

## POMOC W PRAKTYCE GOSPODARCZEJ

# Pomagać czy nie pomagać? Nowa perspektywa ekonomii rozwoju

**Anna Lewicka-Strzałecka**

Instytut Filozofii i Socjologii PAN

alewicka@ifispan.waw.pl

Summary

### To Help or Not to Help? A New Perspective on Development Economics

Many governments, charitable organizations and NGOs are dedicated to helping the world's poor but much of their effort is wasted. In the opinion of Banerjee and Duflo this effort is based on assumptions that are untested generalizations at best, and

harmful misperceptions at worst. Because of this, they propose a new way to fight global poverty. The paper presents this way. It is based on randomized trials to reveal the multi-faceted and complex economic lives of the poor. Limitations of the new perspective are shown.

**Key words:** development economics, poverty, help, randomized trials

## 1. Wprowadzenie

Rządy wielu krajów, Bank Światowy, MFW i organizacje charytatywne przeznaczają miliardy dolarów na pomoc biednym krajom mającą wydobycić je z nędzy i głodu oraz wprowadzić na ścieżkę rozwoju. Jednak wiele z tych działań nie prowadzi do pożądanых rezultatów, o czym świadczy fakt, że przez cztery dekady istnienia listy najbiedniejszych

krajów świata (UN list of Least Developed Countries), ONZ skreśliła z niej tylko trzy państwa (Botswanę, Malediwy i Zielony Przylądek), a i te nie zawdzięczają swego sukcesu wsparciu z zewnątrz. Olbrzymie strumienie pomocy finansowej są marnotrawione w znacznym stopniu, dlatego że nie kierują nimi racjonalne względy, ale raczej przekonania o istnieniu uniwersalnych sposobów walki z biedą. Owych sposobów upatruje się, w zależności od sezonu, w programach edukacyjnych, projektach śpiętrzania wody czy idei upowszechniania mikro-kredytów. Alokacja olbrzymich środków opiera się na przesłankach będących w najlepszym przypadku niepotwierdzonymi generalizacjami, a nierzadko na obserwacjach, które okazują się w oczywisty sposób błędne. Debata na temat sensowności udzielania finansowego wsparcia ubogim krajom w znacznym stopniu koncentruje się wokół kwestii mających ogólny i raczej abstrakcyjny charakter i ani zwolennicy, ani przeciwnicy pomagania nie są w stanie przedstawić argumentów rozstrzygających o ich racjach.

Zupełnie nową perspektywę w poszukiwaniu skutecznych sposobów pomagania biednym krajom zaproponowało dwoje amerykańskich ekonomistów z MIT zajmujących się ekonomią rozwoju – Abhijit V. Banerjee i Esther Duflo. Swoje propozycje i wyniki badań podsumowali oni w opublikowanej w 2011 roku książce *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* Banerjee z pochodzenia Hindusa i Duflo z pochodzenia Francuzkę połączył podobny poziom wrażliwości społecznej i podobny rygoryzm naukowy. Znalazło to odzwierciedlenie w zakończeniu wspomnianej książki, w którym dziękują swoim matkom za to, że przekazały im sprzeciw wobec niesprawiedliwości społecznej, i swoim ojcom za to, że pokazali im wagę racjonalnych argumentów.

Przedstawiona niżej rekonstrukcja poglądów Banerjee i Duflo ma na celu pokazanie nowego podejścia w ekonomii rozwoju w kontekście tradycyjnego sporu o sensowność udzielania pomocy z zewnątrz biednym krajom. Polega ono na zastąpieniu debaty prowadzonej na wysokim poziomie abstrakcji, poszukiwaniem rozwiązań konkretnych problemów na podstawie wiarygodnych danych, uzyskanych na dro-

dze eksperymentalnej. Owe rozwiązania zaczynają coraz częściej być podstawą decyzji podejmowanych przez polityków i organizacje pomocowe o kierunku i formie udzielanego wsparcia. Pozytywne skutki tego wsparcia zdają się potwierdzać trafność nowego paradygmatu, aczkolwiek warto podkreślić, że nie jest on wolny od dosyć istotnych ograniczeń. Ich analiza stanowi końcową część artykułu.

## **2. Konkurencyjne teorie niesienia pomocy i ich krytyka**

Spór o sensowność udzielania pomocy biednym krajom ukierunkowany jest na pytania o przyczyny biedy, o możliwości wolnego rynku w jej przewyciężaniu, o adekwatność rozwiązań demokratycznych w biednych krajach czy skuteczność udzielania pomocy z zewnątrz. Odpowiedzi na te pytania prowadzą do dwóch istotnie różnych teorii. Teoria pierwsza reprezentowana przez Jeffreya Sachsa (2005) głosi, że przyczyną biedy wielu krajów są ich endemiczne problemy, a więc gorący klimat, brak dostępu do morza, malaria, nieurodzajne ziemie, itd. Do przewyciężenia tych problemów potrzebne są środki finansowe, których te kraje nie mają, ponieważ są biedne. Istotą tej teorii jest pogląd głoszący, że biedni są biedni dlatego, że są biedni, czyli są zamknięci w pułapce polegającej na tym, że warunkiem wyjścia z biedy są inwestycje, które są niedostępne dla tych, którzy są pozbawieni środków finansowych. Rozwiązania rynkowe czy demokratyczne nie będą skuteczne, jeżeli nie zostanie udzielona pomoc z zewnątrz, która pozwoli pokonać pierwotne trudności i uruchomi pozytywny cykl rozwoju gospodarczego. Przyniesie to dochód, który będzie mógł być zainwestowany w dalszy rozwój. Sachs utrzymuje, że gdyby przeznaczać na pomoc zagraniczną dla biednych krajów 195 miliardów dolarów rocznie, to bieda mogłaby być wyeliminowana w ciągu 20 lat.

Skrajnie odmienne od Sachsa stanowisko reprezentują William Easterly (2008), były pracownik Banku Światowego, a obecnie akademicki ekonomista z uniwersytetu w Nowym Jorku, oraz Dambisa Moyo (2009) – ekonomistka pracująca dla Banku Światowego, a wcześniej dla Goldman Sachs. Twierdzą oni, że zewnętrzna pomoc bied-

nym krajom przynosi więcej szkody niż pożytku, ponieważ generuje korupcję i osłabia lokalne instytucje, wzmacnia postawy bezradności i hamuje przedsiębiorczość. Najlepszym rozwiązaniem dla biednych krajów jest wolny rynek pozwalający ludziom samym radzić sobie ze swoimi problemami. Nie potrzebują oni zagranicznych wzorów ani jałmużny od bogatych czy nawet własnego państwa. Easterly twierdzi, że nie ma czegoś takiego jak pułapka biedy, czego dowodzą koleje losu tych krajów, które będąc kiedyś biedne, o własnych siłach weszły na ścieżkę rozwoju i obecnie dobrze prosperują. Skoro bieda nie musi być stanem permanentnym, to założenie o pułapce biedy jest fałszywe.

Różnice w powyższych stanowiskach mają swoje korzenie w odmiennych światopoglądach ich zwolenników. U podstaw teorii Sachsa leży założenie, iż system wartości i styl życia aprobowany przez zamieszkałe społeczeństwa powinien być przekazywany i wpajany w biednych krajach i rozmaite socjotechniki są w tym celu dopuszczalne. Na przykład uczniowie powinni dostawać posiłki w szkole po to, by zachęcić rodziców do posyłania dzieci do placówek edukacyjnych. Z drugiej strony Easterly i Moyo są przeciwni udzielaniu zewnętrznej pomocy biednym krajom nie tylko dlatego, że sprzyja ona korupcji lokalnej władzy, ale przede wszystkim dlatego, że stanowi ingerencję w wolność wyboru systemu wartości. Jeżeli ludzie nie chcą czegoś, nawet wydającego się słusznym w rozwiniętym społeczeństwie, to nie należy ich do tego zmuszać. Jeżeli nie chcą edukacji dla swoich dzieci, to wiodocześnie mają ku temu swoje powody i należy to uszanować.

Autorzy *Poor Economics* wyszli od krytyki dotychczasowych prób rozstrzygnięcia sporu między zwolennikami i przeciwnikami pomagania. Spór ten, jest ich zdaniem nierozstrzygalny w ogólnym wymiarze, w oparciu o abstrakcyjne argumenty. Nie mają także mocy decydującej pojedyncze przypadki, ponieważ można wskazać takie, które przy odpowiedniej interpretacji mogą wspierać obie tezy. Na przykład, gospodarka Rwandy zaczęła dobrze funkcjonować po uzyskaniu dużej finansowej pomocy z zagranicy po okresie ludobójstwa, jakie miało miejsce w tym kraju w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku. Obecnie Rwanda

szybko rozwija się i daje sobie świetnie radę bez pomocy. Można z jednej strony utrzymywać, że przykład ten potwierdza tezę o skuteczności pomocy biednym krajom, z drugiej zaś – tezę o dobrodziejstwach wolnego rynku. Jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o sensowność udzielania pomocy biednym krajom nie dają również porównania międzynarodowe. Na przykład dane ilustrujące ścieżki rozwoju kilkunastu krajów wskazują, że kraje, które otrzymały więcej zagranicznej pomocy, nie rozwijają się szybciej niż pozostałe. Można to interpretować jako dowód, że pomoc jest nieskuteczna, ale można również utrzymywać, że pomoc z zagranicy pozwoliła jej beneficjentom uniknąć większych nieszczęść. Porównanie wielkości pomocy udzielanej Afryce i PKB na mieszkańca tego kontynentu w ostatnich kilku dekadach wskazuje wzrost tego pierwszego wskaźnika i niezmienność drugiego. Nie wiadomo jednak, czy bez tych pieniędzy Afryka osiągałaby lepsze, gorsze czy takie same wyniki gospodarcze.

Tak więc, spekulacje prowadzone na ogólnym poziomie nie pozwalają na jednoznaczne rozstrzygnięcia. Ponadto Banerjee i Duflo zauważają, że pytanie o skuteczność pomocy przekazywanej z zagranicy biednym krajom nie jest najważniejsze w kontekście problemu biedy na świecie, ponieważ wielkość tej pomocy jest zaledwie znikomą częścią środków przeznaczanych na walkę z biedą. Większość programów bazuje na środkach pochodzących z danego kraju. Na przykład Indie, nie otrzymując żadnej pomocy z zewnątrz, w latach 2004–2005 przeznaczyły 31 miliardów dolarów na poprawę edukacji najbiedniejszych na poziomie elementarnym. Nawet w Afryce, gdzie ta pomoc jest względnie duża, stanowiła ona w 2003 r. zaledwie 5,7 procent budżetu państw.

### **3. Nowy paradygmat**

Banerjee i Duflo proponują zastąpienie ogólnej odpowiedzi na pytanie o sensowność pomagania biednym krajom szeregiem cząstkowych twierdzeń orzekających o stopniu przydatności pomocy w konkretnych okolicznościach i w konkretnym czasie. Uważają oni, że nie ma

sensu zastanawiać się nad rolą demokracji jako takiej w zwalczaniu biedy, warto natomiast pytać o przydatność określonej formy demokracji w określonym miejscu na świecie, na przykład w rolniczym okręgu Indonezji. Ekonomiści z MIT uważają, że debatę prowadzoną na wysokim poziomie abstrakcji należy zastąpić wysiłkiem badawczym skierowanym na poszukiwanie rozwiązań konkretnych problemów. Decyzje dotyczące rozwiązań tych problemów powinny opierać się na twierdzeniach, uzasadnionych eksperymentalnie. Eksperymenty powinny być przeprowadzane przy zachowaniu losowego doboru porównywanych grup osób. Ów dobór, zwany procedurą randomizacji, zapewnia, że każda badana osoba ma równe szanse znalezienia się zarówno w grupie eksperymentalnej, jak i kontrolnej, czyli minimalizowane są szanse wpływu zmiennych niekontrolowanych na wyniki eksperymentu. Randomiści postulują, by testowanie hipotez w ekonomii rozwoju odbywało się przy zachowaniu podobnych rygorów, jakie obowiązują przy testowaniu leków.

Tymczasem wiele badań próbujących oceniać skuteczność programów pomocowych nie prowadzi do zasadnych wniosków, ponieważ rygory te nie są zachowywane. Na przykład badanie wykazujące, że pewne osoby, które otrzymały niewielkie pożyczki, lepiej radzą sobie z trudnościami życiowymi niż inne, nie musi dowodzić, że dzieje się tak dzięki tym pożyczkom, ponieważ po to, by je otrzymać, zapewne trzeba się było wykazać określoną zaradnością. Być może większe znaczenie dla sukcesu mają specyficzne cechy osobowości, poziom możliwości lub pewne warunki zewnętrzne niż uzyskana suma pieniędzy. Przykład jednej z wiosek w Tajlandii, której mieszkańcy uczestniczyli w programie lokalnego banku, wskazuje, że gospodarstwa, które zaciągnęły pożyczki, były zamożniejsze od nieuczestniczących w programie (Coleman 2006), a zatem nie można przesądzać, iż to pożyczki wpłynęły na ich produktywność. Problemem jest także wyodrębnienie wpływu na powodzenie gospodarstwa domowego programów szkoleniowych, zdrowotnych, edukacyjnych itd., które często towarzyszą inicjatywom mikrofinansowym. Chociaż wielu badaczy podkreśla pozytywne doświadczenia mikro kredytobiorców, to jedynie porównanie

ich z grupami osób podobnymi pod każdym względem, z wyjątkiem niekorzystania z kredytów pozwoliłoby na wnioski ugruntowane statystycznie. Podobne uwagi można sformułować w odniesieniu do wielu innych form pomocy, takich jak: programy zdrowotne, edukacyjne, dostarczanie nawozów sztucznych itp.

Wyrazistym przykładem, za pomocą którego Banerjee i Duflo ilustrują nową perspektywę ekonomii rozwoju jest problem pomocy w walce z malarią. Z badań WHO wynika, że w 2008 roku zmarło na malarię milion dzieci, głównie w Afryce. Jednocześnie na podstawie obserwacji terenów, w których malaria jest powszechna, wiadomo, że spanie pod moskitierą jest skuteczną ochroną przed tą chorobą, ponieważ redukuje zachorowalność o połowę. Malaria jest chorobą zakaźną, więc zapewnienie moskitier przynajmniej części populacji obniża ryzyko zachorowania także tej części osób, które nie mają moskitier. Tymczasem mniej niż  $\frac{1}{4}$  dzieci na terenach zagrożonych malarią śpi pod moskitierą. A zatem najważniejszym pytaniem w tym kontekście jest, jak sprawić, by jak najwięcej dzieci mogło z nich korzystać?

Zakłada się, że koszt dostarczenia moskitiery do jednego gospodarstwa domowego i instrukcji jak jej używać wynosi 10 dolarów. Czy rząd lub jakaś organizacja pozarządowa powinny rozdawać moskitiery za darmo czy raczej sprzedawać je na normalnych warunkach rynkowych, czy może promować ich sprzedaż w cenie subsydiowanej? Chociaż odpowiedź na to pytanie wcale nie jest oczywista, wielu ekspertów zajmuje zdecydowane stanowisko w postaci wyboru jednej z tych alternatyw, nie mając ku temu mocnego uzasadnienia. Koszt 10 dolarów wydaje się zbyt wysoki dla wielu rodzin afrykańskich i dlatego odpowiedź w duchu koncepcji Sachsa sugerowałaby dotowanie moskitier lub ich rozdawanie. Easterly i Moyo oponowaliby, utrzymując, że ludzie nie będą cenić rzeczy, które dostaną za darmo, a zatem nie będą ich używać, a nawet gdyby używali, to przywykliby do tego przywileju i nie chcieliby za niego płacić w przyszłości. Mogłoby to zrodzić postawy roszczeniowe w innych kwestiach i podważać funkcjonowanie zasad rynkowych. Moyo (2009) przytacza historię sprzedawców moskitier, którzy zostali wyparci z rynku przez program rozdawnictwa.

Kiedy program się skończył, na rynku nie było nikogo, kto dostarczałby moskitiery za jakąkolwiek cenę.

Zgodnie z nową perspektywą ekonomii rozwoju warunkiem rozstrzygnięcia tych problemów jest znalezienie odpowiedzi na trzy pytania. Po pierwsze, czy konieczność ponoszenia pełnego lub nawet częściowego kosztu moskitiery nie zniechęci ludzi do zakupu? Po drugie, jak będą reagować na rozdawnictwo moskitier: używać je czy niszczyć? Po trzecie, jak dotowanie moskitier wpłynie na skłonność do zakupu w przyszłości, kiedy przestaną być dotowane? Odpowiedzi na te pytania wymagają obserwacji porównywalnych grup osób, którym zostaną zaoferowane subsydia moskitier na różnym poziomie. Istotny tutaj jest ów standard porównywalności, ponieważ zwykle ludzie kupujący moskitiery i otrzymujący je za darmo różnią się między sobą. Ci pierwsi są zwykle nieco zamożniejsi, lepiej wykształceni i lepiej rozumieją sens używania moskitier. Ci, którzy dostali moskitiery za darmo, być może są biedniejsi i z tego powodu zostali wybrani przez organizację, która je rozdaje, ale może być i tak, że dostali moskitiery, gdyż są bardziej zaradni i potrafiliby skuteczniej dotrzeć do organizacji.

Po to, by uniknąć wpływu tego typu niekontrolowanych czynników, przeprowadzono badania z zachowaniem standardów randomizacji w Kenii (Dupas 2009) i powtórzono je w Ugandzie i na Madagaskarze. Osoby badane były w sposób losowy przydzielane do grup różniących się poziomem subsydiowania moskitier i na podstawie obserwacji ich zachowań można było znaleźć odpowiedź na sformułowane pytania badawcze, przynajmniej w takim zakresie, w jakim przeprowadzony był eksperyment. Na przykład w Kenii okazało się, że moskitiery są najlepiej wykorzystane wtedy, gdy rozdawane są za darmo.

Korzyść z takich eksperymentów polega nie tylko na pozyskiwaniu wiedzy o najlepszych sposobach dystrybucji moskitier, ale także na poznawaniu sposobu podejmowania decyzji przez biednych ludzi, na przykład dowiedzeniu się, dlaczego nie stosują oni urządzeń służących ochronie ich zdrowia. Czy jest to kwestia braku wiedzy o korzyściach, czy niedostatek środków finansowych? A może ci ludzie są tak zaabsorbowani sprawami bieżącymi, że nie są w stanie myśleć o przyszłości?



Odpowiadając na tego typu pytania, można dowiedzieć się, czy jest coś, co w zasadniczy sposób różni ludzi biednych od pozostałych, czy też nie ma takiej różnicy, poza mniejszą ilością pieniędzy. A jeżeli jest jakaś istotna różnica, to czy właśnie ona utrzymuje ich w pułapce biedy.

O pułapce biedy mówi się nie tylko w odniesieniu do krajów, ale i do poszczególnych osób. Sachs uważa, że osobom znajdującym się w takiej pułapce należy udzielić pomocy, umożliwiającej radykalną zmianę życia i na tym założeniu opiera się zainicjowany przez niego w 2005 roku program Millenium Villages Project. Mieszkańcy wiosek uczestniczących w projekcie otrzymują bezpłatnie opiekę lekarską, posiłki w szkołach, komputery, sztuczne nawozy i wiele innych dobrodziejstw współczesnej cywilizacji. Zakłada się, że po pewnym okresie przejściowym beneficjenci projektu będą w stanie samodzielnie funkcjonować i utrzymywać siebie i swoje rodziny. Dotychczas programem objęto blisko 500 tys. osób żyjących w 79 wioskach z 10 najbiedniejszych afrykańskich krajów borykających się z różnymi brakami i kłeskami żywiołowymi. Programy są dostosowywane do szczególnych warunków i dotychczasowe wyniki wskazują na znaczny postęp w redukcji biedy mierzony poprawą wskaźników, takich jak odsetek dzieci mających dostęp do posiłków w szkole, śpiących pod moskitierami, wydajność pól kukurydzyanych, zasięg malarii.

Pomimo to, uważa się, że Program Millenium nie jest efektywny, ponieważ olbrzymie środki, które on pochłania, mogłyby być wykorzystane znacznie lepiej. Pomoc udzielana jest osobom, które nie są faktycznie w pułapce biedy i same mogłyby sobie dać radę. Natomiast Banerjee i Duflo uważają, że nie da się mówić o pułapce biedy poszczególnych osób, abstrahując od konkretnych warunków, w jakich znajdują się te osoby i ogólnej wiedzy o zachowaniach ludzi w takich warunkach. Zakładają oni, że dana osoba znajduje się w pułapce biedy jeżeli niewielkie środki umożliwiłyby jej trwałą poprawę egzystencji, ale nie jest ona w stanie tych środków pozyskać. Stwierdzenie, iż faktycznie tak jest, wymaga zbadania możliwości pozyskania czy raczej braku możliwości pozyskania środków przez tę osobę w tych konkretnych okolicznościach.

#### 4. Laboratorium biedy

Chociaż brak ogólnej teorii pozwalającej na identyfikację pułapki biedy wydaje się rozczarowujący, to pokazanie, jakie czynniki jej sprzyjają w określonych warunkach, pozwala na działania, których efekty są ograniczone do tych warunków, ale które są skuteczne. Ta radykalna zmiana perspektywy, nienastawiona na uniwersalne odpowiedzi, wymaga wyjścia poza akademickie spekulacje i dokładniejszego przyjrzenia się realnemu życiu biednych. Urzeczywistniając ten postulat, Bannerjee i Duflo założyli na MIT w 2003 roku ośrodek badawczy Poverty Action Lab – Laboratorium biedy, inicjujący i wspierający badania nad biedą w różnych miejscach na świecie. Misją laboratorium jest walka z biedą przez dostarczenie naukowo ugruntowanych podstaw do podejmowania decyzji politycznych mogących skutecznie przeciwdziałać temu nieszczęściu. Wspólnym standardem metodologicznym badaczy związanych z tym ośrodkiem jest randomizacja. Przy zachowaniu rygorów randomizacji, konkretne programy poddawane są analizom kosztów i korzyści, a wyniki analiz pomagają rządowi, instytucjom międzynarodowym, organizacjom charytatywnym wybrać rozwiązania najbardziej efektywne. Obok prowadzenia eksperymentów i opracowywania ekspertyz, laboratorium stara się upowszechniać stosowaną przez siebie metodologię, prowadząc szkolenia w tym zakresie w różnych formach i miejscach na świecie.

Aktywność badawcza Poverty Action Lab prowadzona jest w kilku programach zorientowanych na problematykę rolnictwa, edukacji, środowiska i energii, finansów, zdrowia, rynku pracy, ekonomii politycznej i zarządzania. Do 2010 roku przeprowadzono 240 eksperymentów w 40 różnych krajach świata. Wyniki wielu z nich mają nie tylko poznawczy walor, ale są podstawą do podejmowania decyzji politycznych, znaczących w skali regionów i krajów.

Jednym z tego przykładów jest wybór strategii edukacyjnej dotyczącej elementarnego poziomu nauczania w Indiach. Indiom udało się osiągnąć zadowalający wskaźnik skolaryzacji na tym poziomie, ale ogólnonarodowe badanie wykazało, że jakość nauczania jest bardzo niska. Większość uczniów przejawia opóźnienie o dwa pozio-

my w stosunku do założonych standardów osiągnięć. Pedagogiczne eksperymenty badaczy z Poverty Action Lab wykazały efektywność zatrudniania w szkołach podstawowych kontraktowych nauczycieli wyrównujących braki na początkowym poziomie edukacji i stały się one podstawą do utworzenia narodowego programu skierowanego do 33 milionów dzieci.

Inny eksperyment miał wyjaśnić, dlaczego kenijscy farmerzy prowadzący małe gospodarstwa kukurydzy nie stosują nawozów sztucznych, pomimo iż niewątpliwie przyczyniłoby się to znacznego zwiększenia plonów i poprawy ich bytu. Farmerzy nie kupowali nawozów tuż po żniwach, kiedy dysponowali gotówką, natomiast kiedy potrzebowali ich, nie mieli już czym za nie zapłacić. Badacze z Poverty Action Lab przeprowadzili serię eksperymentów, w których wykazali, iż pewne umiarkowane zachęty w postaci darmowych porcji nawozów oferowanych tuż po żniwach przekonują farmerów o celowości stosowania tych preparatów i przekształcają się w pożyteczny nawyk zaopatrywania się w nawozy.

Banerjee i Duflo podjęli w swoich badaniach niezmiernie ważną i aktualną kwestię oceny mikrokredytu. W latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku uznano, iż niewielka pożyczka udzielana biednym pozwoli im wyrwać się z zakłętego kręgu ubóstwa, niemożności i zacofoania, a całym regionom wejść na ścieżkę rozwoju. Mikrokredyt zyskał renomę cudownego środka walki z biedą. W 2005 roku badacze z Poverty Action Lab we współpracy z mikrofinansowym funduszem Spandana rozpoczęli eksperyment w piątym co do wielkości mieście Indii, Hyderabad. Spośród 104 slumsów istniejących w tym mieście wylosowano 52, w których Spandana prowadził marketing mikrofunduszu i zbudował jego oddziały. Wywiady przeprowadzone półtora roku później w blisko siedmiu tysiącach gospodarstw domowych pokazały, że w obszarach funkcjonowania mikrofunduszu, gospodarstwa częściej korzystały z kredytu. Jednak dostęp do kredytu nie miał żadnego wpływu na poprawę wskaźników poziomu zdrowia, edukacji czy sytuacji kobiet. Nie miał także wpływu na zwiększenie bieżącej konsumpcji, natomiast wzrosły nieco wydatki na dobra trwałego użytku.

Podsumowując eksperyment, Banerjee i Duflo (2009) w artykule *The Miracle of Microfinance?* stwierdzili, że żaden cud mikrofinansów nie istnieje (Banerjee, Duflo 2009). Mikrokredyt pozwala niektórym ludziom rozpocząć biznes, innym kupować domowy sprzęt, taki jak telewizor czy komputer, ale nie powoduje wzrostu przeciętnego poziomu konsumpcji czy wskaźników rozwoju społecznego. Banerjee i Duflo podkreślali, iż to, że mikrokredyt nie rozwiązuje wszystkich problemów biednych, nie oznacza, że nie rozwiązuje żadnego i jest bezużyteczny. Warto rzetelnie poznać jego możliwości i ograniczenia. Jednak, jak zauważa Parker (2010), branża mikrofinansowa nie była głębiej zainteresowana szczegółowymi wynikami badań, opartymi na twardych danych i rzetelnych analizach statystycznych (Parker 2010). Jedną z pomocowych organizacji – Consultative Group to Assist the Poor – reagując na wspomniany wyżej artykuł Banerjee i Duflo zauważyła na swojej stronie internetowej, że sensowności mikrokredytu dowodzą wybrane opinie biednych osób wyrażające entuzjastyczny stosunek do tej instytucji. W opinii Duflo tego typu argumentacja jest równoważna powoływaniu się narkotykowych dilerów na aprobatę ich działalności przez osoby uzależnione od narkotyków. Innym przykładem braku zainteresowania rzetelnymi badaniami było oświadczenie konsorcjum kilku instytucji mikrokredytowych, w którym główna argumentacja na rzecz mikrokredytu opierała się na pozytywnych historiach osób, którym dzięki niewielkim pożyczkom udało się rozpocząć własny biznes. Esther Duflo nie może pojąć, dlaczego branża mikrofinansowa nie chce skorzystać z pomocy w postaci wyników rzetelnych badań oferowanych przez uczonych (Parker 2010).

Ekspertyzy prowadzone w ramach Poverty Action Lab składają się na kumulatywnie gromadzoną wiedzę mającą stanowić podstawę podejmowania decyzji pomocowych i budowania nowych teorii. Pojedynczy eksperyment nie może dostarczyć definitywnej odpowiedzi na pytanie o skuteczność określonego programu. Można jednak przeprowadzić serię eksperymentów różniących się pod względem warunków geograficznych lub/i zakresu interwencji. To pozwala zweryfikować prawomocność konkluzji i uściślić teorię. Nowa teoria pozwala za-

projektować kolejne eksperymentalne programy i wyjaśnić lepiej dotychczasowe wyniki. Stopniowo odkrywany jest pełniejszy obraz życia biednych pozwalający lepiej zdefiniować pomoc, jakiej oni potrzebują.

## 5. Odkrycie trzech I

Jednym z najważniejszych przekazów badaczy z Poverty Action Lab jest konstatacja, iż przyczyną niepowodzenia wielu pomocowych programów w biednych krajach nie zawsze są obiektywne warunki czy korupcja urzędników. To prawda, że wiele sfer w tych krajach nie działa dobrze. Programy pomocowe kierowane do biednych są przechwytywane przez spryciarzy, nauczyciele nie przykładają się do swojej pracy, materiały używane do budowy dróg są rozkradane i drogi rozpadają się pod ciężarem samochodów. Jednak oprócz tego, źródłem wielu nieprawidłowości jest coś, co Banerjee i Duflo określają jako trzy I – ignorancja, ideologia, inercja – przypadłości, którymi obarczeni są urzędnicy, politycy, pracownicy socjalni, a nawet eksperci. Te trzy I sprawiają, że przyczyną błędnych rozwiązań nie jest często zła wola czy nadużycia władzy, ale brak wiedzy, lenistwo, tolerancja dla nonsensu. Na przykład formalny zakres obowiązków służbowych pielęgniarek w Indiach jest tak absurdalnie duży, że fizycznie niemożliwy do wykonania, ale nikt na to nie reaguje. Przejściowe rozwiązanie, pomysł podjęty pod wpływem chwili zamienia się w politykę niemającą żadnego odniesienia do warunków, w których powinna być urzeczywistniana. Banerjee i Duflo wspominają, jak to pewnego razu zostali poinformowani przez urzędnika oświatowego na hinduskiej prowincji, że w każdym Komitecie Rodzicielskim są rodzice najlepszego i najgorszego ucznia. Kiedy zapytali, jak to możliwe w sytuacji, gdy przez pierwsze cztery lata uczniowie nie otrzymują ocen, urzędnik szybko zmienił temat. Wiele takich absurdalnych reguł jest podtrzymywanych przez swoistą inercję.

Pozytywną stroną odkrycia wpływu panujących ignorancji, ideologii i inercji jest możliwość poprawy sytuacji biednych bez naruszania dotychczasowych społecznych i politycznych struktur. Istnieje spory

zakres doskonalenia instytucji, nawet tych nie najlepszych przez eliminację absurdów, polegającą na uzmysłowieniu oczywistych niesprawności, które nikomu nie służą, ale trwają siłą bezwładności. Postęp może również być osiągnięty przez monitorowanie pracy urzędników i egzekwowanie ich odpowiedzialności, przez nadzór działalności polityków i informowanie o nich opinii publicznej, przez uświadamianie obywatelom przysługujących im praw, nawet tych najprostszych, jak informacje o zakresie opieki zdrowotnej czy godzinach pracy urzędów.

## 6. Krytyka nowego paradygmatu

Metody związane z nowym paradygmatem ekonomii rozwoju mają kilka istotnych ograniczeń, na które zwracają uwagę ich krytycy (Parker 2010). Po pierwsze, nie na wszystkie pytania da się odpowiedzieć za pomocą procedury randomizacji. Nie można sprawdzić efektów niezależności banku centralnego czy zalet demokracji parlamentarnej w danym kraju, dzieląc go na dwie części – eksperymentalną i kontrolną. Ten zarzut o tyle wydaje się nietrafny, że randomiści nie pretendują do uznania ich metody za uniwersalne narzędzie pozwalające odpowiedzieć na wszelkie pytania i wyraźnie zaznaczają zakres problemów, które mogą być rozwiązane przy zastosowaniu tej metody.

Drugie ograniczenie jest natury etycznej, ponieważ istota podziału badanej populacji na grupę eksperymentalną i kontrolną wymaga pozostawienia grupy kontrolnej poza zakresem obserwowanych oddziaływań. Jeżeli oddziaływania te nie mają zasadniczego wpływu na zdrowie czy życie ludzi, na przykład gdy bada się poziom wykorzystania rozdawanych za darmo sztucznych nawozów, to procedura randomizacji jest usprawiedliwiona. Jednak jest niedopuszczalna, gdy zagrożone jest życie ludzi, na przykład w sytuacji klęsk żywiołowych, wszystkie ofiary powinny otrzymać najbardziej skuteczne z punktu aktualnej wiedzy leki, to nie czas, by pewnym osobom podawać placebo. To ograniczenie doskonale uświadamiają sobie randomiści, o czym świadczy fakt, że Duflo odmówiła pewnej organizacji społecznej przeprowadzenia oceny programu dożywiania głodnych dzieci w Indiach

za pomocą nowych preparatów pochodzących z lokalnych wytwórni. Uznała, że w tym przypadku eksperymentalna grupa dzieci zostałaby wystawiona na niepewne oddziaływanie preparatów, podczas gdy znane są sposoby pomagania w ich niedożywieniu.

Z kolei Deaton (2010) zwraca uwagę, że chociaż randomizacja pozwala uniknąć odwoływania się do niepewnych teorii i skomplikowanych metod statystycznych, to rygorystyczne spełnienie jej warunków jest często niemożliwe. Posługiwanie się w takich sytuacjach metodami quasi-randomizacyjnymi prowadzi do wniosków budzących wątpliwości tak statystyczne, jak i epistemiczne. Jednak niemożność spełnienia pewnych wymagań metody randomizacyjnej nie dyskwalifikuje samej metody, ale ogranicza pole jej zastosowań do określonych warunków i nakazuje uczynienie stosownych zastrzeżeń, gdy wymagania nie mogą być rygorystycznie spełnione.

Zakładając, że warunki randomizacji spełnione były bez zarzutu i wnioski wyciągnięte poprawnie, kolejną wątpliwością wysuwaną pod adresem nowego paradygmatu jest kwestia zasadności uogólniania tych wniosków. Deaton podkreśla, że nie ma podstaw, by twierdzić, że polityka, która okazała się skuteczna w Indiach, będzie również skuteczna w Brazylii, lub że rozwiązanie, które było słuszne dla stu osób, okaże się słuszne także dla miliona. Jednak, po pierwsze, wiedza o rozwiązaniach, które są skuteczne w pewnych obszarach, o tyle jest cenna, że ma wartość praktyczną dla tych właśnie obszarów, a po drugie – powtarzanie kolejnych analogicznych eksperymentów w różnych warunkach służy uprawdopodobnieniu jakiejś ogólnej prawidłowości.

Jako słabość nowego paradygmatu wskazuje się także i to, że pewne przeprowadzane w jego ramach eksperymenty zdają się przeczyć uznanym teoriom dotyczącym ludzkich zachowań. Przykładem takiego eksperymentu są badania w Afryce, pokazujące, że popyt na produkty ratujące życie radykalnie zmniejsza się, gdy ich rozdawanie zastępowane jest przez sprzedawanie, nawet po subsydiowanych cenach. To podważa teorię, że ludzie są skłonni ponosić znaczne koszty podtrzymania swojego zdrowia i zdolności do pracy. Randomiści uważają, że taki wynik stanowi raczej impuls do dalszych eksperymentów

mających na celu sprawdzenie, czy jest to kwestia braku wystarczającej informacji czy błędnego założenia o doskonałej racjonalności ludzi, zarówno biednych, jak i bogatych.

## 7. Uwagi końcowe

Pomoc Afryce i innym ubogim regionom pochłania ogromne i stale rosnące środki, wolontariusze, misjonarze w najlepszej wierze poświęcają się, by ulżyć trudnej doli biedaków, ale większość tych wysiłków podejmowana jest na oślep (Zhang 2011). Ten brak racjonalności doskonale odzwierciedla apel wypowiedziany przez Boba Geldofa, organizatora słynnego koncertu Live 8 z 2005 roku, który zgromadził największe sławy muzyki rockowej i był skierowany do przywódców Szczytu G8 w Szkocji. Ów apel brzmiał: „Trzeba coś zrobić, trzeba zrobić cokolwiek, bez względu na to, czy działa czy nie” (Easterly 2008: 21). Chociaż tego typu inicjatywy mają ogromne znaczenie dla zmiany świadomości ludzi Zachodu, to ich wpływ na rzeczywistą poprawę sytuacji najbiedniejszych jest niewielki. Wiele programów pomocowych realizowanych jest bez poczucia odpowiedzialności za skutki i bez troski o opinię zwrotną. Jeżeli jakiś program okazuje się skuteczny, to nie wiadomo dlaczego, jeżeli zawodzi to też nie wiadomo z jakich powodów, a więc ani sukcesy, ani porażki nie przyczyniają się do poprawy działań pomocowych. Nie oznacza to jednak, że należy zaprzestać wszelkich działań. Należy natomiast opierać je na racjonalnych przesłankach, a tych stara się dostarczać nowa ekonomia rozwoju. Jedną z jej podstawowych przesłanek jest założenie, iż pojęcie biedy ma wiele różnych reprezentacji w rzeczywistym świecie, ubóstwo przejawia się w rozmaitych formach i ma wiele przyczyn, toteż próby zaradzenia mu za pomocą jednego sposobu są skazane na niepowodzenie. Heterogeniczność biedy jako zjawiska nie oznacza, że niczego nie da się ustalić ani przewidzieć, ponieważ w tej heterogeniczności istnieje pewna logika. Randomiści próbują uchwycić tę logikę i odejść od kategorii przypadkowości w wyjaśnianiu zjawisk i planowaniu działań. Wysiłki podejmowane przez badaczy reprezentujących ten nowy



paradygmat zdają się racjonalizować światowy nurt pomocy biednym krajom przez opieranie filantropii na solidnych podstawach naukowych. Robert Solow – laureat Nagrody Nobla z ekonomii – zauważa, że Banerjee i Duflo przejawiają swoistą alergię na wielkie generalizacje mające odsłaniać tajemnice ekonomii rozwoju i kierują cały wysiłek na wiele lokalnych obserwacji i eksperymentów. Są one nastawione na odkrywanie jak biedni radzą sobie ze swoją sytuacją, czego pragną lub czego się spodziewają po sobie lub po innych i co kieruje ich wyborami. Te odkrycia są drobne, ale znaczące, ponieważ ich suma może w istotny sposób przyczynić się do pokonania biedy na świecie.

## BIBLIOGRAFIA

- Banerjee A., Duflo E. 2011. *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: Public Affairs.
- Banerjee A., E. Duflo, R. Glennerster, C. Kinnan. 2009. *The Miracle of Microfinance? Evidence From a Randomized Evaluation*. Published by CGAP, (on line). Protokół dostępu: <http://collab2.cgap.org/gm/document-1.9.34827/The%20miracle%20of%20micro%20%85nance.pdf> (15 grudnia 2011).
- Coleman B.E. 2006. *Microfinance in Northeast Thailand: Who Benefits and How Much?*, „World Development”, t. 34, nr 9:1612–1638.
- Deaton A. 2010. *Instruments, Randomization, and Learning about Development*, „Journal of Economic Literature”, t. 48: 424–455.
- Dupas P. 2009. *What matters (and what does not) in households' decision to invest in malaria prevention?* „American Economic Review: Papers and Proceedings” 99(2): 224–30.
- Easterly W. 2008. *Brzemie białego człowieka*. Warszawa: PWN.
- Moyo D. 2009. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. London: Allen Lane.
- Parker I. 2010. *The Poverty Lab. (Esther Duflo)*, „The New Yorker”, 17 maja.
- Pritchett L. 2002. *It Pays to Be Ignorant: A Simple Political Economy of Rigorous Program Evaluation*, „Journal of Policy Reform”, t. 5, nr 4: 251–269.
- Sachs J. 2006. *Koniec z nędzą: zadanie dla naszego pokolenia*. Warszawa: PWN.
- Zhang S. 2011 *When Donations Aren't Enough?* The Sun Online, (on line). Protokół dostępu: <http://www.cornellsun.com> (23 września 2011).