

Ewa Rumińska-Zimny

Walka z ubóstwem w erze globalizacji

International Journal of Management and Economics 14, 68-81

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ewa Rumińska-Zimny

Europejska Komisja Gospodarcza, Genewa

Walka z ubóstwem w erze globalizacji

Wstęp

Celem opracowania jest ocena rezultatów dotychczasowej walki z ubóstwem i perspektyw w zakresie jego likwidacji. Po wskazaniu na wielopłaszczyznowy charakter ubóstwa i jego przyczyny omówiono trendy i aktualny stan zróżnicowania pomiędzy krajami biednymi i bogatymi oraz główne kierunki polityki zwalczania ubóstwa.

Główną tezą opracowania jest twierdzenie, że rezultaty walki z ubóstwem są ograniczone, a postęp przebiega nierównomiernie zarówno w wymiarze regionów geograficznych, jak i płaszczyzn ubóstwa: długości trwania życia, poziomu edukacji czy wielkości dochodu. Nowe szanse na likwidację ubóstwa związane są ze zmianą podejścia do tego problemu i metod walki z nim, również ze strony międzynarodowych instytucji finansowych, a także z upowszechnianiem nowoczesnych technologii, które jednak mogą stać się równocześnie źródłem nowych podziałów.

Likwidacja drastycznych różnic pomiędzy krajami biednymi i bogatymi zależy będzie od przyjęcia strategii walki z przejawami ubóstwa w różnych płaszczyznach z wykorzystaniem szans, jakie dają nowe technologie informacji i komunikacji. Konieczne jest równocześnie przełożenie poparcia politycznego na konkretne działania zarówno na szczeblu narodowym, jak i międzynarodowym, w tym reformę międzynarodowych instytucji finansowych oraz współpracę rządu z innymi partnerami, szczególnie sektorem prywatnym oraz społeczeństwem, reprezentowanym przez władze lokalne i organizacje pozarządowe.

Definicja, przyczyny i miary ubóstwa

Ubóstwo jest tradycyjnie pojmowane i definiowane w kategoriach dochodu, a jego miarą jest stopa ubóstwa określająca udział osób mających dochody poniżej określonego poziomu (linia ubóstwa) w stosunku do ludności ogółem. Ubóstwo określane w kategoriach absolutnych bądź też względnych ma charakter subiektywny i wymaga przyjęcia arbitralnych założeń dotyczących wartości granicznej oddzielającej „biednych” od „bogatyh” (linia ubóstwa).

Ubóstwo bezwzględne jest określane przez minimum egzystencji i jest koncepcją stosowaną wobec krajów rozwijających się, a także niektórych krajów

transformacji. Jest ono utożsamiane, zwłaszcza dla potrzeb porównań międzynarodowych, z linią ubóstwa w wysokości dochodu na 1 mieszkańca poniżej 1 USD dziennie (lub 2 USD dla krajów w transformacji), przyjętą przez Bank Światowy. Ubóstwo relatywne bądź też zagrożenie ubóstwem (pojęcia stosowane wobec krajów rozwiniętych) określane jest jako pewien procent przeciętnego dochodu, płacy i/lub emerytury bądź też minimum dochodów niezbędnych do „godziwego” życia w danym społeczeństwie – subiektywna ocena ubóstwa, minima socjalne [Golinowska, 1996].

Linia ubóstwa określona przez Bank Światowy była i jest przedmiotem krytyki ze strony środowisk naukowych i ekspertów. Jednym z istotnych argumentów jest ograniczony zasięg sfery monetarnej w większości krajów najstabilniej rozwiniętych, gdzie faktyczny poziom ubóstwa pełniej odzwierciedlają wskaźniki konsumpcji (poziom kalorii, spożycie podstawowych produktów na 1 mieszkańca) lub śmiertelności niemowląt. Skupienie uwagi na poziomie dochodu ogranicza horyzont walki z ubóstwem do stymulowania wzrostu gospodarczego w ramach programów opartych na liberalizacji, prywatyzacji i stabilizacji makroekonomicznej (ograniczenie inflacji i deficytu budżetowego) niezależnie od różnic w sytuacji poszczególnych krajów. Takie podejście było wyraźnie widoczne m.in. w rekomendacjach Banku Światowego w początkowym okresie transformacji dla Polski, Węgier i innych krajów, w których duże grupy społeczne znalazły się tylko nieco poniżej linii ubóstwa, czyli występowało ubóstwo „płytkie” [World Bank, 1995].

Szerszą definicję ubóstwa w kategoriach *human development* przedstawili autorzy raportu pod tym samym tytułem [HDR 1997]. *Human development*, tłumaczone na język polski niezbyt trafnie jako „rozwój społeczny”, opiera się na pracach A. Sena i jego rozumieniu rozwoju w kategorii *capabilities*, czyli zasobu i możliwości zwiększania wyboru w zakresie podstawowych sfer życia (zdrowie, edukacja, sytuacja materialna). Ubóstwo w obszarze *human development* ma więc z definicji wielopłaszczyznowy charakter, a tym samym nie daje się bezpośrednio zmierzyć poziomem dochodu. *Human poverty* to również brak opieki zdrowotnej nie pozwalający na dożycie określonego wieku, niski poziom lub brak wykształcenia, utrudniony dostęp do dobrej jakości wody pitnej, zatrucie środowiska naturalnego, rozprzestrzenianie się HIV/AIDS bądź zagrożenie bezpieczeństwa osobistego w wyniku konfliktów zbrojnych lub czystek etnicznych.

Miarą ubóstwa jest indeks złożony – Human Poverty Index (HPI) obrazujący skalę ograniczeń w sferze zdrowia, wykształcenia i potrzeb materialnych. Jest on skonstruowany podobnie jak dochodowa linia ubóstwa, czyli w kategoriach deprivacji. Tak więc poziom ubóstwa w sferze zdrowia obrazuje nie przeciętną długość życia, lecz procent osób nie mających (statystycznie) szans na dożycie określonego wieku. W przypadku krajów rozwijających się wskaźnik HPI nie zawiera „dochodowej” stopy ubóstwa jako miary deprivacji w sferze materialnej [S. Anand i A.K. Sen, 1997].

Dane używane do obliczenia HPI różnią się w przypadku krajów rozwijających się (HPI-1) i rozwiniętych (HPI-2), co podkreśla zróżnicowany charakter ubóstwa i warunków panujących w tych krajach. W przypadku HPI-1 ograniczenia w sferze materialnej wyraża średnia ważona dwóch zmiennych: dostęp do wody pitnej i niedobory wagi u dzieci poniżej 5 lat. Poziom ograniczeń w sferze zdrowia to udział osób nie mających szans na dożycie do wieku lat 40, a w sferze edukacji – poziom analfabetyzmu wśród osób dorosłych. Jeśli zaś chodzi o HPI-2, to dla sfery materialnej użyto średniej ważonej stopy ubóstwa (50% średniego dochodu rodziny) oraz stopy długookresowego bezrobocia (powyżej 12 miesięcy); w sferze zdrowia linię „ubóstwa” wyznaczono jako prawdopodobieństwo niedożycia 60 lat, a w sferze edukacji – wskaźnik analfabetyzmu funkcjonalnego, obrazujący umiejętność posługiwania się informacją dotyczącą życia codziennego [OECD, 1995].

Wskaźnik HPI, jak każda miara ubóstwa, ma słabości związane m.in. z arbitralnym wyborem linii granicznej dla poszczególnych sfer, przyjęciem wag dla części składowych wskaźnika i niedoskonałości danych. Z tego ostatniego powodu zrezygnowano ostatnio ze wskaźnika dostępu do opieki zdrowotnej, który pierwotnie wchodził w skład HPI-1. Wskaźnik ten nie pozwala również na pełne odzwierciedlenie wielości płaszczyzn ubóstwa (*human poverty*), głównie z uwagi na brak danych, lecz także ze względu na trudności w wyznaczeniu linii ubóstwa w takich sferach, jak np. bezpieczeństwo osobiste. Jego zaletą jest jednak bezpośrednie wskazanie na wielowymiarowość sfer i przyczyn ubóstwa, które muszą być wzięte pod uwagę przy ocenie trendów, formułowaniu programów i podejmowaniu działań na rzecz zwalczania ubóstwa, zarówno przez rządy, jak też przez programy pomocowe i społeczność międzynarodową.

Trendy i skala różnic

Jak szacuje Bank Światowy, ponad 1 miliard osób żyje w skrajnej nędzy (dochód poniżej 1 USD dziennie), a 2,8 miliardów ma dochody poniżej 2 USD dziennie. Skalę różnic w dochodach obrazuje fakt, iż suma rocznych dochodów jednego procenta najbogatszych ludzi jest równa sumie dochodów 57% najuboższych ludzi, a suma dochodów 10% najbogatszych ludzi w USA jest równa sumie dochodów 43% najuboższych w skali świata [por. tab. 1 oraz B. Milanovic, 1999].

W ciągu ostatniej dekady stopa ubóstwa w skali świata spadła z 29% do nieco poniżej 23%. Z uwagi na szybki przyrost ludności liczba osób żyjących w skrajnej nędzy tylko nieznacznie się zmniejszyła. W skali regionów stosunkowo największy postęp dokonał się we wschodniej Azji, gdzie szybki wzrost gospodarczy spowodował wzrost indywidualnych dochodów. Zasadnicze znaczenie dla poprawy sytuacji w tym regionie miały sukcesy gospodarcze Chin i Indii, które zmniejszyły stopę ubóstwa w swych krajach, a tym samym, z uwagi na dużą liczbę ludności, w całym regionie. W wielu krajach azjatyckich jednakże poziom ubóstwa ponownie wzrósł w końcu lat 90. na skutek światowych kryzysów finansowych i załamania gospodarczego.

Największy regres w walce z ubóstwem nastąpił w krajach transformacji w Europie Wschodniej, Rosji i centralnej Azji, gdzie gwałtownie zwiększyła się liczba osób żyjących w skrajnej nędzy, szacowana na 17 mln osób (szacunki te są dużo wyższe, jeśli przyjmujemy linię ubóstwa 2USD dziennie). Najwyższa stopa ubóstwa jest w krajach centralnej Azji, gdzie ponad połowa społeczeństwa żyje w skrajnej nędzy. Kraje te zanotowały równocześnie głębokie zmiany w podziale dochodu i szereg z nich, tak jak Rosja i niektóre kraje centralnej Azji, należy obecnie do grupy krajów o największych rozpiętościach w podziale dochodu w skali świata.

Tabela 1. Zmiany w poziomie ubóstwa według regionów w latach 1990 i 1999 (1 USD dziennie według PPP – Purchasing Power Parity)

Region	Stopa ubóstwa (%)		Liczba osób (mln)	
	1990	1999	1990	1999
Afryka Subsaharyjska	47,7	46,7	242	300
Azja Wschodnia i rejon Pacyfiku (wraz z Chinami)	27,6	14,2	452	260
Azja Wschodnia i rejon Pacyfiku (bez Chin)	18,5	7,9	92	46
Azja Płd.	44,0	36,9	495	490
Ameryka Łacińska i Karaiby	16,8	15,1	74	77
Europa Wschodnia i Centralna Azja	1,6	3,6	7	17
Bliski Wschód i Afryka Płn.	2,4	2,3	6	
Razem	29,0	22,7	1276	1151
Bez Chin	28,1	24,5	916	936

Źródło: World Bank 2002.

Postęp w likwidacji ubóstwa w najbiedniejszych krajach był jednak nieznaczny. Większość z nich to kraje afrykańskie, takie jak Sierra Leone, Niger czy Zambia, gdzie większość ludzi żyje w skrajnej nędzy. W wielu najbiedniejszych krajach nastąpił regres, widoczny zwłaszcza w drastycznym zmniejszeniu się długości życia na skutek szybkiego rozprzestrzeniania się HIV/AIDS. Spośród prawie 22 mln osób, które zmarły do końca 2000 r. na skutek AIDS, 75% zamieszkiwało afrykańskie kraje subsaharyjskie [HDR 2002].

Zakres sfer biedy, a także dystans, jaki dzieli kraje najbiedniejsze od pozostałych krajów rozwijających się w Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej, obrazuje wskaźnik HPI-1. Jak wynika z tabeli 2, w tych krajach około połowa społeczeństwa nie

ma perspektyw dożycia wieku 40 lat, blisko 60% ludzi nie umie czytać i aż 70% w niektórych krajach nie ma dostępu do wody pitnej dobrej jakości.

Tabela 2. Poziom ubóstwa i różnice w jego ocenie w zależności od przyjętych miar

Kraje	HPI-1		Prawdopodobieństwo niedożycia lat 40 (% populacji 1995-2000)	Analfabetyzm (% ludności powyżej 15 lat)	Dostęp do wody pitnej dobrej jakości (% ludności)	Dzieci w wieku poniżej 5 lat z niedoborem wagi (%)	Stopa ubóstwa (1983-2000)
	Miejsce w rankingu (wg stopnia deprivacji)	Wartość (%)					
Kraje rozwijające się na najwyższym poziomie rozwoju							
Chile	3	4,1	4,5	4,2	6	1	<2
Costa Rica	2	4,0	4,0	4,4	2	5	12,6
Trinidad i Tobago	6	7,9	4,1	6,2	14	7	12,4
Kraje rozwijające się na średnim poziomie							
Wietnam	43	27,1	12,8	6,6	44	33	
Indonezja	33	18,8	12,8	13,1	24	26	7,7
Zimbabwe	60	36,1	51,6	11,3	15	13	36,0
Lesoto	42	25,7	35,4	16,6	9	16	43,1
Kenia	49	31,9	34,6	17,6	51	23	26,5
Kongo	46	30,0	34,8	19,3	49	14	
Kraje najbiedniejsze							
Nigeria	58	34,9	33,7	36,1	43	27	70,2
Senegal	79	45,2	28,5	62,7	22	18	26,3
Wybrzeże Kości Słoniowej	70	42,3	40,2	53,2	23	21	12,3
Mali	81	47,3	38,5	58,5	35	43	72,8
Republika Środkowo-Afrykańska	78	45,2	45,3	53,3	40	24	66,6
Czad	86	50,5	41,0	57,4	73	28	
Gwinea Bissau	85	49,3	42,2	61,5	51	23	
Etiopia	87	56,5	43,6	60,9	76	47	31,2
Mozambik	83	47,9	49,2	56,0	40	26	37,8
Niger	88	62,5	41,4	84,1	41	40	61,4
Sierra Leone			51,6		72	27	57,0

Źródło: HDR 2002.

Warto zwrócić uwagę na znaczne różnice w ocenie stopnia i sfer ubóstwa w zależności od przyjętych miar. Niektóre kraje, jak Etiopia i Niger, różnią się bardzo istotnie pod względem stopy ubóstwa wyrażonej przez dochód (ponad 31% w przypadku Etiopii w porównaniu do ponad 60% w przypadku Nigru), lecz mają zbliżony stopień ubóstwa mierzony przez HPI-1, zwłaszcza jeśli chodzi o stopień niedożywienia dzieci poniżej lat 5. Podobnie jest w wypadku Wybrzeża Kości Słoniowej, gdzie niski poziom stopy ubóstwa w kategoriach dochodu nie idzie w parze z likwidacją ograniczeń w sferze zdrowia i edukacji. Nigeria, kraj, gdzie 70% społeczeństwa żyje w skrajnej biedzie (1 USD dziennie), ma z kolei stosunkowo niski poziom ubóstwa mierzonego przez HPI-1.

Postęp w zwalczaniu ubóstwa był bardzo zróżnicowany w zależności od sfery ubóstwa. Najszybsze pozytywne zmiany dokonały się w zakresie podniesienia poziomu edukacji, najwolniejsze zaś – w zakresie zdrowia i dostępu do wody pitnej dobrej jakości. W wielu krajach problemem stało się rosnące zróżnicowanie wewnętrzne w podziale dochodu, w dostępie do opieki zdrowotnej i edukacji w zależności od płci, miejsca zamieszkania (miasto–wieś) czy też grup społecznych i mniejszości narodowych. Zróżnicowania te, szczególnie głęboko odczuwane w okresach kryzysów i recesji, znalazły wyraz w gwałtownych protestach przeciwko procesom globalizacji i polityce międzynarodowych instytucji finansowych nie tylko w krajach Południa, ale i Północy.

Generalnie postęp w walce z ubóstwem oceniany jest jako zdecydowanie zbyt wolny. Grupa krajów najbiedniejszych (*Least Developed Countries* – LDCs) niewiele się zmieniła w ciągu ostatnich lat. Jedynie Botswana awansowała do grupy krajów średnio rozwiniętych [UNCTAD 2002].

Na przełomie XX i XXI w. problemy walki z ubóstwem i likwidacji drastycznych różnic pomiędzy krajami stały się jednym z głównych punktów działań politycznych zarówno na szczeblu narodowym, jak i międzynarodowym. Skuteczność dotychczasowej walki z ubóstwem, a zwłaszcza działalność międzynarodowych instytucji finansowych, była i jest w coraz większym stopniu przedmiotem ostrej krytyki, ostatnio również ze strony ekonomistów Północy reprezentujących tradycyjny nurt myślenia.

W porównaniu z okresem lat 80. zainteresowanie kwestiami ubóstwa i konfliktu Północ–Południe ma nowy kontekst, który zmienia układ sił politycznych. Postęp w elektronicznych technologiach przekazywania i korzystania z informacji pozwala nie tylko na szybki dostęp do danych, lecz także na włączenie do tej dyskusji nowych aktorów, takich jak organizacje społeczne i pozarządowe; sprzyja także przejrzystości działań głównych decydentów. Znaczny wzrost roli mediów i opinii publicznej stwarza presję na kraje bogatej Północy, zarówno na szczeblu krajowym, jak też w ramach decyzji podejmowanych przez instytucje Północy (MFW, BS, WTO), które regulują ogólne „zasady gry”, w tym także zakres i warunki pomocy dla krajów biednych. Jest to presja na otwarcie rynków, zwiększe-

nie środków pomocowych, przyznanie preferencyjnych warunków w celu wyrównania stopnia konkurencyjności gospodarek o tak dużych różnicach w poziomie rozwoju, a także zmiany neoliberalnej doktryny stanowiącej ramy dla polityki walki z ubóstwem.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci polityka walki z ubóstwem opierała się na neoliberalnej doktrynie wolnego rynku krajów bogatej Północy. Jej podstawą było przekonanie, że przyspieszenie wzrostu gospodarczego przez liberalizację, otwarcie na rynki światowe i „uporządkowanie” gospodarki spowoduje wzrost dochodów warstw najuboższych i stopniową likwidację skrajnej biedy. Równocześnie propagowano zasadę pomocy dla najuboższych grup społecznych, a także zachęcano do inwestycji w edukację, aby podnieść jakość siły roboczej i zwiększyć konkurencyjność gospodarki. Warunkiem uzyskania pomocy finansowej, udzielanej zarówno na warunkach bilateralnych, jak też za pośrednictwem MFW i Banku Światowego, było stosowanie się do tych zaleceń, przede wszystkim w zakresie równowagi makroekonomicznej.

Doktryna ta ulegała ewolucji w drugiej połowie lat 90. Wpłynęły na to zarówno kryzysy ekonomiczne w krajach, które stosowały się do zaleceń MFW i BŚ (Brazylia, Argentyna), jak też rosnące koszty pomocy krajom dotkniętym kryzysami finansowymi i niewydolność MFW i BŚ wobec sytuacji kryzysowych w gospodarce światowej. Instytucje te, stworzone w celu wspomagania procesów powojennej odbudowy i rozwijania wzajemnej współpracy gospodarczej krajów Północy, okazały się mało skuteczne w roli instytucji finansujących długofalowe programy rozwoju i walki z ubóstwem w krajach rozwijających się, a także strażnika międzynarodowej równowagi finansowej w warunkach globalizacji, co stało się widoczne podczas kryzysów finansowych [Chrabonszczewska, 2001]. Istotnym czynnikiem był też rosnący nacisk ze strony krajów Południa na zwiększenie ich wpływu na ustalanie „reguł gry” i na decyzje podejmowane przez MFW, BŚ oraz WTO, które to organizacje ustalały kierunki walki z ubóstwem i – jak wskazywano – sprzyjały nierównomiernemu podziałowi korzyści związanych z globalizacją.

Trendy lat 90. potwierdziły, że w wielu krajach liberalizacja nie spowodowała znaczącego wzrostu korzyści związanych ze wzrostem eksportu czy też napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych, zwłaszcza w krajach najslabiej rozwiniętych, zwiększyła natomiast zadłużenie, niestabilność sytuacji ekonomicznej i zakres ubóstwa. W okresie 1990–2000 udział Afryki w światowym eksporcie zmniejszył się z 2,3% do 1,8%, a udział Ameryki Łacińskiej nieznacznie wzrósł z 4,2% do 5,4% [UNCTAD 2002]. Jednym z istotnych powodów były ograniczenia w dostępie do rynków krajów wysoko rozwiniętych wielu podstawowych artykułów eksportowych krajów rozwijających się, takich jak artykuły żywnościowe czy bawełna. Według szacunków MFW i BŚ likwidacja subsydiów dla amerykańskich producentów bawełny (aktualnie stanowiących około 1/3 rocznych docho-

dów) doprowadziłaby w ciągu 6 lat do zmniejszenia o połowę stopy ubóstwa w jednym z najbiedniejszych krajów świata, jakim jest Burkina-Faso [World Bank 2002].

Tabela 3. Zmiany w wysokości oficjalnych środków pomocowych, BIZ i zadłużenia według regionów

Rejon	Oficjalne środki pomocowe (ODA)				Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (% GDP)		Obsługa zadłużenia			
	w mld USD	per capita w USD	% GDP		% GDP		% GDP		% wartości eksportu towarów i usług	
	2000	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Kraje rozwijające się	31 652,5	6,7	1,4	0,5	0,9	2,5	4,3	6,3	18,6	18,6
W tym: LDC	12 141,2	19,1	11,9	7,6	..	2,6	3,1	2,9	15,6	9,6
Kraje arabskie	3 750,4	15,2	3,4	0,7	0,9	0,3	..	..	14,7	8,7
Azja wsch. i rejon Pacyfiku	7 687,5	4,1	0,7	0,3	1,7	2,8	4,3	4,6	15,7	10,8
Am. Łacińska i Karaiby	3 813,0	7,4	0,4	0,2	0,7	3,9	4,0	9,2	23,5	38,7
Azja Płd.	4 230,3	3,0	1,1	0,6	..	0,5	2,3	2,6	19,9	13,0
Afryka Sub-saharyjska	11 791,8	19,4	..	6,2	..	2,1	..	..	19,6	10,5
Europa Wsch. i Azja Centralna	7 449,8	18,7	..	..	..	3,7	..	..	14,3	15,3

Źródło: Jak w tab. 2.

Rozczarowanie rezultatami programów pomocowych i walki z ubóstwem spowodowało szeroką dyskusję nad przyczynami niepowodzeń. Kraje donatorskie wskazywały m.in. na korupcję i brak demokratycznej kontroli nad wydatkowaniem środków pomocowych, na słabość instytucji i mechanizmów rynkowych, a także na zbyt wolne tempo lub mało radykalne zmiany dotyczące prywatyzacji i liberalizacji lub też nadmierne oczekiwania poprawy warunków życia w krajach

rozwijających się. Kraje rozwijające się z kolei wskazywały na zmniejszenie zakresu otrzymywanej pomocy, wzrost konkurencji na środki pomocowe ze strony krajów transformacji, a także wzrost zadłużenia, co ograniczało środki na walkę z ubóstwem.

Udział oficjalnych środków pomocowych w dochodzie narodowym krajów rozwijających się faktycznie spadł w latach 90. z 1,4% do 0,5%, a krajów najstabilniej rozwiniętych – z 11,9% do 7,6% (por. tab. 3), podczas gdy kraje transformacji w Europie Wschodniej i centralnej Azji stały się głównymi odbiorcami środków pomocowych. Równocześnie udział kosztów obsługi zadłużenia w GDP wzrósł, jak w przypadku krajów Ameryki Łacińskiej, lub też nie uległ zmianie. Nieznaczny spadek tego udziału miał miejsce jedynie w krajach najstabilniej rozwiniętych (LDC).

Obserwując trendy pomocy finansowej, warto zwrócić uwagę na fakt, że część pomocy ze środków publicznych napływała również kanałami pozarządowymi – przez organizacje społeczne – i że udział tego kanału przekazywania środków pomocowych istotnie wzrósł. Środki przekazane krajom rozwijającym się przez instytucje publiczne i społeczne wzrosły z 1 mld USD w 1970 r. do 7,2 mld USD w 1997 r. [HDR 2002]. Wzrost ten wyrażał chęć zwiększenia bezpośredniej pomocy dla społeczeństwa z pominięciem mało efektywnych narodowych procedur biurokratycznych. Nie był on jednak na tyle wysoki, aby zrekompensować spadek oficjalnych środków pomocowych, zwłaszcza w warunkach znacznie mniejszego od oczekiwań napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) i transferów ze źródeł prywatnych, które skoncentrowane były w krajach stosunkowo lepiej rozwiniętych, nie zaś najuboższych.

Dużą rolę w dyskusji nad przyczynami niepowodzeń i w konsekwencji zmian w podejściu do polityki walki z ubóstwem odegrała koncepcja rozwoju *human development*. Koncepcja ta, odwołująca się do filozoficzno-moralnego nurtu ekonomii, w tym A. Smitha, wskazywała na konieczność wyraźnego określenia celów rozwoju (stałe poszerzanie wyborów jednostek) i środków (wzrost gospodarczy). Mimo że wyrosła na gruncie zasad swobody wyboru w ramach demokracji rynkowej, różniła się od neoklasycznej doktryny w kwestii priorytetów polityki rozwojowej, kryteriów sukcesu, podejściem do dystrybucyjnych aspektów rozwoju, a także zakresem udziału społeczeństw w procesach decyzyjnych.

Koncepcja *human development* wywarła duży wpływ na kierunki dyskusji nad walką z ubóstwem poprzez coroczne raporty wydawane przez UNDP, a także narodowe raporty przygotowywane regularnie przez ponad 120 krajów na świecie. Raporty wprowadziły ranking krajów według poziomu *human development* (wskaznik HDI), który w przypadku wielu krajów istotnie się różnił od miejsca zajmowanego w skali poziomu GDP/per capita. Kraje takie, jak USA czy Szwajcaria znalazły się za krajami o niższym poziomie GDP – np. za Szwecją. Raporty analizowały trendy rozwojowe, ale podkreślano w nich znaczenie dla strategii rozwoju czynników pozadochodowych, wskazywano na silne dysproporcje nie tylko w dystrybucji dochodu, lecz także w dostępie do podstawowych świadczeń

publicznych (takich jak edukacja, opieka zdrowotna,) czy też uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji w zależności od płci, miejsca zamieszkania (miasto-wieś), grupy społecznej czy mniejszości narodowych i etnicznych. Zwracano też w nich uwagę na priorytety w wydatkowaniu dochodu, wskazując, że w wielu najuboższych krajach udział wydatków na zbrojenia czy też obsługę zadłużenia pozostaje w rażącej dysproporcji do udziału wydatków na edukację czy opiekę zdrowotną.

Tabela 4. Różnice pomiędzy *human development* a neoliberalnym dogmatem rozwoju

Wyszczególnienie	Human development	Neoliberalizm
Normy filozoficzno-moralne	Bezpośredni związek	Pośredni związek
Koncepcja dobrobytu	Pula możliwości (capabilities) oraz działań (functioning)	Użyteczność (<i>utility</i>)
Kryteria oceny postępu w rozwoju	Zwiększanie puli możliwości jednostki; równość szans i sprawiedliwość społeczna odzwierciedlona w rozwiązaniach instytucjonalnych	Dobrobyt materialny, efektywność ekonomiczna; wzrost dochodu
Miary postępu	Wskaźniki bezpośrednio obrazujące możliwości jednostki; wskaźniki określające stopień deprivacji i dystrybucyjne aspekty rozwoju HDI pokazujący oprócz dochodu również sferę zdrowia i edukacji; liczony dla grup społecznych, regionów)	Wskaźniki ekonomiczne oparte na wartościach średnich (tak jak przeciętny poziom GDP na głowę)
Rola jednostki i społeczeństwa	Jednostka jako główny beneficjent rozwoju a zarazem aktywny uczestnik procesów rozwoju	Zasoby ludzkie jako podstawowy czynnik wzrostu
Sposób działania	Inicjatywy indywidualne i zbiorowe	Inicjatywy indywidualne
Strategia rozwoju	Poszerzanie możliwości wyboru jednostki w sferze społecznej, ekonomicznej i uczestnictwa w życiu politycznym	Wzrost gospodarczy
Dystrybucyjne aspekty wzrostu	Równość szans i poszanowanie jednostkowych praw człowieka	Ubóstwo w sferze materialnej
Wolność i prawa człowieka	Naczelna wartość i priorytet polityki rozwoju. Wartość sama w sobie.	Brak bezpośredniego związku. Aktualne poszukiwania związku pomiędzy wolnością polityczną i prawami politycznymi a wzrostem gospodarczym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. Fukuda-Parr, 2002 oraz R. Jolly, 2002.

Koncepcja *human development* nie oferuje uniwersalnej strategii walki z ubóstwem, podkreśla konieczność adaptacji do specyficznych warunków każdego kraju oraz dostosowania się do nowych wyzwań rozwojowych w warunkach globalizacji. Zmienia ona jednak wyraźnie priorytety polityki w kontekście walki z ubóstwem, zarówno na szczeblu narodowym, jak też międzynarodowym. Istotne jest zwłaszcza podważenie klasycznego dylematu „efektywność czy równość” (*efficiency versus equality*), w świetle którego wzrost ubóstwa i nierówności był swoistym kosztem niezbędnym do przyspieszenia rozwoju gospodarczego (który w dalszej perspektywie miał spowodować poprawę sytuacji na skutek wyższego poziomu dochodu).

Tabela 5. Priorytety polityki rozwojowej i walki z ubóstwem w zależności od przyjętego dogmatu

Wyszczególnienie	Human Development	Neoliberalizm
Polityka rozwoju na szczeblu kraju	Poszerzanie możliwości wyboru Partycypacja społeczeństwa w podejmowanych decyzjach Kontrola nierówności Zmiana priorytetów wydatków budżetowych	Zapewnienie wolnej konkurencji Polityka cenowa („ <i>getting prices right</i> ”) Efektywność (stopa zwrotu nakładów) Inwestycje w zasoby ludzkie
Walka z ubóstwem – szczebel kraju	Wykorzystanie wzrostu do ograniczania ubóstwa (pro-poor growth) Upodmiotowienie osób biednych (empowering) Zapewnienie równości kobiet i mężczyzn Zapewnienie najuboższym dostępu do zasobów	Maksymalizacja wzrostu w oczekiwaniu na pozytywne efekty „wtórne” do wzrostu GDP Tworzenie safety nets dla najuboższych Rozwój edukacji i opieki zdrowotnej
Walka z ubóstwem – szczebel międzynarodowy	Zmiana międzynarodowych instytucji i sposobów podejmowania decyzji dotyczących zasad handlu dobrami i usługami, przepływu kapitału i siły roboczej, międzynarodowego bezpieczeństwa. Preferencje dla krajów najuboższych. Szeroka pomoc rozwojowa	Likwidacja barier przepływu towarów i kapitału Ograniczony zakres pomocy bezpośredniej
Główna przeszkoda w walce z ubóstwem	Brak woli politycznej	Brak środków

Źródło: Opracowanie własne na podstawie R. Jolly, 2002, HDR 1990–2002.

Czy *human development* stanie się nową doktryną walki z ubóstwem? Niewątpliwie w warstwie retorycznej, mierzonej chociażby powszechnym używaniem samego terminu *human development* czy też pojęcia wskaźnika HDI przez polityków, ekonomistów i szeroką opinię publiczną, zmiana jest bardzo wyraźna w porównaniu z językiem używanym w pierwszej połowie lat 90.

Obecnie w wypowiedziach władz międzynarodowych instytucji zajmujących się kwestiami handlu i finansów podkreślana jest wyraźnie konieczność przeciwdziałania społecznym skutkom globalizacji, zwrócenia uwagi na koszty ponoszone przez kraje rozwijające się oraz na wykorzystanie handlu czy wzrostu gospodarczego do walki z ubóstwem. Jak stwierdził nowy szef Światowej Organizacji Handlu (WHO), S. Panitchpakdi, nawiązując do ustaleń Konferencji w Doha, „prawdą jest, że otwarcie rynków przynosi korzyści, ale jest też przyczyną strat [...] Kraje winny same ustalać, jakie tempo liberalizacji handlowej i kapitałowej jest odpowiednie dla warunków panujących w tych krajach [...] i w jaki sposób zabezpieczyć się przed negatywnymi skutkami społeczno-gospodarczymi” [„International Herald Tribune” 21.10.2002].

O konieczności zmian świadczyć też mogą publiczne wypowiedzi czołowych ekonomistów, którzy wdrazali w życie doktrynę neoliberalną w krajach Ameryki Łacińskiej czy Afryki. R. Hausman, z Harvard University, główny ekonomista Inter-American Development Bank (1994–2000) przyznał: „pomimo przyjęcia szerokiego programu liberalizacji w większości krajów Ameryki Łacińskiej, spadek GDP na jednego zatrudnionego wynosił 5% (1998–2001), podczas gdy w USA nastąpił wzrost o 5,2% [...] Nawet Chile, główny kraj sukcesu, gdzie wzrost ten wynosił 3%, w istocie zwiększa dystans w stosunku do USA” [„International Herald Tribune” 27. 09. 2002].

Główne kierunki zmian to zwiększenie stopnia partycypacji samych zainteresowanych (krajów lub grup społecznych wewnątrz krajów) w procesie ustalania strategii rozwoju i walki z ubóstwem („wspólna” strategia a nie narzucona przez MFW czy BŚ), odejście od prymatu warunków równowagi makroekonomicznej w przypadku warunków pomocy dla krajów najuboższych, działania na rzecz wzmocnienia demokratycznych instytucji i udziału społeczeństwa w określaniu priorytetów i strategii rozwoju w krajach rozwijających się. Przykłady właściwych inicjatyw to m.in. Poverty Reduction Strategies (PRSP) przyjęta jako podstawa pomocy BŚ i IMF dla krajów najbardziej zadłużonych [Chrabonszczewska, 2001], przyjęcie przez rządy krajów członkowskich ONZ Deklaracji Milenijnej, w której wyznaczone są konkretne zadania mające na celu walkę z ubóstwem nie tylko w płaszczyźnie dochodu lecz także *human development* (powszechna edukacja na poziomie podstawowym, walka z HIV/AIDS, ograniczenie śmiertelności dzieci). Innym przykładem jest ONZ-owski program Global Compact mający na celu zwiększenie społecznej odpowiedzialności sektora prywatnego i jego zaangażowanie w walkę z ubóstwem.

Wnioski

1. Nowe podejście do metod walki z ubóstwem dopuszcza znacznie większą elastyczność i dostosowanie się do warunków danego kraju, w tym bezpośrednio powiązanie pomocy z obniżaniem stopy ubóstwa, nie zaś stosowanie sztywnych wskaźników równowagi makroekonomicznej (poziom inflacji i deficytu budżetowego).

2. Koncepcja *human development* stwarza ramy dla programów walki z ubóstwem, co na szczeblu narodowym wymaga zapewnienia odpowiedniej równowagi pomiędzy rolą państwa i rynku, pomiędzy stopniem liberalizacji i uczestnictwa w gospodarce globalnej oraz określenia wskaźników makroekonomicznych na takim poziomie, który kreowałyby wzrost GDP.

3. Na szczeblu międzynarodowym konieczna jest przebudowa struktur decyzyjnych w kierunku wyrównywania warunków udziału krajów najstabilniej rozwiniętych.

Bibliografia

Anand S., A.K. Sen, Concept of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective, Occasional papers series, Human Development Report Office, New York 1997.

Chrabonszczewka E., MFW a globalizacja międzynarodowych rynków finansowych, „Zeszyty Naukowe” Nr 10, Kolegium Gospodarki Światowej SGH, Warszawa 2001.

Fukuda-Parr S., Operationalizing Amartya Sen's Ideas on Capabilities, Development, Freedom and Human Rights – the Shifting Policy Focus of the Human Development Approach, 2002

Golinowska. S., Badania nad ubóstwem, założenia i metody, w: S. Golinowska (red.), Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie, Instytut Pracy i Spraw Społecznych, Warszawa 1996.

Human Development Report 1997, 1999, 2002 (HDR 1997, HDR 1999, HDR 2002), UNDP: Oxford University Press. New York – Oxford

Jolly R., Human Development and Neo-Liberalism-Paradigms Compared, w: S. Fukuda-Parr i S. Shivakumar (red.), Essential Readings in Human Development, Oxford University Press, New Delhi 2002.

Milanovic B., True World Income Distribution, 1988–1993: First Calculation Based on Household Survey Alone, Policy Research Working Paper 2244. The World Bank, Washington D.C., 1999

OECD 1995. Litteracy, Economy and Society: Results of the first International Adults Litteracy Survey, Statistics Canada. Paris.

Rumińska-Zimny E., Human Poverty in Transition Countries, Occasional Papers Series, Human Development Report Office, New York 1998.

Rumińska-Zimny E., Globalization and Transition Countries, w: Globalization with a Human Face, Background Papers for the Human Development Report 1999, Vol II.

UNCTAD 2002, The Least Developed Countries Report: Escaping the Poverty Trap, New York and Geneva.

World Bank 2002, Global Economic Prospects and the Developing Countries: making Trade Working for the World's Poor, Washington D.C.

World Bank 1995. Understanding Poverty in Poland. A World Bank Country Study, the World Bank, Washington. D.C.

Combating poverty in the era of globalization

(Summary)

The author evaluates the results of the hitherto poverty combating in the world. She indicates a multidimensional character of poverty and its causes and analyses the main directions of the policy of combating poverty.

The author concludes that the hitherto results of the struggle against poverty are unsatisfactory. Liquidation of the drastic differences between the poor and rich countries will depend on adoption of a strategy of combating manifestation of poverty on various planes with taking advantage of the opportunities created by new information and communication technologies. At the same time political support should be converted into concrete actions on the national as well as international level, including the reform of the international financial institutions and stressing the necessity of a government cooperation with other partners, particularly the private sector and society, represented by the local authorities and non-governmental organizations.