



TEMATSKI INFORMATIVNI ČLANAK O EUROPSKOM SEMESTRU

RJEŠAVANJE PROBLEMA NEJEDNAKOSTI

1. UVOD

Posljednjih je godina rješavanje problema nejednakosti sve važnije.

Gospodarska kriza snažno je utjecala na Europu, preokrenula je dugoročne trendove konvergencije životnog standarda i znatno opteretila sustave socijalne zaštite. Nejednakost se povećala u većini država članica i izazvala zabrinutost u pogledu održivosti rasta i socijalne kohezije.

Dovodi se u pitanje i uključivost rasta. Kada dohodak jedne države, izmjeren na temelju BDP-a, raste brže od dohotka kućanstava u toj državi, to upućuje na zaključak da rast nije uključiv te da prednosti rasta ne osjećaju sva kućanstva. Na primjer, iz dokaza je vidljivo da je rast BDP-a u Sjedinjenim Američkim Državama posljednjih godina gotovo isključivo pogodio kućanstvima s najvišim dohotkom¹.

Iako je strategija Europa 2020. usmjerena na smanjenje siromaštva, problem smanjenja rizika od siromaštva povezan je s pitanjem nejednakosti².

U Europskom stupu socijalnih prava koji je Europska komisija predstavila u travnju 2017. detaljnije se obrađuje

pitanje dohodovne nejednakosti. Njegovo treće načelo odnosi se na pravo na jednake mogućnosti za sve. Od 14 glavnih pokazatelja navedenih u pregledu socijalnih pokazatelja priloženom europskom stupu socijalnih prava jedan se izravno odnosi na dohodovnu nejednakost, a nekoliko drugih na područja politike blisko povezana sa suzbijanjem sve veće dohodovne nejednakosti i pružanjem jednakih mogućnosti.

Cilj je ovog dokumenta pružiti kratak pregled dviju ključnih dimenzija problema nejednakosti u Europskoj uniji – dohodovne nejednakosti i nejednakih mogućnosti³. Dokument je strukturiran na sljedeći način: u odjeljku 2. navedene su definicije, mjerni pokazatelji i pregled postojećih problema u EU-u; u odjeljku 3. razmatraju se uzroci nejednakosti, a u odjeljku 4. utvrđuju se instrumenti politike koje države članice mogu upotrijebiti za smanjenje nejednakosti.

Tematski informativni članci koji pružaju dodatan uvid u to područje politike uključuju teme kao što su *aktivne politike tržišta rada, primjerenost i održivost mirovina, zdravstvo i zdravstveni sustavi, vještine za tržište rada, siromaštvo i socijalna uključenost, porezni sustavi i porezne uprave, sustavi određivanja plaća.*

¹ Vidjeti Saez, E. (2016.), *Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States.*

² Siromaštvo se iskazuje postotkom osoba koje žive u kućanstvima s dohotkom ispod praga koji je povezan sa srednjom vrijednosti dohotka kućanstva. Pad stope siromaštva znači i manju dohodovnu nejednakost.

³ Podaci u ovom informativnom članku odnose se na države EU-28, osim ako je drukčije navedeno.

2. DEFINICIJA I MJERENJE NEJEDNAKOSTI

Nejednakost je višedimenzijski problem. Iako se nejednakost može promatrati u brojnim različitim dimenzijama, dva su ključna pojma *nejednakost ishoda (dohodak i bogatstvo)* i *nejednakost mogućnosti*⁴.

Dohodovna nejednakost: odnosi se na način raspodjele dohotka ostvarenog u gospodarstvu među stanovništvom. Obično se izračunava na razini kućanstva (tj. zbrajanjem dohodaka svih članova kućanstva) i ponderira se brojem članova kućanstva i njihovom dobi⁵.

Nejednakost u bogatstvu: iako u nekim državama članicama, kao što su Austrija, Nizozemska i Njemačka, dohodovna nejednakost nije velika, nejednakost u bogatstvu posljednjih se godina povećava⁶. Općenito je bogatstvo uglavnom neravnomjernije raspodijeljeno od dohotka zbog nasljeđivanja i porasta cijena nekretnina.

Nejednakost mogućnosti: dohodovnom nejednakosti mjere se *ishodi*, ali ovdje je riječ o kombinaciji i. mogućnosti pruženih pojedincu po rođenju, ii. njegovim životnim izborima i iii. sreći. Iako je mogućnosti teško izmjeriti, zajamčiti svima jednake *mogućnosti* za uspjeh cilj je politike za koji postoji jasniji konsenzus za djelovanje nego što je slučaj s ciljem postizanja jednakih ishoda.

Nejednakost mogućnosti može pridonijeti dohodovnoj nejednakosti i obratno. Nedostatak jednakih

mogućnosti dovodi do veće dohodovne nejednakosti zato što vještine i potencijal za financijska primanja sljedeće generacije postaju sve neujednačeniji zbog njihovih različitih početnih položaja. Suprotno tomu, vrlo neravnomjerno raspodijeljen dohodak može uzrokovati manje jednakosti mogućnosti sljedećoj generaciji zato što se prednosti na razini obitelji koje proizlaze iz višeg dohotka i bogatstva lakše prenose na sljedeću generaciju. Takva međusobna povezanost upućuje na važnost uloge politike u prekidanju kruga prikraćenosti (vidjeti odjeljak 4.).

Općenito se smatra da određena razina nejednakosti može potaknuti ulaganja u ljudski kapital, pridonijeti mobilnosti i potaknuti inovacije. Ekonomski poticaji, koji su važni za rast, oslanjanju se na mogućnost da osoba postigne bolje rezultate vlastitim napornim radom.

Međutim, prevelika nejednakost može ugroziti rast. To se posebno odnosi na nejednakost izazvanu povećanjem siromaštva na dnu ljestvice raspodjele dohotka. Ako osobama na dnu ljestvice raspodjele dohotka (ili bogatstva) nedostaju sredstva za ulaganje u vlastite vještine i obrazovanje, oni možda neće moći ostvariti svoj puni potencijal, što može ugroziti ukupni rast. Osim toga, preraspodjela dohotka može potaknuti potražnju u gospodarstvu jer kućanstva s niskim dohotkom u pravilu troše više.

Nejednakost ugrožava i socijalnu pravednost. Izrazito neravnomjerna raspodjela resursa gospodarstva može ugroziti socijalnu koheziju i zajednički osjećaj pripadnosti. Oba učinka osobito su vidljiva ako je visoka razina nejednakosti posljedica većeg broja ljudi koji žive u siromaštvu. Oni su izloženi teškoj oskudici, beskućništvu i socijalnoj isključenosti.

Mjerenje nejednakosti

Dohodovna nejednakost može se izmjeriti s pomoću niza pokazatelja, a najčešće se koristi **omjer S80/S20** ili **Ginijev koeficijent**.

⁴ Još jedna važna dimenzija nejednakosti jest rodna nejednakost. Ta se tema obrađuje u posebnom tematskom informativnom članku „Sudjelovanje žena na tržištu rada”.

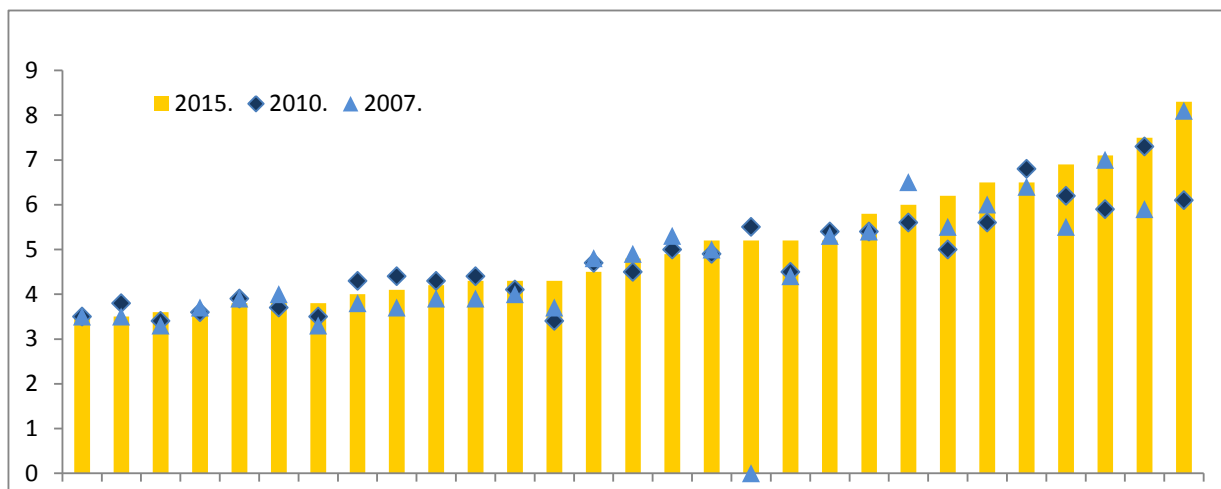
⁵ To se naziva ljestvica ekvivalentnosti. Komisija upotrebljava „prilagođenu ljestvicu ekvivalentnosti OECD-a” prema kojoj se voditelju kućanstva dodjeljuje ponder od 1, drugim odraslim osobama ponder od 0,5 i svakom djetetu ponder od 0,3.

⁶ Od 2011. do 2014. nejednakost u bogatstvu povećala se u većini država članica europodručja, izmjereno Ginijevim koeficijentom neto bogatstva.

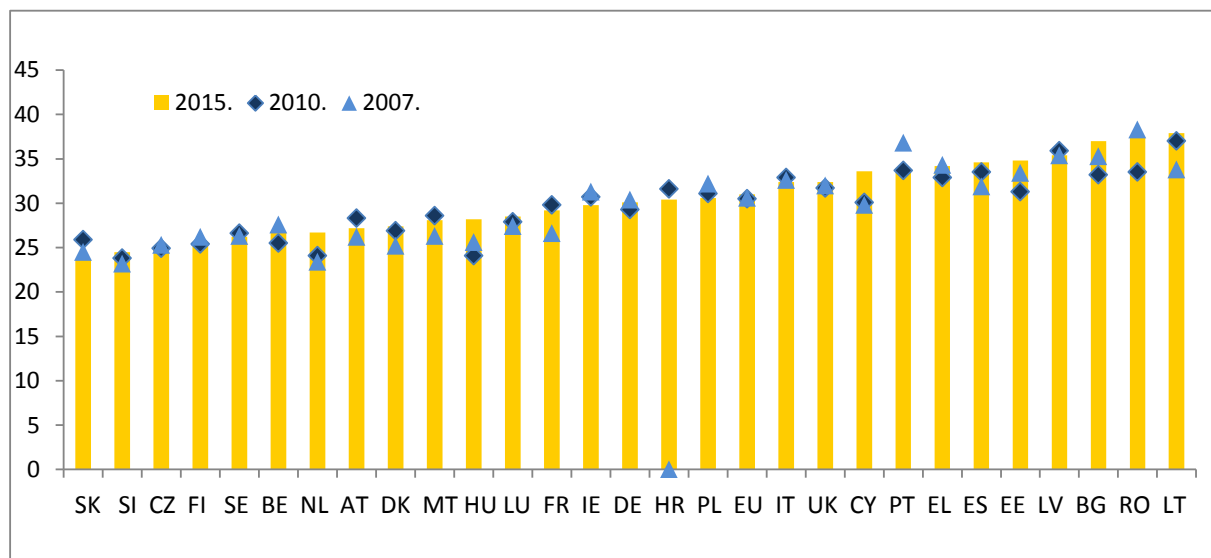
Omjerom S80/S20 mjeri se godišnji dohodak 20 % najbogatijih kućanstava i uspoređuje s godišnjim dohotkom 20 % najsiromašnijih kućanstava. To je glavni pokazatelj za mjerenje nejednakosti u pregledu socijalnih pokazatelja. Na primjer, omjer S80/S20 od 5,0 znači da je godišnji dohodak 20 % najbogatijih kućanstava pet puta veći od godišnjeg dohotka 20 % najsiromašnijih kućanstava.

Veći omjer S80/S20 znači veću dohodovnu nejednakost, a manji broj znači da je i razina nejednakosti manja. Omjer S80/S20 od 1,0 značio bi savršenu dohodovnu jednakost, tj. da sva kućanstva imaju jednak godišnji dohodak. Omjer S80/S20 u EU-u⁷ iznosi otprilike 5,1 (2015.) (vidjeti grafikon 1.).

Grafikon 1.: Dohodovna nejednakost izmjerena omjerom S80/S20, 2007.–2015.



Grafikon 2.: Dohodovna nejednakost izmjerena Ginijevim koeficijentom, 2007.–2015.



⁷ „EU” se odnosi na 28 država članica Europske unije; navedene su ponderirane prosječne vrijednosti.

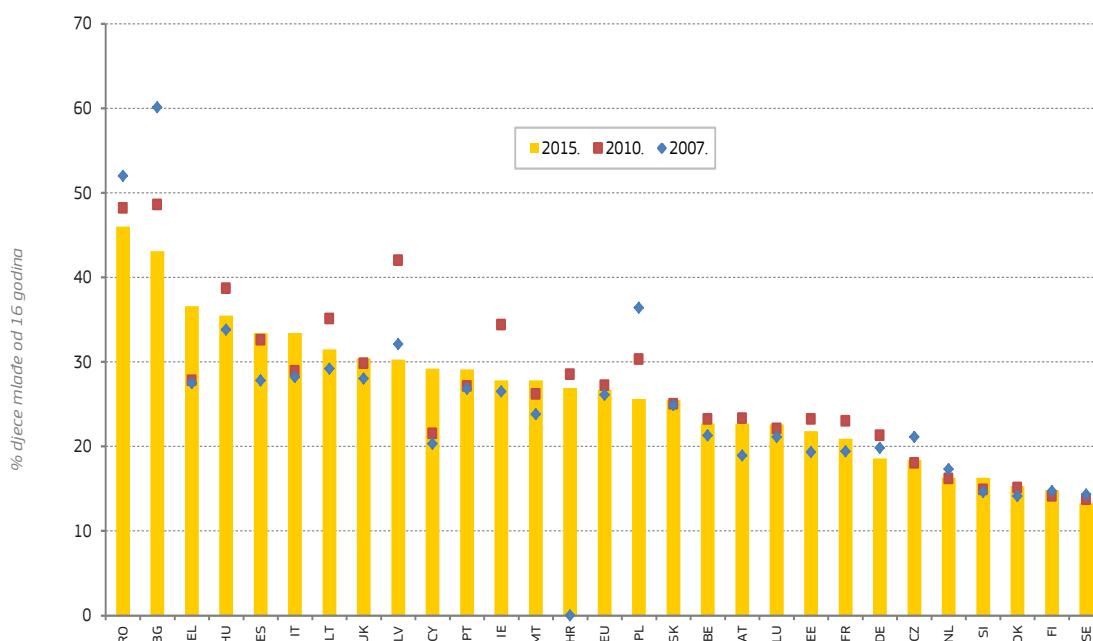
Ginijev koeficijent najčešća je mjera dohodovne nejednakosti na međunarodnoj razini. Njime se mjeri raspodjela dohotka uspoređivanjem dohodovnog položaja svakog kućanstva u odnosu na sva druga kućanstva. Zbog njegovih se svojstava koeficijent izražava kao postotna vrijednost između 0 i 100. Ginijev koeficijent 0 označavao bi potpunu jednakost dohotka, a Ginijev koeficijent 100 značio bi da sav dohodak gospodarstva pripada samo jednom kućanstvu, tj. da je riječ o potpunoj dohodovnoj nejednakosti. Ginijev koeficijent za EU-u otprilike je 31 (2015.) (vidjeti grafikon 2.).

Nejednakost mogućnosti ne može se izravno mjeriti s pomoću standardnih pokazatelja. Budući da se izravno mogu promatrati samo ishodi

jedne osobe, kako bi se stekao uvid u razinu nejednakih mogućnosti, potrebno je postaviti određene pretpostavke i za mjerenje jednakih mogućnosti upotrijebiti zamjenske pokazatelje.

Zamjenski pokazatelji za mjerenje mogućnosti usmjereni su na mlade. Budući da situacija osobe proizlazi iz njezinih životnih izbora i sreće, može se pretpostaviti da je, kada je riječ o mladima, promatrana dobrobit (uključujući dohodak) manje povezana sa životnim izborima, a više s mogućnostima koje su im pružene. Zbog toga je rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti djece važan pokazatelj nejednakih mogućnosti (vidjeti grafikon 3.).

Grafikon 3.: Djeca (mlađa od 16 godina) izložena riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, 2007.–2015.



Nejednakost mogućnosti povezana je i s nepovoljnim položajem koji se prenosi s jedne generacije na drugu.

Još jedan važan pokazatelj jednakih mogućnosti odnos je između obrazovnih ishoda adolescenata i socioekonomskog statusa njihovih roditelja. Ako postoji snažna povezanost između slabog obrazovnog uspjeha i slabih roditeljskih vještina, to znači da javne službe (posebno obrazovni sektor) nisu uspješne u promicanju jednakih mogućnosti za svu djecu, bez obzira na njihov socijalni položaj⁸ (vidjeti grafikon 4.).

Postojeće stanje nejednakosti u državama članicama EU-a

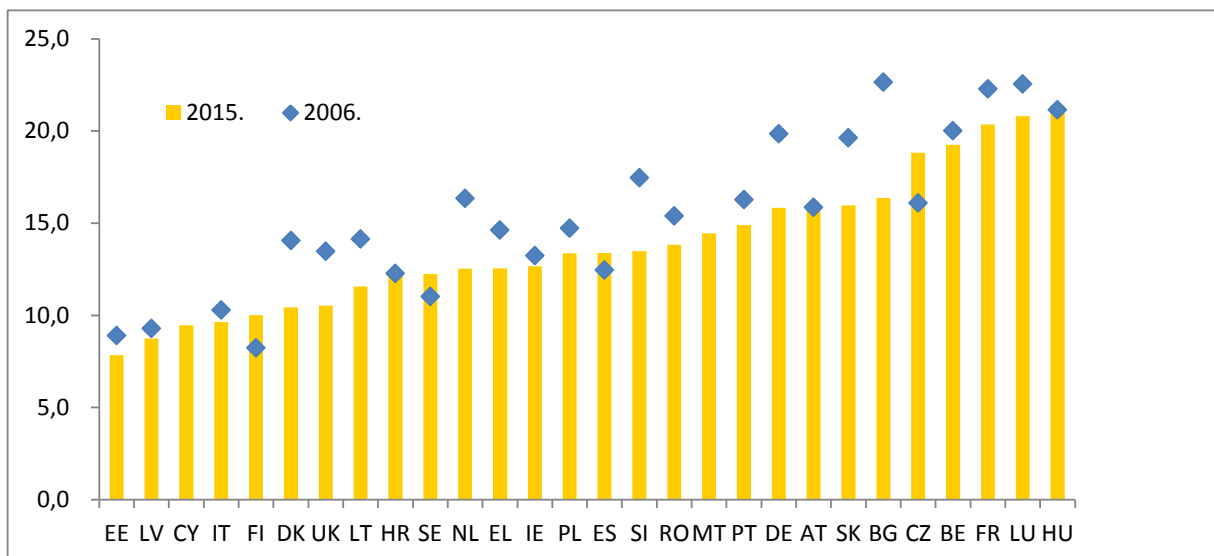
Dohodovna nejednakost donekle se povećava u cijelom EU-u. Omjer S80/S20 u EU-u je 2016. iznosio 5,1, što je povećanje u odnosu na 2010. kada je iznosio 4,9 i odražava povećanje nejednakosti u brojnim, ali ne svim, državama

članicama. Ginijev koeficijent pokazuje sličan razvoj i u tom se razdoblju povećao s 30,5 na 31,0⁹. Povećanje je izraženije u nejednakosti tržišnog dohotka (tj. nejednakosti izmjerenoj prije umanjnja za poreze i socijalne prijenose) jer porezni sustav i sustav socijalnih naknada imaju učinak izjednačavanja.

Nejednakost proizlazi iz sporog rasta dohotka među siromašnijim kućanstvima.

Iako sve veću nejednakost uzrokuju istodoban brz rast dohotka na vrhu ljestvice raspodjele i rast na dnu ljestvice koji se odvija sporijom brzinom od prosječne, najveći utjecaj na ukupnu nejednakost u godinama nakon krize imao je spor rast na dnu ljestvice raspodjele dohotka. Taj je utjecaj posebno izražen u Rumunjskoj i Portugalu, ali i u Italiji i Njemačkoj¹⁰.

Grafikon 4.: Razlike u obrazovnom uspjehu djece u dobi od 15 godina (u prirodnim znanostima) s obzirom na socioekonomski položaj roditelja, 2006.–2015.



⁸ Razlike u obrazovnom uspjehu utemeljene na socioekonomskom statusu učenika jedan su od sekundarnih pokazatelja navedenih u [pregledu socijalnih pokazatelja](#).

⁹ Riječ je o prosječnoj vrijednosti Ginijeva koeficijenta u državama članicama EU-a, a ne o Ginijevu koeficijentu za cjelokupno stanovništvo EU-a.

¹⁰ O tome svjedoči promjena u omjeru dohotka S50/S10 od 2010. do 2015. koji je snažno porastao u tim državama članicama, što ukazuje na pad udjela dohotka za najsiromašnija kućanstva.

Prosjeak EU-a krije znatne i sve veće razlike između država članica.

U Slovačkoj se omjer S80/S20 počeo smanjivati kada je nastupila kriza te je njegov iznos u toj državi jedan od najmanjih u EU-u (3,5 u 2015.), dok se u Rumunjskoj ozbiljno povećava te je dosegao najvišu vrijednost u EU-u (8,3). Nejednakost tržišnog dohotka najviše se povećala u Portugalu, Grčkoj i Bugarskoj. Međutim, u brojnim se državama članicama gotovo uopće nije mijenjala (Mađarska i Francuska), a u nekima se čak i smanjila (Irska, Luksemburg, Italija)¹¹.

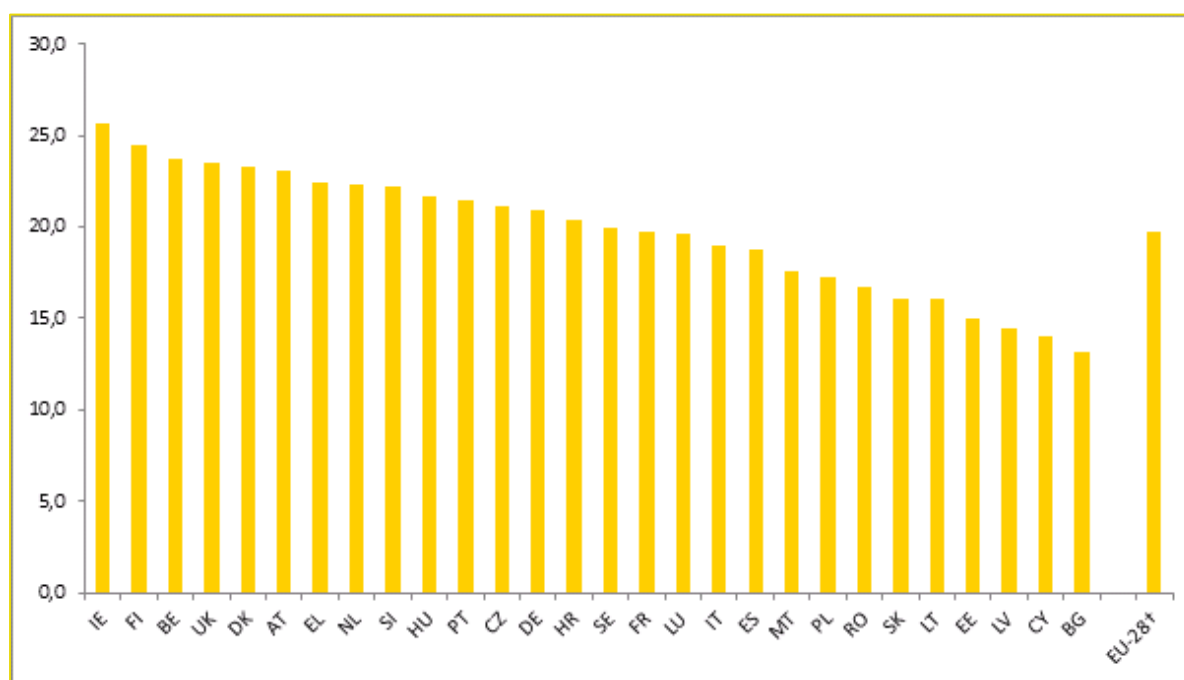
Zbog krize koja je trajala od 2007. do 2010. sve više djece živi u siromaštvu, ali njihov se broj u većini država članica smanjio u razdoblju do 2015. Poljska i Bugarska ističu se jer bilježe najveći pad stope siromaštva djece, dok je taj problem i dalje prisutan u Grčkoj, Cipru i Španjolskoj, gdje su se stope i povećale (vidjeti grafikon 3.).

3. UZROCI NEJEDNAKOSTI

Uzroci dohodovne nejednakosti različiti su u državama članicama.

Iako je nezaposlenost čimbenik nejednakosti u većini država članica EU-a, u nekima od njih (kao što su Bugarska, Cipar, Estonija, Litva i Latvija) ključnu ulogu ima slab učinak preraspodjele poreza i naknada. U drugim državama članicama velika dohodovna nejednakost proizlazi iz kombinacije nezaposlenosti i nejednake raspodjele tržišnog dohotka (Grčka, Španjolska i Portugal). Tržišni je dohodak izrazito nejednako raspodijeljen i u Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj. Međutim, socijalna država u Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj iznadprosječno dobro uspijeva smanjiti nejednakost prije umanjena za poreze i naknade (vidjeti grafikon 5.), zbog čega su ishodi nejednakosti u tim državama blizu europskog prosjeka kada je riječ o raspoloživom dohotku.

Grafikon 5.: Utjecaj poreza i prijenosa na smanjenje nejednakosti (2015.)



† jednostavni prosjek, podaci za Njemačku iz 2014.

¹¹ Izračuni Komisije utemeljeni na statističkim podacima Europske unije o dohotku i životnim uvjetima (EU-SILC).

Brze tehnološke promjene povećavaju dohodovnu nejednakost.

Iako tehnološki napredak općenito pozitivno utječe na gospodarski rast, on isto tako povećava razlike među plaćama („disperzija plaća“) nagrađivanjem visokokvalificiranih osoba, posebno u sektorima od velike važnosti za gospodarstvo, kao što su informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT). Istodobno automatizacija zamjenjuje radnike čiji poslovi zahtijevaju srednju ili nižu razinu vještina.

Međutim, dokazi o utjecaju globalizacije na nejednakost miješani su.

Prema teoriji utemeljenoj na tradicionalnim modelima trgovanja, više trgovine dovodi do veće nejednakosti u bogatim državama. Međutim, empirijska istraživanja pokazala su proturječne rezultate, a najvažnije je da odgovor institucija tržišta rada i oblikovatelja politika može utjecati na to uzrokuje li trgovina manju ili veću nejednakost.

Isto tako, utjecaji institucija tržišta rada često su dvoznačni. Stroge institucije tržišta rada ne smanjuju nužno nejednakost jer, iako mogu dovesti do većih plaća za zaposlene, mogu prouzročiti i veću stopu nezaposlenosti.

Drugi čimbenici, kao što su sastav stanovništva i kućanstava, isto tako mogu utjecati na nejednakost.

Povećanje udjela samačkih kućanstava može povećati nejednakost jer se smanjuje sposobnost udruživanja sredstava. Smanjenje veličine kućanstava, uz visoke stope imigracije, isto tako može povećati nejednakost, posebno nejednakost mogućnosti, zato što dovodi do koncentracije imovine među stanovništvom rođenim u toj državi.

4. ODGOVORI POLITIKE ZA RJEŠAVANJE PROBLEMA NEJEDNAKOSTI

Sprječavanje i smanjivanje nejednakosti u velikoj mjeri ovisi o djelovanju i reformama država članica. Uloga je EU-a podržati i

nadopunjavati politike država članica u području socijalne uključenosti i socijalne zaštite usmjeravanjem politike i pružanjem financijske potpore reformama.

Niz instrumenata politike dostupan je državama članicama u svrhu unaprjeđenja dohodovne jednakosti i jednakih mogućnosti. Međutim, odgovarajući odgovor politike ovisi o:

- pažljivom tumačenju uzroka nejednakosti u svakoj državi članici
- čimbenicima svojstvenima svakoj pojedinoj državi članici, kao što su stopa nezaposlenosti, sektorski sastav gospodarstva, institucije tržišta rada i struktura sustava socijalne zaštite.

Ulaganje u obrazovanje i vještine ključni je instrument politike za smanjenje nejednakosti i promicanje jednakih mogućnosti.

Unaprjeđenje vještina niskokvalificiranih radnika, kao odgovor na promjene u svijetu rada izazvane tehnološkim napretkom, ima najviše potencijala za suzbijanje disperzije plaća, uz istodobno stvaranje novih radnih mjesta. Kada je riječ o djeci i mladima, stvaranje jednakih mogućnosti s pomoću obrazovanja djelotvorno je ako sva djeca imaju pristup visokokvalitetnom obrazovanju bez obzira na njihovo podrijetlo.

Porezni sustav i sustav socijalnih naknada ključni su instrumenti politike za rješavanje problema dohodovne nejednakosti¹².

Iako su politike za rješavanje problema manjka vještina srednjoročno i dugoročno korisne, promjene u poreznom sustavu i sustavu socijalnih naknada mogu imati neposredniji učinak. Neke države članice, kao što su Irska, Mađarska i Danska, djelotvorno upotrebljavaju porezni sustav i sustav socijalnih naknada u svrhu smanjenja velikih nejednakosti tržišnog dohotka. U drugim je državama, kao što su Cipar, Bugarska, Latvija, Litva i Estonija, taj učinak znatno slabiji (vidjeti grafikon 5.).

¹² Vidjeti i tematski informativni članak „Porezni sustavi i porezne uprave“.

Učinak socijalne potrošnje na smanjenje nejednakosti ovisi o tome koliko je ona dobro strukturirana.

Ograničavanje ukidanja naknada za one koji se vraćaju na posao i poreznog opterećenja radnika s niskim plaćama važne su politike kojima se osigurava da nezaposleni i neaktivni građani uvijek imaju pozitivan ekonomski poticaj da se uključe u plaćeni radni odnos.

Otkad je nastupila kriza kapacitet poreznog sustava i sustava socijalnih naknada za suzbijanje sve veće tržišne nejednakosti oslabio je.

Nedostatak fiskalnog prostora i potreba za ponovnim uspostavljanjem održivosti javnih financija u nekim su državama članicama oslabili kapacitet države za preraspodjelu dohotka. Sustav poreza na osobni dohodak nije postao progresivniji, a nekoliko država članica EU-a, na primjer Latvija, Litva, Estonija, Bugarska i Rumunjska, primjenjuju paušalnu poreznu stopu.

Nejednakost u bogatstvu može se ograničiti dobro osmišljenim poreznim sustavom.

Oporezivanje dohotka od kapitala (uključujući oporezivanje imovine i nasljedstva) moglo bi biti relevantno sredstvo za osiguravanje jednakih mogućnosti i ravnomjernije raspodjele bogatstva, uz razmatranje aspekata učinkovitosti.

Kvalitetne socijalne usluge ključne su za borbu protiv sve veće nejednakosti mogućnosti. Instrumenti ključni za prekid prenošenja prikraćenosti s jedne generacije na drugu uključuju:

- visokokvalitetnu i dostupnu skrb za djecu
- socijalne stanove
- obrazovanje
- zdravstvenu zaštitu.

Dostupnost skrbi za djecu i dugotrajne skrbi isto je tako ključna kako bi se što veći broj žena uključio u tržište rada, što može pomoći smanjenju rodne nejednakosti. U državama u kojima postoji prostorna dimenzija nejednakosti, uključujući znatne razlike između ruralnih i urbanih područja kao što je to

slučaj u Rumunjskoj i Bugarskoj, ulaganje u prometnu infrastrukturu i digitalnu dostupnost isto tako može imati važnu ulogu.

Datum: 22. 11. 2017.

5. KORISNI IZVORI

- [Europski stup socijalnih prava](#)
- [Pregled socijalnih pokazatelja](#)

PRILOG

Tablica 1. — Ginijev koeficijent prije i nakon umanjenja za poreze i prijenose (2015., izvor: istraživanje EU-a o dohotku i životnim uvjetima)

	Ginijev koeficijent raspodjele bruto tržišnog dohotka*	Ginijev koeficijent raspodjele neto dohotka**	Utjecaj poreza i prijenosa na smanjenje nejednakosti
IE	55,4	29,8	25,7
FI	49,6	25,2	24,4
BE	49,9	26,2	23,7
UK	55,9	32,4	23,6
DK	50,7	27,4	23,3
AT	50,3	27,2	23,1
EL	56,6	34,2	22,4
NL	49,0	26,7	22,3
SI	46,7	24,5	22,2
HU	49,9	28,2	21,6
PT	55,5	34,0	21,5
CZ	46,2	25,0	21,2
DE	51,6	30,7	20,9
HR	51,0	30,6	20,4
SE	45,2	25,2	20,0
FR	49,0	29,2	19,8
LU	48,1	28,5	19,6
IT	51,3	32,4	18,9
ES	53,4	34,6	18,8
MT	45,7	28,1	17,6
PL	47,9	30,6	17,3
RO	54,1	37,4	16,7
SK	39,8	23,7	16,1
LT	54,0	37,9	16,1
EE	49,8	34,8	15,0
LV	49,8	35,4	14,5
CY	47,5	33,6	14,0
BG	50,2	37,0	13,2
EU-28†	50,2	30,4	19,8

Izvor: vlastiti izračuni na temelju statističkih podataka EU-a o dohotku i životnim uvjetima (EU-SILC), istraživanje iz 2014., Njemačka: 2014.

*Ginijev koeficijent, prije umanjenja za poreze i bez prijenosa

**Ginijev koeficijent, umanjeno za sve izravne poreze i socijalne prijenose (uključujući mirovine)

† Neponderirani prosjek