

*Karol Muszyński*<sup>1</sup>

## **CZYNNIKI STERUJĄCE ANTYKRYZYSOWĄ POLITYKĄ PRAWA PRACY W POLSCE W LATACH 2009–2013**

### **Streszczenie**

Artykuł analizuje czynniki sterujące reformą polskiego prawa pracy w latach 2009–2013. Reakcja rządu polegająca na uelastycznieniu prawa pracy równocześnie: 1) pozostawała w luźnym związku z pokryzysowymi problemami polskiej gospodarki i pokrywała się z niezależnym od kryzysu programem partii rządzącej; 2) wykazywała cechy mechanizmu „zależności od ścieżki”, w szczególności zaś wyostrzała przewagi komparatywne polskiej gospodarki polegające na niskich kosztach pracy oraz możliwości swobodnego dostosowania poziomu zatrudnienia do potrzeb przedsiębiorców. Artykuł wykorzystuje narzędzia z zakresu nauk politycznych oraz socjologicznych pozostające w nurcie instytucjonalizmu, w tym ujęcie zróżnicowania kapitalizmu oraz literaturę zajmującą się problematyką redukcji państwa opiekuńczego.

**Słowa kluczowe:** kryzys ekonomiczny, polityka antykryzysowa, prawo pracy, zależność od ścieżki, gospodarka rynkowa zależna

### **Factors shaping anti-crisis labor law policy in Poland between 2009 and 2013**

#### **Abstract**

The paper examines factors which shaped the reform of the Polish labor law between 2009 and 2013. The government aimed at making legislation more flexible but its response: 1) was loosely related to the post-crisis issues in the Polish economy and overlapped with the program of the ruling party, abstract from the crisis itself; 2) revealed the features of the

---

<sup>1</sup> Mgr Karol Muszyński jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: muszynskikarol@gmail.com

'path-dependence' mechanism, and in particular highlighted such comparative advantages of the Polish economy as low labor costs and the ability to variably adapt employment levels to employers' needs. The paper uses research tools of institutional approaches in political and social sciences, including the thinking on the varieties of capitalism, as well as the literature dealing with the retrenchment of welfare state.

**Keywords:** economic crisis, anti-crisis policy, labor law, path-dependence, dependent market economy

## Wprowadzenie

Celem artykułu jest przeanalizowanie czynników sterujących reformą polskiego prawa pracy w latach 2009–2013. Początek moich rozważań wyznaczają działania podjęte przez strony społeczne w celu stworzenia ustawodawstwa antykryzysowego, zaadaptowane do polskiego prawa w formie „pierwszej” ustawy antykryzysowej, zaś koniec — „normalizacja” ustawodawstwa antykryzysowego podjęta w formie reformy Kodeksu pracy z 2013 r.

W pracy stawiam tezę, że reakcja rządu polegająca na uelastycznieniu prawa pracy równocześnie: 1) pozostawała w luźnym związku z pokryzysowymi problemami polskiej gospodarki i pokrywała się z niezależnym od kryzysu programem partii rządzącej; 2) wykazywała cechy mechanizmu „zależności od ścieżki”, w szczególności zaś wyostrzała przewagi komparatywne polskiej gospodarki polegające na niskich kosztach pracy oraz możliwości swobodnego dostosowania popytu na pracę do potrzeb przedsiębiorców.

W pierwszej części pracy skoncentruję się na teoretycznym rozważeniu relacji polityk publicznych oraz kryzysu ekonomicznego. Przeciwdziałanie kryzysom ekonomicznym we współczesnych państwach odbywa się poprzez automatyczne stabilizatory (które są neutralne z politycznego punktu widzenia) oraz dyskrecjonalne działania, w których rządy mogą chcieć forsować swoją wizję państwa i gospodarki. Równocześnie, biorąc pod uwagę ogół instytucjonalnych zobowiązań nowoczesnych państw, nawet reaktywne polityki publiczne mogą wykazywać cechy „zależności od ścieżki”. W kolejnym rozdziale opisuję specyfikę polskiej reakcji na kryzys oraz działania antykryzysowe podjęte na polu monetarno-fiskalnym oraz rynku pracy. Następnie spróbuję pokazać, że działania antykryzysowe polegające na uelastycznieniu prawa pracy pokrywały się z programem

wyborczym oraz propozycjami Platformy Obywatelskiej, które były niezależne od kryzysu. Kryzys został wykorzystany jako moment pozwalający na wprowadzenie niepopularnej reformy, zaś rząd zastosował strategię „unikania winy”. Następnie spróbuję pokazać, że reforma wpisywała się w model instytucjonalny polskiej gospodarki, który można zidentyfikować dzięki podejściu zróżnicowania kapitalizmu poprzez wyostrzenie przewag komparatywnych niskich kosztów pracy oraz możliwości łatwego dostosowywania poziomu zatrudnienia do zmiennego popytu. Pracę kończy podsumowanie. W swoim artykule skoncentruję się na analizie literatury (w tym dokumentów programowych, publicystyki tworzonej przez zaangażowanych lub zainteresowanych reformami) oraz wykorzystam w ograniczonym zakresie ustalenia z innych badań.

W celu weryfikacji hipotez wykorzystam narzędzia z zakresu nauk politycznych oraz socjologicznych pozostające w nurcie instytucjonalizmu, w tym ujęcie zróżnicowania kapitalizmu (*varieties of capitalism*) oraz literaturę zajmującą się problematyką tzw. redukcji państwa opiekuńczego (*welfare state retrenchment*). Ograniczenia tej literatury w zakresie analizowanego przeze mnie tematu wynikają przede wszystkim z tego, że reforma rynku pracy polegająca na uelastycznieniu prawa pracy pozostaje w nieoczywistym związku z państwem opiekuńczym. Prawo pracy nie dystrybuuje powstających w społeczeństwie dóbr, lecz reguluje pewne zasady dystrybucji w ramach stosunku pracy mające redystrybucyjny lub ochronny cel (np. poprzez regulowanie wynagrodzenia minimalnego). Badania z zakresu redukcji państwa opiekuńczego koncentrują się zaś głównie na zmniejszaniu wydatków socjalnych, z naciskiem na „polityki oszczędności” (Pierson 1996: 144), które w Polsce prowadzone były w ograniczonym zakresie<sup>2</sup>. W literaturze zwracano zresztą uwagę, że reformy dotyczące ryzyk rynku pracy (np. zasiłków dla bezrobotnych, choć można by tu było również umieścić instytucje regulujące zasady dystrybucji zawarte w prawie pracy) są politycznie łatwiejsze do przeprowadzenia niż reformy dotyczące „ryzyk życia” (zdrowia, starości), co spowodowane jest tym, że ryzyka związane z rynkiem pracy tworzą słabsze grupy interesu (Jensen 2012).

---

<sup>2</sup>Wydatki socjalne w latach 2007–2013 pozostawały na stabilnym poziomie ok. 21 proc. (OECD). Jako element polityki oszczędności można postrzegać jednak ograniczane wydatków z Funduszu Pracy oraz zmniejszenie nakładów na polityki rynku pracy (zob. Tyrowicz, Kamińska 2013: 131–134).

## Polityki publiczne wobec kryzysu ekonomicznego

### Kryzys ekonomiczny

Pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w połowie 2007 r., a następnie upadek kilku dużych banków na przestrzeni 2008 r., wywołały światową recesję na dużą skalę. Strefa euro jako całość weszła w stan recesji w listopadzie 2008 r. Świat ogarnął drugi „wielki kryzys”, a kolejne państwa ogłaszały programy antykryzysowe oraz pakiety stymulacyjne. Kryzysowi ekonomicznemu towarzyszyło nadszarpnięcie autorytetu dominującej, neoklasycznej myśli ekonomicznej, którą przynajmniej częściowo obwiniono za jego wywołanie (Colander i in. 2009; Mirowski 2010; Blinder 2013).

Należy podkreślić, że w sensie pojęciowym kryzys nie jest tożsamy z prostą recesją, która może być przewidywalnym czy wręcz cyklicznym zjawiskiem. Kryzys nie jest zjawiskiem „obiektywnym”, jest on opisem takiej (negatywnie ocenianej) sytuacji, w której istniejące relacje między zjawiskami są zbyt skomplikowane, aby je zrozumieć w ramach zakorzenionych pojęć (Luhmann 1984; Baecker 2011), a powiązania istniejące między zachodzącymi procesami i instytucjami skutkują niemożliwymi do określenia konsekwencjami. Mówiąc inaczej, kryzys jest „czarnym łabędziem”, wydarzeniem niespodziewanym i niezrozumiałym z punktu widzenia dotychczasowej wiedzy (Taleb 2014). Kryzys ekonomiczny zapoczątkowany w latach 2007–2008 był niezrozumiały z punktu widzenia dominującej myśli ekonomicznej i wiedzy o polityce gospodarczej — nie było wiadomo, co dokładnie zawodzi w systemie, co należy poprawić i w jaki sposób zareagować (Mirowski 2013; Colander i in. 2009).

### Walka z kryzysem — automatyczne stabilizatory i dyskrecjonalne działania

Przeciwdziałanie konsekwencjom kryzysów ekonomicznych w współczesnych państwach odbywa się dużej mierze niezależnie od rządu poprzez automatyczne stabilizatory, czyli mechanizmy samoczynnie reagujące na wahania produkcji i popytu. Na przykład wydatki socjalne, pełniące rolę redystrybucyjną w czasach normalnego funkcjonowania gospodarki, w momencie wejścia w recesję zwiększają swoje oddziaływanie, podtrzymując równocześnie konsumpcję osób tracących pracę, co ułatwia

gospodarce powrót na drogę wzrostu gospodarczego (Dolls, Fuest, Peichl 2012). Automatyczne stabilizatory są neutralne politycznie w tym sensie, że nie wymagają rządowej reakcji — działają one również, kiedy rząd nie podejmuje działań, na przykład w ten sposób, że osoby tracące pracę uzyskują zasiłki dla bezrobotnych. Zbliżonym mechanizmem stabilizującym gospodarkę jest również prawo pracy (w szczególności — regulacje dotyczące zwalniania pracowników), zapobiegając zbyt szybkim reakcjom pracodawców na cykliczność gospodarki, zmuszając ich do utrzymania zatrudnienia, co równocześnie zapewnia pracownikom dochód.

W przeciwieństwie do automatycznie działających mechanizmów dyskrecjonalne działania antykryzysowe rządu raczej nie będą miały charakteru neutralnego politycznie — partie będą chciały forsować takie projekty, które realizują ich wizję państwa i społeczeństwa (Starke, Kaasch, Van Hooren 2013: 20–23). Na przykład w zależności od przyjętej interpretacji jako racjonalną reakcję na kryzys można postrzegać zarówno zwiększenie wydatków czy usztywnienie prawa pracy ze względu na ich antycykliczny charakter, jak i redukcję wydatków i uelastycznienie prawa pracy ze względu na ułatwianie szybszego powrotu gospodarki do stanu równowagi.

### „Zależność od ścieżki” oraz kryzys

Wiele uwagi w literaturze poświęcano mechanizmom zależności od ścieżki (*path dependence*) w politykach publicznych. Badacze z nurtu instytucjonalizmu zwracali uwagę, że polityki publiczne są silnie warunkowane przez już istniejące struktury, przez co w „normalnych” czasach przybierają najczęściej formę stopniowych zmian i są uzależnione od mechanizmu zależności od ścieżki. Po pierwsze, instytucjonalizacja rozwiązań w politykach publicznych utrudnia ich zmianę ze względu na powstanie grup interesów, którym zależy na trwaniu danych rozwiązań. Po drugie, jednostki i organizacje wykazują silną niechęć do strat — preferują unikanie straty, np. w formie korzystnych regulacji, nad ewentualnymi zyskami płynącymi ze zmiany (Pierson 1994). Po trzecie, jednostki i organizacje przyzwyczajają się do danych rozwiązań, co powoduje, że działają i planują w oparciu o nie, co generuje dodatkowe koszty zmiany (Pierson 2002: 373). Wreszcie, zależność od ścieżki wynika z kosztów transakcyjnych — rozwiązania instytucjonalne pozostają w relacjach z innymi rozwiązaniami, tworząc sprzężenia zwrotne i skomplikowane sieci

powiązań — *status quo* jest więc „tańsze” i mniej ryzykowne niż zmiana (North 1990).

Instytucjonaliści podkreślają, że kryzysy i zewnętrzne szoki jako „punkty zwrotne” poluzowują mechanizm zależności od ścieżki, umożliwiając tworzenie nowych rozwiązań (Capocchia, Kelemen 2007: 343; Paller 2010; Krasner 1984: 234). Kryzys ekonomiczny wywołuje wręcz potrzebę reakcji ze względu na przekonanie o braku skuteczności dotychczasowych polityk, dzięki czemu rządowi łatwiej uzyskać poparcie dla zdecydowanych działań (Aghion, Alesina, Trebbi 2004; Clasen, Clegg, Kvist 2012: 8–9). Równocześnie w sytuacji niepewności i braku ustalonych, wiarygodnych sposobów działania rządu w większym stopniu będą kierować się wartościami oraz ideologia, a w znacznie mniejszym stopniu pragmatycznymi zaleceniami efektywności (te bowiem nie istnieją ze względu na to, że kryzys jest wydarzeniem nieprzewidywalnym i przynajmniej częściowo niezrozumiałym). W tym sensie kryzysy ekonomiczne mogą zostać wykorzystane przez partię rządzącą (Boin, 't Hart, McConnell 2009), a równocześnie działać jako „momenty prawdy dla różnych ideologii dotyczących właściwych ról państw i rynków” (Starke i in. 2013: 7).

Nieco odmienne (choć niekoniecznie sprzeczne) ujęcie przedstawiają Chung i Thewissen (2011), którzy zwracają uwagę, że nawet „reaktywne” polityki antykryzysowe mogą wykazywać cechy zależności od ścieżki. Analizując antykryzysowe polityki przyjęte w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Szwecji, badacze doszli do wniosku, że wykazują one cechy zależności od ścieżki wobec opisywanych przez Esping-Andersena modeli światów państwa opiekuńczego. Chung i Thewissen podają dwa argumenty za tym, dlaczego może tak się dziać. Po pierwsze, reaktywne polityki mają krótką perspektywę czasową — skoro wyjście z mechanizmu „zależności od ścieżki” jest trudne nawet poprzez stopniowe i długie procesy, nie ma argumentów za tym, aby zmiany nagłe (szczególnie o reaktywnym charakterze) prowadziły do trwałej przebudowy systemu instytucjonalnego. Po drugie, w społeczeństwie istnieją mechanizmy oraz grupy interesu, którym zależy na funkcjonowaniu pewnych mechanizmów — nawet reaktywne polityki mogą być poddane presji tych grup. Autorzy zwracają przy tym uwagę, że wytwarzane przez państwa przewagi komparatywne stanowią bardzo silny mechanizm utrwalający „zależność od ścieżki” (Chung, Thewissen 2011: 356–357). Jeżeli rozwój gospodarczy danego państwa zależy od określonego modelu prowadzącego do przewag komparatyw-

nych, to działa to jak „potężna zachęta, aby replikować istniejące instytucje” (Chung, Thewissen 2011: 357).

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy zwrócić uwagę, że na sposób pokryzysowej reakcji rządu zasadniczo wpłyną dwa istotne czynniki — mechanizmy „zależności od ścieżki” (w szczególności zaś przewagi komparatywne danej gospodarki, które pozwalają na osiągnięcie przez nią wzrostu gospodarczego, tak potrzebnego w warunkach kryzysowych) oraz wartości ważne dla partii rządzącej, która może wykorzystać kryzys do forsowania własnej wizji państwa i społeczeństwa.

## **Kryzys i polityka antykryzysowa w Polsce**

### **Przebieg kryzysu w Polsce**

Polska była jedynym krajem Unii Europejskiej, który uniknął recesji po 2007 r. Nie oznacza to, że sytuacja gospodarcza nie uległa pogorszeniu. Kryzys polegał więc nie tyle na spadku najistotniejszego (dyskursywnie) współczynnika PKB, co na spadku dynamiki wzrostu gospodarczego. Niektórzy badacze sugerują więc, że niewłaściwe jest w ogóle mówienie o kryzysie w wypadku Polski, ale lepiej byłoby mówić o „spowolnieniu gospodarczym” (Czarzasty, Owczarek 2012: 8). Biorąc pod uwagę to, że funkcjonowanie współczesnych państw kapitalistycznych jest uzależnione od wzrostu gospodarczego, spadek dynamiki wzrostu również może być odebrany jako impuls kryzysowy, zarówno z perspektywy systemu gospodarczego (zależnego od określonych stóp wzrostu; Streeck 2014; Teubner 2011), jak i systemu politycznego (określona stopa wzrostu jest potrzebna w celu utrzymania legitymacji rządu; Schäfer, Streeck 2013: 1–25; Brender, Drazen 2008).

W ujęciu makroekonomicznym do istotnych czynników wpływających na sytuację Polski należały: istotny ilościowy spadek eksportu, ograniczenie napływu inwestycji zagranicznych oraz znaczna deprecjacja złotego, która spowodowała wzrost kosztów obsługi kredytów w walutach obcych, ale również zwiększyła międzynarodową konkurencyjność przedsiębiorstw eksportowych (Gorzelał, Goh 2010). Dzięki temu, choć eksport znacznie spadł w ujęciu ilościowym, to przy równoczesnym załamaniu się importu (również za sprawą deprecjacji złotego), odegrał on istotną rolę we wzroście PKB.

Spośród innych czynników zauważyć należy spory wzrost inflacji po 2008 r., a także istotny wzrost bezrobocia w latach 2009–2011. Należy przy tym zwrócić uwagę, że bezrobocie urosło wobec lat 2007–2008, natomiast w stosunku do roku 2006 wciąż pozostawało na niższym poziomie.

Raport NBP „Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego” zauważa, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej (EWS) w znacznym stopniu uzależnione były od napływu kapitału zagranicznego oraz zadłużania się w zachodnim systemie bankowym, co spowodowało większą skalę odpływu kapitału i deprecjacji walut krajowych. Kraje EWS nastawiły się na korzystanie z zachodnich rynków finansowych oraz na eksport do Europy Zachodniej, a właśnie te dwa elementy przeżywały na Zachodzie największe załamanie. Dostrzeżono również wyjątkową skalę uzależnienia od ekspansji kredytowej, w szczególności krajów nadbałtyckich oraz Rumunii i Bułgarii, której ograniczenie spowodowało spadek popytu wewnętrznego (niemogącego tym samym zrekompensować spadku eksportu; Polska była uzależniona od ekspansji kredytowej w znacznie mniejszym stopniu; zob. Lissowska 2014). W rezultacie raport bezpośrednio zauważa, że „Kraje Europy Środkowo-Wschodniej zostały najsilniej dotknięte przez kryzys zaufania” (NBP 2009: 14–15).

### Specyfika antykryzysowej polityki w Polsce

Sytuacja Polski w 2008/9 r. była specyficzna. Polska gospodarka reaguje na światowe trendy z pewnym opóźnieniem. Powoduje to, że polski rząd może zareagować na kryzys jeszcze przed tym, zanim jego konsekwencje staną się odczuwalne w kraju. Nie oznacza to naturalnie, że wiedza o problemach i skutecznych działaniach była dużo szersza. Dla polskiego rządu niepewne więc było, co stanowić będzie podstawowy problem — brak dostępu do kredytu, brak płynności banków, słabnący eksport czy rosnące bezrobocie. W konsekwencji również działania antykryzysowe trudno powiązać w sposób precyzyjny z sygnałami docierającymi do polskiej gospodarki. Bardzo trudno jest oddzielić same działania antykryzysowe od kryzysu, bo zostały one podjęte, zanim konsekwencje kryzysu w sensie gospodarczym zaczęły w pełni dotyczyć polskiej gospodarki<sup>3</sup>. Dobrze ilustruje to, że kryzys jest pewną konceptualizacją opisującą

---

<sup>3</sup>Dobrze widać to po wypowiedziach sprawozdającego w imieniu PO na czytaniu ustawy antykryzysowej posła Sławomira Piechy, który sugerował, że zbyt mocna interwencja



postrzegany stan gospodarki i społeczeństwa, a nie wydarzeniem „obiektywnym”.

## Polityka antykryzysowa

Rada Ministrów zidentyfikowała następujące najistotniejsze zagrożenia dla wzrostu gospodarczego spowodowane światowym kryzysem gospodarczym (Rada Ministrów 2008):

1. Spadek napływu inwestycji zagranicznych do Polski — doszło do znaczącego pogorszenia nastrojów inwestycyjnych, co widać zarówno po mniejszym napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak i zdecydowanie mniejszych inwestycjach inwestorów krajowych<sup>4</sup>.

2. Wzrost kosztów finansowania zewnętrznego oraz zmniejszenie dostępności kredytów, wynikające ze zwiększenia wymogów przyznawania kredytów — brak dostępu do kredytowania ograniczyłby inwestycje.

3. Spadek eksportu — zmniejszenie popytu zagranicznego doprowadziło do zmniejszenia portfela zamówień i wstrzymywania/ograniczania produkcji.

4. Destabilizacja systemu finansowego — wynikająca przede wszystkim z powiązań globalnych, ponieważ rola instytucji finansowych oraz ryzykownych operacji w polskiej gospodarce była niewielka.

5. Pogorszenie sytuacji na rynku pracy — traktowane było jako konsekwencja wyżej wymienionych powodów.

Podstawowym zadaniem rządu stało się więc zwiększenie dynamiki wzrostu gospodarczego poprzez odbudowanie zaufania inwestorów oraz

---

może pogorszyć sytuację na rynku. „Kryzys, jak widać z dotychczasowego jego przebiegu, jest trochę jak nowotwór. Nie wiemy do końca, w jakim kierunku się rozwine. Nie wiemy też, jakie mogą być jego różnego rodzaju skutki. (...) Tak więc leczenie skutków kryzysu czy jeszcze lepiej — zapobieganie powstawaniu objawów tego kryzysu jest konieczne. Ale musimy cały czas pamiętać o ryzyku zastosowania niewłaściwych środków czy ryzyku przedawkowania. To jest tak jak przy leczeniu nowotworu, są pewne znane środki, które mogą ratować chorego przed skutkami nowotworu, ale ich przedawkowanie może pogorszyć jego stan zdrowia, a niekiedy doprowadzić do śmierci” (Sejm RP 2009a: 105).

<sup>4</sup>Raporty oceniające tzw. klimat inwestycyjny (np. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową 2008) nie do końca to oddają, dotyczą bowiem głównie ocen otoczenia instytucjonalnego, które zmieniło się w niewielkim zakresie. Należy przy tym zauważyć, że raport z okresu pełnego kryzysu (GfK Polonia 2009) pokazuje poprawę „klimatu” inwestycyjnego, co można wiązać zarówno z lepszą oceną w porównaniu z sytuacją innych krajów (inne kraje były w recesji, Polska — nie), jak i z pozytywną oceną działań antykryzysowych.

systemu finansowego, popytu wewnętrznego, zewnętrznego oraz inwestycyjnego.

## Działania anty kryzysowe na polu monetarno-fiskalnym

Działania anty kryzysowe w Polsce objęte były przede wszystkim programem nakreślonym w rządowym „Planie stabilności i rozwoju”, przedstawionym przez premiera Donalda Tuska 30 listopada 2008 r.

Na polu działań fiskalno-monetarnych podjęto następujące działania:

1) Obniżono stopy procentowe, co miało ułatwić uzyskanie kredytów oraz finansowanie nowych przedsięwzięć. W okresie między listopadem 2008 a czerwcem 2009 r. dokonywano obniżek sześciokrotnie, choć należy zauważyć, że przed kryzysem stopy były już i tak relatywnie niskie, więc efektywność tego instrumentu była ograniczona. Zbyt niskie stopy procentowe w okresie przed kryzysem zostały uznane za jedną z przyczyn napędzających kryzys, przyczyniając się do większej skłonności do podejmowania ryzyka i ograniczając możliwość stosowania tego instrumentu fiskalnego do stymulacji inwestycji (Lapavitsas i in. 2012; Cociuba, Shukayev, Ueberfeldt 2011).

2) Wprowadzono inne ułatwienia w zdobywaniu kredytów i zwiększaniu płynności banków, powodujące zmniejszenie skali wpływu „kryzysu zaufania” na sektor bankowy, który pełni podstawową rolę finansującą w europejskich gospodarkach rynkowych. W Polsce w tym zakresie rozszerzono instrumenty gwarancji dla depozytów bankowych oraz dla kredytów międzybankowych. Jeszcze w październiku 2008 r. NBP rozpoczął realizację tzw. „Pakietu zaufania” (mającego zwiększyć płynność banków). Zwiększono również limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, a także ułatwiono dostęp do kredytu dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

3) Wprowadzono działania stymulujące popyt, które ograniczyły się jednak do niewielkich zmian podatkowych oraz rozwiązań ułatwiających pozyskiwanie i wydawanie środków unijnych, a także uelastycznienia przepisów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego (które miały służyć jako metoda publicznej substytucji popytu dla sektora przedsiębiorstw w obliczu słabnącego popytu prywatnego). Polska jako jeden z nielicznych krajów nie zdecydowała się na wprowadzenie istotnego pakietu fiskalnego nakierowanego na stymulowanie popytu wewnętrznego. Należy przy tym zauważyć, że w Polsce rolę pakietu fiskalnego

odgrywały w dużej mierze inwestycje przeprowadzane ze środków unijnych, wynoszące po 2007 r. rocznie przynajmniej 2 proc. PKB (za wyjątkiem 2009 r., kiedy były mniejsze; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010).

### Działania antykryzysowe na rynku pracy

Działania antykryzysowe w zakresie rynku pracy zostały podjęte w ramach Ustawy z dnia 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (dalej: ustawa antykryzysowa).

Wstępem do uchwalenia ustawodawstwa antykryzysowego były ustalenia strony pracodawców i pracowników co do działań antykryzysowych. Już w marcu 2008 r. partnerzy społeczni zwracali uwagę rządu na możliwe skutki spowolnienia gospodarczego dla rynku pracy. W pierwszym etapie rząd nie interesował się działaniami w Trójstronnej Komisji, a sam nie podejmował działań antykryzysowych w obrębie rynku pracy (Czarzasty, Owczarek 2012; Bereska i in. 2012: 243–244). Od końca 2008 r. w Trójstronnej Komisji toczyły się rozmowy, których efektem był przyjęty pakiet 13 działań antykryzysowych, pogrupowanych w trzy grupy tematyczne, przekazany następnie rządowi w formie dezyderatu. Pierwsza grupa odnosiła się do obszaru wynagrodzeń i świadczeń socjalnych i zakładała zwiększenie środków na świadczenia socjalne i wsparcie dla najuboższych rodzin, zniesienie opodatkowania zapomóg wypłacanych przez związki zawodowe, zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych bonów uprawniających do ich wymiany na towary lub usługi, uchylenie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń oraz zniesienie ustawy kominowej, a także wypracowanie mechanizmów wzrostu minimalnego wynagrodzenia do 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Druga grupa rozwiązań dotyczyła rynku pracy i stosunków pracy i zakładała możliwość wprowadzania 12-miesięcznych okresów rozliczeniowych, uruchomienie zakładowych funduszy szkoleniowych, „racjonalizację” rozwiązań dotyczących doby pracowniczej, wprowadzenie mechanizmów związanych z ruchomym czasem pracy, ograniczenie stosowania umów na czas określony, a także uregulowanie pozycji pakietów socjalnych. Trzecia grupa odnosiła się do polityki gospodarczej i zakładała wprowadzenie mechanizmów przyspieszonej amortyzacji oraz subsydiowania zatrudnienia.

Rząd złożył projekt ustawy Sejmowi RP 5 czerwca 2009 r. Projekt zawierał jednak jedynie część wynegocjowanych w dialogu autonomicznym postanowień, wbrew bardzo stanowczemu stanowisku Trójstronnej Komisji co do integralności pakietu, wyrażonego na posiedzeniu 15 maja 2009 r.

Ustawa w rezultacie wprowadzała następujące rozwiązania:

1) Umożliwiono uzyskiwanie subsydiów na wynagrodzenia dla pracowników przez przedsiębiorców, którzy znaleźli się w trudnościach finansowych. Wymogi formalne utrudniły jednak wykorzystanie tego instrumentu i w rezultacie wykorzystano jedynie ok. 6 proc. zaplanowanych na to środków, subsydując przez dwa lata wynagrodzenia zaledwie ok. 12 tys. z projektowanych 200 tys. pracowników (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 2009b).

2) Umożliwiono uzyskiwanie dofinansowania na szkolenia i studia podyplomowe dla pracowników, których czas pracy został zmniejszony. Celem było wykorzystanie okresu mniejszych zamówień do „poprawienia jakości kapitału ludzkiego”. W okresie 2009–2011 wykorzystano zaledwie ok 0,4 proc. zaplanowanych środków, szkoleniami objęto jedynie 1200 z zaplanowanych 55 tys. pracowników (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 2009a).

3) Uelastyczniono czas pracy, przede wszystkim poprzez umożliwienie wprowadzenia dłuższych okresów rozliczeniowych (do 12 miesięcy), mechanizmów indywidualnego czasu pracy, a także poprzez zniesienie ograniczenia zawierania umów na czas określony (uchylając zasadę, że po dwóch kolejnych umowach o pracę na czas określony trzecia umowa staje się z mocy prawa umową na czas nieokreślony). Równocześnie wprowadzono przepis ograniczający okres, na jaki mogły być zawierane umowy na czas określony, do 24 miesięcy, choć jego naruszenie nie było obarczone żadną sankcją (Bekas i in. 2009: 33).

Elastyczne przepisy dotyczące kształtowania czasu pracy oraz subsydiowania zatrudnienia/szkoleń miały pomóc w zmniejszeniu kosztów pracy i poprawieniu sytuacji finansowej przedsiębiorstw, utrzymaniu poziomu zatrudnienia, podtrzymaniu konkurencyjności, szkoleniu pracowników i lepszemu dostosowaniu siły roboczej do potrzeb rynkowych.

Strona pracownicza była zasadniczo przeciwna ustawie w zaproponowanej formie, argumentując, że łamie ona postanowienia 13-punktowego porozumienia wypracowanego w Trójstronnej Komisji. Wycofanie poparcia wiązało się przede wszystkim z wprowadzeniem nieograniczonego podmiotowo stosowania dłuższych okresów rozliczeniowych (związ-

ki chciały ograniczyć to tylko do przedsiębiorstw w kłopotach finansowych), niezrealizowaniem pierwszego punktu porozumienia związanym z rozszerzeniem pomocy dla najuboższych rodzin oraz osób zwalnianych z pracy w wyniku kryzysu, brakiem uchylecia ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń, brakiem wypracowania mechanizmów podwyżek wynagrodzenia minimalnego oraz nieuznaniem pakietów socjalnych za źródła pracy (OPZZ 2009). Strona pracownicza stwierdziła również, że zapisy dotyczące umów na czas nieokreślony nie ograniczały ich w rzeczywistości (Solidarność 2009; Gójski 2009).

W wypowiedziach strony pracowniczej bardzo silnie przewija się wątek ignorowania zdania strony pracowniczej i braku szacunku do dialogu społecznego. Związkom zawodowym nie chodziło wyłącznie o samą „logikę” stojącą za zaproponowanymi ostatecznie rozwiązaniami (zdaniem strony pracowniczej realizującej wyłącznie postanowienia korzystne dla pracodawców<sup>5</sup>), ale również o techniczne poprawki, które zostały zignorowane.

Przedstawiciele pracodawców generalnie wyrazili poparcie dla treści ustawy (Bereska i in. 2012: 247–248). Popierano przede wszystkim wydłużenie okresów rozliczeniowych jako postulat umożliwiający uelastycznianie czasu pracy oraz obniżenie kosztów zatrudnienia. Przedstawiciele pracodawców zwracali jednak uwagę, że przepisy uprawniające do uzyskiwania subsydiów na wynagrodzenia w znacznym stopniu ograniczały zakres podmiotów do tego uprawnionych, w związku z czym odegrają marginalną rolę (Sejm 2009c). Bardzo pozytywnie nastawieni do ustawy byli również inwestorzy zagraniczni (PAIiZ 2011: 16–24). W szczególności przedstawiciele sektora motoryzacyjnego wyrażali zadowolenie z wprowadzenia dłuższych okresów rozliczeniowych, które umożliwiały łatwiejsze dostosowywanie podaży pracy do koniunktury (PAIiZ 2013: 13).

Ustawa została uchwalona 1 lipca 2009 r., weszła w życie 22 sierpnia, zaś jej postanowienia obowiązywały do 31 grudnia 2011 r. Ostatecznie ustawa antykryzysowa została uchylona 21 listopada 2013 r. przez Ustawę z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (tzw. drugą ustawę antykryzysową).

---

<sup>5</sup> Krytycznie na temat stanowiska związków (zob. Stelina 2010: 6–10).

## Kryzys jako punkt zwrotny umożliwiający realizację programu

### Koncepcje partii rządzącej w zakresie rynku i prawa pracy

Aby zrozumieć, dlaczego rząd forsował ustawę antykryzysową, należy prześledzić koncepcje proponowane przez partię rządzącą w zakresie rynku i prawa pracy. Koncepcje rządu Platformy Obywatelskiej z kadencji 2007–2011 oraz rządu Donalda Tuska należy określić jako zbliżone do strategii lizbońskiej. Kładą silny nacisk na zwiększenie stopy zatrudnienia, wprowadzanie elementów *flexicurity* (raczej z naciskiem na elastyczność niż bezpieczeństwo) wraz z elementami *workfare* (warunkowość świadczeń) oraz silnym naciskiem na mechanizmy „dostosowujące” społeczeństwo do potrzeb rynku, oparte na kryteriach rynkowej efektywności. Miał być to kierunek ewolucji nie tylko polityki rynku pracy, ale również edukacji i systemu szkoleń zawodowych. W programie wyborczym Platformy Obywatelskiej z 2007 r. w zakresie rynku i prawa pracy za priorytet uznano zwiększenie stopy zatrudnienia. Jako konkretne działania wymieniono:

A) zwiększenie nakładów na aktywne polityki rynku pracy z 0,3 do 0,6 proc.; reformę pośrednictwa pracy i oparcie na kryteriach rynkowej efektywności; rozszerzenie dostępności szkoleń; wprowadzenie elementów *workfare* (skreślanie z rejestru bezrobotnych nieszukających pracy); partnerstwo publiczno-prywatne oparte na kontraktowaniu usług rynku pracy;

B) poprawę stopy zatrudnienia osób niepełnosprawnych;

C) reorientację edukacji na rynek oraz promocję uczenia się przez całe życie;

D) działania na rzecz redukcji kosztów pracy, w tym: postanowienie o niepodnoszeniu pozapłacowych kosztów pracy; skrócenie okresu chorobowego, za który płaci pracodawca z 33 do 22 dni; opracowanie „zasad porządkowania i racjonalizowania wydatków socjalnych, by można było w dłuższym czasie dokonać zmian w ich strukturze, z większym nastawieniem na aktywizację i integrację społeczną oraz inwestycje w kapitał ludzki”;

E) stworzenie podstaw polskiego modelu *flexicurity*, definiowanego jako zwiększenie nakładów na APRP i szkolenie ustawiczne, a także: „przeгляд i ocena funkcji określonych w polskim prawie elastycz-

nych form zatrudnienia i organizacji pracy w celu wzmocnienia ich efektywnego wykorzystywania i wyrównania różnych uprawnień pracowniczych”; decentralizację prawa pracy i postawienie na negocjacje zbiorowe na poziomie branży/przedsiębiorstwa i wprowadzenie zapisów pozwalających na wypowiedzanie układów zbiorowych; wydłużenie do 12 miesięcy okresu rozliczeniowego; promocję nietypowych form zatrudnienia, pozwalających na teleprace, powszechniejsze zatrudnianie pracowników tymczasowych oraz „reorientację roli zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy”; stworzenie lepszych warunków do bezpiecznego samozatrudnienia jako rozwojowej formy aktywności zawodowej, co wiąże się z troską o równość stosowanych przepisów wobec pracowników.

Jeżeli chodzi o instrumenty prawa pracy, program akcentuje konieczność stworzenia nowych form prawnych i rewizji starych form prawnych ułatwiających elastyczność podaży pracy, a także decentralizację negocjacji zbiorowych. Postulaty z programu wyborczego zostały podtrzymane przez Donalda Tuska w exposé jego rządu w 2007 r.

Wyraz zbieżności programu rządowego ze strategią lizbońską dał Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji strategii lizbońskiej przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2008 r. (Ministerstwo Gospodarki 2008). Kładł on nacisk na rozbudowę zorientowanych na potrzeby rynkowe instrumentów uczenia się przez całe życie, działań zmierzających do zwiększenia stopy zatrudnienia (w szczególności wśród osób 50+), poprawienia efektywności APRP poprzez rewizję kryteriów efektywności oraz rozszerzenia kontraktowania w usługach rynku pracy; rozwój prawnych instrumentów *flexicurity*; rozwój zatrudnienia w trzecim sektorze. Ciągłe przewijającym się priorytetem jest „lepsze dostosowanie do potrzeb rynku” oraz elastyczność. Mniejszym nacisk położony jest na bezpieczeństwo.

### Ustawa antykryzysowa jako realizacja programu wyborczego

Należy zauważyć, że postulaty zawarte w ustawie antykryzysowej w dużej mierze realizowały więc ogólną wizję programową zapisaną w dokumentach i wypowiedziach programowych PO. Jest to wizja głosząca, że popyt na pracę jest czymś występującym naturalnie i może być jedynie za-

kłócony przez zewnętrzne wydarzenia i niewłaściwe (tj. zbyt ingerujące) regulacje<sup>6</sup>.

Szczególnie interesujące jest wydłużenie okresów rozliczeniowych do 12 miesięcy, postulat *explicite* zawarty w programie wyborczym i tymczasowo wprowadzony w 2009 r., zaś na stałe w 2013 r. W wypowiedziach przedstawicieli rządu przewija się zresztą, że choć ustawa antykryzysowa miała mieć ograniczony okres funkcjonowania, miała ona stanowić rodzaj testu przed wprowadzeniem części rozwiązań do polskiego prawa na stałe (Sejm RP 2009a: 102). Dodatkowo, ustawa antykryzysowa nie ograniczała podmiotowo możliwości stosowania dłuższych okresów rozliczeniowych — były one dostępne do wykorzystania dla wszystkich przedsiębiorców (ustawa antykryzysowa w założeniu miała dotyczyć wyłącznie przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem) i to pomimo że istniała w ustawie kategoria „przedsiębiorcy w przejściowych trudnościach finansowych”, która mogła być wykorzystana do ograniczenia podmiotowego stosowania tego rozwiązania.

W dokumentach programowych PO widać nieufność wobec związków zawodowych, co miało wyraz w technokratycznym sposobie uchwalenia ustawy antykryzysowej. Choć postulat decentralizacji przedstawiany jest często jako sposób na kontrolowaną społecznie możliwość dostosowywania prawa pracy do wymogów elastyczności współczesnej gospodarki (Męcina 2009: 269), to decentralizację należy uznać za chęć osłabienia pozycji strony pracowniczej w dialogu społecznym i — w sensie faktycznym — jedną z form liberalizacji (Thelen 2014), szczególnie w kontekście ogromnej fragmentaryzacji polskiego ruchu związkowego.

Bardzo symptomatyczne są tu wypowiedzi referującego stanowisko Klubu Parlamentarnego PO wobec ustawy antykryzysowej posła Sławomira Piechy (Sejm 2009a: 105):

Musimy się cały czas wystrzegać pokusy ręcznego sterowania. Taka pokusa nie jest teoretyczna. Taka pokusa wynika z wielu publicznych wystąpień, w których słyszy się: zróbmy coś, zmieńmy coś. Ta pokusa wygląda trochę tak, jakby ktoś stał nad głęboką studnią i proponował: skoczmy do tej studni

---

<sup>6</sup>Na przykład wypowiedź posła Sławomira Piechy: „Dlatego z tych obu ustaw [tj. ustawy antykryzysowej oraz ustawy o zmianach w ordynacji podatkowej, która była dyskutowana równocześnie z ustawą antykryzysową — przyp. K.M.], w ocenie Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej, wynika jasny i oczywisty priorytet — wsparcie dla przedsiębiorców tworzących miejsca pracy, którzy w oparciu o rachunek ekonomiczny potrafią je tworzyć i utrzymywać” (Sejm RP 2009b: 33–34).



na głowę, a potem zobaczymy, co z tego wyniknie. To jest takie niebezpieczne eksperymentowanie. Takie nierozważne i nadmierne ingerowanie w funkcjonowanie przedsiębiorstw może prowadzić do utrwalenia choroby zamiast do jej przezwyciężenia. Może ono wepchnąć niektórych różnymi państwowymi środkami w ślepy zaułek. I to też jest bardzo ważne doświadczenie, bo wiemy, że w niektórych przedsiębiorstwach, zwłaszcza tych, w których były nadzwyczaj silne związki zawodowe i gdzie społeczności wywalczyły sobie pewne specjalne przywileje, tak naprawdę często najdłużej tli się jeszcze choroba albo przybiera ona ostry przebieg, grożący w ogóle dalszemu istnieniu przedsiębiorstwa i miejscom pracy.

Posel identyfikuje jako największe wyzwanie do radzenia sobie z problemami z rosnącym bezrobociem niechęć związków zawodowych do zwolnień, która opóźni dostosowywanie się rynku pracy do zmian, traktowanych jako naturalne i sprawne, jeśli pozostawi się je bez szkodliwej ingerencji. Równocześnie posel „wyjaśniając, wini” — „to explain is to blame” (Bovens, 't Hart 1996: 129) — jako przyczynę długiego wychodzenia niektórych przedsiębiorstw z kryzysu podane zostają związki zawodowe.

### „Unikanie winy”

Badacze z nurtu instytucjonalizmu oraz badacze państwa opiekuńczego rozwinęli koncepcję mówiącą, że reformy systemu instytucjonalnego wiążą się z ryzykiem dla rządu. Duże reformy są wyborczo trudne ze względu na koszty polityczne i sprawiają instytucjonalne trudności ze względu na zależność od ścieżki i obecność różnych mechanizmów oraz grup interesu mogących zablokować reformy (Vis 2015; Pierson 1994, 2001). Dodatkowo, państwo opiekuńcze jako takie oraz towarzyszący mu system instytucjonalny cieszą się generalnie szerokim poparciem społecznym (Pierson 1996: 150–151). Choć nie wszystkie partie muszą tracić na redukowaniu regulacji osłonowych i wydatków socjalnych (zob. Elmelund-Præstekær, Emmenegger 2013; Davidsson, Marx 2013), to reformy wciąż są ryzykowne. Paul Pierson rozwinął koncepcję mówiącą, iż ze względu na powyższe fakty rządy są skłonne korzystać ze strategii unikania winy (*blame avoidance*), mającej obniżyć polityczną odpowiedzialność rządu za niepopularne reformy (Pierson 1996: 145–147). Vis (2015: 11–18) przedstawiła następujące trzy strategie unikania winy na podstawie propozycji wysuniętych przez Pała i Weavera (2003):

A) manipulowanie procedurami (*procedures*) — polega na instytucjonalnej dyfuzji odpowiedzialności;

B) manipulowanie postrzeganiem (*perceptions*) — polega na manipulowaniu tym, w jaki sposób postrzega się reformę;

C) manipulowanie profitami (*payoffs*) — polega na obniżaniu winy poprzez zmianę dystrybucji zysków i kosztów wśród objętych reformą.

Reformie antykryzysowej towarzyszyły trzy strategie unikania winy, wszystkie mieszające różne elementy manipulacji.

Pierwszą strategią było przedstawienie reformy jako efektu konsensusu pracowników i pracodawców. Rząd przez cały okres forsowania reformy przedstawiał ją jako wynik autonomicznego dialogu w Trójstronnej Komisji obu stron społecznych, co przestało być prawdą, ponieważ strona pracownicza wycofała poparcie dla reformy. Miało to jednak zdjąć część odpowiedzialności z rządu za reformę.

Drugą strategią było przedstawianie reformy jako obiektywnej konieczności wynikającej z niezależnych, rynkowych mechanizmów. Można to traktować zarówno jako strategię mieszającą manipulację procedurami (ponieważ dochodziło do dyfuzji odpowiedzialności, rząd argumentował za koniecznością reformy ze względu na quasi-obiektywne przesłanki) oraz percepcjami (ten element niewątpliwie przeważał).

Trzecią strategią, łączącą manipulowanie profitami oraz percepcjami, była retoryka głosząca, że z postanowień ustawy mogą „korzystać” pracodawcy i pracownicy (Premier RP 2009). Poza artykułem 11 ustawy, mówiącym o możliwości złożenia przez pracownika opiekującego się dzieckiem lub członkiem rodziny wniosku o indywidualny rozkład pracy trudno jest wskazać jakikolwiek artykuł, z którego mogliby „korzystać” pracownicy. Wszystkie pozostałe postanowienia są stosowane do przedsiębiorców, którzy mogli zadecydować o wprowadzeniu konkretnych rozwiązań (czasem po wyrażeniu zgody przez pracowników). Subsydowanie wynagrodzeń i szkoleń również miało być kierowane dla przedsiębiorców, którzy mieli następnie oferować je pracownikom, zaś uzyskanie subsydiów zostało obostrzone wieloma przesłankami, które musiał spełnić przedsiębiorca. Retoryka bycia powszechnie „korzystnym” ukrywała to, że „ulżenie” przedsiębiorcom w trudnościach kryzysu miało polegać na przrzuceniu części kosztów na pracowników oraz generalnym obniżeniu kosztów pracy dla przedsiębiorców. Ewentualne korzystne rezultaty mogą polegać więc na tym, że przedsiębiorcy (za spr-

wą subsydiów lub obniżonych kosztów pracy dzięki oszczędnościom dokonanych na pracownikach) będą mogli utrzymać stały poziom zatrudnienia.

### Kryzys jako punkt zwrotny umożliwiający realizację programu

Zarówno treść, jak i sposób uchwalenia ustawy antykryzysowej należy traktować więc nie tylko jako element nadzwyczajnego planu podjętego na wypadek kryzysu, ale za część strategii uelastyczniania prawa pracy zawartej w programie Platformy Obywatelskiej. Kryzys stworzył odpowiednie warunki umożliwiające wprowadzenie reform, przyjęte rozwiązania wykazywały jednak wyraźny kierunek zgodny z założeniami programowymi.

Powyższe rozważania są zgodne z ustaleniami badaczy analizujących pokryzysowe reformy twierdzących, że kryzys w wielu państwach europejskich został wykorzystany jako pretekst do przeprowadzenia reform strukturalnych polegających na uelastycznieniu prawa pracy bardzo luźno związanych z samym kryzysem (zob. Clauwaert, Schömann 2012; Schömann 2014; Cazes, Khatiwada, Malo 2012).

Ze względu na to, że dialog społeczny silnie ucierpiał na skutek zignorowania przez rząd głosu strony pracowniczej, bezpośrednie przedłużenie funkcjonowania ustawy antykryzysowej byłoby dla rządu trudne. Solidarność groziła wręcz wystąpieniem z Trójstronnej Komisji (Doraczyńska 2009). Ustawa była silnie krytykowana przez stronę pracowniczą, ale mimo wszystko służyła jako środek wyjątkowy, przewidziany na jedynie dwuletni okres, projektowany jako najcięższy dla światowej gospodarki od wielu lat. Istniało więc silne społeczne podłoże na tego typu czasową liberalizację.

W 2011 r. rząd działał równocześnie pod silną presją wyborów parlamentarnych odbywających się w październiku. Przedłużenie działania ustawy przed wyborami byłoby trudne z punktu widzenia strategii wyborczej i ustaleń ze stroną pracowniczą — nie można byłoby wówczas wciąż stać na stanowisku, że ustawa była wyrazem społecznego kompromisu. Przedłużenie działania ustawy tuż po wygranych wyborach sprawiałoby wrażenie okłamania wyborców — PO w kampanii stała na stanowisku, że będzie przestrzegać ustaleń podjętych w 2009 r. i nie przedłuży działania ustawy. Równocześnie niedługo po wygranych wyborach, już 19 grud-

nia 2011 r., rząd przedstawił na posiedzeniu Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji do spraw Prawa Pracy i Układów Zbiorowych projekt wprowadzenia części rozwiązań z ustawy antykryzysowej na stałe do prawa polskiego.

Rok 2012 upłynął pod znakiem prac nad ustawą w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W trybie konsultacji społecznych oraz prac w Biurze Analiz Sejmowych zidentyfikowano wiele problemów, w szczególności związanych ze zbyt szerokim zakreśleniem możliwości stosowania dłuższych okresów rozliczeniowych (OPZZ 2013; FZZ 2013; Solidarność 2013; Pisarczyk 2013; Galińska-Rączy 2013). Głosy te zostały zignorowane, a zapisy ustawy antykryzysowej zostały przepisane do Kodeksu pracy w 2013 r., łącznie z niejasnościami o charakterze technicznym, na które wskazywała Państwowa Inspekcja Pracy i praktyka sądowa związanymi z wzajemnymi relacjami przepisów na przecięciu kilku uelastyczniających instytucji, takich jak możliwość łączenia wydłużonego okresu rozliczeniowego z indywidualnym rozkładem czasu pracy, co pozwala na bardzo długie okresy wykonywania pracy codziennie po 12 godzin, nawet w ramach tej samej doby pracowniczej (PIP 2010: 143).

Jako uzasadnienie „normalizacji” dłuższych okresów rozliczeniowych w 2013 r. były podawane mgliste powody (choć właściwie niekontrowersyjne), takie jak fakt, że cieszyły się one „poparciem” pracodawców. Nie wiadomo więc, w jaki sposób sprawdzono, czy ten zapis ustawy antykryzysowej „zdał test” — jeśli takim testem było „poparcie pracodawców”, to oczywiście jest, że wydłużone okresy rozliczeniowe jako element obniżający koszty pracy dla pracodawców musiały cieszyć się ich poparciem.

Na to, że kryzys był pretekstem do uelastyczenia prawa pracy, wskazują trzy czynniki. Po pierwsze, postanowienia pierwszej ustawy antykryzysowej były zbieżne z programem wyborczym Platformy Obywatelskiej. Po drugie, narzędzia przewidziane w ustawie antykryzysowej w latach 2009–2011 miały nikły wpływ na przezwyciężanie skutków kryzysu — a mimo to zostały zawarte w „drugiej” ustawie antykryzysowej. Po trzecie, w procesie ustawodawczym zostały zignorowane nawet techniczne uwagi ekspertów do ustaw.

Pokazuje to, że ustawa antykryzysowa w rzeczywistości realizowała wyborczy program Platformy Obywatelskiej, odnajdując w rzeczywistości dobry „punkt zwrotny”, uzasadniający wprowadzenie niepopularnej refor-

my. Reforma ta została „znormalizowana” w spokojniejszych politycznie warunkach.

### **Ustawa antykryzysowa a „zależność od ścieżki”**

#### **Polska jako gospodarka rynkowa zależna**

Aby rozważyć, jaką rolę odgrywała ustawa antykryzysowa w przezwyciężaniu kryzysu oraz w rozwoju polskiego kapitalizmu, wykorzystam ujęcie zróżnicowania kapitalizmu (*varieties of capitalism approach* — VoC). VoC klasyfikuje model instytucjonalny państw w oparciu o istnienie alternatywnego mechanizmu gospodarczej koordynacji powiązane go z relatywnie stabilnym zestawem instytucji oraz specyficznymi przewagami komparatywnymi (w relacji do gospodarek rynkowych skoordynowanych oraz liberalnych gospodarek rynkowych) prowadzących do lepszych gospodarczo rezultatów od mniej „czystych” modeli społeczno-ekonomicznych. Jako istotne przy analizie wymieniane są: stosunki przemysłowe, system edukacyjny i szkolenia zawodowego, zarządzanie korporacyjne oraz stosunki pracownik — pracodawca (Hall, Soskice 2001: 7).

Polska w ujęciu zróżnicowania kapitalizmu klasyfikowana jako gospodarka rynkowa zależna (Nölke, Vliegenthart 2009). Jako przewagę komparatywną gospodarek rynkowych zależnych identyfikuje się niskie koszty pracy — związane m.in. ze słabym i rozczłonkowanym ruchem związkowym (Gardawski, Mrozowicki, Czarzasty 2012), istnieniem stosunkowo dobrze wykształconej siły roboczej, łatwością dostosowywania poziomu zatrudnienia do popytu<sup>7</sup> oraz rozwiązaniami instytucjonalnymi sprzyjającymi inwestycjom zagranicznym — m.in. dzięki specjalnym strefom ekonomicznym, ulgom podatkowym itd. (Jasiecki 2013). Gospodarki te osiągają lepsze rezultaty gospodarcze w sektorach takich jak outsourcing usług biznesowych czy produkcja przemysłowa o niskiej wartości dodanej. Poziom innowacyjności tych państw jest bardzo niewielki, innowacje są głównie implementowane przez transfer poprzez filie międzynarodowych firm. Dla tych państw istotny jest średni poziom sżywności prawa pracy, pozwalający na łatwe dostosowywanie poziomu zatrudnienia do zmiennego popytu i równocześnie zapobiegający szybkiemu „załamaniu się” produkcji w globalnych łańcuchach wartości (Nölke, Vliegenthart 2009).

## Ustawa antykryzysowa i przewagi komparatywne

Jak zostało już wspomniane, instytucje tworzące dany model instytucjonalny, a w szczególności istniejące w danym modelu komplementarności między instytucjami (Sydow, Schreyögg, Koch 2009: 699–700), stanowią silne mechanizmy warunkujące „zależność od ścieżki”. I tak na przykład — niskie wydatki na badania i rozwój pozwalają gospodarkom rynkowym zależnym na stosunkowo niskie podatki, co umożliwiłoby utrzymanie niskich kosztów pracy. Równocześnie skłaniają one zagranicznych inwestorów do inwestowania, ponieważ oznaczają, że nie istnieje lokalna konkurencja technologiczna. Pozwala to gospodarkom rynkowym zależnym na osiąganie stóp zwrotu bez konieczności ponoszenia wydatków na kosztowną politykę innowacyjną.

W tym ujęciu rozwiązania zawarte w ustawie antykryzysowej uelastyczniające czas pracy należy traktować jako wyostrzenie przewag komparatywnych polskiej gospodarki opierających się na niskich kosztach pracy i możliwości swobodnego dostosowywania wykorzystywanej pracy do zmiennego popytu. Niskie koszty pracy i elastyczność rynku pracy wymieniane są jako jedna z przyczyn zachowania, a nawet wzrostu konkurencyjności oraz atrakcyjności inwestycyjnej Polski (Leven 2012; Napiórkowski 2015). Rolę taniej i elastycznej pracy widać np. w poradniku dla inwestorów wydawanym przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych, w którym możemy przeczytać, że: „jest kilka czynników wyjaśniających odporność Polski na europejski kryzys w ostatnich latach. Polska jest konkurencyjna i bardzo atrakcyjna jako miejsce produkcji. Producenci mają nieograniczony dostęp do całości europejskiego rynku i cieszą się poprawiającą infrastrukturą. Koszty pracy, choć rosną, są wciąż niskie i stanowią jedynie ułamek poziomu zachodnioeuropejskiego, choć jakość i co za tym idzie — produktywność polskich pracowników — stale się poprawia, czyniąc Polskę jedną z najbardziej konkurencyjnych państw w Europie. Wysoka elastyczność polskiej gospodarki jest kolejnym istotnym atutem. Pracodawcy i pracownicy mogą dochodzić do kompromisów skutkujących w obniżaniu kosztów pracy, zamiast wzrostu bezrobocia. Firmy mogą dostosowywać swoje cykle produkcyjne w sposób umożliwiający przetrwanie trudnej sytuacji gospodarczej i rozwijać się szybko, gdy warunki ekonomiczne są bardziej sprzyjające” (PAIiZ 2012: 8).

Zmiana modelu instytucjonalnego oznaczałaby konieczność przełamania zależności od ścieżki, co byłoby bardzo kosztowne. Podążanie ty-

mi samymi mechanizmami jest nie tylko tańsze, ale wręcz pozwala (do pewnego stopnia) na osiągnięcie „rosnących stóp zwrotu” (Pierson 2000). Działania podjęte przez rząd polegające na liberalizacji prawa pracy prowadzącej do obniżenia kosztów pracy były w tym kontekście racjonalną, choć krótkowzroczą polityką nastawioną na zapewnienie wzrostu gospodarczego.

### Podsumowanie

Na politykę antykryzysową wpływa skomplikowany pejzaż rozwiązań. Z jednej strony sytuacja kryzysu poluzowuje mechanizm „zależności od ścieżki”, a kryzys może zostać wykorzystany przez rządy do przeprowadzania reform zgodnych z własnymi założeniami programowymi. Z drugiej zaś strony model instytucjonalny danej gospodarki i istniejące w nim przewagi komparatywne tworzą motywację do prowadzenia polityki kontynuacji.

W wypadku Polski oba mechanizmy pozostawały ze sobą w zgodzie. Ustawa antykryzysowa, nakierowana na uelastycznienie prawa pracy i relatywne ograniczenie kosztów pracy, zarówno realizowała przyjmujący liberalne założenia gospodarcze program Platformy Obywatelskiej, jak i wykazywała cechy „zależności od ścieżki”, wyostrażając przewagi komparatywne polskiej gospodarki opierające się na taniej sile roboczej i możliwości łatwego dostosowywania poziomu zatrudnienia do zmiennego popytu.

### Bibliografia

- Aghion, Philippe, Alberto Alesina, Francesco Trebbi (2004) *Endogenous Political Institutions*. „Quarterly Journal of Economics” 119: 565–611.
- Baecker, Dirk (2011) *The Culture Form of Crisis*. [w:] Poul K. Kjaer, Gunther Teubner, Alberto Febbrajo, red., *The Financial Crisis in Constitutional Perspective. A Dark Side of Functional Differentiation*. Oxford, Portland: Hart Publishing, s. 173–187.
- Bekas, Monika, Piotr Grodzki, Michał Lachowicz, Krzysztof Piech, Mikołaj Pindelski, Kamil Wierus, Joanna Żukowska (2009) *Strategie funkcjonowania i procesy inwestycyjne przedsiębiorstw w sytuacji znaczącego pogorszenia się koniunktury w gospodarce lub konkretnych branżach*. Warszawa: PARP.

- Bereska, Szymon, Piotr Garbarczyk, Dominik Komorek, Tomasz Jałukowicz, Marcin Skarżyński, Magdalena Zdrojewska (2012) *Kondycja konsultacji społecznych w ramach dialogu trójstronnego podczas prac nad pakietem antykryzysowym w 2009 r.* [w:] Anna Wojciuk, red., *Analiza pracy administracji nad wybranym problemem polityki publicznej z punktu widzenia jakości konsultacji społecznych*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, s. 231–285.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Allan McConnell (2009) *Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests*. „Journal of European Public Policy” 16: 81–106.
- Bovens, Mark, Paul 't Hart (1996) *Understanding Policy Fiascos*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Blinder, Alan (2013) *After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead*. New York: Penguin Press.
- Brender, Adi, Allan Drazen (2008) *How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries*. „American Economic Review” 98: 2203–2220.
- Capocchia, Giovanni, Daniel Kelemen (2007) *The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*. „World Politics” 59: 341–369.
- Cazes, Sandrine, Sameer Khatiwada, Miguel Malo (2012) *Employment Protection and Collective Bargaining*. Geneva: International Labour Organization.
- Chung, Heejung, Stefan Thewissen (2011) *Falling Back on Old Habits? A Comparison of the Social and Unemployment Crisis Reactive Policy Strategies in Germany, the UK and Sweden*. „Social Policy & Administration” 45(4): 354–370.
- Clasen, Jochen, Daniel Clegg, Jon Kvist (2012) *European labour market policies in (the) crisis*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Clauwaert, Stefan, Isabelle Schömann (2012) *The Crisis and National Labour Law Reforms*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Cociuba, Simona E., Malik Shukayev, Alexander Ueberfeldt (2011) *Do Low Interest Rates Sow the Seeds of Financial Crises?*. „Bank of Canada Working Paper” 2011: 31.
- Colander, David, Hans Föllmer, Armin Haas, Michael Goldberg, Katarina Juselius, Alan Kirman, Thomas Lux, Brigitte Sloth (2009) *The Financial Crisis and the Systemic Failure of Academic Economics*. „Kiel Working Papers” 1489.
- Czarczasty, Jan, Dominik Owczarek (2012) *Kryzys gospodarczy i dialog społeczny w Polsce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Davidsson, Johan Bo, Paul Marx (2013) *Losing the Issue, Losing the Vote: Issue Competition and the Reform of Unemployment Insurance in Germany and Sweden*. „Political Studies” 61(3): 505–522.



- Dolls, Mathias, Clemens Fuest, Andreas Peichl (2012) *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs Europe*. „Journal of Public Economics” 96(3): 279–294.
- Doraczyńska, Barbara (2009) *Żółta kartka dla premiera*. Dostępny w internecie pod adresem <https://www.solidarnosc.org.pl/bbial/kartka.html#a> (pobrano 1 marca 2016 r.).
- Elmelund-Præstekær, Christian, Patrick Emmenegger (2013) *Strategic Re-framing as a Vote Winner: Why Vote-seeking Governments Pursue Unpopular Reforms*. „Scandinavian Political Studies” 36(1): 23–42.
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (2009a) *Informacja o umowach zawartych przez starostów w sprawie wypłaty świadczeń na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców*.
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (2009b) *Informacja o wnioskach złożonych do FGPŚ na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców*.
- FZZ (2013) *Uwagi FZZ do projektu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy — Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych*.
- Galińska-Rączy, Irena (2013) *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (druk sejmowy nr 1105)*.
- Gardawski, Juliusz, Adam Mrozowicki, Jan Czarzasty (2012) *Trade Unions in Poland*. Brussels: European Trade Union Institute.
- GfK Polonia (2009) *Klimat inwestycyjny w Polsce w 2009 r. Raport z badania ilościowego*. Warszawa.
- Grzelak, Grzegorz, Chor-Ching Goh (2010) *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gójski, Mieczysław (2009) *Blankietowa ustawa antykryzysowa*. „Tygodnik Solidarność Świętokrzyska” 128(766). Dostępny w internecie pod adresem [http://test.solidarnosc-swietokrzyska.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=946&Itemid=123](http://test.solidarnosc-swietokrzyska.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=946&Itemid=123) (data dostępu: 1 marca 2016 r.).
- Hall, Peter, David Soskice (2001) *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (2008) *Klimat inwestycyjny w Polsce 2008 (Raport z badania ankietowego)*. Warszawa.
- Jasiecki, Krzysztof (2013) *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*. Warszawa: IFiS PAN.

- Jensen, Carsten (2012) *Labour Market — versus Life Course-Related Social Policies: Understanding Cross-Programme Differences*. „Journal of European Public Policy” 19(2): 275–291.
- Krasner, Stephen (1984) *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*. „Comparative Politics” 16(2): 223–46.
- Lapavistas, Costas, A. Kaltenbrunner, G. Lambrinidis, D. Lindo, J. Meadway, J. Michell, J.P. Paineira, J. Powell, E. Pires, A. Stenfors, N. Teles, L. Vatikiotis (2012) *Crisis In The Eurozone*. London, New York: Verso.
- Leven, Bozena (2012) *The Impact of Global Recession on FDI — Poland’s Case Study*. „International Journal of Business and Social Science” 13: 60–66.
- Lissowska, Maria (2014) *Przyczyny niestabilności krajów po-socjalistycznych po kryzysie finansowym*. [w:] Janusz Stacewicz, red., *Polityka gospodarcza jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Oficyna Wydawnicza, s. 11–40.
- Luhmann, Niklas (1984) *The Self-Description of Society: Crisis Fashion and Sociological Theory*. „International Journal of Comparative Sociology” 25(1): 59–72.
- Męcina, Jacek (2009) *Prawo pracy w przebudowie — kierunki i cechy ewolucji zmian w prawie pracy*. [w:] Juliusz Gardawski, red., *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 258–306.
- Ministerstwo Gospodarki (2008) *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji strategii lizbońskiej*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010) *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010*. Warszawa.
- Mirowski, Philip (2010) *The Great Mortification: Economists’ responses to the Crisis of 2007–(and counting)*. „Hedgehog Review” 12(3): 28–41.
- Mirowski, Philip (2013) *Never Let a Serious Crisis Go to Waste: How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*. London, New York: Verso.
- Napiórkowski, Tomasz (2015) *Zmiany atrakcyjności Polski dla zagranicznych inwestorów w kontekście globalnego kryzysu*. [w:] Marzenna A. Weresa, red., *Polska. Raport o konkurencyjności 2015. Innowacje a pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki w latach 2007–2014*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 113–133.
- Narodowy Bank Polski (2009) *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*. Warszawa.
- Nölke, Andreas, Arjan Vliegthart (2009) *Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*. „World Politics” 61(4): 670–702.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- OPZZ (2009) *Stanowisko Prezydium Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 7 lipca 2009 roku w sprawie rządowych ustaw mających przeciwdziałać skutkom kryzysu ekonomicznego*.
- OPZZ (2013) *Opinia OPZZ do projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych*.
- PAliIZ (2011) *Bariery w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*. Warszawa.
- PAliIZ (2012) *Why Poland?*. Warszawa.
- PAliIZ (2013) *Bariery w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*. Warszawa.
- Pal, Leslie A., R. Kent Weaver (2003) *The Politics of Pain*. [w:] Leslie. A. Pal, R. Kent Weaver, red., *The Government Taketh Away: The Politics of Pain in the United States and Canada*. Washington D.C.: Georgetown University Press, s. 1–40.
- Palier, Bruno (2010) *A Long Goodbye to Bismarck?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996) *The New Politics of the Welfare State*. „World Politics” 48: 143–179.
- Pierson, Paul (2000) *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. „The American Political Science Review” 94(2): 251–267.
- Pierson, Paul (2001) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul (2002) *Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies*. „Revue française de sociologie” 43(2): 369–406.
- PIP (2010) *Sprawozdanie GIP z działalności PIP w 2009 r.* Warszawa.
- Pisarczyk, Łukasz (2013) *Opinia na temat projektów ustawy — o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (druk nr 1105) oraz ustawy o zmianie ustawy — Kodeks pracy (druk nr 1116)*.
- Premier RP (2009) *Pracodawcy i pracownicy mogą już korzystać z pakietu antykryzysowego*. Dostępny w internecie pod adresem <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/pracodawcy-i-pracownicy-moga-juz-korzystac-z-pakietu-antykryzysowego.html> (data dostępu: 1 marca 2016 r.).
- Rada Ministrów (2008) *Plan Stabilności i Rozwoju — wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego*. Warszawa.
- Schäfer, Armin, Wolfgang Streeck (2013) *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Schömann, Isabelle (2014) *Labour Law Reforms in Europe: Adjusting Employment Protection Legislation for the Worse?* Brussels: European Trade Union Institute.

- Sejm RP (2009a) *Sprawozdanie Stenograficzne z 43. posiedzenia Sejmu w dniu 19 czerwca 2009 r.* Warszawa.
- Sejm RP (2009b) *Sprawozdanie Stenograficzne z 45. posiedzenia Sejmu w dniu 30 czerwca 2009 r.* Warszawa.
- Sejm RP (2009c) *Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z dnia 1 lipca 2009. Biuletyn nr 2473/VI.*
- Solidarność (2009) *Serwis informacyjny nr 25, (127).* Gdańsk: Dział Informacji KK Solidarność.
- Solidarność (2013) *Decyzja Prezydium KK nr 1/2013 ws. opinii o projekcie ustawy MPiPS o zmianie ustawy — Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych.*
- Starke, Peter, Alexandra Kaasch, Franca Van Hooren (2013) *The Welfare State as Crisis Manager: Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Streeck, Wolfgang (2014) *Buying Time: he Delayed Crisis of Democratic Capitalism.* London, New York: Verso.
- Stelina, Jakub (2010) *Prawo pracy a kryzys gospodarczy.* „Państwo i Prawo” 3: 5–19.
- Sydow, Jörg, Georg Schreyögg, Jochen Koch (2009) *Organizational Path Dependence: Opening the Black Box.* „Academy of Management Review” 34(4): 689–709.
- Taleb, Nassim Nicholas (2014) *Czarny łabędź. O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń.* Warszawa: Kurhaus Publishing.
- Thelen, Kathleen (2014) *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Teubner, Gunther (2011) *A Constitutional Moment? The Logics of “Hitting the Bottom”.* [w:] Pol K. Kjaer, Gunth Teubner, Alberto Febbrajo, red., *The Financial Crisis in Constitutional Perspective: A Dark Side of Functional Differentiation.* Oxford, Portland: Hart Publishing, s. 3–42.
- Tyrowicz, Joanna, Agnieszka Kamińska (2013) *Polityka publiczna w obliczu kryzysu.* [w:] Piotr Lewandowski, Iga Magda, red., *Zatrudnienie w Polsce 2012: Rynek pracy w okresie wyjścia z kryzysu.* Warszawa: Centrum Rozwoju Zasiobów Ludzkich, s. 99–139.
- UNCTAD (2008) *World Investment Report.* New York, Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2009) *World Investment Report.* New York, Geneva: United Nations.
- Vis, Barbara (2015) *Taking Stock of the Comparative Literature on the Role of Blame Avoidance Strategies in Social Policy Reform.* „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice”, DOI: 10.1080/13876988.2015.1005955.