

Polityka społeczna a egalitaryzmy¹

(wersja 1.0, 20.01.15)

Do napisania poniższego artykułu zainspirowała mnie koncepcja modeli polityki społecznej sformułowana przez Tadeusza Szumlicza². Do bliższego przyjrzenia się jej skłoniła mnie praca nad artykułem dotyczącym związków między polityką społeczną a nierównościami społecznymi³. W szczególności interesujące było umieszczenie przez Szumlicza zasad egalitaryzmu wśród charakterystyk szczegółowych wyróżnionych przez niego modeli polityki społecznej (w kategorii ujęcie wartości i celów).

W oryginalnej prezentacji tej koncepcji wyróżnione zostały cztery modele. Każdemu z nich została przypisana jedna z takich zasad: model interwencji społecznej – zasada równości elementarnej, model antycypacji społecznej – zasada równości miar, model dystrybucji społecznej – zasada równości sytuacji, model integracji społecznej – zasada równości szans⁴. Autor tego podejścia w tekstach z XXI wieku postanowił ograniczyć liczbę modeli do trzech. Usunięty został model integracji społecznej, a wraz z nim zasada równości szans⁵. Wraca on jednak do schematu w późniejszym tekście, ale nie jako czwarty model, ale wzorzec („realne działania politycznospołeczne”). Prezentowany jest w skróconej postaci, a przypisana mu zasada egalitaryzmu opisana jest już nie tylko jako „równość szans”, ale „interpretacja równości szans”⁶. Takie wyróżnienie jednej z zasad egalitaryzmu zasługuje na uwagę.

Zarysowana ewolucja tej koncepcji nie zmienia obrazu relacji między polityką społeczną a zasadami egalitaryzmu. Wszystkie cztery modele, a następnie trzy i wzorzec charakteryzowane są w kontekście aksjologicznym, którego jedynym elementem jest równość. Wzmacnia to podejście podkreślanie znaczenia redystrybucji: „Każda polityka społeczna wiąże się z redystrybucją dochodów. Taki jest bowiem finansowy sens (aspekt, wymiar) solidaryzmu społecznego, wynikającego z przyjętych założeń sprawiedliwości społecznej, do której ta polityka się odwołuje”⁷.

Celem tego artykułu jest wypełnienie pewnej luki, jaką ujęcie modelowe Szumlicza pozostawiło, gdyż nie poświęcał on uwagi na obszerniejsze charakteryzowanie zasad egalitaryzmu, odsyłając do innej literatury. W szczególności do książek Zofii Moreckiej (m.in. podkreślała niejednorodność egalitaryzmu) i Jolanty Supińskiej (ona też powoływała się na Morecką, ale dodatkowo sformułowała koncepcję umiarkowanego egalitaryzmu)⁸. W opinii autora tego tekstu warto spojrzeć na zasady

¹ Artykuł ukaże się w książce *Doubezpieczenie społeczne – idea i kontynuacja*, SGH.

² Mam na myśli trzy pozycje jego autorstwa: *Modele polityki społecznej z 1994 r.*, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki z 2005 r.* oraz *O modelach polityki społecznej i pożądanej redystrybucji dochodów z 2008 r.*

³ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna a nierówności społeczne*, w druku.

⁴ T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, SGH, Warszawa 1994, s. 94-95.

⁵ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Branta, Warszawa 2005, s. 55.

⁶ T. Szumlicz, *O modelach polityki społecznej i pożądanej redystrybucji dochodów*, w: *Wokół polityki społecznej*, red. K. Głąbicka, M. Grewiński, PTPS, WSP TWP, IPS UW, Warszawa 2008, s. 91.

⁷ Ibidem s. 85.

⁸ Z. Morecka, *Społeczne aspekty gospodarowania*, PWE, Warszawa 1981; J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 1991, o stanowisku umiarkowanego egalitaryzmu s. 71-72.

egalitaryzmu z perspektywy rozwoju refleksji i badań w tym obszarze, szczególnie w nurcie akcentującym znaczenie indywidualnej odpowiedzialności.

Po usytuowaniu koncepcji Szumlicza w kontekście innych stanowisk dotyczących aksjologicznych podstaw polityki społecznej, przedstawiona zostanie ogólniejsza problematyka modeli społeczeństw z uwzględnieniem ideału równości. Na tym tle omówione zostaną zasady egalitaryzmu i powiązania między nimi. Ostatnia część artykułu będzie poświęcona rozwojowi zasady równości szans pod względem teoretycznym, metodologicznym i empirycznym.

Trzy stanowiska wobec aksjologii polityki społecznej

Nie wszyscy teoretycy osadzali pojęcie polityki społecznej w konkretnym kontekście aksjologicznym. Takie ujęcie definicyjne można nazwać perspektywą neutralności aksjologicznej. W tym duchu argumentował między innymi Richard Titmuss podając przykłady państw, w których siły rządzące wykorzystywały instrumenty polityki społecznej do celów, które obecnie uznawane są co najmniej za kontrowersyjne⁹. W części definicji polityki społecznej umieszcza się tylko podmioty, instrumenty i ewentualnie obszar ich oddziaływań z pominięciem wartości i celów (np. definicja Antoniego Rajkiewicza z lat 90.).

Drugie stanowisko to pluralizm aksjologiczny. Polega ono na tym, że polityka społeczna świadomie umieszczana jest w kontekście kilku podstawowych (dla niej) wartości. W ten sposób argumentuje Jolanta Supińska, dodatkowo uzasadniając, dlaczego do tradycyjnych kontekstów aksjologicznych uznawanych za charakterystyczne dla polityki społecznej (kolektywizm, równość, bezpieczeństwo, życie) należało dodać jeszcze wolność i efektywność¹⁰.

Podjęcie Szumlicza różni się od poprzednich tym, że nie jest neutralne aksjologicznie oraz, że łączy politykę społeczną we wszystkich jej modelach i wzorcach z jedną wartością. Można je nazwać monizmem aksjologicznym. Podobne stanowisko prezentował Edmund Wnuk-Lipiński: „w najbardziej ogólnym sensie jest [polityka społeczna] procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanym często „sprawiedliwością społeczną”)¹¹. Nawiązanie do sprawiedliwości społecznej rozszerza perspektywę, gdyż nie jest ona równoznaczna z egalitaryzmem, bądź jedną z jego zasad.

Egalitarystyczna aksjologia i redystrybucyjne instrumentarium sytuują politykę społeczną w opozycji wobec centralnej dla ekonomistów efektywności wolnego rynku oraz uzasadnianej teoretycznie sprzeczności między nią a egalitaryzującą redystrybucją. Stanowisko pluralistyczne Supińskiej, szczególnie po rozszerzeniu o efektywność i wolność, a tym bardziej neutralnościowe, są bezpieczniejsze, gdyż nie włączają od razu kontekstu relacji między równością a efektywnością.

W łonie egalitarystycznego monizmu jest jednak duże zróżnicowanie wewnętrzne. Monista Szumlicz, jak i pluralistka Supińska przywoływali i stosowali podejście Zofii Moreckiej. Podkreślała ona, że mówienie o równości w ogóle należy zastąpić dyskusją o jej trzech głównych formach: miar, szans i sytuacji¹². Szumlicz dodał w swoim zestawie zasad egalitaryzmu jeszcze równość elementarną:

⁹ R. Titmuss, *What is Social Policy*, w: Richard M. Titmuss, *Social Policy. An Introduction*, red. B. Abel-Smith, K. Titmuss, George Allen and Unwin, London 1974, s. 26.

¹⁰ J. Supińska, op. cit., s. 25.

¹¹ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN, Warszawa 1996, s. 62.

¹² Z. Morecka, op. cit. s. 25-27.

„minimum sprawiedliwej nierówności” czyli „zapewnienie minimalnych warunków egzystencji i normalnego funkcjonowania w społeczeństwie”¹³.

Społeczeństwo równości formalnej i realnej

W dyskusji nad tym, jak sprawiedliwie zorganizować społeczeństwo problematyka równości jest bardzo ważna, o ile nie zasadnicza. Porównajmy model społeczeństwa nierówności (klasowego, kastowego, patriarchalnego, rasowego, etnicznego itp.) i społeczeństwa równości. W pierwszym modelu zakłada się, że ludzie mieszkający na określonym terytorium objętym granicami państwa, a należący do różnych stanów, klas, warstw, płci, ras, kultur (kategorie społeczne) nie mają równych praw i obowiązków. W ujęciu ilościowym oznacza to, że jedne kategorie społeczne mają mniej praw i więcej obowiązków, a inne odwrotnie, co sankcjonują i utrwalają instytucje społeczne.

Model społeczeństwa równości zdecydowanie zrywa z takim podejściem, przyjmując że porządek instytucjonalny (zasady i sposób zorganizowania) powinien opierać się na założeniu, że członkowie społeczeństwa niezależnie od cech, które mogą ich różnić, są pod względem praw i obowiązków równi. Nie oznacza to oczywiście, że nie różnicuje się obywateli w tym zakresie, ale pod warunkiem, że nie ma to charakteru dyskryminacji, czyli nie narusza podstawowej zasady społeczeństwa równości.

Jak w tym uproszczonym obrazie sytuuje się polityka społeczna zrośnięta z redystrybucją, uznaną przez Szumlicza za „finansowy sens solidaryzmu społecznego”? Jeden z argumentów krytycznych zwolenników modelu społeczeństwa równości oparty jest na odróżnieniu równości formalnej i realnej. Obywatele mogą być formalnie równi, ale w rzeczywistości kluczowe znaczenie mają wykształcenie, zamożność, miejsce w strukturze władzy, rodzina i znajomości czy inne cechy decydujące o przewadze jednych ludzi nad innymi. W praktyce nadal mamy więc do czynienia ze społeczeństwem nierówności.

Pomijając możliwe słabości tej krytyki, jedna z konstruktywnych odpowiedzi na nią polega na uzupełnieniu instytucji formalnej równości, również takimi, które będą wpływać egalitaryzująco na nierówności realne. Załóżmy, że główne czynniki decydujące o nierówności realnej to kompetencje i zamożność. Załóżmy też, że istnieją instrumenty wpływające na rozkład kompetencji i zamożności w społeczeństwie. Zwolennicy modelu społeczeństwa równości formalnej i realnej (pomijam tych, dla których w ogóle nie liczy się ta pierwsza lub nie przywiązują do niej większej wagi) będą argumentowali, że należy zreformować instytucje, poprzez ich uzupełnienie o te właśnie instrumenty. Zakres tego uzupełnienia i skala zaangażowania środków publicznych w ich funkcjonowanie mogą być już przedmiotem szczegółowych propozycji i sporów. Na przykład, można popierać finansowanie ze środków publicznych edukacji podstawowej dla dzieci w wieku 6-10 lat dla tych rodzin, których na to nie stać i na tym się zatrzymać. Nietrudno wyobrazić sobie programy bardziej ambitne i tym samym wymagające większego zaangażowania środków publicznych.

Społeczeństwo równości a cztery zasady egalitaryzmu

Jak się ma dyskusja o społeczeństwie równości do czterech zasad egalitaryzmu obecnych w koncepcji Szumlicza? Po pierwsze, jeżeli równość jest podstawą współczesnego modelu organizacji społecznej, to również dla polityki społecznej powinna być to wartość zasadnicza.

Po drugie, odróżnienie równości formalnej i realnej ma ogólniejszy charakter. Przykładowo w Konstytucji może być zapisany nakaz traktowania ludzi równo i bez dyskryminacji (formalna równość miar), ale w praktyce liczne działania organów publicznych i podmiotów prywatnych mogą mieć znamiona nierównego traktowania i dyskryminacji (realna nierówność miar). Można też tę różnicę oddać w kategoriach charakterystycznych dla analizy procesu polityki publicznej: ważne jest nie tylko

¹³ T. Szumlicz, *Modele....*, op. cit, s. 104.

dobrze sformułowanie i uchwalenie prawa powszechnie obowiązującego w zakresie równości miar (i innych), ale również jego implementacja. Od tej ostatniej zależy stosowanie prawa przez podmioty publiczne i prywatne w praktyce, a więc również jego wpływ na rzeczywistość, którą normuje.

Wyżej zawarto sugestię, że równość miar może być skonkretyzowana w nakazach równego traktowania i zakazach dyskryminacji. Dyskusje w tym obszarze nie wydają się być jednak kluczowymi dla redystrybucyjnie nastawionej polityki społecznej. Równość miar ma oczywiście znaczenie i w tym obszarze, jako zasada horyzontalna. W prawie i praktyce egalitaryzującej redystrybucji należy ludzi traktować równo i bez dyskryminacji w ramach demokratycznie stworzonych i usprawiedliwionych różnicowań uprawnień i obowiązków.

Ta konstatacja nie jest zgodna z modelowym ujęciem Szumlicza, który równość miar przypisał do modelu antycypacji społecznej. Głównym celem polityki społecznej jest tu bezpieczeństwo socjalne, a podstawowym instrumentem jego osiągnięcia ubezpieczenie społeczne. Dalej przyjmę jednak stanowisko wyłożone powyżej.

W polu uwagi pozostają więc równość elementarna, równość szans i równość sytuacji. Rozważmy postulat zapewnienia wszystkim dzieciom równych szans na rozwój. Zapewne większość zgodziłaby się na politykę społeczną, która miałaby ten postulat wdrażać w życie. Załóżmy dodatkowo, że w praktyce skutecznie działają nakazy równego traktowania i zakazy dyskryminacji. Czy da się uzasadnić dalsze dążenie do ograniczenia nierówności, która by pozostała w takim społeczeństwie?

Jednoznaczna odpowiedź „tak” jest trudna do uzasadnienia ze względu na znaczenie koncepcji indywidualnej odpowiedzialności za osiągnięcia życiowe. W hipotetycznej sytuacji pełnej równości szans wpływ czynników, za które jednostka nie odpowiada i na które nie ma wpływu jest nieistotny. Pozostaną więc tylko te, które mają związek z jej własnymi staraniami i wysiłkami. Nierówności, które będą konsekwencją zróżnicowanego wysiłku są sprawiedliwe w klasycznym sensie: im większy wysiłek, tym bardziej za słuszny uznaje się wyższy poziom osiągnięć życiowych (traktowane wtedy jako słusznie zapracowane).

Z tego wynika, że równość elementarna i równość sytuacji są trudniejsze do uzasadnienia. Można je próbować podporządkować równości miar i szans w taki sposób, że obie wymagają pewnej podstawy, aby mieć wpływ na rzeczywistość. Wydaje się, że w ten właśnie sposób T.H. Marshall uzasadniał wybudowanie w status obywatela prawa do minimum utrzymania i minimum edukacji. Ich skuteczna implementacja oznacza, że żaden obywatel nie pozostaje bez pomocy w sytuacji ubóstwa i każdy obywatel ma podstawowe kompetencje do uczestnictwa w społeczeństwie i jego instytucjach. Celem nie jest tu stan pełnej równości środków utrzymania, ani też kompetencji. Nierówności ponad niezbędne minimum (do działania i partycypacji) są uzasadnione przestrzenią dla realizacji indywidualnego wysiłku i cieszenia się jego owocami.

W przypadku dzieci równość elementarna wydaje się nieodłączną częścią równości szans, tzn. najbardziej minimalistyczna polityka równości szans wymaga, aby żadne dziecko nie doświadczało ubóstwa. Takie stanowisko opiera się na założeniu, że ubóstwo oznacza tak niski poziom zasobów, że warunki konieczne dla rozwoju dziecka nie są spełnione. Zapewnienie równości szans wymaga jednak dużo więcej poza wyeliminowaniem ubóstwa dzieci, dlatego polityka równości elementarnej nie może zastępować polityki równości szans.

Osoby dorosłe pośrednio korzystają ze wsparcia dla zapewnienia równości szans dla dzieci, które są pod ich opieką i na ich utrzymaniu. Trudno wspierać dzieci nie pomagając bezpośrednio lub pośrednio rodzicom.

W jakim sensie równość szans w połączeniu z elementarną dotyczy również osób dorosłych, które są już w pełni ukształtowane i rozwinięte oraz odpowiadają za swoje życiowe osiągnięcia? Przejście do dorosłości włącza odpowiedzialność, ale nie wyłącza tych wszystkich czynników, które są poza kontrolą jednostki i nadal mają wpływ na jej osiągnięcia. Tym samym zagadnienie równości szans nie traci ważności, a tym bardziej nie traci jej równość elementarna rozumiana jako zapewnienie minimalnych zasobów koniecznych do tego, aby występowała stała zdolność do działania.

Egalitaryzm uwzględniający indywidualną odpowiedzialność

Wbrew powyższym konstatacjom o znaczeniu indywidualnej odpowiedzialności większość badań empirycznych na temat nierówności opiera się na kategorii równości sytuacji. W uproszczeniu porównuje się rozkład dochodu w zbiorowości gospodarstw domowych przed redystrybucją podatkowo-transferową i po niej. Na tej podstawie wyciągane są wnioski dotyczące poziomu egalitaryzacji osiąganego dzięki redystrybucji i jej różnym instrumentom¹⁴.

Podejście to jednak dość dobrze oddaje intuicje obecne w strategii na rzecz równości elementarnej. Pomiar ubóstwa przed redystrybucją i po niej obrazuje informację o skali redukcji. Należy jednak wskazać co najmniej dwa problemy w przypadku tego rodzaju ujęć.

Pomiar całkowitej redukcji nierówności sytuacji mierzonej dochodem poprzez redystrybucję nie uwzględnia różnicy między pożądanym ograniczeniem nieusprawiedliwionej nierówności sytuacji a niepożądaną ingerencją w nierówności usprawiedliwione. W związku z tym ocena osiągniętej redukcji ogólnej nierówności dochodowej nie jest jednoznaczna.

Poniżej skoncentruję się na tym właśnie problemie. Gdybyśmy mieli informacje dla każdego z badanych gospodarstw domowych o rozkładzie ich pierwotnych dochodów pod względem ich związku z wysiłkiem i okolicznościami poza kontrolą, wówczas możliwa byłaby identyfikacja instrumentów redystrybucji w tym zakresie.

Przyjmijmy w bardzo dużym uproszczeniu, że wszystkie gospodarstwa domowe mają tylko dwa źródła dochodu pierwotnego, jedno jest całkowicie zależne od wysiłku ich członków (np. dochody z samodzielnie znalezionej i własnej pracy), a drugie całkowicie od niego niezależne (np. dochody z oddziedziczonej własności). Instrumentarium redystrybucyjne wrażliwe na indywidualną odpowiedzialność musiałyby działać tylko egalitaryzująco na ten drugi dochód (podatek od spadków i transfery wyrównujące finansowane z tego podatku). Gdyby więc jego udział w strukturze dochodów gospodarstw był niewielki niewielka też byłaby przestrzeń do wyrównywania i skala pożądanego redystrybucji. Z tego wynika hipoteza, że w społeczeństwach równości zamożniejszych i lepiej wykształconych rozszerza się przestrzeń do redystrybucji, a nie zawęża. W takich społeczeństwach zwiększa się bowiem zakres dziedziczenia majątku i wykształcenia, a z nim również ta część osiągnięć życiowych, która w mniejszym stopniu zależy od własnego wysiłku jednostek.

Gdyby myśleć tylko w kategoriach równości elementarnej, wzrost zamożności społeczeństwa, po pierwsze, związany jest z wychodzeniem wielu rodzin z ubóstwa, a po drugie, ułatwia jego ograniczanie (przynajmniej w ujęciu absolutnym) – mniej jest ubogich, większe są środki na łagodzenie ubóstwa.

Sytuację komplikuje fakt, że dochody z własnej pracy nie zależą tylko od własnego wysiłku włożonego w wykształcenie i w późniejsze poszukiwanie pracy oraz jej wykonywanie. Podobnie dochody z odziedziczonej własności mogą jednak wymagać pewnych starań ze strony właścicieli. Ogólniej rzecz ujmując, każde źródło dochodu oraz jego poziom dla danego gospodarstwa domowego mogą zależeć

¹⁴ Zob. m.in. C. Wang, K. Caminada, K. Goudswaard, *Income redistribution in 20 countries over time*, "International Journal of Social Welfare", vol. 23, nr. 3, 2014.

od różnych struktur czynników będących pod kontrolą jego członków (ta z kolei może być stopniowalna) i czynników będących całkowicie poza nią.

Przejście od zasady egalitaryzmu uwzględniającej częściową odpowiedzialność ludzi za ich osiągnięcia życiowe do pomiaru i działań redystrybucyjnych w praktyce wydaje się być trudne. Jest tak ze względu na problemy obserwacji i pomiaru czynników wpływających na osiągnięcia życiowe i tym samym nierówność sytuacji między ludźmi, na które nie mają oni jednak wpływu. Dodatkowo, część z tych czynników może mieć też wpływ na to, co już zwykle uważa się za będące w zakresie odpowiedzialności, np. wpływ wykształcenia rodziców na wykształcenie dzieci, gdyby poziom wykształcenia uznać bardziej z przedmiot wyboru.

Pomiar nierówności nieusprawiedliwionych

Koncepcja równości szans uwzględniającej indywidualną odpowiedzialność może być atrakcyjna w kontekście koncepcji modelowo-wzorcowej Szumlicza, ale prędzej czy później pojawia się pytanie, w jaki sposób można przejść od teorii do badań empirycznych i praktyki redystrybucyjnej.

Procedura pomiarowa polega w uproszczeniu na tym, że osoby w danym społeczeństwie dzieli się na kilka kategorii (typów), które są podobne pod względem czynników będących poza indywidualną kontrolą¹⁵. Po wykonaniu takiego zadania mamy do czynienia ze zbiorami jednostek o podobnych profilach cech będących poza ich kontrolą. Tak wyróżnione zbiorowości można uporządkować pod względem korzystności tych cech (potencjał wpływu na osiągnięcia życiowe). Mielibyśmy więc grupy o najlepszym profilu (najbardziej uprzywilejowane) i takie o profilu najgorszym oraz pośrednie. Przykładowo, jeżeli jedną z cech poza kontrolą, odpowiadającą za osiągnięcia życiowe są nasi rodzice, to grupą w najlepszym położeniu byłyby osoby, które miały rodziców wielowymiarowo najlepszej jakości i zajmujących najlepsze pozycje w społeczeństwie oraz takich, które miały rodziców wielowymiarowo najniższej jakości o najniższych pozycjach w społeczeństwie.

Założmy, że dokonaliśmy pomiaru poziomu i rozkładu dochodu w tych dwóch grupach (najbardziej wielowymiarowo uprzywilejowanej i upośledzonej). Po pierwsze, różnice między dochodami wewnątrz grup można interpretować jako wynikające przede wszystkim z wysiłku. Przykładowo, osoba A o pewnym profilu cech poza kontrolą ma dochód pierwotny X, a druga osoba B o takim samym profilu tych cech ma dochód pierwotny 200% X. Różnicę między tymi dochodami można interpretować jako wynikającą głównie z większego wysiłku B w stosunku do A.

Gdyby cechy będące poza kontrolą jednostek nie miały wpływu na osiągnięcia życiowe, jakie wyniki dałyby nam porównania poziomu i rozkładu dochodów pomiędzy zbiorowościami o różnych profilach takich cech? Różnice między poziomem dochodu i jego rozkładem w poszczególnych grupach powinny być nieistotne. Skoro teraz tylko wysiłek decyduje o osiągnięciach, to ci, którzy wkładają mało wysiłku w profilu uprzywilejowanym i w profilu upośledzonym powinni osiągać podobne wyniki (osiągnięcia życiowe), podobnie z tymi, którzy wkładają dużo wysiłku, ale należą do różnych profili.

Zakładając, że struktura typów pod względem wkładanego wysiłku jest podobna, wówczas można też oczekiwać, że przy eliminacji wpływu cech poza kontrolą, średnia dochodu dla różnych typów również powinna być podobna.

¹⁵ Zob. w szczególności J. E. Roemera: *A pragmatic theory of responsibility for the egalitarian planer*, z 1993 r i *Equality of Opportunity* z 1998 r. Z nowszych podejść nastawionych na pomiar zob. F. H. G. Ferreira, J. Gignoux, *The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America*, "Review of Income and Wealth" vol. 57, nr 4, 2011.

Zrekonstruowana i uproszczona powyżej koncepcja teoretyczna została już zastosowana do szacowania poziomów nierówności szans w różnych krajach.

Oszacowanie i porównanie nierówności szans w Niemczech i USA

Porównanie bliskich nam Niemiec i odległych USA może być pod wieloma względami interesujące. Niemcy nie należą co prawda do kraju uznawanego za wzór osiągnięć polityki egalitarystycznej i podstawowe wskaźniki nierówności nie są tam tak niskie, jak w Czechach czy w Szwecji, ale jest to model polityki społecznej bliższy Polsce i zdecydowanie różny od amerykańskiego.

Gdybyśmy więc mieli obraz nierówności wynikających z wysiłku oraz nierówności zależnych od czynników poza kontrolą jednostek, wówczas możliwa byłaby bardziej zawansowana ocena polityki redystrybucyjnej w obu krajach.

W referowanym tu badaniu porównawczym podjęto próbę oszacowania górnej granicy nierówności szans w wymiarze dochodów z pracy¹⁶. Chodzi o nierówności płacowe wynikające z okoliczności indywidualnych, na które pracownicy nie mają wpływu. Dolna granica tych nierówności może zostać oszacowana poprzez pomiar wpływu zmiennych reprezentujących takie okoliczności na zróżnicowanie zarobków. Ze względu na to, że tylko część takich zmiennych daje się ująć w badaniach przyjęto, że ten sposób oszacowania daje dolną granicę. Co do górnej granicy przyjmowano, że może wynosić ona po prostu 100%. Po uwzględnieniu wszystkich zmiennych nie będących pod kontrolą jednostek okazać się może, że całość zróżnicowania płac wynika z okoliczności innych niż indywidualny wysiłek. Kłopot jednak w tym, że im więcej zmiennych, tym więcej musi być też jednolitych grup do porównań.

Oszacowanie górnej granicy, która nie będzie po prostu maksimum (wtedy nie ma sensu odróżnienie nierówności szans od nierówności sytuacji) było więc ważnym zadaniem. Tym ważniejszym, że dolna granica (a ściślej jakiegokolwiek oszacowanie liczbowe) ma duże konsekwencje dla oceny i praktyki redystrybucyjnej polityki. Im mniejsza część nierówności uznana zostanie za nieusprawiedliwioną, tym mniejsza przestrzeń dla uzasadnionej redystrybucji i tym większe ryzyko, że dotychczasowe wysiłki na tym polu zostaną uznane za zbyt duże (co prowadzić może do przeznaczania części tych środków na inne cele). Nawet przy dużych oszacowaniach udziału nierówności nieusprawiedliwionych, otwiera to możliwość interpretacji w rodzaju „tylko część nierówności to problem”¹⁷.

Badacze wykorzystali dane z długoletnich badań gospodarstw domowych. Zmienną zależną były zarobki (brutto i netto, roczne i z długiego okresu, jako średnia wieloletnia). Do zmiennych reprezentujących cechy, na które jednostki nie mają wpływu zaliczono płeć, urodzenie za granicą, zawód i wykształcenie ojca, poziom urbanizacji miejsca urodzenia, wzrost i rok urodzenia. W Niemczech dodano miejsce urodzenia w NRD, a w USA „rasę” jednostki. Z kolei do zmiennych reprezentujących cechy, na które jednostka ma (częściowy) wpływ zaliczono tygodniową liczbę godzin pracy, doświadczenie zawodowe z uwzględnieniem wieku, liczbę lat edukacji oraz rodzaj branży. W przypadku, gdy te cechy nie zmieniały się w czasie zostały uznane za będące poza kontrolą jednostki, co było decydujące dla interpretacji wyników jako górnego udziału nierówności nieusprawiedliwionych¹⁸.

Dla zarobków rocznych poziom nierówności szans był podobny dla Niemiec i dla USA, a w przypadku średniej wieloletniej różnice pojawiły się tylko w przypadku górnej granicy i USA (wyższe). Więcej różnic

¹⁶ A. Peichl, J. Niehues, *Bounds of Unfair Inequality of Opportunity: Theory and Evidence for Germany and the US*, CESifo Working Paper nr 3815, maj 2012.

¹⁷ Zob. krytyczne uwagi w tym kierunku R. Kanbura i A. Wagstaffa w *How Useful Is Inequality of Opportunity as a Policy Construct?* z 2014 r.

¹⁸ A. Peichl, J. Niehues, op. cit. s. 11.

stwierdzono przy porównaniu udziałów nierówności szans w nierówności ogółem. Dla dochodów rocznych szacunki dla Niemiec wynosiły dla dolnej granicy 28%, a dla górnej od 47 do 62%, w USA było to odpowiednio 16% oraz 33 do 36%. Dla zarobków wieloletnich szacunki tego wskaźnika dla Niemiec były podobne, ale dla USA zwiększały się odpowiednio do 30% i od 70 do 75% w przypadku górnej granicy¹⁹.

Mamy więc szacunki udziału nierówności nieusprawiedliwionych w nierównościach ogółem. Pozostawiają one nadal wiele niepewności, co do tego jaki dokładnie jest ten udział, poza tym, że leży gdzieś wewnątrz przedziału.

Powyżej nie przedstawiałem dokładnie metodologii tego badania. W porównaniu z obliczaniem typowych wskaźników nierówności, np. współczynnika Giniego czy stosunków centylowych, albo wskaźników ubóstwa (stopa ubóstwa) jest ona dużo bardziej skomplikowana.

Wnioski

Monizm aksjologiczny Szumlicza łączący politykę społeczną z egalitaryzmem okazuje się być współcześnie niezwykle aktualny. Powrót zainteresowania nierównościami ekonomicznymi nie tylko dochodu, ale i majątku oraz w innych wymiarach (np. płeć, zdrowie, edukacja, praca) jest faktem w dyskursie globalnym, regionalnym i narodowym.

Zasada równości miar o charakterze podstawowym dla wizji społeczeństwa równości oraz horyzontalnym dla wszystkich pozostałych. Zasady równości szans i równości elementarnej jako zasadnicze dla urealnienia wizji społeczeństwa równości. I w końcu zasada równości sytuacji, bez której nie dałby się pomyśleć żaden system pomiaru nierówności i redystrybucji. Są to mocne fundamenty do budowy egalitarystycznie nastawionej wielowymiarowej polityki redystrybucyjnej.

Wyróżnienie równości szans w ujęciu modelowo-wzorcowym polityki społecznej jest dobrą i przyszłościową decyzją. Potwierdzają to osiągnięcia filozofii egalitaryzmu z ostatnich dwóch dekad oraz inspirowany przez nie rozwój badań o charakterze empirycznym. Ten nurt wiąże się jednak z ryzykiem marginalizacji egalitarnie nastawionej polityki redystrybucji oraz nowych ataków ze strony nieprzyjaciół społeczeństwa równości.

Warto budować teorię polityki społecznej w kontekście rozwoju myśli egalitarystycznej i badań, które są przez nią inspirowane, a także współczesnego wzrostu zainteresowania nierównościami. Polityka społeczna może być skuteczna w ograniczaniu nierówności i należy pracować nad wiedzą praktyczną, która wspomogłaby wysiłki na rzecz społeczeństwa równości.

¹⁹ Ibidem, s. 24.

Literatura

- Ferreira F. H. G., Gignoux J., *The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America*, "Review of Income and Wealth" vol. 57, nr 4, 2011, s. 622-657.
- Kanbur R., Wagstaff A., *How Useful Is Inequality of Opportunity as a Policy Construct?* Policy Research Working Paper nr 6980, World Bank, lipiec 2014.
- Morecka Z., *Spoleczne aspekty gospodarowania*, PWE, Warszawa 1981.
- Peichl A., Niehues J., *Bounds of Unfair Inequality of Opportunity: Theory and Evidence for Germany and the US*, CESifo Working Paper nr 3815, maj 2012.
- Roemer J. E., *A pragmatic theory of responsibility for the egalitarian planner*, "Philosophy and Public Affairs" vol. 22, nr 2, 1993, 146-166.
- Roemer J. E., *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1998.
- Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej, Warszawa 1991.
- Szarfenberg R., *Polityka społeczna a nierówności społeczne*, w druku.
- Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, SGH, Warszawa 1994.
- Szumlicz T., *O modelach polityki społecznej i pożądaney redystrybucji dochodów*, w: *Wokół polityki społecznej*, red. K. Głębicka, M. Grewiński, PTPS, WSP TWP, IPS UW, Warszawa 2008.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2005.
- Titmuss R. M., *What is Social policy*, w: Richard M. Titmuss, *Social Policy. An Introduction*, red. B. Abel-Smith, K. Titmuss, George Allen and Unwin, London 1974.
- Wang C., Caminada K., Goudswaard K., *Income redistribution in 20 countries over time*, "International Journal of Social Welfare", vol. 23, nr. 3, 2014, s. 262–275.