

Kilka uwag na marginesie dwóch tekstów (wersja z 21.09.2006)

I. Uwagi i refleksje po lekturze tekstu P. Sałustowicza „Aktywizacja społeczności lokalnych – droga do ‘lepszego’ społeczeństwa?”

Wydaje się, że głównym przesłaniem pierwszej części tego tekstu jest hipoteza, że to neoliberalna ideologia i polityka (krajowa i globalna) odpowiada za wzrost różnego rodzaju nierówności i przeszkadza w budowaniu lepszego społeczeństwa, „które kieruje się szacunkiem wobec ludzkiej godności, zasadami równości, sprawiedliwości społecznej, tolerancji i szeroko rozumianej demokracji, a jednocześnie dbającego o godne warunki życia jego członków”. Czy nie oznacza to jednak przeceniania czynników politycznych w wyjaśnianiu bolączek współczesnego świata i identyfikowaniu barier w tworzeniu świata lepszego? Czy zmiana polityki na radykalnie inną - anty-neoliberalną, dałaby w konsekwencji postęp społeczny?

Autor zabiera też głos w dyskusji nad związkami między wzrostem gospodarczym, nierównościami społecznymi, ubóstwem, poziomem zaangażowania obywatelskiego, zastanawia się też nad wpływem wzrostu gospodarczego na społeczności lokalne. Przywołuje przykłady i mierniki statystyczne po to, aby ukazać, że wzrost gospodarczy związany może być ze wzrostem nierówności i ubóstwa, a także erozją wspólnot lokalnych. Nie jest to raczej odkrycie, gdyż trudno zakładać, że w każdych warunkach wskaźnik wzrostu gospodarczego będzie dodatnio skorelowany z innymi pozytywnymi wskaźnikami społecznymi i ekonomicznymi. Krytyka koncentrowania uwagi w polityce wyłącznie na wzroście gospodarczym ma już kilkudziesięcioletnią tradycję. Nie wynika z niej jednak, że w ogóle powinniśmy porzucić myślenie w kategoriach przeciętnego wzrostu poziomu życia. Klasyczna wizja celów polityki społecznej wyrażona przez T.H. Marshalla była następująca: wzrost ogólnego dobrobytu, łagodzenie nierówności i eliminacja ubóstwa. Możemy zastanawiać się nad tym, czy da się te wszystkie cele osiągać równocześnie, niezależnie od tego co wynika z ekonomii dobrobytu na temat sprzeczności między efektywnością a sprawiedliwością, a przykład krajów skandynawskich pokazuje, że można się rozwijać gospodarczo i osiągać cele takie, jak łagodzenie nierówności i minimalizacja ubóstwa.

Wraz z falą współczesnego konserwatyzmu pojawiły się hipotezy, że liberalne państwo opiekuńcze źle wpływa na różnego rodzaju wspólnoty, np. na rodzinę, społeczność lokalną, społeczeństwo obywatelskie. I tu należy się spodziewać, że testy tej hipotezy na podstawie danych porównawczych będą negatywne. Autor odwołuje się do przykładu wysokiego poziomu wolontariatu w Szwecji.

Współczesny nacisk na społeczeństwo obywatelskie i wspólnoty wiążący się ze wzrostem znaczenia komunitarystycznych filozofii społecznych mógłby posłużyć do analizy myślenia Marshallowskiego o celach polityki społecznej. Można zapytać, czy wzrost dobrobytu, łagodzenie nierówności i eliminacja ubóstwa automatycznie zapewnią istnienie silnych wspólnot, spójność i integrację społeczną, zaangażowanie obywatelskie itd.

Druga część tekstu P. Sałustowicza dotyczy już aktywizacji społeczności czy wspólnot lokalnych z nawiązywaniem do rządowych programów, które mają takie cele. Jeden z

interesujących wątków to wskazanie na możliwą sprzeczność między rzeczniczą (reprezentacyjną) a usługową funkcją organizacji pozarządowych w perspektywie kontraktowania usług społecznych przez państwo. Może jest to sprzeczność sztuczna, tzn. teoretycznie rząd może kontraktować usługi polegające na tym, żeby domagać się od administracji realizacji praw obywatelskich, np. do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Poza tym możliwa też jest interpretacja taka, że władza chce rozwijać społeczeństwo obywatelskie po to, aby zajmowało się tym, czym władza już zajmować się nie chce i/lub nie może w takim zakresie jak kiedyś. Jest to interpretacja związana z wyjaśnieniem, skąd wzrost niepokoju o poziom zaangażowania obywatelskiego, czy ogólniej o dezintegrację społeczną i wykluczenie społeczne, mimo, że na poziomie otwartych konfliktów społecznych sytuacja raczej nie jest niepokojąca (choć może niepokoić ich zanik – jako przejaw spadku zaangażowania obywateli w sprawy wspólne). Znowu pojawia się neoliberalizm z jego naciskiem na dobroczynność pieniężną i czasową jako rozwiązywanie problemów społecznych.

Większość myślenia w kategoriach budowania kapitału społecznego albo wszechogarniającego partnerstwa wszystkich ze wszystkimi wydaje się zupełnie pomijać kwestie sprzeczności interesów i walki, jest to jakby neosolidaryzm połączony z czymś co przypomina odgórną inżynierię społeczną (plany, programy budowania, odbudowywania harmonijnych wspólnot).

Ostatnia część artykułu to pozytywne przedstawianie programów nastawionych na wspieranie zaniedbanych dzielnic, wsi czy miast z decentralizacją polityki (ale z zadaniami również dla rządu) oraz partnerstwem (koalicje) samorządowo-społeczno-biznesowym (dobre praktyki). Z tymi zjawiskami wiąże się jednak wiele problemów, np. wzrost nierówności międzysamorządowych związany jest z decentralizacją (decentralizacja i dekoncentracja jest to sposób na zmniejszenie wydatków publicznych rządu i stara strategia partii republikańskiej w USA). Złudzenia dotyczące partnerstwa rządu z dużym biznesem rozwiewa m.in. J. Bakan („Korporacja. Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą”), a dotyczy to również samorządu, który w ramach decentralizacji przejmuje wiele funkcji kontrolnych wobec biznesu. Na niebezpieczeństwa związane ze współpracą z władzą wskazują społecznicy (utrata autonomii i niezależności, biurokratyzacja). Nie znaczy to oczywiście, że należy potępiać z góry jakiegokolwiek inicjatywy tego rodzaju, ale naiwność może sporo kosztować.

Dodatek do artykułu to poszukiwanie wsparcia dla polemiki z L. Balcerowiczem w jednym z tekstów J. Stiglitz opublikowanych w Gazecie Wyborczej, który z kolei odwołuje się m.in. do B. Friedmana (moralne skutki wzrostu), S. Kuzneta (nierówności w początkowej fazie wzrostu wzrastają, ale potem się zmniejszają) i A. Lewisa (rola nierówności dla wzrostu ze względu na stopę oszczędności). Konkluzja zaś jest taka, że główne pytanie dotyczy tego, jak zapewnić wzrost z osiąganiem innych celów społecznych – wzrost moralny (stabilny, sprawiedliwy, z tolerancją itd. tzn. nieposiadający cech złego wzrostu wyliczonych między innymi w jednym z raportów światowych UNDP z lat 1990.: bezzatrudnieniowy, wykluczający, niesprawiedliwy, uprzedmiotawiający, nierównoważony). Wstępnie wiemy, że sama polityka gospodarcza spod znaku Waszyngtońskiego Konsensusu do tego nie wystarczy, ale też żaden kraj nie prowadzi wyłącznie takiej polityki.

Kolejny wątek to niewystarczalność PKB na głowę, jako wskaźnika jakości życia, gdyż ma ona więcej wymiarów. Detronizacja PKB nastąpiła w latach 1970. wraz z narastającą falą krytyki koncentrowania uwagi wyłącznie na produkcji i konsumpcji. Od tego czasu mieliśmy już co najmniej kilkadziesiąt propozycji bardziej złożonego pomiaru jakości życia w społeczeństwie.

Na koniec wspomnę o tezie, że „niewidzialna ręka rynku jest niewidzialna, dlatego, że nie istnieje”. Stiglitz przywołuje argumenty oparte na teorii zawodności rynku (asymetria

informacji) i afirmuje rolę państwa zarówno w zakresie wzrostu gospodarczego, jak i innych celów, np. edukacji (przy okazji mamy kwestionowanie wprowadzania mechanizmów rynkowych w tej sferze – bon oświatowy, prywatne szkolnictwo). Z nowszych dyskusji na ten temat zwróciłbym uwagę na reakcje ekonomistów na hipotezy związane z teorią zawodności rynku, czyli próby jej teoretycznej i empirycznej analizy (Cowen i Campton red. „Market failure or Success”).

II. Uwagi i refleksje po wybiórczej lekturze książki J. Sachsa „Koniec z nędzą”

Ogólniej na rzecz patrząc, dyskusja nad rozwojem (tu liczne zagadnienia związane m.in. z paradygmatami i definiowaniem rozwoju, celów rozwojowych, polityki rozwojowej, roli pomocy dla regionów/krajów najuboższych) to samo centrum tego, czym głównie interesował się prof. J. Danecki. Z drugiej strony wiele zagadnień ma tu liczne analogie do pomagania ubogim we własnym kraju, oczywiście poza jedną – chodzi o pomoc obcym i odległym przestrzennie, kulturowo i rasowo ubogim, stąd dodatkowe i liczne trudności natury etycznej, politycznej, organizacyjnej.

Książka Sachsa w jej wymiarze projektującym (rozdział „Global Compact to End Poverty”) wydaje mi się być czymś w rodzaju syntezy dotychczasowych aktywistycznych strategii pomocy rozwojowej z wiarą w możliwości samych krajów ubogich oraz międzypaństwowych i społecznych organizacji międzynarodowych, odwołuje się też przy tym m.in. do koncepcji zaspokajania podstawowych potrzeb (*basic needs approach*), która zaczęła być popularna w latach 1970. w międzynarodowej debacie o rozwoju. Z drugiej strony książka Sachsa ma wyraźny wymiar polityczny, tzn. przedstawia argumenty za tym, żeby zwiększyć poziom finansowania pomocy rozwojowej i skierować ją głównie na bezpośrednie zaspokajanie podstawowych potrzeb. W tym kontekście umieściłbym optymistyczne założenie, że przyczyni się to znacząco do realizacji celów milenijnych ONZ w ciągu najbliższych 20 lat. Trudno zaangażować się w realizację wielkiego przedsięwzięcia z perspektywą, że jego efekty poznają dopiero przyszłe pokolenia, albo ze sceptycyzmem, czy w ogóle cokolwiek dzięki temu osiągniemy.

Właśnie ów sceptycyzm co do efektów kilkudziesięciu lat licznych programów pomocy krajom ubogim wydaje się być dzisiaj bardzo popularny. Istotne na tym tle byłoby zestawienie poglądów W. Easterly’ego wyrażonych w książce „The White Man's Burden” (2006) z charakterystycznym podtytułem: „Dlaczego wysiłki Zachodu w celu udzielenia pomocy reszcie uczyniły tak dużo zła i tak mało dobra” z optymizmem Sachsa. Easterly zrecenzował „Koniec z nędzą” m.in. na łamach Journal of Economic Literature w artykule „Big Push Deja Vu”. W skrócie przedstawię jego obiekcje.

Najpierw przedstawił on Sachsa jako zwolennika działań odgórnych, planowych, szybkich, na wielką skalę i za pieniądze Zachodu („wszechstronnie zaplanowany zbiór interwencji”) w kontekście starych kontrowersji między tymi, którzy widzieli szansę na ulepszenie świata w zbudowaniu wszechstronnych programów postępu społecznego i ich krytykami zalecającymi, jak Popper – częściową inżynierię społeczną, czy „częstkowe demokratyczne reformy”. Można mieć jednak wątpliwość, czy Easterly dobrze odczytał przesłanie Poppera, gdyż częściowa inżynieria miała koncentrować się na łagodzeniu ewidentnego nieszczęścia, a to jest przecież cel planu Sachsa, chociaż mowa w nim o eliminacji, ale za to tylko absolutnego ubóstwa (nierówności pozostają poza planem). Dyskusja tego rodzaju to fragment klasycznej kontrowersji między zwolennikami planowania (państwo) a zwolennikami rynku. Easterly dodatkowo próbuje wyjaśnić, skąd zaufanie Sachsa do dużych i szybkich odgórnych rozwiązań i wskazuje jego doświadczenia w Boliwii i w Polsce (szybkie odgórne działania, które mają rozwiązać wielkie i złożone problemy). Nawiasem mówiąc, Easterly odmiennie niż Sachs ocenia skutki terapii szokowej w Polsce. Problemy w tym względzie miały być spowodowane tym, że nie da się wszystkiego zmienić od razu, zmiana musi być raczej długim i stopniowym procesem przekształceń instytucjonalnych i społecznych.

Drugi wątek krytyczny to umieszczenie planu Sachsa w kontekście kilkudziesięciu lat ekonomii rozwoju i zarzut, że mamy powtórzenie tego, co proponowano w latach 1950. i 1960. Easterly porównuje książkę Sachsa z bestsellerem Walta Rostowa „Fazy wzrostu gospodarczego”, który twierdził, że wzrost inwestycji wywołany zastrzykiem pomocy

finansowej sprawi, że dany kraj wejdzie na ścieżkę wzrostu. Taka strategia była wielokrotnie krytykowana za uproszczenia. Na rozwój ma wpływać duża liczba różnych czynników, które na siebie wzajemnie oddziałują. Sachs ma też łączyć z poprzednikami obietnica uzyskania wspaniałych wyników w razie zastosowania planu.

Trzeci wątek to atak na koncepcję pułapki ubóstwa (pułapka oszczędności, pułapka demograficzna, pułapka kapitału – wielkość kapitału na głowę musi przekroczyć pewien próg, aby kraj mógł zacząć się szybciej rozwijać), do której odwołuje się Sachs. Easterley twierdzi, że wyniki analizy długich szeregów czasowych danych raczej nie potwierdzają istnienia pułapki ubóstwa, szczególnie w kontekście hipotezy, że zastrzyk zagranicznego kapitału uruchomi wzrost gospodarczy (biedne kraje szybciej się rozwijały wtedy, gdy poziom pomocy dla nich był niższy, a w ogóle nie rozwijały się gdy ten poziom się zwiększył, od 1980.). Sachs ma przy tym tendencję do bagatelizowania wpływu złego rządzenia na szanse rozwojowe i koncentruje się głównie na hipotezie pułapki ubóstwa. Easterley ponownie odwołuje się do danych (np. bardzo silna negatywna korelacja między poziomem korupcji i wzrostu gospodarczego), aby dowieść, że jednak złe rządzenie jest częścią problemu niskiego poziomu wzrostu (debata o tym, co jest przyczyną a co skutkiem).

Kolejny wątek to w sumie nieekonomiczne podejście Sachsa, np. niewiele pisze o strukturze bodźców u aktorów ważnych dla rozwiązania problemu ubóstwa, a poruszanie tych zagadnień jest charakterystyczne dla ekonomistów. Autor „Końca z nędzą” odwołuje się do analogii medycznych („ekonomia kliniczna”), mamy więc nacisk na naukowe i technokratyczne rozwiązania, przy użyciu dostępnych technologii. Prowadzi to do koncentrowania uwagi głównie na instrumentach administracyjnych. Ubóstwo ma jednak też przyczyny społeczno-polityczne – złe instytucje, błędna polityka, wykluczenie ubogich z handlu. Ubóstwo jest problemem ekonomicznym, który nie może być rozwiązany jedynie za pomocą odgórnych administracyjnych interwencji. Easterley wzmacnia to rozumowanie twierdząc, że pomiędzy wydatkami na zdrowie (administracyjnymi rozwiązaniami) a poprawą zdrowia nie musi istnieć pozytywna korelacja. Inne problemy z realizacją takich rozwiązań, np. brak odpowiedniej informacji i wielość celów, która zniechęca do działania wykonawców planu.

Co proponuje sam Easterley? W skrócie, jego credo jest następujące: trzeba szukać tych interwencji, które się sprawdziły z pomocą ewaluacji i słuchając samych ubogich, a następnie podtrzymywać ich działanie – „niewielkie ruchy mogą dawać wielkie korzyści”. Takie podejście może mieć większe poparcie w sceptycznej opinii publicznej w porównaniu z kolejnymi wielkimi planami.

Czy w książce Sachsa znajdujemy odpowiedź na wątpliwości Easterley’ego? Wstępnie szukałem jej w rozdziale „Myths and magic bullets”. Autor stwierdza, że sceptycyzm co do dotychczasowej nieskuteczności pomocy rozwojowej jest łatwy do wyjaśnienia. Zachód nie osiągnął zbyt wiele, ponieważ wydawał na pomoc za mało środków, za co odpowiada nie tylko ich całkowity rozmiar, ale też zła struktura (dane za 2002: na obsługę i spłacanie długów, zagranicznych konsultantów, pomoc w razie katastrof humanitarnych i obsługę administracyjną ponad 2/3, a tylko 1/3 na dostęp do zaspokajania podstawowych potrzeb, w przypadku USA – ta struktura jest o wiele gorsza z 3\$ na głowę tylko 6 centów).

Dodatkowo Sachs wskazuje na wiele mitów, które są przeszkodą w uczynieniu zdecydowanych kroków na drodze do realizacji celów milenijnych w perspektywie „naszego pokolenia”. Jeden z nich bezpośrednio jest związany z argumentem Easterley’ego. Sachs uważa, że jakość rządu może mieć mniejsze znaczenie dla rozwoju niż się przypuszcza, ponieważ biedne kraje Afrykańskie nie mają gorszych rządów niż inne biedne kraje na świecie, a wzrost jest tam słabszy niż gdzie indziej. Jest to więc część problemu, ale nie decydująca o gorszych wynikach rozwojowych. Na marginesie wspomnę tu o badaniach Alesiny i Easterley’ego, którzy powiązali z jakością rządów sztuczność granic państw

dzielących społeczności, które chciałyby być razem i łączące społeczności sobie wrogie,. Gdyby potwierdziło się, że sztuczne granice są częstsze w Afryce niż gdzie indziej, byłby to powód do sformułowania hipotezy, że tylko ze względu na ten czynnik jakość rządów powinna być tam gorsza niż gdzie indziej.

Pozostałe przekonania, których mityczność obnażał Sachs. **Deficyt demokracji nie odgrywa już takiej roli, gdyż** demokratyzacyjna fala dotarła do Afryki w latach 1990. Wskazywanie na **brak wartości europejskich, czyli podkreślanie syndromu** kultury ubóstwa w postaci niechęci do pracy i przedsiębiorczości, braku zapobiegliwości, poszukiwania szybkich zaspokojień, fatalizmu etc. jest wątpliwe, gdyż zakłada niezmiennosc wartości i zwykle nie opiera się na wynikach badań empirycznych, ma też strukturę błędnego koła – skąd wiemy, że ubodzy są leniwi, bo są ubodzy. Wyniki Światowego Sondażu Wartości ujawniają, że kultura ubóstwa jest mitem. Przekonanie, że nędzę powoduje **brak wolnego rynku** sprawia, że za panaceum uznaje się liberalizację i prywatyzację wszystkiego co się da włącznie ze szkolnictwem, ochroną zdrowia, wodą, kolejami, energią, ale okazuje się, że indeks wolności gospodarczej nie jest skorelowany ze wzrostem gospodarczym na głowę. Hernanda De Soto wyjaśniał, że kapitalizm udaje się tylko na Zachodzie ze względu na to, że trudno zaprzeczyć sukcesom kapitalizmu poza kręgiem Zachodu, a poza tym żadne wyjaśnienie jednoprzyczynowe nie jest przekonujące. Są i tacy, dla których rozprzestrzenienie się AIDS w biednych krajach Afryki **to wynik braku moralności i seksualnych ograniczeń**. Nie potwierdzają tego jednak badania porównawcze dotyczące liczby przypadkowych partnerów seksualnych, stąd Sachs zaleca ostrożność i czekanie na wyjaśnienia bardziej naukowe. Czasem wraca też teoria Malthusa, że **pomoc spowoduje eksplozję demograficzną**, która jeszcze pogorszy sytuację. Na co Sachs odpowiada, że te same czynniki, które powodują biedę lub są jej skutkami odpowiadają także za wysokie wskaźniki płodności, stąd rozwiązanie problemu biedy zmniejszy je, a nie zwiększy, np. wysoka umieralność niemowląt przyczynia się do decyzji o większej liczbie dzieci, niski poziom wykształcenia kobiet to znowu przejaw biedy edukacyjnej, a ma ten czynnik wpływ na decyzje reprodukcyjne kobiet. Popularny też jest pogląd, że **fala globalizacji ekonomicznej podniesie wszystkie łodzie**, ale Sachs powiada, że głównie te, które się znajdują w wodzie, co nie dotyczy krajów odizolowanych z różnych względów, np. geograficznych lub protekcyjnych, od światowej gospodarki. Socjaldarwiniści przekonani są, że natura świata społecznego jest taka, że przetrwają najlepiej dostosowani, konkurencja i walka to podstawowe procesy odpowiedzialne za rozwój, a więc wolnokonkurencyjny rynek jest najlepszym rozwiązaniem. Sachs na to odpowiada, że gospodarka to też zaufanie i współpraca, a same rynki nie są w stanie wyprodukować wielu dóbr istotnych dla rozwoju. Większość ekonomistów zgadza się co do tego, że część dóbr o charakterze publicznym powinna być finansowana ze środków publicznych.

Nie znajdujemy tu odpowiedzi na główną wątpliwość Easterly'ego, związaną ze sceptycyzmem co do wszechstronnych planów wymyślonych przez ekspertów, które mają być realizowane odgórnie przez organizacje międzynarodowe i rządy biednych państw. Można jednak przypuszczać, że umieszczenie pracy Sachsa w kontekście sporów, do których nawiązywał Popper nie jest zbyt rozsądne. Polityka rozwojowa organizacji międzynarodowych w celu likwidacji skrajnego ubóstwa w najbiedniejszych krajach to jednak coś innego niż racjonalnie wymyślona utopia szczęśliwego społeczeństwa oraz odgórnie realizowany plan jej osiągnięcia w niedemokratycznych warunkach. Sachs nie ma nic przeciwko ewaluacji różnych projektów z udziałem samych ubogich i polityce drobnych kroków w lokalnych społecznościach, a nawet jest to element jego „wielkiego planu”, ale widzi również potrzebę działań lepiej skoordynowanych na poziomie międzynarodowym, zwiększenia poziomu finansowania i poprawy jego struktury itd. Realizacja celów milenijnych ma polegać na porozumieniach między krajem ubogim a donatorami w oparciu o

odpowiednią dla danego kraju strategię ograniczenia ubóstwa, ale wiele warunków ułatwiających walkę ze skrajnym ubóstwem ma charakter ponadlokalny i ponadnarodowy.

Uwagi powyższe nie wyczerpują oczywiście bogactwa wątków, które występują w książce Sachsa. Dyskusja nad przyczynami zacofania, niedorozwoju i występowania skrajnej nędzy na świecie toczona jest od dawna, od dawna też próbowano na różne sposoby pomagać krajom najuboższym. Podział na dwa wrogie bloki państw raczej nie sprzyjał temu, aby był to priorytetowy cel polityki międzynarodowej. Po 1989. sytuacja polityczna świata zmieniła się radykalnie i daje to nadzieję na to, że poziom pomocy na rozsądnie zaprojektowane przedsięwzięcia rozwojowe dla krajów najbiedniejszych będzie wzrastał. Polska nie ma żadnej polityki w tym względzie, a my też jesteśmy zobowiązani do przekazywania 0,7% PKB na te cele. Jak czytamy na stronach polskiego oddziału UNDP: „Rośnie poparcie społeczeństwa dla polskiej pomocy krajom rozwijającym się, dwie trzecie (69 proc.) Polaków uważa, że powinniśmy pomagać biedniejszym państwom”. Badanie zostało przeprowadzone w ramach kampanii społecznej UNDP i MSZ z hasłem „Polska jest Rajem” (dla ponad miliarda najbiedniejszych mieszkańców świata). Według szacunków, które tam podano w 2005 roku Polska przeznaczała na pomoc rozwojową 0,08-0,09 proc. PKB. Do 0,7% jeszcze daleko nie mówiąc już o tym, że sam rozmiar pomocy to nie wszystko.