

Zofia Czepulis-Rutkowska

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych¹

Paradygmat inwestycji socjalnych a perspektywa cyklu życia w polityce społecznej²

Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie nowego paradygmatu inwestycji socjalnych w polityce społecznej w kontekście perspektywy cyklu życia. Nowy paradygmat zmienia, w porównaniu z „paradygmatem kompensacji”, podejście do poszczególnych etapów cyklu życia; wskazuje, że dla skuteczności polityki społecznej kluczowe znaczenie ma to, w jakim momencie życia są podejmowane jej działania, i że powinna ona być nastawiona na osiągnięcie celów *ex post*.

Za egzemplifikację jego zastosowania posłużą wybrane zmiany polityki społecznej wobec rodziny i dzieci oraz wobec osób starszych w Polsce — przedstawione na tle wybranego kraju (Szwecji) oraz dokumentów Unii Europejskiej.

W ramach tego opracowania przeprowadzono analizę wybranych instytucji polityki społecznej, a także dokumentów programowych oraz danych statystycznych.

Słowa kluczowe: paradygmat polityki społecznej, nowe ryzyka socjalne, inwestycje socjalne, polityka społeczna wobec dzieci, polityka społeczna wobec osób starszych

¹ IPiSS, 01-022 Warszawa, ul. Józefa Bellottiego 3B; adres internetowy autorki: zrutkowska@yahoo.com, sekretariat@ipiss.com.pl

² Artykuł powstał w ramach prac nad projektem badawczym OPUS 5 nr 2013/09/B/HS5/00039 finansowanym przez Narodowe Centrum Nauki pod tytułem „Instytucje zabezpieczenia osób starszych w kontekście modeli polityki społecznej”.

Wprowadzenie

Przeobrażenia gospodarcze, a także proces starzenia się ludności oraz zmiany struktury i funkcji rodziny w państwach Zachodu w ostatnich dekadach XX i na początku XXI w. — wszystkie te czynniki doprowadziły do istotnych zmian w polityce społecznej³. Po okresie krytyki — w pierwszym dziesięcioleciu po kryzysie lat 70. — państwa opiekuńczego, w latach 90. ukształtowało się nowe podejście polegające na zmienianiu podstawowego paradygmatu polityki społecznej z kompensacyjnego na paradygmat inwestycji socjalnych (Jenson 2009). W zmianie tej chodziło o zachowanie instytucji państwa opiekuńczego, ale w zmodyfikowanej, dostosowanej do nowych wyzwań, formie.

W myśl nowego paradygmatu polityka społeczna ma, przez odpowiednie inwestycje, wspierać aktywność, głównie zawodową. Istotne jest podjęcie odpowiednich działań na poszczególnych etapach życia w charakterze właśnie „inwestycji”. Mogą być one przypisane do wybranych etapów życia, tak jak ma to miejsce w przypadku wczesnej edukacji odnoszącej się jedynie do okresu dzieciństwa. Inne natomiast, takie jak szkolenia, profilaktyka zdrowotna itp., mogą być podejmowane na różnych etapach życia. Biorąc pod uwagę fakt, że indywidualne biografie zawodowe i rodzinne są obecnie bardziej zróżnicowane niż w pierwszych dekadach po II wojnie światowej, instytucje polityki społecznej powinny też być przygotowane do odpowiedzi na odmienne potrzeby różnych osób lub grup znajdujących się na podobnym etapie cyklu życia (Bovenberg 2007).

Celem opracowania jest przedstawienie nowego paradygmatu inwestycji socjalnych w polityce społecznej w kontekście perspektywy cyklu życia. Omawiając tutaj instytucje polityki społecznej, koncentruję się na wybranych dwóch etapach cyklu życia: dzieciństwie oraz starości. Opracowanie nie wyczerpuje podjętego, bardzo obszernego, tematu, ma przede wszystkim służyć pokazaniu jego znaczenia.

Na tekst składają się następujące części: zmiana paradygmatu polityki społecznej, Unia Europejska a paradygmat inwestycji socjalnych, wybrane rozwiązania krajowe (w Szwecji i w Polsce) oraz podsumowanie.

Zmiana paradygmatu polityki społecznej

Nowe wyzwania stojące przed polityką społeczną

Polityka społeczna po II wojnie światowej odpowiadała na potrzeby społeczeństwa, którego funkcjonowanie było oparte na stabilnej rodzinie i stałym zatrudnieniu zapewnianym przez gospodarkę z przewagą przemysłu. Główny żywiciel (najczęściej mężczyzna) miał

³ Politykę społeczną określam tutaj jako działania państwa podejmowane na rzecz rozwoju społecznego i wzrostu dobrobytu społeczeństwa jako całości oraz poszczególnych jego obywateli. Używam też zamiennie, stosowanego szeroko w zagranicznej literaturze przedmiotu, terminu „państwo opiekuńcze” (*welfare state*), zdając sobie sprawę z wielości definicji polityki społecznej stosowanych zarówno w Polsce, jak i za granicą. Wydaje się zresztą, że samo pojęcie polityki społecznej ulega przeobrażeniom wraz ze zmianami społecznymi, ekonomicznymi i demograficznymi. Zmiany te mogłyby stanowić przedmiot odrębnego opracowania.

często w całym cyklu życia zawodowego stabilne, odpowiednio opłacane zatrudnienie, a jego żona zajmowała się domem i dziećmi. Usługi związane z prowadzeniem domu były więc świadczone przez kobiety pozostające poza formalnym rynkiem pracy. W przypadku gdy rodzina obejmowała jeszcze jedno pokolenie — osoby starsze, niejednokrotnie wymagające opieki — usługi opiekuńcze świadczone były również w ramach rodziny, przez „niepracujące” żony (Czepulis-Rutkowska 2013). Kształcenie przygotowujące do pracy zawodowej przypadało na okres młodości i wczesnej dorosłości. Szkolenia, podejmowane w późniejszym etapie cyklu życia zazwyczaj stanowiły jedynie uzupełnienie wcześniejszej edukacji. Znana dziś dobrze potrzeba kształcenia ustawicznego pojawiła się później.

Zabezpieczenie społeczne, rozumiane tutaj w znaczeniu konwencji MOP Nr 102 z 1952 r., zostało zorganizowane wokół ryzyk socjalnych charakterystycznych dla gospodarki przemysłowej — obecnie określanych jako „stare” ryzyka socjalne. Konwencja ta dotyczy zabezpieczenia na wypadek utraty dochodów z powodu choroby, inwalidztwa, bezrobocia, starości i śmierci głównego żywiciela. Idea zabezpieczenia społecznego polegała na kompensacji utraconych dochodów z pracy (Uścińska 2013).

W konsekwencji kryzysu połowy lat 70. XX w., w strukturze gospodarki zmniejszał się udział przemysłu, zwiększał się natomiast udział usług. Zatrudnienie w przemyśle, a co za tym idzie — płaca głównego żywiciela i w konsekwencji również jego pozycja w rodzinie przestawały być stabilne. W tej sytuacji niepracujące wcześniej żony zaczęły dostarczać dodatkowych dochodów, podejmując zatrudnienie na ogół w rozwijających się dynamicznie usługach (Streck 2009). Tym przeobrażeniom towarzyszył wzrost liczby rozwodów i spadek liczby zawieranych małżeństw; w ten sposób również instytucja tradycyjnej rodziny traciła wcześniejszą stabilność.

Zmiany w funkcjonowaniu systemu gospodarki oraz rodziny postawiły przed polityką społeczną nowe wyzwania. Jedną z reakcji na te wyzwania stało się stworzenie nowego paradygmatu inwestycji socjalnych.

Stary i nowy paradygmat

Instytucje państwa dobrobytu w okresie „wspaniałych trzydziestu lat” po II wojnie światowej miały za zadanie przede wszystkim kompensację utraty dochodów z pracy. Ich funkcjonowanie było zgodne z ekonomiczną doktryną Johna Maynarda Keynesa, w myśl której, aby pobudzić gospodarkę, należało zwiększać popyt przez zwiększanie zasobu pieniędzy w obiegu — na przykład przez wypłatę świadczeń społecznych (Hemerijck 2002). „Stary” paradygmat polityki społecznej dobrze współdziałał z ówczesną doktryną ekonomiczną. Maurizio Ferrera (2013) wymienia następujące jego cechy: nacisk na ochronę socjalną jako kompensację utraconych dochodów; przyznawanie świadczeń *ex post* jako reakcja na urzeczywistnienie się ryzyka socjalnego; istotna rola pasywnych transferów w okresie pozostawania poza zatrudnieniem (emerytury, bezrobocie, niezdolność do pracy, choroba, macierzyństwo, świadczenia dla osób na utrzymaniu); rezyduálność sieci pomocy społecznej; ubóstwo traktowane jako ryzyko mało istotne i marginalne wobec prawie powszechnych systemów zabezpieczenia społecznego; adresowanie zabezpieczenia społecznego do

gospodarstwa domowego, w skład którego wchodziły osoby pełniące różne funkcje: mężczyzna — funkcję głównego żywiciela, kobieta — funkcje opiekuńcze. Edukacja i szkolenia znajdowały się poza zainteresowaniem zabezpieczenia społecznego, ponieważ ich największe znaczenie przypadało na czas przed podjęciem zatrudnienia.

„Stary” paradygmat i wspierające go instytucje dostosowane były do „starych ryzyk socjalnych”. Wraz ze zmianami ekonomiczno-społecznymi zaczęto jednak inaczej postrzegać i określać ryzyka socjalne — rozwinęła się koncepcja „nowych ryzyk socjalnych” (Czepulis-Rutkowska 2013), która wiązała się z powstaniem nowych wymogów wobec polityki społecznej.

Koncepcja nowego paradygmatu polityki społecznej pojawiła się już połowie lat 90. pod różnymi nazwami: flexicurity, polityka społeczna jako czynnik produkcyjny oraz paradygmat inwestycji socjalnych (Jenson 2009). Ta ostatnia nazwa została przyjęta przez Unię Europejską i OECD. W końcowym dokumencie OECD ze spotkania ministrów spraw socjalnych zawarta jest następująca ocena: „Efektywne polityki socjalne są potrzebne dla tworzenia gospodarczego dynamizmu i uczestnictwa w elastycznym rynku pracy; do zapewnienia, aby upośledzenie w dzieciństwie nie prowadziło do upośledzenia w dorosłości, aby zapobiec wykluczeniu z rynku pracy, aby zapewnić stabilny finansowo system wsparcia dla osób starszych. Polityki socjalne muszą być proaktywne, podkreślać potrzebę inwestycji w ludzkie możliwości, a nie jedynie zabezpieczać przeciwko niekorzystnym zdarzeniom” (OECD 2005).

Koncepcja inwestycji socjalnych czerpie z pojęcia kapitału ludzkiego jako ważnego czynnika wzrostu i rozwoju gospodarczego (Heckman 1999). Aby uzyskać odpowiedni kapitał ludzki, należy odpowiednio „zainwestować” w ludzi: inwestycje powinny być dostosowane do potrzeb, a także — w zależności od ich rodzaju — podejmowane na właściwych etapach cyklu życia. Heckman zwraca też uwagę na znaczenie różnych komponentów kapitału ludzkiego, zarówno poznawczych (*cognitive*), jak i społecznych, behawioralnych (*noncognitive*). Szeroko rozumiane kwalifikacje powstają w procesie formalnej edukacji, pracy i wychowania, a poszczególne elementy tego procesu synergicznie na siebie oddziałują. Wczesniejsze inwestycje umożliwiają lub wspierają inwestycje późniejsze. Dlatego tak istotne są inwestycje na etapie dzieciństwa⁴.

Inwestycje socjalne są korzystne również w późniejszym okresie, a ich przykładem mogą być działania prewencyjne w starszym wieku, które z jednej strony pozwalają wydłużyć aktywność zawodową, z drugiej zaś strony przyczyniają się do ograniczania kosztów opieki zdrowotnej lub opieki długoterminowej.

Na nowy model polityki społecznej, oparty na paradygmacie inwestycji, powinny — według Ferrery (2013) — składać się następujące czynniki: nastawienie polityki społecznej na wspieranie i umożliwianie aktywności zawodowej oraz społecznej a więc na aktywizację osób, a nie na kompensację utraty lub zmniejszenia ich dochodów; wczesna prewencja w zakresie ryzyk i potrzeb; rozwinięte usługi socjalne umożliwiające podtrzymywanie aktywności lub powrót do aktywnego życia, przede wszystkim do pracy zawodowej; roz-

⁴ Heckman (1999) ocenia, że w Stanach Zjednoczonych inwestycje na etapie wczesnej młodości są niewystarczające, a wobec dorosłych o niskich kwalifikacjach — nadmierne.

winięta sieć zabezpieczenia przed ubóstwem oraz aktywizacji osób ubogich; kierowanie działań polityki społecznej do poszczególnych osób w modelu partnerstwa w rodzinie (dwoje zarabiających i dwoje opiekunów dzieci); wspieranie równowagi między pracą i życiem rodzinnym; szeroko rozumiana edukacja — obejmująca szkolnictwo, szkolenia i kształcenie ustawiczne — jako integralna część zabezpieczenia społecznego; wsparcie dla socjalnych innowacji; poszukiwanie nowych rozwiązań w polityce społecznej, na przykład z wykorzystaniem technologii informatycznych.

W nowym paradygmacie ważna jest nie tylko bieżąca potrzeba (materialna), ale przede wszystkim przyszłość w bliższej lub dalszej perspektywie. Jane Jenson uważa, że państwa w praktyce dostosowują się do perspektywy nowego paradygmatu inwestycji socjalnych. Nie starają się wrócić do zasad z okresu stosowania zasad ekonomicznej doktryny keynesowskiej, nie odrzucają też w pełni myślenia neoliberalnego, które w polityce społecznej dostrzegało głównie obciążenie dla rozwoju ekonomicznego (Jenson 2009). Według autorki, poszczególne kraje poszukują nowej roli państwa. Niezależnie od reprezentowanego przez nie modelu polityki społecznej, podjęły próby praktycznej modernizacji państwa opiekuńczego. Na przykład w Wielkiej Brytanii ogłoszono zasady tak zwanej trzeciej drogi, w Holandii i Danii — flexicurity. Wydatki w ramach tego zmienionego podejścia zostały zorientowane na przygotowanie do trudnych sytuacji — (*preparing*), w miejsce naprawy ich skutków (*repairing*).

Paradygmat inwestycji socjalnych odwołuje się, podobnie jak ekonomiczna doktryna liberalna, do gospodarki sterowanej przez podaż, nie popyt. Różnica w stosunku do podejścia czysto liberalnego polega na większym udziale państwa w tworzeniu podaży — przede wszystkim dobrze przygotowanej siły roboczej. Szczęólnego znaczenia nabiera też właściwe przygotowanie dzieci i młodzieży do późniejszych wyzwań związanych z aktywnością — głównie na rynku pracy. Bardzo istotne jest też szkolenie, podnoszenie kwalifikacji dostosowane do zmieniających się wymagań rynku pracy.

Paradygmat inwestycji socjalnych w dokumentach i inicjatywach Unii Europejskiej

Komisja Europejska definiuje inwestycje socjalne — zgodnie z koncepcją kapitału ludzkiego — jako inwestycje w ludzi (Fransen 2013). Według unijnych dokumentów polityka społeczna ma na celu stwarzanie lub wzmacnianie kwalifikacji oraz umiejętności pozwalających na pełne uczestnictwo w zatrudnieniu i życiu społecznym. Jako podstawowe działania wymienia się tym kontekście: edukację i szkolenia, opiekę nad dzieckiem, ochronę zdrowia, pomoc w poszukiwaniu pracy i rehabilitację. Wiele dokumentów oraz inicjatyw unijnych promuje paradygmat inwestycji socjalnych. Tutaj omawiam ważniejsze z nich.

W ramach działania na rzecz upowszechniania koncepcji inwestycji społecznych Komisja Europejska przygotowała dokument programowy: Pakiet Inwestycji Socjalnych (Social Investment Package — SIP) (Fransen 2013). Jest to zbiór niewiążących prawnie dokumentów przyjętych w 2013 r., pomyślany między innymi jako odpowiedź na kryzys ekonomiczny, który ograniczył szansę osiągnięcia wcześniej ustalonych celów zmniejsze-

nia zakresu ubóstwa, oraz na zmiany demograficzne. Zawiera on wskazówki w sprawie polityki społecznej państw członkowskich. Polityka społeczna ma być nastawiona na osiągnięcie rezultatów w przyszłości w myśl zasady inwestowania, która mówi, że podejmuje się działania i angażuje środki, po to aby uzyskać odpowiedni „zwrot” w przyszłości. Państwa powinny zatem inwestować w rozwój obecnych i przyszłych kwalifikacji, żeby zapewnić poprawę możliwości uczestnictwa w życiu społecznym i na rynku pracy. Istotne jest również wspieranie zintegrowanych pakietów świadczeń i usług, które pozwalają uzyskać trwałe pozytywne „wyniki” socjalne (*social outcomes*), a nie jedynie krótkotrwale łagodzić bieżące problemy. W szczególności zaś państwa powinny inwestować w dzieci i młodzież w taki sposób, aby poprawić ich szanse życiowe niezależnie od społecznego pochodzenia.

Strategia „Europa 2020” zawiera wiele elementów wspierających realizację paradygmatu inwestycji socjalnych. Podkreśla się w niej znaczenie kształcenia przez całe życie. Mowa jest o „rozwoju kwalifikacji w ciągu cyklu życia, po to aby zwiększyć udział w rynku pracy [...]” (European Commission 2010, s. 6). Wśród podstawowych celów wymienia się w szczególności wykształcenie ludzi młodych: „udział osób, które zbyt wcześnie odchodzą ze szkoły, nie powinien przekraczać 10%, a minimum 40% osób młodych powinno uzyskać wykształcenie wyższe” (tamże, s. 5). Można założyć, że do osiągnięcia tych celów, w myśl koncepcji kapitału ludzkiego, konieczne są inwestycje na wcześniejszym etapie życia: w okresie przedszkolnym i wczesnoszkolnym.

Jeśli zaś chodzi o zabezpieczenie społeczne, w strategii „Europa 2020” zwraca się uwagę w szczególności na potrzebę walki z ubóstwem. Ustalono, że celem jest ograniczenie liczby ubogich o 20 milionów osób, zaś wśród sztandarowych inicjatyw Strategii wymieniono stworzenie Europejskiej Platformy przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu.

Polityka wobec rodziny i dzieci zajmuje szczególną pozycję w pakiecie na rzecz inwestycji socjalnych. Jednym z ważniejszych dokumentów unijnych dotyczących inwestycji socjalnych na etapie dzieciństwa jest zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2013 r. — „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” („Investing in children: breaking the cycle of disadvantage”) (European Commission 2013a). Komisja powołuje się tam na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności art. 292: „Poszanowanie ludzkiej godności jest podstawową wartością Unii Europejskiej [...]”. Unia musi chronić prawa dziecka, zwalczać wykluczenie społeczne i dyskryminację, promować sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną. Zalecenie w punkcie 2 mówi o tym, że w większości państw unijnych dzieci są bardziej niż reszta populacji narażone na ubóstwo i wykluczenie społeczne. Ponadto dzieci wykluczone lub żyjące w ubóstwie mają mniejszą niż ich lepiej usytuowani rówieśnicy szansę na osiągnięcie dobrych wyników w szkole i na pozostawanie w dobrym stanie zdrowia oraz na rozwinięcie w pełni swojego potencjału w dorosłym życiu.

Co ważne, w zaleceniu tym podkreśla się, że stan obecny wpływa na stan późniejszy i że konieczne są działania właśnie teraz, żeby poprawić sytuację dzieci w przyszłości — co stanowi istotę podejścia inwestycyjnego. Zalecenie proponuje przede wszystkim stosowanie wspomnianej już wyżej prewencji, tj. zapobieganie zaniedbaniu na etapie wczesnego rozwoju w cyklu życia. Argumentem na rzecz prewencji na wczesnym etapie jest również jej niższy koszt niż koszt działań naprawczych podejmowanych *ex post*.

Zalecenie mówi też o tym, że zapobieganie zaniedbaniu dzieci jest najbardziej efektywne, jeśli łączy się pomoc dla dzieci ze wsparciem ich rodziców. Istotne jest, aby z jednej strony rodzice mogli uczestniczyć w rynku pracy, otrzymując odpowiedni dochód, z drugiej zaś strony, aby dostępne były usługi umożliwiające i wspierające rozwój dzieci, takie jak edukacja przedszkolna, ochrona zdrowia, zapewnienie odpowiedniego mieszkania, oraz usługi socjalne.

Zalecenie wskazuje na potrzebę respektowania zasad horyzontalnych, w myśl których dziecko powinno być traktowane jako istota posiadająca własne odrębne prawa, przy równoczesnym uwzględnianiu znaczenia opiekunów oraz poziomu i jakości ich życia.

Strategie inwestowania w dzieci powinny się opierać na trzech filarach. Pierwszy filar jest określany jako dostęp do odpowiednich zasobów. Działania w ramach tego filaru obejmują pomoc dla rodziców — w tym rodziców samotnie wychowujących dzieci. Powinny one polegać między innymi na wspieraniu takich systemów zatrudnienia rodziców, które nie kolidują z właściwą opieką nad dzieckiem. Chodzi więc o to, żeby dziecko wraz z rodziną miało dostęp do środków materialnych pozwalających na normalne prowadzenie gospodarstwa domowego. Drugi filar jest rozumiany jako dostęp do usług obejmujących przede wszystkim wczesną edukację i opiekę (Early Childhood Education and Care — ECEC). Zalecenie wyznacza jako cel inwestowanie w dzieci niezależnie od ich pochodzenia społecznego. Dlatego też postuluje udział w korzystaniu z tych usług dzieci z upośledzonych materialnie i społecznie środowisk, w szczególności dzieci poniżej 3. roku życia. Dostęp dzieci z wykluczonych środowisk do usług edukacyjnych powinien być wspierany przez przygotowanie systemu ochrony zdrowia na potrzeby dzieci w gorszej sytuacji, zabezpieczenie odpowiedniego mieszkania i otoczenia, wzmocnienie wsparcia rodziny i alternatywnych możliwości opieki. Trzecim filarem zintegrowanych strategii jest zapewnienie prawa dzieci do uczestnictwa zarówno w życiu społecznym, jak też w podejmowaniu decyzji ich dotyczących. Stanowi wyraz upodmiotowienia dziecka w takim zakresie, w jakim jest to możliwe; dziecko nie jest — w myśl zalecenia — przedmiotem i członkiem stanowiącej całość rodziny, ale odrębnym podmiotem mającym wpływ na swój los. O tym aspekcie mówił, przywoływany już wcześniej, Ferrera (2013). W działania na rzecz upodmiotowienia dzieci jest zaangażowana między innymi organizacja Eurochild, skupiająca wiele instytucji w krajach Unii pracujących na rzecz poprawy jakości życia dzieci i młodzieży (Eurochild 2010).

W Unii Europejskiej paradygmat inwestycji socjalnych promowany jest również w odniesieniu do późnego etapu cyklu życia — starości. Unijne dokumenty i inicjatywy mają wspierać proces aktywnego starzenia się, przeciwdziałać przedwczesnemu odchodzeniu z rynku pracy lub wykluczeniu z życia społecznego (Urbaniak 2013). Inwestycje aktywizujące poprawiają jakość życia osób starszych, a także przyczyniają się do ograniczania wydatków na świadczenia emerytalne, rentowe, zdrowotne czy z zakresu opieki długoterminowej.

Pierwszoplanowe znaczenie ma promocja zdrowia i prewencja chorobowa (European Commission 2012a). Ich celem jest wydłużanie trwania życia, przede wszystkim zaś zwiększenie liczby lat przeżytych w zdrowiu. Ważnym celem jest jak najdłuższe zachowanie zdolności do samodzielnego funkcjonowania osób starszych, a do osiągnięcia tego celu

przyczyni się stworzenie warunków podtrzymywania aktywności fizycznej i psychicznej. Dla aktywnego funkcjonowania osób starszych duże znaczenie ma jakość mieszkania i wprowadzanie rozwiązań dostosowanych do możliwości poruszania się osób starszych. Chodzi o rozwiązania pozwalające z jednej strony na swobodne funkcjonowanie w samym mieszkaniu, z drugiej zaś — na łatwe wychodzenie na zewnątrz. Potrzebne adaptacje mieszkań powinny w szczególności uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych. Rada zwraca też uwagę na dostęp do transportu w odpowiedniej cenie stanowiący warunek uczestnictwa w życiu społecznym. Podkreśla również znaczenie stworzenia szerszego środowiska korzystnego dla wspierania aktywnego życia osób starszych, na które będą się składały towary i usługi przeznaczone dla osób starszych (*age-friendly environments, goods, and services*). Chodzi o to, żeby produkty i usługi były odpowiednie dla osób w każdym wieku. Potrzeby starszej populacji powinny być zaspokajane również dzięki zastosowaniu nowych technologii, na przykład za pomocą rozwiązań w zakresie e-zdrowia. Podstawowe zaś znaczenie ma odpowiednia organizacja opieki długoterminowej, ze szczególnym naciskiem na jak najdłuższe i najszersze zachowanie sfer autonomii.

W dokumentach unijnych ostatniej dekady stosunkowo mało miejsca poświęca się dochodom ze świadczeń skierowanych do osób starszych. W Białej Księdze Emerytalnej (European Commission 2012b) zawarta jest ocena, że — przeciętnie — poziom emerytur jest wystarczający, a jedynie pewne grupy (głównie kobiety) mogą być zagrożone ubóstwem w starszym wieku, w związku z czym należy je uwzględnić w działaniach polityki emerytalnej. W tym przeniesieniu akcentów z polityki dochodowej wobec osób starszych na działania aktywizujące i prewencyjne wyraża się właśnie podejście inwestycyjne, które zastępuje podejście kompensacyjne.

Ważnym gestem Unii Europejskiej było ogłoszenie roku 2012 — Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (Urbaniak 2013). Ta inicjatywa akcentowała potrzebę zdrowego starzenia się, a więc również możliwości dłuższego przebywania na rynku pracy. Hasło solidarności międzypokoleniowej należy zaś rozumieć nie tylko w kategoriach pomocy dla starszego pokolenia ze strony pokolenia młodszego, ale także uwzględniania przez pokolenie starsze — potrzeb pokolenia młodszego. W tym drugim przypadku chodzi również o realokację środków przeznaczonych na cele socjalne — polegającą na przesunięciu części sum wydatkowanych na rzecz ludzi starszych i wykorzystaniu ich do sfinansowania potrzeb młodszego pokolenia, takich jak edukacja.

Rozwiązania krajowe — wybrane zagadnienia

Przedstawiam w tym opracowaniu wybrane elementy dwóch dziedzin polityki społecznej: polityki rodzinnej i wobec dzieci⁵ (mającej na celu głównie inwestycje socjalne w młodszemu pokoleniu) oraz polityki wobec osób starszych w kontekście nowego paradygmatu polityki społecznej w Szwecji i w Polsce.

⁵ Używam określenia „polityka rodzinna i wobec dzieci” dla podkreślenia zmiany w podejściu polityki społecznej do rozwoju młodego pokolenia, chociaż w polskiej literaturze przedmiotu ciągle używa się głównie określenia „polityka rodzinna”.

Polityka rodzinna i wobec dzieci w myśl nowego paradygmatu nastawiona jest na: zwalczanie długoterminowych skutków ubóstwa dzieci, wspomaganie rodziców w łączeniu pracy i obowiązków rodzinnych oraz przygotowanie wszystkich dzieci do wyzwań rynku pracy w przyszłości. Te trzy działania są traktowane jako inwestycje socjalne (Jenson 2006) i do nich będą się odnosić w tym skrótowym omówieniu rozwiązań krajowych.

Polityka wobec osób starszych, która ma na celu, w myśl nowego paradygmatu, ich aktywizację oraz wsparcie, może obejmować szeroki zakres rozwiązań instytucjonalnych⁶. W tym tekście odnoszę się jedynie do wybranych dwóch instytucji: systemów emerytalnych oraz opieki długoterminowej.

Na wstępie należy odnotować kilka kwestii istotnych dla przeprowadzonego porównania rozwiązań krajowych oraz formułowania wniosków na jego podstawie. Polska jest tutaj przykładem kraju po transformacji ustrojowej, który stoi przed wyzwaniem szybkiego dostosowania swoich instytucji polityki społecznej do zmieniającej się dynamicznie, stosunkowo młodej gospodarki rynkowej. Natomiast Szwecja jest nie tylko pozytywnym przykładem stosowania nowego paradygmatu, ale również jego pierwowzorem, a przede wszystkim krajem, w przeciwieństwie do Polski, o długiej historii gospodarki rynkowej. Szwecja jest krajem zamożnym, a Polska krajem na dorobku. Jednak również instytucje w Szwecji są poddawane reformom, o których nie można jednoznacznie powiedzieć, że wspierają paradygmat inwestycji socjalnych.

W kontekście powyższych uwag należy stwierdzić, że rozwiązania szwedzkie mogą stanowić punkt odniesienia dla oceny rozwiązań polskich. Nie można jednak postulować przenoszenia ich na polski grunt bez szerszej analizy, bowiem rozwiązania w Szwecji stanowią element większej całości i ewentualne propozycje zmian dotyczące Polski musiałyby uwzględniać ten szerszy kontekst instytucjonalny.

Rozwiązania w Szwecji

Szwecja jest krajem o rozwiniętej polityce rodzinnej wspierającej możliwość łączenia pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci. Polityka rodzinna opiera się na założeniu, że dwie osoby dorosłe w rodzinie pracują zarobkowo. Jednakowe, w świetle prawa, są dla obu płci obowiązki i prawa w odniesieniu do rynku pracy oraz rodziny. Szwecja była pierwszym krajem, który wprowadził — w 1974 r. — urlop rodzicielski również dla ojców. W równościowych rozwiązaniach, a także w rozwoju usług opiekuńczych i edukacyjnych dla dzieci dostrzega się główną przyczynę wysokiego przyrostu naturalnego i niskiego poziomu ubóstwa wśród dzieci (Streeck 2009).

Polityka społeczna wobec rodziny i dzieci w Szwecji jest organizowana głównie wokół miejsca zamieszkania, ponieważ takie rozwiązanie może skutecznie wspierać rozwój wszystkich dzieci. Do jej najważniejszych instytucji należą centra opieki dziennej i opieki

⁶ Coraz większego znaczenia w związku z potrzebą aktywizacji osób starszych nabiera prewencja chorobowa i rehabilitacja skierowana do osób starszych, ale także polityka w zakresie szkoleń dostosowanych do potrzeb i możliwości starszej generacji oraz warunków pracy.

po szkole. Istnieją też świadczenia niezwiązane z miejscem zamieszkania, m.in. ubezpieczenie rodzicielskie oraz zasiłki na dzieci.

Z punktu widzenia inwestycji socjalnych szczególną rolę odgrywają usługi opiekuńcze dla dzieci w wieku 1–12 lat. Zapewnienie opieki przedszkolnej oraz dla dzieci w wieku szkolnym pozwala na podejmowanie zatrudnienia przez oboje rodziców. Spełniony jest w ten sposób postulat zawarty w zaleceniu Komisji Europejskiej dotyczący umożliwienia rodzicom pracy zarobkowej.

Istotnym celem działalności placówek opiekuńczych jest, poza sprawowaniem opieki, prowadzenie działalności edukacyjnej na wysokim poziomie. Osiągnięciu tego celu służy zatrudnianie dobrze wykształconej i dobrze opłacanej kadry, którą do zawodu przyciąga zarówno odpowiednie wynagrodzenie, jak też związany z nim wysoki prestiż. Usługi opiekuńcze przyczyniają się również do urzeczywistnienia celu, który postawiono w zaleceniu Komisji Europejskiej — wyrównywania szans dzieci na wczesnym etapie życia. Już w 1970 r. wprowadzono usługi opiekuńcze dla wszystkich dzieci w wieku 6 lat, a w późniejszych latach rozszerzono ich zakres na dzieci w młodszym wieku. Celem tych działań było objęcie opieką wszystkich dzieci powyżej 1. roku życia, których rodzice pracują. W późniejszych latach zakres opieki rozszerzono na dzieci rodziców bezrobotnych, uczących się lub przebywających na urlopie rodzicielskim (Duvander 2008).

W efekcie stosowanej polityki blisko 80% dzieci w wieku od 1 roku do 3 lat uczestniczy w zajęciach w placówkach opiekuńczo-edukacyjnych, a w wieku 4–5 lat już 98%. W praktyce więc opieka nad małymi dziećmi ma charakter świadczenia uniwersalnego. Koszt pobytu w placówkach jest co prawda zależny od dochodu, ale stosuje się, obowiązującą w całym kraju, górną granicę opłat. Opłaty rodziców pokrywają około 8% kosztów utrzymania placówek (Duvander 2008).

Ubezpieczenie rodzicielskie obejmuje kilka świadczeń, m.in. urlop rodzicielski. Wprowadzony w 1974 r. urlop rodzicielski wiąże się z przejściem od modelu głównego żywiciela rodziny do modelu rodziny dwóch żywicieli (osób zarabiających). Obecnie długość urlopu wynosi 16 miesięcy, przy założeniu, że ojciec i matka dzielą się nim po połowie. 2 miesiące nie mogą być przekazywane drugiemu rodzicowi i jeśli pozostają niewykorzystane — przepadają.

W okresie 13 miesięcy wysokość świadczenia powiązana jest z dochodem uzyskiwanym przed urodzeniem dziecka. Ustalona jest na poziomie 80% zarobków, z górnym limitem; w praktyce zarobki większości rodziców znajdują się poniżej tego limitu. Część zasiłku rodzicielskiego jest ustalona kwotowo i przyznawana również rodzicom, którzy nie pracowali przed urodzeniem dziecka. Fakt, że ojcowie otrzymują na ogół większe wynagrodzenie, sprawia, że opiekę nad bardzo małym dzieckiem częściej podejmowały matki, gdyż oznaczało to mniejszą stratę dla budżetu domowego. W 2008 r. wprowadzono bonus równości ze względu na płeć (*gender equality bonus*), który ma spowodować, że strata dochodu, gdy lepiej zarabiający ojciec bierze urlop rodzicielski (zamiast matki), będzie minimalizowana (Duvander 2013).

Jednocześnie wprowadzono reformę umożliwiającą opiekę nad dzieckiem w domu (*child home care*), polegającą na tym, że jedno z rodziców pozostaje w domu z dziećmi

poniżej 3. roku życia, dzięki czemu nie są one wysyłane do placówek opiekuńczych. Tę modyfikację — wprowadzoną pod wpływem nacisku społecznego między innymi ze strony środowisk imigrantów — można jednak zinterpretować jako niezgodną z zasadą inwestycji we wczesną edukację.

System emerytalny stał się w Szwecji przedmiotem intensywnych analiz już wiele lat temu głównie z powodu przewidywanego wzrostu wydatków na świadczenia. Politycy szwedzcy z różnych partii zdecydowali się wtedy na porozumienie w sprawie reformy emerytalnej, której celem było ograniczenie dynamiki wzrostu wydatków w przyszłości, a także stworzenie zachęty do pozostawania jak najdłużej na rynku pracy (Barr 2013). Wprowadzono formułę zdefiniowanej składki, która miała chronić przed niekontrolowanym wzrostem wydatków emerytalnych (Szczur 2014).

Podstawowe założenia przeprowadzonej reformy emerytalnej są zgodne z paradygmatem inwestycji socjalnych — mają nakłaniać do inwestowania w kapitał ludzki w taki sposób, aby pracownicy chcieli jak najdłużej pozostawać w zatrudnieniu. Z kolei ograniczenie dynamiki wzrostu wydatków ma pozwolić na realokację części środków na inne ważne cele społeczne, bardziej „inwestycyjne” niż li tylko kompensacja dochodów utraconych po przejściu na emeryturę. Świadczenia opieki długoterminowej są w Szwecji tradycyjnie bardzo dobrze rozwinięte. Oferowane są głównie jako część pomocy społecznej organizowanej przez władze lokalne. Nie występuje konieczność poważnego angażowania członków rodziny w obowiązki opiekuńcze nad osobami starszymi. Tak więc system opieki długoterminowej nie jest barierą w podejmowaniu lub kontynuacji pracy zawodowej przez osoby w kategorii wiekowej 50+ lub 60+. Rozwinięte są również usługi prewencyjne i rehabilitacyjne. Opieka długoterminowa nie stanowi, jak na przykład w Niemczech, wyraźnie wyodrębnionego segmentu polityki społecznej. Można sądzić, że jej efektywność związana jest w dużej mierze z wysokim poziomem przeznaczanych na nią środków (około 4% PKB).

Rozwiązania w Polsce na tle rozwiązań szwedzkich

Różnice między Polską a Szwecją są szczególnie wyraźne w polityce rodzinnej, ale także w opiece długoterminowej.

Edukacja przedszkolna ma znacznie mniejszy zakres i nie zapewnia tak wysokiej jakości usług opiekuńczych oraz edukacyjnych jak w Szwecji. Wynika to z wielu czynników — ekonomicznych (finansowych), mentalnościowych i historycznych. Polska pod względem zakresu opieki nad małymi dziećmi plasuje się na ostatnich miejscach w Europie. Z opieki żłobkowej korzysta jedynie 3% dzieci, a z przedszkolnej — 54%, podczas gdy wskaźniki, których osiągnięcie postawiła jako cel Unia Europejska, wynoszą odpowiednio: 33% i 90%.

Świadczenia i usługi w Polsce podlegają jednak zmianom, które można oceniać jako — w dłuższej perspektywie czasowej — generalnie zgodne z paradygmatem inwestycji socjalnych.

Istotne zmiany nastąpiły w zakresie urlopów rodzicielskich. Wprowadzenie tych zmian było motywowane niską dzietnością w Polsce i przekonaniem, że wydłużony urlop może przyczynić się do zwiększenia liczby urodzeń. Od 2013 r. obowiązują nowe zasady korzy-

stania z urlopów rodzicielskich. Rodzicom przysługują 52 tygodnie urlopu podzielone w następujący sposób: 20-tygodniowy urlop macierzyński (w tym 14 tygodni zarezerwowanych dla matki), 6-tygodniowy urlop dodatkowy i 26-tygodniowy urlop rodzicielski. Urlop dodatkowy i rodzicielski mogą otrzymać ojciec lub matka. Wymiar zasiłku macierzyńskiego wynosi 100% wynagrodzenia przez pierwsze 26 tygodni, a później 60%.

Polskie rozwiązania w zakresie urlopu rodzicielskiego zbliżają się do modelu szwedzkiego. Jedną z różnic podnoszonych w debatach to kwestia nierówności płci w sprawowaniu opieki nad małym dzieckiem, polegająca na znacznie większym zaangażowaniu kobiet w tę opiekę. W Polsce pozostawiono rodzinom wybór co do podziału urlopu pomiędzy oboje rodziców, podczas gdy w Szwecji część urlopu przypisana jest tylko ojcu. Ponadto, jak już wspomniano, w Szwecji został wprowadzony specjalny bonus dla rodzin, który ma za zadanie niwelować uszczerbek w dochodach związany z faktem, że to mężczyzna — na ogół zarabiający lepiej niż kobieta — pozostaje na urlopie rodzicielskim.

Kwestia polityki rodzinnej i wobec dzieci jest obecna w debacie na wysokim szczeblu. Między innymi aktywnie uczestniczył w niej Urząd Prezydenta RP (*Dobry klimat dla rodziny* 2013; *Jak wspierać odpowiedzialne rodzicielstwo* 2013). Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny” koncentruje się na kwestii umożliwienia posiadania dzieci, ale we wstępie do dokumentu Prezydent również mówi, „co zrobić, aby [Polacy] byli dobrymi rodzicami, a dzieci miały dobre dzieciństwo”. Zaś wśród zasad tegoż programu, pierwsza mówi o traktowaniu polityki rodzinnej jako inwestycji: „Dobre rodzicielstwo i wyższa dzietność stają się celem strategicznym rozwoju gospodarczego i społecznego Polski”. Waga wczesniej edukacji w kontekście inwestycji społecznych dostrzegana jest też w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej⁷.

System emerytalny w Polsce, podobnie jak w Szwecji, jest systemem zdefiniowanej składki (Czepulis-Rutkowska 2011; Wiktorow 2014). Zawiera więc mechanizm, który — teoretycznie — powinien zachęcać do długiego pozostawania na rynku pracy. Aby jednak ten mechanizm działał, potrzebne jest funkcjonowanie wielu innych instytucji — prawnych i społecznych, a także ugruntowanie tego rozwiązania w powszechnej świadomości. Przewidywane w przyszłości świadczenie z publicznego systemu emerytalnego będzie niskie; może osiągać poziom 30–40% wcześniejszych zarobków. Realizowana więc będzie przez system emerytalny funkcja zapobiegania ubóstwu, która jest przywoływana w paradygmacie inwestycji socjalnych w miejsce wcześniejszej funkcji hojnej kompensacji dochodów. W tym kontekście istotne jest podniesienie w Polsce wieku emerytalnego do 67 lat. Zwiększa ono konieczność dokonywania inwestycji socjalnych w zakresie kształcenia ustawicznego. Im dłużej bowiem ludzie będą przebywali na rynku pracy, tym bardziej potrzebne stanie się dostosowywanie kwalifikacji do zmieniającej się sytuacji — zarówno osobistej, jak i w miejscu pracy.

Institucje opieki długoterminowej dla osób starszych funkcjonują w ramach pomocy społecznej i systemu ochrony zdrowia. Są one jednak niewystarczające; ciągle w dużym

⁷ Minister, między innymi w wywiadzie prasowym, mówi o tym, jak udział w edukacji żłobkowej i przedszkolnej poprawia późniejsze szanse rozwojowe dzieci (*Tani jak Polak?...* 2014).

stopniu obowiązki opiekuńcze spoczywają na rodzinach (Golinowska 2010; Szweda-Lewandowska 2013). Od wielu lat trwa debata nad koniecznością uporządkowania i dofinansowania opieki długoterminowej dla osób starszych. Przygotowaniem odpowiedniej regulacji prawnej zajmuje się grupa robocza przy Klubie Senatorów Platformy Obywatelskiej (*Opieka długoterminowa w Polsce...* 2010).

Poważnym problemem jest niski poziom finansowania opieki długoterminowej — niespełna 1% dochodu narodowego w państwie, w którym PKB należy do najniższych w Europie. W zamożnej Szwecji poziom wydatków na opiekę długoterminową wynosi około 4% (Lipszyc, Sail, Xavier 2012). Postuluje się podniesienie wydatków na opiekę długoterminową, ale możliwości działania w tym kierunku są ograniczone. W tym kontekście jeszcze większego znaczenia nabiera istotny element paradygmatu inwestycji socjalnych, jakim jest prewencja, gdyż może ona, przynajmniej w przyszłości, prowadzić do zmniejszenia popytu na usługi opieki długoterminowej.

Podsumowanie

Zmiana paradygmatu polityki społecznej prowadzi do modyfikacji jej funkcji i znaczenia na kolejnych etapach cyklu życia. Wymogi wobec polityki społecznej stają się też bardziej zróżnicowane w wymiarze indywidualnym oraz grupowym. Polityka społeczna powinna więc w miarę możliwości oferować zróżnicowaną ofertę działań na kolejnych etapach życia, aby przez odpowiednie inwestycje wykorzystać zróżnicowany potencjał oraz możliwości jednostek. W tym tekście uwagę skupiono na zastosowaniu nowego paradygmatu na dwóch wybranych etapach cyklu życia: dzieciństwie oraz starości.

Dzieciństwo odgrywa istotną rolę w przygotowaniu do dalszego, związanego z różnorodnymi „nowymi ryzykami” życia. Właśnie dokonywane na etapie dzieciństwa inwestycje socjalne mają szansę przynieść najwyższą „stopę zwrotu” w postaci wiedzy, kompetencji, a także odpowiedniej postawy wobec konieczności kształcenia ustawicznego. Inwestycje te nie mogą być rzecz jasna realizowane, jeśli dzieci są wykluczone społecznie lub żyją w ubóstwie; dlatego tak istotne jest stosowanie rozwiązań zapobiegających biedzie wśród dzieci.

Również w przypadku późnego etapu cyklu życia, tj. starości, podejście „inwestycyjne” jest postrzegane jako efektywne. Coraz mniej w debatach oraz dokumentach krajowych i międzynarodowych mówi się o kompensacji, zastąpieniu — przez emeryturę — dochodu z pracy. Większą uwagę zyskuje z jednej strony przygotowanie do wydłużania okresu pozostawania na rynku pracy, z drugiej zaś strony — zapewnienie opieki w okresie późnej starości, kiedy to zatrudnienie czy inna aktywność indywidualna są utrudnione. Postulowane w nowym paradygmacie podejście zindywidualizowane jest potrzebne również na etapie starości. O ile bowiem niektóre osoby w starszym wieku mogą jeszcze wykonywać pracę zawodową, o tyle inne stają się niesamodzielne i wymagają wsparcia instytucji opieki długoterminowej, a instytucje polityki społecznej powinny te różnice uwzględniać.

Podejście inwestycyjne jest stosowane na wszystkich etapach cyklu życia, co oczywiście nie znaczy, że podejście kompensacyjne całkowicie traci zastosowanie. Jednak rozumie-

nie kompensacji ewoluuje w stronę realizowania przez działania kompensacyjne funkcji zapobiegania ubóstwu.

W przypadku polityki wobec dzieci wyrazem nowego podejścia jest przede wszystkim zalecenie Komisji Europejskiej „Inwestowanie w dzieci...”, ale także strategia „Europa 2020”. W odniesieniu do późnego etapu cyklu życia — starości — można przytoczyć jako wyraz polityki unijnej między innymi jej dwa działania: Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej oraz wymienioną wyżej strategię.

Szwecja stanowi pozytywny przykład inwestowania w dzieci. W Polsce natomiast nowy paradygmat w polityce społecznej stopniowo zyskuje na znaczeniu. Wyrazem tego jest na przykład wspomniany już Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny”, a także inne regulacje, jak na przykład obniżenie wieku realizacji obowiązku szkolnego.

Należy jednak podkreślić, że w Szwecji polityka inwestowania w edukację i dobrobyt dzieci stanowiła podstawę szerszej polityki społecznej już w latach 70., na długo przed ogłoszeniem zasady nowego państwa dobrobytu przez OECD czy Unię. Ten element polityki społecznej współgrał z innymi standardami, takimi jak równość płci czy zasada gospodarstwa domowego z dwoma osobami zarabiającymi itp. Podając więc Szwecję jako pozytywny przykład realizacji postulatów zalecenia Komisji Europejskiej z 2013 r., należy zwracać uwagę na szerszy kontekst instytucjonalny, który umożliwia, a nawet wyprzedza, ich realizację.

Jeśli chodzi o politykę wobec osób starszych, w Szwecji zreformowano system emerytalny w taki sposób, aby stworzyć bodźce do uczestnictwa na rynku pracy (przez formułę zdefiniowanej składki). W Polsce również dokonano takiej reformy i pomimo wielu zmian zasadę zdefiniowanej składki utrzymano. Podwyższono też wiek emerytalny do 67 lat dla obu płci.

Bardzo ważna z punktu widzenia osób starszych instytucja — opieka długoterminowa — jest od lat dobrze rozwinięta w Szwecji. Potrzeba opieki długoterminowej nad starszymi lub niesamodzielnymi członkami rodziny nie powoduje tam dezaktywacji osób w wieku średnim. W Polsce usługi opieki długoterminowej nie są rozwinięte głównie z powodu niewystarczających środków. Toczy się jednak debata na temat opieki nad osobami starszymi. Od wielu lat trwają też w Sejmie prace nad ustawą o opiece długoterminowej.

Paradygmat inwestycji socjalnych znajduje zastosowanie na wszystkich etapach cyklu życia. Państwa, szczególnie europejskie (w tym Polska), niezależnie od poziomu rozwoju zmieniają swoje polityki, uwzględniając *explicite* lub *implicite* zasady nowego paradygmatu.

Nasuwa się, rzecz jasna, pytanie, czy i w jakim stopniu nowy paradygmat przyczyni się do większej efektywności polityki społecznej jako instytucji wspierającej rozwój społeczny i indywidualny, mającej na celu z jednej strony maksymalizację indywidualnego potencjału i możliwości członków społeczeństwa, z drugiej zaś strony — zapobieganie ubóstwu i wykluczeniu. Jakkolwiek można dostrzec, na przykładzie doświadczeń szwedzkich, korzystne oddziaływanie inwestycji socjalnych, to jednak trudno na to pytanie odpowiedzieć wyczerpująco choćby z tego powodu, że ocena zwrotu z inwestycji, również socjalnych, wymaga analizy w dłuższej perspektywie czasowej.

Bibliografia

- Barr N. (2013), *The Pension System in Sweden: Report to the Expert Group on Public Economics*, Stockholm, eso.expertgrupp.se/.../Till-webben-ESO-2013-7.pdf [dostęp: 10.12.2013].
- Bovenberg A.L. (2007), *The Life-Course Perspective and Social Policies: An Overview of the Issues*, OECD Seminar on the Life Risks, Life Course and Social Policy, May 31, 2007, www.oecd.org/social/soc/38614059.pdf [dostęp: 10.12.2013].
- Czepulis-Rutkowska Z. (2011), *National Report on Poland*, w: K. Hirose (red.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe in Times of Crisis, Austerity and Beyond*, International Labour Organization, Budapest.
- Czepulis-Rutkowska Z. (2013), *Nowe ryzyka społeczne*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Duvander A.-Z. (2008), *Family Policy in Sweden: An Overview*, www.su.se/polopoly_fs/1.18718.../WP5.pdf [dostęp: 2.05.2014].
- Duvander A.-Z., Ferrarini T. (2013), *Sweden's Family Policy under Change: Past, Present, Future*, www.su.se/polopoly_fs/1.../file/WP_2013_8.pd.2.05.2014f [dostęp: 2.05.2014].
- Dobry klimat dla rodziny* (2013), Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP, broszura wydana przez Kancelarię Prezydenta RP, maj 2013.
- Eurochild (2010), *Valuing Children's Potential: How children's participation contributes to fighting poverty and social exclusion*, Eurochild, Brussels, September 2010.
- European Commission (2010), „*Europe 2020*”: *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, ec.europa.eu/eu2020 [dostęp: 10.04.2014].
- European Commission (2012a), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Taking forward the Strategic Implementation Plan of the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*, ec.europa.eu/...union/index [dostęp: 10.01.2014].
- European Commission (2012b), *White Paper: An agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels 16.2.2012, ec.europa.eu/social/main.jsp [dostęp: 11.05.2014].
- European Commission (2013a), *Investing in Children*, ec.europa.eu/social/ [dostęp: 4.04.2014].
- European Commission (2013b), *Social Investment Package*, Commission Staff Working Document, www.easpd.eu/en/content/social-investment-package [dostęp: 11.05.2014].
- Ferrera M. (2013), *From Protection to Investment? New Frontiers for the European Social Model(s)*, presentation prepared for the 6th EU-India Joint Seminar on Employment and Social Policy, Brussels, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10354 [dostęp: 12.03.2014].
- Fransen L. (2013), *Social Investment Package*, ec.europa.eu/social/ [dostęp: 11.05.2014].
- Golinowska S. (2010), *The Long-Term Care System for the Elderly in Poland*, ENEPRI Research Report No. 83, <http://www.ancien-longtermcare.eu/mode/27> [dostęp: 14.02.2014].
- Heckman J.J. (1999), *Policies to Foster Human Capital*, NBER Working Paper Series No. 7288, <http://www.nber.org/papers/w7288> [dostęp: 15.01.2014].

- Hemerijck A. (2002), *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, w: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why we Need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- Jak wspierać odpowiedzialne rodzicielstwo* (2013), Biuletyn Forum Debaty Publicznej, Kancelaria Prezydenta RP, nr 27, sierpień 2013.
- Jenson J. (2006), *Social Investment for New Social Risks: Consequences of the LEGO™ Paradigm for Children*, www.cccg.umontreal.ca/.../social%investment [dostęp: 12.02.2013].
- Jenson J. (2009), *Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism: Moving Towards Social Investment*, w: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *What Future for Social Investment?*, Institute for Futures Studies, Research Report, www.iffs.se/wp-content/uploads/2011/06/what-f.pdf [dostęp: 15.12.2013].
- Lipszyc B., Sail E., Xavier A. (2012), *Long-term care: need, use and expenditure in EU-27*, European Commission, Economic Papers 469, ec.europa.eu/economy_finance/publications [dostęp: 10.12.2013].
- OECD (1981), *The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, Paris.
- OECD (1988), *Reforming Public Pensions*, Paris.
- OECD (2005), *Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All, Summary report prepared for the meeting of Social Ministers of the OECD*, Paris, www.oecd.org/socialmin2005 [dostęp 10.02.2014]
- Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje* (2010), Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska, Warszawa.
- Streeck W. (2009), *Flexible Employment, Flexible Families, and the Socialization of Reproduction*, www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-13.pdf [dostęp: 10.05.2014].
- Szczur M. (2014), *System emerytalny w Szwecji — przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość*, „Ubezpieczenia Społeczne”, nr 6 (123).
- Szweda-Lewandowska Z. (2013), *Demograficzne oraz społeczno-ekonomiczne uwarunkowania opieki nad osobami starszymi*, w: D. Kałuża-Kopias, P. Szukalski (red.), *Starzenie się ludności — między demografią a polityką społeczną*, „Acta Universitatis Lodzensis, Foelia Oeconomica” 291, Łódź.
- Tani jak Polak? Dość konkurowania z niskimi płacami* (2014), wywiad z ministrem pracy i polityki społecznej — Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem, „Gazeta Wyborcza”, 19 maja.
- Urbaniak B. (2013), *Aktywizacja zawodowa starszego pokolenia — czy Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej dobrze ją promuje?*, w: D. Kałuża-Kopias, P. Szukalski (red.), *Starzenie się ludności — między demografią a polityką społeczną*, „Acta Universitatis Lodzensis, Foelia Oeconomica” 291, Łódź.
- Uścińska G. (2013), *Ryzyko jako przesłanka ochrony w systemie zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12 (numer specjalny).
- Wiktorow A. (2014), *Polski system emerytalny po zmianie ustrojowej (1989–2014)*, „Ubezpieczenia Społeczne”, nr 6 (123).

Summary

The aim of this article is to present the new social policy paradigm — social investment — and in this context — the importance of the life course perspective. A substantial shift in approach (comparing with the “compensation” paradigm) towards particular stages of the life course is suggested. The new paradigm indicates that the time of realizing social policy is crucial for its efficiency. It is also important that social policy should be focused on the ex post results.

Selected changes in social policy for children and families and for the elderly in Poland on the background of the Swedish experience and European Union thematic documents are presented as an example of executing social investment paradigm.

Analysis of selected social policy institutions, documents and statistics were used as research methods.

Key words: social policy paradigm, new social risks, social investments, social policy for children, social policy for the elderly

Cytowanie

Zofia Czepulis-Rutkowska (2015), *Paradygmat inwestycji społecznych a perspektywa cyklu życia w polityce społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015, s. 29–45. Dostępny w Internecie na www.problemy polityki społecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]