



Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries

Summary in Polish

Nierównomierny rozwój?

Rozkład dochodów i ubóstwo w krajach OECD

Podsumowanie w języku polskim

Czy nierówność dochodów zwiększa się z czasem? Kto zyskał, a kto stracił w tym procesie? Czy w jednakowym stopniu dotyczy to wszystkich krajów OECD? W jakim zakresie większe nierówności dochodów są konsekwencją większych różnic w zarobkach poszczególnych pracowników, a w jakim zależą od innych czynników? Wreszcie w jaki sposób redystrybucja przeprowadzana przez rząd za pośrednictwem systemu ulg podatkowych wpływa na te tendencje?

Oto tylko niektóre z pytań postawionych w tym raporcie – a odpowiedzi na te pytania zaskoczą wielu czytelników. Raport przedstawia dowody na generalny wzrost nierówności dochodów w krajach OECD w ciągu ostatnich dwóch dekad, jednakże czas, intensywność i przyczyny takiego wzrostu są inne niż te, które zwykle sugeruje się w mediach.

Dokument pt. „Nierównomierny rozwój?” przedstawia wiele analiz rozkładu zasobów gospodarczych w krajach OECD. Dane świadczące o rozkładzie dochodów i ubóstwie po raz pierwszy obejmują wszystkie 30 krajów OECD w połowie pierwszej dekady XXI wieku. W przypadku około dwóch trzecich krajów przedstawiono też informacje o tendencjach za okres sięgający połowy lat 80. XX w. Raport opisuje także nierówności w wielu dziedzinach (takich jak zamożność gospodarstw domowych, wzorce konsumpcyjne, niepieniężne usługi publiczne), które są zwykle wyłączone z tradycyjnych omówień rozkładu zasobów gospodarczych między poszczególnymi osobami i gospodarstwami domowymi. Dokładna skala nierówności w społeczeństwie nie jest określana w sposób losowy; jej zmiana leży zaś w zakresie możliwości rządów, jeśli tylko wezmą one pod uwagę aktualne dane, takie jak zawarte w tym raporcie.

Gdyby poprosić przeciętnego człowieka o wymienienie głównych problemów, stojących przed współczesnym światem, najprawdopodobniej jednymi z pierwszych wymienionych kwestii byłyby „nierówność i ubóstwo”. Istnieje szeroko wyznawany pogląd, że korzyści z rozwoju gospodarczego nie są dzielone sprawiedliwie. Według ankiety przeprowadzonej przez BBC w lutym 2008 r. około dwóch trzecich populacji w 34 krajach uważa, że korzyści z „rozwoju gospodarczego kilku ostatnich lat” nie rozkładają się sprawiedliwie. W Korei, Portugalii, Włoszech, Japonii i Turcji ponad 80% respondentów zgodziło się z tym stwierdzeniem*. Istnieje wiele innych ankiet i badań, które sugerują to samo.

Czy zatem ludzie mają rację, myśląc, że „bogaci się wzbogacili, a biedni zbiednieli”? Jak często ma to miejsce w przypadku prostych pytań, udzielenie prostej odpowiedzi jest o wiele trudniejsze. Oczywiście, najbogatsze kraje wzbogaciły się, a niektórym z krajów najbiedniejszych powiodło się względnie źle. Z drugiej strony jednak gwałtowny wzrost dochodów w Chinach i Indiach pozwala kolejnym milionom ludzi wydobyć się z ubóstwa. Tak więc to, czy na nierówności dochodów i ubóstwo na świecie patrzeć będziemy w sposób optymistyczny czy pesymistyczny, zależy od tego, czy uznamy szklankę za w połowie pełną czy w połowie pustą. Oba te stwierdzenia są prawdziwe.

Nawet jeśli zgodzimy się, że nierówności na świecie pogłębiają się, nie musi to wynikać tylko z globalizacji. Istnieją inne wiarygodne wyjaśnienia: zmiany technologiczne uzależnione od umiejętności (dzięki czemu na przykład ludzie, którzy umieją korzystać z Internetu, zyskują, zaś pozostali tracą) albo zmiany w sposobie prowadzenia polityki (powodujące osłabienie pozycji związków zawodowych i zmniejszenie zakresu ochrony pracowników) to inne powody, które mogą wpływać na zwiększanie się nierówności. Wszystkie te teorie mają powszechnie szanowanych zwolenników w środowisku akademickim. Z całym prawdopodobieństwem wszystkie te czynniki odgrywają pewną rolę.

W raporcie omówiono sytuację w 30 krajach rozwiniętych wchodzących w skład OECD. Widoczny jest wzrost nierówności dochodów, trwający co najmniej od połowy lat 80. XX wieku, a prawdopodobnie już od połowy lat 70. Zwiększenie skali nierówności dotknęło większości (ale nie wszystkich) krajów: duży wzrost nastąpił ostatnio na przykład w Kanadzie i w Niemczech, spadek zaś – w Meksyku, Grecji i Wielkiej Brytanii.

Zwiększenie nierówności – choć rozpowszechnione i znaczne – nie jest jednak tak spektakularne, jak przypuszcza większość osób. W rzeczywistości w ciągu 20 lat średni wzrost wyniósł około 2 punktów Giniego (współczynnik Giniego jest najlepszym miernikiem nierówności dochodów). To tyle samo, co obecna różnica

* Patrz www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb08/BBCEcon_Feb08_rpt.pdf.

w nierówności dochodów między Niemcami a Kanadą – różnica istotna, ale nieuzasadniająca twierdzeń o rozłame społecznym. Różnica między tym, co pokazują dane, a tym, co myślą ludzie, bez wątpienia odzwierciedla po części tzw. efekt magazynu „Hello”: czytamy o najbogatszych, którzy cały czas bardzo się bogacą i przyciągają w rezultacie ogromną uwagę mediów. Dochody takich osób nie zostały uwzględnione w raporcie, ponieważ nie można ich odpowiednio zmierzyć za pomocą zwykłych źródeł danych na temat rozkładu dochodów. Nie oznacza to, że dochody najbogatszych są nieistotne – jednym z głównych powodów, dla których ludzie zwracają uwagę na nierówności, jest sprawiedliwość, a wiele osób uznaje dochody niektórych za groteskowo niesprawiedliwe.

Umiarkowany wzrost nierówności, zarejestrowany w ostatnich dwóch dekadach, skrywa poważniejszą tendencję bazową. W krajach rozwiniętych rządy nakładają wyższe podatki i ponoszą większe wydatki, aby zrównoważyć tendencję zwiększania się nierówności – na politykę socjalną wydaje się obecnie więcej niż kiedykolwiek. Oczywiście trzeba wydawać coraz więcej ze względu na gwałtowne starzenie się populacji w krajach rozwiniętych – zwiększone nakłady na służbę zdrowia i emerytury są niezbędne. Redystrybucyjny wpływ wydatków rządowych zahamował wzrost ubóstwa w okresie od połowy lat 80. do połowy lat 90. XX w., ale zwiększył go w kolejnej dekadzie, ponieważ świadczenia w mniejszym stopniu skierowane były do biednych. Jeśli rządy zaprzestałyby starań mających na celu równoważenie nierówności, wydając mniej na świadczenia społeczne lub w mniejszym stopniu ukierunkowując podatki i świadczenia na osoby ubogie, wzrost nierówności byłby znacznie szybszy.

Badanie wykazuje, że niektórym grupom społecznym powiodło się lepiej niż innym. Osoby w wieku okołoemerytalnym (55–75 lat) doświadczyły największego wzrostu dochodów w ciągu ostatnich 20 lat, zaś w wielu krajach ubóstwo emerytów spadło bardzo gwałtownie i jest obecnie niższe od przeciętnej wartości dla całej populacji regionu OECD. Wzrosło natomiast ubóstwo dzieci, przewyższające teraz wyżej wspomnianą średnią dla całej populacji. Dzieje się tak mimo mocnych dowodów, że dobrobyt dzieci to kluczowy czynnik decydujący o ich powodzeniu w życiu dorosłym – wysokości ich zarobków, stanie zdrowia itd. Zwiększenie ubóstwa dzieci zasługuje na więcej uwagi ze strony twórców polityki, niż otrzymuje obecnie w wielu krajach. W celu zapewnienia, że (jak ujmują to przepisy przyjęte niedawno w USA) żadne dziecko nie zostanie w tyle, więcej uwagi należy poświęcić problemom rozwoju dzieci.

Zwiększenie opodatkowania i wydatków jako reakcja na nierówności może być jedynie środkiem tymczasowym. Jedynym zrównoważonym sposobem zmniejszenia nierówności jest zatrzymanie leżącego u jej podstaw rozdzielenia wynagrodzeń i dochodów od kapitału. Musimy zwłaszcza zapewnić, aby osoby zdolne do pracy *oraz*

zarobkowania utrzymywały siebie i swoje rodziny powyżej poziomu ubóstwa. Oznacza to, że kraje rozwinięte muszą znacznie lepiej radzić sobie ze skłanianiem ludzi do pracy (zamiast polegać na świadczeniach dla bezrobotnych, niepełnosprawnych i wcześniejszych emeryturach), z zatrzymywaniem ich w pracy i z oferowaniem dobrych perspektyw rozwoju zawodowego.

W reakcji na powyższe stwierdzenia można zgłosić wiele zastrzeżeń. Można na przykład wskazywać na następujące względy:

- Nie tylko sam dochód ma znaczenie. Usługi publiczne, takie jak edukacja i służba zdrowia, mogą być skutecznymi instrumentami redukcji nierówności.
- Niektóre osoby o niskich dochodach posiadają mimo to znaczny majątek, nie powinno się więc uznawać ich za ludzi ubogich.
- Nie powinniśmy zbyt przejmować się ubóstwem w danym momencie – tylko uzyskiwanie niskich dochodów przez dłuższy czas przyczynia się do poważnego ubóstwa.
- Analizując nierówności, lepiej jest sprawdzić, czy ludzie są pozbawieni kluczowych towarów i usług, np. wystarczającej ilości jedzenia, czy możliwości kupienia telewizora lub pralki.
- Społeczeństwo, w którym rozkład dochodów byłby idealnie równy, także nie byłoby pożądane. Ludzie, którzy pracują ciężiej lub są bardziej utalentowani od innych, powinni mieć wyższe dochody. W rzeczywistości istotna jest *równość szans*, nie równość wyników.

Badanie odpowiada bezpośrednio na wszystkie te kwestie – albo, dokładniej, analizuje dowody empiryczne stojące za każdym z tych stwierdzeń, nie zaś normatywne problemy związane z tym, co jest, a co nie jest „dobrym” społeczeństwem. Krótko mówiąc, dane porównawcze w tym raporcie ujawniają pewną liczbę „stylizowanych faktów” dotyczących: *i*) ogólnej charakterystyki rozkładu dochodów gospodarstw domowych i jego ewolucji; *ii*) czynników, które doprowadziły do zmian nierówności dochodów i ubóstwa; a także *iii*) tego, czego można się dowiedzieć, przyglądając się szerszym miernikom zasobów gospodarstw domowych.

Charakterystyka rozkładu dochodów gospodarstw domowych w krajach OECD

- W niektórych krajach rozkłady dochodów są znacznie bardziej nierówne niż w innych, bez względu na sposób pomiaru nierówności. Zmiany wykorzystanej miary nierówności mają zasadniczo niewielki wpływ na ranking krajów.
- W krajach o szerszym rozkładzie dochodów, z kilkoma

zaledwie wyjątkami, występuje także większe ubóstwo pod względem dochodów. Zasada ta obowiązuje bez względu na to, czy względny poziom ubóstwa zdefiniuje się jako uzyskiwanie dochodów poniżej 40%, 50% czy 60% średniego dochodu.

- Zarówno nierówność dochodów, jak i liczba osób żyjących w ubóstwie (mierzona na podstawie progu 50% średniego dochodu) wzrosły w ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci. Wzrost ten jest dość powszechny: dotyczy dwóch trzecich wszystkich krajów. Jest umiarkowany, ale znaczący (średnio około 2 punktów współczynnika Giniego i 1,5 punktu w przypadku liczby żyjących w ubóstwie). Jest on jednakże znacznie mniej dramatyczny, niż często przedstawia się to w mediach.
- Po 2000 r. nierówność dochodów zwiększyła się znacznie w Kanadzie, Niemczech, Norwegii, USA, we Włoszech i w Finlandii, spadła zaś w Wielkiej Brytanii, Meksyku, Grecji i Australii.
- Nierówność wzrasta zasadniczo dlatego, że bogatym gospodarstwom domowym powodziło się szczególnie dobrze w porównaniu z rodzinami z klasy średniej i znajdującymi się w dolnej części rozkładu dochodów.
- Ubóstwo pod względem dochodów wśród osób starszych nadal spada, zaś wśród młodych osób dorosłych i rodzin z dziećmi – rośnie.
- Ludzie żyjący w ubóstwie w krajach o wysokim średnim dochodzie i szerokim rozkładzie dochodów (np. w USA) mogą mieć niższy standard życia niż ludzie ubodzy w krajach o niższym średnim dochodzie, ale węższych rozkładach (np. w Szwecji). Ludzie bogaci w krajach o niskich średnich dochodach i szerokich rozkładach (Włochy) mogą żyć w wyższym standardzie niż ludzie bogaci w krajach, gdzie średni dochód jest wyższy, ale rozkład dochodów węższy (Niemcy).

Czynniki decydujące o zmianach w zakresie nierówności dochodów i ubóstwa w czasie

- Jedną z przyczyn zwiększenia nierówności są zmiany struktury populacji. Odzwierciedla to jednak głównie wzrost liczby jednoosobowych gospodarstw domowych, nie zaś starzenie się populacji jako takie.
- Zarobki zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin stały się

w większości krajów OECD bardziej zróżnicowane. Wynika to z faktu, że osoby o wysokich dochodach zarabiają coraz więcej. Przyczyniły się do tego prawdopodobnie globalizacja, zmiany techniczne uzależnione od umiejętności oraz instytucje i polityki funkcjonujące na rynku pracy.

- Wpływ większych dysproporcji wynagrodzeń na nierówność dochodów został zrównoważony przez wzrost zatrudnienia. Mimo to wskaźniki zatrudnienia wśród osób niżej wykształconych spadły, zaś współczynnik bezrobocia dotyczącego całe gospodarstwa domowe pozostaje na wysokim poziomie.
- Dochody kapitałowe i dochody osób samozatrudnionych są rozłożone bardzo nierówno, a w ostatnim dziesięcioleciu tendencja ta się jeszcze zwiększała. Jest to główna przyczyna większych nierówności dochodów.
- Praca jest bardzo skutecznym środkiem radzenia sobie z ubóstwem. Wskaźniki ubóstwa wśród rodzin bezrobotnych są prawie sześć razy wyższe niż wśród rodzin pracujących.
- Zatrudnienie nie wystarcza jednak do uniknięcia ubóstwa. Ponad połowa wszystkich osób ubogich należy do gospodarstw domowych uzyskujących jakieś dochody; ubóstwo bierze się z połączenia niskiej liczby godzin przepracowanych w roku i/lub niskich wynagrodzeń. Zmniejszenie ubóstwa osób zatrudnionych wymaga często świadczeń dla pracujących, uzupełniających zarobki.

Wnioski wyciągnięte z analizy szerszych mierników ubóstwa i nierówności

- Usługi publiczne, takie jak edukacja i służba zdrowia, cechują się równiejszym rozkładem niż dochody, a więc uwzględnienie ich w szerszej koncepcji zasobów gospodarczych zmniejsza nierówności, choć nie powoduje wielu zmian w rankingu krajów.
- Uwzględnienie podatków konsumpcyjnych zwiększa nierówności, nie tak bardzo jednak, jak zmniejszenie nierówności wynikające z uwzględnienia usług publicznych.
- Zamożność gospodarstw domowych jest rozłożona znacznie bardziej nierównomiernie niż ich dochody, przy czym w niektórych krajach o niższej nierówności dochodów obserwuje się większe nierówności zamożności. Wniosek ten zależy jednak od wykorzystanego miernika, konstrukcji

badania i wyłączenia z analizy niektórych typów aktywów (których waga jest różna w różnych krajach) w celu zwiększenia możliwości dokonywania porównań.

- Wśród jednostek dochód i majątek netto są silnie skorelowane. Osoby o niskich dochodach posiadają mniejszy majątek niż reszta populacji; jego wartość netto jest zwykle niższa niż połowa wartości majątku populacji jako całości.
- Wskaźnik pozbawienia dóbr materialnych jest wyższy w krajach o wyższym ubóstwie pod względem dochodów, ale także w krajach o niskim średnim dochodzie. Wynika z tego, że wskaźnik ubóstwa pod względem dochodów nie obejmuje w wystarczającym stopniu wpływu trudności życiowych w tych krajach.
- Osoby starsze mają większy majątek netto i niższy współczynnik pozbawienia dóbr materialnych niż ludzie młodszy. Oznacza to, że szacunki dotyczące ubóstwa wśród osób starszych oparte wyłącznie na dochodach przeceniają wpływ trudności życiowych w tej grupie.
- Liczba osób *trwale* ubogich w ciągu trzech kolejnych lat jest w większości krajów dość mała, ale więcej osób uzyskuje niskie dochody w pewnym punkcie tego okresu. Kraje o wysokich wskaźnikach ubóstwa opartych na rocznych dochodach wypadają gorzej w przypadku wskaźników opartych na odsetku osób, które znajdują w ubóstwie trwale lub w pewnym momencie.
- Moment popadnięcia w ubóstwo odzwierciedla głównie zdarzenia rodzinne i związane z pracą. Zdarzenia związane z sytuacją rodzinną (np. rozwód, narodziny dziecka itd.) są bardzo istotne dla osób przejściowo ubogich, zaś zmniejszenie otrzymywanych dochodów (np. wskutek zmian warunków określających uprawnienia do świadczeń) ma większe znaczenie dla osób żyjących w ubóstwie przez dwa kolejne lata.
- Mobilność społeczna jest zwykle wyższa w krajach o niższych nierównościach dochodów – i odwrotnie. Wynika z tego, że w praktyce osiągnięcie większej równości szans idzie w parze z bardziej równomiernymi wynikami.

Raport pozostawia wiele pytań bez odpowiedzi. Nie rozważono w nim tego, czy w przyszłości zwiększenie nierówności jest nieuniknione. Nie odpowiedziano na pytania na temat względnej ważności różnych przyczyn wzrostu nierówności. Nie udzielono także dokładnej odpowiedzi na pytanie, co kraje rozwinięte powinny uczynić w celu zwalczania nierówności. Dowiedziono jednak, że w niektórych

krajach wystąpiły mniejsze wzrosty – lub nawet spadki – nierówności. Pokazuje to, że powody występowania różnic między krajami wynikają, przynajmniej częściowo, z różnych polityk rządowych, stawiających na skuteczniejszą redystrybucję bądź na lepsze inwestowanie w zdolność społeczeństwa do samodzielnego utrzymywania się. Kluczowy przekaz polityczny tego raportu brzmi: bez względu na to, czy nierówności wzrastają wskutek globalizacji czy z innych powodów – nie powinniśmy czuć się bezsilni, gdyż właściwa polityka rządu może zmienić sytuację.

© OECD 2008

Niniejsze podsumowanie nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.

Kopiowanie niniejszego podsumowania jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.

Wielojęzyczne podsumowania są tłumaczeniami fragmentów dokumentów OECD, pierwotnie opublikowanych w językach angielskim i francuskim.

Są one dostępne bezpłatnie w internetowej księgarni OEC: www.oecd.org/bookshop/

Dokładniejsze informacje można uzyskać, kontaktując się z Działem Praw Autorskich i Tłumaczeń w Dyrektoracie do Spraw Publicznych i Komunikacji: rights@oecd.org, faks: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Zachęcamy do odwiedzania naszej strony internetowej: www.oecd.org/rights/

