

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Polityka społeczna a nierówności społeczne¹
(wersja 1.0, 20.01.15)

Abstract

Social inequalities changed in the process of Polish transformation from socialism to capitalism. Their rise was probably inevitable considering return to private ownership of capital and privatization of state enterprises. What was and is the role of social policy in that process? First, author presents links between social policy and social inequalities in short review of literature. Many definitions and general statements on social policy linked it to some concept of social justice or equality. But the connection is not clear as John Rawls rejected possibility that welfare state is the best option for realizing principles of justice. Omission of personal responsibility in his theory gave rise to equality of opportunity concept developed by John Roemer. Author tries to connect that approach with social policy functions. Second part of the article starts from possibilities of more empirical direction in searching links between social policy and social inequalities. The main approach in that respect is to understand social policy as redistribution process. Given that social policy is multidimensional so there is a need to recognize all its constitutional parts (social assistance, social insurance, social services) and channels connecting them to changes in inequality. The last part clearly shows that empirical research despite methodological problems confirmed negative impact of social benefits and services on income inequalities. Some conclusions were proposed in the context of the future prospects for the reform of social policy in Poland.

Słowa kluczowe

Nierówności społeczne, nierówności ekonomiczne, redystrybucja, polityka społeczna

¹ Tekst ukaże się w zbiorze *Nierówności społeczne w Polsce* pod redakcją Bożeny Kłós i Jolanty Szymańczak z Biura Analiz Sejmowych.

Wprowadzenie

Spojrzenie na transformację ustrojową z perspektywy relacji między polityką społeczną a nierównościami społecznymi to bardzo interesujące zadanie.

W okresie PRL bardzo ograniczono jedno z silnych źródeł nierówności społecznych, a mianowicie prywatną własność kapitału. Załóżmy, że w ustroju kapitalistycznym, część rodzin czerpie swoje dochody głównie z własności i są to dochody systematycznie i znacząco wyższe niż dochody z pracy, z których utrzymuje się większość. Zmiana ustroju i reforma polegająca na upaństwowieniu prywatnego kapitału oznaczać będzie między innymi, że utrzymujący się z własności będą zmuszeni do utrzymywania się z pracy, a biorąc pod uwagę, że dochody z niej będą niższe niż z własności zmniejszą się też nierówności dochodowe wśród pracowników. Pod warunkiem oczywiście, że pierwotne nierówności nie odtworzą się w sferze płac. Byłoby tak, gdyby na przykład byli właściciele zajęli w nowym ustroju stanowiska kierownicze i specjalistyczne przy zasadniczym wzroście zarobków wypłacanych za prace tego rodzaju w stosunku do prac podporządkowanych i wymagających niższych kwalifikacji.

Przywrócenie ustroju kapitalistycznego sprawia, że następuje proces odwrotny, czyli zwiększa się liczba rodzin, których głównym źródłem dochodu jest ponownie własność. Przed zmianą ustroju na socjalistyczny można było stawiać tezę o wielopokoleniowym odtwarzaniu się własności kapitału poprzez dziedziczenie. Proces ten był jednak przerywany przez różne czynniki, np. wpływ zaborów, okupacji, przegranych powstań i wojen. Kolejnym była zmiana ustroju na socjalistyczny, który przetrwał 45 lat. Odbudowywanie ustroju kapitalistycznego sprawiło, że rola własności kapitału dla nierówności między gospodarstwami domowymi zwiększa się. Jeżeli dodamy do tego, że wzrastają nierówności w obszarze dochodów z pracy w związku z różnicami kwalifikacji (tzn. coraz większy popyt gospodarki na wysokie kwalifikacje przy nienadążającej podaży) i słabnącą rolą związków zawodowych, to wniosek, iż w Polsce transformowanej i transformującej się musiało dojść do zasadniczego wzrostu nierówności (ekonomicznych) wydaje się być bardzo przekonujący.

Co w tym obrazie zmienić mogła i może polityka społeczna? Rzadko, o ile w ogóle, do zakresu jej zadań włącza się oddziaływanie na własność kapitału poprzez upaństwowienie majątku prywatnego lub prywatyzację majątku państwowego. Co do oddziaływania na poziom i różnice płac, w PRL „politykę kształtowania dochodów z pracy” zaliczano do jej zakresu przedmiotowego (Szubert 1976, s. 33), zmieniło się to jednak po transformacji, gdy płacodawcą w większości przypadków przestało być państwo. Można więc założyć, że podstawowe źródła nierówności ekonomicznych są poza zakresem przedmiotowym polityki społecznej. Czy więc ma ona jakiegokolwiek znaczenie dla nierówności społecznych? Poniższy artykuł próbuje udzielić odpowiedzi na to pytanie.

Po rozważeniu teoretycznych propozycji dotyczących związków między polityką społeczną a nierównościami społecznymi, ze szczególnym uwzględnieniem stanowiska, że istotą polityki społecznej jest redystrybucja, przedstawione zostaną problemy empirycznego ich badania oraz wyniki międzynarodowych analiz porównawczych.

Sprawiedliwość, egalitaryzm jako aksjologiczne przesłanki polityki społecznej

W polskiej teorii polityki społecznej traktującej o jej definicji, podstawowych wartościach i celach nie brakuje ujęć uwzględniających równość lub sprawiedliwość społeczną. Wśród czterech wartości, które miały konstytutywne znaczenie dla pojęcia polityki społecznej znajdujemy równość społeczną obok kolektywizmu, bezpieczeństwa i wartości biologicznych (Supińska, 2014). Stawiana była teza, że sprawiedliwość społeczna jest główną kategorią polityki społecznej (Hrynkiewicz, 1986 s. 8). W jednym z ujęć definicyjnych podkreślono, że „w najbardziej ogólnym sensie jest [ona] procesem redystrybucji

dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanymi często „sprawiedliwością społeczną”)” (Wnuk-Lipiński 1996, s. 62), a w innym, że ma ona na celu „...wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans...” (Auleytner 2000, s. 169). Przegląd kilku wyliczeń postulowanych celów polityki społecznej był podstawą do wniosku, że ich wspólnym mianownikiem jest sprawiedliwość społeczna obok wszechstronnego dobrobytu i integracji społecznej (Szarfenberg 2008, s. 72-73). W jednej z propozycji konstrukcji modeli polityki społecznej każdy z nich miał w wśród charakterystyk wyszczególnioną zasadę egalitaryzmu (obok właściwego celu, roli i kompetencji państwa oraz źródeł finansowania). Model interwencji społecznej opierał się na zasadzie równości elementarnej, model dystrybucji społecznej na zasadzie równości sytuacji, a model antycypacji społecznej na zasadzie równości miar (Szumlich 2008, s. 91; zob. też Szarfenberg 2015)

Podkreślić należy, że tak zarysowana perspektywa być może dominuje, ale nie jest powszechnie podzielana. Część autorów wskazuje na inne wartości i cele, są i tacy, którzy pozostawiają je poza ogólną definicją. Przyjmują oni bardziej socjotechniczne podejście – polityka społeczna może służyć różnym celom, w tym również bardzo kontrowersyjnym (Titmuss 1974). Jedno z takich neutralnych aksjologicznie ujęć precyzuje, że jest to „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)” (Rajkiewicz 1998, s. 27). W ten sposób określono jedynie przedmiot czy obszar oddziaływania (warunki życia, stosunki międzyludzkie), a nie jego cel, chociażby w postaci wyrównywania czy zmniejszania nierówności warunków życia lub nierówności w stosunkach międzyludzkich (stosunki władzy i podporządkowania) między różnymi zbiorowościami w społeczeństwie i pomiędzy społeczeństwami.

Z perspektywy definicyjnej relacja między polityką społeczną a nierównościami społecznymi jest więc niejednoznaczna. Niezależnie od tego, za którym stanowiskiem będziemy się opowiadać, możemy jednak stawiać pytania dotyczące wzajemnych wpływów i związków między nimi. Możemy też pytać, dlaczego dla jednych teoretyków odniesienie polityki społecznej do ideałów równości czy sprawiedliwości społecznej jest kluczowe, a inni pozostawiają sprawę wartości otwartą. Spróbujmy najpierw odpowiedzieć na to pytanie.

Porównajmy te wnioski z dwoma stanowiskami w sprawie teorii sprawiedliwości społecznej i sprawiedliwych nierówności zaproponowanych w literaturze traktującej o teorii polityki społecznej.

W ramach pierwszego z nich sformułowano „cztery główne czynniki konstytuujące sprawiedliwość, jako kategorię polityki społecznej” (Hryniewicz 1986, s. 11), w drugim w siedmiu punktach przedstawiono „koncepcję odróżniania nierówności nieusprawiedliwionych od usprawiedliwionych” (Supińska 2014, s. 116-117).

Tabela 1. Sprawiedliwość i egalitaryzm a polityka społeczna – dwa stanowiska

Cztery główne czynniki konstytuujące sprawiedliwość jako kategorie polityki społecznej	Koncepcja odróżniania nierówności nieusprawiedliwionych od usprawiedliwionych (egalitaryzm umiarkowany)
1) takie uregulowanie nierówności, aby największe korzyści mogli uzyskiwać ci, którzy znajdują się w sytuacji najmniej korzystnej; 2) otwarcie dla wszystkich możliwości osiągnięcia tych pozycji społecznych, które dają maksimum korzyści;	1) Idea równości oznacza przyznanie prawa każdemu człowiekowi do wszystkich innych wartości cenionych w danej kulturze. 2) Gdyby zaistniał poważny konflikt między działaniami na rzecz równości sytuacji i działaniami na rzecz równości szans..., należy równość szans uznać za priorytetową. 3) Wiele przejawów równości bywa ponadto użyteczne z punktu widzenia sprawności społeczeństwa w osiąganiu swych celów.

<p>3) stworzenie możliwości poszczególnym jednostkom realizacji ich własnego planu życiowego;</p> <p>4) podnoszenie poziomu minimum gwarantowanego wszystkim, jako narzędzie zmniejszające nierówności.</p>	<p>4) Wiele przejawów nierówności także bywa użyteczne dla sprawności społeczeństwa w osiąganiu swych celów; trzeba to jednak każdorazowo udowodnić..., ponadto posłużenie się takim instrumentem zobowiązuje społeczeństwo do wykorzystania zwiększonej dzięki niemu sprawności w interesie – priorytetowo potraktowanym – grup o najniższym statusie</p> <p>5) Wszelkie nierówności (położenia i szans) winny zaczynać się od pewnego – gwarantowanego wszystkim – poziomu, ustalonego w toku publicznej dyskusji i uznanego za aktualnie niezbędny....</p> <p>6) Należy poszukiwać sensownych programów planowej dekompozycji cech statusu społecznego, kierując się zasadą równiejszego dzielenia dóbr o „inwestycyjnym” charakterze, przeciwdziałając... „kumulacji beneficjów” w pewnych grupach i kumulacji upośledzeń w innych grupach, nabierających cech swoistych enklaw ubóstwa....</p> <p>7) Wszelkie programy egalitaryzacji powinny być realistyczne i uwzględniać ogólne zasady dobrej roboty. Muszą więc koncentrować się na głębokich przyczynach nierówności społecznych..., darując sobie korygowanie ich powierzchownych skutków.</p>
---	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie Hrynkiewicz 1986 i Supińska 2014.

W tekście przedstawiającym cztery czynniki nie było przypisów do teorii sprawiedliwości Johna Rawlsa (ani też żadnych innych), ale punkty 1 i 2 pochodzą z niej bezpośrednio, chociaż przedstawione zostały w odwrotnej kolejności niż w oryginale. Pierwsza w hierarchii zasada brzmiała następująco: „Każda osoba ma równe prawo do w pełni wystarczającego systemu równych podstawowych wolności, który jest możliwy do pogodzenia z podobnym systemem wolności dla wszystkich” (Rawls 1994 s. 414-415). Druga z koncepcji nawiązywała do Rawlsa bezpośrednio w punkcie 4. Można jednak uznać, że w podobny sposób umieszcza równość praw podstawowych w punkcie 1. Oba podejścia przedstawione w tabeli są zgodne co do gwarantowania każdemu minimum. Zasada zawarta w punkcie 7 jest też obecna w tekście Hrynkiewicz. Odróżniono tam sprawiedliwość statyczną („wyrównywanie rażących nierówności”, patrz też wyżej definicja Auleytnera) od dynamicznej, która „nakazuje ... poznawanie mechanizmów społecznych powodujących niesprawiedliwe różnicowanie, obmyślanie sposobów oraz tworzenie szans i warunków eliminowania niesprawiedliwości” (Hrynkiewicz 1986, s 13).

W drugiej koncepcji przyjęto (punkt 3), że nie ma nieuchronnej sprzeczności między sprawnością w osiąganiu celów społecznych a zapewnieniem równości, przynajmniej w pewnych wymiarach. Jest to krytyczne nawiązanie do tezy, iż efektywność ekonomiczna jest sprzeczna z dążeniem do równości.

W szczególności postulat gwarantowania minimum (niezależnie od zasług) wart jest podkreślenia. Obie autorki, podobnie jak Rawls nie podnoszą bezpośrednio zagadnienia odpowiedzialności za większą lub mniejszą część osiągnięć życiowych, a tym samym udziału tego czynnika w zasadach sprawiedliwości społecznej (patrz kolejny punkt).

Ze względu na znaczenie teorii sprawiedliwości Rawlsa we współczesnej filozofii politycznej warto zastanowić się, co z niej wynika dla pożądanego kształtu i treści polityki państwa. Podkreślał on, że podobnie jak system leseferystyczny, tak i kapitalizm z redystrybucyjną polityką społeczną nie jest zgodny z zasadami sprawiedliwości. Jednym z argumentów dlaczego tak jest było podkreślenie formalnej a nie autentycznej równości podstawowych wolności, a ponadto przyzwolenie na „bardzo

duże nierówności pod względem własności kapitału (*real property*) (kapitału produkcyjnego i zasobów naturalnych) tak, że kontrola nad gospodarką i większością życia politycznego spoczywa w rękach niewielu” (Rawls 2001, s. 138). Ponadto kapitalistyczna polityka społeczna (sprowadzona do zabezpieczenia przed ryzykami socjalnymi oraz uzupełniającej pomocy społecznej na poziomie minimum) bez naruszenia podstawowych nierówności pod względem kapitału miała prowadzić po pewnym czasie do powstania zbiorowości osób stale korzystających z państwowego wsparcia z poczuciem wykluczenia i bez woli uczestnictwa w życiu publiczno-politycznym. Zalecana przez Rawlsa demokracja właścicielska, od początku miała dać obywatelom także kapitał ludzki i materialny, aby byli w stanie uczestniczyć jako wolni i równi w systemie społecznej kooperacji (tamże s. 139).

Ze wspomnianych wyżej polskich autorek Jolanta Supińska zaproponowała przejście od modelu upaństwowionej do modelu uspołecznionej polityki społecznej (Supińska 2014, s. 261-279). Charakterystyka stanu docelowego była jednak bardzo ogólna i nie brała pod uwagę innych opcji, nad którymi zastanawiał się już Rawls.

Nierówności zasłużone i niezasłużone a uzasadnienie dla interwencji państwa

Dlaczego nierówności społeczne, a w szczególności ekonomiczne wzbudzają emocje? Można udzielić kilku odpowiedzi na to pytanie. Rozważmy jedną z nich: nie jest jasne, czy nierówności są zasłużone, czy też niezasłużone, a w przypadku tych ostatnich, czy wynikają z przypadku, czy też ze świadomej działalności niezgodnej z obowiązującymi regułami gry. To zagadnienie stało się kluczowe w dalszej dyskusji nad zasadami sprawiedliwości w nurcie pogłębiającym rozumienie różnicy między nierównościami sprawiedliwymi i niesprawiedliwymi (Roemer 1998).

Jeżeli porównywane jednostki (np. osoby, rodziny) 1 i 2 zasłużyły na to, co mają, to różnica między tym, co mają jest zasłużona. Jeżeli jednostka 1 zasłużyła na to co ma, a jednostka 2 nie zasłużyła, to różnica między nimi jest niezasłużona. Po porównaniu każdej jednostki w społeczeństwie z każdą inną uzyskamy obraz zasłużonych i niezasłużonych różnic między ich pozycjami. Mogą one występować też wewnątrz obu zbiorowości jednostek, tzn. między zasłużoną / niezasłużoną sytuacją jednostki 1 i jednostki 2 może występować znaczna różnica, np. pierwsza jest w gorszym położeniu niż druga, ale w obu przypadkach położenie nie jest zasłużone.

Można w tej dyskusji wyróżnić dwa skrajne stanowiska. Pierwsze: wszystkie nierówności są zasłużone. Oznacza to, że nie ma nic problematycznego w tym, że sytuacja jednych jest lepsza od sytuacji innych. Każdy tak czy inaczej zasłużył na swoją pozycję w strukturze społecznej. Stanowisko skrajne na drugim biegunie: wszystkie nierówności są niezasłużone. Z tego zaś wynika ogólne przekonanie, że każda nierówność społeczna jest problemem. Pomiędzy tymi biegunami jest wiele pośrednich stanowisk, z hipotetycznym stanowiskiem środkowym: połowa przypadków nierówności jest zasłużona, a druga połowa jest niezasłużona. Można je interpretować tak, że około połowy tych, którzy mają lepiej i tych, co mają gorzej na to sobie zasłużyli, a w przypadku pozostałych ich lepsze lub gorsze położenie było niezasłużone. Pierwszą część nierówności możemy więc zaakceptować, a dopiero druga wywołuje potępienie.

Takie podejście komplikują dwa proste fakty. Ludzie są dziećmi zanim staną się dorosłymi, o których można sensownie mówić, że na coś zasłużyli, czy że odpowiadają za to co osiągają. Z tego względu uznanie, że różnice w sytuacji dzieci mogłyby być zasłużone jest trudne do uzasadnienia. Drugim faktem jest to, że ludzie dorośli żyją razem w rodzinach (gospodarstwach domowych). Rozważanie na ile różnica w położeniu między rodziną X a rodziną Y to sprawa zasłużona, a na ile niezasłużona, napotyka na problem odpowiedzialności poszczególnych dorosłych jej członków za sytuację rodziny.

Pozostają też poważne wątpliwości, gdy zastanowimy się tylko nad nierównościami zasłużonymi. Po pierwsze, czy każda skala nierówności zasłużonych jest akceptowalna? Załóżmy, że ci co zasłużyli na lepsze położenie żyją w luksusie, a ci co zasłużyli na gorsze położenie przymierają głodem. Czy wynikająca stąd nierówność ich położenia jest akceptowalna? Nie jest zapewne specjalnie kontrowersyjne wezwanie państwa, aby zapewniło minimum przeżycia tym drugim. Uzasadnieniem może być miłosierdzie lub humanitaryzm: niezależnie od zasług, każdemu w sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu trzeba pomóc (w ostatniej instancji pomagać powinno państwo). Dodatkowym uzasadnieniem może być to, że zasłużone gorsze położenie może dotyczyć rodzin z dziećmi. Bardzo kontrowersyjnym byłoby zabieranie ich tym rodzicom, którzy są w najgorszym położeniu, tylko dlatego, że jest ono zasłużone.

Druga wątpliwość dotyczy tego, że wśród tych, którzy są w zasłużonej lepszej sytuacji nadal mogą występować bardzo duże różnice. Czy sprawiedliwym jest, aby te różnice przekraczały pewne granice? Jeżeli to pytanie pozostawimy bez odpowiedzi, to również i rola państwa w tym przypadku nie będzie jasna.

Więcej komplikacji jest z niezasłużoną nierównością. Są co najmniej dwa sposoby rozumienia tego, że różnica w położeniu ludzi jest niezasłużona. Może to wynikać z przypadku, jedni mają szczęście urodzić się zdrowi i sprawni w zamożnych i wzorowych rodzinach, żyjących w zamożnych krajach i regionach, a inni wręcz przeciwnie. Wynikające stąd różnice położenia występujące między nimi, gdy staną się osobami dorosłymi trudno uznać za zasłużone.

Ponadto, może to wynikać z obchodzenia lub łamania reguł gry uznanych za uczciwe, czyli co najmniej niefaworyzujące nikogo. Jeżeli więc spośród dwóch osób w pierwotnie takiej samej sytuacji, jedna osiąga poprawę położenia, a druga nie, ale cała ta poprawa wynika z działań nieuczciwych, to powstająca w ten sposób różnica nie jest zasłużona.

Postulowanie interwencji państwa w przypadku nierówności niezasłużonych jest bardziej oczywiste, albo mniej kontrowersyjne. Po pierwsze, jeżeli miłosierdzie czy humanitaryzm dyktują nam pomaganie nawet tym, którzy są w ubóstwie zasłużonym, to tym bardziej niezasłużona bieda wymaga interwencji państwa. Wzmacnia ten argument możliwość, że w rodzinach niezasłużenie ubogich są dzieci.

Po drugie, zdanie się wyłącznie na rodzinę w zapewnianiu dzieciom odpowiednich warunków dla rozwoju oznacza przyzwolenie na odtwarzanie się niezasłużonych nierówności międzypokoleniowych. Interwencja państwa w tym przypadku wydaje się również uzasadniona, przynajmniej w taki sposób, aby po pierwsze, chronić zdrowie i życie dzieci niezależnie od tego w jakiej rodzinie są, a po drugie, aby ograniczyć wpływ środowiska rodzinnego na szanse życiowe dzieci jako osób dorosłych. Polega to między innymi, na tym, że dzieciom z rodzin w gorszym położeniu oferuje się większe i lepszej jakości wsparcie edukacyjne.

Po trzecie, w przypadku nieuczciwie osiągniętej poprawy położenia można uzasadniać interwencję państwa, która miałaby takim sytuacjom zapobiegać, a gdy już wystąpią – reagować, np. karząc i żądając zwrotu nieuczciwie zdobytych dóbr i rekompensaty wyrządzonych strat.

Podsumowując, można uzasadnić zadania polityki społecznej zarówno w przypadku zasłużonych nierówności społecznych, jak i - w szczególności - tych niezasłużonych. Stanowisko, że interwencja państwa jest uzasadniona tylko w tym drugim przypadku jest mało przekonujące, między innymi ze względu na to, że dzieci obecne są w różnych rodzinach.

Odróżnienie i oszacowanie udziału tego, co w osiągnięciach poszczególnych osób i rodzin jest zasłużone od tego, co niezasłużone może być trudne, ale podjęto już próby dokonania takich szacunków (np. Niehues, Peichl 2012; zob. Szarfenberg 2015).

Możliwe związki między polityką społeczną a nierównościami społecznymi

Teoria sprawiedliwości społecznej uwzględniająca elementy egalitaryzmu w niewielkim stopniu oświetla zagadnienie związków między polityką społeczną a nierównościami społecznymi. Wiemy, że w przedstawionych wyżej koncepcjach argumentuje się za tym, aby wśród wartości i celów polityki społecznej oraz zasad jej prowadzenia były równość i sprawiedliwość. Przy czym w niektórych koncepcjach uznaje się, że sama polityka społeczna może nie być wystarczająca dla osiągnięcia ideału.

Jej pojęcie może być różnie rozumiane, nie tylko w związku z różnicami w podejściu do jej celów. Po pierwsze, polityka określana jest w sensie bezpośredniej lub pośredniej działalności państwa, czyli władzy politycznej i administracji publicznej. Po drugie, rzadko postuluje się, aby przez politykę społeczną rozumieć cały zakres polityki, którą prowadzi tak rozumiane państwo. Jeżeli skupiamy uwagę nie na jej całości, a tylko na jej części, należy sprecyzować jakie sprawy i instrumenty do polityki społecznej należą, a jakie nie. Możliwe są więc podejścia szerokie, obejmujące o wiele więcej niż tylko zabezpieczenie społeczne dochodu, np. również politykę rynku pracy, zdrowotną, mieszkaniową i edukacyjną, jak i wąskie, czego przykładem jest prawne rozdzielanie spraw pracy od zabezpieczenia społecznego, za które odpowiada minister stojący na czele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Nawet jednak w wąskich ujęciach jest to obszar dzielony na wiele odrębnych dziedzin. Dla uproszczenia załóżmy, że jest ich pięć i oznaczymy je poprzez skrót PS z dodaniem cyfry, np. PS1, PS2, PS3 itd.

Podobnie wieloznaczne jest pojęcie nierówności społecznych. Po pierwsze, gdy wyjdziemy od stwierdzenia, że ludzie różnią się między sobą pod wieloma względami, to objęcie wszystkich tych różnic jednym pojęciem nie wydaje się sensowne. Jeżeli tak, to jaka część z tych różnic należy do zakresu pojęcia nierówności społecznych? Po drugie, gdy już zdecydujemy, które z różnic są, a które nie są nierównościami społecznymi, pozostanie zagadnienie ich oceny. Nie rozstrzygamy na razie tych zagadnień, poza zastrzeżeniem, że nie wszystkie różnice międzyludzkie są nierównościami społecznymi. Przyjmijmy, że wyróżnia się kilka szerszych rodzajów nierówności społecznych, które oznaczymy w podobny sposób jak wyżej: NS1, NS2, NS3 itd. W niniejszej książce omawia się między innymi nierówności dochodowe, regionalne, w zdrowiu, w systemie edukacyjnym, a nie tylko jedną z tych bardziej jednorodnych grup.

Przeanalizujmy teraz jakie mogą być związki między polityką społeczną a nierównościami społecznymi. Po pierwsze mogą być to związki zakładane teoretycznie oraz stwierdzone empirycznie. Przykładowo, można uzasadnić i ogólnie zdefiniować politykę społeczną jako działalność państwa, która ma na celu ograniczanie nierówności społecznych. Czy w rzeczywistości określona część działalności państwa przyczynia się do ograniczania nierówności społecznych? Odpowiedź na to pytanie jest zadaniem dla badań empirycznych. Może być więc tak, że pomimo teorii zakładającej, że polityka społeczna ogranicza nierówności, empirycznie stwierdza się, że jednak takiego wpływu nie ma (jest bezskuteczna), albo ma nawet wpływ przeciwny (jest przeciwnie skuteczna).

Po drugie, mogą być to związki poszczególnych dziedzin polityki społecznej z określonymi rodzajami nierówności społecznych. Można sobie wyobrazić, że ktoś wierzy w teorię, że PS1 i PS3 ograniczają nierówności społeczne NS2 i NS5, PS2 nie ma żadnego wpływu na żaden z rodzajów nierówności, a PS4 i PS5 zwiększają nierówności z grupy NS1. W takim ujęciu ogólny wpływ polityki społecznej na całkowite nierówności społeczne zależy od bilansu wpływu ograniczającego i wpływu zwiększającego. Jeżeli pierwszy przeważa, to uzyskamy wynik zgodny z teorią, jeżeli przeważy drugi, to wynik będzie z nią sprzeczny.

Należy wziąć pod uwagę to, że na nierówności społeczne ogółem oraz na ich poszczególne rodzaje mogą mieć wpływ inne czynniki poza polityką społeczną. Do tych czynników powinniśmy włączyć również działalność państwa, która nie ma charakteru społecznego. Empirycznie rzecz ujmując, ogólny bilans polityki społecznej może być taki, że ogranicza nierówności społeczne, ale ze względu na silniejszy wpływ powiększający innych czynników (w tym np. polityki gospodarczej, o ile nie uznamy jej za część polityki społecznej) okaże się, że nierówności rosną. Może być też odwrotnie, czyli polityka społeczna zwiększa nierówności, ale ze względu na inne czynniki o silniejszym wpływie ograniczającym, nierówności społeczne zmniejszają się.

W powyższych przykładach związków między polityką społeczną a nierównościami społecznymi zakładano pewien rodzaj wpływu (zwiększa / zmniejsza) pierwszej na drugie. Należy pamiętać, że związki te mogą też mieć charakter jakościowy, a także przeciwny kierunek – wpływ nierówności społecznych (i ich rodzajów) na politykę społeczną (i jej poszczególne dziedziny). Przykładowo, w tych państwach, w których przedmiotem debaty publicznej jest wzrost takich czy innych nierówności społecznych, może dojść do zmiany w polityce społecznej, która miałaby ten wzrost ograniczyć czy złagodzić jego skutki. Drugi przykład: jeżeli w dyskursie dominuje krytyka polityki społecznej za to, że podtrzymuje nierówności (np. między kobietami i mężczyznami w zakresie opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi), to również może prowadzić do zmian w tej polityce.

Teoretyczne założenia i hipotezy o związkach między polityką społeczną a nierównościami społecznymi muszą być w pewien sposób uzasadnione. Jeżeli takich uzasadnień nie przedstawia się, to każda z hipotez dotyczących wzajemnych wpływów (w tym, że takiego wpływu nie ma) wydaje się równie dobra.

Założmy na przykład, że przekonująco uargumentowano, iż nierówności społeczne lub jeden z ich rodzajów mają negatywny wpływ na społeczeństwo, np. zaostrzają zjawiska uznawane za problemy (np. Pickett, Wilkinson 2009), a ponadto, że polityka społeczna może skutecznie zmniejszać nierówności społeczne. Z takiego uzasadnienia wynika, po pierwsze, co należy badać empirycznie (wpływ nierówności społecznych na problemy społeczne, wpływ polityki społecznej na nierówności społeczne), po drugie, że nierówności społeczne należy ograniczać (nie tylko dlatego, że są złe same w sobie, ale dlatego, że mają negatywne skutki dla innych cenionych wartości niż równość społeczna), a po trzecie, że jako społeczeństwo mamy instrumenty, za pomocą których będziemy mogli je zmniejszać.

Czy takie ujęcie jest przekonujące? W naukach społecznych trwają debaty dotyczące treści pojęć, powiązań hipotez w ramach złożonych teorii, jak i metodologii badań empirycznych, które miałyby teorie potwierdzać lub im zaprzeczać. Teoria i wyniki badań mówiące o istotnym i znaczącym negatywnym wpływie nierówności społecznych lub pewnego ich rodzaju na problemy społeczne mają słabe strony (Karwacki, Szlendak 2009). Poddaje się też w wątpliwość możliwości państwa, wskazując między innymi na ograniczoność instrumentarium polityki społecznej w stosunku do długotrwałych procesów odtwarzania się nierówności w kolejnych pokoleniach, czy też wskazuje na skutki uboczne reform, które zniweczą ich osiągnięcia (ogólniej o typowych argumentach stosowanych w retoryce antyreformatorskiej zob. Hirschman 1991).

Polityka społeczna jako redystrybucja

W ujęciu Wnuka-Lipińskiego przytoczonym wyżej polityka społeczna zostaje utożsamiona z redystrybucją (dóbr i usług) według zasad sprawiedliwości społecznej. Umieszcza się ją również w kontekście realizowania celów i finansowania polityki społecznej, podkreślając jej znaczenie w kontekście problemu „określeni[a] dziedzin i zakresu zastosowania w polityce społecznej

poszczególnych rozwiązań redystrybucyjnych, wyrażających od strony finansowej... solidaryzm społeczny..." (Szumlicz 2008, s. 92).

Zasad sprawiedliwości społecznej czy zasad egalitaryzmu jest wiele, w tym tylko część dotyczy spraw podziału, niektóre prowadzą do sprzecznych zaleceń, np. wspieranie tych w lepszej sytuacji vs wspieranie tych w gorszej. Niektóre zasady sprawiedliwości wykluczają redystrybucję opartą na obowiązkowych podatkach (np. Nozick 1974). Ich wybór dla potrzeb ukształtowania skali i kierunku redystrybucji jest istotny. Dodatkowym problemem jest więc sposób wyboru celów i zasad sprawiedliwego podziału (w tym o charakterze redystrybucji, Lissowski 2008) oraz sposobu ich późniejszego wdrożenia w życie. Wchodzą tu w grę również zagadnienia sprawiedliwego rozłożenia obciążeń, które dają dużą część tego, co później podlega podziałowi. Przykładowe zastosowanie różnych zasad w fazie zbierania środków i ich ponownego podziału: każdy dokłada się do wspólnego funduszu na miarę swoich możliwości, a następnie każdy z dokładających się otrzymuje z tego funduszu proporcjonalnie według potrzeb (w uproszczeniu: ci którzy potrzebują bardziej dostaną więc więcej).

Od strony teoretycznej temat ten wydaje się być dobrze rozpoznany w wielodyscyplinarnej literaturze traktującej ogólnie o sprawiedliwości dystrybtywnej (np. Lissowski 2008) oraz ekonomicznej dotyczącej dochodów (Kot et al. 2004), a także podatków i transferów (m.in. teoria optymalnego opodatkowania, teoria ubezpieczenia społecznego, Szumlicz 2005).

Czym jest redystrybucja w ogólnym sensie? Odróżnia ją od dystrybucji to, że zasadniczo jest to korekta pierwotnego podziału dochodów czerpanych z pracy i własności. Załóżmy, że redystrybucja ma być podporządkowana którejś z wersji egalitaryzmu. Pierwotny podział dochodu w skali całego społeczeństwa charakteryzuje się nierównością o poziomie X , celem redystrybucji jest wówczas zmniejszenie X - warunki i skala tego zmniejszania oraz sposób ich wyznaczenia i zrealizowania pozostają do określenia według kolejnych zasad czy postulatów.

W tym duchu zaproponowano też odróżnienie sprawiedliwości dystrybtywnej od redystrybtywnej (Kot et al. 2004, s. 230-231). U jego podstaw jest podział źródeł dochodów gospodarstw domowych na rynkowe (z pracy, z własności) i pochodzące z redystrybucji (np. transfery finansowane z obowiązkowych podatków nałożonych na dochody rynkowe). Motywem wprowadzenia tego odróżnienia było to, że inne zasady sprawiedliwego podziału znajdują zastosowanie w obu przypadkach, np. zasada płac proporcjonalnych do produktywności dotyczy dystrybucji, a zasada Rawlsa największych korzyści jednostek w najgorszym położeniu - redystrybucji. Przypomnieć jednak należy, że pełne ujęcie zasad sprawiedliwości wymagało również ingerencji w podział własności kapitału (demokracja właścicielska).

Ograniczenie zakresu znaczenia polityki społecznej do redystrybucji jest wątpliwe. Zakłada ono, że państwo nie wywiera świadomego wpływu na rozkład dochodów rynkowych, albo ten wpływ jest poza zakresem polityki społecznej. Rozważmy kilka argumentów przeciwko takiemu stanowisku. Po pierwsze, polityka edukacyjna oddziałuje na poziom, rozkład i jakość kompetencji w społeczeństwie, a tym samym pośrednio wpływa na poziom dochodów rynkowych z pracy i własności (zakładając, że przedsiębiorczości też można uczyć, a więc wchodzi też w grę własność firm). Podobnie jest z polityką rynku pracy, której celem jest ułatwianie osobom bezrobotnym i szukającym pracy jej znalezienie, a tym samym uzyskiwanie lub zwiększanie dochodów rynkowych z pracy (o wpływie instytucji rynku pracy na nierówności zob. Checchi, García-Peñalosa 2008). Należy też w tym kontekście rozważyć instrumenty polegające na subsydiowaniu miejsc pracy. Nie są to oczywiście wszystkie instrumenty państwa, które mogą wpływać egalitaryzująco na dochody rynkowe. Po drugie, decyzja, aby wykluczyć wskazane obszary z zakresu definicji polityki społecznej wymaga przekonującego uzasadnienia. W

zagranicznej i polskiej literaturze na ten temat omawia się je jako działy polityki społecznej (np. Baldock et al. 2011, Firlit-Fesnak, Szyłko-Skoczny 2007).

Na przykładzie zobaczymy, na czym polega prosta redystrybucja dochodu, kierowana zasadą sprawiedliwości redystrybutywnej nakazującej, aby wspierać gospodarstwa domowe w najgorszym położeniu. Załóżmy, że mamy trzy gospodarstwa domowe z dochodami rynkowymi 1000, 500 i 100 jednostek pieniężnych. Po nałożeniu na te dochody podatku 25% z kwotą wolną w wysokości 200, pierwsze gospodarstwo zapłaci podatek 200, drugie 75, a trzecie 0 (zakładamy, że nie ma innych podatków). Część zebranej w ten sposób sumy zostaje przeznaczona na transfer dla trzeciego gospodarstwa w najgorszej sytuacji w wysokości 100 jednostek. Po podatkach i transferach, czyli redystrybucji, dochody naszych gospodarstw są następujące: 800, 425, 200, w budżecie pozostaje jeszcze 175 jednostek na inne cele, w tym na koszty administracyjne zebrania podatków, ustalania uprawnień i wypłacania świadczeń. Oznacza to, że środki te trafią również do innych gospodarstw domowych w postaci kosztów redystrybucji. Dwa pierwsze gospodarstwa straciły pod względem dochodowym (oszacowanie tych strat zależy od tego jak pozostała kwota będzie podzielona między nie), a trzecie zyskało. Dochody są nadal nierówne, ale sytuacja gospodarstwa w najgorszym położeniu poprawiła się znacząco pod względem dochodowym, tym samym też zmniejszyła się nierówność.

Prosta redystrybucja według zasady wspierania dochodów ubogich nazywana w Polsce pieniężną pomocą społeczną stała się jednak marginesem polityki społecznej po wprowadzeniu państwowych ubezpieczeń społecznych. Działają one tak, że pracujący płacą składki na fundusz ubezpieczeniowy, z którego wypłacane są przede wszystkim świadczenia pieniężne w razie zajścia kilku ściśle określonych sytuacji, które ograniczają możliwości zarobkowania lub je całkowicie uniemożliwiają czasowo lub trwale, np. choroba, inwalidztwo, macierzyństwo, starość, bezrobocie (ogólna nazwa: ryzyka socjalne). Zasady działania ubezpieczenia w uproszczeniu polegają na tym, że świadczenie rekompensujące stratę jest proporcjonalne do wpłacanej składki. Z kolei ustalanie tej ostatniej ma w teorii odzwierciedlać poziom ryzyka, tzn. większe składki powinni płacić ci, którzy są bardziej narażeni na wystąpienie większych strat.

W danym okresie sytuacja funduszu ubezpieczenia społecznego jest przeważnie taka, że większość ubezpieczonych wpłaca składki, a mniejszość korzysta ze świadczeń rekompensujących w części utracone zarobki. Jest to zresztą jeden z warunków, aby fundusz nie był deficytowy. Korzystanie ze świadczeń oznacza jednak znalezienie się w gorszej sytuacji (ponoszenie strat). W tym ogólniejszym sensie mamy więc do czynienia z redystrybucją poprzez fundusz składkowy od tych którzy są w lepszej sytuacji (nie ponoszą aktualnie strat) do tych, którzy są w gorszej (ponoszą aktualnie straty, które rekompensuje się tylko w części). Taki rodzaj redystrybucji nie pokrywa się jednak z redystrybucją według zasady wspierania osób w najgorszej sytuacji dochodowej.

Założmy, że dwie osoby płaciły 10 lat składki w wysokości 10% swoich zarobków, pierwsza z wyższymi zarobkami wpłaciła kwotowo do funduszu więcej, a druga z niższymi – mniej. Obie ulegają wypadkowi, stają się niezdolne do pracy i wypłacane są im świadczenia w wysokości 50% uprzednich zarobków. Kwotowo więc osoba lepiej zarabiająca przed wypadkiem będzie otrzymywała więcej, a druga osoba mniej. Czy dokonana się redystrybucja części dochodu rynkowego od osoby z większymi zarobkami do tej z mniejszymi? Na poziomie makro byłoby to bardziej prawdopodobne, gdyby osoby o niższych zarobkach korzystały częściej i dłużej ze świadczeń ubezpieczeniowych, ale nie płaciły wyższej składki z tego powodu (to akurat w praktyce ubezpieczeń społecznych jest regułą).

Przy projektowaniu różnych aspektów systemu ubezpieczeniowego można uczynić go mniej lub bardziej redystrybucyjnym według zasady wspierania osób w najgorszym położeniu. Rozważmy rozwiązania dotyczące składki: 1) progresywne składki (wyższa stopa składek dla zarabiających więcej);

2) uzupełnianie składek osób o niższych zarobkach. Z kolei zasady obliczania wysokości świadczeń mogą być tak określone, aby osoby o wyższych zarobkach otrzymywały mniejsze świadczenie w stosunku do nich (np. świadczenie po zastosowaniu formuły wynosi 60% utraconych zarobków), a osoby o niższych zarobkach – większe (np. świadczenie po zastosowaniu formuły wynosi 80% utraconych zarobków). Wprowadzenie reguły, że świadczenie nie może być niższe niż określona kwota czy parametr (np. minimalna emerytura w stosunku do średniej zarobków) ma podobną funkcję (o tych i innych narzędziach redystrybucji w systemie ubezpieczeniowym patrz Rutecka 2012, s. 121-129).

Zagadnienie wielowymiarowej redystrybucyjności największej części ubezpieczenia społecznego, czyli ubezpieczenia emerytalnego analizowała Joanna Rutecka (2012). Pozwoliło jej to wyróżnić wiele rodzajów redystrybucji w zależności od zastosowania różnych kryteriów, np. redystrybucja pod względem dochodu, pod względem liczby zaangażowanych pokoleń.

Tabela 1. Rodzaje redystrybucji dochodowej w systemach emerytalnych

Kryterium podziału	Rodzaje redystrybucji		
	<i>Liczba zaangażowanych pokoleń</i>	międzypokoleniowa	wewnątrz pokoleniowa
<i>Płeć</i>	od kobiet do mężczyzn	od mężczyzn do kobiet	
<i>Dochód</i>	od bogatych do ubogich	od ubogich do bogatych	
<i>Moment zastosowania</i>	składkowa	świadczeniowa	
<i>Źródło finansowania</i>	wewnętrzna	zewnętrzna	
<i>Metoda finansowania</i>	budżetowa	ubezpieczeniowa	charytatywna
<i>Celowość</i>	zamierzona	niezamierzona	

Źródło: Rutecka 2012 s. 121

Niezależnie od tego z jakim systemem emerytalnym mamy do czynienia w każdym są instrumenty, które można wykorzystać do zwiększenia jego redystrybucyjności w jednym bądź w kilku wymiarach.

Tabela 2. Narzędzia redystrybucji w dwóch typach systemów emerytalnych

		Formuła emerytalna	
		zdefiniowane świadczenie	zdefiniowana składka
FINANSOWANIE	Repartycyjne (PAYG)	progresywna stopa składki, parametryzacja świadczenia (składnik socjalny, lata nieskładkowe, preferencyjne uwzględnianie lat składkowych, limit	kredytowanie składek, waloryzacja uprawnień, wspólne tablice dalszego trwania życia, zróżnicowany wiek emerytalny, emerytura minimalna, waloryzacja świadczeń
	Kapitałowe (Funded]	progresywna stopa składki, parametryzacja świadczenia (składnik socjalny, lata nieskładkowe, preferencyjne uwzględnianie lat składkowych, limit	kredytowanie składek, wysokość opłat, wspólne tablice dalszego trwania życia, zróżnicowany wiek emerytalny, emerytura minimalna, waloryzacja świadczeń

Źródło: Rutecka 2012, s. 129

Ubezpieczenie społeczne składa się z kilku działów. W każdym z nich można wyróżnić uniwersalne i specyficzne narzędzia redystrybucji. Analiza redystrybucyjności całego systemu ubezpieczeniowego i tego, jak jego poszczególne elementy się do tego przyczyniają dałaby nam całościowy obraz i ukazała możliwości.

Polityka społeczna to nie tylko świadczenia pieniężne, ale również usługi (których znaczenie podkreśla się w strategii inwestycji społecznych). Klasycznie zalicza się do nich opiekę zdrowotną (jako nieodłączną część zabezpieczenia społecznego), ale poza tym są między innymi usługi rynku pracy (w tym szkolenia), praca socjalna (w tym asystentura rodzinie), rehabilitacja społeczna i zawodowa, poradnictwo, opieka nad dziećmi, opieka długoterminowa, usługi o charakterze najmu społecznego mieszkań. Jeżeli do tego włączymy jeszcze edukację obowiązkową i wyższą, to wówczas obszar usług będzie równie, a może bardziej różnorodny niż różne typy i rodzaje świadczeń pieniężnych.

Pytanie o potencjał i efekty redystrybucyjne usług w ogóle i poszczególnych ich rodzajów jest bardzo ważne dla oceny polityki społecznej rozumianej jako redystrybucja według pewnych zasad sprawiedliwości podziału. Po pierwsze, usługi są finansowane z podatków, w różnym stopniu obciążających rodziny o różnych dochodach rynkowych. Z kolei różne rodziny mogą w różnym stopniu korzystać z oferowanych przez państwo usług, np. gospodarstwa z większymi potrzebami korzystają z różnych usług też bardziej intensywnie. Wynika stąd, że rodziny w gorszym położeniu mogą w mniejszym stopniu partycypować w finansowaniu, ale w większym stopniu korzystać z usług. Gdyby więc te korzyści wycenić, to może się okazać, że usługi bezpłatne i dostępne dla wszystkich bardziej poprawiają sytuację rodzin w gorszym położeniu. Poza uwagą pozostawiamy skutki korzystania z usług dla ograniczania nierówności i ubóstwa w przyszłości (Marx, Verbist 2014, s. 290).

Po drugie, wydatki na usługi w stosunku do wydatków na świadczenia pieniężne rosną, a w dyskursie o polityce społecznej podkreśla się ich dużą rolę (np. Grewiński 2011), w tym jako zasadniczego elementu strategii inwestycji społecznych (KE 2013). Takie podejście różnie może być uzasadniane (np. negatywnymi stereotypami pieniężnej pomocy społecznej sugerującymi jej nieskuteczność), ale decyduje ono o zmianie akcentów w postrzeganiu i analizowaniu polityki społecznej.

Jeżeli potraktujemy usługi w duchu redystrybucji według zasady zalecającej poprawianie sytuacji osób w gorszym położeniu, wówczas ważne staje się pytanie, w jaki sposób mogą one zmniejszać nierówności w różnych wymiarach, w tym ekonomiczne. Przykład pierwszy, zapewnienie opieki nad dziećmi zwiększa szansę na to, że wzrośnie aktywność zawodowa kobiet. Wpłynąć to może na różne nierówności między kobietami i mężczyznami. Jeżeli jednak kobiety z rodzin w gorszym położeniu w mniejszym stopniu będą korzystały z tych usług (np. dlatego, że mają więcej dzieci, mają niskie kwalifikacje i mniejsze szanse na rynku pracy), to ich sytuacja względna w stosunku do rodzin innych kobiet (pracujących więcej dzięki skorzystaniu z opieki nad dziećmi) może się pogorszyć.

Przykład drugi, zapewnienie obowiązkowej i bezpłatnej edukacji wszystkim dzieciom może spowodować większe korzyści dla rodzin gorzej położonych, w których jest więcej dzieci. Gdyby więc przeliczyć koszt usług edukacyjnych na dziecko i uznać, że jest to miernik dochodu niepieniężnego, wówczas rodziny wielodzietne korzystałyby bardziej.

Przykład trzeci, jeżeli osoby starsze w większym stopniu korzystają z bezpłatnej opieki zdrowotnej, która jest finansowana głównie przez osoby młodsze, to wliczenie korzyści z tego tytułu do dochodu gospodarstw domowych z osobami starszymi może zmienić nierówności między nimi a rodzinami bez takich osób.

Przykład czwarty, niektóre usługi są jednak adresowane do rodzin w gorszym położeniu, np. wynajem mieszkania za niższy niż rynkowy czynsz w zasobach komunalnych. Zakładając, że w tych zasobach

większość najemców to rodziny w gorszym położeniu, taka usługa może mieć wpływ na nierówności dochodu do dyspozycji po odliczeniu czynszu. W przypadku rodzin w lepszej pozycji do tych kosztów mogą jednak należeć także spłaty kredytu hipotecznego.

Wątpliwości co do wpływu usług społecznych na nierówności i ubóstwo prowadziły do formułowania tezy, że na ich rozwoju korzysta przede wszystkim klasa średnia, a nie rodziny będące w gorszym położeniu (Le Grand 1982, s. 3).

Można oczekiwać, że redystrybucja w kierunku osób i rodzin w gorszym położeniu będzie jednak większa dzięki pieniężnej polityce społecznej niż usługowej. W tej pierwszej bardziej rozpowszechnione są instrumenty ukierunkowujące świadczenia pieniężne ku rodzinom w gorszym położeniu. Jeżeli prawdziwą byłaby hipoteza, że usługi zwiększają nierówności (choć niekoniecznie ubóstwo absolutne), wówczas nie jest jasne jaki byłby bilans wpływów części świadczeniowej i części usługowej.

Badania wpływu polityki społecznej na nierówności społeczne

Utożsamienie polityki społecznej z redystrybucją według zasady egalitaryzującego wspierania osób i rodzin w gorszym niż inne położeniu powoduje, że zasadnicze stają się badania jej wpływu na nierówności i ubóstwo.

Po pierwsze, obecnie tylko niewielka część polityki społecznej to pieniężna pomoc społeczna finansowana z podatków i ukierunkowana na wspieranie ubogich (patrz poprzedni punkt). Gdyby jednak tego rodzaju redystrybucja była dominującą, to i tak poddawano ją krytyce pod względem skuteczności w trwałym poprawianiu sytuacji ubogich w perspektywie jedno i wielopokoleniowej.

Po drugie, samo zredukowanie ubóstwa rozumianego jako niezaspokojenie podstawowych potrzeb na poziomie niezbędnym do przeżycia nie musi ograniczać nierówności powstających pomiędzy rodzinami znajdującymi się ponad tym progiem. Ponadto, taki sam stopień poprawy sytuacji tych w najlepszym położeniu i tych w najgorszym może zmniejszać ubóstwo, ale zwiększać nierówności. Jeżeli pozycja rodziny zamożnej na skali dobrobytu to 100 tys., a rodziny biednej 1 tys., to poprawa o 10% w obu przypadkach da w efekcie różnicę większą o 9,9 tys. (110 tys. do 1,1 tys.) [Ravallion 2014].

Po trzecie, założmy, że zasadnicze znaczenie dla nierówności w społeczeństwie ma podział pierwotny (dochody rynkowe z pracy, z własności i samozatrudnienia) oraz jego wielopokoleniowe odtwarzanie poprzez dziedziczenie i wpływ rodziny, a polityka społeczna jako redystrybucja operuje tylko instrumentami podziału wtórnego (patrz jednak wyżej o jej możliwym wpływie na podział pierwotny). Nasuwa się wniosek, że jej znaczenie dla ograniczania nierówności musi być bardzo niewielkie. Inaczej mówiąc ustrój kapitalistyczny oparty na prywatnej własności kapitału jest zasadniczym źródłem nierówności (w szczególności między pracownikami i właścicielami kapitału), a redystrybucja może jedynie ograniczyć przejawy tej nierówności, a nie zmieniać jej zasadnicze źródła.

Po czwarte, w wyniku badań porównawczych zdano sobie sprawę, że społeczeństwa różnią się pod względem poziomu nierówności, a prowadzona w tych państwach polityka społeczna różni się pod względem poziomu finansowania, architektury i hojności rozwiązań. Skłaniało to do zadania pytań o to, jakie znaczenie w wyjaśnianiu różnic nierówności pomiędzy społeczeństwami mają różnice w prowadzonej przez nie polityce społecznej.

Powyższe argumenty uzasadniają co najmniej dwa programy badań: 1) opisywanie i wyjaśnianie nierówności w społeczeństwach i pomiędzy nimi; 2) stwierdzanie i wyjaśnienie wpływu polityki społecznej na te nierówności na tle całej reszty ich przyczyn i uwarunkowań.

Aby prowadzić tego typu badania konieczne było zaproponowanie sposobu pomiaru nierówności, jak i polityki społecznej. Te różnice, które łatwiej przedstawić na skali liczbowej są łatwiejsze do pomiaru, stąd też skupienie na dochodach gospodarstw domowych wyrażanych w jednostkach pieniężnych (dochody w przekroju rocznym, ale też dochody w całym cyklu życia, całożyciowe). Obecnie najczęściej stosowanym wskaźnikiem statystycznym nierówności dochodowych jest współczynnik Giniego (patrz rozdział o nierównościach dochodowych). W uproszczeniu przyjmuje on maksymalną wartość, gdy dochody skoncentrowane są tylko w jednym gospodarstwie domowym, a pozostałe ich w ogóle nie mają, a minimalną, gdy wszystkie gospodarstwa domowe mają dochody takie same. Obliczenie tego wskaźnika wymaga dodatkowych decyzji metodologicznych dotyczących chociażby porównań dochodów między gospodarstwami o różnej liczebności i strukturze (problem skali ekwiwalentności), a także dobrej jakości danych o dochodach i/lub wydatkach gospodarstw domowych (uzyskiwanych ze zróżnicowanych metodologicznie badań budżetów gospodarstw domowych). Na poziomie UE powstała jednak wspólna metodologia stosowana w badaniu warunków życia EU-SILC. Ze względu na takie podejście trudno jest uwzględnić korzystanie gospodarstw domowych z bezpłatnych usług, gdyż nie stanowią one dochodu pieniężnego. Potrzeba więc dodatkowego namysłu nad tym jak wycenić usługi, aby uwzględnić je jako dochód niepieniężny wyrażony w jednostkach pieniężnych (kategoria dochodu rozszerzonego).

Poza problemem pomiaru nierówności, mamy też problem pomiaru polityki społecznej. Po pierwsze wymaga to decyzji, które z działań państwa włączamy do niej, a które wyłączamy (w tym, czy i które wydatki prywatne uwzględniać). Po drugie, trzeba podsumować różne świadczenia i usługi w jednym lub kilku wskaźnikach statystycznych. Problem częściowo rozwiązano poprzez obliczanie kosztów poszczególnych działań (publicznych, prywatnych, netto i brutto), sumowanie ich i w stosunku do ogólnej zamożności (mierzonej Produktem Krajowym Brutto). Mierzono więc politykę społeczną przede wszystkim udziałem wydatków na zaliczone do niej świadczenia i usługi w PKB.

Systematyczne zbieranie danych o dochodach gospodarstw domowych, o wydatkach państwa według ustalonych kategorii i o gospodarce umożliwiło tworzenie dużych baz danych, bez których badania krajowe jak i porównawcze nie byłyby możliwe. Różnice w metodologii zbierania danych pomiędzy krajami i pomiędzy okresami sprawiają, że z tego tylko powodu mogą wynikać różnice w wynikach.

Gdy już rozwiążemy problemy z pomiarem naszych głównych zmiennych pozostaje pytanie, w jaki sposób badać wpływ zmiennej polityki społecznej na zmienną nierówności społecznych. Nawet jeżeli stwierdzimy istotną statystycznie oczekiwaną zależność między tymi zmiennymi w badanej zbiorowości krajów (większy poziom polityki społecznej współwystępuje z mniejszym poziomem nierówności dochodowych), to nie wynika stąd, że ma ona charakter przyczynowo skutkowy. Trzeba więc kontrolować wpływ innych czynników oraz kierunek przyczynowości, a to oznacza, że musimy mieć też dobrej jakości dane dotyczące innych teoretycznie ważnych czynników.

Rozwój metodologii badań ilościowych pozwala na częściowe rozwiązanie niektórych z tych problemów, ale nie można z całą pewnością twierdzić, że zawsze i wszędzie wzrost wydatków na politykę społeczną w stosunku do PKB o dokładnie X% spowoduje zmniejszenie nierówności dochodowych o Y%. Siła i inne charakterystyki tego związku są bowiem modyfikowane przez inne czynniki o charakterze instytucjonalnym i pozainstytucjonalnym.

Pomocna okazała się metodologia polegająca na obliczaniu hipotetycznych dochodów rynkowych gospodarstw domowych oraz badanie różnic między nimi bez ingerencji państwa w postaci podatków i świadczeń pieniężnych (tzw. paradygmat redystrybucyjny, Uusitalo 1985). Polega to w dużym uproszczeniu na tym, że podatki płacone przez członków gospodarstw domowych dodaje się do ich dochodów, a świadczenia, które otrzymują są od nich odejmowane. Dla celów obliczeniowych cofamy

się o kolejne kroki w procesie redystrybucji. Mamy więc pierwotny rozkład dochodów i wyniki pomiaru nierówności i ubóstwa dla niego oraz dla dochodów po uwzględnieniu w odpowiedniej sekwencji podatków, składek oraz świadczeń ubezpieczeniowych i z pomocy społecznej. Porównanie wskaźników nierówności i ubóstwa pomiędzy tymi stanami da nam informację o ile się one zmniejszyły (Szarfenberg 2008, s. 114-118). Jednym z problemów przy takim podejściu jest nieuwzględnianie wpływu na rozkłady dochodów reakcji członków gospodarstw domowych. Co zmieniliby ludzie w swoich zachowaniach gospodarczych w hipotetycznym stanie bez podatków, obowiązkowych składek, bez takich czy innych świadczeń pieniężnych? Jak te zmiany w ich zachowaniach wpłynęłyby na ich dochody i różnice między nimi?

Większość dotychczasowych badań empirycznych koncentrowała się na wpływie świadczeniowej polityki społecznej na nierówności, ale w coraz większym stopniu włączane są do tych badań również usługi społeczne.

Wnioski z badań porównawczych w tym zakresie są pozytywne dla wizji redystrybucyjnej polityki społecznej, która ma ograniczać ubóstwo i nierówności. Pomimo rozlicznych problemów metodologicznych badacze konkludują: „bez wątpliwości redystrybucja poprzez politykę społeczną (welfare state) ma egalitaryzujący kierunek. Współczynniki Giniego, stosunki decylowe i stopy ubóstwa dla dochodów po uwzględnieniu redystrybucji są systematycznie niższe niż dla pierwotnej dystrybucji dochodów” (Esping-Andersen, Myles 2009, s. 653). Przytoczmy jeden z przykładowych wyników analizy przekrojowej dla 25 państw OECD. Średni współczynnik Giniego dla tych krajów w połowie lat 2000 wynosił dla dochodu pierwotnego (przed interwencją państwa) 0,45, a dla dochodu do dyspozycji (po interwencji państwa w postaci podatków i świadczeń) 0,299. Redystrybucja zmniejszyła więc średnio nierówności dochodowe o ponad 33% (Goudswaard, Caminada 2010, s. 6).

W nowszych i coraz lepszych metodologicznie badaniach podejmowane są próby uwzględnienia efektów behawioralnych redystrybucji, czyli reakcji na zmiany w podatkach, składkach i świadczeniach. W jednej z takich analiz danych z krajów OECD z lat 1981-2005 stwierdzono, że wzrostowi wydatków społecznych o 1% towarzyszyło zmniejszenie nierówności o 0,3%. Wpływ na ten wynik miała przede wszystkim polityka wydatków na świadczenia, a nie progresywność podatków. Może być tak dlatego, że reakcja na nie zwiększa nierówności dochodowe przed podatkami, co zmniejsza ich redystrybucyjne oddziaływanie. Autorzy w konkluzji stwierdzają, że USA mimo wysokiej progresji podatków dochodowych w niewielkim stopniu ograniczają nierówności dochodowe (choć programy wsparcia dochodowego osób pracujących poprzez system podatkowy zostały uznane za skuteczne w podnoszeniu dochodów rodzin z niskimi zarobkami). W Europie głównym instrumentem ich redukcji są świadczenia pieniężne (Doerrenberg, Peichel 2014).

W przypadku usług społecznych (edukacja, opieka zdrowotna, opieka żłobkowa i przedszkolna dla dzieci, opieka długoterminowa, usługi mieszkaniowe) analiza danych dla 21 państw OECD (dane dla 2007 r.) wykazała, że redukują one średnio nierówności w populacji bez osób starszych o 21%, bez uwzględnienia różnic w potrzebach gospodarstw domowych, a po ich uwzględnieniu – o 18% (Verbist, Matsaganis 2012 s. 30). Największy wpływ miały edukacja (przede wszystkim obowiązkowa) i opieka zdrowotna.

Polska jest już systematycznie uwzględniana w badaniach nad redystrybucją, gdyż jako członek OECD i UE dostarcza danych, które później wykorzystywane są w analizach porównawczych. Jeżeli chodzi poziom redystrybucji poprzez świadczeniową politykę społeczną, to Polska miała wskaźnik procentowy zbliżony do średniej krajów OECD (około roku 2005), chociaż poziom nierówności dochodów przed i po redystrybucji były jednymi z wyższych w tej grupie państw. Z kolei redukcja nierówności poprzez usługową część polityki społecznej w Polsce (dane z roku 2007) była nieco niższa niż średnia dla 21

państw UE (19% do 21%), i jeszcze niższa, gdy uwzględniono zróżnicowanie gospodarstw domowych według potrzeb (15% do 18%) [Verbist, Matsaganis 2012, s. 30]. Opieka zdrowotna w Polsce ograniczała nierówności w mniejszym zakresie niż w innych krajach (o 9% do średniej 11%), a w przypadku edukacji ten wpływ był relatywnie wyższy (10% do średniej dla 27 państw OECD 7%) [Marx, Verbist 2014, s. 284].

Wnioski

Wśród różnych propozycji treści aksjologicznych podstaw polityki społecznej (i całego ustroju społeczno-ekonomicznego) z pewnością znajdziemy również równość społeczną. Sprawę jednak komplikuje to, że nierówności mogą dotyczyć różnych wymiarów, mieć różną skalę, różne źródła i tym samym być różnie oceniane. Pomóc w tym mają teorie sprawiedliwości społecznej uwzględniające wśród swoich zasad równość oraz to, że część nierówności może być sprawiedliwa, jednak i one są dość mocno zróżnicowane, ze względu na różnorodność nierówności, a tym samym i wersji egalitaryzmu. Ponadto, jeżeli poza sprawiedliwością uwzględniającą taki czy inny egalitaryzm mamy też inne ważne zasady organizowania ustroju czy podstawowej struktury instytucjonalnej społeczeństwa, to trzeba również rozważyć ewentualne sprzeczności między tym, co wynika w praktyce z różnych wartości, a nawet z różnych interpretacji tych samych wartości.

Polityka społeczna w prawie i praktyce Polski i innych krajów jest to zbiór rozmaitych działań i programów, których produktem są głównie świadczenia pieniężne i niepieniężne (w szczególności usługi) finansowane przede wszystkim ze środków publicznych (podatków, obowiązkowych składek). Możemy mieć różne wyobrażenia na temat intencji, jakie przyświecały twórcom i późniejszym reformatorom działającym w tym obszarze. W ustawach i programach rządowych mogą być zapisane cele, a nawet mogą być one skonkretyzowane w postaci określonych wartości wskaźników statystycznych do osiągnięcia w pewnym okresie. Nic jednak nie zastąpi badań empirycznych, które miałyby odpowiedzieć na pytanie, jak to, co tworzą kolejne generacje polityków i legislatorów realizowane jest w praktyce oraz jaki ma wpływ na to uznajemy za ważne, w tym na ubóstwo i nierówności społeczne.

Na pytanie, czy są dowody naukowe na to, że polityka społeczna w rozwiniętych krajach kapitalistycznych (w tym w Polsce) zmniejsza ubóstwo i nierówności (dochodowe) odpowiedź brzmi: „tak, mamy takie dowody, chociaż badania napotykać na rozmaite problemy metodologiczne”. Czy wiemy, jakim krajom udaje się najlepiej ograniczać te zjawiska? Tak, są to kraje skandynawskie. Charakterystyczne jest dla nich połączenie rozwiązań z zakresu świadczeniowej polityki społecznej o charakterze hojnego ubezpieczenia społecznego wraz z rozwojem dobrej jakości usług społecznych (edukacja, opieka zdrowotna, opieka dla dzieci, usługi mieszkaniowe) dostępnych dla wszystkich oraz – w tych ramach – rozwiązaniami adresowanymi również do ubogich rodzin (Marx, Van Rie 2014).

Co z tego wszystkiego wynika dla Polski przed kolejnym okresem hojnego finansowania z funduszy UE oraz pozytywnymi prognozami co do kondycji gospodarki w najbliższych latach? Biorąc pod uwagę dość wysokie wskaźniki nierówności ekonomicznych na tle innych krajów, a także wciąż dotkliwe ubóstwo skrajne, należałoby wykorzystać ten czas na wzmocnienie redystrybucyjnego oddziaływania świadczeń pieniężnych i usług społecznych.

Można wskazać kilka reform, które mogłyby poprawić sytuację. Po pierwsze, należy stopniowo zwiększać wysokość i uczynić bardziej dostępnymi zasiłki rodzinne. Stopniowe podwyższanie progów dochodowych uprawniających powinno doprowadzić do objęcia wsparciem również rodziny z klasy średniej. Po drugie, zwiększanie dostępności dobrej jakości opieki nad dziećmi w wieku 0-4 powinno być szybsze i odbywać się z uwzględnieniem potrzeb rodzin w gorszej sytuacji. Po trzecie, usługi takie jak praca socjalna z rodziną i asystentura rodzinie oraz inne specjalistyczne usługi dla rodzin

(poradnictwo) powinny być rozwijane i coraz bardziej dostępne nie tylko dla rodzin korzystających ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Po czwarte, dostępność i jakość usług rynku pracy czyli doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy dla osób z rodzin o niskich dochodach powinny być zasadniczo zwiększone. Po piąte, należy podjąć działania zwiększające udział młodych osób z rodzin w gorszym położeniu w szkolnictwie wyższym.

Zaplanowanie i zrealizowanie tych i innych reform ograniczających nierówności i minimalizujących ubóstwo będzie kosztować. Miejmy nadzieję, że znajdzie się wola polityczna, której te koszty nie sparaliżują.

Literatura

- W. Szubert, *Cele zakres i metody socjalistycznej polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1976.
- M. Grewiński, *Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, M. Grewiński i B. Więckowska (red.), WSP TWP, Warszawa 2011.
- R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, IFiS PAN, Warszawa 2008.
- R. Szarfenberg, *Polityka społeczna a egalitaryzmy*, SGH, Warszawa 2015, w druku.
- J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2014 (1991).
- J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości* [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, A. Piekara, J. Supińska (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985.
- E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN, Warszawa 1996.
- T. Szumlicz, *O modelach polityki społecznej i pożądanego redystrybucji dochodów* [w:] *Wokół polityki społecznej*, K. Głębicka, M. Grewiński (red.), WSPT TWP, Warszawa 2008.
- J. Auleytner, *Strategia polityki społecznej* [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Elipsa, Warszawa 2000.
- A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś* [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, A. Rajkiewicz, J. Supińska i M. Książkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998.
- A. Karwacki, T. Szlendak, *Święty Graal polityki społecznej? O „koncepcji poziomicy” Richarda Wilkinsona i Kate Pickett*, Problemy Polityki Społecznej, nr 12/2009.
- S.M. Kot, A. Malawski, A. Wegrzecki (red.) *Dobrobyt społeczny, nierówności i sprawiedliwość dystrybucyjna*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2004.
- G. Lissowski, *Zasady sprawiedliwego podziału dóbr*, Scholar, Warszawa 2008.
- T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki*, Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2005.
- G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.) *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2007.
- J. Rutecka, *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- G. Verbist, M. Matsaganis, *The Redistributive Capacity of Services in the EU*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, GINI Discussion Papers nr 53, 2012.
- I. Marx, T. Van Rie, *The Policy Response to Inequality: Redistributing Income* [w:] *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, W. Salverda, B. Nolan, D. Checchi, I. Marx, et al. (red.), Oxford University Press, 2014.
- I. Marx, G. Verbist, *The Policy Response: Boosting Employment and Social Investment* [w:] *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, W. Salverda, B. Nolan, D. Checchi, I. Marx, et al. (red.), Oxford University Press, 2014.

- P. Doerrenberg, A. Peichel, *The Impact of Redistributive Policies on Inequality in OECD Countries*, *Applied Economics* 46(17), 2014.
- K.P. Goudswaard, K. Caminada, *The redistributive effect of public and private social programs: a cross-country empirical analysis*, *International Social Security Review*, vol. 63, no. 1, 2010.
- G. Esping-Andersen, J. Myles, *The welfare state and redistribution* [w:] *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, W. Salverda, B. Nolan, T. Smeeding, (red.), Oxford University Press, 2009.
- M. Ravallion, *Income inequality in the developing world*, *Science*, vol. 344 nr 6186, 2014
- H. Uusitalo, *Redistribution and equality in the welfare state*, *European Sociological Review*, 1985
- J. Le Grand, *The strategy of equality: redistribution and the social services*, Allen & Unwin, 1982.
- KE, *Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020*, Komisja Europejska, 2013.
- R.M. Titmuss, *What is Social Policy* [w:] *Richard M. Titmuss Social Policy*, B. Abel-Smith, K. Titmuss, (red.), Allen and Unwin, 1974.
- J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994, pierwotnie 1971.
- J. Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University Press 2001.
- J. Niehues, A. Peichl, *Bounds of Unfair Inequality of Opportunity: Theory and Evidence for Germany and the US*, CESifo Working Paper Series, nr 3815, 2012.
- A.O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press, 1991.
- J. Roemer, *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, 1998.
- R.G. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, 2009.
- R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, 1974.
- D. Checchi, C. García-Peñalosa, *Labour Market Institutions and Income Inequality*, *Economic Policy*, vol. 23, nr 56, 2008.
- J. Baldock, L. Mitton, N. Manning, S. Vickerstaff (red.), *Social Policy*, 4. wydanie, Oxford University Press, 2011.