

HOLISTYCZNA POLITYKA WSPIERANIA DZIECI ZAGROŻONYCH UBÓSTWEM I WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM. CASUS BRYTYJSKIEGO PROGRAMU SURE START¹

1. Bieda i wykluczenie społeczne dzieci jako wyzwanie dla polityki społecznej

Bieda i wykluczenie społeczne dzieci w krajach wysoko rozwiniętych, choć nie są zjawiskami nowymi, stosunkowo niedawno znalazły się w obszarze zainteresowania naukowców i polityków. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska [2003] dostrzega trzy główne przyczyny dotychczasowej nieobecności tego problemu w dyskursie publicznym:

„1. Likwidacja biedy i nędzy uznawana jest za cywilizacyjne minimum w rozwiniętych demokracjach. Z dobrodziejstw demokracji i dobrobytu miały skorzystać przede wszystkim młode pokolenia. Doświadczanie biedy przez dzieci oznacza więc większą porażkę współczesnych społeczeństw niż doświadczanie biedy przez ludzi dorosłych, których łatwiej jest obarczyć winą za swój los. Lepiej więc na ten temat nie mówić, ponieważ debata taka może doprowadzić do zakwestionowania samej demokracji.

2. Istnienie biedy wśród dzieci i młodzieży oznacza zapowiedź znacznie ostrzejszych nierówności społecznych w przyszłości, ponieważ zmarginalizowana młodzież nie ma możliwości indywidualnego inwestowania we własną przyszłość. Podnoszenie tego problemu może zaszkodzić lansowanej przez polityków wizji przyszłości jako szansy dla wszystkich.

3. Powszechne jest traktowanie dzieci i młodzieży jako pozbawionych własnego statusu, odrębnego od rodziny pochodzenia. Dlatego dyskusja o rodzinach zagrożonych ubóstwem uznawana jest jako równoznaczna z rozważaniem sytua-

¹ Poniższy artykuł powstał w oparciu o materiały zebrane podczas realizacji projektu PROFIT (*Policy Responses Overcoming Factors in the Intergenerational Transmission of Inequalities*) Kontrakt nr CIT2-CT-2004-506245

cji życiowej poszczególnych kategorii członków rodziny, w tym oczywiście dzieci”.

Tymczasem doświadczenie biedy w dzieciństwie ma szczególnie negatywne konsekwencje dla jakości życia w wieku dorosłym. Dziecięca bieda i wykluczenie są źródłem deficytów w rozmaitych sferach. Zaburzeniu ulec może rozwój biologiczny, emocjonalny, intelektualny i społeczny dziecka. Prawdopodobieństwo wystąpienia niedowagi u dzieci urodzonych w klasach niższych jest o 20 % wyższe niż u dzieci z klas wyższych i średnich. Z pochodzeniem społecznym skorelowane jest również ryzyko przypadkowej śmierci oraz wyniki w nauce (Howarth i wsp. cyt. za: [Giddens, 2004])[—]. Jak pisze W. Warzywoda-Kruszyńska [2003]:

„Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że w okresie dzieciństwa i wczesnej młodości w rozwoju osobniczym człowieka zachodzą zmiany w biologicznej (dojrzwianie), psychicznej (reorganizacja poznawcza) i społecznej (rozpoczęcie i opuszczenie szkoły) sferze życia, z którymi związana jest zmiana zachowań i kontekstu społecznego, w jakim dziecko żyje. Zależnościom między życiem w biedzie w okresie dzieciństwa a rozwojem i osiągnięciami dziecka poświęcono wiele studiów, szczególnie w Stanach Zjednoczonych”.

Należy pamiętać, że mniejsze szanse na sukces życiowy w przypadku dzieci żyjących w ubóstwie nie są jedynie prostą konsekwencją gorszych warunków finansowych, w jakich się one wychowują. Status edukacyjny biednych rodziców jest zazwyczaj niski. Dzieci poddane są często oddziaływaniu specyficznej „kultury biedy”, obejmującej określony zestaw wzorców, postaw życiowych i aspiracji². Rodziny, w których się wychowują, „często zamieszkują w zubożonych sąsiedztwach, utrzymują się z zasiłków, składają z członków mających problemy psychiczne lub fizyczne itd. Być może właśnie te okoliczności, które nie poddają się ilościowej kwantyfikacji mają większe znaczenie niż same dochody. Tak więc, problem biedy wykracza poza sam brak pieniędzy i poza samą rodzinę, która oddziałuje na dziecko” [Warzywoda-Kruszyńska 2003]. Dzieci dotknięte biedą i wykluczeniem mają niewielkie szanse na sukces edukacyjny, który we współczesnych społeczeństwach stanowi podstawę sukcesu życiowego i społecznego awansu. Często nie przechodzą przez kolejne progi selekcyjne systemu szkolnego, kończąc edukację na najniższym możliwym szczeblu. To ich wreszcie w dużym stopniu dotyczy zjawisko „wypadania” z systemu szkolnego (wiążące się z niewypełnieniem obowiązku szkolnego). Jak stwierdza M. Jacyno [1997: s. 113]:

² Najbardziej znaną teorię dotyczącą stylu życia biednych jako determinanty ich położenia stworzył Oscar Lewis. Zjawiska należące do tego obszaru zostały szeroko opisane w polskojęzycznej literaturze przedmiotu. Sporo miejsca poświęcono im w tzw. łódzkich badaniach nad biedą, prowadzonych przez zespół pod kierunkiem W. Warzywody-Kruszyńskiej, a także m. in. w publikacjach E. Tarkowskiej, H. Palskiej i T. Szlendaka.

„Wybory, jakich dokonują dzieci wywodzące się ze środowisk ‘negatywnego uprzywilejowania’ (...), są przede wszystkim wyborami negatywnymi. Wybór odrzucenia szkoły jest ucieczką z instytucji, która powołana została po to, by zatrzymać koło deterministycznych prawidłowości. Tymczasem w doświadczeniu tych dzieci ucieczka z błędnego koła reprodukcji możliwa jest pod warunkiem rzetelnego wywiązania się z obowiązków ucznia – więźnia. Doświadczenie szkoły jest więc w tym przypadku doświadczeniem ambiwalencji *par excellence*: wywiązanie się z wymogów stawianych przez szkołę wiąże się z niehumanicznym czy nadhumanicznym wysiłkiem w związku z niewspółmiernością kultury rodzinnej i szkolnej. Szanse sukcesu są zresztą niewielkie (...) Wywiązanie się z obowiązków więźnia nie daje też szansy na skrócenie wyroku; wręcz przeciwnie, spełnianie wymogów szkoły zakłada przecież dłuższą edukację.”

Prawdopodobieństwo, że biedne dzieci staną się w przyszłości biednymi dorosłymi, powtarzając los swoich rodziców, jest więc bardzo duże. Redukcja zjawiska dziedziczenia niskiego statusu społecznego wydaje się być możliwa jedynie przy wsparciu ze strony instytucji polityki społecznej. Ubóstwo dzieci jest zjawiskiem wieloaspektowym i nie sposób uchwycić jego istoty przy pomocy jednej miary [DWP, 2003: s. 30]. Przez dzieci „fenomen biedy doświadczany jest jako zaniedbanie w różnych wymiarach ich codziennej sytuacji życiowej” (Otto, Bolay, cyt. za [Warzywoda-Kruszyńska, 2003]). Efektywna walka z tak wielowymiarowym problemem społecznym musi zatem wiązać się z wykorzystaniem wielorakich, skorelowanych ze sobą instrumentów.

2. Walka z ubóstwem wśród dzieci jako element programu społecznego brytyjskiej „nowej lewicy”

Przypadek Wielkiej Brytanii wydaje się symptomatyczny dla zjawiska, o którym mowa. Mimo że społeczeństwo brytyjskie należy do najzamożniejszych w Europie, utrzymują się w nim bardzo duże dystanse społeczne, a zjawiska biedy i wykluczenia społecznego dotyczą dużych grup społecznych. Jak zauważa Mirosław Książkowski [1999: s. 51], w latach osiemdziesiątych dochody osób należących do grup o najniższych dochodach, zmniejszyły się w Wielkiej Brytanii o 14%. W latach 1977–1990 pod względem tempa narastania nierówności ekonomicznych wśród krajów uprzemysłowionych Wielka Brytania ustępowała jedynie Nowej Zelandii [Giddens, 2004]. W okresie rządów konserwatystów (1979–1997), choć prowadzono statystyki dotyczące biedy, nie przyznano oficjalnie, że zjawisko to na terenie Zjednoczonego Królestwa występuje i nie zdefiniowano go. U podstaw strategii rządu laburzystowskiego, której elementem stał się między innymi prezentowany w niniejszym opracowaniu program *Sure Start*, leżały pewne założenia dotyczące biedy: „Bieda dotyka róż-

nych aspektów ludzkiej egzystencji: braku dostępu do nauki, pracy, zdrowego i „pełnego” (*fulfilling*) życia oraz bezpieczeństwa w okresie emerytury. Niski dochód lub jego brak, brak dostępu do opieki zdrowotnej, edukacji i mieszkań oraz jakość środowiska lokalnego wpływa na jakość życia ludzi. Nasze spojrzenie na biedę obejmuje wszystkie te aspekty” [Piachaud, Sutherland, 1999a: s. 23].

Pomiędzy końcem lat 1970. a drugą połową lat 1990. zasięg biedy wśród dzieci w Wielkiej Brytanii uległ potrojeniu. Podczas gdy w 1979 roku odsetek dzieci żyjących w gospodarstwach domowych z dochodem poniżej połowy średniej krajowej wynosił 10%, w 1991 już 31% [Giddens, 2004]. Dane z przełomu lat 1997 i 1998 pokazują, że jedno na troje dzieci (tj. około 4,5 miliona) żyło w biedzie [Piachaud, Sutherland, 2000]. Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych pod auspicjami *Joseph Rowntree Foundation* w 1999 roku ponad 2 miliony dzieci żyło w gospodarstwach domowych, w których żadne z rodziców nie pracowało, a ponad 3 miliony – w gospodarstwach, których dochód był niższy od połowy średniej krajowej (Howarth i wsp., cyt. za: [Giddens, 2004]). Jak pisze A. Giddens, głównymi czynnikami w sferze gospodarczej, z którymi należy wiązać nasilenie się zjawiska ubóstwa dzieci, były „wysokie bezrobocie, wzrost liczby niskopłatnych zawodów oraz wzrost liczby osób samotnie wychowujących dzieci” [Giddens, 2004: s. 338]. Ze szczególnym zagrożeniem biedą wiązało się pochodzenie z rodzin wielodzietnych (czworo dzieci lub więcej), bycie dzieckiem młodej matki (16–24 lat w chwili wydania na świat dziecka), przynależność do mniejszości etnicznych, fakt bycia dzieckiem samotnego rodzica (zarówno tych, którzy nigdy nie byli w związku małżeńskim, jak i rozwiedzionych czy separowanych) oraz dorastanie w rodzinach, w których żaden z rodziców nie pracował [DSS, 1999].

Do ukształtowania się modelu aktywnej polityki społecznej w Wielkiej Brytanii przyczyniły się zarówno „neoliberalne reformy socjalne oraz renesans idei decentralizacji i zasady pomocniczości państwa (bliska programowi chrześcijańskich demokratów), jak i zmiana stanowiska europejskich socjaldemokratów” [Rymsza, 2003: s. 27]. Przyczyn powrotu laburzystów do władzy w 1997 r. upatrywano w odejściu od pryncypialnego stanowiska w sprawach socjalnych i przesunięciu na pozycje bliższe konserwatystom. Ten zwrot programowy, określany jako „trzecia droga”, miał miejsce także w innych krajach europejskich. Autorem manifestu programowego „nowej lewicy” był Anthony Giddens [1999], postulujący partnerskie relacje pomiędzy państwem i społeczeństwem obywatelskim [Rymsza, 2003: s. 28]. Tradycyjnie rozumianą pomoc społeczną (działania typu *welfare*) zamierzano w jak największym stopniu zastąpić działaniami zmierzającymi do aktywizacji odbiorców na rynku pracy (typu *workfare*).

Istotnym elementem programu społecznego w okresie rządów „nowej lewicy” stała się kwestia przezwyciężania zjawiska ubóstwa wśród dzieci. Chęć objęcia tej właśnie grupy szczególnie szerokim zakresem działań wydaje się nie-

zwykle istotna nie tylko ze względu na skalę i głębokość zjawiska, które zamierzano zwalczać. W oficjalnych dokumentach zebrano znane z różnorodnych badań wnioski odnośnie do wpływu, jakie wywierają różnorakie deficyty, powstałe w okresie dzieciństwa, na szanse na sukces w życiu dorosłym. Nacisk na działania skierowane do dzieci został tym samym uzasadniony poprzez fakt, że mają one charakter prewencyjny, mogą potencjalnie łagodzić negatywne skutki rozmaitych niedoborów związanych z wychowywaniem się w rodzinie o niskim statusie materialno-społecznym. W dokumencie Departamentu Zabezpieczenia Społecznego (*Department of Social Security*) z 1999 roku przedstawiono następujące wnioski z badań ([DSS, 1999] cyt. za: [Piachaud, Sutherland, 2000]):

- Dzieciństwo w biedzie zwiększa ryzyko niskich dochodów w dorosłym życiu;

- Istnieje silna zależność pomiędzy wysokością dochodów dzieci i ich rodziców. Tylko 1/3 chłopców, których ojcowie znajdowali się poniżej pierwszego kwartyła rozkładu dochodów, po dorostnięciu awansowała do wyższych kwartyli – podobnie było w przypadku dziewczynek. Osoby, których ojcowie byli bezrobotnymi, są dwukrotnie bardziej narażone na to, że będą bezrobotne przez rok lub dłużej pomiędzy 23. a 33. rokiem życia;

- Szanse na wykonywanie pracy fizycznej, brak samochodu i zamieszkiwanie w wynajętym mieszkaniu są większe wśród dzieci, których rodzice znajdowali się w takim samym położeniu.

Określono też główne czynniki, których wystąpienie w dzieciństwie zwiększa ryzyko zajęcia w dorosłym życiu niskiej pozycji społecznej :

- słaby rozwój fizyczny i umysłowy we wczesnym dzieciństwie;
- niska frekwencja w szkole;
- fakt korzystania ze wsparcia władz lokalnych³;
- kontakty z policją;
- zażywanie narkotyków;
- wczesne (nastoletnie) rodzicielstwo;
- nieuczęszczanie do szkoły (lub nieuczestniczenie w kursach zawodowych) lub brak zatrudnienia pomiędzy 16. i 18. rokiem życia

Tworząc strategię walki z biedą dzieci, eksperci rządowi kierowali się przede wszystkim przekonaniem, że należy w niej uwzględnić możliwe kombinacje powyższych czynników, a nie jedynie kryterium dochodowe. Strategia miała trzy zasadnicze priorytety:

³ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że fakt bycia objętym instytucjonalnym wsparciem ze strony władz lokalnych w dzieciństwie może sprzyjać tworzeniu się postawy wyuczonej bezradności, a tym samym – stanowić jeden z czynników zmniejszających szansę na poprawę statusu społeczno-ekonomicznego jednostki w dorosłym życiu. W świetle wspomnianych wyników analiz zaprojektowanie trafnych i efektywnych (a więc aktywizujących) form pomocy wydaje się zatem zadaniem szczególnie istotnym.

1. Zapewnienie wszystkim dzieciom dobrej jakości edukacji, niezależnie od miejsca zamieszkania oraz zapewnienie dodatkowej pomocy dzieciom w okresie przedszkolnym;

2. Walka z biedą i wykluczeniem społecznym poprzez walkę z brakiem zatrudnienia (*worklessness*) i finansowe wsparcie dla rodzin oraz polepszenie warunków życia dzieci;

3. Wspieranie młodych ludzi z „zagrożonych” grup, szczególnie w okresie wchodzenia w dorosłość.

3. Założenia brytyjskich działań ukierunkowanych na inkluzję dzieci

W kwietniu 1999 roku zapowiedziano wprowadzenie pierwszych 21 programów pod wspólną nazwą *Sure Start* („Pewny Start”). Projekt ten powstał w rezultacie analiz wydatków publicznych w zakresie usług społecznych, które zostały przeprowadzone na zlecenie rządu laburzystów w 1997 roku. Ważną rolę odegrały wyniki dotyczące działań na rzecz dzieci. Zauważono, że w wielu przypadkach pomoc nie docierała do najbardziej potrzebujących. Z doświadczeń amerykańskich wynikało, że wszechstronne programy obejmujące małe dzieci są w stanie bardziej skutecznie wpłynąć na ich dalsze życie niż pomoc udzielana w późniejszych jego okresach⁴. Wprowadzono więc eksperymentalny program „Centra Wczesnej Doskonałości” (*Centres of Early Excellence*) obejmujący jednocześnie wczesną edukację, opiekę nad dziećmi, wsparcie w zakresie opieki zdrowotnej i rodzinnej. Grupę docelową programu stanowiły dzieci ze zdeprymowanych obszarów i ich rodzice. W ocenie działań centrów uczestniczyli przedstawiciele 11 departamentów administracji rządowej. Przeprowadzono ewaluację polityki i środków przeznaczanych na działania wobec dzieci poniżej 7 lat, żeby sprawdzić efektywność profilaktyki i niezbędnego wsparcia, mającego zapewnić pełne rozwinięcie się ich potencjału.

Ustalono, że największe trudności w zapewnieniu pomocy obserwowano w przypadku najmłodszych dzieci (jednocześnie coraz więcej przesłanek przemawiało za tym, że jest to wiek, w którym interwencja jest najskuteczniejsza). Skoncentrowano się zatem na dzieciach w wieku 0–3 lata oraz na okresie prenatalnym. Sformułowano następujące wnioski⁵:

– Najwcześniejsze lata życia są najważniejsze dla rozwoju dziecka. W tym okresie jego rozwój jest dużo bardziej podatny na wpływy środowiska, niż dotychczas sądzono.

⁴ Amerykański program *Head Start* pełnił niejako funkcję prototypową wobec brytyjskiego *Sure Start*.

⁵ Źródłem wszystkich informacji zawartych dalej, o ile nie zaznaczono inaczej, są informacje znajdujące się na stronie internetowej www.surestart.gov.uk.

– Różnorodne zjawiska negatywne, którym podlegają dzieci, w znacznym stopniu zwiększają szansę na ich społeczną ekskluzję w dorosłym życiu.

– Jakość usług społecznych skierowanych do dzieci i ich rodzin różni się znacznie w zależności od lokalizacji i regionu. Szczególnie źle zorganizowane są usługi dla dzieci poniżej 4. roku życia, które są często pomijane w programach rządowych.

– Zapewnienie usług w ramach całościowego programu wczesnej interwencji i wsparcia rodzin, opartego o społeczności lokalne i istniejące już zaplecze może dać pozytywne i trwałe efekty nie tylko w odniesieniu do rozwoju dziecka i rodziny, ale także pomóc przerwać zamknięte koło reprodukcji wykluczenia społecznego, a przez to mieć korzystny wpływ na całą społeczność lokalną.

Przytoczone powyżej konkluzje przełożono na zespół cech, które powinien posiadać „modelowy” zestaw praktyk w zakresie pomocy dziecku i rodzinie:

– Powinien obejmować jak najwcześniejszą fazę rozwoju dziecka. Pierwsze kroki powinno się podjąć już w okresie prenatalnym, kiedy można skierować w stronę przyszłych rodziców określone działania (np. edukacyjne);

– Powinien obejmować zarówno dzieci, jak i rodziców, ponieważ przebieg najważniejszej, wczesnej fazy rozwoju dziecka w dużej mierze zależy od kondycji rodziny, w której się wychowuje;

– Nie powinien stygmatyzować;

– Powinien obejmować w sposób zintegrowany wiele aspektów życia jednocześnie, co jest skuteczniejsze niż prowadzenie selektywnych działań obszarze edukacji, wychowania, czy zdrowia;

– Powinien być długotrwały (na tyle, by przynieść realne, trwałe efekty) ;

– Powinien być „zorientowany lokalnie”, powstać w oparciu o konsultacje i zaangażowanie rodziców i społeczności lokalnej;

– Powinien być „dostosowany kulturowo” i umożliwiać elastyczne reagowanie na potrzeby dzieci i ich rodziców.

4. „Pewny start” – próba stworzenia holistycznego programu wsparcia dla dzieci zagrożonych biedą i wykluczeniem społecznym

W oparciu o powyższe zalecenia powstał program *Sure Start*, mający na celu polepszenie jakości usług społecznych dla dzieci i ich rodziców. Koordynację i kontrolę programu powierzono ciału złożonemu z przedstawicieli różnych ministerstw pod kierownictwem Ministerstwa Zdrowia. Zarządzaniem programem zajęła się grupa urzędników ministerialnych, przedstawicieli władz lokalnych i organizacji pozarządowych. Jedną z charakterystycznych cech procesu tworzenia *Sure Start* było zaangażowanie w jego konstruowanie osób spoza władz centralnych. Zjawisko to wyszło daleko poza ramy zwyczajowych „konsultacji”. Podjęto zatem trzy kroki:

1) zatrudniono ekspertów-przedstawicieli lokalnych władz, sektora pozarządowego i badaczy;

2) stworzono nieformalną grupę wspierającą „Przyjaciele *Sure Start*”, składającą się z około 40 osób spoza rządu (zadaniem tej grupy było dyskutowanie kolejnych przedsięwzięć);

3) zorganizowano też konferencję stakeholderów – przedstawicieli wszystkich obszarów, które miał obejmować program (tj. edukacji i opieki nad dziećmi, opieki zdrowotnej, zatrudnienia, itp.).

W rezultacie wykreowano nowy rodzaj praktyki społecznej – zarówno w zakresie tworzenia rozwiązań w obszarze polityki społecznej, jak i ich wdrażania. Jej cechą charakterystyczną stanowił fakt, że była próbą realizacji idei „myślenia łączonego” (tzn. wyrazem przekonania, że wszechstronne działanie, zaprojektowane i realizowane przez różne instytucje, różnych aktorów, jest bardziej skuteczne niż wąsko wyspecjalizowane działania pojedynczych aktorów). Ponadto ma charakter „otwarty”, jest oparta na konsultacjach i poprzedzona diagnozą sytuacji. Wyróżnia ją również długofalowy charakter. Założono także, że program powinien być w jak największym stopniu zorientowany lokalnie, w rezultacie czego za nazwą *Sure Start* kryją się liczne strategie wypracowane w oparciu o ekspertyzy dotyczące szczebla lokalnego. Programem *Sure Start* obecnie objęte są dzieci od momentu poczęcia do 14. roku życia, a w przypadku dzieci ze specjalnymi potrzebami (edukacyjnymi, różnymi ułomnościami) do 16. roku życia. Zdecydowano także objąć wsparciem rodziców i społeczności lokalne. Poszczególne projekty koncentrują się jednak szczególnie na dzieciach poniżej 4 lat, które są zagrożone długotrwałym wykluczeniem. Inicjatywa obliczona jest na „mierzałne” polepszenie ich sytuacji (celem jest na przykład pięcioprocentowe zmniejszenie liczby czterolatek z wadami wymowy, itp.). Usługi obejmują powszechną, darmową wczesną edukację i opiekę nad dziećmi, a także system zasiłków i centra dziecięce. Pod wspólnym szyldem *Sure Start* realizowane są lokalne podprogramy, projektowane zgodnie z zapotrzebowaniem konkretnych społeczności, przy czym system opiera się w miarę możliwości raczej na reorganizowaniu dotychczas dostępnych usług niż na konstruowaniu od podstaw nowych rozwiązań. Ponieważ w połowie lat 1990. w Wielkiej Brytanii odsetek nastoletnich matek był jednym z najwyższych spośród krajów zrzeszonych w OECD, do młodych ciężarnych kobiet oraz rodziców poniżej 18. roku życia skierowany jest specjalny projekt *Sure Start Plus*.

Obecnie *The Sure Start Unit* (czyli administracja szczebla centralnego projektu) jest integralną częścią rządowego Dyrektoriatu Do Spraw Dzieci, Młodych Ludzi i Rodzin (*Children, Young People and Families Directorate*). Jednostka współpracuje z władzami lokalnymi, Powiernictwami Podstawowej

Opieki Medycznej (*Primary Care Trusts*), Urzędami Pracy⁶ (*Jobcentre Plus*) oraz organizacjami trzeciego sektora i biznesowymi. Ma za zadanie zapewnić darmową edukację przedszkolną dla wszystkich 3- i 4-latków, szeroko dostępną opiekę nad dziećmi, a także zajęcia pozaszkolne (w całym kraju) oraz tzw. Centra Dziecięce (*Children's Centres*), wsparcie medyczne i rodzinne (na terenach podlegających deprywacji). W ramach jednostki podejmuje się działania zmierzające do zwiększania aspiracji zawodowych rodziców i ambicji edukacyjnych dzieci. Zgodnie z planami rządowymi, do 2004 *Sure Start* miał objąć swoim zasięgiem ponad 400 tys. dzieci poniżej 4. roku życia, co stanowiło 1/3 spośród dzieci w tym przedziale wieku, które żyły w biedzie.

5. Wstępne wyniki ewaluacji programu

Jak wspomniano, gros zadań programu *Sure Start* jest realizowana poprzez działania lokalne, wdrażane na terenach, gdzie niekorzystne zjawiska społeczne występują w szczególnie dużym natężeniu. Ewaluacja programu odbywa się zatem zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym – dla każdej lokalnej mutacji programu osobno (a jej wyniki są na bieżąco publikowane i udostępniane w serwisie internetowym). Pierwsza faza ewaluacji na szczeblu centralnym została zaplanowana na lata 2001–2008. Prowadzi ją konsorcjum złożone z badaczy i praktyków pod przewodnictwem prof. Edwarda Melhuisha (Birkbeck College, Uniwersytet Londyński). Ewaluacja programu *Sure Start* na szczeblu centralnym⁷ objęła dzieci od 9. do 36. miesiąca życia oraz ich rodziny w 150 gminach, gdzie działał program, oraz w 50 gminach kontrolnych (podlegających deprywacji, ale dotychczas nie objętych programem). W 2003 roku przeprowadzono ponad 8000 wizyt domowych w pierwszych 75 obszarach objętych programem i ponad 3000 w gminach kontrolnych [NESS, 2004a]. W toku ewaluacji zespół badawczy usiłuje odpowiedzieć na trzy podstawowe pytania [NESS, 2004b]:

1. Czy istniejące usługi się zmieniają?
2. Czy jakość usług ulega polepszeniu?
3. Czy dzieci, rodziny i gminy odnoszą dzięki temu korzyści?

Powyższe pytania problemowe przekładają się na cztery wymiary brane pod uwagę przez ewaluatorów: ocenę implementacji (działanie programów), analizę wpływu jaki wywiera program *Sure Start* na objęte nim dzieci i rodziny, analizę lokalnych kontekstów (jak funkcjonują i zmieniają się w czasie obszary objęte

⁶ Powstały w 2002 roku w wyniku połączenia dawnych agencji zatrudnienia oraz jednostek powołanych do przyznawania zasiłków – oferują obie formy usług.

⁷ NESS: National Evaluation of *Sure Start*.

programem) oraz analizę efektywności kosztów poniesionych w ramach realizacji programu.

Badanie wykazało, że jeśli w poszczególnych wymiarach branych pod uwagę ujawniały się różnice pomiędzy gminami objętymi programem i kontrolnymi, to były one raczej niewielkie. Dotyczy to np. poziomu kompetencji poznawczych dzieci objętych programem, który generalnie okazał się nieznacznie większy niż w przypadku grupy kontrolnej. Na obszarach objętych programem opiekunowie byli bardziej skłonni traktować dziecko „ciepło” i okazywać mu akceptację (co było zgodne z celami programu) [NESS, 2004a].

Ponadto obszary objęte programem ponad dwukrotnie częściej dawały się określić jako „funkcjonujące lepiej niż oczekiwano” – biorąc pod uwagę zestaw dwudziestu kryteriów związanych z rozwojem dzieci i wychowaniem [NESS, 2004a]. Natomiast pracownicy programu okazali się mało efektywni w docieraniu do grup docelowych takich jak ojcowie i mniejszości etniczne. Ewaluacja specjalnego programu zmierzającego do zwiększenia zatrudnienia wśród rodziców wykazała niską jego efektywność w stosunku do ojców.

Dalsze zadanie ewaluacji polegało na zbadaniu, jakie charakterystyki różnią bardziej efektywne projekty od tych mało efektywnych (miało to dostarczyć wiedzy, w jakich kierunkach rozwijać *Sure Start*). Zarówno w odniesieniu do rodziców, jak i do dzieci, analizy wykazały, że programy okazywały się bardziej efektywne na obszarach mniej zdeprywowanych, z mniejszą populacją samotnych rodziców i dzieci w problemami zdrowotnymi, z mniejszą liczbą dużych gospodarstw domowych z niewielką liczbą dorosłych (zwłaszcza o złym stanie zdrowia).

6. Czy potrzebny jest polski *Sure Start*?

Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, także w Polsce dzieci należą do grup w największym stopniu zagrożonych biedą. W połowie lat 1990. dzieci do lat 14 stanowiły 1/3 ogółu członków biednych gospodarstw domowych, podczas gdy udział ten wśród ogółu Polaków wynosił 22%. Z analiz Banku Światowego wynika, że gospodarstwa ludzi biednych były znacznie bardziej obciążone osobami pozostającymi na utrzymaniu (w tym zwłaszcza dziećmi). Z danych Banku Światowego wynika, że w na początku lat 1990. około 30% ubogich rodzin w Polsce stanowiły rodziny wielodzietne, natomiast z danych GUS – że ich udział był znacznie większy i wynosił 50% [Grotowska-Leder, 1996: s. 71–72]. W 2000 roku opublikowano wyniki badań porównawczych dotyczących relatywnego poziomu biedy wśród dzieci w dwudziestu krajach rozwiniętych i podlegających transformacji [Bradshaw 2000] za: [Warzywoda-Kruszyńska, 2003] zgodnie z którymi Polska plasowała się na szesnastym miejscu (kraje uszerego-

wano od najmniejszego do największego poziomu biedy wśród dzieci). W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych:

„11 procent polskich dzieci żyło w gospodarstwach, których dochody nie przekraczały 40 procent średnich ekwiwalentnych dochodów we wszystkich gospodarstwach domowych, 19 procent w gospodarstwach, których dochody nie przekraczały 50% dochodów a 29% w rodzinach, których dochody były niższe niż 60% średnich dochodów. Spośród badanych krajów tylko w Stanach Zjednoczonych (18,3%, 28%, 37,5%), Wielkiej Brytanii (13,3%, 24,9%, 35,6%) i Rosji (19,7%, 27,1%, 35,4%) stwierdzono wyższą stopę biedy wśród dzieci niż w Polsce” [Warzywoda-Kruszyńska, 2003].

Można przypuszczać, że wskaźniki dla Polski zapewne uległy pogorszeniu pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Do takiego sądu skłania fakt znaczącego wzrostu (z 15,8% do 17,1%) udziału ludności żyjącej poniżej relatywnej linii biedy, wyznaczonej przez 50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych w latach 1998–2000 ([Daszyńska, 2002] za: [Warzywoda-Kruszyńska, 2003]). Jak wynika z badań Bradshawa, na które powołuje się W. Warzywoda-Kruszyńska, istnieje związek pomiędzy biedą dziecka a typem rodziny, w której się ono wychowuje. Prawidłowość ta dotyczy również Polski. W 2004 r. poniżej minimum egzystencji żyło 40,1% osób w rodzinach z 4 i więcej dzieci na utrzymaniu, 21,4% osób – w rodzinach z 3 dzieci i 15,2% – w rodzinach niepełnych (samotnych matek lub ojców z dziećmi na utrzymaniu). Dla porównania, sytuacja ta dotyczyła jedynie 3,3% rodzin z jednym dzieckiem [GUS, 2005].

Jak zauważa W. Warzywoda-Kruszyńska [2003], w analizach wykluczenia społecznego uwaga skupiona jest przede wszystkim na tych kategoriach społecznych, które w danym momencie są najbardziej na nie narażone, przy czym dotyczy to głównie ludzi dorosłych. „Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że w skali kraju oraz na poziomie lokalnym nie są gromadzone dane pozwalające stwierdzić istnienie grup i kategorii społecznych zagrożonych wykluczeniem (aktualnie i w przyszłości) inaczej niż w odniesieniu do rynku pracy (lub stanu zdrowia). Na przykład statystyki dotyczące bezrobocia nie dostarczają informacji o sytuacji rodzinnej bezrobotnych” [Warzywoda-Kruszyńska, 2003]. Trudno więc na przykład określić, jaki procent dzieci jest narażony na doświadczanie pośrednich skutków bezrobocia swoich rodziców. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku statystyk dotyczących poziomu życia, w których poszczególni członkowie rodziny nie są traktowani jako odrębne kategorie analizy.

„Badania budżetów rodzinnych, systematycznie prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny, dostarczają informacji o tym, jaki jest udział rodzin o niskich dochodach wśród na przykład małżeństw z dziećmi, małżeństw bezdzietnych, jednoosobowych gospodarstw domowych, gospodarstw pracowniczych, emeryckich itd. Nie informują natomiast o tym, jaka jest stopa biedy na przykład

wśród dzieci, kobiet w wieku produkcyjnym, mężczyzn pozostających w jednoosobowych gospodarstwach domowych, itd.” [Warzywoda-Kruszyńska, 2003].

Dotychczasowe działania z zakresu polityki społecznej, których grupę docelową stanowiły dzieci, miały charakter wyspecjalizowany, koncentrowały się na wybranych aspektach negatywnych zjawisk jakie dotyczą dzieci w Polsce, często stanowiąc przy tym jeden z elementów działań na rzecz rodziny. Jak pisze Elżbieta Tarkowska [2005]:

„Obecnie pomoc instytucji nastawiona jest przede wszystkim na zaspokojenie bieżących potrzeb rodzin: dofinansowanie czynszu, opału, dożywianie dzieci, finansowanie ich wakacji, pomoc w zakupie podręczników. Jest to bardzo ważna pomoc, ale niewystarczająca. Brak jest natomiast w szerszej społecznej skali działań (i oczywiście środków) zorientowanych bardziej perspektywnie, nakierowanych na przerwanie procesu dziedziczenia biedy, dziedziczenia niskiego poziomu wykształcenia i braku kwalifikacji, dziedziczenia utrwalonego statusu bezrobotnego, bezradności i trwałego polegania na instytucjach pomocy”.

We współczesnych społeczeństwach kluczem do osiągnięcia wysokiego statusu społecznego jest edukacja i wysokie kwalifikacje zawodowe. Jednak z wielu badań wynika, że bez działań o charakterze inkluzyjnym, dzieci z uboższych rodzin i środowisk podlegających deprywacji, mają znacznie mniejsze szanse na spełnienie tego merytokratycznego kryterium. Jak już wspomniano w niniejszym tekście, jednym z bardziej efektywnych instrumentów wyrównywania szans jest edukacja przedszkolna, gdyż znacząco wpływa na późniejsze osiągnięcia edukacyjne dzieci, zarówno poprzez kształtowanie umiejętności społecznych, jak i poprzez nabywanie określonej wiedzy. Nierówny dostęp do przedszkoli w Polsce stanowi zatem poważny problem, szczególnie dotkliwie odczuwalny w rejonach wiejskich. W 2002 roku tą formą edukacji objętych było 23% polskich trzylatków, 33% czterolatków i 43% pięcioletków. W rejonach wiejskich odsetek ten wynosił odpowiednio: 14%, 12% i 7% [Zahorska, 2003: s. 35]. Rozwiązania zmierzające do upowszechnienia edukacji na tym szczeblu nie wychodzą na razie poza fazę projektów.

Tymczasem, jak pokazuje między innymi przywołany przykład brytyjski, wieloaspektowe i długofalowe programy skoncentrowane na pomocy dzieciom mogą się okazać dość efektywnym instrumentem wyrównywania szans dzieci zagrożonych biedą i wykluczeniem społecznym. Badacze podkreślają, że doraźność rozwiązań w tym zakresie, z jaką mamy obecnie do czynienia w Polsce, ma zarówno przyczyny finansowe, jak i ideologiczne. Kolejne ekipy rządzące forsują odmienne szczegółowe rozwiązania, mogące w najlepszym wypadku łagodzić skutki deprywacji, jakiej podlegają dzieci z ubogich rodzin. Regularne pomijanie dzieci jako odrębnej grupy docelowej w procesie projektowania rozwiązań z zakresu polityki społecznej ma swoje źródła w fakcie, że jest to grupa pozbawiona prawa do głosowania, a co za tym idzie – niezdolna „odwdziżyć się”

politykom w trakcie najbliższych wyborów⁸. Zdecydowanie brakuje natomiast długookresowej strategii zmniejszania zagrożenia dziedziczeniem niskiego statusu społecznego.

Do ograniczonego optymizmu w tym zakresie skłania fakt zapisania walki ze społeczną ekskluzją dzieci jako jednego z priorytetów w Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski. „Podejmowanie działań w celu eliminacji wykluczenia dzieci i ciągłe tworzenie im możliwości społecznej integracji” [NSIS, 2004: s. 11] powinno oznaczać wyjście poza dotychczasowe, doraźne formy wsparcia. Realizację podobnych celów zakłada przyjęty w 2004 roku Narodowy Plan Działania na Rzecz Dzieci. Nad wprowadzaniem ich w życie czuwa Międzyresortowy Zespół do Spraw Dzieci, złożony z przedstawicieli różnych ministerstw, pod przewodnictwem wiceministra Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu [BIP, 2004].

Z pewnością w polskich realiach przeznaczanie na wyrównywanie szans młodego pokolenia środków porównywalnych z wydawanymi na realizację inicjatyw takich jak *Sure Start* nie jest możliwe. Możliwa za to wydaje się lepsza koordynacja działań zmierzających do ograniczenia występowania zdiagnozowanych wcześniej problemów. Bieda dzieci powoli przestaje być tematem marginalizowanym w dyskursie publicznym⁹, a zawartość przyjętych ostatnio dokumentów pozwala sądzić, iż zaczęto dostrzegać, że od optymalnego wykorzystania kapitału ludzkiego – a co za tym idzie, także i od tego, czy następnym pokoleniom stworzy się szansę na życiowy sukces – zależy budowanie nowoczesnego społeczeństwa opartego na wiedzy. Jednak, aby osiągnąć ten cel, powyższe konstatacje zawarte w narodowych planach, muszą się przełożyć na konkretne działania. To zaś w dużej mierze zależy od wyobraźni polityków decydujących o projektowaniu określonych rozwiązań oraz redystrybucji środków budżetowych. Zależy to również od tego, czy polityczne decyzje dyktowane będą odpowiedzialnością i troską o przyszły elektorat, czy jedynie chęcią osiągnięcia doraźnego celu politycznego podczas najbliższych wyborów. Miejmy nadzieję, iż szansa na sukces przyszłych pokoleń nie zostanie utracona.

BIBLIOGRAFIA

- BIP (Biuletyn Informacji Publicznej), *Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 135 z dnia 23. 12.2004*, tekst dostępny na stroni internetowej: <http://bip.kprm.gov.pl/bip/index.jsp?artId=1011> w dniu: 18.06.2005
- Giddens A., 2004, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 747 s.

⁸ Hipoteza ta znalazła potwierdzenie w serii wywiadów swobodnych przeprowadzonych z polskimi parlamentarzystami w ramach projektu PROFIT.

⁹ Por. B. Pietkiewicz, 2005, *Bieda ma twarz dziecka*, „Polityka”, nr 27(2511)

- GUS (Główny Urząd Statystyczny), 2005, *Sytuacja gospodarstw domowych w 2004 r. w świetle wyników badań budżetów gospodarstw domowych*, tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/warunki_zycia/sytu_gosp_domo/2004/index.htm w dniu: 26.05.2005
- Grotowska-Leder J., 1996, *Nowa bieda w Polsce*, [w:] Warzydowoda-Kruszyńska W., Grotowska-Leder J., *Wielkomiejska bieda w okresie transformacji*, Omega-Praksis, Łódź, 61–80
- Kokorou Ch., Leaman J., 2005, *Research on the intergenerational transmission of inequalities and policy responses in United Kingdom*, "European Studies on Inequalities and Social Cohesion", nr 4
- Książkowski M., 1999, *Polityka społeczna, wybrane problemy porównań międzynarodowych*, IPiSS, Warszawa, 291 s.
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, 2004, Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej któremu przewodniczył Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Jerzy Hausner, tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.mps.gov.pl/pliki_do_pobrania/NSIS.pdf w dniu: 4.05.2005
- Narodowy Plan Działania Na Rzecz Dzieci 2004–2012 „Polska na rzecz dzieci”, 2004, MENiS, Warszawa, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.menis.gov.pl/oswiata/istotne/npd.php> w dniu: 11.06.2005
- NESS (National Evaluation of Sure Start), 2004a, *The Impact of Sure Start Local Programmes on child development and family functioning: a report on preliminary findings*, s.17, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.ness.bbk.ac.uk/documents/activities/impact/397.pdf> w dniu: 18.04.2005
- NESS (National Evaluation of Sure Start), 2004b, *Implementing Sure Start Local Programmes. An In-depth study*. S. 167 tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.ness.bbk.ac.uk/documents/activities/implementation/861.pdf> w dniu: 18.04.2005
- Piachaud D, Sutherland H., 2000, *How Effective is British Government's Attempt to Reduce Child Poverty?*, Case Paper 38, March, 1–47 s., tekst dostępny na stronie internetowej: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper38.pdf> w dniu: 18.04.2005
- Pietkiewicz B., 2005, *Bieda ma twarz dziecka*, „Polityka”, nr 27(2511)
- Rymsza M., 2003, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, [w:] Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa, 19–33
- Tarkowska E., 2005, *O biedzie*, tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.pajacyk.pl/index4.htm> w dniu: 28.06.2005
- Warzydowoda-Kruszyńska W. 2003, *Zjawisko biedy dzieci a zagrożenie wykluczeniem społecznym w przyszłości. Mapa biedy - rozmieszczenie i zakres biedy wśród dzieci na terenie województwa łódzkiego*, wystąpienie podczas Ogólnopolskiego Szczytu w Sprawach Dzieci, Warszawa 23–24.05.2003, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.brpd.gov.pl/badaniabiedy.html> w dniu 18.04.2005
- Zahorska M. (red.), 2003, *Edukacja przedszkolna w Polsce – zagrożenia i szanse*, ISP, Warszawa, 115 s.
- Serwis internetowy programu Sure Start: www.surestart.gov.uk
- Serwis internetowy ewaluacji programu Sure Start: www.ness.bbk.ac.uk