

Anita Szymańska*

Znaczenie polityki redystrybucyjnej dla poziomu zróżnicowania dochodowego w krajach OECD

Wstęp

Nierówności dochodowe zawsze wzbudzały żywe dyskusje wśród ekonomistów. Zagadnienie to można analizować w wielu aspektach. Najbardziej istotne i niezwykle poznawczo intrygujące wydaje się poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: jaki poziom nierówności dochodowych jest korzystny (a przynajmniej neutralny) dla rozwoju gospodarczego, będąc jednocześnie akceptowanym społecznie? Oczywiście jest, iż poszukiwanie odpowiedzi na tak postawione pytanie nie jest zadaniem łatwym, gdyż mamy do czynienia ze zjawiskiem wieloaspektowym o nadzwyczaj złożonej naturze. Co więcej, odpowiedź zapewne może być inna dla każdej gospodarki i dla każdego okresu. Jeśli jednak, niezależnie od przesłanek, pojawia się potrzeba ograniczenia skali zróżnicowania dochodów, warto zastanowić się, na ile jest to możliwe przy wykorzystaniu środków, którymi dysponuje państwo, w szczególności zaś, jakie znaczenie ma w tym względzie polityka redystrybucyjna.

Podjmując temat znaczenia polityki redystrybucyjnej dla poziomu zróżnicowania dochodowego, przyjęto następującą hipotezę: kraje o większym zróżnicowaniu dochodów pierwotnych (rynkowych) stosują większy zakres redystrybucji dochodów. Hipoteza pomocnicza zakłada, że w wyniku zastosowanej redystrybucji dochodzi do zmniejszenia rozpiętości zróżnicowania dochodowego pomiędzy krajami.

W artykule poddano analizie kształtowanie się dysproporcji dochodowych w 21 wysokorozwiniętych krajach OECD, w latach 2005–2015. Podstawowymi wskaźnikami użytymi do tego celu były: współczynniki Giniego dla dochodów rynkowych i rozporządzalnych oraz stopa ubóstwa, obejmująca osoby z dochodami poniżej 60% mediany dochodów dla całej populacji. Następnie zweryfikowano przyjętą hipotezę poprzez ocenę stopnia korelacji pomiędzy rynkowym zróżnicowaniem dochodów a wskaźnikiem redystrybucji. Badania zrealizowano, wykorzystując bazy danych OECD oraz The World Inequality Database. Z powodu braku niektórych

* Dr hab., Katedra Polityki Gospodarczej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot, anitas@gnu.univ.gda.pl

danych w jednym przypadku konieczne było pominięcie pewnych krajów z grupy badawczej, jak również w przypadku danych dla roku 2005 niekiedy zastosowano dane z innego roku (najbliższego dostępnego). Przyjęte rozwiązania nie miały jednak wpływu na sformułowanie ostatecznych wniosków. Ponadto na prezentowanych rysunkach zastosowano niekiedy różne rozpiętości skali na osi rzędnych, aby różnice pomiędzy danymi dla poszczególnych krajów mogły być bardziej czytelne.

1. Podstawowa oś sporu w kwestii redystrybucji dochodów

Redystrybucja dochodów, dokonywana za pomocą narzędzi polityki fiskalno-budżetowej, polegająca na korygowaniu rynkowego podziału dochodów indywidualnych, jest jednym z elementów polityki gospodarczo-społecznej, który stanowi przedmiot nieustających sporów wśród ekonomistów. O ile większość badaczy zgadza się z tezą, że pewien zakres redystrybucji jest pożądany (choćby ze względów społecznych), o tyle zupełnie niemożliwe wydaje się uzyskanie konsensusu w kwestii poziomu redystrybucji, który można by uznać za optymalny dla gospodarki, a ściślej dla wzrostu gospodarczego.

Główny spór w zakresie podejścia do kwestii redystrybucji wynika z odmiennego pojmowania pojęcia sprawiedliwości społecznej przez przedstawicieli różnych nurtów ekonomicznych. Pośród ekonomistów nawiązujących do szkoły neoklasycznej (często określanych jako orientacja rynkowo-liberalna) dominuje przekonanie, że im bardziej podział dochodów w społeczeństwie jest zbliżony do rynkowego, tym bardziej jest on sprawiedliwy (tzw. sprawiedliwość pozioma – *horizontal equity*). Dochód jest nagrodą za efektywność wynikającą z gotowości do ponoszenia większego wysiłku produkcyjnego. Efektywność zdeterminowana jest wieloma czynnikami, takimi jak: pracowitość, przedsiębiorczość, skłonność do ryzyka, kreatywność itp. Nadmierna zaś redystrybucja może tę efektywność ograniczać poprzez zniechęcenie najbardziej przedsiębiorczych jednostek do wysiłku¹. Jednocześnie osoby, których dochody wzrosną na skutek polityki redystrybucyjnej, mogą również stracić jakąkolwiek motywację do podejmowania wysiłku, a nawet nadużywać istniejącego systemu. Może dojść do erozji postaw wobec pracy i utraty znaczenia pracy, w rezultacie straty społeczne w wyniku systemu transferów mogą okazać się większe niż efekty pozytywne.

Zupełnie odmiennie rozumieją sprawiedliwość ekonomiści nawiązujący do nurtu keynesowskiego. Ponieważ postrzegają oni nierówności

¹ Jednym z autorów, który dokonał szerokiego przeglądu antybodźcowych efektów (*disincentive effects*) progresywnego systemu opodatkowania, był Assar Lindbeck, który wymienił aż 11 takich efektów [Lindbeck, 1986, s. 32].

pierwotne jako zdecydowanie nadmierne, optują za tzw. sprawiedliwością pionową – *vertical equity*, którą należy realizować za pomocą systemu podatkowo-transferowego. Rozbudowaną redystrybucję należy uznać jednocześnie za sprawiedliwą, jak i sprzyjającą rozwojowi gospodarczemu. Rynek nie tylko nie zapewnia sprawiedliwego podziału dochodów, lecz nawet nie zapewnia równości szans obywatelom, którzy wchodzi na ten rynek. Sam fakt urodzenia się w określonej rodzinie, dzielnicy, regionie geograficznym determinuje szanse na osiągnięcie określonego dochodu w ciągu całego życia. Takie założenie wystarczająco uzasadnia potrzebę interwencji państwa w sferę dochodów. Dodatkowo taka interwencja sprzyja rozwojowi gospodarczemu, gdyż dzięki niej następuje przesunięcie dochodów od ludzi o mniejszej krańcowej skłonności do konsumpcji do ludzi, u których ta skłonność jest zdecydowanie większa. W wyniku takiego przesunięcia dochodzi do zwiększenia popytu globalnego, co wpływa pozytywnie na wzrost produkcji. Podobnie rzecz ma się w przypadku wystąpienia bezrobocia. Zasiłki dla bezrobotnych nie tylko pełnią rolę dochodową dla osoby bezrobotnej, pozwalając na przetrwanie okresu bez pracy, ale równocześnie przyczyniają się do wyhamowania spadku popytu globalnego, w szczególności w okresie recesji.

2. Optymalizacja funkcji redystrybucyjnej

Niezależnie od dominujących wśród ekonomistów poglądów polityka redystrybucyjna jest prowadzona we wszystkich gospodarkach. W uzasadnieniu potrzeby redystrybucji najczęściej przywołuje się kilka kluczowych powodów.

Z całą pewnością istotną rolę odgrywają oczekiwania społeczne. Według badań przeprowadzonych w krajach OECD ludzie w przeważającej mierze oceniają nierówności dochodowe jako zbyt wysokie, w związku z czym akceptują politykę redystrybucyjną prowadzącą do ograniczenia tych nierówności [szerzej: Förster, Mira d'Ercole, 2005]. W szczególności ludzie przywiązują wagę do nierówności dochodowych wówczas, gdy prowadzą one do zwiększenia poziomu ubóstwa. Większość przyznaje, iż ryzyko doświadczenia ubóstwa w pewnym momencie życia może dotyczyć każdego, a zadaniem polityki redystrybucyjnej powinno być znaczące ograniczenie tego ryzyka [*Trends in Political Values...*, 2007].

Poziom akceptacji społecznej dla rozpiętości dochodowych uzależniony jest w znacznym stopniu od modelu społeczno-ekonomicznego, do którego zbliżone jest funkcjonowanie gospodarki w danym kraju. W gospodarkach opartych na neoliberalnym modelu anglosaskim (w szczególności w USA), społeczeństwo w stosunkowo dużym zakresie akceptuje nierówności dochodowe jako konsekwencję funkcjonowania mechanizmów rynkowych

i uważa je za niezbędny bodziec do działania. W socjaldemokratycznym modelu skandynawskim obserwuje się z kolei dużą akceptację dla zasady solidaryzmu społecznego, kiedy to wysokie podatki mogą stanowić pewną uciążliwość, ale korzyścią wynikającą z przyjętych zasad jest wysokie poczucie bezpieczeństwa socjalnego.

Jednak najistotniejszą kwestią, wokół której koncentruje się obecnie dyskusja wśród ekonomistów, jest wpływ rozpiętości dochodowych na wzrost gospodarczy. Jak dotąd nie udało się wypracować jednoznacznego stanowiska w zakresie badanej zależności [Rutkowski, 2008]. Zasadniczo można wyróżnić trzy stanowiska wynikające zarówno z rozważań teoretycznych, jak i wyników badań empirycznych: zróżnicowanie dochodowe wpływa negatywnie na wzrost gospodarczy; zróżnicowanie dochodowe wpływa pozytywnie na wzrost gospodarczy; pomiędzy tymi dwiema zmiennymi zachodzi zależność nieliniowa [Charles-Coll, 2013]. Pierwsze stanowisko znajduje dość solidne poparcie w wynikach badań empirycznych i w ostatnich latach zaczyna zyskiwać przewagę, warto więc przytoczyć najważniejsze argumenty uzasadniające ten kierunek zależności.

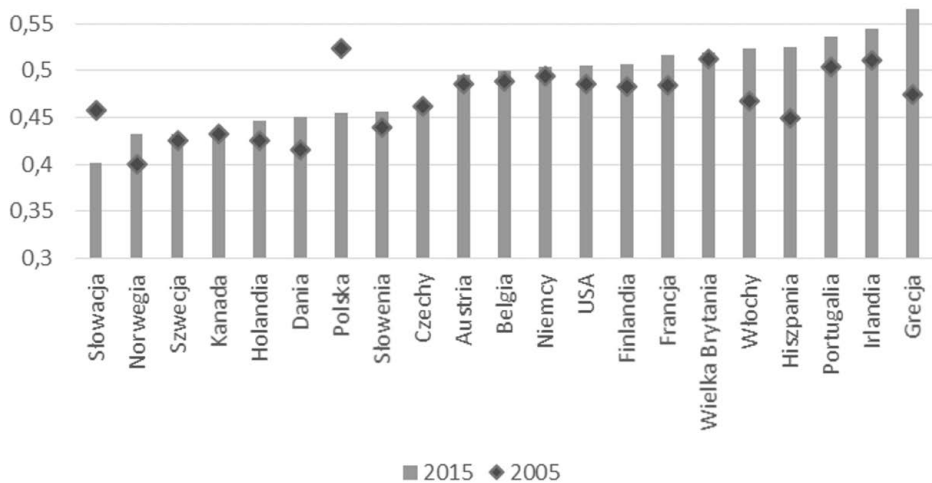
Można wskazać co najmniej trzy kanały negatywnego oddziaływania nierówności dochodowych na wzrost gospodarczy i efektywność gospodarowania. Pierwszy mechanizm określany jest jako „nierówność szans” (*the inequality of opportunity*) i polega na ograniczonym dostępie ludności o niższych dochodach do edukacji, rynku kredytowego, atrakcyjnych miejsc pracy, co w konsekwencji prowadzi do częściowego marnotrawstwa kapitału ludzkiego [Bourguignon, 2017]. W szczególności ograniczona zdolność ludzi do inwestowania w edukację, spowodowana niskim poziomem dochodu i zamożności, może być szkodliwa dla gospodarek rozwiniętych, w których akumulacja kapitału ludzkiego stanowi podstawowy czynnik wzrostu gospodarczego [szerzej: Galor, Moav, 2004]. W rezultacie poziom produkcji globalnej będzie niższy niż wówczas, gdyby tego typu inwestycje zostały podjęte. Drugi mechanizm związany jest z popytową stroną gospodarki. W tym przypadku argumenty zbieżne są z tymi wysuwanymi przez zwolenników szkoły keynesowskiej, odnoszącymi się do prawa malejącej skłonności do konsumpcji w miarę wzrostu dochodów indywidualnych. W takiej sytuacji rezultatem rosnących dysproporcji dochodowych będzie spadek popytu globalnego, a co za tym idzie – spadek produkcji globalnej w gospodarce. Trzeci kanał oddziaływania polega na mechanizmach wyjaśnianych przez ekonomię polityczną. Nadmierne zróżnicowanie dochodów pociąga za sobą daleko idące oczekiwania ze strony społeczeństwa na podjęcie agresywnej polityki redystrybucyjnej przez państwo. Polityka taka może okazać się szkodliwa dla funkcjonowania gospodarki, prowadząc do zniekształcenia mechanizmów rynkowych [Bourguignon, 2017].

Dodatkowo należy podkreślić dwie istotne kwestie. Sprawą dyskusyjną jest, czy można uznać, iż nadmierne rozwarstwienie dochodowe *per se* przyczynia się do ograniczenia wzrostu gospodarczego czy raczej czynniki pierwotne leżące u podstaw tego rozwarstwienia. W zależności od ustaleń w tym zakresie rekomendacje dla prowadzonej polityki gospodarczej będą zgoła odmienne. W pierwszym przypadku pewien zakres redystrybucji prowadzonej przez państwo wydaje się w pełni uzasadniony, w drugim zaś – należałoby przywiązywać znacznie większą wagę do działań mających na celu ograniczanie czynników wywołujących nierówności pierwotne (rynkowe.) Druga niezwykle istotna kwestia związana jest z empirycznym ustaleniem poziomu nierówności, które można by określić jako „nadmierne”. Zadanie to wydaje się nadzwyczaj skomplikowane, jak dotąd nie udało się poczynić wiarygodnych ustaleń w tym zakresie, równocześnie z dużym prawdopodobieństwem należałoby przyjąć, iż optymalny poziom nierówności dochodowych może być inny dla każdej gospodarki oraz zmienny w czasie, w zależności od zmienności innych czynników wpływających na wzrost gospodarczy.

3. Pierwotne nierówności dochodowe w wybranych krajach OECD

W większości krajów OECD poziom nierówności dochodowych wzrastał w okresie ostatnich dwóch, trzech dekad. Bezpośrednim powodem obserwowanych zmian był szybszy wzrost dochodów uzyskiwanych przez bogate gospodarstwa domowe niż w pozostałych grupach dochodowych [OECD, 2008, 2011]. Tendencja ta utrzymywała się w latach 2005–2015 w większości krajów OECD. Rynkowe (pierwotne) nierówności dochodowe przedstawiono na rysunku 1, wykorzystując współczynnik Giniego w zakresie dochodów przed opodatkowaniem i bez uwzględnienia transferów społecznych (*Gini market income i.e. before taxes and public transfers*). Wartości współczynnika w grupie 21 krajów OECD w 2015 r. wynosiły od 0,402 na Słowacji do 0,566 w Grecji, co oznacza, że nierówności dochodowe w Grecji były o około 29% większe niż na Słowacji.

Rysunek 1. Nierówności rynkowe w wybranych krajach OECD mierzone współczynnikiem Giniego



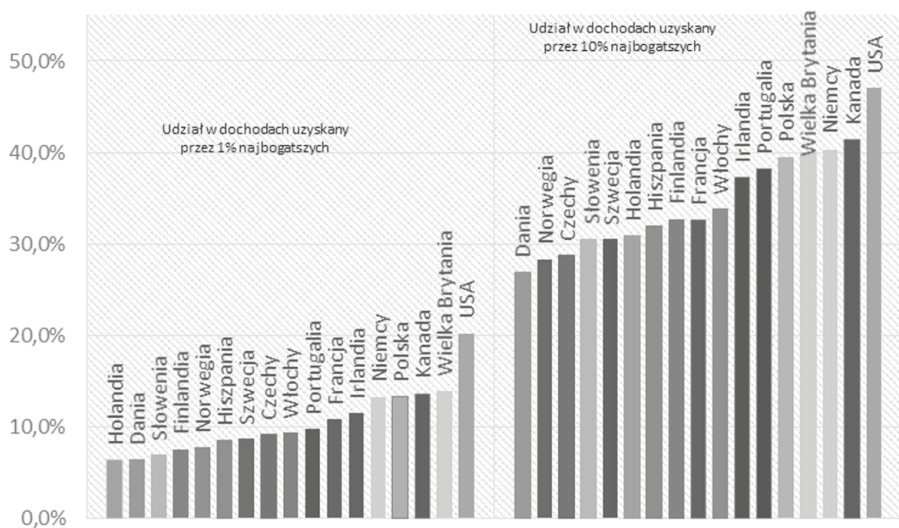
Źródło: Opracowano na podstawie: baza statystyczna OECD, <https://stats.oecd.org/> [26.10.2018].

Wśród krajów o największym zróżnicowaniu dochodów rynkowych znalazły się takie kraje, jak: Grecja, Irlandia, Portugalia, Hiszpania i Włochy, w których równocześnie zaobserwowano największe wzrosty wartości współczynnika Giniego w ostatniej dekadzie. Szczegółowe dane dla tych krajów wskazują, iż istotny wzrost zróżnicowania nastąpił po roku 2008, co miało niewątpliwie związek z głębokim kryzysem gospodarczym w tych krajach, skutkującym istotnym spadkiem dochodów niektórych grup społecznych, w szczególności całkowitą utratą dochodów rynkowych w przypadku osób, które na skutek kryzysu straciły zatrudnienie. Na drugim końcu skali zróżnicowania dochodów znalazły się kraje, które charakteryzują się wysokim poziomem egalitaryzmu społecznego. Interesująca jest obserwacja, iż stosunkowo niskie zróżnicowanie dochodów w tych krajach zaobserwować można już na poziomie podziału rynkowego, czyli jeszcze przed bezpośrednią interwencją państwa w sferę podziału dochodu narodowego. Analizując zmiany rynkowego rozkładu dochodów w ciągu ostatniej dekady, należy podkreślić, że jedynymi krajami, w których zanotowano istotny spadek zróżnicowania dochodów, były Polska i Słowacja.

Dodatkowych informacji na temat zróżnicowania dochodów pierwotnych dostarcza analiza wskaźników udziału w dochodach najbogatszych grup społeczeństwa (rys. 2). W wielu przypadkach wartości tych wskaźników są do pewnego stopnia skorelowane z wartościami współczynnika

Giniego. Zupełnie jednak odmienną zależność można zaobserwować w przypadku Kanady i Polski, gdzie pomimo stosunkowo niskich wartości współczynnika Giniego występuje wysoka koncentracja dochodów w grupach najzamożniejszych. Krajem, który znacznie się wyróżnia na tle badanej grupy, jest USA, szczególnie w przypadku udziału w całkowitych dochodach 1% najzamożniejszych obywateli – udział ten sięga ponad 20%².

Rysunek 2. Udział w dochodach uzyskany przez 1% i 10% najbogatszych w wybranych krajach OECD*



* z uwagi na ograniczony dostęp do danych wartości wskaźników dotyczą różnych lat dla poszczególnych krajów w okresie od 2005 do 2015 r., dla Słowacji, Austrii, Grecji i Belgii dane nie są dostępne.

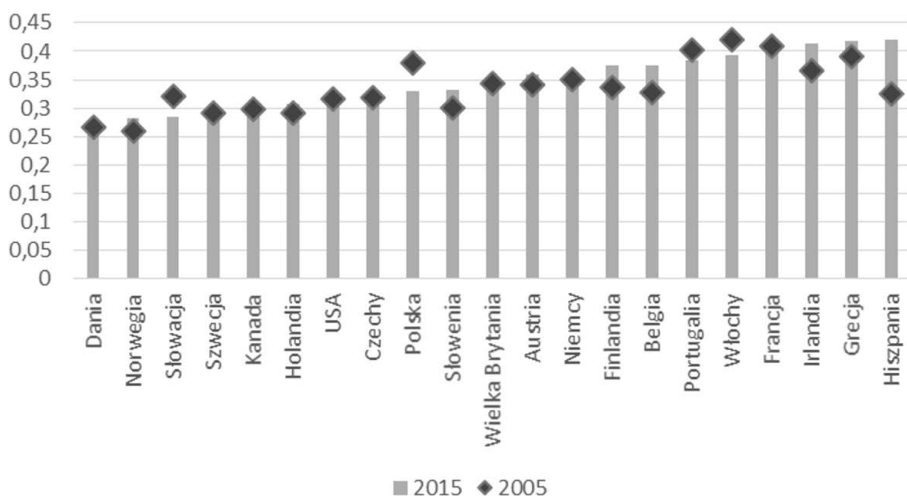
Źródło: Opracowano na podstawie: *The World Inequality Database*, <https://wid.world/data/> [2.10.2018].

Badacze zajmujący się zagadnieniem zróżnicowania dochodów bardzo często zwracają uwagę na fakt, iż jednym z podstawowych problemów społeczno-ekonomicznych w ramach rozważanego zagadnienia jest problem ubóstwa. Niezależnie od przyjętego modelu społeczno-gospodarczego konieczność ograniczania skali ubóstwa jest powszechnie akceptowanym postulatem. Warto więc zwrócić uwagę na to zagadnienie, w pierwszej kolejności analizując, w jakim zakresie skala ubóstwa determinowana jest przez siły rynkowe.

² W gospodarce amerykańskiej występuje mechanizm określany jako „superstar” effect, polegający na tym, że dochód osób pracujących jest rozdzielany nieproporcjonalnie. Niewielka liczba pracujących otrzymuje ekstremalnie wysokie wynagrodzenia (wybitnie utalentowani „superstars”), mniej utalentowani i przedsiębiorczy otrzymują nieproporcjonalnie niższe wynagrodzenie [Rosen, 1981, s. 845–858; Krugman, 1995, s. 24–26].

Stopa ubóstwa (rys. 3) w 2015 r. wynosiła od 27% w Danii do 42% w Hiszpanii. W większości krajów w ostatniej dekadzie wartości stopy ubóstwa uległy niewielkim zmianom: w Polsce i na Słowacji (w mniejszym stopniu) udało się wartości te obniżyć, zaś Irlandia, Hiszpania, Belgia, Finlandia i Słowenia powiększyły obszar ubóstwa.

Rysunek 3. Poziom ubóstwa w wybranych krajach OECD określony jako odsetek osób, których dochód rynkowy jest poniżej 60% mediany dochodu dla całej populacji



Źródło: Opracowano na podstawie: baza statystyczna OECD, <https://stats.oecd.org/> [30.09.2018].

Podsumowując, można uznać, że mechanizmy rynkowe odgrywają istotną rolę w determinowaniu zróżnicowania dochodów w krajach OECD. Przyczyniają się one do znacznego rozwarstwienia dochodowego, koncentracji dochodów w najbogatszych warstwach społeczeństwa i występowania zjawiska ubóstwa. Natężenie tych zjawisk jest odmienne w poszczególnych krajach. O zróżnicowaniu dochodów rozporządzały, jakimi dysponują gospodarstwa domowe, poza siłami rynkowymi, ostatecznie jednak decyduje polityka redystrybucyjna państwa.

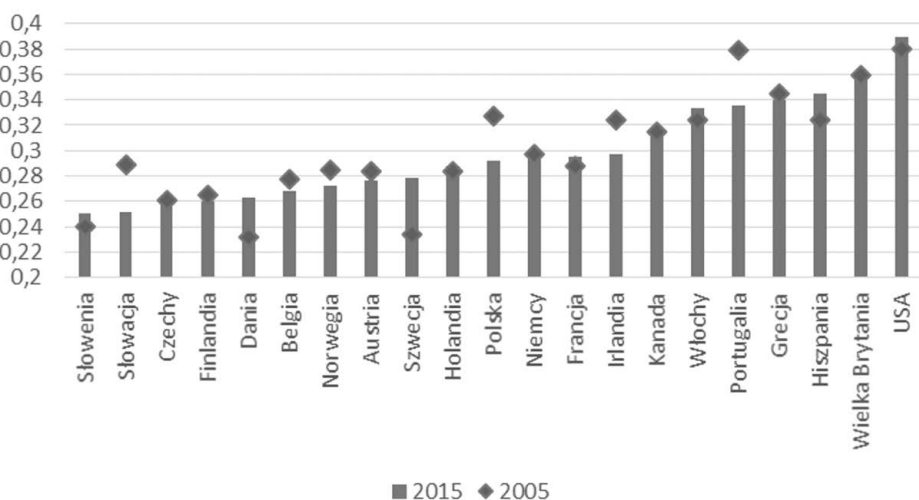
4. Skuteczność polityki redystrybucyjnej w ograniczaniu zróżnicowania dochodowego

System podatkowo-transferowy jest jednym z podstawowych narzędzi polityki, która ma na celu ograniczanie nierówności dochodowych. Istotną kwestią jest odpowiednie zaprojektowanie i implementacja systemu, dzięki któremu uda się zredukować nadmierne zróżnicowanie dochodów, w tym w szczególności ograniczyć sferę ubóstwa. Należy równocześnie zadbać

o to, aby proponowane rozwiązania nie oddziaływały negatywnie na tempo wzrostu gospodarczego [OECD, 2015].

Jednym ze sposobów oszacowania zakresu i skuteczności polityki redystrybucyjnej jest porównanie rozwarstwienia dochodowego przed i po zastosowaniu systemu podatkowo-transferowego. Przeprowadzając analizę w oparciu o współczynnik Giniego dla dochodów rozporządzalnych (*Gini disposable income i.e. post taxes and public transfers*), można zauważyć, iż poziom zróżnicowania w badanych krajach jest znacznie mniejszy niż w przypadku dochodów rynkowych (rys. 4). O ile w przypadku dochodów rynkowych średnia wartość współczynnika Giniego dla grupy analizowanych krajów wyniosła dla roku 2005 i 2015 odpowiednio: 0,468 i 0,486, to w odniesieniu do dochodów rozporządzalnych wartości te wyniosły: 0,301 i 0,298. W zdecydowanej większości krajów nierówności dochodowe w roku 2015 były niższe w porównaniu z rokiem 2005, wyjątek stanowiły Dania i Szwecja oraz kilka innych krajów, jednak w znacznie mniejszym stopniu. Podkreślić należy jednak, że zarówno Dania, jak i Szwecja nadal należą do krajów o stosunkowo niskim zróżnicowaniu dochodów, pomimo zaobserwowanego wzrostu.

Rysunek 4. Nierówności w zakresie dochodów rozporządzalnych w wybranych krajach OECD mierzone współczynnikiem Giniego

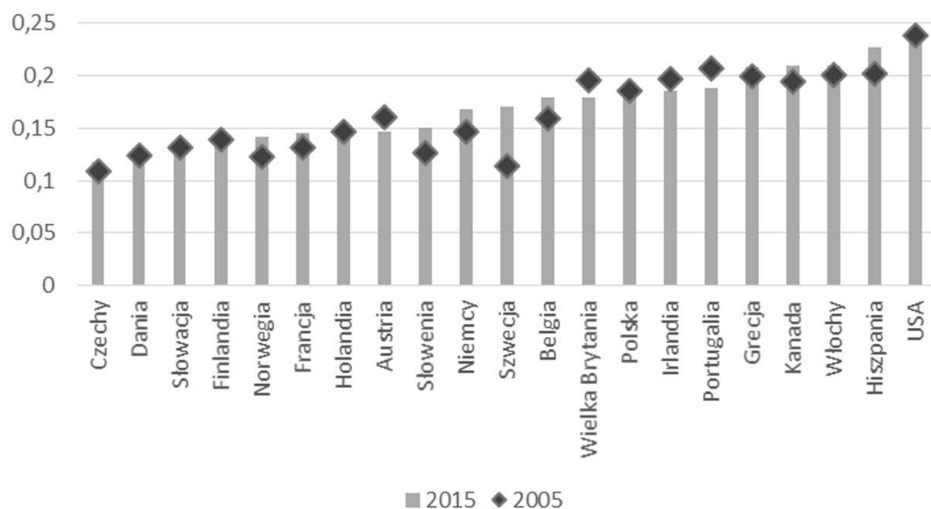


Źródło: Opracowano na podstawie: baza statystyczna OECD, <https://stats.oecd.org/> [30.09.2018].

W odniesieniu do poziomu ubóstwa (rys. 5) polityka redystrybucyjna wydaje się stosunkowo skutecznym narzędziem ograniczania tego zjawiska. Przeciętna stopa ubóstwa w badanych krajach została ograniczona

poprzez zastosowanie systemu podatkowo-transferowego w roku 2005 oraz w 2015 odpowiednio o 17,3 oraz 17,7 p.p. w stosunku do poziomu ubóstwa obliczonego według dochodów przed opodatkowaniem i uzyskaniem transferów społecznych. Oznacza to, że w obu przypadkach ubóstwo zostało ograniczone o około 50%. Porównując odsetek osób zagrożonych ubóstwem w 2005 i 2015 r., największą zmianę odnotowano w Szwecji, gdzie wskaźnik ten wzrósł w największym stopniu. Związane jest to z tzw. efektem bazy, czyli niskim poziomem wyjściowym stopy ubóstwa w 2005 r., ponadto z ograniczeniem zakresu redystrybucji m.in. poprzez ograniczenie dostępności zasiłków dla bezrobotnych, oraz z napływem imigrantów [Pareliussen i inni, 2017, s. 14–15; OECD, 2015, s. 107–110].

Rysunek 5. Poziom ubóstwa w wybranych krajach OECD określony jako odsetek osób, których dochód rozporządzalny wynosi poniżej 60% mediany dochodu dla całej populacji



Źródło: Opracowano na podstawie: baza statystyczna OECD, <https://stats.oecd.org/> [30.09.2018].

Z przeprowadzonych analiz wynika, że bezpośrednie transfery społeczne odgrywają znacznie większą rolę w ograniczaniu nierówności dochodowych niż system podatkowy. Analizując wartości współczynnika Giniego dla dochodów rynkowych, dla dochodów po uwzględnieniu transferów (a przed opodatkowaniem) i dla dochodów rozporządzalnych, we wszystkich badanych krajach różnica wartości pomiędzy dwoma pierwszymi z wymienionych współczynników jest znacznie większa niż pomiędzy dwoma ostatnimi. Wydaje się to być uzasadnione, biorąc pod uwagę fakt, iż głównym zadaniem transferów społecznych jest zasilanie

dochodów osób ubogich, podczas gdy system podatkowy spełnia jeszcze inne zadania, poza ograniczaniem poziomu zróżnicowania dochodów. W rezultacie można stwierdzić, że polityka redystrybucyjna jest najbardziej skuteczna w odniesieniu do dolnych warstw dochodowych [Immervoll, 2011].

W celu oszacowania całkowitej efektywności systemu redystrybucji dochodów wykorzystano wskaźnik redystrybucji [Yunker, 2016, s. 532]:

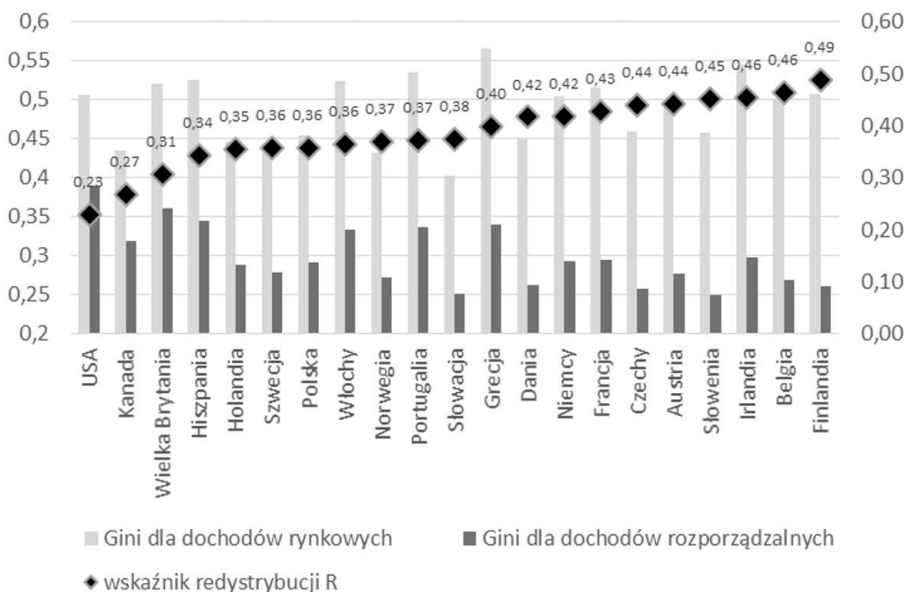
$$R = G_y - G_{yd} / G_y \quad (1)$$

gdzie G_y oznacza wartość współczynnika Giniego dla dochodów pierwotnych (rynkowych), G_{yd} oznacza wartość współczynnika Giniego dla dochodów rozporządzalnych. Im wartość wskaźnika R jest większa, tym większy jest zakres redystrybucji.

Poddając weryfikacji założoną na wstępie hipotezę, iż kraje o większym zróżnicowaniu dochodów pierwotnych (rynkowych) stosują większy zakres redystrybucji dochodów, na rysunku 6 zaprezentowano zestawienie badanych krajów w kolejności wartości wskaźnika redystrybucji R , obliczonego dla roku 2015. Rozpiętość wartości wskaźnika R jest znaczna. Największemu ograniczeniu, dzięki systemowi podatkowo-transferowemu, uległo zróżnicowanie dochodów rynkowych w Finlandii – aż o 49%, podczas gdy w USA jedynie o 23%. Pomimo iż w obu krajach zróżnicowanie dochodów rynkowych przyjmuje bardzo zbliżoną wartość, zakres redystrybucji w Finlandii jest ponaddwukrotnie wyższy niż w USA. Przeciętna wartość wskaźnika dla wszystkich badanych krajów wyniosła 39%³. Wartość wskaźnika korelacji pomiędzy wartościami zróżnicowania dochodów pierwotnych a wartościami wskaźnika redystrybucji R wyniosła 0,15 (dla roku 2005: -0,07), co potwierdza brak zależności (uwidoczony na rys. 6) pomiędzy tymi dwiema wartościami. Hipoteza założona na wstępie, że kraje o większym zróżnicowaniu dochodów pierwotnych (rynkowych) stosują większy zakres redystrybucji dochodów nie została ostatecznie potwierdzona. W niektórych krajach (USA, Wielka Brytania) można stwierdzić wręcz występowanie tzw. paradoksu Robin Hooda, polegającego na tym, że redystrybucja dochodów od najbogatszych do najbiedniejszych jest realizowana w najmniejszym stopniu tam, gdzie wydawałoby się, że jest ona najbardziej uzasadniona ze względu na występujące zróżnicowanie dochodów rynkowych [Lindert, 2004].

³ Podobne wartości redystrybucji, dla zbliżonej grupy krajów, uzyskali w swoich badaniach Wang i inni: dla połowy lat 80. XX w. 31%, dla połowy lat 2000 – 35% [Wang i inni, 2014].

Rysunek 6. Wartości wskaźnika redystrybucji R oraz współczynników Giniego dla dochodów rynkowych i rozporządzalnych w wybranych krajach OECD w 2015 r.*



* na lewej osi oznaczono wartości dla współczynników Giniego, na prawej dla wskaźnika redystrybucji R

Źródło: Obliczono i opracowano na podstawie: baza statystyczna OECD, <https://stats.oecd.org/> [5.10.2018].

Zakończenie

Polityka redystrybucyjna łagodzi rynkowe rozpiętości dochodowe z samego założenia. Nie można jednak wykazać, iż zakres redystrybucji jest uzależniony od kształtowania się nierówności pierwotnych. Hipoteza założona na wstępie, że kraje o większym zróżnicowaniu dochodów pierwotnych (rynkowych) stosują większy zakres redystrybucji dochodów nie została ostatecznie potwierdzona. Stosowana polityka podatkowo-transferowa nie ogranicza rozpiętości pomiędzy krajami, generowanych przez rynkowe zróżnicowanie dochodów – hipoteza pomocnicza również nie znalazła potwierdzenia. Pomimo iż w długim okresie zakres redystrybucji dochodów wzrasta (przeciętne wartości wskaźnika redystrybucji wzrastają), nie jest on w stanie w pełni skompensować narastających nierówności dochodów pierwotnych. Ocena efektywności redystrybucji w zakresie ograniczania rozpiętości dochodów wskazuje na znacznie większą skuteczność transferów społecznych w kwestii zmniejszania obszarów ubóstwa, niż ma to miejsce w przypadku redukcji najwyższych dochodów poprzez

system podatkowy [Immervoll, Richardson, 2011, s. 63–64]. Równocześnie zbyt rozbudowana bezpośrednia redystrybucja dochodów spotyka się z krytyką ze strony wielu ekonomistów i zarzutami, że może ona wpływać hamująco na tempo wzrostu gospodarczego. Wobec tego wydaje się uzasadnione koordynowanie działań w zakresie polityki redystrybucji bezpośredniej z działaniami na rzecz wyrównywania szans w zakresie osiągania dochodów pierwotnych. Wśród najistotniejszych działań wymienia się: dostęp do edukacji wysokiej jakości, walkę z dyskryminacją na rynku pracy, aktywizację zawodową osób biernych, lepszą asymilację imigrantów. Podkreśla się, iż czynnikiem niekorzystnym dla wzrostu gospodarczego jest raczej nierówność szans niż nierówność uzyskiwanych dochodów [Bourguignon, 2017, s. 23]. Ostatecznie największy wpływ na akceptowany poziom polaryzacji dochodów w społeczeństwie ma wypracowany w danym kraju model stosunków społecznych. Kontekst socjologiczny wydaje się tu niezbędny do pełnego zrozumienia zachodzących zależności.

Literatura

- Bourguignon F. (2017), *World changes in inequality: an overview of facts, causes, consequences and policies*, Bank for International Settlements, Basel, Working Paper, no. 654.
- Charles-Coll J.A. (2013), *The Debate Over the Relationship Between Income Inequality and Economic Growth Does Inequality Matter for Growth?*, Macrothink Institute, „Research in Applied Economics”, Vol. 5, No. 2.
- Förster M., Mira d’Ercole M. (2005), *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, „OECD Social, Employment and Migration Working Paper”, No. 22, OECD Publishing, Paris.
- Galor O., Moav O. (2004), *From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality and the Process of Development*, „Review of Economic Studies”, Vol. 71, No. 4.
- Immervoll H., Richardson L. (2011), *Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?*, „IZA Discussion Paper Series”, No. 6030, Bonn.
- Krugman P. (1995), *Europe Jobless, America Penniless?*, „Foreign Policy”, No. 95.
- Lindbeck A. (1986), *Limits to the Welfare State*, „Challenge”, Vol. 28, No. 60.
- Lindert P.H. (2004), *Growing public social spending and economic growth since the eighteenth century*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (2008), *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011), *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, OECD Publishing, Paris.
- Pareliussen J., Andréi Ch., Bourroussei H., K. Vincent (2017), *Income, wealth and equal opportunities in Sweden*, „OECD Economics Department Working Papers”, No. 1394, OECD Publishing, Paris.

- Rosen S. (1981), *The Economics of Superstars*, „The American Economic Review”, Vol. 71, No. 5.
- Rutkowski W. (2008), *Nierówność i wzrost gospodarczy*, „Polityka Społeczna”, nr 5/6. *Trends in Political Values and Core Attitudes: 1987–2007* (2007), Pew Research Center for People and the Press, Washington DC.
- Wang C., Caminada K., Goudswaard K. (2014), *Income redistribution in 20 countries over time*, „International Journal of Social Welfare”, Vol. 23, No. 3.
- Yunker J.A. (2016), *Economic inequality and optimal redistribution: A theoretical and empirical analysis*, „Journal of Policy Modeling”, Vol. 38, No. 3.

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono najważniejsze fakty związane z kształtowaniem się nierówności dochodowych w 21 krajach OECD w latach 2005–2015. Głównym przedmiotem zainteresowania było zbadanie czy kraje, w których występują wyższe nierówności w rozkładzie dochodów rynkowych, stosują większy zakres polityki redystrybucyjnej oraz czy te działania powodują ograniczenie rozpiętości pomiędzy krajami generowane przez rynkowe zróżnicowanie dochodów. Ostatecznie stwierdzono, że decydujący wpływ na kształt polityki podatkowo-transferowej mają przede wszystkim modele społeczno-gospodarcze funkcjonujące w poszczególnych krajach, w zdecydowanie mniejszym stopniu zaś pierwotne zróżnicowanie dochodów.

Słowa kluczowe

nierówności dochodowe, redystrybucja, polaryzacja, ubóstwo

The importance of the tax-benefit policy for the level of income inequality in OECD countries (Summary)

The study presents the main facts related to the formation of income inequalities in 21 OECD countries in the years 2005–2015. The main interest was to examine whether countries with higher market inequalities use a larger scope of redistributive policy and whether these measures cause the limitation of the range between countries generated by the market income differentiation. Finally, it was found that the decisive influence on the shape of the tax-benefit policy is primarily due to the idiosyncratic socio-economic model in individual countries, while the market income diversification is definitely less significant.

Keywords

income inequality, redistribution, polarization, poverty