

Rafał Nagaj

Uniwersytet Szczeciński

ROLA PAŃSTWA W NIWELOWANIU NIERÓWNOŚCI DOCHODOWYCH

Wprowadzenie

Celem państwa jest zapewnienie dobrobytu społecznego i stałe jego podnoszenie. Zadaniu temu podporządkowana jest prowadzona polityka społeczno-gospodarcza, która winna zapewniać podnoszenie dochodów i poziomu życia społeczeństwa przy względnej równowadze makroekonomicznej. Gospodarka rynkowa charakteryzuje się tym, że pierwotny podział dochodu następuje w sposób nierównomierny, z tego względu państwo stara się dokonywać „bardziej sprawiedliwego” jego wtórnego podziału. Sposobu, jak poprawić poziom życia społeczeństwa, szuka m.in. ekonomia dobrobytu, której przedstawiciele zalecają, w sytuacji dużych dysproporcji dochodowych, wspieranie przez państwo najuboższej części społeczeństwa transferami społecznymi. Już Alfred Marshall w teorii renty konsumenta głosił, że u osób z niskimi dochodami przyrosty renty konsumenta są większe niż przy wysokich dochodach. Wzrostowi renty konsumenta sprzyja więc bardziej równomierny podział dochodu narodowego. Podobne tezy prezentuje „zasada sprawiedliwości Rawlsa”. Jak głosi John Rawls: „Wszelkie społeczne wartości – wolności i możliwości, dochód i bogactwo oraz podstawy szacunku, mają być równo rozdzielone, chyba że nierówna dystrybucja jakiegokolwiek spośród tych wartości jest korzystna dla każdego”¹. Mając to na uwadze, państwo koryguje tę niesprawność rynku i w sytuacji rosnących dysproporcji społecznych dąży do niwelowania nierówności dochodowych.

Celem opracowania jest prezentacja, jakie instrumenty państwo stosuje, by niwelować zróżnicowanie dochodowe w społeczeństwie oraz ocena, czy te instrumenty skutecznie służą realizacji tegoż celu polityki państwa. Miernikiem oceny tej skuteczności będzie współczynnik Giniego. W pracy uwaga zostanie skupiona w głównej mierze na polityce dochodowej i jej instrumentach, których

¹ J. Rawls, Teoria sprawiedliwości, PWN, Warszawa 1994, s. 89.

podstawowym zadaniem jest zapewnienie bardziej równomiernego podziału dochodów w społeczeństwie.

1. Metodyka pomiaru nierówności dochodowych

Przy analizie nierówności ekonomicznych istotne jest wykorzystanie właściwej miary. Nie jest to łatwe, o czym świadczy duża liczba mierników przytaczana w literaturze. Najprostszymi, a jednocześnie często stosowanymi w praktyce, są współczynniki zmienności oparte na odchyleniu standardowym. Określają one relatywne rozproszenie dochodów w stosunku do przeciętnej ich wartości w danej populacji. Do badania zróżnicowania rozkładu dochodów powszechnie stosuje się także współczynniki rozpiętości bazujące na stosunku skrajnych wielkości grup decylowych oraz dochodowych grup kwintylowych. Szczególnie popularny jest współczynnik zróżnicowania kwintylowego dochodów $S80/S20$, mierzący, ile razy skumulowane dochody 20% społeczeństwa o najwyższych dochodach są wyższe od najbiedniejszych 20% populacji. Z uwagi jednak na pomijanie rozkładu dochodów pozostałej części populacji, lepszymi miarami są te obejmujące całość populacji, to jest współczynnik Theila czy Giniego. Współczynnik T Theila jest normatywną miarą nierówności, bazującą na entropii w teorii informacji i informuje o przeciętnym niedopasowaniu wartości teoretycznych do wartości empirycznych². Jeżeli rozkład dochodów jest egalitarny, wówczas współczynnik T Theila przybiera wartość równą zero, zaś przy coraz większym zróżnicowaniu rozkładu dochodów współczynnik ten rośnie. Miernik ten ma jednak podstawowy mankament, utrudniona jest jego ekonomiczna interpretowalność.

Z tego względu najczęściej wykorzystywanym w literaturze miernikiem do pomiaru nierówności rozkładu dochodów jest współczynnik Giniego³, który

² Szerzej na temat podstaw metodologicznych współczynnika Theila i związku teorii informacji z pomiarem zróżnicowania rozkładu dochodów patrz: H. Theil, *Economics and Information Theory*, North-Holland, Amsterdam 1967.

³ Są różne metody wyznaczania nierówności za pomocą współczynnika Giniego, ze względu na niedoskonałość miernika. Sposób jego wyznaczania, zalety i wady zaprezentowane zostały m.in. w artykułach: P. Allison, *Measures of Inequality*, „*American Sociological Review*” 1978, Vol. 43, Iss. 6, s. 865-880 oraz C. Damgaard, J. Weiner, *Describing Inequality in Plant Size or Fecundity*, „*Ecology*”, April 2000, Vol. 81 (4), s. 1139. Należy w tym miejscu również zaznaczyć, że miara ta jest bardzo dobra, gdyż ułatwia porównywalność krajów i jest łatwo interpretowalna, jednak, jak wspomniano, nie jest doskonała. Z tego względu do oceny stopnia nierówności dochodowych w społeczeństwie warto stosować także inne miary. Na potrzeby niniejszego opracowania nie istnieje jednak taka potrzeba, dlatego zmiana współczynnika Giniego będzie główną miarą oceny.

przyjmuje wartości od zera do jedności. Im wartość współczynnika jest bliższa zeru, tym dochody są bardziej równomierne, a im bliższa jedności, tym większe jest rozwarstwienie dochodowe w danej populacji. W praktyce społeczeństwo, dla którego wartość współczynnika Giniego jest bliska 20%, uznaje się za charakteryzujące się niskim poziomem nierówności dochodowych, zaś powyżej 40% za mocno zróżnicowane dochodowo. Jest to miernik powszechnie stosowany na świecie i ułatwiający porównywalność danych, dlatego służył on będzie w pracy do oceny skuteczności instrumentów państwa w niwelowaniu nierówności dochodowych. Oczywiście współczynnik Giniego także nie jest miernikiem idealnym, gdyż jest niewrażliwy na zmiany w obrębie poszczególnych grup dochodowych, winien być liczony dla dużych populacji oraz nie zwraca uwagi na to, czy dobrobyt społeczny w wyniku określonych działań państwa ulega poprawie czy nie. Ukazuje on jedynie zmianę równomierności rozkładu dochodów.

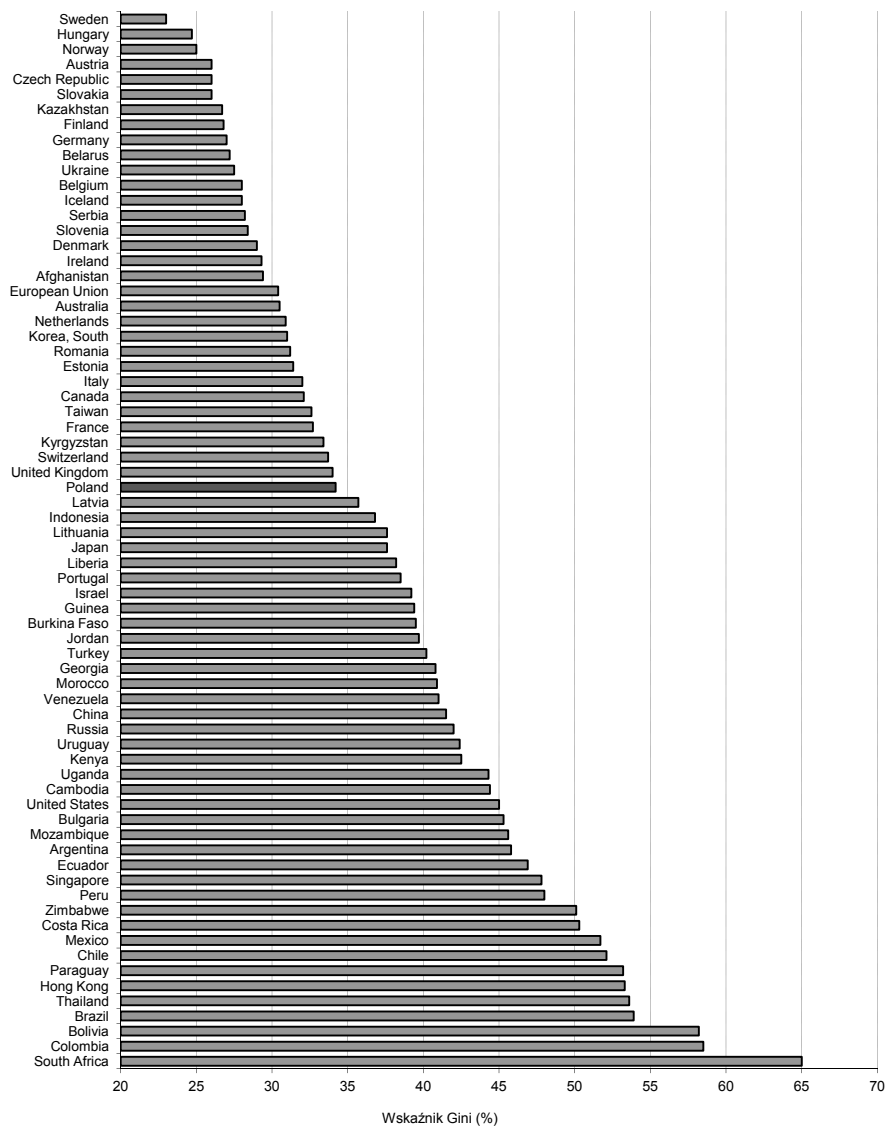
Mankament ten w pewnym stopniu niweluje zagregowany wskaźnik ubóstwa Sena⁴, należący do normatywnych miar zróżnicowania rozkładu dochodów, które zakładają, że poziom nierówności ekonomicznych należy mierzyć w kategoriach dobrobytu społecznego. Amartya Sen uważa, że przy pomiarze poziomu nierówności ekonomicznych należy uwzględniać poziom redystrybucji dochodu i skali ubóstwa, dlatego przydatnym miernikiem do oceny stopnia nierówności ekonomicznych jest również zasięg ubóstwa lub zagrożenia ubóstwem (będzie on pomocniczo stosowany w pracy).

2. Poziom zróżnicowania rozkładu dochodów w Polsce i na świecie

Wbrew powszechnej opinii Polska nie jest krajem o bardzo dużym poziomie nierówności ekonomicznych. Analiza porównawcza zróżnicowania rozkładu dochodów mierzonego współczynnikiem Giniego wskazuje, że Polska jest krajem o przeciętnym poziomie tego zjawiska, podobnym do obserwowanego w innych gospodarkach rozwiniętych (patrz rys. 1). Duże nierówności społeczne dotyczą głównie państw Ameryki Łacińskiej oraz Afryki. Wśród najbardziej rozwiniętych gospodarek świata duże dysproporcje dochodowe w społeczeństwie obserwuje się w Stanach Zjednoczonych i Hongkongu (wyjątki te powodują, że trudno jest uznać wzrost gospodarczy za czynnik gwarantujący niską skalę ubóstwa i rozpiętości dochodowe w społeczeństwie). Polska na tle światowym jest państwem o relatywnie wysokim poziomie dochodu *per capita* i względnie niewiele zróżnicowanych dochodach. Współczynnik Giniego wyno-

⁴ A.K. Sen, *On Economic Inequality*, Clarendon Press, Oxford 1973.

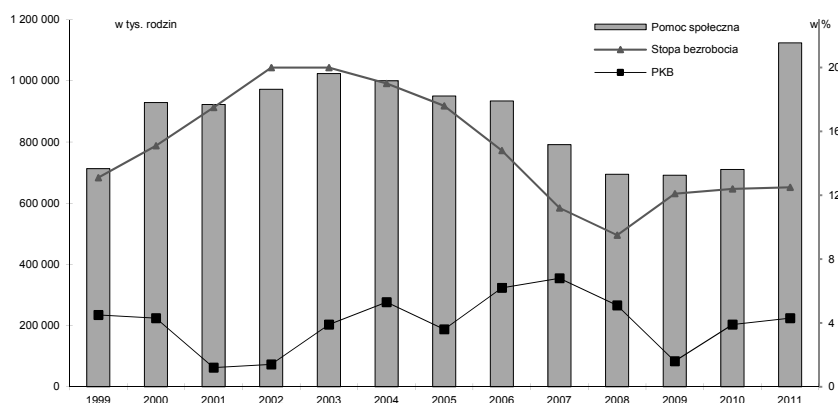
szący 34,2% sytuuje Polskę na poziomie zbliżonym do innych państw europejskich. Na tej podstawie można wysnuć tezę, iż o skali nierówności dochodowych decyduje system społeczno-gospodarczy w kraju.



Rys. 1. Wartość współczynnika Giniego dla rozkładu dochodów rodzin w wybranych krajach świata

Źródło: Opracowanie na podstawie danych CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>, dostęp: 12.03.2012.

Wśród krajów europejskich Polska należy do grona państw, w których nierówności są wyższe niż przeciętnie w Unii Europejskiej. Krajami o najmniejszym zróżnicowaniu rozkładu dochodów w społeczeństwie są państwa skandynawskie i niemieckojęzyczne. W zasadzie wszystkie najbogatsze kraje UE charakteryzują się względnie niskim poziomem nierówności ekonomicznych (współczynnik Giniego wynosi 20-30%), co tłumaczyć należy silnie rozwiniętą polityką społeczną w tych krajach.



Rys. 2. Liczba rodzin objętych pomocą społeczną z powodu ubóstwa, stopa bezrobocia rejestrowanego oraz wzrost PKB w Polsce w latach 1999-2011*

* w 2011 roku dane o liczbie rodzin objętych pomocą społeczną dostępne są tylko dla okresu I-VI, dlatego dane pomnożono razy dwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS i GUS.

Te prawidłowości potwierdza analiza liczby osób wymagających pomocy państwa z powodu ubóstwa. W latach 1999-2011 w Polsce brak było widocznej korelacji pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego a liczbą rodzin wymagających pomocy społecznej z powodu ubóstwa (patrz rys. 2). W Polsce wpływ na skalę ubóstwa miał przede wszystkim poziom bezrobocia. Analiza korelacji pomiędzy liczbą rodzin, którym była wypłacona pomoc społeczna z powodu ubóstwa a poziomem stopy bezrobocia rejestrowanego wskazuje na wysoką współzależność między szeregami czasowymi tych zmiennych (stosunek korelacyjny wynosi 0,7067).

Należy zwrócić uwagę, iż występowanie nierówności dochodowych jest spowodowane nie tylko przez skalę bezrobocia w kraju, poziom zamożności państwa czy stosowany przez rząd system społeczno-gospodarczy. Czynnikiem kreującym to zjawisko są także: miejsce zamieszkania, wykształcenie, przynależność do grupy społeczno-ekonomicznej, rodzaj polityki gospodarczej prowadzonej przez państwo.

3. Działania państwa niwelujące nierówności ekonomiczne w Polsce

Niwelowanie nierówności dochodowych państwo realizuje przede wszystkim poprzez politykę dochodową. Jest to ten rodzaj polityki ekonomicznej, „za pomocą której państwo dąży do określenia granic rocznego, bezinflacyjnego wzrostu wszystkich rodzajów dochodów”⁵. W przeszłości polityka dochodowa w Polsce była wykorzystywana przede wszystkim do przeciwdziałania procesom inflacyjnym, obecnie natomiast, gdy dynamika cen jest jednocyfrowa, służy ona do zmniejszania nierówności i „sprawiedliwego” podziału dochodów w gospodarce. Cel ten realizowany jest za pomocą progresywnego systemu podatkowego i świadczeń socjalnych oraz płac minimalnych.

Jak istotne znaczenie na poziom nierówności ekonomicznych wywierają świadczenia socjalne, prezentuje tabela 1, ukazująca poziom zróżnicowania dochodów w wybranych państwach OECD przed i po wypłacie świadczeń społecznych. We wszystkich krajach Unii Europejskiej, gdzie jak wiadomo polityka społeczna jest silnie rozwinięta, wartość współczynnika Giniego mocno spada z okolic blisko 50% do wielkości poniżej 30%. Warto odnotować, iż w państwach spoza UE, gdzie polityka społeczna nie jest tak silnie rozwinięta, transfery i podatki w znacznie mniejszym stopniu niwelują poziom nierówności dochodowych.

Tabela 1

Poziom zróżnicowania dochodów w wybranych państwach OECD oraz wskaźnik zagrożenia ubóstwem w Polsce przed i po uwzględnieniu transferów społecznych

Wartość współczynnika Giniego przed i po uwzględnieniu w dochodach podatków i transferów społecznych			
1	2	3	4
Kraj	Bez uwzględnienia podatków i transferów społecznych (w %)	Po uwzględnieniu podatków i transferów społecznych (w %)	Zmiana wsp. Giniego (w pkt. %)
Austria	47,2	26,1	-21,1
Belgia	46,9	25,9	-21,0
Czechy	44,4	25,6	-18,8
Dania	41,6	24,8	-16,8
Finlandia	46,5	25,9	-20,6
Francja	48,3	29,3	-19,0
Niemcy	50,4	29,5	-20,9
Polska	47,0	30,5	-16,5

⁵ A. Karpiński, Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej, Ossolineum, Wrocław 1992, s. 114.

cd. tabeli 1

1	2	3	4
Szwecja	42,6	25,9	-16,7
Włochy	53,4	33,7	-19,7
Wielka Brytania	50,6	34,5	-16,1
Chile	52,6	49,4	-3,2
Korea Południowa	34,4	31,5	-2,9
Nowa Zelandia	45,5	33,0	-12,5
Szwajcaria	40,9	30,3	-10,6
Turcja	47,0	40,9	-6,1
Stany Zjednoczone	48,6	37,8	-10,8
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem w Polsce przed i po uwzględnieniu transferów społecznych w 2010 roku			
Rok	Bez uwzględnienia w dochodach transferów społecznych (w %)	Po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych (w %)	Zmiana wskaźnika zagrożenia ubóstwem (w pkt. %)
2005	50,8	20,5	-30,3
2006	49,1	19,1	-30,0
2007	47,1	17,3	-29,8
2008	44,1	16,9	-27,2
2009	42,6	17,1	-25,5
2010	43,3	17,6	-25,7

Źródło: Dane OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx>, dostęp: 25.05.2012 oraz dane GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm, dostęp: 25.05.2012.

Dodać należy, iż wypłacane przez państwo transfery społeczne niwelują nie tylko poziom zróżnicowania rozkładu dochodów, ale także poziom zagrożenia ubóstwem. W Polsce świadczenia wypłacane na sferę socjalną powodują, że zagrożenie ubóstwem spada o 26-30 punktów procentowych (patrz tabela 1). Co prawda ujemny wpływ transferów społecznych na zagrożenie ubóstwem jest coraz mniejszy, ale spowodowane jest to zmniejszaniem przez państwo polskie wydatków na sferę socjalną w relacji do produktu krajowego brutto⁶. Powyższe wnioski potwierdzają dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie powodów przyznawania pomocy społecznej. Głównym powodem przyznania pomocy społecznej jest ubóstwo (patrz tabela 2).

⁶ Zgodnie z danymi Eurostatu całkowite wydatki na ochronę społeczną w relacji do PKB spadają od 2002 r. W 2002 r. wynosiły one 21,13%, zaś w 2009 r. już tylko 19,71%.

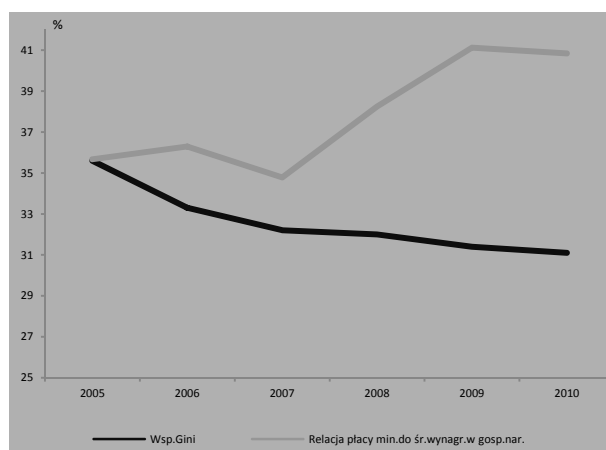
Tabela 2

Powody przyznania pomocy społecznej oraz liczba rodzin, którym pomoc taką przyznano w Polsce w okresie I-VI 2011

Powód przyznania pomocy społecznej	Liczba rodzin i osób, którym przyznano pomoc społeczną
Ubóstwo	561 976
Sieroctwo	2701
Bezdomność	25 703
Potrzeba ochrony macierzyństwa	89 637
Bezrobocie	492 179
Niepelnosprawność	329 437
Długotrwała lub ciężka choroba	320 199
Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, prowadzenia gospodarstwa domowego	187 435
Przemoc w rodzinie	9597
Potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi	36
Alkoholizm	68 959
Narkomania	2515
Trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego	11 674
Brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze	2500
Trudności w integracji osób, które otrzymały statut uchodźcy lub ochronę uzupełniającą	409
Zdarzenie losowe	5025
Sytuacja kryzysowa	6857
Kłęska żywiołowa lub ekologiczna	518

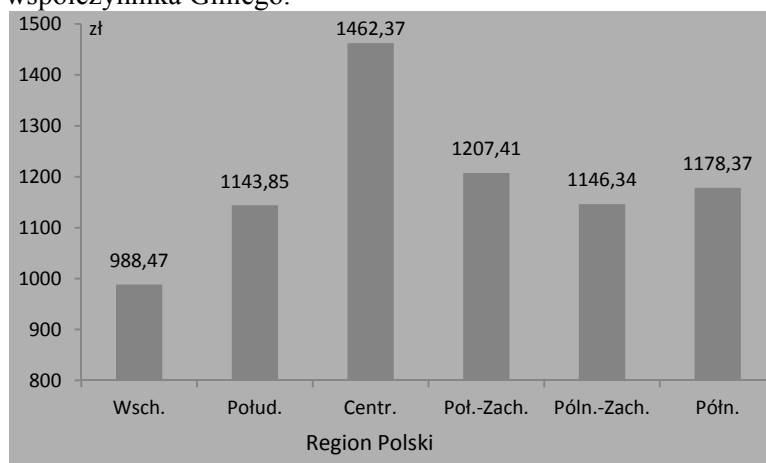
Źródło: Dane MPiPS.

Kolejnym instrumentem wykorzystywanym w polityce dochodowej są płace minimalne ustalane urzędowo przez państwo. Podkreślić należy, iż w większości państw Unii Europejskiej, z wyjątkiem państw skandynawskich, Austrii i Niemiec, stosuje się ten instrument. Zadaniem systemu płac minimalnych jest ochrona pracowników przed wykorzystywaniem ich przez pracodawców oraz zapewnienie osobom najsłabiej zarabiającym wyższych dochodów. System płac minimalnych służy więc również do zmniejszania nierówności dochodowych w społeczeństwie.



Rys. 3. Płaca minimalna a współczynnik Giniego w Polsce w latach 2005-2010
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, GUS i MPiPS.

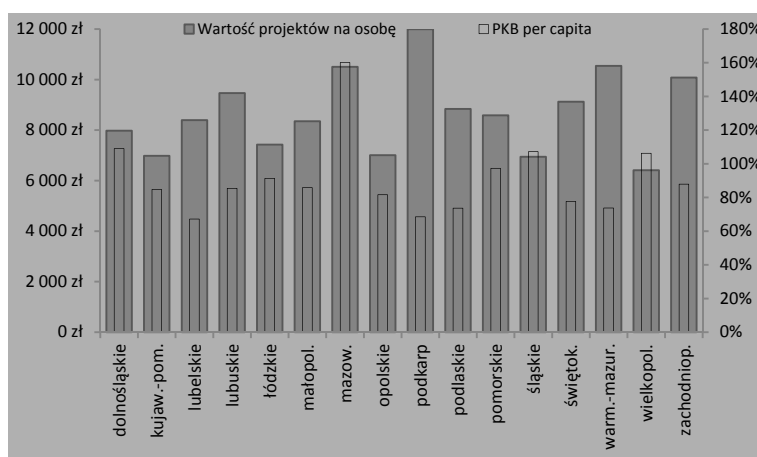
W Polsce system płac minimalnych jest podstawowym sposobem na zmniejszanie dysproporcji dochodowych w społeczeństwie. Zważywszy, że dochody z pracy to główne źródło dochodów większości gospodarstw domowych, podwyższanie przez państwo urzędowego poziomu płacy minimalnej służyć może wzrostowi dochodów osób ubogich. Potwierdzeniem znaczącej, ujemnej korelacji między wysokością płacy minimalnej a poziomem nierówności dochodowych jest wartość współczynnika korelacji Persony wynosząca $-0,6744$, obliczona dla współzależności między dwoma szeregami czasowymi: relacją płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia w gospodarce oraz wartością współczynnika Giniego.



Rys. 4. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny gospodarstw domowych per capita według regionów w Polsce w 2010 roku

Źródło: Budżety gospodarstw domowych w 2010 roku, GUS, Warszawa 2011, s. 94.

Ubóstwo i zróżnicowanie dochodowe w Polsce jest w dużym stopniu problemem regionalnym (patrz rys. 4). Przeciętne dochody rozporządcalne mieszkańca centralnej Polski są o 48% większe niż na wschodzie kraju. Są to przede wszystkim powody historyczne, strukturalne oraz zaległości infrastrukturalne. Z tego względu rząd prowadzi aktywną politykę wyrównywania cywilizacyjnego regionów (głównie wschodniej części Polski) i w ramach europejskiej polityki spójności korzysta ze środków Funduszu Spójności czy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Przykładem celowego wspierania uboższych regionów są: Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, w ramach którego realizowany jest projekt „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej” oraz Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 i realizowane w jego ramach działanie VI.2 „Zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków miejskich na terenie wschodniej Polski”. O tym, jak istotne znaczenie mają te działania, świadczy wartość projektów realizowanych z funduszy unijnych. Warto podkreślić, iż największe wartości tych projektów w przeliczeniu na osobę dotyczą województw o niskim poziomie PKB na jednego mieszkańca (patrz rys. 5). Wyjątkiem jest województwo mazowieckie, ale związane jest to ze współfinansowaniem budowy metra i inwestycji na Mistrzostwa Europy 2012.



Rys. 5. Wartość projektów na osobę w Polsce finansowanych z funduszy UE na lata 2004-2006 i 2007-2013 oraz PKB *per capita* w 2009 roku według województw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.mapadotacji.gov.pl/>, dostęp: 20.05.2012; Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2009 r., GUS, Katowice 2011, tab. 2, s. 58.

Nierówności dochodowe państwo niweluje także poprzez likwidowanie barier wykluczenia społecznego w sektorach regulowanych, którymi są rynek

usług komunikacji elektronicznej i energetyczny⁷. Regulacja w tych sektorach sieciowych, poza realizacją głównego celu, którym jest rozwój konkurencyjności, ma również za zadanie zapewnić powszechną dostępność do oferowanych tam dóbr i usług oraz chronić odbiorców przed wykorzystywaniem przez przedsiębiorstwa pozycji monopolistycznej, m.in. kontrolując ceny dostępu do usług. Na rynku usług komunikacji elektronicznej czynione jest to przez likwidowanie wykluczenia cyfrowego, zaś na rynku energetycznym przez zmniejszanie tzw. ubóstwa energetycznego i ochronę „odbiorców wrażliwych społecznie” (odbiorcy ci mają możliwość płacenia niższych rachunków za energię).

Podsumowanie

Nierówności dochodowe dotyczą wszystkich społeczeństw na świecie. W mniejszym stopniu ten problem społeczny dotyczy krajów europejskich, gdzie prowadzi się aktywną politykę społeczną. Z tej przyczyny Polska na tle światowym jest państwem o przeciętnym poziomie nierówności ekonomicznych, zaś na tle Unii Europejskiej należy do krajów o wysokim stopniu zróżnicowania rozkładu dochodów. Podstawowymi sposobami na niwelowanie nierówności ekonomicznych są transfery społeczne oraz urzędowe płace minimalne. Analiza korelacji dowodzi, iż oba te instrumenty w znacznym stopniu mogą wpływać na zmniejszanie nierównomierności rozkładu dochodów w społeczeństwie. Analiza dowiodła również, iż wzrost gospodarczy jest bardzo słabo skorelowany z poziomem nierówności ekonomicznych, dlatego nie jest to czynnik mogący niwelować to zjawisko.

Poza polityką dochodową do walki z „niesprawiedliwym podziałem dochodów” w Polsce wykorzystuje się również politykę regionalną, która w dużej mierze opiera się na wykorzystywaniu środków unijnych do niwelowania dysproporcji rozwojowych. Elementem wspierającym tę politykę są głównie inwestycje infrastrukturalne i teleinformatyczne, które zapewniają skok cywilizacyjny, spadek bezrobocia i ubóstwa. Z tej przyczyny są to działania potrzebne w niwelowaniu nierówności dochodowych. W pewnym stopniu walkę tę wspiera także prowadzona sektorowa polityka regulacyjna na rynkach sieciowych, gdzie

⁷ Problem ten został szczegółowo przedstawiony i przeanalizowany w artykule: R. Nagaj, P. Szkudlarek, Polityka państwa na rynkach regulowanych w aspekcie niwelowania barier wykluczenia społecznego, w: „Studia Ekonomiczne” – Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 95: Współczesne problemy demograficzne w dobie globalizacji – aspekty pozytywne i negatywne, red. M. Balcerowicz-Szkutnik, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2011.

jednym z zadań regulatorów jest ochrona „odbiorców wrażliwych” i zapewnienie im odpowiednio niskich cen oferowanych dóbr i usług.

The role of State in reducing income inequality

Summary

The aim of government is to attempt to provide a constantly improving social welfare. Achieving this goal is by introducing a policy that reduces income inequalities. The market economy is characterized by the fact that primary income distribution is unequal, so it tries to make a „more just” re-distribution of income. The main aim of this article is to show what instruments are used by the State to reduce income differences in society and to assess whether these instruments are efficient in achieving this goal. Gini coefficient is a measure used to assess efficiency. In this paper attention will be focused primarily on the States income policy whose task is to ensure a more fair distribution of income in society.