

**Jan Bielawski\***

## **GLOBALNE RZĄDZENIE A ZAGRANICZNA POLITYKA EKONOMICZNA POLSKI**

### **DOBRE RZĄDZENIE W SKALI GLOBALNEJ**

„Multilateralizm jest współczesną formą globalnego rządzenia” – stwierdza raport OECD pt. *Rządzenie w XXI wieku*<sup>1</sup>. W tym ujęciu globalne rządzenie rozpatrywane jest zarówno jako łączny efekt działalności międzynarodowych organizacji gospodarczych o szerokim członkostwie, jak i proces dostosowania tychże instytucji do zmian spowodowanych przez globalizację.

Szerszych rozważań o globalnym rządzeniu nie sposób oczywiście oderwać od wizji kapitalizmu XXI w., dla przykładu Lestera Thurowa, i przyszłych trendów rozwoju społecznego, takich jak propozycje brytyjskiego socjologa Martina Albrowa czy koncepcje jego amerykańskiego kolegi z Uniwersytetu w Maryland, George’a Ritzera, których zdaniem dominacja zachodnich technologii i uniformizacja wzorców, praktyk politycznych i gospodarczych, a nawet zachowań, prowadzi do powstania globalnego społeczeństwa. Takie podejście wydaje się właściwe, tym bardziej że liczne publikacje na temat globalizacji rozpatrują konsekwencje wzrostu współzależności nie tylko w płaszczyźnie gospodarczej, lecz także politycznej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki bezpieczeństwa i aspektów społecznych.

Szerokie wprowadzenie do leksykonu międzynarodowego pojęcia *governance*, w odróżnieniu od podręcznikowego *government*, jest w dużej mierze zasługą Banku Światowego, poczynając od jego studium sytuacji gospodarczej Afryki z 1989 r. przez dalsze raporty, w których, jak w 1994 r., określono je jako „sposób sprawowania władzy w zarządzaniu krajowymi zasobami gospodarczymi”<sup>2</sup>. Znamienne jest, że w odróżnieniu od wcześniejszych określeń, w definicji tej położono nacisk nie tyle na formalne aspekty sprawowania władzy, ile na wykorzystanie zasobów, wiążące się z polityką ekonomiczną.

Znaczenie dobrego rządzenia (*good governance*) wzrosło w latach dziewięćdziesiątych, wówczas mianowicie uznano, że stanowi ono zasadniczy warunek

---

\* Dr hab. J. Bielawski jest ambasadorem, Stałym Przedstawicielem RP przy OECD w Paryżu.

<sup>1</sup> K. Valaskakis, *Long-term Trends in Global Governance. From Westphalia to Seattle* (w:) *Governance in the 21 Century*, OECD 2001.

<sup>2</sup> Cyt. za D. Frish, *Good Governance and the Fight Against Corruption*, referat przedstawiony podczas spotkania przygotowawczego do Forum Ekonomicznego OBWE 2001, Bruksela, 30 stycznia 2001 r., s. 1.

powodzenia transformacji systemowej krajów Europy Środkowo-Wschodniej, jak również krajów rozwijających się, w których zjawiska korupcji, nepotyzmu, łamania praw człowieka, konfliktów wewnętrznych i lokalnych wojen ograniczyły skuteczność ich własnych wysiłków, a także pomocy zewnętrznej.

W ocenie OECD zasadnicze znaczenie dla dobrobytu i powodzenia narodów mają właśnie dobre rządy, efektywne instytucje, spójne polityki ekonomiczne i dobrze ukierunkowane instrumenty z zakresu polityki społecznej i infrastruktury<sup>3</sup>. Ogląd teorii i praktyki prowadzi do wniosku, że pojęcie dobrego rządu traktowane jest dość rozciągliwie, z wieloma określeniami stosowanymi zamiennie, toteż można odwołać się w tym przypadku przede wszystkim do stanowiska i praktyki państw OECD. Można też posłużyć się definicją opisową przez wskazanie głównych dziedzin, jakie OECD proponuje uznać za najważniejsze w ramach dyskusji na temat globalnego rządu podczas przewidzianej na maj 2002 r. sesji ministerialnej jej głównego organu – Rady. Zaliczono do nich: utrzymanie bezpieczeństwa i stabilności rynków i instytucji finansowych, stworzenie odpowiednich regulacji zabezpieczających interesy zarówno inwestorów, jak i innych segmentów społeczeństwa, wspieranie należytych form zarządzania korporacjami, a także zagadnienie prania brudnych pieniędzy i „rajów podatkowych” oraz innych praktyk zniekształcających przepływy kapitałowe<sup>4</sup>. Zdaniem Daniela Kauffmana z World Bank Institute, wymogiem chwili jest przejście do bardziej wymiernych ujęć i, w miarę możliwości, kwantyfikowania wybranych części składowych, a zarazem warunków dobrego rządu, które określa jako „sprawowanie władzy oparte na formalnych i nieformalnych tradycjach i instytucjach na rzecz wspólnego dobra”<sup>5</sup>. Do czynników określających jakość rządu zaliczono: jakość przywództwa, poziom demokracji, stabilność polityczną, efektywność funkcjonowania rządu, jakość regulacji prawnych, rządu prawa oraz walkę z korupcją.

Podjęta przez Kauffmana analiza porównawcza setek wskaźników w ponad 160 krajach prowadzi m.in. do wniosku o istnieniu pozytywnej korelacji między dobrym funkcjonowaniem państwa i jego instytucji a tempem wzrostu gospodarczego, poprawą dobrobytu oraz dającą się wymierzyć poprawą warunków społecznych, co potwierdzają doświadczenia „uprzemysławiających się krajów”, w tym Estonii, Polski i Słowenii<sup>6</sup>.

W warstwie pojęciowej *global governance* jest niczym innym jak dobrym rządem w skali światowej. Niemniej pojęcia te mają odmienną genezę, konotacje i odniesienia do polityki gospodarczej. Dla krajów rozwijających się debata nad globalizacją i globalnym rządem jest często bezpośrednim nawiązaniem do toczonych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych dyskusji nad

<sup>3</sup> *Trade Investment and Development: The Challenges of Policy Coherence in a Global Economy*. Doc. SG/LINKS (99)REV1, 26 April 1999, s. 4.

<sup>4</sup> *Proposed Schedule of MCM 2002 Events*. Doc. CES (2002) 6 s. 4–5.

<sup>5</sup> *New Empirical Frontiers in Fighting Corruption and Improving Governance: A Few Selected Issues*, <http://www.worldbank.org/wbi/governance>, s. 1.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 2.

współzależnością gospodarki światowej i zarządzaniem współzależnością oraz haseł „Nowego Międzynarodowego Ładu Ekonomicznego”, którego apogeum wyznaczały specjalne sesje Zgromadzenia Ogólnego ONZ w latach siedemdziesiątych. Aspiracje te wyraża raport UNDP, w którym stwierdza się, że globalizacja dnia dzisiejszego, ze swoimi siłami napędowymi – otwieraniem granic dla napływu handlu, kapitału i informacji – „wyprzedza zdolność do sterowania tymi rynkami i konsekwencjami ich działalności dla wszystkich”<sup>7</sup>.

Kraje uprzemysłowione kładą przede wszystkim nacisk na „dobre rządzenie”, co wynika z przekonania o potrzebie utrwalania w mniej rozwiniętych regionach i krajach w fazie transformacji sprawdzonych wzorców polityki ekonomicznej i budowy demokratycznych instytucji jako warunku rozwoju i, w tym właśnie sensie, sukcesu globalnego rządzenia. W ocenie ministrów finansów grupy G 7 „dobre rządzenie” jest szeroką koncepcją obejmującą szereg kluczowych dziedzin, takich jak systemy prawne, regulacyjne i inne, której priorytetami we wszystkich krajach powinny być: umocnienie zarządzania sektorem publicznym, odpowiedzialność przed elektoratem, polityka antykorupcyjna<sup>8</sup> oraz wkład w zapewnienie globalnych dóbr publicznych<sup>9</sup>.

Dobre rządzenie jest postulatem akceptowanym prawie we wszystkich krajach, nawet jeśli część z nich wyznaje zasadę *acceptare principium, negare consequentiam*. Ostatnio liderzy państw afrykańskich uznali, że „rozwój nie jest możliwy bez prawdziwej demokracji, poszanowania praw człowieka i dobrego rządzenia”<sup>10</sup>, zaś sekretarz generalny OECD, Donald Johnston, w piśmie skierowanym do premiera Kanady Jeana Chretien’a zaproponował, by G 8 w sposób całościowy zajęła się tym tematem podczas najbliższego szczytu w Kananaskis w Kanadzie.

Zależność między globalizacją a rządzeniem jest przedmiotem coraz liczniejszych badań, z których większość zamyka się równie oczywistym co ważnym wnioskiem, że trwały, zrównoważony rozwój w globalnej, a co najmniej globalizującej się gospodarce wymaga dobrego rządzenia na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Podejście to znalazło odzwierciedlenie w rezolucji nr 55/212 Zgromadzenia Ogólnego w sprawie roli Narodów Zjednoczonych w promowaniu rozwoju w kontekście globalizacji i współzależności, w której podkreślono „potrzebę dobrego rządzenia w każdym kraju, jak również na szczeblu międzynarodowym”<sup>11</sup>.

W raporcie sekretarza generalnego ONZ z Sesji Milenijnej, będącej ważkim wkładem w dyskusję o nowym ładzie międzynarodowym, zawarto apel o „sprawne wspólne rządzenie w odniesieniu do międzynarodowej współpracy”, które

<sup>7</sup> UNDP, *Human Development Report*, UNDP 1999, s. 2.

<sup>8</sup> *Strengthening the International Financial System and the Multilateral Development Banks, Report of G-7 Finance Ministers and Central Governors, July 7, 2001, Rome, Italy*, <http://www.g7.utoronto.ca/g7/finance/fm010707.htm>, s. 9.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>10</sup> *NEPAD's Declaration (w:) An OECD Outreach Initiative for Africa, Council, Room Document No 6, 14 February 2002*, s. 2.

<sup>11</sup> *Role of the United Nations in Promoting Development in the Context of Globalization and Interdependence, Doc. A/RES/55/212*, s. 4.

w świecie globalnym opierać się ma zarówno na odrzuceniu scentralizowanych, hierarchicznych struktur, jak i uznaniu nadal istotnej roli państwa, które ponosi odpowiedzialność nie tylko za swoje społeczeństwa, lecz także za losy całej ludzkości. Dlatego „lepsze rządzenie oznacza szersze uczestnictwo połączone z odpowiedzialnością”<sup>12</sup>.

Również w krajowym raporcie *Polska w 2025 r.* stwierdzono, że rozwiązywanie problemów przekraczających granice państw zależne jest od zdolności do zarządzania i współpracy na poziomie międzynarodowym. Globalizacja bowiem, przyspieszając wzrost współzależności gospodarki światowej, „wymusza tworzenie skutecznych, silnych i zorganizowanych związków i ugrupowań o charakterze regionalnym i światowym”<sup>13</sup>.

### PAŃSTWO NARODOWE – DYLEMAT OBŁĘŻONEJ TWIERDZY

W szerokim spektrum opinii w sprawie roli państwa w warunkach globalizacji część autorów utrzymuje, że znalazło się ono w stanie swoistego obłężenia, atakowane przez siły globalizacji i własne społeczeństwo, które dają wyraz spowodowanym przez nią obawom i frustracjom. Obawy te dotyczą nie tylko ekonomicznych zagrożeń, jakie ujawniły zwłaszcza regionalne kryzysy finansowe, lecz także innego wymiaru globalizacji, w którym na plan pierwszy wysuwa się terroryzm międzynarodowy i międzynarodowa przestępczość zorganizowana, w tym handel narkotykami.

Zauważalne jest, że polityka państwa znajduje się pod coraz większym wpływem głównych sił sprawczych globalizacji, do których należy liberalizacja międzynarodowego obrotu gospodarczego (handlu, usług, przepływu kapitału i siły roboczej oraz transferu technologii). Stały wzrost otwarcia gospodarczego i współzależności powoduje, że musi być ona prowadzona w znacznie trudniejszych warunkach zaostrej konkurencji i na wielu płaszczyznach. Wypływa stąd wniosek, że państwo musi znaleźć sposób funkcjonowania w świecie wymykającym się dotychczasowym hierarchiom, tradycyjnie pojmowanej współzależności i wyznaczonym własnymi granicami podziałom<sup>14</sup>. Ewolucja zadań organizacji międzynarodowych, zwłaszcza instytucji finansowych i WTO, potwierdza, że ich działania obejmują w coraz większym stopniu zagadnienia, które były dotąd wyłączną domeną państwa narodowego, co rzutuje na współczesne pojmowanie pojęcia suwerenności. W odróżnieniu od poprzedniego, faktycznie międzynarodowego systemu, rzeczywistość transnarodowa powoduje, że instytucje wielostronnej współpracy muszą zająć się barierami, które nie zatrzymują się na granicy (*behind-the border-barriers*), wkraczając tym samym w „zakłętą rewiry” państwa<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> *My, ludy: rola Narodów Zjednoczonych w dwudziestym pierwszym wieku. Raport Sekretarza Generalnego*, Dok. A/54/2000, s. 10.

<sup>13</sup> *Polska 2025*, RCSS, Warszawa 2000, s. 27.

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat: J. Bielawski, *Globalizacja a wielostronna współpraca gospodarcza*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 1.

<sup>15</sup> *OECD Document Towards a New Global Age*, C(97)80, Paris 1997.

Globalizacja wzmocniła „poziome przesunięcie” ciężaru gatunkowego kluczowych decyzji w stosunkach międzynarodowych z płaszczyzny czysto politycznej (*high politics*) na płaszczyznę ekonomiczną. Znaczna część nowych problemów państwa wynika zarówno z rosnącego potencjału i roli przedsiębiorstw wielonarodowych w gospodarce światowej, jak i ich umiejętności realizowania swych strategicznych celów różnymi metodami, w tym przez „umykanie” jurysdykcji krajowej.

Trudności stwarza nie tylko zderzenie strategii krajowych i transnarodowych, lecz także to, że w dobie Internetu i wykładniczo rosnących kontaktów i transakcji bezpośrednich granice stają się coraz bardziej „przepuszczalne”, instrumenty ich ekonomicznej ochrony zaś – coraz bardziej przestarzałe. Ponadto globalizacja skraca nie tylko przestrzeń, ale i tworzy jej nowe wymiary, takie jak Internet. Dlatego też, w przeciwieństwie do tradycyjnie pojmowanej przez państwo funkcji kontroli obszaru geograficznego wytyczonego granicami, obecnie arena konkurencji staje się bardziej wirtualna niż geograficzna. Jak wskazują autorzy o poważnym dorobku badań nad współzależnością, rządzenie w nowym układzie sił między podmiotami gospodarczymi w „wieku informatyki” wymaga nowego, elastycznego podejścia, a więc zerwania z wieloma aksjomatami polityki państwa narodowego<sup>16</sup>. W warunkach globalizacji zmienia się zakres pojęcia suwerenności narodowej, którą wiąże się obecnie nie tyle z umiejscowieniem procesu decyzyjnego, ile z utrzymaniem zdolności rozwojowej podmiotów gospodarczych i państwa. Ta z kolei zależy przede wszystkim od jego potencjału ekonomicznego, stopnia i jakości powiązań międzynarodowych oraz zdolności adaptacji do zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych<sup>17</sup>.

Jeżeli nawet globalizacja zmniejszyła zdolność państwa do prowadzenia tradycyjnej polityki, to pozostaje ono także w świecie innego niż westfalski porządku podstawową jednostką polityczną, w której ramach obywatele mogą przez głosowanie wyrażać swoje preferencje i oczekiwać pomyślnych dla siebie reakcji rządu. Mimo że najczęściej wskazuje się na osłabienie państwa w erze globalizacji, wielu autorów utrzymuje, iż nie tylko nie należy zajmować postawy minimalistycznej i mówić o ograniczeniu jego obecnych i przyszłych funkcji, lecz nawet można empirycznie wskazać na znaczne zwiększenie zdolności państwa narodowego do skutecznego rządzenia w skali globalnej w ostatniej dekadzie. Ścisłej mówiąc, z ostatnich badań wynika, że rządy zwiększyły w wielu przypadkach zakres strategii regulacyjnych, którymi się posługują w stosunkach międzynarodowych<sup>18</sup>.

Do efektów globalizacji należy zacieranie się granic między krajową a zagraniczną polityką ekonomiczną oraz rosnące znaczenie współpracy wielostronnej. Globalizacja i rosnąca „pozioma” współzależność gospodarcza wymuszają łączne rozpatrywanie wzajemnych relacji między tradycyjnymi dziedzinami współpracy

<sup>16</sup> R. Koehane, J. Nye, *Power and Interdependence in the Information Age, democracy.com. Governance in a Networked World*, New Haven, 1999.

<sup>17</sup> J. Wierzbowski, *Polska na gospodarczej mapie świata u progu XXI wieku*, „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 1, s. 1.

<sup>18</sup> *OECD Document...*, op. cit., s. 93.

wielostronnej (takimi jak handel i środowisko), co stwarza potrzebę obejmowania kolejnych obszarów próbami regulacji wielostronnej. Dzieje się tak po części dlatego, że coraz wyższy stopień zintegrowania gospodarek narodowych z gospodarką światową prowadzi do internacjonalizacji wielu dziedzin polityki krajowej, które uznawane były dotąd albo za drugorzędne, albo też były zaliczone do wyłącznych prerogatyw państwa. W efekcie w ostatniej dekadzie podjęte zostały negocjacje (często, acz nie we wszystkich przypadkach, uwieńczone porozumieniami międzynarodowymi) w takich dziedzinach, jak usługi, handel elektroniczny, zagraniczne inwestycje bezpośrednie, międzynarodowe standardy pracy, bezpieczeństwo żywnościowe, polityka imigracyjna, korupcja, pranie brudnych pieniędzy czy redukcja zadłużenia zewnętrznego.

Globalizacja powoduje także, iż państwa, w tym te o najbardziej liberalnej orientacji, podjęły wzmożone działania wspierające konkurencyjność swych podmiotów gospodarczych oraz chroniące rynek wewnętrzny i swych obywateli przed znalezieniem się w niekorzystnej sytuacji na skutek różnego podejścia państw trzecich do litery i praktyki istniejących umów międzynarodowych, a zwłaszcza porozumień z zakresu handlu międzynarodowego. Zjawiska te prowadzą do poważnych napięć na scenie międzynarodowej, których przejawami są „wojny handlowe” między Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską, nazbyt częste stosowanie polityki antydumpingowej wobec dostawców z krajów rozwijających się czy niepowodzenie negocjacji w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego podczas III Konferencji Ministerialnej WTO w Seattle.

Tak więc globalizacja, w tym jej coraz lepiej pojmowane korzyści i zagrożenia, umacnia przesłanki prowadzenia aktywnej zagranicznej polityki ekonomicznej, również w celu umocnienia międzynarodowej regulacji i jej instytucji. Polityka ta musi być prowadzona ze świadomością istnienia nowych, ilościowych i jakościowych relacji między państwem, domagającym się swych praw społeczeństwem obywatelskim, w tym zwłaszcza organizacjami pozarządowymi i rosnącymi w siłę przedsiębiorstwami wielonarodowymi, jak również organizacjami międzynarodowymi, na które musi scedować dobrowolnie lub pod naciskiem innych części swojej suwerenności. Skoro więc zakres przedmiotowy stosunków zewnętrznych państwa rozszerza się, angażując nie tylko agendy rządowe, lecz w większym stopniu także pozarządowe, w zadaniach państwa punkt ciężkości przesuwają się, jak wskazuje Roman Kuźniar, z roli realizatora do roli koordynatora.

## **INSTYTUCJE GLOBALNEGO RZĄDZENIA**

Rozpatrując szersze konsekwencje globalizacji, można znaleźć odniesienia do Emila Durkheima, który już ponad wiek temu utrzymywał, że najważniejsze zmiany w organizacji społecznej wynikają z podziału pracy rozpatrywanego zarówno w kategoriach technicznych, jak i instytucjonalnych. Wychodząc z tych przesłanek, można przyjąć, że dobre rządzenie, polegające głównie na optymalnym wykorzystaniu możliwości, jakie stwarzają nowe technologie, wymaga przede wszystkim doskonalenia instytucji na wszystkich szczeblach. Rozszerzanie

globalnego rządzenia w sposób pozwalający na uporanie się z mankamentami globalizacji jest zatem wyzwaniem politycznym i instytucjonalnym.

Powstaje pytanie, czy uzasadnione jest, powracające skądinąd regularnie w okresach wielkich przesileń, twierdzenie o kryzysie multilateralizmu, a obecnie wręcz o potrzebie budowy „nowego Bretton Woods”. Dotyczy to również ONZ, ponieważ mimo korzystnych zmian, będących zasługą zarówno sekretarza generalnego, jak i nowych starań państw członkowskich o zespolenie jej zasad z praktyką, organizacja nadal napotyka zasadnicze trudności w zapewnieniu minimum globalnego rządzenia<sup>19</sup>.

Do głównych słabości ponad 500 międzyrządowych organizacji gospodarczych (przy tysiącach organizacji o quasi-oficjalnym statusie) zaliczano tradycyjnie najczęściej:

- brak całościowego ładu w architekturze instytucji światowych;
- niewielki i nierównomierny wpływ na realne procesy gospodarki światowej, przy stosunkowo szczupłych środkach finansowych;
- niekontrolowaną, a jak utrzymują niektórzy – wręcz „niekontrolowalną” proliferację instytucjonalną;
- niedostateczną koordynację ich działalności i nakładanie się („powielanie”) programów i przedsięwzięć, co po części wynika z poziomych zależności między obszarami objętymi mandatami poszczególnych organizacji międzynarodowych (na przykład handel a środowisko), lecz w głównej mierze wyraża ich rywalizację o środki i wpływy w dziedzinach, na których skupia się uwaga społeczności międzynarodowej;
- hierarchiczne delegowanie uprawnień, częste przejmowanie przez sekretariaty uprawnień wyższych, politycznych organów, co prowadzi m.in. do rozmycia odpowiedzialności za podejmowane decyzje i sposób ich realizacji.

Na specjalną uwagę zasługuje pojawienie się, głównie ze strony krajów rozwijających się, nowych akcentów krytycznych, a niekiedy nawet zasadniczych zastrzeżeń do obecnego systemu wielostronnej współpracy, do których zaliczono m.in.:

- przyjęcie neokonserwatywnych teorii ekonomicznych jako naczelnej zasady polityki, w tym w programach dostosowawczych międzynarodowych instytucji finansowych;
- związane z tym jednostronne podejście do kontynuowania procesu liberalizacji międzynarodowych przepływów gospodarczych i niedostateczne uwzględnianie potrzeb rozwojowych;
- deficyt demokracji, w tym zwłaszcza w procesie podejmowania decyzji, niedostatek legitymizmu i utrzymywanie się reguł stawiających w pozycji uprzywilejowanej silniejsze państwa oraz brak przejrzystości wewnętrznej i zewnętrznej.

Prócz tego, zdaniem krajów rozwijających się, bardziej zdecydowanymi reformami organizacji międzynarodowych, które przyniosłyby poprawę globalnego

<sup>19</sup> Tezę tę szeroko uzasadniają G. Smith i M. Naim, *Altered States: Globalization, Sovereignty and Governance*, Ottawa 2000.

rządzenia, zainteresowane są głównie państwa o niewielkiej zdolności oddziaływania, podczas gdy główni aktorzy sceny politycznej są, nie negując zasady współodpowiedzialności, dość ostrożni w odniesieniu do bardziej radykalnych postulatów i propozycji zmian *status quo*. Jak widać, w obecnym systemie globalnego rządzenia występują luki i dysproporcje:

- siły przetargowej państw, niekiedy znajdującej formalny wyraz w mechanizmie podejmowania decyzji,
- zdolności państw do uczestnictwa we współpracy wielostronnej, co odnosi się także do możliwości realizacji przyjętych ustaleń,
- wiedzy i technologii informatycznych pozwalających na uczestnictwo w „gospodarce cyfrowej” (*digital divide*).

Porównanie ograniczeń multilateralizmu z potęgą sił globalizacji rodzi niekiedy podejrzenia, że świat leci samolotem bez pilota. Prowadzi to oczywiście do pytań o motywacje, mechanizmy, a nawet gotowość przywództwa politycznego wobec modyfikacji postaw i praktyk państw, w tym w organizacjach międzynarodowych, oraz przedsiębiorstw wielonarodowych w celu zmiany rzeczywistości, w której „zysk wygrywa z zasadami”.

Globalizacja i rządzenie pozostają, jak wspomniano, w złożonej współzależności, której efektem mogą być lepsze lub gorsze wyniki gospodarcze. Interakcja ta może wymagać znacznie głębszych zmian instytucjonalnych od tych, które dotychczas były wprowadzane. Prawdą jest, że obecny ład instytucji międzynarodowych jest eklektyczny, zdominowany przez długie lata przez zimną wojnę i rywalizację między Wschodem i Zachodem, dostosowywany stopniowo metodą „prób i błędów”, w tym przez kolejne, często niezborne reformy organizacji międzynarodowych.

Na tym tle pojawiają się opinie, że wysokie tempo procesów globalizacyjnych wymaga równie radykalnych zmian instytucjonalnych, a praktycznie całkowitej przebudowy istniejących struktur. Przykładem skrajności takich propozycji jest pomysł połączenia organizacji z Bretton Woods w jedną instytucję, całkowitej reorganizacji ONZ i uczynienia z OECD potężnej agendy przejmującej Unię Europejską i jej uprawnienia<sup>20</sup>. Podczas ostatniego światowego Forum Ekonomicznego w Nowym Jorku, oceniając istniejący system organizacji międzynarodowych, wysnuto pesymistyczny wniosek, że „niestety wszystkie te części składowe potencjalnie skutecznego systemu globalnego rządzenia nie są zintegrowane w spójne struktury, które umożliwiłyby ludzkości osiągnięcie swych celów”<sup>21</sup>. Uznając, że „perspektywy świata są nieciekawe bez transformacji globalnego rządzenia”<sup>22</sup>, uczestnicy Forum zobowiązali się do regularnego opracowywania raportu w sprawie globalnego rządzenia. W dokumencie tym efektywność globalnego rządzenia w głównych obszarach oceniona będzie przez 25-osobowy Komitet. W stosunkach międzyrządowych, pojawiały się reminiscencje inicjatyw

<sup>20</sup> A. Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge 1998, s. 245.

<sup>21</sup> *Global Governance Initiative*, World Economic Forum, s. 2.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 3–4.



typu „globalnych negocjacji” czy skandynawskiego wniosku o utworzenie Rady Bezpieczeństwa Ekologicznego lub organu w rodzaju Gospodarczej Rady Bezpieczeństwa i silnych instytucji, które miałyby ułatwić zarządzanie procesami globalizacji. Propozycję tę zgłosiła w 1995 r. Komisja ds. Globalnego Rządzenia w raporcie *Nasze globalne sąsiedztwo*<sup>23</sup>. Inicjatywy te nie doczekały się realizacji, niemniej zmiany zachodzące w organizacjach międzynarodowych na przełomie wieku są liczącym się dokonaniem i rodzą nadzieje na poprawę globalnego rządzenia. Forma dostosowuje się do funkcji, toteż zmiany odzwierciedlają ewolucję poglądów na temat roli organizacji międzynarodowych w procesie liberalizacji. Według A. Maddisona, okres od 1973 r. do chwili obecnej zasługuje na miano „neoliberalnego porządku”, w którym mimo przeciętnej wysokiej dynamiki gospodarczej i intensyfikacji powiązań międzynarodowych zaznaczyło się gwałtowne zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego, a dystans gospodarczy mierzony relacją dochodu *per capita* w krajach najbogatszych i najbiedniejszych zwiększył się do 19:1<sup>24</sup>. Doświadczenia wielu krajów średnio i słabo rozwiniętych udowodniły nierealistyczność założenia, zgodnie z którym zaniechanie przez państwa interwencji w życiu gospodarczym automatycznie doprowadzi do powstania dobrze funkcjonujących i konkurencyjnych rynków<sup>25</sup>. Wdrażanie programów dostosowawczych i stabilizacyjnych przez międzynarodowe organizacje finansowe związane było często z nadmiernymi i niejednokrotnie zbędnymi kosztami społecznymi.

W ciągu ostatnich 15 lat nastawienie krajów rozwijających się do liberalizacji światowego handlu i finansów zmieniło się, ogółem biorąc, na niekorzyść. Na początku tego okresu zauważalne było rosnące poparcie dla zasady i praktyki otwierania gospodarek tych krajów, co wynikało z rozumienia korzyści płynących z liberalnego systemu handlu międzynarodowego, bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz dalszej integracji z gospodarką światową. Znaczenia tego procesu nie sposób przecenić obecnie, kiedy doświadczenia regionalnych kryzysów finansowych, marginalizacja i inne negatywne skutki przypisywane globalizacji zaczęły budzić pewną nieufność do wzorców polityki opartej na konsensusie waszyngtońskim. Poprawa globalnego rządzenia powinna odwrócić te tendencje oraz eliminować chęć nawrotu do praktyk protekcyjnych. Gdyby się tak nie stało, największe straty poniosłyby właśnie kraje najuboższe, którym uczestnictwo w procesach globalizacji przez otwartość rynku nie daje gwarancji równych, sprawiedliwych czy inaczej przez nie określanych korzyści, natomiast zrywanie więzi współzależności zamyka ostatecznie drogę do nowoczesności i dobrobytu. Zdaniem D. Rodrika, nie ma prostych recept na ekonomiczny awans w dobie globalizacji, a narzucanie ich, a tym bardziej własnych preferencji systemowych, jest niewłaściwe i przede wszystkim nieskuteczne<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> *The Millennium Year and the Reform Process*, <http://www.cgg.cn/millennium.htm>, s. 4.

<sup>24</sup> A. Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD 2001, s. 125.

<sup>25</sup> R. Piasecki, *Globalizacja a rozwój gospodarczy (w:) Polityka konkurencji w krajach wschodzących rynków*, Łódź 2001, s. 7–77.

<sup>26</sup> Szerzej zob. D. Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openess*.

Panujące w karajach uprzemysłowionych przekonanie, że wymagane zmiany instytucjonalne będą, i to w odpowiednim czasie, następstwem liberalizacji reżimów ekonomicznych o coraz szerszym zasięgu<sup>27</sup>, okazało się, zwłaszcza po regionalnych kryzysach finansowych, mało uzasadnione. Pilnym zadaniem stało się wzmocnienie instytucji, zwłaszcza krajów rozwijających się. Również doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej potwierdzają tezę, że dopiero odpowiednia kombinacja instytucji politycznych i ekonomicznych, umożliwiająca stosowanie zasad racjonalnego gospodarowania oraz wiarygodne angażowanie się polityki gospodarczej, może dać gwarancję, iż efektywnie działający rynek doprowadzi do zrównoważonego rozwoju. Nieodzowna jest „określona harmonia pomiędzy tempem oraz intensywnością liberalizacji z jednej strony a budową instytucjonalnych podstaw rozwoju z drugiej”<sup>28</sup>. Dlatego też największym wyzwaniem jest potrzeba stworzenia, skorygowania lub umocnienia zasad i instytucji, które zapewniłyby większą skuteczność zarządzania na szczeblu lokalnym, krajowym, regionalnym i globalnym, pozwalając na zachowanie korzyści rynków globalnych i konkurencji bez poświęcania fundamentalnych wartości i potrzeb społecznych<sup>29</sup>.

Usprawnienie globalnego rządzenia wymaga przeglądu wszystkich znanych niedostatków, poczynając od różnego, niekiedy nawet sprzecznego prezentowania stanowiska rządu w jednej dziedzinie w poszczególnych organizacjach międzynarodowych (na przykład problemów środowiska w UNEP, WTO, UN ECE i OECD), czyli deficytu koordynacji wewnętrznej, a kończąc na niezborności misji i polityk głównych międzynarodowych organizacji gospodarczych i finansowych oraz niedostatecznej koordynacji między nimi (deficyt koordynacji zewnętrznej). Większość propozycji kładzie nacisk na demokratyzację instytucji globalnego rządzenia oraz przyznanie nowych praw szerzej definiowanej społeczności międzynarodowej. Rozwija się spór, właściwy także dla stosunków wewnętrznych, między zwolennikami „efektywności” i „demokracji”, z towarzyszeniem głosów, że przyszłość udowodni fałszywy charakter tej dychotomii.

Można się rzeczywiście zastanawiać, jak długo będzie możliwe utrzymywanie obecnego systemu rządzenia w dobie informatyki i gospodarki opartej na wiedzy. Wydaje się, że bardziej zdecentralizowane formy, uwzględniające szerszy udział społeczeństwa obywatelskiego, nakładanie się różnych sieci komunikacji i większą mediacyjną rolę rządów, co W.H. Reinicke przedstawia jako „horyzontalną subydiarność”, byłyby bardziej właściwe<sup>30</sup>.

Przy wszelkich niedostatkach organizacji międzynarodowych, ich totalna krytyka nie ma ani pełnego uzasadnienia, ani przekonującej alternatywy. W odróżnieniu od samorzutnie powstałych organizacji pozarządowych, organizacje grupujące rządy poczuwają się do podstawowej odpowiedzialności wobec swych

<sup>27</sup> J. Braga de Macedo, *Globalisation and Institutional Change: A Development Perspective* (w:) *Globalization. Ethical and Institutional Concerns*, The Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 7, Vatican City 2001.

<sup>28</sup> G.W. Kołodko, *Moja globalizacja, czyli dookoła świata i z powrotem*, Toruń 2001, s. 255.

<sup>29</sup> A. Sen, *Freedom's Market*, „The Observer” z 25 czerwca 2000 r.

<sup>30</sup> W.H. Reinicke, *Global Public Policy. Governing without Government*, Waszyngton 1988.

„współdziałowców”, ci zaś wobec swojego elektoratu, toteż uzasadniona jest teza o ich pewnej, acz pośredniej prawomocności. Nie ulega wątpliwości, że najgorszym z możliwych rozwiązań byłoby, niezależnie od wszelkich zastrzeżeń, osłabianie systemu współpracy międzynarodowej opartego na zasadach i instytucjach. Jak wskazuje OECD, istnienie owych zasad „pomaga w promowaniu sprawiedliwości w międzynarodowej gospodarce, w której każdy ma swój udział. Głównym zadaniem architektów nowego ładu musi być nadal umacnianie współpracy wielostronnej opartej na wspólnie uzgodnionych zasadach i ramach (*rule-based-system*)”<sup>31</sup>.

Poważne, praktyczne rezultaty przyniosła dyskusja nad reformą międzynarodowej architektury finansowej, która nie tylko umocniła zarówno te instytucje, jak i system bankowy, zwiększając ich zdolność do zapobiegania kryzysom, lecz także przyczyniła się do widocznej modyfikacji założeń polityki, a nawet tworzenia specjalnych programów i instrumentów, których celem jest redukcja zadłużenia krajów rozwijających się i, generalnie, ubóstwa.

Możliwość zwołania IV Konferencji Ministerialnej WTO, która odbyła się w końcu 2001 r. w Doha była, w powszechnej ocenie, wynikiem należytej partycypacji krajów rozwijających się na wszystkich etapach, zmniejszając lukę zaufania między Północą a Południem. Unia Europejska i inne kraje wysunęły propozycje daleko idących zmian w funkcjonowaniu WTO, włączając system rozstrzygania sporów<sup>32</sup>.

W OECD omawiany jest projekt jej śmiałej reformy przedstawiony przez sekretarza generalnego, który podkreśla, że jest ona organizacją o globalnym zasięgu, choć nie uniwersalnym członkostwie. Dzięki licznym walorom organizacji, takim jak zdolność analiz interdyscyplinarnych i znacznego oddziaływania na kraje nieczłonkowskie, może ona być nie tylko, jak dotychczas, „intelektualnym zapleczem G 8”, lecz także wносить znacznie większy wkład w globalne rządzenie. Wymaga to jednak zwiększenia politycznej roli OECD w konfiguracji organizacji międzynarodowych, a więc pewnej zmiany optyki rządów państw członkowskich. Muszą one dostrzegać zdolność OECD nie tylko do prowadzenia prac badawczych, lecz także do kontynuowania międzyrządowych uzgodnień wysokiego szczebla w ważkich, często nagłych kwestiach wymagających szerszej koordynacji polityki.

W ocenie znanego badacza współzależności gospodarczej J.S. Nye Jr., możliwe jest rozszerzenie zakresu globalnego podejmowania decyzji i zarządzania<sup>33</sup>. W istocie, istnieje wiele ważkich przykładów zadających kłam tezie o impasie regulacji międzynarodowej, nawet wówczas, gdy w grę wchodzi poważne interesy wielkiego biznesu. Nie ma jednak jasnej wizji przyszłości, gdyż trudno nawet mówić o jakiejś powszechnie uznanej strategii gwarantującej, że globalne dobra publiczne będą zapewniane<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Znaczenie dostępu do wolnego rynku. Korzyści płynące z liberalizacji handlu i inwestycji, OECD 1998, s. 17.

<sup>32</sup> Szerzej zob. J. Bielawski, *Globalizacja a WTO*, „Zeszyty Naukowe SGH” 2001.

<sup>33</sup> J.S. Nye, Jr., *Deficyt demokratyczny globalizacji*, „Gazeta Wyborcza” z 23 lipca 2001 r.

<sup>34</sup> T. Sandler, *Que sont les biens publics mondiaux*, OCDE, „L’ Observateur” nr 228, wrzesień 2001, s. 17.

Globalna polityka regulacyjna nie zakłada oczywiście istnienia rządu światowego ani też tworzenia innych hierarchicznych struktur sterowania procesami gospodarczymi. W obecnym eklektycznym i wielowarstwowym systemie instytucji międzynarodowych czynnikiem zasadniczym dla osiągnięcia postępu jest, jak wspomniano, intensyfikacja i demokratyzacja współdziałania wszystkich podmiotów, co powinno prowadzić do zwiększenia społecznego poparcia dla działań na rzecz pomnażania międzynarodowych dóbr publicznych i wspólnego dorobku.

Nawet jeżeli istnienie „globalnych dóbr publicznych” spotyka się z coraz powszechniejszą akceptacją, organizacje międzynarodowe nie uczynią wiele bez aktywnego współdziałania swych członków, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i reprezentacji szczebla lokalnego. Przykład Unii Europejskiej udowadnia, że organizacje regionalne są w stanie zadbać o wspólne dobro, kierując się zasadą solidarności. Nie ma oczywiście żadnej ogólnej recepty na politykę właściwego pojmowania międzynarodowej solidarności. Organizacje międzynarodowe są więc na etapie poszukiwania nowego paradygmatu współpracy, akcentując oprócz fundamentalnych haseł liberalizacji także holistyczne podejście, priorytet potrzeb rozwojowych oraz walki z marginalizacją i ubóstwem, zwłaszcza w krajach najmniej rozwiniętych, co Wolfgang Pape określa mianem „omnilateralizmu”, czyli bardziej przyjaznego, całościowego i demokratycznego multilateralizmu<sup>35</sup>.

### **SPÓJNOŚĆ POLITYKI I „KODEKSY DOBREGO ZACHOWANIA” W GOSPODARCE GLOBALNEJ**

Szczęśliwie zwiększa się pole i ciężar gatunkowy współpracy między organizacjami systemu z Bretton Woods a ONZ. Do ostatnich przykładów bliższej współpracy należy zaliczyć raport pt. *A Better World for All*, opracowany wspólnie przez MFW, Bank Światowy, WTO, OECD i ONZ, łączne przygotowanie przez UNCTAD i UE Konferencji dla Krajów Najmniej Rozwiniętych, która odbyła się w 2001 r. w Brukseli, oraz współdziałanie międzynarodowych instytucji finansowych i WTO w przygotowaniu Konferencji ONZ w sprawie Finansowania Rozwoju, która odbyła się wiosną 2002 r. w Meksyku.

Świadectwem starań ze strony WTO, MFW i Banku Światowego o większą spójność polityki było zarówno zawarcie specjalnego porozumienia, jak i wspólne oświadczenie szefów tych organizacji, w którym podkreślili znaczenie pełniejszego zintegrowania krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych z gospodarką światową, zwłaszcza przez ułatwienie dostępu do rynków dla ich eksportu, wspieranie reformy polityki handlowej, redukcję zadłużenia i pomoc w umacnianiu instytucji związanych z handlem. W oświadczeniu tym zwrócono także uwagę na komplementarny charakter wysiłków podejmowanych w tych dziedzinach przez instytucje i zbiorowości zajmujące się handlem międzynarodowym, finansami i rozwojem oraz uznano, że „w łącznym ujęciu wysiłki te stanowią

<sup>35</sup> „World Affairs”, lipiec–wrzesień 1997, s. 94–109.

istotę przyjęcia bardziej spójnego podejścia do globalnego stanowienia polityki ekonomicznej<sup>36</sup>, a więc globalnego rządzenia.

Obecnie szeroko podzielany jest wniosek Kofiego Annana, że międzynarodowe instytucje publiczne muszą być bardziej otwarte na współpracę z wszystkimi, od których zależy odpowiednie ukierunkowanie procesu globalizacji<sup>37</sup>. Uznając kluczową rolę korporacji transnarodowych, ONZ apeluje o ich odpowiedzialne postępowanie zgodne z założeniami „globalnego korporacyjnego obywatelstwa”<sup>38</sup>.

Być może najtrudniejszą kwestią globalnego rządzenia jest zapewnienie odpowiedzialnego zachowania wszystkich podmiotów sceny międzynarodowej. Aby zbliżyć się do tego celu, niezbędne jest wyjście poza krąg polityki konwencyjnej i uzgodnień międzyrządowych w stronę stanowienia standardów, które określają zachowania wszystkich uczestników współpracy. Wychodząc z tego założenia, sekretarz generalny ONZ doprowadził do przyjęcia globalnego zestawu rekomendacji dla przedsiębiorstw wielonarodowych (*Global Compact*), które gotowe są w swych strategiach działania uwzględnić szersze motywacje i priorytety społeczności międzynarodowej. *Global Compact* jako próba wciągania międzynarodowego biznesu w globalne rządzenie, podporządkowane wspólnym wartościom, jest ciekawym i udanym eksperymentem na drodze do nowych form globalnego rządzenia. Raport sekretarza generalnego zakłada, że „coraz bardziej zintegrowany świat wymaga zapewnienia większej spójności polityk i rozwiązań instytucjonalnych w dziedzinie makroekonomii, handlu, pomocy międzynarodowej, finansów i ochrony środowiska dla upowszechnienia korzyści związanych z procesem globalizacji”<sup>39</sup>.

OECD podjęła już wcześniej problematykę spójności polityki w trzech kluczowych dziedzinach: handlu, inwestycji i rozwoju w raporcie, w którym wskazano m.in., że „liberalizacja handlu i inwestycji jest koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem dla zapewnienia trwałego rozwoju i ograniczenia ubóstwa”. Organizacja ta wnosi ważny wkład w tworzenie międzynarodowych ram globalnego rządzenia. Najnowsze osiągnięcia w tym zakresie obejmują przyjęcie Konwencji w sprawie zwalczania korupcji zagranicznych urzędników państwowych w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz Zasad OECD zarządzania spółką kapitałową i Wytycznych OECD w sprawie ochrony konsumenta w handlu elektronicznym, jak też prowadzenie w sposób ciągły prac nad Wytycznymi OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych i administracji podatkowej w sprawie cen transferowych.

Szczególne znaczenie dla globalnego rządzenia, zapewne większe niż *Global Compact*, mają przyjęte przez 33 kraje wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, które są zaleceniami kierowanymi do nich przez rządy.

<sup>36</sup> *Joint Statement by the Heads of the IMF, The World Bank, and the WTO, 30 November 1999, Press/153 Coherence in Global Economic Policy-Making: WTO Cooperation with the IMF and the World Bank, Doc. WT/TF/COH/S/4, 14 December 2000.*

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> *My, ludy...*, op. cit., s. 10.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 10.

Stanowią one zbiór zasad i norm odpowiedzialnego zachowania przedsiębiorstw, spójnych z odpowiednimi przepisami obowiązującego prawa. Przestrzeganie wytycznych przez przedsiębiorstwa ma dobrowolny charakter i nie podlega egzekwowaniu środkami prawnymi. Wytyczne mają na celu zapewnienie zgodności działań przedsiębiorstw z założeniami polityki rządu, wzmocnienie podstaw wzajemnego zaufania pomiędzy przedsiębiorstwami a społecznościami, wśród których prowadzą swoją działalność, sprzyjanie poprawie klimatu dla inwestycji zagranicznych oraz zwiększenie wkładu przedsiębiorstw wielonarodowych w trwałą, zrównoważony rozwój. Wytyczne stanowią część Deklaracji OECD w sprawie inwestycji międzynarodowych i przedsiębiorstw wielonarodowych, której pozostałe elementy odnoszą się do zasady traktowania narodowego, sprzecznych wymogów nakładanych na przedsiębiorstwa oraz zachęt i ograniczeń w zakresie inwestycji międzynarodowych.

Rozszerzający się zakres pozarządowych instrumentów i działań samoregulacyjnych wynika z uznania potrzeby ustosunkowania się do wielu kwestii z zakresu zachowań przedsiębiorstw oraz relacji pomiędzy przedsiębiorstwem a społeczeństwem. Wiele poważnych przedsiębiorstw wielonarodowych, dostrzegając duże uwrażliwienie społeczne na takie kwestie jak ochrona środowiska, standardy pracy, ochrona interesów krajów najmniej rozwiniętych, jest zainteresowanych, w trosce o własny wizerunek i reputację, wprowadzaniem samoregulacji i podkreślaniem wkładu w realizację szeroko akceptowanych celów rozwojowych. Prócz tego, wiele przedsiębiorstw przyjęło środki mające pomóc im w przestrzeganiu obowiązującego prawa i norm postępowania, a także w zwiększaniu przejrzystości ich działań. Polska uczestniczyła w pracach nad zmienioną wersją wytycznych i obecnie podejmuje kroki służące ich upowszechnieniu wśród zainteresowanych środowisk.

Duże znaczenie mają także Zasady OECD zarządzania spółką kapitałową (*Corporate Governance Principles*), które wspierają rozwój uznawanych w skali międzynarodowej standardów wysokiej jakości w zakresie księgowości, jawności informacji finansowych i pozafinansowych oraz audytu, mogących przyczynić się do zwiększenia porównywalności informacji między państwami. Dobre zarządzanie, a więc „dobre rządzenie” na szczeblu przedsiębiorstw ma podstawowe znaczenie dla właściwego wykorzystania kapitału oraz upowszechnia dobre praktyki przedsiębiorstw w środowiskach, w których działają. Stanowi to oczywiście czynnik budowy zaufania zarówno dla inwestorów krajowych, jak i zagranicznych.

Polska aktywnie uczestniczyła w negocjacjach międzynarodowych, które doprowadziły do przyjęcia Zasad. Zostały one także poddane w kraju szerokiej dyskusji, w wyniku której środowiska polskich przedsiębiorców wypracowały stosowny kodeks oparty na rozwiązaniach OECD.

Ważnym wkładem w globalne zarządzanie jest postęp, jaki dokonał się w doskonaleniu ram polityki antykorupcyjnej i współdziałania w tej mierze z przedsiębiorstwami. Konwencja OECD w sprawie zwalczania korupcji zagranicznych urzędników publicznych, którą podpisały 34 państwa, w tym Polska, weszła w życie 15 lutego 1999 r. Konwencja, wraz z poprawionym i uzupełnionym

tekstem Zaleceń w sprawie zwalczania korupcji w międzynarodowych transakcjach handlowych z 1997 r. oraz Zaleceniami w sprawie potrąceń podatkowych od łapówek wręczanych zagranicznym urzędnikom państwowym z 1996 r., zobowiązuje państwa, które ją podpisały, do przyjęcia wspólnych reguł i karania przedsiębiorstw oraz osób fizycznych biorących udział w przedsięwzięciach łapówkarskich. Do chwili obecnej 28 krajów zostało poddanych szczegółowemu przeglądowi w celu określenia stopnia dostosowania ich prawodawstwa do realizacji celów konwencji. Polska ratyfikowała konwencję 11 września 2000 r. W lutym 2001 r. odbyła się na forum OECD ocena realizacji postanowień konwencji przez Polskę, którą z naszego punktu widzenia należy uznać za korzystną, zważywszy, że tylko jedna kwestia wymagać będzie natychmiastowych działań legislacyjnych.

Osobne, ważne miejsce w doskonaleniu instytucji i jakości prawa mają prace OECD nad reformą regulacji w krajach członkowskich, które doprowadziły do przyjęcia w 1995 r. Zaleceń w sprawie podniesienia jakości regulacji rządowych. Jakość prawa i instytucji krajowych jest też ważnym czynnikiem globalnego rządzenia. Podstawowe, uznane przez OECD zasady obejmują: przestrzeganie rządów prawa, otwartość, przejrzystość i odpowiedzialność instytucji demokratycznych, sprawiedliwość i równość w traktowaniu obywateli, skuteczną i wydajną obsługę, jasne, przejrzyste i wykonywane przepisy, zgodność i spójność w tworzeniu polityk oraz wysokie standardy zachowania urzędników. Wola stosowania przez Polskę zasad reformy regulacji wyraziła się w decyzji Rady Ministrów o poddaniu się w 2001 r. przeglądowi stanu realizacji tej reformy w ramach prac OECD. Przegląd raportu końcowego dotyczącego stanu reformy regulacji w Polsce miał miejsce 15 kwietnia 2002 r. i wypadł dla naszego kraju korzystnie.

Warto zwrócić uwagę na dostosowania działalności międzynarodowych organizacji gospodarczych po tragedii 11 września, która spowodowała zmianę podejścia do zarządzania ryzykiem w wielu dziedzinach, ukazując nowe potrzeby funkcji prewencyjnych w globalnym zarządzaniu. Przykładem instytucji, która – pod auspicjami OECD – podjęła problem walki z terroryzmem na polu gospodarczym, jest Finansowa Grupa Zadaniowa ds. Prania Brudnych Pieniędzy (*Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF*). Na nadzwyczajnej sesji w Waszyngtonie w dniach 29–30 października 2001 r. Grupa rozszerzyła mandat swego działania poza tradycyjną walkę z praniem brudnych pieniędzy, skupiając większość swojej energii na zwalczaniu finansowania międzynarodowego terroryzmu i zapobieganiu sytuacjom, w których terroryści mieliby łatwy dostęp do międzynarodowego systemu finansowego.



Globalizacja jest nową jakością w stosunkach międzynarodowych, która wymaga nowych form rządzenia na wszystkich szczeblach. Globalne rządzenie, z którym mamy do czynienia na początku wieku, jest głównie wynikiem działalności organizacji międzynarodowych, ale i innych form pozarządowego oddziaływania, których znaczenie stale wzrasta. W perspektywie globalne rządzenie stawać się

będzie rządzeniem w świecie nowych współzależności, w którym niezbędne okaże się funkcjonowanie w niehierarchicznym, wysoce dynamicznym, pluralistycznym i nie skrepowanym granicami ani nawet fizyczną przestrzenią środowisku.

Globalizacja powoduje, że dobre rządzenie jest obecnie trudniejszym zadaniem. Dobre, skuteczne rządzenie ułatwia umacnianie demokracji i praw człowieka, promuje dobrobyt gospodarczy i spójność społeczną, redukuje ubóstwo, wzmacnia ochronę środowiska i racjonalne wykorzystanie zasobów, doskonali instytucje i pogłębia zaufanie do rządu i administracji publicznej. Globalne rządzenie powinno umożliwić określanie nowych priorytetów związanych z międzynarodowymi dobrami publicznymi, zmierzać do większej spójności zagranicznej i międzynarodowej polityki ekonomicznej oraz uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, pogłębiać związki między globalizacją a rozwojem, jak również solidarność i sprawiedliwość w międzynarodowych stosunkach gospodarczych.

Głównym wyzwaniem globalnego rządzenia nie jest zatem powstrzymanie procesu liberalizacji i ekspansji rynków w erze globalizacji, co byłoby, pamiętając o jej siłach napędowych, i tak skazane na niepowodzenie. Jest nim poszukiwanie i wprowadzanie reguł i instytucji zapewniających dobre rządzenie na szczeblu lokalnym, krajowym, regionalnym i w skali całego globu, pozwalające wszystkim na czerpanie korzyści z globalnych rynków, konkurencji i współpracy międzynarodowej, jednakże bez poświęcania podstawowych wartości, takich jak ochrona środowiska, prawa człowieka, spójność społeczna czy różnorodność kulturowa.

Punktem wyjścia tych poszukiwań musi być przyjęcie tezy, iż samo zwiększanie otwartości rynków nie daje gwarancji sukcesu, który w coraz większym stopniu zależy od czynników instytucjonalnych. Jak utrzymuje laureat Nagrody Nobla Amartya Sen, nie należy odrzucać pozytywnej roli rynków w generowaniu dochodów i dobrobytu, natomiast należy ponownie uświadomić sobie, że rynki te funkcjonują w świecie wielu instytucji, których komplementarna rola polega przede wszystkim na zapewnieniu opartych na demokratycznej praktyce dóbr publicznych<sup>40</sup>. Największym wyzwaniem stojącym przed społecznością międzynarodową, a zwłaszcza instytucjami mającymi największy wpływ na globalne rządzenie, jest znalezienie skutecznych sposobów odwrócenia tendencji pogłębiania się nierówności, jakie wiąże się z procesem globalizacji. Sterowanie globalizacją na rzecz rozwoju i redukcji ubóstwa powinno być postrzegane nie tylko w kategoriach technicznych, takich jak lepsza koordynacja działalności organizacji międzynarodowych. Konieczne jest, jak podkreślił prezydent Aleksander Kwaśniewski podczas Szczytu Milenijnego ONZ, by proces globalizacji oparty był na zasadach moralnych i wartościach, z których na plan pierwszy wysuwa się zasada solidarności<sup>41</sup>. Sukces na tym polu wymaga także, jak wskazywali przedstawiciele Polski, spójnej polityki makroekonomicznej i pomocy rozwojowej państw donorów oraz dobrego rządzenia opartego na instytucjach demokratycznych i przestrzeganiu prawa w państwach beneficjentach.

<sup>40</sup> A. Sen, op. cit.

<sup>41</sup> Address by H.E. Aleksander Kwaśniewski, *The President of the Republic of Poland at the United Nations Millennium Summit*, Permanent Mission to the United Nations, New York, 7 September 2000, s. 2.



Rodzi to konieczność tworzenia praktycznego *iunctim* między bazującym na Karcie Narodów Zjednoczonych paradygmatem ONZ, z zasadami sprawiedliwości, równoprawnej partycypacji, praw ekonomicznych i socjalnych itp., a zestawem środków propagowanych przede wszystkim przez międzynarodowe instytucje finansowe, określanym, jeszcze przed ich uelastycznieniem, jako „paradygmat TINA” (*There Is No Alternative*)<sup>42</sup>.

W dłuższym okresie czynnikiem decydującym o powodzeniu rządów i organizacji międzynarodowych w konfrontacji z dylematami globalizacji będzie, jak się wydaje, jakość, a zwłaszcza spójność polityki, przede wszystkim strategii pomocowej na rzecz krajów rozwijających się. Owa spójność polityki może być rozumiana na wiele sposobów, jednakże kluczową sprawą jest potraktowanie tego wymogu w sposób znacznie szerszy aniżeli zawsze ponawiany postulat lepszej koordynacji działalności organizacji międzynarodowych. Odnosi się to zwłaszcza do zapewnienia bardziej jednolitego przesłania w dokumentach programowych organizacji systemu z Bretton Woods, którego częścią jest WTO, oraz ONZ i jej organizacji wyspecjalizowanych.

Ostatnie lata przyniosły wiele zmian na lepsze, niemniej, wybiegając w przyszłość, nadal można rysować dwa przeciwstawne scenariusze. Pierwszy, pesymistyczny, przyjmowałby założenie utrzymania *status quo*, a nawet pewien regres oparty na postawach unilateralizmu najsilniejszych państw, „wrogiej regionalizacji” oraz protekcyjnych zachowań, również w państwach słabszych, szukających w ten sposób ochrony przed omnipotencją rynków. Ten wysoce niekorzystny scenariusz ma, jak się wydaje, niewielkie szanse spełnienia w świetle wyżej przedstawionych dostosowań i kompromisów między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się, które tworzą łącznie, jeśli nie nowy globalny konsensus w sprawie rozwoju, to co najmniej nowy punkt równowagi w stosunkach wzajemnych, umożliwiający dalszy postęp. Wyniki te potwierdzają prawdziwość tezy, że możliwe jest poszerzanie agendy organizacji międzynarodowych – włączanie nowych obszarów negocjacji – oraz pełniejsze uwzględnianie redystrybucyjnych efektów współpracy gospodarczej, czyli realizacja drugiego scenariusza<sup>43</sup>. W ocenie Banku Światowego wymagać to będzie zarówno koncentracji na prawach człowieka i kwestiach politycznych, jak i zwrócenia baczniejszej uwagi na prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne<sup>44</sup>.

Należy przyjąć pragmatyczne podejście do doskonalenia systemu organizacji międzyrządowych ze świadomością nie tylko ograniczeń, ale nowych ważnych zadań państwa, które musi znaleźć wyjście z dylematu zwiększonych oczekiwań społecznych i nieadekwatnych do nich środków. Oczekiwania zasadniczej reformy instytucjonalnej jako warunku sprawniejszego globalnego rządzenia osłabły, m.in. z uwagi na stopniowe, lecz znaczące zmiany wprowadzane w organizacjach systemu z Bretton Woods. Korzystne dla międzynarodowego ładu ekonomicznego

<sup>42</sup> S. Aga Khan (red.), *Policing the Global Economy*, Genewa 1998, s. 13.

<sup>43</sup> G. Garret, *Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?*, „International Organization” 52, 4, jesień 1998, s. 834.

<sup>44</sup> *Human Development Report 2000 UNDP*, Nowy Jork 2000, s. 20.

jest zwiększenie roli systemu ONZ, co ułatwia starania o regulacje międzynarodowe oparte na wspólnym paradygmacie rozwoju. Większość autorów centralnego nurtu prac dotyczących globalizacji dochodzi do wniosku, że pozostaje nadal liczyć na stabilizującą funkcję instytucji międzynarodowych, które mimo swej całej niedoskonałości odgrywają jednak istotną rolę, czego świadectwem jest historyczna korelacja między poziomem integracji gospodarki światowej a występowaniem konfliktów handlowych oraz stopniem niestabilności w międzynarodowych stosunkach finansowych<sup>45</sup>. Pod wnioskiem tym podpisują się także autorzy ostrzeżeń przed rozwiązaniami, które kojarzą się z „trzecią drogą”, będący zdania, że problemem dnia dzisiejszego nie jest nadmierny stopień integracji gospodarki światowej, lecz potrzeba dalszego umocnienia instytucji liberalnych<sup>46</sup>. Nadal jednak pozostaje aktualny postulat sekretarza generalnego ONZ, Kofiego Annana, dotyczący ponownego przeglądu kryteriów oceny zdolności systemu międzynarodowego do rozwiązywania postawionych przed nim zadań.

Mimo osiągniętego postępu, pozostaje otwartą kwestią, w jakim stopniu spełnią się przewidywania raportu UNDP postulującego korektę dysproporcji i nierównowagi w strukturach globalnego rządzenia w celu zbudowania bardziej spójnej i bardziej demokratycznej architektury owego rządzenia w XXI wieku<sup>47</sup>.

W niektórych opracowaniach początki globalizacji wiąże się z epoką wielkich wypraw<sup>48</sup>. Przypomnijmy, że gdy w 1488 r. Bartolomeo Diaz opłynął południowy przylądek Afryki, nazwał go Przylądkiem Sztormów. Jednakże gdy Vasco da Gama dopłynął tą samą drogą do Indii w 1498 r., co stworzyło nowe możliwości handlu i zdobywania bogactwa, zmieniono nazwę na Przylądek Dobrej Nadziei. Byłoby dobrze, gdyby pierwsza dekada XXI wieku wystarczyła dla takiego ukierunkowania sił globalizacji, by powodowała ona jak najmniej sztormów społecznych, a dawała wszystkim krajom, w tym Polsce, jak najwięcej nadziei.

Polska kontynuować będzie trzy wzajemnie wspierające się procesy: transformacji, regionalizacji, której głównym nurtem są starania o członkostwo w Unii Europejskiej, oraz globalizacji. Zarówno realizacja reform drugiej generacji, jak i dostosowanie do wymogów UE wymagać będą „dobrego rządzenia”, którego ważną podbudową jest wdrażanie zasad i praktyk przyjętych w OECD. Jednakże i Unia Europejska, i OECD oczekują, że Polska reagować będzie nie tylko na sprawy związane z jej najbliższym horyzontem, lecz także potwierdzi swą gotowość do rozwiązywania problemów globalnych, do wnoszenia większego, na miarę swego rosnącego statusu i zobowiązań, wkładu w globalne rządzenie.

---

<sup>45</sup> M.D. Bordo, B. Eichengreen, D.A. Irwin, *Is Globalization Totally Different than Globalization a Hundred Years Ago? A Working Paper 7195*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, czerwiec 1999.

<sup>46</sup> I. Vasque (red.), *Global Fortune: The Stumble and the Rise of World Capitalism*. 2000.

<sup>47</sup> *Human Development Report 1999*, s. 11–12.

<sup>48</sup> *Economic Focus 1492 and All That*, „The Economist” z 25 sierpnia 2001.