

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
www.ips.uw.edu.pl/rszarf/
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Gospodarowanie czasem życia – nowe wyzwanie

wersja 1.1 (26.04.08)

OECD nie ustępuje w promowaniu wysiłku intelektualnego, który służyć ma uzasadnieniu i wskazaniu kierunków modernizacji polityki społecznej.¹ O kontrowersjach związanych z *OECD Jobs Study* pisałem w jednym z poprzednich numerów Dialogu.² Tym razem mamy do czynienia z szerszą perspektywą o charakterze dynamicznym, a mianowicie cyklem życia i jego zmianami. Raport rozpoczyna dobrze znana figura retoryczna mówiąca, że dotychczasowa polityka społeczna była dobrą odpowiedzią na stare i dobrze zdefiniowane ryzyka w odniesieniu do tradycyjnych form życia rodzinnego i zawodowego. Te ostatnie zmieniły się jednak istotnie, w związku z czym pojawiły się nowe ryzyka (np. ryzyko samotnego wychowywania i utrzymania dzieci), a stąd wniosek, że stara polityka społeczna już do nich nie przystaje i powinna być zreformowana w kierunku „proaktywnym”, co od razu przywodzi na myśl obecną fiksację na punkcie aktywizacji zawodowej. Wiadomo jednak bardzo dobrze, że praca nie jest panaceum na wszystkie problemy, jakie ludzie mają lub mogą mieć w różnych fazach swojego życia.³

Trudno przyjąć, aby coś zasadniczo nowego działo się z cyklem ludzkiego życia, ludzie rodząc się wymagają najpierw opieki, a potem edukacji oraz sprzyjającego rozwojowi środowiska emocjonalnego, następnie usamodzielniają się, łączą w związki i sami mają dzieci, stają się coraz starsi, mniej zdrowi i sprawni, a w końcu umierają. Uwzględnianie demograficznych uwarunkowań polityki społecznej nie jest w Polsce, ani też na świecie niczym nowym, a o zmianach w tym zakresie wiele już wiadomo (ze sztandarowym starzeniem się populacji na czele). Może mniej wiemy, co z tego miałyby wynikać dla reformowania polityki społecznej jako takiej, poza tym, że kapitałowe emerytury mają być lepsze niż repartycyjne. Tradycyjnie obejmuje ona sytuacje i potrzeby ludzi w różnych fazach życia, np. opiekę i edukację dla dzieci i młodzieży, ochronę pracowników przed wyczerpaniem i zabezpieczenie w razie niezdolności i niemożności pracy oraz politykę rodzinną w tym kontekście, osoby starsze mogą zaś liczyć na świadczenia emerytalne i opiekę, jeżeli będą tego potrzebowały. Z kolei polityka zdrowotna odpowiada na specyficzne potrzeby matek i dzieci, a także osób starszych i umierających, jak i na te, które są niezależne od fazy życia.

¹ Artykuł na podstawie publikacji OECD *Modernising Social Policy for the New Life Course*, dostępnej pod adresem: < <http://213.253.134.43/oeecd/pdfs/browseit/8107171E.PDF> >.

² R. Szarfenberg *Reformy rynku pracy - wiele dróg do sukcesu*, Dialog. Pismo Dialogu Społecznego nr 2/2007.

³ P. de Beer *Why work is not a panacea: a decomposition analysis of EU-15 countries*, Journal of European Social Policy, tom 17 nr 4, 2007. Podobne wnioski wyciągają badacze brytyjskiej polityki społecznej, którzy proponują w związku z tym innowacyjne rozwiązania zachęcające uboższych i słabiej wykształconych obywateli do udziału w programach pomocy wzajemnej (*Active Citizen's Credits*) poprzez banki czasu lub rozszerzenie systemu kredytów podatkowych również na pomoc wzajemną, niebędącą odpłatnym zatrudnieniem (C. C. Williams and J. Windebank *Beyond social inclusion through employment: harnessing mutual aid as a complementary social inclusion policy*, Policy and Politics tom 29, nr 1, 2000).

Autorzy twierdzą, że stara polityka społeczna opierała się na założeniach, które nie są już obecnie spełnione: jasne odróżnienie faz życia, wyraźna specjalizacja ról płciowych w rodzinie, silne więzi rodzinne oraz nieprzerywana kariera zawodowa w pełnym wymiarze czasu. Ten zestaw powtarzany jest kolejny już raz, ale nie sądzę, aby miał on wiele wspólnego z rzeczywistymi założeniami powołania do życia klasycznej polityki społecznej. Przykładowo, dla Bismarcka istotne były przede wszystkim wyzwania związane z industrializacją, czyli „bolesna świadomość technicznych zagrożeń i kosztów społecznych z tym związanych”⁴. Jedno jest jasne, ubezpieczenie społeczne wymaga krótszych lub dłuższych okresów opłacania składek, co wiąże się przede wszystkim z legalnym zatrudnieniem. Jeżeli coraz większa liczba osób będzie miała problemy z udokumentowaniem wymaganych okresów składkowych, to pozostaną im powszechne lub selektywne świadczenia rodzinne oraz pomoc społeczna. Zasada ubezpieczeniowa może być też istotna w zdobywaniu uprawnień do korzystania z publicznej służby zdrowia, więc i tu może pojawić się problem. Czy to jednak znaczy, że obowiązkowe ubezpieczenie jest rozwiązaniem przestarzałym?

Z kolei kwestia łączenia życia zawodowego z rodzinnym była zawsze istotna w wolnorynkowych społeczeństwach przemysłowych, ponieważ zatrudniający na ogół płać za indywidualną wydajność bez uwzględniania liczby osób na utrzymaniu, więc im niższa była płaca, tym większa presja na uboższe gospodarstwa domowe, aby kobiety również pracowały. Trudno też nazwać odkryciem stwierdzenie, że ludzie cenią czas wolny i jest to po części sprawa wyboru między poziomem zarobków i konsumpcji a większą ilością czasu na aktywność pozazawodową. Można próbować na te wybory wpływać za pomocą polityki rekompensowania zmniejszonych dochodów o ile forma i treść aktywności pozazawodowej uznawana jest za społecznie ważną, np. opieka i wychowywanie czy zdobywanie kwalifikacji poprawiających perspektywy na zatrudnienie albo własną przedsiębiorczość.

Klasyczną politykę społeczną utożsamia się z *welfare state*, o którym autorzy piszą, że pozwala na łagodzenie konsekwencji zagrożeń dla dochodu z zatrudnienia oraz umożliwia ludziom bardziej zrównoważone gospodarowanie czasem w cyklu życia. Trudno więc zorientować się, na czym miałyby polegać nowość podejścia w tym zakresie. W im większym stopniu będziemy zwracać uwagę na zagadnienia aktywności życiowej ludzi poza pracą, tym bardziej trzeba będzie docenić typową politykę społeczną oskarżaną przecież głównie o to, że zmniejsza liczbę godzin pracy w gospodarce i tym samym może i PKB na mieszkańca. W każdym razie widać tu na pierwszy rzut oka wyraźną sprzeczność między dążeniem do maksymalizacji pracy (zamożności) w społeczeństwie a dążeniem do tego, żeby ludzie mieli czas na inne sprawy, np. rodzinę, zaangażowanie obywatelskie czy po prostu rozrywkę i cieszenie się życiem. Wygląda więc na to, że za daleko zapędziliśmy się w promowaniu człowieka pracy i/lub biznesu i teraz trzeba wymyślać koncepcje w rodzaju równowagi między pracą a życiem, oczywiście przede wszystkim rodzinnym (w tle mogą więc być cele pronatalistyczne), żeby wzmocnić inne wymiary człowieczeństwa.

Może nie jest to właściwa interpretacja przesłania raportu, ponieważ autorzy powtarzają zalecenia z *OECD Jobs Study*: płace i czas pracy powinny być bardziej elastyczne (żeby łatwiej było łączyć role zawodowe i rodzinne), należy zmniejszyć ochronę zatrudnienia (żeby starsi pracownicy zwolnili miejsce młodszym) oraz szukać rozwiązań, które pozwolą utrzymywać płacę minimalną na niskim poziomie. W tym ostatnim przypadku chodzi o aktywizującą pomoc społeczną i świadczenia zwiększające dochody nisko opłacanych pracujących. Są to dodatkowe bodźce do podejmowania zatrudnienia i zwiększania liczby godzin pracy, szczególnie wtedy, gdy ograniczy się dostęp do niezarobkowych źródeł dochodu. To wszystko ma prowadzić do powstania „zapobiegawczej, proaktywnej polityki

4 E. P. Hennock *Social Policy under the Empire - Myths and Evidence*. Review Article. *German History*, tom 16, nr 1, s. 69.

społecznej, która buduje i utrzymuje kapitał ludzki” zamiast „pasywnych świadczeń rekompensujących utratę kapitału ludzkiego” (s. 16). Interesujące, że zalecenia, które miały rozwiązać (w domyśle tylko europejskie) problemy z poziomem zatrudnienia, powodowane przecież głównie przez sztywne prawo pracy i pasywne zasiłki, przedstawia się również jako rozwiązanie problemów z gospodarowaniem czasem w cyklu życia. Chyba należałoby to rozumieć tak, że uboższa część społeczeństwa ma za dużo czasu wolnego, co oceniamy jako złe gospodarowanie czasem i decydujemy się na wysiłki skłaniające jej przedstawicieli do zwiększania liczby godzin pracy w całym ich życiu.

Idealem autorów raportu jest stworzenie ludzi, którzy mają „więcej swobody w konstruowaniu swoich własnych biografii”, co oczywiście oznacza, że będą oni bardziej odpowiedzialni za to, co im się w życiu wydarzy (s. 17). Trzeba więc przygotować ich na odpowiedzialność za własne losy na rynku pracy oraz poziom zasobów materialnych, czyli wyposażyć w kompetencje finansowe, życiowe i zawodowe. Jak widać nowa polityka społeczna ma mieć głównie wymiar edukacyjny, celem jest przygotowanie ludzi do zwiększonej odpowiedzialności za wybory, których w życiu dokonują. Autorzy jakoś nie wspominają o tym, co się stanie z tymi, którzy w ramach większej swobody dokonają złych wyborów, ani też o tym, jakie inne warunki muszą być spełnione, aby ludzie rzeczywiście mieli swobodę wybierania takiego życia, jakie im najbardziej odpowiada. Gdyby zapytać, co według nich ogranicza ludziom swobodę w projektowaniu swojego życia, otrzymalibyśmy zapewne odpowiedź, że są to sztywne prawo pracy, wysoka płaca minimalna oraz hojne i pasywne zasiłki, a także brak czy niedostateczne kompetencje zawodowe, finansowe i społeczne.

Edukacyjną zaletą strategii przejścia od pasywnej do proaktywnej polityki społecznej będzie też uświadomienie elektoratowi tego, jakich to trzeba dokonać „fundamentalnych wyborów” w polityce społecznej. Wygląda więc na to, że stoimy przed dylematem: albo będziemy inwestować w umiejętności finansowe, życiowe i zawodowe młodych pokoleń, albo zmarnujemy środki na pokolenia stare, które straciły swój kapitał ludzki pod wpływem pasywnej polityki społecznej. Ciekawe tylko, czy jakkolwiek partia weźmie pod uwagę tak wyraźnie stronnicze hasło w dobie zwiększającego się odsetka starszych wyborców.

Poza tym dowiadujemy się, że w perspektywie swobody kształtowania czasu własnego życia najlepiej sprawdza się model nordycki. Chyba dla wszystkich oznacza on to, co zawsze uznawano za najlepszy wyraz idei *welfare state* i socjaldemokratycznej filozofii politycznej. Są jednak pewne dowody na to, że zmienił się on w ostatnich latach przynajmniej w Danii (w kierunku hojnego *workfare state*) i w Finlandii (w kierunku modelu konserwatywnego *welfare state*). Szwecja i Norwegia pozostają jednak nadal przy modelu socjaldemokratycznym.⁵ Jeżeli postulaty *OECD Jobs Study* to wyraz wiary w liberalny model USA lub też w skąpe *workfare state* Irlandii, to w jaki sposób ma to sprzyjać swobodzie gospodarowania czasem życia?

Podójście proponowane w raporcie najlepiej można zrozumieć, gdy spojrzymy na filozofię nowych rozwiązań, które mają polegać na „dawaniu ludziom pewnych praw, zasobów i usług umożliwiających im stawanie się autorami własnego cyklu życia”, głównie w zakresie podziału czasu życia na pracę (w tym obowiązki domowe) i czas wolny (s. 17). Jakby to mogło wyglądać w praktyce? Przykładowo, będąc autorem własnego cyklu życia mam prawo do decydowania, że w okresie między 25-35 lat będę pracował 16 godzin na dobę, aby w okresie 36-50 lat zająć się wychowywaniem dzieci i pracować 4 godziny na dobę, a następnie między 51-60 lat znowu przejdę w tryb intensywny, np. 12 godzinny, żeby potem stopniowo ograniczać czas pracy i zwiększać czas wolny. Widać teraz wyraźnie, dlaczego sztywny czas pracy i sztywny wiek emerytalny są przeszkodami na drodze do

⁵ B. Vis *States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985–2002*, Policy and Politics, tom 35 nr 1, 2007.

nowego wspaniałego świata ludzi będących autorami swojego życia. Trudno oprzeć się wrażeniu, że zostało to wymyślone tylko po to, aby podważyć sens regulowania czasu pracy i wieku emerytalnego oraz uzasadnić wszechobecną elastyczność. Były to bowiem odpowiedzi na stare dobrze zdefiniowane ryzyka socjalne, do których pasowały sztywne rozwiązania, a teraz mamy nowe, trudne do zdefiniowania ryzyka, wobec których trzeba być elastycznym i dać ludziom więcej możliwości wyboru. Problem w tym, że stare ryzyka nie znikają, a nowe rzeczywiście trudno zrozumieć, np. czym różnią się od starych?

Duża część raportu koncentruje się na bardziej racjonalnych aspektach polityki społecznej w kontekście czasu życia, czyli starym-nowym problemie łączenia obowiązków opiekuńczych (wobec dzieci i starych rodziców) z karierą zawodową. W przypadku klasycznego urlopu wychowawczego dowiadujemy się, że nie powinien on trwać dłużej niż rok, poza tym należałoby umożliwić łączenie go z pracą w niepełnym wymiarze czasu i dać możliwość wykorzystania w blokach. Z kolei zasiłek wychowawczy powinien mieć rozsądną wysokość, a usługi opieki dla dzieci powinny być szeroko dostępne. Pewnym rozwiązaniem problemu zagrożenia kariery zawodowej przez przejście do innej pracy w niepełnym wymiarze ma być prawo do mniejszej liczby godzin na zajmowanym stanowisku pracy. Myślenie tego rodzaju wydaje się odpowiadać na problem, jak uczynić urlop wychowawczy mniejszą przeszkodą dla kontynuowania kariery zawodowej. Dla swobody wyboru między rodziną a pracą najlepsze wydaje się zapewnienie powszechnej, dostępnej, elastycznej i kompleksowej opieki dla dzieci poza domem. Wówczas żadna kobieta, która chce kontynuować karierę zawodową nie będzie zmuszana do dokonywania dramatycznego wyboru między macierzyństwem a pracą. Ten aspekt sprawy może być też decydujący, gdy pytamy, jak zwiększyć poziom dzietności.⁶ Nieco inny wybór dotyczy tego, ile czasu spędzać z dzieckiem, a ile czasu w pracy. W tym przypadku trudniej już połączyć interesy zatrudniających z interesami kobiet.

Za obiecujące instrumenty polityki gospodarowania czasem życia w raporcie uznano holenderskie pracownicze programy oszczędzania na czas bezpłatnego urlopu lub wcześniejszego przejścia na emeryturę oraz belgijski system kredytu czasowego (*time credit system*), który pozwala na przerwę w pracy lub ograniczenie liczby jej godzin pod warunkiem jednak, że na zwolnione miejsce zostanie zatrudniona osoba bezrobotna. W praktyce pierwsze rozwiązanie (uruchomione w 2006 r.) spotkało się z zainteresowaniem mniejszym niż oczekiwano, obawiano się też o to, czy nie będzie powodowało skutków przeciwnych do zamierzonych, zachęcając do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Mimo to, te nowatorskie rozwiązania wydają się autorom obiecujące dla realizacji celu podtrzymania aktywności zawodowej osób starszych. Podkreślają oni jednak, że ich skuteczność w tym zakresie zależy również od polityki rynku pracy wobec osób starszych, kształtu instytucji zasiłków dla bezrobotnych, świadczeń przedemerytalnych, emerytur i rent, a także kształcenia ustawicznego (np. oszczędzanie na czas urlopów szkoleniowych i edukacyjnych). Poza tym zalecono m.in., aby w realizację polityki aktywnego starzenia się zaangażowani byli wszyscy partnerzy społeczni na różnych poziomach, aż do pojedynczych firm i pracowników.

Przedostatni tekst w zestawie dotyczy programów mających na celu zachęcanie uboższych gospodarstw domowych do oszczędzania, zwykle na z góry określone cele edukacyjne, mieszkaniowe lub na małą przedsiębiorczość. Instrumenty tego typu stosowane są w USA, Wielkiej Brytanii i Kanadzie. Kolejny raz oszczędzanie ma być dobrym rozwiązaniem w kontekście gospodarowania czasem życia. Tym razem autorzy są jednak sceptyczni co do możliwości zastosowania tego podejścia na szerszą skalę i zalecają traktowanie go jako uzupełnienie pozostałych elementów polityki łagodzenia ubóstwa. Dziwi, że akurat to rozwiązanie traktuje się z większym sceptycyzmem w porównaniu z

⁶ F. G. Castles *Three Facts about Fertility*, Family Matters, nr 63, 2002.

poprzednimi, szczególnie wobec wniosku, że wyniki są jednoznacznie pozytywne: w odpowiednich warunkach ubodzy będą oszczędzać i będą zadowoleni, że mogą to robić. Inicjatywy tego rodzaju są praktykowane i reklamowane co najmniej od początku lat 90.⁷

W perspektywie cyklu życia bardziej istotna jest redystrybucja między różnymi okresami życia jednostki, np. ograniczanie konsumpcji we wcześniejszych fazach życia, aby więcej konsumować na starość, w porównaniu z redystrybucją między różnymi ludźmi, np. od bogatych do biednych. Autorka ostatniego artykułu pokazuje z wykorzystaniem badań prowadzonych za pomocą mikrosymulacji⁸, że uniwersalne *welfare state* w Szwecji w większym stopniu stymuluje pierwszy rodzaj przepływów intra-personalnych w porównaniu z polityką społeczną w Irlandii i Australii, gdzie, ze względu na adresowanie świadczeń przede wszystkim do ubogich, mamy dominację elementu redystrybuowania interpersonalnego. Nie wynika stąd oczywiście, aby Szwecja miała jakiś problem z dużymi nierównościami dochodowymi.

Perspektywa cyklu życia, zmian w tym zakresie oraz ryzyk socjalnych z tym związanych nie jest niczym nowym, zawsze jednak można w sposób innowacyjny te zagadnienia badać i przedstawiać. Z kolei polityka społeczna, która miałaby ludzi skłaniać do bardziej świadomego gospodarowania czasem swojego życia wydaje się być bardzo innowacyjna i niezwykle ambitna. Przedstawione rozwiązania koncentrują się jednak głównie na indywidualizacji zabezpieczania się przed ryzykiem zmniejszenia lub utraty dochodu w cyklu życia za pomocą skłaniania ludzi do oszczędzania pieniędzy i/lub czasu. Poza zagrożeniami związanymi ze zmniejszaniem społecznego segmentu zabezpieczenia społecznego (np. niekorzystający z programów oszczędnościowych i nieplanujący całego życia znajdują się w gorszej sytuacji, mający niższe płace i gorsze miejsca pracy mogą odłożyć mniej niż inni), co autorzy zauważają, można mieć wątpliwości, czy uda się ludzi przekonać za pomocą bodźców finansowych do uwzględniania potrzeb, które być może pojawią się w ich życiu za dziesięć czy dwadzieścia lat. W raporcie nie wspomina się o innowacyjnych instrumentach w tym względzie, które miałyby polegać na automatycznym zapisywaniu każdego zatrudnionego do oszczędnościowych programów pracowniczych z opcją wyjścia z nich bez żadnych utrudnień. Z pewnością rozwiązuje to problem niedostatecznego w nich członkostwa.⁹

⁷ M. Sherraden *Assets and the Poor*, New York: M.E. Sharpe 1991.

⁸ W końcu i w Polsce skonstruowano to narzędzie – model SIMPL, informacje na ten temat: < www.simpl.pl >.

⁹ R. H. Thaler, C. R. Sunstein *Libertarian Paternalism*, American Economics Review (AEA Papers and Proceedings), tom 93, nr 2, 2003.