

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, ekonomske 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, inteligentan 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". Objašnjava da je pri mjerenju 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 svojevrsan prosjek nejednakosti izmjenjenih 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

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. Što 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 ekonomske 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 podcijenjivanja 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

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 nepoznanica. 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 mjera 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, budući da utječu na političke stavove birača, 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,

Kini, povećanja potražnje za visokokvalificiranom 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 Ronalda 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 – financijskog tržišta i tržišta rada. Odbacuje pojednostavljeno gledište prema kojem distribucijski učinak liberalizacije financijskih 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 financijskog 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

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,

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 prilagodbi 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 vjerojatnijim. U skladu s tim, smatra da će u razvijenim zemljama nacionalne nejednakosti nastaviti rasti, jer se neće provesti mjere 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, posljedično, 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 eksploataciji prirodnih resursa, postoji opasnost da se povećaju nejednakosti jer bi elite mogle pokupiti većinu koristi od daljnje eksploatacije 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

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 zaštititi (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 financijskih donacija razvijenih zemalja za razvoj nerazvijenih. Ističe kako su trenutni iznosi pomoći, iako visoki u apsolutnim 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 imućnima. 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 financijske pomoći, Bourguignon predlaže i pomoć kroz

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 rasprostranjenošću 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 funkcioniranje pojedinih tržišta i tako određuju tržišne dohotke proizvodnih čimbenika. Tržišta koja danas najviše utječu na distribuciju dohotka jesu tržište rada i financijsko 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 financijskog 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

