

Pandemia COVID-19 i wielokryzys w Polsce (2020–2024)

Jan Czarzasty, Adam Mrozowski

Wprowadzenie

Fakt, że pandemia COVID-19 i spowodowane nią problemy społeczne i gospodarcze zostały stosunkowo szybko zapomniane, wynika w znacznej mierze stąd, że jeszcze przed jej zakończeniem, ale już po apogeum wystąpiły kolejne kryzysy, które pandemię i problemy bezpośrednio z nią związane niejako przykryły. Przede wszystkim chodzi tu o pełnoskalową inwazję Rosji na Ukrainę w lutym 2021 r. oraz zjawiska, które konflikt ten za sobą pociągnął, głównie przybycie uchodźczyń i uchodźców, ale także zawirowania na polu energetyki oraz inflację, która w 2022 r. bardzo przyspieszyła. Równolegle toczyły się kolejne kryzysy, których geneza sięgała jeszcze okresu przedpandemicznego. Chodzi tu głównie o kryzys polityczny, datujący się od 2015 r. i będący pochodną swoistego eksperymentu ustrojowego o cechach tzw. demokracji nieliberalnej. Jedną z konsekwencji tego konfliktu było zamrożenie wypłaty należnych Polsce środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy¹, co stanowiło czynnik utrudniający radzenie sobie nie tylko przez państwo, ale też

¹ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) to program polityki publicznej stanowiący polską część przygotowanej przez UE i wdrażanej przez Komisję Europejską (KE) europejskiej polityki antykryzysowej nazwanej *NextGenerationEU*, powstałej w reakcji na kryzys pandemiczny i jego negatywne konsekwencje społeczno-ekonomiczne. Działania na szczeblu UE były ujęte w schemat pn. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (*Recovery and Resilience Facility, RRF*).

przez sektor przedsiębiorstw ze skutkami kryzysu pandemicznego, a później także wojennego. W tle rozgrywały się jeszcze inne kryzysy, także zakorzenione w przeszłości sprzed COVID-19, zwłaszcza demograficzny (starzenie się społeczeństwa, zapasć dietności) oraz środowiskowo-klimatyczny.

W tym rozdziale książki przeanalizujemy, w skrótej, wymuszonej ograniczonym miejscem formie, przebieg i skutki nakładających się na siebie kryzysów w wymiarze zdrowotnym, gospodarczym (w tym inflacji), wojennym (w tym uchodźczo-migracyjnym), politycznym, środowiskowo-klimatycznym i demograficznym. Analizę rozpoczynamy od pandemii COVID-19, nie tylko dlatego, że to ona stała się pretekstem do podjęcia przez nas badań, ale przede wszystkim ze względu na to, że w niej, jak w soczewce, skupiły się konsekwencje innych, długotrwałych kryzysów, i to pandemia jest przede wszystkim przedmiotem analiz empirycznych (Jayasuriya, 2023).

3.1. Kryzys zdrowotny: pandemia COVID-19

Uporządkujmy chronologię wydarzeń: 20 marca 2020 r. ogłoszono w Polsce stan epidemii, który 16 maja 2022 r. zastąpiony został przez stan zagrożenia epidemicznego. 5 maja 2023 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła koniec pandemii COVID-19, a 1 lipca 2023 r. na terenie Polski zniesiono stan zagrożenia epidemicznego spowodowany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Tę datę można więc traktować jako oficjalny koniec pandemii w naszym kraju. Jej bilans mierzony liczbą przypadków śmiertelnych (dla ścisłości, tych, w których infekcję koronawirusem uznano za oficjalną przyczynę zgonu, oznaczoną w sprawozdawczości kodem U07.1) jest ponury. Opierając się na danych Ministerstwa Zdrowia, stwierdzamy, że od marca 2020 r. do lipca 2024 r. zmarło 120 608 osób. W tym okresie zachorowało łącznie 6 664 701 osób, z czego w przypadku 232 588 osób były to ponowne zakażenia (*Raport zakażeń...*, 2024).

Pandemia przebiegała w pięciu falach. Pierwsza rozpoczęła się w marcu 2020 r., a szczyt osiągnęła pod koniec sierpnia. Średnia wynosiła wówczas 759 zakażeń dziennie. W drugiej fali szczyt przypadł 11 listopada 2020 r. Średnia wynosiła wówczas 25 615 infekcji dziennie. Trzecia fala miała swoje apogeum 1 kwietnia 2021 r., dzienna średnia zakażeń wynosiła 28 873. Fala czwarta osiągnęła punkt kulminacyjny 7 grudnia 2021 r., średnia dzienna liczba zakażeń wynosiła 23 424. Fala piąta wspięła się na szczyt 2 lutego 2022 r., kiedy to odnotowywano średnio 49 073 zakażenia dziennie. Poważnym problemem jest określenie liczby zgonów przez przypisanie im właściwej przyczyny. Inaczej mówiąc, pewna część zgonów może budzić wątpliwości co do tego, czy ich

powodem faktycznie był koronawirus SARS-CoV-2. Ten problem można próbować rozwiązać, obliczając wolumen tzw. nadmiarowych zgonów. Za takowe przyjmuje się przypadki śmierci przekraczające poziom tzw. zgonów spodziewanych, obliczany na podstawie danych historycznych. Radosław Murkowski (2021) w samym tylko 2020 r. określił liczbę zgonów nadmiarowych w Polsce na 70 tys., co jest wielkością niemal dwukrotnie wyższą od danych sprawozdawczości medycznej (karty zgonów) rejestrowanych przez Ministerstwo Zdrowia.

Z braku danych nie mamy możliwości ani pełnego, ani precyzyjnego określenia skali problemów zdrowotnych i społeczno-gospodarczych będących następstwem pandemii. Istnieją jednak wskaźniki dające pewną orientację. Jak podaje ZUS, w latach 2020–2023 zarejestrowano ponad 1,9 mln zaświadczeń lekarskich wystawionych z tytułu jednostki chorobowej COVID-19 na łączną liczbę ponad 15 mln dni (obliczenia własne, por. ZUS, 2023).

Przy ocenie skuteczności interwencji państwa w zakresie leczenia i profilaktyki COVID-19, a więc testowania, leczenia i szczepień, optymalne wydaje się podejście porównawcze. Czerpiąc z danych obserwatorium Uniwersytetu Oksfordzkiego Our World in Data, zaktualizowanych w 2024 r., można stwierdzić, że łączna liczba zaszczepionych w pełni wyniosła w Polsce w liczbach bezwzględnych niespełna 22,7 mln, co przekłada się na prawie 57% ludności. Jest to znacznie poniżej średniej dla całej UE, wynoszącej niemal 73%, ale też dla Europy w ogóle (66%), a porównywalne do odsetka w krajach takich jak Mozambik i Turkmenistan. Istotnie niższe wskaźniki odnotowano tylko w najuboższych państwach członkowskich UE: Bułgarii (30%) i Rumunii (41%), a ponadto na Słowacji (46%) (*Coronavirus...*, 2023).

Poza zgonami bezpośrednio spowodowanymi zakażeniem COVID-19 i zarejestrowanymi jako będące jego następstwem negatywnymi skutkami zdrowotnymi były także powikłania i komplikacje zdrowotne wśród zakażonych, którzy wyzdrowieli. Oздrowieńców dotyka ponad 200 różnych problemów zdrowotnych (WHO, 2022).

Mało tego, improwizowana we wczesnej fazie pandemii reorganizacja i adaptacja systemu ochrony zdrowia do wyzwań sytuacji, dla której nie istniały rutynowe rozwiązania z zakresu zarządzania kryzysowego, wypchnęły system poza ustalone koleiny jego funkcjonowania i spowodowały poważne perturbacje w aspektach organizacyjno-logistycznych (ograniczenia dostępności szpitali i innych placówek, tworzenie oddziałów covidowych, przesunięcia personelu) oraz finansowych (przesuwanie środków publicznych na zwalczanie skutków wstrząsu kosztem stałych potrzeb i celów) (NIK, 2023b). Wyzwania te oczywiście pojawiły się również w innych krajach, jednak w Polsce (i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej) potęgowane były nie tylko przez

niższą wydolność chronicznie niedofinansowanych systemów ochrony zdrowia (Popić i Moise, 2022), ale i niewystarczającą koordynację zarządzania kryzysowego, typową dla kapitalizmu patchworkowego (Mrozowski i in., 2025a). Dla pacjentów (szerzej, ogółu obywateli) miało to groźne konsekwencje: po pierwsze, poprzez zmniejszenie dostępu do lekarzy pierwszego kontaktu i specjalistów; po drugie, za sprawą ograniczenia, czasem wręcz zablokowania, możliwości leczenia szpitalnego w przypadkach chorób nagłych i przewlekłych, w tym odraczanie terminów zabiegów i operacji, co np. dla wielu pacjentów onkologicznych niosło ze sobą śmiertelne ryzyko (Ministerstwo Zdrowia, 2022).

Kryzys zdrowotny spowodowany przez COVID-19 pogłębił problemy strukturalne ochrony zdrowia w Polsce, wpisujące się w chroniczny kryzys usług publicznych, związany z ich wieloletnim niedoinwestowaniem. Procesy społecznej reprodukcji w obszarze ochrony zdrowia były hamowane od lat przez utrudnioną i zablokowaną reprodukcję zasobów kadrowych, a więc i kapitału ludzkiego. Najbardziej namacalnymi objawami tego wymiaru kryzysu były z jednej strony braki kadrowe, z drugiej alarmująco wysoka średnia wieku personelu ochrony zdrowia. W 2023 r. średni wiek lekarza w Polsce wynosił 51 lat, natomiast pielęgniarki – 53 lat według danych izb zawodowych, odpowiednio Naczelnej Izby Lekarskiej (NIL) i Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych (NIPiP) (Wróbel, 2023). Doświadczenia walki z pandemią prowadziły do zwiększenia powszechności wypalenia zawodowego i nasilania się wśród personelu ochrony zdrowia refleksji nad dalszym przebiegiem karier zawodowych (Burski, 2023, por. również rozdział 11). Już we wczesnej fazie pandemii badania dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi w opiece zdrowotnej na próbie ogólnopolskiej ujawniły, że 35% lekarzy i 38% pielęgniarek twierdziło, iż pandemia i jej wpływ w miejscu pracy negatywnie wpłynęły na ich stan emocjonalny. Ponadto 15% lekarzy i 10% pielęgniarek rozważało opcję „wyjścia” (poprzez migrację lub odejście z zawodu), a kolejne odpowiednio 13% i 8% chciało ograniczyć zakres swojej działalności zawodowej po doświadczeniach pandemicznych (Buchelt i Kowalska-Bobko, 2020).

Działania państwa, by ograniczyć rozprzestrzenianie się wirusa, nie odbiegały w Polsce od procedur rutynowo stosowanych w prawie całym świecie rozwiniętym (poza nieortodoksyjnym podejściem przyjętym w Szwecji oraz niektórych stanach USA) i obejmowały: lockdowny (zamykanie w różnych zakresach gospodarki i, szerzej rzecz ujmując, przestrzeni publicznej), nakazy i zalecenia natury sanitarno-higienicznej (rekomendacje dystansu społecznego, obowiązkowe lub zalecane używanie maseczek chroniących drogi oddechowe i zmniejszających w ten sposób ryzyko transmisji wirusa, zalecane stosowanie środków czystości, zwłaszcza płynu odkażającego, do sterylizacji rąk).

Chronologia działań prewencyjnych ze strony państwa polskiego zawarta została w tabeli 3.1. Wskazuje ona na szybką (i prewencyjną) reakcję rządu w marcu 2020 r., opartą w dużym stopniu o decyzje centralne i nowelizowaną wielokrotnie „specustawę” z 2 marca 2020 r., a następnie selektywne luzowanie i przywracanie restrykcji w odpowiedzi na potrzeby polityczne i gospodarcze (Cichecka i in., 2025; Próchniak i in., 2022).

Tabela 3.1. Chronologia działań władz państwowych w Polsce wobec epidemii COVID-19 (wybrane aspekty)

Data	Działanie
2.03.2020	Uchwalenie przez Sejm Ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. 2024 poz. 340). Ustawa weszła w życie 8 marca 2020 r.
10.03.2020	Odwołanie wszystkich imprez masowych decyzją Prezesa Rady Ministrów.
11.03.2020	Decyzja Prezesa Rady Ministrów o zamknięciu placówek oświatowych na dwa tygodnie (12–25 marca 2020 r.).
15.03.2020	Początek stanu zagrożenia epidemicznego: zamknięcie granic państwa dla ruchu lotniczego i kolejowego, ograniczenie wjazdu na terytorium Polski; zakaz zgromadzeń publicznych powyżej 50 osób, w tym zgromadzeń państwowych i religijnych ² .
20.03.2020	Początek stanu epidemii: zakaz przemieszczania się (z katalogiem wyjątków), a także (od 25 marca) obowiązek nauki zdalnej w szkołach; zakaz zgromadzeń powyżej dwóch osób; ograniczenia przemieszczania się środkami transportu publicznego i pieszo, uczestnictwa w uroczystościach religijnych do pięciu osób.
1.04.2020	Zakaz przebywania w przestrzeni publicznej dla osób poniżej 18 lat bez dorosłego opiekuna; zamknięcie terenów zielonych i rekreacyjnych; zawieszenie zabiegów rehabilitacyjnych, masaży, działalności salonów fryzjerskich i kosmetycznych; ograniczenie działalności hoteli; ograniczenie w sklepach obecności klientów; dystans dwóch metrów między osobami w przestrzeni publicznej; ograniczenie liczby osób w środkach transportu publicznego i prywatnego; zobowiązanie sklepów i punktów usługowych do zapewnienia pracownikom środków ochrony osobistej.
20.04.2020	Początek połuzowywania lockdownu: zwiększenie limitów osób w dużych sklepach oraz liczby osób uczestniczących w kulkie religijnej, zniesienie zakazu przemieszczania się w „celach rekreacyjnych”.

² Sądy na masową skalę uchylały decyzje administracyjne nakładające mandaty i grzywny za złamanie ograniczeń epidemicznych, argumentując, że były wydawane wadliwie, na podstawie rozporządzenia, podczas gdy powinno to nastąpić w trybie ustawy, co jest wymagane przez Konstytucję RP w przypadku działań ograniczających prawa i swobody obywatelskie.

Tabela 3.1. – cd.

Data	Działanie
4.05.2020	II etap luzowania: przywrócenie pracy centrów handlowych (z zachowaniem reżimu sanitarnego), hoteli, placówek kultury i placówek rehabilitacji; umożliwienie korzystania z rehabilitacji leczniczej; żłobki i przedszkola otwarte w reżimie sanitarnym.
18.05.2020	III etap luzowania: przywrócenie działalności salonów fryzjerskich i kosmetycznych, restauracji, barów i kawiarni (z zachowaniem reżimu sanitarnego); zwiększenie limitów osób w środkach transportu publicznego, w tym w pociągach.
30.05.2020	IV etap luzowania: zniesienie limitów klientów w handlu i gastronomii; dopuszczenie zgromadzeń, imprez sportowych (bez udziału publiczności) i wesel z udziałem do 150 osób; od 6 czerwca – otwarcie kin, teatrów i obiektów sportowych.
8.08.2020	Wprowadzenie „strefowania”, tj. regionalnych obostrzeń według klucza powiatowego w zależności od stopnia zagrożenia epidemicznego: strefa czerwona (największy stopień zagrożenia i najostrzejsze obostrzenia), żółta (umiarkowany stopień zagrożenia i łagodniejsze obostrzenia) i zielona (bez obostrzeń).
24.10.2020	II fala zakażeń: obowiązek noszenia maseczek w przestrzeni publicznej; limity klientów w placówkach handlowych; sprzedaż tylko na wynos w restauracjach i barach; zamknięcie obiektów sportowych i sanatoriów; zdalne nauczanie w szkołach podstawowych dla klas IV–VIII; zamknięcie cmentarzy (na przełomie października i listopada).
4.11.2020	Przedłużenie obowiązywania dotychczasowych obostrzeń i wprowadzenie szeregu nowych, w tym: możliwości zamknięcia przedszkoli, nauki zdalnej także w klasach I–III szkół podstawowych; zamknięcia placówek kultury; ograniczenia działalności hoteli, centrów handlowych i sklepów oraz liczby osób w kościołach.
28.11.2020	Wejście w tzw. etap odpowiedzialności: przywrócenie funkcjonowania sklepów i usług w galeriach handlowych, salonów fryzjerskich i kosmetycznych oraz bibliotek (w ścisłym reżimie sanitarnym); wznowienie imprez sportowych bez udziału publiczności; początek szczepień (27 grudnia), w pierwszym etapie dla personelu medycznego.
18.01.2021	Przywrócenie nauki w trybie stacjonarnym dla klas I–III szkół podstawowych. Rozpoczęcie rejestracji na szczepienia według harmonogramu (od 15 stycznia).
1.02.2021	Wznowienie działalności galerii handlowych, a także muzeów i innych placówek kultury (w ścisłym reżimie sanitarnym) oraz częściowo obiektów sportowych.
25.03.2021	III fala pandemii: przywrócenie części ograniczeń, w tym: zamknięcie galerii handlowych, wielkich sklepów budowlanych oraz meblowych, żłobków i przedszkoli, salonów fryzjerskich i kosmetycznych, a także limitów klientów w dużych sklepach.

Tabela 3.1. – cd.

Data	Działanie
kwiecień–czerwiec 2021	Stopniowe luzowanie ograniczeń: otwarcie przedszkoli i żłobków, dopuszczenie rywalizacji sportowej w małych grupach (do 25 os.) na otwartej przestrzeni; powrót do nauki stacjonarnej w szkołach podstawowych i średnich (w maju 2021 r.); otwarcie placówek kultury, obiektów gastronomicznych, hoteli, stadionów; zniesienie limitów w transporcie publicznym.
28.03.2022	Zniesienie nakazu noszenia maseczek w pomieszczeniach zamkniętych z wyjątkiem placówek medycznych i aptek oraz obowiązku specjalnej, covidowej izolacji i kwarantanny.
16.05.2022	Odwołanie stanu epidemii (zastąpienie go stanem zagrożenia epidemicznego).
1.07.2023	Odwołanie stanu zagrożenia epidemicznego.

Źródło: opracowanie własne.

Chronologia działań rządu w obliczu pandemii COVID-19 oddaje, podobnie jak w innych krajach, falowanie zakażeń koronawirusem. Wskazuje jednak również na cechy specyficzne polityk antykryzysowych w Polsce, co było przedmiotem dyskusji w literaturze przedmiotu (Bohle i Eihmanis, 2022; Cichecka i in., 2024; Mrozowicki i in., 2025a; Popic i Moise, 2022; Próchniak i in., 2022). Po pierwsze, zamknięcie gospodarki wprowadzone zostało w Polsce i wielu innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) stosunkowo szybko i – inaczej niż w wielu krajach zachodnioeuropejskich – jeszcze przed wyraźnym wzrostem zakażeń, co tłumaczone było, jak już wskazano, potrzebą zabezpieczenia słabo wydolnych systemów ochrony zdrowia (Popic i Moise, 2022). Jednak pełny lockdown był stosunkowo krótki, co wynikało nie tylko z przesłanek politycznych (w Polsce m.in. z dyskusji o terminie i organizacji wyborów prezydenckich), lecz także gospodarczych (decyzja o otwarciu motywowana była m.in. koniecznością utrzymania konkurencyjności półperyferyjnych gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej).

Po drugie, w odniesieniu do sytuacji w Polsce Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na niewystarczające przygotowanie struktur państwa do walki z epidemią, niespójność i nieaktualność wojewódzkich planów działań antykryzysowych, słabą koordynację działań przez ministra zdrowia, bardzo częste zmiany regulacji prawnych (np. dotyczące funkcjonowania placówek oświatowych) oraz nieprzewidziane w polskim porządku prawnym poszerzenie uprawnień organów administracji rządowej (np. w odniesieniu do decyzji o kwarantannie) w drodze „specustawy” z 2 marca 2020 r. (zamiast wprowadzenia stanu klęski żywiołowej) (NIK, 2022a, 2023b). Działania adhokratyczne dobrze wpisywały się w porządek

patchworkowego kapitalizmu (Mrozowski i in., 2025a), miały jednak negatywne skutki dla zdrowia publicznego. Jak oceniali ekonomiści z SGH w Warszawie w 2022 r., „Polska, wraz z pięcioma innymi krajami EŚW-11, znalazła się w klastrze, w którym wzrost gospodarczy w latach 2020–2021 był wyższy od mediany (a recesja w 2020 r. – płytsza), ale koszty osiągnięcia tego celu (względna liczba nadmiarowych zgonów) okazały się ponadprzeciętnie wysokie” (Próchniak i in., 2022, s. 14). Wskazuje to, że relatywnie dobre wyniki gospodarcze zostały osiągnięte kosztem szeroko rozumianej reprodukcji społecznej.

3.2. Kryzys gospodarczy i na rynku pracy

Polska gospodarka przeszła przez czas pandemii względnie bezpiecznie, choć podstawowe wskaźniki gospodarcze uległy pogorszeniu. Patrząc na dane o dynamice PKB, stwierdzamy, że w krytycznym pod względem dolegliwości pandemii w skali makroekonomicznej roku 2020 PKB Polski spadł o jedyne 2%, co było bardzo dobrym wynikiem na tle całej UE, jak i strefy euro.

Tabela 3.2. Wzrost gospodarczy w Polsce i wybranych klastrach UE w latach 2010–2024 (PKB w cenach stałych, % rok do roku)

Kraj/region	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	4,4	–2,0	6,9	5,6	0,2	2,9
UE-27	1,8	–5,6	6,0	3,5	0,4	1,1
UE-20 (strefa euro)	1,6	–5,9	5,9	3,4	0,4	0,9

Źródło: Eurostat, 2024b.

W następnych latach pandemii odporność rodzimej gospodarki okazała się również stosunkowo wysoka. Produkcja przemysłowa (ceny stałe) doznała krótkotrwałego, acz głębokiego załamania w marcu i kwietniu 2020 r., by późniejszą wiosną i wczesnym latem odrobić te straty i w dalszej części roku utrzymywać niewielką tendencję wzrostową, która była w zasadzie kontynuowana także w 2021 r. W 2022 r. odnotowano systematyczny spadek między kwietniem a sierpniem, zaś w pozostałej części roku fluktuację. Niemniej w roku, który po nałożeniu się na wygasającą pandemię nowego, wojennego kryzysu można potraktować jako czas nowego otwarcia wielokryzysu, potencjał wytwórczy rodzimej gospodarki nie ucierpiał. W 2023 r. zarysowała się już jednak stagnacja – miesiące, w których dynamika produkcji przemysłowej była dodatnia, przynosiły jedynie minimalne jej wzrosty. Z podobną fluktuacją mieliśmy do

czynienia w 2024 r. W 2024 r. gospodarka odnotowała blisko trzyprocentowy wzrost PKB, zaś w 2025 r. (prognozy) jego dynamika ma się co najmniej utrzymać, a nawet delikatnie przyspieszyć (IMF, 2025).

Tabela 3.3. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne dla Polski w latach 2019–2024

Wskaźnik	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Inflacja (CPI)	2,3	3,4	5,1	14,4	11,4	3,6
Stopa inwestycji	18,8	17,1	17,0	16,8	17,4	16,9

Źródło: GUS.

Inflacja stała się poważnym problemem w późnej fazie pandemii (końcowe miesiące 2021 r. oraz rok 2022), kiedy to doszło do nałożenia się na siebie oddziaływania kilku sprzyjających jej czynników strukturalnych, jak antycovidowa pomoc publiczna dla sektora przedsiębiorstw, dynamiczny wzrost płacy minimalnej, wahania podaży powodowane niedrożnością łańcuchów dostaw, wzrost cen energii, który gwałtownie przyspieszył po wybuchu wojny w 2022 r., jeśli wymienić tylko najważniejsze spośród tych negatywnych dla gospodarki i społeczeństwa impulsów. Omawiane są one szczegółowo w całym tym rozdziale. Z kolei dynamika inwestycji po wybuchu pandemii nie ucierpiała drastycznie. Jednak zaobserwowano jej spadek z poziomu przedkryzysowego, jednoznacznie określanego w rządowych dokumentach strategicznych jako niewystarczający do efektywnego zamykania luki rozwojowej dzielącej Polskę od zamożnych państw członkowskich „starej UE”, a tym samym do wydostania się z tzw. pułapki średniego dochodu (Ministerstwo Rozwoju, 2017).

Pandemia okazała się dla polskich przedsiębiorstw wstrząsem w tym względzie, że w jej początkowym okresie nie zakładano, iż będące jej wynikiem ograniczenia działalności gospodarczej (lockdowny) potrwać ponad dwa lata. Wiosną 2020 r. aż 78% ankietowanych przez Polski Instytut Ekonomiczny (PIE) firm uważało, że pandemia zakończy się w 2020 r., a jedynie 18% oceniało ją – trafnie, jak się miało okazać – jako „długookresowe zdarzenie, które pozostanie z nami na lata” (PIE, 2022, s. 15). Jeśli wziąć pod uwagę chroniczną słabość zarządzania strategicznego polskich przedsiębiorstw, objawiającą się skróconym horyzontem planowania, pandemia stała się zdarzeniem, które z jednej strony obnażyło ich nieprzygotowanie na wstrząs zewnętrzny (brak planu B), z drugiej pozwoliło wejść w okres turbulentnych i bezprecedensowych zmian otoczenia makroekonomicznego bez artefaktycznych obciążeń, innymi słowy, dokonać resetu i dostosować się do nowych wyzwań. Wiele mówiące są doświadczenia poprzedniego wielkiego kryzysu, globalnego kryzysu finansowego

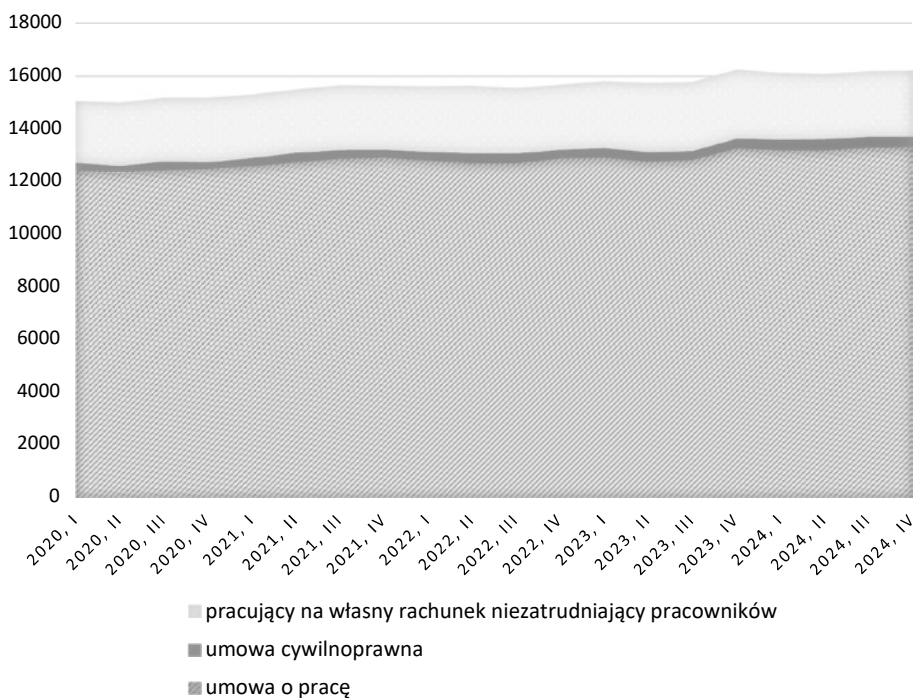
2007–2009³, kiedy modele zarządzania, oparte głównie na mechanizmie ekstrapolacji, zawiodły, ponieważ nastąpiło załamanie trendów (PIE, 2022).

Stopa bezrobocia, obliczana według metodologii Eurostatu, która wynosiła w 2019 r. 3,3%, w najgorszym gospodarczo okresie pandemii (2020) jeszcze spadła, do poziomu 3,2%. W 2021 r. nieznacznie wzrosła – do 3,4%, by w 2022 r. zmaleć do 2,9% i zasadniczo utrzymać się na tym pułapie w latach 2023–2024 (Eurostat, 2024c). Tak więc bezrobocie w Polsce wskutek pandemii nie wzrosło, jednak fakt ten należy osadzić w kontekście zmniejszania się w naszym kraju od lat podaży pracy, które z jednej strony jest powodowane trwałym efektem emigracji poakcesyjnej (po 2004 r.) do krajów starej UE, z drugiej problemami ludnościowymi, opisanymi bardziej szczegółowo poniżej, zarówno na płaszczyźnie kryzysu demograficznego, jak i migracyjno-uchodźczego. Wprawdzie wskaźnik aktywności zawodowej w naszym kraju w XXI wieku systematycznie wzrastał, ale jednocześnie zmieniały się niekorzystnie proporcje osób w wieku produkcyjnym (aktywności zawodowej) i poprodukcyjnym. Tzw. współczynnik obciążenia demograficznego (liczba osób w wieku nieprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym) wynosił w 2022 r. 70. Z prognoz GUS wynika, że proporcje obu zbiorowości powinny się wyrównać w ciągu najbliższych 30 lat (GUS, 2023e). Oznaczać to będzie drastyczne deficyty podaży pracy, przy jednoczesnym wzroście popytu na nią, zwłaszcza w usługach opiekuńczych i leczniczych, co dodatkowo obciąży system usług publicznych. Wątek ten jest rozwinięty w dalszej części rozdziału.

Stopa bezrobocia w ujęciu globalnym jest wskaźnikiem niewystarczającym do opisu sytuacji na rynku pracy. Natomiast wiele o niej mówi forma zatrudnienia (rodzaj umowy, na podstawie której świadczona jest praca), a szczególnie udział osób, które wykonują pracę na innej podstawie niż umowa o pracę, czyli pozostających w tzw. zatrudnieniu niepracowniczym oraz samozatrudnionych. Dane z incydentalnego opracowania (GUS, 2023d) na temat skali zatrudnienia niepracowniczego na podstawie umów zlecenia i pokrewnych według wieku i płci we wrześniu 2023 r. pokazują, że spośród ujętych w zestawieniu 2 349,8 tys. pracujących w tym trybie większość (ponad 57%) w tej kategorii stanowią osoby, które z perspektywy statystyki publicznej nie są pracującymi w gospodarce narodowej. Zgodnie z nomenklaturą GUS za „pracujących

³ W dalszej części książki na określenie globalnego kryzysu finansowego używamy etykiety kryzys 2007–2009, choć czasami bywa on również określany kryzysem 2008+, co wskazuje na moment globalizacji kryzysu i umowność jego daty końcowej w Polsce. Podany rok 2009 jest datą końca pierwszego spowolnienia gospodarczego. Kolejne przyszło w 2012 r.

w gospodarce narodowej” uważa się „osoby wykonujące pracę przynoszącą im zarobek (w formie wynagrodzenia za pracę) lub dochód”. Osoby zatrudnione na umowy zlecenia i pokrewne nie są do nich zaliczane, chyba że równocześnie wykonują pracę w innej formie. Inaczej mówiąc, wyróżnioną wśród wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych kategorię „niebędący pracującymi w gospodarce narodowej” należy rozumieć jako obejmującą osoby, które osiągają dochody tylko z takich umów. Jest to wiarygodny i zasługujący na uwagę wskaźnik prekaryzacji pracy w dzisiejszej Polsce.



Wykres 3.1. Zatrudnieni i pracujący w wieku 15–89 lat według wybranych form zatrudnienia w głównym miejscu pracy, dane kwartalne (w tys.)

Źródło: GUS (2025)

Wykres 3.1, ukazujący dynamikę zatrudnienia w latach 2020–2023, zasadniczo potwierdza stabilną sytuację na rynku pracy w tym okresie. Co się tyczy struktury umów o pracę (czas określony/nieokreślony) oraz wymiaru zatrudnienia (pełny/niepełny), to widzimy pewne interesujące zjawiska. W II kwartale 2020 r., a więc bezpośrednio po wprowadzeniu lockdownu, nastąpił wyraźny spadek liczby osób pracujących na umowach zlecenia, a także jednoosobowych

działalności gospodarczych z jednym tylko klientem. Gwałtowny skok liczby pracujących na własny rachunek wyłącznie dla jednego klienta lub zleceniodawcy i niezatrudniających pracowników nastąpił na początku 2021 r. (ze 116 tys. w IV kwartale 2020 r. do 386 tys. w I kwartale 2021 r.)⁴. Warto odnotować również wyraźny wzrost liczby osób wykonujących pracę w oparciu o umowy cywilnoprawne, o niemal 80 tys. między IV kwartałem 2019 r. (347 tys. osób) a IV kwartałem 2024 r. (423 tys.) (GUS, 2025), co świadczyć może o długofalowym efekcie kryzysów dla prekaryzacji zatrudnienia.

Przyczyny wzrostu liczby samozatrudnionych mogły być różne, ale jako ważną wskazuje się wsparcie w utrzymaniu działalności gospodarczej i pracowników oferowane w ramach tarczy antykryzysowej, takie jak zwolnienie ze składek na ubezpieczenia społeczne, bezzwrotna pożyczka dla mikroprzedsiębiorstw ze środków Funduszu Pracy (FP) w wysokości 5 tys. zł, świadczenie postojowe w wysokości 80% minimalnego wynagrodzenia oraz dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń dla pracowników. Zwłaszcza pierwszy instrument (zwolnienie z opłacania składek do ZUS) wskazywano jako prawdopodobnie kluczowy dla wzrostu skali samozatrudnienia (PIE, 2022). Polityka antykryzysowa podjęta po wybuchu pandemii znacznie się różniła od postawy prezentowanej przez państwo podczas poprzedniego kryzysu (2007–2009). Wówczas wobec stosunkowo dużej odporności rodzimej gospodarki, której nie dotknęła recesja, zakres pomocy publicznej skierowanej do przedsiębiorstw był ograniczony, a przy tym środowisko biznesu było powściągliwe w sięganiu po wsparcie państwa (Czarzasty i Mrozowicki, 2022). Po nadejściu COVID-19 okoliczności były jednak zasadniczo odmienne, głównie za sprawą lockdownów, więc pomoc publiczna dla pozbawionych możliwości normalnego funkcjonowania przedsiębiorstw stała się koniecznością i wpisywała się w ogólnoeuropejski trend interwencji. Wsparcie ze strony państwa było dwutorowe. Po pierwsze, realizowało się poprzez mechanizm tarcz antykryzysowych z szerokim spektrum adresatów, w tym jednoosobowych przedsiębiorców, otrzymujących pomoc z definicji bezzwrotną (pod warunkiem stosowania się do prawnie określonych warunków jej otrzymywania i użytkowania) w formie dotacji i pożyczek umarzalnych. Po drugie, wsparcie finansowe państwa trafiało do przedsiębiorstw w formie pomocy zwrotnej, a więc kredytów i pożyczek udzielanych poprzez mechanizm tarcz finansowych administrowanych przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR). PFR ma formę prawnoorganizacyjną

⁴ Trzeba zaznaczyć, że w edycji BAEL za I kwartał 2021 r. nastąpiły zmiany metodologiczne, „przez które dane BAEL za I kw. 2021 r. nie mogą być porównywane z poprzednimi okresami”. Zmiany te nie dotyczyły jednak subpopulacji osób pracujących na własny rachunek.

spółki prawa handlowego, ale kontrolowany jest w całości przez skarb państwa i spełnia faktyczną funkcję rządowej agencji odpowiedzialnej za stymulowanie gospodarki poprzez publiczne finansowanie inwestycji.

Tarcza antykryzysowa miała w sumie dziesięć edycji, ale te o zasadniczym dla gospodarki znaczeniu były cztery (nieoficjalnie, choć powszechnie identyfikowane cyfrowo od 1.0 do 4.0), o kompleksowym charakterze, niewykluczające przedsiębiorstw ze względu na przedmiot ich działalności. Tarcza antykryzysowa 5.0 była instrumentem profilowanym, kierowanym do specyficznej grupy docelowej, czyli usług turystycznych. Tarcze 6.0 do 9.0 zachowywały branżowy charakter, choć lista podmiotów uprawnionych według klucza PKD do wnioskowania w ich ramach o pomoc ulegała zmianom. Podsumowanie działań pomocowych państwa w ramach tarcz znajduje się w tabeli 3.4.

Tabela 3.4. Przegląd działań w ramach tarcz antykryzysowych

Tarcza (edycja), podstawy prawne	Główne postanowienia / instrumenty pomocowe
1.0 – 1 kwietnia 2020 r. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 568)	– dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników dotkniętych skutkami spowolnienia gospodarczego – dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w obniżonym wymiarze czasu pracy – wprowadzenie elastycznego czasu pracy – dodatek postojowy dla pracowników, wsparcie postojowe dla przedsiębiorców z sektora MŚP, wsparcie postojowe dla samozatrudnionych – mikropożyczki do 5 tys. zł – ułatwienia podatkowe (m.in. możliwość wstecznego rozliczenia strat w PIT i CIT, wydłużenie czasu na złożenie deklaracji PIT)
2.0 – 18 kwietnia 2020 r. Ustawa z dnia 16 kwietnia (Dz.U. 2020 poz. 695)	– złagodzenie warunków ubiegania się o wsparcie w ramach ulgi postojowej (tylko kryterium spadku dochodu) – ulga postojowa także dla osób na umowach cywilnoprawnych zawartych przed 1 kwietnia 2020 r. – możliwość ponownego przyznania ulgi postojowej – możliwość ubiegania się o pożyczkę na pokrycie kosztów prowadzenia działalności, także dla przedsiębiorców niezatrudniających pracowników – wprowadzenie zwolnień ze składek ubezpieczenia społecznego
3.0 – 16 maja 2020 r. Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 875)	– rozszerzenie możliwości zwolnienia ze składek ZUS – wsparcie operatorów wojewódzkich, międzywojewódzkich i międzynarodowych specjalizujących się w pasażerskich przewozach kolejowych – zwiększenie ochrony osób zawierających umowy pożyczek, kredytów lub innych form wsparcia finansowego – wsparcie sektora kultury

Tabela 3.4. – cd.

Tarcza (edycja), podstawy prawne	Główne postanowienia / instrumenty pomocowe
4.0 – 24 czerwca 2020 r. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 1086)	– uruchomienie ponad 560 mln zł na dopłaty do oprocentowania kredytów dla firm doświadczających trudności ekonomicznych w związku z COVID-19 – zaplanowanie wsparcia finansowego dla samorządów – objęcie polskich firm tymczasową ochroną przed przejściem przez inwestorów spoza UE – wprowadzenie ułatwień w zamówieniach publicznych
5.0 (tzw. tarcza turystyczna) – 15 października 2020 r. Ustawa z dnia 17 września (Dz.U. 2020 poz. 1639)	– wprowadzenie ulgi postojowej dla firm, które wcześniej nie korzystały z tego rozwiązania (ulga w wysokości 80% minimalnego wynagrodzenia, przyznawana do trzech razy) – wprowadzenie ulgi postojowej dla przedsiębiorców, którzy w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku odnotowali spadek przychodów o co najmniej 75% – zwolnienie z opłacania składek ZUS
6.0 (tzw. tarcza branżowa) – 19 grudnia 2020 r. (dotacje i subwencje), 30 grudnia 2020 r. (uzupełnienie) Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 2255)	– pomoc skierowana do konkretnych sektorów (edukacyjnego, kulturalno-rozrywkowego, gastronomicznego, sportowego, turystycznego, transportowego, handlu detalicznego, usług pralniczych) – zwolnienia z opłacania składek ZUS – świadczenia postojowe – tzw. mała subwencja w wysokości 5 tys. zł – dofinansowanie miejsc pracy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w wysokości 2 tys. zł – rekompensata dla gmin z tytułu utraconych dochodów z opłaty targowej
7.0 (rozszerzenie zakresu tarczy branżowej) – 19 stycznia 2021 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. (Dz.U. 2021 poz. 152)	– zasiłki postojowe – dopłaty do wynagrodzeń – dotacje na pokrycie bieżących kosztów działalności lub zwolnienie z opłacania składek ZUS
8.0 (wydłużenie obowiązywania tarczy branżowej) – 26 lutego 2021 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. (Dz.U. 2021 poz. 371)	– wydłużenie działań wprowadzonych w ramach tarczy branżowej, w tym zwolnień z ubezpieczeń społecznych i tzw. małej subwencji w wysokości 5 tys. zł

Tabela 3.4. – cd.

Tarcza (edycja), podstawy prawne	Główne postanowienia / instrumenty pomocowe
9.0 (wydłużenie obowiązywania tarczy branżowej i poszerzenie jej zakresu podmiotowego) – 16 kwietnia 2021 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. COVID-19 (Dz.U. 2021 poz. 713)	– kolejne wydłużenie działań wprowadzonych w ramach tarczy branżowej i tzw. małej subwencji w wysokości 5 tys. zł – rozszerzenie listy sekcji PKD uprawnionych do pomocy do 17
10.0 (wydłużenie obowiązywania tarczy branżowej) – 20 grudnia 2021 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 2021 r. (Dz.U. 2021 poz. 2371)	– wydłużenie działań wprowadzonych w ramach tarczy branżowej, w tym zwolnień z ubezpieczeń społecznych i świadczeń postojowych

Źródło: opracowanie własne.

Tarcza antykryzysowa 1.0 została ustanowiona poprzez nowelizację Ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw i zaczęła działać 1 kwietnia 2020 r. Kluczowym elementem Tarczy 1.0 było zobowiązanie państwa do subsydiowania wynagrodzeń, w tym składek na ubezpieczenie społeczne dla pracodawców, którzy byli zmuszeni zawiesić lub ograniczyć działalność bądź doświadczyli głębokiego spadku obrotów i w związku z tym skrócili czas pracy. Tarcza 1.0 w zamyśle ustawodawcy miała zapobiegać zarówno zwolnieniom pracowników, jak i upadłościom firm (co też skutkowałoby znikaniem miejsc pracy). Co istotne, Tarcza 1.0 objęła swoim zasięgiem nie tylko pracowników etatowych, ale także samozatrudnionych i osoby pracujące na podstawie umów cywilnoprawnych, choć w skromnym zakresie (*de facto* było to uprawnienie do jednorazowego świadczenia).

Tarcza 2.0 została uruchomiona pod koniec kwietnia 2020 r. Zgodnie z przepisami ustawy (nowelizacji), na której ją oparto, warunki i zakres pomocy dla samozatrudnionych i pracujących na umowach cywilnoprawnych zostały zliberalizowane i rozszerzone. W maju 2020 r. weszła w życie Tarcza 3.0, jeszcze bardziej rozszerzająca zakresy świadczeń i krąg podmiotów uprawnionych. Tarczę 4.0 uruchomiono w czerwcu 2020 r. Poza przedłużeniem czasu obowiązywania wcześniej wprowadzonych instrumentów wsparcia nowelizacja

doprecyzowała zasady wykonywania pracy zdalnej. Tarcza 5.0 z września 2020 r. była radykalnym krokiem w przeciwnym kierunku, ograniczyła bowiem krąg odbiorców pomocy do wąskiej listy branżowej, wskazując jedynie podmioty, których obszar działalności (według PKD) obejmował działalność turystyczną i estradową. Tarcza 6.0 z grudnia 2020 r., nazywana powszechnie „branżową”, była skierowana na wybrane sektory (według PKD), ale ich lista była znacznie dłuższa – obejmowała m.in. usługi edukacyjne, transportowe i handel detaliczny. Tarcza 7.0 ze stycznia 2021 r. rozszerzała krąg beneficjentów jeszcze bardziej. Tarcze od 8.0 do 10.0, uruchamiane odpowiednio w lutym, kwietniu i grudniu 2021 r., były *de facto* prolongowaniem pomocy, której zakres przedmiotowy ustalono w przepisach wprowadzających w życie Tarczę 7.0 z zastrzeżeniem, że Tarcza 9.0 ponownie poszerzyła krąg beneficjentów.

Tarcza Finansowa PFR (tak brzmi pełna nazwa) miała dwie edycje kierowane do segmentu MMŚP (mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw) oraz osobną dla przedsiębiorstw dużych, które stanowiły zresztą jej pierwotną grupę docelową. Tarcza dla dużych przedsiębiorstw miała dwa etapy⁵. W pierwszym, od 15 maja 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., oferowała wsparcie podmiotom, które z powodu pandemii doświadczyły spadku sprzedaży o co najmniej 25% w ujęciu miesiąc do miesiąca po 1 lutego 2020 r. (lub w porównaniu do tego samego miesiąca poprzedniego roku) bądź utraciły zdolności produkcji lub świadczenia usług, nie mogły odzyskać więcej niż 25% swoich należności, doświadczały problemów z dostępem do finansowania i spełniły kilka warunków⁶. Mogły one liczyć na następujące instrumenty pomocowe: wsparcie finansowe do 1 mld zł na beneficjenta w formie pożyczek lub obligacji na okres do dwóch lat (możliwe przedłużenie o rok) w celu podtrzymania płynności finansowej firmy; wsparcie finansowe do 750 mln zł na beneficjenta w postaci pożyczek na trzy lata (częściowo umarżalnych) oraz wsparcie inwestycyjne w formie nabycia udziałów/akcji do kwoty 1 mld zł na beneficjenta. W drugim etapie działania tarczy dla dużych firm, w I kwartale 2021 r., warunki, na których można było się ubiegać o pomoc, nie zmieniły się zasadniczo, uproszczeniu uległy natomiast procedury administracyjne, którym musiały poddawać się wnioskujące o wsparcie przedsiębiorstwa.

Co do drugiego segmentu tarczy, przeznaczonego dla firm MMŚP, to w I edycji, trwającej od 1 kwietnia do końca lipca 2020 r., o pomoc mogły starać

⁵ Duże przedsiębiorstwa to zgodnie z regulacjami te, które zatrudniają ponad 249 pracowników i o rocznych obrotach przekraczających 50 mln euro (lub o sumie bilansowej powyżej 43 mln euro).

⁶ Wymagano, by firmy nie znajdowały się w postępowaniu upadłościowym lub likwidacyjnym oraz posiadały rezydencję podatkową w Polsce i płaciły podatki za dwa poprzednie lata obrotowe.

się firmy, które doświadczyły spadku sprzedaży o co najmniej 25% w ujęciu miesiąc do miesiąca po 1 lutego 2020 r. (lub w porównaniu do tego samego miesiąca poprzedniego roku) z powodu epidemii COVID-19; nie znajdują się w postępowaniu sanacyjnym lub likwidacyjnym; posiadały rezydencję podatkową w Polsce i płaciły podatki za dwa poprzednie lata podatkowe; prowadziły działalność i nie zalegały z płatnościami składek na ubezpieczenie społeczne.

Jak przekazał w lipcu 2023 r. prezes PFR, koszt wszystkich tarcz finansowych wyniósł 74,5 mld zł, co odpowiadać miało 1,3–1,4% PKB. Z tej kwoty umorzono 43,5 mld zł (58%) (Bankier.pl, 2023). Tym, na co warto zwrócić uwagę zarówno w przypadku tarcz antykryzysowych, jak i finansowych, jest mnogość punktowych rozwiązań, odwrotów od już wprowadzonych regulacji, poszerzania i ograniczania ich zakresu. Wydaje się, że chociaż działania takie były wymuszone nieprzewidywalnością rozwoju pandemii, to jednak świadczą one dobitnie o braku całościowej logiki systemowej, który jest typowy dla opisywanego wcześniej porządku kapitalizmu patchworkowego (Gardawski i Rapacki, 2021).

3.3. Migracje i rynek pracy a kryzys związany z wojną w Ukrainie

Migracje same w sobie nie stanowią źródła kryzysu, wręcz przeciwnie, w opinii badaczy zjawiska te są ważnym elementem procesu modernizacji społeczno-gospodarczej – przyczyniają się m.in. do zmniejszania presji demograficznej w krajach wysyłających i do rozwiązywania problemów na rynku pracy w krajach przyjmujących (Okólski, 2021). Jednak wzrost liczby migrantów (i migrantek) w krajach przyjmujących często wynika z kryzysów politycznych, gospodarczych czy wojennych w krajach ich pochodzenia (Castles i Miller, 2011). Związek taki istnieje m.in. w przypadku migracji do Polski z Białorusi, Czeczenii, Gruzji, Ukrainy czy ostatnio, gdy osiągnęły one swoje apogeum w postaci kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej od 2021 r., z wojnami, konfliktami i prześladowaniami w krajach takich, jak Syria, Irak, Afganistan czy Demokratyczna Republika Konga (Klaus i in., 2021; Pałęcka, 2022).

Polska, która tradycyjnie była krajem emigracji, w minionych latach systematycznie stawała się również miejscem imigracji, co wiązało się m.in. z poprawą warunków życia i atrakcyjnością Polski jako – początkowo tranzytowego, a coraz częściej docelowego – kraju Unii Europejskiej (Górny i in., 2019)⁷. Procesy

⁷ Zjawisko imigracji do Polski jest przedmiotem wielu analiz, które ze względu na różnice w metodologii i zasobach wykorzystywanych danych oceniają skalę i strukturę zjawiska w sposób niekiedy wyraźnie odmienny. Według GUS pod koniec 2019 r. na terenie Polski przebywało 2,1 mln cudzoziemców, z czego 65% stanowić mieli obywatele

migracyjne zostały przyspieszone przez wydarzenia geopolityczne, których efekty dosięgły również Polskę, w tym np. nasilający się konflikt na Bliskim Wschodzie (m.in. wojna domowa w Syrii od 2011 r.), wycofanie się wojsk amerykańskich z Afganistanu w 2021 r., represje polityczne w Białorusi, zwłaszcza po 2020 r., oraz zorganizowany przez reżim Aleksandra Łukaszenki od 2021 r. przerzut osób migrujących do krajów UE, w tym Polski, a także trwająca od 2014 r. wojna w Ukrainie, która przekształciła się w 2022 r. w pełnoskalowy konflikt.

W lutym 2014 r. Rosja najechała Krym i Donbas w Ukrainie, a osiem lat później, w lutym 2022 r., rozpoczęła pełnoskalową inwazję na cały kraj. Zapoczątkowało to trwający do chwili obecnej kryzys geopolityczny, niemający precedensu od zakończenia II wojny światowej. Polska została tym kryzysem dotknięta wielorako jako sąsiad państwa będącego ofiarą militarnej agresji i zewnętrzna granica UE. Konsekwencje bezpośrednie tego nowego wymiaru kryzysu dla Polski manifestowały się przede wszystkim w ogromnej liczbie uchodźczyń i uchodźców wojennych, którzy pojawili się na terenie naszego kraju od razu po rozpoczęciu inwazji. Do wiosny 2022 r. do Polski uciekło z Ukrainy około 2,5 mln ludzi, w tym ponad milion stanowiły dzieci, jak wynika z danych UNICEF i UNHCR (UNICEF, 2022). W marcu 2024 r., a więc dwa lata po wybuchu wojny, na terenie Polski miał przebywać prawie milion obywateli Ukrainy, korzystających formalnie z tymczasowej ochrony zgodnie z prawem międzynarodowym (Eurostat, 2024a). Efekty pośrednie i odroczone pełnoskalowej wojny w Ukrainie obejmowały przede wszystkim presję na budżet państwa (rządu i samorządów), ale także budżety indywidualne ze względu na fakt, że istotna część pomocy, zwłaszcza udzielanej w pierwszych miesiącach wojny, pochodziła ze źródeł prywatnych. Napływ uchodźców na masową skalę wystawił na ciężką próbę usługi publiczne, zwłaszcza edukację i ochronę zdrowia. Szacunki rządowe mówią, że na pomoc dla uchodźców wojennych z Ukrainy Polska przeznaczyła do końca 2023 r. środki o wartości ok. 20 mld euro, co odpowiadało ok. 3,1% PKB (*Pomoc Polski dla Ukrainy...*, 2024).

Z punktu widzenia realizowanych przez nas badań najwyraźniejszym skutkiem nakładających się na siebie w wyniku kryzysów procesów migracyjnych są głębokie przemiany na polskim rynku pracy oraz ich wpływ na funkcjonowanie

Ukrainy (GUS, 2020). Dla porównania, według danych z 2011 r. liczbę cudzoziemców w Polsce szacowano (w oparciu o dane narodowego spisu powszechnego, por. Górny i in., 2019) na ok. 100 tys., choć już wtedy wskazywano, że jest to liczba zaniżona. Nie ulega jednak wątpliwości, że zdecydowane zwiększenie strumieni napływających uwidoczniło się po 2015 r. O dynamice zjawiska świadczą też dane ZUS: o ile w 2012 r. ubezpieczone w ZUS były 93 tys. cudzoziemców, to 11 lat później, w 2023 r., liczba ta wynosiła 1,13 mln osób (MRPIPS, 2024).

badanych przez nas branż usług publicznych. W pierwszych dwóch miesiącach (marzec–kwiecień) pandemii COVID-19 w 2020 r. populacja cudzoziemców przebywających w Polsce zmniejszyła się o ok. 223 tys. z szacowanej w 2019 r. liczby 2 106 tys. (GUS, 2020). Jednak w kolejnych latach powróciła tendencja wzrostowa, obserwowana w minionych latach. Od 2022 r. GUS publikuje dane dotyczące zatrudnienia cudzoziemców na polskim rynku pracy. U schyłku 2023 r. udział cudzoziemców w ogólnej liczbie pracujących wynosił 6,6%, co w liczbach bezwzględnych oznaczało 1,01 mln osób (GUS, 2023b). W tej liczbie 395 tys. stanowili pracujący na podstawie umów cywilnoprawnych. Obcokrajowcy wykonujący pracę na terenie Polski pochodzili z ponad 150 państw. Dane GUS (2023a) sugerują, że w porównaniu do końca 2022 r. udział obcokrajowców w polskim rynku pracy wzrósł nieznacznie (z 6,5%, czyli jednego miliona). Trzeba jednak zaznaczyć, że to właśnie 2022 r. był czasem głębokiej zmiany, ponieważ liczba cudzoziemców w ogólnej liczbie wykonujących pracę wzrosła wówczas, między styczniem i grudniem, o 27,3%. Zgodnie z oficjalnymi danymi administracyjnymi pod koniec 2023 r. prawo do wykonywania legalnej pracy w Polsce miała nawet większa liczba osób: 1 mln 530 tys., co oznaczało wzrost o 261 tys. w porównaniu z końcem 2022 r. Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazują na znaczną prekaryzację pracy cudzoziemców: jedynie 1/3 z nich pracowała w oparciu o umowę o pracę, a ich średnie wynagrodzenie było bliskie wynagrodzeniu minimalnemu (MRPiPS, 2024).

Okazuje się, że nie wystąpił prosty związek przyczynowy pomiędzy ogólnym wolumenem obywateli państw trzecich na rynku pracy a masowym napływem na terytorium Polski obywateli Ukrainy od lutego 2022 r. Zarówno w styczniu 2022 r., jak i w kolejnych miesiącach już po inwazji udział Ukraińców w łącznej liczbie cudzoziemców wykonujących pracę oscylował wokół 73% (GUS, 2023b). Co więcej, pod koniec 2023 r., mimo że obywatele Ukrainy wciąż pozostawali najliczniejszą grupą obcokrajowców wykonujących pracę w Polsce, w liczbie 702 tys. osób, to ich udział w ogólnej liczbie cudzoziemców wykonujących pracę zmniejszył się w stosunku do stycznia 2022 r. o 4,5 p.p. Oznaczało to też spadek w liczbach bezwzględnych o ok. 30 tys. Innymi stosunkowo licznymi zbiorowościami obecnymi na polskim rynku pracy, wyróżnianymi według obywatelstwa, są Białorusini, Gruzini, Hindusi, Mołdawianie oraz Rosjanie, a także obywatele odleglejszych krajów, takich jak Nepal, Bangladesz czy Filipiny.

Co warto podkreślić, migranci na rodzimym rynku pracy są młodsi – biorąc pod uwagę medianę wieku – niż miejscowi pracownicy. Z sektorów, którym poświęcamy w naszych badaniach szczególną uwagę, duży jest udział obcokrajowców wśród pracujących w sekcji „Transport i gospodarka magazynowa” (zalicza się do niej logistyka), gdzie na koniec 2023 r. znalazło się

ponad 149 tys. obywateli państw trzecich, tj. 14,3% ogółu pracujących w tej branży (GUS, 2023b). Dane MRPiPS wskazują natomiast, że spośród ogółu dokumentów legalizujących pracę cudzoziemców w Polsce 21% wydano w transporcie i gospodarce magazynowej, natomiast w edukacji oraz opiece zdrowotnej i pomocy społecznej odsetek ten był śladowy (odpowiednio 1% i 2%). Należy jednak zaznaczyć, że istniejące badania jakościowe wskazują na istotną rolę pracownic migrujących w branży opiekuńczej w Polsce (Kubiciel-Lodzińska i Solga, 2022).

Warto nadmienić, że w odniesieniu do kwestii migracji Polska przez wiele lat nie wypracowała spójnej polityki czy strategii, a istniejące regulacje, w tym te dotyczące legalizacji zatrudnienia, podlegały częstym zmianom i obejmują szereg wyjątków (Koss-Goryszewska i Pawlak, 2018), co wnosi kolejny, ważny element do dyskusji o patchworkowym kapitalizmie. Dopiero pod koniec 2024 r. rząd przyjął strategię migracyjną, która koncentrowała się zresztą mocniej na bezpieczeństwie granic niż na problematyce rynku pracy (KPRM 2024). Pierwsze kompleksowe uregulowanie warunków zatrudniania cudzoziemców przyniosła dopiero ustawa o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 2025 r.

Sytuacja uchodźczyń i uchodźców z objętej wojną Ukrainy w 2022 r. została uregulowana na zasadzie sytuacji wyjątkowej. Ustawa z 12 marca 2022 r. (przedłużona na wiosnę 2024 r. do marca 2025 r.) dawała osobom uchodźczym z Ukrainy, które uzyskały PESEL, możliwość zatrudnienia bez zezwolenia na pracę, dostęp do opieki medycznej i niektórych świadczeń socjalnych. Liczbę zarejestrowanych i aktywnych numerów PESEL UKR szacowano u schyłku 2024 r. na niemal milion (UNHCR, 2024). Podobna polityka nie znalazła zastosowania w przypadku uchodźców przekraczających granicę z Białorusią, którym wobec systematycznego odmawiania praw gwarantowanych przez konwencję genewską pomagają przede wszystkim organizacje pozarządowe (Helsinki Foundation, 2024). Warto zresztą zauważyć, że pomimo lepszego uregulowania sytuacji uchodźców z Ukrainy ich przyjmowanie w pierwszych miesiącach pełnoskalowej wojny opierało się również nie tyle na strategicznym zarządzaniu kryzysem przez państwo, co na oddolnej mobilizacji, samopomocy i pomocy wzajemnej ze strony samych obywateli (Rudnicki, 2023). Potwierdza to prezentowaną w rozdziale 2 hipotezę o kluczowej roli mikrogrup w zarządzaniu kryzysami w patchworkowym kapitalizmie.

3.4. Kryzys inflacyjny i kosztów życia

Inflacja w okresie postpandemicznym stała się bardzo poważnym problemem – w latach 2021–2022 r. „zjadła” ona nominalny przyrost płac (płace realne w Polsce obniżyły się o 0,5% w 2021 oraz doznały stagnacji w 2022 r.) (Janssen i Lübker, 2023), a już od schyłku 2021 r. przyczyniła się, pośrednio – przez wzrost stóp procentowych, do wyhamowania akcji kredytowej na rynku nieruchomości, pogłębiając tym samym jeden z najboleśniejszych i społecznie niebezpiecznych problemów, czyli niedostępność mieszkań (Korzeniowska i in., 2023). Jak wskazuje GUS (2023g), w następstwie pandemii w latach 2020–2021 zmieniła się struktura i poziom wydatków gospodarstw domowych. W latach 2020–2023 gospodarstwa zaczęły wydawać mniej. Poziom realnego wzrostu przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych wynosił 2% w 2020 r. i 2,2% w 2021 r., ale już w 2022 r. realny dochód spadł o 2,6%. Problem rosnących kosztów życia ma charakter ponadnarodowy, co potwierdza badanie Eurofound (2024): w 2021 r. 26% ankietowanych pracowników wskazało, że obawia się o swoją sytuację finansową, przy czym największe niepokoje pojawiały się wśród pracowników zajmujących się pracami prostymi, robotników wykwalifikowanych i pracowników usług (innych niż administracja publiczna).

Dane Związku Banków Polskich (ZBP) pokazują, że sprzedaż kredytów hipotecznych po osiągnięciu rekordowego poziomu wartości blisko 8,5 mld zł w październiku 2021 r. w następnych miesiącach zaczęła gwałtownie spadać i na przełomie 2022 i 2023 r. osiągnęła nadir na poziomie 2 mld zł. W okresie pandemicznym i postpandemicznym nastąpiła gigantyczna erozja oszczędności indywidualnych – katastrofalny pod tym względem był 2021 r., kiedy stopa oszczędności obniżyła się z 11,3% w roku poprzednim do 4,1%. Dalszy spadek nastąpił w 2022 r. do pułapu 2,6% (ZBP, 2023). Poza pandemią i wojną za przyspieszenie inflacji w analizowanym okresie w naszym kraju odpowiadał także szybki wzrost płacy minimalnej. Jest to kwestia powiązana z opisanym niżej kryzysem politycznym i dialogu społecznego. Płaca minimalna stała się bowiem instrumentem budowania poparcia dla rządu wobec słabości partnerów społecznych i ciał trójstronnych (Czarzasty i Mrozowicki, 2023b), które nie potrafiły wykorzystać swoistej funkcji ukrytej przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, polegającej na prerogatywie Rady Dialogu Społecznego (RDS) do określenia skali podwyżki, o ile strony pracodawców i pracowników są w stanie ją uzgodnić. Praktyka trójstronnego dialogu społecznego zarówno w erze Trójstronnej Komisji (Czarzasty i Mrozowicki, 2022; Gardawski, 2009a), jak i obecnie w ramach RDS pokazała jednak, że związki

zawodowe i organizacje pracodawców nie są w stanie osiągnąć konsensusu w tej kwestii (Czarzasty i Mrozowski, 2023b).

Słabość partnerów społecznych otworzyła rządowi możliwość przekształcenia płacy minimalnej w polityczny instrument budowania poparcia społecznego, czego ilustracją stały się hojne podwyżki płacy minimalnej na mocy jednostronnych decyzji rządu, a w szczególności bezprecedensowa sytuacja z 2016 r., powtórzona w 2019 r., kiedy to rząd przebił w swoich rozporządzeniach podnoszących wynagrodzenie minimalne w kolejnym roku propozycje związków zawodowych. Pomiędzy styczniem 2015 a styczniem 2023 r. płaca minimalna wzrosła dwukrotnie, z 1750 do 3490 zł brutto. Co więcej, wobec faktu, że wskaźnik CPI przekroczył ustawowo określony próg 5% (w skali roku), w latach 2023–2024 wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę zmieniana była dwa razy w ciągu roku, a w 2025 r. wyniosło ono już 4666 zł brutto. Przełożyło się to na wzrost niemal dwuipółkrotny w stosunku do poziomu wyjściowego z 2015 r. Do 2018 r. płace w ujęciu realnym nadal rosły, ale przyspieszająca inflacja przyczyniła się do odwrócenia trendu w 2019 r. Nie była to na szczęście tendencja długotrwała, po 2022 r. polski rynek pracy powrócił na ścieżkę wzrostu realnych wynagrodzeń.

3.5. Kryzys polityczny w warunkach nieliberalnej demokracji

Kolejnym wymiarem wielokryzysu w Polsce jest kryzys polityczny. Na świecie, przynajmniej od czasu wybuchu poprzedniego kryzysu globalnego, tj. 2007–2009, zaczęła wzbierać fala populizmu, niekiedy interpretowana w kategoriach kontrruchu w ramach metafory „wahadła” Karla Polanyiego, powodowanego negatywną reakcją społeczną na dominujący od lat osiemdziesiątych XX w. neoliberalizm (Anioł, 2018; Hann, 2019; Kalb, 2009). O ile Polska wydawała się względnie odporna na wpływ tych tendencji, choćby ze względu na jej szczególny status „zielonej wyspy”, która oparła się falom kryzysu 2007–2009, to w 2015 r. nastąpiło przesilenie polityczne. Jego przyczyny są przedmiotem żywych dyskusji, w których obok skomplikowanych, wielowymiarowych, choć często spekulatywnych wyjaśnień podaje się po prostu „zużycie władzy”, czyli standardowy element demokratycznego cyklu wyborczego (A. Hall, 2015). Władza, jak sygnalizowaliśmy wcześniej, znalazła się w rękach obozu świadomie i celowo sytuującego się w nurcie, który określa się jako „demokracja nieliberalna”, i jawnie wskazującego jako układ odniesienia eksperyment ustrojowy realizowany na Węgrzech od 2011 r. (Bustikova i Guasti, 2017).

Populizm o pewnych autorytarnych rysach, z jakim mieliśmy do czynienia w Polsce po 2015 r., był populizmem prawicowym. Jak zauważa Anton Pelinka (2013, s. 15–16): „Europejski prawicowy populizm wykazuje skłonności do bycia propaństwowym, wykazuje skłonności do krytykowania braku zaangażowania rządu w gospodarkę, wykazuje skłonności do ubolewania nad zanikiem narodowego państwa opiekuńczego”. Wszystkie te elementy możemy odnaleźć w polityce rządów PiS, opatrując to uwagą, że zamiast niezadowolenia z „zaniku” państwa opiekuńczego występowała w niej niezgoda na jego faktyczną nieobecność od czasu przełomu systemowego w 1989 r. Orientacja socjalna w polityce państwa, której swoistym znakiem firmowym stał się program „500+” (później „800+”), spotkała się z pozytywnym odbiorem społecznym do tego stopnia, że w 2023 r. – a więc w momencie rotacji władzy – była już traktowana jak jej element *constans*, czyli nastąpiła jej instytucjonalizacja. Nieprzypadkowo wprowadzenie „500+” zostało podniesione do rangi symbolicznego „końca transformacji” w Polsce (Musiałek, 2019).

Polityka sił rządzących państwem od 2015 r. wpisywała się w zjawisko określane mianem „przechwycenia państwa” (*state capture*) (Szelényi, 2016). Można je opisać jako przejście przez pewną grupę interesu kontroli nad centralnym ośrodkiem decyzyjnym, władzą wykonawczą, a następnie, z wykorzystaniem znajdujących się w jej dyspozycji narzędzi instytucjonalnych oraz zasobów, rozszerzenie zasięgu wpływu na pozostałe ośrodki władzy, obejmujące zarówno instytucje formalne, jak i nieformalne, w którym to wypadku ważną rolę katalizującą odgrywają czynniki kulturowe. Jeśli chodzi o te ostatnie, w Polsce można wskazać rezydualną folwarczną kulturę organizacyjną np. amoralnego familizmu czy deficytu pomostowego kapitału społecznego. Proces przechwytywania państwa realizował się w dużym stopniu w taki sposób, że po przejściu kadrowym danej instytucji formalnej i pozbawieniu jej przez to suwerenności następowało jej „wydrażanie” przez zaniechanie działań, dla których została powołana, a czasem wręcz podejmowanie przez nią działań sprzecznych z jej ustawowo czy nawet konstytucyjnie zdefiniowanym przeznaczeniem.

Co ciekawe, pandemia wskazywana bywa jako kolejny czynnik nasilający proces „wydrażania państwa” (Mair, 2023), którego wyczerpana siła sprawcza została obnażona przez kryzys pandemiczny i postpandemiczny, ale nie one stanowią tego przyczynę. Ta tkwi bowiem w kumulujących się przez dziesięciolecia konsekwencjach osłabiania instytucji publicznych zarówno wskutek trendów uniwersalnych, do których należy zakorzenianie się modelu „neoliberalnego państwa regulacyjnego” (Jones i Hameiri, 2022), jak i konsekwencji rozwoju opisanego przez nas w rozdziale 2 patchworkowego kapitalizmu. Kryzys demokracji liberalnej wpisuje się w koncepcję „autorytarnych innowacji”, które

odnoszą się do „nowatorskich praktyk zarządzania mających na celu zmniejszenie przestrzeni dla znaczącego udziału społeczeństwa w polityce” (Curato i Fossati, 2020, s. 1010). W rezultacie instytucje, choć nadal istnieją, stają się atrapą. Koronnym przykładem jest ewolucja Trybunału Konstytucyjnego, który poprzez mianowanie bliskich partii rządzącej w latach 2015–2023 sędziów został w praktyce podporządkowany jej interesom politycznym. W rezultacie wątpliwych konstytucyjnie działań obozu władzy nastąpił kryzys praworządności, objawiający się zaburzeniem równowagi sił w trójpodziale władzy, a także powiązane z nim pogorszenie relacji Polski z UE, co miało istotne implikacje dla finansowego zabezpieczania działań z zakresu polityki publicznej, podejmowanych w celu zwalczania społeczno-gospodarczych skutków pandemii. O ile nie przełożyło się to bezpośrednio na inwestycje zagraniczne, to może mieć konsekwencje w przyszłości, zwłaszcza w kontekście swoistego dualizmu struktury sądownictwa i orzekania przez tzw. neosędziów (Kappes i Skrzydło, 2020).

Realizowane przez PiS w latach 2015–2023 reformy zwiększyły kontrolę rządu nad mediami publicznymi, systemem sądownictwa, edukacją i organizacjami pozarządowymi, co uzasadniane było przez odwołanie do demokratycznej legitymacji formacji rządzącej. Katharina Bluhm i Mihai Varga (2019) nazwali nowy system „konserwatywnym etatyzmem rozwojowym”, który łączył nacjonalizm gospodarczy i konserwatyzm. Dorothee Bohle i in. (2022, s. 664) użyli natomiast pojęcia „autorytarny kapitalizm” na określenie porządku, w którym autonomia zarówno instytucji państwowych, jak i „(zbiorowych) podmiotów rynkowych i jednostek jest podważana i podporządkowana partykularnym interesom elit rządzących”. Jego polską odmianę nazywają „konserwatywnym kapitalizmem rozwojowym”, który reprezentuje alternatywną wobec neoliberalizmu strategię doganiania Zachodu, obejmującą „niezależność finansową, politykę przemysłową i rekonfigurację państwa opiekuńczego” w sferze produkcji oraz „konserwatywną reorganizację reprodukcji społecznej” opartą na ograniczaniu praw kobiet i podporządkowaniu ich tradycyjnym rolom płciowym (Bohle i in., 2022, s. 664–665). Podobną diagnozę stawiają inni autorzy, którzy wskazują na rozwojowo-interwencyjny charakter polityk społecznych PiS (Becker, 2023) i oparty na restytucji tradycyjnego kontraktu płci neofamilializm w zakresie polityk społecznych (Meardi i Guardiancich, 2022).

Uznając znaczenie działań podejmowanych przez obóz nieliberalnej prawicy, chcielibyśmy podkreślić, że proces erozji demokracji liberalnej miał w Polsce znacznie dłuższą historię i był głęboko powiązany z polaryzacją polityczną narastającą w polskim społeczeństwie (zob. Cześnik i in., 2020; Ruszkowski i in., 2020). Przykładami praktyk noszących znamiona „autorytarnych innowacji” były choćby takie posunięcia władzy, jak podniesienie wieku emerytalnego

i likwidacja OFE (o czym piszemy w analizach kryzysu dialogu społecznego) z 2013 r., odwrócenie w 2003 r. reformy publicznej ochrony zdrowia z 1999 r. (likwidacja „kas chorych” i centralizacja systemu w NFZ), a nawet – jakkolwiek może to zabrzmieć prowokacyjnie – „terapia szokowa” i narzucenie na początku lat dziewięćdziesiątych modelu transformacji jako zmiany „imperatywno-radykalnej”. Każde z tych wydarzeń utrzymywało i pogłębiało podziały ze względu na swój konfrontacyjny charakter, który nie pozostawiał przestrzeni nie tylko na poszukiwanie konsensusu, ale często choćby kompromisu, ograniczając pole reakcji społecznej albo do uznania faktu dokonanego, albo do oporu. Obszarem, w którym długofalowy kryzys demokracji jest widoczny bardzo wyraźnie, jest sfera dialogu społecznego, o której piszemy w kolejnym podrozdziale.

3.6. Kryzys dialogu społecznego i zbiorowych stosunków pracy

Instytucje zbiorowych stosunków pracy i dialogu społecznego są w chronicznym kryzysie w zasadzie od momentu ich powstania (Gardawski, 2009a). Problemów doświadczanych przez dialog społeczny nie można rozpatrywać w oderwaniu od zbiorowych stosunków pracy (stosunków przemysłowych). Polskie zbiorowe stosunki pracy są naznaczone głębokimi, reprodukującymi się słabościami i dysfunkcjami, które wpisują się w instytucjonalną logikę patchworku (Czarzasty, 2024; Gardawski i Towalski, 2020). Należy tu wskazać przede wszystkim na słabość rokowań zbiorowych, co powoduje, że Polska znajduje się obecnie na ostatnim miejscu w UE pod względem zasięgu układów zbiorowych, czyli proporcji pracowników objętych regulacją układową do ogółu pracowników do tego uprawnionych (Czarzasty i Mrozowski, 2018).

Niewydolność systemu stosunków przemysłowych jest utrwalana przez słabość instytucjonalnej osnowy, jaką tworzy prawo pracy, którego aktualny kształt i wewnętrzna niespójność, będące efektem nieskoordynowanych i wielokierunkowych zmian na przestrzeni ostatnich 30 lat, stanowi dobitną ilustrację „patchworkowości” polskiego kapitalizmu. Kwintesencją symboliczną tego zjawiska jest Kodeks pracy, akt normatywny pochodzący z 1974 r., wielokrotnie nowelizowany, ale nigdy w całości nieodrzucony. Kodeks pracy przybrał postać miszmaszu rezydualnych przepisów pochodzących z epoki PRL i nieprzystających do obecnych realiów gospodarczych (np. o pracy nakładczej), regulacji urynkawiających sferę pracy i zatrudnienia, przyjmowanych z wysoką intensywnością w latach dziewięćdziesiątych (ze szczególnym uwzględnieniem dużej reformy z 1996 r.), oraz uregulowań zakorzenionych w przepisach prawnych UE, przyjmowanych zarówno w czasie przygotowania do akcesji, jak i po niej, do chwili obecnej. Ta

konstatacja dotyczy także innych obszarów prawa pracy, nieobjętych bezpośrednio kodeksem pracy. Dwie próby generalnej reformy prawa pracy poprzez przygotowanie nowego dwuczęściowego kodeksu, indywidualnego i zbiorowego, podejmowane odpowiednio w latach 2006 i 2016–2018, zakończyły się porażką.

Aktorzy zbiorowych stosunków pracy, w aparacie pojęciowym dialogu społecznego zwani partnerami społecznymi, czyli związki zawodowe i organizacje pracodawców, są w naszym kraju słabi. Wynika to przede wszystkim z ich niewielkiego zasięgu w środowiskach społecznych, które chcieliby reprezentować. Poziom uzwiązkowienia w Polsce należy do najniższych w UE, sięgając według danych CBOS w 2021 r. ok. 11% pracowników najemnych (Feliksiak, 2021) lub 15% pracujących w zakładach powyżej dziewięciu osób zgodnie z danymi GUS (2023c). Organizacje pracodawców także nie mają zbyt silnej pozycji, a na oficjalnie podawane przez nie wielkości⁸ należy patrzeć ze świadomością, że obowiązują uregulowania prawne, które dopuszczają wielokrotne członkostwo (ten sam pracodawca może należeć do więcej niż jednej organizacji pracodawców).

Ze względu na długą historię kryzysu dialogu społecznego, omawianą szczegółowo we wcześniejszych opracowaniach (Czarzasty, 2024; Gardawski, 2009a), zasadne jest stwierdzenie, że ma on charakter chroniczny. Od czasu powołania do życia pierwszych instytucji trójstronnych w 1992 r. dialog trójstronny w Polsce można podzielić na trzy okresy: lata 1994–2001, czyli epokę działania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych bez podstaw ustawowych, lata 2001–2015, kiedy Trójstronna Komisja funkcjonowała na mocy ustawy, oraz od 2015 r. do chwili obecnej, a więc okres istnienia Rady Dialogu Społecznego. Każdorazowo przejście z poprzedniego etapu w następny było powodowane zapaścią instytucji trójstronnych, na tyle głęboką, że skutkowała ona swoistym stanem ich „śmierci klinicznej” i koniecznością reanimacji. W równie powtarzalny sposób reanimacja powodowała, że po zazwyczaj krótkim ożywieniu dialog trójstronny wpadał w te same koleiny instytucjonalne, których głównym rysem był brak autentycznej woli politycznej rządów do jego prowadzenia.

O ile przyczyny tych załamań były kompleksowe i w każdej z powyższych sytuacji nieco inne, to można zidentyfikować ich wspólne, powtarzające się elementy. Najważniejszymi z nich, obecnymi również w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, są bardzo ograniczone zasoby związków zawodowych

⁸ Podstawą określania reprezentatywności organizacji pracodawców zarówno na potrzeby rokowań zbiorowych, jak i udziału w trójstronnym dialogu społecznym jest liczba pracowników zatrudnianych przez pracodawców – członków danej organizacji.

w relacji z państwem i pracodawcami, co zmniejsza ich siłę przetargową oraz siłę sprzeciwu (*veto power*) (Butković i in., 2023; Trif i in., 2023). Przekłada się to na unilateralną, woluntarystyczną politykę rządu, który może sobie pozwolić na ignorowanie zdania partnerów społecznych. Mało tego, słabość aktorów zbiorowych stosunków pracy, szczególnie związków zawodowych, rodzi po stronie państwa – a ściślej rzecz biorąc, aktualnie kontrolujących jego aparat sił politycznych – pokusę zagospodarowania powiększającego się obszaru „ziemi niczyjej” przez podjęcie się roli mandatariusza klasy pracującej, wypowiadającego się w jej imieniu i zabezpieczającego jej interesy. Innymi słowy, tworzą się warunki sprzyjające zgłoszeniu przez państwo i kontrolujące je polityczne grupy interesów „roszczenia do reprezentacji” (Saward, 2010). O konsekwencjach tego stanu rzeczy w okresie pandemii COVID-19 i kolejnych kryzysów piszemy w rozdziale 14.

3.7. Kryzys ekologiczny i energetyczny

Przedstawione wyżej wymiary kryzysów, mimo że mają zasadniczy wpływ na rzeczywistość, same w sobie nie tworzą pełnego obrazu wielokryzysu. Pośród innych, nieznanających się w centrum zainteresowania naszych badań, ale niewątpliwie kluczowych dla funkcjonowania społeczeństwa i reprodukcji społecznej, na wzmiankę zasługuje z pewnością kryzys środowiskowo-klimatyczny. Nie tylko z uwagi na jego cywilizacyjną doniosłość, ale także dlatego, że w swoim oryginalnym znaczeniu termin „wielokryzys” został zastosowany do opisu potencjalnej katastrofy ekologicznej (Morin i Kern, 1999).

Wyzwania adaptacyjne związane z procesami zachodzącymi w środowisku naturalnym mają proveniencję znacznie bardziej złożoną niż tylko zmiany klimatyczne, obejmując m.in. zanik różnorodności biologicznej, nie zrównoważoną konsumpcję zasobów naturalnych, degradację powierzchni lądów i ekosystemów, ale także szybką urbanizację, zmiany w strukturze demograficznej czy powiększanie się nierówności społecznych i ekonomicznych. W tym kontekście zjawiskiem brany pod uwagę jest również pandemia (PAN, 2022).

W szczególności godnym uwagi procesem jest Zielony Ład, projektowany i wcielany w życie przez UE. Stanowi on źródło kontrowersji oraz napięć politycznych i społecznych, związanych z koniecznością zmiany miksu energetycznego, a więc przebudowy struktury energetyki w taki sposób, aby możliwe było odejście od nieodnawialnych źródeł energii, zwłaszcza poprzez dekarbonizację i budowę gospodarki niskoemisyjnej. Zielony Ład, pomyślany jako kompleksowa i radykalna propozycja polityki publicznej ukierunkowanej na zwalczanie kryzysu o charakterze strukturalnym, a nawet systemowym, stał

się paradoksalnie zarzewiem innego kryzysu – politycznego, wykorzystywanego do mobilizowania poparcia, zwłaszcza przez populistyczne ugrupowania prawicowe, ale także przez część związków zawodowych w przemysłach tradycyjnych. Działalność górniczych związków zawodowych w Polsce, a także NSZZ „Solidarność” wskazywana jest jako jeden z przykładów jednoznacznej opozycji wobec europejskiej polityki klimatycznej; w innych krajach częstsze są przypadki ostrożnego (*hedging*) i otwartego (*support*) poparcia dla niej, a wpływ na strategię i dyskurs związków mają m.in. interesy branżowe i tożsamości związkowe (Thomas i Doerflinger, 2020).

Kryzys środowiskowy w polskich warunkach splata się z kryzysem energetycznym, Polska energetyka jest bowiem „brudna”. Struktura rodzimej energetyki jest przestarzała: w 2022 r. w produkcji ciepła nadal największy udział miały paliwa węglowe (66%), podczas gdy udział odnawialnych źródeł energii (OZE) wynosił niespełna 13% (Elżbieciak, 2024).

Udział węgla w produkcji energii elektrycznej w ostatnich latach szybko wprawdzie spada, od 2022 do 2023 r. zmniejszył się aż o 9,9 p.p., do poziomu nieco ponad 60%, a źródła odnawialne odpowiadały za rekordowe 27% generacji energii. Wzrósł jednak także udział gazu ziemnego w produkcji prądu, aż o 41% (*Transformacja energetyczna...*, 2024), co stało się problematycznym zjawiskiem geostrategicznym w obliczu kryzysu wojennego, ponieważ przed 2022 r. zapotrzebowanie naszego kraju na ten surowiec energetyczny było zaspokajane przez import rosyjski w ponad 60% (*To historyczny moment...*, b.d.). Pomimo dywersyfikacji źródeł podaży energii uzależnienie polskiej gospodarki od importu energii zwiększa się: w latach 2013–2022 wzrosło z 28% do 43% (*Transformacja energetyczna...*, 2024). Pomijając aspekt czysto środowiskowy, jest to czynnik ryzyka w niestabilnym geopolitycznie świecie.

Wojna w Ukrainie stała się czynnikiem zaostrażającym kryzys energetyczny na całym świecie. Ceny energii elektrycznej już podczas pandemii zaczęły dynamicznie rosnąć, a od 2022 r. proces ten jeszcze przyspieszył. W rezultacie przyczyniło się to do nasilenia kryzysu inflacyjnego, ponieważ rosnące ceny energii podniosły koszty produkcji, przyczyniając się do wzrostu inflacji bazowej. Dodatkowo drożenie energii, nie tylko elektrycznej, ale i ciepłej, w sposób bezpośredni uderzyło w jej konsumentów, ponieważ udział wydatków na prąd i gaz w strukturze kosztów funkcjonowania gospodarstw domowych musiał się zwiększyć. Aby zilustrować społeczną doniosłość problemu, posłużmy się przykładem: o ile w 2021 r. gospodarstwa domowe płaciły średnio 71,9 gr/kWh brutto, to w pierwszej połowie 2023 r. średni ponoszony przez nie koszt energii elektrycznej wzrósł do 95,7 gr/kWh (Derski, 2023). Odnotowano więc wzrost realnego kosztu zakupu prądu na potrzeby domowe aż o jedną trzecią.

Konsekwencją jest ubożenie społeczeństwa oraz spadek jego zdolności do zaspokajania swoich zróżnicowanych potrzeb, w tym tych z zakresu zdrowia i edukacji, zwłaszcza w kontekście rosnącego urynkowania usług publicznych.

3.8. Kryzys demograficzny

Kolejną warstwą wielokryzysu, bezpośrednio powiązaną z dyskusją na temat kryzysu opieki i reprodukcji społecznej (por. rozdział 1; Grabowska, 2023; Mezzadri, 2022a), jest kryzys demograficzny. Starzenie się społeczeństw krajów rozwiniętych gospodarczo jest tendencją długotrwałą i uniwersalną, determinowaną przez spadek dzietności i zwiększanie się oczekiwanej długości życia. Polska nie jest wyjątkiem, oba te zjawiska po 1989 r. wyraźnie się w naszym kraju zarysowały. Procesy starzenia się społeczeństwa wyraźnie przyspieszają. Porównanie danych ze spisów powszechnych z 2011 i 2021 r. pokazuje, że mediana wieku statystycznego mieszkańca Polski podniosła się w tym okresie o cztery lata, do prawie 42 lat. Ponadto Polskę po wejściu do UE 20 lat temu dotknęła wysoka fala emigracyjna, której szczyt przypadł na lata 2004–2007. Na jej efekty należy patrzeć nie tylko w kategoriach ilościowych, choć te same w sobie były dramatyczne, ale także jakościowych. Zdecydowaną większość zbiorowości emigrantów poakcesyjnych stanowili ludzie w wieku produkcyjnym, do tego z jego niskich przedziałów wiekowych, a więc tworzący najcenniejszą część kapitału ludzkiego oraz demograficznego (Okólski i Kaczmarczyk, 2013).

Starzenie się społeczeństwa, związane z wydłużaniem życia oraz małą dzietnością (w Polsce współczynnik dzietności wynosił w 2022 r. niewiele ponad 1,3, podczas gdy jego wartość neutralna dla reprodukcji ludności to 2,1), objawia się zmianą proporcji ludności w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym (łącznie przedprodukcyjnym oraz poprodukcyjnym). Ma to konsekwencje dla rynku pracy, w sensie spadku jej podaży, ale i zmian struktury popytu na nią, ponieważ zmieniająca się kompozycja społeczeństwa, w którym coraz więcej jest osób starszych, a coraz mniej osób młodych, stymuluje przeobrażenia gospodarki, zwłaszcza sektora usługowego. Usługi opiekuńcze muszą przeorientowywać się z opieki nad dziećmi na wspomaganie ludzi w wieku starszym i podeszłym (Krzyszkowski, 2015).

Kryzys opieki, którego przejawem jest chroniczny niedobór pracowników i pracowników edukacji, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, jest dowodem na to, że państwo polskie nie jest jednak przygotowane na konsekwencje kryzysu demograficznego. Prywatyzacja usług opiekuńczych nie rozwiązuje problemu, bo przy rosnących kosztach życia większości społeczeństwa nie będzie na nie stać. W takiej sytuacji oczekiwać można przerzucenia ciężaru kryzysu

opieki na rodziny, a w warunkach dominującego nadal w Polsce tradycyjnego kontraktu płci – w przeważającej mierze na kobiety. Można się spodziewać, że w sytuacjach wstrząsów zewnętrznych, takich jak pandemia czy wojna, to właśnie rodziny stanowią będą swoistą antykryzysową poduszkę bezpieczeństwa. Kosztem takiego rodzinnego zarządzania kryzysem jest rosnące znaczenie nieodpłatnej pracy reprodukcyjnej, m.in. opieki nad dziećmi, wykonywanej w okresie pandemii przez członkinie i – rzadziej, ze względu na tradycyjny kontakt płci – członków rodzin (Pulignano i Domecka, 2025).

Konsekwencje starzenia się społeczeństwa odczuwa także system zabezpieczenia społecznego. System bismarckowski, oparty na zasadzie solidarności międzypokoleniowej i będący kluczowym elementem dwudziestowiecznego *welfare state*, działa sprawnie przy zachowaniu proporcji 3:1 między wpłacającymi doń a beneficjentami (Godínez-Olivares i in., 2016). Zważywszy na to, że dochody systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce pochodzą przeważnie z paropodatkowych obciążeń składowych, główną determinantą ich wolumenu zasilającego system i pozwalającego mu realizować swoje zadania jest skala aktywności zawodowej. Inaczej mówiąc, wydolność systemu ubezpieczeń społecznych zależy głównie od tego, czy zbiorowość ludzi młodych – przez co w tym wypadku należy rozumieć: aktywnych zawodowo – znacząco dominuje liczebnie nad zbiorowością ludzi starszych, już nieaktywnych ekonomicznie. W 2023 r. w Polsce emerytury i renty pobierało 7858 tys. osób, zaś pracujących było 15209 tys., co daje 1,9 osoby pracującej na jednego emeryta lub rencistę (GUS, 2023f; ZUS, 2023).

Na zakończenie warto zauważyć, że kryzys reprodukcji społecznej, którego znakiem jest zapaść demograficzna, nie został zażegnany przez familialistyczny zwrot w polityce społecznej, którego wyrazem było m.in. wprowadzenie pomocy finansowej dla rodzin w postaci programu „500+”, gwarantującego pomoc państwa dla rodziców w wysokości 500 zł miesięcznie na każde dziecko (obecnie, w 2025 r., 800 zł). Program ten oceniany był jako jeden z najhojniejszych programów wsparcia dla dzieci w krajach OECD. Eksperci są zgodni, że przyczynił się do spadku ich ubóstwa, nie osiągnął natomiast swoich celów demograficznych, tj. wzrostu dzietności (Bień, 2022). Choć w komentarzach (np. Bień, 2022) wskazuje się, że dotkliwy spadek liczby urodzeń w latach 2020–2021 mógł mieć związek z pandemią COVID-19, to przyczyn można szukać również w ograniczaniu prawa do aborcji ze względów medycznych (wad płodu), co jesienią 2020 r. doprowadziło do największych po 1989 r. demonstacji kobiet i młodzieży (Grabowska, 2023; Struzik, 2023)⁹. Badania CBOS

⁹ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 października 2020 r. stwierdził, że przepis ustawy antyaborcyjnej z 1993 r. zezwalający na aborcję w przypadku ciężkiego

wskazują, że 57% Polaków i Polek ma mniej dzieci, niżby chciało, zaś 8% respondentów w wieku 18–40 lat nie planuje potomstwa, przy czym w 2023 r. większość z nich (55%) wskazywała na powody osobiste, 14% na sytuację materialną i aż 21% na sytuację w kraju – 11% wprost na restrykcyjne prawo aborcyjne (Omyła-Rudzka, 2023). W uzasadnieniach tych widać wyraźnie, że decyzje prokreacyjne, przekładające się na zapaść demograficzną i kryzys biologicznego odtwarzania się społeczeństwa, skupiają jak w soczewce różne inne kryzysy, m.in. zdrowotny, polityczny i kosztów życia.

3.9. Podsumowanie

Oprócz bardziej uniwersalnych problemów związanych z urynkowaniem usług publicznych, omawianych w rozdziale 2, „pełzający” kryzys w sferze pracy w Polsce w XXI wieku miał kilka cech szczególnych. Po pierwsze, wiązał się on z cechami rynku pracy, takimi jak połączenie stosunkowo niskiego bezrobocia z upowszechnieniem umów terminowych i cywilnoprawnych, co było wyrazem rosnącej prekaryzacji zatrudnienia (Maciejewska i in., 2016; Muszyński, 2019). Po drugie, odpływ dwóch milionów Polaków z rynku pracy w wyniku poakcesyjnych migracji w połączeniu z prekaryzacją pracy doprowadził do permanentnego problemu niedoboru pracowników w wielu branżach (GUS, 2024). Po trzecie, starzenie się społeczeństwa w połączeniu z niskim bezrobociem i niedoborami rąk do pracy, kryzysami politycznymi w krajach byłego ZSRR i wojną w Ukrainie, a także rosnącą atrakcyjnością Polski jako „taniego” kraju należącego do Unii Europejskiej (UE) sprzyjało „przejściu migracyjnemu” (Okólski, 2021). Jego wyrazem była rosnąca w ostatnich latach liczba imigrantek i imigrantów na polskim rynku pracy. W efekcie w literaturze z zakresu studiów migracyjnych Polskę coraz częściej traktuje się jako kraj emigracyjno-imigracyjny (*sending and receiving*) (Fihel i in., 2023).

W przeprowadzonych w rozdziale rozważaniach wskazaliśmy, że istotnym wymiarem wielokryzysu w Polsce jest trwający kryzys demokracji liberalnej, który osłabia jeszcze – i tak słabe w warunkach patchworkowego kapitalizmu – instytucje państwa (Becker, 2023; Bluhm i Varga, 2019; Bustikova i Guasti, 2017; Sierakowski i Sadura, 2023). Do uwarunkowań tego kryzysu, nie tylko zresztą w Polsce (Hochschild, 2017), należą polaryzacja polityczna w społeczeństwie i niski poziom zaufania do instytucji publicznych (Cześnik i in., 2020;

i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu jest niezgodny z konstytucją.

Ruszkowski i in., 2020). Okres rządów Zjednoczonej Prawicy (2015–2023) nie przełożył się na gruntowne zmiany w zbiorowych stosunkach pracy dlatego, że instytucje praw pracowniczych, rokowań zbiorowych i dialogu społecznego w Polsce były w kryzysie w zasadzie od początku ich zreformowania po 1989 r. (Gardawski, 2009a; Ost, 2000). Diagnozy tej nie zmienia fakt osiągnięcia namacalnych korzyści przez stronę pracowniczą w wyniku wyborczego sojuszu NSZZ „Solidarność” z Prawem i Sprawiedliwością (szerzej piszemy o tym w rozdziale 14). Trwałe zmiany instytucji świata pracy były utrudniane przez patchworkowy charakter porządku społeczno-ekonomicznego. Badania wskazują, że Polska należy do krajów, w których system zbiorowych stosunków pracy nie sprzyja rozwijaniu polityk antykryzysowych ze względu na niski poziom uzwiązkowienia i udziału pracodawców w organizacjach pracodawców, silną decentralizację i niski zasięg rokowań zbiorowych oraz słabość instytucji trójstronnych (Czarzasty i Mrozowski, 2022, 2023b).

O przebiegu kryzysu pandemicznego w sferze pracy nie da się także mówić bez odwołania do trwającego od lat w Polsce kryzysu w sferze reprodukcji społecznej, którego przejawem jest z jednej strony ograniczanie praw reprodukcyjnych kobiet (w konsekwencji „kompromisu aborcyjnego” z 1993 r.), z drugiej zaś kurczenie się instytucji państwa opiekuńczego i przenoszenie obowiązków opiekuńczych na rodziny (Giermanowska, 2013; Grabowska, 2023; Inglot i in., 2022). Globalny kryzys opieki (Fraser, 2017) nakłada się na kryzys demograficzny wynikający ze starzenia się społeczeństw rozwiniętych w miarę poprawy warunków życia i wzmacnia go (Okólski, 2021). Najszerszymi kontekstami refleksji o wielokryzysie w Polsce są globalne wyzwania związane z kryzysem klimatycznym i mające zapobiegać skutkom tego kryzysu procesy „zielonej transformacji” gospodarki (Galgóczy i Pochet, 2022), a także rozwój idei i praktyki gospodarki o obiegu zamkniętym (Kulczycka, 2018).

Przedstawione w tym rozdziale diagnozy wielokryzysu posłużą nam w kolejnych do dyskusji nad jego społecznymi korelatami w takich obszarach, jak dyskurs o kryzysie w świecie pracy, świadomość społeczno-ekonomiczna, jakość miejsc pracy i sposoby radzenia sobie z kryzysami przez pracownice i pracowników w Polsce. Spośród opisanych kryzysów skoncentrujemy się przede wszystkim na pandemii COVID-19, traktując pozostałe z nich bardziej wybiórczo jako uwarunkowania i konteksty bezprecedensowego, choć krótkotrwałego załamania się porządku społecznego w wyniku globalnego kryzysu zdrowotnego. W kolejnym rozdziale opisujemy aparat metodologiczny, który posłużył nam do badania konsekwencji pandemii COVID-19 jako momentu wielokryzysu w świecie pracy w Polsce.