

Teoria polityki społecznej

Teorie ekonomiczne polityki społecznej

Wykład 6

dr hab. Ryszard Szarfenberg, prof. UW

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

Rok akademicki 2021/2022

Treść wykładu

1. Wprowadzenie
2. Teorie wyjaśniające powstanie i zmiany polityki społecznej dynamiką zamożności społecznej oraz zmianami struktury gospodarki
3. Teorie wyjaśniające powstanie i zmiany polityki społecznej stosunkami własności w gospodarce (marksizm i neomarksizm)
4. Teorie wyjaśniające powstanie i zmiany polityki społecznej procesami industrializacji, postfordyzacji i globalizacji
5. Teorie wyjaśniające zmiany polityki społecznej konkurencją między teoriami ekonomicznymi wpływającymi na kształt polityki gospodarczej
6. Podsumowanie
7. Literatura obowiązkowa

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

Wprowadzenie do wykładów 6-9

- Ten wykład i trzy kolejne przedstawiają cztery rodzaje teorii wyjaśniających politykę społeczną poprzez wskazywanie jej przyczyn, które wpływają na jej powstanie i zmiany
- Teorie wyjaśniające zostały podzielone na **gospodarcze, polityczne, organizacyjne i społeczne** według rodzaju przyczyn, czynników, na które kładziono w nich nacisk
- Podstawą dla zastosowania teorii wyjaśniającej są dane, których wytworzenie i analizę umożliwiła teoria opisowa polityki społecznej (patrz dalej wykres przedstawia hipotetyczne dane w długim okresie czasu)
- Podstawą dla tych czterech wykładów jest książka [Martina Powella i Martina Hewitta, *Welfare State and Welfare Change* z 2002 r.](#)
- Treść tej książki z uzupełnieniami i z próbą zastosowania jej podejścia do polskiej polityki społecznej w długim okresie jest w notatkach wykładowych do poszczególnych rodzajów teorii (patrz [literatura obowiązkowa](#))

Przykład zastosowania różnych teorii do wyjaśniania zmian w czasie polityki społecznej w Wielkiej Brytanii

1950 1960 1970 1980 1990 2000

Economic

Organized capitalism -----Organized----//-----Disorganized-----
 Industrial -----Industrial----//-----Post-industrial-----
 Keynesian welfare state -----KWS-----//-----Post-KWS-----
 Post-Fordism -----Fordism-----//-----Post-Fordism-----
 Globalization ????????????

1950 1960 1970 1980 1990 2000

Organizational

New public management ----bureau-professionalism-----//-----NPM--
 Hierarchies, markets and ----hierarchies-----//-----markets-----//-----networks-
 networks
 Mixed economy of welfare -----statist-----//-----pluralist-----
 Governance ???????????
 Neo-Taylorism ???????????
 McDonaldization ????????????

1950 1960 1970 1980 1990 2000

Political

Citizenship ???????????
 Institutional ???????????
 'Politics matters' -----old left-----//-----new right--//-----third way--

1950 1960 1970 1980 1990 2000

Social

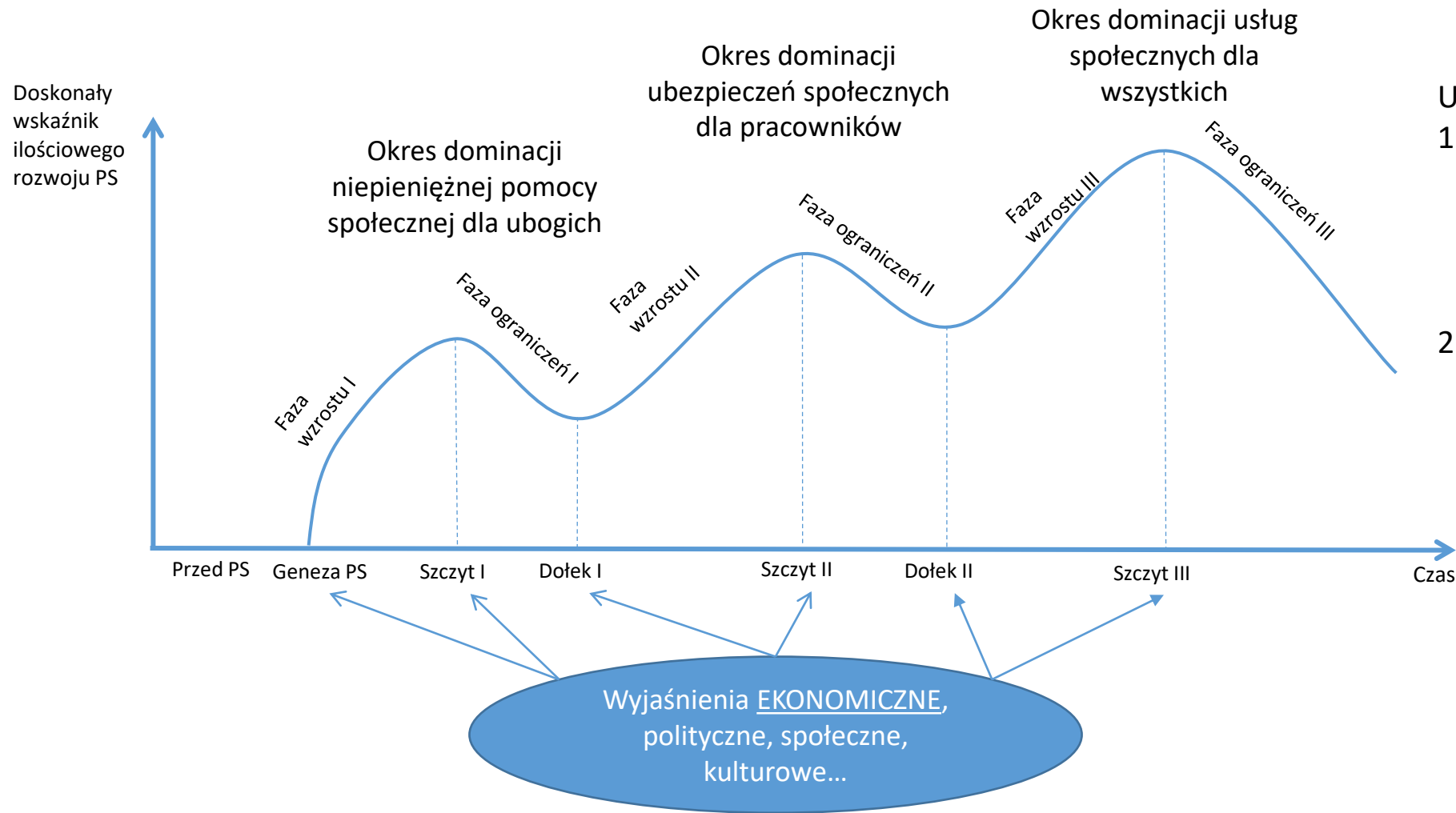
Social conscience thesis ???????????
 Titmuss 1 -----) end
 Titmuss 2 -----) end
 Great disruption/ moral-----//-----amoral/immoral-----
 Demoralization of
 society
 Consumerism/ -----austerity-----//-----affluent-----
 affluent society
 Risk society -----modern society-----//-----risk society-----
 Post-modernism ???????????
 Macro/exogeneous ???????????

///// = przerwa, zerwanie

?????? = brak jasnej chronologii

NPM – New Public Management

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

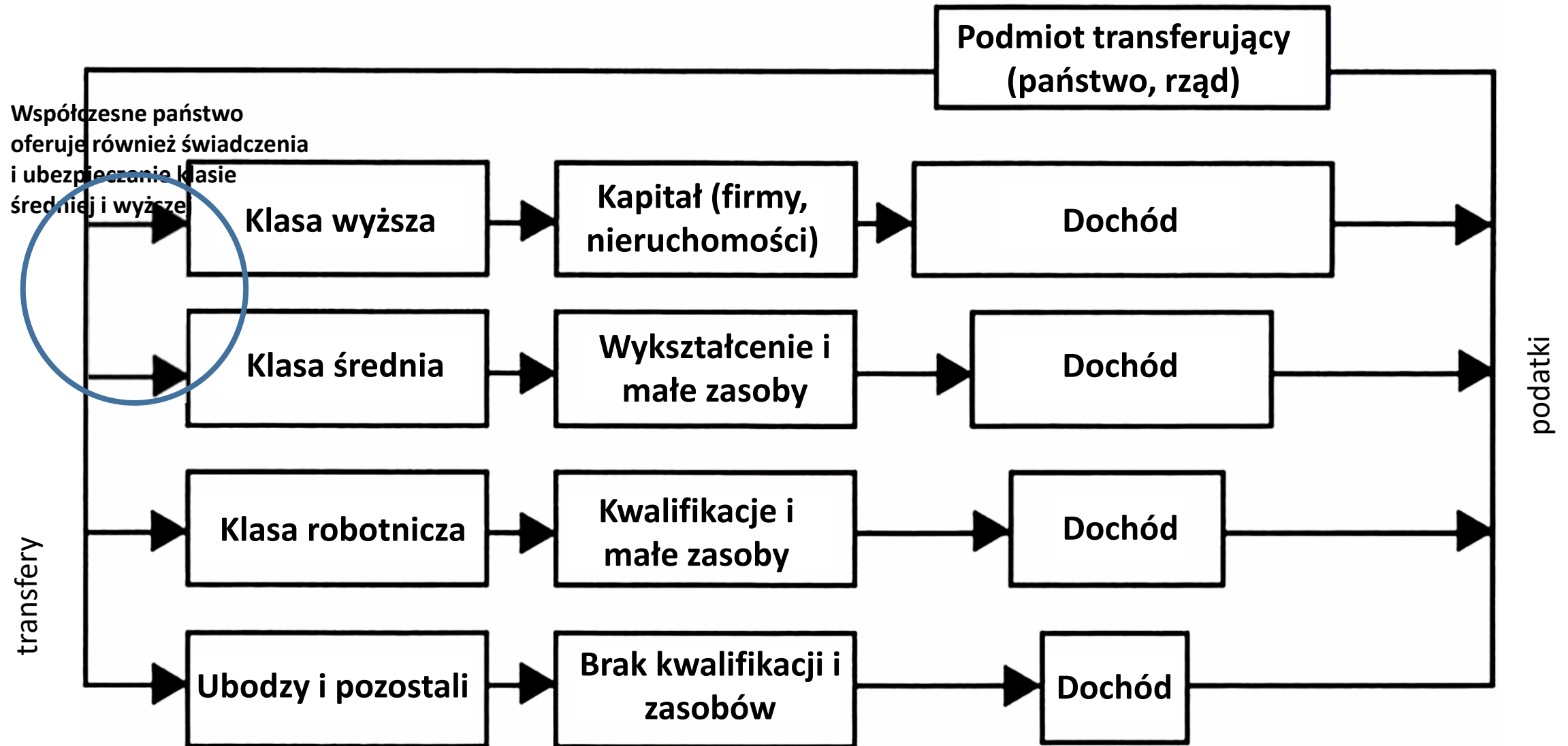


Uwagi

1. Przebieg rozwoju polityki społecznej może być mniej lub bardziej odmienny od przedstawionego
2. Okresy zostały wyróżnione ze względu na zmiany w strukturze polityki społecznej

Teorie wyjaśniające powstanie i zmiany polityki społecznej wzrostem zamożności społecznej oraz zmianami struktury gospodarki

Model państwa redystrybucyjnego i zabezpieczającego opartego na społeczeństwie klasowym o zróżnicowanych zasobach i dochodach



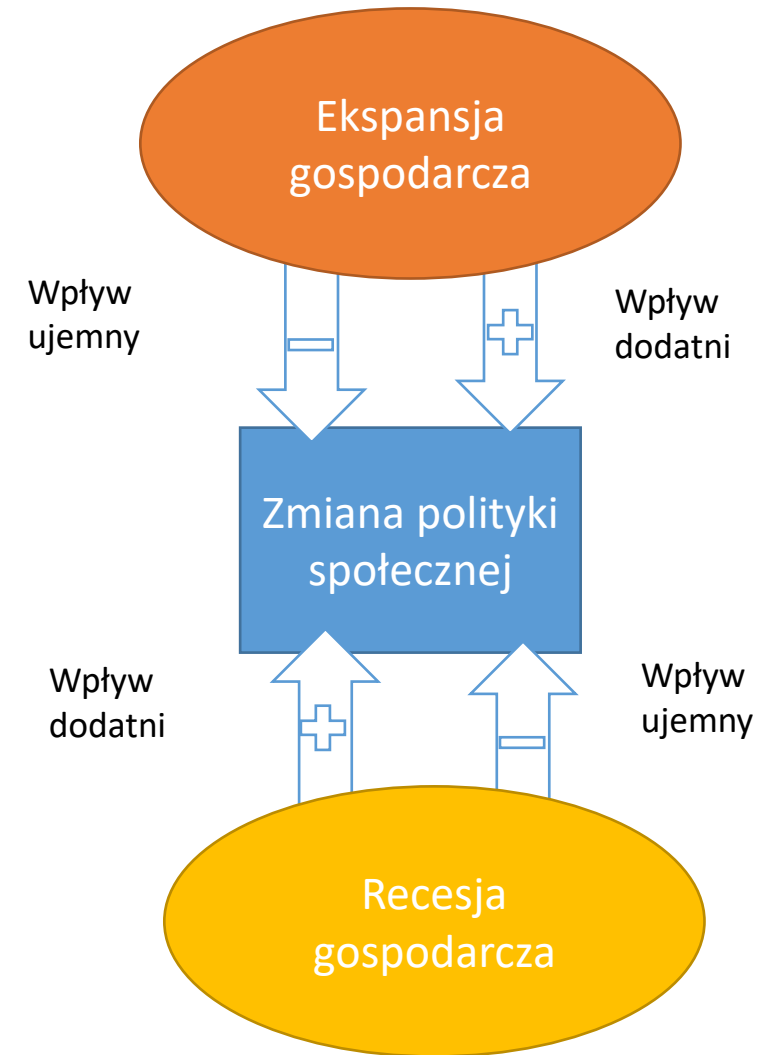
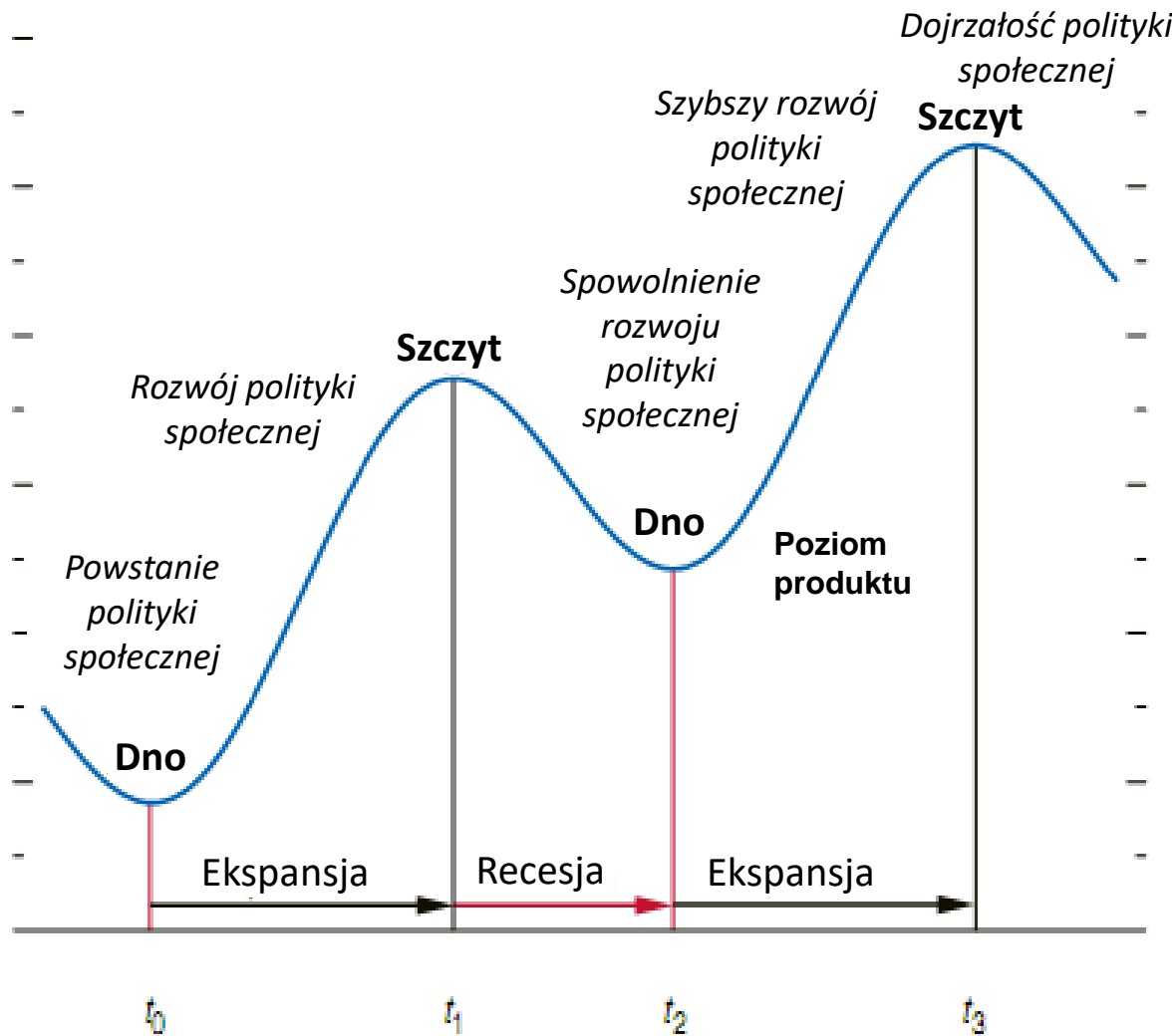
Teoria wyjaśniając genezę polityki społecznej w modelu redystrybucyjno-zabezpieczającym poprzez wzrost zamożności i industrializację

1. Jeżeli polityka społeczna to **redystrybucja w kierunku klasy robotniczej i biednych**, to muszą występować klasy wyższa i średnia w wystarczającej liczbie, a to ma miejsce tylko od pewnego poziomu wzrostu gospodarczego (zamożności społeczeństwa)
 - A. Społeczeństwo z dominacją robotników i ubogich oraz nieliczną elitą zamożności (średni dochód społeczeństwa jest niski) => **potencjał redystrybucyjny polityki jest niewielki**
 - B. **Społeczeństwo z dominacją klasy średniej i elity zamożności (średni dochód społeczeństwa jest wysoki) => potencjał redystrybucyjny polityki jest znaczny**
2. Gdy poziom wzrostu gospodarczego zwiększa potencjał redystrybucyjny do punktu krytycznego (start polityki społecznej), to w kolejnym okresie **trzeba pogodzić redystrybucję z dalszym wzrostem gospodarczym. Jest tak dlatego, że**
 - A. **Nadmierna redystrybucja** (zbyt wysokie podatki, zbyt wysokie świadczenia) ogranicza możliwość wzrostu gospodarczego (mechanizm: wysokie podatki i świadczenia zniechęcają do działalności gospodarczej i pracy)
 - B. **Niedostateczna redystrybucja** ogranicza możliwość wzrostu gospodarczego (mechanizm: zbyt niskie podatki sprawiają, że państwo jest słabe, nie koryguje niesprawności rynku i dochodzi do monopolizacji, dezorganizacji oraz innych problemów z rynkami, zob. państwa upadłe)
3. **Utrzymywanie się większości z pracy najemnej w przemyśle (industrializacja, uprzemysłowienie) wpływa na wzrost znaczenia ryzyk socjalnych** (sytuacje braku dochodu z pracy), co przy wzroście płac realnych daje przestrzeń do opłacania składek, a więc rozwoju ubezpieczenia społecznego, które uzupełnia i zastępuje tradycyjną pomoc społeczną

Czynniki ekonomiczne w wyjaśnianiu rozwoju polityki społecznej

- 1. Dynamika gospodarcza i jej wpływ na genezę i rozwój polityki społecznej**
 - Wpływ wzrost zamożności w długim okresie
 - Wpływ recesji (kryzysu) gospodarczego
 - Wpływ ekspansji (boomu) gospodarczej
- 2. Struktura gospodarki (zatrudnienia) i jej wpływ na genezę i rozwój polityki społecznej**
 - a) Wpływ dominacji rolnictwa w gospodarce i zatrudnieniu
 - b) Wpływ dominacji przemysłu w gospodarce i zatrudnieniu
 - c) Wpływ dominacji usług w gospodarce
- 3. Zjawiska gospodarcze inne niż dynamika i struktura gospodarki i ich wpływ, np. regionalizacja i globalizacja gospodarki**
- 4. Kombinacja czynników** takich, jak dynamika gospodarcza, struktura gospodarki, poziom rozwoju gospodarczego, globalizacja gospodarki

Koniunktura gospodarcza a rozwój polityki społecznej



Wpływ kryzysu gospodarczego na politykę społeczną i polityki społecznej na kryzys

WPŁYW KRYZYSU GOSPODARCZEGO NA POLITYKĘ SPOŁECZNĄ

- 1. Kryzys gospodarczy wpływa dodatnio na politykę społeczną**
Mechanizm: rosną potrzeby (więcej bezrobotnych i ubogich), wzrasta poparcie dla polityki społecznej (patrz wykład o prawie Hammonda-Goodina)
- 2. Kryzys gospodarczy wpływa ujemnie na politykę społeczną**
Mechanizm: spadają dochody obywateli, spada poparcie dla wzrostu obciążeń na politykę społeczną, rosną deficyt i dług publiczny zwiększają nacisk na cięcia, aby zmniejszyć deficyt i dług publiczny

WPŁYW POLITYKI SPOŁECZNEJ NA KRYZYS GOSPODARCZY

- 3. Polityka społeczna wpływa dodatnio na kryzys gospodarczy**
Mechanizm: sztywne regulacje i wydatki zwiększają deficyt, pogłębiają i wydłużają kryzys
- 4. Polityka społeczna wpływa ujemnie na kryzys gospodarczy**
Mechanizm: podtrzymywanie popytu przez świadczenia społeczne, dodatkowe impulsy popytowe przyspieszają wychodzenie z kryzysu (automatyczne i dyskrecjonalne stabilizatory gospodarki)

Uproszczona koncepcja wpływu kryzysu gospodarczego na zmiany uszczelniające w polityce społecznej (punkt 2 z poprzedniego slajdu)

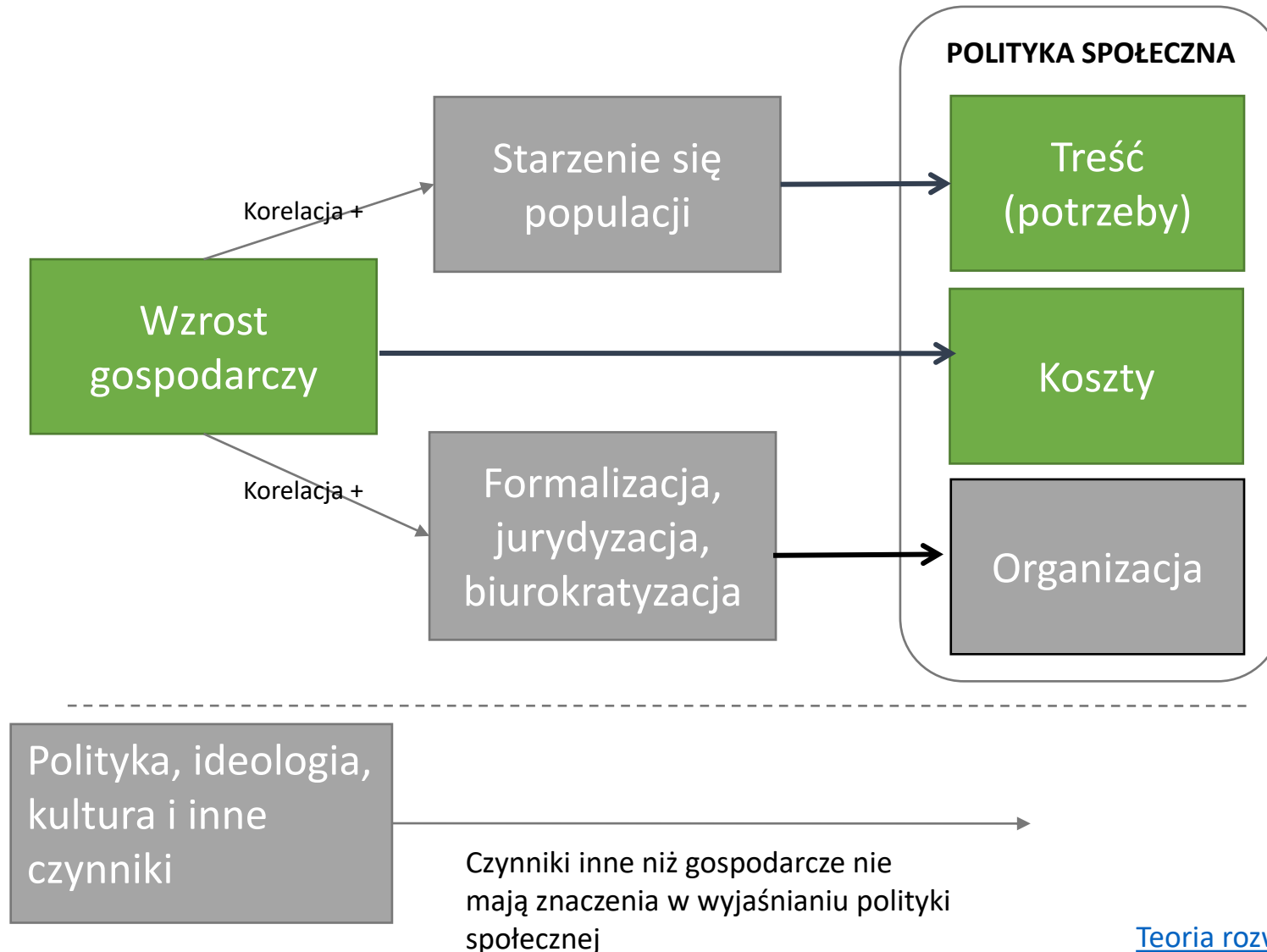


Mechanizm

- 1. Kryzys gospodarczy powoduje, że spadają wpływy do budżetu rządowego i samorządowego, a także do budżetów funduszy ubezpieczenia społecznego** (mniej pracujących, mniej firm odprowadza podatki i składki, spadek płac i zysków w firmach też powoduje zmniejszanie płaconych przez nie podatków i składek)
- 2. Wydatki rządu i samorządu rosną ze względu na wzrost bezrobocia i ubóstwa**, co razem ze spadkiem przychodów pogłębia deficyt finansów publicznych (budżetów publicznych i bilansów ubezpieczeń)
- 3. Politycy jako reakcję na rosnący deficyt wybierają cięcia wydatków polityki społecznej**, które mogą nazywać racjonalizacją, reformą, uszczelnianiem, aby uniknąć kosztów wyborczych
- 4. Cięcia wydatków wymagają zmian w instytucjach zapisanych w prawie polityki społecznej**, np. wprowadzenie kryteriów dochodowych, większe wymagania nakładane na bezrobotnych i ubogich, uszczelnianie orzecznictwa o niepełnosprawności, które mogą pozostać, nawet jeżeli kryzys się skończy

Uwaga. Powyższy **mechanizm zależy od podejścia rządzących do długu publicznego**. Rosnący deficyt finansów publicznych oznacza wzrost długu publicznego. Przy doktrynie, że dług publiczny jest bardzo szkodliwy dla gospodarki, dominuje nacisk na cięcia wydatków publicznych. W czasie kryzysu towarzyszącego pandemii COVID-19 postawy wobec zadłużenia publicznego nieco się zmieniły, więc zamiast cięć wprowadzano różne rozwiązania w postaci subsydiów dla firm, nowych tymczasowych świadczeń, co znacznie zwiększało zadłużenie publiczne. **Może to oznaczać, że reformy uszczelniające zostaną uruchomione z opóźnieniem, ale też, że zaczyna dominować stanowisko, że ograniczanie długu publicznego nie jest priorytetem** (a nawet, że nie jest problemem, którym należy się przejmować, patrz zwolennicy [nowoczesnej teorii monetarnej](#))

Teoria wiążąca wzrost gospodarczy i jego korelaty z polityką społeczną

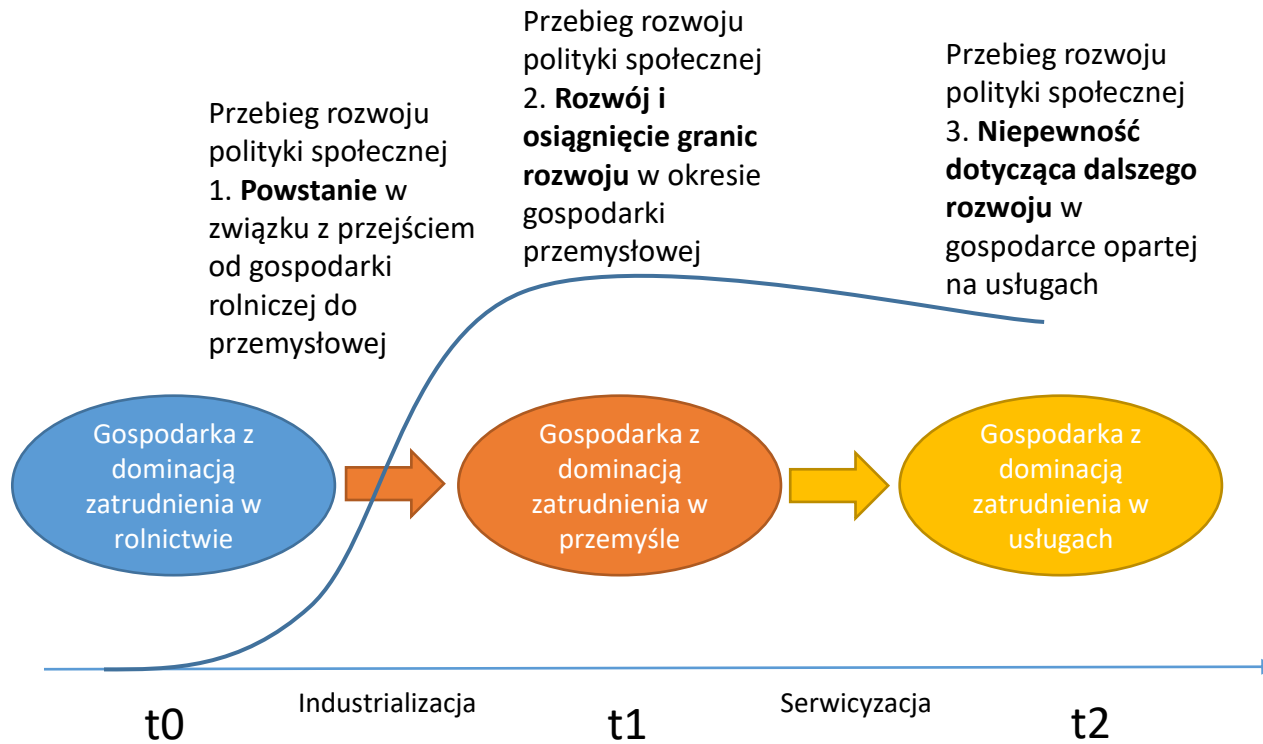


Wyjaśnienia

- Starzenie się ludności oznacza wzrost potrzeb socjalnych, zdrowotnych i opiekuńczych ze względu na relatywny wzrost liczby osób mniej zdolnych lub niezdolnych do pracy z powodu wieku
- Wzrost gospodarczy umożliwia przeznaczenie części dochodu narodowego na finansowanie kosztów zaspokajania zwiększonych potrzeb socjalno-opiekuńczych ludności
- Wzrost znaczenia prawa i organizacji biurokratycznych sprawia, że sprawy socjalno-opiekuńcze powierzane są tego typu organizacjom, które działają na podstawie przepisów prawa

[Teoria rozwinięta w: Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, 1975](#)

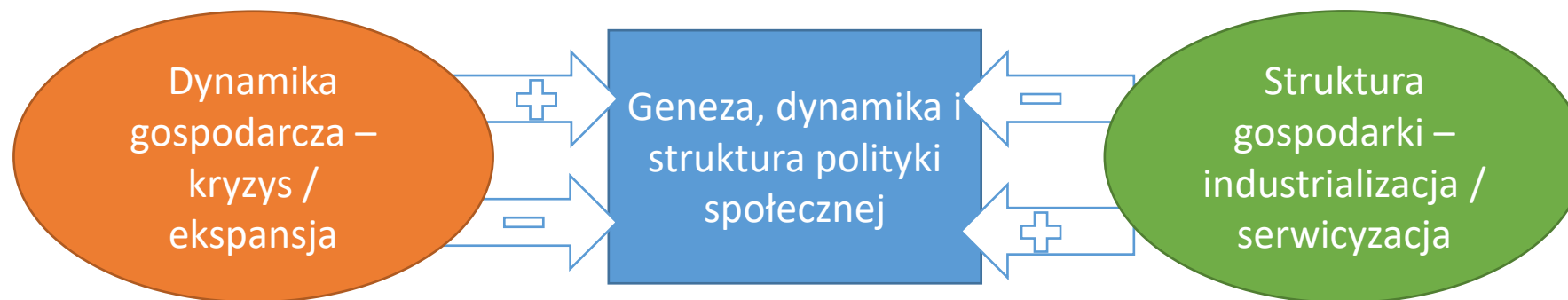
Wpływ zmian struktury gospodarki na politykę społeczną



Uwagi

- Dlaczego polityka społeczna rozwija się w czasie pierwszego przejścia gospodarczego (industrializacja)? Dlaczego gospodarka przemysłowa sprzyja rozwojowi polityki społecznej, a gospodarka rolnicza nie sprzyja? Patrz [slajd wyżej o rozwoju funkcji zabezpieczającej](#)
- Charakterystyka zatrudnienia w przemyśle i jej społeczno-polityczne konsekwencje – fabryki skupiające ludzi razem przy pracy, poczucie wspólnoty losu, działania na rzecz własnych interesów, wpływ na państwo, reakcje państwa w postaci polityki społecznej. Czynnikiem pośredniczącym jest więc organizacja klasy robotniczej i jej wpływ na partie polityczne (patrz wykład następny o teoriach politycznych)

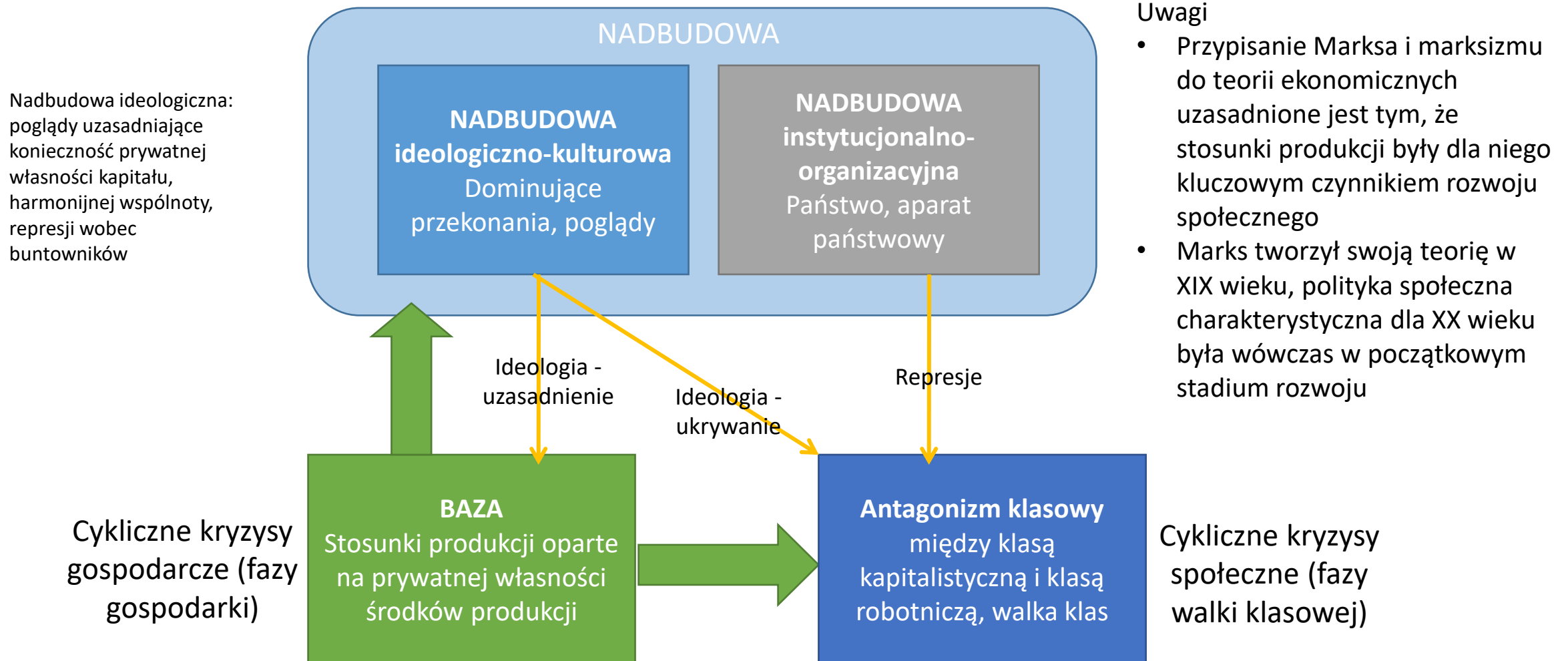
Wyjaśnienia ekonomiczne – wpływ dynamiki gospodarczej i wpływ dynamiki struktury gospodarczej łącznie w długim okresie



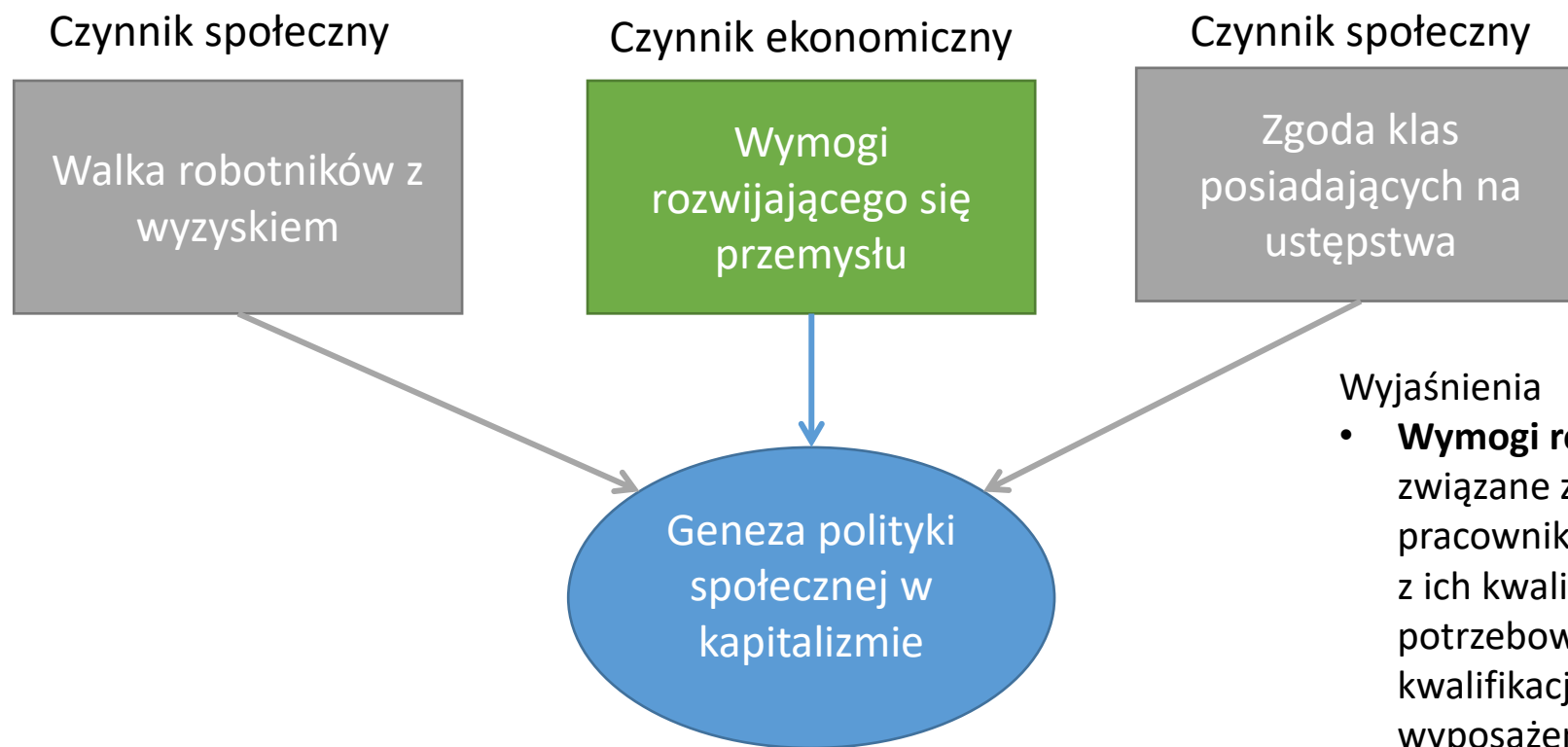
W długim czasie (100-200 lat) może mieć miejsce kilka kryzysów i ekspansji gospodarczych oraz industrializacja i serwicyzacja, czyli zmiany w strukturze gospodarki. W każdym kraju zdarzenia i procesy tego rodzaju mogą nieco inaczej rozkładać się w czasie, np. gospodarki z dużą, średnią i małą zmiennością dynamiki; gospodarki z powolnymi i szybszymi zmianami w strukturze zatrudnienia i produkcji. Kryzys światowy i globalne w zglobalizowanej gospodarce prowadzą do synchronizacji cyklu gospodarczego, tzn. kryzys rozlewa się po całym świecie, co miało miejsce w czasie wielkiego kryzysu lat 1930. czy globalnego kryzysu w latach 2008-2009

Teorie wyjaśniające powstanie i zmiany polityki społecznej stosunkami własności w gospodarce

Marks i marksizm jako ekonomiczna teoria polityki społecznej



Neomarksizm – czyli jak na gruncie teorii Marksa wyjaśnić powstanie i rozwój XX wiekowej polityki społecznej?

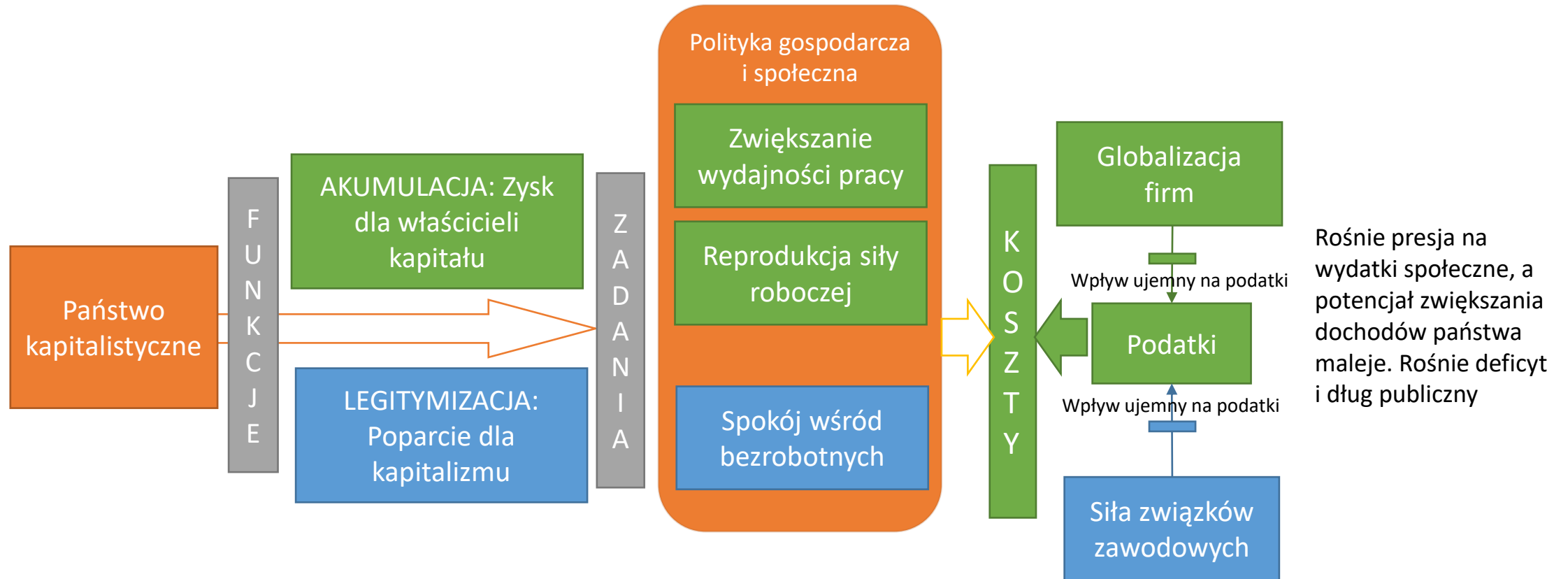


Wyjaśnienia

- **Wymogi rozwijającego się przemysłu** były związane z odpowiednią liczbą i jakością pracowników. Jakość pracowników związana jest z ich kwalifikacjami. Rozwijający się przemysł potrzebował pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami – kto miał jednak ponieść koszty wyposażenia ich w te kwalifikacje? Właściciele kapitału czy również robotnicy?
- Przy finansowaniu edukacji, ochrony zdrowia z budżetu publicznego finansowanego z podatków, również robotnicy ponoszą koszty

Schemat można również zastosować w wyjaśnianiu późniejszych faz rozwoju polityki społecznej, np. po powstaniu polityki społecznej i w związku z serwicyzacją gospodarki zmieniają się potrzeby gospodarki na kwalifikacje (większe zapotrzebowanie na wyższe kwalifikacje), co ma wpływ na to, jaka będzie ukształtowana polityka społeczna

Neomarksizm – wyjaśniania kryzysu w rozwoju polityki społecznej w XX wieku

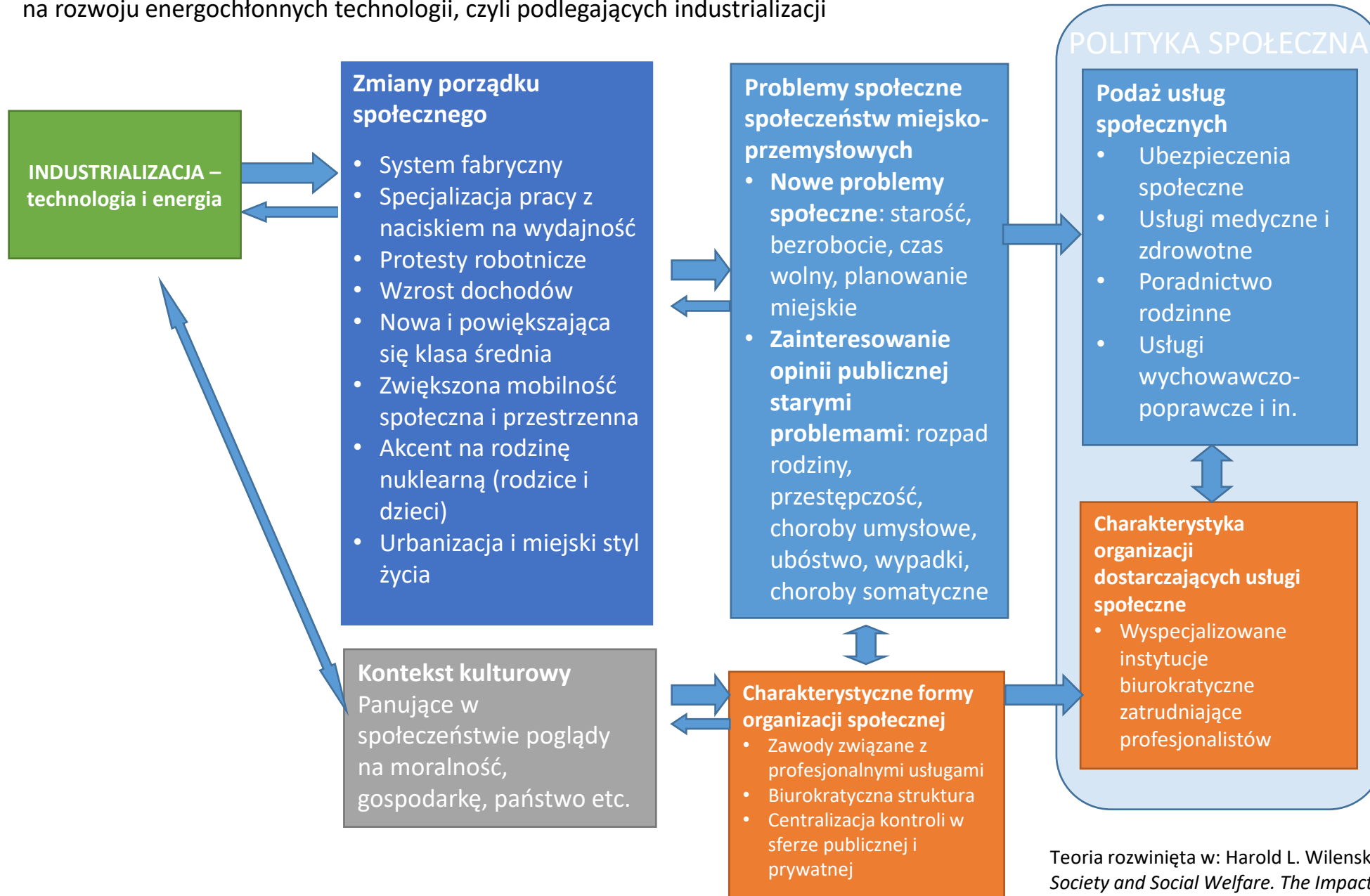


Wyjaśnienie. Państwo kapitalistyczne będące wyrazem stosunków produkcji opartych na prywatnej własności kapitału ma dwie podstawowe funkcje: **1) zapewnić odpowiedni poziom zysku dla właścicieli kapitału, 2) zapewnić, że pracownicy nie będą się buntować przeciwko kapitalizmowi**. Funkcja pierwsza wiąże się z dwoma zadaniami: **zwiększaniem wydajności pracy i reprodukcją siły roboczej**. W przypadku funkcji drugiej mamy główne zadanie: **zapewnienie spokoju wśród bezrobotnych**. Realizacja tych zadań kosztuje, wymaga więc nakładania i zwiększania podatków. Im silniejsze związki zawodowe i im bardziej zglobalizowane firmy tym trudniej finansować realizację zadań państwa. Prowadzi to do **kryzysu fiskalnego państwa dobrobytu i prób jego reformowania – ograniczanie kosztów poprzez cięcia w wydatkach**

[Teoria rozwinięta w: James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, 1973](#)

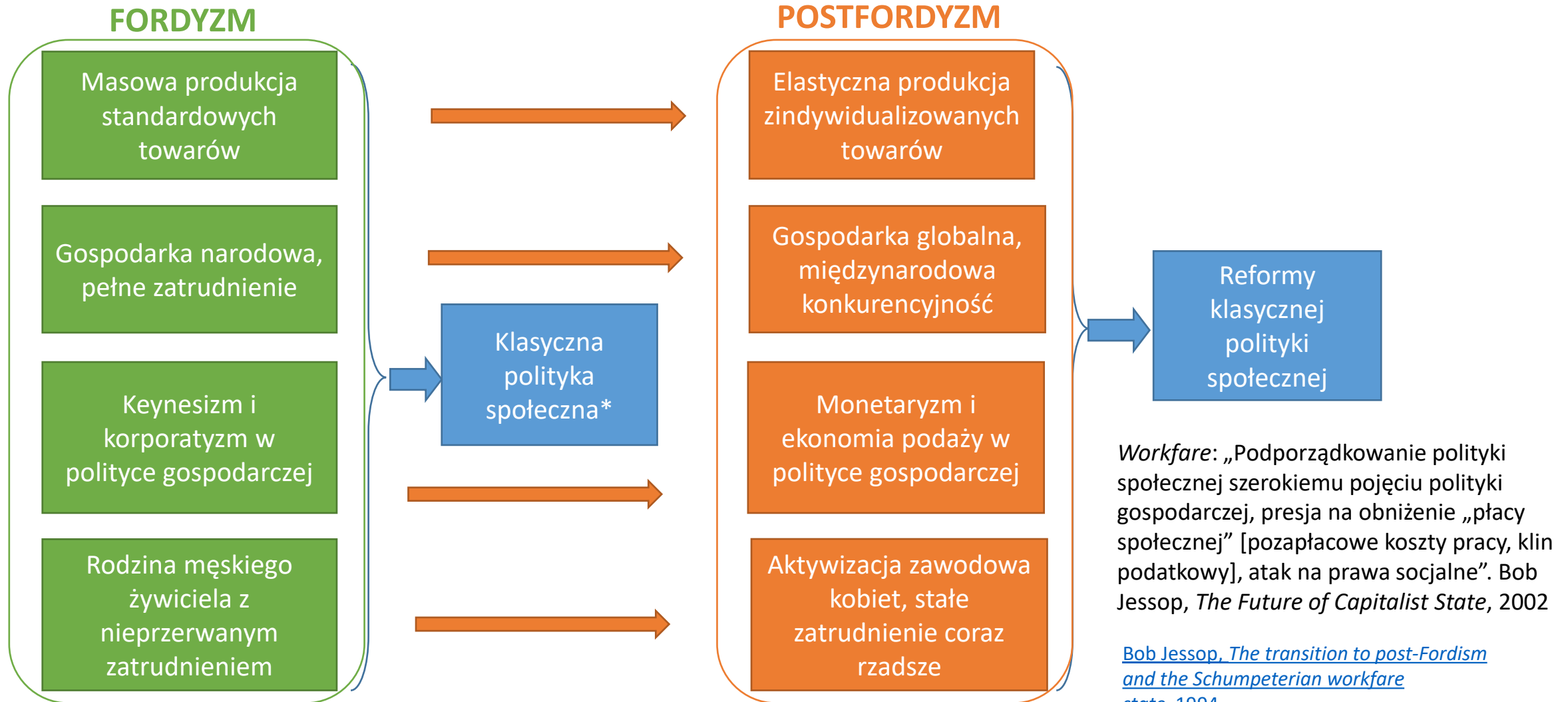
Teorie wyjaśniające powstanie i zmiany polityki społecznej procesami industrializacji, postindustrializacji i globalizacji

Teoria wyjaśniająca powstanie polityki społecznej w społeczeństwach coraz bardziej opartych na rozwoju energochłonnych technologii, czyli podlegających industrializacji



Teoria rozwinięta w: Harold L. Wilensky, Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare. The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*, 1958

Transformacja od fordyzmu do postfordyzmu jako wyjaśnienie ekonomiczne polityki społecznej i jej reform



*Klasyczna polityka społeczna (*welfare*) to regulacje rynku pracy, ubezpieczenie społeczne i ujednolicone usługi społeczne dostarczane przez sektor publiczny dostosowane do modelu rodziny męskiego żywiciela, ekspansja praw socjalnych

Workfare: „Podporządkowanie polityki społecznej szerokiemu pojęciu polityki gospodarczej, presja na obniżenie „płacy społecznej” [pozapłacowe koszty pracy, klin podatkowy], atak na prawa socjalne”. Bob Jessop, *The Future of Capitalist State*, 2002

[Bob Jessop, *The transition to post-Fordism and the Schumpeterian welfare state*, 1994.](#)

W Polsce zob. J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, 2009, [fragment](#)

Wpływ globalizacji na politykę społeczną



W warunkach globalizacji gospodarczej priorytetem polityki gospodarczej staje się wygrana w międzynarodowej konkurencji o bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Guliano Bonoli i in., *Welfare State Futures. Towards a Theory of Retrenchment*, rozdz. 3, 2000

Teorie wyjaśniające powstanie i zmianę polityki społecznej konkurencją między teoriami ekonomicznymi i doktrynami polityki gospodarczej

Dwie teorie polityki gospodarczej ważne dla wyjaśnienia zmian polityki społecznej

John M. Keynes i keynesizm z twierdzeniem, że **wolny rynek pozostawiony sam sobie nie jest optymalnym rozwiązaniem**, w razie kryzysu konieczna jest interwencja państwa pobudzająca inwestycje, a tym samym zatrudnienie i popyt

- Głównym celem jest **pełne zatrudnienie**
- Zasadniczym instrumentem w czasie kryzysu są **inwestycje publiczne kreujące popyt w gospodarce**
- Wiara w keynesizm osłabła w latach 70. XX wieku. Krytyka opierała się na tym, że zwiększone deficyty i dług publiczny bez głębszych reform polityki gospodarczej zwiększają inflację i nie zmniejszają bezrobocia

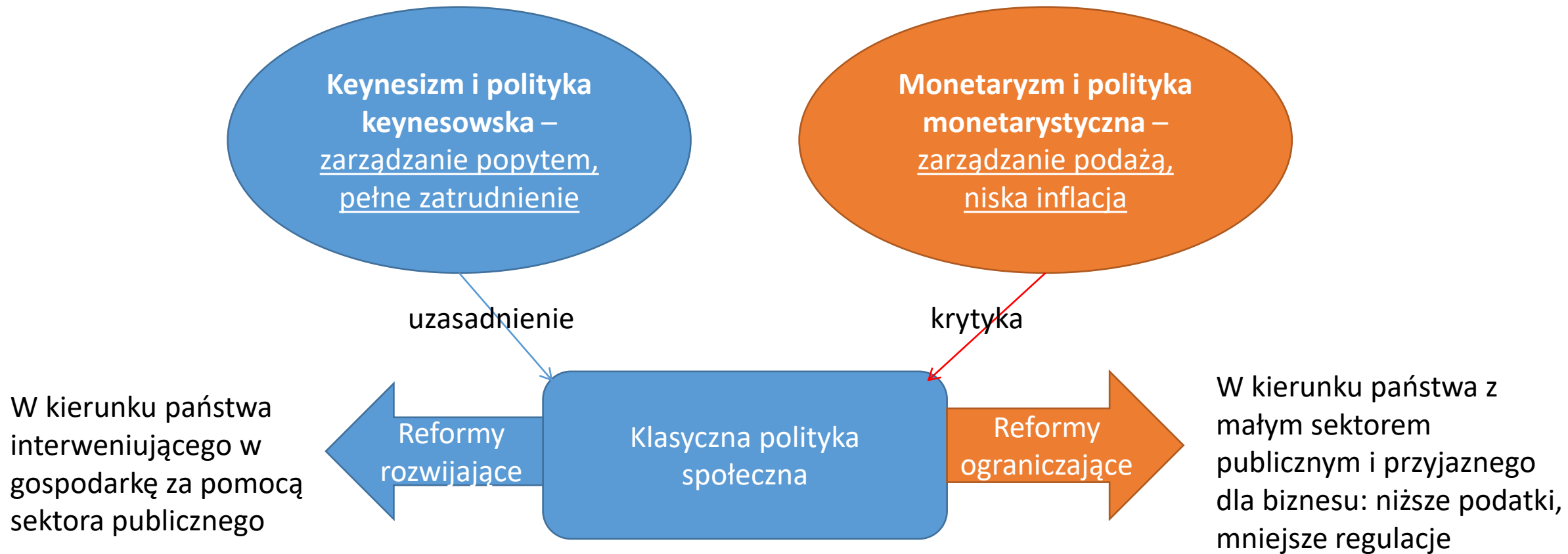
Milton Friedman i monetaryzm z twierdzeniem, że wolny rynek jest optymalnym rozwiązaniem, a więc należy stwarzać warunki dla jego rozwoju, którymi jest wolność gospodarcza i stabilność monetarna

- Głównym celem jest **niska inflacja**
- Zasadniczym instrumentem jest **polityka monetarna prowadzona za pomocą stóp procentowych**. Gdy inflacja jest zbyt duża bank centralny za pomocą instrumentów polityki monetarnej ogranicza podaż pieniądza
- Reformy polityki gospodarczej ułatwiające zakładanie firm, zmniejszające ograniczenia nakładane na nie przez różne regulacje są zalecane w ramach tego podejścia

Zmiana sposobu myślenia o tym, jaka polityka gospodarcza jest lepsza dla gospodarki wpłynęła też na to, jak myślano o polityce społecznej (keynesizm był traktowany jako jej sprzyjający, a friedmanizm jako krytyczny wobec niej)

Od lat 90. zapanował **Waszyngtoński Konsensus**, który można interpretować jako połączenie środków keynesowskich (interwencje w czasie kryzysu) i friedmanowskich (polityka monetarna nastawiona na niską inflację, regulacje sprzyjające zakładaniu firm i inwestowaniu w danym kraju, otwarcie na gospodarkę światową). [Witold Gadomski, Konsensus waszyngtoński i jego krytycy, 2016](#)

Doktryny polityki gospodarczej jako czynniki wyjaśniające: keynesizm i monetaryzm a reformy polityki społecznej



Uwagi dodatkowe. Keynes nie bardzo interesował się takimi sprawami jak ubezpieczenia społeczne czy pomoc społeczna ([Maria Cristina Marcuzzo, *Whose Welfare State? Beveridge versus Keynes*, 2010](#)), Friedman w większym stopniu wypowiadał się na te tematy, głównie jako krytyk polityki (pomocy) społecznej w USA, m.in. zaproponował negatywny podatek dochodowy, który miał zastąpić liczne programy socjalne ([Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*](#))

Czego się nauczyliśmy? Podsumowanie

1. Jeżeli polityka społeczna rozumiana jest głównie jako redystrybucja od klasy średniej i wyższej do robotniczej i ubogich, to warunkiem jej rozwoju jest pewien poziom zamożności i liczebności, który stwarza przestrzeń dla redystrybucji dochodu od coraz liczniejszych klas mających większe dochody do tych o mniejszych dochodach
2. Jeżeli polityka społeczna rozumiana jest głównie jako zabezpieczenie przed ryzykami socjalnymi, to głównym czynnikiem jest industrializacja, a więc utrzymywanie się większości z pracy najemnej (zmniejszony lub brak dochodu z pracy jako ryzyko) i wzrost płac, który daje możliwość opłacania składek na ubezpieczenie społeczne
3. Wśród przyczyn zmian polityki społecznej widziano wśród czynników ekonomicznych: wzrost zamożności, kryzysy gospodarcze, zmiany struktury zatrudnienia w gospodarce, regionalizację (np. UE) i globalizację gospodarki
4. Marksistowskie i neomarksistowskie teorie wyjaśniały powstanie i zmiany polityki społecznej sprzecznościami interesów wynikających ze stosunków produkcji. Państwo w tych teoriach ma klasowy charakter, tzn. ma wspierać akumulację kapitału dla klasy właścicieli kapitału oraz dbać o poparcie społeczne dla systemu kapitalistycznego (funkcja legitymizacyjna)
5. Kolejne teorie wskazywały na wpływ industrializacji rozumianej jako rozwój technologii energochłonnych, przejście od fordyzmu do postfordyzmu
6. Teorie wskazujące na wpływ globalizacji gospodarki i międzynarodowej konkurencyjności prowadziły do kilku scenariuszy rozwoju polityki społecznej: negatywnego (démontaż i „wyścig do dna”) oraz dostosowawczego (rozwój usług publicznych i dostosowanie polityki społecznej do potrzeb współczesnych firm międzynarodowych)
7. Teorie ekonomiczne (np. keynesizm, monetaryzm) i doktryny gospodarcze (np. konsensus waszyngtoński) uzasadniały ekspansję wydatków publicznych, w tym na cele społeczne w sytuacji kryzysu gospodarczego (keynesizm i automatyczne stabilizatory), lub podkreślały stabilność cen i warunki przyjazne dla biznesu (polityka monetarna, niskie podatki, łatwość zatrudniania i zwalniania pracowników)

Lektura obowiązkowa

- [R. Szarfenberg, Teorie ekonomiczne polityki społecznej](#)
- [Juliusz Gardawski \(red.\), Polacy pracujący a kryzys fordyzmu, rozdział 1, Świat pracy a fordyzm i postfordyzm, 2009](#)