

TEORIE POLITYCZNE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Spis treści

Wstęp.....	1
Teoria modernizacji i obywatelstwa.....	1
Wyjaśnienia instytucjonalne.....	3
Wpływ polityki w systemach demokratycznych.....	3
Związki między demokracją polityczną i państwową polityką społeczną.....	5
Polityczne wyjaśnienia różnic między polityką społeczną w USA i w Europie.....	8
Globalizacja a czynniki polityczne.....	9
Podsumowanie.....	10
Pytania i zadania.....	10

Wstęp

W przypadku wyjaśnień politycznych głównymi przyczynami powstania polityki społecznej i jej późniejszych zmian są zjawiska i procesy o charakterze politycznym, np. konkurencja wyborcza między partiami politycznymi, system wyborczy, system rządów, poziom decentralizacji lub federalizacji państwa. W pojęciu polityki społecznej mamy bezpośrednio pojęcie polityki, co znacznie ułatwia stawianie hipotez, że decydujące o niej będą właśnie czynniki polityczne. Jeżeli przyjmiemy, że głównym podmiotem polityki społecznej jest państwo, to ono również ma charakter polityczny. Ustawodawstwo decydujące o kształcie polityki społecznej projektowane i przyjmowane jest w procesie, który bezpośrednio ma charakter polityczny, gdyż to rządzące partie polityczne proponują i przegłosowują ustawy i rozporządzenia. Na politykę wpływają oczywiście czynniki zewnętrzne wobec jej politycznego wymiaru, np. kryzys gospodarczy, kryzys migracyjny czy zamach terrorystyczny. Ich wpływ na politykę społeczną jest jednak zapośredniczony poprzez czynniki polityczne. Wydarzenia zewnętrzne w stosunku do polityki wpływają na programy partii politycznych, które wyrażane są w okresie przedwyborczym w postaci obietnic, które po wygranych wyborach są realizowane, co zmienia zastaną politykę społeczną. Polityka wyborcza, konkurencja między partiami politycznymi ma miejsce w określonych ramach instytucjonalnych, które są ustanowione w konstytucjach, np. rządy prawa, system wyborczy.

Geneza współczesnej polityki społecznej wyjaśniana jest procesami tworzenia się współczesnych państw narodowych w XIX i XX wieku (teoria modernizacji i statusu obywatela). Państwa są zbiorami instytucji (reguł gry) o charakterze politycznym i administracyjnym (aparatury państwa, administracja publiczna). Instytucje te wpływają na poglądy i zachowania różnych grup (warstw, klas) w społeczeństwie oraz partii politycznych, np. upowszechnienie praw politycznych w industrializujących się społeczeństwach zwiększało wpływ robotników na powstawanie nowych partii i programy wyborcze.

Teoria modernizacji i obywatelstwa

Polityka społeczna rozumiana jest w tej perspektywie jako **wynik politycznej mobilizacji na rzecz pełnego obywatelstwa w kontekście industrializacji**. Powell i Hewitt wspominają tu o **teorii modernizacji**, jako politycznej wersji wyjaśnień odwołujących się do logiki industrializacji oraz koncepcji, która wykracza poza węższe pojęcia uprzemysłowienia i demokratyzacji, łącząc przy tym czynniki ekonomiczne i polityczne. Teoria modernizacji w ujęciu Steina Rokkana przedstawia proces rozwoju politycznego w Europie za pomocą czterech faz.

1. **Formowanie państwa.**
2. **Budowanie narodu.**
3. **Uczestnictwo polityczne.**
4. **Redystrybucja dochodów.**

Etap trzeci odpowiada upowszechnieniu praw wyborczych, a czwarty – rozwojowi państwowej polityki społecznej. Nie byłoby to możliwe, gdyby wcześniej nie ukształtowało się państwo narodowe. Jego związki z wąsko i szeroko rozumianą polityką społeczną są obustronne, tzn. polityka społeczna była wykorzystywana do budowania lojalności klas niższych wobec nowych państw (przykład polityki ubezpieczeń robotniczych Bismarcka), a także poprzez ujednoczenie języka oraz tworzenie i przekazywanie tradycji i wartości narodowych do ukształtowania tożsamości narodowej (edukacja publiczna).

Dwie ostatnie fazy z koncepcji Rokkana są bliskie teorii Thomasa H. Marshalla (socjolog brytyjski). **Na współczesną koncepcję obywatelstwa, jako statusu tych, którzy uznani są za pełnoprawnych członków społeczeństwa, składają się trzy rodzaje praw: osobiste, polityczne i społeczne. Pierwsze są konieczne dla indywidualnej wolności (w tym gospodarczej), drugie - dla uczestnictwa w sferze politycznej, a trzecie - dla prowadzenia życia istoty cywilizowanej według standardów dominujących w społeczeństwie.**

Proces wbudowywania tych praw w obywatelstwo miał charakter sekwencji, w której każda poprzednia generacja praw sprzyjała nadejściu następnej, tzn. upowszechnienie i zrównanie praw osobistych związane jest z presją na upowszechnienie praw wyborczych (wolni i równi obywatele chcą mieć też wpływ na władzę publiczną, która ma ich reprezentować), a upowszechnienie i zrównanie praw wyborczych daje impuls do upowszechniania praw społecznych (większość głosuje na tych, którzy chcą te prawa uczynić obywatelskimi, patrz dalej). Na podstawie równego obywatelstwa dla wszystkich członków wspólnoty politycznej, które Marshall uznawał za ważniejsze od wyrównywania dochodów, można zaakceptować innego rodzaju nierówności (ekonomiczne).

Zawartość społecznego wymiaru obywatelstwa nie jest jasna i z góry określona. Jedną z interesujących opinii na ten temat: **prawa osobiste i polityczne to reguły gry, których wynikiem są prawa socjalne, a wynik tej gry trudno przewidzieć** (Ramesh Mishra w *Society and Social Policy*, „Społeczeństwo i polityka społeczna”, 1981).

Nowe wątki w zakresie myślenia o obywatelstwie przynosi integracja europejska i wzmożona imigracja do krajów Europy Zachodniej. Mowa m.in. o **postnarodowym obywatelstwie**, którego podstawą jest uczestnictwo w życiu ekonomicznym i społecznym, a nie narodowość. Konsekwencje redefinicji obywatelstwa dla polityki społecznej przedstawia Dominique Schnapper (*Europejska debata o obywatelstwie*, 2004):

- „*oba te stanowiska [w sprawie konieczności przemyślenia od nowa zagadnienia obywatelstwa] oparte są na koncepcji społeczeństwa, która wyklucza ideę wspólnoty historycznej i politycznej, a opowiada się za ideą społeczeństwa opartego o wspólne wartości jako sposobu organizacji produkcji i redystrybucji bogactwa. Partnerzy nie są już powiązani przez kontrakt o naturze politycznej, lecz przez wspólne uczestnictwo w życiu społecznym i gospodarczym. Z tego punktu widzenia państwo dobrobytu zlewa się ze społeczeństwem politycznym i określa się poza wymiarem politycznym. Klasyczne, przeprowadzane od starożytności, rozróżnienie pomiędzy ethnos (konkretnym społeczeństwem) a demos (społeczeństwem politycznym świadomym siebie) zdaje się zanikać*” (pogrubienie RS).

Koncepcja postnarodowego obywatelstwa mogłaby być oparta o **kontrakt obywatelski**, czyli uznanie dla wartości demokratycznych i praw człowieka lub **patriotyzm konstytucjonalny**, tzn. uznanie się za związanym pewnym porządkiem prawnym (J. Habermas). W obu przypadkach punktem odniesienia dla obywatelstwa nie jest wspólnota narodowa, co prowadzi do koncepcji tożsamości postnarodowej.

Po przedstawieniu teorii modernizacji i rozwoju obywatelstwa Powell i Hewitt nawiązują do twierdzenia, iż na politykę społeczną miały największy wpływ dwa procesy: 1) **utworzenie rządowych biurokracji, czyli administracji państwowej** (wyjaśnienia instytucjonalne) i 2) **powstanie masowej demokracji** (wyjaśnienia odwołujące się do logiki walki politycznej w systemach demokratycznych).

Kontekst polski

Historia polskiego państwa była bardziej skomplikowana niż Wielkiej Brytanii, na której koncentrowali uwagę Powell i Hewitt. W czasie zaborów nie było polskiego państwa, więc trudno analizować kształtowanie się granic państwa, budowanie narodu. Kluczowe jest odzyskanie niepodległości w 1918 r. oraz nowe granice państw polskiego, w którym znalazły się różne grupy społeczne i etniczne. Na zadania nowego państwa można spojrzeć z perspektywy teorii modernizacji i rozwoju obywatelstwa, niemniej bez fazy przyznawania praw osobistych (dokonało się to w ramach procesów państw zaborczych), z szybkim upowszechnieniem praw politycznych oraz rozszerzaniem na całość nowego państwa rozwiniętego już prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, które obowiązywały zaborze pruskim.

Bardzo szybko więc ludność na terenie Polski międzywojennej uzyskała pełnię praw, choć prawa społeczne dla dużych grup ludności były niedostępne, a od zamachu stanu w 1926 r. prawa polityczne były ograniczone. Polska gospodarka była wówczas zdominowana przez rolnictwo, stąd też ważne znaczenie miały partie reprezentujące interesy ludności wiejskiej.

Można więc podsumować sytuację polski w kontekście teorii Rokkana i Marshall jako szybką budowę państwa, narodu, uczestnictwa politycznego i redystrybucji wraz z pełnymi prawami obywatelskimi, które w zakresie społecznym były trudne w realizacji, a w zakresie politycznym zostały szybko ograniczone. Wybuch drugiej wojny światowej oraz okupacja nazistowska i sowiecka przerwały te procesy na 5 lat, a kolejny okres w historii państwa polskiego to zmiana granic, zmiana struktury ludności (społeczeństwo bardziej jednolite

etnicznie) oraz gospodarki (szybka industrializacja w latach 50. i 60.), a także budowa nowego systemu polityczno-administracyjnego opartego na wzorach ZSRR, w którym zakazano działalności opozycji, wprowadzono cenzurę, a opozycja i protesty spotykały się z represjami. Ograniczenie praw politycznych było więc charakterystyczne dla rozwoju obywatelstwa w Polsce do końca lat 80. Gdyby więc to te prawa decydowały o rozwoju praw społecznych w industrializującej się Polsce, to należałoby się spodziewać, że polska polityka społeczna rozwijała się inaczej niż w Wielkiej Brytanii. Hipoteza jest taka, że brak praw politycznych osłabiał rozwój praw społecznych, a tym samym również polityki społecznej.

Wyjaśnienia instytucjonalne

Instytucjonalizm to nazwa dla tych wszystkich podejść, które uznają, że **kształt i struktura instytucji istotnie wpływają na sposób i wyniki rządzenia, a więc na politykę publiczną, a w tym i politykę społeczną**. Jednym z pierwszych instytucjonalistów w tym sensie był już Arystoteles. Po krótkim okresie zniechęcenia do tego podejścia w okresie 1950-1970, powraca do łask naukowców pod postacią „nowego instytucjonalizmu”.

Powell i Hewitt uznają, że najlepszy do wyjaśniania polityki społecznej jest **instytucjonalizm historyczny** skupiający się na tym, jak na przebieg i wyniki walk politycznych wpływają instytucjonalne ramy w jakich one przebiegają. **Instytucje w tym ujęciu to odpowiednik reguł gry, polityka to sama gra, a polityka publiczna (w tym społeczna) to wynik tej gry**. Reguły gry zaś to zasady systemu wyborczego, układ relacji między parlamentem i rządem, usytuowanie sądów i władz lokalnych w systemie politycznym itp. Najogólniej można to określić jako **zasady organizacji szeroko rozumianego państwa**.

Czynniki takie, jak industrializacja, urbanizacja, demokratyzacja, interesy klasowe mają oczywiście znaczenie w wyjaśnianiu polityki społecznej, ale w wyjaśnieniach instytucjonalnych głównie podejmuje się wątek znaczenia instytucji i ich kształtu. Jedną z hipotez jest taka, że **silne państwa oparte na większościowym systemie wyborczym, raczej unitarne niż federalne, ze scentralizowaną administracją i z jednoizbowymi parlamentami dadzą w wyniku rozbudowaną i bardziej spójną politykę społeczną**, gdyż łatwiej jest wtedy samodzielnie rządzić i przeprowadzać bardziej radykalne projekty polityczne bez konieczności zawierania licznych kompromisów.

Dodatkowo uwzględnia się tu również ograniczenia, jakie narzucają rozwiązania przyjęte wcześniej – **dotychczasowy rozwój polityki społecznej wpływa na to, jaki będzie jej rozwój w przyszłości** (w angielskim używa się na myślenie tego rodzaju nazwy *path dependency*, czyli „zależność od ścieżki”, a jego krytyka zwykle polega na tym, że trudno w ten sposób wyjaśnić bardziej radykalne reformy, czyli zmianę ścieżki (*path shifting*). Nowy instytucjonalizm w badaniach nad polityką społeczną można datować od prekursora teorii industrializacji, czyli Harolda Wilensky’ego, który w 1975 napisał:

- „*różnice między przodownikami polityki społecznej [np. Niemcy] i jej maruderami [np. USA] mogą być wyjaśniane specyficznymi różnicami w organizacji politycznej, społecznej i gospodarczej włączając w to stopień centralizacji rządu*”.

Kontekst polski

Granice i zasady organizowania polskiego państwa w ogóle powstały po pierwszej wojnie światowej, gdy powstało niepodległe państwo polskie. Następnie po drugiej wojnie światowej zasadniczo zmieniły się granice naszego państwa oraz zasady jego organizacji, gdyż upaństwowiono gospodarkę, wprowadzono centralne planowanie oraz system polityczny zdominowany przez jedną partię polityczną.

Po 1989 r. nie nastąpiły zmiany granic, ale ponownie radykalnie zmienione zostały zasady organizacji państwa – gospodarka została sprywatyzowana, centralne planowanie zastąpiła regulowana gospodarka rynkowa, a system polityczny stał się w pełni demokratyczny (pierwszy raz od 1926 r.). Jeżeli to właśnie zasady organizacji państwa wpływają na to, jaka jest polityka społeczna i jak się zmienia, to wskazane zmiany państwowo-ustrojowe musiały też mieć duży wpływ na politykę społeczną. Polska polityka społeczna powstała wraz z państwem polskim, a następnie wiele jej cech zmieniało się wraz ze zmianami jego granic i organizacji. Zmiany te były głębsze po 1945 r. i po 1989 r., gdy przeprowadzano transformację i budowanie nowych ustrojów politycznych, najpierw jednopartyjnej dominacji PZPR, a następnie – wielopartyjnej konkurencji.

Wpływ polityki w systemach demokratycznych

Wielu autorów łączy **rozwój polityki społecznej z upowszechnianiem praw wyborczych**. Relacje są obustronne, prawa społeczne są konieczne dla korzystania z praw politycznych, np. analfabetom trudno

świadomie uczestniczyć w wyborach, stąd argumenty za powszechnym prawem do edukacji. Częściej podkreśla się zależność odwrotną, kiedy to korzystanie z praw politycznych, czyli uczestnictwo w demokracji prowadzi do ustanawiania praw społecznych. Zakładano, że **klasa robotnicza będzie głosować na partie, które będą sprzyjały jej interesom, a że jest to większość społeczeństwa, doprowadzi to do dominacji jej interesów w polityce społecznej.** Konsekwencją miała być demokracja przemysłowa (gospodarka i przedsiębiorstwa zarządzane ze współudziałem robotników) i rozbudowana polityka społeczna.

Jeżeli klasa robotnicza będzie głosować na socjaldemokratów, a ci dojdą do rządów, to będą realizowali programy polityczne rozbudowujące demokrację przemysłową i politykę społeczną. Najlepszym tego przykładem jest szwedzki model polityki społecznej ukształtowany prawie całkowicie przez wiele dziesiątków lat rządów socjaldemokratów. **Wyjaśnienia polityki społecznej zwracające uwagę na takie czynniki, jak znaczenie partii lewicowych w systemie politycznym oraz liczebność i siła związków zawodowych nazywane są „teorią instrumentów władzy”** (*power resources theory*). W skrócie, główna hipoteza tej teorii brzmi następująco:

- **„polityka społeczna jest wynikiem poziomu organizacji robotników i rządów partii robotniczych”.**

Zakłada się w tych teoriach, że ruch robotniczy był zawsze za rozbudową polityki społecznej, niemniej znane są przykłady: 1) opozycji ruchu robotniczego wobec polityki społecznej (m.in. w Niemczech protesty przed nacjonalizacją, czyli upaństwowieniem instytucji ubezpieczeń wzajemnych), 2) budowania polityki społecznej przez inne partie niż robotnicze (Bismarck nie należał do partii robotniczej, przypisuje się też duże znaczenie partiom chrześcijańsko-demokratycznym).

Uogólnienie tego podejścia oznacza zerwanie z tradycją wywodzoną od teorii industrializacji („koniec ideologii”, czynniki polityczne są drugorzędne) i prowadzi do stwierdzeń, że polityka ma znaczenie, a nawet, że ma znaczenie decydujące (G. Esping-Andersen w *Three Worlds of Welfare Capitalism*, „Trzy światy kapitalizmu opiekuńczego”, 1990). Powell i Hweitt wyróżniają trzy podejścia do tego, jak polityka partyjna wpływa na politykę społeczną.

Po pierwsze, **przy okazji wyborów partie starają się odróżnić do siebie i ogłaszają różne programy wyborcze, w których mniejszą lub większą rolę odgrywają różnice w sprawach związanych z polityką społeczną, a po wyborach partie starają się programy wyborcze realizować.** Jeżeli tego nie robią, to narażają się na krytykę opozycji, jak również zrażają do siebie wyborców, dzięki którym mogą rządzić – istnieje więc coś w rodzaju **kontraktu między wygranymi i ich wyborcami.** Wyrazem tego podejścia, jest analizowanie polityki społecznej poszczególnych rządów z uwzględnianiem programów wyborczych partii, które je formowały. Zmiany partii rządzącej na partię o innym profilu ideologicznym z dużym prawdopodobieństwem oznaczają będą również zmiany w polityce społecznej. Analizy tego rodzaju są bardziej użyteczne w systemach politycznych zdominowanych przez dwie partie. W systemach wielopartyjnych koalicyjne kompromisy powyborcze mogą oznaczać konieczność rewizji programów wyborczych, ale wówczas analizie poddaje się też programy i umowy koalicyjne.

Po drugie, **w teorii wyboru publicznego zakłada się, że „partie w demokratycznej polityce zachowują się analogicznie, jak przedsiębiorcy w gospodarce opartej na motywie poszukiwania zysku”** (Anthony Downs w *Economic Theory of Democracy*, „Ekonomiczna teoria demokracji” 1957). Downs twierdził, że w systemie dwupartyjnym partie starają się trzymać pewnej ideologii dopóki nie poniosą spektakularnej porażki, wtedy włączają do swoich programów elementy z programów partii, która ich pokonała. Ponadto dowodził on, że wyborcy mają niewielką orientację w sprawach politycznych, co jest racjonalne, gdyż rola pojedynczego głosu w wyborach powszechnych jest minimalna, nie ma więc bodźców do poświęcania czasu i energii na nabywanie umiejętności analitycznych oraz zdobywanie informacji o programach wyborczych, różnicach między nimi itd. **W wyniku tych i innych założeń hipoteza jest taka, że w systemach dwupartyjnych programy partii będą się do siebie upodabniać w kierunku poglądów, które odpowiadają tym wyborcom, którzy znajdują się w środku skali między lewicą i prawicą** (*median voter theorem*). Jaki ma to wpływ na politykę społeczną? Zgodnie z tym założeniem programy partii politycznych w takim systemie będą się do siebie upodabniać również pod względem rozwiązań w zakresie polityki społecznej. Aktywna polityka społeczna, na którą zgadza się obecnie większość partii może być więc mieszanką socjaldemokratyczno-liberalno-konserwatywną odpowiadającą poglądom centrowego elektoratu.

Inny przedstawiciel teorii wyboru publicznego James Buchanan bezpośrednio podjął temat państwowej polityki społecznej. Uznał on, że racjonalnie myśląc powinniśmy się zgodzić na zasadę konstytucyjną, która pozwoli państwu dokonywać umiarkowanej redystrybucji od bogatych do biednych. Politycy walczą jednak o poparcie wyborców m.in. za pomocą rozszerzania uprawnień do transferów z środków publicznych na inne grupy niż ubodzy, np. rolników, pracowników i przedsiębiorców z różnych branż itp., aby zwiększyć poparcie

dla siebie, co nasila się w okresie przed wyborami. Silne grupy interesów rozumieją zachowania polityków i w odpowiednim czasie wywierają nacisk, aby zwiększyć swój udział w sumie transferów z budżetu.

Taki mechanizm w dłuższym okresie doprowadza do tego, co Buchanan nazwał **przeciążonym „państwem przemiałowym”**, tzn. rosną podatki, ponieważ z czegoś trzeba finansować wydatki, z których korzysta bardzo wiele grup, które wcale nie należą do najbiedniejszych. Sytuacja przypomina więc kryzys fiskalny, o którym pisał O'Connor. Buchanan w ogóle nie brał pod uwagę skali ideologicznej w polityce (lewica-prawica), polityka w tym ujęciu to wyłącznie sprawa interesów.

Po trzecie, **w warunkach agresywnej walki politycznej przeciw partii będącej u władzy partie opozycyjne obiecują więcej niż później będą mogły dać, z kolei partia rządząca opracowuje budżet wyborczy planując większe wydatki społeczne w nadziei, że to przyciągnie do niej wyborców.** Konkurencja o elektorat ma większe znaczenie dla kształtu polityki społecznej, która służy jako instrument „przekupywania” elektoratu, niż ideologia partii politycznych.

W podejściach instytucjonalnych zakłada się zwykle, że władza ma charakter pluralistyczny (wpływ na nią mają różne grupy interesów), a nie elitarystyczny (rządzi ciągle ta sama grupa „trzymająca władzę”, a demokracja to tylko gra pozorów), państwo zaś jest czymś innym niż rząd. **Uwzględnienie roli państwa niezależnej od roli rządu w wyjaśnieniach polityki społecznej można pokazać na przykładzie argumentów za rozwijaniem powszechnej edukacji i ochrony zdrowia ze względu na niski poziom intelektualny i fizyczny rekrutów**, gdyż silna armia jest w interesie państwa. Dotyczy to jednak czasów armii dużych liczebnie i pochodzących z powszechnego zaciągu. Na ogólniejszym poziomie, często podkreślanym argumentem za rozwijaniem polityki społecznej jest liczebność i jakość populacji, co ma być zgodne z interesem państwa (w tle jest założenie, że o sile państwa decyduje liczba i jakość ludności).

Kontekst polski

Typowa polityka partyjna miała miejsce w Polsce w okresach, gdy panowała pełna demokracja (1918-1926 i po 1989 r.). Po 1926 r. w II RP i po 1945 r. w PRL demokracja polityczna była albo bardzo ograniczona, albo w ogóle nie istniała ze względu na represje wobec opozycji, cenzurę, oszustwa wyborcze (w całym okresie po 1918 r. w Polsce odbywały się wybory). To zasadniczo różni Polskę od Wielkiej Brytanii, pytamy więc, jak autokracja wpływała na politykę społeczną, w odróżnieniu od demokracji i typowych procesów związanych z konkurencją międzypartyjną. To co było charakterystyczne dla okresu PRL to masowe protesty uliczne, które były tłumione represjami (1956, 1968, 1970, 1976, 1980). Protesty prowadziły do zmiany kierownictwa w rządzącej partii PZPR, ale też do ekspansji polityki społecznej, co było szczególnie widoczne w dekadzie lat 70. Kryzys gospodarczy i dyktatura wojskowa przez kilka lat (stan wojenny) sprawiły, że dekada lat 80. była związana z problemami również w polityce społecznej.

Z kolei po 1989 r. równocześnie oddziaływały czynniki o charakterze zmian ustrojowych (reformy polityki gospodarczej), jak i konkurencja partyjna. Partia rządząca od 1948 r. (PZPR) została rozwiązana, a jej działacze założyli nowe partie (np. SdRP). Powstały też całkiem nowe partie wywodzące się ze środowisk opozycyjnych w PRL. Przed 2005 r. dwa razy wybory wygrały ugrupowania postkomunistyczne (1993 i 2001), ale dwie fale reform ustrojowych przeprowadziły ugrupowania wywodzące się z opozycji antykomunistycznej. System partyjny po 2005 r. ukształtował się jako dwie dominujące partie (PiS 2005-2007, 2015-2019 i PO 2007-2015), które wywodziły się z opozycji antykomunistycznej (obóz postsolidarnościowy).

Historię polityki społecznej w Polsce od 1989 r. w odniesieniu do świadczeń pieniężnych można przedstawić następująco: 1) łagodzenie skutków szoku masowego bezrobocia z pierwszych lat 90. głównie poprzez nowe zasiłki dla bezrobotnych, łagodniejsze przyznawanie orzeczeń o inwalidztwie i rent inwalidzkich, a także wcześniejszych emerytur i świadczeń przedemerytalnych (1989-1993); 2) ograniczanie dostępu do świadczeń pieniężnych i ich poziomu (1996-2005); 3) stagnacja po 2005 r. z kilkoma wyjątkami (becikowe, świadczenie pielęgnacyjne w 2009 r. i później w 2014 r. po strajku okupacyjnym w Sejmie); 4) ekspansja głównie świadczeń na dzieci (świadczenie wychowawcze „500 Plus”) oraz dodatków do emerytur i rent („13tki”, „14tki”) od wygranej PiS w 2015 r. oraz drugiej kadencji od 2019 r. Dyskusja nad wyborczym znaczeniem świadczeń pieniężnych miała miejsce przed 2015 r., gdy partie obiecywały poprawę sytuacji emerytów i rencistów. Po tym roku do tej dyskusji włączono również świadczenia na dzieci.

Związki między demokracją polityczną i państwową polityką społeczną

W tym punkcie i w kolejnym wykorzystam inną literaturę dotyczącą związków między czynnikami politycznymi a polityką społeczną niż książka Powella i Hewitta. Claus Offe uznał za główne instytucje współczesnych społeczeństw: gospodarkę rynkową, demokrację polityczną i politykę społeczną („Democracy

against the welfare state?” w: J.D. Moon red. *Responsibility, Rights and Welfare*, 1988). Skoncentruję się tutaj na jego rozważaniach dotyczących związków między demokracją polityczną i polityką społeczną. Rozważał on cztery hipotezy dotyczące wzajemnego wpływu między tymi instytucjami w następującym schemacie.

Tabela. Cztery hipotezy Clausa Offego

Kierunek przyczynowej	Zależności	Rodzaj zależności przyczynowej	
		Wspierający	Antagonistyczny
Demokracja polityczna => polityka społeczna		1. Powszechne prawo wyborcze wzmacnia władzę polityczną większości utrzymującej się z pracy najemnej ; polityka społeczna jest w interesie zbiorowym tej większości; władza ekonomiczna własności zrównoważona przez liczniejszą władzę wyborczą	2. Opozycja w stosunku do polityki społecznej; indywidualizm, antysocjalny i autorytarny populizm państwowy; nowe tendencje partykularystyczne (bunt podatników, instytucjonalny rasizm, itd.)
Polityka społeczna => demokracja polityczna		3. Upodabniające się wzory konkurencji politycznej między partiami ; redukcja intensywności konfliktu politycznego; integracja polityczna całego elektoratu; „ koniec ideologii ”; strukturalny zanik politycznego radykalizmu, który może prowadzić do antydemokratycznych wyzwań	4. Korporatystyczna deformacja demokracji politycznej; marginalizacja grup i podziałów, które nie są obsługiwane przez politykę społeczną; wzrost nowych form pozainstytucjonalnych konfliktów politycznych

Wiązanie ze sobą komórek 1 i 3 jest charakterystyczne dla powojennej teorii socjaldemokratycznej w Europie. **Demokracja polityczna sprzyja politycznemu poparciu dla rozwijania polityki społecznej, a rozbudowa polityki społecznej sprzyja demokratycznym instytucjom.**

Offe uważał, że teoria ta opiera się na dwóch założeniach, które podsumowuje w następujący sposób: „racjonalne jednostki w demokracji utworzą większość opowiadającą się za polityką społeczną, a po stworzeniu jej instytucji będą one coraz bardziej odporne na wyzwania”. Pierwsze z nich w szczególności odnosi się do tego, że większość w społeczeństwie stanowią pracownicy najemni, których sytuacja materialna zależy od dochodów płynących z zatrudnienia. Stabilności tych dochodów zagraża kilka typowych sytuacji nazywanych w teorii zabezpieczenia społecznego ryzykami socjalnymi. Poza tym zbiorowość ta ma poczucie odrębności i wspólnoty interesów, etos pracy, odczuwa solidarność w obliczu wspólnych zagrożeń oraz konfliktów z właścicielami kapitału. Sprzyja to zaangażowaniu w ruch robotniczy i w zorganizowaną walkę polityczną. Celem tej walki są **lepsze warunki pracy, bezpieczeństwo zatrudnienia, bezpieczeństwo socjalne w razie jego braku oraz dostęp do edukacji, opieki medycznej i mieszkań**, a to są właśnie zadania, jakie stawia się polityce społecznej. Jest ona poza tym popierana nie tylko przez pracowników najemnych, ale również przez inne grupy. Wiąże się to z tym, że polityka społeczna dostarcza dóbr publicznych, z których korzyści czerpią wszyscy, np. minimalizuje występowanie problemów, które mają społeczny charakter; przyczynia się do poprawy sytuacji wszystkich poprzez pozytywny wpływ na rozwój kapitału ludzkiego i wydajność pracy.

Drugie z założeń odwołuje się do tego, co Offe nazywa „**instytucjonalną inercją**”. Rozbudowana polityka społeczna daje indywidualne korzyści dużym grupom społeczeństwa, które stanowią istotną część elektoratu partii politycznych, dlatego też politycy nie są raczej skłonni do tego, aby proponować radykalne rozmontowanie całej polityki społecznej. Oczekują, że spotka się to z protestami i zniechęci do nich wyborców.

Drugi element instytucjonalnej inercji polityki społecznej związany jest z tym, że **duże i skomplikowane programy zabezpieczenia społecznego, w których tworzenie i realizację zaangażowane są związki zawodowe i organizacje przedsiębiorców są trudne do krytyki i do utworzenia szerszej koalicji społecznej przeciwko nim**. Ponadto rozbudowana polityka społeczna wpływa też na opinię publiczną i klimat ideologiczny w ten sposób, że coraz więcej ludzi skłonnych jest do popierania szeroko zakrojonych programów redystrybucyjnych. Offe twierdzi, że wstępnym założeniem, na którym opierają się takie rozumowania jest racjonalność jednostek, związkowców, polityków, elit, wyborców, klientów instytucji polityki społecznej. Polega ona na głosowaniu zgodnym z własnym interesem ekonomicznym.

Problem z tego rodzaju teoriami o wzajemnym pozytywnym wpływie demokracji politycznej i polityki społecznej pojawił się w latach 1980., gdy wybory zaczęły wygrywać partie liberalno-konserwatywne z programami wyraźnie krytycznymi wobec rozbudowanej polityki społecznej i jej instytucji oraz projektami radykalnych reform w sferze socjalnej. Na gruncie teorii pokazanej wyżej trudno wyjaśnić taki obrót spraw. Offe przedstawia różne wyjaśnienia tego fenomenu odwołując się do teorii dóbr publicznych Mancura Olsons, tożsamości zbiorowej, czynników politycznych i głębszych zmian w strukturze społecznej. Twierdzi m.in. że **racjonalni obywatele raczej będą unikali udziału w kosztach produkowania dóbr publicznych**, albo nawet przeciwstawiali się ich produkcji, a demokracja umożliwia im takie zachowania, dlatego **polityka społeczna nie jest skutkiem demokracji, ale raczej pojawia się wbrew niej**.

Nas interesują tutaj tylko wyjaśnienia polityczne fenomenu spadku poparcia dla polityki społecznej, a te Offe odrzuca jako najmniej przekonujące. **Zwrot na prawo w latach 1980. wyjaśniano więc jako wynik świadomego działania części elit politycznych**, którego celem było wywołanie w elektoracie nastrojów partykularystycznych, zawężenie perspektywy w postrzeganiu własnego interesu politycznego. Rozbudzanie różnych egoizmów i indywidualizmu, kreowanie nowych podziałów społecznych, ale odmiennych od podziałów klasowych, np. ciężko pracujący podatnicy kontra leniwi klienci polityki społecznej, była to **strategia elit politycznych wyznających neoliberalną ideologię**. Właśnie taka strategia polityczna miała im przynieść sukcesy wyborcze, a w związku z nimi reformy klasycznej polityki społecznej. Główny argument Offe'go za odrzuceniem tego rozumowania oparty był na sceptycyzmie, co do możliwości elit politycznych w kształtowaniu trendów w opinii publicznej oraz postaw wobec zjawisk społecznych. Zmiany w tym zakresie miały źródła gdzie indziej, w głębszych przemianach struktury społecznej, co można uznać za opcję za wyjaśnieniami społecznymi lub gospodarczymi polityki społecznej.

Kontekst polski

Teorię Offego trudno zastosować do Polski przed 1989 r. ze względu na to, że nie było wtedy demokracji politycznej, a po nacjonalizacji przemysłu i reformie rolnej nie było też klasy właścicieli kapitału. Rządy sprawowała partia, która miała robotników i ich interesy w nazwie i programie (Polska Zjednoczona Partia **Robotnicza**). Jeżeli więc polityka społeczna jest w interesie klasy robotniczej, to należało oczekiwać, że PZPR będzie dążyła do maksymalnej ekspansji prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, a także szeroko dostępnych i bezpłatnych usług publicznych i społecznych.

Możliwe, że było jednak kilka przeszkód w realizacji tego programu. Po pierwsze **system represji i brak konkurencji ze strony innych partii mógł odpowiadać za to, że realizowano politykę niekoniecznie korzystną dla interesów ekonomicznych klasy robotniczej**, np. wymaganie pracy w trudnych warunkach za niskie płace pod groźbą represji, związki zawodowe podporządkowane partii i władzy. Po drugie **naciski z zewnątrz** (Polska należała do organizacji gospodarczej RWPG z dominującą rolą ZSRR) **mogły prowadzić do przyjęcia w polityce gospodarczej priorytetów innych niż podnoszenie poziomu życia ludności robotniczej**, np. inwestycje w przemysł ciężki i zbrojenia.

Dopiero po protestach robotniczych w 1970 r. PZPR przyjęła inną strategię polityki gospodarczej i społecznej. O konsekwencjach niepokojów z początku lat 1970. napisano w encyklopedii PWN tak: „*zmodyfikowano politykę społ.-gosp., uwzględniając potrzebę poprawy warunków życia ludności i zaopatrzenia rynku w towary*”. W sytuacji konkurencji partyjnej, to inne partie i ich programy wpływają na decyzje partii rządzących. Bez takiej konkurencji, głównym mechanizmem są protesty społeczne. Protesty z lat 1956, 1970 i 1980 przyniosły zmiany kierownictwa PZPR i zmiany polityki gospodarczej i społecznej. Strajki z 1980 r. zakończyły się masowym ruchem społeczno-zawodowym NSZZ Solidarność, który miał na sztandarach głównie postulaty związkowe i socjalne. Tym razem reakcją rządzącej PZPR były początkowo porozumienia, ale wkrótce represje w postaci stanu wojennego w latach 1981-1983, czemu towarzyszył największy w PRL kryzys gospodarczy. Utrzymanie rozbudowanej polityki społecznej z lat 70. w takich warunkach było trudne, nie mówiąc już o jej dalszej ekspansji.

Po 1989 r. przywrócona zostaje demokracja polityczna i wraz z prywatyzacją gospodarki rośnie też nowa klasa prywatnych właścicieli przedsiębiorstw, czyli nowe grupy interesu, które nie miały znaczenia w PRL. Ze względu na boom edukacyjny w latach 90. i późniejszych rośnie też liczba osób z wyższym wykształceniem, które nie myślą o sobie jako o klasie robotniczej. Poza tym programy partii postpezetperowskich musiały się dystansować od historii i retoryki prorobotniczej, która dominowała w PRL, a inne partie lewicowe (np. PPS) miały niewielkie znaczenie wyborcze. Nie jest więc jasne czy teoria Offego coś wnosi do zrozumienia reform polityki społecznej w Polsce w latach 90. i późniejszych.

Polityczne wyjaśnienia różnic między polityką społeczną w USA i w Europie

Klarowne podsumowanie różnych rodzajów czynników politycznych przedstawiają A. Alesina i E. Glaeser w książce *Fighting Poverty in the US and Europe* („Walka z ubóstwem w USA i w Europie”, 2004). Ich głównym celem było wyjaśnienie, dlaczego polityka społeczna w USA jest tak odmienna od polityki społecznej w Europie Zachodniej. Jedną z grup czynników, które badali miały charakter polityczny.

Po pierwsze, wiele wyjaśnień politycznych polityki społecznej odwołuje się do hipotezy, że **partie socjalistyczne (socjaldemokratyczne) w powiązaniu ze związkami zawodowymi i korporatystycznymi rozwiązaniami (trójstronny dialog społeczny, w którym rząd jest jednym z partnerów), ale również partie katolickie (chrześcijańsko-demokratyczne) sprzyjają rozbudowie państwowej polityki społecznej lub utrudniają politykę cięć socjalnych**. W USA nie było nigdy silnej partii socjalistycznej, ani też katolickiej, a związki zawodowe zawsze były nieufne wobec państwa.

Po drugie, niedawno zaczęto badać bardziej systematycznie **wpływ systemów wyborczych na zmienne ekonomiczne**, w tym na wydatki związane z redystrybucją i innymi funkcjami polityki społecznej. W jednych z takich badań stwierdzono, że większościowe systemy wyborcze, gdzie każdy okręg wyborczy wybiera jednego kandydata, sprzyjają wydatkom publicznym, które są adresowane geograficznie, tzn. do tych okręgów wyborczych, z których wybrano kandydatów. Systemy proporcjonalne mają zaś bardziej sprzyjać programom o charakterze powszechnym, w każdym razie nie związanym z wspieraniem finansowym jakichś konkretnych jednostek geograficznych. Autorzy podają przykład proporcjonalnego systemu wyborczego, który składa się tylko z jednego okręgu wyborczego, który pokrywa obszar całego państwa. Wybrani w takich warunkach politycy nie mają żadnych powodów, żeby preferować wydatki na programy dla konkretnych obszarów. W badaniach tego rodzaju napotykamy na problemy z pomiarem stopnia proporcjonalności systemu wyborczego i z odróżnieniem wydatków adresowanych geograficznie od powszechnych (np. emerytury są niezależne od rejonu zamieszkania, ale w niektórych rejonach może być dużo więcej emerytów niż w innych). Inną ważną konsekwencją systemów proporcjonalnych jest polityczna fragmentaryzacja składu parlamentu, co z kolei ma związek m.in. z przedłużaniem deficytu budżetowego i opóźnieniami reakcji na taką sytuację. Cięcia w wydatkach socjalnych to właśnie jedna z form reakcji na deficyt, a więc systemy proporcjonalne powinny też opóźniać reformy ograniczające politykę społeczną.

Po trzecie, istotny jest **wpływ poziomu federalizmu i decentralizacji w państwie**. Federalne państwa charakteryzują się tym, że ich jednostki terytorialne mają dużą autonomię również w sprawach finansowych. Decentralizacja w tym wymiarze jest przeszkodą dla inicjatyw redystrybucyjnych władzy centralnej. Mniejsze wpływy podatkowe budżetu centralnego oznaczają mniejszy poziom wydatków państwa i w związku z tym mniejszy poziom produkcji dóbr publicznych oraz redystrybucji. Poza tym konkurencja podatkowa między władzami lokalnymi pragnącymi przyciągnąć inwestorów prowadzi również do zmniejszania poziomu podatków lokalnych. Jeżeli jednak decyzje o wydatkach podejmowane są przez władze samorządowe, a podatki zbierane są centralnie i potem przekazywane w dół, to samorzady mogą ulegać pokusie zwiększania wydatków, w ten sposób deficyt budżetowy przekazywany jest na wyższe poziomy władzy. Federalizm i decentralizacja w USA jest jednak zabezpieczona przed tego rodzaju sytuacją. Decentralizacja ma znaczenie dla poziomu redystrybucji wtedy, gdy przynajmniej część dóbr publicznych dostarczana jest na poziomie samorządowym. Oznacza to, że wydatki na te dobra będą niższe (przy założeniu, że władze lokalne mają więcej bodźców do utrzymywania poziomu podatków na niskim poziomie) oraz, że nierówności między bogatymi i biednymi samorządami będą się utrzymywać.

Po czwarte, **o wyjątkowości polityki USA może decydować specyficzny kształt podziału władz**, czyli niezależność sądów, relacje między prezydentem a kongresem, stosunki między obiema izbami parlamentu. W USA dochodzi często do sytuacji, gdy jedna partia ma prezydenta, a druga większość w jednej lub obu izbach Kongresu. Sytuację taką nazywa się „podzielonym rządem” i nie sprzyja ona radykalnym rozwiązaniom redystrybucyjnym. Ponadto Senat tradycyjnie jest bardziej niechętny interwencji państwa w wolny rynek i własność prywatną w porównaniu z Izbą Reprezentantów. Jeżeli chodzi o sądy w USA to znana jest ich rola w utrudnianiu prosocjalnych reform pod koniec XIX i w pierwszej połowie XX wieku (np. Sąd Najwyższy powołujący się na konstytucję). Znaczenie sądów w USA jest wyjątkowe nawet w porównaniu z Wielką Brytanią. W przypadku kontynentalnej tradycji prawnej sądy mają o wiele mniejsze znaczenie.

Jedną z konkluzji tych badań była taka: *„historia 200 ostatnich lat sugeruje, że europejskie instytucje sprzyjające państwowej polityce społecznej są ostatecznie wynikiem militarne go i politycznego sukcesu ruchu robotniczego w Europie”*.

Polska jako kraj europejski ma cechy odmienne od USA: 1) rola ruchu robotniczego była zawsze duża (np. PPS w II RP, PZPR w PRL), choć można twierdzić, że po 1989 r. jego znaczenie stało się marginalne (spadek znaczenia związków zawodowych w przedsiębiorstwach po 1989 r. i coraz mniejsze znaczenie partii z nazwy lewicowych po 2005 r.); 2) państwo polskie było silnie scentralizowane i unitarne w PRL, ale po 1989 r. przeszło bardzo radykalne reformy decentralizacyjne, nie stając się jednak państwem federalnym; 3) system wyborczy nie miał znaczenia w PRL, a w III RP przyjęto system proporcjonalny, co prowadziło do częstych rządów koalicyjnych i dużej liczby różnych partii politycznych, choć po 2005 r. system zdominowały dwie partie PiS i PO; 4) w PRL decyzje polityczne kierownictwa PZPR mogły być realizowane bez żadnych problemów (poza ewentualnymi protestami społecznymi), ale w III RP włączono dodatkowe ograniczenia dla decyzji partii rządzących (Prezydent z prawem weta, Trybunał Konstytucyjny z orzeczeniami, których nie można było przegłosować w Sejmie, Konstytucja z kolejnymi ograniczeniami, w tym poziomu długu publicznego). Można więc postawić hipotezę, że warunki instytucjonalne stworzone w III RP i dojrzałe po uchwaleniu nowej Konstytucji w 1997 r. raczej nie sprzyjały ekspansji polityki społecznej lub ją wyraźnie hamowały. Przeczy tej hipotezie okres kilku lat po 1989 r. (w ujęciu politycznym rozumiana jako ochrona przed buntem wobec transformacji ustrojowej ze strony bezrobotnych), oraz okres po 2015 r. (polityka wyborcza jako główny czynnik wyjaśniający).

Globalizacja a czynniki polityczne

Wracając do książki Powella i Hewitta, znaczenie czynników politycznych zaczęto znowu kwestionować w ramach teorii odwołujących się do globalizacji politycznej i gospodarczej, co można uznać za nowe wcielenie hipotezy o „końcu ideologii”. **Skoro globalizacja determinuje politykę na poziomie narodowym, to znaczenie politycznych debat i walk wyborczych ma znaczenie drugorzędne dla polityki społecznej.** Różne organizacje międzynarodowe (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Unia Europejska) prezentują pewne poglądy na temat polityki społecznej i za pomocą różnych instrumentów starają się je upowszechniać wśród państw narodowych. Powell i Hewitt podają przykłady rzeczywistego wpływu na krajowe polityki społeczne Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z koncepcją polityki społecznej jako inwestycji w kapitał ludzki oraz Banku Światowego i projektu trójfilarowych systemów emerytalnych. Rozważane jest również znaczenie Unii Europejskiej dla narodowych polityk społecznych zarówno na poziomie projektów politycznych (np. Europejska Strategia Zatrudnienia, Europejska Strategia przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu), jak i gospodarczych, tzn. wpływ unii monetarnej, kryteriów z Maastricht oraz działań na rzecz ograniczania swobody krajów członkowskich w udzielaniu pomocy publicznej przedsiębiorcom. Ostatnio mowa też o konsekwencjach liberalizacji rynku usług w UE dla polityk społecznych w starych i bogatych krajach Unii takich, jak Francja (głównie w kontekście argumentów o eksporcie bezrobocia).

W wyniku tych procesów rodzaj partii czy koalicji rządzącej ma coraz mniejsze znaczenie dla kształtowania polityki społecznej, która wszędzie zaczyna zmierzać do modelu aktywnego i przyjaznego dla biznesu i konkurencyjności niezależnie od tego jaka konstelacja partii jest aktualnie u władzy. Hipotezy te mają krytyków, argumentujących, że polityka wciąż ma znaczenie, a wpływ globalizacji na konwergencję polityk społecznych jest mocno przesadzony. **Badania empiryczne w których analizowano zależność między partyjną kompozycją rządów a poziomem wydatków na politykę społeczną można interpretować tak, że polityka ma wciąż istotne znaczenie, chociaż mniejsze niż kiedyś.** Trzeba jednak pamiętać, że poziom wydatków na cele społeczne jest bardzo prostą zmienną, która niezbyt się nadaje do szczegółowej analizy zmian w polityce społecznej. Ponadto podkreśla się, że globalizacja ma głównie wpływ na politykę społeczną poprzez to, jak interpretują ją i postrzegają sami politycy. Przykład modelu skandynawskiej polityki społecznej, która wbrew globalizacji i europeizacji wciąż pozostaje specyficzna podawany jest w celu osłabienia argumentów globalistycznego determinizmu, który ma wymuszać konwergencję narodowych polityk społecznych w jeden model. Podobne wyzwania związane z globalizacją trafiają na różne układy historyczno-instytucjonalno-partyjne, stąd też różne rodzaje odpowiedzi.

Kontekst polski

Strategia rozwoju gospodarczego Polski po 1989 r. była zgodna z zaleceniami Waszyngtońskiego Konsensusu: otwarcie na kapitał zagraniczny i handel międzynarodowy, przystąpienie do Światowej Organizacji Handlu oraz europejskiego rynku w ramach Wspólnoty Europejskiej. Stąd też hipoteza, że taka strategia narzucała określony model polityki gospodarczej i społecznej, a różnice między programami głównych partii politycznych nie miały większego znaczenia. Polityka społeczna w całym okresie po 1989 r. nastawiona jest na

stwarzanie przyjaznych podatkowo i administracyjnie warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej (w tym w formie jednoosobowych działalności gospodarczych), ekspansję wykształcenia wyższego oraz aktywizację zawodową ludności, szczególnie od drugiej połowy lat 90. Ekspansja polityki świadczeń pieniężnych na dzieci po 2015 r. oraz cofnięcie reformy zrównującej i wydłużającej wiek emerytalny może być uznane za okres wyjątkowy, który nie zmienia jednak zasadniczo kierunku polityki społecznej całego okresu.

Podsumowanie

Powell i Hewitt podsumowują teorie polityczne w wyjaśnianiu rozwoju brytyjskiego państwa opiekuńczego w następujący sposób.

- „Wyjaśnienia polityczne nie faworyzują jednoznacznie kontynuacji, dychotomii czy trychotomii [czyli np. podziału na klasyczną, zrestrukturyzowaną i nowoczesną politykę społeczną]. Ujęcia instytucjonalne i wskazujące na ograniczenia wynikające z rozwoju w przeszłości (*path dependency*) mają tendencję do podkreślania elastyczności... historyczny instytucjonalizm rzadko jasno określa, która ze zmiennych zależnych (zmiana polityki społecznej) i niezależnych (instytucje) odgrywa rolę zasadniczą... Jak wiele kroków od ścieżki musi zostać zrobione, aby uznać, że nastąpiło przejście od klasycznej polityki społecznej do zrestrukturyzowanej? Wyjaśnienia wyborcze są ważne dla polityków, ale często są bagatelizowane przez naukowców nie zaznajomionych z... argumentem, że przez 100 lat „dylematem postępu” było uzgodnienie zasad ideologicznych z atrakcyjnością dla wyborców. Wielkie sukcesy Partii Pracy w 1945 oraz Demokratów w USA w latach 1930. i 1960. wskazują, że można sformować szerokie sojusze, które są popularne i wiarygodne”.

W przypadku polskiej polityki społecznej najpierw należałoby określić etapy jej rozwoju. Czy były one zbliżone do tych w Wielkiej Brytanii? Moglibyśmy uznać, że klasyczna polska polityka społeczna to rozwinięta polityka społeczna socjalizmu z lat 70., która napotkała na ogromne przeszkody i wyzwania w latach 80. Okres lat 90. i pierwsza połowa lat 2000. to zrestrukturyzowana lub nowoczesna polityka społeczna, której zasadnicze cechy przetrwały do dzisiaj. Wyjaśnienia instytucjonalne kładące nacisk na ciągłość instytucji słabo nadają się do wyjaśnienia zasadniczych zmian w polskiej polityce społecznej. Można je wyjaśniać tym, że okres transformacji ustrojowej stwarzał szanse na to, że zmiany będą głębsze niż te, które przewiduje instytucjonalizm, czyli nastąpi odejście od ścieżki wyznaczonej w latach 70.

Z kolei wyjaśnienia odwołujące się do konkurencji politycznej i polityki wyborczej lepiej wyjaśniają ekspansję świadczeń rodzinnych po 2015 r., a nie głębokość i kierunek reform z lat 90. W tamtym okresie główne partie polityczne nie kwestionowały potrzeby głębokich reform polityki społecznej, a różniły się nieco co do ich tempa i kształtu. Większość nowych instytucji polityki społecznej została zaprojektowana i wdrożona do 2005 r. Po tym roku partie lewicowe (specyficzne dla sceny politycznej po dekadach rządów partii robotniczej w PRL) przestają odgrywać znaczącą rolę. Po dwóch kadencjach rządów PO-PSL przyszły dwie kadencje rządów PiS. Te drugie odpowiadają za ekspansję świadczeń pieniężnych w głównych obszarach emerytur, rent i świadczeń rodzinnych. Jeżeli przypiszemy tę ekspansję głównie do polityki wyborczej, to wówczas lepiej ten okres wyjaśniają teorie polityczne odwołujące się do tego rodzaju czynników. Obietnica przedwyborcza „500 Plus” w 2015 r. musi zostać zrealizowana, aby dotrzymać umowy z wyborcami i pokazać wiarygodność w sprawach socjalnych. PiS jako partia rządząca przed wyborami w 2019 r. usuwa kryterium dochodowe na pierwsze lub jedyne dziecko z „500 Plus”, co skierowało dodatkowe środki do klasy średniej i wyższej oraz obiecuje przed wyborami świadczenie dodatkowe do emerytur i rent („13tka”).

Pytania i zadania

1. Thomas H. Marshall opisał proces stopniowego wbudowywania w status obywatela praw osobistych, politycznych i społecznych. Wyjaśnij mechanizm działania tego procesu i jego wpływ na politykę społeczną.
2. Na czym polegają instytucjonalne teorie polityki społecznej? Jakie przewidywania wynikają z tej teorii, czyli w jakich państwach polityka społeczna będzie bardziej rozbudowana, a wydatki na nią będą miały większy udział w PKB?

3. Jak z perspektywy teorii wyboru publicznego można wyjaśnić kryzys fiskalny współczesnych państw? Jakie mechanizmy sprawiają, że zgoda na umiarkowaną redystrybucję prowadzi do przeciążonego „państwa przemysłowego”?
4. Przedstaw teorię wzajemnego pozytywnego wpływu demokracji politycznej i polityki społecznej oraz wyjaśnienia polityczne tego, że przestała się ona sprawdzać w latach 1980.
5. Na jakie czynniki polityczne wskazywano w wyjaśnianiu różnic między polityką społeczną w USA i w Europie Zachodniej? Wyjaśnij mechanizm jaki leży u podstaw każdego z nich.
6. W jaki sposób globalizacja gospodarcza i polityczna może wpływać na wyjaśnienia polityczne polityki społecznej?
7. Jak teorie wyjaśniające rozwój brytyjskiej polityki społecznej sprawdzają się w odniesieniu do Polski?
8. Przedstaw możliwość zastosowania teorii odwołujących się do czynników politycznych do polskiej polityki społecznej po 1918 r.