



WARSZAWSKIE  
**DEBATY**  
O POLITYCE SPOŁECZNEJ



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**PROCESY POLITYCZNE  
A STRATEGIA ZMIAN POLITYKI SPOŁECZNEJ  
W POLSCE I NA ŚWIECIE**

Dorota Szelewa

#12

Dorota Szelewa

**PROCESY POLITYCZNE  
A STRATEGIA ZMIAN POLITYKI SPOŁECZNEJ  
W POLSCE I NA ŚWIECIE**

## Spis treści

Wprowadzenie .....	3
1. Rola partii politycznych .....	4
2. Inni aktorzy życia społecznego i politycznego .....	8
2.1. Związki zawodowe i instytucje dialogu społecznego .....	8
2.2. Ruchy społeczne .....	10
2.3 Kościół katolicki .....	11
2.4 Rola sektora pozarządowego w funkcjonowaniu polityki społecznej .....	12
2.5 Korporacje .....	14
2.6 Media .....	15
3. Nowy instytucjonalizm .....	17
4. Neoliberalizm, kryzys i opór wobec zmiany strategii polityki społecznej na świecie .....	19
4.1 Ogólność, wewnętrzne zróżnicowanie, plastyczność idei i dyskursu neoliberalnego .....	20
4.2 Retoryka neoliberalna <i>versus</i> praktyka, czyli korzyści płynące z zaniechania .....	21
4.3 Zakorzenie idei neoliberalnych w debatach i dyskursie publicznym .....	22
4.4 Siła aktorów czerpiących korzyści z przetrwania i umocnienia się idei neoliberalnych .....	23
Podsumowanie .....	25
Bibliografia .....	27

## Wprowadzenie<sup>1</sup>

W porównaniach międzynarodowych polski model polityki społecznej często klasyfikowany jest jako minimalistyczny, liberalny, a w najlepszym wypadku jako hybryda, w której tylko niektóre grupy zawodowe uzyskują stosunkowo korzystne uprawnienia. Mimo że zmiany demograficzne i społeczne wymagają inwestycji rozwojowych w tym obszarze, potencjał do zmian wydaje się ograniczony ze względu na utrzymujący się dyskurs polityki społecznej, traktowanej przede wszystkim jako obciążenie budżetu państwa, dyskurs indywidualnej odpowiedzialności oraz wspieraną przez politykę państwa dominującą pozycję pracodawców na rynku i w stosunkach pracy. Pojawia się zatem pytanie o mobilizację społeczną i polityczną wokół zmiany modelu polityki społecznej w Polsce. W politologicznej perspektywie badań nad polityką społeczną, ale też przez obserwację

rozwoju *welfare state* w demokracjach zachodnich, udało się zidentyfikować aktorów życia politycznego i społecznego, którzy byli motorem reform polityki społecznej stanowiących fundament rozwoju społecznego w tych krajach. Biorąc z kolei pod uwagę model socjaldemokratyczny, z pewnością jego wykształcenie się napędzane było przez partie lewicowe, progresywne ruchy społeczne (np. ruch kobiecy, ekologiczny), ale też silne uzwiązkowanie i, generalnie, duże znaczenie dialogu społecznego.

Niniejszy tekst jest próbą przeglądu podejść badawczych analizujących rolę aktorów życia społecznego i politycznego w reformowaniu polityki społecznej, jak również możliwych (choć w tym tekście rozproszonych) strategii mobilizacji społecznej (i ideologicznej), która służyłaby zmianie modelu polityki społecznej w Polsce.

---

<sup>1</sup> Autorka pragnie podziękować Rafałowi Wosiowi za przyjęcie zaproszenia do udziału w debacie „Procesy Polityczne a Strategia Zmian Polityki Społecznej w Polsce”, która odbyła się 4 grudnia 2013 r. w siedzibie Fundacji im. Friedricha Eberta w Warszawie. Debatę współorganizowała Fundacja ICRA. Podziękowania kieruję również do wszystkich uczestników spotkania za ich głos w dyskusji.

## 1. Rola partii politycznych

Najbardziej wpływowym i znaczącym nurtem w badaniach nad źródłami polityki społecznej jest literatura poświęcona **znaczeniu partii politycznych i ogólnie reprezentacji demokratycznej** (Boix 1998; Esping-Andersen 1990; Hall i Soskice 2001; Hicks 1999; Kitschelt 2001; Kersbergen i Becker 2001). **Ideologiczne afiliacje partii politycznych mają w tym modelu odzwierciedlać społeczne zróżnicowanie ich interesariuszy, a zdolność decyzyjną przypisuje się tym partiom, które tworzą rząd.**

Co istotne, podziały społeczne i uformowane na ich podstawie partie polityczne są w różnych krajach rozwiniętych grupowane w oparciu o podobne kryteria, np. stosunek do roli państwa/rynku/rodziny. Najprostszym podziałem wskazywanym w literaturze jest podział na partie lewicowe/socjaldemokratyczne, prawicowe/chadeckie/konserwatywne, liberalne bądź też partie agrarne. Przykładowo, w Europie Zachodniej za kluczową dla wykształcenia się socjaldemokratycznego modelu *welfare state* uważa się wieloletnią dominację partii socjaldemokratycznej w rządach tworzonych po II wojnie światowej w państwach nordyckich, szczególnie w Szwecji (Esping-Andersen 1985). Z kolei jeśli chodzi o konserwatywno-korporacjonistyczny model polityki społecznej w Niemczech, uznaje się, że za jego kształt odpowiada przewaga partii chadeckich w okresie następującym bezpośrednio po II wojnie światowej (1949–1969), ale też konsensus dotyczący zasadniczych instytucji państwa opiekuńczego, jaki zawarły partie chadeckie i SPD (Bleses i Seeleib-Kaiser 2004, Leitner 2010).

Te podstawowe założenia studiów nad znaczeniem partii politycznych w kształtowaniu się modeli polityki społecznej uległy zmianie: zarówno za sprawą pojawienia się nowych wyzwań dla państwa opiekuńczego (Bonoli, George i Taylor-Gooby 2000; Pierson 2001), jak i po próbach analizy znaczenia partii politycznych dla kształtowania się polityki społecznej w regionie Europy Środkowo-Wschodniej (Toodle 2003; Kitschelt 1992; Grzymala-Busse 2003). Po pierwsze, m.in. z powodu narastających raz na jakiś czas fal kryzysu ekonomicznego, pojawiły się bariery w rozwoju polityki społecznej, również finansowe. Mówiąc najogólniej, wraz z pojawieniem się tzw. **nowych ryzyk socjalnych** (np. godzenie pracy zawodowej z opieką, niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy) pojawiła się nowa presja na rozwój kolejnych instytucji państwa opiekuńczego. Rządzący znaleźli się w sytuacji, w której ograniczenia finansowe i konieczność cięć wydatków socjalnych współwystępują z nowymi potrzebami społecznymi. W takiej sytuacji **„nowa polityka państwa dobrobytu”** polega na strategii unikania winy za cięcia w wydatkach socjalnych czy też za brak wprowadzania nowych programów – np. przez wskazywanie na wymagania strukturalne będące konsekwencją członkostwa w Unii Europejskiej czy presji finansowych organizacji międzynarodowych (Pierson 2001).

Jeśli chodzi o analizę politycznej kompozycji rządów w Europie Środkowo-Wschodniej i ich wpływu na kształt polityki społecznej, zastosowanie koncepcji wypracowanych na Zachodzie Europy (czy w USA) nastrocza jeszcze więcej problemów. Po pierwsze, trudno

mówić o ciągłości rozwoju instytucji demokratycznych w krajach, w których przez kilka dziesięcioleci nie można było mówić o pluralizmie politycznym. Po drugie, już po upadku systemów socjalizmu państwowego, polityka społeczna i gospodarcza poszczególnych rządów nie zawsze odzwierciedlała (deklarowane) ideologiczne afiliacje partii politycznych. W Polsce, w ciągu dwudziestu paru lat od początku transformacji, mimo zmieniającego się składu politycznego rządów, nie udało się jak dotąd przełamać ustalonego terapią szokową konsensusu w sprawie kontynuacji neoliberalnego trendu w reformach polityki publicznej. Podobnie sytuacja wygląda w innych krajach regionu.

Często reformy polityki społecznej i gospodarczej szły w poprzek oczekiwaniom, które mogłyby wynikać z deklarowanych przez partie polityczne poglądów. Przykładowo, za czasów pierwszej koalicji SLD-PSL w latach 1993–1997 wypracowano zręby radykalnie rynkowego modelu reformy emerytalnej, w 1995 roku wprowadzone zostały również progi dochodowe uprawniające do otrzymywania świadczeń rodzinnych. W pewnym sensie „chadecki” charakter miały z punktu widzenia polityki społecznej rządy koalicji AWS-UW,

zwłaszcza z racji dość otwartego nawiązywania do retoryki chrześcijańskiej i zdecydowanie konserwatywnej w planach reform polityki rodzinnej. Plan wydłużenia urlopów macierzyńskich wypracowany przez tę koalicję został wycofany przez następną rząd SLD-UP-PSL (2001–2004), również pod hasłem łatania dziury budżetowej. Plan ten podjęto ponownie od 2006 roku podczas rządów prawicowej koalicji PiS-LPR-Samoobrona. W przypadku tej koalicji, reformy polityki społecznej trudno w ogóle zakwalifikować jako podążające w stronę modelu liberalnego czy też socjaldemokratycznego: z jednej strony wzmocniona została polityka rodzinna, z drugiej, zrezygnowano z wyróżniania trzeciego progu dochodowego w systemie podatkowym, obniżono też wysokość składki rentowej. Po wcześniejszych wyborach w 2007 roku nastąpiła wieloletnia dominacja koalicji PO-PSL, której rządy podtrzymały neoliberalny trend w reformach polityki społecznej i gospodarczej: wystarczy wymienić choćby dalsze uelastycznianie Kodeksu Pracy, podniesienie wieku emerytalnego, powtarzające się projekty zaostrzania dostępu do niektórych świadczeń, zamrożenie Funduszu Pracy czy ogólnie zawartość „pakietu anty kryzysowego”.

TABELA 1: NAJWAŻNIEJSZE REFORMY I CHARAKTERYSTYKA POLITYKI SPOŁECZNEJ RZĄDÓW PO 1989.

DATY	Polityczna kompozycja rządu, imię i nazwisko premiera	Najważniejsze cechy polityki społecznej i gospodarczej
IX 1989– –XII 1990	Rząd „Solidarnościowy” Tadeusz Mazowiecki	Początek transformacji i terapii szokowej Leszka Balcerowicza
I 1991– –XII 1991	Partie post-solidarnościowe Jan Krzysztof Bielecki	Kontynuacja reform
XII 1991– –VI 1992	Partie prawicowe (Porozumienie Centrum i partie chadeckie) Jan Olszewski	Zwolnienie tempa prywatyzacji, „dekomunizacja”
VI 1992– –VII 1992	Partie prawicowe i PSL Waldemar Pawlak	—
VII 1992– –V 1993	Rząd o mieszanej, liberalno- -chadeckiej orientacji politycznej: Hanna Suchocka	Stagnacja, konflikt między liberałami i chadekami
X 1993– –III 1995	Koalicja SLD i PSL Waldemar Pawlak	Stagnacja, zwolnienie tempa prywatyzacji

DATY	Polityczna kompozycja rządu, imię i nazwisko premiera	Najważniejsze cechy polityki społecznej i gospodarczej
III 1995– –I 1996	Koalicja SLD i PSL Józef Oleksy	Podtrzymywanie liberalnego kursu polityki gospodarczej i społecznej
II 1996– –X 1997	Koalicja SLD i PSL Włodzimierz Cimoszewicz	Podtrzymywanie liberalnego kursu polityki gospodarczej i społecznej
X 1997– –X 2001	Koalicja AWS i UW Jerzy Buzek	Wprowadzenie czterech reform: emerytalnej, administracyjnej, reformy szkolnictwa i służby zdrowia. Częściowe osłabienie tendencji liberalnych
X 2001– –V 2004	SLD-UP i PSL Leszek Miller	Powrót do polityki oszczędności. Cięcia w wydatkach na politykę społeczną. Obniżka CIT z 27% do 19%
V 2004– –X 2005	SLD-UP Marek Belka	Kontynuacja orientacji liberalnej w polityce gospodarczej/społecznej
X 2005– –VII 2006	PiS, Samoobrona, LPR Kazimierz Marcinkiewicz	„Dekomunizacja”, orientacja kontrolna i etatystyczna
VII 2006– –XI 2007	PiS, Samoobrona, LPR Jarosław Kaczyński	„Dekomunizacja”, orientacja kontrolna i etatystyczna. Obniżka składki rentowej, zniesienie najwyższej stawki podatkowej
XI 2007– –X 2011	Koalicja PO i PSL Donald Tusk	Powrót do ścieżki liberalnej. Początek odwracania reformy emerytalnej. Zamrażanie progów pomocy społecznej, uelastycznianie Kodeksu Pracy
X 2011–	Koalicja PO i PSL Donald Tusk/Ewa Kopacz (od IX 2014)	Kontynuacja ścieżki liberalnej. Kontynuacja odwracania reformy emerytalnej

Źródło: Opracowanie własne

Trudno nie zauważyć też pewnej społecznej apatii w stosunku do partii politycznych i generalnego kryzysu demokratycznej reprezentacji, zwłaszcza w odniesieniu do możliwej społecznej reakcji na cięcia wydatków na politykę społeczną i ograniczanie uprawnień socjalnych. Jak uważają niektórzy badacze, taki stan rzeczy jest szczególnie charakterystyczny dla krajów postsocjalistycznych, w których nieufność do instytucji państwowych współwystępuje z brakiem wiary w skuteczność partii politycznych (Bruszt i Stark 2001; Bruszt 2002). Kierunek reform w polityce społecznej niezgodny z oczekiwaną linią ideologiczną partii politycznych i słabość mechanizmów „rozliczalności” (*accountability*) dodatkowo wzmacnia te tendencje. Przy okazji wyborów parlamentarnych, czy niedawno (w maju 2014) wyborów do Parlamentu Europejskiego, można zaobserwować formowanie się nowych ugrupowań, które mogłyby reprezentować niezagospodarowane politycznie interesy społeczne. Jednym z podawanych przykładów jest Twój Ruch Janu-

sza Palikota, jednak partia ta nie wydaje się mobilizować swoich interesariuszy w sposób trwały. Innym przykładem jest sukces wyborczy Kongresu Nowej Prawicy: partia ta w wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 roku uzyskała ponad 7% głosów, jednak trudno przewidzieć, na ile zdoła utrzymać ten stosunkowo wysoki poziom poparcia. Pojawia się też pytanie, na ile w obecnym systemie partyjnym w Polsce, wzięwszy również pod uwagę czynniki instytucjonalne (sposób finansowania, próg wyborczy itp.) jest miejsce na nowe ugrupowania czy też wejście istniejących partii do parlamentu (np. Zieloni).

Istnieje też inny mechanizm zagospodarowywania interesów społecznych przez partie polityczne, który polega na stopniowym przejmowaniu wyborców przy pomocy (zwykle delikatnych, ale stopniowo kumulujących się) zmian w programie. W Europie Zachodniej zauważa się odpływ tradycyjnych wyborców partii lewicowych, obawiających się wpływu imigracji na bezpieczeństwo własnych miejsc pracy do (często populistycznych) partii pra-

wicowych. Jak wskazuje David Ost (2007), brak zdecydowanie lewicowej siły politycznej w Polsce i socjaldemokratycznej polityki społecznej był jedną z głównych przyczyn sukcesu prawicowego populizmu w Polsce. Podobnie stało się na Węgrzech, gdzie wieloletnie rządy koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej spowodowały dramatyczny kryzys zaufania do ugrupowań lewicowych i w rezultacie triumf polityczny nacjonalistycznej prawicy (Bohle i Greskovits 2012).

Czy polityka społeczna jest w ogóle istotna przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu poparcia przedstawicielom danej partii? Czy mamy do czynienia z ogólnym kryzysem systemu demokratycznej reprezentacji i epoką „postpolityczną”? Szansą dla ugrupowań lewicowych może być przedstawienie atrakcyjnej oferty dla zaniedbywanych dotąd grup społecznych bądź odpowiedź na nowe ryzyka socjalne. Jak wskazują Häusermann, Picot i Geering (2013), jedną z najbardziej

„oczywistych” grup do zagospodarowania są wykształcone, pracujące kobiety, które oczekują wsparcia państwa w łączeniu pracy zawodowej z życiem rodzinnym. Inną specyficzną grupą wyborców, na których zwraca się szczególną uwagę, są osoby pozostające w nietypowych formach zatrudnienia. Na przykład, jak przekonują Marx i Picot (2013), ta grupa wyborców w Niemczech jest bardziej skłonna głosować na nowe ugrupowania lewicowe, uważane również za bardziej skrajne. W porównaniu do bezrobotnych, pracujący w nietypowych formach zatrudnienia są bardziej aktywni jako wyborcy. Podsumowując, program partii lewicowych powinien opierać się na zasadzie solidaryzmu społecznego, polityce proróżnościowej, inwestycjach społecznych (w edukację, usługi opiekuńcze, rozwój kompetencji), równości płci i większej roli państwa w stwarzaniu dobrej jakości miejsc pracy.



## 2. Inni aktorzy życia społecznego i politycznego

Jeśli jednak żyjemy w epoce „postpolitycznej”, albo przynajmniej w epoce, w której znaczenie partii politycznych maleje, to być może na kształt polityki społecznej wpływają również inni aktorzy życia społecznego. **Podstawowa teza podejścia wychodzącego poza rolę partii politycznych w procesie tworzenia i reformowania polityki społecznej**

**brzmi, że jest ona również wynikiem oddolnej mobilizacji grup społecznych** (Pedersen 1993; Esping-Andersen 1990; Harding 1996; Korpi 2000). Potencjalny wpływ tych grup zależy może od ich siły i zasobów organizacyjnych, spójności, liczby członków i dostępu do sfery podejmowania decyzji.

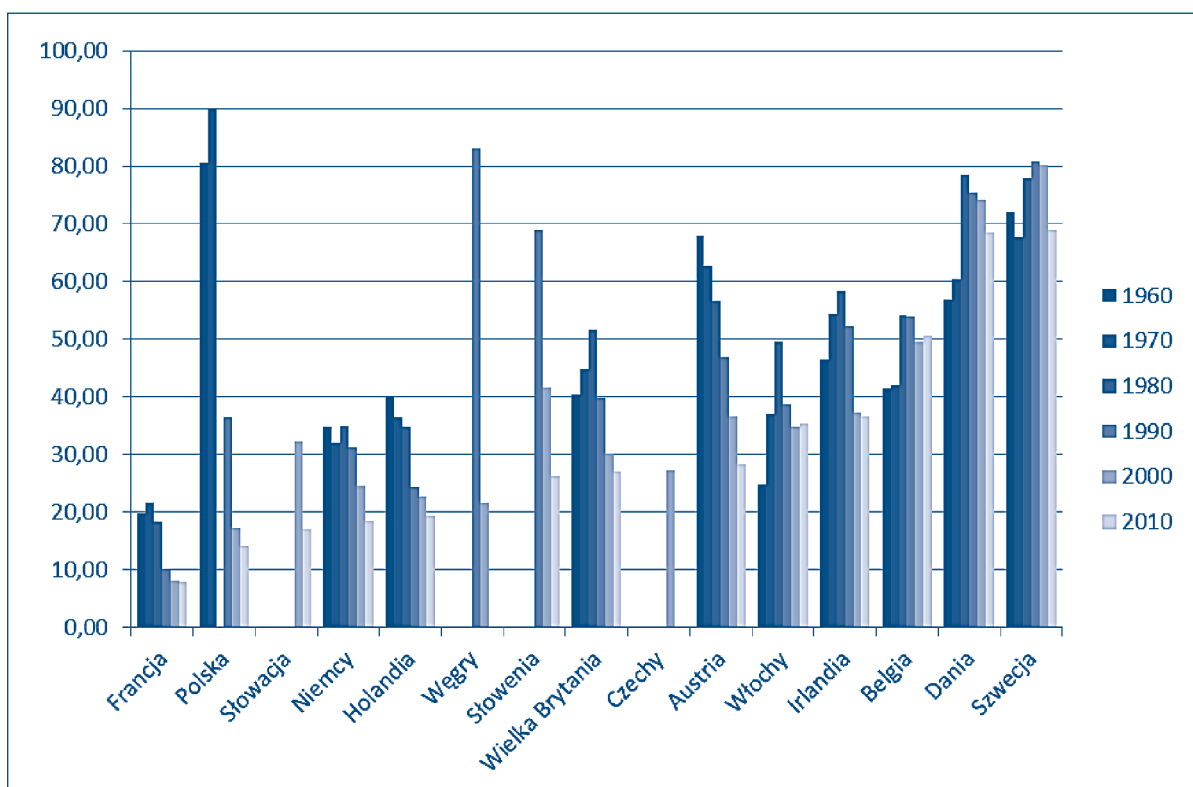
### 2.1. Związki zawodowe i instytucje dialogu społecznego

Z reguły zupełnie osobno wymienia się instytucje dialogu społecznego, i generalnie korporatyizmu, dla rozwoju polityki społecznej. W różnych wariantach wskazuje się na znaczenie roli konsensusu między partnerami społecznymi dla kształtowania przyjaznych pracownikom stosunków pracy wspieranych systemem zabezpieczenia społecznego (Huber i Stephens 2001). Np. podejście do analizy źródeł polityki społecznej znane jako „odmianny kapitalizmu” podkreśla znaczenie postawy pracodawców jako uczestników procesu kształtowania kwalifikacji zawodowych pracownika w „koordynowanych gospodarkach rynkowych” (Hall i Soskice 2001). Ogólnie rzecz biorąc, większa kontrola związków zawodowych nad stosunkami pracy z reguły występuje w krajach z bardziej rozbudowaną polityką społeczną, niekiedy powstałą w wyniku mniej lub bardziej trwałych koalicji z partiami lewicowymi. Jednocześnie w literaturze podkreśla się, że zjawisko partykularyzmu, przejawiające się działaniami na rzecz insiderów (członków związków zawodowych lub wręcz elity związkowej), jest w znacznej mierze wyolbrzymione w dyskusjach politycznych.

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej, po upadku poprzedniego systemu, związki zawodowe dramatycznie straciły na znaczeniu (Crowley 2004). Nie jest to jednak zjawisko charakterystyczne wyłącznie dla naszego regionu. Wykres poniżej przedstawia zmiany bazy członkowskiej w wybranych krajach europejskich. Wyłączając kraje nordyckie (Dania i Szwecja), zauważyć można dramatyczne spadki uzwiązkowienia w krajach Europy Zachodniej. Tym, co wyróżnia Europę Wschodnią, jest dynamika tego procesu, który w wielu krajach dokonał się w ciągu mniej niż 10 lat.

Trudno dostrzec w Polsce intensywne działania związków mające na celu zwiększenie bazy związkowej. Poziom uzwiązkowienia pozostaje niski: w Polsce jest to 10% wśród pracowników najemnych (maj 2013; CBOS). Wymieniane są wielorakie przyczyny słabości związków zawodowych w naszym regionie, m.in. podkreśla się silną pozycję pracodawców, wspieraną przez politykę rządów nastawionych na przyciągnięcie inwestycji zagranicznych i związane z tym obniżanie

WYKRES 1: ODSETEK PRACOWNIKÓW NALEŻĄCYCH DO ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH W LATACH 1960-2010



Źródło: Jelle Visser, 2013. *Data Base on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960-2011 (ICTWSS)*

kosztów pracy. Na Węgrzech na przykład największy spadek znaczenia dialogu społecznego nastąpił podczas rządów koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej (1994-1998), kiedy wprowadzono cięcia wydatków socjalnych, znanych jako „pakiet Bokrosa” (Bohle i Greskovits 2012). Polska wchodziła w erę demokracji ze znacznie bogatszym doświadczeniem zorganizowanej reprezentacji interesów pracowniczych, natomiast związki zawodowe zostały zmarginalizowane podczas pierwszych rządów postsolidarnościowych. Za rządów koalicji SLD-PSL ustanowiono instytucję Komisji Trójstronnej, w którą szczególnie zaangażowany był ówczesny minister pracy Andrzej Bączkowski. Do idei „paktu społecznego” przywiązany był również Jarosław Kaczyński, jednak nie udało mu się podnieść znaczenia tej instytucji. Obecny rząd również nie wykazuje chęci wzmocnienia dialogu społecznego. Gdy nie

uwzględniono stanowiska związków zawodowych w sprawie uelastycznienia Kodeksu Pracy, związki opuściły Komisję Trójstronną i zorganizowały wspólną serię protestów. Mimo raczej powszechnej złej prasy okazało się, że prawie 70% Polaków popiera protesty (badanie CBOS 2013). Czy daje to szansę na zmianę roli reprezentantów pracowników w procesie reformy polityki społecznej w Polsce? Jest to z pewnością moment, w którym postulaty z zakresu polityki społecznej mają szansę na trwalszą i bardziej wyraźną obecność w debacie publicznej. Nie bez znaczenia okazuje się konieczność tworzenia szerszych koalicji, być może ponad ustalonymi podziałami. Ogólnie rzecz biorąc, zarówno w Europie Zachodniej jak i w krajach naszego regionu rola związków zawodowych i dialogu społecznego jest wciąż istotna z punktu widzenia procesu politycznego: znajdujące się w trudnej sytuacji politycznej rządy mu-

szą szukać poparcia społecznego również za pośrednictwem przedstawicieli organizacji pracowniczych, które w zamian za poparcie będą negocjować zmiany w polityce społecznej, w tym lepsze warunki pracy (Afonso 2011). Podobnie jak w przypadku partii lewicowych, szansą organizacji związkowych jest przedstawienie oferty dla grup społecznych, których dotyczą wspomniane wyżej nowe ryzyka socjalne (kobiety, zatrudnieni w oparciu o umowy cywilnoprawne i na czas określony, osoby o niedopasowanych kwalifikacjach zawodowych itp.). Tymczasem, o ile niektóre wyzwania mają charakter systemowy i wy-

magają zmiany regulacji prawnych (niemożliwość przystąpienia do związku zawodowego przez osoby zatrudnione na podstawie nietypowych umów), inne wymagają zmiany sposobu zarządzania organizacjami. Kluczowe jest tutaj realne włączanie i wzmacnianie pozycji kobiet i młodych pracowników w strukturach związku. Drugim kluczowym obszarem jest tworzenie nowych idei i rozwiązań w sferze socjalnej. Z tej perspektywy zasadnicze znaczenie ma powołanie ośrodków analitycznych, które nastawione będą na długofalową działalność.

## 2.2. Ruchy społeczne

Oprócz społecznej apatii wobec partii politycznych, czy stosunkowo słabej roli związków zawodowych, charakterystyczną cechą młodych demokracji w Europie Wschodniej jest niska aktywność społeczna i obywatelska. Ruchy społeczne na Zachodzie Europy stały się w pewnym sensie przeciwagą dla „tradycyjnych” form zorganizowanej reprezentacji interesów, szczególnie podczas fali zmian kulturowych i protestów końca lat 60. ubiegłego wieku. Znane jako „**nowe ruchy społeczne**” (NRS), ukierunkowane były (między innymi) na przewartościowanie instytucji nowoczesnego państwa, w tym instytucji państwa opiekuńczego. W tym sensie NRS kontestowały zdobycze powojennego *welfare state* jako konserwujące zastany porządek kulturowy.

Jednak były one również źródłem modyfikacji w polityce społecznej. Wskazuje się na znaczenie aliansu między partią socjaldemokratyczną, związkami zawodowymi a ruchem feministycznym w Szwecji dla wykształce-

nia się tamtejszego socjaldemokratycznego modelu polityki społecznej nastawionego na zdecydowane promowanie równości płci w sferze publicznej i prywatnej (Orloff 1993; Lewis i Astrom 1992; Spakes 1992). Postulaty ruchu ekologicznego chyba najwyraźniej zostały instytucjonalnie włączone w proces polityczny po uformowaniu się **Partii Zielonych** w Niemczech.

Brak tutaj miejsca, by oceniać wpływ poszczególnych ruchów społecznych na kształt polityki społecznej w Polsce, warto jednak przyjrzeć się np. ewolucji **ruchu feministycznego/kobiecego**<sup>2</sup>. Miał on szczególnie trudny start. Zaraz na początku lat 90. przez kraje Europy Wschodniej przełała się fala antyfeminizmu, jako reakcja na „narzuconą” (a więc uważaną za „nienaturalną”) przez poprzedni reżim politykę równości płci. W Polsce słabość ruchu feministycznego przełamała nieco mobilizacja wokół praw reprodukcyjnych na początku lat 90. (Fuszara 1991; Saxonberg 2000). Trudno jednak ocenić wpływ ruchu na zmia-

<sup>2</sup> Abstrahujemy tutaj od różnego znaczenia terminów „ruch kobiecy” i „ruch feministyczny”.

ny w polityce społecznej w latach 90. bądź mobilizowanie się wokół charakterystycznych dla ruchu feministycznego w Europie Zachodniej postulatów dotyczących rozwoju usług opiekuńczych czy uznania nieodpłatnej pracy świadczonej w domu. Wydaje się, że postulaty te stosunkowo niedawno trafiły do centrum zainteresowania poszczególnych organizacji kobiecych. Zwiększyła się też medialna i społeczna aktywność ruchu kobiecego w postaci choćby Kongresu Kobiet, silniej niż wcześniej działają lewicowe i krytyczne odłamy ruchu kobiecego. Natomiast wciąż organizacje te funkcjonują w trudnym otoczeniu dyskursywnym. Wystarczy wspomnieć choćby atak na jedną z centralnych kategorii analitycznych, którą postuluje się feminizm akademicki, ale też międzynarodowe dokumenty praw człowieka, czyli „gender”. Kategoria ta rozumiana jest przez środowiska konserwatywne jako „ideologia gender” czy „genderyzm”. Postulaty w dziedzinie polityki społecznej odbierane są obecnie przez pryzmat „ideologii gender”.

### 2.3 Kościół katolicki

Nie sposób pominąć **Kościół katolickiego** jako ważnego aktora życia politycznego w Polsce. Kościoły, związki wyznaniowe i religię w ujęciu ogólnym również uważa się za ważne źródła inspiracji dla rozwoju polityki społecznej w krajach zachodnich. Kimberly Morgan (2005), analizując historię rozwoju polityki społecznej w kilku państwach Europy i w USA, zauważyła wpływ kościołów (jako instytucji) i wpływ religii (jeśli chodzi o postawy społeczne) na wykształcenie się konserwatywnych modeli polityki społecznej w USA i w Holandii. Doprowadził on tam do zablokowania zmian w polityce społecznej i uniemożliwił pojawienie się ustawodawstwa socjalnego sprzyjającego choćby pracy zawodowej kobiet. Dla kontrastu, tego typu wpływ

Na osobną uwagę zasługuje ruch „**Occupy**” czy też ruchy społeczne, które powstały z jego inspiracji. Lauren Langman (2013) porównuje ruch „Occupy” do NRS, jeśli chodzi o jego organizacyjną nieodokreśloność, „totalny” charakter krytyki i antysystemowość. Podstawową różnicą pomiędzy NRS a ruchem „Occupy” (i innych ruchów nim inspirowanych) jest większe zaangażowanie ruchu „Occupy” w argumentowanie na rzecz zmian w polityce społecznej i gospodarczej. Wynika to z nieco odmiennej (niż w przypadku NRS) podstawy do wspólnego działania: status ekonomiczny wykluczonych, bez (stałej) pracy, bez jasnych perspektyw stabilnej sytuacji finansowej. Skąd wynika stosunkowo niewielkie zainteresowanie tym ruchem w Polsce? Czy w skali globalnej ruch wyhamował już swoją zdolność do społecznej mobilizacji? Czy dojdzie (jak w przypadku niektórych NRS) do instytucjonalizacji i włączenia się ruchu w główny nurt polityki?

nie pojawił się (bądź był zbyt słaby) we Francji i w Szwecji, dlatego przeprowadzenie progresywnych reform polityki społecznej było tam możliwe. **Konserwatywny model państwa opiekuńczego** i rola zasady subsydiarności w Niemczech również inspirowane były przez Kościół katolicki (Bleses i Seeleib-Kaiser 2004).

Z pewnością można zauważyć wpływ Kościoła na ideologiczną warstwę debaty o polityce społecznej, choć trzeba podkreślić, że sam Kościół rzadko bezpośrednio włącza się w dyskusje nad konkretnymi reformami. Z jednej strony trudno dopatrzeć się w ostatnich dwóch dekadach historii polskiego Kościoła jakiejś zdecydowanej krytyki

neoliberalizmu czy terapii szokowej. Z drugiej strony, opozycyjne partie prawicowe w sposób bezpośredni odnoszące się do wartości reprezentowanych przez Kościół postulują silniejsze zaangażowanie państwa w politykę gospodarczą i społeczną. Pozostaje pytanie o to, czy Kościół w ogóle może stać się zwoleńnikiem zmian prorozwojowych w polityce społecznej, czy też pozostanie bastionem sił

politycznych sprzeciwiających się modernizacji. Być może bodźcem okaże się postawa członków samego Kościoła. Grupą, która najbardziej dynamicznie odchodzi z Kościoła, są kobiety, w tym szczególnie kobiety z wyższym wykształceniem, a według CBOS 46% Polaków opowiada się za możliwością przerwania ciąży<sup>3</sup>.

## 2.4 Rola sektora pozarządowego w funkcjonowaniu polityki społecznej

Potencjał **sektora pozarządowego** jako możliwego kreatora zmian w polityce społecznej w Polsce jest dyskusyjny. Kwestia ta dotyczy zaplecza finansowego, możliwości i umiejętności zarządczych, profesjonalizacji pracowników i tworzenia długookresowych strategii. Zarazem zwraca się uwagę na niesprzyjające rozwojowi sektora pozarządowego nastawienie szeroko rozumianej administracji publicznej. Od pewnego czasu sytuacja ta jednak się zmienia i przedstawiciele sektora biorą udział w opiniowaniu i konsultowaniu dokumentów strategicznych i operacyjnych rządu (Górniak 2011). Na poziomie lokalnym, sektor pozarządowy jest dostarczycielem wielu usług społecznych, zwłaszcza finansowanych z funduszy europejskich, najczęściej reprodukcją ideologiczne założenia stojące za programami operacyjnymi (Lendvai 2004). Stawia to pod znakiem zapytania niezależność organizacji pozarządowych, zwłaszcza w relacji do sponsorów (Górniak 2011). Jednocześnie podkreśla się (czasami zbyt bliskie) kontakty z lokalnymi elitami.

Poważniejsze zastrzeżenia można natomiast mieć do kondycji tego wycinka trzeciego sektora, który zajmują **think tanki**, czyli insty-

tucje o charakterze analityczno-badawczym. W społeczeństwach demokratycznych tego typu organizacje odgrywają niezwykle istotną rolę jako ośrodki nieakademickie, które wytwarzają i promują wiedzę użyteczną w procesie politycznym i, szerzej, w życiu publicznym. Idea działania think tanków wywodzi się z tradycji anglosaskiej, gdzie tego typu oddolne organizacje starają się wpłynąć na debatę publiczną. Prowadzą działalność badawczą, analityczną, a także promują konkretne idee. Służą temu działalność wydawnicza, organizowanie spotkań z interesariuszami bądź politykami.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że często granica między działalnością akademicką a działalnością think tanków jest płynna, chociaż bez wątpienia istnieją specyficzne cechy think tanki wyróżniające. Należą do nich prymat komunikacji ze światem zewnętrznym i często niestabilne, zróżnicowane źródła finansowania. Ponadto, w wielu przypadkach niejasna afiliacja ideologiczna poszczególnych organizacji, połączona z ukrytymi źródłami finansowania.

Z nielicznymi wyjątkami, polskie think tanki nie produkują oryginalnej wiedzy, zwłasz-

<sup>3</sup> [http://wyborcza.pl/1,76842,10107093,Kobiety\\_wychodza\\_z\\_kosciola.html](http://wyborcza.pl/1,76842,10107093,Kobiety_wychodza_z_kosciola.html).

cza pochodzącej z badań własnych. Dotyczy to również think tanków afiliowanych przy partiach politycznych lub z nimi luźno związanych. Działanie think tanków w Polsce ma głównie charakter popularyzatorski lub agitacyjny (Mierzwa 2011). Najczęściej polskie organizacje formułują rekomendacje czy propozycje polityk bez oparcia ich w badaniach naukowych czy choćby pochodzących ze świata nauki. W rezultacie wkład think tanków w debatę publiczną dotyczącą polityki społecznej stoi często w sprzeczności z ustaleniami empirycznymi. Innymi słowy, nie opierając się na dowodach naukowych, wiele organizacji tworzy i reprodukuje mity dotyczące sytuacji gospodarczej i społecznej, zbieżne z neoliberalnym obrazem świata.

Polskie środowisko think tanków zajmujących się polityką społeczną jest zdominowane przez organizacje skupiające się na aspektach ekonomiczno-efektywnościowych, natomiast nie dorobiło się porównywalnie silnego ośrodka o charakterze lewicowym, który promowałby progresywną politykę społeczną. Po części wynika to z niechęci donorów do sponsorowania organizacji o takim charakterze, po części zaś z niezrozumienia wagi takich organizacji zarówno przez partie polityczne jak i partnerów społecznych.

Istotne jest to, że wiele think tanków ekonomicznych zajmujących się polityką społeczną prezentuje swoje działania jako obiektywne, stawiając warsztat badawczy ekonomistów ponad innymi dyscyplinami. A. Dixit analizuje to zjawisko argumentując, że biorąc udział w procesie doradczym, ekonomiści tracą z pola widzenia dobro wspólne, a skupiają się na promowaniu partykularnych celów politycznych (Dixit 2012).

Wydaje się, że głównym problemem think tanków jest niedofinansowanie i towarzysząca mu niemożność prowadzenia badań o komplementarnym charakterze i jakości po-

równywalnej do badań akademickich. Nie wykształcił się bowiem ani model finansowania przez podmioty prywatne (zbliżony do modelu amerykańskiego), przez podmioty publiczne (jak we Francji), czy systemowo wspierane think tanki związane z partiami politycznymi (model niemiecki). O ile każda z polskich partii politycznych posiada powiązany z nią think tank, o tyle ich działalność badawczo-koncepcyjna jest znikoma i zdaje się nie mieć wpływu na decyzje programowe. Istotne jest, że niemieckie think tanki powiązane z partiami politycznymi zajmują bardzo wysoką pozycję w światowych rankingach, np. Global Go To Think Tank Index ([www.gotothinktank.com](http://www.gotothinktank.com)). Z wyłączeniem think tanków amerykańskich, Fundacja im. Friedricha Eberta zajmuje w tym rankingu 16. miejsce (10. wśród tego typu instytucji europejskich) i 5. miejsce w rankingu think tanków szeregujących je pod względem stopnia rozwoju współpracy z innymi instytucjami. Dla porównania, najwyżej lokowane polskie think tanki znajdują się w końcu piątej dziesiątki rankingu. Świadczy to o tym, że odpowiednie mechanizmy finansowania tego typu działalności ekspercko-społecznej, ale również nadanie jej wagi przez aktorów sceny politycznej, przekładają się na uznanie wśród ekspertów, decydentów i członków organizacji pozarządowych, z którymi przeprowadza się badania ankietowe w celu stworzenia rankingu. Brak stabilności finansowej w Polsce stawia środowiska, które potrzebują fachowej i często alternatywnej w stosunku do prowadzonych badań wiedzy (na przykład związki zawodowe), na przegranej pozycji zwłaszcza wobec instytucjonalnego i dyskursywnego ugruntowania pozycji think tanków ekonomicznych propagujących rozwiązania rynkowe. Czynnikiem systemowym, który ogranicza skuteczność think tanków, jest też brak przejrzystego mechanizmu, który włączyłby podmioty pozarządowe w proces legislacyjny.

## 2.5 Korporacje

Colin Crouch (2009) podkreśla, że we współczesnych demokracjach praktyka polityczna w coraz mniejszym stopniu odnosi się do dyskusji dotyczącej państwa i rynku. Wraz z dominacją neoliberalnej hegemonii pojawił się nowy, choć często niedostrzegalny aktor, czyli **korporacje**. Istotne jest, że korporacje nie są wyłącznie równorzędnym aktorem w pluralistycznej grze interesów (na przykład przez zarejestrowany lobbing), lecz w znacznej mierze są architektami systemu demokratycznego. W ten sposób, argumentuje Crouch, ideologia neoliberalizmu, opierająca się na rozdziale państwa i rynku, stoi w sprzeczności z praktyką rządzenia państwa, w którym sfera rynku przeniknięta jest działalnością państwa ukierunkowanego na stworzenie dogodnych warunków inwestowania dla biznesu. Crouch podaje kilka przykładów takiego wpływu korporacji (zwłaszcza międzynarodowych) na architekturę ekonomii politycznych poszczególnych krajów, które wręcz ograniczają pole działania innych aktorów. Po pierwsze, korporacje stały się integralnym elementem zarządzania usługami społecznymi dzięki promocji **Nowego Zarządzania Publicznego** (NPM; *New Public Management*). Po drugie, wprowadzenie praktyki zlecania zadań podmiotom zewnętrznym (*outsourcing*) spowodowało, że powstał rynek konkurujących ze sobą ekspertów. Ponieważ sami funkcjonują na rynku specjalistów, eksperci są zatem bardziej skłonni do przenoszenia zasad rynkowych do struktur zarządzania.

Wyrazem zmiany filozofii funkcjonowania sektora publicznego przez wprowadzenie do niego nowych aktorów było wdrażanie Nowego Zarządzania Publicznego, które przez

wielu analityków postrzegane było jako strategia zmniejszania wydatków publicznych i uprawnień socjalnych (Ramesh, Ararat i Xun 2010). Zgodnie z ideą NPM silniejsza integracja sektora prywatnego i publicznego, jak również technologie informatyczne, miały być istotnymi instrumentami walki z nadużyciami, zarówno ze strony urzędników jak i klientów administracji publicznej. D. West argumentuje, że procesy pluralizacji aktorów i towarzyszące im dyskusje o kwestiach spornych takich jak efektywność, elastyczność czy odpowiedzialność urzędniczą, odbywają się wewnątrz agend rządowych i często mają charakter jednostronnie apologetyczny wobec NPM (West 2007).

Również w Polsce sektor komercyjny zmienia dotychczasową strukturę polityki społecznej przez promowanie outsourcingu (jak to ma miejsce w realizacji polityki rynku pracy) czy tworzenie quasi-rynków usług (służba zdrowia).

Konkurujące o zagraniczne inwestycje bezpośrednie kraje Europy Wschodniej już na początku lat 90. prowadziły politykę preferencyjną względem korporacji, w nadziei na przyciągnięcie inwestorów, którzy mieli zapewnić nowe miejsca pracy. Stuart Shields (2003), analizując politykę rządu polskiego wobec korporacji międzynarodowych w latach 90., wskazał aktywną rolę państwa w stworzeniu (często kosztownych) warunków dla funkcjonowania korporacji. Przez „obniżanie kosztów pracy”, jak przekonuje Shields, nastąpiła „**reproletaryzacja**” polskiej siły roboczej, proces skutecznie podważony jedynie przez „populistyczną prawicę” (Shields 2012).

## 2.6 Media

Jednym z najbardziej prominentnych aktorów życia politycznego są media. Jest to podmiot wewnętrznie zróżnicowany, funkcjonujący w ramach charakterystycznego dla danego kraju i systemu politycznego modelu komunikacji politycznej. Hallin i Mancini (2004) wyróżnili trzy „czyste” modele funkcjonowania mediów w systemie politycznym, tworzące trójkąt, w przestrzeni którego autorzy usytuowali modele realnie występujące w poszczególnych krajach zachodnich. Hallin i Mancini wzięli przy tym pod uwagę cztery zasadnicze kryteria: 1) zasięg interwencji państwa w funkcjonowanie mediów, 2) stopień odzwierciedlenia podziałów politycznych przez podziały ideologiczne w mediach (paralelizm społeczny), 3) rozwój rynku mediów i 4) profesjonalizacja dziennikarstwa. W oparciu o te kryteria kraje zostały rozmieszczone między modelem demokratyczno-korporacjonistycznym (*democratic corporatist*), liberalnym (*liberal*) i spolaryzowanym pluralistycznym (*polarized pluralist*).

Model demokratyczno-korporacjonistyczny charakteryzuje się dość silnymi powiązaniem między poszczególnymi segmentami mediów komercyjnych i zorganizowanymi grupami społecznymi. Taki model funkcjonowania mediów zaobserwowano głównie w krajach nordyckich. Zaznacza się tu obecność i rolę państwa, choć w wymiarze ograniczonym. Rola państwa okazuje się bardziej kluczowa w modelu spolaryzowanym pluralistycznym, występującym w krajach Europy Południowej, gdzie jednocześnie słabsze są media komercyjne, a media państwowe służą jako kanał komunikowania przekazów politycznych formułowanych przez główne partie. Model liberalny wyróżniony został ze względu na słabą rolę państwa i silną rolę mechanizmów rynkowych – występuje on w Stanach Zjed-

noczonych i (w mniejszym stopniu) w innych krajach anglosaskich. Analiza Hallina i Manciniego została następnie wykorzystana do charakterystyki innych krajów, w tym postkomunistycznych. Bogusława Dobek-Ostrowska (2012) śledząc rozwój rynku medialnego i powiązania między mediami i polityką, zauważyła podobne cechy mediów polskich i włoskich (w klasyfikacji Hallina i Manciniego: modelu spolaryzowanego pluralistycznego), ponieważ **model funkcjonowania rodzących się pluralistycznych mediów polskich odzwierciedlał podziały ideologiczne, jakie powstały po roku 1989**. Silna rola państwa w przekazywaniu komunikatów politycznych głównych partii politycznych charakterystyczna była wówczas dla większości krajów postkomunistycznych, w których dopiero powstawał rynek mediów. Dopiero w latach 2000. zaobserwowano postępujące urynkowanie mediów, silniejszą rolę konkurencji, ale też tabloidyzację. Procesy te popchnęły Polskę w kierunku modelu liberalnego, nie jest to jednak czysty model liberalny. Jak podkreśla autorka, polski model ma charakter hybrydowy i charakteryzuje się dużym stopniem upolitycznienia: zmiany personalne w najważniejszych organach zarządzających działalnością mediów publicznych prawie zawsze wiązały się ze zmianami w politycznej kompozycji rządu.

Nietrudno zauważyć, że powyższa klasyfikacja nieomal pokrywa się z klasycznym podziałem na socjaldemokratyczne, konserwatywne i liberalne *welfare states*. W krajach o najbardziej rozwiniętej polityce społecznej istnieje jednocześnie system specjalnych subsydiów dla prasy, związanych z reprezentacją (różnych) interesów społecznych. Innymi słowy, rola państwa polega na staniu na straży niezależności prasy, z jednoczesnym zapewnieniem kanałów artykulacji



interesów. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy demokratyczno-korporacjonistyczny system mediów wypracowany w krajach nordyckich stanowił ważny element w procesie mobilizacji wokół postulatów wprowadzania kolejnych programów polityki społecznej. Można jedynie powtórzyć za Dobek-Ostrowską (2012), że brak subsydiów dla prasy i upolitycznienie mediów w Polsce sytuuje nasz kraj daleko od modelu demokratyczno-korporacjonistycznego. Jednocześnie, jak podkreśla autorka, charakterystyczną cechą rynku medialnego w Polsce jest większy niż w krajach zachodnich udział firm zagranicznych. To sprawia, że nastawieni na zysk zagraniczni inwestorzy często uchylają się od zajmowania jednoznacznego stanowiska w sprawach politycznych i ekonomicznych, ponieważ niesie to ze sobą ryzyko błędu i odpływu klientów w wypadku wystąpienia niekorzystnych zjawisk gospodarczych bądź

ostrzych zwrotów politycznych. Z powyższych względów trudno jest znaleźć wśród mediów w Polsce bezpośrednie wsparcie dla zmiany modelu polityki społecznej. Media angażują się w sprawy polityki społecznej wybiórczo, wrywkowo, co sprawia, że niektóre reformy wdrażane są bez znaczącej dyskusji publicznej i niezauważone przez media przechodzą niemal bez echa. Wystarczy wspomnieć choćby ostatnią, systemową reformę polityki wsparcia dla osób bezrobotnych (aktywizacja przez profilowanie, częściowy *outsourcing*). Zupełnie inną sytuację można było zaobserwować przy publicznej debacie nad wariantami reformy emerytalnej, która była w mediach szeroko komentowana. Do dyskusji nad propozycjami rządu zapraszano do telewizji i programów radiowych kolejnych ekspertów, przy czym reformę emerytalną niemal całkowicie uznano za domenę ekspertów z dziedziny ekonomii.

### 3. Nowy instytucjonalizm

Oprócz klasycznych podejść skupiających się na pojedynczym czynniku wyjaśniającym, najczęściej mamy do czynienia z podejściami łączącymi kilka elementów tłumaczących genezę (reformy) polityki społecznej. Nie będziemy brać tutaj pod uwagę innych, alternatywnych podejść do badań nad polityką społeczną, które źródeł zmian w polityce społecznej doszukują się w czynnikach strukturalnych (ekonomią, finanse, demografia, koniunktura itp.) czy roli takich aktorów jak organizacje międzynarodowe. Natomiast z pewnością, biorąc pod uwagę rolę aktorów życia politycznego, czynniki te bądź współwystępują i ułatwiają/bądź utrudniają podjęcie pewnych decyzji politycznych, bądź też (jak w podejściu nowej polityki państwa opiekuńczego) służą legitymizowaniu trudnych politycznie reform.

Przykładowo, aktorzy życia politycznego nie funkcjonują w próżni instytucjonalnej – z takiego punktu wychodzą przedstawiciele podejścia **nowego instytucjonalizmu**. Partie polityczne formują rząd w zgodzie z procedurami określonymi (najczęściej) konstytucyjnie. To samo dotyczy ram funkcjonowania partnerów społecznych, ważny jest stopień ich instytucjonalnego włączenia w proces podejmowania decyzji (Rothstein i Steinmo 2002; Koopmans i Schippers 2003). Strategie polityczne aktorów powinny również brać pod uwagę obecny stan rozwoju określonych instrumentów polityki społecznej i to, w jaki sposób uwzględniają one i mobilizują skupionych wokół nich interesariuszy. Według zwolenników historycznego instytucjonalizmu poza momentami zmiany reżimu czy in-

nych wielkich wydarzeń historycznych rzadko kiedy możliwa jest radykalna zmiana w polityce publicznej, dominuje natomiast reforma o charakterze ewolucyjnym i ewentualnie kumulująca się w czasie w zmianę radykalną (Steinmo, Thelen i Longstreth 1992).

Podejście **instytucjonalizmu dyskursywnego** Vivien Schmidt podkreśla rolę ciągłości (lub zmiany) dyskursu w hamowaniu (lub umożliwianiu) reformy polityki społecznej (Schmidt 2008). Badaczka podkreśla również znaczenie aktorów uwikłanych w proces polityczny, w reprodukowaniu dyskursu bądź w jego zmianę, w tym zawodowych polityków, ale też intelektualistów, ekspertów i przedstawicieli mediów. Postępują się oni dwoma rodzajami dyskursów: komunikacyjnym, czyli skierowanym przez rząd do opinii publicznej, oraz koordynacyjnym (między aktorami), czyli takim, który wykorzystywany jest przez ekspertów, jak również lobbystów do ustalenia wspólnej strategii. Schmidt zwraca tu uwagę na to, w jakim stopniu strategie takie mogą się przyczyniać do zmiany polityki społecznej, ale też, jak trudno jest przetłamać ideologicznie ugruntowane podejście do polityki gospodarczej i społecznej. Autorka ma tutaj na myśli oczywiście **ideologię neoliberalną**, w skrócie pojmowaną jako dogmatyczną wiarę w niezawodność mechanizmów rynkowych i indywidualną odpowiedzialność.

Grupa teorii tłumaczących neoliberalną odporność na zmiany zwraca uwagę na ciągłość instytucjonalną i kształt formalnych rozwiązań w sferach podejmowania decyzji, które sprzyjają utrzymywaniu kursu neoliberalnego, np. w instytucjach Unii Europejskiej.

Neoliberalnym rozwiązaniom i prymatowi idei sprzyjać mają choćby specjalne kompetencje Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, nadane jej w latach 80. ubiegłego wieku, w związku z przyspieszeniem procesu „negatywnej” integracji. Kolejnym przykładem są przyjęte przez Europejską Unię Monetarną (EMU) kry-

teria z Maastricht dotyczące wartości długu i deficytu w państwach uczestniczących w EMU. Innym przykładem instytucjonalnego trwania jest znaczenie agencji ratingowych i „przyzwyczajenie się” opinii publicznej i rządów do wydawanych przez nie wyroków.

## 4. Neoliberalizm, kryzys i opór wobec zmiany strategii polityki społecznej na świecie

W 2008 roku Joseph Stiglitz dość zdecydowanie przewidywał koniec dominacji neoliberalnego paradygmatu w polityce gospodarczej. W często cytowanym wywiadzie dla „Huffington Post” stwierdził, że „upadek Wall Street oznacza dla fundamentalizmu rynkowego to, czym dla komunizmu był upadek muru berlińskiego”<sup>4</sup>. Wkrótce jednak nastroje wśród progresywnych ekonomistów stały się już mniej optymistyczne. Trzy lata później Colin Crouch (2011) napisał książkę pt. „Dziwny brak śmierci neoliberalizmu” [*The Strange Non-Death of Neoliberalism*], w której opisywał proces utrzymywania się strategii neoliberalnych w zasadniczych zestawach instrumentów polityk antykryzysowych większości państw. W tym już pesymistycznym tonie utrzymane są prace Marka Blytha (*Austerity*, 2013) oraz Armina Schäffera i Wolfganga Streecka (*Politics in the Age of Austerity*, 2013). W drugiej połowie 2013 roku Vivien Schmidt i Mark Thatcher (2013) przechodzą do systematycznego objaśniania przyczyn przetrwania idei neoliberalizmu jako (przede wszystkim) zbioru zwycięskich (w sensie politycznym) idei.

Jak wyjaśnić fakt, że recepty na kryzys wciąż wydają się opierać na zasadach wytyczonych przez ekonomistów ortodoksyjnych? **Schäffer i Streeck (2013)** podkreślają **polityczne przyczyny umocnienia się polityki oszczędzania i cięć fiskalnych**. Autorzy rysują pesymistyczną wizję braku społecznej reakcji na kryzys, która jest konsekwencją spadku

jakości procesów demokratycznych. Wskazują swego rodzaju błędne koło. Pozbywanie się przez rządy wielu państw kompetencji w zakresie polityki monetarnej czy handlu zagranicznego w procesie deregulacji i liberalizacji przepływu czynników produkcji powoduje odpolitycznienie decyzji dotyczących gospodarki i polityki społecznej. Brak instrumentów w rękach rządzących powoduje polityczną apatię wyborców, czego skutkiem jest m. in. wzrost absencji wyborczej w większości państw OECD. Zmniejsza to z kolei szansę na skuteczny, politycznie zorganizowany opór przeciwko polityce cięć fiskalnych w skali narodowej i sprzyja dalszej liberalizacji rynków kapitałowych w skali globalnej. Pozbawione kompetencji w dziedzinie polityki monetarnej państwo zmuszone będzie ograniczyć wydatki na cele społeczne do wydatków „koniecznych”, a obywatele przyzwyczajają się do gromadzenia własnych zasobów, aby móc zapewnić sobie możliwość zakupu dóbr i (zwłaszcza) usług na rynku, co osłabi społeczny solidaryzm. To z kolei doprowadzi do zwiększenia się nierówności w dostępie do tych dóbr i usług, które niegdyś oferowano w ramach solidarystycznej i wyrównującej szansę oraz położenie ekonomiczne polityki społecznej państwa. Inną kwestią jest obciążenie długiem publicznym i sposób jego spłacania. Rządy nie będą bowiem opodatkowywać obywateli w celu powolnego spłacania długu, a w zamian już teraz wypuszczają papiery wartościowe, na które stać tylko bogatszą część społeczeństwa (nie mówiąc

<sup>4</sup> Wywiad Nathana Gardelsa z Josephem Stiglitzem, „Huffington Post”, 8 września 2008.

o kapitale). Zamożniejsi zatem nie tylko nie ucierpią w nowej sytuacji i nie spoczną na nich ciężar spłacania długu publicznego, ale jeszcze na nim finansowo skorzystają! Prywatnie gromadzone środki zostaną przekazane (zstępny) członkom rodziny, co pogłębi nierówności w warunkach braku wsparcia państwa dla wyrównywania szans.

**Vivien Schmidt i Mark Tatcher** (2013) skupiają się na tym, co właściwie rozumie się przez pojęcie neoliberalizmu. Jak przekonują autorzy opracowania zbierającego doświadczenia różnych krajów dotkniętych przez kryzys ekonomiczny, brak dookreślenia pojęcia „neoliberalizm” sprawia, że badacze najczęściej zajmują się konkretnym przejawem wpływu idei neoliberalnych, nie zaś treścią (czy formą) tych idei. Najczęściej więc są to analizy umiejscowionych w cza-

sie i przestrzeni reform polityki gospodarczej i społecznej, stosujących określony zestaw instrumentów, opisywana jest mapa interesariuszy i adwersarzy strategii neoliberalnych. Tej konkretności w doborze tematów analizy autorzy przeciwstawiają wielość interpretacji idei neoliberalnych, zwracając uwagę na to, że „neoliberalizm należy również rozumieć w kontekście historycznym, ponieważ pojęcie to powstało na podwalinach szerszej rozumianej tradycji filozoficznego liberalizmu, ze swoim wewnętrznym zróżnicowaniem podejść do roli rynku i państwa, wolności jednostki i zbiorowego wysiłku” (tamże, s. 3).

Podsumowując, autorzy odnoszą się do kilku podstawowych cech **neoliberalizmu jako zbioru idei, które po pierwsze: przetrwały kryzys ekonomiczny, a po drugie: wyszły z niego wzmocnione.**

#### 4.1 Ogólność, wewnętrzne zróżnicowanie, plastyczność idei i dyskursu neoliberalnego

Schmidt i Tatcher przytaczają historyczny rozwój stosunku neoliberalnych doradców ekonomicznych do roli państwa: od prostej zasady wycofywania się państwa ze sfery gospodarki i deregulacji w latach 70. do wzmocnienia roli państwa, ale tylko w celu podniesienia zatrudnialności (*employability*), czy też ponownej regulacji potrzebnej dla wzmocnienia mechanizmów rynkowych w latach 90. i 2000. W ten sposób piewcy idei neoliberalnych potrafili odpowiednio przeformułować dotychczasowe spojrzenie na rynek pracy i ugruntować przekonanie o indywidualnej odpowiedzialności m.in. za brak zatrudnienia, przy jednoczesnym wykorzystaniu instrumentów polityki społecznej państwa. Proces taki obserwować możemy chociażby

w podejściu do polityki aktywizacji bezrobotnych w Polsce: pojawiające się co jakiś czas propozycje zmian uprawnień osób bezrobotnych idą w stronę zwiększenia znaczenia sankcji i podkreślania zawinionego charakteru bezrobocia, a jednocześnie wymagają angażowania środków z budżetu państwa.

Z drugiej jednak strony plastyczność i nie-dookreśloność neoliberalizmu może doprowadzić do skompromitowania się tej idei. Przy kolejnych próbach „rozcignięcia” treści przekazu neoliberalnego może dojść do momentu, w którym przestanie ona być spójna. Schmidt i Tatcher wskazują tutaj na rolę państwa w polityce aktywnego rynku pracy: politycy szukający drogi alternatywnej mo-

gliby wykorzystać dyskusję o problemach kompetencji na rynku pracy do przemycenia wątków praw człowieka, dostępu do dóbr i usług bez względu na płeć, rasę, czy

kraj pochodzenia, i tym sposobem próbować przeorganizować priorytety i język debaty o polityce społecznej.

## 4.2 Retoryka neoliberalna *versus* praktyka, czyli korzyści płynące z zaniechania

Zwłaszcza przed wyborami politycy deklarujący się jako zwolennicy silnej roli rynku składają obietnice deregulacji/prywatyzacji, wzrostu gospodarczego przy obniżonych podatkach, likwidacji biurokracji i uprawnień socjalnych itp. Są to najczęściej postulaty niemożliwe do spełnienia, noszące znamiona liberalnej utopii, ale zdolne przekonać wielu wyborców. Brak późniejszego wdrożenia tych reform tłumaczony jest przeszkodami, jakie napotyka taka „czysta” wersja fundamentalizmu rynkowego, za którego porażkę nigdy nie jest obarczana sama zawartość programu. Korzyści płynące z zaniechania pojawiają się w cyklu wyborczym przy kolejnych wyborach. Ci sami politycy mogą znów odwołać się do niezrealizowanej, „czystej” wizji polityki neoliberalnej. Za Jackiem Żakowskim nazwaliśmy taką strategię polityczną „liberalnym populizmem” (Szelewa i Polakowski 2010). Za przykład takiego mechanizmu uznaliśmy debatę na temat reformy systemu emerytalnego. Również dzisiaj w debacie publicznej słychać głosy tych fundamentalistów rynkowych, którzy przyczyni się do niepowodzenia reformy z 1999 roku nie upatrują w jej kształcie i założeniach dotyczących roli mechanizmów rynkowych w gromadzeniu kapitału przyszłych emerytów, lecz w wadliwej (nie zawinionej przez twórców) implementacji reformy. W krajach europejskich najbardziej dotkniętych przez kryzys przeważała strategia konserwatywna fiskalnego również dlatego, że powoływano się na dotychczasowe „zaniechania” w polityce publicznej.

Skrajnie utopijną i jednocześnie populistyczną wizję polityki gospodarczej i społecznej (a raczej postulowanie jej braku) przedstawia obecnie Kongres Nowej Prawicy Janusza Korwina-Mikke. Partia ta prezentuje uproszczone, schematyczne i konsekwentne użycie argumentu o szkodliwości jakiegokolwiek ingerencji państwa w gospodarkę i życie społeczne. Niewymagająca niuansowania, plastyczna retoryka antypaństwowa, niemalże anarchizująca przemawia zwłaszcza do osób, które posiadają tylko wstępną wiedzę na temat tego, jak funkcjonuje państwo, społeczeństwo i gospodarka. Stąd też duże poparcie ludzi młodych dla Kongresu w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku. Oprócz wiary w niezawodność i automatyzm działania mechanizmów rynkowych, uważany przez skrajną prawicę za „naturalny” jest również porządek płci (*gender order*), stąd specyficzna kombinacja poglądów Kongresu: konserwatywna wizja państwa oparta na utopijnym przekonaniu o samoregulacji społeczeństwa w dziedzinach społecznych i ekonomicznych. Za wcześnie na politologiczną analizę źródeł ostatniego sukcesu skrajnej prawicy w Polsce, ale generalnie wpisuje się on w światowy trend przechodzenia wyborców do pozycji skrajnych, coraz częściej prawicowych, ukształtowanych w warunkach coraz większej konkurencji o miejsca pracy. Jak przekonywali ponad dekadę temu Swank i Betz (2003), to zintensyfikowanie procesu globalizacji doprowadziło do pojawienia się i umocnienia populistycznej skrajnej prawicy

w wielu krajach zachodnich. Śledząc wyniki wyborów w 16 krajach europejskich w latach 1981–1998, Swank i Betz wzięli pod uwagę takie czynniki jak mobilność kapitału, otwartość handlowa i wielkość imigracji, po czym zgodnie z wynikami ich analizy uznali te czynniki za sprzyjające sukcesowi skrajnej prawicy. Postępując się następnie pojęciem liberalizmu zakorzenionego (*embedded liberalism*, pojęcie zaproponowane przez Karla Polanyego), autorzy ci wskazali jednocześnie na model polityki społecznej, który osłabia prawdopodobieństwo sukcesu partii skrajnie prawicowych, tj. modelu zapewniającego wsparcie całościowe, szczodre i zorientowa-

ne na zabezpieczenie statusu zatrudnienia, czyli ogólnie ochronę przed skutkami internacjonalizacji środków produkcji.

Utopijność postulatów „czystej wersji” rozwiązań neoliberalnych i powtarzalność zaniechań tłumaczonych przeszkodami różnego rodzaju w pewnym momencie natrafić może na opór opinii publicznej i doprowadzić do rozpoznania przyczyn porażek we wprowadzaniu czysto rynkowych rozwiązań jako immanentnej cechy liberalnej utopii. Luka między retoryką neoliberalną a rzeczywistością powinna być więc opisana, a wiedza ta wykorzystana politycznie.

### 4.3 Zakorzenie idei neoliberalnych w debatach i dyskursie publicznym

Nie chodzi tutaj o debaty stricte akademickie. **Recepty neoliberalne są spójne, mniej skomplikowane, łatwiejsze w przekazie, również medialnym, a więc chętniej przekazywane i dyskutowane.** Interpretacja kryzysu państw strefy euro przez pryzmat nieprzeżytych wydatków socjalnych nie została przewyższona przez jakąś unowocześnioną alternatywną wizję keynesowską. Niewielka przestrzeń dla dyskusji nad ożywieniem gospodarek za pomocą pakietu stymulacyjnego pojawiła się jeszcze w ramach wczesnej fazy reakcji na porażkę Lehman Brothers: do polityki stymulującej popyt wewnętrzny zobowiązały się państwa uczestniczące w szczycie G-20. Małą skuteczność pakietów stymulacyjnych tłumaczono jednak tym, że założenie leżące u podstaw pakietów było błędne, nie zaś tym, że były one wprowadzone w sposób bardzo okrojony. W Irlandii czy Wielkiej Brytanii doniesienia o fatalnym przebiegu i skutkach finansjeryzacji sektora prywatnego zagłuszone zostały przez argumenty

sugerujące zaostrenie polityki oszczędzania. Jednak, jak podkreślają Schmidt i Tatcher, retoryka neoliberalna pozostaje bezalternatywna również w zestawieniu ze względną słabością czy też brakiem dostatecznego rozwinięcia atrakcyjnych propozycji lewicowych/socjaldemokratycznych.

Zakorzenie idei neoliberalnych w dyskursie umocnione jest również dzięki towarzyszącej tej retoryce deklaracji, że stosuje się tutaj „zdrowy rozsądek”. Zdrowy rozsądek nakazuje więc skupienie się na tzw. prawdziwych pieniądzach, a więc tych, które pochodzą z „prawdziwych przychodów” państwa (a nie z „dodrukowanych” pieniędzy). Pozwala na to również proste porównanie budżetu państwa do budżetu domowego, z którego przecież „nie możemy wydać więcej niż zarabiamy”. Wydatki na politykę społeczną są w tym kontekście niepożądane, ponieważ stanowią „obciążenie”, a rozbudowane (mniej lub bardziej) systemy programów wsparcia społecznego stają się w dłuższym okresie

„nie do utrzymania”. Badaczom trudno jest jednak wskazać konkretne mechanizmy niedopuszczania alternatywnych wizji do debaty publicznej. Co więcej, obserwujemy zróżnicowanie w obecności retoryki neoliberalnej w debacie publicznej. W krajach Europy Północnej, które w znacznie mniejszym stopniu spenetrowane zostały przez ideologię indywidualnej odpowiedzialności i prymatu rynku nad państwem, jest ona znacznie słabsza i mniej efektywna.

Wizje alternatywne w stosunku do fundamentalizmu rynkowego pojawiają się także poza Europą: w USA są to elementy polityki Baracka Obamy, mówi się również o rozprzeżeniu się prospołecznej i zrównoważonej wizji rozwoju wśród krajów Ameryki Łacińskiej, który to zwrot interpretowany jest też w świetle tezy podwójnego ruchu Karla Polanyego i (samo)obrony społeczeństwa

przed nienaturalnymi, zdaniem Polanyego, i zgubnymi skutkami wprowadzenia systemu rynkowego do wymiany ekonomicznej i życia społecznego. Alternatywne wizje pojawiają się również w konsekwencji krytyki wspomnianego już modelu nowego zarządzania publicznego NPM. Za pomocą obserwacji, ale również uporządkowanej i podparte dowodami empirycznymi krytyki, wykazano nieskuteczność NPM względem zakładanych do osiągnięcia celów. NPM stał się kosztowny, dalece mniej wydajny niż systemy administrowania oparte na współpracy, w której członkowie społeczności połączeni są więzami wspólnotowymi. Podważa to więc ideę indywidualnej odpowiedzialności i „zdrowego egoizmu”, który w zarządzaniu publicznym miałby w sposób „naturalny” kierować zbiorowością racjonalnie kalkulujących jednostek.

#### 4.4 Siła aktorów czerpiących korzyści z przetrwania i umocnienia się idei neoliberalnych

Specyficzna grupa aktorów zainteresowana jest modelem polityki gospodarczej, której priorytety i instrumenty to m.in. uelastycznienie rynku pracy, obniżenie podatków i parapodatków, wprowadzanie ulg, udogodnień, subsydiowanie miejsc pracy, tworzenie specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów itp. Oczywiście różni się to w zależności od cech ustroju gospodarczego (w Niemczech pracodawcy częściej utożsamiają swój interes z interesem pracowników). Aktorów tych – czy wręcz konkretne osoby – oraz ich dążenie do wpływania na opinię publiczną można niejednokrotnie dość łatwo zidentyfikować. Wystarczy wymienić Ruperta Murdocha, Silvio Berlusconi czy Martina Bouyguesa, którzy dysponują też konkretnym aparatem me-

dialnym. Pracodawcy, wielcy przedsiębiorcy, korporacje międzynarodowe: aktorzy ci mają więcej zasobów, którymi mogą pokierować, aby przeforsować korzystne dla siebie rozwiązania w polityce publicznej.

Ale i to wyjaśnienie trwania neoliberalizmu jako zbioru idei częściowo nie wytrzymuje krytyki. Pojawia się bowiem pytanie o to, co z wpływem interesariuszy partii lewicowych czy socjaldemokratycznych, związków zawodowych czy sił i organizacji wyrażających niezadowolenie wobec polityki publicznej w czasach kryzysu? Nietrudno zauważyć, że stanowią one silny kontrpunkt w debacie nad rozwiązaniami w sferze socjalnej. Z innej strony, obserwacja losu liberalnej FDP w Niemczech wskazuje na niepowodze-



nia radykalniejszej wizji rynkowej, zwłaszcza w zderzeniu z bardziej widocznymi w Niemczech alternatywnymi wizjami rozwoju ekonomicznego i społecznego. W łonie instytucji unijnych również można spotkać się z dyskusjami nt. alternatywnych rozwiązań, także wobec kryzysu strefy euro. Krytyka ta zaczyna się od stwierdzenia porażki integracji europejskiej, jeśli chodzi o wymiar polityczny i (przede wszystkim) socjalny. Alternatywną siłą polityczną wobec neoliberalizmu, która zyskała na znaczeniu podczas ostatniego kryzysu, jest też skrajna prawica i nacjona-

lizm, przy czym ten ostatni rozumiany również jako ochrona własnej gospodarki przed wpływem kapitału, ale też wpływem międzynarodowych organizacji, takich jak np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Poparcie dla strategii autarkicznych, wzmacniających krajowe instytucje systemu bankowości czy nacjonalizację systemu emerytalnego jest widoczne choćby na Węgrzech i odbierane również jako umocnienie praw socjalnych (przy mocno nacjonalistycznej retoryce w debacie publicznej).

## Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania było przedstawienie istotnych aktorów wpływających na funkcjonowanie polityki społecznej w Polsce. Starłam się wykazać, że dominującą rolę odgrywają aktorzy o charakterze (neo)liberalnym, postulujący zmniejszenie roli polityki społecznej w społeczeństwie i gospodarce. Aktorzy tradycyjnie kojarzeni z progresywną polityką społeczną albo tracą na ważności, albo też od początku transformacji nie są zdolni do przeciwstawienia się dominującemu sposobowi myślenia. Co ważne, niezdolność pewnych aktorów do działania wynika z natury ideologii, którym chcą się przeciwstawić: jest to następstwem wzajemnie wzmacniającej się wielowątkowości neoliberalizmu.

Polscy aktorzy na scenie polityki społecznej – choć można do pewnego stopnia generalizować ten wniosek na wszystkie kraje postsocjalistyczne – różnią się pod wieloma względami od swych zachodnich odpowiedników. Po pierwsze, na polskiej scenie politycznej akcentowane są bardzo silnie postulaty tradycyjnie przypisywane partiom liberalnym i konserwatywnym. Dotyczy to również polskiej lewicy, która przez wiele lat wpisywała się w ten nurt. Skutkiem tego jest nie tylko utrata poparcia przez partie lewicowe, lecz, co o wiele bardziej istotne, przejście lewicowych postulatów przez radykalne partie prawicowe, które łączą je z retoryką ksenofobiczną. Co więcej, w wielu krajach osłabienie programowe lewicy można łączyć z rosnącym poparciem dla partii gospodarczo skrajnie liberalnych.

Po drugie, w Polsce zaobserwować można wyraźną dysproporcję sił partnerów społecz-

nych. O ile organizacje pracodawców reprezentują stosunkowo jednolite oblicze, o tyle w przypadku związków zawodowych mamy do czynienia z dość silnymi podziałami ideologicznymi. Oprócz problemów systemowych (bariery w przystępowaniu do związków zawodowych), istotne jest niewykorzystanie potencjału drzemącego w młodych pracownikach i kobietach, których zaangażowanie, jak wskazują doświadczenia innych krajów, prowadzi do wzmocnienia związków czy partii politycznych.

Po trzecie, tym, co jest szczególnie niepokojące, jest brak zaplecza intelektualnego środowisk progresywnych. Zauważalne jest względnie niewielkie zaangażowanie przedstawicieli świata nauki w działalność społeczną przy jednoczesnym braku ośrodków, które mogłyby takie zaangażowanie stymulować. Chodzi tutaj zwłaszcza o think tanki partyjne, związkowe, jak i niezwiązane z konkretnymi organizacjami społeczno-politycznymi. Działalność think tanków jest w Polsce ograniczona, a ich działania są motywowane zainteresowaniami i interesami donorów. Brak progresywnych think tanków jest odczuwalny zwłaszcza w sytuacji, gdy większość mediów produkuje i reprodukuje mity dotyczące polityki społecznej, które nie są ugruntowane badawczo.

Jest to szczególnie istotne, jeśli weźmiemy pod uwagę siłę neoliberalnych idei ekonomicznych i sposób, w jaki przetrwały one kryzys. Co prawda, merytoryczna dyskusja na temat funkcjonowania rynku i roli państwa w gospodarce jest znacznie utrudniona, jeśli jej uczestnicy po stronie neoliberalnej odwo-

łują się do „zdrowego rozsądku” w obronie rozwiązań rynkowych. Możliwe jest jednak przedstawienie wizji alternatywnej w oparciu o krytykę podpartą empirycznym dowodem braku skuteczności mechanizmów rynkowych dla osiągnięcia efektywności rozwiązań w dziedzinie polityki społecznej. Przykładem może być choćby wykazywanie kosztów zlecania zadań publicznych firmom zewnętrznym, które niejednokrotnie są wyższe niż wtedy, gdy wykonują dane zadanie instytucje publiczne. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku efektywności działań instytucji sektora prywatnego i publicznego. W Polsce możliwe jest choćby wykazanie lepszych rezultatów programów aktywizacji bezrobotnych wdrażanych przez publiczne służby zatrudnienia w porównaniu do rezultatów osiągniętych przez prywatne

agencje zatrudnienia (Polakowski i Szelewa 2013). Argumentem służącym uzasadnieniu wprowadzenia modyfikacji reformy emerytalnej i ograniczenia filara kapitałowego były wysokie koszty zarządzania, przerzucane na obywateli, a w rezultacie na budżet państwa. Krytyce poddawano również stosunkowo niskie stopy zwrotu z inwestowania środków zgromadzonych w OFE. Strategia rozprawiania się z mitami silnie zakorzenionymi w debacie publicznej wymaga, co prawda, postępowania się kategoriami ekonomicznymi: efektywnością, stosunkiem nakładów do rezultatów. Może być to jednak pierwszy krok na drodze do podważenia hegemonii neoliberalnej i początek paradygmatycznej zmiany w podejściu do polityki społecznej, która przestanie być traktowana wyłącznie jako koszt.

## Bibliografia

- Afonso, Alexandre. 2011. What's Left to Trade: the Changing Logic of Corporatist Policymaking in Europe. *EUI Working Papers* 2011 (14).
- Bleses, Peter, Martin Seeleib-Kaiser. 2004. *The dual transformation of the German welfare state*. Houndmills [England]–New York: Palgrave Macmillan.
- Bohle, Dorothee, Bela Greskovits. 2012. *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Ithaca–London: Cornell University Press.
- Boix, Charles. 1998. *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Strategies in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano, Victor George, Peter Taylor-Gooby. 2000. *European welfare futures: towards a theory of retrenchment*. Cambridge, U.K.–Malden, MA: Polity Press, Blackwell.
- Bruszt, Laszlo. 2002. Market Making as State Making: Constitutions and Economic Development in Post-communist Eastern Europe. *Constitutional Political Economy* 13 53–72.
- Bruszt, Laszlo, David Stark. 2001. One Way or Multiple Paths: For a Comparative Sociology of East European Capitalism. *American Journal of Sociology* 106 (4):1129–37.
- Charkiewicz, Ewa, Anna Zachorowska-Mazurkiewicz, red. 2009. *Gender i ekonomia opieki*: Biblioteka Think Tanku Feministycznego.
- Crouch, Colin. 2011. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge UK–Malden USA: Polity Press.
- Crowley, Stephen. 2004. Explaining Labor Weakness in Post-Communist Europe: Historical Legacies and Comparative Perspective. *East European Politics and Societies* 18 (3):394–429.
- Dixit, Avisnash. 2012. Ekonomiści jako doradcy polityczni i społeczni. W: *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, red. A. Surdej. Warszawa: Scholar.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1985. *Politics against markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Fuszara, Malgorzata. 1991. Will the Abortion Issue Give Birth to Feminism in Poland? W: *Women's Issues in Social Policy*, red. M. Mclean, D. Groves. London: Routledge.
- Górnjak, Katarzyna. 2011. Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań? *Trzeci sektor* (numer specjalny): 24–32.
- Grzymala-Busse, Anna. 2003. Redeeming the Past: Communist Successor Parties after 1989. W: *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe*, red. G. Ekiert, S. E. Hanson: Cambridge University Press. Hall, Peter, David Soskice, red. 2001. *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harding, Lorraine Fox. 1996. *Family, State and Social Policy*: Macmillan.
- Hicks, Alexander. 1999. *Social Democracy and Welfare Capitalism. A Century of Income Security Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Huber, Evelyne, John D. Stephens. 2001. *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kersbergen, Kees van, Uwe Becker. 2001. Comparative Politics and the Welfare State. W: *Comparative Democratic Politics*, red. H. Keman: Routledge.
- Kitschelt, Herbert. 2001. Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When Do Politicians Choose Unpopular Policies? W: *The New Politics of the Welfare State*, red. P. Pierson. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert P. 1992. The Formation of Party Systems in East Central Europe. *Politics & Society* 20 (1):453–93
- Koopmans, I., J. Schippers. 2003. Female Employment and family formation: the institutional context. Paper read at Family, employment and welfare issues: the quantitative approach, at Brussels, 18–20 lutego.
- Korpi, Walter. 2000. Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States. *Social Politics* Summer 2000:127–191.
- Langman, Lauren. 2013. Occupy: A new new social movement. *Current Sociology* 61 (4):510–524.
- Lendvai, N. 2004. The weakest link? EU Accession and Enlargement: dialoguing EU and post communist social policy. *Journal of European Social Policy* 14 (3).
- Lewis, Jane, Gertrude Astrom. 1992. Equality, Difference, and State Welfare: Labor Market and Family Policies in Sweden. *Feminist studies* 18 (1):59–87.
- Mierzwa, Michał. 2011. Think tanki. *Infos* 104(12): 1–4.
- Morgan, Kimberly. 2005. *Working Mothers and the Welfare State. Religion and the Politics of Work-Family Policies in Western Europe and the United States*. Stanford: Stanford University Press.
- Orloff, Ann Shola. 1993. Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review* 58:303–328.
- Ost, David. 2007. *Kłęska Solidarności. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
- Pedersen, Susan. 1993. *Family, dependence, and the origins of the welfare state: Britain and France, 1914–1945*. Cambridge–New York: Cambridge University Press.

- Pierson, Paul. 2001. *The new politics of the welfare state*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Ramesh, M., Eduardo Araral, Wu Xun. 2010. *Reasserting the public in public services: new public management reforms, Routledge studies in governance and public policy*. London–New York: Routledge.
- Rothstein, Bo, Sven Steinmo, red. 2002. *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England: Palgrave MacMillan.
- Saxonberg, Steven. 2000. Polish Women in the mid-1990s. Christian Democrats in a Country without a Christian Democratic Party. *Czech Sociological Review* VIII (2).
- Schäfer, Armin, Wolfgang Streeck. 2013. Introduction: Politics in the Age of Austerity. *W: Politics in the Age of Austerity*, red. A. Schäfer and W. Streeck. Cambridge UK–Malden USA: Polity Press.
- Schmidt, Vivien A. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 11 (1):303–326.
- Schmidt, Vivien A., Mark Tchatcher. 2013. Theorizing ideational continuity: the resilience of neo-liberal ideas in Europe. *W: Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, red. V. A. Schmidt and M. Tchatcher. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shields, Stuart. 2003. The Charge of the Right Brigade: Transnational Social Forces and the Neoliberal Configuration of Poland's Transition. *New Political Economy* 8 (2):225–244.
- Shields, Stuart. 2012. Opposing Neoliberalism? Poland's renewed populism and post-communist transition. *Third World Quarterly* 33 (2):359–381.
- Spakes, Patricia. 1992. National Policies: Sweden Versus the United States. *Affilia* 7 (2):44–60.
- Steinmo, Sven, Kathleen Ann Thelen, Frank Longstreth. 1992. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis, Cambridge studies in comparative politics*. Cambridge [England]–New York: Cambridge University Press.
- Swank, Duane, Hans-Georg Betz. 2003. Globalization, the welfare state and right-wing populism in Western Europe. *Socio-Economic Review* 1 (2):215–245.
- Szelewa, Dorota, Michał Polakowski. 2010. Liberalny populizm. O reformie polityki społecznej w Polsce. *Krytyka Polityczna* 22:200–211.
- Toodle, James. 2003. Straddling the East-West Divide: Party Organisation and Communist Legacies in East Central Europe. *Europe-Asia Studies* 55 (1):101–118.
- West, Darrell M. 2007. *Digital government technology and public sector performance*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. <http://site.ebrary.com/lib/yale/Doc?id=10367291>.

Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej to wspólne przedsięwzięcie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz ICRA. Celem projektu jest popularyzacja progresywnych idei w obszarze polityki społecznej przy użyciu argumentów naukowych. Przewodnym motywem cyklu jest wielowymiarowa analiza polityki społecznej: w kontekście międzynarodowym, w stosunku do innych obszarów polityki publicznej oraz w różnych horyzontach czasowych. Każdemu tematowi poświęcane jest seminarium z gościem-ekspertem, które jest otwarte dla szerokiej publiczności, oraz ekspercka publikacja, zawierająca rekomendacje dla polityki społecznej.



[www.icra.pl](http://www.icra.pl)



[www.feswar.org.pl](http://www.feswar.org.pl)

Wydawca:  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie  
z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce  
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa  
lub  
Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)  
ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2014 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce  
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa  
[www.feswar.org.pl](http://www.feswar.org.pl)

Wszelkie prawa zastrzeżone.  
Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta jest  
zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt  
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji.  
Wypowiedziane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji  
im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2014

ISBN 978-83-64062-03-2

Publikacja została złożona czcionką Inder. Copyright (c) 2011 by Sorkin  
Type Co ([www.sorkintype.com](http://www.sorkintype.com)), with Reserved Font Name "Inder".