

Włodzimierz Anioł¹

Dostatek dla swoich. Specyfika populistycznej polityki społecznej

Abstrakt

W badaniach nad współczesnym populizmem zaznacza się relatywny deficyt całościowych, a nie tylko przyczynkarskich opracowań poświęconych konkretnym politykom publicznym, jakie prowadzone są zwłaszcza przez rządzących samodzielnie populistów. Celem artykułu jest próba określenia specyfiki oraz porównawcze spojrzenie na trzy różne odmiany populistycznej polityki społecznej: latynoamerykańskiej, zachodnioeuropejskiej oraz środkowo-wschodnioeuropejskiej. W sytuacji dość słabego rozpoznania tematu w literaturze naukowej, szczególnie w ujęciu porównawczym, zaprezentowane tu uwagi nie są rygorystyczną, wysoce zdyscyplinowaną analizą komparatystyczną wybranych przypadków. Autor przedstawia generalny ogląd sytuacji wraz z garścią empirycznych ilustracji pokazujących obserwowane w różnych częściach świata modelowe wzory populizmu socjalnego (takie jak szowinizm socjalny czy klientelizm socjalny), które wykazują wobec siebie pewne podobieństwa, ale też wyróżniają się swą własną regionalną i krajową specyfiką.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, populizm, szowinizm socjalny, klientelizm socjalny, nostalgia socjalna

Kody klasyfikacji JEL: H53, I31, P16

¹ Uniwersytet Warszawski, e-mail: waniol@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0929-292X>.

Wellbeing for Own People. Specificity of Populist Social Policy

Abstract

Research on contemporary populism reveals a relative deficit of comprehensive, rather than fragmentary, studies on specific public policies, particularly those implemented by populists who rule independently, without coalition partners. The aim of the article is to determine the specificity and a comparative look at three different varieties of populist social policy: Latin American, Western European and Central and Eastern European. Given the relatively poor recognition of the topic in the scientific literature, especially from a comparative perspective, the comments presented here do not constitute a rigorous, highly disciplined comparative analysis of selected cases. Rather, supported by a more general theoretical reflection, the author provides a general overview of the situation, supplemented by a handful of empirical illustrations. These highlight model patterns of social populism observed in various parts of the world (such as social chauvinism or social clientelism), which show certain similarities while also standing out due to their distinct regional and national specificities.

Keywords: social policy, populism, welfare chauvinism, welfare clientelism, welfare nostalgia

JEL Classification Codes: H53, I31, P16

Wprowadzenie

Celem niniejszego tekstu jest próba porównawczego spojrzenia na różne odmiany populistycznej polityki społecznej. W sytuacji dość słabego rozpoznania tematu w literaturze naukowej, zwłaszcza w ujęciu porównawczym, zaprezentowane tu uwagi nie będą rygorystyczną, wysoce zdyscyplinowaną analizą komparatystyczną wybranych przypadków. Będzie to raczej wsparty ogólniejszą refleksją teoretyczną generalny ogląd sytuacji oraz garść empirycznych ilustracji pokazujących wyłaniające się na naszych oczach w różnych częściach świata nowe modelowe wzory populistycznej polityki społecznej, które wykazują wobec siebie pewne podobieństwa, ale też wyróżniają się swą własną regionalną i krajową specyfiką.

Jeśli można mówić o trzech podstawowych wariantach państwa dobrobytu na świecie, jak w klasycznej typologii z ikonicznej, najczęściej przywoływanej do dziś przez komparatystów książki Gosty Esping-Andersena (1990), to warto też rozróżnić co najmniej trzy wersje współczesnego populizmu socjalnego: latynoamerykański,

zachodnioeuropejski oraz środkowo-wschodnioeuropejski. Zaczniemy jednak od krótkiego scharakteryzowania populistycznej polityki w ogóle oraz ogólnej refleksji na temat stanu badań nad tym zjawiskiem.

Luki w wiedzy na temat populizmu

Generalnie można stwierdzić, że badania nad populizmem – wyodrębniane niekiedy przez akademików już jako osobne pole i dziedzina nauk społecznych i humanistycznych (w postaci *populism studies*²) – rozwijają się dość nierówno lub mało harmonijnie. Zdecydowanie dominują w nich bowiem analizy poświęcone partiom politycznym o takim profilu – zwłaszcza zaś prawicowym, skupionym w „rodzinie partyjnej” opatrywanej najczęściej angielskim akronimem PRRPs³ (Populistyczne Radykalne Partie Prawicowe) – dotyczące dyskursów populistycznych w mediach, dokumentach programowych i wystąpieniach polityków; postaw i zachowań wyborczych. Obejmują również empiryczno-historyczną charakterystykę przyczyn tego zjawiska, jego skutków i konsekwencji, szczególnie dla ładu demokratycznego⁴. Istnieje także całkiem już pokaźny w literaturze przedmiotu obszar refleksji teoretycznej nad omawianym fenomenem (E. Laclau, Ch. Mouffe, C. Mudde, K. Weyland i in.), gdzie jest on definiowany i wyjaśniany przede wszystkim jako ideologia, ale również jako rodzaj dyskursu, logika i styl polityczny czy strategia działania, oparta na silnych przywódcach i ich bezpośrednim kontakcie z wyborcami (Rovira Kaltwasser et al., 2017; De la Torre, 2019).

Na tym tle zaskakiwać może relatywny deficyt całościowych opracowań, zwłaszcza w międzynarodowym ujęciu porównawczym, a nie tylko przyczynkarskich poświęconych konkretnym politykom publicznym prowadzonym przez populistyczne ugrupowania, ich liderów oraz rządy z ich udziałem. Jeśli chodzi o Europę, to temat ten był dotąd podejmowany tylko dość wycinkowo i fragmentarycznie (studia przypadków), np. w odniesieniu do polityki imigracyjnej i integracyjnej (Van Ostaijen i Scholten, 2014; Lutz, 2018), polityki zdrowotnej (Rinaldi i Bekker, 2021) czy polityki energetyczno-klimatycznej (Vihma et al., 2020; Huber et al., 2021). Przyznajmy,

² O odrębności tego obszaru mogłoby świadczyć występowanie słowa „populizm” w nazwach placówek badawczych (np. European Center for Populism Studies w Brukseli) i funkcjonowanie od kilku lat nowych międzynarodowych periodyków naukowych wyspecjalizowanych w tej problematyce („Populism”, „Journal of Populism Studies”).

³ To skrót określenia: *Populist Radical Right Parties*. Zob. Mudde (2017) czy Pirro (2015). Do pierwszych monografii na temat nowej populistycznej prawicy w Europie Zachodniej należały: Betz (1994); Kitschelt i McGinn (1995).

⁴ Dotyczy to także polskich badań – zob. np. Pierzchalski i Rydliński (2017); Stępińska i Lipiński (2020); Nieć et al. (2021); Grzebyk (2023); Sadurski (2024).

publikowanych jest coraz więcej prac poświęconych generalnie związkowi populizmu z polityką społeczną (zob. np. Rovira Kaltwasser i Zanotti, 2021; Rathgeb i Busemeyer, 2022). Istnieje w szczególności dość już obszerna, bo powstająca od wielu lat, literatura na temat tzw. szowinizmu socjalnego (*welfare chauvinism*) w Europie Zachodniej, o czym będzie mowa później, ale fenomen ten jest tam najczęściej rozpatrywany jako narracja i motyw programowy, nastawienie społeczne, element publicznego dyskursu, a nie jako realizowana przez jakiś konkretny, dłuższy okres polityka publiczna. Wynika to oczywiście z faktu, że w żadnym z państw Europy Zachodniej populiści wciąż jeszcze nie rządzą w XXI w. samodzielnie⁵ – i w związku z tym można mówić tylko o pośrednim wpływie populistów na sprawujące władzę partie głównego nurtu oraz ich politykę (Schumacher i van Kersbergen, 2016; Roeth et al., 2018; Krause i Giebler, 2020; Chueri, 2021; Roemer et al., 2022). Czy to w ramach szerszych koalicji rządowych (jak w Austrii, Szwajcarii, we Włoszech i Finlandii), czy to poprzez faktyczne wspieranie w parlamencie mniejszościowych gabinetów (jak w Danii), czy to w końcu z pozycji wywierających polityczno-programową presję na rząd rosnących w siłę partii opozycyjnych (jak we Francji, Holandii i Niemczech).

Inaczej pod tym względem wygląda sytuacja w Europie Środkowej i Wschodniej. W kilku krajach regionu mieliśmy ostatnio bądź wciąż mamy do czynienia z doświadczeniem wieloletnich rządów populistycznych partii i przywódców. To przede wszystkim Węgry (rządy Fidesz i Viktora Orbana od 2010 r.), Polska (dwie kadencje u władzy Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego w latach 2015–2023, a wcześniej 2005–2007), a także Serbia (Serbska Partia Postępowa Aleksandara Vučića, premiera w latach 2014–2017, a od 2017 r. prezydenta), w krótszych zaś okresach jeszcze kilka innych państw (Kukovic i Just, 2022).

Powstało już sporo znaczących publikacji o polityce i systemie stworzonym przez Orbana na Węgrzech (np. Magyar, 2018; Scheiring, 2020)⁶, w tym także o prowadzonej tam od 2010 r. polityce społecznej, ale wciąż dotkliwie brakuje podobnych analiz o Polsce rządzonej przez Zjednoczoną Prawicę w okresie „dobrej zmiany”, w szczególności zaś o jej polityce społecznej widzianej w perspektywie populistycznej, tj. traktowanej jako przejaw i ilustracja klientelistycznego i tradycjonalistycznego populizmu socjalnego (zob. Anioł, 2023: 54–56). Ostatni temat zasługuje na odrębne potraktowanie w osobnym opracowaniu jako studium przypadku.

⁵ Za niejednoznaczny i kontrowersyjny może być tu uznany przypadek Grecji, w której uprawiana przez dłuższy okres (przed wybuchem kryzysu finansowo-ekonomicznego w 2009 r.) przez rządzący od 1981 r. socjaldemokratyczny PASOK, ale też centroprawicową i konserwatywną Nową Demokrację w latach 90., polityka gospodarczo-społeczna bywa przez wielu ekspertów postrzegana i traktowana jako czysto populistyczna. Dotyczy to także późniejszych rządów radykalnie lewicowej Syrizeny. Zob. Pappas (2014) oraz Katsikas i Bazoti (2019).

⁶ O orbanowskim populizmie w dłuższej perspektywie historycznej zob. Bozoki (2012).

Populistyczne rządzenie

Politykę populistyczną można i trzeba postrzegać jako specyficzny sposób uprawiania polityki i typ rządzenia. W literaturze przedmiotu pojawiło się pojęcie *populist governance*, na oznaczenie stylu politycznego i *modus operandi* odmiennego od np. technokratycznego lub liberalnego, ściśle związanego z przestrzeganiem zasad demokracji liberalnej (Nalewajko, 2013).

Podejmowane były dotąd tylko nieliczne próby określenia typu idealnego procesu tworzenia polityk publicznych według wzorca populistycznego (*populist policy making*), zwłaszcza takie, którym towarzyszyłaby równoczesna charakterystyka konkretnej polityki publicznej wybranego kraju jako egzemplifikacja takiego modelu⁷. Według autorów cytowanego artykułu na wzorec ten, w największym skrócie, mają składać się trzy podstawowe elementy albo wymiary: treść, procedury i dyskurs. Analiza ta pokazuje zasadniczą zbieżność badanej praktyki orbanowskich Węgier z zaprezentowanym modelem, odnotowując słabszą korelację właściwie tylko w dwóch punktach. Omijanie „aktorów wetujących” i szersze zastosowanie „rządzenia dyskursywnego” nie było w przypadku Węgier konieczne, ponieważ Fidesz podporządkował sobie wszystkie kluczowe instytucje i jest w stanie realizować politykę bez żadnych przeszkód, w rutynowym trybie ustawodawczym.

Jeśli chodzi o samą treść (*policy content*), to dla populistycznego rządzenia znamienna jest niejednoznaczność i elastyczność ideologiczna, połączona z podważaniem paradygmatów głównego nurtu (jak np. imperatywu redukcji deficytu budżetowego i długu publicznego, ochrony środowiska i przeciwdziałania zagrożeniu klimatycznemu, poddawania się szczepieniom itp.). Populiści często zgłaszają nowe i na ogół radykalne propozycje zmian, w rodzaju – to przykłady, które *ad hoc* przychodzą do głowy obserwatorowi polskich realiów – likwidacja gimnazjów oraz powrót do wcześniejszego niższego wieku emerytalnego za rządów PiS. W USA była to np. złożona przez Trumpa obietnica delegalizacji aborcji, do czego *de facto* na poziomie federalnym doprowadzili nominowani przez niego sędziowie Sądu Najwyższego, poprzez uchylene w 2022 r. federalnego prawa do aborcji z 1973 r. Dochodzi do tego wrogosc wobec mniejszości (etnicznych czy seksualnych, np. osób LGBTQ+) i prezentowanie większościowych preferencji. Często są też mariaże populizmu z nacjonalizmem, natywizmem, ultrakonserwatyzmem i tradycjonalizmem (choćby pod

⁷ Jednym z nielicznych przypadków tego rodzaju jest opracowanie Bartha et al. (2020). W artykule tym typ idealny polityki populistycznej został bliżej empirycznie zilustrowany przykładem węgierskiej polityki społecznej po 2010 r., a więc w okresie rządów Viktora Orbana.

hasłem obrony tradycyjnych wartości i modelu rodziny), chociaż w jego inkluzywnych wersjach lewicowych nie jest to oczywiście typowa inklinacja.

Co do procesu programowania działań publicznych (*policy process*), czyli trybu i procedur podejmowania decyzji, charakterystyczne jest tutaj omijanie, marginalizowanie i wydrążanie (*hollowing out*) istniejących instytucji demokratycznych, w szczególności zaś aktorów zdolnych zawetować jakieś rozstrzygnięcia (tzw. *veto players*). Dalej, naruszanie zasad rządów prawa i trójpodziału władz, tzw. dyskryminacyjny legalizm (*discriminatory legalism*), czyli np. wyznaczanie lojalnych sędziów, rządzenie dekretami. Z jednej strony, ograniczany jest udział w procesie i wpływ ekspertów (co wiąże się z generalnym negowaniem tzw. polityki opartej na dowodach – EBP), wspólnot epistemicznych, opozycyjnych partii i NGO-sów, a z drugiej strony preferowane są i praktykowane bezpośrednie formy komunikacji z elektoratem (wiece, konwencje, platformy cyfrowe). Znamienne dla populistów jest również szybkie tempo procesu decyzyjnego i jego nieprzewidywalność, zaskakiwanie opinii publicznej nagłymi rozstrzygnięciami.

Populistyczny dyskurs polityczny (*policy discourse*) znamionuje z kolei tabloidalny, wysoce emocjonalny styl komunikacji, odrzucanie poprawności politycznej i antyeksperckie podejście. Dochodzi do tego dominacja czarno-białych klisz i schematów polaryzujących scenę polityczną, nieustanne poszukiwanie kozłów ofiarnych, wrogów i spisków oraz generalna predylekcja do sprawowania władzy z walnym udziałem i pomocą dyskursu, co bywa określane rządzeniem dyskursywnym (*discursive governance*). Ten rodzaj rządzenia wyróżniają następujące cechy: używanie strategicznych metafor, mających służyć gruntowaniu i legitymizowaniu określonych decyzji i polityk; inicjowanie przemian politycznych z pominięciem zmian instytucjonalnych i legislacyjnych; manichejska logika i język; emocjonalna i adwersaryjna komunikacja przy pomocy tzw. *emotional and adversarial policy frames*, dla których charakterystyczne jest wskazywanie i piętnowanie zewnętrznych i wewnętrznych przeciwników, prezentowanie wizji kryzysu i wszechobecnego zagrożenia, a siebie samych przez rządzących jako zbawców ratujących państwo i naród z opresji (Korkut et al., 2015).

Dostrzec można pewne zbieżności populistycznego typu rządzenia z etatystycznym modelem prowadzenia polityk publicznych; obydwa mogą być praktykowane zarówno w warunkach demokracji liberalnej, jak i nieliberalnej (*illiberal democracy*), wyraźnie ciężającej w stronę autorytarnych rozwiązań systemowych (Guy Peters i Pierre, 2016). Jednocześnie populistyczny styl uprawiania polityki zasadniczo różni się i jest często przeciwstawiany rządzeniu technokratycznemu, które nosi znamiona elitaryzmu, odsuwa od podejmowania decyzji masy, tworzy swoiste zamknięte polityczne monopole itd. (Caramani, 2017).

Miejsce i znaczenie polityki społecznej w populistycznym rządzeniu

Wiele argumentów przemawia na rzecz tezy, że szczególnie ważną rolę w populistycznym rządzeniu odgrywa polityka społeczna. Wydaje się ona bowiem jednym z absolutnie kluczowych instrumentów dochodzenia do władzy populistów (na etapie formułowania postulatów i obietnic w kampaniach wyborczych), a następnie też w fazie jej sprawowania, legitymizowania i konsolidowania przy pomocy działań podtrzymujących społeczne poparcie.

Polityka społeczna jest jednocześnie istotnym narzędziem typowej dla populizmu społecznej i politycznej polaryzacji, albowiem programy socjalnych transferów i redystrybucji pozwalają przedstawić siebie, tj. populistyczną opozycję lub władzę, jako reprezentantów i obrońców wykluczanego, dyskryminowanego, pokrzywdzonego „ludu”, natomiast swoich oponentów jako niesolidarną, uprzywilejowaną, zamożną „elitę” (a co najmniej jako jej stronników). Z tą drugą stroną – przekonują populiści – trzeba pilnie rozliczyć się i wyrównać rachunki, mówiąc zaś kolokwialnie, „porachować się”, przede wszystkim odsuwając ją od steru rządów i panowania w innych dziedzinach, ale też egzekwując od niej różnego rodzaju rekompensaty.

Polityka społeczna jest zatem rozumiana w tym kontekście jako atrakcyjna oferta, mówiąc w uproszczeniu i symbolicznie, „chleb” – w formie materialnych beneficjów i gratyfikacji. Towarzyszą temu ordynowane i zarządzane przez populistycznych aktorów „igrzyska”, w postaci radykalnej polityki tożsamości, budującej obraz dwóch homogenicznych i antagonistycznych grup lub stron – ludu i elity, nas i onych, przyjaciół i wrogów. Zręczne używanie przez populistów obu tych narzędzi – „chleba” i „igrzysk” – prawdopodobnie najlepiej wyjaśnia, dlaczego cieszą się oni w naszych czasach sporą i niesłabnącą popularnością, zwłaszcza w grupach będących tzw. przegranyh modernizacji (*modernization losers*). W wielu krajach wciąż utrzymują się oni przy władzy pomimo, obiektywnie rzecz biorąc, co najmniej mieszanego bilansu ich rządów, a rozstrzyga o tym istotne społeczne poparcie, niezależnie od przedsięwziętych zwykle przez nich posunięć utrudniających oddanie władzy w demokratycznym trybie. Nie tylko z powyższych powodów warto mówić o populistycznej polityce społecznej jako osobnym modelu systemowym, specyficznej praktyce politycznej czy kategorii analitycznej, a nie wyłącznie o polityce społecznej ugrupowań czy rządów populistycznych. Podobnie jak zasadne wydaje się – przynajmniej zdaniem wielu badaczy – mówienie o odrębnej, wyróżniającej się pewnymi swoistościami populistycznej polityce zagranicznej, a nie tylko o polityce zagranicznej prowadzonej przez populistów (zob. np. Bustinduy, 2022: 8). Tę ostatnią charakteryzują m.in. takie cechy jak:

- odrzucanie liberalnej globalizacji,
- niechęć do instytucji międzynarodowych i ponadnarodowych form integracji,
- absolutyzowanie suwerenności i państwa narodowego.

Z kolei np. populistyczną politykę kryminalną i w zakresie wymiaru sprawiedliwości definiuje hasło zaostrzania kar dla sprawców przestępstw (tzw. populizm penalny). Zaliczane są też do niej wywoływane głośnymi pojedynczymi zdarzeniami i obliczone na łatwą popularność zdecydowane działania w zakresie surowego egzekwowania prawa i porządku (*law-and-order policy*), które nierzadko zresztą okazują się przeciwskuteczne, czyniąc na dodatek wyłomy w zasadach praworządności i ochrony praw człowieka. Osobno należałoby wspomnieć o populistycznej polityce gospodarczej, która to kwestia ma obszerną literaturę odnoszącą się przede wszystkim do bogatych doświadczeń w tym względzie licznych krajów Ameryki Łacińskiej na przestrzeni ostatniego stulecia – nie tylko Argentyny pod rządami J. Perona czy Wenezueli za prezydentury H. Chaveza.

Obietnica awansu socjalnego w Ameryce Łacińskiej

W jednej z najnowszych analiz komparatystycznych przedstawiono cztery główne reżimy państwa opiekuńczego. Autorzy porównują ze sobą 52 kraje świata (wśród których większość stanowią państwa należące do OECD) na podstawie danych dostępnych w drugiej dekadzie XXI w. W zestawieniu tym najliczniej reprezentowany jest populistyczny typ polityki społecznej (*populist welfare state regime*) (Yoeruek E. et al., 2022).

Według autorów artykułu jest on charakterystyczny dla tzw. wschodzących gospodarek rynkowych (*emerging markets*) z Ameryki Łacińskiej (m.in. Brazylia, Chile, Argentyna), Azji (Chiny, Indie, Tajlandia; ulokowano tu również, co może być pewnym zaskoczeniem, Japonię), ale także dla w praktyce wszystkich postkomunistycznych krajów Europy Środkowej i Wschodniej (łącznie z Ukrainą i Rosją) oraz niektórych państw śródziemnomorskich (Portugalia, Grecja, Turcja). Z przedstawionego opracowania wynika, że politykę społeczną wymienionych krajów południowej części kontynentu (ale też np. Polskę czy Węgry) miałyby w sumie więcej łączyć z modelami występującymi w Brazylii i Chinach niż z tymi istniejącymi w Holandii czy Francji. Te ostatnie wpisują się, podobnie jak przytłaczająca większość krajów Europy Zachodniej, w najbardziej zaawansowany reżim instytucjonalny. To teza dyskusyjna i ryzykowna, oparta na kilku wybranych kryteriach porównawczych wynikających z założeń teorii zasobów władzy (*power resources theory*) Waltera Korpi (1983) oraz tzw. teorii powstrzymywania politycznego (*political containment theory*), ale dająca

jednak do myślenia i zapewne inspirująca. Niezależnie od tego, że europejskie kraje postkomunistyczne mogą w tej klasyfikacji wydawać się dołączone do państw globalnego Południa trochę „na doczepkę”.

Wspólną cechą krajów zaliczanych do reżimu populistycznego mają być przede wszystkim dwa historyczne wzory w rozwoju tamtejszej polityki społecznej po II wojnie światowej. Pierwszy był związany z budowaniem fragmentarycznych (a zatem nie uniwersalnych) korporacyjnych systemów zabezpieczenia społecznego, najlepiej służących pracownikom formalnego sektora publicznego, ale nieobejmujących wielu mniej zamożnych grup zamieszkałych w miastach i na wsi. Druga zaś faza przypadła na postneoliberalny okres dość szybkiego rozwoju programów pomocy społecznej i opieki zdrowotnej, adresowanych głównie do wykluczonych w poprzednim okresie z systemu uboższych grup społecznych. W efekcie kraje tej kohorty stopniowo zbliżają się (oczywiście w bardzo różnym tempie) do poziomu zachodnioeuropejskich zabezpieczeń socjalnych, ale wciąż wyróżniają się specyficznymi cechami, jak np. dużym udziałem gotówkowych transferów socjalnych, często warunkowanych, oraz niedorozwojem powszechnych usług społecznych. Oprócz dwóch wymienionych już reżimów (populistycznego i instytucjonalnego), najliczniej reprezentowanych w gronie analizowanych w cytowanym artykule państw, autorzy wyróżniają w swej czteroelementowej klasyfikacji jeszcze model neoliberalny (do którego zaliczają m.in. USA, Koreę Południową, Izrael) oraz rezydualny (Meksyk, Filipiny, Pakistan).

W opracowaniu tym autorzy wskazują, że fala tradycyjnego populizmu z połowy XX w. może być rozumiana jako specyficzny styl polityki rozwojowej (*developmentalism style*). Reprezentowali go prezydenci i premierzy: Peron w Argentynie, Salazar w Portugalii, Vargas w Brazylii, Ecevit w Turcji, a nawet Gandhi w Indiach i Allende w Chile. Styl ten polegał na stopniowym obejmowaniu systemem zabezpieczeń społecznych uprzywilejowanej mniejszości regularnych pracowników obu sektorów gospodarki – publicznego i prywatnego. Działo się to z dwóch powodów: po pierwsze, aby powstrzymać narastający radykalizm klasy robotniczej, a po drugie, aby zmobilizować masowe poparcie z jej strony dla rządzących polityków. Tym zmianom w krajach rozwijających się towarzyszył w kilku powojennych dekadach stopniowy rozwój pokrewnych systemów ochrony pracy i opieki społecznej w państwach socjalistycznych, z czego w coraz większym stopniu mieli korzystać miejscy i więcej pracownicy.

Druga wyróżniona w cytowanym artykule fala populizmu przyszła po 2000 r., w następstwie kryzysu neoliberalnych strategii rozwojowych, kiedy to politycznego poparcia wybrany liderom – jak Lula w Brazylii, Kirchner w Argentynie, Erdogan w Turcji, Tsipras w Grecji, Orban na Węgrzech czy Modi w Indiach – udzieliły przede

wszystkim warstwy uboższe oraz pracownicy sektora nieformalnego. Jednocześnie nowe programy pomocowe neutralizowały ich rosnące socjalne niezadowolenie i potencjalny bunt. Znaczna część programów dotyczyła doraźnej opieki bezpośredniej oraz poprawy sytuacji zdrowotnej.

Moim zdaniem ów wskazany modernizacyjno-populistyczny rys polityki społecznej był w drugiej połowie XX w. i na początku XXI w. najbardziej charakterystyczny dla całej grupy krajów Ameryki Łacińskiej, wśród których za archetypiczne przykłady pod tym względem mogłyby uchodzić Argentyna za rządów Juana Perona (1946–1955, 1973–1974) oraz Wenezuela za prezydentury Hugo Chaveza (1998–2013) i jego następcy Nicolasa Maduro (od 2013 r. do dziś). Ale ich tropem poszło wielu innych latynoamerykańskich liderów, choćby Evo Morales w Boliwii. Deklarowanym zamiarem ich wszystkich była materialna inkluzja do społeczeństwa warstw uboższych, dyskryminowanych i zmarginalizowanych ekonomicznie. Dostęp do rynku pracy, ochrona zatrudnienia, wyższe płace i świadczenia socjalne, bardziej sprawiedliwa dystrybucja zasobów publicznych, hojna polityka rodzinna itp. – to były mocno akcentowane, sztandarowe hasła podnoszone przez populistyczne siły w całym regionie, a ich realizacja następowała pod dojściu do władzy. Np. Morales po objęciu prezydentury zaczął szybko wcielać w życie programy polegające na finansowych transferach dla dzieci w wieku szkolnym, czy też na szczodrych podwyżkach emerytur wypłacanych wszystkim obywatelom powyżej 60. roku życia.

Aktywna polityka społeczna zajmowała kluczową miejsce w peronizmie. Pod hasłami „justycjalizmu” (*justicialismo*) i „reżimu plebejskiego” – i w bliskiej współpracy z silnymi związkami zawodowymi – Peron doprowadził do przyjęcia wielu ustaw dotyczących prawa i sądów pracy, polityki prorodzinnej i świadczeń społecznych, m.in. w sprawie podwyżek płac, rozszerzenia na nowe grupy systemu emerytalnego i obniżenia do 55. roku życia wieku emerytalnego, ograniczenia maksymalnego czasu pracy, wprowadzenia czterotygodniowych płatnych urlopów, trzynastej pensji, publicznej ochrony zdrowia czy bezpłatnej żywności i schronisk dla najbiedniejszych. Kobiety otrzymały za jego rządów prawa wyborcze, zalegalizowano też rozwody, co w kraju o silnej kulturze maczyzmu nie było oczywiste i łatwe (Horowitz, 2012).

Jednocześnie rządy Perona miały charakter autorytarny. Jako prezydent ograniczał on bowiem wolność mediów, rozbudował tajne służby, prześladował i więził przeciwników politycznych, wywierając w tym celu naciski na wymiar sprawiedliwości. Sąd Najwyższy, którego sędziów zmuszono do rezygnacji, wytaczając im procesy polityczne, aby mogli ich zastąpić bardziej posłuszni nominaci, podporządkowano za pomocą dekretu resortowi spraw wewnętrznych. Zmieniono konstytucję, usuwając z niej limit jednej kadencji prezydenckiej, żeby możliwa była kontynuacja rządów

dzięki formalnej legitymacji wyborczej. Przeprowadzano też czystki w administracji, szkolnictwie wyższym i instytucjach kultury. Peron stworzył zatem swoistego rodzaju autorytarne państwo opiekuńcze: sprawny, a zarazem brutalny system kupowania lojalności politycznej wyborców, zwłaszcza tych uboższych, za rozmaite benefity socjalne, przy jednoczesnym utrwalaniu monowładzy, ograniczaniu praworządności i demokracji. Ostatecznie utracił on władzę w 1955 r. w wyniku wymierzonego w niego wojskowego zamachu stanu. Była to rewolta armii, ale w znacznym stopniu wygenerowana przez coraz częściej wybuchające strajki, niepokoje i narastające niezadowolenie społeczne z powodu pogarszającej się sytuacji bytowej i gospodarczej w Argentynie (James, 1988; Wolfenden, 2012).

Z kolei prezydent Wenezueli Chavez od początku swych rządów wiele mówił o realizacji tzw. misji społecznych (*misiones sociales*), zorientowanych na eliminowanie ubóstwa, rozwój opieki zdrowotnej i edukacji powszechnej, subsydiowanie żywności i usług mieszkaniowych (Zuquete, 2008; Gates, 2010; Hawkins, 2010). W ramach ogłoszonej tzw. rewolucji boliwiarąńskiej przed i po dojściu do władzy obiecywał radykalną poprawę warunków życia najuboższych, bezpłatną ochronę zdrowia, specjalne fundusze na stypendia akademickie, budowę przez państwo milionów tanich mieszkań na wynajem czy setek szpitali na prowincji. W praktyce skoncentrował się jednak na prostych pieniężnych transferach socjalnych i krótkoterminowych priorytetach, a nie na długofalowych, strukturalnych reformach trwale wyprowadzających wykluczonych Wenezuelczyków z biedy.

Godząca w uprzywilejowaną wcześniej oligarchię czy „elitę” szeroka, bardziej sprawiedliwa redystrybucja funduszy publicznych dowartościowywała dyskryminowany dotąd i idealizowany teraz „lud”. Hojne programy społeczne dla grup wcześniej zmarginalizowanych wymagały jednak gwałtownego wzrostu wydatków budżetowych. Pokrywano je w lwiej części z eksploatacji i sprzedaży surowców naturalnych, w szczególności zaś największego wenezuelskiego zasobu, czyli ropy, w efekcie czego nastąpił wzrost uzależnienia od cen węglowodorów na rynku międzynarodowym, a budżetu od wpływów z eksportu⁸. Wbrew zapowiedziom mówiącym o wdrażaniu nowego modelu rozwoju (pod patetycznym hasłem „socjalizm XXI wieku”), ożywiono w ten sposób tradycyjny „model rentierski” w krajowej gospodarce, która w rezultacie spadku cen ropy na świecie popadła w zapaść i skurczyła się aż o jedną trzecią w latach 2013–2016. Trzy lata później hiperinflacja, licząc rok do roku, sięgnęła prawie 350 tys. (!) proc. Nieodpowiedzialna polityka makroekonomiczna oznaczała też nieprofesjonalne i nieracjonalne zwalczanie inflacji, czego widowiskowym

⁸ Udział zysków ze sprzedaży ropy w całym wenezuelskim eksporcie wzrósł w latach 1998–2015 z 69% do 96% (Hetland, 2016: 9).

i symbolicznym, choć skrajnym przykładem mogłaby być decyzja prezydenta Maduro, który walcząc ze wzrostem cen w Wenezueli, postanowił wysłać do sklepów AGD żołnierzy, aby naklejali tam na produktach nalepki z niższymi cenami. Opierając się na armii, zaostrza on również swoje autorytarne rządy – łamie konstytucję i praworządność, pacyfikuje sądy, pozbawia niezależne prywatne media koncesji, manipuluje regulami wyborczymi, zachęca do przemocy prorządowe bojówki, prześladowa przeciwników politycznych, a opanowane przez opozycyjnych polityków samorządy są karane ograniczaniem centralnych dotacji.

W dłuższej perspektywie czasowej opłakane okazują się również szersze skutki społeczne populistycznego rządu. Jeśli na początku rządów ekipy Chaveza nastąpił spadek wskaźnika ubóstwa w Wenezueli o blisko połowę – z 55,4% w 2002 r. do 28,5% w 2009 r. (według wycień Banku Światowego), to już w 2013 r. podniósł się on do poziomu 32%, zaś dwa lata później, jak wykazywały inne badania, aż 75% Wenezuelczyków znajdowało się w stanie ubóstwa (De la Torre, 2016: 40–41). W 2023 r., według danych ONZ, co trzecie gospodarstwo domowe cierpiało na niedostatek żywienia. Po początkowej poprawie opieki zdrowotnej (co było efektem skokowego podniesienia wydatków na ten cel z 1,6% PKB do poziomu 8%) sytuacja w tej dziedzinie znacznie się pogorszyła – m.in. wzrosła śmiertelność noworodków, a do tego utrzymuje się wysoka przestępczość, szybko zwiększają się dysproporcje społeczne. Aż ponad 6 mln Wenezuelczyków (spośród w sumie ok. 27 mln) wyemigrowało w ostatnich latach za granicę.

Warto jednocześnie zaznaczyć, że polityka prowadzona przez latynoamerykańskich populistycznych prezydentów od samego początku ich rządów nie była pod względem skutków jednoznaczna, bo przynosiła też marginalizację czy ubożenie pewnych grup lub nawet całych regionów. Złożone były relacje Chaveza z klasą średnią i warstwą biznesu, w ramach której byli zarówno „zwycięzcy” (narodowa burżuazja), jak i „przegranii” populistycznej strategii zarządzania przez państwo gospodarką rynkową, w tym nowego podejścia do firm z udziałem kapitału zagranicznego, na które nakładano dodatkowe ograniczenia i ciężary. Z kolei nowa polityka podatkowa centralnej administracji Moralesa w Boliwii wywołała m.in. bunt „konserwatywnego ruchu autonomii” w najbogatszej prowincji kraju Santa Cruz.

Analiza doświadczeń gromadzonych od połowy XX w. w Ameryce Łacińskiej może prowadzić do wniosku, że rządzący populiści, zarówno lewicowi, jak i prawicowi – niezależnie od tego, czy sprawują władzę w krajach mniej lub bardziej zamożnych, czy w ramach demokracji albo systemów autorytarnych – wykazują ponadprzeciętną skłonność do nadregulacji i protekcjonizmu handlowego, rozbudowy biurokracji, praktyk korupcyjnych, upolityczniania prawa antymonopolowego, przedsięwzięć renacjonalizacyjnych i naruszania praw własności, co w sumie prowadzi do ogra-

niczania wydatków na prywatne i publiczne inwestycje, a także na badania i rozwój (R&D), naukę oraz edukację, które stanowią nieodzowny warunek rozwoju, zwłaszcza w dłuższej perspektywie (Magistro i Menaldo, 2022).

Szowinizm socjalny w Europie Zachodniej

Drugą wartą tu przybliżenia odmianą populizmu socjalnego jest podejście nazywane szowinizmem socjalnym (*welfare chauvinism*), które coraz mocniej ujawnia się od ponad 30 lat w krajach europejskich. Pojęcia tego po raz pierwszy w literaturze naukowej użyli w 1990 r. autorzy artykułu analizującego dwie skandynawskie, duńską i norweską, bliźniacze populistyczne Partie Postępu (Andersen i Bjorklund, 1990). Reprezentowane przez nie natywistyczne stanowisko w polityce społecznej, jak tam zdiagnozowano, polega na przyjęciu tezy, że świadczenia społeczne powinny przysługiwać wyłącznie „samym swoim” (*welfare services should be restricted to our own*). Czołowy współczesny badacz populizmu Cas Mudde zwracał uwagę na to zjawisko w artykule z 1999 r. (Mudde, 1999: 189), a w swej opublikowanej rok później monografii poświęconej ideologii skrajnie prawicowych partii populistycznych uznał *welfare chauvinism* za wręcz podstawową cechę ich społeczno-gospodarczej polityki (*the main distinctive feature of the socio-economic policy* – Mudde, 2000: 174–175). Rozwijał następnie tę tezę w kolejnych swoich publikacjach, podkreślając, że szowinizm socjalny stał się ważną częścią „rdzennej ideologii” (*core ideology*) PRRPs (Mudde, 2007; Mudde, 2017; Mudde i Rovira Kaltwasser, 2017).

Sam ten fenomen jest oczywiście dużo starszy. Np. francuski Front Narodowy Jean-Marie Le Pena już w latach 70. i 80. XX w. lansował na kolportowanych szeroko plakatach proste, demagogiczne hasło „Dwa miliony bezrobotnych to dwa miliony imigrantów za dużo!” (w domyśle: to oni właśnie zabierają Francuzom pracę). A w swym 50-punktowym programie polityki imigracyjnej z 1991 r. Le Pen postulował zredukowanie poziomu zasiłków na dzieci i dla bezrobotnych w odniesieniu do „nieeuropejskich cudzoziemców”, co było zresztą krytykowane przez ekspertów jako pomysł na wprowadzanie „reżimu apartheidu” w polityce społecznej. Niemniej jednak, już rok później podobne propozycje pojawiły się i zostały rozwinięte w 70-punktowym programie pokrewnego belgijskiego ugrupowania Blok Flamandzki (obecnie Interes Flamandzki – Vlaams Blok/Belang, VB). Działalności VB przyświeca slogan „najpierw swoi ludzie” (*Eigen volk eerst*), natomiast Front od tego czasu, pod hasłem „Francuzi najpierw” (*Français d'abord*), podkreśla potrzebę przestrzegania narodowych preferencji (*preference nationale*) w dostępie do zatrudnienia, mieszkań, opieki zdrowotnej i społecznej oraz innych form publicznego wsparcia (Davies, 1999).

Marine Le Pen, która po swym ojcu przejęła przywództwo nad tym ugrupowaniem (od 2018 r. nosi ono nazwę Zjednoczenie Narodowe – Rassemblement National, RN)⁹, pytana przez dziennikarza w 2023 r. co oznacza „priorytet narodowy” w dostępie do mieszkań socjalnych, odpowiadała, że to, iż w tej sferze „pierwszeństwo musi mieć Francuz” (Wywiad z M. Le Pen, 2023). Innym przykładem podobnego podejścia mogą być postulaty głoszone od lat 90. przez Partię Wolnościową w Austrii (FPÖ), w szczególności jej liderów (Jörg Haider, Heinz-Christian Strache), aby ze świadczeń socjalnych mogli korzystać przede wszystkim, jeśli nie wyłącznie, „nasi ludzie” (Ennser-Jedenastik, 2016).

Zwolennicy protekcyjnego, natywistycznego państwa dobrobytu wszędzie i zawsze kładli nacisk na ochronę „swoich” – nie tylko narodowych produktów i usług w handlu i obrocie gospodarczym, lecz także członków tej samej, maksymalnie homogenicznej wspólnoty etnicznej, rasowej, kulturowej, jako głównych bądź jedynych beneficjentów polityk publicznych, w tym zabezpieczeń socjalnych.

Populiści w krajach zachodnich, zwłaszcza w tych zamożniejszych, przyciągających znaczne liczby imigrantów, grają dzisiaj na rodzimych obawach i lękach, iż występujący tam szeroki zakres świadczeń społecznych będzie wykorzystywany (i nadużywany) przez napływających cudzoziemców, z uszczerbkiem dla rodowitych obywateli. Po to więc, by zachować dotychczasowy system zabezpieczenia społecznego, trzeba ograniczać dostęp do niego tylko dla „swojego ludu” (*own people*). Czemu jakoby bądź faktycznie przeciwne są elity, które lekceważą i nie chronią potrzeb i interesów klasy ludowej i są skłonne jej kosztem roztrwaniać zasoby publiczne (jak komunalne mieszkania, usługi zdrowotne i opiekuńcze), kierując je także do wątpliwych, niezasługujących na nie odbiorców. Argument, że imigranci zarobkowi i uchodźcy zabierają nam „nasz socjał”, jest jeszcze bardziej przekonujący, gdy sieć zabezpieczeń społecznych kurczy się w jakichś dziedzinach bezwzględnie lub choćby relatywnie, w stosunku do wcześniejszych okresów bądź względem niektórych grup. W czasach załamania koniunktury, wzrostu bezrobocia i cięć w wydatkach publicznych doktryna szowinizmu socjalnego zyskuje dodatkową legitymację.

W teorii i praktyce występują rozmaite, bardziej zniuansowane warianty tej koncepcji – mniej lub bardziej radykalne, niekiedy umiarkowane i łagodne retorycznie, w różnym stopniu i zakresie odnoszące się do poszczególnych działań polityki społecznej (np. zasiłki rodzinne i dla bezrobotnych, ochrona zdrowia, emerytury). W skrajnych wersjach pojawiają się postulaty deportacji za granicę ludzi stanowią-

⁹ Z kolei na kongresie w listopadzie 2022 r. formalnym przewodniczącym partii został 28-letni wówczas eurodeputowany Jordan Bardella, w wyborach parlamentarnych na przełomie czerwca i lipca 2024 r. jej kandydat na premiera Francji.

cych „obciążenie” dla wydatków państwa. Krytykowane jest przyznawanie „obcym” praw wyborczych na poziomie lokalnym, co wydaje się już osobną kwestią szczegółową o charakterze politycznym, ale przecież wpływającą także na redystrybucję środków publicznych na najniższym szczeblu. Jeśli populistyczna lewica kładzie zwykle nacisk na ochronę i priorytetowe traktowanie, niejako uprzywilejowanie własnych obywateli (*welfare favouritism*), to prawica akcentuje istotną (pośrednią) lub pełną, absolutną (bezpośrednią) ekskluzję nieobywateli i wszelkich obcych ze świadczeń i usług socjalnych. Opowiada się w istocie za dyskryminacją, „karaniem” cudzoziemców, różnych potencjalnych „poszukiwaczy szczęścia” (*fortune seekers*) i „turystów socjalnych” (*welfare tourists*), aby ich zniechęcić do przyjazdów.

Brane są tu przy tym pod uwagę, nie zawsze w sposób jednoznaczny i klarowny, różne tożsamościowe kryteria wykluczeń: odmienna czy odrębna etniczność, brak obywatelstwa (chodzi najczęściej, choć nie zawsze, o obywateli państw trzecich spoza UE), nieznajomość języka urzędowego danego kraju, a nawet kryteria regionalne, jak w przypadku propozycji włoskiej Ligi (wcześniej Liga Północna – Lega Nord, LN) oraz działającego w Belgii Interesu Flamandzkiego. Zakładały one ograniczenie nadużyć w korzystaniu ze świadczeń socjalnych popełnianych przez mieszkańców, odpowiednio, Południa Włoch oraz Regionu Walonii, którzy mają jakoby wykazywać się większą niechęcią do pracy niż ich pobratymcy z Północy. To rodzaj gry na frustracjach wynikających z przekonania o niesprawiedliwych „transferach Północ-Południe” we Włoszech oraz rzekomej dotychczasowej swoistej nadsolidarności (*over-solidarity*) Flamandczyków wobec Walończyków. VB zaproponował dekadę temu utworzenie osobnych funduszy zabezpieczenia społecznego dla *Flemish welfare state* (a więc dla Flamandów we Flandrii) oraz dla niezależnej Walonii.

W szerszym kontekście pojęcie *welfare chauvinism* bywa zatem używane do opisu i przeciwstawiania sobie przez prawicowych populistów dwóch znacznie większych grup. Z jednej strony, to nie tylko (choć przede wszystkim) imigranci, ale też długotrwale bezrobotni, uprzywilejowani w sposób niezасłużony beneficjenci świadczeń i usług socjalnych, drenujący zasoby publiczne biurokraci, różnego rodzaju „pasażerowie na gapę” i społeczne „darmozjady” itp., jednym słowem – wszyscy osłabiający siły społeczeństwa (*the debilitating*). A z drugiej strony są sytuowani jego prawdziwi żywiciela (*the nourishing*), zwykli „zjadacze chleba”, uczciwie i ciężko pracujący przeciętni ludzie, utrzymujący ze swych podatków osoby nie zawsze zasługujące na wsparcie ze strony państwa, funkcjonujące często poza wspólnotą i jej kulturowymi normami. Ów uproszczony, dychotomiczny podział społeczny bywa też skrótowo przedstawiany przy użyciu angielskich słów jako opozycja między rzekomo zepsutymi i pasożytnymi *takers* oraz szlachetnymi i pracowitymi *makers* (Rathgeb, 2021).

Powyższe zagadnienie było i jest osobno i szeroko omawiane w ostatnich dekadach na przykładzie duńskim (np. Rydgren, 2004; Careja et al., 2016). Także w aspekcie praktycznych skutków podobnych przewartościowań, w czym niebagatelną rolę odegrały postulaty i presje wywierane na rządzących przez Duńską Partię Ludową (DF), następczynię i kontynuatorkę wspomnianej wcześniej Partii Postępu. Ich konsekwencją były zachodzące od pierwszej dekady XXI w. zmiany w polityce społecznej Danii w kierunku ograniczania uprawnień socjalnych przysługujących imigrantom. Wprowadzano dla nich np. nowego rodzaju świadczenia (np. tzw. *start help*) na poziomie niższym niż ten, do którego byli uprawnieni wcześniej w ramach powszechnego systemu pomocy społecznej. Różnicowanie zasiłków rodzinnych ze względu na osiągnięcie lub nie minimalnego dochodu w praktyce zaczęło dzielić świadczeniobiorców na rdzennych i nierdzennych (*non-natives*) mieszkańców Danii.

Chodzi np. o rozwiązanie, które uzależniło wypłatę świadczenia od tego, czy każdy z partnerów w związku przepracował minimum 450 godzin w okresie ostatnich dwóch lat, co realnie uderzyło w rodziny, w których kobiety dużo częściej pełnią tradycyjną rolę gospodyń domowych (jak to jest zwykle w wielodzietnych rodzinach muzułmańskich). Rodziny z licznymi dziećmi najwięcej też straciły na ustanowieniu górnych pułapów wartości zasiłków z tytułu pomocy społecznej. Zaczęła więc w istocie postępować swoista etniczna dualizacja różnych elementów zabezpieczenia społecznego, chociaż formalnie rzecz biorąc, trudno tu było mówić o dyskryminacji opartej na kryterium pochodzenia czy narodowości.

Zdaniem wielu badaczy podważany jest w ten sposób tradycyjny uniwersalizm duńskiego – i szerzej skandynawskiego – modelu polityki społecznej, w którego najnowszej, zmienionej wersji, jak piszą Jon Kvist i Bent Greve, niektórzy ludzie okazują się teraz „równiejsi” od innych (Kvist i Greve, 2011: 157). Podobną diagnozę w odniesieniu do Niderlandów stawiają autorzy holenderscy (Van der Waal et al., 2010; De Koster et al., 2013).

Szef antysystemowej niderlandzkiej Partii Wolności (Partij voor de Vrijheid, PVV), prawicowy liberał Geert Wilders, opowiada się ostatnio coraz częściej za rozbudową państwa socjalnego, tyle że obejmującego swymi świadczeniami wyłącznie rodowitych Holendrów, bo nawet nie wszystkich obywateli swego kraju. Islamskich, już nawet naturalizowanych imigrantów z Afryki czy Bliskiego Wschodu chciałby on bowiem pozbawiać obywatelstwa i deportować tam, skąd przybyli do Europy. Wilders zwykł bardzo otwarcie i dosadnie powtarzać: państwo dobrobytu ma być tarczą „dla Henka i Ingrid” (to tradycyjne imiona w holenderskiej klasie średniej), a nie bankomatem dla „leniwych imigrantów”, czyli „dla Alego i Fatimy” (to z kolei najpopularniejsze imiona wśród przybyszów z Maroka). W 2012 r. jego partia zorganizowała specjalną kampanię społeczną przeciwko przybywającym do Holandii

pracownikom z Polski, oskarżając ich o zabieranie pracy, nadużywanie świadczeń socjalnych i zachowania groźne dla bezpieczeństwa publicznego. Natomiast w toku ostatniej kampanii przed wyborami parlamentarnymi w listopadzie 2023 r., prowadzonej pod hasłem „Najpierw Holandia”, Wilders dużo mówił o deficycie mieszkań, przepełnionych szkołach oraz problemach finansowych i ograniczeniach w dostępie do ochrony zdrowia.

Zwolennikami swego rodzaju natywistycznej polityki społecznej (*nativist welfare policy*) są również włoska Liga Mattea Salvini oraz Austriacka Partia Wolności (FPÖ). Tradycyjnie są one niechętne imigrantom, czemu dawały nieraz wyraz, współrządzając swymi krajami w szerszych koalicjach. Wyłaniający się w zmieniającej się Europie nowy populistyczny paradygmat polityki społecznej (*an emerging populist welfare paradigm*) stał się ostatnio przedmiotem bliższej analizy na przykładzie stanowisk prezentowanych przez tę ostatnią partię oraz Duńską Partię Ludową (DF) (Chueri, 2022). Uwzględnia ona dwa okresy bliskiej współpracy obu ugrupowań z rządami sprawującymi władzę w Austrii i Danii w latach, odpowiednio, 2017–2019 oraz 2009–2011 (w pierwszym przypadku chodzi o formalną koalicję kierowaną przez chadeckiego kanclerza Sebastiana Kurza).

Dla obu tych ugrupowań bardzo typowe jest, zdaniem autorki artykułu, promowanie swego rodzaju dualistycznej polityki społecznej, która zorientowana jest na ochronę i świadczenia socjalne dla „zasługujących” (*deserving*) na takie beneficyja, a zarazem na ograniczanie różnych korzyści i działań redystrybucyjnych kierowanych dotychczas do „niezasługujących” (*undeserving*) na podobne traktowanie. Takie dwutorowe podejście podważa uniwersalizm państwa opiekuńczego w szczególności w odniesieniu do imigrantów, nazywanych nieraz „turystami socjalnymi”, ale nie tylko do tej grupy, bo także np. względem rodzimych uprzywilejowanych elit, zamożnej klasy politycznej czy wysoko uposażonej biurokracji. W retoryce analizowanych partii coraz częściej eksponowana jest opozycja między ciężko pracującymi „zwykłymi ludźmi”, sumiennymi podatnikami, a „gapowiczami” (*free-riders*), „leniami”, różnego rodzaju cwaniakami i naciągaczami (*welfare scroungers*) czy wręcz „pasożytami” (*welfare parasites*), których należałoby pozbawić zbyt hojnego dotąd wsparcia, zaostrzając stosowne kryteria, skuteczniej zapobiegając zdarzającym się wyłudzeniom świadczeń, częściej stosując zasadę warunkowości itp.

Istnieje jeszcze szersza panorama pod omawianym względem. Przedstawia ją analiza porównawcza poświęcona populistycznej agendzie w zakresie polityki społecznej, a biorąca pod uwagę treść wystąpień i partyjnych manifestów programowych PRRPów w sześciu wysoko rozwiniętych państwach zachodnich: Szwecji, Holandii, Belgii, Niemczech i Francji, a także w USA (Fenger, 2018).

W poszczególnych krajach występują naturalnie odmienne, specyficzne, lokalne uwarunkowania komplikujące całościowy obraz. Widoczne są w nich różne reżimy polityki społecznej i doświadczenia w reformowaniu *welfare state*, zachodzą inne relacje PRRPs z partiami głównego nurtu, odmienna jest także polityka tych ostatnich, co wpływa na stanowisko populistów. Np. mało popularne społecznie oszczędnościowe strategie spod znaku *austerity* i *retrenchment* rządzących partii lewicowych w niektórych państwach skłaniają populistów do twardszej obrony tradycyjnego państwa dobrobytu, by w ten sposób spróbować przejąć rozczarowany i osierocony tradycyjny elektorat socjaldemokratów. Różne jest też rozkładanie akcentów, jeśli chodzi o rolę państwa w polityce społecznej (silniejszy lub słabszy etatyzm, a także poziom centralizacji decyzji), grupy preferowane do priorytetowego zaopiekowania (przy czym najczęściej pojawiali się tu ludzie starsi) czy diagnozę głównych mankamentów systemu oraz ich źródeł. Niemniej jednak, można mówić o wielu wspólnych cechach i tendencjach programowych, łączących wszystkie wybrane do powyższej próby przypadki i partie.

Przy czym za najważniejszą cechę wspólną stanowisk badanych aktorów autor uznaje elementy szowinizmu socjalnego, obecne tam powszechnie, choć w różnym stopniu, bo albo w dogmatycznej, radykalnej (jak w partiach PVV i VB), albo w bardziej pragmatycznej, umiarkowanej wersji (np. Szwedzcy Demokraci). Wszędzie jednak to sam rdzeń albo serce ideologii PRRPs, co jest konkluzją zbieżną z tezą podkreślaną przez przywoływanego wcześniej Casa Mudde. Motywem powtarzającym się w tekstach programowych analizowanych aktorów jest również zjawisko określone przez Fengera „nostalgia socjalną” (*welfare nostalgia*). To formuła pojemniejsza niż *welfare chauvinism*, bo oznacza chęć pozbawienia świadczeń społecznych szerszej grupy outsiderów niż tylko imigrantów; mogą to być kobiety, pracownicy tymczasowi, osoby samozatrudnione albo inne jeszcze kategorie pracujące w nietypowych, nietradycyjnych formach.

Podsumowując, główny wniosek i postulat, jaki wyprowadzają PRRPs w Europie Zachodniej z nowej sytuacji w obszarze polityki społecznej, sprowadza się do tezy, iż powinna ona mieć – podobnie jak społeczna solidarność – bardziej selektywny, warunkowy, a nawet wykluczający charakter (*selective, conditional, exclusive solidarity*). Inaczej mówiąc, trzeba odejść od egalitaryzmu i powszechności świadczeń na rzecz ich większej selektywności i warunkowości (*welfare conditionality*). Oczekiwany i pilnie potrzebny jest w tej dziedzinie nowy kontrakt między obywatelami i państwem. Można dodać, że o ile w socjaldemokratycznych i chadeckich strategiach warunkowania świadczeń i ich udzielaniu, np. w ramach aktywnej polityki rynku pracy (ALMP), akcent pada na emancypacyjne motywy i charakter podobnych strategii (włączanie do społeczeństwa np. poprzez umożliwianie podjęcia pracy), to w podejściu PRRPs

wyraźniej widać jego dyscyplinujący rys i autorytarną naturę. Kładzie się tu nacisk na obywatelskie obowiązki świadczeniobiorców, na zobowiązanie i zamiysł ukarania popełnianych przez nich, także potencjalnie, nadużyć.

Klientelizm socjalny w Europie Środkowej i Wschodniej

Podobne do zachodnioeuropejskich motywy i akcenty programowe w polityce społecznej można zdiagnozować w rządzonych od 2010 r. przez Viktora Orbana Węgrzech. Widać tu selektywność i dualizm w generalnym podejściu, ale i realizowanej praktyce, tzn. znacznie mniej świadczeń jest adresowanych dla „niezasługujących”, np. uchodźców czy Romów, dużo zaś więcej troski okazywanej jest w sumie wcale nie o najuboższym, ale nowej klasie średniej, „narodowej burżuazji”, czy swoim oligarchom z – jak określał to w przywoływanej wcześniej książce socjolog Balint Magyar – „adopcyjnej rodziny politycznej”. „Populizmowi klasy średniej skutecznie towarzyszy ekskluzja klas niższych i bezrobotnych ze społeczeństwa” – pisze inny węgierski analityk (Bozoki, 2012: 16). Obniżono wartość zasiłków dla bezdomnych i bezrobotnych oraz skrócono okres ich wypłacania, a wśród warunków nakładanych na świadczeniobiorców pojawiły się takie jak utrzymanie porządku w domu i jego obejściu, sprawowanie odpowiedniego nadzoru nad dziećmi czy niezakłócanie spokoju publicznego. W postkomunistycznym regionie Europy, jak twierdzi Stanisława Golinowska, to „Węgry zapoczątkowały konserwatywno-populistyczne podejście do kształtowania modelu państwa opiekuńczego, ukierunkowanego na motywowanie i wspieranie grup ludności, które stanowią trzon »zdrowej« populacji, oraz dyscyplinowanie grup, które od tego odstają. Pięć lat później podobną drogą zaczęła zmierzać Polska” (Golinowska, 2018: 87).

Orban przeciwstawił własną alternatywną koncepcję „społeczeństwa opartego na pracy” (*munka alapu tarsadalom*), jego zdaniem schyłkowemu, zachodnioeuropejskiemu państwu dobrobytu. W jego modelu na świadczenia społeczne mają zasługiwać tylko osoby pracujące (Vidra, 2018). „Ludzie powinni uzyskiwać dostęp do świadczeń wyłącznie dzięki swoim osiągnięciom” – mówi węgierski premier w rozmowie z byłym kanclerzem Austrii Wolfgangiem Schuesslesem (*The Dominant Role...*, 2024: 16). Przykładowym rozwiązaniem w tym zakresie mogą być hojne ulgi podatkowe dla legalnie pracujących rodziców z siedmiorgiem dzieci. Polityka prorodzinna jest ponadto otwarcie zorientowana na podwyższenie dzietności wśród faworyzowanej zamożniejszej i pracującej klasy średniej, a nie w rodzinach najuboższych, dotkniętych bezrobociem (w sporej części romskich). Jest charakterystyczne, że przez całą dekadę nie podniesiono na Węgrzech kwoty powszechnego zasiłku na dzieci,

a jednocześnie wprowadzono liniowy PIT, obniżając maksymalny próg podatkowy z 28% do 16% (Szikra, 2018; Benedek, 2019). W wielu innych działach polityki społecznej, realizowanej podobnie jak w Polsce pod konserwatywnym hasłem obrony tradycyjnych wartości, obserwowany jest w tym kraju systemowy regres. Np. wprowadzony Narodowy Plan Robót Publicznych przewiduje mniejszą ochronę pracy osób zatrudnianych w jego ramach niż tych w formule powszechnej. O paternalistyczno-autorytarnych tendencjach w sferze społecznej może świadczyć zdemontowanie mechanizmów dialogu społecznego oraz zaostrzenie kontroli nad uniwersytetami i innymi szkołami. W ten sposób orbanowskie Węgry oddalają się od promowanego przez UE tzw. Europejskiego Modelu Społecznego (Scharle i Szikra, 2015).

W Polsce ilustracją populizmu socjalnego były rządy prawicowo-lewicowego PiS w latach 2015–2023, którego bodaj najbardziej znaną marką w polityce społecznej stało się cofnięcie wprowadzonej przez poprzedników podwyżki wieku emerytalnego do 67 lat (z 60 dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) oraz hojne wspieranie w ramach programu Rodzina 500+ pieniężnymi zasiłkami zwłaszcza rodzin wielodzietnych. O ile ten program i inne decyzje (systematyczne podnoszenie płacy minimalnej, uregulowanie stawki godzinowej za pracę itp.) przyniosły, zwłaszcza w pierwszych latach rządów „dobrej zmiany”, pewne zmniejszenie ubóstwa i ograniczenie nierówności społecznych¹⁰, to podobnego efektu egalitaryzującego nie spowodowały nowe świadczenia prorodzinne na Węgrzech. Ale korzystne dla mniej zamożnych grup redystrybucyjne skutki polityki socjalnej prowadzonej w powyżej wspomnianym okresie, jeśli przyjąć bardziej długofalową perspektywę, także w Polsce wydają się wątpliwe i są często przez ekspertów kontestowane i podważane.

Polski raport z serii *Poverty Watch* z października 2022 r. informował, że zasięg tzw. pogłębionej deprivacji (wskaźnik uwzględniający zaspokajanie 13 podstawowych potrzeb bytowych) po kilku latach spadków od 2014 r. ponownie od 2020 r. zaczął się poszerzać, do 922 tys. żyjących w tym stanie osób (blisko 100 tys. więcej niż dwa lata wcześniej) (Szarfenberg, 2022). Ryszard Szarfenberg, szef Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu, który przygotował ten raport, pisał w nim: „Za niskie, niewaloryzowane i w dodatku nieskoordynowane świadczenia są mało skuteczne i nieefektywne. Nie zmieni tego wprowadzanie kolejnych, jednorazowych świadczeń”. A w wywiadzie medialnym dodawał, że w 2021 r. 4,2% Polaków (a więc niewiele mniej niż w 2017 r. – 4,3%), czyli ok. 1,6 mln osób,

¹⁰ Według danych GUS w pierwszym roku funkcjonowania programu Rodzina 500+ ubóstwo skrajne wśród dzieci spadło o jedną trzecią, a relatywne o jedną piątą. Największa poprawa sytuacji bytowej nastąpiła w przypadku rodzin wielodzietnych (z trójką i większą liczbą dzieci). Wskaźnik skrajnego ubóstwa spadł w nich z 17% w 2014 r. do 6,4% w 2017 r., jednak już w 2018 r. zaczął on ponownie rosnąć, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

w tym 246 tys. seniorów oraz 333 tys. dzieci, żyło (dane GUS) w ubóstwie skrajnym. Podkreślił, że to „bardzo niewygodna informacja dla rządu, który twierdzi, że 500+ zlikwidowało ubóstwo dzieci” (Wywiad z R. Szarfenbergiem, 2022–2023). Inny akademicki badacz nierówności społecznych z Uniwersytetu Warszawskiego Michał Brzeziński przewiduje, że podniesienie tego świadczenia do 800 zł tylko pogłębi rozwarstwienie występujące w Polsce. Jak wyjaśnia, w wyniku tej waloryzacji tylko 10,4 mld zł zasili budżety rodzin ubogich, natomiast 14 mld popłynie do zamożnych, co wynika z faktu, że „w biedniejszej dochodowo części społeczeństwa wychowuje się 2,8 mln dzieci, a w zamożnej 3,9 mln” (cyt. za: Solska, 2023). Już rozszerzenie owego programu na każde dziecko w 2019 r. zwiększyło krajowe dysproporcje dochodowe, bo sprawiło, iż prawie 29% kosztów jego upowszechnienia trafiło do 20% rodzin o najwyższych dochodach, a jedynie 6% do 20% rodzin najbiedniejszych. Wskaźnik nierówności Giniego w całej Polsce wzrósł z 0,299 w 2018 r. do 0,313 w 2020 r.

Natomiast w obu wymienionych krajach, zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech, polityka społeczna została w wyraźny sposób wprzęgnięta w budowę systemu klientelistycznego, w którym populistyczna władza wynagradza i rewanżuje się rozmaitymi, precyzyjnie dobranymi i adresowanymi benefitami w zamian za spokój społeczny i udzielane jej polityczne poparcie. Klientelizm jest ogólnie rozumiany jako kupowanie przez wpływowych patronów poparcia i w szczególności głosów w wyborach, poprzez intensywny „handel” będącymi w jej dyspozycji korzyściami materialnymi i innymi profitami (biurokratycznymi, prestiżowymi itp.), co bywa też utożsamiane z szerzej rozumianą korupcją polityczną. Obywatel jest zamieniany w klienta władzy, która oferując różne frukta podnoszące jego poziom życia, zyskuje jednocześnie od niego przyzwolenie na rozmaite, dość często mało szlachetne działania i zmiany systemowe. Polityka społeczna i działania redystrybucyjne stanowią dla rządzących populistów ważny, wręcz kluczowy element owego systemu. „Działania polityki społecznej, jakie są obecnie prowadzone w Polsce – pisała w 2018 r. Golinowska – nie sprzyjają solidarności. W podziale dobrobytu pojawiają się raczej kryteria ideologiczne i lojalnościowe wobec władzy” (Golinowska, 2018: 137). I w ten sposób diagnozowała dalej dynamikę i kierunek ewolucji systemowej: „Liberalno-konserwatywny model państwa opiekuńczego, jaki kształtował się przez lata transformacji, skręca obecnie w kierunku modelu konserwatywno-klientelistycznego”, co jak dodaje „może być zagrożeniem rozwojowym ambitnego kraju europejskiego” (Golinowska, 2018: 148–149).

Trochę na podobnej zasadzie jak w przywoływanych wcześniej postulatach włoskiej Ligii i flamandzkiego VB, obserwowaliśmy w Polsce faworyzowanie przez populistyczny PiS określonych regionów, a tym samym dyskryminowanie innych, choćby obszarów wielkomijskich. Widoczna była większa hojność w redystrybucji i polityce

społecznej, swoista „nadsolidarność”, wobec wschodniej i południowej „Polski B” i generalnie obszarów nazywanych prowincją, gdzie mieszkają głównie niekoniecznie najmniej zamożni, ale z pewnością bardziej konserwatywni, religijni, relatywnie gorzej wykształceni, starsi i tradycjonalistyczni Polacy, głosujący w większości na tę właśnie partię i przede wszystkim, gdzie w strukturach samorządowych rządzą jej przedstawiciele¹¹. To dobry argument wspierający tezę, że pisowski wariant uprawiania polskiej polityki w latach 2015–2023 można by określić mianem populizmu tradycjonalistycznego. Chodzi tu o to, że to przede wszystkim do tradycjonalistów kierowane są transfery socjalne, mówiąc umownie i symbolicznie „chleb”, niezależnie od adresowanych do tej samej części społeczeństwa „igrzysk” (czyli polityki tożsamości), a więc narodowo-patriotyczna, suwerenistyczna retoryka, eurosceptyczne, antyunijne i antymodernizacyjne przekazy, zawierające antyliberalne hasła i treści, wymierzone np. w prawa kobiet i mniejszości etnicznych czy seksualnych itp.

Wracając do klientelizmu socjalnego i przyglądając się bliżej praktyce populistycznych rządów w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w ostatniej dekadzie, można tam zobaczyć liczne przejawy rozwiązań w polityce społecznej, wynikające z czysto sondażowo-wyborczych kalkulacji. Zwraca przy tym uwagę przedwyborczy *timing* wielu często punktowych, starannie zaplanowanych i zaadresowanych transferów, czyli programowanie i wprowadzanie konkretnych świadczeń, projektów socjalnych i regulacji w okresach kampanijnych, niekiedy tuż przed samą datą głosowania.

W Polsce dobrym przykładem może być tu wypłata w 2019 r. dosłownie na kilka dni przed wyznaczonymi na 26 maja wyborami do Parlamentu Europejskiego wszystkim prawie 10 milionom emerytów tzw. 13. emerytury. Ówczesna wicepremier Beata Szydło mówiła publicznie w tym kontekście o „pięknym prezencie Jarosława Kaczyńskiego dla Polaków”, zaś minister rodziny i polityki społecznej Elżbieta Rafalska wyjaśniała w uzupełnieniu, że majowy termin wypłaty wybrano dlatego, że „w tym miesiącu wypada najpiękniejsze święto matki”, które tradycyjnie obchodzone jest, jak wiadomo, 26 maja (cyt. za: Wroński, 2019). Innym przykładem jest rozszerzenie od 1 lipca 2019 r. programu Rodzina 500+, poprzez wprowadzenie comiesięcznego dodatku w tej wysokości na każde dziecko (więc także pierwsze) w rodzinie, niezależnie od wysokości dochodów przez nią osiągniętych. Przy czym, co znamienne, przelew pieniędzy na konta rodziców nastąpił w październiku, tuż przed samym ter-

¹¹ Wyraźnie pokazały to jeszcze raz ostatnie wybory samorządowe w kwietniu 2024 r., w których na kandydatów PiS do sejmików głosowało aż 43% mieszkańców wsi, a tylko 20% mieszkających w metropoliach (miastach liczących powyżej 500 tys.), podczas gdy aż połowa tych ostatnich swój oddała głos na Koalicję Obywatelską. PiS wybierało też najwięcej ludzi w starszym wieku (prawie 40% w przedziale wiekowym 50–59 lat), podczas gdy we wszystkich grupach pokoleniowych wyborców wynik tej partii wyniósł 34,3%.

minem wyborów parlamentarnych, co oznaczało wypłatę z trzymiesięcznym wyrównaniem łącznej kwoty 1500 zł na każdego niepełnoletniego członka rodziny. Z kolei przed ostatnimi wyborami 15 października 2023 r. przygotowano inne benefity. M.in. w sierpniu prezes PiS ogłosił na pikniku wyborczym decyzję o wypłacie i wysokości tzw. 14. emerytury (podając zresztą omyłkowo kwotę brutto jako netto, co wymagało potem pospiesznego skorygowania w górę planu wydatków budżetowych państwa), we wrześniu zaordynowano rozdanie darmowych laptopów uczniom klas czwartych i nauczycielom, zaś tym ostatnim przyznano specjalne nagrody pieniężne w wysokości 900 zł z okazji Dnia Nauczyciela, który przypada dorocznie 14 października, a więc w ub. r. dokładnie w przeddzień terminu wyborów. Niewiele wcześniej Narodowy Bank Polski obniżył stopy procentowe. Z kolei koncern państwowy Orlen aż 15 razy obniżał w miesiącu przedwyborczym ceny benzyny i oleju napędowego, do poziomu 5,99 zł za litr¹², a gdy na stacjach zaczęło z tego powodu brakować paliw, pojawiły się tam informacje o awarii dystrybutorów. Podobne obniżki benzyny przed wyborami zastosował półtora roku wcześniej Orban.

Budżet państwa jest traktowany jak partyjny budżet wyborczy również na Węgrzech. W ciągu zaledwie dwóch miesięcy przed kwietniowymi wyborami parlamentarnymi w 2022 r. w tym kraju rząd wydał w różnych formach, jak szacowano, pieniądze równe od 3 do 3,5% rocznego PKB. Poszły one m.in. na wypłatę 13. emerytury, zakup 120 tys. tabletów dla szkół, zwolnienie z PIT ludzi poniżej 25. roku życia, zwrot całego rocznego podatku podatnikom mającym dzieci, podwyżki płac, jednorazowe świadczenie mundurowe w wysokości sześciomiesięcznej pensji dla żołnierzy, policjantów i innych służb itp. W efekcie poważnie wzrósł deficyt budżetowy, a inflacja do końca tego roku sięgnęła prawie 25%, poziomu najwyższego w całej UE¹³. Podobne praktyki „dosypywania” pieniędzy, żeby nie powiedzieć rozdawania „kiełbasy” (niem. *Wahlwurst*), przed wyborami stosowane są przez populistyczne władze w innych krajach regionu, np. w Serbii oraz Czarnogórze¹⁴. Dodać warto, że w wielu krajach regionu rządzonych obecnie przez populistów polityka społeczna stanowi poręczną osłonę dla antydemokratycznych zmian ustrojowych. Jest ona częścią taktyki politycznej, której stosowanie znacząco ułatwia gwałcenie rządów prawa, ograniczanie niezawisłości sądownictwa oraz osłabianie kontroli władzy ze strony opozycji, niezależnych mediów, samorządów czy NGOs.

¹² Ekspertcy zwrócili uwagę, że 26 września, gdy obowiązywała już ta najniższa w Europie cena, baryłka ropy na rynkach światowych kosztowała 405 zł, podczas gdy np. 5 maja tegoż roku, kiedy płacono tam za nią tylko 282 zł, cena litra najpopularniejszej benzyny (95 oktanów) na stacjach Orlenu wynosiła 6,69 zł.

¹³ To wprawdzie zdecydowanie mniej niż skok stopy inflacji z 35,8% do kilkuset tysięcy procent w latach 1998–2019, w okresie rządów Chaveza i Maduro w Wenezueli, ale jednak więcej niż jej wzrost z 3,9% do 16,7% w latach 1946–1955 w Argentynie pod rządami Perona (dane IMF i Banku Światowego).

¹⁴ Więcej na ten temat zob. Markovic (2022).

Podsumowanie

Patrząc w globalnej perspektywie porównawczej, można by powiedzieć, że o ile w krajach Ameryki Łacińskiej, a także w innych mniej rozwiniętych i zamożnych regionach świata, zarówno lewicowy, jak i prawicowy populizm socjalny napędza głównie bieda, złe warunki życia i duże nierówności dochodowo-majątkowe w tamtejszych społeczeństwach, sprzeciw wobec oszczędnościowych programów ordynowanych przez własne rządy i instytucje międzynarodowe (jak MFW), o tyle w rozwiniętych państwach zachodnich zasadniczym jego czynnikiem i motywem wydają się obecnie społeczne obawy przed rosnącą imigracją. A w szczególności popularny pogląd, że nowi przybysze będą znacząco uszczuplać fundusze socjalne, przyczyniając się w ten sposób do erozji państwa dobrobytu oraz związanych z nim korzyści dla rodowitych obywateli.

Jeśli więc, nieco upraszczając, na peryferiach systemu światowego populizm motywuje przede wszystkim egalitaryzm, potrzeba inkluzji wykluczonych, to w jego centrum dużo silniejszy w tym kontekście jest impuls i oferta „selektywnej solidarności”, chęć wyłączenia z kręgu beneficjentów całego systemu świadczeń i podziału dobrobytu kategorii społecznych z różnych powodów na to niezasługujących, najczęściej ze względu na swój niepełny status obywatelski. Są oni postrzegani w tej sferze jako dodatkowi i niepotrzebni konkurenci. Inaczej mówiąc, o ile w Ameryce Łacińskiej czy w półperyferyjnej Europie Środkowej i Wschodniej główny akcent w deklaracjach pada na społeczną inkluzję poszkodowanych czy pokrzywdzonych grup (Edwards, 2019), o tyle w Europie Zachodniej, stosunkowo najbardziej egalitarnej części świata i mającej od dawna dobrze rozwinięte systemy zabezpieczenia społecznego, na odwrót – silny nacisk kładzie się na ekskluzję nowych, napływających głównie z zewnątrz, aspirantów do równego korzystania ze wszystkich dobrodziejstw europejskich *welfare states*.

Niezależnie od wskazanych różnic, można też poszukiwać i dostrzec we wszystkich trzech odmianach populizmu socjalnego wiele cech wspólnych – zarówno w sferze ogólnej filozofii i logiki politycznej, podstawowych celów, jak i preferowanych narzędzi i specyfiki operacyjnej. Łączy je przede wszystkim antyelityzm, deklaratywne pragnienie i retoryka obrony praw i poprawy sytuacji życiowej i społecznego położenia tak czy inaczej rozumianego ludu, na różny sposób wykorzystywanego i krzywdzonego (rzekomo lub faktycznie) przez uprzywilejowane, zamożne i zepsute elity. Współcześni populiści wszędzie mocno akcentują wymagające rozwiązania kwestie socjalne, opowiadają się za eliminowaniem nierówności i ubóstwa, obiecują wprowadzenie większej sprawiedliwości, pozytywnych zmian i reform społecznych, z reguły też domagają się zwiększenia wydatków publicznych. Ich demagogiczne

hasła i postulaty społeczno-ekonomiczne, szczególnie eksponowane w kampaniach przedwyborczych, są obliczone na krótkoterminowy efekt polityczny. Specjalnością niemal wszystkich rządzących populistów okazują się w praktyce najczęściej doraźne i krótkowzroczne posunięcia w polityce społecznej (na czele z rutynowymi już transferami pieniędzy z budżetu, zamiast inwestowania w usługi publiczne i generalnie w przyszłość), bieżąca konsumpcja na kredyt oraz autorytarny paternalizm.

Na sam koniec warto zwrócić uwagę na pułapkę finansową, w jaką wpada zdecydowana większość rządzących populistów. Wykazują oni bowiem generalnie tendencję do wydawania z budżetu państwa za dużo i za szybko, co nieuchronnie zakłóca równowagę makroekonomiczną i długofalowo osłabia wzrost gospodarczy (Funke et al., 2020)¹⁵. W swych teoretycznych rozważaniach na temat populizmu znani ekonomiści stwierdzają, że bardzo charakterystyczną cechą tego zjawiska, czy wręcz definiującą je jako fenomen polityczny, jest wdrażanie polityk publicznych przynoszących korzyści i cieszących się poparciem znaczącej części społeczeństwa na początku populistycznych rządów, ale długoterminowo i w ostatecznym rachunku okazują się one nieodpowiedzialne, nieracjonalne i krótkowzroczne, bo uderzają w podstawy rozwoju gospodarczego i interesy materialne większości.

Populizm, jak konkludują, „odnosi się do polityków prowadzących polityki, które są dotkliwe dla bogatej elity, ale nie są też w najlepszym interesie ubogiej większości” (Acemoglu et al., 2013: 802)¹⁶. Chodzi w szczególności o zwiększanie ponad miarę wydatków publicznych, deficytu budżetowego i zadłużenia państwa (Ferre i Manzano, 2022)¹⁷, ale brak profesjonalizmu, niedostatek wiedzy eksperckiej, uproszczone, naiwne czy wręcz infantylne rozwiązania są charakterystyczne także dla wielu innych dziedzin populistycznego rządzenia.

¹⁵ Opracowanie to, opierające się pod względem metodologicznym na tzw. *synthetic control approach*, dowodzi, że w krajach rządzonych przez 15 lat przez populistów PKB *per capita* jest przeciętnie o 10% niższy niż w państwach, które nie doświadczyły takiej władzy, a które wcześniej znajdowały się na porównywalnym poziomie rozwoju.

¹⁶ Daron Acemoglu jest współautorem (obok Jamesa Robinsona) głośnej książki *Dlaczego narody przegrywają* (2024).

¹⁷ W Polsce ilustracją tej tendencji w okresie ostatnich ośmioletnich rządów Zjednoczonej Prawicy mogłoby być prawie podwojenie deficytu budżetowego z 2,6% w 2015 r. do 5,1% w 2023 r., czyli przekroczenie wyznaczonego przez UE progu 3%, co skłoniło Komisję Europejską do wszczęcia w czerwcu br. procedury nadmiernego deficytu wobec Polski, obok pięciu innych państw członkowskich, w tym Węgier. Przy czym miało w tym czasie miejsce bezprecedensowe (acz znane z praktyki latynoamerykańskich rządów populistycznych) wyprowadzanie szerokim strumieniem do specjalnych funduszy przy pomocy tzw. banków rozwojowych (w Polsce – Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiego Funduszu Rozwoju) wydatków publicznych poza regularny budżet kontrolowany przez parlament; szacunki ekonomistów mówią tu o ok. 400 mld zł ukrytego w ten sposób deficytu (zob. np. Wywiad z B. Grabowskim, 2024). Z kolei polski dług publiczny wzrósł w tym samym okresie znacznie ponad 50%, do poziomu ok. 1,7 mld zł na początku 2024 r. Według ostatnich prognoz MFW przekroczy on konstytucyjny limit 60% PKB w 2027 r. Na dodatek koszty obsługi tego długu zwiększyły się w ciągu ostatnich dwóch lat w relacji do PKB z 1,1% do 2,1%, a w 2024 r. – jak przewiduje uznany ekonomista i badacz polityki gospodarczej – „zapewne przekroczą 5 proc. PKB” (Wywiad z J. Hausnerem, 2024).

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autor poświadcza, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Acemoglu, D. et al. (2013). A Political Theory of Populism, *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2).
- Andersen, J.G., Bjorklund, T. (1990). Structural Changes and New Cleavages: The Progress Parties in Denmark and Norway, *Acta Sociologica*, 33(3).
- Anioł, W. (2023). Co po populizmie? W stronę opiekuńczego państwa prawa. W: *Praca, bezrobocie, zatrudnienie. Wartości i działania w rozwoju polityki rynku pracy. Księga jubileuszowa profesor Małgorzaty Szyłko-Skoczny*, M. Duszczyk, J. Męcina (red.). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Bartha, A. et al. (2020). When Populist Leaders Govern: Conceptualising Populism in Policy Making, *Politics and Governance*, 8(3).
- Benedek, I. (2019). *Economic Policy, Populism and Family Policies in Hungary*, Country Report Prepared for the DEMOS Project, Budapest: Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence.
- Betz, H.G. (1994). *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. London: Macmillan.
- Bozoki, A. (2012). *The Illusion of Inclusion: Configurations of Populism in Hungary*. Florence: EUI Working Papers.
- Bustinduy, P. (2022). A Populist Foreign Policy? The Impact of Trump Presidency on the Transatlantic Relation, *International Studies*, 59(1).
- Caramani, D. (2017). Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government, *American Political Science Review*, 111(1).

- Careja, R. et al. (2016). Direct and Indirect Welfare Chauvinism as Party Strategies: An Analysis of the Danish People's Party, *Scandinavian Political Studies*, 39(4).
- Chueri, J. (2021). Social Policy Outcomes of Government Participation by Radical Right Parties, *Party Politics*, 27: 1092–1104.
- Chueri, J. (2022). An Emerging Populist Welfare Paradigm? How Populist Radical Right-Wing Parties Are Reshaping the Welfare State, *Scandinavian Political Studies*, 45(3).
- Davies, P. (1999). *The National Front in France: Ideology, Discourse and Power*. London: Routledge.
- De Koster, W. et al. (2013). The New Right and the Welfare State: The Electoral Relevance of Welfare Chauvinism and Welfare Populism in the Netherlands, *International Political Science Review*, 34(1).
- De la Torre, C. (2016). What Went Wrong? Leftwing Populist Democratic Promises and Autocratic Practices, *Comparative Politics Newsletter*, 26(2).
- De la Torre, C. (ed.) (2019). *Routledge Handbook of Global Populism*. New York: Routledge.
- Edwards, S. (2019). On Latin American Populism, and Its Echoes around the World, *Journal of Economic Perspectives*, 33(4).
- Ennsner-Jedenastik, L. (2016). A Welfare State for Whom? A Group-based Account of the Austrian Freedom Party's Social Policy Profile, *Swiss Political Science Review*, 22(3).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press and Blackwell. (pol. tłum.: Esping-Andersen, G. (2010). *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa: Difin).
- Fenger, M. (2018). *The Social Policy Agendas of Populist Radical Right Parties in Comparative Perspective*, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34(3).
- Ferre, M., Manzano, C. (2022). The Macroeconomic Impact of Radical Right Populist Parties in Government, *Journal of Macroeconomics*, 74.
- Funke, M. et al. (2020). *Populist Leaders and the Economy*, Centre for Economic Policy Research, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3723597 (dostęp: 20.02.2024).
- Gates, L.C. (2010). *Electing Chavez: The Business of Anti-neoliberal Politics in Venezuela*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Golinowska, S. (2018). *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Grzebyk, P. (red.) (2023). *Prawo w epoce populizmu*. Warszawa: WN Scholar.
- Guy Peters, B., Pierre, J. (2016). *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawkins, K. (2010). *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Hetland, G. (2016). Chavismo in Crises, *NACLA*.
- Horowitz, J. (2012). Populism and Its Legacies in Argentina. W: *Populism in Latin America*, M.L. Conniff (ed.). Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Huber, R.A. et al. (2021). Is Populism a Challenge to European Energy and Climate Policy? Empirical Evidence across Varieties of Populism, *Journal of European Public Policy*, 28(7).

- James, D. (1988). *Resistance and Integration. Peronism and the Argentine Working Class, 1946–1976*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katsikas, D., Bazoti, P. (2019). *Economic Policy, Social Policy and Populism in Greece*, Country Report Prepared for the DEMOS Project, ELIAMEP, Athens.
- Kitschelt, H., McGenn, A.J. (1995). *The Radical Right in Western Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Korkut, U. et al. (eds.) (2015). *Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere*. New York: Palgrave Macmillan.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Krause, W., Giebler, H. (2020). Shifting Welfare Policy Positions: The Impact of Radical Right Populist Party Success beyond Migration Politics, *Representation*, 56(3).
- Kukovic, S., Just, P. (eds.) (2022). *The Rise of Populism in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kvist, J., Greve, B. (2011). Has the Nordic Welfare Model Been Transformed?, *Social Policy & Administration*, 2.
- Lutz, P. (2018). Variation in Policy Success: Radical Right Populism and Migration Policy, *West European Politics*, 42(3).
- Magistro, B., Menaldo, V. (2022). *How Populism Harms Prosperity: Unified Populist Rule Reduces Investment, Innovation and Productivity*, Working Paper, August, <https://beatricemagistro.files.wordpress.com/2022/08/howpopulismharm Prosperity.pdf> (dostęp: 15.02.2024).
- Magyar, B. (2018). *Węgry. Anatomia państwa mafijnego. Czy taka przyszłość czeka Polskę?* Warszawa: Magam.
- Markovic, M. (2022). Social Policy or Vote-Buying: Recent Cases of Serbia and Montenegro, *Problemy Polityki Społecznej. Social Policy Issues*, 56(1).
- Mudde, C. (1999). The Single-Issue Party Thesis: Extreme Right Parties and the Immigration Issue, *West European Politics*, 22(3).
- Mudde, C. (2000). *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press.
- Mudde, C. (2007). *The Populist Radical Right: A Reader*. Abingdon: Routledge.
- Mudde, C. (2017). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, C., Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Nalewajko, E. (2013). *Między populistycznym a liberalnym. Style polityczne w Polsce po roku 1989*. Warszawa: ISP PAN.
- Nieć, M. et al. (red.) (2021). *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia*. Kraków: WN Akademii Ignatianum.
- Pappas, T.S. (2014). *Populism and Crisis Politics in Greece*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pierzchalski, F., Rydliński, B. (red.) (2017). *Autorytarny populizm w XXI wieku. Krytyczna rekonstrukcja*. Warszawa: DW Elipsa.

- Pirro, A.L.P. (2015). *The Populist Radical Right in Central and Eastern Europe: Ideology, Impact and Electoral Performance*. London: Routledge.
- Rathgeb, P. (2021). Makers against Takers: The Socio-Economic Ideology and Policy of the Austrian Freedom Party, *West European Politics*, 44(3).
- Rathgeb, P., Busemeyer, M. (2022). How to Study the Populist Radical Right and the Welfare State?, *West European Politics*, 45: 1–23.
- Rinaldi, C., Bekker, M.P.M. (2021). A Scoping Review of Populist Radical Right Parties' Influence on Welfare Policy and Its Implications for Population Health in Europe, *International Journal of Health Policy and Management*, 10(3).
- Roeth, L. et al. (2018). The Impact of Populist Radical Right Parties on Socio-Economic Policies, *European Political Science Review*, 10(3).
- Rovira Kaltwasser, C. et al. (eds.) (2017). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- Rovira Kaltwasser, C., Zanotti, L. (2021). *Populism and the Welfare State*, in: Greve B. (ed.), *Handbook on Austerity, Populism and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rydgren, J. (2004). Explaining the Emergence of Radical Right-Wing Populist Parties: The Case of Denmark, *West European Politics*, 27(3).
- Sadurski, W. (2024). *Pandemia populizmów*. Kraków: Znak.
- Scharle, A., Szikra, D. (2015). Recent Changes Moving Hungary Away from the European Social Model. W: *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?*, D. Vaughan-Whitehead (ed.). Cheltenham: Edward Elgar.
- Scheiring, G. (2020). *The Retreat of Liberal Democracy. Authoritarian Capitalism and the Accumulative State in Hungary*. London: Palgrave-Macmillan.
- Schumacher, G., van Kersbergen, K. (2016). Do Mainstream Parties Adapt to the Welfare Chauvinism of Populist Parties?, *Party Politics*, 22(3).
- Solska J. (2023). Więcej, ale gorzej, *Polityka*, 22.
- Stępińska A., Lipiński A. (red.) (2020). *Badania nad dyskursem populistycznym: wybrane podejścia*. Poznań: WN WNPiD UAM.
- Szarfenberg R. (2022). *Poverty Watch 2022. Monitoring ubóstwa finansowego i polityki społecznej przeciw ubóstwu w Polsce 2021–2022*, Warszawa.
- Szikra D. (2018). *Welfare for the Wealthy: The Social Policy of the Orban-Regime, 2010–2017*. Budapest: Friedrich Ebert Stiftung.
- The Dominant Role of the West is Over (2024). *European Voices*, 1.
- Van der Waal J. et al. (2010). "Some are More Equal than Others": Economic Egalitarianism and Welfare Chauvinism in the Netherlands, *Journal of European Social Policy*, 20(4).
- Van Ostaijen M., Scholten P. (2014). Policy Populism? Political Populism and Migrant Integration Policies in Rotterdam and Amsterdam, *Comparative European Politics*, 12(6).
- Vidra Z. (2018). Hungary's Punitive Turn: The Shift from Welfare to Workfare, *Communist and Post-Communist Studies*, 51(1).

- Vihma A. et al. (2020). Climate Change and Populism: Comparing the Populist Parties' Climate Policies in Denmark, Finland and Sweden, *FIAA Report*, 64.
- Wolfenden K. (2012). Peron and the People: Democracy and Authoritarianism in Juan Peron's Argentina, *Inquires*, 5(2).
- Wroński P. (2019). „Jarkowe”, czyli miłosierdzie prezesa, *Gazeta Wyborcza*, 5 kwietnia.
- Wywiad z B. Grabowskim (2024). *Newsweek*, 19.
- Wywiad z J. Hausnerem (2024). *Newsweek*, 27.
- Wywiad z M. Le Pen (2023). *Gazeta Wyborcza*, 29 kwietnia – 1 maja.
- Wywiad z R. Szarfenbergiem (2022–2023). *Gazeta Wyborcza*, 31 grudnia – 1 stycznia.
- Yoeruek E. et al. (2022). The Four Global Worlds of Welfare Capitalism: Institutional, Neoliberal, Populist and Residual Welfare States, *Journal of European Social Policy*, 32(2).
- Zuquete J.P. (2008). The Missionary Politics of Hugo Chavez, *Latin American Politics and Society*, 50(1).