

# TEORIE EKONOMICZNE POLITYKI SPOŁECZNEJ

## Spis treści

Wstęp.....	1
Teorie marksistowskie i neomarksistowskie .....	1
Wpływ industrializacji i rozwoju gospodarczego .....	5
Teoria keynesowska .....	8
Postindustrializm .....	9
Postfordyzm.....	10
Globalizacja gospodarcza.....	10
Podsumowanie.....	12
Pytania i zadania.....	13
Literatura, materiały .....	13

## Wstęp

Na dwóch kolejnych wykładach będę się koncentrował na funkcji wyjaśniającej teorii polityki społecznej. Odwołanie do teorii ma wtedy na celu wyjaśnianie zmienności polityki społecznej w czasie i w przestrzeni, a także powstania pewnych instytucji czy całych działów polityki społecznej, których nie było wcześniej (wyjaśnianie genezy). Warunkiem wstępnym przystąpienia do wyjaśniania polityki społecznej za pomocą teorii jest przedstawienie opisu jej zmienności w czasie i przestrzeni, uproszczenie i uporządkowanie go do charakterystyki kilku faz, sta diów lub modeli. Teoria służy wtedy do wyjaśnienia, dlaczego następowały przejścia pomiędzy fazami w rozwoju polityki społecznej (przejścia te nazywa się czasem „zmianą ścieżki”), dlaczego polityka społeczna w różnych krajach jest odmienna.

Za przewodnik do tej części wykładów wybrałem cztery rozdziały z książki M. Powella i M. Hewitta „*Welfare state and welfare change*” (czyli „Państwo opiekuńcze i jego zmiany” uzupełnione czasem przeze mnie w oparciu o inne źródła). Autorzy ci najpierw przeanalizowali historię brytyjskiej polityki społecznej i podzielili ją na trzy fazy: 1) klasyczną (1948-1974), 2) zrestrukturyzowaną (1974-1997 – jeden rząd Partii Pracy i trzy Partii Konserwatywnej) i 3) nowoczesną (1997 – już trzy rządy Partii Pracy). Zadaniem teorii jest wyjaśnienie tej sekwencji faz i przejść między nimi. Powell i Hewitt postanowili przejrzeć większość literatury brytyjskiej na ten temat i na tej podstawie wyróżnili oni cztery rodzaje wyjaśnień polityki społecznej: 1) **ekonomiczne**, 2) **polityczne**, 3) **organizacyjne**, 4) **społeczne**. Ich celem było nie tylko przedstawienie tych teorii, ale również ocena na ile dobrze one wyjaśniają historyczną zmienność polityki społecznej w UK. Mój wkład, poza odwoływaniem się do źródeł oryginalnych i uzupełnieniami, będzie polegał na próbie naszkicowania możliwości odniesienia tych wyjaśnień do polskich warunków.

W tych ujęciach o powstaniu i kształcie oraz zmianach polityki społecznej państwa decydują głównie przyczyny natury gospodarczej. To, co dzieje się w gospodarce ma przemożny wpływ na to, co dzieje się w polityce społecznej. Najprostsze rozumowanie tego rodzaju – wzrost gospodarczy pozwala na zwiększenie wydatków na sferę społeczną, co prowadzi do hipotezy, że w czasie zwiększania dynamiki wzrostu gospodarczego należy oczekiwać wzrostu tych wydatków. Interesującym kontrprzykładem może być Irlandia, która zanotowała w okresie 1993-2001 bardzo szybki wzrost gospodarczy i spadek udziału wydatków socjalnych w PKB o kilka punktów procentowych. Nie było to jednak wynikiem żadnych radykalnych reform społecznych, a w dodatku wielkość wydatków socjalnych podzielona na liczbę mieszkańców zwiększyła się prawie dwukrotnie w tym okresie. Hipoteza o pozytywnym wpływie wzrostu gospodarczego na wydatki socjalne jest nieco paradoksalna, jeżeli przyjmiemy, że polityka społeczna reaguje większym wysiłkiem w czasie trudności gospodarczych (zwiększające się bezrobocie i ubóstwo) i to raczej wtedy powinny rosnać wydatki. Jeżeli Wielki Kryzys z 1929 uznamy za zasadniczy impuls do rozwoju polityki społecznej w USA, to również będzie przykład wskazujący na czynniki o charakterze gospodarczym.

## Teorie marksistowskie i neomarksistowskie

Powell i Hewitt zaczynają przedstawiać te wyjaśnienia od teorii zainspirowanych przez koncepcje Karola Marksa. Kapitalistyczny sposób produkcji oparty na prywatnej własności środków produkcji i wyzysku pracy najemnej w dużej mierze decyduje o tym, jak wyglądają niegospodarcze instytucje społeczne, tzn. są one tak zbudowane, aby podtrzymywać kapitalistyczne stosunki produkcji, np. państwo broni interesów kapitalistów, a kultura uzasadnia prywatną własność środków produkcji oraz wartość pracy najemnej (etos pracy). Na tym tle

niewielkie jest pojawienie się polityki społecznej, która w założeniu ma ograniczać zyski kapitalistów i przynosić korzyści klasie robotniczej, jak również przynajmniej potencjalnie może osłabiać etos pracy (nie tylko praca daje prawo do korzystania z zasobów społecznych). Przynajmniej na pierwszy rzut oka nie wiadomo, w jaki sposób i ona ma jednak chronić interesy kapitalistów.

Jedno z wyjaśnień tego fenomenu polega na przypisaniu państwu kapitalistycznemu dwóch sprzecznych ze sobą funkcji: **akumulacji** i **legitymizacji** (James O'Connor w książce „*Fiscal Crisis of the State*”, czyli „Kryzys fiskalny państwa”, 1973). Pierwsza polega na zapewnieniu najdogodniejszych warunków dla osiągnięcia przez kapitalistów (właściciele kapitału) wysokich zysków, a druga wiąże się z utrzymywaniem porządku społecznego i podtrzymywaniem poparcia dla polityki gospodarczej. Jeżeli państwo w sposób otwarty będzie realizowało pierwszą funkcję, czyli jawnie będzie sprzyjać bogaceniu się jednej klasy kosztem innych, to można oczekiwać rosnącego niezadowolenia z takiego stanu rzeczy, a więc pojawią się trudności z wypełnianiem funkcji legitymizacyjnej. Konsekwencją niezadowolenia mogą być zakłócenia porządku społecznego w postaci strajków, buntów itp., co nie tylko podważa porządek społeczny, ale negatywnie wpływa na poziom zysków. Zaniedbanie funkcji akumulacyjnej z kolei wywołuje niezadowolenie kapitalistów, podważa też podstawy istnienia samego państwa, gdyż utrzymywane jest ono z opodatkowania nadwyżki generowanej przez gospodarkę (w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego kończą się zwykle problemy z deficytem budżetowym). **Państwo musi więc zaangażować się w proces akumulacji, ale otwarte przyznawanie się do tego podważa jego legitymizację.** Autor tej koncepcji uważa, że hasła polityczne w sferze gospodarczej takie, jak „stabilizacja i wzrost gospodarczy” to rodzaj mistyfikacji, w rzeczywistości chodzi o utrzymanie i wzrost poziomu zysku. O'Connor wyróżnił w związku z tym **dwa rodzaje wydatków publicznych**:

- 1) **bezpośrednio podnoszące zyskowność działalności gospodarczej** z podziałem na a) zwiększające wydajność siły roboczej i b) zmniejszające koszty reprodukcji siły roboczej;
- 2) **przeznaczone na utrzymanie spokoju wśród bezrobotnych.**

Jak na tym tle wygląda podział na politykę gospodarczą i politykę społeczną? Ograniczenie tej ostatniej wyłącznie do funkcji legitymizacyjnej i traktowanie jako „obciążenia” dla gospodarki można kwestionować, gdyż ma ona również pozytywny wpływ na wydajność i poziom zysków. Klasycznym przykładem jest edukacja pracowników najemnych na koszt podatników (czyli również pracowników najemnych).

O'Connor wyjaśniał kryzys fiskalny współczesnych państw, tzn. fenomen, że prędzej czy później zaczyna brakować pieniędzy na sfinansowanie ich działań. Jednym z czynników decydujących jest to, że **koszty funkcjonowania systemu wolnorynkowego podlegają socjalizacji (tzn. finansowane są przez państwo, czyli z podatków), ale zyski mają charakter prywatny, a przy stopniowej monopolizacji i umiędzynarodowieniu korporacji oraz wzroście siły związków zawodowych, walczących o utrzymanie i zwiększanie realnego poziomu płac, coraz trudniej je opodatkować.** W związku z tym powstaje „strukturalna luka” między wydatkami publicznymi a dochodami, co prowadzi do kryzysu fiskalnego. Można zastanawiać się, jak rozwiązano kryzys fiskalny współczesnych państw, np. czy zasadnicze znaczenie miało zmniejszenie siły związków zawodowych, a więc funkcję akumulacyjną i legitymizacyjną finansuje się głównie kosztem płac realnych (dowodem na to byłby wolniejszy wzrost płac realnych pracowników niż zysków firm).

W świetle koncepcji marksistowskich społeczeństwo kapitalistyczne jest areną **konfliktu klasowego** (u którego podłoża jest ustrój gospodarczy, tj. podział na posiadaczy kapitału i pracowników najemnych) i dlatego głównym problemem jest w nim utrzymanie porządku i pokoju społecznego. Polityka społeczna wydawała się być po II wojnie światowej bardzo skutecznym instrumentem osiągnięcia tego celu. Claus Offe w „*Some Contradictions in the Modern Welfare State*” („Niektóre sprzeczności we współczesnym państwie opiekuńczym”, 1982) twierdził, że składały się na to dwa jej elementy:

- 1) uznanie obowiązku państwa w zakresie gwarantowania pomocy i wsparcia w razie potrzeb i ryzyk charakterystycznych dla wolnorynkowej gospodarki (klasyczna polityka społeczna),
- 2) uznanie dla roli związków zawodowych w negocjacjach zbiorowych i uwzględnianie opinii związków w projektowaniu działań państwa (zasada trójstronności i dialogu społecznego).

**Polityka społeczna staje się w okresie powojennym „politycznym rozwiązaniem sprzeczności społecznych”.** Sytuacja zmienia się od połowy lat 1970., gdy **problemem przestały być sprzeczności społeczne (konflikt klasowy), ale sama polityka społeczna** krytykowana zarówno przez prawą stronę sceny politycznej (m.in. za obciążenia i ograniczenia, jakie przynosi wolnorynkowej gospodarce opartej na własności prywatnej), jak i lewą (m.in. za nieskuteczność, opresyjność, podtrzymywanie fałszywego obrazu stosunków społecznych). W tle był jednak kryzys gospodarczy wiązany m.in. ze wzrostem cen ropy naftowej oraz zjawisko **stagflacji** czyli utrzymywanie się wysokiego bezrobocia i wysokiej inflacji. Podsumowując, jedna ze

słynnych sentencji Offego brzmiała następująco: „**kapitalizm nie może współistnieć z polityką społeczną, ale nie może też istnieć bez niej**”.

Kolejnym przedstawicielem koncepcji marksistowskich był Ian Gough („Ekonomia polityczna państwa opiekuńczego”, 1979), który zdefiniował politykę społeczną jako:

- „**zastosowanie władzy państwowej w celu modyfikacji reprodukcji siły roboczej** [zdolność ludzi do wykonywania pracy] **i utrzymania niepracującej populacji w społeczeństwach kapitalistycznych**”.

Interwencja państwa w proces odtwarzania zdolności do pracy ma charakter **1) ilościowy – wpływ na poziom konsumpcji rozmaitych dóbr i usług służących odtwarzaniu siły roboczej** (poprzez podatki, transfery, subsydia, produkcję, regulacje itp.) oraz **2) jakościowy – wpływ na zachowania, osobowość i motywację** (poprzez edukację, pracę socjalną, programy szkoleniowe itp.). Rola jakościowej interwencji państwa ma się zwiększać w związku z tym, że współczesny kapitalizm wymaga znacznie więcej od siły roboczej w porównaniu z czasami dawniejszymi, tzn. rola wykształcenia i umiejętności w porównaniu ze sprawnością fizyczną znacznie wzrosła.

Na koniec prezentacji teorii uznawanych za marksistowskie Powell i Hewitt przytaczają koncepcję Johna Saville’a, który twierdził, że ewolucja polityki społecznej była wynikiem współdziałania trzech czynników:

1. **Walki klasy robotniczej przeciwko wyzyskowi.**
2. **Wymogów koniecznych dla rozwoju kapitału przemysłowego.**
3. **Uznania przez klasy posiadające, że polityczna stabilność wymaga poniesienia kosztów.**

Marks opisywał, wyjaśniał i oceniał społeczeństwa pierwszej połowy wieku XIX. Prototypem kapitalizmu jest w takim ujęciu kapitalizm z tamtego okresu. Można uznać, że w zasadzie nic się nie zmieniło od tego czasu, tzn. logika kapitalizmu nadal jest taka sama (prywatna własność środków produkcji, organizacja i kultura społeczeństwa podtrzymująca stosunki produkcji). Z drugiej strony, wiele się przecież zmieniło, a jedną z tych zmian jest właśnie rozbudowana państwowa polityka społeczna, w związku z tym można twierdzić, że mamy obecnie już inny kapitalizm (a niektórzy nawet sądzili, że pod pewnymi względami kapitalizm skończył w okresie międzywojennym, przynajmniej w UK).

Jedną z propozycji (Lash i Urry) dzieli ewolucję kapitalizmu na **trzy fazy**: 1) **leseferystyczną** (druga połowa wieku XVIII – pierwsza połowa wieku XIX), 2) **zorganizowaną** (druga połowa wieku XIX – pierwsza połowa wieku XX) i 3) **zdezorganizowaną** (druga połowa wieku XX do czasów współczesnych). Przejście od fazy pierwszej do fazy drugiej wiązało się z rozwojem państwowej polityki społecznej, a z fazy drugiej do trzeciej – z próbami jej zmiany (m.in. ograniczenie wzrostu wydatków, zmniejszenie roli państwa, decentralizacja i większe zaangażowanie innych sektorów).

W innych ujęciach odróżnia się nie tylko fazy w rozwoju kapitalizmu, ale również **zróznicowanie kapitalizmu pomiędzy społeczeństwami - modele kapitalizmu**, np. kapitalizm reński, konfucjański i anglo-amerykański (patrz na przykład książka „Siedem kultur kapitalizmu”). W takiej perspektywie można wyjaśniać różnice między politykami społecznymi różnicami między kapitalizmem w czasie i przestrzeni. Zasadniczo nie zmienia to jednak logiki wyjaśnień marksistowskich, które w kapitalistycznym ustroju gospodarczym społeczeństwa (stosunki produkcji) widzą zasadnicze źródło większości problemów społeczeństw przemysłowych.

### *Kontekst polski*

W odniesieniu do Polski można przytoczyć koncepcję **polskiego modelu (wariantu) kapitalizmu**. Ma on swoją specyfikę na tle kapitalizmów w państwach zachodnich, które nie przeszły przez kilkadziesiąt lat systemu socjalistycznego, który charakteryzował się dominacją jednej partii w warunkach represji i cenzury wobec poglądów i zachowań krytycznych, a także upaństwowieniem firm, które przejęły wiele z funkcji typowo społecznych (ośrodki wczasowe, biblioteki, przedszkola, szkoły zawodowe przy zakładach pracy, pomoc socjalna). Poniżej przedstawiono specyfikę polskiego wariantu kapitalizmu.

## Zestawienie podsumowujące. Specyfika polskiego wariantu kapitalizmu po 1989 roku

Wymiary analizy	Charakterystyczne cechy	Wskaźniki
historyczny punkt wyjścia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- długookresowy dystans i dualizm rozwojowy w relacjach z centrami Zachodu</li> <li>- opóźniona, niedokończona kapitalistyczna industrializacja i modernizacja</li> <li>- komunistyczny „skok cywilizacyjny”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- relatywnie niskie PKB</li> <li>- podrzędne miejsce w globalnym podziale pracy</li> <li>- koegzystencja liberalnego kapitalizmu, postkomunizmu i wschodnioeuropejskiej „trzecioświatowości”</li> </ul>
instytucje polityczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- demokracja liberalna</li> <li>- niska legitymizacja</li> <li>- słabe społeczeństwo obywatelskie</li> <li>- niska jakość demokracji</li> <li>- dwuwektorowość rozwoju społecznego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pluralistyczna alternacja władzy</li> <li>- niska frekwencja wyborcza</li> <li>- niskie zaufanie do instytucji państwa</li> <li>- niewielka partycypacja obywatelska</li> <li>- dualna demokracja</li> </ul>
rodzaj kapitalizmu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- model liberalny z elementami posocjalistycznego etatyzmu i neokorporatyzmu</li> <li>- dualizm rozwoju gospodarczego i społecznego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- przewaga koordynacji rynkowej</li> <li>- znaczący udział sektora publicznego w gospodarce</li> <li>- słabość krajowego sektora prywatnego</li> </ul>
państwo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- syndrom „miękkiego państwa”</li> <li>- słabość mechanizmów koordynacji</li> <li>- instytucje mało przyjazne dla biznesu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- instytucjonalizacja nieodpowiedzialności</li> <li>- niska efektywność rządzenia</li> <li>- bariery rozwoju przedsiębiorczości</li> </ul>
główni aktorzy zmian systemowych	<ul style="list-style-type: none"> <li>- elity polityczne, korporacje transnarodowe, klasy średnie, niektóre silne branże i grupy społeczno-zawodowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wpływ na politykę państwa</li> <li>- udział w dystrybucji PKB</li> <li>- współczynnik Giniego</li> </ul>
rola kapitału zagranicznego	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dominacja kapitału zagranicznego w najbardziej rentownych sektorach gospodarki</li> <li>- kluczowe znaczenie systemowe i strukturalne inwestorów zagranicznych, w tym tworzenie władzy sieci określającej reguły kontroli i koordynacji powiązań ponadnarodowych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wysoki stopień penetracji rynku krajowego</li> <li>- udział inwestorów zagranicznych w usługach finansowych, eksporcie, handlu, własności przedsiębiorstw z listy 500</li> <li>- pochodzenie kapitału finansującego duże projekty gospodarcze</li> </ul>
finansowanie inwestycji	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niewielkie zasoby kapitału krajowego</li> <li>- mała zdolność akumulacji kapitału krajowego</li> <li>- zależność od finansowania zagranicznego</li> <li>- słabość rynku kapitałowego</li> <li>- niepewność źródeł finansowania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pochodzenie kapitału inwestycyjnego</li> <li>- wysoki koszt kapitału</li> <li>- ograniczona podaż kredytu wewnętrznego dla sektora prywatnego</li> <li>- niska kapitalizacja giełdy</li> </ul>
nadzór korporacyjny	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wczesny etap rozwoju</li> <li>- niewielka efektywność zarządzania przedsiębiorstwami</li> <li>- autokratyczny i paternalistyczny styl kierowania</li> <li>- dominacja podejścia rynkowego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niejasność modelu zarządzania, dominacja nadzoru wewnętrznego</li> <li>- nierównomierność przemian zarządczych</li> <li>- niska partycypacja pracowników</li> <li>- anachroniczne lub fasadowe rozumienie CSR</li> </ul>
zbiorowe stosunki pracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hybrydowe połączenia etatyzmu, pluralizmu, korporatyzmu</li> <li>- słaba instytucjonalizacja stosunków pracy</li> <li>- erozja reprezentacji pracowniczych</li> <li>- słaba pozycja pracowników na rynku pracy („rynek pracodawcy”)</li> <li>- uelastycznienie, deregulacja rynku pracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niska efektywność Komisji Trójstronnej</li> <li>- niewielki udział układów zbiorowych</li> <li>- małe i spadające uzwiązkowanie, marginalizacja samorządu pracowniczego</li> <li>- duże bezrobocie, rozwój „szarej strefy”</li> <li>- praca tymczasowa, umowy cywilno-prawne, rozrost prekariatu</li> </ul>
edukacja i kształcenie zawodowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- likwidacja szkolnictwa zawodowego</li> <li>- ekspansja kształcenia ogólnego</li> <li>- niedostosowanie do potrzeb rynku pracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- słabość edukacji zawodowej</li> <li>- dominacja kierunków ekonomicznych i społecznych</li> <li>- rosnące bezrobocie absolwentów szkół</li> </ul>
transfer innowacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rozwój naśladowczy</li> <li>- konkurencyjność oparta na niskich kosztach pracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niskie wskaźniki innowacyjności Polski</li> <li>- niewielka grupa krajowych przedsiębiorstw inwestujących w badania i rozwój</li> </ul>

Źródło: Krzysztof Jasiecki, Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej, s. 387

Autor powyższego podsumowania różnych cech polskiego wariantu kapitalizmu nie uwzględnił typowych dla polityki społecznej zagadnień zabezpieczenia społecznego (np. jaki model ubezpieczenia społecznego, jaki model pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych, modele polityki zdrowotnej, edukacyjnej, mieszkaniowej). Najbliżej polityki społecznej są zbiorowe stosunki pracy, gdzie mamy „uelastycznienie, deregulację rynku pracy”. Jest to interpretacja reform dotyczących głównie prawa pracy. Pozostaje więc otwarte pytanie, jak za pomocą powyższego modelu kapitalizmu wyjaśniać zmiany polityki społecznej oraz jej poszczególnych obszarów.

W powyższym ujęciu dyskusja dotyczy polskiego modelu kapitalizmu, a nie ściśle marksistowskich wyjaśnień polskiej polityki społecznej w długim okresie. W odniesieniu do zmian polityki społecznej w latach 1945-1989 mamy problem: jak wyjaśniać politykę społeczną w społeczeństwie, gdzie znika główna przyczyna sprzeczności społecznych – prywatna własność środków produkcji, a razem z nią klasa kapitalistów? Wszystkie wyjaśnienia, o których pisali Powell i Hewitt dotyczyły społeczeństwa kapitalistycznego. Czasem przyjmowano, że konflikt klasowy w społeczeństwach komunistycznych został zastąpiony konfliktem między rządzącą partią i klasą robotniczą (Milovan Đilas, „Nowa klasa, Analiza systemu komunistycznego”, 1958). Państwo miało podtrzymywać dominację uprzywilejowanej grupy rządzącej (biurokracji partyjnej, nomenklatury) nad całą resztą społeczeństwa, kultura (propaganda i cenzura) uzasadniała taką dominację na różne sposoby, a służba bezpieczeństwa zwalczała opozycjonistów poprzez represje (byli sądzeni i skazywani przez sądy podporządkowane władzy).

PRL nie mogła czerpać legitymizacji z demokratycznych wyborów (legitymizacja polityczna, tzn. rządzący powołują się na to, że wybrano ich w autentycznych wyborach i dlatego mają mandat do rządzenia społeczeństwem) i musiała szukać jej gdzie indziej, np. poprzez rozwój gospodarczy, który miał spowodować podniesienie poziomu życia, a przy tym był również podstawą dla funkcjonowania bardzo rozrośniętego państwa. W tym jednak przypadku system centralnie planowanej gospodarki okazał się mniej skuteczny w porównaniu z regulowaną gospodarką wolnorynkową. Ilościowa i jakościowa reprodukcja siły roboczej oraz utrzymanie niepracujących to uniwersalne problemy każdej gospodarki, również upaństwowionej.

Po 1989 r. zastosowanie wyjaśnień marksistowskich wydaje się być bardziej odpowiednie (np. publikacje Jacka Tittenbruna), chociaż myśl Marksa staje się skrajnie niepopularna ze względu na jej jednoznaczne skojarzenie z poprzednim ustrojem. Przytoczona wyżej koncepcja polskiego wariantu kapitalizmu nie ma charakteru marksistowskiego i jej autor (K. Janicki) przytaczał krytykę dyskusji o modelach kapitalizmu zamiast koncentrowania się na wspólnych dla kapitalizmu cechach.

## **Wpływ industrializacji i rozwoju gospodarczego**

Za najważniejszego przedstawiciela tego nurtu uznaje się Harolda Wilensky'ego, który razem z Charlesem N. Lebeaux napisał książkę „Społeczeństwo przemysłowe i polityka społeczna (*social welfare*)” (1958) głównie o realiach USA. Jej podstawy teoretyczne stanowiły trzy złożone założenia.

**Przetrwanie społeczeństwa zależy od czterech podstawowych warunków** (jest to jedna z wersji funkcjonalizmu socjologicznego, której najważniejszym przedstawicielem był Talcott Parsons):

- 1) **ludność**, istotne jest więc zdrowie i prokreacja („bez ludzi nie ma społeczeństwa”);
- 2) **specjalizacja i stratyfikacja**, czyli wyodrębnione role i system ich przypisywania różnym ludziom, istotne rodzaje ról m.in. ekonomiczne, polityczne i związane z wychowywaniem dzieci („Bez specjalizacji nie ma działania, a bez działania nie ma społeczeństwa”), stratyfikacja polega na różnicy prestiżu, władzy, zamożności i innych cenionych wartości w zależności od wykonywanej roli;
- 3) **solidarność, spójność, integracja społeczna** – więzi utrzymujące społeczeństwo jako całość, których źródłem może być współzależność gospodarcza, ogólna zgoda co do podstawowych wartości i celów oraz sposobów ich osiągnięcia (wspólna kultura);
- 4) **zapewnienie ciągłości kulturowej**, co wymaga systemu komunikowania i socjalizacji (m.in. uczenie dzieci języka i właściwego zachowania), jak i skutecznych środków kontroli zachowań dewiacyjnych.

Każde społeczeństwo musi stworzyć instytucje, które będą zapewniały, że te cztery warunki (wymogi, potrzeby) będą spełnione, gdyż inaczej jego przetrwanie jako społeczeństwa będzie zagrożone.

Drugie założenie dotyczyło **znaczenia zmian technologicznych dla zmian społecznych**, np. wynalezienie środków antykoncepcyjnych, maszyn parowych, stali itp. spowodowało istotne zmiany w ludzkich zachowaniach. Wzrost liczby rozwodów, zmniejszenie rozrodczości, osłabienie więzi rodzinnych to według tego założenia następstwa zmian technologicznych, wynalazków technicznych, które zostały wdrożone do praktyki i upowszechniło się korzystanie z nich. Kultura, czyli ludzkie przekonania, wartości, symbole kulturowe mogą być przyczyną zmian technologicznych, np. większe nakłady na badania w jakimś kierunku, ale w dłuższym okresie i w odniesieniu do wielu społeczeństw technologia może mieć większe znaczenie. W wyjaśnianiu różnic między krajami bardziej istotne mogą się okazać jednak czynniki kulturowe lub oddziaływanie między nimi a zmianami technologicznymi. Istotne pytanie łączące to założenie z poprzednim: **„Jak technologia wpływa na sposoby rozwiązywania uniwersalnych problemów społeczeństw, tj. specjalizacji, stratyfikacji, integracji i socjalizacji”**.

Trzecie założenie dotyczyło tego, że **wpływ industrializacji na to, jak społeczeństwa radzą sobie z uniwersalnymi wymogami dla swojego przetrwania pod wpływem zmian technologicznych może być**

różny w różnych krajach, m.in. ze względu na **różne uwarunkowania w jakich przebiegało uprzemysłowienie**. Wilensky i Lebeaux głównie pisali o doświadczeniach USA i Wielkiej Brytanii, które należały do czołówki w tym względzie, kraje opóźnione mogły korzystać z ich doświadczeń i wybierać inną drogę rozwoju, np. z większym udziałem planowania gospodarczego.

Teza o wpływie industrializacji („rozległe i rosnące wykorzystanie technologii z dużym zapotrzebowaniem na energię”) na politykę społeczną była również złożona.

Po pierwsze, **wiele problemów społecznych, na które odpowiedzią miała być polityka społeczna (i profesjonalna praca socjalna) były skutkiem industrializacji**. Wzrost gospodarczy sprawił, że na ważności zyskały takie kwestie, jak starość, bezrobocie i czas wolny. Inne problemy, które stały się widoczne w społeczeństwie przemysłowym to rozbitcie rodziny, przestępczość, choroby umysłowe, ubóstwo.

Po drugie, **bez osiągnięcia pewnego poziomu zamożności, do czego przyczyniło się uprzemysłowienie, wzrost wydatków na politykę społeczną byłby niemożliwy**.

Po trzecie, **owocem uprzemysłowienia była również rosnąca specjalizacja współczesnego życia**, co spowodowało problem z orientacją i odnalezieniem się w gąszczu różnych instytucji, w czym zaczęli pomagać pracownicy socjalni. Poza tym sama polityka społeczna zaczęła podlegać procesowi specjalizacji, a stąd potrzeba planowania i koordynowania.

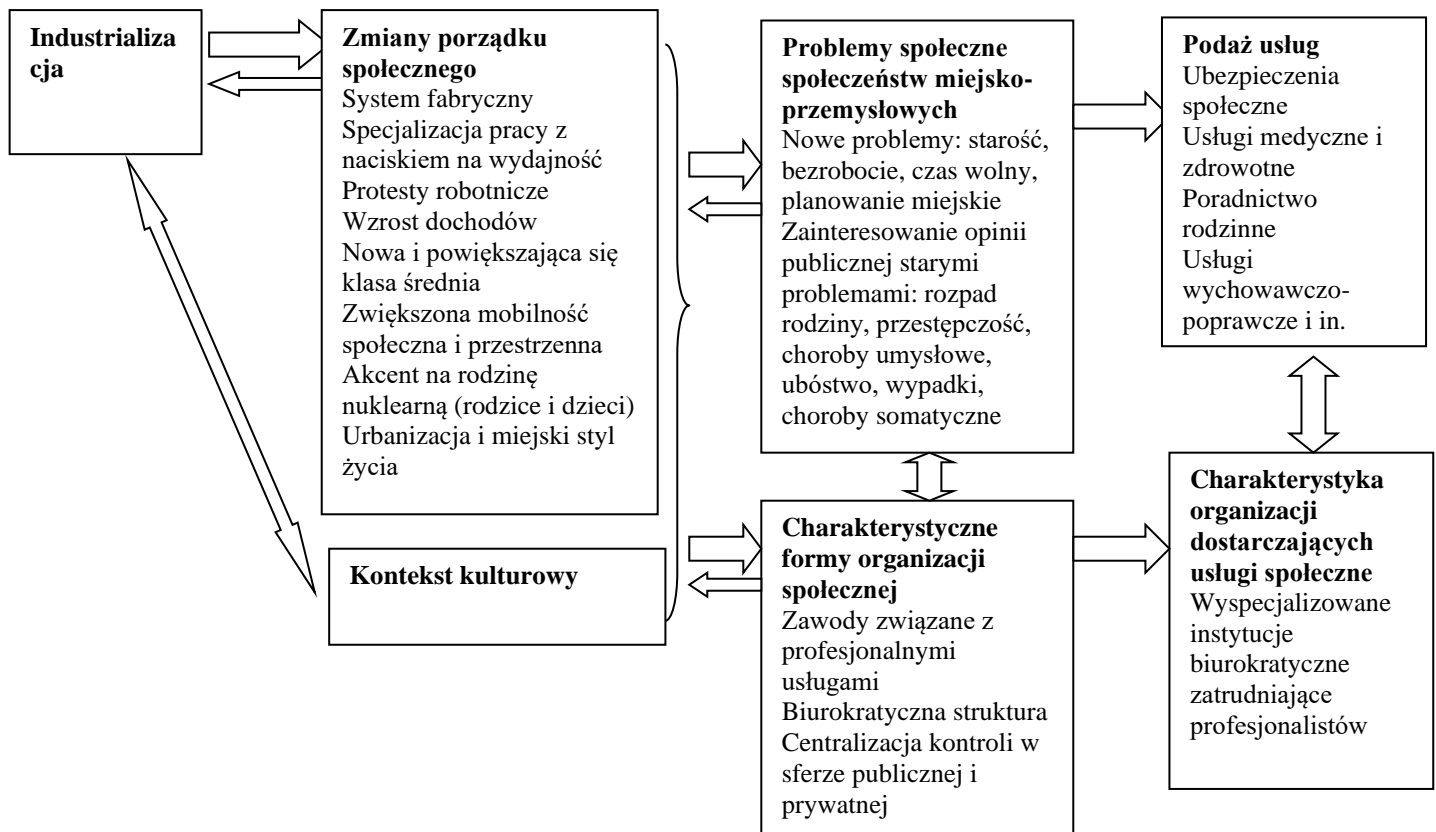
Po czwarte, **industrializacja wpłynęła na zmiany w stratyfikacji społecznej, czego skutkiem było to, że z usług społecznych zaczęli korzystać też przedstawiciele klasy średniej** (np. publiczna edukacja, ochrona zdrowia, zdrowie publiczne, ale też ubezpieczenia społeczne).

Po piąte, **wzrosła rola organizacji formalnych (biurokracja, urzędy) w zarządzaniu sprawami społecznymi**, w tym polityką społeczną.

Po szóste, istotne znaczenie dla kształtu polityki społecznej – ile się na nią wydaje, jak zadania podzielone są między instytucje publiczne i prywatne oraz państwo i samorząd – ma **kultura, czyli system wartości i tradycje danego społeczeństwa**.

Całość zależności między industrializacją a usługami społecznymi i instytucjami, które wyspecjalizowały się w ich dostarczaniu Wilensky i Lebeaux przedstawili na schemacie. Industrializacja przebiega w pewnym kontekście kulturowym i powoduje istotne zmiany gospodarcze i społeczne. W wyniku tego powstają nowe problemy społeczne (np. brak zabezpieczenia na starość, bezrobocie) oraz nowe formy organizacji społecznej (profesjonalna biurokracja). Odpowiedzią na problemy są wyspecjalizowane usługi społeczne (np. ubezpieczenia społeczne, usługi opiekuńcze, poradnictwo) dostarczane przez instytucje zorganizowane zgodnie z nowymi formami organizacji społecznej (specjaliści w wyspecjalizowanych urzędach).

Schemat. Wyjaśnianie powstania i rozwoju polityki społecznej industrializacją



Źródło: 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*, 1965, s. 230

Logikę industrializacji wyjaśnić można w uproszczeniu tak: tradycyjne instytucje społeczeństw rolniczych (m.in. rodzinne gospodarstwo rolne, cechy rzemieślnicze, opieka pana feudalnego nad chłopami, mała społeczność wiejska z silnymi więziami, dobroczynność motywowana religijnie) nie były w stanie odpowiedzieć na potrzeby coraz liczniejszej przemysłowej klasy robotniczej. Nie byli to już chłopci utrzymujący się z pracy na roli, która była własnością feudała, a cechy zostały zlikwidowane jako ograniczenie dla wolności gospodarczej. Industrializacji towarzyszyła urbanizacja, czyli szybki wzrost odsetka ludności, która przenosiła się ze wsi do miast w poszukiwaniu pracy. Czynniki te sprawiły, że musiały się pojawić nowe instytucje, które zapewniłyby równowagę społeczną, tzn. rozwiązywałyby uniwersalne problemy przetrwania społeczeństwa w nowych warunkach. Zanim te nowe instytucje powstały mieliśmy do czynienia z „luką socjalną”, czyli z narastającymi problemami społecznymi i ruchami społecznymi (np. ruch robotniczy, ruch kobiecy) na rzecz ich rozwiązywania przez państwo w określony sposób.

Harold L. Wilensky w kolejnej ważnej książce „Państwo opiekuńcze i równość. Strukturalne i ideologiczne podstawy wydatków publicznych” z 1974 przedstawiał wyniki badań ilościowych na podstawie danych z 64 krajów w taki sposób:

- „wzrost gospodarczy i jego demograficzne [udział osób starszych w populacji] oraz biurokratyczne konsekwencje [wzrost roli administracji] to główna przyczyna pojawienia się państwowej polityki społecznej (*welfare state*) – powstania podobnych programów zabezpieczenia społecznego, wzrostu udziału PKB przeznaczanego na te programy, trendu w kierunku rozszerzenia ich zakresu podmiotowego i upodobniania metod ich finansowania... takie bardzo niejasne kategorie jak ‘socjalistyczne’ i ‘kapitalistyczne’ gospodarki, ‘kolektywistyczne’ i ‘indywidualistyczne’ ideologie, czy nawet ‘totalitarne’ i ‘demokratyczne’ systemy polityczne... są prawie bezużyteczne w wyjaśnianiu powstania i ogólnego rozwoju polityki społecznej”.

Mamy tu bardzo mocne stwierdzenie, że **znaczenie uprzemysłowienia i wzrostu gospodarczego jest zasadnicze, a czynniki ideologiczno-polityczne nie mają wpływu**. Uprzemysłowienie w różnych społeczeństwach powoduje podobne problemy i podobne formy reakcji społecznej, a w konsekwencji - podobne odpowiedzi w postaci państwowej polityki społecznej. Jest to hipoteza o **konwergencji, czyli upodobnianiu się polityk społecznych w różnych krajach przechodzących proces uprzemysłowienia**. Różnice ustrojowe i ideologiczne między poszczególnymi społeczeństwami nie mają większego znaczenia, co jest nazywane **hipotezą „końca ideologii”**. Wilensky pisał o konwergencji następująco:

- „Dla próbki 60 krajów prymat poziomu rozwoju ekonomicznego oraz jego demograficznych i biurokratycznych korelatów wspiera hipotezę o konwergencji; **wzrost gospodarczy upodabnia strategie zapewnienia każdemu pewnego minimum stosowane w krajach o różnych tradycjach kulturowych i politycznych**”.

Ekspansja polityki społecznej po II Wojnie Światowej była oparta na długim okresie szybkiego wzrostu gospodarczego, który umożliwiał zwiększanie podatków i składek bez specjalnego uszczerbku dla wysokości płac. Wzrost wydajności i zmiany technologiczne razem z wydłużaniem życia przyczyniły się do wzrostu zapotrzebowania na programy emerytalne. W skrócie, **to pozapolityczne i bezosobowe procesy gospodarcze przyczyniły się do powstania i rozwoju polityki społecznej**. Na tej samej zasadzie można argumentować, że kryzys gospodarczy, który dotknął świat Zachodu w drugiej połowie lat 1970. spowodował spowolnienie ekspansji polityki społecznej i uruchomił ruchy reformatorskie, a zmiana struktury wiekowej społeczeństw (dalsze starzenie się) w późniejszych latach doprowadziła do kolejnych zmian.

### *Kontekst polski*

Logika uprzemysłowienia w takim samym stopniu dotyczyła społeczeństw socjalistycznych, które w dodatku w większości były przed II Wojną Światową słabo rozwiniętymi gospodarkami z dominującym rolnictwem. Polska odziedziczyła trzy rodzaje polityki społecznej po państwach zaborczych, z których szczególnie Niemcy należały do czołówki uprzemysłowionych państwa świata. Kierując się teorią wpływu industrializacji uprzemysłowienie socjalistyczne razem ze wzrostem gospodarczym musiało spowodować rozwój polskiej polityki społecznej w kierunku upodabniającym ją do polityki społecznej w krajach zachodnich na podobnym etapie uprzemysłowienia. Tak się też stało, czemu sprzyjał również okres wysokiego wzrostu gospodarczego i niskiego bezrobocia w krajach Zachodu do lat 1970. W obu systemach bezrobocie przestało więc być problemem. Sytuacja ta zmienia się w latach 1980. i 1990. zarówno na Zachodzie, jak i w dużo większym zakresie w Polsce.

## **Teoria keynesowska**

John Maynard Keynes uważany jest za jednego z wielkich ekonomistów XX. wieku. W wielkim uproszczeniu, zakwestionował on automatyczną zdolność wolnego rynku do samoregulacji i zapewnienia pełnego zatrudnienia, co stało się uzasadnieniem dla interwencji państwa w gospodarkę wolnorynkową. W czasie recesji zamiast ograniczać wydatki rząd powinien je zwiększać, co jest bodźcem do wzrostu popytu i tym samym łagodzi załamanie koniunktury. Deficyt spowodowany wydatkami w czasie recesji zostanie zniwelowany poprzez nadwyżkę w czasie koniunktury. Zasadnicze znaczenia miało więc wpływanie na popyt za pomocą polityki makroekonomicznej. Dla Keynesa kluczowe były **inwestycje publiczne**, np. budowa infrastruktury, przy których zatrudnienie mogli bezrobotni. W odniesieniu do polityki społecznej można przytoczyć koncepcję automatycznych stabilizatorów koniunktury gospodarczej. **W czasie recesji zwiększa się liczba bezrobotnych i ubogich, którzy są uprawnieni do świadczeń społecznych, w tym pieniężnych. W ten sposób chroniony jest poziom popytu lub hamowany jest jego spadek. Z kolei w czasie koniunktury wydatki zmniejszają się, gdyż bezrobotni znajdują pracę.**

Po II Wojnie Światowej wiele rządów stosowało tego rodzaju politykę na różne sposoby, ale nie ma zgody, co do tego, że powojenny wzrost gospodarczy w krajach rozwiniętych był jej wynikiem. Czasem twierdzi się wręcz, że politykę tę stosowano wtedy, gdy nie było potrzeby (w czasie koniunktury), a nie stosowano jej, gdy z teorii wynikało, że powinna zostać zastosowana (w czasie recesji). W drugiej połowie lat 1970. wiara w możliwości polityki keynesowskiej znacznie się zmniejszyła pod wpływem doświadczeń ze stagflacją (podwyższana inflacja i niższy wzrost gospodarczy), krytyki i nowych teorii, które nazwano monetaryzmem (głównym przedstawicielem był inny wielki ekonomista XX. wieku Milton Friedman). W latach 1970. wzrostowi inflacji towarzyszył wzrost bezrobocia. Do tego czasu dominowało przekonanie, że zależność między inflacją a bezrobociem jest odwrotnie proporcjonalna (krzywa Philipsa), a rządy mogły wybierać między ograniczaniem inflacji kosztem wzrostu bezrobocia lub odwrotnie. **Gdy pełne zatrudnienie jako cel zeszło na plan dalszy, a w centrum uwagi zaczęto stawiać stabilny wzrost gospodarczy, ograniczenie inflacji stało się priorytetem.** Friedman zaproponował teorię, która tłumaczyła inflację ilością pieniądza w gospodarce, co dało bodziec do tworzenia instytucji kontrolujących tę wielkość (polityka stóp procentowych i reguły fiskalne ograniczające dług publiczny). W wyniku tych i innych czynników **zaczęto koncentrować uwagę m.in. na:**

1. **kontroli inflacji za pomocą polityki monetarnej (a nie na bezrobociu i transferach socjalnych);**



## 2. stymulowaniu podaży za pomocą polityki mikroekonomicznej (promowanie przedsiębiorczości, a nie na zarządzaniu popytem za pomocą polityki makroekonomicznej).

Jak widzimy monetaryzm był teorią, w ramach której klasyczna polityka społeczna traci uzasadnienia ekonomiczne. Dominacja keynesizmu po II Wojnie Światowej wyjaśniać ma więc ekspansję polityki społecznej, a przejście od keynesizmu do monetaryzmu daje możliwość wyjaśniania reform polityki społecznej w okresie po 1975 r. W mniejszym stopniu teoria Keynesa może posłużyć do zrozumienia powstania i rozwoju polityki społecznej przed I Wojną Światową.

### *Kontekst polski*

Do polityki gospodarczej PRL, czyli centralnego planowania trudno zastosować teorię Keynesa. Wyjaśniano mechanizmy jej działania w inny sposób, np. **teoria gospodarki niedoboru sformułowana przez Janosa Kornai'a**. Panowanie keynesowskich polityk gospodarczych skończyło się na Zachodzie w latach 1970. W czasie gdy w Polsce dokonywano pierwszych reform gospodarczych związanych z transformacją ustrojową dominowała w świecie zachodnim mieszanka poglądów na politykę gospodarczą zwana **Waszyngtońskim Konsensusem**. W jego świetle uznawano za oczywiste m.in. uwolnienie cen i kursu walutowego, reprivatyzację, otwarcie gospodarki na świat, pilnowanie dyscypliny budżetowej, niezależność banku centralnego i priorytet dla działań antyinflacyjnych. Taką też politykę gospodarczą wdrażano w latach 90. w Polsce. Była to transformacja od upaństwowionej i centralnie planowanej gospodarki do gospodarki prywatnej bez centralnego planowania. Wpływ tego procesu na politykę społeczną zachodził w wielu wymiarach, np. prywatyzowane przedsiębiorstwa w dużo mniejszym stopniu angażowały się w działalność społeczną, a pierwsze rządy z lat 90. reagowały na wzrost bezrobocia poprzez ułatwianie dezaktywizacji zawodowej (liberalne orzecznictwo inwalidzie, wcześniejsze emerytury, świadczenia przedemerytalne) oraz rozwijały typowe świadczenia i usługi rynku pracy (zasiłki dla bezrobotnych, bezpłatne pośrednictwo pracy).

## **Postindustrializm**

Zgodnie z logiką wyjaśnień ekonomicznych zmiany w strukturze gospodarki powinny wpływać na zmiany w polityce społecznej. Jeżeli industrializacja, czyli przejście od gospodarek rolniczych do przemysłowych, miała tak wielkie znaczenie dla powstania i rozwoju polityki społecznej, to należy się spodziewać, że kolejne przejście od gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na usługach lub na informacji czy wiedzy (druga rewolucja przemysłowa, społeczeństwa postindustrialne, gospodarka oparta na wiedzy) również będzie wpływało na zmiany polityki społecznej.

Postindustrialnym trendom towarzyszą **zmiany na rynku pracy nazywane dualizacją**, tzn. ubywa miejsc pracy dobrze płatnych i umożliwiających nieprzerwaną karierę zawodową, dodatkowo chronionych przez silne związki zawodowe, a przybywa miejsc pracy niskopłatnych i mniej trwałych, bez żadnej ochrony związkowej, z mniejszą ochroną socjalną.

**W gospodarce opartej na wiedzy podstawowe znaczenie mają wiedza i kompetencje (kapitał ludzki), stąd główny nacisk w polityce społecznej zaczyna być kładziony na edukację i kształcenie ustawiczne.** Nowe podejście w tych sprawach dobrze podsumował brytyjski socjolog Anthony Giddens:

- „Socjaldemokracja w starym stylu koncentrowała się na polityce strukturalnej i keynesowskich instrumentach popytowych, a neoliberalowie kładli nacisk na deregulację i liberalizację rynków. Polityka gospodarcza trzeciej drogi ma inne priorytety: edukacja, bodźce, kultura przedsiębiorczości, elastyczność, dewolucja [w UK większe kompetencje dla Szkocji, Walii] i kultywowanie kapitału społecznego”.

Giddensowskie hasła odbijają się echem w polityce społecznej i jej reformach, aczkolwiek niekiedy argumentuje się, że **postindustrializacja (deindustrializacja, serwicyzacja) gospodarki ma mniejszy wpływ na politykę społeczną niż było to w przypadku industrializacji**. Można by z tego wyciągnąć niepewny wniosek, że polityka społeczna jest pozostałością ery industrializacji i będzie miała coraz mniejsze znaczenie w nowych warunkach gospodarczych. Nieco bardziej realistyczne wydaje się założenie, że polityka społeczna będzie spełniała również pewne nowe funkcje w epoce gospodarki opartej na wiedzy, tzn. dostosuje się do zmienionych warunków gospodarczych, zachowując przy tym „stare” funkcje. Wyrazem takiego myślenia jest koncepcja polityki społecznej jako inwestycji społecznych, np. opieka i edukacja dla dzieci w wieku przedszkolnym, reformy edukacji ogólnokształcącej i zawodowej, kształcenie ustawiczne).

### *Kontekst polski*

Zastosowanie teorii wpływu deindustrializacji czy serwicyzacji gospodarki w wyjaśnieniu przemian polskiej polityki społecznej jest trudne. Prywatyzacja przedsiębiorstw przemysłowych w latach 90. i nastawienie na eksport półproduktów do bardziej rozwiniętych gospodarek (np. Niemcy) doprowadziło do tego, że proces deindustrializacji w Polsce ma charakter ograniczony tzn. nadal duża część osób jest zatrudnionych w przemyśle.

## Postfordyzm

Zacznijmy od opisu tego na czym miał polegać **fordyzm**. Pojęcie pochodzi oczywiście od metod organizowania masowej produkcji samochodów przez Henry'ego Forda. Wprowadzili je do obiegu Frederick Taylor – ważna postać w ruchu naukowego zarządzania oraz włoski komunista i filozof Antonio Gramsci. **Cztery istotne aspekty fordyzmu** w zakresie:

1. procesu pracy – **masowa produkcja trwałych dóbr użytkowych** (m.in. standaryzacja produktów, taśma montażowa, podział pracy na najprostsze czynności);
2. systemu makroekonomicznego – **masowa produkcja i konsumpcja głównie w ramach gospodarki narodowej**;
3. społecznego sposobu regulacji gospodarki – **zinstytucjonalizowane negocjacje zbiorowe i keynesowska polityka społeczna**;
4. konsekwencji społecznych – **społeczeństwo miejsko-przemysłowe z dominacją klasy średniej oparte na pracy najemnej**.

Postfordyzm w kontekście ekonomicznym oznacza głównie zmiany w organizacji procesu pracy. **Elastyczna produkcja dostosowana do indywidualnych potrzeb i organizacja pracy** symbolizowane są przez takie hasła jak *branding* (od *brand*, czyli marka), *marketing*, *outsourcing*, *reengineering*, *total quality management*, elastyczne formy zatrudnienia, wielozadaniowe sieci współpracy itp. Dużą rolę w tych zmianach odgrywa upowszechnianie technik komputerowych i sieciowych (komputer i sieć komputerowa jako symbole społeczeństwa informacyjnego, sieciowego). W takiej sytuacji dość szybko spada zapotrzebowanie na niewykwalifikowanych pracowników, a rośnie na tych z wysokimi kwalifikacjami w zakresie technologii informatycznych.

Ramy gospodarki narodowej w dobie globalizacji mają mniejsze znaczenie w dziedzinie produkcji, tzn. można przenieść produkcję do innego kraju, co wiąże się oczywiście z likwidacją miejsc pracy w jednej gospodarce narodowej i ich przyrostem w innej (np. Chiny, Indie, Indonezja). **Keynesowska narodowa polityka społeczna zastępowana jest przez schumpeterowską postnarodową politykę pracy** (od nazwiska ekonomisty Josepha Schumpetera, w angielskim mamy tu grę słów z neologizmem: *welfare state* zastępowane jest przez *workfare state*, co trudno oddać po polsku). **Celem keynesowskiej polityki gospodarczej było pełne zatrudnienie, teraz jest nim głównie międzynarodowa konkurencyjność gospodarki, a redystrybucyjne prawa socjalne ustępują polityce skierowanej na przygotowanie pracowników dla postfordowskich przedsiębiorstw i elastycznego rynku pracy** (np. rosnący nacisk na kształcenie ustawiczne). Nowe technologie, rosnące umiędzynarodowienie, postfordyzm i regionalizacja gospodarki sprawiają, że zmniejsza się znaczenie państwa narodowego (część kompetencji przenoszona jest na wyższy poziom np. UE, a część na niższy, czyli samorządy regionalne lub lokalne), a w związku z tym również zmniejsza się znaczenie narodowej polityki społecznej (państwowość jest jedną z jej głównych cech).

### Kontekst polski

Fordyzm i postfordyzm był w Polsce analizowany przez zespół badaczy skupionych wokół Juliusza Gardawskiego. Socjalistyczne zakłady pracy były przejawem fordystycznie zorganizowanej gospodarki, a transformacja gospodarcza prowadziła w latach 90. i po roku 2000 do kryzysu tego modelu i następnie odchodzenie od niego do postfordyzmu („Polacy pracujący a kryzys fordyzmu”, 2009). W tym ujęciu teoretycznym analizowano jednak tylko zmiany w prawie pracy w ujęci *uflexicurity* (elastyczny rynek pracy, czyli łatwość zwalniania pracowników i dobrze rozwinięte usługi rynku pracy, kształcenie ustawiczne i zabezpieczenie dochodu).

## Globalizacja gospodarcza

Globalizacja stała się przedmiotem licznych refleksji i analiz w latach 1990. wypierając z pola uwagi wątki poruszane w ramach debat o postindustrializacji i postfordyzmie. Czasem odróżniano globalizację od **internacjonalizacji** – większa otwartość gospodarek narodowych, wzrost obrotów w handlu światowym.

Globalizację z kolei wiąże się ze wzrostem znaczenia **globalnych i rzeczywiście ponadnarodowych korporacji** z międzynarodowym kierownictwem bez tożsamości narodowej i słabo kontrolowanych przez narodowe systemy prawne. Czynniki, które to ułatwiły to m.in. coraz większa otwartość międzynarodowego systemu finansowego i swoboda przepływu kapitału oraz kompresja czasu i przestrzeni w wyniku postępu technologicznego w telekomunikacji.

Konsekwencje globalizacji wydają się być analogiczne do tych, które przypisywano industrializacji – ma podobne skutki w różnych społeczeństwach, np. **osłabienie znaczenia państwa narodowego, a ściślej swobody kształtowania polityki przez rządy narodowe, kierujące się narodowym interesem**. Międzynarodowa konkurencja determinuje rozwój w wymiarze narodowym. Słabsza wersja tego ujęcia jest mniej deterministyczna, tzn. globalizacja gospodarcza nie określa w sposób jednoznaczny polityk narodowych, narzuca im jedynie pewne ograniczenia, na które różne rządy w jednym kraju i w różnych krajach mogą różnie odpowiedzieć. Innymi słowy, kwestionuje się tu hipotezę o jednoznacznym osłabieniu znaczenia państwa narodowego. W zakresie polityki makroekonomicznej rzeczywiście jest coraz mniej swobody, ale państwo narodowe wciąż odgrywa zasadniczą rolę w innych wymiarach, m.in. jest zasadniczym podmiotem w stosunkach międzynarodowych.

Oceny globalizacji są bardzo rozmaite, od **uznania jej za przysłonę dla neoliberalnej polityki i przypisywania jej głównie negatywnych konsekwencji** (np. wzrost nierówności wewnątrz społeczeństw i pomiędzy nimi), do **zachwytów nad nowymi i wspaniałymi możliwościami rozwoju globalnej ludzkości**.

W książce „*European Welfare Futures*” („Przyszłości europejskiej opiekuńczości”, G. Bonoli, V. George i P. Taylor-Gooby, 2000) pisano o trzech możliwych odpowiedziach polityki społecznej na rozmaite czynniki, które nazywa się łącznie globalizacją.

Po pierwsze, **wymaga ona ograniczenia polityki społecznej w celu zmniejszenia wydatków publicznych i podatków**, gdyż w innym przypadku kapitał odpłynie do innych krajów. Prowadzi to do konkurencji za pomocą preferencji dla inwestycji międzynarodowych i globalnych korporacji oraz obniżania kosztów pracy, czyli konkuruje się możliwościami w zakresie zyskowności inwestycji w danym kraju (nazywa się to czasem „**wyścigiem do dna**” tzn. do likwidacji wszelkich wydatków, które obniżają międzynarodową konkurencyjność gospodarki). Związane są z tym takie pojęcia, jak „**dumping socjalny**” (firmy zachęcane są do inwestowania w danym kraju niższymi standardami socjalnymi w zakresie ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego w porównaniu z innymi krajami), czy „**eksport bezrobocia**” (przenoszenie przedsiębiorstw do innych krajów oznacza, że w kraju z którego się przenoszą likwidowane są miejsca pracy i wzrasta bezrobocie; trzeba je odróżnić od „importu bezrobocia” - w wyniku importu tego, co mogło być wytworzone na miejscu wspiera się miejsca pracy w kraju eksportującym i ogranicza możliwości ich tworzenia w kraju importującym).

Po drugie, **wymaga ona raczej większej aktywności rządu w dostarczaniu usług publicznych**. Kraje rozwinięte nie są w stanie konkurować kosztami pracy z krajami rozwijającymi się, dlatego powinny raczej rozwijać się tam, gdzie mogą uzyskać przewagę konkurencyjną. Obszarem tym są oczywiście nowoczesne technologie oraz związane z nimi kwalifikacje, co sprawia, że priorytetem jest edukacja i kształcenie ustawiczne, szczególnie w zakresie wiedzy i kwalifikacji powiązanych z nowoczesnymi technologiami i mających związek z międzynarodową konkurencyjnością. Inne dziedziny polityki społecznej mają tu mniejsze znaczenie.

Po trzecie, **sprzyja nastawieniu kompromisowemu w zakresie realizacji celów społecznych i celów gospodarczych takich, jak międzynarodowa konkurencyjność**. Ten wątek ma związek z modelem aktywnej polityki społecznej - warto w nią inwestować, a nie płacić ludziom za to, że są nieaktywni zawodowo. Priorytet mają wydatki na usługi takie, jak edukacja, pośrednictwo pracy czy ochrona zdrowia i rehabilitacja zawodowa, świadczenia pieniężne są „złym” rodzajem wydatków. W takim ujęciu polityka społeczna i polityka gospodarcza to dwie strony tej samej monety, a szczególnie kiedy mamy do czynienia z „**polityką społeczną przyjazną dla biznesu**” (m.in. liberalizacja prawa pracy, zmniejszanie składek zatrudniających na ubezpieczenia społeczne, ograniczanie podatków od przedsiębiorstw, ograniczanie dostępu do świadczeń pieniężnych, preferencje dla aktywnej polityki rynku pracy).

Sama globalizacja i jej wpływ na politykę społeczną to tematy bardzo kontrowersyjne, m.in. dlatego, że opowieści o globalizacji łatwo wykorzystać do racjonalizacji (uzasadnienia tego, co i tak by się wybrało z przyczyn ideologicznych, np. ze względu na wiarę w wolny rynek) neoliberalnych recept na prowadzenie polityki gospodarczej i społecznej.

### *Kontekst polski*

Polska polityka gospodarcza od lat 90. była nastawiona na otwarcie gospodarki na konkurencję międzynarodową (według zaleceń Waszyngtońskiego Konsensusu) i przyciąganie kapitału zagranicznego, aby

wykupił i zmodernizował przedsiębiorstwa przemysłowe, a także przenosił fabryki do Polski. Czy to spowodowało ograniczenie polityki społecznej zgodnie z teorią „wyścigu do dna”, czy raczej mieliśmy do czynienia z rozwojem usług publicznych oraz polityki społecznej przyjaznej dla biznesu? Bardziej przekonujące jest stanowisko podkreślające, że w pierwszym okresie transformacji gospodarczej nastąpiła ekspansja tradycyjnego zabezpieczenia społecznego dla tracących pracę w starszych grupach wiekowych, a nie likwidacja zabezpieczenia społecznego. Od połowy lat 90. ograniczano jednak ten dział polityki społecznej i próbowano rozwijać tzw. aktywną politykę społeczną. Polegała ona głównie na tym, aby za pomocą polityki prawa pracy, rynku pracy i zabezpieczenia społecznego zwiększać zatrudnienie, w tym w grupach takich jak kobiety z dziećmi czy osoby z niepełnosprawnościami.

## Podsumowanie

Powell i Hewitt tak podsumowują jakość wyjaśnień ekonomicznych polityki społecznej w zestawieniu z jej zmianami w Wielkiej Brytanii od lat 1950. do końca wieku XX:

- „Teorie industrializacji i marksistowskie są ogólne i abstrakcyjne. Wyjaśnienia odwołujące się do fazy zdeorganizowanego kapitalizmu i postindustrialnej wskazują, że pewne zasadnicze zmiany zaczynają się od lat 1960. ale nie ma to silnego związku ze zmianami polityki społecznej. Koniec ery keynesizmu i czynnik wzrostu gospodarczego nieco lepiej wyjaśniają zmianę między klasyczną a zrestrukturyzowaną polityką społeczną w latach 1970... Chronologia globalizacji jest mniej jasna, niemniej jej dostrzeżenie i retoryka globalizacji oraz społeczeństwa informacyjnego to jedyne wiarygodne uzasadnienia nowoczesnej polityki społecznej. Wszystkim teoriom ekonomicznym można zarzucić ekonomiczny determinizm... Czynniki związane ze środowiskiem ekonomicznym narzucają potężne ograniczenia polityce społecznej, ale jest mało prawdopodobne, aby same wyjaśnienia ekonomiczne wystarczyły dla zrozumienia wszystkich szczegółów”.

Zmiany w polskiej polityce społecznej od lat 1950. można wyjaśniać za pomocą teorii ekonomicznych głównie w oparciu o wpływ industrializacji i urbanizacji, co przyniosło w latach 1970. ekspansję zabezpieczenia społecznego (np. objęcie ubezpieczeniem rolników). Na przełomie lat 70. i 80. wystąpił głęboki kryzys gospodarczy, którym można wyjaśniać różne reformy o charakterze ograniczającym ekspansję z lat 70. (np. niewaloryzowanie różnych świadczeń, które traciły wartość realną). Rozwój polskiej polityki społecznej po 1989 r. mocno wiąże się z reformami gospodarczymi i ich skutkiem, czyli z szybko rosnącym bezrobociem.

Przyjęty model polityki gospodarczej wymagał polityki społecznej przyjaznej dla biznesu, ale szybki wzrost bezrobocia w latach 90. sprawił, że nastąpiła ekspansja świadczeń pieniężnych. Różne świadczenia pieniężne krótko (np. zasiłki okresowe z pomocy społecznej, zasiłki dla bezrobotnych) i długoterminowe (np. renty inwalidzkie, wcześniejsze emerytury) miały złagodzić szok socjalny dla dużych grup tracących pracę. Po początkowym okresie względnej hojności świadczeń zaczyna się ograniczanie dostępu do nich i zmniejszanie ich wysokości, gdy bezrobocie zmniejsza się do 1997. Ponowny wzrost bezrobocia i recesja lat 2002-2004 nie przyniosła ponownej ekspansji świadczeń pieniężnych (np. zasiłków dla bezrobotnych, ren, wcześniejszych emerytur). Przystąpienie Polski do UE umożliwia wielu młodym ludziom emigrację zarobkową, a bezrobocie w kolejnych latach zmniejsza się i przestaje być głównym problemem polityki gospodarczej i społecznej. Kryzys globalny z lat 2008-2009 w mniejszym stopniu dotknął Polskę, choć wdrażano wówczas politykę rozmontowywania prawa pracy, oszczędności i cięć socjalnych i płacowych w sektorze publicznym.

Ekspansja rodzinnych i innych świadczeń pieniężnych (np. dodatkowe świadczenia dla emerytów i rencistów) po 2015 r. (a także płacy minimalnej i minimalnej stawki godzinowej) może być wyjaśniana poprawiającą się sytuacją gospodarczą od roku 2014, co razem z ograniczeniami i cięciami z przeszłości dawało przestrzeń na wzrost wydatków. Dodatkowym czynnikiem wyzwalamym była zmiana polityczna, czyli wygrana głównej partii opozycyjnej o profilu chrześcijańsko-demokratycznym z programem ekspansji świadczeń pieniężnych na dzieci. O teoriach politycznych w wyjaśnianiu zmian w polityce społecznej będzie traktował kolejny wykład.

Pandemia COVID-19 była związana z kolejnym kryzysem gospodarczym, który jednak został wywołany przez świadomą politykę o charakterze przeciwepidemicznym (zamykanie całych branż gospodarki). Firmy, które zostały dotknięte konsekwencjami tej polityki otrzymały ulgi i pomoc finansową, aby utrzymały zatrudnienie. Wprowadzono też tymczasowe świadczenia dla jednoosobowych działalności gospodarczych, osób pracujących na umowach cywilnoprawnych, osób tracących umowy o pracę. Epidemiczna polityka ochrony zatrudnienia i poziomu życia nałożyła się na wcześniejszą ekspansję świadczeń pieniężnych. Od

drugiej połowy 2021 r., gdy wzrost gospodarczy i rynek pracy były w dobrej kondycji zaczęła rosnąć inflacja. Zjawisko to pogłębiła jeszcze inwazja Rosji na Ukrainę, czemu towarzyszył też masowy napływ uchodźców (głównie kobiety i dzieci) z Ukrainy. Ten napływ oznacza dla gospodarki nowych konsumentów i pracowników, a dla polityki społecznej zadania z zakresu integracji zawodowej i ochrony socjalnej.

## **Pytania**

1. W jaki sposób wyjaśnić genezę polityki społecznej na gruncie teorii inspirowanych przez myśl Karola Marksa?
2. James O'Connor wyróżnił dwie funkcje państwa kapitalistycznego, dlaczego zachodzi między nimi sprzeczność i jakie są tego konsekwencje dla rozwoju polityki społecznej?
3. Na czym polegała rola polityki społecznej w rozwiązaniu sprzeczności społecznych w krajach kapitalistycznych po II Wojnie Światowej? Co się zmieniło w tym względzie w latach 1970. i dlaczego?
4. Dlaczego wyjaśnianie polityki społecznej i jej zmian za pomocą schematów myślowych pochodzących od Marksa może być dzisiaj kwestionowane?
5. W jaki sposób wyjaśnić można zmienność polityki społecznej na podstawie koncepcji modeli kapitalizmu?
6. Przedstaw główne elementy teorii Harolda L. Wilensky'ego, dotyczącej wpływu industrializacji i wzrostu gospodarczego na państwową politykę społeczną.
7. Na czym polega rola transferów socjalnych jako automatycznych stabilizatorów cyklu koniunkturalnego? Dlaczego polityka gospodarcza oparta na teorii Johna M. Keynesa została zakwestionowana w latach 1970. i jaką polityką ją zastąpiono?
8. Jakie są konsekwencje globalizacji gospodarczej dla polityki społecznej? Na czym polega zjawiska dumpingu socjalnego, eksportu bezrobocia i importu bezrobocia?
9. Oceń, na ile wyjaśnienia ekonomiczne zmian w brytyjskiej polityce społecznej po II Wojnie Światowej nadają się do wyjaśnienia zmian polskiej polityki społecznej w tym samym okresie.

## **Literatura, materiały**

- [Prezentacja do wykładu](#)
- [Juliusz Gardawski \(red.\), \*Polacy pracujący a kryzys fordyzmu\*, rozdział 1, \*Świat pracy a fordyzm i postfordyzm\*, 2009](#)