

Kwestie socjalne w Polsce w czasach neonacjonalizmu*

Social issues in Poland in the era of neo-nationalism

Streszczenie

Artykuł dotyczy „nowego nacjonalizmu” (neo-nationalism) i jego wpływu na politykę społeczną i prawo pracy w Polsce. Autor wyjaśnia pojęcie nowego nacjonalizmu i jego związek z prawem socjalnym i polityką społeczną, tłumaczy, jakie elementy programów społecznych realizowanych od 2016 r. są zbieżne z założeniami nowego nacjonalizmu, wskazuje na przyczyny popularności haseł ruchu nowego nacjonalizmu, opisuje trzy główne reformy społeczne wprowadzone pod jego szyldem oraz obszary dotyczące nierówności pozostawione poza zainteresowaniem władzy. Według autora wprowadzone po 2015 r. reformy (w szczególności polityki rodzinnej i zatrudnienia) służą głównie budowaniu legitymizacji władzy. Z tego powodu ich celem nie jest systemowe rozwiązywanie najważniejszych wyzwań polskiej polityki społecznej i rynku pracy. Podejmowane przez rząd reformy społeczne mają być przede wszystkim efektowne, a nie efektywne. Uwaga rządzących skupia się głównie na szybkich i politycznie opłacalnych programach dla tych grup społecznych, które mają lub mogą mieć wpływ na wynik wyborczy.

Słowa kluczowe

neonacjonalizm, populizm, program Rodzina 500+, reformy rynku pracy

JEL: P2

Abstract

The paper discusses the neo-nationalism and its impact on social policy and labor law in Poland. The first part describes the concept of new nationalism and its relationship with social law and social policy. The second specifies which elements of the ruling party's program are in line with the new nationalism. The third explores the reasons behind the resonance of populist and nationalist views in Poland. The fourth and fifth sections describe three major social reforms introduced under the banner of neo-nationalism and areas of inequality left untouched by the ruling parties. My key argument here is that the purpose of the post-2015 social policy reforms in general, and those in the realm of family policy in particular, is to legitimise the government. The reforms are not intended to address systematic labour market problems and social policy challenges. They are designed to be impressive rather than effective. The focus is on quick gambits with big immediate political payoff among the sectors of the society that have the power to sway the vote.

Słowa kluczowe

neo-nationalism, populism, Family 500+ program, labour market reforms

Nowy nacjonalizm

Nowy nacjonalizm pojawił się w drugiej dekadzie XXI wieku w Europie, a jego skutkiem są na przykład Brexit czy też duże poparcie społeczne dla partii politycznych określanych jako populistyczne i prawicowe (ang. right-wing populism), np. w Polsce, na Węgrzech, w Austrii, Niemczech, Francji czy Holandii. Ponieważ pojęcia no-

wego nacjonalizmu (ang. neo-nationalism) używa się obecnie w odniesieniu do wielu państw i społeczeństw, nie jest łatwo wskazać na cechy wspólne tego zjawiska. Za K. Kraemerem przyjmuję, że istotą ruchu nowego nacjonalizmu w Europie i tym co odróżnia go od tradycyjnego nacjonalizmu jest chęć zatrzymania czy nawet odwrócenia „transnacjonalizacji europejskich społeczeństw” (Kraemer, 2019, s. 531). W świecie rosnącej współzależności gospodarczej (globalizacja) nowy na-

cjonalizm głosi konieczność przeniesienia centrum życia gospodarczego i społecznego na mniejsze jednostki polityczne (tj. państwa narodowe). W tym sensie nowy nacjonalizm stoi w kontrze do globalizacji czy niektórych elementów integracji europejskiej.

W literaturze zagranicznej podkreśla się, że nowy nacjonalizm to ideologia klasy średniej, której podstawą jest strach o bezpieczeństwo socjalne (Halikiopoulou i Vlandas, 2019, s. 425). Rozwój technologii umożliwił bowiem zastępowanie, ograniczanie lub przenoszenie do innych państw (gdzie są niższe koszty prowadzenia działalności) większości rutynowych i powtarzalnych prac, z których tradycyjnie utrzymywała się klasa średnia. Z kolei globalizacja stworzyła możliwości ponadnarodowej koordynacji działalności gospodarczej i handlu. W efekcie pogorszyła się sytuacja ekonomiczna klasy średniej w państwach bogatego Zachodu, a kryzys z 2008 roku przyspieszył ten proces.

Istnieje bezpośredni związek nowego nacjonalizmu z polityką gospodarczą i społeczną państwa. Strach obywateli o bezpieczeństwo socjalne rodzi bowiem oczekiwania podjęcia przez państwo skutecznych interwencji. Nie chodzi tu wyłącznie o klasyczny interwencjonizm państwa obejmujący politykę fiskalną i pieniężną. Obywatele oczekują bowiem podjęcia przez państwo aktywnych działań we wszystkich dziedzinach, które ich zdaniem są przyczyną zmniejszenia ich bezpieczeństwa socjalnego. Państwo, chcąc sprostać oczekiwaniom społecznym, często realizuje program tzw. nacjonalizmu gospodarczego (Riedel, 2017, s. 9). Zakłada się wówczas, że społeczeństwo (naród) uzyska korzyści ekonomiczne z większego zaangażowania państwa. Charakterystyczne dla nacjonalizmu gospodarczego jest dążenie państwa do utrzymania (czy też odzyskania) kontroli nad zasobami naturalnymi oraz formułowanie priorytetów polityki gospodarczej odwołujących się do kategorii potrzeb narodowych. Promowanie narodowych interesów ma się przekładać na szersze korzyści społeczne.

Retoryka nowego nacjonalizmu w Polsce

Jeśli cechą wspólną ruchów nowego nacjonalizmu jest założenie, iż „świat zewnętrzny jest zagrożeniem dla danego narodu” (Bergmann, 2020, s. 212), to co najmniej trzy okoliczności pozwalają stwierdzić, że w polityce partii rządzącej w Polsce, służącej zarówno zdobyciu jak i sprawowaniu władzy, obecna jest retoryka nowego nacjonalizmu. Po pierwsze podnoszono kwestie zagrożeń wynikających z przyjmowania do Polski imigrantów. Po drugie partie rządzące chętnie odwołują się do populizmu i upatrują zagrożenia interesów narodowych ze strony elit. Po trzecie głoszono, że przyjęty w Polsce po 1989 r. model społeczno-gospodarczy jest wadliwy i wymaga radykalnej zmiany. Rządzący podkreślają istotną rolę państwa w regulowaniu gospodarki i spraw społecznych. W tym zakresie obecny rząd prezentuje się jako ten, który realizuje założenia tzw. nacjonalizmu gospodarczego. Program gospodarczy tworzącej go partii

z 2019 r. „Polski model państwa dobrobytu”¹ opiera się bowiem na twierdzeniu wyjściowym, że nie tylko w Polsce, ale w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej obowiązuje model „zależnej gospodarki rynkowej” (ang. *dependent market economy*), w której kluczową rolę odgrywają transnarodowe instytucje gospodarcze i inwestorzy zagraniczni kontrolujący sektor finansowy, największe firmy, produkcję eksportową, handel, a nawet stosunki pracy (Jasiecki, 2014, s. 54). W tym ujęciu Polska była i jest traktowana jako półperyferia podporządkowana interesom państw zachodnich i stanowi zaplecze (także migracyjne) stosunkowo taniej siły roboczej dla „starych” krajów członkowskich UE oraz miejsce lokalizacji pracochłonnych inwestycji bazujących na niskich kosztach produkcji.

W 2016 r. przyjęto Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju². Rozwinięciem i operacjonalizacją planu jest Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.³. W Strategii czytamy, że przedstawia ona „nowy model rozwoju — rozwój odpowiedzialny, czyli taki, który budując siłę konkurencyjną z wykorzystaniem nowych czynników rozwojowych, zapewnia udział i korzyści wszystkim grupom społecznym zamieszkującym różne miejsca naszego kraju. [...] W nowym modelu rozwoju nie chodzi tylko o wielkość PKB, ale przede wszystkim o jego jakość oraz o postrzeganie procesów rozwojowych w kontekście ich znaczenia dla obywateli”. Strategia jest ukierunkowana na inkluzywny rozwój społeczno-gospodarczy. Przyjęto, że główną siłą napędową rozwoju i priorytetem publicznym jest „spójność społeczna”.

Stawiam zatem ostrożną tezę, że prezentowane przez obecny rząd poglądy w sprawie roli państwa w regulowaniu gospodarki i spraw społecznych mają cechy wspólne z założeniami nowych ruchów nacjonalistycznych w Europie. Chodzi o postulowaną konieczność promocji interesów narodowych, zwłaszcza w celu uzyskania i utrzymania suwerenności narodu (samorządności) nad państwem. Niezależnie od oceny brawurowych zmian w wymiarze sprawiedliwości, unikam twierdzenia, że obecny rząd jest rządem autorytarnym. Z perspektywy prawa pracy każdy autorytarny reżym podejmuje działania zmierzające do ograniczenia roli związków zawodowych i poddania ich kontroli rządu (Fick, 2009, s. 250; Bogg, 2016, s. 300). W Polsce nie tylko żadne takie działania nie zostały podjęte, ale rząd w 2018 r. zmienił prawo związkowe w taki sposób, aby umożliwić zrzeszanie się w związkach zawodowych osobom, które wcześniej tego prawa były pozbawione. Przyznał też im prawo do podejmowania akcji strajkowych w obronie swoich interesów ekonomicznych.

Przyczyny zwycięstwa neonacjonalizmu w Polsce

Dlaczego i w jaki sposób partia odwołująca się do neonacjonalistycznego programu dwukrotnie wygrała wybory parlamentarne i stale utrzymuje silne poparcie spo-

łeczne? Wydaje się, że wynika to z tych samych powodów, z których w Europie na popularności zyskują politycy i programy wyborcze kontestujące fundamenty liberalnej demokracji i liberalnej gospodarki rynkowej.

Poniżej nakreślę najważniejsze okoliczności dotyczące polityki społecznej i polskiego rynku pracy, które najpewniej współprzyczyniły się do niezadowolenia społecznego w Polsce i pomogły rządzącym wygrać wybory. Wszystkie te okoliczności łączą się z okresem transformacji ustrojowej z początku lat 90. XX wieku.

Przede wszystkim chodzi o bezrobocie. Wprawdzie polska gospodarka rozwijała się po 1989 r. najszybciej spośród krajów byłego bloku socjalistycznego (170% wzrostu PKB w latach 1991–2016, podczas gdy w Czechach wyniósł on 73%, a na Węgrzech 69%), ale radykalne zmiany w gospodarce doprowadziły do tego, że duża liczba osób straciła pracę. Polityka pełnego zatrudnienia z czasów realnego socjalizmu została niemal z dnia na dzień zakończona. Nagłe zmiany, w tym upadek wielu państwowych przedsiębiorstw, szybka prywatyzacja i brak przygotowania do konkurencji ze strony zagranicznych firm spowodowały falę bezrobocia. Zdecydowanie najgorszy okres dla polskiego rynku pracy przypadł jednak na lata 2003–2004 (20,2% bezrobocia w 2002 r.). Wprawdzie w kolejnych latach bezrobocie spadało, ale spadek ten był w dużej mierze związany z wejściem Polski do UE w 2004 r. Otwarcie granic państwa „starej” Unii dla polskich pracowników (oraz bezrobotnych) szybko doprowadziło do emigracji Polaków w poszukiwaniu pracy. Można więc przyjąć, że i część bezrobotnych po prostu wyjechało, „polepszając” statystyki w kraju.

Mimo że emigracja poakcesyjna zatrzymała wzrost bezrobocia, nie rozwiązała innych istotnych problemów polskiego rynku pracy, które z biegiem czasu jedynie się pogłębiały. W Polsce mamy do czynienia z prekaryzacją stosunków zatrudnienia, czego dowodzi między innymi wzrost zatrudnienia tymczasowego, w tym pracy na podstawie umów na czas określony, zatrudnienie przez agencje pracy tymczasowej i wykonywanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych (Pisarczyk i Torbus, 2019). W latach 90. odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony utrzymywał się poniżej 5%, w latach 2000–2005 wskaźnik ten wzrósł z 5,4 do 25% — dwukrotnie więcej niż średnia UE. Z 2,4 miliona wszystkich miejsc pracy netto utworzonych między 2002 a 2016 rokiem 2 miliony stanowiły miejsca pracy tymczasowej. W 2012 r. Polska prześcignęła Hiszpanię pod względem największego udziału pracy tymczasowej w UE (ponad 20% całkowitego zatrudnienia w latach 2014–2016). Bezrobocie, do niedawna główny problem rynku pracy w Polsce, zostało zastąpione wysokim odsetkiem zatrudnionych na podstawie umów terminowych.

Płace w pierwszej fazie transformacji znalazły się pod presją hiperinflacji (i utraty zdolności nabywczej), a w połowie lat 90. zaczęły rosnąć, ale w tempie wyraźnie niższym niż wzrost produktywności. W rezultacie udział płac w PKB zmniejszył się z 63% w 1992 r. do 48% w 2006 r. i do tej pory utrzymuje się na podobnym

poziomie. Temu procesowi towarzyszył wzrost nierówności w zakresie płac mierzonych wskaźnikiem Giniego. W Polsce wzrastało też ubóstwo, którym w 2003 r. dotknięta była 1/4 społeczeństwa, a poniżej progu minimum socjalnego znajdowało się prawie 60% gospodarstw domowych (Owczarek, 2018, s. 13). Dopiero wejście Polski do UE w 2004 r., połączone z hojnym strumieniem funduszy strukturalnych, sprawiło, że negatywne skutki transformacji stopniowo zaczynały zanikać, a polityka krajowa — i w ślad za nią również procesy społeczne i gospodarcze — zaczęła nieco zbliżać się do modelu zrównoważonego. W tych okolicznościach doszło do przejścia władzy przez obóz polityczny, który jako pierwszy po 1989 r. w przekonujący dla społeczeństwa sposób — jak się okazało po wynikach wyborów — zakwestionował przyjmowane do tej pory w Polsce dogmaty na temat roli państwa i przyjętego w naszym kraju modelu rozwoju społeczno-gospodarczego. Realizowany w Polsce w latach 90. model kapitalizmu spowodował w Polsce różnego rodzaju napięcia związane z nierównościami, bezrobociem, zamrożonymi dochodami ludności i ogólną życiową niepewnością. Interesujące jest, że liderzy wspomnianego obozu politycznego (nie tylko zresztą oni) od początku lat 90. XX w. konsekwentnie prezentowali krytyczne stanowisko na temat transformacji ustrojowej i obranego po 1989 r. neoliberalnego kursu zmian w Polsce. Niemal przez trzy dekady taki program nie przekonywał większości Polaków. Hasła te trafiły jednak w końcu na podatny grunt — ogólnego zmartwienia ludzi biednych i klasy średniej w sprawiedliwość i skuteczność systemu skonstruowanego po 1989 r. oraz w kończące się właśnie perspektywy wzrostu (pułapka średniego dochodu).

Pewne oznaki takiej właśnie oceny neoliberalnego porządku w Polsce przez większość głosujących w wyborach obywateli wystąpiły już w 2005 r. W tym roku wybory prezydenckie zostały wygrane przez Lecha Kaczyńskiego właśnie dzięki przeciwstawieniu w jego programie wyborczym koncepcji „Polski solidarnej” (czyli sprawiedliwej) i „Polski liberalnej” (czyli wspierającej rzekomo niesprawiedliwe, oligarchiczne układy liberalno-postkomunistyczne) (Obacz, 2018, s. 164–165). W wyborach 2015 r. i 2019 r. to PiS konsekwentnie grał kartą społeczną i zaprezentował program, który zakładał korektę niesprawiedliwego i nieefektywnego systemu oraz obiecywał bezpieczeństwo, wzrost i zaspokojenie potrzeb oraz nowych aspiracji obywateli. Wtedy obiecywano też wprost, że rozwiąże się największe wyzwania rozwojowe Polski. Przykładowo w cytowanym już wyżej programie PiS z 2019 r. „Polski model państwa dobrobytu” jako priorytet uznano politykę społeczną, czyli „daleko idącą redystrybucję dóbr na rzecz rodzin wychowujących dzieci, ludzi w wieku starszym, emerytów, osób niepełnosprawnych, a także równoległą do niej politykę zmierzającą do podnoszenia płac”⁴. Otwarcie twierdzono, że realizacja programu w dziedzinie polityki społecznej jest konieczna „ze względu na potrzebę uzyskania trwałego poparcia społecznego i — co za tym idzie — stabilności nieustannie atakowanego rządu”⁵.

Program PiS *expressis verbis* przyznawał, że konieczność redystrybucji dóbr jest podyktowana potrzebą „wzmocnienia legitymizacji rządu PiS”, szczególnie „w sytuacji, gdy opozycja ma zdecydowaną przewagę w większości mediów”⁶.

Z punktu widzenia politycznego obecnie rządzący obóz polityczny w wygranych wyborach parlamentarnych (oraz prezydenckich w 2005 r.) zagospodarował pole pozostawione przez polską lewicę, która od początku lat 90. XX w. uwiaryłowiała po pierwsze w bezalternatywność kształtu reform gospodarczych po 1989 r. i po drugie w to, że nieograniczony rozwój gospodarczy po upadku realnego socjalizmu w Polsce rozwiąże wszelkie problemy związane z nierównościami, biedą i wykluczeniem (Gdula, 2018, s. 13–14). Ludzie „osamotnieni” przez polską lewicę zwrócili się w stronę obecnie rządzącego obozu politycznego, który nie tylko głosił hasła socjalne, ale po przejęciu władzy w 2015 r. zaczął je realizować (Folvarčny i Kopeček, 2020, s. 170).

Reformy społeczne pod szyldem neonacjonalizmu

Wydaje się, że kluczem do objęcia władzy w 2015 r. było dostrzeżenie potrzeb „zwykłego” Polaka. W kampanii wyborczej 2014 r. PiS prezentowała zdaje się najbardziej prosojalne obietnice, a kwestiom polityki społecznej nadano priorytet w kampanii i w pierwszych miesiącach sprawowania rządów. Warto jednak podkreślić, że obietnice wyborcze nie były wcale rewolucyjne ani tym bardziej kompleksowe. Na te najważniejsze, bo po wyborach w pełni zrealizowane, składały się:

- wprowadzenie powszechnego świadczenia w wysokości 500 PLN na każde dziecko,
- obniżenie wieku emerytalnego,
- podniesienie płacy minimalnej.

Bez wątpienia najważniejszym projektem obecnego rządu w dziedzinie polityki społecznej jest wprowadzony w 2016 r. program Rodzina 500+. Niezależnie od wpływu na legitymizację władzy PiS w Polsce uznaje się go za przełomowe wydarzenie w polskiej polityce społecznej ostatnich trzech dekad (Grewiński, 2017, s. 65). Program sprowokował też ogólnonarodową dyskusję na temat roli państwa i społecznych transferów finansowych. Z dzisiejszej perspektywy trudno w to uwierzyć, ale zanim PiS doszedł do władzy w 2015 r. w Polsce nie istniał kompleksowy, powszechny program wsparcia dla gospodarstw domowych (Bakalarczyk, 2017, s. 13). W kampanii wyborczej w 2014 r. PiS podnosił, że rodzina przeżywa w Polsce kryzys i coraz gorzej spełnia swoje podstawowe funkcje. Nie może liczyć na pomoc państwa w utrzymaniu i wychowaniu dzieci. W 2014 r. zasięg ubóstwa skrajnego wśród dzieci i młodzieży poniżej 18. roku życia osiągnął ok. 10%, a osoby w tym wieku stanowiły prawie jedną trzecią populacji zagrożonej ubóstwem skrajnym (w populacji ogółem do tej grupy wiekowej należała w przybliżeniu co czwarta osoba). Grupę najbardziej zagrożoną ubóstwem skrajnym stanowiły rodziny wielodzietne. W 2014 r. poniżej minimum egzy-

stencji żyło ok. 11% osób w gospodarstwach małżeństw z trójką dzieci oraz ok. 27% osób w gospodarstwach małżeństw z czwórką lub większą liczbą dzieci na utrzymaniu.

Diagnoza PiS co do sytuacji rodzin w Polsce była co do zasady trafna. Zresztą nikt nigdy nie kwestionował, że w Polsce po blisko trzydziestu latach funkcjonowania gospodarki rynkowej postępuje rozwarstwienie społeczno-ekonomiczne. Obserwowano rosnący udział grup gospodarstw domowych szczególnie narażonych na biedę i wykluczenie społeczne. Nawet dziś istnieją istotne różnice w poziomie życia ze względu na miejsce zamieszkania, wynikające ze zróżnicowania przestrzennego poziomu rozwoju gospodarczego kraju.

PiS już w kwietniu 2016 r., tj. rok po wygranych wyborach, uruchomił program Rodzina 500+, który ma trzy zasadnicze cele: 1) socjalny (świadczenie ma poprawić sytuację materialną polskich rodzin i zmniejszyć ubóstwo wśród dzieci), 2) pronatalistyczny (świadczenie ma być zachętą do posiadania większej liczby dzieci), 3) inwestycyjny (dodatkowe środki w budżecie rodziny mają pozwolić na inwestycję w rozwój umiejętności i kwalifikacje dziecka; program 500+ jest tu potraktowany jako inwestycja w kapitał ludzki) (Szelewa, 2017, s. 7).

Z całą pewnością program Rodzina 500+ poprawił sytuację ekonomiczną rodzin najbiedniejszych, w tym wielodzietnych. Stał się przede wszystkim formą redystrybucji na rzecz warstw uboższych, rodzin wielodzietnych, a także na wieś (Sutowski, 2017, s. 26). Trudno jest jednak jednoznacznie określić, czy inne jego cele zostały zrealizowane. Przede wszystkim nie nastąpiło oczekiwane przez rząd trwałe odwrócenie trendu spadku urodzeń. Dane statystyczne mogą być różnie interpretowane i potrzeba czasu na jednoznaczną ocenę programu w tym zakresie. Najważniejszy, negatywnym skutkiem programu jest dezaktywizacja zawodowa kobiet, które po wprowadzeniu świadczenia 500+, zwalniając miejsca pracy, nie poszukują nowej, stając się zawodowo mniej aktywne.

W punktu widzenia politycznego — tj. legitymizacji władzy — program Rodzina 500+ okazał się sukcesem. Duża część społeczeństwa (blisko 80% w badaniach opinii publicznej w 2016 r.) popierało wprowadzenie świadczenia wychowawczego. Przeciwnych temu rozwiązaniu było jedynie 15% ogółu respondentów. Rząd nie tylko odpowiedział na oczekiwania społeczne, ale i przywiązał do siebie grupę wyborców, która korzysta na programie Rodzina 500+, zwłaszcza tych niezdeterminowanych bądź niebiorących udziału w wyborach, niezwiązanych ideowo z innymi partiami politycznymi. Ponad połowa badanych w 2016 r. (51%) obawiała się, że obecny rząd lub kolejne rządy nie znajdą pieniędzy na kontynuowanie tego programu. Zresztą w kampanii wyborczej w 2019 r. sugerowano, że jeśli obóz władzy przegra wybory, partie konkurencyjne z pewnością ograniczą wypłaty świadczeń wychowawczych. Można postawić ostrożną tezę, że obawy przed likwidacją programu przez konkurentów politycznych miały wpływ na wynik wyborczy w wyborach parlamentarnych z 2019 r.

Oprócz programu 500+ w 2016 r. rządowi udało się zwiększyć swą popularność i utwierdzić część społeczeństwa w przekonaniu, że obecna władza priorytetowo traktuje interesy ekonomiczne swoich wyborców. Chodzi o zmiany w zasadach nabywania świadczeń emerytalnych. Zmiany te polegały w zasadzie na wycofaniu się z wprowadzonego w 2012 r. przez poprzedników zrównania i podwyższenia wieku emerytalnego. PiS jeszcze w kampanii wyborczej w 2014 r. obiecał, że w razie przejęcia władzy powróci do przednich rozwiązań dotyczących wieku emerytalnego (sprzed reformy Tuska). Po wygranych wyborach PiS dotrzymał słowa i od 1 października 2017 r. został przywrócony wiek emerytalny obowiązujący do końca 2012 r., tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Zgodnie z badaniami opinii publicznej Polacy w ogromnej większości (78%) popierali powrót do poprzednio obowiązującego wieku emerytalnego, mimo iż zdawali sobie sprawę, że ich świadczenia emerytalne mogą być niższe. PiS w przypadku obniżenia wieku emerytalnego błyskawicznie odpowiedział na oczekiwania swoich wyborców, podkreślając tym samym, że priorytetem jest traktowanie obrony interesów obywateli.

Obiecywaną w kampanii wyborczej 2014 r. reformą i zrealizowaną po wygranych wyborach było też podniesienie w 2017 r. wynagrodzenia minimalnego z 1680 PLN do 2000 PLN miesięcznie dla osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Zatem płaca minimalna wzrosła o 8% w ujęciu nominalnym. W przypadku osób podejmujących pierwszą pracę wzrost ten wyniósł aż 35%, ponieważ nowe przepisy wyrównały również wynagrodzenie minimalne niezależnie od wieku (wcześniej minimalne wynagrodzenie w pierwszym roku zatrudnienia wynosiło 80% regularnej płacy minimalnej). W kolejnych latach konsekwentnie zwiększano minimalne wynagrodzenie, które obecnie wynosi 3010 zł brutto.

Od 2017 r. do 2022 r. płaca minimalna w Polsce wzrosła zatem o 1010 PLN.

Oprócz wzrostu płacy minimalnej od 1 stycznia 2017 r. została wprowadzona „minimalna stawka godzinowa”, czyli minimalna wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, przysługująca przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi. Stawka ta dotyczy osób, które nie pozostają w stosunku pracy, ale wykonują pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej, np. samozatrudnieni. Przed 2017 r. nie istniały ustawowe, minimalne standardy wynagrodzenia dla tych zatrudnionych. Minimalna stawka godzinowa została wprowadzona między innymi po to, aby ograniczyć sytuacje, w których osoba zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej wykonuje pracę za wynagrodzeniem niższym niż minimalne wynagrodzenie przysługujące pracującemu na podstawie stosunku pracy. Brak minimalnych standardów wynagrodzenia dla osób niebędących pracownikami był jedną z przyczyn nadużywania umów cywilnoprawnych i tzw. fikcyjnego samozatrudnienia. Nadużywanie umów cywilnoprawnych i tzw. fikcyjne samozatrudnienie są ciągle poważnym problemem polskiego

rynku pracy. Wzrost miesięcznego wynagrodzenia minimalnego wraz z wprowadzeniem minimalnej stawki godzinowej przyczyni się zapewne do złagodzenia tych zjawisk i już teraz znacznie obniżył wskaźnik ubóstwa pracujących. Na tym kończą się w zasadzie istotne reformy społeczne obecnego obozu władzy.

Krótko- i długoterminowe skutki reform społecznych

Ekonomiści podnoszą, że w krótkim okresie program Rodzina 500+ oraz podniesienie płacy minimalnej przyczyniły się do zmniejszenia nierówności dochodowych i wydatkowych. Obniżenie wieku emerytalnego w długim okresie będzie zapewne skutkowało wzrostem nierówności ekonomicznych i społecznych, doprowadzi bowiem do obniżenia emerytur we wszystkich grupach społecznych, niezależnie od wykształcenia i aktywności na rynku pracy, i w konsekwencji do wzrostu ubóstwa wśród emerytów. Zakłada się, że około 70% roczników z lat 70. i 80. otrzyma niskie świadczenie emerytalne na poziomie emerytury minimalnej. Poza tym podnosi się, że rząd PiS mógłby w bardziej efektywny i oszczędny sposób obniżyć nierówności ekonomiczne w Polsce. Przede wszystkim efektywność programu 500+ w redukowaniu nierówności jest niższa niż efektywność redystrybucyjna emerytur, pomocy społecznej i zasiłków mieszkaniowych. Świadczenia z 500+ otrzymują bowiem również gospodarstwa należące do klasy średniej i gospodarstwa bogate (Brzeziński, 2017a, s. 83, 89, 91).

PiS nie zajął się też jednym z głównych czynników odpowiedzialnych za wysokie nierówności płacowe i dochodowe w Polsce, tj. niską progresywnością systemu PIT. Rząd wprowadził co prawda zwiększenie kwoty wolnej od opodatkowania dla osób osiągających najniższe dochody (oraz jej zmniejszenie dla osób osiągających dochody wyższe), ale były to zmiany kosmetyczne. Istotne zwiększenie progresywności systemu PIT w Polsce wymagałoby takich reform jak zwiększenie krańcowych stawek opodatkowania dla wyższych dochodów, wprowadzenie dużych (zwrotnych) ulg podatkowych dla biednych czy zniesienie podatku liniowego dla prowadzących samodzielną działalność gospodarczą. W celu zredukowania wysokich nierówności dochodowych w Polsce należałoby zatem zwiększyć siłę redystrybucyjną systemu podatkowego poprzez zmniejszenie ciężarów podatkowych (bezpośrednich i pośrednich) dla osób o niskich dochodach (zwrotne ulgi podatkowe) lub zwiększenie opodatkowania osób o wyższych dochodach. (Brzeziński, 2017b, s. 9)

Konkluzje

W Polsce od 2015 r. można zaobserwować liczne odwołania do założeń nowego nacjonalizmu. Realizowane są też działania zgodne z założeniami tej ideologii. Głównie chodzi o krytykę przyjętego w Polsce po 1989 r. modelu społeczno-gospodarczego i roli państwa w regulowaniu gospodarki i spraw społecznych.

Nowy nacjonalizm rządzących ma ograniczone znaczenie dla polityki społecznej i rynku pracy w Polsce. Trzy duże reformy (program Rodzina 500+, obniżenie wieku emerytalnego oraz podwyższenie minimalnego wynagrodzenia i ustanowienie minimalnej stawki godzinowej) są najważniejszymi osiągnięciami polityki społecznej obozu władzy. Jednak w zasadzie po ich przeprowadzeniu (od 2017 r.) nie podejmuje się już systemowych, dużych zmian dotyczących rynku pracy czy polityki społecznej. Osiągnąwszy relatywnie duże sukcesy w sprawach społecznych, rząd poświęcił się zmianom innych obszarów (w tym przede wszystkim wymiaru sprawiedliwości). Z uwagą należy jednak obserwować działania rządzących w ramach tzw. Polskiego Ładu.

Do tej pory rząd traktował zatem politykę społeczną wyłącznie jako narzędzie zdobywania poparcia społecznego. Skutecznie wykorzystał potencjał programu wsparcia finansowego dla rodzin oraz zwiększenia minimalnego wynagrodzenia za pracę, traktując te zmiany jako narzędzia legitymizacji swojej władzy. Stworzono zupełnie nowy program (500+), który silnie oddziałuje na społeczną wyobraźnię, ponieważ transfery finansowe zawsze są efektowne. Tworzenie nowych świadczeń socjalnych zamiast rozwijania i modyfikowania starych ułatwiło rządowi narrację, zgodnie z którą po raz pierwszy po 1989 r. dopiero ta władza wspiera rodziny w trudnej sytuacji i dba o najsłabszych. Przykład programu 500+ oraz konsekwentne podwyższanie minimalnego wynagrodzenia potwierdza, że polityka społeczna partii władzy była prowadzona z myślą o tworzeniu rozwiązań ważnych dla licznych grup społecznych lub tworzących ważne zaplecze polityczne.

W Polsce walka z nierównościami stała się atrakcyjnym hasłem wyborczym dopiero niedawno, a sam zwrot PiS w stronę dyskursu egalitarnego wynikał z prawidłowej oceny zachodzących w Polsce i Europie zmian gospodarczych i społecznych. Do 2007 r. polscy politycy nie zajmowali się na poważnie problemem nierówności głównie ze względu na niską frekwencję wyborczą wśród biedniejszego elektoratu. Po wyborach parlamentarnych w 2007 r., kiedy frekwencja wyborcza wśród osób w gorszej sytuacji finansowej znacznie wzrosła (w szczególności wśród osób młodych), okazało się, że zwrócenie się do elektoratu zainteresowanego kwestiami nierówności i ubóstwa może być politycznie opłacalne.

Można postawić ostrożną tezę, że to obecnie rządzącym politykom udało się na stałe wprowadzić hasła egalitaryzmu i solidarności społecznej do języka debaty publicznej. W zasadzie do 2015 r. istniał bowiem w Polsce

ponadpartyjny konsensus oparty na liberalnym podejściu do nierówności. Były one postrzegane jako nieuchronny efekt rozwoju gospodarczego, któremu nie można w zasadzie zapobiec, gdyż polityki zmniejszające nierówności (m.in. redystrybucyjne) ograniczają wolność lub są nieefektywne.

Wprowadzenie programu 500+ miało także znaczenie symboliczne. Rząd w prosty, ale bardzo skuteczny sposób zademonstrował siłę sprawczą państwa. Mianowicie duża grupa obywateli, i to nie tylko tych bezpośrednich beneficjentów programów socjalnych, odnosi wrażenie, że spełnianie obietnic wyborczych w zakresie polityki społecznej jest możliwe. Z dzisiejszej perspektywy redystrybucyjny „imposybilizm” reprezentowany przez niemal wszystkie poprzednie rządy (po 1989 r.) jawi się jako wynik braku śmiałości i wyobraźni rządzących lub zwyczajnie jako brak zainteresowania problemami „zwykłych” ludzi.

Oczywiście podnosi się, że rządzący zawdzięczają sukces wyborczy wyłącznie „przekupieniem” części społeczeństwa pomocą społeczną. Wydaje się, że część społeczeństwa doceniła jednak to, że obecny rząd jako pierwsza siła polityczna faktycznie realizuje swoje obietnice wyborcze w dziedzinie polityki społecznej. Rządowi pomogła także krytyka konkurentów politycznych, którzy z pozycji neoliberalnych usilnie przekonywali społeczeństwo, że reformy społeczne uczynią z Polski „drugą Grecję”. W rzeczywistości pierwsze cztery lata rządów w okresie 2015–2019 pokazały wyborcom, że nawet programy społeczne na dużą skalę wcale nie oznaczają nieuchronnego załamania gospodarczego i nie przekreślają wzrostu gospodarczego (wzrost PKB w Polsce w 2018 r. to 5,1%, najwyższy od 2007 r., przed kryzysem, w 2019 r. — 4%).

O ile polityka społeczna prowadzona przez obecny rząd spotyka się z pozytywnym odbiorem, to z dużo większym krytycyzmem oceniane są działania rządu prowadzące do naruszania Konstytucji (rządów prawa), konfrontacyjna polityka względem Unii Europejskiej, osłabienie roli Trybunału Konstytucyjnego itp., które w opinii niektórych są dowodem na wprowadzanie w Polsce rządów autorytarnych. Na tym właśnie polega istota reform społecznych obecnego obozu władzy, że realizowany w Polsce plan „przeorganizowania” życia politycznego, społecznego i gospodarczego, mimo krytyki oraz oporu części społeczeństwa, organów UE itp., odbywa się przy nieustannym poparciu „zwykłych” ludzi, dla których obecna władza jest postrzegana jako ta, która wreszcie należycie dba o ich konkretne materialne interesy.

Przypisy/Notes

* Tekst jest skróconą wersją opracowania: *Neo-nationalism in Poland and its impact on labour law and social policy*, opublikowanego w „Comparative Labor Law & Policy Journal”, 2021, 42(1).

¹ Polski model państwa dobrobytu. Program PiS. http://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf

² <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju>

³ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju>

⁴ Polski model państwa dobrobytu. Program PiS, s. 35

⁵ Polski model państwa dobrobytu. Program PiS, s. 35

⁶ Polski model państwa dobrobytu. Program PiS, s. 36.

Bibliografia/References

- Bakalarczyk, R. (2017). Czas niezrównoważonego rozwoju polityki społecznej. W: M. Polakowski, D. Szelewa, R. Bakalarczyk i M. Sutowski (red.), *Polityka społeczna rządu Prawa i Sprawiedliwości*. Warszawa. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/13848.pdf>
- Bergmann, E. (2017). *Nordic Nationalism and Right Wing Populist Politics. Imperial Relationships and National Sentiments*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-56703-1>
- Bogg, A. (2016). Beyond Neo-Liberalism: The Trade Union Act 2016 and the Authoritarian State 45(3). *Industrial Law Journal*, 299. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dww023>
- Brzeziński, M. (2017a). Czy „dobra zmiana” zredukuje nierówności? O egalitaryzmie w polityce i ideologii PiS. W: M. Sutowski (red.), *Ekonomia polityczna „Dobrej zmiany”*. Krytyka Polityczna. <https://krytykapolityczna.pl/file/sites/4/2017/10/ekonomia-polityczna-dobrej-zmiany.pdf>
- Brzeziński, M. (2017b). Is high inequality an issue in Poland? *IBS Policy Paper* (1). <https://ibs.org.pl/en/publications/is-high-inequality-an-issue-in-poland/>
- Fick, B. (2009). Not Just Collective Bargaining: The Role Of Trade Unions In Creating And Maintaining A Democratic Society. Working USA: 12. *The Journal of Labor and Society*, 249. https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/1225. <https://doi.org/10.1111/j.1743-4580.2009.00232.x>
- Folvarčny, A. i Kopeček, L. (2020). Which conservatism? The identity of the Polish Law and Justice party. *Politisc in Central Europe*, 16(1). <https://doi.org/10.2478/pce-2020-0008>
- Gdula, M. (2018). *Nowy autorytaryzm*. Krytyka Polityczna.
- Grewiński, M. (2017). Polska polityka społeczna w latach 1989–2016 — sukcesy i niepowodzenia. *Studia BAS*. 50(2). <https://YADDA.ICM.EDU.PL/YADDA/ELEMENT/BWMETA1.ELEMENT.EKON-ELEMENT-000171472716>
- Halikiopoulou, D. i Vlandas, T. (2019). What is new and what is nationalist about Europe's new nationalism? Explaining the rise of the far right in Europe. *Nations and Nationalism*, 25(2). <https://doi.org/10.1111/nana.12515>
- Jasiecki, K. (2014). Polska transformacja w perspektywie różnorodności kapitalizmu. *Przegląd Socjologiczny*, 63(4). <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-c13fb35d-fc95-4832-b3b1-050144f01e24>
- Kraemer, K. (2019). Longing for a national container. On the symbolic economy of Europe's new nationalism. *European Societies*, 22(5). <https://doi.org/10.1080/14616696.2019.1694164>
- Orbac, P. (2018). *Polska solidarna — Polska liberalna*. Libron.
- Owczarek, D. (2018). Rozwój społeczny a rozwój gospodarczy. W: A. Kassenberg, M. Koziarek, P. Sobiesiak-Penszko i W. Szymalski (red.), *Sprawiedliwie przejście do zrównoważonego rozwoju (wybrane aspekty)*. Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju. https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2018/04/sprawiedliwe_przejscie_wersja_finalna.pdf
- Pisarczyk, Ł. i Torbus, U. (2019). Praca prekaryjna w Polsce. Zwalczanie nadużywania nietypowych form zatrudnienia. W: M. Otto i I. Florczak (red.), *Prekaryzacja zatrudnienia. Wyzwania dla prawa pracy w Europie*. Diffin
- Riedel, R. (2017). Economic Nationalism and Populism — Intertwining Relations. *Przegląd Politologiczny*, (3). <https://doi.org/10.14746/pp.2017.22.3.1>
- Sutowski, M. (2017). Polityka społeczna PiS jako polityczne wyzwanie lewicy. W: M. Polakowski, D. Szelewa, R. Bakalarczyk i M. Sutowski (red.), *Polityka społeczna rządu Prawa i Sprawiedliwości*. Warszawa. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/13848.pdf>
- Szelewa, D. (2017). Familializm i konserwatywny podział ról. W: M. Polakowski, D. Szelewa, R. Bakalarczyk i M. Sutowski (red.), *Polityka społeczna rządu Prawa i Sprawiedliwości*. Warszawa. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/13848.pdf>

Dr hab. Piotr Grzebyk, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; prodziekan ds. badań naukowych i współpracy międzynarodowej WPiA UW. Autor opracowań z zakresu prawa pracy, m.in. monografii *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy* (2019), *Jurysdykcja krajowa w sprawach z zakresu prawa pracy w świetle rozporządzenia rady (WE) nr 44/2001* (2011) i współautor *Komentarza do ustawy o związkach zawodowych* (2022). Kierownik Szkoły Prawa i Gospodarki Chin UW.

Dr hab. Piotr Grzebyk, Assistant Professor at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw; vice dean for legal research and international cooperation Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw. Author of studies on labour law, inter alia books *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy* (2019), *Jurysdykcja krajowa w sprawach z zakresu prawa pracy w świetle rozporządzenia rady (WE) nr 44/2001* (2011), coauthor of *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych* (2022). Head of the School of Law and Economy of China University of Warsaw.