

Retorica anti-povertà: più programmi che azioni

JÜRGEN REICHEL
SASKIA RICHTER¹



La Germania ha fatto qualche passo, in gran parte retorico, verso l'attuazione degli impegni del Vertice sociale. La disparità di reddito è leggermente aumentata e l'accesso ai servizi sociali resta ineguale. La qualità della vita – anche se carente per certi gruppi – è ancora soddisfacente se paragonata a quella di molti altri paesi. L'infrastruttura sociale di base è accessibile alla maggior parte della popolazione. Il governo tedesco ha fatto un primo passo verso l'obiettivo delle Nazioni Unite di dimezzare la povertà a livello mondiale con il *Programma d'azione 2015: Riduzione della povertà, responsabilità globale*. Questo programma non ha ancora avuto un impatto diretto sulle politiche del governo.

Disuguaglianza e povertà: molte promesse, poco progresso reale

Nel 2001, il governo tedesco ha presentato varie iniziative per ridurre la povertà e l'esclusione sociale in Germania e all'estero: il *Rapporto su povertà e ricchezza*; il *Piano nazionale di azione per combattere la povertà e l'esclusione sociale*; il *Piano d'azione 2015*. Benché il popolo tedesco apprezzi l'impegno del governo in questo campo, non è ancora possibile misurare il reale progresso verso la realizzazione di una società più inclusiva.

Il primo Rapporto ufficiale – *Rapporto su povertà e ricchezza* – presenta la situazione dei poveri. La collaborazione fra politici, funzionari, scienziati e privati cittadini nella realizzazione di questo Rapporto ha favorito la causa dell'alleviamento della povertà e indotto il parlamento a promettere la pubblicazione di un secondo Rapporto per la fine del 2003. Le principali scoperte di questo primo Rapporto sono:

- La disparità di reddito è leggermente aumentata negli ultimi anni, nonostante le iniziative del governo per contrastare questa tendenza. Il rapporto 90/10 (il reddito del 10% più ricco diviso per il reddito del 10% più povero) è peggiorato, passando da 3,04 nel 1988 a 3,26 nel 1998 (nuova scala OECD). Il divario fra ricchi e poveri continua a crescere.
- Il crescente divario di reddito ha determinato una crescita della povertà relativa. Secondo la definizione abituale della povertà relativa da reddito (50% del reddito medio netto, adeguato alla scala di equivalenza), l'11% delle famiglie tedesche era relativamente povero nel 1998 (nuova scala OECD). Nella Germania occidentale la povertà relativa da reddito ha continuato a crescere. Nella Germania orientale, partita da una distribuzione del reddito più equa nel 1990, i rapporti in materia di povertà relativa sono più bassi, usando i dati reddituali della sola Germania orientale, ma sono il 14,7% più elevati di quelli della Germania occidentale, usando i dati reddituali dell'intera Germania. Le famiglie povere sono soprattutto famiglie con figli, comprese molte famiglie monoparentali.

- Ora oltre un milione di bambini ricevono contributi pubblici; essi rappresentano un terzo dei percettori dell'assistenza sociale e nella Germania occidentale la proporzione è triplicata fra il 1982 e il 1998. Alcuni stimano che il numero dei bambini che non richiede i contributi sia pari al numero dei bambini ai quali vengono versati (3,7% nella parte occidentale e 2,7% nella parte orientale).
- I disoccupati continuano a essere circa 4 milioni. La maggior parte dei disoccupati è costituita da lavoratori non specializzati; lo scarso livello di istruzione è uno dei principali rischi di povertà, specialmente fra i giovani. Circa 1,5 milioni di disoccupati sono «disoccupati di lunga data»; molti hanno problemi personali come, ad esempio, tossicodipendenza, debiti o conflitti familiari che richiedono un intervento da parte della società. Ma il *Rapporto su povertà e ricchezza* rivela anche l'esistenza di un settore a basso reddito costituito da poveri che lavorano.
- Quando il tasso di disoccupazione è molto elevato, la disoccupazione tende a colpire più le donne degli uomini, soprattutto perché il sistema di tassazione del reddito favorisce il modello del percettore unico (*Ehegattensplitting*). Si discute sulla riduzione di questo effetto negativo, ma finora non esistono piani concreti al riguardo.

Queste scoperte non hanno provocato alcun intervento governativo globale. Si è parlato della necessità di aumentare gli aiuti finanziari per i bambini (*Kindergrundsicherung*). Il 42% delle famiglie monoparentali con due o più figli vive al di sotto della soglia della povertà relativa (1998, media aritmetica, vecchia scala OECD, tutta la Germania). Si è assicurato un maggiore reddito netto a tutte le famiglie, aumentando gli assegni familiari ed esentando dalle tasse un minimo di sussistenza più alto.

Invece di programmare maggiori aiuti per le famiglie a basso reddito, si continua a discutere sugli effetti dell'«inganno della povertà» e sulle persone che ricevono assistenza sociale ma non vogliono lavorare. Inoltre, le azioni governative e ministeriali tendono a contraddire le promesse di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale. Per esempio, recenti disegni di legge prevedono un prolungamento del livello ridotto di spesa per l'assistenza sociale (*Deckelung*). Si è già programmata un'importante riforma dell'assistenza sociale dopo le elezioni dell'ultimo quadrimestre del 2002.

Una notevole parte della spesa pubblica è destinata ai problemi sociali.

¹ Saskia Richter è responsabile della politica e strategia sociale nell'Agenzia del servizio sociale della Chiesa evangelica in Germania. Jürgen Reichel è responsabile del dipartimento della politica dello sviluppo del Servizio di sviluppo della Chiesa. Entrambi sono membri del comitato di coordinamento del Forum delle ONG tedesche sul Vertice mondiale sullo sviluppo sociale.

La bozza del bilancio nazionale 2002 assegna 92,2 miliardi di euro, pari a 80 miliardi di dollari, ai problemi del lavoro e ai problemi sociali; la somma rappresenta il 37,2% del bilancio nazionale. Il Trattato monetario comune dell'Unione europea obbliga gli stati membri a controllare le spese, limitando i nuovi indebitamenti e riducendo i debiti nazionali generali. Questa misura disciplinare tocca tutti i settori della programmazione, ma il settore sociale è meno colpito, essendo finanziato in gran parte dai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro versati specificamente a tale scopo. Comunque, anche il settore sociale è sotto pressione, a causa di una maggiore competizione economica fra gli stati membri. Così tutti gli stati tendono a passare dalla tassazione diretta a quella indiretta, che grava in modo sproporzionato sulle famiglie a reddito basso e medio. Inoltre, le decisioni politiche hanno ridotto le responsabilità dei datori di lavoro in materia di finanziamento dei sistemi sociali mediante le pensioni.

All'assicurazione pensionistica pubblica già esistente il governo ha aggiunto un assegno di anzianità collegato all'accertamento dei redditi. È stato affrontato il problema dell'aumento delle pensioni per le donne (sono aumentate, ad esempio, le richieste di lavoro part-time da parte delle donne con figli ancora in tenera età), ma l'effetto generale di queste misure è ridotto dalla promozione delle pensioni private, che sono meno usate dalle donne, a spese delle pensioni pubbliche.

Nel settore sanitario, i servizi di base e i servizi aggiuntivi sono soddisfacenti, ma le restrizioni hanno indotto a un razionamento in certe aree. I gruppi a basso reddito soffrono più di altri, perché non possono facilmente sostituire i servizi persi con la spesa privata. I costi delle assicurazioni stanno aumentando, soprattutto a causa della crescente spesa per i prodotti farmaceutici da parte delle società di assicurazione sanitaria obbligatoria. Il sistema pubblico di assicurazione sanitaria è finanziariamente sotto pressione; si è discusso di possibili riforme, ma finora non è stata presa alcuna decisione. Coloro che percepiscono redditi elevati possono scegliere di uscire dal sistema pubblico e aderire a programmi assicurativi privati.

La scarsità di insegnanti provoca un'emorragia di questi ultimi dal settore pubblico verso quello privato (con stipendi più alti), anche se la maggior parte dei bambini continua a frequentare le scuole pubbliche. Un secondo fattore che promuove la disuguaglianza è la distribuzione delle ore assegnate alle varie materie. Più la classe è avanzata e specializzata, maggiore è il numero di ore di istruzione che riceve. Nelle scuole si assegna un numero di ore sempre più ridotto ai livelli più bassi e ai bambini con problemi di apprendimento.

Programma d'azione per dimezzare la povertà a livello mondiale: più programma che azione

Nell'aprile del 2001 il governo tedesco ha adottato il *Programma d'azione 2015: Riduzione della povertà, responsabilità globale*. Le ONG tedesche sono state invitate a fornire le loro esperienze e proposte al Programma. Nel Programma il governo sottolinea, in particolare, i contributi del Gruppo di lavoro sulla riduzione della povertà, composto da rappresentanti delle agenzie di aiuto sia non governative che governative, e del Forum delle ONG tedesche sul Vertice sociale mondiale.

Il *Programma d'azione* riconosce la riduzione della povertà a livello mondiale come un «compito globale», ma non indica strategie concrete per la riduzione della povertà. Le ONG tedesche desiderano un piano che definisca le responsabilità dei vari gruppi, come i Ministeri delle finanze,

dell'economia, dell'agricoltura o degli esteri. Le aree di azione indicate sono talmente generali (e talmente dipendenti dall'attuale attività del Ministero per la cooperazione economica e lo sviluppo) che lo stesso *Programma d'azione* è stato costretto ad annunciare un piano di attuazione che le ONG tedesche stanno ansiosamente aspettando.

Lo stesso vale per il proposto *Forum del dialogo 2015*, che deve comprendere membri di tutti i settori della società. Quasi a un anno di distanza dalla pubblicazione del *Programma d'azione*, il *Forum del dialogo* non è stato ancora costituito. Le ONG tedesche stanno cercando i modi per contribuire a preparare l'agenda del Forum e definire le priorità della Germania nella lotta per l'alleviamento della povertà a livello mondiale. Si spera che il *Programma d'azione 2015* valuti tutte le nuove leggi tedesche in base al loro impatto sulla politica dello sviluppo, compresa la loro rilevanza per la riduzione della povertà. Ciò potrebbe porre le basi per una politica più coerente.

Le ONG tedesche hanno accolto con favore l'istituzione di un nuovo ufficio per l'attuazione del *Programma d'azione* e il miglioramento della comunicazione fra i diversi ministeri. D'altra parte, il Programma è stato lanciato in un modo talmente limitato che ben pochi operatori nel campo dello sviluppo se ne sono accorti. Il cancelliere ha detto ben poco riguardo al piano d'azione, nonostante che in Germania si sia discusso ampiamente sui possibili legami fra la povertà e il fondamentalismo dopo gli attacchi terroristici al World Trade Center e al Pentagono.

Aiuto pubblico allo sviluppo: un crescente divario fra pretese e realtà

Il divario fra le pretese del governo e la realtà è evidente. Dal 1990, quando all'Aiuto pubblico allo sviluppo era stato destinato lo 0,42% del PIL, non si è fatto che scendere fino ad attestarsi fra lo 0,26% e lo 0,27%. La percentuale del bilancio nazionale assegnata al Ministero per la cooperazione economica e lo sviluppo è stata continuamente emarginata: dal 2,1% nel 1990 all'1,7% nel 1998 e all'1,5% nel 2000. Solo la dura reazione del ministro Heidemarie Wiczorek-Zeul nel secondo quadrimestre del 2001 e l'impegno della Germania nella guerra in Afghanistan hanno portato a un aumento verso l'1,6%. Il Ministero delle finanze prevede un ulteriore smantellamento del budget per lo sviluppo fino a raggiungere un misero 1,41% nel 2005.

Anche la qualità dell'aiuto è discutibile. Fin dal Vertice di Copenhagen, e ora anche da parte della Banca mondiale, si è riconosciuto che il nocciolo dell'alleviamento della povertà sono i servizi sociali di base (istruzione di base, servizi sanitari di base, programmi di salute riproduttiva e acqua potabile per i poveri). Ufficialmente, la Germania persegue l'Iniziativa 20-20.² E tuttavia la spesa per i servizi di base continua a diminuire come percentuale del bilancio globale: 18,9% (1998), 17,3% (1999), 16,5% (2000), 13,5% (2001). Anche se la politica ufficiale del Ministero proclama che la prevenzione dell'AIDS e l'accesso all'acqua per tutti sono compiti fondamentali della cooperazione internazionale, di fatto i programmi non riflettono i discorsi ufficiali. L'aiuto per la sanità di base è sceso dal 5,9% del bilancio del Ministero per la cooperazione economica e lo sviluppo del 1998 (circa 80 milioni di dollari) a un vergognoso 2,1% (24 milioni di dollari) nel 2001. Sta diminuendo anche il sostegno per altri programmi sociali, come acqua potabile e servizi igienici. ■

**Forum delle ONG tedesche sul Vertice mondiale
sullo sviluppo sociale (WSSD)
richter@diakonie.de
juergen.reichel@eed.de**

² L'Iniziativa 20-20 è un accordo fra i paesi in via di sviluppo e i paesi sviluppati che li impegna a destinare in media il 20% del bilancio dei paesi in via di sviluppo e il 20% dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) ai servizi sociali di base.