

*Jerzy Wilkin*

## ZAGROŻENIA GLOBALNE WYNIKAJĄCE ZE ZMIAN STRUKTURALNYCH I INSTYTUCJONALNYCH

### Wstęp

Podstawowym efektem globalizacji jest rosnąca współzależność jednostek, społeczeństw, gospodarek, kultur, środowiska przyrodniczego (systemów ekologicznych) i innych składników systemu światowego. Zarówno efektem jak i czynnikiem procesów globalizacyjnych jest też rosnąca łatwość przenoszenia się prawie wszystkiego: ludzi, kapitału, informacji, idei, towarów, broni, narkotyków, wzorów kultury itp. Tych zależności nie można nie dostrzegać i nie doceniać. Zależności globalne nigdy nie były tak silne jak teraz. Ekonomiści, w większości, są entuzjastami globalizacji, bowiem zjawisko to wpływa pozytywnie na efektywność gospodarowania, mierzoną tradycyjnymi wskaźnikami ekonomicznymi. Nasilająca się globalizacja stała się możliwa dzięki zmniejszeniu różnego rodzaju barier w przemieszczaniu się towarów, informacji, czynników produkcji, kapitału finansowego i innych obiektów transakcji. To ułatwia efektywniejszą alokację rzadkich zasobów, generuje efekty skali i sprzyja przeto wzrostowi gospodarczemu. Nie ulega wątpliwości, że w ubiegłych 150 latach wzrost gospodarczy na świecie osiągnął tempo nigdy wcześniej nie spotykane w historii ludzkości. Co jest także ważne, z pozytywnych efektów wzrostu skorzystała większość ludności świata. Tego nie można kwestionować. Innym zagadnieniem jest to, że skorzystała w bardzo różnym stopniu. Część owych efektów wzrostu należy przypisać globalizacji.

Rosnące zależności w skali światowej można potraktować jako układ transmisyjny napędzający wzrost gospodarczy, ale też jako układ generujący różnego rodzaju zagrożenia. To wszystko co ułatwia handel, przemieszczanie kapitałów i informacji, ułatwia też przenoszenie zagrożeń i zjawisk niepożądanych. Sprzyjając globalizacji, należy też pracować nad stworzeniem systemów instytucjonalnych ograniczających zagrożenia globalne i globalne patologie.

Jak dotychczas, główny ciężar związany ze stabilizacją i przeciwdziałaniem zagrożeniom globalnym spoczywa na państwach narodowych. Najbardziej obiecującą próbą stworzenia ponadnarodowego organizmu rozwiązującego część problemów globalnych jest Unia Europejska. UE ma szansę stać się jednym z najważniejszych globalnych aktorów i regulatorów. UE jest jednak skupiona głównie na problemach wewnętrznych tego ugrupowania, wzmacnianiu integracji i implementacji polityk wspólnotowych. Zacieśnienie integracji jest jednak warunkiem wzmocnienia obecności i aktywności UE w skali globalnej. Mocna

międzynarodowa pozycja UE jest bardzo potrzebna dla ustanowienia tego, co można nazwać *good global governance* (dobre współrzędzenie w skali globalnej).

Za najważniejsze zagrożenia globalne uważam następujące zjawiska:

- Rosnące rozpiętości dochodów i bogactwa;
- Ekskluzja i marginalizacja w wymiarze gospodarczym i społecznym;
- Problem wody i wyżywienia;
- Migracje i stosunek do „innego”;
- Zmiany klimatyczne;
- Przerost i perturbacje systemu finansowego;
- Upowszechnienie konfliktów i zagrożeń militarnych, generowanych w skali lokalnej („świat w najbliższych pięćdziesięciu latach zapowiada się dużo bardziej naznaczony przemocą niż świat zimnej wojny” – (Wallerstein, 2004, s. 42).

Źródeł zagrożeń doszukiwać się należy przede wszystkim w strukturach gospodarczo-społecznych i instytucjach, istniejących zarówno w ramach poszczególnych krajów, jak i w skali międzynarodowej. To od jakości i spójności instytucji zależy to, jak działa rynek, jak wykorzystywane są zasoby i jak dzielone są efekty gospodarowania. Dobrą ilustracją tej zależności jest sytuacja żywnościowa świata. Na świecie dostępne są wystarczające zasoby ziemi uprawnej, rąk do pracy, niezbędnych technologii i innych czynników produkcji rolnej do wyżywienia całej ludności świata. Jednocześnie prawie miliard ludzi dotkniętych jest plagą głodu i niedożywienia. Dlaczego tak się dzieje? Odpowiedzi należy szukać w jakości i systemowych powiązaniach instytucji, zarówno politycznych i gospodarczych, jak i społecznych i kulturowych.

### Interesariusze globalizacji

Kogo można zaliczyć do interesariuszy globalizacji<sup>1</sup>? Z wcześniej zaprezentowanych rozważań wynika, że interesariuszami globalizacji są wszyscy mieszkańcy globu. Globalizacja jest procesem totalnym, przenikającym wszystkie dziedziny życia i w mniej lub bardziej odczuwalny sposób odnoszącym się do wszystkich ludzi. Oczywiście, partycypacja w owym procesie, a także zakres wpływu na sytuację uczestników globalizacji jest silnie zróżnicowana. Stosunkowo niewielka część interesariuszy jest odpowiednio zorganizowana i świadoma swych interesów, ale to właśnie ta część potrafi wykorzystać najlepiej to wszystko, co globalizacja niesie ze sobą i co umożliwia<sup>2</sup>.

Siła interesariuszy ma wpływ na przemiany strukturalne w gospodarce i rozkład korzyści ze wzrostu gospodarczego. Jest to dość znana zależność.

<sup>1</sup> Interesariusze (po angielsku *stakeholders*) to jednostki, grupy społeczne i instytucje, których „interesy” (potrzeby, cele, warunki działania) są jakoś powiązane z analizowaną dziedziną zjawisk. Interesariuszy łączy to, że wszystko, co dzieje się w danej dziedzinie ma wpływ na ich sytuację.

<sup>2</sup> O uwarunkowaniach siły i efektów działania interesariuszy, czy grup interesów więcej informacji można znaleźć w: Olson 2012 i Wilkin 2012

Spory dotyczące globalizacji; jej dobrych i złych stron, dość często przedstawiane są jako starcie zwolenników i przeciwników tego wszechogarniającego procesu. Ilustracją sporu są między innymi barwne i głośne demonstracje antyglobalistów, czy alterglobalistów, towarzyszące wielkim międzynarodowym konferencjom gromadzącym przywódców państw i szefów wielkich międzynarodowych korporacji, kiedy celem spotkań i porozumień jest kolejny etap liberalizacji stosunków gospodarczych w skali światowej. Podstawowym przekazem takich demonstracji jest to, że globalizacja służy przede wszystkim największym i najsilniejszym jej aktorom: dużym korporacjom i największym instytucjom finansowym, a ogólnie – służy głównie najbogatszym (jednostkom, firmom, państwom).

Taka percepcja efektów globalizacji, spowodowana jest między innymi znacznym wzrostem nierówności dochodowych, towarzyszącym globalizacji. Czy globalizacja służy tylko nielicznym, a generuje problemy i zagrożenia dla większości ludzi na świecie? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, bowiem współzależności występujące w ramach systemu globalnego są niezwykle skomplikowane i w stosunkowo niewielkim stopniu wyjaśnione i opisane przez naukę.

### **System globalny – zależności, dysfunkcje i efekty**

System globalny, jest często przedstawiany w literaturze z zakresu nauk społecznych jako największy i najbardziej skomplikowany system społeczno-ekonomiczny. Wykorzystanie teorii systemów i metod analizy systemowej w naukach ekonomicznych wydatnie wzbogaciło dorobek teoretyczny tych nauk i pozwoliło lepiej niż uprzednio wyjaśnić funkcjonowanie gospodarki na różnych szczeblach jej organizacji: od podstawowych podmiotów mikroekonomicznych, poprzez złożone układy mezoekonomiczne, na systemach makroekonomicznych (gospodarek narodowych), ponadnarodowych (np. Unii Europejskiej) i globalnych kończąc. Teoria systemów pozwala wyodrębnić, porządkować i wyjaśniać systemy różnej wielkości i posiadających różne sposoby wewnętrznej integracji i regulacji<sup>3</sup>. Ekonomia zawsze poszukiwała metod efektywniejszego gospodarowania rzadkimi zasobami i odpowiednich mechanizmów regulowania zachowań ludzi w gospodarce. Teoria systemów wyjaśnia, przynajmniej częściowo, jak powiązania między elementami systemu ekonomicznego wpływają na te zachowania i jak wpływają na efekt gospodarowania.

System globalny nie jest tylko systemem ekonomicznym; jest to skomplikowany układ powiązań między składnikami sfery gospodarczej, przyrodniczej,

---

<sup>3</sup> Badania dotyczące systemów ekonomicznych stały się dość popularne w latach 70. i 80. XX wieku, między innymi ze względu na rywalizację dwóch podstawowych megasystemów polityczno-gospodarczych: socjalistycznego i kapitalistycznego. Popularne też były badania związane z różnymi odmianami tych wielkich systemów; różnych form kapitalizmu i socjalizmu. Zajmowała się tym między innymi subdyscyplina ekonomii, nazywana analizą porównawczą systemów ekonomicznych (*comparative economic systems*). Po upadku bloku radzieckiego, zainteresowanie systemami ekonomicznymi wśród ekonomistów znacznie osłabło. A szkoda, bowiem w tej dziedzinie jest dużo do zrobienia, z korzyścią dla rozwoju nauk ekonomicznych i szerzej – nauk społecznych.

społecznej, politycznej i kulturowej. Badanie i wyjaśnianie takich złożonych układów jest stosunkowo słabo zaawansowane. Wynika to z mechanizmów funkcjonowania (w tym finansowania) i rozwoju nauki. Współczesna nauka została zdominowana przez „naukę w okrucinach”, podporządkowaną rozwiązywaniu konkretnych problemów formułowanych w poszczególnych dyscyplinach nauki (dzielonych na coraz mniejsze części) i ewentualnie przez instytucje ze sfery praktyki, zwłaszcza przez wielkie firmy.

Globalizacja jest zjawiskiem, które budzi powszechne zainteresowanie, niekiedy silne emocje, liczne kontrowersje, obawy i nadzieje. Tzw. antyglobaliści widzą w tym procesie ucieleśnienie wszelkiego zła: zanieczyszczenie środowiska, destrukcję lokalnych, regionalnych i narodowych kultur, pogłębianie nierówności społecznych, zwłaszcza w układzie międzynarodowym, wzmocnienie dominacji wielkich korporacji narodowych itp. Z drugiej strony, zarówno teoretycy ekonomii tzw. głównego nurtu, jak i przedstawiciele potężnych międzynarodowych organizacji: WTO (Światowa Organizacja Handlowa), IMF (Międzynarodowy Fundusz Walutowy), OECD (Organizacja na Rzecz Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju), Bank Światowy i wiele innych głoszą apoteozę globalizacji, jako procesu, który sprzyja wszystkim uczestnikom wymiany międzynarodowej. Jednocześnie, jest to zjawisko bardzo różnie definiowane i interpretowane. Trudno znaleźć definicję globalizacji, która byłaby stosunkowo powszechnie akceptowana. Nawet naukowcy zajmujący się tym zjawiskiem nie posługują się tą samą, czy nawet zbliżoną definicją. Czy dyskutując o globalizacji, mamy na myśli zupełnie różne i nieporównywalne desygnaty? Sądzę, że tak nie jest! Większość badaczy procesów globalizacji koncentruje się na kilku aspektach tego procesu. Jakie są to aspekty? Przede wszystkim, globalizacja wyraża się w zagęszczaniu i intensyfikacji więzi między różnymi podmiotami (aktorami) w skali światowej. Podmioty te, to zarówno jednostki ludzkie, przedsiębiorstwa, władze lokalne, regionalne, rządy państw, korporacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe, instytucje międzynarodowe itp. Więzy te mają postać przepływu informacji, towarów i usług, środków finansowych, wzorców kulturowych itd. Jesteśmy połączeni z innymi podmiotami coraz większą siecią więzi i współzależności. Wydarzenie w jednym rejonie świata wpływa na zjawiska w innym, nawet bardzo odległym punkcie globu. Świat stał się jednym olbrzymim systemem.

Drugą cechą globalizacji, jest szybkość wzajemnego oddziaływania w ramach systemu światowego. Szybkość ta jest przede wszystkim efektem niezwykłego postępu w dziedzinie informatyzacji i telekomunikacji oraz transportu, ale nie tylko. Dla szybkości przepływu informacji, wiedzy, towarów, kapitału i wielu innych elementów w układzie globalnym potrzebne jest jeszcze wydatne powiększenie otwartości w różnych wymiarach życia gospodarczego, politycznego, społecznego i kulturalnego. Przykładem tej powszechnej i wszechogarniającej otwartości jest korzystanie z Internetu, przełamującego nawet granice, nielicznych już, krajów dyktatorskich, czy zdominowanych przez władzę autorytarną.

Trzecią, fundamentalną cechą globalizacji, jest zjawisko rosnącej otwartości struktur instytucjonalnych. Coraz swobodniejszy przepływ wyżej wspomniana-

nych elementów byłyby niemożliwy bez zmian w przepisach prawnych, liberalizacji zasad handlu, wzrostu swobód obywatelskich, ewolucji norm etycznych, religijnych i moralnych, zmian w systemie edukacji, upowszechniania się znajomości języków obcych itp.

Czwartą cechą globalizacji, zbyt słabo dostrzeganą i eksponowaną, jest totalny charakter tego procesu. Obejmuje on coraz silniej wszystkie dziedziny naszej egzystencji: warunki gospodarowania, strukturę konsumpcji, sposoby spędzania czasu wolnego, programy nauczania, zawartość podręczników, życie kulturalne, praktyki religijne itd. itp. Globalizacja jest więc procesem totalnym, przenikającym każdą sferę naszego życia, nie tylko zawodowego, ale nawet tego najbardziej osobistego i intymnego.

Niektórzy ekonomiści, nawet ci dość prominentni, kwestionują tezę, iż globalizacja jest zjawiskiem stosunkowo nowym, które nabrało znaczenia dopiero w ostatnich kilku dziesięcioleciach. Ulubionym argumentem tych właśnie ekonomistów jest przedstawianie struktury handlu, np. w końcu średniowiecza. Gdybyśmy zbadali jaką część towarów na rynku w Krakowie, Pradze, Pekinie czy Bolonii pochodziła wtedy z innych krajów, to rzeczywiście mogłoby się okazać, że jest to udział nie odbiegający istotnie od tego, jaki występuje dzisiaj. Jest to jednak niezwykle bałamutny argument. Znaczenie towarów pochodzących z zagranicy dla przeciętnego obywatela w tamtym okresie było znikome, między innymi także dlatego, że ich związki z rynkiem były niewielkie. Większość społeczeństwa w tamtym czasie związana była z rolnictwem i to głównie rolnictwem typu chłopskiego. Gospodarka chłopska była w dużym stopniu samowystarczalna i niezwykle mało skomercjalizowana. Chłopi nie potrafili pisać ani czytać, formalnie bądź ekonomicznie byli przywiązani do ziemi, ich kontakt ze „światem” ograniczał się do najbliższych kilku wiosek i pobliskiego miasteczka, a zmiany w sposobie gospodarowania i stylu życia zachodziły bardzo powoli, między innymi dlatego, że dyfuzja nowych wzorców, towarów, a i wzrost możliwości ich nabycia dokonywały się niezwykle wolno. Globalizacja jest zjawiskiem wielowymiarowym i stopniowym. Wiadomo, że nie zaczęła się w XX wieku i ma swe korzenie w bardzo odległych czasach. Niezbędne jest jednak pamiętanie o tym, w jakim stopniu oddziaływała ona na życie zwykłych ludzi; kiedyś było to oddziaływanie nieistotne, czy niezauważalne; obecnie jest wszechogarniające.

Inną cechą globalizacji jest szybkość przemian i dostosowań. Globalizacja, jak to się dość często podkreśla, oznacza kurczenie się czasu i przestrzeni. Przestrzeń, dzięki postępowi w środkach transportu i komunikacji, pokonuje się znacznie szybciej niż dawniej, a czas nie jest tym samym wymiarem, co kiedyś. Teraz w jednostce czasu może dokonać się znacznie więcej; np. dystans rozwoju, którego nadrobienie wymagało jakiś czas temu dziesięcioleci, teraz może być pokonane w kilkanaście lat. Nasilenie globalizacji prowadzi do niezwyklego przyspieszenia w prawie każdym wymiarze naszego życia. Jak określił to T.H. Eriksen, znaleźliśmy się w tyranii chwili. Stwierdza on, „że niepowstrzymany i masowy zalew informacji w naszych czasach zaczyna wypełniać wszelkie luki i wolne przestrzenie, co w konsekwencji doprowadzić może do tego, że wszystko stanie się historyczną serią przesyconych aktualnością chwil, pozba-



wionych „przed” i „po” oraz „tu” i „teraz”. W istocie nawet „tu i teraz” jest dziś zagrożone, ponieważ następna chwila nadchodzi tak prędko, że trudno jest przebywać w tej, która jeszcze trwa. Żyjemy wpatrzeni w punkt wysunięty o kilka sekund w przyszłość. Skutki tego skrajnego pośpiechu są zatrważające; zarówno przeszłość, jak i przyszłość, jako kategorie intelektualne, zagrożone są tyranią chwili” (Eriksen 2003, s. 11-12).

Szybkość przemian jest nie tylko obiektywną cechą czasów globalizacji, jest także wymaganiem stawianym współczesnym ludziom, a zwłaszcza pracownikom. Pracownik w instytucjach biznesowych musi szybko pracować, szybko dostosowywać się do nowych warunków, szybko dokształcać się i szybko przemieszczać w przestrzeni. Wszechogarniająca presja w kierunku przyspieszenia pracy i wszelkich innych działań wynika głównie z wspomnianej wcześniej zaostrej rywalizacji i konkurencji. W globalnej rywalizacji wygrywają szybcy i mobilni. Największe korzyści z globalizacji odnoszą ci, którzy dysponują najbardziej mobilnymi czynnikami. Niezwykła kumulacja bogactwa, jaka stała się udziałem posiadaczy kapitału finansowego, zwłaszcza zaangażowanego w krótkookresowe spekulacje, wiąże się z mobilnością tego czynnika. W ciągu kilku minut można dokonać transakcji tym czynnikiem na wielką skalę i między dowolnymi punktami globu. Kapitał finansowy jest obecnie najbardziej globalnym czynnikiem ekonomicznym.

### Dwa główne niebezpieczeństwa globalizacji

Pierwszym z tych niebezpieczeństw jest groźba globalnej katastrofy finansowej. Jest to realna groźba dla światowego systemu gospodarczego, wynikająca z lawinowego i niekontrolowanego przyrostu spekulacyjnych obrotów krótkookresowymi instrumentami na światowym rynku finansowym. Pojemność tego rynku nie jest ograniczona przez żadne bariery ekonomiczne, poza jedną: gotowością nabycia owych instrumentów przez inwestorów i dokonywania nimi dalszych transakcji. Jest to rynek, który sam się zasila i nakręca, podporządkowując sobie także inne rynki: towarów, usług oraz pracy. Tzw. „inżynieria finansowa”, to nieograniczona przestrzeń do kreowania nowych instrumentów finansowych. Rzeczywiste, czyli fizyczne czy zasobowe bariery, nie mają tu znaczenia. W pełni się zgadzam ze stwierdzeniem, że „świat finansów wyemancypował się ze świata rzeczywistego”<sup>4</sup>. Opinię tę potwierdzają zarówno teoretycy ekonomii, jak i niektórzy czołowi finansiści. J. E. Stiglitz stwierdza: „Źródłem najbardziej szkodliwych zjawisk jest liberalizacja rynków finansowych i kapitałowych, która z perspektywy krajów rozwijających się stwarza ogromne ryzyko, nie równoważąc go współmiernymi korzyściami. (...) Liberalizacji rynku kapitałowego nieuchronnie towarzyszy głęboka niestabilność, która hamuje wzrost gospodarczy i zwiększa ubóstwo”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Jest to wypowiedź jednego z bankierów cytowana przez H. Martina i H. Schumanna, *Pułapka globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*. Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, s. 67.

<sup>5</sup> J. E. Stiglitz, *O bólączkach globalizmu*, „Res Publica Nowa” 2003, Nr 7.

Podobne ujęcie prezentuje też G. Soros, jeden z największych do niedawna „graczy finansowych” na światowym rynku. On czuje ten rynek jak mało kto i jego przestrogom warto uwierzyć. G. Soros pisał o globalnym rynku finansowym i jego niebezpieczeństwach, jeszcze przed kryzysem z 2008 roku, następująco: „Proces ponownej oceny systemu należy zacząć od uznania, że rynki finansowe są z natury niestabilne. Światowy system kapitalistyczny opiera się na przekonaniu, że jeśli rynki finansowe pozostawi się działaniu ich własnych mechanizmów, to będą one dążyły do osiągnięcia stanu równowagi. Swym zachowaniem mają rzekomo przypominać wahadło: mogą ulec przesunięciu wskutek działania sił zewnętrznych, tak zwanych wstrząsów pozaustrojowych, jednak zawsze będą skłonne do odzyskania pozycji równowagi. Jest to przekonanie pozbawione podstaw. Rynki finansowe poddawane są różnym przeciążeniom i jeśli cykl hossy-bessy przekroczy pewien punkt, nigdy już nie nastąpi powrót do punktu wyjścia. Zamiast naśladowania wahadła, rynki finansowe zachowują się raczej jak stalowa kula do kruszenia murów, godząc kolejno w gospodarki różnych krajów”<sup>6</sup>.

Innym ważnym źródłem globalnej nierównowagi i globalnych konfliktów są pogłębiające się dystanse rozwojowe i silne różnicowanie się bogactwa. Do początków lat 80. dominowała w ekonomii teoria wzrostu R. Solow’a, oparta na neoklasycznym modelu funkcjonowania gospodarki, z którego wynikała tendencja do konwergencji ekonomicznej i zmniejszania się dystansów rozwojowych między krajami biednymi i bogatymi. Ta teoria „uspokajała” sumienia ekonomistów i utwierdzała wiarę w dobroczynne skutki „niewidzialnej ręki rynku”. Część krajów rozwijających się, a zwłaszcza duże kraje takie jak Chiny, Indie i Brazylia nabrały pod koniec XX wieku przyspieszenia, ale wiele krajów nie potrafiło się wydobyć z pułapki zacofania. Wielkie różnice rozwojowe pojawiły się między mniejszymi jednostkami terytorialnymi: regionami i społecznościami lokalnymi. Pogłębiły się zróżnicowania dochodów w wielu krajach wysoko rozwiniętych, np. w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Pobudziło to ekonomistów i przedstawicieli innych nauk społecznych do poszukiwania odpowiedzi dotyczących źródeł i mechanizmów tych zjawisk.

Szybki wzrost gospodarczy jest zjawiskiem, które w szerszej skali pojawiło się stosunkowo niedawno w dziejach ludzkości. Angus Maddison podaje w swoim monumentalnym dziele: *The World Economy: A Millennial Perspective*, że w pierwszym tysiącleciu naszej ery gospodarka światowa znajdowała się w stanie stagnacji. W drugim tysiącleciu, aż do 1820 r., wzrost gospodarczy był bardzo niewielki i wynosił średnio 0,5% rocznie. Dopiero rewolucja przemysłowa oraz związane z nią zmiany strukturalne i instytucjonalne spowodowały przyspieszenie wzrostu produktu narodowego do ok. 1,5% średnio rocznie w okresie 1820-1998 (Maddison 2001, s. 21). Przyspieszenie wzrostu szło też w parze z jego silnym różnicowaniem się między regionami świata i poszczególnymi państwami. W roku 1000 PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca był podobny w Europie Zachodniej i w Azji czy Ameryce Łacińskiej (w ocenie

<sup>6</sup> G. Soros, *Kryzys światowego kapitalizmu*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S.A., Warszawa 1999, s. 12-13.

Maddisona wskaźnik ten w tamtym okresie był nawet nieco wyższy w Afryce niż w Europie Zachodniej!); w roku 1820 PKB *per capita* w Ameryce Północnej i w Europie Zachodniej był już dwukrotnie wyższy niż średnio w Azji (bez Japonii), Afryce i Ameryce Łacińskiej, zaś w 1998 był on już wyższy siedmiokrotnie (Maddison 2001, s. 28). W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej PKB *per capita* był w 1998 r. dwudziestokrotnie wyższy niż średnio w Afryce. Jeszcze większe różnice i dystanse rozwojowe pojawiły się między mniejszymi jednostkami terytorialnymi (państwami i regionami) oraz grupami społecznymi.

### Global governance

Nawet w poszczególnych krajach i gospodarkach narodowych następuje przechodzenie od tradycyjnego rządzenia (*governing*), opartego na hierarchicznych i scentralizowanych strukturach władzy, do systemu współrządzenia i współzarządzania (*governance*), w którym ład instytucjonalny kształtowany jest poprzez sieciowo zorganizowane podmioty na różnych szczeblach organizacji społeczeństwa, a władza jest w dużym stopniu rozproszona<sup>7</sup>.

W skali globalnej nigdy nie było „światowego rządu”, który mógłby wprowadzić i utrzymać ład instytucjonalny odpowiadający założonym wartościom i celom, wspólnym dla społeczności światowej i światowej gospodarki. Takiego rządu prawdopodobnie nigdy też nie będzie. Funkcjonuje natomiast międzynarodowy system regulacji, oparty zwłaszcza na mechanizmie rynkowym i porozumieniach, pozwalający na w miarę sprawne realizowanie wielu potrzeb i rozwiązywanie różnych problemów dotyczących skali międzynarodowej, a nawet globalnej. Nie jest to jednak system, który zasługiwałby na miano *good governance*, a w tym przypadku *good global governance* (GGG). W jaki sposób poprawiać jakość współrządzenia globalnego? Jakie instytucje i organizacje mogą odegrać najważniejszą rolę w tym procesie? Co utrudnia a co sprzyja osiągnięciu GGG? Co dla tworzenia GGG wnosi doświadczenie Unii Europejskiej?

Lata 80. i 90. XX wieku to okres tryumfu koncepcji neoliberalnych, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Reformy przeprowadzone przez R. Reagana w Stanach Zjednoczonych i przez M. Thatcher w Wielkiej Brytanii, upadek systemu radzieckiego, przyspieszenie procesów globalizacji, kryzys modelu *welfare state* w Europie Zachodniej i Północnej i odwrót od koncepcji polityki gospodarczej typu keynesowskiego zaowocowały między innymi stworzeniem swiego dekalogu neoliberalnej polityki gospodarczej, nazwanej Konsensusem Waszyngtońskim, bądź Porozumieniem Waszyngtońskim (*Washington Consensus*). Za twórcę tej koncepcji uznaje się Johna Williamsona, który zasady owej polityki przedstawił w 1989 roku (Williamson 1989). Zebrał on w swoim opracowaniu główne oczekiwania międzynarodowych instytucji finansowych, a także rządu amerykańskiego (mają one siedzibę w Waszyngtonie), związane z reformowaniem gospodarek, zwłaszcza krajów rozwijających się. Rekomendacje dla polityki rządów, zawarte w Konsensusie Waszyngtońskim były następujące:

<sup>7</sup> Piszemy o tym w pracy: Wilkin 2013.



1. Zachowanie dyscypliny finansowej państwa;
2. Reorientacja wydatków publicznych z subsydiów na usługi wspierające wzrost gospodarczy i ograniczanie ubóstwa;
3. Reforma podatków poszerzająca bazę podatkową i łagodząca najwyższe stopy podatkowe;
4. Utrzymywanie dodatnich, chociaż niskich stóp procentowych, powiązanych jednocześnie z sytuacją rynkową;
5. Uzależnienie kursów walutowych od mechanizmów konkurencji;
6. Liberalizacja handlu;
7. Liberalizacja przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
8. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych;
9. Deregulacja, a więc zmniejszanie ograniczeń dla działalności gospodarczej;
10. Wzmacnianie prawnych zabezpieczeń uprawnień własnościowych.

Zalecenia zawarte w wyżej wymienionym porozumieniu są zgodne z zasadami ekonomii podażowej (*supply-side economics*), której najbardziej znanym nurtem był monetaryzm. Dość szybko Konsensus Waszyngtoński został uznany za manifest fundamentalizmu rynkowego i wywołał szeroką dyskusję wśród ekonomistów i polityków. Jednym z najsurowszych krytyków tego manifestu był J. Stiglitz, który zarzucił mu pomijanie kwestii podziału i sprawiedliwości. Píše on: „Częścią składową umowy społecznej jest *sprawiedliwość*, polegająca na tym, że biedni mają udział w zyskach społecznych, w czasie rozwoju, a bogaci dzielą dolegliwości społeczne w okresach kryzysu. W polityce opartej na porozumieniu waszyngtońskim zwraca się niewiele uwagi na kwestie podziału czy *sprawiedliwości*” (Stiglitz 2004, s. 82). W Polsce wszechstronną krytykę koncepcji neoliberalnych w ekonomii, w tym Konsensusu Waszyngtońskiego przedstawił G. Kołodko. (Kołodko 2008).

Większość dyskutantów zabierających głos w sprawie Konsensusu skupiała się nie na tym, co w nim się znalazło, ale na tym czego w nim brakowało. Dani Rodrik, ceniony i „modny” ekonomista z Harvardu, uzupełnia dziesiątkę zasad Konsensusu drugą dziesiątką, która według niego powinna być uwzględniona. Wśród nich: zmianę zasad zarządzania korporacjami, zwalczanie korupcji, poprawę standardów i zasad handlu międzynarodowego, zmniejszanie ubóstwa i tworzenie sieci zabezpieczenia społecznego (Rodrik 2007: 17).

W ekonomii pojęcie *governance* upowszechnił O. Williamson jeszcze w latach 70. XX wieku, w odniesieniu do zarządzania w przedsiębiorstwach, a zwłaszcza wielkich korporacjach. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku kategorii *governance* zaczęto używać w odniesieniu do działalności państwa i funkcjonowania sfery publicznej. Szczególnie ważną rolę w tym procesie odegrał Bank Światowy, popierający reformy instytucjonalne, poprawiające skuteczność i efektywność działania państw, zwłaszcza słabiej rozwiniętych. Zbiegło się to z rosnącym zainteresowaniem rolą instytucji w rozwoju społeczno-gospodarczym, zarówno wśród naukowców, jak i polityków. *Governance* i *good governance* pojawiły się w raporcie Banku Światowego, opublikowanego w 1989 r., poświęconego rozwojowi Afryki Subsaharyjskiej (World Bank 1989). Pojęcia te były rozwijane i konkretyzowane w dwóch kolejnych raportach Banku Świato-

wego, wydanych w 1992 r. i w 1994 r. W publikacji z 1992 r. zatytułowanej „Governance and Development” znaleźć możemy następującą definicję *governance*: „jest to sposób wykorzystywania władzy w sferze zarządzania zasobów ekonomicznych i społecznych danego kraju służących rozwojowi” (World Bank 1992, s. 1). W kolejnym raporcie zatytułowanym: „Governance. The World Bank’s Experience” przedstawiono rozwiniętą definicję tego terminu, która jest stosowana przez tę instytucję do dnia dzisiejszego: „*Governance* jest przejawem przewidywalnego, otwartego i przejrzystego procesu podejmowania decyzji politycznych, biurokracji opierającej się na etosie zawodowym, władzy wykonawczej rozliczalnej za swoje działania, mocnego społeczeństwa obywatelskiego uczestniczącego w rozwiązywaniu spraw publicznych, a wszyscy oni działający w ramach państwa prawa.” (World Bank 1994, s. VII). Kolejnym krokiem w upowszechnianiu idei współzrządzenia i współzarządzania (*governance*) było podjęcie badań nad możliwością zbudowania *global governance system*.

### Światowy system bez światowego rządu – dlaczego to działa?

Czy ład globalny może być całkowicie spontaniczny, kształtowany wyłącznie przez interakcje prywatnych aktorów, kierujących się własnymi interesami?

Co sprawia, że w skali globalnej, pozbawionej globalnego rządu, globalnego systemu prawnego i formalnych narzędzi egzekwowania zobowiązań:

- Handel towarami i usługami odbywa się na ogół sprawnie i bez większych zakłóceń?
- Listy i inne przesyłki pocztowe docierają do adresatów we wszystkich zakątkach ziemi?
- Turyści dość swobodnie podróżują po świecie i zazwyczaj czują się bezpiecznie?
- Mimo wielu walut, handlowcy i turyści mogą regulować swoje zobowiązania w danym kraju dość swobodnie, zamieniając waluty jedne na drugie?
- Działa Internet i można z niego korzystać nawet w krajach dyktatorskich?

Gdy wraz z R. Kapuścińskim podróżujemy szlakami Herodota, to możemy sobie zadać fundamentalne pytania dotyczące także globalizacji, w wersji starożytnej (Kapuściński 2004). Co istotnego się zmieniło, jeśli chodzi o kształt i nasilenie globalizacji od czasów podróży Herodota? Jak wyglądała globalizacja w wersji sprzed 2,5 tysiąca lat? Kilkanaście krajów, które odwiedził Herodot, to według niego, był prawie cały świat. Tak czy owak, był to spory kawałek Europy, Azji i Afryki.

W jaki sposób Herodot mógł przemieszczać się na tak duże odległości, opłacać koszty swoich podróży posługując się różnymi rodzajami pieniądza, komunikować się z ludźmi mówiącymi różnymi językami, zapewnić sobie bezpieczeństwo? A więc globalizacja XX i XXI wieku nie jest czymś szczególnym i oryginalnym? Tak! Globalizacja jest długotrwałym (w wymiarze milenijnym) procesem, ale jak już wcześniej zauważyłem, zakres „świata” był inny i inna była zbiorowość ludzi, którzy mogli ten świat poznawać, odczuwać i z niego korzystać w wymiarze ekonomicznym.

Znaczna część zjawisk zachodzących w skali globalnej jest regulowana spontanicznie, przy pomocy mechanizmów rynkowych i decyzji prywatnych. W literaturze dotyczącej problematyki instytucjonalnej nazywa się to *private ordering*. Jednakże ze względu na zagęszczanie i komplikowanie się relacji globalnych, pojawiające się coraz częściej konflikty i zagrożenia, rośnie potrzeba regulacji publicznej, dokonywanej przez międzynarodowe podmioty publiczne i międzynarodowe porozumienia, czyli to co można nazwać *international public ordering*. Podobnie jak i w skali krajów i gospodarek narodowych, także w skali globalnej niezbędne jest dostarczenie odpowiedniej ilości dóbr publicznych, których nie zapewnia mechanizm rynkowy. Międzynarodowy ład polityczny i gospodarczy, umożliwiający w miarę harmonijny rozwój gospodarki światowej jest globalnym dobrem publicznym. Zapotrzebowanie na globalne dobra publiczne wzrasta, nie tylko w postaci ładu instytucjonalnego. Ostatni kryzys finansowy i gospodarczy (zapoczątkowany w 2008 roku) uwiaryścił taką potrzebę w sposób szczególnie silny. Duża część analityków systemu globalnego przekonuje, że zakres i siła zagrożeń globalnych będzie wzrastać (Molle 2014). Niedostatek globalnych dóbr publicznych i słabości systemu *global governance* są przejawem niedostosowań strukturalno-instytucjonalnych w skali światowej i braku właściwych mechanizmów regulacyjnych. Skutki tego stanu mogą być coraz silniej odczuwane. Wynika z tego pilne wyzwanie także dla naukowców zajmujących się problematyką globalną, systemami społeczno-ekonomicznymi i znaczeniem instytucji w rozwoju gospodarczym.

## Bibliografia

- Eriksen, T. H. (2003): *Tyrania chwili*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Kapuściński, R. (2004): *Podróże z Herodotem*. Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Kołodko, G. (2008): *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Maddison, A. (2001): *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris.
- Molle, W. (2014): *Governing the World Economy*. Routledge, London & New York.
- Olson, M. (2012): *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Rodrik, D. (2007): *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Stiglitz, J. E. (2004): *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Wallerstein, I. (2004): *Koniec świata jaki znamy*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wilkin, J. red. (2012): *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty I zastosowania*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wilkin, J. red. (2013): *Jakość zarządzania w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wilkinson, R., Pickett, K. (2010): *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. Penguin Books, London.

- Williamson, J. (1989): *What Washington Means by Policy Reform. (W:) Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Institute for International Economics, Washington.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, A Long Term Perspective Study*. Washington: The World Bank.
- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington: The World Bank.
- World Bank (1994). *Governance. The World Bank's Experience*. Washington: The World Bank.