



TEMATICKÝ INFORMAČNÝ PREHĽAD EURÓPSKEHO SEMESTRA

RIEŠENIE PROBLÉMU NEROVNOSTÍ

1. ÚVOD

Problém nerovnosti je v posledných rokoch čoraz vážnejší. Hospodárska kríza hlboko zasiahla Európu, keďže narušila roky konvergencie životnej úrovne a značne zaťažila systémy sociálnej ochrany. Nerovnosť sa prehĺbila vo väčšine členských štátov, čo vyvoláva obavy o udržateľnosť rastu, ako aj obavy o sociálnu súdržnosť.

Obavy existujú aj v súvislosti s inkluzívnosťou rastu. Keď príjmy produkované v krajine (merané podľa HDP) rastú rýchlejšie ako príjmy domácností tejto krajiny, vyplýva z toho, že rast nie je inkluzívny a že jeho výhody nepociťujú všetky domácnosti. Z dôkazov napríklad vyplýva, že výhody z rastu HDP v Spojených štátoch plynuli za posledné roky takmer výhradne domácnostiam s najvyššími príjmami¹.

Zatiaľ čo stratégia Európa 2020 je zameraná na zníženie chudoby, výzva týkajúca sa zníženia rizika chudoby súvisí s diskusiou o nerovnosti².

Európsky pilier sociálnych práv, ktorý predstavila Európska komisia

v apríli 2017, explicitnejšie rieši problém príjmovej nerovnosti. V tretej zásade tohto piliera sa stanovuje právo na rovnosť príležitostí pre všetkých. Spomedzi 14 hlavných ukazovateľov v sprievodnom sociálnom porovnávacom prehľade sa jeden týka priamo príjmovej nerovnosti, zatiaľ čo niekoľko ďalších sleduje tie oblasti politiky, ktoré úzko súvisia s prehlbovaním príjmovej nerovnosti a poskytovaním rovnejších príležitostí.

Cieľom tohto dokumentu je poskytnúť stručný prehľad o dvoch kľúčových aspektoch problému nerovnosti v Európskej únii, ktorými sú príjmová nerovnosť a nerovnosť príležitostí³. Dokument má takúto štruktúru: oddiel 2 obsahuje vymedzenia pojmov, merné ukazovatele a prehľad súčasných výziev v EÚ, v oddiele 3 sa skúmajú príčiny nerovnosti a v oddiele 4 sú stanovené politické nástroje, ktoré môžu členské štáty využiť na zníženie nerovnosti.

Medzi tematické informačné prehľady poskytujúce podrobnejší prehľad v tejto oblasti politiky, patria prehľady o: *aktívnych politikách trhu práce, primeranosti a udržateľnosti dôchodkov, zdraví a systémoch zdravotníctva, zručnostiach pre trh práce, chudobe a sociálnom začlenení, daňových systémoch a daňovej správe, systémoch stanovovania miezd.*

¹ Pozri Saez E. (2016) „Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States“ (Ako sa stať bohatším: vývoj najvyšších príjmov v Spojených štátoch).

² Chudoba sa meria ako percento ľudí žijúcich v domácnostiach, ktorých príjem je pod prahovou hodnotou odvodenou od mediánu príjmu domácností. Ak chudoba klesá, znamená to zároveň menšiu príjmovú nerovnosť.

³ Pokiaľ sa neuvádza inak, údaje v tomto informačnom prehľade sa týkajú krajín EÚ28.

2. VYMEDZENIE A MERANIE NEROVNOSTI

Nerovnosť je viacrozmerný problém.

Hoci nerovnosť možno posudzovať z mnohých rozličných aspektov, dvomi kľúčovými pojmami sú *nerovnosť výsledku (príjmy a majetok)* a *nerovnosť príležitostí*⁴.

Príjmová nerovnosť: Vyjadruje, ako sú príjmy v hospodárstve rozdelené medzi obyvateľstvo. Zvyčajne sa vypočítava na úrovni domácnosti (t. j. zoskupením príjmov všetkých členov domácnosti) a je vážená počtom členov domácnosti a ich vekom⁵.

Majetková nerovnosť: V niektorých krajinách, napríklad v Austrálii, Holandsku a Nemecku, síce nie je príjmová nerovnosť zvlášť vysoká, ale majetková nerovnosť sa v posledných rokoch prehľbuje⁶. Vo všeobecnosti býva majetok rozdelený nerovnomernejšie ako príjmy z dôvodu dedičstva a rastúcich cien nehnuteľností.

Nerovnosť príležitostí: Nerovnosťou príležitostí sa merajú *výsledky*, ide však o spojenie i) príležitostí poskytnutých jednotlivcovi od narodenia, ii) rozhodnutí, ktoré jednotlivec v živote urobil, a iii) šťastia. Aj keď je ich meranie zložitejšie, zaistenie toho, aby mali jednotlivci rovnakú *príležitosť* uspieť, je politickým cieľom, v prípade ktorého panuje jasnejší konsenzus, že treba konať, ako v prípade dosahovania rovnakých výsledkov.

Nerovnosť príležitostí môže prispievať k príjmovej nerovnosti a naopak. Nedostatočná rovnosť príležitostí vedie k vyššej príjmovej nerovnosti, pretože

⁴ Ďalším dôležitým aspektom nerovnosti je rodová nerovnosť. Je predmetom samostatného tematického informačného prehľadu o účasti žien na trhu práce.

⁵ Toto váženie je známe ako ekvivalenčná škála. Komisia používa tzv. modifikovanú ekvivalenčnú škálu OECD, v ktorej sa pridáva váha s hodnotou 1 hlavne domácnosti, 0,5 každej ďalšej dospeléj osobe a 0,3 každému dieťaťu.

⁶ Od roku 2011 do roku 2014 vzrástla majetková nerovnosť meraná podľa Giniho koeficientu čistého majetku vo väčšine krajín eurozóny.

rozkol medzi zručnosťami a potenciálom zarábať sa u ďalšej generácie ešte viac prehľbuje z dôvodu jej odlišných východiskových situácií. Naopak, ak sa príjmy rozdeľujú príliš nerovnomerne, výsledkom môže byť väčšia nerovnosť príležitostí pre ďalšiu generáciu, pretože rodinné výhody vyplývajúce z vyšších príjmov a väčšieho majetku sa ľahšie prenášajú na ďalšiu generáciu. Tento vzájomne sa posilňujúci účinok poukazuje na to, akú dôležitú úlohu zohráva politika pri prelomení bludného kruhu znevýhodnenia (pozri oddiel 4).

Všeobecne sa usudzuje, že určitá nerovnosť môže motivovať investície do ľudského kapitálu, podporovať mobilitu a stimulovať inovácie. Hospodárske stimuly – dôležité pre rast – sa opierajú o možnosť toho, že jednotlivec dosiahne lepšie výsledky svojou usilovnou prácou.

Ak sa však nerovnosť príliš prehľbi, môže ohrozovať rast. Platí to najmä vtedy, ak je jej príčinou zvýšená chudoba v najnižšej príjmovej vrstve. Ak jednotlivcom v najnižšej príjmovej vrstve (alebo majetkovej vrstve) chýbajú zdroje, ktoré by investovali do svojich zručností a vzdelania, nemusia byť schopní dosiahnuť svoj úplný potenciál, a to škodí celkovému rastu. Prerozdelenie príjmov môže navyše pomôcť stimulovať aj dopyt v hospodárstve, pretože domácnosti s nízkymi príjmami majú tendenciu míňať viac.

Nerovnosť ohrozuje aj sociálnu spravodlivosť. Ak sa zdroje hospodárstva rozdeľujú príliš nerovnomerne, môže to ohroziť sociálnu súdržnosť a pocit spolupatričnosti. Tieto dva účinky môžu byť obzvlášť viditeľné vtedy, keď je vysoká úroveň nerovnosti zapríčinená tým, že väčšie počty ľudí žijú v chudobe. Títo ľudia môžu čeliť zvýšenej deprivácii, bezdomovectvu alebo sociálnemu vylúčeniu.

Meranie nerovnosti

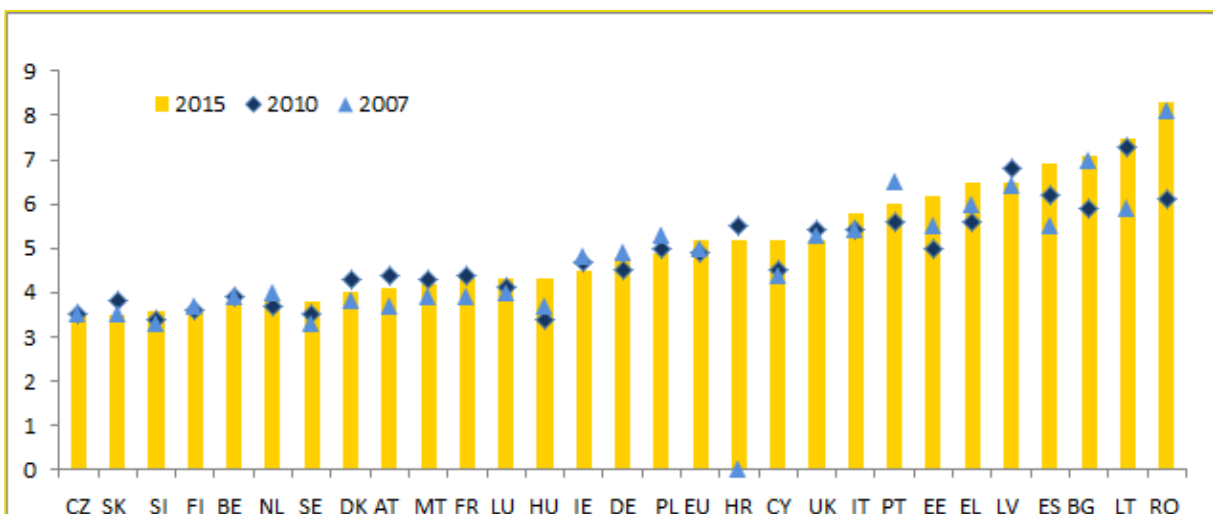
Príjmová nerovnosť sa dá merať pomocou rôznych ukazovateľov. Medzi najčastejšie používané patrí **pomer**

príjmov horného a dolného kvintilu (S80/S20) a Giniho koeficient.

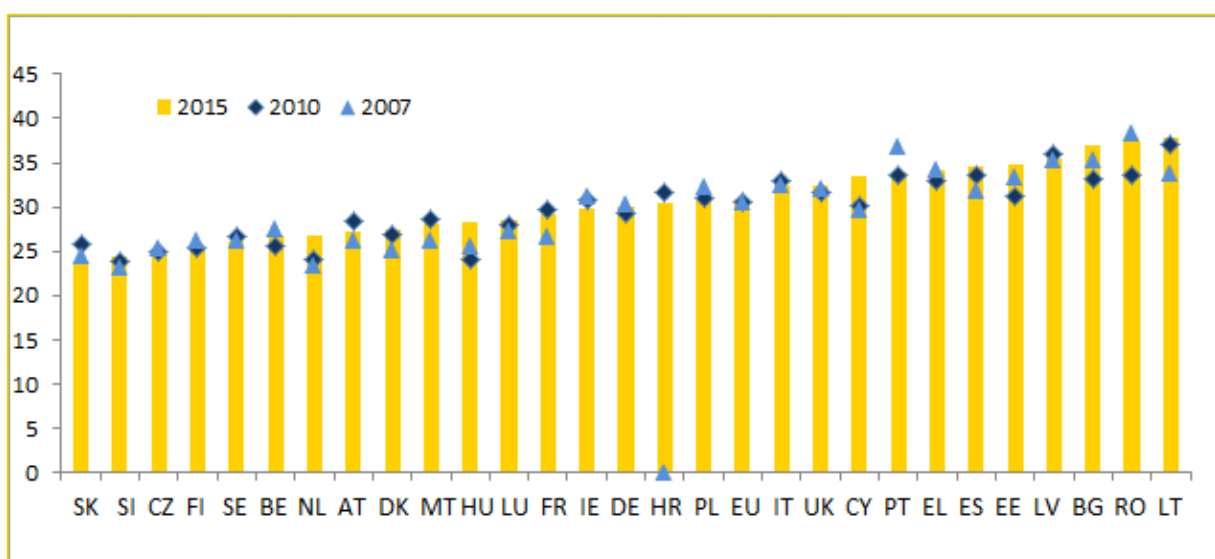
Pomerom príjmov horného a dolného kvintilu sa merajú ročné príjmy najbohatších 20 percent domácností v porovnaní s najchudobnejšími 20 percentami domácností. Toto je hlavný ukazovateľ merania nerovnosti v porovnávacom sociálnom prehľade. Napríklad pomer príjmov horného a dolného kvintilu na úrovni 5,0 teda znamená, že najbohatších 20 % domácností má päťnásobne vyššie príjmy ročne ako najchudobnejších 20 %.

Vyšší pomer príjmov horného a dolného kvintilu znamená väčšiu príjmovú nerovnosť, nižšie číslo znamená menšiu nerovnosť. Pomer príjmov horného a dolného kvintilu na úrovni 1,0 by znamenal dokonalú rovnosť príjmov – t. j. všetky domácnosti by mali rovnaký ročný príjem. Za EÚ⁷ dosahuje pomer príjmov horného a dolného kvintilu približne 5,1 (2015) (pozri graf 1).

Graf 1: Príjmová nerovnosť meraná pomerom príjmov horného a dolného kvintilu, roky 2007 – 2015



Graf 2: Príjmová nerovnosť meraná Giniho koeficientom, roky 2007 – 2015



⁷ EÚ znamená 28 členských štátov Únie, hodnoty predstavujú vážený priemer.

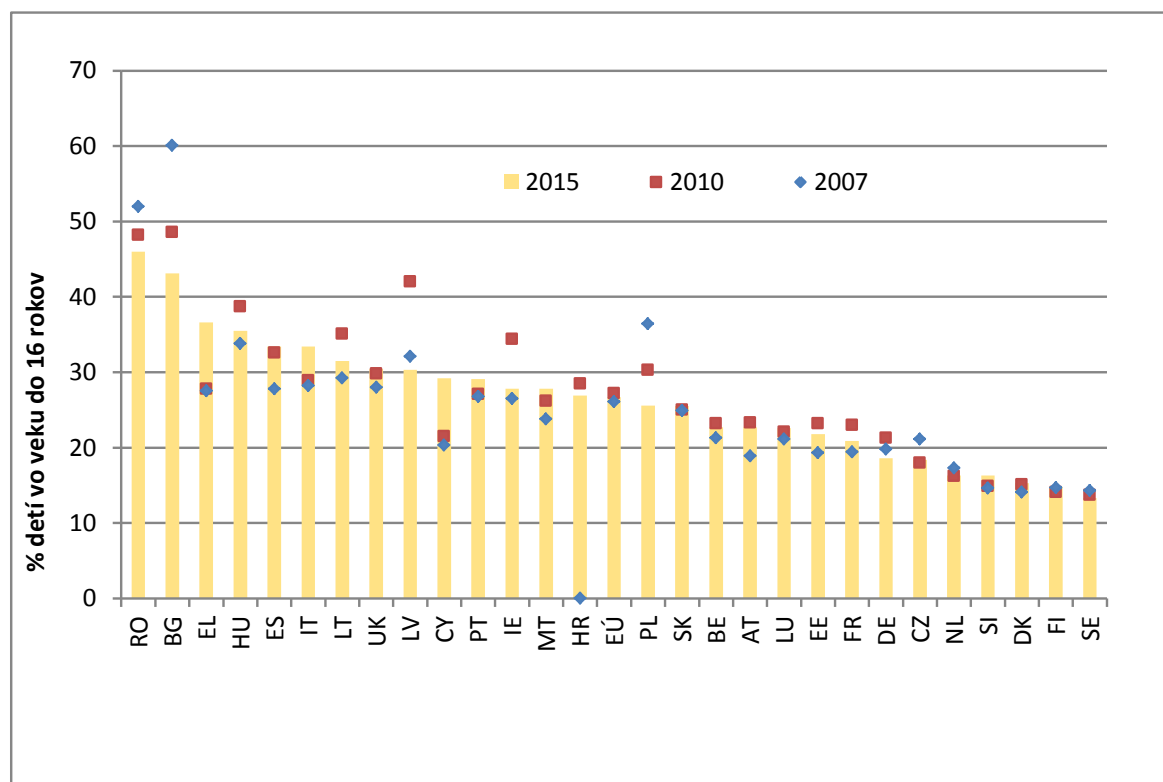
Giniho koeficient je najbežnejším medzinárodne používaným meradlom príjmovej nerovnosti. Meria rozdelenie príjmov porovnaním postavenia príjmov jednotlivých domácností voči postaveniu všetkých ostatných domácností. Tento koeficient je zostavený tak, že sa vyjadruje ako percentuálna hodnota od 0 do 100. Nulový Giniho koeficient by znamenal dokonalú príjmovú rovnosť. Giniho koeficient na úrovni 100 by znamenal, že všetky príjmy v hospodárstve by sa pripisovali len jednej domácnosti, z čoho by vyplývala absolútna príjmová nerovnosť. Za EÚ dosahuje Giniho koeficient približne 31 (2015) (pozri graf 2).

Nerovnosť príležitostí sa nedá priamo merať pomocou štandardných ukazovateľov. Keďže priamo pozorovať sa dajú len výsledky

jednej osoby, na to, aby sa dal získať prehľad o tom, do akej miery sú príležitosti nerovnaké, sa musí vychádzať z určitých predpokladov a na meranie rovnosti príležitostí treba použiť nepriame ukazovatele.

Nepriame ukazovatele na meranie príležitostí sú zamerané na mladých ľudí. Keďže situácia jednotlivca je výsledkom rozhodnutí, ktoré vo svojom živote prijal, a šťastia, ktoré ho v živote postretlo, možno predpokladať, že pozorovaný blahobyt (vrátane príjmov) súvisí u mladých ľudí menej so životnými rozhodnutiami jednotlivca a viac s príležitosťami, ktoré mu boli ponúknuté. Z toho dôvodu je riziko chudoby a sociálneho vylúčenia u detí dôležitým ukazovateľom nerovnosti príležitostí (pozri graf 3).

Graf 3: Deti (<16 rokov veku) vystavené riziku chudoby alebo sociálneho vylúčenia, roky 2007 – 2015



Nerovnosť príležitostí je spojená aj s tým, že znevýhodnenie sa prenáša z jednej generácie na ďalšiu. Ďalším dôležitým ukazovateľom rovnosti príležitostí je vzťah medzi výsledkami vzdelávania mladistvých a sociálno-ekonomickým postavením ich rodičov. Ak dochádza k vysokej korelácii medzi nízkou výkonnosťou vo vzdelávaní a nízkymi zručnosťami, ktoré dosiahli rodičia, vyplýva z toho, že verejné služby (najmä vzdelávanie) nie sú úspešné v podporovaní rovnosti príležitostí u všetkých detí bez ohľadu na ich sociálne zázemie⁸. (pozri graf 4)

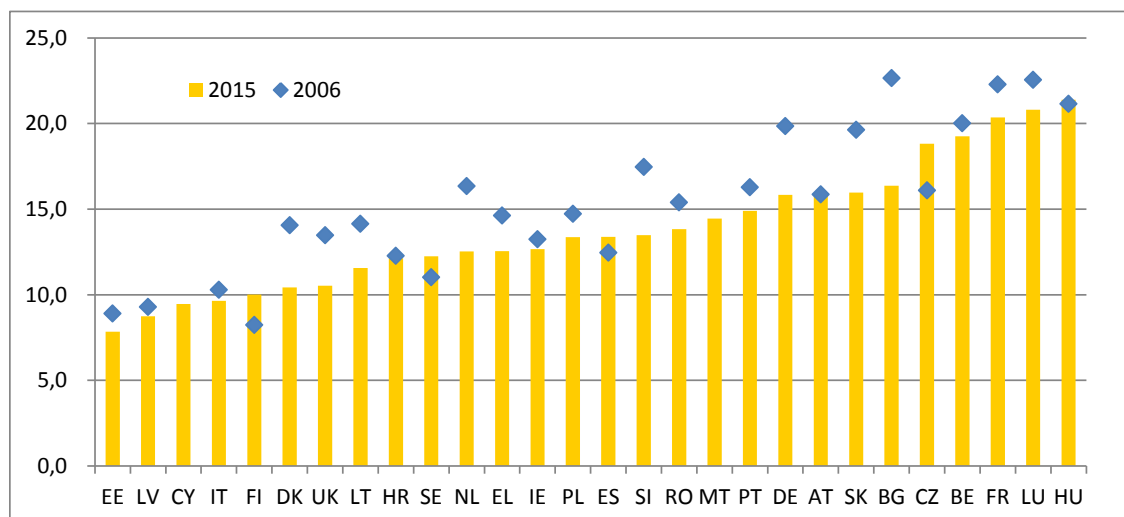
Nerovnaké podmienky v krajinách EÚ

V rámci EÚ sa do určitej miery prehĺbuje príjmová nerovnosť. V roku 2016 dosahoval pomer príjmov horného a dolného kvintilu za EÚ 5,1, pričom stúpol z hodnoty 4,9 v roku 2010, v čom sa premieta rast v mnohých, ale nie vo všetkých členských

štátoch. Giniho koeficient vykazuje podobný vývoj, pričom za rovnaké obdobie stúpol z 30,5 na 31,0⁹. Nárast je výraznejší v nerovnosti trhových príjmov (to znamená nerovnosti pred zohľadnením daní a sociálnych transferov), keďže daňový a dávkový systém má vyrovnávajúci účinok.

Nerovnosť vyplýva z nízkeho rastu príjmov v chudobnejších domácnostiach. Aj keď rastúca nerovnosť vyplýva z rýchlejšieho rastu príjmov v najvyššej príjmovej vrstve, ako aj pomalšieho než priemerného rastu v najnižšej príjmovej vrstve, práve pomalý rast v najnižšej príjmovej vrstve mal najväčší vplyv na celkovú nerovnosť v rokoch nasledujúcich po kríze. Tento účinok bol osobitne silný v Rumunsku a Portugalsku, ale aj v Taliansku a Nemecku¹⁰.

Graf 4: Rozdiely vo výkonnosti detí (15-ročných) v škole (veda) podľa sociálno-ekonomického zázemia rodičov, roky 2006 – 2015



⁸ Rozdiely vo výkonnosti v škole vysvetlené sociálno-ekonomickým postavením študentov sú sekundárnym ukazovateľom [porovnávacieho sociálneho prehľadu](#).

⁹ Toto je priemer Giniho koeficientov za krajiny EÚ, nie Giniho koeficient za obyvateľstvo EÚ ako celok.

¹⁰ Ilustruje to zmena, ktorá nastala od roku 2010 do roku 2015, v pomere príjmov dolných 50 percent a dolných 10 percent (S50/S10), ktorý vykazuje výrazné nárasty v týchto krajinách, čo naznačuje klesajúci podiel príjmov najchudobnejších domácností.

Za priemerom EÚ sa skrývajú značné a rastúce rozdiely medzi krajinami.

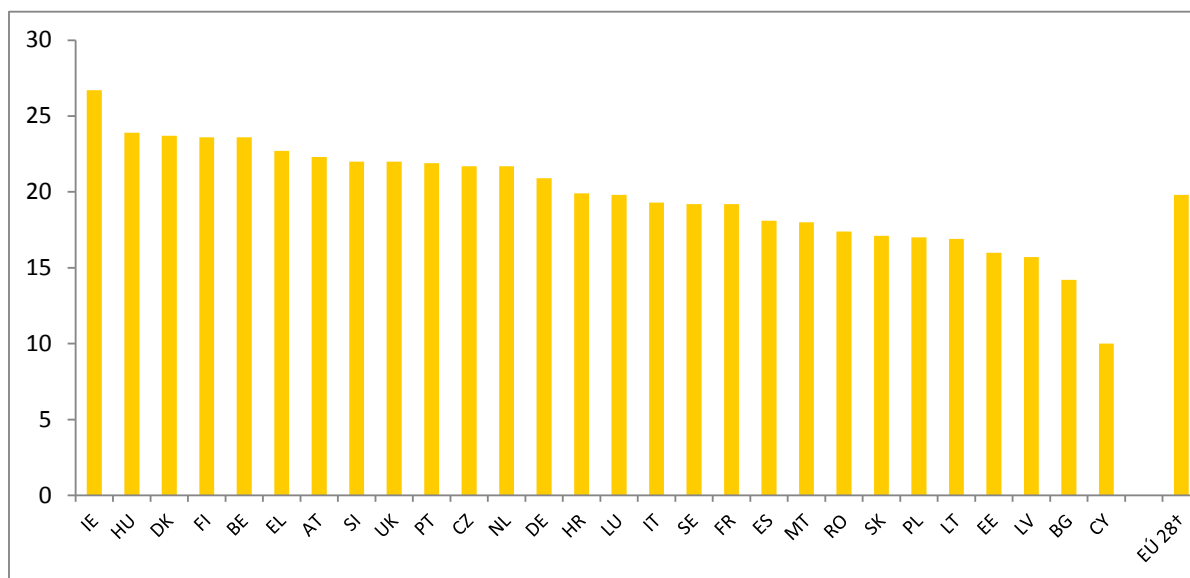
Zatiaľ čo na Slovensku pomer príjmov horného a dolného kvintilu od krízy klesol a je jedným z najnižších v EÚ (v roku 2015 na úrovni 3,5), v Rumunsku závažne stúpol a je najvyšší (na úrovni 8,3). Nerovnosť trhových príjmov najviac vzrástla v Portugalsku, Grécku a Bulharsku, ale v mnohých členských štátoch sa takmer nezmenila (Maďarsko a Francúzsko), v iných dokonca klesla (Írsko, Luxembursko, Taliansko)¹¹.

V dôsledku krízy žilo viac detí v chudobe v rokoch 2007 až 2010, ale tento počet vo väčšine členských štátov v ďalších rokoch do roku 2015 klesal. Poľsko a Bulharsko vyčnievajú, pretože zaznamenali najvyšší pokles chudoby detí, zatiaľ čo v Grécku, na Cypre a v Španielsku tento problém pretrvával a dokonca sa zhoršil (pozri graf 3).

3. PRÍČINY NEROVNOSTI

Príčiny príjmovej nerovnosti sa medzi členskými štátmi líšia. Zatiaľ čo faktorom nerovnosti je vo väčšine krajín EÚ nezamestnanosť, v niektorých prípadoch (napríklad v Bulharsku, na Cypre, v Litve a Lotyšsku) hrá kľúčovú úlohu nedostatočný redistribučný účinok daní a dávok. V iných krajinách je vysoká príjmová nerovnosť zapríčinená nezamestnanosťou v spojení s nerovnomerným rozdeľovaním trhových príjmov (Grécko, Španielsko a Portugalsko). V Spojenom kráľovstve a Írsku sú trhové príjmy takisto rozdeľované mimoriadne nerovnomerne. Oba sociálne štáty (britský aj írsky) sa však nadpriemerne angažujú v znižovaní nerovností pred zdanením a dávkami (pozri graf 5), a preto sa výsledky nerovnosti približujú z hľadiska disponibilných príjmov k priemeru EÚ.

Graf 5: Účinok daní a transferov na znižovanie nerovnosti (2015)



*jednoduchý priemer, údaje za Nemecko sú za rok 2014

¹¹ Výpočty Komisie založené na údajoch štatistiky Európskej únie o príjmoch a životných podmienkach (EU-SILC).

Zintenzívňovanie technologických zmien prehĺbilo príjmovú nerovnosť.

Technologický pokrok má síce pozitívny vplyv na celkový hospodársky rast, no zároveň rozširuje rozsah miezd (tzv. mzdový rozptyl), pretože odmeňuje vysoko kvalifikovaných jednotlivcov, a to najmä v odvetviach hospodárstva s vysokou hodnotou, ako sú informačné a komunikačné technológie (IKT). Automatizácia má zároveň tendenciu vytláčať pracovníkov s nízkou a strednou úrovňou kvalifikácie.

Dôkazy o účinku globalizácie na nerovnosť sú však zmiešané.

Teória založená na tradičných obchodných modeloch naznačuje, že viac obchodovania vedie k väčšej nerovnosti v bohatých krajinách. Empirickými štúdiami sa však zistili opačné výsledky. Dôležité je to, ako inštitúcie trhu práce a tvorcovia politik reagujú, keďže môžu ovplyvniť, či obchodovanie povedie k väčšej alebo menšej nerovnosti.

Účinky inštitúcií trhu práce sú často nejasné. Skostnatené inštitúcie trhu práce nevyhnutne neznižujú nerovnosť, pretože aj keď môžu viesť k vyšším mzdám pre zamestnané osoby, môžu rovnako zapríčiniť aj vyššiu nezamestnanosť.

Nerovnosť ovplyvňujú aj iné faktory, napríklad demografia a zloženie domácností.

Nárast podielu jednočlenných domácností môže zvyšovať nerovnosť znižovaním ich schopnosti združovať zdroje. Klesajúca veľkosť domácností v spojení s vyššími mierami prisťahovalectva môže takisto zvyšovať nerovnosť – najmä nerovnosť príležitostí – pretože vedie k vyššej koncentrácii aktív u pôvodného obyvateľstva.

4. POLITICKÉ NÁSTROJE NA RIEŠENIE PROBLÉMU NEROVNOSTI

Prevenia a znižovanie nerovnosti vo veľkej miere závisí od opatrení a reforiem členských štátov. Úlohou EÚ je podporovať a dopĺňať politiky členských štátov v oblastiach sociálneho začlenenia a sociálnej ochrany prostredníctvom politických usmernení a finančnej podpory reforiem.

Členské štáty majú k dispozícii niekoľko politických nástrojov na zlepšenie rovnosti príjmov a rovnakých príležitostí. Správna politická reakcia však bude závisieť od:

- dôsledného preskúmania príčin nerovnosti v jednotlivých členských štátoch,
- faktorov špecifických pre danú krajinu, ako je miera nezamestnanosti, odvetvové zloženie hospodárstva, inštitúcie trhu práce a návrh systému sociálnej ochrany.

Investície do vzdelávania a zručností sú kľúčovým politickým nástrojom na zníženie nerovnosti a podporu rovnakých príležitostí.

Konkrétne, v reakcii na meniace sa pracovné postupy vyvolané technológiou má zvyšovanie zručností nízkokvalifikovaných pracovníkov najväčší potenciál bojovať proti mzdovému rozptylu a zároveň vytvárať viac pracovných miest. U detí a mladých ľudí vzdelávanie účinne pôsobí na vytváranie rovnejších príležitostí, pokiaľ majú všetky deti prístup k vysoko kvalitnému vzdelávaniu bez ohľadu na ich zázemie.

Daňový a dávkový systém predstavuje kľúčový politický nástroj na riešenie príjmovej nerovnosti¹².

Aj keď sú politiky na riešenie chýbajúcich zručností užitočné zo strednodobého až dlhodobého hľadiska, zmeny v daňovom a dávkovom systéme môžu mať bezprostrednejší účinok. Niektoré krajiny, napríklad Írsko, Maďarsko a Dánsko, účinne využívajú daňový a dávkový systém na znižovanie veľmi vysokých nerovností trhových príjmov. V iných krajinách, napríklad na Cypre, v Bulharsku, Lotyšsku, Litve a Estónsku je tento účinok oveľa slabší (pozri graf 5).

Účinok sociálnych výdavkov na znižovanie nerovnosti závisí od toho, ako dobre je navrhnutý.

Obmedzenie odnímania dávok pre osoby vracajúce sa do práce, ako aj daňového zaťaženia pre osoby s nízkym príjmom predstavujú dôležité politiky, ktorými sa zabezpečuje,

¹² Pozri aj tematický informačný prehľad o daňových systémoch a daňovej správe.

aby mali nezamestnaní a neaktívni ľudia vždy kladný hospodársky stimul nastúpiť do plateného zamestnania.

Od krízy sa schopnosť daňového a dávkového systému vyvažovať rastúcu trhovou nerovnosť oslabil.

V niektorých krajinách sa malý fiškálny priestor a potreba obnovy udržateľnosti verejných financií pretavili do zníženia schopnosti štátu prerozdeľovať príjmy. Systém daní z príjmu fyzických osôb sa nestal progresívnejším, pričom mnoho členských štátov EÚ funguje so systémom rovnej dane, napríklad Lotyšsko, Litva, Estónsko, Bulharsko a Rumunsko.

Majetková nerovnosť sa môže zmierniť pomocou dobre navrhnutých daní.

Daň z majetku (vrátane zdaňovania nehnuteľností a dedičstva) môže predstavovať vhodný prostriedok na zabezpečenie spravodlivosti príležitostí a rovnomernejšieho rozdeľovania majetku s náležitým zohľadnením aspektov efektívnosti.

Poskytovanie kvalitných sociálnych služieb predstavuje veľmi dôležitý nástroj v boji proti rastúcej nerovnosti príležitostí. Základnými nástrojmi, ako prerušiť prenášanie znevýhodnenia z jednej generácie na ďalšiu, sú:

- vysokokvalitná a dostupná starostlivosť o deti,
- sociálne bývanie,
- vzdelávanie,
- zdravotná starostlivosť.

Dostupnosť starostlivosti o deti a dlhodobej starostlivosti je takisto kľúčová, aby sa umožnila väčšia účasť žien na trhu práce, čím sa môže prispieť k zníženiu rodovej nerovnosti. Pokiaľ ide o priestorový aspekt nerovnosti vrátane významného rozdielu medzi mestskými a vidieckymi oblasťami, ako napríklad v Rumunsku a Bulharsku, dôležitú úlohu môžu zohrávať aj investície do dopravy a elektronickej dostupnosti.

Dátum: 22. 11. 2017

5. UŽITOČNÉ ZDROJE

- [Európsky pilier sociálnych práv](#)
- [Porovnávací sociálny prehľad](#)

PRÍLOHA

Tabuľka 1 – Giniho koeficient pred zdanením a transfermi a po ich započítaní (2015, zdroj: EU-SILC)

	Hrubé trhové príjmy podľa Giniho koeficientu*	Čistý Giniho koeficient**	Účinok daní a transferov na znižovanie nerovností
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
EÚ-28†	50,2	30,4	19,8
Zdroj: Vlastné výpočty na základe EU-SILC, údaje z prieskumu z roku 2014, DE: 2014			
*Giniho koeficient, vrátane daní a bez transferov			
**Giniho koeficient vypočítaný po započítaní všetkých priamych daní a sociálnych transferov (vrátane dôchodkov)			
†Nevážený priemer			