

Ekonomia

Redystrybucja dochodów w świecie nierówności

Anna Krajewska
Piotr Krajewski
Katarzyna Piłat



Redystrybucja dochodów w świecie nierówności



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Redystrybucja dochodów w świecie nierówności

Anna Krajewska
Piotr Krajewski
Katarzyna Piłat



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

Łódź 2023

Anna Krajewska (ORCID: 0000-0001-8895-6397)

Piotr Krajewski (ORCID: 0000-0002-5377-9578)

– Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii
Katedra Makroekonomii, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5

Katarzyna Piłat (ORCID: 0000-0002-9364-8863)

– Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii
Katedra Funkcjonowania Gospodarki, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. 41/43

RECENZENCI

Czesław Bywalec, Krystyna Gawlikowska-Hueckel

REDAKTOR INICJUJĄCY

Katarzyna Włodarczyk

REDAKCJA

Krzysztof Lindstedt

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Anna Jakubczyk

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/thodonal

© Copyright by Authors, Łódź 2023

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2023

<https://doi.org/10.18778/8331-253-8>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.11057.23.0.K

Ark. wyd. 9,0; ark. druk. 9,75

ISBN 978-83-8331-253-8

e-ISBN 978-83-8331-254-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Charakterystyka nierówności dochodowych – ujęcie teoretyczne i statystyczne	9
1.1. Rola nierówności w literaturze ekonomicznej	9
1.2. Podejście do nierówności w głównych nurtach filozofii politycznej	13
1.3. Metody niwelowania nierówności w opinii sławnych ekonomistów	18
1.3.1. Joseph E. Stiglitz	18
1.3.2. Anthony B. Atkinson	20
1.3.3. Thomas Piketty	22
1.4. Kształtowanie się nierówności dochodowych w Unii Europejskiej	27
1.5. Nierówności dochodowe a rynek pracy	34
1.6. Nierówności dochodowe w różnych modelach polityki społecznej	41
Rozdział 2	
Zróźnicowanie dochodów w Polsce	49
2.1. Zasady wynagradzania przed transformacją	49
2.2. Zróźnicowanie płac w Polsce po 1990 r.	55
2.3. Dochody pozapłacowe w Polsce i ich efekty redystrybucyjne	67
2.3.1. Poziom i struktura dochodów gospodarstw domowych	67
2.3.2. Zróźnicowanie dochodów w gospodarstwach rolnych	70
2.3.3. Dochody emerytów i rencistów	73
Rozdział 3	
Redystrybucja dochodów przez podatki	81
3.1. Udział dochodów z podatków w PKB	81
3.2. Obciążenia gospodarstw domowych podatkami konsumpcyjnymi	84
3.3. Redystrybucyjne aspekty opodatkowania pracy	86
3.4. Opodatkowanie działalności gospodarczej i dochodów z kapitału	97
3.5. Podatki majątkowe	101
3.6. Redystrybucyjna funkcja podatków w różnych modelach polityki społecznej	109

Rozdział 4

Redystrybucja dochodów przez wydatki publiczne **115**

4.1. Ewolucja wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej 115

4.2. Wydatki publiczne jako narzędzie realizacji polityki społecznej 118

4.3. Wybrane aspekty polityki społecznej w Polsce 130

4.4. Redystrybucyjna funkcja wydatków socjalnych w różnych modelach polityki społecznej 136

Zakończenie 145

Bibliografia 149

Wstęp

Przez wiele lat w dyskusjach nad przemianami w polskiej gospodarce skupiano się przede wszystkim na wzroście gospodarczym, a relatywnie niewielkie znaczenie przypisywano rosnącemu zróżnicowaniu dochodów. Wzrost zainteresowania w światowej literaturze problemem nierówności oraz zwiększenie zróżnicowania dochodów w Polsce odnotowane przez GUS w ostatnich latach skłaniają jednak do zwrócenia uwagi na przyczyny, skutki, a także sposoby przeciwdziałania temu zjawisku na tle doświadczeń innych krajów Unii Europejskiej [dalej: UE]. Dane statystyczne wskazują przy tym, że pogłębianie się nierówności następuje w różnych przekrojach: międzynarodowym, wewnątrz poszczególnych państw oraz grup zawodowych i społecznych. Uległy zachwianiu proporcje między korzyściami osiąganymi z tego wzrostu zarówno w przekroju kapitał – praca, jak i między różnymi grupami zatrudnionych, na korzyść grup o najwyższych dochodach.

Negatywne ekonomiczne, społeczne i polityczne konsekwencje nierówności dochodowych wskazują na potrzebę wszechstronnej analizy skali tego zjawiska. Wzrost nierówności dochodowych może prowadzić bowiem do szeregu negatywnych konsekwencji, takich jak:

- ograniczenie dostępu biedniejszej części populacji do edukacji i szkoleń, skutkujące pogorszeniem jakości kapitału ludzkiego i obniżeniem długookresowego wzrostu gospodarczego;
- obniżenie zagregowanego popytu (gdyż ludzie więcej zarabiający mają z reguły mniejszą skłonność do konsumpcji niż ludzie mniej zarabiający), prowadzące do pogorszenia koniunktury gospodarczej;
- ograniczenie społecznej integracji, prowadzące do wzrostu patologii i przestępczości;
- pogorszenie zadowolenia z życia.

Jednocześnie redystrybucja dochodów poprzez podatki i transfery może stanowić efektywne narzędzie zmniejszania nierówności dochodowych, ograniczając ich negatywne efekty – zarówno ekonomiczne, społeczne, jak i polityczne. Dlatego w niniejszej monografii dokonano analizy nierówności dochodowych w UE, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki polskiej, a także ukazano mechanizmy, poprzez które redystrybucja wpływa na obniżenie nierówności dochodowych we współczesnych gospodarkach.

Struktura monografii jest następująca. W pierwszym rozdziale dokonano charakterystyki nierówności dochodowych – zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i statystycznym. W ramach analiz teoretycznych przedstawiono ewolucję znaczenia problemu nierówności w literaturze ekonomicznej, ukazano podejście do nierówności w głównych nurtach filozofii politycznej oraz zaprezentowano poglądy najbardziej znanych ekonomistów zajmujących się tematyką nierówności, w tym ich rekomendacje dotyczące prowadzenia redystrybucyjnej polityki podatkowej i wydatkowej państwa. Natomiast w ramach analiz statystycznych zbadano kształtowanie się nierówności w krajach UE, ze szczególnym uwzględnieniem roli rynku pracy oraz różnych modeli polityki społecznej w UE.

Rozdział drugi zawiera analizę zróżnicowania dochodów w Polsce. Ukazano ewolucję kształtowania się płac, od okresu gospodarki centralnie planowanej do dziś, a także poddano badaniu dochody pozapłacowe, w tym gospodarstw rolnych oraz emerytów i rencistów. Przedstawione w rozdziale drugim zróżnicowanie płac i dochodów pozapłacowych przed opodatkowaniem stanowi punkt wyjścia dalszych analiz ukazujących wpływ podatków oraz transferów na niwelowanie nierówności.

W rozdziale trzecim poddano analizie redystrybucję dochodów przez podatki. Dochody podatkowe są z jednej strony podstawowym źródłem finansowania środków publicznych przeznaczanych na transfery socjalne umożliwiające dokonywanie redystrybucji dochodów i łagodzenie nierówności. Z drugiej strony podatki uszczuplają dochody czynników produkcji, powstające w trakcie tworzenia dochodu narodowego, przy czym obciążenie poszczególnych dochodów podatkami nie jest z reguły równomierne. Wyższe dochody są zazwyczaj opodatkowane silniej, co stwarza przestrzeń dla redystrybucyjnej funkcji systemu podatkowego. Podatek może być przy tym pobierany nie tylko od uzyskanego dochodu, lecz także od nagromadzonego majątku oraz wydatków konsumpcyjnych. Analizując redystrybucyjne efekty podatków w różnych państwach, uwzględniono:

- udział dochodów budżetowych z podatków w relacji do PKB;
- obciążenia gospodarstw domowych podatkami konsumpcyjnymi i podatkami nakładanymi na pracę;
- redystrybucyjne efekty podatków kapitałowych i majątkowych;
- zmianę roli podatków w różnych modelach polityki społecznej.

Rozdział czwarty zawiera analizę wydatków publicznych jako narzędzia redystrybucji dochodów. Przedstawiono w nim ewolucję wydatków publicznych i poddano szczegółowej analizie kształtowanie się wydatków socjalnych, które mają w znacznym stopniu charakter transferów i odgrywają istotną rolę redystrybucyjną. Formowanie się wydatków socjalnych w krajach UE ukazano w podziale na funkcje, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków socjalnych w Polsce. W ostatniej części rozdziału, w ramach podsumowania analiz, została omówiona rola wydatków socjalnych w niwelowaniu nierówności w różnych modelach polityki społecznej.

W zakończeniu przedstawiono wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz, w tym ocenę redystrybucyjnej funkcji podatków i transferów w Polsce.

Rozdział 1

Charakterystyka nierówności dochodowych – ujęcie teoretyczne i statystyczne

1.1. Rola nierówności w literaturze ekonomicznej

Przez wiele lat na postrzeganie nierówności w literaturze ekonomicznej kluczowy wpływ miały badania Simona Kuznetsa (1955) opublikowane w „American Economic Review”. Zostały one szybko zaakceptowane i rozpowszechnione przez ekonomistów i polityków. Dzwonowa krzywa w kształcie odwróconej litery „U” zapowiadała optymistyczną przyszłość wraz z postępującym wzrostem gospodarczym. Badania Kuznetsa wskazywały, że w początkowym okresie rozwoju nierówności zwiększają się. Wynika to z rosnącego popytu na wykwalifikowanych pracowników obsługujących wysoką technikę i wyżej opłacanych, co przekłada się na wzrost nierówności. Po okresie wzrostu zróżnicowania dochodów zaczyna jednak dokonywać się proces odwrotny – zmniejsza się zróżnicowanie. A to miało oznaczać, że całe społeczeństwo staje się beneficjentem zmian dokonujących się w gospodarce.

Zwolennicy krzywej Kuznetsa nie brali jednak pod uwagę, że jej twórca formułował wnioski na podstawie danych statystycznych odnoszących się głównie do USA i Wielkiej Brytanii. Nie był natomiast takim optymistą w odniesieniu do krajów słabo rozwiniętych. Ostrzegał wręcz, że industrializacja w państwach zacofanych może doprowadzić do dużo bardziej traumatycznych skutków społecznych i politycznych, a także wzrostu nierówności wyższego niż w krajach rozwiniętych gospodarczo, gdyż już na starcie nierówności w państwach słabo rozwiniętych były znacznie większe (Therborn, 2015). Nie były też upowszechniane badania Banku Światowego (Deniger, Squire, 1996), które nie potwierdzały w pełni prawa Kuznetsa i wskazywały, że wysoki stopień nierówności ma negatywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego. Okazało się ponadto, że nawet w krajach o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego można było zaobserwować tendencje do wzrostu zróżnicowania

dochodów. A to oznaczało, jak zauważył Cornia (2004), że krzywa nierówności zamiast w dół znów zaczyna wyginać się w górę.

Niemniej przez długie lata w literaturze ekonomicznej kwestie podziału wytworzonego dochodu narodowego nie były traktowane priorytetowo. Fascynacja wzrostem gospodarczym sprawiła, że ważniejsze okazało się powiększanie „rozmiarów ciastka” niż jego podział. W dużym stopniu podejście takie było usprawiedliwione optymistycznymi wynikami badań Kuznetsa. W XX w. pojawiło się też wiele czynników wpływających na zmniejszenie różnicowania dochodów. Należy tu wymienić zwłaszcza wprowadzenie, a następnie upowszechnienie się progresywnego podatku dochodowego, wprowadzenie płacy minimalnej, rosnącą siłę związków zawodowych, działania rządu zmierzające do ograniczenia bezrobocia i wzrost świadczeń społecznych. Dominowało też przekonanie, że różnicowanie dochodów jest niezbędnym warunkiem wzrostu gospodarczego, gdyż tworzy silną motywację do wzrostu wydajności pracy i uruchamia bodźce do podejmowania ryzyka i wprowadzenia innowacji. Przekonanie takie podzielali politycy różnych opcji. Oto wypowiedzi przytaczane za Robertem Wade’em (2015: 85): Margaret Thatcher podkreślała, że „naszym zadaniem jest sławić nierówność i dostrzegać, że talenty i zdolności znajdują upust i ekspansję w imię korzyści nas wszystkich”, a centrolewicowy Tony Blair uważał, że „jeżeli będziemy zabierać się za najzamożniejszych członków społeczeństwa, w efekcie tak naprawdę nie pomożemy nawet tym na dole”.

Na marginalizację i ignorowanie problemów podziału w światowej literaturze ekonomicznej wskazywał m.in. jeden z wybitnych badaczy nierówności Anthony B. Atkinson (2017). Dokonując w pracy *Nierówności. Co da się zrobić?* przeglądu publikacji ekonomicznych z lat 90. XX w., zaobserwował, że kwestie powiązane z dystrybucją nie stanowią głównego przedmiotu zainteresowań ekonomistów; według części z nich profesjonalści w tej dziedzinie nie powinni w ogóle zajmować się nierównością. Przykładowo zdaniem noblisty Roberta Lucasa (2003) koncentracja na kwestiach dotyczących dystrybucji dochodów jest wręcz zagrożeniem dla ekonomii jako nauki. Atkinson (2017) nie zgadza się z takim podejściem do kwestii redystrybucji. W polemice z Lucasem podaje dwa argumenty: po pierwsze, redystrybucja wytworzonego dochodu ma znaczenie dla poszczególnych jednostek, a po drugie, ma wpływ na poziom PKB w gospodarce.

W okresie największej popularności poglądów neoliberalnych uważano wręcz, że rozważania dotyczące nierówności należy traktować jako próbę podżegania do „walki klas” (Goldhammer, 2018). Pomijanie kwestii nierówności przejawiało się też w tym, iż w obliczu narastających problemów społecznych w teorii i polityce gospodarczej skoncentrowano się na walce z biedą i wykluczeniem, a nie na analizie przyczyn i skutków nierówności. Świadczy o tym chociażby wypowiedź profesora London School of Economics Willema Buitera (2007) „Nędza mi przeszkadza. Nierówności nie. Zwyczajnie o to nie dbam”.

Wielka recesja z lat 2007–2009 mocno zachwiała wiarę w nieregulowany wolny rynek. W coraz większym stopniu zaczęto w literaturze ekonomicznej zwracać

uwagę na narastające nierówności dochodów. Problemom tym zostały poświęcone prace noblistów: Josepha E. Stiglitz'a *Cena nierówności* (Stiglitz, 2015) i Angusa Deatona *Wielka ucieczka. Zdrowie, bogactwo i źródła nierówności* (Deaton, 2016). Poza cytowaną już wcześniej pracą Anthony'ego Atkinsona *Nierówności. Co da się zrobić?* (Atkinson, 2017) warto odnotować książkę Görana Therborna *Nierówność, która zabija* (Therborn, 2015).

Największą popularnością, nie tylko zresztą wśród ekonomistów, cieszy się jednak dzieło Thomasa Piketty'ego *Kapitał w XXI wieku*, opublikowane w Anglii w 2014 r., a w Polsce rok później (Piketty, 2015). Autor ten, opierając się na danych pochodzących z pięćdziesięciu krajów, udowodnił, że wzrost nierówności jest nieodłączną cechą gospodarki rynkowej, gdyż dochody z kapitału (r) rosną szybciej niż dochód narodowy (g). Odzwierciedla to słynny wzór Piketty'ego: $r > g$. Z tego zaś wynika, że zyski z kapitału rosną szybciej niż płace. Sprawia to, że nierówności dochodowe zwiększają się, a zdaniem Piketty'ego mogą osiągnąć wartości krytyczne.

Poza wyrazistymi i pochlebnymi recenzjami, m.in. noblisty Paula Krugmana, sukces książki Piketty'ego miał cztery zasadnicze powody (Wade, 2015):

1. rzuca ona wyzwanie utrwalonym poglądom na temat elit i nierówności. Długookresową „normalną” tendencją jest koncentracja dochodów i majątku w rękach górnych kilku centyli ludności. Obserwowany w latach 1930–1970 spadek nierówności był wynikiem wojen, kryzysów, inflacji, wysokiej progresji podatkowej i wzrostu wydajności pracy. Obecnie tendencja do wzrostu nierówności wraca z dużą siłą;
2. nierówności stały się gorącym tematem po roku 2008. Wpłynęły na to nagły wzrost stopy bezrobocia i niskie tempo wzrostu wynagrodzeń połączone z gwałtownym skokiem wynagrodzeń wyższej kadry kierowniczej oraz udziału najbogatszego procenta w całkowitym wzroście dochodów;
3. zgromadzone dane statystyczne objaśniają, obiektywizują i legitymizują lęki klasy średniej, zwłaszcza po recesji z lat 2007–2009. Książka kończy się katarsis – wskazaniem kierunku ucieczki stronę sprawiedliwego i bardziej stabilnego świata;
4. książka mimo pesymistycznych prognoz na przyszłość jest pokrzepiająco konwencjonalna.

W takim duchu utrzymana jest też proponowana przez Piketty'ego polityka redystrybucji, opierająca się na progresywnym podatku majątkowym. Wade (2015) uważa, że gdyby nacisk został położony na „predystrybucję”, czyli zmiany w prawie zarządzania przedsiębiorstwami i prawie związkowym, wówczas książka mogłaby być postrzegana jako bardziej radykalna, groźna i marginalna.

Wymienione atuty *Kapitału w XXI wieku* sprawiły, że książka stała się światowym bestsellerem, a nierównościami z większą niż dotychczas intensywnością zaczęli zajmować się nie tylko ekonomiści, lecz także przedsiębiorcy, politycy i publicyści. Na dalszy plan zeszły inne kwestie społeczno-gospodarcze. Trzy lata po opublikowaniu dzieła Piketty'ego w USA ukazała się praca zbiorowa pod redakcją Heather

Boushey, J. Bradforda Delonga i Marshalla Steinbauma *Piketty i co dalej*, w której do kwestii nierówności odniosło się ponad dwudziestu wybitnych specjalistów z tej dziedziny, w tym dwóch noblistów: Paul Krugman i Robert M. Solow (Boushey, Delong, Steinbaum, 2018).

Dalszy etap w dyskusji nad działaniami zmierzającymi do zmniejszenia nierówności stanowi kolejna książka Piketty'ego *Kapitał i ideologia*, wydana w 2019 r. we Francji, w 2020 w Anglii, a w 2022 przetłumaczona na język polski (Piketty, 2022). Z analizy doświadczeń historycznych różnych systemów nierównościowych autor ten wyciąga wnioski, że nierówności nie są koniecznym elementem systemu gospodarczego, lecz wyborem politycznym, a historię społeczeństw jesteśmy w stanie postrzegać jako historię poszukiwania sprawiedliwości. Można też przezwyciężyć kapitalizm i własność prywatną, ustanawiając sprawiedliwe społeczeństwo oparte na społecznej własności czasowej poprzez zwiększanie władzy pracowników w przedsiębiorstwach i powszechną subwencję kapitałową adresowaną do młodych ludzi, co jest możliwe do osiągnięcia dzięki wysokiej progresji podatków majątkowych. W ten sposób propozycje Piketty'ego wychodzą poza sferę redystrybucji i wkraczają w obszar własności, co spotkało się z krytyką zwolenników liberalizmu i nienaruszalności praw własności.

W Polsce nie tylko w początkowym okresie transformacji, lecz także przez wiele następnych lat nie przywiązywano ani w teorii, ani w praktyce gospodarczej większej wagi do problemu nierówności dochodów. Dominowało przekonanie, że rosnące zróżnicowanie dochodów jest naturalnym zjawiskiem urynkowienia gospodarki, sprzyja akumulacji kapitału, zwiększa skłonność do inwestycji, uruchamia bodźce do podejmowania ryzyka oraz tworzy silne impulsy do wzrostu wydajności pracy. W ocenie przebiegu transformacji polskiej gospodarki w początkowym okresie uwzględniano przede wszystkim postępy w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a także wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Mniejszą uwagę zwracano na społeczne aspekty transformacji, takie jak wzrost nierówności czy rosnące bezrobocie. Zauważa to Tadeusz Kowalik (2002: 55–56), wskazując, że: „Polską wyobraźnię ekonomiczną cechują dwie słabości. Jedną jest lekceważenie problematyki podziału [...] Drugą słabością jest [...] przekonanie, że jedną z przyczyn nieuchronnego wzrostu nierówności w Polsce jest nadmierny egalitaryzm panujący w czasach PRL”. Podobne spostrzeżenia formułuje Ryszard Bugaj (2002: 170), stwierdzając, że nierównościom dochodowym sprzyjał: „ogólny intelektualny i emocjonalny klimat w środowiskach opiniotwórczych i elitach politycznych, afirmujący podział wysoce nieegalitarny. Taki stosunek do nierówności stał się w grupach najzamożniejszych kulturowym standardem rzutującym na indywidualne i quasi zbiorowe aspiracje i roszczenia dochodowe”.

Przez wiele lat w polskiej literaturze ekonomicznej problemy nierówności były rozpatrywane głównie z punktu widzenia ich ekonomicznych i społecznych skutków. Wiele badań prowadzonych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych koncentrowało się na przyczynach i sposobach przeciwdziałania ubóstwu (Golinowska, 1996,

1997) i kształtowania się wynagrodzeń (Jacukowicz, Sajkiewicz, 1996; Bednarski, 2016). Stosunkowo późno pojawiły się publikacje dotyczące nierówności rozpatrywanych w kontekście wzrostu gospodarczego, globalizacji i porównań międzynarodowych (m.in. Malinowski, 2016; Zwiech, 2016; Brzeziński, 2017; Tomkiewicz, 2017; Wołoszyn, 2020).

1.2. Podejście do nierówności w głównych nurtach filozofii politycznej

Oceny roli państwa w kształtowaniu proporcji podziału wytworzonego dochodu między członkami społeczeństwa (czy ma być bardziej, czy mniej egalitarne) nie można dokonywać, biorąc pod uwagę wyłącznie kryteria ekonomiczne. Uwzględnianie kryteriów pozaekonomicznych (moralno-etycznych, politycznych itp.) oznacza, że poglądy na nierówności ekonomiczne powinny być w dużej mierze rozpatrywane na gruncie filozofii politycznej. Kwestie te zajmują wiele miejsca w głównych nurtach tej filozofii, czyli utylitaryzmie, liberalizmie, libertarianizmie i komunitaryzmie, które w różny sposób traktują zagadnienie ingerencji państwa w rozkład dochodów.

Utylitaryzm jako ważny nurt filozofii politycznej zrodził się w XIX w. w Anglii, gdzie już od czasów Adama Smitha zasady życia gospodarczego i politycznego były oceniane przez pryzmat etyki i moralności. Utylitaryzm wiązany jest głównie z nazwiskiem Johna Stuarta Milla. Uważał on, że najwyższym celem moralnym zachowania jednostki jest użyteczność utożsamiana z przyjemnością i szczęściem. Jednostka, dążąc do własnego dobrobytu, mimochodem pomnaża dobrobyt społeczny. Chociaż Mill traktował jednostkę i jej dobro w kategoriach najwyższej wartości, podkreślał też jej łączność ze społeczeństwem (Mill, 1959). Utylitaryzm jest nurtem opierającym się na założeniu o malejącą użyteczności krańcowej. Oznacza to, że wzrost dochodów osób biednych daje im większą użyteczność niż wzrost dochodów osób bogatych. Zadaniem państwa jest więc podejmowanie działań zmierzających do osiągnięcia bardziej równomiernego podziału dochodów, co umożliwi maksymalizację użyteczności całkowitej osiąganą przez wszystkich członków społeczeństwa. Tak pojmowany utylitaryzm pozbawiony jest cech egoistycznych i opiera się na wierze w altruizm.

Współczesny liberalny nurt filozofii politycznej został zdominowany przez wybitnego amerykańskiego myśliciela Johna Rawlsa. W *Teorii sprawiedliwości*, opublikowanej w 1971 r. i przetłumaczonej na język polski w 1994, wskazuje on, że podział dóbr jest sprawiedliwy wówczas, gdy jest bezstronny, czyli oferuje każdemu takie same możliwości (Rawls, 1994). Omawianie teorii autor rozpoczyna od wprowadzenia pojęcia pierwotnego położenia jednostki. Stanowi ono podstawę do określania przez poszczególne jednostki struktury społeczeństwa i zasad

funkcjonowania tegoż społeczeństwa. Ich decyzje są podejmowane „za zasłoną niewiedzy”, gdyż nie dysponują informacjami o swoim obecnym i przyszłym miejscu w społeczeństwie, posiadanych dochodach i majątku, zdolnościach i skłonności do ryzyka, a także wieku, stanie zdrowia, sytuacji rodzinnej itp. W tej sytuacji ludzie działający racjonalnie zakładają, że teoretycznie mogą trafić do grupy o najniższych dochodach. Zachowaliby się więc asekuracyjnie i wybraliby zasadę maksyminu. Zgodnie z tą zasadą państwo zamiast maksymalizować dobrobyt całkowity, powinno dążyć do maksymalizacji dobrobytu osób znajdujących się w najgorszym położeniu, czyli do minimalizacji ryzyka. W ten sposób zdaniem autora teoria sprawiedliwości jest częścią – może najważniejszą – teorii racjonalnego wyboru.

Rawls (1994) podaje dwie zasady sprawiedliwości, które stanowią najbardziej racjonalną, a zarazem najważniejszą dla społeczeństwa podstawę instytucji politycznych:

1. każda osoba powinna mieć równe prawo do jak najszerzej podstawowej wolności możliwej do pogodzenia z podobną wolnością dla innych osób;
2. nierówności społeczne i ekonomiczne powinny być ułożone z największą korzyścią dla najmniej uprzywilejowanych i związane z dostępnością do urzędów i stanowisk dla wszystkich w warunkach autentycznej równości szans.

Zasady te oznaczają równocześnie, że teoria sprawiedliwości łączy się nierozdzielnie z bezstronnością.

Teoria sprawiedliwości sformułowana przez Rawlsa ma charakter ponadustrojowy, czyli może być realizowana w ramach różnych rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych. Sprawą otwartą pozostaje zatem to, „czy jej zasadom najlepiej uczyni zadość jakaś forma demokracji właścicielskiej, czy też liberalny reżim socjalistyczny. O tym powinny rozstrzygać historyczne warunki i tradycje, instytucje i siły każdego kraju” (Rawls, 1994: XVIII). Warto też podkreślić, że poza ogólnymi stwierdzeniami autor ten proponuje wiele konkretnych rozwiązań dotyczących organizacji państwa i instytucji wspierających realizację postulatów sprawiedliwości społecznej, takich jak sprawiedliwa konstytucja zapewniająca wolność i równe obywatelstwo, autentyczna wolność polityczna, równość szans, swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczanie barier w dostępie do atrakcyjnych stanowisk, niedopuszczanie do tworzenia porozumień monopolistycznych, gwarantowane minimum socjalne (Kowalik, 2013).

Największą wagę do wolności osobistej i wolności ekonomicznej przywiązują przedstawiciele nurtu libertariańskiego. W doktrynie tej nacisk jest położony na zasadę samoposiadania oznaczającą, że każdy człowiek jest wyłącznym posiadaczem swojego życia, a naruszenie wolności drugiej osoby jest określone jako agresja. Prawa własności są uznawane za jedno z praw naturalnych oraz nierozdzielalną część wolności osobistej. Podczas gdy utylitaryści i liberałowie operują pojęciem dobra wspólnego, które należy maksymalizować, dla libertarian pojęcie takie nie istnieje. Dochody czy własność odnoszą się jedynie do poszczególnych członków

społeczeństwa. Społeczeństwo zaś nie jest żadnym bytem, lecz jedynie terminem służącym do opisanego zbioru jednostek, spośród których każda wiecie oddzielne życie. Społeczeństwo funkcjonuje, opierając się na dobrowolności umów, zrzeszania się oraz wszelkich interakcji międzyludzkich, a rola państwa jest mocno ograniczona.

Najbardziej znanym reprezentantem tego nurtu jest amerykański filozof polityczny Robert Nozick, a jego książka *Anarchia, państwo i utopia*, która ukazała się w 1974 r. (wydanie polskie – 2010) jest powszechnie traktowana jako polemiczna w stosunku do poglądów Johna Rawlsa i jego koncepcji państwa opiekuńczego. Teorię sprawiedliwego posiadania (określaną też jako teoria sprawiedliwości udziałów lub teoria uprawnień) Nozick wywodzi z kluczowego dla libertarianizmu postulatu nienaruszalności własności prywatnej. Krytycznie odnosi się do ingerencji w podział dóbr, a za sprawiedliwą uznaje jedynie dystrybucję opartą na trzech zasadach własnej teorii, które definiuje następująco: „W ogólnym zarysie teoria sprawiedliwości udziałów mówi, że udziały danej osoby są sprawiedliwe, jeśli osoba ta ma do nich prawo na mocy zasad sprawiedliwości nabycia i transferu, albo na mocy zasady naprawienia niesprawiedliwości” (Nozick, 2010: 180).

Zasada sprawiedliwości nabycia precyzuje warunki, które muszą być spełnione, aby uznać konkretną osobę za właściciela. Zasada sprawiedliwości transferu normuje przyjęcie udziału od osoby uprawnionej, czyli właściciela, do innej osoby. Transfer może być dokonywany zarówno legalnie (umowa sprzedaży, darowizna), jak i nielegalnie, czyli w wyniku działalności przestępczej, co pogwałca regułę sprawiedliwości transferu. Z kolei zasada naprawy niesprawiedliwości dotyczy sytuacji, gdy aktualna postać dystrybucji powstała z naruszeniem dwóch pierwszych zasad sprawiedliwości. Aby przywrócić stan sprawiedliwości, niezbędna jest dystrybucja, która umożliwi powrót do stanu pierwotnego. Respektowanie wymiennych zasad sprawia, że własność jest sprawiedliwa nawet wówczas, gdy prowadzi to do nierówności społecznych.

Państwo w koncepcji Nozicka, metaforycznie określane jako „agencja ochrony”, ma bardzo wąski zakres uprawnień. Sprowadzają się jedynie do obrony jednostki przed przemocą, kradzieżą, oszustwem, naruszeniem umów oraz do egzekwowania prawa. „Państwo minimalne jest najbardziej rozbudowanym państwem, jakie można usprawiedliwić. Każde bardziej rozbudowane państwo narusza ludzkie prawa” (Nozick, 2010: 181). Takim naruszeniem prawa i własności prywatnej są zatem w koncepcji Nozicka podatki i redystrybucja.

Opodatkowanie dochodów, transferów własności i zysków kapitałowych Nozick uznaje za formę zniewolenia jednostki przez państwo. Podatki od zarobków są zawaolowaną formą pracy przymusowej, wykonywanej w godzinach nadliczbowych, a wręcz pańszczyzną. Opodatkowany pracownik nie dość, że musi pracować, to dodatkowo musi pracować więcej niż byłoby to konieczne, gdyby opodatkowania nie wprowadzono. Podejmując polemikę z koncepcją państwa opiekuńczego, Nozick zwraca uwagę na to, że zainteresowanie jest w niej skoncentrowane na osobie biorcy i jego praw, pomijając natomiast osobę dawcy, jego prawo „do dawania”. Patrzymy

więc przez pryzmat prawa żebraka do godnego życia, a zapominamy o prawie właściciela do swobodnego dysponowania swoją własnością i używania jej do pełniejszego wykorzystywania potencjału intelektualnego i fizycznego. Skłania to do konkluzji (Maroń, 2008), że nie opłaca się być bogatym, skoro państwo arbitralnie uszczupla majątek jednych obywateli (bogatych, być może bardziej ambitnych, pracowitych), aby zasilić majątki innych (biedniejszych, być może ze swojej winy).

W skrajnie radykalnym libertarianizmie Nozicka nie ma miejsca na finansowanie przez państwo nawet elementarnej edukacji czy ochrony zdrowia, aktywność państwa w walce z bezrobociem czy prowadzenie polityki przemysłowej. Koncepcja państwa minimalnego z równoczesną akceptacją nierówności dochodowo-majątkowych wynikających z respektowania zasad teorii sprawiedliwości udziałów może jednak prowadzić do pogłębiania się różnic społecznych. Zauważają to oponenci (Kingston, 2003; Maroń, 2008), twierdząc, iż zakaz redystrybucji implikuje coraz większe różnice między bogatymi a biednymi, co jest zaprzeczeniem wolności, bo biedni w rezultacie nie mają wolności do życia tam, gdzie chcą.

Często są wyrażane opinie, że skupianie się myśli liberalnej, a zwłaszcza libertariannej na wolności jednostki i własnym dobru prowadzi do pogłębiania się rozłamu społecznego. Znajduje to wyraz we wzroście poczucia osamotnienia jednostki, zmniejszeniu tolerancji dla odmiennych poglądów, osłabieniu więzi rodzinnych i zahamowaniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Równocześnie na przełomie XX i XXI w. w gospodarce światowej coraz wyraźniejsze stają się trudności związane z globalizacją, kryzysami ekonomicznymi, rosnącym rozwarstwieniem społecznym i ekonomicznym, a ostatnio także pandemią COVID-19 i jej mutacjami. Równocześnie podejście indywidualistyczne sprawia, że zaczyna dominować konsumpcjonizm. Ludzie nie chcą być, ale chcą mieć. Posiadanie coraz większej ilości dóbr staje się celem życia. Losem biednych i wykluczonych w teorii liberalnej ma zająć się państwo opiekuńcze, a według libertarian państwo minimalne, które z założenia ma znacznie mniej obowiązków. Społeczeństwo w wyborach publicznych decyduje o roli i zadaniach państwa w gospodarce. Po wyborach to na państwie spoczywa obowiązek realizacji obietnic wyborczych, a obywatele skupiają się na realizacji własnych celów. Czy jednak jest to dobre rozwiązanie? Odpowiedzi na to pytanie poszukuje nurt, który rozwinął się w ostatnich dekadach XX w. w Stanach Zjednoczonych i szybko zyskał zwolenników także w Europie. Jest określany jako komunitaryzm, a wśród jego głównych przedstawicieli należy wymienić Michaela Sandela, Michaela Walzera i Charlesa Taylora.

Podstawowe założenia komunitaryzmu brzmią następująco:

- niezwykle wpływ na panowanie ładu społecznego ma kultura, tworzenie wspólnych wartości, posiadanie tradycji;
- brak wspólnych przekonań prowadzi do wypaczenia koncepcji dobra wspólnego (każda wspólnota formułuje bezpośrednio lub pośrednio koncepcję tego, czym jest dobro, natomiast liberał sam to określa);
- posiadanie wolności nie oznacza wiedzy, jak z tej wolności korzystać;

- postrzeganie rzeczywistości według zasad liberalizmu grozi poczuciem osamotnienia, brakiem wewnętrznego spokoju, co może doprowadzić do marazmu i depresji.

Można zatem stwierdzić, że komunitaryzm jako nurt współczesnej filozofii polityki narodził się jako riposta z jednej strony na wzrost popularności liberalnej teorii sprawiedliwości Rawlsa, a z drugiej – narastający kryzys współczesnego kapitalizmu. Już sama nazwa nurtu wskazuje na wspólnotę. Wydaje się, że najtrafniej istotę tego pojęcia oddał Darek Phillips (1993), definiując je następująco: „Wspólnota jest to grupa ludzi, którzy zamieszkują wspólne terytorium, mających wspólną historię, system wspólnie podzielanych wartości, wspólnie uczestniczących w różnych aktywnościach oraz mających w wysokim stopniu rozbudowane poczucie solidarności”. Istotne jest to, że definicja ta zawiera cztery kluczowe elementy wspólnoty: 1) wspólnotę terytorialną; 2) wspólną historię wartości; 3) uczestnictwo we wspólnych przedsięwzięciach oraz 4) wysoki stopień solidaryzmu, na który składają się społeczna współzależność oraz poczucie wzajemnej przynależności. Definicja wspólnoty jest ważna, ponieważ komunitaryzm traktuje jednostkę nie jako abstrakcyjne indywiduum, lecz część otaczającej ją wspólnoty. Wynikają z tego określone konsekwencje dotyczące zasad sprawiedliwości oraz skali i zakresu dystrybucji. Komunitaryści, analizując ideę sprawiedliwości, odwołują się do wartości odpowiedzialności i do myślenia w kategoriach wspólnotowych. Podkreślają także, że środki do osiągnięcia wytyczonych celów to debata publiczna, negocjacje i uzgadnianie stanowisk (Miklaszewska, 2016).

Z powyższego przeglądu przekonań dotyczących sprawiedliwości i redystrybucji charakterystycznych dla głównych nurtów filozofii politycznej wynika, że nierówności są traktowane jako immanentna cecha istniejącej rzeczywistości gospodarczej. Państwo powinno w większym lub mniejszym stopniu ingerować w rozkład dochodów głównie po to, aby zapewnić równość szans poszczególnym członkom społeczeństwa. W zależności od doktryny walka z nierównościami może przybrać różne formy, a zakres państwa opiekuńczego może być odmienny – od skandynawskiego hasła, że państwo zajmuje się obywatelem „od kołyski po grób”, do państwa minimalnego w ujęciu Nozicka, które zapewnia jedynie bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, ale nie włącza się w finansowanie nawet elementarnej edukacji i pomocy medycznej.

Walka z nierównościami poprzez zapewnienie równości szans jest powszechnie akceptowana. Mniejszą wagę przywiązuje się natomiast do skutków nierówności wyników. Jeden z najważniejszych badaczy nierówności, Anthony B. Atkinson, twierdzi jednak, że w analizach ekonomicznych i społecznych równie ważna jest nierówność wyników, która niestety nie jest dostatecznie eksponowana (Atkinson, 2017). Zdaniem tego autora należy zacząć od wyjaśnienia różnicy między nierównością szans, które jest pojęciem *ex-ante* (wszyscy powinni mieć takie same możliwości na starcie), a nierównością wyników (na które mogą wpływać różne czynniki i okoliczności), czyli kategorią *ex-post*. Zdaniem Atkinsona trzy względy przemawiają za potrzebą wzięcia pod uwagę nierówności wyników:

1. nie można zignorować wszystkiego, co się stanie po rozpoczęciu wyścigu, czyli każdy może potknąć się i wpaść w biedę, a w takiej sytuacji należy pomóc bez ustalania, co było przyczyną potknięcia;
2. wyniki mogą być różnie oceniane, a struktura wynagrodzeń/nagród jest zwykle konstruowana społecznie;
3. nierówności wyników wpływają bezpośrednio na nierówności szans przyszłych pokoleń – „dzisiejsze wyniki ex-post kształtują przyszłe warunki startu ex-ante: beneficjenci dzisiejszej nierówności wyników mogą jutro dać nieuczciwą przewagę swoim dzieciom” (Atkinson, 2017: 25–28).

1.3. Metody niwelowania nierówności w opinii sławnych ekonomistów

1.3.1. Joseph E. Stiglitz

Dla badaczy nierówności książka Josepha E. Stiglitz zatytułowana *Cena nierówności. W jaki sposób dzisiejsze podziały społeczne zagrażają naszej przyszłości?*, wydana w 2012 r. w USA, a w 2015 w Polsce, stanowi jedną z podstawowych pozycji. Pokazując negatywne następstwa narastających nierówności, Stiglitz przekonuje, że mechanizm ten można powstrzymać. Zasadniczą tezę swoich wywodów formułuje zaś następująco: „głównym czynnikiem decydującym o wysokości dochodów najbogatszych nie jest wkład, jaki wnoszą oni w społeczeństwo (jak każe nam wierzyć... «teoria końcowej produktywności»), choć oczywiście niektórzy z nich mają w tej dziedzinie wielkie zasługi. Znaczna część dochodów najbogatszych pochodzi bowiem z tego, co nazywaliśmy rentami” (Stiglitz, 2015: 429).

Proponowany przez tego autora długofalowy plan reform gospodarczych zmierzających do zmniejszenia nierówności jest szeroko zakrojony. Obejmuje siedem sfer działalności, które hasłowo można ująć następująco (Stiglitz, 2015: 432–453).

1. Wprowadzenie sprawiedliwszych reguł gry poprzez:
 - okiełznanie sektora finansowego, gdyż wzrost nierówności jest związany głównie z nadużyciami sektora finansowego;
 - silniejsze i bardziej skuteczne egzekwowanie konkurencji, ponieważ monopole i rynek niedoskonałej konkurencji są głównym źródłem rent;
 - poprawienie zasad nadzoru korporacyjnego, przede wszystkim ograniczenie władzy kadry kierowniczej przywłaszczającej sobie znaczną część środków korporacji;
 - kompleksową reformę prawa upadłościowego uwzględniającą instrumenty pochodne, kredyty hipoteczne o wartości przekraczającej wartość domów i kredyty studenckie;

- likwidację prezentów rozdawanych przez państwo przy rozdziale dóbr publicznych czy rozstrzyganiu zamówień publicznych;
 - likwidację świadczeń dla korporacji, w tym także ukrytych subwencji;
 - reformę prawa w celu zapewnienia demokratycznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i spowolnienie prawniczego „wyścigu zbrojeń”.
2. Reforma systemu podatkowego polegająca na:
- stworzeniu bardziej progresywnego systemu podatku dochodowego, w tym wprowadzeniu podatku dochodowego od osób prywatnych, w którym będzie mniej luk;
 - stworzenie bardziej efektywnego prawa spadkowego i skuteczniejsze jego egzekwowanie, tak aby nie dopuścić do powstania nowej oligarchii.
3. Pomoc wszystkim pozostałym, czyli:
- rozszerzenie dostępu do edukacji;
 - wsparcie zwykłych Amerykanów w oszczędzaniu;
 - opieka zdrowotna dla wszystkich;
 - wzmocnienie programów ochrony socjalnej (zasiłki socjalne, zasiłki dla bezrobotnych).
4. Zrównoważenie globalizacji, stworzenie bardziej sprawiedliwych zasad oraz skończenie z równaniem w dół.
5. Przywrócenie i utrzymanie pełnego zatrudnienia poprzez:
- wprowadzenie polityki fiskalnej obliczonej na pełne zatrudnienie i równość;
 - zorientowanie polityki pieniężnej i działalności instytucji monetarnych na pełne zatrudnienie;
 - zmniejszenie nierówności w bilansie handlowym;
 - aktywną politykę na rynku pracy i rozszerzenie ochron socjalnych.
6. Nowa umowa społeczna oparta na:
- wspieraniu zbiorowych działań pracowników i obywateli oraz umacnianiu pozycji związków zawodowych;
 - akcji afirmatywnej nakierowanej na likwidację dziedzictwa dyskryminacji, głównie ze względu na rasę i płeć.
7. Przywrócenie trwałego i sprawiedliwego wzrostu, co oznacza:
- opracowanie i realizację programu wzrostu gospodarczego opartego na inwestycjach publicznych;
 - przekierowanie inwestycji i innowacyjności na ochronę miejsc pracy i środowiska.

Z przedstawionego wykazu wynika, że zakres zmian niezbędnych w sferze gospodarki jest bardzo szeroki. Równocześnie kompleksowy program reform zmierzających do zmniejszenia zróżnicowania dochodów opiera się na założeniu, że siły rynkowe – chociaż mają swój udział w kształtowaniu nierówności – ostatecznie są kształtowane przez politykę. Stiglitz zarysował dwie drogi reform, wobec których stoi obecnie społeczeństwo amerykańskie. Pierwsza możliwość zmian wynika z tego, że: „należący do 99 procent mogą sobie uświadomić, że 1 procent ich oszukał: że

to, co leży w interesie 1 procenta, nie leży w ich interesie” (Stiglitz, 2015: 458). Doświadczenia wielu krajów wskazują, że protesty przeciw panującemu porządkowi politycznemu, gospodarczemu i społecznemu mogą prowadzić do obalenia rządów i zmiany polityki społeczno-gospodarczej. Druga opcja prowadząca do radykalnych zmian wiąże się z tym, że: „Ludzie należący do najbogatszego 1 procenta mają najlepsze domy, najlepszą edukację, najlepszych lekarzy i prowadzą najlepszy styl życia, ale jednego, jak się wydaje, pieniądze nie były w stanie im zapewnić: zrozumienia, że ich los jest ściśle związany z tym, jak żyje pozostałe 99 procent” (Stiglitz, 2015: 459).

Stiglitz kończy książkę *Cena nierówności* niepokojącą wizją Stanów Zjednoczonych za pół wieku. Wskazuje, że może to być społeczeństwo jeszcze bardziej podzielone niż obecnie, w którym bogaci mieszkają w ogrodzonych osiedlach, korzystają z najlepszej opieki społecznej, ich dzieci uczęszczają do najdroższych szkół, a pozostali żyją w świecie niepewności, z ograniczonym dostępem do edukacji i ochrony zdrowia. Jednocześnie rysuje inny możliwy scenariusz: „Bogaty i biedny może dzielić mniejsza przepaść niż dziś, może w nim panować poczucie wspólnoty losu, każdemu będzie zależeć na równości szans i sprawiedliwości” (Stiglitz, 2015: 461).

1.3.2. Anthony B. Atkinson

Anthony B. Atkinson jest zaliczany do najważniejszych badaczy zajmujących się nierównościami. W książce *Nierówności. Co da się zrobić?* (która ukazała się w Wielkiej Brytanii w 2015 r., a w Polsce w 2017) przedstawił konkretne działania, jakie powinno podjąć państwo w celu zahamowania „zwrotu nierównościowego”, który następował po 1980 r. Propozycje zmian są adresowane głównie do Wielkiej Brytanii, chociaż zdaniem autora mogą być inspirujące także dla badaczy z innych krajów. Propozycje Atkinsona są zakrojone bardzo szeroko. Dotyczą różnych elementów gospodarki, czyli:

- zmian technologicznych i ich wpływu na dystrybucję;
- rynku pracy, głównie w kontekście zmieniającego się charakteru zatrudnienia;
- rynku kapitałowego i dzielenia się bogactwem;
- systemu podatkowego;
- systemu zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej.

W sumie Atkinson sformułował kilkanaście propozycji, które szczegółowo uzasadnia i analizuje. Oto ich syntetyczny obraz (Atkinson, 2017: 487–489).

1. W sferze zmian technologicznych kierunek rozwoju technologicznego powinien być przedmiotem bezpośredniego zainteresowania decydentów politycznych, a polityka publiczna powinna dążyć do właściwej równowagi sił między interesariuszami, tj. uwzględnić wymiar dystrybucji w polityce konkurencji, zapewnić ramy prawne pozwalające związkom zawodowym reprezentować pracowników na równych warunkach i powołać radę obejmującą partnerów społecznych i organizacje pozarządowe. Oznacza to, że polityka

gospodarcza może odgrywać istotną rolę, wpływając na naturę zmian technologicznych, a tym samym na przyszły kierunek zmian dochodów rynkowych. Równocześnie oznacza to, że należałoby, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, stworzyć wiele nowych aktów ustawodawczych uwzględniających potrzeby i cele różnych interesariuszy.

2. W sferze rynku pracy rząd powinien przyjąć konkretny cel w zapobieganiu i redukcji bezrobocia oraz wesprzeć jego realizację, gwarantując zatrudnienie w sektorze publicznym za płacę minimalną tym, którzy go poszukują. Ponadto powinna zostać wprowadzona polityka płacowa, składająca się z dwóch elementów: ustawowej płacy minimalnej ustalonej na poziomie godzinowej płacy oraz kodeksu dobrych praktyk dla płac wyższych niż minimalne. Propozycje te stanowią odpowiedź na zmieniający się w szybkim tempie charakter aktywności zawodowej i zastępowanie pełnoetatowych miejsc pracy przez różne formy niestandardowego zatrudnienia, a także na gwałtowny wzrost płac w górnych partiach rozkładu dochodów. Dane statystyczne wskazują, że w Wielkiej Brytanii zarobki 1% najbogatszych z trzykrotności mediany wzrosły do pięciokrotności (Atkinson, Voitchovsky, 2011). Stąd wynika nacisk na ograniczenie bezrobocia, wzrost płacy minimalnej oraz utrzymanie płac najwyższych w „rozsądnych granicach”.
3. W ramach opodatkowania kapitału rząd powinien emitować obligacje oszczędnościowe, gwarantujące pozytywną realną stopę procentową, powinna być wprowadzona dotacja kapitałowa wypłacana każdej osobie w momencie osiągnięcia pełnoletności oraz należy stworzyć urząd inwestycyjny, zarządzający państwowym funduszem majątkowym, w celu zbudowania wartości netto państwa. Propozycje te wynikają z przekonania Atkinsona, że ważną rolę w redystrybucji bogactwa odgrywa nie tylko ograniczanie nadmiernych majątków bogaczy (np. przez ich opodatkowanie), lecz także zachęcanie osób biedniejszych do oszczędzania.
4. W ramach zmian podatkowych należy powrócić do bardziej progresywnej struktury PIT, z krańcowymi stawkami podatku rosnącymi do górnej granicy 65%, wraz z rozszerzeniem podstawy opodatkowania. Ponadto rząd powinien wprowadzić do podatku dochodowego od osób fizycznych upust od dochodów z pracy, przychody ze spadków i darowizn objąć progresywnym podatkiem od otrzymanego przez całe życie majątku oraz wprowadzić proporcjonalny lub progresywny podatek od nieruchomości, oparty na aktualnych wycenach nieruchomości. Celem proponowanych zmian podatkowych jest bardziej sprawiedliwa redystrybucja dochodów gospodarstw domowych, a ponadto zwiększenie dochodów budżetowych państwa niezbędnych do finansowania działań zmierzających do zmniejszania nadmiernych różnic dochodowych.
5. W ramach zabezpieczenia społecznego świadczenie na dzieci powinno być wypłacane na każde dziecko, należy wprowadzić dochód partycypacyjny,

trzeba odnowić system ubezpieczeń społecznych, podnosząc poziom świadczeń i rozszerzając ich zasięg, a bogate kraje powinny jako cel wyznaczyć sobie podniesienie kwoty pomocy do 1% PKB. Propozycje dotyczące zabezpieczenia społecznego są zatem ukierunkowane nie tylko na zwiększenie udziału świadczeń w PKB, lecz także na zmianę struktury państwa opiekuńczego.

Zastanawiając się, jak dokonać zmian, Atkinson podkreśla, że „głównym instrumentalnym powodem zajmowania się nierównościami ekonomicznymi jest to, że koncentracja majątku i dochodu wyraża się we władzy politycznej i politycznym wpływie” (Atkinson, 2017: 491). Twierdzi, że nierówności rosły szybko, gdyż było polityczne przyzwolenie do wprowadzania radykalnych liberalnych reform. Równocześnie były w przeszłości okresy, np. lata po II wojnie światowej, w których polityka gospodarcza sprzyjała redystrybucji i zmniejszeniu rozpiętości dochodów. Zdaniem Atkinsona należy zatem wyciągnąć wnioski z przeszłości, a przede wszystkim uwzględnić to, że:

1. podstawą zmniejszania nierówności były programy społeczne, rozbudowa szkolnictwa, prawa dotyczące równości wynagrodzeń, progresywny podatek od dochodów i kapitału;
2. przyczyną niepowodzeń wielu programów było niedostateczne ich przygotowanie i brak konsultacji społecznych. Należy więc unikać tych błędów, przedstawiać rzetelne propozycje i poddawać je pod publiczną debatę;
3. postulaty dotyczące zmian systemowych powinny być adresowane nie tylko do rządu i samorządów, lecz także organizacji pozarządowych, konsumentów, inwestorskich czy biznesowych, lobbystów, mediów, a przede wszystkim do poszczególnych jednostek jako wyborców (Atkinson, 2017: 493–494).

1.3.3. Thomas Piketty

Ocenę znaczenia pracy Thomasa Piketty’ego *Kapitał w XXI wieku* (2015) dla badań nad nierównościami zaczniemy od przedstawienia głównych jego twierdzeń, gdyż w dużym stopniu dają one wskazówki dotyczące przyszłości. Twierdzenia te można (za: Delong, Boushey, Steinbaum, 2018) przedstawić w pięciu punktach:

1. socjaldemokracje Europy Zachodniej w latach 1945–1980 ograniczyły różnice dochodowe. Siły polityczne były rozłożone dość równomiernie. Dążenia klas najzamożniejszych do kształtowania polityki gospodarczej były trzymane w ryzach;
2. jako anomalię należy traktować zarówno okresy wojny skutkujące destrukcją kapitału, jak i powojenny okres zmniejszania nierówności, który zdaniem Piketty’ego był rezultatem wojny i wprowadzenia progresji podatkowej, a nie rozwiązań socjalnych tworzonych na przełomie XIX i XX w.;
3. epokę socjaldemokratyczną wyprzedzała belle époque (w USA określała jako pierwsza epoka poślacana), w której różnice dochodowe osiągały

skrajne wartości, a dominującą rolę w kształtowaniu polityki gospodarczej odgrywały klasy najzamożniejsze, zwłaszcza z majątkami utrzymywanymi od pokoleń;

4. czasy współczesne Piketty określa jako okres przejściowy. Koncentracja majątku wraca do szczytowego poziomu z początku XX w. Równocześnie od 2000 r. gwałtownie rosną nierówności dochodów z kapitału, a względnie stabilne są dochody z pracy;
5. wzrost nierówności sprawia, że zmierzamy w kierunku kolejnej belle époque (drugiej epoki pozłacanej), w której znów największy wpływ na kształtowanie życia politycznego i gospodarczego będą mieli najbogatsi, a ich dochody wzrosną najszybciej. Zdaniem Piketty'ego dostęp do najnowszych zdobyczy wiedzy i edukacji przestanie być powszechny, co będzie oznaczać, że proces zmniejszania zróżnicowania dochodów zostanie zatrzymany, a nawet odwrócony.

Wielką zasługą Piketty'ego jest nie tylko pokazanie, jak kształtowały się nierówności w ponad dwudziestu krajach od XVIII w., lecz także wyjaśnienie, że są one nieodłączną cechą rynkowego mechanizmu gospodarczego. Główną przyczyną narastania nierówności dochodowych jest utrzymywanie się wyższej stopy zwrotu z kapitału (r) niż stopy wzrostu gospodarczego, czyli $r > g$ ¹. Prowadzi to do wzrostu koncentracji majątku w nielicznej grupie właścicieli.

Zazwyczaj nierówności są kojarzone z ubóstwem oraz polityką społeczną i transferami. Piketty przekonuje, że równie poważnym, a może nawet większym problemem jest nadmierne bogactwo, a ich źródłem nie są nadmierne różnice w dochodach z pracy, lecz wysokie i wciąż rosnące zyski z kapitału (słynny 1% koncentrujący coraz większe bogactwo). Twierdzi też, że współczesny kapitalizm trudno pogodzić z demokracją, gdyż przybiera on postać kapitalizmu patrymonialnego, w którym o pozycji materialnej, a także wpływach i władzy decyduje urodzenie lub małżeństwo.

Piketty uznaje, że sposobem na przezwycięzenie narastających nierówności dochodowych i majątkowych jest zwiększenie progresywności podatku dochodowego oraz wprowadzenie globalnego podatku od kapitału i majątku. Proponowany podatek majątkowy objąłby wszystkie rodzaje aktywów będących w posiadaniu gospodarstw domowych oraz odznaczałby się wysoką progresją. Głównym celem nowego podatku jest zatrzymanie wzrostu nierówności majątkowych oraz doprowadzenie do większej przejrzystości majątkowej. Jest to także sygnał dla społeczeństwa, że czas na podjęcie działań zmierzających do zmniejszania nierówności i zwiększania

1 Piketty wskazuje, że nierówność $r > g$ nie tylko potwierdza się w danych statystycznych, lecz także wynika z rozumowania logicznego, gdyż nierówność $r > g$ jest zawsze prawdziwa, nieuchronnie wynikając z założonych uniwersalnych prawd psychologii, a mianowicie z faktu ludzkiej niecierpliwości, co implikuje, że wartość r musi być pozytywna nawet gdy $g = 0$, jak również z faktu, że formuła $r < g$ prowadziłaby podmioty, maksymalizując użyteczność, do zapożyczania nieskończonych sum ze swoich przyszłych dochodów, przez co wartość r przekroczyłaby wartość g (Piketty, 2015: 622).

demokracji. Kolejna książka Piketty'ego, *Kapitał i ideologia* (2022), pokazuje, że globalny podatek majątkowy był pierwszym krokiem autora w kierunku tworzenia nowego sprawiedliwego systemu gospodarczego. Przegląd doświadczeń historycznych różnych systemów równościowych stanowi podstawę do przedstawienia przez Piketty'ego ogólnego zarysu socjalizmu partycypacyjnego². Podstawowym elementem nowego systemu jest sprawiedliwa własność oparta na dwóch filarach. Pierwszym jest autentyczny podział władzy i prawa głosu w przedsiębiorstwach umożliwiający wprowadzenie własności społecznej. Drugim zaś silnie progresywny podatek od największych majątków zapewniający środki na sfinansowanie powszechnej subwencji kapitałowej dla młodych ludzi oraz wprowadzenie zasady czasowej własności kapitału, uniemożliwiając gromadzenie zbyt dużych majątków.

W przekształcaniu kapitalistycznej własności prywatnej we własność społeczną można zdaniem Piketty'ego wykorzystać takie rozwiązanie stosowane w krajach niemieckojęzycznych i skandynawskich od przełomu lat 40. i 50. XX w., jak udział w radach dyrektorów przedstawicieli pracowników (mających połowę głosów w Niemczech i jedną trzecią w Szwecji) niezależnie od ich udziału w kapitale zakładowym. Doświadczenia wskazują, że umożliwia to podział władzy i kontrolę środków produkcji na szczeblu przedsiębiorstwa, większe zaangażowanie pracowników i wyższą wydajność pracy, a także przyczynia się do zmniejszenia nierówności płac.

Poważnym mankamentem gospodarki rynkowej jest według Piketty'ego koncentracja własności kapitału w grupie 10% najbogatszych, lecz proces ten można zahamować, zmieniając proporcje uczestniczenia w majątku poprzez wprowadzenie powszechnej subwencji kapitałowej w wysokości 60% średniego majątku przypadającego na dorosłego, adresowanej do każdego młodego człowieka i finansowanej z progresywnego podatku od własności prywatnej. Umożliwiłoby to upowszechnienie własności u podstaw piramidy majątkowej, ograniczając koncentrację na jej szczycie.

Zdaniem Piketty'ego do sfinansowania powszechnej subwencji kapitałowej może być wykorzystany progresywny podatek od własności składający się z dwóch członów: rocznego podatku od własności (określanego też jako podatek majątkowy, podatek kapitałowy, podatek od gruntu itp.) oraz podatku spadkowego. Podstawą do określenia wysokości rocznej stawki opodatkowania własności jest w propozycji Piketty'ego krotność średniego majątku. Majątek stanowiący połowę majątku przeciętnego byłby opodatkowany według stawki wynoszącej 0,1% majątku. Przy wartości majątku dwukrotnie wyższej od przeciętnego opodatkowanie wynosiłoby 1%, przy 5-krotności około 2%, a przy 10-krotności do 5%. Stopa opodatkowania majątku rośnie do 10% przy majątku stanowiącym 100-krotność przeciętnego, a podatek od majątku 10 tysięcy razy wyższego od przeciętnego wynosiłby 90%.

2 Wielu osobom słowo „socjalizm” kojarzy się ze skompromitowanym eksperymentem radzieckim. Piketty uważa jednak, że tamte doświadczenia nie miały nic wspólnego z socjalizmem i proponuje utrzymanie/używanie terminu „socjalizm partycypacyjny” (Piketty, 2022: 1107).

W przedstawionej propozycji wysokie jest również opodatkowanie spadków. Za spadek stanowiący połowę średniego majątku stopa podatkowa wynosiłaby 5%, przy 2-krotności średniej majątku wynosiłaby do 20%, przy 5-krotności rosła już do 50% i wynosiła aż do 90% przy majątku przekraczającym 10000-krotność średniego majątku. Piketty podkreśla, że ważne jest, aby progresywny podatek od własności i podatek spadkowy dotyczyły majątku globalnego, czyli całkowitej wartości wszystkich aktywów, posiadanych lub otrzymywanych w spadku przez daną osobę, a więc nieruchomości, kapitału wykorzystywanego do prowadzenia działalności zawodowej oraz aktywów finansowych.

Oprócz podatku majątkowego przeznaczonego na subwencje kapitałowe ważną rolę w realizacji idei socjalizmu partycypacyjnego Piketty'ego odgrywa progresywny podatek dochodowy przeznaczony na finansowanie bezwarunkowego dochodu podstawowego oraz innych elementów państwa opiekuńczego, takich jak ochrona zdrowia, edukacja i zabezpieczenie społeczne oraz ochrona środowiska. Progresywny podatek dochodowy, do którego są włączone składki na ubezpieczenie społeczne oraz progresywna opłata od emisji CO₂, wynosiłby około 45% dochodu narodowego.

Zgodnie z koncepcją Piketty'ego wśród ważnych elementów działalności państwa opiekuńczego powinno znaleźć się wprowadzenie:

- dochodu podstawowego wynoszącego 60% przeciętnego dochodu przed opodatkowaniem dla osób bez innych źródeł utrzymania. Kwota dochodu podstawowego malałaby wraz ze wzrostem dochodu i dotyczyłaby około 30% ludności. Całkowite koszty projektu wynosiłyby około 5% dochodu narodowego;
- sprawiedliwego systemu edukacji zapewniającego każdemu obywatelowi szansę na dostęp do dobrze wynagradzanej pracy;
- sprawiedliwych zasad wynagradzania opartych na negocjacjach płacowych, płacy minimalnej, siatce płac i podziale praw głosu między przedstawicieli pracowników i akcjonariuszy;
- powszechnego dostępu do dóbr podstawowych, takich jak ochrona zdrowia, edukacja, zatrudnienie, zabezpieczenie emerytalne oraz zasiłki dla bezrobotnych.

Zarysowane wyżej działania państwa opiekuńczego byłyby finansowane z progresywnego podatku dochodowego obejmującego dochody całkowite, czyli wszystkie dochody z pracy (wynagrodzenia, emerytury, dochody z działalności na własny rachunek) oraz dochody z kapitału (dywidendy, odsetki, zyski, dochody z najmu itp.). Warto zauważyć, że w propozycji Piketty'ego stawki podatku dochodowego proponowane dla najuboższych (zarabiających połowę dochodu średniego) są niskie – wynoszą zaledwie 10%. Także stawka 40% dla uzyskujących dwukrotność dochodu średniego (uwzględniająca składki na ubezpieczenie społeczne i opłatę za emisję CO₂) nie odbiega od obciążeń obowiązujących obecnie w wielu krajach UE. Stawka 50% obowiązywałaby od 5-krotności średniego dochodu i rosłaby do 90% przy dochodach 10 tysięcy razy wyższych od dochodu średniego.

Charakterystyczne jest, że przy omawianiu kwestii podatków Piketty bagatelizuje rolę podatków pośrednich. A przecież to one (zwłaszcza opłaty celne) były przez

długi czas głównym źródłem dochodów państw. Nawet współcześnie stanowią 10–15% dochodu narodowego, a w niektórych państwach znacznie więcej. Negatywne nastawienie Piketty'ego do podatków pośrednich wynika z tego, że nie pozwalają na rozłożenie obciążeń podatkowych w zależności od poziomu dochodów i majątku, co stanowi poważne ograniczenie z punktu widzenia demokratycznej przejrzystości.

Piketty wyraźnie dostrzega, że istotną barierą praktycznej realizacji przedstawionej wersji sprawiedliwego społeczeństwa są granice państw oraz model obecnej globalizacji opartej na swobodzie przepływu ludzi, dóbr, usług i kapitału między krajami. Decyzje dotyczące systemu fiskalnego, socjalnego i prawnego odnoszą się tylko do poszczególnych państw. Pełna realizacja idei sprawiedliwości społecznej jest jednak możliwa tylko w wymiarze globalnym. Dotyczy to zwłaszcza ujednolicenia systemu podatków progresywnych oraz norm ochrony środowiska naturalnego. Przykładowo uzgodnienia międzynarodowe lub chociażby wewnętrzne w sprawie stawek opodatkowania zysków spółek są niezbędne, aby ograniczyć ucieczkę zysków za granicę i nieuczciwą konkurencję podatkową (wyścig stawek CIT „w dół”). Trzeba się jednak liczyć z tym, że wymagałoby to zmian prawnych i konstytucyjnych w wielu krajach, a także modyfikacji wielu umów i kontraktów międzynarodowych.

Po zaprezentowaniu koncepcji socjalizmu partycypacyjnego w XXI w. Piketty stwierdza, że niektóre z przedstawionych propozycji mogą wydawać się dość radykalne. Równocześnie jednak, dokonując ich prezentacji, między wierszami zdaje się mówić, że to nic nowego i działania takie były już podejmowane w przeszłości. Dotyczy to zwłaszcza najbardziej kontrowersyjnych elementów jego propozycji, czyli zmiany w zarządzaniu przedsiębiorstwami, subwencji kapitałowej oraz progresji podatkowej. Zapoczątkowany po II wojnie światowej proces demokratyzacji kapitału i przekazywania większych uprawnień w ręce pracowników został zahamowany, gdyż uznano, że „oddanie znaczącej części praw głosu w ręce pracowników nieposiadających żadnych udziałów kapitałowych stanowi radykalne zakwestionowanie samego pojęcia własności prywatnej, czemu akcjonariusze i właściciele zawsze się przeciwstawiali z wyjątkową energią” (Piketty, 2022: 579). Z kolei subwencję kapitałową można porównywać z upowszechnieniem i dekoncentracją własności dokonywaną w przeszłości poprzez reformę rolną i podział wielkich majątków, które zmniejszyły różnice majątkowe. Także silna progresja podatkowa zbliżona do proponowanej przez Piketty'ego obowiązywała na początku XX w. i po II wojnie światowej w USA i państwach Europy Zachodniej. Ważne jest więc, aby wyciągnąć wnioski z historycznych doświadczeń i dobrze je wykorzystać. Autor w konkluzji wyraźnie stwierdza, że przedstawione propozycje dotyczące państwa opiekuńczego oraz stawek podatkowych mają jedynie wartość ilustracyjną, wymagają zbiorowej debaty oraz pogłębionego sprawdzenia i dostosowania do sytuacji konkretnych gospodarek. Stanowią równocześnie ciąg dalszy ewolucji, która rozpoczęła się na przełomie XIX i XX w. (wzrost roli związków zawodowych, podział władzy w przedsiębiorstwach, wysoka progresja podatkowa). Według Piketty'ego zatrzymanie się tego ruchu w latach 80. XX w. miało dwie przyczyny. Pierwszą była słabość socjaldemokracji, która nie

potrafiła skutecznie zreformować i internacjonalizować dotychczasowych osiągnięć zmierzających do zmniejszania nierówności. Drugą zaś przyczyną był powrót do haseł neoliberalnych oraz upadek komunizmu typu radzieckiego. Doprowadziło to do bezgranicznej deregulacji i odrzucenia wszelkich ambicji równościowych (od lat 1980–1990). Jednak od kryzysu w 2008 r. Piketty obserwuje wyraźne załężki nowego ruchu z mnożącymi się debatami i propozycjami dotyczącymi nowych form podziału władzy w przedsiębiorstwach oraz progresji podatkowej.

Poglądy Piketty'ego spotkały się zarówno z pozytywną reakcją, jak i negatywnymi ocenami. Autor ten jest chwalony głównie za pokazanie korelacji między ewolucją bogactwa i zmianami politycznymi i społecznymi na różnych etapach rozwoju gospodarczego, a także za śmiałe, wręcz prowokacyjne propozycje dotyczące przyszłości (Milanović, 2018). Opinie negatywne dotyczą przede wszystkim wskazanych przez Piketty'ego środków umożliwiających zmniejszanie nierówności. Należy dodać, że zarówno zwolennicy, jak i krytycy jego propozycji twierdzą, że istnieje bardzo dużo przeszkód natury prawnej, politycznej, ekonomicznej i społecznej na drodze do zmniejszania nierówności. Niezależnie jednak od tego, w jakim stopniu są to propozycje utopijne, i czy jest szansa na ich pełną realizację, stanowią ważny przyczynek do dyskusji nad przyszłym kształtem systemu społeczno-gospodarczego na świecie.

1.4. Kształtowanie się nierówności dochodowych w Unii Europejskiej

Najczęściej stosowaną metodą badania nierówności jest współczynnik Giniego, zawierający się w przedziale od 0 do 1. Gdy wynosi 0, wówczas wszyscy mają jednakowe dochody i nie występują nierówności dochodowe. Natomiast gdy współczynnik ten wynosi 1, oznacza to, że tylko jedna osoba (gospodarstwo domowe) ma do dyspozycji całkowite dochody danego kraju. Im wyższa jest zatem wartość współczynnika Giniego, tym większe jest różnicowanie dochodów.

Szczegółowe informacje dotyczące kształtowania się nierówności w państwach UE (łącznie z Wielką Brytanią) w ciągu ostatnich kilkunastu lat przedstawiono w tabeli 1.1. Tabela ta zawiera dane dotyczące współczynnika Giniego przed transferami socjalnymi i opodatkowaniem dochodów. Oznacza to, że został pokazany stopień zróżnicowania dochodów brutto uzyskiwanych w tzw. pierwotnym podziale dochodu narodowego, czyli dochodów w postaci wynagrodzeń za pracę, dochodów z prowadzenia działalności gospodarczej i z kapitału oraz samozatrudnienia. Inaczej mówiąc, dane te pokazują, w jakich proporcjach rozkładają się dochody gospodarstw domowych w wyniku działania mechanizmu rynkowego.

Tabela 1.1. Współczynniki Giniego przed transferami socjalnymi i opodatkowaniem w krajach Unii Europejskiej

Kraje	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2020	Ranking	
										2005	2020
Austria	0,450	0,463	0,468	0,476	0,470	0,476	0,475	0,476	0,467	8	11
Belgia	0,506	0,467	0,466	0,471	0,471	0,480	0,485	0,462	0,461	19	8
Bułgaria	0,528	0,504	0,464	0,481	0,491	0,516	0,552	0,545	0,534	24	21
Chorwacja	–	–	–	0,494	0,493	0,493	0,478	0,487	0,472	–	14
Cypr	0,382	0,373	0,394	0,423	0,451	0,499	0,486	0,474	0,462	1	9
Czechy	0,462	0,51	0,437	0,441	0,441	0,449	0,437	0,421	0,426	11	2
Dania	0,445	0,452	0,588	0,508	0,514	0,517	0,499	0,486	0,494	6	18
Estonia	0,494	0,469	0,451	0,482	0,480	0,491	0,457	0,445	0,447	17	6
Finlandia	0,463	0,464	0,449	0,466	0,465	0,474	0,484	0,487	0,489	12	17
Francja	0,496	0,499	0,487	0,497	0,500	0,502	0,508	0,510	0,577	18	26
Grecja	0,478	0,505	0,494	0,519	0,616	0,607	0,582	0,551	0,546	13	24
Hiszpania	0,460	0,454	0,445	0,488	0,493	0,508	0,497	0,484	0,469	10	12
Holandia	0,449	0,454	0,453	0,458	0,449	0,461	0,464	0,464	0,465	7	10
Irlandia	0,487	0,482	0,501	0,541	0,543	0,511	0,496	0,471	0,471	14	13
Litwa	0,518	0,469	0,512	0,537	0,532	0,537	0,520	0,503	0,496	23	19
Luksemburg	0,435	0,440	0,470	0,457	0,495	0,481	0,502	0,523	0,585	4	27
Łotwa	0,511	0,472	0,479	0,523	0,508	0,493	0,472	0,477	0,477	20	15
Malta	0,401	0,404	0,409	0,423	0,440	0,442	0,436	0,429	0,439	2	4
Niemcy	0,491	0,544	0,544	0,555	0,564	0,564	0,544	0,554	0,617	15	28
Polska	0,525	0,488	0,482	0,478	0,477	0,479	0,473	0,465	0,453	25	6
Portugalia	0,512	0,510	0,507	0,503	0,559	0,597	0,582	0,550	0,544	21	23
Rumunia	0,598	0,538	0,540	0,534	0,532	0,532	0,516	0,521	0,505	27	20
Słowacja	0,458	0,419	0,413	0,429	0,413	0,404	0,393	0,391	0,381	9	1
Słowenia	0,426	0,410	0,394	0,426	0,441	0,439	0,431	0,427	0,423	3	3
Szwecja	0,442	0,443	0,551	0,583	0,556	0,567	0,576	0,573	0,560	5	25
Węgry	0,492	0,490	0,492	0,527	0,530	0,515	0,507	0,479	0,442	16	5
Wielka Brytania	0,537	0,504	0,530	0,534	0,545	0,554	0,540	0,537	0,537	26	22
Włochy	0,512	0,491	0,470	0,487	0,494	0,486	0,483	0,474	0,483	22	16
Unia Europejska	0,497	0,496	0,494	0,507	0,514	0,518	0,510	0,507	0,490	–	–

Źródło: dane Eurostatu.

W latach 2005–2019 przeciętna wartość współczynnika Giniego przed redystrybucją zawierała się w przedziale od 0,494 (2009) do 0,518 (2015), ale w 2020 r. spadła do 0,490. Różnice między krajami są jednak bardzo duże. Przykładowo w 2005 r. współczynnik zawierał się w przedziale od 0,382 (Cypr) do 0,538 (Rumunia), a w 2020 r. od 0,381 (Słowacja) do 0,617 (Niemcy).

W 2020 r. w dziewięciu państwach UE współczynnik Giniego przed transferami socjalnymi i opodatkowaniem dochodów był wyższy niż 0,5. W grupie tej znalazły się zarówno bogate kraje UE, np. Niemcy, Szwecja, Luksemburg, Wielka Brytania, Francja, jak i biedne państwa Europy Zachodniej – Grecja i Portugalia, a także najbiedniejsze kraje Europy Środkowo-Wschodniej – Bułgaria i Rumunia. W Słowacji poziom tego współczynnika był najniższy (0,381), a w czterech państwach zawierał się w przedziale 0,42–0,44 (Czechy, Słowenia, Malta i Szwecja). W bogatych krajach UE wzrosło zróżnicowanie dochodów, co wpłynęło na obniżenie się ich pozycji w rankingu. Przykładowo Szwecja z piątej pozycji zajmowanej w 2005 r. (0,442) spadła w 2020 na 25 (0,560). Podobnie stało się w Danii (spadek z 6 pozycji na 18) i Luksemburgu (z 4 na 27). Zmiany w odwrotnym kierunku miały miejsce w Czechach, na Węgrzech i w Belgii. Z kolei wysoki i w miarę stabilny poziom zróżnicowania dochodów utrzymuje się w Bułgarii, Rumunii i Wielkiej Brytanii.

Badając zróżnicowanie dochodów społeczeństwa, trzeba jednak uwzględnić to, że gospodarstwa domowe płacą podatki, które w różnym stopniu zmniejszają ich dochód do dyspozycji, a równocześnie uzyskują, w różnej formie i w różnych rozmiarach, pomoc socjalną od państwa w postaci transferów gotówkowych. Z tego względu do analizy rzeczywistego zróżnicowania poziomu dochodów gospodarstw domowych jest wykorzystywany współczynnik Giniego po opodatkowaniu i transferach. Dane zamieszczone w tabeli 1.2 pokazują, jak bardzo zmienia się wartość współczynników Giniego po redystrybucji.

Tabela 1.2. Współczynniki Giniego po opodatkowaniu i transferach socjalnych w krajach Unii Europejskiej

Kraje	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2020	2021	Ranking		
											2005	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Austria	0,263	0,262	0,275	0,274	0,270	0,272	0,279	0,275	0,270	0,297	8	7	17
Belgia	0,280	0,263	0,264	0,263	0,259	0,262	0,260	0,251	0,254	0,274	13	4	4
Bułgaria	0,250	0,353	0,334	0,350	0,354	0,370	0,402	0,408	0,400	0,400	4	28	28
Chorwacja	–	–	–	0,312	0,309	0,304	0,299	0,293	0,280	0,304	–	10	13
Cypr	0,287	0,298	0,295	0,292	0,324	0,336	0,308	0,311	0,293	0,293	14	16	10
Czechy	0,261	0,257	0,251	0,252	0,256	0,250	0,245	0,240	0,240	0,240	7	3	1
Dania	0,239	0,252	0,269	0,266	0,268	0,274	0,279	0,275	0,273	0,287	3	8	6

Tabela 1.2 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Estonia	0,341	0,334	0,314	0,319	0,329	0,348	0,316	0,305	0,305	0,304	22	18	14
Finlandia	0,260	0,262	0,259	0,258	0,254	0,252	0,253	0,262	0,265	0,274	5	5	5
Francja	0,277	0,266	0,299	0,308	0,301	0,292	0,293	0,285	0,292	0,316	12	15	16
Grecja	0,346	0,335	0,331	0,335	0,334	0,342	0,334	0,310	0,311	0,344	23	19	21
Hiszpania	0,322	0,319	0,329	0,340	0,337	0,346	0,341	0,330	0,321	0,347	19	20	22
Holandia	0,269	0,276	0,272	0,258	0,251	0,267	0,271	0,268	0,275	0,285	10	9	8
Irlandia	0,319	0,313	0,288	0,298	0,307	0,298	0,306	0,283	0,283	0,328	18	12	18
Litwa	0,363	0,338	0,359	0,330	0,346	0,379	0,376	0,353	0,354	0,373	26	27	27
Luksemburg	0,265	0,274	0,292	0,272	0,304	0,285	0,309	0,313	0,323	0,349	9	21	24
Łotwa	0,362	0,354	0,375	0,351	0,352	0,354	0,345	0,352	0,352	0,356	25	27	25
Malta	0,270	0,263	0,274	0,272	0,280	0,281	0,282	0,280	0,280	0,293	11	11	9
Niemcy	0,261	0,304	0,291	0,290	0,297	0,301	0,291	0,291	0,297	0,319	6	17	17
Polska	0,327	0,317	0,314	0,311	0,307	0,306	0,292	0,278	0,285	0,297	20	14	12
Portugalia	0,381	0,368	0,354	0,342	0,342	0,340	0,335	0,311	0,319	0,338	27	23	19
Rumunia	0,310	0,378	0,345	0,333	0,346	0,374	0,331	0,348	0,338	0,338	17	25	20
Słowacja	0,289	0,247	0,248	0,257	0,242	0,237	0,232	0,228	0,232	0,242	15	1	2
Słowenia	0,238	0,232	0,277	0,238	0,244	0,245	0,237	0,239	0,235	0,242	2	2	3
Szwecja	0,234	0,234	0,263	0,260	0,260	0,267	0,280	0,276	0,269	0,288	1	6	7
Węgry	0,291	0,272	0,247	0,269	0,283	0,282	0,281	0,280	0,283	0,306	16	13	15
Wielka Brytania	0,346	0,326	0,324	0,330	0,302	0,324	0,331	0,335	0,335	0,348	24	24	23
Włochy	0,331	0,317	0,318	0,325	0,328	0,324	0,327	0,324	0,328	0,359	21	22	26
Unia Europejska	0,296	0,297	0,299	0,297	0,299	0,304	0,301	0,286	0,296	0,302	–	–	–

Źródło: dane Eurostatu.

Średnia wartość współczynnika dla UE zawierała się w przedziale od 0,286 (w 2005 r.) do 0,302 (w 2021). Współczynniki przed transferami zawierały się natomiast w przedziale od 0,497 do 0,518. Rozpiętość współczynnika między krajami UE także uległa zmianie. W 2005 r. zawierała się w przedziale od 0,234 (Szwecja) do 0,381 (Portugalia), a w 2021 od 0,24 (Czechy) do 0,40 (Bułgaria).

W blisko połowie państw UE w ciągu ostatnich kilkunastu lat nierówności kształtowały się na zbliżonym poziomie, czyli wahania współczynnika Giniego po opodatkowaniu i transferach były niewielkie. W grupie tej znalazły się zarówno kraje o najniższym poziomie nierówności (Słowenia, Finlandia, Austria, Holandia), państwa

o nieco wyższym poziomie zróżnicowania (Malta, Węgry), jak i kraje notujące wysoki poziom współczynnika Giniego (Hiszpania, Włochy, Litwa i Łotwa). Między rokiem 2005 i 2020 zróżnicowanie uległo niewielkiemu zmniejszeniu w Belgii, Czechach, Estonii i państwach najmocniej dotkniętych kryzysem globalnym w 2008 r. (Irlandia, Grecja, Portugalia). Równocześnie jednak obserwujemy postępujący, choć niezbyt duży, wzrost poziomu współczynnika Giniego w krajach nastawionych na realizację szeroko zakrojonej polityki społecznej, czyli we Francji, Niemczech, Danii i Luksemburgu. Szczególnie duży wzrost współczynnika Giniego odnotowano natomiast w Bułgarii. Na przestrzeni lat wzrósł z 0,250 w 2005 r. do 0,408 w 2019 i 0,400 w latach 2020–2021.

Przedstawione dane statystyczne wskazują, że doszło do zmiany pozycji niektórych państw w rankingu biorącym pod uwagę poziom współczynnika Giniego. W 2021 r. w grupie krajów o najniższym poziomie zróżnicowania (współczynnik Giniego na poziomie 0,24–0,25) znalazły się: Czechy, Słowacja i Słowenia. Z grupy tej wypadły Belgia, Finlandia i Szwecja. Z kolei do państw o najwyższym zróżnicowaniu (współczynnik Giniego powyżej 0,35) należy zaliczyć: kraje nadbałtyckie, Bułgarię i Rumunię oraz Grecję, Hiszpanię i Portugalię, a także Włochy.

Do określania skali redystrybucji poprzez podatki i transfery (GR) można wykorzystać wskaźnik wyliczony na podstawie współczynników Giniego przed i po redystrybucji, wyrażony w procentach, czyli:

$$GR = \frac{GA - GB}{GA} 100$$

gdzie:

GA – współczynnik Giniego przed opodatkowaniem i transferami,

GB – współczynnik Giniego po opodatkowaniu i transferach.

Wskaźnik ten określa skalę redystrybucji. Pokazuje, jak bardzo ulegają zmianie współczynniki Giniego po redystrybucji dokonanej dzięki podatkom i transferom. Przeciętna wartość wskaźników relacji w UE zawierała się w ostatnim dziesięcioleciu w granicach 39%, a wcześniej w granicach 36–37% (tabela 1.3). W Szwecji relacje między wskaźnikiem Giniego przed i po redystrybucji są o ponad połowę niższe: w 2020 r. spadają z 0,573 do 0,276, czyli o 52%, podczas gdy w Bułgarii spadek ten jest najmniejszy – z 0,545 do 0,400, czyli zaledwie o 25,1%.

Tabela 1.3. Skala redystrybucji (w %)

Kraje	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2020	Ranking	
										2005	2020
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Austria	41,6	43,4	41,2	42,4	42,5	42,9	41,3	42,2	42,2	10	17
Belgia	44,7	43,7	43,3	44,2	45,2	45,4	46,4	45,7	45,0	5	22

Tabela 1.3 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Bułgaria	52,6	30,0	28,0	27,2	27,9	28,3	27,2	25,1	25,1	1	2
Chorwacja	–	–	–	36,8	37,3	38,3	37,4	39,8	40,0	–	14
Cypr	24,9	20,1	24,1	30,1	28,2	32,7	36,6	38,2	36,6	24	10
Czechy	43,5	43,0	42,6	42,9	44,2	42,5	43,9	43,0	42,9	9	19
Dania	46,3	44,2	54,2	47,6	47,9	46,4	44,1	43,4	45,0	4	24
Estonia	31,0	28,8	30,4	33,8	31,5	29,1	30,9	31,5	31,8	20	6
Finlandia	43,8	43,5	42,3	44,6	45,4	46,8	47,7	46,2	45,8	8	25
Francja	44,1	46,7	38,6	38,8	39,8	41,8	42,3	42,6	47,1	6	25
Grecja	27,6	33,7	33,0	35,4	45,8	43,7	42,6	43,7	43,0	23	20
Hiszpania	30,0	39,7	26,1	30,3	31,6	31,9	31,4	38,0	31,6	21	5
Holandia	40,1	38,8	40,0	43,7	44,1	42,1	41,6	42,2	40,9	12	16
Irlandia	34,5	35,1	42,5	44,9	43,5	41,6	38,3	39,9	39,9	18	13
Litwa	29,9	27,9	30,0	38,6	35,0	29,4	27,7	29,6	29,2	22	4
Luksemburg	39,1	37,7	37,9	40,5	38,6	40,7	38,4	38,2	44,8	13	23
Łotwa	7,6	10,6	7,1	13,8	17,3	17,8	19,3	27,5	27,5	26	3
Malta	32,7	34,9	33,0	35,7	36,4	37,6	35,3	34,7	19,8	19	1
Niemcy	46,8	44,1	46,5	47,7	47,3	46,6	46,5	47,5	51,9	3	27
Polska	37,7	35,0	34,8	34,9	35,6	36,1	38,3	38,7	37,1	14	11
Portugalia	25,6	27,8	28,3	30,1	40,8	78,3	47,9	42,0	42,6	25	18
Rumunia	40,5	29,7	36,1	37,6	35,0	29,7	35,8	33,2	33,1	11	8
Słowacja	36,9	41,0	40,0	40,1	41,4	41,3	41,0	41,7	40,2	15	15
Słowenia	44,1	43,4	29,7	44,1	44,7	44,2	45,0	44,0	44,4	7	21
Szwecja	47,1	47,2	52,3	55,4	53,2	52,9	51,4	51,8	52,0	2	28
Węgry	–	–	49,8	49,0	46,6	45,0	44,6	41,5	36,0	–	9
Wielka Brytania	35,6	35,3	38,9	38,2	44,4	41,5	38,7	30,1	37,6	16	12
Włochy	35,3	35,4	32,3	33,3	33,6	33,3	32,3	30,8	32,1	17	7
Unia Europejska	37,1	35,8	36,4	38,7	39,5	39,2	39,1	39,4	38,9	–	–

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tabeli 1.1 i 1.2.

W grupie państw o największej skali redystrybucji w 2020 r. oprócz Szwecji znalazły się pozostałe kraje skandynawskie (Dania, Finlandia), ponadto Austria, Belgia, Holandia, Francja i Niemcy, a spośród nowych członków UE trzy państwa:

Czechy, Słowacja i Słowenia. Niestety Polska, ze wskaźnikiem 37,1%, znalazła się poniżej średniej dla UE wynoszącej 38,9%.

Przedstawione w tabelach 1.1–1.3 dane statystyczne wskazują, że kraje skandynawskie (Dania, Finlandia i Szwecja) konsekwentnie wykorzystują redystrybucyjną funkcję podatków i transferów do niwelowania różnic dochodowych. Do grupy tej należy także zaliczyć kilka państw Europy Zachodniej, a zwłaszcza: Austrię, Belgię, Holandię, Francję i Niemcy oraz trzy nowe kraje członkowskie UE, czyli Czechy, Słowację i Słowenię. Na drugim krańcu znalazły się państwa nadbałtyckie oraz Bułgaria i Rumunia. Charakteryzują się one relatywnie wysokim poziomem współczynników Giniego po opodatkowaniu i transferach – od 0,304 (Estonia) do 0,400 (Bułgaria) w 2021 r. – oraz niskim stopniem redystrybucji poprzez podatki i transfery. Istotna różnica między tymi krajami polega na tym, że w państwach nadbałtyckich zróżnicowanie dochodów maleje, a w Bułgarii i Rumunii szybko rośnie. Skutki kryzysu globalnego w postaci wzrostu zróżnicowania dochodów odczuwają też Irlandia, Grecja, Hiszpania i Portugalia.

Dokonując oceny poziomu zróżnicowania dochodów w Polsce na tle innych krajów UE w okresie ostatnich kilkunastu lat, warto podkreślić, że:

1. poziom współczynnika Giniego przed transferami socjalnymi i opodatkowaniem uległ znacznemu obniżeniu – z 0,525 w 2005 r. do 0,453 w 2020. Nieco wyższy spadek odnotowano jedynie na Słowacji, z 0,458 do 0,381, a w większości państw UE współczynniki Giniego wskazywały tendencję wzrostową;
2. współczynnik Giniego po opodatkowaniu i transferach obniżył się z 0,327 w 2005 r. do 0,297 w 2021. Od 2015 r. współczynnik Giniego w Polsce jest niższy niż przeciętny dla UE;
3. skala redystrybucji dochodów przez podatki i transfery jest w Polsce zbliżona do przeciętnej w krajach UE.

Jednocześnie od 2020 r. zaobserwować można w Polsce pewien wzrost współczynnika Giniego po opodatkowaniu i transferach. Wynikać to może m.in. ze zlikwidowania kryterium dochodowego w programie „Rodzina 500+” (po rozszerzeniu kręgu beneficjentów o rodziny zamożne osłabieniu ulega redystrybucyjna funkcja tego świadczenia). Sprzyjała temu również rosnąca inflacja, osłabiająca osłonowy charakter „500+”. Ponadto do wzrostu nierówności przyczyniła się pandemia COVID-19 i podejmowane przez rząd działania osłonowe. W większym stopniu były one adresowane do przedsiębiorców i dobrze zarabiających samozatrudnionych niż do pracowników etatowych i pracujących na umowach cywilnoprawnych (Kokułowicz, 2021).

Przedstawione porównania międzynarodowe są oparte na danych Eurostatu. Mniej korzystny obraz dotyczący nierówności w Polsce otrzymuje się jednak na podstawie miar nierówności obliczonych przez trzech francuskich badaczy z World Inequality Lab (ośrodka naukowego utworzonego przez Thomasa Piketty'ego): Thomasa Blancheta, Lucasa Chancela i Amory'ego Gethima (2019). Oparli oni analizy nierówności nie tylko na badaniach ankietowych, lecz także na informacjach

z urzędów skarbowych dotyczących podatków, jak również na statystykach rachunków narodowych. Z ich obliczeń wynika, że wśród badanych 39 krajów europejskich najwyższe zróżnicowanie dochodów występuje w Polsce. Okazało się, że w 2017 r. na 10% gospodarstw domowych osiągających najwyższe dochody przypadało aż 40% dochodu narodowego netto, podczas gdy przeciętnie w Europie na 10% najbogatszych przypadało 34% dochodu narodowego netto. Istotne jest również to, że rozwarstwienie dochodów w Polsce postępuje szybciej niż w innych europejskich gospodarkach, gdzie w 1980 r. najbogatsi mieli do swojej dyspozycji 29% dochodu narodowego, a w Polsce 20%. Wyniki badań przeprowadzonych podobną metodą przez Pawła Bukowskiego i Filipa Novokmeta (2020) są zbliżone do tych, które podają Francuzi. Z badań obejmujących lata 1989–2015 wynika, że w okresie tym nastąpił zauważalny wzrost poziomu życia wszystkich Polaków (o 73% po uwzględnieniu inflacji, czyli około 2,1% rocznie). Wzrost ten był jednak nierównomierny, gdyż dotyczył głównie najbogatszych. We wnioskach autorzy przestrzegają: „Liberalizacja rynku pracy i prywatyzacja podczas transformacji błyskawicznie podniosły poziom nierówności do poziomu krajów z długą historią kapitalizmu. Do pewnego stopnia polskie doświadczenie może być postrzegane jako ekstremalna wersja rozwoju nierówności w krajach zachodnich. Nasze badania wskazują, że przyszłość nierówności w Polsce jest prawdopodobnie związana z dominującą rolą dochodów z kapitału wśród najbogatszych. Co więcej, nie należy oczekiwać osłabienia tego trendu, bo procesy związane z globalizacją i zmianą techniczną wydają się przyczyniać do rosnącej dominacji kapitału w gospodarce” (Bukowski, Novokmet, 2020).

1.5. Nierówności dochodowe a rynek pracy

Na kształtowanie się nierówności dochodowych istotny wpływ ma rynek pracy w danej gospodarce. Dochody z kapitału cechują się znacznie wyższym poziomem nierówności niż dochody z pracy, zatem im niższy udział dochodów z pracy w danej gospodarce, tym potencjalnie wyższa skala nierówności dochodowych.

W neoklasycznej teorii ekonomii przez długi czas panowało przekonanie, że udział płac w dochodzie narodowym kształtuje się na stałym poziomie (Kaldor, 1957; Blaug, 1994), a wynagradzanie czynników produkcji wynika z ich krańcowej produktywności. Historyczne dane dla Francji, Wielkiej Brytanii i USA sięgające połowy XIX w. potwierdzają niewielkie wahania udziału płac i zysku w PKB (z wyjątkiem II wojny światowej, gdy udział płac osiągnął dolny pułap). Badania Heidenshona (1969) ujawniły jednak, że po wojnie udział płac w dochodzie narodowym wykazywał tendencję wzrostową. Najwyraźniej uwidaczniało się to w Norwegii i Szwecji, a także w Belgii. Poprawę pozycji czynnika pracy w dystrybucji dochodów

obserwowaną w latach 50. w USA i krajach Europy Zachodniej należy przypisywać wejściu na rynek pracy nowego, lepiej wykształconego pokolenia, a także polepszeniu sytuacji na rynku pracy w tych krajach. Protesty społeczne przybierały coraz bardziej burzliwy charakter, rosła siła związków zawodowych, a równocześnie wysokie tempo wzrostu gospodarczego i relatywnie niskie bezrobocie sprzyjało umocnieniu pozycji pracowników w walce o podział dochodów.

Z czasem zaczęły się jednak pojawiać badania wskazujące na pogarszającą się pozycję płac w dochodzie narodowym. Oto wyniki niektórych z nich. W latach 1960–2011 w dziewięciu krajach OECD (Australia, Francja, Hiszpania, Japonia, Kanada, Niemcy, USA, Wielka Brytania i Włochy) udział płac w PKB z 65% obniżył się do 56% (OECD, 2015). Inne badania OECD ujawniły, że udział płac w PKB spadł w 26 spośród 30 państw należących do tej organizacji z 66,1 do 61,7% (OECD, 2012). Warto też podkreślić, że Loukas Karabarbounis i Brent Neiman (2014) wskazali na spadek udziału płac w dochodzie narodowym w okresie od 1975 do 2012 r. w 42 spośród badanych przez nich 59 krajów. Z kolei z analiz McKinsey Global Institute (Manyika i in., 2014) wynika, że udział płac w PKB 35 rozwiniętych gospodarczo krajów między 1980 i 2014 r. spadł z 54,0 do 50,5%.

Przyczyn obserwowanych tendencji należy poszukiwać w pogarszających się warunkach ekonomicznych państw Europy Zachodniej. Tempo wzrostu gospodarczego ulegało osłabieniu, rosły bezrobocie i inflacja. Nie pozostawało to bez wpływu na relacje podziału dochodów między kapitał i pracę. Sprzyjało temu także rosnące rozczarowanie wobec keynesizmu i upowszechnianie się teorii liberalnej. Mocnym impulsem do zmian na rynku czynników produkcji był też obserwowany od lat 80. XX w. gwałtowny wzrost podaży pracy wynikający przede wszystkim z włączenia się krajów azjatyckich (głównie Chin i Indii) w proces globalizacji. W ciągu dwóch dziesięcioleci nastąpiło „wielkie podwojenie” (*the great doubling*) podaży pracy. A w następnych latach proces ten postępował równie szybko, co skłoniło do oceny, że w okresie 1980–2005 dokonał się nie dwukrotny, lecz czterokrotny wzrost podaży pracy (Jaumotte, Tytell, 2007). Oznaczało to równocześnie, że poważnym zmianom ulegały proporcje między podażą pracy i podażą kapitału. Przy tak szybko rosnącej obfitości pracy kapitał stał się czynnikiem relatywnie rzadkim, a więc także bardziej pożądanym i lepiej opłacanym. Patrząc na ten problem z perspektywy historycznej, można powiedzieć, że powrót do relacji między płacami i zyskiem z okresu przed globalizacją może trwać nawet kilka dziesięcioleci (Freeman, 2008).

Postępująca globalizacja i rosnąca migracja zarobkowa z jednej strony prowadziły do potaniaenia pracy o niskich kwalifikacjach, a z drugiej – głęboko zmieniały istotę wymiany międzynarodowej i wynikające z niej korzyści. Coraz większe znaczenie zaczynają mieć nie poziom i struktura eksportu, lecz role odgrywane przez różne kraje w międzynarodowym łańcuchu wartości (Gereffi, Sturgeon, 2013). Największą wartość dodaną zapewnia udział w początkowych segmentach łańcucha (B+R, projektowanie), zbliżoną w końcowych (marketing, serwis, usługi posprzedażowe), a najmniejszą w środkowych (produkcja, montaż). Zmianie ulega

też strategia konkurencji – dokonuje się przejście od konkutowania kosztami do konkutowania jakością, co wiąże się z lepszym wykorzystaniem nowoczesnych technologii oraz wysoko kwalifikowanych i dobrze opłacanych pracowników. A to oznacza, że z czasem dominujący wpływ na spadkową tendencję płac w PKB zaczyna mieć postęp techniczny (Ellis, Smith, 2007; Jaumotte, Tytell, 2007).

Badacze zajmujący się wpływem postępu technicznego na proporcje podziału dochodu narodowego (Grossman, Oberfield, 2022) wskazują, że właściwe jest wyodrębnienie dwóch etapów współczesnej rewolucji naukowo-technicznej. Na pierwszym relacje między kapitałem i pracą miały charakter komplementarny. Mechanizacja i automatyzacja wypierała prace proste, ale tworzyła równocześnie popyt na wysoko wykwalifikowanych i dobrze wynagradzanych pracowników, co hamowało spadek udziału płac w PKB. Etap drugi, obejmujący ostatnie dziesięciolecie, opiera się na automatyzacji, sztucznej inteligencji oraz technologiach komunikacyjnych, które w znacznie większym stopniu eliminują pracowników, w tym także tych o wysokich kwalifikacjach.

Na zmianę trendu udziału płac i zysków w PKB wpłynęły też niewątpliwie zmiany strukturalne i instytucjonalne dokonujące się w we współczesnej gospodarce. Wśród zmian strukturalnych wymienić należy postępującą monopolizację i pojawienie się nowych przedsiębiorstw dysponujących niebywałą siłą (warto tu wymienić Amazona i Facebooka). Rośnie też rola sektorów finansowego, bankowego i ubezpieczeniowego. To sektory, w których wartość dodana po stronie pracy jest relatywnie niska mimo konieczności zatrudnienia wyspecjalizowanych pracowników (Serres i in., 2001).

Czynniki instytucjonalne normujące rynek pracy wpływają w istotny sposób na pozycję płac w podziale dochodu narodowego. Do czynników tych tradycyjnie zalicza się (Boeri, von Ours, 2011): prawną ochronę zatrudnienia, rodzaje umów o pracę, zasiłki dla bezrobotnych, płace minimalne oraz zasady opodatkowania pracy. Znaczenie tych czynników i ich wpływ na pozycję płacową pracowników w dużym stopniu zależy od siły związków zawodowych. To właśnie mocne związki zawodowe sprzyjały zwiększeniu udziału płac w PKB. Z czasem jednak ich siła uległa osłabieniu.

Spadający w ostatnich dziesięcioleciach udział płac w wytworzonym dochodzie i rosnące znaczenie zysku skłaniają do poszukiwania przyczyn tego zjawiska. Wskazuje się z reguły, że ważną rolę odgrywają cztery czynniki: globalizacja, postęp techniczny, zmiany strukturalne w gospodarce i instytucjonalne na rynku pracy. Rola tych czynników uległa zmianie, a ponadto mogą one oddziaływać z różną siłą w różnych krajach. Dane dotyczące udziału kosztów związanych z zatrudnieniem w PKB w państwach UE-28 (łącznie z Wielką Brytanią) w latach 1995–2021 zostały przedstawione w tabeli 1.4.

W krajach UE udział płac w PKB ulegał wahaniom – od 47,0% w 1995 r. do 42,7% w 2015, ale w 2020 udział ten wzrósł do 48,7%, by następnie nieco spaść w 2021 do 47,8%. Występują też duże różnice między państwami. W 1995 r. zawierały się w przedziale od 39,2% (Litwa) do 56,7% (Słowenia), a ponadto aż w dziesięciu

krajach udział ten przekraczał 50% (osiem państw Europy Zachodniej oraz Słowacja i Węgry). W 2021 r. rozpiętości wzrosły i zawierały się w przedziale od 26,0% w Irlandii do 53,7% w Niemczech, ale już tylko w pięciu krajach udział ten był wyższy niż 50% (poza Niemcami sytuacja taka miała miejsce w Austrii, Danii, Francji i Słowenii). Poza Irlandią w 2021 r. udział kosztów związanych z zatrudnieniem niższy niż 40% odnotowano jeszcze tylko w trzech państwach: Grecji (36,6%), Rumunii (38,1%) i Polsce (39,6%). Niska pozycja pracy w wytworzonym w naszym kraju dochodzie narodowym świadczy przede wszystkim o przestarzałej strukturze polskiej gospodarki (relatywnie duży udział zatrudnionych w rolnictwie na tle innych państw UE) i niskim poziomie wynagrodzeń. Sprzyja temu także duży udział samozatrudnionych w zatrudnieniu ogółem, których dochody są traktowane jak dochody z kapitału, a więc często podlegające niższemu opodatkowaniu (co zachęca do zmiany statusu i przechodzenia z etatu na samodzielną działalność gospodarczą). Dane te pokazują też słabą pozycję związków zawodowych w Polsce – bowiem w krajach o wyższym stopniu uzwiązkowienia spadek udziału dochodów z pracy jest mniejszy (Filipowicz i in., 2017).

Tabela 1.4. Udział kosztów związanych z zatrudnieniem w PKB (w %)

Kraje	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Austria	53,5	51,0	46,0	47,1	48,1	48,5	50,7	50,3
Belgia	51,1	50,8	49,1	50,2	50,5	49,5	50,4	48,0
Bułgaria	41,9	34,6	33,5	36,9	40,8	43,8	45,5	45,5
Chorwacja	38,8	43,5	41,0	48,2	46,3	45,9	49,8	46,3
Cypr	43,7	43,3	41,7	47,2	44,1	44,4	45,7	44,9
Czechy	43,5	43,1	39,9	40,2	39,9	43,4	46,1	45,7
Dania	52,2	52,7	50,5	53,0	52,9	51,1	52,1	52,2
Estonia	53,8	47,2	43,8	47,3	48,1	49,1	51,8	48,6
Finlandia	49,5	47,2	47,3	49,4	49,0	46,3	46,4	46,4
Francja	51,8	51,9	51,0	52,1	52,1	51,5	51,9	51,4
Grecja	32,3	32,9	34,3	36,3	33,5	34,7	39,8	36,6
Hiszpania	48,9	49,5	47,0	50,1	47,2	45,8	48,5	47,7
Holandia	51,1	50,7	48,5	49,2	49,0	47,8	50,3	48,7
Irlandia	45,0	40,1	38,6	41,3	30,6	29,0	27,1	26,0
Litwa	39,2	39,8	40,6	40,9	41,3	46,3	48,4	48,9
Luksemburg	47,1	46,2	48,8	50,0	47,7	49,4	49,7	47,2
Łotwa	44,6	41,4	40,1	42,2	43,4	49,8	51,7	49,9
Malta	–	43,7	43,3	43,1	43,7	46,0	46,6	45,0

Tabela 1.4 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Niemcy	54,0	53,4	49,8	49,7	50,7	53,8	54,9	53,7
Polska	40,8	41,3	36,9	37,9	36,9	39,3	39,7	39,6
Portugalia	46,3	49,9	47,7	47,2	43,2	44,7	48,8	48,8
Rumunia	–	41,1	38,6	35,5	32,3	38,2	39,5	38,1
Słowacja	42,6	41,3	36,5	37,0	38,4	43,0	44,4	44,1
Słowenia	56,7	52,9	50,0	52,5	48,7	51,0	53,8	51,7
Szwecja	52,3	55,2	45,0	45,5	47,7	47,7	48,6	47,8
Węgry	46,9	43,6	44,7	42,7	42,3	43,2	41,3	40,2
Wielka Brytania	53,6	55,8	50,0	52,0	49,7	49,7	–	–
Włochy	41,2	39,2	38,2	40,0	39,8	40,3	40,6	40,7
UE	43,0	44,8	44,2	45,2	44,0	45,4	48,7	47,8

Źródło: dane Eurostatu.

W analizach dotyczących poziomu płac w różnych krajach wskazuje się na trzy grupy czynników: makroekonomiczne, instytucjonalne i strukturalne (Majchrowska, 2016). W grupie czynników makroekonomicznych najważniejsze role odgrywają poziom wydajności pracy oraz sytuacja na rynku pracy wynikająca z różnic między popytem na pracę a jej podażą. Czynniki instytucjonalne wpływają na pozycję pracy na tle innych czynników oddziałujących na wydajność pracy. Na potrzebę uwzględniania instytucji w analizach dotyczących rynku pracy już na początku XX w. wskazywał Thorstein Veblen. Jednak dopiero nowa ekonomia instytucjonalna dzięki czwórce noblistów: Ronaldowi Coase'owi (nagroda w 1991), Douglassowi Northowi (1993) oraz Elinor Ostrom i Olivierowi Williamsonowi (2009) zwróciła większą uwagę na wpływ czynników instytucjonalnych na rynek pracy i kształtowanie się wynagrodzeń. Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej wychodzą z założenia, że na funkcjonowanie gospodarki w sferze alokacji, a w jeszcze większym stopniu w sferze podziału duży wpływ mają instytucje rozumiane szeroko, czyli nie tylko formalne (prawo), lecz także nieformalne (systemy moralne, zwyczaje i wierzenia). Zauważa to Emmanuel Saez, wskazując, że: „W perspektywie instytucjonalnej praca nie jest zwykłym towarem, a wysokość płacy jest rezultatem procesu negocjacyjnego, na który wpływa kilka instytucji, wśród nich przepisy prawa pracy, związki zawodowe, polityka podatkowa i transferowa i bardziej ogólne normy społeczne dotyczące nierówności płacowych. W rezultacie płaca może wyraźnie różnić się z produktywnością” (Saez, 2018: 364). Odwołując się do nowej ekonomii instytucjonalnej, można też szukać przyczyn bardzo wysokich zarobków menedżerów korporacji, a zwłaszcza instytucji finansowych (Tyson, Spence, 2018), a także przyczyn różnic w dochodach pracowników korporacji i dochodach osób pracujących w ramach outsourcingu (Weil, 2018). W dużym stopniu pozycja przetargowa czynnika pracy

zależy przy tym od siły związków zawodowych, ich roli w negocjacjach z pracodawcami i rządem oraz uregulowań prawnych dotyczących rynku pracy, takich jak płaca minimalna. Na poziom płac wpływają też takie czynniki strukturalne, jak wielkość przedsiębiorstw i formy zatrudnienia.

Z perspektywy długookresowej ważną rolę odgrywają relacje między tempem wzrostu wydajności pracy i tempem wzrostu płac, gdyż pokazują, w jakim kierunku i z jakim natężeniem dokonują się zmiany w układzie sił między czynnikami produkcji. Z tego względu interesujące są wyniki badań OECD (2018), które ujawniają, jakie korzyści ze wzrostu wydajności pracy w różnych krajach przypadają czynnikowi pracy i jak to wpływa w nich na poziom zróżnicowania wynagrodzeń. Badaniami objęto 24 państwa OECD. Dane statystyczne dotyczące tempa wzrostu wydajności pracy, płac realnych i mediany obejmują lata 1995–2014, czyli okres całego dwudziestolecia (tabela 1.5).

Tabela 1.5. Tempo wzrostu wydajności pracy i płac realnych w latach 1995–2014 (w %)

Kraje	Średnioroczne tempo wzrostu				
	Wydajność pracy	Płace przeciętne	Mediana	Luka	Nierówności płacowe
	(1)	(2)	(3)	(2) – (1)	(3) – (2)
1	2	3	4	5	6
Polska	4,2	2,8	2,2	-1,4	-0,6
Korea	4,1	3,1	2,7	-1,0	-0,4
USA	1,8	1,2	0,5	-0,6	-0,7
Węgry	1,9	1,5	0,6	-0,4	-0,9
Irlandia	2,5	1,4	1,3	-1,1	-0,1
Kanada	0,9	0,4	0,2	-0,5	-0,2
Holandia	1,8	1,3	1,1	-0,5	-0,2
Australia	1,6	1,2	1,0	-0,4	-0,3
Izrael	1,6	0,7	0,9	-0,9	0,2
Japonia	0,7	0,3	0,2	-0,5	-0,1
Słowacja	3,8	3,6	3,3	-0,2	-0,3
Belgia	1,4	1,1	1,0	-0,3	-0,1
Niemcy	0,7	0,6	0,5	-0,1	-0,1
Austria	1,1	1,0	0,9	-0,1	-0,1
Norwegia	1,5	1,4	1,3	-0,1	-0,1
Czechy	3,2	3,6	3,2	0,4	-0,4
Nowa Zelandia	1,0	1,4	1,0	0,4	-0,4

Tabela 1.5 (cd.)

1	2	3	4	5	6
Dania	1,1	1,4	1,3	0,3	-0,1
Szwecja	2,4	2,7	2,6	0,3	-0,1
Francja	1,1	1,4	1,4	0,3	0,0
Wielka Brytania	1,2	1,8	1,6	0,6	-0,2
Finlandia	1,5	2,0	1,9	0,5	-0,1
Hiszpania	0,1	0,3	0,6	0,2	0,3
Włochy	-0,3	0,3	0,2	0,5	0,0
OECD (średnia ważona)	1,3	1,0	0,7	-0,3	-0,3
OECD (średnia nieważona)	1,7	1,5	1,3	-0,2	-0,2

Źródło: OECD (2018).

W badanym dwudziestoleciu powiększyła się luka między tempem wzrostu wydajności pracy i płac realnych. Wydajność pracy wzrosła przeciętnie o 1,3% (średnia ważona), a płace realne zwiększyły się o 1,0%, czyli luka wyniosła -0,3%. Dla średniej nieważonej luka była nieco niższa (-0,2%), gdyż wydajność wzrosła o 1,7%, a płace o 1,5%. Różnice między badanymi krajami były bardzo duże. W piętnastu państwach wydajność pracy rosła szybciej niż płace realne, przy czym różnice te zawierały się w przedziale od -1,3% (Polska) do -0,1% (Norwegia). Natomiast w 9 spośród 24 badanych krajów odnotowano sytuację odwrotną, czyli płace realne rosły szybciej niż wydajność pracy (luka wynosiła: 0,6% w Wielkiej Brytanii, 0,5% w Finlandii i Włoszech, 0,4% w Nowej Zelandii, 0,3% w Danii, Francji i Szwecji oraz 0,2% w Hiszpanii).

Szybszy wzrost wydajności pracy niż płac obserwowany w wielu państwach OECD wskazuje na rosnącą rolę kapitału we współczesnej gospodarce. Nowoczesne technologie wymagają dużych nakładów na B+R i wdrożenia innowacji, które w coraz większym stopniu zastępują pracę, zwłaszcza prostą, niewymagającą wysokich kwalifikacji. Zmiany technologiczne i zmiany w międzynarodowym podziale pracy tylko częściowo (w ocenie autorów raportu w dwóch trzecich) wyjaśniają jednak przewagę kapitału w „przechwytywaniu” części dochodu narodowego. Uwzględnić należy bowiem również rolę innych czynników dotyczących rynku pracy, a głównie osłabienie pozycji związków zawodowych, zmniejszenie presji na podnoszenie płacy minimalnej i stosowanie aktywnej polityki na rynku pracy.

Odnotować należy specyfikę Polski na tle innych państw OECD. W badanym okresie wydajność pracy rosła w naszym kraju w najszybszym tempie (4,2%). Równocześnie jednak tempo wzrostu wynagrodzeń było dużo niższe (2,8%), a luka była najwyższa wśród badanych 24 krajów (-1,4%). Tylko w dwóch państwach (poza

Polską) różnica między tempem wzrostu wydajności pracy i płacami była wyższa od 1,0% (w Korei i Irlandii). Przyczynami tak dużej, nienotowanej w innych krajach rozbieżności między wydajnością pracy i płacami realnymi w Polsce mogą być uelastycznianie rynku pracy i wzrost udziału pracowników na umowach na czas określony i na niekorzystnych warunkach finansowych, ograniczanie w tym okresie wzrostu płacy minimalnej czy obniżenie podatków dla przedsiębiorców.

Porównanie tempa wzrostu płacy realnej i tempa wzrostu mediany wskazuje na to, że pogłębia się proces zróżnicowania płac, gdyż aż w dwudziestu krajach tempo wzrostu płac realnych było niższe od tempa wzrostu mediany. Różnice te zawierały się w przedziale od $-0,9\%$ (Węgry), $-0,7\%$ (USA) i $-0,6\%$ (Polska) do $-0,1\%$ (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Irlandia, Japonia, Niemcy i Szwecja). Zaledwie w dwóch państwach zaobserwowano proces odwrotny, czyli zmniejszanie się zróżnicowania wynagrodzeń. Sytuacja taka miała miejsce w Hiszpanii ($0,3\%$) i Izraelu ($0,2\%$). Z kolei we Francji i Włoszech tempo wzrostu płac przeciętnych i mediany utrzymywało się na tym samym poziomie. Biorąc zatem pod uwagę ten miernik, można zobaczyć, że Polska wyraźnie wyróżnia się na tle badanych 24 krajów OECD.

Utrzymywanie się dużego zróżnicowania płac potwierdzają dane ILO (2019). Współczynniki Giniego pokazujące godzinowe zróżnicowanie płac w państwach UE mocno się różnią. W 2018 r. najwyższy poziom współczynnika odnotowano na Łotwie (36,6), w Portugalii (36,3) i Polsce (35,8), a najniższy w Szwecji (19,5), Belgii (21,0) i Finlandii (22,3).

1.6. Nierówności dochodowe w różnych modelach polityki społecznej

Przedstawione wcześniej dane ukazują, że skala nierówności i redystrybucji w różnych krajach UE znacznie się od siebie różni. Ze względu na odmienne uwarunkowania historyczne, tradycje i doświadczenia polityka społeczna opierała się na wykorzystywaniu różnych instrumentów rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, polityki fiskalnej i dostarczania dóbr publicznych. Istotne znaczenie mają również odmienne uwarunkowania na rynku pracy, opisane w poprzednim podrozdziale. W literaturze przedmiotu najczęściej wyróżnia się cztery modele polityki społecznej realizowanej w UE: skandynawski, anglosaski, kontynentalny i śródziemnomorski (Esping-Andersen, 1990).

Modele te można scharakteryzować następująco (Rosati, 2009):

1. model skandynawski opiera się na wysokich podatkach i wysokim poziomie świadczeń socjalnych, zróżnicowanie dochodów jest małe, a rola związków zawodowych duża – występuje w Szwecji, Danii, Finlandii oraz Holandii;

2. model anglosaski, realizowany w Wielkiej Brytanii i Irlandii, opiera się na niezbyt wysokich podatkach, system zabezpieczenia społecznego jest adresowany głównie do ubogich, związki zawodowe są słabe;
3. model kontynentalny (Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Luksemburg) polega na wykorzystaniu tradycyjnego państwa opiekuńczego, zakłada szeroki zakres ubezpieczeń społecznych związanych z zatrudnieniem i emeryturami oraz dużą rolę układów zbiorowych pracy przy równocześnie relatywnie skromnej ofercie usług socjalnych, które są przerzucane z gestii państwa do organizacji pozarządowych;
4. model śródziemnomorski (Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy) zawiera rozbudowane systemy emerytalne umożliwiające przechodzenie na wcześniejsze emerytury, sztywną prawną ochronę zatrudnienia, ale równocześnie niskie zasiłki dla bezrobotnych i skromny zakres pomocy socjalnej rodzinie, gdyż dużą rolę w modelu tym odgrywają samodzielna rodzina i lokalne organizacje obywatelskie. Występuje także na Cyprze i Malcie.

Dynamiczne zmiany dokonujące się we współczesnym świecie (globalizacja, kryzys w 2008 r., a po 2020 pandemia) skłaniają do podjęcia próby weryfikacji utrwalonych w literaturze i świadomości społecznej schematów dotyczących redystrybucji dochodów. Biorąc przy tym pod uwagę UE w jej obecnym kształcie, do czterech przedstawionych wyżej należy dodać model występujący w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Jak wskazano wcześniej, na kształtowanie się nierówności istotny wpływ ma pozycja czynnika pracy w danej gospodarce. Do oceny pozycji tego czynnika w kształtowaniu się dochodów społeczeństwa przyjęto trzy wskaźniki:

1. udział kosztów związanych z zatrudnieniem w PKB;
2. relacje płacy minimalnej do mediany;
3. stopień uzwiązkowienia mierzony udziałem członków związków zawodowych w zatrudnionych ogółem.

Wymienione wskaźniki stanowią podstawę do porównania poziomu współczynników Giniego przed opodatkowaniem i transferami z przedstawionymi wyżej wskaźnikami określającymi pozycję rynku pracy w różnych modelach polityki społecznej. Dane statystyczne przedstawione w tabeli 1.6 dotyczą lat 2004 i 2005 oraz 2019 lub 2020 w zależności od dostępu do aktualnych danych.

W 2005 r. najwyższy poziom wskaźnika Giniego przed opodatkowaniem i transferami odnotowano w grupie krajów anglosaskich (0,512), na co wpłynął głównie wysoki wskaźnik w Wielkiej Brytanii (0,537). Wysokie było też zróżnicowanie dochodów pierwotnych w nowych państwach członkowskich UE (0,501), w tym w Rumunii (0,598), Bułgarii (0,528), Polsce (0,525), na Litwie (0,518) i Łotwie (0,511). W krajach zaliczonych do pozostałych modeli polityki społecznej współczynnik Giniego przed opodatkowaniem i transferami kształtował się na zbliżonym poziomie – od 0,450 (model nordycki) do 0,457 (śródziemnomorski) i 0,476 (kontynentalny).

Tabela 1.6. Współczynniki Giniego i sytuacja na rynku pracy w różnych modelach polityki społecznej

Modele polityki społecznej	Współczynnik Giniego przed redystrybucją		Udział kosztów związanych z zatrudnieniem w PKB (w %)		Relacja płacy minimalnej do mediany (w %)		Stożenie uzwiązkowania (w %)		Współczynnik Giniego po redystrybucji		Skala redystrybucji (w %)	
	2005	2020	2005	2020	2004	2019	2005	2019	2005	2020	2005	2020
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Nordycki												
Dania	0,445	0,494	50,5	52,1	–	–	71,5	67,0	0,239	0,273	46,3	45,0
Finlandia	0,463	0,489	47,3	46,4	–	–	72,7	58,8	0,260	0,265	43,8	45,8
Holandia	0,449	0,465	48,5	50,3	0,49	0,47	22,1	15,4	0,269	0,275	40,1	40,9
Szwecja	0,442	0,560	45,0	48,6	–	–	76,4	65,2	0,234	0,269	47,1	52,0
Przeciętnie	0,450	0,502	47,8	49,3	–	–	60,7	51,6	0,250	0,270	44,3	45,9
Anglosaski												
Wlk. Brytania	0,537	0,537	50,0	49,7	0,43	0,55	28,6	12,0	0,346	0,335	35,6	37,6
Irlandia	0,487	0,471	38,6	27,1	0,53	0,42	33,3	25,1	0,319	0,283	34,5	39,9
Przeciętnie	0,512	0,504	44,3	38,4	0,48	0,48	30,9	18,5	0,332	0,309	35,0	38,7
Kontynentalny												
Austria	0,450	0,467	46,0	50,7	–	–	33,8	26,3	0,263	0,270	41,6	42,2
Belgia	0,506	0,461	49,1	50,4	0,44	0,47	54,9	49,1	0,280	0,254	44,7	45,0
Francja	0,496	0,577	51,0	51,9	0,66	0,61	10,5	10,8	0,277	0,305	44,1	47,1
Luksemburg	0,435	0,585	48,8	49,7	0,41	0,55	42,6	28,2	0,265	0,323	39,1	44,8
Niemcy	0,491	0,617	49,8	54,9	–	0,48	21,5	16,3	0,261	0,297	46,8	51,9
Przeciętnie	0,476	0,541	48,9	51,5	0,50	0,53	27,2	26,1	0,269	0,290	43,3	46,2

Tabela 1.6 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Śródziemno-morski												
Grecja	0,478	0,546	34,3	39,8	0,44	0,48	24,0	19,0	0,346	0,311	27,6	43,0
Hiszpania	0,460	0,469	47,0	48,5	0,41	0,49	16,0	12,5	0,322	0,321	30,0	31,6
Portugalia	0,512	0,544	47,7	48,8	0,52	0,61	21,6	15,3	0,381	0,312	25,6	42,6
Włochy	0,512	0,489	38,2	40,6	-	-	33,8	32,5	0,331	0,328	35,3	32,1
Cypr	0,382	0,462	41,7	45,7	-	-	-	-	0,287	0,293	24,9	36,6
Malta	0,401	0,439	43,3	46,6	-	-	-	-	0,270	0,280	32,7	19,8
Przeciętnie	0,457	0,491	42,0	45,0	0,46	0,53	23,8	19,8	0,323	0,307	29,3	34,3
Środkowo-wschodni												
Bułgaria	0,528	0,534	33,5	45,5	-	-	-	-	0,250	0,400	52,6	26,1
Chorwacja	-	0,472	41,2	45,7	-	-	-	-	-	0,283	-	40,0
Czechy	0,462	0,420	41,2	51,8	0,38	0,43	19,1	11,4	0,261	0,240	43,5	42,9
Estonia	0,494	0,447	43,8	48,4	0,42	0,43	8,7	6,0	0,341	0,305	31,0	31,8
Litwa	0,518	0,496	40,6	51,7	0,47	0,51	9,8	7,4	0,363	0,351	29,9	29,2
Łotwa	0,511	0,477	40,1	43,0	0,46	0,49	18,0	11,6	0,360	0,352	29,0	27,5
Polska	0,525	0,453	36,9	39,7	0,43	0,52	23,8	13,4	0,327	0,285	37,7	37,1
Rumunia	0,598	0,505	38,6	39,5	0,44	0,57	-	-	0,310	0,338	40,5	33,1
Słowacja	0,458	0,381	36,5	44,4	0,44	0,49	23,5	11,3	0,289	0,228	36,9	40,2
Słowenia	0,426	0,423	50,0	53,8	-	0,59	37,5	23,0	0,238	0,235	44,1	44,4
Węgry	0,492	0,442	44,7	41,3	0,48	0,56	17,3	8,3	0,291	0,283	41,0	36,0
Przeciętnie	0,501	0,459	40,6	46,2	0,44	0,51	19,7	11,5	0,303	0,300	38,6	35,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu oraz OECD.

Obserwowana od przełomu XX i XXI w. deregulacja rynku pracy sprawiła, że w państwach Europy Zachodniej zróżnicowanie dochodów pierwotnych rośnie, co wyraźnie uwidacznia się we wszystkich modelach polityki społecznej. W modelu nordyckim współczynnik Giniego wzrósł z 0,450 w 2005 r. do 0,502 w 2020, w modelu kontynentalnym z 0,476 do 0,541, w modelu śródziemnomorskim z 0,457 do 0,491. Wyjątkiem są nowe kraje członkowskie, gdzie współczynnik Giniego uległ zmniejszeniu (z 0,501 do 0,459). I właśnie w nich udział płac w PKB wykazuje wyraźną tendencję wzrostową: z 40,6% w 2005 r. do 46,2% w 2020. W tym okresie w państwach Europy Zachodniej obserwujemy znaczne wolniejsze tempo wzrostu udziału kosztów pracy w PKB.

Ważnym instrumentem rynku pracy jest ustawa o płacy minimalnej. Obowiązuje ona w 21 krajach UE. Wśród państw, w których nie wprowadzono ustawy o płacy minimalnej, znajdują się: Austria, Cypr, Dania, Finlandia, Szwecja i Włochy. W krajach tych wysokość wynagrodzenia minimalnego jest ustalana w wyniku pertraktacji prowadzonych przez partnerów umów zbiorowych, a organizacje związkowe ze szczególnym zaangażowaniem włączają się w określanie poziomu wynagrodzenia minimalnego zarówno na szczeblu branży, jak i poszczególnych przedsiębiorstw.

Wprowadzenie płacy minimalnej uzasadniono dążeniem do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia osobom wykonującym prace najprostsze, a także dążeniem do eliminacji różnych form nieuczciwej konkurencji (m.in. dyskryminacji kobiet, nieletnich, obcokrajowców). Z danych przedstawionych w tabeli 1.6 wynika, że cele te są realizowane zwłaszcza w nowych krajach członkowskich, gdyż relacje między płacą minimalną i medianą w badanym okresie wyraźnie wzrosły. Dotyczy to także państw praktykujących model śródziemnomorski i niektórych krajów Europy Zachodniej.

Analiza rynku pracy byłaby niepełna bez uwzględnienia roli związków zawodowych. Związek zawodowy jest grupą interesów posiadającą instrumentarium oddziaływania na politykę państwa, a także przedsiębiorstwa. Jego rola jest duża zarówno na szczeblu makro, jak i mikro, a jedyną przeciwwagą jest polityczny lobb-ing organizacji biznesowych. Można zatem stwierdzić, że na rynek pracy działają z jednej strony wielkie siły *big business*, a z drugiej *big labour*, czyli te, które są reprezentowane przez wielkie centrale związkowe (Filipowicz i in., 2017). Ich możliwości pokazuje wyraźnie wysoki odsetek zatrudnionych należący do związków zawodowych w krajach nordyckich (w granicach 66–67% zatrudnionych z wyjątkiem Holandii, gdzie od dawna odsetek członków związków zawodowych spada, ostatnio nawet do kilkunastu procent). W państwach zaliczonych do modelu kontynentalnego stopień uzwiązkowienia wykazuje tendencję spadkową, ale nadal siła oddziaływania związków zawodowych jest duża, zwłaszcza we Francji (Kowalówka, 2013). Warto też zwrócić uwagę na obniżający się stopień uzwiązkowienia w krajach anglosaskich, szczególnie w Wielkiej Brytanii, a także w nowych państwach członkowskich UE (oprócz Słowenii, gdzie do związków zawodowych należało 23% zatrudnionych). To często właśnie słabnącej pozycji związków zawodowych przypisuje się spadający udział płac w podziale wytwarzanego dochodu.

W ciągu ostatnich piętnastu lat bardzo szybko, nawet o kilkanaście punktów, rosło zróżnicowanie w obrębie pierwotnego podziału dochodu (czyli przed redystrybucją) w Szwecji (współczynnik Giniego wzrósł z 0,442 w 2005 r. do 0,560 w 2020)³, Luksemburgu (wzrost z 0,435 do 0,585) oraz w Niemczech (wzrost z 0,491 do 0,617). Może to świadczyć o rosnących dochodach kapitałowych części społeczeństwa, ale także o wzroście zróżnicowania dochodów z pracy. Okazuje się jednak, że działania redystrybucyjne podejmowane poprzez podatki i transfery sprawiły, że w 2020 r. współczynnik Giniego obniżył się nawet o połowę. Przykładowo w Szwecji spadł z 0,560 do 0,269, a w Niemczech z 0,617 do 0,297. Widać też wyraźnie, że skala redystrybucji stosowana w ostatnich latach w krajach zaliczonych do modelu kontynentalnego (zwłaszcza w Austrii i Belgii, a także w Niemczech) jest zbliżona do istniejącej od lat w państwach nordyckich, a poziom współczynników Giniego ulega zbliżeniu. Szwecja nie wyróżnia się już tak wyraźnie na tle innych krajów Europy Zachodniej, jak to było przed laty.

Państwa zaliczane do kolejnych modeli polityki społecznej są bardziej niejednorodne pod względem skali zróżnicowania dochodów niż kraje nordyckie i kontynentalne. Zebrane informacje wskazują, że coraz bardziej różnią się od siebie dwa państwa anglosaskie – Wielka Brytania i Irlandia. W zasadzie każdy z tych krajów wymagałby odrębnego komentarza. W grupie państw zaliczanych do realizujących śródziemnomorski model polityki społecznej można także zaobserwować różne tendencje. Z jednej strony rośnie współczynnik Giniego przed opodatkowaniem i transferami, co wskazuje na wzrost zróżnicowania dochodów pierwotnych, z drugiej strony rośnie udział płac w PKB, a ponadto zmniejsza się nieco zróżnicowanie dochodów mierzone współczynnikiem Giniego po opodatkowaniu i transferach. Kraje te zostały też w większym stopniu niż inne państwa europejskie dotknięte globalnym kryzysem finansowym w latach 2008–2010. Wymagałoby to więc odrębnej analizy.

Najbardziej niejednorodną grupę tworzą jednak kraje Europy Środkowo-Wschodniej, czyli nowe państwa członkowskie UE. Można wyodrębnić dwie znacznie różniące się między sobą grupy. W pierwszej znajdują się Czechy, Słowacja i Słowenia. Można tutaj zaobserwować pozytywne trendy polegające na rosnącym udziale płac w PKB, malejącym zróżnicowaniu dochodów wyrażonym obniżającymi się współczynnikami Giniego przed opodatkowaniem i transferami oraz po redystrybucji, a także

3 Komentarza wymaga wysoki poziom współczynnik Giniego obserwowany w Szwecji w 2020 r. Wynika on ze zmiany prowadzonej od kilkunastu lat polityki wynagrodzeń zmierzającej do wzrostu dochodów osób posiadających wysokie kwalifikacje zawodowe i niedowartościowanych płacowo aż do kryzysu gospodarczego z lat 90. XX w. Równocześnie utrzymuje się w Szwecji wysoki stopień redystrybucji dochodów, co sprawia, że po opodatkowaniu i transferach współczynnik Giniego spada niemal o połowę. Warto też dodać, że rosnący nieco poziom tego współczynnika (z 0,234 w 2005 r. do 0,269 w 2020) wynikał z szybszego wzrostu dochodów osób o dużych zarobkach, a nie ze spadku dochodów osób mało zarabiających, których płace w tym czasie rosły (Swedenborg, 2010: 38).

wolniejszym niż w innych krajach tempie zmniejszania się liczby pracowników należących do związków zawodowych. Powyższe wskaźniki nie różnią się w omawianej grupie krajów od uzyskiwanych w państwach Europy Zachodniej stosujących rozsądną politykę społeczną. Drugą grupę stanowią kraje nadbałtyckie oraz Bułgaria i Rumunia. Stopień zróżnicowania utrzymuje się tam na wysokim poziomie. Pozytywnym zjawiskiem jest wzrost udziału płac w PKB, ale niestety w niewielkim stopniu przekłada się to na obniżenie współczynników Giniego w tych państwach. Chorwacja nie została zaliczona do żadnej z grup ze względu na brak danych.

Pozostałe dwa kraje – Polska i Węgry – sytuują się w środku między pierwszą (Czechy, Słowacja, Słowenia) i drugą grupą (państwa nadbałtyckie, Bułgaria, Rumunia). W okresie akcesji Polski do UE zróżnicowanie dochodów pierwotnych było znaczne. Współczynnik Giniego przed podatkami i transferami wynosił 0,525 wobec 0,492 na Węgrzech. Jednak po redystrybucji różnica między wskaźnikami była większa: 0,327 dla Polski i 0,291 na Węgrzech. W 2020 r. w obu krajach współczynniki te były zbliżone (odpowiednio: 0,453 oraz 0,442) dla dochodów pierwotnych oraz 0,285 i 0,283 po redystrybucji, na co niewątpliwie wpłynął wzrost roli transferów socjalnych w ostatnich latach (program „Rodzina 500+”, tzw. trzynasta i czternasta emerytura). Polska wyróżnia się natomiast wyraźnie niższym na tle innych państw europejskich udziałem płac w PKB. W 2020 r. niższy wskaźnik odnotowano tylko w Rumunii, Grecji i Irlandii. Jednym z czynników obniżających poziom płac w PKB może być wysoki odsetek samozatrudnionych w Polsce (warto zauważyć, że jest duży także w Rumunii i Grecji). Przechodzenie pracowników etatowych na samozatrudnienie w naszym kraju ma w większości przypadków charakter fikcyjny, gdyż wynika nie ze specyficznych cech pracy samozatrudnionego, lecz z jego chęci zmniejszenia obciążeń podatkowych i obniżenia składki na ubezpieczenie społeczne.

Ostatnią pozycją w tabeli 1.6 jest skala redystrybucji. Wskaźnik ten, wyrażony w procentach, pokazuje, jak bardzo ulegają zmianie współczynniki Giniego po redystrybucji dokonanej dzięki podatkom i transferom.

W 2005 r. w krajach skandynawskich skala redystrybucji była największa. Przeciętnie kształtowała się na poziomie 44,3%, przy czym najwyższa była w Szwecji (47,1%) i w Danii (46,3%), a to oznaczało, że redystrybucja dochodów prowadziła do znacznego zmniejszenia nierówności dochodowych. Okazuje się też, że w państwach zaliczanych do kontynentalnego modelu polityki społecznej skala redystrybucji była porównywalna (43,3% – wartość przeciętna), a w Niemczech (46,8%) była zbliżona do notowanej w Szwecji. Niska była natomiast stopa redystrybucji w krajach zaliczanych do modelu anglosaskiego (35,0%) i śródziemnomorskiego (29,3%). Także w nowych państwach członkowskich tuż po ich wstąpieniu do UE skala redystrybucji była niska (38,6%). Równocześnie jednak występowały duże różnice między nowymi krajami członkowskimi – od ponad 40% skali redystrybucji w Słowenii, w Czechach, na Węgrzech i w Rumunii do około 30% w państwach nadbałtyckich.

Piętnaście lat później (2020 r.) skala redystrybucji wzrosła nieco we wszystkich modelach polityki społecznej realizowanych w krajach „starej” UE. Można też

zauważyć, że skala redystrybucji w państwach nordyckich (45,9%) i zaliczanych do modelu kontynentalnego (46,2%) ulega wyraźnemu zbliżeniu. Nie ma również różnic między Szwecją a Niemcami czy Danią i Finlandią oraz Francją, Belgią i Luksemburgiem. Niższy niż w wymienionych krajach poziom redystrybucji utrzymuje się tylko w Holandii. Wyraźnie wolniej postępuje proces redystrybucji w państwach anglosaskich (38,7%), a jeszcze wolniej w grupie zaliczanej do modelu śródziemnomorskiego (34,3%). Nie uwzględniając Cypru i Malty, gdzie występują duże luki w danych statystycznych, krajami o najniższym stopniu redystrybucji w „starej” UE pozostają jedynie Hiszpania i Włochy (około 32%).

Odmienne kształtują się natomiast dane statystyczne dotyczące państw Europy Środkowo-Wschodniej. Skala redystrybucji jest niska (35,2%), a ponadto niższa niż w 2005 r. (38,6%). Wzrost stopy redystrybucji miał miejsce na Słowacji (z 36,9% do 40,2%) oraz (nieznaczny) w Estonii (o 0,8 punktów procentowych) i w Słowenii (o 0,3 punkty procentowe). W pozostałych krajach prowadzona w tym okresie polityka społeczna przyczyniła się do obniżenia skali redystrybucji. W największym stopniu dotyczy to Rumunii (spadek z 40,5 do 33,1%) oraz Węgier (z 41 do 36%). W Polsce stopa redystrybucji spadła nieznacznie – z 37,7% w 2005 r. do 37,1% w 2020. Stało się tak mimo wyraźnego wzrostu wydatków publicznych w ostatnich latach (m.in. program „Rodzina 500+”). Przyczyn obniżenia stopy redystrybucji można poszukiwać w systemie podatkowym, który zawiera wiele elementów o charakterze regresywnym (m.in. duże obciążenia gospodarstw domowych podatkami pośrednimi, niska progresja podatku dochodowego, niskie opodatkowanie przedsiębiorców i samozatrudnionych).

Rozdział 2

Zróżnicowanie dochodów w Polsce

2.1. Zasady wynagradzania przed transformacją

W gospodarce nakazowej zasady wynagradzania były regulowane centralnie. Zasady te obejmowały: taryfikator kwalifikacyjny, tabelę płac i zasady zaliczania przedsiębiorstwa do poszczególnych kategorii.

Ramowy taryfikator kwalifikacyjny przyjęty uchwałą Rady Ministrów stanowił podstawę do opracowania szczegółowych taryfikatorów uwzględniających specyfikę branży, kategorię zakładu, wielkość przedsiębiorstwa, metody wytwarzania oraz charakter wyrobów. Taryfikatory kwalifikacyjne zawierały wymagania dotyczące wykształcenia oraz stażu pracy na poszczególnych stanowiskach. Obowiązywały też tabele płac określające wzajemne relacje płac pracowników zajmujących różne stanowiska. Płace dla poszczególnych stanowisk były zróżnicowane w zależności od kategorii zakładu. Zakwalifikowania przedsiębiorstwa do odpowiedniej kategorii dokonywali dyrektorzy zjednoczeń na podstawie wielkości zatrudnienia, specyfiki technologicznej, rodzaju produkcji i jej znaczenia dla całej gospodarki. Dla każdego stanowiska przewidziano minimalny i maksymalny poziom płac. Widelki płacowe miały uwzględniać indywidualne cechy pracownika, takie jak inicjatywa czy zainteresowanie pracą, oraz stwarzać możliwości awansu płacowego w miarę podnoszenia kwalifikacji bez konieczności zmiany stanowiska pracy.

Reformowanie gospodarki nakazowo-rozdzielczej polegało przede wszystkim na zwiększeniu samodzielności ekonomicznej przedsiębiorstw. Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych opierała się na trzech filarach – samodzielności, samorządności i samofinansowaniu. Ustawa ta dawała przedsiębiorstwom nie tylko znaczne uprawnienia w zakresie kształtowania środków na wynagrodzenia, lecz także dużą samodzielność w gospodarowaniu tymi środkami. Samodzielność ta obejmowała kształtowanie stawek i tabel płac w przedsiębiorstwie, zasad premiovania i wynagradzania zadań premiowych, proporcji wynagrodzeń między grupami

zawodowymi oraz stosowanych systemów i form wynagradzania (tylko wynagrodzenie dyrektorów przedsiębiorstw pozostawało w gestii ministerstw branżowych, z wyjątkiem nagród z zysku, które przydzielała dyrektorowi rada pracownicza). Głównym celem reformy było uzależnienie sytuacji dochodowej przedsiębiorstw, zarówno bieżącej, jak i długookresowej, od efektywności gospodarowania oraz zwiększenie odpowiedzialności kadry zarządzającej i kolektywu pracowniczego za podejmowane decyzje i rezultaty ich działalności.

W praktyce szybko okazało się, że próba decentralizacji zarządzania nie przyniosła spodziewanych efektów. Wśród przyczyn zakłócających proces przechodzenia na pośrednie instrumenty kierowania przedsiębiorstwami można wymienić:

- podtrzymywanie w polityce gospodarczej tradycyjnych priorytetów wzrostu produkcji;
- dużą rolę kryteriów społeczno-politycznych w polityce gospodarczej;
- utrzymujące się w administracji centralnej tendencje do stworzenia tradycyjnych metod nakazowo-rozdzielczych;
- duże zróżnicowanie warunków gospodarowania między branżami i wewnątrz branż;
- wysoki stopień monopolizacji, brak równowagi na wielu rynkach i duży zakres administracyjnej ingerencji w ceny.

Prowadziło to do kompletnego rozregulowania systemu motywacyjnego i braku związku między funduszami dochodowymi (funduszem płac, funduszem świadczeń społecznych i funduszem rozwoju) oraz wynikami ekonomicznymi przedsiębiorstwa. Szeroko stosowano ulgi adresowane do przedsiębiorstw o niskim poziomie płac w celu „podciągnięcia ich do średniej”, co nie sprzyjało wyzwaniu bodźców do poprawy efektywności gospodarowania. Równocześnie w warunkach nierównowagi i monopolistycznej pozycji na rynku sytuacja finansowa niektórych przedsiębiorstw nie odzwierciedlała ich rzeczywistej efektywności gospodarowania. Dawało to podstawy do twierdzenia, że lepsze wyniki osiągnęte przez przedsiębiorstwo są „niezasłużone”, a gorsze „niezawinione” (Porwit, 1985).

Dane GUS publikowane w *Rocznikach statystycznych* zostaną wykorzystane do przedstawienia proporcji płac w przekroju działów i gałęzi gospodarki od 1960 r., a także kształtowania się relacji płac na różnych stanowiskach w latach 70. i 80. Tabela 2.1 pokazuje relacje wynagrodzeń przeciętnych w wybranych działach gospodarki w czterech dekadach PRL-u. W okresie tym wynagrodzenia w przemyśle od kilku do kilkunastu procent przewyższały wynagrodzenia przeciętne. Przez cały ten okres utrzymywały się też dysproporcje między wynagrodzeniami w przemyśle przetwórczym (kształtowały się na poziomie zbliżonym do przeciętnego w gospodarce) oraz w przemyśle wydobywczym (gdzie wynagrodzenia często stanowiły dwukrotność płacy przeciętnej). Z czasem stopniowej degradacji uległa pozycja płacowa działu oświaty i wychowania. Wynagrodzenia, które w 1960 r. znajdowały się na poziomie 91,7% płacy przeciętnej, w 1988 spadły do 73,1%. Jeszcze słabiej byli jednak opłacani pracownicy ochrony zdrowia i opieki społecznej, a ich pozycja także

uległa pogorszeniu (spadek z 82,6% w 1960 r. do 76,5% w 1988). Nauka i rozwój techniki oraz finanse i ubezpieczenia także nie były preferowane płacowo. W dziale nauki i rozwoju techniki wynagrodzenia były wyższe od przeciętnych w gospodarce o zaledwie kilka lub kilkanaście procent, a w finansach i ubezpieczeniach od lat 80. kształtowały się na poziomie 80–90%.

Tabela 2.1. Przeciętne wynagrodzenia miesięczne w różnych działach gospodarki w Polsce w latach 1960–1988

Wyszczególnienie	1960	1970	1980	1985	1988
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Strefa produkcji materialnej					
Razem	–	–	103,9	104,3	106,0
Przemysł	113,9	106,9	108,2	113,6	116,5
– wydobywczy	–	157,0	173,5	202,7	195,5
– przetwórczy	–	–	100,4	100,1	103,6
Budownictwo	114,5	119,5	112,3	111,0	108,1
Rolnictwo	91,2	83,5	100,2	100,5	98,3
Leśnictwo	72,1	72,6	84,0	90,4	85,3
Transport	96,0	102,1	109,1	97,1	100,4
Łączność	96,0	102,1	90,5	83,9	96,4
Handel	85,2	87,0	82,1	82,1	88,2
Gospodarka komunalna	120,8	122,0	102,5	94,1	92,0
Razem	–	–	83,7	85,1	80,8
Sfera poza produkcją materialną					
Gospodarka mieszkaniowa	94,4	95,8	88,3	90,4	86,9
Nauka i rozwój techniki	123,3	121,6	105,3	108,5	122,6
Oświata i wychowanie	91,7	86,5	80,5	82,9	71,3
Kultura i sztuka	92,8	95,1	83,9	85,0	86,5
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	82,6	77,6	78,8	77,4	76,5
Kultura fizyczna, turystyka i wypoczynek	83,0	95,1	84,1	89,9	92,0
Administracja państwowa i wymiar sprawiedliwości	93,5	100,4	94,5	99,0	96,2
Finanse i ubezpieczenia	98,1	98,0	79,5	90,3	90,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Zaskakująco z dzisiejszej perspektywy wyglądają proporcje między wynagrodzeniami pracowników zatrudnionych na stanowiskach robotniczych i nierobotniczych. Przeciętne wynagrodzenia robotników były bardzo zbliżone do wynagrodzeń na stanowiskach nierobotniczych, a w latach 1981–1983 były nawet minimalnie wyższe (tabela 2.2).

Tabela 2.2. Relacje płac na stanowiskach robotniczych i nierobotniczych
(wynagrodzenie przeciętne w gospodarce = 100)

Wyszczególnienie	1978	1981	1983	1985	1988
Stanowiska:					
– robotnicze	97,4	100,2	101,1	96,3	98,5
– nierobotnicze	105,2	99,7	97,9	106,7	102,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Rozpiętości płac między różnymi stanowiskami kierowniczymi wewnątrz przedsiębiorstwa, oceniane już w latach 70. XX w. jako niedostateczne z punktu widzenia motywacji, w pierwszej połowie lat 80. nie uległy poprawie, a wręcz przeciwnie – zaczęła nasilać się tendencja do spłaszczania proporcji wynagrodzeń. W 1960 r. wynagrodzenie dyrektora było o 133% wyższe, a w 1986 już tylko o 66% wyższe od wynagrodzenia mistrza.

Jeszcze wyraźniej degradacja dyrektora (a w następstwie także pozostałej kadry kierowniczej) ujawniła się przy porównywaniu zarobków dyrektora naczelnego przedsiębiorstwa z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w przemyśle. W 1977 r. płaca dyrektora była 3,4 razy wyższa od płacy przeciętnej w przemyśle społecznym, zaś 6 lat później – w 1983 – nie osiągała już nawet jej dwukrotności (1,91), a w 1986 kształtowała się na poziomie 1,77 (dane GUS). Takie proporcje wynagrodzeń nie mogły w sposób prawidłowy odzwierciedlać wykształcenia oraz stopnia i odpowiedzialności pracy. A późniejsze lata wskazują na dalszą degradację płacową kadry kierowniczej.

W gospodarce centralnie planowanej, określanej też jako gospodarka niedoborów, wyraźnie byli za to preferowani pracownicy o wykształceniu technicznym. Uzyskiwali wynagrodzenia około 20% wyższe od przeciętnych w gospodarce społecznej. Ekonomisci byli wyraźnie niedoceniani, a ich wynagrodzenia stanowiły około 80–90% wynagrodzenia przeciętnego. Najgorzej byli wynagradzani pracownicy zaklasyfikowani jako administracyjno-gospodarczy.

Z danych zamieszczonych w tabeli 2.3 wynika też różnica w poziomie wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w sferze produkcji materialnej, mieszczących się wyraźnie powyżej wynagrodzeń przeciętnych, i sferą produkcji niematerialnej, której pozycja płacowa uległa pewnemu osłabieniu.

Tabela 2.3. Relacje między przeciętnymi wynagrodzeniami w różnych grupach zawodowych
(wynagrodzenie przeciętne w gospodarce = 100)

Wyszczególnienie	1985	1988
Ogółem	100,0	100,0
Pracownicy na stanowiskach robotniczych	96,3	98,5
Pracownicy na stanowiskach nierobotniczych, w tym:	106,7	102,6
– kierownictwo przedsiębiorstw/jednostek równorzędnych	144,0	153,2
– pracownicy techniczni	120,4	125,4
– pracownicy ekonomiczni	91,6	96,4
– pracownicy administracyjno-gospodarczy	86,8	89,7
Strefa produkcji materialnej		
Razem	104,3	106,0
Pracownicy na stanowiskach robotniczych	100,3	103,0
Pracownicy na stanowiskach nierobotniczych, w tym:	115,7	114,3
– kierownictwo przedsiębiorstw	195,2	197,4
– pracownicy techniczni	122,3	127,5
– pracownicy ekonomiczni	92,0	97,2
– pracownicy administracyjno-gospodarczy	90,5	95,6
Sfera produkcji niematerialnej		
Razem	95,1	80,8
Pracownicy na stanowiskach robotniczych	60,4	62,8
Pracownicy na stanowiskach nierobotniczych, w tym:	93,1	87,8
– kierownictwo	122,9	116,3
– pracownicy techniczni	101,7	106,9
– pracownicy ekonomiczni	89,5	89,9
– pracownicy administracyjno-gospodarczy	79,5	79,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Na „urawniłowkę” pogłębiająca się w latach 80., czyli w ostatniej dekadzie PRL-u, wpłynęło kilka czynników. Wśród najważniejszych należy wymienić:

- gwałtowny, niespotykany dotąd wzrost kosztów utrzymania wywołany podwyżkami cen przeprowadzonymi w 1982 r. – jak wynika z danych GUS, koszty utrzymania wzrosły dwukrotnie w porównaniu do 1981. W tej sytuacji działania interwencyjne sprowadzały się głównie do ochrony stopy życiowej grup najmniej zarabiających;
- dużą fluktuację kadr na stanowiskach robotniczych, gdzie niedobory pracowników były największe (wywołane głównie decyzją o wcześniejszych emeryturach, z czego w największym stopniu skorzystali robotnicy)¹;

1 Znamienna jest w tej kwestii wypowiedź ówczesnego Wiceministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych Krzysztofa Górskiego (1983): „znając wszystkie argumenty przemawiające na rzecz promowania wykształcenia, wysokich kwalifikacji, roli inteligencji jako siły motorycznej postępu technicznego i organizacyjnego, nie sposób z drugiej strony nie zwrócić uwagi na fakt, iż tak długo jak kandydat na pracownika mający np. średnie lub niepełne średnie wykształcenie będzie wyraźnie preferował prace typu «white collar» (a takie tendencje od lat u nas, z wielu

- utrzymywanie się priorytetu produkcji bieżącej w ocenie przedsiębiorstwa i uzależnianie od jej wzrostu funduszy dochodowych przedsiębiorstwa wbrew założeniom reformy, przyjmującym zysk jako główny cel przedsiębiorstwa;
- rozwiązania prawne regulujące wynagrodzenia dyrektorów w postaci odgórnie określonego poziomu zasadniczych stawek płac i górnego limitu premii (40% wynagrodzenia zasadniczego).

Widać zatem wyraźnie, że zarówno sytuacja na rynku pracy, jak i względy społeczno-polityczne utrudniały prowadzenie racjonalnej polityki płac w gospodarce centralnie planowanej. Warto też podkreślić, że doceniono potrzebę większego zróżnicowania płac, o czym świadczy próba określenia proporcji płac społecznie akceptowanych i ekonomicznie uzasadnionych podjęta na IX zjeździe PZPR (1981). Przyjęto wówczas, że wynagrodzenie najniższe powinno stanowić połowę wynagrodzenia przeciętnego, a wynagrodzenie najwyższe – 3,5 krotność wynagrodzenia średniego.

Z badań dotyczących związku między poziomem wykształcenia a zróżnicowaniem płac (Krajewska, 1974) wynika, że na poziom zarobków w większym stopniu niż posiadane wykształcenie wpływały przynależność do określonego działu gospodarki lub gałęzi gospodarki, wykonywany zawód oraz zajmowane stanowisko. W praktyce okazywało się, że wyższe uprzywilejowanie płacowe pracowników inżynieryjno-technicznych w porównaniu z ekonomistami i pracownikami administracyjno-biuroowymi wynikało nie z systemu taryfowego oraz obowiązujących tabel płac, ale z wyższego udziału wynagrodzeń ruchomych w zarobkach całkowitych. A to z kolei wiązało się z wyraźnymi preferencjami adresowanymi do kadry technicznej odpowiedzialnej za wzrost rozmiarów produkcji i z niedocenianiem aspektów efektywnościowych i ekonomicznych.

Podsumowując zagadnienie relacji płac przed transformacją, należy zwrócić uwagę na pięć charakterystycznych cech:

1. utrzymywanie się przez wiele lat dużych różnic w poziomie płac przeciętnych w różnych działach gospodarki narodowej;
2. minimalne różnice między wynagrodzeniami na stanowiskach robotniczych i nierobotniczych;
3. małe zróżnicowanie płac między stanowiskami kierowniczymi i wykonawczymi;
4. preferencje płacowe tworzone dla kadry inżynieryjno-technicznej zatrudnionej w przedsiębiorstwach przy wyraźnym niedowartościowaniu kadry ekonomicznej i administracji;
5. mała rola wykształcenia w kształtowaniu poziomu wynagrodzeń.

Na koniec warto zauważyć, że przed rozpoczęciem procesu transformacji zróżnicowanie dochodów mierzone współczynnikiem Giniego było w Polsce wyższe

względów występują), to czy chcemy, czy nie za wykonywanie pracy, słusznie lub niesłusznie cieszącej się niższym prestiżem społecznym, będziemy musieli płacić więcej”.

niż w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Z danych Banku Światowego (Golinowska, 2002) wynika, że w latach 1987–1990 w Polsce współczynnik Giniego kształtował się na poziomie 0,28, podczas gdy wynosił zaledwie 0,19 w Czechosłowacji, 0,21 na Węgrzech, 0,22 w Słowenii oraz 0,23–0,24 w państwach nadbałtyckich. Wyższe niż w innych transformujących się gospodarkach zróżnicowanie dochodów w naszym kraju wynikało głównie z istnienia silnego sektora prywatnego. W Polsce istniał duży sektor prywatny w rolnictwie (uzyskujące wysokie dochody gospodarstwa, których przedstawiciele byli określani pogardliwie jako „badylarze”), usługach i handlu. Powstawały także szybko przedsiębiorstwa z udziałem polonijnego kapitału zagranicznego, które wówczas uzyskiwały „zielone” światło, oraz spółki opierające się na majątku przedsiębiorstw państwowych, określane jako „nomenklaturowe”.

2.2. Zróżnicowanie płac w Polsce po 1990 r.

Reforma gospodarcza realizowana w Polsce od 1 stycznia 1990 r. miała dwa główne cele: stworzenie systemowych podstaw gospodarki rynkowej dzięki prywatyzacji stanowiącej podstawy efektywnego działania oraz zahamowanie inflacji i przywrócenie równowagi rynkowej, co z kolei wiązało się urealnieniem cen, zlikwidowaniem dotacji i restrykcyjnym opodatkowaniem wzrostu płac ponad zakładane limity².

Przełomowe znaczenie dla systemu wynagradzania w Polsce miały zmiany w Kodeksie pracy wprowadzone ustawą z 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych ustaw dotyczących prawa pracy. Przepisy nowego Kodeksu pracy obowiązujące od 2 czerwca 1996 r. stały się normami prawa pracy powszechnie obowiązującymi, bez względu na rodzaj zakładu pracy, jego wielkość i strukturę, a także formę własności. Oznaczało to, że Kodeks pracy w zasadzie wyznacza jedynie minimalne, powszechnie gwarantowane każdemu pracownikowi wynagrodzenie, uprawnienia i świadczenia (Jacukowicz, Sajkiewicz, 1996).

W tabeli 2.4 ukazano kształtowanie się wynagrodzeń w różnych sektorach gospodarki od początku transformacji do 2020 r.

2 Podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń (określany też jako „popiwek”) został wprowadzony w 1984 r. jako ważne narzędzie walki z hiperinflacją. Podatek ten (z szybko rosnącą progresją) obciążał przedsiębiorstwa państwowe, które przekraczały, ustalony w przepisach, dopuszczalny poziom wzrostu wynagrodzeń (ustalany w oparciu o przewidziane tempo wzrostu inflacji). W pierwszych latach transformacji (do końca 1994 r.) utrzymywano ten podatek, gdyż uważano, że umożliwi to kontrolowanie inflacji. Od stycznia 1991 r. przedsiębiorstwa sprywatyzowane zwolniono z płacenia tego podatku. Uznano, że prywatny właściciel potrafi przeciwstawić się naciskom na wzrost wynagrodzeń. Likwidację tego podatku traktowano też jako ważną zachętę do prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Tabela 2.4. Relacje między przeciętnymi wynagrodzeniami miesięcznymi w Polsce w latach 1992–2020

Wyszczególnienie	1992	2000	2005	2010	2015	2020
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym: w sferze budżetowej	93,6	102,0	105,9	108,6	107,7	106,7
Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	83,6	90,4	99,4	102,5	113,0	101,2
Górnictwo i wydobywanie	164,3	169,5	184,1	180,5	175,0	162,1
Przetwórstwo przemysłowe	92,9	92,7	90,0	90,5	93,9	95,1
Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię, gaz i wodę	130,2	135,3	149,7	162,9	167,5	156,5
Budownictwo	104,3	90,1	95,4	84,5	82,3	82,4
Handel i naprawy	88,6	84,0	85,6	81,7	83,9	88,0
Hotele i restauracje	–	68,7	70,4	62,8	62,9	63,6
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	108,8	113,2	118,8	91,5	88,8	84,7
Informacja i komunikacja	–	–	–	171,8	171,1	173,2
Pośrednictwo finansowe	149,9	172,0	206,9	167,2	166,6	158,5
Obsługa nieruchomości i firm	–	112,6	120,1	101,8	104,3	99,9
Administracja publiczna i obrona narodowa	127,4	128,4	129,7	128,7	122,5	123,9
Edukacja	89,2	96,9	104,7	104,9	105,8	101,8
Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	87,5	78,2	82,8	97,3	91,2	100,2
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	120,6	129,4	125,8	125,8	124,4	127,5
Działalność związana z kulturą, rozrywką	94,3	93,1	91,0	91,0	89,0	87,5
Działalność usługowa pozostała	–	99,9	97,2	72,9	77,8	75,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z danych zawartych w tabeli 2.4 wynika, że silna pozycja górnictwa oraz przemysłu energetycznego, mająca korzenie jeszcze w okresie PRL-u, utrzymuje się mimo przejścia z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej. Średnie wynagrodzenia dla sekcji górnictwa i wydobywania zawierają się w przedziale 162–180% średniej krajowej, a w energetyce w przedziale 135–137%. Wyraźnie rosną jednak wynagrodzenia w dwóch sekcjach: informacji i komunikacji (ponad 170% płacy przeciętnej) i pośrednictwa finansowego (150–206% płacy przeciętnej). Wynagrodzenia wyższe od przeciętnych o ponad 20% utrzymują się też w administracji publicznej i obronie narodowej oraz działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej. Nadal jednak utrzymuje się relatywnie niski poziom wynagrodzeń w edukacji, tylko w niektórych latach nieco przekraczający średnią krajową. A jeszcze bardziej płacowo niedowartościowane są służba zdrowia i opieka społeczna. Przez cały czas utrzymuje się niska pozycja płacowa w handlu. Wyraźnie jednak najgorzej są opłacani pracownicy zatrudnieni w sekcji hoteli i restauracji. Zarobki przeciętne kształtują się tam na poziomie 63–70% średniej płacy w Polsce.

Punktem odniesienia do oceny stopnia zróżnicowania wynagrodzeń między różnymi rodzajami działalności gospodarczej (działaniami/sekcjami) w Polsce są informacje dotyczące kształtowania się tych relacji w innych państwach UE (tabela 2.5).

Tabela 2.5. Przeciętne wynagrodzenie brutto według rodzajów działalności w wybranych krajach UE w 2000 lub 2001 r. (wynagrodzenie ogółem poza rolnictwem, leśnictwem i rybołówstwem = 100,0)

Rodzaje działalności	Czechy	Dania	Francja	Hiszpania	Holandia	Polska	Portugalia	Słowenia	Szwecja	Wielka Brytania
Górnictwo i kopalnictwo	119,9	121,1	96,4	129,0	146,7	171,4	117,2	115,4	119,7	130,2
Przetwórstwo przemysłowe	95,4	95,3	103,9	98,6	94,7	91,1	93,4	83,1	103,6	104,3
Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz, wodę	124,7	116,0	108,5	163,2	122,7	136,3	180,7	116,3	112,3	125,7
Budownictwo	98,9	95,3	96,9	88,2	91,7	85,2	91,0	80,6	113,4	98,8
Handel i naprawy	104,4	95,1	96,7	86,4	74,4	84,1	104,0	76,2	94,0	93,9
Hotele i restauracje	77,5	77,4	77,6	76,3	92,7	66,2	71,7	76,9	82,7	70,7
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	108,4	104,1	100,8	114,8	94,3	114,7	157,6	108,2	99,5	100,9
Pośrednictwo finansowe	196,7	120,4	116,4	166,4	119,5	178,0	230,9	145,8	–	164,1
Obsługa nieruchomości i firm	106,3	110,7	107,9	106,3	112,8	113,4	132,3	108,6	94,6	132,3
Administracja publiczna i obrona narodowa	103,5	–	99,3	103,5	110,3	128,8	80,2	129,7	–	111,2
Edukacja	84,0	91,6	106,1	–	115,1	96,8	111,3	118,8	91,6	123,5
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	90,1	89,8	88,3	–	95,8	80,2	89,1	117,8	90,5	102,7
Pozostała działalność	82,4	105,1	91,4	82,4	95,6	93,8	131,8	127,2	90,4	103,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Oto ważniejsze wnioski wynikające z analizy danych zamieszczonych w tabeli 2.5. Pośrednictwo finansowe było formą działalności umożliwiającą uzyskanie najwyższych wynagrodzeń przeciętnych w większości analizowanych krajów. Wysokie zarobki notowano też w dziale wytwarzania i zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz i wodę. Kolejnym dobrze opłacanym rodzajem działalności było górnictwo i kopalnictwo. W żadnym jednak z rozpatrywanych państw dział ten nie był tak preferowany płacowo jak w Polsce (171,4% wynagrodzenia przeciętnego). Wyraźnie więc widać, że tylko w naszym kraju górnicy zdołali wywalczyć, a następnie utrzymać niewiarygodnie wysoką pozycję płacową, nienotowaną w innych państwach UE.

Duże różnice poziomu płac w przekroju działów/sekcji gospodarki rzutują też na zróżnicowanie płac w przekroju województw (tabela 2.6). Najwyższy poziom płac przez cały czas utrzymuje się w województwie mazowieckim. Kolejne miejsca zajmują: województwo śląskie, dolnośląskie i pomorskie, chociaż dokonują się tutaj drobne przesunięcia w rankingu. Najniższy poziom płac notowany jest w województwach podkarpackim, warmińsko-mazurskim, lubuskim i świętokrzyskim. Na układ proporcji płac duży wpływ miała ukształtowana historycznie i geograficznie struktura gałęziowa polskiej gospodarki. Przekształcenia własnościowe rozpoczęte w 1990 r. i związany z nimi napływ kapitału zagranicznego utrwalał ten proces. Dopiero w ostatnich latach dystans między województwami zaczął się nieco zmniejszać. W 1999 r. płace przeciętne w województwie mazowieckim były o 51% wyższe niż w najniżej opłacanym podkarpackim, natomiast w 2020 różnica między mazowieckim a najsłabiej w tym roku opłacanym województwem (warmińsko-mazurskim) obniżyła się do około 40%. Wyraźnie widoczne były różnice w tempie wzrostu płacy przeciętnej w latach 1999–2020. W mazowieckim płace wzrosły 2,8 razy, a w warmińsko-mazurskim, lubuskim i podkarpackim wzrost był ponad trzykrotny. Przyczyn tego zjawiska należy szukać m.in. w poprawie sytuacji na rynku pracy (niska stopa bezrobocia), wyraźnym wzroście poziomu płacy minimalnej, a być może także w napływie funduszy strukturalnych z UE tworzących nowe miejsca pracy w słabiej rozwiniętych regionach Polski.

Tabela 2.6. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto według województw

Województwa	1999			2011			2020		
	w zł	Polska = 100	lokata	w zł	Polska = 100	lokata	w zł	Polska = 100	lokata
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dolnośląskie	1625	95,8	3	3374	99,1	2	5366	102,7	2
Kujawsko-pomorskie	1513	89,2	10	2906	85,4	13	4602	88,1	12
Lubelskie	1495	88,1	13	3066	90,1	7	4669	89,3	11
Lubuskie	1490	87,8	14	2904	85,3	14	4576	87,6	13

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Łódzkie	1498	88,3	11	3053	85,7	8	4865	93,1	6
Małopolskie	1561	92,0	7	3134	92,1	5	5186	99,2	3
Mazowieckie	2202	129,8	1	4243	124,7	1	6248	119,5	1
Opolskie	1550	91,3	8	3049	89,6	9	4800	91,8	7
Podkarpackie	1457	85,9	16	2888	84,8	15	4512	86,3	15
Podlaskie	1494	88,2	12	3002	88,2	11	4686	89,7	10
Pomorskie	1604	94,5	4	3315	97,4	4	5141	98,4	5
Śląskie	1800	106,7	2	3554	104,4	3	5172	99,0	4
Świętokrzyskie	1514	89,2	9	2941	86,4	12	4538	86,8	14
Warmińsko- -mazurskie	1475	86,9	15	2863	84,1	16	4472	85,6	16
Wielkopolskie	1581	93,2	6	3101	91,1	6	4776	91,4	8
Zachodnio- pomorskie	1583	93,3	5	3041	89,3	10	4765	91,2	9
Polska	1697	100,0	–	3404	100,0	–	5226	100,0	–

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Na poziom płac przeciętnych i ich zróżnicowanie mocno wpływa wielkość przedsiębiorstwa mierzona rozmiarami zatrudnienia. Skalę rozpiętości wynagrodzeń w zależności od wielkości przedsiębiorstwa pokazują dane z tabeli 2.7.

Tabela 2.7. Miesięczne wynagrodzenia brutto w przedsiębiorstwach o różnej wielkości (w zł)

Lata	Ogółem	Przedsiębiorstwa według wielkości			
		Mikro	Małe	Średnie	Duże
2012	3628	2172	2704	3706	4430
2013	3481	2059	2583	3569	4255
2014	3899	2315	2873	4015	4731
2015	4017	2437	3652	4780	4832
2016	4182	2616	3720	4392	5003
2017	4454	2822	3981	4662	5301
2018	4816	3093	4383	5024	5705
2019	5168	3373	4769	5382	6048
2020	5394	3533	5015	5664	6309
2020 (2012 = 100)	148,7	162,7	185,5	152,8	142,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W 2012 r. płace przeciętne w mikroprzedsiębiorstwach stanowiły zaledwie 49% płacy przeciętnej w dużych firmach, a w dwu następnych latach relacje te uległy dalszemu pogorszeniu. Dopiero od 2016 r. poprawie ulega sytuacja płacowa mikropodmiotów (do 56% płacy przeciętnej notowanej w dużych firmach w 2020). W badanym okresie (2012–2020) we wszystkich grupach przedsiębiorstw płace rosły. W najszybszym tempie w małych firmach, a nieco wolniej w mikrofirmach. Mogło to wynikać z rodzaju działalności prowadzonej przez te firmy, ponieważ ponad połowa zajmuje się usługami, a 20% handlem, gdzie możliwości wzrostu zarobków i awansu są relatywnie mniejsze.

Przy analizie zróżnicowania płac w różnych przekrojach nie można pominąć relacji między poziomem wynagrodzeń w sektorze prywatnym a publicznym. Z danych GUS (tabela 2.8) wynika, że od początku transformacji utrzymuje się przewaga sektora publicznego. Początkowo (w latach 1991–1992) wynosiła kilka procent, ale bardzo szybko, gdyż już w 1993 r., wynagrodzenia w sektorze publicznym były wyższe o około 21%, a w niektórych latach przewaga sięgała 25–28%. Obraz zróżnicowania płac w przekroju sektorów własnościowych byłby pełniejszy przy uwzględnieniu około 1,5 mln zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach, których wynagrodzenia są dużo niższe niż w podmiotach gospodarczych uwzględnianych przez GUS, czyli zatrudniających 10 i więcej pracowników. Rzeczywista rozpiętość wynagrodzeń wzrosła więc wyraźnie na korzyść sektora publicznego.

Tabela 2.8. Wynagrodzenia przeciętne w sektorze prywatnym i publicznym (w zł)

Lata	Sektor prywatny		Sektor publiczny			
	Ogółem	W tym własność zagraniczna	Ogółem	W tym własność		Sektor prywatny = 100
				Państwowa	JST komunalna	
1	2	3	4	5	6	7
1991	275	–	297	–	–	107,9
1992	283	–	296	–	–	104,8
1993	343	–	414	–	–	120,9
1994	451	–	567	–	–	125,7
1995	599	899	754	778	622	119,1
1996	759	1167	961	1014	781	126,5
1997	956	1431	1171	1239	969	122,5
1998	–	–	–	–	–	–
1999	1583	2386	1833	1958	1549	118,9
2000	1760	2729	2066	2239	1778	117,3
2001	1912	–	2233	–	–	116,8
2002	1940	3044	2325	2595	1982	119,9

1	2	3	4	5	6	7
2003	2024	3079	2423	2710	2081	119,7
2004	2092	3138	2554	2896	2176	122,1
2005	2157	3191	2692	3109	2262	127,8
2006	2272	3312	2829	3262	2381	124,5
2007	2471	3570	3045	3507	2583	123,2
2008	2710	3873	3407	3939	2894	125,7
2009	2847	4130	3607	4188	3087	126,7
2010	2952	4272	3758	4346	3265	127,3
2011	3130	4491	3979	4544	3444	127,1
2012	3277	4667	4073	–	–	124,6
2013	3390	4840	4249	–	–	125,3
2014	3518	5062	4366	–	–	124,1
2015	3665	5222	4483	–	–	122,3
2016	3824	5414	4616	–	–	120,7
2017	4081	5743	4796	–	–	117,5
2018	4391	6095	5105	–	–	116,3
2019	4695	6458	5511	–	–	117,4
2020	4970	–	5893	–	–	–

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Oba analizowane sektory były i nadal pozostają wewnątrznie niejednorodne. W ramach sektora prywatnego można wyodrębnić dwie krańcowe grupy. Pierwszą stanowią przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym, w których poziom płac jest dużo wyższy od przeciętnego notowanego dla przedsiębiorstw prywatnych. W 1995 r. różnica ta wynosiła 50%, w 2000 wzrosła do 55%, jednak w latach następnych zróżnicowanie malało – do 37,6% w 2019. Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym funkcjonują z reguły w nowoczesnych gałęziach gospodarki, są silnie powiązane z zagraniczną technologią, charakteryzują się dobrą sytuacją finansową, prowadzą opartą na wzorcach zachodnich politykę kadrową, stwarzającą pracownikom możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych i awansu płacowego. Na drugim krańcu znajdują się pracownicy zatrudnieni w mikropodmiotach, ulokowanych głównie w handlu i usługach. Przytoczone wcześniej dane pokazują ich wyraźną degradację płacową. W przeciwieństwie do firm zagranicznych mają znikome szanse na podnoszenie kwalifikacji zawodowych i awans, ich warunki i bezpieczeństwo pracy są gorsze, a stabilność pracy dużo niższa. Z kolei w sektorze publicznym można wyodrębnić własność państwową i komunalną (jednostek samorządu terytorialnego). Tutaj także różnice w poziomie płac przeciętnych są dość duże. Zatrudnieni

w podmiotach należących do państwa (administracja centralna, pracownicy przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa) uzyskiwali wynagrodzenia wyższe od przeciętnych w sektorze publicznym od 25% (1995 r.) do 37,4% (2005).

Co dwa lata GUS prowadzi badania struktury wynagrodzeń według zawodów. Wyodrębnia dziewięć „wielkich” grup zawodowych, dla których są gromadzone m.in. dane w przekroju sektorów własnościowych. W latach 2008–2018 (tabela 2.9) wynagrodzenia przeciętne w jedynie trzech grupach zawodowych utrzymują się w sektorze prywatnym na poziomie o kilkanaście punktów procentowych wyższym od wynagrodzeń w sektorze publicznym.

Tabela 2.9. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto według „wielkich” grup zawodów w latach 2008–2018 w sektorze publicznym (sektor prywatny = 100,0)

Lp.	„Wielkie” grupy zawodowe	2008	2010	2012	2014	2016	2018
	Ogółem	110,3	113,0	109,1	109,4	107,5	104,4
1	Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	82,6	86,0	83,1	85,4	85,5	84,2
2	Specjaliści	81,0	84,2	86,5	85,6	85,0	84,0
3	Technicy i inny średni personel	94,4	97,5	94,0	92,1	92,3	90,6
4	Pracownicy biurowi	115,4	113,2	104,3	110,1	106,3	104,5
5	Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy	126,1	118,8	118,5	117,0	119,9	116,1
6	Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	123,1	135,5	129,0	141,0	133,9	120,9
7	Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	155,7	139,4	139,6	136,8	130,2	123,7
8	Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	121,4	139,5	146,2	146,2	139,9	144,4
9	Pracownicy przy pracach prostych	99,0	100,0	100,9	102,6	98,4	97,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Grupy zawodowe, w których przeciętne wynagrodzenia w sektorze prywatnym są wyższe niż w sektorze publicznym, to przedstawiciele władz publicznych, wysocy urzędnicy i menedżerowie, a także specjaliści, technicy i inny średni personel. Zatrudnieni w tych zawodach pracownicy odznaczają się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi, co jak wynika z przedstawionych danych statystycznych, w warunkach gospodarki rynkowej zostało docenione przez pracodawców i jest odpowiednio wynagradzane.

Jednymi z ważnych skutków transformacji systemowej w Polsce były istotne zmiany w poziomie i relacji wynagrodzeń w różnych przekrojach, wzrost zróżnicowania

dochodów, a ponadto zwiększenie się udziału pracowników o niskich wynagrodzeniach. Dane dotyczące tych zagadnień zostały przedstawione w tabelach 2.10 oraz 2.11.

Tabela 2.10. Pracownicy pobierający wynagrodzenia do wysokości 50% i powyżej 240% płacy przeciętnej (w %)

Lata	Odsetek pracowników o zarobkach	
	Do 50% płacy przeciętnej	Powyżej 240% płacy przeciętnej
1999	13,4	4,0
2002	17,4	3,8
2004	18,2	4,0
2006	19,9	4,2
2008	18,6	3,9
2010	17,9	3,8
2012	19,0	4,1
2014	19,0	4,2
2016	17,5	4,0
2018	16,2	3,9
2020	13,4	–

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z danych zamieszczonych w tabeli 2.10 wynika, że odsetek pracowników o niskich zarobkach wykazywał tendencję wzrostową od 13,4% w 1999 r. do prawie 20% w 2006, co wskazuje na wzrost nierówności dochodowych. Dopiero w kolejnych latach obserwujemy lekkie odwrócenie tej tendencji i wyraźniejszy spadek (do 13,4%) w 2020 r.

Tabela 2.11. Odsetek pracowników wykonujących różne zawody otrzymujących wynagrodzenie brutto do 50% wynagrodzenia przeciętnego (w % zatrudnionych ogółem)

Wyszczególnienie	Lata					
	1999	2004	2010	2014	2018	2020
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem	13,4	18,2	17,9	19,0	16,2	13,4
w tym:						
– mężczyźni	11,1	16,4	16,7	17,9	18,3	14,1
– kobiety	16,0	20,2	19,0	20,1	16,1	12,7
w tym:						
zatrudnieni						
– w sektorze publicznym	6,2	6,9	5,6	5,6	4,7	1,8
– w sektorze prywatnym	21,4	27,0	26,2	25,8	21,3	18,5

Tabela 2.11 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Grupy zawodowe						
1. Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	1,5	2,3	4,1	5,3	4,6	3,7
2. Specjaliści	2,1	2,7	2,6	3,6	3,7	2,5
3. Technicy i inny średni personel techniczny	5,9	8,5	8,9	10,1	9,0	7,1
4. Pracownicy obsługi branży	9,1	14,8	13,4	16,5	13,0	12,5
5. Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy	32,1	50,2	45,4	48,1	38,3	32,2
6. Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	25,9	27,7	41,7	39,1	38,9	25,2
7. Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	18,0	25,2	26,0	25,4	21,2	19,8
8. Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	10,6	16,2	18,6	19,9	20,5	18,6
9. Pracownicy przy pracach prostych	34,9	43,7	43,0	43,1	38,2	29,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Na podstawie przedstawionych w tabeli 2.11 danych statystycznych trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że:

- w ostatnich latach zmniejszeniu ulega dystans między odsetkiem kobiet i mężczyzn zarabiających do 50% płacy przeciętnej – z prawie 5 punktów procentowych w 1999 r. do 1,4 punktu procentowego w 2020, co wynika m.in. z podnoszenia poziomu płacy minimalnej;
- w sektorze prywatnym wynagrodzenie niższe niż 50% płacy przeciętnej uzyskuje o wiele wyższy odsetek pracowników niż w sektorze publicznym;
- w przekroju „wielkich” grup zawodowych dokonują się istotne zmiany. Po pierwsze, spada odsetek pracowników uzyskujących niskie zarobki, zatrudnionych we wszystkich grupach zawodowych. Po drugie, uwagę zwraca wyraźna dyskryminacja płacowa pracowników usług osobistych i sprzedawców.

W statystyce Eurostatu do osób o niskich wynagrodzeniach (*low-wage earners*) zalicza się pracujących, których zarobki wynoszą dwie trzecie lub mniej od mediany płacy godzinowej w gospodarce. Polska na tle państw UE (tabela 2.12) jest krajem o relatywnie dużym udziale osób uzyskujących niskie zarobki w zatrudnieniu ogółem.

Tabela 2.12. Udział pracowników uzyskujących niskie zarobki w zatrudnieniu ogółem (w %)

Kraje	2006	2010	2018	2021
Austria	14,2	15,0	14,8	14,7
Belgia	6,8	6,4	13,7	11,5
Bułgaria	18,9	22,0	21,4	29,3
Chorwacja	–	21,3	18,4	24,1
Cypr	22,6	22,6	18,7	14,9
Czechy	17,0	18,2	15,1	17,3
Dania	8,3	8,2	8,7	8,7
Estonia	23,2	28,2	22,0	12,6
Finlandia	4,7	5,8	5,0	8,6
Francja	7,1	6,1	8,6	9,5
Grecja	15,7	12,8	–	14,5
Hiszpania	13,4	14,7	14,3	8,9
Holandia	17,7	17,5	18,2	15,9
Irlandia	22,1	20,7	19,8	18,0
Litwa	29,1	27,2	22,3	21,7
Luksemburg	13,2	13,1	11,4	11,1
Łotwa	30,9	27,8	23,5	21,7
Malta	14,4	17,6	15,5	15,2
Niemcy	20,0	22,2	20,7	17,0
Polska	24,7	24,2	21,9	18,8
Portugalia	20,7	16,1	4,0	5,3
Rumunia	26,7	25,8	20,0	25,6
Słowacja	18,3	19,0	16,0	16,0
Słowenia	19,2	17,1	16,5	17,1
Szwecja	1,8	2,5	3,6	3,6
Węgry	21,9	19,5	11,6	19,8
Włochy	10,3	12,4	8,5	4,9
UE	17,2	17,0	15,3	15,8

Źródło: Eurostat, OECD.

Utrzymywanie się wysokiego odsetka pracowników nisko opłacanych może być niekorzystne dla gospodarki, gdyż:

- wysokie zróżnicowanie dochodów negatywnie wpływa na popyt globalny. Gospodarstwa domowe o niskich dochodach mają dużą skłonność do konsumpcji, a oszczędności ludzi zamożnych nie muszą automatycznie przekształcać się w inwestycje i nowe miejsca pracy;
- duży udział pracowników o niskich zarobkach, a ponadto pozbawionych możliwości awansu jest niezgodny z teorią motywacji oraz skłania młodych, ambitnych i wykształconych ludzi do emigracji zarobkowej;
- niskie zarobki sprawiają, że przesuwa się okres wejścia ludzi młodych w dojrzałość, rozumianą jako finansowa niezależność, zakładanie rodziny i posiadanie dzieci. Między innymi tym można tłumaczyć przyczyny niskiego przyrostu naturalnego w Polsce;
- utrzymywanie się niskiego poziomu płac sprawia, że koszty pracy w Polsce są małe, co gwarantuje przedsiębiorcom godziwe zyski, ale równocześnie nie są oni zmuszani do wprowadzania innowacji technicznych i organizacyjnych. Utrwalać to może przestarzałą strukturę polskiej gospodarki.

Duże zróżnicowanie dochodów i wysoki odsetek pracowników o niskich dochodach ma też liczne reperkusje społeczne i polityczne, gdyż nie sprzyja integracji społecznej, wyzwała postawy roszczeniowe, a także sprawia, że społeczeństwo jest podatne na hasła populistyczne.

Przedstawione dane statystyczne dotyczące poziomu i struktury wynagrodzeń w Polsce wskazują na wzrost zróżnicowania płac w różnych przekrojach. Uwagę należy zwrócić zwłaszcza na nierówności ujawniające się w następujących przekrojach.

1. Nie tylko utrzymuje się, ale wręcz rośnie zróżnicowanie płac w przekroju działów/sektorów gospodarki. Od czasów PRL-u utrzymuje się wysoka pozycja płacowa górnictwa. Nie ma to uzasadnienia ekonomicznego, a wynika jedynie z utrzymywania się silnego politycznego lobby górniczego. Pojawiają się natomiast nowe, wynikające ze zmian technologicznych i strukturalnych, działy gospodarki, które uzyskują wyraźne preferencje płacowe. Równocześnie jednak rośnie dystans między wymienionymi sekcjami i ważnymi społecznie dziedzinami, takimi jak edukacja, ochrona zdrowia i opieka społeczna. Coraz bardziej są degradowani płacowo pracownicy administracji publicznej.
2. Utrzymuje się zróżnicowanie poziomu płac w przekroju województw. Wciąż występują duże różnice między województwami najbogatszymi (mazowieckie, śląskie, pomorskie, dolnośląskie) i najbiedniejszym (podkarpackie, warmińsko-mazurskie, lubuskie). Różnice te wynikają ze struktury polskiej gospodarki i koncentracji uprzywilejowanych płacowo działów/sekcji w kilku regionach Polski. Zmiany systemowe dokonujące się od trzydziestu lat, a także polityka inwestycyjna, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych i funduszy strukturalnych z UE nie zdołały zmienić tej sytuacji.

3. Zmiany systemowe dokonujące się w Polsce doprowadziły do poważnego wzrostu udziału pracowników uzyskujących niskie wynagrodzenia (do 50% płacy przeciętnej). Z analizy struktury zawodowo-kwalifikacyjnej pracowników nisko opłacanych wynika, że ich degradacja płacowa nie jest rezultatem charakteru wykonywanej przez nich pracy, ale świadczy o anomaliach na rynku pracy i słabej pozycji tej grupy pracowników.
4. Czynnikiem w coraz większym stopniu różnicującym poziom płac jest wielkość przedsiębiorstwa mierzona liczbą zatrudnionych. Szczególnie alarmująca jest sytuacja w mikrofirmach zatrudniających do dziewięciu pracowników.
5. Ze szczególną uwagą należy śledzić zmiany w poziomie płac pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym i publicznym. Oba te sektory mają niejednorodną strukturę, co mocno wpływa na wysokość wynagrodzeń zatrudnionych w nich pracowników. Sektor prywatny zaczął się w Polsce dynamicznie rozwijać już od pierwszych lat transformacji. Wpłynęły na to trzy główne czynniki: prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz powstanie nowych przedsiębiorstw prywatnych opartych na polskim kapitale, z reguły niewielkich i w początkowym okresie transformacji bazujących głównie na majątkach likwidowanych lub upadających przedsiębiorstw państwowych. Kapitał zagraniczny mógł zaoferować lepsze warunki zatrudnienia i płace w pierwszych latach transformacji i taka sytuacja utrzymuje się do chwili obecnej, chociaż ulega pewnemu osłabieniu. Również sytuacja zatrudnionych w sektorze publicznym jest mocno zróżnicowana. Można tutaj wyodrębnić kilka grup pracowników. W najlepszej sytuacji są zatrudnieni w spółkach Skarbu Państwa takich jak górnictwo i energetyka. Z kolei sytuacja finansowa pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego ulega pogorszeniu.

2.3. Dochody pozapłacowe w Polsce i ich efekty redystrybucyjne

2.3.1. Poziom i struktura dochodów gospodarstw domowych

Głównym źródłem dochodów gospodarstw domowych w Polsce są dochody uzyskiwane z pracy najemnej. Oczywiście nie jest to źródło jedyne. Coraz więcej osób utrzymuje się z pracy wykonywanej na własny rachunek (prowadzenie własnej firmy, praca we własnym gospodarstwie rolnym, samozatrudnienie) oraz dochodów z kapitału (zyski, dywidenda, dochody z wynajmu nieruchomości itp.). Ważnym elementem dochodów gospodarstw domowych są też świadczenia z ubezpieczeń społecznych (emerytury i renty) oraz świadczenia uzyskiwane w ramach polityki

społecznej prowadzonej przez państwo (polityka prorodzinna, zasiłki dla bezrobotnych). Aby obraz dochodów, jakimi dysponują gospodarstwa domowe, był pełny, należałoby też uwzględnić dochody uzyskiwane w tzw. szarej gospodarce. W wielu gospodarstwach dochody pochodzą z kilku źródeł, np. z pracy najemnej, świadczeń społecznych i prac dorywczych.

Do analizy poziomu i struktury dochodów polskich rodzin zostaną wykorzystane dane GUS publikowane w budżetach gospodarstw domowych, obejmujące okres 1994–2020 (tabela 2.13). Biorąc pod uwagę główne źródło dochodów, wyodrębniono następujące grupy społeczno-ekonomiczne: gospodarstwa pracowników (w tym na stanowiskach robotniczych i nierobotniczych), rolników, pracujących na własny rachunek, emerytów i rencistów oraz uzyskujących dochody z pozostałych świadczeń społecznych.

Tabela 2.13. Dochody rozporządzalne w różnych grupach gospodarstw domowych

Rodzaje gospodarstw domowych	Przeciętne miesięczne dochody na jedną osobę (w zł)			Dynamika 1994 = 100	Relacje między dochodami różnych gospodarstw domowych		
	1994	2006	2020		1994	2006	2020
Ogółem	231	835	1919	831,2	100,0	100,0	100,0
W tym pracowników	235	829	1934	824,2	101,7	99,3	100,8
W tym na stanowiskach							
– robotniczych	201	623	1620	806,2	87,0	74,6	84,4
– nierobotniczych	301	1126	2218	737,4	130,3	134,8	115,6
Rolników	205	690	1854	903,3	88,7	82,6	96,6
Pracujących na własny rachunek	298	1103	2238	751,8	129,0	132,1	116,6
Emerytów i rencistów	256	873	1894	753,8	110,8	104,6	98,7
Emerytów	–	944	1941	–	–	113,1	101,1
Rencistów	–	685	1522	–	–	82,1	79,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W okresie objętym analizą przeciętne nominalne dochody rozporządzalne przypadające na jedną osobę w gospodarstwie domowym zwiększały się w szybkim tempie: z 231 zł w 1994 r. do 1919 zł w 2020, a więc ponad 8-krotnie. W najszybszym tempie wzrosły dochody rolników (ponad 9-krotnie), a w najwolniejszym – dochody osób pracujących na własny rachunek oraz emerytów i rencistów (7,5-krotnie). Nierównomierne tempo wzrostu dochodów nominalnych w różnych grupach społeczno-ekonomicznych wpłynęło na zmianę relacji między ich dochodami. Przez cały badany okres najwyższy poziom dochodów utrzymuje się w gospodarstwach pracujących na własny rachunek. Wolniejsze od przeciętnego tempo ich wzrostu sprawia jednak, że

zmniejszeniu ulega dystans między tą grupą społeczno-ekonomiczną a pozostałymi. Podobną tendencję można też zaobserwować w odniesieniu do dochodów z pracy w rodzinach nierobotników. Na początku transformacji dochody na jedną osobę w rodzinie nierobotniczej były o 50% wyższe niż w rodzinie robotniczej. W 2020 r. różnica ta wynosiła około 37%. Przyczyn tego zjawiska można poszukiwać zarówno w sytuacji na rynku pracy, wzroście poziomowi płacy minimalnej i wzroście transferów o charakterze socjalnym, jak i obserwowanej często zmianie statusu pracowników o wysokich kwalifikacjach i przechodzeniu ich z etatu na samozatrudnienie ze względu na preferencje zawarte w systemie podatkowym. Względnie, chociaż znacznie mniejszemu obniżeniu ulega też pozycja dochodowa emerytów, a zwłaszcza rencistów.

Rolnicy są jedyną grupą społeczno-ekonomiczną, której dochody rosły szybciej niż dochody innych grup. Oddziałal na to głównie napływ środków finansowych z UE w postaci dopłat bezpośrednich dla rolników i innych funduszy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, które niewątpliwie zwiększyły efektywność gospodarstw rolnych w Polsce, a więc i ich dochody. Poprawie uległ parytet dochodowy rolników względem innych gospodarstw domowych. Nadal jednak przeciętne dochody na jedną osobę w gospodarstwie rolnym są niższe niż dochody przeciętne badanych gospodarstw domowych.

Zróżnicowane tempo wzrostu dochodów z różnych źródeł wpłynęło na zmianę struktury przeciętnych dochodów gospodarstw domowych w latach 1994–2020 (tabela 2.14).

Tabela 2.14. Struktura przeciętnych dochodów na jedną osobę w latach 1994–2020 (w %)

Kategoria dochodów	1994	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Dochody z pracy najemnej	44,5	47,5	55,7	55,5	55,6	55,9	54,6	52,6	53,0
Dochody z pracy na własny rachunek	6,8	8,5	9,1	9,5	8,8	8,9	8,7	8,7	9,1
Dochody z gospodarstwa rolnego	10,7	4,6	4,3	4,4	4,3	3,5	3,4	3,8	3,3
Dochody ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych, w tym:	26,0	28,3	26,1	25,9	26,5	26,5	25,9	24,5	–
– z emerytur	15,8	21,0	20,0	20,3	20,9	20,9	20,9	20,5	20,5
– z rent	9,8	7,1	5,6	5,1	5,0	4,9	4,3	3,4	–
Dochody z pozostałych świadczeń społecznych	6,2	5,2	3,6	3,5	3,4	3,4	6,3	6,7	–
w tym ze świadczenia wychowawczego	3,1	–	3,4	3,1	3,1	3,2	3,0	4,0	6,1
Inne dochody	5,8	5,5	4,7	4,8	4,6	5,0	4,1	3,8	2,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na podstawie analizy danych statystycznych można zauważyć następujące tendencje.

1. Udział dochodów z pracy najemnej był relatywnie niewielki (nie osiągał 50% dochodów ogółem) w początkowym okresie transformacji. Można to tłumaczyć względnie niskim poziomem płac w tym okresie, a także wysokim poziomem bezrobocia. Z czasem sytuacja uległa poprawie, co zwiększyło udział dochodów z pracy najemnej do 55–57% dochodów ogółem. Od 2018 r. obserwujemy jednak spadek ich udziału do 52–53%.
2. Wyraźny spadek dochodów w gospodarstwach rolnych miał miejsce w początkowych latach transformacji. W dużym stopniu wynikało to z tego, że w czasach PRL-u w dochodach gospodarstw wielu rolników (określanych jako chłoporobotnicy) spory udział stanowiły dochody z pracy najemnej. Gdy rozpoczął się proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a także ich likwidacji z przyczyn ekonomicznych, w pierwszej kolejności pracę tracili chłoporobotnicy, gdyż w przeciwieństwie do robotników mieli źródło utrzymania w postaci dochodów z gospodarstwa rolnego. Warto dodać, że jak wynika z danych GUS, w 2020 r. dochody z pracy najemnej stanowiły zaledwie 10,7% dochodów rozporządzalnych rolników.
3. Zwiększa się udział dochodów z pracy na własny rachunek. Jest to przejawem wzrostu przedsiębiorczości Polaków, ale trzeba też uwzględnić to, że pewną rolę może tu odgrywać system podatkowy skłaniający do przechodzenia z etatu na samozatrudnienie.
4. Rosnący w latach 90. udział dochodów z emerytur uległ zmniejszeniu i od wielu lat kształtuje się na poziomie 20–21% ogółu dochodów gospodarstw domowych.
5. Zmniejszanie się udziału dochodów z rent wynika głównie z zaostreżenia zasad korzystania z tych świadczeń.
6. Relatywnie wysokie w początkowym okresie transformacji dochody z tzw. pozostałych świadczeń społecznych ulegały stopniowo ograniczeniu, jednak od 2016 r. wykazują znów tendencję wzrostową. Na duży udział świadczeń w latach 90. wpływały wysoki poziom bezrobocia i potrzeba przerzucania relatywnie dużych kwot na zasiłki dla bezrobotnych i inne formy wsparcia najbardziej potrzebujących rodzin. W ostatnich latach jest to natomiast związane głównie z realizacją programu „Rodzina 500+”.

2.3.2. Zróżnicowanie dochodów w gospodarstwach rolnych

Dane statystyczne GUS dotyczące budżetów gospodarstw domowych w przekroju grup społeczno-ekonomicznych umożliwiają obserwację zmian w poziomie ich nierównomierności oraz rozmiarach ubóstwa na przestrzeni badanych lat. W tabeli 2.15 zostały przedstawione informacje dotyczące współczynnika Giniego dla

gospodarstw domowych ogółem oraz gospodarstw pracowników i rolników w latach 2003–2017. Dane te wyraźnie pokazują, że zróżnicowanie dochodów w gospodarstwach domowych rolników jest dużo wyższe niż w gospodarstwach pracowników i w całej badanej próbie.

Dla rolników współczynnik Giniego zawierał się w przedziale od 0,473 (2003 r.) do 0,599 (2013) przy wielkości średniej dla badanych lat w wysokości 0,540. W tym okresie zróżnicowanie w gospodarstwach pracowników zawierało się w przedziale od 0,293 (2017 r.) do 0,371 (2004–2005), ze średnią 0,341 niewiele odbiegającą od średniej dla wszystkich gospodarstw domowych (0,332).

Tabela 2.15. Zróżnicowanie dochodów rozporządzalnych *per capita* mierzone współczynnikiem Giniego

Rok	Gospodarstwa domowe		
	Ogółem	Pracowników	Rolników
2003	0,343	0,364	0,473
2004	0,344	0,371	0,491
2005	0,345	0,371	0,497
2006	0,340	0,358	0,496
2007	0,340	0,352	0,548
2008	0,339	0,340	0,572
2009	0,336	0,343	0,536
2010	0,342	0,347	0,533
2011	0,338	0,346	0,539
2012	0,338	0,343	0,559
2013	0,338	0,341	0,599
2014	0,326	0,334	0,544
2015	0,322	0,327	0,553
2016	0,304	0,307	0,541
2017	0,298	0,293	0,547

Źródło: Kata (2020).

Na znaczne wewnątrzsektorowe zróżnicowanie dochodów gospodarstw rolnych wpływa przede wszystkim bardzo duże zróżnicowanie tych gospodarstw pod względem potencjału produkcyjnego mierzonego obszarem użytków rolnych, poziomem wyposażenia technicznego oraz struktury produkcyjnej (uprawy polowe, uprawy ogrodnicze, hodowla zwierząt, krowy mleczne itp.), a także skali produkcji. Badania dotyczące dochodów gospodarstw rolnych (Wołoszyn, Wysocki, 2014; Kata, 2020) ujawniają, że różnice w dochodach tych gospodarstw są ogromne (najwyższe bywają

nawet kilkanaście razy większe od pozostałych). A równocześnie wiele gospodarstw domowych nie uzyskuje żadnych dochodów. Według raportu Andrzeja Hałasiewicza i Jerzego Wilkina (2021) liczba rzeczywiście funkcjonujących gospodarstw towarowych jest znacznie mniejsza niż wynikałoby to z oficjalnych statystyk.

Duże zróżnicowanie dochodów gospodarstw rolnych potwierdzają badania Aliny Jędrzejczak i Doroty Pekasiewicz (2017), przedstawiające sytuację tych gospodarstw na tle innych grup społeczno-ekonomicznych w 2014 r. Okazuje się, że aż sześć miar statystycznych w sposób jednoznaczny potwierdza, że rolnicy stanowią najbardziej zróżnicowaną grupę społeczno-ekonomiczną. Warto więc dokonać szczegółowej interpretacji tych danych.

Pierwszy ze wskaźników wymienionych w tabeli 2.16 to odsetek gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem. Autorki przyjęły definicję Eurostatu, według której jako granicę ubóstwa przyjmuje się 60% mediany dochodów ekwiwalentnych w danym kraju. Okazuje się, że w 2014 r. zagrożenie ubóstwem dotyczyło aż 28,2% gospodarstw rolnych, podczas gdy tylko 8,2% gospodarstw pracujących na własny rachunek, 9,8% gospodarstw pracowniczych i 18% gospodarstw emerytów i rencistów. Bardzo duży odsetek zagrożonych ubóstwem (54,4%) w gospodarstwach utrzymujących się z niezarobkowych źródeł dochodów można natomiast traktować jako zjawisko naturalne, gdyż w grupie tej znajdują się bezrobotni, osoby podejmujące prace dorywcze i pobierające świadczenia społeczne inne niż emerytury i renty.

Tabela 2.16. Miary nierówności w grupach społeczno-ekonomicznych w 2014 r.

Grupy społeczno-ekonomiczne	Pracownicy	Rolnicy	Pracujący na własny rachunek	Emeryci i renciści	Niezarobkowe źródła dochodów	Ogółem
Odsetek zagrożonych ubóstwem	9,80	28,18	7,20	18,04	54,41	15,38
Odsetek o dochodach wysokich	2,92	7,67	7,36	0,39	0,29	2,16
Współczynnik Giniego	0,29	0,47	0,32	0,32	0,36	0,35
Współczynnik Zenga	0,25	0,59	0,30	0,30	0,38	0,35

Źródło: Jędrzejczak, Pekasiewicz (2017: 174).

Kolejny wskaźnik, określany jako granica bogactwa, dotyczy odsetka gospodarstw domowych uzyskujących dochody przekraczające pewną ustaloną wartość. Do oszacowania linii bogactwa przyjęto równowartość trzech median dochodów ekwiwalentnych. Największy odsetek tak określonej linii bogactwa odnotowano w gospodarstwach rolników (7,7%), nieco mniejszy wśród pracujących na własny

rachunek, niewielki zaś w gospodarstwach pracowniczych (2,9%) oraz wśród emerytów i rencistów (0,3%). Również wysoki poziom współczynnika Giniego (0,47) potwierdza duży stopień nierówności wśród rolniczych gospodarstw domowych i bardziej umiarkowany podział w pozostałych grupach gospodarstw, od 0,29 w gospodarstwach pracowników do 0,36 wśród mających niezarobkowe źródła dochodów. Podobny stopień zróżnicowania pokazują współczynniki Zenga – od 0,25 dla gospodarstw pracowniczych do 0,59 dla gospodarstw rolnych. Interesujących informacji dostarczają też dane o współczynnikach zróżnicowania kwintylowego i decylowego. W 2014 r. suma dochodów 20% gospodarstw rolnych o najwyższym poziomie dochodów była aż 14,4 razy wyższa od sumy dochodów uzyskiwanych przez 20% osób o najniższym ich poziomie. W pozostałych grupach społeczno-ekonomicznych różnice te były znacznie mniejsze (sięgały od 4,4- do 5-krotności). Również współczynnik zróżnicowania decylowego w gospodarstwach rolnych wyraźnie odbiega od poziomu notowanego dla innych gospodarstw domowych.

2.3.3. Dochody emerytów i rencistów

Kolejną niejednorodną i wewnętrznie zróżnicowaną grupę społeczno-ekonomiczną stanowią emeryci i renciści. W 2020 r. na 9,3 mln świadczeniobiorców około 1,1 mln stanowili rolnicy indywidualni, a 8,2 mln osób pobierało emerytury i renty z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, w tym 6,2 mln emerytów, około 0,7 mln osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy oraz 1,3 mln pobierających renty rodzinne (tabela 2.17). Między rokiem 1985 a 2020 liczba świadczeniobiorców wzrosła o 50%. W najszybszym tempie, gdyż prawie 3-krotnie, zwiększyła się liczba emerytów. W początkowym okresie transformacji w obliczu rosnącego szybko bezrobocia, niepewności pracy związanej z upadłością lub prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych oraz ze zmniejszającą się liczbą miejsc pracy w sektorze publicznym coraz więcej osób decydowało się na przechodzenie na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Było to możliwe dzięki rozwiązaniom systemowym stworzonym przez rząd, takim jak świadczenia przedemerytalne, emerytury pomostowe i uprawnienia do wcześniejszych emerytur dla wielu uprzywilejowanych grup (mundurowi, wojsko, górnicy, sędziowie i prokuratorzy, nauczyciele). Ocenia się, że dzięki stworzonym możliwościom rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę był nawet o pięć lat niższy (Żuławski, 2011).

Równoległe ze wzrostem liczby emerytów rosła też liczba rencistów, zwłaszcza uzyskujących świadczenia z tytułu niezdolności do pracy – z około 2 mln w 1985 r. do 2,7 mln w 2000. Najwięcej takich rent przyznawano w pierwszej połowie lat 90., gdy obserwowano (nie tylko zresztą w Polsce) wyraźne rozluźnienie kryteriów w orzecznictwie inwalidzkim. Działania takie traktowano jako zamaskowaną formę walki z bezrobociem (Graniewska, 1997). Stopniowe uszczelnienie systemu przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy oraz dokładna weryfikacja osób

ubiegających się o te świadczenia sprawiły, że liczba osób zaliczanych do tej grupy świadczeniobiorców zmniejszyła się znacznie (do około 700 tys., chociaż w niektórych latach nawet 2,7 mln osób korzystało z tych świadczeń).

Tabela 2.17. Liczba emerytów i rencistów w latach 1985–2020 (w tys.)

Wyszczególnienie	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Dynamika 2020–1985 = 100
Ogółem w tym:	6173	7104	9085	9412	9169	9224	8879	9320	151,0
1. Objęci pozarolniczym systemem ubezpieczeń społecznych, pobierający:									
– emerytury	5598	6154	7036	7525	7524	7869	7676	8237	147,1
– renty z tytułu niezdolności do pracy	2169	2353	3230	3574	4168	5256	5310	6237	287,5
– renty rodzinne	1954	2187	2629	2678	2014	1265	1016	704	36,0
2. Rolnicy indywidualni pobierający:									
– emerytury	904	1015	1150	1273	1342	1348	1330	1298	143,6
– renty z tytułu niezdolności do pracy	1071	1506	2049	1887	1645	1375	1203	1083	101,1
	621	1051	1258	1056	1273	1097	943	854	137,5
	285	441	726	794	328	235	216	188	66,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Jeszcze w połowie lat 90. szybkie tempo wzrostu liczby emerytów w Polsce nie wynikało z przyczyn demograficznych, ale było uwarunkowane głównie zmianami systemowymi. Biorąc pod uwagę odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej, wynoszący 11,5% w 1996 r. (GUS, 1997), nie byliśmy w czołówce Europy, gdyż wyprzedzało nas w tym względzie wiele krajów: Szwecja (17,4%), Wielka Brytania (15,7%), Niemcy (15,4%), Austria, Dania, Francja (15,2%) i Bułgaria (15,1%). Z danych GUS (tabela 2.18) wynika, że dopiero w XXI w. zaczynają dokonywać się w Polsce głębokie zmiany w strukturze demograficznej ludności. Z jednej strony zaczął szybko spadać odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym (0–17 lat), z 29,5% w 1989 r. do 18,2% w 2020, a z drugiej – wzrósł udział osób w wieku poprodukcyjnym (60/65+), z 12,7 do 22,3%. Z prognoz obejmujących lata 2030–2050 wynika, że proces ten zaczyna ulegać intensyfikacji. W ocenie ekspertów (Kotowska, 2021) tempo wzrostu udziału osób w wieku 65 lat i więcej w całej populacji będzie jednym z najszybszych

w Europie – w 2050 r. zwiększy się do 36,5%. Zmniejszający się równocześnie udział ludności w wieku przedprodukcyjnym grozi depopulacją i kryzysem demograficznym. Może to mieć poważne reperkusje społeczne, gospodarcze i polityczne oraz wpływ na kształt systemu emerytalno-rentowego.

Tabela 2.18. Ludność Polski i struktura według ekonomicznych grup wieku w latach 1989–2020 i prognoza do 2050 r.

Lata	Liczba ludności (w tys.)	Struktura według wieku (w %)		
		Przedprodukcyjny	Produkcyjny	Poprodukcyjny
1989	37 988	29,5	57,8	12,7
2000	38 254	24,4	60,8	14,8
2010	38 530	18,8	64,4	16,8
2020	38 265	18,2	59,5	22,3
2030	37 185	15,9	57,8	26,3
2040	35 668	14,8	54,8	30,4
2050	33 950	15,5	48,0	36,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Najważniejszą funkcją systemu emerytalno-rentowego jest zapewnienie dochodu osobom, które ze względu na wiek, stan zdrowia lub sytuację rodzinną nie mogą uzyskiwać dochodów z innych źródeł. Początkowo świadczenia te były niskie i wystarczały zaledwie na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Po II wojnie światowej, w dobie rozkwitu idei państwa dobrobytu, poziom świadczeń emerytalno-rentowych zaczął rosnąć. Uznano bowiem, że należy osobom starszym i niepełnosprawnym zapewnić status materialny porównywalny ze statusem reszty społeczeństwa. Z tego względu jedną z najważniejszych kategorii systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego stała się odpowiedzialność, rozumiana też jako adekwatność (Czepulis-Rutkowska, 2003). Oznaczało to wzrost poziomu takich świadczeń w celu przeciwdziałania ubóstwu oraz stworzenia możliwości utrzymania odpowiedniego poziomu stopy życiowej. Pojawiła się też potrzeba określenia miar adekwatności systemu, czyli poziomu świadczeń umożliwiających realizację wymienionych celów. Uznano, że miarą taką może być stopa zastąpienia, czyli relacja między wysokością średniego świadczenia i przeciętną płacą miesięczną. W 1952 r. w Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy przyjęto minimalną normę zabezpieczenia społecznego na poziomie 40% płacy przeciętnej. Uznano, że taka stopa zastąpienia umożliwia przeciwdziałanie ubóstwu. Jeżeli chodzi o zapewnienie emerytom kontynuacji wcześniejszego poziomu życia, międzynarodowi eksperci początkowo proponowali 50%, a z czasem 60–70% stopę zastąpienia (Aldrich, 1982). Jeszcze na początku XXI w., mimo zwiększających się wydatków emerytalnych (ze względu na postępujący proces starzenia się społeczeństwa) i coraz poważniejszych trudności ze zbilansowaniem

salda finansów publicznych w krajach UE, podtrzymywano wymienione wyżej cele systemu emerytalnego (Commission of The European Communities, 2002). W ostatnich latach zaczęto jednak podejmować różne działania reformatorskie, zmierzające do ograniczenia wydatków publicznych na cele emerytalne. Działania te polegają m.in. na zmianie metody indeksacji, podnoszeniu wieku emerytalnego, ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, ograniczeniu przywilejów emerytalnych dla wybranych grup zawodowych, a także rozszerzaniu kapitałowej metody finansowania emerytur (Czepulis-Rutkowska, 2003).

W Polsce w początkowym okresie transformacji system emerytalny był tylko nieznacznie modyfikowany. Zmiany polegały głównie na tym, że:

- zmieniono formułę wymiaru emerytury;
- wprowadzono nowy mechanizm waloryzacji;
- dokonano rewaloryzacji wypłacanych emerytur;
- stworzono możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę.

System emerytalny był krytykowany głównie ze względu na występujące ułatwienia do nabywania prawa do wcześniejszych świadczeń, słaby związek między wysokością pobieranych świadczeń i sumą wpłacanych składek, a przede wszystkim za coraz większe obciążenie budżetu państwa dofinansowaniem do ZUS oraz zagrożenie dla stabilności systemu emerytalnego w przyszłości.

Wprowadzona w 1999 r. reforma emerytalna polegała głównie na uzupełnieniu systemu repartycyjnego (polegającego na tym, że składki ubezpieczeniowe osób pracujących finansują bieżące wypłaty emerytur) systemem kapitałowym opartym na Otwartych Funduszach Emerytalnych (tzw. drugi filar) oraz wprowadzeniu dodatkowego (trzeciego) filaru ubezpieczeń prywatnych (IKE, I KZE i PPE). Zastąpiono też system o zdefiniowanym świadczeniu systemem o zdefiniowanej składce w celu uzależnienia wysokości przyszłej emerytury od wysokości wszystkich wpłaconych składek oraz dalszego oczekiwanego trwania życia. Głównym celem reformy było zapewnienie stabilności systemu emerytalnego i zachowanie jego wypłacalności mimo starzenia się społeczeństwa.

Stopa zastąpienia jest ważną miarą, która pokazuje, jak zmienia się status materialny osób pobierających świadczenia emerytalne w relacji do dochodów z pracy. W statystyce GUS jako podstawę do obliczania tej relacji przyjęto miesięczne wynagrodzenie brutto pomniejszone o składki na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne (emerytalne, rentowe i chorobowe) płacone przez ubezpieczonego pracownika. Głęboka recesja i gwałtowny wzrost bezrobocia w początkowym okresie transformacji prowadziły do szybkiego spadku płac nominalnych, a więc także do drastycznych zmian stopy zastąpienia. W 1991 r. kształtowała się na poziomie 75,6%, w 1995 – 73,7%, chociaż w 1990 wynosiła 65%, a w 1985 – zaledwie 58,9% (tabela 2.19). Utrzymywanie się wysokiej stopy zastąpienia w początkowym okresie transformacji przy równoczesnym występowaniu ułatwień w przechodzeniu na emeryturę sprawiało, że liczba emerytów szybko rosła. Z czasem, od 2018 r., stopa zastąpienia spadała poniżej 60%, a w 2020 wynosiła 56,4%.

Tabela 2.19. Płace przeciętne, emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy i stopy zastąpienia

Lata	Płaca przeciętna (w zł)	Emerytura		Renta z tytułu niezdolności do pracy	
		Przeciętna (w zł)	Stopa zastąpienia (w %)	Przeciętna (w zł)	Stopa zastąpienia (w %)
1985	20 005	11 789	58,9	9212	46,0
1990	1 029 637	669 593	65,0	526 380	51,1
1995	703	488	73,7	357	53,9
2000	1924	1000	63,7	717	45,7
2005	2380	1306	66,1	925	46,8
2010	3225	1755	62,2	1300	46,1
2015	3900	2171	63,7	1636	48,0
2020	5167	2545	56,4	2042	45,3
2020 1995 = 100	735,0	521,5	76,5	572,0	84,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Przyjmując standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy, można zatem uznać, że stopa zastąpienia obowiązująca w Polsce od 2017 r. umożliwiała emerytom utrzymanie wcześniejszego poziomu życia. Obserwowany w ostatnich latach spadek stopy zastąpienia jest jednak zjawiskiem niepokojącym, zwłaszcza w kontekście rosnącej szybko liczby emerytów otrzymujących bardzo niskie świadczenia.

W latach 1985–2020 średni poziom renty z tytułu niezdolności do pracy zawierał się w przedziale od 70 do 80% przeciętnej emerytury, a stopa zastąpienia wynosiła od 45–46% (np. w 1985 i 2000 r.) do 53,9% (w 1995) płacy przeciętnej. Sytuacja materialna tych świadczeniobiorców jest więc trudna. Według uznanych standardów międzynarodowych przeciętny poziom renty inwalidzkiej umożliwia jedynie przeciwdziałanie ubóstwu, a wszyscy znajdujący się poniżej poziomu średniego są już narażeni na życie w ubóstwie.

Zgodnie z art. 87 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych najniższa ustawowa emerytura przysługuje, gdy mężczyzna osiągnął wiek emerytalny wynoszący 65 lat i ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat, a kobieta osiągnęła wiek emerytalny wynoszący 60 lat i ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat. Określono też kwotę minimalnej emerytury obowiązującej w danym roku (w 2022 r. wynosiła 1338,4 zł). Wraz z wejściem w życie nowego systemu emerytalnego (w 1999 r.) prawo do emerytury zostało uzależnione od osiągnięcia wieku emerytalnego. Nie określono jednak wymaganego wymiaru stażu ubezpieczeniowego. Tym samym za każdy okres ubezpieczenia, nawet bardzo krótki, przysługuje emerytura. Pojawiły się więc

emerytury bardzo niskie, wynoszące nawet kilka groszy miesięcznie. W publicystyce są określane jako „głodowe”. Problem w tym, że ich liczba szybko rośnie³. W 2011 r. emerytury niższe od kwoty najniższej emerytury obowiązującej w tym roku pobierało 23,9 tys. osób, co stanowiło zaledwie 0,5% osób pobierających emeryturę. Z kolei w 2021 r., gdy najniższa ustawowa emerytura wynosiła 1250,88 zł, świadczenia niższe niż ta kwota otrzymywało aż 337,6 tys. osób. Struktura emerytów uzyskujących świadczenie „głodowe” przedstawiała się następująco: 17,4% (w tym 29,5% mężczyzn i 14,7% kobiet) otrzymywało emerytury nieprzekraczające 600 zł miesięcznie, 23,8% (21% mężczyzn i 24,4% kobiet) – emerytury mieszczące się w granicach 600–800 zł, a 58,8% (49,5% mężczyzn i 60,9% kobiet) – wyższe niż 800 zł. Z danych ZUS wynika, że w grudniu 2021 r. średnia wysokość emerytury niższej niż najniższa wynosiła 826,16 zł (766,44 zł dla mężczyzn i 840,08 zł dla kobiet).

Tabela 2.20. Osoby pobierające emeryturę niższą od najniższej emerytury obowiązującej w latach 2011–2021

Lata	Osoby pobierające emeryturę niższą od najniższej emerytury		Najniższa emerytura (w zł)
	Liczba (w tys.)	% ogółu emerytów	
2011	23,9	0,5	728,18
2012	35,9	0,7	799,18
2013	48,0	1,0	831,15
2014	60,8	1,2	844,45
2015	76,3	1,5	880,45
2016	95,4	1,8	882,56
2017	166,6	3,0	1000,00
2018	218,8	3,8	1029,80
2019	261,0	4,3	1100,00
2020	310,1	5,2	1200,00
2021	337,6	5,6	1250,88

Źródło: dane ZUS.

Na poziom emerytur w zreformowanym systemie wpłynęło kilka czynników, a głównie to, że rosła liczba osób o krótkim okresie oficjalnego zatrudnienia oraz osób zatrudnionych w ramach umów, od których nie odprowadzano składek ubezpieczeniowych lub odprowadzano je w minimalnej wysokości. W grupie tej znalazły

3 Z danych ZUS wynika, że szybko, wręcz lawinowo, wzrastała liczba emerytów uzyskujących emeryturę nowo systemową nieprzekraczającą 500 zł miesięcznie. W 2012 r. było 2,3 tys. takich osób. W 2020 r. liczba ta wzrosła do 29,4 tys. osób, w tym 19,7 tys. kobiet.

się też osoby, które skorzystały z obniżonego wieku emerytalnego oraz uzyskujące niskie zarobki w okresie aktywności zawodowej. Znalazły się tutaj zatem zarówno osoby o wysokim statusie społeczno-zawodowym, np. przedstawiciele wolnych zawodów, artyści, aktorzy, którzy nie pracowali na etacie lub pracowali sporadycznie, których główne źródło dochodów pochodziło z umów o dzieło, jak i pracownicy niewykwalifikowani zmuszani do przejścia na samozatrudnienie (ochrona, sprzątanie, gastronomia). Z czasem, gdy liczba bardzo niskich emerytur będzie rosła, pojawi się potrzeba weryfikacji, komu rzeczywiście przysługuje pomoc socjalna, a kto ma dobrą sytuację materialną i celowo unikał płacenia składek ubezpieczeniowych. Potwierdzają to dane ZUS, z których wynika, że aż 47,5% osób pobierających w 2021 r. emeryturę niższą od najniższej nie odprowadziło ani jednej składki na ubezpieczenie emerytalne po 1998 r., czyli tym osobom emeryturę wyliczono jedynie na podstawie zwaloryzowanego kapitału początkowego. Wprowadzenie takich przepisów sprawiło, że najniższa wysokość emerytury w 2021 r. wynosiła zaledwie 1 grosz.

Przedstawiony przykład groszowej emerytury jest skutkiem błędów popełnianych na rynku pracy już od początku transformacji systemowej. Prawidłowa polityka rynku pracy (umowy o pracę, podatki, zabezpieczenie społeczne) powinna być tak prowadzona, aby każdy pracownik podczas okresu aktywności zawodowej mógł wypracować chociażby minimalną emeryturę. Pewną inspiracją mogą być rozwiązania, które pojawiły się w Niemczech w 2021 r., polegające na wprowadzeniu emerytury podstawowej o 10% wyższej od minimalnego zasiłku dla osób, które nie zgromadziły wymaganego kapitału składkowego.

Rozdział 3

Redystrybucja dochodów przez podatki

3.1. Udział dochodów z podatków w PKB

Rozmiary polityki społecznej i gospodarczej państwa zależą od dochodów, jakimi państwo dysponuje. Dochody te pochodzą przede wszystkim, często w ponad 90%, z podatków. Dlatego udział dochodów z podatków w PKB determinuje w znacznym stopniu redystrybucyjną rolę państwa w gospodarce.

Podatki są tu rozumiane szeroko, nie tylko jako podatki dochodowe, konsumpcyjne i majątkowe, lecz także obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne, cło i wszelkiego rodzaju opłaty skarbowe. Tak rozumiane podatki stanowią obecnie około 40% PKB w państwach UE. Stopień fiskalizacji jest więc dosyć duży. Równocześnie jednak występują znaczne różnice w obciążeniach podatkowych w różnych krajach UE. Z danych obejmujących lata 1995–2020, zamieszczonych w tabeli 3.1, zawierającej wykaz państw o najwyższym i najniższym udziale podatków w PKB, wynika, że różnice w obciążeniach podatkowych są duże – wahają się między 20,1% (Irlandia w 2020 r.) a 53,4% (Szwecja w 2000).

Przez wiele lat najwyższy stopień fiskalizacji gospodarki notowano w krajach skandynawskich, ale równocześnie właśnie tam w największej mierze realizowano ideały państwa dobrobytu, a zakres świadczeń socjalnych był najszerszy, co oczywiście znajdowało wyraz w poziomie współczynnika Giniego. W ciągu ostatnich kilkunastu lat stopień fiskalizacji w Szwecji uległ pewnemu osłabieniu, a w czołowie państw o najwyższym udziale podatków w PKB znajdują się Francja, Belgia i Austria. Najmniejszymi obciążeniami podatkowymi charakteryzują się państwa nadbałtyckie oraz Bułgaria i Rumunia. W latach 1995–2000 w grupie tej znalazły się także dwa nowe kraje członkowskie UE – Cypr i Malta. Po kryzysie finansowym zapoczątkowanym w 2008 r. do grona państw o najmniejszym stopniu fiskalizacji dołączyła Irlandia, w której drastycznie obniżono podatki.

Tabela 3.1. Dochody budżetowe z podatków (łącznie z obowiązkowymi składkami na ubezpieczenia społeczne) (w % PKB)

	1995		2000		2005		2010		2015		2020	
Szwecja	49,0	Szwecja	53,4	Dania	48,0	Dania	45,0	Dania	46,4	Dania	46,8	
Dania	48,8	Dania	49,4	Szwecja	46,6	Belgia	43,6	Francja	45,7	Francja	45,6	
Finlandia	45,7	Finlandia	47,2	Belgia	43,5	Szwecja	42,9	Belgia	45,0	Belgia	43,6	
Belgia	43,8	Belgia	45,1	Francja	42,8	Francja	42,3	Finlandia	43,5	Szwecja	42,9	
Francja	42,7	Francja	44,2	Finlandia	42,1	Włochy	41,2	Austria	43,2	Austria	42,1	
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Grecja	29,1	Rumunia	30,2	Estonia	30,0	Łotwa	28,4	Łotwa	29,9	Łotwa	31,5	
Litwa	27,5	Litwa	30,1	Bułgaria	30,5	Słowacja	28,1	Bułgaria	29,1	Litwa	30,8	
Rumunia	27,5	Cypr	30,0	Litwa	29,2	Irlandia	27,8	Litwa	29,0	Bułgaria	30,6	
Malta	26,8	Łotwa	29,5	Łotwa	27,9	Rumunia	26,4	Rumunia	28,1	Rumunia	26,3	
Cypr	26,7	Malta	28,2	Rumunia	27,7	Bułgaria	26,1	Irlandia	23,3	Irlandia	20,1	
UE	36,8	UE	37,1	UE	37,3	UE	37,3	UE	38,5	UE	40,1	
Polska	37,1	Polska	32,6	Polska	31,4	Polska	31,4	Polska	32,4	Polska	35,7	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Komentując stopień fiskalizacji w Polsce, należy zauważyć, że w początkowym okresie transformacji dochody podatkowe były nieco wyższe niż średnia dla krajów UE. W latach następnych obserwujemy jednak wyraźne zmniejszenie udziału podatków w PKB – początkowo o 5 punktów procentowych, a w latach następnych o 6. Dopiero w 2020 r. dystans między przeciętnymi obciążeniami podatkowymi w UE i Polską ulega zmniejszeniu (do 4,4 punktu procentowego).

Warto zwrócić też uwagę na to, że w Polsce struktura dochodów podatkowych odbiega od przeciętnej dla krajów UE, a ponadto kierunki zmian są nieco inne (tabela 3.2). Przede wszystkim w Polsce udział podatków konsumpcyjnych w dochodach budżetowych z podatków jest znacznie większy niż w państwach Europy Zachodniej. Jest to sytuacja charakterystyczna dla krajów o „południowej” mentalności podatkowej. Podatki konsumpcyjne łatwiej można podnosić, gdyż są ukryte w cenie. Trudniej też uniknąć ich płać. Podatki te mają jednak charakter degresywny, czyli są bardziej dotkliwe dla biedniejszych gospodarstw domowych. Równocześnie w Polsce dochody z podatków obciążających pracę są niższe niż średnio w państwach UE, a ponadto wykazują tendencję malejącą. Związane jest to ze specyfiką rynku pracy w Polsce i dużym udziałem samozatrudnionych, których dochody według statystyki Eurostatu są traktowane jako dochody z kapitału.

Tabela 3.2. Struktura dochodów budżetowych z podatków (w %)

Wyszczególnienie	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Unia Europejska								
Podatki nakładane na:								
– konsumpcję	29,6	27,6	28,7	28,5	28,5	28,5	28,5	26,8
– pracę	47,3	49,7	51,3	50,6	50,3	49,8	49,9	53,5
– kapitał	23,1	22,7	20,0	20,8	21,2	21,7	21,6	19,7
(w tym CIT)	8,5	7,7	6,5	6,7	6,5	6,9	7,1	6,0
Polska								
Podatki nakładane na:								
– konsumpcję	34,8	38,0	39,4	36,3	36,0	34,8	35,7	34,8
– pracę	43,7	37,7	38,1	39,2	40,1	39,9	40,4	40,3
– kapitał	21,5	25,7	23,0	24,5	23,8	25,3	23,9	24,9
(w tym CIT)	7,5	7,9	6,2	5,5	5,5	5,5	5,9	5,9

Źródło: dane Komisji Europejskiej.

3.2. Obciążenia gospodarstw domowych podatkami konsumpcyjnymi

Podatki konsumpcyjne przez wieki odgrywały dużą rolę w kształtowaniu dochodów budżetowych państwa ze względu na swoje niewątpliwe zalety, czyli ukryty charakter obciążeń podatkowych i wysoką wydajność fiskalną. Równocześnie jednak mają poważną wadę polegającą na tym, że w największym stopniu obciążają najbiedniejsze gospodarstwa domowe, w których skłonność do oszczędzania jest najmniejsza. Oznacza to, że prawie całe dochody są wydatkowane, a tym samym opodatkowane podatkami pośrednimi. Szczególnie wydajnym źródłem dochodów budżetowych jest akcyza, gdyż nakładana jest na produkty charakteryzujące się niską elastycznością popytu, a w niektórych przypadkach zbliżoną do popytu sztywnego (w ujęciu historycznym stosunkowo wcześniej akcyzą objęto sól, cukier, papierosy). Wzrost cen tych produktów spowodowany wzrostem podatku nie prowadzi do dużego spadku popytu, czyli sprawia, że dochody budżetu państwa rosną.

Podatki pośrednie z jednej strony są wydajne fiskalnie, z drugiej zaś – ze względu na ich degresywny charakter są traktowane jako niesprawiedliwe. Bardzo wyraziście dylemat ten pokazują francuscy ekonomiści Paul Marie Gaudemet i Joel Molinier (2000: 496), podkreślając, że: „Niesprawiedliwość podatków od konsumpcji doprowadziła do ich zniesienia w czasie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, po czym zostały one dość szybko przywrócone z powodu swojej wydajności. Od tego czasu stało się tradycją, że partie polityczne szczególnie przywiązane do obrony interesów mas ludowych i rodziny zwalczają te podatki jako antydemokratyczne i antyrodzinne”.

Okazuje się, że mimo upływu czasu dylemat ten jest wciąż aktualny. Wystarczy porównać udział podatków konsumpcyjnych w dochodach podatkowych ogółem (tabela 3.3). W krajach skandynawskich i innych państwach Europy Zachodniej nastawionych na niwelowanie nierówności dochodowych oraz szeroko zakrojoną politykę społeczną udział podatków konsumpcyjnych stanowi około 25% ogółu dochodów budżetowych z podatków.

Z kolei w krajach biedniejszych i o mniej ugruntowanych postawach prospołecznych i redystrybucyjnych podatki konsumpcyjne są głównym źródłem dochodów budżetowych, stanowiąc w krańcowych przypadkach nawet ponad 50% dochodów z podatków (w niektórych latach w Bułgarii i Chorwacji). W grupie tej poza wymienionymi państwami znalazły się też kraje nadbałtyckie, Rumunia, Węgry, Cypr i Malta, a sporadycznie dołączały do nich także Portugalia i Grecja.

Tabela 3.3. Udział podatków konsumpcyjnych w dochodach podatkowych ogółem (w %)

1995		2000		2005		2010		2015		2020	
Malta	43,2	Malta	42,5	Bulgaria	50,8	Bulgaria	52,7	Bulgaria	50,3	Chorwacja	49,2
Węgry	41,6	Bulgaria	41,8	Chorwacja	47,0	Chorwacja	47,4	Chorwacja	49,7	Bulgaria	46,1
Grecja	41,3	Węgry	39,8	Rumunia	44,2	Rumunia	49,2	Rumunia	45,1	Łotwa	42,5
Litwa	40,7	Litwa	39,1	Estonia	41,8	Estonia	39,8	Łotwa	42,3	Estonia	39,0
Portugalia	40,4	Rumunia	38,1	Cypr	41,7	Litwa	39,8	Węgry	41,4	Węgry	38,8
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Szwecja	27,9	Francia	26,3	Dania	26,6	Luksemburg	27,5	Austria	26,7	Włochy	25,0
Luksemburg	26,9	Włochy	26,2	Francia	26,0	Hiszpania	25,9	Włochy	25,8	Francia	25,1
Włochy	26,0	Niemcy	25,7	Szwecja	25,9	Włochy	25,6	Luksemburg	25,7	Niemcy	24,2
Niemcy	25,9	Belgia	25,0	Włochy	25,4	Francia	25,1	Francia	24,6	Belgia	24,0
Belgia	24,5	Szwecja	24,0	Belgia	24,7	Belgia	24,9	Belgia	23,6	Luksemburg	21,7
UE	28,5	UE	28,2	UE	28,5	UE	28,9	UE	28,8	UE	26,8
Polska	34,2	Polska	34,8	Polska	37,9	Polska	39,4	Polska	35,2	Polska	34,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Warto przypomnieć, że duże zróżnicowanie struktury dochodów budżetowych z podatków nie jest zjawiskiem nowym. Już pół wieku temu wskazywano (Hansmeyer, Mackscheidt, 1977), że w krajach Europy Zachodniej można wyodrębnić te o „południowej” i „północnej” mentalności podatkowej. W państwach o mentalności „południowej” udział podatków w PKB jest z reguły niższy. Wyższy jest też udział szarej strefy w gospodarce. Trudności w ściąganiu podatków dochodowych sprawiają, że budżet w większym stopniu musi się opierać na podatkach konsumpcyjnych. Z kolei w krajach o „północnej” mentalności podatkowej ściągальność podatków jest duża, a szara strefa relatywnie niewielka, co przekłada się na znaczny udział podatków dochodowych w dochodach budżetu państwa. Dane zamieszczone w tabeli 3.3 pokazują, że podział ten nadal jest aktualny. Okazuje się, że coraz więcej cech państw o „południowej” mentalności podatkowej posiadają transformujące się gospodarki Europy Środkowej i Wschodniej. Uwaga ta dotyczy nie tylko struktury dochodów budżetowych z podatków, lecz także dużego udziału szarej strefy w gospodarce. Potwierdzają to prowadzone od lat badania (Schneider, Ernste, 2013; Ernste, 2018), z których wynika, że w krajach o „południowej” mentalności podatkowej udział szarej strefy w PKB w latach 2003–2018 wynosił: 26,1% (Grecja), około 28% (Cypr, Łotwa), około 30% (Estonia, Litwa), 31,5% (Rumunia) oraz 34,2% (Bułgaria), podczas gdy w państwach Europy Zachodniej był o ponad połowę niższy.

3.3. Redystrybucyjne aspekty opodatkowania pracy

Podatki obciążające pracę (podatek dochodowy, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne i inne podatki związane z zatrudnieniem pokrywane przez pracowników i przedsiębiorców) tworzą blisko połowę dochodów budżetowych z podatków. Wielkości przeciętne dla krajów UE w latach 1995–2018 zostały zaprezentowane w tabeli 3.4. Umieszczono tam po pięć państw wykazujących się największym i najmniejszym udziałem podatków obciążających pracę w wymienionych latach.

Przedstawione dane statystyczne uwiadcniają duże różnice w obciążeniach podatkowych pracy w krajach UE. W niektórych państwach podatki te stanowią ponad połowę dochodów budżetowych, a zdarzało się, że przekraczały 60% (np. w Szwecji i Niemczech w 1995 r.). Poza Szwecją i Niemcami w grupie najbardziej obciążonej podatkami związanymi z pracą znalazły się też bogate kraje Europy Zachodniej, nastawione od lat na realizację polityki społecznej prowadzącej do zmniejszenia zróżnicowania dochodów. Wymienić należy tu zwłaszcza: Austrię, Belgię, Danię, Francję i Holandię. W gronie tym znalazły się też cztery nowe państwa członkowskie UE – najpierw Słowenia i Estonia, a w 2020 r. także Czechy i Słowacja. Są to kraje, które konsekwentnie od początku okresu transformacji prowadzą politykę gospodarczą i społeczną sprzyjającą zmniejszeniu zróżnicowania dochodów. Wyraznym tego dowodem jest utrzymywanie się współczynnika Giniego po opodatkowaniu i transferach na relatywnie niskim poziomie (od 0,23–0,24 do najwyżej 0,27 – w 2009 r.).

Tabela 3.4. Udział podatków obciążających pracę w dochodach podatkowych ogółem (w %)

1995		2000		2005		2010		2015		2020	
Szwecja	62,1	Niemcy	58,2	Szwecja	59,5	Niemcy	57,1	Szwecja	57,4	Niemcy	59,6
Niemcy	60,4	Szwecja	59,7	Dania	58,0	Szwecja	56,6	Austria	56,6	Szwecja	58,3
Austria	57,4	Estonia	56,4	Austria	55,4	Austria	56,3	Niemcy	56,1	Austria	57,9
Estonia	56,3	Austria	55,6	Słowenia	52,9	Belgia	54,8	Holandia	54,0	Czechy	56,4
Dania/Słowenia	55,9	Belgia	53,7	Francja	51,4	Holandia	54,6	Belgia	52,6	Słowacja	54,9
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Słowacja	38,2	Malta	37,3	Portugalia	38,0	Wlk. Bryt.	40,7	Chorwacja	39,3	Cypr	42,3
Portugalia	38,0	Portugalia	37,0	Bułgaria	37,0	Polska	37,7	Rumunia	36,7	Malta	41,6
Cypr	37,0	Irlandia	36,3	Malta	34,1	Cypr	35,6	Cypr	34,9	Polska	40,3
Grecja	36,1	Grecja	35,9	Irlandia	33,8	Bułgaria	32,8	Bułgaria	33,7	Chorwacja	38,1
Malta	36,1	Cypr	31,9	Cypr	32,8	Malta	32,0	Malta	33,4	Bułgaria	37,7
UE	48,1	UE	47,3	UE	49,7	UE	51,2	UE	49,5	UE	53,5
Polska	45,9	Polska	43,7	Polska	39,0	Polska	37,7	Polska	40,7	Polska	40,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

W dolnej części tabeli 3.4 znalazły się kraje o najmniejszym udziale podatków obciążających pracę w dochodach budżetowych z podatków. Są to równocześnie kraje, w których podatki konsumpcyjne w relatywnie większym stopniu zasilają budżet państwa, czyli te o „południowej” mentalności podatkowej. Stąd też występuje duża zbieżność między nimi i państwami wymienionymi w górnej części tabeli. Powtarzają się więc kraje, takie jak: Bułgaria, Chorwacja, Cypr i Malta, a także Irlandia, Grecja i Portugalia. Wśród państw o małym udziale podatków obciążających pracę znalazła się też Polska. Nie jest to jednak związane z obniżeniem podatków nakładanych na pracę, lecz z szybkim upowszechnianiem się samozatrudnienia, podyktowanego głównie dążeniem do zmniejszenia obciążeń podatkowych zarówno pracowników, jak i pracodawców. Problem ten zostanie szerzej przedstawiony w części dotyczącej opodatkowania działalności gospodarczej, majątku i kapitału.

Podatki dochodowe, stanowiące obecnie podstawowe źródło redystrybucji dochodów, zaczęły upowszechniać się dopiero w połowie XIX w. Ich potencjał redystrybucyjny jest bardzo duży. Na poziom obciążeń podatkowych mają wpływ konstrukcja podatku, czyli sposób liczenia przychodów i kosztów uzyskania przychodów, ulgi i zwolnienia podatkowe, kwota dochodów wolna od podatku, a także progresja podatkowa, która w największym stopniu wpływa na poziom redystrybucji.

John Stuart Mill (1966), uzasadniając teoretyczne podstawy wprowadzenia podatku progresywnego, zwraca uwagę na dwie kwestie: „równość ofiary” osoby obciążonej podatkiem oraz malejącą użyteczność krańcową dochodu. Myśl tę dobrze oddaje poniższy cytat: „Jeżeli się weźmie tysiąc rocznie od posiadacza dziesięć tysięcy, nie pozbawi go to niczego rzeczywiście potrzebnego na utrzymanie lub na wygody życia. A jaki byłby skutek zabrania pięciu funtów od posiadającego dochód wielkości pięćdziesięciu? Wymagana ofiara tego ostatniego jest nie tylko większa niż nałożona na pierwszego. Lecz jest z nią całkowicie nieporównywalna” (Mill, 1966: 570).

Podatek progresywny w krajach Europy Zachodniej i USA był przyjmowany bez zastrzeżeń. Aż trudno dziś uwierzyć, że tuż po II wojnie światowej stawka podatku dochodowego w USA wynosiła 94% i dopiero w 1953 r. została przez prezydenta Eisenhowera obniżona do 91% od dochodów przekraczających 400 tys. dolarów rocznie. Wysokie były też wówczas maksymalne stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT): w Niemczech (90%) i Wielkiej Brytanii (98%). Utrzymywały się one przez dosyć długi okres. Jeszcze w połowie lat 70. górne stawki sięgały, a nawet przekraczały 80%. Przykładowo w 1975 r. górna stawka podatku od dochodów ludności wynosiła: 83% w Wielkiej Brytanii, 77% w Irlandii, 72% we Włoszech, 66% w Grecji. Dopiero w latach 80. liberalna polityka gospodarcza realizowana przez Ronalda Reagana i Margaret Thatcher zapoczątkowała proces obniżania stawek podatku dochodowego od osób fizycznych. W krajach Europy Zachodniej proces ten dokonywał się bardzo wolno, a ponadto po przejściowych obniżkach górna stawka PIT znów rosła. Świadczy o tym fakt, że w 2022 r. przeciętna stawka PIT dla państw „starej” Unii (UE-15) wynosiła 49,4%. W Irlandii górna stawka PIT była

najniższa (40%). W kolejnych sześciu krajach UE nie przekraczała 50%. W Austrii górna stawka PIT równała się 50%, a w pozostałych siedmiu państwach była wyższa i wynosiła: 51,3% w Finlandii, 51,5% we Francji, 52,5% w Szwecji, 53,0% w Portugalii, 53,1% w Belgii, 54,0% w Grecji oraz 55,9% w Danii (dane Komisji Europejskiej).

Kształtowanie się stawek podatku PIT w krajach UE, począwszy od 2000 r., przedstawiono w tabeli 3.5.

Tabela 3.5. Górne stawki PIT w krajach Unii Europejskiej oraz kwota dochodów wolna od podatku

Kraje	Górna stawka PIT (w %)						Różnica 2000-2022	Kwota dochodu wolna od podatku (w euro)	
	2000	2004	2008	2012	2016	2022		2005	2021
Austria	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	0	10 000	11 000
Belgia	60,6	53,7	53,7	53,7	53,2	53,1	-7,5	6800	8680
Bułgaria	40,0	29,0	10,0	10,0	10,0	10,0	-30,0	-	-
Chorwacja	41,3	53,1	53,1	47,2	47,2	35,4	-5,0	-	3423
Cypr	40,0	30,0	30,0	35,0	35,0	35,0	5,0	10 000	19 500
Czechy	32,0	32,0	15,0	15,0	15,0	23,0	-9,0	1265	922
Dania	62,03	62,3	62,3	55,4	55,8	55,9	-6,4	4940	6200
Estonia	26,0	26,0	21,0	21,0	20,0	20,0	-6,0	1305	1028
Finlandia	54,0	52,1	50,1	49,0	51,6	51,3	-2,7	12 000	17 600
Francja	59,0	53,4	45,4	50,3	50,2	51,5	-7,5	4334	5963
Grecja	45,0	40,0	40,0	49,0	48,0	54,0	9,0	10 000	5000
Hiszpania	48,0	45,0	43,0	52,0	45,0	45,0	-3,0	3400	12 450
Holandia	60,0	52,0	52,0	52,0	52,0	49,5	-10,5	1825	2103
Irlandia	44,0	42,0	41,0	48,0	48,0	40,0	-4,0	1520	1650
Litwa	33,0	33,0	24,0	15,0	15,0	32,0	-1,0	1000	4560
Luksemburg	47,2	39,0	39,0	41,3	43,6	45,8	-1,4	9750	11 265
Łotwa	25,0	25,0	25,0	25,0	23,0	31,0	6,0	-	760
Malta	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	0	7130	1190
Niemcy	53,08	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	-6,3	7664	8130
Polska	40,0	40,0	40,0	32,0	32,0	32,0	-8,0	698	1750
Portugalia	40,0	40,0	42,0	49,0	56,5	53,0	13,0	9750	4140
Rumunia	40,0	40,0	16,0	16,0	16,0	10,0	-30,0	-	653
Słowacja	42,0	19,0	19,0	19,0	25,0	25,0	-17,0	-	4414
Słowenia	50,0	50,0	41,0	41,0	50,0	50,0	0	-	6519
Szwecja	51,5	56,5	56,4	56,6	57,1	52,2	-0,7	-	2023
Węgry	44,0	38,0	40,0	20,3	15,0	15,0	-29,0	442	-
W. Brytania	40,0	40,0	40,0	50,0	45,0	45,0	5,0	6880	12 760
Włochy	45,9	46,1	44,9	47,3	48,8	47,1	1,2	7500	4800
UE-28	44,6	41,8	38,4	38,7	38,9	39,1	-5,2	5418	6095
UE-15	50,7	48,0	47,2	50,1	50,2	49,4	-1,4	6753	7585
UE-13	37,6	34,7	28,3	25,3	25,9	27,2	-9,6	3120	4065

Źródło: dane Komisji Europejskiej.

Dane dotyczące końcowych stawek PIT oraz kwoty dochodów wolnej od podatku wskazują, że występują bardzo duże różnice w wykorzystywaniu redystrybucyjnej funkcji podatków w celu łagodzenia rozpiętości dochodowych w „starych” i „nowych” krajach UE. Główne różnice polegają na tym, że:

- końcowa stawka PIT w państwach Europy Zachodniej jest wysoka i względnie stabilna. W 2004 r. przeciętnie dla UE-15 wynosiła 48% (osiągając od 40% w Portugalii i Grecji do 62,3% w Danii), a w 2021 r. wzrosła do 49,4% (osiągając od 40% w Irlandii do 55,9% w Danii);
- w nowych krajach członkowskich UE przeciętna górna stawka PIT spadła gwałtownie z 34,7% w 2004 r. do 27,2% w 2022. Oznacza to, że w 2004 r. przeciętna górna stawka PIT była o 13,3 punktów procentowych niższa niż w państwach UE-15, a w 2022 r. różnica wzrosła do 20,8 punktów procentowych. Poza Słowenią, gdzie poziom górnej stawki PIT (50%) jest zbliżony do istniejących w UE-15, w nowych krajach członkowskich stawki te kształtują się na bardzo niskim poziomie, np. 10% w Bułgarii i Rumunii, 15% w Czechach i na Węgrzech, 20% w Estonii;
- w wielu nowych państwach członkowskich progresja podatkowa została zastąpiona podatkiem liniowym;
- w Bułgarii i na Węgrzech nie występuje kwota dochodów wolna od podatku, a w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej kwota ta jest nieporównywalnie niższa niż w państwach UE-15;
- oprócz wymienionych różnic także inne elementy konstrukcji systemu opodatkowania dochodów w „starych” i „nowych” krajach UE (liczba stawek, ulgi i zwolnienia, waloryzacja systemu podatkowego) są zbudowane na odmiennych zasadach.

Skłania to do odrębnego komentowania wpływu systemu opodatkowania dochodów „starych” i „nowych” państw członkowskich na zróżnicowanie dochodów w badanym okresie.

Dokonując charakterystyki redystrybucyjnej funkcji podatków dochodowych w krajach „starej” UE, należy zwrócić uwagę głównie na to, że:

1. Krańcowe stawki PIT mimo okresowych wahań pozostają wciąż na wysokim poziomie. Nawet w czasie globalnego kryzysu finansowego w latach 2008–2010 w ustabilizowanych gospodarkach zachodnich zmiany w stawkach były niewielkie. Gruntowne zmiany (podnoszenie stawek, ograniczanie ulg podatkowych, obniżanie kwoty dochodów wolnej od podatku) dotyczyły głównie państw w największym stopniu dotkniętych recesją. W ślad za pomocą finansową udzielaną przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny szły sankcje fiskalne dla Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii – dotyczyło to także zmian w systemach podatkowych.
2. Obniżaniu górnych stawek PIT towarzyszyło podnoszenie stawek najniższych – podczas gdy w 1975 r. (Andersen, 1992) dolne stawki PIT w niektórych krajach UE-15 były bardzo niskie (3% w Grecji, 4% w Portugalii),

- to w 2019 (PWC, 2019) dolna stawka PIT wynosiła w tych państwach 22% i 14,5%, a stawka mniejsza niż 10% obowiązywała tylko w Finlandii (6%), Holandii i Luksemburgu (9%) oraz w Hiszpanii (9,5%).
3. Sukcesywnie dokonywano redukcji stawek podatkowych. Na początku lat 90. XX w. w niektórych krajach obowiązywało kilkanaście, a nawet więcej stawek (np. w Luksemburgu aż 25). W 2019 r. ich liczba zmalała: do 2 w Irlandii, 3 w Szwecji i Wielkiej Brytanii, 4 w Belgii, Danii, Finlandii, Grecji i Holandii, 5 w Hiszpanii i Włoszech, 6 w Austrii; nadal najwięcej, gdyż aż 11 stawek obowiązywało w Luksemburgu, co jest uzasadniane względami psychologicznymi, umożliwiającymi łagodniejsze przystosowanie się do rosnącej progresji podatkowej (Krajewska, Krajewski, 2020).
 4. Kwota dochodu wolna od podatku występuje we wszystkich państwach UE-15. Jest jednak mocno zróżnicowana. W 2021 r. najwyższą odnotowano w Finlandii (17 600 euro), nieco mniejsze w Wielkiej Brytanii (12 760 euro), Hiszpanii (12 450 euro), Luksemburgu (11 265 euro) i Austrii (11 000 euro), a najmniejsze w Irlandii (1650 euro), Szwecji (2023 euro) i Holandii (2103 euro).
 5. Ważną rolę w ocenie redystrybucyjnej funkcji podatku dochodowego odgrywa sposób opodatkowania rodziny, zwłaszcza to, czy dochody małżonków są opodatkowane łącznie, czy niezależnie, a także to, czy uwzględnia się sytuację rodzinną i zdrowotną podatnika oraz osób samotnie wychowujących dzieci. Przez kilka powojennych dziesięcioleci w krajach Europy Zachodniej łączne opodatkowanie małżonków traktowano jako ważną ulgę prorodzinną (Komar, 1996: 69). W ostatnich latach łączne opodatkowanie małżonków w państwach „starej” UE stosowano jedynie we Francji, Luksemburgu i Niemczech, a opcjonalnie w Irlandii i Hiszpanii.
 6. Zwiększanie neutralności systemu podatkowego dokonywało się także poprzez eliminację lub zmniejszenie zakresu wielu ulg i zwolnień podatkowych dotyczących głównie wydatkowania dochodów (oszczędności, zdrowie, edukacja, mieszkanie).

Biorąc pod uwagę przedstawione kierunki zmian opodatkowania dochodów ludności, trudno się dziwić, że współczynnik Giniego wykazuje tendencję wzrostową nawet w krajach deklarujących politykę nastawioną na realizację postulatów teorii dobrobytu. Przykładowo w Szwecji w 1980 r. współczynnik Giniego wynosił 0,20, a w Holandii 0,24 (The World Bank, 2000), przy czym w Szwecji wzrósł do 0,234 w 2003 r., 0,263 w 2009 i 0,280 w 2019, natomiast w Holandii odpowiednio do 0,27 w 2009 r. i w następnych latach (dane Eurostatu). Równocześnie jednak nadal utrzymuje się silna korelacja między wysokością podatków a skalą redystrybucji.

Reformy podatkowe przeprowadzane w transformujących się gospodarkach Europy Środkowo-Wschodniej w poważnym stopniu wpłynęły na wzrost zróżnicowania dochodów i podniesienie współczynnika Giniego. Z danych Banku Światowego wynika, że w początkowym okresie transformacji (1990 r.) współczynnik Giniego kształtował się w tych krajach na niskim poziomie – od 0,19 w Czechach do

0,23 na Litwie i 0,24 w Estonii i na Łotwie, czyli zbliżonym do notowanego w państwach skandynawskich. Warto zauważyć, że w tym czasie współczynnik Giniego w Polsce był znacznie wyższy (0,28), co wynikało głównie z istnienia silnego (na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej) sektora prywatnego w rolnictwie i usługach, powstawania i szybkiego rozwoju przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego i spółek „nomenklaturowych” oraz funkcjonowania rozległej szarej strefy. To właśnie wprowadzeniem podatku liniowego w państwach nadbałtyckich w 1994 r. w Estonii i na Litwie oraz w 1995 na Łotwie można, przynajmniej częściowo, tłumaczyć gwałtowny wzrost współczynnika Giniego do 0,34 na Litwie oraz 0,37 w Estonii i na Łotwie w 1999 r. Jest to bardzo prawdopodobne, gdyż stawkę podatku liniowego ustalono na bardzo wysokim poziomie – 33% na Litwie, 26% w Estonii i 25% na Łotwie.

W ślad za krajami bałtyckimi podatek liniowy wprowadzono w Słowacji (2004 r.), Rumunii (2005), Czechach i Bułgarii (2008) oraz na Węgrzech (2011). Słowenia jest jedynym państwem Europy Środkowo-Wschodniej, w którym nie brano pod uwagę wprowadzenia podatku liniowego. Co prawda, w Polsce również obowiązuje progresja podatkowa, chociaż w bardzo mocno okrojonej postaci. Fascynacja polityków podatkiem liniowym jest jednak duża. W naszym kraju aż trzykrotnie, chociaż bezskutecznie, podejmowano próby wprowadzenia podatku liniowego.

Pierwszą podjął w 1998 r. Leszek Balcerowicz, ówczesny minister finansów, który w *Białej Księdze Podatków* (Ministerstwo Finansów, 1998) zaproponował wprowadzenie podatku liniowego PIT w wysokości 22% (obowiązywały wówczas trzy stawki: 19%, 30%, 40%), podatku CIT w wysokości 22% (obowiązywała wówczas 36% stawka) oraz utrzymanie podatku VAT na dotychczasowym poziomie (22%). Polska miała więc przejść na system $3 \times 22\%$. W owym czasie aż 95% podatników rozliczało się według stawki 19% i dostarczali oni 65,1% dochodów budżetowych z PIT, a ich efektywna stopa opodatkowania (czyli po uwzględnieniu ulg i zwolnień podatkowych) wynosiła 13,9%. Podatnicy mieszczący się w drugim progu podatkowym (30%) stanowili 3,8% ogółu podatników, ale dostarczali do budżetu państwa 11,8% dochodów z tego podatku, a ich efektywna stopa opodatkowania wynosiła 17,2%. Z kolei podatnicy zaliczani do trzeciej grupy, czyli obciążeni stawką nominalną 40%, stanowili zaledwie 1,2% ogółu podatników, ale równocześnie dostarczali aż 23,1% dochodów z podatku PIT, a ich efektywna stopa opodatkowania (po uwzględnieniu ulg podatkowych) wynosiła 28,5%.

Propozycje wprowadzenia podatku liniowego w Polsce pojawiały się również w późniejszych latach. Podczas wyborów do parlamentu RP w 2005 r. profesor Zyta Gilowska zaproponowała reformę podatkową dla Polski w postaci $3 \times 15\%$, czyli 15% PIT, 15% CIT i 15% VAT. Po raz trzeci podatek liniowy odżył dzięki Ryszardowi Petru, twórcy partii Nowoczesna.

Przyczyn fascynacji podatkiem liniowym w transformujących się gospodarkach należy upatrywać przede wszystkim w specyfice gospodarczej, społecznej i politycznej tych krajów. Na podkreślenie zasługują zwłaszcza następujące argumenty.

1. W gospodarce rynkowej ważną rolę odgrywa prywatny kapitał. Względy doktrynalne przemawiały za stworzeniem systemu prawnego umożliwiającego szybką akumulację kapitału w państwie i bogacenie się przedsiębiorców. Służyło temu wprowadzanie niskich stawek podatku dochodowego, obniżanie lub likwidowanie podatku od spadków i darowizn, tolerowanie szarej strefy i tworzenie korzystnych warunków prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.
2. W większości transformujących się gospodarek nie było powszechnego podatku dochodowego od ludności, gdyż podatki pobierano od przedsiębiorstw. Brak doświadczenia służb skarbowych sprzyjał wprowadzeniu prostego w konstrukcji i łatwego w poborze podatku. Rozwiązanie takie było popierane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, od którego zależała pomoc finansowa udzielana tym krajom.
3. Podatek liniowy stał się ważnym elementem doktryny liberalnej. To przecież Milton Friedman (1968) postulował na początku lat 60. XX w. wprowadzenie podatku liniowego w Stanach Zjednoczonych. I chociaż postulat ten nie znalazł zastosowania, poza nielicznymi rajami podatkowymi, w państwach Europy Środkowo-Wschodniej trafił na podatny grunt, wpisując się w koncepcję „małego państwa” i niskich podatków oraz znajdując szerokie poparcie elit politycznych i mediów. Presja na wprowadzenie podatku liniowego, także w Polsce, była tak duża, a argumenty tak formułowane, że nie było wręcz możliwości wypowiedzenia się przeciw obowiązującej doktrynie bez narażania się na lekceważącą krytykę.
4. Koncepcja podatku liniowego trafiła na podatny grunt, gdyż była adresowana do społeczeństwa zmęczonego, ufnie nastawionego wobec nowych postkomunistycznych rządów, ale równocześnie nieznającego realiów gospodarki rynkowej, słabo wykształconego i w niewielkim stopniu demokratycznego. Trudno więc się dziwić temu, że w pierwszej kolejności została zastosowana w krajach nadbałtyckich, Rosji i niektórych państwach byłego Związku Radzieckiego. Warto przypomnieć, że idea wprowadzenia podatku liniowego nie była nigdy brana pod uwagę w Słowenii, czyli najbogatszej republice byłej Jugosławii, od dawna mocno mentalnie i gospodarczo związanej z Europą Zachodnią.

Trafnie presję na wprowadzenie podatku liniowego w transformujących się gospodarkach odczytuje Grzegorz Kołodko (2008: 23), wskazując, że: „[...] chodzi o obniżenie podatków wąskiej grupie beneficjentów i przerzucenie kosztów tej operacji na grupy o niższych dochodach (cel rzeczywisty), podczas gdy głosi się – czy w tym przypadku kłamie, iż chodzi o stworzenie lepszych przesłanek dla formowania się kapitału i inwestowania (cel deklaracyjny)”. Załamanie koniunktury obserwowane po 2008 r., a także rosnące zróżnicowanie dochodów i wzrost niezadowolenia społecznego sprawiają, że fascynacja podatkiem liniowym ulega osłabieniu. Od kilku lat można zaobserwować powrót do progresji (co prawda na razie dwustopniowej)

w większości krajów, które wprowadziły podatek liniowy. Przykładowo w 2020 r. dwie stawki obowiązywały w Czechach (15 i 23%), na Litwie (20 i 32%), na Łotwie (23 i 31,4%) oraz na Słowacji (19 i 25%) (dane Komisji Europejskiej). Wyraźnie rozszerza się też zakres ulg podatkowych adresowanych do rodziny.

Przy ocenie zasad opodatkowania dochodów osób fizycznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej warto zwrócić uwagę na następujące charakterystyczne elementy dokonywanych zmian:

- w ośmiu krajach wprowadzono podatek liniowy;
- w niektórych państwach jest bardzo niski (10% w Bułgarii i Rumunii, 15% w Czechach i na Węgrzech), a w innych relatywnie wysoki (zwłaszcza w początkowym okresie w krajach nadbałtyckich – 33% na Litwie, 26% w Estonii, 25% na Łotwie). Z czasem dokonywały się zmiany polegające głównie na obniżeniu wysokich stawek podatku liniowego, a także wprowadzeniu drugiej stawki podatku;
- konsekwentnie od początku transformacji progresja podatkowa utrzymała się tylko w trzech państwach: Słowenii (gdzie od 2005 r. obowiązuje 5 stawek PIT), Chorwacji i w Polsce;
- kwota dochodu wolna od podatku jest dużo niższa niż w krajach „starej” UE – w 2021 r. zawierała się w przedziale od 653 euro w Rumunii do 6519 euro w Słowenii; w Bułgarii i na Węgrzech nie ma kwoty wolnej od podatku;
- zakres ulg podatkowych jest mocno ograniczony – są to głównie ulgi prorodzinne, darowizny i ulgi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (możliwość przejścia na podatek zryczałtowany, np. w Czechach, Rumunii i w Polsce).

Przy takiej konstrukcji podatku dochodowego jego funkcja redystrybucyjna jest mocno ograniczona. Wyraźnie uwidacznia się to przy porównaniu wskaźnika przedstawiającego skalę redystrybucji. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej jedynie w Słowenii, Czechach i na Słowacji skala redystrybucji w 2020 r. wynosiła co najmniej 40% (odpowiednio 44, 43 i 40%). Natomiast najniższa skala redystrybucji (poniżej 30%) występowała w Bułgarii, na Łotwie oraz Litwie. Warto tutaj przypomnieć, że w tym czasie w Szwecji skala redystrybucji wynosiła 52,0%, a w Polsce 37,1%, czyli nieco mniej niż średnia dla UE (38,9%) (tabela 1.3).

Badania CBOS (2021) wskazują, że Polacy w większości opowiadają się za progresywnym opodatkowaniem dochodów, chociaż opinia ta staje się coraz mniej popularna. W 1997 r. progresję podatkową popierało 72% respondentów, a w ostatnich latach (2019–2021) opinię taką wyrażało 56–57% osób biorących udział w badaniu. Równocześnie pomiędzy rokiem 1997 a 2021 z 18 do 32% wzrósł odsetek ankietowanych, którzy byli zdania, że wszyscy powinni płacić jednakowy procent dochodu w formie podatku.

Ważnym elementem obciążeń podatkowych pracy są składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Dochody ze składek umożliwiają finansowanie systemu zabezpieczenia społecznego (emerytury, renty, zasiłki chorobowe, wspieranie

niepełnosprawnych) oraz służby zdrowia. Składki te, w różnych proporcjach, są pokrywane przez pracowników i przedsiębiorców. Obciążenia podatkowe pracy składają się więc z trzech głównych elementów: podatku dochodowego, składek na ubezpieczenia społeczne pokrywanych przez pracowników oraz składek pokrywanych przez przedsiębiorcę.

W statystyce dotyczącej kosztów pracy występuje pojęcie klina podatkowego (*tax wedge*), czyli różnicy między kosztami pracy ponoszonymi przez przedsiębiorcę związanymi z zatrudnieniem pracownika oraz wynagrodzeniem netto („na rękę”), które otrzymuje pracownik.

Klin podatkowy (K_p) można przedstawić w postaci formuły:

$$K_p = \frac{PIT + \text{składka pracownika} + \text{składka przedsiębiorcy}}{\text{Łączne koszty pracy}} \times 100$$

Klin podatkowy pokazuje zatem, jaki procent łącznych kosztów pracy stanowią obciążenia podatkowe.

W tabeli 3.6 zostały przedstawione dane dotyczące obciążeń podatkowych nakładanych w 2020 r., związanych z zatrudnieniem pracownika uzyskującego przeciętne wynagrodzenie, samotnego, niewychowującego dzieci.

Tabela 3.6. Obciążenia podatkowe pracy (jako % kosztów pracy) w krajach Unii Europejskiej dla osoby samotnej, bezdzietnej i uzyskującej wynagrodzenie przeciętne (2020 r.)

Kraje	Koszty pracy* (w dolarach)	Klin podatkowy (w %)				Struktura klina (w %)		
		Ogółem	W tym			W tym		
			PIT	Składki płacone przez		PIT	Składki płacone przez	
				Pracowni-ka	Pracodawcę		Pracowni-ka	Pracodawcę
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Austria	81 902	47,3	11,4	14,0	21,9	24,1	29,6	46,3
Belgia	80 965	51,5	19,2	11,0	21,3	37,2	21,4	41,4
Czechy	42 302	43,9	10,4	8,2	25,3	23,7	18,7	57,6
Dania	64 948	35,2	35,2	0	0	100,0	0	0
Estonia	42 136	36,9	10,4	1,2	25,3	28,2	19,8	52,0
Finlandia	63 713	41,2	16,9	8,6	12,5	41,0	20,9	38,1
Francja	70 841	46,6	11,7	8,3	26,6	25,1	17,8	57,1

Tabela 3.6. (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Grecja	48 262	40,1	8,0	12,5	19,7	20,0	31,2	48,8
Hiszpania	55 937	39,3	11,4	4,9	23,0	29,0	12,5	58,5
Holandia	77 594	36,4	14,5	10,8	12,1	39,8	29,7	30,7
Irlandia	64 086	32,3	18,8	3,6	10,0	58,2	11,1	30,7
Litwa	37 109	36,9	16,0	19,2	1,8	43,4	52,0	4,6
Luksemburg	76 211	37,5	14,6	10,8	12,1	38,9	28,8	32,3
Łotwa	32 802	41,8	13,5	8,9	19,4	32,3	21,3	46,4
Niemcy	84 456	49,0	15,7	16,8	16,6	32,0	34,3	33,7
Polska	39 515	34,8	5,4	15,3	14,1	15,5	44,0	40,5
Portugalia	41 504	41,3	13,2	8,9	19,2	32,0	21,5	46,5
Słowacja	33 764	41,2	7,8	10,3	23,2	18,9	25,0	56,1
Słowenia	41 541	42,9	10,0	19,0	13,9	23,3	44,3	32,4
Szwecja	69 879	42,7	13,4	5,3	23,9	31,4	12,6	56,0
Węgry	40 247	43,6	12,7	15,3	14,1	29,1	35,1	35,8
Włochy	58 889	46,0	14,8	7,2	24,0	32,2	15,6	52,2

* Koszty pracy uwzględniają wynagrodzenie brutto oraz składki na ubezpieczenia społeczne pokrywane przez przedsiębiorców.

Źródło: dane OECD.

Analiza danych dotyczących kształtowania się klina podatkowego w państwach UE skłania do kilku refleksji.

1. Koszty zatrudnienia pracownika otrzymującego przeciętne wynagrodzenie są w krajach UE mocno zróżnicowane. Wynoszą: 84 456 dolarów (według paritetu siły nabywczej) w Niemczech, 81 902 dolarów w Austrii i 80 965 dolarów w Belgii, zaś tylko 32 802 dolarów na Łotwie, 33 764 dolarów na Słowacji, 37 109 dolarów na Litwie i 39 515 dolarów w Polsce. Koszty te obejmują roczne wynagrodzenie pracownika brutto (łącznie z podatkiem dochodowym i składkami) oraz składki i opłaty obowiązkowe związane z zatrudnieniem pracownika pokrywane przez przedsiębiorcę. Widać wyraźnie, że mimo postępującej integracji gospodarek europejskich nadal utrzymuje się duży dystans (około 2,5-krotny) między najbogatszymi i najbiedniejszymi państwami UE.
2. Utrzymują się duże różnice w wysokości klina podatkowego w krajach UE – 51,5% w Belgii, 47,2% w Austrii i 46,6% we Francji, 35,2% w Danii, 35,16% w Holandii i 32,3% w Irlandii. Relatywnie duże są obciążenia podatkowe pracy w nowych państwach członkowskich. Poza Estonią i Litwą (gdzie wynoszą około 37%) klin podatkowy w pozostałych krajach przekracza 40% (od 41,3% w Polsce do 43,6% na Węgrzech). Ze względu na znacznie niższy

poziom kosztów pracy oznacza to, że dochód netto docierający do pracowników ulega znacznemu obniżeniu.

3. Wewnętrzna struktura klina podatkowego, czyli relacje między PIT oraz składkami pokrywanymi przez pracowników i przedsiębiorców, jest także mocno zróżnicowana. W Danii klin podatkowy składa się wyłącznie z podatku dochodowego, stanowiącego 35,2% całkowitych kosztów pracy. Nie wielki udział składek w całkowitych obciążeniach kosztów pracy występuje w Irlandii – 13,6% stanowią składki, a reszta, czyli 18,8%, to podatek dochodowy. Sytuację odwrotną, czyli bardzo mały udział podatku dochodowego w obciążeniach podatkowych pracy, odnotowano natomiast w Polsce (5,4% kosztów pracy, co stanowi 15,5% łącznych obciążeń pracy), a także na Słowacji (7,8%) i w Grecji (8,0%). W pozostałych państwach udział PIT w obciążeniach podatkowych pracy stanowi od 10% (Słowenia) do 19,2% (Belgia).
4. Głównym elementem obciążeń podatkowych nakładanych na pracę są składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne nakładane na pracowników i pracodawców. Początkowo obciążenia te były z reguły równo dzielone między pracowników i pracodawców. Z czasem proporcje między wysokością składek obciążających pracowników i pracodawców ulegały zmianie głównie w zależności od pozycji oraz siły związków zawodowych i pracodawców, a także sytuacji na rynku pracy i w gospodarce.

3.4. Opodatkowanie działalności gospodarczej i dochodów z kapitału

Zestawiając dane dotyczące Polski i innych krajów UE, warto zwrócić uwagę na relatywnie niski udział wpływów z podatku CIT w ramach dochodów z podatków kapitałowych, a ponadto na ich malejącą rolę w zasilaniu dochodów budżetu państwa. Można również zaobserwować, że w gospodarce polskiej bardzo duży udział mają podatki nakładane na dochody samozatrudnionych – w badanym okresie zawierały się w granicach 45–50% dochodów z podatków kapitałowych, podczas gdy wielkości przeciętne dla UE wynosiły 22–25% (tabela 3.7).

Mimo że podatki nakładane na osoby prawne są obecnie ważną pozycją budżetową w wielu państwach UE, funkcjonują stosunkowo od niedawna. Zaczęły upowszechniać się dopiero po II wojnie światowej (Gaudement, Molinier, 2000). Jednak w latach 80. efektywne opodatkowanie za pomocą CIT-u uległo ponownemu obniżeniu ze względu na liczne ulgi podatkowe. Mnogość ulg podatkowych adresowanych do przedsiębiorców w tym okresie miała uzasadnienie w doktrynie liberalnej. Po pierwsze, uważano, że należy przedsiębiorcom zostawić jak największą swobodę i nie ograniczać ich nadmiernym fiskalizmem, a po drugie – że ulgi podatkowe można

wykorzystać do skierowania ich aktywności gospodarczej na obszary korzystne dla gospodarki, czyli np. zachęcić do inwestycji, wprowadzenia postępu technicznego, zwiększania zatrudnienia, eksportu, działań proekologicznych itp.

Tabela 3.7. Struktura dochodów budżetowych z podatków kapitałowych w Unii Europejskiej i w Polsce (w %)

Wyszczególnienie	2006	2008	2010	2012	2016	2018	2020
Unia Europejska							
Podatki nakładane na:							
– dochody osób prawnych (CIT)	36,9	34,9	32,5	32,2	32,0	33,0	31,3
– zasoby kapitałowe i majątek	31,4	31,6	32,0	32,7	33,6	32,1	31,7
– dochody samozatrudnionych	21,7	22,9	25,5	23,6	22,3	22,3	25,3
– kapitał gospodarstw domowych	10,0	10,6	10,0	11,5	12,1	12,6	11,4
Polska							
Podatki nakładane na:							
– dochody osób prawnych (CIT)	30,0	31,5	27,6	27,1	21,7	24,7	25,6
– zasoby kapitałowe i majątek	21,8	19,9	24,0	22,0	25,5	22,6	21,1
– dochody samozatrudnionych	44,5	44,6	44,4	46,7	49,8	49,0	50,0
– kapitał gospodarstw domowych	3,7	4,0	4,0	4,2	3,0	3,7	3,3

Źródło: dane Komisji Europejskiej.

Obecnie najważniejszą ulgą inwestycyjną stały się przyspieszona amortyzacja i wydatki na działania proekologiczne. Równocześnie do obniżenia obciążeń podatkowych korporacji w dużym stopniu przyczyniły się konkurencja podatkowa polegająca na obniżeniu stawek CIT przez nowe kraje członkowskie UE, globalizacja umożliwiająca przerzucanie kosztów między zależnymi spółkami i transfery zysków, kreatywna księgowość zwiększająca rolę wartości niematerialnych i prawnych w kształtowaniu wyników przedsiębiorstwa, a także możliwości oferowane przez raje podatkowe. Wymienione okoliczności sprawiają, że chociaż stawka nominalna CIT jest wysoka¹, to udział dochodów podatkowych od przedsiębiorstw jest niewielki. Z raportu opublikowanego przez Tax Justice Network, przygotowanego przez OECD (The State of Tax Justice, 2020), wynika, że w ostatnich latach w największym stopniu na obniżenie wpływów podatkowych z korporacji oddziaływały nadużycia podatkowe. Z dokumentu wynika, że prawie cała odpowiedzialność (98%) za globalne straty podatkowe spada na państwa o wyższych dochodach, a zaledwie za 2% są odpowiedzialne kraje o niższych dochodach. Raport pokazuje jednocześnie, że zmniejszenie

1 W 2020 r. przeciętna dla UE nominalna stawka CIT (łącznie z obowiązującymi dodatkowymi obciążeniami) wynosiła 21,4%. Najwyższą stawkę odnotowano na Malcie (35%), nieco niższą we Francji (32%), w Portugalii (31,5%) i Niemczech (29,9%) (European Commission, 2021: 42).

dochodów budżetowych jest znacznie bardziej dotkliwe dla państw biedniejszych, gdyż straty w dochodach stanowią tam ponad połowę wydatków na zdrowie, podczas gdy w krajach o wyższych dochodach straty podatkowe to zaledwie 8% tych wydatków.

W świetle przedstawionych danych należy spojrzeć inaczej na problemy redystrybucji poprzez podatki, a także na zasady uzasadniające pobór podatków. Wszystko wskazuje na to, że argumenty przemawiające za tym, żeby osoby prawne były preferowane podatkowo, są coraz mniej przekonujące. Korporacje korzystają z infrastruktury finansowanej z budżetu państwa, zatrudniają pracowników, których edukacja i zdrowie również w dużym stopniu obciążają budżet państwa. Podatki powinny być więc ekwiwalentem za korzystanie z tych usług. Nie ma również przeciwskażeń, aby w pełni respektować zasadę zdolności płatniczej. Wiele korporacji, zwłaszcza międzynarodowe koncerny, dysponują dużymi dochodami, które rosły nawet podczas kryzysu i ostatniej pandemii.

W tej sytuacji przesłana do OECD (na początku kwietnia 2021 r.) przez prezydenta USA Joe Bidena propozycja wprowadzenia globalnego podatku CIT z minimalną stawką 21% jest ze wszech miar pożądana. Realizacja tego postulatu umożliwiłaby zakończenie trwającego od wielu lat biegu stawki CIT w dół, zniechęciłaby firmy do emigracji w poszukiwaniu rajów podatkowych, a ponadto zapewniłaby stabilizację systemu finansów publicznych i wystarczające środki na realizację kluczowych dóbr publicznych.

Państwa ponoszą duże straty budżetowe nie tylko z powodu oszustw podatkowych korporacji, lecz także uchylania się od podatków osób prywatnych uzyskujących dochody z kapitału, majątku czy samozatrudnienia. We wspomnianym już raporcie Tax Justice Network wskazuje się, że podobnie jak w przypadku oszustw w podatku CIT, tutaj także uczestniczą osoby dysponujące wysokimi dochodami bieżącymi i dużym majątkiem, a zatem nie ma przeciwskażeń moralnych i etycznych, aby domagać się od nich partycypacji w finansowaniu zadań państwa w takim samym, a nawet większym stopniu niż od podatników uzyskujących dochody z pracy. Szczególnym sposobem unikania obciążeń podatkowych, zwłaszcza w Polsce, jest wybór samozatrudnienia jako formy prowadzenia działalności gospodarczej. Z tego względu warto problem ten lepiej naświetlić.

W czwartym kwartale 2020 r. w UE zarejestrowano blisko 26 mln samozatrudnionych (łącznie z zatrudnionymi w rolnictwie), w tym prawie 3 mln w Polsce. Samozatrudnieni to grupa bardzo zróżnicowana zawodowo. Należą do niej pracownicy, którzy znaleźli się tu z racji wykonywanej profesji, a więc rolnicy indywidualni, rzemieślnicy, sprzedawcy detaliczni, pracownicy świadczący usługi, przedstawiciele zawodów wolnych (artyści, dziennikarze, prawnicy, lekarze), a także informatycy, księgowi, menedżerowie, projektanci oraz osoby wykonujące prace proste (pracownicy budowlani, pracownicy ochrony, sprzątaczkę). Z obserwacji polskiej rzeczywistości wynika, że część samozatrudnionych znalazła się w tej grupie w sposób niejako naturalny z racji wykonywanego zawodu, część wybrała samozatrudnienie w celu obniżenia obciążeń podatkowych, a inni zostali „wypchnięci” na samozatrudnienie

przez pracodawców dążących do obniżenia kosztów pracy (zwłaszcza wydatków na składki ubezpieczeniowe i zdrowotne), jak również uniknięcia kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników, nakładanych przez Kodeks pracy (urlopy, zwolnienia lekarskie, świadczenia socjalne).

Udział samozatrudnionych w zatrudnieniu ogółem jest w państwach UE mocno zróżnicowany. Przy średniej dla UE (dane dla 2021 r.) wynoszącej 13,8% rozpiętości między krajami są duże. Zawierały się w przedziale od 8,5% w Niemczech, 9,2% w Luksemburgu, 9,4% w Danii oraz 9,6% w Szwecji, do 26,8% w Grecji. Duży, przekraczający 20%, był też udział samozatrudnionych we Włoszech i w Polsce (dane Eurostatu). Spory udział tej grupy w Grecji i we Włoszech jest niewątpliwie związany ze specyfiką gospodarki tych państw, czyli dużym udziałem zatrudnienia w turystyce, gastronomii, hotelarstwie, drobnym handlu i rzemiośle, a także w rolnictwie. Z kolei duży udział samozatrudnionych w Polsce (poza niemalym odsetkiem zatrudnionych w indywidualnych gospodarkach rolnych) można tłumaczyć zmianami na rynku pracy wynikającymi z transformacji ustrojowej i dodatkowo korzyściami podatkowymi związanymi z formą aktywności zawodowej. Świadczą o tym wyraźnie obliczenia Jerzego Cieślika przedstawione w tabeli 3.8, dotyczące pracownika zarabiającego 15 000 zł miesięcznie.

Tabela 3.8. Porównanie obciążeń z tytułu danin publicznych dochodów z etatu i w ramach działalności gospodarczej w 2019 r.

Etat	tys. zł	%	Działalność gospodarcza	tys. zł	%
Roczny koszt wynagrodzenia pracownika dla pracodawcy	216,9	100,0	Roczny dochód (po odliczeniu kosztów)	216,9	100,0
ZUS pracodawcy	36,9	17,0	–	–	–
Dochód brutto pracownika	180,0	83,0	–	–	–
ZUS pracownika	24,7	11,4	–	–	–
ZUS pracodawcy i pracownika	61,5	28,4	ZUS przedsiębiorcy	10,9	5,0
NFZ 9%	14,0	6,4	NFZ	3,8	1,8
PIT według skali	37,3	–	PIT liniowy 19%	39,1	–
PIT (po odliczeniu NFZ 7,75%)	24,7	11,4	PIT liniowy 19% minus NFZ 7,75%	35,8	16,5
Dochód netto	116,6	53,8	Dochód netto	166,3	76,7

Źródło: Cieślik (2018).

O tym, jak bardzo przyjęte w Polsce zasady opodatkowania samozatrudnionych są nietypowe i odbiegają od standardów w UE, dobitnie świadczy niezwykle duży udział podatków pobieranych od samozatrudnionych w dochodach budżetowych z podatków i w podatkach nakładanych na kapitał. Z danych Komisji Europejskiej (European Commission, 2021) wynika, że w 2019 r. w Polsce udział podatków

dochodowych nakładanych na samozatrudnionych w ogólnych dochodach budżetowych z podatków (przy średniej dla UE – 4,9%) był najwyższy i wynosił 12,2% (co stanowiło aż 49,7% dochodów podatkowych nakładanych na kapitał). Na drugim miejscu znalazły się Włochy, gdzie podatki samozatrudnionych (którzy stanowili wówczas ponad 20% ogółu zatrudnionych) stanowiły 7,8% (33,6% dochodów z podatków kapitałowych). W najmniejszym stopniu samozatrudnieni zasilali budżet państwa na Słowacji, dostarczając zaledwie 0,2% dochodów z podatków, oraz w Estonii (0,3%) i Rumunii (0,7%).

Przedstawione wyżej dane statystyczne wymagają komentarza. Po pierwsze, zniekształcają one obraz Polski na tle innych krajów UE. Duży udział samozatrudnienia (często fikcyjnego) oznacza, że udział dochodów budżetowych z opodatkowania pracy jest zaniżony, a udział podatków kapitałowych – zawyżony. Po drugie, pracownicy wykonujący prace proste „wypychani” przez pracodawców na samozatrudnienie tracą uprawnienia i przywileje gwarantowane Kodeksem pracy, takie jak urlop wypoczynkowy, zdrowotny, macierzyński, zwolnienia lekarskie z powodu choroby, świadczenia socjalne, a przede wszystkim – bezpieczeństwo pracy. To właśnie ta grupa zawodowa w okresie pandemii COVID-19 w największym stopniu była narażona na utratę pracy. Po trzecie, niższe składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez samozatrudnionych oznaczają niższy poziom ich emerytury w przyszłości. Prowadzi to również do zmniejszenia dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przy obecnej strukturze pracujących, samozatrudnionych, emerytów i rencistów niezbędne staje się dofinansowanie FUS z budżetu państwa. Pogłębiający się deficyt FUS prowadzi więc do przesuwania ciężaru podatkowego na przyszłe pokolenia.

Warto podkreślić, że ucieczka w samozatrudnienie w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych jest wyraźnie polską specyfiką; bywa tylko w niewielkim stopniu wykorzystywana w innych państwach UE.

3.5. Podatki majątkowe

Podatki majątkowe, chociaż należą do najstarszych na świecie, w obowiązujących systemach podatkowych nie odgrywają dużej roli. Funkcje fiskalne i redystrybucyjne przejęły podatki dochodowe i konsumpcyjne, a podatki majątkowe wykorzystywane są w niewielkim zakresie oraz pełnią funkcję uzupełniającą wobec podatków dochodowych.

Podatki te nie mają jednolitego charakteru. Wynika to z tego, że majątek może być różnie definiowany i klasyfikowany. Przedmiotem podatku majątkowego mogą być:

- całość lub część posiadanego majątku (np. nieruchomości, środki transportu, oszczędności);
- przyrost majątku (np. z powodu spadku lub darowizny);
- zmiany praw majątkowych poprzez nabycie lub zbycie praw majątkowych.

Nakładanie podatków majątkowych przez państwo można uzasadniać, odwołując się do podstawowych zasad podatkowych:

- zasady ekwiwalentności, która mówi o tym, że skoro państwo chroni majątek oraz dzięki dobrom publicznym (takim jak drogi, oświetlenie, sieć wodociągowa i gazowa) podnosi jego wartość, to koszty z tym związane powinni ponosić właściciele;
- zasady zdolności płatniczej wskazującej, że zdolność ta jest reprezentowana nie tylko przez dochód, lecz także majątek, zwłaszcza wówczas, gdy posiadany majątek umożliwia uzyskiwanie wyższych dochodów;
- potrzeby uwzględniania wymogów sprawiedliwości społecznej i wykorzystywania w tym celu systemu podatkowego.

W metodologii stosowanej przez Komisję Europejską (European Commission, 2021) wyodrębniono dwie grupy podatków majątkowych:

1. podatki od nieruchomości;
2. pozostałe podatki, w skład których wchodzi:
 - a) podatki od wartości netto majątku,
 - b) podatki od spadków i darowizn,
 - c) podatki od transakcji finansowych i kapitałowych,
 - d) pozostałe podatki majątkowe,
 - e) pozostałe podatki kapitałowe.

Dane zamieszczone w tabeli 3.9 wskazują, że w krajach UE podatki majątkowe stanowią niewielki procent dochodów budżetowych z podatków. Między 1995 a 2019 r. wielkości przeciętne dla UE-28 nie ulegały dużej zmianie, gdyż spadły z 6,5 do 6,3%. Nieznaczny wzrost obciążeń podatkami majątkowymi, w granicach od 0,1 do 2,4 punktów procentowych, odnotowano w dziesięciu państwach UE. Najdalej idącego zwiększenia obciążeń dokonano w krajach, w których już wcześniej te podatki odgrywały ważniejszą rolę niż w innych – w Wielkiej Brytanii wzrosły z 10,5 do 12,4%, a w Grecji z 6,1 do 8,5%. Z kolei w czternastu krajach UE nastąpił spadek udziału podatków majątkowych w dochodach z podatków ogółem. Spadek ten zawierał się w przedziale od 0,1 do 4,2 punktu procentowego. W trzech państwach spadek obciążeń podatkowych był wyższy niż 2 punkty procentowe. Sytuacja taka miała miejsce na Litwie (–2,6), Cyprze (–2,8) oraz we Włoszech (–4,2). W trzech krajach UE (Francja, Łotwa i Niemcy) w 2019 r. udział podatków majątkowych w dochodach podatkowych ogółem pozostał bez zmian. Trudno zauważyć wyraźne trendy odnośnie do wzrostu lub spadku obciążeń podatkami majątkowymi. Najwyższe wzrosty bądź spadki dotyczyły państw o różnym (relatywnie większym lub mniejszym) udziale tych podatków w dochodach budżetowych. Trudno też mówić o wywoływaniu przez te podatki odczuwalnych efektów redystrybucyjnych, skoro w badanych latach tylko w jedenastu krajach UE podatki majątkowe wynosiły ponad 5% dochodów podatkowych – w 1995 r. od 5,3% na Cyprze do 10,5% w Wielkiej Brytanii, a w 2019 r. – od 5,1% w Irlandii do 12,4% w Wielkiej Brytanii.

Tabela 3.9. Udział podatków majątkowych w dochodach podatkowych ogółem w krajach Unii Europejskiej w 2019 r. (w %)

Kraj	1995 r. - ogółem	2019 r. - ogółem	2019 r. - podatki od nieruchomości	2019 r. - pozostałe podatki majątkowe	Różnica 2019 - 1995
Austria	2,9	1,8	0,4	1,4	-1,1
Belgia	6,6	8,0	2,9	5,1	+1,4
Bułgaria	1,2	2,6	0,9	1,7	+1,4
Chorwacja	-	3,0	1,8	1,2	-
Cypr	5,3	2,5	0,8	1,7	-2,8
Czechy	2,7	1,4	0,5	0,9	-1,3
Dania	3,8	5,5	4,2	1,3	+1,7
Estonia	1,8	0,8	0,6	0,2	-0,1
Finlandia	2,5	3,6	1,8	1,8	+0,9
Francja	9,9	9,9	6,6	3,3	0
Grecja	6,1	8,5	6,2	2,3	+2,4
Hiszpania	7,5	7,4	3,3	4,1	-0,1
Holandia	4,6	4,1	2,1	2,0	-0,5
Irlandia	6,1	5,1	2,4	2,7	-1,0
Litwa	3,7	1,1	1,0	0,1	-2,6
Luksemburg	7,3	6,1	0,2	5,9	+1,2
Łotwa	3,2	3,2	2,4	0,8	0
Malta	4,8	3,8	0,0	3,8	-1,0
Niemcy	2,9	2,9	1,0	1,9	0
Polska	5,8	4,8	3,1	1,7	-1,0
Portugalia	6,8	6,3	2,2	4,1	-0,5
Rumunia	2,3	2,4	2,0	0,4	+0,1
Słowacja	2,2	1,2	1,2	0,0	-0,4
Słowenia	1,6	1,7	1,3	0,4	+0,1
Szwecja	3,0	2,5	1,6	0,9	-0,5
Węgry	1,6	2,7	1,2	1,5	+1,1
Wielka Brytania	10,5	12,4	9,2	3,2	+1,9
Włochy	9,8	5,6	3,3	2,3	-4,2
UE-28	6,5	6,3	3,8	2,5	-0,2

Źródło: dane Komisji Europejskiej.

W grupie podatków majątkowych największą rolę odgrywają podatki od nieruchomości. W 2019 r. stanowiły ponad połowę dochodów budżetowych z podatków majątkowych w krajach UE. Różnice między państwami były jednak bardzo duże, a na Malcie nieruchomości nie są objęte podatkami. W Luksemburgu podatek ten stanowił zaledwie 3% dochodów z podatków majątkowych, w Austrii 22,2%, a w Bułgarii, na Cyprze, w Niemczech i Portugalii niewiele ponad 30%. Z kolei 75% i więcej dochodów z podatków majątkowych uzyskiwano w Estonii, na Łotwie, w Słowenii, Grecji, na Litwie i Słowacji (w tym ostatnim kraju nawet 100%).

Dokonując oceny roli podatków od nieruchomości w państwach UE, należy wskazać, że:

- podatki od nieruchomości nie należą do wydajnych fiskalnie, gdyż nie dostarczają sektorowi publicznemu dużych dochodów. Są jednak istotnym źródłem finansowania samorządów terytorialnych, a w wielu krajach stanowią ważne źródło ich dochodów. Wzmacnianie demokracji lokalnej powinno więc sprzyjać doskonaleniu podatków od nieruchomości;
- w UE-15, a także w większości nowych państw członkowskich podstawą opodatkowania nieruchomości jest ich wartość katastralna oparta na wartości rynkowej, czynszowej (potencjalne dochody z nieruchomości) lub szacunkowej. Względy aksjologiczne (odwołujące się do zasad sprawiedliwości) przemawiają więc za tym, żeby bogatsi płacili wyższe podatki. Często podatek od nieruchomości jest traktowany jako uzupełnienie podatku dochodowego;
- opodatkowanie nieruchomości pełni ważną funkcję motywacyjną, gdyż przyczynia się do lepszego wykorzystania nieruchomości, zwłaszcza posiadających atrakcyjną lokalizację, a ponadto zwiększa zainteresowanie podatników inwestycjami infrastrukturalnymi władz lokalnych, gdyż podnosi wartość ich nieruchomości.

Kolejnym podatkiem majątkowym wymagającym komentarza jest podatek od spadków i darowizn. Istnienie tego podatku zawsze budziło kontrowersje. Główne zalety uzasadniające jego stosowanie to przeciwdziałanie kumulacji bogactwa w rękach nielicznych uprzywilejowanych oraz wyrównywanie różnic społecznych (Gaudemet, Molinier, 2000). Z kolei wśród najważniejszych argumentów przeciwko wykorzystywaniu tego podatku, zwłaszcza gdy jest wysoki, znalazły się:

- argumenty natury humanitarnej, wskazujące, że jest to podatek od nieszczęścia, szczególnie gdy spadkobiercy znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej;
- niepokoje dotyczące rozluźnienia więzi rodzinnych i trwonienia majątku (ponieważ majątek może zostać poważnie okrojony przez podatki spadkowe);
- obawy, że przedsiębiorstwo rodzinne z powodu podatku może zbankrutować;
- zachęty dla osób starszych do inwestowania swojego majątku w dobra łatwe do ukrycia (np. tezauryzacja złota).

W krajach UE występują duże różnice w konstrukcji podatku od spadków i darowizn. Dotyczy to zwłaszcza kryteriów podziału spadkobierców lub beneficjentów na grupy w zależności od stopnia pokrewieństwa oraz wysokości stawek podatku.

Warto dodać, że spadki i darowizny nie są opodatkowane w ośmiu państwach UE: w Austrii i Szwecji oraz sześciu nowych krajach członkowskich – w Estonii i Rumunii oraz na Cyprze, Łotwie, Malcie i Słowacji.

Wysokość podatku od spadków i darowizn w państwach UE w 2019 r. została przedstawiona w tabeli 3.10.

Tabela 3.10. Stawki podatku od spadków i darowizn w krajach Unii Europejskiej w 2019 r.

Kraje	Stawka podatku (w %)
Belgia	1–80%
Bułgaria	0,4–6,6%
Chorwacja	4%
Czechy	W określonych przypadkach podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym
Dania	0–52%
Finlandia	0–33%
Francja	5–60%
Grecja	1–40%
Hiszpania	7,65–81,6%
Holandia	10–40%
Irlandia	33%
Litwa	5–10% dla dziedziczonej nieruchomości, darowizny podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym
Luksemburg	0–15%
Polska	0–20%
Portugalia	Opłaty skarbowe 10–21%
Słowenia	5–39%
Węgry	9–18%
Wielka Brytania	20–40%
Włochy	4–8%

Źródło: EY (2019).

Bułgaria jest państwem, w którym stawki są najwyższe. Opodatkowaniu podlega majątek powyżej 250 tys. lewów bułgarskich (około 50 tys. zł). Krewni w linii prostej i małżonk nie są objęci podatkiem. Stawka dla krewnych w linii bocznej jest również niska – w granicach 0,4–0,8%. Osoby niebędące krewnymi są obciążeni podatkiem w wysokości 3,3–6,6%. Niskie stawki obowiązują też we Włoszech (4–8%), na Litwie (5–10%), w Luksemburgu (0–15%) i na Węgrzech (9–10%). Do krajów o relatywnie niskich stawkach obciążających spadki i darowizny można też

zaliczyć Polskę, ze stawką 0–20%, tym bardziej że po nowelizacji prawa spadkowego w 2006 r. wprowadzono zerową grupę podatkową, zwalniającą od podatku najbliższą rodzinę. Proponowana ustawa budziła kontrowersje, ponieważ uważano, że wprowadzenie grupy zerowej przyczyni się do znacznego spadku dochodów gmin.

W największym stopniu podatkiem od spadków i darowizn są obciążone kraje Europy Zachodniej. W Hiszpanii najwyższa stawka wynosi 81,6%, zbliżona jest w Belgii (80%), a w Niemczech, Danii i Francji zawiera się w przedziale 50–60%, co w znacznym stopniu odbija się na dochodach budżetowych z podatków majątkowych w tych państwach.

Wysokie podatki od spadku i darowizn sprawiają, że podatnicy wywierają presję na ich obniżenie, a nawet likwidację. Wyraźnie widać to na przykładzie Stanów Zjednoczonych. W latach 60. XX w. górna stawka tego podatku wynosiła 58%, a w latach 80. wzrosła do 60%. Dopiero w 2001 r. obniżono górną stawkę do 50%, a w 2007 do 45%, podnosząc kwotę wolną od podatku do 2 mln dolarów.

Okazuje się jednak, że takie decyzje władz amerykańskich nie są powszechnie akceptowane. Charakterystyczna jest zwłaszcza opinia najbogatszych obywateli amerykańskich – Williama H. Gatesa (ojca Billa Gatesa) i Chucksa Collinsa (założyciela Ruchu Na Rzecz Uczciwej Gospodarki i Odpowiedzialnego Bogactwa). Uważają oni, że ludzie bogaci powinni płacić podatki od spadków, przytaczając następujące argumenty (Gates, Collins, 2004):

- bogaci mają szczególny dług moralny wobec społeczeństwa;
- przejmowanie biznesów przez dzieci i ich założycieli może szkodzić gospodarce, gdyż potomkowie rynkowych geniuszy nie muszą być tak zdolni jak ich rodzice;
- siłą gospodarki rynkowej jest napływ nowych przedsiębiorców – aby więc gospodarka mogła się dynamicznie rozwijać, potrzebna jest rotacja na najwyższych szczeblach plutokratycznej drabiny;
- dzieci ludzi bogatych są uprzywilejowane już z racji urodzenia, a ich dodatkowe uprzywilejowanie nie służy gospodarce.

Przytoczone dane dotyczące podatków majątkowych wskazują, że chociaż występują istotne różnice między krajami UE, to podatki te nie odgrywają dużej roli ani jako źródło dochodów budżetowych, ani jako instrument redystrybucji.

Jednocześnie coraz więcej uwagi w literaturze ekonomicznej poświęca się podatkom majątkowym po publikacji *Kapitał w XXI wieku* Thomasa Piketty'ego, odnosząc się do jego głównego wniosku, że szansą na zmniejszenie nierówności jest wprowadzenie progresywnego opodatkowania majątków. Z przeprowadzonych szacunków wynika, że nawet niezbyt wysokie opodatkowanie w państwach UE majątków przekraczających 1 mln euro (1% dla majątków o wartości 1–5 mln euro i 2% dla majątków powyżej 5 mln euro) wygenerowałoby przychody równe 2% PKB. Znaczenie takiego eksperymentu Robert M. Solow (2018: 78) ocenia wysoko, twierdząc, że: „Dwa procent PKB rocznie nie jest ani wartością nikłą, ani robiącą jakieś szczególne wrażenie. Trzeba mieć jednak świadomość, że to nie przychód

stanowi główny cel propozycji Piketty'ego [...] Podatek od kapitału przełożyłby się na zmniejszenie luki między stopą zwrotu a stopą wzrostu o mniej więcej 1,5 punktu procentowego, a to oznaczałoby zauważalne osłabienie mechanizmu bogacenia się bogatych". Często jest też rozważany podatek od wartości netto majątku (czyli wartości aktywów – nieruchomości, papierów wartościowych, oszczędności itp., pomniejszonych o wartość zaciągniętych długów), nakładany tylko na najbogatszych. Szacuje się, że opodatkowanie osób dysponujących majątkiem wyższym niż 10 mln dolarów stawką 0,5% dałoby w skali światowej przychody w wysokości 132,6 mld dolarów, a miliarderów stawką 1,5% przyniosłoby 156,2 mld dolarów (Błoński, 2021).

Pomysł ponadnarodowego podatku majątkowego jest coraz częściej rozważany. Przykładowo reakcją na wyniki badań wskazujące, że 1% najbogatszych gospodarstw domowych 22 krajów UE dysponuje jedną trzecią całkowitego majątku, a dolnej połowie przypada zaledwie 3% majątku, jest propozycja europejskiego podatku majątkowego (Kapellen, Leitch, Wildauer, 2021). Zawiera ona cztery scenariusze podatkowe i ich potencjalne skutki budżetowe dla badanych państw w miliardach euro i procentach PKB. Pierwszy model zakłada wprowadzenie podatku liniowego w wysokości 2% od majątku netto gospodarstwa domowego powyżej 1 mln euro – dałoby to 192 mld euro (1,6% PKB) rocznie. W modelu drugim przyjęto podatek progresywny (od 1% majątku netto powyżej 1 mln euro do 3% majątku netto powyżej 5 mln euro) – dochody budżetowe wzrosłyby do 224 mld euro (1,9% PKB). Scenariusz trzeci zakłada od 2% podatku przy majątku powyżej 2 mld euro do 10% przy majątku powyżej 500 mld euro – wówczas efekty budżetowe wzrosłyby do 357 mld euro (3% PKB). Wariant ostatni opiera się na sugestii Piketty'ego, aby wprowadzić górną granicę bogactwa, jakie jednostka może posiadać w celu zapobiegania niekontrolowanej akumulacji bogactwa. Przyjęto pułap bogactwa na poziomie około 260 mld euro, z wysokimi progresywnymi stopami opodatkowania. Dochody budżetowe wzrosłyby do 1,281 mld euro (10,8% PKB).

Obowiązujące w Polsce podatki majątkowe budzą wiele zastrzeżeń. Wysokość podatku od nieruchomości zależy od powierzchni nieruchomości, a nie od jej wartości katastralnej, jak to jest powszechnie przyjęte w UE. Podatek rolny i leśny mają konstrukcję przestarzałą, są niewysokie i odgrywają znikomą rolę. Zostały wprowadzone w innym systemie gospodarczym i dla innych celów. Także podatek od spadków i darowizn jest relatywnie niski (górną stawkę wynosi 20%), a najbliższa rodzina jest zwolniona z tego podatku. Od lat nie widać jednak woli politycznej do wprowadzenia podatku katastralnego oraz dokonania zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolnych.

Reakcją na dyskusję nad podatkiem majątkowym jako instrumentem redystrybucji majątku i zmniejszania nierówności jest propozycja partii Razem. Proponowany w 2020 r. podatek majątkowy ma wysoką kwotę wolną. Majątek do 10 mln zł nie byłby objęty tym podatkiem. Progresja zawiera się w przedziale od 1% dla majątku od wartości 10–25 mln zł do 8% dla majątku przekraczającego 5 mld zł.

Z przeprowadzonego szacunku (Partia Razem, 2020) wynika, że wpływy z tego podatku wynosiłyby około 10 mld zł rocznie, przy czym około 75% tej kwoty pochodziłaby od setki multimilionerów. W celu zwiększania ściągальności tego podatku zostałby utworzony krajowy rejestr majątkowy, a urzędy skarbowe uzyskiwałyby wsparcie finansowe i kadrowe na coroczne przeprowadzenie audytu 100% miliarderów oraz 30% wszystkich płatników podatku majątkowego wybieranych losowo (Wójcik, 2020).

W ramach prac Instytutu Badań Strukturalnych inną propozycję podatku majątkowego przedstawia Marcin Wroński (2021). Rozpatruje on dwa warianty podatku majątkowego. W pierwszym kwota wolna od podatku wynosi 1 mln zł, a majątek o wyższej wartości jest opodatkowany według następującej skali:

- 0,5% – 1–5 mln zł;
- 1,0% – 5–10 mln zł;
- 1,5% – 10–50 mln zł;
- 2,0% – ponad 50 mln zł.

W wariantcie drugim kwota nieopodatkowanego majątku wzrasta do 5 mln zł, a stawki dla wyższych wartości majątku są takie same jak w wariantcie pierwszym. Z szacunku przeprowadzonego przez Wrońskiego na podstawie danych GUS dotyczących zasobów gospodarstw domowych dla 2019 r. wynika, że wpływy budżetowe z tego podatku wynosiłyby 8,8 mld zł w przypadku wyboru wariantu pierwszego lub 5,1 mld zł w przypadku, gdyby nowy podatek obejmował majątek wyższy niż 5 mld zł (wariant drugi).

Dokonując oceny przedstawionej koncepcji podatku majątkowego, Wroński wskazuje, że:

- wpływy budżetowe są niewielkie, co wynika z małej liczebności płatników i niskiej ich zamożności;
- pobór podatku byłby kosztowny, skomplikowany administracyjnie i wymagający kontroli;
- wprowadzenie takiego podatku w Polsce bez zmian w systemach podatkowych krajów UE prowadziłoby do przepływu kapitału za granicę;
- korzyści w postaci zmniejszenia nierówności majątkowych byłyby niewielkie, gdyż po wprowadzeniu podatku współczynnik Giniego obniżyłby się nieznacznie – z 0,61 do 0,60, a udział najbogatszego procenta w wysokości majątku spadłby z 21,5 do 20,2%;
- rozwiązaniem lepszym niż podatek majątkowy jest zwiększenie progresywności systemu podatkowego, wprowadzenie podatku katastralnego i sprawiedliwe (pozbawione preferencji) opodatkowanie spadków.

Propozycje partii Razem i Marcina Wrońskiego dotyczące podatku majątkowego różnią się wyraźnie. Wydaje się jednak, że żadna z nich nie odpowiada w pełni idei podatku majątkowego proponowanego przez Piketty'ego. W szczególności w propozycji partii Razem zwraca uwagę szybko rosnąca progresja podatkowa, sięgająca 8% dla majątku wyższego niż 5 mld zł.

3.6. Redystrybucyjna funkcja podatków w różnych modelach polityki społecznej

Jak wskazano w rozdziale pierwszym, najczęściej wyróżnia się cztery modele polityki społecznej realizowanej w UE (por. Esping-Andersen, 1990): nordycki, anglosaski, kontynentalny i śródziemnomorski, a po rozszerzeniu UE wyodrębnić można również grupę państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Tabela 3.11 zawiera najważniejsze informacje pokazujące rolę podatków w kształtowaniu polityki społecznej w dokonywaniu redystrybucji dochodów w krajach UE zaliczanych tradycyjnie do przedstawionych wyżej modeli. Malta i Cypr zostały włączone do modelu śródziemnomorskiego, a pozostałe jedenaście nowych państw członkowskich stanowi odrębną, piątą grupę. Dane statystyczne dotyczą lat 1995/1996 oraz 2020–2021. Obejmują więc prawie ćwierć wieku. W tym okresie we wszystkich krajach UE dokonywano wielu zmian w polityce fiskalnej dotyczącej zarówno podatków, jak i wydatków publicznych. W międzyczasie UE uległa rozszerzeniu o nowe państwa członkowskie, doświadczyła ujemnych skutków kryzysu globalnego zapoczątkowanego w 2008 r., bardzo dotkliwych zwłaszcza dla niektórych krajów (Grecji, Portugalii, Hiszpanii i Irlandii), a w 2020 r. musiała stawić czoła pandemii COVID-19. Powstaje zatem pytanie, czy nadal utrzymuje się podział państw UE ze względu na tradycyjne modele polityki społecznej.

Tabela 3.11. Redystrybucyjna funkcja podatków w różnych modelach polityki społecznej

Modele polityki społecznej	Współczynnik Giniego (po redystrybucji)		Udział podatków w PKB (w %)		Udział podatków konsumpcyjnych w dochodach z podatków (w %)		Górna stawka PIT (w %)		Kwota wolna od podatku (w euro)	
	1996	2020	1995	2020	1995	2020	2000	2021	2005	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Nordyckie										
Dania	0,22	0,27	48,8	46,8	31,6	29,4	62,3	55,9	4940	6200
Finlandia	0,22	0,26	45,7	41,9	30,3	33,4	54,0	51,3	12 000	17 600
Holandia	0,29	0,29	40,2	39,7	28,0	29,6	60,0	49,5	1825	2103
Szwecja	0,22	0,27	49,0	42,3	27,9	28,2	51,5	52,3	–	2023
<i>Przeciętnie</i>	0,23	0,27	45,9	42,7	29,4	30,1	56,9	52,2	–	6981
Anglosaski										
Wielka Brytania	0,32	0,33	34,7	33,8	34,7	32,2	40,0	45,0	6880	12 760
Irlandia	0,33	0,28	32,7	20,1	39,2	28,1	44,0	40,0	1520	1650
<i>Przeciętnie</i>	0,32	0,30	33,7	27,0	36,9	30,1	42,0	42,5	4200	7205

Tabela 3.11 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Kontynen- talny Austria Belgia Francja Luksemburg Niemcy										
	0,26	0,27	41,4	42,1	28,1	26,2	50,0	50,0	1000	11 000
	0,28	0,25	43,8	43,8	24,5	24,0	60,0	53,1	6800	8680
	0,22	0,30	42,7	45,6	28,3	25,1	59,0	51,5	4334	5963
	0,29	0,32	37,1	38,5	26,9	21,7	47,2	45,8	9750	11 265
	0,29	0,30	39,8	40,0	25,9	24,2	53,8	47,5	7664	8130
<i>Przeciętnie</i>	<i>0,27</i>	<i>0,29</i>	<i>43,0</i>	<i>42,0</i>	<i>26,7</i>	<i>24,2</i>	<i>54,0</i>	<i>49,6</i>	<i>7710</i>	<i>9008</i>
Śródziem- nomorski Grecja Hiszpania Portugalia Włochy Cypr Malta										
	0,33	0,31	29,1	38,9	41,3	36,2	45,0	54,0	10 000	5000
	0,34	0,32	32,7	36,8	27,9	24,8	45,0	45,5	3400	12 450
	0,37	0,31	32,1	35,3	40,4	34,8	40,0	53,0	9750	4140
	0,33	0,33	39,8	42,7	26,0	25,0	45,9	47,2	7500	4800
	0,29	0,29	26,7	34,6	39,9	33,9	40,0	35,0	10 000	19 500
	0,30	0,28	26,8	29,7	43,2	35,0	35,0	35,0	7664	8130
<i>Przeciętnie</i>	<i>0,33</i>	<i>0,31</i>	<i>31,2</i>	<i>36,3</i>	<i>36,4</i>	<i>31,6</i>	<i>41,8</i>	<i>44,9</i>	<i>8052</i>	<i>9003</i>
Europa Środkowo- -Wschodnia Bułgaria Chorwacja Czechy Estonia Litwa Łotwa Polska Rumunia Słowacja Słowenia Węgry										
	0,25	0,40	30,8	30,6	39,4	46,1	40,0	10,0	–	–
	0,29	0,28	38,1	37,0	–	49,2	41,3	35,4	–	3423
	0,25	0,24	36,2	36,0	30,7	31,3	32,0	23,0	1265	922
	0,36	0,30	36,3	34,0	34,5	39,0	26,0	20,0	1305	1028
	0,34	0,35	27,5	30,8	40,7	37,1	33,0	32,0	1000	4560
	0,32	0,35	33,2	31,9	36,6	42,5	25,0	31,0	–	760
	0,33	0,28	37,1	35,7	34,2	34,8	40,0	32,0	698	1750
	0,30	0,34	27,5	26,3	31,5	38,1	40,0	10,0	–	653
	0,25	0,23	40,3	35,0	35,0	32,8	42,0	25,0	–	4414
	0,22	0,23	39,2	37,6	38,5	32,8	50,0	50,0	–	6519
	0,25	0,28	40,8	36,3	41,6	38,9	44,0	15,0	442	–
	<i>Przeciętnie</i>	<i>0,29</i>	<i>0,30</i>	<i>35,2</i>	<i>33,7</i>	<i>36,3</i>	<i>38,4</i>	<i>37,6</i>	<i>25,8</i>	<i>–</i>

Źródło: dane Komisji Europejskiej.

Warto jednak zacząć od krótkiego rysu historycznego. Po wielkim kryzysie z lat 1929–1933 i II wojnie światowej polityka gospodarcza i społeczna Europy Zachodniej i USA opierała się na silnym interwencjonizmie państwowym. Przejawiało się to m.in. wzrostem udziału podatków w PKB, podnoszeniem stawek podatkowych

i wprowadzaniem szerokiego zakresu ulg i zwolnień podatkowych, podyktowanych zarówno względami społecznymi, jak i potrzebą stymulowania ważnych działań gospodarczych (eksport, inwestycje, handel zagraniczny, wzrost zatrudnienia). Z danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, 1988) wynika, że obciążenia podatkowe (łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne) w państwach Europy Zachodniej wzrosły z 27,1% PKB w 1965 r. do 40% w 1986, a w dwóch krajach przekroczyły 50% PKB (Szwecja – 53,5%, Dania – 50,6%). Chociaż na przełomie lat 70. i 80. XX w. w teorii ekonomii i polityce gospodarczej (reaganomika w USA i thatcheryzm w Wielkiej Brytanii) zaczęła wyraźnie dominować doktryna neoliberalna, dane Komisji Europejskiej pokazują, że mimo reform podatkowych podejmowanych w państwach UE na przełomie następnego dziesięciolecia udział obciążeń podatkowych pozostawał nadal znaczny. W 2000 r. stanowił 41% PKB, a w latach następnych zmniejszał się w niewielkim stopniu.

Utrzymywanie się dużego udziału podatków w relacji do PKB wskazuje na istotę reform podatkowych przeprowadzanych w krajach Europy Zachodniej. Z jednej strony nieznacznie zmniejszono górne stawki PIT, uzasadniając to potrzebą zwiększenia motywacji do pracy i oszczędzania, z drugiej strony podnoszono dolną stawkę PIT i zmniejszano zakres ulg i zwolnień podatkowych. Następowало zatem rozszerzanie bazy podatkowej, co przeciwdziałoło gwałtownemu obniżeniu dochodów budżetowych z podatków. Warto też odnotować, że gdy w 2008 r. rozpoczął się globalny kryzys finansowy, w wielu państwach zaczęto wykorzystywać podatki do wspierania wydatków konsumpcyjnych gospodarstw domowych poprzez obniżanie podatków, rozszerzanie zakresu ulg podatkowych i zwiększanie kwoty dochodów wolnych od podatków. Działania takie osłabiły spadkową tendencję udziału podatków w PKB.

Model anglosaski reprezentują dwa kraje: Wielka Brytania i Irlandia, które w 1996 r. miały zbliżony poziom zróżnicowania dochodów po redystrybucji. W międzyczasie jednak ich drogi się rozeszły. W Wielkiej Brytanii współczynnik Giniego po redystrybucji utrzymał się na zbliżonym poziomie (0,33), a w Irlandii obniżył się wyraźnie (do 0,28). W badanym okresie Wielka Brytania konsekwentnie realizuje politykę liberalną, opierającą się na niskich obciążeniach podatkowych. Reaguje jednak na bieżącą sytuację gospodarczą i w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy w 2010 r. górna stawka PIT dla dochodów powyżej 150 000 funtów zostaje podniesiona z 40 do 50%, a po trzech latach (w 2013 r.) obniżona do 45%. Ograniczono też ulgi podatkowe dla dochodów powyżej 100 000 funtów. W celu pobudzenia popytu konsumpcyjnego w 2009 r. obniżono stawkę standardową VAT z 17,5 do 15%. Ze względu na rosnące potrzeby budżetowe w dwóch kolejnych latach podniesiono ją do 20% (European Commission, 2021). Przedstawione zmiany w systemie podatkowym Wielkiej Brytanii okazały się jednak neutralne z punktu widzenia redystrybucji dochodów. Współczynnik Giniego po redystrybucji utrzymuje się na zbliżonym poziomie. Z kolei w Irlandii dokonały się istotne zmiany w redystrybucji dochodów. Z jednej strony następowały wielokrotne obniżki CIT, w rezultacie których nastąpiło zmniejszenie tego podatku z 40 do 12,5% (w 2003 r.). Ponadto

górną stawką PIT w ciągu ostatniego ćwierćwiecza uległa nieznacznemu obniżeniu – z 44 do 40%. Z drugiej strony irlandzki system opodatkowania osób fizycznych zawiera wiele ulg i zwolnień podatkowych. Przykładowo dzięki *tax credit* dla singla i osoby czerpiącej dochody z umowy o pracę w 2018 r. efektywna kwota wolna od podatku wynosiła 16 500 euro (około 70 500 zł), co plasowało ten kraj na trzecim miejscu wśród państw UE. Ulgi i zwolnienia oraz obniżanie podatków konsumpcyjnych umożliwiły obniżenie współczynnika Giniego z 0,33 w 1996 r. do 0,28 w 2020.

Informacje zebrane w tabeli 3.9 wskazują, że stopniowo zaciera się różnica między krajami reprezentującymi nordycki i kontynentalny model polityki społecznej. Szwecja powoli traci przywództwo w wykorzystywaniu redystrybucyjnej funkcji podatków – obniża się udział dochodów podatkowych w relacji do PKB, a górne stawki PIT nie są już najwyższe w Europie. Do czołówki państw o największym fiskalizmie wychodzą takie kraje, jak: Francja, Belgia, Austria, a także Niemcy. Coraz bardziej pogłębia się też różnica między wymienionymi państwami i Luksemburgiem, a Holandię coraz trudniej zaliczyć do grupy krajów nordyckich.

Duże zmiany dokonały się też w państwach śródziemnomorskich. Grecja, Portugalia, Hiszpania i Włochy ucierpiały mocno w czasie globalnego kryzysu finansowego. Uzyskały pomoc finansową z Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Europejskiego Banku Centralnego. Równocześnie kraje te zostały zobligowane do podjęcia działań restrukturyzacyjnych dotyczących m.in. polityki fiskalnej. Doprowadziło to do wzrostu obciążeń podatkowych, ale równocześnie przyczyniło się do obniżenia współczynnika Giniego. Na Malcie i Cyprze zmiany były wyraźnie mniejsze. Państwa te uchodzą powszechnie za raje podatkowe. Systemy podatkowe nie sprzyjają więc zmniejszaniu nierówności dochodowych.

Przeciętne wartości współczynników Giniego po redystrybucji dla krajów realizujących śródziemnomorski model polityki społecznej (0,33 w 1996 r. i 0,31 w 2020) są wyższe niż współczynniki dla nowych państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej (odpowiednio: 0,29 i 0,30). Należy jednak uwzględnić bardzo duże zróżnicowanie współczynnika Giniego po redystrybucji w tej grupie krajów. W 1996 r. zawierało się ono w przedziale od 0,22 (Słowenia) do 0,36 (Estonia), a w 2020 wzrosło i wynosiło od 0,23 (Słowenia) do 0,40 (Bułgaria). Należy też zwrócić uwagę na to, że państwa te w niewielkim stopniu wykorzystywały system podatkowy do niwelowania zróżnicowania dochodów. Wpłynęło na to kilka czynników:

- jedynie trzy kraje (Polska, Słowenia i Chorwacja) nie wprowadziły podatku liniowego od dochodów osób fizycznych;
- udział dochodów budżetowych z podatków w relacji do PKB był niski, a ponadto (z wyjątkiem Chorwacji i Litwy) ulegał w badanym okresie obniżeniu;
- udział podatków konsumpcyjnych (które z natury są regresywne, czyli bardziej obciążają biednych) w dochodach podatkowych ogółem był duży i w większości państw (8 z 11) wykazywał tendencję wzrostową – w Bułgarii zbliżał się do 50%, a w Chorwacji przekroczył tę wartość;

- kwota dochodu wolna od podatku jest relatywnie niska, a ponadto w niektórych krajach (Bułgaria, Węgry) taka kategoria nie została wprowadzona do systemu podatkowego.

Z przeglądu systemów podatkowych państw Europy Środkowej i Wschodniej wynika, że redystrybucyjną funkcję podatków dochodowych w największym stopniu pełnią rozwiązania przyjęte w Słowenii, głównie ze względu na relatywnie duży, jak na kraje tego regionu, udział dochodów budżetowych z podatków, wysoką progresję podatkową i wysoką kwotę dochodu wolną od podatków. Wyraźnie natomiast widać, że systemy podatkowe istniejące w Bułgarii i Rumunii mogą stanowić jedną z istotnych przyczyn pogłębiającego się zróżnicowania dochodów w tych krajach. Uwaga ta jest aktualna, chociaż w mniejszym stopniu, także w odniesieniu do Węgier, Litwy i Łotwy. Okazuje się jednak, że stopniowe odchodzenie od doktrynerskiego traktowania podatku liniowego w Czechach, na Słowacji i w Estonii przynosi pozytywne rezultaty, a współczynniki Giniego w tych państwach ulegają obniżeniu. Wydaje się, że w takim kierunku zmierzają także inne nowe kraje UE.

Rozdział 4

Redystrybucja dochodów przez wydatki publiczne

4.1. Ewolucja wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej

W XIX w. w wielu krajach wydatki publiczne stanowiły mniej niż 10% PKB. Wyraźnie więc było widać, że oczekiwania od państwa, jako „stróża nocnego”, były niewielkie. Z czasem sytuacja uległa zmianie i już pod koniec XIX w. niemiecki ekonomista Adolf Wagner zwrócił uwagę na rosnący udział wydatków publicznych w relacji do PKB. Wojny, duże wahania koniunktury, koszty związane z utrzymaniem kolonii zamorskich, przymus uwzględniania zwiększających się potrzeb obywateli sprawiły, że wydatki państwa rosły. Na początku XX w. sięgały już kilkunastu procent PKB, a w latach 20. w wielu krajach przekraczały 20% PKB. W czasie Wielkiego Kryzysu, II wojny światowej, a także w okresie powojennym obserwujemy eksplozję wydatków publicznych. W latach 80. w wielu państwach Europy Zachodniej zbliżały się do 50% PKB, w kilku przekraczały 50% (Belgia, Dania, Holandia, Luksemburg), a w Szwecji nawet 60%. Dane dotyczące kształtowania się wydatków publicznych, ukazujące długofalowe zmiany w ich znaczeniu, zostały zamieszczone w tabeli 4.1.

Przyczyn wzrostowej tendencji wydatków publicznych (określanej jako prawo Wagnera) należy upatrywać głównie w:

- rosnących wydatkach związanych z prowadzeniem wojen;
- pogłębiających się wahaniami koniunktury skutkujących poważnym spadkiem PKB i wzrostem bezrobocia;
- postępującej demokratyzacji i potrzebie większej sprawiedliwości społecznej wywierającej presję na dokonywanie przez państwo redystrybucji dochodów;
- szybkich zmianach struktury gospodarczej sprawiających, że zwiększało się znaczenie dóbr publicznych oraz pojawiało się coraz więcej efektów zewnętrznych wymagających korekty działań rynkowych;

- rosnącej popularności teorii Johna Maynarda Keynesa przywiązującej dużą wagę do popytowej strony gospodarki i eksponującej rolę państwa w stymulowaniu popytu.

Tabela 4.1. Wydatki publiczne w latach 1870–1996 jako % PKB

Kraj	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9
Austria	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6
Belgia	–	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	52,9
Francja	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0
Hiszpania	–	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,7
Holandia	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,3
Irlandia	–	–	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
Japonia	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9
Kanada	–	–	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Niemcy	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1
Norwegia	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Nowa Zelandia	–	–	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Szwajcaria	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
Szwecja	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2
USA	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4
W. Brytania	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0
Włochy	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	54,7
Średnia	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	43,1	44,8	45,6

Źródło: Schuknecht, Tanzi (2000: 6), za: Karbownik (2009: 171).

Postulowany przez Keynesa interwencjonizm państwowy i wzrost wydatków publicznych napotkał jednak w latach 70. na poważną, a równocześnie nieprzewidzianą przeszkodę w postaci szoku podażowego spowodowanego wprowadzeniem embargo na ropę przez kraje OPEC. Wpłynęło to na koszty produkcji, a więc także na ceny właściwie wszystkich produktów. Efektem była stagflacja, czyli stagnacja, a właściwie recesja, przy równoczesnym wzroście cen. Średnioroczne tempo wzrostu PKB w krajach Europy Zachodniej spadło z 3,2% w latach 1970–1980 do 2,4% w kolejnym 10-leciu oraz do 2,1% w latach 1990–2000. Towarzyszył temu wzrost stopy bezrobocia – odpowiednio: z 3,88 do 8,32 i 9,19% (Rosati, 2009).

Pogorszenie się koniunktury gospodarczej, stagflacja i bezrobocie sprawiły, że utrzymanie wysokiego poziomu wydatków publicznych stawało się coraz trudniejsze oraz pociągało za sobą wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego, a także perspektywę zwiększenia obciążeń podatkowych. Narastała też nieufność wobec narzędzi z zakresu polityki fiskalnej proponowanych przez Keynesa, a na podatny grunt trafiały teorie neoliberalne (Friedman, 1968; Thurow, 1983), nawiązujące do ograniczenia roli państwa w gospodarce, obniżenia podatków i uelastycznienia rynku pracy. Znalazły one zastosowanie w polityce gospodarczej realizowanej przez Ronalda Reagana i Margaret Thatcher.

Dane zamieszczone w tabeli 4.2 pokazują kształtowanie się wydatków publicznych w latach 1995–2020 w UE. Należy zauważyć, że w krajach Europy Zachodniej (z wyjątkiem Irlandii) utrzymuje się duży udział wydatków publicznych w relacji do PKB. W nowych krajach członkowskich nie widać tak wyraźnej jednorodności. Pierwszą grupę tworzą kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz Słowenia. W początkowym okresie transformacji wydatki publiczne kształtowały się na poziomie zbliżonym do średniej dla „starych” krajów członkowskich. W kolejnych latach były nieco niższe niż obserwowane w państwach Europy Zachodniej. Grupę drugą stanowią kraje nadbałtyckie oraz Bułgaria i Rumunia, gdzie wydatki publiczne kształtują się z reguły na poziomie nieprzekraczającym 40% PKB. Z kolei wydatki publiczne na Cyprze i Malcie lokują się między tymi dwoma grupami – są mniejsze niż w Grupie Wyszehradzkiej, ale równocześnie nieco większe niż w krajach nadbałtyckich.

Tabela 4.2. Wydatki publiczne w krajach Unii Europejskiej (w % PKB)

Kraj	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020
Austria	56,5	51,4	49,7	52,8	51,1	48,6	57,1
Belgia	52,1	49,1	51,8	53,9	53,7	51,8	59,2
Bułgaria	–	–	39,2	36,1	40,4	35,5	41,8
Chorwacja	–	–	–	48,5	48,4	46,0	54,5
Cypr	–	37,0	43,6	41,8	40,6	38,4	45,1
Czechy	54,5	41,8	44,9	43,6	41,9	41,1	47,2
Dania	59,3	53,6	52,7	56,7	54,5	49,5	53,4
Estonia	41,3	36,5	33,5	40,3	39,5	39,4	45,9
Finlandia	61,4	48,3	50,4	53,9	56,5	53,2	57,3
Francja	54,4	51,6	53,4	56,9	56,8	55,4	61,6
Grecja	45,7	46,7	43,1	53,0	54,1	47,9	59,8
Hiszpania	44,1	39,1	38,5	46,0	43,9	42,1	52,4
Holandia	56,4	44,2	45,2	47,9	44,7	42,0	48,0
Irlandia	41,1	31,5	33,8	64,9	29,1	24,2	27,3
Litwa	37,4	39,1	33,6	42,4	35,2	34,8	42,9
Luksemburg	39,7	37,6	41,8	42,0	40,4	42,1	47,2
Łotwa	37,0	37,3	35,6	45,8	38,6	38,2	43,1
Malta	42,6	41,0	45,0	40,1	38,5	35,9	45,9
Niemcy	54,8	45,1	46,9	48,1	44,1	45,0	50,8
Polska	47,7	41,1	43,3	45,8	41,7	41,8	48,7
Portugalia	41,5	43,1	46,7	51,9	48,2	42,5	49,3
Rumunia	–	–	33,5	40,0	36,5	36,3	42,2
Słowacja	48,6	50,7	38,0	42,3	45,7	40,7	45,6
Słowenia	52,6	47,4	46,0	50,2	48,7	40,7	45,6
Szwecja	64,9	35,6	55,2	50,4	49,3	49,1	52,5
Węgry	55,3	46,5	49,9	48,8	50,4	45,7	51,6
Wielka Brytania	44,1	39,1	44,0	–	–	–	–
Włochy	52,5	46,2	48,2	49,9	50,3	48,5	57,1
UE	–	–	–	50,5	48,1	46,5	53,1

Źródło: dane Eurostatu.

W ramach UE podejmowano próby dyscyplinowania polityki fiskalnej. Przykłady takich działań to traktat z Maastricht przyjęty w 1994 r., w którym określono, że dopuszczalny deficyt budżetowy nie powinien przekraczać 3% PKB, a dług publiczny 60% PKB, a także Pakt Stabilizacji i Wzrostu podpisany w Dublinie w 1996 r., zobowiązujący państwa, które przyjęły euro jako wspólną walutę, do sporządzania trzyletnich programów stabilizacji, a kraje ubiegające się o wejście do strefy euro – do tworzenia programów konwergencji. W praktyce okazuje się jednak, że ograniczanie wydatków publicznych dokonuje się w wolnym tempie, a pogorszenie koniunktury lub uwarunkowania zewnętrzne sprawiają, że wydatki te znowu wykazują tendencję wzrostową. Takie wyraźne fale uwidaczniają się w latach 1995–2020. Obserwowany na przełomie XX i XXI w. spadek udziału wydatków publicznych w PKB został zahamowany, a nawet odwrócony w następstwie globalnego kryzysu finansowego z 2008 r.

Niemal wszystkie kraje Europy Zachodniej oraz USA bardzo szybko zaczęły wykorzystywać politykę fiskalną do pobudzenia popytu konsumpcyjnego, a następnie także popytu inwestycyjnego. W maju 2010 r. Komisja Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Europejski Bank Centralny, czyli tak zwana „Trójka”, utworzyły fundusz ratunkowy w wysokości 750 mld euro na pomoc finansową krajom w szczególnie trudnej sytuacji, a w październiku tego samego roku podjęto decyzję o zwiększeniu tego funduszu o dalszy bilion euro w związku z narastającymi trudnościami gospodarczymi w Grecji, Portugalii, Hiszpanii i we Włoszech. W końcu 2010 r. okazało się, że pomoc finansowa jest niezbędna także Irlandii (67,5 mld euro). Oczywiście udzielanie pomocy wiązało się z wprowadzeniem restrykcyjnych programów oszczędnościowych, które często łączyły się z podnoszeniem podatków i wydatków publicznych w tych państwach.

Kolejna fala wzrostu wydatków publicznych została spowodowana wybuchem pandemii COVID-19. W 2019 r. w UE wydatki te stanowiły 46,5% PKB, a w 2020 wzrosły do 53,1%. W wielu krajach Unii wydatki publiczne w 2020 r. wzrosły nawet o 6–7 punktów procentowych w porównaniu z 2019, np. w Austrii z 48,6 do 57,1% PKB, zaś we Włoszech z 48,5 do 57,1%. Jedynym państwem, w którym nastąpił lekki spadek udziału wydatków publicznych w PKB, była Dania (z 49,5 do 47,2%). Wydatki publiczne rosły, chociaż w połowie krajów UE dług publiczny w 2020 r. przekraczał ustalony poziom 60% PKB, a w siedmiu państwach przekraczał 100%: od 117,0% we Francji do 159,6% we Włoszech i 209,0% w Grecji (dane Eurostatu).

4.2. Wydatki publiczne jako narzędzie realizacji polityki społecznej

Polityka społeczna może być prowadzona za pomocą różnych instrumentów: ekonomicznych, prawnych, informacyjnych i kadrowych (Supińska, 2008). Instrumenty te są wykorzystywane przez różne podmioty tej polityki, a najważniejszym z nich

jest państwo. Warto zauważyć, że: „Bez względu na to jak bardzo krytykuje się i odrzuca instytucje państwowe, marzeniem ludzi na całym świecie jest być obywatelem państwa prawa, państwa tworzącego ramy dla efektywnego systemu gospodarczego, państwa zapewniającego bezpieczeństwo fizyczne i socjalne obywateli oraz będącego producentem podstawowych dóbr publicznych” (Golinowska, 1994).

Państwo zawsze działa w określonych uwarunkowaniach historycznych, ekonomicznych, społecznych, kulturowych i politycznych. Oznacza to, że polityki społeczne realizowane w różnych krajach mogą być mocno zróżnicowane. Różnice historyczne i kulturowe między np. nordyckim modelem roli państwa w gospodarce i modelem azjatyckim mogą być trudne do przezwyciężenia. W Europie różnice te nie są tak duże. Pojawia się jednak pytanie, w jakim kierunku idą zmiany polityki społecznej w różnych państwach, a zwłaszcza w nowych krajach członkowskich UE po jej rozszerzeniu w 2004 r. Mimo różnic występujących między krajami Unii ważne jest utrzymanie wspólnych wartości socjalnych, na które składają się zarówno postanowienia tzw. wspólnotowych pierwotnych aktów prawnych i Karty Społecznej Rady Europy, założenia różnych socjalnych programów realizowanych w UE, jak i postanowienia zawarte we wspólnotowych aktach wtórnych (rozporządzenia, opinie i zalecenia wydane przez Radę UE). Z wymienionych aktów prawnych i deklaracji programowych wyłaniają się pewne standardy socjalne, które składają się na specyfikę europejskiego modelu socjalnego. Standardy te przedstawiają się następująco (Księżpolski, 2008):

- przestrzeganie zasady sprawiedliwości społecznej;
- przekonanie, że prowadzenie polityki społecznej jest nieodzowne dla osiągnięcia postępu społeczno-gospodarczego;
- przywiązywanie dużej wagi do negocyjacyjnego sposobu rozwiązywania konfliktów społecznych i dochodzenia do rozwiązań kompromisowych.

Zasada sprawiedliwości społecznej rozumiana jest jako „prawo do pomocy dla każdego obywatela, który znalazł się w trudnej sytuacji życiowej” (Księżpolski, 2008: 422), a za przestrzeganie tego prawa i zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli odpowiedzialne jest państwo. Do tego celu są wykorzystywane m.in. świadczenia socjalne oraz płace minimalne. Z kolei przekonanie, że odpowiednia polityka społeczna przyczynia się do wzrostu gospodarczego i podnoszenia poziomu dobrobytu prowadzi do przywiązywania dużej wagi do edukacji społeczeństwa oraz dbania o jego zdrowie. Wydatki te są traktowane jako inwestycje w kapitał ludzki przyczyniające się do zwiększenia wydajności pracy i wzrostu gospodarczego. Trzeci standard europejskiego modelu socjalnego, czyli szerokie możliwości uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron w podejmowaniu decyzji ich dotyczących oraz prowadzenie dialogu społecznego, jest szczególnie pomocny w rozwiązywaniu problemów dotyczących rynku pracy, a także wielu kwestii społecznych wymagających kompromisu.

Fundusze publiczne są gromadzone w celu uzyskania środków finansowych na realizację społecznych, ekonomicznych i politycznych funkcji państwa. Tradycyjnie wyodrębnia się trzy główne rodzaje wydatków publicznych:

1. wydatki związane z realizacją podstawowych funkcji państwa w takich obszarach, jak administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo wewnętrzne i obrona narodowa. Są to wydatki typowe, często określane jako niezbywalne, gdyż w sposób naturalny należą do podstawowych obowiązków państwa;
2. wydatki związane z realizacją ważnych celów społecznych, czyli ochroną zdrowia, edukacją, realizacją świadczeń socjalnych zapewniających bezpieczeństwo i ochronę przed ryzykiem;
3. wydatki sprzyjające rozwojowi gospodarki, czyli na infrastrukturę, B+R i ochronę środowiska, oraz wydatki o charakterze interwencyjnym umożliwiające gospodarce wychodzenie z recesji i ograniczenie bezrobocia.

W UE wydatki o charakterze socjalnym stanowią około 30% PKB. Z danych zamieszczonych w tabeli 4.3 wynika jednak, że występują bardzo duże różnice w zaangażowaniu różnych państw w prowadzenie polityki społecznej.

Tabela 4.3. Wydatki socjalne w krajach Unii Europejskiej (w % PKB)

Kraj	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020
Austria	34,1	33,1	33,4	34,4	34,3	33,2	37,2
Belgia	29,5	28,2	23,6	32,7	33,5	33,2	38,1
Bułgaria	14,0	20,6	19,6	20,9	22,4	20,4	23,0
Chorwacja	27,6	26,1	25,3	26,0	27,3	25,7	28,4
Cypr	13,8	15,7	19,6	21,6	21,6	21,8	25,4
Czechy	23,4	23,5	23,5	25,6	24,8	25,1	28,7
Dania	38,4	35,3	36,4	40,5	39,0	36,1	37,6
Estonia	23,2	21,4	19,8	25,8	23,9	24,5	28,3
Finlandia	38,2	31,1	32,9	36,4	38,8	36,7	39,3
Francja	34,2	33,0	34,5	37,3	37,8	37,2	41,8
Grecja	20,7	23,1	25,3	30,0	29,4	29,1	33,7
Hiszpania	23,8	21,9	22,4	27,8	27,5	27,5	34,5
Holandia	28,5	24,1	25,6	30,1	29,7	28,1	30,7
Irlandia	24,8	18,7	22,1	29,9	19,1	16,7	18,7
Litwa	19,4	23,4	21,0	27,1	22,1	23,1	27,3
Luksemburg	26,0	23,4	27,5	27,1	26,9	28,1	31,3
Łotwa	21,0	22,3	18,9	24,5	21,4	22,1	24,2
Malta	21,0	22,1	24,5	23,8	22,0	21,6	25,1
Niemcy	30,9	30,8	31,4	31,5	30,5	31,4	35,0
Polska	26,9	27,2	27,6	26,8	25,7	26,6	28,8
Portugalia	22,8	25,0	29,1	31,6	29,8	27,9	31,0
Rumunia	15,8	17,7	17,0	21,3	18,8	20,5	23,0
Słowacja	22,7	23,5	24,6	27,1	26,0	26,3	27,2
Słowenia	30,4	30,5	30,6	32,6	30,6	30,6	32,4
Szwecja	38,2	34,0	35,0	33,6	33,3	32,9	34,4
Węgry	29,0	25,1	28,3	27,8	24,9	21,9	24,7
Wielka Brytania	24,1	23,1	26,3	30,6	28,7	26,8	–
Włochy	27,0	26,9	28,4	31,4	32,3	31,9	37,4
UE	28,0	27,8	29,1	31,8	31,1	30,4	35,0

Źródło: dane Eurostatu.

W analizowanym okresie w dziewięciu krajach wydatki socjalne przekraczały 30% PKB. Najwyższe były w Danii (36–40%), Finlandii (31–39%) i Francji (33–42%). W grupie tej znalazły się też Austria, Belgia, Niemcy, Włochy, Słowenia i Szwecja, gdzie wyjątkowo uwidacznia się spadek udziału wydatków socjalnych. Jest to wynik działań rządu szwedzkiego podjętych po głębokim kryzysie gospodarczym z lat 90. XX w., polegających głównie na cięciu i racjonalizacji wydatków. Działania te okroiły nieco zakres świadczeń socjalnych, ale nie podważyły fundamentów państwa dobrobytu (Swedenborg, 2010). W pozostałych krajach Europy Zachodniej wydatki publiczne są niższe, ale w zasadzie oscylują wokół średniej. Wyjątkiem jest Irlandia, gdzie obserwujemy wyraźny spadek wydatków na cele socjalne wynikający z drastycznego obniżenia wydatków na zabezpieczenie społeczne (związanego z realizacją pokryzysowych działań restrukturyzacyjnych).

W nowych państwach członkowskich sytuacja również była zróżnicowana. Najwięcej na cele socjalne przeznaczono w Słowenii, gdzie wydatki znacznie przekraczały 30% PKB. Na tym tle kraje Grupy Wyszehradzkiej i Chorwacja pozostawały nieco w tyle. W Polsce i Chorwacji wydatki socjalne zawierały się w przedziale 26–28% PKB. Nieco niższe, ale w miarę stabilne, były na Słowacji i w Czechach, a na Węgrzech wykazywały tendencję spadkową – z 29% PKB w 1995 r. do około 22% w 2019. Kraje bałtyckie, a także Malta wydają na cele socjalne nieco mniej (21–25% PKB), chociaż zdarzały się okresy, gdy poziom tych wydatków nie osiągał 20%. Od standardów Europy Zachodniej znacznie jednak odbiegają dwa najbiedniejsze państwa UE – Bułgaria i Rumunia, gdzie zwłaszcza w początkowym okresie wydatki na cele socjalne były bardzo niskie (odpowiednio 14 i 15,8% PKB), a także Cypr (13,8%). W ostatnich latach wydatki budżetowe na cele socjalne w tych krajach wzrosły do 20–23% PKB, czyli nadal należą do najniższych w UE.

Przedstawione dane statystyczne dają podstawę do sformułowania kilku konkluzji.

1. Występuje wysoka korelacja między wielkością wydatków publicznych przeznaczonych na cele socjalne a poziomem rozwoju gospodarczego kraju. Społeczeństwa bogate przeznaczają większą część dochodów publicznych na realizację polityki społecznej niż kraje biedne.
2. Próby obniżenia wydatków socjalnych podejmowane w latach 90. XX w. okazały się mało skuteczne, gdyż istnieje silna presja na podniesienie ich poziomu, a równocześnie napotykają na duży opór społeczny w przypadku podejmowania prób ich obniżenia.
3. Można zaobserwować znaczne wahania w poziomie wydatków na cele socjalne w poszczególnych latach. Świadczy to o dużej wrażliwości tych wydatków na zmianę koniunktury. Badania (Michaud, Rothert, 2016) pokazują, że rosną one lub spadają w tempie wolniejszym niż PKB. Wydatki te zwiększają się też szybko w okresie załamania kryzysowego (rosną wówczas m.in. wydatki na zasiłki dla bezrobotnych i inne działania antycykliczne), a także w warunkach pandemii (wzrost wydatków publicznych w 2020 r.).
4. Nowe państwa członkowskie, a zwłaszcza kraje nadbałtyckie, w początkowym okresie transformacji działały pod silną presją instytucji międzynarodowych

(Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy) postulujących znaczną redukcję wydatków publicznych i obniżenie podatków w celu pobudzenia przedsiębiorczości (Mitra, Stern, 2002; Afonso, Schuknecht, Tanzi, 2004).

W grupie wydatków socjalnych najwięcej środków publicznych przeznaczają się na cele związane z zabezpieczeniem społecznym, czyli ochroną dochodów gospodarstw domowych w przypadku wystąpienia różnego rodzaju zdarzeń (np. starość, choroba, niepełnosprawność, bezrobocie). W latach 1995–2020 wynosiły one dla krajów UE średnio 17–19% PKB, co stanowiło 60–67% całkowitych wydatków socjalnych. Pandemia sprawiła, że wydatki na zabezpieczenie społeczne w 2020 r. wzrosły do 22% PKB (w 2019 wynosiły przeciętnie 18,6%). Kolejną grupą to wydatki na ochronę zdrowia, zawierające się w przedziale 6–7% PKB, czyli 20–23% wydatków socjalnych, w 2020 r. osiągające 8% PKB. Edukacja stanowi trzeci człon wydatków, który absorbował około 5% PKB, czyli 15–16% wydatków socjalnych.

Tabela 4.4. Wydatki na zabezpieczenie społeczne w krajach Unii Europejskiej (w % PKB)

Kraj	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020
Austria	21,9	208	20,2	21,4	21,2	20,2	22,9
Belgia	17,7	16,4	17,1	18,9	19,4	19,4	22,7
Bułgaria	8,5	12,7	10,6	12,9	13,0	11,5	13,1
Chorwacja	13,6	13,8	14,1	15,2	16,0	14,5	15,7
Cypr	7,1	8,1	11,4	12,1	13,5	12,4	13,6
Czechy	10,9	12,3	11,9	13,3	12,9	12,6	14,4
Dania	25,2	22,3	22,7	24,8	23,5	21,5	22,4
Estonia	11,0	10,6	9,7	14,1	12,6	13,2	15,0
Finlandia	25,1	19,5	20,1	22,6	25,3	24,0	25,7
Francja	23,1	20,4	21,3	23,7	24,3	23,9	27,3
Grecja	12,1	13,6	14,3	19,0	20,4	19,8	22,5
Hiszpania	14,3	12,7	12,7	16,7	17,2	17,4	22,1
Holandia	18,7	14,8	15,1	16,7	16,5	15,4	17,4
Irlandia	13,7	9,9	12,1	17,8	10,5	8,9	10,2
Litwa	10,1	12,5	9,9	14,3	11,2	12,3	16,3
Luksemburg	16,5	14,8	17,2	17,1	17,5	18,2	20,6
Łotwa	12,1	12,5	9,9	14,3	11,2	12,3	13,5
Malta	12,2	12,3	13,1	13,3	11,5	10,8	12,0
Niemcy	20,7	20,2	20,8	20,1	19,1	19,7	21,8
Polska	19,0	17,7	17,1	16,3	15,7	16,7	18,2
Portugalia	11,9	12,4	15,1	17,4	18,5	16,9	18,8
Rumunia	10,1	10,4	10,4	13,9	11,5	11,9	13,8
Słowacja	15,1	14,2	14,3	15,1	14,7	14,4	16,3
Słowenia	17,4	17,8	17,7	19,2	18,3	16,5	18,7
Szwecja	25,3	21,8	21,9	20,3	20,1	19,0	19,8
Węgry	17,8	14,6	16,6	17,3	14,6	12,7	13,6
Wielka Brytania	14,7	13,3	14,5	16,7	16,0	14,8	–
Włochy	17,5	16,8	17,2	19,7	21,3	21,2	25,2
UE	18,8	17,1	17,6	19,3	19,0	18,6	22,0

Źródło: dane Eurostatu.

Z danych zawartych w tabeli 4.4 wynika, że biorąc pod uwagę wydatki na zabezpieczenie społeczne, różnice między krajami były bardzo duże. Bywały okresy, że wydatki te sięgały nawet 25% PKB (Szwecja, Finlandia, Dania). Zazwyczaj jednak w bogatych państwach Europy Zachodniej utrzymywały się w granicach 20% PKB. Nieco mniej szczodre były wśród nich Holandia i Luksemburg, w dalszej kolejności Wielka Brytania, Grecja, Portugalia i Hiszpania, a wyraźnie na końcu plasowała się Irlandia, gdzie wydatki na zabezpieczenie społeczne niekiedy zawierały się w przedziale 9–10% PKB, chociaż sięgały też kilkunastu procent (np. w 2010 r. doszły do 17,8%).

W nowych krajach członkowskich UE wydatki na zabezpieczenie socjalne są niższe. Szczególnie niskie wydatki w początkowym okresie transformacji odnotowano w Bułgarii, Rumunii, na Litwie i Cyprze (7–10% PKB). W następnych latach osiągnęły jednak wyższy poziom. W Polsce wydatki te utrzymują się w granicach średniej dla UE, a w Słowenii i na Słowacji nieco je przekraczają.

W statystyce Eurostatu wyodrębnia się siedem grup wydatków na zabezpieczenie społeczne. Są ponoszone z następujących powodów:

- starość i emerytury;
- choroba i niepełnosprawność (renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłki chorobowe i inne formy wsparcia w naturze);
- wsparcie w przypadku śmierci bliskiej osoby (renty rodzinne, zasiłki pogrzebowe i inne formy pomocy);
- rodzina i dzieci (wydatki związane z ciążą, wychowaniem dzieci i opieką nad innymi członkami rodziny);
- bezrobocie (zasiłki dla bezrobotnych i inne formy wsparcia);
- mieszkania (pomoc w pokrywaniu kosztów ich utrzymania);
- wykluczenie społeczne.

W tabelach 4.5, 4.6, 4.7 i 4.8 zostały przedstawione dane statystyczne pokazujące, w jakiej wysokości (w % PKB) i na jakie cele przeznaczono fundusze publiczne, zaliczane do wydatków na zabezpieczenie społeczne, w latach 1997, 2005, 2019 i 2020.

Tabela 4.5. Przeznaczenie wydatków na zabezpieczenie społeczne w 1997 r. (w % PKB)

Kraj	Starość	Choroba i niepełno-sprawność	Śmierć bliskiej osoby	Rodzina i dzieci	Bezrobocie	Mieszkania	Wykluczenie społeczne
1	2	3	4	5	6	7	8
Austria	12,7	2,9	0,5	2,9	1,6	0,1	0,4
Belgia	8,4	2,3	2,1	2,4	3,3	0,0	0,4
Bułgaria	–	–	–	–	–	–	–
Cypr	6,8	2,5	0,3	0,9	1,1	0,5	0,6
Czechy	7,5	1,4	0,2	1,8	0,5	0,1	0,2
Dania	11,5	3,2	0,0	3,7	3,7	0,7	1,2
Estonia	6,0	0,8	0,3	1,6	0,2	0,1	0,3
Finlandia	8,5	4,1	1,1	3,0	3,8	0,3	0,7
Francja	10,9	1,7	1,8	2,9	2,3	0,9	0,4

Tabela 4.5 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8
Grecja	9,9	1,1	0,7	1,6	0,9	0,7	0,2
Hiszpania	8,4	2,1	0,9	0,5	2,8	0,2	0,2
Holandia	9,4	6,0	1,5	1,2	2,4	0,4	1,3
Irlandia	2,4	1,1	0,8	1,7	1,7	0,4	0,3
Litwa	6,1	2,0	0,3	1,0	0,2	0,0	0,6
Luksemburg	8,4	3,0	0,7	2,7	0,7	0,1	0,2
Łotwa	7,8	1,9	0,5	1,5	0,4	0,2	0,1
Malta	8,3	1,4	0,3	1,7	1,0	0,4	0,3
Niemcy	11,3	2,3	0,5	2,8	2,4	0,2	0,6
Polska	9,7	2,0	0,9	1,0	0,9	0,2	0,6
Portugalia	6,6	2,6	1,4	0,9	0,9	0,0	0,1
Rumunia	6,1	1,9	0,1	1,3	1,0	0,0	0,0
Słowacja	6,6	4,0	0,2	1,7	1,2	0,0	0,7
Słowenia	10,5	2,7	0,5	2,2	0,9	0,0	0,4
Szwecja	12,0	5,1	0,7	3,3	3,3	0,8	1,0
Węgry	8,0	1,9	0,3	2,7	0,8	0,6	0,2
Włochy	12,7	1,6	2,7	0,8	0,6	0,0	0,0
UE	8,4	2,5	0,8	1,9	1,5	0,3	0,4

Źródło: dane Eurostatu.**Tabela 4.6.** Przeznaczenie wydatków na zabezpieczenie społeczne w 2005 r. (w % PKB)

Kraj	Starość	Choroba i niepełno- -sprawność	Śmierć bliskiej osoby	Rodzina i dzieci	Bezrobocie	Mieszka- nia	Wykluczenie społeczne
1	2	3	4	5	6	7	8
Austria	13,2	1,6	0,4	3,0	1,6	0,1	0,3
Belgia	9,8	1,0	2,8	2,0	3,5	0,1	0,4
Bułgaria	7,4	0,8	0,6	1,1	0,3	0,0	0,4
Cypr	8,0	1,2	0,3	2,1	1,0	0,4	0,8
Czechy	7,7	1,3	0,2	1,4	0,7	0,1	0,5
Dania	11,0	3,7	0,0	3,8	2,5	0,7	1,0
Estonia	5,3	2,0	0,1	1,5	0,2	0,0	0,1
Finlandia	8,7	4,1	0,9	3,0	2,4	0,3	0,5
Francja	11,1	2,3	1,9	2,5	2,2	0,8	0,5
Grecja	11,2	0,7	0,8	1,5	1,2	0,5	0,5
Hiszpania	7,9	2,0	0,6	1,1	2,5	0,2	0,2
Holandia	9,7	0,7	0,3	1,3	1,5	0,3	1,3
Irlandia	3,7	2,2	0,8	2,5	1,3	0,5	0,3
Litwa	5,7	2,4	0,2	1,2	0,2	0,0	0,2
Luksemburg	5,6	4,1	2,2	3,6	1,1	0,2	0,4
Łotwa	5,5	1,5	0,3	1,3	0,5	0,1	0,1
Malta	9,2	0,7	0,3	0,9	1,3	0,2	0,3
Niemcy	12,0	2,3	0,4	3,2	2,1	0,6	0,2

1	2	3	4	5	6	7	8
Polska	10,4	2,2	1,0	0,8	0,6	0,1	0,4
Portugalia	9,2	1,6	1,6	1,2	1,3	0,0	0,2
Rumunia	5,7	1,2	0,1	1,4	0,4	0,0	0,3
Słowacja	6,7	3,3	0,2	1,9	0,7	0,0	0,5
Słowenia	9,7	3,1	0,5	2,0	0,7	0,0	0,7
Szwecja	11,8	3,3	0,7	3,0	1,9	0,6	0,6
Węgry	8,8	3,0	0,3	2,5	0,8	0,5	0,1
Włochy	12,9	2,0	2,5	1,1	0,5	0,0	0,0
UE	8,8	2,1	0,8	2,0	1,3	0,2	0,4

Źródło: dane Eurostatu.

Tabela 4.7. Przeznaczenie wydatków na zabezpieczenie społeczne w 2019 r. (w % PKB)

Kraj	Starość	Choroba i niepełno-sprawność	Śmierć bliskiej osoby	Rodzina i dzieci	Bezrobocie	Mieszkania	Wykluczenie społeczne
Austria	12,6	1,8	1,3	2,0	1,2	0,1	1,0
Belgia	9,4	3,5	1,6	2,2	1,3	0,2	1,0
Bułgaria	8,4	0,5	0,0	1,8	0,4	0,1	0,1
Chorwacja	8,0	2,3	1,3	1,9	0,5	0,0	0,1
Cypr	6,1	0,4	1,4	2,7	0,5	0,0	1,2
Czechy	7,4	2,2	0,5	1,6	0,1	0,2	0,3
Dania	8,2	4,3	0,0	4,2	1,9	0,7	1,5
Estonia	6,7	2,1	0,1	2,7	1,3	0,0	0,2
Finlandia	13,7	3,1	0,6	3,0	1,7	0,6	0,9
Francja	13,1	2,9	1,5	2,3	1,9	0,8	1,3
Grecja	13,8	1,6	2,0	0,9	0,8	0,2	0,6
Hiszpania	9,5	2,5	2,3	0,9	1,6	0,0	0,4
Holandia	6,5	4,1	0,1	1,4	1,3	0,4	1,6
Irlandia	3,0	1,7	0,5	1,3	0,8	1,1	0,3
Litwa	6,2	2,7	0,3	1,7	0,7	0,1	0,4
Luksemburg	9,5	3,0	0,0	3,5	1,0	0,1	0,7
Łotwa	7,0	2,4	0,2	1,2	0,5	0,1	0,4
Malta	6,8	0,9	1,2	0,9	0,2	0,1	0,3
Niemcy	9,7	3,3	1,9	1,7	1,5	0,3	0,6
Polska	9,5	2,0	1,6	2,8	0,3	0,0	0,3
Portugalia	11,4	1,3	1,7	1,1	0,6	0,2	0,4
Rumunia	8,7	1,0	0,1	1,4	0,1	0,0	0,1
Słowacja	7,7	3,2	0,8	1,1	0,2	0,0	0,2
Słowenia	9,8	2,0	1,2	1,8	0,4	0,0	0,9
Szwecja	10,4	3,5	0,2	2,5	1,7	0,3	1,0
Węgry	6,4	2,2	0,8	2,1	0,3	0,1	0,8
Włochy	13,6	1,8	2,6	1,0	1,1	0,0	1,0
UE	12,6	2,7	1,5	1,8	1,3	0,3	0,8

Źródło: dane Eurostatu.

Tabela 4.8. Przeznaczenie wydatków na zabezpieczenie społeczne w 2020 r. (w % PKB)

Kraj	Starość	Choroba i niepełno- sprawność	Śmierć bliskiej osoby	Rodzina i dzieci	Bezrobocie	Mieszkania	Wykluczenie społeczne
Austria	13,9	1,9	1,4	2,4	1,9	0,1	1,1
Belgia	10,3	3,8	1,7	2,4	3,1	0,2	0,2
Bułgaria	9,6	0,6	1,0	1,9	0,6	0,1	0,2
Chorwacja	9,4	1,9	1,4	2,2	0,5	0,1	0,1
Cypr	6,6	0,5	1,5	3,0	0,7	0,1	1,3
Czechy	8,2	2,7	0,6	1,9	0,2	0,2	0,4
Dania	8,5	4,6	0,6	4,4	2,1	0,7	1,6
Estonia	8,2	2,4	0,1	2,9	1,1	0,7	0,2
Finlandia	14,5	3,2	0,7	3,1	2,3	0,7	1,0
Francja	14,1	3,3	1,6	2,4	3,3	0,9	1,5
Grecja	15,7	1,7	2,3	1,0	0,9	0,2	0,6
Hiszpania	10,9	3,1	2,6	1,0	2,1	0,0	0,5
Holandia	8,7	4,3	0,1	2,1	1,7	0,5	2,8
Irlandia	3,9	1,3	0,5	1,2	2,1	0,9	0,1
Litwa	8,7	4,7	0,3	2,1	1,7	0,1	0,4
Luksemburg	10,0	3,7	0,0	3,7	2,1	0,1	0,4
Łotwa	7,7	2,9	0,2	1,3	0,6	0,1	0,4
Malta	7,2	1,0	1,3	1,0	0,2	0,2	0,4
Niemcy	10,3	3,4	2,0	2,2	2,2	0,3	0,7
Polska	10,1	2,3	1,6	3,3	0,3	0,0	0,3
Portugalia	12,5	1,5	1,9	1,3	0,6	0,2	0,4
Rumunia	9,9	3,9	0,1	1,6	0,1	0,0	0,4
Słowacja	8,4	2,4	0,8	1,2	0,4	0,0	0,3
Słowenia	11,0	3,7	1,4	2,0	0,6	0,0	1,1
Szwecja	10,8	2,3	0,2	2,5	1,3	0,3	0,9
Węgry	6,5	2,0	0,8	2,4	0,4	0,1	0,9
Włochy	15,1	3,0	2,8	1,1	2,5	0,0	1,5
UE	2,7	10,5	1,6	2,0	2,2	0,3	1,1

Źródło: dane Eurostatu.

Trzy pierwsze kolumny tabel zawierają informacje o wysokości wydatków na cele emerytalno-rentowe, czyli emerytury, renty związane z niepełnosprawnością, renty rodzinne i zasiłki pogrzebowe. Średnio na te cele w UE przeznaczono około 12% PKB (1997 r. i 2005), 14,7% w 2019 i 15,9% w 2020. Wzrost wydatków wynikał zarówno z procesu starzenia się społeczeństwa, jak i podnoszenia poziomu świadczeń związanych z niepełnosprawnością (zwłaszcza w krajach Europy Zachodniej). Najwięcej środków na zabezpieczenie emerytalno-rentowe przeznacza się w Grecji, Francji, we Włoszech i w Austrii. Polska również znajduje się w grupie krajów o relatywnie dużym (około 10% PKB) udziale wydatków na wypłaty emerytur. Wynika to zarówno ze sporego udziału emerytów w społeczeństwie (m.in. z powodu

tw. wcześniejszych emerytur w początkowym okresie transformacji oraz niskiego wieku emerytalnego), jak i relatywnie wysokiego poziomu świadczeń.

Prorodzinne wydatki socjalne stanowią przeciętnie około 2% PKB. Różnice między państwami UE są jednak duże. Z reguły wydatki na politykę prorodziną są wyższe w krajach „starej” UE. Na ten cel przeznaczano (w 2020 r.) 4,4% PKB w Danii, 3,7% w Luksemburgu, 3,1% w Finlandii i 2,5% w Szwecji, chociaż w Grecji i Hiszpanii wydatki te należały w tym czasie do najniższych (1% PKB), co wynikało w dużym stopniu z restrykcji nakładanych na te państwa po załamaniu gospodarki w latach 2008–2010. Dzięki realizacji programu „Rodzina 500+” Polska w 2019 r. znalazła się na czwartym miejscu wśród krajów UE, biorąc pod uwagę poziom wydatków na realizację polityki prorodzinnej. Natomiast w 2005 r. na ten cel przeznaczono zaledwie 0,8% PKB, co lokowało Polskę na ostatnim miejscu.

Wydatki publiczne związane z zabezpieczeniem socjalnym bezrobotnych stanowiły przeciętnie 1,3–1,5% PKB, ale kryzys wywołany pandemią sprawił, że w 2020 r. wzrosły do 2,2%. W niektórych państwach wydatki te wzrosły w tym okresie ponad dwukrotnie. W Polsce kształtowały się w 2020 r. zaledwie na poziomie 0,3% PKB i należały do jednych z najniższych w krajach UE. Również we wcześniejszych latach wydatki związane z zabezpieczeniem socjalnym bezrobotnych były w Polsce relatywnie niskie. Wpłynęły na to dwa czynniki: niska i wyraźnie obniżająca się (z 32,4% w 1995 r. do 15,2% w 2019) stopa zastąpienia (czyli relacja między zasiłkiem dla bezrobotnych i płacą przeciętną) oraz niski i także spadający w tym okresie (z 51,2 do 16,9%) odsetek bezrobotnych upoważnionych do pobierania zasiłku.

Relatywnie mało funduszy publicznych przeznacza się na pomoc finansową lub oferowaną w naturze dla osób wykluczonych społecznie oraz mających trudności z finansowaniem wydatków mieszkaniowych. Na walkę z wykluczeniem społecznym przeznaczono 1,1% PKB w 2020 r., a w latach wcześniejszych znacznie mniej, zaś na pomoc w pokrywaniu kosztów mieszkania – zaledwie 0,3%. Podobnie jak w przypadku innych form zabezpieczenia społecznego, wydatki związane z realizacją wymienionych celów są w krajach skandynawskich i Francji znacznie wyższe, gdyż niekiedy przekraczają 1% PKB.

Oprócz wydatków na zabezpieczenie społeczne ważnym elementem wydatków publicznych jest ochrona zdrowia. W długim okresie wydatki te wykazują tendencję wzrostową, co wyraźnie przedstawiają dane z tabeli 4.9. Wydatki publiczne na ten cel rosną, gdyż zdrowie jest traktowane jako ważny komponent dobrobytu, a więc im kraj bogatszy, tym bardziej stać go na ponoszenie wydatków na zdrowie. Wydatki te zwiększały się także ze względu na proces starzenia się społeczeństwa coraz wyraźniej uwidaczniający się w państwach Europy Zachodniej. W ostatnich latach wydatki na zdrowie zaczęły też rosnąć z powodu pandemii COVID-19, która zmieniła priorytety w wydatkach publicznych wielu krajów UE.

Różnice między poziomem wydatków na zdrowie a poziomem rozwoju gospodarczego państw UE utrzymują się od wielu lat. Kraje o najwyższym udziale wydatków publicznych na zdrowie (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja,

Niemcy i Szwecja) są zazwyczaj równocześnie tymi o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego. Na drugim końcu znalazły się państwa Europy Środkowo-Wschodniej (z wyjątkiem Czech, Słowacji i Słowenii), a także Cypr i Malta oraz Irlandia i Luksemburg. W większości krajów w 2020 r. nastąpił istotny wzrost wydatków na zdrowie, związany z wybuchem pandemii. W Polsce wzrost ten był znacznie mniejszy niż średnia dla krajów UE.

Tabela 4.9. Wydatki na zdrowie w krajach Unii Europejskiej (w % PKB)

Kraj	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020
Austria	6,7	7,1	7,4	7,9	8,2	8,3	9,2
Belgia	6,0	6,3	6,8	7,8	7,8	7,6	8,8
Bułgaria	1,9	3,8	4,9	4,4	5,5	5,0	5,9
Chorwacja	7,6	6,5	6,1	6,1	6,4	6,3	7,3
Cypr	2,0	2,5	2,8	3,0	2,5	4,0	5,9
Czechy	7,3	6,8	6,9	7,7	7,5	7,6	9,2
Dania	6,8	6,7	7,3	8,6	8,5	8,2	8,8
Estonia	4,9	4,4	4,1	5,2	5,4	5,3	6,7
Finlandia	6,2	5,7	6,7	7,3	7,3	7,1	7,7
Francja	7,1	7,0	8,0	8,1	8,0	10,0	9,0
Grecja	5,0	5,6	6,2	6,9	4,8	5,3	6,7
Hiszpania	5,2	5,1	5,7	6,6	6,2	6,1	7,6
Holandia	4,7	4,6	5,4	7,8	8,0	7,7	8,0
Irlandia	5,5	4,8	6,0	7,5	5,2	4,7	5,4
Litwa	4,1	4,9	4,9	6,9	5,8	6,2	5,9
Luksemburg	5,0	4,4	5,4	5,0	4,9	5,2	5,9
Łotwa	3,1	3,9	4,0	4,2	3,7	4,2	4,8
Malta	3,8	4,7	6,0	5,1	5,4	5,5	7,2
Niemcy	6,1	6,5	6,5	7,0	7,2	7,4	8,5
Polska	2,0	3,9	4,4	5,0	4,7	4,9	5,4
Portugalia	5,4	6,3	7,4	7,5	6,2	6,6	7,2
Rumunia	2,4	4,2	3,3	4,1	4,2	5,0	5,5
Słowacja	4,1	5,6	6,4	7,4	7,1	7,7	6,3
Słowenia	6,7	6,6	6,4	6,9	6,7	6,7	7,9
Szwecja	6,0	5,8	6,5	6,7	6,8	7,0	7,4
Węgry	5,7	5,2	5,7	5,0	5,1	4,5	6,4
Wielka Brytania	5,0	5,1	6,3	7,6	7,5	7,1	–
Włochy	5,1	5,8	6,8	7,4	7,0	6,8	7,9
UE	5,8	5,9	6,5	7,3	7,2	7,1	8,1

Źródło: dane Eurostatu.

Ważną grupę stanowią również wydatki na edukację. Finansowanie edukacji ze środków publicznych powinno sprzyjać zwiększeniu równości szans oraz egalitaryzacji społeczeństwa.

Z danych przedstawionych w tabeli 4.10 wynika, że przeciętny udział wydatków na edukację w relacji do PKB w długim okresie kształtuje się na względnie stałym

poziomie. W latach 1995–2020 zawierał się w przedziale 4,7–5,2% PKB. Od wielu lat relatywnie duże wydatki na edukację są ponoszone w krajach skandynawskich, zwłaszcza w Szwecji (6,9% PKB w 1995 r. oraz 7,2% w 2020) i Danii, a także w Finlandii, chociaż w ostatnich latach wydatki na edukację były mniejsze niż 6%. Państwem o wysokich nakładach publicznych na edukację jest również Estonia; w badanym okresie było to 5,7–7,3% PKB. Najmniej środków publicznych na edukację przeznaczono w Rumunii (3,1–3,7% PKB), Bułgarii (3,6–4,1%), a także w Grecji (3,6–4,5%). Od kilku lat zmniejszają się też znacznie wydatki na edukację w Irlandii (z 5,6% PKB 1995 r. do zaledwie 3,1% w latach 2019–2020). W Polsce wydatki na cele oświatowe są zbliżone do średniej dla krajów UE.

Tabela 4.10. Wydatki na edukację w krajach Unii Europejskiej (w % PKB)

Kraj	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020
Austria	5,5	5,2	5,8	5,1	4,9	4,8	5,1
Belgia	5,8	5,5	5,7	6,0	6,3	6,2	6,6
Bułgaria	3,6	4,1	4,1	3,6	3,9	3,9	4,0
Chorwacja	6,4	5,8	5,1	4,7	4,9	4,9	5,4
Cypr	4,7	5,1	5,7	6,5	5,6	5,4	5,9
Czechy	5,2	4,4	4,7	4,6	4,4	4,9	5,1
Dania	6,4	6,3	6,4	7,1	7,0	6,3	6,4
Estonia	7,3	6,4	6,0	6,5	5,9	6,0	6,6
Finlandia	6,9	5,9	6,1	6,5	6,2	5,6	5,9
Francja	5,8	5,6	5,5	5,6	5,4	5,3	5,5
Grecja	3,6	3,9	4,2	4,1	4,2	4,0	4,5
Hiszpania	4,3	4,1	4,0	4,5	4,1	4,0	4,8
Holandia	5,1	4,7	5,1	5,6	5,2	5,0	5,3
Irlandia	5,6	4,0	4,1	4,6	3,4	3,1	3,1
Litwa	5,2	6,0	6,2	5,9	5,1	4,6	5,2
Luksemburg	4,5	4,2	4,9	5,0	5,1	4,6	5,0
Łotwa	5,8	5,4	5,3	6,2	5,9	5,8	5,9
Malta	5,0	5,1	5,4	5,4	5,1	5,3	5,9
Niemcy	4,1	4,1	4,1	4,4	4,2	4,3	4,7
Polska	5,9	5,6	6,1	5,5	5,3	5,0	5,2
Portugalia	5,5	6,3	6,6	6,7	5,1	4,4	5,0
Rumunia	3,3	3,1	3,6	3,3	3,1	3,6	3,7
Słowacja	3,5	3,7	3,9	4,6	4,2	4,2	4,6
Słowenia	6,3	6,1	6,5	6,5	5,6	5,5	5,8
Szwecja	6,9	6,4	6,6	6,4	6,4	6,9	7,2
Węgry	5,5	5,3	6,0	5,5	5,2	4,7	4,7
Wielka Brytania	4,4	4,7	5,5	6,3	5,2	4,9	–
Włochy	4,4	4,3	4,4	4,3	4,0	3,9	4,3
UE	4,8	4,8	5,0	5,2	4,9	4,7	5,0

Źródło: dane Eurostatu.

4.3. Wybrane aspekty polityki społecznej w Polsce

Bardziej szczegółowa analiza wybranych aspektów polityki społecznej w Polsce rozpocznie się od porównania wydatków na cele socjalne w naszym kraju z wielkościami przeciętnymi dla UE-28 (tabela 4.11). W 1995 r. wydatki o charakterze socjalnym w Polsce kształtowały się na nieco niższym poziomie (26,9% PKB) niż wielkości przeciętne (30,2%). Z czasem jednak dystans ten ulegał powiększeniu na niekorzyść Polski, gdzie wydatki publiczne od lat kształtują się na zbliżonym poziomie (w granicach 27–29% PKB), a w UE wzrosły w 2020 r. do 35%. Warto przy tym zauważyć, że w ostatnich latach zmniejszał się w naszym kraju udział wydatków socjalnych w wydatkach publicznych ogółem. W 2020 r. wydatki te stanowiły średnio w UE prawie 66% wydatków publicznych, podczas gdy w Polsce ich udział zmaleł wyraźnie (do 59%). Równocześnie warto podkreślić, że pandemia COVID-19 sprawiła, że wydatki publiczne w Polsce znacznie wzrosły – z 41,8% PKB w 2019 r. do 48,7% w 2020. Szybko też została uruchomiona tarcza antykryzysowa, na którą przeznaczono 312 mld zł. Obserwowany w Polsce spadek udziału wydatków na cele socjalne można więc tłumaczyć tym, że zdecydowana większość środków finansowych oferowanych w ramach polityki antykryzysowej była adresowana głównie do przedsiębiorców, a nie bezpośrednio do gospodarstw domowych.

Tabela 4.11. Wydatki socjalne w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 1995, 2005 i 2020

Wydatki socjalne jako % PKB						
Wyszczególnienie	UE			Polska		
	1995	2005	2020	1995	2005	2020
Ogółem	30,2	29,7	35,0	26,9	27,6	28,8
Zabezpieczenie społeczne	19,4	18,3	22,0	19,0	17,1	18,2
Zdrowie	5,9	6,6	8,0	2,0	4,4	5,4
Edukacja	4,9	4,8	5,0	5,9	6,1	5,2
Wydatki socjalne jako % wydatków publicznych						
Wyszczególnienie	UE			Polska		
	1995	2005	2020	1995	2005	2020
Ogółem	56,9	63,2	65,8	56,4	63,4	59,1
Zabezpieczenie społeczne	36,6	38,9	41,3	39,8	39,3	37,4
Zdrowie	11,1	14,0	15,1	4,2	10,1	11,1
Edukacja	9,2	10,3	9,4	12,4	14,0	10,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

W Polsce relatywnie niskie wydatki na zdrowie są dostrzegane i negatywnie oceniane. W badaniu CBOS z 2016 r. dotyczącym opinii o funkcjonowaniu opieki zdrowotnej aż 74% respondentów wyraziło niezadowolenie z funkcjonowania służby zdrowia. Był to wynik o 6 punktów procentowych wyższy niż dwa lata wcześniej oraz aż o 10 punktów procentowych wyższy niż w badaniach z 2001 r. (<https://ideologia.pl/7-grzechow-glownych-polskiej-sluzby-zdrowia>). Należy podkreślić, że nakłady na zdrowie kształtują się na relatywnie niskim poziomie na tle średniej UE, co uwidacznia się wyraźnie, gdy porówna się te nakłady przy uwzględnieniu siły nabywczej pieniądza. Informacje te zostały przedstawione w tabeli 4.12.

Tabela 4.12. Wydatki na służbę zdrowia w Polsce na tle średniej dla Unii Europejskiej w 2019 r.

Kraj	Euro (<i>per capita</i>)	Euro (<i>per capita</i> PPS)	W % PKB	
			Ogółem	W tym wydatki publiczne
Polska	906	1636	6,4	4,9
UE	3102	3208	9,9	7,1

Źródło: dane Eurostatu.

Uwagę zwraca przede wszystkim relatywnie niski udział wydatków na zdrowie liczonych w euro według siły nabywczej pieniądza (PPS). Okazuje się bowiem, że realne wydatki na ochronę zdrowia liczone *per capita* były w naszym państwie o połowę niższe niż przeciętnie w krajach UE.

Przedstawione w poprzednim podrozdziale dane dotyczące finansowania systemu edukacji w Polsce wskazują, że wydatki na ten cel (w % PKB) nie odbiegają od średniej UE. Niemniej nierówności w polskim systemie edukacji się utrzymują, a nawet pogłębiają. Badania prowadzone w różnych okresach ujawniają, że największe szanse na uzyskanie wyższego wykształcenia mają respondenci z rodzin, w których ojciec miał takie wykształcenie. Z Raportu o systemie edukacji (2010) wynika, że 73% osób z wyższym wykształceniem wywodziło się z rodzin legitymujących się takim wykształceniem, zaś z rodzin z podstawowym wykształceniem tylko 7% dzieci uzyskało wyższe. W grupie respondentów badanych w 2020 r. (Długosz, 2022) aż 75% osób mających ukończone studia wywodzi się z rodzin, gdzie ojcowie mieli też ukończone studia, a tylko 5% respondentów wskazywało, że ojciec miał wykształcenie podstawowe. Wskazuje to na występowanie zjawiska dziedziczenia wykształcenia wśród Polaków, czyli reprodukcji wykształcenia w ramach klas społecznych.

O pogłębianiu się różnic społecznych wynikających z odmiennego poziomu edukacji świadczy też rosnące zróżnicowanie wydatków na edukację szkolną dzieci w wieku od 7 do 18 lat w gospodarstwach domowych o różnym statusie materialnym. Z analizy Polskiego Instytutu Ekonomicznego (2022) wynika, że w 2020 r. w gospodarstwach o najniższych dochodach (1 kwartył) jedynie 5% ponosiło wydatki na prywatną edukację, a średnie kwoty wydatków nie przekraczały 500 zł. Z kolei

14% gospodarstw najbogatszych (4 kwartył) ponosiło koszty związane z prywatną edukacją dzieci, a wydatki sięgały średnio 1185 zł, co może oznaczać przejście z edukacji publicznej do prywatnej.

Największą grupę wydatków socjalnych stanowią wydatki na zabezpieczenie społeczne. Wspólną cechą charakterystyczną dla wszystkich krajów UE jest duży udział wydatków na zabezpieczenie materialne osób starszych, czyli emerytury i renty wypłacane ze środków publicznych. W krajach UE-27 na ten cel przeznaczono 8–9% PKB, co stanowiło ponad połowę (53–56%) ogółu wydatków na zabezpieczenie społeczne. Polska należy do krajów o wysokich wydatkach na emerytury i renty. W niektórych latach wydatki te przekraczały poziom wydatków przeciętnych w UE-27. Wynikało to nie tylko z szybko postępującego procesu starzenia się ludności, lecz także z rozwiązań systemowych przyjętych w początkowym okresie transformacji, takich jak powszechne przechodzenie na wcześniejsze emerytury, relatywnie wysoka stopa zastąpienia, liberalne zasady przyznawania świadczeń rentowych oraz skracanie wieku emerytalnego. Działania takie miały na celu ograniczenie liczby bezrobotnych, która szybko zwiększała się w następstwie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz bankructwa i upadłości firm w zderzeniu z wymogami gospodarki rynkowej.

Porównanie wydatków publicznych na inne cele związane z zabezpieczeniem społecznym w Polsce na tle średniej dla krajów UE wskazuje jednak, że wydatki te w naszym kraju kształtują się w wielu przypadkach odmiennie niż wynikałoby to z trendów dla całej UE.

1. W 2020 r. średnio w UE silnie wzrosły wydatki publiczne na bezrobocie (z 1,3 do 2,2% PKB), co wynikało z kryzysu wywołanego pandemią, natomiast w Polsce w tym okresie wydatki te utrzymywały się na poziomie zaledwie 0,3% PKB.
2. Wydatki publiczne na rodzinę i dzieci kształtowały się w naszym kraju na poziomie o ponad połowę niższym niż średnia dla krajów UE aż do momentu wprowadzenia programu „Rodzina 500+”. Realizacja tego programu sprawiła, że Polska w 2020 r. znalazła się na trzecim miejscu wśród członków UE. Natomiast w 2005 r. na rodzinę i dzieci przeznaczono 0,8% PKB, co sytuowało nasz kraj na ostatnim miejscu wśród państw UE.
3. Występują istotne rozbieżności między priorytetami uznawanymi w Unii i w Polsce odnośnie do walki z wykluczeniem społecznym. Wydatki publiczne przeznaczone na ten cel wzrosły w UE z 0,4 do 1,1% PKB. Okazuje się jednak, że w naszym kraju obserwujemy trend odwrotny – spadek z 0,6% w 1997 r. do 0,3% w 2020. W Polsce przeznacza się zatem kilkakrotnie mniej środków (w relacji do PKB) na walkę z wykluczeniem społecznym niż średnio w krajach UE.
4. Choć wydatki na zaspokojenie potrzeb mieszkalnych obywateli, a w szczególności przeciwdziałanie bezdomności i wspieranie budownictwa socjalnego gwarantuje Konstytucja RP (art. 75), to jednak wyraźnie widać, że

cele te są w Polsce realizowane w znacznie mniejszym stopniu niż w krajach UE. Mocno też uwidacznia się spadkowa tendencja wydatków społecznych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najuboższej części społeczeństwa. W 2020 r. w UE stanowiły one przeciętnie 0,3% PKB (czyli 1,4% ogólnych wydatków na zabezpieczenie społeczne), a w latach wcześniejszych kształtowały się na zbliżonym lub nieco wyższym poziomie. W Polsce wynosiły 0,2 i 0,1% PKB w latach 1997 i 2005, a w ciągu kilku ostatnich lat spadły poniżej 0,1%.

Jak wynika z przedstawionych danych, program „Rodzina 500+” znacznie zmienił wydatki na rodzinę i dzieci w Polsce. Został on wprowadzony 1 kwietnia 2016 r. Główne cele programu to poprawa wskaźnika dzietności (żeby zmienić na korzyść strukturę demograficzną Polski), udzielenie wsparcia finansowego rodzinom, prowadzenie walki z ubóstwem oraz zwiększenie inwestycji w rodzinę. Świadczenie w wysokości 500 zł miesięcznie przysługiwało na drugie oraz każde następne dziecko w rodzinie do 18 roku życia niezależnie od wysokości jej dochodów. Rodziny objęto świadczeniem na pierwsze dziecko, w przypadku gdy dochód na jedną osobę w rodzinie nie przekraczał 800 zł.

W pierwszym roku obowiązywania programu skorzystało z niego około 3,7 mln dzieci, a wydatki na wypłatę świadczenia wynosiły 17,6 mld zł. W latach następnych (2017–2018), ze względu na to, że obejmowały cały rok, wzrosły do około 23 mld zł rocznie. Od lipca 2019 r. świadczenie to przysługuje każdej rodzinie od pierwszego dziecka bez względu na osiąganą dochody. Zmiana zasad przyznawania świadczeń sprawiła, że program objął 6,7 mln dzieci, jego koszty wzrosły w 2019 r. do 31 mld zł, a roczny koszt programu przekracza 40 mld zł (dane Ministerstwa Finansów).

Oceniając program „Rodzina 500+”, wskazuje się, że cel pierwszy, czyli poprawa sytuacji demograficznej Polski, nie został zrealizowany. W 2017 r. urodziło się 402 tys. dzieci, czyli o około 20 tys. więcej niż w roku poprzednim (382 tys.). Pozytywny efekt programu zaczął jednak w kolejnych latach zanikać. W 2018 r. liczba narodzin spadła do 388 tys., w 2019 do 375 tys., a w 2020 do 360 tys. Pojawiło się też wiele badań wskazujących na negatywne oddziaływanie programu na rynek pracy, wyrażające się głównie w spadku aktywności zawodowej kobiet (Myck, 2016; Magda i in., 2018, 2019), chociaż są też badania, z których wynikało, że program nie spowodował zmiany sytuacji na rynku pracy (Wiśniewska, 2017; Szwarc i in., 2022).

Niewątpliwie dużym atutem programu „Rodzina 500+” jest poprawa sytuacji materialnej rodzin, które uzyskały świadczenia. Redystrybucyjną rolę programu potwierdzają dane GUS dotyczące budżetów gospodarstw domowych. W 2016 r. świadczenia wychowawcze stanowiły 16,8% dochodów rozporządzalnych na 1 osobę w gospodarstwie będącym beneficjentem programu. Różnice w przekroju województw były duże – od 20,4% w warmińsko-mazurskim do 13,9% w mazowieckim. Największymi beneficjentami były rodziny z trójką i większą liczbą dzieci, gdzie świadczenia stanowiły 24% dochodu rozporządzalnego (dane GUS). W 2019 r. po rozszerzeniu świadczeń na wszystkie dzieci, bez ograniczeń dochodowych, redystrybucyjna rola programu ulegała osłabieniu. Równocześnie jednak, co warto

podkreślić, okazuje się, że w trudnym pandemicznym roku 2020 aż w sześciu województwach udział dochodów ze świadczenia wychowawczego „500+” w dochodach ogółem uległ zwiększeniu. Oznacza to, że świadczenia te w wielu gospodarstwach domowych umożliwiły przetrwanie ciężkich czasów. W 2021 r. udział świadczenia „500+” w przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym spadł do 11,4% w skali kraju, a różnice między województwami zawierały się w przedziale od 9,3% w mazowieckim do 12,5% w wielkopolskim i 12,7% w zachodniopomorskim (w regionie warszawskim wynosiły zaledwie 8,4%). Spadek udziału świadczeń w dochodzie rozporządzalnym wynika ze stałego charakteru tego świadczenia (nie było waloryzacji od 2016 r.), wzrostu dochodów gospodarstw domowych z innych źródeł oraz objęcia świadczeniami także rodzin o wysokich dochodach.

Pozytywny wpływ na działanie „500+” na sytuację gospodarstw domowych potwierdzają różne badania. Z analiz Biura Informacji Gospodarczej InfoMonitor przeprowadzonych w marcu 2021 r. (Biuro Informacji Gospodarczej, 2021) wynika, że dla 50% gospodarstw domowych z dziećmi program ten jest filarem ich budżetów, a dla 17% przesądza o ich finansowym być albo nie być.

Z badań wynika ponadto, że:

- program poprawia dostęp do podstawowych potrzeb (uznało tak 34% ankietowanych);
- dodatkowe wpływy pozwalają kupić usługi i towary, na które wcześniej rodziny nie było stać (26%);
- dzięki świadczeniom rodzina nie zaciąga kredytów ani pożyczek;
- dzięki dodatkowym pieniądзом udało się spłacić długi i zaległości (5%);
- stosunkowo niewielu respondentów (23%) nie zauważyło wpływu tych środków na koszty.

Częściej opinie, że pieniądze z programu „Rodzina 500+” nie mają większego znaczenia, wyrażali mieszkańcy dużych miast (39%) niż małych (13%). Dla 30% ankietowanych program pozwolił przetrwać w trudnym czasie pandemii COVID-19. Z badań wynika też, że choć przed pandemią około 18% uprawnionych do pobierania świadczeń z nich zrezygnowało, to co trzeci z nich pod wpływem poczucia niepewności i kłopotów finansowych postanowił aplikować o pomoc na dziecko. W sumie w badanej grupie (1128 dorosłych Polaków) znalazło się 41% zwolenników programu, 30% oceniło go neutralnie, a 28% było mu przeciwnych.

Ogólnie pozytywna ocena programu „Rodzina 500+” wyłania się z badań prowadzonych w 2022 r. przez Instytut Wiedzy o Rodzinie i Społeczeństwie (Szwarc i in., 2022). Podobnie jak w badaniach wcześniejszych jest podkreślany duży wpływ programu na poprawę sytuacji materialnej rodzin. Ponad połowa badanych (58%) przyznała, że świadczenia uzyskiwane w ramach programu poprawiły jej sytuację materialną. Środki z programu były wykorzystywane na odzież i ubrania (64,3%), żywność (37,8%), dokształcanie i korepetycje (24,7%), artykuły szkolne i podręczniki (24,5%), a także wyjazdy turystyczne i wakacje (21,1%). Zdarzały się jednak opinie (około 25%), że środki te nie były wydawane zgodnie z przeznaczeniem. Wskazano

też (około 90% respondentów), że program nie zmienił istotnie sytuacji rodziców na rynku pracy. Tylko kilka procent osób zrezygnowało z dodatkowego zatrudnienia lub nadgodzin. W sumie z badań IWoRiS wynika, że 67% respondentów pozytywnie oceniło wprowadzenie programu. Ocena ta była proporcjonalna do liczby posiadanych dzieci – im większa rodzina, tym bardziej pozytywny jego odbiór.

Program „Rodzina 500+” od samego początku jest poddawany krytyce (Magda i in., 2019; Myck i in., 2021; Sadurski, Sierakowski, 2021). Najczęściej są wskazywane następujące jego słabości:

- nieskuteczność w podnoszeniu wskaźnika dzietności;
- zniechęcanie kobiet do podejmowania pracy zawodowej;
- osłabienie pozycji zawodowej kobiet i ich „rozleniwienie”, co negatywnie wpływa na perspektywy ich awansu oraz wysokość przyszłej emerytury;
- polityczny charakter programu;
- nieuzasadnione i nieakceptowane społecznie „rozdawnictwo”, prowadzące do nasilania się zjawisk patologicznych (nie wiadomo na co pieniądze ze świadczenia zostaną wydane);
- odciąganie środków publicznych od innych ważnych społecznie celów (służba zdrowia, ekologia, infrastruktura publiczna, w tym transport).

Podważane i osłabiane są także najważniejsze atuty programu, czyli poprawa sytuacji materialnej rodzin ubogich i wielodzietnych oraz spadek odsetka rodzin skrajnie ubogich. Zdaniem autorów raportu FOR świadczenia wychowawcze z programu „Rodzina 500+” są umiarkowanie efektywne w sensie redystrybucyjnym, gdyż jedynie 37% całego budżetu programu trafia do rodzin relatywnie ubogich. Przy tym na to, aby zlikwidować skrajne ubóstwo dzieci, wystarczyłoby jedynie 12,4% całkowitych kosztów programu (Magda i in., 2019: 7). Pozostałe środki zdaniem ekspertów można przeznaczyć na skuteczniejszą realizację innych celów społecznych związanych z wychowaniem dzieci.

Istotnej zmianie charakter programu „Rodzina 500+” uległ po objęciu programem wszystkich dzieci i likwidacji kryterium dochodowego jako warunku uzyskania świadczeń. Upowszechnienie programu wymaga też innego spojrzenia na jego cele i skutki. Wskazuje na to wyraźnie analiza przygotowana przez Center for Economic Analysis (Myck i in., 2021), która ujawnia, że do 20% najuboższych gospodarstw domowych trafiło 4,71 mld zł (11,71% ogólnej kwoty świadczeń wynoszącej 40,22 mld zł), a do 20% najbogatszych rodzin dwukrotnie więcej – 9,9 mld zł (24,61% ogólnej kwoty świadczeń). Z kolei kiedy podzieli się beneficjentów programu na dwie grupy – pięć dolnych i pięć górnych decyli – widać, że połowa rodzin o niższych dochodach otrzymała w sumie mniej niż połowę świadczeń (41,55%).

Warto więc zobaczyć, jaki jest udział świadczenia „500+” w dochodach gospodarstw domowych z dziećmi do 18 roku życia. W najbiedniejszej, pierwszej grupie decylowej świadczenia stanowiły aż 26,9% dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych objętych programem. Pomoc państwa była więc istotna i niewątpliwie stanowiła ważny element walki z ubóstwem. W kolejnych grupach udział ten spada

do 18,9% (w drugiej) oraz 16,4% (w trzeciej). Stanowi zaledwie 4,1% dochodu do dyspozycji w gospodarstwach z dziesiątej grupy decylowej (Myck i in., 2021). Gruntownej zmianie ulegają więc istota i cel „500+” – z narzędzia redystrybucji staje się kosztownym narzędziem realizacji programu bezwarunkowej pomocy rodzinie, adresowanego do wszystkich, czymś w rodzaju dochodu powszechnego.

Michał Myck, Artur Król, Kajetan Trzciński i Monika Oczkowska (2021) uważają, że jeżeli nie zmieni się podejście rządu do charakteru świadczenia „500+” i zostanie utrzymana zasada powszechności wypłat, niezbędny będzie wyraźny wzrost wydatków publicznych, gdyż świadczenia te nie były waloryzowane od momentu ich wprowadzenia. Koszty realizacji programu wzrosłyby więc znacznie, a nadal niewielka część środków docierałaby do rodzin o najniższych dochodach.

Z przeglądu dotychczasowych doświadczeń związanych z realizacją programu „Rodzina 500+” wynika, że niezbędne jest kompleksowe podejście do prowadzonej polityki społecznej w Polsce. Krytycznej oceny oraz koordynacji wymagają przede wszystkim trzy równocześnie funkcjonujące elementy finansowego wsparcia rodziny, czyli zasiłki rodzinne, ulgi podatkowe i świadczenia „500+”.

4.4. Redystrybucyjna funkcja wydatków socjalnych w różnych modelach polityki społecznej

Do oceny redystrybucyjnej funkcji wydatków publicznych w krajach reprezentujących różne modele polityki społecznej zostały wykorzystane następujące dane statystyczne:

- wydatki na zdrowie (w % PKB);
- wydatki na edukację (w % PKB);
- wydatki na zabezpieczenie społeczne ogółem (w % PKB), w tym wydatki socjalne na zabezpieczenie potrzeb rodziny oraz wydatki na walkę z bezrobociem (w % PKB).

Dane te, przedstawione w tabeli 4.13, obejmują lata: 1995 (lub 1997), 2005 i 2020. Stanowią one podstawę do oceny redystrybucyjnej funkcji wydatków publicznych i ich wpływu na zróżnicowanie dochodów w krajach UE.

W ramach analizy różnych modeli próbowano zbadać:

1. Czy w badanym okresie działania przypisywane do poszczególnych modeli polityki społecznej były konsekwentnie realizowane?
2. W jakim kierunku szły zmiany wydatków publicznych przeznaczonych na cele społeczne w krajach zaliczanych do wymienionych modeli?
3. Czy w latach 1995–2020 zmieniły się priorytety dotyczące polityki społecznej realizowanej w różnych krajach?

4. Czy wydatki publiczne ponoszone w różnych krajach przyczyniły się do zmniejszenia zróżnicowania dochodów mierzonego współczynnikami Giniego?

Jednym z problemów wymagających odpowiedzi jest pytanie, czy w zakresie ponoszonych wydatków publicznych modele polityki społecznej realizowane w państwach UE (przyjęte za: Esping-Andersen, 1990) są wciąż aktualne i czy kraje te konsekwentnie realizują przypisane im zadania z zakresu polityki społecznej. W największym stopniu postulaty państwa opiekuńczego spełnia model nordycki. Duże wydatki publiczne możliwe dzięki wysokim podatkom zapewniają należytą jakość świadczeń zdrowotnych i edukacyjnych oraz usług z zakresu zabezpieczenia społecznego. Sytuacja taka występuje wciąż w Danii, Finlandii i Szwecji. Obraz Holandii staje się jednak coraz mniej jednoznaczny. Utrzymuje się nadal wysoki poziom świadczeń zdrowotnych i edukacyjnych. Zmniejszają się jednak wyraźnie wydatki na zabezpieczenie społeczne, w tym wydatki prorodzinne i kierowane do bezrobotnych. Obniża się też stopień uzwiązkowienia pracowników, a podatki stają się mniej redystrybucyjne. W sumie Holandia zbliża się bardziej do modelu kontynentalnego (choć nie do jego czołówki) niż nordyckiego.

Kiedy obserwuje się politykę społeczną krajów zaliczanych do modelu kontynentalnego, wyraźnie jednak widać, że niektóre kraje Europy Zachodniej w coraz większym stopniu realizują cele polityki społecznej przypisywane tradycyjnie państwu dobrobytu, a w niektórych analizowanych wskaźnikach zaczynają wręcz wyprzedzać państwa nordyckie. Przykładowo w 2020 r. najwięcej na zdrowie przeznaczono w Austrii (9,2% PKB), we Francji (9%), oraz Danii i Belgii (gdzie na ten cel trafia tyle samo – 8,8%). W 2020 r. Szwecja wydała na edukację najwięcej (7,2%), ale Belgia plasowała się na drugim miejscu (6,6%). Z wydatkami na zabezpieczenie społeczne w wysokości 27,3% PKB Francja znalazła się na pierwszym miejscu, podczas gdy w krajach nordyckich wydatki te były wyraźnie skromniejsze. Okazuje się też, że skala redystrybucji, czyli relacje między współczynnikami Giniego przed i po opodatkowaniu i transferach, jest zbliżona w krajach zaliczanych tradycyjnie do modelu nordyckiego (0,27 w 2020 r.) i w krajach kontynentalnych (0,29). Warto jednak podkreślić, że w 2005 r. różnice te były większe (0,23 dla krajów nordyckich i 0,27 dla kontynentalnych).

W przyjętej klasyfikacji modeli polityki społecznej do krajów tradycyjnie zaliczanych do modelu śródziemnomorskiego, czyli Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch zostały dołączone dwa nowe państwa członkowskie – Cypr i Malta. Okazuje się, że w początkowym okresie analizy (1995 r.) różnice między krajami Europy Południowej i nowymi krajami członkowskimi były bardzo duże. Wydatki publiczne na cele społeczne i rozwiązania przyjęte w systemach podatkowych tych państw wyraźnie odbiegały od obowiązujących w modelu śródziemnomorskim. Włączenie Cypru i Malty do struktur UE sprawiło, że kraje te podjęły wysiłki w celu wyrównania różnic. Nadal jednak występują istotne różnice, zwłaszcza w systemach podatkowych tych państw, a także w skali redystrybucji. „Stare” kraje UE, mocno dotknięte globalnym kryzysem z lat 2008–2009, podjęły działania restrukturyzacyjne w sferze finansów publicznych i podatków, co wpłynęło u nich na obniżenie współczynników Giniego.

Tabela 4.13. Wydatki socjalne w różnych modelach polityki społecznej (w % PKB)

Modele polityki społecznej	Zdrowie			Edukacja				Zabezpieczenie społeczne									
								Ogółem				Rodzina			W tym		
	1995	2005	2020	1995	2005	2020	1997	2005	2020	1997	2005	2020	1997	2005	2020		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
Nordycki																	
Dania	6,8	7,3	8,8	6,4	6,4	6,4	24,0	22,7	22,4	3,7	3,8	4,4	3,7	2,5	2,1		
Finlandia	6,2	6,7	7,7	6,9	6,1	5,9	21,5	20,1	25,7	3,0	3,0	3,1	3,8	2,4	2,3		
Holandia	4,7	5,4	8,0	5,1	5,1	5,3	22,2	15,1	17,4	1,2	1,3	1,0	2,1	1,5	0,9		
Szwecja	6,0	6,5	7,4	6,9	6,6	7,2	26,2	21,9	19,8	3,3	3,0	2,5	3,3	1,9	1,7		
Przeciętnie	5,9	6,5	8,0	6,3	6,1	6,2	23,5	20,0	21,3	2,8	2,8	2,8	3,2	2,8	1,8		
Anglosaski																	
Wielka Brytania	5,0	6,3	7,1	4,4	5,5	4,9	14,0	16,6	14,8	-	-	-	-	-	-		
Irlandia	5,5	6,0	5,4	5,6	4,1	3,1	7,0	12,1	10,2	1,7	2,5	1,2	1,7	1,3	2,1		
Przeciętnie	5,3	6,2	6,2	5,0	4,8	4,0	10,5	14,3	12,5	-	-	-	-	-	-		
Kontynentalny																	
Austria	6,7	7,4	9,2	5,5	5,8	5,1	21,1	20,2	22,9	2,9	3,0	2,4	1,6	1,6	1,9		
Belgia	6,0	6,8	8,8	5,8	5,7	6,6	18,9	19,6	22,7	2,4	2,0	2,4	3,3	3,5	3,1		
Francja	7,1	8,0	9,0	5,8	5,5	5,5	20,9	21,3	27,3	2,9	2,5	2,4	2,3	2,2	3,3		
Luksemburg	5,0	5,4	5,9	4,5	4,9	5,0	15,8	17,2	20,6	2,7	3,6	3,7	0,7	1,1	2,1		
Niemcy	6,1	6,5	8,5	4,1	4,1	4,7	20,1	20,8	21,8	2,8	3,2	2,2	2,4	2,1	2,2		
Przeciętnie	6,2	6,8	8,3	5,1	5,2	5,4	18,3	19,8	23,1	2,7	2,9	2,6	2,1	2,1	2,5		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
<i>Śródziemnomorski</i>															
Cypr	2,0	2,8	5,9	4,7	5,7	5,9	12,7	11,4	13,6	0,9	2,1	3,0	1,1	1,0	0,7
Grecja	5,0	6,2	6,7	3,6	4,2	4,5	15,1	14,3	22,5	1,6	1,5	1,0	0,9	1,2	0,9
Hiszpania	5,2	5,7	7,6	4,3	4,0	4,8	15,1	12,7	22,1	0,5	1,1	1,0	2,8	2,5	3,8
Malta	3,8	6,0	7,2	5,0	5,4	5,9	13,4	13,1	12,0	1,7	0,9	1,0	1,0	1,3	0,2
Portugalia	5,4	7,4	7,2	5,5	6,6	5,0	12,5	15,1	18,8	0,9	1,2	1,3	0,9	1,3	0,6
Włochy	5,1	6,8	7,9	4,4	4,4	4,3	18,4	17,2	25,2	0,8	1,1	1,1	0,6	0,5	2,5
<i>Przebieżenie</i>	4,4	5,8	7,1	4,6	5,1	5,1	14,5	14,0	19,0	1,1	1,3	1,4	1,2	1,3	1,5
<i>Europa Środkowo-Wschodnia</i>															
Bułgaria	1,9	4,9	5,9	3,6	4,1	4,0	8,5	10,6	13,1	-	1,1	1,9	-	0,3	0,6
Chorwacja	7,6	6,1	7,3	6,4	5,1	5,4	13,6	14,1	15,7	-	-	2,2	-	-	0,5
Czechy	7,3	6,9	9,2	5,2	4,7	5,1	11,9	11,9	14,4	1,8	1,4	1,9	0,5	0,7	0,2
Estonia	4,9	4,1	6,7	7,3	6,0	6,6	9,3	9,7	15,0	1,6	1,5	2,9	0,2	0,2	1,1
Litwa	4,1	4,9	5,9	5,2	6,2	5,2	10,2	9,9	16,3	1,0	1,2	1,2	0,2	0,2	1,7
Łotwa	3,1	4,0	4,8	5,8	5,3	5,9	12,4	9,9	13,5	1,5	1,3	1,3	0,4	0,5	0,6
Polska	2,0	4,4	5,4	5,9	6,1	5,2	15,3	17,1	18,2	1,0	0,8	3,3	0,9	0,6	0,3
Rumunia	2,4	3,3	5,5	3,3	3,6	3,7	10,4	10,4	13,8	1,3	1,4	1,6	1,0	0,4	0,1
Słowacja	4,1	6,4	6,3	3,5	3,9	4,6	14,4	14,3	16,3	1,7	1,9	1,2	1,2	0,7	0,4
Słowenia	6,7	6,4	7,9	6,3	6,5	5,8	17,2	17,7	18,7	2,2	2,0	2,0	0,9	0,7	0,6
Węgry	5,7	5,7	6,4	5,5	6,0	4,7	14,5	16,6	13,6	2,7	2,5	2,4	0,8	0,8	0,4
<i>Przebieżenie</i>	3,3	5,2	6,5	5,3	5,3	5,1	12,5	13,0	15,3	1,6	1,5	2,0	0,7	0,5	0,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które wchodziły do UE w kolejnych rozszerzeniach Wspólnoty, zostały wyodrębnione jako następny model polityki społecznej. Jest to jednak grupa bardzo niejednorodna pod względem prowadzenia tej polityki. Równocześnie można wyróżnić kraje o relatywnie niskich wydatkach publicznych oraz mało redystrybucyjnym systemie podatkowym, czyli Bułgarię i Rumunię oraz kraje nadbałtyckie. Znajdowało to wyraz w wysokim poziomie zróżnicowania. Istnieją także państwa, w których polityka społeczna coraz wyraźniej zbliża się do rozwiązań przyjętych w Europie Zachodniej. Należy tu wymienić przede wszystkim Czechy, Słowację (0,22) i Słowenię (0,23). Z kolei dane dla trzech pozostałych krajów: Polski, Węgier i Chorwacji, kształtowały się w granicach średniej dla tej grupy państw (współczynnik Giniego około 0,28).

Przy opisie tradycyjnego modelu anglosaskiego zwraca się uwagę głównie na niezbyt dużą rolę państwa w gospodarce i w życiu społecznym, niskie podatki i niewielkie znaczenie związków zawodowych. Chociaż w latach 90. XX w. polityka społeczna realizowana w Wielkiej Brytanii i Irlandii spełniała wymienione wyżej kryteria, z czasem jednak rozwiązania stosowane w Wielkiej Brytanii coraz wyraźniej upodobniały się do modelu kontynentalnego, a w Irlandii dokonywano cięć wydatków publicznych i obniżano podatki. Rozdźwięk między tymi dwoma krajami staje się coraz większy.

Różnice w polityce społecznej prowadzonej w państwach UE są dosyć duże. Można jednak zaobserwować pewne długookresowe trendy.

1. W grupie wydatków socjalnych coraz większą rolę odgrywają wydatki publiczne na zdrowie. Wydatki te rosły we wszystkich modelach polityki społecznej i stanowiły wyraźny priorytet, co wiązało się zarówno z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa, przywiązaniem większej wagi do zdrowego trybu życia (było to traktowane jako sprzyjanie poprawie kapitału ludzkiego), jak i – ostatnio – z pandemią COVID-19. W 2000 r. najwyższy poziom wydatków na zdrowie odnotowano w krajach realizujących model kontynentalny – w Austrii (9,2% PKB), Belgii (8,8%) i Niemczech (8,5%). Okazuje się, że państwa kontynentalne zaczęły wydawać na ten cel więcej niż niektóre kraje nordyckie. Wyraźnie też, zwłaszcza pod wpływem pandemii, wzrosły wydatki publiczne na zdrowie w państwach zaliczanych do śródziemnomorskiego modelu polityki społecznej. Na relatywnie niskim poziomie utrzymują się wydatki na zdrowie w nowych krajach członkowskich. Nadal też występują duże różnice w wydatkach na ten cel wśród tej grupy krajów – od 4,8% na Łotwie do 9,2% w Czechach. W porównaniu z 1995 r., kiedy rozpiętości te zawierały się w przedziale od 1,9% (Bułgaria) do 6,7% (Słowenia), dystans ten uległ jednak istotnemu zmniejszeniu.
2. Na relatywnie stałym poziomie utrzymują się wydatki publiczne na edukację. Tradycyjnie od lat najwyższe są w krajach nordyckich (powyżej 6% PKB, a w Szwecji nawet w granicach 7%). Dużo na edukację przeznaczają też kraje zaliczane do modelu kontynentalnego – powyżej 5%, a w Belgii aż 6,6%

- w 2020 r. Na zbliżonym poziomie kształtują się wydatki na edukację w modelu śródziemnomorskim oraz w nowych państwach członkowskich UE, gdzie jednak różnice między poszczególnymi krajami są największe – od 3,7% w Rumunii do 6,6% w Estonii. Zwraca też uwagę znaczne obniżenie wydatków na edukację w Irlandii, z 5,6% w 1995 r. do 3,1% w 2020.
3. Ważnym wyznacznikiem zmian w priorytetach polityki społecznej są wydatki na zabezpieczenie społeczne. Tradycyjnie najwyższy poziom tych wydatków notowano w krajach nordyckich: 23,5% PKB w 1995 r. wobec 18,3% w modelu kontynentalnym, 14,5% w śródziemnomorskim, 12,5% w nowych państwach członkowskich UE oraz zaledwie 10,5% w krajach anglosaskich. Wysoki poziom wydatków na zabezpieczenie społeczne notowany w Szwecji (w 1997 r. 26,2% PKB) zaczął jednak z powodu długo utrzymującego się głębokiego kryzysu ulegać znacznemu obniżeniu (do 19,8% w 2020 r.). Wiązały się z tym istotne zmiany w systemie szwedzkiego państwa opiekuńczego (Swedenborg, 2010). Okazało się jednak, że w krajach zaliczanych do modelu kontynentalnego wydatki na zabezpieczenie społeczne rosły i zbliżały się do wydatków ponoszonych w państwach nordyckich, a niekiedy nawet je przewyższały. Przykładem jest Francja, a trend ten uwidacznia się coraz wyraźniej także w Austrii, Belgii i Niemczech. W 2020 r. w zbliżonym stopniu na zabezpieczenie społeczne przeznaczono środki publiczne również w krajach zaliczanych do modelu śródziemnomorskiego (choć Cypr i Malta znacznie odstawały od średniej dla tych krajów). Okazuje się też, że wydatki na zabezpieczenie społeczne są redukowane w państwach anglosaskich, a w nowych krajach członkowskich wzrost jest nieznaczny. Wyjątki w tej grupie państw to Słowenia, a także Polska, głównie dzięki wprowadzeniu programu „Rodzina 500+”.
 4. W ramach wydatków publicznych na zabezpieczenie społeczne ważną funkcję redystrybucyjną pełnią wydatki przeznaczone na zabezpieczenie rodziny. Z przedstawionych danych wyraźnie wynika, że wsparcie materialne rodziny jest ważnym elementem polityki społecznej realizowanej w modelach nordyckim i kontynentalnym. Zwiększa się udział tych wydatków w Danii (z 3,7 do 4,4%), utrzymuje się na zbliżonym poziomie w Finlandii (3%) i zmniejsza nieco w Szwecji (z 3,3 do 2,5%). Na tym tle słabo wypada Holandia, gdzie wydatki na rodzinę nie przekraczają 1,0–1,2% PKB. W krajach zaliczanych do modelu kontynentalnego sytuacja jest bardziej wyrównana, chociaż można zaobserwować pewne różnice. Rosną wydatki na rodzinę w Luksemburgu, ale nieco mniej wydaje się w Austrii, Niemczech i we Francji. Wydatki publiczne na rodzinę nie są natomiast traktowane priorytetowo w państwach śródziemnomorskich, gdzie w 1995 r. stanowiły od 0,5% PKB (w Hiszpanii) do 1,7% (na Malcie), a w 2020 r. zawierały się w granicach 1–1,3% (z wyjątkiem Cypru, gdzie wynosiły 3%). Podobnie wyglądała sytuacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie jedynie w Polsce i Estonii udział wydatków na ten cel wzrósł.

5. Bezrobocie to ważny problem ekonomiczny i społeczny. W największym stopniu do walki z bezrobociem wydatki publiczne są wykorzystywane w modelu nordyckim. W połowie lat 90. na ten cel przeznaczano od 2,1% PKB w Holandii do 3,3–3,8% w pozostałych krajach nordyckich. Z czasem, gdy stopa bezrobocia ulegała obniżeniu, zmniejszał się też udział wydatków publicznych na te cele. Nadal jednak (poza Holandią) wydatki na walkę z bezrobociem zawierały się w przedziale 1,7–2,3%. Wydatki związane z bezrobociem są też ważnym priorytetem w budżetach państw zaliczanych do modelu kontynentalnego. Dotyczy to zwłaszcza Belgii i Francji, gdzie w niektórych latach wydatki te przekraczały 3% PKB. W 2020 r. wydatki na walkę z bezrobociem wzrosły też w Austrii, Luksemburgu i Niemczech. Wiązało się to z pakietami pomocowymi realizowanymi w ramach walki z pandemią COVID-19, adresowanymi bezpośrednio do pracowników. W modelu śródziemnomorskim do walki z bezrobociem przywiązuje się nieco mniejszą wagę. Wyjątki to Hiszpania, gdzie wydatki sięgają 2,8–3,8% PKB, a ostatnio także Włochy (2,5%). Mało środków na walkę z bezrobociem przeznaczono w Irlandii. Wyraźnie jednak najslabiej na tle krajów UE wypadły nowe kraje członkowskie, gdzie przeciętnie na ten cel przeznaczano 0,5–0,7% PKB, a w niektórych państwach zaledwie 0,1–0,3%.

Ważną funkcją wydatków publicznych przeznaczonych na cele socjalne jest dokonywanie korekty w podziale dochodów w przekroju różnych grup społecznych. Wydatki na zdrowie i edukację sprzyjają poprawie sytuacji materialnej rodziny i umożliwiają wyrównywanie szans. Z kolei wydatki na zabezpieczenie społeczne chronią jednostki i rodziny przed nieprzewidywanymi i niezawinionymi wydarzeniami losowymi, a także dokonują redystrybucji dochodów, umożliwiając lepsze zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli.

Po prezentacji wydatków publicznych w różnych modelach polityki społecznej warto nawiązać do przeprowadzanej już analizy opartej na wysokości współczynnika Giniego. Na ostateczny kształt tego współczynnika po redystrybucji, czyli poziom zróżnicowania dochodów po opodatkowaniu i transferach, wpływa zarówno polityka dotycząca transferów, jak i omówiona we wcześniejszym rozdziale polityka podatkowa. Istnieją przy tym pewne wspólne cechy charakterystyczne dla poszczególnych modeli polityki społecznej. Oto najważniejsze konkluzje:

1. Z czasem kraje zaliczane do kontynentalnego modelu polityki społecznej przejmują coraz więcej cech charakterystycznych dla modelu nordyckiego. Przejawia się to w tym, że:
 - rośnie udział kosztów związanych z zatrudnieniem w PKB;
 - rośnie relacja płacy minimalnej do mediany;
 - stopień „uzwiązkowienia” w krajach Europy Zachodniej (oczywiście nie biorąc pod uwagę krajów nordyckich), chociaż obniża się, nadal jest wyższy niż w pozostałych państwach UE;
 - udział podatków w relacji do PKB utrzymuje się na zbliżonym poziomie w obu grupach krajów;

- podatki konsumpcyjne stanowią mniejsze niż w innych krajach źródło dochodów budżetowych;
- progresja podatkowa jest wyższa niż w innych państwach UE;
- utrzymuje się wysoki poziom wydatków publicznych na zdrowie, edukację i zabezpieczenie społeczne.

Wynika stąd wnioszek, że coraz bardziej zacierają się różnice między modelem nordyckim i kontynentalnym.

2. Kraje zaliczane do modelu śródziemnomorskiego i anglosaskiego wykazują coraz więcej cech wspólnych, co przejawia się m.in. w:

- niewielkim udziale kosztów związanych z zatrudnieniem w relacji do PKB;
- niższym stopniu uzwiązkowienia niż w innych krajach Europy Zachodniej (wyjątkiem są tutaj Włochy);
- mniejszym niż w innych państwach Europy Zachodniej udziale podatków w PKB;
- relatywnie dużym udziale podatków konsumpcyjnych w dochodach podatkowych ogółem;
- relatywnie niskich stawkach podatków od dochodów osób fizycznych;
- relatywnie niewielkim udziale wydatków na zdrowie, edukację i zabezpieczenie społeczne.

3. Nowe kraje członkowskie UE stanowią grupę bardzo mocno zróżnicowaną, biorąc pod uwagę politykę społeczną realizowaną w tych państwach. Odnosząc ich doświadczenia do modeli polityki społecznej wykorzystywanych w krajach UE, można – na podstawie przedstawionych danych i ocen innych badaczy (Sapir, 2005; Chłoń-Domińczak, Hausner, Kwiecińska, Pacut, 2009) – wyodrębnić następujące grupy państw:

- Słowenia i Czechy są najbardziej zbliżone do modelu nordyckiego;
- Słowacja, Węgry, Polska i Chorwacja podejmują działania charakterystyczne dla modelu kontynentalnego;
- Estonia, Litwa i Łotwa ewoluują w kierunku modelu śródziemnomorskiego;
- Bułgaria i Rumunia w największym stopniu odbiegają od modeli polityki społecznej realizowanych w UE.

Trudną i dyskusyjną kwestią jest ocena wpływu różnych instrumentów redystrybucji na poziom zróżnicowania dochodów w różnych modelach polityki społecznej realizowanych w krajach UE w ostatnim ćwierćwieczu. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że transfery społeczne są głównym narzędziem redystrybucji, znacznie ważniejszym niż system podatkowy – wskazuje się na to, że odegrały szczególną rolę w ograniczaniu długotrwałego ubóstwa, a nawet doprowadziły w dużej mierze do jego likwidacji (Therborn, 2015). Dane dotyczące krajów nordyckich oraz zaliczanych do modelu kontynentalnego są tego wymownym przykładem. Dodać jednak należy, że w państwach tych dużą rolę odgrywa też system podatkowy, gdyż zapewnia środki niezbędne do finansowania wydatków publicznych, a ponadto konstrukcje podatkowe zawierają wiele elementów umożliwiających

dokonywanie redystrybucji dochodów (wysokość dolnej i górnej stawki PIT, ulgi i zwolnienia, kwota wolna od podatku, obciążenia gospodarstw domowych podatkiem VAT i akcyzą). Zgodność taką można zaobserwować właśnie w odniesieniu do wymienionych modeli polityki społecznej. Sprawia to, że skala redystrybucji (czyli różnica między dochodami rynkowymi wynikającymi z wynagrodzenia czynników produkcji i dochodami po opodatkowaniu i transferach, czyli dochodami rozporządzalnymi) jest duża. Największa różnica (często wynosząca ponad 50%) między poziomem współczynników Giniego przed opodatkowaniem i po opodatkowaniu i transferach utrzymuje się w Szwecji. Z tego właśnie powodu, mimo wyraźnego wzrostu zróżnicowania dochodów pierwotnych (np. z 0,442 w 2005 r. do 0,583 w 2011 i 0,560 w 2020), zróżnicowanie dochodów do dyspozycji utrzymuje się na relatywnie niskim poziomie (odpowiednio: 0,234 w 2005 r. i 0,269 w 2020). Duża skala redystrybucji utrzymuje się też w pozostałych krajach nordyckich oraz kontynentalnych (przekracza z reguły 40%, a w Niemczech w 2020 r. wzrosła do 51,9%).

Z kolei w śródziemnomorskim modelu polityki społecznej mniejszym obciążeniem podatkowym towarzyszą z reguły skromniejszy zakres wydatków socjalnych i niższa stopa redystrybucji. Sytuacja zaczęła ulegać zmianie po załamaniu gospodarczym wywołanym globalnym kryzysem finansowym z lat 2008–2009. Najmocniej dotknięte kraje (Grecja, Hiszpania, Portugalia oraz Irlandia) w zamian za wsparcie finansowe udzielone przez Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy zostały zmuszone do podjęcia drastycznych działań restrukturyzacyjnych. Państwa te zostały zobligowane do poważnego zdyscyplinowania finansów publicznych zarówno przez zwiększenie podatków (zwłaszcza VAT i akcyzy oraz podniesienie górnych stawek PIT), jak i znaczne cięcia wydatków, szczególnie w sferze budżetowej (Merling, 2009). Doprowadziło to do wzrostu zróżnicowania dochodów przed opodatkowaniem i transferami, ale równocześnie w wyniku podejmowanych działań w większości przypadków zwiększała się skala redystrybucji.

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej przeciętny poziom obciążeń podatkowych oraz wydatków o charakterze socjalnym jest niższy niż w omawianych modelach polityki społecznej. Można jednak wyraźnie wyodrębnić państwa, w których polityka społeczna ma wiele cech charakterystycznych dla modelu kontynentalnego, czyli dochody budżetowe z podatków są wyższe w porównaniu z innymi transformującymi się gospodarkami, wydatki publiczne na realizację celów społecznych są większe od przeciętnych, a skala redystrybucji jest zbliżona do istniejącej w krajach Europy Zachodniej (powyżej 10%). Grupę tą tworzą trzy nowe kraje członkowskie UE – Słowenia, Czechy i Słowacja. Na drugim krańcu, czyli wśród krajów charakteryzujących się niskimi dochodami i niewielkimi wydatkami na cele socjalne, znajdują się Bułgaria, Rumunia, Litwa i Łotwa. Wskaźniki dotyczące Polski i Węgier uwiadcniają, że kraje te zmierzają w kierunku kontynentalnego modelu polityki społecznej. Jest to jednak proces powolny i realizowany do tej pory niezbyt konsekwentnie.

Zakończenie

Nierówności są kategorią historyczną. Występowały od zarania dziejów ludzkości. Przejawiały się w różnych formach, uwidaczniały na różnych płaszczyznach oraz występowały w różnej skali. Sprawia to, że wachlarz metod służących przeciwdziałaniu nierówności jest bardzo szeroki i obejmuje rozmaite instrumenty ekonomiczne, społeczne, instytucjonalne i prawne.

Doświadczenia historyczne pokazują, że bardzo ważnym czynnikiem warunkującym poziom nierówności dochodowych jest sposób funkcjonowania rynku pracy. Zmiany technologiczne i globalizacja doprowadziły do wzrostu zróżnicowania płac w krajach rozwiniętych gospodarczo. Równocześnie wraz z globalizacją zwiększa się popyt na pracowników wysoko wykwalifikowanych, zajmujących się pracami badawczo-rozwojowymi, strategią i marketingiem, co prowadzi do pogłębiania się nierówności.

Na sytuację na rynku pracy, oprócz zmian technologicznych i globalizacji, istotny wpływ mają także czynniki instytucjonalne, takie jak pozycja związków zawodowych czy poziom płacy minimalnej. Uwidacznia się to wyraźnie w zaprezentowanym w niniejszej monografii porównaniu różnych modeli polityki społecznej. Zaobserwować bowiem można silną zależność między uwarunkowaniami instytucjonalnymi na rynku pracy a skalą redystrybucji mierzoną różnicą między współczynnikami Ginięgo przed i po opodatkowaniu i transferach. Skala redystrybucji jest największa w krajach nordyckich i w modelu kontynentalnym, wyraźnie mniejsza w państwach anglosaskich, a najmniejsza w śródziemnomorskich oraz w nowych krajach członkowskich UE, w tym w Polsce.

Szczegółowa analiza naszego rynku pracy ukazuje przy tym, że od początku transformacji jest on relatywnie słabszym ogniwem polskiej gospodarki. Główne jego mankamenty sprzyjające zróżnicowaniu dochodów to:

- słaba pozycja czynnika pracy w wytwarzanej wartości dodanej, przejawiająca się niskim udziałem płac w PKB;
- niewielka ilość funduszy na aktywne działania tworzące nowe miejsca pracy i przekwalifikowanie pracowników;
- duży udział pracowników uzyskujących niskie wynagrodzenia w zatrudnieniu ogółem;
- duży udział niestandardowych form zatrudnienia (zatrudnienie na czas określony, umowy cywilnoprawne, samozatrudnienie, kontrakty menedżerskie);

- utrzymywanie się rozległej szarej strefy, w której nie są przestrzegane normy kodeksu pracy oraz unika się płacenia podatków.

Jak wskazuje Piketty w słynnej książce *Kapitał w XXI wieku*, wzrost zróżnicowania dochodów wynika nie tylko z uwarunkowań na rynku pracy, lecz także z szybszego wzrostu dochodów z kapitału niż dochodów z pracy. Czynniki te, w połączeniu z rosnącym zróżnicowaniem wynagrodzeń, sprawia, że coraz większe znaczenie ma szerokie stosowanie podatków i transferów jako narzędzi redystrybucji dochodów.

Z przeprowadzonej w niniejszej monografii analizy porównawczej wynika, że występują duże różnice w wykorzystywaniu redystrybucyjnej funkcji podatków w różnych modelach polityki społecznej. W modelu nordyckim i kontynentalnym podatki dochodowe są progresywne i wysokie (w niektórych krajach górna stawka PIT przekracza 50%), a jednocześnie relatywnie niewielki jest udział podatków konsumpcyjnych w kształtowaniu dochodów budżetu państwa. Takie rozłożenie podatków wzmacnia ich redystrybucyjną rolę, ponieważ:

- podatki dochodowe są z reguły progresywne, natomiast w podatkach konsumpcyjnych progresja nie występuje;
- większe nierówności występują w przypadku dochodów gospodarstw domowych niż w przypadku ich konsumpcji.

Z kolei w krajach śródziemnomorskich oraz nowych państwach członkowskich UE redystrybucyjna funkcja podatków jest wykorzystywana w znacznie mniejszym stopniu. Ponadto odmiennie niż w modelu nordyckim i kontynentalnym niskie są podatki dochodowe, natomiast w większym stopniu budżety gospodarstw domowych obciążają podatki konsumpcyjne, co nie sprzyja niwelowaniu nierówności dochodowych.

Na podstawie porównania systemów podatkowych poszczególnych krajów można również zaobserwować, że system podatkowy obowiązujący w Polsce wyraźnie odbiega od rozwiązań stosowanych w większości krajów UE. Najważniejsze słabości systemu podatkowego w naszym kraju, z punktu widzenia jego funkcji redystrybucyjnej, to:

- relatywnie duża rola podatków pośrednich, które nie są skuteczne w niwelowaniu nierówności, ponieważ w największym stopniu obciążają najbiedniejsze gospodarstwa domowe, które znaczną część swoich dochodów przeznaczają na konsumpcję (podatki pośrednie stanowią w Polsce około 35% dochodów budżetowych z podatków wobec 22–27% w krajach Europy Zachodniej);
- zróżnicowanie obciążeń podatkowych osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, umów cywilnoprawnych oraz osób prowadzących działalność gospodarczą. W kontekście zaburzenia redystrybucyjnej funkcji systemu podatkowego w Polsce szczególnie istotne jest to, że osoby prowadzące działalność gospodarczą (w tym samozatrudnieni), w odróżnieniu od osób zatrudnionych na umowę o pracę, płacą liniowy podatek dochodowy;
- małe znaczenie podatków majątkowych (Polska należy do nielicznych krajów UE, które nie wprowadziły katastru).

Z przedstawionej oceny systemu podatkowego wynika ważny wniosek. System ten wymaga w Polsce gruntownych zmian, mających na celu wzmocnienie jego funkcji redystrybucyjnej. Zmiany te powinny być nakierowane przede wszystkim na:

- ujednolicenie progresji podatkowej i zniwelowanie różnic w opodatkowaniu różnych form zatrudnienia;
- zmniejszenie roli podatków pośrednich w tworzeniu dochodów budżetowych z podatków oraz wykorzystanie w większym stopniu zróżnicowanych stawek VAT i akcyzy w kształtowaniu dochodów gospodarstw domowych;
- większe wykorzystanie podatków kapitałowych i majątkowych.

Oprócz sprawnie działającego systemu podatkowego ważną rolę w niwelowaniu nierówności powinny odgrywać transfery społeczne. Ze szczegółowej analizy danych statystycznych wynika, że państwa nordyckie konsekwentnie wykorzystują wydatki publiczne do realizacji postulatów państwa dobrobytu i niwelowania nierówności. Warto też dodać, że kraje zaliczane do modelu kontynentalnego (a zwłaszcza Austria, Belgia i Niemcy) w coraz większym stopniu realizują politykę społeczną zbliżoną do prowadzonej w krajach skandynawskich. Z kolei w ramach modelu śródziemnomorskiego występuje bardzo duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi państwami w zakresie stosowania transferów jako narzędzia redystrybucji dochodów. Zaobserwować przy tym można, że państwa, które szczególnie mocno ucierpiały podczas kryzysu finansowego z lat 2008–2009 (Grecja, Hiszpania i Portugalia), starają się prowadzić politykę społeczną zbliżoną do modelu kontynentalnego i nordyckiego. Również w przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej polityka społeczna nie jest jednorodna, co przekłada się na istotne różnice pomiędzy poziomami skali redystrybucji w poszczególnych państwach. Ogólnie rzecz biorąc, zaobserwować można, że polityka społeczna w największym stopniu jest zbliżona do stosowanej w krajach „starej” UE: w Słowenii, na Słowacji i w Czechach. Najbardziej od tego wzorca odbiegają natomiast Bułgaria, Rumuni, Litwa i Łotwa.

Porównanie redystrybucyjnej roli wydatków socjalnych wskazuje, że Polska na tle innych krajów UE wyróżnia się relatywnie dużym udziałem wydatków na cele emerytalno-rentowe, które stanowią ponad 50% wydatków publicznych na zabezpieczenie społeczne. Stosunkowo skromne okazują się natomiast wydatki na walkę z bezrobociem – zasiłki są niskie i krótko wypłacane. W ramach wydatków socjalnych w Polsce wśród priorytetów nie znalazły się także wydatki związane z chorobą i niepełnosprawnością, mieszkalnictwem komunalnym i wykluczeniem społecznym. Na wymienione cele przeznaczona jest mniejsza część PKB niż wynosi przeciętna dla krajów UE. Natomiast w przypadku wydatków na rodzinę i dzieci sytuacja uległa wyraźniej poprawie dopiero po wprowadzeniu programu „Rodzina 500+”.

Podsumowując, z przeprowadzonych w monografii analiz wynika, że redystrybucja dochodów realizowana poprzez kształtowanie podatków i wydatków publicznych może stanowić skuteczne narzędzie niwelowania nierówności dochodowych w krajach UE. Na podstawie dokonanych porównań międzynarodowych można przy tym zaobserwować, że instrumenty te w niejednakowym stopniu były

wykorzystywane w różnych modelach polityki społecznej. Przeprowadzone analizy wskazują w szczególności, że podatki w niewystarczającym stopniu oddziałują na redystrybucję dochodów w Polsce. W celu skuteczniejszego niwelowania nierówności dochodowych w krajowej gospodarce jest zatem wskazana znaczna reforma systemu podatkowego, obejmująca m.in. zwiększenie udziału wpływów z podatków dochodowych i majątkowych w dochodach budżetowych i ujednolicenie zasad dotyczących stosowania progresji w ramach opodatkowania dochodów.

Bibliografia

- Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2004), *Efektywności sektora publicznego. Porównania międzynarodowe*, Olympos, Warszawa.
- Aldrich B. (1982), *The earnings replacement rate of old age benefits in 12 countries, 1969–1980*, „Social Security Bulletin”, November.
- Andersen A. (1992), *A Tax Guide to Europe*, Arthur Andersen & Company, Amsterdam.
- Arcidiacono P., Aln T. (2004), *Minimum Wages and Job Search. What Do Employment Effects Really Measure?*, Employment Policy Institute, <https://epionline.org/studies/r75/> (dostęp: 3.07.2023).
- Atkinson A.B. (2017), *Nierówności. Co da się zrobić?*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Atkinson A.B., Voitchorsky S. (2011), *The distribution of top earnings in the UK since the Second World War*, „Economica”, vol. 78(311).
- Bednarski M. (red.), (2016), *Wynagrodzenia w Polsce. Przesłanki i hamulce wzrostu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Biuro Informacji Gospodarczej (2021), *Opinie Polaków na temat programu Rodzina 500 plus*, Info Monitor, Warszawa, <https://businessinsider.com.pl> (dostęp: 3.07.2023).
- Blanchet T., Chancel L., Gethin A. (2019), *How unequal is Europe? Evidence from distribution national accounts*, „WID World Working Paper”, no. 6.
- Blaug M. (1994), *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Błoński Ł. (2021), *Global taxes in the post-COVID-19 era*, Polish Economic Institute, Warszawa.
- Boeri T., van Ours J. (2011), *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Boushey H., Delong J.B., Steinbaum M. (2018), *Piketty i co dalej?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Brown C.V., Jackson P.M. (1990), *Public Sector Economics*, Blackwell, Oxford–Cambridge.
- Brzeziński M. (2017a), *Czy Polska jest krajem dużych nierówności*, Instytut Badań Strukturalnych, „Policy Paper”, nr 1.
- Brzeziński M. (2017b), *Nierówności dochodowe i majątkowe w Europie – fakty, przyczyny, konsekwencje*, https://www.researchgate.net/publication/320386095_Nierownosci_dochodowe_i_majatkowe_w_Europie_-_fakty_przyczyny_konsekwencje (dostęp: 3.07.2023).
- Bugaj R. (2002), *Redystrybucja dochodów w systemie podatkowo-budżetowym*, [w:] T. Kowalik (red.), *Nierówni i równiejsi*, Fundacja Innowacja, Warszawa.

- Buiter W. (2007), *Economists forum*, „Financial Times”, February 14.
- Bukowski P., Novokmet F. (2020), *Nierówności w Polsce na przestrzeni wieków*, <http://conciliumcivitas.pl/almanach-concilium-civitas-2020-2021-profesorowie-pawel-bukowski-i-filip-novokmet-nierownosci-w-polsce-na-przestrzeni-wiekow/> (dostęp: 3.07.2023).
- CBOS (2021), *Elektoraty o istotnych kwestiach społeczno-politycznych*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_091_21.PDF (dostęp: 3.07.2023).
- Chłoń-Domińczak A., Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A. (2009), *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, [w:] D.K. Rosati (red.), *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Cieślak J. (2018), *Konstytucja biznesu, ulgi w ZUS, które mogą szkodzić*, „Rzeczpospolita”, 15 kwietnia.
- Commission of the European Communities (2002), *Joint Report by the Commission and the Council of Adequate and Sustainable Pensions*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/92e39555-0eba-498d-a490-bbd1729c7ab0> (dostęp: 3.07.2023).
- Czepulis-Rutkowska Z. (2003), *Odpowiednie zabezpieczenie emerytalne – warunki i możliwości realizacji*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Deaton A. (2016), *Wielka ucieczka. Zdrowie, bogactwo i źródła nierówności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Denninger K., Squire L. (1996), *A new data set measuring income inequality*, „World Bank Economic Review”, September.
- Długosz P. (2020), *Nierówności w polskim systemie edukacyjnym – raport z badań*, Polski Instytut Ekonomiczny, <https://cbm.up.krakow.pl/wp-content/uploads/sites/63/2020/11/Nier%C3%B3wno%C5%9Bci-w-polskim-systemie-edukacyjnym-%E2%80%93-raport-z-bada%C5%84.pdf> (dostęp: 3.07.2023).
- Ellis L., Smith K. (2007), *The Global Upward Trend in the Profit Share*, „BIS Working Papers”, no. 231.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, Cambridge.
- European Commission (2021), *Taxation Trends in European Union*, Luxembourg.
- EY (2019), *Estate, Inheritance, and Gift Taxes in Europe*, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/tax/hc-alert/ey-2019-worldwide-estate-inheritance-guide.pdf (dostęp: 3.07.2023).
- Filipowicz K., Nowosad A., Tokarski T. (2017), *Wpływ stopnia uzwiązkowienia na popyt na pracę w krajach OECD*, [w:] E. Kwiatkowski (red.), *Instytucje rynku pracy w krajach OECD*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Freeman R.B. (2008), *Globalization and Labor*, [w:] *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, London.
- Friedman M. (1968), *The Role of Monetary Policy*, „American Economic Review”, no. 3.
- Gates W.H., Collins Ch. (2004), *Wealth and Our Commonwealth. Why America Should Tax Accumulated Fortunes*, Beacon Book, Boston.
- Gaudemet P.M., Molinier J. (2000), *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

- Gereffi G., Sturgeon T. (2013), *Global Value Chain – Oriented Industrial Policy. The Role of Emerging Economies*, [w:] D. Elms, P. Low (red.), *Global Value Chains in a Changing World*, WTO, Geneva.
- Goldhammer A. (2018), *Fenomen Piketty'ego*, [w:] H. Boushey, J.B. Delong, M. Steinbaum (red.), *Piketty i co dalej?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Golinowska S. (1994), *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Golinowska S. (red.), (1996), *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Golinowska S. (red.), (1997), *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Golinowska S. (2002), *Nierówności społeczne: identyfikacja i możliwość wyrównywania*, [w:] *Nierówności dochodowe i majątkowe*, Raport nr 49, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa.
- Górski K. (1983), *Kierunki polityki płac w latach 1983–1985*, referat na ogólnopolską konferencję naukową nt. „Model a praktyka reformy gospodarczej”, Lublin
- Graniewska D. (1997), *Zagrożenie ubóstwem osób starszych*, [w:] S. Golinowska (red.), *Polska bieda II*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Grosfeld I., Senik C. (2010), *The emerging aversion to inequality*, „Economics of Transition”, vol. 18, no. 1.
- Grossman G., Oberfield E. (2022), *Trying to Account for the Decline in the Labour Share*, <https://cepr.org/voxeu/columns/trying-account-decline-labour-share> (dostęp: 3.07.2023).
- GUS (1997), *Wskaźniki ubóstwa w świetle badań budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa.
- GUS (2003), *Rocznik Statystyki Międzynarodowej*, Warszawa.
- GUS (2007–2021), *Działalność przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób*, Warszawa.
- GUS (2007–2021), *Struktura wynagrodzeń według zawodów*, Warszawa.
- GUS (2013–2021), *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych*, Warszawa.
- GUS (2014), *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Warszawa.
- GUS (2022), *Sytuacja gospodarstw domowych w 2021 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa.
- Hałasiewicz A., Wilkin J. (red.), (2021), *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hansmeyer K.H., Mackscheidt K. (1977), *Finanzpsychologie*, vol. 1: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen.
- Heidenshon K. (1969), *Labour's share in national income. A constant?*, „Manchester School”, no. 37.
- Howell D.R., Fiedler K., Luce S. (2016), *What's the right minimum wage? Reframing the debate from „no job loss”*, Washington Center for Equitable Growth, June.
- ILO (2019), *Global Wage Report 2018/2019*, Geneva.
- Jacukowicz Z., Sajkiewicz B.A. (1996), *Nowe instrumenty polityki płac*, [w:] S. Golinowska (red.), *Polityka społeczna w latach 1994–1996*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Jarosz M., Kozarzewski P. (2002), *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

- Jaumotte F., Tytell I. (2007), *How has the globalization of labor affected the labor income share in advanced countries?*, „IMF – Working Paper”, December.
- Jędrzejczak A., Pekasiewicz D. (2017), *Nierówności dochodowe gospodarstw domowych rolników na tle innych grup społeczno-ekonomicznych w Polsce w latach 2006–2014*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie”, t. 17(32), z. 3.
- Kaldor N. (1957), *A model of economic growth*, „Economic Journal”, no. 57.
- Kaldor N. (1961), *Capital accumulation and economic growth*, [w:] *The Theory of Capital*, Palgrave Macmillan, London.
- Kapellen J., Leitch S., Wildauer R. (2021), *An European Wealth Tax for a Fair and Green Recovery*, <https://rafael-wildauer.com/wp-content/uploads/2021/04/Kapeller-Leitch-and-Wildauer-2021-Online-Appendix.pdf> (dostęp: 3.07.2023).
- Karabarbounis L., Neiman B. (2014), *The global decline of the labor share*, „Quarterly Journal of Economics”, no. 129.
- Karbowiak B. (2009), *Analiza wydatków sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, [w:] D.K. Rosati (red.), *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kata R. (2020), *Wewnątrzsektorowe nierówności dochodów gospodarstw rolniczych w Polsce w latach 2004–2017*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 61(1).
- Kingston M. (2003), *Rawls-v-Nozick: L. Brown, Liberty for all, or just the rich*, „The Sydney Morning Herald”, September 9.
- Kokułowicz P. (2021), *Rynek pracy w pandemii*, „Working Paper”, nr 2, Polski Instytut Ekonomiczny.
- Kołodko G. (2008), *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Kołodziejczyk J. (2020), *Komunitaryzm – recepta na współczesne rozłamy społeczne*, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/104514/edition/108795?language=pl> (dostęp: 3.07.2023).
- Komar A. (1996), *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kotowska I.E. (2021), *Zmiany demograficzne w Polsce – jakie wyzwania rozwojowe przyniosą?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Forum Idei, Warszawa.
- Kowalik T. (2002), *Dystrybucyjna sprawiedliwość w transformacji polskiej*, [w:] T. Kowalik (red.), *Nierówni i równiejsi*, Fundacja Innowacja, Warszawa.
- Kowalik T. (2013), *O lepszy ład społeczno-gospodarczy*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.
- Kowalówka M. (2013), *Polskie związki zawodowe w kontekście europejskim*, <https://rynekpracy.pl/artykuly/polskie-zwiazki-zawodowe-w-kontekscie-europejskim> (dostęp: 3.07.2023).
- Krajewska A. (1974), *Wyszktałcenie a zróżnicowanie płac*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Krajewska A., Krajewski P. (2020), *Opodatkowanie konsumpcji, pracy i kapitału w krajach Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, CeDeWu, Warszawa.
- Książepolski K. (2008), *Europejski model socjalny*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kuznets S. (1955), *Economic growth and income inequality*, „The American Economic Review”, vol. 45(1).

- Lucas R.E. (2003), *Macroeconomic priorities*, „The American Economic Review”, vol. 93(1).
- Magda I., Brzeziński M., Chłoń-Domińczak A., Kotowska J.E., Myck M., Najsztub M., Tyrowicz J. (2019), „Rodzina 500+” – ocena programu i propozycje zmian, Raport z badań strukturalnych, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Magda I., Kielczewska A., Brandt N. (2018), *The effects of large universal child benefit on female labor supply*, „IZA – Discussion Paper”, no. 11652.
- Majchrowska A. (2016), *Wynagrodzenia w Polsce na tle pozostałych państw Unii Europejskiej. Czy są one relatywnie niskie i co zrobić, aby przyspieszyć ich wzrost?*, [w:] M. Bednarski (red.), *Wynagrodzenie w Polsce. Przesłanki i hamulce wzrostu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Malinowski G.M. (2016), *Nierówności i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Maroń G. (2008), *Sprawiedliwość według Roberta Nozicka w perspektywie libertarianizmu*, „Resovia Sacra”, nr 14/15.
- Maryika J., Mischke J., Bughin J., Woetzel J., Mekala K. (2019), *A new look at the declining labor share of income in the United States*, „Discussion Paper”, May 22.
- Merling T. (2009), *Programy antykryzysowe w krajach Unii Europejskiej*, [w:] M. Książkowski i in. (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Michaud A., Rothert J. (2016), *Inequality fiscal policy and business cycle anomalies in emerging market*, „NBP – Working Papers”, no. 253.
- Miklaszewska J. (2016), *Liberałowie i komunitaryści o wolności i sprawiedliwości*, „Prakseologia”, t. 2.
- Milanović B. (2018), *Rosnący udział dochodów z kapitału w dochodzie narodowym i wpływ tego zjawiska na nierówności w obszarze dochodów osobistych*, [w:] H. Boushey, J.B. Delong, M. Steinbaum (red.), *Piketty i co dalej?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Mill J.S. (1959), *Utylityzm. O wolności*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Mill J.S. (1966), *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania w filozofii społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (1998), *Biała księga podatków*, Warszawa.
- Mitra P., Stern N. (2002), *International tax competition and tax reforms*, Referat wygłoszony na konferencji „Beyond Transition”, CASE, 12–14.04.2002, Falenica k. Warszawy.
- Myck M. (2016), *Estimating labor supply response to the introduction of the family 500+ Programme*, „Working Paper”, no. 1, CenEA.
- Myck M., Król A., Trzeciński K., Oczkowska M. (2021), *Świadczenie wychowawcze po pięciu latach: 500 plus ile?*, Komentarze CenEA, 31 marca.
- Nozick R. (2010), *Anarchia, państwo, utopia*, Aletheia, Warszawa.
- OECD (1988), *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965–1986*, Paris.
- OECD (2015), *The Labor Share in G20 Economies*, Report for G20, Employment Working Group, Antalya, Turkey, February 26–27.
- OECD (2018), *Employment Outlook*, Paris.
- Owsiak S. (2015), *Nierówności dochodowe jako zagrożenie dla rozwoju gospodarczego*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, nr 3/70.

- Partia Razem (2020), *Jak multimilionerzy mogą pomóc w ratowaniu klimatu?*, <https://partiarazem.pl/stanowiska/2020/01/20/jak-multimilionerzy-moga-pomoc-w-ratowaniu-klimatu> (dostęp: 3.07.2023).
- Phillips D. (1993), *Looking Backward. A Critical Appraisal of Communitarian Thought*, Princeton University Press, Princeton.
- Piketty T. (2015), *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Piketty T. (2022), *Kapitał i ideologia*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Piotrowska M. (2009), *Nierówność szans. Zagrożenia dla rozwoju gospodarczego*, [w:] B. Fiedor, Z. Hockuba (red.), *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa
- Porwit K. (1985), *Lepsze – „niezasłużone”, gorsze – „niezawinione”*, „Polityka”, nr 22.
- PWC (2019), *Praca w UE – podatki i składki*, <https://www.pwc.pl/pl/publikacje/praca-w-ue-podatki-i-skladki.html> (dostęp: 3.07.2023).
- Rawls J. (1994), *Teoria sprawiedliwości*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Rosati D. (red.), (2009), *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Sadurski D., Sierakowski S. (2021), *Koniec hegemonii 500 plus*, Krytyka Polityczna, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa.
- Saez E. (2018), *Program badań po kapitale w XXI wieku*, [w:] H. Boushey, J.B. Delong, M. Steinbaum (red.), *Piketty i co dalej?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Serres A., Scarpeta S., Maisonneure C. (2001), *Failing wage share in Europe and the United States*, „Empirica”, no. 28.
- Solow R.M. (2003), *Dumb and Dumber in Macroeconomics*, <https://www.scribd.com/document/467904830/Solow-Dumb-and-Dumber-in-Macroeconomics-pdf> (dostęp: 3.07.2023).
- Solow R.M. (2018), *Thomas Piketty ma rację*, [w:] H. Boushey, J.B. Delong, M. Steinbaum (red.), *Piketty i co dalej?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stiglitz J.E. (2015), *Cena nierówności*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Supińska J. (2008), *Style i instrumenty polityki społecznej*, [w:] G. Firlić-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Swedenborg B. (2010), *Szwedzki model państwa opiekuńczego: wnioski z perspektywy amerykańsko-szwedzkiej*, [w:] W. Bieńkowski, M.J. Radło, *Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szwarc K., Isański J., Michalski M. (2022), *Program Rodzina 500+ w świetle ogólnopolskiego badania rodziców*, Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Śpiewak P. (2004), *Komunitarianie. Wybór tekstów*, Aletheia, Warszawa.
- The State of Tax Justice (2020), *Tax Justice Network*, https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_ENGLISH.pdf (dostęp: 3.07.2023).
- Therborn G. (2015), *Nierówność, która zabija*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Thurrow L.C. (1983), *Dangerous Currents. The State of Economics*, Oxford University Press, Oxford.
- Tomkiewicz J. (2017), *Dynamika i struktura dochodów w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Tyson L., Spence M. (2018), *Wpływ technologii na nierówności dochodowe i majątkowe*, [w:] H. Boushey, J.B. Delong, M. Steinbaum (red.), *Piketty i co dalej?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wade R.H. (2015), *Fenomen Piketty'ego i przyszłość nierówności*, [w:] *Nierówności*, „Krytyka Polityczna”, nr 39.
- Weil D. (2018), *Nierówności dochodów, kształtowanie poziomu płac i spękany rynek pracy*, [w:] H. Boushey, J.B. Delong, M. Steinbaum (red.), *Piketty i co dalej?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wiśniewska A. (2017), *Rynek pracy w Polsce przed i po wprowadzeniu świadczenia Rodzina 500+*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Wojtyna A. (2009), *Przyczyny i implikacje zmian w udziale zysków i płac w PKB*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9.
- Wołoszyn A. (2020), *Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce i ich uwarunkowania społeczno-ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wołoszyn A., Wysocki F. (2014), *Nierówności w rozkładzie dochodów i wydatków gospodarstw domowych rolników w Polsce*, „Roczniki Naukowe”, t. 16(6).
- Wójcik P. (2020), *Jak zabrać bogatym i dlaczego trzeba*, <https://krytykapolityczna.pl/gospodarka/jak-zmniejszyc-nerownosci-majatkowe-w-polsce/> (dostęp: 3.07.2023).
- Wroński M. (2021), *Czy podatek majątkowy może uzdrowić finanse publiczne i zmniejszyć nierówności majątkowe w Polsce?*, Instytut Badań Strukturalnych, seria IBS Policy Paper 03.
- Zwiech P. (2016), *Nierówności ekonomiczne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Żuławski M. (2011), *Reformowanie systemu emerytalnego w Polsce: 1989–2010*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu”, nr 173.

W monografii dokonano analizy nierówności dochodowych w krajach Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski, a także przedstawiono mechanizmy wpływające na zmniejszenie tych nierówności. Z porównań gospodarek międzynarodowych wynika, że redystrybucyjna rola podatków i wydatków publicznych jest odmienna w różnych modelach polityki społecznej. Przeprowadzone badania wskazują, że w Polsce podatki w niewystarczającym stopniu oddziałują na redystrybucję dochodów, dlatego potrzebna jest zasadnicza reforma systemu podatkowego.

Książka dostępna również
jako e-book

 **WYDAWNICTWO**
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

 wydawnictwo.uni.lodz.pl

 ksiegarnia@uni.lodz.pl

 (42) 665 58 63

ISBN 978-83-8331-253-8



9 788383 312538