

# Teoria polityki społecznej

## Wyjaśnianie zmian w polityce społecznej – wprowadzenie do teorii wyjaśniającej

Wykład 4

dr hab. Ryszard Szarfenberg, prof. UW

<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/tps/dzienne/>

Rok akademicki 2021/2022

# Tematyka wykładu

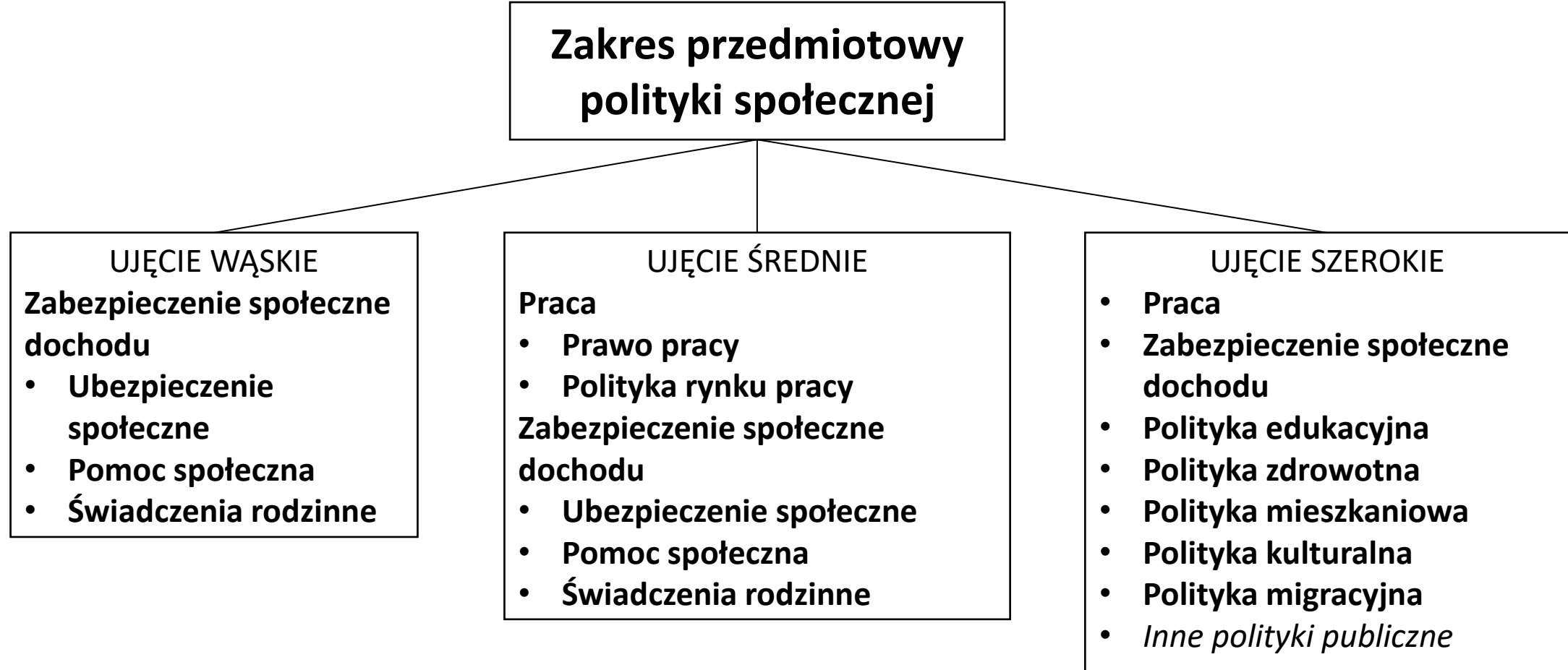
1. Miejsce teorii wyjaśniającej w kontekście czterech rodzajów teorii polityki społecznej oraz opisu zamian polityki społecznej, który umożliwia teoria opisowa
2. Zakres polityki społecznej oraz jej akumulacja jako wyzwania dla teorii opisowej i wyjaśniającej
3. Opis i rozumienie zmiany w polityce społecznej: klasyczna i zreformowana polityka społeczna; ekspansja, ograniczanie i rewolucja organizacyjna w polityce społecznej
4. Wyjaśnianie zmian w polityce społecznej w długim okresie poprzez zmiany gospodarczo-społeczne oraz ich wpływ na rynek pracy, a nie przez rodzaj rządzących partii politycznych i ich ideologię czy interesy wyborcze
5. Teoria przyczynowa i skutkowa polityki społecznej, czyli polityka społeczna jako zmienna zależna i niezależna

# Teoria opisowa konceptualna na tle innych rodzajów teorii naukowej polityki społecznej

1. **Teoria opisowa – umożliwia opis polityki społecznej**
  - a) Definicje konceptualne umożliwiają rozumienie ogólnych pojęć
  - b) **Definicje operacyjne polityki społecznej umożliwiają jej obserwację i pomiar**
2. **Teoria wyjaśniająca – umożliwia wyjaśnianie polityki społecznej w czasie i przestrzeni**
  - a) Hipotezy dotyczące przyczyn polityki społecznej i mechanizmów przyczynowych
  - b) Hipotezy dotyczące skutków polityki społecznej i mechanizmów skutkowych (patrz wykłady o ewaluacji)
3. **Teoria normatywna – umożliwia ocenianie polityki społecznej**
  - a) Teoria dobra człowieka (bez tej teorii trudno jest zidentyfikować dobro i zło w społeczeństwie)
  - b) Teoria oceniania polityki społecznej w oparciu o teorię dobra człowieka (patrz wykłady o ewaluacji)
4. **Teoria praktyczna – umożliwia świadome zmienianie polityki społecznej**
  - a) Teoria łącząca teorię naukową (1-3) z praktyką pracy z polityką społeczną
  - b) Teoria zmieniania polityki społecznej w oparciu o teorię 4a

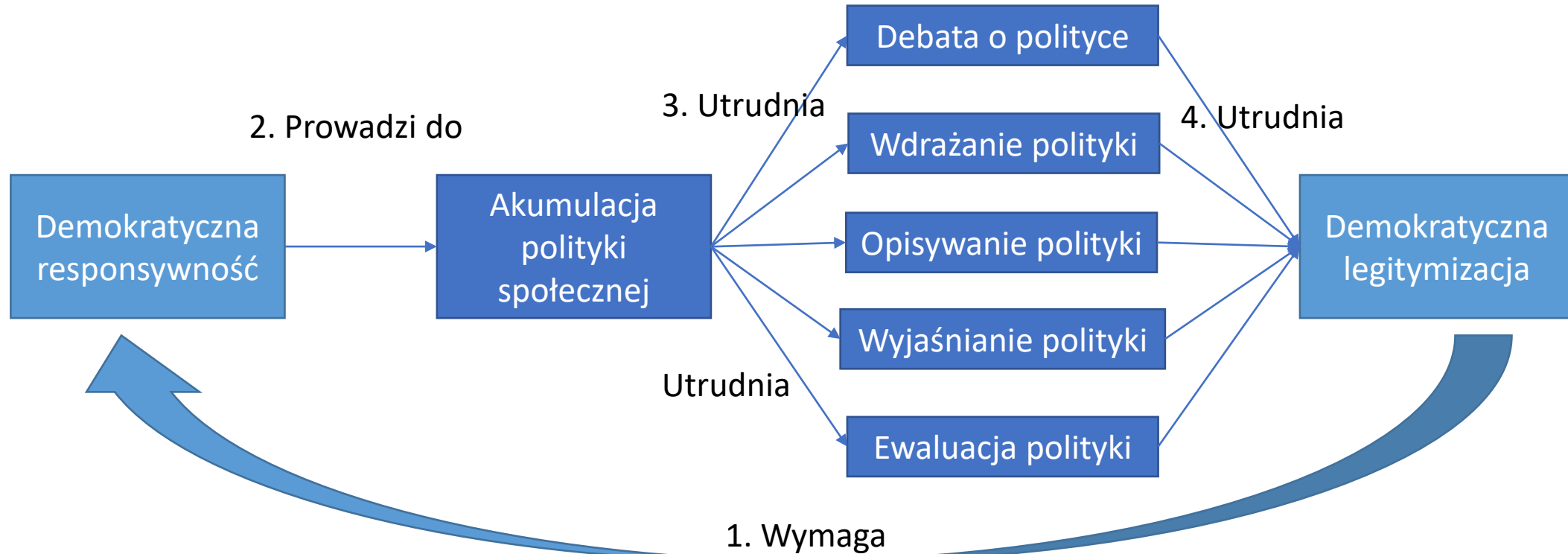
Złożoność pojęcia polityki społecznej i jego  
konsekwencje dla teorii opisowej i wyjaśniającej

Złożoność polityki społecznej utrudnia jej opis w czasie i przestrzeni oraz jej wyjaśnianie



Jeżeli polityka społeczna z definicji jest bardzo złożona (zawiera wiele złożonych polityk), to trudno jest ją obserwować i mierzyć jako całość, a więc i trudno jest ją wyjaśniać, np. 10 polityk składowych ma różne cele i instrumenty, różny jest przebieg ich zmian w czasie, jak więc zmierzyć i wyjaśnić zmienność ich wszystkich razem?

# Akumulacja polityki społecznej w teorii pułapki demokratycznej responsywności



[C. Adam i in., Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap, 2019](#) (modyfikacja RS)

Prosta teoria wyjaśniająca polityki społecznej w teorii wyjaśniającej osłabienie demokratycznej legitymizacji:

1. Partie polityczne w demokracji wygrywają wybory obiecując, że będą rozwiązywać problemy różnych grup społecznych (wrażliwość partii na te problemy to **demokratyczna responsywność**), od tego m.in. zależy poparcie dla partii i dla systemu politycznego
2. **Po kolejnych kadencjach licznych rządów pozostaje coraz bardziej złożona warstwa polityki publicznej, w tym społecznej** (liczne ustawy, strategie, programy, procedury), gdyż łatwiej dodawać nowe rozwiązania niż likwidować stare
3. **Zakumulowana polityka jest coraz trudniejsza do zrozumienia, wdrażania, OPISYWANIA, WYJAŚNIANIA i ewaluacji**
4. Problemy z debatą, realizacją i ewaluacją prowadzą do zmniejszania legitymizacji partii rządzących i całego systemu demokratycznego

Schematy ujmowania zmian w polityce społecznej w ostatnich kilku dekadach: ekspansja i ograniczanie starych i nowych instrumentów oraz rewolucja organizacyjna

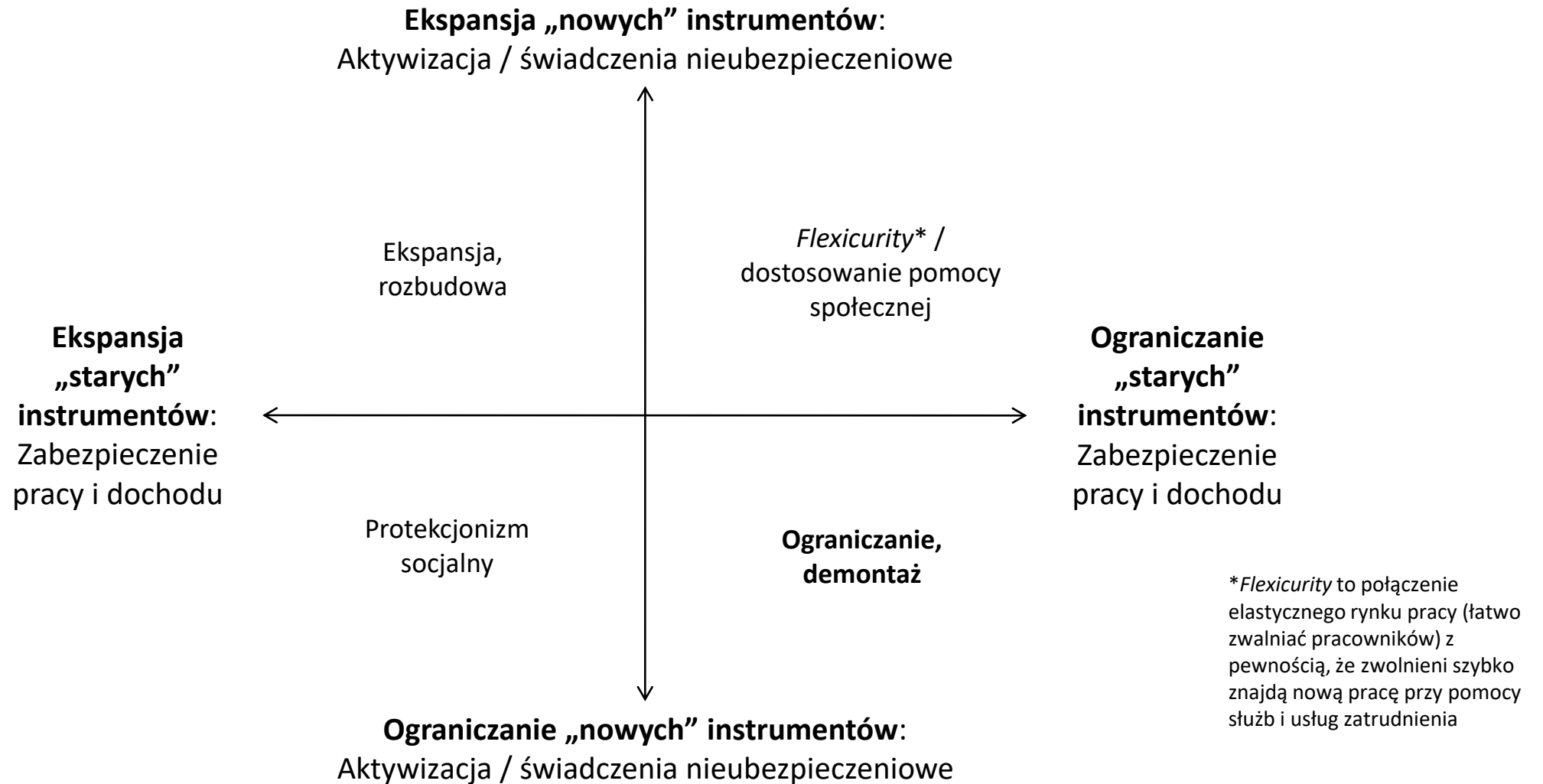
# Nowe kierunki rozwoju polityki społecznej: aktywizacja/inwestycje społeczne i nieubezpieczeniowe świadczenia pieniężne

Dziedziny polityki społecznej	Klasyczna polityka społeczna (do lat 90. XX wieku)	ZREFORMOWANA POLITYKA SPOŁECZNA (od lat 90. XX wieku do czasu obecnego)	
	Zabezpieczenie pracy i dochodu	Aktywizacja/inwestycje społeczne	Nieubezpieczeniowe zabezpieczenie społeczne
Polityka rodzinna	Zasiłki rodzinne	Opieka dla dzieci i osób starszych, urlopy rodzicielskie	Dofinansowywanie opieki dla dzieci dla mało zarabiających
Polityka rynku pracy / ochrony socjalnej bezrobotnych	Zasiłki dla wcześniej zatrudnionych bezrobotnych, ochrona zatrudnienia	Aktywna polityka rynku pracy, inwestycje w szkolenia i kształtowanie kapitału ludzkiego	Wsparcie dochodowe dla długotrwale bezrobotnych
Polityka emerytalna	Zastępowanie dochodu dla stale zatrudnionych	Rozszerzanie ubezpieczenia emerytalnego na oddalonych od rynku pracy	Punkty emerytalne za wychowywanie dzieci, emerytury obywatelskie (zależne tylko od wieku)
Ubezpieczenie rentowe	Zastępowanie dochodu dla stale zatrudnionych	Polityka integracyjna niepełnosprawnych	
Pomoc społeczna	Zasiłki dla ubogich	Aktywizacja i reintegracja zawodowa	Wsparcie dochodowe dla zatrudnionych i ubogich

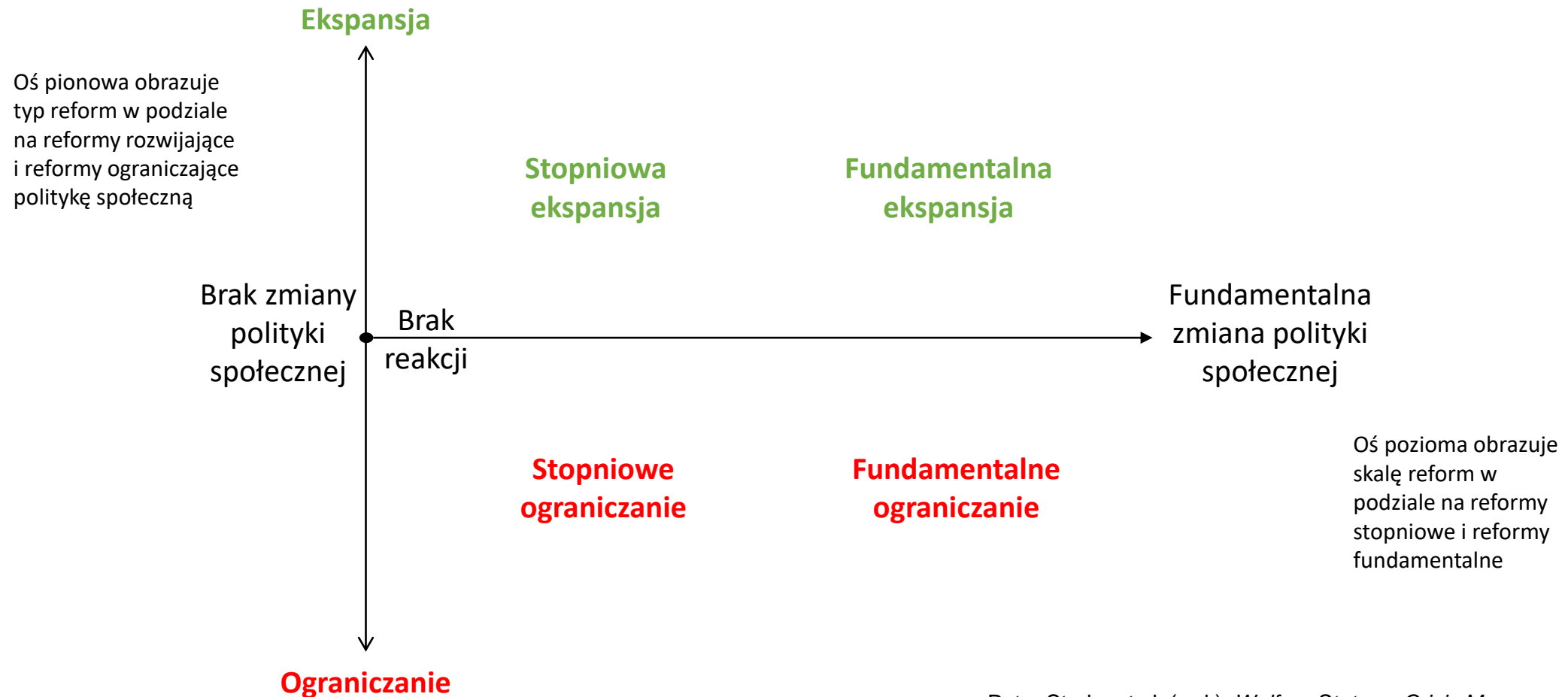
Zreformowana polityka społeczna nie zastępuje jednak klasycznej polityki społecznej, czyli następuje **akumulacja, a nie zastępowanie**, np. w polityce rodzinnej jednocześnie występują zasiłki rodzinne, opieka dla dzieci i osób starszych, urlopy rodzicielskie i dofinansowanie opieki dla dzieci dla mniej zarabiających



# Możliwe kierunki rozwoju polityki społecznej: nowe i stare instrumenty, ekspansja i ograniczanie



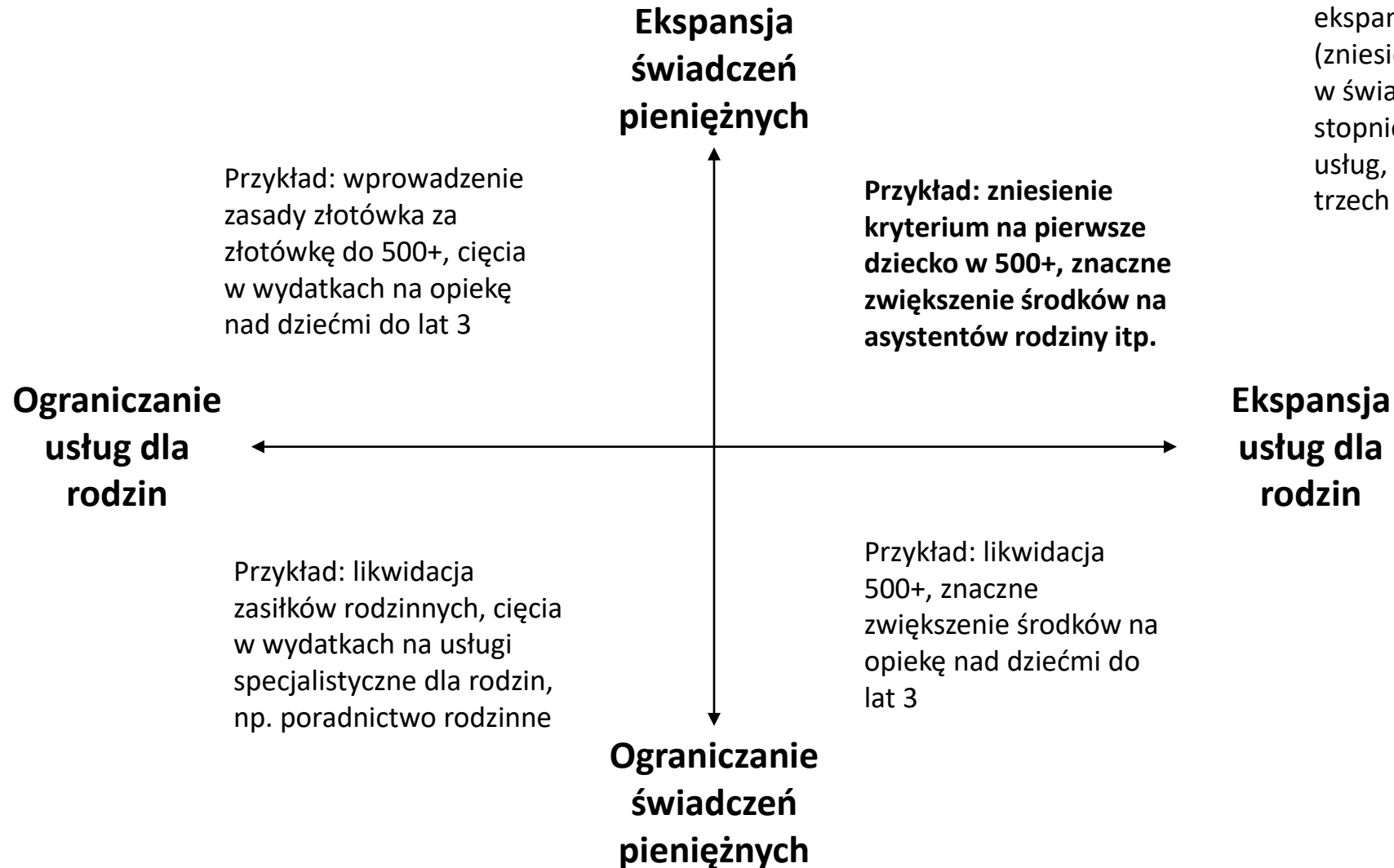
# Kierunki rozwoju polityki społecznej ze względu na rodzaj kierunku i jego siłę



Pytanie, czy kryzys ekonomiczny związany z pandemią będzie wzmacniał kierunki ograniczania polityki społecznej, podobnie, jak to było w przeszłości?

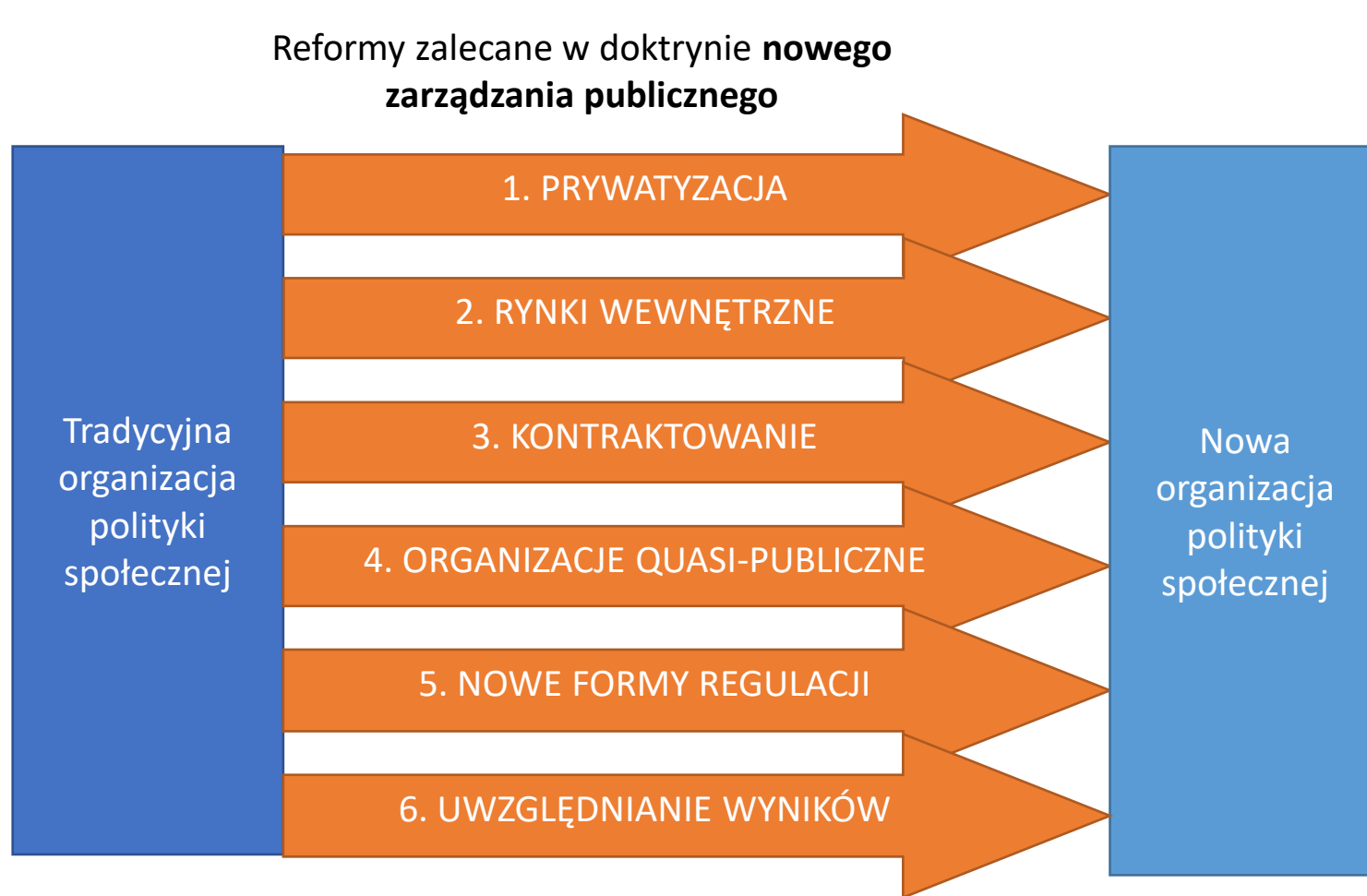
Peter Starke et al. (red.), *Welfare State as Crisis Manager. Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*, 2013, s. 18

# Zastosowanie koncepcji możliwych kierunków rozwoju polityki rodzinnej z uwzględnieniem świadczenia wychowawczego (500+)



Rok 2019 przyniósł fundamentalną ekspansję świadczeń pieniężnych (zniesienie kryterium dochodowego w świadczeniu wychowawczym) i stopniową ekspansję niektórych usług, np. opieka nad dziećmi do lat trzech (Program „Maluch+”).

# Rewolucja w polityce społecznej rozumianej jako administracja publiczna realizująca zadania społeczne



## Wyjaśnienia dla poszczególnych reform

1. Do świadczenia usług społecznych za pieniądze publiczne dopuszczone zostają organizacje prywatne.
2. Jednostki publiczne zmuszane są do konkurencji o pieniądze publiczne.
3. Usługi społeczne finansowane są publicznie na podstawie czasowego kontraktu.
4. Wśród podmiotów polityki społecznej są organizacje częściowo niezależne od władzy i administracji (fundusze, agencje).
5. Poza prawem twardym (ustawy, rozporządzenia) stosowane jest też prawo miękkie (bezpośrednio niewiążące, np. strategie, programy).
6. W rozliczaniu i ocenie polityki społecznej uwzględnia się to, czy wywołuje zmiany, których oczekiwano (ewaluacja skuteczności usług społecznych)

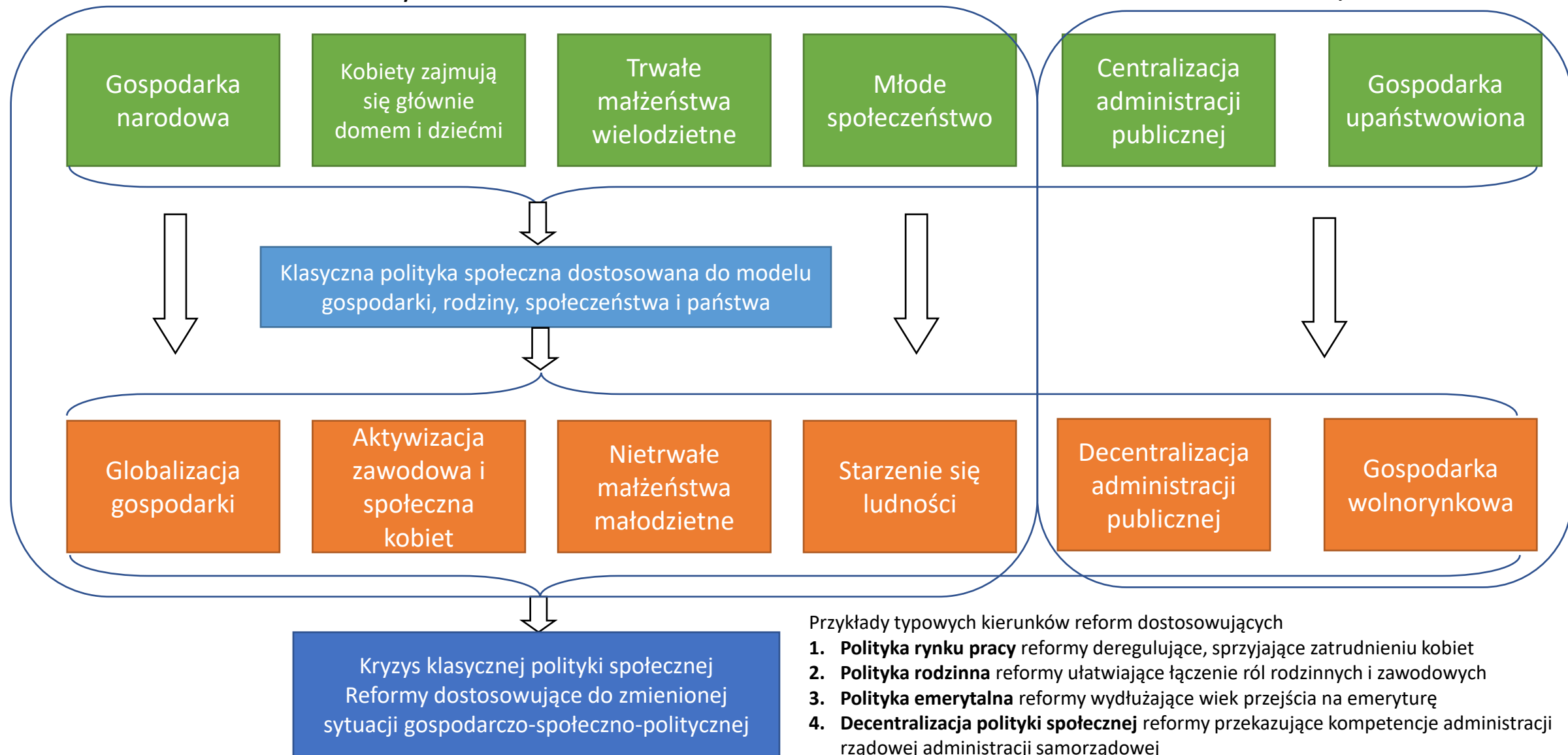
O takiej rewolucji w polityce społecznej pisali Will Bartlett, Jennifer A. Roberts, Julian Le Grand, *A Revolution in Social Policy: Quasi-Market Reforms in the 1990s*, The Policy Press, Bristol, 1998

Wyjaśnianie zmian w polityce społecznej zmianami  
w gospodarce, społeczeństwie, państwie

# Wyjaśnianie kierunków rozwoju polityki społecznej w długim okresie Zachód i Polska

## Zmiany analizowane na Zachodzie

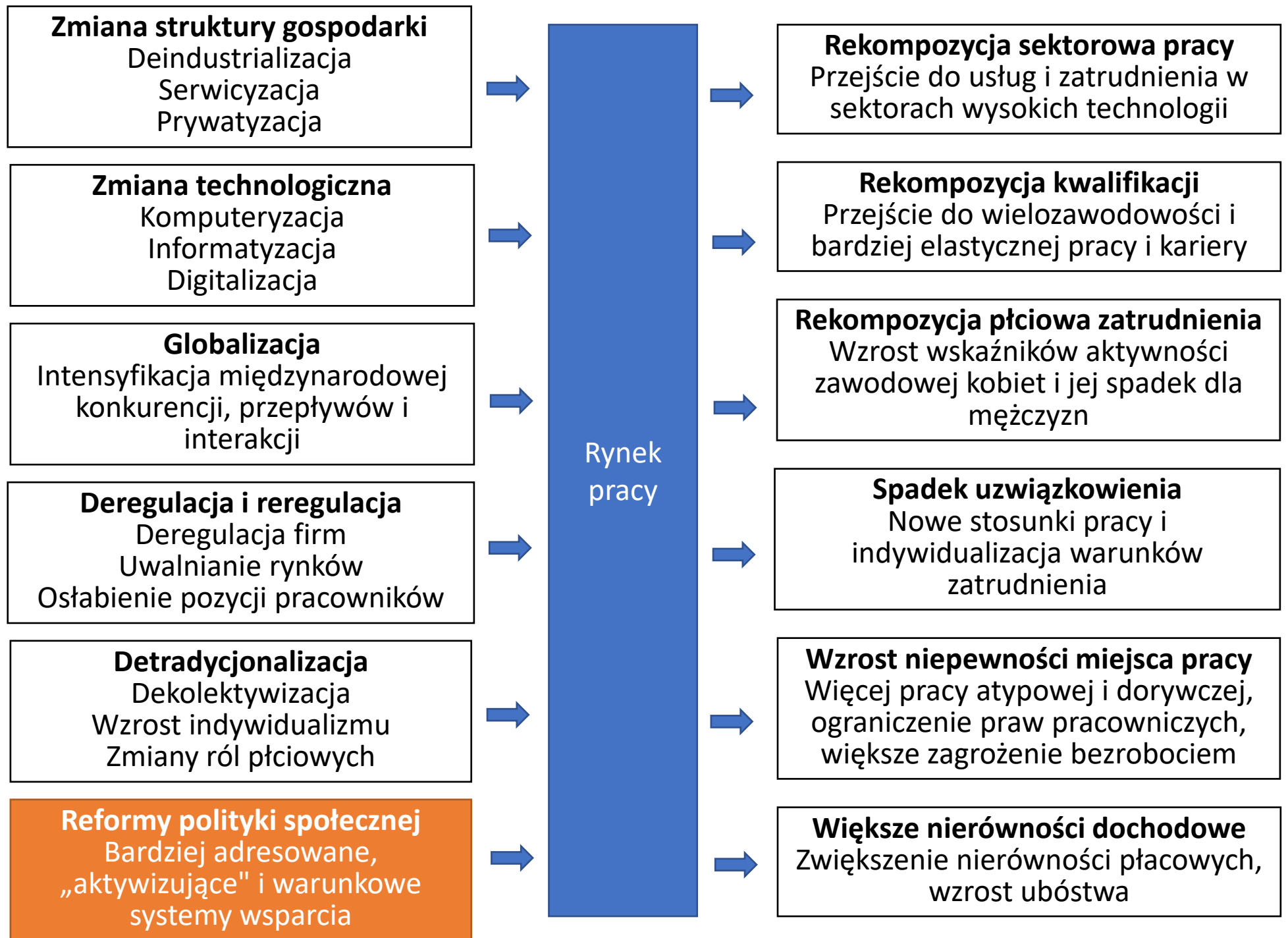
## Dodatkowe zmiany w Polsce



Przykłady typowych kierunków reform dostosowujących

1. **Polityka rynku pracy** reformy deregulujące, sprzyjające zatrudnieniu kobiet
2. **Polityka rodzinna** reformy ułatwiające łączenie ról rodzinnych i zawodowych
3. **Polityka emerytalna** reformy wydłużające wiek przejścia na emeryturę
4. **Decentralizacja polityki społecznej** reformy przekazujące kompetencje administracji rządowej administracji samorządowej
5. **Prywatyzacja i urynkowienie** polityki społecznej reformy prywatyzujące i urynkawiające usługi społeczne

Jeden z kierunków rozwoju polityki społecznej ujęty w szerszym kontekście



Co jest wyjaśniane i jak jest wyjaśniane w nauce o polityce społecznej



## Od teorii opisowej do teorii wyjaśniającej politykę społeczną

- Teoria opisowa razem z pomiarem empirycznym daje nam **obraz tego, co się działo w polityce społecznej**
- Wiedza o tym, co się działo w polityce społecznej ma charakter opisowy tzn. **wiemy, co się działo, ale nie wiemy dlaczego**
- Teoria wyjaśniająca pomaga nam w sformułowaniu hipotez dotyczących
  - **Wyjaśnienia stałości i zmian polityki społecznej** – jakie są przyczyny i mechanizmy przyczynowe prowadzące od przyczyn do polityki społecznej?
  - **Wyjaśnienia skutków stałości i zmian polityki społecznej** – jakie są skutki i mechanizmy skutkowe prowadzące od polityki społecznej do jej skutków (zamierzonych i ubocznych)?\*
- Jednym ze sposobów wyjaśnienia tego, co się dzieje w polityce społecznej jest zastosowanie do niej **ogólnych praw nauki** (patrz następny wykład o prawie Hammonda-Goodina)

\*Schematy do rozumienia skuteczności programów i projektów społecznych są tu również przydatne (Ewaluacja w polityce społecznej)

Jakie są przyczyny stałości i zmienności polityki społecznej w czasie i przestrzeni? Dlaczego jest stała, dlaczego się zmienia?

Przyczyna 1

Przyczyna 2

Mechanizmy przyczynowo-skutkowe, mediatory, czynniki zakłócające

Jaka jest polityka społeczna w czasie i przestrzeni? Jak się zmienia?

Polityka społeczna zmienna w czasie i przestrzeni

Mechanizmy przyczynowo-skutkowe, mediatory, czynniki zakłócające

Jakie skutki powoduje stałość i zmienność polityki społecznej w czasie i przestrzeni? Dlaczego wpływa tak a nie inaczej na inne zmienne?

Skutek 1

Skutek 2

### Polityka społeczna jako zmienna zależna

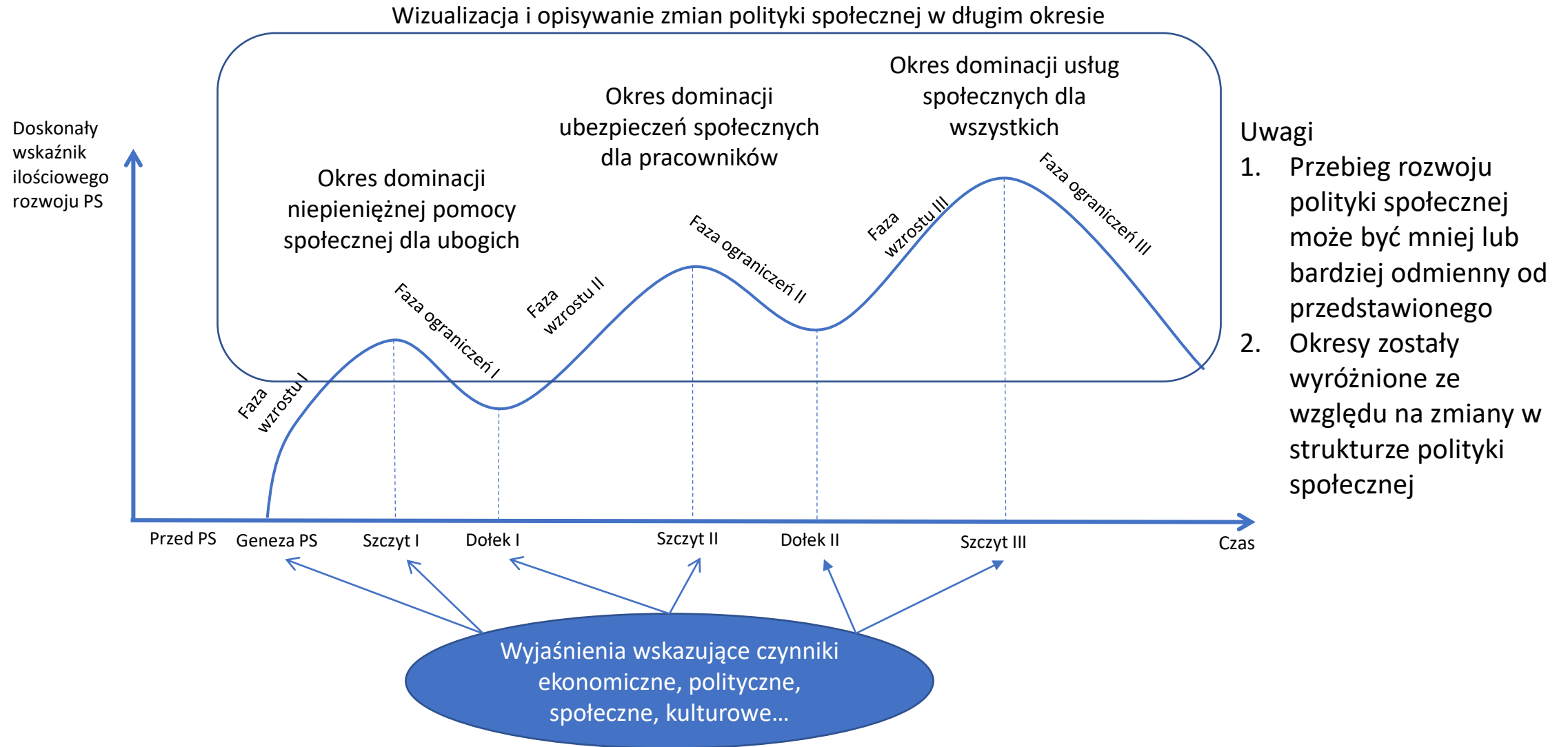
- Wpływ na politykę społeczną: zmiennych politycznych, gospodarczych, społecznych i innych

Skutki polityki społecznej stają się też przyczynami jej zmian, np. nieskuteczność, czy przeciwnie skuteczność jako przyczyna tego, że politycy i eksperci (aktorzy i ich koalicje) chcą ją zmienić

### Polityka społeczna jako zmienna niezależna

- Wpływ polityki społecznej na ubóstwo, nierówności, dezintegrację społeczną (polityka społeczna jako środek do uzyskania pożądanych skutków, czyli określonych celów)
- Wpływ polityki społecznej na zmienne: polityczne, gospodarcze, społeczne i inne

# Hipotetyczny przebieg rozwoju polityki w czasie jako podstawa do formułowania teorii wyjaśniających



Jak wyjaśniamy politykę społeczną posługując się prawem Hammonda-Goodina? (patrz kolejny wykład)

Z prawa Hammonda-Goodina wynika, że **nie można uniknąć niesprawiedliwości w polityce społecznej**

Jeżeli nie można jej uniknąć, to **władze stoją zawsze przed wyborem którą niesprawiedliwość będą starały się ograniczyć za pomocą polityki społecznej** (np. „uszczelnianie” czy „rozszczelnianie”)

Niezależnie od wyboru władz, **opozycja, media, aktywiści zawsze będą miały podstawy do krytyki władz za jedną lub drugą niesprawiedliwość** (jeżeli „uszczelnia” to za niesprawiedliwość wobec jednostki, jeżeli „rozszczelnia” to za niesprawiedliwość wobec społeczeństwa)

W ten sposób powstaje **dynamiczny układ zależności między decyzjami władz i poglądami społeczeństwa a polityką społeczną, który raz dąży do ograniczania jednej niesprawiedliwości, a następnie do ograniczania drugiej** (hipoteza wahadła)

# Czego się dowiedzieliśmy? Podsumowanie

1. Polityka społeczna jest złożona i rozwija się w sposób trudny do przewidzenia z tendencją do nawarstwiania się i akumulacji starych i nowych rozwiązań
2. Zmiany polityki społecznej są opisywane jako sekwencja rozwojowa w czasie, np. powstanie, rozwój, dojrzałość ze wskazywaniem charakterystycznych dla każdej z faz instrumentów
3. Zmiany polityki społecznej są opisywane również w ujęciu dwóch wymiarów ekspansji i ograniczania oraz nowych i starych instrumentów
4. Zmiany organizacyjne w polityce społecznej z lat 90. przedstawiane były jako rewolucja prowadząca do nowej organizacji opartej na prywatyzacji zapewniania usług społecznych i konkurencji między ich dostawcami
5. Głębokie i wielowymiarowe zmiany polityki społecznej wyjaśniane są poprzez wskazanie wpływu wielu procesów, które miały miejsce w ostatnich 50 latach, np. aktywizacja zawodowa kobiet, starzenie się społeczeństwa, mniej trwałe małżeństwa, prywatyzacja usług publicznych, globalizacja gospodarki, rewolucja technologiczna
6. Teoria przyczyn polityki społecznej. Polityka społeczna w teorii wyjaśniającej może być zmienną zależną – wyjaśnianie jej zmienności poprzez zmienne niezależne
7. Teoria skutków polityki społecznej. Polityka społeczna w teorii wyjaśniającej może być też zmienną niezależną – wyjaśnianie zjawisk i procesów wpływem polityki społecznej (to podejście znamy z zajęć dotyczących ewaluacji)

# Literatura obowiązkowa

- [R. Szarfenberg, \*Wprowadzenie – nowe wyzwania wyznaczają nowe kierunki\*, 2009](#)