

Tomasz Mering
(Uniwersytet Warszawski)

RÓWNOŚĆ I SOLIDARNOŚĆ W NIESPOKOJNYCH CZASACH. REFORMY PAŃSTWA DOBROBYTU W OKRESIE ŚWIATOWEGO KRYZYSU FINANSOWEGO I GOSPODARCZEGO

ABSTRACT

EQUALITY AND SOCIAL SOLIDARITY IN TURBULENT TIMES: WELFARE STATE REFORMS DURING FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS

The article presents the concept of the welfare state and shows the impact of the recent financial and economic crisis on the scope of the social rights in the Member States of the European Union. The study finds that since the 80s of the last century, welfare states have come under pressure, the effect of which has been to carry out reforms aimed towards limiting the level of social protection of employees and reducing social spending. The reforms have accelerated in times of economic recession, especially in countries that are members of the euro area, which had to meet the requirements related to reducing budget deficits and public debt. The article points to the growing importance of external factors to the development trajectory of welfare states and draws attention to the role of public discourse in formulating anti-crisis programs.

KEYWORDS: equality, social solidarity, financial crisis, welfare state

SŁOWA KLUCZOWE: równość, solidarność społeczna, kryzys finansowy, państwo dobrobytu

Powstanie i rozwój państwa dobrobytu

Po drugiej wojnie światowej, w wielu krajach Europy Zachodniej rozpoczął się proces reform społeczno-ekonomicznych, którego bezpośrednim efektem było zwiększenie ingerencji państwa w gospodarkę na niespotykaną wcześniej skalę. Przy zachowaniu podstawowych zasad gospodarki wolnorynkowej, instytucje państwowe stały się współodpowiedzialne za zapewnianie dobrobytu swoich obywateli, a w krajach takich jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania powstały powszechne systemy ubezpieczeń społecznych, wprowadzono płace minimalną oraz progresywne systemy podatkowe. W literaturze przedmiotu zaczęto pisać o nowej koncepcji państwa, którą w Niemczech utożsamiano z pojęciem *Sozialstaat* (państwo socjalne), w Szwecji ze słowem *Folkhemmet* (dosłownie: dom ludu), a w piśmiennictwie anglojęzycznym z pojęciem *welfare state*, co dosłownie jest tłumaczone na język polski jako państwo dobrobytu lub alternatywnie – jako państwo opiekuńcze czy też państwo o orientacji społecznej.

Ta różnorodność tłumaczeń wskazuje na trudności interpretacyjne, które wynikają z odmiennych kontekstów w ramach, których występuje oryginalny termin. Pojęcie państwa opiekuńczego może mieć charakter nadmiernie zwężający, szczególnie wtedy, gdy utożsamimy opiekuńczość państwową ze sferą opieki (pomocy) społecznej¹. Z kolei posługiwanie się pojęciem państwo dobrobytu jest problematyczne, ponieważ dobrobyt może odnosić się do aktualnej sytuacji (a więc np. wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego), ale może być również traktowane jako aksjomat, cel do którego się dopiero dąży. Problemy z *welfare state* mają charakter nie tylko doktrynalny, ale również praktyczny np. precyzyjne oddzielenie państw, które możemy uznać za państwa dobrobytu od tych, które nimi nie są wymaga posłużenia się dodatkowymi kryteriami.

Według brytyjskiego socjologa Thomasa Humpreya Marshalla państwo dobrobytu jest charakteryzowane poprzez współwystępowanie gospodarki kapitalistycznej, demokracji przedstawicielskiej oraz interwencjonizmu państwowego w sferze społecznej². Marshall postrzegał genezę państw *welfare state* w ramach długotrwałego rozwoju praw obywatelskich, politycznych i socjalnych, który rozpoczął się w XVIII wieku i trwał na

1 R. Szarfenberg, *Pożegnanie państwa opiekuńczego?*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ws_pozegnanie.pdf [dostęp: 17 lipiec 2016].

2 T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, University Press, Cambridge 1950.

kontynencie europejskim przez kolejne 200 lat. Jest to teoria ewolucyjna, która zakłada, że rozwój praw następował stopniowo, począwszy od przyznania praw obywatelskich (proces ten Marshall sytuuje właśnie w XVIII stuleciu), poprzez rozwój praw obywatelskich (wiek XIX) aż do praw socjalnych (wiek XX). Pierwsza ze wspomnianych wiązek uprawnień (prawa obywatelskie) to gwarancja indywidualnej wolności, na którą składa się prawo do wolności osobistej, swobody wypowiedzi, poglądów i wyznania, prawo do posiadania własności osobistej i zaciągania zobowiązań, aż wreszcie – prawo do bezstronnego wymiaru sprawiedliwości.

Prawa obywatelskie stanowią z jednej strony podstawową zasadę państwa prawa (wolność od samowoli władcy, możliwość odwołania się od decyzji podejmowanych przez instytucje publiczne, prawo do wolności wypowiedzi), a z drugiej strony są fundamentem gospodarki wolnorynkowej (poszanowanie własności prywatnej, swoboda zawierania umów). Prawa polityczne, które przez większą część XIX stulecia obejmowały jedynie część społeczeństw, oznaczały możliwość brania udziału w życiu politycznym (czynne i bierne prawo wyborcze). Prawa socjalne stanowią dopełnienie współczesnej koncepcji obywatelstwa i obejmują szeroki zakres uprawnień – od prawa do czerpania indywidualnych korzyści z ekonomicznego dobrobytu i bezpieczeństwa socjalnego po życie zgodne ze standardami dominującymi w społeczeństwie (realizacja praw socjalnych była według Marshalla najlepiej uosobiona poprzez instytucje edukacyjne i świadczenia społeczne)³.

Proces, który doprowadził do przyznania szerokim klasom społecznym uprawnień socjalnych jest przedmiotem nieustannej dyskusji prowadzonej w ramach ekonomii politycznej. Dla jednych stworzenie kategorii obywatelstwa socjalnego było nieuniknionym efektem procesów industrializacyjnych, rozpoczętych jeszcze w okresie rewolucji przemysłowej, które doprowadziły do gruntownych przemian w tkance społecznej dziewiętnastowiecznych narodów, za sprawą urbanizacji, masowej migracji ze wsi do miast oraz szybkiego przyrostu ludności. W tym ujęciu rozwój praw socjalnych jest rozumiany w kategoriach funkcjonalnych, jako konieczna odpowiedź instytucji państwa na zjawiska związane z rozpadem tradycyjnych społeczności lokalnych oraz wielopokoleniowej rodziny, które nie mogły już pełnić funkcji ochronnych wobec swoich członków⁴.

³ *Ibidem*, s. 62.

⁴ H.L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley 1975.

Dla innych powstanie *welfare state* jest efektem oddziaływania instytucji, w tym przede wszystkim – konsekwencją centralizacji władzy politycznej w ramach państw narodowych. Przeprowadzenie progresywnych reform społecznych mogło być zrealizowane jedynie przy silnym mandacie politycznym, w którym rząd i parlament nie napotykały zorganizowanych punktów oporu. Argument ten pada często w analizach porównawczych; rozbudowane państwo dobrobytu powstało w Szwecji, podczas gdy w Szwajcarii, państwie będącym konfederacją kantonów ukształtował się znacznie bardziej liberalny model ekonomiczno-społeczny⁵.

Wreszcie, uwaga badaczy skupia się często na analizie ruchów społecznych i partii politycznych. W tym kontekście wskazuje się na znaczenie związków zawodowych jako nosicieli idei państwa opiekuńczego oraz ich politycznej emanacji w postaci partii socjaldemokratycznych⁶. Argument ten jest trudny do odparcia, jednak jak dowodzą nowsze badania, powstanie i działalność silnych partii socjaldemokratycznych nie było czynnikiem umożliwiającym samoistne przeprowadzenie radykalnych reform społecznych. Najbardziej rozbudowane państwa typu *welfare state* powstały w krajach, w których socjaldemokraci znaleźli koalicjanta o podobnym do siebie nastawieniu społecznym (np. w Szwecji takim partnerem był ruch ludowy)⁷.

Niezależnie od czynników, które doprowadziły do powstania państwa dobrobytu, jest faktem, że jego instytucje, a przede wszystkim – świadczenia społeczne miały egalitaryzujący efekt. Nie był to jednak efekt bezwarunkowy, a jego siła zależała od kilku czynników: od tego, czy świadczenia były ofiarowywane wszystkim, czy tylko ograniczonej grupie dochodowej, od tego czy miały one charakter rzeczowy lub pieniężny, od poziomu minimum kwalifikującego do otrzymania świadczenia oraz od sposobu finansowania świadczeń⁸. Uzyskanie absolutnej równości dochodowej nigdy nie było jednak celem państw *welfare state* (raczej podkreślano, że tendencje egalitaryzacyjne mają swoje granice), starano się

5 E. Huber, Ch. Ragin., J. Stephens, *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State*, „American Journal of Sociology” 1993 Vol. 99, No. 3.

6 G. Therborn, *Karl Marx returning: The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories*, „International Political Science Review” 1986 Vol. 7 No. 2.

7 G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, Princeton 1990.

8 T.H. Marshall, *Citizenship and Social...*, s. 54–55.

za to utrzymać różnice w ramach politycznie akceptowalnych ram oraz zapewniać równość szans dla wszystkich.

Koncepcja sformułowana przez Marshalla wskazuje, że prawa socjalne stanowią podstawową ideę państwa opiekuńczego. Myśl ta nie została nigdy poważnie zakwestionowana, a w kolejnych dekadach badacze starali się ją jedynie skonkretyzować. Zwrócono uwagę na procedury przyznawania praw socjalnych oraz warunkowość otrzymywanego wsparcia; jeśli prawa socjalne są przyznawane w oparciu o status obywatela, to są one nienaruszalne i mają charakter zbliżony do prawa do własności. Jeśli zaś otrzymanie wsparcia jest uzależnione od sytuacji dochodowej lub jeszcze innych czynników, to mają one znacznie słabszy mandat.

Możemy więc uznać, że funkcja praw socjalnych polega na uniezależnieniu (przynajmniej w znacznym stopniu) klasy robotniczej od uwarunkowań rynkowych, co jest określane mianem dekomodyfikacji. Termin ten został upowszechniony przez duńskiego badacza Gøstę Esping-Andersena, który uczynił z dekomodyfikacji jedno z kryteriów swojej słynnej typologii państw dobrobytu⁹.

Dekomodyfikacja oznacza sytuację, w której obywatele mogą niezależnie (tj. bez groźby utraty zajęcia, dochodu czy obniżenia poziomu życia) podjąć decyzję o rezygnacji z wykonywania pracy, jeśli okoliczności życiowe sprawiają, że będzie to konieczne. Dekomodyfikacja oznacza w tym kontekście takie przekształcenie dóbr i usług świadczonych w ramach uprawnień socjalnych, że tracą one swoją wartość rynkową, tj. są świadczone niezależnie od aktualnego statusu rynkowego jednostek. Mówiąc wprost, pisał Esping-Andersen, „[...] możemy zakładać, że osoby, które stracą pracę, uzyskają od państwa wsparcie dochodowe, które będzie wypłacane w odpowiedniej wysokości i przez odpowiednio długi okres” [związany z poszukiwaniem nowego zatrudnienia]. Będziemy oczekiwać, że świadczenia chorobowe będą odpowiadały utraconym zarobkom, a nieobecność w pracy będzie trwała tak długo, jak będą wymagać tego względy medyczne¹⁰. Podobne uprawnienia powinny przysługiwać kobietom, które ze względu na urodzenie dziecka i potrzeby opiekuńcze muszą zrezygnować z pracy; w tym przypadku prawa socjalne są realizowane poprzez wypłatę zasiłków macierzyńskich i wychowawczych. Warto jednocześnie zauważyć, że Esping-Andersen utożsamiał dekomodyfikację z rekompensatą dochodów

⁹ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds...*, s. 21–23.

¹⁰ *Ibidem*, s. 23 (tłumaczenie K. Frieske).

w sytuacji utraty zatrudnienia lub okresowej lub stałej niemożności świadczenia pracy. Kolejni badacze wskazali także na potrzebę wsparcia dochodowego osób pracujących, które uzyskują zarobki na poziomie uniemożliwiającym prowadzenie godnego życia; w ten sposób dekomodyfikacja stała się prawem również osób o najniższych zarobkach¹¹.

Nie popełnimy błędu, jeśli przyjmiemy, że dekomodyfikujące funkcje państwa dobrobytu rozwijały się w dekadach powojennych, osiągając maksymalny poziom na przełomie lat 60. i 70. Wtedy w większości państw Europy Zachodniej świadczenia zbliżyły się do wysokości zarobków, chociaż osiągnięty wzrost był nierówny w poszczególnych grupach krajów: najwyższy w państwach skandynawskich, najniższy w państwach anglosaskich i średni w krajach Europy kontynentalnej. Można przyjąć, że w okresie złotego wieku, który trwał do połowy lat 70., państwa dobrobytu rozwijały się w oparciu o paradygmat wyznaczony przez cztery fundamenty: dekomodyfikację, solidarność społeczną, pełne zatrudnienie oraz redystrybucję.

Lata 80. i później: pożegnanie państwa opiekuńczego?

Lata 80. przyniosły istotny punkt zwrotny w historii państwa *welfare state*, którego zasady i wartości zaczęły być kwestionowane przez doktrynę neoliberalną. Zmiana klimatu politycznego, która wyniosła do rządów przywódców otwarcie nieprzychylnych wobec państwa opiekuńczego (Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii i Ronalda Reagana w Stanach Zjednoczonych, a także w okresie późniejszym – wielu prominentnych polityków w Europie Zachodniej) nie spowodowała jednak, jak chcą niektórzy, nagłego i trwałego odwrótu od polityk redystrybucyjnych czy też znaczącej redukcji uprawnień socjalnych. Postępujące zmiany miały charakter ewolucyjny i rozłożony w czasie. Jak pisze Paul Pierson, możemy wyróżnić trzy równocześnie realizowane długookresowe strategie restrukturyzacji państw *welfare state*, tj. rekomodyfikację, ograniczanie kosztów oraz przestrojenie¹².

11 T. Papadopoulos, *The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations*, „Working Paper Series” 2005, No. 3, The European Research Institute, s. 6.

12 P. Pierson, *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, [w:] P. Pierson (red.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 421.

W największym uproszczeniu rekodyfikacja (przeciwieństwo dekomodyfikacji) polega na ograniczeniu możliwości uzyskiwania przez ludność dochodów alternatywnych wobec płacy na rynku pracy. Rekodyfikacja oznacza zaostrzanie kryteriów upoważniających do uzyskania świadczeń społecznych, obniżenie ich wysokości oraz skrócenie okresu wypłacania. Wspomniane działania były podejmowane w ostatnich kilku dekadach, czego dowodzą analizy ilościowe (zmniejszenie wydatków publicznych przeznaczonych na wypłatę zasiłków i innych świadczeń społecznych dla osób bezrobotnych przy jednoczesnym zwiększeniu skali finansowania aktywnych polityk rynku pracy) oraz jakościowe (uelastycznienie prawa pracy, w tym przede wszystkim ograniczenie ochrony stosunku pracy). Rekodyfikacja nie jest zabiegiem tylko i wyłącznie administracyjnym, a wręcz odwrotnie – jej realizacja przebiega w ramach skomplikowanego procesu politycznego, którego ostateczne efekty zależą od krajowych uwarunkowań, wyznaczonych m.in. przez siłę grup społecznych niechętnych wprowadzaniem reformom (np. związków zawodowych).

Celem programów oszczędnościowych jest ograniczenie skali wypłacanych świadczeń społecznych a tym samym zmniejszanie kosztów funkcjonowania *welfare states*. Rządzący wskazują, że państwo opiekuńcze jest zbyt drogie aby można było je utrzymać w niezamienionym kształcie, jednak realizacja reform oszczędnościowych jest utrudniona z powodu niechęci społeczeństw do ponoszenia kosztów cięć socjalnych. Zwiększenie dochodów budżetowych poprzez podniesienie opodatkowania gospodarstw domowych i przedsiębiorstw również nie jest rozwiązaniem preferowanym, ze względu na spodziewane negatywne konsekwencje polityczne niepopularnych reform oraz możliwy spadek konkurencyjności gospodarki narodowej. Wszystko to powoduje, że proces reform oszczędnościowych przebiega powoli i z oporami.

Przestrojenie państwa dobrobytu¹³ to z jednej strony działania racjonalizatorskie, podejmowane w celu wyeliminowania oczywistych błędów polityk społecznych, a z drugiej strony – próba dostosowania programów socjalnych do współczesnych przemian społecznych i demograficznych. Jako przykład działań usprawniających, Pierson wymienia reformę świadczeń chorobowych podjętą na początku lat 90. w Szwecji. Kraj ten

¹³ Paul Pierson posługiwał się tu nieprzetłumaczalnym na język polski pojęciem *recalibration*. Zob. P. Pierson, *Coping with Permanent...*, s. 425.

charakteryzował się w owym czasie jednym z najwyższych w Europie wskaźników absencji pracowniczej z powodów zdrowotnych, co było spowodowane dużą skalą wyłudzeń świadczeń chorobowych. Podjęte w tym zakresie działania (w tym przede wszystkim weryfikacja przyznanych świadczeń oraz obniżenie ich wysokości) miały na celu nie tyle ograniczenie wydatków publicznych związanych z ich wypłatą (choć był to jeden z oczywistych efektów reformy), co przywrócenie świadczeniom społecznym ich właściwej funkcji (w tym przypadku: zabezpieczenie dochodu pracowników w przypadku nieobecności w pracy spowodowanej przyczynami zdrowotnymi). Drugi wymiar przestrojenia, to próby dostosowania programów socjalnych do współczesnych przemian ludnościowych, takich jak np. wydłużenie przeciętnej oczekiwanej długości życia (co skłaniało rządzących do podwyższenia wieku emerytalnego) oraz społecznych (np. wzrost odsetka kobiet samotnie wychowujących dzieci powodował konieczność szerokiego uwzględnienia potrzeb tej grupy w ramach istniejących systemów zabezpieczenia społecznego).

Światowy kryzys finansowy i architektura programów antyrecesyjnych

Kompleksowe przedstawienie przyczyn i przebiegu światowego kryzysu przekracza ramy tego artykułu, dlatego poprzestanę tu na ukazaniu podstawowych faktów. Większą uwagę skupię natomiast na programach antykryzysowych oraz na ich wpływie (z reguły destrukcyjnym) na funkcjonowanie państw dobrobytu.

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych upadkiem banku *Lehman Brothers*, szybko rozprzestrzenił się na państwa Unii Europejskiej (w tym przede wszystkim na kraje tworzące strefę euro) stając się najpoważniejszą recesją od zakończenia drugiej wojny światowej. Początkowo kryzys miał wymiar finansowy i był związany ze spadkiem płynności, a w konsekwencji również z niewypłacalnością sektora bankowego, jednak wkrótce objął zjawiska ze sfery realnej, powodując spadek wartości wielu europejskich gospodarek oraz rekordowy wzrost bezrobocia. W 2009 r. doszło do zapaści gospodarczej, która w kolejnych latach przerodziła się w recesję oraz stagnacyjny wzrost gospodarczy¹⁴.

¹⁴ T. Mering, *Razem przeciwko kryzysowi*, „Nowy Obywatel” 2014, nr 12 (64), s. 110.

Zaistniała sytuacja wymagała szybkiej reakcji, dlatego na przełomie 2008 i 2009 r. zaczęto udzielać pomocy finansowej bankom zagrożonym bankrutem oraz planowano pakiety stymulacyjne, które miały przeciwdziałać skutkom spowolnienia gospodarczego. Początkowo polityka antykryzysowa była prowadzona na poziomie krajowym; przykładowo, Niemcy przyjęły pierwszy program walki z kryzysem jesienią 2008 r., drugi został zaakceptowany przez izbę niższą parlamentu (Bundestag) w lutym 2009 r. Wydarzenie to zbiegło się w czasie z ogłoszeniem planu ratunkowego przez premiera Włoch, Silvio Berlusconi, a w poprzednich miesiącach podobne dokumenty zostały ogłoszone przez rządy m.in. Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Działania te zostały uzupełnione o inicjatywy Komisji Europejskiej, która w grudniu 2008 r. przedstawiła zasady Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej (*European Economic Recovery Plan*) zakładającego wpompowanie w unijną gospodarkę 200 miliardów euro w ciągu kilku następnych lat¹⁵.

Gospodarcze tsunami trwało jednak nadal, a co gorsze kryzys zadłużeniowy i związana z nim obawa o niewypłacalność części europejskich gospodarek, zatrzęsł politycznymi i ekonomicznymi podstawami strefy euro. Okazało się przy tym, że w ramach istniejącego porządku prawa europejskiego nie przewidziano instytucji, która mogłaby podołać zadaniom związanym z koordynacją programów pomocowych, dlatego w trybie nagłym i niejako *ad hoc* powołano do życia *troikę*, tj. zespół złożony z Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który stał się odpowiedzialny za organizację pomocy finansowej¹⁶.

Warto w tym miejscu przedstawić podstawowy podział programów antykryzysowych. Pierwsze z nich, w tym przede wszystkim te wdrażane na poziomie państw narodowych w początkowym okresie spowolnienia gospodarczego miały charakter stymulacyjny, otwarcie odwołujący się do myśli keynesowskiej. Zwiększano wydatki publiczne, zakładając, że inwestycje w infrastrukturę publiczną, transfery skierowane do przedsiębiorstw i gospodarstw domowych oraz ulgi podatkowe przyczynią się do wzrostu

15 T. Mering, *Programy antykryzysowe w krajach Unii Europejskiej*, [w:] M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołądowski (red.) *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 209.

16 Funkcjonowanie *troiki* rodziło szereg zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Por. Kaarlo Tuori, Kaius Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, s. 231.

popytu globalnego w gospodarce, a tym samym – do zahamowania recesji. Szybko jednak nastąpił odwrót w stronę programów oszczędnościowych, który (co prawda z różnym natężeniem) został odnotowany w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Największy wpływ na polityki krajowe wywarła tu działalność *troiki*, która przedstawiała oszczędności i cięcia wydatków publicznych (w języku angielskim tego typu radykalne programy oszczędnościowe określane są jako *austerity measures*) jako jedyne remedium na recesję gospodarczą i kryzys zadłużenia¹⁷.

Opisana sytuacja uprawnia do sformułowania dwóch szerokich uwag. Po pierwsze, światowy kryzys gospodarczy z końca pierwszej dekady XXI wieku przyniósł kolejny zwrot w stronę recept gospodarczych formułowanych przez doktrynę neoliberalną, chociaż, o czym jeszcze się przekonamy – proces ten był zróżnicowany w poszczególnych państwach. Po drugie, działalność *troiki* doprowadziła do ograniczenia zakresu państwa dobrobytu w części państw strefy euro. Tym samym instytucje unijne w sposób pośredni wywarły wpływ na system zabezpieczenia społecznego, tj. sferę, która zgodnie z europejskimi traktatami stanowi domenę państw narodowych¹⁸.

Kształt programów antykryzysowych na poziomie narodowym był determinowany nie tylko zjawiskami gospodarczymi, ale również mozaiką interesów ekonomicznych i politycznych oraz naciskami organizacji międzynarodowych (te ostatnie miały największy wpływ na rozwój sytuacji w państwach strefy euro). Wszędzie klasa polityczna starała się znaleźć właściwą odpowiedź na potrzeby ekonomiczne i społeczne, ale niekiedy wykorzystywała kryzys jako pretekst, który umożliwiał wprowadzenie głębokich (a niekiedy nawet doktrynalnych) zmian w realizowanych wcześniej politykach.

W praktyce możemy mówić o kilku grupach państw, w ramach których występują podobieństwa w zakresie zastosowanych instrumentów antykryzysowych. Podział ten wynika ze specyficznych uwarunkowań

17 Pojęcie ograniczania wydatków zostało tu użyte do oznaczenia procesu zmniejszania wymiaru uprawnień socjalnych (np. poprzez obniżenie wysokości wypłacanych świadczeń społecznych). Faktycznie wydatkowane kwoty mogły w okresie kryzysu ulec zwiększeniu ze względu na wzrost bezrobocia, a tym samym – zwiększenie liczby osób uprawnionych do otrzymywania zasiłków z tytułu bezrobocia i innych świadczeń społecznych.

18 N. Bruun, *Social Policy and Labour Law during Austerity in the European Union*, „European Policy Analysis” 2015, No. 2, Swedish Institute for European Policy Studies, s. 1.

politycznych i ekonomicznych i nie do końca odpowiada podziałowi na modele kapitalizmu czy reżimy polityki społecznej, jakie tradycyjnie możemy wyróżnić w państwach Europy Zachodniej¹⁹.

W najbardziej dotkniętych kryzysem państwach strefy euro (tj. w Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii), rządzący wskazywali na ograniczenia strukturalne (m.in. na konieczność obniżenia deficytu budżetowego i długu publicznego), jako powód nieuniknionych cięć wydatków socjalnych. Innymi słowy, środki oszczędnościowe były wprowadzone nie dlatego, że negatywnie oceniano instytucje państwa dobrobytu (choć to one stały się główną ofiarą cięć), ale dlatego, że musiały być spełnione określone warunki ekonomiczne wynikające z członkostwa w strefie euro.

Drugą grupę tworzyły kraje, zarówno będące w strefie Euro (Holandia, Niemcy), jak i pozostające poza nią (Szwecja, Wielka Brytania), które zdecydowały się na ograniczenie skali wydatków socjalnych, chociaż w poważnym stopniu nie zostały dotknięte zjawiskami kryzysowymi. Tutaj argumentacja oszczędnościowa przebiegała nieco inaczej; ugrupowania rządzące podnosiły problem znacznej skali zadłużenia państwa (czego widomą oznaką był wzrost długu publicznego), która mogła w przyszłości doprowadzić do kryzysu zadłużeniowego. W ten sposób cięcia socjalne były przedstawiane jako konieczne dostosowanie, które miało uchronić te państwa przed kryzysem w przyszłości. Argument ten był jednocześnie łączony z otwartą krytyką efektów działania państwa typu *welfare state*, która była najbardziej widoczna w Wielkiej Brytanii po przejściu władzy przez koalicję konserwatystów i liberalnych demokratów w 2010 r.

Trzecią grupę utworzyły państwa, które pomimo znacznych problemów z sytuacją finansów publicznych (przynajmniej według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)²⁰ nie zdecydowały się na wprowadzenie programów oszczędnościowych, a nawet wręcz odwrotnie – zwiększały wydatki socjalne w okresie kryzysu (ta ostatnia uwaga dotyczy przede wszystkim państw znajdujących się poza Unią Europejską tj. Stanów Zjednoczonych i Japonii, natomiast spośród państw europejskich raport OECD wymienia w tym miejscu Francję).

¹⁹ K. Farnsworth, Z. Irving, *Varieties of Crisis, Varieties of Austerity: Social Policy in Challenging Times*, „Journal of Poverty and Social Justice” 2012, Vol. 20, No. 2, s. 136.

²⁰ OECD, *Restoring public finances*, OECD Working Party of Senior Budget Officials, Public Governance and Territorial Development Directorate, Paris 2011.

Prawa socjalne w czasach kryzysu

W tej części tekstu przedstawiam zarys programów oszczędnościowych (*austerity programs*) z uwzględnieniem takich zagadnień jak uprawnienia osób pracujących i bezrobotnych, prawo do zabezpieczenia na starość, prawo do ochrony zdrowia oraz dostęp do edukacji. Scharakteryzowanie działań podjętych we wszystkich krajach UE przekroczyłoby ramy artykułu, dlatego ograniczam się tylko do wybranych krajów, do których należą: Belgia, Cypr, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia i Włochy. Analiza została przeprowadzona na podstawie raportu Parlamentu Europejskiego z 2015 r.²¹

Jedne z pierwszych reform oszczędnościowych objęły pracowników sektora publicznego, a zakres przyjętych rozwiązań obejmował zwolnienia grupowe (Irlandia), wprowadzenie moratorium na zatrudnienie nowych pracowników (ponownie Irlandia oraz Grecja), przymusowe wysyłanie na wcześniejsze emerytury (znów Irlandia oraz Cypr), obligatoryjne przenoszenie pracowników do pracy w niepełnym wymiarze (Grecja) oraz konwersję umów o pracę na czas określony (Grecja). Oczywiście wprowadzono również restrykcje w zakresie płac; w krajach takich jak Cypr, Grecja i Irlandia płace zostały obniżone wszystkim pracownikom służby cywilnej, we Włoszech i Portugalii obniżki pensji dotknęły tylko najlepiej zarabiających, a w Hiszpanii zastosowano oba rozwiązania jednocześnie (obowiązkowa reedukacja płac o 5% dla wszystkich zatrudnionych i dodatkowe obniżki dla najlepiej zarabiających pracowników). Dodatkowo, w wybranych miesiącach stosowano potrącenia z wynagrodzeń netto: na Cyprze – dla pracowników, których miesięczne wynagrodzenie przekraczało kwotę 1500 euro oraz w dla wszystkich pracowników służby cywilnej w Irlandii. W Belgii zamrożono płace w sektorze publicznym, a w niektórych z omawianych państw wprowadzono również restrykcje w zakresie płacy minimalnej (zamrożenie w Grecji i Portugalii), a w późniejszym okresie również obniżenie jej wysokości (Grecja).

Zmiany, które charakteryzowały się zmniejszeniem ochrony stosunku pracy objęły również pozostałe grupy zatrudnionych, a nie tylko pracowników sektora publicznego. Należy tu przede wszystkim wymienić wprowadzenie ułatwień dla przeprowadzania zwolnień grupowych:

²¹ European Parliament, *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU. Comparative Analysis*, Brussels 2015.

w Hiszpanii zlikwidowano obowiązek konsultacji programów zwolnień z przedstawicielami załogi (podobne reformy prawa pracy przeprowadzono w Grecji i Portugalii), skrócono okres wypowiedzenia w ramach zwolnień grupowych (Belgia, Grecja, Hiszpania) oraz ustawowo zmniejszono wysokość odpraw. Najbardziej radykalne reformy zostały przeprowadzone w Hiszpanii, gdzie w przypadkach uzasadnionych szczególnie trudną sytuacją ekonomiczną zakładu okres wypowiedzenia został ograniczony do 15 dni.

W ramach reformy kodeksów pracy uelastyczniono regulacje dotyczące czasu pracy. Zmiany obejmowały wprowadzenie możliwości czasowej zamiany zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy na zatrudnienie częściowe (Belgia, Hiszpania), wydłużenie podstawowego wymiaru czasu pracy w handlu (Cypr) oraz wydłużenie do 9 miesięcy okresu rozliczeniowego czasu pracy (Grecja). Jednocześnie zmniejszono wymiar godzin nadliczbowych (Grecja, Hiszpania) oraz wprowadzono reformy w zakresie dobowego i tygodniowego czasu pracy (m.in. w Grecji zmniejszono z 12 do 11 godzin obowiązkowy dobowy okres wypoczynku a w Portugalii wydłużono czas pracy w służbie cywilnej z 35 do 40 godzin tygodniowo). Wśród pozostałych zmian należy wymienić wprowadzanie ułatwień w zatrudnianiu na podstawie tzw. elastycznych umów o pracę (miało to miejsce we wszystkich omawianych krajach) oraz zwiększenie możliwości przenoszenia pracowników na inne stanowisko pracy w służbie publicznej. Na koniec warto wspomnieć o szczególnym rozwiązaniu stosowanym w Belgii jakim były czasowe zwolnienia (zakład pracy, który z powodu kryzysu znalazł się w trudnej sytuacji ekonomicznej mógł zawiesić [ale nie rozwiązać] umowy o pracę na pewien czas, w trakcie którego pracownicy otrzymywali zasiłki dla osób bezrobotnych).

Nietrudno się domyślić, że w okresie kryzysu finansowego obniżano wysokość zasiłków z tytułu bezrobocia (szczególnie w Belgii, gdzie przed kryzysem należały one do najwyższych w Europie), chociaż w niektórych krajach zwiększono wysokość wsparcia dochodowego dla osób pozostających bez pracy (np. we Włoszech wprowadzono ubezpieczenie od bezrobocia). Warto również wspomnieć, że prawo do otrzymywania zasiłków rozszerzono na osoby czasowo niepracujące, ale nie mające statusu bezrobotnych, co siłą rzeczy zwiększało kwoty wydatkowane na pasywną politykę rynku pracy.

Ważnym elementem pakietów antykryzysowych były zmiany dokonane w systemach emerytalnych, jednak tylko niektóre państwa (Grecja,

Irlandia) zdecydowały się na przeprowadzenie kompleksowych reform. W pozostałych krajach wprowadzano modyfikacje punktowo, w tym przede wszystkim podwyższano ustawowy wiek emerytalny. Podstawowy wiek uprawniający do przejścia na emeryturę został wydłużony (stan na 2016 r.) do 66 roku życia w Irlandii, Portugalii i we Włoszech oraz do 67 roku życia w Grecji i Hiszpanii, jednak to nie koniec zaplanowanych. Osiągnięcie pełnego wieku przechodzenia na emeryturę ma się dokonać we Włoszech do 2022 r. (docelowy wiek: 67 lat), w Belgii do 2027 r. (67 lat) a w Irlandii do 2028 r. (68 lat). Drugą cechą przeprowadzonych reform jest zrównanie ustawowego wieku przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn, co zostało przeprowadzone m.in. w Belgii i Grecji. Ponadto, we wszystkich omawianych krajach przeprowadzono reformy mające na celu ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz w niektórych państwach (Belgia, Grecja) podwyższono wymogi dotyczące stażu pracy. Dodatkowo, w Belgii ograniczono możliwość jednoczesnego pobierania świadczeń emerytalnych i pracy.

Rosnące koszty utrzymania rozbudowanych systemów zaopatrzeniowych spowodowały konieczność oskładkowania wypłacanych obecnie emerytur (!), co w praktyce oznaczało obniżenie ich wysokości. Obowiązkowa kontrybucja waha się w przedziale 6–10% w Grecji, 3,5–40% (!) w Portugalii, a w Irlandii wyniosła w 2009 r. 7%. Dodatkowo, w Grecji uchwalono redukcję emerytur o 20–40% (zależnie od wieku osoby pobierającej świadczenie emerytalne oraz od wysokości podstawy emerytalnej), a w Irlandii – zmniejszono o 4% emerytury wypłacane byłym pracownikom służby cywilnej. Cięciami objęto również specjalne okresowe dodatki emerytalne np. w Grecji obniżono, a w 2013 r. zlikwidowano bożonarodzeniowe i wielkanocne dodatki emerytalne (podobne zmiany zostały przeprowadzone w Portugalii). W Hiszpanii zrezygnowano z rewaloryzacji świadczeń emerytalnych w oparciu o indeks cen towarów i usług konsumpcyjnych, na Cyprze – zlikwidowano darmowe przejazdy dla emerytów środkami transportu publicznego.

Ograniczenia podjęte w okresie kryzysu objęły również prawo do ochrony zdrowia, które stanowi jeden z fundamentów państwa dobrobytu. Podobnie jak w przypadku prawa do zabezpieczenia na starość kompleksowe reformy systemu ochrony zdrowia należały do rzadkości (wprowadzono je w Grecji oraz w Portugalii, ale w tym drugim państwie zmiany dotknęły jedynie pracowników służby publicznej). W pozostałych krajach podjęto działania mające na celu ograniczenie kosztów

funkcjonowania służby zdrowia, które w okresie poprzedzającym kryzys przeciętnie stanowiły równowartość 10–11% wartości unijnych gospodarek.

W niektórych państwach wprowadzono ograniczenia w dostępie do publicznej służby zdrowia: Hiszpania odeszła od systemu uniwersalnego (dostęp do usług medycznych jest obecnie uzależniony od zatrudnienia), Cypr ograniczył dostęp do publicznej służby zdrowia dla obcokrajowców (uprawnienie przysługuje teraz obywatelom innych państw członkowskich UE, którzy mają prawo stałego pobytu i przez minimum 3 lata opłacali składki na służbę zdrowia), a Irlandia w 2009 r. zdecydowała się na odejście od oferowania bezpłatnych usług medycznych osobom powyżej 70. roku życia (w 2014 r. prawo to częściowo zostało przywrócone, ale jedynie w zakresie dostępu do lekarzy pierwszego kontaktu).

Jedną z częściej stosowanych w okresie kryzysu strategii było wprowadzenie współpłatności za świadczenia medyczne (Cypr, Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy), które zastosowano w dostępie do niektórych usług (w tym podstawowej opieki medycznej, ambulatoryjnych usług specjalistycznych, badań medycznych, transportu chorych nie związanego z ratownictwem medycznym). W części omawianych krajów już wcześniej istniały tego typu rozwiązania (Belgia, Irlandia), ale w drugim z wymienionych państw z powodu kryzysu opłaty zostały podwyższone. Zmniejszono również skalę refundacji za przepisane leki (Grecja i Irlandia), które m.in. objęły pacjentów cierpiących z powodu schorzeń przewlekłych, takich jak choroba Alzheimera, demencja, epilepsja czy osteoporoza. Próbowano również ograniczyć koszty leków refundowanych; w Grecji i Portugalii lekarze zostali zobowiązani do wypisywania recept na tańsze leki generyczne (zamienniki leków oryginalnych) oraz wprowadzono elektroniczny system recept. Ponadto, w Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoszech ustanowiono cenniki leków generycznych, które wyznaczały cenę maksymalną oraz poziom refundacji. Dodatkowo w Grecji zdecydowano się na wprowadzenie limitów leków refundowanych wraz z systemem sankcji dla lekarzy, którzy przekroczą limit zaordynowanych leków.

W okresie kryzysu wprowadzano zmiany w zarządzaniu podmiotami wykonującymi działalność medyczną, w tym m.in. wprowadzono nowe kryteria wyboru dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej (Portugalia, Włochy) oraz przede wszystkim realizowano reformy restrukturyzacyjne. Do tych ostatnich należy: zamykanie niektórych ośrodków

leczniczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (Grecja), zmniejszenie liczby miejsc w domach pomocy społecznej dla osób przewlekle chorych (Irlandia), zmniejszenie liczby łóżek w szpitalach (Hiszpania oraz Włochy; w tym drugim kraju zdecydowano o zmniejszeniu współczynnika liczby łóżek w szpitalach ogólnych na 1 tys. mieszkańców z 4,0 do 3,7). W Portugalii ogłoszono zamiar łączenia szpitali publicznych w większe podmioty lecznicze.

Ostatni z omawianych obszarów reform państwa dobrobytu jest szczególnie trudny do analizy, ponieważ zmiany wprowadzane w edukacji mogą być spowodowane chęcią szukania oszczędności w okresie kryzysu, jak i czynnikami demograficznymi związanymi ze zmniejszającą się liczebnością populacji dzieci w wieku szkolnym. Do najczęściej podejmowanych dostosowań należało łączenie oraz zamykanie szkół, które miało miejsce na Cyprze, w Grecji i Włoszech (jednak z przypadku pierwszego z wymienionych krajów plany te zostały ogłoszone jeszcze przed rozpoczęciem się kryzysu). Najbardziej dotkliwe cięcia zostały zrealizowane w Grecji, gdzie od 2008 r. zlikwidowano ponad 1 tys. oddziałów szkolnych (obecnie jest ich ponad 5 tys.). We Włoszech proces łączenia szkół był przeprowadzony przede wszystkim na Sycylii i Sardynii, gdzie objęto nim 2/3 szkół.

Dość oczywistym elementem reform podejmowanych w okresie kryzysu było ograniczenie kosztów zatrudnienia nauczycieli, które miało miejsce we wszystkich wymienionych państwach z wyjątkiem Belgii. Prowadziła do tego zarówno obniżka płac (w większości przypadków – na zasadach dotyczących pracowników służby cywilnej opisanych powyżej), jak i zmniejszenie liczby zatrudnionych; w tym ostatnim przypadku stosowano zarówno zwolnienia (redukcję etatów) jak i zakaz zatrudniania nowych pracowników (co uniemożliwiało uzupełnienie wakatów powstałych w wyniku przejścia na emeryturę części nauczycieli). We efekcie, we wszystkich omawianych państwach (ponownie z wyjątkiem Belgii) zwiększyła się przeciętna liczba dzieci w klasach. Dodatkowo, w obliczu redukcji etatów w części państw zdecydowano się wydłużyć czas pracy nauczycieli (Hiszpania, Portugalia, Włochy). Ograniczenia objęły również pracowników administracyjnych (np. we Włoszech zmniejszono koszty administracyjne szkół o 17%, w Portugalii o 20%, w Grecji zlikwidowano etaty szkolnych ochroniarzy) oraz uczniów. Te ostatnie dostosowania były najboleśniejse i obejmowały działania takie jak likwidacja bezpłatnego dowozu dzieci do szkół na terenach wiejskich (Cypr),

podniesienie opłat za dowóz (Irlandia), zniesienie (Irlandia) lub ograniczenie (Hiszpania) dofinansowania do zakupu podręczników szkolnych oraz posiłków w szkole (Grecja, Hiszpania). Dodatkowo, w Belgii obniżono o 30% wysokość zasiłków szkolnych.

Podsumowanie: w stronę nowej ekonomii politycznej państwa dobrobytu?

We wcześniej części artykułu wspomniano, że istotę *welfare state* stanowiło przyznanie praw socjalnych (co pozwoliło na dekomodifikację klasy robotniczej), a później, idąc za Paulem Piersonem wskazano na główne kierunki zmian, jakim poddano *welfare states* w ostatnich kilku dekadach. W podsumowaniu przedstawiam pokrótce próbę oceny przeprowadzonych reform oraz wskazuję na czynniki, które mogły mieć wpływ na ich kształt.

Rozwój *welfare states* był procesem długotrwałym, wynikającym z szeregu czynników społecznych, gospodarczych i ekonomicznych, dlatego główny zamiar autora (ukazanie wpływu kryzysu gospodarczego na funkcjonowanie państwa dobrobytu) może się wydawać nieco karkołomny. Żadne wydarzenie krótkotrwałe, nawet tak poważne jak ostatni kryzys (w literaturze anglojęzycznej nazywany wielką recesją – *great recession*) nie powinno zatrzęść fundamentami tak skomplikowanego tworu jakim bez wątpienia jest państwo opiekuńcze. Odpowiadając sceptykom, można przyrównać opisaną sytuację do pracy badaczy skorupy ziemskiej (którzy na podstawie trudno dostrzegalnych zmian przewidują przyszłe zjawiska sejsmiczne) oraz wskazać na procesy (często mają swoje źródła we wcześniejszych wydarzeniach), które świadczą o rzeczywistym ograniczaniu państwa dobrobytu.

Najbardziej charakterystyczną cechą opisywanych reform jest szybkość ich wdrażania. Można oczekiwać, że w normalnych warunkach podniesienie wieku emerytalnego czy zmiany w zakresie ochrony zdrowia wprowadzane byłyby latami, z uwzględnieniem dialogu społecznego i przy szerokim udziale przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. W czasie kryzysu, pod naciskiem międzynarodowych instytucji finansowych, zmiany w państwach takich jak Grecja czy Hiszpania były wprowadzane rekordowo szybko, a ich głównym celem było powstrzymanie rosnących w czasie recesji kosztów programów społecznych (ang. *cost*

containment). Cel oszczędnościowy jest widoczny we wszystkich opisanych sferach, od oczywistego efektu związanego z obniżaniem płac w sferze budżetowej po reformy ograniczające dostępność pacjentów do refundowanych leków. Wprowadzane reformy miały często charakter fragmentaryczny, tj. skupiały się na ograniczeniu kosztów bez wprowadzania fundamentalnych zmian w funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia społecznego czy ochrony zdrowia.

Druga ze wspomnianych przez Piersona strategii (przestrojenie) jest mniej zauważalna. Można założyć, że np. część reform wprowadzanych np. w służbie zdrowia miała na celu wyeliminowanie patologii i nadużyć (np. jeśli chodzi o dostęp do bezpłatnych usług medycznych), jednak jak się wydaje, był to efekt poboczny zmian mających na celu ograniczenie kosztów. Najtrudniejszy do oceny jest efekt, jaki wywarły opisane reformy na poziom dekomodyfikacji, gdyż były one wprowadzane stopniowo również w okresie poprzedzającym kryzys. Z jednej strony możemy wyróżnić zmiany o jednoznacznie rekodyfikującym celu, takie jak uelastycznienie prawa pracy (co przejawiało się przede wszystkim w ograniczeniu ochrony stosunku pracy) czy zaostrzenie dostępu do niektórych świadczeń społecznych. Z drugiej jednak strony podstawowe instytucje wsparcia dochodowego dla osób czasowo niezdolnych do pracy oraz jej poszukujących nie zostały poddane fundamentalnym zmianom. W sumie jednak pozostaje faktem, że główną odpowiedzią na zjawiska kryzysowe w państwach UE było szukanie oszczędności w celu zmniejszenia deficytów budżetowych oraz długu publicznego, co nieodmiennie prowadziło do ograniczenia państwa dobrobytu (*rolling back the welfare state*). Było to rozwiązanie odmienne od pakietów stymulacyjnych, które wdrożono np. w Stanach Zjednoczonych.

Odpowiedź na pytanie dlaczego tak się stało jest skomplikowana i wymaga dalszych badań, jednak kilka faktów pozostaje bezspornych. Przysłowione zaciskanie pasa zostało przedstawione w debacie publicznej jako jedyne, bezalternatywne wyjście z kryzysu (zwłaszcza w początkowym okresie jego trwania). W tym duchu wypowiedzieli się najważniejsi politycy krajowi, w tym m.in. Angela Merkel²², prominentni politycy europejscy, w tym ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Manuel

22 „Austerity makes it sound evil, I call it balancing the budget” (Reformy oszczędnościowe wywołują złe skojarzenia, ja to nazywam równoważeniem budżetu), wypowiedź z 23 kwietnia 2013 r. <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/10013814/>

Barroso²³ oraz eksperci z OECD i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Można więc przyjąć, że dyskurs publiczny został zdominowany przez głosy krytyczne wobec *welfare state* i przedstawiające państwo dobrobytu przez pryzmat kosztów z pominięciem jego oczywistych osiągnięć. Warto dodać, że przełom pierwszej i drugiej dekady XXI wieku to okres bezsprzecznej dominacji ugrupowań prawicowych, które od 2008 r. seryjnie wygrywały wybory do narodowych parlamentów (choć, trzeba przyznać, czasem w dość dziwnych konstelacjach, do których należy np. przejście władzy przez koalicję konserwatystów i liberalnych demokratów w Wielkiej Brytanii w 2010 r. czy wygranie wyborów przez prawicowo-zieloną koalicję w Finlandii w 2011 r.)²⁴. Przez większą część trwania kryzysu socjaldemokraci znajdowali się w odwrocie i tak np. w końcu 2011 r. lewicowe rządy były tylko w Austrii, Belgii, Danii oraz na Cyprze. Na koniec, warto również należy podkreślić, że największa presja w okresie kryzysu została wywarta na państwa strefy euro, co uwypukla znaczenie uwarunkowań zewnętrznych w trajektoriach rozwojowych państw dobrobytu.

Bibliografia

Bruun N., *Social Policy and Labour Law during Austerity in the European Union*, „European Policy Analysis” 2015, No. 2, Swedish Institute for European Policy Studies.

Angela-Merkel-Austerity-makes-it-sound-evil-I-call-it-balancing-the-budget.html [dostęp: 18 lipiec 2016].

- 23 “The pressures we have been under since the crisis started show more clearly than ever that, as the famous saying goes, „there is no such thing as a free lunch”. There is also no such thing as a “free deficit”. Debt has to be reimbursed, and the money you use to reimburse debt is money you can’t use to finance education, health care, pensions, to give just some examples”. (Presja, jakiej zostaliśmy poddani od rozpoczęcia kryzysu jednoznacznie wskazuje na prawdziwość słynnego powiedzenia, „że nie ma czegoś takiego jak darmowy lunch”. Nie ma czegoś takiego, jak „darmowy deficyt”. Dług musi zostać zwrócony, a pieniądze, które są wykorzystane do jego spłaty nie mogą być przekazane na inne cele, takie jak finansowanie edukacji, ochrony zdrowia czy emerytur, by podać kilka przykładów), wypowiedź z dnia 29 września 2010 r., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-494_en.pdf [dostęp: 18 lipiec 2016].
- 24 K. Farnsworth, Z. Irving, *Varieties of Crisis...*, s. 135.

- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, Princeton 1990.
- European Parliament, *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU. Comparative Analysis*, Brussels 2015.
- Farnsworth K., Irving Z., *Varieties of Crisis, Varieties of Austerity: Social Policy in Challenging Times*, „Journal of Poverty and Social Justice” 2012, Vol. 20, No. 2.
- Huber E., Ragin Ch., Stephens J., *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State*, „American Journal of Sociology” 1993, Vol. 99, No. 3.
- Marshall T.H., *Citizenship and Social Class*, University Press, Cambridge 1950.
- Mering T., *Programy antykryzysowe w krajach Unii Europejskiej*, [w:] M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.) *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.
- Mering T., *Razem przeciwko kryzysowi*, „Nowy Obywatel” 2014, nr 12 (64).
- OECD, *Restoring public finances*, OECD Working Party of Senior Budget Officials, Public Governance and Territorial Development Directorate, Paris 2011.
- Papadopoulos T., *The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations*, „Working Paper Series” 2005, No. 3, The European Research Institute.
- Pierson P., *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, [w:] P. Pierson (red.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Szarfenberg R., *Pożegnanie państwa opiekuńczego?*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ws_pozegnanie.pdf [dostęp: 17 lipiec 2016].
- Therborn G., *Karl Marx returning: The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories*, „International Political Science Review” 1986, Vol. 7, No. 2.
- Tuori Kaarlo, Tuori Kaius, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- Wilensky H.L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley 1975.