

# Kierunki rozwoju polityki społecznej

Dr hab. Ryszard Szarfenberg  
Instytut Polityki Społecznej UW  
[rszarf.ips.uw.edu.pl](http://rszarf.ips.uw.edu.pl)

Prezentacja przygotowana na konferencję *Bogaci i biedni – problemy rozwoju społeczeństwa polskiego*, zorganizowaną przez Komitet Prognoz „Polska 2000 plus” PAN

# Przed i po kryzysie welfare state

- Niezależnie od tego, czy kryzys welfare state był tylko wątpliwą hipotezą, czy rzeczywistością, państwowa polityka społeczna przed kryzysem i po nim była reformowana
- Różnica między reformami przed kryzysem i tymi po kryzysie może być następująca
  - Przed kryzysem dominowały reformy rozwijające, rozbudowujące politykę społeczną
  - Po kryzysie dominowały reformy hamujące, ograniczające, demontujące politykę społeczną
  - Po kryzysie mogły też wystąpić reformy transformujące welfare state w coś innego

# Reformy rozwijające – przykład ubezpieczeń społecznych

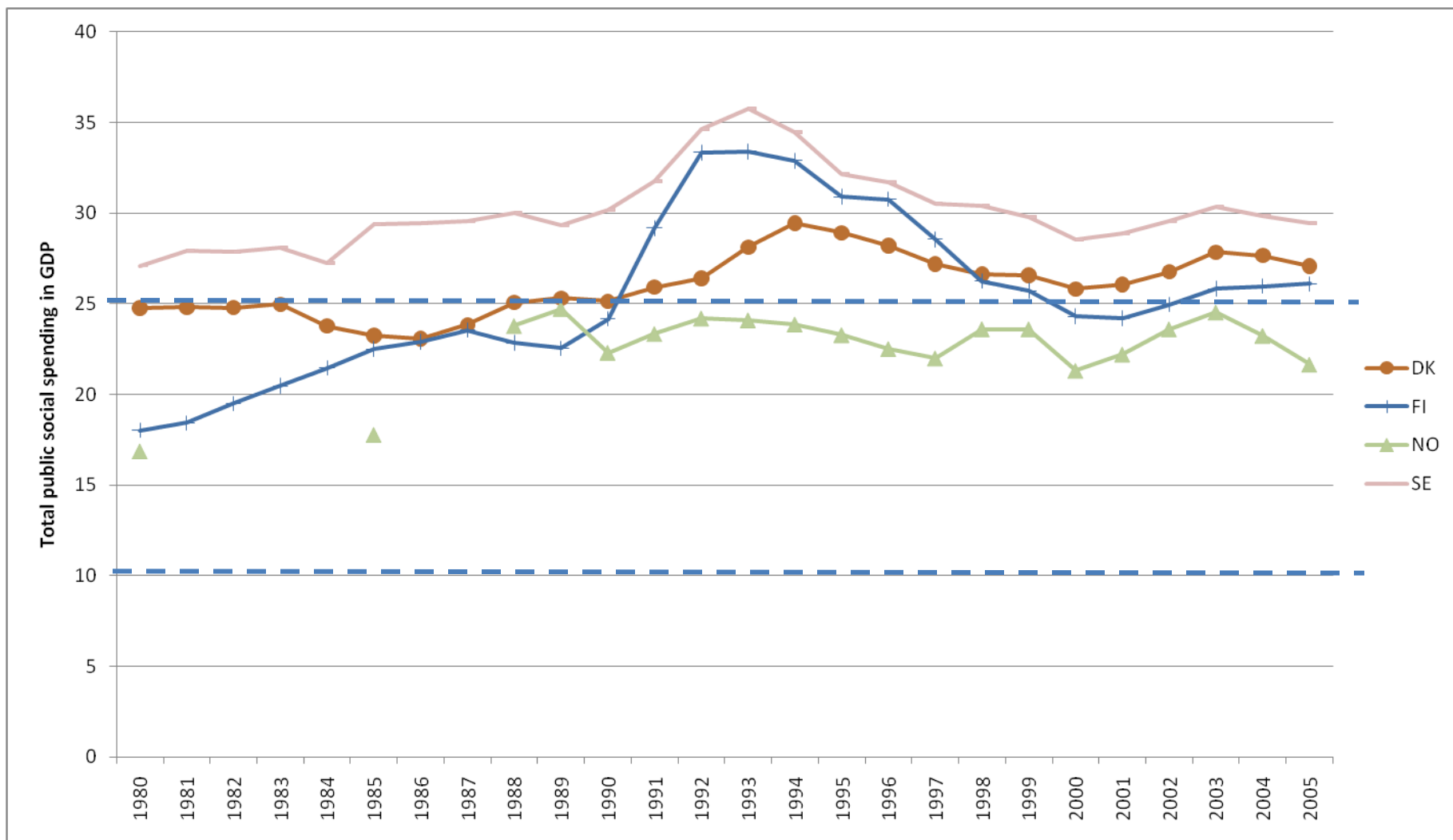
- Początkowo obejmują robotników, a następnie kolejne grupy zawodowe, aż do pełnego zakresu podmiotowego
- Początkowo obejmują ryzyko starości, niepełnosprawności i choroby, a następnie kolejne ryzyka (np. bezrobocie, niedołężstwo), aż do pełnego zakresu przedmiotowego
- Początkowo świadczenia są skąpe (trudniej dostępne, niskie, krócej wypłacane), a następnie są coraz bardziej hojne

# Reformy demontujące

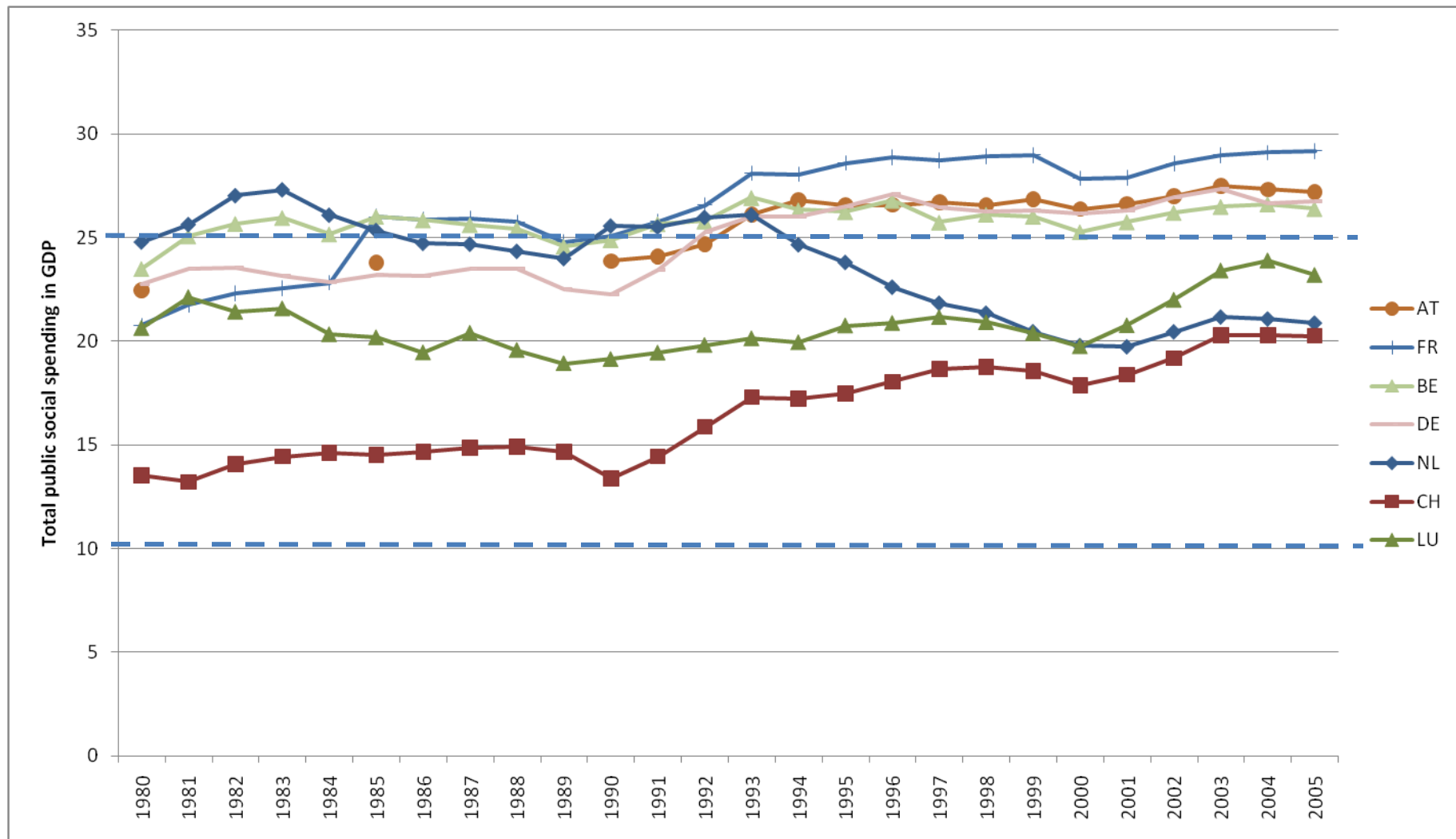
- Systematyczny demontaż welfare state, proces odwrotny do jego rozwoju, np. w trzech fazach
  1. Ograniczanie hojności świadczeń (ograniczanie dostępności, zmniejszanie wysokości, skracanie okresu wypłaty)
  2. Ograniczanie zakresu przedmiotowego (wyłączanie pewnych typowych ryzyk z obowiązkowej ochrony ubezpieczeniowej)
  3. Ograniczanie zakresu podmiotowego (wyłączanie kolejnych grup z systemu obowiązkowego)

Kryzys rozwoju polityki społecznej –  
dowody na podstawie dynamiki  
udziału wydatków społecznych w PKB

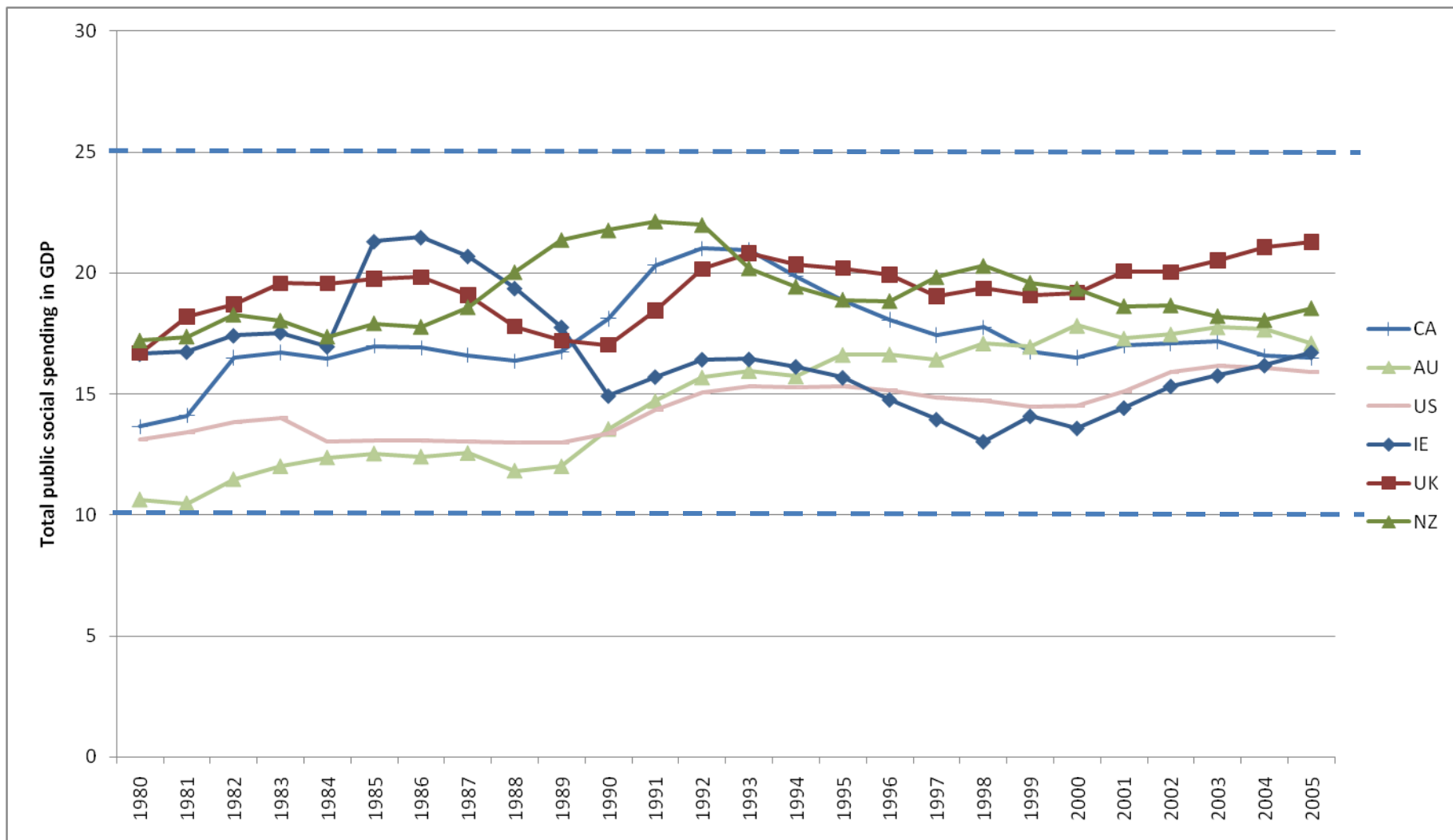
# Wydatki społeczne w PKB – Skandynawia



# Wydatki społeczne w PKB – kontynent

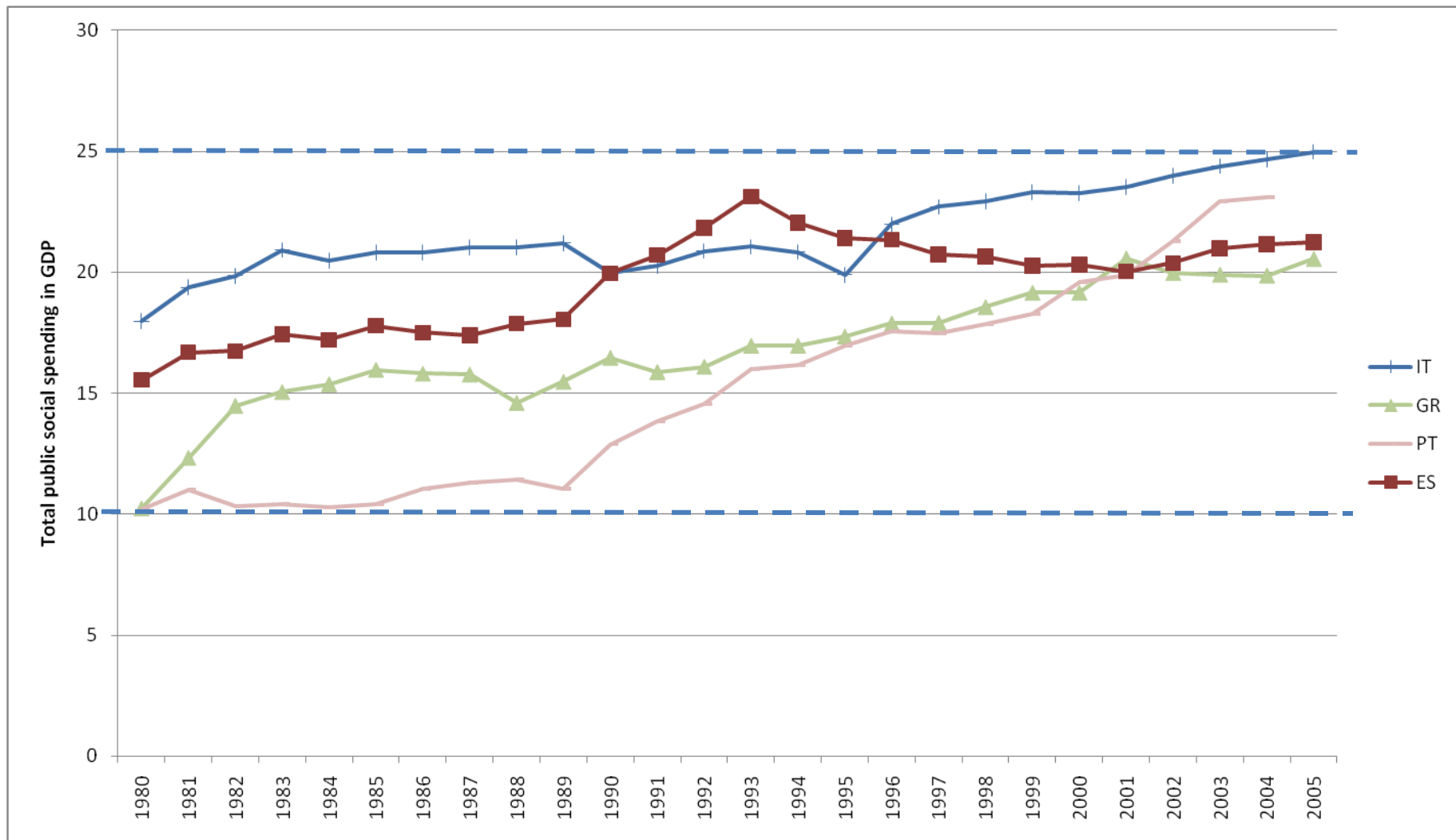


# Wydatki społeczne w PKB – Anglosasi

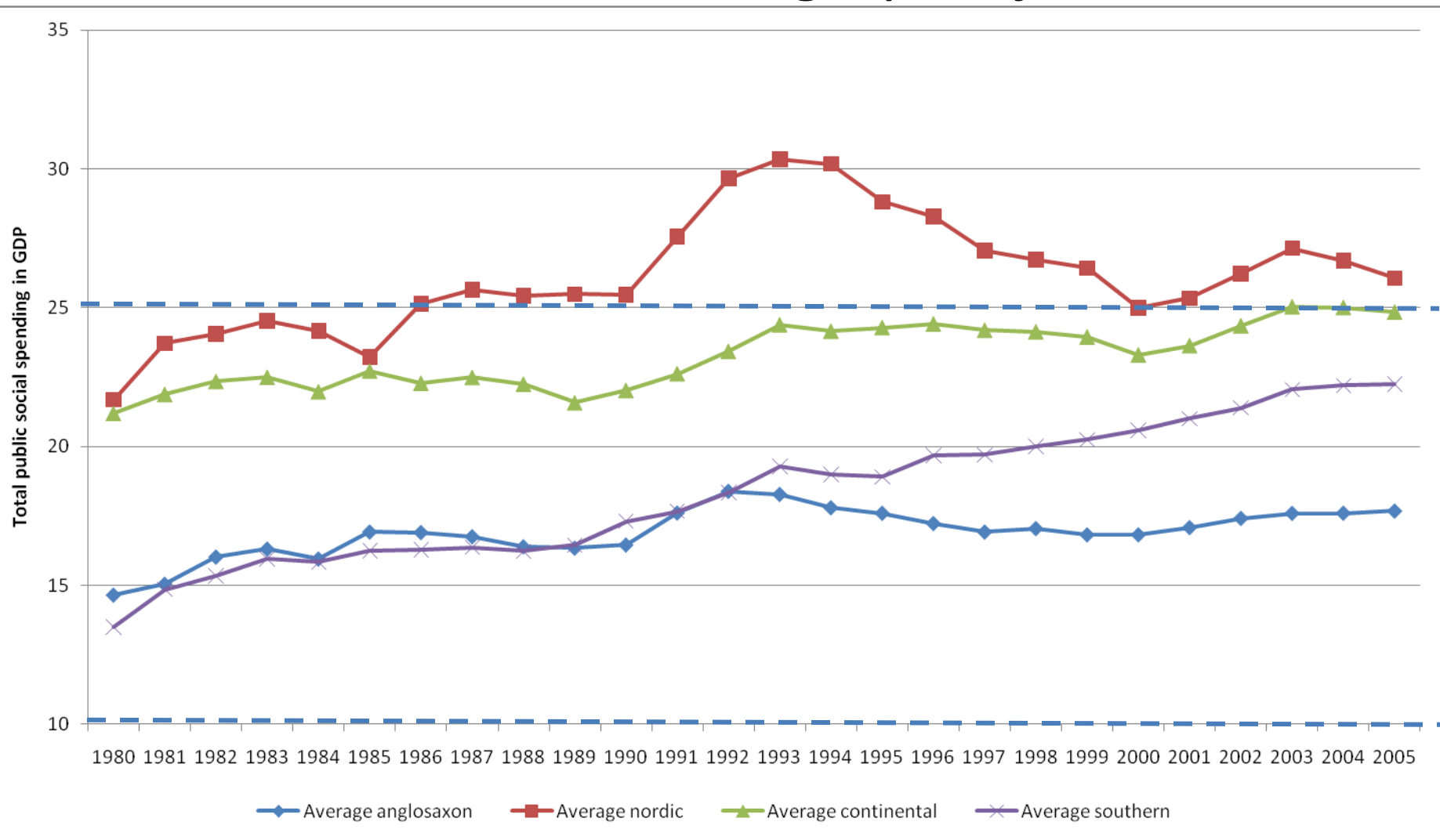




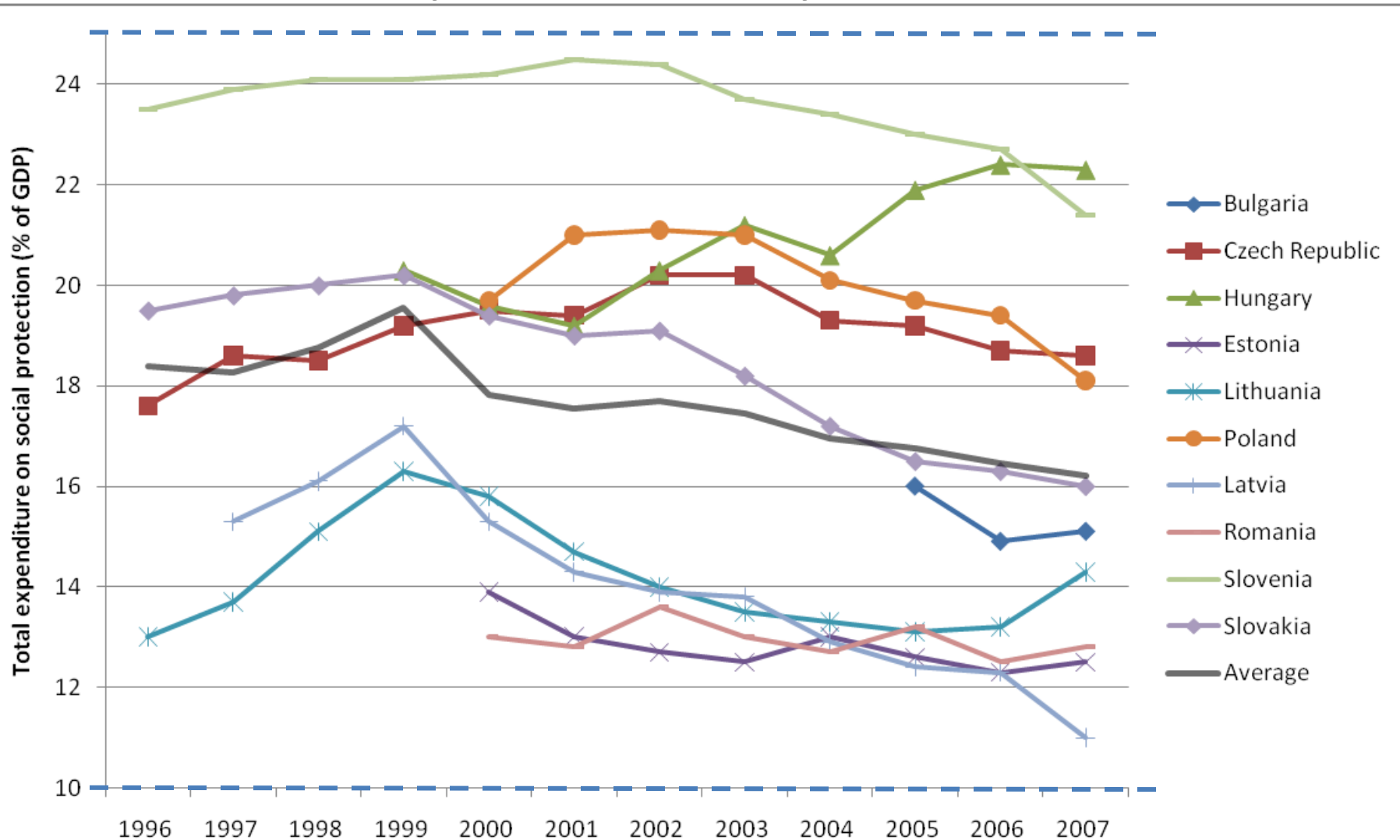
# Wydatki społeczne w PKB – południe Europy



# Porównanie średnich wydatków społecznych w PKB dla czterech grup krajów

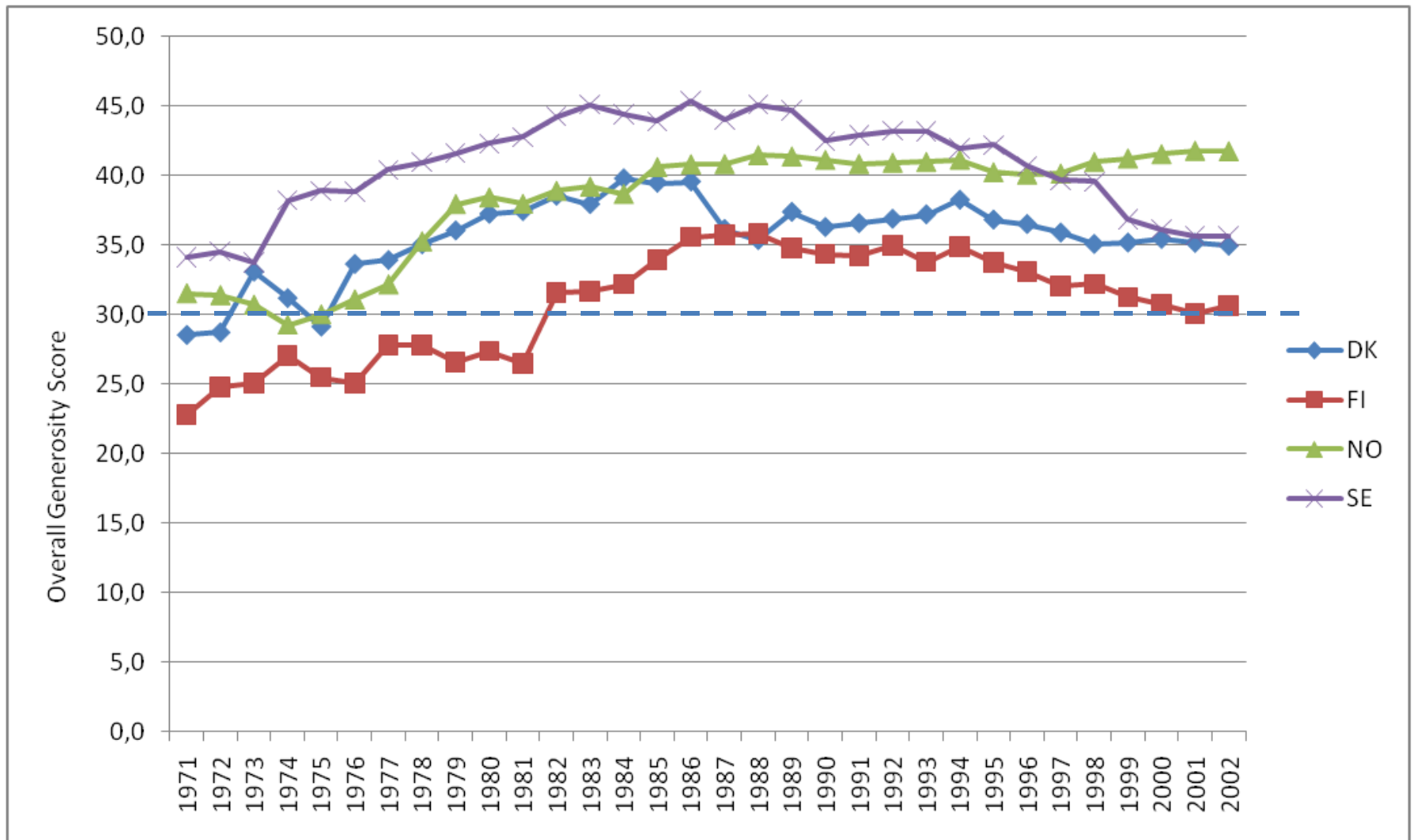


# Wydatki społeczne w PKB - kraje postkomunistyczne



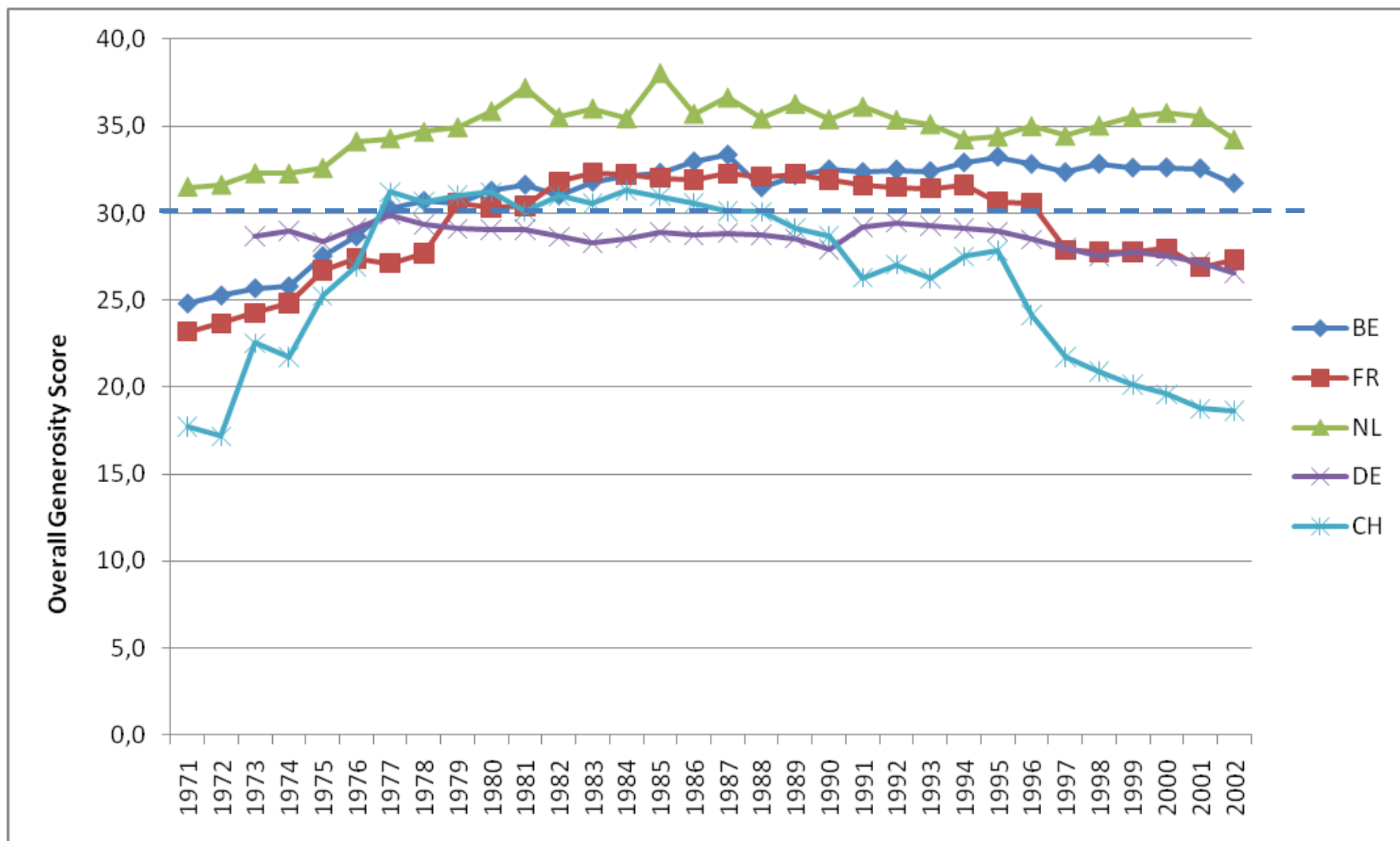
Kryzys rozwoju polityki społecznej –  
dowody na podstawie dynamiki  
wskaźnika hojności wybranych  
świadczeń społecznych

# Hojność świadczeń – Skandynawia



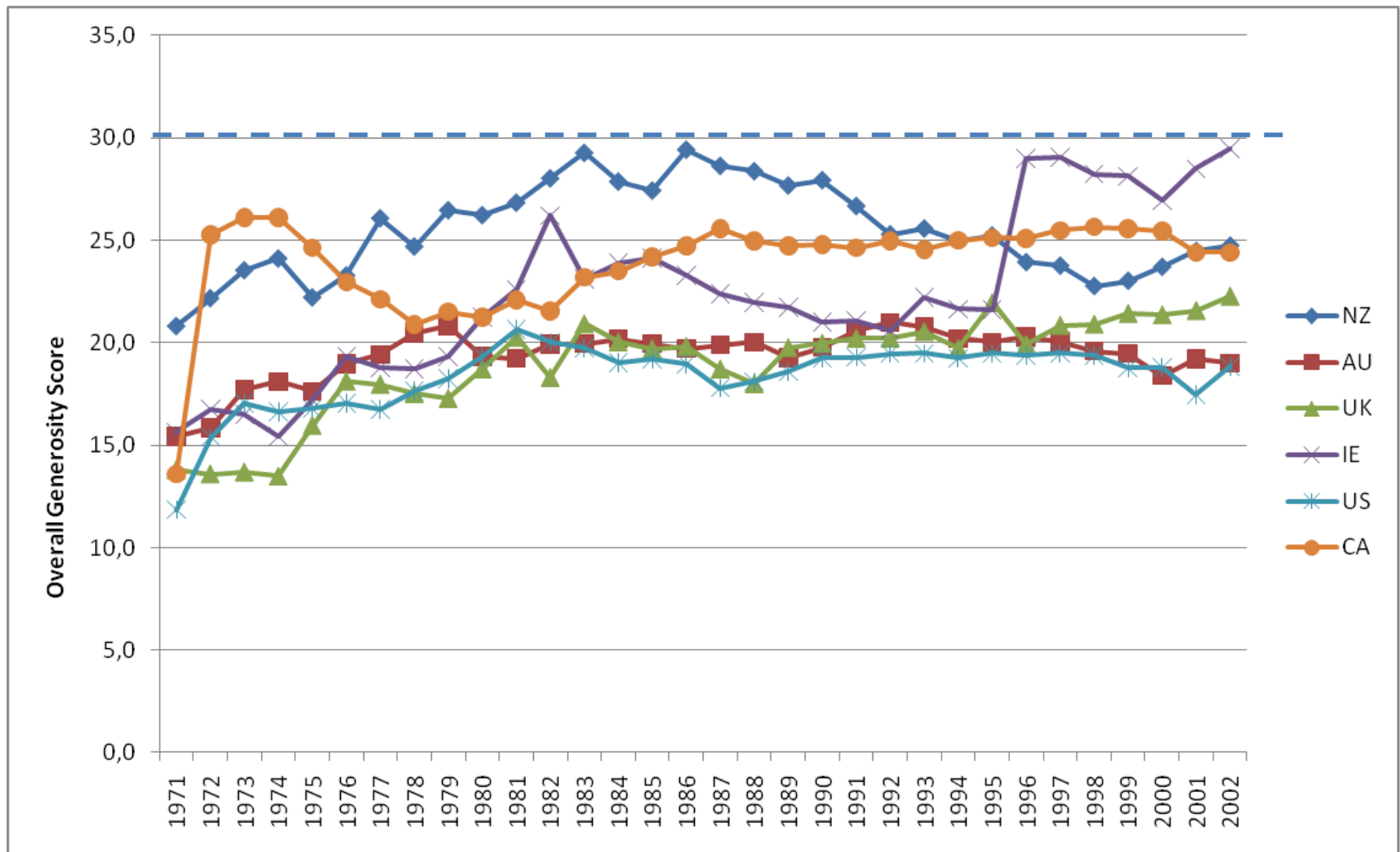
Zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe i emerytury, dane L. Scruggs, oprac. R. Szarfenberg

# Hojność świadczeń – kontynent



Zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe i emerytury, dane L. Scruggs, oprac. R. Szarfenberg

# Hojność świadczeń - Anglosasi



Zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe i emerytury, dane L. Scruggs, oprac. R. Szarfenberg

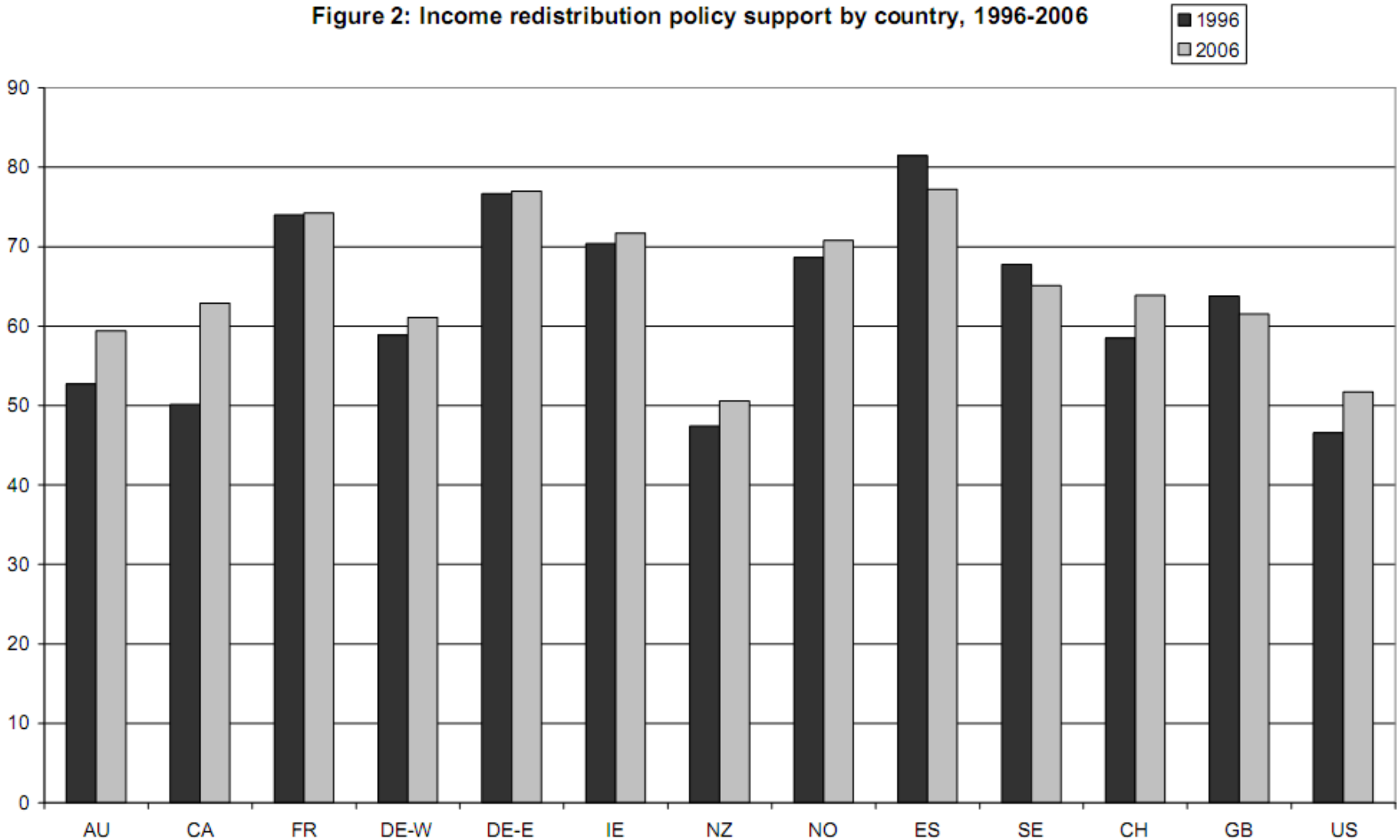
# Dlaczego nie dokonano szybkiego i całkowitego demontażu?

- Radykalne reformy demontujące są trudne technicznie i ryzykowne politycznie
- Duże poparcie społeczne dla państwowej polityki społecznej ze strony m.in.
  - Klientów welfare state (świadczeniobiorcy, korzystający z usług społecznych)
  - Pracowników i menedżerów welfare state (grupy zawodowe, interesy branżowe)
  - Ekspertów od welfare state (naukowcy zajmujący się polityką społeczną i utożsamiający się z nią)



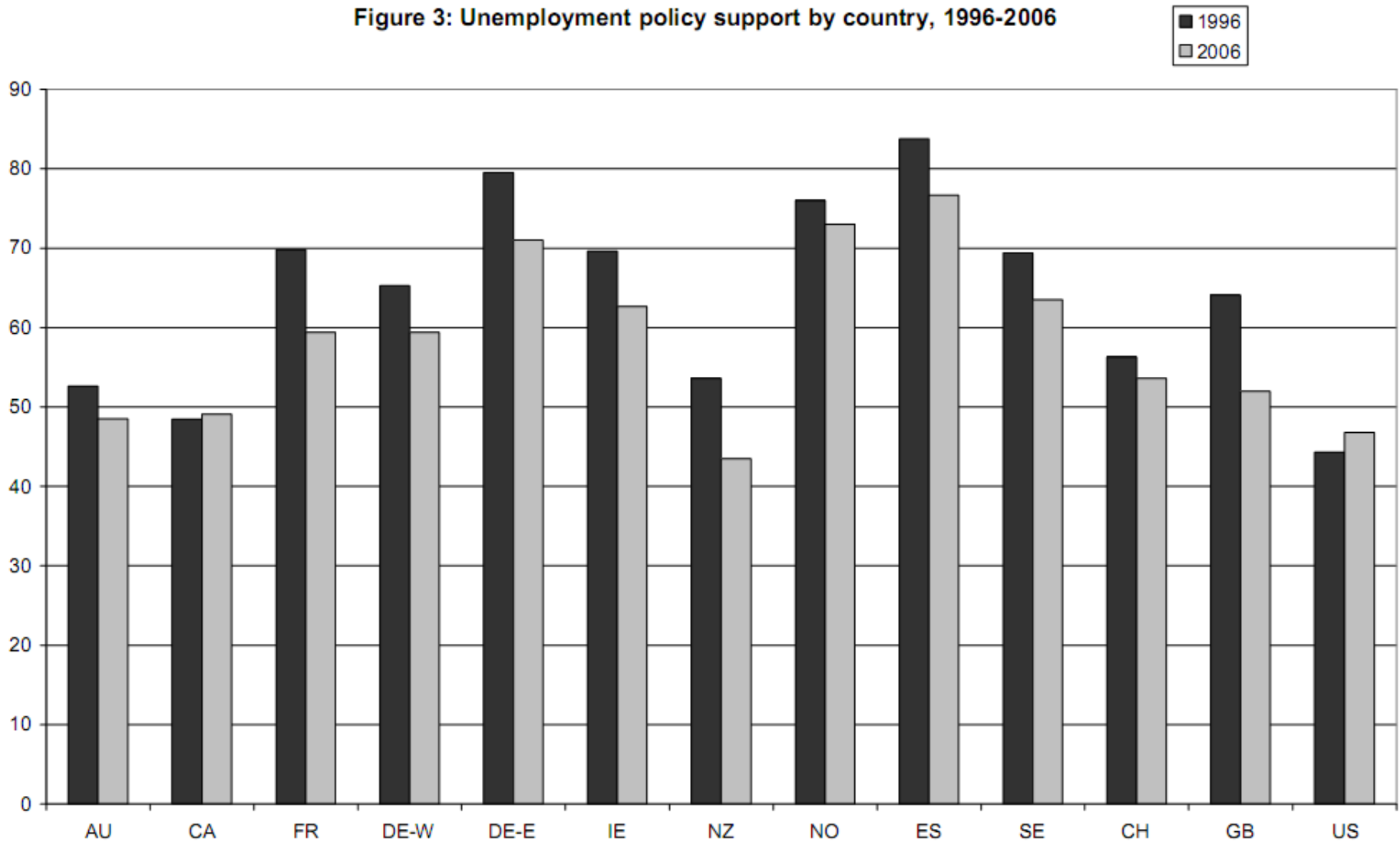
# Poparcie dla redystrybucji dochodu

Figure 2: Income redistribution policy support by country, 1996-2006



# Poparcie dla polityki zatrudnienia

Figure 3: Unemployment policy support by country, 1996-2006



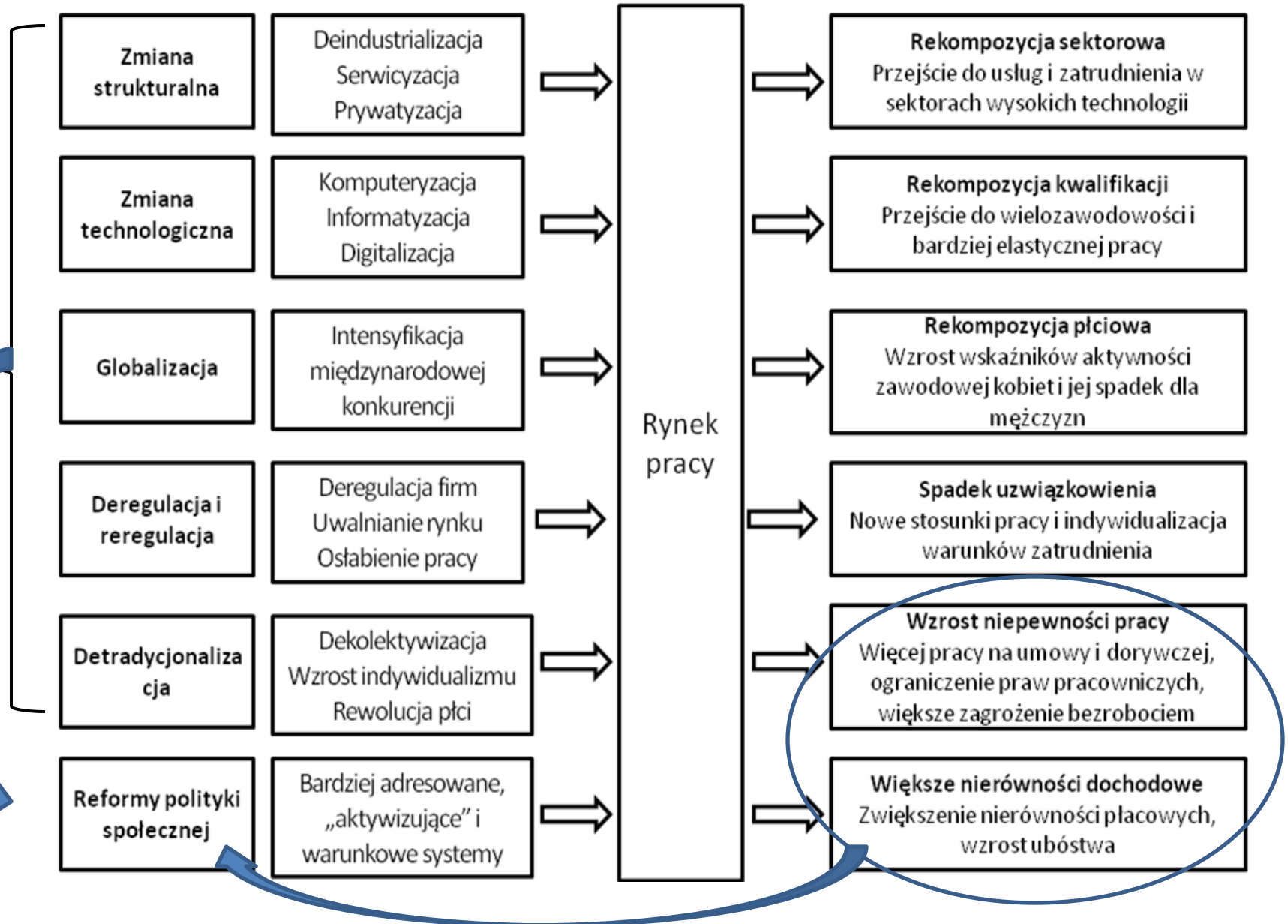
# Skoro nie demontaż, to co? Reformy ograniczające, demontaż ograniczony

- Ograniczanie hojności świadczeń m.in.
  - Ograniczanie dostępności poprzez selektywizację (tylko dla ubogich)
  - Ograniczanie dostępności poprzez warunkowanie
  - Ograniczanie dostępności poprzez bardziej restrykcyjne definiowanie potrzeb (np. bardziej restrykcyjna definicja niepełnosprawności, starości, bezrobocia)
  - Zmniejszanie stopy zastąpienia lub wprowadzanie świadczeń kwotowych
  - Ograniczanie waloryzacji świadczeń pieniężnych (np. z płacowej na cenową)

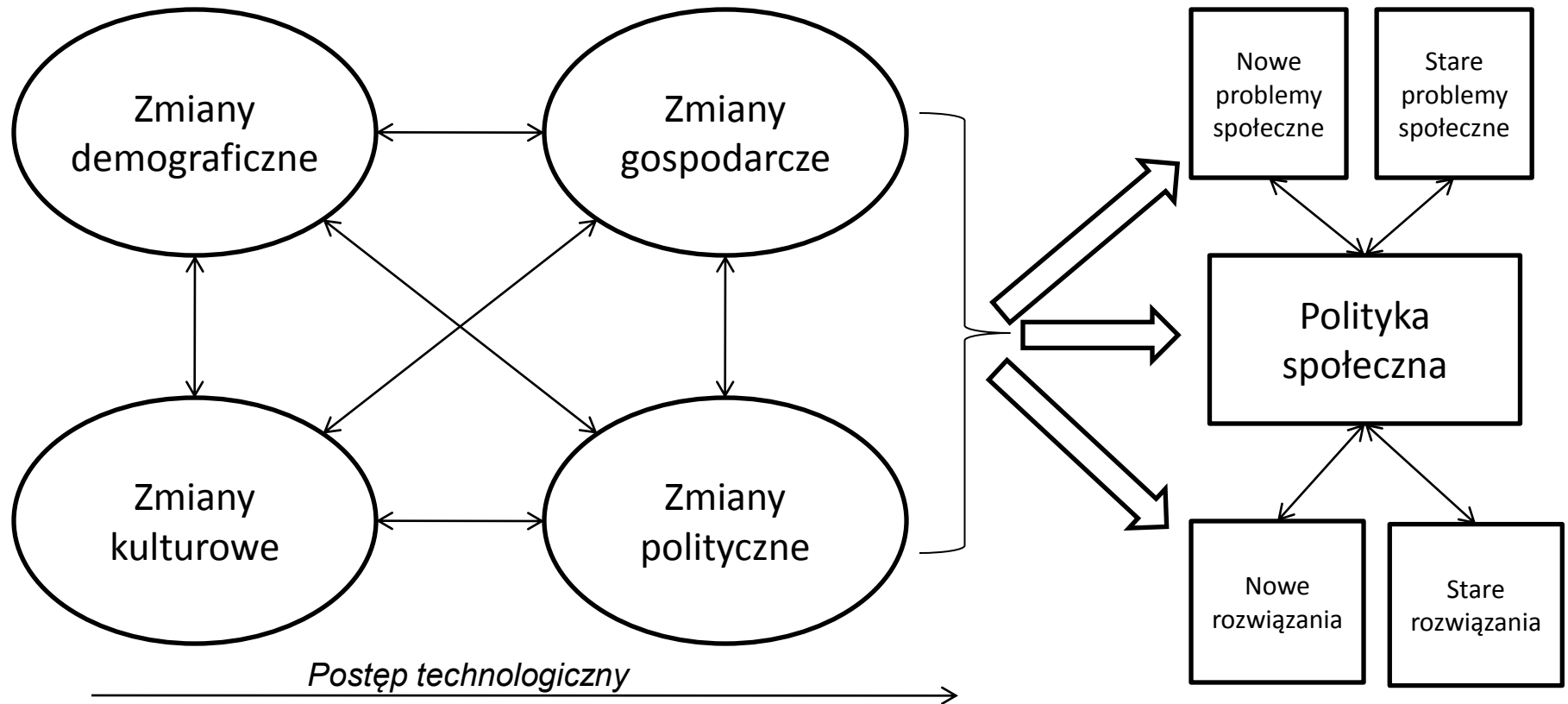
# Typy reform ograniczających

- **Ograniczanie kosztów** (cięcia wydatków społecznych)
- **Rekomodyfikacja** (ograniczanie dostępności, zmniejszanie hojności świadczeń)
- **Rekalibracja**
  - **Racjonalizacja** (poprawianie struktury bodźców wobec wyraźnych nadużyć)
  - **Uzupełnienie** (uwzględnianie nowych potrzeb, nowych ryzyk socjalnych, nowych grup zagrożonych)
- **Instytucjonalne przemieszczenie** (przeniesienie odpowiedzialności za dany element polityki społecznej z państwa do systemu stosunków umownych, np. układów zbiorowych)

# Reformy i megatrendy



# Współczesne wyzwania



# Niepokojący wzrost nierówności

- Zmniejszenie mobilności międzypokoleniowej (utrudnienie awansu)
- Zmniejszenie wzrostu gospodarczego ze względu na demobilizujący efekt nierówności szans
- Niechęć do reform prorynkowych i do kapitalizmu
- Polityczne zaburzenia związane z poczuciem niesprawiedliwości

# A może coś zupełnie nowego na nowe czasy? Od welfare state do....?

| Tradycyjna forma welfare state => Określenie kierunku zmian |                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Państwo opiekuńcze =>                                       | Państwo promowania zatrudnienia, państwo pracy, państwo skłaniające do pracy ( <i>workfare state</i> ) (Peck, 2001) |
| Państwo opiekuńcze =>                                       | Państwo usamodzielniające ( <i>enabling state</i> ) (Gilbert, 2002)                                                 |
| Państwo opiekuńcze =>                                       | Państwo dyscyplinujące (Jones i Novak, 1999)                                                                        |
| *Państwo opiekuńcze =>                                      | Opiekuńcze społeczeństwo (Rodger, 2001)                                                                             |
| *Państwo opiekuńcze =>                                      | Państwo inwestycji społecznych (Giddens, 1998)                                                                      |
| Fordowskie państwo opiekuńcze =>                            | Post-fordowskie państwo opiekuńcze (Burrows i Loader, 1994)                                                         |
| Keynesowskie państwo opiekuńcze =>                          | Schumpeteriański system promowania zatrudnienia ( <i>workfare regime</i> ) (Jessop, 2000a)                          |
| Biurokracja =>                                              | Quasi-rynki (Bartlett, Le Grand i Roberts, 1998)                                                                    |
| Monopol państwa =>                                          | Pluralizm polityki społecznej ( <i>welfare pluralism</i> ) (Rao, 1996)                                              |
| Państwo =>                                                  | Rynek (Loney et al., 1987)                                                                                          |



# A może coś zupełnie nowego? Cd.

## Tradycyjna forma welfare state => Określenie kierunku zmian

|                                                             |                                                                    |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>*Państwo ekspansywne</b><br>( <i>expandierenden</i> ) => | Państwo aktywizujące (Bandemer, Hilbert, 2001)                     |
| <b>*Państwo produkujące =&gt;</b>                           | Państwo zapewniające ( <i>gewährleistenden</i> ) (Schuppert, 1997) |
| <b>*Państwo narodowe =&gt;</b>                              | Państwo konkurencyjne (Cerny, 1997)                                |
| <b>Nowoczesna opiekuńczość =&gt;</b>                        | Postnowoczesna opiekuńczość (Leonard, 1997)                        |
| <b>Welfaryzm =&gt;</b>                                      | Post-welfaryzm, nowy menedżeryzm (Gewirtz, 2002)                   |
| <b>To, co społeczne =&gt;</b>                               | Śmierć tego, co społeczne (Rose, 1996)                             |
| <b>Model męskiego żywiciela rodziny =&gt;</b>               | Model dwojga żywicieli rodziny (J. Lewis, 2000)                    |
| <b>Administracja publiczna =&gt;</b>                        | Nowe zarządzanie publiczne (Butcher, 1995)                         |
| <b>Hierarchia =&gt;</b>                                     | Sieci (Rhodes, 1997)                                               |
| <b>*Państwo opiekuńcze =&gt;</b>                            | Państwo pracy (Golinowska, 2004)                                   |
| <b>*Pasywna polityka społeczna =&gt;</b>                    | Aktywna polityka społeczna (Rymsza, 2004)                          |
| <b>*Państwo opiekuńcze =&gt;</b>                            | Wielosektorowa polityka społeczna (Grewiński, 2009)                |
| <b>*Państwo opiekuńcze =&gt;</b>                            | Spółeczeństwo pracy ( <i>workfare society</i> , Duszczuk, 2009)    |

# Reformy radykalne, rewolucyjne

- **Reformy wewnątrzmodelowe:** zmiany, które uznawane są za reformy, ale nie powodują one przejścia międzymodelowego w ramach danej klasyfikacji (wskaźnik przynależności modelowej zmienia się, ale nie przekracza wartości krytycznej)
- **Reformy radykalne:** reformy powodujące przejście międzymodelowe w ramach danej klasyfikacji, np. od modelu socjaldemokratycznego do modelu liberalnego w klasyfikacji Espinga-Andersena
- **Reformy rewolucyjne:** reformy powodujące jednocześnie przejście międzymodelowe i pozaklasyfikacyjne, np. od modelu socjaldemokratycznego w klasyfikacji Espinga-Andersena, do modelu spoza klasyfikacji – polityka społeczna skłaniająca do pracy (*workfare state*)

# Reformy modelu socjaldemokratycznego

| Państwo   | Rodzaj czystego modelu w 1985 | Wyniki przynależności modelowej 1985 i 2002                                       | Rodzaj zmiany 1985 do 2002 r. | Kierunek zmiany                                  |
|-----------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------|
| Dania     | -                             | Model konserwatywny i socjaldemokratyczny po 0,50 do hojnego <i>workfare</i> 0,56 | Rewolucyjna                   | MK/MSD=>MHW                                      |
| Finlandia | MSD                           | Model socjaldemokratyczny 0,64 do modelu konserwatywnego 0,60                     | Radykalna                     | MSD=>MK                                          |
| Norwegia  | MSD                           | Model socjaldemokratyczny 0,83 do 0,81                                            | Wewnątrzmodelowa              | Niewielkie zmniejszenie przynależności           |
| Szwecja   | MSD                           | Model socjaldemokratyczny 0,92 do 0,68                                            | Wewnątrzmodelowa              | Silne zmniejszenie przynależności (> 20 punktów) |

Oznaczenia: MSD – model socjaldemokratyczny; MK – model konserwatywny; MHW – model hojnego *workfare*

# Reformy modelu konserwatywnego

| Państwo  | Rodzaj czystego modelu w 1985 | Wyniki przynależności modelowej 1985 i 2002                   | Rodzaj zmiany 1985 do 2002 r. | Kierunek zmiany                                  |
|----------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------|
| Austria  | MK                            | Model konserwatywny 0,63 do 0,56                              | Wewnątrzmodelowa              | Zmniejszenie przynależności                      |
| Belgia   | MK                            | Model konserwatywny 0,67 do modelu socjaldemokratycznego 0,66 | Radykalna                     | MK=>MSD                                          |
| Francja  | MK                            | Model konserwatywny 0,69 do 0,56                              | Wewnątrzmodelowa              | Zmniejszenie przynależności                      |
| Niemcy   | MK                            | Model konserwatywny 0,79 do 0,56                              | Wewnątrzmodelowa              | Zmniejszenie przynależności (silne > 20 punktów) |
| Holandia | MK                            | Model konserwatywny 0,76 do modelu socjaldemokratycznego 0,64 | Radykalna                     | MK=>MSD                                          |

Oznaczenia: MK – model konserwatywny, MSD – model socjaldemokratyczny.

# Reformy modelu liberalnego

| Państwo         | Rodzaj czystego modelu w 1985 | Wyniki przynależności modelowej 1985 i 2002                 | Rodzaj zmiany 1985 do 2002 r. | Kierunek zmiany             |
|-----------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Wielka Brytania | ML                            | Model liberalny 0,91 do 0,89                                | Wewnątrzmodelowa              | Zmniejszenie przynależności |
| Irlandia        | ML                            | Model liberalny 0,59 do modelu skąpego <i>workfare</i> 0,76 | Rewolucyjna                   | ML=>MSW                     |
| USA             | ML                            | Model liberalny 0,68 do 0,73                                | Wewnątrzmodelowa              | Zwiększenie przynależności  |
| Kanada          | -                             | <i>Model liberalny</i> 0,34 do 0,43                         | Wewnątrzmodelowa              | Zwiększenie przynależności  |
| Australia       | ML                            | Model liberalny 0,84 do 0,72                                | Wewnątrzmodelowa              | Zmniejszenie przynależności |

Oznaczenia: ML – model liberalny, MSW – model skąpego *workfare*.

# Dylematy reformatorów

- Czy można uniknąć dylematu między bezrobociem i hojną polityką społeczną a pełnym zatrudnieniem oraz wzrostem ubóstwa i nierówności?
- Czy można uniknąć trylematu niemożności pogodzenia pełnego zatrudnienia, niskiego poziomu nierówności i zrównoważonego budżetu?
- Czy można łączyć jednoczesne osiąganie celów zatrudnieniowych i egalitarystycznych?

# TAK, ale nie ma jednej recepty dla wszystkich

- Kraje anglosaskie
  - Wzrost ustawowej płacy minimalnej
  - Wzrost hojności niektórych świadczeń
  - Wzrost stóp podatkowych
- Kraje anglosaskie i kontynentalne
  - Wzrost wsparcia dla wysokiej jakości opieki dla dzieci i przedszkoli
  - Większy nacisk na politykę aktywizacji
- Kraje kontynentalne i skandynawskie
  - Zmniejszenie ochrony zatrudnienia
  - Zmniejszenie składek od płac i podatków konsumpcyjnych
  - Zmniejszenie wymiaru długich urlopów rodzicielskich
  - Niewielkie zmniejszenie płac niskich oraz ograniczenie dostępu i zmniejszenie czasu wypłacania niektórych zasiłków
  - Wprowadzenie świadczeń zależnych od zatrudnienia (kredyty podatkowe) i ewentualnie ustawowej płacy minimalnej

Jaka będzie przyszłość polityki społecznej?



**Postępująca  
indywidualizacja**

Jaka polityka  
społeczna?

Jaka polityka  
społeczna?

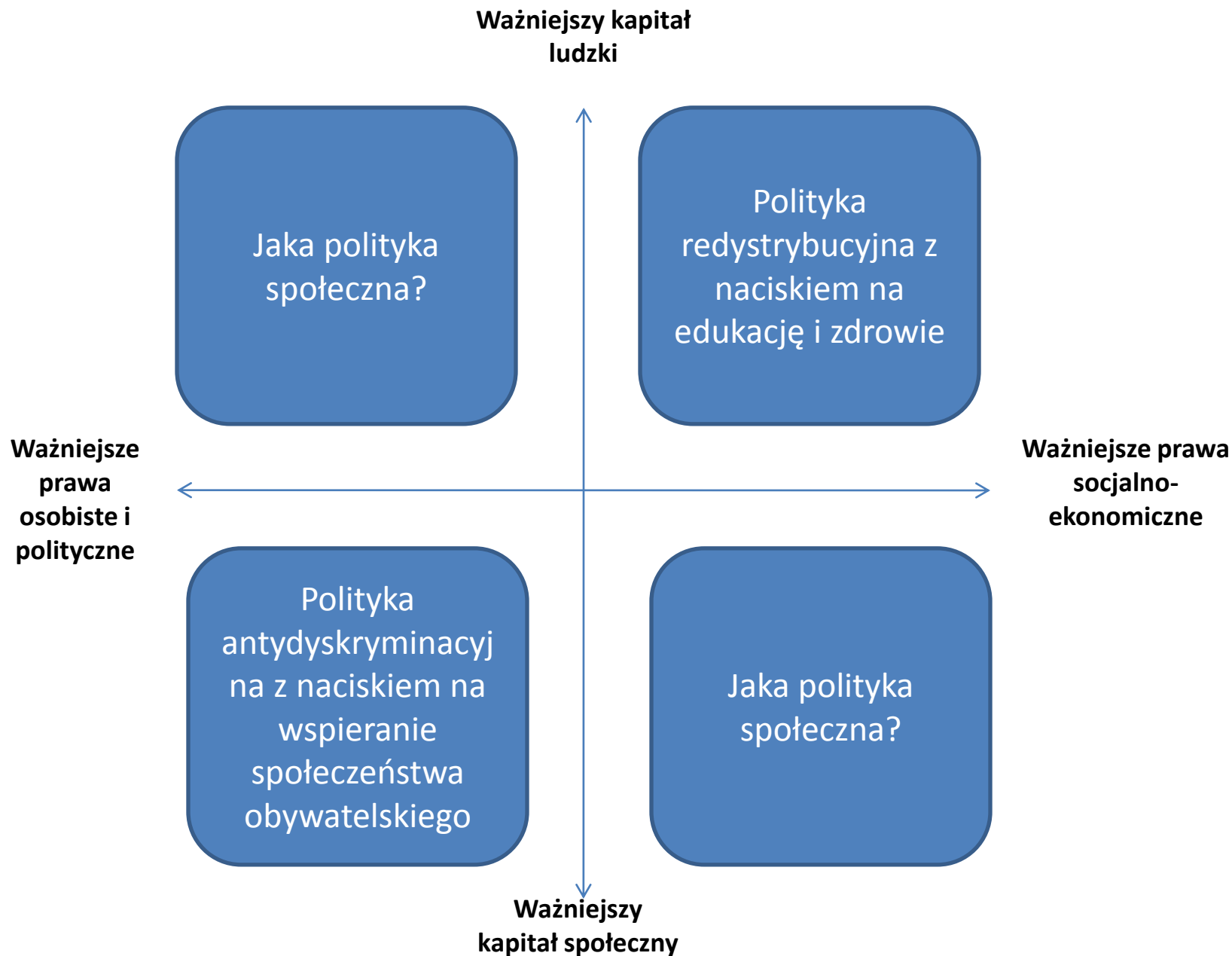
**Powolny  
rozwój  
gospodarki z  
głębokimi  
kryzysami**

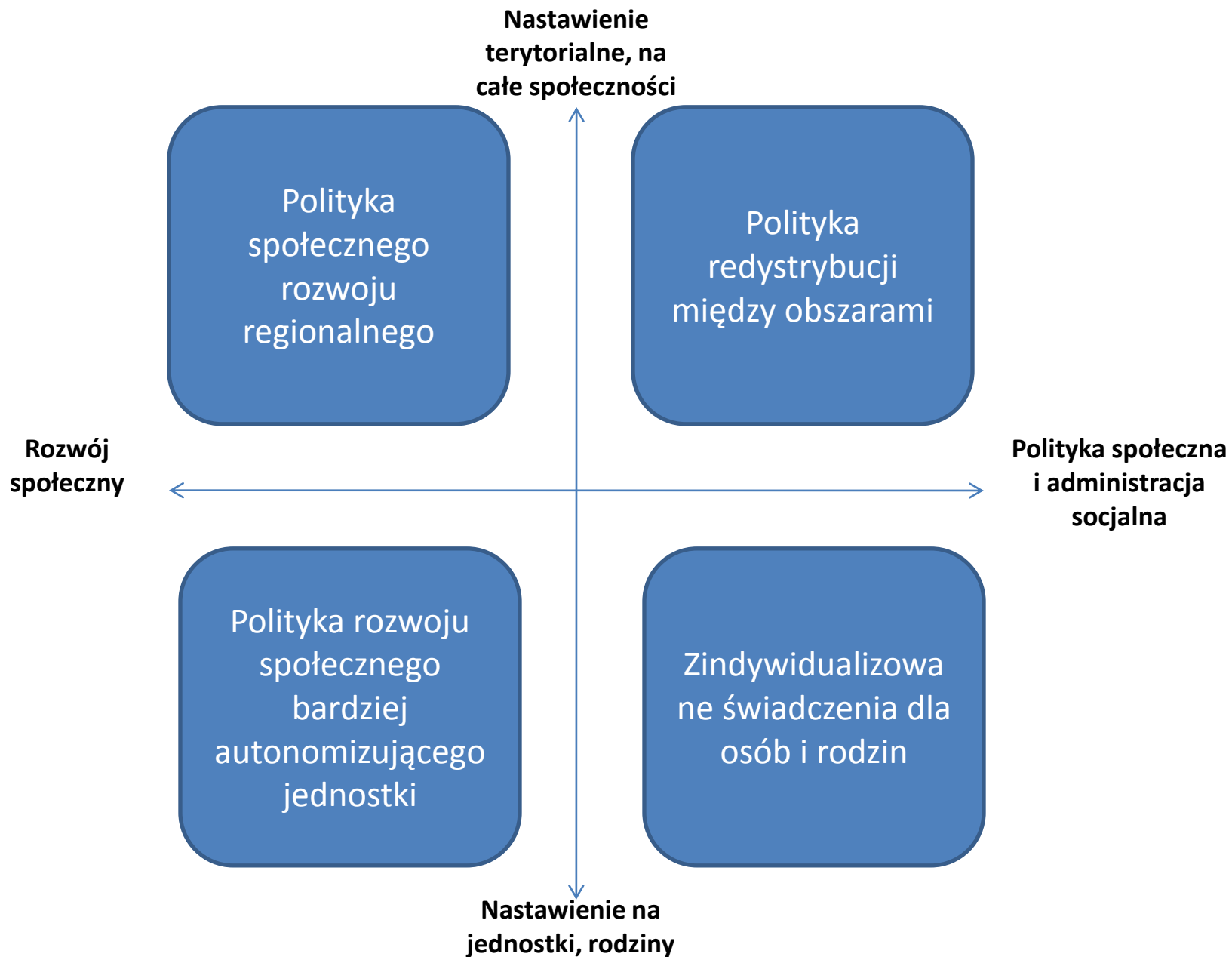
**Szybki rozwój  
gospodarki z  
płytкими kryzysami**

Jaka polityka  
społeczna?

Jaka polityka  
społeczna?

**Powrót  
wspólnotowości**





**Nastawienie  
terytorialne, na  
całe społeczeństwo**

Polityka  
redystrybucji  
pomiędzy  
obszarami

Polityka  
regionalnego  
wzrostu  
gospodarczego?

**Sprawiedliwość  
– bardziej  
równomierny  
rozkład  
zamożności**

Polityka  
redystrybucji  
między  
jednostkami

Polityka wzrostu  
zamożności  
jednostek?

**Efektywność –  
wzrost zamożności  
średniej**

**Nastawienie na  
jednostki, rodziny**

**Sprawiedliwość**

Klasyczna polityka  
społeczna

?

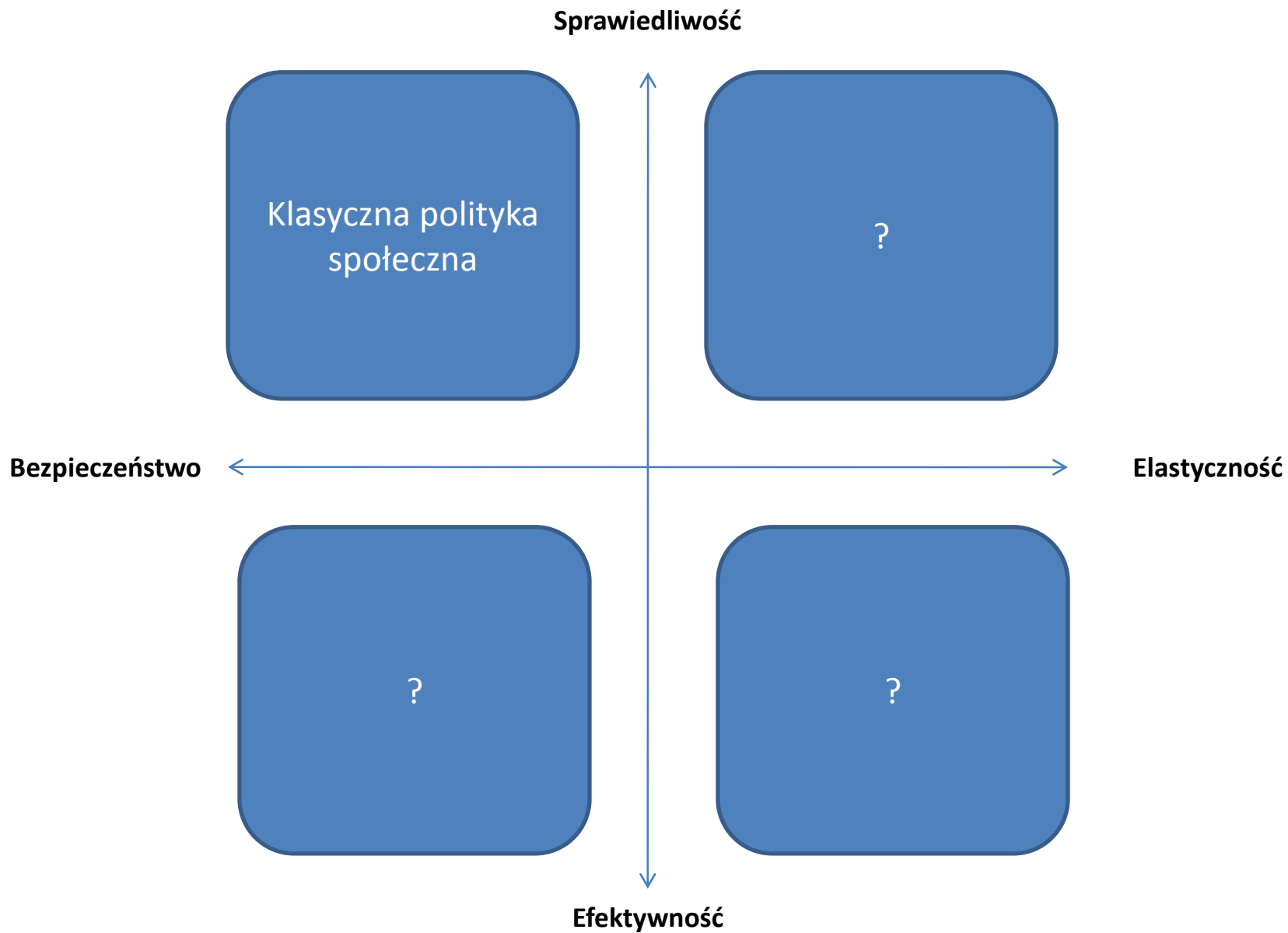
**Bezpieczeństwo**

?

**Elastyczność**

?

**Efektywność**



# Jaki model rozwoju dla Polski? Od *emergency welfare state* do *regular welfare state*

