

rzucając jej opresyjność i działanie wbrew prawdziwym interesom jej typowych klientów (przecenianie funkcji kontrolnych) albo osłabianie wpływu innych instytucji kontrolnych, w szczególności, gdy postrzega się ją jako dostarczanie wsparcia ekonomicznego niezależnie od zachowań (niedoceniając funkcji kontrolnych). Prowadzi to do sprzecznych postulatów osłabiania lub wzmacniania potencjału kontroli zachowań obecnego w polityce społecznej. Zagadnienia tego rodzaju są istotne w kontekście tradycyjnie pojmowanej integracji społecznej rozumianej głównie jako zgodność zachowań jednostek z normami uznanymi przez jakąś grupę za obowiązujące czy ważne.

6.7. Sprawiedliwość społeczna, równość i humanitaryzm

Redystrybucyjne właściwości państwowej polityki społecznej są jedną z jej najlepiej rozpoznawalnych i zapewne najczęściej podkreślanych charakterystyk. Pomijając to, o jaką redystrybucję chodzi (pionową czy poziomą, między ludźmi czy między okresami życia jednostek), jeżeli jej uzasadnienia efektywnościowe zostaną podważone pozostaje odwołanie do innej wartości, a jest nią przede wszystkim sprawiedliwość i/lub równość.

O równości jako jednej z wartości zrośniętych z pojęciem polityki społecznej pisała Jolanta Supińska, wskazując też, że podziały i nierówności mogą mieć groźne konsekwencje dla gospodarki i systemu społecznego. Pozytywne konsekwencje zmniejszania nierówności w różnych wymiarach uwzględnia też Assar Lindbeck. Część uzasadnień nieefektywnościowych Donald Moon powiązał z koncepcją równości szans, a także pewną klasą teorii sprawiedliwości, których przesłanką była idea równej wagi dla różnych projektów życiowych. Uzasadnienia odwołujące się do obywatelstwa wyrażnie nawiązują do idei równości między obywatelami, członkami wspólnoty politycznej, która obejmuje coś więcej niż tylko równość wolności osobistej i równość wpływu na skład organów państwa w demokratycznych wyborach. Idea sprawiedliwości społecznej może również posłużyć do krytyki wąsko lub szeroko rozumianego rynku, głównie za generowane nierówności (mechanizm rynkowy i jego wyniki w postaci kumulacji bo-

gactwa) oraz nierówne traktowanie (dowolność włączania i wyłączenia z niepaństwowych form zabezpieczenia społecznego, jego nierównomierne rozmieszczenie i wynikające stąd nierówności).

Wykazanie, że efektywnościowe argumenty za państwową polityką społeczną są mało przekonujące, musi więc być uzupełnione radykalną krytyką egalitaryzmu, w szczególności tego, który stanowi w największym stopniu o treści państwowej polityki społecznej. Dotyczy to wspomnianego wyżej egalitaryzmu ogólnego, który uzasadnia wyrównywanie rozkładu dochodu w społeczeństwie (np. progresywne podatki, państwowa pomoc społeczna) oraz egalitaryzmu specyficznego, który daje oparcie działaniom wyrównującym konsumpcję pewnych podstawowych dóbr i usług (np. publiczna ochrona zdrowia i edukacja). Gdy wprowadzimy szerokie rozumienie polityki społecznej, wówczas wchodzi w grę więcej aspektów egalitaryzmu, łącznie z wyrównywaniem udziału we własności kapitału, równością w dostępie do wymiaru sprawiedliwości czy równością w dziedzinie podstawowych praw (równouprawnienie).

Przekonujący atak na egalitaryzm jako taki, w jakiegokolwiek jego formie, jest mało prawdopodobny ze względu na to, że we wnioskach będzie miał moralne przyzwolenie dla różnych form nierównego traktowania ludzi, które prowadzić mogą do systematycznych działań paternalistycznych i dyskryminacyjnych, na różne sposoby ograniczających, podporządkowujących i opresyjnych. Charakterystyczne, że szkoła chicagowska ekonomii chwalona jest za „analityczny egalitaryzm” w nawiązaniu do „egalitarystycznych korzeni klasycznej ekonomii” oraz idei równej zdolności do podejmowania decyzji domniemanej u wszystkich podmiotów ekonomicznych, a także przeciwstawiana „...rasistowskim twierdzeniom eugeników i innych »postępowych« »ekspertów«, wynikających z „analitycznego hierarchizmu”, który „różnicuje podmioty i ekspertów na podstawach moralnych i intelektualnych”, tzn. ci ostatni pod względem moralnym i intelektualnym przewyższają zwykłych ludzi, stąd ich poglądy i preferencje powinny mieć większą wagę w ustalaniu tego, czym jest dobro ogólne (Levy i Peart, 2008, s. 8; Peart i Levy, 2005, s. 4, 5).

W tym kontekście warto też wspomnieć o podstawowej zasadzie utilitaryzmu, w którym zakładano m.in., że dobro każdej jednostki (jej preferencje) ma równą wagę w kontekście twierdzeń o użyteczności ogółu, funkcja dobrobytu społecznego zawiera funkcje dobrobytu wszystkich jednostek składających się na społeczeństwo, a ich waga jest taka sama, czyli równa.

Jeżeli jednak chodzi o wyprowadzanie egalitarystycznych konsekwencji z założeń o malejącej krańcowej użyteczności dochodu i takich samych funkcjach użyteczności u wszystkich, sytuacja nie jest tak jasna, jak to sugerowali Kaplow i Shavell (patrz punkt 3.8), a także wielu innych. Wprowadzenie problematyki produkcji, czyli perspektywy *stricte* ekonomicznej do całego zagadnienia powoduje, iż „...kwestią otwartą jest to, czy użyteczność jest maksymalizowana poprzez transfer zasobów do tych, dla których mają one największą użyteczność. Jest przynajmniej tak samo prawdopodobne, że użyteczność będzie maksymalizowana przez przekazanie ich ludziom, którzy wykorzystają je w najbardziej produktywny sposób” (Schmidtz, 2000, s. 271). Wynika stąd, że nadwyżki zasobów, które nie muszą być wykorzystane na bieżące zaspokajanie potrzeb właścicieli, mogą być redystrybuowane z powodów utylitarystycznych zarówno w celach produkcyjnych (inwestycje), jak i konsumpcyjnych. Utylitarystyczne uzasadnienie pierwszeństwa tych drugich w kontekście wyrównywania sytuacji dochodowej w społeczeństwie jest więc wątpliwe.

Analityczny egalitaryzm i utylitaryzm mogą jednak wchodzić ze sobą w konflikty, gdy okaże się, że zasada maksymalizacji całkowitej użyteczności (wymyślona przez eksperta-filozofa Jeremy’ego Bentham’a) wymagać będzie zignorowania praw wystarczająco małej lub nieznaczącej mniejszości, tzn. odpowiednio duży przyrost użyteczności wszystkich przeważa spadek użyteczności niektórych. Przykładowo, odbieranie własności wykorzystywanej w mało produktywny sposób i dawanie jej tym, którzy zrobią to bardziej produktywnie, z pewnością podniesie poziom użyteczności w społeczeństwie. W ten sposób uzasadnić można łamanie prawa do własności, a przynajmniej otworzyć drogę do stwierdzenia, że jest to czasem uzasadnione interesem ogólnym.

Uznanie równej zdolności ludzi do podejmowania decyzji zgodnych z ich dobrem jest zbliżone do podstaw teorii sprawiedliwości przypisujących równą wagę różnym projektom życiowym. Jeżeli ta druga grupa teorii uzasadnia państwową politykę społeczną, a nawet więcej, dlaczego ta pierwsza już nie? W tym kontekście interesujące są deklaracje Friedricha A. Hayeka, iż zgadza się z głównym założeniem teorii Johna Rawlsa (o niemożności określenia szczegółowych zasad dystrybucji pożądaných dóbr w społeczeństwie), wyłożonym co prawda we wcześniejszym niż *Teoria sprawiedliwości* artykule, a także wyraża on wątpliwość, jak mógł Daniel Bell uznać

koncepcję Rawlsa (ale już z jego głównej pracy) za podstawę „socjalistycznej etyki” (1978, s. 100, przypis 144 na s. 183). O jedynie powierzchownym podobieństwie tych koncepcji przekonuje jednak Miłowist Kuniński (2005). Podkreślane są też zasadnicze różnice między leseferystycznymi i libertariańskimi koncepcjami a zasadami sprawiedliwości Rawlsa, tym ostatnim przypisuje się też daleko idące konsekwencje egalitarystyczne (Daniels, 2003, s. 261; Nagel, 2003, s. 68).

Nawet jeżeli teoria analitycznych egalitarian nie jest podobna do tych teorii, które zalicza się do solidarystycznych, to należy jeszcze pokazać, że nie da się wyprowadzić z niej argumentów za państwową redystrybucją lub, że jest ona z nią sprzeczna. Pierwsze podejście do tego zagadnienia polega na odróżnieniu redystrybucji dobrowolnej od przymusowej. Na tę pierwszą składają się dobrowolne akty dobroczynności i samopomocy w ramach różnych grup społecznych, łagodzące trudności materialne tych, którzy na krótszy lub dłuższy czas nie znajdują sobie miejsca na rynku lub to miejsce nie zapewnia im utrzymania. Jeżeli każdy ma równą zdolność do podejmowania decyzji o tym, jak dysponować swoimi zasobami, to nie można wykluczać, że będzie też uwzględniał cele redystrybucyjne. Wprowadzenie przymusu uznane będzie za sprzeczne z zasadą równej zdolności do podejmowania decyzji ekonomicznych czy równej wagi dla różnych preferencji w tym zakresie, gdyż da pierwszeństwo zdolności tych, którzy mają preferencje redystrybucyjne, tzn. działanie państwa będzie zgodne z ich preferencjami, a więc oni nie odczują go jako dyskryminującego, pozostali będą jednak pokrzywdzeni. Taki argument może mieć pewną wymowę moralną, ale w praktyce trudno uniknąć decyzji społecznych, które byłyby niezgodne z preferencjami jakiejś mniejszości. Poza tym, dobrowolna redystrybucja może okazać się niewystarczająca nie tylko dla zmniejszenia nierówności, ale też do zapewnienia wszystkim minimum socjalnego.

Zarówno Friedman, jak i Hayek czy nawet Nozick zgadzali się jednak na minimalistycznie pojętą państwową pomoc społeczną, której celem mogłoby być ewentualnie wypełnianie luk w społecznej sieci aktów pomocy i samopomocy, ale z pewnością nie bezwarunkowe gwarantowanie każdemu minimum, które w dodatku byłoby względnie wysokie. Problemem jest więc kwestia nierówności i pytanie, czy zaprzęgać państwo do ich łagodzenia.

Założeniem analitycznego egalitaryzmu jest równa zdolność podmiotów ekonomicznych do podejmowania decyzji co do dysponowania wła-

snymi zasobami. Ma to wykluczyć ekscesy w rodzaju eugenicznie motywowanej przymusowej sterylizacji czy instytucjonalnego rasizmu na rynku pracy. Możemy jednak założyć, że w rzeczywistości mamy do czynienia z faktycznym zróżnicowaniem pod tym względem, tzn. rozkład zdolności do podejmowania decyzji ekonomicznych nie jest równy, ponieważ ludzie różnią się między sobą charakterystykami, które tę zdolność warunkują. Zakładając dodatkowo, że na część z nich można mieć systematyczny wpływ, pojawia się argument za prowadzeniem polityki równości w tym zakresie, o ile oczywiście efekty działania rynku z aktywnością rodzinną i społeczną wydadzą się nam niewystarczające. Przy takich założeniach z analitycznego egalitaryzmu mogą wynikać wnioski dotyczące redystrybucji w ramach polityki wyrównywania szans w zakresie zdolności do podejmowania decyzji na rynku. W praktyce oznacza to możliwość poparcia co najmniej państwowej polityki edukacyjnej.

Najpierw należy zauważyć, że stwierdzenie faktycznej nierówności zdolności ekonomicznych oznacza od razu niebezpieczeństwo wyciągania wniosków eugeniczno-rasistowskich, a w każdym razie paternalistycznych wobec tych, których uzna się za mniej zdolnych. Załóżmy jednak, że można zaproponować taką państwową politykę, która nie będzie miała takich intencji i cech. Czy może ona jednak zasadniczo zmienić nierówność szans wynikającą z nierównego rozkładu zasobów rodziny, czynników genetycznych i środowiskowych? James S. Coleman przedstawia dwa powody, dla których nie należy się tego spodziewać (1983, s. 195–196): 1) niemożliwość osiągnięcia równości szans w tych trzech wymiarach, w szczególności gdy standard równości wyznaczą dzieci najlepiej wyposażone; 2) gdyby nawet taka polityka wyrównała szanse, to wiązałoby się to z bardzo silnym osłabieniem bodźców rodziców do inwestowania w dzieci, a to z kolei będzie powodować ogólny spadek chęci do pracy i zmniejszenie średniego poziomu szans dla wszystkich. Pierwszy argument można osłabić uznając, że celem nie jest równość szans, ale mniejsza nierówność w tym zakresie, co zresztą przyznaje sam Coleman, pozostawiając do decyzji społecznych kwestie szczegółowe państwowej polityki ograniczania nierówności w zakresie zdolności do osiągnięcia wyższych pozycji w społeczeństwie. Drugi argument traci na znaczeniu, gdy zmienimy cel, chociaż i w tym przypadku można stawiać hipotezy empiryczne o zmniejszaniu bodźców do pracy w ubogich rodzinach, które będą intensywnie wspierane w celu zwiększania szans ich dzieci.

Powyżej przyjąłem, że egalitaryzm jako taki trudno zaatakować, gdyż nawet największych krytyków państwowej polityki społecznej przedstawia się jako egalitarystów w pewnym sensie. Nie znaczy to jednak, że nie atakuje się stanowiska egalitarystycznego jako takiego, niezależnie od możliwych tego konsekwencji. Można przy tym uznać, że mamy więcej możliwości wyboru niż tylko między analitycznym egalitaryzmem a analitycznym hierarchizmem. A jeżeli zaakceptujemy jednak ten ostatni, to jeszcze trzeba zastanowić się, czy prowadzi on z koniecznością do ideologii i praktyk w rodzaju eugenicznego rasizmu.

Podstawowy argument za egalitaryzmem, chociaż niekoniecznie za państwową polityką społeczną, polega na uznaniu, że wszyscy ludzie są równi i ta podstawowa równość między nimi ma większą wagę, niż wszystkie różnice, które między nimi rzeczywiście występują (Letwin, 1983, s. 8–12). Stąd też wyciąga się wniosek, że to na zwolennikach nierówności czy nierównego traktowania leży ciężar dowodu. Gdy jednak odróżnimy równość w sensie przynależności do jednego gatunku czy rodzaju (niezależnie od kryterium gatunkowego, np. dusza, rozum, moralność) i równość w sensie ilościowym, to z pierwszego pojęcia nie da się logicznie wyprowadzić drugiego (tamże, s. 11). To, że wszyscy mamy duszę lub rozum, albo godność, nie znaczy, że musimy czy powinniśmy je mieć w takim samym stopniu, a tym bardziej że musimy czy powinniśmy mieć równy poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb. Z tego, że wszyscy jesteśmy ludźmi, którzy mają godność, nie wynika, że wszyscy powinniśmy mieć taką czy inną cechę ilościową w równym stopniu.

Czy da się to rozumowanie zastosować do zdania: każdy człowiek ma godność lub wszyscy jesteśmy ludźmi, a więc każdy ma równe prawo do zaspokojenia podstawowych potrzeb? Tak, o ile stwierdzenie „ma równe prawo do” dotyczy cechy ilościowej. Nie wydaje się być to jednak sensowne, gdyż posiadanie prawa do czegoś nie ma charakteru ilościowego, tzn. mam prawo lub go nie mam, nie można mieć więcej prawa lub mniej (można mieć jednak więcej lub mniej praw). Mamy tu więc wnioskowanie z cechy gatunkowej (wszyscy mamy godność, należymy do tego samego gatunku) o innej cesze jakościowej, że też ma gatunkowy charakter (wszyscy mamy prawo do zaspokojenia podstawowych potrzeb). Rozumowanie to jest mało przekonujące, z tego, że wszyscy jesteśmy ludźmi, nie wynika, że wszyscy mamy równe czy takie same prawa, a nawet nie wynika, że w ogóle mamy

jakieś prawa, o ile z człowieczeństwem nie powiąże się pewnych moralnych właściwości (tzn. wymagających określenia praw i obowiązków), chociażby godności. Ona zaś wydaje się wymagać szacunku, a więc jeżeli każdy człowiek ma godność, to przynajmniej należy mu się szacunek, ale czy chodzi tu o takie samo prawo każdego do równego szacunku?

Słabość tego rozumowania polega na tym, że stosuje wynikanie logiczne i usuwa istotny kontekst tam, gdzie wchodzi w grę kwestie normatywne i zagadnienie praw i obowiązków obywateli w państwie. Można dowodzić, że dzielenie ludzi na lepszych i gorszych, w szczególności przez władzę publiczną, jest samo w sobie złe, jak też może mieć negatywne konsekwencje dla dobrobytu wszystkich. Każdy z obywateli może się znaleźć wśród uznanych za gorszych, gdyż władza i jej kryteria są zmienne, a więc jest to sprzeczne z potencjalnym interesem każdego, kto podlega takiej władzy. Dlatego też w interesie wszystkich jest nałożenie na organy państwa, ale też na innych obywateli obowiązków oraz ustanowienie odpowiadających im praw obywatelskich. Mało istotne, jak nazwiemy takie stanowisko, ale wydaje się być ono odporne na argument Letwina przeciwko egalitaryzmowi. Pozostaje jednak kwestia, czy da się z niego wyprowadzić prawa, które uzasadniają państwową politykę społeczną.

Drugi argument przeciwko egalitarianizmowi jako takiemu opiera się na następującym rozumowaniu: równość nie jest wartością samą w sobie, gdyby tak było, cenione byłyby działania wyrównujące niezależnie od ich skutków, nie da się jednak poprzeć takich instytucji, które pogarszają sytuację lepiej sytuowanych, a nie poprawiają sytuacji pozostałych (Tungodden, 2008, s. 5). Mowa wówczas o „równaniu w dół” lub „dzieleniu biedy”. Jeżeli uznamy ten argument za przekonujący, to dawanie pierwszeństwa równości przed wartościami autotelicznymi będzie wątpliwe, a stanowisko egalitarystyczne podważone. Reakcją na tę obiekcję było stanowisko mówiące, że sytuacja osób ubogich absolutnie (tzn. niezależnie od tego, jak ma się ona do sytuacji innych) powinna mieć priorytet w kalkulacjach dobrobytu całego społeczeństwa, czyli moralna wartość dobrobytu danej osoby rośnie wraz z jego zmniejszaniem się (Peterson i Hansson, 2005, s. 300)²⁵. W ten jednak sposób zastąpiono egalitaryzm stanowiskiem nazywanym „priory-

²⁵ To stanowisko przypisuje się Derekowi Parfitowi (2002), wcześniej sformułował je jednak Albert Weale m.in. w odpowiedzi na problem równania w dół (1983).

tarianizmem”, w którym równość jako taka przestaje mieć znaczenie, a głównym celem polityki staje się raczej eliminacja ubóstwa absolutnego. Wskazuje się jednak na możliwość połączenia obu stanowisk w taki sposób, aby uniknąć problemu równania w dół. Polega ona na przypisaniu większych wag nie tylko do sytuacji ubogich absolutnie, ale też zwiększanie jej wraz ze wzrostem różnic względnych, co ma mieć konsekwencje egalitaryzujące (tamże, s. 308). Słabość tego argumentu w perspektywie egalitarystycznej wynika stąd, że po likwidacji ubóstwa absolutnego nie ma już tych, których sytuację należałoby poprawiać, a więc równość po osiągnięciu minimalnego dobrobytu przez wszystkich nie ma żadnego znaczenia.

Od obiekcji przeciwko egalitaryzmowi można się uchylić, odwołując się nie do równości, ale sprawiedliwości. Sprawiedliwy podział dóbr czy ciężarów nie musi być równy, tzn. sprawiedliwość i równość należy od siebie oddzielić. Jeżeli wyjdziemy od tego, że ludzie różnią się pod wieloma istotnymi względami, np. talentami, wysiłkiem, osiągnięciami, zdrowiem, zamożnością, religią, narodowością, to popieranie celów egalitarnych za pomocą państwa trudno uzasadnić, poza postulatem niedyskryminacji, który zresztą odnosi się też do państwowej polityki społecznej, która oskarżana bywa zarówno o rasizm, jak i dyskryminację ze względu na płeć, nie mówiąc już o praktykach eugenicznych uprawianych przez organy państwa, które miały miejsce jeszcze długo po II wojnie światowej. Można próbować wyprowadzać z faktu dyskryminacji w przeszłości politykę afirmatywną w stosunku do ongiś dyskryminowanych (tzw. dyskryminacja pozytywna), ale uzasadnianie na tej podstawie państwowej polityki społecznej jako takiej wymagałoby nieprzekonującego założenia, że cała obecna bieda i nierówności były spowodowane przez praktyki dyskryminacyjne w przeszłości.

W przypadku sprawiedliwości napotykamy od razu wielką różnorodność różnych teorii, z jednych wyprowadza się jedynie poparcie wyłącznie dla państwa minimalnego, którym z pewnością nie jest *welfare state* (np. Nozick), z innych zaś wynikają daleko idące konsekwencje egalitaryzujące (np. Rawls). Używanie tych ostatnich do uzasadniania państwowej polityki społecznej napotyka na zarzut, że wyprowadza się z nich jako sprawiedliwą inną strukturę instytucjonalną niż preferowana przez ich twórców. Przykładowo, sam Rawls uważał, że jego teoria sprawiedliwości uzasadnia „demokrację właścicielską”, którą preferował w stosunku do redystrybucyjnego *welfare state*. Mało istotne z tego punktu widzenia, że ta pierwsza wy-

daje się utopijna w realiach współczesnego systemu własności w społeczeństwach rozwiniętych, albo, że wielu komentatorów ignoruje w tym względzie preferencje autora tej koncepcji (Prostak, 2007, s. 177–179).

Stanowisk w zakresie sprawiedliwości dystrybucyjnej wyróżnia się o wiele więcej niż zasada dyferencji Rawlsa i sprawiedliwość oparta na pierwszeństwie prawa do własności Nozicka. Te dwie koncepcje oraz zasady podziału w wymiarze zasobów (Dworkin), utilitaryzm (dobrobyt, zaspokojenie potrzeb, pragnień czy preferencji) oraz podział według zasług odróżnia się jako mniejsze lub większe odstępstwa od ścisłego egalitaryzmu (Lamont i Favor, 2007). Z perspektywy krytyka uzasadnień państwowej polityki społecznej może być to ważny argument o braku zgody co do zasady sprawiedliwości dystrybucyjnej, co oznacza, że żadne ze stanowisk nie jest bardziej przekonujące od innych. Odpowiedź na to jest taka, że libertarianizm najbardziej wrogi jakiegokolwiek redystrybucji to stanowisko, które zdominowane jest przez różne odmiany egalitaryzmu. Być może różne co do zakresu dystrybucji/redystrybucji wynikają z nich wnioski, ale każdy jest silniejszy niż anarchistyczny czy Nozickowski libertarianizm, a więc są to głosy raczej za państwową polityką społeczną niż przeciw niej. Pozostają obiekcje, że większość koncepcji sprawiedliwości egalitarystycznej może uzasadniać o wiele bardziej radykalne rozwiązania, a także feministyczna krytyka wszystkich liberalnych teorii sprawiedliwości za nieuwzględnianie nierówności narastających w wyniku swobodnych decyzji podejmowanych na rynku i w sferze prywatnej (tamże). Jeżeli je pominiemy, krytyka uzasadnień sprawiedliwościowych może odwołać się do hipotezy, że potencjał egalitaryzujący państwowej polityki społecznej jest w najlepszym razie nikły, a w najgorszym – że jest ona narzędziem utrwalania nierówności pod względem klasy, płci, rasy itd. W tym ostatnim przypadku nie tylko libertarianiska, ale również egalitarystyczna krytyka polityki społecznej sprawia, że jej uzasadnienia sprawiedliwościowe stają się bardzo wątpliwe.

Zanim dojdziemy do kwestionowania egalitarystycznych możliwości państwowej polityki społecznej można jeszcze rozważyć kilka ataków na teorie sprawiedliwości dystrybucyjnej jako takie. Jeden z nich opiera się na przekonaniu, że sama zasada wyrównywania w jakimś wymiarze lub wymiarach nie uwzględnia kwestii odpowiedzialności ludzi za skutki wyborów, których dokonują, co jest ważne w kontekście efektywności, ale też ma silny aspekt moralny (np. argument Schmidta o eksternalizacji odpowiedzialności). Gdy

ktoś świadomie dokonuje pewnych wyborów, a zasada wyrównywania uwalnia go od ich skutków, jest to niezgodne z prostą intuicją analogiczną do zagadnienia winy i kary. niesprawiedliwością jest zwalnianie ludzi od negatywnych konsekwencji, jakie powodują ich czyny. Obwinianie ubogich, czyli przypisywanie im odpowiedzialności za sytuację, w jakiej się znaleźli, jest typowym argumentem przeciwko państwowej pomocy społecznej.

We współczesnych normatywnych teoriach sprawiedliwości uwzględnia się jednak kwestię odpowiedzialności jednostki, ale też i to, że nie można czynić ludzi odpowiedzialnymi za wszystko, co się im przytrafia (np. rodzi na pochodzenia, niepełnosprawność od urodzenia). Gdyby taka zasada była przekonująca, to rzeczywiście nie da się jej pogodzić z żadną zasadą sprawiedliwego wyrównywania czy ograniczania nierówności (Tungodden, 2008, s. 3). Skoro jednak trudno ją uzasadnić, to otwarta pozostaje kwestia przebiegu granicy między czynnikami mającymi wpływ na nasz wynik (np. w wymiarze dochodu), za które odpowiadamy (np. wysiłek), i tymi, za które już nie odpowiadamy (np. talent, pochodzenie). Dyskusja polityczna w tym względzie rozgrywa się wówczas pomiędzy tymi, którzy uważają, że ludzie są lub powinni być odpowiedzialni za mniej/więcej czynników, co pozostawia dużo więcej/mniej miejsca na wyrównującą redystrybucję (tamże, s. 4).

Włączenie zasady odpowiedzialności w teorie sprawiedliwości dystrybutywnej jest interpretowane m.in. tak: „...teoria egalitaryzmu uwzględniła najbardziej atrakcyjną ideę w arsenale antyegalitarystycznej prawicy, że ludzie powinni być odpowiedzialni za swoje osiągnięcia” (Cohen za: Roemer, 2002, s. 470). Deklaracja, że to teoretyczne osiągnięcie uzasadnia więcej redystrybucji, niż wynika z utilitaryzmu, ale mniej niż z koncepcji Rawlsa (tamże) jest bardzo obiecująca, gdybyśmy uznali, że redystrybucja będąca wynikiem państwowej polityki społecznej ma właśnie taką skalę. Sceptyk mógłby jednak dodać, że ta koncepcja jest niepraktyczna, ale John Roemer dowodzi na przykładach polityki edukacyjnej i podatkowo-transferowej czegoś przeciwnego. Obliczył on, że polityka edukacyjna zgodna z zasadą sprawiedliwości uwzględniającej odpowiedzialność i równość, nastawiona na wyrównywanie szans na osiągnięcie zdolności do zarobkowania, w warunkach budżetu edukacji w USA w latach 60., powinna wydawać na głowę ucznia społecznie i ekonomicznie upośledzonego około pięć razy więcej niż na głowę uczniów z rodzin o najwyższym statusie, a budżet całej edukacji powinien wzrosnąć o 72% (tamże, s. 464–465). Drugi przypadek doty-

czył danych porównawczych z kilku społeczeństw z Europy i USA, tym razem celem polityki fiskalnej (podatki i transfery) miało być wyrównywanie szans na zdobywanie dochodu (szanse na wysoki lub niski dochód powinny być równe dla ludzi z różnych rodzin). Autorzy tych badań wzięli pod uwagę jako warunki, za które jednostki nie powinny odpowiadać, najpierw wykształcenie rodziców, a następnie włączyli do analizy iloraz inteligencji (jako miarę talentu), założenia dotyczące polityki podatkowej były bardzo upraszczające (wszyscy obywatele są traktowani tak samo). Wnioski były m.in. takie, że biorąc pod uwagę „optymalną stopę opodatkowania dla wyrównywania szans”, Dania i Szwecja nakładały wyższe podatki, niż powinny (s. 470).

Mamy tu też odpowiedź na sceptyczne uwagi dotyczące tego, co można zrobić za pomocą państwowej polityki społecznej, w tym przypadku edukacyjnej i podatkowo-transferowej. Widzimy bowiem, że równość szans na osiąganie dochodu osiągnięta w Danii i Szwecji przekracza cele, które wynikałyby z teorii sprawiedliwości Roemera.

Jeżeli już przyjmujemy te wnioski, można jeszcze wskazać za teoretykami wyboru publicznego, że państwowa polityka społeczna prędzej czy później będzie przynosiła większe korzyści nieubogim, a więc jej potencjał wyrównujący między nimi a ubogimi jest niewielki. Hipoteza, że „nieubodzy rozlegle korzystają z *welfare state*”, znajduje potwierdzenie w badaniach (Goodin i Le Grand, 1987, s. 203). Ci sami autorzy twierdzą jednak, że większość krajów rozwiniętych, poprzez systemy podatkowo-transferowy, wyrównuje sytuację dochodową obywateli, tzn. przed podatkami i transferami poziom nierówności dochodowych jest większy niż po nich (tamże, s. 211). Podobne wyniki zaprzeczające hipotezie, że państwowa polityka społeczna tylko wyrównuje dochody w cyklu życia, a nie między grupami dochodowymi, przedstawione zostały względnie niedawno z zastosowaniem metod ilościowych ze skrajnymi przykładami redukcji tylko o nieco ponad 6% (Szwajcaria w 1982) i o 47% (Szwecja w 1995) [Bradley, Huber, Moller, Nielsen, i Stephen, 2003, s. 225]. Wyniki te potwierdzone zostały w kolejnych analizach (Scruggs, 2005).

Oznacza to, że ewentualny dodatni wpływ korzyści odnoszonych przez niebiednych na ogólny poziom nierówności nie jest na tyle duży, aby przeważać ujemny wpływ korzyści odnoszonych przez ubogich na nierówności dochodowe (tzn. wpływ wyrównujący). Z wyłącznie egalitarystyczne-

go punktu widzenia nie jest to jednak pocieszające, bo wykluczenie nieubogich z korzyści, spowodowałoby zapewne zwiększenie poziomu równości, przy założeniu, że zaoszczędzone środki zostaną skierowane do ubogich (Goodin i Le Grand, 1987, s. 215–218). Można jednak argumentować, że korzystanie przez niebiednych z państwowej polityki społecznej jest ważnym warunkiem jej politycznego przetrwania przynajmniej w społeczeństwach, w których przeważają niebiedni i egoistycznie nastawieni wyborcy (tamże, s. 210–212). Poza tym są niezależne argumenty przeciwko polityce społecznej tylko dla ubogich, np. związane z domniemaną stygmatyzacją, jaka się z nimi wiąże. Egalitarysta zapewne nie chce równości za wszelką cenę, czyli chciałby uniknąć efektu stygmatyzującego, który w dodatku zniechęca ubogich do korzystania z polityki społecznej, a więc też ma antyegalitarystyczne konsekwencje. Nie znalazłem jednak empirycznych badań, w których sprawdzano, czy efekt stygmatyzacyjny występuje, a jeżeli tak, czy ma jakiegokolwiek znaczenie dla zjawiska niekorzystania z przysługujących ludziom ubogim praw do świadczeń społecznych.

Gdyby celem polityki społecznej było wyłącznie wyeliminowanie ubóstwa, a nie ograniczenie niesprawiedliwości i dezintegracji, to problemem jest marnotrawienie ograniczonych zasobów publicznych na programy, które nie są skierowane do ubogich. Odpowiedzieć na to można argumentem odwołującym się do ochrony przed atakami politycznymi ze strony przedstawicieli partii popieranych przez nieubogich (przekupienie klasy średniej), jak również do kwestii innych kosztów wykluczenia nieubogich, np. związanych z poprawianiem trafności testów dochodowych w celu precyzyjnego odróżnienia obu kategorii. Założenie jest takie, że koszty te są na tyle duże, że mniej kosztowne będzie przyzwoleństwo na wyciek części środków publicznych do nieubogich. Jest to jednak słaby punkt, będący przedmiotem ataków odwołujących się do marnotrawstwa (efektywność), ale też niesprawiedliwości (dostają ci, którzy nie powinni).

Zajmę się teraz sprawdzaniem jakości humanitarnych uzasadnień państwowej polityki społecznej. Pomaganie ludziom w potrzebie wydaje się być uniwersalnie ważnym zaleceniem moralnym, na co dowodem są normy i praktyki obecne w grupach wyznaniowych (zob. np.: Augustyniak i Karpiński, 1999). Już na tym etapie można stwierdzić, że skoro tak, to nie wiadać tu roli dla państwa i jego organów, o ile miałyby być to państwo niewyznaniowe. Pragmatyczne wsparcie dla uzasadnień humanitarystycznych

wynika z hipotezy, że sama pomoc w ramach grup wyznaniowych, przy spadku znaczenia religii we współczesnych społeczeństwach, nie wystarczy do pomocy wszystkim potrzebującym. Stąd też widać przynajmniej uzupełniającą rolę dla państwa. Dlaczego jednak brać pod uwagę wyłącznie wyznaniową dobroczynność – wiele świeckich organizacji również kieruje się humanitaryzmem. Poza taką społeczną siecią dobroczynności nadal mogą zostawać najtrudniejsze przypadki, ale zatrudnienie przez państwo profesjonalistów mogą być w stosunku do nich równie bezradni.

Drugie ograniczenie tego uzasadnienia jest takie, że trzeba jeszcze podać powody, dlaczego taka uzupełniająca rola miałaby przybrać postać inną niż dofinansowywanie dobroczynności i minimalistyczna pomoc społeczna. Poparcie dla całej reszty państwowej polityki społecznej można wyprowadzać przy dodatkowym założeniu, że ma ona znaczenie zapobiegawcze, tzn. poza swoimi celami głównymi powoduje też ograniczanie ubóstwa. Przykładowo, publiczna edukacja czy szeroko rozumiana publiczna ochrona zdrowia ograniczają przypadki niskiego poziomu kompetencji oraz chorób, które z kolei mogą być ważnymi determinantami zbyt niskich dochodów. Istnieją też empiryczne potwierdzenia hipotezy, że im bardziej hojne są świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym (świadczenia chorobowe i emerytalne), tym mniejszy poziom ubóstwa absolutnego (Scruggs i Allan, 2006, s. 20). Zależność ta nie dotyczyła jednak hojności świadczeń z ubezpieczenia od bezrobocia.

Argument Goodina mówi, że odwołanie się do moralnej zasady pomagania innym w potrzebie jest słabszym uzasadnieniem państwowej polityki społecznej (w jego koncepcji jednak dość minimalistycznie określonej) w porównaniu z zasadą ochrony ich przed wyzyskiem ze strony tych, którzy mogą im pomóc. Wymaga on jednak założenia, że sytuacje na rynku pracy lub przy udzielaniu pomocy dobroczynnej mają większy potencjał eksploatacyjny niż pomoc ze strony organów państwa. Te ostatnie związane są przepisami, które ograniczają swobodę odmowy lub przyznania świadczenia, występujący o nie mogą się odwołać od wydanych decyzji, działalność organów państwa podlega też państwowej kontroli. Cechy te uprawdopodobniają poczynione założenie, ale hipoteza o mniejszym poziomie wyzysku ze strony państwowych instytucji pomocowo-opiekuńczych powinna być zweryfikowana empirycznie, np. poprzez porównanie różnych sektorów w tym względzie. Wymaga to jednak

znalezienia dobrych wskaźników i miar wyzysku, co może być w tym przypadku trudne.

Ponadto realizowanie jednocześnie zasady pomocy potrzebującym i ochrony ich przed wyzyskiem może popadać ze sobą w sprzeczność, np. zbyt duża ochrona w tym drugim przypadku oznacza zapewne mniejszą dostępność pomocy (mniejszą o te źródła, których potencjał wyzysku był większy). W dodatku może być to też związane z mniejszą skutecznością dostępnej pomocy, gdyż ochrona przed wyzyskiem oznacza też zmniejszenie władzy administratorów nad sytuacją potrzebujących, co umożliwia tym ostatnim stosowanie różnych strategii nastawionych na minimalistyczne przetrwanie, odmiennych od wyobrażeń społeczeństwa na temat pożądanych skutków udzielanej pomocy, np. usamodzielnienia poprzez rynek pracy. Jeżeli te zasady mogą wchodzić ze sobą w konflikt, pojawia się kwestia priorytetów. Wydaje się jasne, że pierwszeństwo powinna mieć jednak pomoc potrzebującym, a dopiero potem ochrona ich przed opresją ze strony tych, którzy nią rozporządzają.

6.8. Wnioski

Kryzys uzasadnienia państwowej polityki społecznej został przezwyciężony, czego efektem są liczne koncepcje, w których pojawiają się argumenty broniące jej konstytutywnych cech i własności. W oparciu o te argumenty można budować mniej lub bardziej spójne stanowisko afirmacyjne, w którym znajdują się zarówno uzasadnienia o charakterze mikro- i makroekonomicznym, jak i odwołania do pozaekonomicznych wartości w rodzaju obywatelskości i spójności wspólnoty politycznej, sprawiedliwości społecznej i dystrybucyjnej czy mniej lub bardziej ogólnie pojętego humanitaryzmu (różne kręgi solidarności – od bliskich przyjaciół do zupełnie obcych ludzi na drugim końcu świata). Struktura uzasadnienia najpierw może oprzeć się na zasadach moralnych, a następnie zwiększać siłę przekonywania poprzez włączanie kolejnych argumentów pozaekonomicznych, aby zakończyć na teorii ekonomicznej, która nie zakłada automatycznej efektywności rozwiązań rynkowych.