

## GROWTH, POVERTY AND INEQUALITY: EASTERN EUROPE AND FORMER SOVIET UNION

Asad Alam, Mamta Murthi, Ruslan Yemtsov, Edmundo Murrugarra, Nora Dudwick, Ellen Hamilton i Erwin Tiongson

Washington DC: The World Bank, 2005., 302 str.

Porast nejednakosti i siromaštva sastavni su dio tranzicijskih promjena: demokratizacija, liberalizacija i privatizacija nužno su tijekom 1990-ih vodile porastu nejednakosti (u usporedbi s razinom za vrijeme socijalizma) te značajnom povećavanju siromaštva. Ne samo da je takvo povećanje siromaštva nezabilježeno, nego se ono zbilo u uvjetima dubokih gospodarskih, socijalnih i političkih promjena. Pritom su neke skupine siromašnije nego druge, s time da su neke (ponovno) otkrile siromaštvo, a neke se s njim susreću prvi put (*novi* siromašni – prije svega mladi koji traže prvi posao, dugotrajno nezaposlene osobe koje ne primaju naknadu za vrijeme nezaposlenosti, osobe nižeg obrazovanja koje su nezaposlene ili im prijete nezaposlenost, poljoprivrednici, znatan broj zaposlenih slabo plaćenih radnika te velik broj izbjeglica i prognanika u zemljama pogođenim ratnim zbivanjima.

Ipak, prema novoj knjizi Svjetske banke *Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and Former Soviet Union* (Rast, siromaštvo i nejednakost: istočna Europa i bivši Sovjetski Savez) čini se da je u promatranom području uvelike preusmjeren trend nepovoljnih kretanja. U cjelini, skoro sve zemlje istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza u posljednjih šest godina zabilježile su zavidne stope gospodarskog rasta i smanjivanje broja siromašnih. Tako je u njima u razdoblju 1998.-2003. godine broj siromašnih smanjen za gotovo 40 milijuna

osoba. Prema mišljenju autora publikacije, tri su ključna čimbenika pridonijela smanjivanju siromaštva: porast plaća, povećanje zaposlenosti i veća učinkovitost socijalnih transfera. Ipak, u promatranom području još je uvijek velika izloženost siromaštvu i ekonomskoj ranjivosti pa više od 60 milijuna ljudi živi s manje od 2 dolara dnevno. Procjenjuje se da bi zadržavanje razmjerno visokih stopa gospodarskog rasta u navedenom području omogućilo daljnje snižavanje broja siromašnih na približno 40 milijuna osoba u 2007. Naravno, veći gospodarski rast omogućio bi i znatnije smanjivanje broja apsolutno siromašnih osoba.

Pohvalno je da je u publikaciji potrebna pozornost posvećena i nedohodovnim odrednicama i posljedicama siromaštva – poput dostupnosti zdravstvene zaštite, obuhvatu obrazovanja, stanju s pitkom vodom i redovitim grijanjem. Tu zaključak nije tako jednosmislen: dok su pojedine zemlje uspjele osigurati kvalitetnije pružanje javnih usluga, u nekim drugima je zabilježeno značajno pogoršanje obuhvaćenosti mladih obrazovnim procesom ili je jako narušena dostupnost zdravstvenih usluga.

Knjiga se sastoji od pet cjelina i dva dodatka koji su ponajviše posvećeni metodološkim objašnjenjima i bazama podataka. Autori publikacije su veliko područje istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza podijelili u četiri skupine zemalja: prvo, to je osam zemalja koje su pred dvije godine postale punopravne članice EU, a u njima je i siromaštvo najmanje; druga su skupina zemlje jugoistočne Europe koje su ili formalni kandidati ili imaju perspektivu pridruživanja EU: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Rumunjska te Srbija i Crna Gora (a koje imaju umjereno siromaštvo); treću skupinu čine četiri velike srednje *razvijene* zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza (Bjelorusija, Kazahstan, Rusija i Ukrajina) koje imaju umjereno siromaštvo dok se četvrta skupina sastoji od siromašnih i slabije razvijenih

republika bivšeg Sovjetskog Saveza koje su i jako pogođene siromaštvom, a to su Armenija, Azerbajdžan, Gruzija, Kirgistan, Moldavija, Tadžikistan, Turkmenistan i Uzbekistan. Pokušat ćemo dati najkraći osvrt na svaku od navedenih dionica, s time da čitatelje moramo upozoriti da je Hrvatska gotovo posve ispuštena iz razmatranja ponajviše stoga što kod nas u promatranom razdoblju nije bilo većih istraživanja siromaštva i nejednakosti.

Prvo poglavlje knjige opisuje prirodu i kretanje siromaštva u regiji tijekom razdoblja 1998.-2003. Dok je početkom razdoblja siromašna bila svaka peta osoba, siromaštvo je krajem razdoblja pogađalo približno svaku osmu osobu. Naravno, vrlo su velike razlike u razini gospodarskog razvitka i stanja siromaštva između pojedinih skupina zemalja. Velike razlike u gospodarskoj snazi i rasprostranjenosti siromaštva stvarale su autorima publikacije značajne teškoće kod odabira odgovarajuće granice siromaštva, pa je stoga pozornost posvećena i apsolutnom siromaštvu (obično prema granici potrošnje od 2,15 i 4,30 dolara po stanovniku dnevno), a pogotovo relativnom siromaštvu.

Pojedine su zemlje ostvarile uvelike različite rezultate u smanjivanju siromaštva. Najveći je uspjeh postigla Moldavija gdje je iz apsolutnog siromaštva izašlo 22% stanovnika. Podjednako su dojmiljivi uspjesi Tadžikistana gdje je više od 15% stanovništva uspjelo napustiti apsolutno siromaštvo. S druge strane, siromaštvo se uopće nije smanjilo u Gruziji i Poljskoj, nego se čak i povećalo, dok se uglavnom zadržalo u istom obimu u Litvi. Važno obilježje istraživanja siromaštva je i *jaz siromaštva* – odnosno, koliko bi sredstava trebalo potrošiti da se siromašne dovede do utvrđene granice siromaštva. Taj je jaz osjetno manji u razvijenijim i bogatijim zemljama – oko 25%, a mnogo veći u zadnjoj skupini siromašnih zemalja – uglavnom između 35 i 45%. Ponovno su neke

zemlje – posebice Moldavija i Kirgistan – znatno smanjile taj jaz, a njegovo povećanje je zabilježeno samo u razmjerno bogatijim zemljama i to u Poljskoj, Litvi i Rumunjskoj. Iako se opseg siromaštva znatno promijenio u promatranom području, uglavnom su iste društvene skupine naročito izložene siromaštvu i to nezaposleni, loše obrazovani i stanovnici udaljenih ruralnih područja.

Kako smo već naveli, pozornost je usmjerena i na istraživanje nedohodovnih obilježja siromaštva, odnosno dostupnosti zdravstvene zaštite, odgovarajućih stambenih uvjeta i adekvatne razine potrošnje. U Rusiji oko petine stanovništva u stambenim objektima nema tekuću vodu, a gotovo 40% nema odgovarajući pristup zdravstvenoj zaštiti. Vrlo nezadovoljavajuća razina potrošnje pogađa oko 8% stanovništva, a znatan dio trpi od sva tri oblika lišenosti, odnosno nedostatka tekuće vode, nedostupnosti zdravstvene zaštite i nezadovoljavajuće razine potrošnje. U Gruziji su pokazatelji još nepovoljniji pa skoro polovica stanovnika nema odgovarajuću razinu potrošnje. Slijedom navedenog, stanovnici cijele regije su nezadovoljni svojim životom s time da su posebno kritični žitelji Armenije, Bjelorusije, Moldavije, Rusije i Ukrajine. S druge strane, građani novih članica EU iskazuju mnogo veću razinu životnog zadovoljstva, pri čemu sa zadovoljstvom prednjače Slovenci – koji su zadovoljniji od Francuza i tek nešto manje zadovoljni u odnosu na Britance i Nijemce.

U drugom poglavlju knjige istražuje se kako je siromaštvo odgovorilo na ekonomski rast. U cjelini, stope gospodarskog rasta promatranog područja u razdoblju 1998.-2003. bile su više od prosječnih stopa rasta u cijelom svijetu, ali tek je 2004. godine dostignuta razina BDP-a iz 1990. godine. U ublažavanju siromaštva presudno je pitanje elastičnosti siromaštva (odnosno kako se ono mijenja) u odnosu na porast potrošnje po stanovniku. Čini se da

siromaštvo *bolje* reagira na porast potrošnje u zemljama jugoistočne Europe i razvijenim republikama bivšeg Sovjetskog Saveza (gdje se smanjuje za 2,5 i 3,1% u odnosu na jedan postotni porast potrošnje). Za razliku od toga u novim članicama EU i u manje razvijenim republikama bivšeg Sovjetskog Saveza jedan postotni porast potrošnje po stanovniku omogućava smanjenje siromaštva za 1,3 i 1,4%.

Izgleda da su obrasci raspodjele u promatranom području uvelike različiti: gospodarskim se rastom u Poljskoj ponajviše okoristilo 40% bogatijih građana, a preostalih 60% je zabilježilo smanjivanje svojih dohoda, pa je i poraslo siromaštvo. S druge strane, iako su se u Rumunjskoj siromašni okoristili gospodarskim rastom razmjerno manje od bogatih, sva su kućanstva zabilježila povećanje dohotka. Konačno, u Rusiji i Moldaviji, siromašni su se gospodarskim rastom proporcionalno okoristili više od bogatih, pa je tako došlo i do smanjenja siromaštva. U cjelini gledano, raspodjela dohotka u promatranom području pomakla se više u korist siromašnih, te je u dosta zemalja – posebno Rusiji, Kazahstanu, Armeniji i Moldaviji - zabilježeno smanjivanje dohodovne nejednakosti mjereno *Gini* koeficijentom. Istina, u promatranom su se razdoblju pojačale razlike između ruralnih i urbanih područja i to pogotovo u Rumunjskoj i Kazahstanu.

U ublažavanju siromaštva presudnu ulogu imaju tržište rada i socijalna sigurnosna mjera pa se to izlaže u trećem poglavlju. Iako su nezaposleni izloženi siromaštvu razmjerno više od prosjeka ukupnog stanovništva, apsolutno najveći dio siromašnih u regiji su zaposlene osobe. Istina, njihova opasnost od siromaštva je znatno niža od prosjeka ukupnog stanovništva, pri čemu je zaposlenost u Poljskoj i Rusiji prilično sigurna brana od siromaštva. Po pojedinim djelatnostima, u svim promatranim zemljama veće stope siromaštva imaju zaposleni u poljoprivre-

di, osjetno manje oni u industriji, dok su siromaštvu najmanje izloženi zaposleni u sektoru usluga. U cjelini, siromašni su jako koncentrirani u poljoprivredi koja je uglavnom najmanje produktivna gospodarska djelatnost. Većem siromaštvu su izloženi samozaposleni, dok su razmjerno materijalno sigurni zaposleni u javnom sektoru.

Stope aktivnosti i zaposlenosti u promatranim zemljama osjetno su niže u odnosu na one u razvijenom svijetu, tako da je potrebno sustavno raditi na povećanju mogućnosti zapošljavanja i posebice motiviranja povratak u svijet rada *obeshrabrenih* nezaposlenih osoba. Pomalo iznenađuje, ali promatrane zemlje imaju vrlo učinkovite sustave socijalne skrbi i osiguranja – među najboljima u svijetu - koji uspješno pomažu najugroženijim osobama. Bez socijalnih transfera siromaštvo bi u Bugarskoj bilo veće za 156%, odnosno u Poljskoj za 141%.

U četvrtom se poglavlju istražuje dostupnost pristupa kvalitetnim uslugama. Prema obuhvatu osnovnog obrazovanja, stanje je dobro u svim zemljama, iako je u nekima – posebice Tadžikistanu i nešto manje u Kirgistanu - došlo do smanjenja, a u Bugarskoj i Moldaviji do povećanja obuhvata. U srednjem je obrazovanju zabilježen zavidan porast obuhvata, tako da sada više od 85% mladih osoba u dobi od 15 do 17 godina pohađa srednje obrazovanje. Istina, još uvijek se očituju rodne razlike – pogotovo u Tadžikistanu gdje je stopa upisa djevojaka za četvrtinu manja od one za učenike - ali su se izgleda smanjile prijašnje velike razlike u dostupnosti obrazovanja koje su postojale za mlade iz urbanih i ruralnih područja. Kvaliteta obrazovanja u promatranim zemljama prema međunarodno usporedivim testovima provjere znanja ne zaostaje bitno za najrazvijenijim zemljama, ali se ipak očituje njezino blago pogoršavanje. Problemi su ponajviše u nedovoljnoj decentralizaciji financiranja i organiziranja obrazovnog sustava, razmjer-

no visokoj prosječnoj starosti nastavnog osoblja, njihovoj nedovoljnoj motiviranosti i nesudjelovanju u programima osposobljavanja i usavršavanja te prilično niskim primanjima u obrazovnom sustavu što nepovoljno utječe na motiviranost mladih za odabir nastavničkih zanimanja.

Nedostupnost zdravstvene zaštite posebice pogađa siromašne jer su oni uvelike *osuđeni* na javni sustav zdravstva, a obično zbog neposrednih problema preživljavanja i ne mogu posvetiti dovoljnu pozornost vlastitom zdravlju. Općenito, promatrano područje ima s obzirom na razinu gospodarske razvijenosti dobru zdravstvenu zaštitu, ali je u njoj u posljednjih 15 godina zabilježeno pogoršanje ponajviše uslijed nedovoljnih mogućnosti ulaganja, održavanja kapaciteta te osuvremenjivanja opreme i znanja zaposlenih. Stoga se sve veći dio bogatog stanovništva okreće privatnoj zdravstvenoj zaštiti, što siromašni često ne mogu plaćati. Ujedno, njih posebno pogađa i obveza plaćanja participacije u javnom zdravstvu, tako da se jako povećao udio financijskih izdvajanja za zdravlje u ukupnim rashodima siromašnih građana. Ipak, pojedine su zemlje – posebice Armenija – uspjele provesti vrlo učinkovitu reformu svoje zdravstvene zaštite i omogućiti zdravstveno osigurati najugroženijih društvenih skupina.

Posljednje promatrano obilježje je dostupnost energije i komunalnih usluga. U znatnom broju zemalja povećan je broj dana kada uslijed zastarjele ili neodgovarajuće opreme nema grijanja, struje ili vode. Tako u Albaniji tek oko 10% ruralnog stanovništva ima cijeli dan električnu struju, dok je u Tadžikistanu dostupnost tekuće vode od oko 14 sati dnevno s kraja 1990-ih pala na oko 5 sati dnevno 2003. godine. Dok je tekuća voda bila u Moldaviji sredinom 1990-ih raspoloživa oko 20 sati dnevno, 2003. godine više od polovice dana nije je bilo. Ukidanjem subvencija za energente i komunalne usluge došlo je do

uvođenja ekonomskih cijena što znatan dio stanovništva ne može plaćati tako da ili jako kasne s plaćanjem komunalnih usluga ili ih ne plaćaju u punom iznosu, čime im prijete isključenje struje ili vode.

Perspektive smanjivanja siromaštva predmet su istraživanja petog dijela knjige, gdje se daju odgovori na tri postavljena pitanja. Prvo se odnosi na potrebnu razinu gospodarskog rasta kojom bi se dalje moglo ostvariti smanjivanje siromaštva. Drugo je pitanje vezano uz dodatne aktivnosti kojima bi se mogao potaknuti rast i smanjivanje siromaštva. Treće pitanje je usmjereno na različite mjere budućih djelovanja na smanjivanju siromaštva u pojedinim zemljama ili skupinama zemalja. Pri razmatranju pojedinih mjera potrebno je pogotovo imati na umu i njihov dugotrajni učinak. Ništa ne omogućava smanjivanje siromaštva u pojedinoj zemlji kao snažni dugotrajno održivi gospodarski rast od približno 6-8% godišnjeg povećanja BDP-a po stanovniku. Pritom autori publikacije pozornost usmjeravaju na isticanje važnosti daljnje reforme poslovnog sektora (novonastale tvrtke su najučinkovitije i pružaju najveći prostor za novo zapošljavanje), poticanje razvoja i produktivnosti poljoprivrede te snažniji rast i razvoj zaostalih područja. U segmentu pružanja javnih usluga naglasak treba staviti na pospješivanje kvalitete i obuhvata obrazovnog sustava, poboljšanje dostupnosti i kakvoće zdravstvene zaštite te okončanje reforme komunalnih usluga i ciljanog pomaganja skupina koje ne mogu same snositi narasle troškove. U osnaživanju socijalne sigurnosne mreže potrebno je pogotovo pozornost posvetiti očuvanju dugoročne financijske održivosti pojedinih oblika osiguranja te prekinuti čestu dosadašnju praksu pružanja neostvarivih obećanja i prava. Konačno, potrebno je potaknuti i pospješivanje zapošljivosti svih građana, pogotovo siromašnih kako bi oni sami svojim radom, znanjima i stručnošću mogli izaći iz siromaštva.

Bez obzira jeste li ili niste naklonjeni radu Svjetske banke, ova će vam knjiga uvelike pomoći da spoznate visoku kvalitetu rada i metodološku utemeljenost analiza njenih stručnjaka. Kritičari rada Svjetske banke često navode da ona nedovoljnu pozornost posvećuje nedohodovnim obilježjima siromaštva, što se u ovoj publikaciji jasno pokazalo kao neutemeljeni prigovor. Iako promatrana regija ostvaruje zavidne stope gospodarskog rasta, on neće biti dovoljan ako se još i dalje ne razvijaju (i dosad razmjerno vrlo učinkoviti) sustavi socijalne skrbi i osiguranja, te (još uvijek previše **tromo**) tržište rada. U postizanju gospodarskog rasta, a posebice ublažavanja siromaštva građanima i pogotovo nositeljima političkih odluka sigurno će biti od velike koristi podrobnije upoznati ovu knjigu.

Predrag Bejaković

## INTERNATIONAL LABOUR REVIEW

Godina 85, 2005.

I u 85. godini izlaženja, časopis *International Labour Review* Međunarodne organizacije rada kroz četiri je broja i dva temata predstavio interdisciplinarni presjek aktualnih tema i trendova vezanih uz rad, razvoj i (ne)zaposlenost. Ovom se prilikom čak dva članka bave regijom jugoistočne Europe, četiri zapošljavanjem mladih i djece, a jedan tematski broj posvećen je sudjelovanju žena na tržištu rada.

U prvome broju Marie-Laure Morin u članku *Labour law and new forms of corporate organization* ukazuje kako se radno zakonodavstvo prilagođava promjenama u strukturi rizika i odnosa moći u svijetu rada do kojih je došlo uslijed globalizacije, or-

ganizacijskog restrukturiranja te decentralizacije i fragmentacije proizvodnje. Uslijed ovih trendova pozitivno se zakonodavstvo susreće s novim izazovima u regulaciji radnih odnosa, identifikaciji tko je poslodavac i što čini radni odnos, kao i tko nosi odgovornost za radne uvjete i sigurnost na radu. Philippe Egger u radu *The economics of peace: Trends and prospects of the Palestinian economy and labour market* razmatra povezanost političke i ekonomske stabilnosti na primjeru Palestine, te ukazuje na prepreke razvoju i stabilnosti toj zemlji koja je izložena značajnim restrikcijama slobode kretanja roba, ljudi i kapitala. Iyanatul Islam se u članku *Circumventing macroeconomic conservatism: A policy framework for growth, employment and poverty reduction* hvata u koštac s ekonomskom razvojnom ortodoksijom. Iako su vrlo visoka inflacija i deficit neosporno povezani s krizom i niskim rastom, oni su endemski za relativno mali broj država. Autor ukazuje na nalaze prema kojima makroekonomska i fiskalna stabilnost nisu dovoljan preduvjet rasta, pogotovo ako ne vode novom zapošljavanju, zapostavljaju investicije u ljudski kapital i infrastrukturu ili neproporcionalno pritišću siromašne slojeve. Stoga zagovara razvoj mehanizama socijalne zaštite, jačanje institucija tržišta rada i inkluzivniji (barem tripartitni) pristup u donošenju politika. Svemu ovome prepreku predstavljaju ograničeni resursi i rašireni klijentelizam, ali i jednoobrazni pristup razvojnoj politici od strane institucija Breton Woodsa. Analiza stanja na tržištu rada Bugarske Alexandre Koleva u članku *Employment, job quality and poverty: A case study of Bulgaria* zanimljiva je iz više razloga. Prvo, studija prikazuje stanje oko 2001. godine, krajem perioda »rasta bez radnih mjesta« koji je bio tipičan za drugu tranzicijsku fazu. Ono je izuzetno slično stanju hrvatskog tržišta rada u tom periodu: visoka nezaposlenost, posebno mladih, raširena dugotrajna neza-