

**Katarzyna Żukrowska**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **PROBLEM SEKWENCYJNOŚCI WE WSPÓŁCZESNYCH STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH WYZNACZONY PRZEZ GLOBALIZACJĘ**

### **1. Wstęp**

Z pojęciem sekwencyjności w ekonomii można się spotkać w kontekście transformacji systemowej lub przy procesie instytucjonalizacji stosunków zewnętrznych krajów, które włączają się do głównego nurtu gospodarki światowej. Artykuł jest próbą zwrócenia uwagi na sekwencyjność pewnych posunięć w stosunkach międzynarodowych, które prowadzą do włączenia coraz większej liczby gospodarek do międzynarodowego podziału pracy, upowszechniając pewien model gospodarki oparty na współpracy międzynarodowej, popularyzujący dobrobyt i bezpieczeństwo (ekonomiczne, społeczne, polityczne i militarne).

W pracy przedstawia się również definicję sekwencyjności, jej zakres i znaczenie oraz zwraca się uwagę na różne rodzaje sekwencyjności. Następnie omawia się problem sekwencyjności w stosunkach międzynarodowych, co jest tłem dla przedstawienia sekwencyjności w transformacji systemowej. Poniższe rozważania prowadzą do wskazania związków między sekwencyjnością a procesami globalizacji.

### **2. Pojęcie sekwencyjności, zakres i znaczenie**

**Sekwencyjność** oznacza kolejność podejmowanych kroków w tworzeniu ładu gospodarczego w skali zarówno międzynarodowej, jak i regionalnej czy krajowej. Inaczej mówiąc – pewne działania muszą poprzedzić inne, tak aby były one w ogóle możliwe, można je było skutecznie przeprowadzić w warunkach demokra-

tycznych, charakteryzujących się zróżnicowanymi ocenami i poglądami, przebiegającymi w różnych warunkach rozwojowych i systemach politycznych w poszczególnych krajach. Sekwencyjność nie jest tu jedynym czynnikiem decydującym o skuteczności podejmowanych działań, o czym dodatkowo często decyduje stosowanie metod niekonwencjonalnych, wywoływanie napięć w stosunkach wewnętrznych czy międzynarodowych (rzeczywistych lub wirtualnych), turbulencje, tworzenie wizerunku poszczególnych uczestników stosunków międzynarodowych czy podział przeprowadzony na tzw. *high i low politics* (obecnie coraz bardziej się zaciera). Sekwencyjność działania wiąże się z pewnymi zaobserwowanymi cechami stosunków międzynarodowych, do których można zaliczyć np.:

- relatywnie większą łatwość integrowania się (środowisk, krajów) „przeciwko czemuś” niż „za czymś”, co jest konsekwencją różnic w poglądach, koncepcjach i możliwościach stosowanych rozwiązań; wiele z tych koncepcji można odrzucić, ale do tego potrzebna jest wiedza, która wymaga specjalistycznego przygotowania<sup>1</sup>;
- zjawisko „delegowania suwerenności na poziom międzynarodowy” (*delegating sovereignty*) i „gromadzenia suwerenności na poziomie międzynarodowym” (*pooling sovereignty*). Jest to zjawisko relatywnie nowe, zaprzeczające wcześniej dominującym poglądom o niepodzielności suwerenności [13, s. 79-96];
- utworzenie sieci współzależnych i zależnych organizacji międzynarodowych, których warunki członkostwa określają zasady zachowania się państw członkowskich, zasady ich komunikowania się oraz często warunki tworzenia innych organizacji międzynarodowych;
- wykorzystania organizacji międzynarodowych do wspomagania procedury podejmowania decyzji na poziomie narodowym.

Sekwencyjność obejmuje różne sfery stosunków międzynarodowych, do których zalicza się instytucjonalizację, prawo międzynarodowe, procesy integracyjne i liberalizacyjne oraz zmiany systemowe na poziomie kraju<sup>2</sup>. Pojęcie sekwencyjności zawiera kilka dodatkowych określeń wymagających wyjaśnienia dla pełnego zrozumienia zjawisk, które zachodziły we współczesnych stosunkach międzynarodowych, umożliwiając integrację regionalną, transformację systemową w krajach o systemach niedemokratycznych lub nierynkowych i pokomunistycznych oraz wykorzystanie doświadczeń zdobytych w tych procesach na szerszą skalę w innych regionach.

---

<sup>1</sup> Wniosek płynący np. z lektury dwóch tomów T. Torańskiej, zob. [8; 9]. Dotyczy on jednak Polski i sceny politycznej, natomiast w skali międzynarodowej zjawisko to też było dość wyraźne w przypadku integracji Zachodu przeciwko Wschodowi, zgody na kolejne fazy poszerzania WE jako forma wsparcia demokracji.

<sup>2</sup> Zjawisko sekwencyjności w stosunkach międzynarodowych jest dostrzegane przez naukowców i praktyków gospodarczych czy politycznych, czego przykładem jest opinia L. Balcerowicza („800 dni. Szok kontrolowany”, Warszawa 1992). Podobną opinię wyraża J. Sachs czy R. Cooper.

**Instytucjonalizacja** stosunków międzynarodowych to utworzenie systemu organizacji międzynarodowych, które spełniają określone funkcje w stosunkach międzynarodowych. Oznacza to narzucenie przez te instytucje określonych reguł gry na podstawie przyjętych statutów, prawodawstwa i zastosowanych zasad członkostwa, metod komunikowania się zastosowanych dla ich członków oraz zasad wprowadzenia zmian. Państwa członkowskie poszczególnych organizacji czy instytucji biorą na siebie obowiązek postępowania zgodnie z zasadami przyjętymi w danej organizacji, co zwiększa przewidywalność zachowań każdego państwa, przy powszechności członkostwa umożliwia stosowanie dość powszechnych sankcji przez innych członków, w razie niespełnienia wspomnianych warunków, zbliża ich do siebie w procesie poszukiwania konsensusu, w wyniku czego tworzą się mniej lub bardziej trwałe koalicje [12, s. 20-31].

W czasie trwania „zimnej wojny” powstała sieć organizacji powszechnych, uniwersalnych, do których należały kraje z obu stref wpływów oraz organizacje ustalające zasady współpracy w ramach obu istniejących stref: bloku wschodniego (Układ Warszawski, RWPG) i zachodniego (NATO, EWG). Część organizacji służyła celom instrumentalnym, jak np. COCOM, z siedzibą w Paryżu, który miał na celu koordynowanie transferów technologii podwójnego zastosowania z Zachodu na Wschód. Po zakończeniu „zimnej wojny” zamknięto organizacje zrzeszające państwa nierynkowe i niedemokratyczne oraz organizacje, które służyły jako instrumenty kontroli stosunków Wschód-Zachód (COCOM). Negocjacje rozbrojeniowe i odprężenie też zostały zinstytucjonalizowane [3, s. 198].

Organizacje zrzeszające kraje demokratyczne i rynkowe otworzyły się na członkostwo państw wcześniej zaliczanych do nierynkowych i niedemokratycznych, które po 1989 r. przeprowadziły u siebie transformacje systemowe. Organizacje powszechne lub uniwersalne przyjęły kraje zgłaszające chęć członkostwa. Warunki członkostwa charakteryzowały się często sekwencyjnością (np. najpierw umowa z MFW, potem z Bankiem Światowym i następnie układ z WE). Część z organizacji powszechnych i uniwersalnych przeprowadziła reformy, podobnie jak organizacje regionalne. Przykładem może tu być EWG, które przekształciło się wskutek pogłębiania integracji w UE, czy reforma NATO otwierająca podczas szczytu w Rzymie w 1992 r. Pakt i wprowadzająca nowe struktury (np. NACC – Północnoatlantycka Rada Współpracy i następnie Partnership for Peace – Partnerstwo dla Pokoju), pozwalające z nią współpracować bez konieczności występowania o członkostwo. Inne, co jest działaniem łatwiejszym w porównaniu z reformami przeprowadzonymi od wewnątrz, zostały zastąpione nowymi, zmodyfikowanymi organizacjami. Przykładem może być zastąpienie w 1995 r. GATT przez powołaną w ramach Rundy Uru-gwajskiej GATT Światową Organizację Handlu (WTO).

## **2.1. Sekwencyjność instytucjonalna i instytucjonalizacji**

**Sekwencyjność instytucjonalizacji** powinna być odróżniona od sekwencyjności instytucjonalnej, która stała się podstawą zasad działania organizacji międzyna-

rodowych i jest cechą charakteryzującą stosunki międzynarodowe po II wojnie światowej.

**Sekwencyjność instytucjonalna** oznacza podporządkowanie zasad działania organizacji międzynarodowych regułom, które są wprowadzone w Karcie Narodów Zjednoczonych i statutach jej agend poprzez narzucanie pewnych rozwiązań oraz zasad postępowania, a także eliminację elementu agresywnych zachowań oraz ustaleń blokowych o takim charakterze. Na przykład globalna liberalizacja w stosunkach międzynarodowych w ramach GATT/WTO nie mogła być sprzeczna z ideami wprowadzonymi w Karcie, co więcej, liberalizacja w ramach EWG/UE czy EFTA, CEFTA, NAFTA, Mercosur, a także negocjowane FTAA i AFTA opierają się na rozwiązaniach dotyczących stosowania przywilejów w dostępie do rynku zawartych w GATT/WTO. Ponieważ nowo utworzone strefy wolnego handlu nie ograniczają się do liberalizacji transferu towarów, lecz liberalizują również transfer usług i przepływ kapitału, ich zasady nawiązują do ustaleń dotyczących wymiennalności walut i zasad transferu kapitału zawartych w MFW. Negocjowane są zasady liberalizacji transferu kapitału w OECD. Choć na razie trudno w tym zakresie mówić o spektakularnych efektach, to jednak liberalizacja kapitału jest przedmiotem negocjacji w ramach każdej współcześnie tworzonej strefy wolnego handlu. Podstawą dla takiego rozwiązania jest założenie, że we współczesnym świecie nie można mówić o liberalizacji handlu bez towarzyszącego tej liberalizacji przepływu kapitału [2, s. 193].

Sekwencyjność instytucjonalizacji oznacza, że członkostwo w jednej organizacji poprzedza członkostwo w innej. W praktyce jest to jednoznaczne z określeniem zasad członkostwa, które zaczynają obowiązywać w momencie ratyfikacji umowy przez uprawnione do tego ciało w danym kraju lub w pewnym okresie określonym w umowie, jaki następuje po członkostwie (podpisaniu umowy przez uprawnioną do tego osobę, reprezentującą oficjalnie dany kraj za granicą). Warunki wynegocjowane w jednej organizacji są podstawą dla negocjowania warunków członkostwa w innej i stanowią gwarancje określonych zachowań danego państwa, zwiększające przewidywalność jego zachowań podporządkowanych regułom określonym w statucie danej organizacji oraz potwierdzone warunkami członkostwa [12, s. 40]. Przykładem sekwenywności instytucjonalizacji (określanej też jako sekwenywność kolejności członkostwa) może być to, że każdy kraj w procesie transformacji najpierw musiał być członkiem ONZ, następnie został członkiem MFW i Banku Światowego i dopiero mógł negocjować swoją instytucjonalizację ze Wspólnotami Europejskimi. Ilustruje to kolejność instytucjonalizacji kontaktów zewnętrznych w krajach pokomunistycznych, a szczególnie w krajach powstałych z rozpadu byłego ZSRR.

Członkostwo w poszczególnych organizacjach oznacza wzrost przewidywalności zachowań danego państwa na arenie międzynarodowej, ponieważ zaczyna ono zachowywać się zgodnie z zasadami, które obowiązują wszystkich jej członków. Ponadto powinno kierować się zobowiązaniami, które wynikają z indywidualnie

wynegocjowanych warunków członkostwa. Jeśli państwo z jakichś względów nie podporządkowuje się tym zasadom, to traci dostęp do kredytów, które bardzo często udostępnione są w ramach warunków członkostwa lub indywidualnej umowy dla członków. Negatywną konsekwencją może być też dyscyplinowanie „niesfornego członka” w drodze stosowania sankcji przez pozostałe kraje członkowskie. Taka formuła ułatwia naprowadzanie na pożądaný cel w stosowanej polityce gospodarczej, co jest formą wzmocnienia mechanizmów demokratycznego podejmowania decyzji na poziomie narodowym.

## 2.2. Sekwencyjność geograficzna

Jeśli przeanalizujemy powstawanie i ewolucję instytucji międzynarodowych, ich zasady działania, podział kompetencji i współdziałanie między nimi, to możemy dojść do wniosku, że są one formą przenoszenia (jeśli nie narzucania) pewnych rozwiązań, które sprawdziły się w jednych krajach do innych krajów. Zasada rozprzestrzeniania się tych rozwiązań, przez zastosowanie mechanizmów wprowadzonych do zasad działania organizacji międzynarodowych i zasad członkostwa w nich, może być uznana za modelowe uzupełnienie niedostatku lub nawet braku struktur demokratycznych w wielu z tych krajów, które decydują się na zmiany, ale nie są w stanie przeprowadzić ich samodzielnie.

W praktyce oznacza to przenoszenie pewnych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i organizacyjnych, które sprawdziły się obecnie w wysoko rozwiniętych krajach w drodze długoletniej ewolucji, doskonalenia i zmian. Te doświadczenia mogą być dzięki organizacjom międzynarodowym przeszczepione do krajów reprezentujących niższy poziom rozwoju oraz trudności z budową stabilnego systemu demokratycznego.

Początkowo organizacje międzynarodowe były mechanizmem tworzenia pewnych reguł i zasad, pomagając je zmieniać w krajach członkowskich, którymi były na ogół kraje wysoko rozwinięte. Obecnie, wraz z upowszechnieniem się tych organizacji, ich uniwersalizacją i otwarciem na inne kraje i regiony, pozwalają przejmować te sprawdzone zasady działania w krajach mniej zaawansowanych rozwojowo. Liczba kanałów oddziaływania oraz formy takiej współpracy ulegają ewolucji, tak aby zwiększyć jej skuteczność.

Przykładem ilustrującym to zjawisko jest chociażby to, że ONZ i jego agendy w ramach systemu z Bretton Woods utworzone były przez kraje wysoko rozwinięte. W miarę postępowania procesu dekolonizacji i nasilenia się żądań ze strony krajów reprezentujących niższy poziom rozwoju nowych zasad decydujących o stosunkach międzynarodowych, pozwalających nadgonić opóźnienia rozwojowe, zwiększała się liczba członków w organizacjach, które sprzyjały formowaniu tych żądań i integracji krajów posiadających wspólne interesy w tym zakresie [3, s. 198 i n.].

Ewoluowały zasady wspomaganía krajów reprezentujących niższy poziom rozwoju. Stało się jasne, że rozwój jest możliwy w każdej szerokości geograficz-

nej, a nie tylko w tzw. grupie krajów z Północy. Powodzenie zastosowanej polityki gospodarczej było pochodną tego, jaki ona miała charakter. Polityka ograniczająca się do transferów kapitałowych w ramach polityki pomocowej z Północy na Południe miała na ogół dwie negatywne konsekwencje: (1) uzależniała od takich transferów, co oznaczało konieczność powtarzalności takich działań; nie zmieniało to jednak ani struktury gospodarczej krajów objętych tą pomocą i nie podnosiło w nich stopy życiowej, na ogół powodowało zwiększenie dystansu dzielącego jej od gospodarek wysoko rozwiniętych; (2) podnosiła obciążenia podatkowe w krajach, które pomoc taką świadczyły, częściowo tylko redukując występujące u nich nadwyżki produkcji zmniejszane przez import finansowany ze środków pomocowych transferowanych do krajów rozwijających się.

Wniosek z tej polityki był prosty – rozwiązania zastosowane w krajach wysoko rozwiniętych mogą być zastosowane w każdej szerokości geograficznej. Chodzi tu o wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych i prawnych, które umożliwiają działanie mechanizmu rynkowego [4]. Mechanizm rynkowy jednak samodzielnie nie rozwiąże wszystkich problemów, musi mieć do tego przygotowany odpowiedni grunt w postaci prawodawstwa i działających sprawnie instytucji [5, s. 21-37].

### 2.3. Sekwencyjność rozwojowa

Patrząc na proces rozprzestrzeniania się dobrobytu, możemy stwierdzić, że obejmuje on kolejno różne grupy krajów. Początkowo była to Ameryka, Kanada, kraje Europy zgrupowane w EWG i EFTA, następnie proces ten objął kraje należące do Commonwealthu brytyjskiego: Nową Zelandię, Australię. W miarę narastania dobrobytu w tych krajach włączano do ich grona coraz większą liczbę krajów [1, s. 221-265]. W przypadku Wspólnot proces ten zachodził w ramach polityki poszerzania. W Ameryce Łacińskiej przykładem zmian były Meksyk i Chile. Rozwój tych dwóch krajów opierał się na mechanizmie rynkowym, ale modele rozwoju w obu przypadkach były inne. Meksyk rozwijał się w ramach strefy wolnego handlu NAFTA (łączącej USA, Kanadę i Meksyk), a Chile w wyniku głębokich reform gospodarczych, odciążających budżet i komercjalizujących sektor publiczny.

Doświadczenia Meksyku, Chile, tygrysów azjatyckich czy później Polski, Estonii, Litwy, Łotwy, Chin i Wietnamu pokazują kierunek działania polityków gospodarczych, którzy będą podejmowali trud wprowadzenia swych gospodarek na ścieżkę wzrostu i rozwoju. Koncepcja ta oparta jest na założeniach klasyków ekonomii, którzy byli zwolennikami liberalizacji gospodarki zarówno w jej działaniach wewnętrznych, jak i na zewnątrz.

Istniejące podziały na bogatą Północ i biedne Południe tworzą silne więzi współzależności. Bogaci mają technologię, kapitał i wiedzę, a gospodarka rynkowa charakteryzuje się nadprodukcją. Tezę, że w interesie bogatych jest utrzymanie dotychczasowego podziału na bogatych i biednych, można uzasadnić na

kilka sposobów: (1) wzmożona konsumpcja w krajach nadganiających opóźnienia podnosi ceny surowców; (2) utrzymanie niedorozwoju sprzyja kontroli państw zaliczanych do grupy „rozwijających się”; (3) rozwój państw rozwijających się pozwoli im nadgonić opóźnienia, co może być jednoznaczne ze wzrostem możliwości finansowania wydatków zbrojeniowych, a więc wzrostem zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Przytoczona argumentacja nie obrazuje rzeczywistego stosunku krajów rozwiniętych do rozwijających się. Przeciwno takiemu rozumowaniu można przytoczyć kontrargumenty. Ich siła przekonania jest silniejsza niż wcześniej podana argumentacja, współczesna rzeczywistość bowiem jest inna. Popatrzmy np. na możliwość wybuchu konfliktu zbrojnego. Kraje pod względem rozwoju można podzielić na trzy grupy: (a) postindustrialne; (b) industrialne; (c) przedindustrialne. Trudno sobie wyobrazić konflikt między krajami postindustrialnymi. Są silnie powiązane kapitałem, wspólnymi interesami, nie wspominając organizacji międzynarodowych. Łatwiej można sobie wyobrazić wybuch konfliktu między krajami znajdującymi się w fazie industrializacji, lecz nie dysponują one z kolei takim potencjałem militarnym, aby skierować go skutecznie przeciwko krajom postindustrialnym. Kraje przedindustrialne również mogą wywoływać konflikty między sobą, ale ich agresja nie może się obrócić skutecznie przeciwko krajom postindustrialnym. Nie oznacza to jednak, że kraje postindustrialne, zostawiając na obecnym etapie rozwoju kraje pozostałe, mogą się czuć bezpiecznie. O ich bezpieczeństwie w otwartym i „skurczonym” przez rewolucję transportową świecie decydują możliwości zastosowania podobnych rozwiązań w profilaktyce zdrowotnej i zwalczaniu chorób, tak jak to miało miejsce w krajach wysoko rozwiniętych. To z kolei wymaga stworzenia w tej grupie krajów warunków do samofinansowania rozwoju, edukacji i konsumpcji, a co za tym idzie – do stworzenia w nich odpowiedniej liczby miejsc pracy. Jest to możliwe w fazie postindustrialnej w krajach wysoko rozwiniętych, bo nie stanowi zagrożenia dla ich rozwoju, a raczej powinno być uznane za czynnik sprzyjający rozwojowi w innych grupach krajów, reprezentujących niższy poziom rozwoju.

Nie należy uznawać, że rozwój w krajach reprezentujących niższy poziom rozwoju jest bezwarunkowy. Warunkiem bowiem jest stworzenie takich przepisów ogólnych, aby uniemożliwić przenoszenie „brudnych”, a więc oszczędnych technologii, pozwalających zwiększyć zyski inwestorów, do krajów rozwijających się. Ochrona środowiska w krajach wysoko rozwiniętych przestanie w takich warunkach spełniać swoje zadanie. Zanieczyszczenia nie mają granic, w krótkim czasie przeniosłyby się, dosięgając kraje bardzo dbające o swoje środowisko. Tym samym konieczne staje się przygotowanie takich przepisów na poziomie WTO (i innych organizacji regionalnych), które narzucałyby respektowanie ochrony środowiska wszystkim [11, s. 186]. Przepisy takie mogą być wprowadzone w ramach regulacji dotyczących konkurencji (czy konkurencyjności). Kwestie polityki makroekonomicznej, jeśli skutecznie nie może się tym zająć MFW, może podjąć Europejski

Bank Centralny, który obok Komisji zaczyna nawiązywać stosunki z regionalnymi ugrupowaniami finansowymi. Kolejnym krokiem może być dołączanie tych ugrupowań lub samych narodowych banków centralnych do Europejskiego Systemu Banków Centralnych, co instytucjonalizuje z nimi współpracę. Kwestia liberalizacji stosunków zewnętrznych, jeśli nie będzie się tym mogła zająć WTO odpowiednio szybko i dogłębnie, przypadnie Komisji Europejskiej, która już taką funkcję spełnia. Bilateralność działania i delegowanie praw negocjowania warunków liberalizacji w WE na poziom Komisji ułatwia proces liberalizacji z poszczególnymi regionami. Tym samym wyłania się klarowny model liberalizacji stosunków międzynarodowych na zasadach bilateralnych między UE a poszczególnymi krajami lub ugrupowaniami regionalnymi.

#### **2.4. Sekwencyjność działań**

Sekwencyjność działań liberalizacyjnych czy wprowadzających określone rozwiązania instytucjonalne jest dość oczywista, jeśli przyjrzymy się międzynarodowym stosunkom po drugiej wojnie światowej. Ta sekwencyjność charakteryzuje i dzisiejsze stosunki międzynarodowe. Wystarczy spojrzeć na okresy przejściowe uzyskane przez nowe kraje członkowskie UE w warunkach ich członkostwa po 1 maja 2004 r. Dotyczą one różnych rozwiązań w zakresie liberalizacji dostępu do rynków pracy, mimo że WE to jednolity rynek wewnętrzny, a więc zakłada się w nim swobodne przepływy siły roboczej, obok swobody przepływu towarów, usług i kapitału. Część krajów jednak obawia się liberalizacji swych rynków pracy, wprowadzając okresy przejściowe trwające od 2, 3 do 7 lat. W pełni natomiast liberalizuje się transfer kapitału, co oznacza, że ten czynnik pracy ma stworzyć na rodzimych rynkach krajów importujących kapitał – miejsca pracy, powstrzymujące silną fluktuację siły roboczej i w konsekwencji umiędzynarodowienie systemów emerytalnych i zdrowotnych. Jednak częściowość liberalizacyjna wskazuje, że rozwiązanie takie (oznaczające globalizację systemów emerytalnych i zdrowotnych) staje powoli się faktem. Jest to m.in. efekt globalizacji rynków kapitałowych, na których ważną rolę odgrywają inwestorzy instytucjonalni (np. fundusze emerytalne).

#### **2.5. Sekwencyjność liberalizacyjna**

Historia powojenna stosunków międzynarodowych wskazuje na to, że liberalizacja była przeprowadzona w pewnej kolejności, jeśli chodzi o stopniowo liberalizowane dziedziny kontaktów międzynarodowych. Początkowo dotyczyła liberalizacji towarów przemysłowych, następnie własności intelektualnej, kapitału i usług, a wreszcie osób. Z jednej strony najgłębszą liberalizacją objęto kraje wysoko rozwinięte, najpłytszą – kraje reprezentujące niższy poziom rozwoju, z drugiej zaś strony, jak popatrzymy na tzw. piramidę uprzywilejowanego dostępu do rynku UE, to kraje takie jak Japonia, USA, Singapur, Tajwan mają swe kontakty z UE najmniej zliberalizowane [10, s. 205 i n.]. Jak to można interpretować? WE liberali-



zowały dostęp do swego rynku na różnych zasadach z różnymi grupami krajów. Z krajami EFTA (czy z pozostałością po tej organizacji, bez Szwajcarii) Unia tworzy strefę wolnego handlu, która w 1994 r. została przekształcona w wewnętrzny rynek (co oznacza cztery swobody: transferu dóbr, kapitału, ludzi i usług). UE ze Szwajcarią ma od 2000 r. umowę bilateralną, w ramach której wprowadza się te wszystkie wymienione swobody.

Z krajami rozwijającymi się, w zależności od przyjętych w umowie zasad, handel jest w różnym stopniu zliberalizowany. Liberalizacja zachodzi na zasadach asymetrycznych. Oznacza to głębszą liberalizację ze strony UE i mniejszą ze strony kraju rozwijającego się, podobnie jak to miało miejsce z krajami pokomunistycznymi, które dołączyły do UE w 2004 r., Bułgarią i Rumunią, których członkostwo przewidywane jest na 2007 r., czy krajami WNP w ramach PCA (*Partnership Cooperation Agreement* – Umów o Partnerstwie i Współpracy zawieranych od 1994 r.), układu z Cotonou (2000 r.), który ma prowadzić do partnerstwa gospodarczego, oznaczającego wolny handel w 2008 r. i całkowitą liberalizację do 2020 r.

Co oznacza w tym przypadku asymetria? Część ekonomistów twierdzi, że oznacza to pozorną szczodrość, bo UE otwiera się w tych dziedzinach, gdzie dany kraj nie jest konkurencyjny, a chroni swój rynek w tych dziedzinach, gdzie dany kraj ma przewagi konkurencyjne. Czy tak jest naprawdę? UE (wcześniej EWG) otwierała się w dziedzinach reprezentujących *high-tech*, a wprowadzała limity w tzw. dziedzinach wrażliwych. Oznaczało to wzrost intensyfikacji konkurencji w obu segmentach rynku [6, s. 13-35].

Limity na ogół były równe lub większe niż dotychczasowy eksport danego kraju, który otrzymał limit, na rynek UE. Utrzymywały więc bezcłowy dostęp do tego segmentu rynku, co oznacza liberalizację, a nie protekcję. Dotyczyło to produkcji tekstyliów, obuwia, wyrobów skórzanych i odzieży. Są to tradycyjne dziedziny produkcji, od których rozpoczyna się produkcja przemysłowa dóbr konsumpcyjnych w masowej skali w pierwszym etapie rewolucji technologicznej i przemysłowej. W każdym kraju wzrost dobrobytu prowadzi do wzrostu płac, a te ograniczają konkurencyjność wytwarzanych w danym sektorze wyrobów. Wprowadzenie limitów nie oznacza tym samym ochrony rynku, lecz intensyfikację konkurencji, która mobilizuje do podnoszenia konkurencyjności przez obniżanie kosztów lub zwiększanie specjalizacji w ramach międzynarodowego podziału pracy czy wręcz wypychania takiej działalności za granicę, gdzie koszty produkcji są niższe. Korzystają na tym kraje reprezentujące zarówno niższy, jak i wyższy poziom rozwoju. Z kraju reprezentującego wyższy poziom rozwoju produkcja będzie przenoszona do kraju o niższym poziomie rozwoju. Eksport tak wyprodukowanych towarów oznacza niższe ceny na rynku, skąd taka produkcja jest przeniesiona. Jeśli międzynarodowy podział pracy jest oparty na współpracy wewnątrzgałęziowej, to wyprodukowanie produktu finalnego oznacza potrzebę ciągłej międzynarodowej współpracy. Spadające koszty produkcji (w wyniku przeniesienia produkcji do kraju o niż-

szych placach) oraz wzrost skali produkcji, spadek kosztów badań rozwojowych na jednostkę wytwarzanego produktu wpływają na obniżenie cen.

Koncentracja czynników produkcji na dziedzinach o wyższej wartości dodanej pomnaża dobrobyt. Tym samym rozwiązanie takie jest korzystne dla krajów reprezentujących wyższy poziom rozwoju. W krajach rozwijających się stwarza się warunki do rozwoju własnej bazy przemysłowej z wykorzystaniem zagranicznego kapitału i importowanych technologii. Powstają więc warunki do pewnego samofinansowania rozwoju poprzez eliminację negatywnych efektów, jakie niosą ze sobą transfery środków pomocowych. Przytoczonego modelu kontaktów między Południem a Północą nie należy utożsamiać z ograniczeniem pomocy. Możliwości absorpcji kapitału z zagranicy (BIZ i środki pomocowe) do krajów o niskim poziomie PKB są ograniczone. Kapitał w formie BIZ jest lepiej wykorzystywany.

### 3. Sekwencyjność w praktyce stosunków międzynarodowych

Sekwencyjność w stosunkach międzynarodowych nie jest zjawiskiem przypadkowym, była ona wprowadzana celowo. Nie można było bowiem dokonać wszystkich zmian od razu we wszystkich grupach krajów, nie ograniczając ich praw suwerennych, co oznaczałoby formę neokolonializmu. Zastosowane rozwiązanie oparte na liberalizacji i dobrowolnym ograniczaniu suwerenności nie wobec innych krajów, lecz na rzecz organizacji międzynarodowych (*pooling sovereignty*) jest rozwiązaniem opartym na wzajemnym zaufaniu, które trzeba było budować w dłuższym okresie, udowadniając intencje poszczególnych podmiotów odgrywających ważną rolę w stosunkach międzynarodowych.

Koszty stopniowego (gradualistycznego) włączania krajów do głównego nurtu gospodarki światowej każdorazowo rozkładają się na większą liczbę krajów, które z zaawansowaniem tych procesów bogacą się, a więc są w stanie takim wyzwaniom łatwiej poddać. Zaufanie początkowo trzeba było zbudować w stosunkach między krajami wysoko rozwiniętymi, potem włączono w to kraje reprezentujące niższy poziom rozwoju, sprawdzając w praktyce, jak będzie przebiegać integracja gospodarek reprezentujących różny poziom rozwoju. Jakie rozwiązania można tu uznać za najbardziej skuteczne? Korzystano z doświadczeń Meksyku w ramach integracji z NAFTA (wspomniany już przykład) czy połączenia dwóch państw niemieckich (RFN i NRD). Dostarczają one nowej wiedzy, która jest wykorzystywana na coraz szerszą skalę, przyspieszając rozwój tam, gdzie dochody *per capita* są niskie i bardzo niskie. Łatwiej jednak budować gospodarkę od podstaw niż ją restrukturyzować. Im niższe PKB, tym łatwiej ten proces w ujęciu modelowym powinien przebiegać. Ograniczeniem może być poziom edukacji społeczeństwa oraz jego kultura. Jednak przy środkach masowego przekazu czas potrzebny do nadrobienia luki rozwojowej w tym względzie nie będzie długi, może się ograniczyć do jednego pokolenia.

#### 4. Sekwencyjność w transformacji systemowej

Sekwencyjność w transformacji systemowej krajów pokomunistycznych, która objęła zarówno procesy polityczne, jak i gospodarcze, oznaczała potrzebę: (1) decyzji politycznych dotyczących zmian; (2) akceptacji tych zmian przez społeczeństwo; (3) silnej opozycji, która wraz z pokomunistycznymi (następnie zreformowanymi pokomunistycznymi strukturami) mogła tworzyć załączek systemu komunistycznego; (4) przygotowania programu reform gospodarczych wraz z prawodawstwem, instytucjami (nowymi i reformowanymi).

Skuteczność zmian zależała od równoległego poprowadzenia zmian w systemie politycznym, co nie we wszystkich krajach było możliwe (brak podstaw do stworzenia zrównoważonego systemu politycznego opartego przynajmniej na dwóch filarach) ze zmianami gospodarczymi, które musiały być poprowadzone w pewnej sekwencji. Gradualizm lub odwrócenie kolejności pewnych kroków nie dawały oczekiwanych efektów. Całość procesu wymagała niezwyklej wyobraźni i znajomości ewentualnych zachowań różnych dziedzin, na które oddziaływano w różnicowany sposób za pomocą impulsów zewnętrznych lub wewnętrznych.

W Polsce *big bang*, czyli „terapia szokowa” obejmowała liberalizację cen, liberalizację wymiany, wprowadzenie wymienialności narodowej waluty, wprowadzenie przepisów prawnych dla gospodarki rynkowej (w tym m.in. przepisów dotyczących bezrobocia), utworzenia instytucji rynkowych, jak np. giełdy, urząd antymonopolistyczny oraz prywatyzacji. Następnie wprowadzono zmiany w zasadach finansowania budżetu i zaczęto komercjalizować sferę publiczną (szkolnictwo, lecznictwo, system emerytalny itp.).

Brak sekwencyjności lub niewłaściwa kolejność podejmowanych kroków czy gradualizm powodowały pewne perturbacje na rynku, czego wymiernym dowodem była utrata płynności finansowej sfery publicznej (Rosja, Ukraina), załamanie na giełdzie (Czechy, Węgry), skokowy wielokrotny wzrost deficytu budżetowego (Czechy) lub nawroty wysokiej stopy inflacji (Bułgaria). Część decyzji podjętych w niewłaściwym czasie – jak np. szybka prywatyzacja – dawała duże dochody do budżetu, ograniczając skłonność decydentów do cięć wydatków budżetowych, co było trudnym zadaniem, kiedy dochody z prywatyzacji się skończyły. Rozłożenie w czasie prywatyzacji spowalniało ten proces, ale eliminowało wymienione negatywne skutki. Dodatkowo w warunkach deficytu na rachunku bieżącym, który jest nieodłącznym elementem gospodarki w procesie transformacji, przechodzącej od etapu autonomicznego rozwoju do rozwoju w warunkach konkurencji, transfery spowodowane prywatyzacją, która przyciągała największy kapitał z zagranicy, ograniczały wielkość deficytu na rachunku bieżącym, wpływając tym samym na wartość złotówki, ograniczając potrzebę jej dewaluacji i tym samym hamując inflacyjny wzrost cen.

Takie przykłady można mnożyć, wspominając m.in. politykę kursową, zastosowane kotwice i waluty wchodzące w skład koszyka oraz etapowość zmian

wprowadzanych w tej polityce, co prowadziło od sztywnego kursu po kurs regulowany i wreszcie powodowało całkowite jego upłynnienie.

W sumie transformacja systemowa dostarcza sporo przykładów sekwencyjności w działaniu – począwszy od instytucjonalizacji stosunków zewnętrznych, gdzie wyraźnie obserwowano się członkostwo w ONZ poszczególnych republik ZSRR, poprzedzające zmiany ustrojowe i rozpad Związku, czy członkostwo w MFW, BŚ i podpisanie umowy z WE, kończąc na kolejności podejmowanych kroków w procesie samej transformacji. Skutki sekwencyjności podejmowanych kroków są dodatkowo wspierane uwarunkowaniem umów zawieranych z poszczególnymi organizacjami, co dodatkowo wspomagane jest przez przekazywanie środków w transzach. Zastosowana tu formuła pozwala ponadto kontrolować realizację podjętych zobowiązań.

## 5. Sekwencyjność a globalizacja

Procesy globalizacyjne prowadzone były równolegle do innych działań podejmowanych zarówno na poziomie światowych organizacji, jak i na poziomie regionalnym. Wyraźne przyspieszenie tego procesu można dostrzec od lat siedemdziesiątych, kiedy USA odchodzą od parytetu złota dolara, następują dwa kryzysy energetyczne (w latach 1973 i 1978), przypiesza się przepływ kapitału i przenoszenie działalności przemysłowej z gospodarek krajów wysoko rozwiniętych do gospodarek nadganiających opóźnienia rozwojowe. Kolejne kryzysy finansowe wymuszają odpolitycznienie kształtowania wartości kursu (sztywne reżimy wymagają politycznych decyzji, aby kurs realny był zrównany z kursem nominalnym) przez wprowadzenie kursu płynnego. W latach siedemdziesiątych rozpoczyna się negocjacje w ramach OBWE, co prowadzi do kolejnych zmian w następnej dekadzie. Polska w latach osiemdziesiątych zaciąga na rynku międzynarodowym kredyty<sup>3</sup>. Podobne (czy nawet większe w wartościach względnych: w stosunku do PKB, w stosunku do rachunku bieżącego i w wartościach *per capita*) zadłużenie mają Węgry, jednak nie decydują się tak jak Polska na redukcję swojego długu, kiedy zacznie on hamować proces transformacji, obciążając budżet państwa w latach dziewięćdziesiątych. Warunki redukcji zadłużenia wynegocjowane w Klubie Paryskim i Londyńskim to dodatkowe ułatwienie dla podejmowania decyzji sprzyjających transformacji i osiągnięciu trudnych celów makroekonomicznych wytyczonych w umowach z MFW. Członkostwo krajów Europy Środkowo-Wschodniej w MFW i Banku Światowym, co można uznać za ważny krok w ich instytucjonalizacji stosunków zewnętrznych, kontynuowanych po 1989 r., nastąpiło

---

<sup>3</sup> Obecnie w warunkach aprecjacji złotego i rosnących rezerw walutowych może to zadłużenie spłacać szybciej niż uzgodniono z wierzycielami. 31 marca 2005 r. Polska spłaci 3,3 mld euro z 12,3 mld euro, które kraj ten jest winien Klubowi Paryskiemu. Można byloby spłacić więcej, ale część wierzycieli się nie zgadza.

w połowie lat osiemdziesiątych [7, s. 1-19]. Pozwoliło to zebrać dane statystyczne dotyczące gospodarki i umożliwiło przygotowanie w głównym zarysie planu transformacji. W obu wymienionych instytucjach ścierały się różne poglądy dotyczące przemian, stąd różne strategie przemian, w których stawia się na stopniowość lub szok. Możliwość zastosowania strategii szokowej w przypadku Polski była zależna od warunków wyjściowych dla zastosowania jej w praktyce, co dotyczy przede wszystkim sfery politycznej (istnienie opozycji dało dwufilarową strukturę sceny politycznej). Drugim warunkiem była relatywnie głęboka destabilizacja, warunkująca przyzwolenie na przeprowadzenie reform, których koszt spoczywał w całości na barkach społeczeństwa. W innych krajach warunki wyjściowe nie były tak sprzyjające dla podobnych rozwiązań.

Globalizacja w warunkach liberalizacji i istnienia silnych współzależności międzynarodowych tworzy warunki do:

- przepływu kapitału (oszczędności) między krajami, gdzie te oszczędności się kumulują, a krajami, gdzie ich brak, co jest jednoznaczne z równoczesnym brakiem kapitału;
- możliwości stworzenia struktur produkcyjnych w krajach nadganiających opóźnienia rozwojowe, co oznacza tworzenie tam miejsc pracy i przenoszenie produkcji na wzór procesów obserwowanych w Chinach, Indiach, Wietnamie itp.;
- wykorzystania doświadczeń krajów, którym nadganiecie opóźnień rozwojowych się udało, do czego posłużyła współpraca z rozwiniętymi gospodarkami;
- wykorzystania struktur instytucjonalnych do wprowadzania pewnych rozwiązań instytucjonalnych, prawnych lub modelu gospodarczego;
- tworzenia nowych więzi współzależności między poszczególnymi graczami na arenie międzynarodowej (przykładem mogą być rezerwy dewiz w Chinach czy Japonii i działania skierowane na utrzymanie wartości USD), czy dostawy ropy i gazu z Rosji na rynek Europy Zachodniej i ich znaczenie dla równoważenia budżetu państwa (wraz ze wzrostem ściągalności podatków przy niskim jego poziomie).

Globalizacja w warunkach instytucjonalizacji, liberalizacji i sekwencyjności podejmowanych działań, przy wykorzystaniu doświadczeń innych krajów, które nadganiają opóźnienia rozwojowe, stanowi jeden z warunków sprzyjających nadganiu opóźnień oznaczających transfery kapitału, technologii i sprzedaży towarów przemysłowych.

Dodatkowym warunkiem wspomagającym procesy samofinansowania rozwoju w krajach nadganiających opóźnienia jest zmiana, jaką się obserwuje w zakresie *terms of trade*, które, wraz z włączeniem do konsumpcji tak ludnych krajów jak Chiny czy Indie, zaczynają zachowywać się odmiennie niż dotychczas. *Terms of trade* pogarszały się w długim okresie dla krajów eksporterów surowców i produktów rolnych, a poprawiały się dla krajów eksporterów produktów przemysłowych. Z jednej strony niskie obecnie koszty płacy w firmach wytwarzających produkty przemysłowe i duża skala produkcji obniżają koszty jednostkowe produkcji

wyrobów przemysłowych. Rosnące płace nie są w stanie zahamować całkowicie tego trendu. Z drugiej strony zwiększa się zużycie surowców do wytwarzania coraz większej ilości towarów przemysłowych, mimo stosowania technologii surowcooszczędnych. W sumie obie obserwowane tendencje powodują nie jak dotychczas rozwieranie się nożyc *terms of trade*, ale ich zwieranie się. Zjawisko to można uznać za dodatkowe źródło wspomagające proces samofinansowania rozwoju krajów, których gospodarki charakteryzują się niskim poziomem rozwoju.

Samofinansowanie jest formą gwarancji, że gospodarki tych krajów nie zadłużą się za granicą ponad miarę, co jest odczytywane jako forma tworząca zależności, a nie współzależności. Jest to nowy środek służący do budowy zaufania między krajami rozwijającymi się i rozwiniętymi. Dobór dziedziny, w której ten środek jest umiejscowiony, wynika z rodzaju powiązań istniejących między tymi dwiema grupami krajów. Warto w tym miejscu przypomnieć, że budowa środków wzajemnego zaufania między krajami wysoko rozwiniętymi obejmowała sferę gospodarczą (umowa na dostawy gazu dla RFN z ZSRR, zawarta w latach siedemdziesiątych, stanowiąca 30% zapotrzebowania na ten surowiec na tym rynku) i bezpieczeństwa (przejście od równowagi do redukcji w równowadze, od redukcji rakiet krótkiego zasięgu, przez średni zasięgu i dojście do redukcji rakiet długiego zasięgu).

Podsumowując, można stwierdzić, że stworzono warunki do przyspieszenia rozwoju krajów opóźnionych. W dużym stopniu skuteczność ich wykorzystania zależy od samych zainteresowanych krajów. Kraje wysoko rozwinięte uatrakcyjniają swoją ofertę, co stanowi pewne ułatwienie pozwalające pozyskać poparcie u zamieszkującej je ludności. Jednak ostateczne decyzje o wyborze drogi i szczegóły zastosowanych rozwiązań są w gestii rządów krajów, które chcą nadgonić opóźnienia rozwojowe. Sekwencyjność podejmowanych działań ma tu duże znaczenie, bez niej proces ten nie przebiegałby tak płynnie i dynamicznie.

## 6. Zakończenie

Sekwencyjność podejmowanych działań odgrywa ważną rolę w stosunkach międzynarodowych. Jest to pojęcie odnoszące się do wielu sfer stosunków, co starano się wykazać i zilustrować za pomocą przykładów z praktyki. Pojęcie to nie jest opisane ani zdefiniowane w literaturze. Niniejszy artykuł stara się przynajmniej częściowo wypełnić tę lukę, stanowiąc pierwszą próbę w tym zakresie, co może być wykorzystane do dalszej ewolucji przedstawionych tu koncepcji, jak i do polemiki z zawartymi w nim poglądami. Obie formy dyskusji mogą prowadzić do rozwinięcia koncepcji.

Sekwencyjność dotyczy dotychczasowych stosunków międzynarodowych, znajduje też zastosowanie na obecnym etapie. Zaobserwować ją możemy w procesie instytucjonalizacji, transformacji systemowej i włączania poszczególnych grup krajów do głównego nurtu gospodarki światowej. Sekwencyjność odnosi się do rozwoju grup krajów położonych w tym samym regionie. Niesie pewne ułatwienia

w zastosowanych rozwiązaniach, zwłaszcza kiedy mamy do czynienia z sekwencyjnością członkostwa w różnych organizacjach. Sekwencyjność jest też formą wspomagającą struktury polityczne, które nie są w stanie samodzielnie (bez takiego wsparcia) przeprowadzić zmian w swoim kraju. Być może jest to jedna z przyczyn, dla której zjawisko to nie jest opisane w literaturze.

## Literatura

- [1] Bhagwati J., *In Defense of Globalization*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- [2] *Global Trade Analysis. Modeling and Applications*, T.W. Hertel (ed.), Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- [3] Kukulka J., *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945-1996*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1998.
- [4] Lissowska M., *Instytucjonalne wymiany procesu transformacji w Polsce*, SGH, Warszawa 2004.
- [5] Stiliz J.E., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- [6] *Structural Challenges for Europa*, G. Trumpe-Gugerell, P. Mooslechner (eds.), Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2003.
- [7] *The Role of International Institutions in Globalization The Challenges of Reform*, John-ren Chen (ed.), Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2003.
- [8] Torańska T., *Oni*, Agencja Omnipress, Warszawa 1990.
- [9] Torańska T., *My*, Oficyna Wydawnicza Most, Warszawa 1994.
- [10] *Unia Europejska*, t. 1, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IkiC, Warszawa 2004.
- [11] Weiler J.H.H., *The EU, the WTO and the NAFTA. Towards Common Law of International Trade*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- [12] Żukrowska K., *Szerokie otwarcie. Polska gospodarka w aktywnym otoczeniu międzynarodowym*, Volumen, Warszawa 1994.
- [13] Żukrowska K., *Skutki unii walutowej dla procesów integracji*, „Sprawy Międzynarodowe”, lipiec-sierpień 1997.

## PROBLEM OF SEQUENCING IN CURRENT INTERNATIONAL RELATIONS DEFINED BY GLOBALIZATION

### Summary

The essay deals with sequencing in international relations, a phenomenon noticed by numerous economists and political scientists but not studied in details. Sequencing is considered as a managerial tool helping growing number of countries to join the mainstream of economy what enables them to build their prosperity and form foundations for stabilizing their political systems. Sequencing in the text is tackled from different perspectives starting with definition and scope of the notion, institutional sequencing and sequencing in institutionalization, geographic and developmental approaches, what is followed by sequencing of action and sequencing in liberalization, what further leads to divagation on sequencing in international relations and in transformation of

post-communist states. All this leads to the problem of sequencing in the current stage of international relations, characterized by globalization.

The findings of the essay are as follows: sequencing in undertaken actions plays an important role in international relations. This is a notion related to numerous spheres of relations, what is mentioned and illustrated by examples of practice. The notion is neither covered in literature, defined. And this essay tries, at least partially, to fill in the gap. The ideas presented here are the first attempt to do it, what can be used in further evolution of the concept as well as polemics with presented standpoint. Both approaches can develop the presented concept.

Sequencing concerns past stage of international relations as well as it finds application in the current stage of their development. We can observe it in a process of institutionalization, systemic transformation and inclusion of different groups of countries to the mainstream of world economy. Sequencing refers to development, liberalization of relations of group of countries located in the same region, their integration by widening and deepening, etc... Sequencing supports application of certain solutions, especially when one deals with sequencing of membership in certain international organizations. Sequencing is also a form of supporting political structures that are not able on their own (without support) to conduct changes in their own states. This can be one of the reasons why, until now, this notion was not covered in literature.