

Sylwia Para
Uniwersytet Warszawski

G20 JAKO INSTRUMENT STEROWANIA GOSPODARKĄ ŚWIATOWĄ

The G-20 is the first expression of the recognition by leading powers that global governance needs to adapt to the new landscape of the altered distribution of world power.

J. Jokela, The G20: a pathway to effective multilateralism

Wprowadzenie

Istotną cechą problemów globalnych jest ich złożoność i współzależność, w związku z tym efektywne sterowanie globalizacją wymaga stworzenia odpowiedniego, nowego ładu instytucjonalnego na potrzeby ery globalizacji. Procesy globalizacyjne są nieodwracalne i coraz bardziej intensywne, co sprawiło, że negatywne skutki globalizacji wzrosły do tego stopnia, że dawniejsze miejscowe zagrożenia nie są już możliwe do rozwiązania na poziomie narodowym. Jak podkreśla W. Szymański: „każdy kraj osobno musi dostosować się do globalizacji, jednakże aby dokonywać korekty procesów globalizacyjnych, zmieniać je, potrzebna jest współpraca wszystkich, a przynajmniej większości państw świata”¹. Bez odpowiednich zasad porządkujących gospodarkę światową nastąpi dalsza jej destabilizacja. Należy zgodzić się zatem z J. Stiglitzem, że dalsze niepodjęcie działań mających na celu sterowanie gospodarką światową, a w szczególności światowymi finansami, może doprowadzić, do zwiększenia liczby kryzysów, których konsekwencje będą dotkliwsze niż dotychczas².

W ciągu najbliższych kilkadziesiąt lat nie jest możliwy do zrealizowania scenariusz, w którym wszystkie państwa świata będą zgodnie współpra-

¹ W. Szymański, Jakie wnioski wyciągniemy z kryzysu, w: G. Kołodko, Globalizacja kryzys i co dalej, Poltext, Warszawa 2010, s. 73.

² J. Stiglitz, Freefall, Norton Company, New York 2010, s. 211.

cować we wszystkich możliwych sprawach. Zawsze będzie grupa inicjatywna, złożona z państw mających największy wpływ na gospodarkę światową, która wypracowywać będzie pewne reguły i zasady. Zawsze będzie zatem pozostawał problem tzw. *uninvited countries*, czyli państw, które nie należą do instytucji tworzącej regulacje. Państwa te mają dwojaki wybór: albo dostosują się do reguł wypracowanych przez instytucje koordynujące, albo zostaną całkowicie pominięte. Podstawowym zadaniem państw biorących udział w sterowaniu gospodarką światową będzie zatem wypracowanie takich mechanizmów współpracy i kontroli, żeby kraje, które nie współtworzą regulacji, z jednej strony mogły lub nawet musiały je wdrażać, a z drugiej strony, żeby mogły przedstawiać swoje inicjatywy.

Wydaje się, iż najbardziej efektywną instytucją *global economic governance* byłoby forum składające się z organizacji regionalnych. Już w tym momencie spośród działających organizacji można wybrać te, które w przyszłości, kiedy osiągną wyższy stopień integracji, mogłyby współdecydować o kształcie gospodarki światowej: SADC w Afryce, Mercosur w Ameryce Południowej, NAFTA w Ameryce Północnej, ECOWAS, ASEAN, SOW, GCC, SAARC w Azji. W związku jednak z tym, iż organizacje te powinny opierać się na wspólnym i zwartym systemie regulacji, utworzenie takiego forum współpracy możliwe jest najwcześniej w drugiej połowie XXI wieku. Obecnie na najbardziej zaawansowanym etapie tworzenia jest ład instytucjonalny Unii Europejskiej, jednak organizacje regionalne położone w innych częściach świata charakteryzują się zdecydowanie luźniejszymi połączeniami międzypaństwowymi. Należy wskazać, iż mechanizm sterowania gospodarką światową oparty na współpracy organizacji regionalnych powinien być dwupłaszczyznowy. Poszczególne organizacje powinny rozwiązywać problemy dotyczące danego regionu w ramach danej organizacji, a problemy globalne, dotyczące wszystkie lub większość państw świata, podejmowane byłyby na forum zrzeszającym przedstawicieli wszystkich organizacji regionalnych. Funkcjonowanie takiego modelu pozwoliłoby również na wypróbowanie nowych rozwiązań instytucjonalnych najpierw na gruncie regionalnym, a dopiero potem – o ile okażą się skuteczne – wprowadzenie ich na forum globalne³. Jest to jednak kwestia co najmniej kilkudziesięciu lat.

³ G.W. Kołodko, *Truth, Errors, and Lies: Politics and Economics in a Volatile World*, Columbia University, New York 2011.

1. Od G7 do szczytów G20

Po II wojnie światowej próbę sterowania gospodarką światową podjęły instytucje Bretton Woods: Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy⁴. Ich misją było zapewnienie finansowej i monetarnej stabilności i wspieranie odradzania się wstrząśniętych wojnami gospodarek. O ile przez kilkadziesiąt pierwszych lat funkcjonowania odgrywały one znaczącą rolę w sterowaniu gospodarką światową, ich obecne znaczenie uległo zmniejszeniu. Utworzona w połowie lat 70. XX wieku G7 przejęła co prawda rolę lidera *global governance*, ale pełniła ją, z różnymi efektami, tylko przez 20 lat. Wzrost potęgi krajów rozwijających się, w szczególności Indii i Chin, oraz kryzysy azjatyckie z końca XX wieku doprowadziły do powołania nowego forum współpracy na szczeblu ministerialnym – G20, którego ówczesnym głównym celem było jedynie poszerzenie dialogu międzynarodowego w kluczowych kwestiach dotyczących gospodarki światowej⁵. Kryzys gospodarczy ostatnich lat skłonił G20 do zintensyfikowania współpracy. W listopadzie 2008 roku po raz pierwszy w ramach G20 spotkali się przywódcy państw członkowskich i UE. Półtora roku później na szczycie w Toronto, po sukcesie, jakim było przyjęcie i wdrożenie pakietu antykryzysowego, przywódcy państw G20 spotkali się już jako główne forum współpracy gospodarczej. Obecnie G20 wydaje się być jedyną funkcjonującą instytucją, która jest w stanie efektywnie sterować gospodarką światową. Warto zatem przyjrzeć się jej bliżej.

G20 wywodzi się z Grupy Siedmiu, której powstanie datuje się na 25 marca 1973 roku. Wtedy w wyniku kumulacji różnych przesłanek⁶ ministrowie finansów Niemiec, Wielkiej Brytanii, USA i Francji spotkali się w bibliotece Białego Domu (stąd nazwa Library Group). W 1975 roku odbył się pierwszy szczyt G6. Poza wskazanymi już państwami udział w nim wzięła, zgodnie z sugestią USA, również Japonia. Żeby zrekompensować nieobecność Wspólnot Europejskich postanowiono zaprosić Włochy, które wtedy sprawowały prezydencję⁷. Forum

⁴ MFW i BS atrybutów organizacji ogólnoświatowej nabrały dopiero w latach 90., kiedy przystąpiły do nich gospodarki tzw. rynków wschodzących z grona krajów postkolonialnych i wszystkie kraje posocjalistyczne.

⁵ Oświadczenie ministrów finansów i prezesów banków centralnych G7, 25 września 1999, Waszyngton.

⁶ Wśród najważniejszych przyczyn powstania G7 wskazuje się: upadek systemu z Bretton Woods, kryzys energetyczny z początku lat 70., zagrożenie bezpieczeństwa państw spowodowane m.in. testem nuklearnym w Indiach w 1974 roku, więcej: S. Para, W poszukiwaniu nowej formuły współpracy globalnej: od G7 do G20, w: J. Symonides, Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń, Scholar, Warszawa 2010, s. 188.

⁷ P. Hajnal, The G8 System and the G-20, Ashgate, Toronto 2007.

przewidziane początkowo dla pięciu państw rozrosło się ostatecznie do siedmiu. Mimo stanowczego oporu Francji prezydent USA Gerald Ford zaprosił Kanadę na szczyt w 1976 roku. Nowy członek – Rosja – został przyjęty dopiero po 23 latach⁸. Co prawda od 1998 roku prezydent Rosji uczestniczył w tzw. politycznym G8, ale do 2002 roku nie brał udziału w dyskusjach na tematy gospodarcze i finansowe.

W obliczu kryzysu azjatyckiego 18 czerwca 1999 roku państwa G7 na szczycie w Kolonii postanowiły utworzyć forum gospodarczo-finansowe, które składałoby się również z krajów rozwijających się. Ze względu na to, iż podniesienie spotkań w takim gronie do rangi szczytów wzmocniłoby zbyt mocno pozycję takich państw jak Indie, Chiny czy Brazylia, nie zdecydowano się jednak na współpracę na szczeblu głów państw i szefów rządów. Trudno oprzeć się przekonaniu, iż powołanie G20 stanowiło raczej gest uprzejmości państw G8 w stosunku do krajów rozwijających się niż rzeczywistą chęć umożliwienia im współdecydowania w najważniejszych kwestiach dotyczących gospodarki światowej.

Należy wskazać, iż tak jak w przypadku G8, tak i w przypadku G20 nie określono jasnych kryteriów członkostwa. Poczyniono jedynie dwa założenia: po pierwsze, skład całego forum powinien być regionalnie zrównoważony, po drugie, zaproszone kraje powinny być istotne dla gospodarki światowej (*systemically significant economies*)⁹. W pierwszej dwudziestce krajów, które wypracowały (poza państwami G8) najwyższy PKB za 1998 rok, znalazły się Chiny (7. miejsce), Brazylia (8.), Meksyk (11.), Indie (12.), Australia (14.), Korea Południowa (15.), Argentyna (16). Państwa te zostały bez jakiegokolwiek sprzeciwu zaproszone do G20. Przyjęcie Turcji i Indonezji w poczet grupy uzasadniano chęcią zmotywowania tych państw i ułatwienia im przeprowadzenia koniecznych reform. Arabia Saudyjska z kolei pełniła wiodącą rolę w OPEC, miała również znaczną liczbę głosów w MFW¹⁰. Najbardziej problematyczny okazał się wybór przedstawicieli państw afrykańskich¹¹. Rozpatrywano kilka kandydatur, jednakże zaproszono tylko Republikę Południowej Afryki. Należy jednak stwierdzić, że zaproszenie tylko jednego przedstawiciela Afryki – kontynentu,

⁸ 14 lipca 1989 roku prezydent Rosji Michaił Gorbaczow wystosował list do prezydenta Mitteranda, w którym wnioskował o stowarzyszenie Rosji z G7.

⁹ Oświadczenie ministrów finansów i prezesów banków centralnych G7, op. cit.

¹⁰ Odsetek głosów Arabii Saudyjskiej w ogólnej liczbie głosów w MFW wynosił 3,31 i był większy niż odsetek Chin, Kanady czy Rosji; E. Latoszek, M. Proczek, Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 170.

¹¹ Szerzej o procesie wybierania członków: J. Kirton, Guiding Global Economic Governance; The G20 to G7, and the International Monetary Fund at Century's Dawn, w: J. Kirton, G.M. von Furstenberg, New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in Twenty First Century, Ashgate, s. 143-167.

który zamieszkuje 1/7 ludności świata – uzasadnia zarzut o niewypełnieniu kryterium regionalnego.

Na liście dwudziestu najbogatszych krajów w 1998 roku znalazły się również państwa europejskie, to jest Hiszpania, Holandia, Szwecja, nie weszły one jednak w skład G20, gdyż postanowiono zaprosić całą Unię Europejską jako reprezentanta wszystkich 27 państw¹². W ten sposób powstało swoiste kuriozum: z jednej strony członkiem G20 jest cała Unia Europejska, z drugiej samodzielne reprezentacje mają również Włochy, Francja, Wielka Brytania i Niemcy. Państwa te są zatem podwójnie reprezentowane: samodzielnie i poprzez UE.

2. G20 jako *global economic governance*

Za uznaniem G20 jako organizacji na tyle reprezentatywnej, aby rozstrzygać sprawy dotyczące gospodarki światowej, przemawia to, iż G20 jest organizacją reprezentującą 61% ludności świata i zarazem wszystkie kontynenty. Kraje członkowskie wypracowują ok. 85% produktu światowego brutto, a przynajmniej raz w roku przy jednym stole zasiadają główni partnerzy gospodarczy, wielopartyjne państwa demokratyczne, monarchie i komunistyczne Chiny. O zmianach, działaniach antykryzysowych i prewencyjnych zmianach w polityce gospodarczej decyzje podejmuje państwa mające skrajnie różne poglądy na temat interwencjonizmu państwowego – od interwencjonistycznych Chin, przez kraje aktywnie angażujące państwo do gospodarki: Koreę Południową i Brazylię, aż po liberalne Stany Zjednoczone i kraje Europy Zachodniej¹³.

Głównym celem powołanego w 1999 roku G20 było wypracowanie wspólnego stanowiska dotyczącego mechanizmów finansowych i rozwoju gospodarki światowej. W związku z tym państwa członkowskie miały przygotować i przeprowadzić reformę instytucji gospodarki światowej (MFW i BŚ), jak również tworzyć wiarygodne analizy dotyczące kluczowych kwestii globalnych¹⁴. W ciągu 9 lat funkcjonowania G20, czyli do wybuchu kryzysu gospodarczego w 2008 roku, nie udało się jednak przyjąć i wdrożyć reguł, na których mogłoby opierać się funkcjonowanie gospodarki światowej. Nie dziwi zatem fakt, że w obliczu największego od lat 30. XX wieku kryzysu kraje rozwinięte zdecyd-

¹² UE jest jedyną organizacją regionalną, która jest członkiem G20. Współpraca G20 z pozostałymi organizacjami odbywa się na zasadzie konsultacji.

¹³ S. Para, *Perspektywy sterowania gospodarką światową po kryzysie*, w: *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 308.

¹⁴ P. Heap, *Globalization and summits reform. An Experiment in International Governance*, Ottawa 2008, www.120.org

wały się na zmianę formuły współpracy. Jedne z pierwszych sygnałów świadczące o tym, że centrum *global governance* zaczyna przesuwac się od G8 do G20, zaczęły pojawiać się pod koniec 2008 roku, kiedy to prezydent USA George W. Bush¹⁵ zaprosił przywódców państw członkowskich G20 na spotkanie w Waszyngtonie. To spotkanie na poziomie liderów miało na celu analizę przyczyn kryzysu gospodarczego i postępów dokonanych w jego zwalczaniu. Przywódcy państw podjęli również próbę sformułowania głównych założeń reformy sektora finansów publicznych. Zdecydowano się również na kontynuację spotkań na poziomie liderów.

W miarę nasilania się kryzysu kraje rozwinięte coraz bardziej zdawały sobie sprawę z tego, że nie uda im się wypracować efektywnych rozwiązań na forum G8. Na spotkaniu ministrów finansów i szefów banków centralnych państw G8 w Rzymie włoski minister Giulio Tremonti oznajmił, że na stosowne kroki reformujące finanse międzynarodowe będzie trzeba poczekać do szczytu G20 w Londynie. Kilka miesięcy później, na szczycie G8 w lipcu 2009 w L'Aquila, prezydent USA Barack Obama oznajmił: „Przekonanie, że możemy zajmować się tymi (globalne ocieplenie i kryzys) globalnymi wyzwaniami przy nieobecności wielkich potęg, jak Chiny, Indie czy Brazylia, wydaje się błędne”¹⁶.

Począwszy od 2008 roku zakres zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy grupy zmienił się. Oprócz spraw *stricte* finansowych przedmiotem prac w ramach G20 są również sprawy dotyczące rolnictwa i bezpieczeństwa żywności, zatrudnienia, ochrony środowiska, rozwoju i handlu. Zmienił się również zakres podmiotowy grupy. Dotyczy to zarówno zmian wewnątrz grupy, jak również podmiotów uczestniczących w szczytach G20. Jeżeli chodzi o zmiany wewnątrz grupy, to od 2008 roku G20 proceduje na dwóch szczeblach: ministerialnym (z tym, że oprócz spotkań ministrów finansów odbywają się także spotkania ministrów rolnictwa, energetyki, pracy) i liderów (szefowie rządów i głowy państw). W szczytach G20, w tym w zbliżającym się szczycie w Meksyku, uczestniczą nie tylko państwa członkowskie i Unia Europejska, ale również pięć innych krajów. W szczycie w Cannes wzięły udział dodatkowo: trzy państwa reprezentujące organizacje międzynarodowe: Etiopia jako przewodnicząca New Partnership for Africa's Development (NEPAD), Singapur – reprezentujący „3G Group” (Global Governance Group), Gwinea Równikowa – przewodnicząca Unii Afrykańskiej i dwa państwa mające status stałego gościa – Hiszpania i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

¹⁵ Niektóre źródła podają, że inicjatorami spotkania byli prezydenci Włoch i Francji.

¹⁶ Zmierzch G8, nowe forum na horyzoncie, http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,69866,6810586,Zmierzch_G8_nowe_forum_na_horyzoncie_Reuters.html, dostęp: 10.06.2012.

G20 w obecnym kształcie to kolejny etap procesu, który miał na celu włączenie potęg wschodzących do sterowania gospodarką światową. Od szczytu w Waszyngtonie w 2008 roku kraje rozwijające się na równi z krajami G8 decydują o najważniejszych sprawach dotyczących gospodarki światowej. Pomimo wielu zarzutów dotyczących reprezentatywności i efektywności działania, G20, która sprawdziła się jako forum antykryzysowe, na chwilę obecną jest jedyną instytucją, która może podjąć próbę sterowania gospodarką światową.

G20 w formule spotkań liderów funkcjonuje już od ponad 3 lat. Agenda kolejnych szczytów grupy wciąż ewoluuje (zob. tabela 1).

Tabela 1

Główne cele szczytów G20

Szczyt	Data	Główne cele
Waszyngton	Listopad 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma finansów
Londyn	Kwiecień 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma finansów • Międzynarodowe instytucje finansowe
Pittsburgh	Wrzesień 2009	<ul style="list-style-type: none"> • G20 jako forum międzynarodowej współpracy gospodarczej.
Toronto	Czerwiec 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma finansów • Zrównoważenie gospodarki światowej
Seul	Listopad 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Międzynarodowe instytucje finansowe • Zrównoważenie gospodarki światowej
Cannes	Listopad 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Międzynarodowy system pieniężny • Kryzys w strefie euro • Ceny towarów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie agend poszczególnych szczytów G20.

Analiza tematów kolejnych szczytów G20 wskazuje na koncentrację na tematach związanych z finansami międzynarodowymi i koordynacją działań w zakresie polityki gospodarczej, choć poruszano również inne kwestie. W okresie od listopada 2008 roku do listopada 2011 roku na szczytach G20 podjęto następujące tematy:

- Afryka,
- Bałkany,
- Chiny,
- zmiany klimatu,
- demokratyzacja i prawa człowieka,
- rozwój,
- edukacja,

- energia,
- kursy walut,
- kryzysy finansowe,
- paliwa,
- macierzyństwo, noworodki i zdrowie dzieci,
- migracje,
- katastrofy naturalne,
- energia nuklearna,
- oceany,
- przestępczość międzynarodowa,
- transport.

Podsumowanie

W celu zwiększenia skuteczności i efektywności działania, G20 w najbliższych latach powinna skoncentrować się na następujących zagadnieniach:

Po pierwsze, podniesieniu wskaźnika implementacji przyjętych postanowień. G20 Research Group¹⁷ przygotowuje cyklicznie raport zgodności, w którym przedstawia wysiłki poszczególnych państw G20 podejmowane w celu realizacji przyjętych na szczytach ustaleń. To one tak naprawdę świadczą o efektywności tego forum. Analizując poszczególne raporty można dojść do czterech zasadniczych wniosków. Po pierwsze, kraj, który organizuje szczyt, wykazuje najwyższy stopień realizacji postanowień przyjętych w deklaracji z tego szczytu. Po drugie, państwa G8 wykazują zdecydowanie wyższą efektywność w realizacji postanowień szczytu niż państwa rozwijające się. Najniższą skutecznością odznaczają się Indie i Indonezja, które w trzech najistotniejszych szczytach uzyskały wartości ujemne. Po trzecie, mogłoby się wydawać, że efektywność w realizacji postanowień przyjętych deklaracji obniżyła się gwałtownie już po deklaracji z drugiego szczytu. Należy jednak pamiętać, że szczyt w Waszyngtonie był spotkaniem inicjującym współpracę na poziomie liderów i pierwsze konkretne ustalenia nastąpiły dopiero w Londynie. Po czwarte, najszybciej przyjmowane są uzgodnienia konieczne w danym momencie, to jest reforma międzynarodowych instytucji finansowych i polityka gospodarcza.

Pod drugie, główny priorytet na najbliższe lata powinno stanowić nawiązanie i wzmocnienie współpracy z tzw. *uninvited*, czyli z państwami, które nie są

¹⁷ 2010 G20 Toronto Summit Final Compliance Report 28 czerwca-29 października 2010, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 14 listopada 2010.

członkami G20. Pełną możliwość w sterowaniu gospodarką światową Grupa Dwudziestu osiągnie dopiero wtedy, gdy kraje do niej nienależące, reprezentujące blisko 40% ludności świata, będą realizować postanowienia przez nią przyjęte. Żeby tak się stało, musi zostać wypracowany aparat organizacyjno-merytoryczny, który z jednej strony będzie koordynował wdrażanie postanowień przyjętych na szczytach G20 w państwach niebędących członkami, a z drugiej – będzie umożliwiał tym krajom zgłaszanie swoich postulatów na forum G20. Istotna jest również szeroka kooperacja G20 z już funkcjonującymi organizacjami międzynarodowymi. Ścisła współpraca z MFW w sferze finansów, z BŚ w kwestiach dotyczących rozwoju, z WTO w kwestii zakończenia negocjacji rundy urugwajskiej, z ONZ na takich obszarach jak ochrona środowiska, korupcja, energetyka, pozwoli G20 skutecznie koordynować gospodarkę światową¹⁸.

Być może część z tych postulatów zostanie zrealizowana w czasie trwającej właśnie meksykańskiej prezydencji, zwłaszcza że pośród celów zamieszczonych na stronie internetowej meksykańskiej prezydencji znaleźć można „zachęcenie do aktywnego uczestnictwa państw niebędących członkami G20, organizacji międzynarodowych, think tanków, sektora prywatnego, aby uczynić dialog w ramach G20 tak otwartym i transparentnym, jak tylko się da”¹⁹.

THE G20 AND GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE

Summary

The evolution of G20 represents a landmark development in global governance. The moves in 2008-2009 prompted by the global financial crisis, to convene the G20 at the level of heads of state constituted the first major adaptation of global arrangements to better fit with the fact of the emerging powers. The coming years will show whether the G20 has actually managed to carry out the necessary reforms. The risk of another, more fraught with consequences, crisis mobilises the G20 states' leaders. There is also a strong likelihood that the positive assessment of the Group of Twenty effectiveness in the field of the world economy will facilitate the expansion of its activity on several other vital issue areas.

¹⁸ Zob też: Perspektywa G20 jako global economic governance, Rocznik Strategiczny 2010/2011, Scholar, Warszawa 2011.

¹⁹ Strona internetowa prezydencji meksykańskiej, <http://g20mexico.org/i>