

## The Globalization of Inequality

PRIKAZ KNJIGE

François Bourguignon

Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2015, 210 str.

Ivica Rubil\*

Velikim dijelom zahvaljujući *Kapitalu* u 21. stoljeću Thomasa Pikettyja, ekonomski su nejednakosti postale jednom od "vrućih" tema. U tim okolnostima dolazi knjiga *The Globalization of Inequality* još jednog francuskog ekonomista, Françoisa Bourguignona, bivšeg dekana *Paris School of Economics* i glavnog ekonomista Svjetske banke, a danas profesora na pariškom *Collège de France*. Knjiga dolazi u pravom trenutku. Nakon što je Piketty na spektakularan način skrenuo pozornost javnosti na nejednakosti, potrebna je knjiga poput ove kako bi se zanimanje javnosti za tu temu "stabiliziralo" (jer čini se da "Piketty manija" polako jenjava), a razumijevanje nejednakosti produbilo. Iako obiman, Pikettyjev *Kapital* ipak je sadržajno ograničen doprinos raspravi o nejednakostima, ponajprije utoliko što obrađuje samo jedan aspekt nejednakosti, naime udio najviših dohodaka u agregatnom dohotku. U tom je smislu Bourguignonova knjiga edukativnija, jer pristupa nejednakostima iz više aspekata i na obuhvatniji način. Drugim riječima, intelligentan čitatelj, koji se želi informirati o ekonomiji nejednakosti, znatno više može naučiti od Bourguignona, nego od Pikettyja. Čitatelj će shvatiti da se najvažniji problemi nejednakosti ne mogu svesti na definiciju kapitala, pitanje je li stopa povrata na kapital veća od stope ekonomskog rasta (poznata Pikettyjeva nejednakost  $r>g$ ) i pitanje je li globalni porez na imovinu poželjna mjera za smanjenje nejednakosti.

\* Ivica Rubil, poslijedoktorand, Ekonomski institut, Zagreb, e-mail: irubil@eizg.hr.

Ukratko, Bourguignonova ekonomija nejednakosti puno je bogatija te samim time čitatelju omogućuje da si postavi više pitanja.

Kao što već i sam naslov sugerira, ključne riječi ove knjige jesu *nejednakosti* i *globalizacija*. Bourguignonovim riječima, naslov "Globalizacija nejednakosti" dvojakog je značenja: prvo, Bourguignonova središnja tema jesu *globalne* nejednakosti, nejednakosti koje u obzir uzimaju ukupno čovječanstvo, a drugo, želja mu je istaći činjenicu da nejednakosti na nacionalnoj razini postaju problem mnogih zemalja širom svijeta. Ovim dvama značenjima može se, međutim, dodati i treće: globalizacijski procesi su po Bourguignonu egzogeni čimbenik nejednakosti koji je zajednički svim zemljama, a specifičnosti politika pojedinih zemalja mogu se djelomično objasniti različitim endogenim reakcijama na globalizaciju.

Bourguignon svoje razmatranje globalnih nejednakosti počinje objašnjavanjem samog koncepta globalnih nejednakosti, koje on smatra nejednakostima između svih stanovnika svijeta, uzimajući pritom cijeli svijet kao "jednu zemlju". Objasnjava da je pri mjerenu globalnih nejednakosti važno da one nastaju kao rezultat dviju sastavnica, nejednakosti između zemalja (*between* sastavnica) i nejednakosti unutar pojedinih zemalja (*within* sastavnica). Nejednakosti između zemalja čine onaj dio globalnih nejednakosti koji dolazi od razlika između zemalja u prosječnom životnom standardu, pri čemu se svakoj zemlji u izračunu te komponente daje relativni značaj jednak udjelu njezina stanovništva u ukupnom svjetskom stanovništvu. S druge strane, nejednakosti unutar zemalja čine onaj dio globalnih nejednakosti koji dolazi od nejednakosti unutar svake od zemalja, pri čemu je ukupna *within* sastavnica svojevrstan prosjek nejednakosti izmijerenih za pojedine zemlje. Kao kombinacija *between* i *within* komponenti, globalne su nejednakosti veće od njih obiju uzetih zasebno.

Bourguignon se usredotočuje na 34 zemlje u razvoju i 72 razvijene zemlje (skupa čine 90-ak posto ukupnog svjetskog stanovništva i bruto domaćeg proizvoda) u razdoblju 1990.-2010. Kao mjeru individualnog blagostanja koristi "životni standard" pojedinca što je, ovisno o zemlji i godini, potrošnja

ili dohodak po članu kućanstva ili po ekvivalentu odrasle osobe. Detaljno navodi sve prilagodbe podataka, potrebne radi međunarodne i vremenske usporedivosti, ističući pritom posebnu važnost konverzije iz nacionalnih valuta u američki dolar po tečajevima koji u obzir uzimaju paritet kupovne moći (PPP), a koji se zasniva na Međunarodnom programu usporedbe cijena iz 2005. Glavni pokazatelji nejednakosti su mu zbirni pokazatelji koji uzimaju u obzir cijelu distribuciju – Ginijev koeficijent i Theilov indeks – ali koristi i druge pokazatelje, poput udjela donjih i gornjih 1, 5 ili 10 posto distribucije u agregatnom dohotku te relativnog jaza između prosječnog životnog standarda najbogatije u odnosu na najsrdačniju decilnu skupinu. Pored nejednakosti, kao dodatni aspekt distribucije životnog standarda Bourguignon promatra i apsolutno siromaštvo, mjereno stopom siromaštva s granicom siromaštva od 1,25 PPP dolara dnevno po osobi.

Prema Bourguignonovim procjenama, nema nikakve sumnje da se globalne nejednakosti od početka 1990-ih smanjuju. Početak 1990-ih je za njega "povjesna točka preokreta", budući da su se, prema dostupnim procjenama (između ostalih i samog Bourguignona), globalne nejednakosti manje više kontinuirano povećavale od početka 19. stoljeća. Mjereno Theilovim indeksom, dekompozicija nejednakosti na dvije sastavnice, *between* i *within*, otkriva da je u razdoblju povećanja globalnih nejednakosti najveći doprinos *between* sastavnice sljedeći: razlika u stopama rasta bila je do prije 30-ak godina znatno u korist razvijenih zemalja, što je posljedica njihova uzleta u odnosu na zemlje u razvoju još od vremena industrijske revolucije s početka 19. stoljeća. Istodobno su se smanjivale, u prosjeku, i nejednakosti unutar zemalja (*within* sastavnica), posebice sredinom 20. stoljeća pod utjecajem razvoja institucija države blagostanja u razvijenim zemljama i egalitarizma socijalističkih privreda Sovjetskog bloka i Kine. Nastupom 1990-ih dolazi do promjene trendova obiju sastavnica. Zbog usporavanja rasta razvijenih zemalja i značajnog ubrzanja rasta zemalja u razvoju, napose Kine i Indije, počelo je smanjivanje nejednakosti između zemalja. Istodobno su se, nakon stagnacije od sredine 20. stoljeća do 1990., nejednakosti unutar zemalja počele povećavati. Stoga je smanjenje globalnih nejednakosti od 1990-ih naovamo rezultat smanjivanja *between* sastavnice, odnosno jake konvergencije prosječnog životnog standarda zemalja u razvoju prema

prosječnom životnom standardu razvijenih zemalja. Unatoč smanjenju globalnih nejednakosti, Bourguignon smatra da ima mjesta zabrinutosti, budući da bi u jednom trenutku povećanje nejednakosti unutar zemalja moglo početi dominirati nad smanjenjem nejednakosti među zemljama, što bi rezultiralo ponovnim rastom globalnih nejednakosti.

Drugo je poglavlje posvećeno nejednakostima unutar zemalja, koje su se u posljednjih 30-ak godina povećavale i djelomično slabile smanjivanje globalnih nejednakosti uslijed jake konvergencije između zemalja u razvoju i razvijenih zemalja. Što se tiče razvijenih zemalja, Bourguignon ističe primjer Sjedinjenih Američkih Država, gdje je od kraja 1970-ih do danas, zbog značajnog rasta realnih dohodaka najbogatijih te stagnacije ili čak pada realnih dohodaka ostatka distribucije, došlo do značajnog povećanja udjela najbogatijih 10 posto u nacionalnom dohotku. Taj se udio, nakon pada u prvoj polovini stoljeća i stagnacije do 1980-ih, vratio na razinu iz 1930-ih. SAD nisu iznimka; nejednakosti su značajno povećane u većini zemalja članica Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), uključujući i relativno egalitarne skandinavske zemlje. Iznimke – zemlje u kojima su nejednakosti blago smanjene ili su manje rasle – su rijetke (Francuska, Belgija, Španjolska, Italija). Općenito, gdje god je došlo do povećanja nejednakosti, uzrok je značajno brži rast najviših dohodaka u odnosu na ostale. Šta se pak zemalja u razvoju tiče, iskustva su raznolikija nego kod razvijenih zemalja, zbog čega je teško utvrditi neki jasan zajednički trend. Bourguignon ovu raznolikost iskustava zemalja u razvoju objašnjava time što su njihova gospodarstva bila, u odnosu na razvijene zemlje, pod većim utjecajem mjera ekonomске politike specifičnih za pojedine zemlje, kao i strukturnih promjena koje prate razvoj te cikličkih makroekonomskih šokova koji su također bili uvelike specifični za pojedine zemlje.

Budući da su nejednakosti mjerene na temelju podataka iz anketa vrlo vjerojatno nezanemarivo podcijenjene – zbog nesudjelovanja najbogatijih i onih s najvišim dohocima od rada te zbog podcjenjivanja ili pak potpunog izostanka dohotka od kapitala – Bourguignon također promatra kretanje udjela dohotka od kapitala u nacionalnom dohotku. Kako je pokazao Thomas Piketty, udio dohotka od kapitala u nacionalnom dohotku

(nauštrb udjela dohotka od rada) brojnih razvijenih zemalja rastao je od početka 1980-ih do danas, što je u skladu s trendom rasta nejednakosti za razvijene zemlje na nacionalnoj razini, kao i s najčešće spominjanim uzrokom tog povećanja, naime bržim rastom dohodaka najbogatijih u odnosu na ostatak distribucije, čemu su pogodovale i mjere ekonomske politike, napose porezne. Bourguignon čak dopušta mogućnost da bi trend smanjenja globalnih nejednakosti bio značajno slabiji kada anketni podaci ne bi podcjenjivali stvarne razine nejednakosti. Povećanje omjera kapital/nacionalni dohodak također je u skladu s porastom nejednakosti u razvijenim zemljama. Nažalost, za zemlje u razvoju podaci o udjelu dohotka od kapitala u nacionalnom dohotku najčešće nisu dostupni. Međutim, čak i kada su ti podaci dostupni, teško je razlučiti koliko je povećanje udjela dohotka od kapitala rezultat politika koje su favorizirale kapital u odnosu na rad, a koliko rezultat strukturnih promjena u udjelima proizvodnih faktora u nacionalnom dohotku, do kojih dolazi tijekom procesa ekonomskog razvoja.

Iako je Bourguignon, kao i većina ekonomista koji se bave nejednakostima, usredotočen uglavnom na novčanu dimenziju nejednakosti, ne zanemaruje istači važnost nenovčanih dimenzija nejednakosti na nacionalnoj razini, koje promatra kroz prizmu nejednakosti prilika. Primjerice, osvrće se i na nejednakosti u zadovoljstvu na radnom mjestu, kvaliteti stanovanja, izloženosti kriminalu i diskriminaciji po različitim osnovama te prekarnosti rada. Pritom posebnu pozornost posvećuje trendu rasta prekarnosti rada, odnosno "nedostatka doličnog zaposlenja". Sve je raširenija pojava zaposlenja koja karakteriziraju ugovori na određeno vrijeme, djelomično radno vrijeme, nestandardne smjene te niske i nestabilne zarade. Iako Bourguignon trend rasta prekarnosti zaposlenja povezuje ponajprije s jačanjem relativne pozicije vlasnika kapitala u odnosu na radnike, do kojega je došlo fleksibilizacijom regulacije na tržištu rada, istodobno upozorava na mogućnost da je povećana prekarnost rada djelomično odraz preferencija novih generacija radnika te na mogućnost da je fleksibilizacija također povećala mogućnosti zaposlenja.

Na kraju poglavlja Bourguignon analizira neslaganje između trendova kretanja nejednakosti na temelju podataka i percepcije javnosti. Prema Bourguignonu, shvaćanje samog koncepta nejednakosti kod javnosti i ekonomista vjerojatno nije isto. Prosječan građanin tako može biti usredotočeniji na nejednakosti prilika nego na dohodovne nejednakosti ili pak može biti pod dojmom vrlo visokih i vrlo niskih dohodaka kao najvidljivijih u obliku upadljive raskoši i bijede, dok mu ostatak distribucije vjerojatno ostaje nepoznаница. Međutim, koji god bio razlog za neslaganje javne percepcije o nejednakostima i stvarnosti predstavljene podacima, Bourguignon smatra da je to neslaganje važno iz najmanje dva razloga. Prvo, ono pokazuje ograničenja monetarnih mјera nejednakosti koje, iako u obzir uzimaju cijelu distribuciju, ne odražavaju sve bitne dimenzije nejednakosti. Drugo, neslaganje stvarnog stanja i percepcija nameće potrebu da se percepcije ne zanemare, budуći da utječu na političke stavove bирача, a samim time i na ponudu politika od strane njihovih kreatora.

U trećem poglavlju Bourguignon prelazi na analizu čimbenika koji su utjecali na globalni trend povećanja nejednakosti unutar zemalja. Polazi od činjenice da je tijekom posljednjih tridesetak godina paralelno s rastom nejednakosti unutar zemalja došlo do jačanja globalizacijskih procesa: rasta međunarodne razmjene dobara i usluga te mobilnosti rada i kapitala. Prema Bourguignonu, postoje li uopće neki zajednički čimbenici porasta nejednakosti, čini se razumnim pripisati ih izravnim i neizravnim učincima transformacija gospodarstava širom svijeta, povezanih sa spomenutim globalizacijskim procesima. Pritom u analizi nastoji razlikovati vanjske čimbenike zajedničke većini zemalja, od onih specifičnih za pojedine zemlje, koji se mogu pripisati učincima politika djelomično uvjetovanih reakcijama vlada na promjene koje globalizacija sa sobom donosi. Također, autor nastoji razlikovati utjecaj ovih dviju skupina čimbenika na razvijene zemlje od utjecaja na zemlje u razvoju i one s tržištima u nastajanju.

Što se tiče razvijenih zemalja, Bourguignon dovodi u pitanje standardni udžbenički pristup objašnjenju učinaka globalizacije. Prema tom pristupu, otvaranjem Kine, Indije i zemalja bivšeg Sovjetskog bloka međunarodnoj razmjeni, razvijene su se zemlje suočile s konkurencijom velikog broja,

gotovo milijardom, niskokvalificiranih radnika, uslijed čega je u razvijenim zemljama došlo do povećanja povrata na ostale proizvodne čimbenike – visokokvalificirani rad, kapital i tehnologiju – što je podiglo njihovu cijenu i udio u nacionalnom dohotku. U skladu s tim modelom, zemlje u razvoju trebale bi se specijalizirati za proizvode u čijoj se proizvodnji intenzivno koristi niskokvalificirani rad, dok bi se razvijene zemlje trebale specijalizirati za proizvode u čijoj se proizvodnji intenzivno koriste visokokvalificirani rad, kapital i tehnologija. Bourguignon primjećuje da ovaj model objašnjava relativni gubitak dna distribucije (gdje prevladavaju niskokvalificirani radnici) u odnosu na vrh distribucije (gdje prevladavaju visokokvalificiran rad, kapital i tehnologija), budući da je doista došlo do realokacije tradicionalnih industrija, ponajprije prerađivačke, prema zemljama s tržištima u nastajanju. Međutim, model ne objašnjava relativni gubitak onih u sredini distribucije (gdje nisu samo niskokvalificirani radnici) zbog djelomične realokacije različitih *back office* usluga (npr. računovodstva, razvoja softvera) također prema zemljama s tržištima u nastajanju, što je omogućeno napretkom tehnologije prijenosa podataka. Relativni dohodovni gubici dna i sredine distribucije nisu i jedini njihovi gubici, jer je istodobno povećana i prekarnost zaposlenja niskokvalificiranih i srednjekvalificiranih radnika, također pod utjecajem veće konkurenциje. Bourguignon, međutim, upozorava da neto učinak za razvijene zemlje nije negativan; naprotiv, pozitivan je, ali su koristi vrlo neravnomjerno raspodijeljene.

Standardni udžbenički model ne može objasniti ni povećanje nejednakosti u zemljama s tržištima u nastajanju unatoč realokaciji tradicionalnih industrija iz razvijenih zemalja, od koje bi najviše koristi trebali imati upravo niskokvalificirani radnici s dna distribucije. Do rasta nejednakosti, u prosjeku, došlo je unatoč realokaciji radnih mјesta iz poljoprivrede i obrta prema produktivnijim, a stoga i bolje plaćenim poslovima u prerađivačkoj industriji. Zato što te zemlje imaju veliku “rezervnu armiju rada” u poljoprivredi povećanje potražnje za radom u industriji nema značajan utjecaj na industrijske nadnlice. Usto, sam razvojni proces djelovao je u smjeru povećanja nejednakosti, ponajprije uslijed tranzicije Kine i Indije prema tržišnom načinu privređivanja, rasta nove poduzetničke klase u

Kini, povećanja potražnje za visokokvalificiranim radnom snagom te prostornih neravnoteža uzrokovanih razvojnim procesima koji favoriziraju određene sektore i regije. Bourguignon zaključuje da su i u zemljama u razvoju visokokvalificirani radnici i posebno vlasnici kapitala, najveći dobitnici globalizacije, ali u manjoj mjeri nego što je to slučaj u razvijenim zemljama.

Osim učinaka globalizacije kao čimbenika zajedničkog svim zemljama, Bourguignon analizira i učinke institucionalnih promjena na razini pojedinih zemalja. Te promjene, koje su uglavnom potpomogle rast nejednakosti, počele su u SAD-u i Ujedinjenom Kraljevstvu krajem 1970-ih i početkom 1980-ih dolaskom na vlast Ronald Reagana i Margaret Thatcher. Kasnije su se proširile na ostale razvijene zemlje, a kroz program "strukturnih prilagodbi" nakon dužničke krize iz 1980-ih i na zemlje u razvoju. Što se razvijenih zemalja tiče, Bourguignon ističe promjene u oporezivanju, privatizaciju i deregulaciju tržišta. Dok su učinci privatizacije bili manje-više distribucijski neutralni, porezne promjene i deregulacija tržišta imale su značajan učinak na povećanje nejednakosti. U većini zemalja od početka 1980-ih do danas došlo je do znatnih regresivnih poreznih promjena: smanjenje graničnih poreznih stopa poreza na dohodak za najviše dohodovne razrede; smanjenje stopa poreza na dobit korporacija; ukidanje ili smanjivanje progresivnosti poreza na dohodak od kapitala. Povećanje udjela socijalnih naknada u bruto domaćem proizvodu nije bilo dovoljno da značajno poništi djelovanje poreznih promjena u smjeru povećanja nejednakosti.

Bourguignon posebnu pozornost posvećuje deregulaciji dvaju tržišta – finansijskog tržišta i tržišta rada. Odbacuje pojednostavljeno gledište prema kojem distribucijski učinak liberalizacije finansijskih transakcija nije sasvim jasan, budući da liberalizacija proizvodi dva učinka suprotnog djelovanja na nejednakosti. Prema tom gledištu, s jedne strane, povećanje ovisnosti gospodarskih aktivnosti o financijama ("financijalizacija") i posljedični porast profita vlasnika finansijskog kapitala djeluju u smjeru povećanja nejednakosti. S druge strane, zbog bolje alokacije financija veća je dostupnost financiranja za mala i srednja poduzeća pa korist imaju

njihovi vlasnici i relativno niskokvalificirani radnici koje ta poduzeća uglavnom zapošljavaju, što djeluje u smjeru smanjenja nejednakosti. Nasuprot tom gledištu, Bourguignon smatra da je finansijska liberalizacija sasvim sigurno povećala nejednakosti. U suštini, razvoj novih proizvoda oligopolistički strukturirane finansijske industrije (što je osnova postojanja renti) i povećanje međunarodne mobilnosti kapitala rezultirali su većim profitima vlasnika finansijskog kapitala i velikim povećanjem dohotaka u finansijskom sektoru. Osim toga, financijalizacija je djelomično utjecala i na povećanje plaća direktora kompanija izvan finansijskog sektora, koji su pod velikim pritiskom financijera (dioničara) da ostvare visoke profite pa zahtijevaju i odgovarajuće nagrade. Bourguignon također smatra da se u analizi distribucijskih učinaka ne smije zaboraviti i jedan važan neizravan učinak finansijske liberalizacije, tj. činjenicu da je ona uvelike doprinijela recentnoj gospodarskoj krizi koja je u nekim zemljama više pogodila one s najnižim životnim standardom. Što se tiče deregulacije tržišta rada, Bourguignon ističe da je većina razvijenih zemalja u posljednjih tridesetak godina provela značajnu "fleksibilizaciju" regulative povezane s radom. Smanjena je zaštita zaposlenika, oslabljeni su sindikati, manje je radnika čija je plaća određena kolektivnim ugovorom, a smanjene su i minimalne plaće te naknade za nezaposlenost. Iako su ove mjere deregulacije doprinijele povećanju zaposlenosti, također su povećale i prekarnost zaposlenja te, što je najvažnije, djelovale u smjeru povećanja nejednakosti, ne samo dohotka od rada, nego u nekim slučajevima i ukupnog dohotka.

Zemlje u razvoju također su provele brojne institucionalne reforme, koje su najčešće bile izazvane utjecajima izvana, posebice u okviru programa strukturne prilagodbe koji su im bili nametnuti kao uvjet za finansijsku pomoć međunarodnih institucija (MMF-a, Svjetske banke) u vrijeme dužničke krize iz 1980-ih. Poznate pod nazivom "Washingtonski konsenzus", reforme su bile zasnovane na načelima slobodnog tržišta, a uključivale su, između ostalog, trgovinsku i finansijsku liberalizaciju, deregulaciju tržišta dobara, usluga i faktora proizvodnje, privatizaciju, ukinjanje raznih subvencija te smanjenje socijalnih izdataka. S provođenjem tih reformi koïncidiralo je povećanje nejednakosti, posebice u latinsko-američkim zemljama. Bourguignon, međutim, upozorava

da bi bilo pogrešno povećanje nejednakosti pripisati samo navedenim reformama, jer je moguće da bi do izvjesnog povećanja nejednakosti došlo i bez njih. O tome neizravno svjedoči iskustvo Argentine koja je 2001., odbivši MMF-ov program prilagodbe, sama izravnim mjerama uspostavila makroekonomsku stabilnost, uz istodobno povećanje nejednakosti u fazi prilagodbe i smanjenje nakon prilagodbe. Što se tiče ostalih zemalja u razvoju, čini se da su učinci strukturnih prilagodbi na nejednakosti bili slabiji, iako je zbog manjka podataka teško išta tvrditi sa sigurnošću. Znatne reforme provedene su također u Kini i Indiji u procesu prelaska s potpuno planskog privređivanja prema uvođenju elemenata tržišnog. Bourguignon naposljetku napominje kako je kod zemalja u razvoju teško razdvojiti distribucijske promjene izazvane provođenjem institucionalnih reformi od promjena inherentnih samom procesu razvoja.

Bourguignon poglavlje o nejednakostima unutar zemalja zaključuje stavom da ne postoji neki "željezni zakon" prema kojem su razina i dinamika kretanja nejednakosti u nekoj zemlji sustavno određeni njenim stupnjem razvoja. Razina i trendovi promjena u nejednakostima jesu neto rezultat djelovanja manje-više egzogenih (iz perspektive pojedinih zemalja) procesa globalizacije i tehnološkog napretka te endogenih politika specifičnih za pojedine zemlje, koje su provedene djelomično kao reakcija na egzogene čimbenike. Drugim riječima, distribucija životnog standarda u nekoj zemlji i njene promjene ovise o tome koliko su većinom neegalitarni učinci globalizacije "poništeni" ili pak dodatno pojačani politikama pojedinih zemalja. Bourguignon smatra da je, u prosjeku, povećanje nejednakosti unutar zemalja u posljednja dva do tri desetljeća posljedica ponajprije zajedničkog učinka globalizacijskih procesa i nedovoljno egalitarnih politika.

U četvrtom poglavlju Bourguignon se okreće budućnosti. Pita se (i) hoće li se trendovi kretanja globalnih nejednakosti nastaviti u srednjem i dugom roku i (ii) je li povećanje nejednakosti unutar zemalja (*within* sastavnica globalnih nejednakosti) cijena smanjenja nejednakosti između zemalja (*between* sastavnica globalnih nejednakosti), odnosno postoji li *trade-off* između ova dva tipa nejednakosti. Što se tiče nejednakosti između zemalja,

Bourguignon smatra da će zemlje s tržištima u nastajanju nastaviti rasti brže od razvijenih zemalja, što će djelovati na smanjenje nejednakosti među zemljama. Navodi četiri razloga za jaz u rastu u korist zemalja s tržištima u nastajanju. Prvo, te zemlje, za razliku od razvijenih, nisu još na tehnološkoj granici, što im ostavlja prostora za priključak kroz ulaganja u ljude te poboljšanje organizacije i prilagodbe najboljih praksi razvijenih zemalja svojim prilikama. Drugo, razvijenim zemljama u srednjem roku predstoji oporavak od recentne krize: njihov će rast ograničavati visoka zaduženost i strukturne prilagodbe procesu polagane deindustrijalizacije. Treće, u tim će se uvjetima zemlje s tržištima u nastajanju početi više oslanjati na domaću potražnju, što se već i događa, i intenzivniju međusobnu trgovinsku razmjenu kao zamjenu za razmjenu s razvijenim zemljama. I četvrto, u doglednom će vremenu biti potrebno postići globalni dogovor oko rješavanja problema klimatskih promjena, u kojem će razvijene zemlje vjerojatno trebati snositi veći teret. Taj će se veći teret vrlo vjerojatno odraziti i na jaz u stopama rasta u korist zemalja s tržištima u nastajanju u odnosu na razvijene zemlje. Bourguignon napominje da će daljnji rastom Kina početi doprinositi povećanju nejednakosti među zemljama, a ne njihovu smanjenju kao što je to bio slučaj u posljednjih tridesetak godina. Naime, nakon što Kina dostigne i prijeđe razinu svjetskog prosjeka životnog standarda, njezin će rast doprinositi rastu relativno bogatih zemalja, budući da će i sama biti bogatija od globalnog prosjeka.

Za razliku od zemalja s tržištima u nastajanju, budućnost rasta siromašnih zemalja u razvoju manje je izvjesna. To se posebno odnosi na zemlje subsaharske Afrike, koje su posljednjih godina zbog povoljnijih uvjeta razmjene uslijed visokih cijena primarnih sirovina i poljoprivrednih proizvoda, ubrzano rasle. Prema Bourguignonu, neizvjesno je koliko će se još cijene zadržati na relativno visokim razinama pa je stoga neizvjesna i budućnost rasta tih zemalja bez strukturnih prilagodbi poput onih u zemljama s tržištima u nastajanju. Budućnost rasta ovih zemalja uvelike će odrediti hoće li se nastaviti smanjivanje nejednakosti među zemljama, kao i hoće li se nastaviti trend smanjivanja siromaštva, posebice zbog njihovog velikog populacijskog pondera koji će dodatno porasti nastave li se tekući demografski trendovi. Zbog toga Bourguignon smatra da je jedna

od ključnih zadaća pronaći način da ove zemlje prijeđu iz stadija niskog razvoja u stadij tržišta u nastajanju.

Buduće je kretanje nejednakosti unutar zemalja prema Bourguignonu neizvjesnije od kretanja nejednakosti među zemljama. Glavni razlog tome jesu razlike među zemljama u pogledu utjecaja globalizacijskih procesa i u pogledu specifičnih politika koje pojedine zemlje provode. Usto, prisutna je i neizvjesnost neto učinka različitih politika za danu zemlju, budući da različite mjere imaju distribucijske učinke različitih smjerova djelovanja – dok neke smanjuju nejednakosti, druge ih povećavaju. Kako su politike pojedinih zemalja uvelike reakcija na globalizacijske procese, pitanje je što će se dogoditi s tim procesima. Dođe li pod utjecajem prilagodbu uvjetovanih oporavkom od recentne krize do usporavanja globalizacije, vlade će biti pod manjim pritiskom provedbe mjera za unapređenje međunarodne konkurentnosti, a koje su uglavnom neegalitarne, u kojem bi slučaju došlo do smanjenja nejednakosti unutar zemalja. S druge strane, pojačaju li se globalizacijski procesi zbog potrebe smanjivanja troškova multinacionalnih kompanija, nacionalne će nejednakosti porasti. Bourguignon drugi scenarij smatra vjerojatnjim. U skladu s tim, smatra da će u razvijenim zemljama nacionalne nejednakosti nastaviti rasti, jer se neće provesti mјere koje bi dokinule pristranost globalizacijskih procesa prema kapitalu i visokokvalificiranoj radnoj snazi. Što se tiče zemalja s tržištima u nastajanju, veće oslanjanje na domaću potražnju kao izvor rasta dovest će do uključivanja ruralnih masa u gospodarstvo i, posledično, Kuznetsova procesa povećanja nejednakosti. K tome, može se, kao i u razvijenim zemljama, očekivati pristranost globalizacijskih procesa kapitalu i visokokvalificiranom radu. Najzad, kod siromašnih zemalja u razvoju, ponajprije onih u subsaharskoj Africi, koje su dosadašnji razvoj temeljile na eksploraciji prirodnih resursa, postoji opasnost da se povećaju nejednakosti jer bi elite mogle pokupiti većinu koristi od daljnje eksploracije prirodnih resursa.

Bourguignon u ovom poglavlju također ističe, suprotno raširenom pojednostavljenom shvaćanju, da smanjivanje nejednakosti ne mora biti nauštrb efikasnosti; drugim riječima, jednakost i efikasnost mogu

biti komplementarne. To što ne postoji konflikt između efikasnosti i pravednosti proizlazi iz činjenice da ne živimo u *first best* svijetu - svijetu savršene konkurenčije i bez tržišnih nesavršenosti (poput eksternalija) - u kojem svaka državna intervencija koja utječe na promjene ponašanja ljudi stvara distorzije te, posljedično, šteti efikasnosti.

Navodi kako postoji dovoljno empirijskih nalaza koji potvrđuju postojanje brojnih tržišnih nesavršenosti, među kojima posebno ističe one na tržištu kapitala. Primjerice, mnogi od onih koji imaju dobre poduzetničke zamisli, a nemaju vlastiti kapital, nisu dovoljno imućni da ponude dovoljno vrijedan kolateral kako bi dobili povoljan (ili ikakav) zajam potreban za realizaciju tih zamisli, što je klasičan primjer suboptimalne alokacije resursa i posljedične neefikasnosti. Ovakve suboptimalne alokacije izravno su povezane s nejednakostima prilika pa Bourguignon drži da su državne intervencije s ciljem osiguravanja jednakosti prilika najbolji način istodobnog smanjivanja nejednakosti i povećanja efikasnosti. Svjestan je, međutim, da provedba programa izjednačavanja prilika košta i da se oni zbog toga moraju financirati distorzivnim porezima (u nedostatku nedistorzivnih paušalnih), ali smatra da su neefikasnosti koje će tako nastati ograničene na kratak rok, dok se u dugom roku isplate s obzirom na to da će biti više nego kompenzirane većom efikasnošću zbog poboljšanja alokacije resursa. Istim rezoniranjem opravdava i izravnije oblike redistribucije, poput naknada za nezaposlenost, zdravstveno osiguranje i socijalne programe.

Peto je poglavlje posvećeno pitanju kako zaustaviti rast nejednakosti unutar zemalja, a da to ne bude nauštrb zaustavljanja ili usporavanja konvergencije siromašnijih zemalja prema bogatijima, odnosno da ne bude na štetu smanjivanja nejednakosti između zemalja. Pitanje je kompleksno upravo zbog međuvisnosti dvaju tipova nejednakosti, u smislu da su porast nacionalnih nejednakosti i smanjenje nejednakosti među zemljama tijekom posljednjih tridesetak godina pod utjecajem istih čimbenika, koji su svi izravno ili neizravno povezani s globalizacijskim procesima. Primjerice, otvaranje zemalja u razvoju trgovinskoj razmjeni s razvijenim zemljama povezano je i s povećanjem nejednakosti u razvijenim zemljama i sa smanjivanjem relativnog jaza između razvijenih i zemalja u razvoju.

Uvažavajući te okolnosti, Bourguignon odbacuje prijedloge onih koji rješenje vide u, primjerice, protekcionizmu ili, općenito, "deglobalizaciji", jer iako bi to možda smanjilo nacionalne nejednakosti u razvijenim zemljama koje se odluče tako zaštiti (što je po Bourguignonu upitno), sasvim sigurno bi naštetilo zemljama u razvoju, napose onim najsiromašnijim, zemljama subsaharske Afrike, čiji se rast posljednjih godina temeljio na izvozu sirovina i primarnih proizvoda. Njihova konvergencija prema razvijenim zemljama zasigurno bi bila izravno ugrožena.

U pogledu nejednakosti među zemljama, Bourguignon drži da je ključno usredotočiti se na razne oblike pomoći razvijenih zemalja siromašnim zemljama u razvoju, mahom izvoznicama sirovina i minimalno prerađenih proizvoda. Predlaže pojačavanje izravne pomoći u obliku povećanja finansijskih donacija razvijenih zemalja za razvoj nerazvijenih. Istiće kako su trenutni iznosi pomoći, iako visoki u absolutnim iznosima, relativno gledano vrlo niski (prosječno 0,35 posto bruto domaćeg proizvoda razvijenih zemalja). Razmjeri međunarodne redistribucije su mali, posebno u usporedbi s razmjerima redistribucije unutar pojedinih razvijenih zemalja, od imućnijih prema manje imućnim. Bourguignon pritom ne zanemaruje rasprave o tome ima li izravna pomoć ikakva učinka u zemljama primateljicama pomoći. Ne slaže se s onima koji tvrde da je pomoć potpuno beskorisna ili čak štetna, ali je isto tako svjestan da pomoć, zbog korupcije i lošeg upravljanja u zemljama primateljicama, nije potpuno efikasna jer ne dolazi uvijek do najpotrebitijih. Smatra da treba osigurati pomoć u dovoljno velikim iznosima, ali da istodobno treba voditi računa o tome da se različitim načinima uvjetovanja i kontrole potrošnje doniranih iznosa osigura da pomoć bude efikasno iskorištena, s time da uvjetovanje i kontrola ne bi trebali biti pretjerani kako se ne bi previše zadiralo u suverenitet zemalja primateljica i njihovu slobodu odlučivanja. U tome je važna transparentnost u zemljama primateljicama, ali i zemljama donorima. U idealnom slučaju, svom međunarodnom pomoći trebala bi upravljati međunarodna, nadnacionalna agencija kako bi se koliko god je moguće izbjeglo da pojedine zemlje raspodjeljuju pomoć da bi olakšale ostvarenje svojih vanjskopolitičkih ciljeva (kao u doba hladnog rata). Osim povećanja izravne finansijske pomoći, Bourguignon predlaže i pomoći kroz

preferencijalni tretman najsiromašnijih zemalja u međunarodnoj trgovini, jer je za siromašne zemlje ključno da dobiju mogućnost izvoza ne samo sirovina i minimalno prerađenih primarnih proizvoda, nego i proizvoda svojih još uvijek premalenih industrijskih sektora. U tome ne vidi ulogu samo razvijenih zemalja, nego i zemalja s tržištima u razvoju, budući da su te zemlje "preuzele" od razvijenih zemalja značajan dio svjetske proizvodnje tradicionalnih industrija.

Što se tiče nejednakosti unutar zemalja, Bourguignon se usredotočuje na tri načina zaustavljanja njihova rasta: (i) redistribuciju dohotaka politikom poreza i transfera, (ii) mjere akumulacije i alokacije proizvodnih čimbenika i (iii) regulaciju tržišnih mehanizama koji određuju primarne dohotke. U pogledu poreza i transfera, Bourguignon drži da u većini razvijenih zemalja postoji još prostora za povećanje najviših graničnih stopa poreza na dohodak, unatoč načelnoj mogućnosti da dalnjim povećanjem stopa dođe do erozije porezne osnovice. Postojeće procjene elastičnosti porezne osnovice s obzirom na granične stope impliciraju da povećanjem graničnih stopa ne bi došlo do značajnog smanjenja porezne osnovice, koje bi ugrozilo ukupnu masu poreznih prihoda. Iстиče kako bi se veća progresivnost poreznih sustava razvijenih zemalja mogla postići snažnijim oporezivanjem dohotka od kapitala, čime bi se izbjegli i nerijetki slučajevi da je efektivno porezno opterećenje relativno bogatih manje od onoga koje podnose relativno siromašni. Pored kratkoročnih učinaka snažnije progresivnosti, autor uzima u obzir i moguće dugoročne učinke, ponajprije na poticaje za inovativnost, poduzetništvo i druge čimbenike važne za dugoročan ekonomski rast. Zaključuje kako veća progresivnost vjerojatno ne bi predstavljala kočnicu rastu, posebno uzme li se u obzir činjenica da je razdoblje najbržeg rasta razvijenih zemalja – od kraja Drugog svjetskog rata do 1970-ih godina – bilo ujedno i razdoblje većeg poreznog opterećenja nego danas. Dopušta, međutim, mogućnost da su današnje okolnosti drugačije, ponajprije zbog toga što je danas međunarodna pokretljivost rada (uključujući talent) i kapitala znatno veća. Progresivno oporezivanje trebalo bi zatim nadopuniti progresivnom politikom transfera, pri čemu treba voditi računa o tome da transferi ne smanjuju poticaje za rad i ne potiču takozvane "zamke siromaštva". U tom smislu Bourguignon ističe programe

transfera dizajnirane po principu negativnog poreza na dohodak, koji su se u nekim zemljama već pokazali djelotvornima. Za razliku od razvijenih zemalja, sustavi poreza na dohodak i izravnih transfera u zemljama u razvoju i onima s tržištima u nastajanju trenutno nisu dovoljno razvijeni da se kroz njih ostvari značajnija redistribucija, ponajprije zbog značajnog udjela neformalnog sektora. Međutim, većom rasprostranjenosću korištenja kreditnih i debitnih kartica, uvjeti za veću vidljivost i praćenje novčanih tijekova u posljednje se vrijeme poboljšavaju i u tim zemljama.

Osim *ex post* – redistribucijom dohotka – na nejednakosti se može utjecati i *ex ante* – mjerama za poboljšanje jednakosti prilika. U tom kontekstu, Bourguignon smatra potrebnim intervenirati radi ujednačavanja kvalitete obrazovanja kako bi se smanjile (do sada već dobro dokumentirane) razlike u obrazovnim ishodima djece s obzirom na socio-ekonomski status roditelja. Time bi se nejednakosti smanjile ne samo kratkoročno, nego bi se oslabila i međugeneracijska transmisija obrazovanja kao izvor perpetuiranja nejednakosti. Pored ujednačavanja kvalitete obrazovanja, značajnije oporezivanje imovine i/ili nasljedstva bi po Bourguignonu također doprinijelo promociji jednakosti prilika i usporavanju međugeneracijskog perpetuiranja nejednakosti. Autor je pritom svjestan da previsoki porezi mogu i negativno utjecati na dugoročni rast, ponajprije zbog manje štednje. Naposljetku, na nejednakosti se može utjecati regulatornim mjerama koje zadiru u same tržišne mehanizme, modificiraju funkciranje pojedinih tržišta i tako određuju tržišne dohotke proizvodnih čimbenika. Tržišta koja danas najviše utječu na distribuciju dohotka jesu tržište rada i finansijsko tržište. Bourguignon smatra da na tim tržištima postoje brojne nesavršenosti koje opravdavaju regulatorne intervencije države te da te intervencije mogu smanjiti nejednakosti uz istodobno povećanje efikasnosti. Između ostalog, ističe regulaciju finansijskog sektora kako bi se spriječilo širenje previsokih primanja iz tog sektora na ostale sektore.

U zaključnom poglavlju Bourguignon se pita čeka li nas budućnost u kojoj će nejednakosti unutar zemalja doseći razine nejednakosti među zemljama i hoće li povećanje nacionalnih nejednakosti u većini zemalja, kojem svjedočimo posljednjih tridesetak godina, početi dominirati nad

smanjenjem nejednakosti među zemljama te zaustaviti pad globalnih nejednakosti. Smatra prilično izvjesnim da će se nejednakosti među zemljama i dalje smanjivati, s time da će brzina konvergencije ovisiti o tome hoće li najsiromašnije zemlje uspjeti restrukturirati svoja gospodarstva kako bi nastavile svoj ubrzani rast, omogućen posljednjih godina relativno visokim cijenama sirovina i primarnih proizvoda. Kako bi u tome uspjele, siromašnim će zemljama biti potrebna pomoć razvijenih zemalja i zemalja s tržištima u nastajanju, kako izravna finansijska tako i neizravna. Jedina izgledna ugroza smanjenja globalnih nejednakosti dolazi stoga od nastavka trenda povećanja nacionalnih nejednakosti. Kako bi zaustavile rast nejednakosti u svojim društvima, zemljama su na raspolaganju različite politike, kako izravne tako i neizravne. Istodobno, u doba povećane konkurenčije koju globalizacija sa sobom donosi i svakim danom pojačava, svaka je zemlja ograničena u izboru mјera za smanjenje nejednakosti. U takvim okolnostima, pitanje je koliko će zemlje moći, pod uvjetom da to doista budu htjeli, djelovati samostalno. Po Bourguignonu, bit će potreban neki oblik međunarodne koordinacije kako pojedinačne zemlje ne bi izbjegavale egalitarne politike zbog bojazni da će im to narušiti konkurentnost u odnosu na druge zemlje. I dok bi bilo iluzorno očekivati neki globalni porezni sustav, za početak je dovoljno da se zemlje dogovore oko transparentnosti međunarodnih tijekova kapitala. Bourguignon drži da će smanjivanje nacionalnih nejednakosti prije ili kasnije morati doći visoko na listu prioriteta političkih elita, ali se boji da će svijest o potrebi za djelovanjem doći prekasno, kada posljedice već budu značajne.