

*Bartosz Pielniński**

Wschodnioazjatycka polityka społeczna wobec wyzwań starzejącego się społeczeństwa

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie, w jaki sposób działania nakierowane na rozwiązywanie problemu starzejącego się społeczeństwa wpływają na politykę społeczną Japonii, Korei Południowej, Tajwanu oraz Singapuru. W tekście opisany jest proces starzenia się azjatyckich społeczeństw oraz historia rozwoju tamtejszej polityki społecznej od końca XIX wieku. W końcowej części artykułu mowa o tym, w jakim stopniu państwa Azji Wschodniej odeszły, na skutek procesu starzenia się społeczeństw, od realizacji charakterystycznego dla tego regionu konserwatywnego modelu polityki społecznej.

Kluczowe słowa: polityka społeczna, Azja Wschodnia, starzenie się społeczeństwa

1. Wstęp

Polityka społeczna w Azji Wschodniej rozwija się co najmniej od zakończenia II wojny światowej w sposób dynamiczny. Od końca lat 40. XX wieku region ten przechodził wiele przemian politycznych i gospodarczych, które miały znaczący wpływ na rozwój instytucji związanych z polityką społeczną. W dość krótkim okresie rządy Korei Południowej, Tajwanu czy Singapuru przekształciły niekiedy rudymenarne programy społeczne w bardzo rozbudowane systemy polityki społecznej (Hort, Kuhnle 2000). Szczególnie złożona jest historia rozwoju japońskiej polityki społecznej. W Japonii pierwsze, nowoczesne formy zabezpieczenia społecznego były tworzone jeszcze pod koniec XIX wieku, zaś obecnie kraj ten realizuje najbardziej rozbudowane programy polityki społecznej w całej Azji Wschodniej.

W niniejszym artykule chciałbym przeanalizować, w jaki sposób systemy zabezpieczenia społecznego czterech wymienionych wyżej państw reagują na nowe wyzwanie: proces starzenia się społeczeństwa. Czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu odeszły od realizacji konserwatywnej wizji polityki społecznej?

Postawienie takiego pytania jest uzasadnione, ponieważ do tej pory polityka społeczna państw Azji Wschodniej opierała się w znacznym stopniu na wiązaniu świadczeń społecznych z aktywnością ludzi na rynku pracy.

* Zakład Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Uniwersytet Warszawski.

Charakteryzowała się więc niskim poziomem dekomodifikacji. Zwiększenie udziału osób starszych w populacjach poszczególnych krajów stawia wyzwanie takiemu modelowi polityki społecznej. W krajach tych będzie pojawiała się coraz większa populacja nieaktywnych zawodowo osób starszych, wymagających określonych świadczeń i usług społecznych, które w coraz mniejszym stopniu będą mogły być gwarantowane przez ich rodziny.

Przeprowadzona w artykule analiza składa się z czterech części. Na początku przedstawiam skalę wyzwania, przed którą stoją państwa Azji Wschodniej – dane mówiące o skali starzenia się społeczeństw: japońskiego, koreańskiego, tajwańskiego i singapurskiego. Następnie zarysowuję dotychczasową historię rozwoju polityki społecznej w tych państwach, aby dalej przyjrzeć się, jak rządy poszczególnych państw reagują na proces starzenia się społeczeństwa. Analiza ta dotyczy: związku praw socjalnych z zatrudnieniem, związku między jakością zabezpieczenia społecznego a wykonywanym zawodem, skali finansowania świadczeń społecznych przez państwo oraz sposobu adresowania świadczeń społecznych. Cały artykuł kończę wskazaniem: na ile poszczególne państwa Azji Wschodniej odeszły od realizacji konserwatywnego modelu polityki społecznej.

2. Starzejąca się Azja

Jeszcze do niedawna społeczeństwa Azji Wschodniej były dość młodymi społeczeństwami (tabela nr 1). W 1960 roku największym odsetkiem osób powyżej wieku sześćdziesięciu czterech lat charakteryzowało się społeczeństwo japońskie (5,75% całej populacji). W przypadku Korei Południowej i Tajwanu dopiero w latach osiemdziesiątych odsetek osób starszych osiągnął poziom 4%. W Japonii między rokiem 1960 a 1990 odsetek osób starszych zwiększył się o 6,2 punktów procentowych. W przypadku zaś Korei Południowej jedynie o 1,3 punktu procentowego. Z tej perspektywy prawdziwie rewolucyjne okazały się lata dziewięćdziesiąte. W ciągu zaledwie dziesięciu lat procentowy udział osób powyżej 64. roku życia w Japonii wzrósł o 5,3 punktów procentowych, zaś w Korei Południowej o 2,3 punktów procentowych. To właśnie w tym okresie rozpoczął się proces gwałtownego starzenia społeczeństw azjatyckich. W wyniku tego procesu w 2010 roku w Japonii 23% osób miało więcej niż sześćdziesiąt cztery lata, zaś w przypadku Korei Południowej, Singapuru i Tajwanu, ten odsetek oscylował w okolicach 10%.

Tabela 1. Odsetek osób w wieku 65 lat i więcej

Kraj	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Japonia	5,7	7,0	9,0	11,9	17,2	23,0
Korea Południowa	3,7	3,3	3,9	5,0	7,3	11,1
Singapur	2,0	3,3	4,7	5,6	7,3	9,0
Tajwan				6,2	8,6	10,7

Źródło: Japonia, Korea Południowa, Singapur: World Bank Open Data; Tajwan: http://eng.stat.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/yearbook_eng/y010.pdf.

Te zmiany struktury demograficznej społeczeństw azjatyckich przekładały się na zmiany wartości wskaźnika obciążenia demograficznego osobami starszymi (tabela nr 2). W 1960 roku na sto osób w wieku produkcyjnym przypadało 8,9 osoby powyżej 64. roku życia w Japonii, 6,8 w Korei Południowej, zaś 3,7 w Singapurze. Do 2010 roku wartość tego wskaźnika zwiększyła się w przypadku Korei Południowej ponad dwukrotnie, w przypadku Singapuru ponad trzykrotnie, zaś w Japonii czterokrotnie¹. Widać zatem wyraźnie, że wschodnioazjatycki system zabezpieczenia społecznego musi obecnie funkcjonować w zupełnie innych warunkach demograficznych, niż to miało miejsce w okresie jego powstawania w latach powojennych.

Tabela 2. Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (w procentach)

Kraj	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Japonia	8,9	10,2	13,4	17,1	25,2	36,0
Korea Południowa	6,8	6,1	6,2	7,2	10,2	15,2
Singapur	3,7	5,7	6,9	7,7	10,3	12,2

Źródło: World Bank Open Data.

Proces starzenia się społeczeństw azjatyckich można wiązać przynajmniej z dwoma innymi procesami demograficznymi. Pierwszym z nich jest wydłużanie się średniego okresu życia. W 1960 roku w Japonii średnia oczekiwana długość życia dla mężczyzn i kobiet wynosiła 67,7 lat,

¹ Na podstawie dostępnych źródeł (Hsueh, Wang 2008) można stwierdzić, iż na Tajwanie stopa obciążenia demograficznego osobami starszymi wynosiła w 2006 roku 13,85%.

w Singapurze 65,7 lat, zaś w Korei Południowej 53 lata. W 1990 roku osoby urodzone w Japonii i w Singapurze mogły osiągnąć średni wiek 78 lat, w Korei Południowej prawie 76 lat, na Tajwanie ponad 71 lat. Z kolei w 2010 roku średnia oczekiwana długość życia w Japonii wynosiła 82,8 lat, w Singapurze 81,5 lat, w Korei Południowej 80,6 lat, na Tajwanie 76,1 lat. W ten sposób średnia długość życia w ciągu pięćdziesięciu lat w Japonii i Singapurze wydłużyła się o ponad 15 lat, a w przypadku Korei Południowej aż o ponad 27 lat².

Drugim czynnikiem mającym zdecydowany wpływ na starzenie się społeczeństw wschodnioazjatyckich był spadek dzietności kobiet. W 1960 roku zakładano, że średnio każda Japonka w ciągu swojego życia urodzi dwójkę dzieci, Singapurka ponad piątkę dzieci, a Koreanka ponad szóstkę dzieci. W 2010 roku przewidywano, że wskaźnik ten wyniesie: w Japonii 1,4; w Korei i Singapurze 1,2. Wynika z tego, że w przypadku Korei Południowej i Singapuru mieliśmy do czynienia z ogromnym spadkiem dzietności w ciągu pięćdziesięciu lat. Singapurki w 1960 roku rodziły o ponad czworo dzieci więcej niż w 2010 roku, zaś Koreanki aż o pięcioro dzieci więcej. Liczba urodzeń przypadających na jedną Singapurkę spadła o ponad cztery, zaś Koreanek aż o pięć³.

Jednakże proces starzenia się wschodnioazjatyckich społeczeństw się nie zakończył. Wręcz przeciwnie, w najbliższych dziesięcioleciach będzie przybierał na sile. Jeżeli spojrzemy na prognozy Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz na opracowania tajwańskiego urzędu statystycznego, skala wyzwań, przed którą stoi wschodnioazjatycka polityka społeczna, wydaje się być ogromna (tabela nr 3).

W ciągu najbliższych dziesięcioleci społeczeństwem o największym udziale osób starszych pozostanie Japonia. W 2020 roku osoby powyżej 64. roku życia będą stanowiły ponad 28% populacji, zaś dwadzieścia lat później ponad 34%. Jednakże w okolicach roku 2040 bardzo znaczną populację osób starszych będą posiadały również Korea Południowa i Tajwan – ponad 30%. W roku 2050 poziom udziału osób starszych w całej populacji, w przybliżeniu, zrówna się w społeczeństwach: japońskim, koreańskim i tajwańskim. Chociaż więc obecnie sytuacja Japonii pod względem udziału osób starszych w populacji całego kraju wygląda najgorzej i pozostanie taką przez najbliższe dwadzieścia lat, to w dłuższej perspektywie

² Dane dotyczące Japonii, Korei Południowej i Singapuru: World Bank Open Data; dane dotyczące Tajwanu http://eng.stat.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/yearbook_eng/y010.pdf.

³ World Bank Open Data.

Tabela 3. Odsetek populacji w wieku 65 lat i więcej wg prognoz ONZ i tajwańskiego urzędu statystycznego

Kraj	2020	2030*	2040	2050**	2060
Japonia	28,6	30,7	34,5	36,6	36,9
Korea Południowa	15,5	23,4	30,5	34,9	37,0
Singapur	13,9	20,5	25,4	28,9	32,4
Tajwan	16,1	25,3	30,1	36,9	39,4

* W przypadku Tajwanu 2032

** W przypadku Tajwanu 2052

Źródła: Japonia, Korea Południowa, Singapur: *World Population Prospects: The 2012 Revision*, Organizacja Narodów Zjednoczonych. Przedstawione dane przedstawiają prognozę zakładającą średni poziom wskaźnika dzietności; Tajwan: *Statistical Yearbook of the Republic of China 2012*, Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, R.O.C.

populacji, w przybliżeniu, zrówna się w społeczeństwach: japońskim, koreańskim i tajwańskim. Chociaż więc obecnie sytuacja Japonii pod względem udziału osób starszych w populacji całego kraju wygląda najgorzej i pozostanie taką przez najbliższe dwadzieścia lat, to w dłuższej perspektywie czasu w najgorszej sytuacji będą Korea Południowa i Tajwan. W obydwu państwach nastąpi bowiem gwałtowny i bardzo dynamiczny wzrost odsetka osób starszych w całej populacji.

Tabela 4. Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (w procentach) wg prognoz ONZ i tajwańskiego urzędu statystycznego

Kraj	2020	2030*	2040	2050**	2060
Japonia	48,7	53,7	64,7	71,8	73,3
Korea Południowa	22,0	37,1	53,7	65,7	73,5
Singapur	19,5	31,5	41,3	48,7	58,1
Tajwan	22,6	40,3	51,2	68,9	77,7

* W przypadku Tajwanu 2032

** W przypadku Tajwanu 2052

Źródła: Japonia, Korea Południowa, Singapur: *World Population Prospects: The 2012 Revision*, Organizacja Narodów Zjednoczonych. Przedstawione dane przedstawiają prognozę zakładającą średni poziom wskaźnika dzietności; Tajwan: *Statistical Yearbook of the Republic of China 2012*, Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, R.O.C.

Prognozy dotyczące odsetka osób w wieku powyżej 64. roku życia przekładają się na prognozy dotyczące wskaźnika obciążenia demograficznego. W 2020 roku w Japonii, na sto osób w wieku produkcyjnym, będzie przypadało już ponad 48 osób w wieku poprodukcyjnym. W tym samym czasie w Korei Południowej będą to jeszcze 22 osoby. Jednakże już w 2060 roku sytuacja trzech państw wschodnioazjatyckich się upodobni. W Japonii, Korei Południowej, a przede wszystkim na Tajwanie, liczba osób w wieku powyżej 64. lat przypadająca na osoby w wieku produkcyjnym przekroczy zdecydowanie poziom 70. osób.

Z przywołanych powyżej danych wynika, że wszystkie cztery omawiane tu kraje będą musiały zmierzyć się z procesem dynamicznego starzenia się społeczeństwa. W najmniejszym stopniu tym problemem zostanie dotknięty Singapur – tam odsetek osób starszych osiągnie za pięćdziesiąt lat najniższy poziom spośród wszystkich krajów. Kraj ten będzie posiadał również relatywnie najniższy wskaźnik obciążenia demograficznego. Pozostałe trzy kraje zmierzają w bardzo podobnym kierunku. Udział osób starszych w ich społeczeństwach będzie zbliżał się do poziomu 40%. To co je różni, to tempo przemiany struktury demograficznej. Z jednej strony znajduje się Japonia, która już weszła w okres postępującego starzenia się społeczeństwa i stopniowo będzie zbliżała się do wspomnianego poziomu 40%. Z drugiej strony znajdują się Tajwan i Singapur, które jeszcze nie weszły w fazę gwałtownego starzenia się społeczeństwa. Jednakże jeżeli w dynamice rozwoju demograficznego tych krajów nic się nie zmieni, proces ich starzenia się będzie bardzo szybki i gwałtowny.

3. Rozwój polityki społecznej w Azji Wschodniej

Zanim przystąpię do omawiania, w jaki sposób polityki poszczególnych państw reagują na stojące przed nimi wyzwania demograficzne, zarysuję dotychczasową historię tej polityki w Azji Wschodniej. Umownie można przyjąć, że nowoczesny system zabezpieczenia społecznego zaczął się tam rozwijać wraz z wprowadzeniem, w 1871 roku, zapomogi dla niepełnosprawnych i emerytowanych żołnierzy w Japonii (Goodman 1998: 140). System zapomóg objął bardzo szybko członków marynarki wojennej, policjantów, a w 1884 roku urzędników państwowych. Także w latach siedemdziesiątych XIX w. zaczął się rozwijać system pomocy społecznej w tym kraju. W 1874 roku uchwalono bowiem prawo regulujące wydawanie zasiłków dla ubogich.

Japonia w naturalny sposób stała się liderem rozwoju polityki społecznej w Azji Wschodniej. Jako jedyne bowiem państwo regionu nie została skolonizowana, ani nie została podporządkowana wpływowi któregoś z zachodnich mocarstw. Cesarstwo Japonii zatem jako jedyny kraj wschodnioazjatycki miało szansę na samodzielny rozwój nowoczesnej polityki społecznej. Skłonność do systematycznego rozwoju polityki społecznej można także tłumaczyć tym, że japońskie elity oparły proces modernizacji swojego kraju na wzorcach rozwijanych przez Cesarstwo Niemieckie.

Od końca I wojny światowej polityka społeczna w Japonii zaczęła się rozwijać w dość dynamiczny sposób. W 1911 roku uchwalono prawo określające odpowiedzialność finansową za wypadki przy pracy. W tym samym roku uchwalono także prawo regulujące relacje pomiędzy robotnikami a właścicielami fabryk (Kasza 2002: 418). W okresie międzywojennym⁴ stworzono pierwszy, nie powszechny system ubezpieczeń zdrowotnych oraz znowelizowano prawo o pomocy społecznej (Gould 1993:35-36; Kasza 2002: 149; Fukawa 2002: 1).

W trakcie wojny na Pacyfiku władzę w Japonii przejęli wojskowi i w znaczącym stopniu rozwinęli system zabezpieczeń społecznych. W 1938 roku powołane zostało Ministerstwo Dobrobytu, stworzono podwaliny powszechnego systemu ubezpieczeń zdrowotnych oraz ponownie znowelizowano prawo o pomocy społecznej (Kasza 2002: 423-424; Seeleib-Kaiser 1995: 270; Goodman 1998: 142). Od 1939 roku zaczęto rozbudowywać system ubezpieczeń emerytalnych (Kasza 2002:425; Gould 1993:36; Seeleib-Kaiser 1995: 270). W chwili podpisywania przez Japonię kapitulacji, kraj ten posiadał dość znacznie rozbudowaną politykę społeczną, która z jednej strony stała się punktem wyjścia do stworzenia współczesnego japońskiego systemu zabezpieczenia społecznego, z drugiej - była inspiracją dla rodzących się po wojnie niepodległych państw azjatyckich.

Japoński system zabezpieczeń społecznych rozwijał się miarowo do początków lat siedemdziesiątych XX w. W oparciu o dostępne dane można stwierdzić, że w 1961 roku ubezpieczenia zdrowotne zaczęły obejmować wszystkich Japończyków, w 1959 roku to samo zaczęło dotyczyć ubezpieczeń emerytalnych, zaś w 1974 roku ubezpieczeń na wypadek bezrobocia (Gould 1993:36). Polityka społeczna rozwija się w Japonii do tego stopnia, że w 1973 roku premier Tanaka ogłasza nastanie pierwszego roku dobrobytu. Japonia ma od tej pory nie odróżniać się od państw europejskich pod względem jakości systemu zabezpieczenia społecznego.

⁴ Za koniec tego okresu w Azji Wschodniej przyjmuje się zazwyczaj rok 1937, czyli początek wojny na Pacyfiku.

W przypadku pozostałych państw rozwój polityki społecznej nastąpił znacznie później niż w Japonii, ponieważ po zakończeniu II wojny światowej musiały budować swoje suwerenne istnienie – borykać się z zewnętrznymi i wewnętrznymi konfliktami. Taka sytuacja nie sprzyjała rozwojowi nowoczesnego systemu zabezpieczenia społecznego. Dotyczy to przede wszystkim dwóch państw, które powstały na ruinach Cesarstwa Japońskiego: Tajwanu i Korei Południowej.

Tajwan jest bytem państwowym, który zaczął się rozwijać od 1949 roku, po ewakuacji na tę wyspę władz, zdominowanej przez Kuomintang, Chińskiej Republiki. Ewakuacja ta nastąpiła w wyniku przegranej z komunistami wojny domowej. Od tego momentu przez wiele lat rozwój polityki społecznej, jak też wiele innych polityk publicznych, był podporządkowany konfliktowi z komunistycznymi Chinami.

W 1950 władze Kuomintang uchwaliły ubezpieczenie dla personelu wojskowego (Ku 2002: 147). Był to system różnorodnych zapomóg finansowych skierowanych przede wszystkim do rodzin poległych żołnierzy oraz do niepełnosprawnych członków armii. W tym samym roku powołano bardzo ważne w systemie tajwańskiego zabezpieczenia społecznego Ubezpieczenie Pracy (Aspalter 2002: 51; Ku 2002: 147). Zapewniało ono wsparcie finansowe, a w późniejszym okresie także bezpłatną opiekę medyczną, początkowo osobom zatrudnionym w kopalniach i fabrykach, posiadających ponad dwudziestu pracowników. Stopniowo jednak Ubezpieczenie Pracy zaczęło obejmować inne grupy zawodowe i inne rodzaje przedsiębiorstw. W 1958 roku utworzono Ubezpieczenie dla Pracowników Rządowych oferujące finansowanie usług zdrowotnych dla osób zatrudnionych w administracji publicznej (Aspalter 2002: 56).

Do lat osiemdziesiątych XX w. rozwój polityki społecznej na Tajwanie wiązał się przede wszystkim ze zwiększaniem zakresu podmiotowego i przedmiotowego Ubezpieczenia Pracy. Stało się ono najbardziej rozbudowanym elementem zabezpieczenia społecznego na wyspie. Znacząca zmiana tempa i sposobu rozwoju polityki społecznej nastąpiła wraz z rozpoczęciem procesu demokratyzacji państwa. W 1980 roku uchwalono nową ustawę o pomocy społecznej (Aspalter 2002: 73-74). Od tego samego roku zaczęto powoływać też ubezpieczenia zdrowotne dla wielu grup zawodowych, w tym rolników, nauczycieli czy emerytowanych pracowników rządowych. W końcu w 1995 r. wszystkie te systemy ubezpieczeniowe zostały zintegrowane przez Narodowe Ubezpieczenie Zdrowotne (Aspalter 2002: 57-58). Z kolei w 1984 roku podjęto też pierwszą

próbę stworzenia podwalin pod powszechny system emerytalny. Ostatnim znaczącym elementem rozwoju tajwańskiej polityki społecznej było stworzenie w 1998 roku systemu ubezpieczeń od bezrobocia, który został włączony w obręb Ubezpieczenia Pracy (Aspalter 2002: 72).

Koreańska polityka społeczna, podobnie jak tajwańska, rozwijała się w początkowych latach w cieniu konfliktu zbrojnego. Republika Koreańska rodziła się w trakcie trwania wojny z Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną. Jednakże w przeciwieństwie do Tajwanu, ów konflikt zbrojny nie sprzyjał rozwojowi polityki społecznej. Pierwsze prawo związane z systemem zabezpieczenia społecznego zostało uchwalone dopiero w 1963 roku i regulowało kwestie związane z wypadkami przy pracy (Kwon 1998: 51). W tym samym roku uchwalono również ustawę regulującą funkcjonowanie pomocy społecznej. W 1965 roku podjęto nieudaną próbę stworzenia systemu ubezpieczeń zdrowotnych, zaś 1973 roku próbowano stworzyć system ubezpieczeń emerytalnych. W obu przypadkach programy te poniosły spektakularną klęskę (Kwon 1998: 51). Dopiero w 1978 roku zaczęto tworzyć zręby narodowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych (Kwon 2002: 66).

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku Tajwanu, koreańska polityka społeczna zaczęła się rozwijać w chwili rozpoczęcia procesu demokratyzacji systemu politycznego (Kwon 2002:66-67). W 1987 roku rozszerzono zakres podmiotowy Narodowego Ubezpieczenia Zdrowotnego. W 1988 roku powstają zręby systemu ubezpieczeń emerytalnych, a w 1995 roku powstaje ubezpieczenie na wypadek bezrobocia. W ten sposób powstały podstawy koreańskiego systemu zabezpieczenia społecznego, który stał się narzędziem zarządzania m.in. skutkami azjatyckiego kryzysu gospodarczego z 1997 roku.

W Singapurze polityka społeczna jest jeszcze w większym stopniu powiązana z jedną instytucją, niż to ma miejsce na Tajwanie. To wyspiarskie państwo uzyskało pełną suwerenność dopiero w 1965 roku, dziedzicząc po władzach kolonialnych Centralny Fundusz Powierniczy. Ta powstała w 1955 roku instytucja, miała na celu zabezpieczenie środków na rzecz przyszłych emerytur pracowników najemnych (Tremewan 1998: 84). W założeniach władz kolonialnych Centralny Fundusz Powierniczy miał w przyszłości objąć swoim działaniem także osoby prowadzące własną działalność gospodarczą. Jednakże plany te nie spotkały się z przychylnością zdobywającej coraz większe wpływy na wyspie Partią Ruchu Ludowego.

Partia Ruchu Ludowego, która do dzisiaj dominuje w singapurskiej polityce, dość szybko wyzbyła się sceptycznego podejścia do Centralnego Funduszu Powierniczego. W 1955 roku składki do tej instytucji odprowadzało 40% siły roboczej kraju, zaś w 1973 roku 74,5% (Huff 1994: 335). Jednakże Centralny Fundusz Powierniczy rozwijał się nie tylko na poziomie podmiotowym, ale też na poziomie przedmiotowym. W 1968 roku w obrębie funduszu zaczął funkcjonować program mieszkaniowy. Jego celem było pozwolenie osobom posiadającym konta w funduszu na wykorzystanie zgromadzonych pieniędzy na finansowanie zakupu własnego mieszkania (Tremewan 1998: 88). Z kolei w 1984 roku zaczął funkcjonować program, który pozwalał wykorzystać odłożone w Centralnym Funduszu Powierniczym środki na finansowanie leczenia (Aspalter 2002: 180-181). W ten sposób fundusz, który w 1992 roku, objął swoim zasięgiem wszystkich obywateli kraju, stał się instytucją finansującą lub współfinansującą wiele zadań z zakresu polityki społecznej.

4. Charakterystyka wschodnioazjatyckiej polityki społecznej

Od lat dziewięćdziesiątych trwa dyskusja na temat tego, czym charakteryzuje się wschodnioazjatycka polityka społeczna. Z jednej strony pojawiają się głosy wskazujące na to, że wręcz nie można mówić o czymś takim jak wschodnioazjatycki model polityki społecznej⁵. Wskazuje się, że każdy z krajów regionu tworzył własny system zabezpieczenia społecznego, który powstał pod wpływem licznych niepowtarzalnych lokalnych uwarunkowań. Sama zaś idea wschodnioazjatyckiego *welfarestate* została stworzona przez zachodnich polityków tęskniących za bardziej wydajną polityką społeczną niż ich własna.

Jednakże większość badaczy zgadza się co do tego, że istnieje jeden model, czy też reżim wschodnioazjatyckiej polityki społecznej. Pewna grupa autorów łączy specyfikę wschodnioazjatyckiej polityki społecznej z kulturową odmiennością tego regionu. Za Catherine Jones, formułują oni tezę o istnieniu konfucjańskiego państwa dobrobytu (Jones 1993: 214). Ma się ono charakteryzować: konserwatywnym korporatyzmem, w którym nie uwzględnia się reprezentacji robotników, funkcjonowaniem zasady subsydiarności, ale w oczywisty sposób niepodbudowanej nauczaniem

⁵ Teza ta po raz pierwszy została wyrażona w tekście G. White'a i R. Goodman, *Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare model* (1998).

Kościół katolicki oraz znaczącym liberalizmem ekonomicznym, w którym znajduje się jednak miejsce na aktywną rolę państwa w sferze gospodarki.

Inni badacze problematyki wschodnioazjatyckiej podkreślają przede wszystkim podrzędną rolę polityki społecznej względem polityki gospodarczej. Polityka społeczna ma, ich zdaniem, przede wszystkim służyć stymulacji rozwoju gospodarczego. W tym kontekście używa się dwóch terminów na opisanie wschodnioazjatyckiej polityki społecznej: rozwojowe państwo dobrobytu oraz produktywistyczny reżim dobrobytu.

Ten pierwszy termin został wprowadzony do literatury naukowej przez Ch. Johnsona (1982), a w kontekście analiz poświęconych polityce społecznej został rozwinięty przez Kwona (2005). Rozwojowe państwo dobrobytu pojawia się tam, gdzie państwo pełni kluczową i aktywną rolę w stymulowaniu rozwoju gospodarczego. Administracja publiczna posiada odpowiednie środki i kompetencje, aby móc w skuteczny sposób wpływać na funkcjonowanie gospodarki, zaś rozwój gospodarczy ma pierwszeństwo przed wszystkimi innymi celami życia publicznego. Polityka społeczna ma zatem zachęcać, a niekiedy zmuszać obywateli, aby w aktywny sposób przyczyniali się do rozwoju gospodarczego swojego państwa.

Z kolej koncepcja produktywistycznego reżimu dobrobytu powstała jako krytyka koncepcji reżimów dobrobytu stworzonej przez Espinga-Andersena. Zdaniem Iana Hollidaya, twórcy idei produktywistycznego reżimu dobrobytu (Holliday 2000), duński badacz nie uwzględnił jednego wymiaru w swojej klasyfikacji reżimów dobrobytu: relacji polityki społecznej wobec innych rodzajów polityk publicznych. Zdaniem Holliday'a zarówno w modelu konserwatywnym, jak i liberalnym, polityka społeczna zajmuje miejsce równe innym formom polityk publicznych. Z kolei w modelu socjaldemokratycznym pozycja tejże polityki jest uprzywilejowana. W dodanym zaś do klasyfikacji Espinga-Andersena, czwartym, produktywistycznym modelu, polityka społeczna jest podporządkowana polityce gospodarczej. W związku z tym zakres praw socjalnych jednostki jest zależny od jej wkładu w rozwój gospodarczy kraju. W produktywistycznym modelu wspierane są zatem te grupy społeczne, które pełnią „produktywną” rolę w gospodarce, zaś relacje pomiędzy państwem, rynkiem a rodziną są w taki sposób kształtowane, aby sprzyjać najdynamiczniejszemu rozwojowi gospodarczemu.

Holliday przyznaje, że w Azji Wschodniej instytucje polityki społecznej w poszczególnych krajach mogą się pomiędzy sobą różnić. Dlatego

uważa, że nie należy mówić o jednym wschodnioazjatyckim modelu polityki społecznej, lecz o całym odrębnym „świecie” systemów polityki społecznej, w którym polityka ta jest podporządkowana dynamicznemu rozwojowi gospodarstwu.

Ostatnią, wartą przywołania, konceptualizacją wschodnioazjatyckiej polityki społecznej jest koncepcja konserwatywnego państwa dobrobytu stworzona przez Aspaltera (2001, 2005, 2006). Podobnie jak Holliday, Aspalter wyszedł od krytyki typologii Espinga-Andersena. Aspalter wskazał, że duński badacz niesłusznie nazwał systemy polityki społecznej rozwijane w Niemczech, Austrii czy Holandii konserwatywnymi (Aspalter 2001: 3). Są one w swojej istocie chadeckimi modelami polityki społecznej. Opierają się bowiem na społecznym nauczaniu Kościoła i zakładają znaczące zaangażowanie państwa w rozwiązywanie różnorodnych kwestii społecznych. Dla Aspaltera prawdziwie konserwatywna polityka społeczna rozwija się w Azji Wschodniej, a jej dominującą cechą jest wstrzeźliwość państwa w angażowanie się w kwestie socjalne, które są pozostawione w gestii rynku oraz rodziny.

Aspalter w jednej ze swoich prac (Aspalter 2005: 14-16) przedstawił sześć cech konserwatywnego państwa dobrobytu, które w jego przekonaniu rozwija się w Azji Wschodniej. Owo państwo dobrobytu charakteryzuje się przede wszystkim oparciem systemu zabezpieczenia społecznego na zatrudnieniu. Prawo jednostki do korzystania z tego systemu jest w ścisły sposób powiązane z jej zatrudnieniem. Drugą cechą charakterystyczną konserwatywnego państwa dobrobytu jest odmienne traktowanie poszczególnych grup zawodowych. Niektóre grupy zawodowe są w sposób preferencyjny traktowane względem innych grup. Kolejną cechą konserwatywnego państwa dobrobytu jest dążenie do tego, aby systemy zabezpieczenia społecznego były finansowane przede wszystkim przez pracodawców i pracobiorców, a nie przez państwo. Państwo nie jest, co jest kolejną cechą konserwatywnego państwa dobrobytu, dostawcą świadczeń społecznych, ale ich regulatorem. Świadczenia społeczne nie są zaś adresowane do pojedynczych obywateli, lecz do rodzin. Dalej, konserwatywne państwo dobrobytu charakteryzuje się niskim stopniem dekomodyfikacji pracy albo nawet, poprzez silne powiązanie praw socjalnych z zatrudnieniem, jej komodyfikacją. W końcu konserwatywne państwo dobrobytu wyróżnia się niskim poziomem redystrybucji dochodów, zaś istniejące środki redystrybucji są przede wszystkim nastawione na wspieranie tych obszarów polityki publicznej, które są istotne ze względu na promowanie rozwoju gospodarczego.

W moim przekonaniu, najlepiej specyfikę współczesnej wschodnioazjatyckiej polityki społecznej oddaje właśnie stworzona przez Aspaltera koncepcja konserwatywnego państwa dobrobytu. Aspalter de facto zgadza się z Kwonem i Holliday'em, co do tego, że polityka społeczna w Azji Wschodniej jest podporządkowana polityce gospodarczej nastawionej na promocję wzrostu gospodarczego, lecz jednocześnie wskazuje cechy owej polityki społecznej, które świadczą o owym podporządkowaniu.

W obrębie krótkiego artykułu nie można w pełni wykazać tego: czy pod wpływem procesu starzenia się społeczeństwa sposób realizowania polityki społecznej zaczął znacząco odchodzić od konserwatywnego modelu. Przede wszystkim trudno jest wskazać relację przyczynową pomiędzy zmianami demograficznymi a zmianą modelu polityki społecznej. Można natomiast pokazać, do jakiego stopnia programy powstające z intencją mierzenia się z problemem starzejącego społeczeństwa wprowadzają rozwiązania odmienne od tych, które są charakterystyczne dla konserwatywnego państwa dobrobytu.

Na potrzeby tego artykułu ograniczę listę cech konserwatywnego państwa dobrobytu do czterech kluczowych elementów. Jest to powiązanie praw socjalnych z zatrudnieniem, warunkowanie jakości zabezpieczenia społecznego od przynależności do poszczególnych grup zawodowych, ograniczanie finansowania świadczeń społecznych przez państwo oraz adresowanie świadczeń społecznych nie do jednostek, tylko do rodzin. W kolejnej części artykułu przedstawię, w jaki sposób polityka społeczna państw Azji Wschodniej zmieniała się pod wpływem programów mających mierzyć się z procesem starzenia się społeczeństwa.

5. Polityka społeczna wobec starzejącego się społeczeństwa

Państwem, które najwcześniej zdało sobie sprawę z wyzwania, które stoją przed nim w kontekście procesu starzenia się społeczeństwa była Japonia. Już w 1989 został ogłoszony tzw. Złoty Plan, czyli „Dziesięcioletnia strategia na rzecz promocji opieki zdrowotnej i dobrobytu osób starszych”. Jego kluczowym założeniem było doprowadzenie do zmiany struktury opieki nad osobami starszymi. Chodziło o takie jej zreorganizowanie, aby ciężar opieki nad osobami starszymi w mniejszym stopniu obciążał członków ich rodzin. Strategia ta została w znacznym stopniu zrealizowana w 1997 roku, kiedy to ustanowione zostało Ubezpieczenie na

Wypadek Długookresowej Opieki. Innym znaczącym elementem działań związanych z radzeniem sobie ze skutkami procesu starzejącego się społeczeństwa była dokonana w 2004 roku reforma systemu emerytalnego. Poniżej omówię jedynie te elementy obydwu działań japońskiego rządu, które są istotne z perspektywy rozpatrywanej w tym artykule problematyki.

Współczesny japoński system emerytalny składa się z dwóch zasadniczych filarów: Emerytury Podstawowej oraz Pracowniczego Ubezpieczenia Emerytalnego (*Social Security in Japan 2011*). Owym systemem emerytalnym objęci są wszyscy obywatele Japonii. Dzielą się oni na trzy kategorie: osoby samozatrudnione, pracowników najemnych oraz małżonków pracowników najemnych. Przynależność do jednej z grup ubezpieczonych determinuje sposób płacenia składki emerytalnej oraz określa, o jakiego rodzaju świadczenia może się ubiegać osoba ubezpieczona z chwilą przejścia na emeryturę. Cały system jest tak pomyślany, aby każdy obywatel Japonii mógł na starość otrzymywać emeryturę przynajmniej z pierwszego filaru ubezpieczenia emerytalnego – Emerytury Podstawowej. Japoński system emerytalny ma charakter w znacznym stopniu charakter repartycyjny. Świadczenia wypłacane w obrębie Emerytury Podstawowej są finansowane w dużej mierze z budżetu państwa.

Przeprowadzona w 2004 roku reforma japońskiego systemu emerytalnego miała przygotować system do funkcjonowania w sytuacji, w której populacja kraju w coraz większym stopniu będzie składała się z osób starszych. Reforma dotyczyła przede wszystkim Pracowniczych Ubezpieczeń Emerytalnych. Jej podstawowym elementem było wprowadzenie mechanizmu, który stopniowo będzie zwiększał wysokość składek płaconych przez uczestników tego programu ubezpieczeniowego o 0,354 punktu procentowego rocznie, począwszy od 2004 roku, kiedy to wysokość składki wynosiła 13,58%. Mechanizm ten ma doprowadzić do tego, że składki osiągną wysokość 18,3% dochodu pracownika w 2017 roku i pozostaną dalej na tym samym poziomie. Jednocześnie reforma z 2004 roku wprowadziła nowy mechanizm indeksacji wysokości wypłacanych emerytur. Do tej pory była ona określona na podstawie zmian, zachodzących w wysokości zarobków pracujących Japończyków, co prowadziło do procesu systematycznego wzrostu wysokości emerytur. Nowy mechanizm indeksacji opiera się na dwóch innych wskaźnikach: liczbie osób uczestniczących w systemie ubezpieczeń emerytalnych (która nieustannie się zmniejsza) oraz przewidywalnej średniej oczekiwanej długości życia po 65. roku życia (która nieustannie się wydłuża). Prognozuje się, że wartości

tych dwóch zmiennych będą się kształtować w taki sposób, że co roku wysokość emerytur będzie się zmniejszała o około 0,9 punktu procentowego. Ten mechanizm dostosowawczy ma zostać utrzymany do 2023 roku, kiedy to stopa zastąpienia osiągnie wartość 43%.

W 2000 roku wprowadzono kolejną zmianę w japońskim systemie zabezpieczenia społecznego, której celem było zmierzenie się z konsekwencjami starzenia się społeczeństwa. Powołano do życia Ubezpieczenie Opieki Długoterminowej (*Social Security in Japan 2011*). Celem powołania tego systemu było finansowe odciążenie japońskiego systemu ubezpieczeń zdrowotnych kosztami opieki nad osobami starszymi. Nowe ubezpieczenie miało też ułatwić rodzinom osób starszych zapewnienie im odpowiedniej opieki.

Ubezpieczenie Opieki Długoterminowej obejmuje swoim zasięgiem przede wszystkim osoby w wieku ponad 64. lat. Osoby te odprowadzają ze swoich emerytur składkę ubezpieczeniową, której dokładna wysokość jest określana przez lokalne samorządy. W zamian za to, osoby starsze mogą korzystać z licznych usług społecznych. Występują one w formie domowej opieki pielęgniarskiej, programów rehabilitacyjnych, pobytów w domach opieki krótko- lub długoterminowej czy też pobytów sanatoryjnych.

Usługi społeczne świadczone w ramach systemu Ubezpieczenia Opieki Długotrwałej cieszą się rosnącym zainteresowaniem. We wrześniu 2000 r. korzystało z tego systemu 1,49 mln osób, z czego 970 tys. – z usług świadczonych w ich domach, zaś 520 tys. – z usług świadczonych poza ich miejscem zamieszkania. Już jednak w kwietniu 2005 r. z całego systemu korzystało 3,29 mln osób, z czego 2,51 mln – w domu, a 520 tys. – poza nim.

Instrumenty koreańskiej polityki senioralnej są bardzo podobne do japońskich. W Korei Południowej istnieje system powszechnego ubezpieczenia emerytalnego nazywany Narodowym Programem Emerytalnym⁶. Osoby ubezpieczone są podzielone na cztery kategorie. Dwie kategorie stanowią osoby objęte obowiązkiem ubezpieczeniowym: pracownicy najemni i osoby samozatrudnione. Dwie pozostałe kategorie tworzą osoby mogące dobrowolnie się ubezpieczyć. Są to współmałżonkowie osób objętych obowiązkiem ubezpieczeniowym oraz osoby powyżej 60. roku życia.

Funkcjonowanie Narodowego Programu Emerytalnego okazało się niewystarczające do tego, aby wielu starszych Koreańczyków uchronić przed biedą (Kim 2013). Dlatego też w 2007 roku powołano do życia Podstawową Emeryturę. Jest to wspierany z budżetu państwa system finansowego wsparcia osób starszych. Wypłacana z tego systemu emerytura jest

⁶ http://english.nps.or.kr/jsppage/english/scheme/scheme_03.jsp (pobrano 03.04.2014).

świadczeniem selektywnym. Przysługuje jedynie osobom starszym, które nie osiągają określonego poziomu dochodów. Obecnie z tego systemu korzysta aż 70% osób w wieku ponad 64. lat. W Korei Południowej trwa również proces sukcesywnego podnoszenia wieku emerytalnego. W 2012 roku wynosił on 60 lat, zaś 2033 będzie on wynosił już 65 lat.

Świadczenia emerytalne wypłacane w Narodowym Programie Emerytalny składają się z emerytury podstawowej oraz emerytury dla osób zależnych. Wysokość emerytury podstawowej zależy od długości okresu płacenia składek oraz od przeciętnych dochodów osoby ubezpieczeniowej. Emerytura dla osób zależnych pełni rolę swoistego rodzaju zasiłku rodzinnego, mającego na celu wesprzeć finansowo członków gospodarstwa domowego osoby pozostającej na emeryturze.

W 2008 roku powstał w Korei system Ubezpieczeń Opieki Długoterminowej⁷. Jego celem jest, podobnie jak w Japonii, finansowanie usług skierowanych do osób starszych i przewlekle chorych. System ten jest finansowany przede wszystkim z Narodowego Ubezpieczenia Zdrowotnego oraz dotacji budżetowych. Korzystać z niego mogą osoby niemogące w zadowalający sposób zadbać o siebie przez okres dłuższy niż sześć miesięcy.

W Singapurze dominującym elementem systemu ubezpieczenia społecznego jest Centralny Fundusz Powierniczy. Jak już wspominałem wcześniej, powstał on z intencją zagwarantowania obywatelom Singapuru godziwej emerytury. Jednakże wraz z upływem czasu środki odkładane w funduszu zaczęły być wykorzystywane na innego rodzaju cele społeczne. Przede wszystkim na finansowanie zakupu mieszkania oraz finansowanie opieki zdrowotnej. Jednakże w połowie lat osiemdziesiątych zdano sobie sprawę z tego, że przy tak liberalnym podejściu do kwestii związanych z wydawaniem środków zebranych w Centralnym Funduszu Powierniczym, nie będzie mógł on realizować swojej podstawowej funkcji – wypłacania godziwych emerytur. Z tego względu składki odprowadzane obecnie do funduszu trafiają na trzy rodzaje kont: zwyczajne, Medisave i specjalne⁸. Fundusze zebrane na koncie zwyczajnym mogą być wykorzystywane na wypłatę emerytury, ale także na wykup mieszkania, finansowanie edukacji czy inwestycje finansowe. Z kolei konto Medisave służy opłacaniu opieki zdrowotnej osoby będącej członkiem funduszu. W końcu środki zgromadzone na koncie specjalnym mogą być przeznaczone jedy-

⁷ <http://www.nhic.or.kr/english/healthins/healthins03.html> (pobrano 03.04.2014).

⁸ <http://mycpf.cpf.gov.sg/CPF/About-Us/Intro/Intro.htm> (pobrano 30.05.2014).

nie na wypłacanie przyszłej emerytury. Jest to swojego rodzaju system bezpieczeństwa chroniący ludzi przed zbytnim eksploataowaniem środków zebranych w Centralnym Funduszu Powierniczym.

W ramach Centralnego Funduszu Powierniczego funkcjonuje również program Kwoty Minimalnej⁹. Polega on na tym, że członkowie funduszu, którzy osiągnęli wiek 55 lat mogą odłożyć w ramach swojego konta sumę, która pozwoli im na otrzymywanie przez pierwsze dwadzieścia lat pobytu na emeryturze świadczenia pozwalającego na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Jest to kolejny element funkcjonowania Centralnego Funduszu Powierniczego, który ma zapobiegać zbyt ekspansywnemu wydawaniu pieniędzy zgromadzonych na jego kontach.

Najpóźniej, ze wszystkich omawianych w tym artykule krajów, swój system emerytalny stworzył Tajwan. Dopiero w 2005 roku został powołany do życia Nowy System Emerytur Pracowniczych, obejmujący swoim zasięgiem większość osób aktywnych zawodowo. Wszystkie osoby objęte tym system są zobowiązane do odprowadzania przynajmniej 6% swojego wynagrodzenia na indywidualne konto emerytalne. Emerytura może być wpłacana osobie, która osiągnęła wiek 60 lat, i której staż pracy wynosi przynajmniej 15 lat.

W 2008 roku wszedł w życie system Emerytury Narodowej¹⁰. Celem tego systemu ubezpieczeniowego jest zagwarantowanie emerytury wszystkim tym grupom obywateli, które nie były objęte emeryturami pracowniczymi, zatem przede wszystkim bezrobotnym, gospodyniom domowym oraz osobom wykonującym wolny zawód. W ramach tego schematu są wypłacane różnego rodzaju świadczenia m.in. emerytury oraz renty.

6. Elementy polityki pronatalistycznej

Proces starzenia się społeczeństw wschodnioazjatyckich nie tylko spowodował rozwój tych elementów zabezpieczenia społecznego, które są skierowane do osób starszych. Zaczęto również rozwijać narzędzia polityki pronatalistycznej¹¹. Zastępowały one często, jak to miało miejsce w Singapurze, programy o charakterze antynatalistycznym. Do 1987 roku

⁹ <http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/CPFSchemes/MinimumSumScheme.htm> (pobrano 26.05.2014).

¹⁰ <http://www.taiwan.gov.tw/ct.asp?xItem=104604&ctNode=1926&mp=999>(pobrano 26.05.2014); <http://www.bli.gov.tw/en/sub.aspx?a=m%2b5X7elrM1I%3d> (pobrano 26.05.2014).

¹¹ Informacje dotyczące rozwoju polityki pronatalistycznej w Japonii, Korei Południowej oraz Singapurze pochodzą z publikacji *Comparative Study of Family Policy in East Asia* (2013).

rząd tego państwa promował hasło: „Zatrzymaj się na dwóch”. Jednakże już na początku lat dziewięćdziesiątych zaczęto zarówno w Singapurze, jak i Japonii, rozwijać różnego rodzaju plany, które miały zachęcać kobiety do posiadania większej ilości dzieci. W 2005 roku do grona tych państw dołączyła Korea Południowa, która wprowadziła Plan Saeromaji (Plan Nowego Początku). Jego realizacja miała doprowadzić do zwiększenia ilości narodzin w tym kraju.

Przywoływane na początku artykułu statystyki sugerują, że podejmowane do tej pory działania przez wschodnioazjatyckie rządy nie spowodowały znaczącego wzrostu dzietności kobiet. W związku z tym, że głównym celem artykułu jest zweryfikowanie tego, w jakim stopniu programy mające na celu reakcję na proces starzenia się społeczeństw wschodnioazjatyckich wpłynęły na zmianę modelu tamtejszej polityki społecznej, warto przyjrzeć się niektórym elementom polityki pronatalistycznej.

W Japonii istnieje uniwersalny zasiłek rodzinny przysługujący każdemu dziecku. Na początku lat siedemdziesiątych zasiłek ten był selektywnym świadczeniem pieniężnym przysługującym dzieciom w wieku do pięciu lat, żyjących w rodzinach o niskich dochodach. Po licznych zmianach sposobu przydzielania tego zasiłku stał się on w 2010 roku zasiłkiem uniwersalnym.

W Korei Południowej zasiłek na rzecz opieki nad dzieckiem został wprowadzony w 2009 roku dla rodzin o niskich dochodach. Był on wypłacany tylko tym rodzinom, które nie korzystały z żadnej zinstytucjonalizowanej formy opieki nad dzieckiem (np. przedszkola). W 2013 roku nazwa tego zasiłku została przemieniona na zasiłek na rzecz domowej opieki. Ów nowy zasiłek jest zasiłkiem uniwersalnym i przysługuje każdemu dziecku do 5. roku życia. Przysługuje on nadal jedynie rodzinom niekorzystającym z instytucjonalnych form opieki nad dzieckiem.

W Singapurze funkcjonuje system premii za dziecko (*Baby Bonus system*). Składa się z on z Podarunków Pieniężnych (*Cash Gifts*) oraz Konta Rozwoju Dziecka (*Child Development Account*). Pierwszy element systemu polega na sukcesywnym wypłacaniu w okresach kilku miesięcy od narodzin dziecka stałej dla wszystkich obywateli państwa gratyfikacji za urodzenie dziecka. Program Konta Rozwoju Dziecka polega z kolei na tym, że rząd wpłaca na specjalne konto dziecka równoważność sumy, którą na te konto wpłaciła rodzina.

Na Tajwanie, od 2008 roku, rodziny o niskim dochodzie oraz posiadające dziecko poniżej drugiego roku życia mogą liczyć na otrzymanie zasiłku na opiekę nad dzieckiem¹².

¹² <http://www.taiwan.gov.tw/ct.asp?xItem=27604&ctNode=1926&mp=1001> (pobrano 26.05.2014).

W Japonii już od 1947 roku pracodawcy są zobowiązani do udzielania urlopu macierzyńskiego. Obecnie obejmuje on 14 tygodni przed urodzeniem się dziecka oraz osiem tygodni po urodzeniu dziecka. Od 2007 roku kobiety będące na urlopie macierzyńskim otrzymują dwie trzecie swojego zwykłego wynagrodzenia. W 1992 roku wprowadzono również w Japonii urlopy wychowawcze. Obecnie prawo do urlopu wychowawczego jest prawem indywidualnym i każdy Japończyk może z niego korzystać niezależnie od tego, czy jego małżonka lub małżonek pracuje, czy także jest na urlopie wychowawczym. Japończycy mogą się ubiegać o urlop macierzyński do czasu, kiedy ich dziecko osiągnie wiek 14 miesięcy.

W Korei płatne urlopy macierzyńskie zostały wprowadzone po raz pierwszy w 1987 roku. W tym samym roku wprowadzono również bezpłatny urlop wychowawczy. Obecnie urlop macierzyński powinien wynosić 90 dni. W ciągu pierwszych 60 dni pracodawca powinien płacić kobiecie zwykłą pensję, zaś przez następne 30 dni wynagrodzenie jest wypłacane przez rząd.

Obecnie urlopy wychowawcze przysługują zarówno kobietom i mężczyznom. Ubiegać się o nie mogą rodzice dzieci poniżej szóstego roku życia. W ciągu tego okresu każde z rodziców, na każde dziecko, może się ubiegać o urlopy wychowawcze, nieprzekraczające swoją łączną długością jednego roku.

W Singapurze urlop macierzyński wynosi 16 tygodni. W trakcie jego trwania pensja jest wypłacana najpierw przez pracodawcę, a po 8 tygodniach przez rząd¹³. W 2013 roku wprowadzono również urlop ojcowski wynoszący 16 tygodni. W trakcie jego trwania pensja ojca jest wypłacana z funduszy rządowych oraz Centralnego Funduszu Powierniczego. Oprócz tego Singapurczycy mogą korzystać z płatnego urlopu wychowawczego wynoszącego sześć dni rocznie. Z tego urlopu mogą korzystać rodzice dzieci poniżej siedmiu lat.

Na Tajwanie kobietom przysługuje 8 tygodni urlopu macierzyńskiego¹⁴. Jeżeli kobieta pracowała w danym przedsiębiorstwie przez minimum pół roku, otrzymuje pełną pensję. W innym przypadku tylko jej połowę. Rodzicom dzieci poniżej trzech lat przysługuje bezpłatny urlop wychowawczy, którego długość nie może przekroczyć dwóch lat. W trakcie urlopu wychowawczego mogą ubiegać się o zasiłek z systemu ubezpieczenia pracy.

Warto również podkreślić, że wszystkie omawiane w artykule państwa posiadają instytucjonalną infrastrukturę opieki nad dziećmi w wieku

¹³ W przypadku narodzin trzeciego dziecka rząd opłaca pensję matki przez wszystkie 16 tygodni.

¹⁴ <http://taiwan.angloinfo.com/healthcare/pregnancy-birth/maternity-leave/> (pobrano 26.05.2014).

przedszkolnym. Posiadają również system finansowego wsparcia rodzin korzystających z takiej opieki. Systemy te różnią się pomiędzy sobą i są czasami bardzo wewnątrznie rozbudowane¹⁵.

7. Zmiana modelu

Przystępując do oceny tego, na ile w kontekście rozwoju polityki senioralnej i pronatalistycznej zmieniło się wschodnioazjatyckie konserwatywne państwo dobrobytu, należy stwierdzić, że w przypadku trzech państw utrzymano kluczowy cel tego państwa - znaczący poziom rozwoju gospodarczego. Na podstawie posiadanych danych możemy stwierdzić, że tak jak w latach osiemdziesiątych oraz dziewięćdziesiątych średni roczny wzrost PKB w Singapurze wynosił ponad 7%, tak w pierwszym dziesięcioleciu XXI w. wynosił on ponad 5%¹⁶. W Korei Południowej gospodarka rozwijała się średnio w latach osiemdziesiątych ponad 8% rocznie, w latach dziewięćdziesiątych ponad 7%, zaś pierwszej dekadzie nowego wieku ponad 4%¹⁷. Dla Tajwanu wartość tych wskaźników wynosiła odpowiednio ponad 7%, 6% i 4,5%¹⁸. Biorąc pod uwagę, że w międzyczasie mieliśmy do czynienia z bardzo dotkliwym dla państw regionu kryzysem azjatyckim oraz z niezakończonym jeszcze do końca światowym kryzysem finansowym, należy uznać, że wszystkim tym krajom udało się utrzymać dość znaczący poziom rozwoju gospodarczego. A zatem chociaż nie jesteśmy w stanie określić, w jakim stopniu ów wzrost produktu krajowego brutto jest zasługą podporządkowanej celom gospodarczym polityce społecznej, to możemy stwierdzić, że rozwój gospodarczy jest nadal osiągany przez te państwa.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku Japonii. Kraj ten w latach osiemdziesiątych osiągał roczny średni wzrost PKB na poziomie ponad

¹⁵ Patrz: *Comparative Study of Family Policy in East Asia* (2013) oraz <http://taiwan.angloinfo.com/family/toddlers/childcare-education> (pobrano 26.05.2014).

¹⁶ W latach 1981-1990 średni roczny procentowy wzrost PKB wynosił 7,81%, w latach 1991-2000 7,21%, zaś w latach 2001-2010 5,75% (obliczenia własne na podstawie danych z World Bank Open Data).

¹⁷ W latach 1981-1990 średni roczny procentowy wzrost PKB wynosił 8,74%, w latach 1991-2000 6,19%, zaś w latach 2001-2010 4,17% (obliczenia własne na podstawie danych z World Bank Open Data).

¹⁸ W latach 1981-1990 średni roczny procentowy wzrost PKB wynosił 7,79%, w latach 1991-2000 6,06%, zaś w latach 2001-2010 4,55% (obliczenia własne na podstawie danych z Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan Republiki Chińskiej).

4%, aby następnie w latach dziewięćdziesiątych osiągnąć średni roczny przyrost na poziomie nieco ponad 1%, zaś w pierwszym dziesięcioleciu XXI w. osiągnąć poziom 0,8%¹⁹. Widać wyraźnie, że chociażby pod względem zdolności do osiągnięcia znaczącego rozwoju gospodarczego Japonia ma za sobą przynajmniej dwie stracone dekady. Przez ponad dwadzieścia lat nie jest w stanie osiągnąć poziomu rozwoju gospodarczego, który osiągała chociażby w latach dziewięćdziesiątych.

Kolejnym przyjętym kryterium przynależności do grona państw posiadających cechy konserwatywnego państwa dobrobytu było posiadanie niskiego poziomu świadczeń na cele społeczne. Na ten temat dysponujemy dość ograniczonymi danymi. Na podstawie danych z Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju możemy stwierdzić, że w 1990 roku Korea Południowa przeznaczała 2,82% swojego PKB na cele socjalne, dziesięć lat później 4,82%, zaś w roku 2010 już 9,23%. W tym samym zaś latach poziom wydatków socjalnych wynosił w Japonii odpowiednio 11,12%, 16,29% oraz 22,3%. W ciągu zatem dwudziestu lat udział wydatków socjalnych w PKB podwoił się. Możemy również stwierdzić, że w 1990 roku poziom wydatków publicznych na osoby starsze wynosił 4,03% PKB, w 2000 roku 6,84%, w 2009 roku 10,4%. W ciągu tych samych dwudziestu lat poziom wydatków publicznych na osoby starsze w Korei wzrósł z poziomu 0,16% PKB do poziomu 0,28%.

Odwołując się do innego źródła danych – Azjatyckiego Banku Rozwoju – możemy porównać poziom wydatków socjalnych w 2009 roku w trzech krajach Azji Wschodniej. W Japonii wynosiły one wedle obliczeń tej organizacji 19,2%, w Korei Południowej 7,9%, w Singapurze 3,5%.

Na podstawie przywołanych wyżej danych możemy stwierdzić, że w przypadku Korei Południowej i Japonii mamy do czynienia ze stopniowym wzrostem w wydatkach publicznych na cele socjalne. W Japonii wzrost ten wydaje się być silnie powiązany ze wzrostem wydatków na rzecz opieki nad osobami starszymi. Poza tym, Japonia wyraźnie odstaje od pozostałych państw regionu pod względem skali finansowego zaangażowania państwa w kwestie socjalne. Jest pod tym względem wyjątkiem w Azji Wschodniej.

Kolejną wyróżnioną cechą konserwatywnego państwa dobrobytu było powiązanie świadczeń społecznych z przynależnością do poszczególnych grup społecznych. W kontekście obecnie funkcjonującego japońskiego

¹⁹ W latach 1981-1990 średni roczny procentowy wzrost PKB wynosił 4,64%, w latach 1991-2000 1,14%, zaś w latach 2001-2010 0,8% (obliczenia własne na podstawie danych z World Bank Open Data).

systemu emerytalnego ta cecha konserwatywnego państwa dobrobytu wydaje się dalece osłabiona. Istnieje bowiem schemat Emerytury Podstawowej gwarantujący wypłatę świadczenia emerytalnego każdemu obywatelowi Japonii. Także przestały funkcjonować odrębne dla poszczególnych grup zawodowych systemy emerytalne. Obecnie istnieją jedynie trzy grupy ubezpieczonych, których status znacznie różni się między sobą. Są to pracownicy najemni, osoby samozatrudnione oraz małżonkowie pracowników najemnych. Takich podziałów nie ma już zupełnie w obrębie Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej, ani w żadnej z form instrumentów polityki pronatalistycznej.

Podobna sytuacja występuje w Korei. Także tam w obrębie systemu ubezpieczeń emerytalnych mamy wyraźny podział na pracowników najemnych, osoby samozatrudnione oraz na ich małżonków. Również w Korei ów podział jest do pewnego stopnia niwelowany przez funkcjonowanie programu Podstawowej Emerytury. W Korei nie są również instytucjonalizowane różnice pomiędzy poszczególnymi grupami zawodowymi w obrębie systemu opieki długoterminowej, ani w obrębie programów pronatalistycznych.

W Singapurze przez długi okres czynnikiem różnicującym poszczególne grupy zawodowe był fakt przynależności do Centralnego Funduszu Powierniczego. Na początku jego istnienia tylko niektóre grupy zawodowe miały możliwość odkładania w nim środków na poczet przyszłej emerytury. Obecnie ten podział już nie istnieje. Wszyscy obywatele tego państwa są objęci działaniem funduszu powierniczego. Oczywiście czynnikiem różnicującym poszczególne grupy obywateli pozostaje wysokość sum odkładanych w funduszu, która wpływa na wysokość otrzymywanych na starość świadczeń emerytalnych.

Także w obrębie polityki pronatalistycznej rząd Singapuru oszedł od działań wprost różnicujących poszczególne grupy obywateli. W połowie lat osiemdziesiątych przestano bowiem zachęcać do posiadania większej ilości dzieci tylko zamożne rodziny. Obecnie polityka prorodzinna jest adresowana do wszystkich grup społecznych. Chociaż skala, w której mogą one z niej korzystać, ponownie zależy w znacznym stopniu od zamożności poszczególnych rodzin. Widać to szczególnie wyraźnie w przypadku funkcjonowania programu Konta Rozwoju Dziecka.

Tajwan jako bodaj jedyny kraj posiada odrębne systemy emerytalne dla różnych grup zawodowych. Od 2008 roku funkcjonują obok siebie Nowy System Emerytury Pracowniczej oraz system Emerytury Narodowej. Jednakże ten drugi system nie tyle został stworzony dla ochrony przed ryzykami socjalnymi jakiś specyficznych grup zawodowych, co raczej do ochrony osób słabo zakorzenionych na rynku pracy. Emerytura Narodo-

wa obejmuje bowiem swoim zasięgiem przede wszystkim bezrobotnych, gospodynie domowe oraz osoby wykonujące wolne zawody. Co więcej, w sferze tajwańskiej polityki rodzinnej nie można dostrzec zinstytucjonalizowanych podziałów na poszczególne grupy zawodowe.

Ostatnią charakterystyczną cechą konserwatywnego państwa dobrobytu, rozwijającego się do tej pory w Azji Wschodniej, jest adresowanie świadczeń społecznych nie do pojedynczych obywateli, lecz do rodzin. Przedstawione w tym artykule dane świadczą o tym, że ta cecha wschodnioazjatyckiej polityki społecznej uległa w ostatnim czasie znacznemu osłabieniu. Widać to przede wszystkim w obrębie systemów emerytalnych. Tylko w ramach funkcjonującego w Singapurze Centralnego Funduszu Powierniczego zakłada się, że emerytura wypłacana osobie pracującej będzie wystarczała na utrzymanie całego emeryckiego gospodarstwa domowego. Członkami tego funduszu nie mogą być małżonkowie osób pracujących. Już jednak systemy ubezpieczeń emerytalnych Japonii, Korei Południowej i Tajwanu zakładają możliwość, a niekiedy obowiązek, ubezpieczania się współmałżonków osób pracujących.

Tendencja do adresowania świadczeń i usług społecznych do poszczególnych osób, a nie obywateli, jest jeszcze wyraźniej widoczna w przypadku funkcjonujących w Japonii i Korei Południowej ubezpieczeń opieki długoterminowej. Ich adresatami nie są rodziny osób starszych, lecz same osoby starsze, które mogą korzystać z różnych usług finansowanych przez ten system.

Podobne tendencje można zaobserwować w obrębie polityki rodzinnej. Różnego rodzaju zasiłki rodzinne są coraz silniej adresowane przede wszystkim do dzieci, a nie do ich rodzin, co widać najlepiej na przykładzie Japonii. Tak samo w obszarze urlopów macierzyńskich, ojcowskich oraz wychowawczych widać tendencję do tego, aby nie adresować ich do rodzin, lecz poszczególnych członków tych rodzin. W Azji Wschodniej zatem prawo do urlopu na rzecz opieki nad własnym dzieckiem staje się coraz bardziej indywidualnym i uniwersalnym prawem socjalnym.

Prześledzenie tego, w jaki sposób polityka społeczna państw Azji Wschodniej reaguje na zagrożenie związane z procesem starzenia się społeczeństwa, skłaniają mnie do konstatacji, że wschodnioazjatycka polityka społeczna rozciąga się między dwoma biegunami: Japonią i Singapurem.

Singapur znajduje się najbliżej idealnego modelu konserwatywnego państwa dobrobytu: utrzymuje wysoki poziom rozwoju gospodarczego, posiada niski poziom wydatków publicznych na cele socjalne, jego system zabezpieczenia społecznego opiera się na modelu jedyne go żywiciela rodziny i do pewnego stopnia jego polityka społeczna instytucjonalizuje

je istniejące na rynku pracy podziały pomiędzy poszczególnymi grupami zawodowymi. Z kolei w Japonii rozwija się, także w wyniku działań związanych z rozwiązywaniem problemu starzejącego się społeczeństwa, model polityki społecznej, który jest coraz bardziej odległy od modelu konserwatywnego państwa dobrobytu. Gospodarka japońska znajduje się w stagnacji, udział wydatków publicznych na cele socjalne wzrasta, rozwija się system świadczeń uniwersalnych adresowanych do pojedynczych obywateli, a zajmowana przez obywateli pozycja na rynku pracy w coraz mniejszym stopniu warunkuje ilość i jakość świadczeń społecznych.

Pomiędzy tymi dwoma biegunami znajdują się Korea Południowa i Tajwan. Ten pierwszy kraj wydaje się podążać drogą wyznaczoną przez Japonię, z tym jednak zastrzeżeniem, że usiłuje ograniczać poziom wydatków publicznych na cele socjalne oraz nie rozwija w takim stopniu, jak sąsiad, uniwersalnych świadczeń społecznych.

Tajwan jest z kolei państwem, które najpóźniej stworzyło instytucje konserwatywnego państwa dobrobytu. Polityka społeczna rozwijana w tym kraju, z jednej strony – wydaje się czerpać wzory instytucjonalne z Japonii czy Korei Południowej, lecz z drugiej strony – stara się powstrzymać przed ingerencją państwa w sferę socjalną w podobny sposób, jak to ma miejsce w Singapurze. Należy jednak pamiętać, że Singapur może być wierny konserwatywnemu podejściu do polityki społecznej dzięki temu, że stworzył bardzo skuteczną instytucję, jaką jest Centralny Fundusz Powierniczy. Pozwala ona rządowi tego kraju powstrzymać się od bezpośredniego angażowania w sprawy socjalne, przy jednoczesnym ich kontrolowaniu. Natomiast takiego rodzaju instytucja nigdy nie rozwinęła się na Tajwanie. Kraj ten, w dłuższej perspektywie czasu, będzie posiadał największy odsetek osób starszych w swojej populacji. Przy braku odpowiedniego systemu polityki społecznej może w pewnym momencie znaleźć się w bardzo trudnej sytuacji społecznej, gospodarczej, a być może politycznej.

Bibliografia

- Aspalter C. (2001), *Conservative Welfare State Systems in East Asia*, Westport.
Aspalter C. (2002), *Democratization and Welfare State Development*, Aldershot.
Aspalter C. (2005), *The Welfare State in East Asia: An Ideal-Typical Welfare Regime*, "Journal of Societal & Social Policy", t. 4, nr 1, s. 1-20.
Aspalter C. (2006), *The East Asian Welfare Model*, "International Journal of Social Welfare", t. 15 nr 4, s. 290-301.
Fukawa T. (2002), *Public Health Insurance in Japan*, Washington.

- Goodman R. (1998), *The 'Japanese-style Welfare State' and the Delivery of Personal Social Services*, [w:] R. Goodman, W. Gordon, H. Kwon, *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*, London, New York.
- Gould A. (1993), *Capitalism Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*, London.
- Hort S. O., Kuhnle S. (2000), *The Coming of East and South-East Asian Welfare States*, "Journal of European Social Policy", t. 10, nr 2, s. 162-184.
- Holliday I. (2000), *Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*, "Political Studies", t. 48, nr 4, s. 706-723.
- Hsueh J. C.-T., Wang Y.-T., *Living Arrangement and the Well-being of the Elderly in Taiwan*, Taipei.
- Huff W. G. (1994), *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*, Cambridge.
- Johnson C. A. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Sanford.
- Jones C. (1993), *The Pacific Challenge. Confucian Welfare States*, [w:] C. Jones (red.), *New Perspectives on The Welfare State in Europe*, London.
- Kasza G. J. (2002), *War and Welfare Policy in Japan*, "The Journal of Asian Studies", t. 61, nr 2, s. 417-435.
- Ku Y. (1998), *Can We Afford It? The Development of National Health Insurance in Taiwan*, [w:] R. Goodman, W. Gordon, H. Kwon (red.), *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*, London, New York.
- Kim S. S. (2013), *Pension Reform Options in Korea*, Tokyo.
- Kwon H. (1998), *Democracy and the Politics of Social Welfare: a Comparative Analysis of Welfare System in East Asia*, [w:] R. Goodman, W. Gordon, H. Kwon (red.), *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*, London, New York.
- Kwon H. (2002), *The Korean Welfare State: Development and Reform Agenda*, [w:] C. Aspalter (red.), *Discovering the Welfare State in East Asia*, Westport.
- Kwon, H. (2005), *An Overview of the Study: The Developmental Welfare State and Political Reforms in East Asia*, [w:] H. Kwon, (red.), *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Houndmills.
- Seeleib-Kaiser M. (1995), *The Development of Social Assistance and Unemployment Insurance in German and Japan*, „Social Policy and Administration”, t. 29, nr 3, s. 269-293.
- Shin Y., Yoo J., Kim H., Yoon J. (2013), *Comparative Study of Family Policy in East Asia. Korea. China. Japan. Singapore*, Seoul.
- Social Security in Japan* (2011), Tokyo.
- Statistical Yearbook of the Republic of China 2012* (2011), Taipei.
- Tremewan Ch. (1998), *Welfare and Governance: Public Housing under Singapore's Party-state*, [w:] R. Goodman, G. White, H. Kwon (red.), *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*, London, New York.
- White G., Goodman R. (1998), *Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model*, [w:] R. Goodman, G. White, H. Kwon (red.), *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*, London, New York.
- World Population Prospects. The 2012 Revision* (2013) New York.

Social policy in East Asia towards the challenges of aging societies

Summary: The paper discusses how measures developed to solve the problem of aging societies affect social policy in Japan, South Korea, Taiwan and Singapore. The aging of Asian societies and the evolution of social policy in that region from the late 19th c. are described. The last section of the paper provides an analysis of the degree to which East Asian countries had to depart from the conservative welfare state model specific to this region of the world.

Key words: Social policy, East Asia, aging society