

#30

WARSZAWSKIE DEBATY

O POLITYCE SPOŁECZNEJ

INWESTYCJE SPOŁECZNE

MICHAŁ POLAKOWSKI
MACIEJ SOBOCIŃSKI
DOROTA SZELEWA



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



#30

INWESTYCJE SPOŁECZNE

MICHAŁ POLAKOWSKI
MACIEJ SOBOCIŃSKI
DOROTA SZELEWA



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



SPIS TREŚCI

DOROTA SZELEWA: WPROWADZENIE	4
MICHAŁ POLAKOWSKI: INWESTYCJE SPOŁECZNE – WYMIAR EUROPEJSKI	5
ŹRÓDŁA EUROPEJSKIEGO WYMIARU INWESTYCJI SPOŁECZNYCH	5
PAKIET INWESTYCJI SPOŁECZNYCH	8
KRYTYCZNE GŁOSY	9
Bibliografia	11
DOROTA SZELEWA: INWESTYCJE SPOŁECZNE – CZY MAMY DO CZYNNIENIA Z NOWYM PARADYGMATEM W POLITYCE SPOŁECZNEJ?	12
POLITYCZNY WYMIAR INWESTYCJI SPOŁECZNYCH: KONCEPCJA POLITYKI WIELOWYMIAROWEJ (FEMINISTYCZNA) KRYTYKA PODEJŚCIA INWESTYCJI SPOŁECZNYCH	15
Bibliografia	18
Bibliografia	19
MACIEJ SOBOCIŃSKI: INWESTYCJE SPOŁECZNE: REMEDIUM NA POLSKIE WYZWANIA DEMOGRAFICZNE?	21
1. WPROWADZENIE	21
2. PERSPEKTYWY DEMOGRAFICZNE POLSKI A SYSTEM EMERYTALNY	21
3. OGRANICZENIA POLITYKI DEMOGRAFICZNEJ W POLSCE: REFORMY EMERYTALNE I ROZWÓJ POLITYKI RODZINNEJ	23
4. INWESTYCJE SPOŁECZNE: REMEDIUM NA POLITYCZNY IMPAS?	25
4.1 Rynek pracy i równość płci	27
4.2 Polityka zdrowotna	27
5. PODSUMOWANIE	28
Bibliografia	29

Wprowadzenie

Dorota Szelewa

Fundacja ICRA, University College Dublin

4

Pierwsze spotkanie w ramach Warszawskich Debat o Polityce Społecznej odbyło się w październiku 2011 roku, a tematem seminarium były usługi opiekuńcze dla dzieci poniżej trzeciego roku życia. Już wtedy zadeklarowaliśmy, że celem Fundacji ICRA jest doprowadzenie do zmiany w debacie publicznej, polegającej na zaprzestaniu traktowania polityki społecznej wyłącznie jako kosztu. Posługując się przykładem usług opiekuńczych i edukacyjnych dla najmłodszych, wskazywaliśmy na korzyści płynące z inwestycji w instrumenty polityki społecznej, które pozytywnie wpływają na podniesienie różnego rodzaju kompetencji, w tym poznawczych, społecznych czy zawodowych. W publikacji, która zapoczątkowała serię prac poświęconych różnym aspektom polityki społecznej, zwracaliśmy uwagę na argumenty przemawiające za inwestowaniem w usługi opiekuńcze, posługując się wynikami badań nad rozwojem małych dzieci, oraz na wpływ polityki rodzinnej wspierającej zatrudnienie kobiet, na ich samodzielność finansową i na wkład kobiet w rozwój gospodarczy (Szelewa 2011).

Po ośmiu latach od pierwszej debaty pragniemy jeszcze raz spojrzeć na podejście inwestycji społecznych, tym razem wykraczając poza politykę rodzinną i usługi opiekuńcze. W niniejszej publikacji krótko zastanawiamy się nad tym, czy inwestycje społeczne to rzeczywiście nowy paradygmat w polityce społecznej, a także nad tym, w jaki sposób może przyczynić się on do promowania polityki społecznej w kontekście ideologii wskazującej na prymat rozwiązań opartych na silnej roli rynku i słabym zaangażowaniu finansowym i organizacyjnym w tworzenie

państwa opiekuńczego. Krótko omawiamy również to, jak postrzegamy inwestycje społeczne w kontekście politycznym – także w zestawieniu z polską sceną polityczną.

Z konieczności publikacja ta ma charakter przeglądowy, postaramy się jednak przedstawić choćby najważniejsze pozycje, które ukazały się od 2011 roku i które stanowiły ważny głos w debacie nad inwestycjami społecznymi. Podejście to znalazło również swoich krytyków, zwracających uwagę na produktywistyczny wymiar inwestycji społecznych, nastawionych na podniesienie kapitału ludzkiego pracowników, którzy muszą dostosowywać się do nowych wyzwań strukturalnych. Jak podkreśla Jane Jenson, jedna z najczęściej krytykujących inwestycje społeczne badaczek, jest to polityka społeczna, która pracę zawodową i reprodukcyjną kobiet traktuje instrumentalnie (Jenson 2009, 2012). Zarazem w krajach takich jak Niemcy to właśnie argumentacja posługująca się argumentami o pozytywnej stopie zwrotu z inwestycji w kapitał ludzki była kluczowa dla podjęcia decyzji o wprowadzeniu kosztownych reform polityki rodzinnej, w tym uzgodnień dotyczących podniesienia dostępności usług opiekuńczych dla małych dzieci. Dlatego w obronie inwestycji społecznych często podnosi się argument o związkach między polityką społeczną i polityką gospodarczą. W osobnej części tego opracowania Maciej Sobociński zgłębia tę problematykę w kontekście wyzwań dla Polski. Za wkład w dyskusję podczas seminarium, które odbyło się 15 listopada 2018, dziękujemy Irenie Topińskiej i Maciejowi Sobocińskiemu i wszystkim uczestnikom tamtego spotkania.

Inwestycje społeczne – wymiar europejski

Michał Polakowski

Fundacja ICRA, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Podejście oparte na inwestycjach społecznych często określa się mianem nowego paradygmatu działania współczesnego państwa opiekuńczego. O ile samo podejście nie jest nowe, możemy bowiem jego współczesnych źródeł doszukiwać się być może w okresie powojennym w praktyce państw nordyckich, o tyle jego europejska wersja – promowana przez instytucje Unii Europejskiej – jest znacznie krótsza wiekiem. Niniejszy tekst ma na celu zaprezentowanie toku rozwoju dyskusji na temat podejścia inwestycji społecznych na poziomie unijnym, w tym przedstawienie głosów krytycznych.

Źródła europejskiego wymiaru inwestycji społecznych

Począwszy od lat 90. XX wieku Unia Europejska zaczęła się oddalać od „tradycyjnej” polityki społecznej opartej na zabezpieczeniu społecznym, a zaczęła promować w znacznie większym stopniu podejście oparte na włączaniu społecznym, aktywizacji zawodowej i inwestowaniu w dzieci. Warto podkreślić, że podejście inwestycji społecznych nie

jest nowe. Z jednej strony inspirowane ono doświadczeniami wielu dekad funkcjonowania państwa opiekuńczego w państwach nordyckich, z drugiej zaś jest częściowo oparte na paradygmacie Trzeciej Drogi, który zaznaczył się najsilniej w Wielkiej Brytanii, ale też do pewnego stopnia w Niemczech. Naczelnym celem jest w tym przypadku wzrost zatrudnienia i działanie na rzecz włączania społecznego. Co istotne, aby maksymalizować efekty inwestycji społecznych, muszą być one dokonywane w całym przebiegu życia. Oznacza to przejście od tzw. pasywnych form polityki rynku pracy i odchodzenie od modelu polityki społecznej, który oparty jest na normie męskiego żywiciela rodziny (Ronchi 2018).

Zdaniem jego zwolenników podejście inwestycji społecznych jest innowacyjnym sposobem radzenia sobie z niedostatkami państwa opiekuńczego, opartego na zabezpieczeniu społecznym, wynikających ze zmian społeczno-ekonomicznych. Wśród tych wyzwań wskazuje się na zmiany na rynku pracy, zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństw i jego skutki) nierówności dochodowe, ubóstwo, procesy migracyjne jak również konieczność zreformowania systemu edukacji systemu emerytalnego czy opieki zdrowotnej. Zwolennicy tego podejścia uważają, że inwestycje społeczne jako takie są właśnie odpowiedzią na wyzwania stojące przed współczesnym państwem opiekuńczym (Morel, Palier, Palme 2011).

Inwestycje społeczne do pewnego stopnia stanowiły niezagospodarowany obszar, jeśli

chodzi o koordynację polityki społecznej na poziomie unijnym. Dyskusje poprzedzające wprowadzenie Pakietu Inwestycji Społecznych w 2013 roku doprowadziły z kolei do zarysowania pól, na których inwestycje powinny odbywać się w jak największym stopniu. Pakiet ogłoszony 2013 roku jest rezultatem działań, które w czasie można umiejscowić przynajmniej dekadę wcześniej (Ferrera 2017). Podkreśla się, że Pakiet jest wynikiem działań wielu ekspertów (urzędników, polityków z wizją zmiany i badaczy) na poziomie europejskim. Jednym z kluczowych elementów działań na rzecz Pakietu jest książka Gøsty Esping-Andersena, Dancana Galliego i Antona Hamerijcka zatytułowana *Why We Need a New Welfare State* (Esping-Andersen 2002), w której wyłożone zostały pryncypia podejścia inwestycji społecznych. Duński socjolog i współautorzy książki wskazują na konieczność przemiany dotychczasowego modelu polityki społecznej, obowiązującego w rozwiniętych państwach uprzemysłowionych. Uważa się, że książka ta legła u podstaw intelektualnych Strategii Lizbońskiej.

Założenia te zostały ponownie przedstawione w *policy paper* opublikowanym przez Brunona Paliera, Franka Vandenbroucke i Antona Hamerijcka pod tytułem *The EU Needs a Social Investment Pact* w 2011 roku (Vandenbroucke, Hamerijck, Palier 2011). Pod wieloma względami dokument ten stanowi najlepszą syntetyczną prezentację diagnozy problemów społeczno-gospodarczych, które unaocznili Globalny Kryzys i przedstawia podejście inwestycji społecznych jako istotny komponent polityki publicznej, który może je załagodzić. Dlatego też omawiam ten dokument dokładniej – wiele z postulatów tam zawartych pozostaje bowiem nadal bardzo aktualnych.

Autorzy w swojej diagnozie podkreślają, że kryzys gospodarczy 2008 roku będzie miał znaczne długookresowe skutki, które wychodzą poza ramy dotychczasowych przesileń gospodarczych. Podkreślają także, że osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej będzie wymagało znacznie większych nakładów na politykę społeczną i na politykę rynku pracy niż zakładano. Pierwszym obszarem tych zmian

jest niedopasowanie podaży i popytu na rynku pracy. Palier i jego współautorzy podkreślają że kwestia inwestycji społecznych ma charakter nie tylko polityki (*policy*), ale jest również kwestią polityczną (*politics*), w sensie poparcia dla tego paradygmatu. Wynika to z tego, że kontekst polityczny wczesnych lat kryzysu był silnie napędzany przez konserwatywne sentymenty wyborców.

Według autorów opracowania i korzenie podejścia inwestycji społecznych można ulokować w latach 90. XX wieku i miało ono być odpowiedzią na dwa główne wyzwania stojące przed współczesnym państwem opiekuńczym. Po pierwsze chodzi o zmodernizowanie państwa opiekuńczego tak, by w lepszy sposób odpowiadało na tak zwane nowe ryzyka socjalne, jak również na zmieniające się potrzeby społeczne (chodzi tutaj zwłaszcza o usługi opiekuńcze). Po drugie chodzi o zapewnienie stabilności finansowej i politycznej państwa opiekuńczego w kontekście wyzwań gospodarki opartej na wiedzy.

Źródeł podejścia inwestycji społecznych na poziomie unijnym autorzy upatrują w działaniach poprzedzających prezydenturę Portugalii w 2000 roku. Sama Strategia Lizbońska w dużej mierze oparta była na logice inwestycji społecznej, chociaż, jak podkreślają autorzy, przejście od teoretycznych założeń do praktycznej realizacji było pod pewnymi względami rozczarowujące.

Co ważne, autorzy, rekonstruując książkę Esping-Andersena z 2002 roku, podkreślają, że chodzi o przekierowanie strumienia funduszy publicznych ze „starych” polityk opartych na konsumpcji, czyli świadczeń społecznych, na świadczenia oparte na usługach. W sposób bezpośredni nie odrzuca się tutaj polityk opartych na konsumpcji, takich jak emerytury, natomiast podkreśla się, że aby zagwarantować ich hojność, konieczne jest stabilne zatrudnienie i inwestycje w kapitał ludzki od najwcześniejszych lat życia. Autorzy podkreślają, że Esping-Andersen staje w opozycji do postulatów Trzeciej Drogi, uważając, że inwestycje

społeczne nie są bezpośrednim substytutem zabezpieczenia społecznego. Konstatacja ta wynika z konieczności warunku skutecznej walki z ubóstwem, który należy spełnić, aby inwestycje społeczne były efektywne. Dlatego często w literaturze mówi się o tym, że inwestycje społeczne i zabezpieczenie stanowią komplementarne elementy.

Analizując okres wdrażania Strategii Lizbońskiej, czyli lata 2000–2010, autorzy stwierdzają, że pod pewnymi względami był to okres nietypowy z punktu widzenia inwestycji społecznych, ponieważ państwa europejskie stosowały specyficzny zestaw instrumentów. Były to instrumenty zarówno pozytywne, czyli takie, które dotyczyły aktywnej polityki rynku pracy, jak na przykład subsydiowane zatrudnienie, szkolenia, doradztwo zawodowe, a także rozszerzanie zakresu opieki nad małymi dziećmi. Drugą kategorię stanowiły instrumenty negatywne, które zawierały się w reformach mających na celu ograniczenie długości okresów wypłacania świadczeń pieniężnych, wzrost selektywności świadczeń czy wprowadzenia sankcji za niedostosowanie się do wymogów administracyjnych. Państwami, w których najbardziej zaawansowany sposób wprowadzono strategię inwestycji społecznych, były Holandia, Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Irlandia. Z innej strony, państwami, w których najmniejszym stopniu rozwijało się podejście do kwestii społecznych, były kraje śródziemnomorskie bądź państwa Europy Wschodniej.

Samo wprowadzanie instrumentów polityki społecznej, należących do katalogu inwestycji społecznych, jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym. Musi bowiem istnieć odpowiednie otoczenie stanowiące fundament inwestycji społecznych. Po pierwsze, jest to stworzenie takiego sprzężenia zwrotnego między włączaniem społecznym i emancypacją, które jest wystarczająco ambitne i spójne. U podstaw takiego myślenia leży refleksja, że podejście inwestycji społecznych musi być traktowane jako pakiet polityk obecny w całym przebiegu trwania życia. Polityki te mogą być skuteczne tylko wtedy, gdy będą

dostępne od wczesnego dzieciństwa przez okres pracy zawodowej i aktywne starzenie się. Po drugie, należy podkreślić, że polityki zawarte w podejściu inwestycji społecznych są zazwyczaj politykami kosztownymi z punktu widzenia finansów publicznych. Należy jednak pamiętać o tym, że są one kosztowną inwestycją w krótkim okresie, natomiast zwrot z tej inwestycji można obserwować dopiero w długim okresie. Z praktycznego punktu widzenia oznacza to konieczność zwiększenia nakładów na politykę społeczną jako taką. Polityka oszczędności prowadzona przez wiele państw, jak również dyscyplina budżetowa, nie mogą stanowić przeszkody dla rozwijania instrumentarium inwestycji społecznych. Zarazem, jak podkreślają autorzy, konieczne jest przekonanie opinii publicznej, że wzrost wydatków na polityki związane ze starzeniem się musi być ograniczony właśnie po to, by zwiększyć przestrzeń budżetową dla polityk kierowanych do młodszych pokoleń.

Nadrzędną kwestią jest jakość usług społecznych. Jest ona niezbędnym warunkiem sukcesu strategii inwestycji społecznych. Dostęp do tych usług musi być jednakowy dla wszystkich – chodzi o to, by usługi edukacyjne, czy też związane z opieką nad małymi dziećmi, zmniejszały różnice społeczne i stymulowały mobilność w górę. Logikę tę można również rozciągnąć na politykę rynku pracy przez zaakcentowanie, że nie każda praca może być przepustką do stabilnego i dobrze płatnego zatrudnienia. Innymi słowy, należy postrzegać aktywną politykę rynku pracy jako instrument, który ma zmniejszać nierówności, nie zaś zmuszać osoby najgorzej uposażone do akceptowania jakiegokolwiek pracy zarobkowej.

W dyskusjach na temat związków między instrumentami polityki społecznej opartymi na konsumpcji i instrumentami zaliczanymi do podejścia inwestycji społecznych pojawia się pewna niespójność, ponieważ z jednej strony podkreśla się, że zabezpieczenie społeczne jest jednym z kluczowych warunków realizacji podejścia inwestycji społecznych, z drugiej strony zaś kwestia wydatków, zwłaszcza

związanych ze starością, jest przedmiotem krytyki.

Jak podkreślają autorzy, strategia inwestycji społecznych musi być osadzona w rządzeniu makroekonomicznym i finansowym (*macroeconomic governance*), tak by możliwy był harmonijny rozwój.

Jeszcze przed wprowadzeniem Pakietu Inwestycji Społecznych, kluczową kwestią było rządzenie (*governance*) w obszarze polityki społecznej na poziomie europejskim. Działania związane z Otwartą Metodą Koordynacji stanowią miękką odmianę *governance*. Dlatego, jak podkreślano, należy zrozumieć, że Otwarta Metoda Koordynacji ma swoje ograniczenia, jednak odegrała istotną rolę w reorientacji celów polityki zatrudnienia. Istotne w tym procesie było stworzenie pewnych ram pojęciowych, nie zaś tworzenie bardzo konkretnych zaleceń dotyczących szczegółowych polityk.

Jednocześnie autorzy podkreślają fiasko polityki włączania społecznego i zwalczania ubóstwa jako istotnych części Strategii Lizbońskiej. Oznacza to, że nie udało się odpowiedzieć na wyzwania strukturalnych nierówności. Wynika to z tego, że Strategia Lizbońska w sposób fragmentaryczny i niespójny traktowała kwestie tworzenia polityk publicznych w obszarze społecznym i ekonomicznym. Kluczowe jest jednak rządzenie oparte na wskaźnikach. Uważa się, że nie jest zatem możliwe, aby stwarzać wspólne cele, jednocześnie zostawiając wdrażanie polityk, mających zrealizować te cele, w państwach członkowskich, bez monitorowania ich postępu.

Podsumowując, debata prowadzona przez badaczy przed ogłoszeniem Pakietu Inwestycji Społecznych wskazywała na wiele kwestii, które tylko w pewnym stopniu odnosiły się do konkretnych polityk, a w znacznie większym stopniu dotyczyły przemian otoczenia, w jakim miały być wdrażane. Używając szerokich kategorii, można mówić o stworzeniu przyjaznego otoczenia gospodarczego na poziomie unijnym, ale także o legitymizacji politycznej tego paradygmatu.

Pakiet inwestycji społecznych

W 2012 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję podkreślającą konieczność ogłoszenia paktu socjalnego, który umożliwiłby aktywizację zatrudnienia, inwestowanie w młodych i lepszą koordynację działań w obszarze polityki społecznej.

Kilka miesięcy później po przedstawieniu rezolucji Parlamentu Europejskiego, Komisja Europejska opublikowała Pakiet Inwestycji Społecznych. Aktowi temu towarzyszyła polityczna rekomendacja dotycząca inwestycji w dzieci, jak również wiele dokumentów o charakterze roboczym. Komisja w dokumentach ogłaszających Pakiet podnosiła, że postanowienia w nim zawarte są odpowiedzią na wiele wyzwań strukturalnych, przed którymi stoi dzisiaj Unia Europejska. Należy wymienić zwłaszcza skutki zmian demograficznych (starzenia się społeczeństw), rosnące nierówności społeczne, jak również wzrost gospodarczy, który ma niewystarczająco włączający charakter.

Osią Pakietu Inwestycji Społecznych mają być polityki, które mają charakter aktywizujący, takie jak aktywna polityka rynku pracy, szkolenia dla pracowników, usługi przedszkolne i żłobkowe, edukacja, mieszkalnictwo, usługi rehabilitacyjne czy opieka zdrowotna (Kvist 2015).

Co charakterystyczne, zwłaszcza w obliczu uwag wymienionych w poprzedniej części, w Pakiecie nie wymienia się celów, jakie należy osiągnąć za pomocą tego zestawu instrumentów. Cele te miały być wskazane później. W Pakiecie zaznaczono że przynajmniej 25% środków z Funduszu Spójności powinno być wydane na inwestycje w kapitał ludzki. Z kolei 20% środków z Europejskiego Funduszu Społecznego

w każdym państwie członkowskim powinno być użyte do działań na rzecz włączenia społecznego i redukcji ubóstwa. Komisja Europejska i Parlament Europejski zaakceptowały Pakiet w maju 2003 roku (Astor, Franssen, Voithknecht 2017).

Warto podkreślić że wiele postulatów ze środowisk eksperckich i politycznych nie zostało uwzględnionych. Postulatem, który często przewijał się w dyskusjach, było bezpośrednie włączenie tego zestawu instrumentów w procesy Semestru Europejskiego. Jednym z ważniejszych zarzutów podnoszonych przez wielu ekspertów był brak wspomnianych już powyżej wskaźników, które pozwalałyby na mierzenie postępu w realizacji Pakietu.

Badania Caroline de la Porte i Davida Natali (2018) wskazują, że z perspektywy aktorów zaangażowanych w tworzenie Pakietu miało być konstruktywną odpowiedzią na negatywną sytuację związaną z polityką oszczędzania zaciskania pasa. Twierdzą oni, że bardzo istotną rolę w tworzeniu zrębów Pakietu odgrywali również pojedynczy politycy (*political entrepreneurs*), w tym ci wywodzący się z państw nordyckich. De la Porte i Natali podkreślają także rolę intelektualistów i badaczy. Wśród najważniejszych postaci ponownie pojawiają się takie osoby jak Anton Hamerijck, Martin Rhodes czy Maurizio Ferrera. Co ważne, specyficzna koalicja, która zawiązała się pomiędzy europejskimi urzędnikami i politykami, pozwoliła na stworzenie odpowiednich ram polityki, dopasowania instytucjonalnego oraz stworzenie konsensusu, które razem umożliwiły polityczną akceptację pakietu inwestycji społecznych. Działo się to we wczesnych latach 2000.

W przeciągu 10 następnych lat optyka polityczna uległa zmianie wskutek rozszerzenia się Unii Europejskiej na wschód. Na poziomie dyskusji politycznych argumenty dotyczące stabilnego wzrostu połączonego ze stabilnym zatrudnieniem zostały zastąpione argumentami dotyczącymi niskiej dynamiki wzrostu gospodarczego i społecznych skutków rozszerzenia na wschód. Debaty te zatem

dotyczyły w większym stopniu zwiększania konkurencyjności Unii Europejskiej jako takiej. Postulowano przy tym silniejszą koordynację polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia, czyli polityk dotyczących Europejskiej Unii Monetarnej i Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Zarazem dyskusji dotyczącej wzmocnienia tych dwóch obszarów polityki nie towarzyszyła debata na temat wzmocnienia roli Otwartej Metody Koordynacji jako instrumentu koordynowania szeroko rozumianego obszaru polityki społecznej. Skutkiem takiej asymetrii było wzmocnienie koordynacji polityki makroekonomicznej przy relatywnym osłabieniu Otwartej Metody Koordynacji (Ferrera 2017).

Uważa się, że lata 2011–2013 były okresem, który można określić mianem „momentu inwestycji społecznych” (Porte, Natali 2018). W tym okresie pojawiło się wiele publikacji analizujących wpływ instrumentów inwestycji społecznych na rozwój kapitału ludzkiego. Co ważne, również przedstawiciele Komisji Europejskiej korzystali z usług badaczy zajmujących się tym podejściem. Rezultatem takiego skoordynowanego działania było powstanie spójnej narracji na rzecz inwestycji społecznych w oparciu o naukowe argumenty. Jak podkreślają de la Porte i Natali, nowością Pakietu Inwestycji Społecznych jest to, że stanowi on spójną całość, co silnie odróżnia go od Otwartych Metod Koordynacji. W pewnym sensie można mówić także o powrocie do połączenia między Europejską Strategią Zatrudnienia a Otwartą Metodą Koordynacji, które kilka lat wcześniej zostały rozłączone.

Krytyczne głosy

Jak podkreślają badacze, Pakiet nie do końca odnosi się do paradygmatu inwestycji społecznych, jaki został przedstawiony przez środowisko akademickie. Jednym z poważniejszych zarzutów jest jego

niepełność, co stoi w sprzeczności z postulatem paradygmatu inwestycji społecznej, w którym inwestuje się w kapitał ludzki od wczesnych lat życia (Barbier 2017). Wynika to w dużej mierze z tego, że paradygmat inwestycji społecznych jest w pewnym sensie uzupełnieniem już istniejącej infrastruktury państwa opiekuńczego.

Niski priorytet nadany tej inicjatywie może tłumaczyć to, że od momentu jego ogłoszenia Pakiet był wdrażany w ograniczonym stopniu. Jak podkreślają niektórzy badacze, to rządy poszczególnych krajów przeciwstawiały się wprowadzaniu wskaźników monitorujących, ale zauważalna była także opozycja w stosunku do Pakietu wywodząca się od samego José Manuela Barroso (Lundvall, Lorenz 2012).

Ponadto, pod wieloma względami Pakiet Inwestycji Społecznych przypomina los Komitetu Ochrony Socjalnej. To ciało także nie jest odpowiednio osadzone instytucjonalnie w kontekście rządzenia makroekonomicznego i jako takie ma ograniczony wpływ na rozwój polityki społecznej. Dlatego uważa się, że koordynacja różnych aspektów polityki społecznej na poziomie unijnym powinna być silniejsza. Podkreśla się także, że problemem Pakietu i, szerzej, tworzenia agendy polityki społecznej na poziomie unijnym jest brak przejrzystości tego procesu (Barbier 2017). Równoległe wprost używany jest argument, że Pakiet jest emanacją neoliberalnych idei dotyczących kształtu polityki społecznej (Laruffa 2017).

Co istotne, podkreśla się, że grupa docelowa Pakietu jest bardzo szeroka, przez co w niewystarczający sposób odpowiada na potrzeby osób najuboższych. Jest to część szerszego zagadnienia, którego przejawy zarysowały się już w trakcie dyskusji na temat Strategii Lizbońskiej i później Strategii Europa 2020. Zwolennicy tego argumentu uważają, że osoby najuboższe nie są w stanie w pełni skorzystać z instrumentów aktywizacyjnych z powodu innych deficytów, jakie posiadają. Oznacza to pośrednio, że beneficjentami inwestycji społecznych są w znacznej mierze gospodarstwa domowe z dwójką pracujących dorosłych (Nolan 2013). Ponadto powstaje fundamentalne pytanie, o to jaką rolę w całym

procesie tworzenia spójności społecznej mają odgrywać osoby najuboższe, które nie są wystarczająco produktywne z perspektywy inwestycji społecznych. Co więcej, podkreśla się istotny aspekt, jakim jest nacisk na ilościowy wymiar inwestycji społecznych, a w znacznie mniejszym stopniu na jakościowy aspekt inwestycji społecznych (León i in. 2019). Oznacza to, że istotny jest fakt zatrudnienia, nie zaś jakość pracy, którą wykonuje dana osoba lub jakość usług, jakie otrzymuje.

Wielu komentatorów wskazuje, że perspektywa inwestycji społecznych skupia się na długoterminowych wyzwaniach i ich rozwiązywaniu, natomiast w znacznie mniejszym stopniu na krótkookresowych interwencjach, które są potrzebne już teraz. Na tej podstawie wysuwany jest argument, że na przykład w przypadku kobiet większy nacisk kładziony jest na kwestie opieki nad dziećmi i ich wkład do rozwoju gospodarczego, a kwestie równości płci znajdują się na dalszym planie (Jenson 2009).

Uważa się, że odświeżeniem idei stojących za Pakietem Inwestycji Społecznych, który tylko w ograniczonym stopniu zyskał polityczną poparcie, jest Europejski Filar Praw Socjalnych ogłoszony w 2017 roku. Wynika to w znacznej mierze z tego, że za Filarem stoi wiele osób, które odgrywały znaczną rolę w przygotowaniu Pakietu. Filar wydaje się silniej skoordynowany z innymi inicjatywami na poziomie europejskim (zwłaszcza tymi, które poświęcone są konwergencji), jak również uwzględnia wiele deficytów Pakietu. Do najważniejszych kwestii należy zdefiniowanie wskaźników monitorujących postęp państw członkowskich, silniejsza integracja podejścia inwestycyjnego z walką z ubóstwem, poprawą jakości zatrudnienia, dialogiem społecznym czy równością płci. Ponadto wydaje się, że legitymizacja polityczna Filara jest silniejsza niż w przypadku Pakietu. Dodatkowo rezultatem Europejskiego Filara Praw Socjalnych są konkretne działania legislacyjne. Z tych powodów można mówić o procesie wielostronnego uczenia się aktorów obszaru polityki społecznej na poziomie europejskim.

Bibliografia

- Astor, Evelyn, Lieve Fransen, Frans Vothknecht (2017). *Social Investment for Cohesive and Competitive European Union. W: The Uses of Social Investment*, (red.) Anton Hamerijck. Oxford: Oxford University Press.
- Barbier, Jean Claude (2017). „Social investment” With or Against Social Protection? W: *The Uses of Social Investment*, (red.) Anton Hamerijck. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002). *Why we need a new welfare state*. New York: Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio (2017). *Impatient politics and social investment: the EU as ‘policy facilitator’*. „Journal of European Public Policy” 24 (8), s. 1233–1251.
- Jenson, Jane (2009). *Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality*. „Social Politics: International Studies in Gender, State & Society” 16 (4), s. 446–483.
- Kvist, Jon (2015). *A Framework for Social Investment Strategies: Integrating Generational, Life Course and Gender Perspectives in the EU Social Investment Strategy*. „Comparative European Politics” (London) 13 (1), s. 131–149.
- Laruffa, Francesco (2017). *Social Investment: Diffusing Ideas for Redesigning Citizenship after Neo-Liberalism?* „Critical Social Policy”, grudzień.
- León, Margarita, Costanzo Ranci, Stefania Sabatinelli, Zyab Ibáñez (2019). *Tensions between Quantity and Quality in Social Investment Agendas: Working Conditions of ECEC Teaching Staff in Italy and Spain*. „Journal of European Social Policy” 29 (4), s. 564–576.
- Lundvall, Bengt-Ake, Edward Lorenz (2012). *From the Lisbon Strategy to EUROPE 2020. W: Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, (red.) Nathalie Morel, Bruno Palier, Joakim Palme. Bristol: Policy Press.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, Joakim Palme (2011). *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Nolan, Brian (2013). *What Use Is ‘Social Investment’?* „Journal of European Social Policy” 23 (5), s. 459–468.
- Porte, Caroline de la, David Natali (2018). *Agents of institutional change in EU policy: the social investment moment*. „Journal of European Public Policy” 25 (6), s. 828–843.
- Ronchi, Stefano (2018). „Which Roads (If Any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare States at the Crisis Crossroads (2000–2014)”. „Journal of Social Policy” (Cambridge) 47 (3), s. 459–478.
- Vandenbroucke, Frank, Anton C. Hemerijck, Bruno Palier (2011). *The EU needs a social investment pact*. Bruksela: OSE.

Inwestycje społeczne – czy mamy do czynienia z nowym paradygmatem w polityce społecznej?

Dorota Szelewa

Fundacja ICRA, University College Dublin

12

Jak już wielokrotnie staraliśmy się przekonywać w naszych publikacjach z serii Warszawskich Debat o Polityce Społecznej, polityka społeczna powinna reagować na zmiany w strukturze społecznej, a czasem wręcz je wyprzedzać (Szelewa 2011, 2014). Takie zjawiska jak pogłębiające się nierówności dochodowe, dziedziczenie niskiego statusu społeczno-ekonomicznego, powiększające się grono tzw. pracujących biednych (*working poor*), koszty polaryzacji dochodów oraz niepewna sytuacja na rynku pracy stanowiły ważne impulsy dla zmiany modelu państwa opiekuńczego, która nie oznaczała jednocześnie prostego odejścia od finansowania programów polityki społecznej przez państwo. Jeszcze ważniejszą zmianą, która zainspirowała przemianę „starego” w „nowe” państwo opiekuńcze, była zmiana społeczno-kulturowej roli kobiet i przejście z modelu męskiego żywiciela (*male breadwinner model*, *family wage model*) do modelu dwojga żywicieli/dwojga opiekunów (więcej na temat różnych modeli polityki społecznej i rodzinnej w: Szelewa 2014). Jak przekonuje Silja Häusermann (2018), „nowa” wersja *welfare state* nastawiona jest na organizację życia zawodowego i rodzinnego kobiet oraz mężczyzn tak, by wspierać równość płci zarówno na rynku pracy jak i w rodzinie. Oznacza to zatem nie tylko inwestycje w usługi opiekuńcze, ale również w instrumenty

zachęcające mężczyzn do większego zaangażowania w opiekę nad dziećmi, takie jak urlopy dla ojców przebywających w domu w celu samodzielnej opieki nad dzieckiem przez co najmniej dwa miesiące (Szelewa 2014).

W związku z wszystkimi wymienionymi wyżej zmianami, państwo opiekuńcze w różnym stopniu i w różnej formie zaczęło być poddawane reformom. Nowe kierunki rozwoju polityki społecznej określano jako rozwój społeczny (*social development*), państwo opiekuńcze zorientowane na rozwój (*developmental welfare state*), państwo inwestycji społecznych (*social investment state*), państwo usamodzielniające (*enabling state*), liberalizm włączający (*inclusive liberalism*) (Morel, Palier, Palme 2012, s. 8).

W poszukiwaniu źródeł pojęcia inwestycji społecznych sięgnąć należy do prac Gøsty Espinga-Andersena, którego uznać można za jednego z największych propagatorów podejścia. Pierwszą pracą naukową, w której przedstawiona została w spójny sposób wizja nowego paradygmatu, była książka zatytułowana *Dlaczego potrzebujemy nowego państwa opiekuńczego*, pod redakcją wspomnianego duńskiego badacza, napisana przez niego wspólnie z ekspertami zainteresowanymi nowym podejściem na zamówienie Belgijskiej Prezydencji Rady Unii

Europejskiej w 2001 roku (Esping-Andersen 2002). Autorzy zarysowali tutaj ogólnie potrzebę wypracowania nowej koncepcji państwa opiekuńczego, inwestującego w umiejętności, a jednocześnie odcięli się od koncepcji „trzeciej drogi”, która w ich przekonaniu zbyt gorliwie przyswoiła postulaty neoliberalnych przepisów na reformę polityki społecznej. Książka Espinga-Andersa pt. *Niepełna rewolucja? O dostosowaniu [polityki społecznej] do nowej roli kobiet* (Esping-Andersen 2009) jest w zasadzie podręcznikiem do wprowadzania elementów inwestycji w ludzi, a jednocześnie zbiera najważniejsze dowody empiryczne wspierające omawianą wizję polityki społecznej. Jeden z najczęściej przywoływanych przykładów ilustrujących pozytywny wpływ inwestycji społecznych na rozwój gospodarczy (a przynajmniej finanse państwa) pochodzi właśnie z tej książki. Przygotowując proste mikrosymulacje dla przypadku matki z dwojgiem małych dzieci mieszkającej i pracującej w Danii, Esping-Andersen wykazał, że dodatkowe podatki odprowadzone od pracowników, którym umożliwiono godzenie ról zawodowych i opiekuńczych dzięki opiece bardzo wysokiej jakości, znacznie przewyższają wydatki budżetowe na tę opiekę – w tym przypadku zwrot netto wyniósł 43% (Esping-Andersen 2009).

Najbardziej kompleksowe opracowanie dotyczące szerokiego, w tym europejskiego, kontekstu funkcjonowania strategii inwestycji społecznych to publikacja zbiorowa pod

redakcją Nathalie Morel, Brunona Paliera i Joakima Palme (2012, 2015) zatytułowana *Polityka społeczna jako inwestycja*. Autorzy opracowania przedstawiają genezę strategii inwestycji społecznych i inspiracje najważniejsze dla jej twórców, wskazują na odmienność politycznych uwarunkowań tejże strategii i na powiązanie inwestycji społecznych z polityką godzenia życia zawodowego z rodzinnym (Morgan 2012), z aktywną polityką rynku pracy (Bonoli 2012) i polityką klimatyczną (Somestad 2012) (Szelewa 2016). Autorzy, podobnie jak ich poprzednicy w publikacji z 2002 roku, postanowili wykazać, że podejście inwestycji społecznych różni się od wcześniejszych paradygmatów państwa opiekuńczego: podejścia opartego na pobudzaniu konsumpcji i popytu wewnętrznego (keynesizm) oraz od paradygmatu neoliberalnego. Podczas gdy keynesizm nastawiony był w rozbudowanej wersji państwa opiekuńczego na wspieranie męskiego żywiciela rodziny (co wcześniej określiliśmy jako „stary” model państwa opiekuńczego) i promuje instrumenty pieniężne, paradygmat neoliberalny podkreśla indywidualną odpowiedzialność jednostek za ich położenie, podkreślając to, w jaki sposób państwo może przyczynić się do podniesienia „zatrudnialności” (*employability*) obywateli. Tabela 1 (niżej) w sposób uporządkowany przedstawia podstawowe założenia inwestycji społecznych w zestawieniu z dwoma innymi wymienionymi podejściami.

Tabela 1: Podejście inwestycji społecznych na tle dwóch innych paradygmatów: keynesizmu i neoliberalizmu

	Keynesizm	Paradygmat neoliberalny	Perspektywa inwestycji społecznych
Diagnoza i interpretacja zjawiska bezrobocia	Bezrobocie i powolny wzrost ekonomiczny są konsekwencjami niewystarczającego popytu wewnętrznego.	Bezrobocie i inflacja wynikają ze zmniejszonej podaży (produkcji) hamowanej ograniczeniami na rynku pracy (zbyt wysokie koszty pracy, przeregulowany rynek pracy, świadczenia społeczne zniechęcające do podjęcia zatrudnienia).	Bezrobocie związane jest z brakiem odpowiednich umiejętności, które potrzebne są, aby wypełnić obecne miejsca pracy i stworzyć je w przyszłości.

<p>Polityka społeczna i gospodarka</p>	<p>Pozytywna rola polityki społecznej w rozwoju gospodarczym: rozwój zabezpieczenia społecznego pozwoli na zwiększenie popytu wewnętrznego i pobudzi wzrost.</p>	<p>Wpływ wydatków publicznych na zabezpieczenie społeczne oddziałuje negatywnie na rozwój gospodarczy: polityka społeczna jest kosztem i przyczyną powolnego wzrostu i inflacji.</p>	<p>Nowe formy polityki społecznej wpływają pozytywnie na rozwój gospodarczy. Do instrumentów tych zaliczymy takie narzędzia polityki społecznej, które polegają na inwestycji w kapitał ludzki, podniesienia poziomu zatrudnialności (<i>employability</i>), które pozwolą na bardziej sprawne przepływy pracowników na rynku pracy (<i>flex-security</i>) i które przygotowują pracowników na gospodarkę opartą na wiedzy (<i>knowledge-based economy</i>).</p> <p>Polityka społeczna jest warunkiem wzrostu gospodarczego i kreowania miejsc pracy.</p>
<p>Najważniejsze wartości i zasady</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Równość społeczna • Zatrudnienie dla wszystkich (mężczyzn) • Dekomodyfikacja (odtwarowanie) pracy) 	<ul style="list-style-type: none"> • Indywidualna odpowiedzialność • Jakakolwiek praca to dobra praca • Aktywizacja 	<ul style="list-style-type: none"> • Włączanie społeczne • Dobrej jakości miejsca pracy • Podejście zdolności (<i>capabilities</i>) • Równość szans • „Przygotowywać, a nie naprawiać” („<i>Prepare rather than repair</i>”)
<p>Najważniejsze wartości wyznaczające ramy działania instytucji publicznych</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Duża rola państwa • Planowanie centralne • Rozwój polityki społecznej 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimalna rola państwa • Deregulacja • Ograniczanie polityki społecznej 	<ul style="list-style-type: none"> • Rola państwa polega na upodmiotowieniu • Inwestycje • Dostosowanie polityki społecznej
<p>Najważniejsze instrumenty polityki gospodarczej i społecznej</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumenty wspierające pobudzenie popytu wewnętrznego • Rozwój zabezpieczenia społecznego ukierunkowanego na podtrzymanie poziomu dochodu (w momencie wystąpienia ryzyk socjalnych) • Rozwój sektora publicznego • Świadczenia pieniężne dla bezrobotnych 	<ul style="list-style-type: none"> • Polityka monetarna ograniczająca inflację • Deregulacja rynku pracy • Prywatyzacja usług społecznych i zdrowotnych, rozwój programów kapitałowych finansujących emerytury • Aktywizacja i nacisk na podjęcie zatrudnienia za wszelką cenę (<i>workfare</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Polityka społeczna inwestująca w kapitał ludzki, zwiększająca konkurencyjność i tworzenie nowych miejsc pracy • Rozwój usług społecznych i programów wspierających rynek pracy: wczesna edukacja i opieka, szkolnictwo wyższe i kształcenie ustawiczne, aktywna polityka rynku pracy, wsparcie pracy zawodowej kobiet • Elastyczność w połączeniu z bezpieczeństwem na rynku pracy (<i>flex-security</i>)

Polityczny wymiar inwestycji społecznych: koncepcja polityki wielowymiarowej

W jaki sposób poszczególni aktorzy na scenie politycznej odnoszą się do koncepcji inwestycji społecznych? Odpowiedź na to pytanie jest ważna z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, inwestycje społeczne to nie tylko koncepcja wypracowana w przestrzeni akademickiej dla analizy zmian państwa opiekuńczego, ale przede wszystkim program reform polityki społecznej i zestaw argumentów za poświęceniem sporej części wydatków społecznych na programy inwestujące w kapitał ludzki, a więc podejście właściwie z założenia mające cele polityczne. Po drugie, podejście inwestycji społecznych może w różnym stopniu wpisywać się (lub nie) w podstawowe założenia ideologiczne partii politycznych i w związku z tym może (lub nie) stanowić ważną, a wręcz systemową, część programu zmian polityki społecznej.

Silja Häusermann (2018) pokazuje, że trudno jest przypisać poszczególnych aktorów na scenie politycznej albo do grupy zwolenników, albo do grupy przeciwników inwestycji społecznych. Dlatego proponuje ona koncepcję *wielowymiarowej* przestrzeni, w którą wpisać się mogą stanowiska różnych partii politycznych czy innych aktorów życia społecznego. Wynika to również z tego, w jaki sposób partie odnoszą się do innych (poza inwestycjami w umiejętności) form wsparcia oferowanych przez państwo

opiekuńcze, takich jak transfery pieniężne, które w przeciwieństwie do inwestycji – „przygotowujących” na wystąpienie ryzyka socjalnego – „naprawiają” sytuację jednostki, kiedy takie ryzyko już wystąpiło (takim instrumentem będzie np. świadczenie na wypadek bezrobocia) (patrz Schemat 1 poniżej). Transfery pieniężne, które mają charakter kompensacyjny, w koncepcji Häusermann wciąż znajdują wsparcie aktorów sceny politycznej, przy czym można ich podzielić na co najmniej dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią ci eksperci/politycy/członkowie związków zawodowych i organizacji pozarządowych, którzy identyfikują się z tradycyjnymi wartościami rodzinnymi i konserwatywnym modelem rodziny i w związku z tym wspierają szczodre świadczenia rodzinne i wsparcie pieniężne dla rodzin (kobiet) świadczących osobiście opiekę nad dziećmi w domu. Drugą zaś wszyscy ci, którzy uważają, że transfery pieniężne wciąż pełnią ważną rolę w polityce społecznej jako instrument redystrybucji dochodów. Nie wystarczy jednak *osobne* porównanie tego, jak poszczególni aktorzy ustosunkowują się do inwestycji społecznych czy też transferów pieniężnych, dlatego Häusermann proponuje klasyfikację poszczególnych podejść do polityki społecznej, biorącą pod uwagę te dwa elementy (transfery i inwestycje) *jednocześnie*. Posługując się koncepcją „wariantów familializmu” Sigrid Leitner (2003), autorka wyróżnia cztery modele polityki społecznej (rodzinnej). W ten sposób uzyskujemy cztery modele, które tutaj uzupełniam jeszcze o przyporządkowanie im konkretnych aktorów sceny politycznej:

1. **Model rynkowy/liberalny, domniemany familializm:** zwolennicy tego modelu nie będą wspierali aktywnej roli państwa w żadnym z tych wymiarów, traktując nierówności jako naturalne i niewymagające interwencji czy korekty. W odniesieniu do polityki rodzinnej panuje przekonanie, że pośrednio to rodzina jest odpowiedzialna za zadanie opieki nad

osobami niesamodzielnymi, w tym dziećmi. Znajdziemy tu partie „republikańskie”, niechętne ingerencji państwa w jakąkolwiek dziedzinę życia, a jednocześnie przychylnie wartościom konserwatywnym, w tym tradycyjnej roli kobiet.

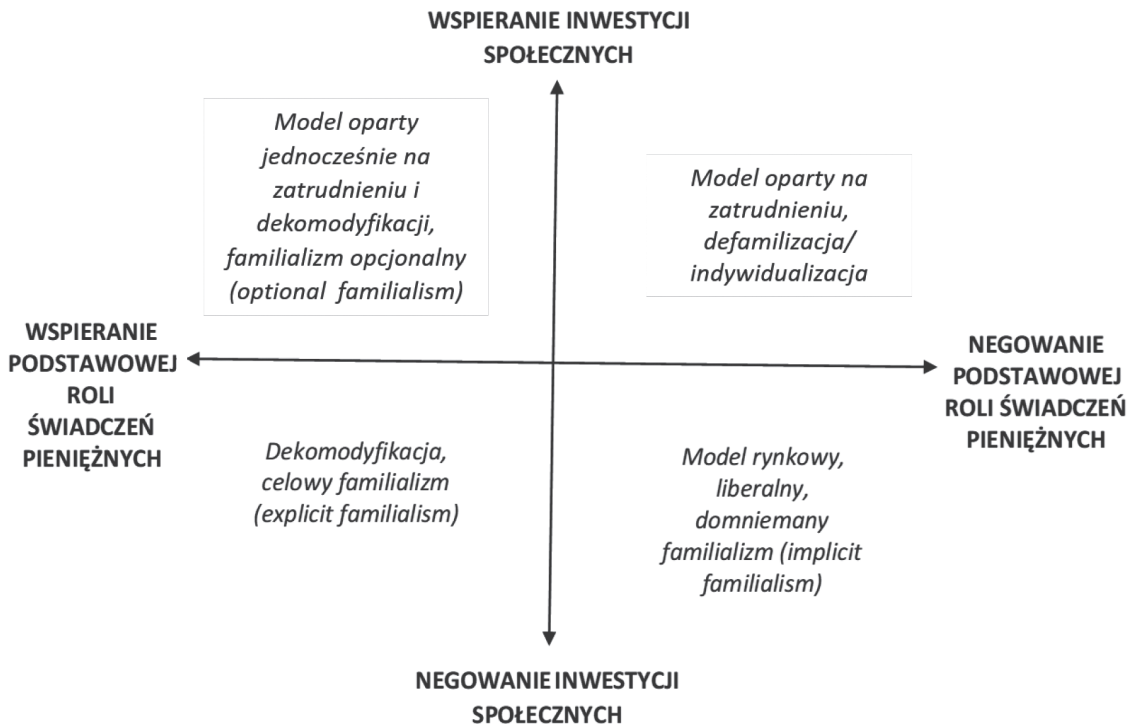
2. **Model zorientowany na zatrudnienie, defamilizacja:** znajdziemy tu grupy interesu/partie/organizacje wspierające aktywną rolę państwa tylko w odniesieniu do inwestycji społecznych, a więc wspierania rozwoju usług opiekuńczych. W ten sposób rodzina zostanie odciążona w obowiązkach opiekuńczych (stąd: defamilizacja). Tu coraz częściej znajdziemy organizacje pracodawców, zwłaszcza w krajach, w których pojawiają się deficyty po podażowej stronie rynku pracy, jak również niektóre partie liberalne (w Polsce – np. .Nowoczesna).
3. **Dekomodyfikacja, model celowego familializmu:** to model, który w największym stopniu nawiązuje do „starego” *welfare state*, czyli modelu wsparcia rodziny prawie wyłącznie przez transfery pieniężne. Kiedy jednocześnie mamy do czynienia z niską dostępnością usług (opiekuńczych), świadczenia pieniężne stanowią mocną zachętę do rezygnacji bądź ograniczenia pracy zawodowej, najczęściej przez kobiety (z uwagi na lukę płacową i stereotypy dotyczące ról płci), a więc bezpośrednio wspierany jest tutaj tradycyjny model podziału obowiązków w rodzinie, to znaczy, funkcja opiekuńcza przypisana kobiecie, a rola żywiciela rodziny mężczyźnie. W grupie aktorów wspierających ten model *welfare state* znajdziemy partie konserwatywne, chadeckie, wspierające tradycyjne wartości i powołujące się często na dogmaty religijne. Można tu odnaleźć również tych zwolenników państwa opiekuńczego, którzy co prawda nie wspierają bezpośrednio familializmu, ale uznają większe znaczenie dekomodyfikacji przez transfery pieniężne niż inwestycje w usługi. Tych ostatnich zaliczylibyśmy do

grupy socjaldemokratów przywiązanych do „starego” państwa opiekuńczego, które redystrybucji dokonywało właśnie dzięki świadczeniom pieniężnym.

4. **Model oparty na zatrudnieniu i dekomodyfikacji, familializm opcjonalny:** to najbardziej „szczodra” wersja państwa opiekuńczego, w której inwestycji w kapitał ludzki nie przeszkadza jednoczesne funkcjonowanie programów wsparcia pieniężnego, państwo opiekuńcze jednocześnie „przygotowuje” i „naprawia”. W opcjonalnej wersji familializmu wspiera się pracę zawodową kobiet, ale inwestycje w usługi opiekuńcze i wczesnej edukacji mają również na celu wyrównanie szans i sytuacji dzieci na wczesnym etapie ich życia, a uczestnictwo dzieci we wczesnej edukacji zagwarantowane jest w postaci *uprawnienia* przypisanego do *dziecka*, a nie do rodziny. Jednocześnie funkcjonowanie systemu świadczeń pieniężnych uznaje pracę opiekuńczą rodziców i daje pewnego rodzaju wybór. W szerszym ujęciu podejście to uznaje prawo bezrobotnych zarówno do skorzystania z możliwości przekwalifikowania, jak i do otrzymania wsparcia w postaci zasiłku. Ten model polityki społecznej jest często wspierany przez współczesne partie socjaldemokratyczne, lewicowe, progresywne.

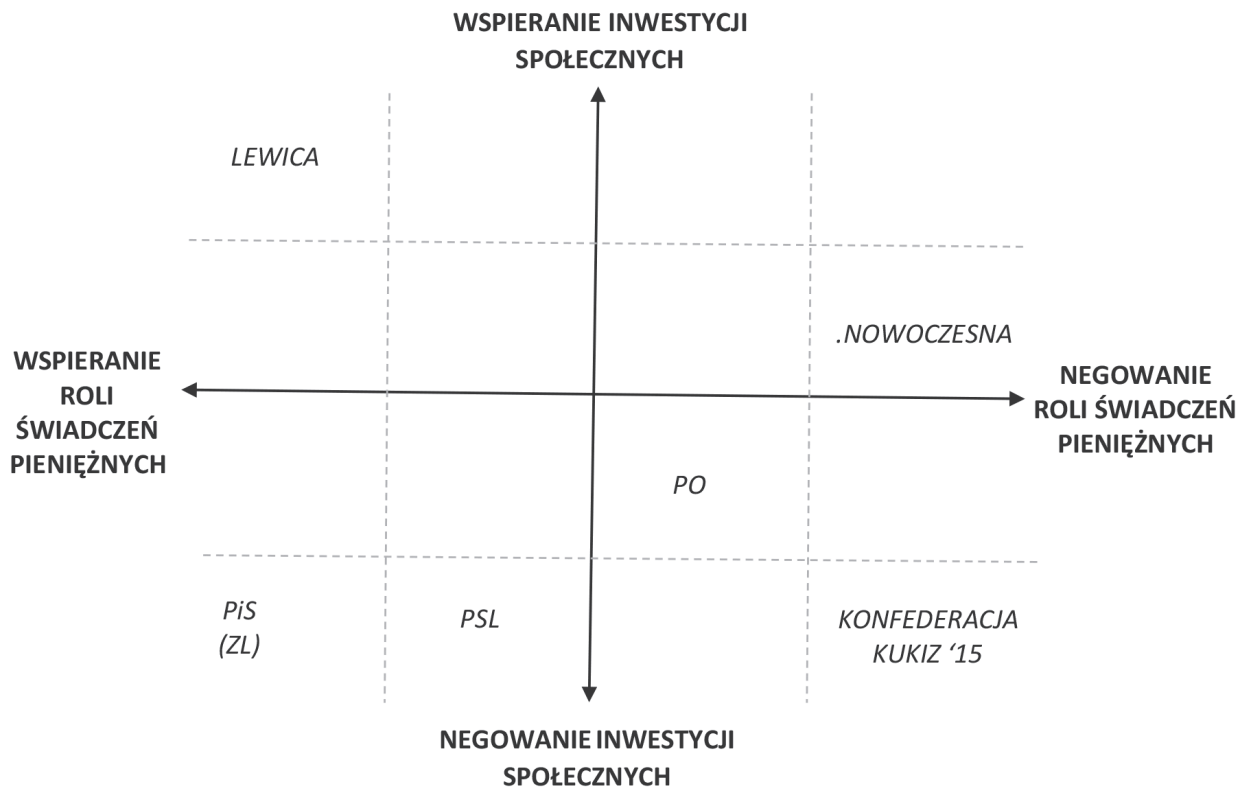
A jak wpisują się w tę koncepcję polscy aktorzy sceny politycznej? Z pewnością potrzebna byłaby osobna i dokładna analiza programów polityki społecznej poszczególnych partii i koalicji, które wzięły udział w wyborach parlamentarnych w październiku 2019 roku. Jednak choćby na podstawie pobieżnej analizy jest możliwe orientacyjne przypisanie partii politycznych, które obecnie mają swoich przedstawicieli w polskim parlamencie, do każdego z wyżej opisanych modeli, a więc zarazem określenie w przybliżeniu ich stanowiska wobec rozwijania inwestycji społecznych. Należy zauważyć, że rozpoznanie stosunku poszczególnych partii do każdego z czterech wariantów państwa opiekuńczego

Schemat 1: Wielowymiarowa koncepcja przestrzeni politycznej: inwestycje społeczne i transfery pieniężne – cztery modele



Źródło: Häusermann 2018

Schemat 2: Polskie partie polityczne i ich (orientacyjny) stosunek do inwestycji społecznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie Häusermann 2018

nie wyklucza sytuacji, w którym na przykład partie konserwatywne będą w jakimś stopniu również wspierać inwestycje społeczne. Chodzi tu bardziej o to, jakiego rodzaju instrumenty są przez te ugrupowania traktowane priorytetowo. Schemat 2 (na poprzedniej stronie) przedstawia orientacyjne przyporządkowanie partii politycznych, obecnie (grudzień 2019) znajdujących się w polskim parlamencie, do poszczególnych modeli państwa opiekuńczego.

Orientacyjne przyporządkowanie poszczególnych partii politycznych do modeli polityki społecznej pokazuje wielość możliwych postaw wobec reform polityki społecznej, wynikających ze stosunku do dwóch podstawowych narzędzi państwa opiekuńczego: usług i transferów pieniężnych. Do pierwszej grupy, którą dość łatwo było wyłonić, należą ugrupowania o zdecydowanie rynkowej orientacji, jeśli chodzi o politykę społeczną, negujące zaangażowanie państwa w redystrybucję czy usługi opiekuńcze, do których zaliczyłabym Konfederację i partię Kukiz '15. Jako zwolenników państwa opiekuńczego, wspierającego obywateli przede wszystkim poprzez transfery pieniężne, wskazałabym Prawo i Sprawiedliwość (PiS) (w mniejszym stopniu, ale jednak w tej grupie – Polskie Stronnictwo Ludowe, PSL). W centrum, ale jednak bliżej modelu liberalnego umieściłabym Platformę Obywatelską (PO), a ich koalicjanta – Nowoczesną – bliżej modelu promującego inwestycje społeczne i zatrudnienie oraz wspierającego rozwój usług przy jednoczesnym braku wsparcia dla transferów pieniężnych. Z czwartym modelem, który uznaje konieczność wprowadzenia różnych instrumentów polityki społecznej z silnym znaczeniem inwestycji, skojarzyłabym program Lewicy (choć w ramach koalicji mogą pojawiać się różnice między partnerami). Choć przyporządkowanie to ma charakter hipotezy, która wymaga weryfikacji przez analizę i systematyczne porównanie programów politycznych tych partii, już teraz można wyciągnąć na jej podstawie co najmniej trzy wnioski. Po pierwsze, widać

tutaj wielość stanowisk i wizji rozwoju polityki społecznej. Po drugie, stosunkowo niewiele partii wspiera inwestycje społeczne, jednak może to stanowić okazję do sojuszy *ad hoc*, np. przy proponowaniu konkretnych reform i w debacie nad inwestycją w usługi opiekuńcze i wczesnej edukacji. Po trzecie, ujęcie to wskazuje na sposób, w jaki ugrupowania lewicowe mogą odróżnić się zarówno od opozycji liberalnej i centrowej, jak i od Prawa i Sprawiedliwości (Zjednoczonej Prawicy) – wsparcie dla transferów pieniężnych nie oznacza automatycznie wpisywania się w wizję państwa opiekuńczego proponowaną przez konserwatystów. Potrzebny jest jednocześnie nacisk na inwestycje społeczne, zorientowane na podmiotowość obywateli i obywaterek, wzmacniające kompetencje oraz umiejętności i traktujące równy, prawnie zagwarantowany dostęp do tanich i dobrej jakości usług jako priorytet.

(Feministyczna) krytyka podejścia inwestycji społecznych

Strategia inwestycji społecznych została też poddana krytyce, choćby ze względu na skupianie się na podażowej – nie zaś popytowej – stronie rynku pracy. Podejście nakazujące inwestycję w „zatrudnialność” (*employability*) uznano również za zakamuflowaną strategię ograniczania polityki społecznej, ponieważ kładzie ono nacisk na indywidualną odpowiedzialność za włączanie się w rynek pracy, a samo podjęcie zatrudnienia traktuje jako najwyższy z celów (Porte, Jacobsson 2012). Wspomniana już Jane Jenson podkreśla, że inwestowanie w „kapitał

opiekuńczy” kobiet i dzieci każe postrzegać kobiety przede wszystkim przez pryzmat ich roli jako matek i pracownic (Jenson 2009), przy czym zaniedbuje się postulaty równego rozkładu obowiązków opiekuńczych (Jenson 2012). Chiara Saraceno (2015) wskazuje na to, w jaki sposób traktowane są w ramach podejścia inwestycji społecznych rodziny z niższym statusem społeczno-ekonomicznym, a więc o niższym kapitale kulturowym. Saraceno zwraca uwagę na konsekwencje konieczności inwestycji w kapitał ludzki na wczesnym etapie życia: zgodnie z tym podejściem rodziny z omawianej grupy powinny przede wszystkim wysłać dziecko jak najszybciej do instytucji wczesnej edukacji, ponieważ samodzielna opieka nad dzieckiem „grozi” odziedzczeniem przez nie niskiego kapitału kulturowego.

W obronie inwestycji społecznych wysuwa się argument politycznej skuteczności tego podejścia dla rozwoju polityki społecznej w warunkach presji na ograniczanie wydatków socjalnych. Wskazując na przykłady państw nordyckich, które poszły najdalej w inwestowaniu w umiejętności i wyrównywanie sytuacji życiowych i szans, można z pewnością stwierdzić, że państwa te opierają swój model rozwoju na polityce pełnego zatrudnienia i mobilizacji do pracy zawodowej osób nieaktywnych (zawodowo), w tym kobiet. Zarazem w przypadku tych krajów odnotowuje się najniższe wskaźniki nierówności społecznej, znajdują się one bowiem w czołówce państw pod względem wielowymiarowej polityki równości płci czy też innowacyjności i stanu rozwoju gospodarczego.

Bibliografia

- Bonoli G. (2012). *Active labour market policy and social investment: a changing relationship*. W: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Esping-Andersen G. (red.) (2002). *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen G. (2009). *Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Häusermann, S. (2018). *The multidimensional politics of social investment in conservative welfare regimes: Family policy reform between social transfers and social investment*. „Journal of European Public Policy”, 25(6), s. 862–877.
- Heckman J. J. (2011). *The economics of inequality: the value of early childhood education*. „American Educator”, vol. 35, nr 1.
- ——— A. (2012). *Two or three waves of welfare state transformation?* W: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Hemerijck A. (2015). *The quiet paradigm revolution of social investment*, „Social Politics”, vol. 22, nr 2.
- Jenson, J. (2009). *Lost in translation: The social investment perspective and gender equality*. „Social Politics”, 16(4), s. 446–483.
- Jenson J. (2012). *Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment*. W: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Morel N., Palier B., Palme J. (2012). *Beyond the welfare state as we knew it?* W: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Morgan K. (2012). *Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why*. W: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

- OECD (1996). *Beyond the new policy agenda*, Paris: OECD.
- — (2007). *Babies and Bosses*, Paris: OECD.
- Porte C. de la, Jacobsson K. (2012). *Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states*. W: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Saraceno, C. (2015). *A critical look to the social investment approach from a gender perspective*. „Social Politics”: 22(2), s. 257–269.
- Sommestad L. (2012). *Climate policy and the social investment approach: towards a European model for sustainable development*. W: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Szelewa D. (2012). *Usługi opiekuńcze dla małych dzieci: główne argumenty za rozszerzeniem dostępu do publicznych usług opieki nad dzieckiem*, Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta i Fundacja ICRA.
- — (2014). *Rodzicielstwo i polityka wobec rodzicielstwa w Polsce: w pułapce konserwatyzmu?* Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta i Fundacja ICRA.
- — (2016). *Inwestycje Społeczne*. W: B. Rysz-Kowalczyk i B. Szatur-Jaworska (red.), *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- — (2019). *Polityka opieki nad małym dzieckiem*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

Inwestycje społeczne: remedium na polskie wyzwania demograficzne?

Maciej Sobociński
Europejski Instytut Uniwersytecki, Fundacja Kaleckiego

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach zmiany demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństwa stały się głównym wątkiem debaty o polityce społecznej w Polsce. W ogólnoeuropejskim badaniu opinii publicznej z marca 2018 roku 21 proc. polskich respondentów wymieniło kwestię emerytur (w ogólnym ujęciu) jako jedno z dwóch najważniejszych wyzwań stojących przed krajem – to czwarty najwyższy poziom wskazań w całej Unii Europejskiej (Komisja Europejska 2018a). Widmo kryzysu finansów publicznych w konsekwencji niewypłacalności powszechnego systemu emerytalnego i perspektywa skrajnie niskich emerytur w przyszłych dekadach należą do naczelných tematów debaty publicznej w Polsce i kluczowych kwestii podnoszonych przez kolejne rządy i partie polityczne (Duszczyk, Lesińska, Matuszczyk 2019). W niniejszej analizie pragnę zwrócić uwagę na ograniczenia dyskursu demograficznego zawężonego do interwencji w systemie emerytalnym i polityce rodzinnej, zorientowanych na zwiększanie bieżącej i przyszłej liczby płatników składek emerytalnych. Przedstawiona przeze mnie perspektywa bierze pod uwagę obecną dynamikę konfliktu politycznego wokół redystrybucji i reform polityki społecznej, która znacząco ogranicza możliwość

wprowadzenia w życie części reform spośród tych, które zazwyczaj postulowane są przez ekspertów. Wychodząc naprzeciw wyzwaniom technicznym, związanym z koniecznością reformowania systemu, oraz ich politycznym ograniczeniom, argumentuję za przeciwdziałaniem potencjalnym negatywnym konsekwencjom starzenia się ludności poprzez horyzontalne inwestycje społeczne w perspektywie cyklu życia, które miałyby na celu przede wszystkim zminimalizowanie indywidualnych ryzyk związanych z ubóstwem w okresie starości, co należy uznać za najistotniejsze wyzwanie związane ze zmianami demograficznym w Polsce.

2. Perspektywy demograficzne Polski a system emerytalny

Według prognoz Komisji Europejskiej, w ciągu najbliższych dwóch dekad stosunek liczby osób w wieku powyżej 65 lat do liczby osób w wieku 15–64 lat w Polsce

(obciążenie demograficzne) wzrosło niemal dwukrotnie, z obecnego poziomu 0,26 do 0,46 w 2040 roku (Komisja Europejska 2018b). Podczas gdy jeszcze w 2010 roku Polska była wśród czterech najmłodszych społeczeństw w Unii Europejskiej (obok Cypru, Słowacji i Irlandii), to w roku 2060 stanie się drugim najstarszym (po Łotwie i na równi z Rumunią), kiedy to na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadają będzie 65 osób w wieku 65 i więcej lat (*ibidem*). Zachodzące zmiany to konsekwencja przede wszystkim dwóch głównych zjawisk demograficznych: spadku współczynnika dzietności z poziomu 2,06 w 1990 roku do 1,32 w 2016 roku oraz wydłużenia się średniej długości życia z 71 do 78 lat w analogicznym okresie (Bank Światowy 2019).

W percepcji społecznej najistotniejsze negatywne konsekwencje starzenia się społeczeństwa w przyszłości dotkną systemu emerytalnego. Konstrukcja powszechnego systemu emerytalnego w Polsce, zdominowanego przez funkcję repartycyjną opartą o mechanizm zdefiniowanej składki, wiąże wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych przede wszystkim z indywidualną historią zatrudnienia (wysokość odprowadzanych składek i długość okresów składkowych, które wpływają na podstawę obliczenia emerytury) oraz przewidywanym dalszym trwaniem życia. Jak wskazują Michał Polakowski i Krzysztof Hagemeyer, twórcy powszechnego systemu emerytalnego obowiązującego od 1999 roku przy jego projektowaniu kierowali się przede wszystkim potrzebą zabezpieczenia systemu przed ewentualnymi wstrząsami spowodowanymi oczekiwanym pogorszeniem się współczynnika obciążenia demograficznego (Polakowski, Hagemeyer 2017). Głównym bezpiecznikiem było ustalenie podstawowej składki emerytalnej na niskim poziomie 19,52% wynagrodzenia brutto. Dla porównania, składki te wynoszą 33,5% na Węgrzech i 28% w Czechach (Drahokoupil, Domonkos 2012). Zarazem, wbrew optymistycznym założeniom towarzyszącym reformie z końca

lat 90. XX wieku, Polki i Polacy na przestrzeni ostatnich dwóch dekad odłożyli bardzo niewiele środków na poczet przyszłych emerytur w filarze kapitałowym. Konsekwencją sprzężenia starzenia się społeczeństwa i niskich oszczędności emerytalnych – tak w systemie powszechnym jak i dobrowolnym – jest perspektywa bardzo niskich emerytur, które w przyszłości będą otrzymywać osoby uczestniczące wyłącznie w nowym systemie emerytalnym (a więc osoby urodzone po roku 1968). Według obecnych szacunków OECD i Komisji Europejskiej w perspektywie kilku dekad przyszli polscy emeryci i emerytki mogą spodziewać się świadczeń emerytalnych zaledwie na poziomie około 30% zastąpienia. Jednocześnie mieszkańcy innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, jak np. Słowacja czy Węgry – pomimo podobnie niekorzystnych perspektyw demograficznych – mogą oczekiwać znacznie wyższych emerytur na poziomie około 60–65% średnich zarobków (Komisja Europejska 2018b; OECD 2018).

Wbrew rozpowszechnionym w debacie publicznej opiniom sam wzrost współczynnika obciążenia demograficznego nie wpływa bezpośrednio na wysokość indywidualnych emerytur, jednak generuje dodatkowe obciążenie budżetowe związane z koniecznością pokrywania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z wpływów innych niż składki emerytalno-rentowe. W 2018 roku dotacja z budżetu państwa w celu pokrycia deficytu FUS wyniosła 36 mld zł, a w 2055 – w zależności od tego, czy spełni się negatywny czy pozytywny scenariusz – będzie wynosić między 31 a 83 mld zł (Standerski, Konopczyński 2017). Jednocześnie, jak wskazują Sawulski, Magda i Lewandowski, koszt obsługi świadczeń emerytalno-rentowych dla budżetu państwa (łącznie środki FUS i dotacja budżetowa na pokrycie deficytu), mierzony udziałem w PKB, będzie utrzymywał się na stabilnym poziomie około 11% – negatywny efekt netto zwiększonego obciążenia demograficznego w dużej mierze równoważony będzie poprzez spadek wysokości świadczeń, jako konsekwencja

wydłużenia się oczekiwanego dalszego trwania życia po osiągnięciu wieku emerytalnego (Sawulski, Magda, Lewandowski 2019).

Starzenie się społeczeństwa – w uproszczeniu mierzone zmianą współczynnika obciążenia demograficznego – oprócz konieczności stałego dofinansowania aktuarialnie niezbilansowanego systemu emerytalnego, może w średniej i długiej perspektywie czasowej na wiele innych sposobów wpływać na kondycję społeczno-ekonomiczną państw i obywateli. Po pierwsze, spadek liczby osób w wieku produkcyjnym oznacza zmniejszenie podaży pracy, obniżenie konsumpcji prywatnej i tym samym ryzyko gwałtownego spadku dynamiki gospodarczej, co w realiach silnego zadłużenia gospodarek oznaczać może trwałe pogorszenie się sytuacji fiskalnej państw (Zaidi 2012). Zmniejszenie się proporcji populacji wykazującej aktywność ekonomiczną względem osób w wieku przed- i poprodukcyjnym prowadzi będzie do zmniejszenia bazy podatkowej skorelowanej ze wzrostem wydatków publicznych *per capita*. Będzie to mieć negatywne konsekwencje dla finansowania m.in. systemów pomocy społecznej, służby zdrowia i edukacji, które finansowane są w większości z podatków. Zarazem wraz ze wzrostem liczby osób starszych w społeczeństwie, stopniowo rosnąc będą nominalne koszty opieki zdrowotnej, a kurcząca się podaż pracy może spowodować rosnący deficyt opieki nad osobami zależnymi.

3. Ograniczenia polityki demograficznej w Polsce: reformy emerytalne i rozwój polityki rodzinnej

Na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat w Polsce głównym narzędziem łagodzenia skutków niekorzystnych trendów demograficznych dla stanu finansów państwa były interwencje w systemie emerytalnym. Po całościowej reformie systemu ubezpieczeń społecznych z drugiej połowy lat 90. XX wieku, w ostatniej dekadzie rządy PO-PSL przeprowadziły jego parametryczne modyfikacje, mające opóźnić średni wiek przechodzenia na emeryturę poprzez wprowadzenie emerytur pomostowych i podwyższenie wieku emerytalnego oraz próbę zmniejszenia obciążeń fiskalnych państwa poprzez reformę II filara. Zarazem od 2005 roku, kiedy wprowadzono jednorazowe świadczenie z tytułu urodzenia się dziecka, czyli becikowe, polscy politycy próbują oddziaływać na drugą stronę problemu – spadający współczynnik dzietności – przez stopniową ekspansję polityki rodzinnej. Pod względem tempa wzrostu wydatków, jak i zakresu reformowanych instrumentów, polityka rodzinna była w ostatnim czasie zdecydowanie najdynamiczniej rozwijającym się obszarem polskiego *welfare state*. Po znacznym rozszerzeniu urlopów i zasiłków związanych z opieką nad dzieckiem, zwiększeniu rodzinnych ulg podatkowych, stopniowym rozwoju instytucjonalnym opieki

żłobkowej oraz wprowadzeniu (i późniejszemu rozszerzeniu) programu „Rodzina 500+”, polska polityka demograficzna opiera się dziś zarówno na polityce rodzinnej jak i emerytalnej.

Zarówno debata publiczna, jak i podejmowane reformy w polityce demograficznej, skupiają się na parametrach wpływających na poziom obciążenia systemowego, takich jak przede wszystkim liczba płatników składników (obecnych i przyszłych) wobec stale zwiększającej się liczby świadczeniobiorców. W tym podejściu kondycja systemu emerytalnego zależy przede wszystkim od tego, w jakim stopniu finansowanie emerytur wymaga finansowania pozaskładkowego. Stąd też dwa główne kierunki reform mających na celu poprawę sytuacji demograficznej w Polsce w ostatnich dziesięciu latach skupiały się na dwóch obszarach reform: skracaniu okresu przebywania na emeryturze (m.in. ograniczenie wcześniejszych i częściowych emerytur oraz wydłużenie powszechnego wieku emerytalnego do 67 lat przez rząd PO-PSL) oraz zwiększaniu potencjalnej liczby płatników składek w kolejnych dekadach (ekspansja różnych instrumentów polityki rodzinnej, w zamierzeniach pronatalistycznej, przez wszystkie kolejne rządy od 2005 roku, jednak z największym naciskiem przez rząd PiS od roku 2015).

Należy zauważyć, że dotychczasowy dwutorowy model odpowiedzi na wyzwania demograficzne nie gwarantuje osiągnięcia stanu społecznego i finansowego zrównoważenia w polskim systemie emerytalnym w związku ze starzeniem się społeczeństwa. Z jednej strony wynika to z błędnych przesłanek, jakimi kierują się twórcy polityk publicznych odpowiedzialni za reformy, z drugiej strony zaś rosną polityczne ograniczenia dla potencjalnie korzystnych demograficznie reform.

W tym pierwszym aspekcie należy zauważyć, że wprowadzeniu wielu reform motywowanych chęcią podniesienia wskaźnika dzietności nie towarzyszyły precyzyjna diagnoza barier prokreacyjnych i analiza

potencjalnych skutków reform, oparte na najlepszych dostępnych badaniach. Wśród demografów, socjologów i ekonomistów od dawna panuje bowiem konsensus dotyczący bardzo ograniczonego bezpośredniego wpływu zwłaszcza finansowych instrumentów polityki społecznej (takich jak ulgi podatkowe i zasiłki na dziecko) na decyzje prokreacyjne (Kotowska, Magda 2017; Luci-Greulich, Thévenon 2013). Jedynie mała część reform polityki rodzinnej w Polsce od roku 2005 miała w zamierzeniu zniwelować najistotniejsze – z punktu widzenia obecnego stanu wiedzy – bariery prokreacyjne związane z niestabilną sytuacją na rynku pracy, trudnościami w godzeniu ról zawodowych i opiekuńczych oraz związanymi z nierówną pozycją kobiet i mężczyzn na rynku pracy i w podziale obowiązków domowych (Muszyński, Sobociński 2016; Polakowski, Szelewa 2016). Jednocześnie, nawet jeśli zrealizuje się optymistyczny scenariusz wzrostu współczynnika dzietności do poziomu europejskiej średniej (obecnie 1,6), nie wpłynie to pozytywnie na sytuację systemu emerytalnego i finansów publicznych w krótkim i średnim okresie, ponieważ ewentualne pozytywne efekty fiskalne „nowego” wyżu demograficznego będą zauważalne dopiero po ćwierćwieczu. Równocześnie w debacie publicznej skupionej na podkreślaniu zbawiennej roli wzrostu dzietności zasadniczo pomija się fakt, że w perspektywie najbliższych dwóch dekad ewentualny dynamiczny wzrost dzietności wiązałby się z koniecznością zwiększenia finansowania już teraz istotnie niedofinansowanych obszarów polityki społecznej, takich jak przede wszystkim edukacja i służba zdrowia.

Z punktu widzenia ekonomii sektora publicznego reformy przenoszące ciężar dostosowania do zmieniających się warunków demograficznych na jednostkę (podniesienie wieku emerytalnego, ograniczenie wzrostu realnej wartości świadczeń) są zdecydowanie bardziej atrakcyjne niż kosztochłonne inwestycje w niepewny wzrost liczby

przyszłych płatników składek (np. „Rodzina 500+”). Jednakże analiza politycznych konsekwencji reform społecznych z ostatniej dekady wskazuje na drugi problem polskiej polityki demograficznej, sygnalizujący niemożność dalszego rozwiązywania problemów demograficznych w ramach obecnego paradygmatu. Porażka reformy wydłużającej wiek emerytalny z 2012 roku, polegająca na jej niemal natychmiastowym wycofaniu przez rząd Beaty Szydło w roku 2016, pokazuje skalę wyzwań związanych z wdrażaniem niepopularnych reform społecznych. Przypomnijmy, że na etapie legislacji około 70% społeczeństwa było przeciwne podwyższaniu wieku emerytalnego (Szatur-Jaworska 2017). W powszechnym odczuciu obserwatorów zrównanie i wydłużenie wieku emerytalnego zostało wprowadzone bez silnego zakorzenienia reformy w dialogu społecznym i szerokich konsultacjach społecznych. W kolejnych latach spór o wiek emerytalny stał się ważnym elementem konfliktu politycznego w Polsce. Obietnica wycofania reformy złożona przez PiS w kampanii przed wyborami parlamentarnymi w 2015 roku okazała się jednym z kół zamachowych sukcesu tej formacji politycznej. Można więc założyć, że niepowodzenie reformy – oraz polityczna cena zapłacona przez jej architektów – na dłuższy czas wycofują z agendy politycznej kwestię podwyższenia wieku emerytalnego (negatywny *policy feedback*). Odwrotny, lecz analogiczny, proces utrwalania *status quo* w polityce społecznej można zaobserwować na przykładzie wprowadzenia i późniejszej ekspansji programu „Rodzina 500+”. Choć początkowo opozycja parlamentarna w większości krytykowała wprowadzenie kosztownego programu (17 mld zł w 2016 roku i 23 mld zł w 2017), to wobec jego popularności krytyka ta zmalała do tego stopnia, że główne partie opozycyjne zapowiedziały kontynuację programu w jego rozszerzonej postaci (jako świadczenia uniwersalnego na każde dziecko, kosztem około 40 mld zł rocznie) w przypadku uzyskania władzy po wyborach w roku 2019 (pozytywny *policy*

feedback). Co już obserwujemy i wydaje się bardzo prawdopodobne w najbliższych latach, to to, że istotne kosztowo programy społeczne – jak „Rodzina 500+”, obniżenie wieku emerytalnego i trzynaste emerytury – spowodują efekt nasycenia w wydatkach społecznych i istotnie ograniczą możliwość rozwijania innych, niedofinansowanych obszarów państwa opiekuńczego. Należy więc uznać dynamikę konfliktu politycznego w Polsce za kluczowy element determinujący możliwość dalszych reform w polityce demograficznej – czyli *de facto* ich zamrożenia – i tym samym szukać rozwiązań poza dominującym paradygmatem zorientowanym na zwiększanie liczby płatników składek.

4. Inwestycje społeczne: remedium na polityczny impas?

Trudności związane z reformowaniem popularnych świadczeń społecznych (przez ich rekalkulację lub cięcia wydatków) są dobrze rozpoznane w badaniach nad politycznymi aspektami reform w rozwiniętych państwach opiekuńczych (Pierson 1994; 1996). Zakorzenienie instytucjonalne powszechnych programów społecznych – od emerytur po zasiłki macierzyńskie, świadczenia zdrowotne i rodzinne – prowadzi do powstania szerokich grup beneficjentów zainteresowanych ich dalszym funkcjonowaniem, gotowych do mobilizacji politycznej na rzecz ich utrzymania. W realiach rosnącego zadłużenia państw oraz intensyfikacji tzw. nowych ryzyk socjalnych (jak np. niestabilność rynków

pracy i prekaryzacja, konieczność godzenia pracy z opieką nad osobami zależnymi), pojawia się napięcie związane z koniecznością pogodzenia odpowiedzialności państwa za obsługę nabytych praw (emerytury), polityczną wrażliwość na społeczne oczekiwania (utrzymanie i rozwijanie popularnych świadczeń) oraz funkcjonalną potrzebą znajdowania efektywnych instrumentów przeciwdziałania systemowym ryzykom wynikającym ze współczesnych megatrendów, takich jak globalizacja, zmiany technologiczne czy starzenie się społeczeństw.

W krajach zachodnich od początku obecnego stulecia kierunek reform w polityce społecznej w odpowiedzi na opisane wyżej wyzwania wyznacza paradygmat inwestycji społecznych (*social investment*), symbolicznie wyrażony w zapisach Strategii Lizbońskiej z 2000 roku. Opiera się on na idei stopniowej reformy państw opiekuńczych w kierunku silniejszego zapobiegania ryzykom socjalnym – takim jak ubóstwo, zagrożenie wykluczeniem społecznym czy bezrobocie – przez komplementarne pakiety polityk łączące zabezpieczenie socjalne, inwestycje w kapitał ludzki i wysokiej jakości usługi publiczne, ułatwiające przejścia pomiędzy kolejnymi etapami życia (jak np. między edukacją a pracą, czy też pracą a emeryturą) (Hemerijck 2013, 2017; Morel, Palier, Palme 2011). Koncepcja inwestycyjnego państwa opiekuńczego wyrosła w krajach OECD na gruncie krytyki „starego” modelu społecznego, związanego z fordowskim modelem produkcji i polityką pełnego zatrudnienia, który opierał się przede wszystkim na świadczeniach pieniężnych oraz logice „reparacji szkód”, czyli interwencji *ex post*, w sytuacji gdy jednostka została dotknięta ubóstwem, utratą pracy, czy chorobą uniemożliwiającą pracę. Założenia stojące za postulatami inwestycji społecznych zakładają, że w warunkach współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych – fluktuującego bezrobocia, dynamicznych zmian na rynku pracy, niestabilnego wzrostu gospodarczego, wydłużającej się długości życia, rosnących nierówności – polityka społeczna powinna

w większym stopniu skupić się na wspieraniu indywidualnych zdolności (*capabilities*), po to by zminimalizować wystąpienie wspomnianych ryzyk socjalnych na poziomie jednostki. U podstaw myślenia inwestycyjnego o polityce społecznej leży położenie nacisku na kluczową rolę wysokiej jakości usług (opiekuńczych, edukacyjnych, zdrowotnych) jako potencjalnie skuteczniejszych (niż świadczenia pieniężne) instrumentów wsparcia jednostki (rozwój kapitału ludzkiego) w ramach instytucji państwa opiekuńczego.

W jaki sposób inwestycje społeczne odnoszą się do polskich wyzwań demograficznych? Jeśli zgodzimy się, że najważniejszym wyzwaniem w Polsce związanym ze starzeniem się społeczeństwa jest perspektywa bardzo niskich emerytur, do których państwo będzie musiało dopłacać, aby osiągnęły one poziom (przyszłego) minimum socjalnego, to jedynie zwiększenie średniej indywidualnej produktywności w cyklu życia (a więc zakumulowanie większych oszczędności emerytalnych w skali społeczeństwa) jest w stanie istotnie zniwelować systemowy ciężar obsługi systemu emerytalnego. W obliczu trwałego klinczu polityczno-instytucjonalnego, a więc, z jednej strony, silnego oporu wobec reform odgórnie wydłużających wiek przechodzenia na emeryturę oraz, z drugiej strony, konsolidowania się systemu polityki rodzinnej opartego na dużych wydatkach na transfery pieniężne (około 2% PKB rocznie), wydaje się, że skuteczna polityka demograficzna w Polsce powinna znacznie bardziej skupić się na rozwoju innych obszarów polityki społecznej, przede wszystkim o charakterze inwestycyjnym i nakierowanym na usługi publiczne. Poniżej przedstawiam skrótowo dwa główne obszary polityk, które obecnie są na marginesie debaty politycznej o ekonomicznych skutkach starzenia się społeczeństwa, a w których podejście inwestycyjne niesie nadzieję na złagodzenie długofalowych wyzwań demograficznych i jest jednocześnie realistyczne pod względem politycznym.

4.1 Rynek pracy i równość płci

Jednym z najbardziej palących problemów polskiego systemu emerytalnego jest skala nierówności świadczeń pomiędzy mężczyznami i kobietami. W styczniu 2019 roku przeciętna emerytura mężczyzny wynosiła w Polsce 2710 zł, a kobiety 1681 zł (GUS 2018). Różnica ta bierze się przede wszystkim z trzech głównych czynników: dłuższej średniej oczekiwanej długości życia kobiet (o 8 lat), wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz gorszej pozycji kobiet na rynku pracy – niższych zarobków i przerw w karierze związanych z opieką nad dziećmi i osobami zależnymi w rodzinie. Spośród wszystkich krajów OECD niższy efektywny wiek przechodzenia na emeryturę wśród kobiet jest tylko w dwóch innych krajach i wynosi niespełna 60 lat. Wycofanie reformy zrównującej wiek emerytalny spowodowało, że w perspektywie 40 lat odsetek kobiet otrzymujących emeryturę niższą od minimalnej wzrośnie z ok 10% do 65% (OECD 2018). Zarazem, pomimo że od ponad dekady kobiety stanowią zdecydowaną większość absolwentów szkół wyższych (63% w 2017 roku), różnica pomiędzy stopą zatrudnienia mężczyzn a kobiet wynosi 14 pkt. proc. na niekorzyść kobiet, ponadto dwukrotnie częściej pracują one w niepełnym wymiarze czasu (GUS 2018).

W perspektywie inwestycji społecznych koronne miejsce zajmuje kwestia dostosowania narzędzi polityki społecznej do zmieniających się ról i oczekiwań kobiet w życiu zawodowym i prywatnym oraz wykorzystania produktywnego potencjału kobiet poprzez instrumenty wyrównywania ich pozycji na rynku pracy względem mężczyzn (Esping-Andersen i in. 2002; Esping-Andersen 2009). Głównym elementem tej strategii jest rozszerzanie dostępu do usług publicznych oraz świadczeń ułatwiających godzenie pracy i obowiązków rodzinnych oraz umożliwiających ich równiejszy podział między kobietami i mężczyznami. Podstawowymi instrumentami są więc usługi opiekuńcze dla dzieci w wieku do 3 lat oraz przedszkolnym,

jak również urlopy rodzicielskie z zapisanymi kwotami przysługującymi jedynie ojcom. Dynamiczny rozwój instytucji opieki (należy docenić w tym względzie ostatnią aktywność MRPiPS) i rozszerzanie indywidualnych uprawnień ojców (impet rozwojowy pochodzi tutaj głównie ze strony instytucji Unii Europejskiej) gwarantuje stopniowe polepszanie się sytuacji kobiet na rynku pracy, a w konsekwencji w największym stopniu może przyczynić się do zwiększenia ich świadczeń emerytalnych w przyszłości.

4.2 Polityka zdrowotna

Podczas gdy Polska jest krajem wysokich wydatków na świadczenia emerytalne i (od niedawna) politykę rodzinną, środki przeznaczane na ochronę zdrowia należą do najniższych w Unii Europejskiej. W roku 2016 z wydatkami na poziomie 6,5% PKB rocznie plasowaliśmy się na trzecim od końca miejscu wśród krajów UE. Podobnie blado wypada Polska w innych klasyfikacjach w obszarze zdrowia. Jeśli chodzi o zdrowie osób w wieku emerytalnym, to plasujemy się w okolicach średniej europejskiej, jednocześnie w krajach o najwyższych nakładach na zdrowie, po osiągnięciu wieku 65 lat, przeciętna liczba lat pozostawania w zdrowiu wynosi około 14 w krajach skandynawskich, podczas gdy w Polsce jedynie 8 lat. Tak jak w innych krajach regionu silny jest klasowy gradient zdrowia: różnica w oczekiwanej dalszej długości życia między osobami z wyższym i podstawowym wykształceniem jest prawie najwyższa w UE (12 lat) (Komisja Europejska, OECD 2019). Nierówności w zdrowiu są wypadkową klasowo zdeterminowanych nawyków żywieniowych i stylów życia. Jednocześnie Polska wydaje proporcjonalnie bardzo dużo na opiekę szpitalną i ambulatoryjną, a bardzo niewiele na profilaktykę zdrowotną, która według większości ekspertów ma największy wpływ na stan zdrowia publicznego. Zgodnie z dewizą inwestycyjnego państwa opiekuńczego, podejście „zapobiegać zamiast naprawiać” powinno zdecydowanie mocniej zakorzenić się w myśleniu o reformach systemu

opieki zdrowotnej w Polsce, także po to, by minimalizować negatywny wpływ starzenia się i złego zdrowia na indywidualną sytuację na rynku pracy, a w konsekwencji umożliwić jednostkom lepsze warunki materialne na emeryturze. Dynamiczny rozwój profilaktyki zdrowotnej jest jednocześnie najefektywniejszą kosztowo formą interwencji w systemie zdrowia publicznego.

5. Podsumowanie

Starzenie się społeczeństwa niesie ze sobą szereg ryzyk społecznych i ekonomicznych w Polsce – kraju, który podlega i podlegać będzie intensywnym przemianom demograficznym. Głównym wyzwaniem dla polityki publicznej w tym obszarze jest perspektywa skrajnie niskich emerytur, do których nabędą uprawnienia pokolenia obecnie wchodzące na rynek pracy. Wśród większości ekspertów panuje względny konsensus co do pożądanego kierunku prodemograficznych reform systemu polityki społecznej. Zarazem część postulowanych rozwiązań – przede wszystkim podwyższanie wieku emerytalnego oraz ograniczanie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę – nie posiada obecnie poparcia społecznego i w aktualnych realiach konfliktu politycznego wydaje się niemal niemożliwa do przeprowadzenia. Z innej strony, ogromna ekspansja pieniężnych instrumentów polityki rodzinnej powoduje i powodować będzie efekt ograniczania reform i rozwoju wydatków

w innych obszarach polityki społecznej. Zauważyć należy przy tym, że obecny model polityki demograficznej wyraźnie skupia się na *ilościowych* parametrach systemu emerytalnego (liczba płatników i liczba beneficjentów), podczas gdy perspektywa *jakościowa* – związana z horyzontalnymi inwestycjami w kapitał ludzki – mająca na celu poprawę sytuacji jednostek na rynku pracy i lepsze wykorzystanie zasobów

pracy, jest marginalizowana.

Dlatego też w niniejszej analizie argumentuję za rozwojem polityki społecznej w perspektywie inwestycji (*social investment*) w cyklu życia (*life-course*).

Obok omówionych skrótowo polityk na rzecz równości płci na rynku pracy oraz ochrony zdrowia, należy również zwrócić uwagę na pozytywne długofalowe efekty wysokiej jakości inwestycji w edukację (na wszystkich szczeblach), szkolenia zawodowe oraz aktywne polityki rynku pracy, które – działając komplementarnie – łagodzą przejścia pomiędzy kolejnymi etapami życia i kariery zawodowej, tym samym zapewniając jednostkom większą podmiotowość na rynku pracy i znacznie wyższe szanse na finansową niezależność na emeryturze pomimo niekorzystnych perspektyw demograficznych. Podsumowując, reformatorzy polityki społecznej w Polsce powinni brać przykład z krajów nordyckich, które od kilku dekad konsekwentnie ewoluują w kierunku inwestycyjnych państw opiekuńczych (*social investment welfare states*), dzięki czemu mogą zapewnić swoim mieszkańcom najwyższy poziom zabezpieczenia przed niepewnością związaną z długofalowymi przemianami demograficznymi i ekonomicznymi.

Bibliografia

- Bank Światowy (2019). *Population Estimates And Projections*, online: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/population-estimates-and-projections> (dostęp: 13 czerwca 2019).
- Drahekoupil, Jan, Stefan Domonkos (2012). *Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008*. „Global Social Policy” 12 (3), s. 283–299.
- Duszczyk, Maciej, Magdalena Lesińska, Kamil Matuszczyk (2019). *Upolitycznienie problemu starzenia się społeczeństwa w Polsce. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Esping-Andersen, Gøsta (2009). *Incomplete Revolution: Adapting for Women’s New Roles*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, John Myles, Anton Hemerijck (red.) (2002). *Why we Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- GUS (2018). *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- KNF (2018). *Indywidualne Konta Emerytalne oraz Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego w 2017 r.* Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.
- Komisja Europejska (2018a). *Standard Eurobarometer 90 – Autumn 2018: Public Opinion in the European Union, First Results*.
- — (2018b). *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070)*.
- Komisja Europejska & OECD (2019). *Health at a Glance: Europe in 2018: State of Health in the EU Cycle*. Paryż: OECD Publishing.
- Kotowska, Irena E., Iga Magda (2017). *Polityka rodzinna i podaż pracy w Polsce*. W: *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, (red.) Piotr Lewandowski. Warszawa: Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce.
- Luci-Greulich, Angela, Olivier Thévenon (2013). *The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries*. „European Journal of Population” 29 (4), s. 387–416.
- Muszyński, Karol, Maciej Sobociński (2016). *Uwagi do Programu Rodzina 500+*. Fundacja Kaleckiego, online: <http://kalecki.org/pl/p/d/uwagi-do-programu-rodzina-500> (dostęp: 13 czerwca 2019).
- OECD (2018). *OECD Pensions Outlook 2018*. Paryż: OECD Publishing.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.
- — (1996). *The New Politics of the Welfare State*. „World politics” 48 (02), s. 143–179.
- Polakowski, Michał, Krzysztof Hagemeyer (2017). *Czy czeka nas emerytalna katastrofa?*, „Krytyka Polityczna”, online: <https://krytykapolityczna.pl/gospodarka/czy-czeka-nas-emerytalna-katastrofa/> (dostęp: 13 czerwca 2019).
- Polakowski, Michał, Dorota Szelewa (2016). *„500 plus” i co dalej?: Rozmowa z Jakubem Halcewicz-Pleskaczewskim w kwartalniku „Więź”*, online: <http://wiesz.com.pl/2016/05/16/500-plus-i-co-dalej/> (dostęp: 13 czerwca 2019).
- Sawulski, Jakub, Iga Magda, Piotr Lewandowski (2019). *Czy polski system emerytalny zbankrutuje? IBS Policy Paper 2/2019*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Standerski, Dariusz, Filip Konopczyński (2017). *Jak uniknąć katastrofy? Perspektywy polskiego systemu emerytalnego*. Analiza Fundacji Kaleckiego. Warszawa: Fundacja Kaleckiego.
- Szatur-Jaworska, Barbara (2017). *Debata publiczna o wieku emerytalnym w Polsce*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 37 (2), s. 91–115.
- Zaidi, Asghar (2012). *Population aging and financial and social sustainability challenges of pension systems in Europe: a cross-national perspective*. W: *The future of multi-pillar pensions*, (red.) Ary L. Bovenberg, Casper van Ewijk, E. W. M. T. Westerhout. Cambridge: Cambridge University Press.

Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej to wspólne przedsięwzięcie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz ICRA. Celem projektu jest popularyzacja progresywnych idei w obszarze polityki społecznej przy użyciu argumentów naukowych. Przewodnym motywem cyklu jest wielowymiarowa analiza polityki społecznej: w kontekście międzynarodowym, w stosunku do innych obszarów polityki publicznej oraz w różnych horyzontach czasowych. Każdemu tematowi poświęcane jest seminarium z gościem-ekspertem, które jest otwarte dla szerokiej publiczności, oraz ekspercka publikacja, zawierająca rekomendacje dla polityki społecznej.



www.icra.pl



www.feswar.org.pl

Wydawca:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce

ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa

lub

Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2019 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce

ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa

www.feswar.org.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta jest zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt
Layout, skład i druk: MUFU.pl, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji. Wypowiedziane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2019

ISBN 978-83-64062-37-7