

Dr Tadeusz Pliszka
Katedra Teorii Ekonomii
Uniwersytet Rzeszowski

INSTYTUCJONALNE INSTRUMENTY OGRANICZANIA NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNYCH

Wprowadzenie

W artykule podjęto próbę spojrzenia na rolę współczesnego instytucjonalizmu w walce z nierównościami społecznymi i ekonomicznymi. Podkreśla się, że instytucjonalizm zrodził się z konkretnej i rzeczywistej potrzeby życia gospodarczego i w określonych warunkach społecznych. Stąd, współczesny instytucjonalizm nie może przejść obojętnie wobec problemów nierówności społecznych w warunkach gospodarki rynkowej. Niektórym instytucjom, które zostały utworzone z myślą o bezpośredniej pomocy ludziom pozbawionym z różnych względów dochodów, poświęcono w zasadzie całą uwagę. Główną tezę pracy jest to, że poprzez system instytucji państwo powinno regulować problemy życia gospodarczego, społecznego, jak i politycznego, a poprzez to pomagać mieszkańcom w pokonywaniu okresowych kryzysów ekonomicznych w ich rodzinach. Bez instytucjonalnego wsparcia nie byłoby szans na w miarę normalne funkcjonowanie określonej grupy osób. Zatem instytucja jest między innymi pewnym narzędziem realizowania polityki socjalnej państwa. Swoje miejsce w pracy znalazł również wątek historyczny, bowiem w określonym czasie i warunkach zaistniała potrzeba rozwiązywania zagadnień z życia powiększającej się społeczności ludzkiej. Już samo zniesienie poddaństwa w drugiej połowie XIX w. świadczy, że instytucja to potężne narzędzie w regulowaniu ładu społeczno-ekonomicznego.

Problem strat w kapitale ludzkim

Z dotychczasowego dorobku teorii ekonomii wynika, że w warunkach wolnego rynku i swobodnej wymiany czynników produkcji, mechanizm rynkowy powoduje, że nie wszystkie zasoby mogą być wykorzystane. Najboleśniejszą sytuację w państwie tworzą warunki, w których brakuje środków dla wykorzystania kapitału ludzkiego. Te problemy rozwa-

żał między innymi J. M. Keynes (1883-1946), który optował za wyrównywaniem niedostatków rynku przy pomocy państwowego interwencjonizmu. Jego zdaniem, prace interwencyjne mogły pomóc w zwalczaniu bezrobocia i wyrównywania nierówności społecznych.

Niewykorzystywanie zasobu ludzkiego daje więcej strat aniżeli niewykorzystywanie innych zasobów, np. maszyn i innych urządzeń, które należy konserwować, ale także naliczać od nich amortyzację. Jak do tychczas, nikt podobnych kosztów nie nalicza od niewykorzystywanego kapitału ludzkiego. Wiadomo jednak, że społeczeństwo ponosi koszty utrzymania ludzi, dla których brakuje zatrudnienia, a tym samym środków dla utrzymania ich przy życiu i w określonym standardzie.

Wyrównywanie nierówności społecznych może być dokonywane przy pomocy swoistego rodzaju narzędzi, jakimi np. są instytucje. Celem tego referatu jest empiryczne uzasadnienie wspomagającej roli instytucjonalizmu w rozwiązywaniu problemów nierówności mieszkańców państwa w obecnych warunkach transformującej się gospodarki państwa. Zatem instytucje są warunkiem rozwiązywania problemów, z którymi nie zawsze jest w stanie poradzić sobie jednostka ludzka.

Instytucje instrumentem ekonomicznym

Etymologia słowa „instytucja” wywodzi się z łac. *institutio* – urządzenie, instytucja, nauczanie, nauka. Instytucjonalizm to taka forma i struktura organizacji, które w sposób oczywisty wpływają na sposób i rezultaty rządzenia, w tym na politykę publiczną, a w jej ramach na politykę społeczną.

Współczesny instytucjonalizm lub inaczej neoinstytucjonalizm swoje początki czerpie z tzw. szkoły historycznej z Niemiec, gdzie stworzone zostały jego podstawy teoretyczne. Przedstawicielami tego kierunku byli: W. Roscher (1817-1894), K. Knies (1821-1898), G. Schmoller (1838-1917), M. Weber (1864-1920) i W. Sombart (1863-1941). W sensie polityki społecznej uznaje się, że pierwszym instytucjonalistą był już Arystoteles (384-322 r. p. n. e.)

Instytucjonalizm zrodził się z konkretnej potrzeby życia gospodarczego i w konkretnych warunkach społecznych. Nastąpiło to po praktycznym zastosowaniu w 1770 r. maszyny parowej, co spowodowało wzrost wydajności pracy i konieczność zmian w organizacji pracy. Powstał grunt pod utworzenie instytucji. Właśnie poprzez instytucje można było zatrudnić robotników, których wyrugowano z gospodarstw rolnych. Położenie ludzi pracy, które najpełniej opisał w swych dziełach K. Marks, zaczęło się poprawiać.

Według szkoły historycznej, ogólnej teorii ekonomicznej nie można było opierać na koncepcji „człowieka ekonomicznego”. Uważano, że człowiek kieruje się nie tylko motywami ekonomicznymi. Motywów jest więcej, mogą to być np. bodźce moralne, psychika gospodarcza – kształtująca hierarchię celów, ich aksjologię, jak i sposoby osiągania tych celów.

Z kolei zwrotne oddziaływanie na siebie płaszczyzn gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturowych zostało rozwinięte na gruncie amerykańskim. Tym to sposobem dorobek szkoły historycznej został przekształcony w wersję o nazwie instytucjonalizm. Działo się to u początku XX w., a reprezentantami byli myśliciele, tacy jak: T. Veblen (1857-1929), J. R. Commons (1862-1945), W. C. Mitchell (1874-1948). Jednym z kontynuatorów ich myśli pozostał między innymi J. K. Galbraith.

Jednym z dylematów minionych okresów było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czym był wówczas instytucjonalizm?

Po pierwsze: Instytucjonalizm stał się propozycją nowego podejścia metodologicznego w badaniach ekonomicznych. Uważano, że w ekonomii nie można ograniczyć się do badania zjawisk czysto rynkowych. W analizie ekonomicznej winno się wykroczyć poza ramy ekonomii, w których podejmuje się decyzje gospodarcze. Należy nie tylko rejestrować jak się ludzie zachowują, ale też dlaczego tak się zachowują. Ekonomia powinna badać instytucje społeczne, mające znaczenie dla zachowań ekonomicznych.

Z kolei pojęcie instytucji to również problem złożony, gdyż instytucje to:

- władze państwowe,
- związki zawodowe,
- organizacje finansowe,
- organizacje społeczno-polityczne,
- struktury własnościowe i organizacyjne,
- nawyki myślowe,
- tradycyjnie uznane reguły postępowania,
- ustawy prawne itp.

Według instytucjonalistów, rzeczywistość ekonomiczna w swym historycznym rozwoju może być zrozumiana, jak i zinterpretowana tylko na podstawie analizy zmian struktury instytucji. Instytucjonalizm przyjmuje zasadę ewolucyjnego sposobu rozwoju społecznego, a pojawiające się rozbieżności w wyborach dróg rozwoju powinny być rozwiązywane poprzez możliwości interwencyjne państwa.

Po drugie: Instytucjonaliści nie akceptują neoklasycznej koncepcji, zgodnie z którą każde odchylenie od równowagi powoduje wyzwalenie automatycznego mechanizmu powrotu gospodarki do stanu równowagi ekonomicznej. Uważają również, że każda zmiana w gospodarce wykazuje tendencję do samowzmacniania się, co w konsekwencji prowadzi do niewydolności rynku, a w takiej sytuacji państwo winno uruchomić siły interwencyjne.

Po trzecie: Instytucjonaliści wzbogacają wnioskowanie dedukcyjne wnioskowaniem indukcyjnym popartym danymi empirycznymi.

Instytucjonalizacja nawiązuje do pełnego obywatelstwa, które zakłada konstytucyjną równość. Problem instytucjonalizacji w ograniczaniu nierówności społecznych można rozpatrywać na płaszczyźnie nie tylko ekonomicznej, ale także pod względem politycznym.

Z kolei na koncepcję obywatelstwa składają się trzy rodzaje praw:

- osobiste,
- polityczne,
- społeczne.

Tak więc np. Marshall uznawał, że równe obywatelstwo dla wspólnoty politycznej jest ważniejsze aniżeli wyrównywanie dochodów i pozwala na łatwiejsze akceptowanie nierówności ekonomicznych.

Instytucje wspomagające przezwycięzanie nierówności społecznych

Według Marion Grafin Donhoff, niewydolny twór gospodarki opartej na zasadach planu i nakazu został przy pomocy „cesarskiego cięcia” oddalony. Przywrócony kapitalizm dla dużej części społeczności odkrył nie tyle blaski, co nędzę i rażące nierówności społeczne.

Kapitalizm zmienił sposób postrzegania świata. Jeszcze w początku XX w. takie instytucje, jak dom rodzinny, szkoła i kościół były w stanie wychować młodzież. Obecnie trudno jest się pozbyć problemów związanych z brutalizacją życia publicznego. Człowiek staje się ukierunkowanym na samorealizację, a odpowiedzialność za wspólnotę jest zaspominana. Wobec tego, społeczeństwo powinno usprawniać życie gospodarcze systemem instytucji, optymalnie przy jego pomocy zaspokajać potrzeby, które ciągle rosną, eliminować zagrożenia wynikające z braku perspektyw realizacji zaspokojenia tychże.

Z jednej strony wydawałoby się, że poprzez system instytucji państwo pomaga jakoby nieudacznikom. W rzeczywistości nie wiadomo czy są to nieudacznicy, a państwo wielkoduszne w swej pomocy, czy też pań-

stwo nie radzi sobie z problemami. Można wysunąć wniosek, że obydwie te podmioty nie są odpowiednio przygotowane do nowej roli.

Pomoc instytucjonalna

Problemy instytucjonalizacji życia gospodarczego nie są kwestiami nowymi. Są to zagadnienia istotne dla wszystkich państw, gdyż nierówności społeczne występują we wszystkich bez wyjątku krajach. Problem w tym, dla jak wielkiej grupy osób są one dokuczliwe. Państwa tworzą wiele instytucji dla niwelowania nierówności. Zawsze jest to wrażliwy temat, gdyż dotyka godności ludzkiej.

W Polsce państwo socjalne upadło wraz ze zmianą ustroju. Zmiany ustrojowe spowodowały, że wiele rodzin nie jest w stanie sobie radzić z zaspokajaniem podstawowych potrzeb. Powstało wiele instytucji wspomagających ludzi, którzy znaleźli się w trudnej ekonomicznej sytuacji. Obserwuje się, że instytucje w naszej rzeczywistości utrwala się, ale i obsługują ok. 5900 tys. osób, co może świadczyć o dużej strefie ubóstwa. Najlepiej można ten problem przedstawić na przykładach analizy niektórych instytucji, takich jak:

- ośrodki pomocy społecznej,
- Polski Czerwony Krzyż,
- Caritas,
- domy pomocy społecznej,
- Kościoły.

W tym miejscu trzeba zauważyć, że instytucje te są dość mocno zbiurokratyzowane. Za przykład niech posłuży schemat organizacyjny Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rzeszowie (rysunek 1). Jak można się domyślić zarządzanie taką instytucją z pewnością do łatwych nie należy.

Wnikliwa analiza syntetycznych danych pozwala na sformułowanie wniosku, że organizowanie pomocy społecznej w formie instytucjonalnej stwarza pokaźną liczbę miejsc pracy dla zdolnych do pracy i dobrane do niej przygotowanych (tabela 1).

Z kolei instytucjonalna pomoc tylko ze strony Opieki Społecznej w 2005 r. dotyczyła aż 15% osób (tabela 2). Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że tytułem przyznania pomocy dla 2864 tys. rodzin było ubóstwo, bezrobocie, bezradność, niepełnosprawność i choroby. Nie chodzi tu o pomoc permanentną lecz najczęściej sporadyczną. Niemniej rozmiary pomocy są jak na nasz kraj porażające i trudno się dziwić, że struktury organizacyjne np. MOPS w Rzeszowie są tak rozbudowane.

Z danych przedstawionych w tabelach 4 i 5 wynika, że poważną część obowiązków wspierania potrzebujących przejął Caritas Polska. W porównywanych latach 2002 i 2004 zarówno przychody, jak i rozchody uległy odpowiednio potrojeniu i podwojeniu.

Zauważyć można również, że Caritas Polska udziela pomocy w coraz większym zakresie mieszkańcom państw innych kontynentów. Tym samym wypełnia lukę instytucjonalną państw i regionów o ekstremalnych nierównościach społecznych.

Tabela 1. Zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w 2005 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Zatrudnienie
1.	Służby wojewody do zadań w pomocy społecznej	397
2.	Regionalne ośrodki polityki społecznej	205
3.	Powiatowe centra pomocy rodzinie	3 826
4.	Ośrodki pomocy społecznej	39 887
5.	Domy pomocy społecznej	48 900
6.	Placówki specjalistycznego poradnictwa	120
7.	Placówki opiekuńczo-wychowawcze	13 028
8.	Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze	406
9.	Ośrodki interwencji kryzysowej	582
10.	Ośrodki wsparcia	6 835
	RAZEM	114 186

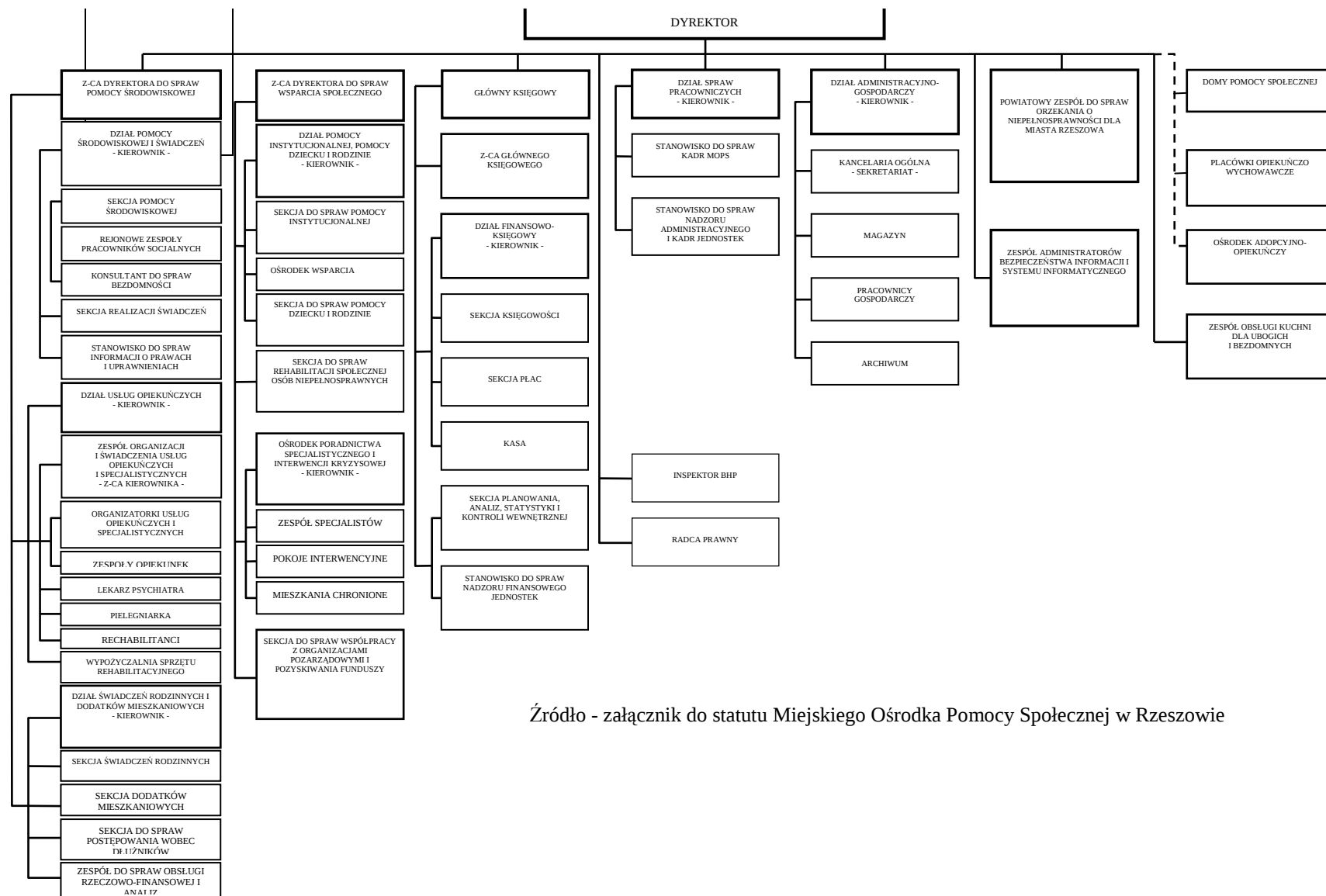
Źródło: dane MOPS w Rzeszowie, 2006.

Tabela 2. Liczba rodzin objętych pomocą społeczną w 2005 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba rodzin w mieście	Liczba rodzin na wsi	Ogółem liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
1.	Rodziny ogółem	1 041 253	805 330	1 846 583	5 838 553
	z tego:				
a.	- rodziny z dziećmi	458 776	509 354	968 130	4 162 223
b.	- rodziny niepełne	170 168	81 183	251 351	784 879
c.	- rodziny emerytów i rencistów	246 034	140 109	386 143	909 549

Źródło: dane MOPS w Rzeszowie, 2005.

Schemat organizacyjny Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rzeszowie



Źródło - załącznik do statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rzeszowie

Tabela 3. Przykładowe powody przyznania pomocy w 2005 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba rodzin ogółem	Z tego liczba rodzin na wsi	Liczba osób w rodzinach
1.	Ubóstwo	950 382	419 958	3 073 956
2.	Bezrobocie	853 039	367 052	2 839 497
3.	Bezradność w prowadzeniu gospodarstwa domowego	346 502	158 119	1 492 211
4.	Niepełnosprawność	384 360	136 641	987 650
5.	Długotrwała lub ciężka choroba	329 597	122 703	894 763
6.	Potrzeba ochrony macierzyństwa	77 776	42 207	348 339
7.	Alkoholizm	110 995	45 013	305 534

Źródło: dane MOPS w Rzeszowie za 2005 r.

Tabela 4. Dynamika wpływów Caritasu

Wpływy Caritas				
Lp.	Wyszczególnienie	2002	2004	Dynamika
1.	Osoby fizyczne, prawne Caritas diecezjalne i zagraniczne	8 061 873,66	13 031 917,73	161,6
2.	Dotacje z budżetu państwa	865 138,00	1 809 540,00	209,1
3.	Osoby kościelne	855 496,70	-	-
4.	Wpłaty zagraniczne	611 366,99	420 294,08	68,7
5.	Darowizny	860 580,54	19 331 033,92	2 246,3
6.	Inne	-	-	-
RAZEM		11 254 455,89	34 755 218,24	308,8

Źródło: dane Caritas Polska, 2006.

Tabela 5. Dynamika wydatków Caritasu

Wydatki Caritas				
Lp.	Wyszczególnienie	2002	2004	Dynamika
1.	Dziecko i rodzina	712 471,17	3 729 557,52	523,5
2.	Leczenie i rehabilitacja	1 163 327,99	2 917 227,12	250,8
3.	Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu	435 760,29	16 498 778,90	
4.	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	5 975 653,76	157 704,84	3 786,2
5.	Powrót do zatrudnienia	173 692,72	127 846,70	26,4
6.	Integracja migrantów i uchodźców	165 263,21	133 867,20	73,6
7.	Wychodzenie z narkomanii	10 000,00	12 160,27	81,0
8.	Formacja i edukacja	336 739,30	501 244,95	121,6
9.	Stacje opieki Caritas	321 104,50	765 851,97	148,9
10.	Odszkodowania dla robotników przymusowych do pracy w instytucjach kościoła k. w czasie II wojny światowej	717 042,49	352 211,57	238,5
11.	Varia	10 429,50	-	
12.	Biuro AU-PAIR „Droga”	-	31 402,78	49,1
XXX	RAZEM WYDATKI KRAJOWE	10 021 484,93	25 227 853,82	
13.	Kraje Europy	2 664 346,38	1 400 686,13	251,7
14.	Kraje Azji	2 500 785,52	7 512 928,37	52,5
15.	Kraje Afryki	611 745,29	582 568,19	300,0
16.	Kraje Ameryki Łacińskiej	-	31 181,73	95,2
XXX	RAZEM WYDATKI ZAGRANICZNE	5 776 877,19	9 527 364,42	164,9
WYDATKI OGÓŁEM		15 798 362,12	34 755 218,24	220,0

Źródło: dane Caritas w Rzeszowie.

Wnioski końcowe

Przeprowadzona analiza wskazuje, że Polska wkroczyła na światową drogę regulowania problemów nierówności społecznych za pomocą środków instytucjonalizmu. Są to jednak pierwsze kroki w omawianym kierunku. Rolą państwa jest między innymi ochrona podstawowych praw jednostki i dla tych celów są tworzone instytucje, które nie tylko powinny zapewnić niezbędne środki konsumpcji, ale pomóc w uzyskaniu narzędzi koniecznych do samodzielnego uczestnictwa w społecznym procesie pracy.

Praktyka dowodzi, że udzielanie darmowej pomocy jest niemoralne, a według pracowników Pomocy Społecznej w Rzeszowie, korzystanie

z darmowej pomocy utrwała się i staje się niejako tradycją w pewnych rodzinach.

W Polsce instytucje pomocy społecznej nie zdają egzaminu mimo, iż pomagają rocznie około 6 mln potrzebujących i dają zatrudnienie ok. 120 tys. osób.

Praca instytucji pomocowych nie przyczynia się do spadku bezrobocia, które utrzymuje się w naszym kraju od wielu już lat na poziomie sięgającym oficjalnie do 20%.

Według różnych szacunków ocenia się, że w 2006 r. za granicę do pracy wyjechało ok. 2 mln młodych ludzi. Pomimo, iż odciążyli państwo, to jednak jako polski kapitał ludzki, na który naród wyłożył nakłady, stanowią zasób niewykorzystywany i w dużej mierze zaprzepaszczone.

Ogólnie można zauważyć, że dalsze badania nierówności społecznych powinny zmierzać do ukierunkowania rozwoju niezbędnych, odpowiadających obecnym potrzebom społeczeństwa instytucji, a likwidacji form przestarzałych i częstokroć utrwalających schematy negatywne dla rozwoju społecznego i gospodarczego.

LITERATURA

Davis J. C., *Historia ludzkości*, Warszawa 2005.

Landem D. S., *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawa 2005.

Nabywamic S., *Idź i Ty czyń podobnie*, WSP, Rzeszów 2002.

Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej, Goodin R. E., Pettit P. (red.), KiW, Warszawa 1998.

Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994.

Stiglitz J. E., *Globalizacja*, Warszawa 2005.

Sachs J., *Koniec z nędzą*, PWN, Warszawa 2006.

Woźniak M. G., *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90.*, AE, Kraków 2002.

<http://www.caritas.pl>,

Streszczenie

Instytucje powstały w konkretnych warunkach i są również wynikiem realnych potrzeb. Sam mechanizm rynkowy oparty jest na instytucjach, ale instytucje te nie zapewniają pełnego wykorzystania zasobów czynników produkcji. Podkreśla się potrzebę istnienia instytucji pomagających jednostkom znajdującym się (z różnych zresztą przyczyn) w trudnej sytuacji ekonomicznej. W opracowaniu przedstawiono analizę roli

instytucji wspomagających. Choć ich znaczenie jest niebagatelne, nie można jednak uznać, że stanowią one automatyczny mechanizm rozwiązania problemu nierówności społecznych.

Institutional Instruments for Limiting Social Inequality

Summary

Institutions came into existence in specific conditions and they are also a result of real needs. Market mechanism itself is based on institutions but these institutions cannot guarantee full usage of production factors. There is stressed a necessity of existence of institutions supporting individuals in difficult (for different reasons) economic condition. The analysis of the role of supporting institutions was presented in the paper. Although their meaning is essential, they cannot be treated as an automatic mechanism for solving the problem of the social inequality.

