

Negativní vlivy společensko-ekonomických nerovností a mechanismy jejich regulace: argumenty z rozvojových zemí¹

Josef NOVOTNÝ*

The Negative Aspects of Socio-economic Inequalities and Mechanisms of their Regulation: Some Arguments from Developing Countries

Abstract

The paper discusses the problem of socioeconomic inequality and its regulation in developing countries putting it into the context of international development. Firstly, we put forth some arguments why should one care about inequality dealing with the poverty-growth-inequality triangle, the inequality-on-growth effects, and the globalization-on-inequality impacts. Secondly, regarding the mechanisms of inequality regulation, we state a limited role of progressive taxation in developing countries, where most of the redistribution occurs through social spending and other welfare programmes. A scanty government budget in many poor countries needs to be supplemented with additional development resources. However, the channels of international redistribution are currently underused.

Keyword: socio-economic inequality, developing countries, regulation of inequality, economic growth, globalization

JEL Classification: D63, E60, H20, I30, O15

Úvod

Společensko-ekonomické nerovnosti a související otázky jejich regulace jsou jedním z tradičních témat sociálních věd. V kontextu rozvojových studií, resp. otázek mezinárodního rozvoje přispěla k oživení zájmu o tuto problematiku také

* Josef NOVOTNÝ, Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Albertov 6, 12 843 Praha 2, Česká republika, email: pepino@natur.cuni.cz

¹ Článek byl vypracován v rámci výzkumu sponzorovaného granty MSM 0021620831 (MŠMT ČR) a 403/06/P217 (GAČR).

kritika neoliberálních politik aplikovaných v posledních dekáдах minulého století. Vedle pozornosti věnované společensko-ekonomické diferenciaci uvnitř jednotlivých zemí jsou dnes navíc populárním tématem i nerovnosti světové, resp. jejich vývoj a efekty globalizace. V tomto článku se nejdříve pokusíme nastínit některé důvody, proč se o společensko-ekonomické nerovnosti zajímat a proč se je snažit regulovat. Pozornost je věnována především negativním dopadům, které můžou nerovnosti mít na ekonomický růst a snižování chudoby. Dále jsou zmíněny některé možné souvislosti mezi ekonomickou globalizací a skutečností rostoucích nerovností na mnoha místech světa. Druhá část článku je pak věnována mechanismům regulace společensko-ekonomických nerovností v rozvojových zemích. Diskutovány jsou jak hlavní nástroje redistribuce uvnitř těchto zemí, tak i některé mezistátní kanály.

1. Proč se snažit nerovnosti regulovat?

1.1. Ekonomický růst, ekonomické a neekonomické nerovnosti, snižování chudoby

Řada odborníků, a zejména pak ekonomů (stále lze říci hlavní proud ekonomického myšlení) zastává názor, že společensko-ekonomické nerovnosti nevyžadují samy o sobě příliš pozornosti. Ta by (případně) měla být věnována jen problémům spojeným se spodní částí dané distribuce, tj. chudobě [15; 16]. Oporu pro tuto filosofii poskytuje jedna z centrálních ekonomických pouček – paretové kritérium. Daná politika může být považována za efektivní, pokud vede ke změnám, kdy se situace všech nebo alespoň některých členů společnosti zlepšuje, aniž by se zároveň zhoršovala pozice jiných. Připouští se sice, že situace či politiky, které tímto kritériem nelze posuzovat, existují (např. ze sociálně stabilizačních důvodů), nicméně jsou považovány spíše za okrajové. S tímto předpokladem souvisí i konvenční liberální názor, že hlavní cesta ke snížení chudoby² vede skrze ekonomický růst. Ten by teoreticky měl vyzdvihovat čím dál větší část spodních příjmových vrstev nad absolutně definovanou hranici příjmové chudoby.

Tento předpoklad lze těžko vyvracet a podporuje ho i větší část existujících empirických záznamů. Ekonomický růst ve větším množství případů snižuje počet lidí pod hranicí příjmové chudoby i jejich podíl na celkovém obyvatelstvu. Evidovány jsou ale také výjimky, jako například vývoj Filipín mezi lety 1988 – 1991 [1], Etiopie mezi lety 1981 – 1995 [6] či pravděpodobně také Keni

² Zde opomíjíme relevantní diskusi různých konceptů chudoby, zejména pak rozdílů mezi absolutní a relativní definicí chudoby, konceptem chudoby jako vnímaného stavu, ale i rozdílů mezi příjmovou chudobou a chudobou definovanou na základě zdravotních či nutričních charakteristik.

v současnosti [28]. Práce [25] konstatuje takový vývoj i pro svět jako celek mezi lety 1988 – 1993. Podle této studie se dokonce mezi uvedenými lety reálný příjem osmi spodních příjmových decilů světového obyvatelstva snížil či nezměnil. Z růstu světové ekonomiky profitovala v tomto období pouze vrchní pětina nejbohatších!

Existující statistiky dokládají relativně příznivý makroekonomický vývoj skupiny rozvojových zemí, pokud ji uvažujeme jako celek. Tím je také vysvětlován evidovaný pokles světové chudoby, resp. počtu lidí pod nejobvykleji uváděnou hranicí příjmové chudoby jednoho dolaru na den [12; 21]. Tyto pozitivní zprávy však zchladí podrobnější pohled na uvedené odhady. Za prvé, ekonomický růst a pokles chudoby v rozvojových zemích je hlavně záležitostí (populačně dominantních) asijských zemí, resp. zejména Číny. V Africe převažují opačné trendy, přičemž vývoj v subsaharských zemích lze z tohoto pohledu bez nadsázky označit za jednu z největších tragédií moderní historie. Navíc ani situaci v Latinské Americe a řadě zemí bývalého socialistického bloku nelze interpretovat v uvedeném pozitivním duchu – viz tabulka 1.

Tabulka 1

Odhadovaný počet a podíl obyvatel pod hranicí příjmu jednoho dolaru na den (počet v milionech/podíl na obyvatelstvu daného regionu v procentech)

	1981	1993	2001
Východní Asie	796/58	415/25	271/15
Jižní Asie	475/52	476/40	431/31
Jihozápadní Asie a severní Afrika	9/5	4/2	7/2
Východní Evropa a střední Asie	3/1	17/4	18/4
Subsaharská Afrika	164/42	242/44	316/47
Latinská Amerika a Karibik	36/10	52/11	50/10
Svět celkem	1482/40	1208/26	1093/21

Pramen: [21].

Za druhé, pokud použijeme dvojnásobnou hranici příjmové chudoby, počet chudých ve světě se naopak za posledních dvacet let zvýšil. Přínejmenším zčásti lze tuto skutečnost vysvětlovat právě charakterem distribuční dynamiky. Příjmové distribuční křivky v jednotlivých rozvojových zemích, které makroekonomicky rostou, se sice posunují doprava k vyšším úrovním příjmů (stejně jako křivka agregátní zahrnující rozvojové země celkově), ale tento posun je obvykle o poznání pozvolnější u spodních částí daných distribucí. Existující nerovnosti a zvyšující se polarizace stále zanechávají podstatnou část světového obyvatelstva v nejnižších příjmových patrech. Sledujeme tak patrnou systematickou asymetrii v rozdělování ovoce makroekonomické prosperity. I když s ekonomickým růstem počet extrémně chudých (hlavně díky Číně) klesá, chudší vrstvy získávají proporcionálně o poznání méně než vrstvy bohatšího obyvatelstva.

Souběžně s celkovou relativní makroekonomickou úspěšností rozvojových zemí v posledních letech evidujeme i poměrně zřetelný trend zvyšování příjmových nerovností uvnitř těchto (ale i rozvinutých) zemí. Z celkových 73 států, pro které existují informace o vývoji příjmových nerovností v posledních letech, došlo ke zvýšení příjmové diferenciaci v 53 z nich. Na země, kde jsou evidované nárůsty nerovností, přitom připadá kolem 80 % světové populace [9; 35]. Pokud se budeme řídit pouze paretovským kritériem, tak nás tento vývoj ještě sám o sobě nemusí znepokojovat. Alespoň ze statistického pohledu si růstem polepšují všichni, i když někteří o poznání více.³ Je tu ovšem ještě druhá strana mince, a to otázka, co se děje, pokud k ekonomickému růstu nedochází. Zde pak narážíme na situaci opačnou. Jak ukazuje tabulka 2, nebo také například práce [13] a řada dalších, ekonomické krize zase obvykle postihují chudší (úsporami či jinak „nepojištěné“) vrstvy obyvatelstva relativně více a dozajista i bolestněji než vrstvy vrchní.

Tabulka 2

Ekonomické krize a příjmové nerovnosti (míry nerovností před ekonomickou krizí a po ní)

	Giniho koeficient příjmových nerovností (rok)	
Jižní Korea	33 (1996)	37 (1998)
Filipíny	46 (1994)	50 (2000)
Thajsko	58 (1996)	59 (1999)
Brazílie	60 (1996)	61 (2001)
Mexiko	53 (1992)	54 (1996)

Poznámka: Ekonomická krize v Mexiku 1994 – 1995, východoasijská krize 1997 – 1998, krize v Brazílii 1999.

Pramen: [5].

Ekonomická prosperita je nepochybně jedním z hlavních předpokladů společenského rozvoje včetně zde diskutované redukce chudoby. Je však čím dál jasnější, že se nejedná o podmínku postačující. Opakovaně zdůrazňovaná potřeba orientace na kvalitativní stránky ekonomického růstu je evidentní a v tomto smyslu by „distribuční spravedlnost“ měla být jedním z centrálních hledisek rozvojových strategií. Tradiční liberální ekonomické pojetí role společensko-ekonomických nerovností, řídící se paretovským kritériem, nevede k dosažení situace, která bývá označována termínem „růst pro chudé“ (*pro-poor growth*).

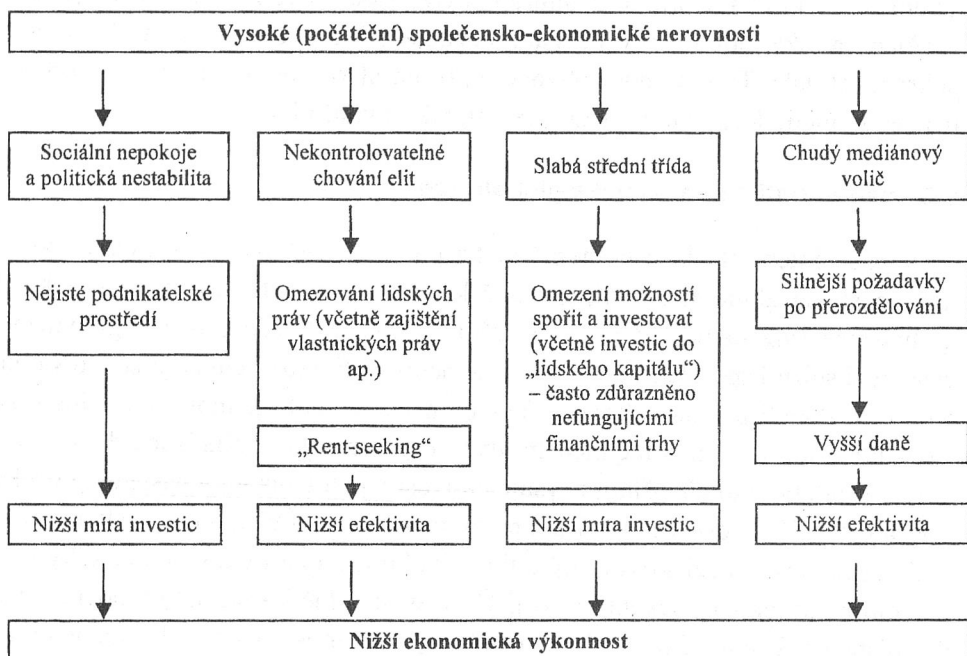
Další důvody, proč se snažit nerovnosti regulovat, zjistíme, pokusíme-li se podívat na věc také obráceně. Zatímco již byl diskutován vztah ekonomický růst → nerovnosti a chudoba ve společnosti, nyní se naopak zaměříme na otázku,

³ Možným argumentem zde ovšem je hypotéza, že objektivně se zlepšující pozice spodních příjmových tříd nemusí při popsaném vývoji korespondovat se zlepšením jejich subjektivní pozice. Navzdory pozitivně vyznívajícím statistikám se může vnímaná spokojenost (a tolerance k nerovnostem) odvíjet především od subjektivního porovnávání vlastních úspěchů či neúspěchů s úspěchy či neúspěchy druhých.

jakými mechanismy mohou společensko-ekonomické nerovnosti ovlivňovat ekonomické, politické a sociální aspekty fungování společnosti (a skrze ně zpětně i omezení chudoby). Jistá míra ekonomických nerovností ve společnosti je zejména kvůli svým motivačním efektům považována za nezbytnou. N. Kaldor pak klasicky asociuje pozitivní vlivy nerovností s vyšším mezním sklonem k úsporám u bohatších vrstev a následně tak vyšší kapitálovou akumulaci i ekonomickým růstem [23]. Tato tradiční vysvětlení se dnes zdají být překonány. Empirické poznatky poukazují na platnost moderních politicko-ekonomických vysvětlení, která zdůrazňují negativní efekty nerovností, přičemž jen některé z možných příčinných souvislostí jsou naznačeny na obrázku 1.

Obrázek 1

Společensko-ekonomické nerovnosti a ekonomická výkonnost (některé potenciální příčinné vazby)



Pramen: Sestaveno na základě [33; 26].

Obecně jde hlavně o omezení příležitostí investovat pro podstatnou část obyvatelstva, a to jak ve smyslu tradičních kapitálových investic, tak investic do lidského kapitálu. Důvody můžou být různé. Nabíledni je slabá střední třída, která je s vysokými společensko-ekonomickými nerovnostmi (a zejména s polarizací) přímo asociována. V podmínkách méně rozvinutých zemí jsou přitom

obvykle negativní efekty plynoucí z neexistence či „pod-vyvinutí“ středních tříd násobený omezenými či nefungujícími finančními trhy, tj. nedostupností úvěrů a jiných forem kapitálu. Nepřímou mohou vysoké nerovnosti působit na ekonomiku například skrze tendence ke společenské a politické nestabilitě, odborně řečeno, skrze tendence navyšovat transakční náklady. V politické rovině pak bývá zmiňován koncept tzv. chudého mediánového voliče, který bude tíhnout k větší míře přerozdělování, k vyšším daním a následně tak obvykle i k nižší ekonomické efektivitě.

Patrně nejvýznamnější důvod, proč se zajímat o společensko-ekonomické nerovnosti a jejich regulaci, nicméně spočívá v asociaci ekonomických nerovností s nerovnostmi v ostatních (nemateriálních) dimenzích kvality lidského života. Ačkoliv v tomto článku nemáme prostor tuto skutečnost empiricky dokládat, souhrnně lze prohlásit, že sociální dopady ekonomických nerovností jsou často negativní, někdy neutrální, ale jen velmi zřídka pozitivní (viz například [22]). Chudí lidé zkrátka v průměru umírají dříve, jsou častěji nemocní, mají horší vzdělání, a také jejich děti o poznání složitější přístup k němu, a tak by se dalo pokračovat dále. Tyto a obdobné závěry přitom platí (opět nutno dodat v průměru) jak v ohledu k rozdílům mezi zeměmi, tak i uvnitř nich.

1.2. Nerovnosti a ekonomická globalizace

V posledních letech je poměrně velká pozornost věnována postižení vývoje nerovností na globální úrovni, přičemž katalyzátorem zde je debata o efektech globalizace (viz například [17; 18; 25]). Skutečnost, zda procesy globalizace zvyšují či snižují společensko-ekonomické nerovnosti, však není zřejmá, a obdobně ani vlivy globalizace na světovou chudobu nelze hodnotit jednostrannými závěry. Evidentní jsou ovšem přinejmenším dvě věci. Za prvé, globalizace dělá nerovnosti i chudobu viditelnějšími, zvyšuje citlivost jejich vnímání a následně i očekávání a potenciální relativní deprivaci prohrávajících. Za druhé, procesy ekonomické globalizace působí selektivně. Ačkoliv globální míra nerovností může díky příznivému makroekonomickému vývoji Číny eventuálně klesat, tato tendence není dozajista uniformní. Jak již bylo uvedeno, nerovnosti i chudoba na lokálních úrovních leckde rostou. Ekonomická globalizace (reprezentovaná zvyšující se integrací mezi zeměmi i uvnitř nich, liberalizací obchodu, investic a ostatních kapitálových toků, ale i difúzí technologií ap.) vytváří předpoklady pro zvyšování produktivity a ekonomický růst, zisky z něj však rozděluje dosti nerovnoměrně.

V teoretické rovině bývají dopady ekonomické globalizace na společensko-ekonomické nerovnosti často předpovídaný na základě teorie vybavenosti výrobními faktory, a speciálně pak pomocí Stolper-Samuelsonova teorému zahraničního obchodu. Jde hlavně o jednoduchý předpoklad, že otevření ekonomiky bude

přínosem pro ty výrobní faktory, kterých má daná země dostatek. Naopak, cena výrobních faktorů, které jsou vzácné, relativně poklesne. V tomto smyslu se pak také změní poměr mezi příjmy vlastníků jednotlivých faktorů. Nerovnosti uvnitř rozvojových zemí s přebytkem nekvalifikované pracovní síly by se tedy teoreticky měly po otevření ekonomiky snížit. V praxi posledních let ovšem sledujeme spíše opačné trendy. Důvody mohou být různé, z mnoha uváděných lze vyzdvihnout následující:

- *Povaha produktivních technologií a technologického pokroku.* Většina nových technologií vzniká v rozvinutých zemích a je přizpůsobena podmínkám v těchto zemích. Převážně jde o kapitálově náročné a práci spořící (nahrazující) technologie s potřebou kvalifikované pracovní síly. Přitom čím dál větší podíl na vývoji technologií má privátní sektor – přístup k těmto technologiím je většinou podstatně nákladnější.

- *Konkurence ostatních zemí s přebytky levné pracovní síly* (zejména velké asijské země). Řada rozvojových zemí pak dováží i druhy zboží (náročné na lidskou práci), které sama produkuje, přičemž liberalizace způsobuje pokles cen tohoto zboží a následně i pokles mezd nekvalifikovaných pracovních sil [14].

- *Rozdíly v (mezinárodní) mobilitě jednotlivých výrobních faktorů.* Migrace pracovních sil je oproti mobilitě kapitálu dosti omezená a více regulovaná. Podobný rozdíl lze nalézt i v mobilitě kvalifikovaných versus nekvalifikovaných pracovních sil. Kapitál a kvalifikované síly nemíří do rozvojových zemí v takové míře, jako se pohybují mezi rozvinutými zeměmi. Mobilita pracovních sil je navíc dosti omezená i uvnitř jednotlivých zemí (jak mobilita geografická, tak i sektorová).

- *„Offshore outsourcing/offshoring“ relativně kvalifikovaných činností.* To znamená přesun některých relativně kvalifikovaných výrob do rozvojových zemí, kde z nich ovšem těží především kvalifikovaný zlomek místních pracovních sil.

- *Jde o dlouhodobý proces.* Předpokládané změny ve struktuře ekonomiky a zaměstnanosti potřebují čas na to, aby se prosadily.

- *Vývojové tendence nerovností mohou být uvnitř dané země regionálně dosti odlišné.* Zatímco uvnitř některých („vítěznych“) regionů může popsaným mechanismem opravdu docházet ke snížení nerovností, v regionech dalších mohou být efekty ekonomické globalizace opačné.

Řada asijských zemí a některé ostatní rozvojové země, které v posledních letech dosáhly značného ekonomického pokroku, bývají dávány za příklad rozvojového potenciálu ekonomické globalizace.⁴ Opačný argument pak poskytuje vývoj ve větší části afrických nebo některých latinskoamerických či postsovětských zemí. Tato stereotypní interpretace vítězů a poražených z globalizace však

⁴ I když je dost možné, že příčiny jejich úspěchu lze spíše než v promptní liberalizaci hledat ve vhodně aplikovaných nástrojích regulace, resp. v politikách postupné integrace do světové ekonomiky.

poněkud zastírá její skutečné dopady uvnitř zemí. Citované práce zabývající se postižením míry globální společensko-ekonomické nerovnosti ukazují, že zatímco mezinárodní (populačně vážené) rozdíly pravděpodobně klesají, nerovnosti (a zejména polarizace) uvnitř zemí v souhrnu rostou. Minimálně ze statistického hlediska tak sledujeme postupné vytváření jakýchsi „globálních tříd“, na jedné straně těch, kteří jsou schopni a mají možnosti aktivně využívat přínosů ekonomické globalizace, a na straně druhé těch, jejichž pozice se v (přímých či nepřímých) důsledcích těchto procesů dále marginalizuje. Zásadní otázkou do budoucna proto zůstává proporce mezi těmito „třídami“ – otázka kompenzace prohrávajících, ale hlavně umožnění jejich přístupu ke zdrojům rozvoje.

2. Mechanismy regulace nerovností v rozvojových zemích

Pomineme-li antiregulační přístupy (v diskutovaném kontextu typicky neoliberalismus), můžeme existující názory na možnosti omezování ekonomických nerovností rozdělit zhruba do dvou proudů. Na jedné straně lze vidět představy jakéhosi „přirozeného“ rámce či určité univerzální vývojové trajektorie nerovností, které implikují omezené možnosti snah o přímou regulaci společensko-ekonomické diferenciace, jejíž míra je odvislá v první řadě od fáze celkového rozvoje společnosti. Druhý proud se naopak k možnostem regulace ekonomických nerovností ve společnosti nestaví tak odměřeně. Míru i vývojovou orientaci společensko-ekonomické diferenciace je podle těchto názorů možno (alespoň do určité míry) ovlivňovat vhodně zvolenými regulačními/redistribučními politikami. Ačkoliv význam těchto redistribučních nástrojů může být spíše parciální, z praktického hlediska (tzn. v ohledu k tomu, co lze v relativně krátkodobém politickém horizontu ovlivnit, a co nikoliv) je jejich diskuse často považována za relevantnější.

2.1. Nerovnosti jako „přirozený“ výsledek vývoje

S prvně zmíněným proudem diskusí lze v první řadě spojovat populární hypotézu S. Kuznetse [24] o obrácené U-trajektorii vývoje společensko-ekonomických nerovností v procesu ekonomického vývoje. V závislosti na ekonomické úrovni, a zejména stupni strukturální transformace (přesunu obyvatelstva i ekonomických aktivit z tradičního/rurálního do moderního/městského sektoru) by nejdříve mělo docházet k nárůstu nerovností, ale po dosažení určité ekonomické úrovně by se společensko-ekonomická diferenciace měla eventuálně snižovat. Společensko-ekonomické nerovnosti uvnitř rozvojových zemí (obdobně i regionální rozdíly [19; 35], nebo analogicky ekonomické nerovnováhy mezi zeměmi [29]) jsou proto interpretovány jako nezbytný průvodní jev úvodních turbulentních

fázi ekonomického rozvoje. Pokles nerovností v jednotlivých zemích je tak především otázkou úspěšnosti jejich modernizace. V rozvojové praxi byla tato hypotéza používána jako jeden z argumentů pro rozvojové strategie plánované industrializace/modernizace, tzn. preferenční podporu rozvoje moderního sektoru s ponecháním otázek prohlubujících se nerovností pozdějšímu vývoji. Očekávaná finální fáze snížení nerovností se však dostavila zřídka a také doložené empirické souvislosti mezi mírou nerovností a ekonomickou úrovní jsou nepřesvědčivé. Pokud si země světa rozdělíme pouze na dvě skupiny podle ekonomické úrovně, v průměru jsou příjmové nerovnosti v rozvinutých zemích nižší. Podíváme-li se ovšem na variabilitu těchto měř detailněji, zjistíme komplexnější podmíněnosti nerovností. Vedle faktoru ekonomické úrovně se nabízí politicko-ideologická orientace dané země, etnická a náboženská různorodost, ale také například kulturně podmíněná tolerance k nerovnostem. Zatím nejsilnější vysvětlení v tomto ohledu proto představuje „prostá“ skutečnost regionální příslušnosti, resp. kulturně historické podobnosti jednotlivých společností [27].

2.2. Nástroje regulace nerovností

Alespoň do jisté míry však mohou být negativní vlivy nerovností zmírňovány redistribucí směrem k rovnoměrnějšímu rozdělení příjmů a ostatních produktivních aktiv. Zjednodušeně můžeme regulační nástroje a mechanismy rozdělovat na vnitrostátní a mezistátní. Souhrnně lze říci, že redistribuční efekty hlavních vnitrostátních mechanismů regulace nerovností jsou v podmínkách rozvojových zemí relativně omezené. Potenciál redistribuce skrze mezinárodními kanály je teoreticky značný, v současné praxi nicméně velmi omezeně využitý.

2.3. Vnitrostátní nástroje přerozdělování a jejich cílení v rozvojových zemích

Nejdůležitější nástroje přerozdělování uvnitř jednotlivých zemí představují obvykle progresivní systém daní a progresivní výdaje vlády.⁵ Ve srovnání s rozvinutými zeměmi je ale míra zdanění v rozvojových zemích obecně podstatně nižší.⁶ Zatímco v rozvinutých zemích je tradičně redistribuce spojována zejména s progresivním zdaněním příjmů (a zejména osobních příjmů), v zemích

⁵ Bylo by patrně záhodno zmínit i (více méně) jednorázové nástroje redistribuce typu pozemkových reforem. Nicméně zde se zaměřujeme spíše na kontinuálně působící, resp. systémové, mechanismy přerozdělování.

⁶ Podle odhadů [32] je průměrně úroveň daní v rozvojových zemích zhruba o polovinu nižší než v zemích rozvinutých. V souvislosti s ekonomickou globalizací (rostoucí mezinárodní mobilitou kapitálu a soutěžením o zahraniční investice) navíc sledujeme tlaky na další snižování daní, resp. přesouvání daňové zátěže od zdanění kapitálu ke zdanění práce, a případně pak i na snižování vládních sociálních výdajů [3].

rozvojových je význam tohoto typu daní omezený. Příjmy vlády zde spočívají větší měrou v nepřímých daních z prodeje zboží a služeb (včetně DPH) a ve zdanění zahraničního obchodu. Politická lobby, resp. mocenská síla vrchních příjmových vrstev, velký podíl neformálního sektoru⁷ a řada dalších faktorů (včetně nedostatku statistických informací o sociálně ekonomické struktuře) obvykle efektivní nastavení systému progresivního zdanění příjmů znemožňují [4]. Odhady v článku [10] dokonce naznačují, že nerovnosti před zdaněním jsou v průměru v rozvojových zemích nižší než v zemích rozvinutých! Daně v rozvojových zemích jsou v první řadě zdrojem vládních příjmů, přičemž cíl maximalizace těchto příjmů za daných podmínek často zatlačuje snahy o optimalizaci struktury daní. Přerozdělovací funkce daňového systému je zde obvykle malá.

Nejvýznamnější nástroje zmírňování negativních dopadů společensko-ekonomických nerovnováh v rozvojových zemích tak představují veřejné výdaje na vzdělání, zdravotnictví a další sociální služby, jako například politiky zaměstnanosti nebo výdaje na základní infrastrukturu ap. Objem vládních příjmů a tím i prostředků na sociální výdaje je však v rozvojových zemích obvykle nízký. Toto konstatování platí nejen absolutně, ale i v relativním vyjádření v poměru k HDP. Podle statistik Světové banky [37] činily příjmy vlád v roce 2003 (bez zahraničních grantů) v kategorii nejhudších zemí v průměru 12 % HDP. Pro srovnání, ve skupině nejbohatších zemí to bylo 25,7 % HDP (pro země EMU dokonce 35,9 % HDP). Mobilizace domácích zdrojů, a zejména jejich koordinace s prostředky ze zahraničí je proto další důležitou otázkou. Zásadním problémem je ale nepochybně také efektivita využití těchto zdrojů. Vedle leckdy velmi vysokých administrativních nákladů a nevalné kvality veřejných služeb jde také o otázku, v jakém poměru jsou přínosy/využití veřejných výdajů rozloženy mezi příjmovými vrstvami. Využívají-li danou sociální službu více bohatší vrstvy, je dopad těchto výdajů regresivní. Pokud je prospěch větší měrou soustředěn ve spodních příjmových patrech společnosti, je její dopad progresivní. Empirické studie zabývající se efektivitou sociálních výdajů ukazují, že přínosy těchto výdajů jsou v souhrnu často regresivní [36]. Lze říci, že progresivní dopady dané sociální služby jsou tím pravděpodobnější, čím je již tato služba ve společnosti rozšířenější. Jinými slovy, využívání obvyklých plošně poskytovaných sociálních služeb je rozšiřováno „shora“, tzn. od vrchních příjmových vrstev ke spodním.⁸

⁷ Některé nedávné výzkumy překvapivě ukazují, že do neformální ekonomiky jsou v rozvojových zemích často zapojeny všechny příjmové vrstvy (a kategorie podniků), tedy nikoliv jen vrstvy spodní [11].

⁸ V práci [11] jsou například shrnuty poznatky řady studií zaměřených na hodnocení efektivity výdajů na vzdělání a zdraví v latinskoamerických zemích, přičemž jsou konstatovány souhrnně převažující regresivní dopady těchto výdajů. Marginální efekty těchto služeb (z jejich navýšení či rozšíření přístupu k nim) jsou však progresivní, a to právě v závislosti na skutečnosti, jaká část obyvatel má již k dané sociální službě přístup.

Z obvyklých (plošně poskytovaných) výdajů na sociální služby mají nejvýraznější progresivní, a zároveň redistribuční dopady výdaje na základní vzdělání a základní zdravotní péči. Progresivní jsou dále i některé menší, ale dobře cílené sociální programy. Tyto skutečnosti pochopitelně nelze interpretovat jako argument pro jednoznačnou preferenci výdajů na základní sociální služby na úkor výdajů na služby vyšší, jejichž význam může být strategický (typicky např. podpora rozvoje telekomunikací, vysokého školství, moderních zemědělských technologií ap.). Spíše jde o zjištění poukazující na potřebu pečlivější identifikace potřebných příjemců daného segmentu veřejných výdajů a jejich efektivní distribuce k těmto skupinám.

Trend k cílení rozvojových prostředků je zřetelný i v praxi. Vedle zjevné snahy o efektivnější alokaci zdrojů podle principu potřeby se také jedná o decentralizaci rozhodování o jejich distribuci, tzn. o přenesení části rozhodovacích pravomocí na regionální a lokální/komunitní úroveň. Nezbytným nástrojem je užití propracovanějších metod identifikace příjemců, přičemž poměrně slibné výsledky přináší kombinace detailních geografických analýz (identifikace chudých regionů a následně i vesnic a komunit) s informacemi o sociální stratifikaci uvnitř komunit (výběrová šetření). Vedle kvality informací umožňujících dostatečně detailní vymezení příjemců závisí efektivita cílených programů na celé řadě dalších faktorů, jako jsou například povaha dávek (efektivnější se jeví být finanční transfery), jejich velikost a již zmiňovaná koordinace s distribucí ostatních sociálních služeb (v ideálním případě včetně projektů rozvojové pomoci), jejich podmíněnost (např. školní docházkou, návštěvou lékaře ap.), podíl potenciálních příjemců na celkové populaci a v neposlední řadě také náklady spojené s jejich fyzickou distribucí.

Často uváděným příkladem relativně dobře cíleného programu je mexická *Progresa* pokrývající v současnosti 4,5 milionu rodin, kterým jsou distribuovány finanční dávky podmíněné docházkou dětí do školy, návštěvou zdravotních zařízení či nákupem potravin. Podle existujících odhadů jde však i v tomto případě zhruba 20 % z přerozdělovaných prostředků do rodin mimo spodních 40 % domácností [8].

Podobné programy, případně pak cílené na detailněji specifikované sociální skupiny (staré obyvatelstvo, zdravotně postižení, vdovy a sirotci), existují v řadě dalších rozvojových zemí. Pouze největší z nich (např. již zmiňovaný program *Progresa* nebo brazilský *Bolsa Familia*) mají ovšem citelnější vliv na charakter celonárodní distribuce příjmů. Výsledky hodnocení programů realizovaných v průběhu devadesátých let minulého století v Arménii, Bolívii, Hondurasu, Nikaragui, Peru a Zambii na druhou stranu poukazují na jejich přerozdělovací efekty na lokálních úrovních dotčených regionů a komunit [30]. I přes nevýrazné celkové redistribuční efekty je rozšíření efektivních sociálních transferů do

budoucná viděno jako jedna z klíčových součástí strategií omezení nerovného přístupu k základním zdrojům rozvoje pro nejchudší a jinak marginalizované skupiny obyvatelstva [38].

2.4. Mezinárodní kanály redistribuce

V podstatě jediným přímým mezinárodním přerozdělovacím mechanismem je v současnosti rozvojová pomoc. Nepřímými kanály mezinárodní redistribuce ekonomických aktiv jsou například mezinárodní obchod a investice, mezinárodní migrace (skrže remittance) nebo také efekty plynoucí z šíření technologií apod.

Ačkoliv evidované dopady rozvojové pomoci jsou dosti progresivní (alespoň z hlediska vykazovaného rozdělení oficiální rozvojové pomoci mezi země světa),⁹ její přerozdělovací dopady jsou z globálního pohledu malé [7]. Stejně jako u již diskutovaných domácích sociálních výdajů jsou také v případě rozvojové pomoci dva klíčové aspekty: její objem a efektivita. V obou těchto aspektech existují značné rezervy, zde se ovšem zaměříme jen na první z nich. Přestože již před třiceti lety (a opakovaně v letech 1992, 2002) byly mezinárodním společenstvím stanoveny cíle objemu rozvojové pomoci (nejčastěji 0,7 % HDP jednotlivých zemí), v praktickém naplnění zůstává většina rozvinutých zemí dlouhodobě za svými sliby. V devadesátých letech minulého století dokonce objem rozvojové pomoci poklesl, a to jak absolutně, tak relativně ve vztahu k HDP. Ačkoliv v posledních letech sledujeme navýšení těchto prostředků, podstatná část z tohoto navýšení připadá na odpisy dluhů a technickou spolupráci [34]. Oficiální rozvojová pomoc rozvinutých zemí zůstává směšně nízká v porovnání s domácími sociálními výdaji, ale také mnohonásobně nižší než například zemědělské dotace nebo výdaje na vojenské účely.

V poslední době je na nedostatečný objem rozvojových prostředků poukázováno zejména v souvislosti s ambiciózně vytyčenými *Rozvojovými cíli tisíciletí*. Někteří odborníci věří, že právě podstatné navýšení rozvojových financí může sehrát zásadní roli pro jejich naplnění, přičemž provedené odhady se pohybují kolem 50 miliard USD navýšení ročně do roku 2015 [2].

Z více potenciálních nových zdrojů se patrně nejvíce mluví o různých typech globálních daní – především environmentální daně a zdanění mezinárodních (zejména krátkodobých) kapitálových toků (tzv. Tobinova daň). Praktická realizace těchto redistribučních nástrojů je však zatím politicky neprůchodná.¹⁰

⁹ Značná část evidované oficiální rozvojové pomoci ovšem nemusí mít a nemá povahu grantu (daru) rozvojovým zemím. Z používané definice plyne, že až ze tří čtvrtin může jít o půjčku, kterou musí rozvojové země splácet (přičemž mnohdy se později odpuštěné splátky těchto dluhů znovu vykazují jako rozvojová pomoc). Stejně tak je nutno dodat, že podstatná část z vykazovaného objemu rozvojové pomoci obvykle není realizována přímo v rozvojových zemích.

Podobné vyhlídky mají další návrhy, jako je využití části tzv. zvláštních práv čerpání MMF pro rozvojové účely, vytvoření speciální finanční instituce dlouhodobě spravující fond rozvojových prostředků, nebo zřízení globální loterie, jejíž výtěžek by byl určen na rozvojové účely.

Ačkoliv lze předpokládat, že objem rozvojové pomoci bude v nejbližších letech postupně narůstat, její význam patrně zůstane omezený. O to důležitější se jeví potřeba propojení rozvojových potřeb s ostatními mechanismy, které ovlivňují mezinárodní distribuci a redistribuci ekonomických zdrojů. V tomto ohledu bývá nejčastěji poukazováno na potenciálně pozitivní přínosy liberalizace mezinárodního obchodu. Teoretické ekonometrické modely naznačují možné přínosy liberalizace a integrace do světové ekonomiky pro rozvinuté i rozvojové země. Měřeno relativně (např. růstem stávajícího HDP) předpovídají větší přínosy rozvojovým zemím (i když nikoliv nejchudším, ale zejména středně rozvinutým). Z hlediska absolutní velikosti přínosů (objemu prostředků) budou ovšem profitovat o poznání výrazněji rozvinuté země [7]. Navíc k reálnému naplnění teoretických předpokladů zatím nedochází. Podobně jako u závazků navyšování objemu rozvojové pomoci zůstává mezinárodní společenství i v tomto případě u převážně nenaplněných proklamací, které jsou nyní opakovaně vyjadřovány v rámci tzv. Rozvojového kola negociací WTO odstartovaného v roce 2001 v katarském Dauhá. Skutečnost nerovného přístupu rozvojových a rozvinutých zemí na jednotlivé národní i globální trhy je poměrně známá. Například průměrné tarify na import z chudých rozvojových zemí jsou v rozvinutých zemích tři až čtyřikrát vyšší než stávající bariéry mezi zeměmi rozvinutými. Přitom vyšší jsou zpravidla cla na zboží, které rozvojové země exportují. Export z rozvojových zemí do zemí rozvinutých odpovídá zhruba třetině objemu dovozu rozvinutých zemí, nicméně dvěma třetinám z objemu výnosů jejich dovozních tarifů [34]. Celní bariéry jsou navíc vysoké i mezi jednotlivými rozvinutými zeměmi a, uvážíme-li další skutečnosti, jako například známé efekty (zejména zemědělských) dotací rozvinutých zemí nebo dlouhodobý pokles cen řady exportních komodit rozvojových zemí (a zhoršování směných relací), můžeme konstatovat jednoznačně regresivní dopady stávajícího systému mezinárodního obchodu.

Vedle mezinárodního obchodu je dalším kanálem, kterým může probíhat redistribuce ekonomických aktiv, oblast mezinárodního pohybu pracovních sil. Děje se tak zejména skrze remittance, které posílají do svých domovských zemí emigranti pracující v zahraničí. Přestože bariéry omezující přístup na pracovní trhy rozvinutých zemí jsou ještě o poznání výraznější než u trhů obchodních,

¹⁰ Přímou je například vyjádřen negativní postoj USA k těmto nástrojům v *Prohibition on United Nations Taxation Act*, který byl vytvořen právě za účelem znemožnění snah OSN o zavedení globálních daní.

objem remitancí do rozvojových zemí dynamicky roste. V současnosti převyšuje tento tok prostředků oficiální rozvojovou pomoc a je po přímých zahraničních investicích druhým nejsilnějším proudem kapitálu do rozvojových zemí! [20]¹¹ Na rozdíl od přímých zahraničních investic však remittance většinou přímo přispívají ke zlepšení životní úrovně dotčených domácností v rozvojových zemích.¹² V kontrastu s rozvojovou pomocí jsou zase toky remitancí relativně stabilnější a předvídatelnější. Na druhou stranu typicky zmiňovaná negativa, která se s touto problematikou pojí, jsou problémy tzv. *brain-drain*, resp. odlivu kvalifikovaných pracovních sil, nebo skutečnost, že remittance mohou přispívat ke zvyšování nerovností uvnitř cílových komunit.

Závěr

Vysoké společensko-ekonomické nerovnosti a s nimi asociované rozdíly v přístupu k dalším (neekonomickým) zdrojům jsou jedním z problémů řady rozvojových zemí, ale i světa jako celku. Regulace nerovností přitom neznamená jen přesouvání prostředků od bohatých k chudým, ale také od zdravých k nemocným, od vzdělaných k méně vzdělaným ap. Moderní historie rozvinutých zemí je poměrně dlouhou a spletitou cestou postupného, leckdy bolestného, ale více nebo méně úspěšného prosazování principů demokracie, rovnosti příležitostí a sociální spravedlnosti uvnitř jejich společností. Rozvojové země, z nichž mnohé teprve před několika desítkami let získali (*de iure*) nezávislost na koloniálních mocnostech,¹³ jsou teprve na začátku této cesty. Jejich současná pozice je však dosti odlišná od historických podmínek dnes rozvinutých zemí. Vedle kulturních, sociálních, ale například i fyzicko-geografických specifik jsou vystaveny i různým systémovým překážkám spočívajícím v jejich politicko-ekonomické závislosti na rozvinutém světě. Existující asymetrie jsou navíc často dále vyostřovány živelně se prosazující ekonomickou globalizací, která také v mnoha ohledech omezuje možnosti jednotlivých vlád účinně „domácí“ nerovnosti regulovat. Graduální evoluci moderního sociálního státu do podoby, na kterou dnes narážíme v rozvinutých zemích, provázal postupný přenos části individuální, rodinné a komunitní sociální odpovědnosti na stát. V současnosti je v tomto smyslu

¹¹ Neevidovanými a neformálními kanály navíc podle odhadů proteče do rozvojových zemí více než činí oficiální (evidovaný) objem remitancí [31].

¹² Přímé zahraniční investice do rozvojových zemí jsou také dosti koncentrovány do bohatších z těchto zemí. Například do zemí subsaharské Afriky jde pouze 5,3 % z celkového objemu přímých zahraničních investic do rozvojových zemí [38]. Rozvojové dopady těchto investic jsou navíc často dosti diskusní.

¹³ Obvyklým vysvětlením stávajících extrémních společensko-ekonomických nerovností v zemích Latinské Ameriky a řadě zemí subsaharské Afriky je právě charakter jejich kolonizace.

možno mluvit o potřebě přesunutí části z této „státní“ odpovědnosti dále na nadnárodní úroveň. Jinými slovy, jde o čím dál zjevnější potřebu vytvoření efektivních mechanismů mezinárodní regulace společensko-ekonomických nerovnováh. Globalizace (či spíše integrace) světové politiky je však dosud v tomto ohledu daleko za globalizací ekonomickou.

Literatura

- [1] AHUJA, V. – BIDANI, B. – FERREIRA, F. H. G. – WALTON, M.: *Everyone's Miracle?* Washington, DC: World Bank 1997.
- [2] ATKINSON, A. B. ed.: *New Sources of Development Finance*. Oxford: Oxford University Press 2004.
- [3] AVI-YONAH, R. S.: *Globalization and Tax Competition: Implications for Developing Countries*. CEPAL Review, 74, srpen 2001.
- [4] BIRD, R. M. – ZOLT, E. M.: *Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries*. UCLA Law Review, 2005, č. 6, s. 1627 – 95.
- [5] BIRDSALL, N.: *Why Inequality Matters in a Globalizing World*. [WIDER Annual Lecture.] Helsinky, 31. 10. 2005.
- [6] BOURGUIGNON, F.: *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. [Indian Council for Research on International Economic Relations.] New Delhi 2004.
- [7] BOURGUIGNON, F.: *Global Distribution and Redistribution*. [16th Annual Conference on Development Economics.] Washington DC, 3. května 2004.
- [8] COADY, D. P. – FILMER, D. P. – GWATKIN, D. R.: *Progres for Progress: Mexico's Health, Nutrition, and Education Program*. World Bank Development Outreach, květen 2005.
- [9] CORNIA, G. A. ed.: *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Globalization and Liberalization*. Oxford: Oxford University Press 2004.
- [10] DAVOODI, H. R. – GUPTA, S. – CHU, K.: *Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries*. [WIDER Working Paper, No. 214.] Helsinky: UN University 2000.
- [11] DE FERRANTI, D. (ed.) et al.: *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC: World Bank 2004.
- [12] DOLLAR, D.: *Globalization, Poverty, and Inequality Since 1980*. The World Bank Research Observer, 2005, č. 2, s. 145 – 175.
- [13] FALLON, P. – LUCAS, R.: *Impact of Financial Crises on Labor Markets, Household Incomes, and Poverty: a Review of the Evidence*. World Bank Research Observer, 2002, č. 1, s. 21 – 46.
- [14] FEENSTRA, R. C. – HANSON, G. H.: *Foreign Investment, Outsourcing, and Relative Wages*. Papers on honor of Jagdish Bhagwati, 1996, s. 89 – 127.
- [15] FELDSTEIN, M.: *Income Inequality and Poverty*. [NBER Working Paper W6770.] Cambridge, MA: US National Bureau for Economic Research 1998.
- [16] FELDSTEIN, M.: *Reducing Poverty not Inequality*. Public Interest, Fall 1999.
- [17] FIREBAUGH, G.: *The New Geography of Global Income Inequality*. London: Harvard University Press 2003.
- [18] FISCHER, S.: *Globalization and its Challenges*. American Economic Review, 2003, č. 2, s. 1 – 30.
- [19] FRIEDMANN, J.: *Regional Development Policy: A Case of Venezuela*. Cambridge: MIT Press 1975.
- [20] *Global Development Finance: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*. Washington, DC: World Bank 2005.

- [21] CHEN, S. – RAVALLION, M.: How have the Worlds's Poorest Fared Since the Early 1980s? [Policy Research Working Paper 3341.] Washington, DC: World Bank 2004.
- [22] JENCKS, CH.: Does Inequality Matter? *Daedalus*, 2002, Winter, s. 49 – 65.
- [23] KALDOR, N.: Alternative Theories of Distribution. *Review of Economic Studies*, 1956, č. 2, s. 83 – 100.
- [24] KUZNETS, S.: Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, 1955, č. 1, s. 1 – 28.
- [25] MILANOVIC, B.: True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone. *Economic Journal*, 2002, č. 476, s. 51 – 92.
- [26] NISSANKE, M. – THORBECKE, E.: The Impact of Globalization on the World's Poor – Channels and Policy Debate. *WIDER Angle*, 2004, č. 2, s. 10 – 13.
- [27] NOVOTNÝ, J.: Společensko-ekonomická diferenciace světa se zvláštním důrazem k rozdílům regionálním. [Disertační práce.] Praha: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy 2004.
- [28] OTIENO, J.: Poverty Rises Despite Growth. *The Nation*, 20. 2. 2006.
- [29] RAM, R.: Level of Development and Income Inequality: An Extension of Kuznets-Hypothesis to the World Economy. *Kyklos*, 1989, č. 1, s. 73 – 88.
- [30] RAWLINGS, L. B.: Do Social Funds Reach the Poor? *World Bank Development Outreach*, květen 2005.
- [31] SANDER, C.: Migrant Remittances to Developing Countries. London: Department for International Development 2003.
- [32] TANZI, V. – ZEE, H.: Tax Policy for Developing Countries. *IMF Economic Issues*, 27, 2001.
- [33] THORBECKE, E. – CHARUMILIND, CH.: Economic Inequality and its Socioeconomic Impact. *World Development*, 2002, č. 9, s. 1477 – 1495.
- [34] UNDP: Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads, Aid, Trade and Security in an Unequal World. New York: United Nations Development Programme 2005.
- [35] WILLIAMSON, J. G.: Regional Inequality and the Process of National Development: a Description of the Patterns. *Economic Development and Cultural Change*, 1965, č. 4, s. 3 – 45.
- [36] WORLD BANK: World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. Washington, DC: World Bank 2003.
- [37] WORLD BANK: World Development Indicators. Washington, DC: World Bank 2005.
- [38] WORLD BANK: World Development Report 2006: Equity and Development. Washington, DC: World Bank and New York: Oxford University Press 2005.