

Rozdział 2

Patchworkowy kapitalizm i kryzys usług publicznych

Juliusz Gardawski, Adam Mrozowski, Jacek Burski

Wprowadzenie

W poprzednim rozdziale opisaliśmy przyjęte w książce rozumienie wielokryzysu jako splotu kryzysów chronicznych, w tym kryzysu reprodukcji społecznej (Fraser, 2017), oraz kryzysów egzogennych, często o niekontrolowanym, niespodziewanym charakterze (Gundel, 2005). W tym i następnym rozdziale chcemy natomiast przyjrzeć się bliżej wielokryzysowi w Polsce. Najszerszym – choć chyba dziś mniej obecnym w debacie publicznej i akademickiej niż 20 lat temu – kontekstem dla dyskusji o kryzysie w Polsce jest, siłą rzeczy, załamanie się systemu autorytarnego socjalizmu i transformacja systemowa po 1989 r. W rozdziale proponujemy spojrzeć na ten kryzys z perspektywy długiego trwania (Braudel, 1999), a ukształtowany w jego efekcie porządek instytucjonalny – „patchworkowy kapitalizm” (Gardawski i Rapacki, 2021; Rapacki, 2019b) – potraktować jako istotny kontekst dla analizy przebiegu wielokryzysu w Polsce po 2020 r.

Stawiamy hipotezę, że patchwork, którego przejawem jest współistnienie elementów pochodzących z różnych porządków instytucjonalnych, utrudnia wypracowanie i implementację polityk antykryzysowych ze strony państwa w obliczu centralnego dla naszych rozważań kryzysu pandemicznego oraz towarzyszących mu kryzysów: wojennego, ekonomicznego oraz chronicznego kryzysu sektora usług publicznych. To z kolei wymusza znaczną, oddolną mobilizację obywateli w obliczu narastających problemów (Gardawski i Rapacki,

2021; Mrozowicki i in., 2025a)¹. Wymaga także podkreślenia, że właśnie patchworkowy porządek społeczno-gospodarczy (patchworkowa ekonomia polityczna) utrudnił konsolidację liberalnej demokracji i stopniowo zwiększał ryzyko zsuwania się krajów Europy Środkowo-Wschodniej ku autorytaryzmowi.

W drugiej części rozdziału przedstawimy oryginalną propozycję zastosowania pojęcia patchworkowego kapitalizmu do diagnozy stanu usług publicznych w Polsce kluczowych dla odtwarzania się społeczeństwa i funkcjonowania gospodarki w dobie nakładających się na siebie kryzysów. Na zakończenie przedstawimy kilka hipotez, które pozwalają na powiązanie patchworku jako makrospołecznego porządku instytucjonalnego ze szczególnie interesującym nas w książce poziomem mezospołecznym (organizacji pracy w usługach publicznych) i mikrospołecznym (indywidualnymi i zbiorowymi sposobami radzenia sobie z kryzysem przez osoby pracujące w usługach publicznych).

2.1. Zarys koncepcji kapitalizmu patchworkowego

Instytucjonalny kontekst wielokryzysu w Polsce ujmować będziemy w nawiązaniu do koncepcji kapitalizmu patchworkowego (dalej w skrócie: KP). Korzyści z przyjęcia tej koncepcji są wielorakie. Po pierwsze, przybliży ona zrozumienie relacji pomiędzy długotrwałą słabością porządku instytucjonalnego w Polsce a specyfiką i przebiegiem opisywanych dalej kryzysów, często o charakterze globalnym. Słabość instytucji formalnych przekłada się m.in. na ograniczoną skuteczność polityk antykryzysowych w czasie pandemii COVID-19 (Bohle i Eihmanis, 2022; Popic i Moise, 2022). Po drugie, przyjęcie założenia długiego trwania porządku patchworkowego przyczynia się do zrozumienia lokalnych uwarunkowań chronicznego, w dużym stopniu uniwersalnego kryzysu reprodukcji społecznej (zob. rozdział 1). Po trzecie, koncepcja KP pozwala

¹ Niniejszy rozdział stanowi rozwinięcie analiz zaprezentowanych w artykule *Patchwork capitalism and managing the interlinked crises by essential public services in Poland*, który ukazał się w „International Labour Review” (Mrozowicki i in., 2025a). Aktualną konceptualizację (nową) kapitalizmu patchworkowego stworzyli Juliusz Gardawski i Ryszard Rapacki przy współudziale zespołów ekonomistów i socjologów ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Problematyka kapitalizmu patchworkowego była w początkowej wersji przedmiotem badań w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (NCN), realizowanego w latach 2015–2019 („Powstanie i ewolucja odmian kapitalizmu w Polsce i nowych krajach członkowskich UE z Europy Środkowo-Wschodniej – próba instytucjonalnej analizy porównawczej”, nr 2014/13/B/HS4/00549). Prace były kontynuowane w projekcie NCN OPUS COV-WORK, w ramach którego powstała niniejsza publikacja.

na rozwinięcie oryginalnej interpretacji złożonych powiązań między poziomem makrospołecznym (instytucji i struktur porządku patchworkowego) a świadomością społeczno-ekonomiczną osób pracujących oraz sposobami radzenia sobie przez nich z kryzysem na poziomie mezospołecznym (organizacji pracy) i mikrospołecznym (jednostek, rodzin i małych grup społecznych) (Mrozowicki i in., 2025a). Po czwarte, koncepcja ta pozwala na usytuowanie badanego przypadku Polski na tle szerszych debat i analiz prowadzonych w porównawczej ekonomii politycznej i dyskusji nad zróżnicowaniem kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW) oraz schodzenia ze ścieżki liberalnej demokracji (Bohle i Greskovits, 2012; Gardawski i Rapacki, 2019; Jasiecki, 2013; Nölke i Vliegenthart, 2009, Szelényi i Csillag, 2015).

Koncepcja kapitalizmu patchworkowego powstała jako próba zrozumienia specyficznego charakteru porządku społeczno-ekonomicznego, ukształtowanego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji od autorytarnego socjalizmu do gospodarki rynkowej i demokracji. Należy podkreślić, że koncepcja jest wciąż rozwijana, prezentowana tu wersja nosi ślady aktualnej debaty z udziałem szerszej grupy ekonomistów i socjologów. Analizy KP były prowadzone głównie przy wykorzystaniu teorii nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej socjologii ekonomicznej i instytucjonalizmu historycznego, a także metody typu idealnego (Gardawski i Rapacki, 2021). Typ idealny rekonstruuje logiczny porządek wynikania zjawisk, częściowo odmienny od realnego procesu i, jak ujmował Max Weber, częściowo utopijny (Gardawski i Rapacki, 2021). Typ idealny służy głównie, chociaż nie wyłącznie, mierzeniu odległości, jaka dzieli od niego realne ustroje („typy przeciętne”).

Głównymi źródłami inspiracji teorii KP były, po pierwsze, dwie teorie średniego zasięgu o charakterze typów idealnych: teoria odmian kapitalizmu (Varieties of Capitalism, VoC) Petera Halla i Davida Soskice’a (2001) i teoria zależnej gospodarki rynkowej (Dependent Market Economy, DME) Andreasa Nölkego i Ariana Vliegentharta (2009) oraz empiryczna synteza polskiego porządku społeczno-ekonomicznego dekady lat dziewięćdziesiątych autorstwa Krzysztofa Jasieckiego (2013). Dodajmy, że pierwotna wersja KP była inspirowana głównie przez teorię różnorodności kapitalizmu (Diversity of Capitalism, DoC) Bruno Amable’a (2003), do której obecnie nawiązywaliśmy, jednak w mniejszym stopniu. Zmiana wzięła się z przesunięcia punktu ciężkości analiz z wymiaru makro (ogólnej struktury instytucjonalnej) ku wymiarowi mikro (firm oraz, co szczególnie w książce ważne, jednostek i małych grup).

By dobrze zrozumieć logikę pojęcia patchworku, porównamy je z pojęciem heterogenii, co pozwoli nam na podkreślenie unikalnych cech charakteryzujących KP. Jako „patchwork” rozumiemy układ powstający w drodze dołączania

elementów niezależnych od wcześniej ułożonych. Z kolei heterogenia oznacza niespójny układ obejmujący wiele ścieżek rozwojowych, z których każda wyrasta z odrębnego źródła i niesie swoisty genotyp. W odróżnieniu od patchworku w heterogenii można przewidywać, że pojawienie się w układzie nowego elementu następuje w ramach którejs z istniejących linii genetycznych. Głównie kryterium odróżniające dwie omawiane kategorie w ujęciu typowo-idealnym to więzi, których różnorodne postaci pojawiają się w ścieżkach heterogenicznych, natomiast w patchworku więzi między elementami nie ma.

Ponadto wprowadzamy dwa pojęcia dotyczące struktury instytucjonalnej: „osnowy” i „wątku”. Na osnowę składają się zarówno instytucje formalne, jak i nieformalne, a także wzory kulturowe kształtujące podstawy porządku społeczno-gospodarczego, które mogą być rozumiane jako „otoczenie regulacyjne” czy „reguły gry” dla organizacji społecznych i gospodarczych w teorii Douglassa Northa (1991, s. 3)². Kategoria „wątku” obejmuje ogół „graczy” działających na podstawie reguł gry kształtowanych przez „osnowę”. W realiach krajów EŚW graczami są przede wszystkim duże firmy, w tym należące do międzynarodowych i transnarodowych korporacji (TNK, transnarodowe korporacje), a także inne firmy i organizacje gospodarcze oraz instytucje, które określamy jako „wtórne”, są bowiem tworzone w celu realizacji bieżących interesów wyodrębnionych grup i środowisk społecznych.

Problem badawczy, który leżał u podstaw teorii KP, wynikał z porównania szeregu domen instytucjonalnych w krajach EŚW i w europejskich krajach stabilnej gospodarki rynkowej, przeprowadzone w dwóch punktach czasowych (2005 i 2015). Wskazywało ono na heterogeniczną architekturę instytucjonalną krajów EŚW oraz ich odrębność od różnorodnych klastrów zachodnioeuropejskich (główne publikacje poświęcone tym wynikom: Rapacki, 2019b, 2019a). Wychodząc od tej obserwacji, opracowaliśmy nową konceptualizację KP zgodnie z metodą typu idealnego (Gardawski i Rapacki 2021).

Nowa konceptualizacja skupiała się na wymiarze diachronicznym. Nacisk został położony na ewolucyjny aspekt typu idealnego, na proces wyłaniania się i stabilizacji kolejnych poziomów i odpowiadających im kluczowych elementów KP. Ponadto uznaliśmy przypadek Polski, mimo jego specyfiki, za reprezentację KP i podstawę konstrukcji typu idealnego, podobnie jak np. autorzy typu idealnego liberalnej gospodarki rynkowej opierali się głównie na doświadczeniach Stanów Zjednoczonych. Dodajmy, że istnieje wiele generalizacji

² W krajach EŚW instytucje formalne są stosunkowo słabe i heterogeniczne, częściowo patchworkowe, stąd analizując osnowę, należy traktować je ostrożnie, gdyż nie zawsze są one podstawowymi regulatorami porządku społeczno-ekonomicznego.

empirycznych i towarzyszących im konstrukcji typów idealnych kapitalizmu krajów EŚW i Polski – encyklopedycznie omawia je Jasiecki (2013, s. 381–398), a także Gardawski i Rapacki (2021, s. 20–24).

Konstrukcja typu idealnego KP rozpoczyna się od analizy historycznie odziedziczonej słabości formalnych struktur instytucjonalnych w krajach regionu EŚW. W perspektywie wieloletniego „długiego trwania” podkreślenia wymaga ich słabość już w czasach odległej niepodległości. W wyniku późniejszych podbojów osmańskich, habsburskich, rosyjskich, pruskich i prowadzonych przez najeźdźców opresyjnych polityk pogłębiona została już i tak niska identyfikacja z formalnymi instytucjami osnowy. Reakcją obronną społeczeństw regionu był rozwój instytucji nieformalnych i więzi na poziomie mikrostruktur, a także opanowanie umiejętności brania spraw w swoje ręce przez jednostki (opisywane wcześniej przez nas w rozdziale 1 jako jeden ze sposobów radzenia sobie z kryzysami). Dziedzictwo to jest wciąż reprodukowane w życiu większości społeczeństw EŚW (Giza, 2012). Zostało ono wzmocnione w okresie komunizmu przez społeczne przyzwolenie na łamanie lub omijanie norm formalnych, zwłaszcza gospodarczych (S. Nowak, 1979; Skąpska, 2007; Wedel, 2007; Wyka, 1957).

Dla powstania KP, poza wskazanym dziedzictwem osłabiającym regulowanie zachowań przez instytucje formalne i hipertrofię więzi nieformalnych, kolejnym kluczowym czynnikiem było pojawienie się, wraz z załamaniem autorytarnego socjalizmu, względnej „próżni” w obszarze władzy ekonomicznej. Tego typu „próżnia” była zjawiskiem bez historycznego precedensu, biorąc pod uwagę wcześniejsze zmiany formacji społeczno-ekonomicznych czy procesy kolonizacji (Staniszkis, 1991). Po pierwsze, została pozbawiona władzy klasa nomenklatury (dysponująca głównymi państwowymi środkami produkcji), co nie ograniczyło jednak możliwości konwersji nomenklaturowego dysponowania środkami produkcji we władzę ekonomiczną w gospodarce rynkowej. Po drugie, przedstawiciele klasy prywatnych właścicieli sprzed rewolucji komunistycznej nie odzyskali w znaczącym zakresie swoich własności, zaś klasa prywatnych właścicieli mikro- i małych firm z okresu autorytarnego socjalizmu, wbrew oczekiwaniom, nie zdobyła wpływów w strukturze władzy ekonomicznej (Gardawski, 2001; Skąpska, 2002). W sytuacji względnej próżni decydowanie m.in. o dalszych losach własności państwowej stało się przywilejem elity, wyniesionej do władzy wolą społeczeństwa, które odrzucało porządek autorytarnego socjalizmu. W okresie transformacji pojawiły się dwie kolejne elity: przełomu i adaptacji, których rządy obejmowały lata dziewięćdziesiąte XX wieku i wprowadziły porządek społeczno-ekonomiczny kilku krajów EŚW na ścieżkę KP.

W tym miejscu potrzebny jest komentarz. Stosunkowo szybko okazało się, że rezydualny autorytarny socjalizm przetrwał w poszczególnych instytucjach i w społecznej mentalności. Jerzy Hausner pisał, że pojęcie „próżni systemowej” nie oznacza

[...] zniszczenia wszystkich elementów, które tworzyły dotychczasowy system. Wiele z nich istnieje dalej [...]. Jednakże nie konstytuują one systemu, gdyż brak jest między nimi wzajemnych powiązań [...]. Powoduje to w konsekwencji liczne horyzontalne i wertykalne niespójności w funkcjonowaniu społeczeństw, odzwierciedlające się w świadomości społecznej w postaci dysonansów. (Hausner, 1992a, s. 12)

Kluczowym czynnikiem otwierającym drogę ku KP stała się mentalność i działalność elity przełomu. W kontekście wielu czynników egzo- i endogennych, w pierwszym przypadku warunków konsensusu waszyngtońskiego, w drugim kryzysu gospodarczego lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., elita podjęła misję ukształtowania społeczeństwa demokratycznego i gospodarki rynkowej o charakterze radykalnie liberalnym (w ramach tzw. Planu Balcerowicza) z ograniczeniem instytucji odziedziczonych po socjalistycznym państwie opiekuńczym i roli reprezentacji interesu pracowników – samorządu pracowniczego i związków zawodowych. Misja była zarówno odpowiedzią na oczekiwania zagranicznych wierzycieli, aktem odreagowania frustracji wywołanej ułomnościami gospodarki nakazowej i socjalistycznego etatyzmu, jak i wyrazem idealizowania instytucji rynku (Hausner, 1992b, s. 105–106). Szczególne znaczenie dla powstania KP miał etos i polityczne aspiracje członków elity, którzy dążyli do demokratyzacji i liberalizacji życia społecznego, natomiast nie starali się przejąć na własność państwowych sił wytwórczych i przeobrazić się w klasę władzy ekonomicznej (inaczej niż uczyniła to wywodząca się z nomenklatury elita reformatorska w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw byłego ZSRR).

W efekcie w pierwszym okresie transformacji instytucjonalna architektura gospodarki była strukturalnie osierocona, nie znalazła się bowiem pod kontrolą klasy ekonomicznej sprawującej realną władzę nad środkami produkcji i stosunkami przemysłowymi, natomiast została uzależniona od teoretycznie uzasadnionych decyzji politycznej elity przełomu. Jadwiga Staniszkis (1991, s. 184) przypominała, że kandydat na ministra przemysłu w pierwszym niekomunistycznym rządzie deklarował w 1989 r., że „reprezentuje podmioty [gospodarcze – przyp. J.G.], których jeszcze nie ma”.

Kierunki przebudowy gospodarki były definiowane w zgodzie z zasadami racjonalności ekonomicznej w wersji radykalnie rynkowej („neoliberalnej”)

i były nieomal całkowicie pozbawione komponentu społeczno-instytucjonalnego. Wprawdzie podczas obrad polskiego okrągłego stołu „Solidarność” głosiła postulat „społecznej gospodarki rynkowej”, ale już pierwszy premier niekomunistycznego rządu w exposé we wrześniu 1989 r. nie użył tego terminu, lecz zadeklarował konwergencyjną tezę „przejścia do nowoczesnej gospodarki rynkowej wypróbowanej przez kraje rozwinięte”. Wątek gospodarczo-społeczny był w exposé sprowadzony do jednego zdania, że w ramach szerokiego nurtu prywatyzacji zostaną stworzone „rozwiązania ułatwiające nabywanie akcji przez pracowników przedsiębiorstw”. Wypowiedzi polskich reformatorów współbrzmiały z sentencją Vaclava Klause (dodajmy, fałszywą, por. Basham, 2000), że „trzecia droga jest najszybszą drogą do Trzeciego Świata”.

Elita przełomu rozpoczęła szeroki program prywatyzacji majątku państwowego i deregulacji mechanizmów gospodarczych – lata 1989–1994 to „prawdziwe eldorado dla prywatnego sektora” (T. Kowalik, 2000, s. 271). Stosunkowo trwałym efektem działalności tej elity był otwarty dla prywatnych nabywców rynek przedsiębiorstw państwowych i ułatwienia w organizowaniu nowych przedsiębiorstw przez prywatnych inwestorów, a w przypadku kapitału zagranicznego także przez inwestorów publicznych. Zredukowano do minimum transakcyjne koszty wchodzenia do systemu. Jednak mimo tych zachęt pierwszy okres transformacji przyciągał nieznaną liczbę międzynarodowych korporacji (TNK), co otworzyło przestrzeń do swobodnego zakładania głównie polskich mikro- i małych firm prywatnych. W klimacie niemal pełnej swobody w kształtowaniu stosunków pracy i szczątkowej kontroli ze strony państwa ustroje wewnętrzne tych firm zaczęły przypominać chaotyczny patchwork.

Cechą ideologicznie ugruntowanej polityki prywatyzacyjnej było odrzucenie ścieżki własności spółdzielczej i innych form własności kolektywnej (np. amerykańskiego planu własności pracowniczej ESOP). Władze starały się nie dopuścić do modernizacji socjalistycznej spółdzielczości, tak aby mogła ona sprostać warunkom rynkowym, ani do utrwalenia własności kolektywnej w przypadku akcjonariatu pracowniczego (leasingu pracowniczego). Równolegle nastąpiła tzw. komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych, która oznaczała likwidację instytucji samorządu pracowniczego, głównego osiągnięcia NSZZ „Solidarność” w latach osiemdziesiątych. Organy samorządu pracowniczego przedsiębiorstw państwowych uzyskały na mocy ustaw z września 1981 r. realny wpływ na zarządzanie, ale zostały go pozbawione po 1990 r., a liberalizacja stosunków pracowniczych poszła zdecydowanie dalej niż w większości starych krajów UE, zwłaszcza w Niemczech.

Powyżej przedstawiliśmy proces formowania instytucjonalnego i strukturalnego gruntu, który wytyczał ścieżkę rozwoju KP. Dodamy na marginesie,

że w okresie przełomu ustrojowego szczególne znaczenie miały postawy, aspiracje, wartości dominujące w społeczeństwie, które mogło przeciwstawić się rozwiązaniom liberalnym lub mogło do nich dopuścić. Jednak jak pokazały badania, liberalna droga wiodąca do patchworku spotkała się z „ograniczonym przyzwoleniem”, szczególnie klasy robotniczej (Gardawski, 1996). Patrząc pod kątem stopnia akceptacji gospodarki rynkowej, na pierwszym miejscu byli konsekwentni zwolennicy rynku, którzy akceptowali utrudnienia i godzili się na bezrobocie (stanowili ok. 5% ogółu badanych: tu przeważała inteligencja), drugie miejsce, dominujące, zajmowali zwolennicy gospodarki rynkowej bez interwencji państwa, którzy stawiali jednak warunek pełnego zatrudnienia i ochrony krajowej przedsiębiorczości (ok. 60% badanych: tu przeważała przemysłowa klasa robotnicza i prywatni przedsiębiorcy), na trzecim miejscu lokowali się zwolennicy państwowej interwencji w gospodarce i państwa opiekuńczego typu socjalistycznego, chociaż i oni w większości byli zwolennikami idei konkurencji (ok. 30% badanych: tu przeważali robotnicy o niskich kwalifikacjach i rolnicy).

Podsumowując pierwszy, przełomowy okres transformacji, można sformułować wniosek, że większość społeczeństwa akceptowała umiarkowanie liberalną gospodarkę rynkową o niskim poziomie regulacji i niskim poziomie etatyzmu, co wiązało się z wiarą w dystrybucyjną sprawiedliwość rynku (określano to zjawisko jako „mit konkurencji”) i tworzyło sprzyjający klimat dla prywatyzacji usług publicznych. Żądania większości społeczeństwa kierowane były nie w stronę polepszenia usług publicznych, lecz otrzymania „gotówki”, za którą będzie można kupić usługi na rynku (Golinowska, 2018). Takie postawy tworzyły grunt dla rozwoju KP, otwierającego szeroki rynek przedsiębiorstw świadczących usługi zdrowotne, edukacyjne i inne. Większość Polaków odrzucała więc model socjaldemokratycznego państwa opiekuńczego (w klasyfikacji Gosty Esping-Andersena).

Proces dojrzewania KP z punktu widzenia konstrukcji typu idealnego wiązał się z pogłębiającą się hybrydyzacją osnowy porządku społeczno-ekonomicznego. Stanisława Golinowska (2018, s. 129) wskazała na niską zdolność koordynacji struktury podzielonej terytorialnie, dziedzinowo i sektorowo. Równolegle następował patchworkowy wzrost krajowej prywatnej przedsiębiorczości (rozpoczęty jeszcze w 1988 r.), natomiast załamywał się przemysł państwowy z powodu ograniczenia eksportu na rynki wschodnie. Wprowadzane równolegle radykalne reformy doprowadziły jednak do pogorszenia poziomu życia klasy pracowniczej. Mimo że większość tej klasy nie wycofała poparcia dla rynkowej zmiany systemu, to czynnie zaprotestowała przeciwko metodom prywatyzacji i skutkom reform; pojawił się „kontrruch”, używając pojęcia autorstwa Karla Polanyiego, zorientowany na krytykę elity przełomu.

Klasa robotnicza, stanowiąca większość środowisk pracowniczych, stała się obiektywnie i subiektywnie „porzuconą klasą” (Gardawski, 1996). Deprywacja ekonomiczna i społeczna osób o niższych dochodach nakładała się na inne wymiary nierówności, m.in. związane z płcią (Desperak i Rek-Woźniak, 2009; Hardy i in., 2008). Była ona również pogłębianą przez urynkowanie i pogarszającą się dostępność usług opiekuńczych czy zmniejszenie liczby mieszkań komunalnych w związku z postępującą prywatyzacją zasobów mieszkaniowych (Maciejewska i Marszałek, 2010).

W tych warunkach nastąpił kolejny kluczowy etap w kształtowaniu się polskiego kapitalizmu. W sferze politycznej elitę przełomu zastąpiła elita adaptacji, która podjęła działania chroniące program liberalizacji i prywatyzacji przed społecznym „kontrruchem”, wprowadzając osłony przed niektórymi społecznymi ułomnościami systemu rynkowego. Oznaczało to pogłębienie hybrydyzacji osnowy. Działania mające obniżyć poziom napięć polegały początkowo na tworzeniu partykularnych osłon instytucjonalnych (efekt dialogu rządu ze związkowcami branż czynnie protestujących), a następnie na zawarciu paktu społecznego, który m.in. miał na celu włączenie związków zawodowych do systemu, złączenie programu prywatyzacji i powołanie centralnej instytucji neokorporacyjnej: Trójstronnej Komisji, skupiającej stronę pracowniczą, przedstawicieli pracodawców i stronę rządową. Nadano jej jednak stosunkowo ograniczone możliwości wpływu na politykę gospodarczą. W rezultacie zaczął się formować niespójny system regulacyjny, określany jako „etatyzm / chwiejny korporatyzm” (Sroka, 2007, s. 75). W gospodarce łączył on rządową politykę liberalną o nachyleniu technokratycznym z instytucjami neokorporatystycznymi w zbiorowych stosunkach pracy (w pewnych aspektach pozornymi) i instytucjonalnymi efektami działań związków zawodowych, reprezentujących pracowników dużych przedsiębiorstw publicznych i wpływających na ustawodawstwo pracy. W wyniku działań związków zawodowych zwiększyły się koszty transakcyjne prywatyzowania przedsiębiorstw państwowych.

A jak te procesy hybrydyzacji i patchworkowego wzrostu wpłynęły na instytucje państwa opiekuńczego? Rezygnacja z regulacji pozostawionych po autorytarnym socjalizmie spowodowała pojawienie się trajektorii o różnych logikach, np. łączących w ochronie zdrowia tradycje bismarckowskiego systemu emerytalnego z elementami liberalnymi (Jasiecki, 2020, s. 19). Większość funkcji opiekuńczych nabrało cech heterogenicznych: obok placówek pozostających w rękach publicznych znalazło się miejsce dla placówek prywatnych i dla hybryd publiczno-prywatnych, cechujących się zasadniczo odmiennymi od publicznych formami zarządzania korporacyjnego. Stanisława Golinowska wskazała, że:

[...] władza chętnie dokonała reformy o nastawieniu rynkowym niektórych rodzajów usług, szczególnie z obszaru ochrony zdrowia i opieki długoterminowej, pozbawiając się kompleksowości i dbałości o jakość oferowanych usług [...]. Niektóre z nich są przez państwo dotowane, ale możliwości nadzorowania jakości w prywatnych placówkach są ograniczone. W konsekwencji ich dobra jakość nie jest powszechnym standardem. Obraz funkcjonowania usług społecznych, jednej z zasadniczych sfer państwa opiekuńczego, jest w Polsce zróżnicowany i chaotyczny. Dostęp do nich jest źródłem nierówności. (Golińska, 2018, s. 127)

Barbara Misztal (2000) pisała o wzmocnieniu praktyk nieformalnego „załatwiania spraw” w zakresie służby zdrowia i innych usług publicznych.

W efekcie na poziomie osnowy porządku społeczno-ekonomicznego w aspekcie polityki społecznej zaczął kształtować się model heterogeniczny, łączący elementy liberalnej gospodarki rynkowej z elementami modelu neo-konserwatywnego i familialistycznego. Na reformy rynkowe systemu zabezpieczeń społecznych nałożyły się konserwatywne polityki w sferze reprodukcji, w tym „kompromis aborcyjny” z 1993 r. znacznie ograniczający możliwość przerywania ciąży (Szelewa, 2017). Ich łącznym efektem było oparcie systemu zabezpieczeń społecznych na rodzinie („familializm”) z dominującą rolą opiekuńczo-wychowawczą przypisaną kobietom (Hryciuk i Korolczuk, 2021; Inglot i in., 2022; Meardi i Guardiancich, 2022).

Przejdziemy obecnie do najważniejszego etapu kształtowania się polskiego porządku społeczno-gospodarczego, który konsolidował KP, stawiał kropkę nad „i”. Wiązał się on z kapitałem międzynarodowym. Począwszy od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych, elita adaptacji skierowała swoją aktywność na rozwijanie „kapitalizmu z zewnątrz” – przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) (Jasiecki, 2013, s. 382). Zaczął kształtować się kapitalizm zależny od tych inwestycji. Szczególnie ważne okazało się, że rozwój BIZ istotnie rozszerzył bazę patchworku, a jednocześnie zasadniczo ograniczył pole ekspansji krajowych „oligarchów”. Z kolei w strukturze klasowej pojawiła się nieliczna, lecz opiniotwórcza grupa menedżerów firm należących do korporacji międzynarodowych (TNK). Model ten, mimo cyklicznych wahań, spowodowanych kryzysami (zwłaszcza z 2008 r.) i próbami wzmacniania krajowej polityki gospodarczej, utrwalił się i stał się głównym rozsądnikiem KP.

Kapitał międzynarodowy, który na dużą skalę rozwinął swoją działalność w krajach Grupy Wyszehradzkiej i krajach bałtyckich, przyjął model działalności, skodyfikowany przez Nölkego i Vliegentharta (2009), w postaci typu idealnego DME (*dependent market economy*, „zależnej gospodarki rynkowej”).

Należy podkreślić, że warunki konieczne dla powstania DME, na które wskazywali autorzy tej koncepcji, zostały wcześniej ukształtowane w części krajów EŚW dzięki pojawieniu się KP (neoliberalna ideologia elity władzy, brak endogennej klasy władzy ekonomicznej, niskie transakcyjne koszty wchodzenia do systemu, niskie społeczne koszty funkcjonowania w systemie, niski poziom interwencji państwa w gospodarkę, ochrona praw własności). Dzięki splotowi tych czynników TNK mogły podjąć produkcję wielkoseryjną nowoczesnych, lecz nieinnowacyjnych produktów na podstawie know-how wypracowanego za granicą, korzystając ze stosunkowo taniej i nieskorej do protestowania klasy pracowniczej. Po krótkim okresie zaspokajania popytu wewnętrznego korporacje te zaczęły produkować przede wszystkim na potrzeby rynków zagranicznych (Szymański, 2004). Z kolei na rynku wewnętrznym TNK wkroczyły na obszar dających szansę na wysokie zyski usług publicznych, głównie z zakresu ochrony zdrowia.

Analizy działalności TNK w ujęciu typowo-idealnym wskazują, że zbiór tych przedsiębiorstw ma cechy patchworkowego archipelagu autonomicznych architektur instytucjonalnych, niezależnych od polityki gospodarczej i społecznej kraju goszczącego. W związku z tym nie jest on ani spójny, ani tym bardziej komplementarny – wektor zależności każdego z tych przedsiębiorstw kieruje się na zewnątrz do zagranicznych central TNK. To, co łączy zbiór lokalnych spółek wewnątrz kraju goszczącego, jest jedynie efektem racjonalnego przystosowania interesów ogółu TNK do warunków, jakie im daje krajowy porządek, i ewentualnie wspólnie podejmowanego lobbingu dla uzyskania dodatkowych korzyści od rządów krajów goszczących. Dorothee Bohle i Edgars Eihmanis (2022), komentując teorię DME, pisali:

Inwestorzy zagraniczni nie są skłonni inwestować w szkolenie i kształcenie swojej siły roboczej. Chociaż inwestycje zagraniczne są w dużym stopniu subsydiowane, inwestycje w badania i rozwój pozostają stosunkowo niskie, a skutki uboczne dla gospodarki krajowej są niewielkie, co ogranicza możliwości modernizacji gospodarczej. Co więcej, [...] duże międzynarodowe korporacje wolą wykorzystywać lokalizacje peryferyjne jako centra przenoszenia zysków i unikania płacenia podatków. (Bohle i Eihmanis, 2022, s. 499)

Problem stający przed gospodarkami w dużym stopniu zależnymi od TNK to wiodąca rola tych korporacji w kształtowaniu profili produkcyjnych gospodarek zgodnie z własnymi interesami, nie zawsze tożsamymi ze społeczno-ekonomicznymi interesami krajów goszczących, i stąd brak gwarancji stabilnego wzrostu, nie mówiąc o ukierunkowanym rozwoju, co było jednym z kluczowych

czynników wywołujących efekt dryfu rozwojowego. Miejsce endogennych czynników rozwojowych zajmuje koniunktura międzynarodowych rynków i polityka centralnych zarządów TNK. Z punktu widzenia lokalnego kapitalizmu model DME oznacza nową jakościową postać patchworku: obecnie strategiczne działy gospodarki są zbiorem patchworkowych podmiotów – w większości przedsiębiorstw należących do TNK. Niektórzy komentatorzy widzą pozytywny aspekt zależnej gospodarki rynkowej we wspomnianym już powstrzymaniu przez TNK rozwoju warstwy krajowych oligarchów (Łuszniewicz i in. 2021, s. 195).

Powyżej przedstawiliśmy kolejne etapy kształtowania typu idealnego KP. Obecnie wskażemy na próbę przekształcenia porządku patchworkowego w porządek odmienny: nieliberalny, który pojawił się w kilku krajach postkomunistycznych, m.in. w Polsce i na Węgrzech.

Ujawniające się społeczno-ekonomiczne konsekwencje KP (w pierwszym rzędzie dominacja kapitału zagranicznego i dryf rozwojowy gospodarki) stały się przyczyną kolejnego kontrruchu, tym razem podjętego przez narodowo-konserwatywne kontrolity o orientacji autorytarnej, przeciwstawiające się dotychczasowym elitom demokratyczno-liberalnym i wnoszące projekt „demokracji nieliberalnej”. Kontrolity dążą do przekształcenia instytucji państwa demokratycznego o trójpodziale władzy w hierarchiczną strukturę rządzoną przez władzę wykonawczą, jedynie przy zachowaniu demokratycznych wyborów³.

Główne procesy przekształcania KP to, po pierwsze, zastąpienie elity adaptacji przez nową nieliberalną elitę oraz podjęcie przez tę elitę próby (często udanej) tworzenia warstwy legitymizującej i wspierającej jej autorytarną władzę za cenę otrzymania jakiegoś rodzaju renty ekonomicznej lub pozycji w ramach uprzywilejowanych grup, usytuowanych w osnowie porządku społeczno-gospodarczego (siły obronne, aparat przymusu, wymiar sprawiedliwości). Po drugie, zwiększenie majątku państwowego, w tym próby renacjonalizacji majątku wcześniej sprywatyzowanego. Po trzecie, działania na rzecz wzmocnienia kontroli nad działającym w kraju kapitałem zagranicznym, w tym zwiększenie kosztów transakcyjnych wchodzenia do systemu i działania w jego ramach. Jeżeli proces tego typu zmian zakończyłby się sukcesem, typ idealny kapitalizmu patchworkowego straciłby moc eksplanacyjną, trzeba by go zastąpić innym typem idealnym. W naszym przekonaniu tak się jednak nie stało: zwrot polegający na odejściu od liberalizmu nie usunął patchworku, przeciwnie – utrwalił go.

Prezentując proces odchodzenia od liberalizmu, odwołamy się do trafnej analizy Istvana Szelényiego, który pisał w 2016 r. o krajach EŚW: „demokracja

³ Kategorii elity autorytarnej i nieliberalnej używamy tutaj zamiennie.

liberalna nie została skonsolidowana w większości – czy nawet w żadnym – z tych krajów. Wszystkie te kraje – a przynajmniej większość z nich – są brzemienne w dawkę patrymonializmu, prebendalizmu i neoliberalizmu (Szelényi, 2016, s. 23). Wniosek możemy rozszerzyć po naszej typowo-idealnej analizie KP. Brak konsolidacji demokracji liberalnej był wynikiem m.in. braku ukształtowania się endogennej klasy prywatnej własności ekonomicznej i słabości osnowy porządku społeczno-gospodarczego. Te deficyty, jak można sądzić, wzmocniły w regionie EŚW efekt kryzysu demokracji liberalnej w porównaniu z kryzysem dotyczącym większość krajów cywilizacji zachodniej. Utrzymanie władzy elit neoliberalnych w niektórych z krajów EŚW, m.in. na Węgrzech (w 2010 r.) i w Polsce (w 2015 r.), było wynikiem wzmocnienia funkcji redystrybucyjnej państwa i hojnych transferów do grup społecznych, podlegających względnej depriwacji ekonomicznej. Dało to władzę elicie neoliberalnej w drodze demokratycznej. Z kolei utrwalenie władzy wiązało się z wykorzystaniem prebendalizmu. Szelényi tak opisał to zjawisko odnośnie do Węgier:

Partia pana Orbána krótko rządziła w latach 1998–2002. Kiedy przegrała w zaciętej rywalizacji wyborczej, pan Orbán przyznał się do błędu, jaki popełnił jako premier: nie stworzył własnej burżuazji. [...] Teraz próbuje się ograniczyć władzę kilku oligarchów i zastąpić ich całą grupą mniejszych i przypuszczalnie bardziej lojalnych oligarchów. To klasyczny przykład tego, co nazywam prebendalizmem, tworzeniem klasy „służącej szlachty” („serving nobility”). (Szelényi, 2016)

Oficjalnym celem makroekonomicznym, legitymizującym władzę elit neoliberalnych, był program zastąpienia zależnej gospodarki rynkowej (DME), a co za tym idzie, patchworkowego dryfu, przez państwo przedsiębiorcze i gospodarkę rozwojową w rozumieniu bliskim pod pewnymi względami teorii Marianny Mazzucato (2021). Cel rozwojowy elit neoliberalnych nie tylko nie został osiągnięty, ale uległa pogłębieniu heterogenia osnowy i patchworkowa dywersyfikacja organizacji i instytucji składających się na wątek. Dalsza heterogenizacja osnowy polegała na renacjonalizacji i braniu pod zarząd państwowy niektórych sektorów gospodarki (np. sektora bankowego) oraz organizacji gospodarczych i społecznych. Próby te bowiem nie naruszyły patchworkowego i zależnego od TNK trzonu gospodarki, ale także ujawniły bezsilność państwa w obszarze polityki społecznej, zwłaszcza ochrony zdrowia. W zakresie usług publicznych elity neoliberalne radykalnie zwróciły się nie ku modelowi etatystycznemu (tu okazały się bezsilne), lecz ku modelowi konserwatywnemu o silnym akcencie familistycznym, kontynuując jednocześnie politykę prywatyzacji

i urynkowania. Pozostawiało to decyzje o wyborze podmiotu świadczącego usługi w gestii gospodarstw domowych, obdarzanych wprawdzie transferami budżetowymi, jednak niedostatecznymi w przypadku zapotrzebowania na wysokospecjalistyczne usługi publiczne.

Wróćmy do kapitalizmu patchworkowego. Wybuch pandemii COVID-19 w 2020 r. ujawnił ułomności kapitalizmu krajów EŚW. Przedstawimy empiryczne obserwacje Bohle i Eihmanisa (2022, s. 495):

[...] podczas pierwszej fali (pandemii), która miała miejsce wiosną 2020 r., Europa Środkowo-Wschodnia (EŚW) wyłoniła się jako „nieoczekiwany mistrz” w opanowaniu kryzysu [...]. Pandemia dotarła do EŚW z opóźnieniem, a ponieważ rządy szybko nałożyły ograniczenia, region uniknął ogromnego wzrostu infekcji i zgonów, które pandemia początkowo sprowadziła na Zachód. [...] Wkrótce jednak w regionie miało nastąpić odwrócenie losu. Podczas gdy większości krajów Europy Zachodniej udało się przetrwać kolejne fale, stosując szereg ograniczeń, rozbudowę infrastruktury testowej [...], rządy EŚW nie były w stanie ani nie chciały tego zrobić. Miało to dramatyczne konsekwencje w drugiej i trzeciej fali, gdy wskaźniki infekcji i zgonów EŚW wzrosły do najwyższych poziomów na świecie. (Bohle i Eihmanis, 2022, s. 495)

Ujmując problem nadmiarowej liczby zgonów w perspektywie typu idealnego KP, należy wskazać efekt heterogenii i autonomizacji struktur osnowy, a co za tym idzie, niedostateczny poziom ich spójności i komplementarności. Następnie trzeba wskazać patchworkowe zindywidualizowanie zbioru przedsiębiorstw na poziomie wątku, w pierwszym rzędzie tych, które służą obsłudze instytucji państwa opiekuńczego. Wobec istnienia tych zjawisk rząd ma trudności z koordynowaniem działań odpowiadających na wyzwania ze strony kryzysu globalnego, a więc takiego, który wymaga holistycznej mobilizacji wszystkich składników porządku społeczno-ekonomicznego. W sytuacji globalnego kryzysu rząd działający w warunkach KP jest władny narzucić rozwiązanie uniwersalne: całkowity lockdown, definitywne zamknięcie zakładów pracy i całkowite odizolowanie obywateli, natomiast w sytuacji słabszych ograniczeń lub ich braku ma trudności z realizacją spójnych i skoordynowanych działań ogólnospołeczno-ekonomicznych. Należy dodać, że pandemia COVID-19 zbiegła się w Polsce w czasie z rządami nieliberalnej elity. Scentralizowana władza miała dodatkowe utrudnienie w kontrolowaniu różnorodnej struktury autonomicznych elementów patchworkowego porządku społeczno-gospodarczego. Obywatele nie mogli liczyć na opiekę ze strony spójnego, komplementarnie zorganizowanego systemu, lecz brali udział w swego rodzaju loterii, dokonując wyboru instytucji chroniącej w warunkach pandemii. W połączeniu

z chronicznym kryzysem usług publicznych wskazane cechy patchworku sprawiły, że koszty w obszarze reprodukcji społecznej w przypadku kryzysu pandemicznego były szczególnie wysokie (Mrozowski i in., 2025a).

Kończąc omawianie typu idealnego KP, należy podkreślić, że w aktualnym kontekście (lato 2025 r.), pomimo przejęcia władzy przez obóz liberalno-demokratyczny, trudno przewidzieć dalszy kierunek ewolucji KP ze względu na wielokryzys i pojawiające się Czarne Łabędzie. W naszych dalszych analizach wskazujemy na napięcia pomiędzy kontekstem instytucjonalnym, który warunkuje odgórne (prowadzone przez państwo) i oddolne (realizowane przez obywateli) odpowiedzi na kryzys, a wielokryzysem, którego źródła są ponadlokalne i wiążą się z chronicznym kryzysem reprodukcji społecznej w kapitalizmie.

Pomimo obserwowanej neoliberalnej konwergencji (Baccaro i Howell, 2017) aktualnym problemem stają się ewentualne przewagi i ułomności KP w stosunku do innych typów gospodarek, które przedstawiliśmy powyżej: z jednej strony wielkoseryjna produkcja na podstawie importowanej technologii, a z drugiej dryf rozwojowy gospodarki i trudności z koordynacją, których nie były w stanie przełamać działania rządów uwikłanych w patchworkową ośnowę i patchworkowo zróżnicowane organizacje i wtórne instytucje, składające się na wątek. Równie dialektyczną rolę odgrywają przewagi i ułomności KP w aspekcie społecznej energii i dyspozycji do brania spraw w swoje ręce, skumulowanych w małych, zwłaszcza pierwotnych grupach społecznych i w rozproszonej krajowej przedsiębiorczości. Patchwork powodował, że poszczególne komórki porządku społeczno-ekonomicznego, działające stosunkowo swobodnie, mogły mobilizować się w sytuacji braku impulsu płynącego ze strony wyżej usytuowanych poziomów struktury społeczno-ekonomicznej; jednak ten społeczny atut stwarzał również szereg wyzwań w okresie kryzysów globalnych, jak pandemia czy wojna w Ukrainie, wymagających działań skoordynowanych i celowo racjonalnych, które nie tłumiąc społecznej aktywności na poziomie mikrostruktur, będą pozwalały na realizację programu obejmującego cały system. Należy dodać, że zarówno przewagi, jak ułomności KP były względne, zależne m.in. od wielkości i branżowej różnorodności gospodarki.

Patchworkowy charakter porządku społeczno-gospodarczego ujawnia się wówczas, gdy społeczeństwa podejmują wyzwanie ze strony kryzysu i starają mu się zaradzić na poziomie mikro i w trybie autonomicznym. Specyficzny układ instytucjonalny kapitalizmu patchworkowego oddziałuje m.in. na jakość usług publicznych w potransformacyjnej Polsce. Na tym ostatnim wątku, kluczowym dla naszego rozumienia chronicznego kryzysu, skupimy się w kolejnym podrozdziale.

2.2. Chroniczny kryzys usług publicznych a procesy ich urynkowania

Jak zauważyliśmy w rozdziale 1, pandemia COVID-19 stała się przyczynkiem do dyskusji o jakości usług publicznych, które zyskały miano branż „niezbędnych” dla reprodukcji życia społecznego. Na długo przed pandemią w wielu krajach, w tym w Polsce, mieliśmy do czynienia z „cichym” i „pełzającym” ich kryzysem (Maciejewska i in., 2016). Jego przejawami były takie zjawiska jak spadek jakości miejsc pracy, niedobory kadrowe i – w konsekwencji – spadek jakości świadczonych usług (Keune, 2020; Kozek, 2011; Peters, 2012; Schulten i in., 2008). Samo urynkowanie rozumiemy w podobny sposób jak Ian Greer i Charles Umney, którzy opisują je jako proces tworzenia, wzmacniania, rozszerzania i utrzymywania rynkowej konkurencji jako zasady organizacji zarówno sektora prywatnego, jak i sektora publicznego (Greer i Umney, 2022, s. 3). W podrozdziale stawiamy pytanie, w jaki sposób procesy urynkowania przełożyły się na chroniczny kryzys usług publicznych, którego kulminacją była ich częściowa niewydolność w warunkach pandemii COVID-19? Zauważamy przy tym, że o ile urynkowanie usług publicznych jest procesem globalnym, o tyle jego specyficzny wariant w Polsce, cechujący się częstymi zmianami ram prawnych i współlistnieniem różnych, często sprzecznych logik instytucjonalnych, jest typowy dla kapitalizmu patchworkowego.

Jeszcze w latach dziewięćdziesiątych rozpoczęto działania na rzecz liberalizacji, prywatyzacji i urynkowania usług publicznych (Kozek, 2011). Cztery reformy (edukacyjna, ochrony zdrowia, emerytalna i samorządowa), wprowadzone przez rząd Akcji Wyborczej Solidarność w 1999 r., a zaprojektowane jeszcze przez Sojusz Lewicy Demokratycznej we współpracy z ekspertami Banku Światowego (Golinowska, 2018, s. 110), dotyczyły jedynie częściowo analizowanych przez nas branż. W przypadku ochrony zdrowia składkowe finansowanie systemu w połączeniu z liberalizacją usług medycznych oznaczało systematyczny brak środków na publiczną ochronę zdrowia, rosnące niedobory kadrowe i wzrost nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej (Golinowska, 2018). W innych branżach usług publicznych (np. w edukacji czy – od 2004 r. – pomocy społecznej) reformy przełożyły się na ich sytuację pośrednio poprzez decentralizację polityki społecznej. Bezpośredni nadzór nad realizacją rozmaitych zadań powierzono samorządom, natomiast ich finansowanie pozostawiono w różnym zakresie w gestii rozmaitych podmiotów (administracji centralnej, wojewódzkiej, samorządowej), przy czym rola środków centralnych (w formie dotacji i subwencji dla gmin w edukacji i pomocy społecznej czy finansowania świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia w ochronie zdrowia) pozostała kluczowa.

Jak zauważył Benedykt Opałka, „widoczna jest [...] znaczna centralizacja środków publicznych przy jednoczesnym przekazywaniu szerokiego zakresu zadań na poziom lokalny i dyskusyjnym stopniu zachowania adekwatności kwot transferów z budżetu centralnego w stosunku do kosztów realizacji zadań ponoszonych przez JST [jednostki samorządu terytorialnego – przyp. A.M.] [...]” (Opałka, 2016, s. 42). Ograniczona koordynacja działań różnych podmiotów, publicznych (administracja centralna, wojewódzka i samorządowa) i prywatnych (w tym firm i organizacji pozarządowych, których udział w świadczeniu usług systematycznie rośnie), wywoływała (i nadal wywołuje) „nowe sytuacje – potencjalnie konfliktowe – pomiędzy państwem, samorządem i organizacjami pozarządowymi” (Auleytner, 2017, s. 16). Napięcia dotyczą nie tylko finansowania, ale też zderzania się różnych filozofii czy logik instytucjonalnych (rynkowych i pozarynkowych), co przywołuje idealny typ patchworku, o którym pisaliśmy w poprzednim podrozdziale.

Reformy rynkowe zostały pogłębione przez politykę „taniego państwa”, ogłoszoną w kampanii parlamentarnej w 2005 r. przez Prawo i Sprawiedliwość, a następnie przejętą przez koalicję Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w 2007 r. Jej elementami były m.in. „racjonalizacja” zatrudnienia w sektorze publicznym i postawienie na kryteria rynkowe w zamówieniach publicznych, co sprzyjało konkurencji w oparciu o cenę i pogłębiało prekaryzację w firmach podwykonawczych (Muszyński, 2019). Chroniczny kryzys usług publicznych jest istotnym wymiarem patchworkowego kapitalizmu, a w ich problemach skupiają się sprzeczności związane z nałożeniem się na siebie zasad pochodzących z różnych porządków instytucjonalnych (m.in. (neo)liberalizmu, familializmu i europejskiego modelu społecznej gospodarki rynkowej). Efektem instytucjonalnego patchworku jest niewypełnianie przez instytucje funkcji, do których je powołano.

Sugerujemy zatem, że to właśnie kapitalizm patchworkowy, zgodnie z jego typem idealnym, nasilać może dywersyfikację i problemy z uzgodnieniem funkcjonowania różnych obszarów państwa. Dotyczy to zwłaszcza domeny polityk społecznych i usług publicznych narażonych w większym stopniu od innych domen na systemowe „osierocenie” czy efekt „porzucenia”, usprawiedliwiany przez elitę rządzącą transferami skierowanymi ku rodzinie i niektórym grupom podlegającym ekonomicznej deprywacji.

W polskiej socjologii jedną z najważniejszych analiz, które podejmowały tematykę relacji między procesami charakteryzującymi rozpowszechnienie się logik neoliberalnych i jakością miejsc pracy a jakością świadczonych usług publicznych, jest książka pod redakcją Wiesławy Kozek (2011) oparta na wynikach międzynarodowego projektu PIQUE (*Privatisation of Public Services and the Impact*

on Quality, Employment and Productivity). Omówiono w niej wyniki badań w czterech branżach: sektorze energetycznym, usługach pocztowych, transporcie lokalnym oraz usługach zdrowotnych (szpitalnictwo) w sześciu krajach (Austria, Belgia, Niemcy, Polska, Szwecja, Wielka Brytania). Autorki i autorzy rozdziałów wskazują na istotne pogarszanie się jakości zarówno miejsc pracy, jak i świadczonych usług w wyniku procesów liberalizacji, komercjalizacji i prywatyzacji badanych branż m.in. ze względu na brak adekwatnej ingerencji państwa w odpowiednie uregulowanie tego procesu. W pracy podsumowującej międzynarodową część projektu Thorsten Schulten, Torsten Brandt i Christoph Hermann wskazują na ogólniejsze konsekwencje liberalizacji i prywatyzacji usług publicznych, występujące w całej Europie: fragmentaryzację i indywidualizację stosunków pracy, wprowadzenie zasad rynkowych w zarządzaniu i wynagradzaniu, spadek liczby pracujących, wzrost wykorzystania nietypowych form zatrudnienia, obniżanie realnych wynagrodzeń (zwykle pośrednio przez wymuszoną zmianę stanowisk pracy, ograniczanie dodatków stażowych i wprowadzanie efektywnościowego systemu wynagrodzeń) (Schulten i in., 2008).

Jak zauważają Wiesława Kozek i Beata Radzka (2011), zasadnicza strategia przyjęta przy restrukturyzacji sektora publicznego opierała się na redukcji kosztów zatrudnienia. Odbывało się to nie tyle przez wykorzystanie nowych technologii, ile przez redukcję etatów, outsourcing (przekazywanie niektórych zadań organizacji, np. usług sprzątanania, dostarczania posiłków, innym, prywatnym podmiotom) oraz wprowadzenie nowych rodzajów umów (np. samozatrudnienia, umów krótkoterminowych i freelancerskich). W pierwszej dekadzie XXI wieku w ograniczonym jeszcze stopniu zatrudniano pracowników migrujących, choć w tamtym okresie taki trend był już zauważalny. Efektami wprowadzanych zmian na poziomie warunków pracy były: (1) intensyfikacja pracy, (2) zwiększona kontrola nad pracownikami, (3) rosnące podziały między pracownikami kluczowymi dla funkcjonowania organizacji, którzy mogą się cieszyć względnie stabilną i lepiej płatną pracą, i pracownikami „peryferyjnymi”, których miejsca pracy są coraz bardziej niepewne. Wyrazem tych ostatnich jest też podział w obrębie stosunków pracy na uzwiązkowione firmy dawnych państwowych monopolistów, którzy nadal oferują miejsca pracy lepszej jakości, oraz szeroki margines nowych firm prywatnych, gdzie związki zawodowe nie istnieją, a dysproporcje w zakresie warunków pracy i płacy są wyższe (Schulten i in., 2008, s. 301). Choć mobilizacja związków zawodowych w odpowiedzi na te zmiany nastąpiła w zasadzie we wszystkich krajach europejskich, wprowadzanie mechanizmów urynkowienia odgrywało istotną rolę w kontrolowaniu pracowników i zarządzaniu nimi oraz w erozji reprezentacji związkowej w sektorze publicznym (Schulten i in., 2008).

Wnioski z projektu PIQUE są zbieżne z późniejszymi badaniami realizowanymi w Czechach, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, Słowacji, Włoszech i Wielkiej Brytanii w drugiej dekadzie XXI wieku. Maarten Keune (2020), podsumowując ich wyniki, zwraca uwagę na ogólniejsze mechanizmy przemian, obecne zarówno w krajach EŚW, jak i w Europie Zachodniej. Należy do nich przede wszystkim upowszechnianie się nowego zarządzania publicznego wprowadzającego zasady oszczędności, rynkowej rozliczalności, outsourcingu i zarządzania menedżerskiego w usługach publicznych. Podkreśla znaczenie kryzysów gospodarczych, w tym globalnego kryzysu finansowego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, i wprowadzanych zasad oszczędnościowych dla pogorszenia się warunków pracy w sektorze publicznym. Wskazuje na procesy zamrażania wzrostu wynagrodzeń oraz wzrostu obciążeń i intensyfikacji pracy, w tym zwiększenie nadgodzin i ograniczanie czasu odpoczynku (zwłaszcza w szpitalnictwie). W odpowiedzi na pogorszenie się jakości miejsc pracy w wielu krajach europejskich, w tym w Polsce (Kubisa, 2014; Kubisa i Rakowska, 2021), obserwowany był wzrost pracowniczych protestów w sektorze publicznym (głównie w edukacji i ochronie zdrowia), często we współpracy z organizacjami pozarządowymi i ruchami obywatelskimi (Vandaele, 2021). Elementem „głosowania nogami” jest pogłębianie się w Europie niedoborów pracowników w kluczowych branżach usług publicznych, który to trend wzmocniła jeszcze pandemia COVID-19 (Eurofound, 2023).

W kontekście tematyki i zakresu badań prowadzonych w projekcie szczególną uwagę warto poświęcić konkretnym branżom publicznym, czyli edukacji, pomocy społecznej i ochronie zdrowia. W każdej z tych branż stykamy się z procesami urynkowienia, które zachodzą na co najmniej trzech podstawowych poziomach. Po pierwsze, w każdej z branż działają zarówno podmioty publiczne, jak i rynkowe w postaci różnego rodzaju firm, korporacji i organizacji pozarządowych (od usług korepetytorskich czy prywatnych szkół w edukacji, przez prywatne i prowadzone przez organizacje pozarządowe domy pomocy społecznej, po sieci oferujące usługi i prywatne ubezpieczenia medyczne, jak np. Luxmed czy EnelMed⁴). Miało to szczególne znaczenie w okresie pandemii w przypadku ochrony zdrowia, kiedy to część publiczna branży była obciążona walką z wirusem (innymi słowy, diagnozowała i leczyła chorych), a część prywatna zasadniczo zawiesiła działanie bądź przeszła na świadczenia zdalne

⁴ Niektóre raporty wskazują, że pod koniec 2022 r. prywatne ubezpieczenie zdrowotne posiadały w Polsce ponad cztery miliony osób, a wzrost w porównaniu do 2021 r. wyniósł 9,2%, zob. <https://piu.org.pl/prywatne-ubezpieczenia-zdrowotne-ma-ponad-4-mln-polakow/> [dostęp 22.05.2024].

za pomocą teleporad⁵. Po drugie, widzimy wprowadzanie logiki urynkowienia do działalności instytucji publicznych poprzez stosowanie kryteriów oceny ekonomicznej w kontekście zapewniania i wykonywania usług publicznych zgodnie z założeniami nowego zarządzania publicznego (Lapiente i Van de Walle, 2020; Sześciło, 2014).

Po trzecie, trudności w dostępie do części usług publicznych i pogorszenie się ich jakości (np. długie kolejki do lekarzy specjalistów, domów pomocy społecznej) w połączeniu z rozwojem odpłatnej oferty rynkowej uruchomiły procesy ich dalszej, „cichej” prywatyzacji w postaci wzrostu znaczenia prywatnego finansowania świadczeń (począwszy od wspomnianych korepetycji, przez finansowanie usług zdrowotnych z prywatnych ubezpieczeń). Według badań CBOS odsetek rodziców posyłających dzieci na prywatne zajęcia pozaszkolne wzrósł między 2002 a 2023 rokiem z 31% do 72% (Badora, 2023). W 2022 r. wydatki prywatne na opiekę medyczną przekroczyły 50 mld złotych, z czego niemal 37 mld stanowiły wydatki bezpośrednie gospodarstw domowych, a zatem 18% ogółu wydatków na ten cel w kraju⁶. Wydatki na ochronę zdrowia kształtowały się na poziomie ponad 205 mld ogółem, 6,7% PKB (GUS, 2023h), nadal znacząco mniej niż średnia dla OECD, która wynosiła 9,2% (OECD, 2023). Istotna rola zasobów prywatnych w finansowaniu usług publicznych oznacza, po pierwsze, reprodukcję nierówności społeczno-ekonomicznych w dostępie do nich ze względu na posiadane dochody i „znajomości” (Golińska, 2018). Po drugie, następuje przesuwanie na gospodarstwa domowe ciężaru opieki nad osobami zależnymi (dziećmi, osobami starszymi, osobami z niepełnosprawnościami) (por. Maciejewska i Marszałek, 2010).

Ostatecznie, zwłaszcza w sytuacji kryzysu, to usługi publiczne stają się kluczowym elementem krytycznej infrastruktury społecznej, niezbędnej dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Jak zauważa jednak Keune (2020, s. 7):

[...] coraz częściej pojawiają się obawy, że oszczędności i reformy wpływają na dostępność i jakość podstawowych usług publicznych, takich jak opieka zdrowotna, edukacja i administracja publiczna, które mają kluczowe znaczenie

⁵ Warto tu podkreślić, że podobnie jak w przypadku prywatnej części branży również w przypadku publicznych podmiotów ograniczono dostęp do szeregu usług zdrowotnych oraz realizowano teleporady. Zgodnie z danymi Ministerstwa Zdrowia nawet do 80% porad odbywało się w trakcie pandemii zdalnie, zob. <https://www.gov.pl/attachment/a702e12b-8b16-44f1-92b5-73aaef6c165c> [dostęp 22.05.2024].

⁶ Można dodać, że odsetek ten w ostatnich latach spadł, np. w 2020 r. wynosił 19,5%, a w 2018 r. – 20%, co można interpretować jako częściową dekomodyfikację usług. Jednak realne wydatki nieustannie rosły, co było związane m.in. z inflacją.

zarówno dla rozwoju gospodarczego i społecznego, jak i dla jakości społecznej (*social quality*) i spójności społeczeństw europejskich.

Stan długotrwałego kryzysu sektora usług publicznych, poddawanych presjom rynkowym zarówno od strony odbiorców (rosnąca popularność prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych, prywatnych placówek edukacyjnych czy domów pomocy społecznej), jak też od strony państwa (nowe zarządzanie publiczne) i samych pracowników (szczególnie widoczne w ochronie zdrowia formalizowanie stosunku pracy w ramach kontraktów), w sposób najbardziej wyraźny zarysowuje się właśnie w sytuacji wstrząsów zewnętrznych, takich jak pandemia COVID-19 czy wojna w Ukrainie (Mrozowski i in., 2025a). O sytuacji w poszczególnych branżach piszemy szczegółowo w kolejnych rozdziałach na bazie oryginalnych badań i danych empirycznych. W tym miejscu warto jedynie zaznaczyć, że kryzysy egzogenne po 2020 r., w tym przede wszystkim pandemia COVID-19, nie spowodowały ani w Polsce, ani w Europie (Crouch, 2022) zasadniczego odwrócenia trendów obserwowanych w latach wcześniejszych. Kryzys zdrowotny ujawnił natomiast znaczące niedobory „taniego państwa” (Muszyński, 2019), w którym instytucje zdrowotne, edukacyjne i opiekuńcze poddane są presji rynkowej (Kozek, 2011). Nakładanie się na siebie różnych kryzysów spowodowało raczej wzmocnienie istniejących już tendencji, co pozwala na sformułowanie hipotezy o reprodukcji patchworkowego porządku instytucjonalnego.

2.3. Podsumowanie i kierunki dalszych badań

Przeprowadzona w rozdziale prezentacja wybranych wymiarów kapitalizmu patchworkowego oraz wstępne zastosowanie zaprezentowanej koncepcji do dyskusji nad stanem usług publicznych w warunkach wielokryzysu wskazuje, że w przypadku Polski wielokryzys wpisany jest głęboko w fundamenty i ewolucję porządku społecznego. Nagromadzenie w ostatnich latach wstrząsów zewnętrznych wzmacnia poczucie, że współczesność jako czas niepewności i ryzyka jest wyjątkowa (Pustułka i in., 2023). Rozwój kapitalizmu patchworkowego w Polsce sugeruje jednak, że kryzys – rozumiany jako niewypełnianie przez instytucje funkcji, do których zostały powołane – jest zjawiskiem dużo trwalszym i bardziej długofalowym, a podejmowane przez elity polityczne i społeczeństwo działania, których celem jest zaradzenie sytuacji kryzysowej, mogą sprzyjać jego powielaniu, a nawet pogłębianiu. Ta specyficzna, lokalna odmiana wielokryzysu jest wariantem szerszego, globalnego wielokryzysu, u którego podstaw leżą

procesy opisywane w rozdziale 1. Należą do nich narastające sprzeczności między reprodukcją życia społecznego a procesami urynkowienia prowadzącymi, zgodnie z logiką zmiany społecznej opisywanej przez Polanyiego, do systematycznego osłabiania instytucji społecznych chroniących planetę, społeczeństwo i gospodarkę przed radykalnymi procesami urynkowienia.

Zaproponowana w rozdziale rama teoretyczna KP pozwala na doprecyzowanie pytań badawczych o szczególnym znaczeniu dla przyjętej w projekcie diagnozy sytuacji w wybranych branżach usług publicznych: (1) w jaki sposób patchworkowy porządek społeczny i chroniczny kryzys usług publicznych przekładają się na stan przygotowania państwa na kryzysy egzogenne (w tym pandemię COVID-19 i wojnę)? (2) w jaki sposób osoby pracujące w usługach publicznych radziły sobie z kryzysami po 2020 r. w sferze pracy ze względu na specyfikę zastanego porządku instytucjonalnego? (3) jaka jest relacja między pracowniczymi sposobami radzenia sobie z kryzysami egzogennymi, w tym przede wszystkim pandemią COVID-19, oraz przemianami świadomości społecznej Polaków (i Polek) pracujących a patchworkowym porządkiem instytucjonalnym?

Dokonana w rozdziale diagnoza pozwoliła na postawienie trzech hipotez, które ukierunkowały naszą wrażliwość teoretyczną (Glaser, 1978) w badaniach empirycznych omawianych w kolejnych rozdziałach książki. Hipotezy te wiążą poziom makrospołeczny (patchworkowy porządek instytucjonalny i wielokryzys) z poziomami mezospołecznym (w szczególności organizacja pracy w usługach publicznych) i mikrospołecznym (indywidualne i zbiorowe strategie radzenia sobie z kryzysami oraz świadomość społeczna osób pracujących).

Po pierwsze, założyliśmy, że patchworkowy charakter porządku społeczno-gospodarczego znajdzie odzwierciedlenie w słabym przygotowaniu państwa na kryzysy egzogenne, takie jak wojna czy pandemia. Można było przypuszczać, że działania antykryzysowe na poziomie strategicznym, obejmującym „decyzje podejmowane przez liderów politycznych i administracyjnych” (Popic i Moise, 2022, s. 511), będą słabo skoordynowane, podejmowane *ad hoc* i w ograniczonym stopniu pomocne w powstrzymaniu sytuacji kryzysowej. Słabość takich polityk szczególnie mocno ujawniła się w postaci bardzo wysokiej liczby nadmiarowych, tj. wykraczających poza tendencję znaną z lat sprzed pandemii, zgonów w Polsce na tle innych krajów europejskich (Próchniak i in., 2022).

Po drugie, spodziewaliśmy się, że niski poziom koordynacji działań antykryzysowych ze strony państwa będzie miał odzwierciedlenie w istotnej roli działań nieformalnych, oddolnych, opartych na indywidualnej, rodzinnej i zbiorowej zaradności na poziomie „operacyjnym”. Poziom ten „odnosi się do decyzji i zachowań, które koncentrują się na kompensowaniu skutków kryzysu

w terenie” (Popic i Moise, 2022, s. 511). Warto zauważyć, że na kluczowe znaczenie mikrozaradności oraz spontanicznej, oddolnej mobilizacji Polaków w obliczu zagrożenia wskazują istniejące badania nad sposobami radzenia sobie przez Polaków z różnymi kryzysami, takimi jak II wojna światowa (Piotrowski, 2016; Wyka, 1957), kryzys u schyłku autorytarnego socjalizmu (Marody, 1987), transformacja systemowa (Giza, 2012; Kaźmierska i Waniek, 2020b; Mrozowicki, 2011) czy, bardziej w mikroskali, powódź tysiąclecia w 1997 r. we Wrocławiu (Sitek, 1997). W zasadzie wszystkie te badania sugerują, że w obliczu zagrożenia, niejako od święta, Polacy są w stanie – zwykle na krótko – uruchomić pokłady zbiorowej solidarności. Na poziomie działań codziennych częściej odwołują się natomiast do opartych na nieformalnych więziach, wyuczonych przez wieki słabej (lub obcej, narzuconej) państwowości strategii i zasobów indywidualno-rodzinnych.

Kluczowe znaczenie instytucji nieformalnych i więzi na poziomie mikrostruktur w ukształtowanym porządku kapitalizmu patchworkowego sprawiły wreszcie, po trzecie, że spodziewaliśmy się zaobserwować procesy normalizacji wielokryzysu, których przejawem będzie stosunkowo szybkie oswajanie przez społeczeństwo kolejnych wstrząsów i niesprzyjających warunków zewnętrznych. Kryzysy w Polsce mają charakter chroniczny nie tylko w perspektywie długookresowej, czego przejawem jest powracający kryzys państwa czy ponawiane próby modernizacji społeczeństwa i ucieczki z pułapki półperyferyjnego rozwoju (Eyal i in., 1998; Leder, 2014; Zarycki, 2009). Są one również doświadczeniem ostatnich 40 lat, w trakcie których – ograniczając się tylko do tych dotyczących wprost sfery pracy i gospodarki – wskazać można na kryzysy późnego socjalizmu i stanu wojennego, neoliberalną transformację, globalny kryzys finansowy, a ostatnio pandemię COVID-19 i wojnę w Ukrainie. „Oswajanie niepewności”, o którym pisaliśmy w oparciu o nasze poprzednie badania dotyczące prekaryzacji pracy (Mrozowicki i Czarzasty, 2020), dotyczy – na najszerszej płaszczyźnie – również wielokryzysu. Oczekiwaliśmy, że patchworkowy porządek instytucjonalny wykaże się znaczną odpornością, a nakładające się na siebie wstrząsy egzogenne nie uruchomią gruntownych przemian utrwalonych przez lata sposobów działania, myślenia i funkcjonowania w społeczeństwie i gospodarce. W rezultacie w świadomości społecznej, w tym zwłaszcza świadomości ekonomicznej, nie pojawi się zintegrowany wielokryzys, lecz odrębne kryzysy lub ich małe skupienia, które wybiórczo dotykać będą wyodrębnione zbiorowości.

O splecionych ze sobą kryzysach chronicznych i nagłych, ze szczególnym naciskiem na okres 2020–2023, piszemy bardziej szczegółowo w kolejnym rozdziale książki.