

CATERINA RUGGERI LADERCHI
I SARA SAVASTANO (UR.)
Poverty and Exclusion in the Western
Balkans: New Directions
in Measurement and Policy

Springer, New York, 2013, 298 str.

MARKO LUCIĆ

‘Ekonomске studije nejednakosti, društvene isključenosti i blagostanja’ (*Economic Studies in Inequality, Social Exclusion and Well-Being*) naziv je Springerova relativno nedavnoga izdavačkog niza započetog 2006. godine. Naziv biblioteke može se uzeti kao označitelj za zasebno istraživačko područje s vlastitim problemskim sklopovima koji se ne iscrpljuju u glavnim preokupacijama bilo koje od uključenih, odnosno dotaknutih društvenih disciplina. To je sasvim specijaliziran pothvat, naime tematski, predmetno i metodološki specijaliziran: radi se o domišljanju i razvijanju načina mjerenja i (golemom većinom kvantitativne) analize međuodnosa siromaštva, nejednakosti, socijalne isključenosti¹ i drugih preklapajućih pojmova. Prije svega empirijski usmjerene, studije i članci objavljuvani u ovome izdavačkom nizu vrlo se rijetko bave teorijskim osnovama, ali i društvenim pretpostavkama istraživanja siromaštva. Autori i autorice često dolaze iz institucija poput Svjetske banke, Europske komisije, Ujedinjenih naroda, različitih nacionalnih statističkih ureda i centara za ekonomska istraživanja, pa čak i iz privatnog biznisa na neki način vezanog uz međunarodne programe praćenja ili suzbijanja siromaštva. Vjerojatno su zato početni spoznajni okviri, poput klasifikacija svjetskih regija koje različite međunarodne institucije koriste, često podrazumijevani, ne bi li se moglo ‘bez puno okolišanja’ zaći u šumu različitih podataka, koje su ipak najčešće samo takve institucije kadre prikupiti, pa ih onda one na određen način i ‘kroje’, namećući ishodišna ograničenja njihove analize i interpretacije. Zapravo se upravo u razlikama, u ekstremnom slučaju i u nesumjerljivostima metodologija prikupljanja i objedinjavanja podataka o siromaštvu, socijalnoj isključenosti i vezanim pojmovima s različitim političkim i administrativnim pozadinama, krije dobar dio interesa i izazova ovog naglašeno praktično orijentiranog skupa istraživača s različitih strana svijeta. Njihova se nastojanja mogu dijelom shvatiti i kao svojevrsna znanstvena nadgradnja administrativnih praksi

1. Za kratak historijat pojma socijalne isključenosti i pregled vezanih rasprava vidi Šućur, Z. (2004) ‘Socijalna isključenost: pojam, pristupi i operacionalizacija’. *Revija za sociologiju*, 35 (1-2).

međunarodnih i nacionalnih institucija koje se bave siromaštvom, a to dakako u konačnici znači i određenu zavisnost radova (uključujući i njihove zaključke) od različitih proklamiranih i/ili prakticiranih političkih programa. Važno je istaknuti da pritom ishodi rasprava u ovom, između ostalog, i znanstvenom području vrlo opipljivo utječu na ljudske živote jer zasigurno vrše određen utjecaj na socijalne politike, pa već i time što će raspravljen i prihvaćen način određivanja linije siromaštva neke ljude u nekom razmjeru uključiti u socijalni sustav, a neke će isključiti.

Sara Savastano i Caterina Ruggeri Laderchi urednice su nedavno objavljenog zbornika 'Siromaštvo i socijalna isključenost na zapadnom Balkanu: novi smjerovi u mjerenju i politikama' (*Poverty and Exclusion in the Western Balkans: New Directions in Measurement and Policy*). Svrha mu je prikazati i analizirati siromaštvo, socijalnu isključenost i socijalnu politiku u zemljama koje već svakodnevna geopolitička mudrost svrstava u 'zapadni Balkan' (s kojeg je u ovoj knjizi Hrvatska morala 'pobjeći'). Usto, kao i većini drugih zbornika u seriji, barem mu je jednako važna svrha prikazati te uspoređivati različite nove i stare načine mjerenja i analize siromaštva i socijalne isključenosti, demonstrirajući nove uvide nedostupne uobičajenom baratanju službenim statistikama. U ovom prikazu bit će riječi samo o onim radovima koje prema urednicama donose inovacije ili su posebno zanimljivi zbog rezultata istraživanja.

Urednice u uvodu dakako daju pregled zbornika, ali i prilično zanimljivu kratku sliku stanja i čimbenika prisutnih otprije 2008. godine, koji su zaslužni za rast siromaštva u Albaniji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Makedoniji i Srbiji nakon 2008. koji je viši nego drugdje u istočnoj Europi. Usprkos naglom rastu udjela populacije iznad apsolutne linije siromaštva (računate prema procijenjenoj minimalnoj 'nužnoj' potrošnji) od 1999. do 2008. u tim zemljama (procijenjeno na 750 000 ljudi ukupno), većem rastu nego u ostatku istočne Europe, trendovi su se nakon 2008. višestruko naglije obrnuli. U odnosu na ostatak istočne Europe, idući od indikatora lošega socijalnog stanja prije navodnog početka 'krize' prema čimbenicima u njihovoj pozadini, zapadni Balkan je, prema autoricama, koje zapravo sumiraju starija 'tranzitološka' istraživanja Svjetske banke, izgledao kako slijedi: niža stopa aktivnosti, osobito u žena; mnogo niži stupanj obrazovanja ruralnog i siromašnog stanovništva; viša stopa siromaštva i prosječno niži stupanj obrazovanja unutar populacije nezaposlenih; viša stopa nezaposlenosti mladih; tek trećina stanovništva zadovoljna životom u anketi EBRD-a iz 2006. godine (uključujući i Hrvatsku) – manje nego u većini središnje Azije i ostatka istočne Europe; sustav socijalne skrbi koji npr. tada i sada privezuje ljude uz nezaposlenost binarnom logikom isključivanja iz sustava onih koji se zaposle i zarađuju i manje od iznosa naknada; skupoća i negativni distribucijski učinci sustava poreza na dobit (nepovoljniji za siromašnije) kojemu se pribjeglo zbog slabih kapaciteta poreznog sustava i visoke evazije. Prikazana slika uvelike proturječi onome, nekad u javnosti iskazivanom dojmu o 'lagodnom životu na dug' prije navodno prijelomne 2008. godine.

Prvi tematski sklop zbornika bavi se problemima službene metodologije mjerenja siromaštva i socijalne isključenosti u Europskoj uniji u odnosu na prakse u

Albaniji, Crnoj Gori, BiH, Kosovu, Makedoniji i Srbiji. Isabelle Maquet Engsted daje pregled pristupa konceptualiziranju i mjerenju siromaštva, deprivacije i isključenosti koje rabe Europska komisija i pojedine europske zemlje. Prvi se pristup zasniva na trima indikatorima koji svi zajedno daju *stopu siromašnih ili socijalno isključenih* u svakoj zemlji: na stopi rizika od siromaštva, teškoj materijalnoj deprivaciji i vrlo niskome radnom intenzitetu kućanstva. Maquet Engsted drži fokus na prvom indikatoru, odnosno na razlikama u metodologijama mjerenja siromaštva između Europske komisije i pojedinih europskih zemalja. Linija siromaštva prema EK-u, dakle prema obveznoj europskoj metodologiji koju koristi i hrvatski Državni zavod za statistiku, jest relativna, računata kao postotak medijanskog prihoda kućanstva, pri čemu je prihod kućanstva standardiziran prema koeficijentima za svakog odraslog i maloljetnog svog člana. Različite apsolutne mjere siromaštva koje u Europi koriste Europska komisija i neke zemlje poput UK-a, Nizozemske i Irske zasnivaju se na anketno ili ekspertno procijenjenom minimumu životnih potreba. Kod potonjih postoje velike razlike i stoga ih je teško uzeti kao samostalno valjane – npr. u Nizozemskoj je prag siromaštva za samca, izražen u eurima, višestruko niži od onog u UK-u, što autorica povezuje s time da su određivanje praga siromaštva u Nizozemskoj koordinirali parlamentarni odbori. Relativna mjera siromaštva EK-a, s druge strane, ima svoje probleme – o visini medijanskog prihoda ovisit će stopa siromaštva, odnosno udio ljudi ispod praga. Tako se može dogoditi da npr. stopa siromaštva u Luksemburgu bude veća od one u Češkoj i u Slovačkoj, čak i kad se uzme u obzir kupovna moć. Benefit objedinjavanja apsolutnih i relativnih mjera siromaštva, o čemu se vode znanstvene i političke rasprave bez obzira na konsenzus oko primata relativnih mjera siromaštva, bila bi slika košarice koju si kućanstva oko praga siromaštva u različitim zemljama mogu priuštiti, no opet ostaju vrlo različiti obrasci potrošnje diljem EU-a koji tome stoje na putu. Drugi tekst u ovome tematskom bloku (Carletto, Ruggeri Laderchi, Savastano) uspoređuje spomenutu standardnu europsku anketu o siromaštvu i socijalnoj isključenosti s praksama mjerenja siromaštva na zapadnom Balkanu. Autori zaključuju da osobitosti ekonomija na Balkanu čine ekskluzivnu primjenu europske ankete na Balkanu neprimjerenom. Europska anketa podrazumijeva iscrpne podatke o приходима, a razmjerno visok udio poljoprivrednih gospodarstava i sive ekonomije, odnosno neformalnog tržišta rada na Balkanu, čini prikupljanje tih podataka vrlo problematičnim. Također, potpuni prijelaz na europsku anketu spriječio bi računanje duljih trendova siromaštva i socijalne isključenosti. Longitudinalni je uvid ovdje bitan jer bi jedini mogao omogućiti prijeko potrebne uvide u distribucijske efekte rasta i u učinkovitost socijalnih transfera, odnosno njihovo smanjivanje siromaštva na razini pojedinih kućanstava. Autorice se zalažu za ‘spajanje kontinuiteta s inovacijama’ u mjerenju siromaštva na zapadnom Balkanu, a to bi u prvom redu značilo prikupljanje podataka i o приходима i o potrošnji.

Drugi tematski blok čine analize na razini pojedinih zemalja koje se koriste relativno novim alatima. Carrie Turk nastoji dokazati nužnost zanemarenog kvalitativnog istraživanja u ovom području, dajući kritički osvrt na nekoliko

takvih istraživanja u Srbiji i Albaniji. Kreće od postavke da kućanstva, kao posvudašnja i uobičajena razina agregacije podataka, skrivaju nejednakosti s obzirom na dob i spol. Tzv. sudioničko mjerenje siromaštva (*participatory poverty measurement*) prema Turk jedino može otkriti mehanizme šire poimanoga društvenog isključivanja u siromaštvom pogođenoj zajednici, koje pak često generiraju i sami programi socijalne pomoći, posebno u slučaju nekih populacija kao što su Romi. Naredni članci u ovome tematskom bloku demonstriraju primjenu nekih novih alata u analizi siromaštva u zemljama zapadnog Balkana. Gianni Betti i drugi govore o ‘mapama siromaštva’, odnosno procjenama siromaštva u najmanjim mogućim geografskim jedinicama. Naime, obrazlažu i ilustriraju primjenu ‘procjene malog područja’ (*small area estimation*) na mjerenje siromaštva u Albaniji. Najopćenitije rečeno, postupak znači projiciranje podataka iz popisa stanovništva na podatke iz kasnijih anketa o životnom standardu kućanstava. Joseph Deutsch i drugi predstavljaju nov način objedinjavanja podataka o siromaštvu i socijalne isključenosti na primjeru ankete slične onoj europskoj, provedene u Makedoniji. Nasuprot metodologiji Europske komisije i većine statističkih ureda u Europi, autori konstruiraju kontinuiranu varijablu socijalne isključenosti. Počinju od zamjenskih kategorijalnih varijabli koje se tiču nekoliko dimenzija socijalne isključenosti: zaposlenosti, imovine, životnog standarda, subjektivnog blagostanja i društvenih veza. Multiplom korespondentnom analizom dobivaju dimenzije, a bodove ispitanika na prvoj dimenziji koriste kao ulazne vrijednosti u daljnjemu složenom postupku posebno razvijenom za mjerenje siromaštva i nejednakosti. On rezultira kontinuiranom varijablom socijalne isključenosti koja se dalje može koristiti u uobičajenim regresijskim analizama. To je autorima omogućilo da dobiju uvid u različite eksplanatorne varijable u pozadini ovako konstruirane socijalne isključenosti u Makedoniji. Zaključuju primjerice da su najbolja mjesta za život u Makedoniji mali gradovi, pri čemu su stanovnici inače generalno najbogatijeg Skopja isključeniji u odnosu na stanovnike drugih makedonskih regija. Također, pripadnici turske, egipatske i romske manjine značajno su više isključeni u odnosu na Makedonce i Albance. U interpretaciji autori zaključuju da etnička homogenost manjih gradova doprinosi manjoj socijalnoj isključenosti – prema njima, ovdje se vjerojatno pokazuje ona ‘mračna’ strana povezujućega socijalnog kapitala koji između ostalog čini mjeru socijalne isključenosti.

Treći tematski blok čine radovi koji nastoje zadrijeti i dalje u eksplanaciju siromaštva i socijalne isključenosti baveći se različitim njihovim identificiranim čimbenicima. Johannes Köttl analizira socijalne doprinose zaposlenih u Srbiji, našavši da je porezni režim nepovoljan za one s najnižim primanjima. U kombinaciji sa sustavom socijalne pomoći iz kojeg bivaju isključeni i oni s vrlo malim primanjima, on odvrća radnike i poslodavce od formalnog zapošljavanja. Florian Tomini i Jessica Hagen-Zanker uočavaju obrasce neformalnih ekonomskih transfera u Albaniji s obzirom na ruralno-urbane i intraurbane migracije. Ukazuju na slabljenje važnosti širih obitelji i na rastuće oslanjanje na potomke i prijatelje s jedne strane, a s druge strane na neodrživost urbanog života uslijed velikog siromaštva i nedostatnih socijalnih programa.

Posljednja skupina radova bavi se sustavima socijalne zaštite u zemljama zapadnog Balkana. Ovdje se može naći obuhvatna analiza dizajna, implementacije, financiranja i učinkovitosti socijalne pomoći (kao novčanog transfera) u ovih šest zemalja (Gotcheva i Sundaram). Mihail Arandarenko i ostali proveli su mikrosimulaciju učinaka nove legislative u području socijalne skrbi u Srbiji. SRMOD je mikrosimulacijski model poreza i socijalnih doprinosa namijenjen posebno za Srbiju. Temeljen je na starijem EUROMOD-u, namijenjenom zemljama Europske unije, a služi procjeni učinaka javnih politika na državni proračun, siromaštvo, distribuciju prihoda i stimulirajuće faktore zapošljavanja. Ruggeri Laderchi i ostali proveli su pak simulaciju alokacije socijalne pomoći u Albaniji koja bi bila zasnovana na više informacija nego što je to sada slučaj. Koristeći upravo gore spomenute mape siromaštva i višedimenzionalne mjere siromaštva i socijalne isključenosti, nalaze da se postojeći resursi mogu puno bolje rasporediti ako se podaci prikupljaju na lokalnoj umjesto na nacionalnoj razini i ako se binarni filtri i slični mehanizmi isključivanja potrebitih iz sustava socijalne pomoći zamijene višedimenzionalnim kriterijima koji vrednuju različite karakteristike kućanstava.

Međutim, ovdje pažnju ipak najviše privlači možda teorijski najelaboriraniji rad u zborniku, onaj Willa Bartletta². Bartlett se bavi poviješću reformi socijalnih država u zemljama zapadnog Balkana određivši svoj pristup kao 'političko-ekonomski'. U promatranju povijesti socijalnih država Balkana koristi 'model političkih koalicija' Gøste Esping-Andersena. Prema tom modelu, socijalna država nastaje i razvija se kao rezultat savezništava između različitih socijalnih grupa, a one se opet formiraju i sklapaju koalicije u ovisnosti o prijednom putu. Esping-Andersen razlikuje skandinavski, kontinentalni i anglo-saksonski idealni tip socijalne države. Bartlett zemlje bivše Jugoslavije najviše približava europskome kontinentalnom modelu, koji karakteriziraju naknade temeljene na doprinosima, uz niz ostalih. Naknade su u ovom modelu većinom vezane uz radni status i zaposlenje te su razdvojene po zanimanjima, što je bio način usklađivanja interesa različitih grupa unutar srednje klase i osiguravanja njihova pristanka i podrške reformi socijalne države. Socijalne države zemalja bivše Jugoslavije svoje osobitosti dakako duguju postsocijalističkom kontekstu, odnosno krizi čitavoga političkog sustava Jugoslavije 80-ih godina i njezinu nasilnom raspadu. Bartlett identificira dva dodatna opća čimbenika daljnje sporog urušavanja socijalnih država: tranziciju i prateću deindustrijalizaciju te demokratizaciju. Naime, urušila se gospodarska baza na kojoj se sustav temeljio, a sve se manje stabilnih prihoda raspodjeljuje ponajviše između pripadnika novih i starih elita koji su u javnom sektoru našli sigurnost. Sindikati su i prije 1990. godine u samoupravljačkom socijalizmu bili slabi, pa su prema Bartlettu takvi i ostali. Urbani profesionalci, grupa unutar srednje klase koja je u europskoj povijesti najviše pridonijela razvoju socijalne države, lišeni su

2 Autor je u nas nedavno spominjan i u medijima zbog nedavnog istraživanja Zaklade Bertelsmann 'Indikator održivog upravljanja' (2014), koje je za Hrvatsku proveo u suradnji sa Zdravkom Petakom s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu.

političke težine, između ostalog i padom ulaganja u obrazovanje, kao i njegove vrijednosti. Nove dotad nepoznate grupe u demokratskom su sustavu trebale biti politički reprezentirane, a među njima se, kad je riječ o socijalnoj skrbi, ističu veterani. U Bosni i Hercegovini kategorijalne naknade za veterane čak pokrivaju više ljudi nego naknade za siromašne. Nijedna nova jaka politička snaga nije motivirana za promjene i preokret raspada socijalne države. Socijalne države dosad su istrajavale bez značajnijih i obuhvatnijih političkih intervencija ako se ne računa postepeno i neplansko usvajanje naknada vezanih uz imovinski i prihodovni cenzus (*means tested benefits*) nauštrb univerzalnih naknada temeljenih na doprinosima. Za razliku od svih ostalih autora u posljednjem dijelu zbornika, poželjne i istovremeno moguće promjene Bartlett vidi u širenju univerzalnih naknada i obrazovnih programa – umjesto dosad neuspješnih i oskudnih ‘cenzusnih’ naknada, one bi mogle osigurati podršku kako tranzicijskih ‘pobjednika’, tako i ‘gubitnika’. To, dakako, implicira i zaustavljanje daljnjeg smanjivanja javnog novca za socijalnu zaštitu, ako ne i obrtanje trenda. Utoliko se Bartlettova pozicija značajno razlikuje od ostalih radova u zborniku, koji tzv. fiskalne pritiske uzimaju kao neizbježnu datost u svojim analizama i simulacijama. Iako je ovdje prije riječ o otvaranju novih pitanja i postavljanju starih pitanja (te svakodnevnog znanja) u novu perspektivu, umjesto o analizi koja bi opravdavala neke pouzdanije zaključke, Bartlettov rad opravdava ovaj zbornik pred mjerilima znanstvene i vrijednosne inkluzivnosti.