

Ponovno razmatranje generacijskog konflikta

Gösta Esping-Andersen i Sebastian Sarasa,
 Universitat Pompeu Fabra, Španjolska

Sažetak

Sve lošija kretanja prihoda obitelji s malom djecom izaziva povećanu zabrinutost i akademske zajednice i političara. Budući da se blagostanje starijeg stanovništva dodatno poboljšalo, mnogi stručnjaci uočavaju pojavu sukoba generacija. Mi tvrdimo da se ovaj pristup nultog zbroja distribucijske razmjene uglavnom temelji na previše statičnoj analizi i smatramo da bi bilo bolje, kao alternativu razmotriti dobnu distribuciju skrbi u svjetlu dinamike unutar same grupe. Cilj ovog članka je usmjeren na primjenjenu politiku, pokušaj određivanja dobitnog političkog modela koji bi istovremeno osigurao dobrobit djece i starijih osoba. Smatramo da će ulaganje društva u djecu danas imati snažne pozitivne sekundarne učinke u budućnosti u smislu pomoći održavanju zajamčene skrbi za starije stanovništvo. Ključ tome leži u svođenju siromaštva djece na najmanju moguću mjeru, a mi procjenjujemo koje kombinacije politika mogu dokazano biti najučinkovitije u ovu svrhu. Zaključujemo da se u većini zemalja, siromaštvo u obiteljima s djecom može iskorjeniti po iznenađujuće prihvatljivom trošku.



Uvod

Čini se da se kraj 20. stoljeća podudara s nestankom stare podjele industrijske klase. Ostaje otvoreno pitanje da li se razvija alternativna stratifikacija na temelju klasa, ali u međuvremenu i sociolozi i ekonomisti započeli su uočavati nove podjele. Jedna koja je izazvala znatnu pažnju je mogućnost da će *chronos* postati bojno polje sukobljenih interesa (Preston, 1984.). Argument tome u prilog je da će zahtjevi za skrbi starijih osoba (koje su brojne i čine vrlo moćan dio biračkog tijela) biti ispunjeni na račun mladih. U tom svjetlu, pojavljuje se »politika *chronosa*« (Hernes, 1987.).

Scenarij sukoba generacija nije općeprihvaćen (Mirowsky i Ross, 1999.) Rani empirijski odgovor Prestonu (Palmer i dr. 1988.) daje samo djelomičnu podršku ovom stavu, a ta je podrška prvenstveno ograničena na SAD (gdje je doista javna podrška obitelji neobično ustrajna). U iznimno važnom komparativnom radu Pampela (1994.) pojavljuje se još optimističniji pogled. On smatra da sposobnost

starije populacije da dobije pretjeranu distribucijsku moć ovisi o političkom sustavu određene države. Stoga nije samo starenje već odluka političkih sustava ta koja potiče trošenje.

U ovom članku držimo se optimističnijeg pogleda, ali dajemo drugačiji argument, naime da podjela stari-mladi postaje znatno manje nulti zbroj kada se promatra u svjetlu dinamike same dobne grupe. Blagostanje buduće starije populacije uvelike će ovisiti o blagostanju buduće radne snage. A uzevši u obzir da su budući radnici današnja djeca, nije teško uvidjeti da ulaganje društva u djecu i mlade može sačinjavati pozitivnu politiku. Još k tome, postoji bitan razlog koji ide u prilog Pampelovom argumentu da ako i postoji razmjena u smislu starijima na račun mladih, ona je vjerojatno više specifična za određenu naciju nego što je univerzalna.

Pojam sukoba generacija može biti kriv u smislu da se temelji na pretjerano statičnoj analizi. Ovom pitanju treba pristupiti u svjetlu dinamike koja je specifična za dobnu skupinu. Ako

usvojimo statičnu, fotografsku sliku svijeta, čini se da današnja starija populacija nesumnjivo dobro živi. To je vjerojatno slučaj manje zbog toga što je njihov dio državnog kolača nepravredno velik, već zato što su oni kao grupa korisnici povijesnog bogatstva. Djelomično, nema sumnje da neke države premalo ulažu u programe za mlade ali djelomično i mlade obitelji nose teret povijesnih nedaća. Easterlin (1987.) primjećuje da posljedice međusobnog djelovanja razdoblje-grupa čine dobro polazište za analizu. Ako se usredotočimo na trendove, ne možemo ne dovesti u vezu dobrobit starijih sutra s dobrobiti djece danas.

Gotovo sve prognoze i simulacijski modeli pokazuju da će problemi demografske ovisnosti i financijske održivosti kulminirati za otprilike 30 godina (OECD, 1996. i 1998.; Storesletter, 2000.). To znači da je dobrobit budućih umirovljenika dvostruko ovisna o životnim prilikama današnje djece; prvo, njihova buduća produktivnost je važan preduvjet za financiranje nadolazećeg tereta mirovinskog osiguranja; drugo, što bolje živote imali, to će biti veće njihovo blagostanje kad jednom postanu stari. Sa stajališta kreiranja politike to znači da dobro ulaganje u djecu danas poboljšava blagostanje budućih umirovljenika.

Ovo je temeljni argument ovog članka. Međutim, on ne pobija automatski perspektivu »sukoba generacija«. S jedne strane, generacijske međuovisnosti mogu se teoretski raspravljati, ali ne razmatraju se neophodno u političkoj praksi. S druge strane, naš scenarij međuovisnosti vezan je uz dugoročnu dinamiku. Između sadašnjosti i, recimo, 2030. leži 30 godina tijekom kojih se distribucijski rascjep može ispostaviti kao ispravan. Empirijski slučaj za stajalište sukoba chronosa se stoga mora pobliže ispitati.

Scenarij sukoba chronosa

Hipoteza nadolazećeg sukoba chronosa zasigurno nije praktično neutemeljena. Ako se pobliže pogledaju državni socijalni izdaci, u nekim

slučajevima oni očito idu u korist starijih. Međutim varijacije su znatne. Ako isključimo izdatke za zdravstvo (koje je teško raspodijeliti po dobnim skupinama), omjer troškova stariji/mlađi je u prosjeku 1.7 u kontinentalnoj Europi (u rasponu od 3.5 u Italiji do 1.2 u Belgiji) i 1.2 u anglosaksonskim državama (od 0.7 u Australiji do 2.5 u SAD-u). Kao grupa, Skandinavija je neobično naklonjena mladima i ima homogeni omjer potrošnje oko 0.8.¹ Što je još značajnije, u nekim državama se sklonost starijoj populaciji povećava – uglavnom u SAD-u, Italiji i Japanu; nešto manje u Belgiji i Francuskoj. Istovremeno, pada u Australiji, Novom Zelandu, Velikoj Britaniji i Skandinaviji.

Naravno, neke od razlika nastaju zbog promjena u distribuciji populacije. Ali čak i gruba korekcija pokazuje da to objašnjava vrlo malo. Primjerice, dva ekstrema (Italija i Danska) imaju gotovo jednak omjer starijih dobnih skupina. Ili uzmimo SAD, neobično mladu zemlju OECD-a, koja ima omjer potrošnje stari/mladi gotovo tri puta veći od omjera u nordijskim zemljama. Očito je da dio prevage na stranu starijih dolazi od nedemografskih činitelja. Prosječni birač stari i jedna od posljedica toga može biti da vlade »previše troše« na mirovine a na račun djece i mladih. Međutim biračko tijelo svuda stari. Pampel (1994.) pojašnjava kako distribucijski sukob varira prema državnim institucionalnim uređenjima. U državama poput skandinavskih, koje imaju sveobuhvatne interesne organizacije, socijalni partneri apsorbiraju distributivne posljedice i stoga su bolje u neutraliziranju maksimizacijskih strategija od posebnog interesa. Nasuprot tome, nekoordinirane političke ekonomije poput američke dopuštaju interesnim lobijima da drže premoć. U nekim slučajevima interesne organizacije paraliziraju nacionalno gospodarstvo na svaku naznaku mirovinske reforme; u drugim slučajevima prilagodbe mirovinskog sustava dolaze s temelja šireg društvenog konsenzusa.

Nameće se isti zaključak ako prijedemo s pojedinačnih zemalja na širi pristup programima skrbi. Ako se vratimo na naklonjenost starijoj populaciji u smislu izdataka (omjer stariji/mlađi sredinom devedesetih godina) u tri zamišljena slučaja državnih uređenja odvojeno, jednostavni bivarijantni koeficijent je nizak i beznačajan za liberalni režim ($B = -.044$; $t = -.26$; $R^2 = .004$). Vrlo je jako (i značajno) negativno za socijal-demokratske režime ($B = -.407$; $t = -2.68$; $R^2 = .310$). U kontinentalnoj Europi, učinak se ispostavlja pozitivnim (i značajnim) s ($B = .317$; $t = 2.44$; $R^2 = .272$). Drugim riječima, sklonost starijoj populaciji je osobito izražena u državama kontinentalne (a posebno južne) Europe. Skandinavске socijalne demokracije su, ako ništa drugo, priklonjene mladima.

Bez obzira na snagu lobiranja, dio povećane dominacije mirovina jednostavno odražava odgovor politike iz prošlog razdoblja kada je siromaštvo starije populacije bilo zaista veliko. Povijesno gledano, većina razvijenih zemalja uvela je obvezne mirovine a da to nije poduprla s odgovarajućim mirovinskim jamstvima. Kao odgovor »krizi siromaštva« 1960-tih, gotovo su sve države započele sveobuhvatne mirovinske reforme, koje su vodile prema široj pokrivenosti, definiranim jamstvima na primanja u financiranju generacijske solidarnosti i stoga ubrzano mirovinsko trošenje. Uskoro nakon toga počelo je razdoblje ostvarivanja prava na prijevremenu mirovinu. Ako je cilj bio iskorijeniti siromaštvo, reforme se mogu smatrati uspješnim. Za ilustraciju, u SAD-u je siromaštvo starijih muškaraca palo za faktor 5 od 1949. do 1980. (Smolensky i drugi, 1988.: tablica 3.1). U nekim je državama siromaštvo u obiteljima umirovljenika gotovo iskorijenjeno (<5% u Kanadi, Nizozemskoj i Švedskoj). Ostaje dosta visoko u Velikoj Britaniji i SAD-u (15-20%) otprilike upola toliko u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji i Španjolskoj.² U mnogim je zemljama slučaj da obitelji umirovljenika posjeduju svoj dom; i da prosječno

starije kućanstvo u Europi ima primanja u visini od 80% državnog prosjeka (OECD; 1998.) Većina ostalih europskih siromašnih stanovnika su udovice ili radnici s problematičnim karijerama, koji na kraju uglavnom ovise o preostalim tzv. »mirovinama pomoći«.

Oni koji upozoravaju na predstojeći generacijski sukob mogu dodati još neke činjenice u svoju korist. Nesumnjivo postoje neki slučajevi u mirovinskim sustavima u kojima se premašuje cilj. (Italija se često navodi kao primjer). Izdašne mirovine moraju još k tome biti procjenjivane u svjetlu činjenice da obitelji umirovljenika obično i posjeduju imovinu u vrijednosti 3 – 4 puta veću od njihovog godišnjeg dohotka (OECD, 1998.). Rezultat je da starija populacija često ima višak prihoda koji se pretvara u oblik unutarobiteljske redistribucije (Kohli, 1999; Esping-Andersen, 2000.).

Relativno skromni izdaci na mlade i obitelji s djecom u mnogim državama su slično navedenome odjek bivših političkih pretpostavki. U poslijeratnim desetljećima, egalitaristička politika za mlade ljude uglavnom se odnosila na širenje obrazovanja, u vjerovanju da su ljudski kapital i univerzalno obrazovanje najveća protuteža klasnim nejednakostima. Još je k tome potrošnja na obitelji bila skromna jer se pretpostavljalo da su obitelji samodostatne: brakovi su bili stabilni i muškarac kao hranitelj obitelji je obično imao odličnu perspektivu na tržištu rada. Niska zaposlenost majki bila je ublažena sigurnošću prihoda njihovih supruge i uobičajenom praksom obiteljske plaće (ili bonusa na brak) koji je bio dodatnih otprilike 5 ili 10% na plaću muškaraca. Doplatak za djecu i druga obiteljska primanja su se uglavnom odnosila na prihodovne probleme vrlo velikih kućanstava (s više od troje djece je bilo uobičajeno do 1960-tih). Kako se natalitet smanjivao, tako se smanjivala i skrb mnogih država u smislu potpore obiteljima (Wennemo, 1994.; Gauthier, 1996.; Kameron i Khan, 1997.). Problem je u tome što se stagnirajuća (u nekim

zemljama opadajuća) socijalna davanja podudaraju s ubrzavajućim pogoršanjem financijske situacije mladih kućanstava. Iako smo tijekom 1990-tih bili svjedoci preokretu politike. Prilagođena potrošnja na mlade obitelji u svjetlu ukupne populacije znatno se povećala u Australiji i Skandinaviji i također, u nešto manjem opsegu u Kanadi i Velikoj Britaniji. Međutim ovaj je trend daleko od konvergentnog i potrošnja na mlade se i dalje smanjivala u nekim zemljama (posebice u Njemačkoj).

Ovaj pomak u potrošnji podudara se s određenim padom u davanjima prilagođenih populaciji prema starijim osobama. Ipak relativni prihod starije populacije i dalje raste u gotovo svim zemljama OECD-a. Ako to sagledamo povijesno dugoročnije, bolji ekonomski status starijih osoba izgleda spektakularan jednostavno zato što je polazna točka bila problematična. Kako američki primjer pokazuje, grupe poslijeratnih umirovljenika bile su iznimno ranjive zbog svojih životnih tijekova. Osobe koje su ostvarile pravo na mirovinu 1950-tih počele su raditi prije Prvog svjetskog rata. Njihova prava na mirovinu – ako su uopće pokrivena – često su bila definirana doprinosima ili su bila skromna jedinstvena primanja i njihov staž je uglavnom bio ostvaren tijekom rata i ekonomske krize. Ali kada krenemo prema 1980-ima i dalje, baš svaki parametar skrbi se mijenja. Novije skupine umirovljenika su trostruki korisnici okolnosti. Oni provode većinu svog aktivnog života u razdoblju brzog stvarnog rasta plaća, visoke stope zaposlenosti i povećane sigurnosti radnih mjesta s pripadajućim plaćama koje se temelje na iskustvu radnika. Uvelike, oni postaju privilegirani radnici. Oni su također bili glavni korisnici povećanja mirovina tijekom 1960-tih, a kada je rast plaća počeo stagnirati tijekom 1980-tih, počeli su imati koristi od povećanih povrata kapitala (Thompson, 1998.; Myles i Pierson, 2001.).

Temeljna tvrdnja je da blagostanje starije populacije nije slučaj samo zbog visokih javnih davanja. Njihov relativni prihod je jednako visok u zemljama s velikim i malim javnim mirovinama (OECD 1998.). Javne mirovine su 85-100% ukupnog prihoda umirovljenika u zemljama kao što su Belgija, Francuska i Švedska, ali samo 40-50% u anglosaksonskim zemljama. Dakle, relativno oslanjanje na javne ili privatne izvore prihoda nema veliku važnost za današnje *prosječne* umirovljenike, ali *važno je* za jednakost i siromaštvo. Što su javne mirovine dominantnije u strukturi prihoda, to je niža stopa siromaštva starijih osoba.³ Ukratko, starije osobe danas uglavnom dobro žive zbog povijesnih okolnosti. Zaista, čini se da je njihov dobar život otporan na pogoršane ekonomske uvjete kao što je visoka nezaposlenost, stagnacija stvarnih plaća ili jednaka do neznatno smanjena socijalna davanja, što nije slučaj za mlada kućanstva.⁴

Siromaštvo u današnjim obiteljima rijetko je uzrokovano velikim brojem djece. Problem koji se nalazi ispod površine je da se struktura rizika promijenila, pomičući životni ciklus na mlade i obitelji s djecom. S jedne strane, to je potaknuto promjenama u obitelji: formiraju se nova kućanstva (posebno samohrani roditelji) i nestabilniji brakovi stvaraju povećani rizik siromaštva djece, čak i kada je mali broj djece u pitanju. S druge strane, promjene na tržištu rada stvaraju nejednakosti i moguću isključenost koja, u većini zemalja, najgore utječe na mlada kućanstva. Tranzicija iz škole-na-posao je sve lošija, nezaposlenost je učestala među mladm populacijom (i parovima) i pad plaća najviše utječe na mlade, neiskusne i radnike sa slabijim vještinama. Broj djece koja žive u »nezaposlenom« kućanstvu povećao se za 32% u EU od sredine 1980-tih (Micklewright i Stewart, 2000.; tablica A4). Stoga je rast u nacionalnim nejednakostima u prihodima u pozitivnom odnosu prema pogoršavajućim uvjetima u mlađim kućanstvima s djecom.⁵

Tablica 1 – Stope siromaštva i trendovi u obiteljima s djecom, 1980. – 1995.

	Siromaštvo		Ekstremno siromaštvo	
	Stopa sredina 90-tih	Trend 1980.-90te	Stopa sredina 90-tih	Trend 1980-90te
Danska (1992.)	2.9	-0.2	1.3	-0.1
Finska	2.1	+0.1	0.8	-0.1
Norveška	3.4	-0.7	1.6	+0.2
Švedska	2.2	-1.6	0.9	+0.4
Francuska	7.1	-0.9	1.3	-1.9
Njemačka	9.4	+7.1	4.0	+3.3
Italija	17.2	+7.4	9.4	+6.0
Nizozemska	8.1	+5.0	4.7	+4.1
Španjolska (1990.)	9.5	-0.9	3.5	-0.3
Velika Britanija	15.5	+7.0	4.7	+2.7
SAD	19.3	+2.5	8.8	+1.1

Opaska: Procjene se odnose na samo kućanstva u kojima glava obitelji ima između 25 i 55 godina. Siromaštvo = 50 (ekstremno siromaštvo = 33) posto srednjeg prihoda svih kućanstava s djecom. Procjene se temelje na novoj skali ekvivalentnosti (?= .5).

Izvor: LIS

Generacije i državna raspodjela skrbi

Međunarodne razlike u generacijskom blagostanju očito su rezultat povijesno specifičnih gospodarskih uvjeta (neke su skupine povijesno imale više sreće, a neke manje) ali i odabira politike koje su specifične za državu. Neke su socijalne države očito bolje opremljene za izgladivanje učinaka interakcije razdoblje-skupina. Skandinavska sklonost mladima u smislu potrošnje očigledno se ne izvršava na račun umirovljenika, čije su stope siromaštva u međunarodnim okvirima vrlo niske i čiji prosječni prihod odgovara normi OECD-a od otprilike 80% srednje vrijednosti (OECD, 1998.). Njihov profil sklon mladima uključuje izdašne i univerzalne doplatke za djecu ali zapravo, stvarna snaga dolazi iz ogromnih ulaganja u obiteljske usluge i aktivnu politiku tržišta rada koja istodobno osigurava da gotovo sve majke rade i da su izdaci za prijevremenu mirovinu (što je skupo) relativno niski. Kombinacije politika izgledaju uspješno ako se mjere prema međunarodno niskim i još padajućim stopama siromaštva djece (prosjeak je 2.6%, vidi Tablicu 1). Kombinacija univerzalnog, dobro plaćenog zapošljavanja žena (podržano postojanjem dječjih vrtića i jaslica) i izdašnim subvencijama kućanstvima s djecom zasigurno ima veliki utjecaj na ishod.

Ova kombinacija ne postoji nigdje drugdje. U anglosaksonskim zemljama, obiteljska primanja – sve više uvjetovana radom – podliježu imovinskom cenzusu i uglavnom imaju cilj ublažiti niske plaće. Australski (i kanadski) programi su velikodušniji i sveobuhvatniji i to je moguće objašnjenje zašto se siromaštvo djece smanjilo znatno više nego u Velikoj Britaniji i SAD-u. Zamka siromaštva koja se nalazi u Britaniji (i od nedavno u SAD-u) i njihovoj pomoći samohranim majkama dodatno promiče održano siromaštvo djece u kućanstvima u kojima je glava obitelji samohrani roditelj: u Velikoj Britaniji 16% 1995. i povećanje od 8 postotnih bodova od 1980.; u SAD-u 19% i porast od 2.5 postotnih bodova (procjena LIS-a). Budući da su dječji vrtići i jaslice uglavnom privatni, implicitni »porez« na rad majki s niskim primanjima je vrlo visok. Zabrinjavajući porast siromaštva djece u nekim zemljama kontinentalne Europe – s često alarmantnim porastom »ekstremnog siromaštva« – mora isto tako biti vezan uz kombinaciju ponude rada roditelja i karakteristika socijalne politike. S nekoliko iznimaka, doplatka za djecu nije osobito velik i državne subvencije za brigu o djetetu gotovo i ne postoje. Još gore, sustavi socijalnog osiguranja su nedovoljno opremljeni da bi mogli ponuditi nešto više od ostataka pomoći

Tablica 2 – Populacija u radnoaktivnoj dobi (1985.-1995.). Trendovi nejednakosti prihoda (Gini), i relativni utjecaj trendova zarada i vladine raspodjele

	% Δ Gini (prihod)	Δ radi nejednakosti u zaradi	Δ radi transfera ^a	Δ radi oporezivanja ^b
Australija	-1.6	+4.6	-0.3	-7.6
Kanada	+0.1	+0.1	-0.3	-5.0
Velika Britanija	+3.1	-4.4	+0.4	+1.4
SAD	+0.6	+3.6	+0.3	-0.7
Danska	-0.8	+2.9	-1.4	-0.1
Finska	+3.0	-4.2	-1.3	+0.1
Norveška	+2.1	+4.2	-0.3	+3.7
Švedska	+2.3	+3.6	-0.4	-5.9
Francuska	+1.0	+3.0	-0.9	-2.4
Njemačka	+2.4	-2.1	-1.7	+1.3
Italija	+3.7	-2.3	+0.7	-2.1
Nizozemska	+2.1	+4.2	-0.3	+3.7

Opaska:

^a Ovo uključuje sve vrste javnih gotovinskih davanja.

^b Ovo uključuje i vrijednost odbitaka zbog poreza i poreznih kredita.

Prihod od kapitala i samostalne djelatnosti nije uključen. (skala ekvivalentnosti = 0.5).

Podaci u redovima ne daju točan zbroj zbog toga što nisu uključeni prihodi od samostalnih djelatnosti i kapitala.

Izvor: Podaci OECD-a Oxley i drugi (1999.)

kućanstvima kojima je to potrebno. A nigdje drugdje nije nezaposlenost toliko zastupljena među mladima kao u kontinentalnoj i južnoj Europi. Obitelji su i dalje znatno stabilnije, međutim nove tržišne nejednakosti ipak uzrokuju siromaštvo u obiteljima s djecom, a zaposlenost majki je i dalje poprilično niska. Pregled stopa siromaštva i trendovi dani su u tablici 1.⁶

Siromaštvo populacije u radnoaktivnoj dobi je uglavnom pitanje nezaposlenosti, ponude radne snage i moći zarađivanja. Sva tri činitelja doprinjela su zamjetnom povećanju nejednakosti prihoda tijekom posljednjih desetljeća. I očito je da to utječe na resurse obitelji s djecom. Kao što smo već napomenuli, siromaštvo djece raste 1.1 postotna boda na svaki 1 bod rasta koeficijenta Gini distribucije prihoda. To ukazuje da (s određenim iznimkama) socijalne države ne uspijevaju u potpunosti zaustaviti nadolaženje nejednakosti. Kako je prikazano u tablici 2., Danska i Australija su iznimke u smislu da znatna povećanja u nejednakosti zarade ne rezultiraju konačnom nejednakošću prihoda. U Danskoj glavnina dolazi od socijalnih davanja; u Australiji od politike »negativnog poreza na dohodak«.

Da sumiramo, obitelji s djecom suočene su sa sve lošijim ekonomskim uvjetima dok umirovljenici i dalje u tom smislu dobro žive. Međutim, vrlo je malo dokaza da su te dvije činjenice izravno povezane; naime da su obitelji s djecom siromašne *zato što se* skrb države previše koncentri- ra na stariju populaciju. Nedostatak argumenta generacijskog sukoba nastaje djelomično zbog uporabe neopravdanih među-nacionalnih sredstava. Neke države možda daju previsoke mirovine, međutim u većini to nije slučaj. Još k tome neke od tih istih država koje jamče visoku razinu sigurnosti prihoda umirovljenika (npr. Skandinavija) *također* daju velik distribucijski prioritet obiteljima s djecom. Isto tako, druge zemlje kao što su Velika Britanija i SAD imaju visoke stope siromaštva podjednako među djecom i starijom populacijom. Još k tome, ponekad golemi teret mirovinskih izdataka odlazi na prijevremene mirovine (30% od ukupnog u Italiji). Povećani izdaci za starije osobe mogu biti jednostavno odraz problematične politike smanjenja rada. Simptomatično je da je prijevremena mirovina relativno rijetka u Skandinaviji i iznimno česta u Italiji. Konačno, među-

nacionalna korelacija između trendova siromaštva mladih i starih (.486) je *pozitivna*, ukazujući na činjenicu da suprotne (ili povoljne) trendove siromaštva među djecom jednako dijele i stariji.

Slučaj iskorjenjivanja siromaštva djece

Iz svakog kuta gledanja, problem porasta siromaštva djece je akutan problem. Od 1980-tih povećalo se u 6 od 10 zemalja koje promatramo, a najgore u Velikoj Britaniji, Njemačkoj i Italiji (za oko 7 postotnih bodova). Nema sumnje da je to djelomično zbog nezaposlenosti i opadajućih zarada roditelja; a djelomično zbog posebno problematične pozicije (rastućeg) broja obitelji samohranih roditelja. U nekoliko je zemalja to također slučaj jednostavno zbog sve nižih socijalnih davanja obiteljima s djecom (ovdje se ističu Njemačka i Italija). Siromaštvo samohranih majki je svuda znatno više: relativno je nisko u Skandinaviji (5-7%) i iznimno visoko u zemljama poput Italije i Velike Britanije (32%) te Španjolske (23%); u SAD-u (45%), siromaštvo samohranih roditelja izgleda gotovo neizbježno (procijenjeno na osnovi podataka LIS-a iz sredine 1990-tih).

Demografija i tržište rada izazvali su rizik siromaštva obitelji s djecom a koji mogu biti ublaženi povećanom ponudom rada članova kućanstava (posebice majki). Iz toga proizlazi da ako su dva prihoda u kućanstvu, rizik siromaštva djece smanjuje se za faktor 2 ili 3 u usporedbi s obiteljima koje imaju samo jedan приход, a siromaštvo samohranih majki smanjuje se na pola ako majka radi (Esping-Andersen, 1999.) Međutim za majkama s malom djecom je potražnja na tržištu rada općenito uvjetovana pristupačnim dječjim vrtićima i jaslicama. U tom smislu skrb države može biti ključna.

Siromaštvo djece, kao i svi drugi oblici siromaštva, znači težak život. Međutim za razliku od siromaštva koje pogađa stariju populaciju, ovo siromaštvo ima snažne dugoročne posljedice i na životne mogućnosti

pojedince i za društvo u cjelini. Poznato nam je iz američkih istraživanja da je siromaštvo u djetinjstvu usko povezano uz razinu obrazovanja (koje je u prosjeku 2 godine kraće), kriminalitet, razne psihološke patologije te nižu razinu prihoda u odrasloj dobi (u prosjeku je 30% niži приход od djece koja nisu bila siromašna). Znatno je vjerojatnije da će djeca iz siromašnih obitelji i sama biti siromašna i time stvoriti sindrom siromaštva kroz nekoliko generacija (Haveman i Wolfe, 1994.; Duncan i drugi, 1998.). Europska istraživanja (Gregg i Machin, 2001.) dolaze do sličnih zaključaka, iako ponešto manje dramatičnih.⁷

Kolektivni problem siromaštva djece su njegova negativna ispoljavanja. Ako se ispolji kao manji obrazovni doseg i niže kognitivne vještine, posljedica drugog reda je veliki broj nisko produktivnih i slabo plaćenih radnika, koji su iznimno izloženi riziku nezaposlenosti i niskih plaća, te koji će time plaćati manje poreza. Ova posljedica je još snažnija u gospodarstvima u kojima općenito vlada visoki stupanj znanja.

Siromaštvo djece (i nejednakost prihoda općenito) je zapravo usko povezano s kognitivnom nejednakostima (Gregg and Machin, 2001.). Prošle procjene pokazuju da 10% povećanja siromaštva djece može značiti 8.5% povećanja udjela odraslih kojih pripadaju u najniže (u osnovi disfunkcionalne) razine kognitivnih sposobnosti.⁸ Niske kognitivne sposobnosti, kao što je slabi obrazovni doseg, moćan je predskazatelj nezaposlenosti. S vrlo niskim međunarodnim varijacijama, rizik nezaposlenosti se udvostručuje kod odraslih osoba s niskim kognitivnim sposobnostima (OECD, 2000.)

Iz navedenog slijedi da ulaganje u smanjivanje siromaštva djece danas znači bolje mogućnosti zarađivanja u budućnosti, bolju produktivnost, veću sposobnost učenja dalje tijekom života i prekvalifikacije. To će nadalje smanjiti rizik siromaštva u starosti za 30 ili 40 godina (i moguće također potrebu za prijevremenom mirovinom), i ojačat će financijsku održivost mirovinskog sustava između sadaš-

njosti i 2030. – 40. Drugim riječima, moguće je da politika iskorjenjivanja siromaštva djece može sačinjavati produktivno ulaganje koje je optimalno učinkovito i u Paretianskom i u Rawlsianskom smislu.

Kako svesti siromaštvo djece na najmanju mjeru

Sami dohodak je suženo mjerilo neimaštine. Djeci može biti dobro čak i ako odrstaju u kućanstvu s niskim приходima (Bill Clinton i Rockefeller su odrastali siromašni), i ako to obitelj može nadoknaditi snažnim kulturnim i društvenim kapitalom, potencijalna šteta se može ispostaviti ništavnom. Međutim to je jedina pouzdana komparativna statistika koju imamo na raspolaganju i njena je predviđajuća snaga pouzdano dokazana.

Siromaštvo u obiteljima s djecom može biti kratkog vijeka i sporadično, ili može biti trajno.⁹ Može pogoditi obitelj kad su djeca mala (i sposobnost zarađivanja roditelja slaba), ili kasnije (zbog razvoda, nezaposlenosti i pada plaća). Istraživanja su u još uvijek preranoj fazi da bi nam dala jasne odgovore kada i kako je dječje siromaštvo najštetnije, međutim postoje snažni dokazi da je neimaština u *ranom* djetinjstvu najproblematičnija. Kontekst u kojem se siromaštvo zbog nedostatnih prihoda događa također ima utjecaja. Do sada je dobro znano da siromaštvo samohranih majki može imati znatno gore posljedice nego siromaštvo u stabilnoj obitelji u kojoj su prisutna oba roditelja (Duncan i drugi, 1998.). Međutim, blagostanje djece se znatno poboljšava kada (i ako) se samohrana majka preuda ili započne zajednički život – u svakom slučaju, ta promjena gotovo udvostručuje приход u kućanstvu (Morrison i Ritualo, 2000.) Važno je naglasiti da moramo napraviti jasnu razliku među vrstama kućanstava.

Nesumnjivo je da je porast zaposlenosti žena uglavnom uzrokovan višim stupnjem obrazovanja, boljim mogućnostima zarade i željom za financijskom nezavisnošću. Ali je i zasigurno motiviran slabijim perspektivama (mlađih) muškaraca na tržištu

rada i njihovom oslabljenom sposobnošću da jamče odgovarajući životni standard. Danas, kao i uvijek, приход od rada ostaje najjače oružje protiv siromaštva. Međutim na nižem dijelu skale zarađivanja i posebice kada su članovi kućanstva nezaposleni, povećava se ovisnost o socijalnim transferima. Ovu pojavu uočavamo u rastućem broju kućanstava samohranih roditelja i onih u kojima nema zaposlenih osoba. Međutim ovisnost o davanjima od države može i jest učinkovito smanjivana u nekim zemljama pružanjem usluga brige o djetetu. Za obitelji s niskim приходima briga o djetetu koju si ne mogu priuštiti može biti velika zamka siromaštva. Ako, kao što je uvelike uobičajeno u kontinentalnoj Europi (i sjevernoj Americi), cijena kvalitetne cjelodnevnne brige *po djetetu* prelazi trećinu očekivanog prihoda majke, rezultirajući stvarni porez na njen posao postaje represivan (Meyers i Gornick, 2001.). Učinak je dakle suprotan: žene s visokim приходima moći će platiti skrb za dijete, one s niskim приходima neće, bez obzira na to što potonja kategorija ima znatno veću potrebu za skrbi po prihvatljivoj cijeni. Bračna homogenija (brak muškarca i žene sličnog socijalnog statusa i porijekla) očito pojačava ovakve nejednakosti.

U analitičke svrhe, rastavimo ovo pitanje na dva osnovna faktora: sposobnost zarađivanja u obiteljima s djecom (što može biti izravno povezano uz pristup prema skrbi za dijete po prihvatljivoj cijeni); i razina socijalnih primanja na koja oni imaju pravo (što može pomoći smanjiti izdatke za djecu): Kako bismo izolirali relativni značaj svakog od navedenih faktora, analiziramo kućanstva s dva roditelja (tablica 3) i kućanstva samohranih roditelja (tablica 4) odvojeno. I tablica 3 i tablica 4 predstavljaju logističku regresiju procjene rizika siromaštva koji ovisi o radnom statusu roditelja (prividno zaposlenje ili ne) i visinu socijalnih davanja, uzimajući u obzir broj djece. Budući da razmatramo rizik siromaštva u smislu konačnog prihoda, odabrali smo provesti dvije grupe procjena: jednu za sve obitelji s

djecom i jednu specifično za obitelji koje su siromašne prije primanja socijalnih davanja. U prvom slučaju određujemo relativnu važnost zaposlenja očeva i majki, kontrole socijalnih davanja i broj djece. Jasno je da je učinak socijalnih davanja na smanjivanje siromaštva slabiji u kućanstvima u kojima roditelji rade, uglavnom zato što nije vjerojatno da će oni uopće biti siromašni. Druga skupina procjena, ograničena na kućanstva siromašna prije socijalnih davanja (pretpostavka je da su prihodi od rada vrlo niski), izravnije cilja na sposobnost socijalnih davanja u borbi protiv siromaštva.¹⁰ Jednostavno rečeno, gornji dio tablice testira učinak »zaposlenja roditelja«; donji dio testira učinak socijalnih davanja.

Sada pratimo tipični pristup usporedbe državnih uređenja (Esping – Andersen, 1999.). Kako bismo obuhvatili unutar-režimske varijacije, spajamo dvije zemlje iz svakog od 4 različita sustava skrbi: liberalni anglosaksonski (Velika Britanija i SAD) s njihovim tradicijama ciljane pomoći; socijalna demokracija (Danska i Švedska), s njihovim sveobuhvatnim, uni-

verzalnim pristupom »sklonim ženama«; tradicionalnim osnovnim »konzervativnim« kontinentalnim modelom (Francuska i Njemačka) u kojima su socijalna davanja usko vezana uz redovno zaposlenje; te znatno rudimentarnija varijanta u južnoj Europi (Italija i Španjolska), gdje je obiteljska neobičajeno nerazvijena.

Rezultati su djelomično predvidljivi, a djelomično iznenađujući. Kao što se može pretpostaviti, broj djece je pozitivno povezan sa siromaštvom u zemljama u kojima je paket obiteljskih davanja skroman (zemlje koje su ispod srednje visine davanja koristeći mjere Ditch-a i drugih (1998.).

Možda izgleda više iznenađujuće da je broj djece znatno manje značajan u obiteljima koje su siromašne prije socijalnih davanja. Međutim u ovom slučaju, potpora prihodima – bilo da je ciljana ili univerzalna – je obično veća i usklađenija s veličinom kućanstva u većini zemalja.¹¹

Nadalje, kao što pokazuje opsežna feministička literatura, postoje značajne nacionalne razlike u stupnju ovisnosti o muškom hranitelju obitelji (O'Connor, 1996.). Ovo izlazi iz uspo-

Tablica 3 – Logističke regresije siromaštva u obiteljima s djecom. Samo kućanstava s dva roditelja (sredina 1990.-tih)

	Danska 1992.	Švedska 1995.	SAD 1997.	Vel. Brit. 1995.	Francuska 1994.	Njemačka 1994.	Italija 1995.	Španjolska 1990.
Sve obitelji s djecom								
Broj djece	2.08 ^c	1.46 ^b	1.32 ^c	1.19	0.96	1.48 ^c	1.74 ^c	1.77 ^c
Otac ne radi	2.25 ^c	4.24 ^c	1.34 ^c	8.84 ^c	8.27 ^c	12.01 ^c	9.09 ^c	6.16 ^c
Majka ne radi	2.96 ^c	20.28 ^c	3.08 ^c	2.13 ^c	5.05 ^c	3.03 ^c	5.51 ^c	3.02 ^c
Log – transferi	0.72 ^c	0.35 ^c	1.68 ^c	0.83 ^c	0.93 ^b	0.98	0.90 ^c	1.00
N=	2,653	3,975	13,802	1,801	3,617	1,811	2,461	8,892
Dje ²	36.81	145.26	3,168.72	174.69	216.11	139.67	391.68	658.20
Samo siromašni prije soc.davanja								
Broj djece	1.93 ^b	1.04	1.07	0.99	0.86	1.05	1.73 ^a	1.14
Otac ne radi	2.36	2.04	1.54 ^c	21.96 ^c	6.42 ^c	4.32 ^c	5.89 ^c	4.49 ^c
Majka ne radi	3.01	6.29 ^c	1.94 ^c	1.41	1.19	1.28	4.02	1.82 ^b
Log – transferi	0.07 ^c	0.05 ^c	0.42 ^c	0.07 ^c	0.18 ^c	0.23 ^c	0.05 ^c	0.12 ^c
N=	463	904	2,780	384	701	256	465	1,382
Dje ²	191.72	251.13	289.89	159.75	202.89	68.59	290.92	876.50

Opaska: Zavisna varijabla: »siromašni« (manje od 50% srednjeg ekvivalentnog prihoda). Sve vrijednosti koje nedostaju i kućanstva s negativnim konačnim prihodom nisu uključena. Također treba primijetiti da je iskazani prihod 0 od socijalnih primanja promijenjen na 1 (npr. pta 1 ili \$1) kako bi omogućili log preračune iznosa prihoda od socijalnih davanja. Detalje o mjerjenjima vidi u opasci 2.

^ap<0.1; ^bp<0.05; ^cp<0.001

Izvor: Baze podataka LIS-a

redbi vjerojatnosti/omjera učinka zaposlenja majki i očeva na siromaštvo. Ako počnemo s procjenama djece za sve obitelji, prevlast muških hranitelja obitelji vidljiva je u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Španjolskoj i Velikoj Britaniji, dok je uglavnom suprotan slučaj u Danskoj, Švedskoj i SAD-u. Jedinstveno spektakularan slučaj je Švedska, gdje se vjerojatnost siromaštva povećava za faktor 20 ako majka nije zaposlena. Ali općenitije, ne postoji zemlja u kojoj, ako je majka zaposlena, to ne bi znatno smanjilo rizik siromaštva. Kada se usredotočimo na kućanstva koja bi bila siromašna bez socijalnih primanja, relativna važnost zaposlenja roditelja i nadalje stoji – jedna velika iznimka je da radni status majki postaje beznačajan u zemljama poput Francuske, Njemačke i Italije.¹² U tom je smislu konfrontacija između Švedske s jedne strane i kontinentalne Europe s druge, vrlo rječita. Švedska osigurava minimalno siromaštvo djece *kombiniranom* strategijom visokih socijalnih davanja i podrške zaposlenim majkama. U kontinentalnoj Europi (i Velikoj Britaniji) obitelji znatno više ovise o konvencionalnom muškom hranitelju obitelji.

U svakom slučaju, glavni značaj analiza obitelji koje su siromašne prije socijalnih davanja je da nam omoguće bolje procijeniti učinkovitost sustava socijalnih davanja. Usredotočenost na

te obitelji znači proučavanje kućanstava u kojima je za početak prihod od rada nizak. Ako pogledamo vjerojatnost-omjer za davanja u podgrupi »siromašnih prije davanja«, očigledno je da je paket obiteljskih davanja vrlo učinkovit u svim zemljama. U nekima poput Danske, Italije, Švedske i Velike Britanije, paket je zaista vrlo učinkovit (šanse-omjeri su niži od 0.1, implicirajući da vjerojatnost siromaštva smanjena za faktor 9+). Ponešto su manje učinkoviti u Francuskoj, Njemačkoj i Španjolskoj i, kao što je opće poznato, vrlo neučinkoviti u SAD-u (vjerojatnost-omjer je 0.42).¹³

Iz očiglednih razloga kombinacija socijalnih davanja i prihoda od rada funkcionira potpuno drugačije u obiteljima samohranih roditelja. Budući da većina istih znači obitelji samohranih majki, ovisnost o davanjima je općenito veća, i mogućnost rada prvenstveno ovisi o dostupnosti skrbi za dijete, vremenu koje dijete provodi u školi i često mogućnosti dobivanja honorarnih poslova ili poslova s pola radnog vremena. U tablici 4 predstavljamo analogne logističke analize regresije za kućanstva samohranih roditelja.

Kako sada razmatramo samohrane roditelje (tj. uglavnom samohrane majke), prvo moramo naglasiti dvije okolnosti koje utječu na tumačenje. Prvo, veličina uzorka je manja, pogotovo za Italiju i Njemačku, što povećava statis-

Tablica 4 – Logističke regresije siromaštva u obiteljima s djecom. Samo kućanstava samohranih roditelja (sredina 1990.-tih)

	Danska 1992.	Švedska 1995.	SAD 1997.	Vel. Brit. 1995.	Francuska 1994.	Njemačka 1994.	Italija 1995.	Španjolska 1990.
Sve obitelji samohranih roditelja								
Broj djece	1.30	1.41	1.53 ^c	1.48 ^b	1.08	1.57	2.37 ^b	1.36 ^a
Roditelj ne radi	7.80 ^c	117.56 ^c	4.58 ^c	6.64 ^c	7.55 ^c	2.33 ^a	4.56 ^c	3.32 ^c
Log – transferi	0.60 ^b	0.09 ^c	1.36 ^c	0.63 ^c	0.96	0.94	0.95	0.96
N=	541	498	3,982	470	422	180	150	471
Dje ²	28.76	72.11	131.45	63.17	62.63	9.11	22.03	23.66
Samo siromašni prije soc. davanja / oporezivanja								
Broj djece	1.00	1.02	1.43 ^c	1.29	1.19	1.05	0.48	0.70
Roditelj ne radi	18.81 ^c	23.85 ^c	4.76 ^c	24.28 ^c	13.96 ^c	1.09	2.86	4.23 ^b
Log – transferi	0.03 ^c	0.02 ^c	0.37 ^c	0.01 ^c	0.07 ^c	0.29 ^c	0.09 ^b	0.15 ^c
N=	289	267	2,307	371	219	90	72	214
Dje ²	77.12	93.52	301.07	165.79	77.27	21.50	42.91	93.67

Opaske i izvodi: vidi tablicu 3.

tičku nesigurnost. Drugo, na sučeljavanje »svih obitelji samohranih roditelja« s »obiteljima koje su siromašne prijesocijalnih davanja/oporezivanja« uvelike utječe činjenica da je udio onih koji su siromašni iznimno visok (ugrubo pola u većini zemalja, dvije trećine u Velikoj Britaniji).

U svakom slučaju rezultati analiza koje uključuju samohrane roditelje su uvelike u skladu s analizama iz tablice 3. U nekim zemljama – Italiji, Velikoj Britaniji i SAD-u – broj djece vidljivo povećava rizik od siromaštva, dok u drugima (npr. Skandinavija) to uopće nije slučaj. Rad roditelja je očito također ključan, i to znatno više tamo gdje je rad majki standardan. U slučajevima obitelji koja su siromašna prije socijalnih davanja/oporezivanja uočavamo nedostatak značajnog učinka zaposlenja u Njemačkoj i Italiji.

Za obitelji samohranih roditelja, učinak socijalnih davanja na smanjivanje siromaštva je općenito veći nego na obitelji u kojima su dva roditelja (i ponovo, nešto slabiji u slučaju »svih« obitelji). Nadalje, SAD i Njemačka se i dalje ističu u smislu međunarodno slabije učinkovitosti paketa obiteljskih davanja u borbi protiv siromaštva.¹⁴

Ukupna pouka koja proizlazi je vrlo jasna, naime da se najučinkovitiji načini smanjivanja siromaštva djece sastoje od kombinacije odgovarajuće potpore prihodiima i posebno, zaposlenjem majki. Kada su obje pretpostavke prisutne, kao što je posebno slučaj u Skandinaviji, siromaštvo djece gotovo nestaje; tamo gdje nijedna od tih postavki ne postoji (kao u Italiji i do određene mjere Njemačkoj), ono ostaje visoko. S jedne strane, glavni krivac mogu biti niska socijalna davanja (kao u SAD-u, Italiji i Španjolskoj) i, s druge strane, krivac mogu biti prepreke zapošljavanju majki (kao u Njemačkoj).

Troškovi iskorjenjivanja siromaštva djece

Politički paradoks našeg vremena je da povezani troškovi siromaštva djece mogu biti vrlo visoki i za pojedince i za društvo, a s druge strane

troškovi eliminiranja tog problema ispostavljaju se zaista niski.

Kao ekperiment za razmišljanje, oduzmimo na trenutak doprinos očeva skrbi za obitelji s djecom. To ima smisla budući da je to obično fiksno: očevi obično rade (ili primaju naknadu za nezaposlenost ili mirovinu) u kućanstvima s dva roditelja. Toga obično nema u kućanstvima samohranih roditelja. Nasuprot tome, zaposlenost majki i visina socijalnih davanja su daleko promjenjiviji i teoretski podložniji politici. Koja politika (ili kombinacija politika) može onda najučinkovitije i jeftino osigurati nepostojanje siromaštva djece u bilo kojoj zemlji – bez obzira na broj djece?

Nastavljajući naš eksperiment za razmišljanje, ako držimo sve faktore konstantnima, možemo tumačiti rezultate u tablici 3 kako slijedi: siromaštvo djece palo bi na pola u Velikoj Britaniji (i na trećinu u SAD-u, Njemačkoj i Španjolskoj) da su sve majke zaposlene.¹⁵ Univerzalnost zaposlenosti majki ne bi u potpunosti iskorijenilo siromaštvo, ali bi rezultiralo znatnim smanjenjem (do 3-4% u Njemačkoj i Španjolskoj, i do 7-8% u Velikoj Britaniji i SAD-u). Da bismo bili sigurni, strategija zapošljavanja majki bi neizbježno zahtijevala alternativni javni trošak, kao subvencioniranu skrb za djecu i moguće paket skrbi naklonjen ženama u smislu plaćenog porodičnog dopusta. Druga politička strategija bila bi usredotočiti se na obiteljska davanja, povisujući ih na razinu potrebnu da bi se obitelji izdigle iznad granice siromaštva. Treći pristup bi jasno bio uključiti obje strategije.

Kad bismo se u potpunosti oslonili na socijalna davanja da bismo postigli nultu stopu siromaštva (s danim postojećim pravilima zapošljavanja roditelja), izračun troškova bio bi jednostavna aritmetička funkcija \hat{S} (broj siromašnih kućanstava \times jaz siromaštva)/BDPĆ. Trošak dovođenja svih obitelji s djecom iznad postojećih 50% ekvivalentne srednje vrijednosti prihoda bi u većini zemalja bilo jeftino.¹⁶ Budući da su nordijske stope siromaštva već blizu nule, očito je da bi dodatni trošak bilo vrlo mali. U drugoj

Tablica 5 – Troškovi eliminiranja siromaštva djece (državne računovodstvene procjene, 1990-te)^a

	Osnovica troška	Dodatni izdaci potrebni da bi se postiglo nulto siromaštvo	
	Broj siromašnih obitelji s djecom (000)	POVERTY GAP (u nacion. valuti)	Dodatni potrebni troškovi (%BDP)
Danska (1992.)	19	31,554	0.07
Švedska (1995.)	25	33,108	0.05
Francuska (1994.)	315	9,268	0.04
Italija (1995.)	1,033	3,871 ^b	0.23
Španjolska (1990.)	531	125,153	0.13
Vel. Britanija (1995.)	1,210	1,256	0.22
SAD (1997.)	6,665	3,613	0.30

Opaske:

^a Procjene se temelje na cilju dovođenja siromašnih obitelji s djecom iznad 50% srednjeg prihoda. Zanimljivo je činjenicu da bi da to učine promijenilo cjelokupnu distribuciju i stoga srednju vrijednost.

^b Tisuća lira

Izvor: Baze podataka LIS-a i OECD Državna računovodstva.

krajnosti, visoke stope siromaštva u kombinaciji s velikim jazom siromaštva (kao u SAD-u) zahtijevaju znatnije izdatke (vidi tablicu 5).

Ako se vratimo na strategiju »zapošljavanja majki«, ona bi također zahtijevala dodatni javni izdatak, uglavnom u obliku osiguravanja prihvatljive skrbi za djecu. Sada moramo uspostaviti razumne komparativne okvire toga što znači prihvatljivo. Očiti izbor bi bio danski standard, uzimajući u obzir da su gotovo sve majke s malom djecom u Danskoj (uključujući samohrane) zaposlene i obzirom na to da se Danska može pohvaliti najsveobuhvatnijom pokrivenošću skrbi za djecu u svijetu. Sada roditelji u Danskoj sudjeluju u tim troškovima s 30% ukupnog troška po djetetu, no samohrani roditelji i osobe koje primaju neki oblik pomoći su izuzeti od plaćanja (Meyers i Gornick, 2001., tablica 5).

S tako postavljenim usporednim okvirom, koji bi bio usporedni javni trošak negdje drugdje? U Europi su čini se troškovi dnevne skrbi za dijete iznenađujuće slični. Za licencirane gradske jaslice (0-3 godine) godišnja cijena po djetetu za cjelodnevni boravak je ugrubo L.9-10mil. u Italiji, pta460,000 u Španjolskoj i £4,600 u Velikoj Britaniji.¹⁷ To bi, s malim varijacijama, značilo jednu trećinu očekivanih neto prihoda majke u sve tri zemlje (pretpostavljajući prosječnu plaću).

Skrb za dijete je drugim riječima, ogroman implicitni kazneni porez na (i time destimulacija za) prosječno zaposlene žene. Da bi dosegla danski troškovni okvir, talijanska Vlada trebala bi subvencionirati iznos od L. 6-7 m godišnje po djetetu, britanska £2,700 i španjolska otprilike pta310,000. Grubi izračun državnih računa, na temelju španjolskih podataka, ukazuje na dodatne troškove iz riznice od pta 3.5-4 milijarde, ili nešto manje od 1% BDP, pod pretpostavkom da svaka majka ima u prosjeku dvoje djece. Za druge zemlje koje se poput Španjolske gotovo u potpunosti oslanjaju na privatnu skrb za djecu, dodatni izdatak iz riznice je vjerojatno vrlo sličan.

»Strategija pružanja usluge« u korist zapošljavanja majki se nesumnjivo ispostavlja skupljom od »strategije socijalnih davanja«. Ako ostavimo po strani složenost kombinirane dvojne strategije, te dvije politike također predstavljaju dvije različite filozofije s različitim sekundarnim efektima. Naša strategija socijalnih davanja je očito usmjerena samo na kućanstva s manje od 50% srednjeg prihoda. Takvo usmjerenje može u načelu biti temeljeno na metodi negativnog poreza na dohodak ili kao u Skandinavijina univerzalnim i jednakim obiteljskim davanjima. Naša vrlo skromna procjena dodatnih troškova socijalnih davanja bi se očito znatno povećala da se

usvoji shema univerzalnih doplataka za djecu: u Italiji dodatni izdatak za univerzalni plan dosegao bi 2.4% BDP-a, a u Španjolskoj 1.4%. Ako vladu zanima redistribucija u korist najsiromašnijih kućanstava, obiteljska davanja mogla bi biti oporeziva.

Strategija pružanja usluga je nasuprot tome univerzalistička, dajući jednake beneficije bogatima i siromašnima. Vlada se može odlučiti davati subvencije za skrb o djetetu na ciljanoj osnovi i to bi zasigurno smanjilo javne izdatke.¹⁸ Osim standardnog kruga vanjskih manifestacija i moralnog rizika povezanih s usmjeravanjem, postoji zapravo snažan »aktuarski« slučaj koji treba postaviti u korist univerzalne politike dnevne skrbi za dijete, naime da je vjerovatno da će zaposlene majke vratiti subvenciju kroz više uplate poreza tijekom svog radnog vijeka. Ako skrb za dijete smanjuje prekide rada žena, njihova kumulativna zarada tijekom života znatno se povećava, i znači povećani budući prihod od poreza.¹⁹

Ipak, aktuarska opravdanja za univerzalnu politiku skrbi za dijete gotovo da i nisu potrebna za zemlje članice EU koje znatno zaostaju za novom smjernicom iz Lisabona od stope od 60% zaposlenosti žena do 2010. U Italiji i Španjolskoj to znači rast od 23-5 postotnih bodova tijekom slijedećih 10 godina. Simulacije regresije pokazuju da svaki porast od 10 postotnih bodova u pružanju skrbi za dijete, povećava stopu zaposlenosti majki za otprilike 5 postotnih bodova (uzimajući u obzir obiteljska davanja i natalitet) (Esping – Andersen, 1999.). Stoga ako sve drugo ostaje jednako, Italija i Španjolska bi mogle doseći spomenutih 60% proširenjem pokrivenosti skrbi za dijete na 43% (u usporedbi sa sadašnjom stopom pokrivenosti od 3 – 5%). Kada uzmemo u obzir da je pokrivenost u Danskoj 57%, to se čini mogućim. Ali ako znamo da je Danskoj trebalo 30 godina da dosegne tu razinu, zemlje poput Italije i Španjolske trebale bi proizvesti godišnju stopu rasta tri puta veću od one koju je imala Danska.

Zaključak

Namjerno smo utemeljili analizu na relevantnosti primjenjene politike. Počinjemo na neospornoj činjenici, naime nesigurnoj ekonomskoj situaciji današnjih obitelji s djecom u mnogim zemljama. Budući da se čini da je pogoršanje skrbi za djecu podudara s kontinuiranim poboljšanjem skrbi za starije, i obzirom na uočena proračunska ograničenja i malo prostora za dodatno oporezivanje, u iskušenju smo sagledati problem u svjetlu predstojećeg nultog distributivnog sukoba između mladih i starih.

To je lažna razmjena ako vladini naponi u smanjivanju siromaštva djece čine pozitivnu ili »pobjedničku« politiku koja je od koristi i starijima. Dva su ključna argumenta koja podupiru ovakav stav. Prvo, u dinamičnoj perspektivi, blagostanje današnje djece odredit će njihove šanse kad odrastu i nadalje, resurse kojima će raspolagati kad dosegnu dob umirovljenja. Dugoročna održivost mirovina bolje se može osigurati podizanjem produktivnosti i ponudom rada populacije koja je u radno aktivnoj dobi. Sve u svemu, socijalni izdaci koji ublažavaju siromaštvo djece danas čine produktivno ulaganje u našu budućnost. Drugo, potrebni dodatni izdaci mogu se ispostaviti iznenađujuće niski. Ciljano održavanje prihoda u svrhu eliminiranja siromaštva djece bi svugdje bilo vrlo jeftino. Dok je univerzalistička opcija znatno skuplja, vrijednost doplatka za djecu će također pomoći podmiriti dio troškova skrbi za djecu. Isto tako, subvencije za univerzalnu dnevnu skrb za djecu bile bi vrlo skupe ali dodatne potrebe za potrošnjom past će kada postojeće porezne olakšice (logično) budu ukinute, i veliki dio potrebnih izdataka bit će vraćeni dinamički kroz dodatne uplate poreza koje uzrokuju zaposlenja žena tijekom njihovog cijelog života.

Strategija koja se temelji samo na socijalnim davanjima – moguće nije najdjelotvornija mogućnost. Naše analize potvrđuju koliko je važno da se kroz zbrinjavanje djece omogući majkama zapošljavanje posebno u kućanstvima samohranih majki. U stvari,

utvrđeno je da je nedavno povećanje siromaštva djece usko povezano s porastom obitelji »bez posla«. U zemljama u kojima je zaposlenost žena niska, vjerojatnost siromaštva djece pada za faktor 3 – 5 kada majka radi. Ako je, kao što smo vidjeli, jaz siromaštva u većini zemalja vrlo malen, vjerojatno je da će se strategija »zapošljavanja majki« pokazati učinkovitijom u borbi protiv siromaštva jer je za većinu obitelji činjenica da bi, dodatni prihod koji donosi zaposlenje majki, čak i kroz honorarne poslove ili poslove s pola radnog vremena, lako zatvorili jaz siromaštva.

Nedavni akademski radovi naglašuju ogromnu varijabilnost u nacionalnim obiteljskim politikama (Gornick i drugi, 1997.; Ditch i drugi, 1998., Bradshaw, 1999.; 2000.). Obnovljeno zanimanje za blagostanje obitelji je vjerojatno prvenstveno i najviše potaknuto očigledno pogoršavajućim uvjetima s kojim se obitelji suočavaju. Međutim, mi vjerujemo da se još k tome odvija još jedna generička promjena, naime

da obitelj više nije, kao što je nekada bila, pripremljena potpuno preuzeti troškove za djecu. Dok je standard bila obitelj u kojoj je jedna osoba imala prihod, trošak je bio jednostavno pitanje dodatnih troškova za potrošnju još jednog člana obitelji. Budući da žene više nisu samo kućanice, izračun mora uključiti na prvom mjestu mogućnost troškova imanja djece. I ako se sposobnost zarađivanja muškaraca smanjuje, tada se jasno važnost povećanja sposobnosti zarađivanja žena povećava za standard života u kućanstvu. Ukratko, stvarni izazov politike za obitelj 21. stoljeća počiva u promjenjivim parametrima koji određuju socijalne i individualne beneficije i troškove djece. I vrlo je moguće da će način na koji rasporedimo trošak djece danas utjecati na našu sposobnost da podnesemo financijske troškove starenja sutra.

Napomena:

Članak je izvorno objavljen u *Journal of European Social Policy* Vol. 132. no. 1/2002. a ovdje je objavljen u hrvatskom prijevodu.

Summary

The generational conflict reconsidered

The deteriorating trend in the incomes of families with young children is of increasing concern to both academics and politicians. Since the well-being of the elderly has improved concomitantly, many see an emerging generational clash. We argue that this zero-sum distributional trade-off view is largely premised on an overly static analysis and prefer, as an alternative, to examine the age-distribution of well-being through the lens of cohort dynamics. The aim of this article is very policy applied, an attempt to identify a win-win policy model that simultaneously ensures child and elderly welfare. We argue that social investments in children now will have strong and positive secondary effects in terms of helping maintain welfare guarantees for the elderly in the future. The key lies in minimizing child poverty, and we evaluate which policy mix may prove most effective for this end. We conclude that, in most countries, the elimination of poverty in families with children would be surprisingly affordable.

- 1 Izračunato iz baze podataka OECD-a o socijalnim izdacima. Glavne stavke u potrošnji za stariju populaciju su starosne mirovine i mirovine koje se isplaćuju udovicama, te usluge starijima. Potrošnja za mladu populaciju uključuje obiteljska davanja i usluge, nezaposlenost, nesreću na radu i naknade za bolovanje, trošak za program aktivnog tržišta rada, porodični/roditeljski dopust kao glavne stavke.
- 2 Na temelju procjena podataka LIS-a za sredinu 1990-tih (osim za Španjolsku koja se odnosi na 1990.). Mjere za siromaštvo koje se ovdje koriste (i u cijelom članku) označavaju manje od 50% iznosa srednjeg prihoda, koristeći novu skalu ekvivalentnosti OECD-a $\alpha = 0.5$.
- 3 Bivarijatan odnos između relativne visine privatnih mirovinskih primanja i stopa siromaštva kućanstava umirovljenika je $r = .595$ (tameljem podataka LIS-a, $n = 12$. Švedska nije uključena).

- 4 U stvari, populacija se prema koeficijentu Gini povećala u većini zemalja OECD-a a povećao se i relativni prihod starijih kućanstava. Mirowsky i Ross (1999.) su u svojoj američkoj studiji pokazali da je vjerojatnost-omjer ekonomskih teškoća 4 puta veći u kućanstvima ispod 40 godina života nego u kućanstvima umirovljenika.
- 5 Bivarijantni odnos između Gini i siromaštva djece (1985. – 1995.) je +.691 za 15 zemalja OECD-a. U regresijama OLS-a, svaki bod povećanja Gini-a povećava siromaštvo djece za 1.1 bod (procjene regresije na temelju podataka OECD-a od Oxley i drugi, 1999.).
- 6 U Španjolskoj, međutim, siromaštvo djece je uglavnom stabilno na 10–12% od 1980. i 1990. Treba uzeti u obzir da se naše procjene (na temelju podataka LIS-a) odnose samo na kućanstva u kojima glava obitelji ima 25–55 godina.
- 7 Američki podaci pokazuju da djeca (u dobi od 16 do 24 godine) iz najsiromašnijeg dijela stanovništva imaju tri puta veću vjerojatnost nezavršavanja srednje škole (Cornia i Danziger, 1997.:201). Buchel i drugi (2001.) imaju podatke za Njemačku koji pokazuju da djeca iz dviju najsiromašnijih skupina imaju upola manju vjerojatnost pohađanja srednje škole od prosjeka. Za Veliku Britaniju Gregg i Machin (2001.) smatraju da su loše ekonomske prilike u djetinjstvu 5% vjerojatnije da će dovesti do nezaposlenosti ili problema s policijom (za muškarce) i 9% (za žene). Također njihova studija pokazuje da je negativan utjecaj siromaštva u djetinjstvu ključan za školovanje.
- 8 Studije OECD-a o pismenosti razlikuju 5 kognitivnih razina. Najniža (1) mora se smatrati disfunkcionalnom, odražavajući tako nisku razinu da je te osobe praktično nemoguće obrazovati i koje su sposobne obavljati samo rutinske poslove za koje nisu potrebne nikakve vještine. T-statistika u procjeni =4.38, R²=.635 (n=12). Slična jednačba koja predviđa niske kognitivne sposobnosti sa sveukupnom nejednakošću (koeficijent Gini za populaciju u radnoaktivnoj dobi) daje još elastičnije rezultate: za svaki bod povećanja Gini koeficijenta, postotak u kognitivnoj razini 1 povećava se za 1.3 boda (T=5.81, i R²=.772). Procjene regresije temelje se na podacima OECD-a (2000.)
- 9 Trajanje siromaštva djece očito je štetno za dinamiku skrbi. U poprilično ograničenim studijama o dinamici komparativnog siromaštva, postoje jasni pokazatelji da je ustrajnost u pozitivnom odnosu s ukupnim razinama siromaštva. Vjerojatno da će osoba ostati siromašna u 3 od 3 godine (i 5 od 5) je znatno viša u SAD-u nego u Europi (Duncan i dr., 1997.;1998.; Bradbury i dr. 1999.). Slijedom istog, vjerojatnost izlaženja iz siromaštva je niža za bilo koju godinu u SAD-u nego u Europi.
- 10 Ovdje, kao i drugdje, siromaštvo mjerimo kao 50% usklađenog srednjeg prihoda (koristeći novu skalu ekvivalentnosti od .5). Obratimo pažnju na to da usklađujemo socijalna davanja na isti način. Socijalna davanja su logaritamski preračunata.
- 11 Bradshaw-ovi (2000.) podaci pokazuju da čak i u Italiji (kao u jednom od europskih sustava koji se najmanje »sklon djeci« u smislu socijalnih davanja) socijalna davanja velikim obiteljima s djecom dosežu standard usporediv s Francuskom ili Velikom Britanijom.
- 12 U Danskoj, posao i majki i očeva postaje nebitan, sugerirajući da su ovdje socijalna davanja iznimno djelotvorna u smanjivanju siromaštva. U idealnom slučaju, najbolji test učinka rada roditelja na izlaženje obitelji iz siromaštva temeljio bi se na tranzicijskim podacima. Nažalost, baze podataka LIS-a ne omogućavaju tranzicijske analize.
- 13 Dramatična promjena u SAD-u na području vjerojatnosti-omjera za socijalna davanja (1.68 za sve obitelji i 0.42 za »siromašne prije davanja/oporezivanja«) svjedoči u korist vrlo ciljane prirode američke obiteljske politike. Tri slučaja činila bi se neobičnim stručnjacima za siromaštvo. Italija je dobro poznata po svom relativno slabom sustavu obiteljskih davanja, te se može izgledati neobično da su, usprkos tome, davanja tako djelotvorna. Ipak, kako smo već napomenuli, talijanska socijalna pomoć velikim obiteljima s djecom približava se standardima sjeverne Europe. Također, vrlo je vjerojatno da učinak davanja uključuje i druge kategorije davanja (posebno naknade od Cassa Integrazione, što je vrsta naknade za nezaposlenost, te mirovinska davanja, koja se često isplaćuju odraslim osobama u radnoaktivnoj dobi). U oba slučaja, davanja su uglavnom vrlo visoka. Relativno slaba učinkovitost francuskog sustava davanja također može biti iznenađujuća, ali ovdje moramo uzeti u obzir da se doplatak za djecu ne isplaćuje za prvo dijete. Budući da međunarodna post-redistribucijska statistika rutinski stavlja Veliku Britaniju visoko možda je iznenađujuće da je učinak davanja tako velik. Ali također moramo obratiti pažnju na još jednu činjenicu da je ovo u kontekstu zaposlenja očeva (s tim da je vjerojatnost-omjer gotovo 22!).
- 14 Zaista, u SAD-u su davanja znatno i pozitivno povezana sa siromaštvom. (u slučaju »svih« obitelji). Ovdje je moguće da na podatke utječe pristranost u odabiru, tj. pristup davanjima ovisi o statusu siromaštva.
- 15 Na primjer, stopa siromaštva u Velikoj Britaniji pala bi s 15.5% na otprilike 8% a u Njemačkoj s 9% na otprilike 3%. Želimo naglasiti da je ovo samo zamišljeni ekperiment koji zanemaruje »sve drugo« i koji može, vrlo vjerojatno, biti podložan pristranosti u odabiru (otprilike 30% španjolskih i 60% britanskih majki koje rade su nesumnjivo vrlo različite od onih koje ne rade).
- 16 Naravno, ako to učinimo, mijenjamo cijelu raspodjelu, uključujući srednju vrijednost korištenu u našim izračunima.
- 17 Troškovi se temelje na telefonskim razgovorima s centrima za dnevnu skrb djece u jednom ili dva veća grada u svakoj zemlji. Očekivana zarada žena izračunata je na temelju podataka OECD-a (1999.).
- 18 Iako su u ovom slučaju administrativni troškovi visoki, mogućnost prijave raširena i što je najgore, može stvoriti zamku siromaštva. Ciljana strategija pružanja usluga također podrazumijeva rizik pojačavanja klasnog dualizma među obiteljima. Vrlo jak argument u korist univerzalne sustave dnevne skrbi za dijete je da oni mogu pomoći neutralizirati nejednaki socijalni kapital među djecom.
- 19 Pokušaj unovčenja ovog učinka za Dansku pokazuje da riznica dobija (malu) neto dobit dugoročno (Esping–Andersen, 2000.).