

UNICEF
Innocenti Research Centre

Report Card 10

Ubóstwo Dzieci

**Najnowsze dane dotyczące ubóstwa
dzieci w krajach rozwiniętych**

unite for
children

unicef 

Innocenti Report Card 10 został opracowany przez Petera Adamsona.

Report Card 10 został przygotowany na podstawie dwóch dokumentów bazowych opracowanych przez Innocenti Research Centre:

1. Bradshaw, J., Y. Chzhen, C. de Neubourg, G. Main, B. Martorano, i L. Menchini (2012), 'Relative Income Poverty among Children in Rich Countries', *Innocenti Working Paper 2012-01*, UNICEF Innocenti Research Centre. Florencja
http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_01.pdf
2. de Neubourg, C., J. Bradshaw, Y. Chzhen, G. Main, B. Martorano and L. Menchini (2012), 'Child Deprivation, Multidimensional Poverty and Monetary Poverty in Europe', *Innocenti Working Paper 2012-02*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_02.pdf

UNICEF Innocenti Research Centre serdecznie dziękuje za ogromne wsparcie udzielone w procesie przygotowywania *Report Card 10* przez Komitety Narodowe UNICEF w Andorze, Belgii, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii.

Każda część niniejszego *Innocenti Report Card* może być bez ograniczeń wykorzystywana pod warunkiem umieszczenia następującej adnotacji:

UNICEF Innocenti Research Centre (2012). Ubóstwo Dzieci: Najnowsze dane dotyczące ubóstwa dzieci w krajach rozwiniętych, *Innocenti Report Card 10*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florencja.

Seria Report Card została opracowana w celu monitorowania i porównywania wyników osiągniętych przez kraje rozwinięte w zakresie ochrony praw dzieci.

Centrum Innocenti Research Centre (IRC) zostało utworzone w roku 1988 we Florencji (Włochy), w celu zwiększenia możliwości badawczych Funduszu Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci (UNICEF) oraz wsparcia jego działań na rzecz ochrony praw dzieci na całym świecie.

IRC jest wyspecjalizowaną komórką Biura UNICEF ds. Badań (OOR), której zadaniem jest kierowanie działaniami organizacji w zakresie strategicznych badań dotyczących dzieci na całym świecie. Biuro określa kompleksowy zakres badań i wiedzy w ramach organizacji, jako część procesu wspierania globalnych programów i strategii. Dzięki nawiązaniu partnerstwa z wiodącymi instytucjami akademickimi oraz współpracy w ramach światowej sieci rozwoju Biuro stara się pozyskać dodatkowe środki i możliwości wpływania na zmiany w ustawodawstwie dotyczącym dzieci.

Publikacje Centrum stanowią jego wkład w toczącą się na świecie debatę dotyczącą praw dzieci i mają na celu ułatwić pełną implementację Konwencji o prawach dziecka w krajach rozwijających się, krajach o średnim poziomie dochodów i w krajach rozwiniętych. Wyrażone w nich poglądy są prywatnymi poglądami ich autorów i badaczy i nie muszą koniecznie odzwierciedlać poglądów UNICEF.

© Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci (UNICEF), maj 2012 roku

ISBN: 978-88-8912-965-4

ISSN: 1605-7317

UNICEF Innocenti Research Centre
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Florencja, Włochy

Tel: (+39) 055 2033 0
Fax: (+39) 055 2033 220
florence@unicef.org

www.unicef-irc.org

Które kraje zostały ujęte w raporcie?

Dane dotyczące deprivacji dzieci zostały opracowane na postawie Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia Ludności z 2009 roku i w związku z tym są dostępne dla 29 krajów tzn. 27 krajów Unii Europejskiej oraz Norwegii i Islandii. Większość z nich jest również członkiem OECD. Wyjątkiem są: Bułgaria, Cypr, Łotwa, Litwa, Malta oraz Rumunia, które należą do Unii Europejskiej, a nie są członkami OECD.

Dane dotyczące względnego ubóstwa dzieci są również dostępne dla sześciu dodatkowych krajów OECD (Australii, Kanady, Japonii, Nowej Zelandii, Szwajcarii i Stanów Zjednoczonych).

Analiza dotycząca względnego ubóstwa dzieci dotyczy więc następujących 35 krajów: Australii, Austrii, Belgii, Bułgarii, Cypru, Czech, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Islandii, Irlandii, Japonii, Kanady, Litwy, Luksemburga, Łotwy, Malty, Niemiec, Nowej Zelandii, Norwegii, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Szwajcarii, Stanów Zjednoczonych, Węgier i Włoch.

UNICEF **Innocenti Research Centre**

Niniejszy raport przedstawia najnowsze światowe dane dotyczące deprivacji i względnego ubóstwa dzieci. Zebrane w jedną całość, powyższe dwa różniące się od siebie mierniki, dają najlepszy, dostępny w tej chwili, obraz ubóstwa dzieci w najbogatszych krajach świata.

Wcześniejsze raporty z tej serii podkreślały, iż niezapewnienie dzieciom ochrony przed ubóstwem jest jednym z najbardziej kosztownych błędów, jakie społeczeństwo może popełnić. A najwyższy koszt ponoszą same dzieci. Jednakże kraje, w których dzieci te żyją, muszą również zapłacić wysoką cenę w postaci obniżonego poziomu kompetencji, produktywności, niższych osiągnięć edukacyjnych, gorszej sytuacji zdrowotnej, zwiększonego prawdopodobieństwa bezrobocia i zależności od pomocy społecznej, wyższych kosztów systemów sądowniczych i ochrony socjalnej oraz utraty spójności społecznej.

Aspekt ekonomiczny, nawet w najkrótszej perspektywie czasowej, jest zatem mocnym argumentem przemawiającym za ochroną dzieci przed ubóstwem.

Kolejnym, być może nawet ważniejszym argumentem przemawiającym za ochroną dzieci przed ubóstwem, jest konieczność zagwarantowania dzieciom optymalnych warunków rozwoju. Każde dziecko ma tylko jedną szansę na normalne wzrastanie i rozwój, stąd gwarancja zapewnienia ochrony powinna obowiązywać bez względu na panujące na świecie (dobre lub złe) warunki ekonomiczne.

Niewywiązywanie się z powyższych zobowiązań prowadzi do zaniedbywania przez państwo najbardziej wrażliwych i narażonych na trudności obywateli. Takie społeczeństwo będzie zmuszone w nadchodzących latach zmierzyć się z uporczywymi problemami społecznymi i ekonomicznymi.

Właśnie z tych powodów raport ten, pokazujący obraz ubóstwa dzieci w krajach rozwiniętych, powinien być wzięty pod uwagę przez polityków, media i opinię publiczną.

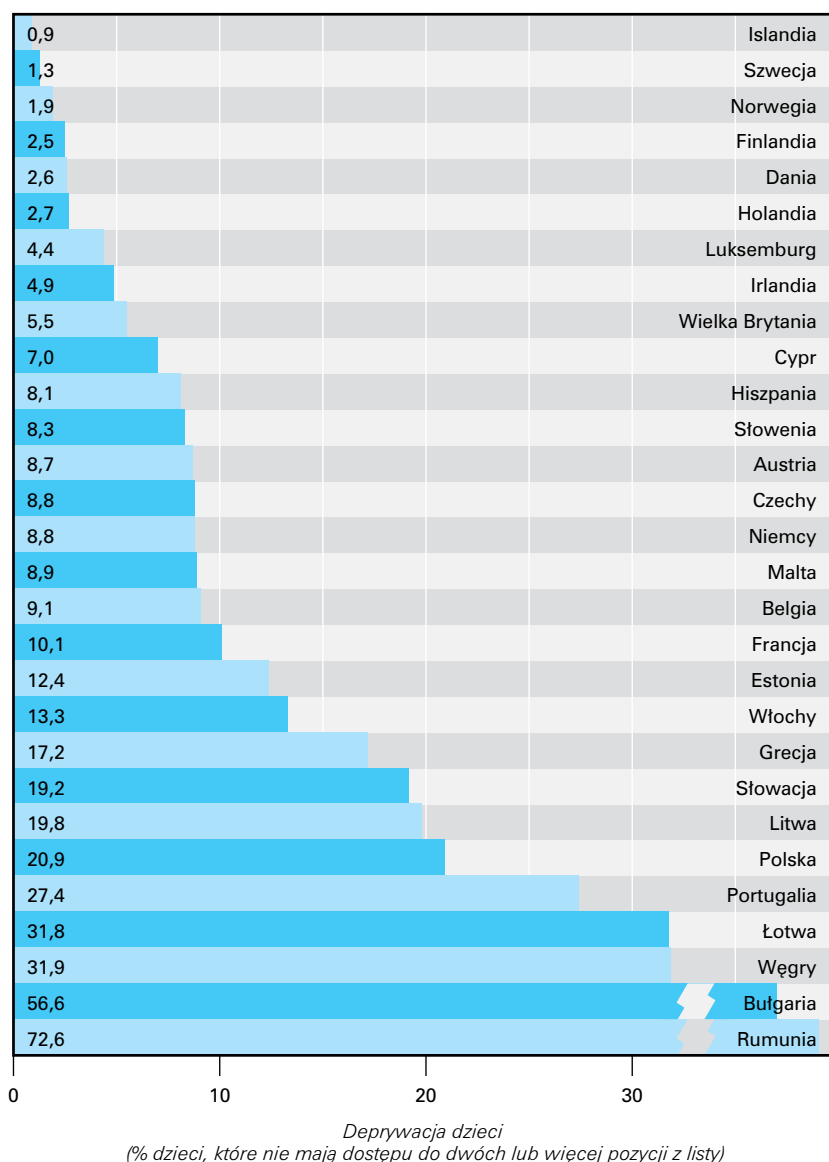
UBÓSTWO DZIECI – DWA SPOJRZENIA – DWIE PERSPEKTYWY

Najnowsze dane dotyczące ubóstwa dzieci w krajach rozwiniętych

Wykres 1a Dane dotyczące deprivacji dzieci w 29 krajach rozwiniętych

Wykres 1a przedstawia odsetek dzieci (w wieku od 1 do 16 roku życia), które nie mają dostępu do dwóch lub więcej pozycji z poniższej 14-punktowej listy, ponieważ gospodarstw domowych, w których żyją, nie stać na ich zapewnienie:

1. Trzy posiłki dziennie
2. Przynajmniej jeden posiłek dziennie zawierający mięso, drób lub rybę (lub ich wegetariański odpowiednik)
3. Codziennie świeże owoce i warzywa
4. Książki odpowiednie dla wieku dziecka i poziomu jego wiedzy (wyłączając podręczniki)
5. Sprzęt do zabaw na powietrzu (rower, rolki, itp.)
6. Regularne rekreacyjne zajęcia dodatkowe (pływanie, gra na instrumencie, członkostwo w organizacjach młodzieżowych, itp.)
7. Gry edukacyjne (przynajmniej jedna na dziecko, w tym zabawki edukacyjne, klocki, gry planszowe, gry komputerowe, itp.)
8. Środki finansowe na uczestniczenie w wycieczkach szkolnych i innych wydarzeniach
9. Spokojne miejsce do odrabiania prac domowych, z odpowiednią przestrzenią i oświetleniem
10. Dostęp do internetu
11. Nowe ubrania – kilka sztuk (tj. nie wszystkie ubrania pochodzą ze sklepów z używaną odzieżą)
12. Dwie pary należycie dobranego obuwia (w tym przynajmniej jedna para tzw. obuwia na każdą pogodę)
13. Możliwość, od czasu do czasu, zapraszania przyjaciół do domu w celu zabawy i wspólnego spożywania posiłków
14. Możliwość świętowania specjalnych z okazji, takich jak: urodziny, imieniny czy święta religijne



Uwaga: Dane dotyczą dzieci w wieku od 1 do 16 roku życia

Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009

Dane pochodzą z przeprowadzonego w 2009 roku Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia Ludności (EU-SILC) i nie są dostępne dla pozaeuropejskich krajów OECD.

WSTĘP

Poniższe wykresy prezentują najnowsze dostępne dane dotyczące ubóstwa dzieci w bogatych krajach świata.

Wykres 1a, opracowany po raz pierwszy na potrzeby tego raportu, przedstawia odsetek dzieci w każdym kraju, które są pozbawione, tj. „nie mają

dostępu” do dwóch lub więcej pozycji z 14-punktowej listy. Pozycje te są uznawane za normalne i niezbędne dla dziecka w kraju rozwiniętym pod względem gospodarczym (pełna lista znajduje się na poprzedniej stronie).

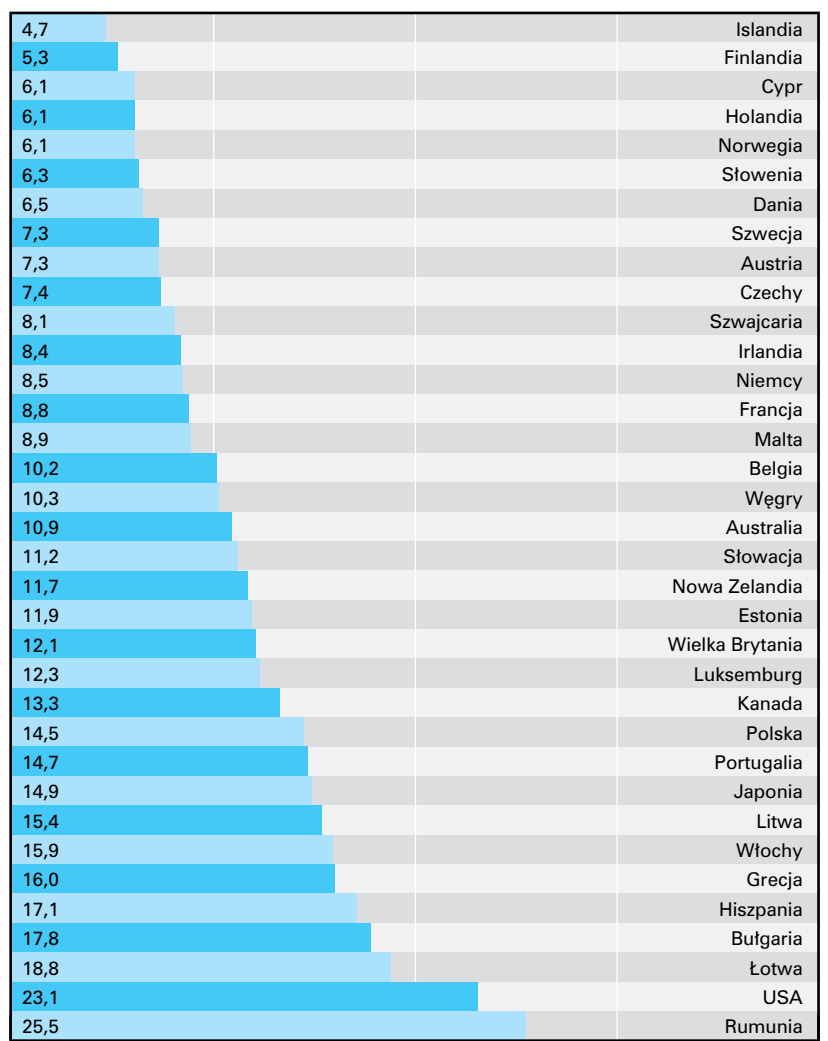
Wykres 1b przedstawia odsetek dzieci zagrożonych względnym ubóstwem, określanym jako życie

w gospodarstwie domowym, dysponującym dochodem, który po uwzględnieniu rozmiaru i składu rodziny, wynosi mniej niż 50% mediany dochodu w kraju, w którym dzieci te mieszkają.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, iż powyższe statystyki przedstawiają dwa bardzo różne obrazy ubóstwa dzieci w bogatych krajach świata. Znaczenie

Wykres 1b Dane dotyczące względnego ubóstwa dzieci w 35 krajach rozwiniętych

Wykres 1b przedstawia odsetek dzieci (w wieku od 0 do 17 lat), które są zagrożone względnym ubóstwem, określanym jako życie w gospodarstwie domowym, dysponującym dochodem, po uwzględnieniu rozmiaru i struktury rodziny, wynoszącym mniej niż 50% mediany dochodu w danym kraju.



0 10 20 30 40
 Stopa ubóstwa dzieci
 (% dzieci żyjących w gospodarstwach domowych, których dochód ekwiwalentny wynosi mniej niż 50% mediany dochodu w danym kraju)

Uwaga: Dane dotyczą dzieci w wieku od 0 do 17 lat

Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009, PSID 2007. Dane dotyczące Nowej Zelandii pozyskano z Perry (2011)

Niektóre kraje OECD – Australia, Kanada, Nowa Zelandia, Japonia, Szwajcaria i Stany Zjednoczone – zostały ujęte w rankingu dotyczącym ubóstwa względnego dzieci (Wykres 1b), ale nie mogły zostać ujęte w rankingu dotyczącym deprivacji dzieci (Wykres 1a), ponieważ odpowiednie dane ich dotyczące nie są dostępne. Dane dotyczące deprivacji dzieci pochodzą z *Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia Ludności* (EU-SILC) i w związku z tym są dostępne jedynie dla 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz Islandii i Norwegii.

tych dwóch perspektyw, wzajemne relacje i powiązania pomiędzy nimi oraz związane z nimi kontrowersje, są przedmiotem niniejszego Report Card.

Spadek zainteresowania

Zagadnienie ubóstwa dzieci nie było często pojawiającym się tematem w statystykach przygotowywanych po kryzysie gospodarczym w roku 2008. „W przypadku spadku koniunktury,” mówi Sharon Goldfeld, Dyrektor ds. Australijskiego Wskaźnika Wczesnego Rozwoju, „pierwszym krokiem jest wykreślenie spraw dotyczących dzieci z porządku politycznych obrad.” Dowiedziano jednak, że stopa ubóstwa dzieci jest jednym z najważniejszych wskaźników mówiących o stanie zdrowia i dobrobytu społeczeństwa. W dzisiejszych czasach jest ona wytyczną wszystkiego, co dzieje się z najbardziej wrażliwymi członkami

danego społeczeństwa. W odniesieniu do przyszłości, jest ona wskazówką dobrobytu i spójności społeczeństwa jako całości.

Wcześniejsze raporty z tej serii przedstawiały argumenty popierające tezę o ścisłym związku pomiędzy ubóstwem dzieci a długą listą indywidualnego i społecznego ryzyka – począwszy od zaburzonego rozwoju poznawczego do zwiększonych problemów behawioralnych, od gorszego zdrowia fizycznego do niesatysfakcjonujących wyników w szkole, od obniżonych umiejętności i aspiracji do wyższego ryzyka zależności od pomocy społecznej, od większego prawdopodobieństwa cięż u nastolatków do zwiększonego prawdopodobieństwa uzależnienia od narkotyków i alkoholu. Wielowątkowość tego zagadnienia – wiele dzieci dorastających w biednych rodzinach nie zalicza się do żadnej

z powyższych kategorii – nie zmienia faktu, iż ubóstwo w dzieciństwie jest ściśle i konsekwentnie związane z wymierną niekorzystną sytuacją życiową zarówno poszczególnych osób, jak i całych społeczności, w których te dzieci żyją.

W związku z powyższym, zobowiązanie do ochrony dzieci przed ubóstwem jest czymś więcej niż zwykłym sloganem lub zwyczajowym postulatem politycznym; powinien być to znak rozpoznawczy każdego cywilizowanego społeczeństwa.

Spadek poziomu skutecznego monitorowania

W rzeczywistości, wypełnienie powyższego zobowiązania jest niemożliwe bez ścisłego monitorowania tego, co dzieje się w życiu dzieci. Monitoring

Ramka 1 Dzieci i recesja

Praktycznie nie istnieją dane porównawcze (w skali międzynarodowej) obrazujące, co dzieje się z ubóstwem dzieci wskutek kryzysu gospodarczego, który obserwujemy od trzech lat.

Niezależnie od tego, oczywistym jest, iż świadczenia socjalne dla rodzin są we wszystkich krajach mocno „nadwerżone”, ponieważ wszechobecny niedostatek powoduje wzrost liczby potrzebujących, uszczuplając tym samym dostępne środki. Oczywistym jest także, że najgorsze mamy jeszcze przed sobą. Wiele rodzin, nawet tych osiągających bardzo niskie dochody, ciągle jeszcze dysponuje pewnym rodzajem „poduszki” – czy to w postaci oszczędności, majątku czy też pomocy ze strony innych członków rodziny – która pomaga im się utrzymać w trudnych czasach. Dlatego prawie zawsze musi upłynąć jakiś czas pomiędzy początkiem kryzysu gospodarczego, jego rozwojem i uwidocznieniem się wszystkich konsekwencji.

Zobowiązanie

W Irlandii, będącej liderem, zarówno w kwestii teorii jak i praktyki w zakresie monitorowania ubóstwa dzieci, dostępne są dane, dzięki którym można oszacować wpływ kryzysu gospodarki narodowej na dzieci i rodziny. Na przykład, pomiędzy rokiem 2009 a 2010 irlandzki wskaźnik deprivacji dzieci wzrósł o prawie 7 punktów procentowych, tj. z 23,5% do 30,2%.¹ W tym samym okresie, spadek mediany dochodów oznaczał wzrost zasięgu ubóstwa względnego dzieci o mniej niż

jeden punkt procentowy – co ponownie uwypukliło znaczenie stosowania dwóch różnych metod pomiaru, o których mowa w niniejszym raporcie.

Potencjalny wpływ kryzysu gospodarczego na starania podejmowane w zakresie obniżenia stóp ubóstwa dzieci został oszacowany w ostatnim czasie również dla Wielkiej Brytanii, w której *Ustawa o Ubóstwie Dzieci* z roku 2010 wyznaczyła prawnie obowiązujące cele w zakresie redukcji stopy ubóstwa dzieci. Do roku 2020, stopa względnego ubóstwa dzieci w Wielkiej Brytanii ma zostać zredukowana o połowę, tj. do poziomu poniżej 10%. („Bezwzględne ubóstwo mierzone poziomem dochodów” – zdefiniowane jako życie z dochodów poniżej 60% mediany dochodu za porównywany rok 2010 i aktualizowane wyłącznie stopą inflacji – ma zostać zredukowane z 20% do 5%.)

Jednakże w momencie wejścia Ustawy w życie, kryzys gospodarczy był dopiero w początkowej fazie swojego wpływu na programy ochrony socjalnej. Na przykład, zasiłki na dzieci zostały zamrożone na trzy lata – w sensie wymiernym oznacza to spadek ich wartości. Ulgi podatkowe na dzieci oraz inne programy mające na celu ochronę najuboższych dzieci zostały zlikwidowane.

Jakie skutki będą miały te zmiany na wysiłki i starania rządu Wielkiej Brytanii zmierzające do zmniejszenia stopy ubóstwa dzieci w perspektywie długoterminowej?

umożliwia opracowanie polityki opartej na zebranych danych, odpowiedniość polityczną, świadome propagowanie praw dzieci oraz efektywne wykorzystanie ograniczonych środków publicznych. Dostępność danych zgromadzonych w odpowiednim czasie jest sama w sobie wskazówką, czy zobowiązanie do ochrony dzieci jest traktowane poważnie.

W związku z powyższym, statystki objęte Wykresami 1a i 1b obrazują znacznie więcej niż tylko procent dzieci borykających się z różnymi rodzajami ubóstwa. Są one także odzwierciedleniem braku skutecznego monitorowania. W obu przypadkach, prezentowane dane, pomimo iż są najświeższymi dostępnymi danymi, pochodzą w większości z badań prowadzonych w roku 2009. Tak więc, pochodzą sprzed dwóch, trzech lat. Nawet w najlepszych czasach byłoby

to niepokojącym sygnałem. A nie żyjemy w najlepszych czasach. Dużym zaniedbaniem ze strony rządów wielu krajów OECD jest fakt, iż dostępne dane dotyczące warunków życia dzieci nie odzwierciedlają wpływu kryzysu gospodarczego (patrz Ramka 1: Dzieci i recesja).

„Kulejący” monitoring skutkuje brakiem silnego publicznego lub politycznego konsensusu co do sposobu zdefiniowania i pomiaru ubóstwa dzieci. „*Dyskusje na temat ubóstwa są wysoce mylące*” mówi Jonathan Bradshaw, Profesor na wydziale polityki społecznej Uniwersytetu w York i jeden z autorów analizy statystycznej, na której oparty został niniejszy raport: „*Mamy tendencję do „mieszania” koncepcji i środków oraz używamy różnych słów w celu opisanie tej samej rzeczy i tych samych słów na opisanie różnych rzeczy.*”

Wiele pytań i niejasności dotyczących pomiaru ubóstwa dzieci zostało przedstawionych na dwóch wykresach znajdujących się na początku niniejszego raportu. W związku z powyższym, niezwykle pomocne może okazać się podsumowanie podstawowych różnic pomiędzy nimi.

Wskaźnik deprivacji dzieci

Wykres 1a, dotyczący deprivacji dzieci, przedstawia istotny nowy kierunek w międzynarodowym monitorowaniu ubóstwa dzieci. Po raz pierwszy, Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia Ludności (EU-SILC), opracowane na podstawie badania ponad 125 000 gospodarstw domowych w 31 krajach europejskich, zawiera moduł dotyczący dzieci w wieku od 1 do 16 roku życia. Korzystając z tych danych, Innocenti Research Centre opracował

Zmiana kierunku

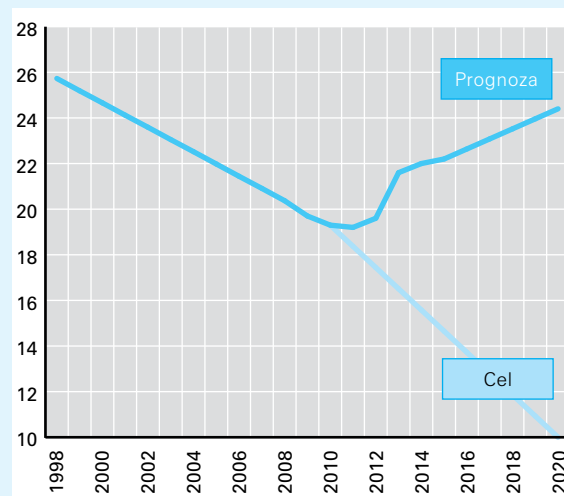
Zgodnie z raportem z października 2011 roku, opracowanym przez Institute for Fiscal Studies (IFS),² wysoce prawdopodobne jest, iż postęp osiągnięty w latach ubiegłych zostanie zaprzeczony. Pomimo, iż obecnie stopa ubóstwa dzieci jest uważana za stabilną, przewiduje się, iż zacznie ona ponownie rosnąć w roku 2013.

Patrząc perspektywicznie, spodziewamy się, iż zasięg względnego i bezwzględnego ubóstwa dzieci osiągnie odpowiednio 24% i 23% do roku 2020/21 – w porównaniu do zakładanych 10% i 5%. Oznaczałoby to nic innego, jak tylko powrót do poziomów względnego ubóstwa dzieci sprzed dwóch dekad.

Takie prognozy, mówi IFS, są „zawsze wysoce niepewne.” W szczególności, często nie przewidują one precyzyjnie wpływu oraz reakcji na wprowadzane obecnie zmiany w zakresie podatków i świadczeń. Pomimo to, są one najlepszym dostępnym niezależnym szacunkiem „pokazującym, co może się stać z ubóstwem przy obecnej polityce rządu.”

Od czasu przygotowania tych prognoz zobowiązania do wzrostu świadczeń otrzymywanych przez dzieci według wskaźnika waloryzacji powyżej stopy inflacji w 2012 i 2013 roku zostały porzucone. Według wyliczeń IFS tylko ta decyzja spowoduje, że dodatkowo ponad 100 000 dzieci znajdzie się poniżej granicy ubóstwa względnego.

Względna stopa ubóstwa dzieci, Wielka Brytania, 1998-2020



Źródło: Dane z Institute for Fiscal Studies, Londyn, październik 2011 roku. Wykres pokazuje odsetek dzieci żyjących w gospodarstwach domowych z dochodem o wysokości poniżej 60% mediany dochodu ekwiwalentnego przed potrąceniem kosztów zamieszkania. W celach ilustracyjnych, linia oznaczona jako „Cel” zakłada liniowy wzrost w kierunku poziomym zakładanego na rok 2020.

¹ Główny Urząd Statystyczny Irlandii, Rząd Irlandii, 2011 r.

² Brewer, M., J. Browne i R. Joyce (2011). *Child and Working-age Poverty from 2010 to 2020*, Institute for Fiscal Studies, Londyn.

14-punktowy Wskaźnik Deprywacji Dzieci, który stanowił podstawę opracowania Wykresu 1a.

14-ście punktów wskaźnika obrazuje zdolność gospodarstwa domowego do pokrycia kosztów następujących pozycji:

1. Trzy posiłki dziennie
2. Przynajmniej jeden posiłek dziennie zawierający mięso, drób lub rybę (lub ich wegetariański odpowiednik)
3. Codziennie świeże owoce i warzywa
4. Książki odpowiednie dla wieku dziecka i poziomu jego wiedzy (wyłączając podręczniki)
5. Sprzęt do zabaw na powietrzu (rower, rolki, itp.)
6. Regularne rekreacyjne zajęcia dodatkowe (pływanie, gra na instrumencie, członkostwo w organizacjach młodzieżowych, itp.)
7. Gry edukacyjne (przynajmniej jedna na dziecko, w tym zabawki

edukacyjne, klocki, gry planszowe, gry komputerowe, itp.)

8. Środki finansowe na uczestniczenie w wycieczkach szkolnych i innych wydarzeniach
9. Spokojne miejsce do odrabiania prac domowych, z odpowiednią przestrzenią i oświetleniem
10. Dostęp do internetu
11. Nowe ubrania – kilka sztuk (tj. nie wszystkie ubrania pochodzą ze sklepów z używaną odzieżą)
12. Dwie pary należycie dobranego obuwia (w tym przynajmniej jedna para tzw. obuwia na każdą pogodę)
13. Możliwość, od czasu do czasu, zapraszania przyjaciół do domu w celu zabawy i wspólnego spożywania posiłków
14. Możliwość świętowania specjalnych okazji takich, jak urodziny, imieniny czy święta religijne

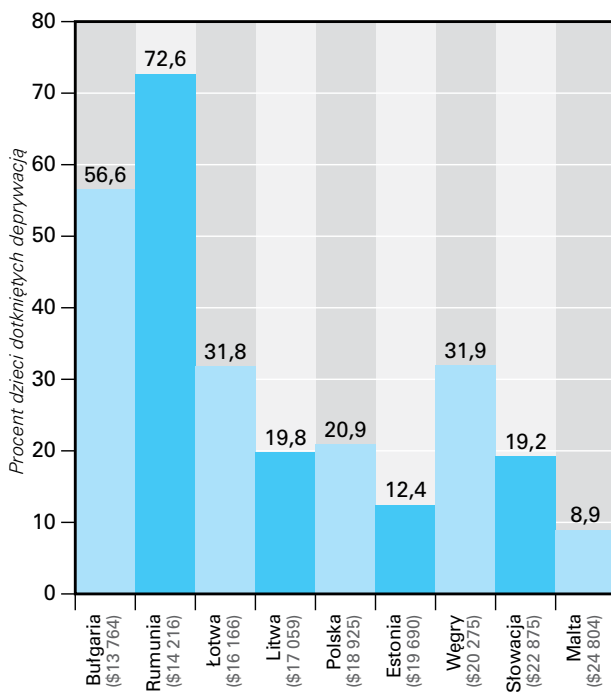
Ogólnie, dane wskazują, iż ok. 85% z prawie 85 milionów dzieci (w wieku od 1 do 16 roku życia) w 29 krajach europejskich uzyskało przynajmniej 13 z 14 pozycji wskaźnika deprywacji i, w związku z powyższym,

zostało zaklasyfikowanych do kategorii „dzieci niedotkniętych deprywacją”.

Drugą, najbardziej oczywistą kwestią dotyczącą tych danych jest fakt, iż najwyższe poziomy deprywacji obserwuje się u kilku najnowszych i najuboższych członków Unii Europejskiej. Ponad 30% dzieci jest dotknięte deprywacją na Węgrzech i Łotwie, ponad 50% w Bułgarii i ponad 70% w Rumunii. Tabele te niosą ponury przekaz dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

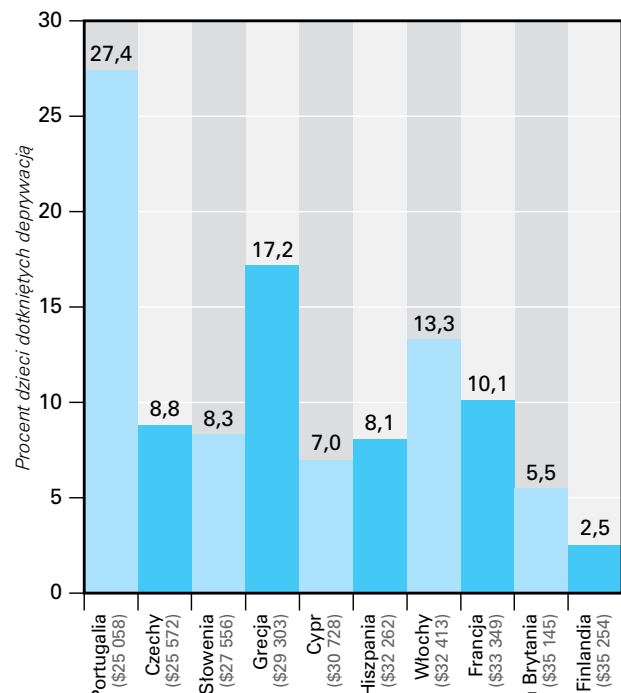
Spośród najbogatszych 15 krajów, z wyłączeniem Francji i Włoch, wszystkie odnotowują stopy deprywacji dzieci poniżej 10%. Jednakże należy pamiętać, że przeskakiwanie poprzeczki, która została ustawiona tak nisko, nie gwarantuje dużego uznania. W najbogatszych krajach świata, procent dzieci, które nie mają dostępu do dwóch lub więcej podstawowych pozycji, o których mowa powyżej, powinien wynosić zero lub być bliski zeru. Jednak, w praktyce, jedynie Dania, Finlandia, Islandia, Holandia, Norwegia i Szwecja odnotowują poziom deprywacji dzieci poniżej 3%. Dla Austrii, Belgii i Niemiec poziom

Wykres 2a Procent dzieci dotkniętych deprywacją w krajach, w których PKB na jednego mieszkańca wynosi pomiędzy 13 000 USD a 25 000 USD (wg parytetu siły nabywczej)



(PKB na jednego mieszkańca)

Wykres 2b Procent dzieci dotkniętych deprywacją w krajach, w których PKB na jednego mieszkańca wynosi pomiędzy 25 000 USD a 36 000 USD (wg parytetu siły nabywczej)



(PKB na jednego mieszkańca)

ten wzrasta do 8% lub więcej. We Francji i Włoszech poziom deprivacji wzrasta do powyżej 10%.

Więcej za mniej

Na pierwszy rzut oka, może wydawać się, iż wykres dotyczący deprivacji dzieci przedstawia niewiele więcej niż tylko „rozmyty” obraz poziomu dochodów na jednego mieszkańca w każdym kraju. Jednakże jego bliższa analiza pozwala stwierdzić, iż niektóre kraje osiągają o wiele więcej, a inne o wiele mniej, niż wskazywałby na to sam poziom dochodów. Na przykład, Estonia, Węgry i Polska mają zasadniczo podobne poziomy dochodu na jednego mieszkańca, jednakże poziom deprivacji dzieci w tych krajach znacząco się różni (patrz Wykres 2a). Portugalia i Czechy mają dochód na jednego mieszkańca na poziomie około 25 000 USD, przy czym w Portugalii poziom deprivacji dzieci jest trzykrotnie wyższy (patrz Wykres 2b). Belgia i Niemcy mają podobny dochód na jednego mieszkańca co Dania i Szwecja, ale wskaźnik deprivacji dzieci w tych krajach jest trzy lub cztery razy wyższy (patrz Wykres 2c).

Względne ubóstwo dzieci

Wykres 1b przedstawia znacząco odmienny obraz ubóstwa dzieci w krajach rozwiniętych.

Wykres obejmuje sześć krajów OECD, które nie uczestniczą w badaniu EU-SILC (Australia, Kanada, Japonia, Nowa Zelandia, Szwajcaria i Stany Zjednoczone), i został opracowany na podstawie definicji względnego ubóstwa stosowanej przez OECD. Zgodnie z tą definicją, dziecko uznaje się za zagrożone względnym ubóstwem, jeżeli dorasta ono w gospodarstwie domowym, w którym pozostający do dyspozycji dochód, po uwzględnieniu rozmiaru i składu rodziny, wynosi mniej niż 50% mediany dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego w danym kraju.* Stosując tę definicję, uznać należy, że więcej niż 15% z 200 milionów dzieci w 35 krajach, dla których dane przedstawiono na Wykresie 1b, żyje w sferze względnego ubóstwa.

* Większość krajów Unii Europejskiej wyznacza granicę względnego ubóstwa na poziomie 60% mediany dochodu w danym kraju. Dla celów porównań międzynarodowych, OECD (i niniejszy Report Card) przyjmuje granicę względnego ubóstwa na poziomie 50% mediany dochodu.

Pierwsze pięć miejsc w tabeli zajmują: Islandia, Finlandia, Cypr, Holandia i Norwegia (a Słowenia i Dania pozostają niedaleko za nimi). Wszystkie te kraje mają stopy względnego ubóstwa dzieci poniżej 7%. Kolejne osiem krajów, w tym dwa największe, tj. Niemcy i Francja, odnotowują stopy względnego ubóstwa pomiędzy 7% a 10%. Trzecia grupa, do której należy Australia, Kanada, Nowa Zelandia i Wielka Brytania, odnotowuje stopy pomiędzy 10% a 15%. Kolejne sześć, w tym gęsto zaludnione Włochy i Hiszpania, wykazują stopy pomiędzy 15% a 20%. Jedynie w dwóch krajach więcej niż 20% dzieci żyje w sferze względnego ubóstwa – są to Rumunia i Stany Zjednoczone.

Ogólnie, podział na kraje zamożne i mniej zamożne jest znacznie mniej jednoznaczny. Na przykład, uważa się, iż Węgry, Słowacja i Estonia mają niższy procent dzieci żyjących w sferze względnego ubóstwa niż Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania lub Stany Zjednoczone. Jednocześnie, jasne jest, iż powyższy wynik nie wynika z faktu, że mniej dzieci jest tam zagrożonych ubóstwem w sensie bezwzględnym, a raczej z faktu, iż dochody większości ubogich gospodarstw domowych w dawnych gospodarkach planowania centralnego nie spadają tak dalece poniżej poziomu mediany dochodu w kraju jako całości.

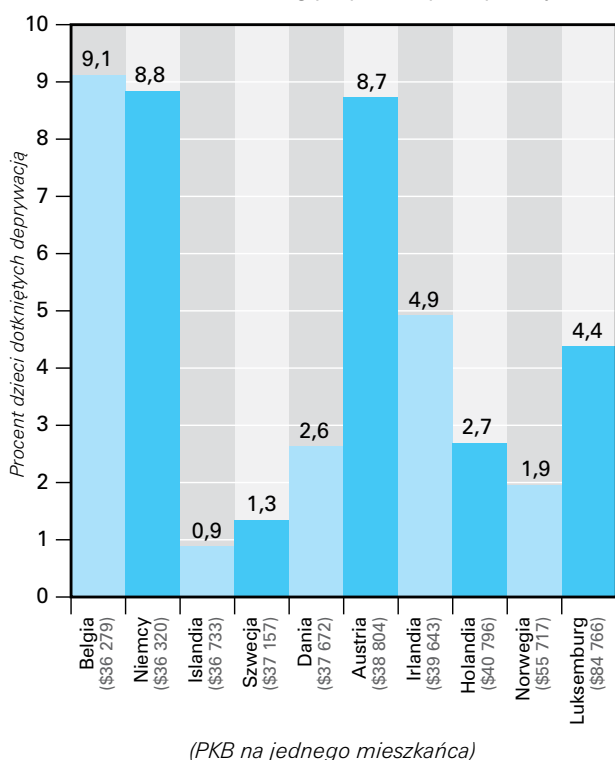
Podsumowując, należy zauważyć, iż – pomimo zastosowania bardzo różniących się od siebie metod pomiaru ubóstwa dzieci na każdym z powyższych wykresów siedem krajów znalazło się w pierwszej dziesiątce w obu tabelach, tj. Cypr, Dania, Finlandia, Islandia, Holandia, Norwegia i Szwecja.

Kontrowersje

Co można wywnioskować z dwóch tak różnych obrazów ubóstwa dzieci w najbogatszych krajach świata?

Po pierwsze, niezwykle ważne jest, aby oprzeć się pokusie uznania powyższych dwóch odmiennych poglądów przedstawionych na Wykresach 1a i 1b jako sprzecznych lub wzajemnie wykluczających się. Obydwa są ważne. Z każdego z nich można wyciągnąć wnioski. I oba pokazują, że niektóre kraje dokładają więcej starań w zakresie ochrony dzieci przed ubóstwem niż inne.

Wykres 2c Procent dzieci dotkniętych deprivacją w krajach, w których PKB na jednego mieszkańca wynosi pomiędzy 35 000 USD a 85 000 USD (wg parytetu siły nabywczej)



Uwaga: Dane dotyczą dzieci w wieku od 1 do 16 roku życia
Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009 w zakresie deprivacji dzieci oraz na Wskaźnikach Światowego Rozwoju (2011) w zakresie PKB na jednego mieszkańca, (PPP – parytet siły nabywczej walut (obecnie w USD))

Dwie zastosowane metody różnią się przyjętymi założeniami.

Najważniejszą różnicą pomiędzy nimi jest wykorzystanie w danych dotyczących deprivacji dzieci tej samej miary dla wszystkich 29 badanych krajów; zastosowane kryterium (brak dostępu do dwóch lub więcej pozycji z 14-punktowej listy) jest identyczne tak dla Szwecji lub Stanów Zjednoczonych, jak i dla Bułgarii czy Rumunii. Zatem nieuniknione jest uwypuklenie różnic pomiędzy bogatszymi i biedniejszymi krajami. Dla porównania, kryterium zastosowane do pomiaru względnego ubóstwa dzieci ulega zmianie wraz ze zmianą poziomu mediany dochodu w każdym kraju; w związku z powyższym, główny nacisk zostaje przeniesiony na przepaść pomiędzy najniższym i średnim standardem życia dzieci w każdym z krajów.

To właśnie ta różnica powoduje, iż biedniejsze kraje na Wykresie 1a mają znacznie wyższe stopy deprivacji dzieci i mogą mieć, ale nie muszą, wyższe stopy względnego ubóstwa. Z tego samego powodu, te dwie różne metody wydają się inaczej odpowiadać na zmiany gospodarcze i polityczne. Na przykład, w okresach nieprzerwanego wzrostu gospodarczego, odsetek dzieci w danym kraju uznanych za „dotknięte deprivacją” w sposób oczywisty będzie spadał wraz ze wzrostem ogólnych dochodów. Z drugiej strony, procent dzieci żyjących we względnym ubóstwie może zarówno wzrastać, jak i spadać, w zależności od tego, czy dochody gospodarstw domowych wzrastają o więcej czy mniej niż mediana dochodu w danym kraju. Przytaczając słynny już przykład, dekada nieprzerwanego wzrostu gospodarczego w Irlandii w latach dziewięćdziesiątych spowodowała więcej niż podwojenie mediany dochodu w tym kraju, przy czym wrósł również procent dzieci żyjących we względnym ubóstwie, ponieważ dochody gospodarstw domowych żyjących poniżej granicy ubóstwa rosły wolniej niż mediana dochodu dla kraju jako całości.

Przykłady tego rodzaju prowadzą nas do meritum sporu wokół sposobu pomiaru ubóstwa dzieci.

Ubóstwo „rzeczywiste”

Bardzo często podnosi się fakt, iż ubóstwo względne nie jest ubóstwem „rzeczywistym”. Ubóstwo rzeczywiste oznacza brak podstawowych zasobów, tj. wystarczającej ilości jedzenia, odpowiedniej odzieży, suchego pomieszczenia, toalety wewnątrz budynku, gorącej wody oraz łóżka do spania. W sytuacji, gdy zapominamy o powyższych podstawowych elementach i zaczynamy wyznaczać granice ubóstwa w oparciu o pojęcia statystyczne takie, jak mediana dochodu, pojawiają się argumenty, iż uzyskiwane wyniki są pozbawione intuicyjnego sensu i w związku z tym nie są przekonujące dla polityków czy społeczeństwa. Czy faktycznie można twierdzić, że stopa ubóstwa dzieci wzrasta, na przykład, w sytuacji, gdy dochody najbiedniejszych rodzin również rosną? I czy naprawdę możliwe jest, aby w Stanach Zjednoczonych lub w Wielkiej Brytanii więcej dzieci żyło w ubóstwie niż na Węgrzech lub na Litwie (jak wskazuje Wykres 1b)? Czy może wyniki te są jedynie statystycznymi tworemi wynikającymi z przyjęcia takiej a nie innej definicji ubóstwa dzieci, która opiera się nie tyle na zagadnieniu ubóstwa co braku równości?

Właśnie takie argumenty, jak te przedstawione powyżej, skłaniają wiele osób do odrzucenia metody pomiaru ubóstwa względnego w oparciu o poziom mediany dochodu na rzecz bezpośredniego pomiaru deprivacji. Czy dziecko otrzymuje trzy posiłki dziennie? Czy ma w domu książki? Czy mieszka w domu, którego dach nie przecieka? Czyż nie jest to o wiele bardziej intuicyjna metoda, która jednocześnie ma szansę zyskać zainteresowanie i wsparcie społeczne?

Bezpośrednie metody pomiaru np. deprivacji, niewątpliwie mają przewagę nad metodami pośrednimi lub opartymi na danych takich jak np. dochód gospodarstwa domowego (patrz Ramka 2: Problem z dochodami). Jednakże problem związany z argumentem, iż deprivacja stanowi miarę „rzeczywistego” ubóstwa podczas, gdy pomiar względnego ubóstwa na podstawie poziomu dochodów jest pozbawiony tej cechy, polega na tym, że koncepcja odwołania się do intuicji (na której metoda ta się opiera) zakłada, iż ubóstwo winno być mierzone raczej w sensie bezwzględnym niż względnym. I stąd już tylko niewielki krok do stwierdzenia, że wskaźnik

deprivacji przedstawiony na Wykresie 1a jest miernikiem bezwzględnym podczas, gdy metoda mediany dochodu zastosowana w Wykresie 1b jest „jedynie” względnym miernikiem.

Jest to błędne rozumowanie; obie przedstawione metody są miernikami względnymi.

Wskaźnik deprivacji opiera się na stanie posiadania, świadczeniach lub możliwościach, które większość ludzi uznałoby za normalne dla dziecka dorastającego w dzisiejszych czasach w kraju rozwiniętym. Innymi słowy, jest to zagadnienie względne, kontekstualne zarówno w odniesieniu do miejsca, jak i czasu. Przykładowo, dwadzieścia lat temu lista nie zawierałaby dostępu do internetu. Jeszcze wcześniej „zapewnienie przynajmniej jednego posiłku dziennie, zawierającego mięso, drób lub rybę” także nie byłoby uznawane za normalne. W rzeczywistości, im dłuższa perspektywa historyczna, tym bardziej oczywiste staje się, iż ubóstwo jest zasadniczo koncepcją względną. Jakkolwiek granica ubóstwa mająca na celu określenie minimalnego akceptowalnego standardu życia w dzisiejszym uprzemysłowionym świecie skłania nas do przyjęcia wyższych standardów w zakresie żywności, odzieży, mieszkań, dostaw wody, warunków sanitarnych, opieki zdrowotnej, edukacji, transportu oraz rozrywki, niż te które obowiązywały dawniej, nawet w najbogatszych gospodarstwach domowych.

W związku z powyższym cała koncepcja zdefiniowania ubóstwa dzieci w sensie bezwzględnym oparta jest na chwiejnych podstawach. O ile nie zamierzamy dyskutować z tym, iż próg ubóstwa powinien być ustalony na poziomie minimalnego dochodu niezbędnego do zwykłego fizycznego przetrwania, nie istnieje w rzeczywistości coś takiego jak bezwzględna granica ubóstwa.

Prawdziwie nie jest więc pytanie, czy granice ubóstwa winny być bezwzględne czy względne, ale w jaki sposób i jak często powinny być aktualizowane tak, aby odzwierciedlały zmiany, zachodzące w standardzie życia społeczeństwa jako całości. Przykładowo, jeżeli zdecydujemy się wyznaczyć „bezwzględną” granicę ubóstwa na określonym poziomie i aktualizować ją jedynie o poziom inflacji, wówczas będzie to oznaczało, iż względna granica ubóstwa

Ramka 2 Problem z dochodami

Stopy względnego ubóstwa dzieci są zazwyczaj szacowane w drodze przyjęcia założenia, iż dochód gospodarstwa domowego jest racjonalnym wskaźnikiem zasobów materialnych dostępnymi dziecku. Jednakże założenie to wiąże się z pewnymi problemami¹.

Są to między innymi:

- Dane dotyczące dochodów mogą nie być wiarygodne, w szczególności w przypadku, gdy pochodzą one z sondaży i ankiet lub jeżeli znaczny procent populacji ludzi pracujących jest samozatrudnionych lub świadczy pracę na zasadach nieformalnych. Podawanie zaniżonych wartości dotyczących zarobków ma różny zakres w różnych krajach i wydaje się być bardziej rozpowszechnione wśród osób, których dochody lokują się w dolnej granicy.
- Większość krajów dokonuje pomiaru dochodów gospodarstw domowych przed potrąceniem kosztów zamieszkania. W praktyce, zdolność danej rodziny do zaspokojenia potrzeb dzieci w dużej mierze zależy od dochodu po potrąceniu kosztów zamieszkania (które mogą się znacząco różnić zarówno w danym kraju, jak i pomiędzy poszczególnymi krajami).
- Dochody nie zawsze odzwierciedlają faktyczny poziom środków, którymi dysponuje dana rodzina. Możliwości ekonomiczne rodziny i jej możliwości wydatkowania obliczane są nie tylko na podstawie dochodów gospodarstwa domowego w danym czasie, ale również na podstawie oszczędności i zadłużenia, posiadania budynku mieszkalnego oraz jego wyposażenia, wcześniejszych zarobków oraz oczekiwań, pomocy potencjalnie dostępnej od innych członków rodziny oraz wartości wyrobów produkowanych w domach takich jak np. żywność i ubrania.
- W przypadku porównywania poziomu ubóstwa dzieci w różnych krajach, mierniki dochodu nie mogą uwzględniać faktu, iż takie świadczenia jak opieka zdrowotna i opieka nad dziećmi mogą być częściowo dotowane przez państwo lub być bezpłatne w niektórych krajach, a w innych nie. Fakt ten może powodować znaczącą różnicę w poziomie faktycznego „dochodu pozostającego do dyspozycji gospodarstwa domowego”.
- Podobnie fakt, czy edukacja, a w szczególności edukacja przedszkolna, jest bezpłatna czy też częściowo subsydiowana przez rząd, może stanowić istotną różnicę w kwestii dochodu do dyspozycji. W większości krajów rozwiniętych dostęp do edukacji podstawowej i średniej jest zazwyczaj bezpłatny. Jednakże edukacja przedszkolna jest w różnych krajach dotowana w różnym stopniu. To samo dotyczy szkolnictwa trzeciego stopnia oraz szkolnictwa wyższego, co może oznaczać, iż rodzice w niektórych krajach są zmuszeni wygospodarować znaczne kwoty, nawet gdy ich dzieci są jeszcze nastolatkami. Oba te czynniki mają wpływ w różnym stop-

niu na dochody do dyspozycji w różnych krajach.

- Mierniki dochodów mogą nie odzwierciedlać zmian (fluktuacji) dochodów, które mają miejsce w wielu gospodarstwach domowych (na przykład, wskutek pracy w godzinach nadliczbowych, wypłaty premii, pracy w niepełnym wymiarze godzin, utraty pracy lub przejścia na emeryturę).
- Obliczanie stopy ubóstwa na podstawie danych o dochodach gospodarstw domowych wymaga zastosowania metody, która pozwoli na przeliczenie dochodu gospodarstwa domowego na dochody jednostek ekwiwalentnych (patrz Ramka 3). Aby tego dokonać, należy zastosować „skalę ekwiwalentności”. Jednakże skale takie nie są oparte na jakikolwiek głębszym naukowym rozumieniu różnego rodzaju potrzeb gospodarstw domowych różnej wielkości.
- Mierniki dochodu gospodarstwa domowego mogą nie odzwierciedlać faktu, iż niektóre rodziny posiadają znacznie szersze umiejętności i wiedzę w zakresie zarządzania dochodami lub priorytetyzowania wydatków (na przykład poprzez uwzględnienie potrzeb dzieci na pierwszym miejscu). Dziecko żyjące w gospodarstwie domowym o wysokich dochodach nie zostanie zaklasyfikowane jako dotknięte ubóstwem nawet w przypadku, gdy większa część dochodów gospodarstwa jest wydawana na narkotyki, hazard lub alkohol; odmiennie, dziecko żyjące w gospodarstwie o niskich dochodach zostanie zaklasyfikowane jako dotknięte ubóstwem nawet, jeżeli rodzice podejmują nadludzkie wysiłki w celu zapewnienia dziecku tych samych korzyści i możliwości, które mają jego rówieśnicy.

Część lub wszystkie z tych problemów traktowane jako całość dają podstawę do wysuwania wątpliwości co do dochodu gospodarstwa domowego jako miernika faktycznych środków dostępnych dziecku. Jednocześnie pomagają one wyjaśnić dlaczego niektóre badania wykazały, iż pomiar wydatków gospodarstwa domowego nie zawsze odpowiada pomiarowi dochodu tego gospodarstwa domowego. Na przykład, przy określonym poziomie dochodów gospodarstwa domowego standardy życia mogą znacząco różnić się, w zależności od tego, czy są oceniane na podstawie dochodów czy też wydatków.² W większości krajów rozwiniętych łatwiej jest monitorować dochody niż wydatki. Jednakże, w większości przypadków, pomiar poziomu wydatków stanowi bardziej wiarygodną informację co do faktycznego poziomu środków finansowych, które dane gospodarstwo domowe ma do dyspozycji.

¹ Na przykład, Fusco, A., A-C. Guio i E. Marlier (2010). 'Income Poverty and Deprivation in European Countries', *Eurostat Methodologies and Working Papers*, Bruksela, Komisja Europejska.

² Bradshaw, J. i N. Finch (2003). 'Overlaps in Dimensions of Poverty'. *Journal of Social Policy*, 32 (4): 513-525.

zostaje oparta o arbitralnie wybrany punkt w czasie. Wraz z upływem lat i wzrostem dochodów granica taka będzie się przesuwala coraz bardziej poniżej poziomu normy obowiązującej dla danego społeczeństwa i tym samym, stanie się coraz mniej użyteczna.

Właśnie taki przypadek miał miejsce przez ostatnie pół wieku w Stanach Zjednoczonych (patrz Ramka 10: Stany Zjednoczone: ponowne wyznaczenie granicy).

Oczywistą alternatywą jest aktualizowanie granicy ubóstwa dla danego kraju w sposób pozwalający na uwzględnienie norm i standardów życia społeczeństwa. Ale jak często i w jaki sposób? Czy granica ta powinna być aktualizowana w sposób nieregularny i ad hoc, wskutek presji politycznej oraz walki interesów różnych grup? Czy też powinna być regularnie i systematycznie aktualizowana tak, aby odzwierciedlała standard życia w danym momencie?

W takim przypadku, wyznaczenie granicy ubóstwa jako procentu mediany dochodu w danym kraju i aktualizowanie go co roku może się okazać najlepszym rozwiązaniem.

Z tego powodu seria Innocenti Report Card, wspólnie z Unią Europejską oraz OECD, nadal stosuje

granicę ubóstwa dzieci wyznaczaną na podstawie procenta mediany dochodu gospodarstwa domowego.

Dlaczego jednak musimy komplikować ten obraz stosując jeszcze jeden miernik? Po co wprowadzamy Wskaźnik Deprywacji Dzieci?

Słaba strona względnego miernika

Niezależnie od wszystkich zalet, metoda pomiaru ubóstwa na postawie poziomu mediany dochodu ma dwie podstawowe słabości.

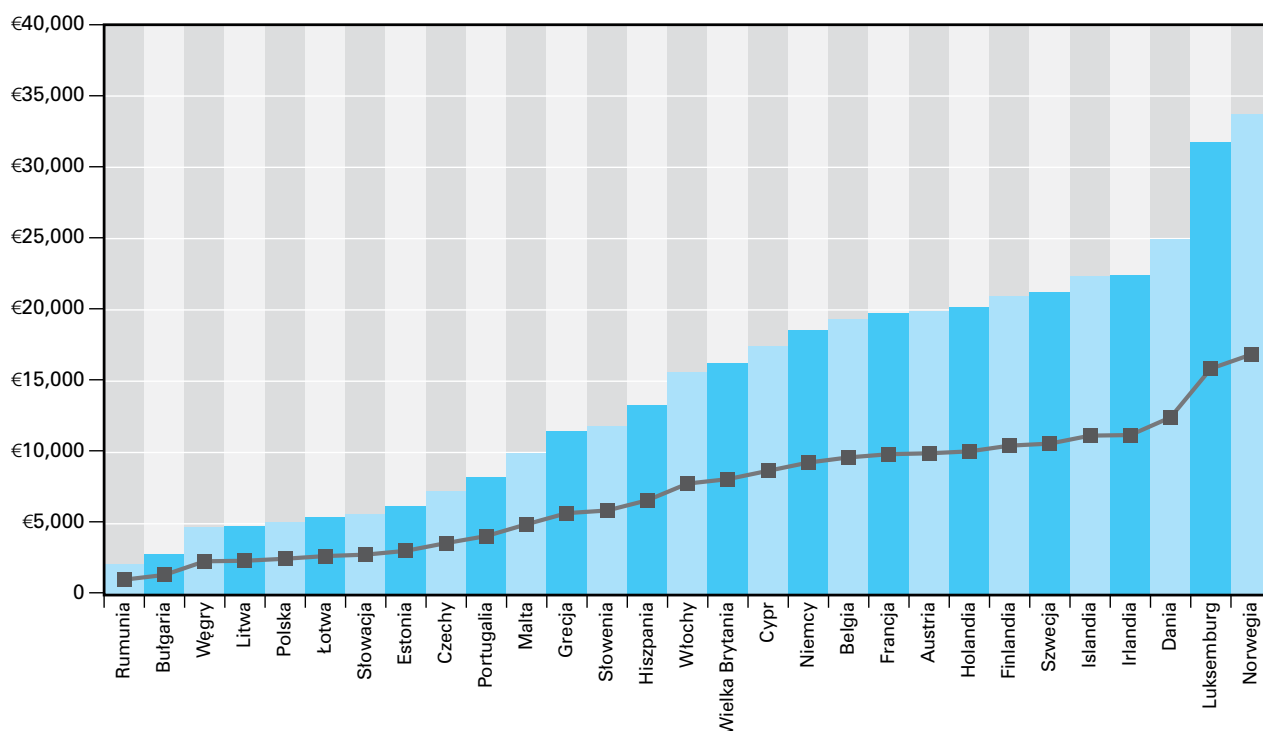
Po pierwsze, nawet ci, którzy popierają zasadę pomiaru ubóstwa dzieci w sposób względny, przyznają, iż dochód gospodarstwa domowego nie zawsze musi być wiarygodnym wskaźnikiem faktycznych środków dostępnych dziecku (patrz Ramka 2: Problem z dochodami). W najlepszym razie jest to pośredni sposób pomiaru i stosując go możemy przeoczyć taką sytuację, w której dzieci żyją w niedostatku w gospodarstwie o wysokich dochodach lub w dostatku w gospodarstwie o niskich dochodach.

Po drugie, porównując stopy względnego ubóstwa dzieci w różnych krajach, wydaje się, iż granica ubóstwa ustalona na podstawie procenta

mediany dochodu ma sens wyłącznie, jeżeli porównywane kraje mają podobne poziomy dochodów oraz kosztów życia. W innym przypadku „względne ubóstwo” zaczyna oznaczać bardzo różne standardy życia w różnych krajach: przy granicy ubóstwa wyznaczonej na poziomie 50% mediany dochodu, gospodarstwo domowe w Bułgarii ma faktyczny dochód wynoszący ok. 1 400 Euro rocznie; przy granicy ubóstwa wyznaczonej na poziomie 50% mediany dochodu gospodarstwo domowe w Norwegii ma faktyczny dochód wynoszący ok. 17 000 Euro rocznie.

Można argumentować, iż nie stanowi to de facto żadnej różnicy, tj. że względne ubóstwo oznacza „względne w odniesieniu do społeczeństwa, w którym dana osoba żyje”, a nie w odniesieniu do norm obowiązujących w innym kraju. Jednakże argument ten jest przekonujący wyłącznie w przypadku bogatszych krajów OECD, w których dochody poniżej 50% mediany są przekonywującym miernikiem tego, co ma zostać zmierzzone – życia tak bardzo poniżej norm obowiązujących dla danego społeczeństwa, że wiąże się to z ryzykiem wykluczenia społecznego (patrz Ramka 8: Opinia publiczna). Życie na poziomie 50% mediany dochodu w biedniejszych krajach OECD, takich

Wykres 3 Granice ubóstwa oraz mediana dochodów, kraje europejskie



Uwaga: Wartości dochodów dla krajów spoza strefy Euro zostały wyliczone według kursów walut wyliczonych w oparciu o paritet siły nabywczej

Źródło: Opracowanie EU-SILC na rok 2009 oraz Eurostat

jak Rumunia czy Bułgaria, może nie oznaczać tego samego poziomu różnic lub tego samego stopnia wykluczenia społecznego jak, na przykład, w Danii czy Norwegii. Należy również zwrócić uwagę, iż przy bardzo niskich poziomach dochodu, nawet najmniejsze jego wahania mogą skutkować znacznymi różnicami w zakresie dostępnych możliwości i standardów życia.

Od momentu poszerzenia Unii Europejskiej do 25 krajów w roku 2004, a następnie do 27 krajów w roku 2007, problem „znaczenia mediany” stał się coraz bardziej istotny. Porównania pomiędzy krajami Unii Europejskiej dotyczą obecnie grupy krajów, w których roczny dochód na jednego mieszkańca waha się od poniżej 14 000 USD do ponad 85 000 USD. Posługując się względną granicą ubóstwa opartą na 50%

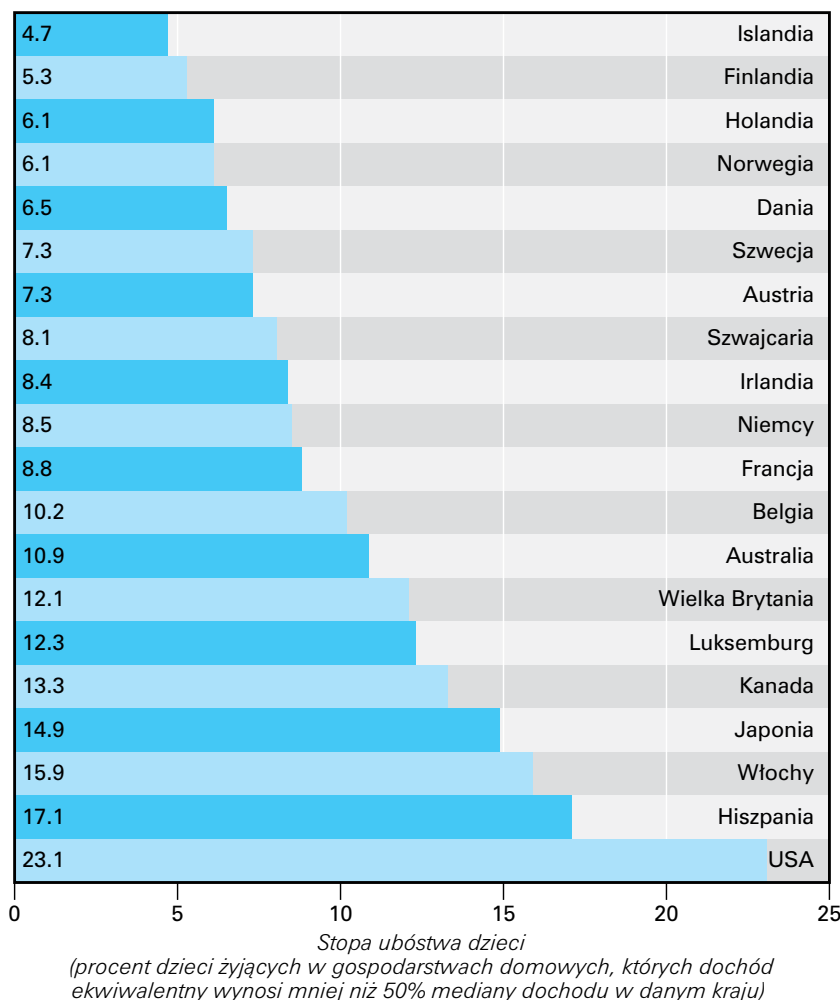
mediany dochodu nie unikniemy kłopotu z uchwyceniem tej nowej różnorodności.

Wykres 3 ilustruje ten problem. Wskazuje on, na przykład, iż 10 najbogatszych krajów ma granice ubóstwa wyższe, w wymiarze dolarowym, niż mediany dochodów 10 najbiedniejszych krajów. Oznacza to, iż dzieci żyjące poniżej granicy względnego ubóstwa we Francji lub w Niemczech mogą być w znacząco lepszej sytuacji niż dzieci żyjące na poziomie mediany dochodu w Polsce czy Portugalii. Kolejny przykład: na dziecko żyjące na granicy ubóstwa względnego w Holandii przypada dwukrotnie wyższy dochód niż ten przypadający na dziecko żyjące na poziomie mediany dochodu w takim kraju jak Węgry (Wykres 3).

Na koniec, istnieją obawy, że porównywanie poziomów względnego ubóstwa dzieci na podstawie dochodów gospodarstw domowych może nie uwzględniać istotnych różnic pomiędzy poszczególnymi krajami w zakresie kosztów życia, a w szczególności kosztów podstawowych towarów i usług, takich jak opieka zdrowotna oraz opieka nad dziećmi. Dochód rzędu 30 000 USD w kraju A, gdzie usługi takie są bezpłatne lub w znacznej części subsydiowane przez państwo, może oznaczać całkowicie różny standard życia niż ten sam poziom dochodów w kraju B, gdzie za usługi takie trzeba płacić stawki rynkowe.

Podsumowując, granica ubóstwa względnego ustalona na poziomie 50% mediany dochodu jest próbą zdefiniowania koncepcji ubóstwa, co do której będzie istniało, w myśl zasady, szerokie zrozumienie i poparcie – koncepcji zakładającej, iż ubóstwem dotknięte są osoby nie mające dostępu do dóbr, udogodnień, działań i możliwości uważanych za normalne przez większość ludzi w społeczeństwie, w którym osoby te żyją (patrz Ramki 6, 8 i 9). Jednakże, stosując tę metodę pomiaru w celu dokonywania porównań pomiędzy poszczególnymi krajami, prawdopodobnie lepszym rozwiązaniem jest ograniczenie takiego porównania do krajów bogatszych, w których życie z dochodów na poziomie niższym niż 50% mediany dochodu wiąże się z podobnym poziomem ryzyka wykluczenia społecznego. Wykres 4, na przykład, ogranicza porównanie poziomów względnego ubóstwa do 20 krajów OECD, w których roczny dochód na jednego mieszkańca wynosi ponad 31 000 USD.

Wykres 4 Dane dotyczące ubóstwa względnego dzieci w wybranych krajach OECD



Uwaga: Dane dotyczą dzieci w wieku od 0 do 17 roku życia

Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009, PSID 2007. Dane dotyczące Japonii pochodzą z Urzędu ds. Równości Płci przy Radzie Ministrów (2011).

Wątpliwości dotyczące deprivacji

Powyższe wątpliwości i problemy doprowadziły do eskalacji nacisków na uzupełnienie metody pomiaru względnego ubóstwa na postawie poziomu mediany dochodu o bardziej bezpośredni miernik ubóstwa dzieci.

W poszczególnych krajach OECD dostępne są czasem bezpośrednie mierniki deprivacji dzieci. Zostały one wprowadzone, na przykład, w Finlandii, Niemczech, Grecji, Irlandii, Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Wskaźnik Deprivacji Dzieci przedstawiony na Wykresie 1a

jest pierwszą realizacją tego postulatu na poziomie międzynarodowym. Jak wspomniano powyżej, decyzją Unii Europejskiej umożliwiono włączenie specjalnego modułu dotyczącego życia dzieci do Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia Ludności (patrz Ramka 7: Unia Europejska: wizja roku 2020).

Na pierwszy rzut oka, wygląda to prosto: sporządźmy listę pozycji, które większość ludzi uważa za niezbędne dla dziecka, i przeprowadźmy badanie w celu określenia odsetka populacji dzieci w każdym kraju, które nie mają dostępu do każdej z tych pozycji.

W praktyce zagadnienie to jest znacznie bardziej skomplikowane.

Po pierwsze, dane dotyczące deprivacji zgromadzone na podstawie badań mogą być niewiarygodne. To, co poszczególne osoby uważają za niezbędne dla dziecka, może różnić się w zależności od dochodów i aspiracji. Mając na uwadze listę pozycji, która pokrywa się ze stanem posiadania danej rodziny, wysoce prawdopodobne jest, iż większość z tych pozycji zostanie uznana za niezbędne. Lista obejmująca pozycje, na które danej osoby nie stać, może się, z drugiej strony, wiązać się ze zredukowaniem liczby punktów oznaczanych jako „niezbędne”. Często obserwuje się tendencję, iż zakres „niezbędnych” pozycji wzrasta wraz z dochodami i maleje wraz z trwałym ubóstwem. I nietrudno spojrzeć, jaki wpływ może mieć ten fakt na wyniki badania dotyczącego deprivacji dzieci. Rodzice w ubogich gospodarstwach domowych mogą zdecydować, iż określone pozycje z listy nie są niezbędne, ponieważ zwyczajnie wstydzą się lub są zakłopotani faktem, że nie są w stanie ich zapewnić. Opublikowane wyniki badań mogą wyglądać na obiektywne dane, jednakże za każdą statystyką dotyczącą deprivacji dzieci stoi rodzic odpowiadający na pytanie, czy może sobie pozwolić czy też nie na „wysłanie dziecka na szkolne wycieczki lub inne wydarzenia” lub „zaproszenie przyjaciół do domu na zabawę i wspólne spożywanie posiłku” lub na zapewnienie „spokojnego miejsca do odrabiania pracy domowej, o odpowiedniej powierzchni i oświetleniu”.

Tu pojawia się pytanie o to, jakie pozycje powinny zostać objęte wskaźnikiem deprivacji i jaka waga powinna

być nadana każdej z nich. Skąd wiemy, że lista odzwierciedla minimalny akceptowalny standard życia dla danej grupy krajów w danym czasie? Kto powinien o tym decydować? Czy poszczególne pozycje z listy powinny być wybierane przez ekspertów, czy też w drodze badań mających na celu określenie, które z nich są uznawane przez większość społeczeństwa za niezbędne? A może powinny być wybierane (i ważone) w zależności od tego, jaki procent populacji jest aktualnie w ich posiadaniu? Brak nadania „wagi” poszczególnym pozycjom nie jest podejściem neutralnym – jest to stwierdzenie, że wszystkie pozycje

z listy są jednakowo ważne we wszystkich uwzględnionych krajach.

Ponadto, pojawia się problem dotyczący różnych potrzeb różnych grup wiekowych. Na przykład, komputer osobisty został pierwotnie włączony do listy proponowanej przez Unię Europejską, a następnie usunięty z niej, gdy okazało się, że jedynie 30% populacji Unii Europejskiej uznało komputer za „absolutnie konieczny” lub „konieczny”. Gdyby badanie w tej sprawie przeprowadzono pośród młodych ludzi, a nie całości populacji, można przypuszczać, iż znacznie więcej osób uznałoby komputer za niezbędny.

Wykres 5 Stopy ubóstwa dzieci w podziale na różne definicje granicy ubóstwa względnego

Kraj	Granica ubóstwa na poziomie 50%	Granica ubóstwa na poziomie 40%	Granica ubóstwa na poziomie 60%
Islandia	4,7	1,9	10,1
Finlandia	5,3	1,5	11,9
Cypr	6,1	1,8	12,1
Holandia	6,1	2,9	15,4
Norwegia	6,1	3,1	11,3
Słowenia	6,3	2,9	11,1
Dania	6,5	3,6	11,4
Szwecja	7,3	3,7	12,7
Austria	7,3	3,2	13,6
Czechy	7,4	3,8	13,0
Szwajcaria	8,1	3,2	17,9
Irlandia	8,4	3,5	18,9
Niemcy	8,5	4,6	14,9
Francja	8,8	3,7	16,8
Malta	8,9	2,9	20,3
Belgia	10,2	4,1	16,6
Węgry	10,3	3,0	20,6
Australia	10,9	4,3	17,6
Słowacja	11,2	6,6	17,0
Nowa Zelandia	11,7		19,4
Estonia	11,9	6,1	20,6
Wielka Brytania	12,1	5,6	20,8
Luksemburg	12,3	4,2	22,4
Kanada	13,3	7,3	21,9
Polska	14,5	7,5	22,9
Portugalia	14,7	9,6	22,7
Japonia	14,9	9,6	20,5
Litwa	15,4	8,8	24,3
Włochy	15,9	9,7	24,2
Grecja	16,0	8,1	23,5
Hiszpania	17,1	11,5	23,6
Bułgaria	17,8	12,2	24,4
Łotwa	18,8	12,8	25,0
Stany Zjednoczone	23,1	16,6	31,1
Rumunia	25,5	17,8	32,3

Uwaga: Kolory w trzech ostatnich kolumnach oznaczają: jasnoniebieski – kraj znajduje się w grupie krajów osiągających najlepsze wskaźniki, niebieski – średnie wskaźniki i ciemnoniebieski – najgorsze wskaźniki.
Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009, PSID 2007. Dane dotyczące Nowej Zelandii pochodzą z Perry (2011) i dotyczą roku 2010. Dane dotyczące Japonii pochodzą z Urzędu ds. Równości Płci przy Radzie Ministrów (2011).

Określanie wartości progowej

Na koniec, w niniejszym podsumowaniu zalet i wad różnych mierników stosowanych w dwóch tabelach statystycznych dotyczących ubóstwa dzieci, należy podkreślić, że istnieją problemy wspólne dla obu tych metod pomiaru.

Po pierwsze, zarówno miernik deprivacji dzieci, jak i metoda pomiaru ubóstwa względnego na podstawie poziomu mediany dochodu, powinny odpowiadać na pytanie, gdzie i jak należy określić wartość progową.

Na przykład, czy w przypadku ubóstwa względnego granica powinna być wyznaczona na poziomie 60%

mediany dochodu gospodarstwa domowego (jak ma to miejsce w Unii Europejskiej) czy na poziomie 50% (jak poziom stosowany w większości krajów OECD dla celów dokonywania międzypaństwowych porównań)? Dla podkreślenia, Wykres 5 pokazuje, iż statystyki dotyczące ubóstwa względnego dzieci różnią się bardzo nieznacznie w przypadku, gdy granica jest określana na różnych poziomach mediany dochodu. (Należy również mieć na uwadze fakt, iż w praktyce, różnica pomiędzy życiem bezpośrednio poniżej i bezpośrednio powyżej wartości progowej może być nieznaczna, niezależnie od tego, jaka wartość zostanie ustalona).

Wykres 6 Odsetek dzieci w każdym kraju, które nie mają dostępu do więcej niż 2, 3, 4 i 5-ciu pozycji z listy wskaźnika deprivacji.

Kraj	2+	3+	4+	5+
29 krajów europejskich	13,3	9,8	7,4	5,8
Austria	8,7	5,3	3,7	2,4
Belgia	9,1	6,6	4,7	3,1
Bułgaria	56,6	49,2	41,1	36,3
Cypr	7,0	5,0	3,8	2,1
Czechy	8,8	6,1	4,7	3,1
Dania	2,6	1,5	1,2	0,7
Estonia	12,4	7,7	4,5	3,3
Finlandia	2,5	0,6	0,2	0,0
Francja	10,1	6,5	3,9	2,6
Niemcy	8,8	6,2	3,9	2,8
Grecja	17,2	11,7	8,4	6,1
Węgry	31,9	25,1	20,6	16,7
Islandia	0,9	0,3	0,0	0,0
Irlandia	4,9	2,5	1,4	0,6
Włochy	13,3	10,3	8,3	6,2
Latvia	31,8	25,2	20,7	15,9
Lithuania	19,8	13,8	11,6	10,4
Luxembourg	4,4	3,1	1,7	1,3
Malta	8,9	5,4	3,5	2,5
Netherlands	2,7	1,2	0,6	0,4
Norway	1,9	0,7	0,3	0,1
Poland	20,9	15,3	10,8	8,5
Portugal	27,4	23,0	17,8	13,8
Romania	72,6	62,0	53,8	46,8
Slovakia	19,2	15,2	12,1	10,3
Slovenia	8,3	4,4	2,6	1,5
Spain	8,1	5,3	3,2	2,1
Sweden	1,3	0,7	0,4	0,0
United Kingdom	5,5	2,8	1,7	1,3

Uwaga: Dane dotyczą dzieci w wieku od 1 do 16 roku życia

Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009

W przypadku miernika deprivacji, czy wartość progowa powinna być ustalona jako „brak dostępu do dwóch lub więcej” z 14 pozycji wskaźnika deprivacji? Czy też jako „trzech lub więcej” lub „czterech lub więcej”? W przypadku wskaźnika deprivacji opublikowanego na wstępie niniejszego raportu (Wykres 1a), granicę ustalono na poziomie „braku dostępu do dwóch lub więcej” pozycji z listy. Jednakże decyzja ta jest, co do zasady, arbitralna: ustalenie granicy na poziomie „braku dostępu do jednej lub więcej” pozycji z listy powodowałoby nacisk na jedną z pozycji. Ponadto skutkowałoby niezwykle wysokimi stopami deprivacji dzieci dla najbiedniejszych krajów Unii Europejskiej. Z drugiej zaś strony, ustalenie granicy na poziomie „braku dostępu do trzech lub więcej” skutkowałoby nadzwyczaj niskimi stopami deprivacji dzieci dla krajów najbogatszych.

Po drugie, zarówno tabela przedstawiająca deprivację, jak i względne ubóstwo wskazuje, jaki procent dzieci w każdym kraju żyje poniżej wybranej wartości progowej, jednakże nie precyzuje, jak daleko poniżej tej wartości.

W przypadku metody pomiaru deprivacji, na pytanie „jak daleko poniżej” można częściowo odpowiedzieć ustalając niższą wartość progową dla Wskaźnika Deprivacji Dzieci. Na przykład, Wykres 6 przedstawia procent dzieci w każdym kraju, które nie mają dostępu do więcej niż 2, 3, 4 lub 5 z 14-stu pozycji z listy.

W przypadku pomiaru względnego ubóstwa dzieci, na pytanie „jak daleko osoby żyjące poniżej granicy ubóstwa mogą się znaleźć?”, odpowiedziano w sposób przybliżony na podstawie Wykresu 7, który porównuje 35 krajów pod kątem luki dochodowej – różnicy pomiędzy medianą dochodów gospodarstw domowych żyjących poniżej granicy ubóstwa oraz samej granicy ubóstwa. Wyniki przedstawione w tej tabeli zostaną omówione w rozdziale *Ocena skuteczności prac rządu* (str. 19).

Wspólna część obu metod pomiaru

Biorąc pod uwagę zalety i wady przedstawionych powyżej dwóch różnych metod pomiaru i porównywania ubóstwa dzieci, w sposób oczywisty

chciałoby się je jakoś połączyć tak, aby uzyskać jedną całościową metodę, która miałaby zalety obu tych metod i była pozbawiona ich wad. Na przykład, sugerowano opracowanie jednej metody pomiaru ubóstwa dzieci poprzez zaklasyfikowanie jako dotkniętych ubóstwem wyłącznie tych dzieci, które są uznawane za dotknięte ubóstwem na podstawie obu definicji, tj. te, które nie mają dostępu do dwóch lub więcej pozycji wskaźnika deprivacji oraz te, które żyją w gospodarstwach domowych o dochodach poniżej 50% mediany dochodu w danym kraju. Jednakże takie podejście oznaczałoby zignorowanie związanego z tym braku kompatybilności – faktu, że metoda pomiaru deprivacji opiera się na definicji, która nie różni się dla poszczególnych krajów – podczas, gdy metoda pomiaru względnego ubóstwa na podstawie poziomu mediany dochodu oparta jest na definicji, która różni się dla poszczególnych krajów. Aby metody te stały się kompatybilne, należałoby skorygować wskaźnik deprivacji w taki sposób, aby zarówno lista pozycji dotyczących wskaźnika deprivacji, jak i wybrana wartość progowa odzwierciedlały standard życia uznawany za normalny lub konieczny w każdym kraju. Można tego dokonać albo w drodze badań sondażowych mających na celu ustalenie, jaki procent populacji uważa dane pozycje za „niezbędne” (waga konsensusu) lub poprzez nadanie wagi każdej pozycji z listy zgodnie z ustaleniami, jaki procent gospodarstw domowych w każdym kraju posiada lub ma dostęp do każdej z pozycji (waga dominacji). Jednakże procedura ta wiązałaby się z większą liczbą problemów niż faktycznych korzyści, przy jednoczesnym „utraceniu” prostoty i intuicyjności wskaźnika deprivacji.

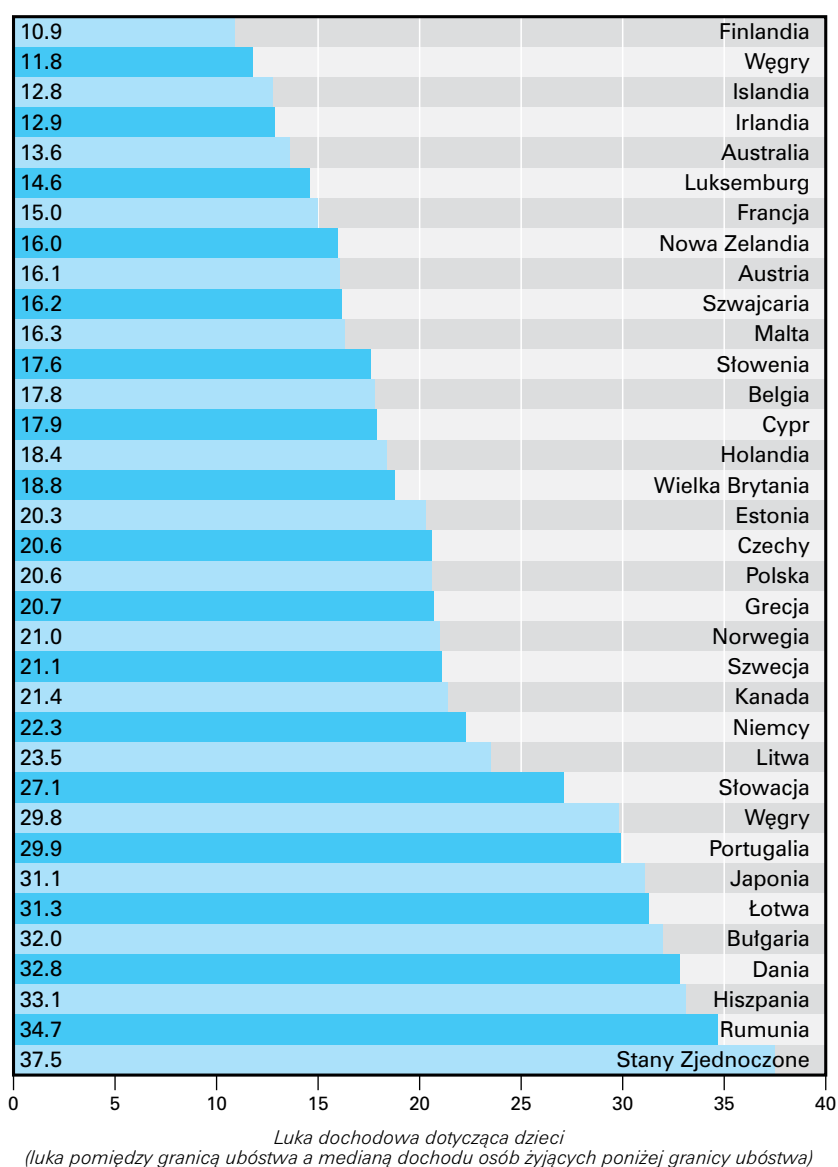
W przypadku porównań pomiędzy krajami, powyższe dwie metody są „rozłączne” w zakresie stosowanej koncepcji i powinny takie pozostać w praktyce. Zarówno stopa deprivacji dzieci, jak i stopa względnego ubóstwa dzieci są przydatnymi wskaźnikami dla decydentów, naukowców z zakresu nauk społecznych, mediów oraz osób zaangażowanych w promowanie dobrobytu dzieci. Połączenie ich w jedną wspólną metodę pomiaru byłoby niczym połączenie wody i oliwy, gdzie całość byłaby znacznie mniej przydatna niż suma poszczególnych składników.

Z drugiej zaś strony, w przypadku poszczególnych krajów, korzystnym może okazać się połączenie tych dwóch metod poprzez skoncentrowanie się na ich elementach, które się pokrywają – zastanawiając się, jaki procent dzieci w kraju jest dotknięty deprivacją i jednocześnie żyje w ubóstwie względnym. Takie podejście obecnie stosowane, na przykład w Austrii, Irlandii i Wielkiej Brytanii, pozwala na wyeliminowanie określonych wątpliwości dotyczących pomiaru ubóstwa za pomocą dochodów gospodarstw domowych. Zgodnie z opinią profesorów Briana Nolana i Christophera

Whelana, współautorów oficjalnego miernika ubóstwa w Irlandii: „Odniesienie do dwóch istotnych informacji na temat gospodarstwa domowego, tj. dochodu i deprivacji (jednocześnie biorąc pod uwagę ich ograniczenia z perspektywy koncepcyjnej i pomiarowej) i włączenie ich obu do procesu pomiaru, jest jednym ze sposobów pozwalających na poprawę wiarygodności procesu identyfikacji osób dotkniętych ubóstwem.”

W praktyce, dochód gospodarstwa domowego pozostaje podstawowym czynnikiem determinującym to, czy potrzeby dziecka są odpowiednio

Wykres 7 Luka dochodowa



Uwaga: Luka dochodowa jest różnicą pomiędzy granicą ubóstwa a medianą dochodu osób żyjących poniżej tej granicy (wyrażoną jako procent granicy ubóstwa). Wyliczenia oparto na granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 50% mediany dochodu w danym kraju. Kraje podane są w kolejności zwiększającego się poziomu luki dochodowej dotyczącej dzieci.

Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009, PSID 2007. Dane dotyczące Nowej Zelandii pochodzą z Perry (2011) i dotyczą roku 2010. Dane dotyczące Japonii pochodzą z Urzędu ds. Równości Płci przy Radzie Ministrów (2011).

zaspokajane. Jednakże nie jest to jedyny taki czynnik. Transfery społeczne są elementem uzupełniającym starania rodziców mające na celu zaspokajanie potrzeb dzieci. Z tego powodu nie jest oczywiste, że spadający dochód gospodarstwa domowego musi zawsze oznaczać rosnący poziom deprivacji dziecka. Rządy, które są najbardziej skuteczne w zakresie ochrony dzieci przed ubóstwem, to takie, które dokładają starań w celu zredukowania liczby gospodarstw domowych o niskich dochodach i pomagają zapewnić podstawowe dobra, świadczenia oraz możliwości dzieciom dorastającym w tych gospodarstwach domowych. Strategia ta umożliwiła zapewnienie dzieciom znacznego poziomu zabezpieczenia socjalnego, nawet w czasach kryzysu gospodarczego. Ponadto ilustruje ona przydatność stosowania zarówno metody pomiaru ubóstwa względnego na podstawie poziomu mediany dochodu, jak i bezpośredniego pomiaru deprivacji, w procesie monitorowania i łagodzenia wpływu czynników ekonomicznych na życie dzieci.

Jak mierzyć, monitorować i porównywać zasięg ubóstwa dzieci?

W świetle powyższego, jaki jest najlepszy sposób pomiaru, monitorowania i porównywania ubóstwa dzieci?

W poprzednich *Report Cards* zaproponowaliśmy kilka podstawowych zasad międzynarodowego monitorowania ubóstwa dzieci. Poniżej przedstawiamy ich aktualizację i podsumowanie.

1. Kontynuacja monitorowania względnego ubóstwa dzieci na podstawie mediany dochodu w danym kraju

Mediana dochodu jest „dobrym przybliżeniem tego, co uważane jest za normę we współczesnym społeczeństwie.” W związku z powyższym, powinna być nadal stosowana jako podstawa do identyfikowania osób zagrożonych ryzykiem wykluczenia społecznego (patrz Ramki 4 i 6).

Większość krajów dysponuje danymi na temat dochodów. Dane te mogą zostać wykorzystane zarówno w celach porównawczych, jak i w celu monitorowania zmian zachodzących w czasie. Porównanie poziomu dochodów osób znajdujących się u dołu

drabiny społecznej z dochodami na poziomie mediany pokazuje, jak rozkładają się korzyści z rozwoju gospodarczego lub negatywne skutki recesji gospodarczej. Nie jest to jednak metoda pomiaru całościowego braku równości w społeczeństwie; jest to miernik tego, jak radzą sobie najubożsi w porównaniu do tych żyjących na średnim poziomie.

Argument zarzucający, iż stosowanie miernika ubóstwa względnego może wprowadzać opinię publiczną w błąd, ponieważ w sposób nieunikniony wiąże się z sugerowaniem „ubóstwa bezwzględnego (absolutnego)” jest prawdziwym problemem. Jednakże problem ten leży nie tyle w samej

koncepcji, ale w tym, jak jest komunikowana. Powinien być on rozpatrywany poprzez ścisłe stosowanie terminu „ubóstwo względne dzieci”, zawsze, gdy tego dotyczy. Stwierdzenie, iż „stopy ubóstwa dzieci” są wyższe w Stanach Zjednoczonych niż w Republice Czeskiej, to jakby „zachęta” do powszechnego niezrozumienia i negacji. Stwierdzenie, że „poziomy względny ubóstwa dzieci” są wyższe, nie niesie za sobą ryzyka niezrozumienia; nie jest nieporozumieniem stwierdzenie, że większy procent dzieci żyje poniżej powszechnych norm społecznych w Stanach Zjednoczonych niż w Republice Czeskiej.

Ramka 3 Czy dzieci mają dochody?

Granice ubóstwa są zazwyczaj wyznaczane w oparciu o dochody gospodarstw domowych. Jednakże, aby obliczyć ile osób żyje poniżej granicy ubóstwa, dochody gospodarstw domowych powinny zostać przeliczone na dochody poszczególnych osób (w tym „dochody” przypadające na dzieci).

Nie można tego zrobić poprzez zwykłe podzielenie dochodu gospodarstwa domowego przez liczbę jego członków. Może nie być prawdą, iż „dwoje może żyć za tak niewiele jak jedno”, przy czym kwota niezbędna do utrzymania określonego standardu życia nie wzrasta wprost proporcjonalnie do liczby osób w danym gospodarstwie domowym. Na przykład, koszt ogrzewania, telewizji lub podłączenia do internetu, nie wzrasta dwukrotnie w przypadku, gdy w gospodarstwie domowym mieszkają cztery osoby zamiast dwóch. Wiele takich elementów ekonomii skali – w tym możliwość zakupu produktów spożywczych lub materiałów sanitarnych w większych ilościach – jest dostępnych dla większych gospodarstw domowych.

Niestety, nie istnieje żadna naukowa metoda przeliczania dochodów gospodarstwa domowego na dochody poszczególnych osób. W związku z powyższym trzeba stosować metody prowizoryczne, z których najpopularniejszą jest *zmodyfikowana skala ekwiwalentności OECD*, która jest obliczana w następujący sposób: 1 dla pierwszej osoby dorosłej w gospodarstwie, 0,5 – dla każdego następnego dorosłego członka gospodarstwa, 0,3 – dla każdego dziecka w wieku poniżej 14 lat. Suma jest liczbą tzw. ‘jednostek ekwiwalentnych’, przez którą należy podzielić dochody gospodarstwa domowego. Na przykład, jeżeli gospodarstwo dysponuje dochodem w wysokości 46 000 USD na dwie osoby dorosłe, jednego piętnastolatka oraz jedno dziecko w wieku przedszkolnym, będzie ono liczone jako mające 2,3 jednostek ekwiwalentnych, a dochód na jednostkę ekwiwalentną będzie wynosił 20 000 USD. Taka wartość stosowana jest w celu obliczenia mediany dochodu dla kraju jako całości (punktu, w którym dokładnie połowa ma więcej i dokładnie połowa mniej – patrz Ramka 4). Granica ubóstwa względnego jest ustalana na poziomie określonego procenta mediany. W Unii Europejskiej granicę ustalono na poziomie 60% mediany ekwiwalentnego dochodu.

Szacunkowa liczba dzieci żyjących w ubóstwie jest obliczana jako liczba dzieci żyjących w gospodarstwach domowych, w których ekwiwalentny dochód plasuje się poniżej wyznaczonej granicy.

Koncepcja względnego ubóstwa dzieci ma sens pod warunkiem, że jest przedstawiana jako to, czym faktycznie jest, tj. przybliżonym miernikiem nie tyle ubóstwa bezwzględnego, co sytuacji, w której dana osoba żyje poniżej standardu obowiązującego w danym społeczeństwie i w związku z tym ma ograniczony dostęp do korzyści i możliwości powszechnie dostępnych dla pozostałych członków społeczeństwa.

2. Bezpośredni pomiar deprivacji

Ubóstwo dzieci powinno być również monitorowane w drodze bezpośredniego pomiaru deprivacji. Odsetek dzieci, które są pozbawione odpowiedniej diety, spokojnego miejsca do odrabiania pracy domowej lub odpowiednich książek czy dostępu do internetu, jest rodzajem miernika umożliwiającego porównanie standardu

życia w różnych krajach. Ma on bezpośrednie znaczenie dla opinii publicznej oraz przyczynia się do pełniejszego zrozumienia zagadnienia ubóstwa dzieci. Ponadto, w tym wymiarze, pomaga on zdefiniować i „obronić” stosowanie stopy względnego ubóstwa dzieci.

Specjalny moduł dotyczący deprivacji dzieci, włączony jako jednorazowy eksperyment w ostatnim badaniu EU-SILC, powinien stać się z powyższych powodów regularną i stałą pozycją tych badań.

3. Pomiar głębokości i czasu trwania ubóstwa

Jak wcześniej wspomniano, istotne jest ustalenie, jak daleko poniżej granicy ubóstwa pozwala się „spaść” najuboższym. Dla obliczenia tej wartości przydatna byłaby informacja

o tym, jaki procent samej granicy ubóstwa stanowi mediana dochodu osób żyjących poniżej niej. Wykres 7 przedstawia takie wyliczenie dla 35 rozwiniętych krajów w formie tabeli dotyczącej „luki dochodowej”.

Ideą byłoby, aby monitorowanie ubóstwa dzieci obejmowało czas jego trwania, zasięg i głębokość. Im wcześniej ubóstwo dotyka dziecko i im dłużej trwa, tym większy potencjalny wpływ na nie wywiera. Stwierdzenie to jest prawdziwe z dwóch powodów: im dziecko młodsze, tym dotkliwsze mogą być szkody wynikające z ubóstwa, oraz im dłużej dana rodzina żyje w ubóstwie, tym trudniej jej sprostać podstawowym wydatkom (wraz ze zmniejszaniem się oszczędności i stanu posiadania lub osiągnięciem górnej granicy możliwości zaciągania kredytów bądź korzystania z innych źródeł finansowania).

Ramka 4 Mediana jest wyznacznikiem

Od dawna już terminy „średni” i „mediana” powodują liczne nieporozumienia w trakcie publicznej debaty oraz w procesie podejmowania decyzji. Różnica pomiędzy powyższymi dwoma terminami została przedstawiona na poniższym diagramie.

Wyobraźmy sobie ulicę, przy której znajduje się pojedynczy rząd domów ponumerowanych od 1 do 15. Gospodarstwo domowe o najniższym dochodzie na tej ulicy znajduje się pod numerem 1, następna rodzina pod względem wysokości dochodu mieszka pod numerem 2, i tak dalej, aż do numeru 15-stego, pod którym mieszka rodzina o najwyższym dochodzie.

Średni dochód gospodarstwa domowego oblicza się poprzez podzielenie łącznego dochodu całej ulicy przez łączną liczbę znajdujących się na niej gospo-

darstw domowych. W podanym przykładzie wynosi on 60 000 USD.

Mediana dochodu gospodarstwa domowego jest dochodem gospodarstwa plasującego się dokładnie pośrodku skali dochodów – czyli w punkcie, w którym połowa gospodarstw ma wyższy dochód, a połowa niższy. W podanym przykładzie mediana dochodu wynosi 40 000 USD (dochód gospodarstwa domowego znajdującego się pod numerem 8).

Jak wynika z powyższego przykładu, mogą wystąpić znaczące różnice pomiędzy dochodem średnim a medianą dochodu.

Powyższe dwa terminy różnią się również sposobem reakcji na zmiany. Wyobraźmy sobie, na przykład,



Innymi słowy, ubóstwo dzieci powinno być monitorowane na trzech płaszczyznach – rozważając nie tylko, ile dzieci żyje poniżej granicy ubóstwa ustalonej dla danego kraju, ale też, jak daleko poniżej tej granicy i jak długo.

4. Prowadzenie systemu ścisłego monitorowania

Większość rządów krajów OECD generalnie zobowiązało się do monitorowania ubóstwa dzieci oraz wykluczenia społecznego. Jednakże należy podkreślić, iż zbieranie i udostępnianie co kilka lat niezbędnych danych nie jest monitorowaniem. Działania takie nie są odpowiednim sposobem informowania opinii publicznej lub powiadamiania organów państwowych, mediów, społeczeństwa, organizacji działających na rzecz dzieci lub społeczności akademickich o problemach dzieci, których lata dorastania i rozwoju przypadają na chwilę obecną.

Wszystkie kraje OECD mają możliwość i zdolność kwartalnego monitorowania swoich podstawowych wskaźników gospodarczych, takich jak: wzrost, inflacja, bezrobocie, salda transakcji handlowych. W związku z powyższym, niedopuszczalne jest, aby podstawowe informacje o sytuacji dzieci były tak rzadko aktualizowane. Podstawowe dane o głównych aspektach ubóstwa dzieci oraz ich dobrobycie powinny być publikowane nie co cztery lata, ale każdego roku.

5. Określenie celów i czasu ich realizacji

Report Card 6 (2005) zalecał, aby wszystkie kraje OECD dążyły do zredukowania stóp ubóstwa względnego dzieci do poziomu poniżej 10%. Kraje, którym to się już wcześniej udało, były zachęcane do naśladowania krajów nordyckich poprzez dalsze

redukowanie stopy ubóstwa do poziomu 5% lub poniżej. Od tego czasu, stopy ubóstwa względnego dzieci wzrosły niemal w każdym kraju OECD* (wzrost, który jeszcze nie odzwierciedla wpływu kryzysu gospodarczego po roku 2008). Zgodnie ze statystykami przedstawionymi na Wykresie 1b jedynie Islandia osiąga stopę względnego ubóstwa dzieci poniżej 5%, a Finlandia pozostaje blisko ze stopą względnego ubóstwa dzieci 5,3%. Najnowsze dane wskazują, niestety, iż także Islandia pozwoliła stopie ubóstwa względnego dzieci poszybować w górę powyżej 5% progę.

Tendencja wzrostowa stóp względnego ubóstwa dzieci w ostatnich latach jest w dużej mierze wynikiem

* Stopy względnego ubóstwa dzieci opublikowane w Report Card 6 nie mogą być ściśle porównywane ze stopami podanymi w Report Card 10.

że dwóch najbogatszych ludzi na ulicy, mieszkających w domach nr 14 i 15, wyprowadza się i na ich miejsce wprowadzają się odpowiednio: Bill Gates i Warren Buffett. W takim przypadku, średni dochód gospodarstwa domowego na tej ulicy wzrósłby do kilku miliardów dolarów, podczas gdy mediana dochodu pozostałaby na niezmiennym poziomie: dochód gospodarstwa domowego znajdującego się pod numerem 8 – nadal wynoszący 40 000 USD.

Z tego samego powodu możliwe jest zwiększenie dochodów wszystkich gospodarstw, których dochody wynoszą powyżej przeciętnej (nr 9 do 15), bez wpływu na poziom mediany dochodu ulicy jako całości.

Czasem mówi się, iż ubóstwo względne, określane jako procent gospodarstw domowych poniżej określonego procenta mediany dochodów, nie zostanie nigdy wyeliminowane, ponieważ punkt docelowy jest cały czas przesuwany. Wraz ze wzrostem dochodów wzrasta granica ubóstwa, więc „ubodzy zawsze będą wśród nas”.

Nie jest to jednak prawda. W powyższym przykładzie rodziny zamieszkujące pod numerami 1, 2, 3 i 4 znajdują się poniżej granicy ubóstwa, ponieważ dochody ich gospodarstw domowych są poniżej 50% mediany dochodu dla całej ulicy. Jednak w przypadku, gdyby dochody tych gospodarstw domowych miały wzrosnąć do 20 000 USD, wówczas nie byłoby gospodarstw domowych z dochodami poniżej 50% mediany. Ubóstwo względne zostałoby wyeliminowane, a mediana sama w sobie nie uległaby zmianie.

Obraz normalności

W niektórych przypadkach rozróżnienie pomiędzy średnią a medianą może mieć niezwykle istotne znaczenie. Na przykład, dyskusja w sprawie, czy płace są wyższe w sektorze publicznym czy w prywatnym może zależeć w dużej mierze od tego, czy dla celów porównań wykorzystano średnią czy też medianę. W przypadku zastosowania średniej, płace w sektorze prywatnym mogą być znacznie wyższe – ponieważ średnia może ulec znaczącemu zwiększeniu dzięki niewielkiej liczbie osób o bardzo wysokich zarobkach (jak w przykładzie, gdzie p. Gates i p. Buffet wprowadzają się na daną ulicę). Z drugiej strony, w przypadku zastosowania mediany, to płace w sektorze publicznym mogą okazać się wyższe – ponieważ środkowy poziom płac w sektorze prywatnym nie wzrasta o dochody osób najlepiej zarabiających.

Obecnie wielu ekonomistów podnosi, iż to raczej mediana, a nie średnia powinna być stosowana do ilustrowania tego, co jest normą w danym społeczeństwie. Laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, Joseph Stiglitz wskazuje, iż w Stanach Zjednoczonych „mediana i średnia zachowują się zupełnie inaczej... faktyczny środkowy dochód gospodarstw domowych uległ zmniejszeniu od roku 2000, jednakże poziom PKB na jednego mieszkańca wzrósł.”¹

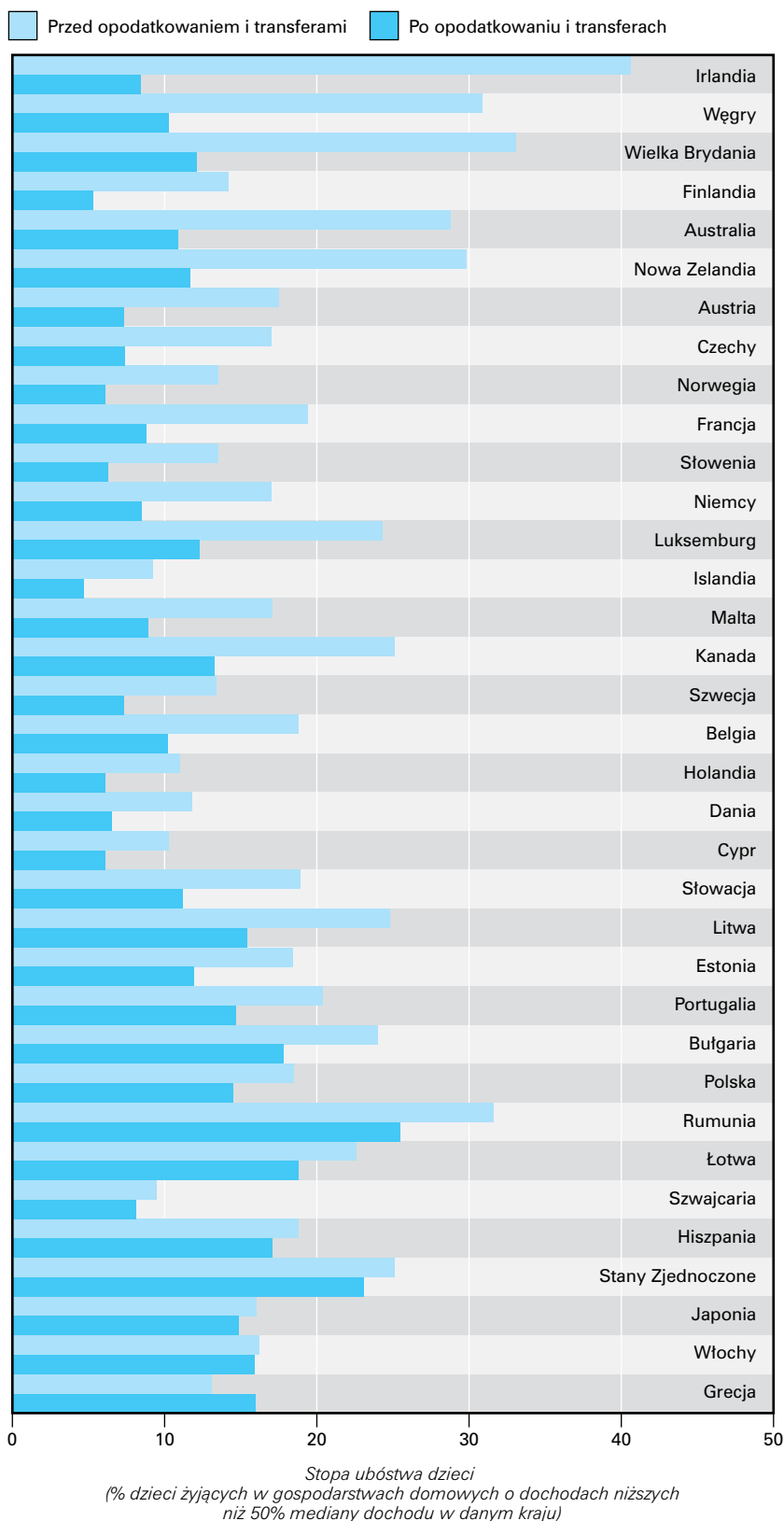
¹ Zacytowane w „The Rise and Fall of the G.D.P.” Jon Gertner, New York Times, 13 maja 2010

światowych trendów gospodarczych. Nie oznacza to jednak, iż sytuacja taka jest nieunikniona. Rząd w każdym z krajów OECD ma, w ramach swoich kompetencji, możliwość określenia realistycznych celów w zakresie redukcji względnego ubóstwa dzieci oraz wdrażania polityki i systemów monitorowania niezbędnych do osiągnięcia zakładanych celów. Wykres 1b wskazuje, iż realistycznym celem dla krajów, w których stopa względnego ubóstwa wynosi poniżej 10%, byłoby ponowne podjęcie wysiłków dążących do zredukowania tej stopy do 5% lub mniej. Podobnie, 12 krajów, w których stopy te wahają się pomiędzy 10% a 15%, powinny dążyć do obniżenia poziomu ubóstwa względnego dzieci poniżej 10%. Pierwszym ważnym krokiem w 8 krajach, w których obecnie stopy wahają się od 15% do 25%, powinno być obniżenie tego poziomu poniżej 15%.

Oczywiście, samo ogłoszenie takich celów nie wystarczy. Upłynęło już ponad 20 lat od dnia, w którym Rząd Kanady ogłosił, iż „dołoży starań, by wyeliminować ubóstwo dzieci do roku 2000.” Pomimo tego, kanadyjska stopa ubóstwa dzieci jest dziś wyższa niż w dniu, w którym cel ten został ogłoszony. Częściowo spowodowane jest to faktem, iż powyższe zobowiązanie nie zostało poparte istotnym politycznym i publicznym konsensusem ani żadnymi poważnymi ustaleniami co do sposobu zdefiniowania i monitorowania ubóstwa dzieci. Ustalenie celów może być wyłącznie pierwszym krokiem.

W przeszłości Komisja Europejska dokładała wielu starań, aby pomóc krajom Unii Europejskiej w opracowaniu wspólnych wskaźników pomiaru ubóstwa dzieci oraz planów redukcji jego poziomu (patrz Ramka 7: Unia Europejska: wizja 2020 roku). Jednakże od początku kryzysu gospodarczego wydaje się, iż problem ubóstwa dzieci zniknął z porządku obrad Komisji. Dzieci praktycznie nie figurują w strategii Europa 2020. W szczególności Komisja wydaje się być niechętna publikowaniu międzynarodowych danych dotyczących spadających wydatków państwa skierowanych do dzieci i rodzin. W drugiej połowie tego roku (2012) Komisja powinna złożyć krajom członkowskim propozycje dotyczące dobrobytu dzieci. Propozycje te powinny obejmować cele dotyczące redukcji ubóstwa dzieci do końca bieżącej dekady.

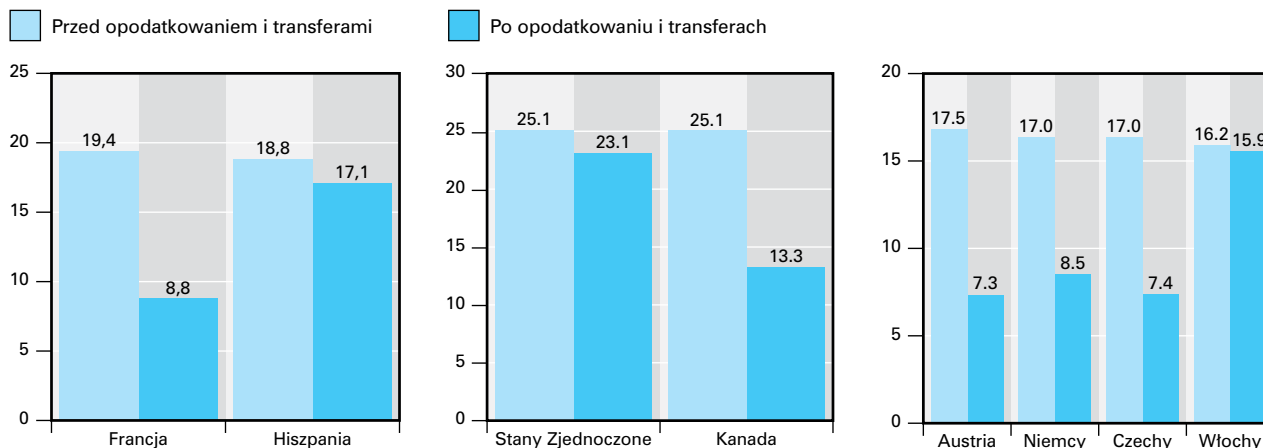
Wykres 8 Stopy ubóstwa względnego dzieci przed opodatkowaniem i transferami (dochód rynkowy) oraz po opodatkowaniu i transferach (dochód do dyspozycji)



Uwaga: „Opodatkowanie i transfery” uwzględniają wszelkie podatki od dochodu płacone przez gospodarstwa domowe oraz wszelkie świadczenia, które mają bezpośredni wpływ na dochody gospodarstw domowych (z wyłączeniem świadczeń niepieniężnych oraz świadczeń około pieniężnych). Dla każdego kraju w przypadku obu definicji dochodów stopa ubóstwa obliczana jest na podstawie granicy ubóstwa, za którą przyjmuje się 50% mediany dochodu rozporządzanego dla danego kraju.

Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009, PSID 2007. Dane dotyczące Nowej Zelandii pochodzą z Perry (2011) i dotyczą roku 2010. Dane dotyczące Japonii pochodzą z Urzędu ds. Równości Płci przy Radzie Ministrów (2011).

Wykres 8a Stopy ubóstwa względnego dzieci przed opodatkowaniem i transferami społecznymi (dochód rynkowy) oraz po opodatkowaniu i transferach w wybranych krajach



Źródło: Wyciężenia oparte na EU-SILC 2009

6. Unikanie niepotrzebnych komplikacji

Im bardziej skomplikowany jest miernik ubóstwa dzieci, tym mniej jest on użyteczny.

7. Szeroki zakres pomiaru dobrobytu dzieci

Ubóstwo dzieci to znacznie więcej niż dochód czy brak dostępu do określonych pozycji z jakiegokolwiek listy. Dzieciom może brakować uwagi i miłości, czasu rodziców, relacji społecznych, świadczeń publicznych oraz odpowiedniej jakości środowiska, w którym żyją. Dlatego niezbędne jest również dalsze opracowywanie sposobów monitorowania szeroko pojętego dobrobytu dzieci.

Właśnie z tego powodu *Report Card 7* (2007) opracował wstępny miernik całościowego dobrobytu dzieci dla krajów OECD. Zbierając razem 40 wskaźników, dla których dostępne były dane porównywalne na płaszczyźnie międzynarodowej, raport porównywał dobrobyt dzieci w 21 krajach OECD w podziale na dobrobyt materialny, zdrowie i bezpieczeństwo, edukację, relacje z rówieśnikami i rodziną, zachowania ryzykowne oraz to, jak sami młodzi ludzie – subiektywnie – oceniali swój dobrobyt. Eksperyment ten zostanie udoskonalony i powtórzony z wykorzystaniem nowych danych w następnych wydaniach w ramach niniejszej serii (*Report Card 11*).

8. Zwrócenie uwagi na nierówności

Oprócz monitorowania średnich poziomów dobrobytu dzieci, ważne jest

również zwrócenie uwagi na dzieci, które „pozostają z tyłu”.

Zawsze będą istniały dzieci, które znajdują się poniżej średniej zarówno w sensie materialnym, jak i osiągnięć edukacyjnych. Podstawowym pytaniem jest „jak daleko poniżej”? „Czy istnieje punkt, poniżej którego „spadek” jest nieunikniony, ale nieakceptowalny? Kwestia ta była przedmiotem rozważań *Report Card 9* (2010), który zawierał praktyczne wskazówki zwrócenia uwagi na różnice – zarówno w zakresie dobrobytu materialnego, zdrowia i wykształcenia – pomiędzy dziećmi znajdującymi się na dole drabiny oraz tymi znajdującymi się na poziomie mediany dla danego kraju. Jeżeli, na przykład różnica pomiędzy nimi w osiągnięciach edukacyjnych jest znacznie większa w kraju A niż w kraju B, fakt ten sugeruje, iż młodzi ludzie w kraju A pozostają w tyle daleko bardziej, niż powinni. Patrząc pozytywnie, porównywanie nierówności wśród dzieci w krajach na podobnym poziomie rozwoju jest prawdziwym wyznacznikiem tego, co należałoby poprawić.

Ocena skuteczności działań rządu

Zakres i głębokość deprivacji dzieci oraz względnego ubóstwa w różnych krajach jest wynikiem złożonej interakcji pomiędzy czynnikami historycznymi i kulturowymi, trendami demograficznymi, warunkami na rynku pracy oraz światowymi gospodarkami. Jednakże niezwykle istotne są również wydatki i polityka rządu w tym zakresie. „*Ubóstwo dzieci nie jest nieuniknionym wynikiem globalnej presji*

ekonomicznej lub zmian demograficznych.” mówi Jonathan Bradshaw. „*Rządy mogą podejmować i podejmują kroki i działania, które są wysoce skuteczne w procesie zapobiegania ubóstwu dzieci.*”

Z tego powodu bardzo przydatna byłaby informacja, jak dalece skuteczne są te działania.

Dane dotyczące ubóstwa dzieci, przedstawione na wstępie niniejszego raportu, prezentują ogólny obraz skuteczności działań rządów w różnych krajach mających na celu ochronę dzieci przed najbardziej skrajnymi postaciami ubóstwa. Dostępne dane umożliwiają również dokonanie bardziej szczegółowych porównań.

Wykres 8 przedstawia jedno z takich porównań. W oparciu o dane z 35-ciu krajów rozwiniętych wykres pokazuje, jakie byłyby stopy ubóstwa względnego dzieci, gdyby nie interwencja rządu w zakresie podatków i transferów (jasnoniebieski pasek). Następnie dokonano porównania z faktyczną stopą ubóstwa względnego dzieci po odliczeniu wszystkich podatków i wypłacie świadczeń (niebieski pasek). Różnicę należy postrzegać jako miernik starań i skuteczności poszczególnych rządów w redukowaniu poziomu względnego ubóstwa dzieci.

Powyższa prezentacja jest oczywiście nieco tendencyjna na korzyść krajów, w których istnieją wysokie wyjściowe stopy ubóstwa względnego dzieci (im wyższy poziom wyjściowy, tym większe możliwości redukcji). Niezależnie od powyższego, Raport zawiera kilka naprawdę ciekawych przykładów. Na przykład, pokazuje on, iż Kanada

Ramka 5 Niewidoczne dzieci

Obie metody pomiaru ubóstwa dzieci, o których mowa w niniejszym raporcie, opierają się na badaniach przeprowadzanych w gospodarstwach domowych oraz danych dotyczących dochodów gospodarstw domowych. Jednakże wiele dzieci i młodych ludzi zagrożonych ubóstwem nie mieszka w gospodarstwach domowych; mieszkają w instytucjach, domach dziecka, tymczasowych miejscach zakwaterowania, schroniskach lub szpitalach, więzieniach, domach dla uchodźców lub występujących o azyl, w prowizorycznych domach lub na ulicach. Istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż niektóre z najbardziej zagrożonych dzieci nie są reprezentowane w ankietach i sondażach dotyczących gospodarstw domowych, ponieważ mieszkają w odległych rejonach lub w rodzinach i społecznościach, których pobyt jest nielegalny lub niezarejestrowany.

Wszystkie takie grupy „pozanawiasowe” mogą być „niewidoczne” ze statystycznego punktu widzenia.

Jednym z najbardziej zauważalnych przykładów jest 4,5 miliona romskich dzieci zamieszkujących kraje Unii Europejskiej.

W roku 2005, rządy 12 krajów (w tym 6-ciu będących członkami Unii Europejskiej) podjęły zobowiązanie wynikające z dokumentu „Dekada Eliminacji Wykluczenia Romów”. Mniej więcej w połowie tej „Dekady”, Open Society Foundations opublikowały raport, z którego wynikało, że *„Brak danych o społecznościach romskich pozostaje największą przeszkodą w dokładnym oszacowaniu zakresu, w jakim rządy poszczególnych krajów spełniają swoje zobowiązania wynikające z powyższego dokumentu.”*¹

Na przykład, Czechy, Węgry, Słowacja i Hiszpania nie posiadają żadnych danych umożliwiających śledzenie choćby tak podstawowych wskaźników jak umieralność dzieci romskich. Zgodnie z raportem *„Bez kompleksowych danych umożliwiających ocenę starań organów rządowych oraz opracowania stosownej polityki, sytuacja najprawdopodobniej nie ulegnie jakiegokolwiek zmianie.”*²

¹ McDonald, M. i K. Negrin (2010). 'No Data – No Progress: Country findings, data collection in countries participating in the Decade of Roma Inclusion 2005-2015', Budapest, Open Society Foundations. Available at: www.soros.org/initiatives/roma

² Ibid.

Ramka 6 Uzgodnienia w sprawie względności

Koncepcja definiowania ubóstwa raczej w sensie względnym niż bezwzględnym nie jest nowa.

W XVIII wieku, Adam Smith przekonywał, że ubóstwo jest brakiem możliwości sfinansowania *„nie tylko towarów, które są bezwzględnie konieczne do życia, ale również wszystkiego, czego brak u osób nawet o najniższym statusie, zwyczajnie panujące w danym kraju uznają za uwłaczający.”*¹ Sto lat później, patrząc z innej perspektywy ideologicznej, Karol Marks podzielił ten pogląd: *„Nasze potrzeby i przyjemności wywodzą się ze społeczeństwa; z tego powodu mierzymy je bazując na społeczeństwie, a nie na przedmiotach ich zaspokojenia. A ponieważ mają one charakter społeczny, są względne.”*²

W dwudziestowiecznej Ameryce liberalny ekonomista J. K. Galbraith podnosił (1958 r.), iż *„określone jednostki uznaje się dotknięte ubóstwem w przypadku, gdy ich dochody, nawet jeśli wystarczające do przetrwania, spadają znacząco poniżej dochodów społeczności, w której jednostki te żyją.”*³ We wczesnych latach 60. konserwatystka Rose Friedman twierdziła również, iż definicja ubóstwa ulega zmianie wraz ze zmianą ogólnych standardów życia; ludzie żyjący u schyłku dwudziestego wieku i uznawani za dotkniętych ubóstwem *„będą mieli dużo wyższy standard życia niż wiele osób w dzisiejszych czasach uważanych za nie-dotkniętych ubóstwem”*⁴ pisała. W tym samym czasie republikanie poparli koncepcję względności: *„Nie ist-*

nieje żadna obiektywna definicja ubóstwa,” stwierdziła odpowiedź republikańskich kongresmenów w roku 1964: *„Definicja ta różni się w zależności od miejsca i czasu. W Ameryce, jako że nasz standard życia rośnie, ubóstwo to nasza wizja tego, co uznajemy za życie poniżej standardu.”*⁵

Do wczesnych lat 60. socjologowie i ekonomiści, tacy jak Victor Fuchs w Stanach Zjednoczonych i Peter Townsend w Wielkiej Brytanii, podkreślali, iż rządy powinny przyjąć do wiadomości względny charakter ubóstwa poprzez wyznaczenie krajowych granic ubóstwa na poziomie stałego procenta mediany dochodu w danym kraju. (Ramka 9).

W dzisiejszych czasach, najczęściej stosowane definicje ubóstwa w krajach rozwiniętych to definicje ubóstwa względnego. Większość krajów OECD oblicza obowiązujące w nich stopy ubóstwa na podstawie odsetka populacji, którego dochody spadają poniżej 50% lub 60% mediany dochodu swoich obywateli.

¹ Adam Smith, 'An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations', Book 5, Chapter 2, 1776.

² Karl Marx, *Selected Works*, Tom 1, 268-269, Londyn, Lawrence and Wishart, 1946.

³ Galbraith, J. K. (1958). *The Affluent Society*, Boston, Houghton Mifflin.

⁴ Friedman, R. D. (1965). 'Poverty: Definition and Perspective', American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.

⁵ Minority [Republican] views, str. 46 in U.S. Congress, Report of the Joint Economic Committee on the January 1964 Economic Report of the President With Minority and Additional Views, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1964 r.

i Stany Zjednoczone miały na początku podobny poziom względnego ubóstwa dzieci (25,1%), jednakże po odliczeniu podatków i wypłacie świadczeń, stopa ubóstwa względnego w Kanadzie spada niemal o połowę, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych pozostaje praktycznie niezmienną (patrz Wykres 8a).

Wykres przedstawia także rażące kontrasty występujące w Europie Zachodniej. Stopy względnego ubóstwa dzieci we Francji i Hiszpanii mają początkowo niemal ten sam poziom (odpowiednio 19,4% i 18,8%), jednakże we Francji poziom ten obniżył się niemal o połowę wskutek rządowej interwencji, podczas gdy w Hiszpanii pozostał praktycznie niezmienny (patrz Wykres 8a). Podobnie Niemcy, Czechy, Austria i Włochy miały początkowo stopy względnego ubóstwa dzieci na poziomie od 16% do 18%, jednakże po odliczeniu podatków i wypłacie świadczeń stopa względnego ubóstwa w Austrii, Niemczech i Czechach obniżyła się o połowę, podczas gdy we Włoszech nie nastąpiła prawie żadna redukcja.

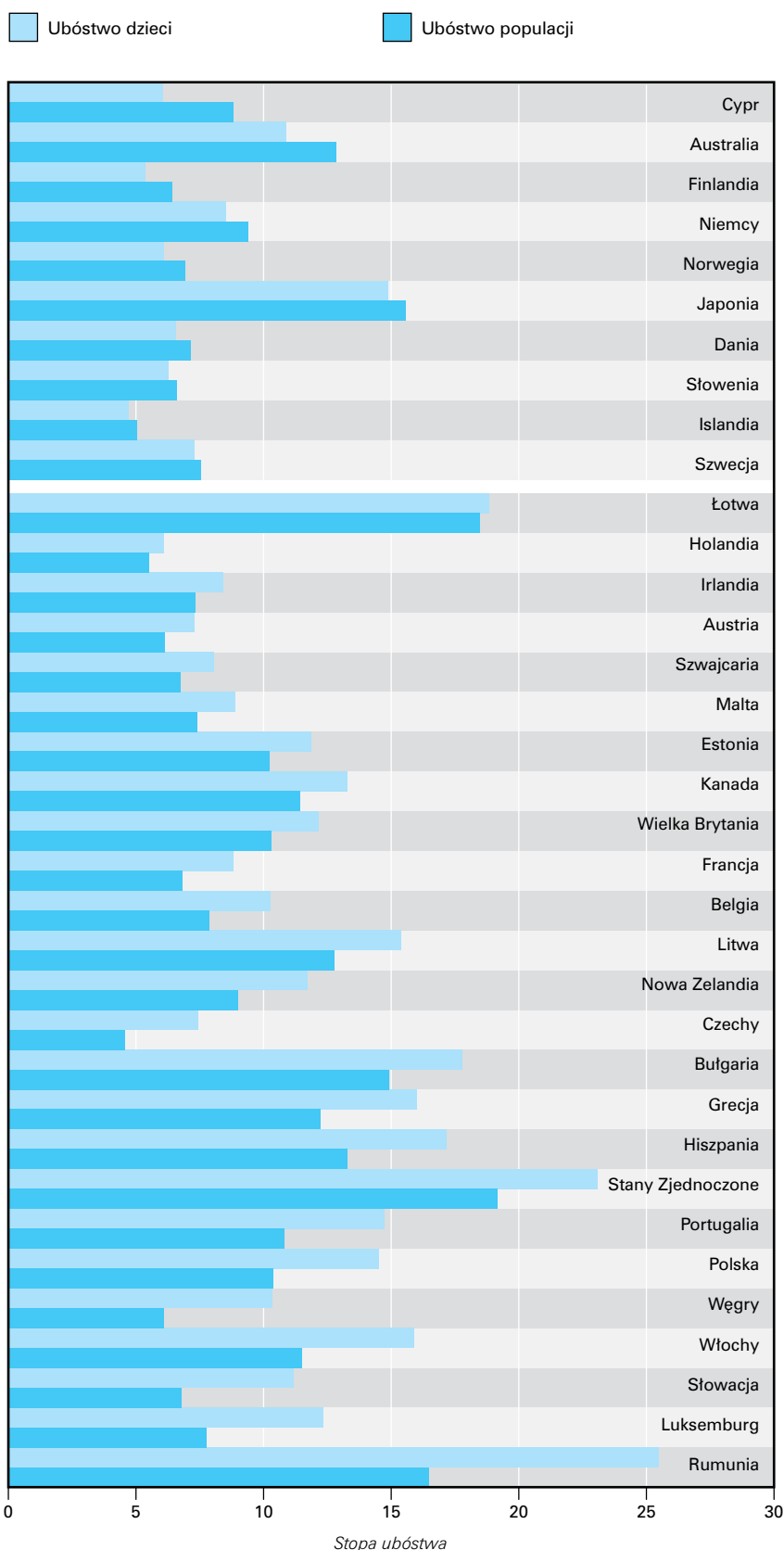
Spadek – ale jak duży?

Wykres 9 przedstawia inny pogląd na działania rządów w zakresie redukcji względnego ubóstwa. Wynika z niego, iż w społeczeństwie, które zobowiązało się do zapewnienia dzieciom szczególnej ochrony, stopa ubóstwa dzieci jest zazwyczaj niższa niż poziom ubóstwa całej populacji. Jednakże opierając się na mierniku ubóstwa względnego, Wykres 9 pokazuje, że przypadek taki ma miejsce jedynie w 10-ciu z 35-ciu krajów i są to: Cypr, Australia, Finlandia, Niemcy, Norwegia, Japonia, Dania, Słowenia, Islandia i Szwecja.

Wykres 7, pokazujący głębokość względnego ubóstwa dzieci tolerowaną w poszczególnych krajach, przedstawia również nieco odmienny pogląd na działania rządu. Odpowiadając na pytanie: „Przeciętnie, jak daleko poniżej granicy ubóstwa mogą znaleźć się osoby żyjące w ubóstwie?” wykres ponownie ujawnia znaczące różnice pomiędzy poszczególnymi krajami.

W Finlandii niewielki procent dzieci (5%) żyjących w sferze ubóstwa względnego, żyje w gospodarstwach domowych, których dochody spadły średnio o około 11% poniżej granicy ubóstwa względnego. W Stanach

Wykres 9 Stopa ubóstwa dzieci i stopa ubóstwa populacji



Uwaga: Dla każdego kraju wyliczenia dotyczące ubóstwa oparte zostały na granicy ubóstwa wyznaczonej na poziomie 50% mediany dochodu w danym kraju. Kraje podane są w kolejności zwiększającej się luki pomiędzy ubóstwem dzieci a ubóstwem całej populacji (pierwsze dziesięć krajów to te, w których dzieci nie znajdują się we względnie niekorzystnej sytuacji w porównaniu do całej populacji; u dołu listy znalazły się kraje, w których ubóstwo jest szczególnie wysokie wśród dzieci).
Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009, PSID 2007. Dane dotyczące Nowej Zelandii pochodzą z Perry (2011) i dotyczą roku 2010. Dane dotyczące Japonii pochodzą z Urzędu ds. Równości Płci przy Radzie Ministrów (2011).

Ramka 7 Unia Europejska: wizja roku 2020

W czerwcu 2010 roku Szefowie Rządów wszystkich 27 krajów Unii Europejskiej wezwali do wyeliminowania ubóstwa i wykluczenia społecznego ponad 20 milionów obywateli Unii do roku 2020.

W jaki sposób efekty tego działania miałyby być mierzone?

Aby zostać zaliczonym do grupy osób żyjących w „ubóstwie lub dotkniętych wykluczeniem społecznym”, dana osoba musi być albo „zagrożona ubóstwem”, „dotknięta deprivacją” lub „żyć w gospodarstwie domowym dotkniętym bezrobociem”. W roku 2010, około 80 milionów osób w krajach Unii Europejskiej klasyfikowało się do jednej lub więcej z powyższych trzech kategorii, tj.:

Osoby zagrożone ubóstwem

Osoba jest uważana za „zagrożoną ubóstwem”, jeżeli mieszka w gospodarstwie domowym o ekwiwalentnym dochodzie (Ramka 3) poniżej 60% mediany krajowego dochodu.

Osoby dotknięte deprivacją

Osoba jest uważana za „dotkniętą deprivacją” w przypadku, gdy nie jest w stanie sprostać czterem lub więcej z następujących dziewięciu kryteriów (uwaga: zarówno lista podstawowych pozycji, jak i zastosowana wartość progowa różnią się od miernika deprivacji dzieci, który wykorzystano w niniejszym Report Card):

- jest w stanie sprostać finansowo niespodziewanym wydatkom
- każdego roku stać ją na tygodniowe wakacje z dala od domu
- jest w stanie spłacić zaległości w hipotecę lub czynszu, opłatach za media lub ratach
- co drugi dzień stać ją na posiłek zawierający mięso, drób lub rybę
- jest w stanie odpowiednio ogrzać dom
- stać ją na pralkę
- stać ją na kolorowy telewizor
- stać ją na telefon
- stać ją na samochód

Na podstawie powyższej definicji stwierdzono, że około 40 milionów obywateli Unii Europejskiej jest obecnie dotkniętych deprivacją.

Osoby dotknięte bezrobociem

Dana osoba jest uznawana za żyjącą w gospodarstwie domowym dotkniętym bezrobociem w przypadku, gdy żadna z osób dorosłych w takim gospodarstwie nie jest zatrudniona na zasadzie odpłatnej lub jeżeli godziny spędzane w płatnej pracy stanowią mniej niż 20% potencjalnej liczby godzin w normalnym tygodniu pracy. Na podstawie powyższej definicji stwierdzono, że około 40 milionów z 250 milionów mieszkańców Unii Europejskiej żyje obecnie w gospodarstwach domowych dotkniętych bezrobociem.

Spośród powyższych trzech mierników, wskaźnik zagrożenia ubóstwem (odsetek osób żyjących poniżej 60% mediany krajowego dochodu) jest uznawany za wyznacznik wykluczenia społecznego i jest najpowszechniej wykorzystywany do pomiaru ubóstwa względnego w Unii Europejskiej.

Miejsce dla dzieci

Żaden z 18 wskaźników wybranych przez Komisję Europejską dla celów monitorowania ubóstwa nie przykładał szczególnej wagi do potrzeb dzieci.¹ Jednakże w roku 2008 rozpoczęto monitorowanie ubóstwa dzieci. Po konsultacjach, zestaw wskaźników specyficznych dla życia dzieci został włączony jako moduł specjalny do przeprowadzonego w roku 2009 badania Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). To właśnie wyniki tego badania przyczyniły się do opracowania 14-punktowej listy wskaźnika deprivacji dzieci, o którym mowa w niniejszym Report Card (Wykres 1a).

Moduły specjalne są włączane do każdego badania na zasadzie rotacyjnej, co cztery lata; „dane podstawowe” są zbierane co roku. Jednakże, jak wspomniano w niniejszym raporcie, dostępność danych dotyczących ubóstwa i deprivacji dzieci jest najistotniejszym elementem umożliwiającym ochronę emocjonalnego i fizycznego rozwoju dzieci. W związku z tym, że dane te dotyczą dzieci, powinny już na stałe (tj. co roku) znajdować się w badaniu EU-SILC, a założenia i cele Unii Europejskiej na rok 2020 w zakresie redukcji ubóstwa powinny zostać zrewidowane i zaktualizowane w taki sposób, aby zawierały cele dotyczące redukcji ubóstwa dzieci.

¹ Notten, G. i K. Roelen (2011). 'Monitoring child well-being in the European Union: measuring cumulative deprivation', *Innocenti Working Paper* 2011-03, UNICEF Innocenti Research Centre, Florencja.

Zjednoczonych znacznie większy procent dzieci (23%) żyjących poniżej granicy ubóstwa względnego żyje średnio o 38% poniżej tej granicy. Dzieci żyjące poniżej granicy ubóstwa względnego w Japonii, na Łotwie, w Bułgarii, Danii, Hiszpanii i Rumunii uznaje się za żyjące w gospodarstwach domowych, których poziom przeciętnych dochodów znajduje się o 30% lub więcej poniżej granicy ubóstwa.

Wykres 7 dostarcza także kilku niespodzianek. Szwecja i Dania są niezwyczajnie dumne ze swoich tradycyjnie niskich stóp ubóstwa dzieci, jednakże obydwie te kraje znajdują się w dolnej części tabeli biorąc pod uwagę głębokość względnego ubóstwa, które dzieci w tych krajach mogą osiągnąć. „Luka dochodowa” dzieci jest większa w Danii niż w Szwecji, większa w Szwecji niż w Wielkiej Brytanii, większa w Wielkiej Brytanii niż we Francji i większa we Francji niż w Finlandii.

Porównanie ryzyka

Dotychczas różne „spojrzenia” na działania rządów koncentrowały się na względnym ubóstwie dzieci mierzonym na podstawie mediany dochodów gospodarstw domowych. Jednakże najnowsze dostępne dane dotyczące deprivacji dzieci są także dobrym materiałem do dokonywania porównań. W szczególności umożliwiają one przyjrzenie się informacjom dotyczącym działań poszczególnych krajów w zakresie ochrony przed ubóstwem poszczególnych kategorii dzieci, które zaklasyfikowane są do grup najwyższego ryzyka. Na przykład:

- dzieci w gospodarstwach domowych o „niskiej intensywności pracy” (mierzonej stażem pracy dorosłych w danym gospodarstwie domowym)
- dzieci, których rodzice mają niski poziom wykształcenia
- dzieci wychowywane przez jednego rodzica
- dzieci z rodzin emigrantów

Ramka 8 Opinia publiczna

Najpopularniejszym miernikiem stosowanym w celu szacowania i porównywania stóp ubóstwa względnego w bogatych krajach jest odsetek populacji żyjącej w gospodarstwach domowych, których dochód do dyspozycji wynosi poniżej pewnego procenta mediany krajowego dochodu. OECD wyznaczyła granicę ubóstwa na poziomie 50% mediany dochodu.

Powyższe wartości progowe są krytykowane jako arbitralne. Dlaczego nie wyznaczyć granicy na poziomie 40% lub 60%, jak to ma miejsce w wielu krajach OECD? (patrz Wykres 5).

Istnieją dowody, iż poziom „50% mediany dochodu” stosunkowo najbardziej odpowiada temu, co większość ludzi uważa za poziom dochodu poniżej którego ludzie żyją „w ubóstwie”.

Opinia społeczeństwa

W jednym z najsłynniejszych przemówień dotyczących ubóstwa, Prezydent Stanów Zjednoczonych Franklin Roosevelt oświadczył, iż „widać, że jedna trzecia społeczeństwa żyje w złych warunkach lokalowych, jest źle ubrana i niedożywiona.” Szacunek ten nie zawierał żadnego nawiązania do ubóstwa względnego. Gdy ówczesny socjolog Donald Hernandez zastosował w odniesieniu do danych pochodzących ze spisu ludności próg „50% mediany dochodu” jako granicę ubóstwa, stwierdził, iż odsetek populacji żyjącej poniżej tego poziomu wynosi 32%.¹

Pokolenie później, czyli w roku 1963, Prezydent Johnson ogłosił „Wojnę Przeciw Ubóstwu” i zwrócił się do ekonomistki Mollie Orshansky z prośbą o opracowanie pierwszej oficjalnej amerykańskiej granicy ubóstwa (Ramka 6). Ponownie, nie pojawiła się koncepcja, iż ubóstwo powinno być definiowane w sensie względnym, a Orshansky wyznaczyła granicę na poziomie określonej kwoty wyrażonej w dolarach. Jednakże dane Biura ds. Ludności z roku 1963 pokazały, iż granica wyznaczona przez Orshansky na poziomie 3000 USD dla rodziny lub 1500 USD dla jednostki, de facto odpowiadała około 50% mediany dochodu w Stanach Zjednoczonych w tamtych czasach.

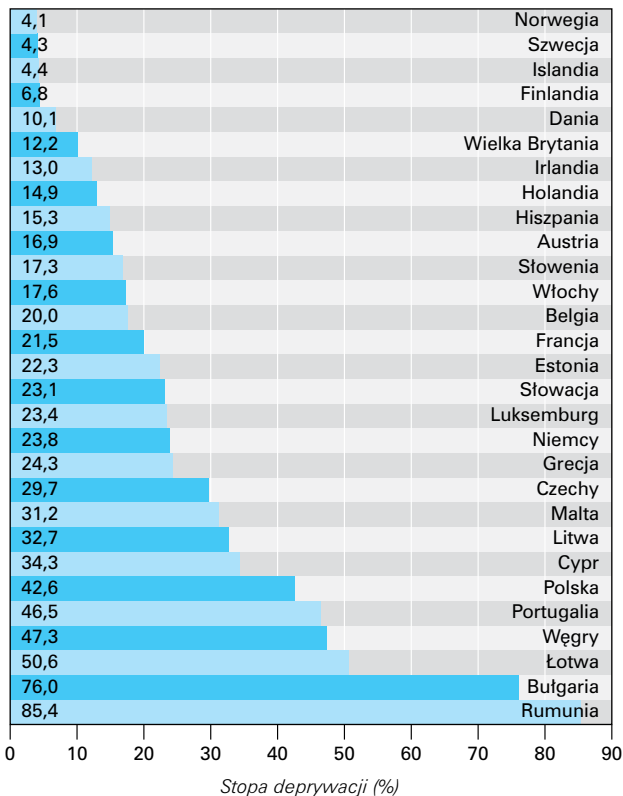
W roku 1974 Lee Rainwater, inna znana postać w historii badań nad ubóstwem, wykorzystując badania opinii publicznej oraz badania budżetów rodzin wykazał, iż w każdym momencie począwszy od roku 1930, amerykańska opinia publiczna postrzegała wartość stanowiącą 50% mediany krajowego dochodu jako poziom niezbędny do pozostania ponad granicą ubóstwa. Amerykański Ogólny Sondaż Społeczny za rok 1993 wykazał na przykład, iż amerykańska opinia publiczna uważa, że rodzina składająca się z czterech osób żyje poniżej granicy ubóstwa, jeżeli jej dochód wynosi poniżej 17 658 USD (w dolarach z roku 1993). Kwota ta odpowiadała 48% mediany dochodu gospodarstw domowych w Stanach Zjednoczonych na tamten rok.

Fundacja Josepha Rowntree w Wielkiej Brytanii przeprowadziła w ostatnich latach badanie wśród grup pochodzących z różnych typów gospodarstw domowych w celu określenia minimalnego akceptowalnego standardu życia – w oparciu o potrzeby, a nie pragnienia. Korzystając z pomocy ekspertów w dziedzinie zdrowia i żywienia, badane grupy wyznaczyły „Standard Minimalnego Dochodu”, który de facto oznacza ok. 60% dzisiejszej mediany dochodu w Wielkiej Brytanii.

Często przytacza się argument, iż opinia publiczna zazwyczaj postrzega ubóstwo w sensie absolutnym (bezwzględny) oraz iż koncepcja „ubóstwa względnego” jest należycie rozumiana i interpretowana wyłącznie przez ekonomistów i specjalistów w dziedzinie nauk społecznych. Jednakże powyższe przykłady jednoznacznie wskazują, iż popularna definicja ubóstwa jest w rzeczywistości definicją ubóstwa względnego.

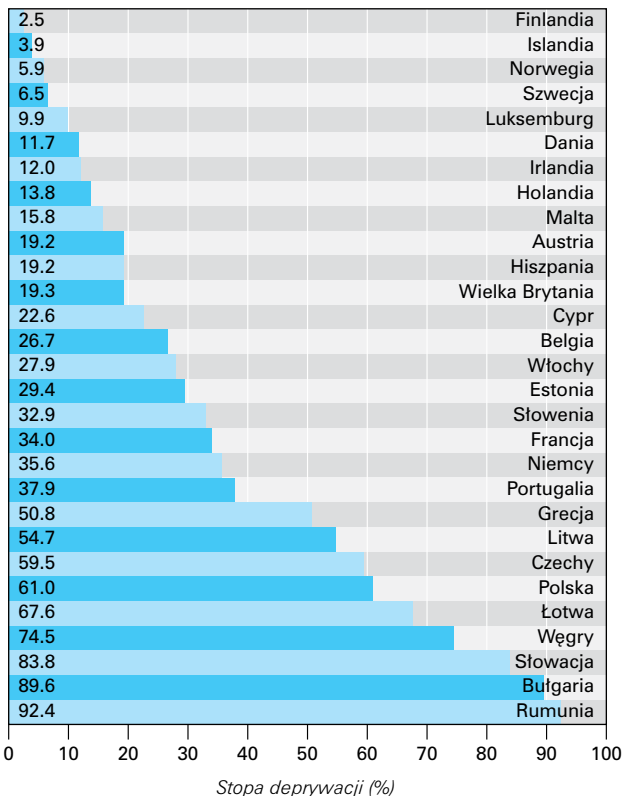
¹ Hernandez, D. J. (1993). *America's Children: Resources from family, government, and the economy*. New York, Russell Sage Foundation.

Wykres 10a Stopa deprivacji dzieci wychowywanych przez jednego rodzica



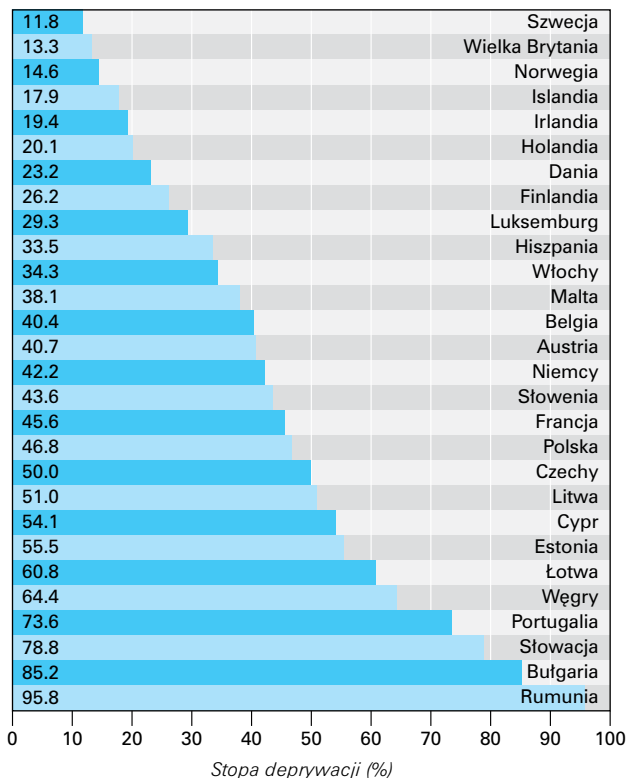
Uwaga: Dane dotyczą dzieci w wieku od 1 do 16 roku życia
Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009

Wykres 10b Stopa deprivacji dzieci żyjących w rodzinach, w których rodzice mają niski poziom wykształcenia



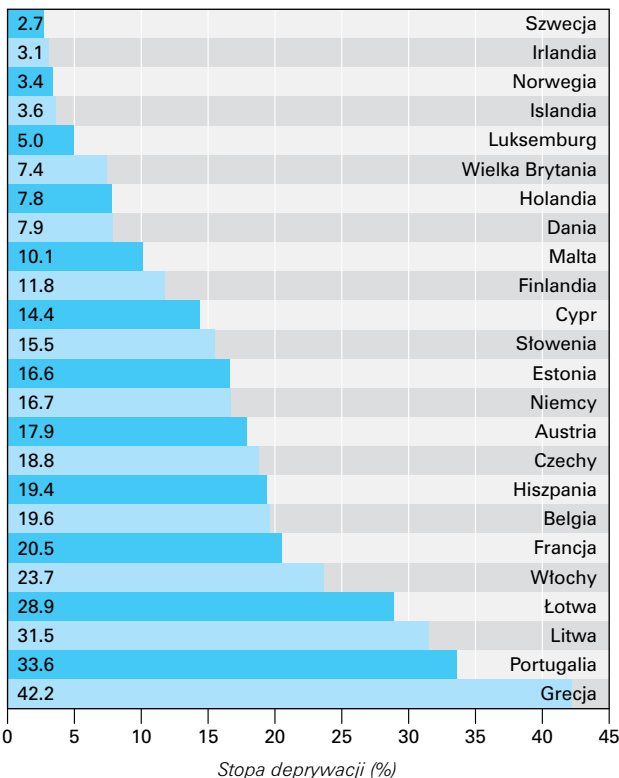
Uwaga: Dane dotyczą dzieci w wieku od 1 roku do 16 roku życia
Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009

Wykres 10c Stopa deprivacji dzieci żyjących w rodzinach dotkniętych bezrobociem (żaden z dorosłych nie ma płatnego zatrudnienia)



Uwaga: Dane dotyczą dzieci w wieku od 1 do 16 roku życia. Grecja została pominięta w niniejszej tabeli z powodu bardzo niewielkiej grupy reprezentatywnej dla danej populacji.
Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009

Wykres 10d Stopa deprivacji dzieci żyjących w rodzinach emigrantów



Uwaga: „Rodziny emigrantów” oznaczają rodziny, w których przynajmniej jeden z rodziców jest obcokrajowcem. Wyliczenia zostały oparte na EU-SILC 2009 i mogą różnić się od wyliczeń i szacunków pochodzących z krajowych spisów ludności lub innych źródeł. Dane dotyczą dzieci w wieku od 1 do 16 roku życia. Bułgaria, Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja zostały pominięte w niniejszej tabeli z powodu bardzo niewielkiej grupy reprezentatywnej dla danej populacji.
Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009

Wykresy 10a, 10b, 10c i 10d pokazują poziom ochrony przed ubóstwem zapewniany przez poszczególne kraje niektórym grupom najbardziej zagrożonych dzieci.

Na wykresie 10a uszeregowane zostały kraje pod kątem ochrony przed ubóstwem dostępnej dzieciom wychowującym się w niepełnych rodzinach (tylko z jednym rodzicem). Okazuje się, iż Norwegia, Szwecja, Islandia, Finlandia oraz Dania osiągnęły najwyższe poziomy ochrony; niedaleko za nimi plasuje się Wielka Brytania i Irlandia. W Belgii stopa deprivacji dzieci wychowywanych przez jednego z rodziców jest niemal dwukrotnie wyższa od stopy odnotowanej w Danii. Stopy deprivacji obserwowane w Luksemburgu, Niemczech i Grecji są niemal

dwukrotnie wyższe od tych zarejestrowanych w Wielkiej Brytanii.

Wykres 10b obrazuje stopy deprivacji dzieci, których rodzice mają niski poziom wykształcenia. Ponownie Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja mają najlepsze wskaźniki ochrony, choć tym razem w innej kolejności. I ponownie pojawiają się duże różnice pomiędzy poszczególnymi krajami. Na przykład około jedna trzecia francuskich dzieci żyjących w rodzinach, w których rodzice mają niski poziom wykształcenia, została zaklasyfikowana jako dotknięta deprivacją, podczas gdy w większości krajów nordyckich jest to nie więcej niż 10%.

Wykres 10c przedstawia poszczególne kraje pod względem stóp deprivacji

dzieci mieszkających w gospodarstwach domowych, w których żaden z dorosłych nie ma zatrudnienia. Nie zaskakuje fakt, iż bezrobocie zwiększa ryzyko deprivacji dzieci we wszystkich krajach; jednakże, ponownie, pomiędzy poszczególnymi krajami występują znaczące różnice. Norwegia, Szwecja i Wielka Brytania plasują się u szczytu tabeli z poziomami deprivacji poniżej 15% dla dzieci w „bezrobotnych gospodarstwach domowych” – w przeciwieństwie do poziomu około 40% w krajach takich jak: Belgia, Austria, Niemcy i Francja.

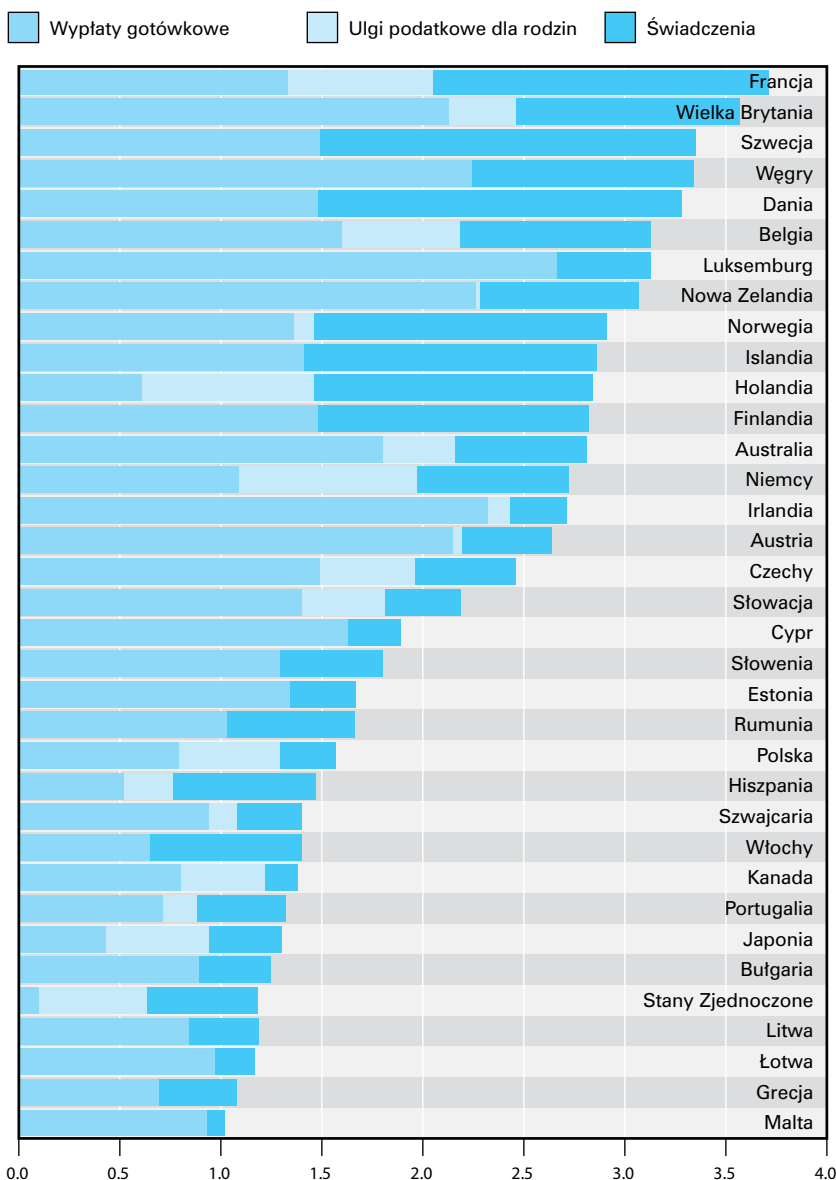
Wykres 10d porównuje poziomy deprivacji dla czwartej grupy ryzyka, tj. dzieci żyjących w rodzinach emigrantów. Ponieważ dzieci żyjące w rodzinach emigrantów nie zawsze są

Wykres 10e Stopa deprivacji dzieci w poszczególnych grupach ryzyka

Kraj	Stopa deprivacji dzieci (brak 2-óch lub więcej pozycji z listy)	Stopa deprivacji dzieci wychowywanych przez jednego rodzica	Stopa deprivacji dzieci żyjących w rodzinach, w których rodzice mają niski poziom wykształcenia (brak, podstawowe, średnie niepełne)	Stopa deprivacji dzieci żyjących w rodzinach dotkniętych bezrobociem (żaden z dorosłych nie ma płatnego zatrudnienia)	Stopa deprivacji dzieci żyjących w rodzinach emigrantów
Islandia	0.9	4.4	3.9	17.9	3.6
Szwecja	1.3	4.3	6.5	11.8	2.7
Norwegia	1.9	4.1	5.9	14.6	3.4
Finlandia	2.5	6.8	2.5	26.2	11.8
Dania	2.6	10.1	11.7	23.2	7.9
Holandia	2.7	14.9	13.8	20.1	7.8
Luksemburg	4.4	23.4	9.9	29.3	5.0
Irlandia	4.9	13.0	12.0	19.4	3.1
Wielka Brytania	5.5	12.2	19.3	13.3	7.4
Cypr	7.0	34.3	22.6	54.1	14.4
Hiszpania	8.1	15.3	19.2	33.5	19.4
Słowenia	8.3	17.3	32.9	43.6	15.5
Austria	8.7	16.9	19.2	40.7	17.9
Czechy	8.8	29.7	59.5	50.0	18.8
Niemcy	8.8	23.8	35.6	42.2	16.7
Malta	8.9	31.2	15.8	38.1	10.1
Belgia	9.1	20.0	26.7	40.4	19.6
Francja	10.1	21.5	34.0	45.6	20.5
Estonia	12.4	22.3	29.4	55.5	16.6
Włochy	13.3	17.6	27.9	34.3	23.7
Grecja	17.2	24.3	50.8		42.2
Słowacja	19.2	23.1	83.8	78.8	
Litwa	19.8	32.7	54.7	51.0	31.5
Polska	20.9	42.6	61.0	46.8	
Portugalia	27.4	46.5	37.9	73.6	33.6
Łotwa	31.8	50.6	67.6	60.8	28.9
Węgry	31.9	47.3	74.5	64.4	
Bułgaria	56.6	76.0	89.6	85.2	
Rumunia	72.6	85.4	92.4	95.8	

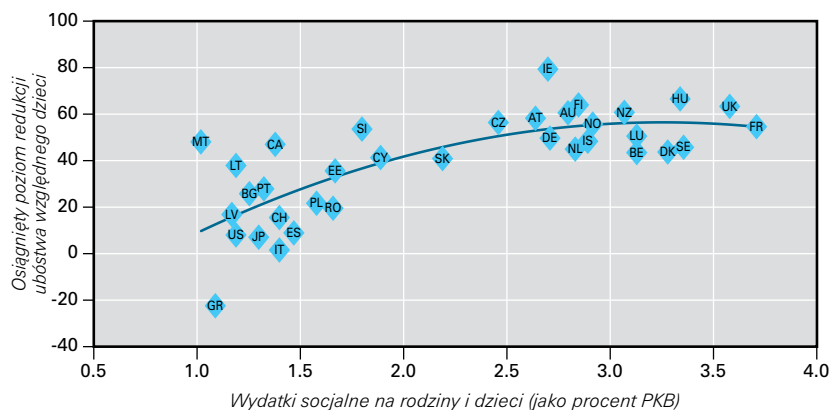
Uwaga: Dane dotyczą dzieci w wieku od 1 do 16 roku życia. Odcień jasnoniebieski oznacza, że kraj jest w 1/3 krajów osiągających najlepsze wyniki, niebieski – średnie wyniki, ciemnoniebieski – najgorsze wyniki.

Źródło: Wyliczenia oparte na EU-SILC 2009

Wykres 11 Wydatki na rodziny i dzieci

Wydatki społeczne na rodziny w postaci wypłat gotówkowych, ulg podatkowych oraz świadczeń (jako procent PKB)

Źródło: Dane dotyczące wydatków społecznych pochodzą z Bazy Danych OECD dot. Rodzin z ok. 2007 r.

Wykres 11a Wydatki społeczne na rodziny i dzieci w porównaniu do uzyskanych wyników w zakresie redukcji ubóstwa względnego dzieci poprzez system podatków i transferów

Uwaga: Skróty nazw poszczególnych krajów – patrz str. 35

Źródło: Patrz Wykresy 11 i 8

rejestrowane po urodzeniu, w związku z tym często są „niewidoczne” ze statystycznego punktu widzenia. Właśnie z tego powodu oraz ze względu na liczebność, strukturę oraz uwarunkowania historyczne, rodziny emigrantów są różne w poszczególnych krajach, stąd niniejszą analizę należy traktować ze szczególną ostrożnością. Jednakże tabela ponownie wskazuje, iż ta sama grupa krajów (plus Irlandia) znajduje się w czołówce, jeżeli chodzi o statystyki dotyczące zapewnianej ochrony przed ubóstwem. W Szwecji, Islandii, Norwegii i Danii deprivacja dotyczy mniej niż 5% dzieci z rodzin emigrantów. We Francji i Włoszech poziom ten wynosi ponad 20% (a w dalszych czterech krajach ponad 25%).

Wykres 10e łączy powyższe cztery tabele dotyczące deprivacji w jedną całość i przedstawia podsumowanie poziomu ochrony w poszczególnych krajach. Wykres ten przedstawia niezwykle spójny obraz, w którym te same siedem krajów – Islandia, Szwecja, Norwegia, Finlandia, Dania, Holandia i Irlandia – plasują się u szczytu tabeli, niezależnie od wybranej kategorii ryzyka. Luksemburg i Wielka Brytania pozostają w czołówce dla trzech z czterech omawianych kategorii.

Niezależnie od informacji dotyczących poziomu ochrony oferowanej przez pojedyncze kraje poszczególnym grupom ryzyka, dane jednoznacznie wskazują, iż wychowywanie przez jednego rodzica lub wychowywanie się w rodzinie emigrantów, w rodzinie, w której rodzice są bezrobotni lub mają niski poziom wykształcenia, nie musi wcale oznaczać, iż dziecko takie jest dotknięte deprivacją. Poziom ryzyka nie jest funkcją szansy lub konieczności, ale polityki i priorytetów.

Wysokość transferów społecznych

Na koniec możliwe jest zbadanie zaangażowania rządów w zapobieganie ubóstwu dzieci poprzez weryfikację całkowitego poziomu środków, które rządy przeznaczają na ten cel. Wykres 11 przedstawia te dane w formie tabeli obejmującej 35 krajów w kolejności według procenta PKB, który każdy z tych krajów wydaje na wypłaty gotówkowe, ulgi podatkowe oraz świadczenia skierowane do rodzin i dzieci. Francja, Wielka Brytania oraz Szwecja plasują się na czele tabeli, zaraz za nimi są Węgry, Dania i Belgia. Każdy

z tych krajów wydaje dwukrotnie więcej – licząc jako procent PKB – niż takie kraje jak Hiszpania, Szwajcaria, Włochy, Kanada, Portugalia, Japonia i Bułgaria. Na końcu tabeli znajduje się pięć państw, które wydają niewiele więcej niż 1% PKB na wypłaty pieniężne, ulgi podatkowe oraz świadczenia skierowane do rodzin i dzieci – są to Stany Zjednoczone, Litwa, Łotwa, Grecja i Malta.

Wykres 11a porównuje poziom wydatków rządowych z redukcją poziomu względnego ubóstwa dzieci, którą rządy poszczególnych krajów zdołały osiągnąć (patrz również Wykres 8). Sposób wydatkowania pieniędzy może być równie ważny jak wydawana kwota. Jednakże, niezależnie od powyższego, wykres wskazuje na ścisłą zależność pomiędzy wydatkowanymi środkami a osiągniętymi wynikami. W szczególności w takich krajach jak Grecja, Włochy, Japonia, Łotwa, Hiszpania, Szwajcaria i Stany Zjednoczone, wydatki na dzieci i rodziny są niższe niż średnia dla krajów OECD. We wszystkich tych krajach brak priorytetowego ujęcia dzieci w narodowych budżetach skutkuje niskimi poziomami redukcji względnego ubóstwa dzieci.

Wnioski

Niniejszy raport przedstawia najnowsze dane porównawcze, dotyczące ubóstwa dzieci mierzonego za pomocą wskaźnika deprivacji dzieci oraz wskaźnika zagrożenia względnym ubóstwem.

Powyższe dwie metody różnią się zasadniczo pod względem koncepcji. Obydwie mają mocne i słabe strony. Rozważane łącznie, stanowią dwa różne, ale wzajemnie uzupełniające się mierniki i oferują najlepsze obecnie porównanie ubóstwa dzieci w najbogatszych krajach świata.

Obie te metody prezentują, niestety, wyniki z dość odległej przeszłości. To opóźnienie nabiera szczególnego znaczenia w kontekście kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się w 2008 roku. W tym niezwykle trudnym momencie dla rodzin o niskich dochodach w tak wielu krajach praktycznie brak jest jakichkolwiek informacji o wpływie kryzysu na życie dzieci. Oczywiście można argumentować, iż w dobie kryzysu rządy państw mają znacznie ważniejsze problemy niż sporządzanie statystyk. Jednakże bez aktualnych informacji, niewielka jest szansa na wdrożenie polityki, która określałaby najbardziej efektywne wykorzystanie ograniczonych środków w celu ochrony dzieci przed skutkami ubóstwa.

Koszty niezapewnienia takiej ochrony są naprawdę wysokie. Najwyższą cenę płać oczywiście dzieci, których najważniejsze lata rozwoju psychicznego i fizycznego są zagrożone poważnym ryzykiem. Społeczeństwa także płać wysoką cenę – w postaci niższego zwrotu z inwestycji w edukację, niższego poziomu kompetencji i produktywności, zwiększonego prawdopodobieństwa bezrobocia i zależności od środków z opieki społecznej, w postaci wyższych kosztów ubezpieczeń społecznych oraz systemu sądowniczego oraz w postaci utraty spójności społecznej. W perspektywie średnio-terminowej, koszty te muszą zostać pokryte w twardej walucie, w wysokości miliardów dodatkowych dolarów wydanych na próby sprostania ogromnej liczbie problemów związanych w wysokim poziomie ubóstwa dzieci. Aspekt ekonomiczny, nawet w najkrótszej perspektywie czasowej, jest zatem mocnym argumentem przemawiającym za ochroną dzieci przed ubóstwem.

Jest jeszcze jeden, nawet ważniejszy argument. Dzieciństwo, samo w sobie oraz z powodu szczególnej wrażliwości, wymaga od cywilizowanego społeczeństwa tego, aby dzieci były obejmowane szczególną ochroną w pierwszej kolejności, zamiast bycia brany pod uwagę na samym końcu. Ta zasada „pierwszeństwa” dla dzieci działa na korzyść nie tylko rządów i poszczególnych krajów, ale także rodzin, które ponoszą podstawową odpowiedzialność za tę ochronę. Ponieważ dzieci mają tylko jedną szansę na normalne dorastanie i rozwój, zobowiązanie do zapewnienia ochrony powinno wiązać zarówno w czasie koniunktury, jak i kryzysu. Zobowiązanie to powinno być bezwzględne, a nie warunkowe.

Ponadto, powyższa zasada „pierwszeństwa” nie może zostać pominięta lub zlekceważona poprzez wysunięcie argumentu, iż ochrona dzieci jest bardziej obowiązkiem indywidualnych osób niż odpowiedzialnością społeczną. Niepoważnym byłoby stwierdzenie, że dziecko powinno ponosić konsekwencje kryzysu gospodarczego czy braku zatrudnienia lub zbyt niskich dochodów rodziców. Z tego powodu dane przedstawiające różne stopnie ochrony udzielanej poszczególnym grupom ryzyka powinny stanowczo być wzięte pod uwagę przez polityków, media i opinię publiczną. Społeczeństwo, które nie wspiera rodziców w ciężącym na nich zadaniu ochrony okresu dzieciństwa jest społeczeństwem zaniedbującym osoby najbardziej wrażliwe i narażone. Jest ono również społeczeństwem, które w nadchodzących latach będzie musiało zmierzyć się z poważnymi problemami społecznymi i ekonomicznymi.

Ramka 9 Granica ubóstwa: historia

Najwcześniejsze znane próby ustalenia oficjalnej granicy ubóstwa podjęto w dziewiętnastowiecznej Wielkiej Brytanii. Były one podyktowane potrzebą zapewnienia możliwości kształcenia dzieciom z najuboższych rodzin.¹

Obowiązująca w Wielkiej Brytanii Ustawa z roku 1870 o Edukacji Podstawowej przewidywała obowiązek szkolny dla wszystkich dzieci w wieku od 5 do 13 roku życia. Jednakże, ponieważ rodzice byli zobowiązani do wnoszenia niewielkich opłat z tego tytułu, Ustawa przewidywała również możliwość zrzeczenia się płatności przez członków lokalnych Rad Szkół „w przypadku dziecka, co do którego są oni zdania, iż jego rodzice nie mają możliwości wniesienia opłaty z powodu ubóstwa, w którym żyją.”² Ustawa przewidywała obowiązek korzystania z powyższego prawa z „największą rozważą i oszczędnością,” ale tym samym stawiała Rady Szkół przed poważnym problemem: „*Nie ma takiego narzędzia, które moglibyśmy opracować,*” powiedział przewodniczący Londyńskiej Rady Szkoły w roku 1887, „*i które umożliwiłoby stwierdzenie, który rodzic ma możliwość wniesienia opłaty.*”³

Niezależnie od powyższego, lokalne Rady Szkół podejmowały w tej sprawie decyzje najlepiej jak umiały i w konsekwencji ustaliły „coś”, co stało się „granica ubóstwa”, poniżej której rodziny były zwolnione z obowiązku zapłaty tzw. opłaty szkolnej. Punkt, w którym taka granica była wyznaczana, różnił się w poszczególnych miastach i był zazwyczaj trzymany w ścisłej tajemnicy „w obawie przed próbami oszukania Rady Szkoły.”⁴

Inne problemy, z którymi borykały się Rady Szkół w XIX wieku nadal nie przestają absorbować dzisiejszych naukowców z dziedziny nauk społecznych: czy dochód należy mierzyć przed potrąceniem kosztów zamieszkania czy po ich odliczeniu? Co należy zrobić w przypadku dochodów ze źródeł nieformalnych i niezgłoszonych do opodatkowania? Jakie korekty należy przyjąć w przypadku większych rodzin? (patrz Ramki 2 i 3.)

Booth i Barnett

Wysiłki i działania podejmowane przez Rady Szkół stanowiły podstawę prac człowieka, któremu przypisuje się „wynalezienie” pojęcia granicy ubóstwa, tj. wiktoriańskiego filantropa i producenta rękawiczek, Charlesa Bootha. W swoim przemówieniu w roku 1877 skierowanym do Królewskiego Towarzystwa Statystycznego, Booth przedstawił wyniki ankiety dotyczącej dochodów ubogich londyńczyków i zasugerował, iż „granica ubóstwa” ustalona na poziomie od 18 do 21 szylingów tygodniowo podzieliłaby mieszkańców Londynu na „żyjących w komforcie” i „żyjących w ubóstwie”.

Mniej więcej w tym samym czasie, reformatorka społeczna Henrietta Barnett podejmowała próby obliczenia minimalnego kosztu życia z wykorzystaniem „nauki dietyki”. Jej mąż, Samuel Barnett (będący duchownym), zaproponował w oparciu o obliczenia małżonki, tygodniowy minimalny dochód dla rodziny składającej się z dwojga dorosłych i sześciorga dzieci. Podkreślono, iż kwota ta była wystarczająca wyłącznie na utrzymanie się przy życiu (przetrwanie) i nie pozwalała na „*jakikolwiek ułatwiający życie luksus.*”⁵

U schyłku XIX wieku systematyczne badania w dziedzinie ubóstwa posunęły się ogromnie naprzód dzięki pracy Seebom Rowntree, potomka słynnej rodziny Quaker, producentów czekolady. Opublikowana w roku 1901 „linia ubóstwa” Rowntree’a (był pierwszym, który użył tego terminu) została uznana za „*pierwszą próbę ustalenia granicy ubóstwa w oparciu o naukowe zasady.*” Przeprowadziwszy badanie dotyczące warunków życia wśród 10.000 rodzin z klasy pracującej w York, zaproponował minimalny poziom dochodu jako zapewniający „*odpowiednie wyżywienie i inne podstawowe potrzeby.*”⁶

Następnie Rowntree podzielił osoby uznane za „dotknięte ubóstwem” (ok. 25%) na dwie grupy. Pierwszą grupę określił jako żyjącą w „ubóstwie zasadniczym”, ponieważ osoby z tej grupy nie miały wystarczających dochodów na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Osoby z grupy „ubóstwa wtórnego”, z drugiej strony, nie były w stanie zaspokoić swoich potrzeb, nie dlatego, że ich dochody były zbyt niskie, ale dlatego, że wydawali pieniądze na rzeczy nie uznawane jako podstawowe (piwo i tytoń nie zostały uznane za podstawowe, niezbędne do życia artykuły).

Podział taki nie miałby zastosowania w dniu dzisiejszym, ale w tamtych czasach koncepcja „ubóstwa zasadniczego” stanowiła istotne odejście od dziewiętnastowiecznego poglądu, iż ubóstwo jest upadkiem moralnym kojarzonym z „lenistwem”, „nieporadnością”, „brakiem zaradności” oraz „pijaństwem”. Po Rowntree’em, ubóstwo zaczęto postrzegać coraz częściej jako wynik czynników gospodarczych niezwiązanych z daną osobą, takich jak niska płaca i bezrobocie w coraz bardziej uprzemysłowionym społeczeństwie.

W swojej późniejszej pracy Seebom Rowntree zbliżył się nieco do koncepcji ubóstwa względnego. Na przykład, w badaniu z roku 1936 „wystarczający dochód” obejmował możliwość zakupu kilku pozycji, które nie były bezwzględnie konieczne do przetrwania, w tym gazet, książek, radia, tytoniu, piwa i wakacji. Do czasu ostatniego badania przeprowadzonego przez

Rowntree'ego w roku 1951 powszechnie uważano, iż ubóstwo w Wielkiej Brytanii zostało niemal całkowicie wyeliminowane poprzez powojenny wzrost w kierunku społeczeństwa dobrobytu. Jednakże wraz ze stopniowym przechodzeniem do historii koncepcji ubóstwa bezwzględnie (absolutnego), rodziła się koncepcja pomiaru ubóstwa względnego.

Potrzeby jutra

Koncepcja głosząca, iż ubóstwo jest generalnie pojęciem względnym i powinno być mierzone jako takie, zaczęła się ugruntowywać w lata 60.

W Ameryce, Victor Fuchs, specjalista w zakresie ekonomii zdrowia zaproponował, aby granica ubóstwa została wyznaczona na poziomie jednej drugiej mediany dochodu. Twierdził on, iż „dzisiejsze wygody i udogodnienia są wczorajszymi luksusami i jutrzejszymi koniecznościami.”⁷ Propozycja ta nie zyskała jeszcze pełnej akceptacji w Stanach Zjednoczonych (patrz Ramka 10).

W Wielkiej Brytanii kwestia względnego ubóstwa została poruszona w późnych latach 50. przez Petera Townsenda, profesora socjologii w London School of Economics i współtwórcę Grupy ds. Ubóstwa Dzieci. W swoim 1200-stronicowym opracowaniu zatytułowanym „Ubóstwo Dzieci w Wielkiej Brytanii” (1979 r.), Townsend odszedł od sztywnych standardów ubóstwa proponowanych przez jego poprzedników na rzecz definicji względnej, która od tamtego czasu stała się podstawą wszystkich dalszych badań i pomiarów ubóstwa:

„Jednostki, rodziny oraz poszczególne grupy w społeczeństwie można uznać za żyjące w ubóstwie w przypadku, gdy nie mogą zagwarantować sobie odpowiedniej diety, rozrywek, warunków życia i udogodnień, które są typowe i normalne dla społeczności, w której żyją.”⁸

Wpływ powyższej definicji Townsenda był ogromny i został odzwierciedlony, na przykład w definicji ubóstwa przyjętej przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą w roku 1984, zgodnie z którą za dotkniętych ubóstwem uznaje się:

„osoby, rodziny oraz grupy osób, których zasoby (materialne, kulturowe i społeczne) są tak bardzo ograniczone, iż powodują wykluczenie ich z minimalnego akceptowalnego sposobu życia w Kraju Członkowskim, w którym osoby te mieszkają.”⁹

Townsend był również pionierem w dziedzinie stosowania wskaźników niepieniężnych do pomiaru ubóstwa i deprivacji. Sporządziwszy listę dóbr i możliwości,

których „nikt nie powinien być pozbawiony”¹⁰, przeprowadził badania w celu ustalenia odsetka populacji, który był ich pozbawiony.

W następnych latach skala Townsenda była rozbudowywana i udoskonalana. Dla celów *Breadline Studies* of 1983 and 1990 w Wielkiej Brytanii, badacze Stewart Lansley i Joanna Mack wprowadzili pojęcie „społecznie postrzeganych potrzeb” – argumentując, iż przynajmniej połowa populacji powinna zgodzić się z poglądem, iż dana pozycja z listy jest niezbędna do takiego stopnia, iż „nikt nie powinien być jej pozbawiony”. Całkiem niedawno, przeprowadzone w roku 1999 w Wielkiej Brytanii Badanie dot. *Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego*, było próbą odzwierciedlenia normy społecznej poprzez nadanie wagi każdej z pozycji na „liście deprivacji” zgodnie z procentem populacji, który daną pozycję posiada.

W obecnych czasach, Unia Europejska odgrywa wiodącą rolę w opracowywaniu koncepcji i narzędzi statystycznych do pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego. Trzy podstawowe mierniki – ubóstwo względne, deprivacja i brak pracy – zostały wybrane jako wiodące metody monitorowania wykluczenia społecznego w 27 krajach Unii Europejskiej oraz Islandii i Norwegii (patrz Ramka 7).

1 Gillie, A. (1996). 'The Origin of the Poverty Line', *Economic History Review*, XLIX, 4: 715-730.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Rowntree, B. S. (2000, Centennial, ed.). *Poverty: A Study in Town Life*, Bristol, The Policy Press.

7 Fuchs, V. R. (1967). 'Redefining Poverty and Redistributing Income', *The Public Interest* 8: 88-95. Patrz również: Hernandez, D. J., N. A. Denton i S. E. Macartney (2007). 'Child Poverty in the US: A new family budget approach with comparison to European countries', in Wintersberger, H., L. Alanen, T. Olk and J. Qvortrup (eds). 'Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare', Tom 1, COST A19: Children's Welfare, University Press of Southern Denmark.

8 Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living*, Harmondsworth, Penguin Books.

9 Rada Wspólnoty Europejskiej (1984). 85/8/EEC: Decyzja Rady z dnia 19 grudnia 1984 roku w zakresie działań podejmowanych przez Wspólnotę w celu zwalczania ubóstwa.

10 Mack, J. and S. Lansley (1985). *Poor Britain*, London, George Allen & Unwin. See also: Lansley, S. and J. Mack (2011). Review of Kristian Niemietz, *A New Understanding of Poverty*, Institute of Economic Affairs.

Ramka 10 Stany Zjednoczone: ponowne ustalenie granicy

Stany Zjednoczone są jednym z niewielu krajów OECD, które mają oficjalną granicę ubóstwa – w rzeczywistości jest to 48 różnych granic ubóstwa dla różnych rozmiarów i typów gospodarstw domowych.

Opracowana we wczesnych latach 60. w ramach „Wojny z ubóstwem” (ang. War on Poverty) Prezydenta Lyndona Johnsona, pierwotna granica ubóstwa w Stanach Zjednoczonych została wyznaczona w drodze oszacowania dochodu niezbędnego do zapewnienia czterech najtańszych „odpowiednich pod kątem żywycym” planów żywieniowych oraz poprzez pomnożenie wyniku przez trzy (po przeprowadzeniu badania w połowie lat 50., które wykazało, iż typowe amerykańskie gospodarstwo domowe wydaje około jednej trzeciej dochodów na produkty spożywcze). Powyższa metoda dała wynik w postaci 3 000 USD rocznie dla rodzin i 1 500 USD dla gospodarstw jednoosobowych.

Aktualizowany wyłącznie o wskaźnik inflacji miernik ten był oficjalnie stosowany w Ameryce do pomiaru ubóstwa przez ostatnie 50 lat. Jednakże, ponieważ wzrastał on jedynie wraz z wzrostem cen, a nie dochodów, obrazowany przez ten miernik standard materialny coraz bardziej oddalał się od standardu życia większości Amerykanów. W latach 60., na przykład, granica ubóstwa była równa 50% mediany dochodu;² do końca wieku spadła ona do około 30%. W związku z powyższym, obecna oficjalna granica ubóstwa w Stanach Zjednoczonych odzwierciedla poziom, jaki był uważany za minimalny akceptowalny standard ponad pół wieku temu.

Nowe potrzeby

Przez ponad dwie ostatnie dekady naukowcy w dziedzinie nauk społecznych w Stanach Zjednoczonych podkreślali, iż oficjalna granica ubóstwa powinna zostać zrewidowana. Niewątpliwie taka ponowna weryfikacja i aktualizacja jest niezbędna w celu zbliżenia granicy ubóstwa do rzeczywistości dzisiejszej Ameryki, gdzie obecna średnia proporcja dochodu rodziny wydawanego na produkty spożywcze wynosi raczej jedną ósmą, a nie jedną trzecią.³

Argumentuje się, iż nowa granica ubóstwa powinna również uwzględniać nie tylko nowe potrzeby, ale również nowe świadczenia, jakie państwo udostępniło osobom o niskich dochodach. Obecny proces szacowania dochodów gospodarstw domowych uwzględnia jedynie świadczenia pieniężne, nie biorąc pod uwagę ponad 200 miliardów USD wypłacanych każdego roku przez rząd ubogim gospodarstwom w formie bonów żywnościowych, ulg podatkowych oraz innych świadczeń rzeczowych. Jak mówi profesor Jane Waldfogel z Columbia University, *„Oficjalny miernik nie odpowiada już rzeczywistości. Nie odzwierciedla on poprawnie żadnej strony równania – ile najubożsi mają lub ile potrzebują.”*

Idealnie byłoby, gdyby zrewidowana krajowa granica ubóstwa odzwierciedlała również różnice w kosztach

życia w poszczególnych regionach, a w szczególności kosztach zakwaterowania i opieki zdrowotnej. Zgodnie z niektórymi szacunkami, na przykład próg ubóstwa musiałby zostać podwyższony o 3 500 USD rocznie, aby uwzględnić wyższe koszty życia w mieście w bogatym stanie, takim jak Connecticut.⁵

Nowe propozycje

W roku 1995 Kongres Stanów Zjednoczonych zwrócił się do Państwowej Akademii Nauk (NAS) o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Zgodnie z ogólnym wnioskiem panelu NAS *„istniejący miernik winien zostać zrewidowany: nie daje on już precyzyjnego obrazu różnic w zakresie ubóstwa gospodarczego grup populacji lub obszarów geograficznych kraju ani też precyzyjnego obrazu trendów i tendencji obowiązujących w danym czasie.”*⁶

W ramach swoich rozważań Akademia powstrzymała się od przyjęcia granicy ubóstwa względnego w stylu europejskim, opartej na pomiarze mediany dochodu w kraju. W zamian za to, Akademia zaproponowała, aby podstawą nowej granicy ubóstwa był budżet przeznaczony na żywność, odzież, mieszkanie, media oraz *„niewielką dodatkową kwotę na inne potrzeby”*. Nowy miernik miał być w założeniu względny, w takim sensie, że budżet miał opierać się na zaobserwowanych wydatkach większej części społeczeństwa (i miał być aktualizowany co trzy lata); jednakże uwzględniał on jedynie wydatki na pozycje niezbędne, a nie wydatki wszelkiego rodzaju. W związku z tym, nowe propozycje pozostawiały przestrzeń dla dalszego spadku, osób żyjących poniżej granicy ubóstwa, poza normalne standardy życia w Stanach Zjednoczonych.

Eksperymenty

W czasie, gdy opracowywano i obliczano budżety oparte na propozycji NAS, granica ubóstwa wyrażona w dolarach wynosiła o 20% mniej niż połowa mediany dochodu w Stanach Zjednoczonych (w roku 1992).

Zaproponowano również radykalną zmianę w sposobie obliczania dochodów gospodarstw domowych. Po pierwsze, uwzględnione miały zostać wszystkie świadczenia niepieniężne, takie jak bony żywieniowe, obiady szkolne, dotacje mieszkaniowe i energetyczne. Po drugie, potrącone miały zostać „wydatki niedobrowolne” – w tym składki z tytułu opieki nad dzieckiem oraz określone koszty opieki zdrowotnej, a także koszty ubezpieczenia zdrowotnego. Zmiany takie, stwierdził panel NAS, pozwoliłyby na bardziej realistycznie oszacowanie „dochodu gospodarstwa domowego do dyspozycji”. Łącznie zmiany te spowodowały przesunięcie proponowanej nowej granicy ubóstwa w kierunku 50% mediany dochodu (dokładna wartość zależałaby od sposobu implementacji takich propozycji).

Po publikacji raportu NAS, Urząd ds. Ludności w Stanach Zjednoczonych podjął nieśmiało eksperymety z wykorzystaniem nowego miernika ubóstwa. Obejmowały one niektóre z zaleceń NAS (jednakże bez uwzględnienia regionalnych różnic w kosztach życia).

Powolny postęp

Tymczasem jednak oficjalna granica ubóstwa w Stanach Zjednoczonych pozostaje niezmienną.

Po części stan ten można przypisywać faktowi, iż weryfikacja zgodna z propozycją NAS znacząco zmieniłaby zarówno liczbę, jak i strukturę grup uznawanych za żyjące poniżej granicy ubóstwa.⁷ Z kolei to miałyby wpływ na wypłatę miliardów dolarów środków federalnych, zmieniłoby zasady przyznawania środków z poszczególnych programów świadczeń, a także modyfikowałoby sposób, poziom i finansowanie federalnych i stanowych programów oraz wpływało na różne grupy demograficzne. Dodając do tego fakt, iż oficjalna granica ubóstwa pozostaje w ramach kompetencji Urzędu Prezydenta, jasne jest, że jakkolwiek rewizja granicy ubóstwa będzie kwestią publiczną, podlegającą intensywnym naciskom zarówno instytucjonalnym, jak i politycznym.

Podczas, gdy debata w tej sprawie nadal trwa, Urząd ds. Ludności w Stanach Zjednoczonych ostrożnie wprowadził *Uzupełniający Miernik Ubóstwa*⁸, który ma być stosowany na zasadzie eksperymentalnej, obok oficjalnej granicy ubóstwa.

Dwie granice ubóstwa (stara i nowa) funkcjonujące równoległe mogą pomóc w rozluźnieniu węzła ideologicznego leżącego u podstaw całej debaty na ten temat. Jednym z argumentów przeciwko propozycjom NAS jest stwierdzenie iż, w pewnym stopniu opierają się one na obserwowanych wydatkach społeczeństwa jako całości; z tego powodu są uznawane przez niektórych jako krok w kierunku europejskiej granicy ubóstwa względnego. Dla konserwatystów, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w innych krajach, koncepcja „ubóstwa względnego” jest koniem trojańskim, który raz wpuszczony poza mury będzie drażył ścieżkę dla postępującego opodatkowania.

W międzyczasie, poszczególne Stany rozpoczęły niezależne dalsze prace.⁹ Na przykład, nowojorski Urząd ds. Możliwości Gospodarczych rozpoczął stosowanie mierników ubóstwa zaproponowanych przez NAS.

Porównania z Europą

Porównując stopy ubóstwa dzieci z innymi krajami rozwiniętymi, nawet przy zastosowaniu Uzupełniającego Miernika Ubóstwa, poziom względnego ubóstwa dzieci w Stanach Zjednoczonych zostałby z pewnością mocno niedoszacowany. Wynika to z faktu, iż większość krajów OECD zapewnia bezpłatną lub subsydiowaną opiekę nad dzieckiem we wczesnym dzieciństwie, edukację i opiekę zdrowotną (lub ubezpieczenie zdrowotne) oraz znaczące subsydia na urlopy macierzyńskie lub tacierzyńskie. W Stanach Zjednoczonych świadczenia takie są zazwyczaj finansowane z „dochodu gospodarstwa domowego do dyspozycji”. Dlatego wszelkie porównania są tu nieskuteczne.

W roku 2007 profesor Donald Hernandez wraz z współpracownikami, tj. Nancy Denton i Suzanne Macartney, przedstawił propozycję, która pozwalałaby na dokonywanie dokładniejszych porównań pomiędzy stopami ubóstwa dzieci w Stanach Zjednoczonych i w innych krajach rozwiniętych. Wykorzystując zalecenia NAS jako

wytyczne oraz opierając się na badaniach Washington's Economic Policy Institute, nowe propozycje zakładały obliczenie, w pierwszej kolejności, dochodu niezbędnego dla określenia „Podstawowego Ubóstwa”. Idąc dalej, propozycja zakładała obliczenie faktycznego dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego poprzez odjęcie kosztów „niedobrowolnych”, takich jak transport do pracy, ubezpieczenie zdrowotne oraz dobrej jakości edukacja i opieka w okresie wczesnego dzieciństwa.

Wskutek takiego eksperymentu, po jego zastosowaniu w odniesieniu do danych Biura ds. Ludności na koniec lat 90., stwierdzono, iż stopa ubóstwa dzieci w Stanach Zjednoczonych wyniosła około 34%. Uzyskany wynik można porównać z szacunkiem dokonany przez UNICEF za ten sam okres i wynoszącym 21,9% (dla względnego ubóstwa dzieci w oparciu o odsetek dzieci żyjących w gospodarstwach domowych, których dochód wynosi poniżej 50% mediany dochodu).

Powyższe podejście może „wyołbrzymiać” znaczenie dostępności bezpłatnej lub subsydiowanej „dobrej jakości” edukacji i opieki nad małym dzieckiem w wielu krajach OECD. Jednakże autorzy tej koncepcji wierzą, iż jest ona możliwa do uzasadnienia oraz niesie istotne przesłanie, zgodnie z którym ubóstwo dzieci w Stanach Zjednoczonych jest w znacznie większym stopniu niewspółmierne z innymi krajami rozwiniętymi niż pierwotnie sądzono:

*„Miernik ubóstwa wykraczający poza metodę stosowaną przez UNICEF i zakładający uwzględnienie tych kosztów, pokazuje znacznie większe różnice niż te wynikające z miernika zastosowanego przez UNICEF. Stopy ubóstwa wg. UNICEF dla sześciu krajów, w których urlopy macierzyńskie i wychowawcze są powszechne, a edukacja przedszkolna i ubezpieczenia zdrowotne są subsydiowane, wahają się od 2,4% w Danii do 10,2% w Niemczech. Pomiar dokonany przez UNICEF dla Stanów Zjednoczonych wskazuje na stopę prawie dwukrotnie wyższą, tj. 21,9%, a Stopa Podstawowego Ubóstwa uwzględniająca opiekę nad dzieckiem i edukację przedszkolną oraz opiekę zdrowotną jest trzykrotnie wyższa ...”.*¹⁰

- 1 Orshansky, M. (1969). 'How Poverty is Measured', Monthly Labour Review, Vol. 92 (2): 37-41.
- 2 Notten, G. and C. de Neubourg (2011). 'Monitoring Absolute and Relative Poverty: „Not Enough” is not the same as „Much Less”', Review of Income and Wealth, Series 57 (2).
- 3 Couch, K. A. and M. A. Pirog (2010). 'Poverty Measurement in the U.S., Europe, and Developing Countries', Journal of Policy Analysis and Management, Tom. 29 (2): 217.
- 4 'Bleak Portrait of Poverty is Off the Mark, Experts Say', New York Times, 3 listopada 2011 r.
- 5 Couch, K. A. and M. A. Pirog (2010), op. cit. str. 219.
- 6 Reference to check (Hernandez page 112, citing Citro and Michael, 1995:1).
- 7 Couch, K. A. i M. A. Pirog (2010), op. cit. str. 219.
- 8 The Research Supplemental Poverty Measure, United States Census Bureau, listopad 2011. Patrz: http://www.census.gov/hhes/povmeas/methodology/supplemental/research/Short_ResearchSPM2010.pdf
- 9 Smeeding, T. M. i J. Waldfogel (2010). 'Fighting Poverty: Attentive policy can make a huge difference', Journal of Policy Analysis and Management, Tom 29 (2): 405.
- 10 Hernandez, D. J., N. A. Denton i S. E. Macartney (2007). 'Child Poverty in the US: A new family budget approach with comparison to European countries', in Wintersberger, H., L. Alanen, T. Olk and J. Qvortrup (eds). 'Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare', Tom 1, COST A19: Children's Welfare, University Press of Southern Denmark.

Dane do Report Card 10: badania

Prace statystyczne w ramach Innocenti *Report Card 10* polegały na bezpośrednim opracowywaniu danych źródłowych pochodzących z badania gospodarstw domowych przeprowadzonego w 33 krajach rozwiniętych. Dla dwóch krajów, tj. Japonii i Nowej Zelandii, wyniki statystyczne pochodzą z krajowych badań, udostępnionych zespołowi UNICEF przez ich autorów.

Większość badań objętych niniejszym dokumentem została przeprowadzonych w roku 2009.

Unia Europejska

Badanie dochodów i warunków życia ludności – European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)

Przeprowadzone w roku 2009 badanie EU-SILC jest podstawowym źródłem danych wykorzystywanych na potrzeby *Report Card 10*, dotyczących deprivacji i względnego ubóstwa dzieci w 29 krajach objętych niniejszym dokumentem (wszystkie 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz Islandia i Norwegia).

Badania w ramach EU-SILC są przeprowadzane co roku i polegają na gromadzeniu danych porównawczych w zakresie dochodów, ubóstwa, wykluczenia społecznego oraz warunków życia z reprezentatywnych prób prywatnych gospodarstw domowych i ich obecnych członków, zamieszkujących dane kraje w okresie zbierania danych.

EU-SILC jest podstawowym źródłem danych niezbędnych w celu monitorowania wskaźników, za pomocą których Unia Europejska zobowiązała się mierzyć postęp w zakresie redukcji zjawiska wykluczenia społecznego. Badania są administrowane na poziomie krajowym z możliwością elastycznego ich przeprowadzenia (badania krajowe oparte są na wspólnych podstawach, które określają docelowe zmienne oraz na wspólnych wytycznych i koncepcjach – w celu zapewnienia jak najwyższego poziomu porównywalności pomiędzy poszczególnymi krajami).

Badanie składa się z modułu głównego (ta sama treść każdego roku) oraz modułów specjalnych (zmieniających się co roku). Przeprowadzone w roku 2009 badanie EU-SILC obejmowało moduł specjalny dotyczący „Deprivacji materialnej” zawierający 36 zmiennych. Wiele z tych nowych zmiennych dotyczyło „deprivacji materialnej dzieci” i obejmowało „podstawowe potrzeby”, „potrzeby w zakresie edukacji i wypoczynku” oraz „potrzeby w zakresie świadczeń zdrowotnych”. Wiele zmiennych zawartych w module specjalnym z 2009 roku zostało wykorzystanych w niniejszym Report Card na potrzeby analizy deprivacji materialnej dzieci.

Dane EU-SILC dotyczące deprivacji materialnej dzieci odnoszą się do roku 2009, podczas gdy te dotyczące ubóstwa dzieci – do roku 2008 (z wyłączeniem danych dotyczących Wielkiej Brytanii, które odnoszą się do roku 2009).

Szczegółowe informacje dotyczące badania EU-SILC znajdują się pod następującym adresem:

http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc

Kompleksowa analiza EU-SILC została przedstawiona w następującym opracowaniu:

Atkinson, Anthony B. i Eric Marlier (eds) (2010), *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat, Komisja Europejska, Urząd ds. Publikacji w Unii Europejskiej, Luksemburg.

W zakresie informacji dotyczących ubóstwa dzieci mierzonego na podstawie mediany dochodów wykorzystano dane pochodzące z następujących krajowych reprezentatywnych badań:

Australia

Dochody gospodarstw domowych i dynamika warunków życia w Australii: Household Income and Living Dynamics in Australia (HILDA), 2008-2009 r.

HILDA jest panelowym badaniem gospodarstw domowych polegającym na corocznym zbieraniu informacji dotyczących dochodów, zatrudnienia, życia rodzinnego oraz struktury gospodarstwa domowego.

Badanie jest przeprowadzane co roku przez Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research (Uniwersytet w Melbourne) i jest finansowane przez rząd Australii działający poprzez Departament ds. Rodzin, Mieszkalnictwa, Świadczeń Społecznych i Spraw Krajowych. Dane w zakresie dochodów pozyskane z tego badania dotyczą roku finansowego od lipca 2008 do czerwca 2009.

Więcej informacji pod adresem:

<http://www.melbourneinstitute.com/hilda/>

Kanada

Badanie dynamiki zatrudnienia i dochodów: Survey on Labour and Income Dynamics (SLID), 2009 r.

SLID jest panelowym badaniem przeprowadzanym przez Urząd Statystyczny Kanady. Jest ono podstawowym źródłem danych dotyczących dochodów w tym kraju i obejmuje informacje o sytuacji rodzinnej, wykształceniu oraz aspektach demograficznych. Badanie jest reprezentatywne dla wszystkich osób fizycznych mieszkających w Kanadzie, z wyłączeniem mieszkańców Yukonu, Terytoriów Północno-Zachodnich i Nunavut, a także mieszkańców instytutów i rezerwatów Indian. Wszystkie powyższe wyłączenia nie przekraczają 3 procent populacji Kanady.

Report Card 10 korzysta z danych pochodzących z badania SLID przeprowadzonego w roku 2009, przy czym dane dotyczące ubóstwa mierzonego na podstawie przeciętnego dochodu odnoszą się do roku 2008.

Więcej informacji pod adresem:

<http://www.statcan.gc.ca>

Szwajcaria**Badanie gospodarstw domowych w Szwajcarii:
Swiss Household Panel (SHP), 2009 r.**

SHP jest corocznym badaniem panelowym, przeprowadzonym przez FORS – Swiss Foundation for Research in Social Sciences, z siedzibą przy Uniwersytecie w Lozannie.

Badanie obejmuje losowo wybrane gospodarstwa domowe w Szwajcarii i ma na celu obserwowanie zmian społecznych, a w szczególności zmian warunków życia w czasie.

Niniejszy *Report Card 10* korzysta z danych pochodzących z badania SHP przeprowadzonego w roku 2009, przy czym dane dotyczące ubóstwa mierzonego na podstawie mediany dochodu odnoszą się do roku 2008.

Więcej informacji pod adresem:

<http://www.swisspanel.ch>

Stany Zjednoczone**Badanie panelowe dotyczące dynamiki dochodów:
Panel Study on Income Dynamics (PSID), 2007 r.**

PSID jest krajowym reprezentatywnym badaniem panelowym dotyczącym socjoekonomicznego statusu oraz stanu zdrowia kolejnych pokoleń w Stanach Zjednoczonych. PSID, zainicjowane w roku 1968, realizowane jest pod kierownictwem Institute of Social Research przy Uniwersytecie w Michigan i polega na gromadzeniu danych w zakresie dochodów, zamożności, wydatków, demografii, wykształcenia, rozwoju dziecka oraz innych zagadnień.

Report Card 10 korzysta z danych pochodzących z badania PSID przeprowadzonego w roku 2007, przy czym dane dotyczące ubóstwa mierzonego na podstawie mediany dochodu odnoszą się do roku 2006.

Więcej informacji pod adresem:

<http://www.psidonline.isr.umich.edu/>

W odniesieniu do czterech wcześniej wspomnianych badań, tj. HILDA, SLID, SHP i PSID, ujednolicone dane dotyczące dochodów gospodarstw domowych zostały uzyskane ze zbiorów Cross National Equivalent File (CNEF), projektu realizowanego pod kierownictwem Cornell University. Dane te uzupełniły informacje pozyskane bezpośrednio z oryginalnego badania.

Więcej informacji można uzyskać pod adresem:

<http://www.human.cornell.edu/pam/research/centers-programs/german-panel/cnef.cfm>

Dodatkowe źródła informacji o ubóstwie**Japonia**

Statystyki dotyczące ubóstwa dzieci w Japonii mierzonego na podstawie mediany dochodu zostały uzyskane z następujących publikacji:

Cabinet Office, Gender Equality Bureau, Japonia (2011), 'The State of Poverty and Gender Gap', dokumentu przedstawionego podczas spotkania Grupy Roboczej dotyczącego „Kobiet i Gospodarki”, Specjalistycznego Komitetu ds. Podstawowych Zagadnień oraz Oceny Wpływu Płci przy Radzie ds. Równości Płci, Tokio, 20 grudnia 2011 roku.

Dane przedstawione w powyższym dokumencie zostały pozyskane z Kompleksowego Badania Warunków Życia przeprowadzonego w roku 2010 przez Ministerstwo Zdrowia, Pracy i Opieki Społecznej. Dane dotyczące dochodów odnoszą się do roku 2010.

Więcej informacji:

<http://www.mhlw.go.jp/english/database/db-hss/cslc-index.html>

Nowa Zelandia

Statystyki dotyczące ubóstwa dzieci w Nowej Zelandii zostały uzyskane z następujących publikacji:

Perry, Bryan (2011), 'Household Incomes in New Zealand: Trends in indicators of inequality and hardship 1982 to 2010', Ministerstwo Rozwoju Społecznego, Wellington, lipiec 2011.

Dokument ten stanowi opracowanie dotyczące mikro-danych z Badania Gospodarstw Domowych przeprowadzonego w latach 2009-2010 przez Urząd Statystyczny w Nowej Zelandii. Dane dotyczące dochodów dotyczą roku 2010.

Więcej informacji:

http://www.stats.govt.nz/surveys_and_methods/our-surveys/hes-resource.aspx

BIBLIOGRAFIA

- ⁱ UNICEF Innocenti Research Centre (2010). 'The Children Left Behind: A league table of inequality in child well-being in the world's rich countries', *Innocenti Report Card 9*, UNICEF IRC, Florence.
www.unicef-irc.org/publications/619
- ⁱⁱ Bradshaw, J., Y. Chzhen, C. de Neubourg, G. Main, B. Martorano, and L. Menchini (2012). 'Relative Income Poverty among Children in Rich Countries', *Innocenti Working Paper 2012-01*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_01.pdf
- ⁱⁱⁱ Bradshaw, J. and E. Mayhew (2010). 'Understanding Extreme Poverty in the European Union', *European Journal of Homelessness*, Vol.4: 174.
- ^{iv} Notten, G. and C. de Neubourg (2011). 'Monitoring Absolute and Relative Poverty: "Not Enough" is not the same as "Much Less"', *Review of Income and Wealth*, Series 57 (2): 260-265.
- ^v Bradshaw et al. (2012). op. cit.
- ^{vi} Nolan, B. and C. T. Whelan (2010). 'Using Non-Monetary Deprivation Indicators to Analyse Poverty and Social Exclusion: Lessons from Europe?' *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29 (2): 305-325.
- ^{vii} Fusco, A., A-C. Guio and E. Marlier (2010). 'Income Poverty and Deprivation in European Countries', *Eurostat Methodologies and Working Papers*, European Commission, Luxembourg.
epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-030/EN/KS-RA-10-030-EN.PDF
- ^{viii} Guio, A-C. (2010). 'What Can Be Learned from Deprivation Indicators in Europe', *Eurostat Methodologies and Working Papers*, European Commission, Luxembourg.
epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-007/EN/KS-RA-09-007-EN.PDF
- ^{ix} Nolan and Whelan (2010) op. cit, pp. 319-321.
- ^x Lansley, S. and J. Mack (2011). Review of Kristian Niemietz, 'A New Understanding of Poverty', Institute of Economic Affairs.
www.poverty.ac.uk/sites/default/files/Review%20Niemietz%2020%20May%20sl&jm-final.pdf
- ^{xi} Bradshaw et al. (2012). op. cit.
- ^{xii} Smeeding, T. M. and J. Waldfogel (2010). 'Fighting poverty: Attentive policy can make a huge difference', *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29 (2): 401-407.
- ^{xiii} Pasma, C. (2010). 'Bearing the Brunt: How the 2008-2009 Recession Created Poverty for Canadian Families', Citizens for Public Justice, Ottawa.
www.cpj.ca/en/content/bearing-brunt
- ^{xiv} Bradshaw, J. (2000). 'Poor Children in Rich Countries', Address to Hawke's Bay Medical Research Foundation, New Zealand.

Skróty nazw poszczególnych krajów

Australia	AU
Austria	AT
Belgia	BE
Bułgaria	BG
Kanada	CA
Czechy	CZ
Cypr	CY
Dania	DK
Estonia	EE
Finlandia	FI
Francja	FR
Niemcy	DE
Grecja	GR
Węgry	HU
Islandia	IS
Irlandia	IE
Włochy	IT
Japonia	JP
Łotwa	LV
Litwa	LT
Luksemburg	LU
Malta	MT
Holandia	NL
Nowa Zelandia	NZ
Norwegia	NO
Polska	PL
Portugalia	PT
Rumunia	RO
Słowacja	SK
Słowenia	SI
Hiszpania	ES
Szwecja	SE
Szwajcaria	CH
Wielka Brytania	UK
Stany Zjednoczone	US

PODZIĘKOWANIA

Projekt *Report Card 10* był koordynowany przez UNICEF Office of Research Innocenti we współpracy z grupą doradców i analityków. Badanie zostało zakończone w grudniu 2011 roku.

Pełny tekst oraz dokumenty bazowe dotyczące niniejszego raportu można uzyskać ze strony internetowej UNICEF Innocenti Research Centre: <www.unicef-irc.org>.

Badanie i analiza danych

Peter Adamson (niezależny konsultant UNICEF Office of Research Innocenti)

Jonathan Bradshaw (Uniwersytet w York)

Yekaterina Chzhen (Uniwersytet w Oxford)

Gill Main (Uniwersytet w York)

Bruno Martorano (UNICEF Office of Research Innocenti)

Leonardo Menchini (Kierownik, Dział Polityki Społecznej, Monitoringu i Oceny, UNICEF Egipt, wcześniej UNICEF Office of Research Innocenti IRC)

Chris de Neubourg (Kierownik, Dział Polityki Społecznej i Gospodarczej, UNICEF Office of Research Innocenti)

Pomoc w analizie dokumentów bazowych

Bethelhem Ketsela Moulal, *Ilze Plavgo* i *Jan Oliver Suer* (UNICEF Office of Research Innocenti)

Pomoc dotycząca źródeł danych i statystyk w poszczególnych krajach

Aya Abe (National Institute of Population and Social Security Research, Japonia), dzięki której uprzejmości udostępniono nam opracowanie dotyczące wyników statystycznych w zakresie ubóstwa dzieci mierzonego na podstawie mediany dochodu w Japonii.

Bryan Perry (Ministerstwo Rozwoju Społecznego, Nowa Zelandia), dzięki którego uprzejmości udostępniono nam opracowanie dotyczące wyników statystycznych w zakresie ubóstwa dzieci mierzonego na podstawie mediany dochodu w Nowej Zelandii.

Komitety Narodowe UNICEF w Australii, Kanadzie i Nowej Zelandii, które udzieliły pomocy UNICEF IRC w uzyskaniu dostępu do źródeł danych w swoich krajach.

Doradcy UNICEF

Gordon Alexander (Dyrektor, UNICEF Office of Research, Innocenti)

James Elder (Kierownik, Dział Komunikacji, UNICEF Office of Research Innocenti)

Doradcy, badacze i analitycy

Ferran Casas (Uniwersytet w Girona)

Kenneth Couch (Uniwersytet w Connecticut)

Donald Hernandez (Uniwersytet w Nowym Jorku)

Robert Joyce (Institute for Fiscal Studies, Londyn)

Gareth Jones (Konsultant, UNICEF Office of Research Innocenti)

Geranda Notten (Uniwersytet w Ottawie)

Dominic Richardson (OECD)

Keetie Roelen (Institute for of Development Studies, Brighton)

Kitty Stewart (The London School of Economics and Political Science)

Pomoc i wsparcie administracyjne w UNICEF Office of Research Innocenti: *Cinzia Iusco Bruschi* i *Laura Meucci*.

Poprzednie wydania z tej serii:

Innocenti Report Card 1

A league table of child poverty in rich nations

Innocenti Report Card 2

A league table of child deaths by injury in rich nations

Innocenti Report Card 3

A league table of teenage births in rich nations

Innocenti Report Card 4

A league table of educational disadvantage in rich nations

Innocenti Report Card 5

A league table of child maltreatment deaths in rich nations

Innocenti Report Card 6

Child poverty in rich countries 2005

Innocenti Report Card 7

Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries

Innocenti Report Card 8

The child care transition: A league table of early childhood education and care in economically advanced countries

Innocenti Report Card 9

The Children Left Behind: A league table of inequality in child well-being in the world's rich countries

Grafika:

MCC Design, UK

Tłumaczenie na język polski

Renata Bem

Skład i druk:

Taka Paka Project and Design Group – Halina Ostaszewska

Innocenti Report Card 10, 2012

Ubóstwo Dzieci

Najnowsze dane dotyczące ubóstwa
dzieci w krajach rozwiniętych

UNICEF Innocenti Research Centre
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Florencja, Włochy
Tel: (+39) 055 2033 0
Fax: (+39) 055 2033 220
florence@unicef.org
www.unicef-irc.org

ISSN 1605-7317
© The United Nations Children's Fund
(UNICEF)
May 2012

ISBN: 978-88-8912-965-4



Sales No. E.11.XX.2
USD 20.00
IRC stock number 654U