

Teoria polityki społecznej

Wyjaśnienia reform ograniczających państwową politykę społeczną

Wykład 10

dr hab. Ryszard Szarfenberg

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

Rok akademicki 2021-2022

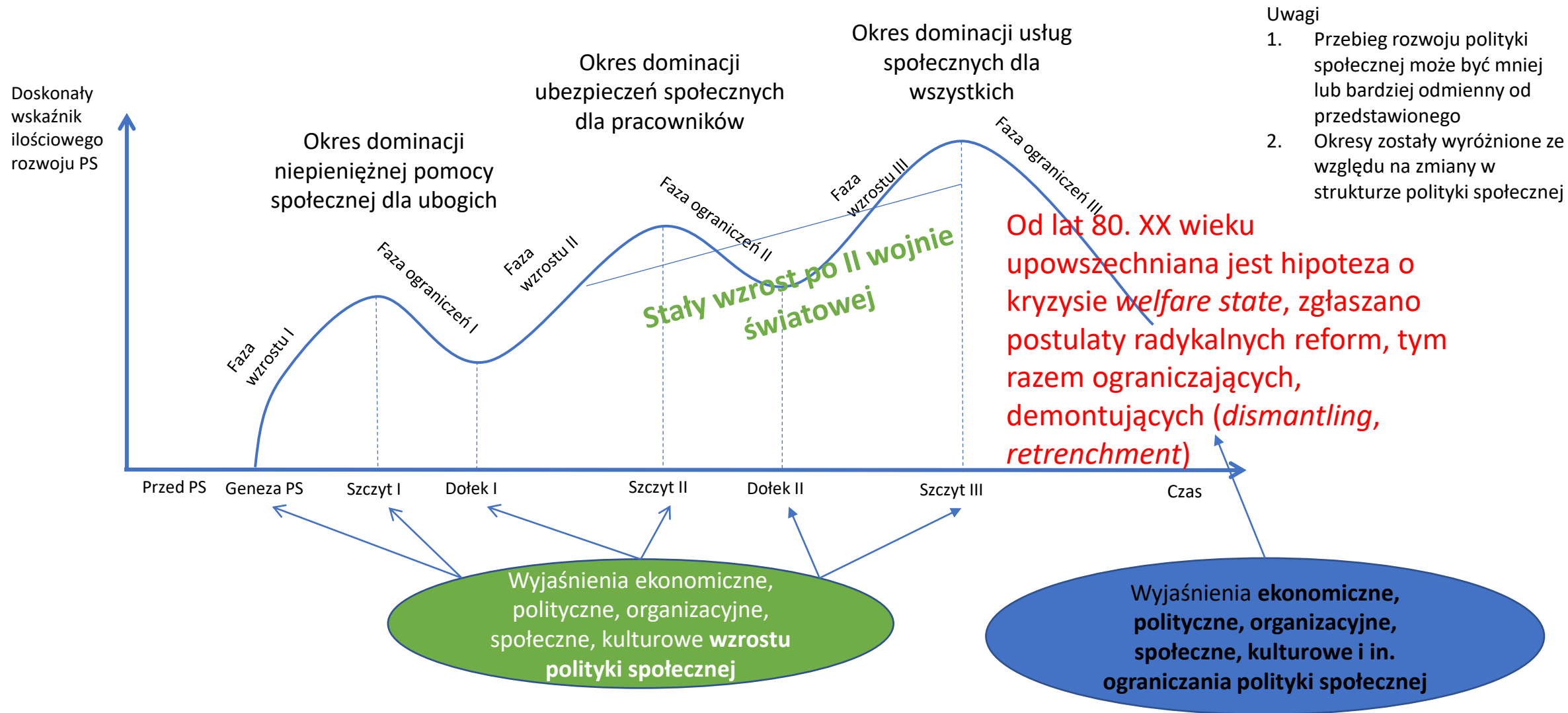
Treść wykładu

1. Wyjaśnianie ekspansji a wyjaśnianie ograniczania polityki społecznej
2. Kryzys państwa opiekuńczego i jego konsekwencje
3. Polityczna trudność w demontażu państwa opiekuńczego i jej zróżnicowanie według modeli tego państwa
4. Polityka cięć w polityce społecznej i unikanie jej kosztów wyborczych
5. Zestawienie teorii wyjaśniających reformy ograniczające (cięcia) polityki społecznej
6. Zmiany polskiej polityki społecznej w dłuższej i krótszej perspektywie oraz teorie je wyjaśniające
7. Podsumowanie
8. Literatura

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

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

Kryzys państwa opiekuńczego i jego konsekwencje

Krytyka państwowej polityki społecznej – retoryka kryzysu od co najmniej lat 50. i w szczególność kryzys z lat 90.

Lata 50. XX wieku	Lata 60. XX wieku	Lata 70.-80. XX wieku	Lata 90. XX wieku
<ul style="list-style-type: none"> • Powoduje inflację • Zakłóca rozwój gospodarczy 	<ul style="list-style-type: none"> • Nie prowadzi do zmniejszania nierówności • Nadmierna biurokratyzacja 	<ul style="list-style-type: none"> • Stagflacja (niski wzrost gospodarczy i wysoka inflacja) • Bezrobocie • Postmaterializm (nie odpowiada na współczesne potrzeby niematerialne) • Przeciążenie rządu 	<ul style="list-style-type: none"> • Globalizacja • Bezrobocie • Brak elastyczności ogranicza możliwość dostosowań przedsiębiorstw • Nierówności • Wykluczenie społeczne • Niestabilność Rodziny

„Obecny kryzys [lata 90.] ma zasadniczo charakter egzogeniczny [zewnętrzny]; co stawia pod znakiem zapytania długoterminową żywotność państwa opiekuńczego”

„Uważa się, że

- **nowa globalna gospodarka hamuje swobodną politykę fiskalną i monetarną oraz wymaga większej elastyczności w zatrudnianiu i wynagradzaniu;** jeśli nie dojdzie do redukcji płac i przywilejów społecznych, bezrobocie uderzy ze zdwojoną siłą w ludzi gorzej wykształconych.
- **Starzenie się społeczeństwa każe zastanowić się nad naszym przywiązaniem do bezpieczeństwa socjalnego.**
- **Niestabilność rodziny oznacza erozję tradycyjnych zdolności opiekuńczych oraz rosące ryzyko biedy - jednocześnie od rodziny wymaga się, by neutralizowała nowe rodzaje ryzyka z obszaru rynku pracy.”**

Tabela i cytaty z książki Gosty Esping-Andersena, *Spoleczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, oryginał ukazał się w 1999 r. tłumaczenie polskie 2010

Przyczyny i skutki kryzysu państwowej polityki społecznej

1. W kilku różnych **peryodyzacjach rozwoju *welfare state*** (państwowej polityki społecznej) w latach 70. umieszcza się **koniec jego złotego wieku, początek trudności (kryzys) i reform**, które mają tym razem już nie polegać na dalszym rozwijaniu, ale na ograniczaniu, demontowaniu itp.

W związku z 1 nasuwają się pytania dla teorii opisowej i wyjaśniającej

- Czym jest (w tym, jak mierzyć) i jakie ma przyczyny kryzys *welfare state*?
- Jakie są skutki kryzysu *welfare state* dla państwowej polityki społecznej?
 1. Czy **zamrożony krajobraz *welfare state*** z jego dojrzałego stadium?
Hipoteza braku zmian
 2. Czy **demontaż *welfare state***, czyli proces odwrotny do jego rozwoju? **Hipoteza demontażu**
 3. Czy **zastąpienie *welfare state*** innym modelem państwa, np. *workfare state*? **Hipoteza radykalnej transformacji**
 4. Czy może **reformy dostosowujące *welfare state*** do nowych warunków
 - a) podobne w różnych krajach (np. upodobnianie się do modelu liberalnego)? **Hipoteza reform upodabniających i konwergencji rozwiązań**
 - b) różne w różnych krajach (dalsze odmienności między modelami)? **Hipoteza reform zróżnicowanych i dalszej dywergencji rozwiązań**

Czy brak zmian? Rodzaje reform rozwiniętej polityki społecznej

- ▣ **Ograniczanie kosztów** (cięcia wydatków społecznych, np. zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną, niezwiększanie ich mimo wzrostu potrzeb)
- ▣ **Rekomodyfikacja***: ograniczanie dostępności, zmniejszanie hojności świadczeń
 - ▣ **Bezpośrednie zmniejszanie poziomu świadczeń**, np. zmniejszenie zasiłku pogrzebowego z 6000 zł do 4000 zł
 - ▣ **Pośrednie zmniejszanie poziomu świadczeń**, np. brak waloryzacji maksymalnego zasiłku okresowego dla samotnie gospodarujących przez 15 lat, brak waloryzacji „becikowego” przez 15 lat, brak waloryzacji „500 Plus” przez 6 lat
- ▣ **Rekalibracja**
 - ▣ **Racjonalizacja**: poprawianie struktury bodźców wobec wyraźnych nadużyć socjalnych, np. zmiany przepisów, aby zmniejszyć poziom wyłudzeń, sankcje socjalne za nieposzukiwanie pracy, w PL np. reforma uszczelniająca „500 Plus” w 2017 r.
 - ▣ **Uaktualnienie**: uwzględnianie nowych potrzeb, nowych ryzyk socjalnych, nowych grup zagrożonych, np. włączenie samotnych matek, włączenie pracowników na umowach cywilnoprawnych, w PL np. minimalna płaca godzinowa na umowie zleceniu
- ▣ **Instytucjonalne przemieszczenie**: przeniesienie odpowiedzialności za dany element polityki społecznej z państwa do systemu stosunków umownych, np. ustalanie płacy minimalnej z poziomu ustawy przekazane jest do układów zbiorowych pracy

* Rekomodyfikacja to spolszczony termin angielski *re-commodification*, oznacza on, że po zmniejszeniu zależności sytuacji materialnej osób od ich pozycji na rynku pracy (co nazywane jest dekomodyfikacją) znowu się ona zwiększa, zob. [R. Szarfenberg, Utowarowienie i odtowarowienie \(komodyfikacja, dekomodyfikacja, rekomodyfikacja\) - krótkie wprowadzenie](#)

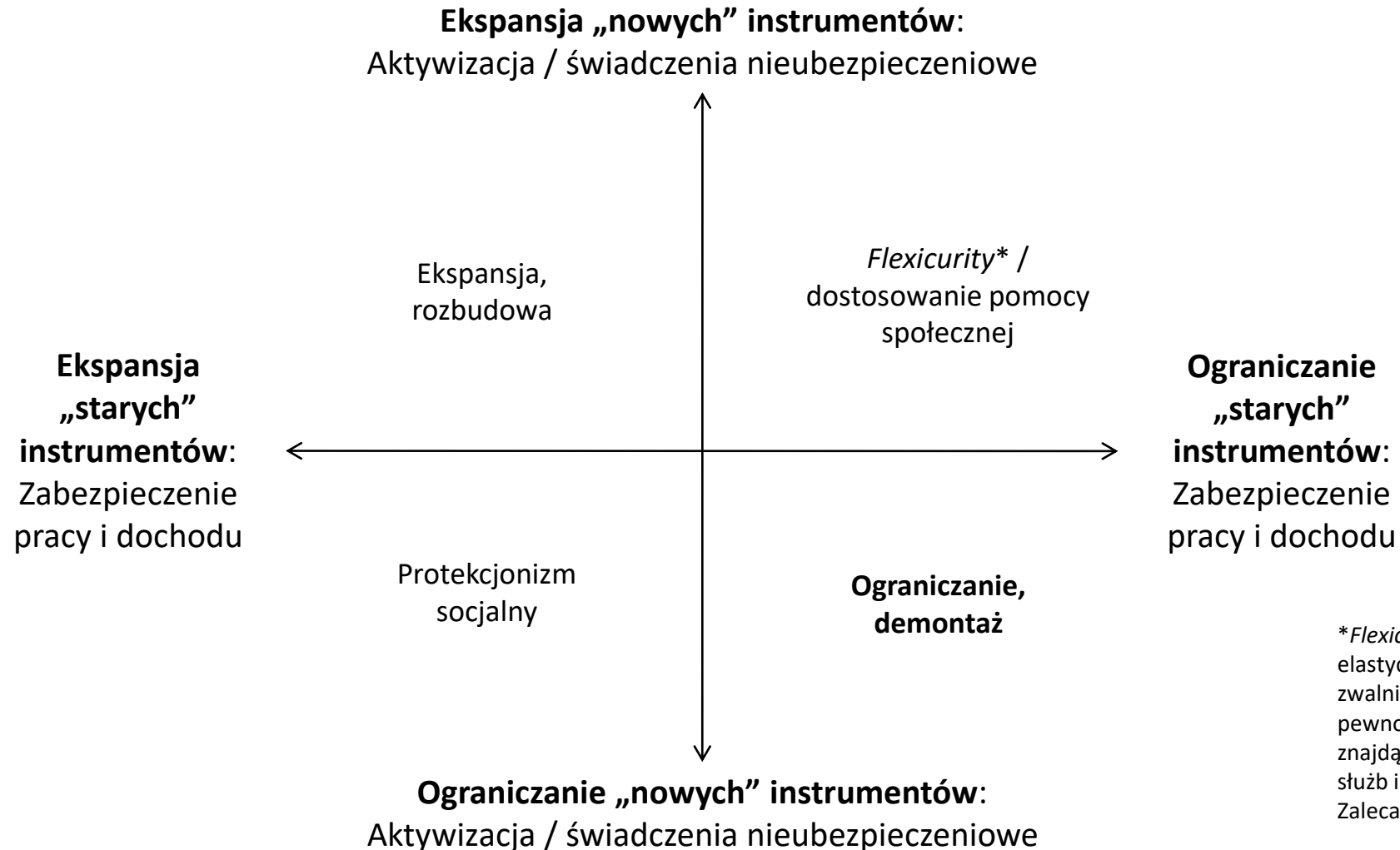
[Paul Pierson, Catherine Trampusch za: R. Szarfenberg, Modele polityki społecznej w teorii i praktyce, Problemy Polityki Społecznej, nr 12/2009](#)

Czy brak zmian? Aktywizacja i nieubezpieczeniowe świadczenia społeczne

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	
Pomoc społeczna	Zasiłki dla ubogich	Aktywizacja i reintegracja	Wsparcie dochodowe dla zatrudnionych i ubogich

Gdyby nie było zmian, to nadal mielibyśmy tylko klasyczną politykę społeczną. Zreformowana polityka społeczna nie zastępuje jednak klasycznej polityki społecznej, np. w polityce rodzinnej jednocześnie występują zasiłki na dzieci, opieka dla dzieci i osób starszych, urlopy rodzicielskie i dofinansowanie opieki dla dzieci dla mniej zarabiających

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



Polityczna trudność w demontażu państwa
opiekuńczego i jej zróżnicowanie według modeli
tego państwa

Dlaczego nie demontaż państwowej polityki społecznej? Teoria polityczna oparta na założeniu o wyborcy, który kieruje się tylko swoim interesem ekonomicznym

- **Przesłanki**

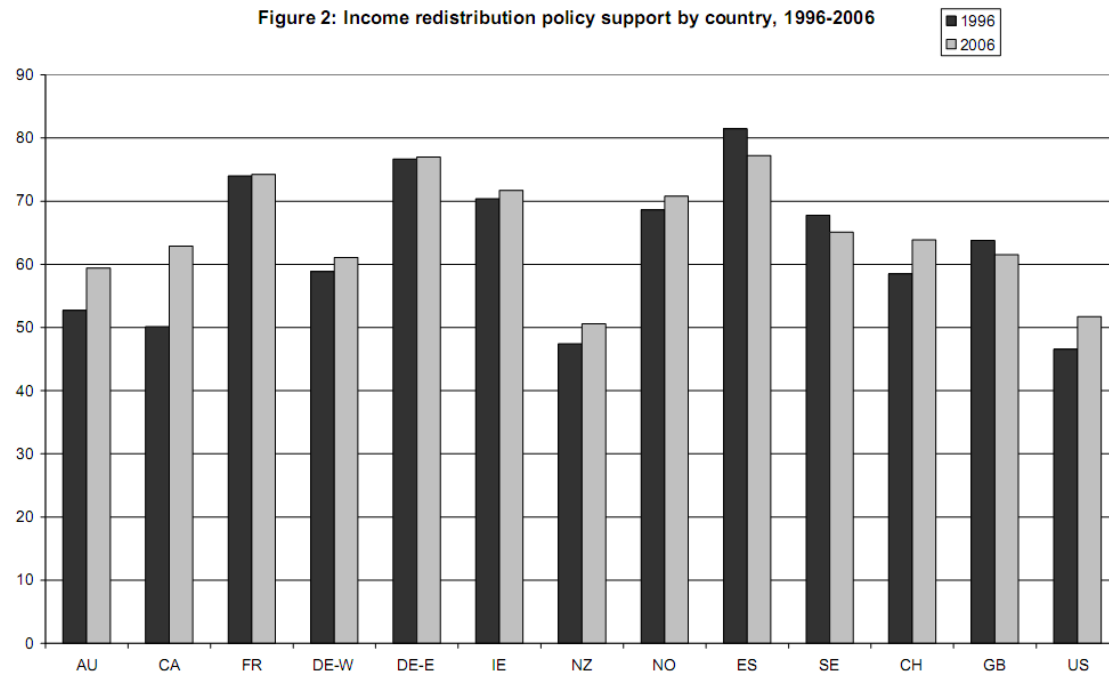
1. Państwowa polityka społeczna przynosi korzyści materialne większości tzn. większość więcej otrzymuje niż wpłaca
2. Większość wie, że ma korzyści netto dzięki państwowej polityce społecznej
3. Większość ma pozytywny stosunek do państwowej polityki społecznej ze względu na korzyści netto z niej płynące
4. Każdy program zdemontowania polityki społecznej przynosi większości straty
5. Wszyscy wiedzą, które programy demontują politykę społeczną, a które tego nie robią

- **Wnioski**

1. W warunkach rozwiniętej państwowej polityki społecznej większość głosuje na partie, które popierają tę politykę
2. Każda partia polityczna, która zaproponuje jej demontaż poniesie straty wyborcze
3. **Demontaż państwowej polityki społecznej nie jest możliwy ze względów politycznych**

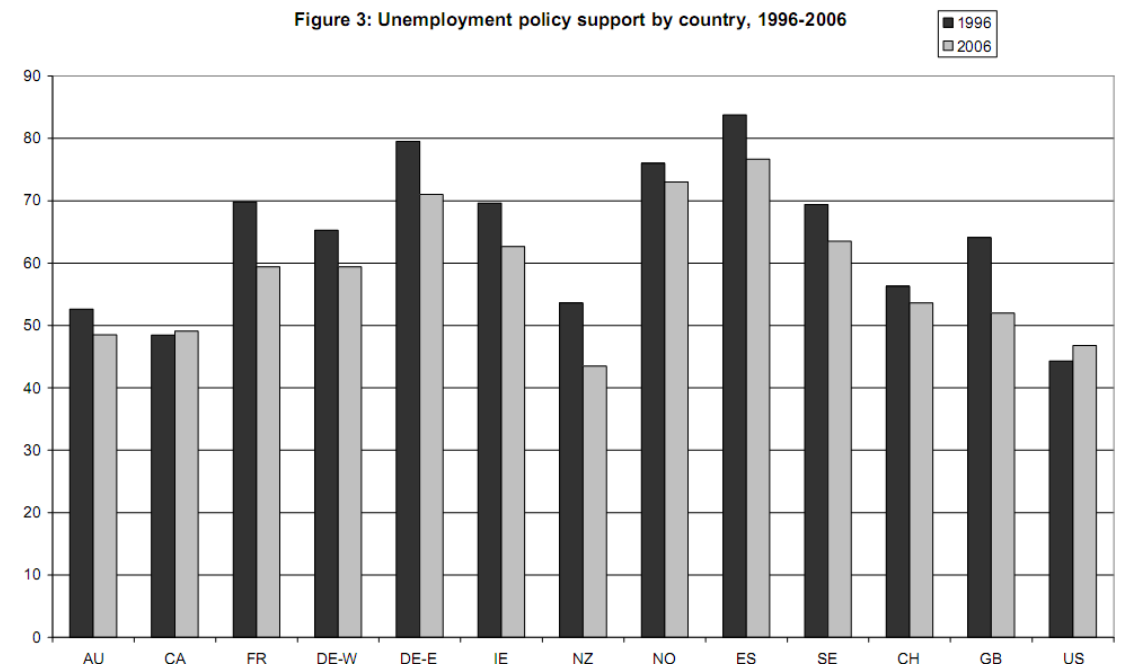
Czy większość popiera politykę społeczną? Postawy socjalne

Poparcie dla polityki redystrybucji 1996-2006



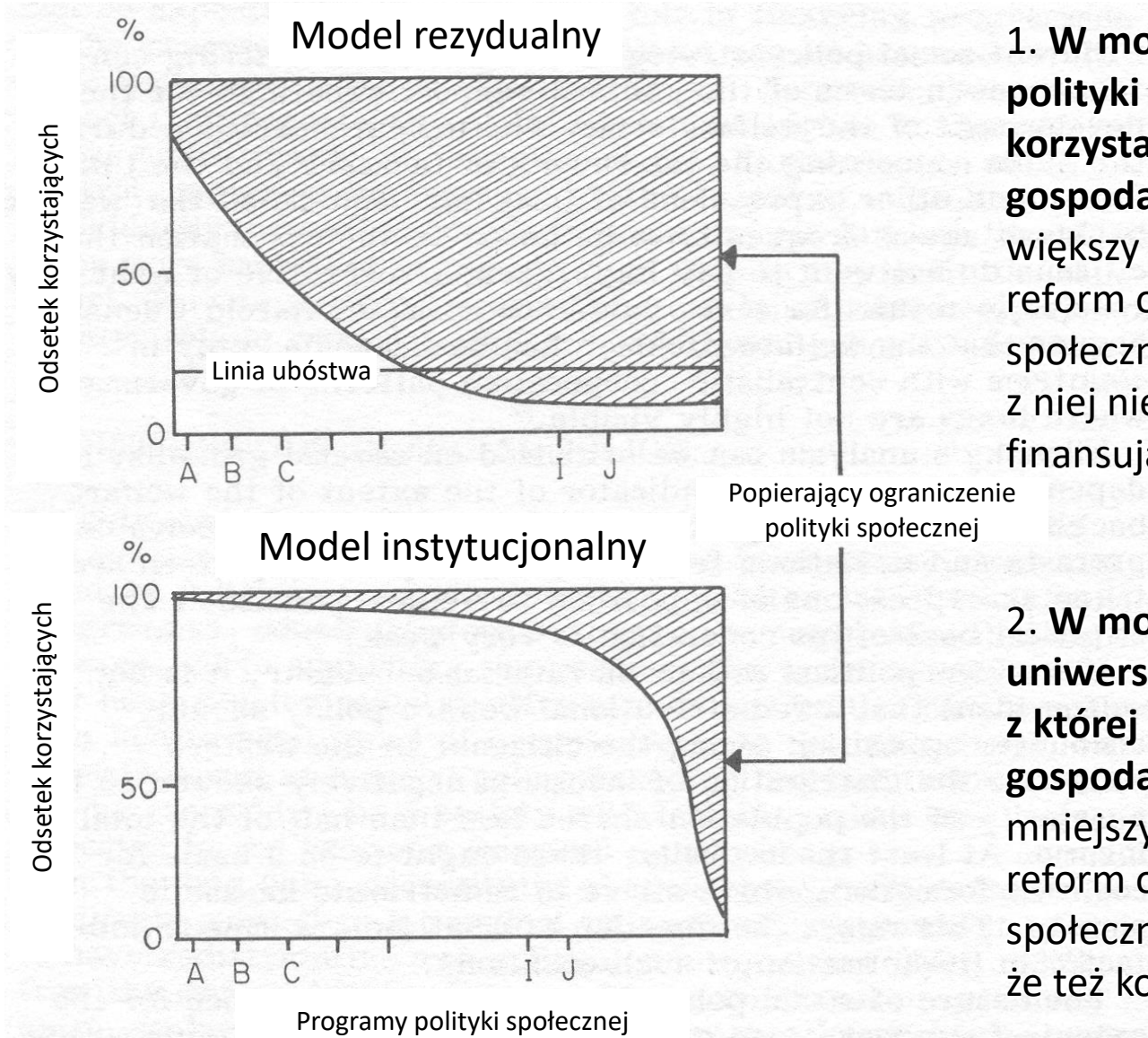
W większości krajów w 1996 r. respondenci popierali politykę redystrybucji poza NZ i US, po 10 latach w większości krajów, w tym w US i NZ, poparcie dla redystrybucji wzrosło

Poparcie dla polityki rynku pracy 1996-2006



Źródło: J. Edlund, S. Svallfors, *Cohort, class and attitudes to redistribution: Britain and the US, 1996-2006*, 2009

Skala poparcia dla cięć polityki społecznej a modele polityki społecznej

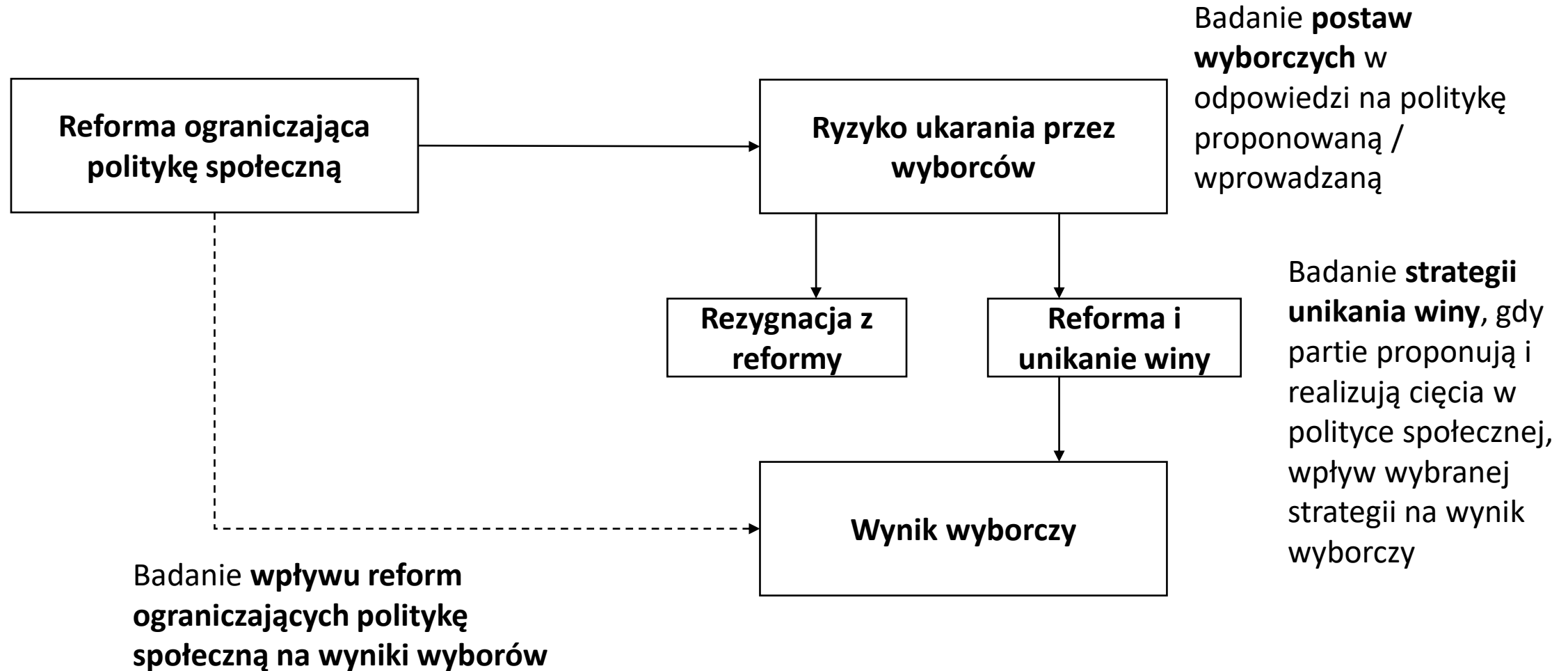


1. W modelu rezydualnym polityki społecznej, z której korzystają głównie uboższe gospodarstwa domowe, istnieje większy potencjał poparcia dla reform ograniczających politykę społeczną ze strony tych, którzy z niej nie korzystają, ale ją finansują podatkami

2. W modelu instytucjonalnym z uniwersalną polityką społeczną, z której korzysta większość gospodarstw domowych, istnieje mniejszy potencjał poparcia dla reform ograniczających politykę społeczną, gdyż większość czuje, że też korzysta, a nie tylko płaci

Polityka cięć w polityce społecznej i unikanie jej kosztów wyborczych

Cięcia (ograniczenia) zdarzały się i zdarzają się jednak w państwowej polityce społecznej, jak to badać i wyjaśniać?



Teoria podejmowania działań ryzykownych w kontekście niepopularnych reform

- **Politycy** stoją przed wyborem
 1. Bronić stanu obecnego
 2. Podjąć niepopularne reformy polityki społecznej
- **Wyborcy** stoją przed wyborem
 1. Poprzeć rząd powstrzymujący się od reform
 2. Poprzeć rząd obiecujący niepopularne reformy
- Z teorii i badań wyboru w warunkach niepewności wiadomo, że
 1. **postrzegając swoją sytuację jako dobrą ludzie unikają ryzyka (mając coś do stracenia nie chcą ryzykować straty)**
 2. **postrzegając swoją sytuację jako złą skłonni są zaryzykować (nie mają nic do stracenia, więc łatwiej im podjąć ryzyko)**

Cztery możliwe sytuacje wpływające na wybór reform ograniczających politykę społeczną

		<i>Partia rządząca</i>	
		<i>Postrzega sytuację jako niekorzystną</i>	<i>Postrzega sytuację jako korzystną</i>
W y b o r c y	<i>Postrzegają sytuację jako korzystną</i>	1. Rząd jest skłonny podjąć ryzykowną reformę, ale jej wdrożenie spotka się z oporem wyborców KONFLIKT	2. Rząd będzie unikał ryzykownych reform, wyborcy też będą przeciw nim
	<i>Postrzegają sytuację jako niekorzystną</i>	3. Rząd jest skłonny podjąć ryzykowne reformy, a wyborcy będą je popierać	4. Rząd unika ryzykownych reform, które popierają wyborcy KONFLIKT

- W komórce 1 partia rządząca ma świadomość, że reforma powinna zostać podjęta, ale zdaje sobie też sprawę, że może ponieść tego koszty wyborcze, co jest korzystne dla opozycji, która krytykuje rząd za podejmowanie reformy
- W komórce 4 partia rządząca nie widzi potrzeby reformy, ale wyborcy by ją poparli, co jest korzystne dla opozycji, która krytykuje rząd za brak reformy

Strategie wpływania na to, jak wyborcy postrzegają sytuację

- **Redefiniowanie sytuacji** w taki sposób, aby większość uznała, że niepodjęcie reformy będzie większym problemem niż jej podjęcie – „niezależnie od tego, kto będzie rządził trzeba to zrobić”
 - Przykład: **bomba demograficzna**, czyli społeczeństwo starzeje się bardzo szybko, ZUS zbankrutuje, a więc sytuacja będzie się pogarszać, trzeba zreformować system emerytalny
- **Zastosowanie kreatywnej księgowości i statystycznych sztuczek**, aby ukryć niekorzystne dla wyborców konsekwencje reform
 - Przykład: **symulacje sytuacji za kilkadziesiąt lat** przeprowadzone w taki sposób, że reforma teraz postrzegana negatywnie (np. zwiększenie wieku emerytalnego) daje w przyszłości duże korzyści

Strategie unikania winy za przeprowadzanie reform ograniczających politykę społeczną

1. **Unikanie** wprowadzenia reformy do programu wyborczego
2. **Redefiniowanie problemu** (ramowanie), rozproszenie kosztów reformy (nie „cięcie wydatków”, ale ich „racjonalizacja, poprawa efektywności”)
3. **Częściowe rekompensaty dla tracących** - wprowadzenie środków częściowo rekompensujących straty wynikające z reform
4. **Delegowanie odpowiedzialności** za reformy na samorząd lub niezależne od rządu urzędy
5. **Rozkładanie winy** poprzez szerokie proreformatorskie koalicje rządowe
6. **Zrzucanie winy za reformy na innych** (szukanie kozła ofiarnego)
7. **Automatyczne reguły** – przedstawianie reformy jakby w małym stopniu zależała od decyzji rządu (powoływanie się na automatyczne reguły wprowadzone wcześniej i decydujące o cięciach lub niemożności zwiększania wydatków, np. reguła wydatkowa)

Zestawienie teorii wyjaśniających reformy ograniczające (cięcia) polityki społecznej

Zestawienie teorii wyjaśniających reformy ograniczające (cięcia) polityki społecznej

Teoria	Hipotezy/zmienne
<i>Funkcjonalizm</i>	
Presja problemów wewnętrznych	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nowe ryzyka społeczne, deindustrializacja itp. powodują wzrost wydatków społecznych, które rządy starają się ograniczać – tym więcej ograniczeń
Globalizacja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wyścig do dna w pogoni za międzynarodową konkurencyjnością – tym więcej ograniczeń ▪ Kompensacja ryzyk wynikających z globalizacji poprzez politykę społeczną, więc – im bardziej otwarta gospodarka, tym mniej ograniczeń ▪ Globalizacja nie ma wpływu na politykę społeczną – brak zmian
<i>Teorie konfliktu</i>	
Polityka starej daty	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rządy prawicowe prowadzą politykę cięć i ograniczeń, ewentualnie w ich efekcie są one głębsze niż w przypadku rządów lewicowych – im więcej prawicy (ekonomicznej) tym więcej ograniczeń ▪ Wpływ partii lewicowych zanika lub słabnie – rządy lewicy nie rozwijają polityki społecznej
Nowy wpływ partii / nowe partie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Specyficzne konstelacje partyjne wywołują efekty sprzeczne z oczekiwaniami, np. większe cięcia za rządów lewicy ▪ Partie populistyczne i ich wpływ na politykę społeczną – możliwa ekspansja (populizm socjalny), możliwe ograniczenia (populizm anty-imigracyjny)
<i>Instytucjonalizm</i>	
Instytucje polityczne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Punkty weta - im większa liczba aktorów w systemie politycznym może zawetować reformy (<i>veto points</i>), tym trudniej przeprowadzić cięcia i ograniczenia ▪ Fragmentaryzacja instytucji większa, tym łatwiej przeprowadzić politykę cięć i ograniczeń
Instytucje polityki społecznej	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Granice wzrostu, czyli im większe wydatki społeczne, tym bardziej prawdopodobne cięcia i ograniczenia ▪ Międzyklasowe sojusze polityczne w uniwersalnych <i>welfare state</i> sprawiają, że są one bardziej odporne na próby cięć i ograniczeń ▪ Wpływ dotychczasowego rozwoju instytucjonalnego (<i>path dependency</i>) utrudnia wprowadzanie polityki cięć i ograniczeń

Źródło: Peter Starke, *Radical Welfare State Retrenchment: A Comparative Analysis*, 2008, s. 39-40 [uzupełnienie o partie populistyczne RS]

Zmiany polskiej polityki społecznej w dłuższej i krótszej perspektywie oraz teorie je wyjaśniające

Jak wyjaśniać zmiany polskiej polityki społecznej w ciągu ostatnich 50 lat? Najpierw opiszmy jej historię

- W Polsce za **złoty wiek polityki społecznej** można uznać lata 70., gdy rozszerzano uprawnienia różnych grup do zabezpieczenia społecznego, co nastąpiło po protestach robotniczych, zmianie politycznej i zmianie polityki gospodarczej
- Przełom lat 70. i 80. to był bardzo głęboki kryzys polityczny i gospodarczy, w **latach 80. cięcia w polityce społecznej i rosnące znaczenie pomocy społecznej**, w tym z darów zagranicznych
- Przełom lat 80. i 90. to **decyzje o transformacji ustrojowej** od centralnie planowanej upaństwowionej gospodarki ze scentralizowanym niedemokratycznym systemem politycznym do prywatnej gospodarki wolnorynkowej ze zdecentralizowanym demokratycznym systemem politycznym, w latach 90.
 - Zbudowano rządowo-samorządowe, a później tylko samorządowe **wsparcie dla bezrobotnych, najpierw hojne, a zredukowane do bardzo skąpego**
 - Pozwolono na **dynamiczny rozwój pozakodeksowych form zatrudnienia** (umowy cywilnoprawne, samozatrudnienie)
 - **Zreformowano radykalnie system emerytalny – z bardzo hojnego w sensie stopy zastąpienia na bardzo skąpy**
 - **Zreformowano system rentowy – coraz trudniej uzyskać orzeczenie o niezdolności do pracy, coraz więcej orzeczeń czasowych**
- **Po wejściu do Unii Europejskiej** bezrobocie staje się coraz mniej dostrzeganym problemem z coraz szerszym strumieniem środków na aktywizację zawodową z Europejskiego Funduszu Społecznego
- **Kryzys globalny z lat 2008-2009** mniej dotknął Polskę, **dalsza deregulacja rynku pracy**, w poprzednim dziesięcioleciu widać też **rozwój polityki rodzinnej** zarówno od strony świadczeniowej (szczególnie od 2016 r.), ale też urlopów rodzicielskich, żłobków i przedszkoli
- **Kryzys związany z pandemią COVID-19** był uzasadnieniem dla **wprowadzania rozwiązań tymczasowych (np. dodatek solidarnościowy)**, ale też **podwyżka zasiłku dla bezrobotnych**, w 2020 i 2021 również **dotatki do emerytur i rent (13tka, 14tka)**, można to uznać za ekspansję świadczeniowej polityki społecznej
- **W drugiej połowie 2021 r. wzrasta inflacja, a po 24 lutego 2022 r. następuje bardzo duży napływ uchodźców z Ukrainy** (głównie kobiety i dzieci), którym przyznano podobne szerokie prawa do pracy i świadczeń, jak osobom, które otrzymały pozwolenie na pracę, a nie jak uchodźcom

Wybór teorii ekonomicznych dla wyjaśniania kierunków reform polskiej polityki społecznej w ciągu ostatnich 50 lat

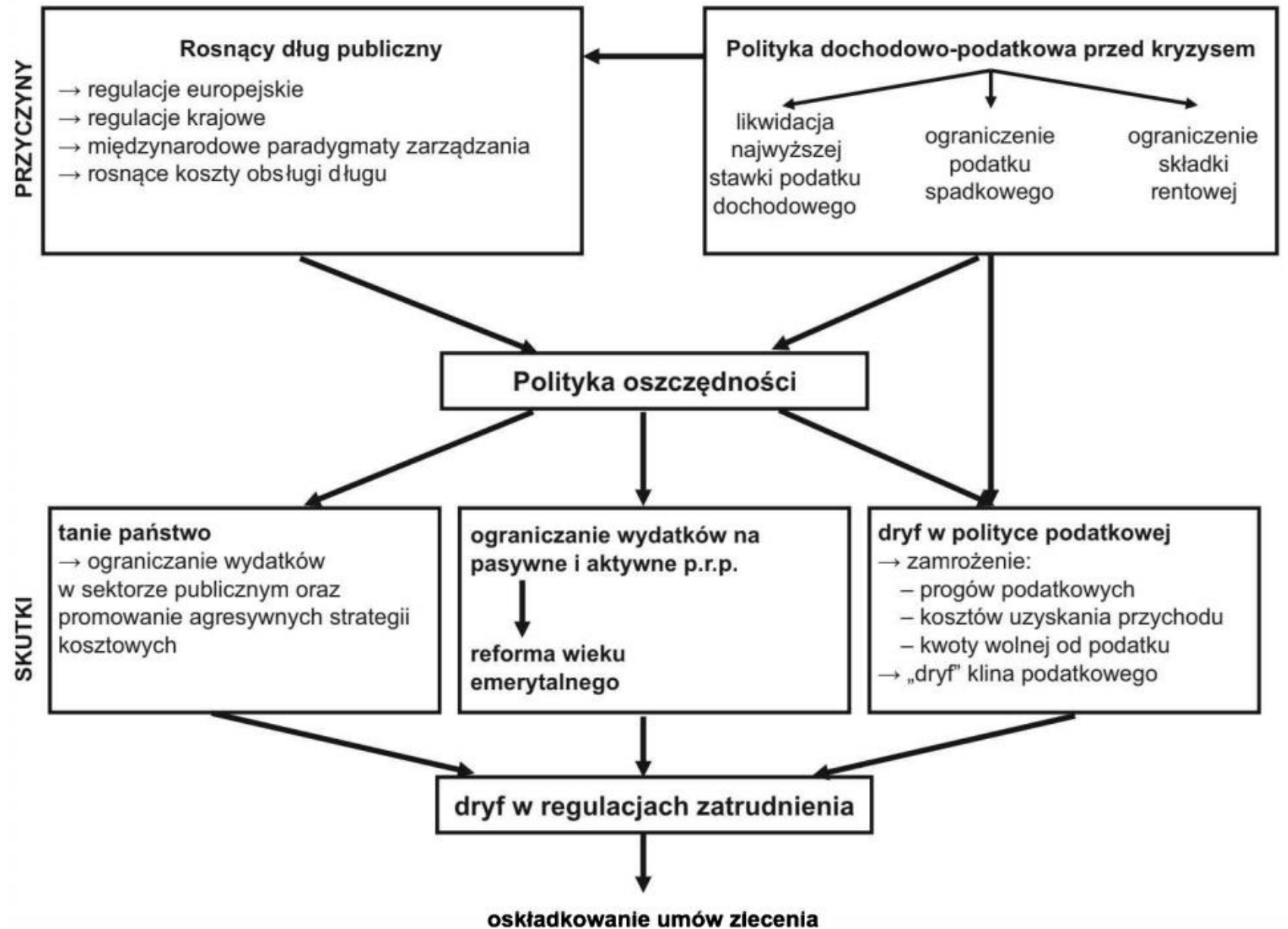
- 1. Polska stała się krajem uprzemysłowionym** w okresie PRL, a w ostatnim 30leciu rola przemysłu nadal jest ważna (Polska jako montownia), co doprowadziło do **ekspansji typowej polityki społecznej** opartej na regulacji rynku pracy i ubezpieczeniu społecznym
- 2. Głęboki kryzys gospodarczy z przełomu lat 70. i 80.** i problemy gospodarcze z nim związane prowadzą do cięć w polityce społecznej, np. brak waloryzacji różnych świadczeń
- 3. Transformacyjny kryzys gospodarczy z przełomu lat 80. i 90.** z szybkim wzrostem bezrobocia do poziomu masowego – początkowe wprowadzenie hojnej pomocy dla bezrobotnych, wcześniejszych emerytur i łatwych do uzyskania rent inwalidzkich, a później zasadnicze ograniczenie tych świadczeń
- 4. Reżim i strategia wzrostu gospodarczego po 1989 r.** opierały się na otwarciu gospodarki na handel zagraniczny i zachęcaniu kapitału zagranicznego, aby inwestował w Polsce, co prowadzi do polityki zachęt podatkowych, ograniczania wzrostu płac, uelastyczniania rynku pracy, ograniczenia znaczenia związków zawodowych
- 5. Przystąpienie do wspólnego rynku UE i pełne w nim uczestnictwo** – pierwsza fala emigracji, a następnie rosnąca imigracja z Ukrainy, co miało wpływ na rynek pracy

Wybór teorii politycznych i organizacyjnych dla wyjaśniania kierunków reform polskiej polityki społecznej w ciągu ostatnich 50 lat

1. W PRL **rywalizacja różnych grup w PZPR wraz z gwałtownymi protestami robotniczymi**, co umożliwiło rozwój w dekadzie lat 70. i cięcia w latach 80.
2. Po 1989 r. **zwykła rywalizacja partii politycznych, odcinających się od tradycyjnej lewicowości**, ze związkami zawodowymi podzielonymi na centrale NSZZ Solidarność i OPZZ popierające różne rządy, co umożliwiło **destandaryzację zatrudnienia** przy ustanowieniu instytucji dialogu społecznego, emeryci i renciści jako grupa atrakcyjna wyborczo
3. Po 1989 r. **decentralizacja administracji publicznej**, szczególnie po reformie administracyjnej z 1999 r., co umożliwiło przerzucanie winy pomiędzy władzą centralną i władzą lokalną w zakresie polityki wsparcia bezrobotnych, polityki edukacyjnej, polityki zdrowotnej
4. **Powołanie różnych niezależnych funduszy centralnych**, np. NFZ, PFRON, a także programów rządowych oraz programów UE, doprowadziło do rozszerzania się finansowania polityki społecznej poprzez przetargi i granty, w tym dla samorządów
5. **Odkrycie przez partie polityczne siły politycznej bezpośrednich transferów do ludności innej niż emeryci i renciści** – fenomen Programu 500 Plus i dyskusja o jego cięciach w okresie kryzysu koronawirusowego i kryzysu związanego z inwazją Rosji na Ukrainę

Przykład złożonej teorii w wyjaśnianiu polityki oszczędności i zmian polityki regulacji zatrudnienia w Polsce: polityka „dryfu i cięć”

- „W Polsce **polityka oszczędności** składała się z ograniczeń wydatków w sektorze publicznym i związanych z nimi działań wobec systemu podatkowego, polityk rynku pracy i zabezpieczenia społecznego.
- Zmierzała najogólniej do **racjonalizacji i ograniczenia wydatków socjalnych** i przybrała formę częściowych cięć, a częściowego intencjonalnego nieindeksowania wysokości progów podatkowych i świadczeń (najogólniej można nazwać ją **polityką „dryfu oraz cięć”**).
- Najistotniejszymi elementami kontekstu były: **przedkryzysowa obniżka podatków (która ograniczyła wpływy podatkowe) oraz problem rosnącego długu publicznego**, który musiał zostać rozwiązany ze względu na uwarunkowania prawne i chęć zwiększenia wiarygodności polskiej gospodarki” (Muszyński 2019, s. 97-98)



Czego się nauczyliśmy? Podsumowanie

1. Państwowa polityka społeczna (państwo opiekuńcze) była rozwijana przez większą część XX wieku, w latach 80. zaczyna się dyskusja o jej kryzysie, choć wcześniej każda ekspansja napotykała na krytykę
2. Teoria kryzysu państwa opiekuńczego wywołuje różne hipotezy, co do jego dalszego rozwoju: od zachowania status quo, do radykalnych cięć
3. Z teorii politycznej wynika, że cięcia w polityce społecznej będą niepopularne wśród wyborców (szczególnie w modelach uniwersalnych), więc partie rządzące będą ich unikały, stąd pytanie, dlaczego w ogóle można takie działania spotkać
4. Wyjaśnienia gospodarcze i polityczne reform ograniczających polegają na wskazywaniu czynników kryzysu gospodarczego i napięć w finansach publicznych oraz rosnącego długu publicznego, które zmuszają rządy do polityki cięć, ale starają się one zmniejszyć koszty wyborcze przez różne strategie unikania winy
5. W ramach kilku różnych nurtów teorii (funkcjonalizm, konfliktu, instytucjonalizm) formułowane są hipotezy wyjaśniające reformy ograniczające polityki społecznej w różnych krajach, np. nowe ryzyka społeczne, globalizacja, punkty veta, partie populistyczne
6. Polska polityka społeczna w ciągu ostatnich 50 lat przeszła wiele zmian: od ekspansji w latach 70. przez kryzysowe lata 80., przez ekspansję przy okazji reform ustrojowych i późniejszy ich demontaż oraz reformy instytucjonalne z późnych lat 90., aż do kolejnej ekspansji po 2016 r.
7. Wyjaśnienia treści i zakresu zmian są zarówno polityczne i organizacyjne (w okresie niedemokratycznym i demokratycznym), jak i gospodarcze (kryzysy, zmiany ustroju gospodarczego) i społeczne (oczekiwania wobec państwa odziedziczone po PRL i niechęć do podwyżek podatków)

Literatura obowiązkowa i film z wykładu

- [R. Szarfenberg, Teoria i praktyka polityki społecznej, Studia BAS, 2017](#)
punkt Wyjaśnianie reform hamująco-ograniczających
- [Tomasz Mering, *Równość i solidarność w niespokojnych czasach. Reformy państwa dobrobytu w okresie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego*, 2016](#)