

Paul Collier

POMINIĘCI

**Nowa ekonomia
dla zaniedbanych obszarów**



LocalTrends

Pominięci

Nowa ekonomia dla zaniedbanych obszarów

PAUL COLLIER

SOPOT 2026

Tłumaczenie: Anna Kotarska
Skład: MAWITEL Marcin Węgrzynowicz
Proces wydawniczy: Martyna Prolejko
Projekt okładki: Sopocka Grupa Marketingowa Sp. z o.o.

LEFT BEHIND by Paul Collier. Copyright © 2024, Paul Collier,
used by permission of The Wylie Agency (UK) Limited.

LEFT BEHIND autorstwa Paula Colliera. Prawa autorskie © 2024, Paul Collier,
wykorzystano za zgodą The Wylie Agency (UK) Limite.

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Reprodukowanie, kopiowanie w urządzenia przetwarzania danych,
odtworzenie w jakiegokolwiek formie lub wykorzystanie w wystąpieniach
publicznych – również częściowe – tylko za wyłącznym zezwoleniem
właściciela praw autorskich.

ISBN ebook: 978-83-66843-49-3

ISBN druk: 978-83-66843-48-6

Druk: Drukarnia Bernardinum w Pelplinie
Nakład: 600 sztuk

Centrum Myśli Strategicznych
ul. Powstańców Warszawy 19
81-718 Sopot
poczta@efcongress.com
kontakt@fundacjacms.pl

Spis treści

1. U progu zmian	5
CZĘŚĆ I. SPIRALA UPADKU	
2. Nowe rewolucje, kruszące dogmaty	17
3. Ukryta rozpacz	48
4. Ukryty przywilej: rozbieżne szanse życiowe	68
CZĘŚĆ II. SPIRALA WZROSTU	
5. Przywództwo	88
6. Jak miejsca odnawiają się oddolnie	115
7. Dobrobyt sprzyjający włączeniu społecznemu	136
8. Urbanizacja: bezpieczny port czy śmiertelna pułapka?	154
9. Pozłacana klatka	174
10. Budowanie ściegów państwa	197
11. Moralny wymiar wspólnego celu	213
12. Partnerzy, nie zbawcy	234
Epilog: Czas odnaleziony	252
Podziękowania	263
Przypisy	265

U progu zmian

Książka ta jest opowieścią o miejscach, które niegdyś doświadczały dobrobytu, a obecnie pozostają na peryferiach rozwoju gospodarczego. Można je odnaleźć we wszystkich rejonach świata, nawet w państwach zamożnych, w których istnieją ubogie regiony. Pomimo wielowiekowej tradycji przemysłu hutniczego, w latach 80. XX wieku główny sektor przemysłowy hrabstwa South Yorkshire upadł i obecnie jest to jeden z najbiedniejszych regionów w Anglii. To samo zjawisko występuje powszechnie w krajach o średnim poziomie dochodu: niegdyś prosperujące karaibskie wybrzeże Atlantyku w Kolumbii jest obecnie znacznie uboższe niż dynamicznie rozwijający się region wokół stolicy, Bogoty. Czasami całe kraje ulegają regresji. Zambia była niegdyś państwem bogatszym niż rywalizujące z nią w eksporcie miedzi Chile, a obecnie średni dochód Zambijczyków wynosi mniej niż jedna dziesiąta dochodu Chilijczyków. Zambia nie tylko stała się krajem zostawionym w tyle pod względem rozwoju gospodarczego, ale także w jej obrębie są regiony, przykładem Pas Miedzionośny (ang. Copperbelt), które uległy jeszcze większemu zaniedbaniu – pozostawione w tyle za lepiej prosperującą stolicą, Lusaką. Pas Miedzionośny to pominięty region w pozostawionym w tyle kraju. Pracując we wszystkich tych miejscach, nieustannie spotykam się z dwoma kluczowymi pytaniami: z czego wynika nasze zapóźnienie gospodarcze i co możemy zrobić, by nadrobić dystans.

Jako ekonomista, gruntownie wykształcony w dominującej angloamerykańskiej szkole myślenia, mam świadomość, że istnieją ortodoksyjne odpowiedzi na pytania dotyczące polityk adekwatnych do potrzeb regionów dotkniętych wstrząsami gospodarczymi. Ich intelektualne źródło znajduje się w Chicago, gdzie Milton Friedman, posługując się obrazem harfy o napiętych strunach, przedstawił złożoną teorię wyjaśniającą, dlaczego siłom rynkowym można zaufać w kwestii przywracania równowagi. Niekorzystne wstrząsy gospodarcze, takie jak załamanie się przemysłu wydobywczego, Milton porównał do szarpnięcia struny, która choć wprawiona na pewien czas w drganie, w końcu powraca do stanu wyjściowego. Wstrząs gospodarczy spowoduje spadek płac oraz obniżenie cen nieruchomości, co z kolei stworzy nowe możliwości. A ponieważ rynek ich potrzebuje, kapitał zacznie napływać, co doprowadzi do ponownego wzrostu wynagrodzeń i cen.

Tę koncepcję przedwcześnie uznano za pewnik, gdyż ostatecznie okazała się błędna. Mimo to szybko utrwaliła się jako obowiązująca doktryna. Sam uczyłem o niej wykładając na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Oksfordzkiego. W latach 80. idee te uważano za część utrwalonych aksjomatów ortodoksyjnej ekonomii. Ich akceptacja stała się wyznacznikiem zdrowego myślenia.

Brytyjskie Ministerstwo Skarbu wdrożyło je w sposób znacznie bardziej dogmatyczny niż jakakolwiek inna duża gospodarka. Inne ministerstwa finansów w Europie lub Stanach Zjednoczonych pozostawały pod wpływem alternatywnych szkół myślenia lub kierowały się pragmatycznymi reakcjami na rzeczywistość (choć Friedman i szkoła chicagowska miały dominującą pozycję w ekonomii w okresie prezydentury Ronalda Reagana, to w USA zawsze istniały konkurencyjne szkoły myślenia wobec monetaryzmu). Co więcej, Ministerstwo Skarbu cieszy się wyjątkowo silną pozycją, podczas gdy pominięte i pozostawione w tyle regiony Wielkiej Brytanii zostały pozbawione realnej władzy. Ich historia stanowi emblematyczny przykład nieustępliwego forsowania doktryny ekonomicznej w warunkach skrajnie nierównej relacji sił politycznych – i to właśnie nadaje jej wydźwięk globalny. Wyjaśnia bowiem, jakie procesy zachodzą w wielu innych silnie scentralizowanych, uboższych państwach, takich jak Zambia czy Kolumbia, gdzie niektóre regiony pozostają wyraźnie daleko w tyle.

Przekonanie o nieomyślności zawsze wiąże się z niebezpieczeństwem: doprowadziło między innymi do katastrofy, jaką była wojna w Wietnamie. Książka amerykańskiej historyczki Barbary Tuchman, pod tytułem *The March of Folly* („Marsz szaleństwa”), będąca druzgocącą krytyką Roberta McNamary (sekretarza obrony USA w latach 1961–1968), kończy się celnym, obnażającym sformułowaniem, iż miał on „dar pewności”. Wyniosła pewność siebie McNamary opierała się na jego bezgranicznej wierze w potęgę kwantyfikacji oraz we własne kompetencje menedżerskie. Był przekonany, że Ameryka odniesie w Wietnamie zwycięstwo, i wywierał nacisk na prezydentów, by podzielili jego przekonanie*.

* Poznałem McNamarę w późniejszych latach jego życia: głęboko żałował swoich błędów i z ogromnym zaangażowaniem zajmował się pomaganiem miejscom pozostawionym w tyle, zwłaszcza w Afryce. Jednak, jeśli przyjrzeć się jego dokonaniom, pod pewnym względem jego wcześniejsza wiara we własną nieomyślność nie przestaje zadziwiać. W koncernie Forda jego przesadnie stanowcze prognozy preferencji konsumenckich doprowadziły do marketingowej katastrofy modelu Edsel, zaś McNamara odszedł z firmy, by objąć stanowisko sekretarza obrony.

Brytyjskie Ministerstwo Skarbu również posiada ów „dar pewności”. Niezależnie od tego, co spotkało region dotknięty wstrząsem gospodarczym, nigdy nie poddało swoich założeń w wątpliwość.

Jako nastolatek przeczytałem klasyczną satyrę Woltera, pod tytułem *Kandyd*, w której występuje błazen, doktor Pangloss. Bohater ten wierzy, że wszystko, co się wydarza, dzieje się zawsze dla naszego dobra i, że żyjemy w najlepszym z możliwych światów. Wolter kierował swoją krytykę przede wszystkim przeciwko przedrewolucyjnemu Kościołowi katolickiemu oraz jego przekonaniu o boskiej dobroci. Pozostając bierny w sytuacjach, w których jego działania mogłyby mieć rozstrzygające znaczenie, doktor Pangloss raz po raz okazuje się współodpowiedzialny za kolejne katastrofy, jednak nie żywi najmniejszych wątpliwości co do słuszności własnych przekonań.

Przekonania głoszone przez Friedmana z Chicago oraz brytyjski Skarb Państwa nadawałyby się wprost do satyry Woltera: ich propozycje były jak ekonomia stworzona przez doktora Panglossa. Jako strażnicy pieniędzy publicznych mamy obowiązek odpierać wszelkie partykularne roszczenia i próby zakłócania działania sił rynkowych. Jako eksperci rościmy sobie prawo do lepszego rozeznania, a więc do sprawowania autorytetu: żadnemu miejscu nie należy się wyjątkowe traktowanie. Rynek jest nieomylny. Pieniądze publiczne należy rozdysponowywać nie patrząc, do którego miejsca trafiają. Skoro rynek rzekomo wie najlepiej, środki publiczne mają jedynie podążać za prywatnym kapitałem.

Tego rodzaju rozumowanie doprowadziło do zjawiska, które moglibyśmy nazwać podręcznikowym przykładem katastrofy.

Jedynymi krajami o wysokich dochodach, które wdrożyły to niebezpieczne szaleństwo z niemal religijną gorliwością, były Anglia i Walia*. Od połowy lat siedemdziesiątych Skarb Państwa systematycznie zaostrzał kontrolę nad władzami lokalnymi, co spowodowało, jak można się było spodziewać, że każdy region Anglii i Walii zaczął odstawać od Londynu i jego zaplecza, a publiczne pieniądze pognały w ślad za prywatnym kapitałem, kierując się prosto do południowo-wschodniej Anglii. Obszary podporządkowane coraz silniejszej kontroli szybko

* Szkocja wymknęła się spod kontroli Skarbu Państwa, gdy szkoccy nacjonaliści dostrzegli potencjał wynikający z odkrycia ropy na Morzu Północnym i wystąpili z nośnym hasłem „To szkocka ropa”. Irlandia Północna z kolei wysunęła się spod kurateli Skarbu Państwa z zupełnie innego powodu: zakończenie przemocy IRA wymagało przekazania władzy zdecentralizowanej, wspólnej administracji protestancko-katolickiej. Wkrótce oba kraje uzyskały własne parlamenty.

stały się regionami o najwyższym poziomie nierówności społecznych i gospodarczych w zachodniej części świata, a sam Skarb Państwa zyskał władzę o niezwykle wysokim stopniu centralizacji.

Skutkiem, tej pogłębiającej się przepaści między resztą kraju a południowo-wschodnią Anglią, był narastający niepokój polityczny. Do 2022 roku presja ze strony regionów osiągnęła punkt kulminacyjny. Otwarcie przyznając, że rynek nie dokonał podziału korzyści w sposób sprawiedliwy, konserwatywny rząd, kierujący się do tej pory doktryną leseferyzmu, powołał nową jednostkę administracyjną – słynny Department of Levelling Up (Departament Wyrównywania Szans). Gdyby rynek działał tak, jak głosili jego wyznawcy, nie byłoby potrzeby żadnego „wyrównywania”. Departament otrzymał własnego ministra w randze członka gabinetu, który ogłosił szczegółowy, trzyletni program koordynacji nowych wydatków regionalnych we wszystkich jednostkach rządowych. Minister był człowiekiem inteligentnym i kompetentnym, a jego program robił wrażenie. Dzięki licznym wystąpieniom w mediach udało mu się podnieść ogólnokrajową świadomość brutalnych konsekwencji dotychczasowej polityki Skarbu Państwa. Jednak jako strategia zmiany działania w Whitehall* inicjatywa ta okazała się niewypałem. W oczach Skarbu Państwa nowy departament był tylko kolejnym przejawem lokalnej i regionalnej ingerencji.

Najważniejszą kartą przetargową Skarbu Państwa był fakt, że to on kontrolował budżet nowego departamentu. Mimo że program ogłoszono narodowi jako sztandarową inicjatywę rządu, budżet przyznany mu przez Skarb Państwa wynosił – co zdumiewające – dokładnie zero. Jedyne źródło finansowania departamentu stanowiły przesunięcia w ramach budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, którego „Departament Wyrównywania Szans” stanowił jedynie niewielką część. Nawet te niewielkie środki rozwszczężyły Skarb Państwa, który odpowiedział jeszcze bardziej drobiazgową kontrolą każdego pensa przeznaczonego dla samorządów. Skuteczność w blokowaniu wydatków była tak duża, że w pierwszym roku działalności departamentu wydano zaledwie pięć procent skromnego budżetu. Flagowy okręt nie wypłynął z portu, ponieważ zabrakło paliwa.

Powtarzana w kółko mantra o tym, że miejsce nie ma znaczenia, używana do uzasadnienia takiego podejścia do regionów pozostawionych w tyle, nie miała jednak zastosowania do decyzji dotyczących Londynu, gdzie znajduje się siedziba Skarbu Państwa. Podczas gdy dla nowego departamentu nie dało się znaleźć ani pensa, po cichu sfinansowano budowę pokazowej londyńskiej linii metra Elizabeth

* (przyp. tłum.) Whitehall jako skrót myślowy: „rząd” lub „administracja rządowa”.

Line, której koszty przerosły początkowy budżet o pięć miliardów funtów. Sama ta kwota przewyższała niewykorzystane środki na wyrównywanie szans. W najgorszym wydaniu kultura organizacyjna Skarbu Państwa odzwierciedlała istotę podwójnych standardów: nadmierną wiarę we własną nieomyślność, graniczącą z poblażaniem wobec własnego, świetnie prosperującego centrum oraz pełną arogancji obojętność wobec obszarów pozostawionych w tyle.

To zbyt wcześnie przyjęte ortodoksyjne podejście dotyczące miejsc jest błędne. Przyjęta strategia pociągnęła za sobą tragiczne skutki dla milionów ludzi. Nawet według standardowych kryteriów ekonomicznych jest to model, który systematycznie zawodzi podając błędne prognozy. Zanim rozpocząłem pracę nad tą książką, kwestionowałem pewne jego elementy, lecz dopiero pisząc, uświadomiłem sobie skalę jego pomyłek. Zamiast jednego podejścia stosowanego wszędzie, potrzebujemy strategii dostosowanych do lokalnych warunków. Wbrew przekonaniu, że eksperci z Chicago czy brytyjskiego Skarbu Państwa wiedzą, jakie działania podejmować wszędzie, sprawczość powinna należeć do lokalnych społeczności, które najlepiej rozumieją własne uwarunkowania. Często dopiero z regionalnych różnic wyłaniają się wzorce skutecznych działań. Zamiast przywództwa opartego na wydawaniu poleceń potrzebujemy liderów cechujących się skromnością, zdobywających zaufanie poprzez rezygnację z własnych korzyści.

Od kilku lat zagłębiając się w przełomowe dziedziny badań wykraczające poza ekonomię. Bez tej reedukacji nie osiągnąłbym tego ekscytującego momentu olśnienia – nagrody, która jest motorem badań naukowych. Uwolnienie się od dogmatów, tak aroganckich i okrutnych w skutkach, przyniosło mi poczucie wyzwolenia i intelektualnego uniesienia. Nawet ekonomia nie stoi w miejscu; wyrotowe badania w ekonomii regionalnej potrafią dziś dostarczyć wyjaśnień, dlaczego siły rynkowe, które Friedman przedstawiał jako oddziałujące dobroczynnie na gospodarkę, w rzeczywistości oddziałują odwrotnie i nasilają kryzys. Jednak największy przełom w zrozumieniu ludzkich zachowań dokonał się przede wszystkim w innych dyscyplinach.

Niezwykle, najnowsze osiągnięcia ewolucyjnej psychologii społecznej potwierdzają, że ludzie to wyjątkowo prospołeczny gatunek ssaka. Ewoluwaliśmy, ucząc się od siebie nawzajem i tworząc wspólne, zbiorowe umysły, które kierują naszym działaniem. Żyjemy w społecznościach miejsc (*community-of-place*), których kolektywne umysły prowadzą nasze dzieci; spędzamy większość dnia w społecznościach opartych na pracy (*community-of-work*), których kolektywne umysły kierują nowymi pracownikami. W każdej z nich łączymy siły, by osiągnąć cele niemożliwe do zrealizowania w pojedynkę. Jednak w miarę rozwoju tych społeczności, ich ścieżki mogą się rozchodzić.

Niektóre miejsca i organizacje mogą ugrzęznąć w zwodniczych koncepcjach, przez co zaczynają odstawać, podczas gdy inne trafiają na idee sprzyjające dobrobytowi. Społeczności pozostające w tyle mogą wzorować się na tych, którym wiedzie się lepiej, lecz takie koncepcje nie zawsze łatwo się między nimi przenoszą. Rozbieżność między społecznościami wynikająca z różnic w ideach wzmacnia główny wniosek wynikający z nowych ustaleń ekonomii regionalnej: pozostawione w tyle obszary mogą ugrzęznąć na wolniejszej trajektorii rozwojowej z powodu opacnych efektów działania sił rynkowych oraz ich błędnego odczytania przez społeczność.

Psychologia społeczna pokazuje również, w jaki sposób społeczność pozostawiona w tyle może nadrobić dystans, tworząc nowe wspólne cele. Jej pełne nadziei przesłanie wybrzmiewa mocniej dzięki błyskotliwemu i wywrotowemu przełamaniu dogmatycznego myślenia o biologii. Tak jak drzewa w lesie łączą się poprzez rozproszoną inteligencję, by realizować wspólne cele – choćby obronę przed pasożytem – tak samo postępują ludzie. Wiele procesów zachodzących w naszych ciałach służy wspólnym celom, co jest możliwe dzięki „autopilotowi” naszej rozproszonej inteligencji. Postępy zarówno w psychologii społecznej, jak i biologii ukazują nadrzędny wpływ społeczności na nasze działania.

Wyrażony pogląd wyraźnie kontrastuje z wciąż dominującym w ekonomii przekonaniem, że nasze działania są wynikiem racjonalnych kalkulacji dokonywanych przez egoistycznych indywidualistów. Choć te idee nadal tkwią w ekonomicznych modelach miejsc, opierają się na prymitywnym, rodem z lat 50., ujęciu ewolucji, według którego przetrwali jedynie ci, którzy wykazali się największym egoizmem. Inne modele ekonomiczne z opóźnieniem odchodzą od tego poglądu, którego nie da się obronić, zastępując go inną indywidualistyczną psychologią – teorią decyzji – umniejszającą naszą zdolność do podejmowania wyboru: nasze mózgi przedstawia się jako wadliwe, podatne na uprzedzenia komputery, efekty pracy których powinny być korygowane przez tych, którzy rzekomo wiedzą lepiej. Jak dotąd niewielu ekonomistów zna najnowszą krytykę tych koncepcji (związanych z teorią decyzji), sformułowaną przez psychologię społeczną. Przesuwa ona akcent z domniemych ograniczeń indywidualnego mózgu na niezwykle zdolności poznawcze ludzi funkcjonujących w sieciowej wspólnoty: nie bez powodu polegamy na naszym zbiorowym umyśle.

To kieruje naszą uwagę na znaczenie relacji wewnątrz społeczności. Najnowsze osiągnięcia filozofii moralnej uzupełniły zdobycze psychologii społecznej, zrywając z czterema chłodnymi dekadami utylitaryzmu, w których relacje życzliwości i zaufania istniejące w społecznościach uznawano za moralnie nieistotne¹.

Nauki polityczne znacznie lepiej objaśniają obecnie niepodważalną rolę państwa: funkcje, które są nie tylko użyteczne, lecz wręcz niezbędne – *ścięгна* państwa. Żadne społeczeństwo nie jest wyposażone w takie *ścięгна* od samego początku – trzeba je dopiero zbudować. Niektóre społeczeństwa, takie jak haitańskie, nie były w stanie ich stworzyć i balansują na krawędzi anarchii. Inne państwa, takie jak Rosja, są mocarstwami, lecz nadużywającymi swojej władzy, ponieważ nie podlega ona żadnej kontroli. Nauki polityczne zajęły się wyjaśnianiem tych różnic i zaczęły łączyć je z filozofią moralną dobrego przywództwa.

Wreszcie, najnowsza dziedzina badająca złożone decyzje podejmowane w warunkach radykalnej niepewności stanowi intelektualne uzasadnienie znaczenia szybkiego uczenia się na podstawie eksperymentów. Wyjaśnia ona niezwykle zdolność niektórych przywódców do przewycięzania niepewności i przeorganizowania swojego społeczeństwa wokół wspólnego celu. Tę zdolność można wykorzystać w dobrych celach – jak czyni to prezydent Zefenski – albo w niegodziwych, jak Jair Bolsonaro czy Kim Dzong Un. W obu przypadkach te postępy bezpośrednio łączą się z innymi dyscyplinami, które również dostarczają nowych spostrzeżeń na temat przywództwa.

Nowe badania opierają się na dotychczasowych odkryciach. Krytyka ortodoksyjnych poglądów ekonomicznych, takich jak: polityka neutralna wobec zróżnicowania regionalnego, przekonanie, że rynek wie najlepiej, oraz że Skarb Państwa wie najlepiej ze wszystkich – nie zwalnia pozostawionych w tyle obszarów z konieczności mierzenia się z realnymi, twardymi uwarunkowaniami gospodarczymi. Takie miejsca nie nadrobią dystansu jeśli ulegną nostalgii i zaściankowości. Ich przyszłe gospodarki będą się rozwijać dzięki stopniowemu odkrywaniu sposobów pozwalających zwiększyć produktywność pracowników.

Wraz z postępem nauk o człowieku stały się one bardziej złożone: pokazują, że wiele zjawisk, które wcześniej uważano za wyłączną domenę poszczególnych dyscyplin, wynika z interakcji między nimi. Otwiera to odległą możliwość powstania zintegrowanej nauki o człowieku, która dzięki lepszym modelom mogłaby wnieść większą moc predykcyjną i normatywną do rozwiązywania niezliczonych, zagadkowych problemów ludzkich – niektóre z nich dostrzeżono dopiero niedawno, gdy zaczęto badać wcześniej pomijane wzorce.

Do tego czasu potrzebujemy czegoś skromniejszego: tymczasowych odpowiedzi, które próbują uwzględnić nowe osiągnięcia, a zarazem koncentrują się na znacznie węższych kwestiach o praktycznym znaczeniu i wymagających pilnego rozwiązania. Zamiast monodyscyplinarnych modeli, które dostarczają precyzyjnych, lecz całkowicie błędnych odpowiedzi, potrzebujemy modeli zintegrowanych, o których

otwarcie się mówi, że mogą dostarczać odpowiedzi nieprecyzyjnych, ale zasadniczo trafnych. Dwa pytania, na które musimy znaleźć odpowiedź, to pytania zadane przez tych, którzy zostali w tyle: dlaczego tak się stało? Jak możemy nadrobić dystans? Miejsca pominięte potrzebują czegoś, co pozwoli im wyjść poza dominujący paradygmat ekonomiczny, który trzyma je w paraliżującym uścisku.

Testowanie nowej koncepcji

Wracając do tematu, który już dawniej leżał w kręgu moich zainteresowań, zgodziłem się wygłosić wykład inauguracyjny na konferencji poświęconej konfliktom, organizowanej przez Department of War Studies w King's College*. Na dwa tygodnie przed moim wystąpieniem Władimir Putin wydał rozkaz inwazji na Ukrainę. Siłą rzeczy właśnie to stało się tematem mojego wykładu. Sprawdziłem więc prognozy przygotowane przez specjalistów od modelowania konfliktów: byli jednomyślni w swoich przewidywaniach i z niemal całkowitą pewnością utrzymywali, że prezydent Putin błyskawicznie pokona Ukrainę. Moje rozeznanie w przełomowych osiągnięciach nauk o człowieku było już na tyle głębokie, że pozwoliło mi dostrzec, iż te prognozy są błędne – bo choć precyzyjne, opierały się na błędnych założeniach. Wystawiłem swoją zawodową reputację na szwank i powiedziałem zaskoczonej publiczności, że Putinowi się nie powiedzie.

Nie tylko byłem gotów postawić tezę, że Putin nie odniesie oczekiwanego, błyskawicznego zwycięstwa, ale miałem także podstawy, by sądzić, że prezydent Wołodymyr Zełenski może zapewnić Ukrainie coś więcej niż tylko przetrwanie – jego kraj może nawet odnieść zwycięstwo. Zełenski okazał się znakomitym mówcą i wykonał kilka mistrzowskich posunięć taktycznych. Pierwszym była jego bohaterska decyzja, by pozostać w Kijowie, co zapewniło mu moralny autorytet. Kolejnym mistrzowskim posunięciem było rozeznanie jak daleko może się posunąć. Posługując się terminologią psychologii społecznej Zełenskiego cechuje wysokiej dokładności metapoznawczość. Wiedział, że może zawstydzić zachodnich przywódców i tym samym skłonić ich do udzielenia wsparcia, jakie stanowią dostawy uzbrojenia. Wiedział, że zyskał moralny autorytet, by wezwać mężczyzn w wieku poborowym do wstępowania do lokalnych oddziałów wojskowych. Wiedział, że jako rosyjskojęzyczny polityk ze wschodniej Ukrainy może zjednoczyć naród głęboko podzielony różnicami na tle językowym i politycznym. Wiedział, że jego codzienne,

* W mojej książce *Wars, Guns and Votes* (2009) podsumowuję niektóre z tych badań.

wieczorne wystąpienia skierowane do Ukraińców będą działały uspokajająco i mobilizująco. Miał też świadomość własnych ograniczeń: brakowało mu wiedzy wojskowej, by kierować działaniami obronnymi z centrum, dlatego zdecentralizował obronę, powierzając prowadzenie walk lokalnym oddziałom.

Jego trzecim i najważniejszym posunięciem było pokazanie znaczącej roli lokalnych oddziałów w taki sposób, by nie wyglądała ona na przejaw słabości, którą Rosjanie mogliby wykorzystać, lecz na rozwiązanie dające Ukrainie trzy kluczowe przewagi. Po pierwsze, lokalne formacje znały swój teren znacznie lepiej niż rosyjscy żołnierze. Po drugie, ponieważ każdy z oddziałów eksperymentował z własnymi taktykami, Ukraińcy błyskawicznie nauczyli się, jakie działania są najbardziej skuteczne w określonych warunkach. Przeciwnikiem Zełenskiego był człowiek próżny, mający przesadne mniemanie o swoich kompetencjach wojskowych, otoczony pochlebcami zbyt zastraszonymi, by przekazywać mu rzetelne informacje o niepowodzeniach. Jego nieudolne mikrozarządzanie działało demoralizująco na rosyjskie wojsko. Natomiast ukraińskie wojsko odkryło skuteczne metody działania i świętowało lokalne sukcesy, co spowodowało powstanie głębokiej przepaści pomiędzy nastrojami i morale obu armii.

Prezydent Zełenski i ja dysponowaliśmy tymi samymi obiektywnymi danymi, co autorzy modeli głównego nurtu. Jednak przetworzyliśmy je w rzeczywistość, której modelujący w ogóle nie dostrzegli. Uwięzieni w precyzyjnie błędnym modelu, z pełnym przekonaniem mylnie postrzegali swoiste atuty Ukrainy jako jej przytłaczające słabości. Prezydent Zełenski łączył w sobie dość pewności, by działać na podstawie pierwszych rozpoznań, z pokorą, która pozwalała mu błyskawicznie się uczyć. W efekcie jego pomysły przełożyły się na dobrze zaprojektowaną sekwencję działań – pasujących do siebie niczym stopnie spiralnych schodów. Jego gotowość do poświęceń przyniosła mu wystarczające zaufanie współobywateli, którzy byli gotowi po tych schodach wejść. W miarę jak pięli się w górę, każdy kolejny stopień nie tylko przybliżał ich do celu – jakim było odparcie inwazji – lecz także, jak w przypadku spiralnych schodów, odsłaniał im stopniowo nową perspektywę na znany im świat. Ludzie zaczęli patrzeć na dobrze znane elementy swojej okolicy, swojego państwa i jego historii w zupełnie nowy sposób. Cechy, które wcześniej uchodziły za słabości, można było na nowo ocenić jako stanowiące źródła przewagi, których Rosja nie posiadała. W niektórych regionach odkryto, że lokalne fabryki były kluczowe dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego. Okazało się także, że w skali całego kraju Ukraina stała się spichlerzem świata. Nowe dowody

unaocznili, dlaczego Ukraińcy nie mogli ufać Putinowi bardziej niż Stalinowi: archeolodzy odkryli masowe groby będące świadectwem nienawistnej, ludobójczej polityki Stalina wobec Ukrainy.

Zdałem sobie sprawę, że wiele stopni ze spiralnych schodów Zełenskiego – przewodzenie krajowi z pełnym poświęceniem, przekazywanie sprawczości oraz zaproponowanie strategii, która jednocześnie dawała ludziom nadzieję i była wiarygodna – w znacznie większym stopniu znalazło zastosowanie wobec innych, równie przytłaczających wyzwań. Korzyści, takie jak ponowna ocena przez Ukrainę jej charakterystycznych uwarunkowań jako przewag, doprowadziły do zmian zachowania, które można było wykorzystać równie dobrze w sferze gospodarczej, jak i militarnej. Mogły one odmienić perspektywy gospodarcze rzekomo skazanych na klęskę miejsc pozostających w tyle równie radykalnie, jak odmieniły perspektywy militarne Ukrainy. Spiralne schody stanowią prosty model, który pozostaje zgodny z najnowszymi osiągnięciami w naukach o człowieku, które są niezwykle istotne dla miejsc pozostawionych w tyle. Przedstawiam je w kolejnym rozdziale: zamiast precyzyjnego, lecz błędnego modelu ekonomicznego – nowy, scalony model przewidujący mniej więcej trafnie. To „mniej więcej” przypomina, że ta książka to przewodnik, a nie podręcznik dający ścisłe recepty.

Podobnie jak w przypadku konfliktów, nadmierna wiara w błędny model ekonomiczny może zniechęcać do szukania w danych takich wzorców, które są z nim niezgodne. Przedstawię dowody, które przez cały czas były na wyciągnięcie ręki. Ukazują one brutalne konsekwencje wspomnianych błędnych i utartych schematów ekonomicznych. Co więcej, pokażę, że wiele miejsc na świecie, które doświadczyły systemowego załamania, zdołało wyjść z zapaści dzięki strategiom ujętym w metaforze spiralnych schodów. Strategie te okazały się skuteczne, choć były nie do pogodzenia ze skostniałą doktryną ekonomiczną. Obecnie kilka pominiętych obszarów, które od dziesięcioleci oddalają się od reszty świata, znajduje się we wczesnych fazach podobnych procesów odnowy. Seria globalnych kryzysów uczyniła je jednak wyjątkowo podatnymi na załamania gospodarcze. Jako mieszkańcy miejsc, którym się powiodło, mamy do odegrania skromną, wspierającą rolę – lecz ugrzęźliśmy we własnych utartych schematach i jak dotąd tej roli nie wypełniamy.

Ta książka oddaje hołd pomysłowości i odwadze, dzięki którym ubogie obszary na całym świecie potrafią odmienić swoją przyszłość. Przedstawia nową ekonomię przemian opartej na lokalnych uwarunkowaniach – zasady i praktyczne kroki, które umożliwiły te sukcesy. W kolejnych rozdziałach wejdziemy głęboko w realia nie tylko zmagających się miejsc, wspomnianych na początku tego rozdziału – karaibskim

wybrzeżu Kolumbii, zambijskim Pasie Miedzionośnym i angielskim regionem South Yorkshire – lecz także w przemiany, które mają już zaawansowany charakter. Bangladesz, niegdyś skrajnie ubogi, przeobraził się w kraj o gospodarce wschodzącej; baskijski region Hiszpanii, niegdyś separatystyczny, targany terroryzmem oraz głębokimi podziałami, stał się narodową perłą; a Somaliland, zaniedbany mały kraj w targanym konfliktami regionie, bez rozgłosu zbudował spójne i pokojowe społeczeństwo.

Choć każde z tych społeczeństw jest inne, łączy je wspólna myśl przewodnia: *współdzielona sprawczość i szybkie uczenie się*. Współdzielona sprawczość – sekret Somalilandu – opisuje rozważne kroki, dzięki którym ludzie potrafią zjednoczyć się wokół wspólnego celu. Szybkie uczenie się, którego przykładem są Chiny za Deng Xiaopinga, oznacza pragmatyczne eksperymentowanie i gotowość czerpania z doświadczeń innych.

Ta opowieść o zwycięstwie pojawia się w części II, która stanowi serce książki. W części I ton jest jednak zupełnie inny: to historia o tym, jak szkodliwe ideologie i polityka zahamowały te sukcesy, niepotrzebnie rujnując przy tym życie milionów ludzi.

Kolejny rozdział opisuje, jak te ideologie powstały i jak dziś są dekonstruowane przez napędzane badaniami rewolucje. Dwa następne rozdziały przedstawiają zdumiewające nowe dowody dotyczące dwóch procesów o globalnym znaczeniu, które dotąd niemal umykały powszechnej uwadze: *Ukryta rozpacz* (rozdział 3) ujawnia nadciągający globalny kryzys ubóstwa lat 30. XXI wieku; *Ukryty przywilej* (rozdział 4) odsłania jego przeciwieństwo – wyłonienie się w krajach o wysokim dochodzie nowej klasy, tak uprzywilejowanej, że zaczyna przypominać współczesną arystokrację.

Ból przed przyjemnością; gniew przed świętowaniem.

CZĘŚĆ I

Spirala upadku

Nowe rewolucje, kruszejące dogmaty

Owinięte w kokon przekonania o własnej nieomyślności potężne centrum decyzyjne narzuciło jednolite polityki tym, którzy znaleźli się na peryferiach rozwoju. Taki sposób myślenia nie wytrzymuje już intelektualnej próby: został podważony przez wnikliwe, najnowsze badania w naukach o człowieku. Dobrym punktem wyjścia jest odkrycie syndromu kruchości.

Rozbrajanie doktora Panglossa: syndrom kruchości

Dziś już wiemy, że pominiętym regionom daleko do samodzielnego odrodzenia: gdy obszar traci swoje kluczowe gałęzie przemysłu, normą staje się samonapędzający się upadek. Aby zrozumieć przyczynę spróbujemy wyobrazić sobie dwie żagłówki płynące w wietrzny dzień. Jedna halsuje dalej, ale druga wywraca się, gdy uderza w nią podmuch wiatru, a załoga nie potrafi postawić jej z powrotem. Gdy wiatr cichnie, żagle obu łodzi znajdują się w pozycji wertykalnej: jedne skierowane ku niebu, drugie ku dnu. W terminologii naukowej zjawisko to nazywamy *lokalnie stabilnymi stanami równowagi*.

Kiedy wiatr znów przybiera na sile, załoga pierwszej łodzi może żeglować dalej, obierając właściwy kierunek. Tymczasem załoga wywróconej żagłówki pozostaje przy niej uciepiona, dryfując bezwładnie z prądem. Początkowy wstrząs wywrotki uruchamia sprzężenia zwrotne, które tylko pogarszają sytuację – i właśnie na tym polega istota *syndromu*.

Zmieniające się rozmieszczenie pracowników i inwestycji w kraju przypomina te dwie żagłówki. Jeśli miasto traci swoje kluczowe gałęzie przemysłu, wywraca się; miasta mające więcej szczęścia płyną dalej. Inwestorzy obserwujący wszystko z brzegu oceniają, która z żagłówek rokuje lepiej. Lokują kapitał w tej, która pozostała w pionie, co tylko zwiększa dystans między nimi. Załoga wywróconej łodzi zaczyna obwiniać się nawzajem za wywrotkę: stają się zbyt skłócenii, by wspólnie ustalić, jak ponownie postawić łódź. Podczas gdy tracą czas tkwiąc w wodzie, odległość

między łodziami zwiększa się coraz bardziej. Najlepsi pływacy opuszczają jednostkę, a część z nich dołącza do załogi drugiej łodzi, która wciąż utrzymuje się na kursie.

Ludzie wiodący udane życie w dobrze prosperujących miejscach często niewłaściwie interpretują upadek tych, które miały mniej szczęścia. Zakładają, że albo z tymi miejscami, albo z ich mieszkańcami musi być coś nie tak. Jeśli winne są miejsca, ludzie powinni je opuścić. Jeśli winni są ludzie, to oni muszą się zmienić. Prawica polityczna często skłania się ku przypisywaniu jednostkowej odpowiedzialności za porażkę; lewica natomiast częściej chce zmieniać całe społeczeństwa poprzez reedukację.

Ortodoksyjna ekonomia podziela te błędne wyobrażenia, ale idzie o krok dalej, wprowadzając siły rynkowe jako remedium. Utrzymuje, że jeśli inwestycje przenoszą się z miasta, które się wywróciło, do tego, które utrzymało się w pionie, to jest to zjawisko pozytywne. Musi przecież odzwierciedlać bardziej efektywną alokację kapitału. Podobnie, gdy pracownicy przenoszą się w odpowiedzi na rosnące różnice płacowe między miastami, mają stać się bardziej produktywni. Tradycjoniści zaczynają się przejmować dopiero wtedy, gdy pracownicy *nie* wyjeżdżają: być może dlatego, że zbyt hojne świadczenia publiczne osłabiają działanie bodźca w postaci różnic płacowych.

A jednak, zamiast łagodzić syndrom, siły rynkowe go pogłębiają. Mogą sprawdzać się całkiem dobrze w niewymagających zadaniach, takich jak dopasowywanie producentów do konsumentów, ale nie są w stanie sprostać znacznie bardziej złożonemu wyzwaniu: określeniu najlepszego przyszłego rozmieszczenia dobrze prosperujących miast w kraju. To, czy miasto rozkwitnie, zależy od oczekiwań dotyczących ogromnej liczby przyszłych decyzji. Czy władze lokalne wydadzą pozwolenie planistyczne? Czy rząd centralny zapewni finansowanie? Czy przepisy, które stały się barierą dla inwestycji, zostaną zmienione? Czy organizacje społeczne – związki zawodowe czy organizacje charytatywne – będą wspierać, czy raczej utrudniać działania? Czy Tesla wyznaczy przyszłość motoryzacji, czy też wizja Elona Muska, według której samochód jest zasilanym baterią komputerem na kołach, zostanie podważona przez finansowane przez Unię Europejską innowacje w dziedzinie silników spalinowych, motywowane potrzebą ochrony miejsc pracy? Jakim sposobem siły rynkowe miałyby pokierować tymi rozproszonymi zachowaniami, aby ułożyły się one w jedyny w swoim rodzaju, efektywny układ przestrzenny miast w kraju? Odpowiedź pozostaje tajemnicą nawet dla najgorliwszych wyznawców rynku.

Gdy przyjrzymy się koncepcji zależności od ścieżki, kwestia staje się jeszcze bardziej tajemnicza. Drogi obu załóg – ich ścieżki – rozeszły się: ich obecne położenie zostało uwarunkowane tamtym początkowym, nieprzewidywalnym podmuchem wiatru. Kontrast między tymi dwiema załogami – jedną, która wesoło płynie dalej, i drugą, która dryfuje z prądem – oddaje istotę zależności od ścieżki. Trwanie w przekonaniu o nieuchronności idealnego rezultatu jest aktem wiary w mylną doktrynę ekonomiczną. Analogia Friedmana, przedstawiająca gospodarkę jako struny harfy, była zarazem zgrabną metaforą tego modelu, jak i jednoczesnym odwrotem od nauki w stronę wiary.

Syndrom, który dotyczy miejsc pozostawionych na peryferiach rozwoju po utracie przez nie kluczowych gałęzi przemysłu, to łańcuch powiązanych ze sobą zjawisk: utrata możliwości gospodarczych pociąga za sobą narastające skutki społeczne i polityczne. Mężczyźni tracą pracę, rodziny się rozpadają, ludzie sięgają po narkotyki, by się „leczyć”, a dzieci dorastają w rozbitych rodzinach. Termin, który niedawno wprowadzono na określenie tego łańcucha zjawisk, to „syndrom kruchości”¹. Zamiast wierzyć, że cudowne działanie sił rynkowych nieuchronnie prowadzi do odrodzenia, inwestorzy dostrzegają, że w obliczu załamania kluczowych branż danego obszaru sam mechanizm cenowy okazuje się niewystarczający. Choć ceny są istotą mechanizmu rynkowego, na który powoływał się Friedman, nie jest w stanie skoordynować decyzji polityków, organizacji społecznych, finansistów, firm i gospodarstw domowych, które byłyby konieczne, by doprowadzić do odnowy. Inwestorzy wykazują się większym realizmem niż Friedman: spodziewają się, że gospodarcze załamanie będzie trwałe. Przenoszą więc kapitał do miejsc, które nie doświadczyły upadku – do zagłówek, które zdołały utrzymać się na równym kilu. Upadek rodzi negatywne oczekiwania, które następnie stają się samospełniającą się przepowiednią.

Pominięte, pozostawione w tyle miejsca w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych stanowią wyraźne ostrzeżenie, że spirala upadku może rozwinąć się wszędzie. Początkowa przyczyna załamania często nie ma związku z decyzjami podejmowanymi w samym regionie czy ośrodku – tak było w przypadku Pittsburgha i regionu South Yorkshire, gdzie wczesne lata 80. przyniosły upadek przemysłu stalowego. Liczba mieszkańców Pittsburgha spadła o połowę: miasto stało się miejscem pozostawionym w tyle. Jednak z czasem zdołało się podnieść – dziś jest dwunastym na liście najlepiej prosperujących miast w USA. Region South Yorkshire również stał się miejscem pozostawionym w tyle, lecz reakcja i skutek były zupełnie inne. Choć bezrobocie poszybowało w górę, ludzie nie wyjechali. Miejsce także się nie odrodziło: jego gospodarka pogrzyżyła się w spirali upadku, aż stało się najbiedniejszym regionem Anglii. Wyjaśnienie tych różnic stanowi dobry punkt wyjścia do zrozumienia polityki publicznej wobec miejsc pominiętych i pozostawionych w tyle na całym świecie.

W regionie South Yorkshire, jak w całej Anglii, opierano się wyłącznie na siłach rynkowych – nie prowadzono żadnej aktywnej polityki publicznej. Przemysł stalowy został zniszczony w następstwie wprowadzenia na początku lat 80. ogólnokrajowej polityki makroekonomicznej, która uderzyła w całą produkcję nastawioną na eksport. W sumie dwadzieścia miejsc doświadczyło głębokiego załamania gospodarczego. Analiza tych przypadków pozwala zweryfikować konkurencyjne przewidywania dotyczące zachowań: panglossowski model kontra samospełniające się oczekiwania rozchodzenia się ścieżek rozwojowych, postulowane przez syndrom kruchości. Tylko jedno z dwudziestu miejsc zdołało się podnieść; pozostałe popadły w trwałe regres. Co gorsza dla ekonomicznego mainstreamu, miasto Corby, które jest wyjątkiem, odrodziło się właśnie dlatego, że panował tam kryzys tak głęboki, iż zarówno władze lokalne, jak i centralne zostały zmuszone do przeprowadzenia interwencji². Długotrwała interwencja publiczna w Corby, ideologicznie nieakceptowalna dla rynkowych fundamentalistów, zmieniła oczekiwania i uratowała miasto. Odnowa zadziałała w praktyce, lecz zamiast stać się przedmiotem analiz, została zignorowana, ponieważ według teorii dominującej w brytyjskim Skarbie Państwa nie powinna była się udać.

Skala szkód wyrządzonych przemysłowi stalowemu w Pittsburghu i regionie South Yorkshire była wyjątkowo rozległa, ponieważ kilka ciosów przyszło jednocześnie z różnych stron. W 1980 roku w obu krajach doszły do władzy nowe rządy – Ronalda Reagana i Margaret Thatcher – które wdrożyły monetarystyczne koncepcje Friedmana. Spowodowało to gwałtowne umocnienie się ich walut. W efekcie stal produkowana w tych krajach przestała być konkurencyjna na rynkach światowych. Jednocześnie rząd Korei Południowej pompował ogromne środki finansowe, aby pobudzić rozwój konkurencyjnego przemysłu stalowego. Warto zauważyć, że niemiecki przemysł przetrwał napór konkurencji ze strony Korei, ponieważ koncepcje Friedmana nie przyjęły się w Niemczech. Ośrodki produkujące stal mogły inwestować, by utrzymać konkurencyjność – korzystając zarówno z pieniędzy publicznych, jak i prywatnych. Niemiecki przemysł stalowy nie upadł; hutnictwo w Pittsburghu załamało się, jednak w odpowiedzi miasto zdołało przyciągnąć firmy wymagające wysokich kwalifikacji; w regionie South Yorkshire huty upadły, a regionowi nie udało się przyciągnąć kolejnych firm w ich miejsce. Co tłumaczy te trzy różne rezultaty?

Niemcy nie tylko prowadziły aktywną politykę publiczną na szczeblu krajowym, lecz także przekazały zarówno środki, jak i decyzje o ich wykorzystaniu władzom regionalnym i miejskim. Zarówno w Niemczech, jak i w Stanach Zjednoczonych finanse publiczne i prywatne już dawno zdecentralizowano na rzecz miast i regionów,

a oba kraje zbudowały silne instytucje obywatelskie, takie jak uniwersytety, głęboko zakorzenione w lokalnych społecznościach. Jedynie w odniesieniu do Anglii nie można doszukać się żadnego z tych elementów.

Psychologia przelomowa

Zarówno zagłówa jak i lokalna gospodarka mogą znajdować się w dwóch odmiennych stanach równowagi. To samo dotyczy organizacji, w których pracujemy i które dają nam wiele możliwości na prowadzenie życia wypełnionego sensem. Najnowsze badania z dziedziny psychologii społecznej pokazują, że nie jesteśmy chciwymi, egoistycznymi, racjonalnymi indywidualistami, jak zakłada większość modeli ekonomicznych. Ewolucja wyposażyła nas w wyjątkowo prospołeczną naturę – skłonność do rezygnowania z własnego interesu na rzecz dobra społeczności. Gdy tylko pojawi się ku temu przestrzeń, te naturalne instynkty dochodzą do głosu. Jeśli miejsce, w którym pracujemy, sprzyja tworzeniu zespołów, które mają swobodę wspólnego rozwiązywania problemów, nie tylko zarabiamy na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, lecz także odnajdujemy w pracy poczucie sensu. Natomiast gdy jesteśmy źle traktowani, nieustająco obserwowani przez przełożonego czuwającego nad nami jak jastrzęb i pozbawieni możliwości inicjatywy, możemy zostać ściągnięci w dół. W takich warunkach stajemy się tym chciwym, egoistycznym indywidualistą, którego istnienie w głównym nurcie ekonomii przyjmuje się za pewnik.

Co budzi jeszcze większe zdumienie, najnowsze badania pokazują, że większość naszych decyzji nie rodzi się w samotności, lecz wyrasta z kolektywnego umysłu społeczności – z mądrości i doświadczeń nagromadzonych przez pokolenia. W tych kolektywnych umysłach kryją się drobne, lecz bezcenne „bryłki wiedzy”: precyzyjne, techniczne rozwiązania problemów, z którymi ludzie mierzyli się wcześniej – swoiste *narzędzia poznawcze* będące subtelnym sposobem myślenia. Społeczeństwa, które takich narzędzi nie posiadają, a które są kluczowe dla osiągnięcia dobrobytu, skazane są na zatrzymanie się w miejscu, dopóki nie stworzą ich na nowo albo nie nauczą od tych, którzy już je wypracowali³.

Gdy pominięte miejsca tracą swoje kluczowe gałęzie przemysłu, często z ich obrębu znikają również organizacje, które dawały ludziom cel, przynależność i poczucie wartości. Pittsburgh i region South Yorkshire były niegdyś społecznościami wyrastającymi z lokalnej gleby społecznej, z którymi identyfikowali się zarówno robotnicy, jak i właściciele przedsiębiorstw. Zakłady hutnicze tworzyły społeczności oparte na pracy, w których konflikty między pracownikami a właścicielami traciły

na ostrości pod wpływem wspólnej dumy. Proces masowej produkcji stali metodą Bessemera, wymagał umiejętności i trafnej oceny: robotnicy stawali się uczestnikami majestatycznego spektaklu, o niemal alchemicznym charakterze, w którym ruda zamieniała się w lśniącą stal. W takich warunkach pracownicy i szefowie potrafili jednoczyć się wokół ambitnych, wspólnych celów. Za przykład może posłużyć utworzenie pierwszego uniwersytetu w regionie South Yorkshire. Fundusz założycielski powstał dzięki współpracy. Związki zawodowe zorganizowały składkę, w ramach której każdy członek przekazał równowartość swojej tygodniowej pensji, a zebraną sumę podwojono dzięki hojnej darowiźnie rodziny Firthów, właścicieli największego przedsiębiorstwa w branży.

W regionie South Yorkshire niezwykle silne połączenie więzi opartych na miejscu i wspólnej pracy zaczęło słabnąć po upaństwowieniu przemysłu stalowego w 1967 roku. Odebrano decyzyjność lokalnym menedżerom i robotnikom, i przekazano ją w ręce polityków z Londynu. Przed 1980 rokiem hutnicy z regionu South Yorkshire przyłączyli się do głośnego, ogólnokrajowego strajku przeciwko nowemu rządowi konserwatywnemu. Termin strajku okazał się fatalnie dobrany ze względu na sytuację gospodarczą, gdyż zbiegł się z pojawieniem się silnej konkurencji ze strony Korei.

Choć bezpośrednim skutkiem centralizacji i upolitycznienia decyzji było przyspieszenie upadku branży, to jej trwałym dziedzictwem stało się głębokie zatrucie stosunków pracy w regionie. Los drugiego kluczowego sektora – górnictwa – okazał się jeszcze bardziej dramatyczną wersją tej samej historii. W czasie kryzysu energetycznego pod koniec lat 40. wielkie kopalnie miały równie wysoki prestiż w społeczeństwie a wydobywaniu węgla towarzyszyło to samo poczucie misji, co wytapianiu stali⁴. Upaństwowienie przyszło tu wcześniej, a kulminacja procesu przypadła na rok 1984 i przyniosła trwający rok, skrajnie upolityczniony strajk. Podobnie jak w przypadku hutnictwa, przyspieszył on upadek branży i dramatycznie zatrul stosunki pracy*.

Po upadku kluczowych gałęzi przemysłu i zniknięciu prospołecznych firm takich jak przedsiębiorstwo Firthów, nieliczne przedsiębiorstwa, które udało się przyciągnąć do regionu South Yorkshire, oferowały jedynie pracę niewymagającą kwalifikacji. Przenosiły się tu wyłącznie ze względu na niskie czynsze i gotowość zdesperowanych ludzi do podejmowania monotonnych niskopłatnych zajęć. Praca

* Rząd Thatcher był zdeterminowany, by zemścić się na Krajowym Związku Górników (National Union of Mineworkers) za przeprowadzenie skutecznego strajku dekadę wcześniej, co upokorzyło poprzedni konserwatywny gabinet i doprowadziło do jego porażki. Thatcher wygrała tę batalię i w szybkim tempie doprowadziła do likwidacji brytyjskiego górnictwa.

w *call center* i magazynach idealnie wpisywała się w degradujący model ścisłego nadzoru powiązanego z systemem premii i kar. Nastąpiło przesunięcie struktur lokalnych firm – od takich, które wynosiły ludzi w górę, ku takim, które potrafiły jedynie ściągać w dół; od społeczności pracy ku hierarchiom upokorzenia. Nic dziwnego, że w regionie narosła powszechna niechęć do prywatnego biznesu. Choć Pittsburgh dysponował zasobami, by się odrodzić, inne amerykańskie miasta, które się wyrzuciły, uległy temu samemu syndromowi i stały się miejscami, które wypadły z głównego nurtu i zostały daleko w tyle. W kilku z nich cała grupa pracujących utraciła swoje korzenie w lokalnej społeczności – tragedia sugestywnie uchwycona w książce i filmie *Nomadland*, gdzie starsi, wędrowni pracownicy, szukający dorywczego zatrudnienia, utracili jakąkolwiek więź ze stałym ośrodkiem miejskim*. W Anglii do tak całkowitego załamania nie doszło, ponieważ system ochrony socjalnej – choć skromny jak na europejskie standardy – jest lepiej finansowany niż w Ameryce. Ludzie mogli przetrwać, łącząc świadczenia publiczne z nisko płatną pracą. W rezultacie większość zdecydowała się pozostać w miejscu, do którego należała.

Psychologia społeczna dostarczyła nam przekonującego wyjaśnienia, dlaczego kapitalizm potrafi tworzyć zarówno prężne społeczności pracy w egalitarnych, zdecentralizowanych społeczeństwach takich jak społeczeństwo Danii, jak i odpychające hierarchie upokorzenia w miejscach takich jak region South Yorkshire. Wyjaśnia też, dlaczego wraz z początkiem upadku lokalna społeczność ma tendencję do rozpadania się, zwłaszcza gdy zaczyna się wzajemne oskarżanie i szukanie winnych. Niewielki naród walijski, liczący zaledwie połowę populacji Danii, może stanowić ilustrację tego smutnego procesu. Walia jest jeszcze biedniejsza niż region South Yorkshire. W 2020 roku wraz z moim walijskim kolegą Davidem Tuckettem przeprowadziliśmy serię wywiadów obejmujących przekrój walijskiego społeczeństwa⁵. Odkryliśmy istnienie powszechnych podziałów. Sektor publiczny obwiniał walijski biznes, który z kolei odpłacał się pretensjami wobec rządu Walii. Istniała też wzajemna niechęć między regionami. W północnej Walii, gdzie wciąż wielu mieszkańców mówi po walijsku, skutecznie wywalczono, by znajomość języka stała się warunkiem zatrudnienia. W południowej Walii, gdzie walijskojęzycznych obywateli jest niewiele, postrzegano to jako barierę dla tworzenia miejsc pracy. Zostałem zaproszony przez rząd Walii do Swansea abym wystąpił na ogólnokrajowym szczycie gospodarczym. Wielu uczestników pochodzących

* Film był niskobudżetową produkcją stworzoną przez ludzi głęboko poruszonych tym, co się wydarzyło. Mimo niskiego budżetu produkcja odniosła triumf – w 2021 roku nagrodzono ją Oscarem za najlepszy film.

ze Swansea miało własną diagnozę problemów miasta: faworyzowanie Cardiff, oddalonego o czterdzieści cztery mile. Walia rozpadła się na grupy żywiące wobec siebie wzajemne animozje, co uniemożliwiało ludziom wspólne wypracowanie strategii wyjścia z ich trudnej sytuacji.

Po wzajemnym obwinianiu szybko następuje obwinianie siebie: ludzie uwewnętrzniają przekonanie, że zostali wyprzedzeni dlatego, że oni sami – albo miejsce, w którym żyją – są w jakiś sposób niewystarczający. Rozszerzyliśmy zasięg naszych badań i zaczęliśmy przeprowadzać wywiady w regionie South Yorkshire. Rozmawialiśmy z nauczycielami, by zyskać wgląd w to, jak uczniowie postrzegają swoją sytuację. Oto typowa relacja oddająca ich nastawienie: „Południe uważa, że jesteśmy tępi. No dobrze, jesteśmy tępi, więc po co próbować – i tak byśmy przegrali”. Wielu z tych uczniów to potomkowie ludzi, którzy zapoczątkowali rewolucję przemysłową. W regionie znajduje się pierwsza na świecie fabryka przemysłowa, uznana przez UNESCO za rzadki obiekt światowego dziedzictwa. Ale poczucie dumy z tego dziedzictwa zostało rozszarpane na strzępy. Razem z nim zniknęła innowacyjna pewność siebie wcześniejszych pokoleń.

Kolejnym etapem po obwinianiu siebie jest utrata wiary we własną sprawczość, czyli – w języku psychologii społecznej – *wyuczona bezradność* lub *wyuczona zależność*. Najbardziej wstrząsający przykład, z jakim się zetknąłem dotyczy Haiti i jego społeczeństwa naznaczonego w XVIII wieku traumą niewolnictwa. W 1804 roku jego mieszkańcy bohatercko obalili swoich ciemieżycieli, co powinno stać się trwałym źródłem dumy. Zamiast tego haitańskie społeczeństwo pograżyło się w kolejnych odsłonach tragedii. Wyuczona zależność to rozpaczliwa inercja, w której ludzie odmawiają sobie jakiegokolwiek sprawczości. Postrzegają swoje problemy jako wynik działania sił nieskończenie potężniejszych od nich samych. Pewien haitański student podał następujący przykład: powszechnym przekonaniem wśród Haitańczyków jest to, że jeśli ktoś zachoruje, to dlatego, że złośliwy sąsiad rzucił na niego urok – sprawczość przypisuje się magii. Gdy uderzają huragany lub trzęsienia ziemi, politycy i wyżsi rangą urzędnicy, dysponujący realną możliwością podejmowania decyzji, biernie czekają, aż zagraniczne agencje dostarczą samolotami zasoby potrzebne do odbudowy po katastrofie. Haitańczycy są ludźmi pracowitymi i zaradnymi. W USA i Kanadzie odnoszą duże sukcesy. Jednak podobnie jak w regionie South Yorkshire, duch haitańskiego społeczeństwa ugiął się pod ciężarem rozpacz.

Czasami nawet osoby cieszące się uprzywilejowaną pozycją skarżą się światu na własną bezsilność: banalizując poważny stan, nieświadomie go deprecjonują. Jednakże to nie one są najbardziej podatne na utratę wiary we własną sprawczość, lecz grupy o słabszej pozycji strukturalnej, poddane presji silniejszych podmiotów.

Najlepiej udokumentowanym przykładem są amerykańskie pominięte, zostawione w tyle miejsca, gdzie zjawisko to przybiera najbardziej dramatyczną postać „śmierci z rozpaczy”, udokumentowanej przez Anne Case i noblistę Angusa Deatona. W tych społecznościach długość życia realnie spada. Greg Walton – psycholog społeczny ze Stanfordu – przeanalizował konkretny, powtarzalny ciąg procesów poznawczych, które łapie jednostki w pułapkę wyuczzonej zależności: każde niepowodzenie interpretują jako skutek działania przemożnych zewnętrznych sił strukturalnych – które zdają się działać przeciwko nim. Dochodzą do tego samego wniosku, które wysnuły dzieci z Yorkshire – że nie ma sensu podejmować wysiłku. Mechanizm ten wpisuje się w wielowymiarowy syndrom kruchości, w którym niskie oczekiwania stają się samospełniającą przepowiednią. Służą jako uzasadnienie dla wycofania się z działania, co – jeśli nie zostanie skorygowane – jeszcze bardziej pogłębia stan bierności i zależności.

Psychologia społeczna pomaga również wyjaśnić procesy prowadzące do *fragmentacji* społecznej. Jeśli w miejscu, w którym żyję, brakuje mi towarzyszy, a moje środowisko pracy funkcjonuje jako hierarchia upokorzenia, moje poczucie więzi wspólnotowej stopniowo obumiera. Gdy czas dobrobytu przemija, pozostaje jedynie żałoba po utraconej przeszłości. Postawy, które w takich warunkach ukształtowały się w amerykańskich pominiętych społecznościach, opisano w dwóch ważnych studiach socjologicznych. Arlie Hochschild koncentruje się na doświadczeniu pustki i utraty, jakie towarzyszą ludziom żyjącym w warunkach narastającej fragmentacji⁶, podczas gdy Eric Kaufmann dokumentuje i potępia jej mroczne konsekwencje – w tym wrogość wobec mniejszości rasowych i imigrantów. To dwie strony tej samej tragedii: ludzie zdezorientowani utratą przynależności do społeczności, która nadawała sens ich życiu, zaczynają szukać kozłów ofiarnych⁷.

W zmarginalizowanych gospodarczo regionach Anglii podobny obrazek odnajduję w moim rodzinnym Sheffield – które doskonale oddaje poczucie straty, o jakim pisała Hochschild. Gdy w 2021 roku zamknięto w mieście dom towarowy John Lewis, mieszkańcy pogrążyli się w żałobie: przed wejściem zaczęły pojawiać się kwiaty i inne pamiątkowe drobiazgi, niczym przy nagrobku. Ta wyjątkowa demonstracja, wynikająca z głębokiego poczucia straty po zamknięciu sklepu odzwierciedlała dobrą reputację Johna Lewisa jako najlepszego pracodawcy w Wielkiej Brytanii. Nowe kierownictwo podejmujące agresywne działania – to samo, które ostatecznie zlikwidowało oddział w Sheffield – zerwało z tą tradycją, zwalniając lojalnych, wieloletnich pracowników. Kwiaty stały się symbolem głębokiego upadku firmy, która przeszła drogę od najbardziej podziwianej społeczności opartej na pracy w kraju, aż do zamknięcia sklepu, gdy ta społeczność przemieniła się w hierarchię upokorzenia.

Czasem reakcja na stratę przyjmuje formę wybuchu zbiorowego gniewu, frustracji i irracjonalności. Upokorzenie lokalnych społeczności potrafi wywołać zbiorową niechęć wobec grup, którym się powiodło. Myślę o tym jak o powstaniu przeciw autorytetowi – o buncie załogi. Takie zachowania można spotkać na całym świecie, lecz to Ameryka i Wielka Brytania stały się sceną wydarzeń, którym przyglądał się cały świat. Do roku 2016 Londyn wraz ze swoim zapleczem stał się wyjątkowo zamożnym ośrodkiem, podczas gdy wszystkie inne regiony Anglii zaczęły odstawać pod względem gospodarczym. Przeprowadzono referendum – formalnie o tym, czy pozostać w Unii Europejskiej, czy z niej wystąpić. Wszystkie trzy ogólnokrajowe partie polityczne opowiedziały się za pozostaniem w Unii, a sam Londyn zagłosował zdecydowanie za „*Remain*” – czyli „pozostać”. Wszystkie pozostałe regiony Anglii zagłosowały za „*Leave*” – czyli „wyjść”. To, w jakim stopniu dany region odstawał gospodarczo stanowiło wyraźną przesłankę oddania głosu na wyjście z Unii. A jednak zasadniczo nie był to bunt przeciwko Brukseli, która kontrolowała zaledwie jeden procent dochodu narodowego Wielkiej Brytanii. Był to bunt przeciwko Londynowi, który kontrolował około czterdzieści procent. Później w tym samym roku analogiczny bunt pominiętych regionów w Stanach Zjednoczonych doprowadził do wyboru Donalda Trumpa na prezydenta. Zarówno Brexit, jak i pojawienie się Trumpa w Białym Domu stanowiły akty samookaleczenia ze strony regionów pozostawionych w tyle. Szkody były rozległe, lecz najdotkliwsze właśnie tam, gdzie doszło do buntu. Kto powinien ponieść odpowiedzialność za to szaleństwo? Odpowiedź prowadzi nas ku kolejnej serii wywrotowych idei: ku rewolucji w filozofii moralnej.

Filozofia moralna o charakterze wywrotowym: sprawiedliwość kontrybucyjna

Odpowiedzialność za bunty rozpaczy nie spoczywa wyłącznie – ani nawet przede wszystkim – na buntownikach. Ciężar winy ponoszą ci, którzy przez dekady dzierżyli władzę, a mimo to pozwolili, by nierówności narastały bez żadnej korekty. To właśnie te wieloletnie zaniedbania spowodowały, że tak wiele miejsc zostało pominiętych i pozostawionych w tyle.

Brexit i amerykańskie wybory z 2016 roku poprzedziły co prawda gwałtowne spory, lecz brakowało w nich zasadniczego elementu: autentycznego dialogu, w którym każdy uczestnik jest traktowany jako równoprawny podmiot. Prawdziwy dialog to przepływ komunikatów tam i z powrotem między równorzędnymi

rozmówcami, którzy starają się wzajemnie zrozumieć; nie zaś pełna obelżywych krzyków rozgrywka między rozniewanymi reprezentantami strony „słabszej” a pogardliwie nastawionymi przedstawicielami frakcji dzierżącej władzę. Analogiczna sytuacja ma miejsce podczas gry w ping-ponga: sam akt uczestnictwa zakłada akceptację wspólnych reguł gry. Reguły dialogu wykluczają nadużycia i opierają się na wspólnej gotowości do poszukiwania płaszczyzny porozumienia. Nawet jeśli nie da się jej odnaleźć, istnieje wzajemny obowiązek zrozumienia i uznania zasadności perspektywy drugiej strony.

Prowadzenie dialogu pozwala na obopólne zrozumienie sytuacji, umożliwiające społeczeństwu obranie wspólnego celu i opracowanie uzgodnionej strategii jego realizacji. Rousseau jako pierwszy zrozumiał, że ewolucja skłoniła nas ku współpracy: jego koncepcja umowy społecznej zakładała, że dzięki wzajemnemu porozumieniu ludzie mogli uzyskać korzyść w postaci skutecznego polowania na jelenie, a nie tylko na króliki. Na tym jednak Rousseau poprzestał. David Hume i jego przyjaciel Adam Smith poszli o krok dalej dodając decydujący element: zasadę *wzajemności*. W przeciwieństwie do prawdziwej umowy, wzajemność nie była narzucana przez państwo, lecz wynikała z relacji opartych na wzajemnym zaufaniu. Kluczową rolę wzajemności rozwinął Michael Sandel z Harvardu w książce *Tyrania merytokracji* (*The Tyranny of Merit*, 2020). Wprowadza on pojęcie sprawiedliwości kontrybutywnej: sprawiedliwość wymaga, by każdy członek społeczeństwa miał obowiązek wniesienia wkładu w miarę swoich możliwości w osiągnięcie wspólnego celu. Zarówno szacunek do samego siebie, jak i szacunek innych trzeba sobie wypracować. I aby było to możliwe, wszyscy, także mniej uprzywilejowani, muszą posiadać realną sprawczość, by móc wnieść swój wkład.

Mniej uprzywilejowani, podobnie jak inni, mogą wnieść swój wkład na wiele sposobów. Mogą włączyć się w dialog, dzieląc się doświadczeniami z życia w miejscach na peryferiach rozwoju z tymi, którym los sprzyjał bardziej. „Silniejsi” muszą ściszyć własne, zbyt donośne głosy, wysłuchać głosów mniej uprzywilejowanych i oddać cześć ich bohaterom, zamiast nieustannie trąbić o własnych zasługach. Co istotne, „słabsi” mogą realizować wspólny cel także poprzez materialny wkład – czego imponującym przykładem było zachowanie hutników dobrowolnie przekazujących część swoich zarobków na założenie Uniwersytetu w Sheffield. Aby jednak było to możliwe, „silni” muszą zadbać o to, by „słabsi” dysponowali dochodem pozwalającym im na taki gest: potentaci przemysłu hutniczego z Yorkshire byli gotowi płacić swoim pracownikom godziwe wynagrodzenie.

Słabi buntują się wtedy, gdy silni nie są gotowi stanąć na wysokości zadania. Jak zauważył Michael Sandel, w Wielkiej Brytanii, Ameryce i kilku innych społeczeństwach ludzie sukcesu od lat okazują pogardę słabszym – na przykład klasie pracującej – lekceważąc ich troski i wartości. W rezultacie sami sprowadzili na siebie kosztowny żywioł polaryzacji. W spolaryzowanym społeczeństwie słabsi odrzucają poczucie obowiązku wobec całości.

Dodatkowym potwierdzeniem spadku gotowości Amerykanów do wzajemnych zobowiązań są wyniki genialnie prostej analizy proporcji występowania słów w mediach, oparte na danych Google. W przypadku słów „ja” i „my” współczynnik występowania tych słów w wieku XX układa się w kształt litery U. Tak więc zarówno początek XX, jak i XXI wieku były okresem nasilonego indywidualizmu, podczas gdy w połowie ubiegłego stulecia amerykańskie społeczeństwo wykazywało się większą gotowością do działania na rzecz dobra wspólnego. Niestety, od roku 2000 wyniki dla „ja” wystrzeliły w górę osiągając niespotykany dotąd poziom⁸.

Być może wstrząsające doświadczenia dwóch wojen światowych zdążyły już się zatrzeć w pamięci, co częściowo tłumaczy te wahania. W Wielkiej Brytanii i Ameryce podczas I wojny światowej wpływowi przedsiębiorcy nie byli skłonni do żadnych materialnych wyrzeczeń. W latach 20. ich chciwość została uwieczniona w sentencji: „ludzie o twardych, nieprzejednanych twarzach, którzy dorobili się na wojnie” (*„hard-faced men who had done well out of the war”*). Ale mimo tej gorzkiej diagnozy nic się nie zmieniło, a kolejne porażki zaczęły się piętrzyć: w 1926 roku Wielką Brytanię sparaliżował strajk generalny, w 1929 roku Amerykę pogrążył Wielki Krach, a w 1931 roku cały świat wpadł w otchłań Wielkiego Kryzysu.

Przełomowe przywództwo polityczne w Ameryce zaczęło się w 1933 roku wraz z Nowym Ładem prezydenta Roosevelta, który dostrzegł, że państwowe interwencje na obszarach pominiętych i pozostawionych w tyle stanowią warunek spójności społecznej. Po ataku na Pearl Harbor nowy szeroki konsensus społeczny uwolnił Amerykę od izolacjonizmu i pobudził kolejne działania państwa w gospodarce. W Wielkiej Brytanii pokolenie, które wchodziło w dorosłość w latach 20., lecz dopiero w latach 40. osiągnęło wiek politycznej sprawczości, wyciągając przy tym lekcję z katastrofalnego egoizmu uprzywilejowanych. Społeczeństwo zrozumiało, że teraz to ono będzie musiało ponieść wyrzeczenia, by podtrzymać spójność społeczną. Gdy wybuchła wojna, to właśnie to pokolenie stanęło do pracy – zarówno w rządzie, jak i w biznesie. Import żywności do Wielkiej Brytanii przestał być możliwy, więc niedobory opanowano dzięki racjonowaniu. Każdemu przysługiwała taka sama racja żywnościowa i paradoksalnie, mimo wojny, robotnicy odżywiali

się lepiej niż w okresie wcześniejszym. Ogólnokrajowe standardy żywieniowe w rzeczywistości się podniosły. Zarówno to, jak i Nowy Ład były wyrazistymi przykładami sprawiedliwości kontrybutywnej w praktyce*.

Po wojnie to zbieg wydarzeń towarzyszący wyborom wyniósł dwóch skromnych ludzi na pozycje przywódcze. W Ameryce Truman uchodził za polityka z góry skazanego na porażkę, niepozornego pomocnika Roosevelta. W Wielkiej Brytanii Churchill zbywał Attlee'ego złośliwą uwagą, że „ma wiele powodów, by być pokornym”. A jednak to właśnie Truman i Attlee pozostawili po sobie dziedzictwo, które wciąż wyznacza ramy współczesnego świata: ONZ i NATO, tworzące fundament bezpieczeństwa; Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy i GATT (Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu, ang. *General Agreement on Tariffs and Trade*), które stały się filarami powojennego dobrobytu. Attlee i Truman – ludzie skromni, którzy objęli władzę w czasach kryzysu – osiągnęli niezwykle wiele, choć przyszło im działać w warunkach, które dziś nazwalibyśmy radykalną niepewnością.

Ponowne odkrycie radykalnej niepewności⁹

Radykalna niepewność to wyzwanie wynikające z problemu, na który nie mamy żadnego sprawdzonego rozwiązania – dokładnie taka sytuacja, w jakiej znaleźli się Attlee i Truman. Jedną z jej konsekwencji jest to, że większość rozwiązań, jakie znajdujemy dla takich problemów, działa tylko przez pewien czas. Podobnie się stało również z sukcesami, które odnieśli Attlee i Truman**.

* To dokładne przeciwieństwo narastającej dziś fali „zgonów z rozpacy”, która dotyka pominięte amerykańskie społeczności – paradoksalnie w okresie szybkiego wzrostu zamożności państwa.

** Gra w szachy świetnie ilustruje granice poznawalności. Jej zasady są absolutnie jasne: zaledwie trzydzieści dwie figury i tylko dwóch graczy. Tymczasem realny problem ożywienia miejsca pozostawionego w tyle jest nieporównanie bardziej złożony – zależy od splotów społecznych, politycznych i gospodarczych decyzji tysięcy ludzi. A jednak nawet gra w szachy okazuje się zbyt trudna, by ją „rozwiązać”: nie odkryjemy nigdy strategii, która czyniłaby gracza niepokonanym, bo możliwych przebiegów partii jest więcej niż atomów we wszechświecie. Algorytm AI, któremu powierzono by zadanie znalezienia przebiegu idealnej partii, pracowałby w nieskończoność. Przypadek sprawił, że dwoje moich studentów zostało mistrzami świata w szachach. To od nich nauczyłem się, że choć AI potrafi dziś pokonać nawet najlepszych graczy, dobry zawodnik, który łączy własny osąd z pomocą AI, zawsze pokona samą AI. Najwyraźniej nawet w tak „prostym” środowisku jak gra w szachy istnieje nie dająca się zredukować potrzeba ludzkiego osądu.

W sferze gospodarczej obaj przywódcy opierali się na keynesowskiej koncepcji, że pełne zatrudnienie w gospodarce można utrzymać dzięki złożonym modelom prognostycznym – państwo wie najlepiej. Po trzydziestu latach pełnego wykorzystywania zasobów pracy kolejne kryzysy naftowe lat 70. wywołały stagflację, a keynesizm porzucono na rzecz kontrrewolucji Milтона Friedmana, która zastąpiła zasadę „państwo wie najlepiej” dogmatem „rynek wie najlepiej”. Kult rynku skompromitował się równie spektakularnie podczas globalnego kryzysu finansowego w latach 2008–2009, kiedy zdezorientowani i pozbawieni intelektualnych narzędzi decydenci, ponownie sięgnęli po keynesizm, by zapobiec globalnemu załamaniu. Ale w 2022 roku ujawniły się te same ograniczenia keynesizmu, które pogrzyżyły go w latach 70.: nieoczekiwana inflacja błyskawicznie zmieniła oczekiwania na rynku pracy.

W sferze politycznej sukcesy Trumana i Attlee utrzymały się znacznie dłużej. Sukcesy socjaldemokracji w ochronie zdrowia, systemach emerytalnych i programach zabezpieczenia społecznego przetrwały co najmniej do epoki Reagana i Thatcher, a w niektórych aspektach nawet dłużej. Jednak w 2023 roku, gdy załamanie finansów publicznych wywołane kumulacją wstrząsów (pandemia COVID-19, zmiany klimatyczne i wojna w Ukrainie) wciągnęło w spiralę kryzysów rządu, które i tak były pod presją, świat ponownie pogrzyżył się w niepewności¹⁰.

Badania nad radykalną niepewnością pozwalają sformułować program działań, zamiast lamentowania. Wymaga to jednak podejścia wyraźnie odmiennego od dotychczasowego, w którym zakłada się, że świat jest w pełni poznawalny i nie da się go zamknąć w sztywnych granicach wizji charakterystycznej dla rynkowego absolutyzmu. Zasadniczy sens płynący z badań to potrzeba budowania odporności i elastyczności, oraz podejmowanie trzech praktycznych kroków, które pozwalają sprawdzić, jakie rozwiązania faktycznie się sprawdzają.

Aby wzmacniać odporność i elastyczność systemów, należy odejść od krótkookresowych strategii cięcia kosztów na rzecz podejścia ukierunkowanego na trwałość. Znakomitym przykładem jest sposób, w jaki rząd Szwajcarii poradził sobie z narastającymi wstrząsami pierwszych dekad XXI wieku. Jego celem było zapewnienie, że kraj będzie w stanie zapewnić dostęp do kluczowych dóbr w perspektywie najbliższych miesięcy. Najważniejszy krok polegał na zidentyfikowaniu dwustu szwajcarskich firm odpowiedzialnych za pozyskiwanie tych dóbr oraz wezwanie ich dyrektorów ds. zakupów na wspólne spotkanie. Poinformowano ich, że odtąd będą ponosili odpowiedzialność

za bezpieczeństwo Szwajcarii – zarówno indywidualnie, jak i jako grupa. Mieli odbywać regularne spotkania i samodzielnie organizować w takie zespoły, jakie, ich zdaniem, będą działać najbardziej efektywnie. Rząd szwajcarski świadomie odwołał się tu do mechanizmów psychologii społecznej: celowego utworzenia *peer group**, posiadającej jasno określony cel, w której nikt nie chciałby okazać się „najsłabszym ogniwem” i stracić szacunku pozostałych. Łańcuchy dostaw stają się bardziej odporne dzięki duplikacji i wbudowanej redundancji – co oznacza akceptację pewnego poziomu nieefektywności. Można zwiększyć elastyczność łańcuchów dostaw poprzez inwestycje w zdolności pozwalające szybko reagować na zakłócenia w ich funkcjonowaniu.

Tak jak istnieją techniki wzmacniania odporności i elastyczności, podobnie w obliczu nowego, nieznanego problemu istnieją również sposoby pozwalające szybko zorientować się, które rozwiązania się rzeczywiście sprawdzają. Można obserwować innych, którzy mierzą się z tym samym wyzwaniem. Można równolegle testować różne rozwiązania i porównywać ich wyniki. Można też odejść od dedukcyjnego sposobu myślenia ekonomistów i zacząć wyprowadzać wnioski z bieżących, zaskakujących zjawisk starając się zrozumieć zachodzące procesy. Ekonomiści próbują dowodzić twierdzeń przyczynowych. Tymczasem syndromy często generują tak złożone i wzajemnie wzmacniające się skutki, że w warunkach polityki prowadzonej w czasie rzeczywistym jest to niewykonalne. Ten sam mechanizm spirali upadku ogarnął Pittsburgh i Sheffield. W Pittsburghu burmistrz i gubernator zignorowali bierny przekaz wynikający z podejścia dedukcyjnego w ekonomii, wykorzystali swoją dogłębną znajomość lokalnych uwarunkowań, co pozwoliło im dostrzec możliwe rozwiązania, i przekonali kluczowe osoby do ich przetestowania. To sposób myślenia właściwy *rozumowaniu abdukcyjnemu*: ani burmistrz, ani gubernator nie byli w stanie udowodnić, że ich działania okażą się skuteczne, a mimo to miasto odżyło. Tymczasem brytyjski Skarb Państwa, opierając się na dedukcji, uznał, że w przypadku Sheffield właściwym sposobem działania jest pozwolić, by zadziałały siły rynkowe. I rzeczywiście, nie da się dowieść, że ich podejście było nietrafne. Ale nie da się też dowieść, że mieli rację: w warunkach radykalnej niepewności uzyskanie dowodu jest po prostu niemożliwe.

* (przyp. tłum.) wspólnoty profesjonalistów o porównywalnej pozycji, odpowiedzialności i kompetencjach.

Sposób myślenia ma znaczenie

Zdobycie zaufania kluczowych osób w Pittsburghu było warunkiem powodzenia strategii odnowy. Jednak zaufanie nie jest kategorią, której sens ekonomiści potrafią dobrze uchwycić. Sztandarowa postać ekonomii – *Homo Economicus*, wbudowany w większość modeli makroekonomicznych – jest figurą z natury zbyt egoistyczną, by obdarzyć ją zaufaniem. A jednak przywódcy potrafią budować zaufanie, co doskonale uwidoczniły różnice w sposobie reagowania na COVID na poziomie krajowym pomiędzy Danią, Ameryką i Niemcami.

W marcu 2020 roku, gdy na Zachodzie zaczęto rozumieć skalę zagrożenia zakażeniem, Mette Frederiksen, socjaldemokratyczna premier Danii i samotna matka, zwróciła się do swoich rodaków. Przyznała otwarcie, że nie ma wykształcenia medycznego i że o COVID wciąż wiadomo niewiele. Skoro jednak zagrożenie wynika z wysokiej zaraźliwości i transmisji wirusa, argumentowała, każdy Duńczyk ma moralny obowiązek chronić swoich sąsiadów. Emeryci powinni trzymać się z dala od zabieganych pracujących, zaś rodzice pilnować, by dzieci nie narażały niechcący swoich dziadków. W tym samym czasie (i w ostrym kontraście do apelu pt. „chron swojego sąsiada”) Amerykanie ruszyli tłumnie do sklepów z bronią, by zakupić pistolety. „Zastrzel sąsiada” – ta reakcja obnażyła niski poziom zaufania do współobywateli, będący dziedzictwem dekad wszechobecnego *Homo Economicus*. Kanclerz Niemiec, Angela Merkel, również postawiła na logikę *Homo Economicus*, lecz odmienne prawo dotyczące broni palnej uchroniło niemieckie społeczeństwo przed amerykańskim scenariuszem. Ograniczenia tej figury myślowej ujawniły się później, gdy opracowano szczepionki. Merkel próbowała przekonywać Niemców, że szczepienia leżą w ich indywidualnym interesie, gdyż zmniejszają ryzyko śmierci w razie zakażenia. Jednak w tamtym czasie media społecznościowe zdążyły już zasiać w głowach ludzi wątpliwość, co do bezpieczeństwa samych szczepionek. Niemcy nie byli tu zresztą wyjątkiem. Znacząca mniejszość Niemców uznała, że w ich osobistym interesie leży po prostu praca zdalna i samoizolacja. Nie szczepiąc się będą bezpieczniejsi. W efekcie wskaźnik wyszczepienia społeczeństwa niemieckiego pozostał wyraźnie niższy niż w innych częściach Europy i nigdy nie osiągnął poziomu koniecznego do skutecznego powstrzymania epidemii. Jeśli chodzi o efekty tych trzech strategii przeciwdziałania COVID, nowe analizy działu badawczego MFW, mierzące nadwyżkową śmiertelność pomiędzy styczniem 2020 a końcem 2022 roku,

pokazują, że Dania miała najniższą nadwyżkową śmiertelność spośród wszystkich państw istotnych w analizach OECD*. W Niemczech *Homo Economicus* przecenił własną skuteczność: samoizolacja miała zbyt wiele wad, by się sprawdzić.

Te odmienne podejścia do *Homo Economicus* były tylko jednym z przejawów różnic w sposobach sprawowania rządów. Przesadna wiara w to, że rynek sam rozwiąże problemy, nigdy nie przyjęła się w Europie kontynentalnej. W Ameryce natomiast nie dopuszczono, by to przekonanie przekreśliło szanse na odrodzenie się obszarów pominiętych. Ponieważ tamtejszy system polityczny i gospodarczy jest silnie zdecentralizowany – z dużą władzą w rękach gubernatorów i burmistrzów – niektóre z takich pozostawionych w tyle miejsc, jak Pittsburgh, wykorzystywały swoją lokalną sprawczość, podejmując działania, które dla ortodoksyjnych ekonomistów musiały brzmieć jak bluźnierstwo. W Wielkiej Brytanii Szkoci również uzyskali lokalną autonomię, lecz spektakularnie ją zmarnowali. Gdy od 1979 roku ceny ropy zaczęły gwałtownie rosnać, złoża na szkockim szelfie stały się punktem zapalnym wyborczej rywalizacji między Szkocką Partią Narodową (SNP) a Szkocką Partią Pracy (SLP). Hasło SNP „To szkocka ropa” odwoływało się do tego, co leżało w interesie samych wyborców. Przypadek sprawił jednak, że w latach 1997–2010 premierzy i ministrowie finansów Wielkiej Brytanii wywodzili się ze szkockiej lewicy. Aby odebrać SNP poparcie, stworzyli nowy szkocki rząd i parlament, do których szerokim strumieniem popłynęły uprawnienia i pieniądze. Na próżno. W 2010 roku SNP przejęła władzę i zaczęła szastać pieniędzmi realizując ryzykowną strategię zdobycia poparcia w jedynym takim referendum niepodległościowym na pokolenie. Wynik referendum był minimalnie przeciwko niepodległości, ale jego skutkiem jest to, że obecnie Szkocja znajduje się w dramatycznej sytuacji finansowej. Dewolucja nie jest panaceum, a szkocka jej odmiana w osobliwy sposób doprowadziła do nieodpowiedzialnych rządów.

Żelazna zasada brytyjskiego Skarbu Państwa coraz wyraźniej dotyczyła wyłącznie Anglii i Walii. Dlatego właśnie to tamtejsze pominięte regiony, jako jedyne w całej rozciągłości Ameryki Północnej i Europy, doświadczyły fatalnego zestawu: lokalnej bezsilności i upadku, którego trajektorii nie dało się już odwrócić. Winowajcą był potężny, odległy i przesadnie pewny swoich racji Skarb Państwa, który od 1980 roku niemal bez przerwy kurczowo trzymał się doktryny rynkowej, niezależnie od tego, która partia akurat sprawowała władzę**.

* Tylko nieliczne bardzo małe kraje, takie jak Andora, poradziły sobie lepiej.

** Jedynym krótkotrwałym odstępstwem od tej linii był powrót do keynesowskiej polityki stymulowania popytu w latach 2009–2010.

W tamtych dekadach stawało się coraz bardziej oczywiste, że regres angielskich regionów i Walii miał skalę wyjątkową w porównaniu z sytuacją w innych obszarach na świecie. Nie tylko część dawniej podupadłych regionów w Ameryce Północnej zaczęła odżywać – podobne procesy zachodziły w całej Europie kontynentalnej. Najbardziej spektakularnym przykładem były Niemcy Wschodnie. W momencie zjednoczenia w 1990 roku były krajem znacznie biedniejszym niż region South Yorkshire. Trzydzieści lat później, już jako część zjednoczonych Niemiec, landy wschodnie przeszły tak szybki proces odbudowy, że stały się znacznie zamożniejsze niż region South Yorkshire. Niemiecka polityka różniła się zasadniczo od tej prowadzonej przez brytyjski Skarb Państwa. Po upadku Muru Berlińskiego palącym priorytetem stała się odbudowa Wschodu. W gospodarce centralnie planowanej wszystkie decyzje zapadały w ministerstwach wschodniego Berlina – ani miasta regionu, ani tamtejsze przedsiębiorstwa nie miały żadnej zdolności do samodzielnego podejmowania decyzji; ich rola sprowadzała się do wykonywania wytycznych ministerialnych. Tymczasem, mimo rosnącej centralizacji władzy decyzyjnej w Londynie, region metropolitarny South Yorkshire wciąż dysponował instytucjami publicznymi o pewnej utrwalonej autonomii, choćby uniwersytetami, oraz środowiskiem biznesowym obejmującym około dwadzieścia tysięcy lokalnych firm. We Wschodnich Niemczech wszystko to trzeba było budować od zera. Niemcy miały jednak dwie przewagi, których brakowało pominiętym, pozostawionym w tyle regionom Anglii: skuteczne przywództwo polityczne na szczeblu krajowym oraz odpowiednie instytucje ogólnokrajowe.

Kanclerz Helmut Kohl w sposób rozstrzygający wykorzystał moment. Jego polityczny majstersztyk, który przeraził ekonomistów anglosaskich, polegał na ogłoszeniu, że wschodnia marka zostanie powiązana z zachodnią w relacji jeden do jednego. Dogmatyczna wykładnia ekonomii podpowiadała, że należy głęboko zdyskontować wschodnią markę, co uczyniłoby tamtejszą gospodarkę bardziej konkurencyjną, ale kosztem dramatycznego zubożenia. Wykwalifikowani pracownicy masowo przenieśliby się na Zachód. Mieszkańcy NRD z entuzjazmem przyjęli warunki zjednoczenia zaproponowane przez Kohla, gdyż te dawały im perspektywę zachodnioniemieckiego poziomu życia bez konieczności opuszczania miejsc, które uważali za swój dom.

Kohl rozumiał, że działanie samych sił rynkowych nie wystarczy, by podźwignąć Wschodnie Niemcy. Odrzucając dogmatyzm rynkowego fundamentalizmu, zdawał sobie sprawę, że aby nie nastąpiło załamanie zatrudnienia, Zachód będzie musiał wpompować we Wschód ogromne środki publiczne. Jego największym osiągnięciem było przekonanie zamożnych i wpływowych mieszkańców Niemiec Zachodnich

o moralnej konieczności okazania solidarności „słabszym” rodakom ze Wschodu. Nadając całemu przedsięwzięciu wymiar moralnego zobowiązania, zdjął z niego ciężar politycznego sporu. Wprowadził tak zwany podatek solidarnościowy, który w istocie oznaczał redystrybucję majątku z Zachodu na Wschód. Mimo okresowych zmian partii rządzących i kolejnych kanclerzy, mechanizm ten funkcjonował jeszcze przez następne trzy dekady. Skala tego rozwiązania była olbrzymia – około siedemdziesiąt miliardów euro rocznie.

Instytucją, która miała skutecznie zarządzać tym transferem środków, był ogólnokrajowy bank publiczny utworzony w 1948 roku z myślą o odbudowie powojennej infrastruktury i przedsiębiorstw. W obu tych obszarach kluczowym elementem jego modelu działania było zdecentralizowane podejmowanie decyzji. W przypadku infrastruktury bank udzielał ogromnych pożyczek władzom regionalnym i miejskim, pozostawiając im swobodę w ustalaniu własnych priorytetów. Równie dużych kredytów udzielano przedsiębiorstwom, po to, aby odbudować kluczowe sektory gospodarki*. Oba te rodzaje działalności stały w sprzeczności z zasadą, że „rynek wie najlepiej”. Gdy priorytetem stało się zjednoczenie, bank wykorzystano jako narzędzie odbudowy Wschodu.

Kontrast z polityką brytyjskiego Skarbu Państwa wobec regionów Anglii pozostawionych samym sobie był uderzający. O polityce infrastrukturalnej nie decydowały władze lokalne, lecz ministerstwa przy Whitehall. Jako jedyne w OECD, angielskie władze regionalne nie miały prawnej możliwości, by emitować obligacje na finansowanie infrastruktury ani jakichkolwiek inne inwestycje. Każdy wydatek – zarówno samorządowy, jak i dokonywany przez inne ministerstwo przy Whitehall – musiał zostać wcześniej zatwierdzony przez Skarb Państwa, obsesyjnie skupiony na kontrolowaniu wydatków publicznych w ramach rocznego budżetu. Niewykorzystane środki przepadały z końcem każdego roku. W praktyce oznaczało to, że jakakolwiek strategia wykraczająca poza perspektywę dwunastu miesięcy była pozbawiona sensu, więc nigdzie nie rozwijano zdolności do jej tworzenia – ani w regionach, ani w ministerstwach, ani nawet w samym Skarbie Państwa. Krótkowzroczność była wpisana w cały proces podejmowania decyzji publicznych. Jeśli chodzi o wsparcie dla przedsiębiorstw, Partia Pracy ogłosiła w 1945 roku plan odbudowy strategicznych sektorów gospodarki¹¹. W przeciwieństwie do Niemiec, narzędziem realizacji tego zamierzenia miała być nacjonalizacja i tworzenie państwowych przedsiębiorstw, takich jak Zarząd Węgla (ang. Coal Board). Sam

* W tym celu posłużono się jego wyspecjalizowaną jednostką działającą na zasadach rynkowych, DEG.

termin „nacionalizacja” był jednak mylący. „Nacionalizowane” instytucje często należały do sektora publicznego, lecz były zarządzane lokalnie. Trafniejszym określeniem byłyby więc „centralizacja”^{*}.

W powojennej Ameryce nie istniała tak silna potrzeba odbudowy jak w Europie. W przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii amerykańskie związki zawodowe nigdy nie opowiadały się ani za socjalizmem ani za nacionalizacją. Przez blisko trzy dekady amerykański biznes utworzył miliony miejsc pracy wymagających średniego poziomu kwalifikacji w całym kraju. To one pozwoliły klasie średniej i pominiętym regionom rozwijać się jak nigdy wcześniej. I jak nigdy później: w 1970 roku Milton Friedman ogłosił publicznie, że jedynym obowiązkiem prezesa firmy jest maksymalizacja zysku. Zasada ta, powtarzana bez końca w szkołach biznesu, w latach 90. stała się mantrą pokolenia absolwentów MBA, którzy z czasem przejęli stanowiska kierownicze w największych korporacjach w kraju. W latach 20. XXI wieku ich przesiąknięte chciwością zachowania sprawiły, że wielu młodych Amerykanów zaczęło odnosić się do kapitalizmu z taką samą wrogością, z jaką podchodzą do niego mieszkańcy regionu South Yorkshire.

Zarówno amerykański bunt, który wyniósł do władzy Donalda Trumpa, jak i brytyjski bunt, który doprowadził do Brexitu, były skutkiem błędów politycznych popełnianych od około 1980 roku. Choć popełniono je w tym samym czasie, błędy polityków amerykańskich i polityków brytyjskich miały zupełnie inny charakter. Ameryka przekształciła się w zdecentralizowaną plutokrację, a Wielka Brytania w scentralizowaną biurokrację. Każda z nich uruchomiła własną spiralę upadku: plutokracja grabiła, biurokracja błądziła. Ultrabogaci Amerykanie wykorzystywali majątek, by uzyskać dla siebie większą władzę polityczną, a władzę polityczną, by pomnażać majątek. Brytyjska, niezwykle silnie scentralizowana biurokracja, nieuchronnie doświadczała piętrzących się porażek, na które reagowała dalszą centralizacją.

W żadnym z tych krajów mechanizm bezpieczeństwa, jakim jest polityczna konkurencja, nie zadziałał zbyt dobrze. Partie lewicowe – Demokraci i Partia Pracy – zostały przejęte. W Ameryce osobliwe orzeczenie sądowe przyznało przedsiębiorstwom takie same prawa polityczne jak obywatelom, włącznie z wolnością

^{*} Przykładami były uniwersytety, którymi od lat 60. w dużej mierze zarządzano centralnie z Whitehall; szpitale, które do 1948 roku były jednostkami publicznymi, lecz zarządzały nimi władze lokalne oraz system nadzoru kuratorskiego, funkcjonujący lokalnie do 2013 roku, następnie na krótko sprywatyzowany, a w 2019 ponownie scentralizowana pod kontrolą Whitehall.

słowa*. Stanowiło to spełnienie najśmielszych marzeń lobbystów i w konsekwencji koszty kampanii wyborczych wystrzeliły w górę. Aby dorównać Republikanom w pozyskiwaniu funduszy, Demokraci musieli zabiegać o względy własnych najbogatszych sponsorów: liberalnych bankierów z Nowego Jorku i kalifornijskich potentatów technologicznych. Najbogatsi skutecznie podporządkowali agendę partii własnym interesom. W rezultacie obie główne partie pomijały tych, których (już wcześniej) pozostawiono w tyle.

W przesyconej podziałami klasowymi Wielkiej Brytanii Partia Pracy tradycyjnie reprezentowała interesy klasy pracującej, lecz w momencie wyborów w 2019 roku przeważającą większość członków partii stanowili młodzi, wykształceni przedstawiciele klasy średniej pochodzący z południowo-wschodniej części kraju. Tymczasem angielscy „pominięci” mieszkali niemal wyłącznie poza tym regionem. Do tej grupy należały osoby starsze, pochodzenia robotniczego i nieposiadające wyższego wykształcenia. Nagle okazało się, że nikt już nie reprezentuje ich interesów, więc ulokowali swoje polityczne sympatie gdzie indziej.

Po ponad trzydziestu latach obserwacji pogłębiających się różnic gospodarczych brytyjski rząd przyznał, że skala *prywatnych* inwestycji w regionach pominiętych i pozostawionych w tyle jest niewystarczająca. Pozornie problem ten rozwiązano tworząc British Business Bank (BBB). W 2021 r. rząd był nawet skłonny przyznać, że obsesja Skarbu Państwa na punkcie rocznego budżetu spowodowała, że skala inwestycji *publicznych* również była niedoszacowana, i jako remedium zaproponował utworzenie kolejnego banku: National Infrastructure Bank (NIB). Były to jednak gesty, a nie realne rozwiązania, pozory, za którymi kryła się bolesna rzeczywistość, którą Helmut Kohl dobitnie uświadomił niemieckiej opinii publicznej (przywrócenie zdolności rozwojowych regionom pozostawionym na marginesie wymagało znacznego podwyższenia podatków). Co więcej były to gesty żałosne, biorąc pod uwagę ich niewielką skalę i niejasne cele. British Business Bank nie dysponował

* W 2016 roku Sąd Najwyższy, z trwale ukształtowaną większością sprzyjającą biznesowi, orzekł, że korporacje mają takie same prawa polityczne do finansowania kampanii wyborczych jak osoby fizyczne – łącznie z prawem do wolności słowa. Stanowiło to spełnienie najśmielszych marzeń lobbystów i w konsekwencji koszty kampanii wyborczych wystrzeliły w górę. Aby przetrwać ten wyścig, kandydaci pozbawieni rozpoznawalności musieli liczyć na wsparcie najbogatszych sponsorów, ponieważ w innym przypadku eliminowano ich z rywalizacji wyborczej. Darowizny od najbogatszych można było nawet odliczać od podatku. Decyzja Sądu Najwyższego, która przyspieszyła degenerację systemu w myśl zasady „jeden dolar, jeden głos”, nawiązywała do interpretacji, po raz pierwszy zarysowanej przez Sąd Najwyższy w latach 70. XIX wieku i uznanej wówczas za fundamentalnie niezgodną z amerykańską demokracją (zob. Collier i Kay, 2020).

odpowiednim rozmachem działania, a być może – aż do zmiany kierownictwa w 2022 roku – brakowało mu także determinacji, by odwrócić spiralę upadku pominiętych regionów Wielkiej Brytanii. Podobnie National Infrastructure Bank dysponujący aktywami o wartości zaledwie dwudziestu dwóch miliardów funtów i zatrudniający stu dwudziestu siedmiu pracowników. Jego niemiecki odpowiednik, KfW, dysponuje aktywami o wartości pięciuset miliardów euro i zatrudnia siedem tysięcy sześciuset pracowników. National Infrastructure Bank działa w oparciu o niejasny mandat, który łączy wyraźne zobowiązanie do osiągnięcia zerowych emisji z niewyraźnym ukłonem w stronę równowagi rozwojowej między regionami, co można łatwo zinterpretować jako finansowanie regionów według zasady takiej samej kwoty dla każdego regionu, a nie umożliwianie biednym regionom nadrobienia zaległości.

Zaletą publicznych instytucji finansowania rozwoju – takich jak British Business Bank, National Infrastructure Bank czy niemiecki KfW – jest to, że mogą one realizować cele określone na poziomie państwa, na przykład dążyć do zmniejszenia rażącej nierówności ekonomicznych między regionami. Instytucje mogą osiągać te cele pełniąc funkcję katalizatora rozwoju i pobudzając wzrost w miejscach, które wpadły w pułapkę spirali upadku. Podczas gdy finansisci z podmiotów komercyjnych, widząc miejsca uwięzione w takiej spirali, po prostu rezygnują, interes publiczny działa dokładnie odwrotnie. W Wielkiej Brytanii wreszcie powstały tego typu instytucje, lecz jak dotąd wyraźnie brakowało im siły przebicia, by rzeczywiście realizować swoje zadania*.

Pojawił się już niepodważalny dowód porażki: upadek Bank North. Strukturalne słabości londyńsko-centrycznego systemu finansowego doprowadziły do powstania nowych banków, silniej osadzonych w regionach, gotowych rzucić wyzwanie systemowi. Najbardziej obiecującym z nich był Bank North – ogólnokrajowy bank utworzony z myślą o regionach poza Londynem. Zamiast inwestować w przestarzałe

* Jednak British Business Bank słusznie obawia się publicznej krytyki, że „marnuje pieniądze podatników”. W czasie pandemii uruchomił Futures Fund, aby ochronić około tysiąc dwieście innowacyjnych MŚP dotkniętych przejściowym wstrząsem gospodarczym. Nic dziwnego, że do roku 2023 upadły osiemdziesiąt trzy z tych firm: o sukcesie decydują długoterminowe zwroty z całego portfela, a nie to, czy każda pojedyncza spółka przetrwa. Mimo to nawet Financial Times, jedyny brytyjski dziennik, który można uznać za dostarczający czytelnikom rzeczywiście rzetelnych i eksperckich informacji ekonomicznych, opisał to nagłówkiem: „Brytyjski podatnik narażony na straty po upadku firm wspieranych przez Futures Fund” (24 stycznia 2023). Kolejne rządy nie zdołały zbudować społeczeństwa wyposażonego w elementarną wiedzę z zakresu finansów.

symbole roztropności, takie jak okazałe budynki biurowe posiadające monumentalne wejście z kolumnadą, Bank North przyznał środki na zatrudnienie lokalnych kierowników oddziałów bankowych, uprzednio zwolnionych, gdy londyńskie instytucje zastąpiły ich algorytmami sterowanymi z centrali. Algorytmy odgrywają pewną rolę w bankowości, ale nie zastąpią osądu wynikającego z doświadczenia i decyzji opartych na znajomości lokalnych realiów. Dzięki tej wiedzy Bank North mógł bezpiecznie udzielać lokalnym firmom pięcioletnich kredytów. Dogłębna znajomość planów biznesowych i jakości zarządzania pozwalała oferować wyższe kredyty na dłuższy termin, co czyniło je znacznie atrakcyjniejszymi. Bank umiejętnie wykorzystał istniejący, ogromny niezaspokojony popyt na kredyt, a jakość jego rosnącego portfela kredytowego była powszechnie uważana za wyjątkowo wysoką. W rezultacie Bank North uzyskał zgodę regulacyjną Banku Anglii w rekordowo krótkim czasie. Bank przyciągał inwestorów prywatnych i cieszył się ogromnym zainteresowaniem ze strony samorządów, zwłaszcza z pominiętych regionów. Wiarygodne szacunki korzyści z otwarcia oddziału w regionie South Yorkshire wskazywały, że w ciągu pierwszych pięciu lat bank mógłby przyczynić się do stworzenia około dwudziestu tysięcy miejsc pracy*. Dostrzegając te korzyści, borykający się z niedoborem środków samorząd regionu metropolitalnego South Yorkshire był gotów zainwestować trzy miliony funtów kapitału w zamian za obecność banku w regionie**. A jednak, mimo to, pozwolono, aby Bank North upadł. Stało się tak dlatego, że latem 2022 roku Whitehall wywołał bezprecedensowy chaos na rynkach finansowych: czterech różnych ministrów finansów, trzech premierów i gwałtowne zwroty w polityce publicznej. W takich warunkach inwestorzy prywatni przyjęli postawę defensywną, funt gwałtownie się osłabił, a Bank North nie zdołał pozyskać wystarczającego kapitału prywatnego, by zamknąć rundę finansowania do końca września 2022 roku – arbitralnego terminu narzuconego przez Bank Anglii tuż przed tym, jak chaos polityczny rozwinął się na pełną skalę. Takie możliwości

* Szacunek ten sporządził mój kolega, profesor Colin Mayer, były dyrektor Saïd Business School w Oksfordzie. Oparł go na standardowych wskaźnikach relacji między inwestycjami a zatrudnieniem w brytyjskich MŚP oraz na biznesplanie Bank North dotyczącym wolumenu udzielanych kredytów.

** Wymowne jest to, że główną trudnością, z jaką urzędnicy mierzyli się przy udzielaniu tego wsparcia, były – podobnie jak w przypadku Skarbu Państwa – niemal absurdalnie nieadekwatne kryteria szacowania korzyści publicznych. Początkowo korzyści z zatrudnienia wskazywane przez Bank North związane by były wyłącznie z kilkoma menedżerami i pracownikami, których bank zatrudniłby bezpośrednio, przy czym całkowicie pomijano efekty wynikające z planowanego udzielenia kredytów na kwotę pięćset milionów funtów.

powinny były stanowić doskonałą okazję dla British Business Bank: uznana korzyść publiczna, wsparcie finansowe ze strony samorządu regionalnego oraz zupełnie wyjątkowe okoliczności, w których potrzeba publicznego wsparcia inwestycji na poziomie krajowym była aż nadto oczywista. Zamiast tego British Business Bank odmówił nawet rozważenia finansowania Bank North, co spowodowało jego upadek. Ironią losu jest to, że w późniejszym czasie Bank Estonii wykupił Bank North i obecnie go dokapitalizuje. Teraz, pod nowym kierownictwem, zdołano ominąć błędy w zarządzaniu popełnione przez Brytyjczyków. Spodziewam się, że bank będzie dynamicznie się rozwijał.

Nietrafione decyzje publiczne przyczyniły się do fatalnych wyników gospodarczych. Według danych OECD, w 2023 roku Wielka Brytania była jedynym państwem G7, którego dochód narodowy wciąż nie powrócił do poziomu sprzed pandemii. Jeśli chodzi o równowagę rozwojową między regionami, Anglia, nie licząc Londynu, ledwie podniosła się po uderzeniu COVID-u, podczas gdy PKB stolicy wzrosło o ponad cztery procent. Sytuacja ta nie ulega poprawie¹². Regiony pogrążają się w spirali upadku, zgodnie z syndromem kruchości opisanym wcześniej. Dowody pochodzące z przedstawionych danych uzupełniają coraz liczniejsze przykłady systemowych błędów decyzyjnych sektora publicznego: ile jeszcze trzeba, aby Skarb Państwa, mający klapki na oczach, zaczął kwestionować własne dogmatyczne podejście?

Najbardziej niepokojącym aspektem tych błędów w zarządzaniu jest niezdolność do wyciągania wniosków. Skarb Państwa zignorował lekcje płynące ze skutecznego wsparcia przez Niemcy krajowego hutnictwa; z własnego sukcesu Whitehall w odbudowie Corby; z sukcesu Pittsburgha, polegającego na tym, że wykształciło się tam społeczeństwo obywatelskie na tyle silne, że potrafiło samo się odnowić; oraz z sukcesu Niemiec Zachodnich, które potrafiły stać się iskrą zapalną szybkiego wzrostu w Niemczech Wschodnich. Wzorzec nieuczenia się jest utrwalony. Jeśli to tylko *niezdolność do uczenia się (failure-to-learn)*, to po prostu dryfujemy na statku głupców. Bardziej prawdopodobne jest jednak to, że mamy do czynienia z *odmową uczenia się (refusal to learn)*, czyli czynnym wypieraniem rzeczywistości, która okazuje się zbyt niewygodna, by ją przyjąć. To stan, który psychologia określa mianem *dysonansu poznawczego*.

Jak doszło do tej ponurej sytuacji? Dzięki pracom Rogera Myersona z Chicago, laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, dysponujemy wreszcie przekonującym wyjaśnieniem związku między silnie scentralizowaną władzą a nadużywaniem władzy. Jego dorobek naukowy stanowi pochwałę zdecentralizowanego, demokratycznego zarządzania, w którym lokalni politycy odpowiadają bezpośrednio przed lokalnymi wyborcami, a nie przed centralnym nadzorem. W Niemczech zdecentralizowane

rządy wyglądają dokładnie tak, jak przewiduje to Myerson: najbardziej skuteczni politycy regionalni zostają zauważeni i awansują na szczebel krajowy – tak wyglądała droga zarówno Helmuta Kohla, jak i obecnego kanclerza, Olafa Scholza. Podobny mechanizm sprawdził się także w Stanach Zjednoczonych: prezydenci Carter, Clinton, Bush i Obama wyrosli z lokalnych struktur politycznych. Jedynie Donald Trump przełamał ten wzorzec, co było możliwe wyłącznie dzięki jego celebryckiej rozpoznawalności. Najnowsze badania politologiczne wnoszą tu jeszcze jedną ważną obserwację dotyczącą władzy. Kluczową przewagą demokracji nad autokracją jest to, że rzadziej przynosi skrajne skutki. Owszem, łagodne rządy autokratyczne potrafią przyspieszyć konieczne zmiany, sprawić, by przysłowiowe pociągi jeździły punktualnie – ale destrukcyjne rządy autokratyczne prowadzą do niewyobrażalnych katastrof¹³. Nie ma demokratycznego odpowiednika sześćdziesięciu milionów ofiar przypisywanych Hitlerowi, Stalinowi i Mao.

Niestety, w Wielkiej Brytanii wykształciła się osobliwa odmiana demokracji, która nie spełnia żadnego z dwóch warunków wskazanych przez Myersona. Władza jest tam nie tylko skrajnie scentralizowana, lecz także opiera się na rażąco niereprezentatywnym systemie wyborczym. Posłowie są wybierani w jednomandatowych okręgach w systemie przypominającym wyścig – „kto pierwszy na mecie, ten bierze wszystko”, co w praktyce prowadzi do utrwalenia duopolu dwóch partii. Ugrupowania centrowe zdobywają głosy, ale niemal nie zdobywają mandatów. W efekcie każda z dwóch dominujących partii może uzyskać większość parlamentarną, otrzymując zaledwie około czterdzieści procent głosów. Co gorsza, liderzy obu partii są wybierani przez ich opłacających składki członków. Tylko niewielki ułamek wyborców należy do partii, a wśród jej członków nadreprezentowane są poglądy skrajne – zarówno z lewej, jak i z prawej strony. Ci płacący członkowie tworzą mikroskopijny elektorat stanowiący zaledwie około jeden procent wszystkich wyborców. Pozostałym dziewięćdziesięciu dziewięciu procentom brytyjskiej demokracji pozostawia się jedynie wybór, który z dwóch liderów wyłonionych przez ten mini-elektorat będzie nad nimi sprawował władzę. A najgorsze jest to, że gdy lider uzyska większość w parlamencie, może korzystać z władzy w sposób niemal nieograniczony. Wielka Brytania jest pod tym względem niemal jedynym wyjątkiem na świecie: nie ma ani konstytucji, ani realnie działającej drugiej izby ustawodawczej. Izba Lordów to bowiem instytucja-porażka, pozbawiona faktycznej mocy sprawczej. Żadna inna zamożna demokracja nie zbliża się nawet do takiego nagromadzenia instytucjonalnych deficytów. Najbardziej zbliżone analogie znajdziemy w Ameryce Łacińskiej, gdzie rządzący regularnie mierzą się

z buntami przypominającymi brytyjski Brexit. W 2022 roku przeprowadzono tam piętnaście wyborów – wszystkie zakończyły się „buntami”, które odsunęły od władzy urzędujące rządy, niezależnie od tego czy były lewicowe, czy prawicowe.

Władza, która jest nadmiernie scentralizowana, nadmiernie przekonana o słuszności swoich działań i nie podlega dostatecznej kontroli, nie budzi zaufania obywateli. W efekcie ci, którzy ją sprawują, nie mogą liczyć na dobrowolną współpracę społeczeństwa przy realizacji swoich celów. Posiadają zbyt wiele *formalnych* uprawnień, by zdobyć nieformalną władzę, jaką daje dobrowolna współpraca społeczeństwa. Zderzają się więc z powszechnym nieposłuszeństwem wobec własnych poleceń. Instynktowną reakcją rządzących staje się eskalacja konfrontacji poprzez sięganie po coraz silniejsze narzędzia przymusu. Najdobitniej widać to na przykładzie działań prezydenta Putina podczas prowadzonej przez niego wojnie przeciwko Ukrainie. Jest przekonany o swojej słuszności, więc jedynym wyjaśnieniem porażek, które pozwala mu uniknąć dysonansu poznawczego, jest nieposłuszeństwo innych. Dokładnie taki wniosek i z tego samego powodu wyciągnął Hitler w 1944 roku. Putin reaguje, dymisjonując generałów i wprowadzając masowy pobór. Gdy rodziny przekupują urzędników, by zdobyć dokumenty zwalniające ich synów z poboru, uderza we własną biurokrację. Gdy młodzi mężczyźni uciekają przez granice, nakazuje je zamknąć. Gdy strażnicy graniczni biorą łapówki – za przepuszczanie ludzi, to oni sami stają się kolejnym celem represji. Gdy obywatele nie wierząc jego zapewnieniom zaczynają szukać informacji w niezależnych mediach, wprowadza cenzurę, tym samym nieświadomie pogłębiając ich wątpliwości. Ta spirala upadku formalnej władzy przechodzącej w stan faktycznej bezsilności, przypomina to, co wydarzyło się w komunistycznych Niemczech Wschodnich.

Stasi stworzyła totalny i wszechobecny system przymusowej inwigilacji: wszyscy szpiegowali wszystkich. Doprowadziło to Niemcy Wschodnie do zubożenia, a mimo obsesji reżimu na punkcie utrzymania się u władzy, państwo runęło jak domek z kart. Słabości scentralizowanej władzy w Rosji Putina trafnie uchwycił Ilja Krasnyszczik, rosyjski dziennikarz objęty cenzurą: „pomyślcie, jak ich doprowadza do szału ich własna bezsilność”¹⁴. Niestety, mimo tych niepowodzeń Putin wciąż jest w stanie w razie potrzeby wykorzystać trzy przewagi. Czerpie z ogromnych zasobów ludzkich, które Rosja może tracić w walce; korzysta ze wsparcia materialnego ze strony Chin i Korei Północnej; a także może liczyć na słabości, dysfunkcje i rozproszenie uwagi w głównych zachodnich demokracjach, które ograniczyły skalę materialnej i finansowej pomocy potrzebnej, by przeciwstawić się Rosji i państwom ją wspierającym.

Co tłumaczy zachowanie plutokratów, którzy przez lata kształtowali amerykańską politykę publiczną, oraz urzędników kontrolujących brytyjski Skarb Państwa? W Stanach Zjednoczonych badania Amy Chua, profesor z Yale, pokazały, że elity finansowe tak długo zachowywały się skrajnie egoistycznie, że nie tylko zniszczyły powojenny wspólnotowy etos, ale także zmieniły sposób, w jaki inne grupy rozumieją istotę wpływów – dziś Amerykanie postrzegają je wyłącznie jako narzędzie zdobywania przywilejów*. Chua opisuje koszmar, którego Michael Sandel się obawiał i który przewidywał. Doug Rushkoff, znany wykładowca zajmujący się mediami, opisał osobliwą dystopię, kiedy podczas wystąpienia przed grupą ultrabogatyh w Las Vegas zapytano go: „Kiedy dojdzie do załamania się amerykańskich struktur społecznych, nasze super jachty zabiorą nas do odległych, bezpiecznych przystani – ale jak wtedy zmotywujemy nasz personel ochrony?”. Gdy Rushkoff poradził tym rekinom finansowym, by budowali relacje ze swoimi ochroniarzami, choćby okazując im zwykłe ludzkie zainteresowanie, na przykład pytając o ich rodziny, zbyto go spojrzeniami pełnymi niedowierzania i ostantacyjnym przewracaniem oczami. Przedstawiciele elity finansowej świetnie zdawali sobie sprawę, że ich utrwalony sposób działania jako grupy był katastrofalny i że lata egoizmu trwale zniszczyły ich relacje z personelem¹⁵.

W Zjednoczonym Królestwie urzędnicy zatrudnieni w Skarbie Państwa wyróżniają się choćby tym, że dysponują władzą wyjątkową nawet w porównaniu z administracją innych państw zachodnich. Ich resort łączy bowiem funkcje ministerstwa finansów i ministerstwa gospodarki – konstrukcję osobliwą, której próżno szukać gdzie indziej. W szeregach tej instytucji trafiają młodzi ludzie rekrutowani bezpośrednio z najlepszych uniwersytetów, nierzadko ekonomiści, którzy przynoszą ze sobą obowiązujący w danym sezonie zestaw idei skrojonych przez profesorów. Od lat 80. oznacza to przede wszystkim fundamentalizm rynkowy. Jeśli rynek „wie najlepiej”, to polityka publiczna musi być nie tylko neutralna przestrzennie, lecz także neutralna wobec sektorów i form własności. Wzrost PKB, jak głosi dogmat, osiąga się poprzez unikanie jakiegokolwiek polityki przemysłowej i jakiegokolwiek faworyzowania firm krajowych. Wzrost PKB, w tej narracji, ma przecież przynosić korzyści wszystkim: w żargonie ekonomistów jest to rozwiązanie Pareto-efektywne**. Obok fundamentalizmu rynkowego przez pewien czas triumfy

* Zob. A. Chua, *Political Tribes: Group Instinct and the Fate of Nations* (2018).

** Diane Coyle należy do nielicznych głosów prawdziwej rozważli: z bezlitosną logiką dowodzi, że skoro efektywność w sensie Pareta pozostaje obojętna na to, czy ubodzy poniosą straty wskutek polityki zwiększającej PKB innych, to posługiwanie się nią jako kryterium jest etycznie nie do obrony.

święciła inna modna teoria makroekonomiczna – monetaryzm, zgodnie z którym inflacja wynikała bezpośrednio ze wzrostu podaży pieniądza. Monetaryzm dość szybko uległ autodestrukcji i został porzucony nawet przez sam Skarb Państwa, choć dopiero po tym, jak podążenie za modą wyrządziło pierwsze szkody. Paradoksalnie odżył jednak w strukturach Międzynarodowego Funduszu Walutowego, gdzie kadra zatrudniona w latach osiemdziesiątych, wychowana na monetarystycznych dogmatach, awansowała i zaczęła dyktować warunki, na jakich biedniejsze, zostawione w tyle państwa mogły zaciągać pożyczki.

Choć Skarb Państwa łączy nominalnie dwie funkcje, jego funkcjonowanie jest w praktyce zdominowane przez odbywający się w nim coroczny rytuał, który wyznacza rytm życia wszystkich ministerstw finansów na świecie: ustalanie budżetu. W miarę jak zbliża się dzień prezentacji budżetu, politycy i urzędnicy zaczynają postrzegać siebie jako ostatni bastion chroniący podatników przed marnotrawstwem i inflacyjnym finansowaniem deficytu. Wrogami Skarbu Państwa stają się pozostałe resorty Whitehall oraz samorządy w całym kraju, postrzegane jako nieodpowiedzialni rozrzutnicy. Pracownicy ministerstwa finansów widzą siebie jako niewielką drużynę heroicznym wojowników, zdeterminowanych, by eliminować kolejne propozycje wydatkowe i utrzymać wydatki możliwie blisko poziomu dochodów. Z tego poczucia misji rodzi się skłonność do kontrolowania wszystkich wydatków publicznych w cyklu rocznym. Oznacza to: kontrolę przed udzieleniem zgody; uzyskanie zgody przed wydatkiem; oraz odzyskiwanie wszystkich środków niewykorzystanych do końca roku budżetowego.

Żadne ministerstwo gospodarki nie powinno funkcjonować w opisany sposób. W wyniku takiego podejścia w Wielkiej Brytanii ani w Whitehall, ani w samorządach lokalnych nie ma nikogo, kto byłby odpowiedzialny za długofalową strategię gospodarczą. Skarb Państwa, zaciskając pasa we własnych strukturach, daje przykład skrajnej oszczędności pozostałym resortom. Zatrudnia pracowników niższego szczebla i eksploatuje ich do granic możliwości, do momentu, kiedy zdecydują się odejść – rotacja kadr jest niezwykle wysoka. A ponieważ młodzi, nowi pracownicy są absolwentami najlepszych uniwersytetów, przejawiają wyraźną skłonność do przeceniania własnych kompetencji. W ten sposób dwudziestopięciolatki zostają postawieni w roli oceniających, i najczęściej odrzucających, projekty przygotowywane przez wyspecjalizowane ministerstwa oraz samorządy takie jak w regionie metropolitalnym South Yorkshire, choć nie mają kompetencji potrzebnych do wyważonej oceny.

Biorąc pod uwagę wyjątkową władzę, jaką dysponują urzędnicy Skarbu Państwa, oraz instytucjonalne deficyty brytyjskiej demokracji, powinni być w rozsądnym stopniu reprezentatywni dla społeczeństwa brytyjskiego. Najdotkliwiej skutki polityki realizowanej przez Skarb Państwa odczuła Północ, która pozostaje w tyle za innymi regionami; klasa pracująca, która odstaje od klasy średniej; oraz osoby bez wyższego wykształcenia, które przegrywają w konkurencji o zdobycie cenionych umiejętności. Warto więc zadać pytanie, na ile te grupy są reprezentowane w Skarbie Państwa. Dysponujemy przekonującymi międzynarodowymi badaniami, które pokazują, że gdy społeczności wcześniej pomijane zyskują reprezentację, ich sytuacja ulega poprawie. Czy zatem uporczywe kontynuowanie brutalnej polityki, której ofiarą padły trzy wymienione, nakładające się na siebie grupy, może po części wynikać z ich społecznego wykluczenia? Dopiero teraz potrafimy udzielić odpowiedzi na to pytanie – od 2023 roku dysponujemy bowiem rzetelnym portretem przekonań i zapleczka społecznego osób kierujących brytyjskim Skarbem Państwa, dzięki szeroko zakrojonemu badaniu ankietowemu i wywiadam przeprowadzonym przez Sama Friedmana i Aeronę Davisa¹⁶. Wyniki badania są uderzające: słabości i deficyty brytyjskiej demokracji, choć poważne, błędą przy problemie jakim jest skrajna niereprezentatywność urzędników Skarbu Państwa. Ta grupa jest znacznie bardziej zamknięta pod względem klasowym niż jakakolwiek inna część służby cywilnej i w rażący sposób nie odzwierciedla struktury brytyjskiego społeczeństwa. Mieszkańcy Północy są systematycznie niedoreprezentowani. Przy rekrutacji wyraźnie faworyzuje się osoby wychowane w Londynie. Klasa pracująca również jest skrajnie niedoreprezentowana – rodzice większości nowych pracowników zdobyli wyższe wykształcenie i następnie wykonywali zawody wymagające wysokich kwalifikacji. Osoby bez dyplomu należą do rzadkości: z relacji sygnalistów wynika, że w przypadku większości kandydatów problemem nie jest więc samo wykształcenie, ale to, czy zdobyli je w Oxbridge (Oxfordzie lub Cambridge). Po przyjęciu do pracy informacje o wcześniejszych osiągnięciach są wykluczane z oceny, więc awans zależy w dużej mierze od kontaktów, znajomości i układów. Zaledwie jeden na dziesięciu urzędników Skarbu Państwa ma pochodzenie robotnicze – i to właśnie oni zdają się być pomijani przy przekazywaniu poufnych wskazówek, dzięki którym potomkowie klasy profesjonalnej wyposażeni w klasową pewność siebie gładko wspinają się po „aksamitnych szczeblach drabiny kariery” (*velvet drainpipe*). Ten sugestywny termin nie pojawił się ani razu w wypowiedziach uczestników wywiadów wywodzących się z klasy pracującej, natomiast przedstawiciele klasy średniej przywoływali go często jako opis ścieżki awansu.

Nie ma żadnego powodu, by Skarb Państwa był aż tak ekskluzywną instytucją. Struktura amerykańskiej administracji publicznej jest w dużej mierze reprezentatywna dla swojej populacji, a tam, gdzie Skarb Państwa zwrócił uwagę na kwestie różnorodności, zdołał zmienić skład swoich kadr dość szybko – odsetek kobiet i odsetek pracowników wywodzących się z mniejszości etnicznych poszybowały w górę. Brak lepszej reprezentacji trzech grup społecznych, które najmocniej odczuły skutki polityki Skarbu Państwa, można więc interpretować tylko jako działanie zamierzone. Zaniedbanie czegoś tak istotnego świadczy o świadomym wyborze, a nie przeoczeniu.

Fatalna kombinacja tych słabości i deficytów władzy, zarazem wyjątkowo scentralizowanej i wyjątkowo niereprezentatywnej, zaowocowała serią narastających porażek, które przerodziły się w kryzys polityczny. Obecnie jedną z najbardziej palących kwestii jest fakt, że niemal połowa brytyjskich nastolatków diagnozowana jest jako osoby odczuwające tak silny lęk i tak mocno obniżony nastrój, że wymagają pomocy ze strony specjalistów zdrowia psychicznego. Skarbowi Państwa powierzono zadanie rozwiązania tego problemu, lecz brakuje odwagi, by przekazać kompetencje decyzyjne urzędnikom publicznym, którzy dysponują znacznie większą wiedzą o tym problemie. Gdy obarcza się niższych szczeblom pracowników Skarbu Państwa zadaniami tego rodzaju, z góry skazuje się ich na porażkę. W Danii, stosując te same kryteria, stwierdza się występowanie stanów lękowych i diagnozuje depresję u jednego na sześciu nastolatków. Duńczycy od dawna rozumieją, że środki publiczne muszą zasilać spójny system instytucji, takich jak szkoły, ośrodki sprawujące opiekę nad dziećmi i przychodnie, i że powinny być przeznaczone przede wszystkim na wsparcie najmłodszych, tak aby zanim staną się nastolatkami nabyli już odporność psychiczną. Skarb Państwa nie doszedł do żadnego podobnego wniosku.

Brytyjski odpowiednik anegdoty Rushkoffa o amerykańskich superbogaczach pochodzi od sygnalisty – Jonathana Slatera. Niedawno odszedł na emeryturę ze stanowiska stałego sekretarza (czyli najwyższego rangą urzędnika) w Departamencie Edukacji i przypisał systemową niewydolność Whitehall jego spektakularnemu oderwaniu od wiedzy praktyków wynikającej ze znajomości lokalnych uwarunkowań. Sytuację pogarszał zwyczaj przesuwania urzędników i ministrów między resortami w takim tempie, że nie mieli oni szansy zdobyć choćby elementarnej wiedzy merytorycznej na swoim stanowisku. Slater dorastał w rodzinie należącej do klasy średniej z południa kraju, uczył się tam do dobrej prywatnej szkoły i studiował na dobrej uczelni, a mimo to zaczął postrzegać siebie jako *outsidera* – bo nie studiował w Oxbridge. Jeśli Slater jest outsiderem w tym hermetycznym świecie urzędników i klasy politycznej, to jakie szanse mają ci naprawdę pominięci?

Porażka goni porażkę. Wielka Brytania spadła w międzynarodowych rankingach nawet pod względem kluczowego wskaźnika, według którego Skarb Państw ocenia własną skuteczność: dochodu narodowego na mieszkańca. Do 2023 roku czternaście państw wyprzedziło Wielką Brytanię, a najnowsza prognoza wskazuje, że do 2027 roku wyprzedzi ją również Polska. Kraj spadł także w rankingach pokazujących, jak obywatele oceniają jakość swojego życia: szanse życiowe swoich dzieci, siłę kapitału społecznego w swoich społecznościach oraz godność wykonywanej pracy.

W październiku 2023 roku, gdy kończyłem tę książkę, ukazała się publikacja *Economics in America* Angusa Deatona. Nawiązując do swoich badań prowadzonych z Anne Case, Deaton pokazuje, że większości Amerykanów gospodarka nie zapewnia życia na godnym poziomie, gdyż wzrost został zawłaszczony przez uprzywilejowanych. (W rozdziale czwartym, „Ukryty przywilej”, przedstawiam analogiczny przypadek w kontekście Wielkiej Brytanii.)

Ale zasadnicze przesłanie Deatona stanowi krytyka ekonomii, która oderwała się od badania dobrostanu człowieka. W imię rygoru formalnego przestała mierzyć się z fundamentalnymi pytaniami. Ekonomia wreszcie zaczyna się zmieniać – Deaton z radością odnotowuje „wielki ferment intelektualny debaty”, czego dowodem, iż wielu ekonomistów kwestionuje dziś idee, które przez dekady uchodziły za pewniki. W akcie *mea culpa* zalicza do nich także siebie. Jego zdaniem ekonomia musi nawiązać bliższy dialog z innymi naukami o człowieku, takimi jak socjologia, a przede wszystkim filozofia. Zadanie jest pilne, bo inaczej niż w dekadach powojennych, ci, którzy stracili na zmianach gospodarczych, nadal tracą. Nie znamy powodów, ale zestaw strategii, które mogłyby temu przeciwdziałać, wiedzie – jak przyznaje Deaton – na „delikatny grunt” w postrzeganiu wielu ortodoksyjnych ekonomistów, na przykład ku działaniom ukierunkowanym na konkretne miejsca.

A teraz, wracając do głównego wątku: w miarę lektury przekonacie się, jak wiele z tego, co opisuję, współbrzmi z krytyką wyrażoną przez Deatona. Amerykanie, Brytyjczycy i wszystkie społeczeństwa, w których istnieją miejsca pominięte i pozostawione w tyle, mogą skorzystać z pomysłów omówionych w tej książce. Wnoszą one odrobinę świeżego powietrza do klaustrofobicznego światka ortodoksyjnej ekonomii i uwalniają politykę publiczną od założeń, które wielokrotnie okazywały się nietrafne.

Zacznę od niepokojących nowych dowodów na to, jak szybko, na całym świecie, rośnie dystans między miejscami pozostającymi w tyle a tymi, którym się powodzi.

Ukryta rozpacz

W dekadach po 1990 roku gospodarka światowa uległa dalszej integracji – nabrała charakteru „globalnego” – a mimo to warunki ekonomiczne, które kształtowały życie ludzi stały się bardziej zróżnicowane i nieprzewidywalne. W niektórych miejscach dochody ludności gwałtownie wzrosły, najbardziej spektakularnie w Chinach. Jednak obok tego nieznanego dotąd poziomu dobrobytu dla niektórych równolegle zachodzi proces odwrotny: mozaika miejsc i społeczności, które znalazły się na peryferiach rozwoju powiększa się. Gdzie takie obszary się znajdują?

Dla wielu osób czytających tę książkę odpowiedź najczęściej brzmiała: „gdzie indziej”. *Kraje* pozostawione w tyle rzeczywistości znajdowały się głównie w najbiedniejszych częściach świata: w Afryce i Azji Centralnej. Z najnowszych danych wyłania się ponury obraz rzeczywistości: patrząc na najuboższe państwa jak na jedną całość, wyraźnie widać, że coraz bardziej odstają one od reszty świata pod względem tempa rozwoju gospodarczego. Kraje takie jak Malawi czy Mali – od dawna utrzymujące się w grupie krajów o najniższych dochodach, lecz niegdyś osiągające wyższy poziom dobrobytu – obecnie zaczynają odstawać bardziej niż kiedykolwiek.

Przy czym wiele społeczności w krajach o średnich dochodach również zostaje w ogonie rozwoju – jak mieszkańcy Barranquilli w Kolumbii. Państwa o średnich dochodach nazywa się dziś optymistycznie brzmiącym określeniem „gospodarki wschodzące”. Innowacje technologiczne i integracja z rynkami globalnymi przyniosły wielu obywatelom tych państw ogromne korzyści, choć nie wszystkim. W ujęciu ogólnym, szybko doganiają one „szczęśliwy miliard” żyjący w krajach o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego. Obok spektakularnego sukcesu Chin wiele innych państw, takich jak Kolumbia, rozwijało się w nieznanym dotąd tempie. Jednak w samej Kolumbii pojawiła się wyraźna luka rozwojowa. Regiony nadbrzeżne niegdyś dorównywały poziomem zamożności stolicy, Bogocie. Gdy globalne warunki gospodarcze uległy zmianie, stolica weszła w fazę dynamicznego wzrostu, a obszary nadmorskie zaczęły w dramatycznym tempie odstawać pod względem gospodarczym od reszty kraju. Najzdolniejsi młodzi ludzie wyjeżdżają, a ci, którzy

zostają na miejscu, czują, że ich region został odsunięty na boczny tor. Taki scenariusz powtarza się w wielu gospodarkach wschodzących na całym świecie. Powstające rozwarstwienie rodzi rozpacz – a rozpacz rodzi gniew.

W następnym rozdziale udowodnię, że dokładnie ten sam proces dywergencji – obok ogólnego dobrobytu – dotknął także niektóre z najbardziej rozwiniętych krajów świata. Chcę tu zwrócić uwagę na niepokojący i zawstydzający fakt, który niemal umknął powszechnej uwadze.

*Bieda rodzi biedę**

Bank Światowy, powołany w 1944 roku w celu finansowania powojennej odbudowy i wspierania rozwoju, jest dziś zdecydowanie największą publiczną instytucją międzynarodową na świecie. W 1973 roku, gdy potrzeba odbudowy zniknęła, a wiele nowych niepodległych państw zostało członkami Banku, jego prezes Robert McNamara sformułował na nowo cele instytucji, którymi stało się „przyspieszenie wzrostu gospodarczego i ograniczenie skrajnego ubóstwa”. W holu wejściowym Banku widnieje hasło: „naszym marzeniem jest świat wolny od ubóstwa”.

Jednym z uproszczonych wskaźników, których Bank używa do oceny postępów, jest roczna liczba osób żyjących za mniej niż 2,15 dolara dziennie – kwotę uznawaną za minimalną, by uniknąć głodu. Zastosowana miara skuteczności Banku Światowego jest wysoce nieefektywna, gdyż osiągnięcie wyznaczonego pułapu (2,15 dolara), byłoby możliwe nawet wtedy, gdyby różnice w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy wszystkimi najbiedniejszymi krajami a resztą świata pogłębiły się jeszcze bardziej. A jednak, nawet posługując się tym niedoskonałym wskaźnikiem, widać, że przed 1990 rokiem realizacja celów założonych przez Bank wciąż była poza zasięgiem. Ocena sytuacji sprzed 1990 roku nie budzi już sporów. Zastosowanie standardowych miar statystycznych pozwoliło stwierdzić, że przez każdą z trzech wcześniejszych dekad różnica w dochodach krajów biedniejszych i bogatszych dalej się pogłębiała.

Kiedy w 2003 roku po raz pierwszy zająłem się problemem globalnej dywergencji, odkryłem, że kryje się w nim jeszcze jeden, dotąd niezauważony problem. Grupa sześćdziesięciu krajów o niskim dochodzie – położonych głównie w Afryce i Azji

* Ten fragment opiera się na: J. Cust, P. Collier i A. Rivera-Ballesteros (2023), *Are the poorest catching up?*, World Bank Working Paper WPS10622. Wykorzystuje on pracę zespołu statystycznego Banku Światowego oraz najnowsze dane z MFW i z raportu *The Changing Wealth of Nations*.

Centralnej, choć pojedyncze przypadki występowały także w innych regionach – nie zdołała pobudzić wzrostu gospodarczego i stopniowo pozostawała co raz bardziej w tyle za całą resztą. Łącznie zamieszkiwało je około miliarda ludzi – nazwałem ich „dolnym miliardem”. Chiny i Indie początkowo były znacznie biedniejsze niż większość z tych państw, ale od lat 80. Państwo Środka wkroczyło na ścieżkę szybkiego rozwoju, a od lat 90. podobny wzrost odnotowały Indie i Ameryka Łacińska. W 1990 roku te trzy regiony wciąż dominowały w statystykach globalnego ubóstwa, lecz obecnie są postrzegane przez inwestorów jako rynki wschodzące, a do 2035 roku problem powszechnego głodu przejdzie tam do historii. To właśnie dzięki szybszemu rozwojowi gospodarczemu wymienionych państw, skala ubóstwa na świecie zaczęła się zmniejszać – prawdopodobnie po raz pierwszy w dziejach ludzkości. Jednak ten sukces nie objął „dolnego miliarda”. Poziom dochodów tej grupy nadal oddalał się od poziomu dochodów miliardów ludzi żyjących w krajach rynków wschodzących, a także od „szczęśliwego miliarda” żyjącego w krajach najbogatszych.

Dywergencja dolnego miliarda trwała aż do 2003 roku, kiedy światowe ceny surowców weszły w trwający dekadę, bezprecedensowy okres hossy, określane mianem *super cyklu*. Ponieważ w krajach dolnego miliarda proces wzrostu nigdy się nie rozpoczął, ich główną formą uczestnictwa w gospodarce światowej stała się eksploatacja i eksport zasobów naturalnych – a super cykl znacząco zwiększył ich dochody. Była to „Złota Dekada” dla tych państw, która trwała od 2003 do 2014 roku, kiedy to ceny gwałtownie spadły i odtąd charakteryzują się wysoką zmiennością. Po 2014 roku światowa gospodarka weszła w okres określany jako „Nowa Normalność”^{*}. Dla dolnego miliarda Nowa Normalność wyglądała niemal identycznie jak Stara Normalność – czyli ten długi okres sprzed Złotej Dekady, który zepchnął ich na peryferie rozwoju.

Zestawiając to wszystko, można wyróżnić trzy okresy: Starą Normalność, trwającą do 2003 roku; Złotą Dekadę, obejmującą lata 2003–2014; oraz Nową Normalność, obejmującą lata 2014–2019. Tylko podczas Złotej Dekady grupie „dolnego miliarda” choć na krótko udało się przerwać długotrwały, dramatyczny trend coraz większego oddalania się od reszty świata. Jeśli trend ukształtowany w Nowej Normalności miałyby się utrzymać, liczba osób żyjących w ubóstwie na świecie wkrótce powróciłaby do ponurej, ścieżki wzrostowej sprzed 1990 roku. Od 2035 roku liczba ludzi żyjących poniżej proggu ubóstwa wynoszącego 2,15 dolara dziennie – ludzi tak ubogich, że doświadczają głodu – zaczęłaby nieubłaganie

^{*} Termin zaproponowany przez wybitnego egipskiego ekonomistę Mohameda El-Eriana.

rosnąć. Ich skupiska znajdowałyby się przy tym w zupełnie innych regionach niż w 1990 roku. Obecnie już nie Chiny, Indie i Ameryka Łacińska, ale Afryka i Azja Centralna stały się obecnie nowymi ogniskami ubóstwa. W świetle misji Banku Światowego ryzyko ponownego wzrostu ubóstwa na świecie powinno działać na tę instytucję mobilizująco.

Oczywiście istnieje wiele powodów, by poddawać te projekcje w wątpliwość, choć wiele z nich nie napawa optymizmem. Zamożność krajów rynków wschodzących nie musi oznaczać, że głód został wyeliminowany – jednym z tematów tej książki jest to, że miejsca pominięte występują powszechnie. Niepokojące jest również to, że kryzysy zapoczątkowane w 2019 roku przez pandemię COVID mogą pozostawić po sobie trwałe szkody*.

Można jednak uzupełnić projekcje trendów o dane dotyczące zmian w wielkości majątku narodowego przypadającego na jednego mieszkańca – majątku obejmującego zarówno aktywa prywatne, takie jak domy, jak i aktywa publiczne, takie jak infrastruktura. Choć miara ta jest niedoskonała, obserwacja zmian w zasobach majątkowych dostarcza pewnych wskazówek co do tego, jak może kształtować się poziom przyszłych dochodów. Zarówno w Starej Normalności, jak i w Nowej Normalności nieliczne aktywa dolnego miliarda pozostawały w zasadzie w stagnacji, podczas gdy aktywa rynków wschodzących rosły szybko – o trzy procent rocznie lub więcej. Wśród „szczęśliwego miliarda” aktywa również rosły w stabilnym i mocnym tempie, około dwóch procent rocznie.

Ludzie należący do dolnego miliarda są zdecydowanie ubożsi od pozostałych. Do 2020 roku przeciętny majątek na obywatela wśród „szczęśliwego miliarda” wynosił pół miliona dolarów. Średnia dla rynków wschodzących skoczyła do 85 tysięcy dolarów i wszystko wskazywało na to, że osiągnięcie poziom majątku „szczęśliwego miliarda” w ciągu jednego pokolenia. Tymczasem osoby z „dolnego miliarda” dysponowały majątkiem mniejszym niż jedna trzydziesta przytoczonej wartości a ich aktywa rosły w bardzo wolnym tempie – jak zatem miałoby nadrobić ten dystans? Jeśli nie nastąpi radykalna zmiana, te ogromne różnice w szansach życiowych przekształcą się w dwa odrębne światy – większość ludzkości żyjącą w zamożnych społeczeństwach oraz mniejszość uwięzioną w życiu pełnym frustracji. A jednak, za sprawą mediów społecznościowych, oba te światy będą się nawzajem widziały w pełnej ostrości.

* Na przykład w Wielkiej Brytanii połączenie pozostawionych w tyle regionów i wstrząsu gospodarczego wywołanego pandemią COVID doprowadziło do powstania banków żywności prowadzonych przez organizacje charytatywne.

Choć przyszłość nie jawi się w jasnych barwach, zasadnicze przesłanie dotyczące pominiętych obszarów jest bardzo optymistyczne. Niektóre z krajów należących do grupy dolnego miliarda odzyskały zdolność samodzielnego kształtowania swojej polityki i dziś notują wyraźnie przyspieszony rozwój. Ich doświadczenie jest bezcenne i mogą stanowić wzór dla innych miejsc, które wciąż pogrążają się w niemocy, oraz dostarczyć podpowiedzi, jak powinna zmienić się polityka międzynarodowa. Tak jak groźba ponownego nasilenia się zjawiska głodu powinna pobudzić społeczność międzynarodową do działania, by zapobiec temu zjawisku, tak właśnie umiejętność szybkiego uczenia się, jak to robić, powinna stać na pierwszym miejscu. Tymczasem nic takiego nie nastąpiło. Zamiast tego, wskutek nałożenia się kilku czynników, takich jak: skostniałe ideologie, mylące dane statystyczne i nagłe wstrząsy gospodarcze przesłaniające istotne problemy, przeoczono lub zignorowano zarówno zagrożenie, jak i sposoby reagowania na nie.

Dysonans poznawczy?

Dane wykorzystane powyżej pochodziły z Banku Światowego. Jednak po trzydziestu latach spadku globalnego ubóstwa Bank popadł w samozadowolenie, uznając, że skoro jego misja była zgodna z tym, co się wydarzyło, to musi świadczyć o słuszności jego działań – że jego programy po prostu działają. Owszem, Bank prowadził niewielkie programy w Chinach, Indiach i Ameryce Łacińskiej, lecz realnie oceniając miały one marginalne znaczenie w odniesieniu do rzeczywistej skali przemian zachodzących w tych krajach. Główna siła oddziaływania Banku – poprzez doradztwo, pomoc oraz nacisk wynikający z uzależnienia jej od przeprowadzenia określonych reform – była ukierunkowana na Afrykę i Azję Centralną. Tymczasem wyniki statystyczne pokazywały, że to właśnie w tych regionach proces wzrostu w ogóle się *nie* rozpoczął, co stało w jawnej sprzeczności z pochlebną oceną własnych działań.

Kiedy jednak utrwalone przekonania zderzają się z nowymi dowodami, to wcale nie dowody muszą wyjść z tej kolizji zwycięsko. Zamiast poddać głębokiej refleksji dotychczasowe działania, nieprowadzące do realizacji deklarowanego celu, Bank postanowił... zmienić sam cel. Nowym priorytetem nie miał już być świat wolny od ubóstwa – którego miano już nawet nie mierzyć. Bank miał po prostu starać się zmniejszyć liczbę osób żyjących poniżej progu dochodowego ustalonego indywidualnie dla każdego kraju. Jeśli ta liczba malała, Bank ogłaszał sukces, gdyż świadczyło to o skuteczności jego programów w danym kraju.

Ten wskaźnik stawiał poprzeczkę na tyle nisko, że większość programów – nawet w Afryce i Azji Centralnej – uzyskiwała pozytywną ocenę przez większość lat ich realizacji. Wszyscy mogli więc spać spokojnie. Aby uniknąć zrujnowania kariery, pracownik aktualnie przypisany do danego kraju, który akurat nie uzyskiwał pozytywnej oceny, musiał jedynie jak najszybciej przenieść się gdzieś indziej. Ponieważ wszyscy grali w tę samą grę, kończyło się to tak, że większość młodszych pracowników trafiałaby do wspólnej pracy z tymi najsłabiej sobie radzącymi, by razem obsługiwać najtrudniejsze kraje.

Przedwczesne świętowanie?

W tym samym czasie, gdy Bank zρέcznie omijał niewygodne wnioski płynące z własnych danych, głošne, prestiżowe badania statystyczne dostarczały powodów do świętowania. Ubóstwo – jak wynikało z badań – spadało, a im kraj był biedniejszy, tym szybciej miał doganiać resztę świata. Ta pogodna opowieść dorobiła się nawet własnego terminu technicznego: „*bezwarunkowa konwergencja*”. Czy tak rygorystyczne analizy, tworzone przez jednych z najwybitniejszych ekonomistów świata, mogą wprowadzać w błąd? Niestety odpowiedź brzmi: tak, mogą. A jeśli chcemy podważyć te analizy, musimy zachować taką samą dyscyplinę w kwestii metodologii. Zamiast jednak obciążać tę książkę dopisując długą dygresję traktującą o statystyce, odsyłam do *Are the Poorest Catching Up?* (Cust i in., 2023). W tym miejscu mogę jedynie pokrótce zarysować, jak „bezwarunkowa konwergencja” stała się terminem niezamierzenie wprowadzającym w błąd. Wynikało to z błędnego doboru próby i okresów oraz zastosowania miar, które nie odnoszą się do istoty problemu.

Pierwsze zniekształcenie wyników jest efektem przyjęcia wymagających kryteriów dotyczących danych potrzebnych do przeprowadzenia testów. W praktyce kryteria te doprowadziły do systematycznego nadreprezentowania krajów dysponujących dobrymi statystykami – a więc również dobrze zarządzanych. Nietrudno zgadnąć, że to właśnie te kraje rozwijają się najszybciej. Kolejne źródło zniekształcenia wyników bierze się z tego, jak w badaniach potraktowano Chiny i Indie. Przez większość okresu, który uwzględniono w badaniach, przy obliczaniu trendów wzrostu, oba te kraje wciąż doganiały średni dochód na mieszkańca na świecie. To zaś tworzy złudzenie, że państwa najbiedniejsze, traktowane jako jeden segment, rozwijają się szybciej niż bogatsze. Dopiero teraz, gdy średni dochód na mieszkańca w Chinach wyraźnie przewyższył średnią światową, ta sama miara zacznie zniekształcać wyniki w przeciwną stronę.

Jeszcze bardziej złożone zniekształcenie wynika z tego, że ciesząca się obecnie popularnością statystyczna miara trendów wzrostu opiera się na ukrytym założeniu o istnieniu jednego, wspólnego dla świata procesu wzrostu, który z dekady na dekadę staje się coraz słabszy. W rzeczywistości mamy do czynienia z dwoma odmiennymi procesami. Pierwszy proces zachodzi w krajach, które zdołały rozruszać własną gospodarkę i pobudzić wzrost, drugi natomiast zachodzi tam, gdzie wciąż się to nie udało. Co więcej, w latach 2003–2014 trwał super cykl surowcowy, który poskutkowało czasową poprawą wyników drugiej wymienionej grupy – i to akurat pod koniec długiego okresu, z którego badania wyprowadzają swoje trendy*.

Jeśli chodzi o samo pytanie, na które te badania dostarczyły odpowiedź, to dotyczyło ono klasycznej kwestii beta-dywergencji: „Jaki trend się wyłania z tych zagregowanych danych do roku 2015?”. Ponieważ jednak w rzeczywistości zachodziły dwa odmienne procesy wzrostu, właściwe pytania powinny brzmieć: dlaczego tak liczna grupa krajów od dziesięcioleci odstaje coraz bardziej od reszty świata – i co należałoby zrobić, by ten trend odwrócić?

Co gorsza, te optymistyczne odpowiedzi na źle postawione pytanie pojawiły się akurat w momencie, gdy wiele z państw o najniższym dochodzie zaczęło oddalać się od reszty świata szybciej niż kiedykolwiek, gdy polikryzys uderzył w nie z pełną siłą.

Zderzenie z nowym?

Zarówno ponury obraz całości, jak i dowody płynące z heroicznych wyjątków uzasadniały potrzebę zdecydowanego i szybkiego działania. Zamiast tego nadeszła jednak fala nakładających się na siebie kryzysów. W styczniu 2020 roku uderzył COVID-19, po nim przyszły wstrząsy klimatyczne, ostre napięcia geopolityczne wokół Tajwanu, wojna w Ukrainie oraz konflikt między Hamasem a Izraelem. Świat stał się miejscem zdominowanym przez niepewność – takim, w którym rządy musiały podejmować działania mające na celu uspokojenie sytuacji oraz odbudowanie zaufania i poczucia bezpieczeństwa.

W krajach należących do „szczęśliwego miliarda” te wyjątkowe wstrząsy złagodzone sięgając po pewną, niewielką część majątku narodowego zgromadzonego w poprzednich dekadach. Gospodarki rynków wschodzących również dysponowały pewnymi możliwościami, by skorzystać z podobnych zasobów, choć globalne rynki kapitałowe okazały się kapryśne. Natomiast dolny miliard, dysponując

* Miara statystyczna, o którą tu chodzi, to beta-konwergencja. Jest atrakcyjna dla ekonomistów, ponieważ pozwala zagregować duży zbiór danych i wyznaczyć trend okres po okresie.

tak znikomym majątkiem, z którego mógłby zaczerpnąć, nie posiadał żadnej poduszki bezpieczeństwa na poziomie krajowym i został w dużej mierze odcięty od światowych rynków kapitałowych. Jeśli kiedykolwiek istniał moment, w którym ta grupa potrzebowała wsparcia reszty ludzkości, to był to właśnie ten czas*. A jednak pomoc nie nadeszła. Przeciwnie – przyszłość dolnego miliarda spadła jeszcze niżej w rankingu spraw przyciągających uwagę świata.

Nadchodzący szok ekonomiczny również nie niesie ze sobą niczego dobrego¹. Pod koniec 2023 roku szacunki przyszłych szkód wynikających z coraz bardziej nieprzewidywalnego klimatu, przygotowane przez Swiss Re – największą firmę ubezpieczeniową świata – pokazały, że koszty będą rozkładać się skrajnie nierówno: najmocniej uderzą w Afrykę, a znacznie łagodniej w bogate kraje położone w strefie klimatu umiarkowanego. Raz jeszcze „szczęśliwy miliard” będzie mógł żyć zgodnie ze swoją nazwą.

Schadenfreude?

Jako najważniejsza globalna instytucja rozwojowa, Bank Światowy powinien dążyć do globalnej konwergencji – to jego zasadnicza misja. Kraje, które w wyniku narastającego zapóźnienia znalazły się w grupie najbiedniejszych, powinny rozwijać się w szybszym tempie niż pozostałe grupy. Fakt, że tak się nie stało – za wyjątkiem okresu Złotej Dekady – powinien skłonić Bank do głębokiej autorefleksji i ponownej oceny swoich działań, tym bardziej że istnieją uzasadnione obawy dotyczące pogarszających się perspektyw najuboższej części społeczeństwa. Taką autorefleksję przeprowadził w 2018 roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy, kierowany wówczas przez Christine Lagarde. Niezależna ocena działalności Funduszu wykazała, że w państwach kruchych tylko jeden na siedem programów wsparcia i doradztwa kończył się sukcesem. To uruchomiło szeroko zakrojony program badawczy, zapoczątkowany w 2021 roku². Wobec uporczywie niskiej dynamiki wzrostu gospodarczego w wielu krajach Afryki i Azji Centralnej MFW okazał się mieć związane ręce. Najpierw jego możliwości ograniczyła zmiana kierownictwa,

* W maju 2023 roku na spotkaniu ministrów finansów G7 ostrzegano przed narastającą niepewnością. Choć zapewne mieli na myśli amerykańskie stopy procentowe, kilka miesięcy później niespodziewana wojna między Hamasem a Izraelem potwierdziła, że problem jest znacznie szerszy. Do czasu dorocznego spotkań MFW i Banku Światowego w październiku 2023 roku sytuacja międzynarodowa pogorszyła się tak bardzo, że opublikowany tam raport nosił tytuł *The world is on fire* (Świat w ogniu).

a potem własny, zbyt wąsko określony zakres kompetencji. Mandat w tej sprawie należał do jego „starszej siostry” – to Bank Światowy był instytucją, na której spoczywała ostateczna odpowiedzialność.

Tymczasem „starsza siostra” była pochłonięta powolnym i biurokratycznym procesem wewnętrznym, w ramach którego próbowała na nowo zdefiniować swoje cele tak, by ułatwić ich osiągnięcie. Zmieniała przy tym miary ubóstwa w taki sposób, by rosnącej *światowej* liczby osób żyjących w ubóstwie nie trzeba było w ogóle raportować. Zanim ten nieczny proces dobiegł końca, narastająca frustracja w relacjach międzynarodowych z powodu bierności Banku wobec polikryzysu rozlała się i dotarła do Zarządu. Tempo wypłacania przez Bank środków, które mogłyby pomóc rządów najbardziej ubogich krajów w zapobieganiu załamaniu się ich gospodarek, słusznie uznano za opieszale. W lutym 2023 roku, w upokarzających okolicznościach, prezesa Banku zmuszono do rezygnacji.

To mogło skłonić instytucję do podobnej autorefleksji, jakiej dokonał MFW. Zamiast tego Bank Światowy jedynie przyspieszył wdrażanie swojego planu polegającego na zmianie sposobu mierzenia ubóstwa. Nowy prezes, Ajay Banga (Amerykanin wywodzący się z sektora prywatnego), obiecał rządów państw z „szczęśliwego miliarda” to, co najbardziej chciały usłyszeć: że potrafi wyczarować pieniądze na wszystkie ich priorytety.

Obszary pominięte w gospodarkach wschodzących

Kolumbia jest jedną z najlepiej rozwijających się gospodarek wschodzących w Ameryce Łacińskiej. Jednak Barranquilla, stolica regionu atlantycko-karaibskiego, aż nazbyt dobrze zdaje sobie sprawę z tego, że jej najlepsze czasy minęły. Niegdyś uchodziła za obszar o przeciętnym poziomie zamożności, dziś wyraźnie odstaje od regionów, które przeżywają okres dynamicznego rozwoju. W czerwcu 2022 roku odbyły się w Kolumbii wybory prezydenckie, którym towarzyszyły atmosfera napięcia, zacięta rywalizacja między kandydatami i głębokie podziały społeczne. Z pozoru była to walka między rządzącą, probiznesową prawicą a znajdującą się w opozycji propracowniczą lewicą, zakończona zwycięstwem lewicy (niewielką przewagą głosów). Jednak prawdziwa linia podziału nie przebiegała między lewicą a prawicą, lecz między regionami przeżywającymi okres dynamicznego rozwoju, a miejscami pominiętymi. Wystarczająco wielu wyborców z takich obszarów jak region Atlantycko-Karaibski poparło kandydata opozycji, co pozwoliło niewielką liczbą głosów przechylić szalę zwycięstwa na jego stronę.

Kolumbia jest przykładem tego, co dzieje się w całej Ameryce Łacińskiej. W 2022 roku w Ameryce Łacińskiej odbyło się tam piętnaście wyborów krajowych i w każdym z nich partia rządząca przegrała – niezależnie od tego, czy była to lewica, czy prawica. We wszystkich tych państwach lokalny, początkowy wstrząs gospodarczy został pogłębiony przez następujący po nim regres. A negatywne nastroje i poczucie krzywdy w dotkniętych regionach dodatkowo pogłębiły ten proces. Historia Barranquilla jest reprezentatywna dla tego, co idzie nie tak w całej Ameryce Łacińskiej – i, w istocie, w wielu innych gospodarkach wschodzących.

Barranquilla była niegdyś bramą Kolumbii na Karaiby i do Stanów Zjednoczonych dzięki portowi położonemu u ujścia rzeki. W kolejnym okresie jednak miasto dotknął naturalny wstrząs – estuarium zaczęło się zamulać wskutek nieregularnych opadów w górnym biegu rzeki. To był ten przypadkowy podmuch wiatru, który wyrócił miasto podczas gdy reszta kraju nie odczuła skutków tego zdarzenia. Gdy Barranquilla – centralne miasto regionu – zaczęła podupadać, pociągnęła ze sobą cały region atlantycko-karaibski w dół.

To, co wydarzyło się później, było napędzane przez destrukcyjną dynamikę psychologii społecznej. Pogarszająca się sytuacja gospodarcza w porównaniu z innymi częściami Kolumbii uruchomiła falę wzajemnych oskarżeń: rywalizacji, podziałów i poczucia beznadziei. To z kolei przeniknęło do lokalnej polityki. Podobnie jak w South Yorkshire, samorzady miast i miasteczek regionu obarczały winą władze Barranquilli. Jej upadek wyzwolił wszystkie małostkowe, wrogie narracje typowe dla mniejszych miejscowości wobec głównego miasta regionu – o rzekomej korupcji, niekompetencji i chciwości jego władz.

Te psychologiczne reakcje na upadek przeniknęły lokalne środowisko polityczne, które stało się zbyt rozproszone i skłócone, by skupić się na rozwiązaniu zasadniczego problemu, jakim było rosnące zamulenie ujścia rzeki. Tymczasem recepta była w gruncie rzeczy prosta. Koszt regularnego pogłębiania koryta rzeki byłby nieporównanie mniejszy od rosnących strat gospodarczych. Pogłębianie koryta w górnym biegu rzeki wymagało jednak współpracy wszystkich władz lokalnych miast i gmin, przez których teren przepływała rzeka. Każdy samorząd musiałby ponieść część kosztów, podobnie jak sama Barranquilla. Zamiast współpracować, wszyscy zostali zakładnikami własnych krótkoterminowych interesów. Wspólna reakcja przybrała formę wzajemnej nieufności. Władzom lokalnym brakowało jakiegokolwiek realnego mechanizmu współpracy.

Co znamienne, po drugiej stronie Atlantyku istniała podobna grupa rywalizujących ze sobą rządów – Liberii, Sierra Leone i Gwinei – które dzieliły dorzecze rzeki Mano. Choć nie darzyły się większym zaufaniem niż samorzady

regionu Atlantycko-Karaibskiego nad rzeką Magdaleną, znalazły sposób, by znaleźć wyjście z tego impasu. Powołały wspólną instytucję pod nazwą Unia Rzeki Mano. Funkcjonowanie Unii opierało się na przejrzystych zasadach i skutecznym przywództwie; mimo że państwa nie ufały sobie nawzajem, ufały instytucji, którą stworzyły. Dla samorządów Regionu Atlantycko-Karaibskiego mogłaby ona stanowić użyteczne kulturowe narzędzie poznawcze (*cognitive gadget*) – tyle że nie zdawały sobie z tego sprawy.

Brak tej kluczowej wiedzy sprawił, że niemożność pogłębiania koryta rzeki była dopiero początkiem problemów politycznych napędzanych przez negatywne mechanizmy psychologii społecznej. W regionie nie tylko poszczególne miejscowości popadły ze sobą w konflikt, również relacje między przedsiębiorcami a pracownikami uległy zaostrzeniu. W miarę jak produktywność coraz bardziej odstawiała od poziomu osiąganego w zamożniejszych częściach Kolumbii, związki zawodowe, co zrozumiałe, domagały się, by płace kształtowały się na poziomie zbliżonym do płac w bardziej rozwiniętych regionach. Przedsiębiorcy z kolei, z ich perspektywy słusznie, argumentowali, że nie są w stanie ich podnieść. Odżyły wrogie, stereotypowe narracje: że przedsiębiorcy z regionu są wyjątkowo chciwi, a pracownicy z regionu wyjątkowo roszczeniowi i agresywni. Tymczasem wskutek niekorzystnego wstrząsu gospodarczego region potrzebował impulsu inwestycyjnego, lecz krążące opowieści przynosiły odwrotny skutek. Miejscowe firmy przenosiły plany ekspansji tam, gdzie produktywność pracy była wyższa, a firmy z innych części kraju odstraszała zła reputacja regionu.

Co najistotniejsze, na szczyblu krajowym polityka obróciła się przeciwko regionowi. W Kolumbii władza polityczna jest silnie scentralizowana w stolicy kraju, Bogocie. Stolica i otaczający ją region przeżywały *boom* gospodarczy dzięki górnictwu i przemysłowi naftowemu. Miały do swojej dyspozycji zasoby i instytucje, które mogłyby pomóc pobudzić rozwój regionu Atlantycko-Karaibskiego, ale nie miały ani rozeznania w jego problemach, ani empatii dla jego trudnej sytuacji. Położony głęboko wewnątrz ładu region Bogoty nie jest zaznajomiony z realiami funkcjonowania systemów rzecznych, a krzywdzące narracje po raz kolejny dostarczyły wygodnego alibi dla bezczynności. Uważano, że region Atlantycko-Karaibski nie ma zdolności do rozwiązania własnych problemów, więc kierowanie tam środków publicznych stanowiłoby marnotrawstwo*. Historia pokazuje,

* Kolumbia i Wielka Brytania są krajami o silnie scentralizowanej władzy, więc nie zaskakuje, że pogarda Bogoty wobec możliwości władz lokalnych w regionie karaibsko-atlantyckim ma wiele wspólnego z lekceważeniem północnej Anglii przez Whitehall.

że istnieją sposoby na skuteczne odwrócenie takich spiral upadku. Wszystkie jednak wymagają, by mieszkańcy miejsc pozostawionych na peryferiach rozwoju, takich jak region Atlantycko-Karaibski, zrozumieli, że muszą działać wspólnie, aby odzyskać sprawczość i odnaleźć realne sposoby rozwiązania swoich problemów.

Narodziny nowej RPA?

W ponurych dekadach apartheidu Republika Południowej Afryki była gospodarką wschodzącą, w której skrajna polaryzacja między zamożną mniejszością a pozostawioną w tyle większością wielokrotnie prowadziła do buntów. Wspierana przez społeczność międzynarodową czarnoskóra większość społeczeństwa z czasem stała się na tyle silna, by wymusić zmiany polityczne. Prezydent i lider rządzącej Partii Afrykanerskiej, Frederik Willem de Klerk, wykazał się mądrością, uznając konieczność ustępstw, a Nelson Mandela, przywódca uciskanej większości, doskonale rozumiał, że rozprawienie się z Afrykanerami nie przyniosłoby żadnych materialnych korzyści i nie byłoby moralnie uzasadnione. Obaj otrzymali Pokojową Nagrodę Nobla.

Mandela rozumiał, że polityka gospodarcza będzie kluczowa dla stworzenia równego i zamożnego społeczeństwa. Wśród szybko rosnącej czarnoskórej populacji pracujących panowało już wówczas ogromne bezrobocie strukturalne. Miał też dość pokory, by uznać własne ograniczenia – miał świadomość, że nie zna się na ekonomii i nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać problemów gospodarczych. Po przeprowadzeniu kraju przez trudny proces pokojowego przekazania władzy ustąpił przy pierwszej sposobności, pozostawiając społeczeństwu prestiż znacznie przewyższający jego realną siłę gospodarczą. Republika Południowej Afryki jako jedyny kraj afrykański została przyjęta do grona państw członkowskich grupy G20 i stała się globalnym rzecznikiem kontynentu. Przywódcy kraju w ramach spuścizny po Mandeli zyskali moralny autorytet o wyjątkowej sile oddziaływania na świecie.

Wyzwanie polegające na stworzeniu milionów produktywnych miejsc pracy dla populacji czarnoskórych pracowników było ogromne. Powodzenie zależało od tego, czy przedsiębiorstwa w RPA i za granicą będą miały dość zaufania, by zwiększać skalę inwestycji. Równie trudne były psychologiczne i polityczne aspekty transformacji. Psychologicznym imperatywem, jaki niosło ze sobą zwycięstwo w długiej i brutalnej walce moralnej z opresją, była redystrybucja dochodów od zamożnych społeczności afrykanerskich i anglojęzycznych do ubogich społeczności czarnoskórych. Dla kierownictwa Afrykańskiego Kongresu Narodowego (ANC), który był siłą organizującą ten opór, politycznym priorytetem było objęcie stanowisk decyzyjnych. Te trzy cele rodziły napięcia. Czy ANC miało przedkładać interesy przyszłych

czarnoskórych pracowników nad interesy starzejącego się kierownictwa organizacji? Jeśli ANC ograniczyłoby zyski firm, w których posługiwano się językiem afrikaans i językiem angielskim, a także płace wykwalifikowanych białych pracowników, to czy ci ostatni zaczęliby emigrować? Czy globalne przedsiębiorstwa produkcyjne, które mogły inwestować w Chinach albo globalne przedsiębiorstwa rolne, które mogły inwestować w Brazylii, zdecydowałyby się ulokować kapitał w niepewnych i potencjalnie nieprzyjaznych warunkach panujących w RPA?

Podobnie jak w przypadku dylematów, z którymi mierzyła się Barranquilla, istniały już rozwiązania wypracowane w innych krajach, które mogłyby okazać się przydatne. Jednak zamiast analizy i próby rozwiązania problemów, te kwestie wyparto i odłożono na później. Następcą prezydenta Mandeli został Thabo Mbeki – człowiek posiadający dobre intencje, lecz charakteryzujący się przesadną wiarą we własne możliwości i pozbawiony jakiegokolwiek doświadczenia biznesowego. Thabo Mbeki nie był tym, kogo Mandela widział jako swojego następcę – wybrano go dlatego, że jego ojciec, również wysoko postawiony działacz ANC, ustąpił miejsca Mandeli po jego wyjściu z więzienia*.

Prezydent Mbeki kontynuował część udanych przedsięwzięć Mandeli. Wraz ze znoszeniem barier, które przez dziesięciolecia pozbawiały czarnoskórych mieszkańców szans życiowych, instytucje takie jak Bank Rezerw i Ministerstwo Finansów zostały wzmocnione dzięki zatrudnieniu utalentowanych specjalistów, którzy dorównywali najlepszym kadrom w krajach G20. Mbeki doprowadził także do znacznej poprawy warunków życia. Ze względów politycznych i psychologicznych było to niezbędne. W ogromnych slumsach, takich jak Soweto na obrzeżach Johannesburga, ludzie żyli w warunkach uwłaczających godności. Wybrana strategia polegała na przesiedleniu mieszkańców slumsów do porządných nowych domów z działką, które – ze względów budżetowych – powstawały w znacznej odległości od Johannesburga. Choć te działania pokazywały, że ANC rzeczywiście działa na rzecz czarnoskórej społeczności, jednocześnie pogarszały perspektywy

* Amerykańskimi odpowiednikami domniemanego prawa politycznych dynastii do obejmowania władzy byłyby w Partii Republikańskiej rodziny Bushów, a w Partii Demokratycznej – poparcie dla Edwarda Kennedy'ego podczas prawyborów przed wyborami w 1980 roku, w których rywalizował z urzędującym prezydentem, Jimmym Carterem, farmerem z Georgii zajmującym się uprawą orzeszków ziemnych. W Wielkiej Brytanii najbliższym odpowiednikiem byłyby zapewne trzy pokolenia rodziny Bennów zasiadające w gabinetach Partii Pracy.

zatrudnienia osób przesiedlonych*. Można było zapewnić im nowe mieszkania bliżej miejsc pracy, a rozważenie takich kompromisów było obowiązkiem przywódców politycznych.

Mbeki wprowadził system emerytalny. Niezamierzenie pogłębiło to problem bezrobocia wśród młodych. Badania wykazały, że emeryci utrzymywali swoich bezrobotnych wnuków, z których wielu świadomie popadało w bierność typową dla wyuczonej bezradności. W Kenii młodzi ludzie zdobywali kompetencje pozwalające im dostać się do światowej czołówki programistów – dlaczego tak się nie stało w RPA? Mbeki poszerzał swoją wiedzę, ale nie o zagadnieniach dotyczących pracy. Z najbardziej skrajnych zakątków mediów społecznościowych zaczerpnął „informację”, że AIDS nie jest chorobą wywołaną przez zakażenie wirusem HIV. Doprowadziło to do katastrofy zdrowia publicznego w społeczeństwie spustoszonej przez tę chorobę.

Pogrążająca się Południowa Afryka?

W miarę popełniania nakładających się na siebie błędów, Mbeki stawał się coraz łatwiejszym celem ataków ze strony rywalizujących ze sobą frakcji w ANC. Najrzęczniejszym graczem okazał się Jacob Zuma, który wraz z żoną zbudował ogólnokrajową sieć patronacką**. W efekcie powstała potężna maszyna mobilizowania głosów wewnątrz samego ANC, którą Zuma wykorzystał, by pozbawić Mbekiego stanowiska. A kiedy już został prezydentem, wraz ze swoimi poplecznikami skupili w swoich rękach tak ogromną władzę, że mogli dowolnie kształtować politykę gospodarczą. Zuma stanął przed wyborem kierunku działania. Dzięki posiadanej władzy mógł sięgnąć po narodowe bogactwo i wynagradzać klientów w swojej sieci patronackiej. Albo mógł wykorzystać władzę do pobudzenia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy dla młodych Afrykanów. Nie mógł jednak zrobić obu tych rzeczy naraz – zderzył się z paradoksem władzy, dobrze znanym politologom³. Aby gospodarka się rozwijała, musiałyby odbudować wiarygodność instytucjonalną na tyle, by biznes uznał inwestycje za opłacalne, a to wymagałoby wprowadzenia mechanizmów

* Rząd RPA nie był jedynym rządem kraju o średnim dochodzie należącym do G20, który popełnił ten błąd. Władze miasta Meksyk wybudowały osiedla mieszkaniowe tak daleko od miejsc zatrudnienia, że niechęć skazały ich mieszkańców na przedwczesne wycofanie się z rynku pracy.

** (przyp. tłum.) coś pomiędzy politycznym klanem a firmą rodzinną o niejasnym profilu działalności.

kontroli i równowagi, które ograniczałyby jego własną władzę. Tymczasem przedsiębiorcy, pamiętając jego wcześniejsze kampanie, obawiali się, że zostaną wyparci przez skorumpowane firmy płacące łapówki albo po prostu, że padną ofiarą instytucjonalnej grabieży wynikającej z nieograniczonej władzy. Zuma mógł rozwiązać ten problem, ograniczając własne prerogatywy, dając firmom czytelne gwarancje sądowej ochrony przed arbitralnością władzy i tworząc administrację podatkową instytucjonalnie niezależną od wpływów ANC*. Zrobił jednak coś dokładnie odwrotnego: obsadził kluczowe stanowiska swoimi poplecznikami i zawarł osobliwy sojusz z braćmi Guptami – szemranym duetem biznesowym z Indii, dziś poszukiwanym przez Interpol. W rezultacie udało mu się zbudować sprawną maszynę do grabienia gospodarki. Jej epicentrum stał się państwowy monopolista energetyczny Eskom. Gdy jego aktywa były systematycznie wysysane przez chciwych popleczników Zumy, przerwy w dostawach prądu – wcześniej nieznanne – stały się coraz częstsze i dłuższe. W 2023 roku sięgały średnio dwunastu godzin dziennie i, według banku centralnego, przynosiły gospodarce straty rzędu dwudziestu miliardów dolarów rocznie⁴. Pod koniec rządów Zumy inwestycje prywatne załamały się, a bezrobocie wystrzeliło w górę. W wyborach na następcę Zumy jego sieć patronacką przejęła Madame Zuma**. Jej rywal, Cyril Ramaphosa, przejął skrzydło Mbekiego w ANC i umiejętnie wykorzystał narastającą frustrację społeczną wywołaną gospodarczą zapaścią. Ramaphos wygrał niewielką przewagą głosów – być może także dzięki kilku patronackim układom, które sam zawarł.

Po objęciu władzy Ramaphos próbował zreformować Eskom, mianując nowego prezesa, André de Ruytera, ściągniętego z sektora prywatnego. De Ruyter był porażony skalą grabieży, zwłaszcza w sektorze węglowym, który stał się wręcz „korytem do żerowania”. Zaproponował proste rozwiązanie: szybkie zwiększenie prywatnej produkcji zielonej energii wiatrowej i słonecznej oraz wydzielenie sieci przesyłowych z Eskomu. Minister energii – sojusznik Zumy, kontrolujący sektor węglowy – uznał to za śmiertelne zagrożenie dla swoich interesów. Nastąpił nadzwyczajny, wręcz nieprawdopodobny obrót spraw. Minister zaprosił de Ruytera na kawę, która okazała się zatruta cyjankiem. Cudem przeżywszy, de Ruyter zgłosił przestępstwo. Mimo

* Technika polegająca na łagodzeniu obaw przed nadużyciem władzy politycznej poprzez demonstrację niezależności decyzji podatkowych jest zastosowaniem koncepcji sygnalizowania, rozwiniętej przez noblistę Michaela Spence’a, choć w formie bardzo odmiennej od jej pierwotnych użyć.

** W tym czasie była już jego żoną – dzięki polubowemu rozwodowi, który pozwolił uniknąć jakiegokolwiek prawnego konfliktu interesów.

to nie przeprowadzono rzetelnego śledztwa ani nawet nie zdymisjonowano ministra. Wręcz przeciwnie – pozwolono mu zwolnić de Ruytera. Rozgoryczony, otruty i usunięty ze stanowiska prezes zdecydował się ujawnić swoją historię opinii publicznej – w odpowiedzi natychmiast zagrożono mu więzieniem za zdradę stanu.

W tym samym czasie sprawa korupcji Zumy trafiła do sądu. Gdy zapadł wyrok skazujący, Zuma podburzył swoich popleczników do otwartego buntu. Podczas zamieszek podpalono port w Durbanie*. Podobnie jak w przypadku de Ruytera, prezydent Ramaphos ustąpił. Zuma nie trafił do więzienia. Te sygnały, pokazujące, że korupcja w najwyższych kręgach ANC ma się dobrze i sprawcy pozostają bezkarni, stanowią groźny zwrot w historii RPA – kraju, który przez lata był moralnym punktem odniesienia dla reszty świata.

Wylaniająca się Rosja?

Rosja, niegdyś zasiadająca zarówno w G20, jak i w G8, pogrążyła się w jeszcze głębszym upadku. Prezydent Putin osiągnął poziom bogactwa i kleptokracji, który przekracza nawet najśmielsze fantazje Zumy – uchodzi obecnie za najbogatszego człowieka na świecie. Podobnie jak RPA, Rosja rozpoczęła niegdyś transformację, w której pokładano ogromne nadzieje po załamaniu gospodarczym i politycznym, i choć zakończyła się ona porażką, droga Rosji od nadziei do tragedii przebiegała zupełnie inaczej.

Podobnie jak w RPA, w połowie lat 80. rosyjska gospodarka znajdowała się w stanie zapaści. W apartheidowskiej Republice zaufanie biznesu wyparowało pod wpływem wewnętrznych niepokojów i międzynarodowej presji. W Związku Radzieckim przyczyną kryzysu były narastające absurdalności centralnego planowania. Ministerstwa w Moskwie wysyłały do państwowych przedsiębiorstw oddalonych o setki kilometrów sprzeczne i niewykonalne dyrektywy. Uprzywilejowana elita starszych, wysoko postawionych członków partii – *selekcjariat* – miała swoje daczki, mieszkania, samochody i drobne luksusy, a dla większości Rosjan życie sprowadzało się do stania w kolejkach, ponieważ niedobory podstawowych produktów stawały się coraz powszechniejsze.

Michaił Gorbaczow, który podobnie jak Mandela otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla, zbliżył Rosję z Zachodem, uznając, że przepaść między partyjnymi przywilejami a robotniczą nędzą jest nie do utrzymania. Wierząc, że własność

* Widać tu wyraźne podobieństwa do podżegania do buntu przez Donalda Trumpa, mającego udaremnić przekazanie władzy prezydentowi Bidenowi.

państwowa i centralne planowanie mogą konkurować z gospodarką rynkową, zdecydował się na *pierestrojkę* oznaczającą otwarcie przedsiębiorstw państwowych na konkurencję międzynarodową. W obliczu konkurencji ze strony importu menedżerowie państwowych firm patrzyli na sytuację z większym realizmem (i mniejszym optymizmem) niż Gorbaczow. Działali jak gigantyczny odpowiednik Eskomu, rozkradając skazane na upadek przedsiębiorstwa we współpracy z gangami przestępczymi, które już wcześniej rosły w siłę na czarnym rynku napędzanym chronicznymi brakami towarów. Menedżerowie dawali gangom przyzwolenie na grabież produktów i wyposażenia swoich zakładów, a gangi następnie sprzedawały je poprzez istniejące sieci dystrybucji. Zyski dzielono między gangi a menedżerów*.

Prezydent Gorbaczow miał świadomość, że Związek Radziecki opierał się na niemożliwej do utrzymania nierównowadze sił, gdyż Moskwa rządziła wieloma obcymi narodami, które coraz silniej dążyły do autonomii. Imperium ukształtowano w czasach ekspansjonistycznych autokracji: carów oraz Lenina i Stalina. Polityka otwarcia politycznego Gorbaczowa, *glasnost*, stanowiła polityczny odpowiednik liberalizacji gospodarczej zwanej *pierestrojką*. To otwarcie polityczne przyniosło wolność krajom Układu Warszawskiego, lecz w samej Rosji w 1991 roku wywołało próbę zamachu stanu ze strony frakcji istniejących w armii i KGB.

Pogrążająca się Rosja?

Ani Michaił Gorbaczow, ani jego następca Borys Jelcyn nie znali się na ekonomii bardziej niż Nelson Mandela. Obaj przywódcy zasięgali porad u amerykańskich akademików. Niestety, trafili na moment, kiedy wiara w magiczną rękę rynku osiągnęła swoje apogeum. Z fatalnym skutkiem doradzano im, by sprywatyzować wszystko jak najszybciej, rozdzielając między obywateli mikroskopijne pakiety udziałów w każdej firmie. Intencje były szlachetne. Przepaść między uprzywilejowanymi członkami partii a systemowo pomijanymi pracownikami miała zostać zasypana dzięki równej dystrybucji majątku narodowego. Każdy obywatel miał stać się właścicielem jego maleńkiej części. Nikt nie miał zostać pominięty, gdy rosyjska gospodarka wykonywała „skok nad przepaścią”,

* Znakomita seria BBC *Russia 1985–1999: TraumaZone* (2022) przedstawia w formie kolażu materiałów filmowych nakręconych przez lokalne ekipy zarówno ułomności systemu komunistycznego, jak i trudności związane z wprowadzaniem postkomunistycznej demokracji rynkowej. Rosja, ponad trzy dekady po upadku komunizmu, wciąż ponosi ogromne koszty tego systemu.

prowadzący od niedoborów gospodarki komunistycznej do nowej, bardziej efektywnej równowagi rynkowej. Intencje były szlachetne, lecz strategia – oparta na przesadnej wierze w magiczną rękę rynku – okazała się błędna. W rezultacie gangsterzy umocnili swoją pozycję. Bogaci aferzyści wykorzystywali ich jako pośredników w masowym wykupie indywidualnych udziałów za bezcen. Ludzie byli głodni, zdesperowani i nie mieli pojęcia o rzeczywistej wartości tych niezrozumiałych papierów, które otrzymali. Sprzedawali je za grosze, by kupić jedzenie. Bogaci aferzyści skupowali te udziały i łączyli je w pakiety dające kontrolę nad przedsiębiorstwami. Nigdy wcześniej tak wielu nie zostało tak dotkliwie ograbionych z tak wielkiej części majątku narodowego przez tak nielicznych. Złote Runo nabrało zupełnie nowego znaczenia.

Otworzyła się nowa, znacznie dramatyczniejsza przepaść między uprzywilejowanymi a pominiętymi – na scenę wkroczyli oligarchowie. Gdy do Borysa Jelcyna zaczęło docierać, że został wmanewrowany w autoryzowanie tej grabieży, popadł w rozpaczliwy alkoholizm i utracił popularność. Oligarchowie potrzebowali kandydata bardziej akceptowalnego dla wyborców i postawili na Władimira Putina, który łączył praktyczne doświadczenie kampanii politycznych w Petersburgu z wieloletnim szkoleniem w KGB. Tam nauczył się, czym są ścięgnię twardego przymusu stosowanego przez władze państwa. Jako były mistrz judo opanował także psychologię walki w tej dyscyplinie – wykorzystywanie siły przeciwnika na własną korzyść oraz namierzanie i wykorzystywanie jego słabości⁵. Jako prezydent zastosował te techniki wobec samych oligarchów. Zastraszał jednego po drugim: „trzymaj się z dala od polityki i podziel się ze mną swoim majątkiem – bo inaczej...”. Ponieważ każdy z oligarchów dysponował własnym, dobrze uzbrojonym gangiem, część z nich sądziła, że zdoła się przeciwstawić Putinowi. Ci, którzy spróbowali, dość szybko trafili do więzienia albo zostali zamordowani.

Putin zastąpił nieposłusznych oligarchów ludźmi, których znał od lat i którzy byli całkowicie zależni od jego protekcji. Czasem posuwał się do rzeczy niezwykłych. Sfrustrowany porażkami ponoszonymi mimo swojego rzekomego doświadczenia wojskowego, za które obwiniał generałów, zwrócił się do właściciela petersburskiej restauracji, którego znał od dawna. Jewgienij Prigożyn sam stał się pomniejszym oligarchą dzięki posiadaniu Grupy Wagnera – skrajnie brutalnej bandy najemników. Świat gangsterów często przedstawia się jako działający w oparciu o zasadę „zabij albo zgiń”, lecz w praktyce częściej obowiązuje inna: „zabij – a potem sam zgiń”. Do roku 2023 Prigożyn zdążył narobić sobie tylu wrogów, że spotkał go właśnie taki los.

Mind the gap?

Kolumbia, Republika Południowej Afryki i Rosja to gospodarki wschodzące, które zmagają się z wyzwaniem wspierania dużych, zmarginalizowanych społeczności. W skali kraju gospodarka Kolumbii nadal radzi sobie dobrze, podczas gdy RPA i Rosja stały się gospodarkami pograżającymi się. Mimo tej istotnej różnicy żadnemu z tych trzech państw nie udało się dotąd zasypać przepaści między społecznościami, którym się powodzi i zyskującymi coraz większą siłę, a tymi, które pozostają w tyle i są coraz bardziej marginalizowane. W Kolumbii zadanie to nie musi być wcale tak trudne, jak się wydaje. W miarę rozwoju kraju staje się możliwe finansowanie dużych inwestycji publicznych, które byłyby jednym z elementów przełamania geografii niezadowolenia. Prezydent Gustavo Petro deklaruje taki cel, lecz potknięcia w 2023 roku nasiliły polaryzację. Niektóre z „narzędzi” i przykładów z historii zakończonych sukcesem, które opisano w kolejnych rozdziałach, mogą pomóc mu w wysiłkach, by przekuć tę ambicję w rzeczywistość.

Przyszłość Republiki Południowej Afryki i Rosji nie rysuje się już tak różowo. Ich gospodarki się kurczą, a ich starzejący się przywódcy zdają się patrzeć na świat przez filtr, który w podobny sposób zniekształca obraz rzeczywistości. Nieprzypadkowo, w 2023 roku minister spraw zagranicznych RPA zaprosiła rosyjskiego ministra spraw zagranicznych, by wspólnie obejrzeeli manewry rosyjskiej i południowoafrykańskiej marynarki wojennej. Ten niepotrzebny afront wobec państw sprzeciwiających się rosyjskiej agresji na Ukrainę był znamieny. RPA nie stoi wobec żadnego zagrożenia militarnego ze strony USA ani innych członków Sojuszu Północnoatlantyckiego, natomiast pilnie potrzebuje ich wsparcia gospodarczego, by powstrzymać dalsze pogarszanie się sytuacji. Rosja natomiast może zaoferować RPA niewiele. Zamiast przemyślanym posunięciem obliczonym na osiągnięcie korzyści, ten wybór może okazać się przejawem głęboko zakorzenionej wrogości wobec Zachodu oraz nostalgicznej tęsknoty za wyidealizowanymi czasami świetności rosyjskiego komunizmu. Podobnie jak Władimir Putin, czołowi działacze ANC żyją przeszłością, zamiast mierzyć się z rzeczywistością politycznego, społecznego i gospodarczego kryzysu.

Uprzywilejowani w obu krajach wykorzystają swoją znaczną władzę, by sprzeciwić się inwestycjom niezbędnym do odbudowania gospodarki obszarów pozostawionych w tyle. Jeśli ANC nie zdoła przeciwstawić się swoim poplecnikom, wyborcy mogą przeciwstawić się ANC. Poparcie dla partii spadło znacznie poniżej poziomu większości. Trudniej natomiast wyobrazić sobie pokojową zmianę

prezydenta Rosji. „Zabij, a potem sam zgin” może okazać się przeznaczeniem Putina, ale ktokolwiek go zastąpi, może być jedynie kolejnym graczem grającym w tę samą grę.

„Szczęśliwy miliard” nie doświadcza burzliwych przemian, przez które przechodzą gospodarki rynków wschodzących. Ale wciąż musi uważać na rosnącą przepaść między społecznościami uprzywilejowanych i pominiętych. Nie wszystkim się to udało.

Ukryty przywilej: rozbieżne szanse życiowe

Ameryka i Wielka Brytania należą do społeczeństw o bardzo wysokim poziomie nierówności. Ale – jak w przypadku wszystkich pojęć nacechowanych emocjonalnie – z nierównością trzeba obchodzić się ostrożnie. Standardowa miara statystyczna, współczynnik Giniego, nie oddaje tego, co większość ludzi ma na myśli, gdy ubolewa nad nierównością naszych społeczeństw. Porównajmy studenta Oxfordu – albo Harvardu – żyjącego z niewielkiego stypendium z rówieśnikiem, który porzucił szkołę i pracuje po kilkanaście godzin dziennie w Starbucksie. Jeśli posłużymy się współczynnikiem Giniego, student zostanie uznany za biedniejszego od chłopaka, który podaje mu kawę. Ale kto tu tak naprawdę ma powody do zazdrości? Student zmierza ku osiągnięciu wysokiej pozycji we wspólnocie sukcesu (*community-of-success*), podczas gdy chłopak, który porzucił szkołę zmierza w kierunku społeczności upokorzenia (*community-of-humiliation*). Różnice w dochodach mogą mieć ogromne znaczenie, jeśli utrzymują się przez całe życie, ale są mniej istotne, jeśli mają charakter przejściowy – co najpewniej dotyczy tych dwóch młodych ludzi. Musimy więc uzupełnić współczynnik nierówności w bieżących dochodach czymś bardziej wielowymiarowym – szansami życiowymi.

Szanse życiowe i dochody na świecie

Wskaźniki szans życiowych pozwalają ocenić, czy dzieci dwojga dorosłych, którzy utknęli wykonując niskopłatne zajęcia, będą w przyszłości zarabiać nie więcej niż ich rodzice, czy też, w drugim skrajnym przypadku, mają równie realną szansę u kresu życia osiągać wysokie dochody, podobnie jak dzieci z domów zamożnych. Badaczem, który jako pierwszy podjął się pomiaru tych szans, jest Steven Durlauf z Uniwersytetu Chicagowskiego¹. Jak wiele pojęć w ekonomii, także to doczekało się swojego własnego fachowego określenia – choć tym razem takiego, który więcej zaciemnia niż wyjaśnia. Mowa o „międzypokoleniowej mobilności społecznej” (*inter-generational social mobility*). To ona pokazuje, czy nierówności przenoszą się z pokolenia na pokolenie. Dzięki skrupulatnej pracy Durlaufa wyniki zaktualizowano

w 2022 roku, obejmując badaniami wystarczająco wiele państw, by móc porównać społeczeństwo amerykańskie i brytyjskie z innymi zamożnymi społeczeństwami oraz kilkoma gospodarkami wschodzącymi.

Durlauf wraz ze swoim zespołem zbadał również, czy nierówności w szansach życiowych mają związek z nierównościami w bieżących dochodach. Analizie poddano dwadzieścia dwa kraje. Krajem o najbardziej nierównych szansach życiowych na świecie okazało się Peru – a przy tym, należy ono również do państw o najbardziej nierównym rozkładzie dochodów. Z kolei kraj o najbardziej nierównym rozkładzie dochodów, Brazylia, minimalnie „wyprzedzająca” Peru, również okazuje się mieć jedno z najbardziej nierównych szans życiowych. Na drugim końcu spektrum znajduje się Dania, kraj o najbardziej wyrównanych szansach życiowych, gdzie rozkład dochodów jest jednocześnie najbardziej egalitarny. Zaczyna się rysować pewna prawidłowość, nieprawdaż? Z drobnymi wyjątkami oba wymiary nierówności idą ze sobą w parze. Nie tylko Peru i Brazylia, lecz także Chile i Argentyna – cztery jedyne kraje Ameryki Łacińskiej objęte badaniem – mocno wyróżniają się osiągając wyjątkowo „wysokie” wyniki w obu miarach nierówności. I odwrotnie: nie tylko Dania, lecz także Norwegia, Szwecja i Finlandia – wszystkie cztery kraje nordyckie należą do najbardziej egalitarnych w obu aspektach.

To, że nierówne szanse życiowe i nierówne dochody są ze sobą tak ściśle powiązane, często wynika z dość prostej przyczyny. Jeśli znaczne części społeczeństwa pozostają wykluczone z dostępu do życiowych możliwości, nie mogą w pełni uczestniczyć w życiu gospodarczym i z tego powodu osiągają niskie dochody. Oprócz samego marnotrawstwa talentów takie wykluczenie rodzi frustrację, rozpacz i gniew – mieszanekę, która staje się podłożem, na którym wyrastają destrukcyjne bunt. W konsekwencji kraje, w których rządzący dbają, by każdy miał uczciwą szansę na to, by odnieść sukces – nie pomijając żadnych społeczności – unikają zarówno marnotrawstwa jak i szkód, a przez to zwykle osiągają wyższy poziom zamożności niż kraje, które tak nie postępują. Ma to poważne konsekwencje dla polityki publicznej w krajach na całym świecie – i dla ich życia politycznego.

To, że równe szanse życiowe i równe dochody sprzyjają dobrobytowi, powinno stanowić dobrą wiadomość dla rządów, które stawiają sobie za cel poprawę życia swoich obywateli. Głębokie nierówności nie są ceną, jaką trzeba zapłacić za wzrost gospodarczy. Jak dotąd najczęściej występują w *stabilnej* radzących sobie krajach o średnim poziomie dochodu. Peru i Brazylia – dwa najbardziej jaskrawe przykłady występowania skrajnych nierówności – należą do najbiedniejszych spośród dwudziestu dwóch krajów, które zostały poddane analizie. Oba kraje, wraz z jeszcze uboższymi państwami, mogą szybciej dogonić „szczęśliwy miliard” jeśli

wdrożą polityki zaprojektowane w taki sposób, by stwarzać mieszkańcom warunki do udziału w gospodarce w sposób produktywny. Polityka włączająca jest także dobrą polityką. Mało prawdopodobne, by cztery analizowane kraje Ameryki Łacińskiej były wyjątkiem na tle swojego regionu. Przypomnijmy, że wszystkie piętnaście wyborów w Ameryce Łacińskiej w 2022 roku – a więc także w tych czterech krajach – zakończyło się porażką rządzących. Pozostawione w tyle społeczności wykorzystały wybory jako formę buntu. Odwrotnie stało się w Danii, która uczyniła inkluzywność jednym z priorytetów swojej polityki publicznej – wybory w 2022 roku przyniosły zdecydowane zwycięstwo urzędującej premier z partii socjaldemokratycznej. Politycy zwykle chcą zostać ponownie wybrani, więc cel polegający na włączaniu ludzi w życie społeczne i gospodarcze często bywa dla nich atrakcyjny. Rzadko jednak wiedzą, jak opracować politykę, która pozwoli go osiągnąć.

Czy przyszłość rysuje się obiecująco?

Chińczycy mają uzasadnione powody, by czuć dumę z tego, w jak zdumiewająco szybkim tempie wyszli z ubóstwa. Jednak to, co cechuje chińskie społeczeństwo, to także bardzo nierówne szanse życiowe i dochody. Czy była to konieczna cena za wzrost, czy też należy to przypisać sposobowi prowadzenia polityki gospodarczej?

W latach 70. dochody chińskich gospodarstw domowych były stosunkowo wyrównane, ponieważ skrajna bieda panowała w całym kraju. Za wyjątkiem nielicznej elity ludność żyła w powszechnym ubóstwie. Od 1978 roku realizowano specyficzną strategię wzrostu opartą na wejściu na światowe rynki eksportowe. Skutkiem tego potrzebna infrastruktura i sam wzrost skoncentrowały się w rejonach portowych; miejsca gorzej skomunikowane zaczęły pozostawać w tyle. Strategie wzrostu niekoncentrujące się wyłącznie na przyportowej produkcji eksportowej, mogły potencjalnie objąć w sposób bardziej równomierny pozostałe regiony. Prowadzona polityka społeczna, nie stanowiąca elementu wzrostu gospodarczego, pogłębiła nierówności przestrzenne w Chinach – uprawnienia do usług publicznych powiązane z miejscem pierwotnej rejestracji. Gdy miliony pracowników wyemigrowały na wybrzeże, oni sami i ich dzieci stracili te uprawnienia i znaleźli się w gorszej sytuacji niż pracownicy urodzeni w regionach nadmorskich². Na skutek jednoczesnego wdrażania jeszcze innych charakterystycznych dla Chin polityk, ludność została obciążona dziedzictwem głębokich nierówności społecznych. Obecnie szanse życiowe Chińczyków są wyjątkowo nierówne w porównaniu do szans

mieszkańców innych państw o średnim poziomie dochodu – są gorsze niż w każdym kraju objętym badaniem poza Peru. Nierówności dochodowe są tu nawet wyższe niż w Stanach Zjednoczonych.

Niezwykłe wyrwanie się Chin z wszechobecnej, przytłaczającej biedy początku lat 70. musiało w sposób nieuchronny doprowadzić do pogłębienia nierówności społecznych. Jednak wybory polityczne, których dokonano, znacząco się do tego przyczyniły. Z dzisiejszej perspektywy jest już oczywiste, że wzrost gospodarczy można było osiągnąć przy mniejszej skali rozwarstwienia. Na początku lat 20. XXI wieku faza gwałtownego rozwoju wydawała się dobiegać końca, a utrwalone sposoby działania i regionalne dysproporcje stanowiące spuściznę po dawnych politykach mogą okazać się niezwykle silnie wrośnięte w tkankę społeczną i gospodarczą. Nie jest pewne, czy Chiny pozostaną krainą obietnicy przez cały XXI wiek. Jednak zrozumienie procesu rozwoju Chin i jego konsekwencji jest na tyle istotne, że poruszam w *Pominiętych* to zagadnienie wielokrotnie. Są to jedynie uwagi wstępne.

Podobnie jak wielu Chińczyków, wielu Amerykanów dostrzega nierówności dochodowe w swoim społeczeństwie, ale jednocześnie z dumą uważa swój kraj za „mityczną krainę możliwości”. Wielu Brytyjczyków lubi myśleć o swojej ojczyźnie jako o łagodniejszej, europejskiej wersji Ameryki – postkolonialnej Brytanii, nowoczesnej, wielokulturowej i oferującej szanse wszystkim, którzy chcą na nie zapracować. Czy te krzepiące, podnoszące na duchu przekonania Amerykanów i Brytyjczyków są uzasadnione?

Z danych Durlaufa wynika, że oba kraje radzą sobie nie za dobrze. Jeśli chodzi o szanse życiowe, Wielka Brytania stała się jednym z krajów o najwyższym poziomie nierówności na świecie. Natomiast Ameryka, mimo swojej dumnej deklaracji, wypada tylko nieco lepiej – mniej więcej na podobnym poziomie jak Argentyna. Pod względem nierówności dochodowych Stany Zjednoczone są obecnie na porównywalnym poziomie z Chinami, podczas gdy Wielka Brytania, choć występujące w niej nierówności są mniejsze niż w USA, dorównuje Włochom w kategorii najmniej egalitarnych społeczeństw Europy³. Nierówności w Ameryce są w pewnym stopniu łagodzone przez wyjątkowy poziom zamożności – przeciętny dochód jest wysoki (w dalszej części książki to osiągnięcie zostanie mocno zrelatywizowane). Wielkiej Brytanii powodzi się znacznie gorzej. Jest państwem nie tylko znacznie mniej zamożnym od Ameryki, ale także wyraźnie mniej zamożnym od Danii. Nierówności, zwłaszcza te dotyczące szans życiowych, wydają się czynić Wielką Brytanię państwem biedniejszym, a nie bogatszym.

Dlaczego jednak szanse życiowe mieszkańców Wielkiej Brytanii są tak wyjątkowo nierówne – porównywalne z szansami mieszkańców Włoch, które są wysokodochodowym państwem o największych nierównościach na świecie? Dzięki Robertowi Putnamowi wiemy, że we Włoszech duża część tych różnic ma charakter geograficzny i wynika z głębokich różnic kulturowych między dynamiczną północą a pogrążonym w stagnacji południem – podziałem sięgającym XIV wieku. Porównywanie współczesnej Wielkiej Brytanii z Włochami byłoby jednak mylące. Choć w Brytanii również występują duże różnice regionalne (północ kraju jest obecnie uboższa niż jego południowy wschód), to przyczyny wydają się być zupełnie inne. W XIX wieku to właśnie do regionu, który dziś należy do miejsc *pominiętych*, napływali pracownicy. Przyczyny nierównych szans życiowych Brytyjczyków, odrębnie od ich skali, do dziś pozostają pewną zagadką. Mogły wynikać przede wszystkim z nierówności przestrzennych albo z zupełnie innych czynników wpływających na możliwości życiowe.

Dlaczego szanse życiowe i dochody w Wielkiej Brytanii są tak nierówne?

Aby uzyskać odpowiedź na to pytanie, należy przeprowadzić odpowiednie badania. Instytucją, która w tym celu zrobiła najwięcej jest Instytut Studiów Fiskalnych (ang. Institute for Fiscal Studies). Razem z moimi współpracownikami, Philipem McCannem i Jamiem Walshem, połączyliśmy siły z IFS, by nadać tym badaniom dalszy bieg. Wyniki przedstawione poniżej stanowią pierwsze owoce tego przedsięwzięcia*.

Szanse życiowe: gra w kości, której wynik jest z góry wypaczony

Przy tak wyjątkowo nierównych szansach życiowych mieszkańców Wielkiej Brytanii można by oczekiwać, że Whitehall spróbuje ustalić, co tak właściwie się dzieje. Tymczasem wygląda na to, że zrobiono coś dokładnie odwrotnego. Dane potrzebne

* Niniejsza część opiera się w dużej mierze na najnowszych badaniach prowadzonych przez Sonyę Krutikową i jej zespół w Instytucie Studiów Fiskalnych. Zob. S. Krutikova i in. (2024), „A preliminary analysis of life chances across England”. Korzystam również z pracy P. McCanna, Levelling Up Economics, The Deaton Commission on Inequality, Institute for Fiscal Studies (2023).

do zrozumienia czynników kształtujących szanse życiowe pozostają ściśle strzeżone w poszczególnych ministerstwach. Nie są łączone w jeden zbiór, ani udostępniane. Wreszcie jednak IFS dokonał przełomu – w przeciwnym razie miałbym znacznie mniej do powiedzenia. Podobnie jak w przypadku globalnego ubóstwa, szczegóły mają charakter techniczny, ale mogę pokrótce naszkicować, jaki postęp udało się osiągnąć.

Nasza metoda została zaprojektowana tak, by odpowiedzieć na pytanie: *rodzi się szczęściarzem?* Istnieje wiele potencjalnych czynników wpływających na to, dlaczego szanse życiowe mogą różnić się już w momencie narodzin, ale ludzie słusznie podchodzą bez zaufania do dużych różnic na samym starcie. Z dużym zaangażowaniem prowadzone są liczne działania na rzecz niewielkich, ale ewidentnie pokrzywdzonych grup, takich jak osoby neuroatypowe czy transpłciowe, które popieram. Przy tak wyjątkowej skali nierówności i długotrwałej niepewności co do ich przyczyn priorytetem badawczym staje się wskazanie kluczowych słabości brytyjskich działań publicznych, których korekta mogłaby realnie poprawić przyszłość milionów ludzi. Jeśli okazałoby się, że decydującym czynnikiem jest geografia, oznaczałoby to konieczność wdrożenia określonego zestawu interwencji państwa. Jeśli decydowałaby płeć – zupełnie innego, bo kobiety i mężczyźni nie mieszkają w odmiennych częściach kraju. A jeśli znaczenie miałby wiek – na przykład gdyby młodzi pracownicy byli w gorszej sytuacji niż emeryci – wskazywałoby to na potrzebę kolejnego pakietu działań, takich jak zwiększenie nakładów na szkolnictwo zawodowe kosztem wydatków emerytalnych. Gdyby decydującym czynnikiem okazało się pochodzenie etniczne, sugerowałoby to potrzebę zastosowania rozwiązań hybrydowych – na przykład interwencji ukierunkowanych na przeciwdziałanie dyskryminacji rasowej w zatrudnieniu, ale zniuansowanych o takie czynniki, jak region, płeć czy wiek. Niektóre grupy etniczne mają charakterystyczny, wielowymiarowy profil, więc przeciwdziałanie ich niekorzystnej sytuacji mogłoby wymagać działań nakierowanych na poprawę jakości nauczania w szkołach, do których szczególnie często uczęszczają przedstawiciele tych grup w kilku miastach. A jeśli wszystkie te czynniki okażą się istotne, musimy być w stanie ustalić ich hierarchię w sposób obiektywny.

Zbadaliśmy każdą z tych cech. Każdy człowiek jest trochę inny, co generuje sporo szumu w danych. Jednak aby wyznaczyć priorytety działań publicznych, grupujemy ludzi według kilku istotnych przewag i niekorzyści. Żeby łatwiej je zapamiętać, nadam im barwne nazwy – choć może to sprawiać wrażenie, że problem jest trywializowany. Ale ponieważ dane pokazują, że skutek złych decyzji publicznych niepotrzebnie zniszczono życie milionów młodych ludzi, wszelkie

wrażenie trywialności powinno szybko zniknąć*. Najbardziej uprzywilejowaną grupę – będzie ją reprezentował Lord Lucky (Pan Szczęściarz), który jest, rzecz jasna, białym mężczyzną; dorastał w zamożnej dzielnicy Londynu – można tu przywołać dla przykładu choćby Kensington – i obecnie również pracuje w Londynie. Jego szansa na wejście do górnych czterdziestu procent dochodów wśród wszystkich dwudziestoosmiolatek wynosi kojąco sześćdziesiąt osiem procent.

Zanim omówię konsekwencje wynikające z tej uprzywilejowanej sytuacji życiowej, trzeba najpierw uzyskać więcej wyników, zmieniając te cechy, które mają największy wpływ na szanse życiowe. Zaletą takiego podejścia jest to, że pozwala ono wyznaczać priorytety w oparciu o dowody naukowe, zamiast odwoływać się do naszych wcześniejszych przekonań czy emocji. W zasadzie dzięki niemu mogą wyjść na jaw niewygodne fakty, które dotąd pozostawały niezauważone lub były celowo bagatelizowane. Badania są bardziej złożone, niż to jak je tutaj przedstawiam, ale zainteresowani mogą to sprawdzić w raporcie Krutikovej i współautorów z 2024 roku pod tytułem *A preliminary analysis of differences in life-chances across England* (Wstępna analiza różnic w szansach życiowych w Anglii). W tym miejscu podsumuję nasze ustalenia i rozpoczynam dyskusję o ich konsekwencjach dla polityki publicznej.

Pierwsze zmiany dotyczą dwóch aspektów miejsca zamieszkania Lorda Lucky'ego. Zmieniamy miejsce, w którym dorastał. Wybieramy je dlatego, że właśnie te cechy najbardziej obniżą jego szanse życiowe, choć pierwsza zmiana, jaką wprowadzimy, nie jest drastyczna. Damy mu taki sam start jak jego kuzynowi, Baronowi Far-Away (Baronowi Daleko-Stąd), który dorastał w Yorkshire i nadal tam mieszka. Choć Lord Lucky może zadrzeć na samą myśl o tym miejscu, a jego szanse życiowe rzeczywiście się pogarszają, to ponieważ dorasta teraz w uprzywilejowanej dzielnicy Yorkshire – na przykład w zamożnej części Harrogate – wciąż ma lepsze szanse życiowe niż większość dwudziestoosmiolatek.

Kiedy jednak zmieniamy dzielnicę, w której mieszka, z uprzywilejowanej na biedną – jak Parson Cross Estate w Sheffield – nazywanie go „Szczęściarzem” ma już tylko sarkastyczny wydźwięk. Jego szansa na znalezienie się wśród czterdziestu

* Jak wyjaśniono w analizie Krutikovej i współautorów (2024), nasze wyniki dotyczą osób, które uczęszczały do szkoły w Anglii, gdy miały szesnaście lat, a obecnie mają dwadzieścia osiem lat. Sukces w tym wieku oznacza znalezienie się w górnych czterdziestu procentach dochodów wszystkich dwudziestoosmiolatek, którzy chodzili do szkoły w Anglii. Odpowiednio, brak sukcesu oznacza znalezienie się w dolnych czterdziestu procentach. Usunięcie środkowej jednej piątej zmniejsza „szum” w danych.

procent najlepiej zarabiających osób w wieku dwudziestu ośmiu lat wyraźnie spada poniżej średniej, mimo przewag wynikających z bycia białym mężczyzną i posiadania angielskiego wykształcenia. Być może trudno byłoby go przekonać, że jest szczególnie uprzywilejowany?

Podobne, dwustopniowe pogorszenie szans życiowych Lorda Lucky'ego możemy uzyskać, zmieniając jego płeć. Najpierw na scenę wkracza Baronessa Far-Away, która dorastała w dobrej dzielnicy Yorkshire i nadal pracuje w tej okolicy. Jej szanse życiowe są gorsze niż w przypadku jej kuzynki Lady Lucky, która dorastała w Kensington i pracuje teraz w mieście (a całkiem możliwe, że w City – biznesowej dzielnicy Londynu). Jednak wcale nie niweczy to szans Baronessy: przewaga wynikająca z dorastania w dobrej dzielnicy Yorkshire łagodzi niekorzyść związaną z byciem kobietą pracującą w Yorkshire – jej szanse życiowe są mniej więcej przeciętne na tle całej kohorty dwudziestoośmiolatków.

A teraz wykonujemy kolejny krok. Dorastała w ubogiej dzielnicy Yorkshire, takiej jak Parson Cross. Oto Miss Misfortune (Panna Nieszczęście). Ma najniższe szanse życiowe spośród wszystkich kategorii w naszym zbiorze danych. Jej szanse znalezienia się wśród czterdziestu procent najlepiej zarabiających dwudziestoośmiolatków wynoszą zaledwie około jedenastu procent. Mimo korzyści wynikających z bycia osobą białą, dorastania w Anglii i uczęszczania do angielskiej szkoły, Miss Misfortune ma dramatycznie niskie szanse życiowe. Gdyby doszła do wniosku, że nie ma sensu podejmować żadnych wysiłków, jej rozpacz byłaby zrozumiała – i niestety mogłaby zadziałać jak samospełniająca się przepowiednia.

Jak urodzić się szczęściarzem

Jeśli chcesz urodzić się w Wielkiej Brytanii jako ktoś „uprzywilejowany z urodzenia”, musisz poprosić rodziców, by wyposażyli cię w cechy, które razem dadzą ci tak dużą przewagę na starcie, że nawet poruszając się spacerowym tempem powinieneś wygrać wyścig. Powiedz im, że musisz dorastać i pracować w Londynie. Powiedz im też, by zadbali o to, żebyś był wychowywany jako dziecko płci męskiej (i jej nie zmienił). Wreszcie, jeśli Wielka Brytania jest podobna do Ameryki, to najważniejsze jest, abyś im powiedział, by zapewnili ci dyplom uczelni. Podejrzewamy, że pod tym względem Wielka Brytania rzeczywiście przypomina Amerykę, i sprawdzimy na podstawie danych ONS (Office for National Statistics) czy ta teza się potwierdzi. Wyniki można śledzić w regularnych aktualizacjach od Krutikovej i współautorów (2024).

Jeśli tylko rodzice zastosowali się do tych prostych instrukcji, zapewnili ci dochód na przyszłość. Dorastając i pracując w Wielkiej Brytanii, masz wyjątkowo wysokie szanse znaleźć się wśród czterdziestu procent najlepiej zarabiających dwudziestoośmiolatków. Różnica między życiowymi szansami Lorda Lucky'ego wynoszącymi sześćdziesiąt osiem procent – a szansami Miss Misfortune wynoszącymi jedenaście procent – czyli sześć do jednego, jest porażająca na tle innych państw wysokodochodowych. Jej uzasadnione poczucie beznadziei jest lustrzanym odbiciem jego uzasadnionego poczucia pewności siebie. Tak jak rozpacz Panny Nieszczęście skłania ją do zachowań, które mają charakter samospełniającej się przepowiedni, tak pewność siebie Lorda Szczęściarza wzmacnia jego przewagę. W dużym przybliżeniu można powiedzieć, że urodził się w nowej dziedzicznej kaście, analogicznej do arystokracji.

Niewątpliwie, Lord Lucky i jemu podobni czują się w pełni uprawnieni do swoich życiowych szans. Warto jednak pamiętać, że to szczęście jest zbyt wielkie, by można je było przypisać genom Lorda Lucky'ego czy jego pracowitości. Nie sposób uznać za wiarygodne, że jest aż tak bardzo inteligentniejszy od uprzywilejowanych Duńczyków, Niemców czy Japończyków urodzonych z podobnymi cechami. W żadnym z tych krajów przewaga nad najbardziej pokrzywdzoną dużą grupą społeczną nie wynosi sześciu do jednego. Musi istnieć inne wytłumaczenie – niż genialne geny lub wyjątkowa chciwość Lorda Luck'ego – sytuacji, w której mobilność społeczna w Wielkiej Brytanii po 1980 roku spadła do tak niskiego poziomu, że stała się pod tym względem ewenementem wśród krajów wysokodochodowych. Jedynie szczególne zmiany w strukturze brytyjskiej gospodarki albo szczególne decyzje polityczne stanowią wiarygodne wyjaśnienie tej sytuacji. Każdy z tych czynników mógł przechylić szalę na korzyść Lorda Lucky'ego. Najbardziej oczywistym z poczynań wśród działań państwa, które się nie sprawdziły, jest polityka edukacyjna.

Nieskuteczne polityki edukacyjne?

Zarówno w Ameryce, jak i w Wielkiej Brytanii wykształcenie rodziców robi ogromną różnicę. W USA nastolatek, którego zmierzona zdolność intelektualna plasuje się w najniższym kwintylu, ale którego rodzice należą do najwyższego kwintylu dochodowego, ma dziś większe szanse dostać się na studia niż jego rówieśnik o przeciwnej kombinacji czynników. Dostanie się na dobrą uczelnię jest bramą do wszystkich zawodów profesjonalnych, pozostawiając tym, którzy tej szansy nie mają, jedynie mocno ryzykowną drogę do osiągnięcia sukcesu w biznesie⁴.

Mimo to Ameryka różni się zasadniczo od Wielkiej Brytanii. Szanse życiowe Amerykanów są w ogromnym stopniu kształtowane przez rasę. Afroamerykanie od stuleci doświadczają systemowej dyskryminacji. W Wielkiej Brytanii natomiast niekorzyść strukturalna osób czarnoskórych (*black disadvantage*) zaczęła się przede wszystkim wraz z przybyciem pokolenia *Windrush* w 1948 roku, więc dyskryminacja ma tam znacznie krótszą historię. W przeciwieństwie do Ameryki łagodzi ją również przewaga geograficzna. Większość czarnoskórych Brytyjczyków mieszka w Londynie. W USA zaszło odwrotne zjawisko: społeczności afroamerykańskie skupiają się w miejscach pozostawionych w tyle, uwikłanych w dobrze znaną, pogłębiającą się spiralę upadku. Sytuacja Ameryki jest dziś dobrze opisana i przeanalizowana, w przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii. Dlatego tutaj skupię się właśnie na Wielkiej Brytanii.

W Ameryce fakt, iż twoi rodzice skończyli studia, znacząco podnosi twoje własne szanse życiowe. W Wielkiej Brytanii wiadomo natomiast, że jeśli to ty sam zdobędziesz dyplom, przez całe życie zawodowe będziesz osiągać znacznie wyższe zarobki. Większość osób po studiach zarabia około czterdziestu tysięcy funtów rocznie już pod koniec trzeciej dekady życia. O ile w wieku dwudziestu dwóch lat tylko mniejszość młodych ludzi kończy studia, o tyle w wieku szesnastu lat każde dziecko w kraju musi przystąpić do tego samego zestawu egzaminów GCSE (General Certificate of Secondary Education). Jeśli kończysz szkołę bez wyższych kwalifikacji niż GCSE, przez całe życie będziesz zarabiać mniej więcej połowę tego, co absolwent studiów, a twoje szanse na zarobki powyżej pięćdziesięciu tysięcy funtów są znikome. Jednak w przeciwieństwie do innych krajów wysokodochodowych najważniejsze elementy egzaminów GCSE są takie same dla wszystkich uczniów niezależnie od różnic w posiadanych talentach i aspiracjach edukacyjnych. Odpowiedni wynik egzaminów z kilku ściśle określonych obszarów uzyskany w wieku szesnastu lat staje się przepustką do rozlicznych możliwości.

W 2024 roku dysponujemy ogólnym wyobrażeniem o wykształceniu osób w wieku trzydziestu czterech lat – i jest to dość ponury obraz*. Jedna trzecia znajdująca się na szczycie ma dyplom uczelni wyższej; z kolei jedna trzecia najgorzej wykształconych nie ma praktycznie żadnych kwalifikacji; a jedna czwarta nie ma nic ponad A-levels (Advanced Level qualifications to egzaminy poprzedzone

* Dane pochodzą z 2016 roku, kiedy te osoby miały 26 lat, ale niewielu dwudziestokilkulatków kontynuuje edukację; liczba osób uczących się w wieku dorosłym gwałtownie spada.

dwuletnim, zaawansowanym cyklem nauki zdawane zwykle w wieku osiemnastu lat), w związku z czym może liczyć na zarobki rzędu zaledwie dwudziestu pięciu tysięcy funtów rocznie.

Najbardziej rażąco brytyjską anomalią na tle Europy jest to, że zaledwie około pięć procent tego rocznika zdobyło na tyle solidne kwalifikacje zawodowe, by ich maksymalne zarobki przekroczyły skromny próg trzydziestu tysięcy funtów rocznie. Z powodu zadziwiających uprzedzeń, które kształtują priorytety Whitehall, Wielka Brytania spektakularnie zaniedbała inwestycje w umiejętności zawodowe młodych ludzi – i nadal w te umiejętności nie inwestuje⁵.

W konsekwencji nastolatki stają przed egzystencjalnym wyborem: studiować albo pogodzić się z niskimi zarobkami przez całe życie. Co zatem decyduje o tym, kto kończy studia? Na szczęście możemy prześledzić historię rocznika dzisiejszych trzydziestoczerolatków. Można prześledzić różnice między absolwentami studiów a osobami słabiej wykształconymi, aż do momentu, gdy w roku milenijnym mieli szesnaście lat i zdawali egzaminy GCSE. Słaby wynik z matematyki w tak młodym wieku miał katastrofalne konsekwencje dla przyszłości tych dzieci. Wiele wskazuje na to, że w części przypadków przyczyna była dość banalna – przy ocenie kandydatów na kolejnych etapach edukacji i rekrutacji mechanicznie „odhaczano”, czy kandydat spełnia wymogi formalne. Co gorsza, los milionów dzieci wciąż zależy od tego jednego egzaminu. W tamtym roczniku jedna trzecia osób z najlepszymi wynikami, miała około siedemdziesięcioprocentową szansę na zdobycie dyplomu. Ci z dolnej jednej trzeciej – około cztery procent. Nic dziwnego więc, że jest to egzamin „wysokiego napięcia”, wywołujący ogromny stres, gdyż jego stawka jest ogromna*. Co zatem decyduje, kto otrzyma dobre oceny? Możemy to przewidzieć, gdy spojrzymy na wcześniejszy status społeczno-ekonomiczny tych trzydziestoczerolatków. Ci, którzy uczęszczali do szkół prywatnych, mieli siedemdziesięcioprocentową szansę na zdobycie dyplomu. Ci, którzy dorastali w najuboższych gospodarstwach domowych – zaledwie siedemnaście procent.

Najnowsze dane pokazują, że jednym z kluczowych momentów, w których dzieci zaczynają pozostawać w tyle za swoimi rówieśnikami, jest moment przejścia ze szkoły podstawowej do szkoły średniej. Dzieci z bardziej zamożnych rodzin trafiają do lepiej funkcjonujących szkół średnich w efekcie wyprzedzają rówieśników z rodzin gorzej sytuowanych, którzy wcześniej wykazywali większe zdolności⁶. Najprawdopodobniejszą sztuczką, jaką zamożni stosują by uzyskać ten efekt, jest zakup domu w rejonie którejś z najlepszych szkół. Te nieruchomości są oczywiście

* Wiem o tym aż za dobrze – w 2024 roku dwoje moich nastolatków zdaje ten egzamin.

droższe niż w pobliżu szkół o gorszej renomie. Tę przewagę można zlikwidować w prosty sposób. Rankingi wyników szkół mogłyby być dostępne wyłącznie dla lokalnych władz oświatowych i służyć jedynie do oceny dyrektorów placówek. Ponadto można powiększyć rejony szkolne, a miejsca w najbardziej obleganych szkołach przydzielać w drodze loterii. Zamiast tego wciąż obowiązują te skrajnie stronnice zasady naboru. W żadnym innym kraju o wysokich dochodach dzieci z zamożnych rodzin nie są aż tak mocno uprzywilejowane na samym starcie.

Co więcej los zdecydowanie sprzyja dzieciom mieszkającym w Londynie. Doskonale wiadomo, gdzie potrzeby są największe. Najbiedniejsze są dzieci korzystające z bezpłatnych posiłków szkolnych. Ale nawet w tej grupie można zaobserwować systemową stronnicość. Dzieci otrzymujące darmowe posiłki w Londynie mają o czterdzieści procent większe szanse na osiągnięcie dobrych wyników z matematyki i angielskiego na egzaminach GCSE niż ich rówieśnicy z Północy, a także dwukrotnie większe szanse na rozpoczęcie studiów. Dzieje się tak, ponieważ sposób przydziału środków publicznych jest wypaczony. Szkoły w Londynie otrzymują większą kwotę na jednego ucznia niż szkoły w jakimkolwiek innym uboższym regionie – w istocie o czterdzieści procent więcej niż w najbiedniejszym angielskim regionie, Yorkshire i Humber. Oczywiście koszty życia w Londynie są wyższe, ale najlepsi nauczyciele i tak wybierają pracę właśnie tam, o czym świadczą lepsze wyniki egzaminów oraz relacja komisarza ds. dzieci (Children's Commissioner), przytoczona poniżej. Te same wypaczone priorytety dotyczą ochrony zdrowia. Miejsca o najwyższym poziomie deprivacji, zlokalizowane głównie na Północy, otrzymują znacznie *mniej* środków na pacjenta niż te o najniższym poziomie deprivacji, które znajdują się w nieproporcjonalnie dużej mierze w południowo-wschodniej Anglii⁷. Dzięki takiej przewadze regiony te zdołały przyciągnąć lepiej wykwalifikowanych nauczycieli i lekarzy. Do tego dochodzą liczne możliwości, jakie ma londyński nastolatek, by dostrzec, że studia są bramą do dobrze płatnej pracy. Nastolatki w swoim otoczeniu widzą najnowsze przykłady sukcesów i słyszą narracje o edukacji jako ścieżce awansu. Przypomnijmy, że w South Yorkshire nastolatków ściga w dół toksyczna narracja: „No tak, jesteśmy głupi”. Jak zauważa komisarz ds. dzieci: „Uderzyło nas, jak wiele dzieci [na Północy] cofa się w trakcie nauki w szkołach średnich – tam, gdzie dzieci dorastające w miejscach o największych potrzebach często osiągają wyniki poniżej swoich możliwości. Setki tysięcy dzieci mierzą się tu z podwójną barierą: mieszkają w biednej, zdegradowanej społeczności i uczęszczają do kiepskiej szkoły”⁸.

Nie dość, że sposób finansowania szkolnictwa ze środków publicznych jest wypaczony (zamiast zmniejszać nierówności w szansach życiowych uczniów, powiększa je) to jeszcze z roku na rok to wypaczenie narasta. W latach 2009–2023 szkoły średnie działające w najbardziej zaniedbanych rejonach doświadczyły znacznie większych cięć budżetowych niż te w rejonach uprzywilejowanych⁹. Finansowanie edukacji i szkolenia po etapie szkoły średniej również uległo wypaczeniu. Biorąc pod uwagę wielkość środków przeznaczanych na osobę młodzi ludzie z londyńskich samorządowych placówek edukacyjnych należą do najbardziej uprzywilejowanych, podczas gdy uczniowie z Blackpool i North Midlands należą do grupy najbardziej pokrzywdzonych w Anglii pod tym względem*.

Ruch „Black Lives Matter” po długim czasie ignorowania problemu skierował uwagę opinii publicznej na skrajne i trwałe niekorzyści, z jakimi mierzy się czarnoskóra młodzież w Ameryce. Ze względu na wszechobecność amerykańskich mediów społecznościowych w życiu Brytyjczyków i ich wpływ na brytyjskie społeczeństwo podobną uwagę zaczęto poświęcać kwestii dyskryminacji rasowej w Wielkiej Brytanii. Na rynku pracy czarnoskórzy kandydaci niewątpliwie doświadczą niekorzystnego traktowania, ale w edukacji – w przeciwieństwie do opisanych wyżej strukturalnych, rażących dysproporcji regionalnych – nie występują analogiczne zachowania dyskryminujące. W egzaminach GCSE z matematyki i angielskiego, którym przypisuje się zbyt wielkie znaczenie, najlepiej spośród głównych grup etnicznych radzą sobie osoby pochodzenia chińskiego – zdawalność jest wśród nich o około jedną czwartą wyższa niż wśród białych Brytyjczyków. Najstabiliej wypadają osoby pochodzenia afro-karaibskiego – o jedną piątą rzadziej zdają egzaminy, co może być dziedzictwem rozpaczliwej sytuacji wynikającej z siedemdziesięciu pięciu lat dyskryminacji rasowej. Czarnoskórzy Afrykanie, których doświadczenie dyskryminacji jest znacznie bardziej współczesne i którzy mogą wciąż zachowywać ambicję typową dla niedawnych imigrantów, osiągają lepsze wyniki, plasując się na poziomie lub powyżej średniej białej większości brytyjskiej.

Wśród gospodarstw domowych o najwyższym poziomie deprivacji – tych, w których dzieci korzystają z bezpłatnych posiłków szkolnych – różnice wynikające z pochodzenia etnicznego są wyraźne, co stanowi ostrzeżenie, by zająć się głębiej w strukturę tych wyników. Szanse dzieci białych Brytyjczyków są wyjątkowo niskie,

* Zob. komunikat prasowy Institute for Fiscal Studies: „*Schools serving disadvantaged children have faced the biggest funding cuts*”, 11 grudnia 2023 r.

gdyż jedynie szesnaście procent z nich kontynuuje naukę na uczelni wyższej*. Dla porównania, około sześćdziesiąt procent dzieci czarnoskórych Afrykanów, które korzystają z darmowych posiłków szkolnych, trafia na studia, a w przypadku mniejszej grupy dzieci afro-karaibskich odsetek ten wynosi około trzydziestu procent. Częściowo wynika to z faktu, że dyskryminacja rasowa, której doświadczają osobą czarnoskórą, jest w pewnym stopniu kompensowana przez przewagi geograficzne. Niemal sześćdziesiąt procent czarnoskórych Brytyjczyków mieszka w Londynie, podczas gdy wśród białych Brytyjczyków odsetek ten wynosi zaledwie dziesięć procent.

Wracając do wcześniejszych wyników dotyczących szans życiowych, wpływ pochodzenia etnicznego w Anglii wygląda zupełnie inaczej niż w Ameryce. W Anglii, jeśli Lord Lucky jest pochodzenia indyjskiego, jego szanse na odniesienie sukcesu w wieku dwudziestu ośmiu lat są nawet wyższe, niż gdyby był biały.

Co więcej, wpływ płci różni się radykalnie w zależności od analizowanej grupy etnicznej. Mężczyźni pochodzenia bangladeskiego stanowią dużą grupę, która – przy porównywalnych cechach – wypada znacznie gorzej niż biali mężczyźni. Jednak Miss Misfortune, najbardziej nieuprzywilejowana postać w naszej analizie, jest biała; jeśli zmienimy jej pochodzenie etniczne na bangladeskie, jej szanse życiowe poprawiają się o jedną trzecią, osiągając poziom zbliżony do wyników mężczyzn pochodzenia bangladeskiego.

*Alternatywa dla brytyjskiego modelu***

Estoński system edukacji jest przeciwieństwem brytyjskiego – ale nie dlatego, że wydaje się na niego znacznie więcej. Różnice dotyczą tego, na co przeznaczają się środki i, co ważniejsze, w jaki sposób organizuje się edukację.

W skrócie, brytyjski system kładzie nacisk na jak najwcześniejsze rozpoczęcie nauki w szkole podstawowej. Dzieci trafiają tam w wieku czterech lat, wybierając następnie, w wieku dwunastu lat, wczesną specjalizację w kilku przedmiotach akademickich. Treści kształcenia są ustalane centralnie, egzekwowane poprzez

* Źródłem danych dla wszystkich tych liczb są oficjalne statystyki rządowe opublikowane przez Departament Edukacji. Korzystamy tu z danych z 2019 roku, ponieważ egzaminy w 2020 zostały odwołane z powodu COVID-19, a późniejszy proces przyjęć na studia został poważnie zakłócony.

** Wyczerpujący, przystępny i politycznie neutralny opis estońskiego systemu edukacji, który potwierdza wszystkie tezy przedstawione w niniejszej części, można znaleźć w artykule Rachel Sylvester *Want the best schools in Europe? Try Estonia* (Najlepsza edukacja w Europie? Przykład Estonii), *The Times*, 6 listopada 2023 r.

dyscyplinę, wykluczanie oraz nadzór wspierany poprzez częste przeprowadzenie ogólnokrajowych testów i inspekcji. Estoński system natomiast kładzie nacisk na profesjonalną edukację przedszkolną w pierwszych latach życia, kiedy dzieci uczą się funkcjonowania społecznego. Podczas gdy Wielka Brytania wydaje na edukację przedszkolną znacznie mniej niż średnia OECD, Estonia wydaje znacznie więcej. Estończycy opóźniają rozpoczęcie szkoły podstawowej do siódmego roku życia. Po rozpoczęciu nauki specjalizacja jest zakazana aż do dziewiętnastego roku życia. Uczniowie w klasie zazwyczaj reprezentują zróżnicowany poziom zdolności i nie dzieli się ich na poziomy. Duży nacisk kładzie się natomiast na zajęcia o charakterze przekrojowym, wykraczające poza zakres pojedynczych przedmiotów. Zamiast centralnego sterowania, decyzje programowe w dużej mierze oddano w ręce nauczycieli i dyrektorów szkół. Praktycznie nie przeprowadza się ogólnokrajowych testów, nie wyklucza się uczniów i nie przeprowadza się wizytacji lekcji. Podczas gdy brytyjska edukacja staje się coraz bardziej tradycyjna, Estonia nieustannie wprowadza innowacje, takie jak wykorzystanie technologii wirtualnej rzeczywistości do prowadzenia lekcji. Brytyjskie szkoły ugrzęzły w rywalizacji o miejsce w ogólnokrajowych tabelach rankingowych. Tymczasem w Estonii nie ma żadnych rankingów, a nauczycieli zachęca się do odwiedzania innych szkół, uczenia się od nich i współpracy.

Te dwa systemy edukacyjne różnią się tak radykalnie, że nie sposób uznać, iż oba jednocześnie opierają się na sensownych założeniach i działają efektywnie. Jedną z powszechnie stosowanych miar jakości kształcenia jest test PISA OECD, przeprowadzany na zakończenie nauki w szkole średniej. Ma on liczne słabości – począwszy od trywialnych kwestii, związanych ze sposobem pomiaru i obawami o stronniczość próby, po poważniejsze, dotyczące tego, czy rzeczywiście ocenia właściwe aspekty sukcesu edukacyjnego. Estońskie Ministerstwo Edukacji odnosi się do niego dość lekceważąco, podczas gdy jego brytyjski odpowiednik chętnie chwali się każdym sukcesem. Mimo to estońskie szkoły osiągają najlepsze wyniki w teście PISA w Europie i poza nią, wyprzedzając Amerykę Północną, Japonię i Koreę Południową.

Sukces Estonii sięga znacznie dalej. Estoński system edukacyjny wyjątkowo skutecznie wyrównuje szanse życiowe. Kraj notuje najmniejszą lukę między dziećmi z najwyższego i najniższego kwintylu społeczno-ekonomicznego w OECD. Jednak tym, z czego Estończycy wydają się być najbardziej dumni, jest bardzo wysoki poziom dobrostanu wśród uczniów. Nie chodzi im przy tym o „szczęście” – jak ujęła to pewna dyrektorka: *„Gdybyśmy chcieli, by byli szczęśliwi, daliśmy im lody”*. Do pomiaru dobrostanu Estończycy stosują standardową, międzynarodową dziesięciostopniową

skalę oceny „satisfakcji z życia”. Zasmucające jest to, że według tego wskaźnika brytyjskie dzieci, doprowadzone do skrajny wytrzymałości przez „testy wysokiej stawki”, decydujące o dalszej ścieżce edukacyjnej, plasują się niemal na samym dole – wśród krajów o najniższym poziomie dobrostanu dzieci.

Jeśli edukacja jest fundamentem przyszłości społeczeństwa, brytyjski system edukacyjny wygląda na taki, który stoi przed koniecznością głębokiej przemiany. W części II przedstawię szerszy kontekst wad tego systemu – pokażę, że te słabości nie są wyjątkiem, lecz mikrokosmosem znacznie większych porażek.

Dlaczego dystrybucja dochodów nie jest bardziej wyrównana?

W tej części przejdę od zagadnienia nierównych szans życiowych do zagadnienia nierównych dochodów. O ile w Wielkiej Brytanii szanse życiowe mieszkańców pozostają skrajnie nierówne, o tyle historia dotycząca nierówności dochodowych jest już mniej dramatyczna – choć wciąż budzi niepokój wielu osób. Skoro stworzyliśmy już grupy społeczne, aby mierzyć różnice w szansach życiowych, możemy skierować uwagę na różnice w ich dochodach. Zamiast pytać, jakie są szanse Lorda Lucky’ego, na uplasowanie się wśród czterdziestu procent najlepiej zarabiających, przechodzimy do pytania o jego dochody. Zadając to samo pytanie każdej z grup, możemy ustalić, jaką przewagę dochodową dają mu poszczególne cechy.

W wieku dwudziesty ośmiu lat Lord Lucky może spodziewać się zarobków na poziomie niemal trzydziestu tysięcy funtów rocznie. Gdy spotyka swojego niezamożnego krewnego, Barona Far-Away, może z lekkim dreszczykiem wyższości zauważyć różnicę wynikającą z dodatkowych sześciu i pół tysiąca funtów, które zarabia wyłącznie dzięki temu, że jego rodzice byli na tyle rozsądni, by wychować go w Londynie – gdzie zresztą pozostał i podjął pracę. Jego premia dochodowa wynikająca z korzystnej lokalizacji wynosi zatem dwadzieścia osiem procent. Baron Far-Away z kolei może patrzeć z góry na Baronessę Far-Away, która zarabia jedynie osiemnaście i pół tysiąca funtów rocznie. Sam fakt bycia mężczyzną zagwarantował mu pokaźną premię w wysokości dwudziesty czterech procent. I oczywiście wszyscy oni mogą odnosić się w sposób pogardliwy do Miss Misfortune, której zarobki sięgają zaledwie dziesięć tysięcy funtów rocznie, w związku z czym żyje ona z dnia na dzień, ledwo wiążąc koniec z końcem.

Wszystkie opisane osoby mają raptem dwadzieścia osiem lat. Czas działa na korzyść Lorda Lucky’ego – jego maksymalne zarobki prawdopodobnie osiągną wielokrotnie wyższy poziom niż dochody Miss Misfortune.

Możemy uzupełnić te nowe dane ukazujące wartość poszczególnych przywilejów innymi, najnowszymi danymi o dochodach, zaczynając od osób jednoznacznie uprzywilejowanych – dorosłych znajdujących się wśród jednego procenta najlepiej zarabiających. W 2019 roku takich osób było pół miliona, a każda z nich zarabiała powyżej stu trzydziestu tysięcy funtów rocznie. Zdecydowana większość mieszka w zasięgu codziennych dojazdów do Londynu, gdzie występuje koncentracja wysoko płatnych stanowisk w finansach, prawie i administracji rządowej¹⁰. Zdobyć tych posad bez dyplomu uniwersyteckiego byłoby niemożliwe, co prowadzi nas z powrotem do problemu stronniczości polityki edukacyjnej.

Ogólny przekaz *Pominiętych* jest optymistyczny. Społeczności przez długi czas *pomijane* mogą nadrobić dystans. Jednak ton tego rozdziału był daleki od radosnego. W opisie brytyjskiej spirali upadku w edukacji i uprzywilejowania pobrzmiwał gniew – moim zdaniem całkowicie zrozumiały. Kolejny rozdział przyniesie wiele dobrych wiadomości, lecz zanim przejdziemy dalej, warto ujawnić jeszcze jeden ponury fakt. W ciągu ostatnich czterech dekad każda kolejna kohorta młodych Brytyjczyków wchodziła na rynek pracy z coraz gorszymi perspektywami.

Urodzeni pod szczęśliwą datą

W Wielkiej Brytanii, podobnie jak w pozostałej części Europy Zachodniej, trzy powojenne dekady były okresem bezprecedensowego wzrostu zamożności dla niemal wszystkich. Jednak od około 1980 roku ten trend zaczął słabnąć. Grupując dane według dekady urodzenia, można obecnie dostrzec, że osoby urodzone w latach 50. tworzą tak zwaną *Szczęśliwą Kohortę (Lucky Cohort)* – co oznacza, że zdążyły załapać się na epokę powszechnego dobrobytu. Zdołały również na tyle okopać się na swoich dostatnich stanowiskach życiowych, że mogły zabezpieczyć się przed niestabilnymi warunkami*, które zaczęły się pojawiać począwszy od lat 80. Możemy prześledzić dwie serie danych, które ilościowo opisują ten przywilej: zarobki mężczyzn oraz ceny nieruchomości.

Przeciętne roczne zarobki mężczyzn przed pięćdziesiątką urodzonych w latach 50. poszybowywały w okolice trzydziestu pięciu tysięcy funtów. Znajdowali się oni w znacznie bardziej uprzywilejowanej sytuacji niż jakakolwiek wcześniejsza kohorta w tym samym wieku. Jednak kolejna kohorta, osób urodzonych w latach 60., w okolicach pięćdziesiątki zarabia już około trzy tysiące funtów mniej. Podobnie kohorta urodzona w latach 70., osiągając ten sam wiek, zarabia jeszcze mniej niż

* Dla mnie była to dobra wiadomość, ale dla większości czytelników już nie.

ta z lat 60. Ten wzorzec spadku dochodów, niestety, dotyczy również kohorty z lat 80. Jeśli chodzi o osoby urodzone w latach 90., jest jeszcze za wcześnie na pełną ocenę, ale nie wkroczyły one na rynek pracy w okresie dobrej koniunktury. Tymczasem wzrost cen nieruchomości zwiększył różnice majątkowe między tymi, którzy posiadają własny dom, a tymi, którzy wynajmują, i w konsekwencji sprawił, że osobom o średnich dochodach urodzonym po 1960 roku znacznie trudniej jest wejść w posiadanie domu. W każdym kolejnym roczniku – osiągniętym ten sam wiek – odsetek właścicieli mieszkań jest niższy. Ten wzrost najmocniej uderzył w grupę o średnich dochodach. Od 1997 roku odsetek właścicieli w tej grupie spadł o ponad połowę. Widać tu wyraźną interakcję z nierównowagą geograficzną, ponieważ ceny nieruchomości w Londynie i na południowym wschodzie rosły znacznie szybciej niż w pozostałych regionach.

Ponownie pojawia się pytanie o wiarygodną przyczynę tych nietypowych i niepokojących wyników – czy są one pochodną nietypowych zmian w strukturze brytyjskiej gospodarki, czy polityk publicznych o wyraźnie innym charakterze – obie te rzeczy mogły ograniczyć możliwości życiowe mieszkańców Wielkiej Brytanii.

Jeśli zadamy pytanie o specyficzne zmiany w brytyjskiej gospodarce, których nie zaobserwowano w pozostałej części Europy, to należy zwrócić uwagę na rozrost sektora finansowego, silnie skoncentrowanego w Londynie. Jednak tym, co jeszcze bardziej rzuca się w oczy, są decyzje polityczne. Wyjątkowa koncentracja władzy w Londynie – z rządem, sądami, finansami i mediami, które w coraz większym stopniu przenosiły tam swoją działalność – wpłynęła na oderwanie procesu decyzyjnego od lokalnej wiedzy niezbędnej do podejmowania trafnych wyborów.

Te działania, w połączeniu z intelektualną kontrrewolucją lat osiemdziesiątych, wywołały dwie eksplozje: jedną w nierównościach regionalnych, drugą w przywilejach. Jeśli chodzi o nierówności regionalne, Anglia i Walia stały się jedynymi krajami zamożnego świata, które doświadczyły tej toksycznej kombinacji skrajnie scentralizowanej władzy i błędnych idei – takich jak podejście pomijające uwarunkowania lokalne (*place-blind*). W rezultacie, jak pokazuje Philip McCann w Deaton Review, do 2024 roku nastąpiła bezprecedensowa dywergencja wszystkich innych regionów względem Londynu i regionu South-East.

Jeśli chodzi o gwałtowny wzrost przywilejów, został on zapoczątkowany przez intelektualną kontrrewolucję lat 80. i w dużej mierze utrzymywał się przez kolejne dekady. Przywilej ten został przechwycony przez nową klasę (dobrze wykształconych), nową kohortę (osoby urodzone w latach 50.) oraz przez uprzywilejowany region (South-East). Niewielka grupa osób, które spełniają powyższe trzy kryteria, właśnie przechodzi na emeryturę. A przecież przez wszystkie lata narastającej dywergencji

to właśnie oni stali u steru państwa. To, że ogromne uprzywilejowanie materialne, którym obecnie się cieszą, zbiegło się z ich skoncentrowaną władzą polityczną, być może nie było czystym przypadkiem¹¹. Ponieważ ich pokolenie wchodzi w wiek emerytalny, odwrócenie słynnego młodzieńczego zachwytu Wordswortha nad rewolucją może pasować tu jako trafne epitafium:

Błogo było żyć o tym świecie,
Lecz być starym – to dopiero niebo!*

* Przekład Zygmunta Kubiaka fragmentu poematu Williama Wordswortha *French Revolution, as It Appeared to Enthusiasts at Its Commencement* (*Rewolucja Francuska, jak się jawiła entuzjastom u jej początku*), *Poezja angielska. Wiek XIX*, PIW 1974.

CZĘŚĆ II

Spirala wzrostu

Przywództwo

Dobre przywództwo polityczne potrafi zatrzymać spiralę upadku, a z doświadczeń miejsc, którym udało się dokonać takiej przemiany, można się wiele nauczyć. Takie przywództwo potrafi przerwać zarówno ekonomiczne, jak i psychologiczne mechanizmy ciągnące społeczność w dół.

Choć początkowy impuls do upadku ma zwykle charakter ekonomiczny – niekorzystny wstrząs – spirala upadku uruchamia się natychmiast, gdy tylko oczekiwania zaczynają ulegać erozji. To powoduje odpływ inwestorów, wywołuje psychologię rozpacz i podsyca dzielące społeczeństwo narracje oparte na wzajemnym obwinianiu się. Dobrzy przywódcy zaczynają od zdecydowanych, często spektakularnych działań, które zmieniają sposób, w jaki ludzie postrzegają przyszłość. Wpływają na oczekiwania zniechęconych inwestorów, łagodzą rozpacz mieszkańców, a narracjom wzajemnego obwiniania się przeciwstawiają wizję przyszłości atrakcyjną dla ludzi wcześniej podzielonych konfliktami. Dobrzy przywódcy na tym nie poprzestają, są bowiem świadomi własnych ograniczeń. Aby je zniwelować w instytucjach publicznych tworzone są zespoły, które motywuje się do działania. Następnie te zespoły wyposażane są w realną sprawczość, by mogły wypracować rozwiązania problemów, które początkowo wydają się nierozwiązywalne.

Wzlot Singapuru i zaprzepaszczona szansa Tanzanii

W latach sześćdziesiątych dwaj przywódcy miejsc pozostawionych w tyle postawili sobie za cel przekształcenie swoich społeczeństw – to znaczy wyprowadzenie ich z biedy i przejście do dobrobytu. Byli to Julius Nyerere, pierwszy prezydent i twórca podstaw państwowości Tanzanii, oraz Lee Kuan Yew z Singapuru. Około 1961 roku obaj stanęli na czele rządów swoich krajów i musieli zmierzyć się z zaskakująco podobnymi problemami, które postanowili rozwiązać w podobny sposób. Obaj są postaciami heroicznymi: sukces jednego to triumf, porażka drugiego to tragedia. Te odmienne rezultaty pokazują, że każdej głębokiej przemianie towarzyszy niepewność. Ani Julius Nyerere, ani Lee Kuan Yew nie byli w stanie

przewidzieć z całkowitą pewnością, która strategia okaże się skuteczna. Z pozoru niewielka różnica w zaproponowanej strategii okazała się mieć większe znaczenie niż którykolwiek z nich mógłby przypuszczać i doprowadziła do dramatycznie różnych rezultatów. Julius Nyerere nie zdołał osiągnąć celu, jakim była transformacja gospodarcza. Zachował się niezwykle honorowo – przyznał się do porażki i ustąpił ze stanowiska. Mimo to pozostawił po sobie bezcenne dziedzictwo i dlatego – moim zdaniem – zasługuje na miano wielkiego przywódcy.

Obaj przywódcy ponieśli znaczne osobiste wyrzeczenia, dzięki czemu zyskali powszechne zaufanie. Nyerere odziedziczył po ustępującym brytyjskim gubernatorze kolonialnym okazałą oficjalną rezydencję oraz Rolls-Royce'a. Odmówił zamieszkania w tej rezydencji; odmówił także korzystania z ekskluzywnego samochodu. Postawił na prostotę i skromność, czyniąc z nich obowiązujący standard. Nazywano go „Nauczycielem”, a nie „Wielkim wodzem” (ang. *Big Man*). Ten styl życia wyraźnie kontrastował ze stylem wielu innych afrykańskich prezydentów.

Osobiste wyrzeczenia Lee Kuan Yewa miały bardziej dramatyczny charakter, ale okazały się równie skuteczne. Pod koniec lat pięćdziesiątych w Singapurze doskwierała nie tylko przysłowiowa „bieda z nędzą”, ale także głęboko zakorzeniona korupcja w życiu publicznym. Lee prowadził kampanię wyborczą pod hasłem walki z korupcją, ale żeby odnieść zwycięstwo, potrzebował pieniędzy. Nie był człowiekiem zamożnym, miał jednak to szczęście, że jego kampanię sfinansował bogaty przedsiębiorca. Po wygranych wyborach nowo mianowany premier odwdzińczył się swojemu sponsorowi, powierzając mu stanowisko publiczne. Ku zakłopotaniu Lee, człowiek ten zaczął wykorzystywać stanowisko dla własnych korzyści. Premier miał ograniczone pole manewru. Gdyby ukarał tego człowieka, ani on, ani nikt inny najpewniej nie sfinansowałby jego kolejnej kampanii wyborczej. Ale gdyby korupcja wyszła na jaw, potwierdziłoby to najgorsze przypuszczenia opinii publicznej. Lee Kuan Yewa mógł wybrać najostrożniejsze rozwiązanie i nakazać swojemu darczyńcy, by przestał nadużywać władzy pod groźbą odwołania ze stanowiska. *Postąpił jednak inaczej* – postawił sponsora przed sądem. Sponsor został skazany i trafił do więzienia. Takie poświęcenie przyszłego finansowania kampanii zaskoczyło niedowiarków, a Lee udowodnił, że nie rzuca słów na wiatr.

Na różne sposoby, zarówno Julius Nyerere, jak i Lee Kuan Yew, szybko zdobyli zaufanie wyborców, przekonując ich o szczerości swoich intencji. Same intencje jednak nie wystarczą, ludzie muszą także ufać kompetencjom przywódcy. Większość mieszkańców obu krajów żyła w skrajnej biedzie i miała bardzo konkretne potrzeby. W gęsto zaludnionym Singapurze ludzie potrzebowali mieszkań, a w Tanzanii – żywności i edukacji dla swoich dzieci. Obaj przywódcy mieli dość pokory, by

zrozumieć, że aby spełnić oczekiwania społeczeństwa, muszą dobrać dobrze wykształconych doradców i stworzyć merytokratyczną służbę cywilną. Ich zapał był tonowany realizmem. Zdawali sobie sprawę, że przemiana będzie długotrwałym procesem, dlatego nieustannie przypominali o cierpliwości oraz wyrzeczeniach, które zaowocują w przyszłości.

Po przyjęciu właściwej strategii jako podstaw działania, przystąpili do zmiany przekonań, które dominowały w obu państwach. Pierwszym wyzwaniem, priorytetowym dla obu przywódców, był brak poczucia wspólnej tożsamości wśród obywateli. Tanzania stanowiła terytorium kolonialne stworzone w sposób arbitralny. W jej granicach zamieszkiwało około pięćdziesięciu różnych plemion, mówiono wieloma językami i wyznawano różne religie. Ponadto występowały tu różne grupy etniczne. Zasadniczą część Tanzanii stanowiło rozległe terytorium z dużymi miastami portowymi nad Jeziorem Wiktorii i nad Oceanem Indyjskim. Pasterze wypasali wędrujące stada bydła. Wielu rolników prowadziło uprawę wędrowną, pozwalając działkom leżeć odłogiem przez lata i przemieszczając się po ziemi należącej do całego plemienia, a nie do jednostki. W innych regionach rolnicy sadzili drzewa kawowe i traktowali ziemię jako swoją własność. Całe to terytorium było luźno związane z częściowo niezależną wyspą leżącą w pobliżu – Zanzibarem. Sama wyspa również była zamieszкана przez różnorodne ludy, lecz różniła się od terenów na stałym lądzie historią i interesami gospodarczymi. Stworzenie trwałej unii między lądem a wyspą było trudne. Zanzibar zarządzał własnymi finansami i cieszył się znacznie wyższym poziomem zamożności. Nyerere miał świadomość, że mieszkańcy Tanzanii nie byli w żadnym istotnym sensie narodem. Granice państwa powstały na bazie granic dawnej Niemieckiej Afryki Wschodniej, istniejącej do 1919 roku, a następnie Tanganiki funkcjonującej pod brytyjską administracją kolonialną, aż do 1961 roku*.

Singapur, mimo swojego niewielkiego obszaru, był krajem jeszcze bardziej podzielonym. Tworzyły go trzy różne społeczności – Malajowie, Chińczycy i Hindusi – które odnosiły się do siebie z dużą nieufnością. Najgroźniejszy był jednak podział ideologiczny. Z Chin docierał maoistowski marksizm, mający znaczną siłę oddziaływania, podczas gdy zza Pacyfiku Stany Zjednoczone oferowały

* Wielka Brytania stała się potęgą kolonialną, ponieważ po zakończeniu pierwszej wojny światowej, gdy pokonano Niemcy, otrzymała od nowo utworzonej Ligi Narodów mandat do zarządzania tym terytorium. Przejmując za nie odpowiedzialność, Imperium Brytyjskie kierowało się przede wszystkim chęcią niedopuszczenia do tego, by wybrzeże znalazło się pod kontrolą innego mocarstwa, co mogłoby zagrozić szlakowi morskemu prowadzącemu do Indii.

wizję połączenia parlamentaryzmu odziedziczonego po Brytyjczykach z kuszącymi nowymi produktami amerykańskiego społeczeństwa konsumpcyjnego. Podobnie jak Julius Nyerere, Lee Kuan Yew postrzegał te głębokie podziały jako zasadniczą przeszkodę w rozwoju i postanowił wykorzystać moment uzyskania niepodległości, aby zjednoczyć obywateli.

Obaj przywódcy wykorzystali swoje umiejętności komunikacyjne, aby zmienić sposób, w jaki obywatele myśleli o własnej tożsamości. W Tanzanii osłabiano znaczenie tożsamości plemiennych; w Singapurze – etnicznych i ideologicznych. W ich miejsce próbowano budować nową, wspólną tożsamość. Lee Kuan Yew oprócz stosowania polityki komunikacyjnej realizował mikro-zarządzanie w odniesieniu do mieszkalnictwa publicznego. Zdając sobie sprawę, że grupy etniczne wołały żyć we własnych odosobnionych społecznościach, dopilnował, aby każdy, kto ubiegał się o mieszkanie publiczne, trafił tam, gdzie za sąsiadów miałby ludzi należących do innej grupy.

Dla Prezydenta Nyerere budowanie wspólnej tożsamości było spawą tak ogromnej wagi, że pierwszy rok swojego urzędowania poświęcił niemal wyłącznie promowaniu przekazu, iż ludzie są teraz przede wszystkim Tanzańczykami, a nie członkami plemion. Ideę tę wzmacniały zdecydowane działania, takie jak wprowadzenie wspólnego języka, którego nauczano we wszystkich szkołach i używano we wszystkich dokumentach oraz w debacie publicznej.

Obaj przywódcy liczyli, że zmiana poczucia tożsamości skłoni obywateli do rezygnacji z części własnych interesów na rzecz większych celów. Ludzie jednak mocno trzymają się swoich przyzwyczajzeń i kierują się zbiorowym sposobem myślenia. Kiedy prosi się nas, byśmy myśleli mniej egoistycznie, zadajemy sobie pytanie: dlaczego właśnie teraz? I dlaczego ja? Obaj przywódcy potrafili udzielić na to przekonujących odpowiedzi. Na pytanie „dlaczego teraz?” odpowiadali wskazując na wyjątkowy moment uzyskania niepodległości, okraszając to dodatkowo „dreszczem pilności”. Nyerere mówił to wprost. Powtarzał Tanzańczykom, że muszą biec tam, gdzie inni idą – potrzeba nadrobienia dystansu jest powszechnym doświadczeniem społeczeństw pozostawionych w tyle. W przypadku Lee Kuan Yewa poczucie, iż zadanie jest paląco pilne wynikało nie tylko z nadarzającej się szansy, lecz przede wszystkim z zagrożenia. Powstanie Singapuru jako państwa wynikło z faktu, że został on wykluczony z Federacji Malezji. Po tym wydarzeniu Singapur znalazł się w otoczeniu wrogów, a stawką było przetrwanie państwa¹.

Pytanie „dlaczego ja?” było trudniejsze. Skoro sami przywódcy zgodzili się ponieść wiele wyrzeczeń, to oczekiwali tego samego od innych uprzywilejowanych grup. Julius Nyerere stworzył dwie grupy, które miały torować drogę ku zmianom.

Polityczną awangardę stanowili ci, którzy spełniali wymagające kryteria, by wstąpić do jego partii politycznej – jedynej, na którą zezwolił. Nyerere zdecydował się na system jednopartyjny nie po to, by umocnić własną pozycję, lecz dlatego, że był realistą. Rozumiał, że jedyne podstawy, na których mogłyby powstać rywalizujące partie, stanowiły tożsamości plemienne i religijne. Rywalizacja partyjna, oparta na takich podstawach, uniemożliwiłaby budowanie wspólnej tożsamości. Polityka wielopartyjna musiała poczekać, aż wspólna tożsamość mocno się ugruntuje. Drugą awangardę stanowiła nowa kadra urzędników wyższego szczebla służby cywilnej, których prezydent Tanzanii dobierał na podstawie wyjątkowych osiągnięć edukacyjnych. Urzędnicy ci cieszyli się dużą autonomią decyzyjną. Również w tym przypadku Nyerere kierował się realizmem, zdając sobie sprawę z presji, jakiej będą poddani. Dysponując wpływem na obsadę stanowisk i udzielanie kontraktów, musieli liczyć się z oczekiwaniami swoich krewnych, którzy domagaliby się przysług. Silnie zakorzenione tradycje lojalności wobec rodziny z łatwością przeważałyby nad dopiero kształtującą się lojalnością wobec nowego państwa. Dlatego Nyerere wprowadził zasadę, że urzędnicy nie mogą być zatrudnieni w regionie, z którego pochodzą. Dzięki temu żaden członek rodziny nie mógłby z taką łatwością wpływać na swojego wysoko postawionego krewniaka.

Lee Kuan Yew zastosował strategię, w dużej mierze podobną do rozwiązania przyjętego przez Nyererego. Choć pozostawił w systemie inne partie polityczne, wyznaczył granice dopuszczalnego sprzeciwu. Jego podejście do służby cywilnej było także bezkompromisowo merytokratyczne. Ponieważ Singapur był państwem-miastem, Lee nie mógł delegować urzędników daleko od miejsca, z którego pochodzili – musiał więc zająć się problemem samej pokusy nieuczciwości. Wynagrodzenia ministrów i najwyższych rangą urzędników służby cywilnej stopniowo podnoszono do wysokiego poziomu, dorównującego międzynarodowym standardom. Jego praktyczna zasada była prosta – płace urzędników powinny wynosić dwie trzecie kwoty, którą zarabia się na podobnych stanowiskach w prywatnym sektorze w Singapurze. Ale w zamian za to osoby na najwyższych stanowiskach ponosiły osobistą odpowiedzialność za postępowanie i jakość pracy tych urzędników. Korupcja lub słabe wyniki nieuchronnie kończyły się dymisją.

Podjęte działania rzeczywiście zmieniły sposób, w jaki ludzie postrzegali swoją tożsamość. W przypadku Tanzanii dowody są zaskakująco konkretne. Granica między Tanzanią a Kenią to prosta linia wytyczona na kolonialnej mapie, która w sposób arbitralny przecięła społeczeństwa Afryki Wschodniej. Po obu stronach granicy występowała ta sama mieszanek plemion. Powstały w ten sposób idealne warunki do przeprowadzenia naturalnego eksperymentu – czy mieszkańcy tej

samej wioski, wywodzący się z różnych plemion, będą w stanie współpracować? Kluczowym dobrem publicznym w wiosce jest studnia. Wszyscy mieszkańcy z niej korzystają, dlatego należy regularnie dbać o jej stan techniczny. To rodziło prosty problem działania zbiorowego: czy społeczność potrafiła wyrzucić wystarczającą presję społeczną, by ograniczyć „jazdę na gapę” (*freeriding*)? Po obu stronach granicy znajdowały się wioski zamieszkałe wyłącznie przez członków jednego plemienia i w takich miejscach presja społeczna powinna działać dość skutecznie. Były jednak także wioski wieloplemienne – skupiska ludzi, którzy osiedlili się tam stosunkowo niedawno. W tych miejscach napięcia międzyplemienne mogły utrudnić współpracę. Żaden kenijski przywódca polityczny nie poszedł w ślady Juliusa Nyererego i nie próbował odsunąć tożsamości plemiennych na dalszy plan. W 2001 roku, gdy przeprowadzono to badanie, mimo niemal czterdziestu lat państwowości, po kenijskiej stronie granicy ludzie wciąż nie mieli poczucia wspólnej tożsamości. W wioskach o mieszanym składzie plemiennym mieszkańcy nie byli w stanie ze sobą współpracować. Natomiast mieszkańcy tanzańskich wiosek wieloplemiennych uważali się przede wszystkim za Tanzańczyków. Byli wręcz zdziwieni, że badacze mogli sądzić inaczej*.

W przypadku Singapuru dysponujemy również danymi ilościowymi, które są jednoznaczne. Ministerstwo ds. Społeczności (*Ministry of Community*) mierzy poziom interakcji społecznych. Wyniki pokazały, że podziały między rywalizującymi między sobą grupami etnicznymi i konkurencyjnymi ideologiami, z którymi mierzył się Lee Kuan Yew, w 2018 roku od dawna należały już do przeszłości. Wszyscy rzeczywiście postrzegali siebie jako Singapurczyków. Co więcej, byli z tego niezwykle dumni**.

Lee Kuan Yew i Julius Nyerere zbudowali zaufanie do swojego przywództwa oraz nowe poczucie wspólnej tożsamości wśród obywateli. Osiągnięcia te były jednak jedynie niezbędnym wstępem do ostatecznego zamierzenia, jaki było stworzenie

* Badanie, na którym opiera się ta analiza było prowadzone przez Teda Miguela, a omówiono je szerzej w książce pt. *The Bottom Billion* (2007).

** Szerzej omawiam te wyniki w książce *The Future of Capitalism* (2018). Urzędnik służby cywilnej, który udostępnił mi te dane, zaczął się niepokoić, ponieważ dostrzegał nowy i zupełnie inny rodzaj rozejścia się – między dobrze wykształconymi, dobrze zarabiającymi „insiderami” a słabiej wykształconymi, gorzej zarabiającymi „outsiderami”. To właśnie owo „odklejanie się” ludzi sukcesu było głównym tematem tamtej książki. Jest to jednak w dużej mierze problem świata bogatego. Znaczna część świat biednego wciąż zmagają się z rozproszonymi, niesynchronizowanymi tożsamościami zbiorowymi i wynikającymi z tego podziałami, które tym dwóm przywódcom udało się skutecznie przewyciężyć.

wspólnego celu na potrzeby transformacji gospodarczej. Obywatele wiedzieli już, że wszyscy w społeczeństwie słyszą ten sam przekaz i mu ufają, co ułatwiało skoordynowane działanie².

Ambicją Lee Kuan Yewa i Nyererego było umożliwienie swoim społeczeństwom nadrobienia dystansu wobec bardziej zamożnych krajów. Aby to osiągnąć, przywódcy chcieli zmienić nie tylko poczucie tożsamości ludzi, lecz także sposób, w jaki rozumieli oni swój świat. Jednym z kluczowych, lecz trudnych do zaakceptowania przekazów było przesłanie, że jeśli ludzie zgodzą się na zaciskanie pasa, państwo będzie w stanie finansować inwestycje – które w dalszej perspektywie będą mogły poprawić sytuację wszystkich. Powodzenie tej strategii zależało od jej powszechnej akceptacji, co mogło wzbudzać rozliczne wątpliwości. Obaj przywódcy uznali za uzasadnione wprowadzenie przymusowego oszczędzania. W Singapurze płace i dochody z rolnictwa utrzymywały się na niskim poziomie w wyniku polityki prowadzonej przez państwo. Natomiast w Tanzanii ceny, po jakich rząd skupował produkty eksportowe, takie jak kawa, ustalano znacznie poniżej cen światowych, aby państwo mogło zatrzymać powstałą różnicę. Strategia polityczna świadomego ograniczania bieżącej konsumpcji, w celu stworzenia przestrzeni dla wspólnych inwestycji, wymagała odwagi i umiejętnej komunikacji.

Umiejętność skutecznego komunikowania decyzji politycznych, jaką wykazali się przywódcy Singapuru i Tanzanii, polegała na osadzeniu trudnego przesłania w moralnym kontekście wspólnego poświęcenia na rzecz lepszej przyszłości. Moralna intuicja rządzących poprowadziła ich ku koncepcji, którą Michael Sandel w późniejszym czasie opisał i rozwinął jako filozofię sprawiedliwości kontrybutywnej (*contributive justice*). Lee Kuan Yew i Julius Nyerere przedstawiali wyrzeczenia jako nowy obowiązek, któremu każdy musiał się podporządkować. Dając przykład własnymi poświęceniami, Nyerere i Lee zyskali prawo, by wzywać innych do wyrzeczeń na rzecz dobra wspólnego. Tak jak w przypadku każdego dobrowolnego podporządkowania się zasadom, rozumieli, że główną siłą strzegącą wzajemnej hojności będzie łągodna presja społecznej aprobaty.

Cóż takiego się wydarzyło? Transformacja Singapuru pod przywództwem Lee Kuan Yewa była spektakularna. W ciągu jednego pokolenia poziom życia wzrósł z załóżnie niskiego do jednego z najwyższych na świecie. To świadectwo inspirującego przywództwa Lee oraz jego umiejętności budowania zespołów, a także trafnego łączenia roli dowódcy i osoby odpowiedzialnej za komunikację. Premier Singapuru nie wahał się odważnie korzystać z posiadanej władzy, by przeciwstawiać się uprzywilejowanym grupom. Za pomocą zręcznej komunikacji tworzył coraz gęstsza sieć wzajemnych zobowiązań.

Julius Nyerere, mimo że przyjął z pozoru podobną strategię, poniósł jednak tragiczną porażkę. W Tanzanii skutecznie wprowadzono ograniczenie indywidualnej konsumpcji. Oszczędności kierowano – za pośrednictwem jego nowej służby cywilnej – na inwestycje publiczne. Jednak zamiast wzrostu dochodów, takich jak w Singapurze, wpływy zaczęły spadać, a gospodarka weszła w stan zapaści. Lee Kuan Yew wykorzystał zbiorowe wyrzeczenia, aby finansować inwestycje pozwalające Singapurowi wejść na rynki światowe. W tamtym czasie było to niekonwencjonalne podejście do rozwoju. Julius Nyerere podążył natomiast drogą wyznaczoną przez obowiązujące w latach sześćdziesiątych dogmaty i inwestował w uprzemysłowienie oparte na substytucji importu. Po części z powodu niefortunnego momentu strategia ta szybko przyniosła katastrofalne skutki. Ponieważ dostępne dewizy przeznaczano z góry na import urządzeń dla przemysłu, w gospodarce zaczęło brakować podstawowych dóbr – takich jak olej napędowy – niezbędnych do prowadzenia wszelkiej działalności. Produkcja załamała się zarówno w przemyśle, jak i w rolnictwie. Wraz z nią zniknęła wiarygodność prezydenckiej obietnicy, że wspólne wyrzeczenia prowadzą do lepszej przyszłości. Ludzie widzieli, że po drugiej stronie granicy, w Kenii, rolnicy się bogacą, podczas gdy w Tanzanii obywatele głodują, a sklepy świecą pustkami. Gdy narracja o wspólnym poświęceniu dla przyszłego dobrobytu przestała być wiarygodna, wzajemny obowiązek wyrzeczeń przestał być uzasadniony i utracił moralną siłę oddziaływania. Kontrast między publiczną retoryką a ponurą rzeczywistością przyniósł druzgocący efekt dla elit kierowniczych – urzędników i przywódców partyjnych, którzy mieli uosabiać nowe cnoty i wartości. Żyjąc w sprzeczności z tym ideałem, część z nich zaczęła oportunistycznie wykorzystywać swoje stanowiska. Rząd próbował łagodzić spadek konsumpcji poprzez kontrolę cen, lecz doprowadziło to do dotkliwych niedoborów. A te z kolei stworzyły urzędnikom publicznym niezwykle kuszące możliwości do czerpania zysków z nadużywania władzy. Nieograniczona prywatata zerwała się ze smyczy, a wśród urzędników wybuchła fala korupcji. Elity kierownicze wciąż powtarzały oficjalną retorykę o konieczności poświęcenia dla dobra społeczeństwa – jednocześnie część z nich zwyczajnie oszukiwała obywateli swojego państwa. W szeregach władzy pojawił się więc cynizm, który szybko stał się endemiczny. Żaden z kolejnych przywódców Tanzanii nie zdołał dotąd odbudować zaufania, które Nyerere zdobył swoim przykładowym życiem pełnym wyrzeczeń*.

* W marcu 2021 roku, po śmierci urzędującego prezydenta, wiceprezydent Samia Hassan została pierwszą kobietą na stanowisku prezydenta Tanzanii. W chwili pisania tych słów wydaje się, że jest bliska odbudowania zaufania publicznego do kompetencji gospodarczych rządu.

Wzlot Botswany

Podczas gdy strategia transformacji zaproponowana przez Juliusa Nyerere zakończyła się fiaskiem, inny afrykański przywódca, stojący na czele równie ubogiego społeczeństwa, odniósł spektakularny sukces. W chwili uzyskania niepodległości w 1966 roku Botswana była krajem na tak niskim poziomie rozwoju, że na jej terytorium próżno byłoby szukać nawet jednego większego miasta. Do 1965 roku administrację nad regionem sprawowano z południowoafrykańskiego miasta Mafeking. Sir Seretse Khama, pierwszy prezydent Botswany, wyznaczył wysokie standardy etyki i profesjonalizmu. Potentat górniczy De Beers zwrócił się do prezydenta z prośbą o pozwolenie na poszukiwanie diamentów, gdyż, jak twierdzili jego przedstawiciele, były duże szanse na odkrycie złóż w Botswanie. Prezydent natychmiast dostrzegł jednak potencjalne zagrożenie związane z konfliktami dzielącymi społeczeństwo. Aby im zawczasu zapobiec, odwiedził wszystkich wodzów klanów i zadał im jedno pytanie: jeśli diamenty zostaną odkryte to czy powinny należeć do klanu, na którego terytorium dokonano odkrycia, czy też powinny zostać podzielone między cały naród? Wodzowie klanów szybko uświadomili sobie, że jeśli sąsiedni klan odkryje diamenty i zachowa je dla siebie, podczas gdy ich własny klan nie znajdzie niczego, wówczas pozostaną daleko w tyle za sąsiadami*. Ostatecznie wszyscy wodzowie klanów opowiedzieli się za tym, aby diamenty, niezależnie od miejsca ich odkrycia, stanowiły dobro wspólne. Pewien dodatkowy szczegół pokazał, że Seretse Khama był nie tylko mądrym, lecz naprawdę wybitnym przywódcą.

Opierając się na wynikach wcześniejszych poszukiwań firma De Beers poinformowała prezydenta, że złoża diamentów znajdują się na terytorium należącym do jego klanu. A więc Khama świadomie postawił interes narodu ponad interesem własnego klanu, czym dał przykład wyjątkowego przywództwa moralnego.

Seretse Khama przewidział, że spory o własność diamentów mogą wywołać zazdrość i konflikty, i zawczasu im zapobiegł. Wkrótce musiał zaradzić im ponownie. Odkrycie surowców naturalnych może okazać się zarówno potężnym motorem rozwoju gospodarczego państwa, jak i przekleństwem. Przeznaczenie znacznej części początkowych dochodów na inwestycje na rzecz lepszej przyszłości, umożliwiła szybki wzrost bez konieczności ponoszenia bolesnych wyrzeczeń. Nie trzeba wtedy

* Być może jeszcze bardziej niepokojąca dla wodzów klanów była świadomość, że gdyby członkowie klanów, którym się nie powiedzie w kwestii diamentów, zaczęli kwestionować zasadę „znalezisko należy do znalazcy” to, wyszłoby na jaw, że sami wodzowie wcześniej się na nią zgodzili.

zaciskać pasa, do czego Lee Kuan Yew i Julius Nyerere musieli przekonywać swoich obywateli. Jednak roztropne wykorzystywanie dochodów, pochodzących ze sprzedaży posiadanych zasobów naturalnych, również wymaga rozmów ze społeczeństwem. W przeciwnym razie odkrycie bogactw naturalnych może stanowić pokusę dla nieodpowiedzialnych polityków do snucia uwodzicielskich narracji: „jesteśmy bogaci, więc nie musimy już pracować”. Seretse Khama trafnie przewidział to zagrożenie. Sformułował i konsekwentnie powtarzał narrację, wzmocnioną silnym obrazem, tak przekonującą, że została powszechnie zaakceptowana. Przekaz brzmiał: „jesteśmy biedni, dlatego mamy do udźwignięcia większy ciężar”. Ludziom było łatwo identyfikować się z tą narracją, ponieważ opisywała ich własne życie. W konsekwencji w społeczeństwie zapanowało przekonanie, że dochody należy wykorzystywać roztropnie, aby krok po kroku wydobywać się z biedy. To powszechne zrozumienie stało się społecznym fundamentem polityki polegającej na wykorzystywaniu dochodów z diamentów do gromadzenia aktywów. Khama słusznie starał się uprzedzić możliwe nieporozumienia. I faktycznie na scenie politycznej pojawił się rywal prezydenta głoszący populistyczne, uwodzicielskie hasła, w których zachęcał do konsumpcji zysków, zamiast inwestowania. Jednak Botswańczycy w pełni zgadzali się z argumentacją Seretse Khama, więc uznali jego adwersarza za błazna i w wyborach ponownie wybrali urzędującego prezydenta, a później wskazanego przezeń następcę. Był nim Quett Masire również ucieleśniający cechy dobrego przywództwa, takie jak: skromność, autoironiczne poczucie humoru, nieskazitelne postępowanie oraz umiejętność trafnej oceny. Masire także wypromował dobrego następcę – Festusa Mogae, który po ustąpieniu ze stanowiska prezydenta, otrzymał prestiżową, choć rzadko przyznaną Nagrodę Mo Ibrahima za przywództwo w Afryce³.

Zainspirowane tymi wybitnymi przywódcami, dobrze zmotywowane zespoły urzędników publicznych inwestowały dochody z diamentów. Ponieważ jednak Botswana była krajem niewielkim, o suchym klimacie oraz pozbawionym dostępu do morza, na miejscu nie było zbyt wielu atrakcyjnych możliwości inwestycyjnych. Dochody lokowano więc za granicą w funduszu majątkowym państwa (*sovereign wealth fund*), a w kraju przeznaczano je na edukację i infrastrukturę. Zgodnie z zasadą ostrożności (*prudence*) oraz zasadą rzetelności i wiarygodności (*integrity*) wszystkie wydatki krajowe podlegały surowej dyscyplinie. Należało przeprowadzić profesjonalną ocenę oczekiwanej społecznej stopy zwrotu, a do realizacji dopuszczano wyłącznie projekty spełniające ustalony próg opłacalności. Polityka ta okazała się na tyle skuteczna, że Botswana stała się najszybciej rozwijającą się

gospodarką świata. Dziś jest krajem o jednym z najwyższych poziomów dochodów w Afryce, wyprzedzając Republikę Południowej Afryki, niegdyś chwaloną za bycie wśród najszybciej rosnących państw BRICS⁴. Społeczeństwo Botswany jest dobrze wykształcone, kraj posiada dobry uniwersytet, piękną i sprawnie funkcjonującą stolicę oraz prężnie rozwijający się sektor turystyczny.

Wzrost Chin

Gdy Mao Zedong zmarł w 1976 roku, pozostawił po sobie kraj o ogromnej, lecz skrajnie biednej populacji. Około sześćdziesiąt milionów ludzi zginęło w wyniku katastrofalnej strategii znanej jako Wielki Skok Naprzód (*Great Leap Forward*). Chiny stały się wówczas światowym centrum biedy. W wyniku walki o władzę, która nastąpiła po jego śmierci, wyłonił się nowy przywódca Chin, Deng Xiaoping. Był on politykiem prowincjonalnym, który zachował wyraźnie regionalny charakter. Być może to skłoniło go do przekazania części kompetencji poza Pekin. Największy wpływ wywarła na niego jednak wizyta w Singapurze w początkach jego urzędowania. Był oszołomiony dobrobytem, jaki Lee Kuan Yew osiągnął w tak krótkim czasie. Przekonał się tym samym o wyższości gospodarki rynkowej nad centralnym planowaniem i postanowił stworzyć w Szanghaju poligon do testowania nowej strategii krajowej. Tak właśnie wyglądały początki najbardziej spektakularnego w historii ludzkości procesu transformacyjnego przywództwa.

Zaczął się od upadku skrajnie scentralizowanego kultu jednostki Mao*. Deng Xiaoping za najważniejsze zadanie postawił sobie wyposażenie chińskiego społeczeństwa w umiejętność szybkiego uczenia się. Co pięć lat on oraz inni najwyżsi rangą decydenci uzgadniali ograniczoną liczbę priorytetów, które państwo miało zrealizować. Łączyły one cele społeczne i gospodarcze, takie jak ograniczenie śmiertelności niemowląt przy jednoczesnym zwiększaniu wydajności pracy. Co kluczowe, Deng oraz jego współpracownicy otwarcie przyznawali, że nie wiedzą, jak te cele osiągnąć. Jego audytorium stanowiła

* O tym, co wydarzyło się dalej, dowiedziałem się w Chinach podczas rozmów z wiceministrem odpowiedzialnym za rządowy ośrodek analityczny (*think tank*) DRC, już długo po tym, jak Deng przestał pełnić funkcję prezydenta. Sprawdziłem te informacje u osób bardziej kompetentnych w tej dziedzinie i uważam je za wiarygodne, choć nie zaliczam siebie do grona ekspertów zajmujących się Chinami.

niewielka elita partyjna, składająca się z czterdziestu najbardziej obiecujących młodych działaczy Partii Komunistycznej. Stanowili oni wykształconą elitę opartą na zasadzie merytokracji, o jeszcze bardziej selektywnym charakterze niż ta w Singapurze. Powiedziano im, że każdy z nich zostanie mianowany lokalnym sekretarzem Partii (najwyższym rangą przedstawicielem Komunistycznej Partii Chin) w jednym z czterdziestu regionów Chin, a ich zadaniem na najbliższe pięć lat będzie osiągnięcie wyznaczonych celów. Ambitni nowi sekretarze partii stanęli wobec klasycznego przykładu sytuacji radykalnej niepewności. Mieli być rozliczani z realizacji zadania, co do którego nikt nie miał pewności, jak w ogóle należy je wykonać. Typową reakcją urzędnika w obliczu takiego problemu jest minimalizowanie ryzyka porażki – najbezpieczniej nic nie robić. Deng, podobnie jak Seretse Khama, przewidział taką reakcję na swoje wyzwanie i wprowadził ważne zastrzeżenie – jeśli w ciągu pierwszych sześciu miesięcy sekretarze nie rozpoczną żadnych działań, zostaną odwołani i usunięci z elitarnego grona kadr. To stworzyło niezbędny bodziec do rozpoczęcia działań. Następnie uważnie monitorowano wyniki osiągnięte w ramach czterdziestu prób pilotażowych. Sukcesu nie traktowano automatycznie jako rozwiązania, które musi sprawdzać się w całym Chinach, ponieważ lokalne uwarunkowania mogły być odmienne. Zamiast tego sekretarzom, którym się nie powiodło, polecano zapoznać się z przypadkami, w których osiągnięto sukces, aby ocenić czy można z nich wyciągnąć jakieś użyteczne wskazówki. W ciągu pięciu lat tego procesu zaczęły wyłaniać się pewne wzorce skutecznych rozwiązań, które następnie skalowano. Na początku kolejnego pięciolecia cały proces powtórzono z nowymi celami i nową kadrą. Taką strategię stosowano nieprzerwanie przez cztery dekady. Model obejmował sekwencję trzech kroków. Po pierwsze, komunikowano wspólny cel. Po drugie, przekazywano zespołom sprawczość, aby społeczeństwo mogło uczyć się z równoległe prowadzonych eksperymentów. Po trzecie, zbierano doświadczenia i dzielono się dobrymi rozwiązaniami. To podejście pozwoliło wydobyć miliard ludzi z masowego ubóstwa w bezprecedensowym, w skali świata, tempie.

Równoległe z pragmatycznym podejściem, polegającym na uczeniu się poprzez eksperymenty, Deng kształtował moralną narrację towarzyszącą reformom. Wzywała ona do zbiorowego wyrzeczenia się konsumpcji w imię wspólnego celu, podobnie jak wcześniej czynili to Lee Kuan Yew i Julius Nyerere. Zdumiewające jest to, że ludzie przez całe pokolenie znosili tak bezprecedensowe ograniczenie indywidualnej konsumpcji. Obywatele Chin wiedzieli, że gospodarka rośnie w szybkim tempie, lecz mogło to także rodzić

niecierpliwość. Coroczne wyrzeczenia kumulowały się, umożliwiając oszczędzanie i inwestowanie około połowy dochodów państwa. To kolektywne wyrzeczenie o charakterze transformacyjnym odbywało się pod auspicjami państwa, lecz w dużej mierze wynikało także z decyzji podejmowanych na poziomie gospodarstw domowych. Ludzie chętnie odkładali pieniądze na emeryturę, zamiast wydawać je od razu. Ta zdolność chińskiego państwa do narzucania surowej dyscypliny bywa czasem interpretowana jako dowód przewagi autokracji nad demokracją. Bardziej przekonujące wydaje mi się jednak inne wyjaśnienie. Społeczeństwo chińskie zaakceptowało wspólny konkretny cel. Ludzie wyrzekali się konsumpcji nie tylko dla własnego przyszłego dobrobytu. Czynili to częściowo także po to, by pomścić dawne upokorzenia Chin – których kraj doświadczał przez ostatnie stulecie z rąk imperium brytyjskiego, portugalskiego i japońskiego, upokorzeń pogłębianych następnie w wyniku dominacji Stanów Zjednoczonych po 1945 roku. Chińczycy pamiętali, że przez dwa tysiące lat ich kraj był „Państwem Środka” i chcieli odzyskać silne państwo, z którego mogliby być w końcu dumni. Gdy społeczeństwo zaczęło dostrzegać, że strategia szybkiego wzrostu gospodarczego przynosi efekty, legitymizacja rządu znacznie się umocniła. Ułatwiało to władzy utrzymywanie wysokiej stopy oszczędności.

*Regionalne zróżnicowanie w Rosji**

Około roku 2000, w krótkim czasie po zmianie na stanowisku prezydenta Rosji, gdy Jelcyna zastąpił Putin, trzy regiony – Kaługa, Woroneż i Iwanowo – zaczęły rozwijać się w wolniejszym tempie niż reszta kraju. Wszystkie trzy popadły wcześniej w stagnację po załamaniu się przemysłu ciężkiego, które było efektem liberalizacji gospodarki, i pogrążyły się w coraz głębszym kryzysie objawiającym się ubóstwem i masowym bezrobociem. W tych regionach pojawili się nowo wybrani gubernatorzy, którzy trafili tam w wyniku bardzo różnych procesów.

Częścią politycznego dziedzictwa prezydenta Jelcyna było to, że gubernatorów wybierano w wyborach. Mieszkańcy Kaługi wybrali Anatolija Artamonowa, człowieka stąd, który zaczynał jako robotnik, następnie został dyrektorem przedsiębiorstwa rolnego, a później podjął studia i obronił doktorat z ekonomii.

* Chciałbym podziękować Annie Volynets, mojej byłej doktorantce, za te studia przypadków dotyczące Rosji. Anna ma wieloletnie doświadczenie w kierowaniu badaniami i analizami z zakresu polityki gospodarczej i doradza rządowi w sprawach rozwoju gospodarczego.

Był człowiekiem skromnym, miał dobre intencje i sprawdzone umiejętności, dlatego cieszył się zaufaniem ludzi. Artamonow i jego zespół prowadzili kampanię, zapowiadając przywrócenie wzrostu gospodarczego i poprawę poziomu życia wszystkich mieszkańców, aczkolwiek nie mieli jeszcze pewności, w jaki sposób te cele osiągnąć. Strategia, którą przyjęli, polegała na wykorzystywaniu wszelkich potencjalnych przewag regionu, a zarazem na prowadzeniu pilotażowych eksperymentów, które miały pokazać, co może rzeczywiście zadziałać. Dziedzictwem przemysłowej przeszłości regionu była dobrze wykwalifikowana kadra, aktualnie pogrążona w ubóstwie. Region dysponował dobrym zapleczem transportowo-logistycznym i był korzystnie położony w relacji do Europy Zachodniej. Jednym z pierwszych eksperymentów było utworzenie nowej strefy dla klastra motoryzacyjnego. Władze regionu zaciągnęły kredyt na przygotowanie terenu, zaktualizowały regionalne przepisy dotyczące inwestycji oraz wprowadziły jednolity system podatkowy sprzyjający parkom przemysłowym. Gdy przedsięwzięcie zaczęło przynosić efekty, zespół Artamonowa rozpoczął współpracę indywidualną i zbiorową z firmami, aby rozwiązywać pojawiające się problemy. Jednym z takich działań było uruchomienie Centrum Szkolenia Motoryzacyjnego, dzięki któremu ponad dziesięć tysięcy pracowników bardzo szybko podniosło swoje kwalifikacje. Idąc za ciosem w ciągu następnej dekady ten sam model wdrożono w jedenastu kolejnych wyspecjalizowanych parkach przemysłowych. Bezrobocie spadło, mediana dochodów gwałtownie wzrosła, a mimo ulg podatkowych wpływy budżetowe wystrzeliły w górę. Aby zyski trafiły do szerokiego grona odbiorców, Artamonow powołał Rady Społeczności Lokalnych, składające się z członków, których wybierano w drodze głosowania, i którzy byli uprawnieniami do dysponowania częścią budżetu. Stanowiło to przykład jego bardziej ogólnej polityki delegowania uprawnień decyzyjnych na najniższy poziom, na którym decyzje mogły być skutecznie podejmowane.

W Woroneżu Kułakow również doszedł do władzy w wyniku wyborów regionalnych. Jednak jego wcześniejsze doświadczenie zawodowe – w przeciwieństwie do Artamonowa – sprowadzało się do pełnienia funkcji szefa regionalnej dyrekcji Federalnej Służby Bezpieczeństwa. Przyzwyczajony do wykorzystywania swojej władzy w celu sterowania procesami decyzyjnymi, zastosował identyczną metodę zarówno podczas własnej kampanii wyborczej, jak i po objęciu władzy. Kulakow po prostu skopiował niektóre elementy podejścia zastosowanego w Kałudze bez uwzględnienia specyfiki regionu woroneskiego. Wykazując się przesadną pewnością siebie, zlekceważył podejście oparte na eksperymentowaniu. Powołał

własną regionalną agencję inwestycyjną, pozyskując środki i zwiększając zakres jej działalności mimo narastających dowodów na niegospodarność. Wynik gospodarczy okazał się fatalny. Fundusz ostatecznie zbankrutował. Mimo znacznego potencjału rolniczego i przemysłowego regionu, Woroneż pogrążył się w głębokim kryzysie gospodarczym. Co istotne, sam fakt powoływania gubernatora w drodze wyborów regionalnych okazał się niewystarczający, by wzbudzić u Kułakowa poczucie odpowiedzialności wobec mieszkańców. W praktyce realizował on przede wszystkim własne interesy. Taki styl rządzenia zniechęcił obywateli do udziału w życiu publicznym.

W 2004 roku prezydent Putin zlikwidował wybory na stanowiska gubernatorów. Choć w większości regionów Moskwa ponownie powołała osoby uprzednio wybrane przez obywateli, to w niektórych regionach powołano nowych gubernatorów, niezwiązanych wcześniej z danym regionem. Tak się stało w przypadku gubernatora obwodu iwanowskiego, Michaiła Mienia. Z wykształcenia muzyk i filozof, karierę polityczną zrobił w Moskwie i nigdy wcześniej nie mieszkał ani nie pracował w Iwanowie. Po objęciu stanowiska zapowiedział, że będzie rozwijał Iwanowo, lecz nie zadał sobie trudu, by poznać potencjalne przewagi konkurencyjne regionu i opracować strategię stopniowych zmian. Zamiast tego wykorzystał swoją dogłębną znajomość moskiewskich elit. Postanowił przeznaczyć budżet regionu na realizację projektu mającego przyciągać członków tej elity do Iwanowa. Przedsięwzięcie nie przyniosło jednak poprawy poziomu dobrobytu mieszkańców regionu. Produkt regionalny brutto na mieszkańca spadł do zaledwie połowy poziomu osiąganego w Kałudze.

Ani w Iwanowie, ani w Woroneżu gubernatorzy w rzeczywistości nie czuli żadnej odpowiedzialności przed mieszkańcami regionów, którymi zarządzali. Mień, mianowany przez Moskwę na stanowisko w Iwanowie, zabiegał o aprobatę tych, którzy powierzyli mu władzę. Przyjęte przez obu gubernatorów podejście w duchu „centrum wie lepiej” okazało się zawodne. Pod względem wskaźników gospodarczych i społecznych oba regiony coraz bardziej pozostawały w tyle za Kaługą. W Woroneżu samo przeprowadzenie wyborów okazało się niewystarczające, by wzbudzić w gubernatorze poczucie odpowiedzialności wobec mieszkańców i wobec regionu, co w konsekwencji doprowadziło do nadmiernej pewności siebie oraz lekceważenia lokalnej specyfiki – tak samo jak w przypadku Iwanowa.

*Wzrost Rwandy**

W 1994 roku, w obliczu ludobójstwa, grupa uchodźców Tutsi najechała Rwandę z Ugandy, która była ich tymczasowym schronieniem, i pokonała armię ekstremistycznego rządu wojskowego Hutu. Ich przywódca, Paul Kagame**, był genialnym taktikiem wojskowym, którego talenty dostrzeżono w Kolegium Sztabu Generalnego Armii Stanów Zjednoczonych. Podobnie jak Julius Nyerere uważał on, że przede wszystkim należy stworzyć nową, wspólną tożsamość obywatelską, która powstawałaby ponad podziałami plemiennymi oraz że wolne wybory z udziałem wielu partii uczyniłyby to niemożliwym.

Tym razem pewnego rodzaju naturalny eksperyment pozwala przetestować ten koncept, ponieważ istnieje kraj bliźniaczo podobny do Rwandy – Burundi. W okresie kolonialnym oba państwa traktowano jako jeden obszar administracyjny. Do 1918 roku znajdowały się pod panowaniem Niemiec, a następnie, aż do uzyskania niepodległości, pod rządami Belgii. W obu krajach występował taki sam, charakterystyczny podział etniczny. Ich społeczeństwa składały się z mniejszości, którą stanowili Tutsi oraz z większości, którą stanowili Hutu. Po uzyskaniu niepodległości oba kraje, do połowy lat dziewięćdziesiątych, pogrążyły się w wojnach domowych na tle etnicznym. W Burundi historia potoczyła się jednak zupełnie inaczej niż w Rwandzie. W 2000 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych doprowadziła do zawarcia porozumienia pokojowego oraz przyjęcia nowej konstytucji – tak zwanych porozumień

* W 2022 roku Rwanda została wciągnięta w toksyczną i silnie spolaryzowaną atmosferę brytyjskiej polityki partyjnej. Ze względu na swoją otwartość wobec muzułmańskich uchodźców kraj ten był hołubiony przez część środowisk konserwatywnych, które wiedziały o Rwandzie niewiele, i która ich nie obchodziła, lecz chciały wysłać tam nielegalnych imigrantów, których wnioski o azyl zostały odrzucone. Takie paskudne, instrumentalne wykorzystywanie ubogiego państwa do doraźnych celów politycznych było oczywiście ostro krytykowane przez wyborców Partii Pracy. Ci z kolei, choć ich wiedza była niewiele większa niż ich przeciwników, „ozdobili” swoją krytykę, przedstawiając Rwandę jako kraj niebezpieczny dla każdego przybysza. Niektóre nadmiernie uproszczone relacje dziennikarskie pogłębiły zamieszanie. W Wielkiej Brytanii kwestia Rwandy stała się tematem, w którym ludzie „wiedzieli”, co należy myśleć, zanim zapoznali się z faktami. Było to dość niefortunne, ponieważ z prób zatrzymania spirali wydarzeń prowadzących do ludobójstwa można wyciągnąć wiele ważnych wniosków. Omawiam te kwestie szczegółowo, opierając się na wieloletniej, bezpośredniej znajomości kraju. Analiza ta stanowi wprowadzenie do mojej krytyki strategii międzynarodowych, w których skuteczność przesadnie wierzono, i które były obarczone naiwnością. Za przykład może tu służyć implozja Afganistanu oraz Sahelu.

** (przyp. tłum.) dowódca Rwandyjskiego Frontu Patriotycznego i późniejszy prezydent Rwandy.

z Aruszy. W wyniku jednego „wielkiego kroku” Burundi przekształciło się w państwo funkcjonujące w oparciu o podział władzy oraz demokratyczne, wielopartyjne wybory – wedle znanego na Zachodzie przepisu na sukces. Do tego czasu Rwanda zdołała się już podźwignąć z katastrofalnych zniszczeń po ludobójczej wojnie i oba kraje szły łąb w łąb pod względem rozwoju – oba były skrajnie ubogie (dochód na mieszkańca wynosił około osmiuset pięćdziesięciu dolarów). Dwie dekady później Burundi, mimo wprowadzenia tam systemu demokratycznego opartego na wyborach powszechnych, nadal było nękane powtarzającymi się konfliktami, a dochody państwa spadły o mniej więcej dziesięć procent. Kraj ten jest dziś najbiedniejszym państwem świata. Co dodatkowo pogorszyło sytuację, rwandyjskie bojówki Hutu, które przeniosły się do Demokratycznej Republiki Kongo, mogły tam działać praktycznie bez ograniczeń, dopuszczając się na ogromną skalę grabieży, gwałtów i wszelkich zbrodni wymierzonych w ludność cywilną*. W przeciwieństwie do sytuacji w Burundi, w Rwandzie – choć rząd Paula Kagame i jego zespół wciąż kierowali państwem – dochody wzrosły trzykrotnie. Rwanda stała się jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek Afryki, przyciągając uchodźców zarówno z sąsiedniego Burundi, jak i z odległego Afganistanu. Ta rozbieżność trajektorii rozwoju nie oznacza, że autokracja jako system rządów jest lepsza od demokracji. Sugeruje raczej, że sytuacje konfliktowe mają niezwykle złożony charakter, a ich przebieg determinują czynniki lokalne. Uproszczone rozwiązania, takie jak jednoetapowe przestawienie państwa na system demokratyczny oparty na wyborach powszechnych, okazują się nietrafione. Wątpliwości Juliusa Nyerere, co do zorganizowania wolnych wyborów przed zbudowaniem wspólnej tożsamości, wydają się w świetle tych doświadczeń uzasadnione.

Jedną z umiejętności, która charakteryzuje dobrego dowódcę, takiego jak Paul Kagame, jest umiejętność określenia ogólnej strategii, dobór i motywowanie członków korpusu oficerskiego, a następnie przekazywanie im kontroli operacyjnej w ramach stopniowego delegowania kolejnych zakresów odpowiedzialności. Zdając

* Zob. N. Nunn i R. Sanchez de la Sierra, “Why Being Wrong Can Be Right: Magical Warfare Technologies and the Persistence of False Beliefs”, *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 2017. W tej książce odwołuję się do wymienionego artykułu przede wszystkim ze względu na przedstawione w nim dane dotyczące bojówek Hutu, jednak jest on ważny także ze względu na koncepcję samospełniających się przekonań. W części I pokazałem, w jaki sposób takie przekonania mogą działać destrukcyjnie i uwięzić społeczność w spirali upadku. W części II zademonstruję, że są one równie ważne dla osiągnięcia bardziej optymistycznego celu, jako mechanizm umożliwiający wejście w spiralę wzrostu. Artykuł ten pokazuje zarówno w ujęciu analitycznym, jak i empirycznym, że nawet nowe przekonania, które obiektywnie są fałszywe, mogą umożliwić społeczności wydźwignięcie się z trudnej sytuacji.

sobie sprawę, że jego doświadczenie zawodowe jest związane z zagadnieniami wojskowymi, a nie gospodarczymi, Kagame sięgnął po przykłady wcześniejszych sukcesów gospodarczych, które można by powielić. Wybrał modele zrealizowane w Singapurze przez Lee Kuan Yewa oraz w bliżej położonym Mauritiusie, który był niegdyś równie ubogi jak Rwanda, lecz przeżył tak szybki rozwój gospodarczy, że do 2023 roku stał się najbogatszym państwem Unii Afrykańskiej. Podobnie jak przywódca Singapuru, Kagame wychowywał sobie elitarną kadrę urzędników publicznych i często wysyłał ich na Mauritius, aby mogli się tam uczyć. W miarę eksperymentowania i odkrywania realistycznych strategii działania, zespoły urzędników nabierały pewności siebie i zaczynały myśleć samodzielnie. Co roku dwustu najwyższych rangą urzędników państwowych wzywano do obozu wojskowego, gdzie wszyscy – włącznie z prezydentem – spali w namiotach i jedli wojskowe racje. Każdy z nich musiał zdać sprawozdanie z realizacji celów uzgodnionych wcześniej z przełożonymi. Niepowodzenia tolerowano, o ile pozwalały wyciągnąć użyteczne wnioski, natomiast znaczące sukcesy otwierały drogę do awansu opartego na zasługach.

Podobnie jak w Tanzanii, jednym z pierwszych zadań przedsięwziętych przez Kagame było ponowne ukształtowanie rwandyjskiej tożsamości. W tygodniach poprzedzających ludobójstwo ekstremistyczni Hutu, korzystając z reżimowej rozgłośni Mille Collines, nadawali przekaz przesycony nienawiścią etniczną, umiejętnie wykorzystując napięcia narastające między rywalizującymi tożsamościami. Rwanda jest krajem górzystym, a jej ludność rozproszona jest pośród wzgórz. Sygnał często nie docierał na drugą stronę wzniesień, dlatego część mieszkańców nie była w stanie odbierać audycji z nienawistnym przekazem. Na tych obszarach, na które sygnał radiowy nie docierał, skala ludobójstwa była znacząco mniejsza niż po stronie stoków z sygnałem. Państwowa narracja nienawiści okazała się skuteczna. Przez całe pokolenie prezydent Kagame zastępował ten tworzący podziały przekaz etniczny narracją podkreślającą wspólną, ponadplemienną tożsamość Rwandyjczyków. Również on sięgnął po medium w postaci radia – i po raz kolejny badania pokazały, że po tej stronie wzgórz, gdzie dociera ten przekaz, ludzie znacznie rzadziej identyfikują się jako Hutu lub Tutsi⁵.

Nowy rząd starał się spowodować dobrowolne podporządkowanie się Hutu i Tutsi poszukując tego, co stanowiło wspólny interes dla obu plemion i prosząc obywateli należących do tych różnych plemion, aby włączali się w działania na rzecz tego wspólnego celu. Rządzący byli realistami, stąd cel musiał być atrakcyjny, a sama elita rządząca musiała znacząco przyczynić się do jego osiągnięcia. Jednocześnie rządzący mogli prosić obywateli o bardzo niewiele. Łączny wkład grupy stojącej

na czele państwa w realizację wspólnych celów był ogromny, a zarazem spotkał się z zacięłym oporem wewnątrz samej partii. Decydujące starcie między dwiema frakcjami nastąpiło w 1998 roku. Jedno skrzydło partii chciało wykorzystać nowo zdobytą władzę dla własnych korzyści oraz zdobycia uprzywilejowanej pozycji przez Tutsich. Frakcja Paula Kagame argumentowała natomiast, że takie podejście wywołałoby powstanie Hutu i kolejne ludobójstwo. Tylko wtedy, gdy wszyscy korzystają z efektów szybkiego wzrostu gospodarczego, społeczeństwo może się ustabilizować, bo ludzie uświadamiają sobie, że mają zbyt wiele do stracenia, by ryzykować rewolucję*.

Rwanda nie tylko doświadczyła ludobójstwa: była także krajem bez dostępu do morza, gęsto zaludnionym i pozbawionym znaczących zasobów naturalnych. Nie dysponowała więc takimi możliwościami wzrostu, jakie miały Singapur, Chiny czy Botswana. A jednak w ciągu następnych dwudziestu pięciu lat gospodarka Rwandy odnotowała szybki wzrost, wyprzedzając Zimbabwe i w pełni doganiając Ugandę, która sama również wykazała się dynamicznym wzrostem. W pewnych okresach tempo redukcji ubóstwa dorównywało nawet temu obserwowanemu w Chinach. Sposób, w jaki to osiągnięto ujawnia schemat starannie dobranych celów, których realizacja przynosi korzyści szerokim grupom społecznym.

W odniesieniu do samej stolicy celem było uczynienie z Kigali miasta o harmonijnej zabudowie, zielonego, czystego i niezatłoczonego, czyli takiego, z którego mieszkańcy mogliby być dumni. Pod tym względem Kigala miała wyraźnie kontrastować z miastami państw sąsiednich. Rząd zachęcał wszystkich mieszkańców, by w drobny nawet sposób włączali się w realizację tego celu. Proszono obywateli, aby w jedną sobotę w miesiącu, s samego rana posprzątały ulice swoich dzielnic i zadbały o estetykę miasta. I wielu mieszkańców decydowało się uczestniczyć w tej akcji. Aby powiązać tę inicjatywę z kulturą Rwandy, prezydent włączył do nowego celu starą ideę jednoczenia się wokół wspólnego dobra.

Rząd doskonale zdawał sobie jednak sprawę, że skoro rządząca elita zdominowana przez Tutsich mieszkała w Kigali, to kluczowym zadaniem było rozdzielenie innych korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego wśród pozostałych obywateli. Do realizacji tego celu wykorzystano system opieki zdrowotnej, który zdefiniowano

* Dowiedziałem się o tym bezpośrednio podczas prywatnej dyskusji z wieloetniczną grupą rwandyjskich studentów w Sciences Po w Paryżu, gdzie prowadziłem zajęcia. Niektórzy z nich byli świadkami tych sporów. Relacje z częścią z nich miałem na tyle bliskie, że gdyby cała ta rozmowa była w jakikolwiek sposób wyreżyserowana z Kigali, mieliby aż nadto okazji, żeby mnie osobiście uprzedzić.

jako dostępność placówek medycznych dla każdej społeczności zamieszkującej dany region, tak by mieszkańcy Rwandy nie musieli za każdym razem jeździć do szpitala uniwersyteckiego w Kigali. Placówki miały oferować szeroki zakres świadczeń medycznych. Przełom nastąpił wraz z dostawą świeżej krwi. Bez niej transfuzje i wszystkie powiązane procedury medyczne, takie jak opieka okołoporodowa, bezpieczniej byłoby przeprowadzać w Kigali. Jedynym ówczesnie znanym sposobem rozwożenia świeżej krwi po górzystym terenie Rwandy, która miała słabo rozwiniętą infrastrukturę drogową, był transport terenowym samochodem marki Land Rover wyposażonym w chłodnię. Gdy Ministerstwo Finansów oszacowało koszty takiego rozwiązania, okazały się zaporowe. Potrzeba jest matką wynalazków – problem wkrótce rozwiązano, dostarczając krew za pomocą dronów.

Pionierami w wykorzystaniu dronów były: firma Amazon z Doliny Krzemowej oraz Pentagon w Waszyngtonie, lecz to nie oni wpadli na pomysł, by wykorzystać bezzałogowe statki do transportu krwi. Amazon wykorzystywał drony do dostarczania paczek, Pentagon do zabijania terrorystów, ale ani jedni, ani drudzy nie dostrzegli potencjalnych zastosowań tej technologii w ochronie zdrowia w krajach o niskim dochodzie. Nie dostrzegł tej możliwości również zespół ekspertów do spraw zdrowia w Banku Światowym. Choć byli bardzo bystrzy i kompetentni, nie znali geografii ani politycznych uwarunkowań Rwandy tak dobrze jak gospodarze.

Drony nie były jedyną rwandyjską innowacją. Podobnie jak w wielu innych częściach Afryki, prawo własności gruntu były tam przedmiotem sporów. Dawniej ziemię przydzielali ludziom do uprawy wodzowie plemienni, a dalsze prawo jej użytkowania zależało od tego, czy była wykorzystywana właśnie w tym celu. W późniejszym czasie na tę historyczną praktykę nałożyły się europejskie koncepcje własności ziemi. Jednak aby zainwestować w biurowiec lub fabrykę, przedsiębiorstwo potrzebuje bezpiecznego, prawnie zagwarantowanego tytułu własności do gruntu, którego nie może zakwestionować ani lokalny przywódca, ani ktoś twierdzący, że wcześniej uprawiał tę ziemię. Dopóki nie rozwiązano tego problemu, sytuacja prawna zniechęcała do inwestowania i utrudniała powstawanie nowych miejsc pracy. Bank Światowy doradzał burmistrzom i ministrom, jak uporać się z tym problemem. Zaproponowane rozwiązanie opierało się na standardowej procedurze anglo-europejskiej: geodeci mieli wytyczyć działkę, na której planowano inwestycję, a sądy rozstrzygać spory na tle własnościowym, podczas gdy prawnicy przedstawiliby argumenty każdej ze stron.

Oznaczało to jednak, że w samym Kigali należałoby rozstrzygnąć spory własnościowe dotyczące tysięcy działek, a Rwanda dysponowała jedynie bardzo ograniczoną liczbą geodetów, sędziów i prawników. Taki proces byłby skrajnie

kosztowny i ciągnąłby się latami. Na szczęście po raz kolejny, w bardzo pomysłowy sposób, udało się rozwiązać poważny problem – tym razem wykorzystano jednak technologię GPS i telefony komórkowe. Do prostego zadania, jakim było wytyczenie granic działki, nie były już konieczne wieloletnie i wymagające studia pozwalające stać się w pełni wykwalifikowanym geodetą. W krótkim czasie przeszkolono więc liczną grupę nowych pracowników, którzy za pomocą telefonu komórkowego potrafili wyznaczać współrzędne działek. Jednak najważniejsza rola, do której ich przygotowano, wykraczała daleko poza tę nieskomplikowaną umiejętność. Polegała ona na wejściu do danej społeczności i zgromadzeniu wokół siebie mieszkańców. To zgromadzona społeczność miała na miejscu rozstrzygać spory własnościowe. Cały proces przebiegał szybko. Nie tylko w Kigali, lecz w całym kraju prawa własności ziemi zostały uporządkowane w ciągu zaledwie trzech lat. Nie był to też proces kosztowny, gdyż wydatek wynosił sześć dolarów za działkę. Ale przede wszystkim był sprawiedliwy – szansa, że głosy ubogich lepiej wybrzmiały w dyskusji społeczności niż w sądzie, który faworyzował bogatych mogących pozwolić sobie na wynajęcie prawników, była znacznie większa.

Drony i prawo gruntowe stanowiły innowację, lecz najbardziej zdumiewającym osiągnięciem okazało się wejście Rwandy na rynek turystyki. Cel był niezwykle ambitny. Branża turystyczna reaguje bowiem błyskawicznie na to, jak postrzegany jest poziom zagrożenia w kraju. Po zabójstwach kilku turystów dokonanych przez terrorystów w Egipcie i Tunezji w 2015 roku, branża turystyczna w obu tych krajach gwałtownie się załamała. Po ludobójstwie, które miało miejsce w 1994 roku, Rwanda na całym świecie kojarzyła się z przemocą. Problemy wizerunkowe pogłębiały oczekiwania turystów, którzy marzą głównie o leżeniu plackiem na słonecznej plaży. Rwanda nie ma żadnych plaż, a do tego często pada tam deszcz. Poza tym turyści odwiedzający Afrykę Wschodnią chcą zwiedzać parki narodowe, w których można zobaczyć tak zwaną Wielką Piątkę: słonie, lwy, żyrafy, nosorożce i lamparty. W Rwandzie nie było ani takich parków, ani takich zwierząt. Jedynym atutem kraju były goryle, lecz tylko bardzo niewielka liczba turystów mogła je zobaczyć.

Rząd przyjął wielotorową strategię. Należało zmienić wizerunek kraju, który do tej pory kojarzył się z przemocą. Kigali musiało dobrze się prezentować i sprawiać wrażenie miasta bezpiecznego. Dzięki wspólnym działaniom, takim jak comiesięczne akcje sprzątania, udało się to osiągnąć*. Choć gruba zwierzyna została w dużej mierze wytępiona na skutek polowań, to wiele gatunków, które niegdyś żyły w Rwandzie na wolności, można było reintrodukować. Nowo utworzone parki narodowe zaczęto

* Sam wielokrotnie chodziłem po Kigali o północy i czułem się zupełnie bezpiecznie.

więc zasiedlać zwierzętami sprowadzanymi z sąsiednich krajów. Dzięki sprawnemu zarządzaniu i niskiemu poziomowi korupcji zwierzęta dobrze się zaaklimatyzowały, a Rwanda zyskała atrakcję, która mogła przyciągnąć turystów. Prawdziwy przełom nastąpił jednak dopiero wówczas, gdy do zespołu opracowującego strategię rozwoju turystyki dołączyła osoba znająca amerykański system podatkowy. Okazało się, że Amerykanie uczestniczący w konferencjach związanych z wykonywaną pracą mogą wliczać koszty podróży do wydatków na potrzeby rozliczenia podatkowego. Jeśli miejsce konferencji jest egzotyczne, opłaca się przy tej okazji wydłużyć delegację o krótki urlop, gdyż jest to po prostu korzystne finansowo. Rwandyjczycy doszli zatem do wniosku, że ich sektor turystyczny potrzebuje poważnych konferencji. Z tego powodu rząd zainwestował w imponujące centrum konferencyjne i zaczął organizować wydarzenia o globalnym zasięgu. W Kigali odbyły się między innymi doroczne spotkania Afrykańskiego Banku Rozwoju, Unii Afrykańskiej, szczyt szefów rządów państw Wspólnoty Narodów oraz jego odpowiednik dla krajów frankofońskich.

Wreszcie turyści mieli dobre powody, by wybrać się na urlop do Rwandy. Nadal jednak trudno było tam dotrzeć samolotem – zmiana tego stanu rzeczy stała się możliwa od kiedy otworzono przestrzeń powietrzną dla zagranicznych linii lotniczych, zainicjowano działalność lokalnego przewoźnika – Air Rwanda – oraz uproszczono procedury imigracyjne. W dalszej kolejności turyści potrzebowaliby hoteli, lecz Rwanda miała ich jak na lekarstwo. Zespół planujący rozwój turystyki dostrzegł, że musi obsłużyć trzy różne segmenty rynku, co było jasną wskazówką, jakiego rodzaju hotele będą potrzebne. Niewielka liczba zamożnych turystów przyjeżdżających oglądać goryle w ogóle nie liczyła się z kosztami i oczekiwała luksusu. Środkowe miejsce zajmował segment łączący turystykę konferencyjną z wizytami w parkach narodowych, bardziej wrażliwy na ceny, ale oczekujący obecności sprawdzonych amerykańskich marek hotelowych. Trzeci segment rynku stanowiły podróże biznesowe realizowane z krajów sąsiednich. Kigali mogło stać się regionalnym odpowiednikiem Dubaju, miejscem, w którym przedsiębiorcy z zatłoczonych i niebezpiecznych miast mogliby zawierać transakcje w komfortowych warunkach i przy okazji spędzić miło czas. Ci ostatni nie byliby skłonni płacić za międzynarodowy standard hoteli oraz usługi których nie potrzebowali i na które nie było ich stać.

Mając na uwadze dwa pierwsze segmenty rynku rząd zachęcił niektóre wielkie międzynarodowe sieci hotelowe do uruchomienia prestiżowych obiektów w systemie franczyzy. Obok nich, z myślą o tańszym segmencie turystyki konferencyjnej, lokalnych podróżach biznesowych oraz młodych „backpackerach” z całego świata, wspierano rozwój tańszych hoteli prowadzonych przez lokalnych przedsiębiorców.

Ostatnim krokiem było wypromowanie przygotowanej oferty turystyczno-konferencyjnej. Gdy w 2018 roku zabrałem syna na mecz jego drużyny z Arsenalem, Rwandy nie można było przeoczyć. Hasło „Przyjedź do Rwandy” niosło się po całym stadionie, a ten sam slogan na koszulkach zawodników rzucał się w oczy. Mecze oglądają miliony widzów, więc wykupienie takiej reklamy było kosztowne i niektóre organizacje pozarządowe zarzucały rządowi Rwandy marnotrawienie środków publicznych*. Jeśli jednak mierzyć efekty liczbą turystów, trudno mówić w tym przypadku o marnotrawstwie. Do 2019 roku – ostatniego roku przed pandemią COVID – Rwanda stała się jednym z najczęściej odwiedzanych krajów Afryki, wchodząc w obiecujący, pracowity (generujący wiele miejsc pracy) sektor gospodarki.

Zespoły zdolnych i zmotywowanych urzędników państwowych wypracowały zintegrowane, długofalowe strategie dotyczące opieki zdrowotnej, praw do ziemi i turystyki**. Każda z nich wymagała szkolenia rwandyjskich pracowników w zakresie nowych kompetencji i umiejętności zwiększających produktywność – pielęgniarstwa w przychodniach, korzystania z GPS do wyznaczania współrzędnych działek, pracy w hotelowej kuchni, zarządzania parkiem narodowym czy prowadzenia autobusu. Potrzebne były do tego ośrodki szkoleniowe, lecz by uniknąć inflacji prowadzono wyjątkowo restrykcyjną politykę budżetową. Prezydent Kagame stanął przed trudnymi decyzjami. W rezultacie, korzystając ze swojego autorytetu wojskowego, przeznaczył główny ośrodek szkoleniowy armii do użytku cywilnego. W sprawach, które na pierwszy rzut oka wydawały się od siebie odległe, takich jak transport międzynarodowy, planowanie miejskie, parki narodowe czy marketing, różne zespoły urzędników publicznych współpracowały ze sobą, rozmachem i wytrwałością dążąc do wyznaczonego celu, a zarazem wykorzystując realne możliwości gospodarcze kraju.

* Być może presję ze strony organizacji pozarządowych lepiej byłoby skierować pod adresem piłkarzy-milionerów, którzy mogliby po prostu wyłożyć na to pieniądze z własnej kieszeni?

** Wysoki poziom profesjonalizmu rwandyjskich urzędników państwowych stał się powszechnie znany w całej Afryce. Gdy pod koniec 2023 roku kończyłem pracę nad książką *Pominięci*, Claver Gatete – który zdobył szerokie doświadczenie, piastując kolejne ważne stanowiska w obszarze polityki gospodarczej – został wybrany na przewodniczącego Komisji Gospodarczej ONZ dla Afryki.

Dlaczego przywództwo naprawdę działa

Lee Kuan Yew, Julius Nyerere, Deng Xiaoping, Seretse Khama, gubernator Artamonow i Paul Kagame wypracowali swoje strategie raczej intuicyjnie. Podobnie jak Wołodymyr Zełenski, nie kierowali się badaniami naukowymi. Nawet gdyby ich poszukiwali, to jeszcze do niedawna nie było badań, które mogłyby im posłużyć za wskazówkę. A i dziś wielu ortodoksyjnych ekonomistów skłonnych byłoby ich sukcesy zlekceważyć. Uwięzieni w przekonaniu, że rynek wie najlepiej, wyjaśnialiby każdą z tych transformacji przypadkową konfiguracją zmian w warunkach rynkowych. Jeszcze do niedawna wszystkie nauki społeczne z pewną niechęcią odnosiły się do tezy, że charakter i umiejętności przywódców mają znaczenie. Dziś możemy powiedzieć więcej – sukcesy zespołów, które ci przywódcy stworzyli, dają się powiązać z ich konkretnymi działaniami, a każdy związek między działaniem a jego skutkiem znajduje potwierdzenie w badaniach. Ich kluczowe działania można podzielić na trzy szerokie kategorie: „resetowanie” dominujących idei, budowanie nowych zwycięskich koalicji oraz wdrażanie sztuki inkluzywnego rządzenia.

Ideą, którą ci przywódcy próbowali sformułować od nowa, było budowanie wspólnej tożsamości. Międzynarodowy zespół psychologów społecznych doszedł do wniosku, że „grupa ludzi o wspólnej tożsamości zawsze będzie miała większą siłę niż grupa jej pozbawiona. Historię tworzą (...) te grupy, których energia została przez przywódców przekształcona w najbardziej spójną siłę społeczną”⁶.

Przywódcy starali się także zmienić utrwalone zwyczaje. Rozwijali elitarne (awangardowe) kadry i udzielali przekonującej odpowiedzi na niewypowiedziane pytanie – dlaczego to właśnie uprzywilejowani członkowie tych kadr powinni jako pierwsi wnieść wkład w realizację nowych, wspólnych celów. Ostatnie postępy w eksperymentalnej teorii gier pokazują, że wyrzeczenia poczynione przez uprzywilejowanych na wczesnym etapie są skuteczne i mają kluczowe znaczenie dla „resetu” (przeformułowania) norm społecznych⁷.

Te dwa akty – najpierw stworzenie nowej wspólnej tożsamości, a następnie nowych norm zachowania – były dobrze wybranymi priorytetami na początkowym etapie przemian. Współczesne badania z zakresu eksperymentalnej teorii gier potwierdzają to, co przywódcy uchwycili intuicyjnie⁸.

Kryzys związany z pandemią COVID-19 wymagał od społeczeństwa zmiany zachowań, aby ograniczyć rozprzestrzenianie się choroby. Ponieważ była to kwestia życia i śmierci, liczna grupa wybitnych psychologów społecznych podsumowała wiedzę zgromadzoną w ramach tej dyscypliny, na temat sposobu, w jaki sposób

przywódcy mogą skłaniać ludzi do zmiany zwyczajów i postępowania. Oto te ustalenia, skondensowane w kilku powiązanych ze sobą tezach, które dodają mocy argumentowi, że przywództwo publiczne może mieć bardzo duże znaczenie:

Badania eksperymentalne wyjaśniają, co przywódcy mogą zrobić, aby budować zaufanie prowadzące do współpracy. Priorytetem dla przywódców jest zbudowanie wśród swoich zwolenników poczucia wspólnej tożsamości społecznej...

Obszerna literatura naukowa wskazuje, że ludzie zwykle wolą przywódców, którzy potrafią wytworzyć poczucie, że „wszyscy jesteśmy w tym razem”.

... Po części takie przywództwo daje ludziom poczucie zbiorowej skuteczności i nadziei...

Co jednak ważniejsze, tworzy ono psychologiczny fundament umożliwiający grupie wspólne radzenie sobie ze stresorami⁹.

Ostatni typ dowodów pochodzi z wiarygodnych kontrfaktycznych porównań. Kenijskim odpowiednikiem Juliusza Nyerere był Jomo Kenyatta, który w momencie uzyskania niepodległości przez jego kraj nie wykorzystał okazji do przeformułowania tożsamości Kenijczyków. Czterdzieści lat później Tanzańczycy potrafili współpracować ponad podziałami etnicznymi, podczas gdy Kenijczycy – już nie. W ciągu jednej dekady koszty tych podziałów w Kenii dramatycznie wzrosły. Potwierdzenie empiryczne pochodzi z pomysłowego randomizowanego badania z grupą kontrolną, które przeprowadzono w nowoczesnej fabryce pakującej kwiaty. Każdego dnia kierownicy losowo przydzielali pracowników do stanowisk przy taśmie produkcyjnej i wypłacali im wszystkim premię zależną od liczby zapakowanych kwiatów. Zdarzało się, że pracownicy na początku i na końcu taśmy pochodzili z rywalizujących ze sobą grup etnicznych, takich jak Kikuyu, Kalenjin czy Luo. Gdy taka sytuacja miała miejsce, zespół pracujący na początku taśmy, który decydował o tym, ile kwiatów trafia na linię, często wykorzystywał tę przewagę nad pracownikami pracującymi na jej końcu, zmniejszając premię dla wszystkich – satysfakcja z zaszkodzenia bezbronnym rywalom przeważała nad kosztem ponoszonym przez nich samych. Pierwszą fazę badania przeprowadzono tuż przed brutalną falą przemocy etnicznej, w której po wyborach w 2008 roku zginęło ponad tysiąc osób. Gdy eksperyment powtórzono po tych wydarzeniach, mściwe zachowania badanych znacznie się nasiliły. Ponieważ zlekceważono mądrą strategię Juliusza Nyerere polegającą na budowaniu wspólnej tożsamości – podziałów tożsamościowych Kenijczyków, odziedziczonych po czasach kolonializmu, wciąż nie udało się zasypać¹⁰.

Przywództwo publiczne może również pomóc zbudować nowe koalicje zdolne przełamać opór tych, którzy chcą utrzymać status quo. Deng Xiaoping zdobył poparcie wystarczającej liczby kluczowych osób w Partii Komunistycznej i w wojsku, by pokonać tak zwaną Bandę Czworoga (*Gang of Four*). Paul Kagame wygrał wewnętrzną walkę w partii rządzącej dzięki czemu mógł rządzić w interesie większości społeczeństwa, a nie jedynie elity Tutsi. Seretse Khama zbudował zwycięskie koalicje najpierw wokół zasady równego podziału dochodów z diamentów – zamiast reguły „kto znalazł, ten zatrzymuje” – a następnie wokół strategii przezorności zamiast natychmiastowej konsumpcji. Lee Kuan Yew stworzył niezwykłą zwycięską koalicję, obejmującą zarówno niegdyś rywalizujące ze sobą grupy rasowe, jak i wcześniej skonfliktowanych ze sobą pracowników i przedsiębiorców. Koalicja ta utrzymała się przez dziesięciolecia, umożliwiając rządowi wprowadzanie ulepszeń w strategii i eksperymentowanie bez istotnego sprzeciwu ze strony obywateli. Koalicja Nyerere rozpadła się dopiero wtedy, gdy jego biurokratyczne elity uległy pokusie grabieży*.

Każdy z tych przywódców kierował się intuicyjną strategią. Przywódcy wykorzystywali narzędzia z tego samego zestawu czterech instrumentów sztuki inkluzywnego rządzenia. Jednym z tych instrumentów, najbardziej oczywistym, była *skuteczna komunikacja* z obywatelami. Drugim było *ogłaszanie i egzekwowanie nowych reguł*. Trzecim, bardziej złożonym instrumentem, było *tworzenie skutecznych instytucji*, to znaczy organizacji publicznych, z których każda miała określony mandat i budżet do realizacji konkretnego celu oraz pracowników zmotywowanych do jego osiągnięcia. Transformacja opierała się na służbie cywilnej, do której należeli urzędnicy państwowi cechujący się wysokim poziomem profesjonalizmu, i w ramach której funkcjonowało wiele wyspecjalizowanych instytucji. Ponad tymi trzema instrumentami rządzenia znajdował się czwarty – *aktywne środowisko udzielające mandatu do działania* (*active authorizing environment*), zaplecze decyzyjne władzy, czyli krąg osób skupionych wokół najwyższych szczebli władzy, który mógł wykorzystywać prezydenckie role głównego komunikatora i naczelnego dowódcy, aby skutecznie komunikować oraz tworzyć nowe reguły i instytucje.

Julius Nyerere, Lee Kuan Yew, Seretse Khama, Deng Xiaoping, Anatolij Artamonow i Paul Kagame – każdy z nich objął władzę w sytuacji skrajnie trudnej. Nie próbowali uchodzić za świętych, byli to po prostu przywódcy praktyczni, a niektóre z ich działań naruszały współczesne zachodnie standardy praw jednostki.

* Każda z tych walk tworzyła przeciwników, którzy często stawali się „stresorami” w rozumieniu Van Bavela i in. (2020), czyli osobami wywołującymi podziały i utrudniającymi proces, dzięki któremu ludzie jednoczą się wokół wspólnego celu.

Wszyscy byli z tego powodu krytykowani i moja ocena ich w żadnym wypadku nie usprawiedliwia. Jak wszyscy przywódcy, popełniali błędy, ale można stwierdzić, że byli znacząco lepsi od większości w wyciąganiu z tych niepowodzeń wniosków. Przyparty do muru Julius Nyerere wykazał się heroizmem, uznając swoją porażkę i biorąc za nią pełną odpowiedzialność. Nie ulega wątpliwości, że wszyscy wymienieni przywódcy dążyli do tego, by przekształcić swoje społeczeństwa na lepsze; wszyscy poza Nyerere odnieśli sukces, a nawet jego dziedzictwo wspólnej tożsamości może dziś okazać się czynnikiem decydującym.

Czy mogli poradzić sobie lepiej – wyrzucić mniej krzywd tym, którzy cierpieli i odnieść większe sukcesy? Jednym z celów tej książki jest wydobyć z tych doświadczeń lekcji dobrego przywództwa i umieszczenie ich w szerszym kontekście, jakim jest umożliwienie pozostawionym w tyle społecznościom i krajom nadrobienie dystansu. Krytycy musieliby jednak wskazać inne zespoły przywódcze działające w porównywalnych warunkach, które poradziły sobie lepiej. W Burundi ich nie znajdują*.

W niniejszym rozdziale udowodniliśmy, że przywództwo może mieć charakter transformacyjny. Ponadto przedstawiliśmy przykłady kompetentnych przywódców, którzy wykorzystywali sztukę rządzenia do przeformułowania dominujących idei i sposobów myślenia. Transformacja może jednak być zainicjowana również oddolnie. Zwykli ludzie, dokonując rzeczy niezwykłych, potrafią odnawiać idee, a czasem nawet brać instrumenty rządzenia w swoje ręce.

* Krytykowanie tych przywódców za to, że nie spełniali jakiegos hipotetycznego absolutnego standardu doskonałości, jest w najlepszym razie przejawem intelektualnej pobłażliwości wobec samego siebie. Jedną z podstawowych tez koncepcji radykalnej niepewności jest to, że dążenie do jakiegokolwiek trwale doskonałego celu stanowi błąd intelektualny, gdyż ludzkie doświadczenie to wyprawa w nieznanne. Wyobrażenie sobie, że nasze własne, obecne poglądy uosabiają ten doskonały cel, to naiwność właściwa młodości. Aby uniknąć tego zarzutu, krytycy tych i innych przywódców muszą zaproponować alternatywę, która byłaby wykonalna w ówczesnym kontekście i z największym prawdopodobieństwem przyniosłaby lepsze rezultaty.

Jak miejsca odnawiają się oddolnie

Katalizatorami, dzięki którym miejsca pominięte są w stanie odbudować się oddolnie, są zazwyczaj nieliczni ludzie nie roszcący sobie jakichkolwiek pretensji do bycia przywódcą, a jednak zdolni zainspirować wielu innych. Ich historie podnoszą na duchu – po części dlatego, że są to opowieści o heroicznych zmaganiach, w których odwaga przełamuje siły napędzające lokalną spiralę upadku. Jeśli jednak skupimy się wyłącznie na bohaterach, ich sukcesy zaczną wydawać się wyjątkami od reguły. Tymczasem oddolne procesy odnowy wcale nie należą do rzadkości – przeciwnie, wyrastają tam, gdzie gospodarka kwitnie. W takich miejscach wzmacniają sukcesy gospodarczy i poszerzają krąg jego beneficjentów. Ponieważ są powszechne, doczekały się solidnych badań naukowych. Istnieje imponująca, nierzadko inspirująca literatura opisująca dokładny przebieg takich procesów oddolnych. Ale podobne mechanizmy zaczynają dziś działać również tam, gdzie lokalne gospodarki dopiero niedawno zaczęły nadrabiać zaległości. Te procesy są znacznie słabiej zbadane, a jednocześnie niezwykle istotne dla mieszkańców miejsc, które latami pozostawały w tyle.

Przekonanie, że sukces może być napędzany oddolnie, po raz pierwszy wyraził osiemnastowieczny filozof anglo-irlandzki Edmund Burke, który pragnął politycznych zmian. W efekcie rząd Jerzego III uznał go za zdrajcę, ponieważ filozof miał popierać „amerykańskie dążenia do niepodległości”.

Jednocześnie Burke odnosił się z nieufnością do gwałtownych rewolucji, dostrzegając, jak łatwo przejmują nad nimi kontrolę ekstremiści. Jako alternatywę proponował zmiany dokonujące się poprzez szeroki udział społeczeństwa – miliony ludzi działających wspólnie w niezliczonych małych grupach, z których każda posiada swój cel. Tę ideę ujął w słynnym określeniu „*małe plutony*”.

Dwudziestopierwszowiecznym kontynuatorem myśli Burke’a jest harwardzki socjolog Robert Putnam. To on ukuł powszechnie dziś używane pojęcie *kapitału społecznego*. Uchwycyła w nim myśl, że społeczne nawyki współpracy przekształcają się w wartościowy kapitał. Społeczności, które nie wykształciły takich nawyków, będą uboższe. Przy ujęciu nawyków społecznych jako zasobów nasuwają się dwa pokrewne pojęcia ekonomiczne. Zasoby powstają w wyniku procesu *inwestycji*, który

przynosi trwały *zwrot*. W przykładzie Putnama emblematycznymi, szczególnie wartościowymi „małymi plutonami” są chóry. Teoretycznie ich działalność nie przynosi żadnej materialnej korzyści – ludzie zapisują się do chóru po prostu dlatego, że lubią razem śpiewać. Decydując się na to, akceptują jednak pewne ograniczenia i warunki, którym muszą się poddać. Na przykład oczekuje się od nich, że pojawią się o właściwej porze w danym miejscu i będą śpiewać przypisaną im partię. Nagrodą jest to, że dzięki temu mogą współtworzyć brzmienie i dostarczać przeżyć, których nie da się osiągnąć w pojedynkę. Putnama szczególnie fascynowały pośrednie korzyści z tego zachowania, o znacznie bardziej materialnym charakterze.

W okresie renesansu chóry stały się bardzo popularne w licznych miastach-państwach środkowych i północnych Włoch. Putnam twierdził, że dzięki chórom mieszkańcy tych miast uczyli się współdziałania, pozwalającego na osiągnięcie wspólnego celu – w dodatku ponad podziałami wynikającymi z przynależności rodzinnej, cechowej i zróżnicowania statusu społecznego, które wcześniej strukturyzowały średniowieczne społeczeństwo. Sytuacja przedstawiała się inaczej w miastach leżących na południu Włoch, będących pionkami w silnie scentralizowanym imperium rządzonego przez niewielką, zmilitaryzowaną grupę zdobywców o normańskim rodowodzie. W średniowieczu Normanowie utrzymywali monopol na stosowanie przemocy i budowali infrastrukturę wykraczającą poza możliwości skłóconych małych miast-państw na północy. Państwo Normanów przeżywało rozkwit w czasie, gdy miasta-państwa pogrążyły się w stagnacji. Jak wszystkie imperia, było jednak drapieżne i głęboko znienawidzone przez swoich poddanych. Ten narzucony odgórnie porządek imperialny nie miał wystarczającej legitymacji społecznej potrzebnej do tworzenia wspólnych celów. Jego osiągnięcia okazały się nietrwałe. Społeczeństwo wpadło w spiralę nieufności i rozpadu. Sytuacja na północy była inna. Dzięki nawykowi współdziałania kształtowanym choćby w chórach, miasta-państwa północnych Włoch zgromadziły kapitał społeczny, czyli zdolność do inicjowania działań sprzyjających dobrobytowi, jednoczenia się wokół nich i zwiększania korzyści zeń wynikających. Każde udane przedsięwzięcie otwierało kolejne możliwości. Dzięki oddolnym inicjatywom północne miasta zaczęły piąć się po spirali wzrostu, szybko wyprzedzając pod względem ekonomicznym południe Włoch. W latach pięćdziesiątych XIX wieku Garibaldi na nowo wytyczył granice polityczne kraju, tworząc tym samym nowe włoskie państwo. To jednak nie wystarczyło, by wyhamować dwa rozbieżne procesy, które wciąż się pogłębiały. We współczesnej Europie dawne miasta-państwa Włoch nadal należą do regionów najbardziej produktywnych, podczas gdy południowe Włochy pozostają chronicznym beneficjentem programów wsparcia Unii Europejskiej¹.

Paul Harris i potęża społeczności w Stanach Zjednoczonych

W późniejszym okresie swojej kariery Putnam został współautorem książki pt. *The Upswing* (2021), w której zastosował pojęcie kapitału społecznego do analizy pewnych zjawisk występujących w Stanach Zjednoczonych². Obecnie dzieło to już powszechnie uznaje się za jego *opus magnum*. Tak jak wcześniej wychwalał skromne „małe plutony” chórów, tak teraz wskazał inny, równie nieoczywisty impuls do budowania kapitału społecznego. Paul Harris nie walczył ze smokami, a organizacja obywatelska, którą powołał do życia, nie działała pod sztandarami wielkich spraw. Harris był człowiekiem skromnym, który przekonał innych skromnych ludzi, by krok po kroku usprawniali funkcjonowanie swoich lokalnych społeczności. Jego geniusz nie polegał na wyznaczaniu celów z wielkim rozmachem, lecz na inteligentnym zaprojektowaniu procesu. Organizacja Harrisa odniosła tak wielki sukces, że liczba drobnych ulepszeń, które zainicjowała – liczona w tysiącach – wciąż zdumiewa.

Paul Harris dorastał w małym miasteczku w stanie Iowa, w społeczności, którą cechowało silne poczucie wspólnoty, ale gdzie możliwości wybiecia się były ograniczone. Chicago było wówczas magnetyczną, wielką metropolią, ku której kierowały się aspiracje mieszkańców amerykańskiego Środkowego Zachodu. Harris, będąc młodym człowiekiem o wielu talentach, postanowił spróbować tam szczęścia. Dostał dobrą pracę i radził sobie coraz lepiej, ale tęsknił za poczuciem wspólnoty typowym dla małych miasteczek. Choć odnosił sukcesy, czuł się samotny. Wydawało mu się, że otaczają go wyłącznie indywidualiści skoncentrowani na osiągnięciu osobistych sukcesów. W dzień żył pracą, a wieczorem, wracając do swojego mieszkania, pogrążał się w nostalgicznym żalu. I tak zapewne dalej potoczyłoby się jego życie, gdyby pewnego wieczoru w 1904 roku nie wpadł na genialny pomysł. W tym ogromnym mieście, pełnym przybyszów z zewnątrz, Harris raczej nie mógł być jedyną osobą, która tęskniła za poczuciem wspólnoty. Musieli być inni tacy jak on. Właśnie wtedy obudził się w nim biznesman i zaczął działać. Harris zarezerwował salę na spotkanie i zamieścił w lokalnej gazecie zaproszenie. Jego przeczucie okazało się trafne. Na spotkaniu pojawiło się dwieście osób, a on ogłosił powstanie nowego klubu. Klub musi mieć zasady członkostwa i określony protokół działania. Harris starannie przemyślał, czego należy oczekiwać od każdej osoby, która zdecyduje się do niego dołączyć. Stworzył więc *skuteczną instytucję*. Nie narzędzie władzy, lecz formę współpracy w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

W jego klubie odnoszący sukcesy lokalni przedsiębiorcy mieli łączyć siły, by pomagać swojej społeczności. Choć Chicago było miastem *boomu* gospodarczego, nie wszystkim powodziło się dobrze. Skrajna nędza stykała się bezpośrednio z dobrobytem. Klub postawił sobie za cel zmniejszenie skali tej nędzy, poprzez wykorzystanie zdolności i zasobów, którymi dysponowali ludzie sukcesu. Ci, których ten cel nie interesował, powinni zapisać się do innego klubu. Postawiwszy sprawę jasno, Paul Harris słusznie przewidywał, że ci, którzy zdecydują się wziąć udział w tym przedsięwzięciu, co najmniej zaakceptują jego cel. Co do głębi ich zaangażowania był jednak realistą. Ani przyszli członkowie jego klubu, ani on sam nie byli święci. W przeciwieństwie do przywódców omawianych w rozdziale piątym, po założeniu klubu Harris nie mógł wydawać nikomu poleceń. Klub nie miał przywódcy, a wszyscy członkowie mieli takie same prawa i obowiązki. Podobnie jak niektórzy z wcześniej wymienionych przywódców, on także przewidział możliwe pokusy i zawczasu wprowadził zabezpieczenia. Regulamin klubu zakazywał robienia interesów między członkami – a więc Harris stworzył *zasady egzekwowane przez presję społeczną*. Aby podkreślić, że wszyscy uczestnicy wspólnego przedsięwzięcia mają równy status, miejsca spotkań miały się zmieniać. Dla podkreślenia tej centralnej zasady działania organizacji, nadał jej nazwę „Rotary Club”^{*}.

Nowy klub otwarty przez Harrisa w Chicago odniósł tak duży sukces, że w innych amerykańskich miastach zaczęły pojawiać się kolejne na jego podobieństwo. Wkrótce te lokalne kluby spotkały się na ogólnokrajowej konferencji. Na obecną chwilę Rotary Club jest międzynarodową organizacją liczącą miliony członków, którzy łączą siły, by realizować konkretne i praktyczne przedsięwzięcia dla lokalnych społeczności, przynoszące korzyści mniej uprzywilejowanym.

Spotkania Rotary Club nie budzą wielkich emocji a wizerunki Paula Harrisa nie ozdabiają ścian w studenckich akademikach. A jednak dzięki niemu życie milionów ludzi stało się trochę lepsze, a jego dziedzictwo dorównuje temu, które pozostawili najbardziej podziwiani celebryci.

Chicago nie było jedynym dobrze prosperującym amerykańskim miastem, w którym opieka społeczna, dziś w większości uznawana za domenę państwa, była realizowana dzięki zaangażowaniu lokalnych społeczności. W pierwszych dekadach XX wieku w całych Stanach Zjednoczonych powszechne szkolnictwo podstawowe rozwijało się dzięki oddolnym inicjatywom społecznym, które finansowały szkoły kolejno w każdej społeczności. Ta działalność nie była powiązana z wyborem dobrych przywódców na szczeblu krajowym. Było to o tyle fortunne, że w tamtych dekadach

^{*} (przyp. tłum.) Rotary, z ang. rotacyjny – w odniesieniu do miejsca spotkań.

nie było ich zbyt wielu. Kapitał społeczny odegrał tu znacznie ważniejszą rolę. Nie tylko umożliwił rozwój szkolnictwa i powstanie Rotary Club, ale uruchomił również spiralę wzrostu podobną do tej w północnych Włoszech.

W książce *The Upswing* Putnam analizuje trajektorię rozwoju kapitału społecznego, wykorzystując szeroki zestaw wskaźników. Wiele z nich to powszechnie stosowane przybliżenia badanych zjawisk, takich jak współpraca ponad podziałami partyjnymi czy ponadpartyjność w polityce. Inne są wskaźnikami autorskimi. Putnam wykorzystuje narzędzie Ngram, aby sprawdzać częstotliwość występowania słów „my” i „ja” w całej amerykańskiej produkcji wydawniczej. Zdumiewające jest, że tak szerokie spojrzenie na całą kulturę daje krzywą o tym samym kształcie węzła, co pozostałe wskaźniki. Około roku 1900 Ameryka spadła na dno doliny indywidualizmu, co oznacza, że Paul Harris rzeczywiście był otoczony społeczeństwem „ja”. Pogłębiający się kapitał społeczny w pierwszej połowie XX wieku sprzyjał wzmocnieniu gospodarki i stanowił zachętę dla zdegradowanych społeczności lokalnych do wydobycia się z poczucia beznadziei. Innym przykładem podawanym przez Putnama jest przesunięcie w teologii protestanckiej od koncepcji indywidualnego zbawienia ku „Ewangelii społecznej” (Social Gospel), która podkreślała znaczenie wspólnoty i równości. Podczas katastrofy określanej mianem „Wielkiego Kryzysu” lat trzydziestych takie zmiany stanowiły przeciwwagę wobec potężnych sił, które jeszcze bardziej spychały w dół wiele społeczności, mierzących się z gospodarczą zapaścią. W latach sześćdziesiątych, na które przypada szczyt społeczeństwa „my”, zjawisko wyludniania się miasteczek, które wcześniej speściły krajobraz Ameryki, zostało w znacznym stopniu ograniczone*.

Kryzys jako szansa: Niemcy Zachodnie w 1945 roku

Amerykańskie sukcesy narodziły się w wyniku oddolnych inicjatyw w niesprzyjających czasach. Jednak dzięki dobrze prowadzonej polityce *ogólnokrajowej* można stworzyć warunki sprzyjające temu, by ludzie zaczęli się jednoczyć i działać wspólnie. Niemiecki przykład pokazuje, co jest możliwe nawet w pozornie niesprzyjających warunkach: gdy miasta leżą w gruzach, państwo traci wiarygodność, a kraj zostaje podzielony. Taka sytuacja stworzyła

* Nawet w szczytowym momencie swego rozwoju społeczeństwo „my” nie zdołało przezwyciężyć straszliwego dziedzictwa, jakim jest niewolnictwo w Ameryce, ani nie zmierzyło się z problemem nierówności płci. Nie jest to ograniczenie specyficzne dla kapitału społecznego, lecz tego, w jaki sposób rozprzestrzeniają się idee.

kryzys skumulowany – używając określenia Putnama – czyli splot wstrząsów tak głębokich i rozległych, że dotychczasowe przekonania przestają obowiązywać. W świecie końca lat dwudziestych XXI wieku wiele państw może mierzyć się z podobnymi kryzysami, dlatego doświadczenie Niemiec może okazać się szczególnie pouczające. Podobnie jak Ameryka około roku 1900, tak samo Niemcy Zachodnie po 1945 roku znalazły się w punkcie zwrotnym, w którym ludność oczekiwała radykalnej zmiany. Niemieccy intelektualiści, tacy jak Werner Richter, mówili o *Stunde null*, „godzinie zero”, rozumianej nie jako zapowiadany przez nazistów koniec świata, lecz *początek* nowej epoki. Mobilizowano ludność do pracy w zespołach odgruzowujących miasta dosłownie i w przenośni, uczestnicząc w praktycznym, społecznościowym przedsięwzięciu, którego nie dałoby się zrealizować indywidualnym wysiłkiem. Szczęśliwie prezydent USA Harry Truman zwrócił się do psychologów społecznych z prośbą o radę, jak nakłonić Niemców do zaakceptowania i zaangażowania się w budowanie przyszłości po nazizmie. Choć psychologia społeczna była wówczas jeszcze w powijakach, jej zalecenia stanowiły już podstawową syntezę późniejszych analiz z okresu pandemii COVID-19 oraz idei Rogera Myersona*. Sprawczość powinna należeć do samych Niemców, a nie do Amerykanów; przywódców miano wybierać w starannie kontrolowanym procesie zdecentralizowanej demokracji, w którym dostęp do środków masowej komunikacji mieli mieć wyłącznie Niemcy przeciwni nazizmowi**. Szybkie uczenie się na podstawie równoległe prowadzonych, zdecentralizowanych eksperymentów miało pomóc Niemcom stopniowo porzucić kult wszechwiedzącego naczelnego wodza i zastąpić go lokalnymi tożsamościami kształtowanymi przez lokalnych liderów odpowiedzialnych za komunikację.

Po czterech latach takich bezpośrednich rządów amerykańsko-brytyjsko-francuskich nowi politycy Niemiec Zachodnich uzgodnili treść konstytucji federalnej, opartej na zasadzie decentralizacji władzy. Większość kompetencji decyzyjnych nie tylko przekazano na poziom regionów i miast, lecz władza miała być również dzielona między lokalnych polityków i mieszkańców samoorganizujących się w społeczności działające w określonym celu. Lokalne gospodarki były zrujnowane,

* Patrz odpowiednio rozdziały drugi i czwarty.

** Alianci zezwalali na działalność polityczną i redagowanie gazet wyłącznie osobom zaangażowanym w realizację tego celu – musiały one znaleźć się na tak zwanej Białej Liście. Nawet wtedy początkowo można było uprawiać politykę jedynie lokalnie: na poziomie ogólnokrajowym państwo odradzało się w procesie oddolnym. Nie było tu naiwnego, natychmiastowego przeskoku w system demokratyczny, podobnego do tego, który nastąpił w Burundi w 2000 roku.

więc przejście całej wielowiekowej drogi włoskich miast-państw, poczynawszy od chórów, aż po ostateczny dobrobyt, zajęłoby w tym przypadku zbyt wiele czasu. Punktem wyjścia musiało być szybkie ożywienie lokalnej gospodarki. Miliony ludzi żyły w skrajnej nędzy, brutalna przestępczość związana z czarnym rynkiem szerzyła się na wielką skalę, pojawiło się nawet nowe słowo: *fringen* – „kraść, by nakarmić głodującą rodzinę”. Kardynał Frings ogłosił, że takie kradzieże nie są grzechem. Głodujący ludzie potrzebowali pracy, a jej dostępność zależała od tego, czy lokalne firmy będą zatrudniać robotników. Żeby się rozwijać i generować zatrudnienie, firmy musiały zaciągać kredyty w lokalnych bankach.

Zanim coraz bardziej zdesperowani przywódcy nazistowscy scentralizowali system finansowy, Niemcy miały długą tradycję bankowości lokalnej. Bankowość lokalna niesie jednak ze sobą pewne ryzyko, gdyż firmy mogą zostać dotknięte wspólnym wstrząsem gospodarczym, w wyniku którego przestają spłacać swoje zobowiązania. Jak zdawało się pokazywać spektakularne bankructwo Silicon Valley Bank w 2023 roku, bank, który udziela kredytów głównie podmiotom z branży dominującej w danym mieście, jest szczególnie podatny na takie ryzyko*. Jeszcze przed powstaniem państwa nazistowskiego niemiecki bank centralny rozwiązał ten problem, tworząc system ubezpieczeń ograniczający takie ryzyka. Po 1945 r. został on przywrócony.

Skoro zarówno decyzje polityczne, jak i bankowe zapadały na poziomie lokalnym, przedsiębiorstwa miały dobry powód, by łączyć się w lokalnie zorganizowaną społeczność celu (*community-of-purpose*). Środowisko biznesowe miasta mogło w ten sposób występować w imieniu wspólnego interesu gospodarczego. Aby to umożliwić, należało wypracować wspólne priorytety dla wielu różnych sektorów – piekarni, fabryk czy firm budowlanych. Tak zdefiniowany wspólny cel mógł następnie wybrzmieć jako głos w publicznym dialogu obejmującym wszystkich mieszkańców z pracownikami, władzami lokalnymi i bankami łącznie. Naturalną konsekwencją tego dialogu było to, że przedsiębiorstwa, banki i partie polityczne zaczęły dostrzegać istnienie wspólnych interesów. Choć ich cele nie były tożsame, były na tyle zbieżne, by mogły uznać, że współpracując na rzecz lokalnego dobrobytu, wszyscy będą mogli na tym skorzystać. We wspólnocie lokalnej przedsiębiorstwa podlegały podobnej, łagodnej presji społecznej, jak gdyby wstąpiły do Rotary Club. Aby dalej cieszyć się

* W rzeczywistości SVB zademonstrowało coś zupełnie innego: niebezpieczeństwa rozzuchwalonej chciwości. Wróć do tego później.

dobłą opinią wśród innych lokalnych firm, przedsiębiorstwa musiały zachowywać się we właściwy sposób, przyczyniając się do przyszłego dobrobytu swojego miasta, nawet jeśli czasem oznaczało to rezygnację z krótkoterminowego zysku.

Ta przyjazna, wspólnotowa mentalność lokalnego biznesu szybko stała się zasobem kulturowym Niemiec Zachodnich. Na poziomie ogólnokrajowym politycy wzmacniali ten model, uchwalając przepisy, które przyznawały lokalnym organizacjom biznesowym istotne funkcje. Wykonując te nowe zadania, organizacje bezpośrednio realizowały cele mające wartość gospodarczą dla swoich członków – konkretny zysk ekonomiczny z wcześniejszych inwestycji w kapitał społeczny. Co więcej, spotykając się, by pełnić te funkcje, organizacje wzmacniały zarazem swoją społeczność. Kapitał społeczny jest jak mięsień – im częściej się go używa, tym staje się silniejszy, a niewykorzystywany – zanika.

Gdy gospodarka okrzepla, politycy na szczeblu krajowym również zaczęli wspierać nawyki zrzeszania się po prostu dla przyjemności. Nadszedł czas chórów i klubów. Wspierając lokalne stowarzyszenia środkami publicznymi, niemal na każdy wspólny cel, sprawili, że coraz więcej osób zaczęło uczestniczyć w życiu swojej społeczności. Od lat siedemdziesiątych członkostwo w takich organizacjach stało się znacznie bardziej powszechne i obecnie niemal połowa dorosłych Niemców należy do jakiegoś stowarzyszenia*. W ten sposób ludzie rozwijają nawyki życia społecznego. Osobom, które je posiadają, kolejny krok w pomaganiu innym – krok Paula Harrisa – przychodzi już znacznie łatwiej.

Miasto po mieście te szlachetne kręgi współpracy biznesu i społeczności obywatelskiej – poruszając się w górę spirali rozwoju – realizowały się w bardzo praktycznych obszarach. Jednym z nich było zapewnienie lokalnej młodzieży możliwości zdobycia solidnych kwalifikacji, które pozwoliłyby wszystkim znaleźć dobrze płatną pracę. Niemieckie szkolnictwo wyższe pozostaje w ścisłym związku z lokalnym biznesem dzięki prestiżowym programom kształcenia zawodowego. W konsekwencji ukształtował się lokalny obyczaj kształcenia kolejnych roczników młodych mieszkańców. Zarząd firmy, który próbowałby oszczędzać na szkoleniach, czułby wstyd w związku z taką decyzją.

Przypadek Stuttgartu, dużego miasta należącego do grupy ośrodków stojących o jeden szczebel poniżej głównych centrów kraju takich jak Berlin, Monachium i Frankfurt stanowi dobrą ilustrację wzajemnego wspierania się przez środowisko biznesowe i stowarzyszenia społeczne. Lokalna społeczność biznesowa zorganizowała i sfinansowała budowę okazałego centrum obywatelskiego dla

* Znane są jako *Verein*.

lokalnych stowarzyszeń, a po jego ukończeniu przekazała obiekt pod zarząd miasta. Dzięki temu społeczeństwo obywatelskie, silnie związane z administracją miasta, mogło współdecydować o tym, jak najlepiej wykorzystywać tę przestrzeń*.

Mniejsze ośrodki miejskie Wielkiej Brytanii niegdyś niewiele się różniły od miast niemieckich. Ich lokalne banki mierzyły się z tym samym ryzykiem, jednak Bank Anglii w pewnym momencie przyjął odmienne rozwiązanie. Zamiast systemu wzajemnych ubezpieczeń dla banków lokalnych wymusił na nich fuzję. Do lat dwudziestych XX wieku bankowość regionalna została zniszczona. W Anglii pozostało jedynie pięć banków, wszystkie z siedzibą w Londynie. W tym procesie stopniowo zanikła także ich lokalna wiedza o firmach działających poza Londynem. Decyzje polityczne rządu Wielkiej Brytanii również stopniowo ograniczały kompetencje i finansowanie władz lokalnych. W miarę odpływu kompetencji decyzyjnych z miast prowincjonalnej Anglii, gwałtownie spadł udział mieszkańców w życiu społeczeństwa obywatelskiego**. O ile w Niemczech lokalna społeczność biznesowa stała się integralną częścią społeczeństwa obywatelskiego, o tyle w prowincjonalnej Anglii znacznie się zmniejszyła. Poszczególne firmy zaczęły po prostu lobbować za własnymi interesami. Konsekwencje tej zmiany są dotkliwie. Jak pokazano w rozdziale czwartym, szkolenie młodych ludzi do pracy wymagającej wysokich kwalifikacji w lokalnych firmach praktycznie zanikło. Wzorzec zachowań, który w Niemczech jest normą, w Wielkiej Brytanii pozostaje wyjątkiem. Miasta i regiony prowincjonalnej Anglii wpadały w coraz głębszą spiralę upadku, ponieważ decyzje podejmowane przez niewielką grupę urzędników i polityków jeszcze bardziej utrudniły pobudzenie kapitału społecznego – stało się to trudniejsze niż w miejscach pominiętych, które na początku XX wieku szpeciły krajobraz Ameryki***.

* Mój dziadek w 1880 roku opuszczając swoją wieś, wsiadł do pociągu ze Stuttgartu, by podjąć pracę w szybko rozwijającym się Bradford. Od czasu do czasu powtarzam jego podróż w odwrotnym kierunku, gdy występuję na wydarzeniach w tamtejszym centrum obywatelskim i odwiedzam przyjaciół oraz krewnych w jego rodzinnej wsi.

** Frekwencja w brytyjskich wyborach lokalnych wynosi zazwyczaj od dwudziestu do trzydziestu procent. Dla porównania w krajach zdecentralizowanych, takich jak Niemcy, sięga ona od sześćdziesięciu pięciu do nawet osiemdziesięciu pięciu procent.

*** Amerykańscy politycy dysponowali podobnymi możliwościami poradzenia sobie z problemami lokalnej bankowości związanych z ryzykiem, lecz przyjęli rozwiązanie zbliżone do niemieckiego systemu ubezpieczenia banków. Dzięki temu lokalna bankowość utrzymała się w Stanach Zjednoczonych aż do lat 80. XX wieku, zachowując wiele swoich zalet. Później jednak, wskutek skutecznego lobbingu największych banków, za prezydentury Ronalda Reagana Stany Zjednoczone poszły śladem Wielkiej Brytanii i dopuściły tworzenie banków ogólnokrajowych.

Doświadczenie powojennych Niemiec pokazuje, jak duży potencjał kryje się w oddolnych procesach odbudowy nawet w sytuacjach skrajnego kryzysu – takich, z jakimi mierzą się kraje pozostawione w tyle.

Bangladesz po 1970 roku

Bangladesz, niegdyś biedniejsza część Pakistanu, od którego odłączył się w 1970 roku, wyraźnie prześcignął swoją dawniej bogatszą „siostrę”. Wzrost gospodarczy Bangladeszu z pewnością nie był zasługą przywództwa politycznego. Dwie rywalizujące dynastie, obie powszechnie uznawane za skorumpowane, zamknęły politykę krajową w pułapce logiki gry o sumie zerowej. Słabe przywództwo zostało jednak z nawiązką zrównoważone przez niezwykle silne procesy oddolne. Niektóre z nich działały na poziomie lokalnym, podobnie jak w niemieckich miastach; inne stworzyły ogólnokrajowe społeczności skupione wokół konkretnych celów. Dwie takie ogólnokrajowe organizacje obywatelskie zyskały światową renomę. Założyciel Banku Grameen, Muhammad Yunus, otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla. BRAC, organizacja powstała w Bangladeszu, lecz dziś, podobnie jak Rotary Club, działająca międzynarodowo, stała się największą organizacją pozarządową na świecie.

Bank Grameen był pionierem metody polegającej na udzielaniu pożyczek, których gwarantem była opinia publiczna. Bardzo ubodzy ludzie, którym Grameen starał się pomóc, nie posiadali żadnego majątku, a więc nie mogli zaoferować zabezpieczenia kredytu. Grameen opierał się na dobrej znajomości specyfiki bangladeskich społeczności wiejskich. Członek zespołu Grameen znajdował grupę pięciu kobiet, które znały się nawzajem i zajmowały się powiązаныmi rodzajami działalności. Oferowano im możliwość utworzenia klubu pożyczkowego, który udzielałby każdej z nich środków na rozwinięcie własnej działalności.

Pożyczki udzielano na niewielki procent, bez konieczności przedstawiania zabezpieczenia. Na początek dwie z pięciu kobiet otrzymywały mały kredyt. Jeśli go spłaciły, wszystkie pięć mogło otrzymać pożyczki na tych samych zasadach. Tworzyło to presję społeczną ze strony pozostałych trzech kobiet; była ona na tyle skuteczna, że niezwykle rzadko zdarzało się, aby ktoś nie spłacił pożyczki. Gdy

Wkrótce wielkie amerykańskie banki zaczęły łączyć się w megabanki – instytucje „zbyt duże, by upaść”, które w razie kłopotów musiały ratować rząd. Zachęcało to wiele z nich do porzucenia roztropności na rzecz zysków, co przyczyniło się do globalnego kryzysu finansowego w 2008 roku i ogromnych programów ratunkowych. W międzyczasie amerykańskie megabanki przejęły również wiele banków brytyjskich.

wszystkie pięć kobiet otrzymało już swoje kredyty, presja społeczna rosła jeszcze bardziej. Każda z członkiń grupy odpowiadała nie tylko za własne zobowiązania, lecz także za pożyczki pozostałych czterech osób, które ewentualnie nie zostałyby spłacone. Jeśli wszystkie pięć pożyczek zostało spłaconych, kobietom oferowano większe kredyty. W obliczu perspektywy rosnących wspólnych korzyści żadna z nich nie chciała być najsłabszym ogniwem. Ten prosty model okazał się możliwy do powielania na ogromną skalę. Choć indywidualne zyski były zazwyczaj niewielkie, mikrofinansowanie umożliwiło milionom kobiet w Bangladeszu rozwijanie drobnej przedsiębiorczości, podnosząc dochody zarówno poszczególnych osób, jak i całych społeczności.

Choć ten znakomity pomysł przez dziesięciolecia działał bardzo dobrze, być może został już częściowo wyparty przez nowe rozwiązania. Udzielanie pożyczek oparte na algorytmach, wspierane analizą dużych zbiorów danych, drastycznie obniżyło koszty bezpośredniego kredytowania osób indywidualnych bez potrzeby przedstawiania zabezpieczenia. Podobnie jak w przypadku pożyczek grupowych, zachętą do spłaty jest tu perspektywa stopniowego zwiększania wysokości kredytu wraz z budowaniem wiarygodności kredytowej. Tak samo jak w modelu pożyczek grupowych, skumulowane korzyści są ogromne. Możliwość zaciągania pożyczek bez zabezpieczenia pozwala osobom ubogim przetrwać niekorzystne wstrząsy, które w przeciwnym razie mogłyby spowodować nieodwracalne szkody³.

Organizacja BRAC jest znana przede wszystkim pod swoim skrótem, choć słowa, które ten skrót oznacza, zmieniały się wraz z rozwojem organizacji. Niezmienny pozostaje jej główny cel, którym jest przede wszystkim pomoc ubogim kobietom. Poza tym BRAC jest niezwykle hybrydą. Projekty organizacji obejmują zarówno działania pomocowe po katastrofach, jak i długoterminowe wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw. Organizacja łączy praktyczne działania prowadzone w terenie z badaniami, które mają pozwolić wyciągać wnioski z ocenianych eksperymentów. Ten nacisk na badania empiryczne prowadzone w lokalnych kontekstach stanowi najbardziej prawdopodobne wyjaśnienie jej niezwykłego sukcesu. Niewiele innych organizacji pozarządowych wykazuje podobną gotowość do systematycznego oceniania własnych inicjatyw. Randomizowane badania kontrolowane (RCT), których pionierem był BRAC, mogą zbliżać się do swoich naturalnych granic. Biorąc pod uwagę czas i miejsce przeprowadzania eksperymentu, a także udział tego samego zespołu realizującego, można mieć duże zaufanie do uzyskanych wyników. Mniej pewne jest jednak to, czy taki eksperyment charakteryzuje trafność zewnętrzną – czyli czy przyniosłby podobne rezultaty w innym czasie i miejscu albo przy udziale innego zespołu. Próba wdrożenia w Kenii reformy edukacyjnej

autorstwa BRAC przez zespoły działające w ramach Ministerstwa Edukacji nie przyniosła spodziewanego sukcesu, jakim miało być powtórzenie wcześniejszych wyników⁴. Analogicznie wyglądał ten proces w medycynie. Gdy ekonomiści zaczęli uczyć się stosowania RCT od lekarzy, sami medycy zaczęli odchodzić od badań tego typu. Zamiast tego zaczęli uczyć się, porównując działanie leków w warunkach rzeczywistych. Warunki, w których prowadzono badania RCT bywały bowiem bardzo sztuczne⁵. W Kenii, podobnie jak w większości innych krajów, szkolnictwo i opieka zdrowotna są w dużej mierze zapewniane przez państwo. Jeśli więc pomysły opracowane w oparciu o RCT nie zawsze dają się bezproblemowo wykorzystać gdzie indziej, warto uzupełniać je bardziej autentycznym procesem, w którym lokalne władze wdrażają własne pomysły na rozwiązanie problemów i uczą się od siebie nawzajem. Omijanie dysfunkcyjnych władz lokalnych poprzez działania organizacji pozarządowych może działać lepiej krótkoterminowo, lecz rządy znacznie chętniej przyjmują nowe rozwiązania i wdrażają je na większą skalę wtedy, gdy sami są ich właścicielami (lub przynajmniej współwłaścicielami) już od etapu projektowania.

Ogólnie rzecz biorąc, Grameen i BRAC przyczyniły się do wzrostu dochodów i poprawy warunków życia ubogich kobiet w Bangladeszu. Zwrot z inwestycji w kapitał społeczny na poziomie gospodarstw domowych został uzupełniony przez całkowicie odrębny proces powstawania nowego kapitału społecznego wśród lokalnych przedsiębiorstw. Impulsem było szybkie uczenie się od zagranicznej firmy: wyjątkowo tym razem globalizacja rzeczywiście zadziałała oddolnie. W 1980 roku amerykański producent koszulek typu T-shirt, poszukując taniej siły roboczej, postanowił spróbować swoich sił w Bangladeszu. Pod koniec pierwszego roku większość lokalnych pracowników odeszła z pracy, i to nie z powodu niskich płac czy złych warunków. Odeszli, ponieważ opanowali prosty proces produkcji koszulek, który nie wymagał niczego droższego niż maszyna do szycia. Zorientowali się też, które europejskie i północnoamerykańskie sieci handlowe kupują koszulki z Bangladeszu. Lokalni przedsiębiorcy szybko wykorzystali tę szansę i wyeliminowali pośrednika. Założyli własne firmy, zdobywając niewielki kapitał od krewnych, i zaoferowali zagranicznym detalistom tę samą jakość po niższych cenach. Podobnie jak w przypadku mikrofinansowania, pomysł ten okazał się skalowalny: miliony młodych Banglijczyków chciały mieć stałą pracę, a na świecie istniał ogromny rynek tanich koszulek. Do 2020 roku bangladeski przemysł odzieżowy, niemal w całości będący własnością lokalnych przedsiębiorców, zatrudniał około czterech milionów osób i eksportował rocznie towary o wartości trzydziestu miliardów dolarów. W tym procesie możliwość zdobycia stabilnie opłacanej pracy wzmocniła pozycję wielu młodych kobiet.

Gdy nowe dochody z sektora odzieżowego i mikrofinansowania zaczęto wydawać, otworzyły się kolejne możliwości dla przedsiębiorców. Gospodarka zaczęła wchodzić w spiralę wzrostu. Płace rosły, a produkcję T-shirtów przeniesiono w miejsce, które mogło zaoferować niższe koszty pracy – na Madagaskar. A więc dzięki wykwalifikowanej kadrze i wiarygodnym firmom bangladeski przemysł mógł awansować na wyższy poziom, wytwarzając zarazem bardziej zaawansowaną technologicznie odzież o wyższej wartości.

Bangladesz wszedł na ścieżkę dynamicznego wzrostu, a głęboko utrwalone masowe ubóstwo z lat 70. stało się przeszłością. Na początku lat 20. XXI wieku kraj był już blisko osiągnięcia statusu państwa o wyższym-średnim dochodzie. Politycy początkowo ledwie to zauważyli. Wkrótce jednak w okręgach wyborczych, w których działały dobrze prosperujące firmy odzieżowe, wiele rodzin miało przynajmniej jednego pracownika najemnego. Lokalni posłowie zaczęli więc wspierać ten sektor. Zdarzało się też, że nowi przedsiębiorcy startowali w wyborach parlamentarnych i zdobywali mandaty, wnosząc nową kulturę polityczną do kraju wcześniej przyzwyczajonego do rywalizacji rodów ziemiańskich.

Wraz ze wzrostem dobrobytu gospodarczego umacniający się kapitał społeczny wśród gospodarstw domowych i przedsiębiorstw stał się solidnym fundamentem do postawienia kolejnego kroku na spiralnej ścieżce rozwoju. Krok ten zaczął się od młodego człowieka, który zamieścił zaproszenie uderzająco podobne do tego, jakie kiedyś opublikował Paul Harris. W 1904 roku dostępnym medium była gazeta; w 2018 roku był nim Facebook. Abir Hasan zadał pytanie: „Czy da się stworzyć niewielką grupę młodych kobiet i mężczyzn, aby dyskutować o kwestiach politycznych ważnych dla Bangladeszu?”. Echo historii Harrisa wyraźnie tu pobrzmiwa. Abir nie był potomkiem zamożnej elity politycznej, wywodził się raczej z nowej klasy ludzi próbujących prowadzić drobne przedsiębiorstwa. Nie pochodził też z wielkiego miasta. Jako dziecko przyjechał do coraz lepiej prosperującego Bangladeszu z prowincjonalnego miasteczka po drugiej stronie granicy w Indiach. Był uzdolniony, dostał się na jeden z najlepszych uniwersytetów w kraju, a w końcu zdobył stypendium Blavatnik School of Government na Uniwersytecie Oksfordzkim, gdzie zostałem jego wykładowcą. Studiując dostrzegł, że polityka publiczna może być realnym narzędziem poprawy warunków życia i że zmiana może mieć zarówno charakter odgórny, jak i oddolny. Podobnie jak Harris, Abir marzył o stworzeniu nowego celu dla swojej społeczności, a nie dla siebie samego – o środowisku świadomej, kompetentnej opinii publicznej, która mogłaby wpływać na politykę publiczną. Aby to osiągnąć, musiał dotrzeć do innych dobrze wykształconych młodych ludzi takich jak on. Podobnie jak w przypadku Harrisa, zaproszenie Abira spotkało się

z odzewem, stając się katalizatorem powstania klubu Youth Policy Forum (YPF). Abir również starannie przemyślał jego zasady: neutralność polityczna, wzajemna uprzejmość i szacunek dla poglądów innych. Obecnie YPF liczy dwanaście tysięcy członków i ma ponad trzydzieści tysięcy obserwujących. Jego motto – „People, Policy, Progress” („Ludzie, Polityka, Postęp”) trafnie odzwierciedla przekonanie, że polityka publiczna powinna służyć wszystkim. Abir odkrył też, że grupa młodych, inteligentnych ludzi, chłonnych wiedzy, przyciąga starsze osoby, pragnące podzielić się swoim doświadczeniem i wiedzą. Do przedsięwzięcia dołączyło grono wybitnych Członków Honorowych: profesor Nurul Islam, nestor bangladeskich ekonomistów; dr Hameeda Hossain, założycielka organizacji Ain o Salish Kendra; dr Mashhur Rahman, doradca ekonomiczny premiera; oraz dr Mohammad Tareque, były minister finansów.

Mistrzowskim posunięciem okazało się zorganizowanie członków i doradców w sieci tematyczne. Osoby zainteresowane zmianą klimatu czy ochroną środowiska dołączają do Environment Network (Sieci Środowiskowej). Ci, których interesuje geopolityka, dołączają do Foreign Policy Network (Sieci Polityki Zagranicznej). Istnieją sieci zajmujące się edukacją, ochroną zdrowia, infrastrukturą energetyczną, wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem, problematyką *gender*, a także sieć oddolna, której celem jest przenoszenie tych dyskusji do osób pozbawionych przywileju wykształcenia uniwersyteckiego. Każdy może uczestniczyć w spontanicznych dyskusjach i debatach YPF na platformach Facebooka, a bardziej uporządkowane spotkania można oglądać na kanałach YouTube. Forum nawiązało także współpracę z tradycyjnymi mediami – przykładem gazety, które publikują dobrze napisane i oparte na faktach artykuły opiniotwórcze autorstwa młodych członków organizacji.

To coś więcej niż klub dyskusyjny. Wielu członków jest zainteresowanych działaniem. Grupa zajmująca się instytucjami rozwoju lokalnego organizuje zespoły pracujące w wioskach, gdzie rozmawiają z mieszkańcami o ich problemach i aspiracjach oraz o tym, jak można do nich podejść. Mentorzy z doświadczeniem pracy w terenie pomagają przekuć te rozmowy w konkretne pomysły i wdrażać je w życie. Ten nurt działalności YPF został zapoczątkowany przez jednego z posłów, który chciał otrzymywać rzetelną informację zwrotną na temat problemów, z jakimi mierzą się jego wyborcy. Inni parlamentarzyści szybko zrozumieli, że warto ten pomysł powielić, co stworzyło zapotrzebowanie na rozszerzenie działalności Forum i powiązało organizację z politykami. Z tego powiązania wyłoniła się kolejna cenna inicjatywa, która jest program *Governance Apprenticeship*^{*}, w ramach którego członkowie YPF

* (przyp. tłum.) programy stażowe w instytucjach publicznych.

prowadzą dla posłów badania dotyczące polityk publicznych. Dzięki temu debata polityczna zaczyna w większym stopniu opierać się na dowodach naukowych i faktach, a młodzi uczestnicy programów poznają z pierwszej ręki jak funkcjonuje parlament. YPF zdobyło uznanie dzięki wiedzy eksperckiej swoich członków. Minister planowania poprosił organizację o przygotowanie streszczeń obszernych dokumentów Five-Year Plan (Plan pięcioletni) i Vision 2041 (Perspektywa 2041), tak aby parlamentarzom łatwiej się było z nimi zapoznać. Co szczególnie istotne, Forum współpracuje zarówno z politykami rządowymi, jak i opozycyjnymi, zapewniając im wsparcie w zakresie analiz strategicznych. W ten sposób organizacja rozwija ponadpartyjne zaangażowanie w proces tworzenia polityki – coś, co w realiach uprzedniej polityki opartej na rywalizacji dynastycznej było nie do pomyślenia. Politycy odgrywają ważną rolę, ale to urzędnicy służby cywilnej są specjalistami od strategii. Forum prowadzi sieć, dzięki której urzędnicy mogą poznawać najnowsze wyniki badań akademickich, a jednocześnie przekazywać młodym członkom YPF swoje praktyczne doświadczenia.

Przypomina to wczesne lata Rotary Club – gwałtowny, organiczny rozwój, zdecentralizowana sprawczość i jasno określone procedury działania. YPF już teraz jest siłą działającą na rzecz dobra publicznego na poziomie lokalnym i krajowym. A czas działa na korzyść Forum. Za dwie dekady ta kohorta założycielska YPF będzie zajmować wysokie stanowiska.

Jak doszło do przelomu w Kraju Basków w Hiszpanii

Kraj Basków w Hiszpanii opracował strategię transformacji jeszcze bardziej ambitną i dalekowzroczą niż plan rozwoju rwandyjskiego sektora turystycznego. Zakorzenie w oddolnych, wspólnotowych ideach jest w tej strategii jednoznacznie podkreślone.

Początki historii, znanej obecnie jako saga Mondragon, sięgają 1941 roku, kiedy ojca José, młodego księdza o wyrazistej filozofii moralnej, wysłano do małego baskijskiego miasteczka. Jako zwolennik komunitaryzmu chciał przekształcić to małe miasto w społeczność miejsca, w której każdy czuje się odpowiedzialny za dobro ogółu, a ci, którzy posiadają najwięcej, powinni wykonać pierwszy krok. Podobnie jak w historii Paula Harrisa, jednym z celów takiej społeczności miało być podniesienie warunków życia najuboższych mieszkańców. Ojciec José dodał jednak jeszcze jeden

element – miasteczko, zniszczone przez hiszpańską wojnę domową, cierpiało na brak perspektyw, dlatego musiało stworzyć społeczności pracy i społeczności miejsca, w których ludzie mogliby wspólnie budować swoją przyszłość.

Czasy nie są sprzyjające. Hiszpania jest podzielona i zrujnowana przez wojnę domową, którą wygrał sympatyzujący z faszyzmem generał Francisco Franco. Kraj jest podzielony na komunistów, anarchistów, demokratów i faszystów. Na te podziały nakłada się fakt, że Kraj Basków jest pod względem etnicznym i językowym całkowicie odrębny od pozostałej części Hiszpanii. W latach 40. Baskowie są podzieleni między tych, którzy chcą pozostać częścią Hiszpanii, tych, którzy opowiadają się za pokojowym procesem secesji oraz tych, którzy popierają rozwiązania siłowe.

Ojciec José spędził pierwszych czternaście lat w mieście, kształcąc i przygotowując młodych ludzi, którzy mogli pobudzić rozwój społeczności miejsca i społeczności pracy, w które mocno wierzył. Dopiero w 1955 roku miał u swego boku pięć osób, które uznał za w pełni przygotowane do rozpoczęcia następnego etapu. Założyły one spółdzielcze przedsiębiorstwo Ulgor, zalążek tego, co następnie rozwinęło się w Mondragon*. W 1955 roku Franco próbował rozwijać gospodarkę Hiszpanii poprzez strategię substytucji importu, podobną do tej, którą w latach 70. w Tanzanii stosował Julius Nyerere. Dwie kwestie, które różniły oba przypadki, okazały się jednak mieć decydujące znaczenie. Podczas gdy strategia ojca José przekazywała sprawczość niewielkim zespołom, w strategii tanzańskiej sprawczość była skupiona w rękach centralnych planistów. A podczas gdy ojciec José przez czternaście lat uczył swój pierwszy niewielki zespół metod prowadzenia działalności gospodarczej, tanzańscy planiści centralni nie mieli ani odpowiedniego przygotowania, ani doświadczenia. Dzięki barierom importowym, wprowadzonym przez generała Franco, przed Ulgorem otworzyły się nowe możliwości rynkowe i, zgodnie z przyjętą filozofią działania, przedsiębiorstwo zaczęło tworzyć kolejne organizacje spółdzielcze: bank oszczędnościowy, różne przedsiębiorstwa produkcyjne, firmę budowlaną oraz sieć lokalnych spółdzielni konsumenckich. Wspólny cel tych niezależnych przedsiębiorstw – podnoszenie poziomu życia ubogiej ludności – sprawił, że naturalną kolejną rzeczą połączyli posiadane zasoby, by utworzyć uczelnię kształcącą przyszłe kadry. Pozostając wierni zasadzie wspierania najuboższych

* Podobnie jak zasada wzajemnej odpowiedzialności wbudowana jest w nazwę Rotary Club, nazwa Ulgor pochodzi od pierwszego inicjału każdego z pięciu założycieli.

członków, dzięki wyrzeczeniom ponoszonym przez bardziej zasobnych, podnieśli płace najsłabiej zarabiających ponad poziom średniej krajowej, jednocześnie płacąc kierownictwu najwyższego szczebla znacznie mniej niż wynosiła stawka rynkowa.

Gdy Ulgor przekształcał się w Mondragon, Kraj Basków przechodził trudny okres. Podobnie jak w regionie South Yorkshire, między połową lat 70. a połową lat 80., załamały się tam tradycyjne gałęzie przemysłu ciężkiego, a sytuację dodatkowo pogorszył nagły wzrost przemocy politycznej, który zaszkodził międzynarodowemu wizerunkowi regionu. Jednak model biznesowy Mondragonu z założenia zaprojektowano jako odporny, gdyż łączył ze sobą ludzi w wysoko wyspecjalizowanych, zorientowanych na przyszłość przedsiębiorstwach, a wszystko zostało podporządkowane moralnemu celowi. Co więcej, zgodnie z przewidywaniami Roberta Putnama, nawyki zrzeszania się, rozwijane dzięki podwójnej strategii budowania społeczności miejsca i społeczności pracy, wzmacniały inne formy kapitału społecznego. Pomimo spuścizny wcześniejszych podziałów ludzie potrafili się porozumieć w ramach rządu regionalnego Kraju Basków, aby wykorzystać nową szansę: nowojorskie Muzeum Guggenheima poszukiwało miejsca na dużą nową siedzibę. Bilbao, stolica Kraju Basków, nie było w najmniejszym stopniu oczywistym wyborem. Jednak mieszkańcy Bilbao dostrzegli, że projekt ten mógł radykalnie zmienić wizerunek regionu. Rząd regionalny szybko zaproponował inwestycję w wysokości stu milionów euro w budowę nowego gmachu oraz zobowiązał się finansować jego utrzymanie. Fundacja Guggenheima łączyła swój podstawowy cel polegający na udostępnianiu sztuki społeczeństwu z celem drugorzędym, polegającym na wzmacnianiu lokalnej społeczności. Fundacja była gotowa wesprzeć proces transformacji, ale zdawano sobie sprawę z tego, że jako instytucja zewnętrzna nie może być inicjatorem tego procesu. Potrzebny był dowód na to, że zmiana już zaczęła zachodzić od wewnątrz. Mondragon dawał tę potrzebną pewność – zarówno bezpośrednio, poprzez swoje osiągnięcia, jak i pośrednio, dzięki nawykom współpracy, które uczyniły rząd regionalny tak skutecznym. Otwarte w 1997 roku muzeum dało potężny impuls rodzącego się sektora turystycznego.

Współpracując ze sobą Mondragon, Muzeum Guggenheima i sprawny rząd regionalny stworzyły dla regionu zupełnie nowe możliwości rozwojowe. Dziś jest to jedna z najzamożniejszych części Hiszpanii. Zatrudniający dziewięćdziesiąt tysięcy pracowników Mondragon jest największym przedsiębiorstwem w Kraju Basków i jednym z największych w Hiszpanii. Prowadzi piętnaście wyspecjalizowanych ośrodków szkoleniowo-badawczych rozmieszczonych w miastach regionu, pracujących nad technologiami kluczowymi z lokalnego punktu widzenia. Pomagają one utrzymywać wysoką konkurencyjność baskijskich przedsiębiorstw.

Zasada ograniczająca różnicę między najniżej i najwyżej opłacanymi pracownikami to obecnie mniej niż 1:5. Jest to dramatycznie bardziej egalitarne niż relacja 1:300, która jest powszechna we współczesnym anglo-amerykańskim sektorze korporacyjnym. W konsekwencji wspomnianej proporcji wynagrodzeń kierownictwo najwyższego szczebla Mondragonu pozostaje na stanowiskach przez swoje oczywiste przywiązanie do filozofii wzajemności oraz do wynikających z uprzywilejowania obowiązków.

Myśląc długofalowo, organizacja nie tylko utrzymała konkurencyjność, lecz także zgromadziła wielomiliardowy fundusz przeznaczony na pomoc społecznościom znajdującym się w największej potrzebie. Nic dziwnego, że stała się obiektem niechęci ideologów zarówno lewicy, jak i prawicy, ale z perspektywy osłabionego anglosaskiego centrum jawi się jako wyjątkowo atrakcyjna.

Być może nie powinniśmy być zaskoczeni potencjałem grup społecznościowych, dzięki któremu potrafią znacząco napędzać postęp i dobrobyt, skoro najbardziej doniosła transformacja gospodarcza w dziejach ludzkości – rewolucja przemysłowa – została zapoczątkowana właśnie przez taką grupę. Historia ta stanowi inspirujący przykład tego, jak doświadczenie wykluczenia społecznego potrafi zacieśniać więzi między ludźmi, co jest szczególnie istotne dla innych społeczności, które również doświadczyły wykluczenia.

Kwakrzy i siła ludzi z peryferii

Kwakrzy byli religijnymi dysydentami, którzy wierzyli w życie proste, lecz celowe, w którym każdy członek społeczności posiada równą sprawczość. Pogląd ten zderzał się z utrwaloną hierarchią Kościoła anglikańskiego w XVIII wieku. Celem społeczności miało być pomaganie ludziom w gorszej sytuacji, niezależnie od tego, kim byli. Połowa XVIII wieku była ponurym okresem dla ubogich, co dobrze oddaje słynna rycina Hogharta *Uliczka Ginu (Gin Lane)* z 1751 roku, która przedstawia pijane kobiety osuwające się na ulicy, otoczone płaczącymi i głodnymi dziećmi. Kwakrzy postanowili wykorzystać swoją pomysłowość i przedsiębiorczość, aby wyprzeć producentów ginu z rynku. Ich celem nie była jednak prohibicja, lecz stworzenie nowego napoju – przyjemniejszego w smaku, tańszego w produkcji i zdrowszego. Nikt nie wiedział, czy się to uda. Ich pomysł polegał na znalezieniu sposobu wykorzystania potencjału ziaren kakaowca, które kupcy przywozili z Afryki Zachodniej, na wzór ziaren kawowca, których potencjał odkryto sto lat wcześniej. W przeciwieństwie do kawy, procesy chemiczne potrzebne by przekształcić

kakao w pitną czekoladę, okazały się niezwykle skomplikowane. Kierując się wspólnym celem, trzy rodziny kwakrów dzieliły się rezultatami swoich kuchennych eksperymentów. Ponad dwa stulecia później ich nazwiska wciąż należą do najbardziej rozpoznawalnych w branży czekoladowej w Wielkiej Brytanii, a są to: Cadbury, Rowntree i Fry. Potrzeba było ponad sześciuset prób, zanim trafili na właściwą sekwencję procesów chemicznych. Aby uczynić kakao tańszym niż gin, wykorzystali również swoje umiejętności biznesowe. Produkowane w niewielkich ilościach było bardzo drogie, lecz wytwarzane na dużą skalę mogło znacząco potanieć. Kwakrzy zrobili dla społeczeństwa znacznie więcej niż tylko zamknięcie „uliczki ginu”, ale ten przykład dobrze oddaje charakter ich wkładu w rozwój ludzkości.

Kolejną grupą dysydentów byli wówczas unitarianie. Znaleźli się oni na kursie kolizyjnym z Kościołem anglikańskim, ponieważ odrzucali teologiczną koncepcję Trójcy Świętej. Jednym z kluczowych wczesnych przedstawicieli tego środowiska był Joseph Priestley, chemik przekonany, że postęp dokonuje się dzięki eksperymentom, które krok po kroku poszerzają wiedzę o faktach, a nie na wielkich, dogmatycznych teoriach. Najbardziej znanym spośród jego licznych odkryć było odkrycie tlenu. To odkrycie zmieniło rozumienie roli serca i tętnic oraz ustanowiło nowe standardy prowadzenia badań naukowych. W 1762 roku Priestley został duchownym unitariańskim, a jego przekonania religijne pozostawały w zgodzie z jego podejściem do nauki: były humanistyczne i inkluzywne. Odrzucał zarówno pogląd Kościoła anglikańskiego, że niewierzący są potępieni, jak i kalwińską ideę, że tylko z góry przeznaczeni dostąpią zbawienia. Szczęśliwym zbiegiem okoliczności, podobnie jak w przypadku kwakrów, pojawiła się tu kolejna grupa wykluczonych: silnie zintegrowana i gotowa wykorzystywać naukę eksperymentalną do celów użytecznych społecznie.

Kwakrzy i unitarianie byli marginalizowani nie tylko ze względu na swoje przekonania religijne, jak i przez to, że żyli na uboczu. Rowntree i Priestley pochodzili z Yorkshire, a Cadbury, Fry i wielu kwakrów z regionu północnych Midlands, podczas gdy to Londyn skupiał całą władzę polityczną i prestiż społeczny. Pierwsza nowoczesna instytucja promująca badania naukowe, Royal Society, powstała w Oksfordzie w 1660 roku. Nigdy jednak nie była otwarta dla dysydentów religijnych, a sto lat później uległa patronatowi arystokracji. „Kuchenne” eksperymenty naukowe uchodziły za coś poniżej ich godności. Priestley i Rowntree nie zamierzali kłaniać się przed taką wyniosłością. Joseph Wright, artysta pochodzący z regionu North Midlands, dziś znany z obrazów przedstawiających rewolucje przemysłową i jej kluczowe postaci, czując się zlekceważony przez londyńskie galerie, uparcie podpisywał się Joseph Wright z *Derby*. Przed 1831 rokiem

taka frustracja doprowadziła do powstania konkurencyjnej wobec Royal Society instytucji – British Association for the Advancement of Science. W przeciwieństwie do swojej poprzedniczki traktowała ona poważnie badania eksperymentalne, organizując coroczne spotkania podzielone na równoległe sekcje specjalistów, którzy przedstawiali i porównywali nowe wyniki badań. Obowiązywała jedna zasada – te spotkania nigdy nie miały odbywać się w Londynie.

Sieci kwakrów i unitarian stanowiły nieoczywiste, niewielkie sieci innowacji, które stały się inkubatorem szybkiej nauki. Joseph Henrich, polimata i biolog ewolucyjny, przypisuje im kluczową rolę w napędzaniu innowacji⁶. Bardzo możliwe, że podobne sieci innowacji ukierunkowanych na cel powstawały okresowo także w innych częściach świata: Sumer, Chiny, Egipt, Persja, Grecja, Peru, Mali i Włochy. Każde z wymienionych państw ma swoje racje. Henrich postąpił słusznie uznając te dwie grupy za szczególnie istotne, ponieważ w latach siedemdziesiątych XVIII wieku zaistniały już inne, rzadkie, sprzyjające okoliczności. Sieć kwakrów i unitarian była ostatnim, a zarazem decydującym ogniwem w łańcuchu wydarzeń, który zapoczątkował rewolucję przemysłową.

*

Siła małych plutonów w sześciu zupełnie różnych warunkach – w północnych Włoszech od XVI wieku, w Chicago na początku XX wieku, w powojennych Niemczech, w Bangladeszu od 1970 roku, w Kraju Basków w Hiszpanii od lat czterdziestych XX wieku oraz w północnej Anglii pod koniec XVIII wieku – dobrze oddaje myśl, że nawet zwykli ludzie mogą zapoczątkować procesy równie inspirujące jak te przypisywane największym przywódcom. Tym, co czyni tę ideę tak atrakcyjną, jest sprawczość. Możliwości otwarte dla nas wszystkich. Zamiast czekać na wielkiego przywódcę, możemy włączyć się w oddolny proces przemiany, który buduje skuteczne instytucje oparte na egzekwowalnych regułach i potrafi skutecznie komunikować się z obywatelami.

Musimy jednak działać, ponieważ inni już wykorzystują oddolne procesy do znacznie mniej szlachetnych celów. Media społecznościowe były technologią, która, jak naiwnie się spodziewano, zjednoczy ludzkość. Wydarzenia w Etiopii poddają to przekonanie w wątpliwość. Zanim pojawiły się serwisy społecznościowe, Etiopia szybko wydobywała się z ubóstwa. Facebook przyniósł ze sobą algorytmy zaprojektowane przez najbardziej utalentowane umysły na świecie, których celem było zatrzymanie użytkowników z tego nowego afrykańskiego rynku jak najdłużej na platformie. Im dłuższy czas spędzony przed ekranem, tym większe przychody z reklam. Frances Haugen, była pracowniczka Facebooka, która ujawniła

nieprawidłowości przedsiębiorstwa, zeznała pod przysięgą przed brytyjskim parlamentem, że algorytmy te zostały *celowo* zaprojektowane tak, aby podsuwać użytkownikom treści skrajne. W Stanach Zjednoczonych mieszkało wielu etiopskich migrantów należących do różnych grup etnicznych, takich jak Oromo, Amharowie czy Tigrajczycy. Niestety grupy te często chciały wzbudzać niechęć i wrogość wobec mniejszości żyjących w ich rodzinnych regionach. „Stresory” znów dają o sobie znać*. Doszło do przerażających aktów przemocy, gdy większościowe grupy etniczne w poszczególnych regionach, podżegane przez diasporę w Ameryce, rozpoczęły czystki etniczne. W wyniku tej przemocy trzy miliony ludzi w Etiopii zostały wewnętrznie przesiedlone. Informacje ujawnione przez sygnalistkę pokazują, że kierownictwo Facebooka wiedziało o tym, co się dzieje, lecz pozwoliło dalsze wykorzystywanie algorytmów, ponieważ przynosiły zyski. Byłoby to tragiczne w skutkach, gdyby niezwykły potencjał oddolnych procesów w społeczeństwach, takich jak etiopskie, miał zostać wypaczony w tak destrukcyjne formy.

* Patrz przypis na str. 113.

Dobrobyt sprzyjający włączeniu społecznemu

Wiele z najbiedniejszych krajów coraz bardziej odstaje od reszty świata i tkwi w masowym ubóstwie. Żeby się z niego wydobyć, produktywność ich siły roboczej powinna znacznie wzrosnąć. Z kolei w wielu zamożniejszych krajach niektóre społeczności tkwią w dziedzicznej deprywacji. By zaradzić temu negatywnemu zjawisku, należy wyrównać życiowe szanse mieszkańców.

Aż do XX wieku nigdzie na świecie nie udało się trwale osiągnąć ani jednego z tych celów. Żadne społeczeństwo nie odkryło, jak sprawić, by przeciętny pracownik mógł osiągać wysoką produktywność. Żadne też nie chciało ani nie potrafiło skutecznie redystrybuować dochodów na rzecz tych wszystkich, którzy pozostawali w tyle. Gdyby naszym przodkom powiedziano, że jedno i drugie wkrótce stanie się wykonalne, uznaliby to za cud. A jednak „cud produktywności” jest dziś powszechny. Rzadziej możemy być świadkami cudu połączenia produktywności z redystrybucją, który zapobiega trwałemu załamaniu szans życiowych, choć wydarzył się w skupiskach krajów nordyckich i bałtyckich oraz kilku państw Azji Wschodniej.

Ci z nas, którym nie poszczęściło się urodzić w tych społeczeństwach, wiele by zyskali, biorąc przykład z wymienionych wyżej państw. Nawet niezwykle wysoka produktywność nie rekompensuje w wystarczającym stopniu nierównych szans życiowych. Kalifornia jest najbardziej produktywnym dużym regionem gospodarczym na świecie, a mimo to wiele z tamtejszych społeczności tkwi w dziedzicznej deprywacji i doświadcza skrajnych nierówności dochodowych. Większość Kalifornijczyków uzyskiwałaby wyższe dochody, gdyby Kalifornia osiągnęła stopień włączenia społecznego, jaki ma Dania, nawet za cenę zrównania się z niższą produktywnością duńskiej gospodarki. Kalifornia to doskonałe miejsce, żeby zostać miliarderem, pod warunkiem, że ma się grubą skórę.

Każdy z tych cudów jest zjawiskiem nowym i ma ogromną wartość. Dlatego też musimy zrozumieć mechanizmy ich działania. Te niezwykle osiągnięcia społeczne i gospodarcze Danii wymagały zdolności politycznych i społecznych, których państwo początkowo nie posiadało, a których stworzenie zajęło dziesięciolecia. Te dwie przemiany stanowią temat tego rozdziału.

Przepis na cud

Dysponujemy już dość sporą wiedzą, jak podnosić średnią produktywność, natomiast znacznie mniej wiemy, jak działa włączenie społeczne. Cud produktywności nie stanowi już tajemnicy. Jest efektem zestawu mechanizmów, takich jak na przykład korzyści skali, dzięki którym siła robocza we wszystkich zamożnych społeczeństwach stała się wydajna.

Cud dobrobytu *włączającego* stanowi większą zagadkę, bo tylko nieliczne społeczeństwa zdołały go dotąd osiągnąć. Dania jest tu przypadkiem najbardziej niezwykłym. To ponura, wietrzna ślepa uliczka na krańcu europejskiego lądu, pozbawiona zasobów naturalnych. A jednak prowadzi w wielu światowych rankingach. Radykalnie zmniejszając różnice w szansach życiowych, Duńczycy uwolnili się od zmyślenia niesprawiedliwości kontrybutywnej, którą Michael Sandel zarzucił indywidualistom zadowolonym z własnego sukcesu.

Przepaść między dziś już powszechnym cudem produktywności a wciąż rzadkim cudem dobrobytu *włączającego* bierze się stąd, że warunki niezbędne do osiągnięcia wysokiej produktywności wiążą się z poważnym ryzykiem dalszego pogłębienia wykluczenia społecznego. Badania nad tym, jak zachować korzyści płynące z produktywności bez skutku ubocznego w postaci wykluczenia, zaczęto prowadzić niedawno i w sposób rozproszony, lecz czerpiąc z ich wniosków, wiemy już, że integracja społeczna sprzyja wzrostowi produktywności, a nie go hamuje. Wykluczenie społeczne prowadzi do marnotrawienia talentów, a rozpacz i gniew wynikające z dziedzicznego wykluczenia zwielokrotniają tę stratę w postaci szkód gospodarczych odczuwanych przez całe społeczeństwo.

W stanie Kalifornia występują skrajne nierówności, wysokie nawet jak na amerykańskie realia, lecz to, co dotyczy Kalifornii, odnosi się również do całej Ameryki. Przeciętny Amerykanin znalazłby się w znacznie lepszej sytuacji materialnej, gdyby Ameryka miała podobnie jak Dania niższy poziom produktywności i wyższy poziom integracji społecznej. Wielka Brytania ma podwójny problem – jest zarówno mniej produktywna jak i mniej *włączająca* niż Dania. Podobnie jak Kalifornia, jest świetnym miejscem dla gruboskórnych miliarderów, lecz zdecydowanej większości mieszkańców żyłoby się lepiej w Danii*. W wyniku wykluczenia społecznego

* Technikalnia porównań polegają na tym, że ludzie w każdym społeczeństwie uszeregowani są według dochodu gospodarstwa domowego. Porównywane są następnie dochody osób o tej samej pozycji w rankingu obu społeczeństw. Na przykład: kto ma wyższy dochód na 70. percentylu – Amerykanie, Brytyjczycy czy Duńczycy? Użyte przeze mnie słowo „średnia” jest technicznie rzecz biorąc „medianą”.

zaprzepaszcza się potencjalny wkład wielu utalentowanych ludzi. Wykluczenie sprawia, że większości Amerykanów żyje się gorzej niż większości Duńczyków. Te uderzające fakty przykuwają uwagę nawet egoistów. Niosą też kluczową implikację – choć historycznie cud produktywności wydarzył się wcześniej niż włączenie społeczne, *oba procesy przebiegają szybciej, gdy są realizowane łącznie*. Społeczeństwa pozostawione w tyle mogą zwiększać produktywność, czerpiąc z najnowszych ustaleń dotyczących włączenia społecznego. Choć czekają je głębokie przemiany kulturowe, dzięki którym produktywność szybko wzrośnie, nie muszą akceptować wykluczenia jako ceny dobrobytu.

Wzrost produktywności zaczyna się od wykorzystania *efektów skali*. Z perspektywy historycznej pierwszymi tego rodzaju korzyściami były korzyści wynikające z technologii. Współczesne gospodarki wyszły daleko poza ten etap. Znaczna część efektów skali wynika obecnie z grupowania firm w klastry – tak jak w Kałudze. Dwie trzecie guzików wytwarzanych na całym świecie produkuje się w jednym chińskim mieście – skupiając się razem, producenci guzików nawzajem obniżają swoje koszty. Skalą ma jednak wiele wad. Pracownicy mogą czuć się wyobcowani w stosunku do wytwarzanego przez siebie produktu – jakby byli jedynie trybikiem w ogromnym mechanizmie. Mogą też czuć się wyobcowani w stosunku do firmy, która go wytwarza – jak bezsilne pionki w rękach chciwych właścicieli i menedżerów. Oba te zjawiska należą do szkodliwych. Mogą również demotywować ludzi i obniżyć wydajność ich pracy.

Społeczeństwa odnoszące największe sukcesy potrafią pogodzić skalę z motywacją. Pracownicy wielkiego zakładu produkcyjnego, zamiast czuć się wyobcowani wobec wytwarzanego produktu, mogą czerpać ogromną satysfakcję z bycia częścią tego wielkiego przedsięwzięcia. Pracownicy gigantycznych hut stali w Sheffield i ogromnych kopalń miedzi w Zambii byli dumni ze swojej roli – nie byli bowiem nic nieznaczącymi trybikami, lecz potężnym ogniwem w łańcuchu mającym swój cel*. Zamiast alienacji wywoływanej przez chciwe kierownictwo, pracownicy mogą zyskać większą autonomię jeśli powierzy się im zadania pozwalające im wykorzystać swoją dogłębną znajomość bieżącej sytuacji. Spektakularnym przykładem stanowi wieloletnia rywalizacja Toyoty i General

* Fiona Hill, której ojciec był górnikiem zwolnionym z pracy w związku z zamknięciem kopalni, pisze w poruszający sposób o jego utracie poczucia celu i szacunku do samego siebie po zamknięciu kopalni. Zob. *There's Nothing for You Here* (2022).

Motors na amerykańskim rynku samochodowym. General Motors, niegdyś najrentowniejsza firma na świecie, w 2009 roku ogłosiła upadłość – została pokonana przez nowatorskie rozwiązania Toyoty, z którymi nie była w stanie konkurować.

Ta innowacja nie polegała na technicznych sztuczках, lecz na integracji. Kierownictwo Toyoty ubierało się tak samo jak pracownicy, jadło w tej samej stołówce i rezygnowało z przyznawania sobie wysokich premii. Menedżerowie najwyższego szczebla byli wiarygodni zwracając się do załogi używając formy „my”. Korzystali ze swojej pozycji – zajmowali się głównie komunikacją – by wyznaczyć wszystkim pracownikom firmy wspólny cel, jakim było wejście na rynek amerykański. Cel ten opierał się na przejrzystej strategii. Przewagę Toyoty na rynku miała stanowić produkcja bezawaryjnych samochodów. W tym celu kierownictwo wyższego szczebla musiało zapewnić pracownikom swobodę działania. Robotników rozstawionych wzdłuż linii produkcyjnej podzielono na zespoły – „kółka jakości” – z których każdy odpowiadał za wykrywanie usterek. Pociągając za linkę, każdy pracownik mógł zatrzymać całą linię produkcyjną i powiadomić techników, aby usunęli przyczynę awarii – na przykład nieprawidłowo zaprogramowanego robota. Zatrzymanie linii pociągało jednak za sobą koszt w wysokości dziesięciu tysięcy dolarów na minutę. Dając pracownikom prawo do pociągania za te linki, kierownictwo wykazało się zaufaniem. To zadziało: presja ze strony współpracowników w tych zespołach sprawiła, że proces ten stopniowo zapewnił Toyocie cenną przewagę wizerunkową. Nawet gdy prezes General Motors zrozumiał, w jaki sposób Toyota osiągnęła tę przewagę, nie był w stanie z nią konkurować. Po dziesięcioleciach, w których kierownictwo pozwalało sobie na podróże firmowymi odrzutowcami i nagradzało się sowitymi premiami, jednocześnie traktując pracowników z góry i w sposób konfrontacyjny, wielu robotników z wielką przyjemnością pociągnęłoby za te linki i zatrzymało GM w miejscu*. Prezes Toyoty osiągnął w realiach korporacyjnych to samo, co Mette Frederiksen w zarządzaniu państwem podczas pandemii COVID-19. Ludzie skupili się wokół nowego wspólnego celu, który uznali za wartościowy. Toyota mogła scedować odpowiedzialność za wykrywanie usterek na niższy poziom organizacji z tego samego powodu, dla którego Mette Frederiksen mogła scedować zadanie zatrzymania epidemii. Oboje sprawowali władzę w sposób sprzyjający integracji, co pozwoliło im zdobyć zaufanie.

* Prezes zarządu nakazał w końcu zamontowanie specjalnych linek. Menedżerowie liniowi, zdając sobie sprawę z konsekwencji i sami nagradzani premiami, powiązali je razem – był to czytelny sygnał nieufności. Dziękuję Rebecce Henderson, University Professor w Harvard Business School, za ten wymowny przykład.

Być może największą korzyścią wynikającą ze skali jest to, że umożliwia czerpanie *zysku ze specjalizacji*. Wspomniany chiński klaster producentów guzików jest na tyle duży, że może utrzymać wysoce wyspecjalizowane firmy, które zaspokajają specyficzne potrzeby tej branży. Podobnie w dużej firmie, takiej jak na przykład Toyota, gdzie praca tysięcy robotników na linii montażowej może być wspomagana przez małe zespoły pracowników biegłych w bardzo konkretnych specjalnościach. Praktyka umożliwia uczenie się przez działanie – najlepsi chirurdzy-okuliści operujący zaćmę pracują w Indiach, ponieważ operacje są tam organizowane na zasadzie taśmy produkcyjnej, co pozwala im zdobyć znacznie większe doświadczenie praktyczne niż w jakimkolwiek innym miejscu. ma zastosowanie nie tylko na poziomie indywidualnych umiejętności, ale także w odniesieniu do całych przedsiębiorstw specjalizujących się w wytwarzaniu danego produktu. Koncepcja ta została wprowadzona po raz pierwszy podczas II wojny światowej w przemyśle lotniczym.

Podobnie jak skalowanie działalności, specjalizacja ma też swoje ciemne strony. Wykonywanie tej samej nieurozmaiconej czynności przez wiele godzin w ciągu dnia może stać się nużące. Może też prowadzić do nadmiernej pewności siebie i tworzenia się silosów kompetencyjnych. Nadmierna pewność siebie stanowi zagrożenie w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji: aktuariusze byli zbyt pewni modelu długowieczności, który nie uwzględniał pandemii COVID-19. Nawet w 2020 roku, gdy epidemia szybko rozprzestrzeniała się na zachód od Chin, zagrożenie w przypadku zawodów wymagających wysokich kwalifikacji: aktuariusze zbyt ufali modelowi długowieczności, który nie uwzględniał wybuchu pandemii COVID-19. Jeszcze w 2020 roku, gdy pandemia w szybkim tempie rozszerzała się na obszary położone na zachód od Chin, ich model niezmiennie prognozował wzrost długości życia. Wynikające z tego porady aktuarialne dla funduszy emerytalnych okazały się całkowicie nietrafione. W organizacjach często dochodzi do powstawania silosów kompetencyjnych: każda kompetencja jest przypisana do działu, który konkuruje o budżet przyznany przez kierownictwo najwyższego szczebla*. Gdy całe firmy opierają model działania na specjalizacji, ale muszą prowadzić wymianę handlową pomiędzy sobą, silosy kompetencyjne mogą ograniczyć ich wzajemne relacje do transakcji wymuszanych wyłącznie zapisami kontraktów.

Amerykański przemysł farmaceutyczny obejmuje zarówno firmy ciągnące innych w dół – jak Purdue – jak i takie, które innych wynoszą w górę – jak Johnson & Johnson. Purdue płaciło lekarzom za przepisywanie silnie uzależniających leków jako

* Tak z pewnością funkcjonował Bank Światowy, gdy kierowałem jego departamentem badań.

środków przeciwbólowych, podczas gdy znacznie bezpieczniejszym rozwiązaniem byłby tani, niezależniący lek generyczny. Kiedy sprawa wyszła na jaw, Purdue zbankrutowało, ale jego właściciele – rodzina Sacklerów – zdołali zatrzymać dziesięć miliardów dolarów wyciągniętych ze spółki. Przed zbiorowymi pozwami ze strony osób, które popadły w uzależnienie uchroniły ich korzystne interpretacje umów, forsowane przez sówicie opłacanych prawników. Tymczasem Johnson & Johnson był pionierem podejścia, w którym prezes zarządu wyznacza wspólny i wartościowy cel, delegując odpowiedzialność i narzędzia do jego realizacji na poziom pracowników. Firma ta jest jedną z nielicznych, które od stulecia utrzymują pozycję czołowych przedsiębiorstw.

Spółceństwowm odnoszącym największe sukcesy udaje się czerpać korzyści ze specjalizacji, unikając przy tym jej negatywnych skutków. Jednym z pozytywnych skutków ubocznych pandemii COVID-19 było szybkie przewartościowanie roli nisko opłacanych, lecz niezbędnych pracowników o niskim statusie społecznym. Osoby sprząające i opiekuńcze wykonują rutynową, często żmudną pracę, jednak jej wartość zaczęto powszechnie doceniać podczas pandemii, a osoby te zyskały duże uznanie społeczne. Podobnie przedstawiciele różnych zawodów i organizacje mogą uniknąć nadmiernej pewności siebie, która zawęzła ich horyzonty myślowe. Na pochwałę zasługuje fakt, że w 2021 roku prezes międzynarodowego stowarzyszenia aktuariuszy, Tan Suee Chieh, zapoznała się z krytyczną analizą podejścia tej grupy do modelowania, sporządzoną przez mojego kolegę, Sir Johna Kay'a. Dzięki temu w ciągu następnego roku oboje mieliśmy okazję przedstawić członkom stowarzyszenia nasze spostrzeżenia, co pomogło w osiągnięciu nowego konsensusu. . W konsekwencji doszło do zmian w sposobie prognozowania, wbudowujących odporność na różnorodne wiarygodne scenariusze – takie jak kolejna pandemia. Testowanie strategii pod kątem rozmaitych scenariuszy – metoda wynaleziona przez Shell – stanowi cenne narzędzie w warunkach niepewności.

Umożliwiło to przedsiębiorstwom działającym na niewielkich rynkach krajowych konkurowanie z firmami amerykańskimi. W miarę jak firmy stają się od siebie zależne, potrzebują lepszej łączności: dróg, ciężarówek i firm transportowych; portów, statków i przedsiębiorstw żeglugowych; oraz lotnisk, samolotów i linii lotniczych*.

* Dla Czytelników zainteresowanych zawiłościami finansów z tej prostej listy wynikają trzy wnioski. Drogi, porty i lotniska to ogromna, długotrwała infrastruktura, którą zwykle najlepiej zapewnia rząd. Natomiast transport drogowy, morski i lotniczy to złożone usługi wymagające intensywnego podejmowania decyzji na co dzień. Ich wyposażenie można zazwyczaj leasingować, więc potrzebują niewielkiego finansowania. Te cechy sprawiają, że większość tych działań

Potrzebują finansowania, które samo w sobie staje się wyspecjalizowanym sektorem. Jednak bardziej niż jakikolwiek inny warunek produktywności, sektor finansowy niesie ze sobą zagrożenia, nazywane obecnie finansjalizacją.

Niebezpieczeństwa finansjalizacji

W najlepszym razie branża finansowa pełni służebną rolę wobec firm wytwarzających usługi i towary potrzebne we współczesnym społeczeństwie; w najgorszym razie stają się potworem Frankenstein, żerującym na tych firmach. Firmy finansowe mogą dopuszczać się machinacji – chęć osiągnięcia zysku wiąże się czasem z kosztami społecznymi. Jeśli finansista najpierw kupi wystarczającą liczbę udziałów spółki, by uzyskać kontrolę większościową, może następnie zwiększyć zyski, motywując jej kierownictwo premiami powiązаныmi z wynikami finansowymi. Menedżerowie otrzymują swoje premie dzięki cięciom kosztów związanych z eksploatacją i inwestycjami – decyzjom, które łatwo ukryć w księgach rachunkowych firmy. Takie cięcia są z definicji krótkotrwałe, lecz zanim ich niestabilność stanie się widoczna, finansista zdąży sprzedać firmę funduszowi emerytalnemu – oczywiście z premią, odzwierciedlającą szybki, choć całkowicie iluzoryczny wzrost zysków. Taki proceder jest przydatnym narzędziem dla finansistów, lecz szkodliwym dla spółki i funduszu emerytalnego, który ją nabywa*.

Nadmiernie rozbudowany sektor finansowy popycha przedsiębiorstwa do oszustw i działań niezgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju, a także skłania rządy do podobnych praktyk. Ponieważ dług publiczny opiera się na uprawnieniach podatkowych, rządy niemal zawsze mogą zaciągać pożyczki na korzystniejszych warunkach niż firmy i gospodarstwa domowe. Dług publiczny jest jednak wskaźnikiem o dużym znaczeniu, który rządy starają się utrzymywać poniżej ogłoszonego poziomu docelowego. Prywatne finansowanie pozwala ukrywać zobowiązania publiczne za pomocą złożonych konstrukcji, takich jak partnerstwa

lepiej nadaje się do sektora prywatnego. Ciężarówka, statki i samoloty leasingowane przez firmy transportowe lokują się pomiędzy tymi skrajnościami. Mają znacznie krótsze życie niż infrastruktura, ale ilość potrzebna dla dobrze skomunikowanej gospodarki stanowi nadal ogromną inwestycję.

* Okazuje się, że jest to zasadniczy problem Silicon Valley Bank, o którym mowa w poprzednim rozdziale. Dyrektor finansowy, pan Beck, był wynagradzany premią; jego prezes, pan Becker – jeszcze wyższą. Obaj byli nagradzani za podejmowanie większego ryzyka. Tak zmotywowani, Beck i Becker osiągnęli gramatycznie stosowny superlatyw: SVB zbankrutował.

publiczno-prywatne, które często są bardziej kosztowne, ale przenoszą zobowiązania poza rachunki publiczne. Jest to narzędzie przydatne dla rządów w perspektywie krótkoterminowej, ale szkodliwe i wprowadzające w błąd wyborców*.

Sektor finansowy charakteryzuje się ogromną swobodą działania, dlatego rządy rywalizują między sobą o przyciągnięcie dobrze płatnych miejsc pracy i dochodów podatkowych, jakie on generuje. Stany Zjednoczone i Wielka Brytania mają nadmiernie rozwinięte sektory finansowe i systemy podatkowe pełne luk, dzięki którym najbogatsi mogą zminimalizować swoje obciążenia podatkowe. Bogaci mogą wspierać polityków – i faktycznie to robią – aby doprowadzić do przyjęcia polityki, która im odpowiada¹. Ponieważ zarówno w USA, jak i w Wielkiej Brytanii to właśnie sektor finansowy wygenerował najwięcej miliarderów, pojawia się kolejna negatywna konsekwencja^{**}. Takie fortuny, jak dwanaście miliardów dolarów amerykańskiego założyciela funduszu hedgingowego Davida Teppera i jego brytyjskiego odpowiednika Michaela Platta z ośmioma miliardami funtów, są powszechnie oceniane jako rażąco nadmierne wynagrodzenie za działania, które często powodują redystrybucję majątku przyszłych emerytów na rzecz tych osób. Ta nierównowaga podważa moralne podstawy praktyk, które doprowadziły do wysokiej produktywności. Polityka powoduje polaryzację między rządami uwięzionymi w dążeniu do zachowania status quo a populistycznymi przeciwnikami, którzy opowiadają się za likwidacją sektora finansowego.

Stanowi to wyraźny kontrast w stosunku do krajów skandynawskich, gdzie sektor finansowy jest na tyle niewielki, że może być użyteczny. Kraje skandynawskie należą do najbardziej obciążonych podatkowo na świecie. Dania przeznaczająca na podatki pięćdziesiąt trzy procent dochodu narodowego, co znacznie przewyższa poziom zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i Wielkiej Brytanii, gdzie wskaźnik ten oscyluje wokół trzydziestu pięciu procent. W rezultacie duńscy miliarderzy prawdopodobnie wnieśli do społeczeństwa coś niezwykle wartościowego.

* Oto przykład. Podobnie jak wszystkie służby policyjne, brytyjska policja potrzebuje samochodów – łącznie za wiele milionów funtów. Brak jest opublikowanych danych, ale szacuję, że wartość floty pojazdów policyjnych wynosi około 1 miliarda funtów. Bez wątpienia najtańszym sposobem finansowania tego wyposażenia byłby dług rządowy z oprocentowaniem 3–5 procent – i większość rządów tak właśnie go finansuje. Tymczasem brytyjska policja leasinguje większość swojego sprzętu od firm finansowych, a rzeczywisty koszt prawdopodobnie przekracza 12 procent. Nie ma tu żadnych oszczędności efektywności, a koszt finansowania jest potrójny. Zobowiązania zostały jednak przesunięte poza dług narodowy: rząd może pozornie spełniać swój cel dotyczący zadłużenia.

** Według specjalistycznego magazynu Forbes zajmującego się majątkiem, stan na 2023 rok.

W rezultacie, zamiast uchodzić za godnych pogardy drapieżców, zaczynają być postrzegani jako ludzie zasługujący na uznanie. Dotyczy to nawet stosunku do dziedziczenia. W obciążonej wysokimi podatkami Szwecji uważa się, że ci, którzy zgromadzili fortuny, zapłacili już wystarczająco dużo – wolno im więc przekazać swój majątek spadkobiercom bez podatku.

Potrzebujemy państw – ale silnych instytucjonalnie i sprzyjających włączeniu społecznemu.

Kusząca perspektywa dobrobytu sprzyjającego włączeniu społecznemu jest obecnie w zasięgu wszystkich współczesnych gospodarek. Ale jego osiągnięcie wymaga państwa o gęstej tkance instytucjonalnej, które przejmie znaczną część dochodów narodowych – państwa silnego instytucjonalnie (*thick state*). Istnieje wiele krajów, w których państwo jest słabe instytucjonalnie (*thin state*), a także kilka, w których aparat państwowy praktycznie zniknął. Żadne z nich nie jest jednak zamożne*. Są też liczne państwa „duże”, czyli posiadające rozrośnięte struktury (*big state*), które nie funkcjonują sprawnie. Ich „wielkość” wynika tylko z tego, że aparat państwowy „puchnie” od zajęć społecznie bezużytecznych, takich jak biurokracja dla samej biurokracji. Złośliwą odmianą wypaczonego państwa silnego instytucjonalnie są te z nich, które mają charakter drapieżny (*predatory state*). Są one kontrolowane przez elitarną, wąską grupę osób – selekcjariat – która wykorzystuje ogromną władzę państwa „silnego” do ograbiania innych dla własnej korzyści, jednocześnie podważając wszelkie procesy zmian politycznych, aby zachować kontrolę. Państwa słabe instytucjonalnie (minimalistyczne) i państwa „duże” są bezużyteczne, ale państwa drapieżne są jeszcze gorsze. Potrzebujemy zatem państw silnych instytucjonalnie, takich jak Dania.

Państwo duńskie jest silne i wykorzystuje swoje znaczne dochody do budowania integracji społecznej. Państwa tego typu utrzymują swój sukces dzięki połączeniu dwóch wzajemnie się wzmacniających procesów. Jednym z nich jest pozytywny cykl, w ramach którego dotychczasowe wspólne sukcesy wynikające ze spójności społecznej budują oczekiwania co do przyszłych osiągnięć, skłaniając tym samym obywateli do zaufania celom państwa. Drugi to fakt, że równość szans

* Jest to centralna konkluzja książki *Pillars of Prosperity* Tima Besleya i Torstena Perssona (2011). W 2023 roku ich praca została uznana przez Brytyjską Akademię za wybitny wkład w nauki społeczne.

życiowych sprawia, że osoby odnoszące największe sukcesy w społeczeństwie mają świadomość, iż ich dzieci lub wnuki mogą znaleźć się w biedniejszej połowie rozkładu dochodów. Ponieważ naturalnie troszczą się o przyszłość swoich dzieci i wnuków, w konsekwencji popierają politykę wysokich podatków niezbędną do wyrównania szans życiowych. W ten sposób, jeśli ich potomstwo znajdzie się w trudnej sytuacji, nie będzie to zbyt daleko od ich poziomu². W Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych istnieją silne grupy społeczne, które marnują swój potencjał do budowania społeczeństwa integracyjnego. W rezultacie osoby odnoszące sukcesy wiedzą, że ich dzieci i wnuki są chronione przez przywileje jakie zapewnia państwo. Te niesprawiedliwe przywileje wynikające z dziedzicznego sukcesu skłaniają ich do pogardy i obojętności wobec środowisk dotkniętych dziedziczną niekorzyścią społeczną. W Stanach Zjednoczonych istnieją obecnie dwie odrębne grupy czerpiące korzyści z dziedzicznego sukcesu: zamożni spadkobiercy rodzinnych fortun rozsiani po całym kraju oraz elita edukacyjna skupiona wokół miast, w których znajdują się elitarne uniwersytety. Arogancka postawa moralna tych dwóch społeczności czerpiących korzyści z dziedzicznego sukcesu stanowi nieuznawane odpowiedniki syndromu rozpaczli związanej z dziedziczną porażką.

Przykładem państw o charakterze drapieżnym, kierujących się wąskimi interesami zamiast dbać o dobrobyt wszystkich obywateli, są dawne państwa komunistyczne. Były one niezwykle inwazyjne, ingerowały w każdy aspekt życia swoich obywateli, a mimo że powszechnie zawiodły swój naród, utrzymywały się przy władzy przez dziesiątki lat. Korea Północna i Rosja Putina to pozostałości tego ogromnego i tragicznego eksperymentu XX wieku.

Państwa o nadmiernie rozbudowanych strukturach, które są odpowiedzialne za niepowodzenia społeczne, są obecnie bardziej powszechne niż te państwa drapieżne. Nigeria jest jedną z kilku bogatych w ropę demokracji, które przeznaczyły swoje dochody z ropy na rozbudowaną administrację państwową, przyznającą przywileje oparte na systemie patronackim, rozdzielane przez niewielką, ale skłóconą elitę polityczną. Różne frakcje w jej obrębie poświęcają większość energii na rywalizację o kontrolę nad dochodami z ropy, zgadzając się tylko co do jednego wspólnego celu elity, który jest utrzymania niskich podatków. Podczas sprawowania władzy przenoszą swoje majątki za granicę, poza zasięg następnego reżimu, pozbawiając w ten sposób swój kraj prywatnych inwestycji. Argentyna, kolejna demokracja o rozbudowanym aparacie państwowym, również balansuje między rywalizującymi ze sobą przywódcami populistycznymi. Nie posiadając złóż ropy, pozyskują publiczne środki na swoje sieci patronackie, zastawiając przyszłość. Rządy tego kraju pożyczyły ogromne sumy od MFW, Banku Światowego i banków

zagranicznych: długi te stanowią ogromne obciążenie dla następnego pokolenia. Republika Południowej Afryki stanowi wariant tej sytuacji: podobnie jak Argentyna jest to demokracja znajdująca się w niepewnym uścisku przywódców populistycznych kierujących sieciami patronackimi. Ich strategia również polegała na grabieży przyszłości, ale poprzez zaniedbywanie inwestycji publicznych, a nie poprzez zaciąganie pożyczek.

Kluczową różnicą między wysoce funkcjonalnym modelem państw o rozbudowanej administracji w krajach skandynawskich a państwami dysfunkcyjnymi – z których niektóre są drapieżne, a inne po mają zwyczajnie przerośniętą administrację – jest to, że systemy rządzenia w krajach skandynawskich nie zostały zawłaszczone przez wąskie grupy interesów. Państwa skandynawskie dążą do realizacji zadań uznawanych przez ich obywateli za wartościowe. W miarę możliwości są one realizowane we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i przekazywane na najniższy szczebel administracji zdolny do ich realizacji. Podobnie jak w Toyocie, pracownicy odpowiedzialni za każdy z tych celów w dużej mierze sami się kontrolują, motywowani wspólnym dążeniem do celu, który jest ich wspólnym celem. Umożliwia to państwu skuteczne wykonywanie bardzo szerokiego zakresu funkcji. Rozbudowana administracja państwowa ma w tym przypadku swoje uzasadnienie: wzmacnia wzajemność, jeśli wiele funkcji przypisuje się sektorowi publicznemu.

Korzyści płynące z tak rozbudowanego państwa stały się aż nadto widoczne, gdy niektóre kraje o modelu skandynawskim zaczęły je likwidować, ograniczając tym samym rolę państwa. Ideologia ograniczania roli państwa została zapoczątkowana przez Nową Zelandię pod koniec lat 70. XX wieku. Tamtejsi rolnicy stracili dostęp do rynku brytyjskiego, gdy Wielka Brytania przystąpiła do Wspólnoty Europejskiej i przyjęła wspólną politykę rolną. Rząd Nowej Zelandii wpadł w panikę i dokonał cięć budżetowych, poświęcając politykę integracji na rzecz nowo modnego powiedzenia Milтона Friedmana, że rynek wie najlepiej. Zainspirowana tym anglojęzycznym przykładem i zawyżonymi prognozami dotyczącymi tego, co uda się osiągnąć, nowa ideologia ogarnęła sferę anglosaską w latach 80. XX wieku. W pewnym momencie prywatyzowanie kolejnych funkcji państwa stało się intelektualnie modne*. Wiele z tych działań nie przyniosło dobrych rezultatów,

* Nowa Zelandia doświadczyła polikryzysu w miniaturze, gdy rozbudowane gęste państwo administrujące szeroką ochroną socjalną stało się nie do utrzymania bez podwyżki podatków. Niestety, wstrząs zbiegł się w czasie z pojawieniem się małej trzeciej partii, która kontrolowała równowagę sił, co uczyniło podwyżki podatków politycznie zbyt trudnymi.

zwłaszcza w połączeniu z finansjalizacją. Nowo sprywatyzowane funkcje państwa miały niewielką motywację do dążenia do dobra publicznego. Aby naprawić ten problem, utworzono szereg nowych publicznych agencji regulacyjnych. Zdolność państwa do regulowania tych działań była mocno przeceniana. Firmy znały się na tym znacznie lepiej niż organy regulacyjne i znalazły sposoby na obejście zasad: w demokracjach anglosaskich do władzy wkradły się partykularne interesy. Tylko dzięki państwowemu zarządzaniu można było uniknąć tych konfliktów interesów³.

Ubogie społeczeństwo, które potrafiło zbudować państwo włączające... Somaliland

Somaliland to mało znany przykład anomalii. Niegdyś była to kolonia brytyjska, północny sąsiad włoskiego Somalilandu na wybrzeżu Rogu Afryki. Po uzyskaniu niepodległości każde z tych terytoriów zostało oddzielnie uznane przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Brytyjska Somalia stała się Somalilandem, a włoska – Somalią, lecz ich przywódcy wkrótce postanowili się zjednoczyć, i Organizacja Narodów Zjednoczonych uznała je ponownie jako jeden podmiot o nazwie Somalia*. Fuzja się nie powiodła. Zjednoczonym państwem zawładnął drapieżny autokrata z włoskiej Somalii, dążący do centralizacji władzy w stolicy – Mogadiszu – leżącym daleko na południe od Somalilandu. Brak integracji spowodował, że w Somalilandzie powstał ruch na rzecz secesji. Gdy autokrata został obalony w 1991 roku, Somalia pogrążyła się w wojnie frakcyjnej, a Somaliland skorzystał z okazji do faktycznej separacji. Jednak bycie częścią Somalii pod względem prawnym uniemożliwiało Somalilandowi otrzymywanie pomocy. Rządy innych państw mogły kontaktować się z nim wyłącznie za pośrednictwem rządu Somalii – podobnie jak Bank Światowy, MFW, Afrykański Bank Rozwoju i agencje ONZ, takie jak FAO i UNICEF. Choć Somaliland jest jednym z najbardziej potrzebujących społeczeństw na świecie, nie otrzymuje żadnej pomocy. Ta skrajna marginalizacja pozostawia go jednak wolnym od zewnętrznej ingerencji.

Tymczasem Somalia stała się areną katastrofy humanitarnej. Kraj rozpadł się na pięć odrębnych części, nękanych wojną i głodem. Natomiast w Somalilandzie panuje pokój, rząd sprawuje kontrolę nad terytorium i choć państwo to jest bardzo ubogie, stało się otwarte na wszystkich. Jest to rzadki przypadek: państwo, któremu udało się dokonać cudu integracji, ale nie cudu dobrobytu. Można by pomyśleć, że różnica między Somalilandem a resztą Somalii świadczy na korzyść brytyjskiego

* Dokładnie ten sam proces fuzji dawnych kolonii włoskich i brytyjskich miał swoje lustrzane odbicie po drugiej stronie Morza Czerwonego, tworząc państwo znane dziś jako Jemen.

kolonializmu w porównaniu z włoskim, ale bardziej wiarygodnym wyjaśnieniem jest to, że świadczy ona dobrze o jego mieszkańcach, przywódcach i ich wolności od zagranicznej ingerencji.

Droga ku państwu opartemu na zasadach inkluzywności rozpoczęła się w 2000 roku od projektu konstytucji opracowanego przez starszyznę największych klanów. Następnie dokument ten był szeroko udostępniany w długotrwałym procesie konsultacji z obywatelami, po czym przeprowadzono referendum, które osiągnęło wysoką frekwencję i zakończyło się przytłaczającym poparciem przedstawionego projektu ustawy zasadniczej. Konstytucja przewidywała istnienie dwóch izb ustawodawczych – jednej złożonej ze starszyzny wybieranej w ramach każdego klanu, a drugiej wybieranej bezpośrednio przez wszystkich obywateli. Ustawy musiałyby być uchwalane przez obie izby i zatwierdzone przez bezpośrednio wybranego prezydenta. Stworzyło to solidne, integracyjne rządy: koalicję głównych klanów opartą na podziale władzy, z silnymi mechanizmami kontroli i równowagi, które chroniły przed pojawieniem się polityki patronackiej. Po ustanowieniu skutecznego podziału władzy, głównym priorytetem stało się praktyczne bezpieczeństwo. Ponieważ nie było darczyńców, którzy mogliby ingerować w sposób wydatkowania budżetu, połowa środków została przeznaczona na połączenie milicji poszczególnych klanów w skuteczną siłę zbrojną o zasięgu krajowym. Gdyby zagraniczni darczyńcy mieli wpływ na priorytety budżetowe, zawetowałiby takie wykorzystanie środków – mimo że w danym kontekście było ono w pełni uzasadnione.

Biorąc pod uwagę kontekst, Somaliland przypominał kraje skandynawskie nie tylko pod względem aktywnego udziału obywateli, ale także dzięki bardzo równomiernemu rozkładowi dochodów, choć ta równość nie wynikała z istnienia państwa na tyle silnego, by zapewnić integrację społeczną, lecz z gospodarki tak wyjątkowo prymitywnej, że szanse na osiągnięcie wysokich dochodów były znikome. Sekwencyjna droga do demokracji wielopartyjnej była również przemyślana. Potencjalnie dzielący efekt partii politycznych został opóźniony. Zezwolono na ich tworzenie dopiero po zatwierdzeniu konstytucji, wyborze prezydenta, starszyzny i przedstawicieli do obu izb oraz utworzeniu armii krajowej. Odzwierciedlając obawy Juliusa Nyerere sprzed pięćdziesięciu lat, zezwolono na działalność jedynie trzech partii. Ograniczenie to miało na celu zmuszenie partii do organizowania się w oparciu o idee i strategie, a nie o klany, które były liczne. Ponieważ budżet był przeznaczony na potrzeby armii, a gospodarka była w powijakach, partie skupiły się na praktycznych sposobach wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Na przykład Somaliland był regionem głównie pasterskim, a tamtejsze bydło eksportowano do krajów Zatoki Perskiej. Przydatna była wspólna

placówka publiczna służąca do sprawdzania, czy eksportowane bydło jest wolne od chorób. Podobnie, dzięki zezwoleniu na działalność konkurujących ze sobą operatorów telekomunikacyjnych, telefony komórkowe i mobilne systemy płatności ułatwiły transakcje oraz usprawniły przekazywanie środków pieniężnych przez liczną diasporę z Somalilandu⁴.

Ponieważ Somaliland pozostaje krajem skrajnie ubogim, nie stanowi on przykładu potwierdzającego argumenty przeciwko pomocy, powszechne wśród libertarian z prawicy politycznej. Jest to jednak zgodne z tezą, że zarówno pomoc, jak i demokratyzację najlepiej odłożyć do czasu, aż społeczeństwo znajdzie siłę, by zjednoczyć się wokół wspólnej strategii. Poszukiwania ropy naftowej u wybrzeży Somalilandu wydają się wskazywać na istnienie komercyjnie opłacalnych złóż. W Botswanie, gdzie Seretse Khama zjednoczył społeczeństwo wokół wspólnego celu, odkrycie diamentów zapewniło napływ dochodów bez żadnych zobowiązań, co umożliwiło szybką transformację kraju. Ponieważ mieszkańcy Somalilandu również zjednoczyli się wokół wspólnego celu, coś podobnego mogłoby się teraz wydarzyć w Somalilandzie.

Małe nie zawsze znaczy piękne: Malawi

Podobnie jak w Somalilandzie, w Malawi aparat państwowy jest zbyt słaby, by działać skutecznie. Jednak w przeciwieństwie do Somalilandu, mimo tej słabości zostało ono opanowane przez wąskie kręgi polityczne, które rozkradają ograniczone dochody, nad którymi sprawuje kontrolę. W 1994 roku Malawijczycy obalili swojego podstarzałego przywódcę, który sprawował władzę przez dwadzieścia osiem lat. Kraj stał się demokracją wielopartyjną. Ponieważ był jedną z najbiedniejszych nowych demokracji na świecie zaczęto kierować tam znaczne środki pomocowe. Nowy prezydent powołał kilku godnych podziwu ministrów. Jednak obiecał zbyt wiele, a zrealizował zbyt mało. Jak wyjaśnił mi zrozpaczony były szef służby cywilnej, wraz z demokracją nastąpiła jedna, pozornie drobna zmiana w strukturze odpowiedzialności. Urzędnicy pełniący najwyższe funkcje w każdym ministerstwie – stali sekretarze, którzy zatwierdzali decyzje dotyczące wydatków – wcześniej podlegali swoim odpowiednikom w Ministerstwie Finansów. Teraz podlegali wyłącznie swoim ministrom. Ta zmiana w zakresie odpowiedzialności miała głębokie konsekwencje – minister, który chciałby to zrobić, mógł teraz płądrować budżet ministerstwa bez żadnej kontroli ze strony Ministerstwa Finansów lub kogokolwiek innego, co miało przewidywalne skutki. Gdy kilku ministrów zaczęło okradać swoje budżety i prowadzić bardziej wystawne życie, uczciwi ministrowie znaleźli się pod

presją własnych rodzin, by postąpić podobnie. Tylko zdecydowane przywództwo prezydenta, na wzór Lee Kuan Yew, mogło wymusić uczciwość. Do czegoś takiego jednak nie doszło. Po dekadzie rozczarowujących rządów prezydent zmarł w trakcie piastowania urzędu. Jego następcą został prezydent Mutharika, który stworzył opartą na więzach rodzinnych sieć patronacką. Jego reżim był tak ewidentnie drapieżny, że szybko zyskał złą sławę wśród darczyńców, którzy w tym czasie finansowali znaczną część budżetu. Aby stworzyć pozory rządów opartych na zasadach włączenia społecznego, wybrał na stanowisko wiceprezydenta kobietę, Joyce Bandę, by jednak po mianowaniu ją całkowicie zmarginalizować. Pozbawiona wszelkich wpływów i coraz bardziej bezbronna, zwróciła się do mnie o pomoc – i tak ją poznałem. Kiedy w 2012 roku prezydent Mutharika również umarł przed upływem kadencji, ujawniło to pięć achillesową jego rodzinnego systemu patronackiego. Zgodnie z konstytucją to ona powinna automatycznie przejąć władzę. Peter Mutharika, brat zmarłego prezydenta i minister, próbował zignorować konstytucję i dokonać zamachu stanu. Peter Mutharika – brat zmarłego prezydenta i minister – podjął próbę obalenia konstytucji i dokonania zamachu stanu. Wykazując się ogromną odwagą, wiceprezydent Banda udała się do siedziby prezydenta, objęła urząd i natychmiast stała się ulubienicą społeczności międzynarodowej. Napłynęła fala pomocy, a w następnym roku prezydent Banda zaprosiła mnie do współpracy jako doradcę. Do tego czasu zdałem sobie sprawę, że aby stać się głównym rzecznikiem, będzie musiała przekonać sceptycznych obywateli o swoich intencjach poprzez jakieś działanie, w którym poświęci własny interes. Zasugerowałem, że skoro jej poprzednik był znany z faworyzowania rodziny, to właśnie tę obawę należy rozwiązać. Joyce Banda mogłaby na przykład wzorować się na modelu skandynawskim. Powszechną praktyką w krajach skandynawskich jest upublicznianie majątku kluczowych ministrów. Kiedy prezydent Banda odrzuciła ten pomysł jako nieistotny, zacząłem się trochę martwić. Nie jestem superdetektywem, ale po krótkim dochodzeniu szybko wyszły na jaw niewygodne dla niej fakty. Po cichu się wycofałem, obywatele nadal nie byli przekonani co do jej wiarygodności, i w konsekwencji przegrała kolejne wybory z Peterem Muthariką.

Uznając, że nie mam nic do zaoferowania, o ile w Malawi nie nastąpią głębokie zmiany, postanowiłem nie wracać. Czasem jednak nadzieja łagodzi surowość osądu. Po zapoznaniu się z moimi wcześniejszymi pracami na temat tego, jak miejsca pozostawione w tyle mogą się odrodzić, jeden z kluczowych doradców przekonał nowego prezydenta, by zaprosił mnie ponownie. Propozycja polegała na tym, że wygłoszę publiczne przemówienie na temat tego, jak społeczeństwo może zainicjować zmiany, a następnie będę okresowo powracał. Początkowo proces ten

wydawał się przebiegać pomyślnie. Powołano nową komisję, w skład której weszła grupa bardzo zdolnych młodych Malawijczyków. Minister edukacji również robił doskonałe wrażenie, chętny do wypróbowania nowych, mniej odgórných podejść do nauczania i czerpania wniosków z tego, co się sprawdziło. W odpowiednim kontekście obiektywne nowe pomysły i dane mogą pomóc przyspieszyć zmiany. Mogą one zostać podchwyczone albo przez prezydenta gotowego poświęcić własne interesy, albo przez szerszy ruch oddolny. Z perspektywy czasu warunki te nigdy nie zostały spełnione i być może mój powrót był błędem w ocenie sytuacji. Gdy tylko wyczułem, że ten prezydent nie jest skłonny poświęcić własnych interesów, wycofałem się, aby uniknąć błędnej interpretacji mojego udziału jako poparcia. Peter Mutharika przegrał kolejne wybory, a jego przeciwnicy stworzyli zjednoczony front, aby go obalić.

Nowy ponadpartyjny sojusz, w którym starszy prezydent współpracował z dynamicznym młodym wiceprezydentem, wydawał się wreszcie być momentem przełomowym, którego Malawi od dawna potrzebowało. Społeczność darczyńców bardzo chciała, abym powrócił. Wróciłem więc, ale to, co odkryliśmy z żoną, było przygnębiające. Nowi politycy nie byli lepsi od swoich poprzedników. Głównym obszarem grabieży finansowej stały się zamówienia publiczne dla wojska, gdzie za zasłoną tajemnicy kryły się fałszywe argumenty dotyczące bezpieczeństwa narodowego. Chociaż chroniło to rząd przed kontrolą ze strony darczyńców i obywateli, grabież nie ograniczała się do Ministerstwa Obrony. Pomimo funkcjonowania demokracji wyborczej, do 2022 r. władzę przejęły wąskie grupy interesów, a korupcja stała się powszechna na najwyższych szczeblach polityki i służby cywilnej. Smutną lekcją płynącą z doświadczeń Malawi jest to, że chociaż urzędujący prezydenci regularnie ponosili porażki, ich odsunięcie od władzy nie powstrzymało polityki patronackiej. Okazuje się, że demokracja wyborcza nie jest warunkiem wystarczającym, by stworzyć państwo oparte na zasadach włączenia społecznego. Nie jest też konieczna: najbardziej obiecującym podejściem dla Malawijczyków pragnących zmian jest zainicjowanie oddolnego procesu analogicznego do Bangladeskiego Młodzieżowego Forum Politycznego*.

* Kiedy pod koniec 2023 roku finalizowałem tę książkę, ze strony społeczności darczyńców w Malawi napływały coraz natarczywsze prośby, abym ponownie się zaangażował. Czytelnicy może dowiedzą się, czy po raz kolejny nadzieja zatriumfowała nad rozsądkiem.

Droga do Danii

W żadnej z tych bardzo odmiennych sytuacji państwo nie dysponuje kompetencjami, jakie wypracowały kraje skandynawskie. Państwa o charakterze drapieżnym oraz Malawi, choć pod wieloma względami diametralnie się od siebie różnią, mają jeden wspólny problem – na najwyższych szczeblach władzy to właśnie urzędnicy państwowi stanowią przeszkodę dla zmian, gdyż czerpią wielkie korzyści finansowe z grabieży publicznych pieniędzy. Niektóre struktury państwowe stanowią zagrożenie i należy je ograniczyć. Wlewanie środków publicznych w takie państwa tylko pogłębia problem – tym wąskim grupom interesów pozostaje więcej do przejęcia.

Kraje skandynawskie pełnią obecnie szeroki zakres funkcji, ale nie zawsze tak było, ponieważ Dania nie zawsze miała system rządów oparty na integracji społecznej. W połowie XIX wieku zubożałym społeczeństwem rządziła brutalna i dbająca wyłącznie o własne interesy arystokracja. Drapieżna elita pławiła się w luksusie, podczas gdy ubogich chłopów zabijano, wieszano na drzewach i pozostawiano jako padlinę, by zniechęcić ich do protestów. Przejście od tamtego świata do współczesnej Danii przebiegało burzliwie. Sami Duńczycy w dużej mierze już o tym zapomnieli. Gdy duńskie agencje pomocowe doradzają Malawi czy Peru, nie wspominają o transformacji, którą ich własny kraj przeszedł pod koniec XIX wieku. I w zasadzie nie powinny tego robić – nie miałyby to większego sensu, ponieważ świat tych, którzy zostali w tyle w XXI wieku, diametralnie różni się od świata XIX-wiecznych państw skandynawskich.

DANIDA, duńska agencja pomocy rozwojowej, niezmiennie opiera swoje zalecenia na sukcesach współczesnego państwa duńskiego. Może to jednak wprowadzać w błąd. Choć wydają się one niezwykle atrakcyjne, większość funkcji, które dobrze spełnia państwo o rozbudowanej strukturze, kierujące się zasadami sprawowania rządów sprzyjających włączeniu społecznemu, byłaby realizowana w sposób nieefektywny w zupełnie odmiennych warunkach panujących w Malawi. Przejście Rosji i Malawi do modelu silnego państwa opartego na sprawowaniu rządów sprzyjających włączeniu społecznemu byłoby złożone i oczywiście radykalnie różniłoby się w obu przypadkach, ale wspólną cechą jest to, że żadne z tych państw nie może zbyt wiele wyciągnąć z doświadczeń współczesnej Danii. Nawet rząd Somalilandu, próbujący zbudować od podstaw skuteczne państwo, więcej wyniesie z doświadczeń podobnego miejsca znajdującego się w rozwoju o dekadę lub dwie przed nimi – a więc tam, gdzie rusztowania na placu budowy fundamentów państwa nie zostały jeszcze zdemontowane.

Cel, jakim jest dobrobyt sprzyjający włączeniu społecznemu, jest obecnie technicznie możliwy do osiągnięcia – te „cuda” nie stanowią już tajemnicy dla nikogo. Jednak stworzenie potencjału politycznego i społecznego, którego potrzebuje państwo, aby je wdrożyć, zajmie dziesiątki lat. Tak jak Dania potrzebowała dekad, by przekształcić się w zamożne i sprzyjające włączeniu społecznemu społeczeństwo, tak natychmiastowe, znaczne postępy pozostają mrzonką, a międzynarodowa presja, by je osiągnąć, jest w najlepszym razie przejawem naiwności.

Przejdę teraz do szczegółowego omówienia praktycznych aspektów tych przemian. Zacznę od polityki i narzędzi związanych z najczęstszą i najbardziej przełomową zmianą, przed jaką stoją biedne społeczeństwa czyli urbanizacją. Żadne państwo na świecie nie stało się kiedykolwiek produktywnie bez niej. Jednak nie wszystkie kraje, które się urbanizują, stały się produktywnie. Żadne biedne państwo rozpoczynające program urbanizacji nie powinno próbować naśladować Kopenhagi – to wspaniałe miasto, ale funkcjonuje tylko dlatego, że posiada już tak wiele innych cech charakterystycznych dla zamożnego i integracyjnego społeczeństwa.

Urbanizacja: bezpieczny port czy śmiertelna pułapka?

Większość obywateli państw o wysokim dochodzie żyje w sprawnie funkcjonujących miastach. Traktujemy je jak coś oczywistego, narzekamy na ich wady i niekiedy marzymy o sielskim życiu na wsi. Nasze miasta są jednak świadectwem tego, że urbanizacja wielokrotnie przebiegała pomyślnie. Większość krajów pozostawionych w tyle wciąż pozostaje w przeważającej mierze rolnicza, lecz proces urbanizacji postępuje szybko. Do 2050 roku, niemal niezależnie od polityki rządów, Afryka i Azja Środkowa, dwa najuboższe regiony świata, będą zurbanizowane. Prognozuje się, że liczba mieszkańców miast Afryki wzrośnie trzykrotnie. Z perspektywy ekonomicznej jest to kluczowa transformacja strukturalna, a zarazem bardzo dobra wiadomość. Małe, odizolowane społeczności są skazane na ubóstwo, zaś przeprowadzenie skutecznej, dobrze zaplanowanej urbanizacji jest jak najbardziej możliwe.

Odpowiednio przeprowadzona, szybka urbanizacja podnosi produktywność ludzi, gdyż zapewnia łatwą łączność, która sprzyja skalowaniu i specjalizacji. Żadne społeczeństwo nie zwiększyło dotąd swojej produktywności do poziomu zapewniającego dobrobyt bez przejścia przez ten etap. Najsłabiej zurbanizowany kraj świata, Papua Nowa Gwinea, jest „skrajnie ubogi”*. Szybka urbanizacja to nie marginalny temat dla garstki analityków politycznych, ma ona egzystencjalne znaczenie dla wielu milionów ludzi pominiętych przez globalny wzrost. Pytanie brzmi, czy będzie to super-ekspres do inkluzywnego dobrobytu, czy ślepa uliczka ku wegetacji przepelnionej frustracją. Urbanizacja może też wzmacniać kapitał społeczny, łącząc różnorodne lokalne tożsamości danego kraju, takie jak klany czy plemiona. Różne społeczności Papui Nowej Gwinei są tak słabo ze sobą skomunikowane, że kraj jest rozbity na ponad tysiąc odrębnych języków i ma długą historię przemocy między różnymi grupami społecznymi lub etnicznymi, które żyją na tym samym obszarze.

* Według klasyfikacji Banku Światowego na podstawie danych z 2022 roku.

Jednym z triumfów Lee Kuan Yewa było zastosowanie pewnych swoistych narzędzi poznawczych, a także sztuki inkluzywnego rządzenia, które czynią miasto produktywnym i przyjaznym do życia. Przy okazji zaś doprowadził do czterokrotnego wzrostu liczby ludności Singapuru, który obecnie liczy sześć milionów mieszkańców. Choć istnieje wiele przykładów sprawnie funkcjonujących miast, niektóre z nich przeżyły gwałtowny rozwój, nie stając się przy tym ani produktywnymi, ani przyjaznymi do życia. Dar es Salaam rośnie jeszcze szybciej niż Singapur, liczy dziś ponad siedem milionów mieszkańców, lecz większość z nich to mieszkańcy slumsów żyjący w ubóstwie. Przeprowadzenie skutecznej urbanizacji jest całkowicie realne, ale transformacja społeczeństwa rolniczego w społeczeństwo miejskie nie dzieje się sama z siebie. Podobnie jak inne aspekty spirali wzrostu, łączy się ona z ogromnymi wyzwaniem koordynacyjnymi, którym same siły rynkowe nie są w stanie podołać.

Wśród wielu innych problemów można wymienić zauważalną zawodność rynku, którego niezdolność do samoregulacji napędza wzrost miast w kierunku ich zatłoczenia i przeciążenia. Gdy ludzie masowo napływają do miasta, może ono szybko się zakorkować, jeśli infrastruktura transportowa nie nadąży za tym wzrostem. W miarę narastającej kongestii, zwanej też spiralą zatłoczenia, większość kosztów ponoszą dotychczasowi mieszkańcy, a nie nowi przybysze, którzy ją wywołują. Dopóki jednak miasto oferuje lepsze możliwości niż obszary wiejskie, napływ ludności będzie trwać. Niesie to ze sobą zagrożenie, że zrealizuje się ponury scenariusz, w którym nowi mieszkańcy ściągają produktywność z powrotem na poziom wsi. Do najbardziej dysfunkcyjnych miast, jakie znam, należy Freetown, stolica Sierra Leone. Jego infrastruktura wciąż jest dostosowana jedynie do niewielkiej, przedniepodległościowej populacji liczącej trzydzieści pięć tysięcy mieszkańców, choć ich faktyczna liczba wzrosła do miliona już podczas wojny domowej, kiedy ani rząd krajowy, ani lokalny nie były w stanie rozbudować istniejącej infrastruktury. Sierra Leone jest dziś pokojową demokracją, a rząd stoi przed ogromnym wyzwaniem polegającym na modernizacji infrastruktury w mieście, które ma obecnie nieporównanie większą liczbę mieszkańców i dysponuje jedynie kilkoma małymi drogami*. Modernizację tej infrastruktury blokują zarówno względy polityczne, jak i finansowe. Minister transportu precyzyjnie opisał problem polityczny, który sprowadza się do stwierdzenia, iż wpływowa koalicja blokuje

* Gdy kończyłem pisać tę książkę, w Sierra Leone doszło do próby zamachu stanu przez grupę oficerów armii. Zamach szybko stłumiono, lecz zdarzenie to jest symptomem rosnącej kruchości instytucjonalnej w Afryce Zachodniej i regionie Sahelu, omówionej szerzej w rozdziale dziesiątym.

wszelkie zmiany. Osoby wpływowe wybudowały domy tam, gdzie teraz potrzebne są drogi, a ich wyburzenie jest niemożliwe. Przeszkoda finansowa była dla mnie oczywista. Koszt dobudowania infrastruktury w istniejącej zabudowie jest przeciętnie trzykrotnie wyższy niż jej konstrukcja na terenie wolnym od zabudowy.

Działanie sił rynkowych może też wypaczyć krajowy wzorzec urbanizacji – faworyzowanie dużych miast powoduje, że inne miasta zostają pominięte. Tak stało się w Kolumbii. Miastem najbardziej obiecującym jako lokalizacją długoterminowych prywatnych inwestycji zawsze wydaje się być stolica – w tym wypadku Bogota, największe miasto Kolumbii, które notuje bardzo szybki wzrost. W 2023 roku miałem okazję rozmawiać z jej burmistrznią o przyszłości Bogoty. Niepokoiła ją to, że bez przeprojektowania polityki krajowej w kierunku uwzględniana w większym stopniu innych miast, zarządzanie Bogotą stanie się niemożliwe. Takie obawy urzeczywistniły się już w Meksyku, mieście zamieszkiwanym przez ponad trzydzieści milionów ludzi. Tokio też liczy ponad trzydzieści milionów mieszkańców, a ich liczba wciąż rośnie, mimo spadku ogólnej populacji Japonii. Kraj jednak stał się bogaty, zanim Tokio rozrosło się do tak ogromnych rozmiarów. Japonia mogła finansować kolosalne koszty związane z rozbudową infrastruktury miejskiej dzięki czemu funkcjonowało ono w miarę sprawnie nawet przy tak olbrzymiej liczbie mieszkańców – choć oczywiście dojazdy do pracy zajmowały Tokijczykom dużo czasu i a pod względem mieszkaniowym panował deficyt i ciasnota. Dokładnie odwrotna sytuacja miała natomiast miejsce w Meksyku, mieście które stało się ogromne, zanim państwo miało możliwości, aby uczynić go miejscem łatwym do zarządzania. W efekcie władarze stoją przed nierozwiązywalnym i kosztownym problemem modernizacji*.

O ile siły rynkowe mają oczywiste ograniczenia, o tyle centralne planowanie w wykonaniu krajowego ministerstwa urbanizacji także nie jest od nich wolne: zadań jest po prostu zbyt wiele, aby „rząd-który-wie-najlepiej” sobie z nimi poradził. Nawet w centrum Moskwy, gdzie rezydują urbaniści, ruch uliczny jest nieodwracalnie zaburzony. Poza stolicą takie ministerstwa znajdują się w zbyt dużej odległości od miast rozrzuconych po całym kraju, by urzędnicy byli zaznajomieni z lokalnymi uwarunkowaniami. Miasta Syberii zaplanowane zdalnie z Moskwy okazują się dziś urbanistycznymi tragediami. Właściwe przeprowadzenie urbanizacji ani nie wydarza

* Rządy japońskie przyznają, że odpływ pracowników do Tokio, skutkujący jego ciągłym wzrostem, spowodował też poważny problem dla regionów pozostawionych w tyle, którego można było uniknąć.

się automatyczne, ani nawet nie jest oczywiste. Miasto jest zarówno miejscem pracy, jak i miejscem do życia. Powinno wspierać produktywność mieszkańców, nie odbierając im przy tym jakości życia.

Jak czynić miasta produktywnymi i przyjaznymi do życia

Produktywne miasto musi oferować ludziom pracującym korzyści płynące z dobrze działającego systemu łączności i komunikacji. Pracownicy muszą dotrzeć do miejsc pracy, firmy muszą dostarczać swoje produkty konsumentom, a ze względu na specjalizację, przedsiębiorstwa także muszą być ze sobą „skomunikowane”. Miasto przyjazne mieszkańcom musi z kolei zapewnić mieszkania o odpowiednim standardzie i w przystępnej cenie. Technologie łączności i komunikacji oraz technologie mieszkalnictwa można uporządkować pod względem zaawansowania. W miarę wspinania się po tych hierarchiach obie dziedziny muszą rozwijać się w tym samym tempie.

U podstawy technologicznej hierarchii komunikacyjnej leży przemieszczanie się pieszo, jedyną niezbędną infrastrukturą są tu ścieżki dostępne dla pieszych. Gdy urbanizacja przebiega źle, jak na przykład w Nairobi, mieszkańcy docierają do pracy właśnie na piechotę. Jest to najtańszy środek transportu, jednak także najbardziej czasochłonny. W tej sytuacji, wiele osób rezygnuje z wyższej jakości życia, tylko po to, aby skrócić dystans do pracy. Ludzie tłoczą się w mieszkaniach w pobliżu centrum. Stopień tego zagęszczenia zależy z kolei od technologii mieszkaniowej. Najtańszą technologią jest barak – budynek parterowy nie wymagający fundamentów. Jednopiętrowy budynek w centrum miasta jest jednak ogromnym marnotrawstwem gruntu. Jeśli działkę trzeba kupić, baraki okazują się wyjątkowo drogie w stosunku do oferowanej przestrzeni. Kwestia zakupu gruntu odsyła nas z powrotem do zagadnienia praw własności. W rwandyjskim Kigali wszystkie działki są ujęte w rejestrze, lecz w sąsiednich miastach, Dar es Salaam i Nairobi, już nie. Gdy prawa do gruntu są nieuporządkowane, najtańszym sposobem jego pozyskania jest zajęcie na dziko z nadzieją, że nie zostanie się eksmitowanym.

W samym sercu Nairobi leży ogromny slums Kibera. Choć zajmuje zaledwie jedną milę kwadratową, często uchodzi za najbardziej zaludniony slums Afryki. Szacuje się, że mieszka tam około ćwierć miliona ludzi. Jest położony w śródmieściu, więc mógłby stać się częścią centralnej dzielnicy biznesowej, co wzmocniłoby jego wkład ekonomiczny. Według wiarygodnej kalkulacji, na skutek wykorzystywania potencjału tych terenów, gospodarka traci przyszłą wartość rzędu około dwóch

miliardów dolarów. Polityka pozostaje jednak w klinczu, gdyż własność gruntu jest przedmiotem sporu. Osoby posiadające tytuł własności do ziemi w Kiberze to wąska grupa bardzo dobrze ustosunkowanych osób: generałów, wysokich rangą urzędników i polityków. Sami tam jednak nie mieszkają, a ich roszczenia do własności są świeże, wynikają z uprzywilejowanej pozycji w rządowym rejestrze gruntów. Rodziny, które faktycznie zamieszkują te tereny, to po prostu skłotersi, z których wielu zajmuje te same działki od kilku pokoleń. Próba eksmisji przez wpływowych właścicieli widniejących w rejestrze skończyłaby się, całkowicie zrozumiale, zamieszkami w centrum miasta. Prezydenci obawiają się zamieszek w pobliżu swojej siedziby, więc masowa eksmisja nie wchodzi w grę. W rezultacie powstała sytuacja patowa, w której nie może się zmienić sposobu użytkowania gruntu. Mieszkańcy płacą formalnym właścicielom skromny czynsz, na jaki mogą sobie pozwolić. Nie istnieje mechanizm rynkowy, który pozwoliłby urzeczywistnić te dwa miliardy dolarów wartości, a proces polityczny potrzebny do wynegocjowania porozumienia korzystnego dla wszystkich wymaga działań w duchu włączającego zarządzania, którego od dawna brakuje. Oczywistym rozwiązaniem problemu *squattingu* jest przyznanie osobom faktycznie zajmującym ziemię praw do niej. Tak właśnie postąpiono w Kigali.

Jeśli jednak proces ten jest przeprowadzony nieudolnie, stwarza klasyczny problem pokusy nadużycia, w którym *squatting* staje się działaniem oportunistycznym. Dla Kampali, głównego miasta Ugandy, kluczowym rozwiązaniem pozwalającym na usprawnienie komunikacji było poszerzenie długiej, wąskiej drogi prowadzącej do międzynarodowego portu lotniczego w Entebbe, która była niemal ciągle zakorkowana. Żeby ułatwić finansowanie projektu, rząd złożył wniosek o pożyczkę do Banku Światowego. Budowanie infrastruktury było wszak głównym celem, dla którego Bank Światowy został powołany. Gdy jednak wieść o wniosku się rozeszła, dobrze ustosunkowani, lecz pozbawieni skrupułów bogacze hurtowo wykupili grunty potrzebne do poszerzenia drogi. Biedniejsi zachowali się w podobny sposób, tłumnie zajmując ziemię przylegającą do drogi. W tym momencie życzliwe organizacje pozarządowe wcieliły się w rolę bojowników o prawa człowieka, argumentując, że prawa skłotersów powinny być w pełni chronione. Z kolei zamożni właściciele wynajęli prawników domagając się absurdalnie wysokich odszkodowań za utratę gruntów, które dopiero co kupili. Pod wpływem nacisku organizacji pozarządowych Bank Światowy ustąpił. Drogę wprawdzie wybudowano, lecz w przeliczeniu na milę stała się najdroższą drogą na świecie¹.

Kluczowy wniosek płynący z tych historii jest taki, że infrastruktura prawna i fizyczna musi wyprzedzać powstawanie nowych osiedli i napływ ludności. Przystępna cenowo technologia, która pozwala miastu nadążać za falą osiedlania się, stanowi narzędzie koncentrujące działania lokalnych władz na zbrojeniu działek. Aktualne badania potwierdziły skuteczność takich działań.

Zapomniane narzędzie: uzbrojone działki

Gdy władze miejskie planują z wyprzedzeniem, mogą wówczas tanio kupić grunty rolne, na które później nie będzie ich stać. Mogą następnie dzielić te grunty na małe działki i wpisać każdą z nich do rejestru gruntów, a w dalszej kolejności sprzedawać działki osobom przybywającym do miasta oraz mieszkańcom slumsów, którzy chcieliby się przeprowadzić. Można wytyczać siatkę dróg, pod którymi zostaną zainstalowane niezbędne do pełnego zamieszkania sieci: energetyczna, wodociągowa i kanalizacyjna. Jeśli działki są niewielkie, cena jednej wynosi około trzy tysiące dolarów. Wielu migrantów i obywateli mieszkających w slumsach jest w stanie zebrać taką kwotę za pośrednictwem sieci rodzinnych. Na działce mogą stopniowo, w miarę gromadzenia oszczędności, budować przyzwoity dom. W latach 80. Bank Światowy eksperymentował z tym podejściem w kilku miastach, takich jak Lusaka, stolica Zambii. Pod wpływem politycznej presji, by zaspokajać potrzeby obecnych mieszkańców, Bank przeszedł jednak od tego prewencyjnego podejścia do reaktywnego – modernizacji infrastruktury w istniejących slumsach. Niedawno zbadano długofalowe skutki tych alternatywnych strategii. Choć zarzucono tworzenie uzbrojonych działek, to jednak właśnie to podejście okazało się skuteczne. Dziesięciolecia później na tych uzbrojonych terenach w Lusace stały domy dobrej jakości, w których kolejne ulepszenia finansowały rodziny, stopniowo podnosząc standard swoich mieszkań. Siatka dróg wytyczona podczas tworzenia terenu wciąż istniała, a pierwotna infrastruktura była nadal w użytku. Tymczasem obszary modernizowanych slumsów, choć nowsze, wróciły już do stanu, w którym trudno je było odróżnić od sąsiednich slumsów, które nigdy nie były remontowane. Modernizacja okazała się strategią nieskuteczną.

Gdy mieszkańcy uzyskują tytuł prawny do swojego terenu, co umożliwia strategię zbrojenia działek, uzyskują także motywację do efektywnego użytkowania gruntu, stopniowo budując dom o dwóch lub trzech kondygnacjach. Takie rozwiązanie pozwala pogodzić większą gęstość zaludnienia na danym terenie z mniej ciasną przestrzenią mieszkalną. Przy takim stopniu zagęszczenia, wyższy szczebel w hierarchii technologii transportu staje się ekonomicznie opłacalny.

Szybki autobus miejski (BRT od *bus-rapid-transit*) to użyteczne rozwiązanie dla dużego miasta o niskich dochodach. Tania wersja systemu metra, z autobusami zamiast pociągów i drogami bądź wydzielonymi pasami autobusowymi zamiast torów. Wymaga wyższego zagęszczenia zabudowy niż tereny zabudowane barakami, ponieważ autobusy nie mogą zatrzymywać się gdziekolwiek, jeżeli mają zapewnić odpowiednio szybkie przemieszczanie się. Sprawna komunikacja wymaga kilku stacji w wyznaczonych miejscach, w pobliżu których zamieszkiwałaby odpowiednio duża liczba mieszkańców.

Problem ostatniej mili

Długie piesze podróże do pracy, jak w Nairobi, są oczywiście nie do pogodzenia z dobrą jakością życia. Autobusy na wydzielonych pasach lub na dedykowanych drogach BRT sprawnie dowożą ludzi z centrum na peryferie, gdzie jest więcej przestrzeni, lecz wtedy dojeżdżający napotyka problem ostatniej mili. Jak dotrzeć do domu? Niedrogie, lecz skuteczne połączenie technologii rozwiązuje ten problem. Autobusy BRT mogą szybko dojeżdżać do dzielnicowych węzłów komunikacyjnych, skąd minibusy i motorowery-taksówki transportują ludzi do ostatecznego celu podróży. Regularny rozkład jazdy ma istotne znaczenie, bo podobnie jak na wielu innych rynkach, nieuregulowana komunikacja autobusowa nie działa sprawnie. Dla właściciela autobusu najkorzystniej jest tkwić w centrum, dopóki nie zbierze pasażerów na pełny kurs. Wydzielone pasy autobusowe są konieczne, by autobusy nie musiały stać w korkach. Choć z technologicznego punktu widzenia jest to dobre rozwiązanie na start dla biednego miasta, często napotyka blokady natury politycznej.

Kiedy Lagos w Nigerii zostało sparaliżowane przez korki uliczne, gubernator jednym posunięciem rozwiązał problem. Zakazał użytkowania samochodów w określone dni tygodnia, zależnie od pierwszej litery numeru rejestracyjnego. Tablice z literami od A do K uprawniały do jazdy w poniedziałki, środy i piątki, z literami od L do Z w pozostałe dni. Efektem decyzji gubernatora było wymazanie połowy miejskich inwestycji we flotę samochodową. Znacznie taniej byłoby w ogóle nie kupować tych pojazdów. Mimo to było to politycznie preferowane rozwiązanie ze względu na układ wygranych i przegranych. Pasażerowie autobusów zyskali, część właścicieli samochodów straciła, ale nie wszyscy. Zamożni po prostu kupili dwa samochody. Ponieważ drogi były mniej zapchane, i oni zyskali. Gubernator dostrzegł tę zbieżność interesów między dwiema grupami, które liczyły się dla niego

najbardziej, to znaczy wyborcami i zamożną elitą. Stworzył zwycięską koalicję na rzecz zmiany, marnotrawiąc jednak pieniądze publiczne. Było to rozwiązanie lepsze niż brak zmiany, lecz miało wiele niedociągnięć*.

Wydzielone pasy autobusowe nie są już tak atrakcyjne pod względem politycznym. Zwykli wyborcy zyskują więcej, lecz wszyscy właściciele samochodów tracą, dlatego wpływowe elity często blokują takie rozwiązania. Przeszkodą mogą być też nawyki społeczne. Żeby pasy autobusowe działały, kierowcy muszą przestrzegać zasad; żeby rozkłady jazdy funkcjonowały, właściciele autobusów muszą się ich trzymać. Ludzie przestają przestrzegać zasad, bo nie widzą konsekwencji, z kolei egzekwowanie przestrzegania zasad wymaga sprawnego działania całego łańcucha funkcji samorządowych**. Wartościowe narzędzia, jak pasy autobusowe i rozkłady jazdy, pozostają bezużyteczne, jeśli sztuka rządzenia nie jest wykorzystana do budowania zwycięskich koalicji zainteresowanych ich wdrożeniem. Pomocne mogą okazać się nowe sposoby rozwiązywania problemów oparte na kulturowych narzędziach poznawczych. Wiele etapów w realizacji można zautomatyzować za pomocą technologii elektronicznych ograniczających pole do korupcji. Zwykłych obywateli można też zachęcać do udziału w przestrzeganiu zasad. Genialnym rozwiązaniem wykorzystanym w Kenii było umieszczenie napisu w środku minibusów: „Czy kierowca jedzie bezpiecznie?” z podanym numerem, na który można było wysłać

* To banalny przykład ważnej obserwacji. Polityka jest sztuką tego, co możliwe – polega na budowaniu koalicji interesów, które potrafią przekupić lub zdławić te grupy, które mają dość siły, by zablokować zmiany korzystne dla kraju, lecz niekorzystne dla nich samych. Przywódcy omówieni w rozdziale piątym budowali właśnie takie koalicje. Głównym przedstawicielem tego podejścia do polityki ekonomicznej jest mój kolega Stefan Dercon; zob. *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose* (2022).

** W kwestii znaczenia egzekwowania zob. opis eksperymentu z rozdziału drugiego. Łańcuch egzekwowania jest następujący. Gdy policjantka zatrzymuje samochód za jazdę pasem autobusowym, staje przed wyborem. Może zgłosić wykroczenie do władz miejskich lub negocjować łapówkę z kierowcą. Jeśli zgłosi, władze muszą mieć możliwość powiązania zdarzenia z wiarygodnym rejestrem własności pojazdów i adresem. Jeśli zostanie wysłane zawiadomienie o karze, sądy muszą zapewnić szybki i skuteczny tryb jej egzekwowania. Wdrożenie rozkładów jazdy napotyka podobny problem. Właściciel autobusu chce czekać na centralnym dworcu, aż autobus będzie pełny. Jeśli obowiązuje zasada zakazująca tego, czy spróbuje przekupić urzędnika ją egzekwującego? Czy ten urzędnik odmówi przyjęcia łapówki? Kierowcy zbiorowo będą publicznie lobbować przeciwko polityce rozkładów jazdy, być może posługując się „fake newsami” sugerującymi, że podwyższy to koszty i ceny biletów.

odpowieź SMS-em. Gdy kierowcy zorientowali się, że pasażerowie mają taką możliwość, liczba śmiertelnych wypadków z udziałem minibusów spadła o 85 procent, przy minimalnym koszcie².

Kuszące ślepe uliczki

Technologie zapewniające dostępność komunikacyjną i wysoką jakość życia są od siebie zależne i należy modernizować je równolegle. Zaawansowane technologie transportowe, takie jak miejska kolej, nie sprawdzą się w mieście, w którym ludzie mieszkają w barakach. Niektóre technologie, których funkcjonalność w miastach bogatych obserwują prezydenci, ministrowie i burmistrzowie miast z niskimi dochodami, stanowią kuszące ślepe uliczki – prowadzące w kierunku kosztownych strategii, których na dłuższą metę nie da się realizować.

Model Los Angeles

Los Angeles jest wysoce produktywnym miastem. Zapewnia doskonałą komunikację tym, których stać na samochód. Wykorzystuje się tam rozwiązania transportowe w postaci wielopasmowych autostrad dostosowanych do modelu zamieszkania opartego na niskiej, rozproszonej zabudowie jednorodzinnej – domów jednorodzinnych otoczonych trawnikami, rozsianych na ogromnym obszarze o bardzo niskiej gęstości zabudowy. Centralna dzielnica biznesowa praktycznie tam nie istnieje. Los Angeles to miasto przedmieść, z których każde ma własne centrum, wszystkie połączone autostradami. Sprawdza się to w przypadku wielu mieszkańców, gdyż ich wysokie dochody pozwalają na zakup samochodów i domów, które są niezbędne, aby zapewnić odpowiednią jakość życia*. Nie jest to jednak model dla kraju o niskich dochodach, kapitałochłonność autostrad, domów i samochodów jest zaporowa. Ghana, pierwszy kraj afrykański, który uzyskał niepodległość w 1957 roku, wydała swoje rezerwy złota na budowę wielopasmowych autostrad, lecz inwestycję poczyniono o wiele za wcześnie biorąc pod uwagę liczbę właścicieli samochodów. Autostrady stały puste, a pieniędzy już nie wystarczyło na pilniejsze zmiany.

* To także miasto o zdumiewająco wysokim poziomie nierówności. Jego najubożsi mieszkańcy są skazani na egzystencję w przeludnionych warunkach i niewydolną komunikację autobusową.

Model Nowego Jorku

Antytezą zamożnego Los Angeles o niskiej gęstości zabudowy jest Nowy Jork – miasto wysokościowe, intensywnie zabudowane i gęsto zaludnione. Gęstość zaludnienia jest tam wystarczająco wysoka, by system metra był opłacalny pod względem finansowym. Prezydenci biednych krajów mogą obserwować, jak działa ten model za każdym razem, gdy przyjeżdżają do Nowego Jorku, by wziąć udział w Zgromadzeniu Ogólnym Organizacji Narodów Zjednoczonych. W przeciwieństwie do modelu Los Angeles, model Nowego Jorku został powielony w kraju, który zaczynał w biedzie, w Chinach. Wuhan stanowi najbardziej spektakularny przykład niemal natychmiastowej urbanizacji prowadzącej do powstania miasta o wysokiej gęstości. Prezydenci innych krajów mogliby wysnuć następujący wniosek: skoro Chiny mogły zrobić skok do nowoczesności, dlaczego nie oni? Niestety odpowiedź nie jest taka oczywista – sytuacja Chin była wyjątkowa pod trzema względami, z których każdy uczynił ten skok wykonalnym. Wspomniałem już, że mieszkańcy Chin byli skłonni akceptować zadziwiająco wysoki poziom przymusowych oszczędności przez całe pokolenie, ale to to nie wszystko, co definiowało wyjątkową sytuację tego kraju. Chiny miały największą populację na świecie, więc wysoką stopę oszczędności *per capita* można było pomnożyć przez miliard. Państwo dysponowało więc gigantycznymi zasobami finansowymi. Nie budowało też miast podobnych do Wuhan wszędzie. Wiele chińskich miast to szare, funkcjonalne miejsca pozbawione efektownego blasku, jaki cieszy się Wuhan. Chińskie państwo miało praktyczną zdolność do traktowania priorytetowo Wuhanu i kilku innych miast budowanych „na pokaz”, bez wywoływania niemożliwych do opanowania resentymentów w innych miastach. Nie tylko zdolność państwa do zmobilizowania ogromnych środków kapitałowych i zainwestowania ich w model nowojorski była wyjątkowo duża, wyjątkowo powolne było też tempo, w jakim ludność wiejska przenosiła się do miast. Wzrost liczby ludności został zahamowany przez drakońską politykę jednego dziecka. Co więcej, inne restrykcyjne przepisy ograniczały bodźce do migracji. Miejskim gospodarstwom domowym przyznawano dostęp do szybko poprawiających się usług publicznych, lecz tym, którzy się tam dopiero przeprowadzali, stale odmawiano praw do korzystania z nich. Nowi mieszkańcy musieli spać w hotelach robotniczych przyległych do fabryk, w których pracowali³. Dzięki połączeniu tych czynników państwo było w stanie budować wystarczająco dużą liczbę wysokościowców, by nadążyć za napływem ludności, unikając jednocześnie otoczki slumsów zamieszkałych przez skłotersów. Żaden inny biedny kraj nie dysponuje takimi możliwościami jak Chiny, dlatego model Nowego Jorku to kolejna kusząca ślepa uliczka.

Łączenie najgorszych cech obu modeli w Angoli

Większość Angolczyków żyje w głębokiej biedzie i, pomimo dochodowego morskiego przemysłu naftowego, dochód per capita jest tam dość skromny. System polityczny Angoli był silnie scentralizowany, a manipulacje wyborcze wyjątkowo łatwe, co utrwaliło rządy jednopartyjne. Ropa naftowa pozwala państwu być potężnym, ale służy przede wszystkim do utrzymania władzy – poza tym jest nieskuteczna – i pod tym względem przypomina najgorsze cechy sytuacji w Nigerii. W konsekwencji dochody i szanse życiowe mieszkańców Angoli są skrajnie nierówne. Politycznie wpływowe elity wykorzystują dochody z ropy, by zapewnić korzyści swoim dzieciom, a nie milionom pozostawionym w tyle. Gdy te elitarne rodziny zapragnęły wysokiej jakości mieszkań, chińskie konsorcjum biznesowe zaoferowało ich budowę w zamian za ropę. Konsorcjum wiedziało, jak wyglądają efektowne apartamentowce Wuhanu. Wybrany przez rząd miejscem była Kilamba, nowy, niezabudowany teren oddalony o około czterdzieści kilometrów od Luandy. Nawet przy tanich gruntach koszty budowy wysokościowców są zawrotne, więc cena każdego apartamentu wynosiła około sto pięćdziesiąt tysięcy dolarów. Kwota całkowicie poza zasięgiem typowego Angolczyka, lecz jak najbardziej osiągalna dla potomków elity politycznej. Wuhan to sprawnie funkcjonujące miasto „na pokaz”, gdzie znajdują się nie tylko apartamentowce, ale również produktywne przedsiębiorstwa, zapewniające miejsca pracy. W Kilambie brak tego drugiego elementu, gdyż rząd Angoli zamówił jedynie apartamenty i dokładnie to otrzymał, wysokościowe osiedle satelitarne. Dobrze płatne posady, które można zapewnić swoim dzieciom, znajdowały się dwadzieścia pięć mil dalej, w Luandzie, ale nikt nie pomyślał o transporcie między tymi miejscami. Angola nie miała żadnych usług publicznych sprzyjających prowadzeniu działalności gospodarczej, które państwo chińskie stworzyło, zanim zainwestowało w Wuhan. Angola skończyła z absurdalną kombinacją nowojorskich wieżowców, dalekich dojazdów samochodem typowych dla Los Angeles i dróg na poziomie Sierra Leone. Wokół Kilamby terenów było pod dostatkiem, więc zabudowa wysokościowa była całkowicie zbędna. Można było w tamtym miejscu postawić lepsze i tańsze budynki mieszkalne, wykorzystując niską gęstość zabudowy w stylu przedmieść Los Angeles. Wobec konieczności długich dojazdów, właściwym wyborem w kwestii rodzaju transportu byłoby postawienie na system BRT. Zamiast tego mieszkańcy byli zmuszeni kupić samochody, a potem utknęli w korkach. Kuszące ślepe uliczki mogą prowadzić do spektakularnie kosztownych błędów.

Miasta konsumpcji: od Waszyngtonu, przez Brasilię, do Abudży

Ponieważ rząd jest dużym pracodawcą, główne miasta w każdym kraju rywalizują o rolę stolicy. Niekiedy rywalizujące miasta zgadzają się na lokalizację stolicy, która żadnemu z nich nie zagraża. Wybór Waszyngtonu odzwierciedlał impas między Bostonem a Filadelfią; Canberra była kompromisem między Sydney a Melbourne, Brasilia, między Rio a São Paulo. Takie stolice są jednoczynnościowymi centrami działań polityków i biurokratów. Łatwo stają się „miastami konsumpcji”, w których te dwie grupy wzajemnie się wspierają, nadużywając władzy na korzyść własnego miasta kosztem ośrodków skoncentrowanych na produkcji. W Stanach Zjednoczonych zdarza się to niekiedy też na szczeblu stanowym: Albany, Hartford, Tallahassee⁴.

Abuja, stolica Nigerii, jest właśnie takim miejscem, stanowiącym efekt porozumienia między trzema politycznie ważnymi stolicami regionalnymi: północnym Kano, południowo-zachodnim Lagos i południowo-wschodnim Enugu. Abuja stała się miastem, w którym wydawana jest znaczna część dochodów naftowych i gdzie patronaż stał się pożywką dla jej funkcjonowania.

W jej obrębie, nieliczne formy aktywności „produktywnej”, takie jak restauracje i hotele, służą jedynie obsłudze konsumpcji tych, którzy dzierżą władzę. Abuja to miasto na wielką skalę, lecz jej cele są w przeważającej mierze pasożytnicze, a ludzie u władzy tam mieszkający – chciwi.

Dostęp do energii elektrycznej jest kluczowy dla produktywności, lecz rządy Nigerii, mimo obfitości ropy, nie zapewniły niezawodnego zasilania nigdzie w kraju. Jako siedziba rządu, Abuja była bezpośrednio odpowiedzialna za tę porażkę. Wpływowi mieszkańcy Abudży rozwiązali jednak problem niedoboru prądu w swoim mieście kosztem innych miast. Zainwestowano środki publiczne w linię przesyłową, która przekierowała prąd z Lagos.

Po jej uruchomieniu z najbardziej produktywnego miasta kraju, Lagos, odessano dziesiątą część mocy elektrycznej całego kraju, by miasto konsumpcji nie ponosiło konsekwencji swojej nieudolności.

Jak wykorzystać potencjał urbanizacji

Jakość życia w mieście przyczynia się do jego produktywności. Pracownicy chętniej przyjeżdżają do miast, w których dobrze się żyje, niż do tych, które do życia się nie nadają. W dodatku dobre warunki życia sprawiają, że są zdrowsi i tańsi do rekrutacji. Dbając o jakość życia, władze miejskie ułatwiają swojemu miastu konkurowanie

na rynkach eksportowych. Ponieważ rynki globalne są ogromne, wejście na nie wywołuje eksplozywny wzrost. Choć w krajach wysokodochodowych jest wiele takich miejsc, miasta w regionach i krajach pominiętych nie oferują jeszcze swoim mieszkańcom takich możliwości. Burmistrzowie i ministrowie nie opanowali stosownych narzędzi i nie posłużyli się sztuką rządzenia, by budować wygrywające koalicje umożliwiające wykorzystanie tychże narzędzi.

Podjęcie oparte na uzbrojonych działkach jest przykładem wartościowej, lecz mało znanej i jeszcze rzadziej stosowanej strategii, która może obniżyć koszty procesu służącego poprawie jakości życia i produktywności w miastach. Proces ten wymaga jednak dużych inwestycji publicznych. Obecnie wiele samorządów miejskich jest zależna od środków płynących z przeciążonego Ministerstwa Finansów. Żeby finansować inwestycje na odpowiednią skalę, burmistrzowie muszą pozyskiwać dochody lokalnie. Zawsze stają przed dylematem: czy podwyżka lokalnych podatków oznaczałaby samobójstwo wyborcze?

Sztuka rządzenia w służbie dochodów miejskich

Lagos, największe miasto Nigerii, to przykład, jak można zwiększać dochody po uzyskaniu uprawnień do poboru podatków. Na szczęście dla Lagos, konstytucja Nigerii daje wiele uprawnień podatkowych gubernatorom trzydziestu sześciu stanów Nigerii, a miasto Lagos leży w obrębie szerszego podmiotu, jakim jest stan Lagos. Od powrotu Nigerii do demokracji, w 1998 roku, kolejni gubernatorzy wykorzystywali rozwiązania leżące w ich kompetencjach, z których niektóre skutkowały bardzo istotnym wzrostem dochodów lokalnych. Chwył, który sprawdził się w tym lokalnym kontekście, zrodził się z uciążliwego zjawiska – poczekalnia przed gabinetem gubernatora zawsze pękała w szwach od lokalnych prezesów, chcących ugrać coś dla siebie. Ci ludzie byli bogaci, lecz prawdopodobnie uchylali się od płacenia podatków stanowych. Brakującym narzędziem był system kontrolny, taki jak ten nakłaniający kierowców minibusów w Nairobi do bezpieczniejszej jazdy. Gubernator zdecydował, że w tym przypadku kontrolę musi zapewnić osobiście. Żeby to zrobić, musiałby jednak zobaczyć zeznanie podatkowe danego prezesa, o ile ten w ogóle zadał sobie trud jego złożenia. Sięgnął zatem po jeden z przysługujących mu instrumentów rządzenia i ogłosił nową, egzekwowalną zasadę. Nawet najbardziej wpływowi prezesi mogli uzyskać audiencję u gubernatora wyłącznie wtedy, gdy przynieśli ze sobą wypełnione zeznanie podatkowe i przedstawili dowód zapłaty. Bez pokwitowania na audiencję wstępu nie było. Ponieważ była to zasada publiczna, miała też wartościowy efekt wykraczający poza grono prezesów dużych

firm. Sygnalizowała innym przedsiębiorstwom, że najbogatsi zmieniają swoje postępowanie. Mniejsze firmy straciły swój ulubiony pretekst, żeby nie płacić podatków, dlatego także od nich wpływy podatkowe zaczęły rosnąć*.

Zwiększanie przychodów z podatków stało się popularne wśród wyborców. Kolejni gubernatorzy wygrywali z coraz większą przewagą. Kluczowym krokiem było złamanie ortodoksyjnej zasady ekonomicznej, która mówi, iż wpływów podatkowych nie należy z góry przeznaczać na konkretne cele. Zamiast tego gubernatorzy wiązali każdą podwyżkę podatków z określonym planem poprawy infrastruktury i usług, czymś namacalnym i cieszącym się szerokim poparciem. Kiedy wyborcy na własne oczy widzieli realizację obietnic, gubernatorzy zyskiwali reputację skutecznych, a strategia „podatki za ulepszenia” stawała się atutem wyborczym**. Gubernatorzy w Stanie Lagos pokazują, co jest możliwe, lecz mieli ważną przewagę nad wieloma burmistrzami. Terytorium, którym zarządzali, było większe niż samo miasto, mogli więc formułować strategię jego ekspansji.

Tymczasem fizyczna ekspansja Dar es Salaam daleko wykroczyła poza jego pierwotne granice administracyjne. Choć prezydenci Tanzanii mogli wykorzystać możliwości do rozszerzenia granic Dar es Salaam, zlekceważyli tę szansę. Gospodarcze oddziaływanie miasta rozciąga się dziś na pięć okręgów miejskich. Ich burmistrzowie rywalizują ze sobą o względy rządu centralnego i nie ufają sobie nawzajem, co uniemożliwia współpracę przy zintegrowanej modernizacji połączeń komunikacyjnych, której lokalna gospodarka pilnie potrzebuje.

Tanzania ma wreszcie prezydenta i ministra finansów, którzy chcą transformacji gospodarki kraju i są na tyle pragmatyczni, że słuchają wyników aktualnych badań. Mogą wykorzystać kontrolę, jaką sprawują nad krajowym otoczeniem legitymizacji, by zjednoczyć Dar es Salaam pod władzą głównego burmistrza, analogicznego do gubernatora Lagos, i przyznać tej osobie uprawnienia do poboru podatków. Gdy burmistrzowie będą pobierać lokalne podatki, zyskają silniejszy bodziec do rozwijania gospodarki miasta, gdyż część tego wzrostu przechwycą jako dodatkowe dochody. Wzmocni to też pozycję prezydenta i ministra finansów wśród elektoratu. Burmistrzowie nie będą już mogli zrzucać winy za braki w lokalnych usługach na niedostateczne finansowanie z rządu centralnego.

* Ów gubernator, Bola Tinubu, jest dziś prezydentem Nigerii. Jego pierwsze działania w tej roli cechowały się taką samą polityczną przenikliwością i pragmatyzmem, które demonstrował jako gubernator w Lagos.

** Praktyka ta jest znana jako opodatkowanie celowe.

Podatki od gruntów

Źródłem dochodów podatkowych, które ekonomiści uznają zarazem za efektywne, jak i sprawiedliwe, jest podatek od wzrostu wartości gruntów. W miarę jak miasto rośnie i powstaje infrastruktura, produktywność rośnie. To z kolei napędza wzrost wartości gruntów.

Często korzysta na tym wyłącznie właściciel gruntu – a kto powinien korzystać? W przeciwieństwie do osób pracujących w mieście właściciele gruntów niekoniecznie przyczynili się do wzrostu produktywności. Właśnie dlatego, mając na względzie szybkość urbanizacji, podatki od gruntów są uzasadnione etycznie. Jednak niewiele miast je wprowadziło. Włodarze obawiają się, że byłoby to polityczne samobójstwo, bo zamożni właściciele gruntów finansowałiby szkodliwe kampanie dyskredytujące taką politykę i przywódców, którzy ją prowadzą⁵.

Wzorcowym wyjątkiem był Singapur pod rządami Lee Kuan Yewa. Do 1973 roku jego polityka gospodarcza napędzała wzrost produktywności i cen gruntów, dlatego Lee zdecydował się przechwycić ten wzrost wartości dla państwa. Zastosował przy tym pomyslową strategię socjopolityczną. Ogłosił nową zasadę, która głosiła, że cena, jaką państwo będzie odtąd płacić za przymusowy wykup gruntów, zostanie zamrożona na poziomie z 1973 roku. Początkowo nowa zasada nie spotkała się z dużym sprzeciwem, bo nie było natychmiastowych przegranych. Nieliczni właściciele zmuszeni do sprzedania gruntów rządowi otrzymywali ich bieżącą wartość rynkową. W ciągu następnych kilku lat wartość gruntów rosła, więc właściciele zmuszeni do sprzedaży po cenach nieco poniżej rynkowych z pewnością narzekali, lecz było ich niewiele. Poza tym ich grunty były wciąż warte znacznie więcej niż przed objęciem władzy przez Lee Kuan Yewa. Premier Singapuru stworzył w ten sposób rodzaj pełzającego podatku od gruntów ukrytego pod zasadą „urzędowej ceny”. Kupiwszy grunty za ułamek cen rynkowych, Lee sprzedawał je później deweloperom po znacznie wyższych stawkach. Z zysku zaś finansował modernizację infrastruktury gospodarczej i rozwój mieszkalnictwa socjalnego. Podobnie jak gubernatorzy Lagos, łamał zasady ekonomii, łącząc budownictwo socjalne, które stało się ogromnym programem, z polityką gruntową. Beneficjentów budownictwa socjalnego było znacznie więcej niż poszkodowanych. Lee zbudował w ten sposób bazę wyborców silniejszą niż ta, którą dysponowali właściciele gruntów,

którzy zresztą obudzili się za późno. Do 2020 roku rząd wykupił mniej więcej dwie trzecie całego miasta po cenach z 1973 roku i albo sprzedał grunty deweloperom po cenach rynkowych, albo przeznaczył je pod budownictwo socjalne*.

W Chinach ekonomia polityczna kształtowała się podobnie. Choć państwo respektowało większość form własności prywatnej, grunt pozostał w rękach państwa. Pierwotne prawa własności do gruntów miejskich przeniesiona na rzecz władz miejskich. Grunty niedostatecznie zagospodarowane mogły być sprzedawane przez miasto deweloperom, którzy zyskiwali pełne prawa do ich posiadania i sprzedaży. Podobnie jak w Singapurze, dochody zasilają budownictwo socjalne, które tworzyło podstawę politycznego poparcia, oraz infrastrukturę, dzięki której miasta unikały syndromu chronicznej kongestii.

Choć podatki od gruntów są efektywne i sprawiedliwe, wywołują też często skuteczny opór. Rząd Rwandy, tak efektywny w innych aspektach transformacji, nie zdołał jeszcze wprowadzić skutecznych podatków od gruntów. Prezydent i minister finansów zadali sobie trud zrozumienia narzędzi polegających na przyznaniu władzom miejskim uprawnień do opodatkowania wzrostu wartości gruntów**. Uznali go za politycznie atrakcyjny z powodów wymienionych wyżej – zapewniłby więcej środków na rozwój gospodarczy, jednocześnie czyniąc burmistrzów odpowiedzialnymi za nowy podatek. Zostali jednak zablokowani w parlamencie przez koalicję oporną wobec podatku od gruntów. Do uchwalenia nowego prawa

* Lobby niskich podatków w Partii Konserwatywnej w Wielkiej Brytanii, postulujące „Singapur nad Tamizą”, zdaje się nie rozumieć, w jaki sposób Lee Kuan Yew faktycznie rozwinął kraj.

** Wiem, że prezydent Kagame rozumiał opodatkowanie gruntów jako poznawczy chwyt. W 2016 roku wystarczająco niepokoila go urbanizacja w Afryce Wschodniej, by zapoznał się z analizą *Cities that Work* i zaprosił mnie do jej omówienia. Zostałem dokładnie wypytany o jej implikacje i mianowany *pro bono* przewodniczącym komitetu międzynarodowych architektów, w przeważającej mierze afrykańskich, doradzającego burmistrzowi Kigali. Naszym nadrzędnym celem było unikanie błędów widocznych w innych głównych miastach regionu. Kigali stało się już pięknym i bezpiecznym miastem z niewielką kongestią. Ceną za sukces turystyki o wysokim standardzie była jednak wyobcowana architektura wysokiego modernizmu. W toku wzajemnej wymiany doświadczeń nasz komitet doszedł do zgodnych wniosków: należy sięgać po lokalne wzornictwo, lokalne materiały i lokalne umiejętności, oraz po model organicznego rozwoju miast, który zapoczątkowała Jane Jacobs. Trzy lata później nowy minister rozszerzył nasze zadanie z Kigali na wszystkie miasta Rwandy. To był nasz skromny wkład w rwandyjskie otoczenie uprawnień dla urbanizacji. Naszym zadaniem było rozpowszechnienie szans ekonomicznych. Kigali nie powinno przesadnie dominować. Naszą nową rolę można by podsumować jako zapobieganie powstawaniu w Rwandzie miejsc pominiętych i pozostawionych w tyle.

potrzebna była zgoda posłów, a, podobnie jak w Nairobi, USA i wielu innych częściach świata, zamożni ludzie wspierali kampanie wyborcze wielu z nich. Zamożni są oczywiście właścicielami nieproporcjonalnie dużej części gruntów, które miałyby zostać opodatkowane.

Sztuka rządzenia w służbie podejścia opartego na uzbrojonych działkach

Dzięki Cities that Work kilku burmistrzów i ministrów zaznajomiło się ze strategią zbrojenia działek przygotowywanych pod zabudowę. Mimo badań potwierdzających wartość takiego rozwiązania, napotyka ono znaczny opór polityczny. Nawet w Zambii, skąd wywodzą się najbardziej przekonujące badania, rząd jest ostrożny. Przeszkodą jest ponownie ekonomia polityczna. Mieszkańcy miast wołają podążać ślepią uliczką, która polega na modernizacji istniejącej infrastruktury w miejscu zamieszkania. Jest to kosztowny proces fragmentarycznych ulepszeń, które szybko wracają do stanu wyjściowego. Rządy etiopskie znalazły sposoby, dzięki którym mieszkańcy miast popierają pakiet łączący podejście oparte na uzbrojonych działkach z opodatkowaniem wzrostu wartości gruntów.

Rząd etiopski zaczął od zrozumienia wartości ekonomicznej zestawu narzędzi, które mogły być użyteczne – nie tylko strategii zbrojenia działek, lecz też opodatkowania wzrostu wartości gruntów, lekkiej kolei miejskiej mogącej redukować kongestię i wielopiętrowych bloków mieszkalnych mogących zwiększać gęstość zabudowy*. Rząd sięgnął po rozwiązania, które z korzyścią połączyły elementy kilku narzędzi i mogły sprawdzić się w miejscowych warunkach.

Rząd wprowadził rozróżnienie między prawem do własności mienia a prawem do własności gruntu. Grunty miejskie uznano za własność państwa. Rząd skorzystał ze swojej władzy, by wprowadzić niewidoczny podatek od gruntów. Addis Abeba rozrastała się w tak chaotyczny sposób, że by znaleźć grunty publiczne, na których można by wznosić bloki mieszkalne, wcale nie trzeba było sięgać po tereny na obrzeżach. W granicach miasta były enklawy wolnych gruntów, jak i slumsy szałasowe podobne do Kibery. Aby modernizować slumsy składające się głównie z baraków i uniknąć wysokich kosztów dobudowywania infrastruktury, zbudowano ją dopiero po całkowitym oczyszczeniu terenu, tak aby odbudowę można było

* Bloki mieszkalne, posiadające od czterech do sześciu pięter, to często efektywne rozwiązanie mieszkaniowe dla kraju posiadającego dochody na poziomie Etiopii, ponieważ oszczędność grunt związana z wysokością zabudowy, idzie w parze z niskimi kosztami budowy, gdyż budynki nie są tak wysokie, by wymagałoby to instalacji wind.

prorowadzić na dużą skalę na niezabudowanym terenie. Wyzwanie polityczno-ekonomiczne polegało na przekonaniu całej społeczności dzielnicy do wyprowadzki, tak by teren mógł zostać wyburzony. Rozwiązanie uwzględniało fakt, że rząd nie cieszył się wystarczającym zaufaniem, by jakiegokolwiek obietnice przyszłych korzyści były wiarygodne w oczach mieszkańców. Zaprojektowano więc sekwencję działań, w której zaufanie nie było potrzebne.

Po pierwsze, rząd wykorzystał swoje ograniczone dochody do budowy skromnych bloków mieszkalnych na enklawach wolnych gruntów w pobliżu rozbudowywanej miejskiej kolei lekkiej. Tę publiczną inwestycję w kolej wykorzystano do zakotwiczenia oczekiwań wzrostu wartości nowych mieszkań. Koszt budowy utrzymano na jak najniższym poziomie i mieszkania były rzeczywiście skromne, z możliwością ulepszenia w kolejnych latach, a standaryzacja pozwoliła na wykorzystanie efektów skali, obniżając koszty do zaledwie około dwudziestu tysięcy dolarów za lokal. Ponieważ rząd nie musiał płacić za grunt, postanowił przekazać tę oszczędność potencjalnym nabywcom, którzy otrzymywali go bezpłatnie. Następnie wybrano dzielnicę, na podstawie wskaźników świadczących o tym, że jej mieszkańcy są szczególnie źle zakwaterowani. W obrębie dzielnicy przeprowadzono loterię wyznaczającą kolejność, w jakiej gospodarstwa domowe będą otrzymywać zaproszenie do zakupu jednego z nowych mieszkań po atrakcyjnej cenie zaledwie dwudziestu tysięcy dolarów. Oferta była ograniczona w czasie. Po określonej dacie, jeśli nie została zaakceptowana, wygasła i przechodziła na inne gospodarstwo domowe. Była to nowa zasada połączona z dobrą komunikacją, pomysływy chwyt marketingowy odpowiadający na pytanie: „dlaczego teraz?”. Okazało się, że nawet w tak ubogim społeczeństwie jak Etiopia większość gospodarstw domowych mogła zebrać potrzebne środki za pośrednictwem sieci rodzinnych. Mieszkańcy przeprowadzali się do nowych mieszkań, a slumsy były wyburzane pod dalszą zabudowę. Po drodze popełniano błędy, lecz strategia ta pozwoliła miastu poprawić jakość życia i jego produktywność.

Normy budowlane

Normy budowlane mają znaczenie – zależą od przepisów i instytucji zobowiązanej do ich egzekwowania. Kraje, które uzyskały niepodległość od Wielkiej Brytanii po 1947 roku, odziedziczyły standardy budowlane nieodpowiednie do swoich warunków. Granice administracyjne miast były za małe, natomiast normy budowlane zbyt wysokie. Winowajcą była ustawa o planowaniu przestrzennym i budownictwie z 1947 roku, wybrukowana dobrymi intencjami. Mimo to wyrządziła poważne

szkody, gdy narzucono ją miejscom, o których brytyjscy prawodawcy w Londynie nic nie wiedzieli. Normy budowlane i minimalne wielkości działek zostały ustalone na tak wyśrubowanym poziomie, że nawet w Wielkiej Brytanii były zbyt wysokie w stosunku do poziomu dochodów, i wciąż zbyt wysokie trzydzieści lat później. Dla nowo niepodległych gospodarek rozwijających się były więc wręcz stratosferyczne. Budowanie mieszkań spełniających nowe przepisy było nie do udźwignięcia dla wszystkich poza niewielką mniejszością. Jeśli rosnąca ludność miast nie miała spać na ulicach, niemal wszystkie domy musiały być budowane poza formalnym procesem zatwierdzeń. Miało to dwie szkodliwe konsekwencje. Po pierwsze niemal wszystkie domy były wznoszone bez żadnej kontroli i poza przepisami prawa budowlanego*. Po drugie, ignorowanie przepisów rządowych szybko stało się normą.

Rząd Tanzanii zadał sobie trud sięgnięcia po *Cities that Work*, by zapoznać się z narzędziem w postaci właściwych norm budowlanych. Mimo faktów potwierdzonych badaniami rząd zdecydował się nie rozluźniać norm budowlanych ani nie zmniejszać minimalnych rozmiarów działek. Psychologicznie byłoby to uznane za krok „wstecz”. Zamiast tego minimalna wielkość działki, i tak już absurdalnie duża, została faktycznie zwiększona.

Kiedy takie uprawnienia zostają przekazane władzom lokalnym, ekonomia polityczna się upraszcza. Samorządy w Indiach, którym udało się zbudować pewien stopień zaufania, zdołały wypracować wariant etiopskiego modelu przesiedleń. Całej społeczności proponuje się stałe prawo powrotu do tej samej dzielnicy, w której obecnie mieszka, pod warunkiem tymczasowej przeprowadzki na czas wyburzania terenu i instalacji infrastruktury. W zamian za nowy dom z lepszą infrastrukturą, otrzymany bezpłatnie, działka danego gospodarstwa domowego zostaje zmniejszona do czterdzieści procent dotychczasowej powierzchni.

Aby uniknąć sytuacji, w której jedna uparta osoba mogłaby zablokować wyburzenie i storpedować całe przedsięwzięcie, przeprowadza się referendum w sprawie przyznania samorządowi prawa do eksmisji takich opornych (stresorów), pod warunkiem, że za przeprowadzką opowiada się co najmniej osiemdziesiąt procent mieszkańców. Umowa dochodzi do skutku tylko wtedy, gdy społeczność to prawo przyzna. Po przebudowie sześćdziesiąt procent gruntów przechodzi na własność samorządu lokalnego. Część przeznaczona jest na wytyczenie właściwej siatki dróg, poprawiającej skomunikowanie obszaru, resztę zaś sprzedaje się nowym

* Na obszarach narażonych na trzęsienia ziemi, huragany i powodzie egzekwowanie odpowiednich norm budowlanych to kwestia życia i śmierci.

mieszkańcom po cenach rynkowych. Te wpływy ze sprzedaży sprawiają, że cały pakiet finansuje się sam, mimo że dotychczasowi mieszkańcy otrzymują nowe domy bezpłatnie.

Wykorzystanie urbanizacji

Skuteczna urbanizacja, taka jak ta zrealizowana w Singapurze czy w przypadku indyjskich slumsów, których mieszkańcy zostali pomyślnie przeniesieni do nowych lokali, przekazuje inicjatywę na najniższy poziom, na którym można osiągnąć zamierzony cel. Na tym poziomie zachęca ona przedsiębiorstwa, rząd i społeczeństwo obywatelskie do poszukiwania wspólnych interesów: jest to model niemiecki. W naszym wzajemnie powiązanim świecie wszyscy mamy do odegrania swoją rolę. Co najważniejsze, przyjmując zasady skutecznej urbanizacji, diaspory, które pomagają swoim krewnym sfinansować przeniesienie do nowych mieszkań i poprawę warunków życia, oraz organizacje pozarządowe, które są pionierami nowych podejść, mogą stać się znaczącymi siłami na rzecz dobra. Opór wobec kroków niezbędnych do skutecznego wdrożenia urbanizacji nie powstrzymałby ludzi przed przybywaniem do miast, ale skazałby ich mieszkańców na nieproduktywne i nie do zniesienia życie.

W losach krajów pozostających w tyle działa jeszcze jedna siła, która, podobnie jak urbanizacja, może mieć dwa skrajnie różne skutki. Jest ona znacznie potężniejsza niż urbanizacja: niektóre kraje zyskały ogromny rozmach, podczas gdy inne pogrążyły się w katastrofie. Jest to kwestia kontrowersyjna i budząca moralne wątpliwości – witamy w kasynie wydobycia zasobów naturalnych.

Pozłacana klatka

Przez tysiąclecia ropa naftowa, gaz i surowce mineralne, z których dziś korzystamy, leżały nieodkryte pod ziemią. W wielu krajach pozostawionych w tyle wciąż tak jest, więc zarządzanie zasobami naturalnymi zaczyna się od ich odkrycia. Gdy już to nastąpi, zyski trafiają do przedsiębiorstw, które zajmują się ich sprzedażą, a żeby obywatele mogli na nich skorzystać, należy te firmy opodatkować. Podczas gdy przedsiębiorstwa czerpią zyski, mieszkańcy żyjący w pobliżu miejsca, gdzie leżą surowce, najprawdopodobniej tracą, ponieważ chaotyczny proces wydobywania niszczy ich ziemię. Należy więc wprowadzić publiczny mechanizm pozwalający mieszkańcom na wyrażenie swojej opinii i chroniący ich interesy. Wreszcie dochody podatkowe muszą być spożytkowane dla dobra publicznego. To najczęściej najtrudniejszy etap w długim łańcuchu działań, dzięki którym surowce ukryte niegdyś pod ziemią odmieniają ludzkie życie.

Żeby odpowiednio realizować ten szeroki zakres funkcji, państwo potrzebuje nowych kompetencji, które należy zbudować i wykorzystywać je w dalszym działaniu. Jak się okaże, na wczesnym etapie procesu odkrywania zasobów naturalnych społeczeństwo potrzebuje najczęściej sprawnej armii zdolnej utrzymać bezpieczeństwo. Samorządy lokalne muszą być wyposażone w wystarczające kompetencje i działać na tyle skutecznie, by świadczyć kluczowe usługi publiczne. Należy powołać nową agencję publiczną, która zajmie się gromadzeniem i udostępnianiem wiedzy geologicznej. W strukturach administracji podatkowej należy stworzyć wyspecjalizowaną jednostkę, a do zarządzania portfelem zagranicznych aktywów niezbędny będzie zespół finansistów.

To wymagające zadanie, które udało się już wiele razy zrealizować, lecz nie jest to przysłowiowa „bułka z masłem”. Powodem są potężne siły działające w przeciwnym kierunku. Odkrycie zasobów naturalnych jest bowiem jak miecz obosieczny. W najlepszym możliwym scenariuszu dostarcza ono finansowania, które jest znaczące, pewne i bezwarunkowe. Będąc w posiadaniu tych środków, rząd może odmienić szanse wszystkich obywateli. Tak właśnie stało się w Botswanie i wielu innych krajach. Ale równie dobrze może to skończyć się spektakularną katastrofą. Proces wydobywania może doprowadzić do zniszczenia terenów zamieszkiwanych przez marginalizowane

społeczności, jednocześnie przyciągając przestępcze gangi, które są zainteresowane przejściem kontroli nad zasobami. W najgorszym wariantcie środki finansowe trafiające do rządu mogą skutkować brutalną rywalizacją o przejście kontroli nad państwem, napędzaną korupcją. Diamenty przemieniły Botswanę, lecz zniszczyły Sierra Leone. Zbrodniczy Zjednoczony Front Rewolucyjny (Revolutionary United Front) zepchnął Sierra Leone na najniższą pozycję w światowym rankingu dobrostanu ONZ*.

Odkrywanie własnych zasobów

W wyobrażeniu ludzi Afryka jest kontynentem bogatym w zasoby naturalne. Tymczasem przed rokiem 2000 większość krajów afrykańskich odkryła niewiele tego typu bogactw. W przeliczeniu na jedną milę kwadratową kontynentu dokonano odkrycia zaledwie jednej piątej ilości surowców odkrytych na takim samym obszarze w Ameryce Północnej i Europie łącznie. Elementarne prawo statystyki – prawo wielkich liczb – mówi nam, że losowy proces geologiczny, taki jak zasób surowców danego kraju, uśredniony na dwóch wystarczająco dużych obszarach, na przykład kontynentach, będzie dążył do tej samej wartości. Afryka i Ameryka Północna razem z Europą to ogromne obszary mniej więcej o tej samej wielkości, więc to, co faktycznie znajduje się pod ziemią, powinno mieć bardzo zbliżoną wielkość. W Afryce odkryto tak znacząco mniej surowców naturalnych tylko z tego powodu, że środki finansowe, które inwestowano w ich poszukiwanie były tam znacznie mniejsze. Przy porównywalnym poziomie eksploracji Afryka *mogłaby zwiększyć swoje zasoby surowcowe pięciokrotnie*, a podczas gorączki surowcowej lat 2003–2013 zaczęło się to rzeczywiście dziać. Przejście od odkrywania zasobów do ich wydobycia komercyjnego jest powolne, stąd jeszcze w 2023 roku wiele ubogich społeczeństw stanęło wreszcie u progu potencjalnej transformacji. Czy powinny przekroczyć ten próg, czy też czy raczej zostawić surowce w ziemi?

* W miarę jak coraz wyraźniej dostrzegałem przepaść między transformacyjnym potencjałem wydobycia surowców naturalnych a często plugawą rzeczywistością, stworzyłem kurs „Zarządzanie zasobami naturalnymi na potrzeby rozwoju narodowego”. Uruchomiono go w 2012 roku i jest skierowany do wyższych rangą urzędników rządowych, kadry kierowniczej przedsiębiorstw oraz liderów społeczeństwa obywatelskiego. Prowadzony jest na Blavatnik School of Government Uniwersytetu Oksfordzkiego we współpracy z Natural Resource Governance Institute, organizacją pozarządową. Prowadzę tam zajęcia wraz z międzynarodową kadrami akademików i praktyków, w dużej mierze *pro bono*. Łącznie ukończyły go setki osób z całego świata. Przy okazji sam wiele się nauczyłem, a tę przefiltrowaną wiedzę przekazuję w tym rozdziale.

Extinction Rebellion i inni aktywiści klimatyczni słusznie niepokoją się tym, że gdyby spalono wszystkie już odkryte paliwa kopalne, nasza planeta znalazłaby się w tarapatach. Emisje dwutlenku węgla daleko przekroczyłyby poziomy zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Ale z tego niezaprzeczalnego faktu natychmiast przechodzi się do pełnej pasji obrony polityki, która jest głęboko nieetyczna – że wszystkie niewydobyte paliwa powinny pozostać w ziemi. Na pierwszy rzut oka może to brzmieć całkiem rozsądnie, ale w rzeczywistości byłoby to groteskowo niesprawiedliwe. Paliwa kopalne, które dopiero mają zostać wydobyte, należą głównie do krajów biednych; a te już wydobywane – głównie do krajów bogatych. Pozostawienie niewykorzystanych zasobów naturalnych w ziemi nakłada największy ciężar strat na tych, którzy są w stanie je udźwignąć w najmniejszym stopniu. Pytanie, jakie powinni zadawać sobie aktywiści klimatyczni, brzmi: czyje paliwa kopalne – takie jak ropa i węgiel – powinny pozostać pod ziemią? Tych bogatych czy tych biednych? Gdy tylko postawi się to pytanie, odpowiedź staje się niemal oczywista. Na czele listy powinni znaleźć się najbogatsze państwa emitujące dwutlenek węgla, takie jak Stany Zjednoczone ze swoją ropą, Niemcy ze swoim węglem czy Katar ze swoim gazem. W zakresie, w jakim ropa i gaz nadal będą potrzebne, powinny pochodzić z uboższych krajów bogatych w surowce, które potrafią je dobrze zagospodarować.

Paradoksalnie najbardziej politycznie wrażliwą formą paliwa kopalnego jest ta najmniej wartościowa, czyli węgiel. Z punktu widzenia ekonomistów kwestia odejścia od węgla w pierwszej kolejności, następnie od ropy i dopiero na końcu od gazu jest oczywista¹. Jednak taka strategia bardzo boleśnie uderzyłaby w niektóre społeczności pozostawione w tyle. Miejsca pracy w górnictwie zapewniają dobrze płatne zatrudnienie w miejscach, gdzie jest to rzadkością. Aby uzyskać korzyści środowiskowe wynikające z zamykania kopalń, nie rujnując jednocześnie tych zmarginalizowanych społeczności, trzeba stworzyć nowe, dobrze płatne miejsca pracy, które je zastąpią. Stworzenie takich miejsc pracy jest wykonalne, lecz wiąże się z wysokimi kosztami. Jednym z możliwych rozwiązań jest podniesienie podatków – tak jak zrobił to kanclerz Kohl – lecz brytyjskim politykom brakuje odwagi, by przekonać do tego wyborców. Inną możliwością jest to, by środowiskowi aktywiści zgodzili się na większą produkcję gazu w zamian za ogromne korzyści środowiskowe wynikające z likwidacji przemysłu węglowego, podczas gdy producenci gazu płaciliby za nowe miejsca pracy w zamian za zgodę na dodatkową produkcję gazu. Dogmatyczni ekolodzy i chciwi producenci paliw kopalnych – węgla i gazu – blokują jednak takie rozwiązanie, wołąc doprowadzić do pojedynku na rewolwery w samo południe.

Pozostawione w tyle kraje Afryki, dysponujące cennymi, lecz niewykorzystanymi paliwami kopalnymi, stoją przed podobną blokadą. Fakt, że przed rokiem 2000 Afryka odkryła tak niewielką część swojego bogactwa zasobów naturalnych, ma jeszcze jedną implikację dla polityk publicznych. Musiały istnieć poważne słabości w samym procesie odkrywania zasobów. Jedną z tych słabości jest tak zwany problem *time-consistency*, czyli niespójności w czasie.

Przypuśćmy, że prezydent pewnego afrykańskiego rządu desperacko potrzebuje dochodów. Zaprasza jeden z największych globalnych koncernów naftowych, MegaOil do przeprowadzenia poszukiwań na dziewiczym terytorium kraju, które jest geologiczną *terra incognita*. Szanse na znalezienie czegokolwiek o wystarczającej wartości, co pozwoliłoby uzasadnić ogromne koszty procesu poszukiwawczego i wydobycia surowców, są zatem znikome. Nawet jeśli dysponujemy najbardziej precyzyjnymi danymi geologicznymi, jakie można zdobyć za pieniądze, szanse na komercyjnie opłacalne odkrycie złoża wynoszą tylko jeden do dziewięciu, a na terenach nieznanach są jeszcze niższe. Przyjmijmy, że najlepsza szacunkowa ocena Mega-Oil wskazuje, że szansa na znalezienie złoża wartego miliard dolarów wynosi jeden do stu. A teraz załóżmy – choć to mało prawdopodobne – że Mega-Oil składa matematycznie uczciwą ofertę dziesięciu milionów dolarów za prawa do tej potencjalnej żyły złota. W takiej sytuacji prezes Mega-Oil powinien zostać odwołany przez radę nadzorczą, ponieważ wykazał się niebezpieczną naiwnością.

Aby jak najjaśniej ukazać istotę problemu, założyłem tylko dwa możliwe scenariusze. Pierwszy: Mega-Oil niczego nie znajduje. W takim przypadku prezes traci nie tylko dziesięć milionów dolarów, lecz ponosi także znacznie większe koszty samego procesu poszukiwawczego. Drugi scenariusz: firma ma szczęście i odkrywa złożo warte miliard dolarów. Co mogłoby się wtedy wydarzyć? Prezydent kraju zostałby przedstawiony jako ktoś, kto oddał miliard dolarów z majątku ubogiego państwa w zamian za zaledwie dziesięć milionów. W takiej sytuacji ktoś na pewno podniesie głośny protest. Jeśli ani prezydent, ani Mega-Oil nie cieszą się powszechnym zaufaniem, szybko pojawi się podejrzenie, że firma wiedziała z góry, iż coś znajdzie, i przekupiła prezydenta, by podpisał umowę. Aby bronić się przed takim oskarżeniem, prezydent zarzuca Mega-Oil oszustwo. Rozpoczyna się festiwal wzajemnych oskarżeń, a kontrakt – od początku źle pomyślany – staje się niemożliwy do realizacji. I słusznie. Społeczne i polityczne wyobrażenia o sprawiedliwości uniemożliwiają powstanie rynku dla tak ryzykownego inwestowania w poszukiwanie nowych złóż.

Problem można łatwo rozwiązać jeśli rząd podejmie odpowiednie działania. Prezydent powinien przeznaczyć niewielką kwotę na gromadzenie danych geologicznych. W miarę pojawiania się dowodów na istnienie cennych, lecz ukrytych w ziemi zasobów, ceny oferowane przez firmy znacznie wzrosną, więc kontrakty będą mogły stać się bardziej sprawiedliwe, a tym samym opłacalne dla wszystkich stron. Tak właśnie postąpił rząd Nowej Szkocji. Wydając zaledwie piętnaście milionów dolarów na nowoczesne badanie geologiczne, uruchomił komercyjne inwestycje w proces poszukiwawczy. Pozwoliło to na odkrycie ogromnych złóż ropy i gazu, co znacząco wzmocniło dochody i perspektywy obywateli*.

Innym słabym punktem działań poszukiwawczych jest często brak odpowiednich regulacji. Załóżmy, że kraj dysponuje wystarczająco obiecującymi, choć wciąż bardzo podstawowymi danymi geologicznymi, by Mega-Oil, Global Petroleum i Oil-is-Us każda kupiła jedną działkę poszukiwawczą. Nowy prezes Mega-Oil jest przebiegły. Ponieważ nabycie prawa do poszukiwania złóż wiąże się z niewielkimi kosztami, bo dane geologiczne są nadal bardzo fragmentaryczne. Proponuje więc, by firma wstrzymała się z wydatkowaniem znacznie większych środków potrzebnych na wykonanie odwiertu. Z kolei Global Petroleum i Oil-is-Us zdecydowały się na zakup pozostałych działek. Jeśli któraś z firm wykona odwiert i odkryje złożę, będzie to oznaczało, że również Mega-Oil też powinna wiercić. W przypadku fiaska, Mega-Oil nie powinna wyrzucać środków w błoto. Jednak nowy prezes nie jest tak sprytny, jak mu się wydaje, ponieważ zarówno Global Petroleum i Oil-is-Us dochodzą do dokładnie tego samego wniosku i żadna z korporacji nie przystępuje do odwiertów.

Przegranym jest kraj. Sprzedając prawa do poszukiwania złóż, niechcący zamroził cały proces poszukiwawczy. Ten problem również można łatwo rozwiązać dzięki działaniom rządu. Firmy nabywające prawa do poszukiwania złóż muszą podlegać regulacjom. Powinny być zobowiązane do wykonania odwiertów w ustalonym terminie oraz do przekazywania rządowi nowych danych geologicznych. Jednak kiepskie doświadczenia związane ze stosowaniem podejścia opartego na regulacjach pokazują związane z nim ograniczenia. Rządy o słabej zdolności regulacyjnej powinny zarezerwować ją wyłącznie dla spraw naprawdę kluczowych – takich jak ta.

* W 2011 roku przekonałem Bank Światowy by udzielał tanich kredytów afrykańskim rządowi na sfinansowanie badań geologicznych. Biorąc pod uwagę obecne nastroje i wpływy głównych rządów zachodnich, trudno sobie wyobrazić, by Bank finansował teraz takie badania.

Aukcje to kolejne potężne narzędzie w rękach rządu. Firmy specjalizujące się w wydobyciu surowców wiedzą znacznie więcej o rzeczywistej wartości działki poszukiwawczej niż państwo. Wystawiając działki do licytacji i zmuszając firmy do konkutowania ze sobą, rząd może poznać ich szacunkową wartość. Aukcje można też tak zaprojektować, by wdrażać proces etapami. Najpierw sprzedać tylko kilka działek pierwszym poszukującym, którzy prowadziliby działalność pod ścisłym nadzorem regulacyjnym. W miarę postępu prac poszukiwawczych i spływania nowych danych geologicznych, ceny osiągnane w kolejnych rundach licytacji mogłyby wzrastać.

Opodatkowanie rent ekonomicznych

Jeśli Mega-Oil odkryje złoża ropy dzięki dobrze przeprowadzonej, regulowanej aukcji, wszystko pójdzie jak należy. Ale od tego momentu korzyści dla kogokolwiek poza Mega-Oil będą zależeć od skutecznego opodatkowania rent ekonomicznych. Podatki leżą w gestii rządu, lecz musi on pokonać trzy przeszkody: zaprojektować właściwe stawki podatkowe, uzyskać od firm wystarczającą ilość danych oraz zabezpieczyć system przed korupcją.

*Jak Norwegia pokonała Wielką Brytanię**

Znaczenie i trudności związane z projektowaniem systemu podatkowego widać jak na dłoni, gdy porówna się Wielką Brytanię i Norwegię. Oba kraje dzielą między sobą prawa do złóż ropy i gazu znajdujących się na Morzu Północnym i – przypadkiem – ilości wydobyte przez nie okazały się niemal identyczne. A jednak średnie wpływy podatkowe z jednej baryłki wyniosły w Norwegii trzydzieści trzy dolary, a w Wielkiej Brytanii zaledwie jedenaście**. Moim pierwszym odruchem było spuścić zasłonę milczenia na tę zdumiewającą niekompetencję, ale moi niedowierzający redaktorzy nalegali, bym przedstawił zawstydzające szczegóły. Cofnijmy się więc do trzech cech definiujących brytyjski Skarb Państwa: obsesyjnego krótkoterminizmu, polegania na niedoświadczonych absolwentach trafiających tam prosto z uniwersytetu oraz hermetycznej paranoi wobec wiedzy ekspertów. Desperacko poszukując co roku nowych dochodów, wyżsi rangą urzędnicy nakazują młodszemu pracownikom

* Brytyjskim czytelnikom chorującym na nadciśnienie zaleca się pominięcie tej sekcji.

** Dane, którymi się posługuję, obejmują lata 1971–2017.

podnosić podatki dla firm naftowych – i tak system podatkowy jest rzekomo uszczelniany. W praktyce przez ostatnie pięćdziesiąt lat zmieniano go średnio co dwa lata, czyniąc go jednym z najmniej stabilnych na świecie. W obliczu tych nerwowych, ciągłych zmian firmy naftowe dają odpór przy pomocy armii prawników wyspecjalizowanych w kwestiach podatkowych, którzy bez trudu neutralizują wysiłki młodych i niedoświadczonych urzędników ze Skarbu Państwa. Norwegia postąpiła zupełnie inaczej. Stworzyła stabilny, wyspecjalizowany zespół składający się z czterdziestu profesjonalistów. Co więcej, w przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii, powołała państwową spółkę naftową, która konkurowała z międzynarodowymi koncernami, a zdobyte dzięki niej doświadczenie pozwoliło rządowi zrozumieć branżę od środka.

Dla biednych społeczeństw posiadających cenne zasoby naturalne historia ta powinna być bardzo krzepiąca. Podobnie jak one, Norwegia aż do XX wieku była kolonią. To mały kraj i aż do momentu odkrycia złóż ropy pozostawał stosunkowo ubogi. W porównaniu z brytyjskim Skarbem Państwa resort finansów Norwegii był płótką. Każde państwo posiadające zasoby naturalne może sobie jednak pozwolić na stworzenie zespołu czterdziestu urzędników, którzy poznają branżę, aby ją właściwie opodatkować.

Kreatywna księgowość

Brak wiedzy branżowej, jakim wykazuje się brytyjski Skarb Państwa, stanowi tylko drobnym przejaw szerszego problemu jakim jest asymetria informacji. U jego podstaw leży fakt, że kluczowe pojęcie ekonomiczne – nadwyżka wartości nad kosztami generowana przez wydobycie zasobów naturalnych – nie jest pojęciem uznawanym przez księgowych. Szczegóły rachunkowości są podchwytliwie skomplikowane. Zamieszanie wynika z różnicy między tą nadwyżką, zwaną rentą zasobową, a zyskiem. Już pod odkryciu złóż ropy, wydobycie jednej baryłki kosztuje około dwóch dolarów. Żeby jednak firma naftowa pozostała rentowna, musi też odzyskać koszty poszukiwań, w tym pozyskać finansowanie zdolne udźwignąć ryzyko, potrzebne do pokrycia kosztów ośmiu suchych odwiertów, które zazwyczaj trzeba wykonać, aby jeden okazał się komercyjnie opłacalny – nawet przy najlepszych danych geologicznych. Gdy ropa znajdzie się już w rękach firmy, można ją sprzedać na rynku. Cena pod koniec 2023 roku wynosiła około dziewięćdziesięciu dolarów za baryłkę. Ponieważ dwa dolary to koszt operacyjny wydobycia, a dwadzieścia dolarów pokrywa pełne, realne koszty poszukiwań i odkrycia złoża, pozostaje sześćdziesiąt osiem dolarów *renty zasobowej*. Ale księgowi w rocznym sprawozdaniu

finansowym firmy wykażą koszt operacyjny w wysokości dwóch dolarów, przychody w wysokości dziewięćdziesięciu dolarów i zysk w wysokości osiemdziesięciu ośmiu dolarów. Te dwa różne pojęcia zaciemniają myślenie o tym, komu powinna przypadać jaka część wartości. Renta surowcowa powinna należeć do państwa, działającego w imieniu obywateli. Właściwym wynagrodzeniem dla firmy powinny być dwadzieścia dwa dolary – tyle, ile potrzeba, by skłonić ją do poszukiwania i wydobywania ropy. Tymczasem firmy negocjują „sprawiedliwy” podział osiemdziesięciu ośmiu dolarów, jakby czterdzieści cztery dolary dla każdej strony stanowiły rozsądny punkt odniesienia. Szczerze wierzą, że uczciwie jest zatrzymywać dwukrotnie więcej, niż faktycznie im się należy.

Jakby tego było mało, sytuacja jeszcze się pogarsza, gdyż konkurencja popycha wiele firm ku chciwości. Zysk okazuje się zaskakująco elastyczny, gdy księgowi firmy odpowiednio go „rozciągną”. Dodatkowo obraz zaciemnia fakt, że na potrzeby podatkowe firma jest zarejestrowana jako lokalna spółka zależna, na przykład Mega-Oil-Czad. Ta spółka zależna sprzedaje swoją ropę naftową albo spółce-matce, albo innej spółce zależnej, takiej jak Mega-Oil-Antyle. Mega-Oil-Antyle płaci Mega-Oil-Czad wewnętrznie ustaloną „cenę transferową”. Im niższa cena transferowa, tym więcej zysku można przesunąć z Czadu na Antyle. Podobnie Mega-Oil-Czad, całkowicie legalnie, będzie nabywać usługi oraz korzystać z finansowania od spółki dominującej lub innych podmiotów z grupy – i znów będą to ceny ustalane wewnętrznie*. I tak oto dochodzimy do sedna. Zyski można przenosić z krajów wysokiego opodatkowania do krajów niskiego opodatkowania. Firmom na koniec zostaje jeszcze więcej niż czterdzieści cztery dolary za baryłkę. Ponieważ zyski z wydobywania zasobów obejmują wspomnianą rentę zasobową, powinny podlegać znacznie wyższemu opodatkowaniu niż zyski firm innego typu. Czad stoi przed koniecznością nałożenia bardzo wysokich podatków, ale to z kolei stanowi zachętę do przenoszenia zysków, a firmy naftowe są w tym naprawdę dobre. Na przykład Chevron, amerykański gigant naftowy, przez lata trzymał ogromne

* Międzynarodowe firmy specjalizujące się w wydobywaniu zasobów nie są z natury złe. Wręcz przeciwnie – są z natury wartościowe, gdyż rozwijają zaawansowane kompetencje specjalistyczne przydatne w miejscach, gdzie ich brakuje. Duże firmy prowadzą zdywersyfikowaną działalność, co pozwala im tanio pozyskiwać środki na ogromne nakłady początkowe związane z wydobywaniem, mimo wysokiego ryzyka. Mają potencjał przyniesienia kolosalnych korzyści ubogim społeczeństwom i wiele z pracujących tam osób ma do tego silną motywację. Lecz firmy stają wobec silnych pokus i czasem im ulegają.

zyski swojej angolskiej spółki zależnej ulokowane w rajy podatkowym, czekając na prezydenta, który pozwoli im sprowadzić te pieniądze do Stanów bez podatku. Prezydent Trump spełnił to marzenie*.

Aby przeciwdziałać takim praktykom, można zwiększyć instytucjonalną zdolność do monitorowania i egzekwowania podatków: skutecznym sposobem budowania takiej zdolności jest uczenie się od najlepszych. OECD realizuje już przydatny program pod nazwą Inspektorzy Podatkowi Bez Granic (*Tax Inspectors Without Borders*), który polega na oddelegowywaniu inspektorów podatkowych z krajów OECD do pracy w urzędach skarbowych państw ubogich. Można by dokonać pewnych ulepszeń w tym programie, gdyby uczynić go układem wzajemnym i objąć nim *zespoły* inspektorów, a nie tylko pojedyncze osoby. Pracownicy zajmujący się opodatkowaniem sektora naftowego w Ghanie mogliby okresowo zamieniać się rolami ze swoimi norweskimi odpowiednikami.

Korupcja i jak jej przeciwdziałać

Niektóre duże firmy wydobywcze aż nazbyt ochoczo wpadają w szpony korupcji. Beny Steinmetz, właściciel ogromnej spółki górniczej i podatkowy emigrant z Izraela mieszkający w Szwajcarii, został skazany na trzy lata więzienia przez sąd szwajcarski. Jego firma przekupiła żonę afrykańskiego prezydenta, która nakłoniła umierającego męża do podpisania – na kilka dni przed śmiercią – skandalicznej umowy przyznającej spółkom Steinmetza cenne prawa do wydobycia rudy żelaza. W zamian za kilka milionów dolarów łąpówek Steinmetz uzyskał „deal stulecia”, jak określiła to zaskoczona prasa. Biznesman odwołał się od wyroku skazującego, który został podtrzymany, a następnie złożył odwołanie.

* Przesuwanie zysków nie ogranicza się do wydobycia zasobów. Oto mroząca krew w żyłach historia z najpopularniejszej kawiarni świata. Przez dziesięć lat Starbucks sprzedawał miliardy filiżanek kawy w Wielkiej Brytanii, a jednak nigdy nie wykazał żadnych podlegających opodatkowaniu zysków. Sprawiał wrażenie, że działa jak fundacja charytatywna, dostarczając kawę po kosztach wdzięcznej publiczności. Wdzięczność byłaby tu nie na miejscu: Starbucks (UK) przerzucił wszystkie swoje zyski do spółki Starbucksa mającej swoją siedzibę na Antylach Holenderskich. Gdy to wyszło na jaw, firma z oburzeniem oświadczyła, że zapłaciła wszystkie należne podatki na Antylach Holenderskich. Jakoś zapomniała przy tym wspomnieć, że tamtejsza stawka podatku dochodowego od osób prawnych wynosiła zero. Opisany transfer zysków można całkowicie wyeliminować za pomocą skutecznych działań rządu.

Gdy politycy zaczną kontrolować sposób, w jaki wydatkowane są dochody ze sprzedaży surowców, ich patronat staje się cenniejszy – a skorumpowane firmy zaczynają oferować łapówki. Co gorsza, kiedy oszuści zaczynają się orientować, jak dochodowe stało się sprawowanie urzędu, wykorzystują swoje zasoby, by zdobyć władzę, wypaczając przy tym proces wyborczy². Dodatkowo wysokie wpływy z opodatkowania wydobywania surowców stanowią dla polityków pokusę, by obniżyć podatki wyborcom, którzy w efekcie są coraz mniej zainteresowani tym, by kontrolować, jak rząd wydaje publiczne pieniądze. W ten sposób dochody z surowców zagrażają dobremu rządzeniu na dwa sposoby. Ale temu zagrożeniu można zaradzić w prosty sposób. Choć Norwegia jest krajem demokratycznym i bogatym dzięki zasobom ropy, wyborcy norwescy zaakceptowali jedne z najwyższych podatków na świecie. To z kolei umożliwiło bardzo wnikliwą kontrolę nad tym, jak wydatkowane są wszystkie środki publiczne. Akceptację społeczną zbudowano dzięki umiejętnej komunikacji ze strony rządu.

Kluczowe zadanie polegało na przekonaniu wyborców, że skoro wydobywanie ropy jest z natury rzeczy nie do utrzymania w dłuższej perspektywie, rozsądnie jest odkładać znaczną część dochodów do narodowego funduszu. Fundusz uruchomiono w 1990 roku, lecz początkowo wywołało to presję społeczną, by nie ociążać się z ich wydatkowaniem. Rząd zorientował się, że musi prowadzić skuteczniejszą komunikację i dostrzegł trafną analogię. Dla przeciętnego wyborcy najbardziej oczywistym przykładem długoterminowych oszczędności jest odkładanie na emeryturę. Gdy rząd zaczął nazywać zgromadzone pieniądze z ropy narodowym funduszem emerytalnym, ludzie szybko zrozumieli sens takiego oszczędzania.

Fundamentem norweskiego funduszu naftowego, podobnie jak funduszu diamentowego Botswany, była skuteczna komunikacja połączona z jasnymi zasadami i instytucjami. Zasady określają, jak urzędnicy powinni na co dzień postępować z dochodami. Instytucje to wyspecjalizowane zespoły urzędników, mające jasno określone uprawnienia i motywowane ważnym celem publicznym. Razem tworzą skuteczne mechanizmy kontroli i równowagi zapobiegające nadużyciom. Ponieważ bogactwa naturalne tworzą podatny grunt dla korupcji, takie mechanizmy są absolutnie kluczowe. Prędzej czy później, gdy urzędnicy ulegają korupcji, zaczynają podważać te zabezpieczenia. W Norwegii i Botswanie mechanizmy kontroli i równowagi wprowadzono na tyle szybko po odkryciu zasobów, że urzędnicy nie zdążyli ulec korupcji. Jednak patrząc na wszystkie kraje, w których odkryto cenne surowce po 1970 roku, to w kolejnych trzydziestu latach częściej dochodziło do podważania mechanizmów kontroli i równowagi³.

Skuteczne rządzenie to walka, którą trzeba wygrać na poziomie każdej społeczności. Bez skutecznego, odpowiedzialnego zarządzania bogactwo płynące z surowców w rzeczywistości osłabia długofalowy wzrost⁴.

Uczciwe traktowanie lokalnych społeczności

Proces wydobywania surowców rzadko przynosi lokalnym społecznościom bezpośrednie korzyści. Częściej wiąże się z kosztami. Najbardziej narażone są społeczności mieszkające na peryferiach. Złóża surowców mogą znajdować się w dowolnym miejscu kraju, a większość z nich występuje w znacznej odległości od dużych miast. W efekcie firmy naftowe i górnicze nauczyły się prowadzić samowystarczalne operacje, tworząc swoiste *enklawy* funkcjonujące całkowicie obok lokalnej społeczności. Przemysł naftowy i gazowy nigdy nie generował znaczącej liczby miejsc pracy, a wraz z postępem technologicznym to samo dotyczy przemysłu górniczego. To praca wymagająca wysokich kwalifikacji, których lokalni mieszkańcy zazwyczaj nie posiadają.

Niemniej istnieje wiele sposobów, by stworzyć rozwiązania korzystne jednocześnie dla lokalnych społeczności, rządów, obywateli i firm. W szczególności w odległych rejonach sytuacja zmusza firmy do samodzielnego wytwarzania energii elektrycznej na potrzeby własnej działalności. Budując instalację o mocy większej, niż zapotrzebowanie, firma może uruchomić lokalną sieć i sprzedawać prąd mieszkańcom po cenie pokrywającej jedynie niewielki dodatkowy koszt. To potrafi diametralnie zmienić szanse na rozwój lokalnej działalności gospodarczej i poprawić jakość życia mieszkańców. Praktycznym przykładem jest to, że gospodarstwa domowe, przychodnie i małe firmy mogą wreszcie korzystać z lodówek i chłodzi, co otwiera przed lokalnymi rolnikami zupełnie nowe możliwości sprzedaży świeżej żywności. Podobnie firma wydobywcza potrzebuje dróg, a czasem także linii kolejowych. Jeśli zaprojektuje je tak, by służyły również okolicznym mieszkańcom, tworzy kolejne szanse rozwojowe. Na poziomie krajowym korzyści mogą wykraczać daleko poza dodatkowe wpływy podatkowe. Pojawiają się możliwości podnoszenia kompetencji lokalnych firm, tak aby mogły stać się dostawcami firm wydobywczych. W Nigerii globalna firma naftowa przez lata współpracowała z miejscowym przedsiębiorstwem, pomagając mu w produkcji rur spełniających międzynarodowe standardy. Dziś firma nie tylko zaopatruje koncern naftowy, lecz także eksportuje swoje rury na rynki zagraniczne. Czasem udaje się również zwiększyć wartość surowca jeszcze przed

jego wywozem. W Indonezji rząd odniósł sukces polegający na zdywersyfikowaniu gospodarki ożywiając jej istotny sektor – produkcję sklejki – dzięki wprowadzeniu wymogu, aby przedsiębiorstwa leśne sprzedawały drewno na rynku lokalnym.

Lokalne szkody i jak ich unikać

Takie korzyści są kluczowe, ponieważ zarówno lokalnie, jak i w skali kraju pojawiają się także koszty. Na poziomie lokalnym wydobywanie to proces brudny i uciążliwy: rurociągi ropy przeciekają, kopalnie generują odpady, a floty ciężarówek powodują zakłócenia, a nawet sprzyjają rozprzestrzenianiu się chorób przenoszonych przez pracowników seksualnych. Często jedyną rzeczą, którą mogą zrobić lokalni mieszkańcy w tej sytuacji, to się z nią pogodzić. W kwietniu 2010 roku doszło do eksplozji na platformie wiertniczej Deepwater Horizon, w wyniku której doszło do wycieku ogromnych ilości ropy do Zatoki Meksykańskiej. Firma BP, odpowiedzialna za katastrofę, wydała pięćset milionów dolarów na niezależne badania, dotyczące tego, kto ucierpiał i w jakim stopniu. Firma BP zdała sobie sprawę, że najkorzystniejszym wyrokiem, na jaki może liczyć w amerykańskich sądach, jest przyjęcie odpowiedzialności za rzeczywistą wysokość szkód. Obawiano się, że w przeciwnym razie amerykańscy prawnicy będą mieli silną motywację do wyolbrzymiania strat, zachęceni systemem wynagradzania opartym na zasadzie „no win, no fee”, w którym prawnicy otrzymują wynagrodzenie tylko w przypadku wygranej w wysokości połowy zasądzonych odszkodowań. Po drugiej stronie Atlantyku, w Zatoce Gwinejskiej, wielokrotnie dochodziło do poważnych wycieków, lecz reakcje firm wyglądały zupełnie inaczej. Przez wiele lat jeden z dużych koncernów naftowych zarządzał skutkami wycieków poprzez swój dział PR. Zamiast dążyć do ograniczenia wycieków, koncern starał się kontrolować narrację w mediach. Potrzeba było dekad narastającego lokalnie gniewu, zanim ta linia zarządzania odpowiedzialnością uległa zmianie*. Co zrozumiałe, wobec braku jakiegokolwiek zadośćuczynienia gniew przerodził się w żądę odwetu. Powstawały lokalne gangi porywające pracowników naftowych dla okupu. Ich działalność stawała się coraz bardziej brutalna i wyrządzały ogromne szkody, wysadzając rurociągi oraz korumpując lokalnych polityków. Firmom przyszło zapłacić wysoką cenę za swoje zaniedbania. Można było temu zapobiec, gdyby firmy wykazały się taką samą etyczną przyzwoitością, do jakiej niemal wszyscy jesteśmy zdolni w naszym codziennym życiu. Decyzja menedżerów by poświęcić część zasobów, co pozwoliłoby ograniczyć szkodliwe

* Miałem szczęście uzyskać tak dobre i wiarygodne informacje, ale ceną za nie jest zachowanie poufności źródła.

wycieki ropy nie powinna zależeć od obawy przed pozwami sądowymi. Tak samo jak stworzenie skutecznego sposobu wypłacania ludziom odszkodowań za nieuniknione wypadki. Lokalne społeczności, dotknięte wyciekami ropy w Zatoce Gwinejskiej, nie miały żadnych możliwości prawnej ochrony swoich interesów. Zawiodły je zarówno firmy, jak i ich własne rządy*. Ponieważ lokalna społeczność nie jest jedyną grupą w społeczeństwie, która ma uzasadnione interesy związane z wydobywaniem surowców, konieczne jest stworzenie przez państwo formalnego forum dialogu i rozstrzygania sporów. Społeczności zamieszkujące tereny zasobne w surowce mają pełne prawo domagać się odszkodowań za wyrządzone szkody oraz do udziału w korzyściach. Nie istnieje jednak żadne uniwersalne rozwiązanie. To, czy wydobywanie surowców będzie prowadzone w sposób właściwy i akceptowalny społecznie zależy od tego, czy wcześniej uda się zbudować między ludźmi poczucie wspólnoty i wspólnego celu. Jednak nawet w bardziej spójnych społeczeństwach lokalne społeczności potrafią stać się zachłanne. W 2012 roku w Tanzanii odkryto złoża gazu na wodach przybrzeżnych, a wkrótce po tym rząd zaprosił mnie na miejsce w charakterze doradcy. Ostrzegłem przed tymi zagrożeniami, lecz moi gospodarze przypomnieli mi o najcenniejszej spuściznie Juliusa Nyerere, która ujęła w następujące słowa: „Nyerere nauczył nas myśleć o sobie jako o Tanzańczykach. Skoro gaz znajduje się na wodach przybrzeżnych, oczywiście jest, że należy do nas wszystkich”. Jednak w ciągu sześciu miesięcy, w regionie położonym najbliżej miejsca, gdzie dokonano odkrycia, młodzi ludzie wyszli na ulice skandując: „To gaz Mtware!”. Czterech z nich zginęło, gdy policja próbowała opanować tłum. W pokojowej Tanzanii było to wydarzenie bez precedensu. Z perspektywy czasu szef służby cywilnej uznał, że jego nieumiejętność przewidzenia i opanowania tego ryzyka była największym błędem ówczesnego rządu**.

* Nie uważam, aby amerykański system prawny był tu dobrym rozwiązaniem, ponieważ wiąże się on z ogromnymi kosztami i wprowadza wiele bodźców prowadzących do szkodliwych, niepożądanych zachowań.

** Brytyjcy czytelnicy mogą dostrzec tu analogię z ropą na Morzu Północnym, odkrytą w 1966 roku. Podobnie jak w Tanzanii, złożo znajdowało się na wodach morskich, w kraju zwanym Zjednoczonym Królestwem – trzystuletniej unii Szkocji z Anglią i Walią. Niewielka szkocka partia narodowa wymyśliła chwytliwe hasło: „To szkocka ropa”, i w kolejnych dekadach urosła do rangi dominującej siły politycznej w Szkocji. Najnowsze badania statystyczne wykazały istnienie związku przyczynowego między zmianami światowych cen ropy a wahaniami poparcia dla SNP. Ponieważ między 1966 a 2000 rokiem cena ropy wzrosła z trzech dolarów do ponad stu za baryłkę, wahania oscylowały wokół wyraźnie rosnącego trendu długookresowego. Nikt nie pytał, dlaczego – skoro węgiel z Yorkshire został znacjonalizowany z myślą o korzyściach dla całej Wielkiej Brytanii – ropa wydobywana na morzu miałaby przynosić korzyści wyłącznie jednej dziesiątej populacji.

Wczesna klątwa surowcowa

O miejscach takich jak Mtwara mówi się dziś, że cierpią na wczesną odmianę klątwy surowcowej. Gdy tylko informacja o odkryciu staje się wiadomością publiczną, społeczne oczekiwania natychmiast przerastają wszelkie realnie osiągalne korzyści. Pole gazowe odkryte u wybrzeży Afryki Wschodniej w 2012 roku rozciągało się również na wody należące do Kenii. Niedługo po tym, jak Kenijczycy dowiedzieli się o tym odkryciu, spotkałem się z ich ministrem finansów. Zamiast entuzjazmu w jego oczach dostrzegłem głębokie zaniepokojenie. W ciągu kilku tygodni związek zawodowy pracowników służby cywilnej wpadł w przesadny entuzjazm i zgłosił żądanie dużej podwyżki płac. Wiele złóż okazuje się jednak nieopłacalnych komercyjnie, a ich potencjał, zwłaszcza tych odkrywanych przez firmy kontrolowane przez nieuczciwych awanturników, jest często zawyżony. Spekulant ma prosty cel: podbić cenę akcji, a potem po cichu je upłynnić. On wychodzi na tym znakomicie, rząd zostaje z problemem, a wyborcy – nie widząc żadnych realnych zysków – uznają, że władza roztrwoniła fikcyjny przyływ gotówki. Co zadziwia najbardziej, tę euforię podziela też MFW. W reakcji na odkrycie złóż Fundusz podnosi swoje prognozy wzrostu do nierealistycznych poziomów. Rząd i rynki kapitałowe ufają tym prognozom ze względu na autorytet banku – rynki chętniej pożyczają, rząd zaciąga pożyczki na warunkach komercyjnych, aż na końcu wpada w pułapkę nadmiernego zadłużenia⁵.

Historia niewielkiego państwa położonego na Wyspie Świętego Tomasza (São Tomé) i Wyspie Książęcej (Príncipe) stanowi doskonały przykład sytuacji, gdy lokalna chciwość występuje jednocześnie z „wczesną klątwą zasobów”. Archipelag składa się z dwóch wysp, z czego dziewięćdziesiąt sześć procent ludności mieszka na wyspie Świętego Tomasza. W 1997 roku pojawiły się pierwsze sygnały o możliwych złożach ropy i gazu na wodach przybrzeżnych, a MFW wyrażał obawy dotyczące niewłaściwego zarządzania kursem walutowym*. Nigdy jednak nie odkryto tam ani złóż ropy, ani złóż gazu. Sama perspektywa ich odkrycia wystarczyła jednak, by obudzić chciwość lokalnych mieszkańców. Wstępne dane wskazywały, że potencjalne złożo znajdowałoby się bliżej wyspy Książęcej i w związku z tym jej mieszkańcy natychmiast uznali, że to im należy się spodziewane bogactwo. Sytuacja,

* Zespół MFW uprzejmie zaprosił mnie do udziału w ich misji. Po zbadaniu sytuacji zasugerowałem jednak, że ryzyko aprecjacji kursu walutowego jest marginalne wobec problemów, z jakimi rząd będzie musiał się zmierzyć, i odmówiłem udziału.

w której cztery tysiące obywateli bez trudu się wzbogaca, podczas gdy sto trzydzieści tysięcy ich współobywateli pozostaje ubogich, byłaby groteskowym zaprzeczeniem sprawiedliwości, nie triumfem lokalnych władz.

W kolejnym kroku rząd sprzedał prawa do poszukiwań, uzyskując tym samym około sześćdziesięciu milionów dolarów. Ponieważ od tamtej pory nie odkryto żadnego złoża, ta jednorazowa wpłata – zaledwie czterysta czterdzieści dolarów na obywatela – okazała się całym „nieoczekiwanym zyskiem”. Trudno to zatem uznać za zapowiedź przyszłego bogactwa, przychodzącego bez żadnego wysiłku. Tymczasem sama informacja, że rząd dostanie „zawrotną” kwotę sześćdziesięciu milionów dolarów, wraz z obietnicą potencjalnego odkrycia zasobów, wystarczyły, by mieszkańcy w pełni „zachorowali” na *wczesną klątwę surowcową*. Wyborcy spodziewali się wielkich zysków, a otrzymali grosze. Tłumaczyli to sobie korupcją rządu. Ich przypuszczenia nie były całkowicie błędne. Pedro Vicente, błyskotliwy młody badacz należący do mojego zespołu, zebrał twarde dowody świadczące o tym, że urzędnicy publiczni sami dali się ponieść euforii i powszechnemu przekonaniu, że inni muszą kraść z państwowej kasy. Mając niejako licencję na złe zachowanie, wynikającą z tego wyobrażonego szabrowania, wielu urzędników rzeczywiście stało się bardziej skorumpowanych⁶.

Chciwość nie jest dobra

To zagrożenie przemocą i korupcją wynikające z lokalnych resentymentów *wczesnej klątwy surowcowej* narasta jeszcze bardziej w wyniku oddziaływania potężniejszej siły jaką jest drapieżna chciwość. W odległym regionie może panować spokój właśnie dzięki panującej tam biedzie. Gdy jednak zaczyna się wydobywanie cennych zasobów, sytuacja ulega radykalnej zmianie. Po odkryciu złóż surowców tworzą się gangi, które żerują na firmach prowadzących działalność gospodarczą, rabując lub wymuszając haracze. Część zdobytych pieniędzy przeznaczają na zakup broni i rekrutowanie bojowników, tworząc nawet strefy zakazane, w których państwo nie jest już w stanie zapewnić bezpieczeństwa⁷. Można tego uniknąć, ale znów wymaga to podjęcia działań na długo przed rozpoczęciem jakichkolwiek procesów wydobywczych.

W 2012 roku rząd Kolumbii przekazał część dochodów z ropy lokalnym społecznościom, na których terenie prowadzono wydobywanie. Tam, gdzie lokalne władze nie były w stanie kontrolować sytuacji i przeciwstawić się przemocy, gangi narkotykowe rozszerzyły działalność o wymuszanie haraczy na politykach. Tych, którzy nie stawali się marionetkami w rękach gangów, mordowano i zastępowano bardziej uległymi. Przekazywanie dużych pieniędzy słabym regionom okazało się katastrofalne w skutkach⁸. Odwrotna sytuacja miała miejsce tam, gdzie lokalne

władze były skuteczne. W tych regionach nowe środki wykorzystywano lepiej niż w czasach, gdy decyzje zapadały w Bogocie. Wydawali je urzędnicy wywodzący się z lokalnej społeczności, znający lokalne realia i odpowiedzialni przed lokalnymi wyborcami.

Podczas pobytu w Birmie zaproszono mnie na niezwykle lunch z byłym – jak sam się określił – dowódcą partyzantki, który chciał opowiedzieć mi o swoim „biznesie”. Jego gang kontrolował pewien obszar leśny. Zarabiali dolary ścinając drzewa i transportując je przez granicę do Tajlandii. Za tak zarobione pieniądze kupowali kałasznikowy, by przejmować kolejne tereny. Podał mi nawet dokładny przelicznik – ile akrów lasu przypada na sto kałasznikowów. Co istotne, ostatecznie zrezygnował z tej działalności, ponieważ doszedł do wniosku, że przemoc i zniszczenie, które jego działalność wywołała, stały się całkowitym zaprzeczeniem celów, jakie deklarował wcześniej.

Jeśli kraj jest zagrożony skutkami eksploatacji zasobów, opóźnienie procesów poszukiwawczych może dać czas potrzebny na zbudowanie skutecznych zabezpieczeń. Taką roztropną politykę prowadził Meles Zenawi, premier Etiopii od 1991 do 2012 roku. Miał świadomość kruchości państwa. Odkrycie cennych surowców mogłoby stać się przyczyną konfliktów zbrojnych, które zakończyłyby się upadkiem i podziałem kraju. Jego strategia polegała więc na stopniowym wzmacnianiu potencjału państwa przed rozpoczęciem poszukiwań. Lepiej było utrzymać zasłonę niewiedzy co do tego, które regiony posiadają cenne zasoby. Zenawi dopiero pod koniec życia zaczął interesować się eksploatacją surowców stanowiących potencjalne źródło dochodów. W kraju realizowano już ambitny program infrastrukturalny, który miał otworzyć Etiopii drogę na światowe rynki, co z kolei dawało szansę na wykorzystanie bogactwa surowcowego w naprawdę wartościowy sposób.

Jak mądrze zagospodarować dochody

Norwegia roztropnie gospodaruje dochodami z ropy i część z nich lokuje w zagraniczne aktywa w swoim funduszu majątkowym. Jednak zajęło jej to dwadzieścia lat. Wcześniej pieniądze szły na infrastrukturę i edukację – czasem zbyt hojnie, ale w sposób, który zmienił kraj*. W Botswanie postąpiono tak samo. Państwo posiada

* Jednym z nieoczekiwanych, lecz cennych owoców hojnego systemu szkolnictwa zawodowego była twórczość Karla Ove Knausgård, którego książki, początkowo dotowane przez państwo, stały się światowym fenomenem wydawniczym.

fundusz majątkowy, lecz w pierwszych dekadach, gdy dochody zaczęły się pojawiać, inwestowano w drogi, szkoły i rozwój. Taka kolejność – najpierw inwestycje w kraju, potem oszczędzanie za granicą – była rozsądna biorąc pod uwagę ówczesne warunki. Oba państwa doszły do punktu, w którym ich niewielkie populacje nie były już w stanie produktywnie wchłonąć większych nakładów finansowych. Z kolei większość odkryć surowcowych w krajach ubogich i o średnim dochodzie jest skromna w porównaniu do ich dużych zasobów siły roboczej. Dlatego najlepiej inwestować je lokalnie.

Przez wiele lat MFW opowiadał się za tworzeniem państwowych funduszy majątkowych nawet w przypadku odkrycia niewielkich ilości surowców w krajach biednych, o dużych zasobach siły roboczej i ogromnych potrzebach rozwojowych. Uzasadniał odkładanie pieniędzy za granicą tym, że kraje te mają niewielką „zdolność absorpcyjną”. Był to żargon agencji międzynarodowych na określenie trzech typów zdolności, których często brakowało. Rządy nie były w stanie zarządzać rozszerzonym programem inwestycji publicznych, sektor finansowy nie był w stanie obsłużyć zwiększonego programu inwestycji prywatnych, a sektor przedsiębiorstw nie był w stanie udźwignąć szybkiego wzrostu z powodu niedoboru firm profesjonalnie zarządzanych i działających w pełni legalnie. Obawy MFW są często uzasadnione, ale właściwą odpowiedzią powinno być budowanie tych zdolności*. Dopóki kraj (lub region) pozostający w tyle nie zdobędzie takich zdolności, nie ma szans na transformację. Rządzący mogą nauczyć się zarządzania inwestycjami publicznymi poprzez eksperymentowanie i uczenie się od innych państw. Banki centralne, często stanowiące najbardziej kompetentną część sektora publicznego, mogą nauczyć się wzmocnienia sektora finansowego. Zdolności sektora przedsiębiorstw można budować przyciągając zagraniczne przedsiębiorstwa, od których lokalne firmy mogą się uczyć⁹.

Choć te zdolności instytucjonalne można zbudować, nie da się ich stworzyć natychmiast. Dopóki to się nie stanie, dochody z zasobów rzeczywiście powinny być lokowane za granicą, by można je było sprowadzić z powrotem, gdy państwo będzie już posiadać wystarczająco silne zdolności instytucjonalne, by środki zostały

* Specjaliści od modelowania ekonomicznego również popierali tę strategię MFW, powołując się na twierdzenie o rozdzieleniu decyzji o oszczędzaniu od decyzji o inwestowaniu. Opiera się ono na założeniach, że kraj biedny może dowolnie pożyczać i lokować środki po „światowej stopie procentowej”, oraz że ryzyko ponoszone przez inwestorów zagranicznych jest identyczne z ryzykiem, któremu podlegają rząd i inwestorzy krajowi. Żadne z tych założeń nie jest uzasadnione.

dobrze wykorzystane. MFW z opóźnieniem tworzy obecnie obiektywne, publicznie dostępne miary tych zdolności instytucjonalnych, aby pomóc rządowi i obywatelom ocenić czy zdolności są już wystarczająco rozwinięte. W przypadku krajów bogatych w zasoby decyzję dodatkowo komplikują silne krótkoterminowe wahania cen ich surowców.

Do zadań ministra finansów należy monitorowanie trzech różnych horyzontów czasowych. Jak na desce rozdzielczej, potrzebuje trzech „zegarów” wskaźników, z których każdy pozwala śledzić inne zagadnienie. Pierwszy „zegar” dotyczy ceny surowca. Cena ropy, na przykład, jest notorycznie zmienna – w ostatnich latach oscylowała między kwotą dziesięciu a stu czterdziestu dolarów za baryłkę, powodując gwałtowne wahania dochodów. Jeśli wydatki publiczne w kraju bogatym w ropę będą podążały za takimi fluktuacjami przychodów, staną się chaotyczne. A w praktyce może to prowadzić do czegoś znacznie gorszego niż chaos.

Gdy dochody są wysokie, rząd może podejmować zobowiązania wydatkowe – na przykład podwyżki płac dla urzędników albo zwiększanie zatrudnienia – których nie da się szybko odwrócić, gdy cena ropy spada. Wtedy należy ciąć inne wydatki. Politycy będą więc szukać oszczędności, które wywołają najmniejszy sprzeciw, a tymi zwykle okazują się programy inwestycyjne w infrastrukturę gospodarczą. W efekcie, gdy dochody skaczą w górę i w dół, pojawia się efekt zapadki. Wydatki na administrację rosną, a inwestycje infrastrukturalne gwałtownie się załamują. W pewnym momencie Nigeria odkryła, że ten mechanizm doprowadził do sytuacji, w której całość jej dochodów była pochłaniana przez fundusz płac sektora publicznego. I nie jest to wcale przypadek odosobniony. Co zdumiewające, przeciętnie w krajach bogatych w zasoby inwestycje publiczne okazują się niższe niż w krajach, które zasobów naturalnych nie mają¹⁰.

Światowym liderem w zarządzaniu tak gwałtownymi wahaniami dochodów z zasobów jest Chile. Jego architektami byli Andrés Velasco, minister finansów, który zapoczątkował nowe podejście do tego zjawiska, oraz Eric Parrado, twórca funduszu majątkowego, stanowiącego nową i kluczową instytucję. Cała idea sprowadza się do prostego założenia. Jeśli ceny surowców są zmienne, należy oszacować ich długoterminową średnią. W Chile kluczowym surowcem jest miedź, więc gdy ceny miedzi są powyżej tej długoterminowej średniej, wszystkie dochody powyżej tego poziomu są odkładane za granicą w funduszu stabilizacyjnym i sprowadzane z powrotem do kraju, gdy cena miedzi spada, a wraz z nią dochody. Ponieważ nie da się sprowadzić aktywów, dopóki się ich nie zgromadzi, Velasco, będący wówczas ministrem finansów, zrozumiał, że realizację planu należy zacząć w momencie, gdy ceny miedzi są nietypowo wysokie. Krótkoterminowe konsekwencje polityczne były

dla niego katastrofalne. Przedstawiano go jako osobę bezduszną i okrutną. Dlaczego – pytano – w sytuacji dotkliwych potrzeb społecznych nadwyżki wynikające z wysokich cen miedzi trafiają za granicę? Był atakowany przez przeciwników, odbywały się masowe demonstracje, a on sam musiał tłumaczyć swoim małym dzieciom, dlaczego na ulicach palono jego kukłę.

Tymczasem Parrado zorganizował fundusz, inwestując wyłącznie w takie aktywa, które zachowałyby wartość, gdyby ceny miedzi się załamały. Czy Velasco przetrwałby ataki krytyków? Tego nigdy się nie dowiemy, bo nagle światowe ceny miedzi runęły, a on z dnia na dzień stał się bohaterem narodowym. Mógł wyjaśnić parlamentowi, że wszystkie plany wydatkowe mogą być w pełni realizowane, ponieważ aktywa zgromadzone za granicą zostaną teraz sprzedane. A zatem zarządzanie zmiennością jest możliwe, ale wymaga odwagi politycznej i odrobiny szczęścia. Ngozi Okonjo-Iweala, obecna szefowa Światowej Organizacji Handlu (WTO), dwukrotnie pełniła funkcję ministra finansów Nigerii. Gdy po raz pierwszy objęła urząd, w 2003 roku, natychmiast uznała przezwycięzenie problemu zmienności za priorytet i przyjęła wariant, który zastosował Velasco – i spotkała się z równie gwałtownymi atakami. Jako osoba o wybitnych zdolnościach komunikacyjnych posłużyła się metaforą „oszczędzania na czarnej godzinie”. W Nigerii była ona wyjątkowo trafna, a najlepszym kontrargumentem jej przeciwników okazało się jedynie: „Przecież ta czarna godzina jest teraz!”. W sporze, którego stawką było przekonanie opinii publicznej, potrafiła jednak ich przebić.

W trakcie swojej drugiej kadencji jako minister finansów Okonjo-Iweala nadała priorytet strategiom długofalowym – których wymagała kwestia wyczerpywania się zasobów i starzenia aktywów. Wyczerpywanie jest nieuniknione w przypadku takich zasobów jak ropa. W pewnym momencie każde złożę się kończy. Aby wzrost poziomu życia był trwały, znaczną część tych nietrwałych dochodów trzeba inwestować w aktywa. Ngozi odziedziczyła budżet, który tego nie uwzględniał. Dochody były przejadane na dotowanie benzyny. Przeciwno niej zjednoczyły się grupy, które nigdy nie powinny być sojusznikami, tylko po to, by uniemożliwić podniesienie ceny. Tania, dotowana przez państwo benzyna stanowiła prezent dla tych, którzy grabili zasoby kraju. Mali przemysłowcy kupowali ją po zaniżonej cenie i wywozili za granicę. Najwięksi oszuści zarabiali fortuny na fikcyjnych transakcjach. Gdyby Nigeryjczycy rozumieli, co się tak naprawdę dzieje, zaakceptowałiby rezygnację z niewielkich korzyści, jakie dawała im tania benzyna, w zamian za większe korzyści, czyli uniemożliwienie rozkradania państwa przez oszustów. Tymczasem w kraju panował dotkliwy niedobór produktywnych miejsc pracy dla młodych ludzi, ponieważ inwestycje publiczne zostały wyparte przez subsydia do benzyny. Ich

likwidacja nie powinna była wywołać protestów, ale, choć Okonjo-Iweala osobiście cieszyła się zaufaniem obywateli, rząd jako całość takim zaufaniem nie mógł się już pochwalić. Megaoszuści i ich sojusznicy w rządzie swoimi działaniami uprzedzili stworzenie pakietu politycznego, w którym większość społeczeństwa zyskałaby więcej, niż straciła. Podwyżkę cen ogłoszono, ale nie zrobiła tego Okonjo-Iweala. Gdy była poza krajem, jej przeciwnicy w rządzie ogłosili koniec dotowania benzyny bez jakichkolwiek działań kompensacyjnych. W kampanii, najpewniej przygotowanej z wyprzedzeniem, agitatorzy wyprowadzili na ulice sfrustrowaną młodzież. Prezydent nakazał odwrót, a w konsekwencji Okonjo-Iweala przegrała tę bitwę.

Była to bitwa, którą trzeba było wygrać. W swoim inauguracyjnym przemówieniu do narodu w maju 2023 roku nowo wybrany prezydent Nigerii, Bola Tinubu, ponownie zdecydował się „przełknąć gorzką pigułkę” i ogłosił likwidację dotacji na benzynę. Jako jeden z najbardziej skutecznych byłych gubernatorów Lagos rozumiał, że uwolnienie dochodów na potrzeby inwestycji publicznych jest kluczowe. Media były zaskoczone, że prezydent poinformował naród o natychmiastowym wycofaniu dotacji, odchodząc od przygotowanego tekstu przemówienia, jakby była to decyzja podjęta w ostatniej chwili. Podejrzewam jednak, że prezydent wiedział, iż gdyby wcześniej rozesłał tekst przemówienia, wyciekłby on na zewnątrz, a zwolennicy utrzymania dotacji zorganizowaliby protesty, by zablokować tę decyzję – takie akcje miały już miejsce w przeszłości. Najlepszy moment na zobowiązanie się do lepszej strategii na przyszłość to sam początek nowo zdobytej prezydenckiej władzy. W Zambii bitwa o inwestowanie dochodów z górnictwa miedzi została stoczona i przegrana w latach 70. Zamiast tego rząd dotował miejskich konsumentów, a Lusaka stała się miastem konsumpcji. Mój zambijski przyjaciel zastanawiał się: „Gdy miedź się skończy, co nasze dzieci powiedzą o nas?”.

Potrzeba inwestowania, by zrównoważyć wyczerpywanie się zasobów, jest dodatkowo wzmacniana przez proces starzenia się aktywów. W Chile słuchanie opinii innych jest czymś naturalnym, więc w 2015 roku zostałem zaproszony do doradzania w sprawach zarządzania zasobami naturalnymi. Ponieważ, moim zdaniem, Chile miało już światowej klasy strategię w zakresie radzenia sobie ze zmiennością, skupiłem się na perspektywie długoterminowej. Wyczerpywanie zasobów wydawało się problemem nieistotnym. Chile dosłownie siedziało na ogromnych zasobach miedzi, więc skoncentrowałem się na problemie starzenia się aktywów. Globalny popyt na miedź zależał od jednego – miedzianych przewodów przewodzących prąd. Zasugerowałem, że jest mało prawdopodobne, aby za sto lat nasze samochody i komputery wciąż potrzebowały miedzianych kabli – a zatem miedź stałaby się przestarzała. Nie dało się przewidzieć, kiedy to nastąpi, ale gdy już by się wydarzyło,

miedź trwale straciłaby znaczną część swojej wartości. W konsekwencji Chile musiało przekształcić część swoich dochodów z miedzi w aktywa produktywne¹¹. Mój współprowadzący zilustrował mój argument przykładami z historii Chile. Pod koniec XIX wieku Chile było w przeszłości światowym liderem w produkcji guana (naturalnego azotanu) do tego stopnia, że połowa wszystkich dochodów rządowych pochodziła z podatków od eksportu azotanów. Jednak w 1920 roku niemiecki chemik odkrył sposób syntezy azotanów i światowa cena załamała się, już nigdy się nie podnosząc. W konsekwencji finanse Chile legły w gruzach. Przesłanie brzmiało: „Nie powinniśmy byli zapominać o naszej własnej historii. Musimy przyjąć tę radę”. Wyczerpywanie zasobów i obsolescencja stanowią dla nas ostrzeżenie, by inwestować dochody z zasobów. Istnieje przy tym reguła polityczna, która może pogodzić wykonalność polityczną z etycznym postępowaniem: zacząć skromnie, ale stopniowo zwiększać udział dochodów przeznaczanych na inwestycje. „Boże, uczyn mnie dobrym, ale jeszcze nie teraz” zostaje zastąpione przez „Boże, spraw, abym każdego dnia był odrobinę lepszy”, to znaczy etyczną polityką, którą wyborcy mogą poprzeć*.

Ostatnim horyzontem czasowym, w którym minister powinien śledzić postępy, jest wzmacnianie zdolności do inwestowania – czyli proces „inwestowania w inwestowanie”. To właśnie on umożliwia społeczeństwu pozostawionemu w tyle, a jednocześnie bogatemu w zasoby surowcowe, takiemu jak Nigeria, odwrócenie spirali upadku. Gdy te zdolności zostaną obiektywnie zmierzone, zarówno minister, jak i społeczeństwo obywatelskie mogą porównywać późniejsze postępy z ewentualnym regresem, co ułatwia poprawę. Dzięki ujednoczeniu miary na poziomie międzynarodowym każde społeczeństwo może również porównać się z sąsiadami i czasem się od nich czegoś nauczyć. Dlatego najnowsza Ocena Zarządzania Inwestycjami Publicznymi (Public Investment Management Assessment) opracowana przez MFW jest tak niezwykle cenna. Mierzy ona cztery różne aspekty zdolności do zarządzania inwestycjami publicznymi i powinna stać się szerzej znana**.

* Polityka stopniowego zwiększania udziału dochodów przeznaczanych na inwestycje jest podwójnie etyczna. Wydawanie większej części tych dochodów na bieżącą konsumpcję jest częściowo uzasadnione, ponieważ następne pokolenie prawdopodobnie będzie zamożniejsze od obecnego i skorzysta z „rakiety” bogactwa zasobów. Ponadto, w miarę jak rośnie zdolność gospodarki do efektywnego wykorzystania środków inwestycyjnych, sensowne staje się przeznaczanie coraz mniejszej części dochodów na bieżącą konsumpcję.

** Ocena Zarządzania Inwestycjami Publicznymi (Public Investment Management Assessment, PIMA) ocenia zdolności w zakresie projektowania, wyboru, realizacji i ewaluacji projektów publicznych. Została zapoczątkowana przez Afroamerykanina specjalizującego się w Afryce.

Wiele krajów, które obecnie uchodzą za bogate, rozpoczęło swój historyczny marsz w górę z ubóstwa dzięki temu, że potrafiły skutecznie zarządzać jakąś formą wydobycia zasobów naturalnych. Wczesna faza wzrostu napędzanej zasobami naturalnymi z czasem ustąpiła miejsca dywersyfikacji w kierunku nowoczesnej, wielosektorowej gospodarki – do tego stopnia, że dziś większość społeczeństwa nie pamięta już źródeł własnego dobrobytu. Nowoczesna Brytania została zbudowana na wydobyciu węgla i rudy żelaza, współczesna Kalifornia i Australia – na wydobyciu złota, a współczesny Nowy Jork – na czerpaniu rent surowcowych z ropy.

Skomplikowanie związane z wydobyciem zasobów jest jak najbardziej realne, ale warto je opanować, bo stawka jest naprawdę wysoka. Tak jak Botswana wykorzystywała diamenty, by stać się najszybciej rosnącą gospodarką świata, tak wiele pominiętych miejsc, obdarzonych ukrytym bogactwem surowcowym, mogłyby dogonić resztę świata w ciągu jednego pokolenia. Nowe dane geologiczne dotyczące minerałów potrzebnych do produkcji baterii sugerują, że Tanzania i Malawi kryją niewykorzystane skarbcze. Uganda ma ropę, której wydobycie jest kosztowne, ale przy obecnych cenach światowych wciąż opłacalne. Sudan Południowy dysponuje znacznymi zasobami ropy, a Mauretania pokładami zarówno ropy, jak i minerałów. Wszystkie te społeczeństwa tkwią dziś w ubóstwie, lecz ich niewykorzystane zasoby mogłyby stać się siłą transformacyjną, jeśli byłyby właściwie zarządzane.

Istnieje wiele potencjalnie użytecznych, wyspecjalizowanych technokratycznych rozwiązań, takich jak tworzenie instytucji gromadzących dane z badań geologicznych, opodatkowanie wydobycia surowców czy zarządzanie funduszami majątkowymi. Jednak działają one tylko wtedy, gdy towarzyszą im równie specyficzne rozwiązania społeczne i polityczne. Instytucja geologiczna wymaga finansowania i umocowania, system podatkowy wymaga zespołu zmotywowanych specjalistów, a fundusze majątkowe muszą być chronione przed grabieżą przez kolejne rządy. Z kolei każde z tych rozwiązań zależy w pewnym stopniu od wsparcia i cierpliwości obywateli. Przy ograniczonych zdolnościach instytucjonalnych nie da się wprowadzić wszystkich tych rozwiązań naraz. Nie jest to też konieczne, ponieważ to, co ma znaczenie, zmienia się w czasie – i właśnie dlatego trzy zegary okazują się tak użyteczne.

W krajach ubogich, lecz bogatych w surowce, państwo zwykle nie ma doświadczenia ani obycia z technokratycznymi czy komplementarnymi społecznymi i politycznymi „narzędziami” rozwiązywania problemów państwa. Niektóre z technokratycznych

Zdolności rządów Afryki Zachodniej różnią się tak bardzo, że choć wszystkie są ogólnie słabe, to gdyby każde państwo uczyło się od najlepszych w każdej z tych kategorii, to wszystkie należałyby do światowej czołówki.

narzędzi pojawiają się wraz z dwoma potężnymi aktorami z zewnątrz, którzy błyskawicznie zjawiają się po odkryciu zasobów naturalnych – są to: MFW i korporacje. Pracownicy MFW to ekonomiści, wyszkoleni w złożonościach modelowania makroekonomicznego. Pracownicy korporacji to głównie geolodzy. Ale żadna z tych grup nie jest przygotowana do stosowania komplementarnych społecznych i politycznych kulturowych narzędzi poznawczych, bez których technokratyczne narzędzia często po prostu rdzewieją, leżąc nieużywane.

Pierwszym krokiem pozwalającym odblokować wartość zasobów naturalnych danego kraju, jest ustalenie kolejności, w jakiej państwo będzie musiało rozwijać te kluczowe (ale deficytowe) zdolności instytucjonalne. Ta sekwencja musi odpowiadać ambicjom i realiom danej społeczności, a więc to sama społeczność musi zdecydować o kolejności. Te zdolności trzeba następnie wprawić w ruch. W ten sposób dochodzimy do ścięgien państwa (*Sinews of the State*). Ich budowa to zadanie stojące przed mieszkańcami każdego uboższego, lecz zasobnego w surowce kraju – przed prezydentem i jego zespołem, przed urzędnikami państwowymi, przed środowiskiem biznesowym oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Budowanie ściągien państwa

Żadne społeczeństwo nie jest w stanie prosperować w oderwaniu od państwa. Istnieje nieusuwalny rdzeń funkcji, które musi wypełniać rząd – zarówno na poziomie krajowym, w państwach pozostających w tyle, jak i na poziomie lokalnym, w regionach, które również zostały zepchnięte na margines – bez których żadne społeczeństwo nie może się rozwijać*.

Na początku spirali wzrostu może okazać się, że niezbędne zdolności instytucjonalne państwa mogły ulec znacznej atrofii – lub też nigdy się nie wykształciły. Dlatego na początek nie należy stawiać sobie zbyt ambitnych celów, a ich realizacja nie można wymagać zdolności, których nie ma. Jednak cele powinny uwolnić potencjał i zacząć wzmacniać te zdolności instytucjonalne, które są potrzebne w pierwszej kolejności. Priorytetem jest odbudowa tych funkcji, które może pełnić *wyłącznie* państwo – tych, których nie można ani importować, ani powierzyć sektorowi prywatnemu czy organizacjom pozarządowym. To jak istotne jest wskazanie tych nielicznych kompetencji państwa spełniających powyższe kryteria – tego, co stanie się „ścięgnami” (fundamentami) aparatu państwowego – pozostawało dotąd niedocenione**. Skoncentruję się na dwóch z tych sił napędowych, które w miarę ich budowania zazwyczaj przyspieszają spiralę wzrostu. Podstawową zdolnością jest pobór podatków: dopóki rząd nie generuje własnych dochodów, brakuje mu sprawczości: pieniądze ze wszystkich innych źródeł wiążą się z pewnymi warunkami. Przykładowo, prowadzący inkluzywną

* Dlatego właśnie, w historii miliardów z Las Vegas opowiedzianej w rozdziale 2, ich wizje ucieczki trafnie określono mianem fantazji. W sytuacji globalnego chaosu nie istnieje żaden kontrakt, który skłoniłby ochroniarzy na pokładzie jachtu do obrony właściciela zamiast po prostu przejąć jacht na swoje potrzeby.

** Czytelnicy zaznajomieni z analizą ścieżki krytycznej mogą potraktować ten problem jako pomniejszoną wersję CPA, dostosowaną do radykalnej niepewności. W tym wariantcie ścieżki krytycznej nie planuje się aż do samego końca, lecz jedynie kilka pierwszych etapów. Przejście między poszczególnymi etapami jest obarczone zbyt dużą niepewnością, by snucie trzydziestoletnich, wielkich planów było zasadne.

politykę rząd Somalilandu, którego działania zasługują na uznanie, nie miałyby pozwolenia na wydanie połowy swojego budżetu na bezpieczeństwo, gdyby był zależny od darczyńców.

Jednak aby zaspokoić swoje najpilniejsze potrzeby, niezbędne były krajowe siły bezpieczeństwa, które są zazwyczaj drugim z filarów i warunkiem wstępnym uzyskania dostępu do potencjalnego bogactwa zasobów naturalnych.

Podatki i bezpieczeństwo – to właśnie je uważam za fundament państwa. Bez podatków państwo jest bezsilne. Od dawna uznaje się za kluczowe, że powinno ono chronić swoich obywateli poprzez „monopol na użycie siły”. Istnieje wiele innych pożądanых funkcji państwa, a niektóre z nich można budować równolegle. Jednak wiele pozostających w tyle krajów i regionów nie zapewnia jeszcze nawet tych dwóch podstawowych elementów. Przykłady podobnych miejsc, które już odniosły sukces, mogą zainspirować społeczeństwa do podjęcia odnowy i pokazać, jak mogą to zrobić.

Zdolność do pobierania podatków

W 1986 r. w Ugandzie dochody państwa z podatków wynosiły zaledwie sześć procent dochodu narodowego, co stanowiło poziom, przy którym żadne funkcjonujące państwo nie mogło się utrzymać. Yoweri Museveni właśnie przejął władzę dzięki dobrze zorganizowanemu ruchowi rebeliantów, ale początkowo brakowało mu szerokiej legitymizacji społecznej. Wielu mieszkańców Kampali identyfikowało się bardziej z przedkolonialnym królestwem Bugandy, którego król, Kabaka, został wygnany przez Idi Amina. Aby zlikwidować podziały, prezydent Museveni podjął mądrą decyzję i zezwolił królowi na powrót. Aby zapewnić sobie dochody z tytułu sprawowanej funkcji, Kabaka wysłał na uliczne targowiska własnych, nieupoważnionych poborców podatkowych, którzy konkurowali z oficjalnymi poborcami nowego rządu prezydenta Museveniego. Handlowcy chętnie płacili Kabace, ale ukrywali swoje dochody przed oficjalnymi poborcami podatkowymi.

Najnowsze badania dotyczące opodatkowania wyjaśniają, dlaczego Kabaka był w stanie pobierać podatki bez uciekania się do jakichkolwiek mechanizmów egzekwowania prawa: jest to wyjaśnienie o potężnych implikacjach. Leander Heldring, obecnie pracujący na Uniwersytecie Northwestern wraz z Jimem Robinsonem z Uniwersytetu w Chicago, uprzejmie podsumował ich najnowsze wspólne badania dotyczące Rwandy: pokazują ten sam mechanizm i podobne, głęboko

historyczne źródła praktycznej legitymizacji Kabaki.*. Formalna zdolność państwa rwandyjskiego nie miała tak dużego znaczenia, jak się spodziewano. Liczyło się to, czy ludzie nauczyli się współpracować z innymi w imię wspólnych celów i czy dzięki temu byli w stanie pójść o krok dalej, współpracując na rzecz celów promowanych przez rządy. Historycznie rzecz biorąc, państwo rwandyjskie stopniowo rozszerzało się, wychodząc od swojego rdzenia. Leander odkrył silną korelację między dużymi dobrowolnymi wysiłkami społecznymi – przejawami chętnego posłuszeństwa – a tym, jak długo dana miejscowość znajdowała się pod władzą państwa. Ludzie mieszkający w pierwotnym rdzeniu państwa przedkolonialnego byli najbardziej posłuszni programom rządowym, podczas gdy w innych obszarach posłuszeństwo stopniowo malało wraz ze skracaniem się czasu ich przynależności do państwa. Robinson i Heldring przypisują również udaną transformację rolniczą, polegającą na gwałtownym wzroście plonów żywności w Rwandzie, dobrowolnym wysiłkom podejmowanym głównie w tych częściach kraju, które były już częścią Rwandy przed okresem kolonializmu. Ta sama gotowość do podporządkowania się celom państwa została wykorzystana przez hutuskich ekstremistów, którzy na krótko przejęli władzę, aby zmobilizować ludzi do udziału w ludobójstwie¹.

Możliwe więc, że handlarze byli skłonni płacić podatek Kabace, ponieważ – podobnie jak w przypadku mieszkańców rdzenia państwa rwandyjskiego – historia powoli ukształtowała w nich nawyki dobrowolnego podporządkowywania się. Jeśli naszą przyszłość determinuje przeszłość – lub nasze wspomnienia o niej – być może „przeobrażenie swojej historii” jest implikacją dla miejsc pozostawionych w tyle – a historia zna już takie przypadki. Taki wniosek byłby jednak przedwczesny. Czy miejsca pozostawione w tyle mogą szybciej rozwinąć nawyki dobrowolnego podporządkowania się?

Jak Uganda zwiększyła dochody z podatków

W Ugandzie w latach 80. prezydent Museveni ewidentnie nie miał praktycznej legitymizacji do sprawowania władzy. Był również zbyt pewny swoich umiejętności wykraczających poza dowodzenie wojskowe, nakazując swoim urzędnikom powstrzymanie inflacji poprzez rewaloryzację kursu walutowego. Emmanuel Tumusiimi-Mutebile, technokrata, któremu polecono wdroić tę instrukcję, mimo świadomości, że jest to elementarny błąd ekonomiczny, wykonał polecenie, ale

* Wielokrotnie czerpałem wiedzę również z rozmów z Jimem Robinsonem, ostatnia miała miejsce w Oksfordzie pod koniec 2023 roku.

zaznaczył jednak przy tym: „Proszę mi pozwolić, panie prezydencie, gdy będzie pan zmuszony porzucić tę strategię, przypomnieć panu, że odradzałem jej realizację”^{*}. Prezydent rzeczywiście stanął przed koniecznością zmiany kursu, a podobne błędy powtarzały się przez sześć kolejnych lat, zanim uznał, że to Tumusiimi-Mutebile, a nie jego własni poplecznicy, powinien być autorytetem w sprawach finansów i planowania. Po uzyskaniu uprawnień Tumusiimi-Mutebile utworzył nowy urząd skarbowy i zbudował tam lojalny zespół pracowników, którzy wzorowali się na jego standardach moralnych i pracowitości.

W 2010 roku prezydent Museveni chciał uzyskać dalszy znaczny wzrost dochodów, głównie z Kampali, dynamicznie rozwijającej się stolicy. Parlament utworzył nową agencję, Kampala Capital City Authority (KCCA), przenosząc kompetencje wykonawcze z burmistrza, polityka opartego na patronacie, na Jennifer Musisi, dyrektor wykonawczą KCCA. Jako protegowana Tumusiimiego-Mutebile, silnie zmotywowana i posiadająca głębokie doświadczenie techniczne, rozpoczęła od wysłania wypowiedzeń do wszystkich poborców podatkowych w mieście: ogólnie rzecz biorąc, ich wyniki nie należały do imponujących. Zamiast tego utworzyła niezależną Dyрекcję Poboru Podatków w ramach KCCA, ponownie zatrudniając tych poborców, którzy cieszyli się stosunkowo dobrą reputacją pod względem kompetencji i etykę pracy. Dostrzegła konieczność zredefiniowania oczekiwań pracowników dotyczących standardów pracy. Nakazała więc pozmieniać wszystkie opisy stanowisk pracy, skutkiem czego żaden pracownik nie wrócił na swoje poprzednie stanowisko. W agencji zatrudniono około stu osób. Wszystkim z nich nadano tytuł specjalisty, a dzięki comiesięcznym szkoleniom prowadzonym w miejscu pracy umożliwiono podniesienie kompetencji zawodowych. Kultura organizacyjna uległa przemianie, gdy ludzie zaczęli odczuwać dumę z pracy wykonywanej w słusznym celu. Zmianom organizacyjnym towarzyszyła szeroko zakrojona miejska kampania edukacyjna, w ramach której promowano płacenie podatków jako element wspólnej odpowiedzialności. Moralny przekaz skierowany do mieszkańców Kampali powiązano z wiarygodnym, perspektywicznym wspólnym celem. Płacenie podatków przedstawiono jako sposób na budowanie lepszego miasta dla wszystkich. Dochody podatkowe w Kampali szybko się podwoiły.

^{*} Pozostawałem w bliskiej przyjaźni z gubernatorem Tumusiime-Mutebilem przez trzydzieści lat i jest to opowieść osobista. Zmarł w styczniu 2022 roku, wciąż pełniąc urząd. Mój nekrolog o nim ukazał się w „Financial Times” 5 stycznia 2022 roku.

Co działa na wczesnych etapach budowania zdolności podatkowej

Dzięki najnowszym badaniom wiemy już, dlaczego wpływy z podatków w Ugandzie wzrosły tak gwałtownie. Po części wynikało to z tego, że ci przenikliwi praktycy trafili na pewne rozwiązania oparte na kulturowych narzędziach poznawczych (*cognitive gadgets*), które miały dużą szansę się sprawdzić w realnych warunkach. Zasadniczo Tumusiimi-Mutebile zbudował niewielki, lecz oddany zespół ciężko pracujących, misyjnie nastawionych ludzi – analogiczny do tego, który ojciec José stworzył w Kraju Basków. O ile w tamtych warunkach zbudowanie w pełni wyszkolonego i zaangażowanego pięcioosobowego zespołu zajęło czternaście lat, to Tumusiimi-Mutebile dysponował nieco większą grupą po osiemnastu latach. Spośród jej członków wybrał Jennifer Musisi, aby ta by zaszczerpiła nowe standardy w jednostce zajmującej się podatkami w KCCA. Silnie zmotywowane zespoły wprowadzają innowacje, dopóki nie znajdą sposobów na osiągnięcie swoich celów. Niezwykle pomysłowe badania przeprowadzone niedawno w sąsiedniej Demokratycznej Republice Konga jednoznacznie wykazują, że kluczowe innowacje polegające na zatrzymywaniu wyłącznie najlepszych pracowników i skupianiu ich w jednostkach generujących wysokie wpływy podatkowe sprawdziły się tam, podobnie jak miało to miejsce w KCCA. Łączenie ze sobą dobrych poborców podatkowych wprowadza oparte na pracy zespołowej normy dotyczące tego, jak zdobywać szacunek, i motywuje wszystkich do większego wysiłku².

Demokratyczna Republika Konga stanowi kolejny przykład tego, dlaczego przekazywanie kompetencji decyzyjnych osobom posiadającym lokalną wiedzę stanowi cenne rozwiązanie. Porównano skuteczność poboru podatków przez urzędników mianowanych przez rząd z przekazaniem tego zadania lokalnym przywódcom, do których docierały miejscowe plotki, i którzy mieli lepszy dostęp do różnego rodzaju nieoficjalnych informacji. Przywódcy ci zwiększyli dochody z podatków o ponad czterdzieści procent. Nie dlatego, że dysponowali większą legitymacją do działania – jak ta, która umożliwiła Kabace pobieranie podatków – ale poprzez kierowanie poborców podatkowych do osób chętnych do zapłaty oraz planowanie wizyt w momentach, kiedy najprawdopodobniej mieli oni przy sobie pieniądze³. Głównym wnioskiem płynącym z tego badania jest to, że istnieją pewne „kulturowe narzędzia poznawcze” odpowiednie w przypadku społeczeństw o niskich dochodach, stawiających pierwsze kroki w budowaniu zdolności podatkowej, które całkowicie różnią się od tych stosowanych w dobrze funkcjonujących administracjach podatkowych. Innym takim narzędziem opracowanym przez ten sam zespół dotyczyło stawek podatkowych nakładanych na właścicieli nieruchomości. Poziom

przestrzegania przepisów był katastrofalnie niski. Mniej niż sześć procent właścicieli nieruchomości, którzy otrzymali wezwanie do zapłaty podatku, faktycznie go uiszczyło. Dzięki obniżeniu stawki podatkowej wskaźnik płatności wzrósł na tyle, że wzrosły dochody. Niższa stawka zwiększyła prawdopodobieństwo, że gotówka, jaką dysponował właściciel nieruchomości, wystarczyła na opłacenie poborcy. W skrócie, trafne badania potwierdziły stare powiedzenie – „nie próbuj wycisnąć krwi z kamienia”^{*}.

Nowe technologie cyfrowe mogą również pomóc zwiększyć wpływy na wczesnych etapach budowania fiskalnej zdolności państwa, choćby poprzez powiązanie danych GPS z informacjami o własności nieruchomości. Badanie w Ghanie wykazało, że umożliwiło to poborcom podatkowym ustalenie, gdzie mieszkają właściciele nieruchomości płacący najwyższe podatki, i odpowiednie ukierunkowanie wysiłków^{**}. Technika, która z pewnością nie znalazłaby zastosowania w gospodarkach rozwiniętych, polega na wypłacaniu poborcom premii powiązanej z kwotą zebranych podatków. Jednak przynajmniej w krótkim okresie okazała się skuteczna w Pakistanie⁴. Wiemy też, że unikanie opodatkowania przez firmy można ograniczyć, poprawiając nadzór dzięki raportowaniu transakcji przez podmioty trzecie⁵. Żadne z tych narzędzi nie ma charakteru przełomowego, ale wszystkie pomagają pozyskać środki finansowe, co ma kluczowe znaczenie dla państw, które w przeciwnym razie byłyby skazane na trwale pozostanie na peryferiach rozwoju.

Przykład Demokratycznej Republiki Konga pokazuje, jak już samo skłonienie ludzi do zapłacenia choćby niewielkiego podatku od nieruchomości na rzecz rady miejskiej wpływa na ich postawy. W ramach kampanii podatkowej po prostu zarejestrowano właścicieli nieruchomości, których następnie proszono ich o uiszczenie podatku. Przed rejestracją płacił zaledwie jeden na tysiąc właścicieli. W wyniku kampanii liczba ta wzrosła do stu szesnastu. To wciąż było bardzo mało, choć i tak oznaczało to dramatyczny wzrost przy niewielkim nakładzie pracy. Jednak ważniejsze i bardziej obiecujące okazały się efekty pośrednie. Nagle ci nowi podatnicy zaczęli interesować się tym, co rada miejska robi z ich pieniędzmi. Podejmowali praktyczne kroki, by się tego dowiedzieć, i znacznie częściej uczestniczyli w otwartych spotkaniach rady oraz wypełniali ankiety oceniające jej pracę. Były

^{*} A. Bergeron, G. Tourek i J. L. Weigel, *The State Capacity Ceiling on Tax Rates: Evidence from Randomized Tax Abatements in the DRC*, NBER Working Paper 31685, wrzesień 2023.

^{**} Badania, wspierane przez International Growth Centre, zostały przeprowadzone przez L. Dzansi, A. Jensena, D. Lagakosa i H. Telli, *Technology and Local State Capacity: Evidence from Ghana*, NBER Working Paper 29923, styczeń 2022.

to kosztowne formy uczestnictwa politycznego, których *Homo Economicus* by nie podjął. Tymczasem kongijscy podatnicy zaczęli zachowywać się jak obywatele. Efekty były spektakularne – udział w życiu politycznym wzrósł o jedną trzecią. Ludzie nie tylko bardziej angażowali się w działania lokalnych władz, lecz także stawali się wobec nich bardziej pozytywnie nastawieni. Sam fakt, że władze zwracały się do nich bezpośrednio, był postrzegany jako oznaka kompetencji. Podatnicy zachęcali też rząd do poprawy jakości usług: pojawiły się pierwsze sygnały, że ludzie oczekują politycznego układu – więcej podatków w zamian za lepsze usługi, tak jak miało to miejsce w Lagos⁶.

Wynikają z tego trzy budujące wnioski. Po pierwsze, postawy ludzi można szybko zmienić tak, aby byli bardziej skłonni do płacenia podatków. Po drugie, skutki polityczne są korzystne dla lokalnych władz, które nie tylko uzyskują wyższe dochody z podatków, lecz także rośnie ocena ich działań w oczach wyborców. Po trzecie, choć wzrost dochodów dzięki tym „kulturowym narzędziom poznawczym” jest umiarkowany, koncentrowanie się na tych, które zwiększają odsetek osób płacących podatki – *rozłożenie ciężaru podatkowego* – a nie tylko na dodatkowych dochodach, może znacznie przyspieszyć początkowe postępy w kierunku sprawowania rządów sprzyjających włączeniu społecznemu.

Istnieje też bardziej fundamentalna, korzystna zależność między fiskalną zdolnością państwa a inkluzywnym dobrobytem, która utrzymuje się przez całą transformację gospodarczą – od najwcześniejszych etapów w państwach słabych instytucjonalnie, takich jak Uganda po kryzysie z 1986 roku, przez kraje o różnym poziomie średniego dochodu, jak Kolumbia, aż po silne instytucjonalnie państwa inkluzywnego dobrobytu, jak Dania. W miarę rozwoju gospodarki jej struktura zmienia się w sposób ułatwiający pobór podatków. Aby skorzystać z efektu skali i specjalizacji, przedsiębiorstwa rozszerzają swoją działalność w sektorze formalnym. Format pracy zmienia się i pracownicy przechodzą z samozatrudnienia i mikroprzedsiębiorstw do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w firmach działających w oparciu o przepisy prawa. Znacznie łatwiej jest nałożyć podatek, jeżeli istnieją rejestry wypłat wynagrodzeń, niż w przypadku nieudokumentowanych płatności gotówkowych w sektorze nieformalnym. Uganda z 1986 roku zmagiała się z podniesieniem podatków powyżej sześciu procent dochodu narodowego. Niezależnie od zdolności fiskalnej, nie byłoby możliwe zwiększenie ich do pięćdziesięciu trzech procent, jak we współczesnej Danii, ponieważ ówczesna gospodarka Ugandy była niemal całkowicie nieformalna. Tak właśnie wygląda fatalne połączenie państwa minimalnego i stagnującej gospodarki, z którego Ugandyjczycy zaczęli się wydobywać dopiero w latach 90.⁷ Ten wspólny

mianownik dobrowolnego przestrzegania przepisów jest widoczny nawet w tak prozaicznej kwestii jak korzystanie z buspasów. Jeśli większość ludzi przestrzega przepisów, koszt egzekwowania ich wobec odpornej mniejszości jest niski i możliwy do udźwignięcia przez państwo. Jeśli jednak większość łamie przepisy – jak miało to miejsce w Ugandzie z 1986 roku – to ten koszt staje się zaporowy.

Najnowsze badania wskazują na kilka użytecznych „narzędzi poznawczych”, odpowiednich do wykorzystania na wczesnych etapach spirali rozwoju. Sugerują też istnienie pozytywnego sprzężenia zwrotnego, które łączy dobrowolne przestrzeganie prawa podatkowego przez obywateli z wysiłkiem podatkowym państwa. Oba wzmacniają uczestnictwo obywateli w życiu politycznym. Inkluzja polityczna, powszechność płacenia podatków i wysiłek podatkowy państwa mogą wspólnie tworzyć spiralę wzrostu – wzajemnie się wzmacniając, nawet jeśli startują z bardzo niskiego poziomu. Żadne z tych narzędzi z osobna nie przynosi spektakularnych efektów. Jednak w połączeniu, dzięki zwiększeniu dochodów, mogą one zapoczątkować pozytywny cykl. W kontekście regionów pozostających w tyle struktura podatkowa zachęca ekonomistów do wyjścia poza wąskie ramy techniczne i uwzględnienia w swoich rekomendacjach i analizach aspektów kulturowych, politycznych oraz związanych z budowaniem zespołu

Bezpieczeństwo: jak państwa budują potencjał w zakresie bezpieczeństwa

Zapewnienie fizycznego bezpieczeństwa obywateli nie jest czymś, co można bezpiecznie zlecić podmiotowi komercyjnemu⁸. Jednak w niektórych biednych krajach państwo jest obecnie zbyt słabe instytucjonalnie, by chronić ludzi, pomimo ogromnego wsparcia międzynarodowego. Inne biedne państwa poradziły sobie z tym wyzwaniem mimo trudności. Zarówno przywódcy państw słabych instytucjonalnie, które zmagają się z zapewnieniem bezpieczeństwa, jak i ci w krajach o wysokich dochodach, próbujący je wspierać, mogą wiele się nauczyć z tych porażek i sukcesów.

Uczenie się na sukcesach: przywrócenie bezpieczeństwa w północnym Mozambiku

Do 2021 roku sytuacja bezpieczeństwa w północnym Mozambiku pogarszała się już od czterech lat, po odkryciu na morzu pola gazowego. Rozciągało się ono aż do wód przybrzeżnych południowej Tanzanii, gdzie wywołało zamieszki w Mtwara,

o czym pisałem w rozdziale 9*. Jednak w północnym Mozambiku sytuacja była znacznie gorsza: obszar ten od dawna wspierał opozycję polityczną, RENAMO, a rząd, w ramach kary, pozbawił region środków publicznych. Ta dyskryminacyjna polityka stworzyła podatny grunt dla niepokojów, a sytuację pogorszyło odkrycie gazu. Organizacja terrorystyczna ISIL, odłam Al-Kaidy, wykorzystała okazję do zbudowania sieci wsparcia, szybko przejmując kontrolę nad terytorium, gdzie dopuściła się potwornych zbrodni, w wyniku których zginęły tysiące osób, a 800 tys. wysiedlono. W miarę eskalacji przemocy firma TOTAL, posiadająca prawa do eksploatacji złoża, wstrzymała swój wart dwadzieścia miliardów dolarów program inwestycji morskich. Ponieważ w grę wchodziły tak ogromne pieniądze, rząd polecił armii krajowej odzyskać kontrolę nad regionem.

Armia poniosła całkowitą porażkę. Nie tylko utraciła kontrolę nad obszarami wiejskimi, lecz ISIL zdołał przejść kluczowe nadmorskie miasto Mocímboa da Praia i ustanowić tam swoją kwaterę główną. Prezydent przełknął dumę i zwrócił się do swojego regionalnego sąsiada, prezydenta Kagame, z prośbą o przysłanie wojsk. Kagame zgodził się wysłać tysiąc żołnierzy armii Rwandy i – by podkreślić, że kieruje nim solidarność – odmówił przyjęcia jakiegokolwiek zapłaty. W ramach Unii Afrykańskiej od dawna opowiadał się za afrykańskimi rozwiązaniami afrykańskich problemów. Był przekonany, że Rwanda zdołała zbudować skuteczną armię i że mogłaby to udowodnić, gdyby nadarzyła się okazja. Ku powszechnemu zdumieniu ta niewielka rwandyjska siła okazała się tak skuteczna, że w ciągu trzech miesięcy bojownicy ISIL nie tylko zostali pokonani – oni się poddali. Jak udało się to osiągnąć?

Dysponujemy cennymi informacjami od rzadko spotykanego reportera pracującego bezpośrednio na miejscu, któremu udało się przeprowadzić wywiad z jednym z bojowników ISIL, którzy się poddali. Zrobił to, ponieważ – jak powiedział – „Nie byliśmy w stanie utrzymać konfrontacji, oni mają lepszą broń, nie mogliśmy nic zrobić”. Rwandyjscy żołnierze rzeczywiście byli wyposażeni w nowoczesną broń lekką, lepszą niż ta, którą dysponowali bojownicy ISIL – znaczna część ich uzbrojenia pochodziła z grabieży na mozambickiej armii, dobrze finansowanej, lecz słabo wyposażonej. Jednak ta przewaga w uzbrojeniu nie wynikała z dużego budżetu armii Rwandy. Przeciwnie – Rwanda wydawała na wojsko zaledwie 1,4 procent dochodu narodowego. Biorąc pod uwagę, że podczas ludobójstwa była skrajnie niebezpiecznym miejscem, tak niski poziom wydatków jest uderzający:

* Stało się tak mimo udanego procesu budowania społeczności narodowej przez Nyererego: najwyraźniej sensacyjny charakter odkrycia cennego surowca potrafi silnie nadwyrężyć dotychczasowe więzy lojalności.

szkody wyrządzane przez wojnę domową są tak ogromne, że jeśli wydatki wojskowe są skuteczne, są warte poniesionych kosztów¹⁰. Członkowie NATO zobowiązują się do wydawania dwa procent dochodu narodowego, a siły sojusznicze w Afganistanie uznały za stosowne wydać ogromną kwotę trzech bilionów dolarów – dwieście razy więcej niż wynosi dochód narodowy Afganistanu.

Bojownik wyjaśnił dalej: „Byliśmy przytłoczeni ich liczebnością; byli też niezwykle zawzięci”. Ponieważ rwandyjski kontyngent liczył zaledwie tysiąc żołnierzy, komentarz ten sugeruje, że znacznie większa armia Mozambiku nie była skłonna angażować się w walkę z ISIL na tyle blisko, by móc ich „przytłoczyć”. Ale co właściwie może oznaczać określenie „niezwykle zawzięci”? Czy rwandyjscy żołnierze wpadali w szal? Na szczęście ponownie dysponujemy wyjątkowo wysokiej jakości informacjami – tym razem od Louisy Lombard, antropolożki z Yale badającej sytuację rwandyjskich żołnierzy sił pokojowych. Opisała ona rwandyjskich żołnierzy jako jednych z najbardziej zdyscyplinowanych i najmniej skorumpowanych spośród wszystkich afrykańskich misji. Jak rwandyjska armia zaszczepiła taką dyscyplinę? Fundamentalną umiejętnością Paula Kagamego była praktyczna strona budowania odpowiedzialnej hierarchii wojskowej*. W całej strukturze dowodzenia każdy szczebel rozumiał, że odpowiada za bieżące, chwila po chwili, zachowanie żołnierzy bezpośrednio mu podległych. Każdy szeregowy wiedział, że sierżant dowodzący plutonem ukarze nie tylko tchórzostwo, lecz także złe traktowanie cywilów. Wiedział to, ponieważ ten sierżant z kolei zostałby ukarany przez swojego porucznika, gdyby cywile, za których był odpowiedzialny, zostali skrzywdzeni.

W zdobywaniu zaufania lokalnej ludności dodatkowym cennym ograniczeniem było to, że Rwandyjczycy nie używali siły powietrznej. W praktyce lotnictwo nie jest w stanie odróżnić cywilów od sił rebelianckich – najbardziej oczywiste jest to w przypadku bombardowań. Gdy bomby spadają na ludzi, nieuchronnie przestają postrzegać odpowiedzialne za to wojsko jako obrońcę. Ale nawet dyscyplina i brak bombardowań nie wystarczają; lokalni mieszkańcy muszą mieć

* Mam bezpośrednie doświadczenie z procesu hierarchicznej odpowiedzialności wprowadzonego przez prezydenta Kagamego, ponieważ rozszerzył go z samej armii na wszystkie kluczowe instytucje publiczne. Każdego roku zwoływał dwustu najwyższych urzędników państwowych do obozu wojskowego na trzy dni, podczas których każdy musiał stanąć przed innymi i zdać relację ze swoich wyników względem uzgodnionych wskaźników. Jako jego gość byłem pod wrażeniem, że wszyscy jedliśmy to samo wojskowe jedzenie i spaliśmy w tych samych wojskowych namiotach: Kagame w widoczny sposób zasłużył na prawo, by mówić do swoich żołnierzy „my”.

pewność, że siły ochronne będą w stanie trwale rozbić terrorystów. Dlatego misją rwandyjskiej armii było zlikwidowanie gniazda Al-Kaidy, a nie jedynie jej przepędzenie. Bojownicy Al-Kaidy okazali się tchórzami. Jak wielu tyranów, byli wystarczająco zmotywowani, by terroryzować i mordować bezbronnych mieszkańców, lecz nie by walczyć z tymi, którzy byli gotowi stawić im czoła. Gdy zostali przyparci do muru, poddali się, a grupa szybko się rozpadła. O ogromną wartość zdobycia zaufania lokalnej ludności jest to, że wówczas są skłonni przekazywać żołnierzom to, czego najbardziej potrzebują w walce z siłami nieregularnymi: informacje wywiadowcze.

Mozambik może pozostać uwięziony w polityce klientelistycznej, która uniemożliwia tę kaskadę wojskowej odpowiedzialności. Ale jasno widać, że sukces w tym kraju jest możliwy, jeśli tylko przywódca lub ruch społeczny zdecyduje się go realizować.

Wnioski płynące z sukcesu: budowa skutecznych sił powietrznych

Rwanda pokazała, że w wielu kontekstach siły powietrzne są niepotrzebnie kosztownym luksusem. Poniższy przykład przytaczam jedynie dlatego, że ilustruje dwie zasady mające zastosowanie do każdej armii: motywację i decentralizację. Izraelskie siły powietrzne są powszechnie uznawane za najpotężniejsze na świecie – samolot za samolotem. Ich skuteczność wynika częściowo z wyjątkowej motywacji, jaką daje im wysoki status ostatecznego gwaranta bezpieczeństwa Izraela. Ten status sprawia, że rekrutacja do sił powietrznych jest analogiczna do sposobu, w jaki Deng Xiaoping dobierał gubernatorów prowincji: wszyscy izraelscy nastolatki specjalizujący się w matematyce i naukach pokrewnych są testowani pod kątem predyspozycji. Świadomi wysokiego prestiżu, wielu z najzdolniejszych zgłasza się do służby. Wyjątkowa decentralizacja znajduje odzwierciedlenie w bardzo charakterystycznej zasadzie operacyjnej. Jak wszystkie armie, izraelskie siły powietrzne mają strukturę hierarchiczną: podczas patroli eskadrą izraelskich samolotów dowodzi dowódca skrzydła. Jednak gdy napotkany zostaje patrol wroga i wygląda na to, że dojdzie do walki, dowodzenie przechodzi na tego pilota, który znajduje się w najlepszej pozycji, by ocenić sytuację strategiczną. Dlatego wszyscy piloci są szkoleni nie tylko w pilotowaniu samolotu, lecz także w tym, by przejąć strategiczne dowodzenie, jeśli uznają, że to oni są najlepiej usytuowani, by ocenić sytuację.

Wnioski z porażek

Zaskakujące porażki mogą nas nauczyć niemal tyle samo, co zaskakujące sukcesy. A tych pierwszych nie brakowało.

Rażąca porażka w budowie skutecznych krajowych sił bezpieczeństwa w Afganistanie rodzi dwa pytania. Pierwsze brzmi, dlaczego rządy Afganistanu – podobnie jak rządy Mozambiku – nie zdołały stworzyć efektywnej armii, mimo że miały na to wystarczająco dużo czasu, środków finansowych i motywacji. Drugie dotyczy tego, dlaczego kierowani przez USA sojusznicy nie potrafili zbudować żadnej realnej zdolności afgańskiego wojska, mimo ogromnych zasobów, dwudziestu lat i silnych bodźców politycznych. Jeszcze bardziej zdumiewające jest to, że nawet nie zdawali sobie sprawy, iż nie udało im się tej zdolności zbudować¹¹. Rządy Afganistanu dysponowały zasobami nieporównanie większymi niż talibowie i – jako demokratycznie wybrane – powinny były być lepiej dostosowane do oczekiwań swoich obywateli. Jednak zagraniczne pieniądze, które zapewniały te zasoby, podkopywały zaufanie obywateli do wybranych władz: postrzegano je jako skorumpowane marionetki sojuszników. I w dużej mierze Afgańczycy mieli rację. Pieniądze sojuszników korumpowały polityków i urzędników na wszystkich szczeblach: państwo było grabione przez tych, którzy zostali wybrani, by służyć jego obywatelom, co okresowo ujawniały skandale o groteskowej skali. Rządy Afganistanu nie miały też większej motywacji, by służyć swoim obywatelom. Ich ogromne dochody od zachodnich darczyńców zwalniały je z potrzeby opodatkowania społeczeństwa. Stała obecność potężnych zagranicznych sił wojskowych dawała im pretekst, by odkładać budowę skutecznej afgańskiej armii. Ich podstawowym interesem stało się więc wprowadzanie sojuszników w błąd, tak aby utrzymywali zarówno napływ pieniędzy, jak i wojskową obecność, którą uznawali za gwarancję własnego bezpieczeństwa. W tym złożonym przedsięwzięciu oszustwa odnieśli pełen sukces. Tymczasem sami między sobą się spierali. Przez cały okres swoich rządów prezydent Ghani pozostawał w konflikcie ze swoim wiceprezydentem i nie zdołał przekonać obywateli, że jest gotów poświęcić własny interes dla dobra publicznego. Ich podejrzania zostały dobitnie potwierdzone w 2022 roku, kiedy uciekł w bezpieczne miejsce, podczas gdy jego żołnierze mieli walczyć i ginąć za swój kraj.

Oszukiwanie sojuszników było tym łatwiejsze, że sami współuczestniczyli w swoim oszustwie. Prawda o tym, co się działo, byłaby dla rządów państw sojusznicznych tak boleśnie niewygodna, że dysonans poznawczy przesłonił im rzeczywistość. Było to zawstydzająco podobne do późniejszych porażek

rosyjskiej armii na Ukrainie, które ukrywano przed prezydentem Putinem. W Afganistanie upiększanie złych wiadomości przenikało armie sojusznicze na wszystkich szczeblach. Młodszy oficerowie na pierwszej linii walki mieli tendencję do przedstawiania porażek jako „jeszcze nie działających”, jednocześnie przesadnie nagłaśniając nieliczne sukcesy. Starsi oficerowie, którzy te informacje zbierali, eksponowali sukcesy i argumentowali, że porażki wskazują na potrzebę zwiększenia dotychczasowych wysiłków. Jeszcze wyżsi rangą oficerowie, raportujący szefom sztabów, wzmacniali to błędne odczytanie sytuacji, a ci z kolei wprowadzali w błąd kluczowych polityków, którym składali meldunki¹². Politycy desperacko chcieli usłyszeć jakiegokolwiek zapewnienia, ponieważ byli odpowiedzialni przed wyborcami i własnymi partiami. Wyborcy, których bliscy służyli w wojsku, oczekiwali mniejszej liczby ofiar. Członkowie partii rządzących w państwach sojusznicy chcieli, by respektowano ich ideologie: zwykle obejmowało to większą odpowiedzialność za wydawane środki oraz przywiązanie Afgańczyków do norm moralnych, które entuzjazmowały członków partii sojusznicy. W rezultacie, o ile afgańscy politycy byli przed kimkolwiek odpowiedzialni, to przed wyborcami i ideologiami demokratycznych państw sojusznicy, a nie przed własnymi obywatelami*.

Kluczowe, choć niewygodne lekcje płynące z tego doświadczenia są takie, że rządy państw korzystających z zasobów zewnętrznych muszą mieć nad nimi jasną odpowiedzialność operacyjną. W konsekwencji prezydent i kluczowi ministrowie muszą zdobyć głębokie, osobiste doświadczenie frontu.

Na tę nadrzędną porażkę nałożyły się błędy operacyjne. Jeśli zagraniczne wojska są początkowo witane przez lokalną ludność, to to powitanie szybko słabnie. Zasadą kciuka jest siedem lat jako granica¹³. W tym oknie czasowym należało zbudować zdolność afgańskiej armii. To z kolei wymagało publicznego amerykańskiego zobowiązania do wycofania się, które pozbawiłoby afgańskich polityków złudzenia o trwałym bezpieczeństwie zapewnianym przez Amerykanów – do tego jednak nie doszło. Nadmierne poleganie na bombardowaniach zrażało lokalne społeczności. Skazana na porażkę brytyjska strategia, którą oficerowie średniego szczebla trafnie określali jako „koszenie trawy”, kontrastowała z rwanjską strategią w Mozambiku. Brygada była kierowana do danej miejscowości na wyczerpującą, sześciomiesięczną turę służby, podczas której wypierała talibów z okolicy. Jednak gdy tylko brygada

* Próba narzucenia głębokich zmian norm moralnych naruszyła ciężko wypracowaną mądrość „Raportu Brahimiego” ONZ, który zalecał, by siły wojskowe pod jej kontrolą pozostawiały „lekki ślad”. Kolejny rozdział rozwija bardziej ogólną krytykę tego aroganckiego oderwania polityków w krajach „pozostawionych w tyle” od ich wyborców.

odchodziła, talibowie wracali. Miejscowi szybko to zrozumieli, więc ci, którzy w innych okolicznościach mogliby pomagać żołnierzom informacjami, nie mogli ryzykować. Rwandyjska strategia pozostawania na miejscu aż do momentu kapitulacji sił przeciwnika – dająca mieszkańcom pewność, że mogą dzielić się informacjami – stanowi ostatnią cenną lekcję.

Podsumowując, porażka sojuszników w Afganistanie, choć głęboka, nie jest tajemnicą.

Jak doszło do załamania bezpieczeństwa w Mali

Mali to zubożały, zapomniany kraj położony w samym środku Sahelu, rozległego obszaru pustynnego rozciągającego się od Mauretanii na zachodzie do Somalii na wschodzie. W miarę narastania obaw o niestabilność sytuacji agencje międzynarodowe opracowały trzy odrębne listy krajów, w których państwo uznano za niestabilne. W 2010 roku Mali nie znalazło się na żadnej z nich: było postrzegane jako pokojowa demokracja, choć pod wieloma względami było sprytnie zamaskowanym państwem drapieżnym; jego niewielka armia była uwikłana w grabież budżetu finansowanego z darowizn i nie była przystosowana do walki. Na północ od Mali, w Libii, Muammar Kaddafi, tyraniczny władca bogatej w ropę Libii, znajdował się pod presją krajową i międzynarodową. Odpowiedział na to, kupując ogromny arsenał broni i hojnie opłacając najemników z regionu Sahelu, aby go chronili. Najemnicy rzadko mają dużą motywację do walki – gdy upadł reżim Kaddafiego, splądrowali jego arsenał i w styczniu 2012 roku powrócili do regionu Sahelu. Nagle Mali stanęło w obliczu licznych, dobrze uzbrojonych band rabusiów. Kiedy słabo wyposażona armia Mali próbowała im przeszkodzić, została szybko zmasakrowana: podobno jedna trzecia całej armii zginęła w ciągu jednego dnia. W desperacji rząd poprosił Francuzów, byłą potęgę kolonialną, o ochronę. Francuskie siły powietrzne wkroczyły do akcji, zbombardowały gangi i ustanowiły znaczną obecność sił powietrznych i lądowych, liczącą 5 000 żołnierzy. Jednak wraz ze wzrostem liczby ofiar wśród Francuzów opinia publiczna zwróciła się przeciwko operacji: w 2021 r. prezydent Macron zmniejszył siły o połowę. Do tego czasu, podobnie jak w Afganistanie, te zagraniczne siły stały się niepopularne wśród lokalnej ludności. Po dwóch następujących szybko po sobie zamachach stanu nieuznany rząd wojskowy podsycił nastroje antyfrancuskie i nakazał siłom francuskim opuszczenie kraju, wraz z nowo przybyłymi siłami wsparcia z Wielkiej

Brytanii i Danii. W desperacji nowi władcy Mali zwrócili się o ochronę do Rosjan, a konkretnie do firmy najemników Wagnera Jewgienija Prigożina, i szybko stali się jego satrapami.

Równoległe z tym jawnym załamaniem krajowego systemu bezpieczeństwa, Mali wciąż gości u siebie dużą misję pokojową Organizacji Narodów Zjednoczonych – MINUSMA. Podobnie jak sojusznicy w Afganistanie, będąc tam od roku 2013, najprawdopodobniej zdążyła już przekroczyć granicę lokalnej akceptacji. Jawnie stała się nieskuteczna. A jednocześnie jest niezwykle kosztowna: jej roczny budżet urosł do około jednego przecinka trzech miliarda dolarów. Ten ogromny i stale rosnący wydatek, przekraczający dziesięć miliardów dolarów, nie zdołał powstrzymać przemocy gangów, choć mógł wyrzucić decydujący wpływ. Mali jest podręcznikowym przykładem kraju „pozostawionego w tyle”, w którym gwałtownie rosnąca populacja młodych ludzi desperacko potrzebuje możliwości zatrudnienia. W ich braku liczne, sfrustrowane „społeczności niedostatku” rozsiane po kraju – takie jak Berberowie na północy – stają się łatwą bazą rekrutacyjną dla gangów. Leżącą u podstaw porażką jest tu silosowe myślenie rządów państw o wysokich dochodach. Cel zapewnienia fizycznego bezpieczeństwa w krajach uznawanych za kruche jest zazwyczaj delegowany do ministerstwa obrony, dysponującego dużym budżetem i wąską misją; natomiast cel rozwoju gospodarczego w tych samych krajach trafia zwykle do resortu odpowiedzialnego za pomoc, z małym budżetem i rozproszonymi zadaniami.

Wyjaśnienie międzynarodowych porażek

Pobór podatków i zapewnienie bezpieczeństwa to podstawowe zadania każdego państwa. Jak dowodzą liczne przykłady, są one wykonalne: istnieją inspirujące sukcesy oraz narzędzia, które mogą być użyteczne w określonych kontekstach i fazach. A jednak, mimo ogromnych wysiłków międzynarodowych – a czasem niechęć właśnie z ich powodu – zdolności podatkowe i bezpieczeństwa wciąż dalekie są od powszechności. Doradzając lub stawiając wymagania krajom „pozostawionym w tyle”, rządy państw o wysokich dochodach potrafiły być zbyt preskryptywne w jednych kwestiach, a zbyt pobłażliwe w innych. są zbyt preskryptywne, nalegając na podwyżki podatków nawet w czasach kryzysu, kiedy jest to politycznie zbyt kosztowne, by mogło zostać zaakceptowane przez wyborców. W kwestii bezpieczeństwa były zbyt preskryptywne, domagając się, by rządy otrzymujące pomoc dostosowały się do norm moralnych krajów-darczyńców – norm, które mogą być niemożliwe do spełnienia, nieadekwatne albo postrzegane przez

lokalną ludność jako impertynencka próba zmuszenia ich do naruszania własnych norm moralnych. W rezultacie tych żądań rządy krajów „pozostawionych w tyle” czasem przestają być odpowiedzialne wobec wartości własnych obywateli.

Państwa zachodnie jako darczyńcy były zbyt pobłażliwe, nie zapobiegając grabieży swojej pomocy przez polityków i urzędników. Były zbyt pobłażliwe również wtedy, gdy nie potrafiły zobowiązać się do wczesnego wycofania swoich sił wojskowych. Taki krok jasno pokazałby rządów krajów „pozostawionych w tyle”, że muszą planować moment, w którym same przejmą tę odpowiedzialność. W rezultacie tej uległości darczyńców niektóre rządy nie zmierzyły się z zadaniem zdobycia zaufania własnych obywateli.

U podstaw tych niepowodzeń leżą moralne niejasności. Rządy krajów-donatorów postrzegały swoje postępowanie jako właściwe, podczas gdy wielokrotnie łamały podstawowe zasady moralnego postępowania. Nadszedł czas, aby rozwikłać tę niejasność.

Moralny wymiar wspólnego celu

Moralność ma znaczenie: gdy obowiązujące zasady stają się niejasne i zaczyna się je kwestionować, niegdyś spójne społeczeństwa tracą tę spójność. Pojawiają się pęknięcia.

Latem 2023 roku Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Francję i Holandię ogarnęły wewnętrzne kryzysy. Amerykański Sąd Najwyższy orzekł, że różnorodność nie może już służyć jako uzasadnienie dla faworyzowania czarnoskórych kandydatów na studia. Prezydenci Obama i Biden natychmiast wygłosili przemówienia telewizyjne potępiające tę decyzję*. W Wielkiej Brytanii najnowsze dane z badań międzynarodowych dotyczące długości życia ujawniły, że oczekiwana długość życia jest o osiem lat wyższa w społecznościach sukcesu niż w społecznościach dotkniętych głębokim kryzysem. Choć Narodowa Służba Zdrowia (NHS) formalnie zapewnia wszystkim równy dostęp do opieki medycznej, nierówności te okazały się znacznie głębsze w Wielkiej Brytanii niż w jakimkolwiek innym państwie w Europie. W odpowiedzi premier Rishi Sunak wygłosił przemówienie telewizyjne, ogłaszając nowe piętnastoletnie cele w zakresie czasu oczekiwania na leczenie. We Francji po zastrzeleniu przez policję młodego mężczyzny pochodzenia arabskiego w miastach doszło do wybuchu zamieszek, które szybko eskalowały. Prezydent Macron skrócił swój pobyt na szczycie europejskim w Brukseli i odwołał wizytę państwową w Niemczech, oraz wrócił do Paryża, by potępić zarówno zastrzelenie mężczyzny, jak i zamieszki. W Holandii rząd koalicyjny upadł, co doprowadziło do przedterminowych wyborów. Było to wynikiem sporu między dwiema partiami, VVD i D66, o moralny wymiar ograniczania napływu osób ubiegających się o azyl. Obie przegrały z partią antyislamską.

* Niedawne przemówienia prezydenta Bidena wpisują się w linię jego orędzia o stanie państwa, w którym odciął się od minionych dekad polityki, która przez zaniedbanie doprowadziła do utrwalenia się dziedzicznej deprivacji. Zob. jego przemówienie poświęcone „bidenomics” wygłoszone w Chicago 3 lipca 2023 roku, w którym odrzucił „40 lat teorii skapywania”. Warto zauważyć, że owe czterdzieści lat, licząc od 1983 roku, obejmuje prezydentury Clintona i Obamy. Zob. też nieco wyraźniejsze sformułowanie tego samego argumentu przez doradcę ds. bezpieczeństwa narodowego.

Wspólną, podstawową przyczyną tych wydarzeń, było wyłonienie się całych społeczności zmagających się z dziedziczną deprywacją: Afroamerykanów; dzieci z angielskich rodzin o niższym poziomie wykształcenia, dorastających w miejscach pozostawionych w tyle; francuskich nastolatków arabskiego pochodzenia; oraz kulturowo oderwanych imigrantów-uchodźców w Holandii, którzy nie czują się częścią silnie zintegrowanego społeczeństwa większościowego. Społeczności te kształtowały się przez dziesięciolecia, a w przypadku Afroamerykanów przez stulecia, w wyniku polityki, którą większość wyborców uważała za sprawiedliwą.

Kryzysy te ujawniły głębokie pęknięcie między tym, co rozgniewani członkowie społeczności dotkniętych deprywacją uważają za moralnie słuszne, a tym, co za moralnie słuszne nadal uznaje większość pozostałych wyborców.

Ewolucja filozofii moralnej: od Rawlsa do Sandela

Pierwsze dekady powojnia przyniosły znaczący praktyczny postęp w zachowaniach moralnych – zarówno wśród przywódców, jak i zwykłych obywateli – lecz był to postęp napędzany pragmatyzmem, a nie jakimkolwiek nowym rozumieniem moralności*. Eleanor Roosevelt, jako pierwsza dama Stanów Zjednoczonych, zainicjowała uchwalenie Deklaracji Praw Człowieka na forum nowo powstałej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Oficjalni delegaci potraktowali to jak spektakl teatralny i przywitali jednogłośnie brawami, nie zaś jako poważne zobowiązanie własnych rządów. Inaczej nie spotkałoby się to z aplauzem ze strony Rosji Stalina, apartheidu Republiki Południowej Afryki i Haiti Papy Doca. Ogólnie rzecz biorąc, nie było to autentyczne polityczne zobowiązanie do moralnego postępu. Dokument był bowiem oderwany zarówno od jakiegokolwiek mechanizmu wprowadzenia w życie nowo skatalogowanych praw człowieka, jak i od jakichkolwiek podstaw filozofii moralnej. W najlepszym wydaniu spełniał zamysł Eleanor Roosevelt, inspirując zaniedbane społeczności, takie jak Afroamerykanie, do walki o lepsze traktowanie. W swoim najgorszym wydaniu otworzyło to drogę do pustych gestów: rządy zorientowały się, że politycznie opłaca się składać efektowne deklaracje ambitnych celów, których realizacja była mało prawdopodobna. Usypiając własnych obywateli iluzją, że podejmowane są stosowne działania, rządy mogły wyglądać na zdecydowane, nie ponosząc kosztów związanych z realnym działaniem.

* Zob. rozdział 2. poświęcony pokoleniu skromnych przywódców czasu wojny, którzy stanęli na wysokości niezwykłych wyzwań swoich czasów, lecz odchodzili już z życia publicznego w latach 70.

Przełom filozoficzny nastąpił w 1970 roku, gdy John Rawls opublikował *Teorię sprawiedliwości*. Zaproponował w niej, że *sprawiedliwa* polityka publiczna powinna maksymalnie podnosić standard życia społeczności znajdującej się w najtrudniejszym położeniu: polityka maksymalizowania minimum. Nierówności były dopuszczalne tylko wtedy, gdy pozwalały na podniesienie poziomu życia najuboższej grupy*. Dzieło to miało stanowić moralną konstytucję ograniczającą mechanizmy większościowe w demokracji. Ukrytym założeniem dotyczącym ludzkiej motywacji było przekonanie, że nieograniczona demokracja będzie służyć interesowi większości, podczas gdy w imię sprawiedliwości większość powinna zachowywać się altruistycznie wobec najsłabszych. Choć koncepcja Rawlsa wywarła znaczący wpływ intelektualny, jej oddziaływanie na realną politykę publiczną było znikome: nie przekonała ani przywódców politycznych, ani działaczy partyjnych *dlatego właściwie należałoby przyjąć owe zasady ograniczające***. Rawls uważał swe zasady ograniczonej demokracji za jedyną alternatywę dla utylitaryzmu. Ponieważ jego postulaty nie przebiły się do debaty publicznej, głównym rezultatem jego idei było paradoksalne zrehabilitowanie właśnie tego utylitaryzmu, który chciał przezwyciężyć. Utylitaryzm pasował do poglądów ekonomistów: stawiał *Homo Economicus* w centrum ich modeli, człowieka zasadniczo amoralnego i niezdolnego do czegokolwiek poza dbałością o własny interes. Modele te następnie prognozowały reakcje tego mało sympatycznego osobnika na polityki publiczne, takie jak zmiany podatkowe. Utylitaryzm wkraczał wreszcie, by zsumować koszty i korzyści danej polityki. Choć współczesna ekonomia stała się nieporównanie bardziej wyrafinowana od tego uproszczonego obrazu, nigdy nie zdołała definitywnie zastąpić tego fundamentalnego paradygmatu.

* Na przykład: gdyby bodźce finansowe dla szefów firm skłoniły ich do wydajniejszej pracy, byłoby to uzasadnione, o ile pośrednio przyniosłoby korzyści społecznościom dotkniętym deprivacją.

** Zob. Jonathan Wolff w „Times Literary Supplement”, 6268, 19 maja 2023, oraz późniejsza korespondencja. Napięcia z demokracją polityczną wynikały z faktu, że nie było żadnych podstaw, by oczekiwać, iż większość wyborców będzie tak niechętna ryzyku, by chcieć maksymalizować minimum, ani że zaakceptuje konstytucję wymagającą ograniczeń większościowych preferencji, którą Rawls proponował. Według profesora Christophera Hookwaya, byłego prezesa pragmatystycznej szkoły myślenia reprezentowanej w Towarzystwie Pierce’a, Rawls nigdy nie planował swoich norm jako globalnego kodeksu moralnego, lecz jako coś, co miało być wyznaczane kontekstualnie poprzez dialog w obrębie każdego społeczeństwa, zgodnie z jego własnymi normami. Zgodnie z tym, kontekst, który ukształtował *Teorię sprawiedliwości*, był wyjątkowo specyficzny: krótkie okno technologicznego optymizmu Brytyjskiej Partii Pracy w połowie lat 60., jak przekonująco dowodzi profesor Wolff.

Tymczasem filozofowie moralni odeszli od Rawlsa i zwrócili się ku utylityzmowi, którego ten słusznie się obawiał. Najbardziej cenionym spośród nich był Derek Parfit, który spędził całe życie w All Souls w Oksfordzie, mozolnie roztrząsając pytania w rodzaju: „Czy powinienem być gotów zabić dziś trzy osoby, jeśli dzięki temu uratuję życie czterech osób gdzieś indziej na planecie w dwudziestym piątym wieku?”. Tego rodzaju absurdałne rozważania zaprowadziły filozofię moralną w zawile i jałowe obszary hipotetycznych przyszłych „ja”, niemające nic wspólnego z praktycznymi wyborami moralnymi, których ludzie dokonują na co dzień*.

Michael Sandel i sprawiedliwość kontrybutywna

Filozofię moralną udało się wyrwać z chaosu i intelektualnego rozprzężenia dzięki koncepcji sprawiedliwości kontrybutywnej Michaela Sandela, która przywróciła tej dziedzinie pytanie o to, jak powinniśmy używać własnej sprawczości¹. Koncepcja ta została już przedstawiona w rozdziale 2. jako jedna z niedawnych rewolucji intelektualnych, ale zanim zanim przejdziemy do jej praktycznego zastosowania, przyda się krótkie przypomnienie. Sprawiedliwość kontrybutywna proponuje normy moralne w pełni zgodne z tym, czego dowiedzieliśmy się dzięki najnowszym osiągnięciom ewolucyjnej biologii człowieka, psychologii społecznej i antropologii.

* Dorobek Dereka Parfita przywoływałem w rozdziale 6, w przypisie. Był on niewierzącym synem misjonarzy. Odrzucając wiarę rodziców, pragnął jednak wyprowadzić najbardziej skrajną wersję chrześcijańskiej moralności z rzekomo koniecznych aksjomatów etycznych. Mielibyśmy mianowicie troszczyć się o wszystkich przyszłych ludzi urodzonych gdziekolwiek równie mocno jak o własne dzieci. Osiągnął to, rozmontowując pojęcie indywidualnej sprawczości: każdy z nas jest jedynie nieskończonym ciągiem chwil, z których każda ma własne interesy. Ja teraz! Tylko jeśli troszczymy się o każdą chwilę życia każdej możliwej przyszłej osoby, może istnieć jakakolwiek podstawa moralności. W istocie jego ujęcie utylityzmu było podobne instrukcji dla życzliwego centralnego planisty ludzkiego zachowania: wszechwiedzący, dobroduszny autokrata zastąpił Boga jego rodziców. Indywidualna sprawczość moralna wyparowała. Tylko w ten sposób absurdałne pytania w rodzaju: „Czy powinienem teraz zabić trzy osoby, by ocalić cztery w przyszłości?” mogły stać się dylematami planistycznymi, jako że najbardziej uderzający aspekt tego pytania – że ja, Paul Collier, i ty, czytelniku, mielibyśmy użyć naszej sprawczości, by zamordować niewinnych ludzi – nie jest w ogóle uwzględniony jako część dylematu. Choć niegdyś odegrał ogromną rolę w przywracaniu utylitystycznej moralności, pod koniec życia uznał, że – podobnie jak Rawls – poniósł porażkę. Zob. „A philosopher’s philosopher” Sarah Richmond, „Times Literary Supplement”, 6266, (2023), oraz wnikliwą krytykę redukcjonizmu „małego świata” autorstwa Nancy Cartwright, *A Philosopher Looks at Science*, (2023). Do innych znaczących filozofów utylitystycznych należą Peter Singer i Joshua Greene. *Reductio ad absurdum* tej filozofii wcielił w życie Sam Bankman-Fried.

W odróżnieniu od Rawlsa i utilitarianistów, sprawiedliwość kontrybutywna nie wymaga od nas altruizmu, deklaruje jednak, że mamy powinność wnoszenia wkładu w dobro naszej społeczności, o ile inni są gotowi czynić to samo.

Najnowsze osiągnięcia biologii ewolucyjnej człowieka mówią nam, że choć nie wyewoluowaliśmy jako istoty altruistyczne, poświęcające życie dla obcych, jesteśmy wyjątkowo prospołecznym gatunkiem ssaków. Na ludzi oddziaływały silne presje ewolucyjne, by wnosić wkład na rzecz wspólnego dobra: współpracowaliśmy, by przetrwać w rywalizacji ze zwierzętami szybszymi, silniejszymi i lepiej się broniącymi, lecz mniej skłonny do współpracy. Jednostki w obrębie grupy uczyły się zachowywać właściwie wobec innych jej członków, o ile inni czynili to samo. W tych ludzkich grupach, w których ponad trzy procent członków odmawiało współpracy, współdziałanie pozostałych stawało się nie do utrzymania, a cała grupa skazywała się na wymarcie. Mamy zapewne genetyczną predyspozycję do współpracy i uczymy się jej, obserwując skuteczne zachowania kooperatywne u innych. To właśnie dlatego *Homo sapiens* jest najbardziej prospołecznym spośród wszystkich ssaków². Choć potrafimy zachowywać się w sposób egoistyczny, nasza natura popycha nas do dążenia ku lepszej wersji siebie, ku temu, by być aniołami wzajemnej troski w obrębie własnej społeczności. Te nowe dane z biologii ewolucyjnej są również zgodne z wcześniejszymi wynikami z psychologii społecznej i antropologii, które wskazują, że mamy silną skłonność do przynależności do grupy, rozkwitamy dzięki niej i umieramy przedwcześnie, gdy jesteśmy odizolowani³. Wyewoluowaliśmy również w taki sposób, że gdy powtarzamy jakieś zachowanie, postawa, z której wynika, staje się nawykiem. Jeśli natomiast nieustannie doświadczamy wzajemności, dzięki czemu mamy mnóstwo okazji do okazania własnej hojności, stajemy się bardziej skłonni angażować się w realizację wspólnych celów.

Model sprawiedliwości kontrybutywnej jest nie tylko spójny z wynikami badań z zakresu biologii ewolucyjnej i psychologii społecznej, ale też dobrze współgra z praktyczną polityką spirali wzrostu. Wyjaśnia dlaczego – o ile nie istnieją ku temu poważne moralne powody – powinniśmy przyłączać się do innych w dążeniu do lepszej przyszłości dla naszej wspólnoty i społeczeństwa. Jak ujęła to Diane Coyle, ekonomistka z Cambridge i ekspertka w dziedzinie polityki publicznej, ludzie potrzebują „poczucia wspólnego kierunku i optymizmu”. To wspólne poczucie wynika z mocy dzielonej *sprawczości*, a korzyści płynące z wzajemności stanowią kluczowy postęp intelektualny.

Sprawczość a deprywacja

Fundamentalna różnica między sprawiedliwością dystrybucyjną a sprawiedliwością kontrybucyjną dotyczy tego, w czyich rękach leży sprawczość. Sprawiedliwość dystrybucyjna nakłada warunki na działania ludzi mających władzę, *pozostawiając sprawczość w ich rękach*. Mówi im, że mogą uważać się za moralnych jedynie wtedy, gdy pomagają najsłabszym. Koncepcja sprawiedliwości kontrybucyjnej zmusza natomiast silnych do dzielenia się sprawczością ze słabymi i stosuje pewnego rodzaju listę kontrolną pozwalającą sprawdzić, czy rzeczywiście tak się stało. Czy słabi mają równy głos w określaniu wspólnych celów? Czy są traktowani z równym szacunkiem? Czy ich dochody pozwalają im realnie uczestniczyć w realizacji wspólnych zamierzeń?

W stosowaniu tej listy kontrolnej przydatnym narzędziem jest niepozorna technika z warsztatu nauk politycznych zwana *śledzeniem procesów*, zupełnie nieznaną w ekonomii i szkołach biznesu. Jest prosta, lecz skuteczna i wyjątkowo dobrze pasuje do kluczowego aspektu odwracania spirali upadku w miejscach pozostawionych w tyle. Odwrócenie kierunku spirali wymaga zmiany działań: niektórzy ludzie muszą zachowywać się inaczej. Metoda śledzenia procesów sięga wstecz ku kluczowym decyzjom, które zapoczątkowały próbę zmiany, oraz ku ludziom, którzy tę zmianę zatwierdzili i przeprowadzili. Sprawdza się w ten sposób, dlaczego i jak to zrobili. Nie jest to podejście metodologicznie wyrafinowane, lecz jego zastosowanie zmusza ekonomistów do wyjścia ze strefy komfortu, opartej na takich *siłach* jak korzyści skali, i zmusza ich do dostrzeżenia znaczenia ludzi, ich strategii i motywacji*.

Śledzenie procesów można zastosować do odpowiedzi na dwa kluczowe pytania dotyczące sprawczości: kto co robił komu? oraz kto przed kim odpowiadał? Pytania te możemy zadać w odniesieniu do: wszystkich miejsc pozostawionych w tyle zarówno w Sheffield jak i w Barranquilli czy Zambii. Możemy stosować je zarówno do kwestii ekonomicznych, takich jak wzrost zatrudnienia, jak i do kwestii politycznych, takich jak wpływ na decyzje. Zważywszy jednak na trzy kryzysy, od których zacząłem ten rozdział, zastosuję je do jednego konkretnego aspektu sporu moralnego – szans edukacyjnych, zarówno na elitarnych uczelniach pokroju Harvardu, Oksfordu czy paryskiego Sciences Po, jak i szkolnictwa na wcześniejszych etapach. Co zatem kryteria sprawiedliwości kontrybucyjnej zdradzają nam na temat tych polityk?

* Uzupełnia to w ten sposób ważną zaletę randomizowanych badań kontrolowanych: obie metody zmuszają ekonomistów do prowadzenia badań terenowych w realnych, lokalnych warunkach, co jest istotną korzyścią, którą laureat Nagrody Nobla Michael Kremer dostrzegął właśnie w randomizowanych badaniach kontrolowanych.

Przez stulecia niewolnictwa czarni Amerykanie nie mieli głosu, odmawiano im szacunku i nie mogli wносить żadnego wkładu we wspólne cele. Te strukturalne bariery nadal istnieją i nie zostały nawet w przybliżeniu rozwiązane, czego wyrazem jest bardzo niski odsetek przedstawicieli tej społeczności wśród uczniów szkół prywatnych, studentów najwyżej ocenianych uniwersytetów oraz wśród pracowników na lepiej płatnych stanowiskach w biznesie i wolnych zawodach. Zastosowanie wyrównawczych kryteriów naboru na czołowe amerykańskie uczelnie byłoby bardzo skromnym gestem w kierunku naprawienia tych nierówności w szansach życiowych czarnych Amerykanów, lecz gestem w pełni uzasadnionym. Tymczasem uczelnie oferowały tę przewagę w procesie rekrutacji głównie nie czarnym Amerykanom, lecz osobom najbardziej uprzywilejowanym spośród miliarda czarnoskórych *ludzi* na całym świecie.

Na całym świecie żyją dziś tysiące czarnoskórych nastolatków, którzy są bystrzy, uprzywilejowani i świetnie wykształceni. Część to dzieci afrykańskich polityków, część – odnoszących sukcesy przedsiębiorców. Mogliby dostać się na elitarne uczelnie bez korzystania z uprzywilejowanego naboru. Tymczasem, w obliczu postrzeganej potrzeby spełnienia wymogu dotyczącego liczby czarnych studentów, najlepsze amerykańskie uniwersytety często wybierają tych uprzywilejowanych młodych ludzi zamiast zdolnych czarnych Amerykanów, którzy – obciążeni stuleciami uprzedzeń i dyskryminacji – rzeczywiście zasługują na preferencyjne przyjęcie. Gdyby uprawnienie do korzystania z tej preferencyjnej puli miejsc ograniczono wyłącznie do czarnych *Amerykanów*, argumentacja, którą Sąd Najwyższy wykorzystał do zakwestionowania konstytucyjności działań afirmatywnych, nie byłaby możliwa – nie dotyczyłaby bowiem rasy, lecz wykazalnej i długotrwałej niekorzystnej sytuacji. Poza uprzywilejowaną mniejszością nastolatków, większość czarnoskórych ludzi na świecie również doświadczyła historycznej niekorzystnej sytuacji. Jednak w przeciwieństwie do czarnych Amerykanów ich niekorzystna sytuacja nie była skutkiem utrwalonego amerykańskiego złego rządzenia – winę ponoszą dawne europejskie potęgi kolonialne. Elitarne amerykańskie uczelnie opierają się dziś na reperkusjach tamtej opresywnej europejskiej historii, by uchylić się od swoich obecnych zobowiązań wobec współobywateli.

Społeczności zepchnięte na margines w Bradford i Sheffield, Glasgow i walijskich dolinach nie doświadczyły stuleci deprivacji porównywalnej z losem czarnych Amerykanów, ale i one zetknęły się z narastającymi nierównościami edukacyjnymi. W ostatnich dekadach szanse młodzieży z tych społeczności na dostanie się na elitarne brytyjskie uczelnie wyraźnie spadły w porównaniu z szansami dzieci z bardziej uprzywilejowanych środowisk⁴. Polityka publiczna wymaga zmian w imię sprawiedliwości, lecz nic skutecznego w tej sprawie jak dotąd nie zrobiono. Brytyjska

prawica skłania się ku obciążaniu winą za niskie aspiracje młodzieży ich rodziców, łącząc to z przekonaniem, że nadmierne świadczenia socjalne utrwały przekazywaną z pokolenia na pokolenie kulturę życia bez pracy. Lewica zaakceptowała, że niezbędna jest zmiana postaw, z tą różnicą, że remedium ma być edukacja. Keir Starmer, lider Partii Pracy, podjął ten wątek w przemówieniach, w których priorytetem jest „edukacja, edukacja, edukacja”, nawiązując tym samym do swojego mentora politycznego, Tony’ego Blaira. Jego celem jest zachęcanie zdolnych uczniów z ubogich środowisk do zdobywania wyższego wykształcenia, co jest dokładnym przeciwieństwem tego, co działo się nawet za rządów samego Blaira. Mimowolnie jednak Starmer postawił znak równości między dwoma odmiennymi problemami jakimi są nierówność szans i nierówność szacunku. Jego jednostronne skupienie się na szansach prowadzi niestety do oceniania połowy społeczeństwa, która nie idzie na studia, jako ludzi przegranych – w tym zdecydowanej większości tych, którzy cierpią z powodu dziedzicznej niekorzystnej sytuacji. Ukryty przekaz brzmi: każdy powinien dążyć do ukończenia studiów wyższych, co jest nieprawdą i co ludzi zniechęca i wprawia w poczucie beznadziei. Program wyrównywania szacunku wymaga równie dużej uwagi co program wyrównywania szans. W praktyce oba zależą od wyrównywania szans życiowych, poczynając od edukacji przedszkolnej, przez szkolną, aż po zatrudnienie i zarobki. Tymczasem ani szacunek, ani życiowe możliwości nie stały się przedmiotem realnego zainteresowania ani prawicy, ani lewicy w Wielkiej Brytanii.

We Francji obywatele pochodzenia arabskiego napotykać podobne nierówności na wszystkich etapach życia: od edukacji przedszkolnej, przez szkolną i wyższą, aż po rynek pracy. Ich głos liczy się też znacznie mniej w kształtowaniu wspólnych celów, jest mniej szanowany, a ich możliwości wnoszenia wkładu we wspólne cele, które akceptują, są znikome. Istnieje jednak znacznie mniej danych ilościowych na temat tych nierówności, gdyż we Francji gromadzenie informacji o pochodzeniu etnicznym lub wyznaniu jest prawnie zakazane. Motywacja stojąca za tym wynika z charakterystycznego konstytucyjnego zobowiązania do świeckości państwa, co implikuje, że przynależność państwowa nie powinna być powiązana z pochodzeniem etnicznym i religią. Jednak podobnie jak w przypadku orzeczenia amerykańskiego Sądu Najwyższego w sprawie dyskryminacji pozytywnej i znaczenia wyższego wykształcenia w Wielkiej Brytanii, obstawanie przy zasadzie, *gdy rzeczywistość jej przeczy*, wyrządza krzywdę społecznościom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji.

Koncepcja sprawiedliwości kontrybucyjnej łączy program wyrównywania szans życiowych z głębszym programem zerwania związku między szacunkiem a sukcesem. Wskazuje też na konkretne praktyczne zmiany, dzięki którym powstałyby warunki

wstępne umożliwiające miejscom pozostawionym w tyle nadrobienie dystansu. Domaga się równości głosu zamiast wykluczenia, szacunku zamiast pogardy oraz zwiększenia możliwości zarobkowych, tak by pozostawieni samym sobie uzyskali możliwość wnoszenia wkładu. Dowodzi, że wszystkie we wszystkich tych trzech obszarach występują obecnie rażące nierówności, i wskazuje, w jaki sposób można je najlepiej zmniejszyć. Dla osiągnięcia dalszych postępów przydatne są dwie uzupełniające się idee: *rusztowanie* i *ograniczonosc*.

Moralne konsekwencje wykorzystania rusztowań

Społeczności pozostawione w tyle mogą więcej nauczyć się od tych, które są już na nieco dalszym etapie rozwoju, niż od społeczeństw, które osiągnęły stan inkluzywnego dobrobytu po pełnym przejściu transformacyjnym. Podobnie jak w przypadku fizycznego rusztowania, gdy przejście takie zostaje zakończone, techniki stosowane podczas wspinaczki często się porzuca i odchodzą w zapomnienie. Ma to subtelne implikacje dla standardów moralnych, które społeczności sukcesu mogą zasadnie stosować przy ocenie działań tych, którzy są obecnie w trakcie tego przejścia. Oczywiście zestaw technik użytecznych w odwracaniu spirali upadku dla obszarów zaniedbanych obejmuje potencjalnie wszystkie te, które społeczności sukcesu stosowały we własnych procesach przemian. Ta zasada ma konkretne implikacje w zakresie naboru na elitarne amerykańskie uczelnie.

Co wydaje się nie do uwierzenia, do niedawna Harvard i większość innych prywatnych uczelni stosowały jawną praktykę faworyzowania krewnych darczyńców. Na Harvardzie ich szanse na przyjęcie były siedmiokrotnie wyższe niż porównywalnych kandydatów spoza kręgu sponsorów. Dopiero w 2023 roku Departament Edukacji Stanów Zjednoczonych wszczął formalne dochodzenie w sprawie tej rażącej praktyki⁵. Skoro darczyńcy i ich uprzywilejowane dzieci przez dekady korzystali z tego nieuzasadnionego przywileju, nie mogą wiarygodnie sprzeciwiać się preferencyjnym ścieżkom naboru dla osób z pozostawionych w tyle społeczności, takich jak czarni Amerykanie. *Skoro sami zalegitymizowali tę technikę dla niegodnego celu, nie wypadają im teraz protestować, gdy miałyby służyć celowi, który jest tego wart.*

Z perspektywy historycznej, uznanie tej zasady stanowiło moralną podstawę ustawy GI Bill z 1944 roku, którą historycy uznają za przełomową dla powojennego społeczeństwa amerykańskiego. Przyznawała ona tym, którzy odbyli czynną służbę wojskową, preferencyjny dostęp do bezpłatnej edukacji przez kolejne dwanaście lat. Prezydenta Roosevelta przekonały nieodparte świadectwa zebrane przez Annę Rosenberg, która przeprowadzając setki wywiadów ze służącymi żołnierzami,

dała im głos. Odkryła, że ci, których edukację przerwano, obawiali się, że zostaną w tyle za młodszymi kandydatami na studia, których życie nie zostało wywrócone przez wojnę. Byli żołnierze wnieśli wkład w realizację żywotnego wspólnego celu, ich głos został wysłuchany, a społeczeństwo odwzajemniło się ukierunkowanymi świadczeniami: *Ustawa GI Bill była ucieleśnieniem sprawiedliwości kontrybutywnej w praktyce*. Przez te dwanaście lat obowiązywania ustawy „rusztowanie” skutecznego wyrównywania szans życiowych Amerykanów pozostawało na swoim miejscu. Jako inspirujący model przetrwał on jeszcze przez kolejną dekadę, znajdując zastosowanie u Martina Luthera Kinga w działaniach na rzecz włączenia czarnych Amerykanów oraz u prezydenta Johnsona w programie Great Society – Wielkiego Społeczeństwa. Konsekwencje jego wpływu na Harvard uchwycili badacze, którzy śledzili losy kohorty absolwentów przyjętych dzięki GI Bill. Ich odkrycie, że edukacja na Harvardzie może odmienić szanse życiowe osób z środowisk pozostawionych w tyle, sprawia, że późniejsza stronnictwość w naborze jest trudniejsza do obrony*.

Moralne konsekwencje ograniczoności

Elinor Ostrom była antropolożką, która zdobyła Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii za odkrycie, że rdzenne społeczności powszechnie chronią swoje naturalne środowisko, przewyżając problem „pasażerów na gapę”, w tym przypadku egoistów, którzy wycinają więcej drewna opałowego, niż im sprawiedliwie przypada. Społecznościom tym udaje się to dzięki temu, że jednoczą się w samowzmacniającej się sieci wzajemnych zobowiązań, odpowiadającej dokładnie zasadom sprawiedliwości kontrybutywnej. Kluczowym wkładem Ostrom było pokazanie, jak buduje się wzajemność poprzez przestrzeganie zasad *ograniczoności* (przestrzegania wyraźnie określonych granic). Przynależność do społeczności wzajemności musiała być jasno określona – wszyscy musieli wiedzieć, kto jest jej członkiem, a kto nie. Wszyscy, którzy zdecydowali się do niej należeć, musieli zobowiązać się do wnoszenia wkładu na rzecz ogółu, i tylko poprzez ten wkład nabywali prawo do korzyści wytwarzanych przez społeczność. Stosując kryterium *ograniczoności*, środek zaradczy w postaci preferencyjnego dostępu powinien być ograniczony do tych obywateli, których szanse życiowe zostały naznaczone dziedzictwem niewolnictwa dlatego, że są Amerykanami wywodzącymi się od niewolników, a nie po prostu dlatego, że ich skóra nie jest koloru białego.

* Zob. G. E. Vaillant, *Triumphs of Experience: The Men of the Harvard Grant Study* (2012).

Jedna z zasad Ostrom dotyczących budowania wzajemności głosiła, że ci, którzy przyjęli wzajemne zobowiązania, muszą mieć prawo do kontrolowania zarówno składu grupy, jak i tempa przyjmowania do niej nowych członków. W tym przypadku grupę stanowią obywatele amerykańscy, a zasada ta przyznawałaby ważne uprawnienie potomkom niewolników. Jako obywatelom, których możliwości życiowe są wciąż rażąco niewystarczające, dawałaby im prawo do odroczenia rozszerzenia preferencyjnego naboru na uczelnie na nie-obywateli do czasu, gdy ich własne szanse wyrównają się z szansami pozostałych obywateli.

Połączenie koncepcji sprawiedliwości kontrybutywnej z zasadami Elinor Ostrom rozjaśnia kwestię, którą często postrzega się jako dylemat. Wielu ludzi sukcesu z miejsc pozostawionych w tyle chce finansować stypendia na wydziałach lekarskich dla osób ze swojej ojczyzny. Ich celem jest po części wyciągnięcie pomocnej dłoni do zdolnego dziecka z rodzinnego kraju, a po części zapewnienie ojczyźnie dobrze wykształconego lekarza. Gdy jednak absolwent renomowanej szkoły medycznej wchodzi na rynek pracy, kuszą go dobrze płatne posady w atrakcyjnych miejscach. Czy sponsor ma prawo uczynić powrót do kraju warunkiem stypendium, czy też jest to nieuzasadnione ograniczenie wolności? Sądzę, że gdyby Ostrom i Sandel przedyskutowali tę kwestię, doszliby do wniosku, że taki warunek jest sprawiedliwy. Te kuszące oferty pracy to pokusy, by przejechać się na gapę czyli zagarnąć stypendium przeznaczone dla tych, którzy chcą pomóc własnej ojczyźnie. Dopóki kandydaci są świadomi tego warunku, ci, którzy nie są gotowi go zaakceptować, mogą ubiegać się o środki w inny sposób.

Pierwotna ustawa GI Bill miała ściśle określony horyzont czasowy: powracający żołnierze mieli dwanaście lat na skorzystanie z przywileju bezpłatnej edukacji. Termin roku 1956 był podwójnie cenny. Program bezpośrednio dawał weteranom sprawczość nad własnym życiem, lecz ich przyszłość mogła ulec poprawie tylko wtedy, gdy zdobędą wykształcenie. Pośrednio potwierdzał kluczową zasadę. Był ograniczony w czasie, bo celem przywileju było wyrównanie szans życiowych weteranów z szansami młodszych osób, które nie brały udziału w walce. Celem była likwidacja nierówności, nie zadośćuczynianie za nią przez całe życie weterana. To ogólna zasada sprawiedliwości kontrybutywnej. W sytuacjach, gdy dziedziczna niekorzystna sytuacja całej społeczności stała się głęboko utrwalona, jak w przypadku czarnych Amerykanów, jej przezwyciężenie może zająć dwa lub trzy pokolenia, ale właśnie to stanowi uprawniony cel polityki publicznej. Akcja afirmatywna nie czerpie swojego uzasadnienia z symbolicznego, przeprasającego zadośćuczynienia za dawne krzywdy. Z jednakową siłą odnosi się ona do grup obywateli, które popadły w dziedziczną niekorzystną sytuację po prostu wskutek pecha polegającego

na zamieszkiwaniu niewłaściwego miejsca. I to prowadzi nas z powrotem do głównego tematu tej książki: miejsc pozostawionych w tyle wskutek wstrząsu, nad którym nie miały żadnej kontroli⁶.

Moralne implikacje miejsc pozostawionych w tyle

Proces nadrabiania zaległości wymaga czasu. W tych pierwszych krokach, u progu spirali wzrostu, możliwości zmiany są najmniejsze. Ma to zarówno moralne, jak i techniczne implikacje. Pod względem moralnym, działań niezbędnych na tych pierwszych etapach nie można oceniać stosując te same normy, które obowiązują w ugruntowanych demokracjach o wysokich dochodach. We wszystkich z nich normy te były naruszane w trakcie drogi do osiągnięcia zamożności. Działo się tak zapewne dlatego, że w większości przypadków, w ich wyjściowych warunkach, nie istniała żadna wykonalna droga rozwoju zgodna z obowiązującymi wówczas normami. Nawet takie podstawy jak pobór podatków, zwalczanie gangów przestępczych, zarządzanie zasobami naturalnymi i budowanie sprawnie funkcjonujących miast stawały przed dzisiejszymi zamożnymi demokracjami poważne wyzwania – i stawiają jej nadal.

Najbardziej bezwstydnym odstępstwem od dzisiejszych norm był wyzysk innych społeczeństw przez kolonializm, przy czym Belgia była najbardziej makabrycznym przypadkiem w ponurym szeregu europejskich imperiów. W całej Europie znaczna część bogactwa imperialnego trafiała w ręce tych, którzy mieli władzę polityczną. Na szczęście, ponieważ roztrwonili oni znaczną część tego bogactwa na próżniacze życie w zbytku, wejście w spiralę wzrostu jest dziś możliwe nie depreczając losów innych społeczeństw, jak oni to czynili.

Droga była trudna, ale nawet dziś we wszystkich trzech zamożnych demokracjach – Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji – pozostają społeczności, które od pokoleń tkwią w dziedzicznym niepowodzeniu. Wszystkie trzy państwa powinny zatem zejść z moralnego piedestału: wielokrotnie same łamały głoszone przez siebie standardy merytokracji i nie mają prawa potępiać tych, którzy usiłują wyrwać się z głęboko utrwalonego niekorzystnego położenia.

Co wiemy już o nadrabianiu dystansu

Wiemy, że pierwsze kroki są najtrudniejsze, ponieważ miejsca pozostawione w tyle, czy to kraje, czy regiony, mają niewielkie możliwości zmiany. Jeśli zatem tylko nieliczne działania można realizować skutecznie, co należy zrobić najpierw? Wiemy, że w krajach

o dominującej strukturze wiejskiej, takich jak Etiopia, wiele osób będzie musiało opuścić swoje domy i przenieść się do miast w poszukiwaniu lepszej pracy. Natomiast w regionach już zurbanizowanych, jak prowincjonalna Ameryka środkowego zachodu, odpływ mieszkańców pogłębia upadek: to miejsca pracy powinny przybyć do nich. Priorytety muszą zatem różnić się w zależności od lokalnych uwarunkowań. Istnieje jednak prosta technika ustalania priorytetów, działająca niezależnie od sytuacji – analiza ścieżki krytycznej (CAP). Opracowano ją w latach 60. XX wieku do zarządzania wielkimi przedsięwzięciami zależnymi od setek odrębnych działań*.

Weźmy wyzwanie, przed którym stoi Francja: przeciwdziałanie islamskiemu ekstremizmowi. Metoda ścieżki krytycznej może pomóc w ułożeniu możliwych sposobów zmierzenia się z tym problemem w skuteczną sekwencję. Co więcej, w połączeniu z nowszymi osiągnięciami można ją uczynić mniej skomplikowaną i jeszcze bardziej efektywną. We Francji większość wyborców opowiada się za świeckim państwem i identyfikacją obywateli niezależną od wyznania. Jednak jedna ze społeczności dotkniętych dziedzicznie niekorzystną sytuacją, francuscy muzułmanie, posługuje się religią jako kryterium przynależności. Przeciwdziałanie islamistycznemu ekstremizmowi zależy od przekształcenia szans życiowych tej społeczności. To z kolei zależy od komplementarnych działań ze strony państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Państwo może podejmować takie kroki jak zapewnienie preferencyjnego dostępu do szkoleń zawodowych i miejsc pracy, na wzór ustawy GI Bill. Ruchy społeczne mogą z kolei pytać muzułmańskie rodziny o cele, które mogłyby stać się wspólnymi dążeniami, podobnie jak Anna Rosenberg odkrywała pomijane priorytety. Być może okazałoby się, że wielu rodziców wyznających islam obawia się braku możliwości zatrudnienia i infrastruktury społecznej dla swoich nastolatków oraz związanym z tym ryzykiem, że wpadną w kłopoty. Co metoda ścieżki krytycznej może nam powiedzieć o tym, które z tych problemów należy rozwiązać w pierwszej kolejności? Wskaże ona, że zanim cokolwiek innego będzie można zrobić, członków danej społeczności trzeba móc zidentyfikować. W tym celu zakazy narzucone przez zasadę świeckości, uniemożliwiające gromadzenie danych o tożsamości religijnej, będą musiały zostać zawieszane do czasu osiągnięcia celu, jakim jest wyrównanie szans życiowych. To przypomina wartość ograniczonego w czasie przywileju wbudowanego w ustawę GI Bill, potwierdza raz jeszcze, że świeckie państwo jest szczególnie, podstawową wartością społeczeństwa francuskiego, umożliwiając jednocześnie zniwelowanie dziedzicznej deprivacji

* Czytelnicy śledzący uważnie przypisy dostrzegli ją już w rozdziale 10.

Metoda ścieżki krytycznej wskazuje, że kolejnym krokiem powinno być zapytanie rodzin wyznających islam o ich cele, tak by te, które dzielą z wieloma innymi społecznościami, można było zidentyfikować i pozycjonować jako przedsięwzięcia angażującym różne społeczności. Od tego momentu metoda ścieżki krytycznej musi uwzględniać radykalną niepewność – zamiast próbować tworzyć plan główny na pokolenie, plan nie powinien sięgać zbyt daleko w przyszłość. Poza horyzontem około dziesięciu lat liczba niewiadomych gwałtownie rośnie. Zobowiązania, które rzekomo sięgają daleko w przyszłość, takie jak modne obietnice rządowe dotyczące osiągnięcia „zerowej emisji netto do 2050 roku”, są na granicy teatralnego oszustwa: wygląda na to, że podjęto zdecydowane działania, ale w rzeczywistości tak nie jest. Żaden rząd francuski, brytyjski ani amerykański nie jest w stanie związać swoich następców obietnicami działań wykraczających poza koniec własnej kadencji. I wszyscy – przedsiębiorcy, lobbyści, opinia publiczna i sami politycy – doskonale z tego zdają sobie sprawę. Obietnice wybiegające daleko w przyszłość to etycznie brzmiąca wersja odkładania problemu na potem.

Ale radykalna niepewność to nie tylko tarcza przed takimi złudzeniami – to także zachęta do działania. Jeśli Francuzi nie wiedzą, jak integrować rozczarowanych wyznawców islamu, muszą się tego dowiedzieć.

Zarówno państwo, jak i ruchy społeczne muszą się uczyć. Mogą wyciągać wnioski z różnic: czy niektóre francuskie miasta radzą sobie lepiej niż inne? Mogą uczyć się od innych społeczeństw, którym poszło lepiej. W Singapurze Lee Kuan Yew z powodzeniem zaszczepił ducha sprawiedliwości kontrybutywnej w społeczeństwie, któremu jej brakowało. Podobnie jak w innych częściach świata, singapurska społeczność muzułmańska wzywała do modlitwy pięć razy dziennie z minaretów meczetów. Jednak gdy ludzie z wielu różnych grup tożsamościowych korzystali z mieszkalnictwa społecznego w lokalach rozmieszczonych bez podziału na grupy, uczyli się nawzajem siebie słuchać. Wiele osób niebędących muzułmanami, mieszkających w pobliżu meczetów, delikatnie wyraziło sprzeciw, twierdząc, że każdego ranka bardzo wcześnie budzi się je oraz ich dzieci. Gdyby Singapur był społeczeństwem, w którym spory trafiają od razu do sądu, mogło to przerodzić się w zaciętą, pełną antagonizmów walkę. Zamiast tego społeczności spotkały się ze sobą, a muzułmanie zgodzili się skierować głośniki do wewnątrz, ku zgromadzonemu w meczetach. Wezwanie do modlitwy docierało do tych, którzy z własnej woli przyszli do meczetu. Było to zgodne z zasadami religii, a przy tym na tyle ciche, by nie przerywać snu osób niebędących muzułmanami.

Ramy czasowe nadrobienia zaległości

Obraz panelu kontrolnego z wskaźnikami do śledzenia horyzontów czasowych wprowadziłem w kontekście zarządzania zasobami naturalnymi, ale równie dobrze odnosi się do obecnego tematu – wyzwania polegającego na pełnej integracji zepchniętych na margines wyznawców islamu we Francji. W perspektywie krótkoterminowej chodzi o działania natychmiastowe: które decyzje wymagają zmiany i w czyich rękach leży władza, by je przeprowadzić. Śledzenie procesów pozwala to ujawnić. Prawdopodobnym powodem, dla którego dotychczas tego nie zrobiono, jest fakt, że godziłoby to w interesy tych, którzy sprawują władzę. Uwypuklenie tego stanowi uzasadnienie dla monitorowania procesów: pokazuje ono, „jakie decyzje i jakie działania wdrożeniowe zmienią się w tym roku”. Z roku na rok plan ten jest aktualizowany, przy czym nacisk kładzie się na monitorowanie rocznych postępów. W dłuższej perspektywie służy to realizacji strategii, stawiając pytanie: „Co zmieni się za 5–10 lat w wyniku naszych działań?”. Strategia godna tej nazwy powinna zakładać mierzalny postęp. Dzięki takiemu ujęciu rząd, społeczeństwo i wyznawcy islamu mogą oceniać plan w trakcie jego realizacji i po jej zakończeniu. Tu również obowiązuje weryfikacja w zderzeniu z rzeczywistością: jeśli nic nie działa, strategia integracji wymaga radykalnej zmiany. Natomiast jeśli zadziałała, lecz słabiej niż oczekiwano, być może należy ją rozszerzyć. Ostatni wskaźnik horyzontu czasowego odzwierciedla rosnącą zdolność państwa i ruchów społecznych do rozwiązywania tego problemu – jeśli zdolność ta rzeczywiście się wzmacnia, sukcesy powinny stawać się coraz częstsze. Te trzy wskaźniki czasowe śledzone na pulpicie kontrolnym chronią wszystkich przed samozłudzeniem. Biorąc pod uwagę powszechne i trwałe niepowodzenia w integracji społeczności pozostawionych w tyle we Francji, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, są one ewidentnie potrzebne.

Spojrzenie w lustro

Wyborów moralnych dokonujemy nie tylko w sferze polityki publicznej, lecz także w codziennym życiu. Przyjęcie zasad sprawiedliwej kontrybutywnej uwalnia nas od pogoni za nieosiągalnymi standardami i wskazuje konkretne działania, bez których społeczeństwo nie jest w stanie integrować społeczności dotkniętych głębokim kryzysem.

U podstaw sprawiedliwości kontrybutywnej leży przekonanie, że choć wolność osobista jest wartością, nasze relacje społeczne generują zobowiązania. Kto chce uważać się za człowieka moralnie odpowiedzialnego, nie może żyć wyłącznie dla własnej przyjemności.

Wstawanie rano

Czy możemy wstawać rano by zrobić coś więcej niż zająć się własnymi sprawami? Czy możemy czuć się zobowiązani do wstania po to, by pomóc innym? Oczywiście – wiele babć i dziadków robi to regularnie, opiekując się wnukami. Nie służy to ich wąsko pojętemu interesowi: wiedzą przecież, że wnuki ich przeżyją, a czysto egoistycznie mogliby twierdzić, że skoro im już pozostało mało czasu, nie powinni spędzać go na opiece nad małymi dziećmi. Nie jesteśmy jednak skonstruowani by myśleć w ten sposób. Poza rodziną wielu ludzi poświęca się dla innych w drobnych, codziennych sytuacjach. Gdybym miał wymienić wszystkie przejawy takiej życzliwości wobec naszych własnych nastolatków, byłaby to długa lista: nauczyciele z poprzednich szkół nadal im pomagają, dentysta interesuje się osobą, a nie tylko jej uzębieniem – wszyscy ci ludzie obdarzają nas życzliwością z własnej woli, podobnie jak wielu innych w codziennych kontaktach ze swoim otoczeniem.

Te niezliczone drobne akty życzliwości są niepojęte i nieobecne w modelach, których jedynym mieszkańcem jest chciwy, egoistyczny *Homo Economicus*, który zachowuje się jak socjopata. Na szczęście ewolucja, wymuszając współpracę, zepchnęła go do grupy liczącej zaledwie trzy procent ludzkości. Niestety w USA i Wielkiej Brytanii po 1980 roku takich właśnie ludzi zaczęto chętnie mianować dyrektorami generalnymi, co wywarło nieproporcjonalnie silny wpływ na kulturę pracy. Pozostałe dziewięćdziesiąt siedem procent z nas wyewoluowało tak, by przewyżczać krótkowzroczny egoizm, chyba że zostaniemy ściągnięci w dół przez nieszczęśliwy zbieg okoliczności. A właśnie taki los był udziałem wiele społeczności dotkniętych kryzysem – kolejne porażki niszczyły poczucie własnej wartości, rodząc samospełniające się poczucie beznadziei i rozpacz. Mimo to ci, którzy w miejscach pozostawionych w tyle pracują na rzecz zmiany, mogą czerpać otuchę ze świadomości, że takie postawy są nienaturalne. W rzeczywistości stać nas na więcej, a poczucie własnej wartości można odbudować krok po kroku. Jaka moralna odpowiedzialność spoczywa na tych, których życie potoczyło się bardziej pomyślnie? W minimalnym wymiarze polega ona na tym, by zmusić samych siebie do oceny, czy pewne aspekty naszego zachowania nie przyczyniły się do powstania takich szkodliwych postaw.

Wkład na rzecz naszych społeczności miejsca i społeczności pracy

Istnieją okoliczności, w których nie powinniśmy przyczynić się do realizacji celów uzgodnionych przez naszą społeczność, ale stanowią raczej wyjątek niż regułę. Zarówno koncepcja sprawiedliwości kontrybtywnej, jak i teoria ewolucji wskazują, że naszym domyślnym nastawieniem nie powinno być dążenie do własnego interesu bez względu na to, co próbuje osiągnąć nasza społeczność. Zazwyczaj należy dopasowywać swój wkład do wkładu innych członków społeczności, stosownie do możliwości. Każdy ma obowiązek uczestniczyć w odwzajemnianej hojności: to kodeks moralny, który ojciec José zaszczepił w Kraju Basków, a Toyota na linii montażowej.

Mężczyzna w wieku poborowym w Kijowie ma moralny obowiązek wstąpić do lokalnej straży obywatelskiej albo ją wspierać i bronić swojego miasta. Jakie są wyjątki? Walka może być sprzeczna z kodeksem moralnym: założmy, że mamy do czynienia z pacyfistą. W takim przypadku staje się on osobą odmawiającą służby wojskowej z powodów sumienia i służy swojej społeczności w inny sposób. Może też zdecydować się odciąć od swojej ukraińskości i dołączyć do innego społeczeństwa i postępować zgodnie ze swoimi zasadami moralnymi. Nie wolno mu natomiast wyjechać do kraju, w którym żyłoby mu się wygodniej i nadal uważać się za pełnoprawnego członka swojej społeczności w Ukrainie. Ale o ile obrona wspólnego domu to cel moralnie zobowiązujący, o tyle napaść na domy innych już nie – jeśli jestem Rosjaninem, nie mam obowiązku podbijać Ukrainy. Obowiązek przyczyniania się do realizacji wspólnych celów ma też inne istotne ograniczenia. Społeczność powinna traktować taką osobę z takim samym szacunkiem i zapewnić jej równy głos.

Dla większości z nas ewolucja sprawiła, że takie wybory moralne przychodzą naturalnie. Ponieważ większość naszych decyzji podejmowana jest nie przez nasze indywidualne umysły, lecz przez zbiorowy rozum naszych społeczności miejsca i społeczności pracy, to właśnie na tym poziomie najłatwiej dokonujemy właściwych wyborów moralnych⁷. W obrębie naszej społeczności wyrabiamy nawyki. Wyznawcy islamu z Singapuru byli już przyzwyczajeni do współpracy z innymi mieszkańcami swojego miasta, podobnie jak Duńczycy, gdy COVID-19 stał się wyzwaniem dla wszystkich. Gdy społeczność wpada w spiralę upadku, takie nawyki mogą ulec osłabieniu. Jeśli codzienne doświadczenie pracy w Amazonie lub *call center* sprowadza się do zajmowania najniższego miejsca w hierarchii upokorzeń, może to rozbić społeczność, prowadząc do wzajemnego obwiniania się. A jednak nie jest to wcale przesądzone: wspólne doświadczenie przeciwności potrafi wydobyć z ludzi to,

co najlepsze. Parafrazując słowa prezydenta Busha: ci, którzy mają *niewiele*, wspierają tych, którzy mają jeszcze *mniej*. Sprawiedliwość kontrybutywna zachęca wspólnoty sukcesu do celebrowania bohaterów wspólnot zmagających się z trudnościami.

Wkład w różnorodne społeczeństwa i zróżnicowane środowiska pracy

Na wyższym poziomie ludzkich interakcji kryteria moralne sprawiedliwości kontrybutywnej rzadziej okazują się trafne – zastrzeżenia nabierają większego znaczenia. W zróżnicowanym społeczeństwie mniej prawdopodobne jest, że będzie mi dana równość głosu i szacunku, i że znajdę się w pozycji, która pozwoli mi wносить w nie wkład. Co gorsza, bardziej wpływowi członkowie mojej społeczności politycznej mogą aktywnie odrywać się od wspólnej tożsamości z tymi, którzy pozostają w tyle, odrzucając wszelkie zobowiązania wzajemności. Brexit podzielił Wielką Brytanię na ludzi sukcesu, którzy w większości głosowali za pozostaniem w UE, i mieszkańców miejsc pozostawionych w tyle, którzy w większości głosowali za wyjściem z Unii. Pewien znany dziennikarz opisał nastroje panujące w zamożnym Londynie, który w odróżnieniu od wszystkich innych regionów Anglii głosował zdecydowanie za pozostaniem, jako uczucie bycia „przykutym do trupa”. To pogardliwe sformułowanie było pozbawione jakiegokolwiek empatii⁸. Co więcej, decyzje podejmowane na szczeblu krajowym w wielospółnotowym organizmie są bardziej oderwane od realiów, w których wiele z tych społeczności żyje i pracuje, a zatem w mniejszym stopniu uwzględniają ich specyfikę. Nasze doświadczenia związane z życiem w społecznościach wielokulturowych są prawdopodobnie zbyt świeże lub zbyt powierzchowne. Sytuację pogarszają wyniki badań, które wskazują, że z natury mamy skłonność do tworzenia grup. W wyniku ewolucji tworzymy rywalizujące ze sobą grupy, nawet jeśli różnice między nimi są nieistotne. Nie wróży to dobrze podejmowaniu wielu decyzji na wysokim szczeblu, gdzie różnic takich jest mnóstwo. Jednak nawet w tym przypadku istnieją pewne budzące nadzieję przykłady przeciwnych sytuacji, takie jak współpraca w zakresie handlu na duże odległości od czasów prehistorycznych. To sugeruje, że różne plemiona od dawna potrafią współpracować w imię wspólnych interesów. Ponadto możliwe jest, że nowe pokolenie młodzieży, zaznajomione z nawiązywaniem kontaktów ponad dawnymi granicami tożsamości, mogłoby zmienić tę sytuację na lepsze. Jednak dowody na to, że media społecznościowe doprowadziły do utrwalenia podziałów plemiennych, atomizacji i izolacji, sugerują coś przeciwnego.

Wkład na rzecz sojuszy międzynarodowych

Na szczycie G7 w Japonii w 2023 roku komunikat końcowy zawierał wiele zobowiązań moralnych, które większość obywateli zamożnych demokracji przyjęła z aprobatą. Członkowie G7, w większości dawne potęgi kolonialne reprezentujące siedem krajów o wysokich dochodach, tworzą zapewne najwyższy poziom współpracy międzynarodowej wystarczająco spójny, by móc funkcjonować razem. Jeden z ministrów finansów powiedział mi, że wymieniano między sobą informacje poufne, których ujawnienie mogłoby w niejednym przypadku poskutkować dymisją. Taki poziom wzajemnego zaufania stał się możliwy dzięki nawykowi wzajemności budowanym przez wiele lat.

Oceny moralne sformułowane podczas tego szczytu G7 miały tak szeroki zasięg, że można je było odczytać jako próbę przejścia władzy nad światem. Jednak skład tej grupy jest tak daleki od reprezentatywności w stosunku do światowej populacji, że wszelkie roszczenia do legitymizacji będą postrzegane przez państwa spoza G7 jako skandal⁹. Nawet jeśli większość obywateli krajów G7 aprobuje wartości moralne promowane przez grupę, nie powinna aprobować prób uzurpowania sobie przez nią rządów na świecie. Przywódcy G7 dopuścili się więc *imperializmu moralnego*. Opakowanie tych wartości w szlachetny język praw człowieka i ratowania planety nie rozwiązuje problemu globalnej legitymacji. Równość głosu, szacunek i upodmiotowienie – warunki sprawiedliwości kontrybucyjnej – są przez G7 naruszane w sposób spektakularny. O ile w kilku kwestiach G7 może zasadnie wypracowywać wspólny cel wśród swoich członków, nie może zasadnie narzucać tych celów innym. Nie ma prawa do narzucania swoich poglądów społeczeństwom, które nie miały niemal żadnego udziału w procesie kształtowania przez G7 własnych opinii. Co więcej, moralizowanie i groźby ze strony potężnych społeczeństw utrudniają zmagania i debaty, dzięki którym inne społeczeństwa rewidują własne normy moralne. Ich normy będą ewoluować naród po narodzie, poprzez te same wewnętrzne procesy, przez które ewoluowały normy społeczeństw G7. Groźby są przeciwskuteczne: nasz instynkt zachowania sprawczości jest tak silny, że skłania nas do robienia dokładnie odwrotności tego, czego się od nas żąda – w psychologii nazywa się to *reaktancją*.

We wrześniu 2023 roku, podczas szczytu G20 pod przewodnictwem Indii, między G7 a pozostałymi członkami G20 wybuchł spór dotyczący wsparcia dla Ukrainy. Stając przed wyborem między wprawieniem Indii w zakłopotanie a ustąpieniem, mniejszość G7 zaakceptowała, że aby wypracować jakikolwiek wspólny cel w głęboko podzielonym świecie, nie może już obstawać przy własnych

priorytetach. Jak większość innych obywateli państw G7, w konkretnej kwestii Ukrainy zgadzam się z mniejszościowym stanowiskiem G7, lecz w szerszej kwestii zdecydowanego odrzucenia instynktu G7 do moralnego imperializmu – doceniam przywództwo Indii.

Imperializm moralny dał o sobie znać podczas debaty o prawach osób homoseksualnych w Ghanie. Badania ankietowe pokazywały, że zmiana postaw Ghańczyków przebiegała w sposób bardzo podobny do tego, jak zmieniały się one w Wielkiej Brytanii, choć kilka dziesięcioleci później. Na początku XXI wieku większość ludzi akceptowała już homoseksualne związki partnerskie: dominującą normą stała się niesądząca akceptacja różnorodności. Wtedy jednak zaczęły przybywać finansowane z zagranicy organizacje pozarządowe, a zwłaszcza amerykańskie kościoły ewangeliczne, które chciały skłonić ghański rząd do uchwalenia przepisów zakazujących małżeństw osób tej samej płci. Pod presją kościołów ewangelicznych, które stały się wpływową grupą, rząd Ghany wprowadził odpowiednią ustawę. Jednak presja ze strony zagranicy na tym się nie zakończyła.

W efekcie zaciągnięcia kredytów podczas polikryzysu do 2023 roku rząd był głęboko zadłużony i potrzebował pożyczki od MFW. Wówczas rząd amerykański, mający najsilniejszy głos w radzie Funduszu, postawił warunek: jeśli rząd ghański nie wycofa tej ustawy i nie wprowadzi regulacji przyznających prawa osobom homoseksualnym, pożyczka zostanie zablokowana. Skutek tej oportunistycznej ingerencji zewnętrznej był tak jawnie imperialistyczny, że ghańska opinia publiczna odwróciła się od praw osób homoseksualnych, co stanowiło klasyczny przykład *reaktancji* przywracającej poczucie sprawczości. Dwie zagraniczne interwencje razem wzięte udaremniły naturalny proces, przez który wartości społeczeństwa ewoluują.

Gdy miałem już wysłać niniejszą książkę do wydawcy, podobne naruszenie praw osób homoseksualnych skłoniło sekretarza stanu USA Antony'ego Blinkena do wykluczenia Ugandy z programu African Growth and Opportunity. Brałem udział w paradach na rzecz praw osób homoseksualnych, ale taki moralny imperializm jest haniebny, przynosi skutki odwrotne do zamierzonych i szkodzi reputacji Ameryki. Haniebny, ponieważ program ten dawał preferencyjny dostęp do rynku ugandyjskim i innym afrykańskim towarom: decyzja uderzyła w miejsca pracy, kwalifikacje i firmy ubogiego społeczeństwa w czasie, gdy jego gospodarka, jak w znacznej części Afryki, opiera się na chwiejnych podstawach. Było to działanie przynoszące efekt odwrotny do zamierzonego, ponieważ – podobnie jak w Ghanie – może to spowodować regres w walce o prawa osób homoseksualnych. Szkodzi

to również reputacji Stanów Zjednoczonych, ponieważ w kontekście gwałtownego spadku poparcia Afryki dla Zachodu sygnalizuje to, że USA są niewiarygodnym sojusznikiem nawet wobec długoletniego przyjaciela.

Świat sukcesu może wiele wnieść do świata tych, którzy zostali w tyle, ale imperializm moralny nie jest właściwą drogą do osiągnięcia tego celu. Musimy zacząć od pokory i uznać, że w procesie nadrabiania zaległości inicjatywa leży po stronie tych, którzy zostali w tyle, podobnie jak znajomość kontekstu, bez której nawet wsparcie wynikające z dobrych intencji grozi popełnieniem błędu i pogorszeniem sytuacji. We współpracy z rządami, ruchami społecznymi lub lokalnymi przedsiębiorstwami musimy opracować strategie wsparcia, a rozdział 12. pokazuje, jak wiele możliwości istnieje, aby zrobić to lepiej.

Partnerzy, nie zbawcy

Osoby z zewnątrz mają do odegrania pewną rolę – najbardziej oczywistą jest udzielenie wsparcia, a nie nakładanie kar. Jednak ci, którzy oferują pomoc, muszą wystrzegać się złudzenia, że są zbawcami. Krajów i społeczności pozostających w tyle nie można uratować poprzez działania ludzi bogatych. Postawienie się pozycji zależności od bogatego darczyńcy zagraża sprawczości i ją osłabia. Często ci, którzy oferują pomoc, w rzeczywistości pogarszają sytuację swoim brakiem wiarygodności. Zwiększa to systemową kruchość „ratowanych” społeczności. „Zbawcy” mają skłonność uważać się za moralnie lepszych, nawet jeśli są po prostu szczęściarzami albo beneficjentami godnych potępienia grabieży popełnionych w przeszłości. Tylko wtedy, gdy społeczności w trudnej sytuacji zostaną zachęczone do wzięcia sprawczości w swoje ręce, by same się uratować, można osiągnąć równowagę w szacunku, z jakim są traktowane.

Prawdziwa rola osób z zewnątrz zaczyna się od okazania skromności i uznania, że rola, którą mają do odegrania jest ograniczona, i którą można streścić słowami: „Nie jesteśmy w stanie *ich* uratować i nie powinniśmy do tego dążyć. Przejmując inicjatywę, której potrzebują osoby w trudnej sytuacji, lub deprecjonując ich wysiłki na rzecz postępu, utrudniamy transformację. W najlepszym razie powinniśmy wysłuchać, jakie są ich potrzeby, a następnie zapewnić wsparcie zgodne z ich wskazówkami – zrobić, co w naszej mocy, aby je otrzymali”.

Co roku szefowie banków centralnych z całego świata spotykają się w Jackson Hole w stanie Wyoming w USA, aby omówić konsekwencje bieżących wydarzeń finansowych. W 2009 roku zostałem zaproszony do wygłoszenia przemówienia i zauważyłem, że na spotkanie nie zaproszono ani jednego reprezentanta kraju afrykańskiego. Jest to typowy przykład tego, jak liderzy biznesu i finansów naruszają zasady równości głosu i szacunku. Nie mogąc uczestniczyć w spotkaniach w USA, prezesi afrykańskich banków centralnych zbierają się teraz co roku w Oksfordzie, gdzie spotykają się z wybranymi przez siebie światowymi ekspertami finansowymi i dzielą się doświadczeniami.

Latem 2023 roku wielu prezesów afrykańskich banków centralnych stanęło w obliczu kryzysu niezadowolenia społecznego, gdy ich rządy znalazły się w impasie z powodu zamkniętych rynków kapitałowych, spadających cen eksportowych

i rosnących kosztów obsługi zadłużenia. Zdawali sobie sprawę, że przy tak dużej liczbie młodych ludzi pozostających bez pracy, pokój społeczny zależy od szybkiego wzrostu zatrudnienia. Niektórzy mieli poczucie, że ich kraj znalazł się na skraju załamania gospodarczego, za którym rozciąga się nieznane terytorium upadku.

Chociaż społeczeństwa o wysokich dochodach mają obecnie trudności z zrozumieniem tych obaw, ich doświadczenia z sytuacjami jeszcze bardziej ekstremalnymi dopiero niedawno zniknęły z ich zbiorowej pamięci. Wybory, przed którymi stanęło wielu Niemców pod koniec lat 40., były tak trudne, że, jak być może pamiętacie, kardynał Fringen zaproponował szczególny kodeks moralny dla tysięcy głodujących ludzi. Zdając sobie sprawę z zagrożeń związanych z desperacją, mocarstwa alianckie umożliwiły niemieckim decydom opracowanie i wdrożenie własnej strategii gospodarczej. Uznali oni, że „głodujący ludzie potrzebują miejsc pracy, a z kolei miejsca pracy zależą od tworzenia etatów przez lokalne firmy. W tym celu, firmy muszą zaciągać pożyczki w lokalnych bankach”*. Prezesi afrykańskich banków centralnych wpadli na podobny pomysł – wzrost zatrudnienia mógł wynikać wyłącznie z zatrudniania przez firmy, ale tych akurat w ich krajach było zdecydowanie zbyt mało. Można było wypróbować inne rozwiązanie i stworzyć odpowiedni system motywacji, aby przyciągnąć renomowane firmy zagraniczne do rozpoczęcia działalności na rynku krajowym, np. poprzez pewnego rodzaju zachęty finansowe. A ponieważ ich rządy nie miały pieniędzy, pojawia się pytanie: jak sfinansować którąkolwiek z tych opcji? Alternatywnie mogli przyspieszyć rozwój lokalnych firm przy akceptacji większego ryzyka finansowego, pozwalając w ten sposób najlepszym z nich się rozwinąć.

Jak pomoc może przynieść skutek odwrotny od zamierzonego

Problem braku finansowania w regionach pozostających w tyle, który hamuje wzrost zatrudnienia w sektorze prywatnym, jest znany od dawna. W 1960 r. Bank Światowy, czołowa agencja rozwoju społeczności międzynarodowej, utworzył agencję siostrzaną, aby zaspokoić tę potrzebę: Międzynarodową Korporację Finansową (IFC). Rządy państw zapewniły pewien początkowy kapitał wysokiego ryzyka oraz udzieliły gwarancji na środki zaciągnięte przez IFC na międzynarodowych rynkach kapitałowych, umożliwiając jej zaciąganie pożyczek po stopach wolnych od ryzyka i udzielanie kredytów przedsiębiorstwom w krajach rozwijających się

* Zob. rozdział 6.

z niewielką marżą. Stało się to wzorem dla wielu państwowych agencji publicznych, znanych pod wspólną nazwą instytucji finansowania rozwoju (DFI). Bez nich przedsiębiorstwa w krajach i regionach postrzeganych jako ryzykowne musiałyby zmagać się z katastrofalnie wysokimi kosztami finansowania. Umożliwiły one przedsiębiorstwom, które uznały za dobrze zarządzane, finansowanie inwestycji przy umiarkowanych stopach procentowych. W 1990 roku kanclerz Kohl z powodzeniem przekształcił zachodnioniemiecką DFI, aby pobudzić rozwój sektora prywatnego na Wschodzie. Do 2020 r. istniało około czterdziestu DFI, ale podobnie jak w Niemczech w 1990 r., należało zmienić ich przeznaczenie*. Nie były już potrzebne do finansowania wzrostu zatrudnienia w sektorze prywatnym w wielu wschodzących krajach o średnim dochodzie: od czasu „nowej normalności” z 2014 r. rolę tę przejęły międzynarodowe rynki kapitałowe. Jednak w Afryce istniała pilna, niezaspokojona potrzeba. Dzięki szybkiemu wzrostowi zatrudnienia społeczeństwa afrykańskie ustabilizują się politycznie i będą się rozwijać. Bez tego grozi im destabilizacja, czego obawiali się afrykańscy bankierzy centralni. W połowie 2023 roku ich obawy się potwierdziły, gdy Niger, dobrze zarządzana demokracja z regionu Sahelu, padł ofiarą zamachu stanu. Przyczyny tego zamachu stanu sięgają destrukcyjnego wpływu koncepcji Friedmana na szkoły biznesowe i wyjaśniają, dlaczego należy zrozumieć tę sekcję.

*Dlaczego instytucje finansowania rozwoju (DFI) wpadły w pułapkę
bezskuteczności*

Gdyby nieco pozbawione konkretnego celu Gdyby nieco pozbawione konkretnego celu instytucje finansowania rozwoju (DFI) połączyły swoje tanie środki, mogłyby zrealizować kluczowy, dotychczas niezrealizowany cel – wspieranie wzrostu zatrudnienia w sektorze prywatnym, którego Afryka potrzebuje. Mogłyby to osiągnąć na dwa sposoby. Pierwszy polegałby na zapewnieniu kapitału początkowego przedsiębiorczym młodym Afrykanom, aby mogli wcielić swoje pomysły w życie, a następnie zainwestowaniu kapitału wysokiego ryzyka w najbardziej obiecujące projekty, z których niektóre mogłyby stać się „gazelami” napędzającymi wzrost

* Większość rządów krajów-donorów posiada instytucję finansowania rozwoju (DFI) – Stany Zjednoczone niedawno rozbudowały swoją instytucję i zmieniły jej nazwę na Centrum Finansowania Rozwoju, dysponujące kwotą sześćdziesięciu miliardów dolarów. Wielka Brytania posiada najstarszą z tego typu instytucji, która również zmieniła nazwę na British International Investment.

zatrudnienia. Drugi polegałby na zapewnieniu zachęt finansowych dla uznanych firm zagranicznych, aby tworzyły miejsca pracy w kraju. Do tej pory zmarnowały one obie te szanse. Oto historia tych straconych szans i wyjaśnienie, dlaczego zmiana zależy od wyborców w krajach o wysokich dochodach. Nie uchylimy się od obowiązków, zatykając sobie uszy.

Równoległe ze spotkaniem prezesów banków centralnych instytucje finansowania rozwoju (DFI) spotykają się obecnie co roku w Oksfordzie. Gromadzą się tam, ponieważ nie istnieje żadne oficjalne forum, na którym mogłyby się wszystkie spotkać*. Jest to symptom głębszego problemu.

Ponieważ zadaniem instytucji finansowania rozwoju (DFI) jest inwestowanie w przedsiębiorstwa, zatrudniają one absolwentów szkół biznesowych, czyli osoby z tytułem MBA. Jak już wspomniano w tej książce, od lat 70. zbyt wiele szkół biznesowych wpaja swoim studentom pozbawiony moralnych wymagań dogmat, że jedynym zadaniem przedsiębiorstwa jest generowanie zysków. Dobry absolwent studiów MBA to taki, który zawrze umowę przed konkurencją**. Właśnie dlatego nie ma oficjalnego forum, na którym spotykają się DFI: postrzegają one swoją sytuację jako grę o sumie zerowej, w której walczą między sobą. Jest to bardzo ograniczony pogląd na świat, który nie wnosi prawie żadnej elastyczności intelektualnej, która pomogłaby w rozwiązywaniu problemów osób pozostawionych w tyle. Nieumyślnie podważa to jedyny sposób, w jaki mogłyby one osiągnąć swój ambitny wspólny cel – poprzez współpracę.

Co więcej, każda z tych instytucji finansowania rozwoju podlega swojemu jednemu udziałowcowi, którym jest minister odpowiedzialny za pomoc rozwojową. Na przykład wśród znanych brytyjskich ministrów są to baronessa Amos i Justine Greening, a w Stanach Zjednoczonych Hillary Clinton i Antony Blinken. Jako polityk minister ten naturalnie chce zadowolić wyborców, z których wielu nie chce słyszeć o potrzebach ludzi pozornie odległych od nich samych. Dzieje się tak, ponieważ minister staje przed dylematem: instytucje finansowania rozwoju nie są lubiane ani przez prawicę, ani przez lewicę. Prawica instynktownie podchodzi do pomocy z podejrzliwością, postrzegając ją jako marnotrawstwo.

* Spotkania rozpoczęły się w 2019 r. na wniosek IFC i są kontynuowane do dziś, a ostatnie odbyło się w kwietniu 2023 r. a wzięło w nim udział około trzydziestu przedstawicieli instytucji finansowania rozwoju.

** Zob. rozdział 7, a także Rebecca Henderson, *Reimagining Capitalism in a World on Fire* (2020).

Lewica jest za pomocą, ale nie chce, żeby była ona wykorzystywana na rzecz sektora prywatnego. Chociaż DFI nie zdobędzie głosów, może je łatwo stracić, jeśli sprowokuje negatywne nastawienie głównych organizacji pozarządowych wspierających pomoc, w tym Oxfam i World Vision, lub jeśli banki inwestycyjne sprzeciwią się „nieuczciwej” konkurencji dla ich drogich usług. Dlatego minister ogranicza działalność DFI do minimalnej, pozbawionej ryzyka interwencji.

Warunkiem realizacji projektów jest brak ryzyka utraty reputacji oraz nieprovokowanie wpływowych grup interesu. Projekty muszą więc być prowadzone zgodnie z zasadami przeciwdziałania korupcji, muszą uwzględniać kwestie ekologiczne, uwzględniać kwestie płci i szanować prawa człowieka. I na koniec – muszą być też rentowne. Pożądane jest, aby projekt spełnienie każdy z tych warunków, ale w przypadku krajów Sahelu trudno o dużą liczbę rentownych projektów, które spełniałyby jednocześnie wszystkie te pozostałe warunki. Być może nie ma takich projektów wcale. Ta frustrująca rzeczywistość jest tym, co instytucje finansowania rozwoju (DFI) spotykające się w Oksfordzie nazywają „problemem rurociągu”. Stoją przed tym problemem częściowo dlatego, że nie połączyły swoich zasobów, aby podjąć kosztowną i powolną pracę polegającą na wspieraniu przedsiębiorczych młodych ludzi w regionie Sahelu którzy poszukują pracy. Jednak za tą porażką kryje się ograniczenie narzucone przez polityków niechętnych do podejmowania ryzyka.

Załóżmy, że rząd jednego z krajów Sahelu, na przykład Nigru, zachęcony przez prezesa banku centralnego, zdecydowałby się obrać ścieżkę szybkiego rozwoju lokalnych przedsiębiorstw. W tym celu musiałby poprosić instytucje finansowania rozwoju (DFI) o zaryzykowanie swoich środków w celu uruchomienia podstawowego sektora kapitału wysokiego ryzyka dla start-upów w kraju. Ta forma kapitału wysokiego ryzyka polega na inwestowaniu w portfel obiecujących start-upów. Finansując sto start-upów w kraju takim jak Niger, dajemy dwudziestu z nich szansę na przetrwanie. Spośród nich pięć może zarobić pieniądze, które zrównoważą straty poniesione w wyniku finansowania pozostałych, a jeden start-up może odnieść wystarczający sukces, aby wygenerować znaczący z perspektywy krajowej wzrost zatrudnienia. Realizowana na dużą skalę przez dziesięciolecia strategia DFI mogłaby stanowić najlepszy sposób na stabilizację sytuacji w Nigrze. Jednak dla zachodniego polityka, który jest poddawany ostrej krytyce z powodu przynoszącej straty inwestycji powodującej emisję dwutlenku węgla, opisana strategia oferowała nieatrakcyjny zwrot.

Założmy teraz, że rząd zdecydowałby się na przyciągnięcie zagranicznych firm – i ponownie zwróciłby się do krajowych instytucji finansowania rozwoju (DFI) o pomoc*. Stoją one przed innym problemem – żadna firma nie chce się zaangażować, ponieważ wie, że rentowność działalności zależy od tworzenia klastrów. Gdyby w Nigerze pięć zagranicznych firm działających w tej samej niszy mogło osiągnąć rentowność, DFI potrzebowałyby strategii, aby je znaleźć, pokryć część początkowych kosztów pionierskich działań i koordynować ich wejście na rynek. Ponownie, gdyby DFI połączyły swoje zasoby i otrzymały od swoich ministrów pozwolenie na przyjęcie tej strategii, mogłyby to uzupełnić kapitał wysokiego ryzyka, zmienić możliwości zatrudnienia i ustabilizować sytuację w kraju. Jednak w ramach DFI mentalność konkurencji oparta na zasadzie gry o sumie zerowej zablokowała możliwość współpracy. Gdyby politykom na tym zależało, mogliby wymagać od DFI wprowadzenia zmian. Jednak politycy również nie są tym zainteresowani, ponieważ naraziłoby ich to na krytykę zarówno ze strony lewicy, jak i prawicy.

Do 2023 roku instytucje finansowania rozwoju, które spotkały się w Oksfordzie, były na tyle świadome tych problemów, że postanowiły dodać do wydarzenia sesję zamykającą z udziałem swoich ministrów. Ponieważ żadna z tych instytucji nie mogła ryzykować mówienia prawdy swojemu ministrowi, to mnie poproszono o przedstawienie potrzeby zmiany podejścia. Czy to z powodu mojej własnej nieudolności, czy w wyniku dysonansu poznawczego, sesja nie zakończyła się sukcesem. Politycy stanowczo nalegali, że wszystkie projekty muszą rzeczywiście spełniać każdy z wymienionych powyżej warunków. To makabryczne doświadczenie przekonało mnie, że zmianę można osiągnąć jedynie poprzez uświadomienie problemu wystarczającej liczbie wyborców. Stąd dodanie tej sekcji do książki „Pominięci”. Ta inercja opisuje sytuację panującą w krajach Sahelu od dziesięcioleci – zaniedbanie całego pasa pozostawionych w tyle krajów, takich jak Niger.

Aż do XIX wieku region Sahelu stanowił skrzyżowanie dróg między Afryką Północną, zorientowaną na basen Morza Śródziemnego, a żyznymi ziemiami na południu. W samym sercu tego regionu kopalnie złota w Mali finansowały potężne i rozwinięte królestwo, dopóki cały obszar nie został opanowany przez ekspansję kolonialną. Gdy po uzyskaniu niepodległości sytuacja się poprawiła,

* Informacje na temat potencjalnych korzyści płynących z inwestycji zagranicznych można znaleźć w części dziewiątej rozdziału, zatytułowanej „Wykorzystanie dochodów”.

ożywienie gospodarcze było nierównomierne i niepewne, a dodatkowo komplikowały je reaktywne, kryzysowe interwencje Zachodu, które wielokrotnie pogarszały sytuację, tak jak miało to miejsce w Mali*.

Ostatecznie zachodni politycy musieli zdać sobie sprawę z trzech aspektów rzeczywistości. Musieli zacząć od uznania własnej porażki – tego, że ich styl działania przyczynił się do pogorszenia sytuacji. Następnie musieli uznać swój wspólny cel, który polegał na tym, że region Sahelu musiał zapewnić pełną nadziei przyszłość swojej rosnącej w siłę młodzieży. Wreszcie musieli uznać swoje własne ograniczenia, przez które postęp musiałby być kierowany od wewnątrz społeczeństw regionu Sahelu. Biorąc pod uwagę te realia, rolą ich instytucji finansowania rozwoju (DFI) było wspieranie tych lokalnych inicjatyw, które zwiększały szanse młodzieży, tak aby można je było rozszerzyć na większą skalę. Niektóre z tych inicjatyw miałyby pochodzić od rządów krajów regionu Sahelu, a inne od lokalnych społeczności.

Odliczanie do upadku w regionie Sahelu

Odliczanie do upadku rozpoczynam od pierwszej znaczącej okazji, jaką DFI i ich polityczni zwierzchnicy mieli, by zmierzyć się z tymi realiami. W 2016 roku nastąpiła radykalna zmiana w kierownictwie czołowej instytucji finansującej rozwój – Międzynarodowej Korporacji Finansowej (IFC) przy Banku Światowym. W końcu pojawił się człowiek, który potrafił zdziałać cuda. Jego przywództwo dawało nadzieję na nowy początek. Gdyby towarzyszyło mu wsparcie zachodnich polityków, być może udałoby się ustabilizować sytuację w regionie Sahelu. Czas jednak uciekał i w miarę rozwoju wydarzeń, w ciągu dziesięciu lat politycy ci zapłacili wysoką cenę za to, że nie potrafili wykorzystać tej szansy.

Philippe Le Houérou, człowiek od wielkich przedsięwzięć, zdał sobie sprawę, że konieczna jest zasadnicza zmiana, i że rolą IFC powinno być stymulowanie możliwości w takich regionach jak Sahel. Aby rozpocząć działania, musiał zmienić mentalność swoich pracowników, tak aby ich ambicją stało się „przekształcenie gospodarki”.

Napotkał przy tym poważne przeszkody. Niektóre z nich wynikały wyłącznie z własnych zasad Banku Światowego. IFC musiałaby współpracować z rządami, takimi jak te w regionie Sahelu, nad wspólną strategią. Jednak doradztwo dla rządów leżało w gestii zupełnie innej części Grupy Banku Światowego. Do momentu przybycia Philippe’a panowało przekonanie, że skoro agencja Grupy Banku

* Zob. rozdział 10, „Jak doszło do załamania bezpieczeństwa w Mali”.

Światowego zajmująca się sektorem prywatnym, IFC, dążyła do osiągnięcia zysków z inwestycji, istniał potencjalny konflikt interesów między poradami udzielanymi rządowi przez pracowników Banku Światowego a działaniami osób z IFC dążących do zawarcia transakcji. W obawie przed krytyką stworzono bariery mające zapobiegać takim konfliktom interesów. Philippe uznał to za absurdalne. Grupa Banku Światowego miała wspólny cel – pomóc biednym krajom wydostać się z masowego ubóstwa – i dopóki zarówno pracownicy IFC, jak i Banku Światowego dążyli do tego celu, nie powinno dochodzić do konfliktu interesów. Stopniowo kultura uległa zmianie. Pracownicy zaczęli współpracować.

Pojawiła się również możliwość współpracy między IFC a innymi agencjami w poszukiwaniu firm potrzebnych do zasiedlenia nowego klastra – agencja niemiecka mogła spróbować znaleźć niemiecką firmę, a brytyjska mogła zrobić to samo w odniesieniu do swoich przedsiębiorstw, uzupełniając w ten sposób te, które udało się znaleźć samej IFC.

Philippe zdał sobie również sprawę, że jego agencja potrzebowała środków finansowych, które przyznanie nie byłoby uzależnione od jej zdolności do zaciągania tanich pożyczek – agencja potrzebowała pomocy od darczyńców. Grupa Banku Światowego otrzymywała co roku ponad 20 mld dolarów pomocy dla najbiedniejszych krajów od rządów krajów o wysokich dochodach. Była ona negocjowana w trzyletnich transzach i trafiała do puli zwanej IDA. Jednak mimo że rządy krajów o niskich dochodach mogły wydawać te pieniądze, IFC nie mogła ich wykorzystać do wsparcia firmy próbującej rozpocząć działalność w jednym z tych krajów. Aby stworzyć miejsca pracy, IFC musiałaby wykorzystać pieniądze z puli IDA. Jednak wewnętrzna zasada Grupy Banku Światowego była dokładnie odwrotna i wszelkie zyski osiągnięte przez agencję były przekazywane z powrotem do puli IDA. Uniemożliwiało to inwestowanie jakichkolwiek zysków, ponieważ IDA je przejmowała.

Zadanie przekonania rządów zachodnich krajów o wysokich dochodach, które wpłacały środki do puli, zostało rozwiązane dzięki temu, co dyplomaci nazywają „konstruktywną niejednoznacznością”, a potocznie „wybiegami”. W rezultacie trzy procent środków IDA wykorzystano na zasadzie pilotażowej na „okno sektora prywatnego”, z którego agencja mogła korzystać w krajach bardzo ubogich.

Tymczasem politycy nadal wywierali presję na IFC i inne DFI, aby stały się „bardziej wydajne”. Mieli na myśli udzielanie większej ilości pożyczek przy mniejszej liczbie pracowników. To pozwoliłoby wyprzeć DFI z takich miejsc jak Sahel, gdzie transakcje były niewielkie, a wymagały czasu oraz wysiłku. Wysokie koszty utrzymania zespołu pracowników agencji w kraju pozostającym w tyle, którzy mają za zadanie wyszukiwać możliwości pionierskich przedsięwzięć, należy postrzegać

jako niezbędne koszty ogólne, które powinny być finansowane z puli IDA. Podobnie nieuniknione koszty pionierskie, takie jak szkolenie pracowników w zakresie nowych umiejętności, powinny być finansowane ze środków pomocy rozwojowej, a nie stanowić dodatkowe obciążenie dla start-upów działających w wolno rozwijającej się gospodarce, które i tak borykają się już z ogromnym ryzykiem.

Gdy IFC w końcu znalazła się pod dobrym kierownictwem i zmieniła kierunek działania, ministrowie ds. pomocy odpowiedzialni za DFI mieli do dyspozycji nową, skuteczną instytucję jako wzór. Mieli szczęście znaleźć się na pozycji lidera w kluczowym momencie i wykorzystując tę szansę, mogli zmienić bieg historii.

Tę szansę zmarnowali. Ministrowie ds. pomocy obawiali się reakcji swoich lewicowych wyborców, którzy nie lubili wykorzystywania pomocy do wspierania przedsiębiorstw. Z kolei wyborcy prawicowi nie lubili, gdy finansowane ze środków publicznych DFI konkurowały z bankami międzynarodowymi. Podczas gdy rządy upadały, a lokalne społeczności były zastraszane przez gangi wspierane przez ISIS i Al-Kaidę, region Sahelu nadal pogrążał się w spirali upadku. Jednak pięć lat później zachodni politycy otrzymali drugą szansę.

Rok 2021 rozpoczął się od wielkiej szansy na międzynarodowe zaangażowanie. Położony na wschodnim krańcu regionu Sahelu Sudan od dawna był państwem drapieżnym, wykorzystującym dochody z ropy naftowej do wynagradzania zmilitaryzowanej elity, która stosowała przemoc, by utrzymać władzę. W rezultacie kraj ten od dawna był areną tragedii humanitarnych. W ostatnim czasie stał się również państwem wykluczonym, w związku z podejrzeniami, że udziela schronienia terrorystom. Dzięki zadziwiającemu połączeniu odwagi i sprytu w szeregach społeczeństwa obywatelskiego wyłonił się ruch społeczny, który był w stanie sparaliżować centrum Chartumu błyskawiczną akcją protestacyjną. Przewidywalną, makabryczną reakcją wojska było zamordowanie wielu osób. Jednak reżim nie był tak zjednoczony, jak się wydawało na pierwszy rzut oka. Podejrzenia o terroryzm doprowadziły do międzynarodowych sankcji dotyczących podróży i finansów. Codzienna przemoc nie była już ukryta gdzieś na uboczu, poza okiem światowych mediów – rozlała się po ulicach Chartumu i trafiła na czołówki światowych serwisów. Ponieważ zachodni wyborcy to widzieli, ich politycy nie mieli już powodu do obaw. Skorzystali z okazji i znacznie zaostrzyli sankcje. Spowodowało to poważne utrudnienia dla elity wojskowej. Wojskowi należący do jednej z frakcji zdali sobie sprawę, że stary tyran stał się dla nich ciężarem, i że jedynie dzięki bardziej wiarygodnemu przywódcy narodowemu można było liczyć na złagodzenie sankcji i ocalenie części własnych przywilejów. Zrezygnowali więc z chronienia tyrana na rzecz chronienia ulicy.

Ten nowy sojusz między tą częścią społeczeństwa obywatelskiego, która nie dążyła do zemsty na całej armii, a tą częścią armii, która była gotowa przejść na drugą stronę, był sojuszem z rozsądku. Okazał się skuteczny w rozbiciu koalicji wpływowych graczy, którzy blokowali zmiany. Aby mógł funkcjonować, sojusz potrzebował przywódcy, któremu każda ze stron mogłaby zaufać, że będzie bronił jej podstawowych celów. Obie strony miały szczęście znaleźć kogoś, co do kogo mogły się porozumieć: Abdallę Hamdoka, zawodowego urzędnika państwowego. Ten stanął na wysokości zadania, zdając sobie sprawę, że jego rolą jest poprawa warunków życia swoich współobywateli. Ponieważ sojusz był oparty na kruchych postawach, Hamdok musiał jak najszybciej osiągnąć wymierne rezultaty. Postanowił zasięgnąć porady w sprawie możliwych kierunków działania, jednocześnie tworząc zespoły, które mogłyby je wdrożyć. Skontaktował się z International Growth Centre, aby oddelegować naszych pracowników do jego biura, i tak właśnie go poznałem. W trakcie naszej współpracy zacząłem go bardzo cenić: Hamdok miał zadatki na przywódcę transformacyjnego. Wykorzystując tę okazję, którą sami pomogli stworzyć, zachodni politycy mogli otworzyć przed największym społeczeństwem Sahelu nowe perspektywy.

Tę szansę zmarnowali. Tym razem chodziło o odwrócenie uwagi, a nie strach przed wyborcami. Ponieważ ulice Chartumu przestały być pełne mordowanych protestujących, międzynarodowe media powróciły do tematu wojny w Ukrainie i zmian klimatycznych. Politycy poszli w ich ślady. Sankcje po prostu pozostały w mocy, a z międzynarodowych instytucji finansowych przestały płynąć środki. Rok później Abdalla Hamdok nie miał nic do pokazania pomimo swoich wysiłków i po obu stronach cierpliwość zaczęła się wyczerpywać. Protestujący powrócili na ulice, pod silnym wpływem dwóch naiwnych, ale głośnych narracji_Zachodu mówiących o tym, że wszystkie społeczeństwa potrzebują demokratycznych wyborów, a wojsko nie bierze żadnego udziału w rządzeniu państwem. Jak wkrótce pokazały wydarzenia, żadna z tych narracji nie była prawdziwa również w sytuacji, w jakiej znajdował się Sudan. Zamiast odsunąć się od rządu, armia przeprowadziła zamach stanu i przejęła władzę. Hamdok, którego na krótko powołano ponownie, tym razem ograniczając jego uprawnienia, dostrzegł, że politycy nie mieli już powodu do obaw i w krótkim czasie w akcie desperacji zrzekł się urzędu.

W 2023 roku Sudan ponownie znalazł się na pierwszych stronach mediów: dwie frakcje wojskowe walczyły między sobą, mordując ludzi jak nigdy dotąd, zastraszając ich, by zmusić do posłuszeństwa. Jedynym zwycięzcą była grupa Wagnera Putina. Zachodni politycy zajęci byli załamywaniem rąk z konsternacją. Rok 2023 nie był dobry dla mieszkańców Sahelu. Zamach stanu, który dwa lata wcześniej obalił rząd

Mali, powtórzył się w Nigrze i Gabonie, a przywódcy zwrócili się do rosyjskiej grupy Wagnera o zapewnienie skutecznego bezpieczeństwa, którego Zachód nie był w stanie zapewnić. W tym samym tygodniu prezydent Republiki Środkowoafrykańskiej wygrał referendum, które dało mu trzecią kadencję, z pominięciem konstytucji. Podobnie jak Mali, Niger i Gabon, Republika Środkowoafrykańska zwróciła się do Grupy Wagnera o zapewnienie bezpieczeństwa. Timbuktu, starożytne miasto w północnym Mali, zostało opanowane i terroryzowane przez oddziały powiązane z ISIS.

W 2023 roku Sudan ponownie znalazł się na pierwszych stronach mediów: dwie frakcje wojskowe walczyły między sobą, mordując ludzi na niespotykaną dotąd skalę i zastraszając ich, by zmusić do posłuszeństwa. Jedynym zwycięzcą tej sytuacji okazała się grupa Wagnera Putina. Zachodni politycy zajęci byli załamaniem rąk z konsternacją.

Rok 2023 nie był dobry dla mieszkańców Sahelu. Zamach stanu, który dwa lata wcześniej doprowadził do obalenia rządu Mali, powtórzył się w Nigrze i Gabonie, a przywódcy zwrócili się do rosyjskiej grupy Wagnera o skuteczne zapewnienie bezpieczeństwa, co Zachód nie zdołał zrobić. W tym samym tygodniu prezydent Republiki Środkowoafrykańskiej wygrał referendum, które zagwarantowało mu trzecią kadencję, co było pominięciem konstytucji. Podobnie jak Mali, Niger i Gabon, Republika Środkowoafrykańska zwróciła się do Grupy Wagnera o zapewnienie bezpieczeństwa. Timbuktu, starożytne miasto w północnym Mali, zostało opanowane przez oddziały powiązane z ISIS i zapanował tam terror.

W 2021 roku świat czekał trzydzieści lat na obalenie tyrana w Sudanie. Po ustanowieniu tam nowej tyranii nie wiadomo, ile czasu minie, zanim pojawi się kolejna szansa. Ale kiedy nadejdzie, krytyczna masa zachodnich wyborców musi być gotowa – wystarczająco zorientowana w sytuacji, aby ich politycy nie bali się jej wykorzystać.

Jak właściwie udzielać pomocy

Wiemy już wystarczająco dużo, aby zrozumieć, dlaczego DFI i podobne interwencje z zewnątrz kończyły się niepowodzeniem. Naruszały one podstawowe zasady sprawiedliwości partycypacyjnej: zbyt często kierowano się zasadą „darczyńca wie najlepiej”; zbyt często pojawiał się imperializm moralny, który budzi opór; zbyt często dominowała mentalność zbawiciela. Ale uczymy się również, jak możemy je przeprojektować, aby działały lepiej.

Somalia – etyka w praktyce

Film „Helikopter w ogniu” („Black Hawk Down”), hollywoodzka produkcja z 2002 roku, stanowi porywającą relację z katastrofalnej próby przywrócenia pokoju w Somalii przez amerykańskie siły zbrojne po upadku państwa. W następstwie obejrzenia filmu wielu Amerykanów doszło do wniosku, że Somalii należy po prostu unikać, jednak Marcel Arnault i jego rodzina – dobroduszni filantropi z Santa Fe w Nowym Meksyku – postrzegali tę sytuację inaczej. W ich oczach było to społeczeństwo, które potrzebowało pomocy. Po tym wstępie można by się spodziewać kolejnego przykładu szkód wyrządzonych przez naiwność wynikającą z dobrych intencji, ale tak nie jest. Marcel Arnault był bystrym biznesmenem, który miał zarówno dobre serce jak i przenikliwy umysł. Jak na osobę, o której nikt w Waszyngtonie, Londynie czy Paryżu nigdy nie słyszał, osiągnął wyjątkowo nieprawdopodobny sukces, do tego jeszcze w najbardziej ekstremalnych warunkach. Stawia w niechlubnym świetle tych, którzy odpowiadają za te powtarzające się porażki.

Somalia stanowi najbliższą realizacją libertariańskiego marzenia o społeczeństwie bezpieczeństwa, ale libertariańscy miliarderzy wolą Nową Zelandię. W sposób dorozumiany wybierają kraj, w którym państwo chroni ich przed drapieżną przemocą, zamiast kraju, w którym państwo jest wyczerpane. Jednak w odpowiednich warunkach, jak wykazała Elinor Ostrom, społeczności mogą egzekwować prospołeczne zachowania nawet bez udziału państwa. Społeczności Afryki Wschodniej mogą spełnić te warunki, o czym świadczy sukces ustalenia praw do ziemi przez społeczności w Kigali w przeciwieństwie do porażki w korzystaniu z sądów w Dar es Salaam. W Somalii państwo jest zbyt słabe, by orzeczenia sądowe miały jakąkolwiek wiarygodność, więc egzekwowanie przez społeczność jest jedyną opcją.

Współczesne gospodarki opierają się obecnie na rozległej sieci roszczeń egzekwowalnych na drodze sądowej. Dla większości ludzi na Zachodzie najbardziej znanym przykładem jest ubieganie się o kredyt hipoteczny w celu zakupu domu. Dla Marcela Arnaulta przełomowy moment nastąpił, gdy zaczął zastanawiać się nad trudnościami, z którymi przyszło się zmierzyć jego rodzicom przy zakupie domu, w którym dorastał. Zadał sobie pytanie, co motywowało ich do regularnego spłacania miesięcznych rat. Natychmiast zdał sobie sprawę, biorąc pod uwagę charakter swoich rodziców, że nie była to obawa przed otrzymaniem sądowego nakazu zapłaty, ale poczucie winy i upokorzenie, które pojawiłyby się, gdyby nie byli w stanie spłacić długu. To samo dotyczy kredytów biznesowych. Banki potrzebują sądów tylko dlatego, że nie potrafią trafnie ocenić charakteru osób ubiegających się o kredyt. Marcel zastanawiał się, czy ludzie w Mogadiszu tak bardzo się od nich różnią.

Kredyty na rozwój działalności mogłyby się sprawdzić, gdyby można było zebrać wystarczająco dużą ilość informacji o potencjalnych kredytobiorcach, by ocenić ich charakter. Zdał sobie sprawę, że jest to dla niego niewykonalne, podobnie jak dla każdego Amerykanina. Potrzebni mu byli zatem lokalni Somalijczycy, a oni z kolei musieli uwierzyć w cel tego przedsięwzięcia. Podeszedł do tego podobnie jak ojciec José, czyli najpierw powoli stworzył zespół zaangażowanych pracowników. Praca w Mogadiszu nie jest przysłowiową bułką z masłem, ale korzystając ze wsparcia somalijskiej diaspory w Stanach Zjednoczonych, która pomogła mu nawiązać kontakty, zbudował zespół składający się z dwudziestu jeden Somalijczyków, których następnie nauczył, jak oceniać zdolność kredytową. Jego fundacja sfinansowała przedsięwzięcie, ale uświadomił im, że wspólnie prowadzą przedsięwzięcie biznesowe, a nie organizację charytatywną. Jeśli odniosą sukces, każdy z nich będzie mógł czerpać osobistą satysfakcję z tego, że stał się specjalistą ds. kredytów, a także zbiorowe poczucie dumy z przywrócenia wartościowej pod względem społecznym działalności finansowej na rzecz rozwoju małych firm. Niezależnie od siebie, nie wiedząc nic o działaniach podejmowanych przez tego drugiego, Marcel Arnault zapoczątkował model ekspansji biznesowej, który następnie został zaadaptowany przez Philippe Le Houérou w IFC, choć stosując całkowicie odmienne metody realizacji. Marcel podkreślał, że choć na początku będzie wspierał tę inicjatywę, to z czasem stanie się ona przedsięwzięciem biznesowym, a nie akcją charytatywną. Naliczano odsetki, dążono do zachowania kapitału i wypłacania wynagrodzeń pracownikom. Każda niewypłacalność podważała bezpieczeństwo ich zatrudnienia. W ciągu dziesięciu lat przedsięwzięcie stało się to opłacalne – uczciwe firmy z dobrymi perspektywami rozwoju były w stanie uzyskać kredyt na sfinansowanie swojej działalności.

Nie wszyscy Somalijczycy są na tyle godni zaufania, by udzielić im pożyczki na dużą kwotę – podobnie jak mieszkańcy Santa Fe. Jednak założenie, że każdy jest pozbawionym moralności *Homo Economicus*, jest błędne, przygnębiające i skazałoby Somalijczyków na rezygnację z pożyczek. Ta pomoc odniosła sukces nie tylko dzięki dostrzeżeniu potencjału Somalijczyków, ale także dzięki zapewnieniu im nowej sprawczości – Somalijczycy pomagali Somalijczykom, a pomoc zagraniczna jedynie dała temu impuls.

Marcel Arnault jest wyjątkowo innowacyjnym filantropem i takich ludzi zawsze będzie brakować. Istnieją jednak duże organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które na co dzień działają w niestabilnych i pełnych przemocy warunkach, a także próbują nowych podejść do oddolnego budowania pokoju. W grudniu 2023 roku, sfrustrowany impasem, w jakim znaleźliśmy się w kontaktach

z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, zespół z International Growth Centre zaprosił grupę przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, aby wspólnie wypracować rozwiązanie. W najlepszym wydaniu organizacje te robią dyskretne wrażenie. Organizacje takie jak Czerwony Krzyż, Save the Children, MercyCorp, Oxfam i inne podobne organizacje humanitarne zdobyły dogłębną wiedzę na temat lokalnych uwarunkowań, przy czym niebezpieczeństwo stało się dla nich codziennością. Organizacja Save the Children zdała sobie sprawę, że w miejscach dotkniętych przemocą dzieci potrzebują matek, a matki muszą zarabiać na życie. Organizacja ta poszukuje rozwiązań umożliwiających tworzenie i prosperowanie małych przedsiębiorstw prowadzonych przez kobiety pomimo panującej przemocy, a także aby takie przedsięwzięcia stopniowo stały się głosem na rzecz pokoju. Dzięki tym działaniom potrzeby zdesperowanych mieszkańców skłoniły wymienione organizacje humanitarne do podjęcia działalności podobnej do tej prowadzonej przez instytucje finansowania rozwoju (DFI). Obie organizacje są organizacjami o charakterze *non-profit* i działają na dużą skalę. Roczny budżet Save the Children wynosi 2,3 mld dolarów. Ta rola odzwierciedla pragmatyczne i odważne działania organizacji humanitarnych w najlepszym wydaniu.

Jednak jako zwolennik szybkiego uczenia się, poprosiłem, by wskazali mi choć jeden przypadek, w którym jedna z tych organizacji czerpała wiedzę od drugiej. Wyjaśniono mi, dlaczego było to nie do pomyślenia. Powodem było to, że organizacje rywalizowały o te same środki finansowe, podobnie jak miało to miejsce w przypadku międzynarodowych instytucji finansowych (DFI), które walczą o te same nieliczne kontrakty spełniając wszystkie formalne wymogi z nimi związane. Co gorsza, organizacje te nie potrafiły nawet wykorzystać na szerszą skalę własnych sukcesów. Darczyńcy byli zainteresowani finansowaniem nowatorskich przedsięwzięć, więc organizacje były skazane na tworzenie sprytnych, niszowych przedsięwzięć, które następnie porzucali. Podobnie jak instytucje finansowania rozwoju, chętnie przyznawały, że utknęły w sytuacji, w której osiągają wyniki znacznie poniżej swojego potencjału.

Czy musimy pogodzić się z tym, że są to dwa problemy niemożliwe do rozwiązania, czy też świeże pomysły mogą przekształcić je w jedną spiralę rozwoju? Część budżetów organizacji charytatywnych pochodzi z drobnych darowizn, ponieważ organizacje te zwracają się do milionów ludzi, którzy angażują się poprzez drobne gesty dobroci. Dzięki temu, że są otwarte na zewnątrz, organizacje charytatywne cieszą się popularnością wśród wyborców, której tak wyraźnie brakuje instytucjom finansowania rozwoju (DFI). Ze swojej strony instytucje finansujące rozwój (DFI) są potencjalnie idealnymi darczyńcami, których brakuje organizacjom

charytatywnym. Jedne i drugie dążą do tego samego celu, rozumieją znaczenie tworzenia stabilnych możliwości zatrudnienia w niestabilnej sytuacji i same posiadają stabilne finansowanie. Czy istnieje pole do tworzenia partnerstw, choćby budowanych etapami, miejsce po miejscu? Czy pod wspólnym sztandarem walki z niestabilnością nowa społeczność instytucji finansujących rozwój może zacząć łączyć się z nową społecznością organizacji charytatywnych? Staramy się pełnić rolę swatów między agencjami, a naszą jedyną zaletą jest to, że nie stanowimy zagrożenia dla żadnej z nich. Łatwo jest naśmiewać się z takich aspiracji uważając je za naiwne lub nawet gorsze. Jednak cynizm nie rozwiązuje tych ludzkich tragedii.

Opracowanie strategii zatrudnienia w Dżibuti

Krajem sąsiadującym z Somalią jest Dżibuti, mała, stabilna politycznie demokracja o średnim dochodzie, która jest położona w centrum regionu ogarniętego przemocą. Chociaż jest to niewielki kraj mający stolicę o tej samej nazwie, z dwustoma milami linii brzegowej, nie jest to państwo-miasto i ma czterech bezpośrednich sąsiadów: Somalię, Erytreę i Etiopię oraz Jemen leżący po drugiej stronie Morza Czerwonego, w odległości szesnastu mil. Wszystkie cztery kraje pogrążone są w przemocy. Od momentu uzyskania niepodległości Erytreą rządzi prezydent Afwerki, utrzymuje się on przy władzy, wykorzystując stan permanentnej wojny do uzasadnienia poboru sfrustrowanej, pozbawionej perspektyw młodzieży do armii. Etiopia, choć znacznie lepiej zarządzana, w 2016 r. padła ofiarą czystek etnicznych, po których nastąpiła wojna domowa, zakończona dopiero w 2022 r. dzięki pokojowi wynegocjowanemu przez Unię Afrykańską. W Jemenie od dziesięcioleci toczą się powtarzające się wojny domowe, które do 2023 r. przerodziły się w całkowitą katastrofę humanitarną. Tyle jeśli chodzi o sąsiedztwo. W ciągu czterech godzin lotu można dotrzeć do krajów Azji Środkowej – Afganistanu, Iraku, Syrii, Pakistanu i Iranu – w których panuje jeszcze bardziej okrutna przemoc.

Jako stabilna demokracja w morzu narastającej przemocy, Dżibuti od dawna było atrakcyjne pod względem strategicznym jako baza wojskowa dla głównych mocarstw międzynarodowych. Do 2023 roku były tam wszystkie: USA, Chiny, Francja, Japonia i inne kraje, które chciały zablysnąć na arenie międzynarodowej. Obecność baz gwarantowała pokój, co eliminowało oczywiste ryzyko, że wirus przemocy przedostanie się przez granice z sąsiadującymi państwami. Jednak choć korzyści płynące z zewnętrznej ochrony były niepodważalne, możliwości gospodarcze związane z bazami nie przyniosły zbyt wielkich efektów. Do 2023 roku Dżibuti dołączyło do klubu krajów pozostawionych w tyle. Lokalne dochody pozostawały

na niezmiennym poziomie od wielu lat, a młodzi ludzie stanęli przed ponurym wyborem. Mogli siedzieć beczynnym w domu, gdzie popadali w frustrację i zaczęli się buntować. Albo wyjechać do miejsc takich jak Katar i pracować za grosze jako służba obsługująca rozpieszczony sektor luksusowej turystyki. Bazy wojskowe nie tylko nie przyniosły większych korzyści. Rząd Dżibuti znalazł się w kaftanie bezpieczeństwa, który zamykał obiecujące możliwości. Wiedząc czym się zajmuję, w 2023 roku Dżibuti poprosiło mnie o niezależną poradę, czy ten krępujący kaftan bezpieczeństwa można poluzować. Czy istniała możliwość, aby międzynarodowe mocarstwa i rząd Dżibuti uzgodniły wspólny cel, który zapewniłby lokalnej ludności lepsze perspektywy?

Pierwszym krokiem okazało się uporządkowanie zakresu działań przybyłych oddziałów marynarek wojennych i sił powietrznych. Miasto Dżibuti sąsiaduje z doskonałym portem głębokowodnym, ale piractwo sprawiło, że wody przybrzeżne stały się niebezpieczne. Marynarki wojenne stacjonują tam po to, by chronić żeglugę handlową, a ich obecność daje kapitanom statków handlowych pewność, że mogą korzystać z portu. Ponieważ port jest wystarczająco duży, by pomieścić znacznie większy ruch niż ten, który faktycznie obsługuje, zastosowania wojskowe i cywilne wzajemnie się uzupełniają. Siły powietrzne to zupełnie inna sprawa. Podobnie jak port, lotnisko sąsiaduje z miastem Dżibuti, a ruch wojskowy współlistnieje z komercyjnymi liniami lotniczymi. Jednak w przeciwieństwie do żeglugi, siły powietrzne nie są tam po to, by chronić linie lotnicze, ale by konkurować o infrastrukturę. Port jest wystarczająco duży dla wszystkich, ale lotnisko już nie. Kierownictwo lotnictwa wyjaśniło, że bezpośrednie ograniczenie nie dotyczy pasa startowego, ale terenów o znacznie większej powierzchni potrzebnych na drogi kołowania, parkingi i terminale. Rozbudowa lotniska była utrudniona, ponieważ z każdej strony lotniska wynajmowano teren przybyłym siłom powietrznym. Istnieją również bardziej subtelne ograniczenia. Gdy w dowolnym miejscu w zasięgu czterogodzinnego lotu pojawia się sytuacja kryzysowa o charakterze wojskowym, loty komercyjne są ograniczane, aby zwolnić miejsce dla samolotów wojskowych i humanitarnych, więc linie lotnicze stały się ostrożne w planowaniu międzylądowań w Dżibuti.

W innych częściach kraju są wystarczająco rozległe tereny, aby zbudować kolejne lotnisko, dzięki czemu można by oddzielić wykorzystanie wojskowe od komercyjnego. Która strona powinna ustąpić: czy ważniejsza jest bliskość miasta Dżibuti dla linii lotniczych, czy dla sił powietrznych? Linie lotnicze przywożą turystów, którzy zazwyczaj poszukują hoteli, restauracji, barów i bogatego życia centrum miasta. Zapewnienie tych udogodnień stwarza możliwości dla przedsiębiorczości i szerokiego wachlarza miejsc pracy, z których wiele wymaga

wysokich kwalifikacji. W odróżnieniu od tego większość baz sił powietrznych jest zaprojektowana jako jednostki samowystarczalne, wyposażone w infrastrukturę noclegową i gastronomiczną. Dżibuti stanowi tu rzadki wyjątek, ponieważ personel wojskowy korzysta z niezwykle luksusowych pięciogwiazdkowych hoteli. Istnieją przekonujące argumenty za tym, że to siły powietrzne powinny się przenieść.

Koszt wybudowania nowego lotniska wynosi około jednego miliarda dolarów, więc kto powinien za nie zapłacić? Ostatecznie mieszkańcy Dżibuti skorzystaliby na uwolnieniu się z tego kaftana, ale obecnie nie są w stanie sfinansować nowego lotniska. Ponieważ rozwój został zduszony przez obecność baz, Pentagon i jego odpowiedniki nie stworzyły lokalnym społecznościom warunków, by mogły wnieść swój wkład – nie spełniono więc zasad sprawiedliwości kontrybutywnej. Sprawiedliwe porozumienie wymagałoby więc, aby przybyłe wojsko pokryło koszty lotniska. Należy pamiętać, że nie byłaby to rekompensata za przeszłość, ale działanie leżące w ich własnym interesie – doprowadzenie do dobrobytu wśród zniechęconej młodzieży Dżibuti. Pentagon będzie bowiem potrzebował bazy lotniczej w Dżibuti w dającej się przewidzieć przyszłości. Gdyby niezadowolenie spowodowane bezrobociem wśród młodzieży miało się rozprzestrzeniać, przyszłość tej bazy lotniczej byłaby zagrożona, tak jak stało się to w przypadku Francji w regionie Sahelu. Umożliwienie Dżibuti nadrobienia zaległości leży w interesie samego Pentagonu, tak samo jak umożliwienie nadrobienia zaległości regionowi Sahelu leżałoby w interesie francuskiego Ministerstwa Obrony.

Skala porażki Francji w regionie, nad którym próbowała zachować duszące wpływy, jest oszałamiająca. Do 2023 r. ponad połowa młodych Arabów w frankofońskiej Afryce Północnej pragnęła wyemigrować w poszukiwaniu lepszej pracy za granicą¹. Francuscy politycy powinni byli przeznaczyć ogromne środki wydawane na rozmieszczenie wojska w regionie na wspieranie szans na lepsze życie. Ta niechęć francuskich polityków do przekierowania środków z budżetu wojskowego na ten cel znajduje odzwierciedlenie w społeczeństwach o wysokich dochodach, w których obecnie istnieją regiony zaniedbane.

Polityczne zaniedbanie obszarów marginalizowanych

Podjęmowane decyzje ograniczają interesy polityczne rządzącej elity. W Wielkiej Brytanii wydatkowano dziesięć miliardów funtów na budowę lotniskowców w rejonie rzeki Clyde nie dlatego, że były one potrzebne ze względów bezpieczeństwa, ale aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia Szkocji ze Zjednoczonego Królestwa. Nie tak

dawno to samo ryzyko można była zażegnać podnosząc argument, że głosowanie za odłączeniem się spowoduje przeniesienie floty okrętów podwodnych z pobliskiej bazy w Faslane. Jednak ani opóźnienie upadku skazanej na zagładę stoczni, ani utrzymanie niskopłatnych miejsc pracy w bazie marynarki wojennej nie rozwiązują problemów, z jakimi boryka się Glasgow. To wielkie miasto, które zostało w tyle. Podobnie jak w Afryce Północnej i regionie Sahelu, młodzi ludzie z Glasgow potrzebują inwestycji w lepszą przyszłość. Chociaż Glasgow stało się jednym z najbiedniejszych miast w Europie Zachodniej, niegdyś było dumnym centrum przedsiębiorczości, znanym jako Drugie Miasto Imperium Brytyjskiego.

Przykłady podobnych historii można odszukać w Stanach Zjednoczonych. Wiele zaniedbanych miejscowości jest w dużym stopniu zależnych od baz wojskowych, których zamknięcie stało się niemożliwe ze względów politycznych. Jednak lokalne miejsca pracy oferowane przez te bazy to zajęcia bez perspektyw, za minimalną pensję. Amerykańska dywizja górską stacjonuje w Fort Drum w stanie Nowy Jork, w północno-zachodniej części pasma Adirondacks – ubogim regionie położonym w obszarze znanym jako miejsce wypoczynku zamożnych nowojorczyków. Jak na ironię, w 1995 roku otrzymała ona pochwałę za służbę w Somalii. Mówiąc wprost, to amerykańscy politycy ponoszą odpowiedzialność za tę podwójną porażkę: bazę wojskową, która nie zapewniła ani plemieniu Adi Rondack, ani Somalii lepszej przyszłości. W demokracji wyborcy mają takich polityków, jakich wybierają. Politycy muszą wyjaśniać obywatelom kluczowe realia, a obywatele mają obowiązek odpowiednio się o nich informować.

Glasgow jest miastem pozostającym w tyle w zamożnej Szkocji; północno-zachodnia część Adirondacks to obszar pozostający w tyle w zamożnym stanie Nowy Jork; Barranquilla jest miastem pozostającym w tyle w szybko rozwijającej się Kolumbii; Somalia jest krajem pozostającym w tyle w zamożnym świecie. Wszystkie wymienione miejsca niepotrzebnie pozostają w tyle z powodu tej samej, powszechnie fatalnej kombinacji. Pozbawiono je lokalnej sprawczości, zaniedbano i poddano ieprzemyślanej, odgórznej kontroli. Prawdzie tej wielokrotnie zaprzeczano, ponieważ zmierzenie się z nią oznaczałoby fundamentalną krytykę dotychczasowej polityki. Jednak gdy już się z nią zmierzymy, przynosi wyzwolenie. Przeszłości nie da się zmienić, ale przyszłość – już tak.

Epilog: Czas odnaleziony

Od lat osiemdziesiątych żyliśmy pod dyktatem samozadowolenia. A potem, w trzeciej dekadzie XXI wieku, wszystko zaczęło się rozpadać. Media codziennie serwują nam codzienną porcję doniesień o wojnach – tych trwających i tych, których wybuchu się obawiamy – o nowych ekstremalnych zjawiskach klimatycznych i przełomowych technologiach. Nietrudno w takich warunkach popaść w przygnębienie. Obok tych wspólnych, stale nagłaśnianych problemów, w pierwszych rozdziałach tej książki przedstawiłem jeszcze jedną kwestię, jak dotąd ignorowaną. Na każdym kontynencie społeczności „pominięte” coraz bardziej oddalają się od społeczności odnoszących sukcesy. Początkowa rozbieżność wynikała ze splotu wstrząsów i słabości instytucjonalnych, lecz utrwaliła się z powodu moralnego zaniedbania po stronie społeczności sukcesu. Życie wewnątrz tych społeczności stało się tak oderwane od życia tych, którzy utknęli w stagnacji, że wielu ludzi sukcesu nie dostrzega już, jak bardzo pogłębiły się nierówności między obiema grupami. Taki brak uwagi sam w sobie stanowi zaniedbanie. W skali kraju jest to niewypełnienie obowiązków obywatelskich, a na arenie międzynarodowej świadczy o beztrójce, której nie sposób usprawiedliwić.

Czasem ten brak uwagi przybiera formę pogardliwego wzruszenia ramionami – jakby ci, którzy zostali w tyle, sami byli winni swojemu trudnemu położeniu. Taka karykatura prawdy jeszcze bardziej potęguje krzywdę wynikającą z zaniedbania, dodając do niej jeszcze zniewagę. Nie jest więc zaskoczeniem, że współpraca między społecznościami, która jest konieczna, by rozwiązywać problemy wspólne dla wszystkich, zostaje podważona. Kiedy ignoruje się problemy najbardziej dotykające tych, którzy zostali w tyle, przy jednoczesnym donośnym lamentowaniu nad innymi zagrożeniami, społeczności sukcesu jawią się społecznościom pominiętym jako samolubne i bezduszne. W świetle miary moralności przyjętej w tej książce, jaką jest sprawiedliwość kontrybutywna, społeczności te otrzymują zasłużoną ocenę niedostateczną. Łamię bowiem zasadę wzajemnego szacunku, zgodnie z którą najubożsi powinni móc wносить swój wkład w realizację wspólnych celów.

Sprawiedliwość wymaga nie tylko odwrócenia tej tendencji, lecz jest to konieczne również ze względów praktycznych. Dopóki ponownie nie zapanuje sprawiedliwość, frustracja buzująca wśród społeczeństw pominiętych będzie popychać wielu wyborców do sprzeciwiania się priorytetom wyznaczonym przez społeczności sukcesu – bez względu na konsekwencje dla nich samych. Pominięci mieszkają w amerykańskich miastach tam, gdzie przebiegają trasy samolotów. Podobnie dzieje się w północnej Anglii, a jednak reagują podobnie jak rywalizujący ze sobą pracownicy w kenijskiej fabryce, gdzie pakuje się kwiaty, czy zrozpaczeni wyborcy z kolumbijskiego wybrzeża Atlantyku i Karaibów. Popierają „wroga mojego wroga” i odmawiają współpracy ze społecznościami odnoszącymi sukcesy. To, że czują silną irytację połączoną z bezsilnością jest całkowicie zrozumiałe. Gdy podziały w kraju staną się już tak głębokie, że każda ze stron dąży do udaremnienia działań drugiej, nawet wspólne problemy zaczynają się nawarstwiać. Zarówno Wielka Brytania jak i Ameryka dotarły już do tego punktu.

Wygodny świat „społeczności sukcesu” stał się nie do utrzymania – zarówno ze względów społecznych, jak i środowiskowych. Im dłużej ludzie sukcesu pławią się w blasku samozadowolenia, tym poważniejsze będą tego konsekwencje. W latach dwudziestych XXI wieku zaniedbania i lekkomyślne decyzje tych grup grożą przechyleniem szali wyborczej w stronę katastrofy.

Stefan Zweig pozostawił przejmujące świadectwo tej iluzji trwałości wśród uprzywilejowanych. Opisywał nieuzasadnione samozadowolenie wiedeńskich Żydów przed I wojną światową. Pod koniec lat trzydziestych ubiegłego wieku czas przyspieszył. Podobnie jak dziś, kryzysy zaczęły pojawiać się lawinowo. W 1938 roku ich groteskowe konsekwencje były już aż nadto widoczne, dlatego Zweig uciekł do Brazylii, a gdy rozpacz stała się nie do zniesienia, odebrał sobie życie*. Kondycja świata, nad którym rozpaczął Zweig, była nieporównanie bardziej niepokojąca bardziej niepokojące niż to, czym dziś martwi się świat bardziej niepokojące niż to, czym dziś martwi się świat. A jednak nasi przodkowie potrafili przetrwać trudności. Cóż zatem zrobili? I dlaczego powinno nas to obchodzić?

Przede wszystkim ustalili właściwe priorytety. Należało wygrać wojnę i zbudować pokój, który spajał społeczeństwa i łączył państwa między sobą. W Wielkiej Brytanii Churchill nadawał wojennym wysiłkom poczucie pilności hasłem „Action this Day” („Natychmiast wykonać”). Daleko idące reformy polityki społecznej, które należało przeprowadzić by utrzymać jedność społeczeństwa zostały opisane w raporcie Beveridge’a w trakcie wojny. Attlee rozpoczął ich wdrażanie

* Stefan Zweig, *The World of Yesterday: Memoirs of a European* (1942).

po 1945 roku. W Stanach Zjednoczonych odpowiednikami tych przemian były Nowy Ład Roosevelta i dewiza Trumana” „The buck stops here” („Odpowiedzialność spoczywa na mnie”). Jeśli chodzi o powody, dla których powinniśmy się przejmować, to choć nasze obecne zmartwienia nie są tak przytłaczające jak wówczas, zarówno świadectwo Stefana Zweiga, jak i doświadczenia czasów wojny mogą okazać się dla nas pomocne pod warunkiem, że wyciągniemy z nich naukę. Przesłanie, które ze sobą niosą jest proste i bezlitosne – należy określić najpilniejsze priorytety i natychmiast rozpocząć ich realizację, ponieważ odkładanie działania na później to głupota. Kwestią priorytetową jest zniesienie podziałów istniejących w naszych społeczeństwach i przywrócenie sprawiedliwości tym, których pominięto. Wiemy już wystarczająco dużo o działaniach, które mogą odwrócić ten trend, by zacząć działać. Wiemy to dzięki licznym błędom, które popełniono, a także dzięki wnioskowi płynącemu z udanych przypadków.

Znamy trzy podstawowe elementy

Wiemy, że trwały ład światowy opiera się na trzech fundamentach: społecznościach, państwach i moralnych więziach. Na świecie nie brakuje miejsc, gdzie każdy z tych fundamentów może się rozwijać, ale wciąż zbyt rzadko występują one razem. Ta książka pokazała, że gdy te trzy elementy występują jednocześnie, mają moc przekształcania społeczeństw w zamożne i inkluzywne społeczności, a ich stworzenie leży w zasięgu naszej zbiorowej sprawczości. Dlaczego są tak ważne?

Bez poczucia przynależności do grupy niewiele można zdziałać. Wszyscy, z wyjątkiem niewielkiej mniejszości socjopatów, ewoluowaliśmy po to, by należeć do jakiegoś rodzaju społeczności. W zależności od sytuacji na nasze zachowanie ogromny wpływ ma społeczność oparta na miejscu zamieszkania lub miejscu pracy. W ich obrębie zwracamy uwagę na to, co inni o nas myślą. To jest właśnie ta więź, która skłania nas do właściwego odnoszenia się do siebie nawzajem i jest podstawą zrównoważonego społeczeństwa. Świat bez tej więzi, składający się z ludzi jej pozbawionych, po prostu by się rozpadł. Byłby brutalny i transakcyjny, ponieważ nie by nie powstrzymywało naszych egoistycznych instynktów. W ostatnich dekadach, zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w Ameryce zaledwie otarliśmy się o taki typ społeczeństwa, ale już to wystarczyło, by zrozumieć, jak odpychające i destrukcyjne mogłoby ono być. Tylko dzięki temu społecznościowemu spoiwu jesteśmy w stanie wytworzyć i utrzymać gotowość do dobrowolnego podporządkowania się wspólnym celom. Istnienie takich społeczności bynajmniej nie gwarantuje, że uda się nam

zbudować zrównoważony świat. Społeczności pozbawione moralnych więzi potrafią zachowywać się drapieżnie wobec innych społeczności. Lecz bez tego spoiwa nasze szanse na zrównoważony świat są niezmiernie nikłe.

Wiemy też, że bez instytucji państwa niewiele może działać. Są miejsca, gdzie państwo ma postać tak szczątkową, że jest niemal całkowicie nieskuteczne. Takim krajem stała się Republika Środkowej Afryki, gdzie obecność państwa dalej niż kilka kilometrów od stolicy jest prawie niezauważalna. Obszary wiejskie Republiki Środkowej Afryki i inne obszary „wolne od państwa” (*state free*) do złudzenia przypominają marzenie niektórych miliarderów z Zachodniego Wybrzeża o bezpieczeństwa społeczeństwie. Pamiętajmy jednak, że żaden miliarder nie zdecydowałby się tam zamieszkać, albowiem bogaci przybysze znaleźliby się w niebezpieczeństwie. Jak wykazała Elinor Ostrom, małe bezpieczeństwa społeczności potrafiły egzekwować zasady społeczne. Żadna z nich nie osiągnęła jednak korzyści skali niezbędnych do osiągnięcia dobrobytu. Nasi odlegli przodkowie żyli w takich bezpieczeństwa społecznościach przez całe tysiąclecia, ale populacja, którą byli w stanie utrzymać, była liczebnie niewielka. Dzisiejszy świat, zamieszkały przez ponad osiem miliardów ludzi, można utrzymać jedynie dzięki czerpaniu z korzyści skali, które zależą od sprawnie działających państw. Nawet gdyby ten problem technologiczny dało się jakoś obejść, dzięki nowym technologiom skutecznym przy małej skali, bezpieczeństwa społeczność i tak stanęłaby wobec innych problemów. Gdyby zmiany środowiskowe doprowadziły taką społeczność do skrajnego ubóstwa, nie istniałaby żadna siatka ochronna w formie pomocy od innych społeczności. Libertariańskie marzenie przemieniłoby się w koszmar, gdybyśmy powrócili do świata prehistorii, w którym wiele społeczności wymarło, zanim zdążyło się przystosować.

Od śmierci Elinor Ostrom w 2012 roku jej kolega David Sloan Wilson, kontynuujący jej prace, dochodzi do nowych wniosków. Jeśli wszyscy ludzie dzielą tę samą tożsamość i normy, zasady zapewniające spójność społeczności bezpieczeństwa można rozszerzyć z małych populacji na duże. Wynika z tego, że obywatele państwa mogą również stanowić społeczność. Jednak Stefan Zweig uciekał z kraju, w którym właśnie doszło do takiego połączenia społeczności i państwa.

Wreszcie wiemy, dlaczego takie połączenie jest niebezpieczne, jeśli nie ogranicza go elementarna przyzwoitość moralna. W Wiedniu Zweiga z 1938 roku połączenie jego rodzinnej Austrii z hitlerowskimi Niemcami przekształciło członków austriackiej Partii Narodowosocjalistycznej w społeczność sukcesu. Ta elitarna grupa, kierowana chciwością, zaczęła wykorzystywać władzę państwa, by zwrócić się przeciwko wiedeńskim Żydom. Chociaż intensywność tych działań osiągnęła poziom paranoi, schemat się powtórzył. Społeczności sukcesu rutynowo dążyły do przejęcia państwa,

a gdy im się to udawało, wykorzystywały jego skalę do stosowania przemocy wobec społeczności pozbawionych państwowości i do podporządkowywania ich sobie. Czasem działo się to na skromną skalę jak w przypadku imperiów Zulusów i Inków. Innym razem napędzane było wielkimi ambicjami dziewiętnastowiecznych imperiów europejskich. W XX wieku Japonia i Rosja Sowiecka stworzyły ich repliki.

Kiedy państwo stapia się ze społecznością, granice moralnej przyzwoitości stają się niezbędne. Przedstawiona w tej książce akademicka analiza granic moralnej przyzwoitości opiera się na pracach Michaela Sandela. Uważam, że są one przekonujące, w przeciwieństwie do podejść alternatywnych. Jest to również zgodne ze sposobem, w jaki ewolucja przygotowała nas do zachowania się tak, jak wymaga tego elementarna przyzwoitość. Chociaż jego prace są znane studentom na całym świecie, są one wciąż zbyt współczesne, by wpłynęły na starszy selekcjariat, który wyznacza kierunki polityki publicznych. Jednak – być może dlatego, że ewolucyjnie jesteśmy do tego przystosowani – w niektórych skupiskach małych państw istnieją pewne przybliżenia takiego układu, w którym państwo i społeczność faktycznie się ze sobą stopiły. Najbardziej znanymi przykładami są kraje skandynawskie, takie jak Dania, kraje bałtyckie, takie jak Estonia, oraz kilka krajów w Azji Wschodniej, takich jak Singapur. Zgodnie z tezą o znaczeniu moralnych granic dla dobrobytu społeczeństwa, te grupy należą do tych, którym powodzi się najlepiej na świecie. Mieszkańcy wymienionych państw cieszą się bardzo wysokim poziomem materialnego dobrobytu. Są one nie tylko zamożne, ale także stabilne politycznie i integracyjne, co nie stanowi zagrożenia dla reszty z nas.

Potrzebujemy spoiwa łączącego społeczność w jedną całość, lecz bez aparatu państwa z jego instytucjami są one skazane na porażkę. Społeczności i państwa mogą się ze sobą stapiać, ale bez moralnych norm moralnych taka fuzja przybiera formę katastrofalną. Potrzebujemy wszystkich trzech elementów naraz, bo każdy z nich jest niezbędny dla całości.

Społeczności pozwalają łączyć ludzi za pomocą społecznego spoiwa. Społeczności miejsca zawodzą w tej roli tylko wtedy, gdy jej członków zmusi się do życia w skrajnie trudnych warunkach, które uruchamiają spiralę upadku. W takich sytuacjach ich funkcjonowanie społeczności może się załamać i przerodzić w zbiorowe samo obwinianie się. Społeczności pracy mogą się rozpaść, ustępując miejsca agresywnym hierarchiom upokorzenia. Tam, gdzie do tego doszło, proces odwracania dywergencji będzie trwał znacznie dłużej.

Normy moralne nie tylko powstrzymują państwo przed dryfem w stronę faszyzmu, ale też chronią społeczności przed wewnętrznym rozpadem. Sprawiedliwość kontrybutywna przyczynia się do tego, by na przeciwności losu odpowiadać solidarnością, a nie obwiniać się nawzajem. Pozwala także ocenić „śmieciovę

umowy” zawierane po to, by żerować na ludzkiej desperacji, jako naruszenie obowiązku polegającego na przywracaniu ludziom realnych możliwości kontrybucji. Zamiast tych nowych hierarchii upokorzenia, miejsca pogrążające się w spirali upadku potrzebują finansowania, które pozwoli ich najbardziej innowacyjnym lokalnym firmom prosperować na właściwym poziomie.

Państwa istnieją po to, by zapewniać dobrobyt i wyrównywać szanse życiowe. Wiele z nich nie radzi sobie z żadnym z tych zadań. Przykład Malawi – kontrolowane przez chciwy selekcjariat, który wyłącznie dla siebie zatrzymuje nieliczne życiowe szanse. Jest ich tak mało ponieważ państwo jest zbyt słabe instytucjonalnie, by podjąć skuteczne działania (zakładając, że selekcjariat miałby w ogóle zamiar rozwijać gospodarkę). Osoby z zewnątrz mogą tę sytuację łatwo pogorszyć, ale trudno im ją poprawić. Dobrymi intencjami wybrukowano drogę do obecnej sytuacji Malawi. Selekcjariat starał się pozyskiwać fundusze pomocowe i je sprzeniewierzyć. Sytuacja w Malawi wymaga, by oficjalni darczyńcy wykazali się cierpliwością i poczekali na lepszy rząd. Po serii błędnych ocen jedynym wiarygodnym kryterium jest to, czy nowi decydenci wykażą się skutecznością w tworzeniu szans gospodarczych w całym społeczeństwie. Tymczasem Malawi może się rozwijać dzięki społecznym przedsiębiorcom. Potrzebna jest instytucja na wzór Youth Policy Forum (YPF), Grameen Banku z Bangladeszu czy Mondragonu z Kraju Basków. Ale tak jak Malawi potrzebuje darczyńców, którzy potrafią realistycznie ocenić działania rządu, tak samo ważne jest, by darczyńcy potrafili realistycznie ocenić jego społecznych przedsiębiorców. Dotychczas ci ostatni gonili za zachodnim finansowaniem zamiast budować organizacje non-profit, które podobnie jak YPF i Grameen potrafią samodzielnie się utrzymywać.

Następnie darczyńcy muszą zmierzyć się z rzeczywistością. Tworzenie inkluzywnych (dostępnych dla wszystkich) możliwości rozwoju i dobrobytu w krajach takich jak Malawi jest zadaniem trudnym. Jest to jednak wykonalne – Botswana, Malezja, Etiopia, Singapur, Rwanda, Birma, Ghana i Senegal odniosły sukces (choć obecnie te kraje przeżywają trudności). Tam, gdzie proces ten już trwa, nie powinniśmy go podważać poprzez moralny imperializm. Presja zagraniczna nie jest bardziej akceptowalna, gdy promuje zachodnie normy XXI wieku, niż była, gdy promowała normy XIX wieku. Obie podważają sprawczość, która jest fundamentalna dla sprawiedliwości kontrybucyjnej. To nie oznacza, że pomoc zagraniczna powinna trafiać do odbiorców na zasadzie przypadku. Decyzja o jej przyznaniu zawsze wymaga trzeźwego osądu. Przyjrzyjmy się dotychczasowym przypadkom.

W Ghanie rywalizacja między dwoma amerykańskimi ruchami społecznymi – kościołami ewangelickimi a ruchem na rzecz praw gejów – w oczywisty sposób podważyła krajowy proces zmian społecznych. W Etiopii niewielka amerykańska

diaspora wywodząca się z rywalizujących ze sobą grup etnicznych najpierw podsyciła nienawiść wewnętrzną, co doprowadziło do wypędzenia trzech milionów osób, a później zagroziła storpedowaniem afrykańskiego porozumienia pokojowego, które zakończyło wojnę domową. W Birmie naiwni cudzoziemcy najpierw wynieśli Aung San Suu Kyi do rangi żyjącej świętej, by następnie strącić ją w otchłań potępienia. Miałem okazję ją poznać. Jako polityk usilnie zabiegała o pomoc dla swojego kraju, manewrując tak, by w bardzo niestabilnych, a zarazem mocno ograniczonych warunkach budować krajowe poparcie dla zmian. Pod tym względem jej sytuacja była podobna do położenia Abdalli Hamdoka w Sudanie. Zarówno w Birmie jak i Sudanie presja zagraniczna oparta na błędnych wyobrażeniach tylko dramatycznie pogorszyła sytuację.

Wystarczy spojrzeć na dotychczasowe doświadczenia, aby stwierdzić, że wyrządzono już wystarczająco dużo szkód. W żadnej z tych sytuacji nie było w ogóle mowy o perfekcyjnym rozwiązaniu. Amerykanie i Brytyjczycy, może bardziej niż inni, powinni przyznać, że ich własne systemy polityczne również są dalekie od ideału. Tymczasem nasza skłonność do wytykania biedniejszym społeczeństwom ich niedostatków zdaje się rosnąć wprost proporcjonalnie do naszych własnych. Skoro wciąż nie potrafimy uporządkować swoich spraw, powinniśmy powściągnąć entuzjazm z jakim niesiemy „oświecenie” społeczeństwom funkcjonującym w złożonych warunkach, o których niewiele wiemy. Dopiero ucząc się na porażkach, możemy działać sensownie, wzmacniając te zmiany, które rodzą się wewnątrz danego społeczeństwa i które są już wyraźnie w toku.

Znamy kilka przydatnych narzędzi poznawczych

Sprawiedliwość kontrybucyjna to kluczowa koncepcja, która szybko zyskuje popularność wśród młodych ludzi*. Odwołałem się również do dwóch innych, mniej znanych pojęć: zbiorowej świadomości i kulturowych narzędzi poznawcze (*cognitive gadgets*). Pomagają one wskazać działania, które można realnie podjąć, i które mogą

* Kurs internetowy Michaela Sandela obejrzały dziesiątki milionów osób na całym świecie, jednak zainteresowanie nim jest silnie zróżnicowane w zależności od grupy wiekowej i poglądów politycznych. Osoby poniżej trzydziestego piątego roku życia są przyzwyczajone do nauki online i wykazują znacznie większe zainteresowanie kursem niż osoby powyżej pięćdziesiątki. To właśnie ci drudzy zbudowali świat, w którym żyjemy; ci pierwsi nas z niego uratują. Jeśli chodzi o politykę, zagorzali bojownicy zarówno lewicy, jak i prawicy pragną zwycięstwa i choć stanowią niewielką mniejszość, są nieproporcjonalnie aktywni w mediach i przedstawiają każdego centrystę, który im się sprzeciwia, jako nieodróżnialnego od ich wroga.

poprawić sytuację w naszym pełnym niepokoju świecie. W codziennym życiu kierujemy się zbiorową świadomością naszej społeczności – co zazwyczaj robią inni w sytuacji, w której się znalazłem? Kulturowe narzędzia poznawcze to konkretne, wypracowane z trudem odpowiedzi na złożone problemy, które społeczność kiedyś odkryła i zapamiętała, ponieważ się sprawdziły. Ponieważ kontekst decyduje o wszystkim, narzędzia przydatne na pierwszym etapie odwracania kierunku spirali upadku mogą różnić się od tych, które przyspieszają proces odnowy, gdy ten już trwa.

Narzędzie, które pozwoli zatrzymać spiralę upadku, zawsze wychodzi od społeczeństwa. Jest to nieoczekiwane poświęcenie ze strony tych, którzy odnieśli sukces: uznanie obowiązków wynikających ze wspólnego obywatelstwa. W kraju pozostającym w tyle oznacza to wyrzeczenia ze strony selekcjariatu sprawującego władzę. Jeśli natomiast chodzi o regiony pominięte w krajach o średnich i wysokich dochodach, to kosztowne wyrzeczenia muszą dotyczyć obszarów dobrze prosperujących. Ponieważ taki akt poświęcenia nie pasuje do zgorzkniałej wrogości, jaką „pozostawieni w tyle” żywią wobec ludzi sukcesu, natychmiast go zauważają – a ich zaskoczenie staje się punktem wyjścia do odbudowy mniej rozpaczliwego spojrzenia na własną przyszłość. W 1992 roku Helmut Kohl udzielił Niemcom Zachodnim zaskakującej lekcji poświęcenia i wyrzeczeń. Przyjęto wówczas ponadpartyjnie ogromnie kosztowny obowiązek moralny, który odmienił życie Niemców ze Wschodu. W przeciwieństwie do takiego działania, tanie gesty pomocy, zbyt małe, by cokolwiek zmienić, są powodem do wstydu. Podsycając nadzieje, które szybko się rozwiewają, takie pozory jedynie podnoszą poprzeczkę – by zmienić oczekiwania, kolejne kosztowne wyrzeczenie będzie musiało być jeszcze większe.

Narzędziem, który przyspiesza proces odnowy, kiedy ten już ruszy z miejsca, jest zdolność szybkiego uczenia się. Trzeba umieć odłożyć dumę na bok i uczyć się od innych. Whitehall jest zbyt arogancki, by się na to zdobyć, a mimo to samo podejście jest wyjątkowe. Trzeba eksperymentować i wyciągać wnioski z oceny rezultatów. Nawet jeśli samo przyznanie się do potrzeby nauki wiąże się z utratą prestiżu, to i tak pozwala uniknąć większego wstydu, jaki przynoszą deklaracje, które później okazują się puste. Deng Xiaoping złamał wiele zasad dwudziestopięciowiecznej zachodniej demokracji, ale dzięki temu, że postawił na szybkie uczenie się, odmienił życie większej liczby ludzi niż ktokolwiek inny w historii.

Narzędziem, który synchronizuje wszystkie działania, jest panel kontrolny pozwalający monitorować trzy horyzonty czasowe. Hasła „Action this Day” („Wykonać natychmiast!”) i „The buck stops here” („Odpowiedzialność spoczywa na mnie”) zwięzłe podkreślały pilność działania, przeciwstawiając się postawie opisanej słowami: „Boże, uczyni mnie dobrym, ale jeszcze nie teraz”, która jest

typową ludzką reakcją na niewygodną prawdę. Aby osiągnąć inne rezultaty, musimy zacząć od zmiany sposobów naszego działania. Tak jak bywają pozorne gesty poświęcenia, tak bywają też pozorne gesty działania. Za ich przykład mogą posłużyć zobowiązania Wielkiej Brytanii do osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2050 czy zobowiązania Francji dotyczące pomocy rozwojowej dla Sahelu, z których żadne nie ma mechanizmów egzekwowania.

Jednocześnie, w trzecim horyzoncie czasowym, monitoruje się budowanie brakujących zdolności. Czy jest zespół uczący się, jak pobierać podatki? W przypadku kraju pozostającego w tyle, takiego jak Zambia – czy jest zespół uczący się, jak opodatkować firmy wydobywcze, nie zniechęcając ich do prowadzenia działalności w kraju? W ubogich regionach Kolumbii i Wielkiej Brytanii, obciążonych nadmiernie scentralizowaną administracją, chodzi o przejście z podatków krajowych na podatki lokalne, uzupełnione redystrybucją fiskalną, co pozwoliłoby biedniejszym regionom zyskać kontrolę nad własnymi dochodami i czerpać z nich realną korzyść. Czy jest zespół uczący się utrzymywania bezpieczeństwa? W regionach Anglii, gdzie działają sieci handlu narkotykami oraz w amerykańskich miastach, gdzie policja utraciła zaufanie pominiętych społeczności, czy służby mundurowe podnoszą swoją skuteczność? W Mozambiku, infiltrowanym przez Państwo Islamskie, czy armia cieszy się rosnącym zaufaniem?

Wiemy, że nie wiemy wszystkiego

Czasem problemy osób pominiętych narastają i multiplikują się, tworząc tak zagmatwany splot przyczyn i skutków, że nie jesteśmy w stanie dojść, co było ich pierwotną przyczyną. Nie rozumiemy, co jest przyczyną czego, gdyż zbyt wiele elementów jest ze sobą powiązanych. Na szczęście rozwiązania nie muszą być powiązane z przyczynami – możemy na nie natrafić, nawet jeśli przyczyny pozostają niejasne. Podejście przyjęte w tej książce polega na wypracowaniu rozwiązania pośredniego między dwiema metodami, które od lat walczą o palmę pierwszeństwa w ekonomii. Mikroekonomiści próbują wskazać każdą indywidualną przyczynę w labiryncie ubóstwa. Makroekonomiści natomiast próbują wskazać tę jedną i nadrzędną przyczynę. Środkowe podejście polega na skupieniu się na kilku procesach, dzięki którym pozostawieni w tyle mogą nadrobić dystans, takich jak: przywództwo i ruchy społeczne; urbanizacja i zarządzanie zasobami; opodatkowanie i bezpieczeństwo. Omawiając każdy z tych obszarów korzystałem z wyników najnowszych badaniach obejmujących szeroko rozumiane nauki o człowieku, a nie tylko na ekonomii. Starałem się, aby

w ramach badań nad ubóstwem więcej uwagi poświęcono zaniedbanym i pogrążonym w rozpacz miejscom na świecie, a także, aby otworzyć ich pole na znacznie szerszy zakres dyscyplin. Książkę rozpocząłem od przedstawienia agendy, a kończę ją nie definitywnymi odpowiedziami, lecz właśnie tą nową agendą. To zespoły młodszych badaczy, współpracujących ponad podziałami dyscyplin, będą miały za zadanie poprowadzić tę pracę dalej. Wielu z nich wywodzić się będzie z miejsc pominiętych i – co coraz bardziej prawdopodobne – tam właśnie będą pracować. Pracy starczy dla całego nowego pokolenia, które zostawi moje pokolenie daleko w tyle.

Obrazowe metafory wydestylowanego sensu

Procesy, które dotyczą pominiętych, mają złożony charakter. Mózg człowieka ewoluował tak, by możliwie najłatwiej uchwycić złożoność poprzez obrazy. Uczni od dawna korzystają z wizualnych metafor, by wykrystalizować swoje idee i uoocznic je innym. Milton Friedman posłużył się obrazem harfy i jej szarpanych strun, by zwizualizować swoją wiarę w to, że siły rynkowe umożliwiają miejscom dotkniętym wstrząsem powrócić do stanu równowagi. W trakcie polemiki z Friedmanem użyłem obrazowej metafory łodzi żaglowych płynących przy porywistym wietrze, a następnie zgromadziłem dane potwierdzające moją tezę. Kluczowy proces odnowy został ujęty w obrazie wchodzenia po spiralnych schodach do góry. W miarę wspinaczki dotychczas znajoma scena ukazuje się z nowej perspektywy. Te cechy, które kiedyś uważano za wady, po ponownym przyjrzeniu się można ocenić jako szanse. Podobne przewartościowanie obserwowano w Ukrainie po inwazji, w Singapurze po uzyskaniu niepodległości oraz w Rwandzie po okresie ludobójstwa. Ponownie zagłębiłem się w sekwencję działań i narracji, dzięki którym dokonano tych i innych przemian.

Takie odnowy są możliwe, ale miliony ludzi na całym świecie wciąż tkwią w syndromie kruchości, pogrążając się w spirali upadku. Region, z którego sam pochodzę, również wpadł w tę pułapkę. Niektórzy z moich krewnych, którzy żyją w społecznościach chronicznego cierpienia, są już trzecim pokoleniem skazanym na brak realnych szans życiowych. Podobnie jak moja przyjaciółka Fiona Hill – która dorastała w skazanym na upadek Bishop Auckland, a później została ekspertką Białego Domu do spraw Rosji – wyjechałem stamtąd, gdy byłem młody. Oboje staliśmy się odnoszącymi sukcesy wygnańcami, a ten status (Fiona nazywa nas „wyjątkami od reguły”) rodzi złożone emocje: mieszanek niedowierzania, poczucia winy, gniewu i rozpacz.

I znów to obrazy destylują te emocje, a ekspertami stają się teraz poeci. Dla mnie najbardziej przejmującym obrazem rozpacz jest ten autorstwa Paula Celana, ocalałego z Holocaustu. Pisząc w 1945 roku z perspektywy świadka zagłady europejskich Żydów, użył obrazu popiołów. W chwilach największego smutku nachodzą mnie obawy, że marzenia milionów młodych ludzi z pozostawionych w tyle społeczności obrócą się w popiół przez ignorancję i egoizm tych, którzy sprawują władzę. Popiół jest bliskim krewnym żaru – obrazu, którego Coleridge użył w swoim wierszu zatytułowanym *Frost at Midnight*^{*}, by uczcić radosną przyszłość swojego dziecka. O ile popiół mówi o śmierci, o tyle żar można na nowo rozniecić tlenem. To właśnie ta scena – tlen jako działania i idee, które potrafią odmienić rzeczywistość – stanowi pełną nadziei puentę tej książki.

W 2021 roku zostałem powołany w skład rządowej komisji doradzającej w sprawie „wyrównywania szans”. Do 2023 roku, gdy oficjalne próby przedstawiania beczynności jako działania stały się nieznośnie rażące, rozpacz, która we mnie wzbierała, ustąpiła miejsca gniewowi. Zabrałem głos publicznie, być może naruszając jakąś zasadę poufności. Nic się nie wydarzyło, a potem, gdy wszystko wydawało się stracone, los zaczął się odmieniać. W regionie metropolitalnym South Yorkshire nowy zespół burmistrza wreszcie się ruszył. Bezwładny British Business Bank zyskał nowego, energicznego lidera. Rząd postanowił wykorzystać region South Yorkshire w pilotażowym projekcie dotyczącym przekazania większych kompetencji i części środków finansowych na poziom lokalny. Pięciu skruszonych byłych premierów i ministrów finansów wspólnie wezwało do decentralizacji na rzecz regionów^{**}.

Czy będzie to kolejny fałszywy świt? Osoby czytające te słowa – żyjące w przyszłości, która dla mnie pozostaje niepoznawalna – same będą mogły to ocenić. Ale wcześniejsza obserwacja przypomina nam, że rozpacz jest nieuzasadniona. Ludzka energia potrafi odmienić przyszłość każdego miejsca, które zostało pominięte. Mamy przywilej żyć w latach dwudziestych XXI wieku – dekadzie, w której stagnacja wynikająca z samozadowolenia zaczęła kruszeć. Możemy wykorzystać czas, który pozostał nam do końca dekady, by wnieść własny wkład w osiągnięcie tego celu. Sprawczość spoczywa w rękach każdego z nas, a teraz jest właściwy moment, by zrobić z niej użytek.

* (przyp. tłum.) *Mróż o północy*.

** „Britain’s growing regional divides: reviewing the regional economics, politics and policy making of the UK since 1979”. Trzech sygnatariuszy było konserwatystami, dwóch – laburzystami. Oświadczenie przekazano mediom 23 października 2023 roku.

Podziękowania

Idee i dane naukowe stanowiące fundament *Pominiętych* ewoluowały przez ponad dekadę, pod wpływem co raz mocniejszych sygnałów, że w wielu częściach świata polityka gospodarcza zawodzi miliony ludzi. Musiałem zmierzyć się z niewygodną świadomością, że poglądy, które uważałem za ustalone prawdy ekonomii – i których sam nauczałem – wymagają radykalnej rewizji. W poszukiwaniu danych naukowych ogromnie pomogły mi analizy statystyczne Jima Custa i Alexisa Rivery-Ballesterosa z Banku Światowego oraz Sonyi Krutukovej i jej zespołu z Institute for Fiscal Studies. Inne formy wsparcia, takie jak prace programu Cities that Work realizowanego przez zespół w International Growth Centre, odnotowano w przypisach końcowych.

Podobnie jak w przypadku intelektualnych nawróceń, nie sposób rozplątać płatanyiny wszystkich wpływów i doświadczeń, które kształtowały moje myślenie. Miałem szczęście i przywilej pracować oraz rozmawiać z uczonymi bardziej inteligentnymi niż ja, uczyć studentów, którzy kwestionowali to, co przeczytali i usłyszeli, obserwować bolesną rzeczywistość narastającego kryzysu w wielu różnorodnych społecznościach oraz zderzać się z frustracją decydentów, którzy obserwowali zjawiska, których sami w pełni nie rozumieli.

Jeśli chodzi o uczonych, to chciałbym zacząć od moich współautorów i osób współkierujących programami badawczymi, z którymi toczyłem niezwykle wnikliwe i stymulujące intelektualnie dyskusje. Proces wzajemnego rozumienia i uczenia się wykuwa się podczas takiej właśnie współpracy. W ciągu pięciu lat pisania *Pominiętych* współpracowałem z Timem Besleyem, Alexem Bettsem, Robinem Burgessem, Stefanem Derconem, Edem Glaeserem, Davidem Goodem, Johnem Kayem, Colinem Mayerem, Philipem McCannem, Dennisem Snowerem, Davidem Tuckettem i Tonym Venablesem. Dopełnieniem tej współpracy był mój udział w kilku naukowych grupach dyskusyjnych, od których członków wiele się nauczyłem.

Spośród nich największy wpływ wywarli na mnie Andrew Briggs, Ruth Chang, Nicholas Christakis, Joe Henrich, Celia Heyes, Mervyn King, Denis Noble, Michael Sandel i David Sloan Wilson. Rzecz jasna, żadna z tych osób nie ponosi odpowiedzialności za formę ani treść niniejszej książki. Moje podziękowania nie powinny być odczytywane jako sugestia, że z treścią *Pominiętych* się zgadzają lub

książkę popierają. Inni badacze mogą odnotować wpływ ich dorobku na mój tekst, nie będę kwestionował takich wniosków. Wiele czytałem i starałem się wchłonąć różnorodne idee.

Wielu z moich studentów z okresu pisania *Pominiętych* także przyczyniło się do ostatecznego kształtu książki. Nie byłoby stosowne wyróżniać konkretne osoby, ale muszę uczynić tu jeden wyjątek: Anna Volynets była osobiście odpowiedzialna za wyjątkowo wartościowe studia przypadku dotyczące Rosji omówione w rozdziale 5. Starzejący się profesorowie, którzy zachęcali studentów do utrzymywania kontaktu po zakończeniu studiów, mają w ręku nieoceniony atut – sieć kontaktów dostarczającą im spostrzeżeń, które niekiedy przewyższają jakością wiedzę oficjalnych służb wywiadowczych. Rozważania na temat opodatkowania zasobów naturalnych w rozdziale 9 wiele zawdzięczają Alemu Readheadowi, który obecnie jest światowym autorytetem w tej dziedzinie. Kolejny przykład dotyczy analizy presji amerykańskich organizacji pozarządowych wywieranej w kwestii praw osób LGBT w Ghanie. Jeden z moich wielu ghańskich doktorantów, obecnie badacz mediów społecznościowych, dostarczył mi informacji popartych przekonującymi dowodami. Ze zrozumiałych względów woli pozostać anonimowy.

Książka *Pominięci* powstawała znacznie dłużej niż planowałem. Przekształcenie wielokrotnie przeredagowywanej i kilkakrotnie opóźnionej wersji roboczej w książkę, którą da się czytać, było możliwe dzięki cierpliwości, zachętom i umiejętnościom moich redaktorów: Laury Stickney z Allen Lane i Clive’a Priddle’a z PublicAffairs. Szczęśliwym trafem Laura, odpowiedzialna za „dostrojenie” książki do potrzeb brytyjskiej publiczności, pochodzi ze Stanów Zjednoczonych, natomiast Clive, odpowiedzialny za moich amerykańskich czytelników, pochodzi z Wielkiej Brytanii. Współpraca przebiegała zatem bezproblemowo, ponieważ oboje wnosili cenne spostrzeżenia dotyczące obu rynków. Ostatnią rundę starannej redakcji powierzono Sarze Day, która wnikliwie i cierpliwie wyłapywała moje dyslektyczne potknięcia.

Od pierwszej do ostatniej strony książka *Pominięci* jest jednak napisana przede wszystkim z myślą o globalnej publiczności. To, że ukazuje się jednocześnie w wielu językach w tak krótkim czasie po jej ukończeniu, jest zasługą prawdziwych profesjonalistów z Wylie Agency: Andrew Wylie’ego i Jamesa Pullena.

Paul Collier, Oksford, grudzień 2023

Przypisy

Rozdział 1

1. Moralna ocena czynu zależy wyłącznie od zamierzonych konsekwencji indywidualnych działań. Wady tej koncepcji dobitnie zilustrował krach kryptowalut z 2022 roku, podczas którego milion zdesperowanych ludzi z pominiętych miejsc, skuszonych obietnicą łatwego zysku przez Sama Bankmana-Frieda, stanęło w obliczu ruiny finansowej. Zamiast wstydu i poczucia winy, chroniony swoją jawnie utylitarystyczną filozofią, Bankman-Fried odczuwał jedynie zażenowanie cierpieniem, do którego doprowadził realizując swój schemat Ponziego. Kiedy kończyłem pisać *Pominiętych*, amerykańska ława przysięgłych skazała go za gigantyczne oszustwo.

Rozdział 2

1. Rozwinąłem tę koncepcję wspólnie z Timem Besleyem w ramach programu badawczego, którym współkierowaliśmy w International Growth Centre, finansowanym przez British Academy. Pracę po raz pierwszy zaprezentowano na dorocznym spotkaniu MFW w Waszyngtonie w 2018 roku, gdzie stała się częścią znacznie szerszego programu realizowanego z Departamentem Badań MFW, którego zwieńczeniem była publikacja *Macroeconomic Policies in Fragile States*, red. R. Chami, R. Espinoza i P. Montiel (2021), do której zarówno Tim, jak i ja wnieśliśmy wkład w postaci rozdziałów.
2. P. G. Rice i A. J. Venables (2021), „The persistent consequences of adverse shocks: how the 1970s shaped UK regional inequality”, *Oxford Review of Economic Policy* 37(1).
3. Trójka badaczy, która zrewolucjonizowała dziedzinę psychologii społecznej, to Nicholas Christakis (Yale), Cecilia Heyes (Oksford), która wprowadziła pojęcie *cognitive gadgets* oraz Joe Henrich (Harvard), którego książki o umyśle zbiorowym wywarły ogromny wpływ na tę dyscyplinę. Zob. N. A. Christakis, *Blueprint: The Evolutionary Origins of a Good Society* (2019); J. Henrich, *The Secret*

- of Our Success: How Culture is Driving Human Evolution, Domesticating Our Species, and Making us Smarter* (2016) oraz *The Weirdest People in the World: How the West became Psychologically Peculiar and Particularly Prosperous* (2020); C. Heyes, *Cognitive Gadgets: The Cultural Evolution of Thinking* (2018). Mam to szczęście, że znam tych pionierów. Psychologia społeczna i blisko z nią powiązana biologia ewolucyjna są dla ekonomii ważniejsze niż bardziej znana dziedzina psychologii indywidualnej. N. MacGregor, *Living with the Gods: On Beliefs and Peoples* (2018) to bardzo przyjemna podróż przez wiele powiązanych ze sobą idei.
4. Poruszająca relacja na temat branży przemysłowej, spleciona z fascynującą historią rodzinną, zawiera: C. Bailey, *Black Diamonds: The Rise and Fall of an English Dynasty* (2008). Podobna historia, tym razem z obszaru górnictwa węglowego, ilustruje tę samą ponadklasową wspólnotę celów, jaką wykazali pracownicy i właściciele firm metalurgicznych podczas zakładania University of Sheffield – górnicy z Yorkshire zagrozili strajkiem, gdyby laburzystowski rząd nie wycofał się z planu wydobywania odkrywkowego, które zniszczyłoby Wentworth, wspaniałą wiejską posiadłość miejscowych właścicieli kopalń.
 5. P. Collier i D. Tuckett, „Narratives as a coordinating device for reversing regional decline”, *Oxford Review of Economic Policy* 37(1), 2021.
 6. A. R. Hochschild, *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right* (2016).
 7. E. Kaufmann, *Whiteshift: Populism, Immigration and the Future of White Majorities* (2018).
 8. R. D. Putnam i S. R. Garrett, *The Upswing: How America Came Together a Century Ago and How We Can Do It Again* (s. 279) (2020).
 9. Zob. J. A. Kay i M. A. King, *Radical Uncertainty: Decision-Making for an Unknowable Future* (2020). Na temat neurobiologicznych i psychologicznych podstaw tej koncepcji zob. S. G. B. Johnson, A. Bilovich i D. Tuckett (2023), „Conviction narrative theory: a theory of choice under radical uncertainty”, w *Behavior and Brain Sciences*, 46, s. 1–26.
 10. Poczucie kryzysu trafnie oddaje Martin Wolf w *The Crisis of Democratic Capitalism* (2023). Sztandarowym przykładem nadmiernej pewności siebie była wiara Liz Truss i Kwasi Kwartenga w istic panglossowską wszechwiedzę rynków finansowych jako narzędzia stymulacji wzrostu gospodarczego. Same rynki finansowe żywiły tę wiarę w znacznie mniejszym stopniu i błyskawicznie pogrążyły rząd, doprowadzając do załamania kursu walutowego. Wątek ten omówiono szerzej rozdziale 3.

11. Zob. D. Yergin i J. Stanislaw (red.), *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy* (1998).
12. „London’s economic growth outpaces all other regions”, *Financial Times*, 17 maja 2023. Dane pochodzą z Office for National Statistics.
13. T. Besley i T. Persson, „Democratic values and institutions”, *American Economic Review: Insights* 1(1), 2019.
14. M. Seddon, „Russia bans largest independent news website Meduza”, *Financial Times*, 26 stycznia 2023.
15. D. Rushkoff, *The Survival of the Richest: Escape Fantasies of the Tech Billionaires* (2022).
16. A. Davis, *Bankruptcy, Bubbles and Bailouts: The inside history of the Treasury since 1976* (2022) oraz S. Friedman (2023), „Climbing the velvet drainpipe: class background and career progression within the UK civil service”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 33, 563–77.

Rozdział 3

1. Hipoteza, którą sformułowałem w 2007 roku pod nazwą „pułapki konfliktu”, opierała się na założeniu, że znaczna część kosztów wojennych narasta długo po zakończeniu działań zbrojnych. Ze względu na problemy z endogenicznością niezwykle trudno było poddać ją rygorystycznej weryfikacji empirycznej. Już na etapie korekty ostatecznej wersji tekstu dwoje badaczy potwierdziło tę hipotezę na przykładzie niewybuchów skumulowanych podczas konfliktu w Laosie. Artykuł F. Valencii-Caicado i J.F. Riana „Collateral Damage” ma ukazać się w pierwszym numerze *The Economic Journal* w roku 2024. Jestem wdzięczny autorom za zwrócenie mi nań uwagi. Niestety te same ogromne przyszłe koszty narastają w związku z wojną trwającą na Ukrainie (zob. ACAPS, „Ukraine: Humanitarian implications of mine contamination”, planowane również na początku 2024 roku).
2. R. Chami, R. Espinoza i P. Montiel (red.), *Macroeconomic Policy in Fragile States* (2021).
3. T. Besley i T. Persson, *The Pillars of Prosperity* (2011).
4. „Eskom chief’s explosive interview exposes ANC’s rotten core”, *Financial Times*, 27 lutego 2023.
5. F. Hill, *There’s Nothing for You Here* (2022).

Rozdział 4

1. S. Durlauf, A. Kourtellos i C. M. Tang (2022), „The Great Gatsby curve”, Working Paper 2022–29, Becker–Friedman Institute, University of Chicago.
2. J. Knight i L. Song, *Towards a Labour Market in China* (2006).
3. R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993).
4. R. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis* (2015).
5. R. Layard, S. McNally i G. Ventura, *Applying the Robbins Principle to Further Education and Apprenticeship*, The Resolution Foundation (2023).
6. C. Crawford, L. Macmillan i A. Vignoles (2017), „When and why do initially high-achieving poor children fall behind”, *Oxford Review of Education* 43(1).
7. Dane dotyczące edukacji za rok szkolny 2021/22 pokazują bieżące wydatki netto na ucznia. Zob. statistica.com/statistics/381745/education-expenditure-per-pupil-england-region-uk/. Dane dotyczące ochrony zdrowia pochodzą z Health Foundation. Zob. „The Crisis facing NHS GPs”, *Financial Times*, 27 października 2023.
8. „Growing up North”, Children’s Commissioner Report [raport Komisarza ds. Dzieci], 2018.
9. L. Sibieta, „School spending in England: trends over time and future outlook”, IFS (2021).
10. Zob. m.in. P. Johnson, „Inequalities: what’s been happening and what should we do?”, IFS (2022) oraz P. McCann, „Levelling Up Economics, IFS (2023).
11. D. Acemoglu i S. Johnson, *Power and Progress* (2023).

Rozdział 5

1. Zob. J. Tepperman, *The Fix: How Nations Survive and Thrive* (2016).
2. Zob. K. Thomas i in. (2014), „The psychology of coordination and common knowledge”, *Journal of Personality and Social Psychology* 107, 657–76.
3. Chciałbym podziękować Sheili Khamie za te spostrzeżenia. Nie jest ona krewną Seretse Khamy, przez wiele lat pełniła jednak funkcję dyrektora generalnego Debswany, wspólnego przedsięwzięcia rządu i De Beers. Miałem okazję poznać prezydentów Masire’a i Mogae. Byli to ludzie skromni, obdarzeni poczuciem humoru i niezwykle bystrzy.

4. Dane według parytetu siły nabywczej w cenach bieżących z 2021 roku, na podstawie danych Banku Światowego. Mauritius, leżący na Oceanie Indyjskim, lecz będący członkiem Unii Afrykańskiej, osiągnął jeszcze lepsze wyniki. Skrót BRICS, oznaczający Brazylię, Rosję, Indie, Chiny i Południową Afrykę, ukuł Jim O'Neill, gdy pełnił funkcję głównego ekonomisty Goldman Sachs, używając go w rekomendacjach przygotowywanych dla klientów tej firmy.
5. D. H. Yanagizawa-Drott (2014), „Propaganda and conflict: evidence from the Rwandan genocide”, *Quarterly Journal of Economics* 129(4) oraz A. Blouin i S. Mukand (2019), „Erasing identity? Propaganda, nation-building and identity in Rwanda”, *Journal of Political Economy* 127(3).
6. S. A. Haslam, S. D. Reicher i M. J. Platow, *The New Psychology of Leadership: Identity, Influence and Power* (2011). Cytaty pochodzą ze stron 163–164.
7. S. Gächter i E. Renner (2018), „Leaders as role models and »belief managers« in social dilemmas”, *Journal of Economic Behavior and Organization* 154(C).
8. E. Fehr i I. Schurtenberger (2018), „Normative foundations of human cooperation”, *Nature Human Behaviour* 2.
9. J. J. Van Bavel i in. (2020), „Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response”, *Nature Human Behaviour* 4.
10. Zob. J. Hjort (2014), „Ethnic divisions and production in firms” *Quarterly Journal of Economics* 129(4), 1899–1946.

Rozdział 6

1. R. D. Putnam, R. Leonardi i R. Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1994).
2. R. D. Putnam i S. R. Garrett, *The Upswing: How America Came Together a Century Ago and How We Can Do It Again* (2020).
3. W. Jack i T. Suri (2014), „Risk-sharing and transaction costs: evidence from Kenya's mobile money revolution”, *American Economic Review* 104(1).
4. T. Bold, wraz z M. Kimenyi, G. Mwabu, A. N'Gang'a i J. Sandefurem (2008), „Experimental evidence on health care reforms in Kenya”, *Journal of Public Economics* 168, 1–20.
5. D. Tuckett, „Explanatory models and conviction narratives”, w: *Thinking about Behaviour Change* red. S. Michie, S. Christmas i R. West (2015).
6. J. Henrich, *The Weirdest People in the World* (2021), zwłaszcza rozdział 13.

Rozdział 7

1. D. Acemoglu i S. Johnson, *Power and Progress* (2023).
2. Sarah Richmond, „A philosopher’s philosopher”, *Times Literary Supplement*, 6266, 2023, oraz mocna krytyka redukcjonizmu „małego świata” autorstwa Nancy Cartwright, *A Philosopher Looks at Science* (2023).
3. „How to fix Britain’s water industry”, *Financial Times*, 15 maja 2023. Kolejnym przykładem katastrofy jest prywatyzacja usług autobusowych. Brak koordynacji między konkurującymi przewoźnikami doprowadził do zmniejszenia przejazdów autobusami o połowę. Wyjątkiem okazały się usługi autobusowe w Londynie, które pozostały własnością Transport for London, którym zarządza wybierany w wyborach burmistrz. W okresie, gdy korzystanie z prywatnych usług autobusowych w pozostałej części kraju zmniejszyło się o połowę, liczba pasażerów londyńskich autobusów podwoiła się. W 2023 roku, z pewnym opóźnieniem, burmistrzowie niektórych regionów zbuntowali się przeciwko Ministerstwu Skarbu i przyjęli model londyński.
4. S. Kaplan (2008), „The remarkable story of Somaliland”, *Journal of Democracy* 19(3), 143–57.

Rozdział 8

1. Niniejszy akapit, jak i znaczna część tego rozdziału, opiera się na pracach programu *Cities that Work* prowadzonego przez International Growth Centre, który wykorzystuje aktualne badania nad urbanizacją do tworzenia praktycznych wskazówek dla burmistrzów miast w krajach o niskich dochodach, udostępniając wszystkie materiały na stronie internetowej programu. Współkierują nim Ed Glaeser z Harvardu, który pełni funkcję przewodniczącego, niżej podpisany oraz Tony Venables. Historia drogi na lotnisko w Kampali pochodzi bezpośrednio od ówczesnego prezesa Banku Światowego, który był zbulwersowany naiwnością organizacji pozarządowych, lecz bezsilny wobec wywieranych przez nie nacisków.
2. *World Development Report 2015, Mind, Society, and Behavior*, s. 53.
3. Zob. J. Knight i L. Song, *Towards a Labour Market in China* (1995).
4. D. Gollin, R. Jedwab i D. Vollrath (2016), „Urbanisation with and without industrialisation”, *Journal of Economic Growth* 21.
5. P. Collier i A. S. Venables (2018), „Who gets the urban surplus?”, *Journal of Economic Geography* 18(3).

Rozdział 9

1. P. Collier i A. Venables (2014), „Closing coal: economic and moral imperatives”, *Oxford Review of Economic Policy* 30(3).
2. B. Klaas, *Corruptible: Who Gets Power and How It Changes Us* (2021).
3. P. Collier i A. Hoeffler (2009), „Testing the neo-con agenda”, *European Economic Review* 53(3).
4. P. Collier i B. Goderis (2012), „Commodity prices and growth: an empirical investigation”, *European Economic Review* 56(6).
5. J. F. Cust i D. Mihalyi (2017), „The presource curse”, *Finance and Development* 54(4), 37–40, oraz J. F. Cust i D. Mihalyi (2017), „Evidence for a presource curse? Oil discoveries, elevated expectations, and growth disappointments” (10 lipca 2017), *World Bank Policy Research Working Paper* (8140).
6. P. Vicente (2010), „Does oil corrupt? Evidence from a natural experiment in West Africa”, *Journal of Development Economics* 4(1).
7. N. Berman i in. (2017), „This mine is mine”, *American Economic Review* 107(6).
8. J. Gutierrez (2018), „Oil and state capture: the subnational links between oil revenues and armed conflict in Colombia”, D.Phil. Oxon.
9. B. Javorcik, A. L. Turco i D. Maggioni (2018), „New and improved: does FDI boost production complexity in host countries?”, *Economic Journal* 128.
10. S. Bhattacharyya i P. Collier (2014), „Public capital in resource-rich countries: is there a curse?”, *Oxford Economic Papers* 66(1).
11. P. Collier, „Resource revenue management: three policy clocks”, w: R. Caputo i R. Chung (red.), *Commodity Prices and Macroeconomic Policy* (2015).

Rozdział 10

1. Zob. L. Heldring (2021), „The origins of violence in Rwanda”, *Review of Economic Studies* 88(2).
2. A. Bergeron i in., „Optimal assignment of bureaucrats: evidence from randomly assigned tax collectors in the DRC”, CEPR Discussion Paper 16771 (2021).
3. P. Balan i in. (2022), „Local elites as state capacity”, *American Economic Review* 112(3), 1–36.
4. A. Q. Khan, A. I. Khwaja i B. A. Olken (2015), „Tax farming redux”, *Quarterly Journal of Economics* 131, 219–71.

5. J. Naritomi (2019), „Consumers as tax auditors”, *American Economic Review* 109, 3031–72.
6. J. L. Weigel (2020), „The participation dividend of taxation”, *Quarterly Journal of Economics* 135(4).
7. A. Jensen (2022), „Employment structure and the modern tax system”, *American Economic Review* 112(1).
8. A. Dixit, *Lawlessness in Economics: Alternative Modes of Governance* (2011).
9. A. Schipani, „Rwanda flexes muscles in fight against terror in Mozambique”, *Financial Times*, 3 października 2021.
10. C. Blattman, *Why We Fight: The Roots of War and the Paths to Peace* (2022).
11. S. Michailof, *Afghanistan: Autopsie d'un Désastre, 2001–2021* (2022).
12. A. Schindler, „Warfare under scrutiny: British public perspectives of soldiers, and tactical behaviours in operation HERRICK”, *Defence and Security Analysis*, wrzesień 2023.
13. S. Michailof, *Africanistan: Development or Jihad* (2018).

Rozdział 11

1. Zob. M. Sandel, *What Money Can't Buy* (2012) i *The Tyranny of Merit* (2020).
2. J. Henrich, *The Secret of Our Success* (2018).
3. R. F. Baumeister i R. E. Leary (1995), „The need to belong: desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation”, *Psychological Bulletin* 117(3), 497–529. Na temat dramatycznych konsekwencji dla długowieczności zob. G. E. Vaillant, *Triumphs of Experience: The Men of the Harvard Grant Study* (2012).
4. *25 Years of University Access*, The Sutton Trust, październik 2023.
5. R. Chetty, D. J. Deming i J. N. Friedman, „Diversifying society's leaders: the determinants and causal effects of admission to highly selective private colleges”, NBER Working Paper 31492 (2023); a także, w kwestii orzeczenia Sądu Najwyższego: „Harvard faces federal probe over legacy admissions”, *Financial Times*, 26 lipca 2023.
6. M. Daams i in., „Capital shocks and UK regional divergence”, Productivity Institute, WP034 (2023).
7. Słusznie poświęca się dziś znacznie więcej uwagi neuroróżnorodności, która nie jest schorzeniem psychicznym wymagającym leczenia, lecz cennym aspektem różnorodności w społeczeństwie. Wszystkie cechy, które przetrwały selekcję

ewolucji, są wartościowe dla społeczności, jeśli wykorzystuje się je w odpowiednich kontekstach. Wiele kwestii pozostaje jeszcze niewyjaśnionych, lecz wiemy już, że osoby neuroróżnorodne nie są pozbawione empatii. Neuroróżnorodność może utrudniać rozumienie, jak inni zareagują na nasze zachowanie i dlatego osoby neuroróżnorodne mogą sprawiać wrażenie obojętnych na cudze cierpienie, co jednak zasadniczo różni się od samej zdolności do empatii, która bardzo często pozostaje nieuszkodzona.

8. P. Collier (2020), „Diverging identities: a model of class formation”, *Oxford Economic Papers* 72(3), 567–84.
9. M. Wolf, „The G7 must accept that it cannot run the world”, *Financial Times*, 23 maja 2023.

Rozdział 12

1. „More than half young Arabs in Levant and north Africa pin hopes on emigrating”, *Financial Times*, 12 sierpnia 2023



Autor zdjęcia: John Cairns, Oxford

Paul Collier jest profesorem ekonomii i polityki publicznej w Oxford University's Blavatnik School of Government. Jest autorem tłumaczonych na liczne języki książek: *The Future of Capitalism* (nagroda Handelsblatt), *The Bottom Billion* (nagroda Arthura Rossa) oraz najnowszej – *Left Behind*. Pracuje dla rządów i społeczności lokalnych w różnych miejscach świata. Jest zwolennikiem komunitaryzmu. Został uhonorowany Nagrodą im. Adama Smitha przyznaną przez Glasgow Philosophical Society (2023) oraz Global Citizenship Award przyznaną przez belgijski ruch spółdzielczy (2018).