

Opieka socjalna nad rodziną

Luigi Campiglio¹

Czy wydatki na opiekę socjalną mogą pobudzać rozwój?

Książę Pierre Bezuchow z powieści *Wojna i pokój* to człowiek bogaty, ale niepewny i niespokojny, który zadaje sobie pytanie: „Dać czy nie dać [...]. Ja mam [pieniądz], a jemu są potrzebne. Ale inny jeszcze bardziej potrzebuje. Komu są bardziej potrzebne? A może obaj – to oszuści?”². W pewnym jednak momencie jego wątpliwości wygasają, ponieważ „sam teraz stał się sędzią, decydującym według jakichś nie znanych mu praw, co trzeba i czego nie trzeba robić”³. W demokracjach ostatniego stulecia sprawa *welfare* wywołuje podobne pytania, na które można przekonująco odpowiedzieć tylko na gruncie ocen etycznych i politycznych. Ilość wydatków przeznaczanych na opiekę socjalną wyznacza dwa możliwe modele, jeśli chodzi o stosunek do gospodarki rynkowej. W USA wydatki te utrzymują się na niskim poziomie, a rozdział zasobów zostaje powierzony spontanicznej koordynacji rynku, z wyjątkiem przypadków, gdy ta zawodzi. Natomiast wyższy poziom wydatków na *welfare* zakłada rozmyślne kontrolowanie sektora publicznego, który w wielu państwach europejskich tworzy strukturę przystającą do sektora prywatnego. W pierwszym przypadku obowiązuje założenie, iż rynek jest zawsze skuteczny, chyba że okaże

¹ Prof. Luigi Campiglio – wykładowca, polityki gospodarczej oraz ekonomii na Katolickim Uniwersytecie w Mediolanie.

² L. Tolstoj. *Wojna i pokój*. T. 4. Tłum. A. Stawar. Warszawa 1984¹³ s. 195.

³ *Tamże*.



się coś przeciwnego. W drugim przypadku rynek powinien dowieść swojej skuteczności, a sektor publiczny go wspiera, dopóki to nie nastąpi. Niepewność ekonomiczna jednostek i to, jak stawić jej czoło, stanowi, naszym zdaniem, główny problem charakteryzujący systemy opieki socjalnej i jego relacje z mechanizmem rynkowym. Rachunkowość państwa socjalnego dokonującego interwencji opiera się na pojęciu opieki społecznej (*social protection, social security*), które oznacza przenoszenie zasobów związane z chorobą, inwalidztwem, starością, byciem ofiarą klęski żywiołowej, posiadaniem rodziny i dzieci, bezrobociem, poszukiwaniem mieszkania oraz wykluczeniem społecznym.

Niepewność wynikająca z choroby, braku zatrudnienia, ubóstwa rodzin niesie ze sobą problem etyczny i problem równości. W USA przeważa skłonność do przypisywania jednostkom odpowiedzialności także za ich niepowodzenia, natomiast w Europie dominuje postawa solidarnościowa. W pewnych granicach niepewność może być korzystnym bodźcem życiowym, ale gdy zbyt narasta, staje się ciężarem, który należy zmniejszyć. Amerykańska odpowiedź na taką niepewność prawie zawsze odsyła do rynków prywatnych, natomiast w Europie preferuje się rozwiązania obejmujące sektor publiczny, który jest środkiem kompensującym zarówno jednostkową niepewność, jak i nierówności społeczne. Wydatki na ochronę socjalną w strefie waluty euro wynoszą 26,5% PKB (2004 rok, na podstawie Eurostat). We Włoszech ten wskaźnik jest nieco niższy i sięga 25,2%. Duże wydatki w tej dziedzinie często bywają kojarzone ze stratą w zakresie wydajności i wzrostu. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę przypadek Szwecji, zauważymy, że wysokiemu, wynoszącemu 31,7% PKB, poziomowi wydatków na opiekę socjalną towarzyszy współczynnik wzrostu przewyższający ten, który mamy w strefie euro. Poza tym w szwedzkiej wytwórczości przemysłowej wydajność pracy w latach 2000-2005 rosła przeciętnie w ciągu roku o 5,9%, czyli szybciej niż w USA, gdzie wskaźnik ten wynosi 5,8% (we Włoszech

spada o 0,6% rocznie). Podobne spostrzeżenie można odnieść do Francji, która należy do strefy euro. Na opiekę socjalną przeznaczają się tam 29,3% PKB, a mimo to średni wskaźnik wzrostu jest wyższy, nie zaś niższy niż w całej strefie euro. We Francji wskaźnik wzrostu wydajności w latach 2000-2005 wyniósł 3,6%, czyli prawie tyle, ile w Niemczech (3,5%). Powiązanie między opieką socjalną, wzrostem i rozwojem wymaga zatem szerszego ujęcia teoretycznego niż to, które jest tradycyjnie stosowane i chyba zanedbato uproszczone. W szczególności sama znajomość wielkości wydatków okazuje się niewystarczająca, jeżeli nie zostaje uzupełniona dalszymi informacjami o ich jakości, czyli funkcjach, sposobach i drogach finansowania. We Francji, Niemczech i Szwecji wzrost wydajności pracy nastąpił wskutek zarówno pewnego zwiększenia produkcji, jak i redukcji zatrudnienia oraz liczby godzin roboczych. Dokonał się tam więc proces restrukturyzacji przemysłu, którą dało się zrealizować dzięki pomocy socjalnej dla tymczasowo bezrobotnych pracowników.

Innowacyjność jest popierana i stymulowana wtedy, kiedy wynikające z niej korzyści mogą przynieść dostateczną rekompensatę grupom społecznym, które na niej tracą. Jeden ze sposobów oceniania wpływu, który wywierają przekształcenia społeczne, polega na porównaniu odsetka populacji, jaki pozostaje narażony na ubóstwo przed transformacjami i po nich. Według Eurostatu we Włoszech przed zmianą waluty 24% ludności było narażone na ubóstwo, a po zmianie – 19%; zmniejszenie tego czynnika, które przypisuje się polityce socjalnej, wynosi zatem 5 punktów procentowych. W innych państwach skuteczność tej polityki jest wyższa: w Niemczech wynosi 11 punktów procentowych, we Francji – 13 punktów, a w Szwecji – aż 20 punktów. Główny [Włoski] Urząd Statystyczny (ISTAT) przeprowadził niedawno badania na temat dystrybucji dochodu we Włoszech. Wynika z nich, że małżeństwa bezdzietne są mniej narażone na kłopoty finansowe pod koniec każdego miesiąca. Natomiast w przypadku małżeństw z dziećmi takie kłopoty rosną



proporcjonalnie do liczebności potomstwa. Jeżeli weźmiemy pod uwagę rodziny z dwojgiem dzieci, okazuje się, że wśród nich: 15,6% z trudem przeżywa do końca miesiąca; 26,6% nie jest w stanie pokryć nieprzewidzianych wydatków; 9,6% nie może sobie pozwolić na dostateczne ogrzanie mieszkania; 9,9% nie ma pieniędzy na wydatki medyczne; 19,9% nie stać na zakup potrzebnej odzieży. Jako że te ograniczenia wzrastają proporcjonalnie do liczebności potomstwa, nie dziwi, że już jedno dziecko, a nie dwoje upragnionych, staje się dla rodzin przedmiotem istotnych, obciążających decyzji. Jeszcze większe kłopoty przeżywa się w rodzinach, gdzie tylko jedna osoba uzyskuje dochód albo w rodzinach niepełnych. Dotyczy to zwłaszcza zdolności do pokrywania nieoczekiwanych wydatków lub do zapłaty za świadczenia medyczne, co pogłębia niepewną sytuację takich rodzin. Skuteczność przekształceń walutowych w zmniejszaniu ryzyka ubóstwa stanowi dokładne odzwierciedlenie wskaźników ekonomicznych, o których mówiliśmy wcześniej. W tej dziedzinie najlepsze wyniki również osiąga Szwecja. Z zestawienia przedłożonego przez UNICEF wynika, że ubóstwo wśród dzieci jest najmniejsze w Danii, Finlandii, Norwegii, Szwecji, Szwajcarii, Czechach i Francji, natomiast państwa z najgorszymi wynikami to – w kolejności rosnącej – Wielka Brytania, Portugalia, Nowa Zelandia, Włochy, USA i Meksyk. Lepsze rezultaty nie przypadkiem wiążą się z większymi wydatkami na ochronę socjalną dla rodzin. Najwięcej, bo 3,9%, wynoszą one w Danii, a po niej kolejno w: Norwegii (3,1%), Finlandii (3,0%), Szwecji (3,0%), Niemczech (3,0%), Francji (3,0%).

Kolejność państw, w których występuje najniższy wskaźnik przedwczesnego zakończenia edukacji, wygląda podobnie: Norwegia, Finlandia, Szwecja, Francja, Niemcy. Jeżeli chodzi o zasiłki dla inwalidów, osób w podeszłym wieku i ofiar klęsk żywiołowych, to Francja i Niemcy przeznaczają na nie prawie jednakowy odsetek PKB – około 14,5%, natomiast Włochy sporo więcej, bo 16,9%. Wskaźnik zależności, wyliczany jako stosunek liczby ludności

w wieku 60 lat i starszej do liczby ludności w wieku 20-59 lat, wynosi we Włoszech i Niemczech 44,9, a we Francji – 38,2. We Włoszech na każdego emeryta przypada około 2 pracujących, przy czym wskaźnik ten systematycznie maleje i w roku 2050 będzie wynosił 1:1. Oczywiście nierównowagę zasobów występującą między pokoleniami można częściowo zmniejszyć przez redystrybucję zasobów w obrębie łańcucha pokoleniowego, który tworzą dziadkowie, rodzice i wnuki – jeżeli dziadkowie przekażą część swych dochodów rodzicom i wnukom, zamiast pozostawić im spadek. Problem w tym, że tego typu redystrybucja ma charakter całkowicie przypadkowy i z czasem może przybrać odwrotny kierunek, gdy rodzice będą przekazywać pieniądze dziadkom, zwłaszcza na cele zdrowotne. Z tego powodu jakość i wydajność systemu opieki medycznej nabierze decydującego znaczenia dla poziomu życia osób starszych, tak samo jak ich dzieci i wnuków. Obecne przekształcenia demograficzne charakteryzują się zwiększeniem oczekiwanej długości życia (ten stan rzeczy ryzykownie byłoby ekstrapolować, ponieważ jeszcze nie potrafimy wyjaśnić jego przyczyn) oraz szybko rosnącą liczbą osób samotnych i małżeństw bezdzietnych. Coraz wyższe obciążenie stałymi kosztami „cywilizacyjnymi” (czynsz, opłaty za gaz, prąd, wodę, telefon, ogrzewanie i inne media) sprawia, że pojawia się strata związana z malejącą przeciętną wielkością rodzin, a w rezultacie konieczne staje się zwiększenie dochodów, aby zapewnić tę samą stopę życiową. W tej sytuacji polityka wydatków na opiekę socjalną wydaje się niezbędna nie tylko dla skompensowania niepewności jednostek, lecz także dla pobudzenia bardziej zrównoważonej organizacji czasu życia rodzinnego.

Polityka gospodarcza na rzecz rodziny – przykład Francji

W wielkim świecie badań ekonomicznych krąży niewinnie dowcipne powiedzenie na temat niezdolności do



czyerpania nauki z nieudanych doświadczeń: „Ta polityka ekonomiczna się nie sprawdziła? Spróbujmy więc zastosować ją ponownie!”.

Jako że we Francji istnieje korzystne doświadczenie polityki rodzinnej, którą można by realizować we Włoszech, analogicznie trzeba by powiedzieć: „Ponieważ we Francji to działa, nie stosujemy tego we Włoszech”. Doświadczenia francuskie bowiem, które ze względu na rozmiary gospodarki i liczebność populacji, kulturę i historię są chyba najbardziej zbliżone do współczesnych problemów włoskich, cieszą się powszechną akceptacją tamtejszych mieszkańców i nie podlegają dyskusji na płaszczyźnie politycznej, chyba że w aspekcie ewentualnych ulepszeń. Sukces ten potwierdza rosnąca liczba urodzeń, o które wykazuje się tak wielką troskę. W roku 2006 narodziło się 831 tysięcy dzieci, najwięcej w ciągu ostatnich 25 lat, a średnia liczba dzieci przypadających na kobietę wzrosła do 2, co stanowi najwyższy wynik od 30 lat. Panuje powszechna zgoda co do tego, że te rezultaty należy przypisać polityce rodzinnej, którą prowadzi się we Francji. Wzrosła tam również, zwłaszcza w latach 1980-1995 (czyli przed reformą skarbową z 1996 roku) liczba urodzeń pozamałżeńskich, co wynika jednak z przyczyn właściwych całej kulturze europejskiej i nie ma szczególnego związku z przemianami polityki rodzinnej i podatkowej. Odsetek urodzeń pozamałżeńskich we Francji wynosił 11,4% w 1980 roku, a 45,2% w roku 2003, przy czym po nieznamym spadku nastąpił duży wzrost; we Włoszech zaś – 4,3% w roku 1980 i 13,6% w 2003 roku, po czym zaczął się spadek. Należy podkreślić, że francuskie ustawodawstwo chroni osobę najsłabszą, czyli dziecko, w sposób bezpośredni, czyli od strony samej rodziny. Francuską politykę rodzinną charakteryzuje przede wszystkim to, że jest ona polityką spójną i całościową, która obejmuje w jednej płaszczyźnie różnorakie wymiary życia rodzinnego podczas całego cyklu jego trwania. Przydziela zasiłki z okazji narodzin dziecka, pielęgnacyjne, szkolne, na studia, dla samotnych rodziców, niepełnosprawne dzieci

i inne. Istnieje pakiet *prestation d'accueil du jeune enfant* (PAJE), który zapewnia pieniądze przy narodzinach dziecka, na opłacenie opiekunki, żłobka i przedszkola, dodatek pozwalający swobodnie wybrać pracę zawodową. Istnieją zapomogi dla całych rodzin, na kontynuację nauki szkolnej, na wynajem mieszkania albo przeprowadzkę, *l'allocation d'installation étudiante* (ALINE) i wiele innych. Polityka ekonomiczna na rzecz rodziny stanowi we Francji rezultat szerokiej dyskusji kulturowej, która rozwinęła się w okresie międzywojennym i przekształciła w bardzo ceniony obyczaj społeczny. Francuskie społeczeństwo życzliwie przyjmuje każdego nowo narodzonego obywatela, nie dziwi zatem, że jego liczebność utrzymuje się na wysokim poziomie i ciągle rośnie.

Polityka chętnego przyjmowania nowych rodzin i noworodków najlepiej służy wolności budowania upragnionego życia i podnoszeniu jakości otoczenia społecznego. W polityce na rzecz rodziny i osób małoletnich powinno się: określić jej racje; ustalić, czy partnerem ma być głowa rodziny i zarazem jedyny jej członek zarabiający na utrzymanie, czy też rodzina jako podmiot gospodarczy, w którym kilka osób osiąga dochód; wreszcie podnosić jakość zasobów, a nie tylko zwiększać ich ilość. Pierwszą racją polityki na rzecz rodziny pozostaje fakt, że rodzina, tworząca łańcuch pokoleń, jest głównym ośrodkiem inicjującym procesy rozwoju kraju i potrafi łączyć skuteczność z równością w długim okresie, o wiele dłuższym, niż to czynią polityka i przedsiębiorstwa. Rodzina stanowi punkt, z którego szeroko rozchodzą się oddziaływania, zwłaszcza o ile wypełnia swoją rolę w zakresie pomocniczości, oraz jest podstawowym miejscem, gdzie się rodzi i wychowuje dzieci, dzięki którym społeczeństwo może się rozwijać i odnawiać. Dwieście lat temu pensja była jedynym źródłem dochodu, który mężczyzna pobierał w imieniu całej rodziny. Dlatego Richard Cantillon w pierwszej połowie XVIII wieku obliczał, że pobory niezbędne do utrzymania robotnika z rodziną wynoszą mniej więcej dwukrotność tego, czego potrzebuje osoba samotna. We



współczesnym społeczeństwie normą stało się to, że oboje małżonkowie pracują, zaś źródła dochodu uległy zwielokrotnieniu: do zarobków z pracy doszły zasiłki i zyski kapitałowe, jak również przepływy zasobów ekonomicznych w obrębie łańcucha pokoleń. Jeżeli w rodzinie mężczyzna jest jedyną osobą uzyskującą dochód z pracy, to polityka płacowa utożsamia się z polityką dochodów, ale tak się nie dzieje w przypadku, gdy choćby w części rodzin istnieje drugie źródło dochodów z pracy (z racji popytu albo podaży, związanych z liczbą dzieci). Tradycyjna polityka płacowa, która powstała w epoce, kiedy jedynie mężczyzna dostarczał rodzinie środków utrzymania, przestała odpowiadać współczesnym uwarunkowaniom. Utrzymanie i podniesienie stopy życiowej rodzin wymaga zatem dwutorowej polityki dochodów, w której jedna część dotyczyłaby wynagrodzeń, a druga – rodzin, w szczególności zaś dzieci. Polityka dochodów powinna opierać się na długookresowej produktywności systemu, natomiast w polityce rodziny za punkt odniesienia należy przyjąć równość szans życiowych dla małżonka i dzieci. Francuskie rodziny odnoszą również korzyść z istnienia tzw. współczynnika rodzinnego.

Jest to mechanizm utrzymywania równości poziomej, który eliminuje progresję podatkową w związku ze różnicowaniem wielkości rodzin. Współczynnik ten stanowi podstawowy wyznacznik równości dystrybtywnej i podatkowej. Pod względem pojęciowym nie różni się on od zasady sprawiedliwości, zgodnie z którą oczekujemy jednakowego wynagrodzenia dla dwóch pracowników wykonujących takie same obowiązki, albo od zasady, wedle której nie powinno się płacić większych podatków tylko dlatego, że inflacja przenosi dochód w wyższy przedział skali podatkowej (tzw. drenaż fiskalny). Koszt wprowadzenia współczynnika rodzinnego jest faktycznie pieniężną miarą niesprawiedliwości i nierówności w stosunku do rodzin i dzieci. Wzrostu ilości zasobów nie można wreszcie oddzielać od rozsądnego podnoszenia jakości wydatków, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Polityka życi-

wego przyjmowania oznacza uznanie zasadniczej wartości wychowania w układzie rodzinnych relacji uczuciowych i w procesie kształtowania nowych osób, które rozwijają się w rodzinie. Projekt wychowawczy, który uwzględnia rolę rodziny i chroni osobowość najmłodszych, zwłaszcza w odbiorze mass mediów, takich jak telewizja i Internet, stanowi najdonioślejszy element jakościowy w omawianej polityce życziwego przyjmowania.

Tłum. Paweł Borkowski