



WARSZAWSKIE
DEBATY
O POLITYCE SPOŁECZNEJ



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITYKA SPOŁECZNA W CZASACH KRYZYSU

Michał Polakowski
Dorota Szelewa

#9

Michał Polakowski
Dorota Szelewa

**POLITYKA SPOŁECZNA
W CZASACH KRYZYSU**

Spis treści

Wstęp	4
1. Kryzys w państwach Unii Europejskiej: główne wskaźniki	5
1.1. Sytuacja na europejskich rynkach pracy	5
1.2. Czas pracy, wynagrodzenia	8
1.3. Sytuacja makroekonomiczna. Rola Unii Europejskiej	8
2. Ludzie młodzi, kobiety, imigranci, mniejszości etniczne: kogo kryzys dotknął najmocniej?	11
3. Jaka recepta na kryzys?	16
4. Kryzys a polityka makroekonomiczna i społeczna w wybranych krajach europejskich	18
4.1. Kryzys w Polsce?	18
4.2. Sukces krajów bałtyckich w przewyciężaniu kryzysu?	19
4.3. Grecja i polityka oszczędności oparta na błędnych przesłankach	21
5. Kryzys w teorii ekonomii politycznej – szansa czy zagrożenie dla polityki społecznej?	24
Podsumowanie	25
Bibliografia	27

SPIS WYKRESÓW I TABEL

WYKRESY

Wykres 1: Stopa bezrobocia osób w wieku 15–74 lat w państwach Unii Europejskiej, trzeci kwartał 2007 i 2013 roku, dane odsezonowane	5
Wykres 2: Udział zatrudnienia na czas określony w ogólnym zatrudnieniu osób w wieku 15–64 w państwach Unii Europejskiej, trzeci kwartał 2007 i 2013 roku	6
Wykres 3: Roczna dynamika Produktu Krajowego Brutto w wybranych państwach europejskich w latach 1995–2013*, ceny stałe dla 2005 roku.	9
Wykres 4: Dług publiczny jako odsetek PKB w 2007 i jego zmiana pomiędzy rokiem 2007 i 2013, państwa Unii Europejskie.	10

TABELE

Tabela 1: Poziom zatrudnienia i bezrobocia w wybranych krajach europejskich i w USA dla roku 2008 i 2012, odsetek ludności w wieku 15–64.	12
Tabela 2: Najważniejsze reformy polityki społecznej i polityki rodzinnej w latach 2008–2013, wybrane kraje	13
Tabela 3: Odsetek osób zatrudnionych na umowy na czas określony i niepełen etat w roku 2008 i 2013, wybrane kraje europejskie	14
Tabela 4: Autonomia i wykorzystanie kwalifikacji w miejscu pracy, stan w roku 2010 w porównaniu do 2005	15

Kryzys, który rozpoczął się w roku 2008 swoje praprzyczyny ma w sposobie funkcjonowania systemu finansowego¹. Szybko jednak z kryzysu systemu bankowego przekształcił się w kryzys finansów publicznych, charakteryzujący się załamaniem dynamiki PKB, wzrostem poziomów deficytu budżetowego i długu publicznego. Te cechy sytuacji gospodarczej powodują, że systemy polityki społecznej stają się celem cięć (często pod hasłem kryzysu *welfare state* jako ogólniejszej koncepcji). Jednocześnie w niektórych przypadkach decydenci starali się ograniczyć wpływ kryzysu na obywateli przez zwiększanie hojności wybranych programów polityki społecznej. Wreszcie, można zaobserwować całkowity lub częściowy odwrót od reform polityki społecznej, które dodatkowo obciążałyby system finansów publicznych.

Biorąc to wszystko pod uwagę, należy podkreślić, że kryzys nie tylko uruchomił proce-

sy polityczne prowadzące do reform polityki społecznej, które można ocenić jako negatywne, ale także doprowadził do rozpoczęcia debaty na temat zasadności kierunków rozwoju polityki społecznej (np. jej częściowej prywatyzacji czy indywidualizacji uprawnień).

W niniejszym opracowaniu staramy się przybliżyć kierunki reform polityki społecznej w dobie kryzysu gospodarczego, patrząc na nie z perspektywy ekonomii politycznej. W ten sposób chcemy nakreślić motywacje decydentów, które są dalekie od prostej funkcjonalistycznej reakcji na objawy kryzysu. Jednocześnie sporo miejsca poświęcamy nieprecyzyjnym diagnozom kryzysu i promowanym – mimo wielu zastrzeżeń – receptom na walkę z trudną sytuacją gospodarczą. Ilustrujemy ten mechanizm za pomocą przykładów dwóch reakcji na kryzys: w Grecji i w państwach bałtyckich.

¹ Autorzy pragną podziękować dr Zofii Łapniewskiej za przyjęcie zaproszenia do udziału w debacie „Polityka społeczna w czasach kryzysu”, która odbyła się 16 maja 2013. Dziękujemy również wszystkim jej uczestnikom za głosy w dyskusji.

1. Kryzys w państwach Unii Europejskiej: główne wskaźniki

Na wstępie należy podkreślić, że analizując globalny kryzys powinno się mówić o jego wielu, najczęściej narodowych, odmianach. Zróznicowanie to wynika w dużej mierze ze splotu wielu czynników, występujących w chwili wystąpienia podobnych bodźców zewnętrznych. Obserwowane reakcje na kryzys są zatem skutkiem współdziałania czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Dlatego też wpływ globalnego kryzysu na krajowe gospodarki, skala i sekwencja zmian są zależne od poszczególnych krajowych konfiguracji instytucjonalnych. Wniosek ten nie jest nowy. Prawidłowości te zauważono bowiem w okresach, kiedy narodowe gospodarki poddawane były zewnętrznym impulsom: w czasie Wiel-

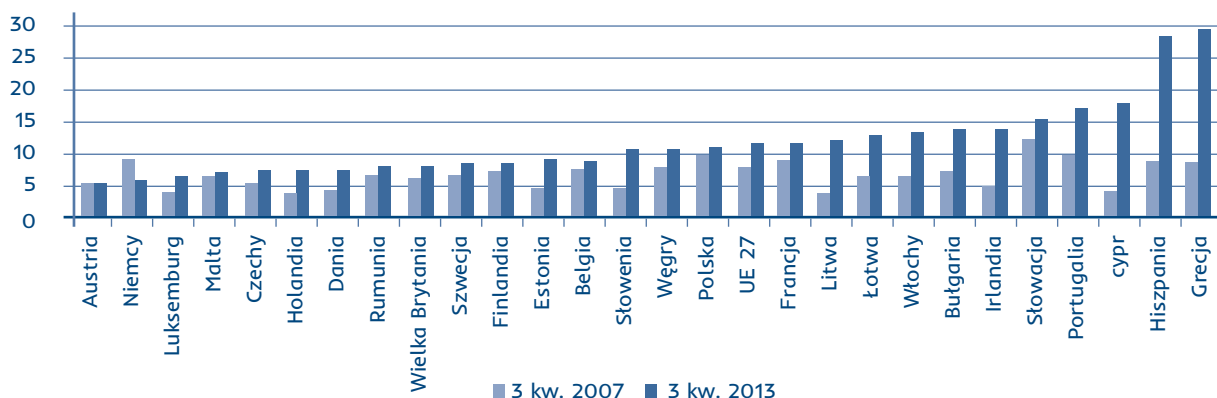
kiego Kryzysu lat 30. ubiegłego wieku czy kryzysu naftowego z lat 70. (Blyth 2002). Do podobnych wniosków doszli badacze analizujący wpływ globalizacji na rozwinięte gospodarki zachodnie – w tym przypadku również konwergencja *welfare states* była znacznie mniej intensywna niż oczekiwano (Scharpf, Schmidt i in. 2000). W kontekście funkcjonowania polityki społecznej kryzys gospodarczy wyraził się najpełniej na dwóch obszarach: rynku pracy i sytuacji finansów publicznych. Niniejszy rozdział opracowania zaczynamy od analizy sytuacji na europejskich rynkach pracy, a następnie przedstawiamy sytuację makroekonomiczną w kontekście możliwej roli Unii Europejskiej.

1.1 Sytuacja na europejskich rynkach pracy

Sytuację na europejskich rynkach pracy charakteryzował wzrost bezrobocia ogółu osób aktywnych na rynku pracy. Wykres 1 ilustru-

je zmianę wskaźnika bezrobocia dla państw członkowskich Unii Europejskiej między trzecim kwartałem 2007 i 2013 roku.

Wykres 1: Stopa bezrobocia osób w wieku 15–74 lat w państwach Unii Europejskiej, trzeci kwartał 2007 i 2013 roku, dane odsezonowane



Źródło: LFS Eurostat, opracowanie własne

Poziom bezrobocia w Polsce znajduje się nieco poniżej średniej dla wszystkich krajów Unii Europejskiej. Najwyższe wskaźniki bezrobocia

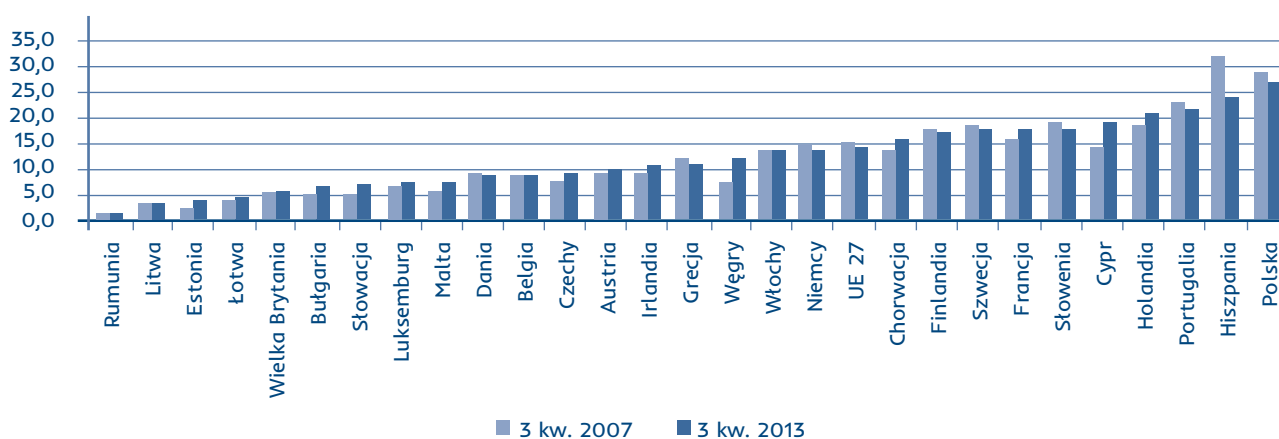
odnotowują Grecja i Hiszpania, zbliżając się do 25%, podczas gdy najniższe bezrobocie występuje w Luksemburgu, Holandii i Niemczech.

Krajami, które w najmniejszym stopniu odczuły wpływ kryzysu na skalę bezrobocia, były kraje Europy kontynentalnej: Belgia, Niemcy i Austria. Jeśli chodzi o największy wzrost wskaźnika bezrobocia, można zaobserwować go w Irlandii, krajach południowej Europy (Grecja, Hiszpania) i państwach bałtyckich (Estonii, Litwie i Łotwie).

Oprócz najczęściej odnotowywanych zmian w poziomach bezrobocia, kryzys przyczynił się też do przemian w sferze

zatrudnienia – w przypadku wielu państw europejskich mamy bowiem do czynienia z nasileniem się w tej sferze form prekaryjnych. Zatrudnienie stało się mniej stabilne, co wyraża się m.in. w utrzymującej się popularności umów na czas określony, jak również innych nietypowych form relacji pracodawca-pracownik. Wykres 2 przedstawia rolę umów na czas określony w ogólnym zatrudnieniu w trzecim kwartale, odpowiednio dla 2007 i 2013 roku.

Wykres 2: Udział zatrudnienia na czas określony w ogólnym zatrudnieniu osób w wieku 15–64 w państwach Unii Europejskiej, trzeci kwartał 2007 i 2013 roku



Źródło: Eurostat LFS, opracowanie własne

Na tle krajów europejskich pozycja Polski jest wyjątkowo zła, mimo spadku udziału umów na czas określony. Najsilniejsze spadki udziału tego rodzaju umów odnotowano w Hiszpanii, Polsce, Niemczech i Słowenii. Dane te należy jednak interpretować ostrożnie. O ile bowiem w przypadku Niemiec czy Szwecji mniejszy odsetek umów czasowych z dużym prawdopodobieństwem wywołany jest przejściem do stabilnego zatrudnienia, o tyle w przypadku Hiszpanii mamy raczej do czynienia z przejściem do stanu bezrobocia lub nieaktywności zawodowej (dotyczy to zwłaszcza młodych kobiet). Z kolei do krajów w najmniejszym stopniu korzystających z umów na czas określony należą państwa bałtyckie, Rumunia i Wielka Brytania. Warto zaznaczyć,

że niestabilność zatrudnienia dotyka zwłaszcza osoby młode, z niewielkim stażem zatrudnienia lub dopiero wchodzące na rynek pracy (w wieku 15–24). Również tutaj Polska jest w grupie gospodarek najczęściej korzystających z tej formy zatrudnienia: w trzecim kwartale 2013 roku około 78% pracujących Polaków z tej grupy wiekowej posiadało umowy na czas określony. Polskę wyprzedzała tylko Słowenia, w której aż 81,4% osób w wieku 15–24 korzystało z tego rodzaju umów.

W wielu krajach stosowanie umów na czas określony zostało zderegulowane w okresie kryzysu. Na przykład we Włoszech, w ramach tzw. reformy Fornero z 2012 roku, znacznie poszerzony został katalog sytuacji, w których zawierać można umowy czasowe

we. Również na Litwie w roku 2010 wprowadzono szerszą deregulację zatrudnienia w sytuacji tworzenia nowych miejsc pracy. Co istotne, rozwiązanie to, przedstawiane początkowo jako krótkotrwałe, zostało przedłużone do 2015 roku. W Hiszpanii, w ramach Strategii na rzecz Przedsiębiorczości i Zatrudnienia Młodych z 2013 roku, zastosowano podobne rozwiązanie, oparte na umowie na czas określony dla osób poniżej 30. roku życia wchodzących na rynek pracy. Jednocześnie pracodawcy, którzy zdecydowali się na przedłużenie zatrudnienia tych osób już na podstawie umów na czas nieokreślony, uzyskują zniżkę na ubezpieczenie społeczne (Lang, Schömann i in. 2013).

W wielu krajach został wydłużony maksymalny okres, w którym można zatrudniać pracownika na podstawie umowy na czas określony. Do krajów tych, uzasadniających deregulację rynku pracy trudnościami gospodarczymi, należą Słowenia, Czechy, Grecja, Portugalia, Rumunia i Hiszpania. Z innej strony, niektóre państwa członkowskie Unii zdały sobie sprawę z konfliktu pomiędzy deregulacją zatrudnienia na czas określony a unijnym prawodawstwem (Dyrektywa 1999/70/EC). Kraje, które doprecyzowały warunki takiego zatrudnienia to Hiszpania, Szwecja (na skutek presji Komisji Europejskiej), Słowacja (wycofała się z części „kryzysowego” ustawodawstwa) i Finlandia (*ibid.*).

Inną istotną kwestią są nowe rodzaje umów, które w ograniczonym stopniu podlegają regulacjom prawa pracy i unijnym aktom prawnym. Zazwyczaj cechą charakterystyczną tego typu zatrudnienia jest niższa ochrona, zarówno w kategoriach stabilności zatrudnienia jak i ochrony ze strony systemu ubezpieczeń społecznych. Kraje, które poszerzyły zakres działania tego typu umów w przypadku osób młodych, to Francja i Hiszpania. Raport ETUI wymienia w powyższym kontekście

również Polskę i występujące tutaj nadużywanie umów cywilnoprawnych. Do państw, w których coraz częściej używa się niestandardowego zatrudnienia, należą Wielka Brytania i Słowacja (*ibid.*).

Biorąc pod uwagę dynamikę tworzenia i likwidacji miejsc pracy w państwach Unii Europejskiej w ujęciu sektorowym w latach 2011–2012, można zauważyć zróżnicowanie w zależności od kwalifikacji. Najwięcej miejsc pracy zostało zlikwidowanych w przypadku pracowników fizycznych o niskich kwalifikacjach w sektorze budownictwa. O ile przeciętnie sektor ten stracił 2,9% miejsc pracy, o tyle trzykrotnie więcej ubyło miejsc pracy dla pracowników fizycznych o najniższych kwalifikacjach. Co istotne, w każdym z sektorów odnotowano wzrosty zatrudnienia pracowników umysłowych o niższych i wyższych kwalifikacjach (z wyjątkiem pracowników umysłowych handlu detalicznego o niższych kwalifikacjach). Drugim pod względem likwidacji miejsc pracy sektorem była produkcja przemysłowa, chociaż tutaj spadki były mniejsze. Generalną tendencją była likwidacja miejsc pracy pracowników fizycznych (Eurofound 2013).

Z punktu widzenia wysokości wynagrodzeń, zmiany w zatrudnieniu między 2008 i 2012 rokiem miały silniejsze negatywne efekty dla osób o niskich wynagrodzenia. Na przykład zatrudnienie w 27 państwach Unii Europejskiej spadało dla zarobków 1. do 4. kwintyla, natomiast rościło tylko dla 5. Dane Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) wskazują, że postrzegana przez pracowników niestabilność zatrudnienia wzrosła w większości państw europejskich między 2007 i 2012 rokiem z wyjątkiem Belgii, Finlandii, Niemiec i Szwecji (Eurofound 2013a). Percepcja pracowników znajduje podstawy również w działaniach legislacyjnych poszczególnych

rzędów. Na przykład w Grecji w 2010 roku skrócono okres wypowiedzenia i zmniejszono wysokość odprawy. We Włoszech od 2012 roku można łatwiej zwalniać pracowników z przyczyn ekonomicznych, a od 2013 roku zmniejszono wysokość świadczeń dla bezro-

1.2. Czas pracy, wynagrodzenia

Kryzys wpłynął również na długość dnia roboczego, wynagradzanie nadgodzin i okresy rozliczeniowe. Oprócz Polski, gdzie tego typu działania było szeroko dyskutowane przez partnerów społecznych, reformy zmierzające do mniej korzystnych warunków zatrudnienia przeprowadzono w Grecji, Irlandii, Belgii, Rumunii, Portugalii oraz na Litwie i Cyprze. Powszecznym kierunkiem reform było skracanie urlopów wypoczynkowych i znoszenie zakazu pracy w dni wolne od pracy. Zmiany tego typu miały miejsce na przykład w Słowenii i Portugalii. W przeciwnym kierunku zmierzały reformy w niektórych krajach Europy Wschodniej (Czechy, Węgry, Polska).

Wreszcie, w wielu krajach reformy rynku pracy zmierzały w kierunku skracania czasu

botnych i ograniczono okres ich wypłacania. Z kolei w Hiszpanii od 2012 roku łatwiejsze jest zwalnianie pracowników z powodu trudnej sytuacji przedsiębiorstwa, czemu towarzyszy zredukowana hojność świadczeń dla osób bezrobotnych (*ibid.*).

pracy. Tego typu programy wprowadzono w Niemczech, Szwecji (gdzie utrata dochodu jest częściowo kompensowana przez państwo) i Francji, gdzie spotkały się z oporem związków zawodowych i partii lewicowych (Lang, Clauwaert i in. 2013).

Zmiany na rynku pracy dotyczą również płac – dynamika wzrostu wynagrodzeń uległa zahamowaniu. W większości krajów wystąpiły obniżki wynagrodzeń, zwłaszcza w sektorze publicznym. W analizach zwraca się uwagę na to, że zmniejszyła się lub wręcz zanikła tzw. premia za pracę w sektorze publicznym, jak również na systemowe zmniejszanie się roli pracowników sektora publicznego w negocjacjach płacowych (Glassner 2010).

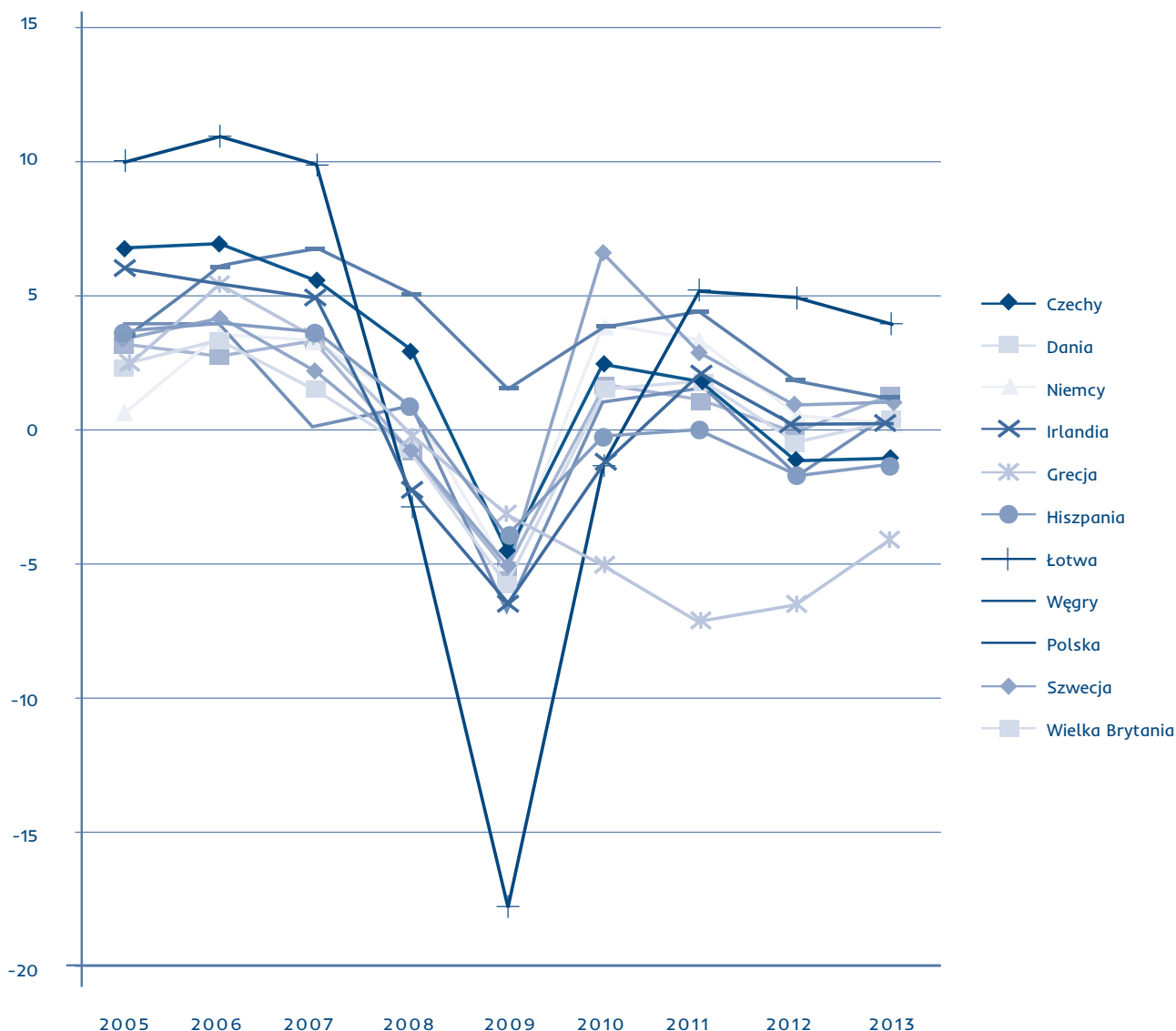
1.3. Sytuacja makroekonomiczna. Rola Unii Europejskiej

Dla kontekstu polityki społecznej oprócz sytuacji na rynku pracy, szczególnie istotna jest sytuacja makroekonomiczna, zwłaszcza dynamika Produktu Krajowego Brutto (PKB) i sytuacja finansów publicznych. Wykres 3 przedstawia zmiany PKB począwszy od połowy ubiegłej dekady.

Dynamika PKB w wybranych państwach Unii Europejskiej, zaprezentowana na wykresie była podobna: wszystkie gospodarki zanotowały dramatyczny spadek w 2009 roku. Szczególnie należy podkreślić sytuację na Łotwie. Kraj ten, charakteryzujący się około 10% wzrostem gospodarczym przed kryzysem, zanotował spadek PKB przekraczający 17% w 2009 roku. Drugim interesującym przy-

padkiem jest Grecja. W tym kraju, w odróżnieniu od pozostałych, gospodarka pogłębiała spadek w 2010 i 2011 roku i dopiero w 2012 spadek PKB zaczął się zmniejszać. W trzecim przypadku, po wzroście z 2010 roku wywołanym zastosowaniem w wielu krajach pakietów stymulacyjnych, gospodarki państw europejskich zaczęły ponownie zwalniać w 2012, co przypisać można polityce cięć budżetowych i spadkowi zagregowanego popytu (EC 2013). Od tej pory kwestie związane ze stabilnością budżetową zaczęły brać górę nad działaniami antycyklicznymi, zarówno w praktyce zarządzania finansami publicznymi jak i retoryce politycznej, zwłaszcza na poziomie europejskim.

Wykres 3: Roczna dynamika Produktu Krajowego Brutto w wybranych państwach europejskich w latach 1995–2013*, ceny stałe dla 2005 roku.



Źródło: AMECO, Komisja Europejska, opracowanie własne
* prognoza dla 2013 roku

Bezpośrednia rola Unii Europejskiej w kształtowaniu polityki społecznej na poziomie państw członkowskich jest ograniczona. Jak podkreśla F. Scharpf, z punktu widzenia polityki społecznej (wymiaru socjalnego) mamy do czynienia z tzw. integracją negatywną (Scharpf 1999). Wynika to w dużej mierze z politycznej konstrukcji projektu integracji europejskiej, opartej na wymiarze gospodarczym. Oznacza to, że coraz silniej zacieśnia się integracja gospodarcza, w tym

jej aspekt dotyczący finansów publicznych, z kolei w nieporównywalnie wolniejszym tempie dokonuje się integracja systemów polityki społecznej. W rezultacie, o ile *welfare state* pozostaje w domenie państw narodowych, o tyle kontekst makroekonomiczny znajduje się w znacznie większym stopniu w domenie instytucji europejskich (dotyczy to zwłaszcza państw strefy Euro) (De la Parra 2013).

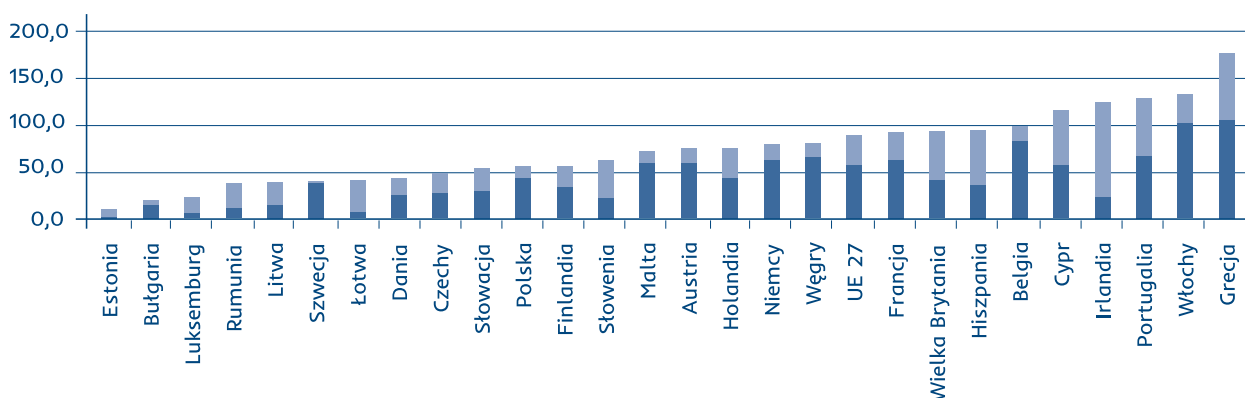
Zobowiązania wynikające z kryteriów z Maastricht, jak i najnowsze ustalenia doty-

część poziomów długu publicznego i deficytu budżetowego oznaczają, że zasadnicza większość państw Unii będzie musiała w jeszcze większym stopniu ograniczać swoje wydatki (lub, co mniej prawdopodobne, podnieść stawki podatkowe) (Streeck 2013).

Kryzys gospodarczy przyczynił się do wzrostu zadłużenia publicznego w wielu państwach Unii Europejskiej, co wynikało zarówno z tego, że niesiona była w nich pomoc dla sektora finansowego, jak i ze zwiększonych wydatków na cele socjalne przy zmniejszonej bazie podatkowej. Wykres 4 ilustruje dynamikę długu publicznego (mierzonego według metodologii Eurostatu) w stosunku do PKB między rokiem 2007 i 2013. Jedynymi krajami, w których przyrost długu był nieznaczny, były Szwecja

(około 1 punktu procentowego) i Bułgaria (około 2 punktów). Z kolei do państw, w których przyrost ten był największy, należały Irlandia (około 100 punktów), Grecja, Portugalia i Hiszpania. Warto zaznaczyć, że Włochy i Grecja weszły w okres kryzysu z relatywnie wysokim poziomem długu, przekraczającym 100% PKB. Co więcej, siedem krajów strefy Euro nie spełniało kryterium z Maastricht odnoszących się do relacji długu do PKB jeszcze przed 2008 rokiem. W 2013 tylko cztery kraje strefy Euro spełniały ten warunek. Polska należała do krajów, w których relacja długu publicznego do PKB jest umiarkowanie wysoka i znajduje się około 30 punktów procentowych poniżej średniej unijnej.

Wykres 4: Dług publiczny jako odsetek PKB w 2007 i jego zmiana pomiędzy rokiem 2007 i 2013, państwa Unii Europejskiej



Źródło: AMECO, Komisja Europejska, opracowanie własne

Tak wysokie poziomy długu publicznego będą stanowić główne wyzwanie dla decydentów w nadchodzących latach – nacisk Komisji Europejskiej na ich redukcję, przy jednoczesnych propozycjach bardziej „racjonalnego” wykorzystania istniejących środków na cele społeczne, może oznaczać długookresową strategię zmiany zasad funkcjonowania polityki społecznej w Europie. Świadectwem większego nacisku na kwestie fiskalne jest przyjęcie tzw. dwupaku silnie regulującego

zachowanie państw strefy euro. Z drugiej strony, krytyczna analiza wzmocnienia Komisji i Rady Europejskiej w kwestiach fiskalnych wskazuje, że w ich łonach pozostaje przestrzeń do działań politycznych. Innymi słowy, rozszerzenie kompetencji unijnych w obszarze stabilności makroekonomicznej nie zakłada pełnego automatyzmu działań dostosowawczych ze strony państw członkowskich (De la Parra 2013).

2. Ludzie młodzi, kobiety, imigranci, mniejszości etniczne: kogo kryzys dotknął najmocniej?

Kryzys może uderzać w grupy, które nawet podczas niewielkich wahań koniunktury gospodarczej mogą być narażone na wypadnięcie z rynku pracy bądź utratę uprawnień społecznych. Jedną z takich grup są, ze względu na swoją funkcję opiekuńczą, kobiety. Autorki raportu *Kobiety na zielonej wyspie: kryzys z perspektywy gender* zwracają uwagę na kilka niekorzystnych dla kobiet zjawisk, które nasilają się w czasie kryzysu, a mianowicie większe bezrobocie wśród kobiet, nasilenie się zjawiska przemocy wobec kobiet, większa podatność na handel ludźmi czy też kierowanie ofert pracy głównie do mężczyzn (jako „tradycyjnych” żywicieli rodziny) (Łapniewska 2010). W tym samym raporcie za społeczny, niekorzystny skutek kryzysu uznano nasilenie się nastrojów ksenofobicznych i postaw rasistowskich. Być może w Polsce, w której imigranci wciąż stanowią znikomą część społeczeństwa, nie jest to zbyt widoczne, choć warto wspomnieć o ograniczonej polityce socjalnej Polski wobec uchodźców i protesty w ośrodkach, które zwracały uwagę na złe traktowanie i materialne położenie znajdujących się tam uchodźców i ich rodzin.

Spoglądając na bardziej aktualną literaturę, warto wskazać, że na świecie powstało już kilka prac, których autorzy skupiają się na wpływie kryzysu na sytuację kobiet, osób posiadających inne obywatelstwo czy pochodzenie etniczne. Autorzy opracowania *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality* (Karamessini i Rubery 2014) zwrócili szczególną uwagę na to, w jaki sposób polityka oszczędności – usprawiedliwiona bądź też powodowana w rzeczywistości kryzysem finansów państwa – wpłynęła na kształt modeli polityki społecznej, analizowanych z perspektywy

gender. Zidentyfikowane zostały zarówno wspólne trendy, w tym te dotyczące dynamiki zmian aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn, jak i sytuacje specyficzne dla poszczególnych państw europejskich. Przede wszystkim, jeśli chodzi o różnicę pomiędzy ogólnymi poziomami aktywności zawodowej i zatrudnienia w przypadku kobiet i mężczyzn, to zaobserwowano zmniejszającą się różnicę między przedstawicielami obojga płci (patrz tabela 1). Za przyczynę tego zjawiska uznano gwałtowniejszy niż w przypadku kobiet proces utraty zatrudnienia w sektorach zwyczajowo obsadzonych przez mężczyzn. Ten męski wymiar recesji nazwano „he-cession” (ang. he = pol. on), jednak, jak wskazują autorzy opracowania, jest to raczej skutek krótkookresowy i stanowił pierwszy, natychmiastowy efekt kryzysu. Trochę inną sytuację można zauważyć w Polsce, w której stopy zatrudnienia wzrosły i dla kobiet i dla mężczyzn, jednak był to przyrost nikły i większy w przypadku kobiet: podczas gdy stopa zatrudnienia mężczyzn wzrosła w 2012 w porównaniu do 2008 niewiele (do 66,1% w porównaniu do 66,2% w 2008), w przypadku kobiet wzrost ten wynosił jeden punkt procentowy. Wpływ kryzysu w przypadku Polski bardziej widać przy porównaniu stóp bezrobocia – stopy bezrobocia zwiększyły się i dla mężczyzn (o 2,7 punktu procentowego), i dla kobiet (o 2,9 punktu), co powiększyło nieco lukę między poziomami bezrobocia kobiet i mężczyzn – w 2012 różnica ta wynosiła 1,6 punktu procentowego (mężczyźni 9,4%, kobiety 11%).

Wraz z pojawieniem się sygnałów o wycofywaniu się państw dotkniętych kryzysem z działań na rzecz wsparcia równościowego podejścia do polityki społecznej w długim

okresie kryzys może okazać się szczególnie dotkliwy dla kobiet. W kilku przypadkach mamy do czynienia ze zmianami w priorytetach polityki publicznej. Rząd węgierski prawie zupełnie usunął z priorytetów polityki społecznej perspektywę równości płci, akcentując znaczenie polityki rodzinnej czy też pronatalistycznej. W dotkniętej kryzysem Irlandii zrezygnowano z systematycznego wprowadzania perspektywy *gender mainstreaming* w polityce publicznej, a wydatki budżetowe na ten cel zostały poważnie ograniczone. W Hiszpanii w 2010 roku rząd zdecydował się na likwidację specjalnego ministerstwa ds. równości, które powołano zaledwie dwa lata wcześniej, odłożono również wprowadzenie specjalnego urlopu dla ojców. Podobnie jak w przypadku Węgier, wycofywanie się z polityki wspierania równości płci na róż-

nych frontach można odczytywać jako konsekwencję zmian w politycznej kompozycji rządów. W Portugalii, prawicowy rząd sformowany w 2011 roku wycofał się z nowej polityki na rzecz równości płci, a rządzący konserwatyści w Wielkiej Brytanii spowolnili wdrażanie przepisów Ustawy o Równości Płci z 2010. W tym samym czasie we Włoszech zanotowano zahamowanie rozwoju sieci usług opiekuńczych (Da Roit i Sabatinelli 2012). W Niemczech zmodyfikowano ambitną reformę systemu wsparcia dla rodzin, który oryginalnie ukierunkowany był na zapewnienie miejsca w żłobkach dla każdego dziecka do lat trzech, natomiast uzupełniony został systemem wsparcia pieniężnego oferującym świadczenia w przypadku braku miejsc w żłobkach.

Tabela 1: Poziom zatrudnienia i bezrobocia w wybranych krajach europejskich i w USA dla roku 2008 i 2012, odsetek ludności w wieku 15–64

	Stopa zatrudnienia				Stopa bezrobocia			
	Mężczyźni		Kobiety		Mężczyźni		Kobiety	
	2008 2KW	2012 2KW	2008 2KW	2012 2KW	2008 2KW	2012 2KW	2008 2KW	2012 2KW
Włochy	70,5	66,5	47,2	47,2	5,6	10,1	9,0	11,8
Węgry	63,1	62,2	50,2	52,2	7,6	11,6	8,1	10,5
Grecja	75,3	60,6	48,8	42,0	4,9	21,7	11,4	28,0
Hiszpania	74,3	60,4	55,2	50,9	9,1	24,7	12,4	25,0
Irlandia	75,7	62,4	60,7	54,8	6,4	18,5	4,0	11,2
Portugalia	74,3	65,6	62,8	59,0	6,7	16,1	9,2	16,0
USA	76,9	72,1	65,7	62,2	5,6	8,5	5,2	8,0
Wielka Brytania	77,6	75,2	66,0	64,8	5,8	8,6	4,9	7,5
Islandia	88,7	81,9	79,7	78,3	2,6	5,8	2,3	6,1
Polska	66,1	66,4	52,2	53,2	6,7	9,4	8,2	11,0
EU-27	72,9	69,8	58,8	58,6	6,5	10,5	9,2	16,0

Źródło: Kamaressini i Rubery 2014, s. 325, cyt. za: OECD. Dane dla Polski: opracowanie własne

Tabela 2: Najważniejsze reformy polityki społecznej i polityki rodzinnej w latach 2008–2013, wybrane kraje

	Wsparcie pieniężne dla rodziny	Opieka nad dziećmi	Opieka nad osobami starszymi
Grecja	Zniesienie ulg podatkowych na dzieci	Ograniczenie dostępności usług i zredukowanie personelu	Niepewna przyszłość programów wsparcia opieki długoterminowej świadczonej w domu
Węgry	Zamrożenie poziomu świadczeń rodzinnych, przy wprowadzeniu szczodrych ulg podatkowych na dzieci	Nieznaczne rozszerzenie dostępności usług	Władze lokalne ograniczają dostępność placówek opiekuńczych
Islandia	Zamrożenie poziomu świadczeń rodzinnych/większe znaczenie testu dochodów	Wyższe opłaty za usługi opiekuńcze	————
Irlandia	Obniżenie poziomu świadczeń rodzinnych	Brak postępu w rozwoju sieci usług	Cięcia wydatków związane ze świadczeniem opieki w domu (przez opiekunów zewnętrznych i przez członków rodziny)
Włochy	Znaczne cięcia w programach wsparcia dla rodzin	Wstrzymany program rozwoju usług	Cięcia wydatków na opiekę socjalną
Hiszpania	Likwidacja programu zasiłków rodzinnych w wysokości 2500 euro dla rodzin z nowo narodzonym dzieckiem	Likwidacja nowych uprawnień związanych ze świadczeniem opieki w domu	————
Portugalia	Wprowadzenie testu dochodów do programu świadczeń rodzinnych	Wstrzymanie ustanawiania nowych programów rozwoju, ale kontynuacja implementacji programów już funkcjonujących	Wstrzymanie ustanawiania nowych programów rozwoju, ale kontynuacja implementacji programów już funkcjonujących
Wielka Brytania	Ograniczenia w ulgach podatkowych na dzieci, zamrożenie poziomu świadczeń rodzinnych, odcięcie od uprawnień do świadczeń najlepiej sytuowanych	Ograniczenie dostępności subsydiowanych usług opiekuńczych, zmniejszenie znaczenia ulg podatkowych na opłaty za usługi opiekuńcze	Cięcia wydatków na rozwój usług opiekuńczych
USA	Hojniejsze ulgi podatkowe na dzieci	Zmniejszenie wydatków na usługi opiekuńcze	Zmniejszenie wydatków na usługi opiekuńcze
Polska	Wydłużenie urlopów rodzicielskich bez rezerwowania części urlopu dla ojca (drugiego rodzica)	Zwiększenie wydatków na usługi opiekuńcze, wsparcie rozwoju usług w sektorze prywatnym. Wprowadzenie dotacji celowej na przedszkola	Ograniczenie liczby uprawnień do zasiłków pielęgnacyjnych

Źródło: Karamessini i Rubery 2014, s. 340. Dane dla Polski: opracowanie własne.

Autorzy wspomnianego wyżej opracowania zwrócili uwagę na to, że polityka cięć wydatków na cele społeczne idzie często w parze z powrotem konserwatywnej retoryki w dyskursie publicznym – retoryka stosowana przez Tea Party w USA, powrót projektów ograniczających prawo do przerywania ciąży (debata w Hiszpanii, ale też w Polsce).

Warto również zwrócić uwagę, że efekty kryzysu inaczej rozkładają się dla kobiet i mężczyzn w różnych przedziałach dochodowych. Z jednej bowiem strony efekt klasowy dominuje nad efektem dyskryminacji ze względu na płeć: ucierpieli głównie mężczyźni i kobie-

ty trudniące się nisko opłacanym zajęciem. Z drugiej strony, jak przekonują autorzy omawianego opracowania, największe różnice dochodowe między kobietami i mężczyznami pojawiły się (i pogłębiły) wśród ogólnej grupy najlepiej wykształconych osób. Jednocześnie warto wspomnieć, że jednym z najpoważniejszych problemów finansów publicznych w długim okresie jest spadający wskaźnik dzietności. Zarówno uruchomienie konserwatywnej retoryki w dyskursie publicznym, jak i usprawiedliwiane kryzysem cięcia w zakresie wydatków społecznych wspierających rodzicielstwo, doprowadzić może do pogłębienia się kryzysu demograficznego i może pocią-

gnąć za sobą kolejne, nakładające się na siebie fale kryzysów finansów publicznych. Innymi słowy, po raz kolejny okazuje się, że strategia cięć fiskalnych i zaniedbywanie ważnych, rozwojowych programów polityki społecznej idzie w poprzek celom głoszonym przez tych samych neoliberalnych reformatorów, którzy dokonują tych cięć i zaniedbań. Zaniechanie wydatków teraz sprawi, że w przyszłości państwo będzie musiało jeszcze bardziej się zadłużać w celu poradzenia sobie ze skutkami niżu demograficznego, czy ogólnie kurczącej się bazy podatkowej, która w krajach Europy Zachodniej w ostatnich latach powiększyła się znacznie dzięki coraz szerszemu włączaniu kobiet w rynek pracy.

Oparte na wynikach badań sondażowych studium Eurofound, Europejskiej Fundacji na rzecz

Poprawy Warunków Życia i Pracy, potwierdzają zasadnicze wnioski Kamaressini i Rubery: zmniejszanie się różnic między poziomem zatrudnienia kobiet i mężczyzn jest głównie owocem pogorszenia się sytuacji tych ostatnich (Eurofund 2013b). Jak wspomnieliśmy, w wielu krajach zmniejszenie się różnic w poziomie zatrudnienia między kobietami i mężczyznami spowodowane było generalną tendencją do likwidowania miejsc pracy w stosunkowo niskopłatanych zawodach, w których dominowali mężczyźni (np. sektor budowlany). Były to często miejsca pracy złej jakości, z zatrudnieniem na czas określony, określane często jako zatrudnienie nietypowe. Proces ten tłumaczy spadek udziału kobiet w zatrudnieniu nietypowym w takich krajach jak Włochy, Hiszpania czy Grecja (patrz tabela 3).

Tabela 3: Odsetek osób zatrudnionych na umowy na czas określony i niepełen etat w roku 2008 i 2013, wybrane kraje europejskie

Rodzaj umowy	Czas określony				Niepełny etat			
	Mężczyźni		Kobiety		Mężczyźni		Kobiety	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Irlandia	7,1	9,9	9,8	10,4	7,1	13,3	31,9	34,9
Grecja	9,9	8,8	13,7	11,5	2,5	4,7	9,8	11,8
Hiszpania	27,7	22,3	31,4	25,1	4,0	6,5	22,6	24,4
Włochy	11,5	12,9	15,7	14,9	4,8	6,7	27,8	31,0
Węgry	8,6	10,3	7,0	8,5	3,0	4,3	5,8	9,3
Polska	26,2	27,3	27,6	26,2	5,1	4,5	10,9	10,6
Wielka Brytania	4,7	5,7	5,9	6,7	9,8	11,5	41,0	42,3
Islandia	9,2	13,5	10,1	13,2	9,1	10,9	33,2	31,4

Źródło: OECD, opracowanie własne

Podobnie jak w cytowanym wyżej opracowaniu, raport Eurofound podkreśla krótko- (recesja) i długookresowe skutki kryzysu, wśród tych ostatnich wymieniając politykę cięć fiskalnych (*austerity*). Jeśli chodzi o znaczenie rodzaju sektora dla jakości miejsc pracy, to według raportu Eurofound, generalny spadek zatrudnienia w sektorze publicznym (wywołanymi cięciami wydatków publicznych) rów-

niez odbija się na jakości zatrudnienia. Co ciekawe, intensywniejsze ograniczenie miejsc pracy w sektorze publicznym zanotowano w tych krajach, w których recesja miała mniejszy wpływ na różnicę w sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy (Austria, Niemcy, Belgia, Malta, wśród tej grupy krajów wymieniana jest też Polska). Eurofound zwraca też uwagę na inne wskaźniki odmiennej sytuacji

kobiet i mężczyzn na rynku pracy – na istniejącą wciąż różnicę w zarobkach czy zdecydowaną przewagę kobiet wśród zatrudnionych w sektorze publicznym. Pod uwagę wzięto również bardziej zniuansowane wskaźniki sytuacji kobiet i mężczyzn w krajach UE dotyczącej jakości miejsc pracy: autonomii

wykorzystania jakości miejsc pracy, intensywności pracy, dopasowanie czasu pracy (do życia rodzinnego). Biorąc pod uwagę dwa punkty w czasie: rok 2005 i 2010, autorzy raportu starali się uchwycić główne w zmianie tych wskaźników (patrz tabela 4).

Tabela 4: Autonomia i wykorzystanie kwalifikacji w miejscu pracy, stan w roku 2010 w porównaniu do 2005

Względne pogorszenie się sytuacji kobiet	M/K	Różnica pozostała stabilna	M/K	Względne polepszenie się sytuacji kobiet	M/K
Austria	M=K-	Belgia	M=K=	Bułgaria	M=K+
Cypr	M+K-	Irlandia	M=K=	Estonia	M+K+
Czechy	M+K-	Polska	M+K+	Grecja	M=K+
Dania	M+K=	Portugalia	M+K+	Holandia	M=K+
Finlandia	M+K+	Włochy	M=K=	Litwa	M+K+
Francja	M-K-			Luksemburg	M=K+
Hiszpania	M+K-			Łotwa	M+K+
Słowenia	M+K+			Malta	M=K+
Wielka Brytania	M+K+			Niemcy	M+K+
Węgry	M+K+			Rumunia	M=K+
				Słowacja	M=K+
				Szwecja	M-K-
				Włochy	M-K=

Źródło: Eurofund 2013b, s. 83

Jeśli chodzi o wykorzystanie kwalifikacji i autonomię w miejscu pracy, to większość krajów znalazła się w grupie, w której zaobserwowano względne (a więc: w stosunku do mężczyzn) polepszenie się sytuacji kobiet. Natomiast dopiero przyjrzenie się sytuacji wewnątrz tych krajów pozwala na lepsze zrozumienie podłoża tych zmian. Przykładowo, we Francji wartość omawianego wskaźnika spadła zarówno kobiet jak i dla mężczyzn, jednak spadek ten był dotkliwszy w przypadku kobiet. W Wielkiej Brytanii natomiast, choć zanotowano poprawę dla obu płci, efekt ten był silniejszy w przypadku mężczyzn, dlatego ogólny wynik sytuuje Wielką Brytanię wśród krajów, w których sytuacja kobiet w stosunku do mężczyzn uległa pogorszeniu. Podobną logikę należy zastosować do interpretacji tendencji obecnych w krajach, w których sytuacja kobiet polepszyła się – w trzech

krajach bałtyckich i w Niemczech nastąpiła poprawa sytuacji i kobiet, i mężczyzn, natomiast wskaźnik jakości miejsca pracy kobiet wzrósł bardziej dynamicznie. W tym samym czasie w Szwecji sytuacja zarówno kobiet jak i mężczyzn pogorszyła się, jednak wskaźnik autonomii jakości miejsca pracy w przypadku kobiet pogorszył się w mniejszym stopniu.

Warto wreszcie zwrócić uwagę na sytuację kobiet i mężczyzn pochodzących np. z innych grup etnicznych czy, ogólnie, na sytuację imigrantów. W krajach Europy Południowej, mimo kryzysu, stopa zatrudnienia wśród migrantek pozostała wyższa niż ogólna stopa zatrudnienia kobiet w tych krajach, gdy tymczasem w krajach skandynawskich obserwujemy tendencję odwrotną. Spadająca w czasie pierwszej fazy kryzysu stopa zatrudnienia wśród mężczyzn dotknęła również „męską” część imigracji do tych krajów, w których

spora część zagranicznych pracowników zatrudniona była w sektorze budowlanym.

Właściwie od początku kryzysu można było zauważyć, że w dyskusji publicznej wykorzystywany był argument o rzekomo szkodliwym wpływie obecności imigrantów na lokalne rynki pracy i oskarżano osoby migrujące o „wyłudzenie” świadczeń socjalnych i „turystrykę świadczeniową”². Między innymi z tych względów należy bacznie obserwować politykę wobec imigrantów w krajach europejskich, również imigrantów pochodzących z krajów trzecich. Jako przykłady reform zmniejszających uprawnienia socjalne imigrantów można wskazać ograniczenie dostępu do zasiłku dla bezrobotnych nowoprzybyłym do Niemiec migrantom z krajów UE. Od 2014 roku Wielka Brytania z grupy uprawnionych do specjalnego świadczenia do osób poszukujących zatrudnienia (*job-seekers allowance*) wyłączyła imigrantów podczas pierwszych trzech miesięcy ich pobytu w kraju. Kryzys sprzyjał polityce pośrednio dyskryminującej mniejszości etniczne. Dotknęło to choćby ludność romską na Węgrzech, gdzie przez dłuższy czas (mimo inflacji) nie podniesiono wymiaru podstawowych świadczeń, np. świadczenia przeznaczonego na opiekę nad dzieckiem do lat

trzech dla osób niepracujących. Uderzało to zwłaszcza w niepracujące Romki, na których barkach spoczywa opieka nad dziećmi.

Oskarżenia o wyłudzenie świadczeń nie mają jednak wiele wspólnego z rzeczywistością. Przede wszystkim gospodarki takich krajów jak Wielka Brytania czy Niemcy korzystają na pracy imigrantów – w Niemczech stanowią oni zasadniczą część pracowników sezonowych. Jak obliczyli Dustmann i Fratini (2013), imigranci pracujący w Wielkiej Brytanii w latach 2001–2011 oddali w postaci podatków i składek na ubezpieczenie społeczne o 34% więcej niż otrzymali poprzez różnego rodzaju świadczenia. Jednocześnie nowi imigranci krajów UE mają średnio o 50% mniejsze szanse na otrzymanie świadczeń i zasiłków³. Mimo to rządy państw europejskich, które wciąż przyciągają imigrantów, będą często postugiwać się retoryką „obcego”, który „zabiera nasze miejsca pracy”: wskazanie choćby wyimaginowanej przeszkody czy panika moralna to sprawdzone sposoby konsolidacji społeczeństwa, a to potrzebne jest partiom politycznym pozostającym przy władzy, nie mogącym jednak poradzić sobie z efektami kryzysu⁴.

3. Jaka recepta na kryzys?

Z punktu widzenia finansów publicznych w krótkookresowej perspektywie kryzys jest wyzwaniem polegającym na tym, że zmniejsza się baza podatkowa (na skutek wzrostu bezrobocia) i zwiększa presja na wydatki związane z ograniczaniem skutków kryzysu. Kraje Unii Europejskiej wykazywały różne po-

dejście do rozwiązania tego problemu. Z jednej strony, w warunkach recesji niektóre rządy obniżały klin podatkowy jak i stawki podatków od osób prawnych, licząc że działanie to będzie impulsem dla pobudzenia wzrostu gospodarczego. Inne kraje podwyższały z kolei stawki podatkowe, pragnąc obniżyć

² Elaine Chase i Martin Seeleib-Kaiser, „Migration, EU Citizenship, and Social Europe”, *Social Europe Journal* 14.01.2014, <http://www.social-europe.eu/2014/01/eu-citizenship-social-europe/> (ostatni dostęp: 15.01.2014).

³ Podane przez Elaine Chase i Martina Seeleib-Kaisera w „Migration, EU Citizenship...”.

⁴ Więcej o problemach migracji i polityki społecznej w publikacji „Polityka społeczna a problemy migracji” autorstwa M. Polakowskiego i D. Szelewy, wydanej w ramach serii Warszawskich Debat o Polityce Społecznej przez Fundację ICRA i Fundację im. Friedricha Eberta (2012).

deficyt budżetowy i dynamikę przyrostu długu publicznego. Uśredniając, w państwach członkowskich Unii Europejskiej dominowały obniżki stawek podatkowych, skutkując dalszym obniżaniem przychodów budżetowych. W wielu wypadkach nierównowaga fiskalna wywołana obniżkami stawek podatków jest przywoływana jako uzasadnienie dla cięć w obszarze polityki społecznej, przy czym „głównym winowajcą” jest rzekomo zbyt wysoki poziom wydatków na cele społeczne jeszcze przed kryzysem (Wagner 2012).

Rządy krajów najbardziej dotkniętych przez kryzys (w Europie kraje określane zbiorczo jako „PIIG”) w zdecydowanej większości zdecydowały się na wdrożenie pakietów oszczędnościowych. Podejście to nadal okazuje się nieskuteczne: kraje te systematycznie zwiększają swój dług publiczny. Jednocześnie organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, które intensywnie promowały obniżanie wydatków publicznych, przyznają, że strategia ta jest nieskuteczna w walce z kryzysem gospodarczym.

Dla krajów, które nie ucierpiały tak bardzo na kryzysie, alternatywną strategią wpisującą się jednak w nurt *austerity* (zaciskania pasa) jest „wyprowadzające zaciskanie pasa” (*preemptive tightening*). Wydaje się, że w tej grupie jest Polska – groźba kryzysu może służyć jako powód do mobilizacji i oszczędzania równie dobrze jak sam kryzys (Blyth 2012). Wśród krajów Europy Zachodniej na *preemptive tightening* zdecydował się rząd Wielkiej Brytanii, lecz tego rodzaju posunięcia nie pozwoliły na osiągnięcie oczekiwanych rezultatów.

Tendencje te jednak nie wystąpiły wszędzie z jednakową siłą. Najlepiej poradziły sobie te kraje, w których instrumenty polityki gospodarczej i społecznej w większej mierze pozostają pod kontrolą państwa. Takim państwem pozostała np. Dania i, ogólnie rzecz biorąc, państwa, w których inwestycja w politykę społeczną zwróciła się już dawno wielokrotnie w postaci intensywnego udziału znakomitej większości społeczeństwa w rynku pracy.

O ile przed kryzysem roku 2008 wpływ automatycznych stabilizatorów był silnie kontestowany, o tyle w trakcie kryzysu ich pozytywny wpływ na gospodarkę stał się znacznie bardziej akceptowalny. Analiza mikrosymulacyjna przeprowadzona przez Dolls i in. (2012), potwierdza że istniejące instrumenty polityki społecznej przyczyniły się w istotnym stopniu do ograniczenia negatywnego wpływu kryzysu/spowolnienia gospodarczego. Co ciekawe, efekt ten był silniejszy dla grupy państw członkowskich Unii Europejskiej w porównaniu do Stanów Zjednoczonych. Wreszcie, efekt automatycznych stabilizatorów w Polsce należał do najbardziej ograniczonych w badanej próbie krajów. Jak podkreślają autorzy, słaby efekt automatycznych stabilizatorów w Europie Środkowej i Południowej jest najprawdopodobniej wynikiem niewielkiego rozmiaru sektora publicznego i ograniczonej skali redystrybucji dochodu.

W następnej części opracowania opisujemy krótko politykę makroekonomiczną i społeczną w Polsce i w krajach, w których kryzys miał przebieg szczególny i w których strategie oparte na oszczędzaniu i wycofywaniu się państwa z polityki społecznej nie dały oczekiwanych rezultatów.

4. Kryzys a polityka makroekonomiczna i społeczna w wybranych krajach europejskich

4.1. Kryzys w Polsce?

W dyskursie politycznym Polska określona została mianem „zielonej wyspy”, której sukces wyrażał się w braku recesji, w sytuacji gdy inne kraje zanotowały wyraźny spadek PKB (patrz rozdział 1.3).

Kryzys jednak przejawia się nie tylko w podstawowych wskaźnikach pokazujących kondycję gospodarki. Miarodajny pomiar wpływu kryzysu na wskaźniki społeczne i na kształt polityki społecznej jest z pewnością zadaniem trudnym. Ale warto, choćby dla zobrazowania sytuacji, przytoczyć kilka danych wskazujących na sytuację społeczną w Polsce. W ostatnich latach ponownie bowiem wzrosła stopa bezrobocia rejestrowanego (GUS): z 11,9% w marcu 2009 roku do 13,2% w listopadzie 2013. Pomiędzy rokiem 2008 i 2012 o ponad jeden punkt procentowy wzrósł odsetek osób żyjących w skrajnym ubóstwie (poniżej minimum egzystencji, z 5,6% do 6,7%). Polska należy do krajów z najwyższym odsetkiem dzieci żyjących w ubóstwie: według danych porównawczych podawanych przez UNICEF, Polska zajmuje 24. miejsce na 29 krajów, z 1,3 mln dzieci, które mają ograniczony dostęp do podstawowych dóbr zapewniających prawidłowy rozwój (20,9% wszystkich dzieci w wieku 1–16).

Jednocześnie Polska pozostaje krajem z najniższym odsetkiem wydatków socjalnych (z wyjątkiem wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe). Dostępność usług opiekuńczych dla dzieci poniżej trzeciego roku życia jest najniższa w Europie. Polska jako jeden z nielicznych krajów OECD nie wspiera rozwoju usług opiekuńczych dla najmłodszych dzieci za pomocą środków specjalnie wydzielonych

na ten cel pochodzących z budżetu państwa. Przez lata, aż do późnego 2012 roku, zamrożone były progi dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych/świadczeń z pomocy społecznej. Sporadycznej podwyżce ulegały również same świadczenia, a wysokość wydatków na wsparcie dla rodziny plasowała nasz kraj na końcu rankingu wszystkich krajów UE.

Kryzys przejawia się więc także w zaniechaniu – można tu wspomnieć choćby brak aktywnej polityki rynku pracy, inwestycji w system edukacji czy reform w dziedzinie edukacji zawodowej, które byłyby odpowiedzią na niedostosowanie profilu wykształcenia młodych osób do warunków panujących na rynku pracy. Co prawda rząd przyjął specjalny pakiet działań antykryzysowych w 2009 roku (ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców), jednak ich skuteczność, szczególnie dla pracobiorców, była poddawana w wątpliwość (Łapiewska 2010; Polakowski i Szelewa 2013). Obawy związków zawodowych budzi tzw. drugi pakiet antykryzysowy – sugerują one, że pracownicy poniosą nieproporcjonalnie duże koszty jego wprowadzenia. Jak wspomniano wyżej, polski rynek pracy został zderegulowany m.in. przez wydłużenie okresu rozliczeniowego.

Wreszcie, z perspektywy społecznych efektów kryzysu, należy również spojrzeć na ostatnie plany reform w dziedzinie polityki społecznej. Przykładowo, ostatnie propozycje rządu, np. dotyczące „profilowania” bezrobotnych, są przykładem rosnącego nacisku na aktywizację w sytuacji ograniczonego popytu i prywatyzację usług publicznych (Polakowski i Szele-

wa 2013). Co prawda zwiększenie wsparcia dla matek na urlopach rodzicielskich, przez wydłużenie płatnego urlopu do okresu (łącznie) 52 tygodni, należy uznać za posunięcie pozytywne. Niestety rozwiązanie to, wprowadzone bez zarezerwowania „obowiązkowych” miesięcy dla ojca, jeszcze bardziej utrwaliła tradycyjną, opiekuńczą rolę kobiet.

Istotnych zmian dokonano w polskim systemie emerytalnym, modyfikując reformę z 1998 roku. Zaczęto od ograniczenia strumienia składek wpływających do drugiego filara oraz podniesienia i wyrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Ostatnie

modyfikacje zasadniczo ograniczają rolę rozwiązań kapitałowych przez domyślne kierowanie składek do filara repartycyjnego. O ile retoryka rządowa była oparta na (częściowo słusznym) argumencie bezpieczeństwa emerytalnego, o tyle prawdziwym uzasadnieniem była tutaj sytuacja finansów publicznych, na co zwracała uwagę Komisja Europejska. Również postawa niektórych organizacji międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, dotycząca tego typu zmian, zdaje się potwierdzać, że konsolidacja fiskalna jest istotniejsza od reform polityki społecznej, potencjalnie przyczyniających się do wzrostu deficytu budżetowego.

4.2. Sukces krajów bałtyckich w przezwyciężaniu kryzysu?

O ile w początkowej fazie transformacji ustrojowo-gospodarczej Polska była przedstawiana jako wzór do naśladowania, o tyle w późniejszym okresie to kraje bałtyckie zaczęto wskazywać jako liderów dostosowywania do wymogów gospodarki światowej, zwłaszcza jeśli chodzi o otwarcie na zagraniczne rynki (Bohle i Greskovits 2007). Również w kontekście globalnego kryzysu kraje bałtyckie przedstawiano jako przykłady użycia skutecznej strategii radzenia sobie z jego następstwami.

Wiele organizacji międzynarodowych (zwłaszcza Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy) podkreślało, że specyficzna kombinacja czynników – przede wszystkim niskie stawki podatkowe (w tym stawka liniowa podatku od osób fizycznych), niewysokie wydatki publiczne, zwłaszcza na cele socjalne – stanowi źródło sukcesów „bałtyckich tygrysów”, wyrażane dynamicznym rozwojem. Bardziej dociekliwi analitycy wskazywali również na inne czynniki, takie jak brak długu zagranicznego, wyniesionego z okresu socjalizmu (całość zobowiązań przejęła Federacja Rosyjska). Wreszcie,

komparatywną przewagą tych niewielkich państw byli wysoko wykształceni pracownicy (Maslauskaitė i Zorgenfrei 2013).

Sukcesom towarzyszyły jednak również negatywne procesy, poddające w wątpliwość długookresową stabilność gospodarek państw bałtyckich, zwłaszcza rozmiar szarej strefy, sięgający 30% PKB w Estonii i na Litwie (Schneider 2013). Innym problem były daleko idące symptomy baniek spekulacyjnych na rynku nieruchomości. Jedną z przyczyn tego zjawiska była liberalizacja sektora finansowego i, w rezultacie, jego zdominowanie przez skandynawskie banki. Inną, duży napływ inwestycji zagranicznych, które ulokowane były w sektorach nieuczestniczących w wymianie zagranicznej. Wreszcie, w odróżnieniu od np. Grecji, we wszystkich trzech krajach w pierwszej dekadzie wieku wzrost wynagrodzeń wyraźnie przewyższał dynamikę produktywności. Czynniki te złożyły się na systematycznie rosnący deficyt rachunku obrotów bieżących, sięgający w okresie poprzedzającym kryzys ponad 20% na Litwie do ponad 15% w Estonii i na Łotwie (Maslauskaitė i Zorgenfrei 2013).

Kryzys roku 2008 dotknął kraje bałtyckie znacznie silniej niż państwa Europy kontynentalnej, co wyraziło się wyjątkowo dynamicznym, dwucyfrowym spadkiem PKB i wzrostem wskaźnika bezrobocia. Kryzys przerwał dynamiczny wzrost gospodarczy, sięgający w połowie lat 2000. 8–9% rocznie – w roku 2009 spadki PKB wyniosły 18% na Łotwie, 15% na Litwie i 14% w Estonii. (Maslauskaitė i Zorgenfrei 2013). Zarazem dochody budżetów, oparte na bardzo optymistycznych założeniach dotyczących sytuacji gospodarczej, okazały się w okresie kryzysu znacznie niższe niż zakładano. W rezultacie we wszystkich krajach pojawił się deficyt budżetowy, w 2009 przekraczający 8% w Litwie i Łotwie i 2% w Estonii (ten ostatni kraj utrzymywał nadwyżkę budżetową przed kryzysem).

Kraje bałtyckie odrzuciły strategię zewnętrznej dewaluacji w walce ze skutkami kryzysu, argumentując, że takie działanie w jednym kraju mogłoby zdestabilizować pozostałe gospodarki regionu. Zdecydowano, że kraje te pójdą drogą dewaluacji wewnętrznej, opartej na cięciu wydatków i zwiększaniu przychodów, w którą zostało zaangażowanych wielu aktorów zewnętrznych. Oczywiście każde państwo podjęło własną drogę reagowania na kryzys, co w części było spowodowane jego skalą i lokalnymi uwarunkowaniami. Największy zakres miały reformy w przypadku Łotwy. W tym kraju objawy kryzysu pojawiły się bowiem najwcześniej i miał on najbardziej dramatyczny przebieg. Wynikało to m.in. z konieczności wsparcia finansowego największego łotewskiego banku, w którym oszczędności lokowali rosyjscy oligarchowie (Kattel i Raudla 2012). To tu najsilniej ograniczono wydatki budżetowe, zarówno administracyjne (zmniejszenie zatrudnienia w ministerstwach o 1/3), jak i związane ze świadczeniami społecznymi: zasiłki chorobowe, emerytury. Ponadto zmniejszono transfery do drugiego, kapitałowego fila-

ra zreformowanego systemu emerytalnego. W przypadku Litwy, przebieg kryzysu był łagodniejszy, a polityka rządu zorientowana na redukcję wydatków. Jej rezultatami były reforma edukacji i służby zdrowia, a także cięcia wydatków socjalnych: zasiłków chorobowych, emerytur, zmniejszenie części składki emerytalnej kierowanej do drugiego filara. Wreszcie, jeśli chodzi o Estonię, prowadzono tam politykę raczej jednorazowych działań, przyczyniających się do poprawy sytuacji budżetowej, zamiast zasadniczej zmiany architektury instytucjonalnej.

Zasadniczą kwestią w kontekście działań mających na celu zwalczanie skutków kryzysu jest często przeoczana ścisła integracja państw bałtyckich z rynkami skandynawskimi. To relatywnie szybki powrót na ścieżkę wzrostową państw skandynawskich, zwłaszcza Szwecji (ale także i Rosji), stał za dynamicznym wzrostem PKB na Litwie, Łotwie i Estonii. W tym sensie, to strategia gospodarcza Szwecji, polegająca na wysokich wydatkach budżetowych (finansowanych wysokimi podatkami) stymulujących popyt, wpłynęła na koniunkturę gospodarczą w krajach prowadzących niemal odwrotną politykę. Innymi słowy, poprawa sytuacji gospodarczej, wynikająca w znacznej mierze z impulsu pochodzącego z innych gospodarek.

Przykład szybkiego powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego państw bałtyckich, dzięki przeprowadzonym działaniom naprawczym, jest często przywoływany przez rynkowo zorientowanych obserwatorów jako strategia uniwersalna. Takie twierdzenia są oparte na dwóch zasadniczych błędach. Po pierwsze, zapomina się przy tym, że kraje bałtyckie mają wiele unikalnych cech. Ich finanse publiczne charakteryzują się niskimi poziomami długu publicznego, znacznie poniżej średniej europejskiej i proces naprawy finansów pu-

blicznych skupiał się wyłącznie na kwestii deficytu, nie zaś redukcji długu publicznego. Partnerzy handlowi państw bałtyckich bardzo szybko weszli na ścieżkę pokryzysowego wzrostu. Co więcej państwa bałtyckie charakteryzują się skrajnie elastycznymi rynkami pracy i bardzo niskim poziomem dialogu społecznego oraz głębokim podziałem etnicznym, utrudniającymi formułowanie postulatów socjalnych. Wreszcie, w krajach tych zasadniczy wpływ na poprawę sytuacji gospodarczej miały środki strukturalne Unii Europejskiej (Kattel i Raudla 2012).

Po drugie, w większości analiz pomija się społeczne koszty kryzysu w państwach bałtyckich. O ile standardowe wskaźniki (np. te dotyczące poziomu bezrobocia) zdają się wskazywać na szybkie pozytywne efekty, o tyle jednak zwraca się uwagę na odroczone w czasie negatywne konsekwencje. Jednym z największych skutków działań opartych na cięciach budżetowych jest migracja, zwłaszcza osób młodych. Oficjalne dane mówią na przykład o emigracji 3,5% Litwinów w wieku produkcyjnym w 2010 roku, natomiast nieoficjalne szacunki mówią nawet o dwukrotnie~

większej emigracji. Inną kwestią jest rosnące wykluczenie społeczne i skala ubóstwa, zwłaszcza w gospodarstwach domowych z małymi dziećmi. Wreszcie, grupą, która szczególnie mocno dotknięta jest kryzysem, są osoby młode. Wskaźniki bezrobocia dla tej grupy są obecnie wyższe niż przed kryzysem (kiedy należały do najniższych w UE), szczególnie dla osób długotrwale bezrobotnych.

Podsumowując, sukces krajów bałtyckich w zwalczaniu skutków kryzysu gospodarczego nie jest tak jednoznaczny, jak mogłoby się wydawać. Po pierwsze, państwa te zawdzięczają go przede wszystkim kontaktom gospodarczym z krajami, które w niewielkim stopniu odczuły kryzys (państwa nordyckie), a nie prowadzonym politykom gospodarczym w okresie kryzysu. Po drugie, sukces ekonomiczny został okupiony wysokimi kosztami społecznymi, takimi jak emigracja, wzrost nierówności i ubóstwa. Wreszcie, po trzecie, brak społecznej reakcji na politykę cięć należy przypisać niskiemu uzwiązkowieniu i słabemu społeczeństwu, jak również emigracji grup najbardziej zagrożonych.

4.3. Grecja i polityka oszczędności oparta na błędnych przesłankach

Wśród państw Unii Europejskiej globalny kryzys dał o sobie znać szczególnie w Grecji. Kraj ten zmaga się z bardzo wysokimi stopami bezrobocia, zwłaszcza wśród osób młodych, jak również z dramatycznym spadkiem wynagrodzeń, zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznym. Co więcej, przypadek Grecji przedstawiany jest w debacie publicznej jako przykład ścieżki rozwojowej, na którą mogą wejść kraje nieprzestrzegające dyscypliny fiskalnej i opierające swój system gospodarczy na klientelizmie. Jak wykazemy, powyższa diagnoza problemów Grecji oparta jest na specyficznym podejściu dotyczącym relacji państwo-obywatele, w którym obywatelom przypisuje się

tw. poszukiwanie renty (*rent seeking*). Taka diagnoza problemów greckich nie wytrzymuje jednak konfrontacji z danymi empirycznymi.

Wysoki wzrost gospodarczy w dekadzie poprzedzającej kryzys był oparty na dwóch czynnikach: wzroście produktywności pracy i niskich stopach procentowych. Pomiędzy początkiem lat 90. ubiegłego wieku a rokiem 2007, wzrost produktywności należał do najwyższych w Unii Europejskiej (po Irlandii). Z kolei w wyniku liberalizacji sektora finansowego, wywierającego presję pożyczkową, utrzymujące się niskie stopy procentowe przyczyniły się do pompowania bańki spekulacyjnej, zwłaszcza w segmencie nieruchomości.

Z punktu widzenia bilansu handlowego, dynamiczny wzrost gospodarczy przyczynił się do nierównowagi, ponieważ wzrósł popyt zarówno na importowane towary jak i zaawansowane technologie i wyposażenie. Jednocześnie realne jednostkowe koszty pracy od połowy lat 90. nie wzrastały, a od roku 2002 zaczęły spadać (by wzrosnąć do poziomu wyjściowego w 2009). Trudno zatem mówić tutaj o presji płacowej, poprzedzającej grecki kryzys, często przywoływanej przez niektórych analityków (Markantonatou 2013).

Wreszcie, ma skutek intensywnego zaangażowania zarówno krajowego jak i zagranicznego kapitału na rynku greckim, sukcesywnie pogarszało się saldo rachunku bieżącego bilansu płatniczego. Jak argumentują Roumpakis i Papadopoulos (2012), Grecja była zależna od zagranicznego kapitału – w efekcie globalnego kryzysu gospodarczego jego napływ się zmniejszył i przyczynił się w zasadniczym stopniu do pogarszającej się sytuacji w kraju. W rezultacie problem, który był obecny jeszcze przed przystąpieniem do strefy Euro, tzw. podwójny deficyt – fiskalny i na rachunku bieżącym – zasadniczo się powiększył w sytuacji braku suwerennej polityki pieniężnej (Roumpakis i Papadopoulos 2012).

Pozytywne trendy na rynku pracy znajdowały umiarkowane odbicie w wynagrodzeniach pracowników. Dochód na pracownika pozostawał jednym z najniższych w „starych” państwach Unii Europejskiej do 2008 roku, zwłaszcza jeśli uwzględnimy wynagrodzenia netto. Warto przy tym podkreślić, że klin podatkowy w Grecji lokował się w środku europejskiego rankingu, przy czym w przypadku najmniej zarabiających, był on jednym z najniższych w Unii Europejskiej (OECD 2013). Jednocześnie Grecka gospodarka przed rokiem 2008 charakteryzowała się najwyższym udziałem samozatrudnienia, któremu sprzyjało niższe opodatkowanie niż w przypadku pracowników najemnych. W rezultacie, mimo

relatywnie niskiego opodatkowania pracy i niskich kosztów jednostkowych, pracownicy najemni, zwłaszcza o wyższych dochodach, byli wypierani z tradycyjnych form zatrudnienia. Rezultatem tego procesu było systematyczne zaniżanie przychodów podatkowych, co wynikało w dużej mierze z możliwości unikania opodatkowania przez przedsiębiorców, nie zaś unikania opodatkowania przez osoby fizyczne o niskich dochodach (Mitsopoulos i Pelagidis 2011). Sama zaś stawka podatkowa dla przedsiębiorstw należała do relatywnie niskich, zwłaszcza w porównaniu do „starych krajów” Unii Europejskiej (w tej grupie krajów tylko Irlandia i Luksemburg miały niższe stawki podatkowe w 2007 roku). Jeśli chodzi o opodatkowanie zysków kapitałowych, jego poziom był sukcesywnie obniżany i w roku 2007 należał do najmniejszych w Unii Europejskiej. Grecka gospodarka przed kryzysem charakteryzowała się wysoko marżą zysku – oznaczało to, że dynamika zysku przedsiębiorstw wynikała ze wzrostu cen produktów i przyczyniała się do spadku wartości nabywczej wynagrodzeń.

Jeśli chodzi o wydatki publiczne, zwłaszcza wydatki na cele związane z polityką społeczną, były one poniżej średniej unijnej, jak również średniej dla krajów strefy euro. Dużą natomiast rolę odgrywały wydatki na cele wojskowe, najwyższe w Unii Europejskiej i dwukrotnie przewyższając średnią UE (Roumpakis i Papadopoulos 2012).

Podsumowując, w przypadku Grecji możemy w ograniczonym stopniu mówić o nadzwyczajnie wysokich wydatkach socjalnych, którym miałyby towarzyszyć szerokie uprawnienia pracowników i wysokie wynagrodzenia. Szczegółowe analizy wskazują na promowanie niskiego opodatkowania sektora przedsiębiorstw i sektora finansowego, które w znacznym stopniu unikały danin fiskalnych. Ustalenia te stoją w zasadniczej sprzeczności z diagnozą przedstawioną przez Trojkę, i nie

przystają do kształtu drastycznych reform które po 2008 roku wdrażała Grecja. Podłoże ideologiczne diagnozy sytuacji Grecji, opracowane przez G. Tullocka, obecnego w dyskursie naukowym od lat 60., ma charakter antyredystrybucyjny, postuluje zmniejszenie roli państwa w gospodarce (deregulację) i wzrost roli czystych mechanizmów rynkowych (Markantonatou 2013). Ideologia ta jest w wielu miejscach zbieżna z agendą szkoły neoklasycystycznej w ekonomii, jak również z postulatami wielu organizacji międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (Deacon, Hulse i in. 1997). Co istotne, zwolennicy podejścia interpretującego postulat wyssuwane wobec polityki społecznej państwa jako poszukiwanie renty, nie zauważają klientelistycznych relacji, w których elity gospodarcze pozostają z rządem, lecz dostrzegają je tylko w przypadku pewnych grup zawodowych, związków zawodowych itd.

W tym świetle można zrozumieć brak skuteczności, a w niektórych przypadkach przeciwności działań narzucanych przez Trojkę w kolejnych memorandumach, warunkujących udzielanie kolejnych pożyczek. Do działań tych należą zwolnienia grupowe i obniżki płac w sektorze publicznym, podwyżki podatków dla najmniej zarabiających pracowników, obniżka płacy minimalnej dla osób wchodzących na rynek pracy. Działaniami towarzyszącymi były zaawansowana prywatyzacja, deregulacja stosunków przemysłowych, zwłaszcza przeniesienie ich na poziom zakładu pracy czy ułatwianie zwolnień pracowników (Markantonatou 2013). Ilustracją działań rządu było wprowadzenie reguły 1:5 – oznaczało to, że przyjęcie nowego pracownika musiało być poprzedzone zwolnieniem albo przejściem na emeryturę pięciu dotychczasowych pracowników. Później ta proporcja została zwiększona do 1:10 (Roumpakis i Papadopoulos 2012). Sztandarowym przykładem przeciwności strategii jest tzw.

wewnętrzna dewaluacja. Jej zastosowanie w Grecji wynikało z przeświadczenia, podtrzymywanego m.in. przez pracodawców, że niska konkurencyjność greckiej gospodarki wynika ze zbyt wysokich kosztów pracy. Charakterystyczne było to, że pożyczki udzielone przez Trojkę były wypłacane w transzach. Umożliwiało to kontrolowanie greckiego rządu w wypełnianiu narzuconych rozwiązań. Roumpakis i Papadopoulos podkreślają, że głównym problemem Grecji nie był duży dług prywatny, który w wielu krajach był przyczyną kryzysu „pierwszego rządu” – czyli związanych z niewypłacalnością prywatnych dłużników, lecz wysoki poziom długu publicznego (Roumpakis i Papadopoulos 2012).

Co ciekawe, w tym samym czasie działania rządu chroniły przedsiębiorców, m.in. przez wprowadzenie dodatkowej ulgi podatkowej, natomiast koszty kryzysu w dużej mierze zostały poniesione przez greckie społeczeństwo: świadczy o tym choćby podniesienie VAT z 19 do 23% czy nałożenie dodatkowego podatku od nieruchomości. Jednocześnie, wypełniając zobowiązania wobec Trojki, grecki rząd obniżył poziom emerytur, wiążąc ściślej ich wysokość z przebiegiem kariery zawodowej (do obliczenia emerytury zamiast pięciu ostatnich lat zatrudnienia przed emeryturą zaczęto używać całego okresu zatrudnienia), obniżając poziom składek odprowadzanej przez pracodawców i wydłużając okres uprawniający do pobierania pełnego świadczenia (Papadopoulos i Roumpakis 2013). Co więcej, zmiany dotyczące emerytur wypłacanych w przyszłości odwracają kierunek redystrybucji – osoby o wyższych emeryturach i stabilniejszych karierach zawodowych będą otrzymywać relatywnie wyższe emerytury. Kolejne działania rządu dotyczyły dalszego obniżania emerytur, dalszego ich opodatkowania i wycofania się państwa z opłacania składek (Roumpakis i Papadopoulos 2012).

Jak podkreślają Busch i in. (2013) działania proponowane przez Unię Europejską w przypadku Grecji wyraźnie ilustrują prymat polityki cięć nad polityką wzrostu gospodarczego, a poprawa sytuacji finansów publicznych tego kraju była wyłącznie rezultatem redukcji wartości wyceny obligacji. Zarazem ta sama redukcja przyczyniła się do problemów z płynnością greckiego systemu

emerytalnego, który swe rezerwy lokował w obligacjach. Podsumowując, polityka cięć prowadzona przez grecki rząd i wymuszona przez Trojkę prowadzi do pogłębiania się negatywnych skutków kryzysu, zamiast je łagodzić. Dodatkowo, zdolność funkcjonowania aparatu państwowego i sektora publicznego jest poważnie zagrożona na skutek rozległej prywatyzacji (*ibid.*).

4. Kryzys w teorii ekonomii politycznej – szansa czy zagrożenie dla polityki społecznej?

Peter Gourevitch, jeden z najbardziej przenikliwych analityków współczesnej ekonomii politycznej, wskazuje na decydujące znaczenie politycznych uwarunkowań reakcji na kryzys, a zatem wyboru konkretnych posunięć w polityce gospodarczej i społecznej, porównując reakcje rządów na kryzysy ekonomiczne (Gourevitch 1986).

Czy rzeczywiście polityka państwa ma nadal decydujące znaczenie dla wyboru drogi wyjścia z kryzysu? Obserwując rozwój polityki społecznej i jej powiązanie z kryzysami w przeszłości, można zauważyć przewagę wspólnych tendencji. Owocem „Wielkiego kryzysu” lat 30. ubiegłego wieku było między innymi polityka „Nowego Ładu” (*New Deal*), czyli jeden z milowych kroków w tworzeniu zrębów polityki społecznej Stanów Zjednoczonych. Inne kraje również włączyły się w budowanie lub wzmocnienie polityki społecznej, głównie dzięki powszechnemu przekonaniu o zasadności keynesowskiej recepty na tak dramatycznie zatrzymaną koniunkturę gospodarczą. Służyło temu choćby wprowadzenie lub zintensyfikowanie programów wsparcia dla bezrobotnych, łącznie ze świadczeniami pieniężnymi. Wyjątkiem była Polska, w której wyśrubowane zaraz po I wojnie światowej standardy polityki społecznej

sprawiły, że finanse publiczne nie wytrzymały obciążenia ustalonymi w pierwszych latach niepodległości relatywnie szczodrymi wymiarami świadczeń.

W tamtym okresie kryzys stanowił zatem punkt krytyczny i katalizator dla wdrożenia bardziej łagodnej wersji kapitalizmu „zakorzenionego” w społeczeństwie, którego różne wersje rozwijały się również w krajach Europy Zachodniej po II wojnie światowej.

Mark Blyth (2002) pisze o znaczeniu sekwencyjności kolejnych kryzysów i o tym, jak reakcja na poprzedzający kryzys wpłynęła na reakcję na kolejny. Zestawia Wielki kryzys z kryzysem naftowym i pokazuje, jak skrajnie różne wywołały one reakcje. Przywołuje przy tym rolę idei ekonomicznych, wspierając się też o roli ideologii w budowaniu gospodarki rynkowej, którą w *Wielkiej transformacji* sformułował Karl Polanyi (2011). Innymi słowy, według Blytha, materialne podstawy i źródła kryzysu są „odkrywane” i interpretowane przez aktorów postępujących się ideami ekonomicznymi, które najlepiej rezonują z otoczeniem instytucjonalnym i które wspierane są przez grupy zainteresowane danym rozwiązaniem. I tak, problemy gospodarcze doby kryzysu naftowego lat 70. zostały zinterpretowane w mniejszym stopniu

w świetle dynamiki międzynarodowej wymiany handlowej czy trudności wynikających z uzależnienia od ropy. Za źródło kryzysu uznano bowiem, prawie jednogłośnie, politykę keynesistowskiego wzmocnienia *welfare state* i „zbyt intensywną” ekspansję polityki społecznej, na którą kraje Europy Zachodniej „nie mogły sobie pozwolić”. Lekarstwo na tak postawioną diagnozę stanowić miał więc pakiet polityki dyscypliny fiskalnej bądź też makroekonomicznej polityki „zaciskania pasa” (*austerity*), czyli recepty przedstawionej przez szkołę neoliberalną polityki monetarnej Milтона Friedmana.

Ograniczanie regulacji, liberalizacja handlu i przepływu kapitału oraz dalsze obniżanie barier handlu pozostało wiodącym kierunkiem polityk gospodarczych wielu państw. Powstaje więc pytanie o reakcję na ostatni kryzys: skoro pojawił się w czasie (i pomimo) funkcjonowania w gospodarce światowej dogmatu neoliberalnego i skoro kryzys ten okazał się tak dotkliwy, to czy oznaczać

to będzie koniec dominacji tego nurtu? Colin Crouch, w swojej książce *The Strange Non-Death of Neo-Liberalism* odpowiada, że wbrew dotychczasowej logice reakcji na kryzys, do tej pory dominujący paradygmat nie zostanie łatwo obalony (Crouch 2012). Autor ten, wskazując na polityczne i społeczne warunki wdrożenia nowej wizji polityki gospodarczej i społecznej, zauważa tendencję do coraz szerszego włączania się firm prywatnych do procesu decydowania o kształcie polityki publicznej. Crouch zwraca uwagę na niebezpieczeństwa wynikające z zastosowania mechanizmów „społecznej odpowiedzialności biznesu”, które stanowić mogą kolejną furtkę do większego wpływu tych podmiotów na politykę społeczną. Badacz brytyjski szansę na zmianę priorytetów polityki gospodarczej i na rozszerzenie pakietu programów polityki społecznej upatruje w większej partycypacji społecznej, wzroście znaczenia społeczeństwa obywatelskiego, jak również w przewartościowaniu dogmatów neoliberalnych w debacie publicznej.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę to, co zostało powiedziane wyżej w tym opracowaniu, pojawia się pytanie o alternatywną drogę wyjścia z kryzysu, która powstałaby na bazie krytyki obecnego, dominującego, również w Polsce, modelu polityki społecznej. Jedną z alternatyw jest już strategia inwestycji społecznych, na wzór państw nordyckich, z dużym zaangażowaniem państwa choćby w zapewnienie usług opiekuńczych. Podejście do takiej strategii mogłoby się zacząć od rezygnacji z „rzekomo nierozwiązalnego] dylematu]: równość albo efektywność” (Kowalik 2010: 11). Polityka społeczna nie byłaby tutaj traktowana

już jako koszt, który stanowi nieuzasadnione obciążenie dla budżetu państwa, lecz jako inwestycja, która w długim planie czasowym nie tylko zmniejsza to obciążenie, ale przez efekt mnożnikowy pozwala na wzmocnienie polityki nastawionej na spójność społeczną, równość i zaspokajanie potrzeb materialnych i społecznych obywateli.

Polityka społeczna nie musi ograniczać się jednak wyłącznie do łagodzenia negatywnego wpływu kryzysu gospodarczego za pomocą świadczeń i usług społecznych. Wśród części ekonomistów panuje przekonanie, że instrumenty związane z polityką społeczną

– system podatkowy czy system świadczeń społecznych, mogą pełnić rolę tzw. automatycznych stabilizatorów. W sytuacji pogorszenia gospodarczego ich działanie wpływa na stabilizację przychodów obywateli i w rezultacie popytu. Szczególnie istotną rolę pełnią w tym kontekście świadczenia dla osób bezrobotnych.

Celem niniejszego opracowania było zarysowanie głównych interakcji między globalnym kryzysem gospodarczym, który ujawnił się w 2008 roku, a polityką społeczną. Na podstawie analizy argumentów przedstawionych wyżej, możemy sformułować kilka istotnych wniosków.

Po pierwsze, skutki kryzysu gospodarczego były zróżnicowane w zależności od kraju. W rezultacie, obserwowane reakcje na kryzys były wynikiem interakcji czynników zewnętrznych i wewnętrznych – skala i sekwencja zmian są zależne od poszczególnych krajowych konfiguracji instytucjonalnych.

Po drugie, w ujęciu międzynarodowym, można jednak mówić o pewnych prawidłowościach, jeśli chodzi o grupy najbardziej poszkodowane przez kryzys. Należą do nich niskopłatni pracownicy, zwłaszcza z sektora budowlanego i szeroko rozumianego sektora publicznego. Spadki zatrudnienia dla tych grup były znacznie wyższe, a proces jego odbudowy przebiegał znacznie wolniej niż w przypadku wykwalifikowanych pracowników. W przypadku pracowników sektora publicznego zwolnieniom towarzyszyło pogorszenie warunków pracy oraz obniżka wynagrodzeń. Choć w krótkim okresie to mężczyźni bardziej odczuli skutki recesji (*he-cession*), sytuacja kobiet może ulec pogorszeniu w długim okresie z powodu cięć wydatków socjalnych i ograniczenia zatrudnienia w sektorze publicznym (*she-austerity*). Wraz z kryzysem ekonomicznym w wielu krajach pojawiła się populistyczna retoryka antymigracyjna i oskarżenia o „tu-

rystykę świadczeniową”. Polityka obwiniania imigrantów bądź przedstawicieli mniejszości etnicznych i kulturowych budzi niepokój, jednak na ogół rzadko spotyka się ze zdecydowaną reakcją choćby instytucji unijnych.

Po trzecie, coraz bardziej zauważalna jest zmiana gospodarczego kontekstu gospodarczego, w jakim funkcjonuje polityka społeczna. Wynika to nie tyle z niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, ile ze zmiany w percepcji politycznej roli deficytu budżetowego w rozwoju gospodarczym. W kategoriach politycznych, wyrażanych zarówno na poziomie narodowym jak i, a nawet przede wszystkim, międzynarodowym, oznacza to przypisywanie nadrzędnej roli konsolidacji finansów publicznych, nawet przy występowaniu wysokich kosztów społecznych takich działań.

Po czwarte, w kategoriach intelektualnych, neoliberalizm, zarówno jako ideologia, jak i praktyka polityczna, zdaje się z trudem utrzymywać legitymizację. Kryzys gospodarczy wydobył na światło dzienne wiele argumentów przeciwko neoliberalizmowi, również na gruncie efektywności ekonomicznej. Tym niemniej, zarówno w sferze praktyki jak i ideologii, neoliberalizm jest wyjątkowo odporny, co stanowi zasadniczą przeszkodę na drodze do progresywnych działań.

Po piąte, polityka społeczna jako taka, zwłaszcza postrzegana przez pryzmat wydatków budżetowych, w umiarkowanym stopniu jest winna kryzysowi gospodarczemu. Wręcz odwrotnie, tam gdzie programy polityki społecznej pełniły funkcje automatycznych stabilizatorów, przebieg kryzysu był mniej burzliwy. Jednak to właśnie polityka społeczna, czy szerzej, „wysokie” wydatki publiczne, są instrumentalnie traktowane jako przyczyna deficytu budżetowego. Rządy wielu państw korzystają z tego typu retoryki, aby prowadzić politykę cięć budżetowych w sferze socjalnej.

Wreszcie, w niniejszym opracowaniu argumentujemy, że stosowanie jednolitych, opartych albo na wybiórczo potraktowanych przypadkach, strategii walki z kryzysem jest nieuzasadnione w obliczu wyraźnego zróżnicowania krajów europejskich. Przykłady z południa i północy Europy wskazują, że często stosuje się standardowe, ideologiczne diagnozy problemów gospodarczych i na ich podstawie tworzy się recepty (politykę cięć budżetowych), które nie przystają do sytuacji społeczno-gospodarczej. Z drugiej strony, przypisuje się tym strategiom nadmierną skuteczność i uniwersalność.

Na zakończenie warto wspomnieć o strategiach walki z kryzysem gospodarczym w Polsce. O ile w kategoriach gospodarczych Polska wypada dobrze na tle innych krajów,

o tyle należy pamiętać, że z porównawczego punktu widzenia, utrzymuje się stan permanentnego niezaspokojenia potrzeb społecznych. Innymi słowy, gdy przyjrzymy się długookresowej sytuacji społecznej z perspektywy międzynarodowej, można zauważyć, że relatywna pozycja Polski poprawiła się dlatego, że w wyniku kryzysu pogorszeniu uległa sytuacja innych krajów. W Polsce widoczne jest również korzystanie ze strategii wyprzedzających (w związku z ciągłym „zagrożeniem kryzysem”) dla uzasadnienia cięć wydatków socjalnych. Tymczasem, jak wskazują przykłady krajów najlepiej radzących sobie z kryzysem, to polityka społeczna jest głównym czynnikiem umożliwiającym społeczne i gospodarcze przystosowanie do szybko zmieniających się warunków.

Bibliografia

- Bohle, D., B. Greskovits (2007). Neoliberalism, Embedded Neoliberalism, and Neocorporatism: Towards Transnational Capitalism in Central-Eastern Europe. *West European Politics* 30(3): 443–466.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Bush, K., C. Hermann, i in. (2013). *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Crouch, Colin (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge UK, Malden USA: Polity Press.
- Da Roit, B., S. Sabatinelli (2012). *Nothing on the Move or Just Going Private? Understanding the Freeze on Child- and Eldercare Policies and the Development of Care Markets in Italy*. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*.
- De la Parra, S. (2013). *The two pack on economic governance: an initial analysis. Background analysis 2013.03*. Brussels: ETUI.
- Deacon, B., M. Hulse, i in. (1997). *Global social policy: international organizations and the future of welfare*. London, Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Dustmann, C., T. Fratini (2013). *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*. *Cream Discussion Paper No 22/13*, Centre for Research and Analysis of Migration Department of Economics, University College London.
- EC (2013). *Labour Market Developments in Europe 2013*. Brussels: European Commission.
- Eurofound (2013a). *Impact of the crisis on working conditions in Europe*. Dublin: Eurofound.
- Eurofound (2013b). *Women, men and working conditions in Europe. A report based on the fifth European Working Conditions Survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. EF/13/49.

- Glassner, V. (2010). The public sector in the crisis. Working Paper 2010.07. Brussels: ETUI.
- Karamessini, M., J. Rubery, red. (2014). Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality. Routledge IAFFE Advances in Feminist Economics, London: Routledge.
- Kattel, R., R. Raudla (2012). Austerity that never was? The Baltic states and the crisis. Levy Economics Institute of Board College Policy Note 5.
- Lang, C., S. Clauwaert, i in. (2013). Working time reforms in times of crisis. Working Paper 2013.04. Brussels: ETUI.
- Lang, C., I. Schömann, i in. (2013). Atypical forms of employment contracts in times of crisis. Working paper 2013/03. Brussels: ETUI.
- Markantonatou, M. (2013). Diagnosis, Treatment, and Effects of the Crisis in Greece: A „Special Case” or a „Test Case”? MPIFG Working Paper 13(3).
- Maslauskaitė, K., L. Zorgenfrei (2013). Economic Miracle in the Baltic States: An Exemplary Way to Growth? The Baltic States in the EU: yesterday, today and tomorrow. Studies&reports 98. A. Grigas, A. Kasekamp, K. Maslauskaitė, L. Zorgenfrei, red. Brussels: Notre Europe-Jacques Delors Institute.
- Mitsopoulos, M., T. Pelagidis (2011). The Real Cause of Greek Debt. Taxation and Labour Market Distortions in Greece. Intereconomics. Review of European Economic Policy 46(2).
- OECD (2013). Taxing Wages 2011-2012. Paris: OECD.
- Papadopoulos, T., A. Roumpakis (2013). From anti-social policy to generalised insecurity: The Greek crisis meets the decline of the European Social Model. Social Policy – The Journal of the Hellenic Social Policy Association 1(1).
- Polakowski, M., D. Szelewa (2013). Bezrobocie w Polsce: polityka państwa a indywidualne strategie. Warszawa: Fundacja im. F. Eberta, Fundacja ICRA.
- Polanyi, K. (2011). Wielka transformacja. Przeł. M. Zawadzka. Warszawa: PWN.
- Roumpakis, A., T. Papadopoulos (2012). The Greek welfare state in the age of austerity: anti-social policy and the politico-economic crisis. Social Policy Review 24: analysis and debate in social policy, 2012. M. Kilkey, G. Ramia, K. Farnsworth, red. Bristol: Policy Press.
- Scharpf, F. W. (1999). Governing in Europe: effective and democratic? Oxford, New York: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W., V. A. Schmidt, i in. (2000). Welfare and work in the open economy. Volume II, Diverse responses to common challenges in twelve countries. Oxford, Oxford University Press.
- Schäfer, A., W. Streeck (2013). Introduction: Politics in the Age of Austerity. W: Politics in the Age of Austerity, A. Schäfer, W. Streeck, red. Cambridge UK: Malden USA: Polity Press.
- Schmidt, V. A., M. Tatcher (2013). Theorizing ideational continuity: the resilience of neo-liberal ideas in Europe. W: Resilient Liberalism in Europe’s Political Economy, V. A. Schmidt, M. Tatcher, red. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, F. (2013). Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline. Linz: Johannes Kepler University.
- Streeck, W. (2013). The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development, and the Restructuring of the State. Koeln: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Szelewa, D. , M. Polakowski. 2010. Liberalny populizm. O reformie polityki społecznej w Polsce. Krytyka Polityczna 22: 200–211.

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



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

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 978-83-64062-02-5

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