



Polska

Walka z ubóstwem wśród dzieci oraz promocja ich integracji społecznej

Studium polityki państwa

Irena Wóycicka

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

*Uwaga: Niniejszy raport niekoniecznie odzwierciedla
poglądy Komisji Europejskiej
bądź państw członkowskich UE*

Maj 2007 r.



Materiał opracowany na zlecenie

Komisji Europejskiej

Dyrektoratu Generalnego ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans

Spis treści

1. Przedmowa	1
2. Ubóstwo i jakość życia dzieci w Polsce	2
2.1. Ubóstwo.....	2
2.2. Edukacja.....	10
2.3. Zdrowie.....	12
2.4. Mieszkania.....	13
2.5. Kultura i czas wolny.....	14
2.6. Dzieci z rodzin dysfunkcyjnych i pozbawione opieki rodzicielskiej.....	15
2.7. Przemoc wobec dzieci.....	15
2.8. Przestępczość i alkoholizm młodocianych, narkomania i nałóg palenia nikotyny wśród dzieci i młodzieży	16
3. Ramy polityki społecznej.....	17
3.1. Ogólny zarys polityki społecznej.....	17
3.2. Zapewnienie odpowiedniego dochodu — transfery społeczne i zatrudnienie.....	20
3.3. Dostęp do usług podstawowych	23
3.4. Promocja opieki nad dziećmi szczególnej troski oraz ich ochrony.....	26
3.5. Opieka nad dziećmi z rodzin dysfunkcyjnych oraz pozbawionymi opieki rodzicielskiej	26
4. Monitorowanie	29
5. Bibliografia.....	31
5.1. Publikacje	31
5.2. Źródła danych.....	32

1. Przedmowa

Polska jest krajem o najwyższym wśród państw członkowskich UE odsetku dzieci żyjących w ubóstwie. Według najnowszych danych opublikowanych przez Eurostat¹ 29% dzieci i młodzieży do 18 roku życia żyje poniżej granicy ubóstwa wynoszącej 60% mediany dochodu ekwiwalentnego mieszkańca kraju. Ponadto relatywny wskaźnik głębokości ubóstwa doświadczanego przez dzieci i młodzież w Polsce jest najwyższy w grupie wszystkich 25 państw członków UE.

Wysokie zagrożenie ubóstwem wśród dzieci oraz rozmiary wykluczenia społecznego jakie dotyka dzieci w Polsce jest zjawiskiem długotrwałym. Większość czynników prowadzących do ubóstwa, takich jak niskie wykształcenie i niska aktywność zawodowa rodziców, duża liczba osób na utrzymaniu oraz zamieszkiwanie na wsi pozostają niezmiennie od wielu lat. Jednakże pojawiły się nowe czynniki, które prowadzą do zwiększonego zagrożenia ubóstwem rodzin z dziećmi. Wysokie bezrobocie, jakie miało miejsce zwłaszcza w okresie 1999-2005, przyczyniło się do znacznego zwiększenia ryzyka ubóstwa wśród całej populacji Polski, w tym dzieci. Przemiany na rynku pracy (wzrost konkurencji i wymagań wobec pracowników) oraz zmiany w strukturze gospodarstw domowych: rosnąca liczba samotnych rodziców oraz małych gospodarstw domowych powoduje długotrwałą dezaktywizację kobiet wychowujących dzieci, zwłaszcza tych, które legitymują się niższym wykształceniem. Sprzyjają temu czynniki kulturowe, jak przywiązanie do tradycyjnego podziału ról w rodzinie jak również poważny niedostatek usług opiekuńczych nad dziećmi.

W wielu obszarach, takich jak dostęp do edukacji, zdrowotność oraz warunki mieszkaniowe odnotowano wyraźny postęp od 1989 r. Pomimo znaczącej poprawy sytuacji w licznych sferach, Polska należy nadal do państw-członków UE, które osiągają w takich dziedzinach jak zdrowotność, warunki mieszkaniowe oraz dostęp do pozadomowej opieki nad dziećmi najgorsze wyniki. Znacznie poprawił się dostęp dzieci i młodzieży do edukacji, aczkolwiek możliwości opieki przedszkolnej są dużo gorsze, a różnice w jakości edukacji wciąż się utrzymują. Wskaźniki zdrowotne polepszyły się znacznie od 1989 r., lecz rodziny z dziećmi nadal przeżywają trudności w dostępie do opieki zdrowotnej. Sytuacja dzieci niepełnosprawnych w systemach edukacji, ochrony zdrowia i rehabilitacji jest szczególnie trudna i wymaga znacznej poprawy. Sytuacja mieszkaniowa, szczególnie rodzin wielodzietnych jest bardzo zła.

Na sytuację dzieci wpływa ujemnie słabo rozwinięta sieć placówek publicznych, w tym placówek opieki dziennej i edukacji przedszkolnej, placówek ochrony zdrowia zapewniających wczesne rozpoznawanie niepełnosprawności i przewlekłych chorób i ich leczenie oraz poradnictwa rodzinnego i pedagogiczno-psychologicznego, zwłaszcza na wsiach i w małych miasteczkach. Znaczące ograniczenia budżetów rodzinnych sprawiają, że dzieci z rodzin ubogich mają ograniczony dostęp do placówek niepublicznych zajmujących się zagospodarowaniem czasu wolnego i kulturą.

Polityka dotycząca dzieci powinna obejmować wysiłki zmierzające zarówno do przeciwdziałania ubóstwu, jak i do rozszerzania zakresu działania oraz polepszania jakości usług publicznych. Wysiłki nakierowane na likwidację ubóstwa wśród dzieci powinny przede wszystkim polegać na działaniach zmierzających do umożliwienia godzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi oraz wspieraniu zatrudnienia i kształcenia zawodowego kobiet wychowujących dzieci, a szczególnie na zapewnieniu szerszego dostępu do tanich i dobrych placówek pozadomowej

¹ Informacje o dochodach w 2004 roku na podstawie EU-SILC 2005.

opieki dziennej i edukacji wczesnodziecięcej. Należy również uwzględnić możliwość dodatkowego wsparcia finansowego, zwłaszcza ubogich rodzin wielodzietnych.

Istnieje szczególna potrzeba rozwijania infrastruktury społecznej w gminach wiejskich i małych miasteczkach. Obserwowana poprawa w niektórych obszarach, np. opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki rodzicielskiej, rozwoju poradnictwa, interwencji w sytuacjach kryzysowych i terapii społecznej bądź zintegrowanego wczesnego diagnozowania i wspomagania dzieci niepełnosprawnych, przebiega zbyt wolno. Wiele projektów pozostaje na papierze lub w postaci programów pilotażowych o ograniczonym zasięgu.

Istnieje również potrzeba nadania działaniom prewencyjnym większego priorytetu niż działaniom odwracającym skutki długotrwałych i ciężkich zaniedbań. Szczególnie znaczący obszar, w którym wymagana jest przyspieszona interwencja, obejmuje nierówności w systemie edukacji dzieci i młodzieży, w tym dzieci niepełnosprawnych.

Niekorzystna sytuacja dzieci w Polsce powinna znaleźć swe odbicie w intensyfikacji działań na ich rzecz, co do tej pory było uwzględniane jedynie w niewielkim stopniu. Na postrzeganie problemów związanych z ubóstwem dzieci oraz ich zagrożeniem wykluczeniem społecznym pozytywnie wpłynęła otwarta metoda koordynacji. Jednakże decydująca poprawa wymaga podejścia strategicznego, konsekwentnego podejmowania działań i pokonywania podziałów sektorowych dominujących w polskiej polityce. Problemy związane z koordynacją, zarządzaniem i monitorowaniem podejmowanych działań osłabiają skutki wdrażania nawet najlepszych programów.

2. Ubóstwo i jakość życia dzieci w Polsce

2.1. Ubóstwo

Informacje o ubóstwie dzieci i młodzieży w Polsce są bardzo skąpe. Dane dotyczące ubóstwa, publikowane dotychczas przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) i szacowane na podstawie wyników badań budżetów gospodarstw domowych (BGD), obejmowały zagadnienia związane z ubóstwem dzieci² jedynie w niewielkim stopniu i nie pozwalały na systematyczną analizę tego zjawiska. Dane podstawowe, uzyskane na podstawie europejskiego badania warunków życia ludności (EU-SILC), przeprowadzonego po raz pierwszy w Polsce w 2005 r., zostały opublikowane przez Eurostat. Jednak obszerniejszy raport z badania EU-SILC zostanie udostępniony przez GUS dopiero pod koniec 2007 r. Opublikowane przez Eurostat dane z badania EU-SILC zmieniają obraz ubóstwa dzieci uzyskany na podstawie poprzednich szacunków opartych na badaniach BGD. Przede wszystkim zwrócono uwagę na znacznie większy zasięg ubóstwa w rodzinach rodziców samotnych oraz w gospodarstwach domowych składających się z dwojga dorosłych i dwojga utrzymywanych przez nich dzieci w porównaniu z poprzednimi opublikowanymi przez GUS szacunkami opartymi na badaniach BGD, jak i z analogicznymi ocenami opublikowanymi przez Eurostat. Różnice pomiędzy wynikami badań BGD i EU-SILC wymagają dalszego wyjaśnienia na gruncie metodologicznym³.

² Do 2006 roku informacje o ubóstwie wśród dzieci, publikowane systematycznie przez GUS, zawierały jedynie szacunki rozmiarów ubóstwa tzw. rodzin biologicznych.

³ GUS przygotowuje obecnie dokument wyjaśniający różnice metodologiczne w podejściu do oceny zjawiska ubóstwa w Polsce.

2.1.1. Zasięg ubóstwa materialnego dzieci

Badanie EU-SILC potwierdza wyniki wcześniejszych badań statystycznych przeprowadzanych na szczeblu krajowym, które wykazują, że dzieci i młodzież w Polsce to grupy szczególnie silnie zagrożone ubóstwem. Zgodnie z najnowszymi danymi opublikowanymi przez Eurostat Polska posiada najwyższy wśród państw-członków UE odsetek dzieci żyjących w ubóstwie. W 2004 roku ⁴ 29% dzieci i młodzieży w wieku poniżej 18 lat żyło poniżej granicy ubóstwa wynoszącej 60% mediany dochodu ekwiwalentnego ⁵. Pomimo iż Polskę charakteryzuje również najwyższy wskaźnik stopy ubóstwa w skali całej populacji, fakt ten nie w pełni wyjaśnia wysoki odsetek dzieci i młodzieży zagrożonych tym zjawiskiem. Różnice wskaźnika zagrożenia ubóstwem w populacji osób dorosłych (w wieku 18 lat i więcej) oraz dzieci i młodzieży znacznie przekraczają średnią w 25 krajach członkowskich UE (por. tabela 1).

Tabela 1. Stopa ubóstwa wg wieku w 2004 roku (granica ubóstwa: 60% mediany dochodu ekwiwalentnego po uwzględnieniu transferów społecznych)

Wiek	Polska	UE-25
W wieku poniżej 18 lat	29%	19%
W wieku 18 lat i więcej	18%	15%
Ogółem	21%	16%

Źródło: Eurostat.

Polska należy do grupy państw-członków UE⁶, w których ubóstwo gospodarstw z dziećmi na utrzymaniu jest wyższe od stopy ubóstwa całej populacji.

Za wyjątkiem gospodarstw z jednym dzieckiem, wszystkie typy gospodarstw domowych z dziećmi na utrzymaniu są zagrożone ubóstwem w stopniu ponadprzeciętnym. Najbardziej zagrożone ubóstwem są dzieci żyjące w rodzinach posiadających troje lub więcej dzieci (45%) oraz rodzin niepełnych (40%).

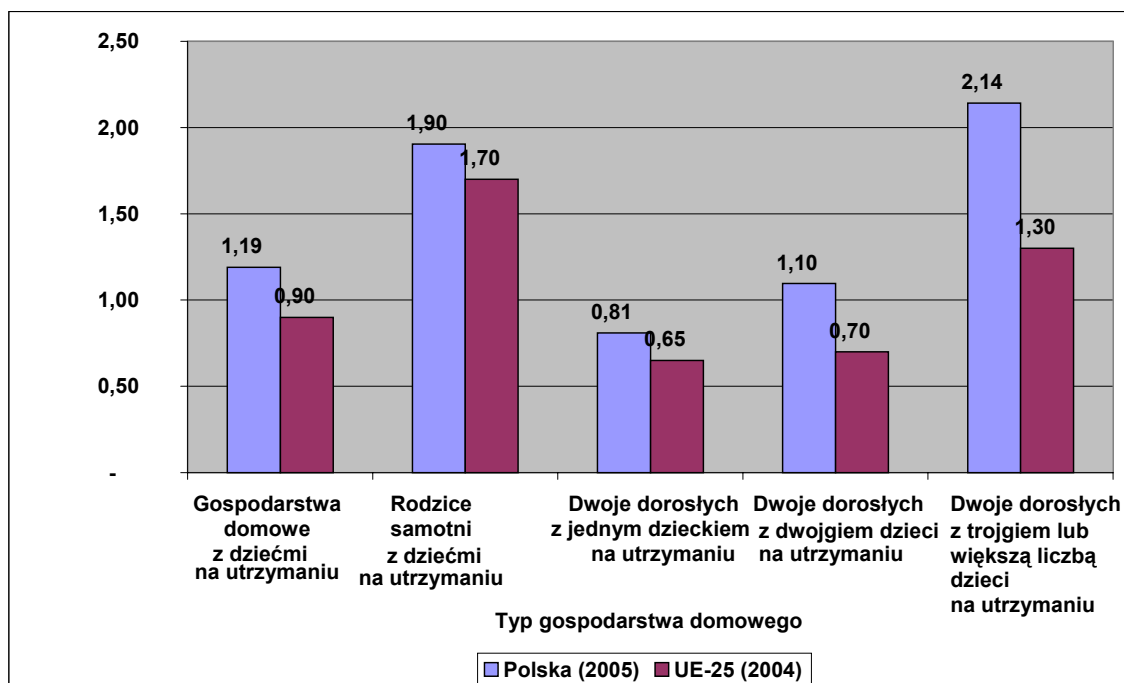
Różnice pod względem zagrożenia ubóstwem w gospodarstwach domowych określonych typów są większe od średniej w UE (zob. Wykres 1). Dotyczy to przede wszystkim małżeństw, na których utrzymaniu pozostaje troje lub więcej dzieci; są one zagrożone ubóstwem dwa razy częściej niż całość populacji. Polska znajduje się w niewielkiej grupie państw-członków UE, w których ryzyko ubóstwa dotyczące małżonków z dwojgiem dzieci jest również wyższe niż dla całej populacji. Pomimo wysokiego ryzyka ubóstwa dzieci samotnych rodziców nie jest ono tak wysokie, w porównaniu ze średnią krajową, jak w wielu innych państwach członkowskich UE.

⁴ Informacje o dochodach w 2004 roku na podstawie EU-SILC 2005.

⁵ Dane te, oparte na badaniu EU-SILC przeprowadzonym w Polsce po raz pierwszy w 2005 r., nie obejmują dochodów w naturze, które ze względu na znaczny udział populacji utrzymującej się z rolnictwa mogą wyolbrzymiać zakres zjawiska ubóstwa wśród dzieci. Z drugiej jednak strony z zastosowanej skali ekwiwalentnych dochodów wynika mniejszy zakres ubóstwa dzieci w Polsce, niż gdyby przyjęto skalę bardziej adekwatną do struktury wydatków polskich gospodarstw domowych.

⁶ Do grupy tej należą poza Polską: Austria, Republika Czeska, Włochy, Holandia, Węgry, Litwa, Luksemburg, Malta, Rumunia i Słowacja.

Wykres 1. Zagrożenie ubóstwem wg typów gospodarstw domowych w odniesieniu do średniego poziomu ubóstwa w kraju (granica ubóstwa: 60% mediany dochodu ekwiwalentnego po uwzględnieniu transferów społecznych)



Uwaga: Jako dzieci pozostające na utrzymaniu rodziców należy rozumieć wszystkie osoby w wieku poniżej 16 roku życia oraz osoby uczące się w wieku od 16 do 24 lat.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, dane dot. Polski za 2004 rok uzyskane na podstawie EU-SILC 2005.

Podobnie jak stopa ubóstwa, wskaźnik głębokości ubóstwa dotyczącego dzieci i młodzieży w Polsce jest szczególnie wysoki. Średni wskaźnik głębokości ubóstwa dzieci i młodzieży w Polsce jest wyższy od wskaźnika ubóstwa całej populacji Polski oraz średniego wskaźnika ubóstwa w 25 państwach członkowskich UE (zob. Tabela 2).

Tabela 2. Wskaźnik głębokości ubóstwa w 2005 r. (przy granicy ubóstwa: 60% mediany ekwiwalentnego dochodu po uwzględnieniu transferów społecznych)

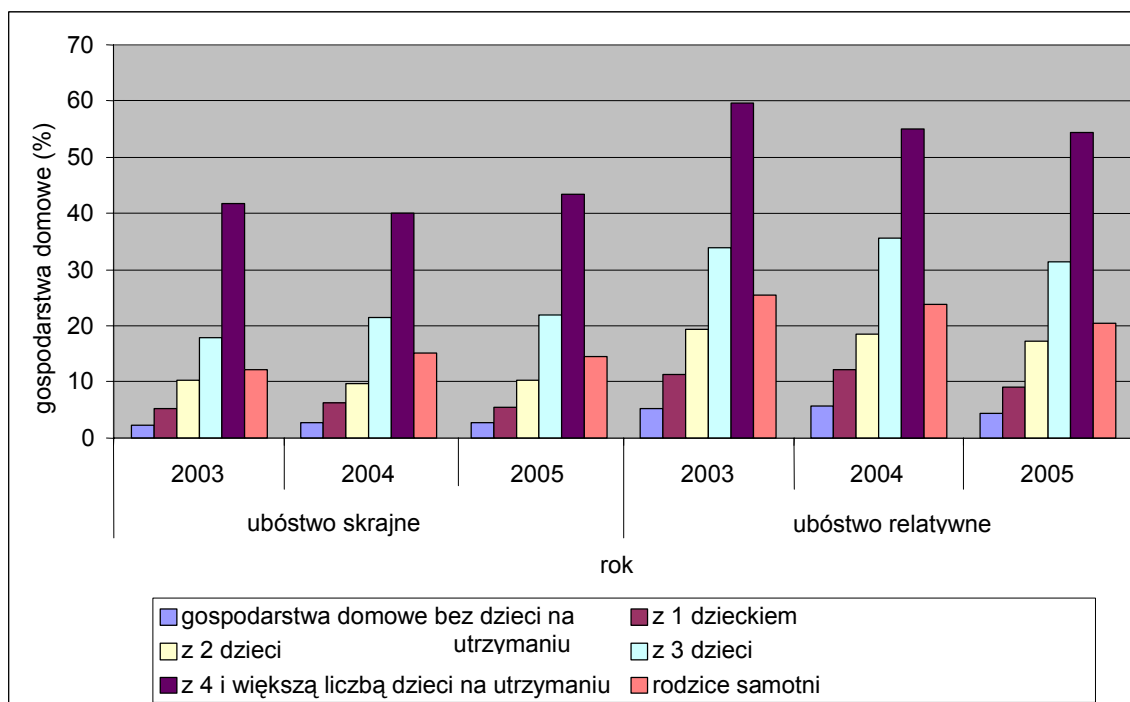
Wiek	Polska	UE-25
w wieku poniżej 18 lat	33%	22%
w wieku 18 lat i więcej	29%	22%
Populacja ogółem	30%	22%

Dane dot. Polski za 2004 rok uzyskane na podstawie EU-SILC 2005.

Źródło: Eurostat.

Zmiany metodologii obliczania stopy ubóstwa, o których była mowa powyżej, uniemożliwiają prezentowanie dynamiki ubóstwa w funkcji czasu na podstawie danych Eurostatu. Z dostępnych danych krajowych uzyskanych z badań BGD wynika pewne zmniejszenie się odsetka gospodarstw domowych z dziećmi, których wydatki w latach 2003–2005 nie przekraczają granicy relatywnego ubóstwa, przy jednoczesnym wzroście stopy ubóstwa mierzonej w wartościach bezwzględnych (tj. ubóstwa skrajnego) (zob. Wykres).

Wykres 2. Odsetek ubogich gospodarstw domowych wg statystyki krajowej za lata 2003–2005.



Uwaga: Relatywna granica ubóstwa: 50% średnich wydatków gospodarstw domowych.

Ubóstwo skrajne (minimum egzystencji) należy rozumieć jako koszyk dóbr i usług zaspokajających jedynie bieżące potrzeby najbardziej podstawowe, które nie mogą być odłożone na później.

Źródło: Obliczenia własne wykonane na podstawie danych GUS (GUS, Zasięg ubóstwa materialnego 2003, 2005r.)

Poprzednie badania nie uwzględniają oceny trwałości zjawiska ubóstwa⁷. Jednak niektóre badania o charakterze jakościowym i ilościowym wykazują, że ubóstwo staje się cechą trwałą (Tarkowska 2005; Topińska 2005). Jest to nowe zjawisko, datujące się od początku lat dziewięćdziesiątych⁸. Z badań panelowych BGD, przeprowadzonych w latach 2002–2003, wynika, iż niemal co druga osoba żyjąca w skrajnym ubóstwie w 2001 roku żyła w nim również w 2002 roku⁹. Badania Topińskiej wykazują, że czynnikami przyczyniającymi się najbardziej do utrwalania się ubóstwa w Polsce są bezrobocie oraz wielkość gospodarstwa domowego (liczba dzieci w wieku poniżej 14 roku życia)¹⁰. Na zagrożenie trwałym ubóstwem ma również wpływ miejsce zamieszkania, przy czym większe ryzyko dotyka mieszkańców obszarów wiejskich. Badania przeprowadzone przez Domańskiego (2002)¹¹ i Warzywodę-Kruszyńską (2005) wskazują na występowanie zaawansowanego zjawiska dziedziczenia ubóstwa w Polsce.

⁷ Badania panelowe EU-SILC, które rozpoczęły się w 2005 r., pozwolą na monitorowanie tego zjawiska w przyszłości.

⁸ Studium Banku Światowego przeprowadzone w Polsce w pierwszej połowie lat 90. wykazało nietrwałą naturę ubóstwa (Bank Światowy 1995).

⁹ Badania budżetów gospodarstw domowych w Polsce nie mają charakteru panelowego, stąd dostępne są jedynie fragmentaryczne dane dotyczące trwałości ubóstwa.

¹⁰ Wg Topińskiej „wielkość gospodarstwa domowego jest jednym z najważniejszych czynników określających dynamikę ubóstwa. Podstawą takiego twierdzenia jest bardzo niskie »prawdopodobieństwo« trwania w ubóstwie osób żyjących w niewielkich gospodarstwach domowych oraz względnie wysokie w przypadku osób żyjących w dużych gospodarstwach domowych” (Topińska 2005, str. 82-83).

¹¹ W oparciu o reprezentatywne badania przeprowadzone w 2000 r. na terenach Bułgarii, Węgier, Polski, Rumunii, Rosji i Słowacji (Domański 2002, str. 85-100).

2.1.2. Czynniki sprawcze ubóstwa wśród dzieci

Niestety, nie posiadamy całościowej analizy czynników prowadzących do wysokiego zagrożenia ubóstwem dzieci i młodzieży w Polsce. Możliwości przeprowadzenia takiej analizy są ograniczone ze względu na niepełną dostępność danych uzyskanych na podstawie badania EU-SILC. Możemy jednak wskazać kilka najbardziej istotnych czynników wpływających na wysoki stopień ubóstwa w tej grupie wiekowej: zatrudnienie, edukacja, struktura demograficzna i różnice terytorialne.

Zatrudnienie. Wysokie bezrobocie jest podstawowym czynnikiem sprawczym znacznego ubóstwa w Polsce. Dotyka ono szczególnie młodych rodzin wychowujących dzieci, ponieważ młode osoby są bardziej narażone na bezrobocie niż osoby starsze. Innym czynnikiem powodującym ubóstwo rodzin, na których utrzymaniu pozostają dzieci, jest wysoki stopień bierności zawodowej kobiet.

Zagrożenie ubóstwem gospodarstw domowych osób utrzymujących dzieci jest ściśle związane ze stanem zatrudnienia ich dorosłych członków. Zgodnie ze wstępną oceną GUS, dokonaną na podstawie EU-SILC 2005, zagrożenie ubóstwem populacji żyjącej w gospodarstwach domowych z dziećmi, gdzie wszyscy dorośli członkowie nie pracują jest znacznie większe w porównaniu z analogicznymi gospodarstwami domowymi, w których wszyscy dorośli są zatrudnieni. W gospodarstwach domowych z dziećmi, w których wszyscy dorośli członkowie są zatrudnieni, zagrożenie ubóstwem jest niemal czterokrotnie mniejsze niż w analogicznych gospodarstwach domowych, których wszyscy członkowie nie pracują. Brak aktywności zawodowej rodziców jest bezspornym czynnikiem mającym wpływ na ubóstwo dzieci. Jednak możemy również zaobserwować ubóstwo w gospodarstwach domowych z dziećmi, których dorośli członkowie pracują. Co prawda najbardziej zagrożone ubóstwem są gospodarstwa domowe, gdzie dorośli nie pracują, zagrożenie to dotyka również w wysokim stopniu gospodarstwa domowe, w których zatrudniona jest tylko jedna osoba (zob. tabela 3).

Zgodnie z danymi Eurostatu problem ubóstwa dotyczy 16% zatrudnionej populacji osób żyjących w gospodarstwach domowych wraz z dziećmi pozostającymi na utrzymaniu. Niestety, brak jest danych dotyczących odsetka dzieci żyjących w ubóstwie w gospodarstwach domowych, w których jeden lub więcej dorosłych członków posiada zatrudnienie¹².

Tabela 3. Stopa ubóstwa gospodarstw domowych osób, wg obecności dzieci na utrzymaniu oraz stanu zatrudnienia dorosłych wchodzących w skład gospodarstwa domowego

Liczba zatrudnionych osób dorosłych	Gospodarstwa domowe osób z dziećmi	Gospodarstwa domowe bezdzietne
brak osób zatrudnionych	56%	16%
jedna osoba zatrudniona	27,50%	12%
wszystkie osoby zatrudnione	15%	8,5%

Uwaga: Granica ubóstwa: 60% mediany dochodu ekwiwalentnego po uwzględnieniu transferów społecznych.

Dzieci pozostające na utrzymaniu: Dzieci w wieku do 16 roku życia lub osoby uczące się w wieku do 24 lat pozostające w gospodarstwach domowych.

Źródło: Wstępny szacunek GUS za rok 2004 oparty na badaniu EU-SILC 2005.

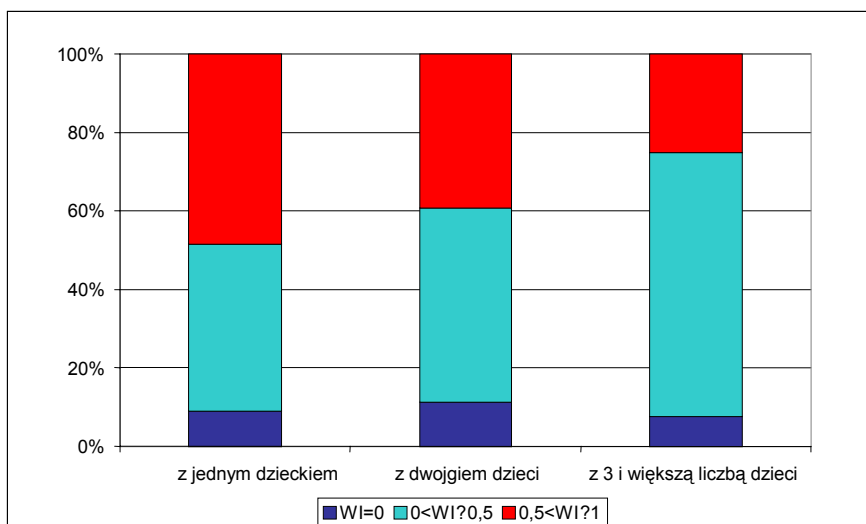
¹² Wg informacji GUS, dane te zostaną opublikowane przez GUS pod koniec bieżącego roku.

Ponadto wpływ statusu na rynku pracy na ryzyko ubóstwa członków gospodarstw domowych jest wyraźnie silniejszy w przypadku gospodarstw domowych osób, na których utrzymaniu pozostają dzieci niż w przypadku gospodarstw domowych bezdzietnych. Różnice te można wytłumaczyć faktem, iż w skład gospodarstw domowych z dziećmi wchodzi osoby młodsze, przy czym na pogorszenie ich stanu materialnego ma wpływ zarówno bezrobocie, jak i ich bierność zawodowa. Z upływem lat biernie ekonomicznie osoby w coraz większym stopniu polegają na świadczeniach społecznych (rentach inwalidzkich, wcześniejszych emeryturach i świadczeniach przedemerytalnych) zastępujących dochody z pracy.

O ile wpływ sytuacji na rynku pracy osób dorosłych, wchodzących w skład gospodarstwa domowego na stopę ubóstwa jest oczywisty, dobrze byłoby wiedzieć, czy dorośli członkowie gospodarstw domowych z dziećmi są bardziej narażeni na bierność ekonomiczną niż członkowie gospodarstw bezdzietnych.

Badania przeprowadzone przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wykazują, iż odsetek gospodarstw domowych, w których występuje wysokie zaangażowanie osób dorosłych w pracę zawodową spada wraz ze wzrostem liczby dzieci w gospodarstwie (Wykres). Zaobserwowano również, że kobiety częstokroć wycofują się z rynku pracy, gdy ich dzieci są małe (w wieku od 0 do 3 lat), po czym napotykają na przeszkody podczas prób powrotu do pracy po dłuższej przerwie, co powoduje przedłużenie okresu ich bierności zawodowej lub bezrobocia¹³.

Wykres 3. Struktura gospodarstw domowych wg stanu zatrudnienia ich dorosłych członków oraz wg typu (dot. gospodarstw domowych, których głowa gospodarstwa jest w wieku 24–44 lat)



Uwaga: WI: Stan zatrudnienia określono jako odsetek liczby osób zatrudnionych w odniesieniu do liczby osób dorosłych (w wieku 18 lat i starszych) w gospodarstwie domowym.

Dzieci: osoby w wieku do 14 roku życia.

Źródło: Obliczenia własne wykonane na wynikach badania przeprowadzonym przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) pt. „Aktywność zawodowa i edukacyjna i rodzinna”.

¹³ Badania „Aktywność zawodowa i edukacyjna i rodzinna” przeprowadzone przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w ramach projektu „Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Studium oparto na badaniach grupy reprezentatywnej 6 531 osób.

Wyniki badania przeprowadzonego przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wskazują na doniosłość polityki ukierunkowanej na łagodzenie konfliktu pomiędzy aktywnością zawodową a obowiązkami rodzinnymi z myślą o zmniejszeniu bezrobocia i zwiększaniu zatrudnienia kobiet. Wskazują one również pośrednio na znaczenie tej polityki dla przeciwdziałania ubóstwu dzieci.

Edukacja. Niski poziom wykształcenia głowy gospodarstwa domowego zwiększa zagrożenie ubóstwem (zob. Tabela). Wpływ niskiego poziomu wykształcenia na niewielki dochód gospodarstwa domowego wynika zarówno z wyższego zagrożenia bezrobociem, większej bierności zawodowej, jak i niższego wynagrodzenia osób o niskim poziomie wykształcenia. Badania wykazują, że poziom wykształcenia jest najważniejszym czynnikiem wpływającym na aktywność zawodową kobiet i mężczyzn w Polsce (Sztanderska, Grotkowska 2007).

Tabela 4. Wpływ poziomu wykształcenia osób będących głowami rodzin na zagrożenie ubóstwem (dane z lat 2003–2004)

Wykształcenie głowy gospodarstwa domowego	Ubóstwo skrajne ^a	Ubóstwo relatywne ^b	Ubóstwo skrajne ^a	Ubóstwo relatywne ^b
	2003		2004	
	Relacja stopy ubóstwa do średniej krajowej			
Wyższe	0,1	0,1	0,1	0,1
Średnie	0,4	0,5	0,4	0,5
Zasadnicze zawodowe	1,4	1,4	1,4	1,4
Podstawowe lub brak	1,8	1,6	1,7	1,6

Uwagi:

a: granica ubóstwa skrajnego: (minimum egzystencji) należy rozumieć jako koszyk dóbr i usług zaspokajających jedynie na bieżąco potrzeby najbardziej podstawowe (tj. niezbędnych do życia codziennego), których nie można odłożyć w czasie. .

b: granica ubóstwa relatywnego równa jest 50% średniej kwoty wydatków gospodarstw domowych.

Źródło: Obliczenia własne wykonane na podstawie danych GUS(2006), str. 101 i 195, tabele 103 i 104.

Poziom wykształcenia ma bezsporny wpływ na zwiększanie zagrożenia ubóstwem, dotyczącym szczególnie rodziców samotnych i małżeństwa z trojgiem i większą liczbą dzieci pozostających na ich utrzymaniu. Dzieje się tak, ponieważ rodzice w rodzinach tego typu posiadają przeciętnie wykształcenie na poziomie niższym od średniej wykształcenia ogółu populacji (zob. **Error! Reference source not found.**5). Można przyjąć, że porównanie poziomu wykształcenia wg wieku wzmocniłoby tę tezę. Należy pamiętać, że osoby będące głowami gospodarstw domowych z dziećmi są przeciętnie młodsze od osób będące głowami gospodarstw bezdzietnych, zaś poziom wykształcenia populacji wyraźnie wzrasta w młodszych pokoleniach. Wnioski te potwierdzone są wynikami badań nad gospodarstwami domowymi samotnych rodziców, które wykazują silny związek samotnego rodzicielstwa w Polsce z dość znacznym ryzykiem gorszego poziomu wykształcenia (Trifiletti 2007).

Tabela 5. Struktura rodzin z dziećmi wg typu rodziny, liczby dzieci oraz poziomu wykształcenia rodziców

	poziom wykształcenia (małżeństwa – wyższe wykształcenie jednego z obojga partnerów)	Ogółem	rodziny, na których utrzymaniu pozostają dzieci w wieku do 24 lat					
			Ogółem	1 dziecko	2 dzieci	3 dzieci	4 dzieci	5 i więcej dzieci
małżeństwo	wyższe	17%	18%	21%	19%	12%	7%	4%
	średnie	44%	46%	47%	48%	44%	37%	28%
	zasadnicze zawodowe	29%	29%	25%	29%	38%	45%	51%
	podstawowe lub brak	11%	7%	7%	5%	7%	10%	17%
samotne matki	wyższe	10%	13%	15%	12%	7%	3%	2%
	średnie	36%	43%	45%	43%	34%	26%	17%
	zasadnicze zawodowe	20%	24%	22%	26%	33%	35%	34%
	podstawowe lub brak	34%	17%	15%	16%	25%	35%	46%
samotni ojcowie	wyższe	10%	12%	13%	11%	7%	4%	1%
	średnie	26%	31%	32%	31%	25%	17%	13%
	zasadnicze zawodowe	31%	37%	35%	39%	44%	49%	47%
	podstawowe lub brak	33%	18%	18%	16%	22%	29%	37%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002.

Czynnik demograficzny. Na poziom ubóstwa dzieci i młodzieży w Polsce, w porównaniu do średniej w 25 państwach członkowskich UE, mają wpływ cechy demograficzne polskich gospodarstw domowych. Sama struktura demograficzna nie jest z pewnością czynnikiem, którym można wytłumaczyć zjawisko ubóstwa. Jednak jeśli weźmiemy pod uwagę wysokie ryzyko ubóstwa, dotyczące w Polsce rodziców samotnych i rodziny z trojgiem i większą liczbą dzieci, może on częściowo wyjaśniać wysokie ubóstwo wśród dzieci. Polskę charakteryzuje wysoki odsetek gospodarstw domowych osób, na których utrzymaniu pozostaje troje lub więcej dzieci (13%). Wysoki jest również udział gospodarstw domowych prowadzonych przez rodziców samotnych. Udział tych gospodarstw domowych w ogólnej liczbie gospodarstw utrzymujących dzieci w wieku poniżej 18 roku życia bądź uczących się wynosi 14%.

Ważnym czynnikiem oddziałującym na wyższe zagrożenie ubóstwem jest wielkość gospodarstw domowych (rodziny wielodzietne są w większym stopniu narażone na ubóstwo niż rodziny małe). Status materialny gospodarstw domowych samotnych rodziców oraz pełnych rodzin z jednym dzieckiem lub dwojgiem dzieci zależy w dużym stopniu od stanu zatrudnienia dorosłych członków gospodarstwa domowego. Wnioski te wynikają z przytaczanych uprzednio wyników badań przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.¹⁴ Badanie to również wykazuje, że wpływ stanu zatrudnienia dorosłych członków gospodarstw domowych na średnie dochody rodzin z trojgiem lub większą liczbą dzieci jest relatywnie niski. Zgodnie z powyższym polityce aktywizacji zawodowej musi towarzyszyć odpowiednio ukierunkowana polityka wspierania dochodów. Jest ona szczególnie związana z potrzebą wspierania rodzin

¹⁴ Badanie „Aktywność zawodowa, edukacyjna i rodzinna”.

posiadających troje lub więcej dzieci, gdzie związek pomiędzy wzrostem zatrudnienia dorosłych członków gospodarstwa domowego a ich dochodem jest najmniejszy.¹⁵

Różnice terytorialne. Polska jest krajem, w którym występują duże różnice w standardach życia w zależności od miejsca zamieszkania. Szczególnie znaczące różnice dochodów, jak również w dostępności do usług, występują pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi. Wg krajowych danych statystycznych życie w obszarach wiejskich zwiększa zagrożenie ubóstwem ponad dwukrotnie (GUS 2005)¹⁶.

Tabela 6. Ryzyko ubóstwa wg miejsca zamieszkania w odniesieniu do wartości średniej

	Ubóstwo skrajne ^a	Ubóstwo relatywne ^b	Ubóstwo skrajne ^a	Ubóstwo relatywne ^b
	2003		2004	
Miasto	0,6	0,4	0,7	0,7
Wieś	1,6	1,6	1,6	1,5

Uwaga: zob. Tabela 4.

Źródło: Obliczenia własne wykonane na podstawie danych GUS, 2006, str. 101 i 195, tabele 103 i 104.

2.2. Edukacja

2.2.1. Dostęp do edukacji

Pomimo iż wg raportu UNICEF (2007) Polska zajmuje czołowe miejsce wśród krajów członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) pod względem wskaźnika wyników edukacyjnych, dekompozycja tego wskaźnika wskazuje na znaczące problemy w polskim systemie edukacji. O ile z punktu widzenia dostępności edukacji dla dzieci i młodzieży w wieku szkolnym wyniki osiągnięte przez polski system edukacji są bardzo dobre, problem polega na jej jakości oraz zróżnicowaniu. Ponadto we wskaźnikach UNICEF nie ujęto dostępności dzieci do edukacji przedszkolnej, co stanowi wielki problem we współczesnej Polsce.

W latach 2003–2005 nastąpiło polepszenie dostępu dzieci i młodzieży (w wieku od 7 do 15 lat) do edukacji. Wskaźnik solaryzacji w 2005 roku wyniósł 94% w grupie wiekowej od 7–15 lat (79% w 2003 r.), lecz był niższy w porównaniu z rokiem 2000.¹⁷ Wskaźnik solaryzacji młodzieży w wieku od 16–19 lat wyniósł 92% i był wyższy niż w latach 2003 i 2000.¹⁸ Istniejące różnice

¹⁵ Dodatkowy efekt wzrostu zatrudnienia dorosłych członków gospodarstwa domowego występuje najsilniej w gospodarstwach domowych z dwojgiem dzieci, a wzrost średniego dochodu netto gospodarstw domowych wynikający ze wzrostu (z 0,5 do 1) stosunku zatrudnionych dorosłych członków do ogólnej liczby osób dorosłych zmniejsza się wraz z wielkością gospodarstwa domowego, zaś w przypadku gospodarstw domowych z trojgiem lub większą liczbą dzieci wynosi on tylko maks. 0,1.

¹⁶ Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, iż stosowanie tej samej krajowej granicy ubóstwa do mierzenia ubóstwa w obszarach wiejskich i miejskich daje obraz zniekształcony, ponieważ koszty utrzymania w obszarach wiejskich są niższe niż w miastach.

¹⁷ Pogorszenie się wskaźników z 2003 roku w porównaniu z rokiem 2000 wynikało z faktu, iż był to jeden z pierwszych okresów po reformie edukacji, w którym w skład grupy wiekowej od 7 do 15 lat wchodziły nie tylko dzieci i młodzież ze szkół podstawowych, lecz również młodzież szkół średnich.

¹⁸ Dane te różnią się od oficjalnych polskich danych statystycznych z uwagi na różnice metodologiczne. Dane z badań *Diagnozy Społecznej* oparte są na badaniach nad gospodarstwami domowymi, natomiast oficjalne dane statystyczne opierają się na danych administracyjnych.

geograficzne w dostępie dzieci i młodzieży w wieku od 7 do 19 lat do edukacji są nieznaczne i wykazują dalszą tendencję do obniżania się na przestrzeni kilku ostatnich lat (2006).

Dostęp do przedszkoli i żłobków wygląda znacznie gorzej. Pomimo jego znacznego polepszenia się w 2005 roku w porównaniu z rokiem 2003 wciąż tylko 20% dzieci w wieku do 6 lat korzysta z opieki przedszkolnej (w 2003 roku: 14%). W porównaniu z 2003 rokiem wzrosło geograficzne zróżnicowanie dostępności do pozadomowej opieki nad dziećmi. W obszarach miejskich dostęp dzieci w wieku przedszkolnym do placówek opieki pozadomowej jest ponad dwukrotnie większy niż na wsiach, gdzie opieką tą było objętych jedynie 11% dzieci. (zob. Tabela 7). Paradoksalnie, najgorszy dostęp do przedszkoli mają dzieci z gmin zaniedbanych oraz dzieci niepełnosprawne, tj. te, dla których edukacja przedszkolna jest najbardziej znaczącym narzędziem wyrównywania szans edukacyjnych w przyszłości. Badania naukowe dowodzą, że okres przedszkolny ma istotne znaczenie dla rozwoju dziecka, jego kariery szkolnej oraz przyszłego życia. Pozytywny wpływ edukacji przedszkolnej jest ważny szczególnie dla dzieci z gmin zaniedbanych (Zahorska 2003).

Tabela 7. Dzieci i młodzież w gospodarstwach domowych wg statusu edukacyjnego i miejsca zamieszkania (odsetek osób w danym wieku mieszkający w danym miejscu i korzystających z określonych usług edukacyjnych, dane z lat 2000–2005).

Status edukacyjny	Kategoria miejsca zamieszkania						Ogółem
	Miasta ponad 500 tys.	Miasta od 200 do 500 tys.	Miasta od 100 do 200 tys.	Miasta od 20 do 100 tys.	Miasta poniżej 20 tys.	Obszary wiejskie	
Dzieci w wieku od 0 do 6 lat uczęszczające do żłobka lub przedszkola	24,17***	31,23	20,46	32,12	20,84	10,78	19,77
	19,13**	19,52	20,42	19,93	12,18	7,74	13,51
	31,16*	22,33	14,51	33,71	27,34	12,58	21,40
Dzieci w wieku od 7 do 15 lat uczęszczające do szkół	92,80	91,95	92,64	95,97	95,55	93,22	93,92
	76,74	77,07	81,36	78,27	79,88	80,14	79,23
	99,41	98,74	99,17	98,79	98,17	97,89	98,48
Młodzież szkolna w wieku 16–19 lat	92,78	93,67	94,34	91,69	89,68	92,93	92,39
	93,67	91,07	93,85	89,12	94,01	87,74	90,39
	89,40	97,63	86,30	90,03	87,55	85,43	88,47

***wyniki badań z 2005 r.

**wyniki badań z 2003 r.

*wyniki badań z 2000 r.

Źródło: Diagnoza Społeczna 2005.

Dostęp do instytucji pozadomowej opieki nad dziećmi nie jest traktowany jedynie jako narzędzie wyrównywania szans dzieci w systemie edukacji, lecz również jako podstawowy instrument polityki społecznej ukierunkowanej na wspomaganie kobiet w godzeniu obowiązków zawodowych i rodzinnych. Trudności związane z godzeniem tych dwóch dziedzin życia pociągają za sobą wzrost bierności ekonomicznej kobiet wychowujących małe dzieci oraz utrudniają ich powrót na rynek pracy. Wzrost dostępności pozadomowej opieki nad dziećmi jest wstępnym warunkiem polepszenia sytuacji kobiet na rynku pracy, wzrostu ich zatrudnienia, a tym samym polepszenia warunków materialnych rodzin z dziećmi. Niestety, dostępność tego typu opieki w Polsce należy

do najniższych w gronie państw-członków UE oraz zdecydowanie odbiega od wskaźników Strategii Lizbońskiej dotyczących objęcia dzieci opieką przedszkolną.

Pomimo pewnej poprawy sytuacja dzieci niepełnosprawnych w systemie edukacji nie jest korzystna. Dzieci niepełnosprawne nadal zbyt często pozostają poza powszechnym systemem edukacji i posyłane są do szkół specjalnych. Ponad 40% dzieci niepełnosprawnych uczy się w specjalnych szkołach podstawowych, a w szkołach średnich odsetek ten wzrasta do 60%.¹⁹ Rozwój szkół i klas integracyjnych jest zbyt powolny, a placówki te częstokroć nie dysponują personelem odpowiednio przygotowanym do pracy z dziećmi dysfunkcyjnymi. Oferta szkół specjalnych jest ograniczona i nieprzystosowana do potencjalnych możliwości rozwojowych uczniów. Dzieci niepełnosprawne są też częstokroć trwale izolowane społecznie z uwagi na ich ograniczony dostęp do edukacji powszechnej i przedszkoli integracyjnych. Około 30 000 dzieci pozostaje poza systemem edukacji powszechnej i przebywa w specjalnych centrach edukacyjnych w separacji od swych rodzin z uwagi na brak odpowiedniej szkoły w pobliżu miejsca zamieszkania, jak również odpowiednich środków transportu (dane Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka 2002). Brakuje opieki pielęgniarskiej dla rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, szczególnie w obszarach wiejskich (Rządowa Rada Ludnościowa 2004).

2.2.2. Jakość edukacji i jej zróżnicowanie.

Polski system edukacyjny charakteryzuje niska jakość edukacji i bardzo silne zróżnicowanie jakości edukacji. Porównanie wyników badań Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/PISA z lat 2003 i 2000 dowodzi ogólnej poprawy jakości edukacji w Polsce. Wskazuje ono jednocześnie na ogólny spadek zróżnicowania jakości edukacji oferowanej przez szkoły oraz rosnące jej zróżnicowanie w poszczególnych placówkach. Prawdopodobnie jest to skutek reformy systemu edukacji wdrożonej w 1999 roku²⁰. Badanie PISA wskazuje na utrzymujące się różnice wyników testów będące pochodną statusu społecznego i ekonomicznego rodziców uczniów. W porównaniu z innymi krajami OECD różnice obserwowane w Polsce są nadal relatywnie wysokie²¹.

2.3. Zdrowie

Podstawowe wskaźniki określające stan zdrowia dzieci i młodzieży lokują Polskę w grupie nowych państw-członków UE, charakteryzujących się gorszymi wskaźnikami zdrowotności w porównaniu z 15 starszymi członkami Unii. Należy jednak zauważyć, że w latach 1970–2004, a szczególnie po 1990 roku, nastąpiła znaczna poprawa tych wskaźników. Również z subiektywnego punktu widzenia stan zdrowia młodzieży w Polsce, oraz w innych nowych państwach członkowskich, jest postrzegany jako gorszy niż w 15 starszych państwach unijnych. W świetle wyników Badań nad Zachowaniami Zdrowotnymi Młodzieży Szkolnej młodzież z Krajów Bałtyckich (za wyjątkiem Estonii) i Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzują tendencje do pogarszania się zdrowia i obniżania poczucia zadowolenia z życia (HBSC 2001/2002, rozdział 3).

¹⁹ GUS, 2006, Rocznik Statystyczny 2005, tabela 8 (246).

²⁰ Reforma ta m.in. wydłużyła okres edukacji podstawowej o rok (do granicy wiekowej 15 lat).

²¹ Por. wyniki badań PISA (PISA 2003).

Dostęp dzieci niepełnosprawnych do placówek ochrony zdrowia jest wyjątkowo trudny. Około 3,3% dzieci w grupie wiekowej do 15 roku życia dotkniętych jest niepełnosprawnością. Dzieci niepełnosprawne w Polsce nie mają dostępu do wczesnej diagnostyki i odpowiednich terapii rehabilitacyjnych. Diagnoza stanu zdrowia dzieci niepełnosprawnych ma miejsce zbyt późno, nawet wtedy, gdy objawy choroby są zauważone wcześniej i zreferowane przez zaniepokojonych rodziców. Lekarze badający dzieci we wczesnym okresie ich życia reagują w sposób nieadekwatny do alarmujących objawów i nie odsyłają swoich pacjentów do specjalistów. Dostęp do specjalistycznej opieki medycznej jest trudny (lekarze są zgrupowani w wielkich centrach, klinikach itp.), zaś rodzice informowani są o stanie zdrowia swych dzieci w stopniu dalece niewystarczającym. Powoduje to znaczne zmniejszenie możliwości całkowitego wyeliminowania mniejszych opóźnień rozwojowych, bądź mobilizacji pozytywnego potencjału dzieci w przypadku zaburzeń poważniejszych. Organizacja systemu ochrony zdrowia w Polsce jest przyczyną tego, iż wczesna pomoc jest świadczona fragmentarycznie lub w ogóle nie ma miejsca.

2.4. Mieszkania

Sytuacja mieszkaniowa Polaków jest najgorsza w całej Unii Europejskiej. Liczba pomieszczeń przypadająca na jednego mieszkańca w Polsce jest najniższa w porównaniu z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi UE (0,9). Warunki mieszkaniowe tak rodziców samotnych, jak i rodzin z dziećmi również są najgorsze w skali całej Unii²² (wg danych Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy 2006).

Mała jest również powierzchnia mieszkalna przypadająca na jednego mieszkańca, pomimo że ostatnio odnotowano w tej dziedzinie pewną poprawę. Powierzchnia mieszkalna gospodarstw domowych wszystkich typów zwiększyła się w okresie lat 2003–2005, przy czym w 2005 roku najmniejszą powierzchnię mieszkalną posiadały rodziny wielodzietne.

Niezależnie od znacznej poprawy, która miała miejsce od 1989 roku, 28% gospodarstw domowych nadal żyło w złych warunkach mieszkaniowych.²³ Złe warunki mieszkaniowe dotyczą głównie rodzin wielodzietnych oraz samotnych rodziców.

²² Samotni rodzice z dzieckiem w wieku do 16 roku życia posiadali średnio 2,4 pomieszczenia, rodziny pełne z jednym lub dwojgiem dzieci w wieku poniżej 16 roku życia – 2,6, zaś rodziny pełne z trojgiem lub więcej dzieci w tymże wieku – 2,9 pomieszczenia mieszkalnego (dane Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy 2006).

²³ Podczas określania złych warunków mieszkaniowych wzięto pod uwagę przynajmniej jeden z trzech poniższych czynników: brak łazienki, powierzchnię przypadającą na 1 osobę (maks. 10 m²) oraz zamieszkiwanie w mieszkaniach socjalnych lub czynszowych (o normowanym czynszu).

Tabela 8. Gospodarstwa domowe znajdujące się w złych warunkach mieszkaniowych

Gospodarstwo domowe	Odsetek gospodarstw domowych z mieszkaniem			
	bez łazienki	o niewielkiej powierzchni	z niskim czynszem	przynajmniej z jednym z trzech powyższych czynników
Ogółem	10,77	8,27	15,49	27,64
Małżeństwa bezdzietne	8,19	1,23	13,23	19,63
z 1 dzieckiem	5,68	5,04	15,12	22,12
z 2 dziećmi	6,35	14,56	15,07	27,24
z 3 dziećmi	8,59	25,69	17,10	38,71
z 4 i więcej dziećmi	14,31	46,41	17,53	54,59
Rodzice samotni	14,04	9,71	27,94	37,73
Inne	17,20	6,76	15,36	29,36

Źródło: Radziukiewicz, (2006), dane oparte na BGD.

Gospodarstwa domowe w Polsce mają częstokroć problemy z terminowym regulowaniem płatności za czynsz. W grupie gospodarstw domowych zalegających najczęściej z opłatami czynszowymi oraz za gaz i energię znajdowały się w 2005 r. gospodarstwa rodzin wielodzietnych (odpowiednio 21% i 12% gospodarstw domowych) oraz prowadzone przez samotnych rodziców (odpowiednio ponad 19% i blisko 12%). Należy zauważyć, że rodzice samotni najczęściej zalegają z opłatami za okres dłuższy niż 12 miesięcy (Diagnoza Społeczna 2005).

2.5. Kultura i czas wolny

Kondycja ekonomiczna rodziny przekłada się na warunki udziału w kulturze i wypoczynku. Gospodarstwa rodziców samotnych i rodzin wielodzietnych zazwyczaj rezygnują z niektórych form udziału w kulturze (ponad 50%). Częstotliwość rezygnacji rodzin wielodzietnych z udziału w kulturze wzrosła w latach 2003–2005. Ponad połowa rodziców powstrzymała się z przyczyn ekonomicznych od posłania dzieci na kolonie lub obozy letnie, a prawie 60% zrezygnowało z rodzinnych wakacji. W 2005 r. z wakacji rezygnowano najczęściej w gospodarstwach domowych rodzin wielodzietnych²⁴. Zjawisko rezygnacji z wypoczynku wakacyjnego spotęgowało się w tej grupie gospodarstw domowych na przestrzeni ostatnich kilku lat, tzn. w latach 2003–2005 (Diagnoza Społeczna 2005).

²⁴ Niemal w 73% gospodarstw domowych dotyczyło to wakacji osób dorosłych, zaś w około 66% gospodarstw domowych – wakacji dzieci.

2.6. Dzieci z rodzin dysfunkcyjnych i pozbawione opieki rodzicielskiej

W 2006 r. ponad 30 000 dzieci wychowywało się poza środowiskiem ich naturalnych rodzin, w zastępczych instytucjach wychowawczych, z uwagi na swe sieroctwo społeczne, tzn. ograniczone prawa ich rodziców (rzadziej sieroctwo biologiczne). Ponad 60 000 dzieci wychowywało się w rodzinach zastępczych²⁵.

Dzieci trafiają do sierocińców i innych instytucji opiekuńczych zazwyczaj po przejściu długotrwałego procesu pogłębiającej i wzmagającej się niewydolności rodziny. Wiele lat zaniedbań oraz proces pełzającego wykluczania dzieci rodzin dysfunkcyjnych z systemu edukacji i relacji społecznych czyni proces ich resocjalizacji i powrotu do normalnego życia (obejmujący zobowiązanie do nauki) ekstremalnie trudnym. (Hryniewicz 2006).

Nadmierna liczba dzieci umieszczana jest w dużych ośrodkach²⁶. Poziom opieki w takich placówkach jest niedostateczny. Wychowawca sierocińca ma pod opieką paręnaścioro dzieci, wymagających zazwyczaj szczególnej opieki, leczenia specjalistycznego i rehabilitacji. Dzieci te są zazwyczaj przewlekle chore, niepełnosprawne, społecznie upośledzone, zdemoralizowane i poranione psychicznie z powodu swych traumatycznych doświadczeń życiowych, co pociąga za sobą duże trudności w znalezieniu im rodziny zastępczej bądź zapewnienia innej formy opieki²⁷ (Hryniewicz 2006, s. 215; Kolankiewicz 2005, s. 26).

2.7. Przemoc wobec dzieci

Dane dotyczące łamania praw dziecka, w tym drastycznych przypadków przemocy domowej wobec dzieci, są fragmentaryczne. Badania opinii publicznej wykazują, iż bicie jest częstą praktyką dyscyplinującą dzieci. Co piąty rodzic wychowujący dzieci w wieku poniżej 19 lat przyznaje, że dopuszcza się niekiedy ich bicia. Niemal dwie trzecie rodziców deklaruje, iż ich dzieci nigdy nie doświadczyły bicia. Zwraca uwagę duża grupa badanych, którzy nie pamiętają takich zdarzeń (16%). Na przestrzeni ostatnich pięciu lat liczba rodziców dopuszczających bicie dzieci wyraźnie zmalała. Trudno jednak orzec, do jakiego stopnia wynika to ze zmiany metod wychowawczych, a do jakiego, ze wzrastającego znaczenia deklaracji (świadomości, iż bicie dzieci jest czymś złym) (CBOS 2005).

Wzrasta liczba dzieci i młodzieży zarejestrowanej przez policję jako ofiary przemocy domowej, co prawdopodobnie wynika z większej aktywności władz publicznych przy interweniowaniu w krytycznych sytuacjach dotyczących najmłodszych (zob.

²⁵ 46 831 w rodzinach osób spokrewnionych z dzieckiem, 9 661 w rodzinach niezwiązanych pokrewieństwem oraz 5 062 w profesjonalnych rodzinach zastępczych (informacje Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS)).

²⁶ Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej (Dz. U. 04.64.593) i rozporządzeniem MPiPS z dnia 14 lutego 2005 r. (Dz. U. 05.37.33) liczba dzieci w zastępczej instytucji opiekuńczej nie powinna przekraczać 30. Przepisy te muszą być wdrożone do 2010 r.

²⁷ Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej (Dz.U. 04.64.593) i rozporządzeniem MPiPS z dnia 14 lutego 2005 r. (Dz. U. 05.37.33), liczba dzieci pod opieką jednego wychowawcy w zastępczych instytucjach wychowawczych nie powinna przekraczać 10 (lub 14 w niewielkich placówkach). Przepisy te muszą być wdrożone do 2010 r.

Tabela).

Tabela 9. Liczba ofiar przemocy domowej

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ogólna liczba ofiar przemocy domowej	96 955	116 644	113 793	127 515	137 299	150 266	156 788
Dzieci w wieku poniżej 13 lat	23 929	27 820	26 305	30 073	32 525	35 137	37 227
Młodzież w wieku od 13 do 18 lat	13 546	15 540	14 908	15 955	17 062	17 527	17 800

Źródło: Dane Komendy Głównej Policji, <http://www.rodzina.gov.pl/?1,11,139>,

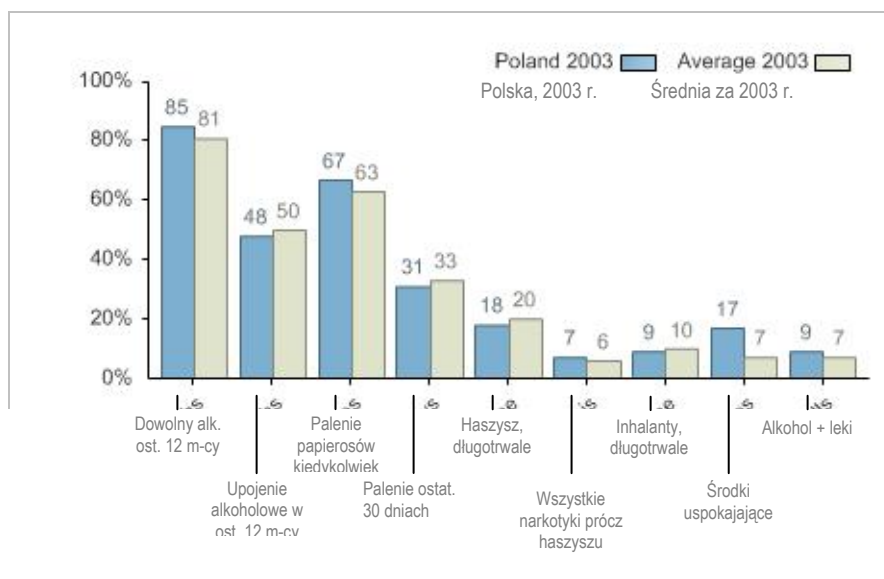
2.8. Przestępczość i alkoholizm młodocianych, narkomania i nałóg palenia nikotyny wśród dzieci i młodzieży

Statystyki policyjne pokazują, iż poczynając od 1995 roku, ogólna liczba przestępstw popełnianych przez osoby niepełnoletnie systematycznie malała. Pomimo to ich liczba bezwzględna jest nadal duża. W 2006 r. potwierdzono 77 000 przestępstw popełnionych przez 53 000 nieletnich. Nie można jednak zauważyć poprawy w przypadku najcięższych przestępstw przeciwko zdrowiu i życiu. Znaczącym problemem społecznym jest udział w tych zdarzeniach dzieci do 13 roku życia. W 2006 r. zarejestrowano 2 000 przestępstw popełnionych przez dzieci do 13 roku życia²⁸.

Badania przeprowadzone w 2003 r. w ramach Europejskiego programu badań nad spożyciem alkoholu i innych środków odurzających w 35 krajach Europy wykazują, iż częstotliwość picia alkoholu, palenia tytoniu oraz równoległego używania alkoholu i narkotyków wśród polskiej młodzieży jest nieco większa od średniej dla młodzieży w krajach objętych tymi badaniami. W porównaniu z 1995 r. nastąpił ewidentny wzrost spożycia alkoholu i narkotyków przy jednoczesnym zmniejszeniu częstotliwości palenia wyrobów tytoniowych.

²⁸ Dane Komendy Głównej Policji, <http://www.policja.pl/portal/pol/4/306/>

Wykres 4. Poziom spożycia alkoholu oraz nałóg palenia nikotyny i narkomania wśród młodzieży w 16 roku życia



Źródło: Dane Europejskiego Programu Badań Ankiety w Szkołach dotyczącego alkoholu i innych używek (ESPAD), 2003.

W świetle tych badań Polska należy do krajów o najwyższym odsetku uczniów deklarujących zażywanie amfetaminy, picie napojów alkoholowych oraz zażywanie środków uspokajających nienarkotycznych lub narkotycznych bez zalecenia lekarza (zob. raport ESPAD 2003).

3. Ramy polityki społecznej

3.1. Ogólny zarys polityki społecznej

Charakterystycznymi cechami polityki społecznej w Polsce jest niski poziom transferów społecznych adresowanych do rodzin z dziećmi oraz niedorozwój usług społecznych. Silny konflikt kulturowo-strukturalny w obszarze łączenia aktywności zawodowej z życiem rodzinnym prowadzi do dezaktywizacji zawodowej kobiet wychowujących dzieci i jest znaczącą przyczyną wysokiego stopnia zagrożenia dzieci ubóstwem.

Instrumenty przeciwdziałania ubóstwu rodzin z dziećmi koncentrują się na transferach społecznych, do których dostęp zależny jest od wysokości dochodu. Obok zależnego od poziomu dochodów zasiłku rodzinnego środki te uwzględniają również określone potrzeby związane z opieką nad dziećmi niepełnosprawnymi lub urlopami wychowawczymi. System zasiłków rodzinnych jest spójny i prawidłowo zaadresowany. Z uwagi na istniejące w Polsce rozmiary zagrożenia dzieci ubóstwem brak uniwersalnych zasiłków socjalnych dla rodzin (z wyłączeniem ulg podatkowych) nie jest wadą. Pomimo to kwota transferów społecznych adresowana do ubogich rodzin z dziećmi nie wystarcza do istotnego poprawienia ich sytuacji materialnej. Transfery te stanowią nieznaczny odsetek ogólnej kwoty wydatków na cele społeczne.

Usługi społeczne są zdominowane przez podejście uniwersalistyczne. Polityka społeczna jest przede wszystkim ukierunkowana na powszechną dostępność usług podstawowych, edukacji i ochrony zdrowia. W podejściu do usług widać brak równowagi pomiędzy podejściem uniwersalistycznym a celowym: występuje brak adekwatnej reakcji na określone potrzeby dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji, niepełnosprawnych lub pochodzących z rodzin dysfunkcyjnych. Ogólny niedorozwój usług społecznych w Polsce utrudnia dostępność do nich szczególnie dzieciom specjalnej troski.

Zaniedbany obszar usług obejmuje dzienną opiekę pozadomową dzieci (żłobki i przedszkola, oferty dodatkowe), opiekę zdrowotną w szkołach, specjalistyczną opiekę zdrowotną umożliwiającą wczesne wykrywanie i leczenie chorób i niepełnosprawności oraz poradnictwo rodzinne i pedagogiczno-psychologiczne. Usługi tego rodzaju są oferowane nader rzadko, szczególnie na wsi i w małych miasteczkach (zob. Rządowa Rada Ludnościowa 2004).

Sieć usług, których celem jest wspieranie rodzin dysfunkcyjnych lub zagrożonych, np. poradnictwo rodzinne i psychologiczne, ośrodki interwencji w sytuacjach kryzysowych, centra terapii społecznej itp., jest rozwijana w sposób nieadekwatny do potrzeb, aczkolwiek w obszarze tym dostrzegalny jest postęp. Nawet jeśli w niektórych obszarach istnieją zintegrowane programy zapobiegawcze, obejmujące dzieci specjalnej troski, ogólna polityka skupia się raczej na interwencjach po wystąpieniu kryzysu niż na działaniach prewencyjnych.

Dotychczasowa polityka społeczna nie uwzględnia problemu barier w zatrudnianiu kobiet wychowujących dzieci oraz jego następstw. Jej celem jest raczej formalna ochrona zatrudnienia i wsparcie dochodów osób rezygnujących z pracy na rzecz opieki nad dziećmi niż ułatwianie tym osobom łączenia pracy z opieką nad potomstwem. Trudności w godzeniu pracy z życiem rodzinnym znalazły swe częściowe odbicie w rządowym programie polityki rodzinnej ogłoszonym w marcu 2007 r. oraz Krajowym Planie Działania na Rzecz Integracji Społecznej (KPD Integracja) na lata 2006–2008.

Problemy związane z ubóstwem i sytuacją dzieci nie znajdują się w centrum zainteresowania polityki społecznej. Brakuje tu spójnego i wielowymiarowego podejścia do problemów związanych z dziećmi. Polityka wobec dzieci podporządkowana jest z jednej strony podejściu sektorowemu, z drugiej zaś sytuowana jest w szerszym kontekście polityki rodzinnej.

W drugiej połowie lat 90. zaczęto rozwijać politykę rodzinną jako reakcję na procesy demograficzne związane ze spadkiem dzietności. W 1999 r. po raz pierwszy sformułowano krajowy czteroletni program polityki prorodzinnej państwa. Kolejny program polityki rodzinnej zaprezentowano w marcu 2007 r. Również program „KPD Integracja” na lata 2006–2008 obejmuje w ramach Priorytetu 1 działania związane z polityką rodzinną (wsparcie dla rodzin z dziećmi). Ogólnie rzecz biorąc, programy polityki rodzinnej skupiają się bardziej na działaniach promujących zwiększenie liczby urodzin i poprawieniu ogólnej sytuacji polskich rodzin niż na zjawiskach bezpośrednio odnoszących się do sytuacji dzieci. Nie można powiedzieć, że problemy dzieci są całkowicie pomijane w tych programach, przynajmniej w takim stopniu, w jakim sytuacja dzieci odbija się na funkcjonowaniu rodzin. Dotyczy to takich spraw jak dostęp dzieci niepełnosprawnych do opieki zdrowotnej i rehabilitacji, pozadomowej opieki nad dziećmi lub praca z rodzinami dysfunkcyjnymi.

Podejście do problemów dzieci, przyjęte w ramach polityki rodzinnej, jest zróżnicowane w zależności od konkretnego programu. Podczas gdy rządowy program polityki rodzinnej z marca 2007 r. skupia się bardziej na działaniach skutkujących wzrostem dochodów kobiet w ciąży i rodzin z dziećmi (ulgi podatkowe, wydłużenie urlopu macierzyńskiego, wyższe składki

emerytalne i rentowe opłacane za czas spędzony na urlopie wychowawczym), program „KPD Integracja” na lata 2006–2008 zawiera liczne projekty rozwoju usług socjalnych dla rodzin z dziećmi.²⁹ Żaden z tych dwóch programów nie przewiduje jednak spójnego traktowania problemów dzieci, szczególnie w kategoriach równości szans edukacyjnych, dostępności do wypoczynku, rekreacji i sportów bądź zwalczania przemocy domowej wobec dzieci.

Ogólne cele polityki rodzinnej są również zapisane w przepisach prawa stanowiącego podstawę działań samorządów lokalnych, a stworzonego w ramach reformy administracji państwowej z 1999 r. Są one jednakże zarysowane bardzo ogólnie i nie mają związku z konkretnymi problemami dzieci. Regionalne samorzady, a niekiedy również samorzady niższego szczebla, tworzą programy polityki rodzinnej bądź włączają związane z nimi działania do programów polityki społecznej. Zagadnienia odnoszące się do sytuacji dzieci są w tych programach częstokroć bagatelizowane i postrzegane jedynie z perspektywy polityki rodzinnej. Niemniej jednak można odnotować przykłady interesujących programów o zasięgu regionalnym, które skupiają się na problemach dzieci, np. program polityki prorodzinnej *województwa małopolskiego*³⁰.

Szansę wdrożenia wielowymiarowej polityki wobec wybranych grup ludności i związanych z nimi problemów natury społecznej (w tym dzieci) są ograniczone z uwagi na trudności w koordynacji polityki społecznej (horyzontalnym i wertykalnym). W ramach reformy administracji publicznej z 1999 r. zagadnienia polityki społecznej (edukacja, elementy ochrony zdrowia, pomoc społeczna, zatrudnienie, inne służby publiczne) zostały przekazane do kompetencji trzech autonomicznych szczebli administracji (gmin, powiatów i województw). Ponadto coraz bardziej gęstnieje sieć instytucji niepublicznych zajmujących się kwestiami polityki społecznej. O ile wielość podmiotów współpracujących przy planowaniu, finansowaniu i tworzeniu polityki społecznej bezspornie świadczy o podążaniu w dobrym kierunku, o tyle nie widać wyraźnie skutecznego podejścia do koordynacji polityki społecznej i zarządzania nią w modelu zdecentralizowanym, przy dużej ilości podmiotów. Choć na przestrzeni kilku lat podjęto nowe próby administracyjnego skoordynowania procesu planowania polityki społecznej, żadna z nich nie wydaje się skuteczna.³¹ Projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej, przedstawiony parlamentowi w marcu 2007 r., której celem było kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych z programowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem i ocenianiem polityki społecznej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, został oceniony przez ekspertów negatywnie³².

²⁹ Obejmuje on rozwój takich usług świadczonych na rzecz rodzin jak placówki opieki dziennej dla dzieci i osób pozostających na utrzymaniu, ośrodki socjoterapii oraz innych form prewencyjnego lub integracyjnego wsparcia młodzieży specjalnej troski, rozwój wyspecjalizowanego poradnictwa rodzinnego i rodzicielstwa zastępczego.

³⁰ Zob. *Małopolski Program Polityki rodzinnej na lata 2004–2007*.
<http://www.rops.krakow.pl/index.php?sid=4>

³¹ Samorzady regionalne i lokalne powinny opracować strategie polityki społecznej (rozwiązywania problemów społecznych). Niestety, w większości przypadków administracja gminna i powiatowa nie przygotowały w ogóle jakichkolwiek projektów strategii lub wytworzyły całkowicie bezużyteczne dokumenty, w których brakowało rzetelnej diagnozy potrzeb społecznych wspólnoty lokalnej. Mniej było propozycji rozwiązań naprawę trafnych.

³² Proponowany projekt ustawy został oceniony negatywnie przez ekspertów z uwagi na brak w nim rozwiązań gwarantujących spójność wysiłków podejmowanych w różnych obszarach polityki społecznej oraz zintegrowanych działań ze strony instytucji podlegających różnym organom administracji państwowej. W szczególności wskazano na fakt, iż takie sfery polityki społecznej jak kultura, działania na rzecz rodziny czy ochrona środowiska zostały w proponowanej ustawie całkowicie pominięte. Niepokojące jest również to, iż w projekcie ustawy wykorzystano rozwiązania, które obowiązują już od wielu lat, lecz nie są stosowane w praktyce, tj. przyjęte formalnie (na szczeblu gminy, powiatu i województwa) strategie rozwiązywania problemów społecznych. Zob. sprawozdanie z dyskusji podczas seminarium ekspertów zorganizowanego przez

3.2. Zapewnienie odpowiedniego dochodu — transfery społeczne i zatrudnienie

3.2.1. Transfery społeczne

Wysoki odsetek dzieci ubogich i stosunkowo niewielki wpływ transferów społecznych na jego zmniejszenie to najpoważniejszy problem polskiego systemu polityki socjalnej, który w niedostatecznym stopniu chroni młode rodziny z dziećmi.

Nakłady na cele społeczne charakteryzują się w Polsce bardzo wysokim udziałem wydatków na emerytury i renty inwalidzkie oraz niewielkim odsetkiem wydatków związanych z dziećmi i rodzinami. W efekcie, pomimo że globalne nakłady na cele społeczne są w Polsce stosunkowo wysokie, nakłady przeznaczone na politykę społeczną wobec dzieci i rodzin są bardzo niskie. Również inne wydatki społeczne, które docierają również do rodzin z dziećmi, takie jak zasiłki z pomocy społecznej są relatywnie niskie w porównaniu ze średnią 25 państw-członków UE (zob. Tabela).

Tabela 10. Struktura wydatków społecznych wg funkcji w 2004 r.

	w% dochodu narodowego brutto	w% globalnych nakładów na cele społeczne
Polska		
Dzieci/rodzina	0,92	4,6
Mieszkania	brak danych	brak danych
Wykluczenie społeczne	0,12	0,6
UE-25		
Dzieci/rodzina	2,13	7,8
Mieszkania	0,55	2
Wykluczenie społeczne	0,41	1,5

Źródło: obliczenia własne przeprowadzone na podstawie danych Eurostatu.

Z porównania wpływu transferów społecznych na redukcję ubóstwa w Polsce ze średnią 25 państw-członków UE (zob. Tabela 11) wynikają następujące wnioski:

- Relatywna stopa ubóstwa przed transferami socjalnymi w Polsce jest najwyższa wśród 25 państw członkowskich UE; dotyczy ona odsetka ogólnej populacji narażonej na ubóstwo (51%) oraz dzieci i młodzieży do 18 roku życia (46%).
- Porównanie wskaźnika zagrożenia ubóstwem w Polsce przed i po transferach socjalnych wykazuje, iż wpływ pieniężnych świadczeń społecznych na zmniejszenie ubóstwa w Polsce jest najmniejszy w przypadku dzieci i młodzieży do 18 roku życia. Analiza dochodów bez pieniężnych świadczeń społecznych wskazuje, że wskaźnik zagrożenia ubóstwem dzieci i osób dorosłych jest porównywalny. Analiza dochodów z uwzględnieniem świadczeń społecznych pokazuje natomiast, że wskaźnik ten jest w przypadku dzieci o 1/3 większy niż w przypadku osób dorosłych.

- Transfery społeczne redukują ubóstwo wśród dzieci w Polsce w podobnej skali jak w 25 państwach członkowskich UE, niemniej jednak transfery inne niż emerytury i renty mają o wiele mniejsze znaczenie.

Tabela 11. Wpływ transferów społecznych na redukcję ubóstwa (%) w 2004 r.

Wiek	wskaźnik zagrożenia ubóstwem przed transferami społecznymi (wraz z emeryturami i rentami rodzinnymi)	wskaźnik zagrożenia ubóstwem przed transferami społecznymi (z wyłączeniem emerytur i rent rodzinnych)	wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach społecznych	wpływ transferów społecznych na redukcję ubóstwa (transfery społeczne obejmują emerytury i renty rodzinne)	wpływ transferów społecznych na redukcję ubóstwa (transfery społeczne nie obejmują emerytur i rent rodzinnych)
	1	2	3	1- 2	1- 3
Polska					
Ogółem	51	30	21	30	9
w wieku poniżej 18 lat	46	39	29	17	10
18-64	45	31	20	25	11
w wieku 65 lat i powyżej	90	23	19	71	4
UE-25					
Ogółem	43	26	16	27	10
w wieku poniżej 18 lat	36	34	19	17	15
18-64	33	25	14	19	11
w wieku 65 lat i powyżej	88	11	5	83	6

Źródło: obliczenia własne przeprowadzone na podstawie danych Eurostatu.

3.2.2. Ochrona socjalna – świadczenia i usługi

Programy wspierania dochodów rodzin z dziećmi są ogólnie oparte na badaniu dochodów i w pewnym stopniu łagodzą ubóstwo dochodowe. Jednakże, biorąc pod uwagę rozmiary ubóstwa rodzin z dziećmi przed uwzględnieniem transferów społecznych oraz ograniczony zakres finansowania tych programów, nie mogą one być narzędziem pomyślnej walki z ubóstwem.

Wspieranie dochodów rodzin z dziećmi jest w głównej mierze wdrażane w ramach pięciu programów pomocy socjalnej:

- Podstawowym programem jest system świadczeń rodzinnych adresowany do wszystkich rodzin z dziećmi o określonych dochodach. Poza zasiłkami rodzinnymi, których kwota zależy od wieku dziecka, program ten obejmuje również określone świadczenia związane z sytuacją poszczególnych rodzin wychowujących dzieci, tj.: dodatki dla rodzin wielodzietnych, świadczenia dla osób rezygnujących z zatrudnienia celem sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, zasiłki płatne w okresie urlopu wychowawczego, zasiłki dla rodziców samotnych, jeśli drugi rodzic nie jest znany lub nie żyje, zasiłki porodowe, zasiłki związane z rozpoczęciem edukacji szkolnej, edukacją i rehabilitacją dziecka niepełnosprawnego lub rozpoczęciem edukacji dziecka poza jego miejscem zamieszkania, świadczenia alimentacyjne dla rodziców

samotnych, którzy udowodnią, iż z obiektywnych przyczyn nie są w stanie pobierać przyznanych alimentów od drugiego rodzica dziecka.

- Wsparcie finansowe rodzin ubogich jest również wdrażane poprzez system pomocy społecznej. Osoby i rodziny znajdujące się czasowo w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej otrzymują zasiłek okresowy równy przynajmniej 25% różnicy pomiędzy granicą ubóstwa a wielkością dochodów rodziny. W 2008 r. minimalna kwota zasiłku zostanie zwiększona do 50% tej różnicy. Ponadto rodziny ubogie będą mogły otrzymać pomoc na sfinansowanie kosztów zaopatrzenia w ciepło i czynszu (dodatki mieszkaniowe).
- W 2007 r. wprowadzono niewielkie ulgi podatkowe dla rodzin z dziećmi w kwocie do 120 PLN (ok. 30 EUR) rocznie na jedno dziecko. Ogłoszony w marcu 2007 r. projekt programu polityki prorodzinnej przewiduje stopniowy wzrost tej ulgi do 200 PLN jeszcze w tym roku oraz do 500 PLN w 2013 r. W ocenie tej propozycji należy wziąć pod uwagę fakt, iż wiele rodzin z dziećmi żyjących w ubóstwie nie będzie objętych tą pomocą, ponieważ ich członkowie nie płacą podatków (dotyczy to rolników oraz osób utrzymujących się z innych zasiłków socjalnych niż emerytury czy renty).
- W 2004 r. wprowadzono stypendia i inne formy wsparcia uczniów z rodzin ubogich, finansując je z zasobów krajowych i europejskich funduszy strukturalnych. System ten przewiduje pomoc materialną dla uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji oraz stypendia dla uczniów wyróżniających się w nauce i sporcie.
- Państwowy program pomocy żywieniowej wspiera finansowo gminy, które organizują np. dożywianie dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym.

3.2.3. Dostęp do zatrudnienia

Niewielka aktywność zawodowa rodziców w powiązaniu z niskim poziomem ich wykształcenia stanowi podstawowy czynnik zwiększający zagrożenie ubóstwem rodzin z dziećmi. Z tego względu poprawa dostępu do zatrudnienia oraz doskonalenie i uaktualnianie umiejętności zawodowych dorosłych członków gospodarstw domowych utrzymujących dzieci (w tym przede wszystkim kobiet) powinny stać się zasadniczym instrumentem polityki nakierowanej na redukcję ubóstwa wśród dzieci.

Dominujący model ekonomiczny rodziny (*mężczyzna jako jedyny żywiciel*), poważny brak usług, w tym szczególnie związanych z pozadomową opieką nad dziećmi, oraz istniejące rozwiązania prawne dotyczące urlopu rodzicielskiego, powodują wycofywanie się matek małych dzieci z rynku pracy na długi czas związany z wychowywaniem potomstwa. Prowadzi to do dekapitalizacji posiadanego przez nie kapitału ludzkiego utrudniającej ich powrót do pracy oraz tworzy barierę dla ich awansu zawodowego w przyszłości.

Poprawa kondycji ekonomicznej rodzin i osób wychowujących dzieci poprzez intensyfikację aktywności zawodowej i zwiększenia szans zatrudnienia kobiet wymaga podjęcia wszechstronnych działań związanych zarówno z rozwojem rozmaitych form opieki nad małymi dziećmi i dziećmi w wieku szkolnym, rozwojem niedrogich usług wspierających prowadzenie domu, ułatwieniem dostępu do kształcenia zawodowego osób wychowujących małe dzieci, jak

i regulacją systemu świadczeń z myślą o zmniejszeniu kosztów alternatywnych związanych z podejmowaniem pracy przez osoby wychowujące małe dzieci, szczególnie przez osoby o niższych kwalifikacjach. Ważnym elementem tych działań powinno być ułatwienie edukacji zawodowej i uzupełniania umiejętności zawodowych kobiet wychowujących małe dzieci w sytuacji ich powrotu na rynek pracy.

W ogłoszonym w marcu 2007 r. projekcie polityki prorodzinnej rządu³³ proponowane są działania ułatwiające godzenie obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym. Projekt ten należy uznać za pozytywny krok na drodze do doceniania wagi problemów związanych z trudnościami w godzeniu ze sobą obowiązków zawodowych i opieki nad dziećmi, aczkolwiek nie ma w nim całościowej koncepcji zmian, a przedstawione propozycje są częstokroć bardzo ogólnikowe. Poza częścią odnoszącą się do wspierania dochodów³⁴ program ten nie przewiduje również znaczących środków na sfinansowanie jego wdrożenia, co może zmniejszyć jego skuteczność.

3.3. Dostęp do usług podstawowych

3.3.1. Edukacja i wychowanie dzieci

W 1999 r. wprowadzono reformę systemu edukacji mającą na celu podniesienie poziomu edukacji i wyrównanie różnic w jej jakości. Reforma ta wydłużyła okres edukacji i wprowadziła obowiązek szkolny dla osób w przedziale wiekowym od 7 do 18 lat. Poczynając od roku szkolnego 2004/05 wprowadzono obowiązek uczęszczania dzieci 6-letnich na jednoroczny kurs przygotowania przedszkolnego (tzw. „zerówka”), odbywający się na terenie szkół lub przedszkoli. W ramach reformy administracyjnej (1999 r.) zarząd nad szkołami przekazano samorządom lokalnym (*gminom i powiatom*), które otrzymują na ten cel dotację edukacyjną.

Wdrożenie reformy doprowadziło do zamknięcia wielu małych szkół i organizowania edukacji w dużych placówkach, położonych dość często w sporej odległości od miejsca zamieszkania ucznia. Z tego względu *gminy* zostały zobowiązane do zapewnienia przewozu dzieci bądź zwrotu kosztów ich przewozu do klas zerowych, szkół podstawowych i średnich, jeśli odległość do szkoły przekracza określoną przepisami wartość graniczną³⁵. Działania te dotyczą również przewozu dzieci niepełnosprawnych bez względu na odległość pomiędzy miejscem ich zamieszkania a szkołą.

Reforma ta wywarła pozytywny wpływ na zmniejszenie znacznych różnic w poziomie umiejętności uczniów różnych szkół; na różnice te wskazały wyniki badań PISA z 2003 r. Równocześnie prawdopodobnym skutkiem tej reformy jest wzrost zróżnicowania poziomu umiejętności uczniów tej samej szkoły.

Przewóz dzieci do szkół, w szczególności odległych od miejsca ich zamieszkania, ułatwia dzieciom dostęp do edukacji. Pomimo to wielu uczniów musi przebywać duże odległości i tracić mnóstwo czasu na dojazd do szkoły. Organizacja przewozu dzieci niepełnosprawnych nadal stanowi poważny problem. Ustawa o szkolnictwie nie określa wymagań, jakie muszą być spełnione przy organizowaniu przewozu dzieci niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych,

³³ Rządowy program polityki rodzinnej (projekt).
<http://www.rodzina.gov.pl>

³⁴ Wydatki ujęte w programie pokrywają koszty jedynie niektórych działań, np. ulgi w podatku dochodowym dla rodzin dziecięcych, uzyskiwania urlopu macierzyńskiego oraz wzrostu składki na ubezpieczenia emerytalne opłacanej z budżetu na rzecz osób przebywających na urlopie wychowawczym.

³⁵ 3 km dla dzieci młodszych i 4 km dla dzieci starszych.

zaś poważne zaniedbania w tej dziedzinie powodują zmniejszenie dostępności edukacji dla tych uczniów. Wbrew wytycznym reformy infrastruktura i wyposażenie szkół są niedostateczne (zob. Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2002).

Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wykazuje brak niezawodnego systemu kontroli wdrażania obowiązku edukacji. Brak jest również pełnych danych na temat dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu, nie bada się losu dzieci, które wypadły poza ramy systemu edukacji, zaś poważnym problemem jest brak reakcji na wydłużające się okresy nieusprawiedliwionej absencji uczniów w szkole (co dotyczy w szczególności liceów i gimnazjów). Autorzy raportu wyrażają opinię, że oficjalne dane wskazujące na niski odsetek dzieci i młodzieży w wieku obowiązku szkolnego nie uczęszczających do szkół wynika ze słabości systemu kontroli obowiązku szkolnego ³⁶.

Edukacja małych dzieci jest poważnym problemem, który do tej pory nie został rozwiązany. Mocno rzuca się w oczy brak determinacji politycznej w dziedzinie upowszechnienia edukacji przedszkolnej i obniżenia wieku rozpoczęcia edukacji szkolnej wynikający częściowo z pobudek ideologicznych. Pomimo pewnych działań podjętych we właściwym kierunku postęp w tym obszarze jest ewidentnie zbyt wolny ³⁷. Wiosną 2001 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej ogłosiło program „Małe dziecko”, który w późniejszym czasie został zarzucony. ³⁸. Projekt ten miał być ważnym instrumentem wyrównywania szans w systemie edukacji: przewidywał obniżenie wieku rozpoczęcia obowiązkowej edukacji o rok i ustanawiał obowiązkową edukację przedszkolną dla dzieci od piątego roku życia, jak również wczesne wspieranie dzieci niepełnosprawnych.

³⁶ Problemy osób wcześniej opuszczających szkoły zostały ujęte w projekcie programu operacyjnego „Kapitał ludzki”, który ma być współfinansowany przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS) w latach 2007–2013. Nie dotyczą one jednak monitorowania zagrożeń, lecz działań, których celem jest wyrównywanie opóźnień w edukacji dzieci. Kontrowersje wyniknęły na tle centralizacji funduszy przeznaczonych na ten cel w sytuacji, gdy odpowiedzialność za politykę edukacyjną i wdrażanie obowiązku szkolnego spoczywa na samorządach lokalnych.

³⁷ W 2004 r. dzieci sześciolatnie zostały objęte obowiązkową edukacją przedszkolną. Ponadto podjęto inicjatywy tworzenia alternatywnych form edukacji przedszkolnych w środowiskach wiejskich (zob. np. Fundacja Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego, <http://www.frd.org.pl/>). Postanowiono wspierać rozwój centrów edukacji przedszkolnej w środowiskach wiejskich, współfinansowany ze środków europejskich funduszy strukturalnych (ESF) na lata 2007–2013. Rozwój zróżnicowanych form edukacji przedszkolnej jest również ujęty w rządowym projekcie polityki rodzinnej ogłoszonym w marcu 2007 r. Inicjatywy te, aczkolwiek bardzo pożyteczne, wydają się niewystarczające z uwagi na zapóźnienia w tym obszarze.

³⁸ Program ten przewidywał:

- stopniowe obniżanie wieku rozpoczęcia obowiązkowej edukacji na przestrzeni kolejnych trzech lat;
- objęcie dzieci pięcioletnich obowiązkową edukacją przedszkolną;
- organizację ośrodków pomocy dla dzieci i ich rodzin w środowiskach wiejskich (w ramach programów pilotażowych);
- wdrożenie programu szkoleniowego pn.: „Nauczyciel małego dziecka”;
- wczesne wspieranie rozwoju dzieci z wykrytą niepełnosprawnością lub zaburzeniami rozwoju.

3.3.2. Mieszkania

Deficyt mieszkań socjalnych (przeznaczonych dla ludzi najuboższych) w Polsce sięga liczby 125 000.³⁹ Mieszkania dla ludzi zagrożonych wykluczeniem mają być zapewnione w drodze kontynuacji pilotażowego programu budowy mieszkań socjalnych podjętego w latach 2004–2006. W 2006 r. parlament przyjął ustawę o finansowym wspieraniu budowy mieszkań socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i schronisk dla bezdomnych.⁴⁰ Ustawa ta reguluje w sposób systemowy pomoc ze strony państwa dla przedsięwzięć mających na celu pozyskanie kwater i mieszkań dla najuboższych⁴¹ i pozwala na zwiększenie liczby mieszkań i powierzchni mieszkalnej o właściwym standardzie. Pomoc finansowa jest adresowana do instytucji, które z uwagi na swe zadania zapisane w prawie lub statutach zajmują się zapewnianiem mieszkań lub schronienia: gmin, powiatów, związków gmin oraz organizacji pozarządowych. Ustawa ta wprowadziła rozwiązania zmniejszające ujemne skutki wdrożonego uprzednio programu pilotażowego związanego ze zjawiskiem tworzenia się enklaw wykluczenia społecznego w wydzielonych budynkach z mieszkaniami socjalnymi. Wdrożenie Krajowego Programu Reform przewidywało nakłady w wysokości 470 mln PLN na projekt wsparcia budowy mieszkań dla najuboższych, jak również noclegowni i schronisk dla bezdomnych w latach 2005–2008. Biorąc pod uwagę wielki niedobór mieszkań socjalnych, suma ta z pewnością nie wystarczała do znaczącego zmniejszenia deficytu tych lokali i polepszenia sytuacji rodzin ubogich mieszkających w pomieszczeniach o obniżonym standardzie.

3.3.3. Dostęp do placówek ochrony zdrowia

W ramach przeprowadzonej w 1999 r. zasadniczej reformy systemu ochrony zdrowia w miejsce dotychczasowego finansowania służby zdrowia z podatków wprowadzono ubezpieczenia zdrowotne. Celem reformy była racjonalizacja systemu i zapewnienie lepszego dostępu do świadczeń zdrowotnych przy jednoczesnym ograniczeniu rosnących kosztów opieki zdrowotnej. Pomimo upływu czasu i wielu poprawek, nie zawsze przynoszących pozytywne skutki, zasadnicze cele reformy nie zostały osiągnięte. System ochrony zdrowia nadal jest drogi i nieefektywny. Skutkiem rozszerzania zakresu ubezpieczeń prywatnych, zasięgu działania prywatnych dostawców usług oraz zwiększenia nieformalnych opłat za przyspieszanie i lepszą jakość usług jest terminowe świadczenie usług zdrowotnych na rzecz zamożniejszej części społeczeństwa. Ci, którzy nie są w stanie zapłacić, muszą czekać. Dostęp do opieki specjalistycznej jest ograniczony, a pacjenci mieszkający na wsi muszą przebywać duże odległości, aby dostać się do lekarza-specjalisty. Brak lekarzy nadzorujących zdrowie dzieci w szkołach i przedszkolach uzależnia kontrolę zdrowia dziecka od inicjatywy i możliwości rodziców, którzy dość często nie rozumieją zagrożeń zdrowotnych, na które narażone są ich dzieci. Pomimo iż dzieci i uczniowie szkół mają dostęp do opieki zdrowotnej bez względu na to, czy ich rodzice są objęci ubezpieczeniami zdrowotnymi czy też nie, słaby w istocie dostęp do opieki medycznej zbyt często staje się powodem spóźnionej diagnozy i interwencji lekarskiej. Raport Rzecznika Praw Dziecka wskazuje na dużą liczbę skarg na utrudniony dostęp do opieki medycznej (Rzecznik Praw Dziecka 2005). Rządowy program polityki rodzinnej przewiduje lub

³⁹ Dane Instytutu Rozwoju Miast (2006).

⁴⁰ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r., Dz. U. 06.251.1844.

⁴¹ Pomoc finansowa z budżetu centralnego, przeznaczona dla władz lokalnych inwestujących w mieszkania socjalne

zakłada zmiany w przepisach prawnych skupiające się na polepszeniu dostępności usług zdrowotnych dla dzieci.

3.4. Promocja opieki nad dziećmi szczególnej troski oraz ich ochrony

3.4.1. Dzieci niepełnosprawne

Trudna sytuacja dzieci niepełnosprawnych w systemach opieki zdrowotnej i edukacji została częściowo uwzględniona w programach wdrożonych do tej pory bądź w działaniach planowanych.

W związku z poważnymi problemami związanymi z diagnozowaniem i rehabilitacją dzieci niepełnosprawnych opracowano i uruchomiono rządowy program pilotażowy pn. „Wczesna, wielospecjalistyczna, kompleksowa, skoordynowana i ciągła pomoc dziecku zagrożonemu niepełnosprawnością lub niepełnosprawnemu oraz jego rodzinie”⁴². Program ten został wdrożony w latach 2005–2007, a jego celem było wprowadzenie i zweryfikowanie koncepcji dotyczących organizowania wczesnej wielospecjalistycznej, wszechstronnej i skoordynowanej pomocy medycznej, rehabilitacyjnej i terapeutycznej dla dzieci niepełnosprawnych w wieku od 0 do 7 lat oraz ich rodziców. Powyższy program pilotażowy miał określić podstawę opracowania ram prawnych i organizacyjnych dla zintegrowanej wczesnej interwencji w sytuację małych dzieci niepełnosprawnych.

Problem barier w dostępie dzieci niepełnosprawnych do szkół został uwzględniony w projekcie programu operacyjnego „Kapitał ludzki”, który ma być współfinansowany przez Europejski Fundusz Społeczny w latach 2007–2013.

3.5. Opieka nad dziećmi z rodzin dysfunkcyjnych oraz pozbawionymi opieki rodzicielskiej

Odziedziczony po władzy komunistycznej system opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki rodzicielskiej bazował na dużych instytucjach opiekuńczych o niskim standardzie. Od 1998 r. system ten uległ zmianom polegającym na:

- rozwoju rodzin zastępczych oraz ośrodków pogotowia rodzinnego prowadzonych przez osoby niespokrewnione z dzieckiem;
- przekształceniu dużych placówek opiekuńczo-edukacyjnych w mniejsze struktury;
- powierzeniu zadań związanych z opieką nad dzieckiem oraz zarządzaniem placówkami i ośrodkami opiekuńczymi instytucjom niepublicznym i organizacjom pozarządowym.

Chociaż kierunek tych zmian jest właściwy, ich tempo jest niedostateczne. Niepewność finansowania placówek i słabość organizacji pozarządowych opóźniają przekazywanie zadań instytucjonalnej opieki nad dzieckiem jednostkom niepublicznym. Z uwagi na brak środków na

⁴² http://www.men.gov.pl/ksztzspec/programy/pomoc_dziecku

inwestowanie w nowe małe placówki i ich rozwój istnieje nadal spora liczba miejsc w dużych placówkach opiekuńczych.

W środowisku lokalnym sytuacje zagrożenia dziecka są tolerowane przez zbyt długi czas, a ich skutki są negatywne i trudne do odwrócenia. Ekspert generalnie zgadzają się co do potrzeby wzmocnienia i skoordynowania działań podejmowanych na szczeblu lokalnym z myślą o wczesnym wykrywaniu zagrożeń i świadczeniu pomocy rodzinom, tj. współpracy pomiędzy szkołą, lekarzami, pracownikami socjalnymi i sądami rodzinnymi.

Biorąc pod uwagę słabość systemu pomocy dzieciom zagrożonym sytuacjami kryzysowymi w rodzinie, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (MPiPS) zamierza stworzyć system, który zapewnia przepływ informacji pomiędzy wszystkimi instytucjami towarzyszącymi dziecku w trakcie jego rozwoju, przy założeniu, iż system ten umożliwi szybszą identyfikację zagrożeń występujących w rodzinie. Jednak badania wykazały, że brak lub opóźnienie reakcji ze strony władz publicznych na krytyczne sytuacje rodzinne nie wynika przede wszystkim z braku informacji, lecz z niejasnego podziału kompetencji pomiędzy instytucjami polityki społecznej oraz społecznego przyzwolenia na praktyki łamiące prawa dziecka (Raclaw-Markowska 2005; Hryniewicz 2006). Można założyć, że jedną z przyczyn opóźnionej reakcji jest ogólna słabość powiatowych struktur pomocy społecznej (powiatowych centrów pomocy rodzinie), które odpowiadają za działania związane z krytycznymi sytuacjami rodzinnymi. Niewątpliwą słabością systemu, na co wskazują też eksperci, jest niedorozwój różnorodnych usług wspierających rodzinę, takich jak poradnie, pomoc ambulatoryjna, pomoc w prowadzeniu gospodarstwa domowego, jak również rozwój działań opiekuńczo – wychowawczych wobec dzieci połączonych z działaniami informacyjno-edukacyjnymi dla rodziców. Znaczenie ma również brak urozmaiconej oferty pomocy rodzinom i wsparcia rodziców poprzez rozwój różnorodnych usług opiekuńczych, (Kolankiewicz 2005).

3.5.1. *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie*

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie określa zadania instytucji publicznych w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i łagodzenia jej skutków. Na mocy tej ustawy m.in. terytorialne władze administracyjne powinny opracowywać własne programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zaś lokalne ośrodki pomocy społecznej – tworzyć właściwe jednostki, których zadaniem jest zapobieganie temu zjawisku. W wyniku uchwalenia tej ustawy opracowany został „Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie”⁴³ przyjęty przez rząd w 2006 r. W jego ramach podejmowane są m.in.:

- działania, których celem jest zwiększenie poziomu wrażliwości społecznej na zjawisko przemocy w rodzinie;
- szkolenia służb odpowiedzialnych za przeciwdziałanie przemocy w rodzinie;
- rozwój środków organizacyjnych i zasobów ludzkich zapewniających profesjonalną pomoc ofiarom przemocy domowej;
- poprawa ochrony ofiar przemocy.

⁴³ Zob. „Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie”, Warszawa 2006.
<http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=990>

Program ten, koordynowany przez MPiPS, był w 2007 r. przygotowany do zainicjowania.

3.5.2. Zapobieganie przemocy wśród młodzieży

W polityce zapobiegania przemocy i przestępczości wśród nieletnich, niedoceniana jest rola działań profilaktycznych. Problemem jest niedorozwój przedsięwzięć profilaktycznych dla dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych.⁴⁴ Niestety, duże znaczenie działań zapobiegawczych w powstrzymaniu agresywnych zachowań i przestępczości młodocianych nie znalazło również swego odbicia w projekcie programu współfinansowanego ze środków EFS w latach 2007–2013.

W marcu 2007 r. rząd przyjął program pn. „Zero tolerancji dla przemocy w szkole”⁴⁵, który opracowano w reakcji na dramatyczne wydarzenie w jednej ze szkół w Polsce, które zostało zinterpretowane przez władze resortu edukacji jako sygnał oraz wskaźnik zagrożenia polskich uczniów przemocą w szkole. Program ten został skrytykowany przez wiele środowisk nauczycielskich oraz licznych ekspertów.

Krytyka tego programu dotyczyła m. in. diagnozy o wątpliwej rzetelności odnośnie do przyczyn, zasięgu i rodzaju agresywnych zachowań młodych ludzi. Zwraca się uwagę na fakt, iż „w programie położono akcent na instrumenty prawne i administracyjne, podczas gdy rola innych podmiotów w jego realizacji została zmarginalizowana” (Kolbowska 2007 r.) oraz że „program ten proponuje przede wszystkim środki dyscyplinujące i restrykcyjne”. Występuje tu brak przykładów pozytywnych, działań zorientowanych na wyeliminowanie przyczyn patologii szkolnych, na prewencję rozpoczynającą się od najwcześniejszych lat” (Dzierzgowska 2007). Ogólnie rzecz biorąc, program nie jest wystarczająco konkretny zarówno w obszarze celów, jak i monitorowania skutków jego realizacji.

⁴⁴ W r. 2005 MPiPS rozpoczęło wdrażanie programu pn. „Centrum środowiskowe, Praca, Praktyka – terapia społeczna w społeczności wiejskiej”, zapewniającego wsparcie dla *gmin* wiejskich w tworzeniu środowiskowych centrów terapii społecznej i promowanie dobrych praktyk w dziedzinie organizowania na szczeblu lokalnym współpracy dotyczącej działania *gminnych* centrów środowiskowych. Na realizację tego programu przeznaczono jednak niewielkie zasoby finansowe.

⁴⁵ Program „Zero tolerancji dla przemocy w szkole”.
<http://www.edu.gov.pl>

4. Monitorowanie

Pomimo iż w programie „KPD Integracja” na lata 2004-2006 zapowiedziano utworzenie systemu monitorowania ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce, koncepcja ta nie została wdrożona do chwili obecnej. Brakuje też systemu monitorowania obszaru ubóstwa i sytuacji materialnej dzieci w Polsce, w którym powinny być ujęte zagadnienia podstawowe takie jak ubóstwo, ochrona zdrowia, edukacja, dostęp do dóbr kultury i zagospodarowanie czasu wolnego bądź kwestie mieszkaniowe oraz sytuacja dzieci zagrożonych. Nie ma mechanizmów oceny ex ante wpływu regulacji prawnych na poziom ubóstwa, poziom życia w rodzinach/gospodarstwach domowych bądź poziom życia dzieci⁴⁶. Co roku polski Rzecznik Praw Dziecka przedstawia „Raport o przestrzeganiu praw dziecka”. Raport ten zawiera informacje dotyczące skarg indywidualnych, kierowanych na ręce Rzecznika przez rodziców lub inne osoby, aczkolwiek brak w nim analitycznego podejścia zmierzającego do opisu stanu przestrzegania praw dzieci.

Program „KPD Integracja 2006–2008” zawiera projekt systemu monitorowania postępów we wdrażaniu działań objętych Priorytetem 1: Wsparcie dla rodzin dziećmi, aczkolwiek jego użyteczność dla monitorowania sytuacji dzieci z perspektywy ubóstwa i jakości życia jest ograniczona. Większość proponowanych wskaźników jest prawidłowa z punktu widzenia monitorowania postępów we wdrażaniu określonych działań przewidywanych przez program „KPD Integracja”.⁴⁷ Są to jednak głównie wskaźniki o charakterze administracyjnym, które nie pozwalają na monitorowanie sytuacji dzieci. Zestaw wskaźników jest raczej prosty (w odniesieniu do kwoty funduszy wydatkowanych na wdrażanie określonych programów lub liczby dzieci objętych tymi programami) i nie pozwala na dokonanie oceny skuteczności tychże programów. Wyjątkiem są wskaźniki odnoszące się do ubóstwa i programu łączenia obowiązków zawodowych i rodzinnych.⁴⁸

Brak tu instytucjonalnych działań ukierunkowanych na współpracę pomiędzy różnymi partnerami przy monitorowaniu programu „KPD Integracja”. Narzędzie służące do monitorowania realizacji programu „KPD Integracja” 2006–2008 ma charakter administracyjny i nie jest dostępny w Internecie.⁴⁹

W istniejących zasobach zgromadzonych w wyniku badań statystycznych prowadzonych w sposób ciągły (krajowa statystyka publiczna, ciągle badania na szczeblu krajowym, Eurostat, badania o charakterze międzynarodowym) zawarta jest obszerna wiedza, którą można spożytkować do utworzenia systemu diagnozowania i monitorowania ubóstwa i jakości życia dzieci na poziomie krajowym⁵⁰. Informacje uzyskane w wyniku krajowych badań statystycznych zostały do tej pory spożytkowane jedynie w niewielkim stopniu do diagnozowania sytuacji dzieci.

⁴⁶ W ocenie wpływu regulacji prawnych ujęte są jedynie zagadnienia konkurencji i przedsiębiorczości, finansów publicznych, rynku pracy oraz sytuacji poszczególnych regionów.

⁴⁷ Takich jak rozwój budownictwa socjalnego, ośrodki socjoterapeutyczne w środowiskach wiejskich, rozwój placówek pomocy dziennej, program dożywiania dzieci, rozwój usług kierowanych do rodzin i dzieci, program stypendiów, rozwój sieci biur obywatelskich bądź programów wspierania dochodów w ramach świadczeń rodzinnych.

⁴⁸ Liczba dzieci objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej, struktura zatrudnienia kobiet wg liczby dzieci, upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia.

⁴⁹ Tylko jako część *Krajowego Programu Zabezpieczenie Społeczne i Integracji Społeczna na lata 2006-2008*.

⁵⁰ Jednakże brak bardzo wielu informacji, które umożliwiłyby diagnozę sytuacji dzieci żyjących w trudnych warunkach, np. dzieci niepełnosprawnych, dzieci wczesnie opuszczających szkołę, narażonych na dysfunkcję w rodzinie. Poważnym problemem jest również brak narzędzi do diagnozowania sytuacji dzieci na szczeblu lokalnym i regionalnym. Obecnie MPiPS we współpracy z UNDP Polska (Programem NZ ds. Rozwoju) opracowuje narzędzia monitorowania zjawisk ubóstwa i wykluczenia społecznego na szczeblu lokalnym.

Niektóre ośrodki badawcze i instytucje akademickie prowadzą ciągle badania zjawisk ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym również ubóstwa i jakości życia dzieci. Rzeczą pożyteczną byłoby utworzenie sieci instytucji (skupiającej ośrodki badawcze i akademickie, GUS, organizacje pozarządowe i przedstawiciele administracji różnych szczebli) z myślą o rozwoju i koordynacji oceny i monitorowania zjawisk ubóstwa i jakości życia dzieci. Ukończony projekt badawczy pn. „Polska Bieda III”, wdrożony przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, można postrzegać jako przykład współpracy pomiędzy ośrodkami badawczymi i akademickimi a GUS.

Występują problemy z koordynacją gromadzenia danych administracyjnych z myślą o monitorowaniu polityki społecznej. Polityka wobec dzieci jest wdrażana w wielu aspektach na dwóch szczeblach samorządu lokalnego (*gmin* i *powiatów*). Krajowy system statystyczny ogranicza możliwość gromadzenia danych administracyjnych dotyczących polityki lokalnej, jeśli ta nie jest finansowana z budżetu centralnego. Bazy danych administracyjnych dotyczących świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej znajdują się w gestii MPiPS. Jednak dane pochodzące z istniejących administracyjnych systemów gromadzenia danych na szczeblu lokalnym są niekompletne i niedokładne. Co więcej, dane te poza niewielkimi wyjątkami nie obejmują informacji dotyczących dzieci jako beneficjentów świadczeń. Istnieje zatem potrzeba doskonalenia statystyki na szczeblu administracyjnym, jak również umożliwienie władzom centralnym pozyskiwania informacji od organów administracji państwowej różnych szczebli. Jak wynika z *Kwestionariusza w sprawie istniejących narzędzi monitorowania na szczeblu krajowym zjawisk ubóstwa i wykluczenia społecznego dzieci* MPiPS zamierza doskonalić i rozszerzać system gromadzenia danych związanych z systemem pomocy socjalnej i świadczeń rodzinnych. Kolejnym problemem są trudności w koordynowaniu działań podejmowanych na polu gromadzenia i udostępniania danych administracyjnych przez resorty odpowiedzialne za prowadzenie polityki w różnych sektorach.

5. Bibliografia

5.1. Publikacje

- Domański H. (2002): Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Dzierzgowska I.(2007): Opinia o programie rządowym poprawy bezpieczeństwa w szkołach „Zero Tolerancji” , <http://www.monitor.edu.pl/analisy/> .
- Rządowy program polepszenia bezpieczeństwa w szkołach „Zero tolerancji” , <http://www.men.gov.pl> .
- Rządowa Rada Ludnościowa (2004): Zarys polityki ludnościowej w Polsce, <http://www.stat.gov.pl/bip/rrl/raport2004.pdf> .
- Hryniewicz J.(2006):, Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki., Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2002): Prawo do Edukacji. Raport, Warszawa <http://www.hfhrpol.waw.pl/>,
- Kolankiewicz M. (2005): Szanse i zagrożenia instytucjonalnej opieki nad dziećmi [w:] Raław-Markowska (red.), Pomoc dla dzieci i rodzin w społecznościach lokalnych], Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Krajowy Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie, <http://www.mpips.gov.pl>, 2006.
- Krajowy Plan Działań na Rzecz Integracji Społecznej na lata 2004-2006,
- Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006-2008”, i Integracji Społecznej, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_en.htm
- Rzecznik Praw Dziecka, Raport o przestrzeganiu praw dziecka, <http://www.brpd.gov.pl/>, 2005.
- Program Polityki Prorodzinnej Państwa http://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/dokumenty/pppp.html, 1999.
- Raław-Markowska M. (2005), Pomoc dla dzieci i rodzin w społecznościach lokalnych, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Radziukiewicz M. (2006): Propozycje budowy miernika biedy skumulowanej w Polsce, [w:] Polityka Społeczna nr 11-12.
- Rządowy Program Polityki Rodzinnej; <http://www.rodzina.pl>, 2007.
- Siellawa-Kolbowska K.E. (2007): Ocena programu rządowego „Zero tolerancji dla przemocy w szkole” , Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, <http://www.isp.pl>.
- Sztanderska U., Grotkowska G., (2007): Aktywność ekonomiczna ludności, [w:] Kotowska I., Sztanderska U., Wóycicka I. (red.), Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Scholar, Warszawa.
- Tarkowska E. (2005): Bieda w Polsce w świetle badań jakościowych – próba podsumowania, [w:] Golinowska S., Tarkowska E., Topińska I. (red.), Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki, Instytut Pracy i Spraw Społecznych, , Warszawa, s.170-187.

Topińska I. (2005): Dynamika i trwałość ubóstwa w Polsce i na Węgrzech, [w:] Golinowska S., Tarkowska E., Topińska I. (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, Instytut Pracy i Spraw Społecznych, Warszawa, s. 65-89.

Trifiletti R. (2007): (red.), *Study on Poverty and Social Exclusion among Lone-Parent Households, Final Report*, European Commission, DG Employment and Social Affairs, Fondazione Giacomo Brodolini.

Instytut Rozwoju Miast (2006): *Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia tzw. programu pilotażowego i badań*, Warszawa, <http://www.badań.badań.pl/>.

Warzywoda-Kruszyńska W. i in. (2005): *Badania na temat międzypokoleniowego dziedziczenia nierówności oraz środki zaradcze podejmowane w Polsce*, Europejskie studia nad nierównością i spójnością społeczną, 1/2005, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Bank Światowy (World Bank) (1995): *Understanding Poverty in Poland. The World Bank Country Study*, Washington D.C.

Zahorska M. (2003): „Edukacja przedszkolna w Polsce — zagrożenia i szanse”, Instytut Spraw Publicznych [Institute for Public Affairs], Warszawa.

5.2. Źródła danych

CBOS (2005): *Przemoc i konflikty w domu. Raport z badań*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_027_05.PDF,

Diagnoza Społeczna 2005: Czapiński J., Panek T. (red.), *Raport Diagnoza Społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, 2006, <http://www.diagnoza.com/>.

Espad (2003): *European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs*, <http://www.espad.org>,

Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (2006): *European Foundation for Improvement of Life and Work Conditions, First European Quality of Life Survey: Social Dimensions of Housing*, <http://www.eurofound.europa.eu>

Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL

GUS (2006): *Zasięg ubóstwa materialnego w 2003, 2005r.* <http://www.stat.gov.pl>

GUS (2006): *Rocznik Statystyczny 2005*, Warszawa.

GUS (2006): *Warunki życia ludności Polski*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

HBSC (2001/2002): *International Report: Young People's Health in Context*, WHO, <http://www.hbsc.org/publications/reports.html>.

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR): *Badanie: „Aktywność zawodowa i edukacyjna i rodzinna” współfinansowany przez Europejską Fundusz Społeczny. Studium oparte na badaniach grupy reprezentatywnej 6 531 osób*;

Komenda Główna Policji, <http://www.policja.pl/>

Narodowy Spis Powszechny Ludności 2002, GUS, <http://www.stat.gov.pl>

Wyniki badań OECD -PISA, www.ifispan.waw.pl, 2003.

<http://www.diagnoza.com/>.

UNICEF (2007): Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Wellbeing in Rich Countries, Innocenti Report, karta 7, <http://www.unicef-icdc.org/publications/> .