

Ubóstwo dzieci w krajach Unii Europejskiej

Wstęp

Ubóstwo stanowi poważny ekonomiczny, społeczny i moralny problem: zagraża stabilizacji systemu społeczno-ekonomicznego kraju, prowadzi do marginalizacji licznych grup ludności. Sytuacja ta jest następstwem wielu koniunkturalnych zjawisk, do których należą m.in.: bezrobocie, niskie wynagrodzenia, wysokie koszty utrzymania¹.

Liczebność ludności ubogiej zmienia się w zależności od tego, czy wzrost poziomu życia (dochodów) dotyczy wszystkich grup społecznych, czy tylko nielicznych. Jeśli w warunkach wzrostu gospodarczego rosną dochody jedynie ludności o dochodach powyżej średniego poziomu, to zasięg biedy w społeczeństwie może się zwiększać. Sytuacja ta oznacza, że część ludności korzysta z rozwoju, a część nie korzysta lub korzysta w znacznie mniejszym stopniu.

Poziom rozwoju gospodarczego nie jest jednak czynnikiem decydującym o zasięgu ubóstwa. Przykładem mogą być Stany Zjednoczone, które są jednym z najzamożniejszych krajów świata, jednak udział ludności ubogiej jest tam większy niż na przykład w Finlandii, która jest krajem biedniejszym od USA.

Ważne znaczenie w zjawisku ubóstwa ma także realizowana przez rząd polityka gospodarcza i społeczna. Decyduje ona bowiem, które grupy społeczne będą narażone na ubóstwo w większym, a które w mniejszym stopniu. Czy chroni się przede wszystkim dochody ludzi starszych, czy rodziny z dziećmi. Z punktu widzenia zasięgu ubóstwa wśród dzieci szczególne znaczenie ma stosowana polityka prorodzinna.

Dzieci w Unii Europejskiej stają w obliczu większego ryzyka względnego ubóstwa od ogółu społeczeństwa. Dzieci zamieszkujące w rodzinach² o niskich dochodach lub dzieci, które nie mogą mieszkać z rodzicami, jak również dzieci

¹Przyczynami ubóstwa, obok aspektów obiektywnych, są często także czynniki subiektywne, spowodowane m.in. niezaradnością i brakiem aktywności osób ubogich, nieprzystosowaniem do zmian, przyzwyczajeniem do opiekuńczej funkcji państwa, brakiem kwalifikacji zawodowych i wykształcenia, niechęcią do pracy i lenistwem czy patologiami społecznymi.

²Występujący w niniejszej pracy termin „rodzina” odpowiada pojęciu gospodarstwo domowe.

z niektórych społeczności etnicznych, takich jak np. Romowie, są szczególnie narażone na ubóstwo, wykluczenie społeczne i dyskryminację.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zasięgu ubóstwa wśród dzieci w krajach Unii Europejskiej, a także pokazanie strategii przeciwdziałania ubóstwu w tej grupie społecznej.

Podstawowe źródło informacji stanowiły materiały pochodzące z wtórnych źródeł krajowych i zagranicznych przede wszystkim takich jak: Raport Komisji Europejskiej „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008”, dane IPISS, dane statystyki masowej GUS, artykuły prasowe.

Zasięg ubóstwa wśród dzieci w krajach Unii Europejskiej

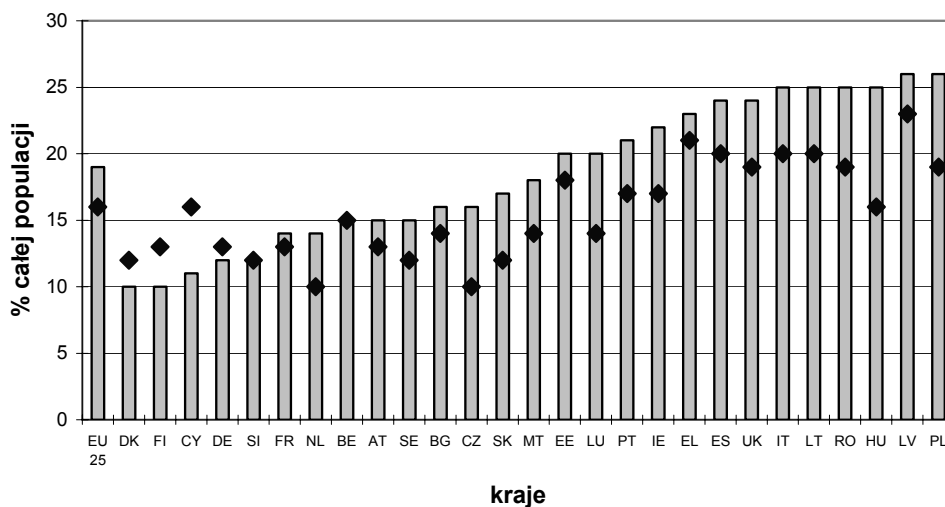
W statystykach unijnych granicę ubóstwa ustala się na poziomie 40, 50 i 60% mediany miesięcznych dochodów ekwiwalentnych (relatywizowanych do wieku członków gospodarstwa domowego oraz kolejności występowania), tę ostatnią ustalając jako granicę „ryzyka biedy”³. Za dzieci ubogie uznaje się te, które żyją w gospodarstwach domowych/rodzinach osiągających dochody poniżej danej granicy biedy⁴.

Według definicji Komisji Europejskiej, pułap ubóstwa to 60% przeciętnego wynagrodzenia w danym kraju. Zarobki poniżej progu ubóstwa uniemożliwiają pełne uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym. W takiej sytuacji mówi się o wykluczeniu, które jest pojęciem szerszym od ubóstwa.

Przyjmując jako granicę ubóstwa 60% przeciętnego wynagrodzenia w 2006 roku w krajach Unii Europejskiej, stwierdza się, że 19% dzieci było zagrożonych ubóstwem, wobec 16% w całej populacji (rys. 1). W większości krajów dzieci są bardziej narażone na ubóstwo niż reszta populacji, z wyjątkiem takich państw, jak Dania, Finlandia, Słowenia, Republika Cypru, Niemcy i Belgia. W niemal połowie krajów Unii ryzyko ubóstwa wśród dzieci wynosi ponad 20%, sięgając 25% we Włoszech, na Litwie, Węgrzech i w Rumunii oraz 26% na Łotwie i w Polsce. Z przedstawionych danych wynika, że co czwarte dziecko w Polsce żyje w biedzie lub na skraju ubóstwa. Największe szanse na dostatnie życie mają

³Należy zwrócić uwagę na fakt, że 60% mediany ważonego dochodu oznacza różny poziom możliwości zaspokojenia potrzeb w zależności od ogólnego poziomu dochodu w danym kraju. Stąd w krajach o stosunkowo niskich dochodach granica ta może zbliżać się do poziomu minimum egzystencji.

⁴Wspólne sprawozdanie 2008 w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 4 marca 2008 r.



■ dzieci w wieku 0-17 lat ◆ cała populacja

DK – Dania, FI – Finlandia, CY – Cypr, DE – Niemcy, SI – Słowenia, FR – Francja, NL – Holandia, BE – Belgia, AT – Austria, SE – Szwecja, BG – Bułgaria, CZ – Rep. Czeska, SK – Słowacja, MT – Malta, EE – Estonia, LU – Luksemburg, PT – Portugalia, IE – Irlandia, EL – Grecja, ES – Hiszpania, UK – Wlk. Brytania, IT – Włochy, LT – Litwa, RO – Rumunia, HU – Węgry, LV – Łotwa, PL – Polska

Rysunek 1

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem dzieci w krajach Unii Europejskiej (EU-25) oraz w Bułgarii i w Rumunii w 2006 roku (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008”, tryb dostępu:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm

data pobrania: 26.05.2008.

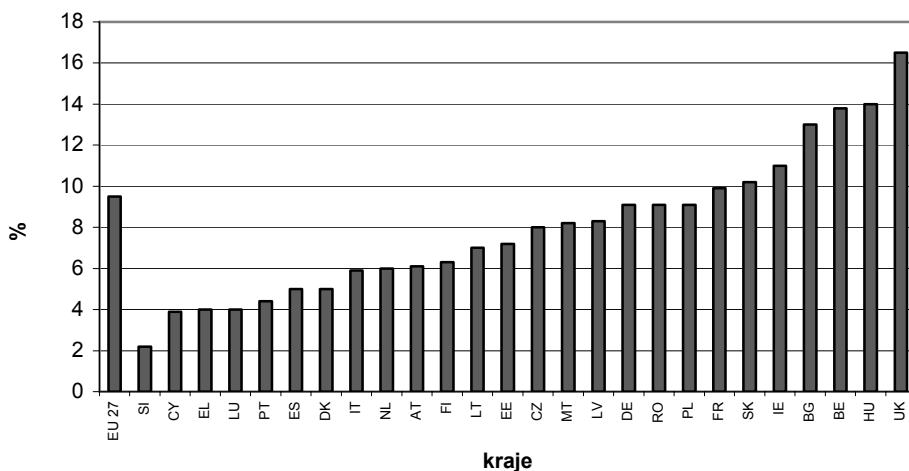
dzieci w Danii i Finlandii. Ryzyko, że będą wychowywać się w biednej rodzinie wynosi w tych krajach 10%. Należy zaznaczyć, że przedstawione dane nie obejmują dzieci osób starających się o azyl, imigrantów i ludzi nieposiadających niezbędnych dokumentów.

Jeżeli jako zasięg ubóstwa dzieci przyjmie się progi ubóstwa wyrażone w sile nabywczej, to w 11 z 15 starych państw Unii miesięczny dochód, przy którym rodzina składająca się z dwojga dorosłych i dwojga dzieci traktowana jest jako zagrożona ubóstwem, wahał się od 1500 do 1900 PPS⁵, natomiast wśród 9 z 12 nowych państw członkowskich UE dochód ten kształtował się pomiędzy 400 a 650 PPS.

Przebywanie w gospodarstwach domowych, gdzie nikt nie pracuje wpływa zarówno na bieżące warunki życia dziecka, jak i przyszły jego rozwój w

⁵PPS (purchasing power standard) – sztuczna waluta uwzględniająca różnice w poziomie cen, które nie są brane pod uwagę w kursach wymiany walut poszczególnych państw.

wszystkich obszarach życia. W 2007 roku prawie 10 % dzieci w Unii Europejskiej żyło w gospodarstwach domowych, w których nikt nie pracował: od ok. 2% w Słowenii, do ponad 14% na Węgrzech i w Wielkiej Brytanii (rys. 2). W Polsce odsetek dzieci z gospodarstw domowych, gdzie nikt nie pracuje wynosił ponad 9%. Oznacza to, że Polska znajduje się w gronie 10 krajów Unii z najwyższym odsetkiem dzieci żyjących w gospodarstwach domowych, gdzie bezrobocie dotyka obydwójce rodziców.



Rysunek 2

Odsetek dzieci mieszkających w gospodarstwach domowych, w których nikt nie pracuje w krajach Unii Europejskiej w 2007 roku (w %)

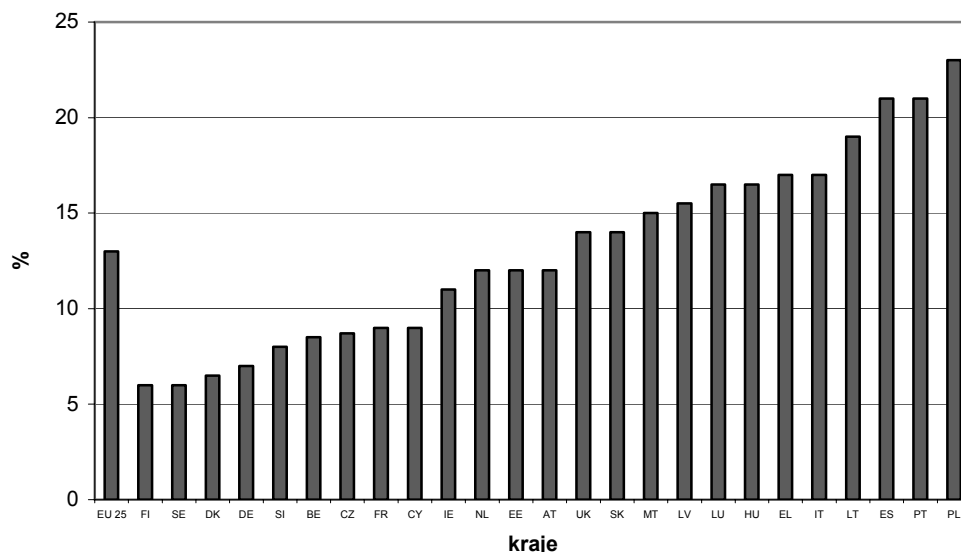
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008”, tryb dostępu:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm

data pobrania: 26.05.2008.

W całej Unii Europejskiej sytuacja nie uległa zmianie od ponad 5 lat. W połowie państw Unii całkowity wzrost poziomu zatrudnienia nie wpłynął korzystnie na rodziny, które są poza rynkiem pracy. Bułgaria, Estonia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Litwa i do pewnego stopnia Dania, Luksemburg oraz Wielka Brytania to państwa, w których sytuacja uległa poprawie.

Nie wszystkie dzieci, których rodzice pracują, znajdują się poza ryzykiem ubóstwa. W 2007 roku w krajach Unii Europejskiej 13% dzieci mieszkających w gospodarstwach domowych, w których ktoś pracuje żyło poniżej przyjętej granicy ubóstwa. Wskaźnik ten osiągał wartości od 7% lub mniej w krajach nordyckich do ponad 20% w Hiszpanii i w Portugalii (rys. 3). W Polsce odsetek dzieci żyjących w rodzinach, w których pracowała co najmniej jedna osoba był najwyższy spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej, wynosił on ponad 23%.



Rysunek 3

Odsetek dzieci mieszkających w gospodarstwach domowych, w których w 2007 roku pracowała co najmniej jedna osoba (w %)

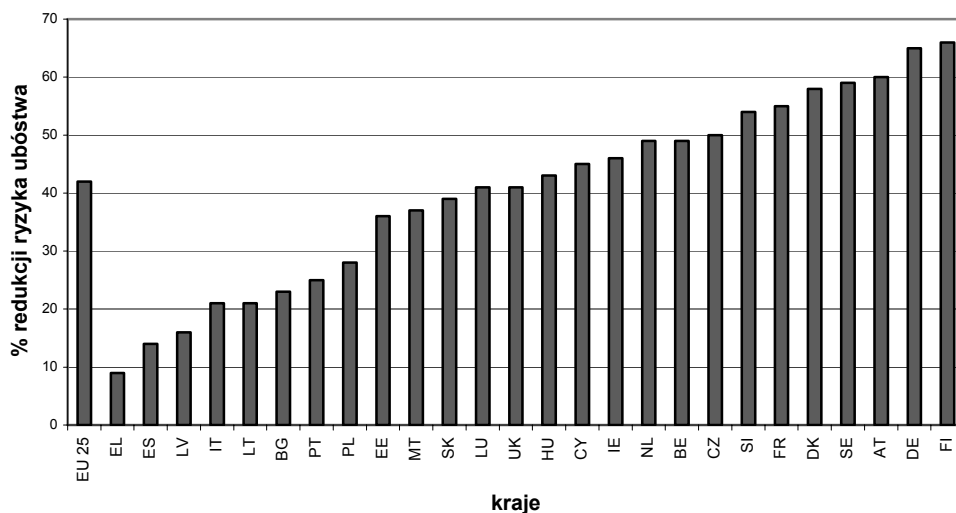
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008”, tryb dostępu:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm

data pobrania: 26.05.2008.

Ubóstwo wśród osób pracujących jest skutkiem ich niskich zarobków oraz niskiej wydajności pracy. Osoby takie określane są jako tzw. working poor (pracujący biedacy). Są to osoby, które mimo tego, że pracują, to pozostają w trudnej sytuacji finansowej. Nie są w stanie wyjść poza krąg ubóstwa i zaspokoić potrzeb swoich i swoich rodzin. Nie są w stanie zgromadzić oszczędności, nie mogą zainwestować w swój rozwój, nawet przeprowadzić się w inne miejsce. Pracują z przymusu, nie odczuwają satysfakcji z pracy – ani osobistej, ani finansowej. Czują się skazani na swoje zajęcie i po pewnym czasie nie podejmują nawet prób poszukania nowego.

W analizach rozkładu dochodów i zasięgu ubóstwa istotne jest zwrócenie uwagi na rolę, jaką odgrywają transfery społeczne w dochodach gospodarstw domowych oraz w procesie zapobiegania bądź łagodzenia zjawiska ubóstwa. W Unii Europejskiej transfery społeczne inne niż dodatkowe dochody (takie jak zasiłki rodzinne lub dla bezrobotnych) zmniejszają ryzyko ubóstwa wśród dzieci przeciętnie o 42% (rys. 4). Największy wpływ transferów na poziom ubóstwa wśród dzieci występuje w Finlandii, gdzie redukują one zagrożenie ubóstwem o blisko 70%. Wynika to z przyjętego w tym kraju modelu polityki rodzinnej. W Danii, Niemczech, we Francji, w Austrii, Słowenii i Szwecji transfery spo-



Rysunek 4

Wpływ transferów społecznych (innych niż dochody) na ryzyko ubóstwa wśród dzieci w krajach Unii Europejskiej i w Bułgarii w 2006 roku (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008”, tryb dostępu:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm

data pobrania: 26.05.2008.

łączone zmniejszają ryzyko ubóstwa wśród dzieci o ponad 50%. W Hiszpanii i na Łotwie poziom spadku ubóstwa dzieci wynosi ok. 20%. Najmniejszy wpływ transferów na poziom ubóstwa dzieci odnotowano w Grecji, gdzie transfery redukują ubóstwo o niecałe 10%. W Polsce transfery społeczne zmniejszają ubóstwo dzieci o 30%.

Strategie przeciwdziałania ubóstwu w krajach europejskich

O zasięgu ubóstwa wśród ogółu ludności, a w szczególności wśród dzieci, nie decydują, jak wcześniej wspomniano, wyłącznie warunki gospodarcze, lecz także stosowana przez rząd polityka społeczna. W krajach Unii Europejskiej realizowane są przede wszystkim dwa rodzaje polityki społecznej: redystrybucyjno-instytucjonalna oraz liberalno-marginalna (tab. 1)⁶.

⁶Warzywoda-Kruszyńska W.: Przeciwdziałanie ubóstwu dzieci. [w:] Polityka Społeczna nr 8/2008.

Tabela 1

Rodzaje strategii przeciwdziałania ubóstwu dzieci w krajach Unii Europejskiej

Typ strategii	Reżim redystrybucyjno-institutionalny	Reżim liberalno-marginalny
Rodzaj polityki	Zapobieganie podpadnięciu w biedę – prewencja	Zmniejszane rozmiarów i skutków biedy – interwencja
Kraje	Kraje skandynawskie	Wielka Brytania, Irlandia, Włochy
Cechy polityki rodzinnej	Społeczno-moralna odpowiedzialność za dzieci obejmująca ich wychowanie, finansowanie, wykształcenie oraz czas wolny jest traktowana jako zadanie państwa, a nie sprawa prywatna rodziny	Wychowanie dzieci i koszty z tym związane są sprawą prywatną rodzin
Przykład zasiłków społecznych	Zasiłek na dziecko Zasiłek rodzinny Zasiłek wychowawczy Dodatek mieszkaniowy	Zasiłek na dziecko Zasiłek dla osób i rodzin pracujących

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Warzywoda-Kruszyńska W.: Przeciwdziałanie ubóstwu dzieci. [w:] Polityka Społeczna nr 8/2008.

Przykładem strategii redystrybucyjno-institutionalnej może być polityka społeczna realizowana w Finlandii, w której zasięg ubóstwa wśród dzieci ma charakter incydentalny. W kraju tym transfery społeczne pełnią funkcję wyrównującą horyzontalnie – od gospodarstw domowych bezdzietnych do posiadających dzieci – oraz wertykalnie – między klasami społecznymi, między płciami, między typami rodzin (pełne – niepełne). W związku z powyższym w Finlandii struktura rodziny nie różnicuje zasięgu ubóstwa, jak to się dzieje na przykład w Polsce, gdzie prawdopodobieństwo bycia ubogim zwiększa się w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych⁷. W Finlandii zasiłek na dziecko przysługuje wszystkim rodzinom niezależnie od dochodów. Podobnie jest z zasiłkiem na pokrycie kosztów opieki nad dzieckiem do 7. roku życia. Otrzymują go wszystkie rodziny na pokrycie kosztów przedszkola lub opiekunki, która jest zatrudniona przez gminę.

⁷W Polsce bez względu na przyjętą granicę ubóstwa dotyka tylko niewielki odsetek małżeństw bezdzietnych. Wraz z pojawieniem się dzieci wskaźnik ten szybko rośnie, utrzymując się nadal poniżej poziomu przeciętnego dla całej populacji przy jednym i dwojgu dzieciach. Trzecie dziecko w rodzinie oznacza, że zagrożenie ubóstwem poważnie przekracza przeciętną, a przy czworgu lub więcej dzieciach sytuacja wygląda już dramatycznie. Warto przy okazji zauważyć, że osoby z rodzin niepełnych (samotne matki z dziećmi) są we względnie lepszej sytuacji niż z rodzin wielodzietnych. Jest tak dlatego, że przeciętna liczba dzieci w rodzinach niepełnych jest zazwyczaj mniejsza niż w wielodzietnych.

Wielka Brytania obok Irlandii należy do państw europejskich zaliczanych do strategii liberalno-marginalnej. Oznacza to, że państwo niechętnie dokonuje redystrybucji dochodów, a zasiłki mają charakter selektywny. Wielka Brytania jest jednym z trzech krajów starej Unii charakteryzujących się najwyższą stopą ubóstwa wśród dzieci.

Biorąc pod uwagę 25 krajów Unii Europejskiej, można wyodrębnić 4 grupy państw, różniących się modelami realizowanej polityki społecznej (tab. 2).

Kraje osiągające najlepsze wyniki (grupa A) realizują skuteczną politykę społeczną we wszystkich obszarach, w szczególności przez łączenie strategii ułatwiających dostęp do zatrudnienia z uruchomieniem wielu usług ze środków

Tabela 2

Podział państw Unii Europejskiej ze względu na realizowaną politykę społeczną

Grupa	Cechy grupy	Kraje
Grupa A	Obejmuje kraje, które osiągają relatywnie dobre wyniki w walce z ubóstwem dzieci poprzez efektywne działania w wielu płaszczyznach polityki społecznej. W krajach tych udaje się pogodzić stosunkowo niski poziom bezrobocia i poziom ubóstwa z relatywnie efektywnymi transferami społecznymi w gospodarstwach domowych, w których mieszkają dzieci	Austria, Cypr, Dania, Finlandia, Holandia, Szwecja, Słowenia
Grupa B	Obejmuje kraje, gdzie poziom ubóstwa wśród dzieci kształtuje się na poziomie poniżej przeciętnego w Unii Europejskiej. Przedmiotem zainteresowania polityki społecznej w tych państwach jest wysoka liczba dzieci, żyjących w gospodarstwach domowych dotkniętych bezrobociem	Belgia, Czechy, Niemcy, Francja, Estonia, Irlandia
Grupa C	Obejmuje państwa, gdzie poziom ubóstwa wśród dzieci jest powyżej przeciętnego w krajach unijnych. Kraje te wyróżniają się wysokim poziomem bezrobocia i ubóstwa wśród rodziców w gospodarstwach domowych, w których znajdują się osoby pracujące. W niektórych spośród tych państw poziom ubóstwa wśród dzieci jest częściowo łagodzony przez stosunkowo wydajne transfery społeczne	Węgry, Malta, Słowacja, Wielka Brytania
Grupa D	Obejmuje kraje, w których odnotowano wysoki poziom ubóstwa wśród dzieci. Polityka społeczna w tych państwach zorientowana jest przede wszystkim na pomoc rodzinom dotkniętym problemem bezrobocia	Grecja, Hiszpania, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Polska, Portugalia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008”, tryb dostępu:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm

data pobrania: 26.05.2008.

publicznych, takich jak na przykład opieka nad dziećmi, oraz wsparciem w postaci zasiłków.

Polityka w krajach grupy B skoncentrowana jest na zapewnieniu wynagrodzenia za pracę na poziomie gwarantującym „godziwy” poziom życia dla wszystkich obywateli.

Kraje z grupy C powinny modyfikować swoją politykę w kierunku dostępu do pracy dla wszystkich osób chcących pracować, także zapewnić odpowiednie wsparcie pieniężne dla pracujących dorosłych.

Grupa D obejmuje kraje, które niezadowalająco wspierają ubogie rodziny. Kraje te powinny realizować wielostronne strategie w celu poprawy dostępu do pracy gwarantującej godziwe wynagrodzenie, a także wprowadzić nowy, skuteczniejszy system zapomóg i dodatków.

Wnioski

1. Spośród 78 milionów Europejczyków zagrożonych ubóstwem 19 milionów stanowią dzieci. Zapewnienie wszystkim dzieciom równych szans dzięki dobrze opracowanej polityce społecznej i zwiększeniu wysiłków na rzecz zagwarantowania każdemu dziecku odpowiednich warunków uczenia się konieczne jest do przerwania procesu przekazywania ubóstwa i wykluczenia z pokolenia na pokolenie.
2. Działania na rzecz walki z ubóstwem dzieci powinny być pobudzone dzięki popartej dowodami diagnozie głównych przyczyn ubóstwa i wykluczenia w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej.
3. Ubóstwo dzieci w krajach Unii Europejskiej wynika z faktu, że mieszkają one w gospodarstwach domowych, których członkowie nie pracują lub których praca odznacza się małą wydajnością, lub z tego, że się praca ich rodziców nie jest opłacana wystarczająco dobrze, a uzyskiwane dochody nie wystarczają, by zapobiec ubóstwu.
4. W Wielkiej Brytanii, na Węgrzech, w Belgii i Bułgarii głównym determinantem ubóstwa dzieci jest bezrobocie obydwójga rodziców.
5. W Polsce, Portugalii, Estonii i na Litwie bieda dzieci nie jest bezpośrednio związana z bezrobociem rodziców, ale z ich niskimi zarobkami.
6. Należy wypracować i uzyskać odpowiednią równowagę pomiędzy wielkością pomocy udzielanej rodzinom, a środkami skierowanymi bezpośrednio do dzieci.

Literatura

Raport Komisji Europejskiej „Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008”, tryb dostępu:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm

WARZYWODA-KRUSZYŃSKA W.: Przeciwdziałanie ubóstwu dzieci. [w:] Polityka Społeczna nr 8/2008.

Wspólne sprawozdanie 2008 w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej. Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 4 marca 2008 r.

Child Poverty in the European Union

Abstract

In the first part of the essay the author refines the range of poverty among children in European Union countries, as well as presents main causes of this problem. Subsequently the author points at strategies of the counteractions against the poverty in the chosen European countries.