

## Predystrybucja – krótkie wprowadzenie<sup>1</sup>

(wersja 1.0, 09.04.16)

Pojęcie predystrybucji zaczęło być stosowane w ostatnich dwóch dekadach w opozycji do pojęcia redystrybucji (Robertson 2000; Hacker 2011; Kenworthy 2013). Redystrybucja są to działania państwa celowo wpływające na pierwotną dystrybucję dochodów uzyskanych z własności i pracy. Do podstawowych instrumentów redystrybucji należą podatki i świadczenia pieniężne. Predystrybucja są to działania państwa wpływające na pierwotną dystrybucję własności i pracy, a nie na uzyskany z tych źródeł dochód. Jeżeli przyjmiemy, że pierwotna dystrybucja własności i pracy determinuje dystrybucję dochodów, to predystrybucja byłaby oddziaływaniem na jej przyczynę, np. zmniejszenie nierówności dystrybucji własności ziemi zmniejsza nierówności dochodów, które są z niej czerpane. Wpływanie na dystrybucję własności nie musi być jednak powiązane z celami w zakresie dystrybucji dochodów.

Założmy, że wszystkie osoby w społeczeństwie czerpią dochody wyłącznie z własności i pracy<sup>2</sup>. Jeżeli uporządkujemy te osoby rosnąco według poziomu dochodu to otrzymamy całościowy obraz tego, jak rozkłada się on w tym społeczeństwie. Jedni mają dochody niskie, inni średnie, a pozostali wysokie. Taka sytuacja nazywana jest w uproszczeniu pierwotną lub rynkową dystrybucją dochodu. Pierwotność i rynkowość dotyczą wyobrażenia rozkładu dochodu przed jakimikolwiek działaniami państwa tzn. tak jakby go nie było. Działania te widziane są w tym kontekście jako interwencja bądź ingerencja w procesy czy stany pierwotne i rynkowe.

W zależności od wielu czynników pierwotna dystrybucja dochodu może być mniej lub bardziej nierówna oraz pozostawiać większą lub mniejszą część ludności w ubóstwie (ich zarobki nie wystarczają na osiągnięcie minimalnego poziomu życia). Nierówności i ubóstwo uznawane są zaś za problemy społeczne, które wymagają reakcji państwa.

Wyobraźmy sobie, że w tym społeczeństwie zostanie uchwalona ustawa podatkowa nakładająca na dochody każdej osoby podatek w wysokości 20%. Relatywnie więcej zapłacą osoby z wyższym dochodem niż te z niższym, 20% od 10 000 to dużo więcej niż od 1 000 złotych<sup>3</sup>. Zebrane w ten sposób środki publiczne mogą być wydane na różne cele i w różny sposób<sup>4</sup>. Niektóre z nich mogą mieć w intencjach i w skutkach zmniejszanie pierwotnej i rynkowej nierówności i ubóstwa.

---

<sup>1</sup> Tekst powstał w ramach projektu Zakładu Teorii i Metodologii Polityki Społecznej oraz Zakładu Polityki Społecznej w Środowisku Lokalnym działających w Instytucie Polityki Społecznej UW. Wersja przed redakcją i recenzjami.

<sup>2</sup> Zarobki z pracy mogą być interpretowane również jako dochody z dysponowania własnością specyficznego rodzaju kapitału nazywanego ludzkim.

<sup>3</sup> W wielu krajach stopy podatkowe rosną wraz ze wzrostem dochodu, czyli są progresywne, np. zarabiający powyżej 100 000 zapłacą 40% od nadwyżki.

<sup>4</sup> Założenie, że wydatki publiczne muszą być finansowane z podatków jest czasem kwestionowane na podstawie obserwacji, że państwo jest jedynym emitentem pieniądza: „państwa narodowe nie potrzebują już podatków, aby uzyskać środki na pokrycie swoich wydatków”, co jednak nie znaczy, że podatki nie powinny być stosowane do innych celów (Ruml 1946, s. 268). Jest to stanowisko podtrzymywane również obecnie przez niektórych ekonomistów (zob. Umiński 2014), którzy używają też pojęcia predystrybucji (np. Wray 2015, s. 145-147).

Rozważmy wydatki publiczne w postaci pomocy finansowej dla osób ubogich. Ze wspólnego funduszu wypłacane są świadczenia pieniężne dla biedniejszej części społeczeństwa. Wymaga to aparatu administracyjnego, który będzie zbierał podatki oraz przyznawał i wypłacał zasiłki. Jest to klasyczna redystrybucja od zamożniejszych do biedniejszych – pierwsi więcej wpłacają do wspólnego funduszu niż z niego otrzymują, a drudzy więcej z niego otrzymują niż wpłacają. Skutkiem tego przy innych warunkach stałych będzie zmniejszenie nierówności dochodowych oraz ubóstwa w stosunku do tych, jakie miałyby miejsce przy pierwotnej dystrybucji dochodu.

Redystrybucja koryguje więc rozkład dochodu, który powstaje w wyniku działalności gospodarczej opartej o posiadane zasoby. W niektórych ujęciach redystrybucję uznaje się za podstawową cechę polityki społecznej (Szumlicz 2008)<sup>5</sup>.

Jeżeli ludzie uzyskują dochód z własności i z pracy, to predystrybucja, aby nie być redystrybucją, musi wpływać nie na uzyskane już dochody, ale na to z czego są one czerpane. Załóżmy, że 10% osób ma 90% całej własności i uzyskuje z niej dochód, pozostałe 90% ludności utrzymuje się tylko z pracy. Polityka predystrybucyjna w takim przypadku miałaby na celu bardziej równy podział własności, aby tym samym również dochody z niej były bardziej wyrównane. W tym kontekście przywoływany jest ideał społeczeństwa właścicieli, czy demokracji właścicielskiej (Kerr 2016; O'Neill, Williamson 2012; Kowalik 2005).

### **Predystrybucja własnościowa i zatrudnieniowa**

Na podstawie powyższych rozważań można wyróżnić predystrybucję zorientowaną na własność (własnościowa) i predystrybucję zorientowaną na pracę (zatrudnieniowa). W pierwszym przypadku byłyby to takie działania państwa, które przyczyniają się do zmiany pierwotnej dystrybucji własności, a w drugim – pierwotnej dystrybucji pracy.

Predystrybucja własnościowa może przybrać bardzo różne formy ze względu na to, co jest przedmiotem posiadania w społeczeństwie. Dość charakterystycznym przykładem jest własność ziemi. Reformy rolne polegają w uproszczeniu na tym, aby podzielić duże obszary ziemi uprawnej posiadanej przez właścicieli ziemskich na mniejsze działki, które zostają przyznane uprzednio pozbawionych własności chłopom. W ten sposób dystrybucja własności ziemi zmienia się z bardzo nierównej na mniej nierówną (Binswanger-Mkhize, Bourguignon, van den Brink 2009<sup>6</sup>). Warunkiem predystrybucji własnościowej jest uregulowanie tytułów własności i procedur w tym zakresie, co ma też szersze znaczenie ekonomiczne (por. Zalesko 2013).

W społeczeństwach socjalistycznych, w których duża część gospodarki została upaństwowiona działaniem o charakterze predystrybucji własnościowej jest prywatyzacja, która dotyczy nie tylko ziemi, mieszkań i budynków, a także przedsiębiorstw. Ten rodzaj predystrybucji prywatyzacyjnej trudno interpretować jako wyrównujący dystrybucję własności prywatnej, gdyż w stanie wyjściowym jej udział był minimalny. Możliwe także, że nierówności dochodowe wynikające z takich reform wzrosną w stosunku do tych, które były w gospodarce upaństwowionej, gdy wynikały prawie wyłącznie z różnic w dochodach z pracy.

---

<sup>5</sup> Dyskusja o związkach polityki społecznej z redystrybucją zob. Szarfenberg (2014, s. 58-64).

<sup>6</sup> Autorzy ci używają pojęcia redystrybucji ziemi, które definiują, jako „wysiłki państwa, aby zmodyfikować dystrybucję własności ziemi” (tamże, s. 4).

Predystrybucja własnościowa inna niż prywatyzacyjna musi dotyczyć zastanej dystrybucji własności prywatnej<sup>7</sup>. W przypadku własności przedsiębiorstw trudniej wyobrazić sobie działania predystrybucyjne. Własność przedsiębiorstw w uproszczeniu ma postać udziałów, które są posiadane przez akcjonariuszy i mogą być następnie przedmiotem handlu na giełdzie. Jeżeli weźmiemy pod uwagę wszystkie udziały w przedsiębiorstwach prywatnych i przypiszemy je konkretnym osobom fizycznym, które są ich właścicielami, wówczas otrzymamy dystrybucję własności przedsiębiorstw w danym społeczeństwie. Niektóre osoby nie mają żadnych akcji, inne mają ich niewiele, ale są i takie które mają ich bardzo dużo. Działania państwa mające na celu zmiany w dystrybucji własności przedsiębiorstw powinny więc w sposób celowy wpływać na tak określoną dystrybucję. Przykładowo działania na rzecz przedsiębiorczości sprawiają, że osoby, które wcześniej nie były właścicielami przedsiębiorstw stają się nimi.

Przejdźmy teraz do predystrybucji zatrudnieniowej, która polega na oddziaływaniu w sferze pracy. Zarobki z pracy mogą być bardzo wysokie, średnie i bardzo niskie. Poziom płac zależy od wielu czynników. Dla jasności wywodu przytoczmy trzy – kwalifikacje uzyskiwane w procesie edukacji, siłę związków zawodowych i zatrudnienie bezrobotnych. Osoby z wyższymi kwalifikacjami wykonują w większości prace lepiej opłacane, a te z niższymi – prace gorzej opłacane. Predystrybucja w obszarze pracy polega więc na takich działaniach państwa, aby poziom kwalifikacji był bardziej wyrównany w stosunku do stanu pierwotnego, a wtedy również zarobki będą mniej nierówne. W tym kontekście przywołuje się politykę inwestycji w kapitał ludzki od wczesnego dzieciństwa (inwestycje społeczne) [Huber, Stephens

Związki zawodowe walczą o poprawę warunków pracy i płacy. Tam gdzie one są i mają charakter masowy można oczekiwać wyższych płac. Stąd też polityka państwa polegająca na poszanowaniu, ochronie i realizacji prawa do tworzenia związków zawodowych, szczególnie w tych branżach, gdzie płace są niskie, ma również charakter predystrybucji.

Warunkiem posiadania zarobków jest praca. Stąd też działania państwa na rzecz zatrudnienia osób bezrobotnych lub nieaktywnych zawodowo również mogą być przypisane do predystrybucji. Dochody osób bezrobotnych, które zostają zatrudnione dzięki tym działaniom wzrastają skokowo, co przy innych warunkach stałych przyczynia się do zmniejszenia nierówności płacowych<sup>8</sup>.

Do działań o charakterze predystrybucyjnym, poza edukacją, wzmacnianiem pozycji związków zawodowych i zmniejszaniem bezrobocia, zaliczono także: zwiększanie udziału prac w przemyśle (są one lepiej płatne i bardziej stabilne), podwyżki płacy minimalnej, osiąganie pełnego zatrudnienia (rynek pracownika), uczestnictwo pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami, dzielenie się zyskiem (część płacy pracownika stanowi jego udział w zysku przedsiębiorstwa), zwiększanie zatrudnienia wśród nieaktywnych zawodowo (głównie kobiet i osób starszych), zwiększanie skali dóbr i usług publicznych, które obniżają wydatki (Kenworthy 2013).

### **Stanowiska wobec predystrybucji**

W zależności od stosunku do redystrybucji można podzielić dyskutantów na zwolenników mniejszej lub większej redystrybucji i jej przeciwników. Wśród tych ostatnich część chce ograniczenia roli państwa do minimum, ale część nadal popiera rozbudowane działania państwa tyle, że o charakterze

---

<sup>7</sup> Takie ujęcie wyklucza dyskusję o własności wspólnej i jej relacji do pierwotnej dystrybucji własności. Różnica między własnością prywatną a wspólną może być jednak mniej istotna niż się wydaje. Na przykładzie ziemi zob. Binswanger-Mkhize, Bourguignon, van den Brink 2009, s. 28-29).

<sup>8</sup> Gdy przyjmiemy, że płaca bezrobotnych jest zerowa.

predystrybucyjnym. W tym obozie możemy wyróżnić zwolenników predystrybucji we wszelkich jej formach, ale też środowiska popierające bardziej wersję własnościową (ideał społeczeństwa właścicieli), np. James Meade (1964) i John Rawls (Kowalik 2005), albo tę zatrudnieniową (Wray 2015). Wersja własnościowa trudna jest do pogodzenia z postulatami upaństwowienia prywatnej własności ziemi, nieruchomości i przedsiębiorstw. Dlatego też łatwiej jest połączyć radykalne stanowiska przeciw własności prywatnej kapitału w różnych jego materialnych postaciach z predystrybucją zatrudnieniową.

Predystrybucja nie wyklucza redystrybucji, a więc możliwe jest też stanowisko polegające na popieraniu różnych mieszanek tych dwóch rodzajów działań państwa, np. umiarkowana skala redystrybucji i duża skala predystrybucji zatrudnieniowej<sup>9</sup>.

Argumenty przeciw redystrybucji mogą dotyczyć jej podatkowej i/lub wydatkowej strony. Krytyka opodatkowania dochodów z własności i pracy oraz wypłacania świadczeń dla ubogich i bezrobotnych ma długie tradycje, np. wysokie podatki zniechęcają do oszczędzania, inwestycji, innowacji i tworzenia miejsc pracy<sup>10</sup>, a świadczenia pieniężne dla uboższej części społeczeństwa zmniejszają chęć do pracy i „uzależniają”. Im bardziej redystrybucja wydaje się nadmierna, niepożądana czy nawet szkodliwa, tym bardziej popularne są hasła antyopodatkowe i antysocjalne. W takiej sytuacji środowiska dla których nierówności ekonomiczne (i ubóstwo) są nadal ważnymi problemami mogą preferować predystrybucję. Problem w tym, że w dobie globalnego kapitalizmu predystrybucja może być mało realistyczna i/lub skuteczna w upowszechnianiu własności (ziemi, nieruchomości, przedsiębiorstw) i podnoszeniu niskich płac. Dotyczy to w szczególności gospodarek, w których dominują usługi odporne na wzrost wydajności, gdzie konkurencja krajowa i międzynarodowa jest silniejsza niż kiedyś, a w dodatku era silnych i masowych związków zawodowych zakończyła się już dawno (Kenworthy 2013).

Pojęcie predystrybucji zostało świadomie wykorzystane przez polityków z Partii Pracy w Wielkiej Brytanii przed wyborami w 2015 r. (Miliband 2012; Chwalisz, Diamond 2015). W manifestie wyborczym już go jednak nie było, a Partia Pracy wybory przegrała.

Nie jest jasne czy pojęcie predystrybucji przyjmie się i będzie stosowane częściej w literaturze akademickiej. W Polsce można znaleźć przykłady jego użycia w raportach ośrodków pozaakademickich (Muszyński, Janyst 2015). Przeciwwstawianie go redystrybucji wydaje się być jednak sztuczne. Wyobrażenie pierwotnej dystrybucji dochodu zakłada też wyjściową dystrybucję własności i pracy. Stąd też redystrybucja w sensie zmiany dystrybucji dotyczyć może samego dochodu, jak i jego źródeł w postaci różnych zasobów materialnych i niematerialnych<sup>11</sup>. Całą dyskusję można więc prowadzić w ramach pojęcia redystrybucji opartego na odróżnieniu pierwotnej i rynkowej dystrybucji różnych zasobów oraz strumieni dochodów i intencji wpływania na nią poprzez działania państwa. Działaniom tym mogą być przypisywane różne cele o charakterze politycznym, ekonomicznym czy społecznym.

---

<sup>9</sup> O tym, że łączenie predystrybucji i redystrybucji jest uzasadnione na podstawie badań empirycznych i słuszne w perspektywie socjaldemokratycznej zob. Huber, Stephens 2015. Autorzy wspominają o możliwych wspólnych wątkach między predystrybucją i wcześniejszą debatą o aktywnej polityce społecznej.

<sup>10</sup> W kontekście argumentu za zmniejszaniem nierówności własności: „nierówny podział własności oznacza nierówny podział władzy i pozycji, nawet wtedy, gdy ograniczy się nierówność dystrybucji dochodu” (Meade 2012, s. 39).

<sup>11</sup> O redystrybucji w kontekście różnych teorii własności zob. Alexander, Peñalver 2012, rozdz. 6.

## Literatura zalecana

Kowalik T. (2005), *Własność, właściciele a sprawiedliwość społeczna*, w: Z. Galor (red.) *Europa właścicieli*, Poznań, Katedra Nauk Społecznych, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego.

## Literatura wykorzystana

Alexander G. S., Peñalver E. M. (2012), *An Introduction to property theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

Binswanger-Mkhize H. P., Bourguignon C., van den Brink R. J. E. (2009), *Agricultural land redistribution toward greater consensus*, Washington, World Bank.

Chwalisz C., Diamond P. (red.) (2015), *The redistribution agenda: tackling inequality and supporting sustainable growth*, London, I.B. Tauris.

Hacker J. (2011), *The institutional foundations of middle-class democracy*, Policy Network, 6 maja.

Huber E., Stephens J. D. (2015). *Predistribution and Redistribution: Alternative or Complementary Policies?*, w: C. Chwalisz, P. Diamond (red.), *The redistribution agenda: tackling inequality and supporting sustainable growth*, London, I.B. Tauris.

Kenworthy L. (2013), *What's wrong with redistribution*, "Juncture", vol. 20, nr 2.

Kerr G. (2016), *'Predistribution', property-owning democracy and land value taxation*, "Politics, Philosophy and Economics", vol. 15, nr 1.

Kowalik T. (2005), *Własność, właściciele a sprawiedliwość społeczna*, w: Z. Galor (red.) *Europa właścicieli*, Poznań, Katedra Nauk Społecznych, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego.

Meade J. E. (2012) [1964], *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*, Abingdon, Routledge.

Miliband E. (2012), *Ed Miliband's redistribution speech in full*, <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2012/09/06/ed-miliband-s-redistribution-speech-in-full>

Muszyński K., Janyst T. (2015), *Kapitał w Polsce w XXI wieku. Regulacje w służbie najsilniejszych: praca i kapitał*, Warszawa, Fundacja Kaleckiego.

O'Neill M., Williamson T. (red.) (2012), *Property-owning democracy: Rawls and beyond*, Malden, Wiley-Blackwell.

Robertson J. (2000), *Financial and monetary policies for an enabling state*, przemówienie w National Portrait Gallery, 15 czerwca.

Ruml, B. (1946), *Tax Policies for Prosperity*, "The American Economic Review", vol. 36, nr 2.

Szarfenberg R. (2014), *Polityka społeczna a nierówności społeczne*, w: B. Kłos, J. Szymańczak (red.) *Nierówności społeczne w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.

Szumlicz T. (2008), *O modelach polityki społecznej i pożądanej redystrybucji dochodów*, w: K. Głąbicka, M. Grewiński (red.), *Wokół polityki społecznej*, Warszawa, WSP TWP.

Umiński P. (2014), *Modern Monetary Theory jako alternatywne podejście do pieniądza i polityki pieniężnej*, „Folia Oeconomica”, vol. 299, nr 1.

Wray R. L. (2015), *Modern money theory: a primer on macroeconomics for sovereign monetary*, New York, Palgrave Macmillan.

Zalesko M. (2013), *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego*, „Ekonomia = Economics” vol. 25 nr 4.