CENTRUM POLITYK PUBLICZNYCH

Ludowe improwizacje

Jak pandemia zmienia normy społeczne

Bartłomiej Biga
Maciej Frączek
Marcin Kędzierski
Michał Możdżeń
Marek Oramus

4/2021

Kraków, kwiecień 2021

UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE
MSAP

Tekst został opracowany w ramach Centrum Polityk Publicznych
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów

Korekta:
Anna Chrabąszcz

Skład:
Marcin Kukiełka

Wydawca:

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 16
31-510 Kraków
T: 12 293 75 60
E: msap@uek.krakow.pl
www.msap.uek.krakow.pl

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2021

Tekst dostępny na licencji Creative Commons
CC-BY-NC-ND 3.0 PL

Wersją pierwotną tekstu jest wersja elektroniczna.
Tekst jest dostępny bezpłatnie na stronie internetowej Wydawcy.

politykipubliczne.pl

Spis treści

Wstęp 4

1. Dynamika porządku instytucjonalnego – ujęcie teoretyczne 10

2. Dynamika porządku instytucjonalnego w obszarze prawa i regulacji 15

3. Dynamika porządku instytucjonalnego w sektorze przedsiębiorstw 22

4. Dynamika porządku instytucjonalnego na rynku pracy 31

Podsumowanie 43

Bibliografia 45

Wstęp

Kryzys spowodowany pandemią COVID-19 dotknął wiele obszarów życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Choć minął niewiele ponad rok od pojawienia się wirusa SARS-CoV-2, a wiele państw wciąż mierzy się z kolejnymi falami zachorowań, można już próbować stawiać pierwsze hipotezy dotyczące długofalowych skutków globalnej zarazy. Zresztą takie próby są podejmowane od samego początku pandemii – w ostatnich kilkunastu miesiącach pojawiło się już sporo tekstów, które starają się zmierzyć intelektualnie z tym wyzwaniem.

Jednym z najciekawszych obszarów, w których wyraźnie widać już efekty pandemii, jest instytucja państwa. Począwszy od wychylenia się tzw. „wahadła Polanyiego" bardziej w stronę wolnego rynku, który to proces rozpoczął się w latach 80. XX w., przez „szalone lata dziewięćdziesiąte", naznaczone upadkiem ZSRR i pojawieniem się Internetu, aż do globalnego kryzysu finansowego z 2008 r., państwo znalazło się w permanentnym odwrocie. Dominującym mechanizmem koordynacji stał się rynek – ze wszystkimi jego blaskami (*vide* globalny wzrost bogactwa) i cieniami (*vide* globalny wzrost nierówności). Przejawem tego wycofywania się państwa była m.in. idea nowego zarządzania publicznego (*new public management*, NPM), zgodnie z którą decydenci dzielili się odpowiedzialnością za dostarczanie dóbr publicznych z podmiotami prywatnymi i społecznymi.

Proces ten, wpierw symbolicznie, a później już bardzo namacalnie, zaczął wpływać na rozumienie pojęcia suwerennej władzy politycznej, kluczowej dla istnienia nowożytnego państwa. Pojawienie się globalnych korporacji, w tym technologicznych gigantów dysponujących nie tylko władzą ekonomiczną, ale i informacyjną, tę suwerenność państwa jeszcze bardziej ograniczyło. Dziś państwa i suwerenne rządy sprawujące władzę polityczną stają się bowiem obszarem kolonizacji ze strony globalnego świata technologii i finansów. Nikogo już nie dziwi, że rządy nie są w stanie egzekwować swojej podstawowej funkcji w postaci ściągania należnych podatków od podmiotów z grupy GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft).

Momentem, w którym pojawiło się społeczne oczekiwanie powrotu państwa był wspomniany już kryzys finansowy z 2008 r. Masy dotknięte skutkami załamania gospodarczego oczekiwały wkroczenia państwa i wprowadzenia większej ochrony interesów szeregowych obywateli.

Państwo nie spełniło jednak pokładanych w nim wówczas nadziei, a stanęło raczej po stronie podmiotów rynkowych. Gigantyczne *bail-outy* w postaci wsparcia upadających instytucji finansowych czy uelastycznienie rynku pracy potwierdziły jedynie prymat zasady efektywności nad zasadami sprawiedliwości, solidarności i równości, stanowiącymi normatywny rdzeń logiki działania państwa. Instytucja państwa nie skorzystała z okazji, aby się wzmocnić i przesunąć wahadło w swoją stronę.

Miało to jednak daleko idące konsekwencje: w opinii wielu państwo nie stanęło po stronie obywateli i zawiodło społeczne oczekiwania. Eksplozja ruchów zwanych populistycznymi w epoce pokryzysowej – od Occupy Wall Street, przez Arabską Wiosnę, po pojawienie się takich inicjatyw politycznych, jak np. Alternatywa dla Niemiec – była najlepszym dowodem, że dotychczasowe elity polityczne straciły jakąś część społecznej legitymizacji. Zresztą wygrane Zjednoczonej Prawicy w 2015 r. w Polsce czy Donalda Trumpa rok później w USA dokonały się właśnie pod hasłem odebrania władzy „starym" elitom.

Trudno się zatem dziwić, że doświadczenia kryzysu z 2008 r. stanowiły podstawowy punkt odniesienia dla decydentów politycznych, którym przyszło się mierzyć z kryzysem pandemicznym. Zanim jednak przyjrzymy się reakcjom elit politycznych na epidemię COVID-19 i ich konsekwencjom dla samej instytucji państwa, warto spróbować zrozumieć, czym stało się państwo po globalnym kryzysie finansowym i w jakim kierunku ewoluowało w ostatnich latach. Współczesna instytucja państwa miota się bowiem pomiędzy dwiema skrajnościami. Z jednej strony, musi się ona mierzyć się z ludem, który za sprawą m.in. mediów społecznościowych uwierzył w legitymizację płynącą od dołu i demokrację opartą nie na abstrakcyjno–instytucjonalnych autorytetach czy zasadach, takich jak choćby koncepcja dobra wspólnego czy państwa prawa, ale na dyskursie publicznym osadzonym w emocjach. Zabdyr-Jamróz określa taki ustrój „demokratyzmem bez republiki" (Zabdyr-Jamróz 2010: 74). Z drugiej strony, państwo musi nauczyć się funkcjonować w ramach tzw. „demokracji monitorowanej", w której nadzór nad podejmowanymi decyzjami sprawują pozaparlamentarne i pozapaństwowe instytucje, będące nierzadko poza demokratyczną kontrolą, takie jak Komisja Europejska czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy lub agencje ratingowe czy globalne korporacje technologiczne (Cichocki 2019).

Ocenę działań państwa w trakcie pandemii i ich dalekosiężnych skutków – zarówno w wymiarze ogólnym, jak i stricte w polskim kontekście – należy rozpocząć od stwierdzenia, że w momencie pojawienia się zagrożenia wirusem SARS-CoV-2 społeczeństwa na całym świecie ponownie, tak jak w 2008 r., zwróciły się w kierunku państwa. To właśnie Lewiatan jako coś większego od nas samych, miał nam zagwarantować przetrwanie i bezpieczeństwo.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że decydenci nauczeni doświadczeniem ostatniego kryzysu nie czekali zbyt długo z reakcją – rządy poszczególnych państw bardzo szybko wprowadziły radykalne ograniczenia praw i swobód obywatelskich, mające na celu zahamowanie rozprzestrzeniania się epidemii. Co jednak najistotniejsze, stało się to przy względnie powszechnej akceptacji społecznej. Nawet ci, którzy jeszcze dwa miesiące wcześniej uskarżali się na nadmierną ingerencję państwa w życie obywateli wzywali do jak najszybszego wprowadzenia lockdownu.

Działania państwa nie ograniczyły się jednak wyłącznie do wprowadzenia lockdownu. Większość rządów zdecydowała się uruchomić ogromne pakiety stymulacyjne dla gospodarki. Impuls fiskalny, z którym mieliśmy do czynienia w ostatnim roku, miał bezprecedensowy charakter. Nawet państwa znane z konserwatywnej polityki budżetowej zdecydowały się na uruchomienie wsparcia idącego w setki miliardów euro. Trzeba jednak wspomnieć, że choć wsparcie to uratowało wiele firm (w tym z sektora MŚP) przed upadkiem, to nie uchroniło ono rynku pracy przed dalszym osłabieniem standardów ochrony praw pracowniczych, co zresztą ma (i będzie mieć) daleko idące konsekwencje społeczne i polityczne.

Co jednak równie istotne, analogicznie jak w przypadku wprowadzanych restrykcji, działania władz w postaci uruchamiania kolejnych tzw. „tarcz antykryzysowych" odbywały się albo z pominięciem obowiązującego prawa, albo na podstawie jego bardzo elastycznej wykładni. Społeczeństwa w sytuacji egzystencjalnego zagrożenia, w imię zagwarantowania sprawności instytucji państwa, zgodziły się na czasowe zawieszenie porządku prawnego. Oczywiście skala obejścia instytucji formalnych była różna w zależności od kraju – w Polsce to częściowe zawieszenie porządku prawnego miało bardzo szeroką skalę, ale z pewnością nie byliśmy w tym odosobnieni.

Warto jednak zauważyć, że ten proces zawieszenia porządku prawnego stanowił swoisty paradoks. Jedną z głównych wartości państwa prawa jest zgodna z procedurami regulacja zachowań społecznych, która w powszechnie akceptowalny sposób zmniejsza niepewność co do działań podejmowanych przez inne podmioty funkcjonujące w naszym otoczeniu (w tym podmioty władzy publicznej). Jednak wraz z pojawieniem się ogromnej niepewności, a przecież ona rośnie także z innych, pozapandemicznych przyczyn, byliśmy gotowi zaakceptować odejście od starego prawa i przejście do nowych reguł, przyjmowanych nierzadko z pominięciem istniejących procedur.

To jednak nie koniec tego paradoksu. Jak zauważył Michał Łuczewski podczas konferencji „Ryzyka i Trendy", zorganizowanej przez Politykę Insight, w pewnym momencie do obywateli dotarła prawda o tym, że Lewiatan jednak nie może ich uratować. Kiedy społeczeństwa zorientowały się, że nowe reguły nie chronią przed zagrożeniem (albo to zagrożenie nie jest tak ogromne, jak się wcześniej wydawało), a jednocześnie generują one ogromne koszty gospodarcze i społeczne, które nie są rekompensowane w ramach rządowych tarcz antykryzysowych, ludzie zaczęli się przeciw tym nowym regułom buntować i publicznie je kwestionować, jeszcze mocniej podważając zaufanie do państwa i prawa. W efekcie zarówno w Polsce, jak i w innych państwach mamy dziś do czynienia z rosnącą społeczną akceptacją dla testowania granic prawa przez obywateli, w tym także przedsiębiorców, zwłaszcza w sytuacji, w której państwo nie jest zdolne/skłonne do jego egzekucji. Na marginesie nie jest to jedyny przykład słabości państwa, które nie chce prowokować gniewu swoich obywateli i rezygnuje z działania lub tylko je pozoruje – wystarczy spojrzeć, jak w wielu państwach za sprawą braku współpracy ze strony obywateli nie funkcjonuje śledzenie kontaktów, które mogłoby umożliwić powstrzymanie transmisji wirusa bez konieczności wprowadzania lockdownów.

Wracając do problemu społecznego gniewu w dobie pandemii, warto przyjrzeć się bliżej przykładom wielu ruchów społecznych z ostatnich miesięcy, takich jak np. QAnon i Black Lives Matter w USA czy ruchów antylockdownowych w Europie. Wspomniane ruchy kwestionują już nie tylko autorytet państwa, ale także autorynauki, próbującej mierzyć się z rosnącą złożonością. Co więcej, tworzą one zręby nowych, równoległych instytucji. „Oto obywatele coraz mocniej zaczynają wierzyć w demokratyczne instrumenty uprawiania polityki. Nie

rozumieją ich jednak abstrakcyjnie, jako jakiejś górnolotnej idei suwerenności ludu, lecz koncentrują się na ich praktycznym, lokalnym lub doraźnym wymiarze. Pobudza ich przemożne przekonanie, że właściwy autorytet płynie z dołu, nie zaś z góry, że legitymizacja bierze się z woli ich samych i im podobnych, a wyrażana jest na ulicy czy na *piazza*, że jest wykrzykiwana. W sytuacji uwiądu technokratycznego dyskursu płynącego z centrum, wyraźnie blakną odgórne autorytety, szczególnie te abstrakcyjno–instytucjonalne, kojarzone z jednej strony z władzą symboliczną, przede wszystkim z 'wszechwiedzącą' nauką i 'nieomylną' religią, z drugiej zaś − z urzędami publicznymi" (Zabdyr-Jamróz 2010: 72). Te nowe, równoległe instytucje są jednak bardzo mocno osadzone w tym, co proste, lokalne i partykularne, zgodnie z ideą „świętego zdrowego rozsądku" i filozofią „nasza chata z kraja". W jakimś sensie takie podejście wpisuje się w kategorię tzw. polityki folkowej, która odpowiada na problem rosnącej złożoności poprzez jej redukcję do ludzkiej skali i „powrót do autentyczności, bliskości, świata transparentnego, na ludzką miarę, na wyciągnięcie ręki, powolnego, harmonijnego, prostego i przyziemnego" (Srnicek i Williams 2016: 37). W naszym przekonaniu taką indywidualną strategię można określić mianem „ludowych improwizacji" – w jej ramach obywatele na własną rękę poszukują rozwiązania problemów, z którymi przychodzi im się mierzyć.

To z kolei może mieć daleko idące konsekwencje. Popatrzmy na Polskę: tak jak w latach 90. XX w. musieliśmy radzić sobie w dużej mierze bez państwa, które dopiero co budowało swój potencjał, i to w niesprzyjających dla wzmacniania państwa warunkach „konsensusu waszyngtońskiego", tak po kryzysie pandemicznym może nam przyjść funkcjonować w rzeczywistości, w której państwo przestanie być obecne nie dlatego, że nie ma ku temu chęci i zasobów, ale dlatego, że straci część swojej legitymizacji. Trwający od momentu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z UE czas budowy trwałych instytucji, czyli w uproszczeniu prawnie usankcjonowanych norm i reguł postępowania, gwarantujących większą stabilność, równość czy sprawiedliwość społeczną, na naszych oczach może zmierzać ku końcowi. Jeśli nie uda się tego trendu powstrzymać, może nas czekać symboliczny powrót do lat 90., z rosnącą systemową bezradnością państwa w zakresie koordynacji polityki publicznej i szerzej – zachowań społecznych. Różnica między okresem posttransformacyjnym a postpandemicznym może polegać wyłącznie na tym, że państwu dysponującemu większymi zasobami niż wcześniej czasem będą się udawać pojedyncze działania.

Co gorsza, tego procesu mogą nie powstrzymać także pozapolityczne elity, które za sprawą kryzysu jeszcze mocniej wyalienowały się ze społecznej rzeczywistości. Kiedy lud został „przywiązany" do ziemi, przedstawiciele wyższej klasy średniej bez podejmowania większego ryzyka, z głębokości fotela, mogli uczestniczyć w zdalnym świecie i nawet nie zauważyć, że dla wielu ludzi świat się naprawdę zawalił. Nie można też zapominać, że globalizujące się elity w świecie „prywatnych" norm radzą sobie zdecydowanie lepiej, czego przejawem jest chociażby dynamiczny wzrost liczby dzieci uczęszczających do niepublicznych szkół i wyjeżdżających na zagraniczne uczelnie. Nawet jeśli dziś elity wzywają do zwiększenia finansowania usług publicznych, to zapewne w trakcie dyskusji o podwyższeniu podatków już tego pomysłu nie poprą, a z zaoszczędzonych w ten sposób środków poślą dzieci na studia do Paryża czy Londynu.

Nie ma się co łudzić – jeśli proces relatywizacji instytucji, prowadzący do wspomnianych „ludowych improwizacji", będzie postępował także po zakończeniu pandemii, w obliczu sporego indywidualizmu polskiego społeczeństwa, trudno będzie go zatrzymać. Czy można ten proces powstrzymać/odwrócić? Trudno wskazać konkretne remedium, zresztą autorzy tego opracowania także go nie znają. Celem niniejszego raportu jest raczej próba przyjrzenia się, na ile wspomniany proces zachodzi w różnych obszarach funkcjonowania państwa – legislacji, administracji publicznej czy wreszcie szeroko rozumianej gospodarki – i jakie są mechanizmy, które z jednej strony go wzmacniają, a z drugiej strony mogłyby go osłabiać. Wierzymy, że to dobry punkt wyjścia do dalszych dyskusji i badań.

1. Dynamika porządku instytucjonalnego – ujęcie teoretyczne

Teoretyczny opis dynamiki instytucjonalnej stanowi poważne wyzwanie, z którym badacze społeczni mierzą się od kilku dekad (Kingston, Caballero 2009). Problematyczne jest już samo zdefiniowanie instytucji, które mogą mieć charakter skodyfikowany bądź nieformalny. Trudno też prowadzi się analizy zmian instytucji, które są z natury płynne (choć same w sobie pełnią funkcję stabilizacji zachowań społecznych). Mogą się one zastępować, współwystępować, zanikać, wyłaniać. Mogą wreszcie konkurować lub się uzupełniać. Uznanie czy jakaś instytucja funkcjonuje bądź nie bardzo często jest wyrazem pewnej decyzji badawczej.

W literaturze funkcjonuje wiele sposobów definiowania instytucji, ale na potrzeby tego raportu skupimy się na rozumieniu instytucji jako norm, czyli wzorców zachowań społecznych. Przyjmujemy jednocześnie, że zgodnie z literaturą (Hindriks i Guala 2014; Greif i Kingston 2011) normy można podzielić na te, które wyznajemy (są np. wyrażone w prawie) i te, które praktykujemy w formie powtarzalnych wzorców zachowań. Istotą tak przyjętej perspektywy jest założenie, że różne zwerbalizowane, a nawet skodyfikowane normy, można uznawać za działające instytucje tylko wtedy, kiedy determinują wzorce zachowań ludzi. Z tego powodu redukcja dysonansu między tym, jakie normy wyznajemy (bądź oficjalnie chcielibyśmy wyznawać; podejście regulatywne), a tym, które z nich praktykujemy (podejście oparte o równowagi) stanowi istotny element w procesie uznania jakiejś normy za instytucję *sensu stricto*.

Przyjmując taką perspektywę, można zadać kluczowe pytanie: pod jakimi warunkami instytucje (normy) są powszechnie respektowane? Innymi słowy, co musi się stać, żeby ludzie podporządkowywali się konstruowanym normom. Jak się wydaje, adekwatnej odpowiedzi na to pytanie udziela Basu (2019), który wskazuje na dwa podstawowe warunki skuteczności stworzonej normy:

1. Gdy jednostka zastanawia się, czy postępować zgodnie z normą, musi mieć przekonanie, że istnieje duże prawdopodobieństwo, że inni aktorzy społeczni zmienią swoje zachowanie wraz z pojawieniem się tej normy.
2. Jeśli inni aktorzy zdecydują się postępować zgodnie z normą, nieprzestrzeganie jej przez jednostkę będzie z pewnym niezerowym prawdopodobieństwem kosztowne.

Jeśli któryś z warunków nie jest spełniony, instytucja nie ma charakteru wiążącego i w związku z tym nie ma większych szans na przetrwanie, a już na pewno w pierwotnej postaci.

Takie podejście zakłada, że istnieje grupa, która powinna się podporządkować normie oraz grupa „egzekutorów" normy. W przypadku norm ustanawianych przez państwo grupa egzekutorów jest stosunkowo wyraźnie wyróżniona (np. policja). Warto jednak zwrócić uwagę, że te dwie grupy nie muszą być rozłączne. Przykładowo, obowiązek wystawiania faktur w obrocie między przedsiębiorcami jest egzekwowany przez samych zainteresowanych, którzy potrzebują tych dokumentów do wykazania kosztów działalności obniżających zobowiązanie podatkowe. Co więcej, w przypadku silnie zinternalizowanych norm jesteśmy w stanie ponieść w ich obronie wręcz indywidualne koszty, aby „ukarać" tych, którzy się im nie podporządkowują (najbardziej trywialnym przykładem jest upomnienie przechodnia zaśmiecającego chodnik).

W propozycji Basu normy projektowane i komunikowane przez rządzących w najbardziej pierwotnej formie stanowią swoiste „punkty orientacyjne" (*focal points*), które mogą, choć nie muszą, organizować zachowania społeczne. Podejście to przywodzi na myśl filozofię działania opartą o tzw. „miękkie prawo" (*soft law*). Kwestia czy takie „miękkie" normy działają skutecznie zależy już od indywidualnej percepcji wskazanych wyżej warunków przez ich indywidualnych odbiorców. Należy przy tym pamiętać, że nowo ustanawiane normy nie działają w instytucjonalnej próżni. Zwykle można się bowiem spodziewać, że wchodzą w różne interakcje (w tym konfliktowe) z wcześniej przyjmowanymi wzorcami zachowań.

Aby spróbować zrozumieć, jak ten mechanizm funkcjonuje w praktyce, możemy posłużyć się przykładem drogowym. W 2019 r. w Polsce weszła w życie nowelizacja ustawy „Prawo o ruchu drogowym", która w określonych sytuacjach (zmniejszenie liczby pasów ruchu) nakładała na kierowców obowiązek tzw. jazdy na suwak, aby samochody z kończącego się pasa ruchu mogły być wpuszczane naprzemiennie na pas kontynuujący ruch. Konieczność wprowadzenia tego przepisu wynikała z obserwacji zachowania kierowców, którzy a) wjeżdżali na pas kontynuujący ruch zanim pas, po którym się poruszali skończył się, b) nie chcieli wpuszczać kierowców wjeżdżających z końca pasa ruchu, c) dla „świętego spokoju" ustawiali się na pasie, który kontynuował ruch tak wcześnie, jak to możliwe. Wszystko to doprowadzało do tworzenia się korków i występowania konfliktów. W rzeczywistości wcześniejszy chaos można

wyjaśnić przez przywołanie ogólnej normy, którą kierowali się kierowcy. Nazwijmy ją obrazowo „normą kolejkową". Zgodnie z tą normą wszyscy, którzy zdają sobie sprawę z faktu, że jeden z pasów ruchu niedługo się kończy powinni ustawiać się jak najszybciej w kolejce na pasie kontynuującym ruch. Jeśli kierowca nie podporządkuje się tej normie, jest uznawany za łamiącego ją „cwaniaka", co skutkować będzie utrudnianiem mu włączenia się do ruchu. Norma ta przynosiła różne ciekawe konsekwencje i nie jest to miejsce na ich szczegółowe analizowanie. Ważna jest jednak obserwacja, że wraz z wprowadzeniem obowiązku jazdy na suwak (wzmocnionym potencjalną sankcją za wykroczenie) relatywnie szybko udało się ograniczyć negatywne konsekwencje wcześniej funkcjonującej praktyki. Zredukowano tym samym konflikt między normą ogólną (kolejki), a normą szczegółową (suwak). Stało się tak, ponieważ zostały spełnione dwa wskazane powyżej warunki skuteczności instytucji:

- Ustanowienie nowego „punktu orientacyjnego" w postaci stosunkowo jednoznacznego przepisu prawa, wzmocnionego przez sankcję, przekonało większość osób, że inni uczestnicy ruchu drogowego mu się podporządkują.
- W takiej sytuacji niepodporządkowanie się (ustawienie się na pasie, który kontynuuje ruch, nawet jeśli znajduje się na nim więcej pojazdów) jest kosztowne, ponieważ wydłuża podróż. W konsekwencji ustanowione sankcje stają się niepotrzebne i norma staje się w zasadzie „samoegzekwująca".

Istotą skuteczności nowo ustanowionej normy z przykładu powyżej była zdolność skutecznego rozwiązania dylematu koordynacji. Możemy sobie jednak łatwo wyobrazić sytuację, gdy podobna norma mogłaby nie zadziałać zgodnie z intencją. Stałoby się tak najprawdopodobniej w sytuacji, gdy normie zabrakłoby precyzji (np. wskazywałaby bezwzględną konieczność wpuszczenia samochodu z kończącego się pasa ruchu, nie wskazując ani miejsca wpuszczania, ani liczby wpuszczanych samochodów). Wtedy kluczową rolę odegrałaby praktyka egzekutorów, którzy byliby zmuszeni doprecyzować normę. Istnieje w takiej sytuacji możliwość zignorowania takiej niejasnej normy przez podmioty powołane do jej egzekwowania. Prawdopodobieństwo podporządkowania się normie zapewne spadłoby też w sytuacji braku odpowiedniej sankcji (choć można wyobrazić sobie spontaniczne podporządkowanie się, nawet jeśli sankcji by nie było – wystarczy przekonanie, że jest ona dobrym sposobem koordynacji działań).

Powyższy przykład stanowi egzemplifikację dylematu koordynacji, w którym jednostronne złamanie normy jest kosztowne (rozwiązanie optymalne społecznie jest równocześnie dobrowolnie wybierane przez jednostkę). Istnieje jednak cała gama sytuacji, w których utrzymywanie koordynacji jest o wiele trudniejsze, ponieważ przybierają one postać tzw. dylematu więźnia (w tym przypadku dobrowolne wybory jednostek prowadzą do sytuacji nieoptymalnej społecznie).

Dobrym przykładem sytuacji obrazującej tę drugą logikę jest płacenie podatków. Złamanie normy przynosi korzyści firmie, która przez unikanie opodatkowania obniża swoje koszty, poprawiając tym samym swoją pozycję konkurencyjną. Jeśli zatem uznajemy za pożądany stan sytuację, kiedy wszyscy płacą podatki, to konieczne jest przekształcenie gry w taki sposób, by zachowanie niezgodne z normą stało się kosztowne. Można do tego celu wykorzystać formalne sankcje (kary administracyjne) lub tak zaprojektować strukturę kosztów i korzyści (jak w wyżej przytoczonym przykładzie z fakturami), by norma stała się samoegzekwująca, przy czym druga strategia zwykle jest skuteczniejsza, choć też trudniejsza do zaprojektowania.

Ten względnie sterylny obraz norm regulacyjnych „w równowadze" oczywiście jest zaburzany przez wiele czynników. Szczególnie w dwóch przypadkach konieczne jest ciągłe aktywne wspieranie norm:

1) Kiedy mamy do czynienia z niewielką, nieanonimową społecznością, w której funkcjonuje wiele nieformalnych reguł działania, i które oparte są na ogólnej normie wzajemności (ja pomogę dziś tobie, a ty jutro mnie); w takiej sytuacji np. możemy spodziewać się, że zaprojektowana jako samoegzekwowalna norma wystawiania faktur załamie się, jeśli relacje między przedsiębiorcami są częste i zwrotne, bądź jeśli wiążą ich inne typy zobowiązań. W pierwszym przypadku konkretną parę przedsiębiorców może wiązać wzajemność w formie „dziś ty odpuścisz mi wystawienie faktury, a jutro ja to samo zrobię dla ciebie". W drugim przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której wielowymiarowe relacje powodują możliwość swoistej kompensacji zachowań w formie „dziś ty odpuścisz mi wystawienie faktury, a ja jutro coś ci załatwię". Z analogiczną sytuacją możemy mieć do czynienia w kontekście pandemii, gdzie np. przestrzeganie restrykcji dotyczących kontaktów może być słabsze w małych społecznościach, w których sankcjonowanie zachowań niekorzystnych społecznie jest trudniejsze ze względu na wielowymiarowe

relacje między adresatami ustanowionych norm a podmiotami mającymi za zadanie je egzekwować.

2) Kiedy ustanowione instytucje działają wbrew relacjom władzy, czy też siły przetargowej podmiotów, których relacje mają regulować; z taką sytuacją mamy do czynienia szczególnie na rynku pracy, na którym jednostronne złamanie przez przedsiębiorcę normy faworyzującej pracownika (wypłata na czas, zatrudnienie w oparciu o umowę o pracę itp.) nie spotka się z sankcją ze względu na niski poziom siły przetargowej tego drugiego. Tutaj odniesienie do konsekwencji kryzysu pandemicznego również wydaje się adekwatne. Jeśli, jak argumentujemy w raporcie, aktualna sytuacja na rynku pracy odzwierciedla istotne osłabienie siły przetargowej pracowników, silniejsza egzekucja instytucji rynku pracy może stanowić warunek konieczny utrzymania równowagi pozycji pracowników *vis-à-vis* pozycji przedsiębiorców.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że w różnych sytuacjach instytucje mają różną „trwałość", gdyż stosunkowo łatwo można stracić kontrolę nad realizacją przez jednostki ustanowionych wcześniej norm. Istnieje kilka możliwych działań, które uprawdopodobniają utrwalenie norm:

1. Jednoznaczna komunikacja norm rozumianych jako punkty orientacyjne (minimalizacja niejasności).
2. Utrzymywanie przekonania pośród adresatów norm o wysokiej zdolności do ich egzekucji (nieuchronność sankcji).
3. Konstrukcja reguł z uwzględnieniem wcześniej istniejących w społeczności norm i praktyk działania (refleksyjność).
4. Przeciwdziałanie sytuacjom, w których adresaci norm dostrzegają częste i niesankcjonowane przypadki łamania norm, szczególnie pojawiające się po stronie grup uznawanych za uprzywilejowane (odpowiedzialność).

Brak spełnienia tych warunków (a niestety z taką sytuacją mieliśmy nierzadko do czynienia w ostatnich kilkunastu miesiącach) może skutkować nie tylko fiaskiem danej normy, ale podkopaniem wiary w normodawczą władzę państwa. To zaś w skrajnej sytuacji może doprowadzić do upowszechniania się przypadków upadku instytucji koordynacyjnych, a zarazem silnie utrudnić ich odbudowę w przyszłości. Efektem upadku instytucji

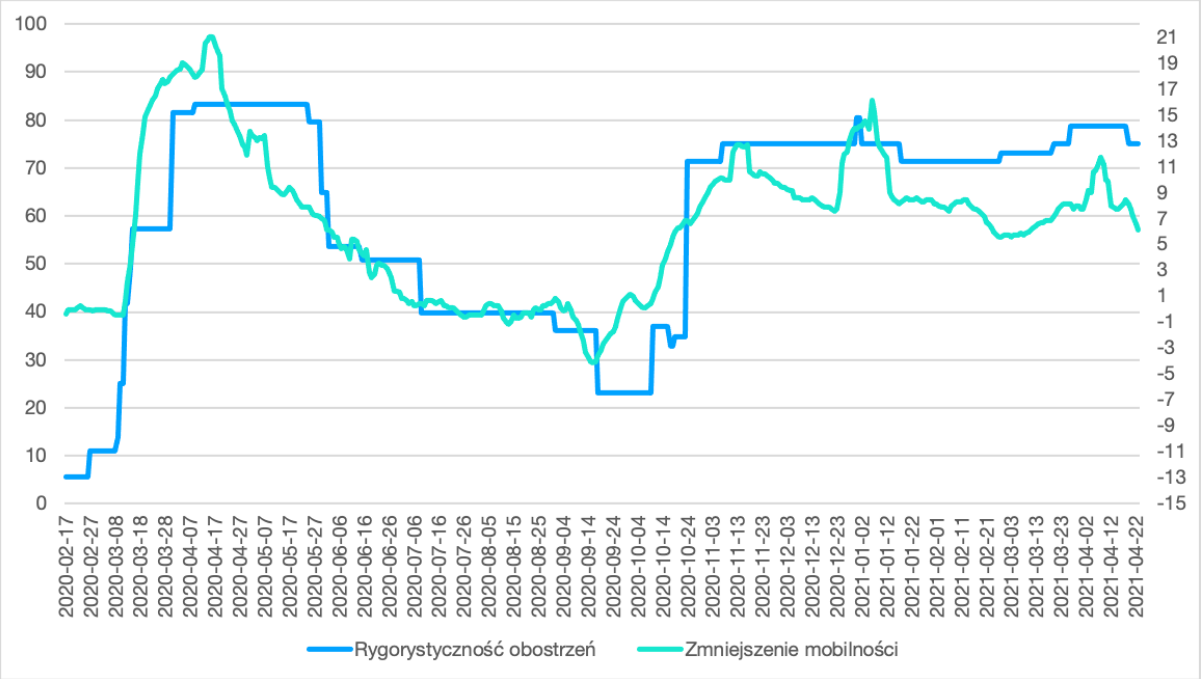
koordynacyjnych jest bowiem konstytuowanie się „równoległych" systemów normatywnych, pośród których instytucje ustanawiane przez państwo są tylko jednym z konkurencyjnych typów. To sprzyja wspomnianej we wstępie relatywizacji instytucji, których skuteczne funkcjonowanie jest zależne od danego kontekstu społecznościowego czy gospodarczego. W oparciu o przedstawiony schemat myślenia można przyjąć, że jeśli jakaś instytucja formalna zastępuje normę funkcjonującą pierwotnie w danej społeczności, to w momencie słabnięcia podporządkowania się tej instytucji możemy stać się świadkami sytuacji, w której dwa porządki normatywne zaczynają funkcjonować równolegle, a decyzja o podporządkowaniu się któremuś z nich staje się silnie uwarunkowana kontekstowo.

2. Dynamika porządku instytucjonalnego w obszarze prawa i regulacji

Pandemia podważyła wiele paradygmatów i zweryfikowała naszą wiedzę o sposobie działania prawa. Dotyczy to przede wszystkim jednego z najbardziej podstawowych pytań, które zadają sobie teoretycy prawa – co sprawia, że jakaś norma prawna obowiązuje? Co sprawia, że ludzie jednym normom się podporządkowują, a innym nie?

W klasycznym rozumieniu przyjmuje się, że tym, co ma zmusić do przestrzegania prawa jest zagrożenie sankcją. Jeśli więc jakaś norma bywa powszechnie łamana, to należy przyjąć, że owa sankcja jest zbyt łagodna lub nie jest w dostatecznym stopniu nieuchronna. To rozumowanie jest jednak już od dawna postrzegane jako nieprecyzyjne. Żyjemy bowiem w świecie powszechnej fascynacji tzw. miękkim prawem (*soft law*), które oddziałuje na ludzi poprzez apele, odwołanie do wyższych wartości, logiczne wytłumaczenie, popularyzację dobrych praktyk itd.

Wykres 2.1. Restrykcyjność obostrzeń w skali 0-100 (lewa oś) i zmniejszenie mobilności – procentowa zmiana czasu spędzanego w domu (prawa oś)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ourworldindata.org.

Swoistą siłę miękkiego prawa można dostrzec porównując poziom prawnych restrykcji z analizą mobilności obywateli. Wiosną można było zaobserwować dużo większe ograniczenie przemieszczania się obywateli niż w kolejnych miesiącach. Co jednak najważniejsze, te różnice występowały pomimo podobnej skali prawnych obostrzeń. Istnieje kilka czynników, które mogą tłumaczyć wspomniane różnice. Jednym z nich jest właśnie skuteczność *soft law* – początkowo zadziałało ono w Polsce nadspodziewanie dobrze, jednak później, w wyniku szeregu analizowanych poniżej błędów, straciło swoją moc. Ważnym czynnikiem wpływającym na respektowanie obostrzeń była też z pewnością ich chaotyczna i niejednorodna egzekucja przez służby, w tym przede wszystkim policję. Choć policyjne statystyki z różnych względów są obarczone sporym błędem, to jednak można w nich doszukiwać się zmiennej strategii w zakresie egzekwowania przestrzegania wprowadzanych restrykcji.

Trzeba jednak podkreślić, że niewątpliwy wpływ na problem egzekwowania restrykcji miał sposób ich wprowadzania. Analizując walkę polskiego rządu z epidemią, warto zauważyć daleko idącą konsekwencję w lekceważeniu podstaw prawnych swoich działań. Nawet stosując korzystną dla władzy interpretację, że epidemia nie wymusza wprowadzenia

któregoś z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, to i tak uchybienia w zakresie podstawy prawnej (a dokładniej jej braku) były nie tylko zauważalne, ale i bardzo liczne. Sprawę tylko w niewielkim stopniu ratuje funkcjonująca od 2008 r. „Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych wśród ludzi". Nie jest ona bowiem w stanie usankcjonować tak mocnych ingerencji za pomocą rozporządzeń w podstawowe prawa i wolności, jakich w 2020 r. mieliśmy wiele, co skutkowało sporym zamieszaniem nie tylko dla obywateli, ale i dla służb odpowiedzialnych za kontrolę przestrzegania prawa.

Wracając jednak do kluczowego problemu, do niedawna panowało przekonanie, że miękkiego prawa nie da się połączyć z twardym – albo straszymy karą, albo odwołujmy się chociażby do społecznej odpowiedzialności. Walka z pandemią, szczególnie w polskim wydaniu, była natomiast bezprecedensowym wymieszaniem tych dwóch podejść. Co więcej, nie sposób jednoznacznie ocenić skuteczności tego *policy-mix*. Jego efekty są bowiem silnie zależne od kontekstu, na który przede wszystkim składają się: poczucie zagrożenia, przekonanie o adekwatności działań władzy, czy też coraz bardziej widoczne w 2021 r. zmęczenie.

Tyle teoria. Praktyka okazała się jednak bardziej skomplikowana. W początkowym etapie połączenie twardych działań legislacyjnych (choć też nie zawsze mających oparcie w ustawach, ale bazujących na rozporządzeniach) i instrumentów z rezerwuaru *soft law* okazało się zaskakująco skuteczne. Polska jako jedno z pierwszych państw w Europie wprowadzała kolejne zaostrzenia lockdownu i działanie to było społecznie akceptowane. Co więcej, patrząc na niemal zerowy rozmiar buntu przedsiębiorców, zamykanie działalności gospodarczej w pierwszych tygodniach przebiegło wręcz wzorcowo. Nie zakłóciły tego nawet spóźnione, bardzo skomplikowane i miejscami nieadekwatne tarcze antykryzysowe – warto pamiętać, że na najlepiej ocenianą tzw. Tarczę Finansową, obsługiwaną przez Polski Fundusz Rozwoju, przedsiębiorcy musieli czekać do początku maja.

W pierwszych tygodniach pandemii podporządkowanie się restrykcjom przez całe społeczeństwo, nawet pomimo wprowadzania absurdalnych obostrzeń, z zakazem wstępu do lasów i parków na czele, w zasadzie pozostawało na niezmienionym, wysokim poziomie. Możliwe, że wpływ na to miał fakt, iż rząd jednak dość szybko wycofywał się z tak kontrowersyjnych działań. Ogólnego poziomu akceptacji reguł znacząco nie obniżały też spektakularne akcje policji, w wyniku których nakładano drakońskie mandaty, czego

przykładem może być 12 tys. zł kary dla rowerzysty jadącego po zamkniętych bulwarach[1]. W teorii takie represje powinny były zminimalizować pozytywne efekty osiągane przy pomocy *soft law*. W marcu i kwietniu 2020 roku tak się jednak nie stało – chociaż ryzyko ukarania nie było wysokie (wyżej wymienione akcje policji to raczej pojedyncze „pokazówki"), to ograniczenia były w gruncie rzeczy przyjmowane ze zrozumieniem.

W praktyce wiosną bardzo skutecznie łączono więc ogień z wodą. Zasady dobrej legislacji i w ogóle resztki pozytywistycznego podejścia do prawa w rzeczywistości pandemicznego szoku wydawały się odchodzić w niepamięć. Do regulowania ludzkich działań wystarczały konferencje prasowe i infografiki na stronie rządu. Publikowane później teksty rozporządzeń bywały z nimi sprzeczne, pojawiały się na ostatnią chwilę i były wielokrotnie nowelizowane w sposób skrajnie nieczytelny (na przykład: „W ust. 1 wyrazy „art. 15 zzzj i art. 15 zzzk" zastępuje się wyrazami „art. 15zzzk i art. 15zzzl"). Mimo to takie zarządzanie okazywało się skuteczne. W efekcie można było wręcz odnieść wrażenie, że w tak wyjątkowych okolicznościach jak pandemia „zawieszono" reguły państwa prawa. Niektórzy zapatrzeni w skuteczność azjatyckich krajów w walce z wirusem uznali nawet, że właściwe dla naszego kręgu kulturowego silne przywiązanie do praw i wolności obywatelskich może stanowić zagrożenie i przeżytek.

Gdyby epidemia ograniczyła się do jednej fali, to sporo analityków takie wnioski z pewnością uznałaby za prawdziwe. Jednak jesień i zima pokazały, że spisywanie na straty zasad dobrej legislacji, i szerzej – reguł państwa prawnego, było przedwczesne. Pojawiły się bowiem grupy społeczne dotknięte wprowadzanymi obostrzeniami, które zaczęły stawiać zaciekły opór. Okazało się, że społeczna pobłażliwość dla prawnej fuszerki może funkcjonować jedynie przez krótki czas i to w sytuacji, w której żyjemy w dużym strachu przed nieznanym.

Taki stan nie może jednak trwać zbyt długo, nawet jeśli wciąż przyszłość stanowi dla nas ogromną niewiadomą. W miarę upływu czasu w społeczeństwie zaczęła zachodzić bardzo wyraźna zmiana w aspekcie podporządkowywania się prawu. Rosnąca relatywizacja prawa jako instytucji jest przede wszystkim efektem coraz większego zmęczenia społeczeństwa restrykcjami, ale także nadszarpniętego zaufania. Proces ten jest wzmacniany przez media,

[1] https://wiadomosci.onet.pl/krakow/koronawirus-krakow-zlamal-zakaz-i-pil-piwo-w-parku-trafil-do-zakladu-karnego/ls65t0r.

w których można znaleźć zestawienia całkowicie sprzecznych, często wręcz absurdalnych wypowiedzi kluczowych decydentów oraz osób wskazywanych jako główni eksperci w walce z pandemią[2].

Mając to na uwadze, społeczeństwo z każdym kolejnym miesiącem pandemii nabierało przekonania, że rządzący zerwali nieoficjalną, tymczasową (ale jak pokazała wiosna 2020 r. – bardzo skuteczną) umowę społeczną. W kontekście prawnym należałoby to porozumienie sprowadzić do następujących twierdzeń:

- ważniejsza jest szybkość reakcji niż formalistyczne podejście do podstawy prawnej;
- podporządkowujemy się nawet miejscami chaotycznemu lockdownowi, o ile ogólny kierunek działań będzie wydawał się racjonalny i będzie dobrze komunikowany (empatycznie, a nie prawniczo);
- państwo będzie pokrywać straty finansowe wynikające z wprowadzanych zakazów;
- drakońskie ograniczenia będą miały charakter krótkotrwały i zostaną zniesione tak szybko, jak to będzie możliwe.

Ta umowa społeczna została zerwana m.in. przez uporczywe trwanie w braku podstawy prawnej, nawet gdy spokojne miesiące dawały szansę na jej wypracowanie. Do tego doszedł brak reakcji rządzących na społeczny sprzeciw wobec przepisów uznawanych za absurdalne, takich jak obowiązek zakrywania ust i nosa na otwartej przestrzeni, który w pewnym momencie został nawet zaostrzony poprzez zakaz korzystania z chust, kominów czy szali. W tym kontekście trzeba też wspomnieć o elementarnym braku solidarności – ewidentnym łamaniu zakazów przez polityków i ich rodziny, ale też uchwalanie prawa w partykularnym interesie swojego środowiska. Takim działaniem było chociażby wprowadzenie w okresie świąteczno–noworocznym wyjątku pozwalającego na korzystanie z hoteli osobom zaangażowanym w przygotowanie treści wykorzystywanych przez nadawców posiadających koncesję.

W ten sposób niepoważne traktowanie instytucji otworzyło drogę do ich lekceważenia przez obywateli i przedsiębiorców. Chaos legislacyjny zaczął być wykorzystywany jako szansa na

[2] www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-juz-nie-trzeba-sie-jego-bac-czyli-jak-politycy-i-eksperci-zm,nId,5085857.

bezkarne minimalizowanie lockdownowych niedogodności. Upadek autorytetu instytucji prawnych przyspieszyły sądy, które podważały kary nakładane na bazie „tekturowej" podstawy prawnej. Jest to zresztą same w sobie bardzo interesujące zjawisko, bo choć w Polsce nie mamy prawa precedensowego, to przez takie wyroki nawet sądy najniższych szczebli w praktyce zaczęły tworzyć lub derogować normy prawne.

Naturalną konsekwencją złamania jesienią innego elementu wspomnianej tymczasowej umowy społecznej, tj. rekompensowania strat wynikających z lockdownu, była zmiana postawy przedsiębiorców. Również w tym obszarze rząd nie mógł liczyć na takie samo pobłażanie jak wiosną 2020 r. Dlaczego? Po pierwsze, w lecie 2020 r. był czas na przygotowanie kolejnych tarcz antykryzysowych. Po drugie, kondycja wielu firm z każdym miesiącem stawała się coraz trudniejsza. Po trzecie, pozostałe elementy omawianej umowy społecznej też działały coraz gorzej.

Jakby tego było mało, rząd coraz częściej popełniał błędy komunikacyjne, czego koronnym przykładem było ustalenie w listopadzie progów wychodzenia z lockdownu, o których po kilku tygodniach „zapominano". W tym kontekście tłumaczenie, jakoby nierozsądne było opieranie się tylko na tym wskaźniku, jedynie pokazuje skalę upadku instytucji, które wymagają przynajmniej namiastki myślenia strategicznego. Zatem pytanie: dlaczego na etapie ogłaszania tych progów nie wiedziano, że trzeba brać pod uwagę także inne dane – pozostaje pytaniem bez odpowiedzi.

Podsumowując, wiosenne pogłoski o rychłej śmierci formalnego podejścia do prawa, które miało zrobić miejsce luźniejszej i nowocześniejszej komunikacji typowej dla konferencji prasowych czy infografik, okazały się przedwczesne. Akceptowanie doraźnych działań bez należytej podstawy prawnej było akceptowalne tylko warunkowo i przez bardzo krótki czas. Wiele wskazuje na to, że dzięki temu przypomnimy sobie o tzw. wyrafinowanym pozytywizmie prawniczym, który nie sprowadza prawa wyłącznie do rozkazu suwerena, który niezależnie od okoliczności trzeba wykonać (na marginesie warto wspomnieć, że nawet wczesny pozytywizm podkreślał znaczenie dochowania procedur tworzenia prawa). Jak bowiem głosił Herbert L.A. Hart – sprowadzanie prawa do normy i sankcji jest aberracją. Wtedy bowiem posłuszeństwo obywateli wobec prawa nie różni się niczym od posłuszeństwa bandycie, który przykłada komuś pistolet do głowy.

Przyjmując taką perspektywę, obywatel powinien przyjąć postawę „krytyczno-refleksyjną" i dopiero po takiej krytycznej refleksji potem uznać (albo i nie) konkretną normę prawną za obowiązującą. Trzeba mieć jednak świadomość, że takie podejście otwiera furtkę do chaosu interpretacyjnego, który jest kojarzony z prawem natury, na które pozytywizm miał być przecież odpowiedzią. Nie wchodząc jednak w szczegóły, okoliczności polskiej pandemicznej legislacji niewątpliwie usprawiedliwiały osłabienie skuteczności norm, nawet przy rygorystycznym rozumieniu wspomnianej koncepcji Harta.

Jakie wnioski dla porządku prawnego można wyciągnąć z pandemicznej lekcji? Po pierwsze, kryzys pokazał, że społeczeństwo domaga się podmiotowego traktowania w ramach procesu stanowienia prawa. Po drugie, w sytuacjach kryzysowych jest ono skłonne godzić się na daleko idące niedogodności i wykazywać się dużą wyrozumiałością dla elastyczności działań. Po trzecie, w sytuacji utraty zaufania wobec rządzących, ale nie tylko, społeczeństwo może zacząć kwestionować instytucje formalne i próbować funkcjonować w oparciu o konkurencyjne normy – tworzone albo w sposób nieformalny, albo formalny przez podmioty władzy sądowniczej. To zaś oznacza, że choć społeczeństwo w sytuacji kryzysowej jest gotowe przyznać władzy kredyt zaufania, w przypadku naruszenia warunków umowy jest ono gotowe bezlitośnie domagać się spłaty tego kredytu, i to z odsetkami.

3. Dynamika porządku instytucjonalnego w sektorze przedsiębiorstw

Przedsiębiorcy stali się jedną z grup interesariuszy najmocniej dotkniętych przez postępującą pandemię COVID-19 i wprowadzane w odpowiedzi na nią obostrzenia. Przez ostatnie miesiące można było wręcz odnieść wrażenie, że stanowią oni najważniejszą grupę, gdyż w debacie publicznej skutkom działań dla podmiotów z poszczególnych branż poświęcono o wiele więcej uwagi niż choćby kwestii zmiany nastrojów społecznych czy też pogorszenia się sytuacji pracowników. Trudno nie odnieść wrażenia, że postulaty właścicieli firm i reprezentujących je organizacji, dysponujących dużą siłą lobbingową, spowodowały, że działania osłonowe państwa skupiły się głównie na ochronie przedsiębiorców. Takie podejście miało zapobiec licznym upadłościom i zwolnieniom pracowniczym, a w dalszej perspektywie – zapaści całej gospodarki na skutek m.in. zmniejszonego popytu konsumpcyjnego.

W początkowej fazie wsparcie w ramach tarcz antykryzysowych i finansowych budziło uznanie ze względu na jego skalę, choć pojawiały się też głosy krytyki wynikające np. z opóźnień w wypłatach świadczeń. Teraz, po roku od wybuchu pandemii, gdy wsparcie finansowe dla przedsiębiorców zmniejsza się, a mierzymy się z kolejną falą zachorowań i kolejnym lockdownem, w przedsiębiorcach narasta frustracja i bunt. Widoczna w pierwszej fazie kryzysu epidemicznego solidarność oraz troska o zdrowie i życie innych powoli ustępuje, a na pierwszy plan wysuwają się partykularne interesy zdesperowanych grup przedsiębiorców. Celem tej części opracowania jest syntetyczne omówienie tego, jak kształtował się ostatni rok z perspektywy przedsiębiorców, uwzględniając zarówno obostrzenia, jak i zaoferowane przez państwo wsparcie.

Kluczową konkluzję stanowi próba oceny skali relatywizacji dotychczasowych instytucji w wyniku pogarszającej się sytuacji przedsiębiorców. Na początku 2021 r. część z nich zaczęła tworzyć oddolne ruchy i inicjatywy mające na celu obejście narzuconych kontrowersyjnych regulacji prawnych, ograniczających swobodę gospodarczą. W związku z tym za zasadne należy uznać pytanie, czy w dalszej perspektywie mogą one doprowadzić do osłabienia czy wręcz wyparcia dotychczas obowiązujących norm.

Wpływ falujących restrykcji na przedsiębiorców

W związku z oficjalnym pojawieniem się w Polsce na początku marca 2020 r. pierwszego przypadku zachorowania na COVID-19 rząd szybko podjął działania zmierzające do ograniczenia ryzyka jego rozprzestrzeniania się. Wraz z ogłoszeniem 20 marca 2020 r. stanu epidemii wprowadzono także liczne restrykcje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej – *de facto* zamknięto wtedy część branż zajmujących się np. organizacją imprez, turystyką czy kulturą oraz wprowadzono limity osób w sklepach. Miesiąc później, tj. 20 kwietnia 2020 r., rząd rozpoczął implementację kilkuetapowego planu znoszenia obostrzeń. W efekcie tych działań, przy pewnej stabilizacji na poziomie kilkuset nowych dziennych zachorowań, okres wakacyjny pozwolił na zaczerpnięcie oddechu większości branż. Niestety niektóre z nich nawet wtedy miały poważne trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej (np. eventowa).

W październiku 2020 r., gdy po wakacjach dzienna liczba nowych przypadków zachorowań zaczęła lawinowo rosnąć, rząd ogłosił plan, który zakładał uzależnienie wprowadzenia kolejnych obostrzeń, w tym dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, od tego, jak będą kształtować się wskaźniki tych zachorowań. W przypadku ziszczenia się najgorszego scenariusza miało dojść do tzw. narodowej kwarantanny, czyli *de facto* twardego lockdownu. W praktyce realizacja tego planu była dość chaotyczna, co wynikało z jednej strony z wątpliwości co do liczby wykonywanych testów, a z drugiej – z faktu, że nawet komunikaty rządu odnośnie tego, czy mamy lockdown w Polsce czy nie, były sprzeczne. Niezależnie od przyjętej nomenklatury należy jednak stwierdzić, że jesienią 2020 r. wiele branż musiało ponownie zamknąć się lub bardzo ograniczyć prowadzoną działalność. W przeciwieństwie do okresu letniego po jesiennym zaostrzeniu restrykcji nie mieliśmy do czynienia z tak wyraźnym luzowaniem obostrzeń – w lutym 2021 r. zostały ponownie otwarte galerie handlowe oraz hotele (przy max. 50% obłożeniu). Kilka tygodni później minister Adam Niedzielski ogłosił ponowne zamknięcie galerii handlowych w województwie warmińsko-mazurskim, a także m.in. muzeów, kin i hoteli, a w marcu rozszerzono te restrykcje na teren całego kraju. W praktyce mamy więc do czynienia z „pełzającym" lockdownem, który w zależności od sytuacji pandemicznej będzie częściowo łagodzony lub zaostrzany. Taka sytuacja, z częstymi

zmianami zasad funkcjonowania gospodarki, stanowi ogromne wyzwanie dla przedsiębiorców, którzy próbują ocenić rentowność prowadzonej działalności.

Z tarczą czy na tarczy? Wsparcie dla przedsiębiorców i problemy z nim związane

Mając na względzie trudną sytuację przedsiębiorstw wynikającą z wprowadzania kolejnych restrykcji, rząd stosunkowo szybko przygotował duży pakiet wsparcia w postaci tzw. tarcz antykryzysowych oraz tarcz finansowych. Jeszcze w kwietniu 2020 r. uruchomiono pierwsze tarcze, które miały na celu m.in. zniechęcenie przedsiębiorców-pracodawców do podejmowania drastycznych kroków w postaci zwalniania pracowników czy wręcz zamykania działalności gospodarczej. Stąd w ramach wsparcia pojawiły się dodatkowe zapisy dotyczące np. konieczności zagwarantowania utrzymania zatrudnienia przez pewien okres. W zamian pracodawcy mogli liczyć na takie formy wsparcia, jak: dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, zwolnienie z opłacania składek ZUS, przesunięcie terminów niektórych płatności, pożyczki, czy też zapisy pozwalające na uelastycznienie zatrudnienia ze względu na trudną sytuację finansową. Największa pula wsparcia przypadła na I półrocze 2020 r., kiedy mieliśmy do czynienia z pierwszym lockdownem. W okresie wakacyjnym, wraz z większym luzowaniem obostrzeń, część form wsparcia wygasła. Problemy pojawiły się pod koniec 2020 r., kiedy okazało się, że konieczne jest wprowadzenie kolejnych obostrzeń, a jednocześnie pogarszająca się sytuacja finansów publicznych utrudnia zaoferowanie tak dużego wsparcia, jak na początku pandemii. Należy jednak mieć na względzie to, że regularnie ogłaszane są kolejne edycje tarcz antykryzysowych – najnowsza o numerze 7.0 ruszyła na początku lutego 2021 r., a towarzyszy jej uruchomiona w połowie stycznia Tarcza Finansowa PFR 2.0.

Instrumenty te stanowiły duże wsparcie dla przedsiębiorców, ale przy ich opracowywaniu i późniejszej implementacji nie udało się uniknąć dość istotnych problemów. Ich przedstawienie jest niezbędne dla lepszego zrozumienia przyczyn obecnego poziomu frustracji wśród niektórych grup przedsiębiorców, co w przypadku eskalacji może doprowadzić do poważnych problemów gospodarczych w dalszej perspektywie.

Opracowując różne formy wsparcia, rządzący musieli mieć na względzie kilka ważnych czynników, w tym m.in.: konieczność szybkiego podjęcia decyzji, szybkość wdrożenia, stan finansów publicznych oraz łatwość uzyskania wsparcia przez potrzebujących. Osiągnięcie kompromisu między szybkim działaniem a uniknięciem marnotrawstwa środków publicznych spowodowało, że konieczne było wprowadzenie pewnych ograniczeń. W efekcie tych działań część podmiotów, które choć znalazły się w bardzo trudnym położeniu, to nie otrzymały wystarczającej pomocy. Przykładem mogą być firmy, które uruchomiły się tuż przed wybuchem pandemii (więc np. nie mogły wykazać spadku obrotów), a także te funkcjonujące w branżach, których PKD nie zostało uwzględnione przy określaniu grup kwalifikujących się do uzyskania wsparcia z tarcz. Budząca kontrowersje PKD powodowała, że np. część podmiotów funkcjonujących w branży eventowej nie mogło otrzymać środków z pierwszych tarcz. Podobna sytuacja dotyczyła także innych podmiotów, które funkcjonowały m.in. w zamkniętych galeriach handlowych, a handlowały np. obuwiem lub sprzętem elektronicznym, albo miały wpisany inny dominujący PKD niż ten, którego w praktyce dotyczyła ich działalność. W trudnej sytuacji znalazły się także przedsiębiorstwa, które nie mogły wykazać znacznego spadku obrotów, gdyż rozpoczęły działalność tuż przed wybuchem pandemii lub funkcjonowały w branżach charakteryzujących się sezonowością (np. turystyka narciarska).

Z negatywnym odbiorem spotkało się także podejście władz do konsultowania proponowanych zmian z zainteresowanymi grupami przedsiębiorców. Zdarzały się przypadki, że na konferencjach prasowych politycy argumentowali, że konsultują dane rozwiązania z przedstawicielami przedsiębiorców, po czym środowiska te dementowały takie doniesienia lub wskazywały, że nie uwzględniono ich postulatów. Takie wątpliwości pojawiły się m.in. w grudniu 2020 r., gdy otwierano i zamykano ponownie stoki narciarskie czy hotele.

Z punktu widzenia stabilności prowadzenia działalności gospodarczej jednym z największych wyzwań w dobie pandemii jest niepewność co do kolejnych kroków rządzących w zakresie luzowania i zaostrzania obostrzeń. Zdarzały się sytuacje, kiedy ogłaszano zmiany zasady funkcjonowania restrykcji w danej branży na dzień przed ich obowiązywaniem. Przykładem tego była decyzja o zamknięciu cmentarzy ogłoszona na parę godzin przed 1 listopada 2020 r. oraz późniejszy chaos z odkupywaniem kwiatów i zniczy od sprzedawców. Zamieszanie

wywoływały też ogłaszane na kilkadziesiąt minut przed wejściem w życie akty prawne, w których zdarzały się rozbieżności z wcześniejszymi komunikatami, np. dotyczące wielkopowierzchniowych sklepów meblowych.

Ta kwestia wiąże się z szerszym problemem komunikacji władzy z przedsiębiorcami w kontekście planowanych i podejmowanych działań. Wsłuchując się w głosy przedsiębiorców można dostrzec, że w wielu przypadkach decyzje podejmowane przez rząd są dla nich niezrozumiałe. Jest to efektem kilku różnych czynników: pojawiających się sporadycznie sprzecznych wypowiedzi różnych członków rządu, wspomnianych rozbieżności między komunikatami a zapisami prawnymi itp. Duże znaczenie ma również fakt, że rząd w zdawkowy sposób motywuje swoje decyzje dotyczące poszczególnych obostrzeń dla przedsiębiorców, opierając się na wynikach badań. Przykładowo, w ostatnich dniach Izba Gospodarcza Gastronomii Polskiej zwracała uwagę, że w przypadku przedsiębiorstw z tej branży rządzący bazują na amerykańskim badaniu, choć polska specyfika jest całkiem inna, gdyż mniej osób stołuje się poza domem. Budowaniu zaufania nie sprzyjają również komunikaty wskazujące, że w tych kwestiach rządzący bazują na pojedynczych artykułach naukowych. W efekcie poprawa komunikowania swoich działań i podstaw podejmowania decyzji jest istotna dla zmniejszenia negatywnego odbioru tej aktywności przez firmy. Ułatwiłaby ona również planowanie działalności gospodarczej poprzez ograniczenie niepewności.

Huśtawka nastrojów – reakcje przedsiębiorców na obostrzenia

Opierając się na zarysowanym powyżej harmonogramie zarządzania restrykcjami oraz oferowanym wsparciu i problemach z nim związanych, można zaobserwować kilka faz obrazujących nastroje przedsiębiorców w tym okresie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na ograniczenia w dostępie do danych, które pozwalałyby dokładnie określić, jak kształtowała się skala sprzeciwu przedsiębiorców wobec obostrzeń na przestrzeni kolejnych tygodni. Wynika to m.in. z faktu, że tylko niewielka część podmiotów postanowiła otwarcie sprzeciwić się władzom – czy to w obawie przed karami pieniężnymi, czy też ograniczeniem dostępu do środków publicznych przeznaczonych na walkę z pandemią. Z tego względu obserwacje te

bazują przede wszystkim na komunikatach i raportach organizacji zrzeszających przedsiębiorców oraz doniesieniach medialnych. Z tej perspektywy za ważny postulat należy uznać prowadzenie anonimowych, cyklicznych badań na dużej grupie przedsiębiorców (badań poświęconych ich nastawieniu do obecnie obowiązujących restrykcji), aby móc ocenić, z jakim trendem mamy do czynienia.

W pierwszej fazie pandemii, która rozpoczęła się w marcu 2020 r. i obejmowała pierwszy lockdown, co do zasady wśród przedsiębiorców panowało poczucie solidarności. Pod wpływem działań osłonowych przedsiębiorcy podporządkowywali się obostrzeniom. Choć pojawiały się głosy sprzeciwu, czy w późniejszej fazie krytyka związana z opóźnieniami wypłat w ramach tarcz, to biorąc pod uwagę skalę wyzwania, przed jakim wszyscy stanęliśmy, panowało pewne zrozumienie. Pojawiały się doniesienia o funkcjonujących w szarej strefie fryzjerach czy trudnej sytuacji właścicieli galerii handlowych i firm turystycznych, jednak można przyjąć, że udało się uniknąć dużych protestów. Po części wynikało to również z faktu, że nikt tak naprawdę nie wiedział, jak długo potrwa pandemia i dominowało przekonanie, że do wakacji uda się ją zwalczyć.

Potwierdzeniem tego było stopniowe luzowanie obostrzeń z końcem kwietnia 2020 r., dające firmom nadzieję na ponowne otwarcie się i odrobienie strat w okresie letnim. Także nastroje branży turystycznej miały ulec poprawie dzięki obietnicom bonu turystycznego, który miał zmotywować Polaków do skorzystania z krajowej oferty (zamiast spędzania wakacji w zagranicznych kurortach). Duże napięcie wywołał jednak fakt, że bon turystyczny stał się jednym z elementów prezydenckiej kampanii wyborczej i w praktyce po jej zakończeniu został wdrożony w bardzo okrojonej wersji. Pewną nadzieję na normalność dawały także otwarte podmioty gastronomiczne, a w entuzjazm mogły wprawić przedsiębiorców komunikaty rządu o wygranej walce z wirusem.

Wbrew tym zapowiedziom pod koniec września ogłoszono nadejście drugiej fali zachorowań i tym samym kolejne obostrzenia. Biorąc pod uwagę, że część z tych restrykcji ogłoszonych w na przełomie października i listopada 2020 r. do tej pory nie została zniesionych (m.in. dotyczących branży gastronomicznej w kontekście spożywania posiłków w lokalu), spotkało się to z narastającą z miesiąca na miesiąc frustracją części przedsiębiorców. Zamieszanie wokół otwierania i zamykania stoków narciarskich w połowie grudnia 2020 r.,

w połączeniu z zarzutami o upolitycznienie procesu decyzyjnego, a także niestosowanie się do obostrzeń przez niektórych przedstawicieli rządu wyraźnie pogłębiło kryzys. To spowodowało uruchomienie rosnącego w siłę sprzeciwu ze strony przedsiębiorców, m.in. z turystycznych ośrodków narciarskich, dla których okres zimowy ma kluczowe znaczenie z perspektywy całorocznych obrotów. W efekcie coraz więcej podmiotów gastronomicznych zaczęło serwować posiłki na miejscu, powołując się albo na nieprzejrzyste i kontrowersyjne przepisy prawne, albo wchodząc w szarą strefę. Z podobną sytuacją od dłuższego czasu mamy także do czynienia w branży fitness, która była pomijana przy ostatnich informacjach o luzowaniu obostrzeń.

Chwilowy zryw czy trwała zmiana zasad gry?

Patrząc przez pryzmat wydarzeń ostatniego roku, warto zastanowić się, jak obecne nastroje i sytuacja przedsiębiorców mogą wpływać w dalszej perspektywie na ich sposób funkcjonowania i relacje z instytucjami publicznymi. Czy obecny bunt części przedsiębiorców wobec wprowadzania kolejnych obostrzeń przełoży się na trwały brak zaufania do państwa i wyparcie go, czy mamy raczej do czynienia z tymczasowym sprzeciwem wynikającym ze zniecierpliwienia i oczekiwania na otwarcie się gospodarki?

W ostatnich tygodniach mogliśmy obserwować w różnych miastach m.in. protesty branży gastronomicznej, a także zapowiedzi (głównie podhalańskich przedsiębiorców), że wbrew oczekiwaniom rządu otworzą się na klientów. Zaczęły się pojawiać pierwsze zorganizowane formy sprzeciwu, takie jak „Góralskie Veto" czy organizowana przez partię Strajk Przedsiębiorców akcja „OtwieraMY". 18 stycznia 2021 r. odbył się dzień „narodowego nieposłuszeństwa". Choć zapowiedzi wskazywały na to, że przyłączą się do tych inicjatyw setki podmiotów, to zapowiedzi rządu o pozbawianiu ich wsparcia z tarcz spowodowały, że oficjalnie zdecydowało się na taki ruch stosunkowo niewiele podmiotów.

Patrząc z tej perspektywy, można ocenić, że kierując się zaproponowanym przez M. Blytha (2011) podziałem na idee – instytucje – interesy, wciąż znajdujemy się na etapie, w którym to indywidualne interesy poszczególnych podmiotów mają kluczowe znaczenie, a jeszcze nie wyklarowały się silne trendy na poziomie instytucjonalnym. Wydaje się, że według stanu na

marzec 2021 r. ogromna większość przedsiębiorców nie zamierza porzucić obecnie obowiązujących idei prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, opłacania wszystkich danin i funkcjonowania w tak ukształtowanej gospodarce rynkowej, z jaką mieliśmy do czynienia jeszcze pod koniec 2019 r. W pewnym zagrożeniu zaczynają się jednak znajdować instytucje (normy) dotyczące np. unikania stosowania kruczków prawnych czy solidarności, partnerstwa, kiedy każdy zaczyna walczyć o własne przetrwanie. Można więc mówić o pewnym nasilającym się trendzie relatywizowania obowiązujących norm. Dla niektórych podmiotów najmocniej dotkniętych negatywnymi skutkami restrykcji powszechnie obowiązujące zasady, które jeszcze rok temu wydawały się oczywiste i niepodważalne, teraz zaczynają budzić ambiwalentne odczucia. Na jednej szali stawiają własną przyszłość, a na drugiej dobrostan ogółu społeczeństwa... i z każdym miesiącem wybór staje się coraz trudniejszy.

W efekcie należy stwierdzić, że znajdujemy się obecnie w momencie przełomowym, charakterystycznym dla sytuacji opisanej we wprowadzeniu teoretycznym, w której to pojawiają się społeczności, w których zaczynają funkcjonować oddolne normy bazujące np. na zasadzie wzajemności. Mogą one dotyczyć np. przekazywania sobie informacji, w jaki sposób obchodzić obostrzenia, aby uniknąć odpowiedzialności karnej. Jeśli nie zwiększy się wsparcie państwa dla przedsiębiorców, którzy znaleźli się w szczególnie trudnej sytuacji, a na to będzie nakładać się niejasna komunikacja o planowanych dalszych działaniach i inne wymienione problemy, to kryzys ten może się nasilić. Jeśli sytuacja ta utrzyma się przez kolejne kwartały, to takie relatywizowanie i skupienie się na partykularnych interesach może się pogłębić i zinstytucjonalizować. Jednocześnie może wystąpić efekt kuli śnieżnej – gdy zmiana podejścia ma charakter incydentalny i dotyczy niewielkich grup podmiotów, to powszechnie obowiązujące instytucje powinny się obronić, ale jeśli stopniowo skala sprzeciwu będzie się zwiększała, to zaczną one erodować i osłabną, a na ich miejscu pojawią się nowe, niepożądane.

W praktyce oznaczałoby to, że nawet po zniesieniu restrykcji, gdy uda się w znacznej mierze ograniczyć skalę pandemii (np. poprzez szczepienia), negatywne postawy pozostaną. Spowoduje to powiększanie się szarej strefy, chroniczny kryzys zaufania do państwa (które nawet bez pandemii było w ostatnich latach stosunkowo niskie) i inne długofalowe

konsekwencje trudne do odwrócenia. Mielibyśmy więc do czynienia z pewnym regresem do przełomu XX i XXI wieku, kiedy to w dopiero kształtującej się polskiej gospodarce kapitalistycznej główną oznaką skuteczności była specyficznie rozumiana zaradność – jako zdolność do sprawnego prowadzenia działalności gospodarczej w taki sposób, żeby mieć jak najmniej kontaktów z państwem. Konsekwencje tego byłyby bardzo poważne dla dalszego rozwoju polskiej gospodarki, patrząc chociażby przez pryzmat tego, że ograniczenie skali m.in. powszechnej ówcześnie korupcji stanowiło jedno z trudniejszych wyzwań w ostatnim trzydziestoleciu.

Podsumowując, przedstawiona perspektywa reakcji przedsiębiorców na działania państwa w odpowiedzi na pandemię COVID-19 pokazuje, że w ostatnich miesiącach pogłębił się kryzys zaufania do państwa i jego instytucji. Coraz więcej podmiotów znajduje się w trudnej sytuacji finansowej z powodu obostrzeń i wprowadzania kolejnych ograniczeń, i obawia się o swoją przyszłość. Jeżeli władze nie poprawią swojej polityki komunikacyjnej oraz nie zaangażują szerszego grona interesariuszy do procesu decyzyjnego, to w dalszej perspektywie możemy znaleźć się w znacznie gorszym położeniu. Obecny bunt jest przejawem niemocy, wycieńczenia oraz poczucia odrzucenia wśród przedsiębiorców (szczególnie takich branż, jak gastronomiczna czy fitness). Pogłębianie się tych negatywnych emocji może prowadzić do długotrwałego odrzucenia powszechnie obowiązujących instytucji, a w efekcie do jeszcze poważniejszego kryzysu społeczno-gospodarczego.

4. Dynamika porządku instytucjonalnego na rynku pracy

Zaprezentowane poniżej rozważania będą ogniskowały się wokół najistotniejszych zmian, które wystąpiły na polskim rynku pracy w okresie spowolnienia pandemicznego. Ze względu na przyjętą w całym dokumencie perspektywę instytucjonalną, autorzy niniejszego rozdziału w dużej mierze będą odwoływali się do ewolucji instytucji rynku pracy w Polsce. Przyjmujemy przy tym – za Kubiczkiem – następujące rozumienie instytucji rynku pracy: są to „instytucje związane z kształtowaniem ładu strukturalnego i społecznego w obrębie rynku pracy" (Kubiczek 2006: 126). W literaturze przedmiotu, w zależności od przyjętej perspektywy badawczej, można spotkać różne katalogi tych instytucji. Przykładowo, Boeri i van Ours (2011) wskazują na: prawną ochronę zatrudnienia, rodzaje umów o pracę, zasiłki dla bezrobotnych, płacę minimalną i klin podatkowy. Z kolei u Guzikowskiego (2016) zaliczane są do nich: ustawodawstwo dotyczące kształtowania płacy minimalnej, ustawodawstwo regulujące wymiar czasu pracy, prawna ochrona zatrudnienia, system pasywnej polityki rynku pracy, system aktywnej polityki rynku pracy, system zabezpieczenia emerytalnego, system związków zawodowych oraz system opodatkowania pracy.

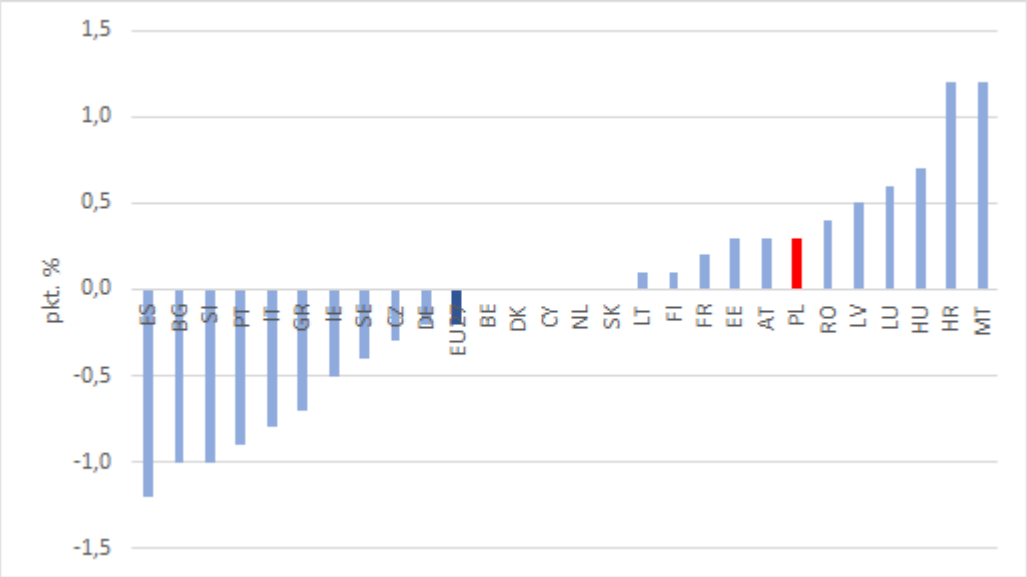
Analiza dynamiki podstawowych wskaźników aktywności ekonomicznej w okresie III kw. 2019 r. – III kw. 2020 r.[3] wskazuje, że na pierwszy rzut oka sytuacja na polskim rynku pracy w ciągu analizowanego roku – co zaskakujące w odniesieniu do obserwowanych w trakcie pandemii zjawisk gospodarczych – praktycznie się nie zmieniła: współczynnik aktywności zawodowej (w grupie 15-64 lata) wzrósł o 0,3 p.p. (podczas gdy przeciętnie w UE-27 odnotowano jego spadek o 0,2 p.p.), stopa zatrudnienia (15-64 lata) zwiększyła się o 0,1 p.p. (wobec spadku o 1 p.p. w całej UE-27), zaś stopa bezrobocia (15-74 lata) wzrosła o 0,2 p.p. (przy średnim wzroście w UE-27 równym 1 p.p.)[4].

W badanym okresie Polska należała do grupy państw, które wyróżniały się wzrostem wartości współczynnika aktywności ekonomicznej na tle spadku średniej unijnej (zob. wykres 4.1). Tym niemniej należy podkreślić, że Polska pod względem analizowanego parametru należy do

[3] Przyjęty okres porównawczy wynika z braku dostępnych danych za IV kw. 2020 r. w momencie prowadzenia niniejszych analiz (marzec 2021 r.).
[4] Obliczenia własne na podstawie bazy danych Eurostatu, https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database (dostęp: 10.03.2021).

grupy krajów o najsłabszych wynikach w całej Unii. W III kw. 2019 r. wartość wskaźnika była równa w Polsce 71,1%, co dawało 22. miejsce w UE (przy średniej UE – 73,6%), z kolei w III kw. 2020 r. był to poziom 71,4% i ponownie 22. miejsce w UE (średnia UE – 73,4%).

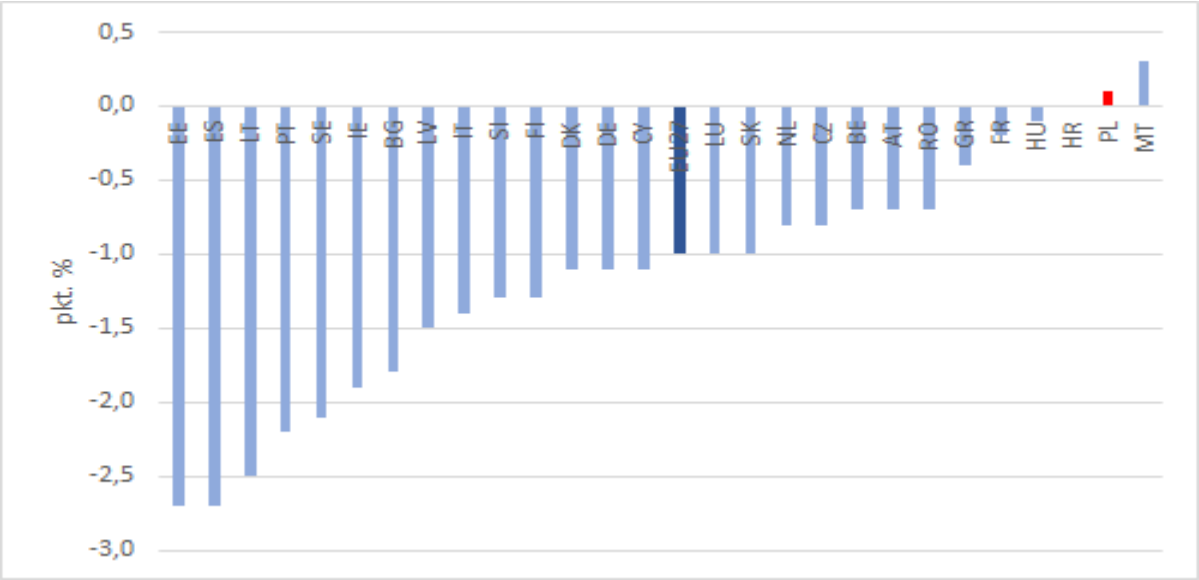
Wykres 4.1. Zmiana współczynnika aktywności zawodowej III kw. 2019 r. – III kw. 2020 r. (w p.p.)



* dane dla Niemiec w III kw. 2020 r. oszacowano na podstawie średniej dynamiki w EU27
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu.

Polska wraz z Maltą były jedynymi krajami unijnymi, w których odnotowano wzrost poziomu stopy zatrudnienia (zob. wykres 4.2). Pozwoliło to na nieznaczną poprawę pozycji Polski w rankingu krajów unijnych – o ile w III kw. 2019 r. przy wartości wskaźnika 68,9% dawało to 18. miejsce w UE (średnia UE – 68,8%), to w III kw. 2020 r. poziom wskaźnika równy 69,0% przesunął Polskę na 16. miejsce w UE (średnia UE – 67,8%).

Wykres 4.2. Zmiana stopy zatrudnienia III kw. 2019 r. – III kw. 2020 r. (w p.p.)

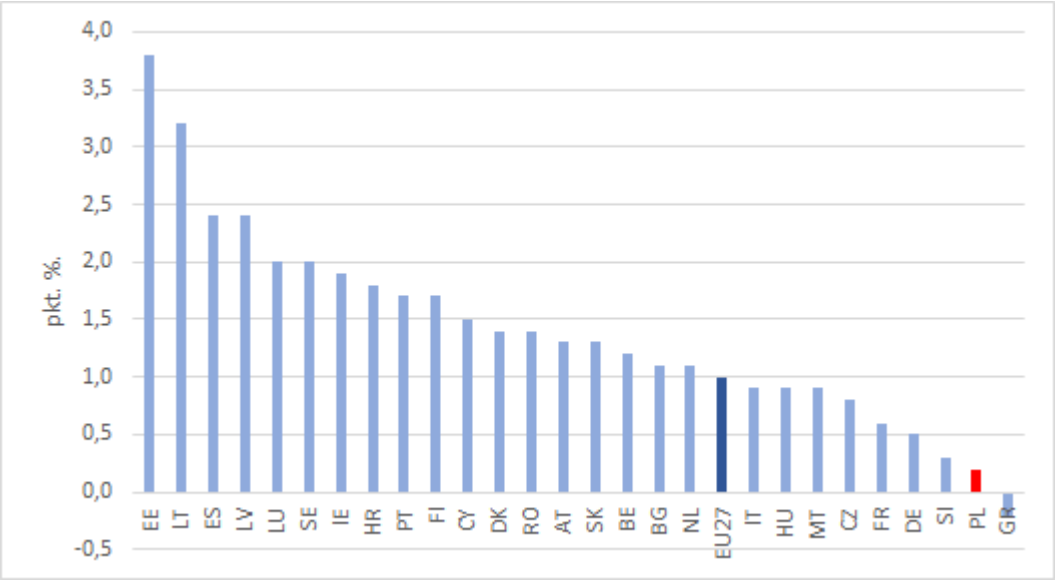


* dane dla Niemiec w III kw. 2020 r. oszacowano na podstawie średniej dynamiki w EU27
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu.

W przypadku stopy bezrobocia Polska charakteryzuje się jego najmniejszym przyrostem w całej UE – pomijając Grecję, która była jedynym krajem unijnym odnotowującym jego spadek (zob. wykres 4.3). Sytuacja pandemiczna nie wywołała zatem skokowego wzrostu bezrobocia w naszym kraju, co rok temu prognozowało wielu analityków[5]. W ostatnich latach Polska należy do czołówki krajów unijnych pod względem najniższego poziomu stopy bezrobocia. Wartość tego wskaźnika w III kw. 2019 r. była równa 3,1% i dawała 2. miejsce w całej Unii (średnia UE – 6,5%), podobnie było w III kw. 2020 r. – 3,3% i 2. miejsce (średnia UE – 7,5%).

[5] W przypadku stopy bezrobocia rejestrowanego dostrzegany jest jej nieco większy wzrost (z 5,2% w grudniu 2019 r. do 6,2% w grudniu 2020 r.).

Wykres 4.3. Zmiana stopy bezrobocia III kw. 2019 r. – III 2020 r. (w p.p.)



* dane dla Niemiec w III kw. 2020 r. oszacowano na podstawie średniej dynamiki w EU27
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu.

Poszukując wstępnego wyjaśnienia dla zaskakująco dobrej kondycji polskiego rynku pracy w czasie pandemii, można zaryzykować stwierdzenie, że być może podążamy obecnie ścieżką podobną do tej towarzyszącej kryzysowi w 2008 r. Wówczas także początkowo Polska – na przekór trendowi spadkowemu odnotowanemu w całej Unii – utrzymywała pozytywną dynamikę rozwojową na rynku pracy. Skutki spowolnienia gospodarczego dotarły jednak i na nasz rynek pracy, choć z opóźnieniem.

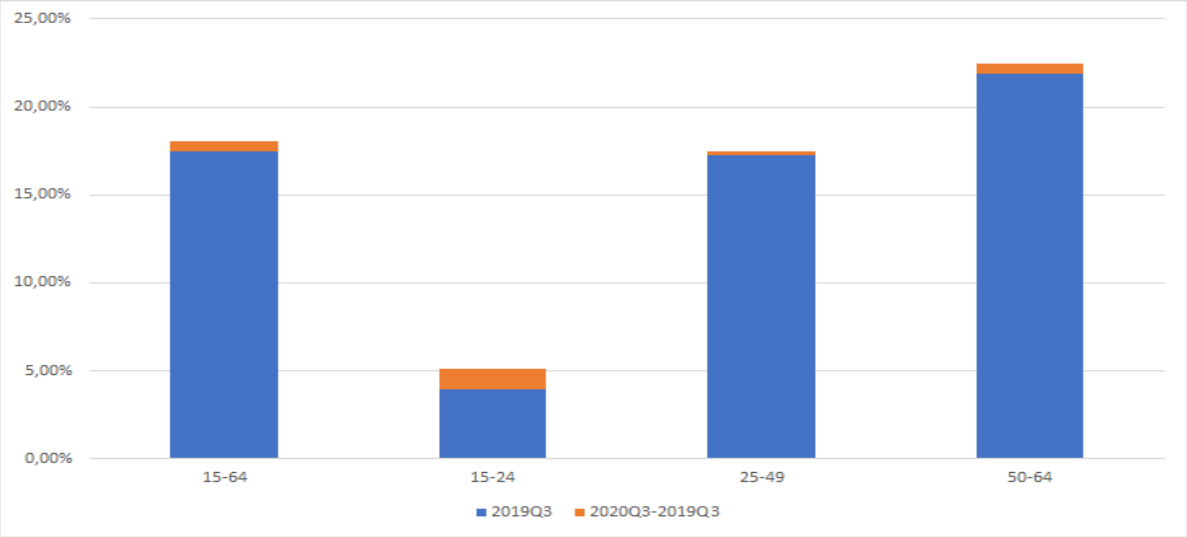
Dynamika zmian na rynku pracy w Polsce spowodowanych pandemią COVID-19

Wpływ kryzysów na rynek pracy nie musi być widoczny przy analizie jedynie podstawowych wskaźników. Istotną rolę w dostosowaniach do kryzysu pełnią zmiany strukturalne. W kontekście specyfiki polskiego rynku pracy, jaką jest wysoki odsetek pracujących w oparciu o elastyczne formy zatrudnienia, analiza powinna objąć to, jak zmienia się relatywna siła przetargowa pracowników, którzy mogą podejmować pracę w oparciu o bardziej lub mniej stabilne formy zatrudnienia. Takie uelastycznianie można rozumieć, zgodnie z zaproponowaną w raporcie teoretyczną soczewką, jako osłabianie instytucji mających za zadanie chronić interes pracowników (choć sama dostępność elastycznych form zatrudnienia ma szansę chronić przed bezrobociem).

W trakcie obecnego kryzysu, w odróżnieniu od sytuacji bezpośrednio po kryzysie 2008 r., odsetek zatrudnionych tymczasowo spadł we wszystkich grupach wiekowych, co należy ocenić jako pozytywny efekt stabilizacji zatrudnienia wywołanej tarczami antykryzysowymi.

Między trzecim kwartałem 2019 i 2020 r. szacowana na bazie BAEL liczba samozatrudnionych w gospodarce wzrosła o około 68 tys. osób, co przełożyło się na wzrost odsetka samozatrudnionych o około 0,5 p.p. Aktualny odsetek samozatrudnionych (18,04% w trzecim kwartale 2020 r.) jest nienotowany od 2015 r.

Wykres 4.4. Samozatrudnieni jako odsetek zatrudnienia (grupy wiekowe)



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu.

Ta zmiana może mieć związek z uruchomieniem przez PARP od czerwca 2020 r. programu „Nowy start" – dla osób, które chcą ponownie podjąć działalność gospodarczą. Prawdopodobnie w większym stopniu jest jednak efektem „wypychania" na samozatrudnienie, szczególnie młodych pracowników.

Przedstawiane dane, choć szacowane, znajdują odzwierciedlenie w statystykach ubezpieczonych ZUS (między III kw. lat 2019 i 2020 wzrósł odsetek i bezwzględna liczba osób ubezpieczonych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej).

Skala zmian w obszarze elastycznych form zatrudnienia oraz samozatrudnienia nie jest dramatyczna. Martwi jednak wysoki i utrzymujący się dla wszystkich kwartałów 2020 r.

W porównaniu do 2019 r. poziom wzrostu odsetka samozatrudnienia wśród osób do 24 roku życia.

Jedną z roboczych hipotez tłumaczących utrzymywanie się w Polsce niezłych parametrów zatrudnieniowych mogłoby być przesunięcie pracowników dotychczas pełnoetatowych do grupy osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu. Tymczasem dane dla populacji 15-64 lata pokazują, że między III kw. 2019 r. a III kw. 2020 r. udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu wśród pracujących ogółem zmniejszył się z 5,8% do 5,6%. Jedyną grupą, gdzie zaobserwowano wzrost udziału niepełnozatrudnionych były osoby w wieku 15-19 lat (wzrost udziału z 28,8% do 39,9%).

Także w statystykach dotyczących liczby faktycznie przepracowanych godzin nie można znaleźć potwierdzenia dla powyższej hipotezy roboczej. Liczba przepracowanych godzin nie zmieniła się w ogóle pomiędzy III kw. 2019 r. a III kw. 2020 r. i wynosiła 40,1 h. Niewielki spadek zaobserwowano jedynie wśród osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu (z 21,5 h do 21,2 h).

Dezaktywizacja młodych osób

Istotnym problemem polskiego rynku pracy jest intensyfikowanie się zjawisk segmentacyjnych w okresach gorszej koniunktury. Grupą najbardziej narażoną na pogorszenie się sytuacji zatrudnieniowej są osoby najmłodsze. Konsekwencją niższych szans na zdobycie zatrudnienia oraz wyższego ryzyka zwolnienia z pracy jest często dla przedstawicieli tej grupy dezaktywacja zawodowa.

Jako swoisty sygnał ostrzegawczy powinny więc zostać potraktowane trendy, które można dostrzec wśród niektórych kohort wiekowych. Przyglądając się węższym grupom wiekowym, można dostrzec bardzo wysokie zróżnicowanie pomiędzy nimi w zakresie kształtowania się opisywanych wskaźników aktywności ekonomicznej. Spowolnieniem pandemicznym najmocniej dotknięci zostali najmłodsi uczestnicy rynku pracy. Współczynnik aktywności zawodowej najbardziej spadł w grupach: 15-19 lat (o 2,8 p.p.), 20-24 lata (6,3 p.p.) i 25-29 lat (1,2 p.p.). Podobnie było w przypadku stopy zatrudnienia, która obniżyła się w tych grupach

odpowiednio o 2,5 p.p., 5,7 p.p i 2,8 p.p. Z kolei stopa bezrobocia wzrosła w nich odpowiednio o 4,6 p.p., 1,7 p.p. i 1,8 p.p. Jeszcze bardziej wymowne są zaobserwowane zmiany liczby aktywnych i biernych zawodowo w tych grupach wiekowych na tle zmian demograficznych:

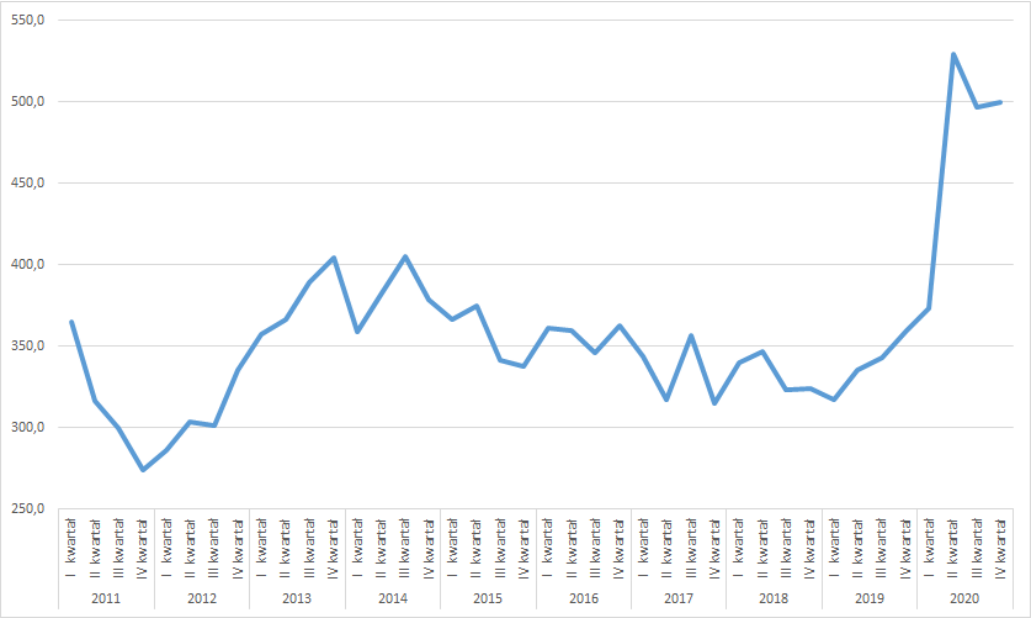
- w grupie 15-19 lat liczba ludności spadła o 13,1 tys. osób (0,8%), natomiast liczba aktywnych zawodowo spadła aż o 46,1 tys. osób (37,2%), zaś liczba biernych zawodowo wzrosła o 33 tys. osób (2,2%);
- w grupie 20-24 lata liczba ludności zmniejszyła się 66,1 tys. osób (3,6%), liczba aktywnych zawodowo zmalała o 154,6 tys. osób (13,2%), a liczba biernych zawodowo wzrosła o 88,5 tys. osób (12,8%);
- z kolei w grupie 25–29 lat liczba ludności spadła o 86,9 tys. osób (3,7%), liczba aktywnych zawodowo zmniejszyła się o 101,9 tys. osób (5,2%), zaś liczba biernych zawodowo wzrosła o 15 tys. osób (4%)[6].

Szara strefa

W okresie pandemii można zaobserwować jeszcze jedną specyficzną zmianę. Różnica między liczbą bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy a liczbą bezrobotnych szacowaną na podstawie danych BAEL, z reguły wyraźnie dodatnia, osiągnęła bezprecedensowo wysokie wartości [jeszcze nigdy tak duża różnica się nie pojawiła (co obrazuje wykres 4.5)]. Biorąc pod uwagę różnice metodologii stojących za oboma wskaźnikami, zakładając brak zmian metodyki zbierania danych BAEL, można przyjąć, że w rzeczywistości bardzo duża część nowo zarejestrowanych bezrobotnych, nawet ponad 100 tys. osób, w rzeczywistości albo jest biernych zawodowo, albo pracuje w szarej strefie. Fakt ten w połączeniu z danymi dotyczącymi dynamiki bezrobocia, które wskazują, że stopa bezrobocia najbardziej wzrosła wśród najmłodszych kohort wiekowych, pozwala podejrzewać, że proces „wypychania" do szarej strefy dotyka najbardziej tę grupę uczestników rynku pracy.

[6] W populacji w wieku 15-64 lata w badanym okresie liczba ludności (wg BAEL) zmniejszyła się o 224,3 tys. osób (1%), liczba aktywnych zawodowo spadła 92,4 tys. osób (0,6%), zaś liczba biernych spadła o 131,9 tys. osób (1,9%).

Wykres 4.5. Różnica między liczbą zarejestrowanych bezrobotnych a liczbą bezrobotnych szacowaną na bazie BAEL (dane wyrównane sezonowo)



Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Eurostatu oraz GUS.

Dekompozycja danych dla ostatnich kwartałów według grup wiekowych wskazuje, że wzrost omawianej różnicy dotyczył właściwie wszystkich kohort pracowniczych, przy czym był najbardziej dramatyczny, choć przejściowy, dla osób w wieku 25-34.

Wniosek o wzroście szarej strefy wysunięty na bazie danych przedstawionych na wykresie 4.5 znajduje potwierdzenie w kwartalnych danych o zatrudnieniu. Tradycyjnie różnica między liczbą zatrudnionych szacowaną na bazie danych BAEL a liczbą zatrudnionych w oparciu o umowy „oskładkowane" odzwierciedla w dużej części zatrudnienie na czarno. Kompilacja tej różnicy z wykorzystaniem danych na temat osób ubezpieczonych w ZUS i KRUS wskazuje, że malała ona od końca 2014 r. do końca 2019 r., osiągając minimum 600 tys. osób. Od tego momentu zaczęła jednak rosnąć. Można zauważyć, że szacowana różnica wzrosła między II a III kw. 2020 r., osiągając ponad 800 tys. osób w III kw. i nieco mniej niż 800 tys. w IV kw. Jest to sytuacja bezprecedensowa i wymaga uważnej analizy. Jeśli wskazywana anomalia się utrzyma, można będzie wnioskować o trwałej deterioracji jakości zatrudnienia oraz pozycji przetargowej pracowników. Można zakładać, że obserwowany proces byłby silniej zaznaczony, gdyby nie pojawiły się tarcze antykryzysowe oraz finansowe rządu i PFR, które utrzymanie (formalnego) zatrudnienia traktowały jako warunek uzyskania wsparcia. Jednak najwyraźniej i one nie wyeliminowały problemu.

Wykres 4.6. Zatrudnienie BAEL minus liczba ubezpieczonych w ZUS i KRUS

a) powtórzone dane o ubezpieczonych w KRUS za II kw. 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, ZUS, KRUS[7].

Przesunięcie instytucjonalnej równowagi

Powyższe rozważania na temat rynku pracy w okresie pandemii, podparte analizą wybranych jego wskaźników, wskazują na kilka wyraźnych zmian, które mogą wpłynąć na trwałe pogorszenie sytuacji najbardziej wrażliwych grup pracowników.

Przede wszystkim dane obrazują dość dramatyczne pogorszenie sytuacji osób najmłodszych, które w najwyższym stopniu zostały dotknięte dezaktywizacją zawodową, bezrobociem oraz zmniejszeniem wymiaru czasu pracy. Może to być – przy utrzymywaniu się pandemicznego spowolnienia – początek długofalowego (zinstytucjonalizowanego) procesu pogarszania się perspektyw ścieżek awansu zawodowego i społecznego dla sporej części najmłodszych uczestników rynku pracy, co ma związek z udokumentowanym długookresowym pogorszeniem się sytuacji zawodowej osób, które wchodzą na rynek pracy w okresie recesji

[7] Ubezpieczeni w KRUS (łącznie z małżonkami i domownikami) oraz ubezpieczeni w ZUS z następujących tytułów: Pracownicy, osoby pobierające świadczenie szkoleniowe wypłacone po ustaniu zatrudnienia oraz byli pracownicy mianowani lub byli urzędnicy służby cywilnej, z którymi został rozwiązany stosunek pracy, pobierający świadczenie pieniężne za okres po ustaniu zatrudnienia, członkowie RSP i SKR oraz osoby z nimi zrównane, osoby wykonujące pracę nakładczą, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu Cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (łącznie z osobami współpracującymi), osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące, posłowie i senatorowie pobierający uposażenie (łącznie z posłami do Parlamentu Europejskiego wybranymi w Polsce, pobierającymi z tego tytułu uposażenie), stypendyści sportowi, osoby wykonujące odpłatnie pracę na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary lub tymczasowego aresztowania, jeśli nie podlegają ubezpieczeniom z innego tytułu, duchowni, osoby pobierające zasiłek macierzyński.

(por. Choi, Choi, Son 2020). Prawdopodobieństwo realizacji takiego negatywnego scenariusza wzmacniana jest przez dodatkowe czynniki:

- generalny spadek jakości nauczania na wszystkich poziomach edukacji obserwowany w czasie „zdalnego nauczania" (Orlov i in. 2020), szczególnie wśród grup defaworyzowanych (Aucejo 2020), co może skutkować niższym poziomem kapitału ludzkiego wśród obecnej młodzieży, a w konsekwencji – niższą konkurencyjnością na rynku pracy,
- zdecydowane zmniejszenie dostępności dla osób uczących się różnego rodzaju praktyk zawodowych, stażów itp.[8], które są bardzo przydatnymi sposobami zwiększającymi efektywność przepływów z edukacji na rynek pracy,
- prawdopodobne zwiększenie się uzależnienia ekonomicznego młodzieży od swoich rodziców w okresie pandemii, pogłębienie się „gniazdownictwa" i liczebności grupy NEET (osoby młode niepracujące, nieuczące się i nieuczestniczące w szkoleniach), co może mieć duży negatywny wpływ na trajektorie życiowe i ścieżki zawodowe młodych osób w Polsce.

Drugim bardzo niepokojącym zjawiskiem jest prawdopodobny wzrost liczby pracujących w szarej strefie, na co może wskazywać wyraźne „rozejście" się danych na temat zatrudnienia i bezrobocia deklarowanego w ankietach BAEL oraz danych rejestrowych.

Szczególnie trendy dotyczące zwiększonej elastyczności zatrudnienia osób młodych oraz sugerowanego wzrostu liczby osób pracujących w szarej strefie wskazują na ryzyko osłabienia pozycji przetargowej pracowników[9] przez zmniejszenie podporządkowania faworyzujących ich kodeksowych instytucji rynku pracy. Optymizmem nie napawa fakt, że Państwowa Inspekcja Pracy pozostaje podmiotem słabo dofinansowanym i zauważanym przez przedsiębiorców. Dodatkowo w 2021 r. na pracę PIP zaplanowano w budżecie państwa nieco mniejsze środki niż w 2020 r. (362 101 tys. zł wobec 362 287 tys. zł). Zaplanowano też, ze

[8] O czym świadczą liczne sygnały ze strony pracodawców wskazujące na brak organizacyjnych możliwości realizacji praktyk i stażów w okresie pandemii. Pośrednio potwierdzają to dane MRPiT o liczbie osób bezrobotnych zatrudnionych w ramach stażu. O ile w 2019 r. było to łącznie 101,7 tys. osób, tak w 2020 r. z tej formy skorzystało 75,8 tys. osób, https://psz.praca.gov.pl/-/14327851-statystyki-strukturalne-grudzien-2020 (dostęp: 20.03.2020).

[9] To przechylanie się wahadła w stronę pracodawców wynika też z zaobserwowanego spadku popytu na nowych pracowników. W IV kw. 2020 r. pracodawcy zgłosili do urzędów pracy 280,6 tys. ofert pracy, co w porównaniu do sytuacji z IV kw. 2019 r. oznacza spadek o 6,1% (GUS, 2021, *Informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2020 r. (dane wstępne)*, 25.02.2021).

względu na utrudnienia epidemiczne, o 28% mniej kontroli niż w roku poprzednim (52 tys. wobec 72 tys. w 2020 r.). Z racji zwiększenia zakresu działań PIP o kontrole wdrażania tarcz antykryzysowych oraz pracowniczych planów kapitałowych należy uznać, że możliwości kontroli pracy, zawsze niezbyt wysokie, zostały dodatkowo wyraźnie ograniczone. To przy niepokojących trendach instytucjonalnych opisanych w tym rozdziale budzi poważne obawy o zdolność państwa do reagowania na spontaniczne zmiany lokalnych stosunków pracy.

Warto też wspomnieć, że w październiku 2020 r. miała miejsce zmiana ministra odpowiedzialnego za dział „Praca". W konsekwencji dział ten został przesunięty z dotychczasowego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Zmiany te – w krótkim horyzoncie – można ocenić jako potencjalnie niesprzyjające utrzymaniu ciągłości instytucjonalnej oraz wysokiej zdolności koordynacyjnej w odniesieniu do obszaru rynku pracy działającego w tak turbulentnych warunkach.

W odniesieniu do funkcjonowania w trakcie pandemii kluczowego elementu publicznych służb zatrudnienia, jakim są urzędy pracy, należy podkreślić, że po początkowych problemach z ich dostępnością od kwietnia 2020 roku wprowadzono wiele ułatwień dla bezrobotnych, które umożliwiają m.in. zdalną rejestrację. Generalnie nastąpił wyraźny postęp w zakresie zwiększenia zakresu usług świadczonych przez te instytucje drogą elektroniczną.

Odnosząc się do kolejnej istotnej instytucji rynku pracy, jaką jest aktywna polityka rynku pracy, można dostrzec, jak nietypowa jest obecna sytuacja pandemiczna. Intensywne wykorzystywanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu było bowiem typowym narzędziem osłabiającym napięcia na rynku pracy występujące w sytuacjach kryzysu lub spowolnienia gospodarczego. Tymczasem w 2020 r. możemy dostrzec zdecydowany spadek liczby uczestników programów aktywizacyjnych w porównaniu do roku wcześniejszego: prace interwencyjne (z 35,5 tys. w 2019 r. do 26,5 tys. osób w 2020 r.), roboty publiczne (z 18,2 tys. do 16 tys. osób), środki na podjęcie działalności gospodarczej (z 32,6 tys. do 29,5 tys. osób), bon na zasiedlenie (9,8 tys. do 7,1 tys. osób), szkolenia (z 34,2 tys. do 19,8 tys. osób), staże (z 101,7 tys. do 75,8 tys. osób), prace społecznie użyteczne (z 19,9 tys. do 14,7 tys. osób)[10].

[10] Opracowano na podstawie danych MRPiT, https://psz.praca.gov.pl/-/14327851-statystyki-strukturalne-grudzien-2020 (dostęp:20.03.2020).

Zatem w przypadku obecnego kryzysu możemy mówić o istotnym zmniejszeniu siły pozytywnego oddziaływania na rynek pracy ze strony aktywnej polityki rynku pracy.

W odniesieniu do kształtowania się instytucji, jaką jest pasywna polityka rynku pracy należy podkreślić, że w 2020 r. mieliśmy do czynienia z pozytywną ewolucją jej głównego instrumentu – zasiłku dla bezrobotnych. Od 1 września 2020 r. (w ramach dodatkowej podwyżki) kwota podstawowego zasiłku dla bezrobotnych wzrosła z 881,30 zł do 1 200 zł – dla okresu pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku oraz z 692,00 zł do 942,30 zł – w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku. Należy także wspomnieć o nowym świadczeniu, czyli dodatku solidarnościowym (1 400 zł wypłacane od czerwca do sierpnia 2020 r.), z którego mogli skorzystać także zarejestrowani bezrobotni[11]. Zmiany te należy ocenić jako właściwe z punktu widzenia zarówno postulowanego od wielu lat znaczącego zwiększenia poziomu zabezpieczenia materialnego osób bezrobotnych, jak i pozytywnego impulsu popytowego dla gospodarki w czasie kryzysu pandemicznego.

[11] Opracowano na podstawie: Matłacz A. (2020), *Zasiłek dla bezrobotnych w 2021 r.*, 08.12.2020, www.prawo.pl/prawo/ile-wynosi-zasilek-dla-bezrobotnych-w-2021-r.,500834.html (dostęp: 14.03.2021).

Podsumowanie

Za sprawą pandemii COVID-19 ostatnie kilkanaście miesięcy obfitowało w bezprecedensowe wydarzenia w różnych obszarach życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Dostrzegamy na horyzoncie koniec pandemii (a przynajmniej chcemy w to wierzyć) i czekamy na powrót do normalności. Prawdopodobnie nie będzie to jednak stara normalność. Analogicznie jak w przypadku tzw. long COVID, czyli przedłużających się skutków ubocznych zarażenia SARS-CoV-2, także państwo i cały porządek instytucjonalny muszą być gotowe na zmierzenie się z długotrwałymi skutkami pandemii.

W raporcie opisano dynamikę porządku instytucjonalnego w obszarze prawa i regulacji, sektora przedsiębiorstw i rynku pracy, ale równie dobrze podobnej dynamiki można doszukiwać się choćby w obszarze samorządu terytorialnego i szerzej – funkcjonowania instytucji publicznych. Przedmiotem pogłębionych badań mógłby być bowiem sposób, w jaki różne instytucje publiczne, funkcjonujące na poziomie lokalnym i regionalnym, z jednej strony reagowały na zalecenia płynące ze strony władz centralnych, a z drugiej strony oddolnie wchodziły ze sobą w interakcje umożliwiające lepszą koordynację wdrażanych działań. Na podstawie dowodów anegdotycznych można zaryzykować stwierdzenie, że w skali kraju mieliśmy do czynienia ze zróżnicowanymi reakcjami – co istotne, nie zawsze wynikającymi z istniejących podziałów partyjnych. Pewnie nietrudno wskazać przypadki, w których kierownictwo różnych lokalnych instytucji, pochodzące nieraz z innego nadania politycznego, uzgadniało działania podległych im jednostek, dzwoniąc do siebie „po starej znajomości" i improwizując na poczekaniu.

W jakimś sensie można zatem postawić tezę, że Polska po pandemii stała się państwem „na telefon", choć pewnie po części to zjawisko było obecne także przed 2020 r. Wobec niezdolności państwa do zapewnienia wystarczającej podaży szeroko rozumianych usług publicznych (miejsce w szpitalu, szczepionka, wsparcie dla firm itd.), gwarantem bezpieczeństwa staje się kapitał społeczny, czyli w ogromnym uproszczeniu dysponowanie szeroką bazą kontaktów w telefonie. Taka gwarancja może przybierać dwie formy – albo skrócenia oczekiwania na pewne rzadkie dobra (np. telefon do znajomego lekarza, żeby

załatwił kilka szczepionek), albo zapewnienia sobie ochrony w sytuacji łamania odgórnych procedur (np. telefon do znajomego dzielnicowego, żeby nie był „nadgorliwy” przy kontroli).

To załatwianie „na telefon”, tworzące nowy, oddolny porządek instytucjonalny, jakkolwiek tu i teraz może usprawniać funkcjonowanie niektórych procesów, długofalowo będzie podważać zaufanie do powszechnych norm. Nie jest to jednak jedyny problem. Jeszcze poważniejsze wydaje się społeczne uznanie dla rozmontowywania zastanego porządku instytucjonalnego. Mówiąc wprost: obchodzenie prawa ponownie przestaje być przedmiotem społecznego napiętnowania, a staje się źródłem lokalnego prestiżu, którego nośnikiem jest zaradność. Doświadczenia ostatnich miesięcy pozwalają wręcz na postawienie hipotezy, że czeka nas powrót do specyficznej „kultury zaradności”, tak powszechnej w latach 90. XX w., a znanej już dobrze z okresu PRL. Kultury, która niestety potrafi być bardzo bezwzględna wobec tych, którzy nie mają wystarczających zasobów, aby sobie poradzić.

Zatem mimo iż ludowe improwizacje oparte o znajomości i zdrowy rozsądek pozwoliły przetrwać kryzys pandemiczny wielu z nas, należy na nie patrzeć z dużym dystansem. Może się okazać, że nasze trudności z budową państwa stojącego na straży równości i sprawiedliwości nie są wyłącznie przejściowe. Jeśli bowiem jako społeczeństwo uwierzymy, że państwo nie jest w stanie rozwiązać naszych problemów, możemy zapomnieć, aby kiedykolwiek zostało ono zbudowane z innego materiału niż karton.

Bibliografia

Aucejo E.M., French J., Ugalde Arraya M.P., Zafar B. (2020), The impact of COVID-19 on student experiences and expectations: Evidence from a survey, „Journal of Public Economics", vol. 191.

Basu K. (2019), The republic of beliefs: A new approach to law and economics, Princeton University Press, Princeton & Oxford.

Blyth M. (2011), Ideas, Uncertainty, and Evolution, [w:] D. Béland, R.H. Cox (red.) „Ideas and Politics in Social Science Research", Oxford University Press.

Boeri T., van Ours J. (2011), Ekonomika niedoskonałych rynków pracy, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Choi E.J., Choi J., Son H. (2020), The long-term effects of labor market entry in a recession: Evidence from the Asian financial crisis, „Labour economics", 67, 101926. https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101926.

Cichocki M. (2019), Kryzys liberalizmu a przyszłość ładu światowego, [w:] M. Cichocki (red.) „Współczesne państw a kryzys liberalnego Zachodu", Centrum Europejskie Natolin, ss. 11–40.

Greif A., Kingston C. (2011), Institutions: Rules or Equilibria?, [w:] N. Schofield, G. Caballero (red.), „Political Economy of Institutions, Democracy and Voting", Springer, Berlin, ss. 13–43.

Guzikowski M. (2016), Instytucje rynku pracy w krajach transformacyjnych – dynamika, interakcje, prawidłowości empiryczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa.

Kingston C., Caballero G. (2009), Comparing theories of institutional change, „Journal of Institutional Economics", 5(2), ss. 151–180. doi:10.1017/S1744137409001283.

Kubiczek A. (2006), Instytucjonalne uwarunkowania zmian na rynku pracy, „Ekonomia i Prawo", vol. II, no. 2, ss. 125–136.

Orlov G., McKee D., Berry J., Boyle A., DiCiccio T., Ransom T., Rees-Jones A., Stoye, J. (2020). Learning During the COVID-19 Pandemic: It Is Not Who You Teach, but How You Teach, NBER Working Papers 28022, National Bureau of Economic Research, Inc. https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/28022.html.

Srnicek N., Williams A. (2016), Wymyślając przyszłość, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Zabdyr-Jamróz M. (2010), Czy zmierzamy do prawno–ustrojowego nowego średniowiecza?, „Pressje", teka 20.

Autorzy

Marcin Kędzierski

Lider zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, główny ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Od 2009 r. pracownik naukowy Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, obecnie adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych. Ekspert w zakresie analizy polityki publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem szeroko rozumianej polityki edukacyjnej.

Bartłomiej Biga

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, rzecznik prasowy Centrum Polityk Publicznych. Zawodowo przekonuje ludzi, że ekonomia jest piękna, prawo nie musi być nudne, a naukowiec może mówić w sposób zrozumiały. Jest zaangażowany w ruch ekonomii wartości Open Eyes Economy (oees.pl). Prowadzi też bloga i podcast Wiedza Nieoczywista.

Maciej Frączek

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ekspert w wielu projektach badawczo-wdrożeniowych w zakresie rynku pracy oraz analizy polityk publicznych, m.in.: „Małopolski system analiz i programowania polityk rynku pracy" (ZPORR). Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji w tych obszarach.

Michał Możdżeń

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych. Od 2018 r. adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autor i współautor ponad trzydziestu publikacji naukowych z obszaru ekonomii politycznej, analizy polityk publicznych, zarządzania publicznego, teorii wyboru publicznego i nowego instytucjonalizmu. Uczestnik ponad 10 projektów badawczych i badawczo-wdrożeniowych o charakterze krajowym i międzynarodowym.

Autorzy

Marek Oramus

Członek zespołu

Członek zespołu Ekonomista, od 2013 r. związany z Małopolską Szkołą Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Uczestniczy w przygotowaniu i realizacji projektów badawczych i wdrożeniowych związanych m.in. z problematyką zarządzania publicznego, rewolucji przemysłowej 4.0, przedsiębiorczości oraz współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi.