

Równość w centrum debaty o rozwoju

Raport Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) Human Development Report 2005 i Banku Światowego (WB) World Development Report 2006

W publikacji UNDP poświęcono problematyce nierówności jeden rozdział „Nierówność i rozwój ludzki (*human development*)”, natomiast raport WB w całości dotyczy tego zagadnienia. Raporty o rozwoju ludzkim wszystkie jednak pisane były w duchu wrażliwości na ten wymiar rozwoju, co raczej nie miało miejsca w przypadku raportów Banku Światowego, gdzie koncentrowano się głównie na rozwoju rynków i gospodarki, chociaż pojawiały się również inne tematy, np. walka z ubóstwem, demografia, inwestowanie w zdrowie, sytuacja pracowników.

Nowy „Raport o rozwoju społecznym” UNDP ukazał się na początku września 2005 (*Human Development Report*, w skrócie HDR) z podtytułem: „Międzynarodowa współpraca na rozdrożu. Pomoc, handel i bezpieczeństwo w nierównym świecie”. Jest to już piętnasty raport tego rodzaju. Minęło więc piętnaście lat odkąd idea *human development* zdobyła należną jej oprawę i stała się poważną konkurencją dla filozofii rozwojowej prezentowanej przez Bank Światowy. Obok zmarłego już Mahbub’a Ul Haq’a, jednym z jej propagatorów jest noblista z ekonomii Amartya Sen. Wyjaśniał on, że dominacja postrzegania rozwoju poprzez pryzmat dochodu narodowego ma źródła w filozofii utylitaryzmu. Po jej zakwestionowaniu w etyce i w filozofii politycznej, co Sen przypisuje dziełu Johna Rawlsa, podstawy teoretyczne koncentrowania uwagi w refleksji nad rozwojem wyłącznie na PKB rozpadają się. Wielokrotnie też kwestionowano trafność PKB jako wskaźnika rozwoju społeczeństw – pieniądze i towary, dobra i usługi, nie są celami czy wartościami same w sobie, są jedynie instrumentami do osiągania celów, zaspokajania potrzeb, realizowania wartości. Budując wskaźniki w oparciu o informacje o środkach nie jesteśmy w stanie odpowiedzieć na pytanie o to, w jakim stopniu zrealizowaliśmy nasze cele. Można mieć wszystkie bogactwa tego świata, nie osiągając żadnego z celów istotnych w perspektywie ludzkiego życia np. wolności, szczęścia, wiedzy, miłości, wspólnoty. W takiej sytuacji wskaźnik środków ma maksymalną wartość, a wskaźnik realizacji celów – minimalną. Obraz, który daje nam wyłącznie pierwszy wskaźnik jest więc dalece niewystarczający. Argument drugiej strony polega na wskazywaniu, że wielowymiarowość i wielowartościowość jest problemem zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Lepiej koncentrować się na środkach (ponieważ cele są zmienne i kontrowersyjne) i znaleźć jeden agregatowy indeks środków, a jest nim właśnie PKB.

W roku 2000 Sen podsumował raporty UNDP czterema ogólnymi uwagami. Po pierwsze, nie należy za bardzo koncentrować uwagi na indeksie rozwoju społecznego (*Human Development Index*, HDI – stosowany do pomiaru rozwoju w trzech wymiarach: bogactwa, zdrowia i edukacji) lub na jakimś innym agregatowym indeksie, chociaż są one pożyteczne. Rzeczywista zasługa podejścia opartego na koncepcji *human development* polega na tym, że wnosi ono pluralizm do ocen rozwoju. Po drugie, brak ogólnej teorii rozwoju społecznego pozwala na zachowanie otwartości na rozmaite idee i pomysły, co jest istotne dla projektu tego typu. Po trzecie, należy zachować wrażliwość na nowe zjawiska i fakty, np. trzeba wyciągnąć wnioski z kryzysu azjatyckiego, szczególnie, że w pierwszej połowie lat

1990. kilka wschodnioazjatyckich społeczeństw uznano za wzory polityki rozwojowej (jeden z tych wniosków to poprawa przejrzystości działalności gospodarczej, inny – sprawna sieć bezpieczeństwa socjalnego, czyli powszechne i skuteczne zabezpieczenie społeczne). Po czwarte, akceptacja, funkcjonowanie i praktyka demokracji jest kwestią zasadniczą dla usprawiedliwienia podejmowanych działań oraz podziału społecznej odpowiedzialności.

Przyjrzyjmy się teraz nieco bliżej piętnastemu HDR. Głównym tematem jest międzynarodowa współpraca rozwojowa, szczególnie w kontekście obaw o realizację Milenijnych Celów Rozwoju do roku 2015. Zostały one uroczystie proklamowane w 2000 na Milenijnym Szczycie ONZ. Autorzy skoncentrowali się na trzech głównych zagadnieniach. Pierwszym jest pomoc rozwojowa, która mimo postępu nadal jest niedofinansowana i ma niską jakość. Drugim – handel międzynarodowy, który w odpowiednich warunkach może być ważnym czynnikiem rozwoju społecznego. Niestety, bogate kraje wciąż chronią swoje rynki przed produktami z krajów biednych, a wieloletnie negocjacje na forum Światowej Organizacji Handlu nie przyniosły w tej sprawie przełomu. Ostatnie zagadnienie dotyczy bezpieczeństwa, które wciąż jest naruszane przez lokalne konflikty, a te w dobie globalizacji mogą się szybko rozprzestrzeniać. Rzeczywisty postęp wymaga pozytywnych zmian we wszystkich tych wymiarach jednocześnie. Wymaga jednak czegoś jeszcze, a mianowicie ograniczenia skrajnych nierówności zarówno między krajami, jak i wewnątrz nich. W celu zobrazowania tych zagadnień autorzy podają wiele przykładów, z których wybrałem dwa – jeden dotyczy nierówności dochodowych, a drugi zdrowotnych. Pięćset najbogatszych osób świata ma razem dochód większy niż 416 milionów najbiedniejszych. Wystarczyłoby 300 miliardów dolarów, czyli 1,6% dochodu 10% najbogatszych, aby 1 miliard ludzi mógł żyć za więcej niż 1 dolar dziennie. Osiągnięcie trzydziestu lat życia w dzisiejszej Zambii jest mniej prawdopodobne niż w Anglii w roku 1840. Pierwsza Wojna Światowa spowodowała we Francji spadek dalszego trwania życia o ok. 16 lat, a epidemia HIV/AIDS w Botswanie – o 31 lat. Jeden z pięciu rozdziałów HDR2005 został poświęcony uzasadnieniu, dlaczego nierówność ma znaczenie w debacie nad rozwojem. Zaczyna go zestawienie słów Margaret Thatcher, która to zagadnienie bagatelizowała i Platona, przestrzegającego Ateńczyków zarówno przed nadmiernym bogactwem, jak i skrajną nędzą. Autorzy twierdzą, że redukcja skrajnych nierówności ma liczne pozytywne konsekwencje m.in. w postaci ograniczenia ubóstwa, przyspieszenia wzrostu gospodarczego, większej stabilności politycznej.

Pomoc rozwojowa, czyli „jedna z najpotężniejszych broni w wojnie z ubóstwem” to temat trzeciego rozdziału HDR. Krytykowany jest tam pogląd, jako była to dobroczynność – pomoc w przezwyciężaniu barier zdrowotnych, edukacyjnych i gospodarczych w krajach ubogich przynosi korzyści wszystkim stronom zaangażowanym w tego rodzaju przedsięwzięcia. Autorzy podkreślają również znaczenie konsensusu osiągniętego na Międzynarodowej Konferencji na temat Finansowania Rozwoju w Monterrey w 2002 w sprawie tego, że głównym celem pomocy powinien być rozwój społeczny. Poprawa warunków dla prowadzenia polityki pomocy rozwojowej jest znacząca, a więc jej zwiększanie może dać więcej korzyści w porównaniu z przeszłością, gdy była ona wykorzystywana jako instrument prowadzenia zimnej wojny, realizowania własnych interesów handlowych, a kraje będące jej adresatami miały dużo większe problemy z korupcją i błędną polityką gospodarczą. Ważna jest nie tylko ilość, ale również jakość pomocy i tu autorzy sformułowali wiele postulatów dotyczących działań państw pomagających.

Przyjaciele rynku zawsze powtarzają, że wolny handel to klucz do rozwoju. Problem jednak w tym, że kraje bogate raczej nie chcą się tym kluczem podzielić z krajami ubogimi. Autorzy z ubolewaniem piszą o braku wyraźnych efektów rundy negocjacji na forum Światowej Organizacji Handlu zapoczątkowanej w Doha w 2001. Miała ona pełniej uwzględniać interesy krajów rozwijających się i dlatego nazwano ją „rozwojową”. Ponadto wskazują, że brak ściślejszego powiązania negocjacji handlowych z ideami zawartymi w

konceptu *human development* może być bardzo szkodliwy. Rozdział kończy wyliczenie postulatów, których realizacja sprawi, że wolny handel będzie się przyczyniał do realizacji milenijnych celów rozwoju.

W ostatnim rozdziale zwrócono uwagę na znaczenie konfliktów zbrojnych jako barier na drodze do rozwoju społecznego w krajach ubogich. Dziewięć na 10 najmniej rozwiniętych państw świata doświadczyło konfliktów zbrojnych w czasie od 1990. W tym okresie zginęło w takich konfliktach ok. 3 milionów ludzi. Ponadto, autorzy powiązali z tym problemem wzrost poczucia zagrożenia w krajach bogatych poprzez międzynarodowy terroryzm: „*Konflikty zbrojne w krajach biednych są aspektem globalnego braku bezpieczeństwa*”. Stąd postulat, aby zapobieganie im uczynić priorytetem w polityce międzynarodowej krajów bogatych, dyktuje to troska o ich własne bezpieczeństwo. Zwrócono też uwagę na to, że ważnym czynnikiem w lokalnych konfliktach jest słabe i nieskuteczne państwo. Wśród postulatów znalazły się m.in. uwzględnianie zapobiegania konfliktom zbrojnym w ramach strategii ograniczania ubóstwa, skuteczniejsze ograniczanie przepływu broni i amunicji do miejsc konfliktu, skuteczna pomoc finansowa na odbudowę po zakończeniu lokalnych wojen.

Ostatni raport Banku Światowego opublikowany pod koniec września 2005 (28 z kolei), poświęcony był w całości równości (*equity*) i rozwojowi. Można powiedzieć, że po trzech raportach dotyczących ubóstwa (1980, 1990 i 2000/2001) oraz raporcie o inwestowaniu w zdrowie (1993) jest to ostatni krok na drodze do pełnego rozpoznania wszystkich elementów istotnych w myśleniu o rozwoju przez środowiska związane z Bankiem Światowym. Już na wstępie mamy deklarację, która bardzo przypomina podejście tak charakterystyczne dla raportów UNDP: „*Żyjemy w świecie skrajnej nierówności szans zarówno wewnątrz krajów, jak i pomiędzy nimi. Nawet podstawowe szanse na życie są nieproporcjonalnie rozłożone: w Szwecji mniej niż pół procenta dzieci umiera przed pierwszym rokiem życia, a w Mozambiku taki los spotyka blisko 15% dzieci*”. Równość rozumiano tam głównie jako: równość szans – „*ludzkie osiągnięcia powinny być związane przede wszystkim z talentami i wysiłkiem, a nie z czynnikami takimi, jak rasa, płeć, pochodzenie społeczne i rodzinne*” oraz umiarkowana równość wyników (unikanie skrajnej deprivacji) w szczególności w wymiarze edukacyjnym, zdrowotnym i pod względem poziomu konsumpcji. Autorzy przyznają, że równość może być wartością samą w sobie, ale ma też znaczenie instrumentalne dla wzrostu i rozwoju gospodarczego: „*... większa równość może dać pełniejsze i efektywniejsze wykorzystanie narodowych zasobów*”. Wspomniano również o powodach politycznych i instytucjonalnych: „*nadmierne nierówności władzy i wpływów mogą prowadzić do takich instytucji politycznych, społecznych i gospodarczych, które są mniej sprzyjające dla długotrwałego wzrostu gospodarczego*”. Wnioski są dość radykalne, ale nie bez zastrzeżeń: „*równość powinna mieć centralne znaczenie w projektowaniu i implementacji polityki rozwojowej i pro wzrostowej... z poszanowaniem i wzmacnianiem wolności jednostki, jak również roli rynków w alokacji zasobów*”. Główne przesłanie raportu: „*równość jest komplementarna w kilku fundamentalnych wymiarach z dążeniem do długotrwałej prosperity*”. Należy jednak pamiętać, że główną misją Banku Światowego jest ograniczenie ubóstwa absolutnego, a równość ma znaczenie głównie jako instrument osiągnięcia tego celu.

Autorzy w interesujący sposób uzasadniają takie przesłanie. W krajach rozwijających się rynki (kredytu, ubezpieczenia, ziemi i kapitału ludzkiego) są bardzo niedoskonałe, co oznacza, że zasoby niekoniecznie płyną tam, gdzie daje to największe społeczne korzyści. Drugi argument odwołuje się do tego, że układ instytucjonalny systematycznie sprzyjający grupom wpływowym i uprzywilejowanym generuje koszty ekonomiczne w postaci mniejszego niż efektywny poziomu innowacyjności i inwestycji (marnowanie talentów i przedsiębiorczości, a ogólniej potencjału rozwojowego grup zmarginalizowanych). Znajdujemy tu również charakterystyczne dla radykalnego dyskursu o rozwoju odwołania do strukturalnie uwarunkowanej dominacji jednych grup nad innymi oraz wynikającej stąd

marginalizacji i opresji, np. „rozkład bogactwa jest blisko związany ze społecznymi różniczeniami, które stratyfikują ludzi, społeczności, narody w grupy dominujące i zdominowane. Strukturalne uwarunkowania dominacji utrzymują się dzięki społecznemu i ekonomicznemu zróżnicowaniu, wzmacnianemu poprzez jawne i ukryte stosowanie władzy. Elity chronią swoje interesy w subtelny sposób, np. poprzez wykluczające praktyki w zakresie zawierania małżeństw i systemów pokrewieństwa, jak również mniej subtelnie – poprzez agresywne manipulacje polityczne i bezpośrednie używanie siły”.

Skoncentrowanie uwagi na równości nie zostało jednak pomyślane jako nowe podejście do rozwoju. Podkreślono, że ten aspekt rozwoju i polityki rozwojowej powinien być uwzględniony w przypadku reform instytucjonalnych na rzecz środowiska sprzyjającego inwestycjom oraz upodmiotowienia (*empowerment*). Ponadto publiczne działania na rzecz zwiększania szans życiowych osób w najgorszej sytuacji są uzasadnione w przypadku bardzo dużych nierówności w tym względzie oraz gdy nierówności te są szkodliwe dla całkowitego rozwoju. Kolejne sprawy, które społeczność rozwojowa powinna wziąć pod uwagę w tym kontekście: celem polityki nie jest równość sytuacji, zróżnicowania wynikające z preferencji, talentu, wysiłku i szczęścia są naturalne, a nierówności dochodowe odgrywają dużą rolę jako bodźce do inwestowania; równość szans jako cel działań publicznych nie powinna bezpośrednio dotyczyć nierówności dochodowych, ale głównie większych inwestycji w zasoby ludzkie najbiedniejszych i przeciwdziałania utrwalaniu oraz dziedziczeniu nierówności; politycy nie doceniają długofalowych i trudno mierzalnych korzyści wynikających z większej równości i mają tendencję do dawania priorytetu efektywności w krótkim okresie, gdy sprzeczności między równością i efektywnością są wyraźniejsze, z kolei preferujący równość powinni brać pod uwagę to, że redystrybucja dochodów, zakłócająca indywidualne bodźce, w krótkim okresie może przyczynić się do zmniejszania inwestycji, zmniejszania innowacji i osłabiania wzrostu gospodarczego.

Raport składa się z trzech części. Pierwsza została poświęcona przedstawieniu wskaźników i informacji obrazujących nierówność szans wewnątrz i pomiędzy krajami. W części drugiej przedstawiono uzasadnienie, dlaczego równość ma znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Ostatnia dotyczy zaś tego, w jaki sposób działania publiczne mogą przyczyniać się do „wyrównywania pola gry” w wymiarze politycznym i gospodarczym; podkreślono tam m.in. znaczenie inwestowania w ludzi, ułatwiania dostępu do wymiaru sprawiedliwości, ziemi i infrastruktury oraz promowania sprawiedliwości na rynkach. Warto przytoczyć jeszcze jeden cytat z zakończenia raportu: „... równość zajmuje centralne miejsce w interpretacji doświadczeń rozwojowych i projektowaniu polityki rozwojowej – w większości współczesnego myślenia to miejsce jest niedostatecznie rozumiane i niedoceniane [...] Cztery szerokie wątki są w centrum dyskursu o rozwoju i praktyki rozwojowej od co najmniej trzech dekad: zasadnicze znaczenie rynków jako mechanizmów alokacji zasobów, rozwój ludzki (*human development*), znaczenie instytucji i koncentracja na upodmiotowieniu (*empowerment*)”.

Oba raporty uzupełnia dodatek ze wskaźnikami statystycznymi. Dużo bogatsze pod tym względem jest wydawnictwo UNDP, ale w raporcie Banku Światowego umieszcza się jedynie wybrane wskaźniki; pełny ich zestaw zawiera samodzielna publikacja World Development Indicators. Na zakończenie przedstawiam tabele z raportu UNDP z ostatnimi rankingami według Human Development Index (HDI) i PKB na głowę.

Tabela 1. Pierwszych 36 państw ze 177 wg pozycji HDI (dane za 2003)

Państwo	Pozycja wg HDI	PKB na głowę w PPP\$	Pozycja wg PKB	Pozycja PKB odjąć pozycja HDI
Luksemburg	4	62298	1	-3

Irlandia	8	37738	2	-6
Norwegia	1	37670	3	2
USA	10	37562	4	-6
Dania	14	31465	5	-9
Islandia	2	31243	6	4
Kanada	5	30677	7	2
Szwajcaria	7	30552	8	1
Austria	17	30094	9	-8
Australia	3	29632	10	7
Holandia	12	29371	11	-1
Belgia	9	28335	12	3
Japonia	11	27967	13	2
Niemcy	20	27756	14	-6
Francja	16	27677	15	-1
Finlandia	13	27619	16	3
Hong Kong Chiny	22	27179	17	-5
UK	15	27147	18	3
Włochy	18	27119	19	1
Szwecja	6	26750	20	14
Singapur	25	24481	21	-4
Nowa Zelandia	19	22582	22	3
Hiszpania	21	22391	24	3
Izrael	23	20033	25	2
Grecja	24	19954	26	2
Brunei Darussalam	33	19210	29	-4
Słowenia	26	19150	30	4
Cypr	29	18776	31	2
Portugalia	27	18126	32	5
Korea Płd.	28	17971	34	6
Malta	32	17633	35	3
Czechy	31	16357	38	7
Barbados	30	15720	39	9
Węgry	35	14584	40	5
Argentyna	34	12106	46	12
Polska	36	11379	48	12

Tabela 2. 17 krajów zajmujących ostatnie miejsca w rankingu HDI (dane za 2003)

Państwo	Pozycja wg HDI	PKB na głowę w PPP\$	Pozycja wg PKB	Pozycja PKB odjąć pozycja HDI
Angola	160	2344	126	-34
Erytrea	161	849	168	7
Benin	162	1115	157	-5
Wybrzeże Kości Słoniowej	163	1476	149	-14
Tanzania	164	621	175	11
Malawi	165	605	176	11
Zambia	166	877	167	1
Kongo	167	697	173	6
Mozambik	168	1117	156	-12
Burundi	169	648	174	5
Etiopia	170	711	171	1
Republika Afryki Centralnej	171	1089	159	-12

Gwineea Bissau	172	711	171	-1
Czad	173	121	154	-19
Mali	174	994	164	-10
Burkina Faso	175	1174	155	-20
Sierra Leone	176	548	177	1
Niger	177	835	169	-8