

Prof. dr hab. Andrzej Matysiak

Katedra Mikroekonomii
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

Dr Bartosz Scheuer

Katedra Ekonomii i Gospodarowania Środowiskiem
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

Polityka tworzenia reguł jako narzędzie walki z bezrobociem, ubóstwem i wykluczeniem

WPROWADZENIE

Trudno dziś wskazać we współczesnym dyskursie teoretycznym, a także publicznym zagadnienia szerzej dyskutowane niż kwestie – wzajemnie powiązanych – zjawisk ubóstwa, bezrobocia i wykluczenia. Jednym z efektów tego zainteresowania jest całkiem spora liczba projektów, których celem jest uporanie się z wymienionymi problemami. Niestety ilość tychże projektów, które stanowią podstawę dla tworzenia polityk społecznych i socjalnych w większości krajów nie przekłada się na tychże polityk skuteczność. Wręcz przeciwnie, obszar ten był miejscem najbardziej spektakularnych niepowodzeń gospodarczej aktywności państwa.

Oczywiście, próba pogłębionej analizy samych problemów wyjściowych, jak też przyczyn niepowodzeń proponowanych metod ich rozwiązania, nie jest możliwa do przeprowadzenia w pojedynczym artykule. Z tego też względu w niniejszych rozważaniach tylko w sposób schematyczny przedstawimy ogólny obraz sytuacji, by następnie na przykładzie jednej kwestii szczegółowej – asymetrii na rynku pracy – pokazać istotę proponowanego przez nas podejścia.

BEZROBOCIE – WYKLUCZENIE – UBÓSTWO

W pracy *Culture of Contentment* J. K. Galbraith „wysunął tezę, że we współczesnych społeczeństwach ludzie zamożni przestali się interesować losem warstw upośledzonych” [Giddens A., 1999, s. 44]. Niemniej, jak stwierdza A. Giddens, „badania [...] wykazały jednak, że pod wieloma względami sprawy mają się odwrotnie” [tamże]. Jak jest ostatecznie trudno rozstrzygnąć; wielość programów pomocowych i złożoność polityki socjalnej może – paradoksalnie – stanowić argument przemawiający na korzyść każdej z powyższych tez. Można bowiem uznać zarówno, że ich istnienie wynika z konieczności zapewnienia luki powstałej właśnie wskutek zaniku zainteresowania zamożnych biednymi, jak też

stwierdzić, iż pojawiły się one jako zinstytucjonalizowana forma tego, co wcześniej przybierało postać jedynie incydentalnej i mającej marginalny charakter działalności wybitnych jednostek. Innymi słowy, albo mamy tu do czynienia z systemową odpowiedzią na jednostkową obojętność, albo społeczeństwo jako całość uznało za naturalną konieczność pomoc najuboższym, czy szerzej w ogóle w jakikolwiek sposób upośledzonym członkom owej całości.

Można jednak – i w tym zdaje się tkwić cały problem z powyższą dwuznacznością – cynicznie zapytać, czy owi zamożni kiedykolwiek losem ubogich się interesowali i czy przypadkiem nie jest tak, że ewidentna zmiana, która w ciągu ostatnich osiemdziesięciu lat dokonała się w obszarze szeroko rozumianej polityki socjalnej, nie jest jedynie dowodem na zmianę układu sił w całkiem prozaicznej grze interesów? Ewentualna twierdząca odpowiedź na powyższe pytania ma niebagatelne znaczenie dla omawianej przez nas dyskusji. Oznaczałaby bowiem, że chcąc ostatecznie znaleźć jakieś skuteczne narzędzia walki z ubóstwem i wykluczeniem, powinniśmy skupić się nie na zmianach w mentalności jednostek, czy w systemach wartości kształtujących relacje społeczne, ale na regułach owej gry. Inaczej rzecz tę ujmując, być może zdecydowanie lepsze efekty osiągnęlibyśmy tak konstruując politykę w tej sferze, aby raczej tworzyła ona warunki i reguły osiągania celów indywidualnych, zamiast próbować pośrednio lub bezpośrednio wpływać na zmianę tych celów.

Zanim jednak poddamy analizie powyższe zagadnienia postaramy się w największym skrócie przedstawić kwestie, które stanowią tło dla tychże zagadnień, czy raczej, które wyznaczają ramy dyskursu. Otóż, problematyka społeczna w rozważaniach ekonomicznych, a w konsekwencji także oparta na tych rozważaniach polityka socjalna i redystrybucyjna, opierają się w znaczącej ich części na uznaniu priorytetowej roli, jaką w owych rozważaniach i polityce pełni triada bezrobocie – wykluczenie – ubóstwo. Zjawiska te w powszechnym mniemaniu uznaje się za główne problemy, z którymi – najpierw na gruncie teoretycznym, a potem praktycznym – musimy się uporać. Najprostsze zaś ujęcie zależności pomiędzy nimi zachodzących zakłada, iż brak pracy stanowi podstawę wykluczenia, i to wykluczenia zarówno społecznego, jak i ekonomicznego, a to ostatnie z kolei, co dość oczywiste, powoduje ubóstwo.

Gdyby jednak sprawa przedstawiała się w sposób tak prosty, to znalezienie recept na uporanie się z omawianymi problemami nie byłoby raczej kłopotliwe. Niestety związki pomiędzy tymi zjawiskami są o wiele bardziej złożone, a ponadto każde z nich z osobna również należy rozpatrywać jako wielowymiarowe. Nie podejmując próby – z powodów podanych na wstępie – kompleksowej diagnozy tych zagadnień, postaramy się jednakże wskazać na kilka, kluczowych naszym zdaniem elementów, bez których jakiegokolwiek rozważania na ten temat zdają się być bezzasadne.

Po pierwsze zatem należy stwierdzić, iż podstawowym błędem – częstokroć popełnianym – jest traktowanie wykluczenia jako zjawiska jednorodnego; jest

tak, ponieważ „choć możliwe są [oczywiście] przypadki osób, które doświadczają [...] katastroficznego zerwania, [niemniej] badania empiryczne pokazują, iż traktowanie rozmaitych postaci wykluczenia jako zjawiska nieodróżnionego niekoniecznie dużo wnosi. Włączenie oraz wykluczenie mogą współistnieć ze sobą w różnych obszarach – ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturowym – a także w podobszarach każdego z tych zjawisk” [Lister, 2007, s. 110]. Oznacza to, że jakiegokolwiek ujęcie, w którym brak pracy uznaje się za prawie równoznaczny z wykluczeniem, czy bardziej precyzyjnie za tego ostatniego warunek konieczny i wystarczający zarazem, jest nieuprawnione przynajmniej do momentu precyzyjnego określenia, o jakie wykluczenie chodzi. O ile bowiem w sferze ekonomicznej związek ten wydaje się dość ścisły, o tyle ewentualna ekskluzja w pozostałych sferach jest możliwa dopiero po spełnieniu co prawda dodatkowych, ale mimo wszystko istotnych warunków. Idąc dalej tym tokiem rozważań należy podkreślić, że bardzo często możemy mieć przecież do czynienia z sytuacjami, w których jednostka wyłączona w jednym z wymienionych obszarów (np. pozbawiona pracy podlega wykluczeniu ekonomicznemu), zaczyna aktywnie uczestniczyć w innych (np. w celu zmiany swej niekorzystnej sytuacji ekonomicznej angażuje się w działania polityczne), co tym bardziej przeczy możliwości traktowania zjawiska ekskluzji jako jednowymiarowego.

Co istotne i co stanowi drugą uwagę dotyczącą omawianego zagadnienia, na tej podstawie można zidentyfikować pewne zagrożenia, które w owej jednowymiarowej koncepcji pozostają niezauważone. Otóż, ewentualne „katastroficzne zerwanie” może mieć miejsce, czy lepiej jest bardziej prawdopodobne wówczas, gdy porządek społeczny posiada pewne specyficzne cechy. Innymi słowy, stopień wykluczenia, jego zasięg niejako, zależą od tego, jak są powiązane ze sobą poszczególne podobszary tego porządku. Jeśli bowiem jeden z nich spełnia względem pozostałych rolę nadrzędną, czy też w skrajnym przypadku, reguły w nim obowiązujące dotyczą automatycznie wszystkich sfer życia społecznego, wówczas faktycznie wykluczenie może mieć charakter „totalny”. Jeszcze inaczej rzecz tę ujmując, „monistyczny” porządek, w którym przykładowo religia reguluje funkcjonowanie całej społeczności sprzyja, a więc czyni bardziej prawdopodobną ekskluzję całkowitą; jednostka wykluczona wskutek funkcjonowania regulatorów religijnie uprawomocnionych zostaje bowiem wykluczona nie tylko z obszaru religijnego, ale też gospodarczego, politycznego i kulturowego. Co raczej oczywiste, ów monizm nie musi wynikać z nadrzędności religii; rolę tę może spełniać system wartości z każdej innej sfery. W tym właśnie sensie wydaje się, iż współczesne społeczeństwa z ich prymatem sfery ekonomicznej, a w szczególności konsumpcji, jako wyznacznika pozycji społecznej, mogą co do zasady przypominać społeczności zorganizowane zgodnie z religijnie legitymizowanymi regułami.

Można zatem, kończąc ten wątek, sformułować dwie, wzajemnie powiązane tezy dotyczące wykluczenia. Wedle pierwszej, choć wykluczenie jest stopnio-

walne, czyli należy je rozpatrywać w odniesieniu do poszczególnych sfer życia społecznego, to daje się tu dostrzec, iż jego stopień i zasięg jest tym mniejszy, im większy jest stopień autonomii tychże sfer, czyli im bardziej pluralistyczny jest dany porządek społeczny. Zgodnie z drugą, współcześnie obserwowane i nasilające się problemy związane z ekskluzją wynikają przede wszystkim z tego, iż czynniki ekonomiczne (takie jak status ekonomiczny, poziom konsumpcji, etc.) zaczynają decydować o ewentualnym włączeniu i wyłączeniu w pozostałych obszarach porządku. W tym też sensie relacja pomiędzy bezrobociem, wykluczeniem i ubóstwem okazuje się być daleko bardziej złożoną: brak pracy rzeczywiście prowadzi bowiem do ekskluzji, ale wyłącznie ekonomicznej, ta zaś faktycznie powoduje ubóstwo; ale to ostatnie – będąc efektem wykluczenia ekonomicznego – stanowi przyczynę (a nie skutek) wykluczenia w pozostałych sferach życia społecznego. Co więcej dzieje się tak tylko wtedy, gdy spełniony jest warunek „monistycznego” charakteru porządku społecznego¹.

POLITYKA UPRAWNIEŃ CZY POLITYKA UPRAWNIEŃ I WYMAGAŃ

Świadomość powyższych zależności, choć konieczna, nie daje jednak pewności, iż formułowane na ich podstawie koncepcje polityczno-ekonomiczne okażą się skuteczne. Wprost przeciwnie, można wręcz stwierdzić, że otwierają one raczej „nowe szanse porażek”, niż ułatwiają rozwiązanie problemów; że tak jest pokazują doświadczenia z faktycznie realizowanymi programami walki z omawianymi zjawiskami. Dają się one bowiem analitycznie podzielić na dwie kategorie, przy czym te należące do pierwszej stanowią punkt wyjścia dla tych, które należałoby przypisać do drugiej. O jakie dwie kategorie chodzi? Otóż, mimo wielości programów i wzajemnych różnic pomiędzy nimi zachodzących, dla potrzeb naszych rozważań podzielimy je na te, które w sposób świadomy lub *implicite* zakładają posiadanie przez członków społeczności określonych uprawnień (z czego z kolei wynika bezwarunkowy obowiązek realizacji tychże uprawnień przez państwo) oraz te, w których uznaje się, iż wraz z prawami jednostka nabywa także zobowiązania (a zatem pomoc państwa może mieć charakter warunkowy i być uzależnioną od wypełnienia owych zobowiązań).

Pierwsza z tych koncepcji, co łatwo zauważyć, stanowi podstawę dla tych programów, które gwarantują minimum socjalne wszystkim obywatelom. Głównym argumentem przemawiającym za takim podejściem jest stwierdzenie, iż współczesne rozwinięte społeczeństwa z ich wzrostem gospodarczym i wysokim poziomem dobrobytu mogą sprostać zadaniu objęcia taką ochroną wszystkich tego potrzebujących. Bardzo często towarzyszy też temu, zazwyczaj milcząco

¹ Można tu dodać, iż osoba uboga nie byłaby wykluczona z pozostałych sfer życia społecznego w tych zbiorowościach, w których względy ekonomiczne nie odgrywają roli czynników wyznaczających miejsce w hierarchii społecznej.

przyjmowane założenie, że te współczesne społeczeństwa wyróżnia także większy stopień wrażliwości i świadomości społecznej *ergo*, że wraz z postępowaniem gospodarczym dokonał się również postęp moralny. Tym samym pomoc społeczna jest swego rodzaju naturalną konsekwencją obu wspomnianych procesów. Jakie zagrożenia towarzyszą realizacji tego typu idei pokazały doświadczenia państw określanych ogólnie jako państwa opiekuńcze. Sprawa ta jest powszechnie znana, wystarczy więc jedynie stwierdzenie, iż właściwie wszystkie one musiały zmierzyć się z problemem powszechnie zauważalnej tendencji, w której przyrost roszczeń i w konsekwencji także zobowiązań socjalnych był szybszy, niż przyrost środków na ich zaspokojenie. Wyszło na jaw po prostu, iż „próby użycia państwa opiekuńczego jako mechanizmu redystrybucji [...] może wywoływać negatywne reperkusje, powodując obniżenie się poziomu tworzenia bogactwa, co [z kolei] stwarza ryzyko, że rezultatów nie doczekają nawet ci, którzy mieli z tej polityki odnieść największe korzyści”. Idea ta, jeszcze inaczej rzecz tę ujmując, okazała się więc przeciwnie skuteczna w tym przede wszystkim względzie, że „uzależnienie od opieki socjalnej jako zbiór postaw i kultura, a nie po prostu stan ekonomiczny [zdają się być] zjawiskiem realnym”, że zatem „zamiast integrować jednostki ze społeczeństwem [...] regulacje opiekuńcze czasami prowadzą jeśli nie do ‘bierności’, to do sytuacji, w której świadczeniobiorcy alienują się z szerszego porządku społecznego” [Giddens, 2001, s. 86-87].

O wiele ciekawszą jednak – bo mniej jednoznaczną – kwestią są problemy z koncepcją, która miała takiemu stanowi rzeczy zaradzić. Otóż, świadomość tego, że wzrost poziomu gwarancji socjalnych w ostatecznym rozrachunku wiedzie do nasilenia oczekiwań oraz do nadmiernego obciążenia budżetu państwa sprawiła, iż pojawiła się w tym obszarze idea nowej polityki. Jak stwierdza Giddens „jako podstawowe motto [tej] nowej polityki można przyjąć sformułowanie: nie ma praw bez obowiązków” [Giddens, 1999, s. 60]. Co dość oczywiste, u podstaw tej koncepcji legło przekonanie, iż pomagając potrzebującym w ten sposób, iż otrzymują oni różnego rodzaju świadczenia, zwalczamy (i to nieskutecznie) jedynie skutki, nie zaś przyczyny zjawisk, takich jak ubóstwo i wykluczenie. Nic więc dziwnego, że nie jesteśmy w stanie tych zjawisk zlikwidować, bo prozaiczny, choć dotkliwy brak środków materialnych przy takiej polityce będzie łagodzony jedynie tymczasowo, by później ulec odtworzeniu. Naturalne zatem wydaje się podejście, w którym celem staje się zwalczanie rzeczywistych przyczyn problemów; zamiast zapewniać więc środki materialne, zaczęto wdrażać ideę zapewniania narzędzi do tychże środków zdobywania, zgodnie z zasadą „dajcie wędkę, a nie ryby” [Murray, 2001, s. 53]. Spektakularnym przykładem realizacji tej idei była ustawa podpisana przez prezydenta USA L. Johnsona w 1964 roku, która „umożliwiała prowadzenie szkoleń zawodowych, zatrudnianie w niepełnym wymiarze godzin nastolatków i studentów, a także samorządowe przedsięwzięcia w ramach walki z biedą, pożyczki dla rolników i przedsię-

biorstw osiągających niskie dochody” [tamże]. Oznaczało to, co zresztą podkreślano, przyjęcie założenia, iż „większość zdolnych do pracy osób pobierających zasiłek pracowałyby, jeśli miałyby taką możliwość”, konieczne jest zatem właśnie „szkolić chronicznie bezrobotnych, szkolić młodzież wzrastającą bez umiejętności i środków, pomagać im w znalezieniu pierwszej pracy”, bo tylko tak „zaczną oni osiągać trwałą samodzielność” [tamże, s. 52].

Brzmi to wszystko całkiem logicznie, cóż zatem mogłoby sprawić, że tego typu polityka narażona jest na porażkę? Otóż, przyczyny mogą być co najmniej dwie: pierwszą z nich ujawniło już w 1967 roku całkowite fiasko polityki prowadzonej przez administrację amerykańską w oparciu o wspomnianą przed momentem ustawę o walce z ubóstwem. Okazało się bowiem, że „wedle rządowych analiz jedynie 50 000 osób, czyli 1% pobierających zasiłek [...] było w stanie, przy zapewnieniu im szkolenia, a zatem umożliwieniu zdobycia kwalifikacji, uzyskać samowystarczalność” [tamże, s. 77]. Stało się więc jasne, że coś musi być nie tak z samą koncepcją, na której oparta była ta polityka. To, na czym błąd polegał, znakomicie ujął cytowany przez Murray’a Tom Wicker, stwierdzając, że „skuteczne i naprawdę pełne współczucia reformy, mające uczynić coś z ubóstwem [...], muszą uwzględniać fakty: po pierwsze, że zawsze istnieć będzie znaczna liczba biednych, którym trzeba będzie pomagać. Czy to z powodów fizycznych czy umysłowych, czy też czynników środowiskowych lub jakichkolwiek innych nie potrafią oni dotrzymać kroku pozostałej części społeczeństwa [...]. Tak więc wyzwolenie wszystkich biednych od zasiłku i włączenie ich do uczestnictwa w naszym zamożnym społeczeństwie jest nierealne i fantastyczne” [tamże].

Druga z przyczyn jest mniej oczywista, choć w pewnym sensie już w niniejszych rozważaniach się pojawiła. Mianowicie w rozumowaniu, które taką aktywizacyjną politykę wspiera zawarte jest przekonanie o autotelicznej wartości pracy, „która jest przeciwieństwem bierności zawodowej i destrukcji społecznej wynikającej z bezrobocia” [Toczyński, 2007, s. 39]. Umożliwienie zatem pracy ma stanowić rozwiązanie nie tylko problemu ekonomicznego, ale też spowodować inkluzję społeczną w ogóle. Tymczasem „stawianie znaku równości między inkluzją społeczną i płatną pracą podważane jest z dwóch powodów. Po pierwsze, włączenie w rynek pracy poprzez marginalne, niskopłatne, niepewne prace o złych warunkach zatrudnienia nie oznacza faktycznej inkluzji społecznej i braku biedy. [...] Po drugie, zarówno nieodpłatna praca [...], jak i działania wspólnotowe oraz wolontariat nie cieszą się powszechnym szacunkiem, co sprawia, że są faktycznie dewaluowane oraz marginalizowane” [Lister, 2007, s. 101]. Innymi słowy, o ile „pozostawienie ludzi na garnuszku opieki społecznej przeważnie wyklucza ich z szerszego społeczeństwa, [o tyle] ograniczenie zasiłków, by zmusić ich do pracy, wpycha ich na zatłoczony rynek nisko opłacanej pracy” [Giddens, 1999, s. 98]. Mamy wówczas do czynienia z czymś, co A. Sen określił mianem „niekorzystnej inkluzji”, a F. Anthias „formą inkluzji pozbawia-

jącą uprzedmiotowienia” [Lister, 2007, s. 101]. Zwyczajnie, samego posiadania przez jednostkę pracy nie można uznać za tożsame z włączeniem jej do życia społecznego; z jednej bowiem strony oznaczałoby to uznanie, iż czynniki ekonomiczne pełnią decydującą, jeśli nie wyłączną rolę w kształtowaniu porządku społecznego, z drugiej, nawet jeśli by tak było, prace, które w ramach tego typu programów stają się dostępne, nie umożliwiają jakiegokolwiek znaczącego zwiększenia możliwości zmiany statusu społecznego, gdyż są zarówno niskopłatne, jak i pozbawione prestiżu.

Co więcej zagrożenie płynie jeszcze z innej strony. Otóż, „w miarę [ewentualnego] zwiększania zachęt [...] stają się one atrakcyjniejsze przede wszystkim dla osób, które nie potrzebują pomocy” [Murray, 2001, s. 312]. Paradoksalnie zatem „każdy program, który zdoła pomóc wielkiej liczbie chronicznie bezrobotnych spowoduje, że chroniczne bezrobocie będzie stanem wyjątkowo pożądanym” [tamże, s. 313]. Innymi słowy, pomagając wykluczonym, umożliwiając im szkolenia i podjęcie pracy, doprowadzamy do zakłócenia pewnej równowagi: ci, którzy pracę mieli dzięki własnym umiejętnościom i zdolnościom i którym w związku z tym pomoc nie przysługiwała, stają w obliczu nowej konkurencji i mają zarazem poczucie nierówności szans. Będą więc dążyli do stanu, w którym im podobna pomoc zacznie się należeć. Ostatecznie skutek będzie wobec tego podobny, jak w przypadku bezwarunkowo przyznawanych zasiłków: nie tylko efektywność programu jest znikoma, ale dodatkowo roszczenia zaczynają narastać.

W ten sposób docieramy do sedna naszych rozważań. Okazuje się bowiem, że wbrew pozorom dwa omówione powyżej podejścia nie różnią się znacząco od siebie. Wrażenie jakoby drugie z nich miało większe szanse powodzenia z tego względu, iż skupia się na eliminacji przyczyn ubóstwa i wykluczenia, podczas gdy pierwsze łagodzi jedynie ich skutki jest – wbrew pozorom – mylne. Oczywiście, biorąc pod uwagę zastrzeżenia poczynione względem relacji zachodzących między omawianymi zagadnieniami w pierwszej części niniejszego artykułu, można mówić o związkach przyczynowo-skutkowych w odniesieniu do braku pracy, wykluczenia i ubóstwa, niemniej ostatecznie okazują się one wszystkie być różnego typu konsekwencjami zjawiska wobec nich pierwotnego. Zarówno przecież bezrobocie, jak też niemożność samodzielnego lub pełnego powrotu na rynek pracy, a co za tym idzie utrwalanie się – przynajmniej ekonomicznego – wykluczenia oraz biedy ostatecznie wynika z samych reguł funkcjonowania gospodarki rynkowej. Innymi słowy, są one wszystkie skutkami tego, iż jednostka „przegrywa” zwyczajnie grę rynkową i nawet, mimo pomocy, nie jest w stanie do niej trwale powrócić. Dlatego też rozpoczynając nasze rozważania zwróciliśmy uwagę, iż najprawdopodobniej bardzo istotną rolę w kreowaniu polityki państwa w sferze socjalnej powinno pełnić kształtowanie reguł instytucjonalnych, w ramach których owa gra się toczy.

POLITYKA TWORZENIA REGUŁ ZAMIAST POLITYKI ŁAGODZENIA SKUTKÓW

Warto w tym miejscu poczynić pewne zastrzeżenia. Otóż, przede wszystkim – co w perspektywie wcześniejszych ustaleń raczej oczywiste – walka z wykluczeniem nie może sprowadzać się li tylko do działań w sferze ekonomicznej. Skoro ekskluzja jest zjawiskiem złożonym, to walka z nią powinna obejmować wszystkie ewentualne obszary, których może ona dotyczyć. Wskazaniem mogą tu być ustalenia dokonane przez Sena, który stwierdził, iż podstawowym prawem jednostki jest prawo do swobodnego „układania życia zgodnie z własnymi osądami i pragnieniami” [Sen, 2002, s. 25]; aby to móc jednak czynić, jednostka musi dysponować możliwie największym zakresem tzw. wolności instrumentalnych, takich jak: „(1) swobody polityczne, (2) możliwości ekonomiczne, (3) sposobności społeczne, (4) gwarancje jawności i (5) zabezpieczenia” [tamże, s. 53]. Chcąc zapobiegać wykluczeniu, winno się zatem uwzględniać wszystkie te obszary potencjalnych możliwości indywidualnych. Co więcej, w tej perspektywie istotne jest, by pamiętać, że zupełnie inaczej należy postrzegać także ubóstwo, bowiem zgodnie z powyższym „są dobre racje po temu, aby za ubóstwo uważać także pozbawienie pewnych podstawowych możliwości, a nie tylko niski dochód” [tamże, s. 35]. Wreszcie, co zdaje się najważniejsze w kontekście naszych rozważań, w tej perspektywie funkcjonowanie rynku, jak też ewentualne regulacje, jako element polityki państwa, nie mogą być ujmowane w kategoriach wartości autotelicznych. Innymi słowy, wolność jednostek rozumiana jako zakres możliwości, którymi one dysponują nie tyle jest niezbędna, by rynek mógł działać, ale to właśnie ten ostatni winno się wspierać, gdyż jego działanie prowadzi do zwiększenia tegoż zakresu możliwości [Sen, 2002, s. 42]. Zatem polityka państwa, która wykorzystując mechanizmy rynkowe zmierza do osiągnięcia celów społecznych, nie może przede wszystkim sprowadzać się do wywierania wpływu na podmioty gospodarcze, aby uczestnicząc w rynku bezpośrednio realizowały cele wspólnotowe; nie może także wychodzić z założenia, że wystarczy wspierać rynek, a reszta będzie już tylko prostą konsekwencją jego działania.

Powtórzmy, w pierwszej kolejności należy skupić się na samych regułach gry. Wówczas stanie się jasne, iż problem jest następujący: co w funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego sprawia, że – mimo jego niewątpliwej efektywności – coraz bardziej zauważalne jest wywoływanie przezeń negatywnych skutków, w postaci wykluczenia, bezrobocia i ubóstwa? Odpowiedź na to pytanie z kolei pozwoli ustalić, w jaki sposób można, poprzez politykę państwa, niwelować te skutki lub – co lepsze – wyeliminować ich przyczyny.

W tym miejscu należy przede wszystkim stwierdzić, że jeśli mechanizm ten ma rzeczywiście pozwalać na relatywnie najbardziej efektywną realizację indywidualnych możliwości (choćby i tylko ekonomicznych), to ostateczne wyniki nie mogą być zdeterminowane przez początkowy rozkład sił. Skoro tak zaś, to

warto zaznaczyć dalej, że rynek nie tylko nie działa w instytucjonalnej próżni, ale sam stanowi pewien zespół instytucji. W tym sensie fałszywą dychotomię zawiera pogląd Gray'a, wedle którego „rynki ograniczone stanowią normę w każdym społeczeństwie, podczas gdy wolny rynek jest sztucznym wytworem politycznego planowania i przymusu” [Gray, 2001, s. 443]. Jeśli przez wolny rozumieć bowiem, „czysty” mechanizm alokacji, to nie tylko twór ten jest sztuczny, ale przede wszystkim nierealny; jest to nic innego jak konstrukcja intelektualna, która z natury rzeczy nie może zostać urzeczywistniona. W określonej rzeczywistości społecznej zaś pojawiają się instytucje, które albo umożliwiają „konkretyzację” tej abstrakcyjnej konstrukcji, albo – co być może wychodzi na to samo – wyznaczają warunki jej zastosowania. Nie tyle więc są to ograniczenia, co reguły konstytutywne dla rynku i nie ma nic dziwnego w stwierdzeniu, że część z nich jest efektem świadomego planowania².

Idąc dalej tym tokiem rozważań można stwierdzić, że w tej perspektywie polityka państwa powinna mieć z jednej strony na względzie, iż priorytetem jest poszerzanie zakresu możliwości indywidualnych, z drugiej zaś, że rynek, jako mechanizm i narzędzie zakres ów poszerza jedynie w określonym otoczeniu instytucjonalnym; gdy to ulega deformacji, nie tyle ograniczeniu poprzez różnorakie regulacje ulega sam rynek, co przywracane są możliwości jego zastosowania i zarazem osiągania celów nadrzędnych. W tym kontekście wskażemy na jeden element, którego krótka analiza pozwoli powyższe kwestie rozjaśnić. Otóż, jak zauważył Murray, „mobilność socjoekonomiczna była najcenniejszym bogactwem Ameryki. Imigranci przybywali do Ameryki bez grosza i własną pracą zarabiali na życie” [Murray, 2001, s. 271]. Innymi słowy, mobilność czynnika produkcji, jakim jest praca była relatywnie, to znaczy względem mobilności kapitału, wystarczająca do tego, aby w sposób pozytywny wpływać na tworzenie i wykorzystywanie możliwości jednostkowych. Co najwyżej istniało zagrożenie, iż to „zbyt statyczny” kapitał będzie narażony na konieczność całkowitego dostosowania się do sytuacji. Istniała więc, przynajmniej potencjalnie, taka ewentualność, że chcąc wykorzystać mechanizm rynkowy należało stworzyć instytucje, które zapobiegą „podporządkowaniu” kapitału relatywnie bardziej mobilnej pracy. Współcześnie sytuacja jest, jak wiadomo, odwrotna. Możliwości dysponentów pracy są uszczuplane, gdyż względna jej mobilność jest niewystarczająca; kapitał przemieszcza się bowiem na tyle szybko, że w pewnym sensie „dyktuje warunki”. Wyznaczenie więc w tej sytuacji instytucji, które tę dysproporcję niwelują nie jest ograniczeniem rynku, ale właśnie ma sprawić, że będziemy z niego, jako narzędzia, korzystać w sposób bardziej efektywny,

² Gdyby się okazało, że sam sposób działania rynku (jego „istota”) jest w tym sensie świadomie zaprojektowany, to rzeczywiście można by stwierdzić, iż nie jest on wolny. Wówczas jednak nie byłby on rynkiem w ogóle. Innymi słowy, Gray z jednej strony myli konstrukcje myślowe z rzeczywistymi mechanizmami, z drugiej ograniczenia i przymus z regułami, które grę rynkową czynią – w danym miejscu i czasie – możliwą.

przynajmniej w perspektywie celu nadrzędnego, jakim jest poszerzanie zakresu możliwości.

Uogólniając, wszelka tego typu asymetria (np. informacyjna) może wymagać wprowadzenia rozwiązań instytucjonalnych, dzięki którym zostanie zniwelowana; każdorazowo zaś owe rozwiązania mogą przybierać inny charakter, nie będąc jednocześnie ograniczeniami w sensie, jaki najprawdopodobniej ma na myśli Gray. Podobnie rzecz się ma z jednym z kluczowych problemów współczesnego rynku pracy, jakim jest płaca minimalna. Otóż, z jednej strony słuszne wydaje się jej ustanowienie, by zapobiec nadmiernie uprzywilejowanej pozycji pracodawców, z drugiej zaś, nie mniej słuszne zdają się być argumenty, wedle których nie tylko jej wprowadzenie prowadzi do wzrostu bezrobocia, ale dodatkowo hamuje rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Jak pogodzić te sprzeczne tendencje i jakie ostatecznie zastosować rozwiązanie? W tej kwestii rację zdają się mieć J. P. Fitoussi i P. Rosanvallon, którzy nie bez ironii stwierdzają, iż „jeśli ekonomia ma mieć charakter polityczny, to wolna musi być od iluzji technokratycznej, że każdy problem ma jedno i tylko jedno rozwiązanie i że czasem wystarczyłoby zlikwidować społeczeństwo, by zredukować nierównowagę ekonomiczną” [Fitoussi, Rosanvallon, 2000, s. 171]. Innymi słowy, nie ma nic dziwnego w tym, iż jednocześnie stosowane miałyby być różne rozwiązania, w zależności od tego, z jaką asymetrią mielibyśmy do czynienia w konkretnym przypadku; że zatem płaca minimalna obowiązywałaby w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw, które mają zdecydowanie uprzywilejowaną pozycję względem pracowników, w sektorze małych firm zaś (gdzie często to pracownicy dyktują warunki, czy raczej, gdzie zbyt duże koszty pracy nadmiernie osłabiałyby pozycję pracodawcy) takie minimum płacowe by nie obowiązywało, a relacje obu stron regulowałyby inne instytucje.

PODSUMOWANIE

Oczywiście odrębną kwestią jest problem technicznych możliwości wprowadzenia tego typu rozwiązań. Niemniej, skoro dotychczas stosowane nie przynoszą pożądanych rezultatów, warto powyższą ewentualność rozważyć. Na zakończenie chcielibyśmy zwrócić jednak uwagę na coś innego. Otóż, wydaje się zasadne podkreślić przede wszystkim, iż pomiędzy tym podejściem, a wcześniej omówionymi, zachodzi różnica kategoryczna. Tworzenie reguł bowiem nie narusza samego mechanizmu, czy też nie zwalcza jego efektów. Ponadto, dzięki wyzbyciu się nieuzasadnionego przekonania, że rynek stanowi pewną nienaruszalną i ściśle określoną, jednorodną całość (że wobec tego możemy korygować coś jedynie na „wejściu” lub „wyjściu”), podejście to umożliwia wykorzystanie całej instytucjonalnej złożoności tego mechanizmu, która z kolei pozwala dostosowywać go do określonego miejsca, czasu i konkretnych problemów. Wreszcie, co nie jest bez znaczenia, nie tylko jest komplementarne względem wcześniej

omówionych w tym sensie, iż nie wchodzi z nimi – przynajmniej co do zasady – w kolizję, ale także dlatego, że najprawdopodobniej zwiększa skuteczność ich zastosowania (przykładowo jednostka, która wchodzi na rynek pracy po odbyciu szkoleń dla chronicznie bezrobotnych, ma szanse najprawdopodobniej zdecydowanie większe, gdy rynek ów pozbawiony jest, jakiegoś typu, drastycznych asymetrii).

Jak łatwo się domyślić, polityki państwa nakierowanej na instytucjonalne regulacje gry rynkowej, zamiast preferującej rozwiązania łagodzące skutki funkcjonowania rynku, nie uważamy za ostateczne rozwiązanie problemów, takich jak bezrobocie, wykluczenie i ubóstwo. Byłoby bowiem takie myślenie równoznaczne z popełnieniem wspomnianego wcześniej „grzechu technokratycznego”. Niemniej wydaje się, iż w sposób pośredni, ale skuteczny zarazem, może ona wpływać na tych problemów ograniczenie. Niewątpliwie także, co może prozaiczne, ale w końcowym rozrachunku istotne, zdaje się być zdecydowanie mniej kosztowną od wszelkiego rodzaju programów pomocowych.

Wniosek końcowy zaś, wynikający z powyższych rozważań, musi być następujący: nie ma jednej i tylko jednej prostej recepty na uporanie się z omawianymi problemami. Sama istota takiej polityki musi bowiem zakładać, iż instytucje tworzone w jej ramach zależne są od konkretnego miejsca i czasu. Ponadto, niewiele osiągnie się nawet za jej pomocą, jeśli nie będzie ona stanowiła elementu większej całości, to znaczy nie będzie składową ogólną polityki państwa, która w sposób zrównoważony realizuje cel nadrzędny, jakim jest sukcesywne zwiększanie zakresu możliwości jednostkowych. W tym też znaczeniu jest ona *stricte* liberalna; nie zakłada choćby bowiem, całkowicie skądinąd fantastycznej idei, że możliwe są takie rozwiązania, wskutek których ludzie zaczną – za pomocą instrumentów rynkowych – realizować cele wspólne, a wykonywana przez nich praca stanie się „ważniejsza niż kapitał i maksymalizacja zysku przedsiębiorstwa” [Rybka, 2007, s. 27]; zakłada natomiast, że to ludzie właśnie, sami będą określać do jakich celów dążą, a rola polityki państwa ma się sprowadzać jedynie do tworzenia warunków, w których poszerza się zakres wolności, w tym wolności od ubóstwa, bezrobocia i wykluczenia.

LITERATURA

- Fitoussi J. P., Rosanvallon P., *Czas nowych nierówności*, Znak, Kraków 2000.
Giddens A., *Poza lewicą i prawicą*, Zysk i s-ka, Poznań 2001.
Giddens A., *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999.
Gray J., *Po liberalizmie*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2001.
Lister R., *Bieda*, Wydawnictwo sic!, Warszawa 2007.
Murray Ch., *Bez korzeni*, Zysk i s-ka, Poznań 2001.
Rybka I., *System pomocy społecznej w Polsce wobec nowej fali ekonomii społecznej: szanse i bariery*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 9.

Sen A., *Rozwój i wolność*, Zysk i s-ka, Poznań 2002.

Toczyński W., *Niezborność ekonomii społecznej?*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 9.

Streszczenie

Niniejszy artykuł stanowi próbę wskazania ewentualnych przyczyn niepowodzeń większości programów walki z bezrobociem, ubóstwem i wykluczeniem. Główną tezą jest stwierdzenie, iż polityka państwa w tych kwestiach, oparta jest na błędnych koncepcjach teoretycznych dotyczących rynku, jako mechanizmu alokacji, w szczególności zaś na założeniu iż polityka ta może mieć wpływ jedynie na łagodzenie skutków jego funkcjonowania. Tymczasem, mając świadomość faktu, że rynek nigdy nie działa w instytucjonalnej próżni oraz, że sam stanowi jedynie zespół instytucji, możemy kształtować reguły, w których toczy się gra rynkowa. Innymi słowy, podejście to czyni możliwym prowadzenie polityki tworzenia reguł.

Rules Creation as a Tool to Fight Unemployment, Poverty and Exclusion

Summary

The main idea of this article is to indicate some reasons of failure of the majority of programs aimed at fighting unemployment, poverty and exclusion. It is noticed that government policy is based on wrong theoretical concepts such as a market based allocation mechanism. The author claims that markets do not actually exist in a vacuum, devoid of institutional structure, thereby, it always builds institutions. For this reason, it is possible to create different combinations of institutions depending on place and time; in other words, it means that government policy can create rules of the market activities. Probably, it is more effective rather than the whole of these social programs which are concentrated only on redistribution of results of market game.