

dr hab. Dariusz Grzybek¹ 

Uniwersytet Jagielloński

Pełne zatrudnienie – porzucona idea i jej odrodzenie

WPROWADZENIE

Kiedy mocarstwa anglosaskie zmagaly się ze śmiertelnymi wrogami podczas II wojny światowej, ich przywódcy obiecywali swoim obywatelom, że po wojnie zostaną ustanowione rozbudowane usługi publiczne oraz pełne zatrudnienie. W USA i Australii uchwalono nawet akty prawne zobowiązujące rząd do działań na rzecz pełnego zatrudnienia. Amerykański *Employment Act* z 1946 roku nakładał taki obowiązek na prezydenta USA. Demokracja przetrwała, jednak polityka pełnego zatrudnienia została porzucona. W ciągu ostatniego półwiecza bezrobocie w krajach rozwiniętych zwykle rosło i w każdym z nich pozostaje znacząco wyższe niż u progu lat siedemdziesiątych. Trudno uznać aby rządzący i przywódcy opinii publicznej w ciągu ostatnich kilku dekad poważnie traktowali ideę pełnego zatrudnienia. System demokratyczny znajduje się obecnie w stanie nieporównanie lepszym niż w czasach wojny, dość często jednak diagnozuje się jego kryzys. Czasy kryzysu są zaś okazją do przypomnienia porzuconych idei, z których niektóre przynajmniej mogą okazać się praktyczne. Można sądzić, że idea pełnego zatrudnienia powinna być rozpatrzona w tym kontekście. Stąd też tekst niniejszy zawiera porównanie wczesnych i współczesnych propozycji polityki gospodarczej zmierzających do urzeczywistnienia idei pełnego zatrudnienia. W niniejszym tekście pragnę wskazać problemy, które przyczyniły się do porzucenia idei pełnego zatrudnienia oraz współczesne koncepcje przezwyciężenia tych problemów. W realizacji tego celu pomocna będzie metoda analizy społecznego kontekstu teorii ekonomicznych. Analiza wybranych teorii ekonomicznych pozwoli pokazać żywotność idei pełnego zatrudnienia.

Jak się wydaje, idea zatrudnienia gwarantowanego rozwiązuje najważniejsze problemy, z jakimi zmagali się zwolennicy pełnego zatrudnienia. W obecnej sytuacji nowy podział pracy, będący zarazem nowym podziałem dochodu, mógłby

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: dariusz.grzybek@uj.edu.pl. ORCID: 0000-0003-0095-0260.

być narzędziem przejścia od społeczeństwa ciągłego wzrostu gospodarczego do społeczeństwa, w którym przetrwanie staje się głównym celem zbiorowym. Przejście do społeczeństwa, które zmniejsza eksploatację zasobów planety i obniża poziom nacisku na biosferę oznacza bowiem także koniec presji na ciągły wzrost efektywności. Pozwala to na nowy podział pracy, w ramach którego z jednej strony każdy chętny otrzyma zajęcie, a jednocześnie wszyscy będą mieli nieco więcej czasu wolnego. Może to doprowadzić do zmniejszenia przeciętnej produktywności pracownika, jednak w społeczeństwie nastawionym na przetrwanie, a nie na wzrost nie powinno to być istotnym problemem. Zniknięcie zagrożenia bezrobociem i świadomość sensownego zajęcia mogłyby zaś poprawić jakość życia wielu ludzi. W nowym kontekście stara idea pełnego zatrudnienia ma szansę uzyskać całkiem nowy sens społeczny. Idea ta ulegała wcześniej istotnym przemianom w zależności od kontekstu społecznego oraz tendencji ideowych.

WCZESNE KONCEPCJE PEŁNEGO ZATRUDNIENIA

Nowoczesna koncepcja pełnego zatrudnienia mogła powstać dopiero wtedy kiedy uznano, że samo bezrobocie jest istotnym zagadnieniem ekonomicznym. Tymczasem aż do lat osiemdziesiątych XIX wieku nawet termin ten (*unemployment*) nie był używany. Ekonomiści klasyczni rozpatrywali brak pracy głównie jako kwestię moralną, przedstawiając zdolnych do pracy bezrobotnych jako ludzi pozbawionych kwalifikacji moralnych umożliwiających podjęcie pracy. Pierwsze studia nad zjawiskiem pojawiły się pod koniec lat osiemdziesiątych, natomiast poważniejsze analizy w brytyjskiej literaturze ekonomicznej dopiero w XX wieku (Harris, 1984, s. 9–33). Jednym z pierwszych autorów, który podjął studia nad bezrobociem był John A. Hobson, autor *The Problem of the Unemployeys*. Jednak Hobson pozostał izolowany w środowisku ekonomistów, pogląd głównego nurtu wyrażały natomiast *Unemployment. A Problem of Industry* W. H. Beveridge'a (1909) i *Unemployment* A. C. Pigou z 1913 r. W obu postrzegano bezrobocie jako problem mikroekonomicznej niedoskonałości rynku, czyli niedostosowanie podaży pracy i popytu na pracę. Przy czym Beveridge zwracał uwagę głównie na problemy informacyjne związane z rynkiem pracy i ograniczoną mobilność pracowników, natomiast Pigou podkreślał, że istotną przyczyną bezrobocia są nieelastyczne ceny (Laidler, 1999, s. 155–158). To ostatnie stało się standardową teorią ekonomiczną na ponad dwie dekady, nieelastyczność cen miałyby wynikać z iluzji pieniężnej jakiej ulegają pracownicy, którzy nie godzą się nigdy z obniżkami płac nominalnych. Większość winy za istniejące bezrobocie miałyby więc ponosić związki zawodowe odpowiedzialne za utrzymywanie się stawek płac nierównoważących rynku. Przełomem w analizie kwestii bezrobocia stała się *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza* Keynesa. Jednym z ważniejszych

wniosek jakiej z niej wynikały, było wskazanie na politykę fiskalną jako narzędzie przywracania równowagi makroekonomicznej odpowiadającej pełnemu zatrudnieniu. Rozważając polityczne konsekwencje swej teorii Keynes sformułował dość ogólnikową uwagę, że być może dla zapewnienia pełnego wykorzystania możliwości produkcyjnych niezbędne okaże się *uspołecznienie inwestycji w dość szerokim zakresie* (Keynes, 2003, s. 345). Osiągnięcia gospodarki wojennej potwierdzały słuszność analizy keynesowskiej. Demokratyczne kraje anglosaskie zwiększyły produkcję, uniosły ciężar zbrojeń, osiągnęły pełne zatrudnienie, unikając jednocześnie inflacji (Milward, 1977, s. 63–74, 89–92). Stanowiło to zachętę do rozwijania koncepcji pełnego zatrudnienia w czasach pokoju.

Konkretyzacja idei pełnego zatrudnienia osiągniętego przy pomocy „uspołecznienia inwestycji” została zawarta w książce Williama H. Beveridge’a z 1944 roku pt. *Full Employment in Free Society*. Była ona szeroko czytana dzięki temu, że jej autor był już postacią dobrze znaną publiczności i cieszył się niemałą popularnością. Książka Beveridge’a odzwierciedlała zmianę w wyobrażeniach jaka zaszła w umyśle brytyjskiego liberała pod wpływem nowych idei ekonomicznych. Był to projekt poddania brytyjskiego społeczeństwa bardzo daleko idącemu planowaniu gospodarczemu. W wielu kwestiach Beveridge szedł dalej niż sfery rządowe, których stanowisko zawierał *White Paper on Employment Policy*, poddany stanowczej krytyce. Beveridge opowiadał się za trwałym zapewnieniem pełnego zatrudnienia, co przeciwstawiał polityce antycyklicznej, proponowanej we wspomnianym dokumencie rządowym (Beveridge, 1944, s. 180–185, 259–272). Stabilna polityka pełnego zatrudnienia miała być oparta na kreacji globalnego popytu na poziomie odpowiadającym pełnemu zatrudnieniu, planowej lokalizacji inwestycji oraz zapewnieniu mobilności siły roboczej. Popyt odpowiadający pełnemu zatrudnieniu miały zapewniać inwestycje publiczne oraz prywatne, te ostatnie poddane kontroli przez państwowego regulatora (*National Investment Board*). Miał on dbać o to, by wszelkie inwestycje zwiększały zatrudnienie (Beveridge, 1944, s. 157–170). Jednocześnie znaczna część konsumpcji miałyby być przesunięta ze sfery prywatnej do zbiorowej, czemu miałyby służyć znaczna rozbudowa usług publicznych. Beveridge zdawał sobie sprawę z możliwości poważnych zmian strukturalnych w rozwijającej się gospodarce. Sądził jednak, że aktywna polityka zatrudnienia – z jednej strony szkolenia i mobilność siły roboczej, z drugiej polityka lokalizacji przemysłu – pozwolą uniknąć strukturalnego bezrobocia. Zdaniem autora *Full Employment in Free Society* niemożliwe było natomiast zupełne uniknięcie bezrobocia. Uważał jednak, że jeśli nie przekroczy ono 3% siły roboczej, cel polityki pełnego zatrudnienia zostanie spełniony. Proponował, aby przyjąć, że z pełnym zatrudnieniem mamy do czynienia jeśli liczba wakatów przekracza wyraźnie liczbę bezrobotnych, wówczas będziemy mieli do czynienia jedynie z krótkotrwałym brakiem pracy (Beveridge, 1944, s. 19–21). Jak widzimy, już u zarania idei planowej polityki pełnego zatrudnienia powstał problem

„bezrobocia dopuszczalnego przy pełnym zatrudnieniu” (*full employment unemployment*). Rozwój tej koncepcji doprowadził z czasem do idei „naturalnej stopy bezrobocia”.

Beveridge rozważał także problem, który w późniejszych dekadach posłużył do wysunięcia fundamentalnych zarzutów wobec idei pełnego zatrudnienia. Dopuszczał on bowiem sytuację, w której negocjacje płacowe doprowadzą do nieustannego wzrostu płac i cen. Sądził jednak, że może się tak stać jedynie w sytuacji sektorowego ustalania płac i cen. Zapobiec temu mogłoby podniesienie negocjacji płacowych na poziom centralny i objęcie ich patronatem rządu. Jednocześnie rząd powinien kontrolować ceny podstawowych dóbr konsumpcyjnych i rzadkich czynników produkcji. Kontrola cen towarów konsumpcyjnych miałaby zapobiec inflacji i zarazem zapewniać zadowalający poziom życia pracowników. Beveridge był tu optymistą, wyrażając nadzieję, że kontrola cen nie powinna przysporzyć poważnych problemów administracyjnych (Beveridge, 1944, s. 199–203). Sąd taki był najpewniej wynikiem doświadczeń czasu wojny, równocześnie jednak zawiera on myśl aktualną po niemal ośmiu dekadach. Nie można myśleć o pełnym zatrudnieniu bez jakiejś koncepcji polityki dochodowej. Odrodzenie idei pełnego zatrudnienia nie mogło się bez tego obyć.

Koncepcje Beveridge’a były pragmatyczne i eklektyczne a ich autor nie poruszał się zbyt pewnie w kwestiach teorii ekonomicznej. Był on przede wszystkim politykiem społecznym i menadżerem, w kwestii bezrobocia wielokrotnie zmieniał poglądy (Harris, 1977). Przy pracy nad książką korzystał on z pomocy Nicolasa Kaldora, ekonomisty z LSE mającego opinię „lewicowego” keynesisty (Pasinetti, 2009, s. 116–133). Można sądzić, że niektóre pomysły ogłoszone przez Beveridge’a były inspirowane przez Kaldora. W tym samym czasie inną koncepcję polityki pełnego zatrudnienia przedstawił Abba P. Lerner, skądinąd absolwent London School of Economics kierowanej przez Beveridge’a. Lernerowska idea „finansów funkcjonalnych” oparta była na doprowadzeniu do końca logiki odnalezionej w *Ogólnej teorii* Keynesa. Prace Lenera z lat czterdziestych XX wieku zawierają jasno i konsekwentnie sformułowaną koncepcję polityki makroekonomicznej, której celem było utrzymywanie stabilnego stanu pełnego zatrudnienia (Lerner, 1943; 1944; 1947). Istotą finansów funkcjonalnych jest podporządkowanie polityki makroekonomicznej głównemu celowi, jakim jest pełne zatrudnienie przy stabilnym poziomie cen, bez oglądania się na jakiekolwiek zasady „zdrowych finansów” (Lerner, 1943). Państwo dokonując odpowiednich wydatków i emitując pieniądź powinno zapewnić popyt na poziomie pełnego zatrudnienia. Wydatki państwa nie muszą być finansowane z podatków i emisji długu publicznego, mogłyby być finansowane z samej tylko emisji pieniądza. Lerner wyraźnie powoływał się na tzw. państwową teorię pieniądza Georga Knappa, dowodząc, że wartość każdej formie pieniądza nadaje deklaracja państwa przyjmowania podatków i innych należności w uznanych przez państwo jednostkach pieniężnych

(Lerner, 1947). W ramach finansów funkcjonalnych finansowanie wydatków budżetowych nie jest więc główną funkcją podatków, jest nią natomiast ograniczanie popytu, które ma służyć głównie powstrzymaniu inflacji. Podobnie emisja obligacji służy raczej do regulacji stopy procentowej, niż finansowaniu wydatków. Państwo kierujące się zasadą funkcjonalnych finansów będzie więc zwiększać wydatki budżetowe, spłacać dług publiczny i obniżać podatki kiedy będzie dążyło do zmniejszania bezrobocia. W przypadku zagrożenia inflacją będzie stosować głównie zwiększanie podatków, dzięki czemu obniży presję na wzrost cen po stronie popytu. Lerner zdawał sobie sprawę z podażowych przyczyn inflacji, których upatrywał w dwóch zjawiskach – wykorzystywaniu pozycji monopolowej przez firmy oraz presji na wzrost płac ze strony związków zawodowych. Pierwszy problem miała przezwyciężyć aktywna polityka antymonopolowa, drugi poddanie rynku pracy obligatoryjnemu arbitrażowi ze strony władz państwowych (Lerner, 1947, s. 316).

W kolejnych pracach Lerner rozwinął swoją koncepcję bezrobocia przy pełnym zatrudnieniu. W *Economics of Employment* rozróżnił on niskie i wysokie pełne zatrudnienie. Pierwsze jest stabilne choć niepożądane, drugie jest słusznym celem polityki ekonomicznej, ale destabilizuje gospodarkę, prowadząc do coraz szybszego wzrostu cen (Lerner, 1951, s. 196–203). Przyczynę tendencji inflacyjnych pojawiających się przy zbliżaniu się do wysokiego pełnego zatrudnienia (czyli bezrobocia bliskiego zero) Lerner dostrzegał w nadmiernej sile negocjacyjnej związków zawodowych. Zrezygnował jednak z sugerowania publicznego arbitrażu płacowego, podkreślając wciąż potrzebę podnoszenia płac zgodnie z tempem wzrostu produktywności. Miał nadzieję, że pozwoli to zbliżać się do pełnego zatrudnienia bez wywoływania inflacji (Lerner, 1951, s. 214–218). Jednocześnie uważał, że obniżanie poziomu bezrobocia frykcyjnego (tożsamego z „bezrobociem przy pełnym zatrudnieniu”) będzie wymagało zwiększenia mobilności siły roboczej. Zauważmy, że w analizie Lenera znalazły się elementy dwóch szeroko dyskutowanych później koncepcji, to jest krzywej Phillipsa i NAIRU (*Non-Acceleratin Inflation Rate of Unemployment*). Lerner zauważał, że wzrost popytu globalnego ponad poziom niskiego pełnego zatrudnienia przyspiesza wzrost cen. Podobnie A. W. Phillips szacował, że zbliżanie się do poziomu bezrobocia wynoszącego 2% oznacza szybki wzrost płac roboczych (Phillips, 1958). Z kolei trudność znalezienia stabilnej równowagi z zatrudnieniem wyższym niż „niskie pełne zatrudnienie” odpowiada nietrwałości stanów z bezrobociem poniżej NAIRU u nowych klasyków. Jak widzimy, w pismach Lenera znajdziemy wszystkie te problemy, które podnosili krytycy tradycji keynesowskiej. Tym, co różniło istotnie Lenera od monetarystów i nowych klasyków, były wartości. Autor *Economics of Control* uważał pełne zatrudnienie za cel społeczny, do którego zdecydowanie należy dążyć. Monetarysty preferowali wzrost gospodarczy, proponując osobom bez dochodów

z pracy jakąś niewielką kompensatą pieniężną, najlepiej w postaci odwróconego podatku dochodowego (*negative income tax*) (por. Moffit, 2003).

Lerner zaangażował się w zagadnienia polityki gospodarczej motywowany pragnieniem realizacji idei socjalistycznych. Trening w teorii cen wraz ze studiami nad teorią makroekonomiczną Keynesa doprowadził go do wniosku, że cele socjalizmu można osiągnąć bez uspołecznienia środków produkcji. Lerner uznał, że egalitarne społeczeństwo dobrobytu można zbudować dzięki polityce makroekonomicznej z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego (Lerner, 1944, s. VII–VIII). Analizował politykę gospodarczą z punktu widzenia tak pojętych celów. Idea polityki pełnego zatrudnienia była przez wielu utożsamiana z celami samego Keynesa. Ten ostatni był bardzo ostrożny w publicznych wystąpieniach, wiadomo jednak, że przychylnie traktował adaptację swoich idei dokonaną przez Lenera. Ocenę Keynesa najlepiej wyraża jego opinia o finansach funkcjonalnych z listu do Jamesa Meade’a: „Argumentacja jest nienaganna. Niechże jednak nieba pomogą temu, kto miałby ją wyjaśnić zwykłemu człowiekowi na obecnym etapie ewolucji naszych idei” (cyt. za Colander, 1984, s. 1574). Keynes rozumiał to, co pomijał Lerner – polityka gospodarcza jest wynikiem skomplikowanej gry interesów, idee bywają realizowane kiedy zyskają poparcie ze strony odpowiednio wpływowych grup interesu. Wreszcie, granice wyobraźni społecznej, są też granicami realnej polityki, której nie można prowadzić wbrew powszechnym przekonaniom. Lerner proponując daleko idącą kontrolę gospodarki przez rząd, wchodził w konflikt z interesami i przekonaniami liderów wielkiego biznesu. Jednocześnie postulując kontrolę zarobków w branżach najsilniej uzwiązkowionych, ustawiał się na pozycji krytyka liderów związkowych. W rezultacie jedynie pracownicy najmniej zarabiający oraz bezrobotni mogliby stać się entuzjastami finansów funkcjonalnych. Było to wszakże poparcie jedynie potencjalne, gdyż te dwie grupy pracowników były też najsłabiej zorganizowanymi grupami społecznymi. Co więcej, grupy te zostały zdominowane przez pracowników ze środowisk imigranckich, w USA było tak przez cały wiek dwudziesty, a w Europie zachodniej wkrótce po wojnie. W rezultacie, w czasach wzrostu gospodarczego pracownicy branż lepiej opłacanych znajdowali liczne motywy, aby nie popierać zbyt interesów pracowników z branż o niskich płacach. W tych warunkach idee polityki gospodarczej Lenera poniosły polityczną klęskę, zanim jeszcze popularność monetaryzmu uczyniła niemożliwą samą ideę pełnego zatrudnienia. Warto zauważyć, że bardzo interesującą analizę gry interesów wokół polityki makroekonomicznej przedstawił inny wpływowy zwolennik pełnego zatrudnienia Michał Kalecki. W artykule „Polityczne aspekty pełnego zatrudnienia” z roku 1943 wyraził przypuszczenie, że okresy ekspansywnej polityki gospodarczej będą się przeplatać z okresami polityki „zdrowych finansów” przynoszącej wzrost bezrobocia. Kapitałiści nie dopuszczą bowiem do trwałego uszczuplenia swoich zysków, wykorzystując przy tym obawy klasy średniej przed niszczącymi skutkami inflacji oraz wysokimi podatkami. Zbyt restrykcyjna polityka fiskalna i pieniężna

doprowadzą zaś w końcu do wzmożenia żądań płacowych przez klasy pracujące i powrotu ekspansywnej polityki makroekonomicznej. W rezultacie dawny spon-taniczny cykl koniunkturalny zostanie zastąpiony cyklem, którego przyczyny będą leżeć w zmianach politycznych (Kalecki, 1979). Zwycięstwo doktryny naturalnej stopy bezrobocia czy też NAIRU nad ideą pełnego zatrudnienia można uznać za spełnienie obaw Kaleckiego.

PEŁNE ZATRUDNIENIE W NOWYM KONTEKŚCIE

Porzucenie idei pełnego zatrudnienia było długim procesem, który trudno streścić w kilku zdaniach. Ujmując rzecz w najbardziej zwięzły sposób można powiedzieć, że nastąpiła stopniowa zamiana celów polityki gospodarczej. Głównym celem stał się wzrost gospodarczy, a wśród narzędzi mających do niego prowa-dzić znalazły się polityki służące równoważeniu budżetu i stabilizacji cen. Krytyka polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia została wyprowadzona z analizy oczekiwań cenowych a w rezultacie doprowadziła do przyjęcia hipotezy racjo-nalnych oczekiwań jako nowej podstawy teorii makroekonomicznych (Phelps, 1995). Doprowadziło to do szerokiej akceptacji teorii naturalnej stopy bezrobocia, zgodnie z którą ani polityka fiskalna, ani polityka pieniężna nie mogą trwale ob-niżyć naturalnej stopy bezrobocia, jednocześnie stabilizacja oczekiwań cenowych przyczyni się do szybszego wzrostu gospodarczego. Jeśli więc dyskrecjonalna polityka makroekonomiczna jest nieskuteczna a jednocześnie można istotnie przyspieszyć wzrost gospodarczy, wówczas społeczne koszty tego przesunięcia celów polityki gospodarczej wydają się niezbyt wielkie. W szybko rozwijającej się gospodarce możemy pozwolić sobie na utrzymywanie pewnej części miesz-kańców z zasiłków, o ile tylko postaramy się, by byli oni zdolni do powrotu na rynek pracy w rozsądnym czasie. Jak podsumowują ten proces William Mitchell i Joan Muysken, celem polityki zatrudnienia przestało być pełne zatrudnienie, ale pozostaje nim utrzymanie siły roboczej w stanie pełnej możliwości zatrudnienia (*full employability*) (por. Mitchell, Muysken, 2008, s. 125–134).

W ciągu ponad trzech dekad procesu nazywanego, z braku lepszych termi-nów, globalizacją ludzkość doświadczyła globalnego wzrostu gospodarczego. Zwolennicy nowej ekonomii klasycznej mają prawo ogłaszać sukces, tymcza-sem sam cel staje się coraz bardziej problematyczny. Negatywne skutki wzro-stu gospodarczego zawsze były poważne, ale istniała tendencja do lekceważenia ich. Jeszcze kilka dekad temu ekonomiści, którzy podnosili problem pozostawali lekceważonymi ekscentrykami, jak np. wydawany również w Polsce Edward Mishan, który już w latach sześćdziesiątych sugerował, że ze wzrostem gospo-darczym więcej tracimy niż zyskujemy (Mishan, 1986). Obecnie silne jest prze-konanie, że destrukcyjne efekty wzrostu gospodarczego mogą się okazać większe

niż korzyści ze wzrostu (albo już takie są). W tej sytuacji należałoby zapewne zmienić główny cel polityki gospodarczej, powinien nim być nie wzrost, ale przetrwanie, zaś droga ku niemu prowadzi poprzez samoograniczenie ludzkości (por. Cohen, 2016; Hickel, 2021). Czy jednak polityka samoograniczenia jest możliwa w ustroju demokratycznym? W istocie to bowiem wzrost jest głównym sposobem legitymizacji demokracji. W przeszłości wiele społeczeństw porzuciło bez żalu system demokratyczny, który nie zapewniał przyzwoitego poziomu życia. Niemcy lat trzydziestych są tu najdrastyczniejszym przykładem, wszakże nie jedynym. Pytanie o to czy demokracja bez wzrostu jest w ogóle możliwa postawił jakiś czas temu John Gray, który dowodził, że to właśnie wzrost gospodarczy jest prawdziwą legitymizacją systemu liberalno-demokratycznego (Gray, 2001, s. 201–203). Przez wiele dekad ludzie godzili się na poważne nierówności społeczne mając nadzieję, że w nieodległej przyszłości nastąpi poprawa ich losu, zaś ich dzieci będą żyły znacznie dostatniej. Zamknięcie tej perspektywy dla znacznej części współczesnych społeczeństw powoduje pojawienie się ruchów protestu, jak też ugrupowań antysystemowych oraz przejście uznanych ugrupowań politycznych przez polityków stylizujących się na antysystemowych.

Wydaje się, że przejście do polityki samoograniczenia może być wykonalne pod warunkiem bardziej egalitarnego podziału dochodów oraz zapewnienia godnego utrzymania dokładnie wszystkim mieszkańcom państwa. Pełne zatrudnienie służy doskonale obydwu celom, przy czym ten drugi realizuje w sposób dużo lepszy niż główny konkurent, to jest bezwarunkowy dochód podstawowy (por. Szlinder, 2018). Przyznanie bezwarunkowego dochodu każdemu obywatelowi wciąż pozostaje rodzajem zasiłku. Jeśli jednocześnie pozostawimy relacje rynkowe w gospodarce, każda firma poszukująca pracowników zaoferuje najzdolniejszym płace znacznie wyższe niż dochód podstawowy. Wiele firm zastosuje płace wydajnościowe, uzyskując od zatrudnionych wysoce efektywną pracę, jednak wielu ludzi pozostanie tylko z dochodem podstawowym, uzupełnianym okazjonalnym zatrudnieniem. Taki status zapewni życie na poziomie akceptowalnym pod względem dochodu, ale przepełnione nudą, poczuciem bezsensu i brakiem kontaktów społecznych (por. Graeber, 2020). Powszechne gwarantowane zatrudnienie ma kilka zalet, których nie ma dochód podstawowy: (1) Zapewnia każdemu użyteczne zajęcie, które pozwala nam usensownić nasze własne życie, a przynajmniej ogranicza nudę, między innymi dzięki licznym kontaktom społecznym. (2) Pozwala skierować zasoby pracy do zadań najbardziej użytecznych społecznie, którymi nie jest i raczej nie będzie zainteresowany sektor prywatny. (3) Zatrudnienie wszystkich chętnych do pracy ułatwi znalezienie sensowniejszych proporcji pomiędzy pracą a czasem wolnym. Łatwiej przyjdzie nam skrócić tydzień roboczy do czterech albo i trzech dni roboczych.

Oprócz zalet można też wskazać pewne wady polityki powszechnego zatrudnienia. W obecnym układzie instytucjonalnym firmy selekcionują pracowników,

wybierając osoby szczególnie uzdolnione, przynajmniej tam gdzie potrzeba kompetencji i talentu. Ponadto w wielu firmach stosowana jest płaca wydajnościowa. Jak się zdaje, skutecznie motywuje ona do wysiłku nawet osoby o przeciętnych talentach. Można sobie wyobrazić, że przy pełnym zatrudnieniu firmy w mniejszym stopniu będą mogły korzystać z tych narzędzi, więc przeciętna wydajność pracy spadnie. Do jakiegoś stopnia zostanie to zrekompensowane większą liczbą pracujących. Efekt netto tych zmian nie jest pewny. Jeśli jednak głównym celem gospodarowania stanie się przetrwanie, które wymaga samoograniczenia, wówczas ewentualne zmniejszenie wydajności pracy nie jest istotnym problemem. Natomiast zapewnienie wszystkim chętnym sensownego zajęcia oraz przyzwoitego dochodu pozwoli zmniejszyć napięcia społeczne, które nieuchronnie wystąpią w społeczeństwie przeżywającym strukturalną zmianę.

ODRODZENIE IDEI PEŁNEGO ZATRUDNIENIA

– KONCEPCJA PRACY GWARANTOWANEJ

Początki odrodzenia idei pełnego zatrudnienia przypadają na lata dziewięćdziesiąte i wiążą się z gronem uczniów Hymana Minsky'ego, który postrzegany był przez większość ekonomistów jako jeden z przywódców nurtu postkeynesowskiego. Ukuli oni termin nowoczesna teoria pieniężna (*Modern Monetary Theory* – MMT), który bez wątpienia ma silny walor perswazyjny, wszakże jest nieco mylący. Nowoczesna teoria pieniężna jest raczej nieco zmodyfikowaną koncepcją finansów funkcjonalnych Lerner'a (Forstater, 1999; Mitchell, Muysken, 2008). Istotna zmiana polega na przyjęciu tezy, że nie wystarczy sterowanie globalnym popytem za pomocą wydatków i podatków, lecz to państwo powinno samo stworzyć miejsca pracy w takiej liczbie, aby osiągnąć pełne zatrudnienie. Koncepcję tę wyraźnie sformułował Hyman Minsky w książce *Stabilizing the Unstable Economy* (po raz pierwszy wydanej w roku 1986). Jego zdaniem realizacja pełnego zatrudnienia w sposób zgodny z zasadami gospodarki rynkowej nie jest technicznie trudna. Państwo powinno stworzyć popyt na pracę oferując zatrudnienie każdemu, kto chce pracować. Oferowane prace powinny być społecznie użyteczne, ale niewymagające użycia znacznych ilości kapitału. Takimi wysoce użytecznymi a niechcianymi przez rynek pracami są opieka nad osobami starszymi, utrzymanie czystości i porządku w miastach, pielęgnacja przyrody i opieka nad nią.

Zauważmy, że stawka płac oferowana w ramach pracy gwarantowanej ustanawia jednocześnie płacę minimalną w gospodarce, urzędowa płaca minimalna nie jest potrzebna. Firmy poszukujące pracowników będą musiały zaoferować stawki płac wyższe niż państwowy pracodawca. Wielkość zatrudnienia w sektorze pracy gwarantowanej będzie się zmieniać w zależności od koniunktury (Minsky, 2008, s. 243–247). Koncepcja zatrudnienia gwarantowanego przez rząd była

analizowana w wielu publikacjach. Kwestia finansowania tej polityki należy do głównych postulatów podejścia teoretycznego znanego jako nowoczesna teoria pieniądza. Jest to tyleż teoria ekonomiczna, co program polityki gospodarczej. Wymaga on podporządkowania polityki pieniężnej polityce zatrudnienia. Rząd dysponując możliwością kreowania popytu wystarczającego do pełnego zatrudnienia realizuje główny cel polityki, a ewentualny nadmiar pieniądza jest przemawiany poprzez podatki. Wymaga to pożegnania się z niektórymi dogmatami polityki gospodarczej funkcjonującymi obecnie, jak niezależność banku centralnego, reguły pieniężne, pułapy deficytu budżetowego i długu publicznego oraz zakaz ustanawiania górnej granicy dochodów. Wydaje się, że główną innowacją MMT jest oryginalny sposób analizy rachunków narodowych, w którym dzieli się gospodarkę na trzy sektory: prywatny, publiczny i handel międzynarodowy. Zgodnie z tym podejściem utrzymanie równowagi makroekonomicznej wymaga, aby nadwyżki któregośkolwiek z nich były równoważone deficytem pozostałych. W tym ujęciu nadwyżka zysków w sektorze prywatnym wiedzie do niedostatecznego popytu i niepełnego zatrudnienia, zaś utrzymanie równowagi makroekonomicznej jest możliwe jedynie dzięki dyskrecjonalnej polityce makroekonomicznej (Wray, 2019, s. 35–73).

Zwolennicy MMT uaktywnili się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, od tego czasu trwa dyskusja nad kwestiami związanymi z pełnym zatrudnieniem zgodnym z ideą Minsky'ego. Głównymi zwolennikami MMT są tacy autorzy jak: Matthew Forstater, Warren Mosler, Randal Wray, William F. Mitchell i Pavlina Tcherneva. Rozmaicie nazywali oni swoją koncepcję polityki zatrudnienia, choć podstawowe metody miały być te same. Używano terminów takich jak zatrudnienie zabezpieczające (*Buffer Stock Employment*) (Mitchell, 1998), pracodawca ostatniej szansy (*Employer of Last Resort*) (Mosler, 1997–1998) czy praca gwarantowana (*Job Guarantee*) (Murray, Forstater, 2013). Teoretycy polityki pełnego zatrudnienia opartej na MMT przekonują do dwóch zasadniczych tez: (1) Gwarantowanie pełnego zatrudnienia nie powinno wywołać poważniejszych tendencji inflacyjnych, a nawet przynieść stabilizację cen. (2) Sfinansowanie tego typu programów raczej nie będzie większym problemem finansowym dla państwa, może też przynieść wzrost globalnego produktu. Wedle teoretyków z kręgu MMT polityka oparta na teoriach głównego nurtu osiąga stabilizację cen kosztem permanentnego bezrobocia i ubóstwa części społeczeństwa. W teoriach nowych klasyków wahania koniunkturalne powodują oscylacje stopy bezrobocia wokół NAIRU, ale nigdy trwałe jej obniżenie. Stosowanie tradycyjnej polityki popytowej (keynesowskiej) prowadzi z kolei do pobudzania oczekiwań inflacyjnych. W rezultacie nie można tym sposobem jednocześnie osiągnąć pełnego zatrudnienia i stabilnych cen. Stanowisko zwolenników MMT wobec neokeynesowskiej polityki gospodarczej sformułowała w dobitny sposób Pavlina Tcherneva: „obecne odrodzenie Keynesizmu zapewne szybko się skończy, jeśli ekonomiści

i politycy będą polegać na dobrze znanej polityce stymulacji wydatkami produkującej ożywienie bez nowych miejsc pracy” (Tcherneva, 2012, s. 59). Alternatywą dla pobudzania popytu winna być zmiana instytucjonalna. W warunkach pracy gwarantowanej wahania stopy bezrobocia zostaną zastąpione wahaniami stopy zatrudnienia gwarantowanego, czy też jak chcą inni – stopy zatrudnienia zabezpieczającego (Mitchell, 1998; Mitchell, Muysken, 2008, s. 226–239; Tcherneva, 2021, s. 69–72).

Wydatki na pracę gwarantowaną będą miały wyraźnie antycykliczny charakter, będą rosły w okresach spadku aktywności gospodarczej a malały w okresie lepszej koniunktury, kiedy sektor rynkowy będzie zatrudniał więcej pracowników. Inaczej mówiąc, będą silnym automatycznym stabilizatorem koniunktury. Pewność zatrudnienia, jaką daje taka sytuacja sprawia, że sektor prywatny będzie zmuszony oferować pracownikom wyraźnie wyższe płace niż w sektorze płacy gwarantowanej. Może to wzmocnić pozycję negocjacyjną pracowników, którzy w sporach z pracodawcami nie będą stali przed ryzykiem bezrobocia. Taka sytuacja mogłaby rodzić tendencje inflacyjne. Trudno jednak wiarygodnie szacować ich wielkość na podstawie doświadczeń wziętych z obecnego układu instytucjonalnego. Zwolennicy zatrudnienia gwarantowanego argumentują, że zapewni ono stabilizację popytu globalnego znacznie silniejszą niż w obecnym układzie instytucjonalnym. Doprowadzi to do pełniejszego wykorzystania siły roboczej, przy większym popycie konsumpcyjnym, większa będzie także produkcja towarów i usług. Po pierwsze, wiele użytecznych usług zostanie wytworzonych w sektorze pracy gwarantowanej, po drugie sektor prywatny wobec silniejszego i stabilniejszego popytu utrzyma własne inwestycje na zadowalającym poziomie (Mitchell, 1998; Mitchell, Muysken, 2008; Wray, 2019; Tcherneva, 2021). W wielu studiach zwolennicy MMT zapewniają, że sfinansowanie zatrudnienia gwarantowanego nie będzie raczej wielkim kosztem w skali makroekonomicznej, np. dla USA koszt ten wyniósłby około 4% PKB (Murray, Forstater, 2013, s. 61–69). Wywody teoretyczne nie są w stanie rozstrzygnąć wielu praktycznych problemów związanych z realizacją pełnego zatrudnienia z wykorzystaniem koncepcji pracy gwarantowanej². Wydaje się jednak, że niektóre naturalne eksperymenty należy interpretować jako zachęcające.

Nigdzie nie wprowadzono jak dotąd polityki pracy gwarantowanej w ramach gospodarki rynkowej. Można jednak wskazać kilka przypadków polityki szerokiej kreacji zatrudnienia przez rząd, które wykazywały zbieżność z tą koncep-

² Kwestią zasługującą na osobną analizę jest możliwość prowadzenia polityki gospodarczej w warunkach rosnącej współzależności międzynarodowej. W odniesieniu do polityki pełnego zatrudnienia trudność ta polega przede wszystkim na różnicach w ciężarach fiskalnych. Jeśli pojedyncze państwo wprowadzi politykę pracy gwarantowanej, dobrobyt jego mieszkańców zapewne wzrośnie, ale międzynarodowy kapitał znacznie je postrzeże jako mało konkurencyjne względem innych państw.

cją. Pierwszy z nich to działalność *Public Works Administration* w USA w latach 1933–1944 oraz bliźniacza *Works Progress Administration*, działająca w latach 1935–1943. W ostatnich latach można wskazać na trzy programy wykazujące podobieństwo do postulowanych programów pracy gwarantowanej. Są to argentyński program *Jefes de Hogar*, funkcjonujący w Indiach program NREGA (*National Rural Employment Guarantee Act*) oraz *Expanded Public Works Programme* w Republice Południowej Afryki. Każdy z tych trzech programów był reakcją na sytuację kryzysową, każdy z nich pozwolił zatrudnić przy użytecznych pracach istotną część siły roboczej za cenę umiarkowanych wydatków. Żaden z nich jednak nie polegał na zatrudnieniu wszystkich chętnych do pracy, jak postuluje koncepcja pracy gwarantowanej (Mitchell, Muysken, 2008, s. 255–258; Wray, 2019, s. 325–328; Tcherneva, 2021, s. 115–118). Warto przy okazji zauważyć, że także w Polsce posiadamy ramy instytucjonalne pozwalające rozwinąć użyteczne społecznie zatrudnienie subsydiowane, czemu może służyć instytucja spółdzielni socjalnych (por. Grzybek, Lendzion, 2017).

WNIOSKI: STABILIZACJA SYSTEMU SPOŁECZNEGO W GOSPODARCE BEZ WZROSTU

Koncepcja pracy gwarantowanej stanowi wyraźnie sformułowaną alternatywę dla dominującej polityki gospodarczej. Przedstawiana jest zazwyczaj w kategoriach nowoczesnej teorii pieniężnej, nie jest to jednak związek konieczny. Polityka pracy gwarantowanej jest bowiem rozwiązaniem problemu, który pojawia się w ramach różnych podejść teoretycznych. Učení analizujący problemy polityki pełnego zatrudnienia zawsze napotykali problem potencjalnej nierównowagi objawiającej się inflacją. Zastąpienie różnych rodzajów ekspansywnej polityki makroekonomicznej przez zmianę instytucjonalną w postaci pracy gwarantowanej wydaje się skutecznym wyjściem z tych problemów. Polityka pracy gwarantowanej zapewnia trwałe rozwiązanie problemu bezrobocia, stabilizację makroekonomiczną i jednocześnie bezpieczeństwo społeczne dla wszystkich pracowników najemnych, którzy nie będą już musieli obawiać się braku zajęcia i ubóstwa. Tego typu zmiana instytucjonalna może przynieść przejściowy spadek przeciętnej produktywności, jednak badania naukowe i postęp techniczny doprowadzą do powrotu ludzkości na ścieżkę wzrostu produktywności. Można się spodziewać, że wprowadzenie systemu pracy gwarantowanej przyniesie obniżenie poziomu konfliktu społecznego i pomoże przezwyciężyć kryzys systemu demokratycznego. Stabilność systemu społecznego i politycznego oraz lepszy podział pracy i sprawiedliwszy podział dochodu pozwolą zaś lepiej znieść liczne zmiany związane ze stopniowym odchodzeniem od wzrostu gospodarczego. W tej sytuacji idea pełnego zatrudnienia, która była niegdyś hasłem czasów szybkie-

go wzrostu gospodarczego, może stać się narzędziem polityki odchodzenia od wzrostu (*ungrowth*). Bardziej egalitarny podział dochodu społecznego i wyższy poziom bezpieczeństwa zastąpią wzrost gospodarczy, którego nie będzie można dłużej obiecywać w demokratycznych społeczeństwach. Jeśli w przeszłości wzrost był ekwiwalentem równości, to w czasach polityki samoograniczenia równość może być ekwiwalentem wzrostu.

BIBLIOGRAFIA

- Beveridge, W. H. (1909). *Unemployment: A Problem of Industry*. London: Longmans, Green and Co.
- Beveridge, W. H. (1944). *Full Employment in Free Society*. London: George Allen & Unwin.
- Cohen, D. (2016). *W niewoli wzrostu*, przeł. L. Lewin. GAB Media.
- Colander, D. (1984). Was Keynes Keynesian or Lernerian? *Journal of Economic Literature*, 22(4), 1572–1575.
- Forstater, M. (1999). Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today. *Journal of Economic Issues*, 33(2), 475–482. DOI:10.1080/00213624.1999.11506180.
- Graeber, D. (2020). *Praca bez sensu: teoria*, przeł. M. Denderski. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Gray, J. (2001). *Program dla zielonych konserwatystów*. W: J. Gray (red.), *Po liberalizmie. Eseje wybrane*, przeł. P. Maciejko, P. Rymarczyk (s. 145–255). Warszawa: Aletheia.
- Grzybek, D., Lenzion, M. (2017). *The state as employer of last resort: the idea and selected applications*. W: B. Jałocha, R. Lenart-Gansiniec, E. Bogacz-Wojtanowska, G. Praweńska-Skrzypek (red.), *The Complex Identity of Public Management: Aims, Attitudes, Approaches* (s. 105–117). Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ.
- Harris, J. (1977). *William Beveridge. A Biography*. Oxford: Clarendon Press.
- Harris, J. (1984). *Unemployment and Politics. A Study in English Social Policy 1886–1914*. Oxford: Clarendon Press.
- Hickel, J. (2021). *Mniej znaczy lepiej. O tym jak odejście od wzrostu gospodarczego ocali świat*, przeł. J. P. Listwan. Kraków: Karakter.
- Kalecki, M. (1979). *Polityczne aspekty pełnego zatrudnienia*. W: M. Kalecki (red.), *Dzieła*, t. 1, *Kapitalizm. Koniunktura i zatrudnienie* (s. 339–349). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Keynes, J. M. (2003). *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, przeł. M. Kalecki, S. Rączkowski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Laidler, D. (1999). *Fabricating the Keynesian Revolution. Studies of the Inter-war Literature on Money, The Cycle, and Unemployment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lerner, A. P. (1943). Functional Finance and Federal Debt. *Social Research*, 10(1), 38–51.
- Lerner, A. P. (1944). *Economics of Control. Principles of Welfare Economics*. New York: Macmillan.

- Lerner, A. P. (1947). Money as Creature of the State. *American Economic Review*, 37(2), 312–317.
- Lerner, A. P. (1951). *Economics of Employment*. New York: McGraw-Hill.
- Milward, A. S. (1977). *War, Economy and Society 1939–1945*. London: Allen Lane.
- Minsky, H. (2008). *Stabilizing an Unstable Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Mishan, E. J. (1986). *Spór o wzrost gospodarczy*, przeł. Z. Wolińska. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Mitchell, W. F. (1998). The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment. *Journal of Economic Issues*, 32(2), 547–555. DOI: 10.1080/00213624.1998.11506063.
- Mitchell, W. F., Muysken J. (2008). *Full Employment Abandoned. Shifting Sands and Policy Failure*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Moffit, R. A. (2003). The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 17(3), 119–140. DOI: 10.1257/089533003769204380.
- Mosler, W. (1997–1998). Full Employment and Price Stability. *Journal of Post Keynesian Economics*, 20(2), 167–182. DOI: 10.1080/01603477.1997.11490146.
- Murray, M., Forstater, J. M. (red.). (2013). *The Job Guarantee. Toward True Full Employment*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pasinetti, L. L. (2009). *Keynes and the Cambridge Keynesians. A 'Revolution in Economics' to be Accomplished*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Phelps, E. (1995). *The Origins and further development of natural rate of unemployment*. W: R. Cross (red.), *The Natural Rate of Unemployment. Reflections on 25 Years of the Hypothesis* (s. 15–31). Cambridge: Cambridge University Press.
- Phillips, A. W. (1958). The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957. *Economica*, 25(100), 28–299.
- Szlinder, M. (2018). *Bezwartunkowy dochód podstawowy. Rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Tcherneva, P. R. (2012). Permanent On-The-Spot Job Creation – The Missing Keynes Plan for Full Employment and Economic Transformation. *Review of Social Economy*, 70(1), 57–80. DOI: 10.1080/00346764.2011.577348.
- Tcherneva, P. R. (2021). *W sprawie gwarancji zatrudnienia*, przeł. J. Bednarek. Poznań: Heterodox.
- Wray, L. R. (2019). *Nowoczesna teoria monetarna MMT. Wprowadzenie do makroekonomii suwerennych systemów monetarnych*, wyd. 2. Poznań: Heterodox.

Streszczenie

Artykuł omawia odrodzenie idei pełnego zatrudnienia. Jego celem jest pokazanie, że idea ta zyskuje nowe znaczenie w nowym kontekście społecznym, zaś główny problem związany z realizacją pełnego zatrudnienia wydaje się mieć dobre rozwiązanie. Służy temu analiza głównych koncepcji teoretycznych postulujących pełne zatrudnienie. Każda analiza polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia natrafiała na problem presji inflacyjnej jaka powstaje kiedy cel ten jest bliski osiągnięcia. Problem ten znali pierwsi twórcy projektów polityki gospodarczej prowadzącej do pełnego za-

trudnienia, w tym W. H. Beveridge i A. P. Lerner. Większość współczesnych zwolenników polityki pełnego zatrudnienia jest kontynuatorami lernerowskiej idei finansów funkcjonalnych. Proponują oni jednak zastąpienie polityki dyskrecjonalnej zmianą instytucjonalną. Ich zdaniem państwo powinno zatrudnić wszystkich chętnych do pracy za jednolitą stawkę. Perspektywa stopniowego zaniżania wzrostu gospodarczego sprawia, że większy poziom równości może zastąpić nadzieję na wyższe dochody w przyszłości.

Słowa kluczowe: pełne zatrudnienie, praca gwarantowana, finanse funkcjonalne, stabilizacja cen, odchodzenie od wzrostu.

Full employment – an abandoned idea and its renaissance

Summary

This article deals with the recovery of the idea of full employment. Its principal aim is to gather evidence that this idea has new functions in the present social context and that the main problems of the full employment policy have reasonably well founded solutions. The method of this text is to analyse the social meaning of economic theories. In every analysis of full employment, the politics of inflation pressure seems to be the main and unresolved problem. This pressure is biggest as the economy nears full employment. The first proponents of full employment policies, including W. H. Beveridge and A. P. Lerner, knew this problem very well. Contemporary followers of full employment policies also endorse the Lernerian concept of functional finance. However, they recommend an institutional change and reject the Keynesian discretionary macroeconomic policy. Their proposition is the Job Guarantee Programme: employing all of the willing people without a job in the public sector and paying them a universal decent wage. The job guarantee is an old idea in a new form and a new context. In times of economic decline, a Job Guarantee Programme delivers a more egalitarian organisation of society and a greater level of equality instead of doubtful prospects for economic growth.

Keywords: full employment, job guarantee, functional finance, stabilization of prices, un-growth.

JEL: B22, B52, E02, E24, E31, E60, J08, P50.