Zdzisław Czaja, Wojciech L. Janik, Eugeniusz Kośmicki

Koncepcja „global governance" na tle problemów współczesnej gospodarki rynkowej w dobie globalizacji

Wprowadzenie

Na przełomie XX i XXI wieku coraz bardziej widoczne stają się wielkie przekształcenia stosunków gospodarczych, politycznych i społecznych – porównywalne do pierwszej rewolucji przemysłowej – jakie dokonały się w ostatnich dziesięcioleciach. Państwa i społeczeństwa znajdują się w coraz bardziej kompleksowym systemie wzajemnych powiązań. Powstały nowe grupy podmiotów poza instytucją państwa, które jednak coraz silniej oddziałują na stosunki tak we współczesnym świecie, jak i w ramach poszczególnych społeczeństw. Są to w szczególności: „świat gospodarki", składający się z globalnie działających przedsiębiorstw transnarodowych, oraz globalnie powiązany „świat mediów", który, m.in. za sprawą nowych form i technik telekomunikacji, wydaje się zagrażać zachowaniu występującej dotychczas odrębności i tożsamości kulturowej. Rozwija się także sieć międzynarodowo powiązanych organizacji pozarządowych, stanowiących w wielu dziedzinach polityki bardzo skuteczne grupy nacisku i lobby (*pressure group*). Tworzą one organizacyjne jądro słabo jeszcze rozwiniętego, ale globalnie orientującego się „międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego" z wizjami przyszłego „obywatelstwa światowego".

Globalizacja stanowi ważne wyzwanie dla istniejących dotąd regulacji w państwach narodowych, które często nie są w stanie skutecznie radzić sobie z nowymi problemami. W okresie nagłych głębszych kryzysów międzynarodowych próby ich rozwiązania czy też łagodzenia podejmuje najczęściej Rada Bezpieczeństwa ONZ albo (w sprawach gospodarczych) Grupa siedmiu najbardziej uprzemysłowionych państw (G7) + Rosja. Dotąd natomiast nie podjęto poważniejszych międzynarodowych dyskusji i konsultacji na temat stworzenia modelu trwałych regulacji podobnych problemów w skali międzynarodowej i światowej. Próbą takiego przezwyciężania problemów międzynarodowych jest

w ostatnich kilkunastu latach koncepcja *global governance*, czyli „globalnej regulacji" lub „światowego kierowania".

W roku 1989 z inicjatywy W. Brandta została powołana *Commission on Global Governance* (Komisja ds. Światowego Kierowania), która w roku 1995 opublikowała raport *Nasze światowe podwórko*, gdzie próbuje się szerzej wyjaśnić główne problemy „globalnego sąsiedztwa". Wskazany powyżej raport nie przedstawia wszechstronnie koncepcji *global governance*, a bardziej skupia się na bliższym określeniu charakteru nowych powiązań, którym muszą sprostać podmioty i instytucje społeczeństwa światowego[1].

Global governance nie jest koncepcją światowego rządu (*global government*), gdyż obecnie rząd światowy nie jest opcją ani realistyczną, ani pożądaną. Wizja *global governance* odpowiada raczej wskazywanej już przez I. Kanta federacji światowej z niezbędnym minimum uznawanych i stosowanych wspólnie reguł postępowania wobec najważniejszych problemów współczesności, reguł przyjmowanych dobrowolnie przez poszczególne państwa. W koncepcji tej wykorzystuje się m.in. fakt, że systemy federacyjne okazały się w dużych, kompleksowych i heterogenicznych państwach efektywne, zapewniły im bowiem niezbędny stopień jedności. Jak zauważają W. D. Narr i A. Schubert, „Podstawowy problem współczesności polega na tym, aby znaleźć takie formy organizacji politycznej, które będą się liczyć z globalnymi zależnościami"[2]. *Global governance* stanowi swoistą próbę przezwyciężania ograniczeń czasu i przestrzeni na płaszczyźnie globalnej, dzięki zawartym w niej możliwościom regulacji procesów społecznych i gospodarczych. Globalna polityka regulacyjna nie oznacza przy tym ani hierarchicznego sterowania społeczeństwem światowym przez światowy rząd, ani też sumy aktywności państw narodowych. Wymaga ona wprawdzie wzmocnienia ONZ i innych organizacji międzynarodowych, nie wyczerpuje się jednak w postaci zwiększenia multilateralizmu lub globalnie zorientowanej polityki zagranicznej. Oznacza raczej większe współdziałanie podmiotów państwowych i pozapaństwowych – od płaszczyzny lokalnej aż do globalnej. W ujęciu *Commission on Global Governance* rozwiązywanie globalnych problemów współczesności możliwe będzie jedynie na podstawie określonych, uniwersalistycznie uznanych wartości i zasad działania. Wspólne rozwiązywanie problemów w złożonych systemach rokowań wymaga istnienia w społeczeństwach narodowych i w systemach międzynarodowych m.in. takich zasad, jak: przynajmniej minimalny zakres zaufania, zdolność do kompromisu i respektowanie uprawnionych, niezbywalnych interesów innych ludzi.

[1] *Nasze światowe podwórko. Raport Komisji do spraw Światowego Kierowania*, Warszawa 1996.

[2] W. D. Narr, A. Schubert, *Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt am Main 1994, s. 15.

Koncepcja ta jest ważną próbą w zakresie ograniczania negatywnych skutków dynamiki współczesnej gospodarki światowej, grożącej nam rozwojem globalnego „kasynowego i spekulacyjnego kapitalizmu" lub – jak chce H. Schmidt – „globalnego drapieżnego kapitalizmu"[3]. Współczesna gospodarka światowa oparta była dotąd jednostronnie na siłach konkurencji rynkowej i zagwarantowaniu interesów wielkich przedsiębiorstw. W ujęciu R. Heilbronera, mechanizm rynkowy w wieku XXI – nie tylko w poszczególnych krajach, ale także w gospodarce światowej jako całości – „(...) zostanie uzupełniony o pewien rodzaj struktury planowej, a w niektórych zakresach gospodarki zostanie przez nią nawet wyparty"[4]. Generalnie: przetrwa jedynie taki kapitalizm, który wyłączy z gry swojego największego wroga – samoniszczące siły agresywnego rynku, umożliwiając zmniejszenie globalnego ryzyka ekologicznego i ograniczając konflikt pomiędzy dobrem ogólnym a interesami opartymi wyłącznie na zysku. Jedynie w takich warunkach możliwe byłyby: dobrobyt, bezpieczeństwo socjalne, dalszy rozwój gospodarczy i społeczny bez pogłębiania istniejących już konfliktów.

Współczesna regulacja globalnych relacji jest nadal niedostateczna. Wydaje się, że koncepcja *global governance* powinna się koncentrować – jako propozycja zmian – przede wszystkim na reformie ONZ jako najważniejszego forum społeczeństwa światowego, wzmocnieniu globalnych uregulowań prawnych, ukształtowaniu instytucjonalnych podstaw światowej polityki regulacyjnej oraz dalszej rozbudowie międzynarodowych porządków (reżimów) prawnych, które – jak dotychczas – nie są dostatecznie respektowane (brak kontroli ich przestrzegania staje się dziś szczególnie widoczny). Konieczne jest rozszerzenie mandatu ONZ i jej organizacji oraz agend, wzmocnienie ich zdolności działania, a także nowe konstruktywne propozycje instytucjonalne, takie jak stworzenie Gospodarczej Rady Bezpieczeństwa jako najwyższego gremium gospodarki światowej. Wzmocnienia wymaga makroekonomiczne sterowanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, także wobec krajów uprzemysłowionych, niezbędna wydaje się również zmiana roli Banku Światowego z równoczesną reformą jego politycznych struktur decyzyjnych oraz powołaniem Globalnej Organizacji Środowiskowej jako miejsca rokowań i koordynacji międzynarodowej polityki ekologicznej. Wzmocnienie globalnych rozwiązań prawnych stało się możliwe na podstawie uniwersalnych praw człowieka dzięki niedawnemu utworzeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego dla przypadków związanych z drastycznym naruszaniem praw człowieka.

Do tej pory w miarę dobrze funkcjonuje tylko regulacja handlu światowego (GATT/WTO), chociaż w niewielkim stopniu uwzględnia ona konieczne stan-

[3] Tamże.

[4] R. Heilbroner, *Kapitalismus im 21 Jahrhundert*, München-Wien 1995, s. 108.

dardy społeczne i ekologiczne. Niezbędna staje się międzynarodowa regulacja konkurencji. Można też zastosować środki ekonomiczne przeciwdziałające najbardziej negatywnym skutkom globalizacji, np. podatki od krótkoterminowych transakcji kapitałowych (tzw. podatek Tobina) i od zużycia energii (podatki ekologiczne)[5]. Działania takie mogłyby ograniczyć oddziaływanie globalnych rynków finansowych, zredukować emisję szkodliwych gazów i zagrożenia klimatyczne oraz doprowadzić do wzrostu kosztów transportu. Wzmocniłoby to regionalne bloki gospodarcze, zmniejszyłoby nacisk na ciągłą redukcję siły roboczej, zapewniło efektywną regulację systemu walutowego i finansowego, przeciwdziałającą obecnemu globalnemu „kasynowemu i spekulacyjnemu kapitalizmowi", regulację warunków funkcjonowania świata społecznego, a także światowego środowiska życia człowieka. Członkowie Grupy Lizbońskiej widzą konieczność realizacji postanowień czterech globalnych traktatów jako wytycznych na drodze do rozwiązywania głównych problemów współczesnego świata. Są to: *Traktat o podstawowych potrzebach* (usunięcie zasadniczych nierówności); *Traktat kulturowy* (tolerancja i dialog między kulturami); *Traktat o demokracji* (globalne sterowanie procesami społecznymi i gospodarczymi); *Traktat o Ziemi* (wprowadzenie zasad trwałego i zrównoważonego rozwoju)[6]. Celem tych traktatów jest dążenie do „jednego świata" i „wspólnej dla wszystkich przyszłości". Byłby to świat oparty na ekonomicznej efektywności, społecznej sprawiedliwości, trwałym ekologicznie rozwoju i politycznej demokracji, zamiast – jak dotychczas – realizacji wyłącznie własnych interesów i walki o globalną hegemonię. W tym kontekście, koncepcja *global governance* nie jest więc romantyczną koncepcją stworzenia jednego, lepszego świata, ale stanowi wspólny program zapewnienia przeżycia ludzkości.

Współczesne eksperymenty neoliberalne a globalizacja gospodarki

W życiu gospodarczym i w teorii ekonomii ukształtował się w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku tzw. konsensus waszyngtoński, a więc przekonanie, że wolny rynek z minimalnym zakresem działania państwa należy wprowadzić jako obowiązujący na całym świecie. Eksperymenty z jego wprowadzaniem są najbardziej znane w odniesieniu do Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii i Meksyku. Liberalno-konserwatywna koncepcja wolnego rynku z po-

[5] E. Altvater, *Ort und Zeit des Politischen unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung*, w: *Die Zukunft des Staates und der Politik*, D. Messner (Hg.), Bonn 1998, s. 93.

[6] Szerzej zob. w: *Die Gruppe von Lissabon. Grenzen des Wettbewerbs*, s. 169–192.

czątkiem lat osiemdziesiątych zapanowała przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych AP. Zasady te zostały też wdrożone drogą swoistego eksperymentu społeczno-gospodarczego przez rząd M. Thatcher w Wielkiej Brytanii. Wygrała ona kolejno trzykrotnie wybory pod hasłami: ograniczenia własności państwa w sferze produkcji i usług, osłabienia roli związków zawodowych, zmniejszenia funkcji socjalnych państwa, np. poprzez zmniejszenie liczby mieszkań socjalnych w miastach i gminach, a także obniżenia podatków bezpośrednich. Jak się jednak w końcu okazało, mimo tych haseł rządy M. Thatcher nie doprowadziły ani do „odchudzenia" aparatu państwowego, ani też do zmniejszenia obciążeń podatkowych dla większości rodzin. Kosztem kompetencji pochodzących z wyboru władz samorządowych nastąpił wydatny rozwój quasi-autonomicznych organizacji samorządowych, a równocześnie pospieszna i powszechna prywatyzacja (m.in. około miliona mieszkań należących dotychczas do miast i gmin). Znaczne ograniczenie uprawnień związków zawodowych doprowadziło do deprecjacji pozycji pracobiorców na rynku pracy. Nastąpiła eksplozja zatrudniania w niepełnym wymiarze i nienormowanym czasie pracy, a także wzrost efemerycznej i pozornej przedsiębiorczości. W ten sposób doszło do sytuacji, w której obecnie w co piątym brytyjskim gospodarstwie domowym (nie wliczając tutaj gospodarstw emerytów) żaden jego członek nie pracuje. Taka sytuacja nie występowała w krajach zachodnioeuropejskich, istniała natomiast np. w Stanach Zjednocznych AP[7]. Niezamierzonym wynikiem prywatyzacji mieszkań socjalnych stało się jeszcze większe zapotrzebowanie i uzależnienie wielu osób od uzyskania niezbędnych, zwiększonych świadczeń socjalnych. Jednocześnie postępowały: deprecjacja i upadek wielu dotychczasowych wartości i norm kulturowych na rzecz preferowania reguł pragmatycznej logiki wolnego rynku podporządkowującej świat stosunków społecznych potrzebom gospodarki rynkowej, w której coraz szersze obszary stają się towarem. Tradycja kulturowa ulega bowiem szybkiej destabilizacji w warunkach spowodowanych rynkowym fundamentalizmem. Dotyczy to zwłaszcza sfery rodziny, małżeństwa czy rozwoju przestępczości.

Najbardziej ambitny eksperyment wolnorynkowy przeprowadzono jednak w Nowej Zelandii. Od strony ekonomicznej neoliberalny eksperyment osiągnął tam swoje cele, ale został okupiony znaczną utratą dotychczasowej spoistości społecznej, czego wyrazem stały się też wielkie podziały w życiu politycznym. Powstała tam bowiem liczna, a dotąd nieznana w takiej skali warstwa ubogich, obejmująca ok. 18 proc. ludności. Pojawiły się nowe podziały polityczne zmieniające stabilne dotychczas funkcjonowanie tamtejszego systemu demokratycznego.

[7] Por.: J. Gray, *Die falsche Verhessung. Der globale Kapitalismus und seine Folgen*, Berlin 1999, s. 45.

W latach dziewięćdziesiątych Meksyk uchodził za „okno wystawowe" neoliberalnej polityki gospodarczej. Okres rządów prezydenta C. Salinasa de Gortari (1988–1994) traktowany był, zwłaszcza przez główne amerykańskie media, jako godny naśladowania sukces modernizacji gospodarki rynkowej opartej na wzorcach amerykańskich. Wejście Meksyku do NAFTA (Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu) spowodowało, że prawie 40 proc. zakupów żywności dokonuje się tam w amerykańskich supermarketach, przez co doszło do upadku tysięcy małych sklepów meksykańskich. Jedynie dzięki dodatkowej pomocy gospodarczej Stanów Zjednoczonych AP dla Meksyku, łagodzącej skutki otwarcia rynków, powstające zjawiska kryzysowe udało się osłabić.

We wszystkich tych krajach tylko nieliczna grupa najbogatszych zyskała jeszcze wyższe dochody, a władze państwowe okazywały się wobec niej wyjątkowo spolegliwe. Ekonomiczne i techniczne zmiany zmierzające w kierunku globalizacji w gospodarce umożliwiły dochodzenie do władzy tzw. nowej prawicy. W ostatnich latach działalność gospodarcza i rynki finansowe stają się coraz bardziej powiązane w skali międzynarodowej. Tylko nieliczne kraje zachowują jeszcze izolację wobec rynku światowego. Globalizację można też określić jako „denacjonalizację", gdyż działania gospodarcze stają się niezależne od narodowych uwarunkowań czy odmienności, a ceny na rynkach krajowych, w tym siły roboczej, oparte są w coraz większym stopniu na ich wysokości kształtującej się na rynku światowym. Najbardziej aktywnym czynnikiem globalizacji są multinarodowe koncerny, których jednostki i działalność są rozlokowane na całym świecie[8].

Obok „realnej gospodarki", intensywnie w ostatnich latach rozwija się „wirtualna ekonomia", oparta na wielokierunkowych i często błyskawicznie dokonywanych spekulacjach finansowych, m.in. kursami walut, stopami procentowymi, co zmniejsza szanse na w miarę stabilne produkcyjne wykorzystanie kapitału. Międzynarodowe koncerny uzyskały w gospodarce, a co za tym idzie i w społeczeństwie, władzę ogromną – nieznaną dotąd w historii gospodarczej świata. Przypada na nie jedna trzecia produkcji i dwie trzecie handlu światowego. W roku 1993 wartość obrotów gospodarczych wielkich koncernów osiągnęła wysokość równą wartości obrotów gospodarki amerykańskiej (5,5 bln dolarów), a obecnie nawet już ją przekroczyła. W większości wielkie koncerny międzynarodowe nadal są jednak bliżej związane z krajami pochodzenia swoich założycieli – dotyczy to zwłaszcza koncernów o rodowodzie amerykańskim. Wielkie koncerny faktycznie przejmują wiele dotychczasowych zadań suwerennych państw – osłabiają je i wypierają dla swoich interesów z tych obszarów działa-

[8] W takich warunkach, jak zauważa R. Dahrendorf: „Narodowe statystyki straciły prawie całkowicie swoją wiarygodność". Patrz: R. Dahrendorf, *Anmerkungen zur Globalisierung*, w: *Perspektiver der Weltgeselschaft*, U. Beck (Hrsg.), Frankfurt am Main 1998, s. 44.

nia, nie ponosząc równocześnie – jak dotąd – z tego tytułu praktycznie żadnej odpowiedzialności politycznej[9]. Ideowe koncepcje działania wielkich koncernów najlepiej odzwierciedlają się w koncepcjach hiperglobalizacji, które zdają się traktować rynek światowy jako ucieleśnienie doskonałej konkurencji. Wolny rynek w tym ujęciu prowadzi do stopniowego obumierania życia obywatelskiego i aktywności ponadjednostkowej, a neoliberalny nakaz „elastyczności i mobilności" na rynkach pracy i zatrudnienia podważa elementarną stabilność różnych form i instytucji życia społecznego, jak np. rodziny. Nieustanny napływ prawie zupełnie niekontrolowanych nowości technicznych i technologicznych, konkurencja pomiędzy koncernami w skali międzynarodowej i słabnące instytucje polityczne, stają się cechą czasów współczesnych. Wprowadzane ciągle nowe technologie i produkty w celu osiągania większej konkurencyjności są natury krótkookresowej – w warunkach anarchicznego i często marnotrawnego światowego kapitalizmu, pozbawionego pożytecznej regulacji (o której mowa w koncepcji *global governance*).

Eksperyment neoliberalny na przykładzie rolnictwa i gospodarki żywnościowej – przypadek Polski[10]

Dyskusja o rynku i interwencji państwa w gospodarce rolnej i żywnościowej w istocie dotyczy koncepcji polityki gospodarczej i polityki rolnej kraju. W tym

[9] Globalizacja dokonuje się często w takich obszarach społeczno-gospodarczych, które nie są objęte strukturami kontroli i sprawozdawczości ekonomicznej. Do jej następstw można zaliczyć pozbawienie większości zwykłych obywateli możliwości efektywnego działania na polu gospodarczym, a państwa narodowego – trwałych podstaw ekonomicznych jego funkcjonowania. Co więcej, globalizacja zastępuje instytucję demokracji pozbawioną konsekwencji komunikacją pomiędzy zatomizowanymi jednostkami. Por. R. Dahrendorf, op. cit., s. 51.

[10] W tej części artykułu korzystaliśmy z następujących materiałów i opracowań: M. Adamowicz, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Doświadczenia – Problemy – Perspektywy*, „Biuletyn Informacyjny Agencji Rynku Rolnego" (Wydanie specjalne), XII 1997; V. Forrester, *L'orreur économique*, Paris 1996; J. Gray, *Enlightement's Wake*, London 1997; D. Green, *Reinventing Civil Society*, London 1993; T. Hunek, *Uwarunkowania strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Warszawa 1991; A. Kwieciński, *Rolnicza droga do Unii*, „Życie Gospodarcze" 1995, nr 2; *Statistical Yearbook „Agriculture"*, Eurostat 1996, 1997; J. Turowski, *Rozwój wsi i rolnictwa w Holandii • wzrost gospodarczy • zagrożenia • odnowa*, Lublin 1996; *Wieś, rolnictwo, wolny rynek. Dyskusja z prof. Leszkiem Balcerowiczem*, red. B. Banaszkiewicz, Warszawa 1993 (korzystano tutaj z wypowiedzi: B. Banaszkiewicza, S. Gajewskiego, W. Gawrona, T. Hunka, J. Kochanowicza, A. Koraszewskiego, A. Kwiecińskiego, A. Lutyka, J. Maksymiuka, F. Tomczaka, J. Wilkina, A. Wosia); *Wieś i rolnictwo w procesie integracji Polski z Unią Europejską. Przyjmowanie zachodnioeuropejskich dróg rozwoju, utrzymywanie własnej tożsamości czy poszukiwanie innych rozwiązań*, t. 2, red. E. Kośmicki, H. Januszek, W. L. Janik, Poznań 1998.

kontekście polityka rolna staje się integralną częścią ogólnych reform społecznych i gospodarczych, której zasadnicze cele obejmują m.in.: a) zapewnienie wystarczającej podaży żywności dostępnej również dla ludności niezamożnej; b)przezwyciężenie recesji w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym oraz osiągnięcie wysokiej efektywności i konkurencyjności na rynku krajowym i zagranicznym; c) ochronę dochodów rolnych i bezpieczeństwa socjalnego ludności rolniczej; d) rozwój obszarów wiejskich i zwiększenie funkcji pozarolniczych tych obszarów. Wyznawcy polityki doktrynalnego liberalizmu wobec rolnictwa zdają się zapominać, że nawet w tych krajach zachodnich, w których żywność jest dla konsumenta droga, w rezultacie nadwyżek strukturalnych i subsydiowania eksportu okazuje się ona jednak względnie tania na giełdach rolnych, a poprzez dopłaty bezpośrednie miejscowi rolnicy uzyskują wyższe dochody niż wynikałoby to tylko ze sprzedanej produkcji rolnej. Zwolennicy liberalizmu wobec polskiego rolnictwa ignorują sytuację, że dla faktycznej równości szans na rynku europejskim rolnik polski musiałby otrzymać ok. 4 mln zł subwencji bezzwrotnych na 1 ha. Warto zauważyć, że występujące w ostatnich latach na Zachodzie tendencje do odchodzenia od wspierania celów produkcyjnych występują nie dlatego, iż nie zostały zrealizowane pewne ważne zadania (np. dochody są ciągle niższe aniżeli w innych grupach ludności), ale właśnie dlatego, że z powodzeniem zrealizowano inne założone cele: np. poprawiono i zmieniono strukturę agrarną, osiągnięto dobre rezultaty produkcyjno-technologiczne i trwałą nadwyżkę żywnościową – dzięki czemu mogą możliwa była zmiana dotychczasowej polityki. Polityka rolna, jak by nie była prowadzona, musi uwzględniać tak istotne przesłanki, pomijane zazwyczaj przez ortodoksyjny liberalizm, jak:

1) specyficzną zależność produkcji rolniczej od czynników przyrodniczo-pogodowych, skutkującą większą losowością (niepewnością) produkcji; znacznie dłuższy cykl produkcyjny;
2) wielokrotnie niższą średnią stopę zwrotu kapitału inwestowanego w rolnictwo w stosunku do innych działów;
3) pozaekonomiczne (kulturowe, ekologiczne itp.) racje utrzymywania rolnictwa chłopskiego jako dominującej formy organizacji produkcji rolniczej i organizacji przestrzeni wiejskiej, przez co chłopskie gospodarzenie jest nie tyle biznesem, co sposobem życia i bycia, z czym wiąże się np. ograniczenie działania prawa przepływów międzygałęziowych;
4) względy bezpieczeństwa żywnościowego kraju, konieczne zwłaszcza z perspektywy możliwych kryzysów międzynarodowych i konfliktów.

Teza, że państwa są bogate dlatego, że mają lepszą od nas strukturę rolną, staje się wątpliwa, jeśli wziąć pod uwagę, że nasz dochód narodowy na 1 mieszkańca jest cztero-pięciokrotnie niższy niż w rozwiniętych krajach zachodnich. Być może należałoby najpierw mówić o tym, że nasz dochód narodowy na głowę jest zdecydowanie za niski, zamiast twierdzić, iż mamy niewłaściwą struktu-

rę agrarną – bo być może jest ona odpowiednia przy naszym dochodzie na 1 mieszkańca. Trzeba też tutaj uwzględnić nasz poziom zatrudnienia w rolnictwie i liczbę ludności wiejskiej, ukryte bezrobocie na wsi i ruchy migracyjne. W Polsce występuje pewna stabilność liczby ludności wiejskiej w dłuższych okresach, niezależna od widocznego przyrostu ludności miejskiej. Ponadto, jeżeli stopa bezrobocia jawnego i ukrytego na wsi będzie się utrzymywała, a nawet nadal rosła, to nie widać możliwości żadnych istotniejszych przemian strukturalnych w rolnictwie. W takich warunkach dążenie do powiększania gospodarstw w Polsce na wątpliwe podstawy ekonomiczne i staje się w coraz wyższym stopniu polityczno-ideologicznym dogmatem, zgodnie z którym twierdzi się, że w kontekście wymogów procesu integracji z Unią Europejską niezbędne jest – przede wszystkim – tworzenie dużych gospodarstw, gdyż tylko one będą mogły efektywnie konkurować z rolnictwem zachodnim. Jednak rzeczywiste zastosowanie wymogu przestrzegania twardych reguł ekonomicznych wobec takich gospodarstw w naszych obecnych warunkach makroekonomicznych spowodować musiałoby rychłe zmniejszenie obszaru tych gospodarstw oraz wyprzedaż ich majątku w celu spłaty bieżących płatności i narastających zadłużeń. Wydaje się jednak bezsporne, że stopniowo musi następować ograniczenie zatrudnienia w działalności ściśle rolniczej, nasilające problem dalszego zatrudnienia ludności wiejskiej. Trudno uznać, że uda się go rozwiązywać bez wydatnej i kosztownej pomocy państwa, przede wszystkim w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, finansowej i edukacyjnej. Nie ma bowiem żadnej możliwości, aby chłopi polscy mogli sfinansować oczekiwaną w kontekście wymogów integracyjnych z UE rekonstrukcję strukturalną swoich gospodarstw sami ze swoich dochodów, bo – jeżeli wyłączymy wąski sektor kapitalistyczny w rolnictwie – pozostaje aż ponad 95 procent chłopów, którzy dochodów nie mają (prawie dwie trzecie z nich ma zerową lub ujemną akumulację finansową, a zaledwie 5–7 procent ma akumulację na poziomie stwarzającym jakieś szanse rozwoju).

Liberałowie, podkreślając, że w wyniku interwencjonizmu ceny produktów rolnych kształtują się na znacznie wyższym poziomie niż ukształtowałyby się na wolnym rynku, przyznają z ubolewaniem, iż wszystkie państwa rozwinięte uprawiają niestety różne formy antyrynkowego interwencjonizmu w rolnictwie. A przecież na międzynarodowym rynku rolnym często mamy – z jednej strony – towary produkowane prymitywnie przez niedopłaconą siłę roboczą, a z drugiej – towary produkowane bardzo wydajnie przez kraje, które przez wiele dziesiątków lat chroniły i wzmacniały swoich farmerów i które zazwyczaj nadal silnie subwencjonują eksport żywności, i wreszcie – przez kraje, które próbują zreformować swoją gospodarkę, ale są zacofane i ich popyt na zachodnią technologię jest tak wielki, że są zmuszone sprzedawać swoje produkty rolne po zaniżonych cenach. Ceny na tym rzekomo „wolnym" rynku dyktują więc najczęściej rządy i ich politycy gospodarczy, a tylko w wyjątkowych wypadkach sami producenci.

Praktyczne konsekwencje przywoływanej niekiedy przez liberalną ekonomię prawidłowości Engla w odniesieniu do rolnictwa są bardziej złożone i niejednoznaczne niż się to zazwyczaj twierdzi. Wprawdzie występuje malejąca dochodowa elastyczność popytu na żywność, to jednak nie oznacza ona wcale zmniejszenia, lecz właśnie na odwrót – wzrost sumy wydatków na żywność, a równocześnie obserwujemy trwałą tendencję relatywnego tanienia żywności względem produktów nieżywnościowych. Ponadto prawidłowość Engla nie dotyczy tylko żywności – gdyż struktura modelu konsumpcji ulega stałym procesom zmian udziału wydatków na poszczególne segmenty konsumpcji. Specyfika rolnictwa nie polega bowiem na podleganiu prawidłowości Engla oraz na różnicach struktur rolnictwa i jego otoczenia, czy nawet więcej – nie na sferze technik wytwarzania czy rynkowego usytuowania żywności, lecz na społeczno-ekonomicznym charakterze rolniczego gospodarowania oraz strategicznej roli rolnictwa wobec wielu podstawowych potrzeb społeczeństwa. Dlatego też polityka rolna nie może być tylko jakimś dodatkiem uzupełniającym generalną politykę gospodarczą. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się układ, w którym cele i regulacje polityki generalnej państwa winny stanowić podstawę formułowania polityki rolnej, ale równocześnie cele i regulacje polityki rolnej winny wyznaczać w określonym stopniu kształt polityki generalnej.

W świetle powyższych problemów, część naszych ekonomistów po 10 latach doświadczeń coraz wyraźniej gotowa jest uznać, że eksperyment neoliberalny w rolnictwie nie ma szans powodzenia. Przyznaje się już, że co prawda rolnictwo polskie powinno być poddane normalnemu mechanizmowi rynkowemu, ale jednak z zachowaniem rzeczywistej szansy na niezbędną restrukturyzację poprzez oddziaływanie państwa i jego wyspecjalizowanych agend (które, występując na rynku jako jego uczestnicy, powinny skupiać się na kreacji mechanizmów rynkowych i stabilizacji ekonomicznych warunków produkcji rolnej w bieżącej i dłuższej perspektywie). Zaś na pytania: czy niezbędne zmiany strukturalne w polskim rolnictwie mogą być sfinansowane z dochodów chłopskich?; czy możliwe jest zrekonstruowanie polskiego rolnictwa pod kątem wymogów procesu integracji z UE bez retransferu dochodów z innych sektorów gospodarki? – udziela się negatywnej odpowiedzi. Wskazuje się, że obecny kształt współczesnego rolnictwa w krajach gospodarczo rozwiniętych nie został stworzony tylko przez siły i mechanizmy rynkowe i przyznaje, iż praktycznie nie ma na świecie rolnictwa, którego rozwój byłby regulowany wyłącznie przez rynek.

Jak się wydaje, przede wszystkim jednak same przemiany gospodarcze w Polsce lat dziewięćdziesiątych dają rozliczne dowody na to, że wszelkie doktrynalne wdrażanie liberalnego modelu kapitalizmu w odniesieniu do wsi i rolnictwa przysparza – jak dotąd – znacznie więcej szkód niż korzyści. Doprowadza bowiem do spiętrzania problemów funkcjonowania polskiego rolnictwa, a co za tym idzie – do narastania społecznych i politycznych napięć o poważ-

nych ogólnospołecznych konsekwencjach, stawiając na porządku dziennym konieczność odstąpienia w praktyce polityki gospodarczej i polityki rolnej od znacznej części tych liberalnych założeń. Za uzasadniony trzeba więc uznać wniosek tych polskich ekonomistów, którzy twierdzą, że najbardziej odpowiednia strategia postępowania w odniesieniu do naszego rolnictwa powinna zachowywać właściwe relacje między regulacją poprzez mechanizmy rynkowe a regulacją sprawowaną przez instancje państwowe. Ich zdaniem, występuje zatem realna potrzeba – z powodu ograniczonej konkurencji, silnej monopolizacji produkcji pozarolniczej (w tym zwłaszcza podstawowych artykułów niezbędnych do produkcji rolnej), zagrożenia trwałą nierównowagą rynkową, ujemnym bilansem płatniczym i inflacją, narastania niepokojów i protestów społecznych, braku możliwości swobodnego, równoprawnego i ekwiwalentnego handlu produktami rolno-żywnościowymi – wzmacniania mechanizmów rynkowych w sferze rolnictwa i jego otoczenia, a równocześnie utrzymywania mechanizmów kontrolnych państwa w zakresie ruchu cen (np. paliw, energii elektrycznej, zbytu produkcji rolnej), kształtowania stóp procentowych, kierunków i środków polityki celnej itd. Należy jednak pamiętać, że nawet tak określony interwencjonizm ma rację bytu tylko wówczas, gdy nie zastępuje rynku, stanowiąc jedynie jego niezbędne uzupełnienie, permanentnie poprzez rynek weryfikowane i korygowane.

Bliższe i dalsze perspektywy gospodarki w dobie globalizacji

Próba omijania społecznych kosztów funkcjonowania gospodarki stała się jednym z zasadniczych imperatywów współczesnej globalnej gospodarki rynkowej. Kapitał stał się bardziej mobilny i wędruje – przy porównywalnych warunkach makroekonomicznych – do krajów z najniższym poziomem płac. Sytuacja taka dotyczy również sfery usług, gdyż np. rachunkowość niektórych międzynarodowych przedsiębiorstw lotniczych została przeniesiona do Indii, ze względu na znacznie niższe koszty pracy. Nawet w krajach opartych dotąd na zasadach społecznej gospodarki rynkowej następuje obniżenie gwarantowanych standardów społecznych. Wymogi narzucane przez globalne rynki kapitałowe w praktyce uniemożliwiają prowadzenie polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia, wszechstronnego systemu zabezpieczenia społecznego, sprawiedliwego podziału ciężarów podatkowych itd.[11]

Dominująca obecnie tendencja, że nowe technologie coraz bardziej czynią zbędną ludzką pracę, wywołuje problemy, których rozwiązania żaden kraj nie

[11] Szeroko problemy te omawia np. A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999, rozdz. I i III.

potrafi znaleźć. Przedtem opierano się na stosunkowo zamkniętej gospodarce, gdzie ruchy kapitału były ograniczone zwłaszcza przez politykę kursów walutowych. W nowych warunkach – mobilności kapitału i czynników produkcji – brak skutecznych recept na przełamanie postępów bezrobocia. Już Keynes wykazywał, że pełne zatrudnienie nie jest rezultatem równowagi rynkowej i konieczna jest tutaj odpowiednia polityka państwa. Podobny wniosek można wyciągnąć – w jeszcze większym stopniu – w stosunku do rzekomo samoregulującej się gospodarki światowej. Dlatego też „społeczne gospodarki rynkowe zmuszone są do demontażu swoich osiągnięć socjalnych, przynajmniej jeśli chcą dotrzymać kroku tym gospodarkom, gdzie nakłady na bezpieczeństwo socjalne, pracę i środowisko naturalne zredukowano do minimum"[12]. Przykładowo, charakterystyczne cechy zachodnioniemieckiej gospodarki wynikały z politycznego i kulturowego konsensusu społecznego w odniesieniu do funkcji rynku. W ujęciu przyjętego weń tzw. ordoliberalizmu, gospodarka rynkowa nie jest stanem naturalnej wolności, lecz kompleksową instytucją, która dla swojego funkcjonowania potrzebuje ochrony i działań ze strony państwa.

Wyobrażenie o wolnej gospodarce rynkowej jako samostabilizującym się systemie staje się – w obliczu rzeczywistych jej zjawisk i procesów gospodarczych – stopniowo coraz bardziej nieadekwatne i przestarzałe. Stanowi raczej swoisty relikt sięgający jeszcze czasów racjonalizmu oświeceniowego. Stąd też globalny *laissez-faire* wydaje się jedynie momentem historycznym w funkcjonowaniu gospodarki światowej. Oczywiście obecnie trudno jest zaproponować gotowe, szczegółowe rozwiązania w tym zakresie, gdyż musiałyby one wyjść ze strony największych współczesnych potęg gospodarczych. Uzyskiwanie równowagi pomiędzy wymogami społecznej odpowiedzialności a wymogami globalnej konkurencji można odnotować w niewielu państwach. Jednakże staje się ono coraz bardziej konieczne, jako że wszystkie nowoczesne gospodarki potrzebują wolnych od korupcji stosunków prawnych i ekonomicznych, dobrze zdefiniowanych i zagwarantowanych praw własności czy należycie funkcjonującej polityki ekologicznej, a także społecznego bezpieczeństwa na wysokim poziomie. Globalny rynek – w postaci rychłej hiperglobalizacji – stanowi niewątpliwie fałszywą obietnicę. Wówczas zamiast perspektywy epoki bogactwa i nadmiaru, bliższy stałby się raczej okres niebezpiecznej, ostrej rywalizacji o istniejące jeszcze zasoby. Tym bardziej że wolny rynek światowy rozwija co prawda ogromną wydajność, ale powoduje to poprzez rugowanie nie tylko starych przemysłów czy zawodów, lecz również często także przydatnych i społecznie niezbędnych form życia gospodarczego, jego instytucji i organizacji.

Stąd tym większego znaczenia nabierają próby wskazywania globalnego ordoliberalizmu jako koncepcji docelowej, w której rynek światowy podlega re-

[12] Za: J. Grey, *Die falsche Verhessung*.., op. cit., s. 129.

gulacji przy pomocy instrumentów globalnych, a poprzez wszechstronny system norm jest związany ze światowym społeczeństwem obywatelskim, zakładając też dalsze istnienie i rozwój tożsamości narodowej i powiązań subnarodowych w skali mikroregionalnej.

Na koniec chcemy zauważyć – za W. Narrem i A. Schubertem – że istota problemu *global governance* polega zasadniczo na znalezieniu właściwej formy współpracy politycznej, która uwzględni globalne współzależności[13]. Chodzi tutaj o współdziałanie w tym procesie różnych podmiotów politycznych i gospodarczych (od międzynarodowych organizacji i instytucji państwowych poczynając, poprzez organizacje pozarządowe, aż do różnego rodzaju instancji samorządowych).

Istota omawianej koncepcji polega, przede wszystkim, na propozycji przedsięwzięć ograniczających negatywne skutki dotychczasowej dynamiki gospodarki światowej, napędzanej siłą konkurencji rynkowej i interesami wielkich przedsiębiorstw oraz reprezentujących w dużym stopniu właśnie te interesy państw i organizacji międzynarodowych. Trudno wyobrazić sobie zwłaszcza główne wartości[14] oraz zasady konstytutywne społecznej gospodarki rynkowej – zagrożonej coraz większym przesunięciem dochodów w stronę kapitału – bez wprowadzenia w skali globalnej (w tym i europejskiej) regulacji postulowanych przez *global governance*. Jednak nawet w warunkach wdrożenia idei *global governance* nie dojdzie do redukcji roli poszczególnych państw narodowych, które nadal będą odgrywać zasadniczą rolę, zwłaszcza w tak podstawowych sferach, jak chociażby gwarantowanie praw socjalnych swoich obywateli czy np. norm i standardów ekologicznych na jego terytorium.

[13] Zob. W. D. Narr, A. Schubert, *Weltökonomie*, Frankfurt am Main 1994.

[14] Przykładowo, T. Blair w swej książce *Trzecia droga* wskazuje następujące podstawowe wartości nowoczesnego społeczeństwa demokratycznego: równorzędność wartości i szans dla wszystkich jednostek, odpowiedzialność za następstwa swoich działań i zaniechań wobec innych, uwzględnianie płaszczyzny wspólnotowości. Zob. T. Blair, *The Third Way*, London 1998.

Zdzisław Czaja, Wojciech L. Janik, Eugeniusz Kośmicki

The concept of global governance vs the problems of contemporary market economy under globalisation

Summary

The authors outline the concept of global governance and consider its usefulness as an important tool to restrict negative effects of the dynamics of contemporary economy which aims at globalisation. According to the authors the existing regulation of global relations is still insufficient and ineffective in avoiding the most important threats to the functioning of contemporary market economy. The authors point out dangers and social costs of neoliberal experiments at the time of globalisation, particularly as regards agriculture and food economy in Poland of the nineties. The final part of the paper refers to short and long-term perspectives of the economy at the time of globalisation.