

Polityka społeczna a nierówności społeczne

Social policy and social inequalities. *The article focuses on social inequalities in the process of Polish transformation from socialism to capitalism. First, the author presents the links between social policy and social inequalities by a short review of literature, linking definitions and general statements on social policy to some concept of social justice or equality. The next section starts with exploring the possibilities of a 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. 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 also 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*

Keywords: *social inequalities, economic inequalities, redistribution, social policy*

Doktor hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Polityki Społecznej UW; e-mail: r.szarfenberg@uw.edu.pl.

Wstęp

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 do-

chody systematycznie rosnące 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 najemnej, a biorąc pod uwagę, że dochody z niej będą niższe niż z własności, zmniejszą się też nierówności dochodowe w społeczeństwie. 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 ich własność. Można przyjąć, że przed zmianą ustroju na socjalistyczny można było mówić o wielopokoleniowym odtwarzaniu się własności kapitału przez 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 zwiększyła 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 rolę 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, to w PRL „politykę kształtowania dochodów z pracy” zaliczano do jej zakresu przedmiotowego¹, 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 uwzględ-

¹ W. Szubert, *Cele, zakres i metody socjalistycznej polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1976, s. 33.

nieniem stanowiska, że polityka społeczna jest redystrybucją, przedstawione zostaną problemy empirycznego ich badania oraz wyniki międzynarodowych analiz porównawczych.

Sprawiedliwość i egalitaryzm jako aksjologiczne przesłanki polityki społecznej

W teorii polityki społecznej rozwijanej w Polsce – w jej definicji, podstawowych wartościach i celach – nie brakuje ujęć uwzględniających równość lub sprawiedliwość społeczną. Wśród czterech wartości, które miały podstawowe znaczenie dla pojęcia polityki społecznej, znajdujemy równość społeczną obok kolektywizmu, bezpieczeństwa i wartości biologicznych². Stawiana była teza, że sprawiedliwość społeczna jest główną kategorią polityki społecznej³. W jednym z ujęć definicyjnych podkreślono, że: *w najbardziej ogólnym sensie jest [ona] procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanych często „sprawiedliwością społeczną”)*⁴, a w innym, że ma ona na celu: *wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans*⁵. Przegląd kilku wyliczeń postulowanych celów polityki społecznej był podstawą do wniosku, że ich wspólnym mianownikiem jest sprawiedliwość społeczna obok wszechstronnego dobrobytu i integracji społecznej⁶. W jednej z propozycji konstrukcji modeli polityki społecznej dla każdego modelu wyszczególniono 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 miar⁷.

Podkreślić należy, że tak zarysowany model polityki społecznej prawdopodobnie dominuje, ale nie jest przez wszystkich podzielany. Część autorów wskazuje na inne jego wartości i cele. Są i tacy, którzy w ogóle nie biorą ich pod

² J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2014, s. 53.

³ J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości* [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, A. Piekara, J. Supińska (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1986, s. 8.

⁴ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN, Warszawa 1996, s. 62.

⁵ J. Auleytner, *Strategia polityki społecznej* [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Elipsa, Warszawa 2000, s. 169.

⁶ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, IFiS PAN, Warszawa 2008, s. 72–73.

⁷ T. Szumlicz, *O modelach polityki społecznej i pożądaney redystrybucji dochodów* [w:] *Wokół polityki społecznej*, K. Głębicka, M. Grewiński (red.), WSPT TWP, Warszawa 2008, s. 91.

uwagę. Przyjmują oni bardziej socjotechniczne podejście – polityka społeczna może służyć różnym celom, w tym również bardzo kontrowersyjnym⁸. 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)*⁹. 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 pierwszym z nich sformułowano *cztery główne czynniki konstytuujące sprawiedliwość, jako kategorię polityki społecznej*¹⁰, w drugim w siedmiu punktach przedstawiono *koncepcję odróżniania nierówności nieusprawiedliwionych od usprawiedliwionych*¹¹ (tabela 1).

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*¹². Druga z koncepcji nawiązywała do Rawlsa bezpośrednio w pkt 4.

⁸ R.M. Titmuss, *What is Social Policy* [w:] *Richard M. Titmuss Social Policy*, B. Abel-Smith, K. Titmuss, (red.), Allen & Unwin, 1974.

⁹ A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś* [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998, s. 27.

¹⁰ J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości*, op. cit., s. 11.

¹¹ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, op. cit., s. 116–117.

¹² J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994, s. 414–415.

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

Cztery główne czynniki konstytuujące sprawiedliwość jako kategorię 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. 3. Stworzenie możliwości poszczególnym jednostkom realizacji ich własnego planu życiowego. 4. Podnoszenie poziomu minimum gwarantowanego wszystkim jako narzędzie zmniejszające nierówności.	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 nierówności także bywa użyteczne z punktu widzenia sprawności społeczeństwa w osiąganiu swych celów. 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. 5. Wszelkie nierówności (położenia i szans) winny zaczynać się od pewnego – gwarantowanego wszystkim – poziomu, ustalonego w toku publicznej dyskusji i uznanego za aktualnie niezbędny. 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. 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.

Źródło: na podstawie J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości* [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, A. Piekara, J. Supińska (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1986; J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2014.

Można jednak uznać, że w podobny sposób umieszcza równość praw podstawowych w pkt 1. Oba podejścia przedstawione w tabeli 1 są zgodne co do gwarantowania każdemu minimum. Zasada zawarta w pkt 7 jest też obecna w tekście J. Hryniewicz. Odróżniono tam sprawiedliwość statyczną („wyrównywanie rażących nierówności”)¹³ od dynamicznej, która: *nakazuje (...) poznawanie mechanizmów społecznych powodujących niesprawiedliwe różnicowania,*

¹³ Zob. wyżej definicja Auleytnera.

*obmyślanie sposobów oraz tworzenie szans i warunków eliminowania niesprawiedliwości*¹⁴.

W drugiej koncepcji (pkt 3) przyjęto, 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 takiej oceny było podkreślenie formalnej, a nie autentycznej równości podstawowych wolności, a ponadto przyzwole nie: *bardzo duże nierówności pod względem własności kapitału (real property), tj. kapitału produkcyjnego i zasobów naturalnych tak, że kontrola nad gospodarką i większością życia politycznego spoczywa w rękach niewielu*¹⁵. Ponadto kapitalistyczna polityka społeczna (sprowadzona do zabezpieczenia przed ryzykiem socjalnym 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 kooperacji¹⁶.

Jedna ze wspomnianych wyżej polskich autorek, Jolanta Supińska, zaproponowała przejście od modelu upaństwowionego do modelu uspołecznionego polityki społecznej¹⁷. Charakterystyka stanu docelowego była jednak bardzo ogólna i nie brała pod uwagę innych opcji, nad którymi zastanawiał się już Rawls.

¹⁴ J. Hryniewicz, *Dylematy sprawiedliwości*, op. cit., s. 13.

¹⁵ J. Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University Press, 2001, s. 138.

¹⁶ *Ibidem*, s. 139.

¹⁷ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, op. cit., s. 261–279.

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 sytuacji pogłębiającego się rozumienia różnic między nierównościami sprawiedliwymi i niesprawiedliwymi¹⁸.

Jeżeli porównywane jednostki (np. osoby, rodziny) 1 i 2 zasłużyły na to, co mają, to różnica między tym, co mają, a czego nie 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 i niezasłużoną sytuacją jednostki 1 i jednostki 2. Między nimi 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 to: 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. Natomiast drugie stanowisko mówi: 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 kompromisowym: 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. Oznacza to, że pierwszą część nierówności możemy zaakceptować, a dopiero druga wywołuje potępienie.

Takie podejście komplikują dwa proste fakty. Ludzie są dziećmi, zanim staną się dorosłymi, o których można mówić, że na coś zasłużyli, że odpowiadają za to, co osiągają. Z tego względu uznanie, że różnice w sytuacji dzieci mogłyby być zasłużone, wydaje się być trudne do uzasadnienia. Drugim faktem jest to, że ludzie dorośli żyją razem w rodzinach (gospodarstwach domowych). Rozważanie,

¹⁸ J. Roemer, *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, 1998.

na ile różnica w położeniu między rodziną X a rodziną Y to sprawa zasłużona, a na ile niezasłużona, napotyka problem odpowiedzialności poszczególnych dorosłych jej członków za sytuację rodziny.

Powstają 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 na gorsze, przymierają głodem. Czy wynikająca stąd nierówność ich położenia jest akceptowalna? Nie jest zapewne specjalnie kontrowersyjne wezwanie państwa, aby zapewniło minimum przeżycia tym drugim. Uzasadnieniem jest nie tyle sprawiedliwość, co miłosierdzie lub humanitaryzm, niezależnie od zasług; każdemu w sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu trzeba pomóc (w ostatniej instancji powinno być to państwo). Dodatkowym uzasadnieniem może być to, że zasłużone gorsze położenie może dotyczyć rodzin z dziećmi. Bardzo kontrowersyjne 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 sprawiedliwe 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. Po pierwsze, może to wynikać z przypadku: jedni mają szczęście urodzić się zdrowi i sprawni w zamożnych i wzorowych rodzinach, żyjących w zamożnych krajach, a inni wręcz przeciwnie. Wynikające stąd różnice położenia występujące między nimi, gdy staną się osobami dorosłymi, trudno uznać za zasłużone. Po drugie, może to wynikać z obchodzenia lub łamania reguł gry uznanych za uczciwe, czyli co najmniej nefaworyzujące nikogo. Jeżeli więc spośród dwóch osób w pierwotnie takiej samej sytuacji jedna nie osiąga poprawy położenia, a druga tak, ale poprzez działania nieuczciwe, 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. Wzmocnia 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 przyzwoleństwo na odtwarzanie się niezasłużonych nierówności międzypokoleniowych. Interwencja państwa w tym wypadku wydaje się również uzasadniona, przynajmniej w taki sposób, aby

przede wszystkim chronić zdrowie i życie dzieci niezależnie od tego, w jakiej rodzinie są, a także, 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. Przekonanie, że interwencja państwa jest uzasadniona tylko w tym drugim przypadku, wydaje się być mało przekonujące, między innymi ze względu na to, że dzieci są obecne 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 szacunków¹⁹.

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 przedstawione wyżej koncepcje składają się do tego, aby wśród wartości i celów polityki społecznej oraz zasad jej prowadzenia były równość i sprawiedliwość. Przy czym niektóre koncepcje uznają, że sama polityka społeczna może nie być wystarczająca, aby osiągnąć ideał.

Pojęcie polityki społecznej 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 części, należy sprecyzować, jakie sprawy i instrumenty do polityki społecznej należą, a jakie nie. Możliwe jest więc podejście szerokie obejmujące o wiele więcej niż tylko zabezpieczenie społeczne dochodu, np. również politykę rynku pracy, zdrowotną, mieszkanio-

¹⁹ J. Niehues, A. Peichl, *Bounds of Unfair Inequality of Opportunity: Theory and Evidence for Germany and the US*, CESifo Working Paper Series 2012, nr 3815.

wą i edukacyjną, jak i wąskie, czego przykładem jest prawne rozdzielenie spraw pracy od zabezpieczenia społecznego, za które odpowiada minister stojący na czele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Nawet jednak w wąskim ujęciu jest to obszar dzielony na wiele odrębnych dziedzin. Dla uproszczenia założmy, że jest ich 5 i oznaczmy je przez skrót PS z dodaniem cyfry – PS1, PS2, PS3 itd.

Podobnie wieloznaczne jest pojęcie nierówności społecznych. 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? 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 oznaczmy w podobny sposób jak poprzednio: NS1, NS2, NS3 itd. W niniejszej publikacji 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. Pierwszego podziału możemy dokonać na 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 można znaleźć tylko przez badania empiryczne. Może być więc tak, że mimo 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).

Drugi podział dotyczy związków 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, natomiast PS2 nie ma żadnego wpływu na żaden z rodzajów nierówności, a z kolei 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. Zatem jeżeli pierwszy przeważa, to uzyskamy wynik zgodny z teorią, jeżeli przeważy drugi – wynik będzie z nią sprzeczny.

Należy wziąć pod uwagę to, że na nierówności społeczne ogółem oraz na ich poszczególne rodzaje mogą mieć wpływ także inne czynniki będące poza polityką społeczną. Do tych czynników należy włączyć również działalność państwa, która nie ma charakteru społecznego. Empirycznie rzecz ujmując, może być tak,

że ogólny bilans polityki społecznej jest 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, tj. tak, że polityka społeczna zwiększa nierówności, ale ze względu na inne czynniki o silniejszym wpływie ograniczającym je, w efekcie te nierówności społeczne ulegają zmniejszeniu.

W powyższych przykładach związków między polityką społeczną a nierównościami społecznymi założono pewien rodzaj wpływu, tj. zwiększania bądź zmniejszania oddziaływania jednej 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.

Żałómy na przykład, że przekonująco uargumentowano, iż nierówności społeczne lub jeden z ich rodzajów mają negatywny wpływ na społeczeństwo, np. zaostrzają zjawiska uznawane za problemy²⁰, a ponadto, że polityka społeczna może skutecznie zmniejszać nierówności społeczne. Z takiego uzasadnienia wynika, co należy badać empirycznie (wpływ nierówności społecznych na problemy społeczne, wpływ polityki społecznej na nierówności społeczne) oraz 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 te potwierdzać lub im zaprzeczać. Teoria i wyniki badań mówiące o istotnym negatywnym wpływie nierówności społecznych lub pewnego ich rodzaju na problemy społeczne mają

²⁰ R.G. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, 2009.

słabe strony²¹. 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 skutki uboczne reform, które zniweczą ich osiągnięcia²².

Polityka społeczna jako redystrybucja

W przytoczonym wyżej ujęciu E. Wnuka-Lipińskiego 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 odniesieniu do problemu: *określeni[a] dziedziny i zakresu zastosowania w polityce społecznej poszczególnych rozwiązań redystrybucyjnych, wyrażających od strony finansowej (...) solidaryzm społeczny*²³.

Zasad sprawiedliwości społecznej czy zasad egalitaryzmu jest wiele, w tym tylko część dotyczy spraw podziału, niektóre zaś prowadzą do sprzecznych zaleceń, np. wspierania tych w lepszej sytuacji vs wspierania tych w gorszej. Niektóre zasady sprawiedliwości wykluczają redystrybucję opartą na obowiązkowych podatkach²⁴. 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)²⁵ oraz metody ich późniejszego wdrożenia w życie. Wchodzą tu w grę również zagadnienia sprawiedliwego rozłożenia obciążeń, które przynoszą 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 więcej, dostaną więcej).

Od strony teoretycznej temat ten wydaje się być dobrze rozpoznany w wielodyscyplinarnej literaturze traktującej ogólnie o sprawiedliwości dys-

²¹ A. Karwacki, T. Szlendak, *Święty Graal polityki społecznej? O „koncepcji poziomiczy” Richarda Wilkinsona i Kate Pickett*, „Problemy Polityki Społecznej” 2009, nr 12.

²² Ogólniej o typowych argumentach stosowanych w retoryce antyreformatorskiej zob. A.O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press, 1991.

²³ T. Szumlicz, *O modelach polityki społecznej*, op. cit., s. 92.

²⁴ Na przykład R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, 1974.

²⁵ G. Lissowski, *Zasady sprawiedliwego podziału dóbr*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

legające na subsydiowaniu miejsc pracy. Nie są to oczywiście wszystkie instrumenty państwa, które mogą wpływać egalitaryzująco na dochody rynkowe. Drugi argument dotyczy tego, że 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 społecznej³¹.

Na przykładzie zobaczmy więc, na czym polega prosta redystrybucja dochodu, kierowana zasadą sprawiedliwości redystrybucyjnej, 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, co oznacza, że w postaci kosztów redystrybucji środki trafią również do innych gospodarstw domowych. 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 znacznie 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 (ryzyka socjalne). Zasady działania ubezpieczenia w uproszczeniu polegają na tym, że świadczenie rekompensujące stratę jest proporcjonalne do wpłacanej składki. Z kolei ustalenie tej ostatniej ma w teorii odzwierciedlać poziom ryzyka, tzn. większe składki powinni płacić ci, którzy są bardziej narażeni na wystąpienie strat.

³¹ Na przykład *Social Policy*, J. Baldock, L. Mitton, N. Manning, S. Vickerstaff (red.), Oxford University Press, 2011; *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), PWN, Warszawa 2007.

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 przez 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.

Żałómy, 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 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 płacąc 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 w następujących dwóch wariantach: 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 tej formuły wynosi 60% utraconych zarobków), a osoby o niższych zarobkach – większe (np. świadczenie po zastosowaniu ww. 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 funkcję³².

Zagadnienie wielowymiarowej redystrybucyjności największej części ubezpieczenia społecznego, czyli ubezpieczenia emerytalnego, analizowała Joanna

³² O tych i innych narzędziach redystrybucji w systemie ubezpieczeniowym zob. J. Ru-tecka, *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 121–129.

Rutecka³³. Pozwoliło jej to wyróżnić wiele rodzajów redystrybucji w zależności od zastosowania różnych kryteriów, np. redystrybucja pod względem dochodu, liczby zaangażowanych pokoleń.

Tabela 2. Rodzaje redystrybucji dochodowej w systemach emerytalnych

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

Źródło: J. Rutecka, *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 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 3. Narzędzia redystrybucji w dwóch typach systemów emerytalnych

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

Źródło: jak pod tabelą 2.

³³ *Ibidem*.

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 jego możliwości.

Polityka społeczna to nie tylko świadczenia pieniężne, ale również usługi, których znaczenie podkreśla się w strategii inwestycji społecznych. Na ogół do tychże strategii zalicza się opiekę zdrowotną jako nieodłączną część zabezpieczenia społecznego. Poza tym są to też usługi rynku pracy (w tym szkolenia), praca socjalna (w tym asystentura rodzinie), rehabilitacja społeczna i zawodowa, poradnictwo, opieka nad dziećmi, opieka długoterminowa, a także usługi o charakterze społecznego najmu 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 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. W niniejszym tekście nie bierzemy pod uwagę skutków korzystania z usług dla ograniczania nierówności i ubóstwa w przyszłości³⁴.

Po drugie, wydatki na usługi w stosunku do wydatków na świadczenia pieniężne rosną, a w dyskursie o polityce społecznej podkreśla się ich dużą rolę³⁵, w tym jako zasadniczego elementu strategii inwestycji społecznych³⁶. Takie podejście może być wielorako uzasadniane (np. negatywnymi stereotypami pieniężnej pomocy społecznej sugerującymi jej nieskuteczność), ale decyduje ono o różnej ważności spraw w postrzeganiu i analizowaniu polityki społecznej.

³⁴ I. Marx, G. Verbist, *The Policy Response: Boosting Employment and Social Investment* [w:] *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, W. Salverda i in. (red.), Oxford University Press, 2014, s. 290.

³⁵ Na przykład M. Grewiński, *Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, M. Grewiński, B. Więckowska (red.), WSP TWP, Warszawa 2011.

³⁶ Komisja Europejska, *Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020*, 2013.

Jeżeli potraktujemy usługi w duchu redystrybucji według zasady zalecającej poprawienie sytuacji osób w gorszym położeniu, wówczas ważne staje się pytanie, w jaki sposób mogą one zmniejszać nierówności w różnych wymiarach, w tym ekonomiczne. Posłużmy się następującymi przykładami. Przykład pierwszy: zapewnienie opieki nad dziećmi zwiększa szansę na to, że wzrośnie aktywność zawodowa kobiet, co z kolei może wpłynąć 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 sytuowanych, 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 w szczególności prowadziły do formułowania tezy, że głównie na ich rozwoju korzysta klasa średnia, a nie rodziny będące w gorszym położeniu³⁷.

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

³⁷ J. Le Grand, *The strategy of equality: redistribution and the social services*, Allen & Unwin, 1982, s. 3.

Badania wpływu polityki społecznej na nierówności społeczne

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

Po pierwsze, obecnie tylko niewielka część polityki społecznej to pieniądze na pomoc społeczną finansowana z podatków i ukierunkowana na wspieranie ubogich³⁸. Gdyby jednak tego rodzaju redystrybucja była dominującą, to i tak poddawano by ją krytyce pod względem skuteczności co do trwałego poprawiania 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 zmniejszyć ubóstwo, ale zwiększyć nierówności. Jeżeli pozycja rodziny zamożnej według 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.)³⁹.

Po trzecie, założmy, że zasadnicze znaczenie dla nierówności w społeczeństwie ma podział pierwotny (dochody rynkowe z pracy, własności i samozatrudnienia) oraz jego wielopokoleniowe odtwarzanie przez dziedziczenie i wpływ rodziny, gdzie polityka społeczna jako redystrybucja operuje tylko instrumentami podziału wtórnego. Nasuwa się wniosek, że jej znaczenie dla ograniczania nierówności musi być bardzo niewielkie. Inaczej mówiąc, ustroj 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 i metody jego finansowania, hojności świadczeń itp. 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: a) opisywanie i wyjaśnianie nierówności w społeczeństwach i pomiędzy nimi;

³⁸ Por. poprzedni podrozdział tego artykułu.

³⁹ M. Ravallion, *Income inequality in the developing world*, „Science” 2014, t. 344, nr 6186.

b) stwierdzanie i wyjaśnianie 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 wyjaśnienie na nie wpływu 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). Obecnie najczęściej stosowanym wskaźnikiem statystycznym nierówności dochodowych jest współczynnik Giniego⁴⁰. 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 dodatkowego wprowadzenia kategorii metodologicznych dotyczących chociażby porównań dochodów między gospodarstwami o różnej liczebności i strukturze (problem skali ekwiwalentności), a także dobrej jakości danych o dochodach gospodarstw domowych (uzyskiwanych ze zróżnicowanych metodologicznie badań budżetów gospodarstw domowych, tym bardziej, że na poziomie UE powstała 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 określenia sposobów, jak wycenić te 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 ten częściowo rozwiązano przez 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 zarówno 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.

⁴⁰ Zob. rozdział o nierównościach dochodowych.

Po rozwiązaniu problemów 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 to stąd, że ma ona charakter przyczynowo-skutkowy. Trzeba więc kontrolować wpływ innych czynników oraz kierunek przyczynowości (czy polityka społeczna wpływa na nierówności, czy odwrotnie), 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 stwierdzić, 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)⁴¹. 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 etapy 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 obszarami da nam informację, o ile się one zmniejszyły⁴². Jednym z problemów przy takim podejściu jest nieuwzględnianie wpływu zmian w poziomie i strukturze dochodów na reakcje gospodarstw domowych, np. zmniejszenie liczby godzin pracy po podniesieniu podatków. 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?

⁴¹ H. Uusitalo, *Redistribution and equality in the welfare state*, „European Sociological Review” 1985.

⁴² R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki*, *op. cit.*, s. 114–118.

Większość dotychczasowych badań empirycznych koncentrowała się na wpływie świadczeniowej polityki społecznej na nierówności. Jednakże 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*⁴³. 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 zmniejszała więc średnio nierówności dochodowe o ponad 33%⁴⁴.

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 też tak dlatego, że reakcja na nie zwiększa nierówności dochodowe przed podatkami, co zmniejsza ich redystrybucyjne oddziaływanie. Autorzy tych badań 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 pieniężne⁴⁵.

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

⁴³ 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, s. 653.

⁴⁴ K.P. Goudswaard, K. Caminada, *The redistributive effect of public and private social programs: a cross-country empirical analysis*, „International Social Security Review” 2010, t. 63, nr 1, s. 6.

⁴⁵ P. Doerrenberg, A. Peichel, *The Impact of Redistributive Policies on Inequality in OECD Countries*, „Applied Economics” 2014, nr 46 (17).

średnio nierówności w populacji bez osób starszych o 21% – bez uwzględnienia różnic w potrzebach gospodarstw domowych – a po ich uwzględnieniu – o 18%⁴⁶. 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 o poziom redystrybucji poprzez świadczeniową politykę społeczną, to Polska miała wskaźnik procentowy zbliżony do średniej krajów OECD (około roku 2005), chociaż poziomy 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%)⁴⁷. 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%)⁴⁸.

Wnioski

Wśród różnych propozycji ustalenia podstaw aksjologicznych polityki społecznej (i całego ustroju społeczno-ekonomicznego) z pewnością znajdziemy też równość społeczną. Fakt ten 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 różnych wersji społecznej równości. Ponadto, jeżeli poza sprawiedliwością uwzględniającą jakiś model egalitaryzmu mamy też i inne ważne zasady organizowania ustroju czy podstawowej struktury instytucjonalnej społeczeństwa, to trzeba rozważyć ewentualne sprzeczności między tym, co wynika w praktyce z różnych wartości, a nawet z różnych interpretacji tych samych wartości.

⁴⁶ G. Verbist, M. Matsaganis, *The Redistributive Capacity of Services in the EU*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, GINI Discussion Papers 2012, nr 53, s. 30.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ I. Marx, T. Van Rie, *The Policy Response to Inequality: Redistributing Income [w:] Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, W. Salverda i in. (red.), Oxford University Press, 2014, s. 284.

Politykę społeczną w prawie i praktyce Polski i innych krajów tworzy 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 czasie. 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, co 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 napotykają 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 rodzin⁴⁹.

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 zasiłków rodzinnych, a także uczynić je bardziej dostępnymi. Stopniowe podwyższanie progów dochodowych uprawniających do nich powinno doprowadzić do objęcia wsparciem również rodzin 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 będących w gorszej sytuacji materialnej. 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.

⁴⁹ *Ibidem*.

Po czwarte, dostępność i jakość usług rynku pracy, czyli doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy dla osób z rodzin o niskich dochodach, powinna być zasadniczo zwiększona. Po piąte, należy podjąć działania zwiększające udział młodych osób z rodzin w gorszym położeniu materialnym w szkolnictwie wyższym.

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

Bibliografia

- Auleytner J., *Strategia polityki społecznej* [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Elipsa, Warszawa 2000.
- Checchi D., García-Peñalosa C., *Labour Market Institutions and Income Inequality*, „Economic Policy” 2008, t. 23, nr 56.
- Dobrobyt społeczny, nierówności i sprawiedliwość dystrybucyjna, S.M. Kot, A. Malawski, A. Węgrzecki (red.), Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2004.
- Doerrenberg P., Peichel A., *The Impact of Redistributive Policies on Inequality in OECD Countries*, „Applied Economics” 2014, nr 46 (17).
- Esping-Andersen G., Myles J., *The welfare state and redistribution* [w:] *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, W. Salverda, B. Nolan, T. Smeeding (red.), Oxford University Press, 2009.
- Goudswaard K.P., Caminada K., *The redistributive effect of public and private social programs: a cross-country empirical analysis*, „International Social Security Review” 2010, t. 63, nr 1.
- Grewiński M., *Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, M. Grewiński, B. Więckowska (red.), WSP TWP, Warszawa 2011.
- Hirschman A.O., *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press, 1991.
- Hryniewicz J., *Dylematy sprawiedliwości* [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, A. Piekara, J. Supińska (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1986.
- Karwacki A., Szlendak T., Święty Graal polityki społecznej? O „koncepcji poziomicy” Richarda Wilkinsona i Kate Pickett, „Problemy Polityki Społecznej” 2009, nr 12.
- Komisja Europejska, *Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020*, 2013.
- Le Grand J., *The strategy of equality: redistribution and the social services*, Allen & Unwin, 1982.
- Lissowski G., *Zasady sprawiedliwego podziału dóbr*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

- Marx I., Van Rie T., *The Policy Response to Inequality: Redistributing Income* [w:] *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, W. Salverda i in. (red.), Oxford University Press, 2014.
- Marx I., Verbist G., *The Policy Response: Boosting Employment and Social Investment* [w:] *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, W. Salverda i in. (red.), Oxford University Press, 2014.
- Niehues J., Peichl A., *Bounds of Unfair Inequality of Opportunity: Theory and Evidence for Germany and the US*, CESifo Working Paper Series 2012, nr 3815.
- Nozick R., *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, 1974.
- Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), PWN, Warszawa 2007.
- A. Rajkiewicz A., *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś* [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994 (1971).
- Rawls J., *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University Press, 2001.
- Ravallion M., *Income inequality in the developing world*, „Science” 2014, t. 344, nr 6186.
- Roemer J., *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, 1998.
- Rutecka J., *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Social Policy*, J. Baldock, L. Mitton, N. Manning, S. Vickerstaff (red.), Oxford University Press, 2011.
- Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2014 (1991).
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, IFiS PAN, Warszawa 2008.
- Szubert W., *Cele zakres i metody socjalistycznej polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz (red.), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1976.
- Szumlicz T., *O modelach polityki społecznej i pożądaney redystrybucji dochodów* [w:] *Wokół polityki społecznej*, K. Głębicka, M. Grewiński (red.), WSPT TWP, Warszawa 2008.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne teoria dla praktyki*, Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005.
- Titmuss R.M., *What is Social Policy* [w:] *Richard M. Titmuss Social Policy*, B. Abel-Smith, K. Titmuss, (red.), Allen & Unwin, 1974.
- Uusitalo H., *Redistribution and equality in the welfare state*, „European Sociological Review” 1985.
- Wilkinson R.G., Pickett K., *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, 2009.
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN, Warszawa 1996.
- Verbist G., Matsaganis M., *The Redistributive Capacity of Services in the EU*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, GINI Discussion Papers 2012, nr 53.