

Polska – sukces rozwoju społecznego Czas bardziej pomóc innym?

Polska po raz pierwszy znalazła się w gronie krajów o bardzo wysokim poziomie rozwoju społecznego (na 41. pozycji) – w opublikowanym 4 listopada 2010 r. wskaźniku rozwoju społecznego (HDI) Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Tegoroczny raport UNDP „The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development”, zawierający ten wskaźnik, jest poświęcony podsumowaniu 20-lecia koncepcji rozwoju społecznego (ang. human development). Autorzy raportu zwracają uwagę na brak jednoznacznego związku między jakością życia a wzrostem zamożności.

Pieniądze to nie wszystko

Koncepcja rozwoju społecznego (zwana także czasem „rozwojem człowieka”) została zainicjowana przez UNDP w 1990 roku jako alternatywa dla podejścia mierzącego i szacującego rozwój jedynie w kategoriach ekonomicznych, w oparciu o wzrost dochodu. Według tej koncepcji, rozwój społeczny powinien koncentrować się na każdym człowieku obejmując oprócz parametrów gospodarczych także jakościowe aspekty życia, jak chociażby opieka zdrowotna czy poziom edukacji. Celem tak pojmowanego rozwoju społecznego jest poszerzenie możliwości dokonywania wyborów życiowych przez każdego człowieka, z uwzględnieniem jego aspiracji, potrzeb i możliwości. Publikowany w Raportach UNDP o Rozwoju Społecznym od 1990 wskaźnik rozwoju społecznego (ang. *Human Development Index – HDI*) prezentuje tę złożoność rozwoju, oceniając poziom życia w danym kraju nie tylko w oparciu o dochód, ale także jakość edukacji i zdrowia.

W ciągu ostatnich 20 lat koncepcja rozwoju społecznego w znaczący sposób wpłynęła na decydentów i ekspertów zajmujących się rozwojem. Dzięki niej dzisiaj już jest oczywiste, że rozwój (szczególnie rozwój najbiedniejszych krajów) wymaga kompleksowego wsparcia w wielu kluczowych dziedzinach, a nie jedynie w zakresie rozwoju gospodarczego. Koncepcja ta stała się podstawą do sformułowania ONZ-towskich Milenijnych Celów Rozwoju wyznaczających kierunki rozwoju świata do 2015 roku.

Raport UNDP, podsumowując 20-lecie rozwoju społecznego, wskazuje na sukcesy globalne w tym zakresie.

Obywatele większości państw na świecie są lepiej wykształceni, zdrowsi, żyją dłużej, mają lepszy dostęp do dóbr i usług niż w 1990 roku. Z kolei w latach 1970-2010 na 135 sklasyfikowanych państwach, które zamieszkuje 92% światowej populacji, wskaźnik rozwoju społecznego spadł jedynie w trzech krajach – w Zimbabwie, Zambii i Kongo. Z badań ekspertów UNDP wynika, że przepaść rozwojowa między krajami biednymi i bogatymi, przede wszystkim w zakresie edukacji i zdrowia, zmniejszyła się w podanym okresie. Wśród państw o najszybszym wzroście wskaźnika rozwoju społecznego w ostatnich latach są Chiny, Indonezja i Korea Południowa. W grupie pierwszych 25 państw tej kategorii znajdują się jednak także niektóre państwa z regionu Afryki Subsaharyjskiej, która notuje najniższe wskaźniki rozwoju: Etiopia, Botswana, Benin i Burkina Faso.

Wśród kluczowych dziedzin sukcesów rozwojowych autorzy raportu UNDP wskazują m.in. obszary zdrowia, edukacji i rozwoju instytucji. W zakresie zdrowia postęp był możliwy dzięki większej dostępności i jakości usług medycznych, w tym szczepień. W zakresie edukacji nie tylko poprawiły się wskaźniki uczęszczania do szkoły przez dzieci w wieku szkolnym, ale także poprawiły się proporcje między dziewczętami a chłopcami uczęszczającymi do szkół, w dużej mierze dzięki większemu zaangażowaniu się rządów krajów rozwijających się w ten sektor. Także budowa i umacnianie instytucji państwowych jest wskazywane przez ekspertów UNDP jako czynnik determinujący rozwój społeczny. Doświadczenia 20 lat pokazują jednak, że w wielu przypadkach sprawne instytucje i zaangażowanie polityczne decydentów są towarem deficytowym. W tym kontekście niezwykle istotne są optymalne relacje między państwem a rynkiem, ponieważ każdy z tych sektorów ma swoją właściwą rolę w zakresie rozwoju społecznego. Zdaniem autorów Raportu, rynek jest niezbędny, ale sam w sobie nie wystarczający do zapewnienia dóbr publicznych w zakresie zdrowia, edukacji czy bezpieczeństwa. Wymienione czynniki nie są uniwersalną receptą, która zapewni rozwój społeczny, wskazują natomiast na istotę wpływu np. lepszego wykształcenia obywateli czy dostarczenia czystej

wody pitnej na wiele pokrewnych dziedzin rozwoju społecznego.

Obraz rozwoju społecznego ostatnich dwudziestu lat nie jest też wyłącznie pozytywny. Ostatni kryzys finansowy pokazuje jak nietrwale mogą być zdobycze rozwoju społecznego, jeżeli w wyniku tego kryzysu 34 mln ludzi straciło pracę, a o 64 mln osób powiększyła się grupa ludzi żyjących w skrajnym ubóstwie, za mniej niż 1,25 USD dziennie. Poza tym wskaźniki cząstkowe, składające się na wartość wskaźnika HDI obejmują średnie dane dla danego państwa. Nie zawsze taka informacja w sposób wiarygodny prezentuje nam obraz rozwoju i pozwala podjąć decyzje np. o alokacji środków z pomocy rozwojowej.

W stosunku do lat 80-tych XX w. dwukrotnie więcej państw notowało wzrost wewnętrznych nierówności społecznych niż ich zmniejszenie. Dotyczy to głównie państw b. ZSRR, Azji Wschodniej czy regionu Pacyfiku. Państwa Afryki Subsaharyjskiej (z powodu skutków epidemii AIDS) czy b. ZSRR (z powodu pierwotnego załamania transformacyjnego) notowały nawet spadek wskaźnika rozwoju społecznego w ciągu kilku lat okresu 1990-2010.

W stosunku do 1990 roku pojawiły się nowe zjawiska, które w istotny sposób wpływają na rozwój społeczny lub też stare zjawiska przybrały na sile i znaczeniu globalnym. Powinny być one uwzględnione w rozwoju społecznym. Dotyczy to np. zmian klimatycznych, handlu czy migracji. Według autorów raportu trwały i zrównoważony rozwój nie będzie możliwy bez promocji niskiej emisyjności gazów cieplarnianych przez gospodarki zarówno krajów bogatych jak i krajów biednych.

Raport UNDP zwraca uwagę na brak automatycznego związku między wzrostem gospodarczym a postępem w dziedzinie edukacji czy zdrowia. Dochód jest naturalnie bardzo istotnym czynnikiem rozwoju, jednak nie jest wystarczający, aby skutecznie poprawić jakość życia. Podobnie jak gospodarka rynkowa jest niezbędnym czynnikiem rozwoju społecznego, nie jest wystarczająca. Przykłady ostatnich 20 lat pokazują, że rozwój, który ogranicza się tylko do szybkiego wzrostu gospodarczego rzadko jest trwały. Tym samym autorzy raportu nawołują do gruntownego przemyślenia ekonomii rozwoju i promocji „ekonomii rozwoju społecznego/ludzkiego”.

Wskaźnik rozwoju społecznego a pomoc rozwojowa

Wskaźnik rozwoju społecznego ma także istotne implikacje odnoszące się do globalnej współpracy na rzecz rozwoju

i roli takich krajów jak Polska w tej współpracy. Można sformułować w tym zakresie kilka zasadniczych wniosków.

Fakt, że – jak zaznaczają autorzy Raportu – świat roku 2010 jest zdecydowanie lepszym miejscem do życia niż świat anno domini 1990, nie neguje potrzeby kontynuacji współpracy rozwojowej i zasadności przekazywania pomocy rozwojowej. Musi ona jednak uwzględniać uwarunkowania uwypuklone w HDR 2010: że choć w przypadku większości państw świata mamy do czynienia z postępem społecznym, wiele krajów rozwijających się wciąż boryka się z ogromnymi problemami w zakresie zdrowia i edukacji. To te właśnie kraje powinny być w pierwszej kolejności odbiorcami pomocy rozwojowej. Dotyczy to jednak nie tylko Afryki Subsaharyjskiej (niszczonej przez epidemię HIV/AIDS), ale też np. krajów byłego ZSRR, cechujących się m.in. rosnącym współczynnikiem śmiertelności dorosłych. Wydaje się, że choć wskaźniki HDI publikowane są przez UNDP, są szeroko cytowane od 20 lat i stanowią podstawę formułowania strategii rozwojowych, wciąż mają stosunkowo niewielkie przełożenie na decyzje donatorów odnośnie alokacji funduszy i niekiedy przegrywają z argumentami natury politycznej lub strategicznej. W 2009 roku zaledwie jedna piąta globalnej pomocy rozwojowej trafiła do krajów Afryki Subsaharyjskiej, z których większość notuje najniższy poziom wskaźnika rozwoju społecznego.

Trudno na podstawie raportu przyjąć tezę, że globalny postęp w zakresie społecznych aspektów rozwoju (a więc przede wszystkim zdrowia i edukacji) jest jedynie efektem rosnących (przynajmniej w obecnej dekadzie) środków na Oficjalną Pomoc Rozwojową (ODA) czy też zmienionych priorytetów w polityce rozwojowej. W ciągu ostatnich 20 lat mieliśmy bowiem do czynienia z rosnącym udziałem prywatnych transferów z krajów rozwiniętych do rozwijających się, a także z większą mobilizacją przez kraje uboższe własnych źródeł finansowania rozwoju. Warto jednak zwrócić uwagę, że postęp w zakresie rozwoju społecznego dokonał się w krajach najstabilniej rozwiniętych, którym najtrudniej o pozapomocowe środki rozwojowe, oraz że Oficjalna Pomoc Rozwojowa od lat 90. XX w. przekazywana jest w większym niż poprzednio zakresie na cele związane właśnie z rozwojem społecznym. Można więc założyć, że większa i bardziej ukierunkowana na potrzeby społeczne pomoc rozwojowa miała istotny wpływ na poprawę wskaźnika HDI większości państw rozwijających się w ostatnich dwóch dekadach.

Zauważalny w przypadku znacznej części krajów rozwijających się rozdźwięk między dużym postępem w zakresie długości i jakości życia czy poziomu edukacji

a niewielkim przyrostem dochodu narodowego potwierdza niejako sformułowaną przez ekspertów (w tym przez ONZ i OECD) od lat 90. XX wieku tezę o zasadności i opłacalności zwracania uwagi przez donatorów na jakościowe aspekty rozwoju, w tym na rozwój potencjału ludzkiego, kształtowanie liderów, poszerzanie ludzkich możliwości i zarazem na konieczność osiągnięcia – w następstwie zaangażowania środków pomocowych – konkretnych rezultatów w dziedzinach odnoszących się do Celów Milenijnych. Wzrost dochodu jest niezwykle istotnym, ale nie jedynym warunkiem zrównoważonego rozwoju. Potwierdzona wydaje się być także teza o braku uniwersalnych recept rozwojowych i o zasadności dostosowywania programów i projektów pomocowych do kontekstu lokalnego, w tym do jakości kapitału ludzkiego i społecznego.

Raport UNDP podważa pojawiające się niekiedy opinie, że kraje najstabilniej rozwinięte są skazane na niski poziom życia i że nie uda im się wyjść z zakłętą kręgu ubóstwa. W opracowaniu wyraźnie wskazuje się, że w ciągu kilku ostatnich dekad kraje najmniej rozwinięte cechowały się szybszym postępem w zakresie edukacji i zdrowia niż państwa o wyższych dochodach. Co ciekawe, postęp ten nie wiązał się z masowymi nakładami finansowymi, ale raczej z dyfuzją technologii i innowacji w warunkach globalizującej się gospodarki. Oznacza to, że nawet skromne środki finansowe, w połączeniu ze sprzyjającym otoczeniem makroekonomicznym, instytucjonalnym i technologicznym, sprzyjać mogą postępowi w różnych aspektach życia społecznego.

Statystyki zawarte w raporcie UNDP, podobnie jak empiryczne przykłady wielu szybko rozwijających się ostatnio krajów, wyraźnie wskazują na zasadnicze wyzwania dla myślenia o globalnym rozwoju i jego mierzenia: jak uwzględnić w polityce rozwojowej fakt, że wzrost i rozwój w coraz mniejszym stopniu są ze sobą skorelowane oraz jak pogodzić fakt, że wysokie wskaźniki osiągają kraje niedemokratyczne, cechujące się nie zrównoważonym modelem rozwoju i dużymi nierównościami społecznymi, podczas gdy wiele krajów demokratycznych i dobrze rządzonych ma niski stopień wskaźnika rozwoju społecznego.

Polska na mapie globalnego rozwoju

Miejsce i pozycja Polski w zestawieniu większości krajów świata skłania do refleksji nad rolą naszego kraju w globalnej współpracy rozwojowej. Polska po raz pierwszy w historii publikacji HDR została zakwalifikowana do grupy państw o bardzo wysokim rozwoju społecznym.

Znaleźliśmy się w gronie najbogatszych państw OECD i kilku innych krajów o wysokiej jakości życia, uzyskując taki sam wskaźnik jak Portugalia. To zobowiązuje do zdecydowanie większego zaangażowania się w przekazywanie pomocy rozwojowej. Lista krajów o bardzo wysokim poziomie rozwoju społecznym nie jest tożsama z listą głównych dawców pomocy rozwojowej, niemniej zdecydowana większość państw, które wraz z Polską znalazły się w tej grupie, to państwa zdecydowanie „hijnijsze” od nas. Wystarczy podać kilka przykładów: w zeszłym roku na wsparcie krajów rozwijających się przekazaliśmy zaledwie 374,7 mln USD. Wspomniana powyżej Portugalia, kraj 4-krotnie mniej liczny, o PKB per capita niewiele większym od Polski, przekazała na ODA w 2009 roku ponad 500 mln USD. Pomoc Grecji, kraju także 4-krotnie mniejszego o ogromnych problemach budżetowych, jest prawie dwukrotnie większa od pomocy polskiej (ponad 600 mln USD w 2009 r.). Z drugiej strony nasz zachodni sąsiad, Niemcy, przyznał w 2009 r. pomoc rozwojową w wysokości niemal 12 mld USD – 35 razy więcej niż Polska, przy znacznie mniejszej dysproporcji w zakresie potencjałów gospodarczych Polski i Niemiec. Ponadto warto mieć świadomość, że pozycja Polski w tegorocznym zestawieniu HDI jest pochodną danych dotyczących rozwoju społecznego dwa lata temu. Należy przypuszczać, iż z racji relatywnie szybszego wzrostu gospodarczego Polski w 2009 r., nasza aktualna pozycja w zestawieniu krajów o najwyższym HDI jest jeszcze wyższa. Według szacunków Polska powinna w przyszłorocznym HDI wyprzedzić Portugalię.

Polska polityka w zakresie rozwoju globalnego powinna w większym stopniu uwzględniać wskaźniki w zakresie rozwoju społecznego przy planowaniu działań pomocowych. Należy zwrócić uwagę, że spośród priorytetowych biorców polskiej pomocy rozwojowej Białoruś i Ukraina, a także Gruzja i pozostałe państwa Kaukazu Południowego to kraje o wysokim wskaźniku rozwoju społecznego, Mołdowa zaś to kraj o średnim wskaźniku rozwoju społecznego. Jedynie Angola i Afganistan to państwa gdzie poziom rozwoju społecznego jest – zgodnie z analizami UNDP – rzeczywiście niski. Te fakty powinny być brane pod uwagę w decyzjach o alokacji polskiej pomocy, co nie oznacza, że należy wycofywać się ze wspierania Ukrainy czy Białorusi. W tych krajach pomoc powinna być jednak bardziej ukierunkowana na osiągnięcie konkretnych rezultatów w zakresie rozwoju społecznego, np. w obszarze zdrowia, w tym walki z epidemią HIV/AIDS.

Raport UNDP wpisuje się w szerszą tendencję do osiągnięcia i demonstrowania rezultatów zaangażowania środków pomocowych. Dlatego też konieczne jest ustanowienie

mechanizmu pozwalającego na możliwość oceny wpływu polskiej pomocy na rezultaty rozwojowe w krajach, do których dociera nasza ODA. W tym celu niezbędne jest wyjście poza bieżące monitorowanie pomocy rozwojowej i uzupełnienie jej kompleksową ewaluacją, najlepiej dokonywaną przez niezależne podmioty w oparciu o transparentne metody oceny i rzetelne wskaźniki. Ewaluacja taka – oparta na dobrych praktykach zachodnich donatorów – powinna być trzyetapowa (ex-ante, mid-term i ex-post), uwzględniać kluczowe czynniki sukcesu działalności rozwojowej (skuteczność, efektywność, odpowiedniość, użyteczność, trwałość) i powinna dostarczać niezbędną wiedzę do kolejnego cyklu programowania pomocy.

Mimo, iż pozycja Polski w rankingu HDI może być traktowana jako jeden z dowodów na sukces polityki rozwoju kraju, nasze doświadczenia na tym polu nie mają praktycznego przełożenia na badania i edukację w kraju w obszarach związanych z rozwojem globalnym. Potrzebne jest dostosowanie wiedzy z polskich doświadczeń do konkretnych potrzeb w krajach, które zmagają się z problemami rozwojowymi, podobnymi do tych, z którymi Polska walczyła przez ostatnie 20 lat. Takiego opracowania jeszcze brakuje i dlatego nasz wkład do ogólnoswiatowej debaty nt. rozwoju jest minimalny. Nie zmieniło tego nawet wstąpienie Polski do Unii Europejskiej – największego światowego klubu donatorów. Konieczne jest zatem wzmocnienie badawczo – analitycznego zaplecza programu Polska Pomoc, który byłby wsparciem dla resortu spraw zagranicznych w takich obszarach, jak analiza sytuacji w krajach priorytetowych, monitoring wdrażania pomocy czy ewaluacja programów i projektów pomocowych, a jednocześnie pomagał formułować stanowisko Polski w ważnych sprawach związanych z rozwojem globalnym dyskutowanych na arenie międzynarodowej, w tym unijnej.

*Opracowanie: Paweł Bagiński – dr nauk ekonomicznych, politolog,
specjalista z zakresu zagadnień współpracy i pomocy
rozwojowej, ekspert Global Development Research Group.
e-mail: pbaginski@gdr.org.pl*

*Jan Szczyciński – politolog, specjalista z zakresu zagadnień
współpracy i pomocy rozwojowej, ekspert Global
Development Research Group.
e-mail: jszczycinski@gdr.org.pl*