

# Pracodawca ostatniej szansy

Gospodarki kapitalistyczne są z zasady niestabilne i strukturalnie niezdolne do zapewnienia pełnego zatrudnienia przy odpowiednim poziomie płac i świadczeń. Jako alternatywę dla pomysłów *ad hoc* lub – co jeszcze gorsze – wolnorynkowego fundamentalizmu, wciąż na szeroką skalę wyznawanego w Waszyngtonie, niektórzy ekonomiści i politycy, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i za granicą, namawiają do polityki, która poszukuje zakończenia bezrobocia poprzez rządową gwarancję zapewnienia pracy każdemu gotowemu, chętnemu i mogącemu ją podjąć.

RYAN A. DODD\*

Na początku grudnia 2001 r., po niespełna dwóch dziesięcioleciach neoliberalnych reform, argentyńska gospodarka załamała się. Najwyraźniej dwie dekady prywatyzacji, liberalizacji i minimalnej roli państwa w gospodarce, wprowadzanych przez brutalną argentyńską juntę wojskową (u władzy w latach 1976-1983), nie wystarczyły do zaspokojenia apetytów globalnego kapitału finansowego: wcześniej w tym samym roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy odmówił 1,3 mld USD kredytu, których kraj potrzebował do obsługi wynoszącego 142 mld dolarów zadłużenia zagranicznego. W odpowiedzi na akcję MFW rząd zamroził wszystkie rachunki bankowe (choć wielu bogatym Argentyńczykom udało się wyprowadzić swoje środki za granicę przez zamrożeniem) i drastycznie obciął wydatki. W rezultacie gospodarka doświadczyła ostrej depresji, jako że płace i inwestycje dramatycznie spadły. Stopy bezrobocia wystrzeliła do rekordowego poziomu 21,5% w maju 2002 r., z ponad połową populacji żyjącą w ubóstwie. Społeczeństwo odpowiedziało na ten kryzys masowymi protestami i demonstracjami, które wybuchły w całym kraju. W przeciągu miesiąca krajem rządziło pięciu kolejnych prezydentów. W końcu robotnicy odzyskali dziesiątki opuszczonych fabryk i stworzyli demokratycznie zarządzane przedsiębiorstwa kooperatywne, z których wiele funkcjonuje po dziś dzień, będąc częścią rosnącego ruchu spółdzielczego.

Przejmowanie fabryk było jednak długim i trudnym procesem, a pałacy problem bezrobocia pozostał. W odpowiedzi, w kwietniu 2002 r., rząd Argentyny wprowadził w życie program bezpośredniego tworzenia miejsc pracy, znany jako *Plan Jefes de Hogar* (hiszp. Plan Główny Rodzin) [1], który zagwarantował pracę wszystkim „głównym rodzin” spełniającym określone kryteria. Aby się zakwalifikować, w skład gospodarstwa domowego musiało wchodzić dziecko poniżej 18 roku życia, osoba niepełnosprawna lub kobieta w ciąży. „Głowa rodziny” musiała być bezrobotna, a z każdej rodziny tylko jedna osoba mogła brać udział w programie. Zapewnił on argentyńskim gospodarstwom domowym 150 peso miesięcznie za cztery godziny pracy dziennie, pięć dni w tygodniu. [2] Uczestnicy programu byli zaangażowani głównie przy dostarczaniu pracy zastępczej i/lub szkoleniach pracowniczych, zarządzanych przez lokalne organizacje *non-profit*.

Chociaż ograniczony w zasięgu i postrzegany przez wiele osób we władzach jako środek awaryjny, program odniósł nadzwyczajny sukces i zdobył wielką popularność wśród uczestników. Nie tylko zapewnił on zatrudnienie i dochody w przybliżeniu dwóm milionom osób, czyli 13% argentyńskiej siły roboczej, ale również dostarczył desperacko pożądane dobra i usługi – od osiedlowych skwerków, po niewielkie przedsięwzięcia budowlane – mocno przygnębionym obywatelom. Wejście do pro-



gramu wielu kobiet, podczas gdy ich mężowie kontynuowali poszukiwania pracy w sektorze prywatnym, miało wyzwalający wpływ na tradycyjne struktury rodzinne. W pewnym sensie program pomógł także ułatwić działanie ruchowi kooperatywnemu, który następnie wyrósł wraz z przemianami porzuconych fabryk. Nie dziwi więc, jako że gospodarka argentyńska otrząsnęła się i wyszła z otchłani kryzysu, iż rząd podjął ostatnio kroki mające na celu zaprzestanie tego kluczowego eksperymentu w zakresie bezpośredniego tworzenia miejsc pracy.

Argentyńskie doświadczenia z bezpośrednim tworzeniem miejsc pracy są z życia wziętym przykładem czegoś, co często określano jako propozycję *pracodawcy ostatniej szansy* (POS), przedkładań przez licznych lewicowych naukowców i stronników aktywnej polityki państwowej. Rozwinięta w przeciągu ostatnich dwóch dekad, propozycja POS bazuje na raczej prostej idei. W gospodarce kapitalistycznej – z większością ludzi zależną od prywatnych pracodawców, dających im źródło utrzymania – na państwie spoczywa wyjątkowa odpowiedzialność zagwarantowania pełnego zatrudnienia. Odpowiedzialność ta została zresztą potwierdzona w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, która zawiera to prawo. Przywiązanie do pełnego zatrudnienia jest także elementem oficjalnej polityki rządu USA, jak wskazuje „Ustawa o Zatrudnieniu” z 1946 r. i „Ustawa Humphrey’a-Hawkins’a” z 1976 r. [3]

Chociaż wysunięto dotychczas wiele wersji propozycji POS, wszystkie one krążą wokół następującej idei: rządy państw mogą gwarantować pełne zatrudnienie poprzez dawanie pracy każdemu gotowemu, chętnemu i mogącemu ją podjąć. Różne propozycje różnią się natomiast zasadniczo wielkościami płac i pakietów świadczeń, które miałyby być udzielane. Najpowszechniejsza z nich wzywa do płacenia wszystkim uczestnikom uniwersalnej płacy bazowej i podstawowego pakietu świadczeń, niezależnie od umiejętności, doświadczenia zawodowego, czy wcześniejszych zarobków. Płaca i pakiet świadczeń stworzyłyby wówczas efektywne minimum zarówno dla publicznego, jak i prywatnego sektora gospodarki. Po ustaleniu płacy i pakietu rząd pozwoliłby fluktuować ilości pracowników, która wzrastałaby i spadała w odpowiedzi na wahania cykliczne w zatrudnieniu w prywatnym sektorze.

Jak to miało miejsce w wypadku programu argentyńskiego, propozycje POS zwykle wymagają od uczestników pracy w projektach mających na celu poprawienie warunków funkcjonowania ich lokalnych wspólnot – począwszy od tych dotyczących podstawowej infrastruktury, a na przedsięwzięciach ekologicznych skończywszy. Większość proponujących POS opowiada się także za zdecentralizowanym podejściem, podobnym do argentyńskiego, z lokalnymi instytucjami publicznymi lub *non-profit*, planującymi i administrującymi projektami, choć kluczowe jest, aby program był finansowany na poziomie ogólnokrajowym.

W tym miejscu pojawia się istotne pytanie: jak rządy miałyby płacić za programy zakrojone na tak szeroką skalę? Czy projekt POS nie wymagałby znaczącego podniesienia podatków lub – gdyby to nie doszło do skutku – czy jego rezultatem nie byłaby eksplozja deficytu budżetowego? Czy państwa rzeczywiście mogą sobie pozwolić na zatrudnienie każdego, kto chce pracy, ale nie może jej znaleźć w „prywatnej” gospodarce? Zwolennicy POS odnoszą się do kwestii kosztów na różne sposoby, lecz wszyscy zgadzają się, że korzyści dla społeczeństwa znacznie je przewyższają. Wielu z nich idzie nawet dalej, twierdząc, iż jakiegokolwiek mówienie o „kosztach” dla społeczeństwa zakłamuje naturę problemu bezrobocia. Istnienie bezrobotnych pracowników reprezentuje koszt netto dla społeczeństwa, wyrażony w utraconych dochodach i produkcji, jak również psychologiczny i społeczny stres, wynikający z długotrwałych okresów bezrobocia. Zatrudnienie tych osób reprezentuje zysk netto w postaci zwiększonego dochodu i podniesionego indywidualnego i społecznego dobrobytu. W związku z powyższym rzeczywisty ciężar programu POS – z perspektywy społeczeństwa – faktycznie wynosi zero.

Większość oszacowań bezpośrednich kosztów programu POS pozostaje w granicach 1% rocznego PKB. Dla USA jest to mniej niż 132 mld USD w 2006 r., lub – innymi słowami – około 5% budżetu federalnego. (Dla porównania, w 2006 r. rząd Stanów Zjednoczonych wydał ponad 120 mld USD na wojny w Iraku i Afganistanie – a liczba ta nie uwzględnia kosztów utraconych bądź zrujnowanych istnień ludzkich, albo też przyszłych kosztów, które zostaną poniesione – na przykład – na opiekę zdrowotną dla weteranów.) Co więcej, program POS przynosi społeczeństwu korzyści w postaci

przekwalifikowania pracowników, ulepszonej infrastruktury publicznej oraz większego „produktu społecznego” (np. czystszych parków i ulic, darmowej opieki dla dzieci, publicznych występów/imprez, itp.). Zwiększając produktywność tych uczestników, którzy biorą udział w programach edukacyjnych lub treningowych, projekt POS zmniejszyłby także realne koszty w całej gospodarce. Szacunki kosztów programu biorą pod uwagę redukcję w innych formach pomocy społecznej – jak bony żywnościowe, pomoc gotówkowa, czy ubezpieczenie od bezrobocia – które byłyby dostarczane uczestnikom POS w formie płac i pakietów świadczeń. Oczywiście ci, którzy nie mogą pracować, nadal byłoby uprawnieni do otrzymywania zarówno wymienionych powyżej, jak też innych form pomocy.

## Argumenty „za”

Niedobrowolne bezrobocie jest fundamentalnym i nieodłącznym elementem gospodarki kapitalistycznej, pozostawionym w dodatku własnemu losowi..

Standardową odpowiedzią tzw. głównego nurtu na problem bezrobocia jest obwinianie ofiar kapitalizmu za brak odpowiednich talentów, umiejętności oraz wysiłku potrzebnych do zdobycia i utrzymania pracy. Stąd jego receptą jest promowanie działań nakierowanych na poprawianie jakości „kapitału ludzkiego” robotników, w celu uczynienia ich bardziej „konkurencyjnymi” w gwałtownie globalizującej się gospodarce. Odpowiedzią stronników POS jest, iż takie polityki – jeżeli w ogóle osiągną jakiegokolwiek rezultaty – z pewnością redystrybuują bezrobocie i biedę w bardziej równy sposób. Dla przykładu, według danych Biura Statystyki Pracy (*Bureau of Labor Statistics*), liczba bezrobotnych robotników (włączając w to tzw. „zniechęconych” oraz „nie w pełni zatrudnionych”) w sierpniu 2007 r. osiągnęła 16,4 mln, podczas gdy liczba dostępnych miejsc pracy wyniosła 4,1 mln. Żadna kwota inwestycji w kapitał ludzki nie zmienia faktu, iż po prostu nie ma wystarczającej ilości miejsc pracy „do wzięcia”.

Zwolennicy POS konsekwentnie odrzucają także Keynesowskie wskazówki, z ich koncentracją na strategiach zarządzania popytem, czyli działaniach mających na celu podwyższenie zagregowanego popytu na produkcję wytwarzaną w gospodarce. Takie podejście zostało dotychczas zastosowane zarówno bezpośrednio – poprzez wydatki

rządowe na dobra i usługi (włączając w to świadczenia wypłacane gospodarstwom domowym), jak i pośrednio, przeważnie w postaci polityk mających na celu podniesienie poziomu prywatnych inwestycji. Zaostrza to jednak nierówność, skrzywiając politykę gospodarczą na korzyść już wcześniej dobrze sytuowanych, poprzez cięcia podatkowe i kredyty inwestycyjne dla bogatych jednostek i potężnych korporacji. Takie działania mają też skłonność do faworyzowania najlepiej wykwalifikowanych i dobrze płatnych robotników zatrudnionych w branżach, które generalnie korzystają z gospodarki. Kapitałochłonne branże gospodarki wymagają relatywnie niewielkich nakładów pracy, a zatem wytwarzają niewielki wzrost zatrudnienia w przeliczeniu na dolara wydatków rządowych. W wypadku tego podejścia, najniżej płatni lub bezrobotni robotnicy mogą co najwyżej mieć nadzieję, że wraz ze wzrostem gospodarki za jakiś czas być może spadnie im kilka okrucich ze stołu, na którym odbywa się wielka korporacyjna uczta.

W przeciwieństwie zarówno do podejścia „kapitału ludzkiego”, jak i „zarządzania popytem”, propozycja POS dostarcza środków do natychmiastowego osiągnięcia zerowego poziomu niedobrowolnego bezrobocia. Z definicji, każdy kto jest bezrobotny i nie zaakceptowałby oferty POS, byłby uważany za dobrowolnie bezrobotnego. Wiele jednostek z wystarczającymi oszczędnościami i przyzwoitymi perspektywami zatrudnienia mogłoby zrezygnować z możliwości uczestniczenia w programie, ale tenże zawsze zapewniałby im opcję zabezpieczającą.

Poza natychmiastowymi skutkami POS dla zatrudnienia, program taki działa jak *automatyczny stabilizator* w obliczu wahań koniunkturalnych w sektorze prywatnym. Podczas recesji można się spodziewać, iż liczba uczestników programu będzie rosła, jako że ludzie tracą wówczas pracę i/lub napotykną coraz większe trudności w jej znalezieniu u prywatnych pracodawców. Odwrotnie ma się rzecz w fazie ożywienia cyklu koniunkturalnego, kiedy to ludziom łatwiej jest znaleźć „prywatne” zatrudnienie z płacami wyższymi niż minimum POS. W re-

\* Ekonomista, pracownik naukowy Centrum Pełnego Zatrudnienia i Stabilności Cenowej (*Center for Full Employment and Price Stability*) na Uniwersytecie Missouri-Kansas City (Kansas City, USA).

zultacie – twierdzą stronnicy POS – istnienie takiego programu tłumilo by fluktuacje w działalności sektora prywatnego, poprzez ustanowienie „dna” dla spadku dochodów i zatrudnienia.

Ostatnią, i rzadziej dyskutowaną, korzyścią z programu jest jego efekt socjalizujący. Przykład Argentyny jest w tym kontekście niezwykle pouczający. Natura zatrudnienia w ramach programu *Jefes*, zorientowanego raczej na wspólnotę niż imperatywy rynku, wytworzyła zmysł zaangażowania w życie publiczne oraz poczucie odpowiedzialności. Uczestnicy wskazywali na wzrost morale i często kontynuowali pracę po upływie czterech godzin dziennie, za które im płacono, doceniając kooperacyjną naturę większości przedsięwzięć oraz ich koncentrację na kluczowych potrzebach społeczności, w opozycji do korporacyjnej orientacji wyłącznie na zyski. Poprzez rozszerzenie sfery publicznej, program *Jefes* zrodził ducha demokratycznego uczestniczenia w sprawach społeczności, nie zmodyfikowanego przez bezosobowe stosunki wymiany rynkowej. Są to doświadczenia z gatunku tych kluczowych, jeżeli kapitalistyczne społeczeństwa mają przekroczyć granice tyranii rynku i pójść w kierunku bardziej kooperacyjnych i demokratycznych form organizacji społecznej.

Tymczasem niektórzy ekonomiści i zwolennicy naciskali na inną, podobną do POS, propozycję – minimalny dochód gwarantowany (MDG). Zamiast gwarantować pracę, w wypadku tego rozwiązania rząd zapewniałby każdemu minimalny dochód poprzez proste wypłacanie pomocy gotówkowej wszystkim zarabiającym poniżej określonego poziomu, w związku z czym propozycja ta jest czasem określana jako „ujemny podatek dochodowy”. MDG jest ważną ideą zasługującą na szerszą dyskusję niż ta, którą do tej pory mu poświęcono, jednakowoż stronnicy POS mają co do niej liczne wątpliwości. Pierwsza to ta, iż program MDG jest bezwzględnie inflacyjny: poprzez dostarczenie dochodów bez wysyłania ludzi do pracy wywiera on dodatkową presję na produkcję, bez bezpośredniego podnoszenia jej poziomu. Inna wątpliwość związana jest z faktem, iż programy MDG są mniej strasne politycznie – a zatem trudniejsze do utrzymania – niż schematy POS, które przynoszą korzyści całemu społeczeństwu poprzez dostarczanie robót publicznych i innych dóbr społecznych, i które unikają stygmatu związanego z programami „opieki społecznej”. Wreszcie, praca oferuje społeczne i psychologiczne korzyści, których samo wypłacanie świadczeń nie zapewnia: chodzi tu o podtrzymywanie i rozwijanie umiejętności związanych z pracą, utrzymywanie kontaktu z innymi oraz satysfakcję z działalności na rzecz społeczeństwa. Gdy – na przykład – uczestnikom argentyńskiego programu *Jefes* zaproponowano sam dochód zamiast pracy, większość odmówiła. Woleli pracować. W konsekwencji programy POS wypełniają te same zadania, co schematy MDG, i jeszcze więcej, w dodatku bez negatywnych efektów ubocznych, jak wpływ na inflację, czy stygmatyzacja. Nie mniej jednak, program MDG może być odpowiedni dla tych, od których nie powinno się oczekiwać, aby pracowali.

### Lekcja płynąca z przeszłości

Idea, iż rząd w gospodarce kapitalistycznej powinien zapewniać miejsca pracy bezrobotnym, nie jest nowa. W Stanach Zjednoczonych różne agencje Nowego Ładu stworzyły podczas Wielkiej Depresji lat 30. XX w. doskonale znany przykład. Organizację taką jak Administracja Postępu Prac (*Works Progress Administration* – WPA) oraz Korpus Ochrony Obywatelskiej (*Civilian Conservation Corps* – CCC) [4] były zaprojektowane, aby borykać się z występującym wówczas masowym bezrobociem. Bezrobocie to osiągnęło swój szczytowy poziom w 1933 r., dochodząc do rekordowego odsetka prawie 25% cywilnej siły roboczej, średnio dla całej dekady kształtując się na poziomie 17%. Programy te były jednak żałośnie nieadekwatne, w większości z powodu ich ograniczonej skali. W końcu trzeba było – spowodowanego II wojną światową – olbrzymiego wzrostu wydatków rządowych, aby wyciągnąć gospodarkę amerykańską z depresji.

Początek powojennej „Złotej Ery” oraz dominacja ekonomii keynesowskiej zabiły dzwonem żałobnym dla bezpośredniego tworzenia miejsc pracy jako recepty na walkę z bezrobociem. Międzywojenna strategia publicznego zatrudnienia została zastąpiona przez strategię „zarządzania popytem”, będącą zasadniczo rodzajem „ekonomii skapywania”, w której różnego typu bodźce podatkowe i programy wydat-

ków rządowych – głównie na cele zbrojeniowe – były wykorzystywane do stymulowania prywatnych inwestycji. Kreując tę politykę wierzyli, iż da to impuls wzrostowi gospodarczemu. Bliźniacze problemy biedy i bezrobocia zostałyby wówczas wyeliminowane, gdyż – zgodnie ze słynnym powiedzeniem prezydenta Kennedy’ego – „przypływ unosi wszystkie łodzie”.

W połowie lat 60., ruch na rzecz praw obywatelskich wskrzesił ideę bezpośredniego tworzenia miejsc pracy jako lekarstwa na problemy biedy i bezrobocia. Pomimo iż administracja Kennedy’ego i Johnsona zadeklarowały tzw. „Wojnę z ubóstwem” (*War on Poverty*) [5], wezwanie ruchu do bezpośredniego tworzenia miejsc pracy trafiło w próżnię, jako że administracja Johnsona – na żądanie Rady Doradców Ekonomicznych – prowadziła bardziej konserwatywną politykę opartą na standardowej kombinacji bodźców podażowych mających podnieść poziom inwestycji w sektorze prywatnym oraz dobranych strategii, mających „ulepszyć” „kapitał ludzki” robotników, aby uczynić ich bardziej atrakcyjnymi dla prywatnych pracodawców. Trwający od połowy lat 70. pochód neoliberalizmu (aż do absolutnej dominacji) ma swój rezultat w postaci całkowitego odwrótu od nawet umiarkowanego socjaldemokratycznych praktyk wczesnego okresu powojennego. Chociaż troska o pełne zatrudnienie pozostaje oficjalnie strategią polityki gospodarczej USA, to obecnie w kręgach rządowych decydujące są raczej zamartwianie bankierów centralnych i kapitalistów finansowych. Za każdym razem, gdy spadająca stopa bezrobocia prowadzi do niepokojów związanych z „nadmiernym” wzrostem płac, od banków centralnych oczekuje się podniesienia stóp procentowych, jako próby wymuszenia wyhamowania gospodarki, a w związku z tym zmniejszenia presji inflacyjnej. Będące rezultatem tych działań bezrobocie służy jako swego rodzaju środek dyscyplinujący, temperujący w imię interesów wielkich komercyjnych i finansowych instytucji żądania klasy robotniczej związane z wyższymi płacami lub lepszymi warunkami pracy. Powojenne przywiązanie do pełnego zatrudnienia zostało w końcu złożone na ołtarzu stabilności cenowej.

Jak pokazuje przedstawiona historia programów publicznego zatrudnienia w USA oraz przykład Argentyny, programy bezpośredniego tworzenia miejsc pracy nie „przyczynają się” bez znaczącego oddolnego nacisku politycznego. Wszystko zależy od tego, czy domagający się zmian wyraźnie żądają programu POS. Biorąc pod uwagę hegemoniczną pozycję ideologii neoliberalnej, jest dziś bardzo wiele potężnych sił, które byłyby wrogię pomysłowi rządowego bezpośredniego tworzenia miejsc pracy dla bezrobotnych. Siły te stanowią krytyczną barierę dla implementacji programu POS. W praktyce stanowią one fundamentalną barierę dla dosłownie każdego projektu na rzecz większej społecznej lub ekonomicznej sprawiedliwości. Celem inicjowania szerszej dyskusji na temat propozycji POS jest więc wkomponowanie ich w bardziej koherentny program dla takiej właśnie sprawiedliwości społecznej i ekonomicznej. Jak zwykle w takich wypadkach, wymaga to zbudowania masowych ruchów obywatelskich, optujących za tymi czy innymi postępowymi rozwiązaniami.

tłum. Grzegorz Konat

Tekst ukazał się w dwumiesięczniku *Dollars&Sense*, nr. 2, marzec-kwiecień 2008 ([www.dollarsandsense.org](http://www.dollarsandsense.org)).

[1] Właściwie *Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. (przyp. tłum.)

[2] W 2002 r. płaca minimalna w Argentynie wynosiła 200 peso miesięcznie. (przyp. tłum.)

[3] „Ustawa o zatrudnieniu” (*Employment Act of 1946*), zobowiązuje rząd federalny do wspierania maksymalnego zatrudnienia, natomiast „Ustawa Humphrey’a-Hawkins’a” (*Humphrey-Hawkins Full Employment Act*), uchwalona w 1976 r., uściśla dość niejasne zapisy pierwszej, wskazując m.in. na możliwość bezpośredniego tworzenia miejsc pracy przez państwo, jako dorazną metodę walki z bezrobociem. (przyp. tłum.)

[4] Powołane w ramach Nowego Ładu w USA rządowe agencje, których celem była walka z bezrobociem w czasie Wielkiego Kryzysu poprzez zatrudnianie (a także – w mniejszym stopniu – szkolenie) przedstawicieli grup społecznych szczególnie dotkniętych tym problemem. (przyp. tłum.)

[5] „Wojna z ubóstwem” (ang. *War on Poverty*) – program walki z ubóstwem w USA, zadeklarowany przez prezydenta Lyndona B. Johnsona w Orędziu o Stanie Państwa (*State of the Union Address*) z dn. 8 stycznia 1964 r. (przyp. tłum.)

# Zupełnie nowy ład

GRZEGORZ KONAT\*

Gdy, w efekcie oczywistych niesprawności rynku, państwo decyduje się na zapewnienie zatrudnienia bezrobotnym, zwykło się nazywać je w tej roli „pracodawcą ostatniej szansy”. Ponieważ jednak określenie to w potocznym języku na stałe przylgnęło do „posad” oferowanych Amerykanom przez bary typu *fast food*, analizujący podobne działania rządu ekonomiści zrezygnowali z niego na rzecz mniej stygmatyzujących terminów: „zatrudnienie publiczne” albo „praca gwarantowana”. Idea ta wszakże nie powinna być mylona również z innym głęboko zakorzenionym w świadomości społeczeństw pojęciem – „roboty publiczne”, które ma wyraźne wojenno-kryzysowe konotacje. Tymczasem celem programu pracy gwarantowanej jest zapewnienie pełnego zatrudnienia (lub przynajmniej dążenie do takiego stanu) także, a może przede wszystkim, w czasie pokoju i prosperity. Rozważania nad zatrudnieniem publicznym trzeba chyba jednak zacząć od odpowiedzi na fundamentalne pytanie: czy znajduje ono jakiegokolwiek głębsze umocowanie w teorii ekonomii lub praktyce gospodarczej? Okazuje się, że zaskakująco duże.

Choć teoretyczne podstawy dla propozycji pracy gwarantowanej dalał dwaj wybitni dwudziestowieczni ekonomiści – John Maynard Keynes (uznawany za twórcę współczesnej makroekonomii) oraz Abba Lerner (twórca koncepcji „finansów funkcjonalnych” – *Functional Finance*) – to jednak prawdziwym ideologicznym guru, a także gorącym zwolennikiem i konsekwentnym propagatorem pełnego zatrudnienia jako priorytetu polityki gospodarczej państwa był laureat ekonomicznego Nobla z 1996 r. – William Vickrey. Jego zdaniem, w Stanach Zjednoczonych akceptowalny w czasie pokoju poziom bezrobocia występował po raz ostatni w 1926 r., a pożądanym stanem gospodarki jest, aby poszukujący pracy mogli znaleźć gwarantujące godziwą zapłatę zatrudnienie w przeciągu maksymalnie 48 godzin. To w dużej mierze dzięki analizom Vickrey’a, badania w tym obszarze uczyniły na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat tak znakomity postęp. Udało się między innymi ustalić, iż zapewnienie przez państwo pełnego zatrudnienia powoduje złagodzenie lub wręcz postrzymanie efektu pogłębiania się nierówności w czasach gospodarczego załamania, a ekonomiczne symulacje dla gospodarki USA pokazały, że miałyby ono pozytywny wpływ na jej stabilizację. Dowiedziano również, jak fundamentalne znaczenie mogą mieć programy gwarantowanego zatrudnienia dla rynku pracy, choćby

poprzez wzmacnianie pozycji przetargowej pracowników.

Pamiętać jednak należy, iż – poza umocowaniem teoretycznym – prezentowane propozycje mają długą i ciekawą historię. Pierwszymi aktami normatywnymi, wzywającymi do walki z bezrobociem i ubóstwem poprzez aktywną działalność państwa w tym obszarze, były brytyjskie: Ustawa o Zatrudnieniu Ubogich (*Poor Employment Act*) z 1817 r. oraz Poprawka do Ustawy o Biednych (*Poor Law Amendment Act*) z roku 1834. Kolejny milowy krok stanowiły oczywiście programy realizowane w ramach Nowego Ładu. Przez osiem lat, począwszy od 1935 r., zorganizowana w jego ramach Administracja Postępu Prac (*Works Progress Administration* – WPA) była największym pracodawcą w Stanach Zjednoczonych, dając w szczytowym okresie zatrudnienie aż 3,3 milionom osób. Mimo swej nieadekwatności do rozmiarów katastrofy gospodarczej, jaka dotknęła wówczas USA, a także intencjonalnej tymczasowości, sprzecznej z duchem pracy gwarantowanej, Administracja odcisnęła olbrzymie piętno na amerykańskim krajobrazie, pozostawiając po sobie 650 tys. mil dróg, ulic i autostrad, 124 tys. wyremontowanych i zbudowanych od podstaw mostów oraz ponad 8 tys. parków. Budowano również lotniska, odnawiano stadiony sportowe oraz zelektryfikowano najmniejsze nawet miejscowości. Na tym jednak nie koniec. *New Deal*’owe programy nie były bowiem zwykłymi robotami publicznymi, służącymi li tylko budowie infrastruktury fizycznej, lecz promowały także najszerzej rozumiany rozwój kulturalny, oferując zatrudnienie bezrobotnym pisarzom, aktorom, malarzom, dziennikarzom i muzykom. Mało kto pamięta dziś, że w ramach WPA pracę znaleźli w tym czasie m.in. Burt Lancaster, Orson Welles czy Saul Bellow.

Wydaje się, iż wbrew pozorom lekcja lat 30. nie poszła na marne, gdyż nauki płynące z niej zaczęły być po upływie kilku dziesięcioleci wykorzystywane na całym świecie przez kraje rozwijające się. Różne, odpowiednio dostosowane programy pracy gwarantowanej – oczywiście w większości o ograniczonym zasięgu i dostępności – wprowadzały kolejno: Botswana (1960), Tanzania (1978), Bangladesz (1983), Chile (1987), Filipiny (1990), Pakistan (1992) i Kenia (1992), a ostatnio także Indie, które od 2005 r. w ponad dwustu rolniczych dystryktach wdrażają w życie Narodowy Plan Gwarantowanego Zatrudnienia na Obszarach Wiejskich (*National Rural Employment Guarantee Act* – NREGA). Egipt swego czasu rozpoczął program gwarancji zatrudnienia dla młodych ludzi, zwłaszcza absolwentów szkół wyższych. Podobnie uczyniła Holandia, w 1991 r. uchwalając Ustawę o Gwarantowanym Zatrudnieniu Młodych (*Youth Employment Guarantee Act*). Każda holenderska gmina zobowiązana została do utworzenia odpowiedniej komórki, która zapewniła wchodzącym na rynek pracy zatrudnienie w sektorze publicznym lub organizacjach *non-profit*. To między innymi dzięki takim działaniom Holandia

ma obecnie najniższe (2,7%, dane Eurostat za grudzień 2008 r.) bezrobocie w Unii Europejskiej, i to mimo nabierającego rozpędu kryzysu. Skuteczność publicznego zatrudnienia w czasie załamania gospodarczego została zresztą dowiedziona zaledwie kilka lat temu w Argentynie, gdzie – po krachu z 2001 r., w wyniku którego pracę straciły miliony ludzi – plan *Jefes de Hogar* dał zajęcie i dochód ponad 2 mln osób, czyli ok. 5% populacji tego kraju.

Nic dziwnego więc, iż coraz częściej słyszymy głosy nawołujące rządy państw dotkniętych kryzysem do podejmowania aktywnych działań mających zapewnić pełne zatrudnienie. Brytyjski pisarz i publicysta polityczny, Will Hutton, wzywa do implementacji programu pracy gwarantowanej na Wyspach, przekonująco argumentując, iż „(...) bezrobocie zostawia na dotkniętych nim osobach bliźni psychologiczne, emocjonalne i ekonomiczne, i to na całe życie. Ludzie bezrobotni w młodzieńczym wieku, zarabiają od 12% do 15% mniej po czterdziestce.” [1] Co najważniejsze, całkowity roczny koszt programu zatrudnienia publicznego mógłby – zdaniem Huttona – wynieść „zaledwie” 20 mld GBP, czyli mniej, niż choćby rekapitalizacja jednego tylko brytyjskiego banku – The Royal Bank of Scotland.

Dotykamy tym samym kwestii zasadniczej. Przeprowadzone szacunki oceniają bowiem koszty wdrożenia takiego rozwiązania w USA na ok. 1% PKB tego kraju. Nawet jednak, gdyby musiały sięgnąć pięciokrotności tej sumy, stanowiłyby to niewiele więcej, niż 700 mld USD, które – w ramach tzw. Planu Paulsona – wydano (dodajmy, bez większego pozytywnego efektu dla gospodarki) na wykup „toksycznych aktywów” finansowych gigantów. Te sto kilkadziesiąt miliardów dolarów, o których mowa, wydaje się być kwotą szczególnie śmieszna, jeśli weźmiemy pod uwagę okoliczność wprowadzania przez nowy rząd w Waszyngtonie kolejnego pakietu ratunkowego, tym razem dla gospodarki realnej, o wartości przekraczającej 800 mld USD. Jednym z głównych jego założeń, realizowanym poprzez inwestycje w różnych sektorach (edukacja, ochrona zdrowia, energetyka) oraz cięcia i ulgi podatkowe (te drugie m.in. dla kupujących dom czy samochód), jest... ratowanie starych i tworzenie nowych miejsc pracy! Rodzi się zatem – w dużej mierze retoryczne – pytanie: dlaczego administracja Baracka Obamy nie miałaby dać światu dobrego przykładu wygosparowując równowartość zaledwie 1/10 środków przeznaczonych na oba wspomniane plany ratunkowe (lub jedynie 1/20 całkowitych kosztów wojny w Iraku, jeśli przyjąć szacunki noblisty Josepha Stiglitz’a oraz Lindy Bilmes) na likwidację bezrobocia poprzez realizację planu bezpośredniego tworzenia miejsc pracy? Byłaby to przecież szansa na zupełnie nowy ład...

[1] Will Hutton, „We can replicate the beauty that came from the Depression”, *The Observer*, 8 February 2009.

audytorium

5.03.2009, godz. 18, sala Kino/Audytorium  
**SZTUKA, CZYLI WSZYSTKO.**

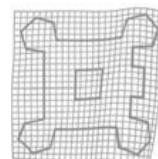
**KRAJOBRAZ PO POSTMODERNIZMIE**

dyskusja o książce Sławomira Marca  
udział wezmą: Autor, Jan Stanisław Wojciechowski  
prowadzenie: Grzegorz Borkowski

26.03.2009, godz. 18, sala Konferencyjna

**Ewa Izabela Nowak**  
**NA GRANICY DWOCH KULTUR.**  
**TOŻSAMOŚĆ SZTUKI POLSKIEJ**  
**Z PERSPEKTYWY FRANCUSKIEJ** wykład

Centrum  
Sztuki  
Współczesnej  
Zamek  
Ujazdowski



00-467 Warszawa  
ul. Jazdów 2  
tel. 0-22 628 12 71/3  
[www.csw.art.pl](http://www.csw.art.pl)