

PERSPEKTYWA G-20 JAKO INSTYTUCJI STERUJĄCEJ GOSPODARKĄ ŚWIATOWĄ (*ECONOMIC GLOBAL GOVERNANCE*)

STEROWANIE GOSPODARKĄ ŚWIATOWĄ – SŁOWO WSTĘPNE

Globalizacja to swego rodzaju gra ekonomiczna, która pociąga za sobą zarówno dodatkowe szanse, jak i dodatkowe zagrożenia¹. Procesy globalizacyjne są nieodwracalne i coraz bardziej intensywne, co sprawiło, że negatywne skutki globalizacji wzrosły do tego stopnia, iż dawniej miejscowe problemy 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 świata². 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 dotychczas³. Zwłaszcza iż coraz mniejsze znaczenie dla siły państwa ma siła militarna czy też wielkość terytorium. Coraz ważniejsza staje się natomiast zdolność podporządkowania interesom kapitału⁴. Należy się zatem zastanowić, jak ta współpraca państw powinna wyglądać.

Pojawiający się coraz częściej w literaturze termin *economic global governance* nie ma polskiego odpowiednika. Nie można go jednak tłumaczyć jako *zarządzanie gospodarką światową*. Po pierwsze, termin *zarządzanie* ma swój odpowiednik w języku angielskim: *management*. Po drugie, słowo *zarządzać* w języku polskim znaczy „wykonywać czynności administracyjne, sprawować nad czymś zarząd”⁵ i w związku z tym *zarządzanie gospodarką światową* oznaczałoby w praktyce taki system, który przewiduje powstanie rządu światowego, co w obecnej sytuacji wyda-

¹ G. Kołodko, *Polska z globalizacją w tle. Instytucjonalne i polityczne aspekty rozwoju gospodarczego*, Dom Organizatora, Toruń 2007, s. 32.

² W. Szymański, „Jakie wnioski wyciągniemy z kryzysu”, w: G. Kołodko (red.), *Globalizacja, kryzys i co dalej*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 73.

³ J. Stiglitz, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, W.W. Norton & Co., New York 2010, s. 211.

⁴ W. Szymański, *Czy globalizacja musi być irracjonalna?*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.

⁵ *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN.

je się koncepcją utopijną. Można również rozważać tłumaczenie terminu *economic global governance* jako sterowanie gospodarką światową lub jej koordynowanie. Skoro zatem *koordynować* oznacza „uzgadniać wzajemne działanie, ujednociać, harmonizować”⁶, a *sterować* „kierować coś na właściwe tory, wytyczać odpowiednią drogę postępowania, wpływać na coś”⁷, najwłaściwszym tłumaczeniem terminu *economic global governance* wydaje się *sterowanie gospodarką światową*.

Po drugiej wojnie światowej próbę sterowania gospodarką światową podjęły instytucje Bretton Woods: Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy⁸. Ich misją było zapewnienie stabilności finansowej i monetarnej oraz wspieranie odradzania się wstrząśniętych wojnami gospodarek. O ile przez kilkadziesiąt pierwszych lat funkcjonowania odgrywały one znaczącą rolę w sterowaniu gospodarką światową, o tyle ich obecne znaczenie uległo zmniejszeniu. Krytycy zarówno MFW, jak i BŚ zarzucają tym organizacjom sprzeniewierzenie się głównym celom, dla których zostały powołane, i prowadzenie nieskutecznej polityki w zakresie zapobiegania kryzysom gospodarczym i ich zwalczania. Utworzona w połowie lat 70. XX wieku G-7 przejęła co prawda rolę lidera *global governance*, ale odgrywała 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 – G-20 – którego ówczesnym głównym celem było jedynie poszerzenie dialogu międzynarodowego w kluczowych kwestiach dotyczących gospodarki światowej⁹. Kryzys gospodarczy ostatnich lat skłonił G-20 do zintensyfikowania współpracy. W listopadzie 2008 r. po raz pierwszy w ramach G-20 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 G-20 spotkali się już jako główne forum współpracy gospodarczej. Obecnie G-20 wydaje się jedyną funkcjonującą instytucją, która jest w stanie efektywnie sterować gospodarką światową. Warto zatem przyjrzeć się jej bliżej.

CO TO JEST G-20?

G-20 to grupa składająca się z dwiętnastu państw¹⁰ i Unii Europejskiej¹¹. Do listopada 2008 r. skrótem tym określane były nieformalne spotkania państw członkowskich na poziomie ministrów finansów i szefów banków centralnych. Od

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ MFW i BŚ atrybutów organizacji ogólnoswiatowej nabrały dopiero w latach 90. XX w., kiedy przystąpiły do nich gospodarki tzw. rynków wschodzących z grona krajów postkolonialnych i wszystkie kraje posocjalistyczne.

⁹ Oświadczenie ministrów finansów i prezesów banków centralnych G-7, 25 września 1999 r., Waszyngton.

¹⁰ W jej skład wchodzi Argentyna, Arabia Saudyjska, Australia, Brazylia, Chiny, Francja, Indie, Indonezja, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Meksyk, Niemcy, Republika Południowej Afryki, Rosja, Stany Zjednoczone, Turcja, Wielka Brytania, Włochy.

¹¹ W literaturze można spotkać się również ze skrótem „G-20” (a dokładniej *G-20 developing nations*) dotyczącym koalicji państw rozwijających się skupionych przy WTO.

15 listopada 2008 r. G-20 funkcjonuje na dwóch poziomach: ministerialnym i głów państw/szefów rządów. Obrady ministrów noszą nazwę spotkań, na których przyjmowane są komunikaty. Natomiast liderzy biorą udział w szczytach, kończących się zwykle deklaracjami.

Głównym zarzutem stawianym G-20 jest niespełnianie kryterium reprezentatywności. W związku z tym, że obecny skład G-20 jest wynikiem trwającego ponad 20 lat procesu, warto przyjrzeć się bliżej, w jaki sposób decydowano o przyjmowaniu poszczególnych członków. G-20 wywodzi się z Grupy Siedmiu, której powstanie datuje się na 25 marca 1973 r. Wtedy w wyniku kumulacji różnych przesłanek¹² ministrowie finansów Niemiec, Wielkiej Brytanii, USA i Francji spotkali się w Bibliotece Białego Domu (stąd nazwa Library Group)¹³. W 1975 r. odbył się pierwszy szczyt G-6. 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 prezydencję¹⁴. Forum przewidziane początkowo dla pięciu państw rozrosło się finalnie do siedmiu, gdyż po przyjęciu Włoch o członkostwo zaczęła się starać również Kanada. Premier Kanady Pierre Elitt argumentował, iż: „nie możemy zaakceptować tego, że jesteśmy wykluczeni z konferencji skupiającej wszystkich naszych najważniejszych partnerów ekonomicznych”¹⁵. Mimo stanowczego oporu Francji prezydent Gerald Ford zaprosił Kanadę na szczyt w 1976 r. Nowy członek – Rosja – został przyjęty dopiero po 23 latach¹⁶. Co prawda od 1998 r. prezydent Rosji uczestniczył w tzw. politycznym G-8, ale do 2002 r. nie brał udziału w dyskusjach na tematy gospodarcze i finansowe. W 2002 r. zakończył się proces poszerzania Grupy Pięciu. Jednakże warto zaznaczyć, że G-7 nie była (i nie jest) zamknięta na kraje rozwijające się. W spotkaniach od 2000 r. uczestniczą (w zależności od tematyki szczytu) przedstawiciele poszczególnych krajów Afryki, Azji i Ameryki Południowej.

W obliczu kryzysu azjatyckiego 18 czerwca 1999 r. państwa G-8 na szczycie w Kolonii postanowiły utworzyć forum gospodarczo-finansowe, które składałoby się również z krajów rozwijających się. Nie zdecydowano się jednak na współpracę na szczeblu głów państw i szefów rządów, gdyż podniesienie spotkań w tym gronie do rangi szczytów wzmocniłoby zbyt mocno pozycję takich państw jak Indie, Chiny czy Brazylia. Trudno oprzeć się przekonaniu, iż powołanie G-20 stanowiło raczej „gest uprzejmości” państw G-8 w kierunku krajów rozwijających się, niż wyrażało rzeczywistą chęć umożliwienia im współdecydowania w najważniejszych kwe-

¹² Wśród najważniejszych przyczyn powstania G-7 wskazuje się: upadek systemu Bretton Woods, kryzys energetyczny z początku lat 70., zagrożenie bezpieczeństwa państw spowodowane m.in. testem nuklearnym w Indiach w 1974 r., więcej: S. Para, „W poszukiwaniu nowej formuły współpracy globalnej: od G-7 do G-20”, w: J. Symonides, *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2010, s. 188.

¹³ Inicjatorem spotkania był George Schultz – sekretarz skarbu USA. Propozycję tę złożył w 1971 r. na pierwszym spotkaniu ministerialnym poświęconym polityce monetarnej, które odbyło się w Instytucie Smithsona w Waszyngtonie. W spotkaniu wzięli również udział ministrowie finansów Francji i Niemiec.

¹⁴ P. Hajnal, *The G-8 System and the G-20*, Ashgate, Toronto 2007.

¹⁵ Ibidem, s. 38.

¹⁶ 14 lipca 1989 r. Michaił Gorbaczow wystosował do prezydenta Mitterranda list, w którym wnioskował o stowarzyszenie Rosji z G-7.

stiach dotyczących gospodarki światowej. Decydenci G-8 wierzyli wtedy jeszcze, że uda im się zachować pozycję lidera sterującego gospodarką światową. Tak jak w przypadku G-8, tak i w przypadku G-20 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*)¹⁷. W pierwszej dwudziestce krajów, które wypracowały (poza państwami G-8) najwyższy PKB za 1998 r. 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 G-20. Turcja i Indonezja ani nie spełniały kryterium ekonomicznego, ani nie były krajami wystarczająco demokratycznymi. Zostały jednak przyjęte do G-20, a decyzję uzasadniano chęcią zmotywowania tych państw i ułatwienia im przeprowadzenia koniecznych reform. Ze względu na wcześniejsze kryzysy energetyczne państwa G-8 postanowiły zaprosić Arabię Saudyjską, która oprócz tego, że odgrywała wiodącą rolę w OPEC, miała również znaczną liczbę głosów w MFW¹⁸. Najbardziej problematyczny okazał się wybór przedstawicieli państw afrykańskich¹⁹. Rozpatrywano kilka kandydatur, jednakże zaproszono tylko Republikę Południowej Afryki. Poważnie zastanawiano się również nad Nigerią, ale jak to podkreśla Paul Martin, były przewodniczący G-20: „kwestię braku demokracji Nigeria rozwiązała już po uformowaniu się G-20”²⁰. Należy jednak stwierdzić, że zaproszenie tylko jednego przedstawiciela Afryki – kontynentu, który zamieszkuje jedna siódma ludności świata – uzasadnia zarzut niewypełnienia kryterium regionalnego.

Na liście dwudziestu najbogatszych krajów w 1998 r. znalazły się również państwa europejskie, tj. Hiszpania, Holandia, Szwecja, nie weszły one jednak w skład G-20, gdyż postanowiono zaprosić całą Unię Europejską, jako reprezentanta wszystkich państw członkowskich²¹. W ten sposób powstało swoiste kuriozum: z jednej strony członkiem G-20 jest cała Unia Europejska, z drugiej samodzielne miejsca zajmują również Włochy, Francja, Wielka Brytania i Niemcy. Państwa te są zatem podwójnie reprezentowane: samodzielnie i za pośrednictwem UE. Ponieważ taki skład członkowski funkcjonuje od 1999 r., trudno w chwili obecnej wyobrazić sobie, że te kraje zostaną wykluczone z G-20. Uzasadniony jest jednak zarzut nadreprezentowania Europy.

¹⁷ Oświadczenie ministrów finansów i prezesów banków centralnych G-7, 25 września 1999 r., Waszyngton.

¹⁸ 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*, Elipsa, Warszawa 2001, s. 170.

¹⁹ Szerzej o procesie wybierania członków: J. Kirton, „Guiding global economic governance; The G-20 to G-7, 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 the Twenty First Century*, Ashgate, Burlington 2001, s. 143–167.

²⁰ Wywiad z Paulem Martinem, przewodniczącym G-20 (18.10.2001), dostępny na <http://www.g8.utoronto.ca/g20/interviews/Martin011118.pdf>.

²¹ UE jest jedyną organizacją regionalną – członkiem G-20. Współpraca G-20 z pozostałymi organizacjami ma charakter konsultacji.

Głównym celem powołanej w 1999 roku G-20 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 globalnych²². W ciągu dziewięciu lat funkcjonowania G-20, czyli do wybuchu kryzysu gospodarczego w 2008 r., nie udało się jednak przyjąć i wdrożyć reguł, na których mogłoby się opierać funkcjonowanie gospodarki światowej. Nie dziwi zatem fakt, że w obliczu największego od lat 30. XX w. kryzysu kraje rozwinięte zdecydowały się na zmianę formuły współpracy. W dniach 14–15 listopada 2008 r. w Waszyngtonie odbył się pierwszy szczyt G-20 zorganizowany przez prezydenta George’a W. Busha. Głównym jego celem, wskazanym w deklaracji końcowej, była poprawa współpracy między krajami G-20, tak by przywrócić wzrost gospodarczy i osiągnąć potrzebne reformy światowego systemu finansowego. Zdecydowano się również na kontynuację spotkań na poziomie liderów, wyznaczając następny szczyt w Londynie na 1–2 kwietnia 2009 r. Kolejne odbywały się co pół roku: 24–25 września 2009 r. w Pittsburghu, 26–27 czerwca w Toronto i 11–12 listopada 2010 r. w Seulu. Poza państwami członkowskimi na szczyty G-20 zapraszane są organizacje międzynarodowe: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, WTO, ONZ, Rada Stabilności Finansowej (FSB), OECD, Międzynarodowa Organizacja Pracy, jak również państwa sprawujące prezydencję w organizacjach regionalnych, np. na szczycie w Korei Etiopia reprezentowała NEPAD (Nowe Partnerstwo dla Współpracy Afrykańskiej), Malawi – Unię Afrykańską i Wietnam – ASEAN.

Spotkania G-20 na poziomie ministerialnym odbywają się nadal, i to znacznie częściej niż spotkania na poziomie liderów²³. Obejmują one zarówno przygotowania do szczytów liderów, jak i opracowanie własnych agend²⁴. Taki system prac umożliwia państwom członkowskim stały kontakt, co wpływa również na podwyższenie efektywności prac.

Za uznaniem G-20 za organizację na tyle reprezentatywną, aby rozstrzygać sprawy dotyczące gospodarki światowej, przemawia to, iż reprezentuje ona 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. Decyzje w sprawie działań antykryzysowych i prewencyjnych zmian w polityce gospodarczej podejmują państwa mające skrajnie różne poglądy na temat interwencjonizmu państwowego – od interwencjonistycznych Chin przez kraje aktywnie angażujące państwo w sprawy gospodarki: Koreę Południową

²² P. Heap, *Globalization and Summits Reform. An Experiment in International Governance*, Ottawa 2008.

²³ Listopadowy szczyt G-20 w Cannes poprzedzają aż cztery spotkania ministrów finansów i szefów banków centralnych (18–19 lutego, 14 kwietnia, 23 września i 16 października 2011 r.), jedno spotkanie ministrów pracy (25–27 września 2011 r.) i pierwsze spotkanie ministrów rolnictwa (24–25 maja 2011 r.). W 2010 r. natomiast spotkań ministerialnych zorganizowano aż osiem.

²⁴ Więcej na temat szczytów na poziomie ministerialnym: <http://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>.

i Brazylię, aż po liberalne Stany Zjednoczone i kraje Europy Zachodniej²⁵. Premier Chin Wen Jiabao, charakteryzując idealne forum współpracy, którego przedmiotem obrad byłyby problemy globalne, wskazał na dwie najważniejsze cechy, jakie taka organizacja powinna posiadać. Po pierwsze, fundamentem dla powstania takiego forum jest właściwy dobór państw. Po drugie, spotkania powinny odbywać się na poziomie liderów. Kryterium pierwsze zostało już omówione. Warto natomiast zastanowić się nad istotą drugiego. Organizacja spotkań na poziomie liderów podnosi znacznie koszty szczytu (szczyt w Toronto kosztował blisko 659 mln USD, z czego ponad 500 mln USD stanowiły wydatki związane z bezpieczeństwem)²⁶ i jest zdecydowanie trudniejsza do przeprowadzenia (choćby ze względu na pogodzenie terminów dwudziestu przywódców). Jednakże ranga przyjętych na poziomie liderów postanowień jest dużo większa. Wzrasta również efektywność ich implementacji. Stanowisko przywódców państw ma bezpośrednie przełożenie na działania rządu i innych instytucji państwowych. W ten sposób uzgodnienia przyjęte na forum międzynarodowym mają szansę wejść w życie na poziomie narodowym. Lepsze wzajemne poznanie się głów państw i szefów rządów ułatwia zrozumienie ograniczeń poszczególnych krajów członkowskich, jak również ich priorytetów politycznych i ekonomicznych²⁷. Podkreślić to ma zapewne reklama British Airways zamieszczona na oficjalnej stronie internetowej prezydencji francuskiej G-8 i G-20, która głosi, iż w kontaktach biznesowych: „nic nie zastąpi spotkania twarzą w twarz, kontaktu wzrokowego, uścisku dłoni”²⁸. Na nieformalnych spotkaniach, z dala od mediów, łatwiej jest też poruszyć trudne i drażliwe kwestie²⁹. Swoistym *novum* jest coraz większy odsetek kobiet w grupie liderów G-20. Obecnie w szczytach uczestniczą cztery: premier Australii, prezydent Argentyny, prezydent Brazylii i kanclerz Niemiec (szczegóły w tabeli 1).

Instytucja sterująca gospodarką światową powinna charakteryzować się sprawnością działania i efektywnością w implementacji przyjętych postanowień. W związku z tym musi posiadać odpowiedni aparat organizacyjno-merytoryczny. W G-20 na taki aparat składają się trzy elementy: rotacyjna prezydencja, Trojka i brak stałego sekretariatu.

Przewodnictwo w G-20 zmieniało się według klucza ustalonego na szczycie w 2001 r. w Kanadzie. Paul Martin – pomysłodawca tego rozwiązania – zaproponował, żeby podzielić kraje na pięć grup i każdego roku państwo z innej grupy obejmowałoby prezydencję³⁰. Dodatkowo poczyniono zastrzeżenie, aby przewodnictwo sprawowały na zmianę kraje rozwinięte (G-8) i kraje rozwijające się. Taki

²⁵ S. Para, „Perspektywy sterowania gospodarką światową po kryzysie”, w: G. Kołodko (red.), *Globalizacja...*, op. cit., s. 308.

²⁶ Więcej: J. Kirton, J. Gueber, S. Tanna, *G-20 and G-8 Summits Cost*, dostępny na http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/factsheet/factsheet_costs.pdf (3.02.2011).

²⁷ A. Dybczyński, *Środowisko międzynarodowe a zachowania państw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 96.

²⁸ <http://g20g8.com/index.html>.

²⁹ S. Para, „Perspektywy...” op. cit., s. 304.

³⁰ Szerzej zob. *The Group of Twenty: A History*, <http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf> (2.02.2011).

system rotacji funkcjonował do listopada 2008 r., kiedy to zwołano pierwszy szczyt na szczeblu liderów. Zaburzona została zarówno rotacja w obrębie grup, jak i podział na G-8 i pozostałych członków. Zwiększono również częstotliwość spotkań (dwa razy do roku)³¹ – a co za tym idzie, spotkania były organizowane także w krajach, które w danym czasie nie pełniły prezydencji³². Rok 2011 to rok prezydencji francuskiej, po raz pierwszy od 2008 r. odbędzie się tylko jeden szczyt na poziomie liderów. Nicolas Sarkozy zapowiada dodatkowo pierwsze seminarium³³ obejmujące problematykę systemów walutowych, które ma się odbyć w marcu 2011 r. w Chinach. Korea, Francja, Meksyk i (prawdopodobnie) w 2013 r. Rosja – ta kolejność oznacza powrót do wcześniejszych zasad prezydencji i zarazem wzmacnia pozycję krajów rozwijających się.

Charakterystyczna dla G-20 jest również Trojka. Jest to system sprawowania prezydencji, polegający na tym, że ścisły zarząd G-20 sprawują trzy państwa: poprzedniej, bieżącej i kolejnej prezydencji (w 2011 r. są to Korea Południowa, Francja i Meksyk). System ten, choć rzadko praktykowany w organizacjach międzynarodowych, ma dużo zalet: zapewnia ciągłość prezydencji, jak również daje pewność, że w składzie grupy przygotowującej prezydencję znajdzie się co najmniej jeden kraj rozwijający się³⁴.

Kolejną cechą wyróżniającą G-20 jest brak stałego sekretariatu. Powoduje to, że cały ciężar wdrożenia przyjętych na poszczególnych szczytach postanowień spoczywa albo na państwie organizującym szczyt, albo na instytucjach Bretton Woods. Brak stałego sekretariatu jest bez wątpienia niekorzystny dla krajów rozwijających się. Wiąże się zaś z faktem, iż od pierwszego spotkania G-20 na poziomie liderów do szczytu w Korei w 2010 r. wszystkie cztery szczyty organizowali członkowie G-8, którzy mają również decydujący głos w Międzynarodowym Funduszu Walutowym i Banku Światowym.

³¹ J. Guebert, *G-20 Plans and Preparations*, 21.01.2010, <http://www.g20.utoronto.ca/g20plans/g20plans101021.pdf>.

³² W 2008 r. G-20 przewodniczyła Brazylia, szczyt na poziomie liderów odbył się w Waszyngtonie, w 2009 r. prezydencję sprawowała Wielka Brytania, a szczyty odbyły się w Londynie (kwiecień) i Pittsburghu (wrzesień); w 2010 r. – jako pierwsza z państw rozwijających się – G-20 na poziomie liderów przewodniczyła Korea Południowa, w związku z tym była gospodarzem spotkania w listopadzie, szczyt lipcowy odbył się jednak jeszcze w Toronto.

³³ Więcej: „France and the G-20. Uncharacteristic modesty”, *The Economist* z 27 stycznia 2011 r., <http://www.economist.com/node/18013850>.

³⁴ S. Para, „Perspektywy...”, op. cit.

Tabela 1**Przedstawiciele państw członkowskich i UE na szczytach G-20 w 2010 i 2011 r.**

Arabia Saudyjska Abdullah Bin Abdulaziz Al Saoud – król	Argentyna Cristina Fernández de Kirchner – prezydent	Australia Julia Eileen Gillard – premier
Brazylia Dilma Rousseff – prezydent (w 2010 r. prezydent Luiz Inácio „Lula” da Silva)	Chiny Hu Jintao, przewodniczący ChRL	Francja Nicolas Sarkozy – prezydent
Indie Manmohan Singh – premier	Indonezja Susilo Bambang Yudhoyono – prezydent	Japonia Naoto Kan – premier
Kanada Stephen Harper – premier	Korea Południowa Lee Myung-bak – prezydent	Meksyk Felipe Calderón – prezydent
Niemcy Angela Merkel – kanclerz	Republika Południowej Afryki Jacob Gedleyihlekisa Zuma – prezydent	Rosja Dmitrij Miedwiediew – prezydent
Stany Zjednoczone Ameryki Barack Obama – prezydent	Turcja Recep Tayyip Erdoğan – premier	Włochy Silvio Berlusconi – premier
Wielka Brytania David Cameron – premier	Unia Europejska José Manuel Barroso – przewodniczący Komisji Europejskiej Herman Van Rompuy – przewodniczący Rady Europejskiej	

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych stron internetowych państw członkowskich.

MIĘDZYNARODOWA POZYCJA PAŃSTW GRUPY G-20

Pozycja międzynarodowa państw może być określona za pomocą wielu kryteriów. Wyodrębnia się pozycję geograficzną, demograficzną, gospodarczą, militarną, kulturalną i polityczną, najczęściej bez ujęcia syntetycznego. W niniejszym tekście czynimy to dwuwarstwowo. W pierwszej części zaprezentujemy pozycję członków G-20 (oraz UE i Polski), wykorzystując syntetyczne miary potęgi, które wymagają większości wskaźników, potrzebnych do analitycznego ujęcia pozycji. W drugiej dokonujemy tego przez pokazanie pozycji państw w wybranych rankingach (podejście w nauce stosunków międzynarodowych raczej rzadko spotykane).

Grupa G-20 w świetle syntetycznych miar potęgi

Potęga jednostki politycznej (państwa, sojuszu) to ilość energii społecznej przetwarzanej w jednostce czasu, przejawiającej się np. w wielkości produktu krajowe-

go brutto, wysokości eksportu czy wydatków wojskowych. Z punktu widzenia stosunków międzynarodowych najważniejsze są dwa rodzaje potęgi – potęga ogólna i potęga wojskowa, stanowiąca część tej pierwszej. W dłuższym okresie decydujące znaczenie ma potęga ogólna, w krótkim – potęga wojskowa. Dane wyjściowe do obliczeń zawiera tabela 2, natomiast wyliczenia potęgi ogólnej i potęgi wojskowej – tabela 3³⁵.

Tabela 2
Dane wyjściowe dla członków grupy G-20 oraz UE i Polski (2009 r.)

Lp.	Członkowie G-20	PKB	Ludność	Wydatki wojskowe	Liczba żołnierzy	Pow.
		mld USD	mln	mld USD	tys.	tys. km ²
1	Argentyna	307	40,3	2,6	76	2780
2	Australia	925	21,9	20,1	51	7741
3	Brazylia	1573	193,7	27,1	365	8515
4	Kanada	1336	33,7	20,6	64	9985
5	Chiny	4985	1331,5	98,8	2100	9598
6	Francja	2649	62,6	67,3	255	552
7	Niemcy	3330	81,9	48,0	245	357
8	Indie	1311	1310,2	36,6	1288	3287
9	Indonezja	540	230	4,9	300	1905
10	Włochy	2113	60,2	37,4	184	301
11	Japonia	5069	127,6	46,9	230	378
12	Meksyk	875	107,4	5,5	255	1964
13	Rosja	1232	141,8	61,0	1027	17 098
14	Arabia Saudyjska	369	25,4	39,3	223	2150
15	RPA	285	49,3	3,9	62	1219
16	Korea	833	48,7	27,1	680	100
17	Turcja	615	74,8	19,0	510	784
18	Wielka Brytania	2175	61,8	69,3	180	244
19	USA	14 119	307	663,3	1500	9632
x	– G-19 ogółem	44 641	4309,8	1298,7	9595	78 590
	– wobec świata	76,8%	63,6%	84,8%	46,8%	58,7%
x	UE	1 6370	497,5	322,5	1776	4344
x	Polska	430	38,0	10,9	122	312,7
x	ŚWIAT	58 141	6775,2	1531	20 488	133 900

Źródło: *World Bank Data: World Development Indicators & Global Development Finance 2010*. Liczba żołnierzy: *The Military Balance 2009*.

³⁵ Wyliczenia oparte zostały na następujących formułach potęgi ogólnej (P_o) i potęgi wojskowej (P_w):
 $P_o = D^{0,652} * L^{0,217} * p^{0,109}$, $P_w = W^{0,652} * S^{0,217} * p^{0,109}$.

Pozostałe oznaczenia: D – produkt krajowy brutto, L – liczba ludności, p – powierzchnia terytorium, W – wydatki wojskowe, S – liczba żołnierzy służby czynnej (zob. np. M. Sułek, *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2010, pkt 5.11.).

Jak widać z tabeli 2, grupa G-20 jest bardzo zróżnicowana. Oprócz wielkich mocarstw gospodarczych (USA, Japonia, Chiny, Niemcy) i militarnych (USA, Chiny, Wielka Brytania, Rosja) znajdują się w niej państwa o niewielkim znaczeniu gospodarczym (RPA, Argentyna) i militarnym (Argentyna, RPA, Indonezja, Meksyk). Produkt krajowy brutto USA jest niemal 50 razy większy niż najsłabszego partnera, czyli RPA. Jeszcze większa asymetria cechuje stosunki demograficzne. Najbardziej liczny kraj (Chiny) przeważa nad najsłabszym (Australia) aż 63-krotnie. Największa różnica odnosi się jednak do powierzchni – tu największy kraj (Rosja) jest aż 172 razy większy niż najmniejszy członek grupy, czyli Korea Południowa.

Inaczej rozkładają się syntetyczne wskaźniki potęgi ogólnej i wojskowej, co prezentuje tabela 3.

Tabela 3

Potęga ogólna i wojskowa członków G-20 oraz UE i Polski (2009 r.)

Lp.	Potęga ogólna		Potęga wojskowa	
	kolejność	w procentach potęgi ogólnej świata	kolejność	w procentach potęgi wojskowej świata
1	USA	15,24	USA	24,67
2	Chiny	10,62	Chiny	7,67
3	Japonia	4,54	Rosja	5,10
4	Indie	3,94	Indie	3,21
5	Brazylia	3,25	Francja	2,77
6	Niemcy	3,11	Wielka Brytania	2,39
7	Rosja	2,80	Brazylia	2,23
8	Francja	2,65	Arabia Saudyjska	2,19
9	Wielka Brytania	2,13	Niemcy	2,10
10	Włochy	2,13	Japonia	2,05
11	Kanada	2,04	Włochy	1,64
12	Meksyk	1,66	Korea Południowa	1,57
13	Indonezja	1,43	Turcja	1,46
14	Australia	1,42	Kanada	1,30
15	Turcja	1,11	Australia	1,18
16	Korea Południowa	0,98	Meksyk	0,62
17	Argentyna	0,71	Indonezja	0,59
18	Arabia Saudyjska	0,70	RPA	0,35
19	RPA	0,64	Argentyna	0,30
20	G-19 ogółem	61,10	G-19 ogółem	63,40
x	UE	17,09	–	14,66
x	Polska	0,69	–	0,68

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 1.

Przyjmijmy następującą klasyfikację mocarstw: supermocarstwo (ponad 18% potęgi świata), mocarstwo światowe (12–18%), wielkie mocarstwo (7–12%), mocarstwo regionalne (3–7%), mocarstwo lokalne (1–3%), państwo małe (poniżej 1%). Biorąc pod uwagę potęgę ogólną, w G-20 mamy jedno mocarstwo światowe – Stany Zjednoczone – i jedno wielkie mocarstwo – Chiny, które w 2009 r. po raz pierwszy odnotowały wynik „dwucyfrowy”, osiągając 70% potęgi ogólnej USA. Oznacza to, że Chiny weszły w obszar strategicznej rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi. Związek Sowiecki z mniejszym „zapasem” rzucił wyzwanie Stanom Zjednoczonym. Trzecie państwo z kolei – Japonia – ma mniej niż połowę potęgi Chin i wraz z Indiami, Brazylią i Niemcami zalicza się do mocarstw regionalnych. Mamy jeszcze dziewięć mocarstw lokalnych (w tym Rosję) oraz cztery państwa małe (mieściłaby się tu Polska). Trochę inaczej wygląda układ państw według potęgi wojskowej. Mamy tu jedno supermocarstwo (USA) i trzy mocarstwa regionalne (Chiny, Rosję, i Indie), jedenaście mocarstw lokalnych i cztery państwa małe.

Tabela 4

Potęga ogólna i wojskowa reprezentowana w G-20 wg kontynentów (2009)

Kontynenty	Potęga ogólna	Potęga wojskowa
Azja	23,32	18,74
Ameryka Północna i Środkowa	18,94	26,59
Europa	12,82	14,00
Ameryka Południowa	3,96	2,53
Oceania	1,42	1,18
Afryka	0,64	0,35

Źródło: obliczenia własne.

Interesujący jest rozkład potęgi państw reprezentowanych w G-20 według kontynentów, co prezentuje tabela 4. Największą potęgą ogólną dysponuje Azja, znacznie wyprzedzając Amerykę Północną i Środkową, a zwłaszcza Europę. Małą potęgą dysponuje Ameryka Południowa, ale większą niż Oceania (czyli Australia). Afryka reprezentowana przez RPA dysponuje potęgą bardzo małą. Inaczej prezentuje się dystrybucja potęgi wojskowej. Tu zdecydowanie przoduje Ameryka Północna i Środkowa (dzięki USA), mając znaczną przewagę nad Azją i jeszcze większą – nad Europą. Pozostałe kontynenty dysponują niewielką potęgą wojskową. Połączenie potęgi Stanów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej (niektórzy sądzą, że ciśnienie globalnych problemów zassa Amerykę i Europę do współpracy) dałoby w efekcie w wypadku potęgi ogólnej 32,33% potęgi ogólnej świata oraz 39,33% potęgi wojskowej świata; ogólnie około jednej trzeciej w wyrażeniu nominalnym, tzn. pomijającym poziom spójności, a tym samym możliwość wspólnego działania.

Państwa grupy G-20 w świetle wybranych rankingów

Rankingi, czyli uporządkowanie (ustalenie kolejności) badanych jednostek według określonego zbioru kryteriów, które mogą mieć jednakowe bądź różne wagi,

stają się coraz bardziej popularną metodą porównywania różnych państw. Ogromną zaletą rankingów jest dostarczenie skondensowanej, syntetycznej informacji odnoszącej się do rzeczy złożonych, a tym samym umożliwiającej proste i szybkie porównania. Dzięki temu są one bardzo pomocne w podejmowaniu decyzji biznesowych i politycznych, zwłaszcza tam, gdzie pojedyncze dane dostarczają obraz „rozmyty”. Główna zaleta rankingów z punktu widzenia decydentów polega na możliwości zmniejszenia ryzyka.

Indeks wolności gospodarczej opracowywany jest przez Heritage Foundation oraz Fraser Institute. Heritage Foundation definiuje wolność gospodarczą jako brak przymusu rządowego lub ograniczeń w sferze produkcji, dystrybucji i konsumpcji dóbr i usług poza niezbędną koniecznością ograniczeń wynikających z potrzeby ochrony obywateli i zapewnienia wolności jako takiej. Indeks wolności gospodarczej opracowywany przez Fraser Institute obejmuje syntetyczną ocenę kilkudziesięciu zmiennych, podzielonych na pięć grup: 1) wielkość rządu (wydatki, podatki, przedsiębiorstwa); 2) infrastruktura prawna oraz bezpieczeństwo praw własności; 3) dostęp do zdrowego pieniądza; 4) wolność handlu zagranicznego; 5) regulacje dotyczące kredytu, pracy i biznesu.

Wskaźnik swobody przedsiębiorczości („wskaźnik łatwości prowadzenia biznesu”, *doing business*, opracowywany przez Bank Światowy) jest budowany na podstawie oceny dokonywanej w dziesięciu obszarach, a w ramach każdego obszaru ocena oparta jest nie tylko na wielu wskaźnikach ilościowych, lecz także opiniach ekspertów. Ostateczna ocena jest liczona jako średnia arytmetyczna ocen z dziesięciu obszarów: 1) rozpoczynanie działalności gospodarczej; 2) koncesjonowanie działalności gospodarczej; 3) zatrudnianie i zwalnianie pracowników; 4) rejestrowanie własności; 5) dostępność kredytu; 6) ochrona inwestorów; 7) płacenie podatków; 8) wymiana międzynarodowa; 9) ściągalność długów; 10) kończenie działalności biznesowej³⁶.

Wskaźnik konkurencyjności opracowywany przez International Institute of Management Development z Lozanny składa się z ponad trzystu zmiennych częściowych, ocenianych w czterech obszarach: funkcjonowania gospodarki, sprawności rządu, sprawności sfery biznesu oraz infrastruktury – podstawowej, technicznej, naukowej, zdrowia, środowiska i edukacji.

Wskaźnik konkurencyjności globalnej przedstawiany corocznie na Światowym Forum Ekonomicznym ocenia konkurencyjność państw w wyodrębnionych kategoriach. Metodyka oceny zmienia się dość często; w ostatnim raporcie 2008–2009 wyróżniono dwanaście kategorii: instytucje, infrastruktura, stabilność makroekonomiczna, zdrowie i edukacja podstawowa, edukacja na poziomie ponadpodstawowym, rynek pracy, rynki finansowe, zaawansowanie technologiczne, rozmiary rynku (rozmiar rynku wewnętrznego i zaangażowania zagranicznego, PKB wg siły nabywczej walut, import i eksport jako procent PKB), sposób prowadzenia działalności gospodarczej, innowacje.

³⁶ Por. J. Winiecki (red.), *Dlaczego inne kraje nas przeganiają*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 34.

Wskaźnik globalizacji (opracowany przez szwajcarski think tank KOF Swiss Economic Institute ETH Zurich) został wprowadzony do publicznego obiegu w 2002 r. Od tego czasu jest doskonalony i aktualizowany. Na ogólny wskaźnik składają się wymiary gospodarcze, społeczne i polityczne. Stosownie do tego mówi się o trzech rodzajach globalizacji. *Globalizacja gospodarcza* określana jest przez długodystansowe przepływy dóbr, kapitałów, usług oraz informacji i wizerunków, które towarzyszą wymianie rynkowej. *Globalizację polityczną* charakteryzuje zaangażowanie polityki rządowej na zewnątrz (mierzone liczbą ambasad i wysokich komisji w kraju, członkostwem w organizacjach międzynarodowych oraz liczbą misji pokojowych ONZ). *Globalizacja społeczna* wyraża się przez rozprzestrzenianie się idei, informacji, wizerunków i ludzi.

Wskaźnik rozwoju społecznego (*Human Development Index* – HDI) opracowywany jest w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Program). Jego założeniem wyjściowym jest bardziej ściśle przedstawienie poziomu rozwoju i jakości życia niż standardowy miernik w postaci dochodu narodowego. Podstawowy wskaźnik składa się z trzech wskaźników częściowych: oczekiwanej długości życia, poziomu edukacji oraz poziomu produktu krajowego brutto na głowę.

Wskaźnik korupcji postrzeganej (*Corruption Perception Index*) od 1995 r. opracowuje organizacja międzynarodowa Transparency International. Przy kalkulowaniu wskaźnika w raporcie z 2010 r. oparto się na danych pochodzących z trzynastu źródeł, dostarczonych przez dziesięć niezależnych instytucji. Wszystkie źródła odnoszą się do rozmiarów korupcji w sektorze publicznym i politycznym. Oceny korupcji dokonywały dwie grupy: eksperci krajowi, zarówno rezydenci, jak i nie-rezydenci, oraz szefowie przedsiębiorstw.

Pozycję państw grupy G-20 w wybranych rankingach pokazuje tabela 5 (dla porównania zamieszczono również Polskę). Jak się okazuje, grupa jest bardzo zróżnicowana również pod względem miejsca zajmowanego w wybranych rankingach. Najogólniej mówiąc, kraje wysoko rozwinięte plasują się wysoko również we wszystkich przytoczonych rankingach. Niska pozycja niektórych państw pod względem wolności gospodarczej, będącej przesłanką zdrowego i trwałego rozwoju, źle rokuje na przyszłość. Do tego dochodzi wysoki poziom korupcji. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim Chin, Brazylii, Indonezji, Argentyny, Rosji i Indii. Sumując wszystkie pozycje z tabeli 5 dla poszczególnych państw (bez Arabii Saudyjskiej), otrzymamy następującą kolejność (od pozycji najlepszej do najgorszej): 1) Kanada, 2) Australia, 3) Stany Zjednoczone, 4) Niemcy, 5) Wielka Brytania, 6) Japonia, 7) Francja, 8) Korea Południowa, 9) Włochy, 10) Meksyk, 11) RPA, 12) Turcja, 13) Chiny, 14) Brazylia, 15) Indonezja, 16) Argentyna, 17) Rosja, 18) Indie. Jak widać, państwa grupy BRIC znajdują się na samym końcu listy, co nie wróży im długotrwałych sukcesów. Polska zajęłaby 9 pozycję, co jest dość dobrym wynikiem. Kraj nasz „ciągną w dół” wskaźniki charakteryzujące warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

Tabela 5
Pozycja państw G-20 w głównych rankingach (2009–2010)

Lp.	Członkowie grupy	Rankingi wolności gospodarczej			WC ⁴	GCI ⁵	IG ⁶	HDI ⁷	CPI ⁸
		Heritage ¹	Fraser ²	DB ³					
1	Argentyna	138	114	115	35	87	70	46	105
2	Australia	3	8	10	5	16	19	2	8
3	Brazylia	113	102	127	38	58	75	73	69
4	Kanada	6	7	7	7	10	7	8	6
5	Chiny	135	82	79	18	27	63	89	78
6	Francja	64	35	26	24	15	13	14	25
7	Niemcy	23	24	22	16	5	18	10	15
8	Indie	124	87	134	31	51	111	119	87
9	Indonezja	116	90	121	35	44	86	108	110
10	Włochy	87	66	80	40	48	22	23	67
11	Japonia	20	24	18	27	6	45	11	17
12	Meksyk	48	69	35	47	66	71	56	98
13	Rosja	143	84	123	51	63	42	65	154
14	Arabia Saudyjska	54	–	11	–	21	74	55	50
16	RPA	74	82	34	44	54	54	110	54
17	Korea Płd.	35	37	16	23	22	57	12	39
18	Turcja	67	74	65	48	61	56	83	56
19	Wielka Brytania	16	10	4	22	12	24	26	20
	USA	9	6	5	3	4	27	4	22
x	Polska	68	66	70	32	39	23	41	41

Źródła:

¹ *2011 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation/The Wall Street Journal (<http://www.heritage.org>); w rankingu jest 179 krajów.

² *Economic Freedom of the World 2010: Annual Report*, The Fraser Institute (<http://www.fraserinstitute.org>); w rankingu jest 141 krajów.

³ *DB – Doing Business 2009 Report*, The World Bank Group (<http://www.doingbusiness.org>); 187 krajów.

⁴ *WC – IMD World Competitiveness Yearbook 2008*, Institute of Management Development (<http://www.imd.ch>); 55 krajów (gospodarek).

⁵ *GCI – The Global Competitiveness Report 2010–2011* (<http://www3.weforum.org>); 139 krajów.

⁶ *IG – 2010 KOF (Konjunkturforschungstelle) Index of Globalization* (<http://globalization.kof.ethz.ch>), 156 krajów.

⁷ *Human Development Report 2010* (<http://hdr.undp.org/>), 169 krajów.

⁸ *CPI – Corruption Perception Index 2010* – <http://transparency.org>.

Dostęp do wszystkich źródeł 23 stycznia 2011 r.

OCENA EFEKTYWNOŚCI G-20 W IMPLEMENTACJI PRZYJĘTYCH POSTANOWIEŃ

G-20 w roli instytucji sterującej gospodarką światową występuje dopiero od pierwszego szczytu na poziomie liderów. Przed każdym szczytem G-20 i po nim najgłośniejszemu komentowane są przyjęte deklaracje i problemy, co do których nie udało się wypracować rozwiązań. Na tej podstawie część komentatorów uznaje G-20 za forum nieefektywne. J. Żyżyński mówi wprost, iż zalecane przez G-20 tradycyjne, neoliberalne recepty są nieprzystosowane do schorzenia i leczą jedynie objawowo³⁷. Rzadziej wspomina się o realizacji przyjętych postanowień w państwach członkowskich. G-20 Research Group³⁸ przygotowała raport zgodności, w którym przedstawione zostały wysiłki poszczególnych państw G-20 podejmowane w celu realizacji przyjętych na szczytach ustaleń. To one tak naprawdę świadczą o efektywności tego forum. W tabeli 6 indywidualne wyniki członków G-20 przedstawiono w skali od -1 do +1, gdzie +1 oznacza pełną zgodność z podjętymi przez G-20 uzgodnieniami, a -1 całkowitą niezgodność i/lub również działania przeciwne do przyjętych na szczytach. „0” wskazuje na częściową zgodność, tzn. prace nad wdrożeniem postanowień zostały rozpoczęte, ale rezultaty nie są jeszcze w pełni widoczne. Analizując tabelę 6, można dojść do trzech zasadniczych wniosków. Po pierwsze, kraj, który organizuje szczyt, wykazuje najwyższy stopień realizacji postanowień przyjętych w deklaracji z tego szczytu. (Wielka Brytania i dwukrotnie USA wykazały całkowitą zgodność; wynik Kanady to 0,78, należy mieć jednak na uwadze, że od szczytu G-20 w Toronto do zakończenia badań dotyczących zgodności upłynęło jedynie 3,5 miesiąca. Poza tym jest to najwyższy wynik spośród członków G-20). Po drugie, państwa G-8 wykazują zdecydowanie wyższą efektywność w realizacji postanowień szczytu niż państwa rozwijające się. Najniższą skutecznością odznaczają się Indie i Indonezja, które po 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 podjęto dopiero w Londynie.

Średnia 0,36 pozwala mieć nadzieję, że G-20 sprostą funkcji głównego forum gospodarczego. Oznacza ona bowiem, że większość postanowień przyjętych na szczytach znajduje odzwierciedlenie w regulacjach krajowych. Więcej informacji o najtrudniejszych do implementacji postanowieniach przedstawiają tabele 7 i 8.

³⁷ J. Żyżyński porównuje praktyki G-20 do leczenia organizmu opanowanego przez raka za pomocą prostych recept typu „ciepło się ubierać i zdrowo odżywiać”: J. Żyżyński, „Neoliberalizm – ślepa uliczka globalizacji”, w: G. Kołodko (red.), *Globalizacja...*, op. cit., s. 36.

³⁸ *2010 G-20 Toronto Summit Final Compliance Report 28 June–29 October 2010*, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 14 listopada 2010 r.

Tabela 6
Zgodność działań członków G-20 z postanowieniami przyjętymi na szczytach grupy

Państwo	Szczyt				Średnia
	Waszyngton	Londyn	Pittsburgh	Toronto	
Indonezja	n/a	-0,4	-0,63	-0,13	-0,29
Indie	0	-0,4	-0,38	-0,29	-0,27
Argentyna	0	-0,6	-0,13	0	-0,18
Turcja	n/a	0,2	-0,25	-0,14	-0,05
Arabia Saudyjska	n/a	0,2	-0,13	-0,13	-0,02
Chiny	0	-0,4	0,13	0,38	0,03
Brazylia	1	0,2	-0,63	0,29	0,22
Rosja	0	0,4	0,38	0,13	0,23
Korea	b.d.	0	0,75	0,56	0,33
Australia	b.d.	0,6	0,5	0,56	0,42
Włochy	1	0	0,13	0,56	0,42
USA	0	0,4	1	0,33	0,43
RPA	1	0,4	0,63	-0,14	0,47
Japonia	1	0,2	0,5	0,56	0,57
Meksyk	1	0	0,75	0,56	0,58
Unia Europejska	1	0,6	0,38	0,57	0,64
Francja	1	0,8	0,63	0,56	0,75
Niemcy	1	0,8	0,63	0,56	0,75
Kanada	1	0,6	0,63	0,78	0,75
Wielka Brytania	1	1	0,5	0,78	0,82
Średnia G-20	0,67	0,23	0,24	0,28	0,36

Źródło: opracowanie na podstawie 2010 G-20 Toronto Summit Final Compliance Report, op. cit.

Polityka gospodarcza, reforma międzynarodowych instytucji finansowych, rozwój, finanse, handel i korupcja to kluczowe zagadnienia omawiane na szczytach G-20 na poziomie liderów. Najtrudniejsze do wdrożenia są postanowienia szczytu w Toronto dotyczące korupcji (wynik -0,20). Przyjęto wtedy, iż wszyscy członkowie powinni ratyfikować i implementować postanowienia Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji³⁹. Mimo że problematyka zwalczania korupcji jest jednym z ważniejszych celów G-20, 20% członków nawet nie ratyfikowało konwencji⁴⁰. Kolejnym słabym punktem deklaracji G-20 są postanowienia dotyczące handlu. Od szczytu w Londynie wskaźnik implementacji postanowień dotyczą-

³⁹ United Nations Convention against Corruption z dnia 31 października 2003 r.

⁴⁰ Niemcy, Indie, Japonia i Indonezja podpisały konwencję, ale nie ratyfikowały jej do chwili obecnej, szerzej: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.

cych handlu sukcesywnie spada (z 0,67 – uzgodnienia z Waszyngtonu, do 0,15 – deklaracja z Toronto). W deklaracji ze szczytu w Waszyngtonie przyjęto, iż w obliczu kryzysu państwa będą powstrzymywać się przed wprowadzaniem nowych barier w handlu dobrami i usługami przez następny rok. Zapis dotyczący walki z protekcjonizmem znalazł się również w deklaracji z Londynu. Jak wynika jednak z raportu Banku Światowego przygotowanego na spotkanie ministrów G-20⁴¹, w trzy tygodnie po szczycie w Londynie 9 z 19 państw naruszało ustalenia dotyczące protekcjonizmu. Poza tym państwa G-20 zobowiązały się do zakończenia negocjacji w ramach rundy urugwajskiej, która nie tylko jeszcze się nie zakończyła, lecz także nawet nie został wyznaczony termin zakończenia negocjacji.

Największy sukces to postanowienia dotyczące reformy międzynarodowych instytucji finansowych i polityki gospodarczej. Od szczytu w Waszyngtonie jednym z priorytetów G-20 jest reforma międzynarodowych instytucji finansowych. Przekładana kilkakrotnie, została zapoczątkowana jeszcze przed szczytem w Toronto (reforma BS) i ostatecznie przyjęta na szczycie w Seulu (MFW). Z kolei dzięki pakietom stabilizacyjnym, przyjętym przez państwa członkowskie na szczycie w Londynie i w odpowiednim czasie wdrożonym, udało się wyhamować recesję. Co prawda na szczycie w Toronto w 2010 r. przywódcy nie byli zgodni co do metod, tempa i zakresu niektórych działań mających na celu reformę gospodarki światowej⁴², jednak wypracowano rozwiązanie spełniające postulaty każdej ze stron. Przywódcom państw europejskich, którzy opowiadali się za ograniczeniem deficytów budżetowych i programami oszczędnościowymi, udało się przeforsować zapis, iż dług publiczny powinien być ustabilizowany do 2016 r., a deficyty budżetowe zmniejszone o połowę do 2013 r. W związku z postulatami prezydenta USA Baracka Obamy dodano zapis, iż podejmowanie konkretnych działań mających na celu osiągnięcie trwałego i zrównoważonego wzrostu powinno być dostosowane do specyfiki gospodarki każdego kraju⁴³.

⁴¹ J. Kirton, *The Implications of the G-20's London Summit for International Banking*, <http://www.g8.u-toronto.ca/scholar/kirton-iba-090515.pdf>.

⁴² A. Gradziuk, M. Koczor, „Wyniki szczytu G-20 w Toronto”, *Biuletyn PISM*, nr 100 (708), 1 lipca 2010 r.

⁴³ *The G-20 Toronto Summit Declaration*, 27 czerwca 2010 r.

Tabela 7
Efektywność w implementacji postanowień w G-20

	Polityki gospodarcze			Reforma instytucji finansowych		Rozwój		
	Londyn	Pitts-burgh	Toronto	Londyn	Pitts-burgh	Londyn	Pitts-burgh	Toronto
Arabia Saudyjska	1	1	0	0	0	0	0	-1
Argentyna	0	1	1	-1	0	-1	-1	0
Australia	1	0	1	0	1	0,5	0,5	0
Brazylia	0	0	1	-1	1	0,5	-1	0
Chiny	0	1	1	-1	1	-0,5	0	0
Francja	0	1	1	1	1	1	0	1
Indie	-1	1	-1	-1	1	-0,5	-1	0
Indonezja	0	0	0	-1	1	-0,5	-1	-1
Japonia	0	1	1	1	1	0,5	0,5	1
Kanada	1	1	1	1	1	0,5	0,5	1
Korea	0	1	1	1	1	-0,5	0	0
Meksyk	0	1	0	-1	1	0	0	-1
Niemcy	1	1	0	1	1	1	0,5	1
Rosja	1	1	1	0	1	0,5	0	0
RPA	1	1	-1	1	1	-0,5	0,5	-1
Turcja	1	1	1	-1	1	-0,5	-1	0
Unia Europejska	0	0	1	0	1	1	0,5	1
USA	0	0	0	1	1	0,5	0,5	1
Wielka Brytania	1	1	1	1	1	1	1	1
Włochy	0	0	1	0	1	0	-0,5	0
Średnia	0,35	0,7	0,55	0,05	0,9	0,15	-0,05	0,15

Źródło: 2010 G-20 Toronto Summit Final Compliance Report, op. cit.

Tabela 8
Efektywność w implementacji postanowień G-20

	Finanse			Handel				Korupecja	
	Lon- dyn	Pitts- burgh	Toron- to	Waszyng- ton	Lon- dyn	Pitts- burgh	Toron- to	Pitts- burgh	Toron- to
Arabia Saudyjska	0	-1	-1	n/a	0	0	1	-1	-1
Argentyna	-1	0	0	0	0	0	-1	0	0
Australia	0	1	0	n/a	1	0	1	1	0
Brazylia	-1	-1	0	1	1	-1	-1	0	0
Chiny	-1	0	0	0	0	0	1	0	0
Francja	1	1	0	1	1	0	1	1	0
Indie	0	-1	0	0	0	0	-1	-1	-1
Indonezja	0	-1	-1	n/a	-1	-1	0	0	0
Japonia	0	1	0	1	0	-1	1	0	-1
Kanada	0	0	1	1	1	0	1	1	0
Korea	0	1	0	n/a	1	1	1	1	0
Meksyk	0	0	-1	1	0	0	-1	1	0
Niemcy	0	1	1	1	1	0	1	0	-1
Rosja	0	1	0	0	0	-1	-1	1	0
RPA	1	0	-1	1	1	1	-1	1	0
Turcja	0	-1	0	n/a	1	1	-1	-1	0
Unia Europejska	0	1	1	1	1	1	1	0	0
USA	1	0	1	0	0	0	-1	1	0
Wielka Brytania	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Włochy	-1	0	1	1	1	1	1	0	0
Średnia	0	0,15	0,1	0,67	0,5	0,1	0,15	0,3	-0,2

Źródło: opracowanie na podstawie 2010 G-20 Toronto Summit Final Compliance Report, op. cit.

Agenda listopadowego szczytu w Seulu została znacznie powiększona w stosunku do agend poprzednich szczytów. Z jednej strony poszerzenie zakresu spraw, którymi zajmuje się G-20, jest jak najbardziej pozytywne, gdyż większość kwestii wy-

magających regulacji przekazuje temu ugrupowaniu G-8, a zatem główne forum ekonomiczne, składające się przecież w większości z krajów rozwijających się, ma silniejszy wpływ na kwestie dotyczące gospodarki światowej. Z drugiej strony nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż dokładanie kolejnych punktów do agendy ma zredukować presję wywieraną ze względu na brak implementacji już przyjętych, kluczowych postanowień⁴⁴. W chwili obecnej G-20 powinna przede wszystkim pokazać, że jest w stanie dotrzymać podjętych zobowiązań, gdyż właśnie w ten sposób potwierdzi swoją legitymację do sprawowania funkcji głównego forum gospodarczego.

Szczyt w Seulu nie przyniósł przełomu. Głównym tematem obrad były kwestie walutowe. Decyzje w tej i wielu innych sprawach liderzy odłożyli jednak do kolejnego spotkania. Zaskoczeniem był brak jakiegokolwiek reakcji na kryzys w strefie euro. Nie rozstrzygnięto również jednej z ważniejszych kwestii dotyczących handlu. Państwa G-20 zgodziły się co prawda, że szanse na dotrzymanie wyznaczonego terminu zakończenia rundy z Dauhy były nikłe, ale nie wskazały nowego terminu finalizacji negocjacji. W deklaracji końcowej kraje członkowskie przyznały, iż „nieskoordynowane działania pogorszą sytuację wszystkich”⁴⁵. Komentując szczyt w Seulu, prezydent USA Barack Obama podkreślił jednak, że „nie zawsze udaje się szybko zmienić świat, ale krok po kroku będziemy budować silniejsze międzynarodowe mechanizmy i instytucje, które pomogą w stabilizacji gospodarki, zapewnieniu stabilnego wzrostu i redukcji napięć”⁴⁶.

Szczyt w Seulu odegrał jednak istotną rolę z kilku innych względów. Po raz pierwszy spotkanie na poziomie liderów zorganizowano w kraju rozwijającym się. Po drugie, szczyt G-20 został po raz pierwszy w historii poprzedzony szczytem biznesowym, tzw. *B20 Business Summit*, w którym udział wzięło 120 czołowych biznesmenów z państw członkowskich⁴⁷. Po trzecie, po raz pierwszy szczyt G-20 odbywał się równocześnie ze szczytem APEC⁴⁸, co dodatkowo podkreśliło pozycję gospodarek wschodzących.

G-20 A PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

G-20 symbolizuje zmianę, jaka dokonała się w globalnym układzie sił od czasu: po pierwsze, końca drugiej wojny światowej i powołania archaicznych dziś już instytucji finansowych i Rady Bezpieczeństwa, po drugie, końca zimnej wojny, kiedy to chwilowo odpowiedzialność za światową gospodarkę i bezpieczeństwo, po części samozwańczo, przejęło jedno supermocarstwo. Ta zmiana oznacza, że obecnie jest znacznie więcej państw, które mają istotny wpływ na funkcjonowanie światowej gospodarki. Tym samym jest również coraz więcej państw, które mają moc od-

⁴⁴ *The G-20's Role in the Post Crisis World*, Seul 2010, opracowanie przygotowane przez klub madrycki, FRIDE i rząd Korei, s. 19.

⁴⁵ *G-20 Seoul Summit Leaders' Declaration*, 12 listopada 2010 r.

⁴⁶ *WRAPUP 8-G-20 closes ranks but skims*, 12 listopada 2010 r., dostępny na <http://www.reuters.com/article/2010/11/12/g-idUSN1119697120101112>.

⁴⁷ Więcej informacji na temat B20 <http://www.seoulg20businesssummit.org>.

⁴⁸ Należy pamiętać, iż na kilka dni przed szczytem G-20 w Toronto odbył się szczyt G-8.

działywania na bezpieczeństwo międzynarodowe, zarówno w sensie tworzenia, jak i niszczenia. Świat stał się na nowo wielobiegunowy czy, mówiąc bardziej precyzyjnie, z uwzględnieniem wciąż znacznej przewagi militarnej i gospodarczej USA, stał się światem asymetrycznej wielobiegunowości⁴⁹. Co więcej, nastąpiło wyraźne „rozproszenie potęgi” zarówno w sensie podmiotowym (jest coraz więcej ośrodków siły⁵⁰), jak i przedmiotowym. Oznacza to, że o sile państw decydują nie tylko zasoby materialne (militarne, ekonomiczne, demograficzne etc.), lecz także czynniki niematerialne, psychologiczne (takie jak wzajemne postrzeganie się) i te określane jako *soft power* – jakość dyplomacji (w tym zdolność do wykorzystywania międzynarodowych instytucji), kultura, a dziś w szczególności kontrola informacji – i *know-how* (warunkują one dostęp do nowoczesnych technologii).

Transformacja, jaka zachodzi w *global economic governance* w związku z aktywnością G-20, powinna stymulować również zmiany w odniesieniu do *global security governance*. Rozwiązywanie współczesnych złożonych problemów bezpieczeństwa, w tym przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze transnarodowym, wymaga współdziałania konkretnego grona państw – tych najsilniejszych i przez to najbardziej wpływowych. Tymczasem istniejące tradycyjne instrumenty równoważenia interesów różnych mocarstw i zapewnienia bezpieczeństwa – z Radą Bezpieczeństwa na czele – nie są dostosowane do wyzwań współczesności i obecnego układu sił. Bez wielostronnej i, co należy podkreślić, zinstytucjonalizowanej współpracy nie jest możliwe zmniejszanie czy eliminowanie współczesnych zagrożeń zarówno w sferze bezpieczeństwa militarnego (np. kwestie nieprolifracji BMR), jak i ekonomicznego (finansowego, energetycznego, żywnościowego) czy ekologicznego. Współpraca państw w ramach G-20 może skłonić je do poszukiwania analogicznych rozwiązań w niektórych z tych obszarów i szerszego uwzględnienia różnych doświadczeń w mierzeniu się z problemami bezpieczeństwa oraz różnych priorytetów krajów Północy i Południa.

Sama G-20 może być użytecznym forum współpracy w kwestiach związanych z bezpieczeństwem energetycznym (czy szerzej surowcowym) oraz klimatycznym. W skład ugrupowania wchodzi najwięksi światowi konsumenci surowców, energii i tym samym najwięksi emitenci gazów cieplarnianych. Z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego ważne jest również uczestnictwo w G-20 dwóch największych producentów paliw węglowodorowych – Arabii Saudyjskiej i Rosji, a także

⁴⁹ Samuel Huntington w esej „The lonely superpower” opublikowanym na łamach *Foreign Affairs* w 1999 r. określił porządek międzynarodowy mianem „jedno-wielobiegunowego”, stawiając proroczą tezę, że im bardziej supermocarstwo będzie działać na arenie międzynarodowej w sposób unilateralny, tym szybciej zostanie osamotnione, a następnie zdetronizowane. Świat zaś przekształci się w wielobiegunowy.

⁵⁰ Najbardziej wyrazistą koncepcją ostatnich lat podkreślającą rolę wielu nowych ośrodków siły, zarówno państwowych, jak i niepaństwowych, jest propozycja Richarda Haasa zaprezentowana w esej o wymownym tytule „The age of nonpolarity”. Haas stawia tezę, że obecny porządek międzynarodowy jest w istocie chaotycznym, przejściowym stanem, w którym nie ma biegunów i globalnego zarządzania. Wiele ośrodków siły utrudnia porozumienie się w najważniejszych dla bezpieczeństwa międzynarodowego kwestiach. Tworzone są jedynie nietrwałe koalicje *ad hoc*. Świat *nonpolar* po zaangażowaniu we współpracę wybranych ośrodków siły będzie się przekształcał w świat wielobiegunowy. R. Haas, „The age of nonpolarity”, *Foreign Affairs*, maj–czerwiec 2008.

biopaliw – Brazylii i USA⁵¹. Ze względu na współczesne trendy na rynkach energetycznych i wzrost niepewności co do funkcjonowania branży energetycznej, które są w pewnej mierze konsekwencją kryzysu finansowego, ważne jest zajęcie się przez kraje G-20 tą sferą.

Zarówno bezpieczeństwo energetyczne, jak i zagadnienie zmian klimatycznych były tematami rozmów kolejnych szczytów. Już w deklaracji z Pittsburgha uznano, że zapewnienie dostępu do zróżnicowanych i osiągalnych cenowo źródeł czystej energii jest kluczowe dla osiągnięcia długoterminowego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Zwrócono uwagę, że nieefektywny i coraz bardziej podatny na zaburzenia rynek wpływa negatywnie zarówno na konsumentów, jak i producentów. Podkreślono również, że zwiększanie efektywności energetycznej, inwestowanie w czystą i odnawialną energię oraz promowanie energooszczędności jest konieczne nie tylko w walce ze zmianami klimatycznymi, lecz także dla wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego (głównie przez dywersyfikowanie bilansu energetycznego). Jednocześnie za główną barierę w rozwoju inwestycji w zieloną energię i energooszczędne technologie uznano nieefektywne subsydiowanie paliw kopalnych.

Wychodząc z tych założeń, podczas spotkania w Pittsburghu przywódcy podjęli kilka istotnych zobowiązań dotyczących: 1) zwiększenia przejrzystości i stabilności rynków przez publikowanie kompletnych i dokładnych, najlepiej miesięcznych danych dotyczących produkcji ropy naftowej, konsumpcji, rafinacji i poziomu rezerw strategicznych⁵² oraz przez wzmocnienie dialogów między producentami i konsumentami; 2) walki z manipulacją na rynkach ropy naftowej prowadzącą do wzrostu cen – kluczowa w tym względzie jest rola regulatorów rynków energetycznych i implementacja rekomendacji IOSCO; 3) zrjonalizowania i wycofania w średnim okresie nieefektywnych subsydiów paliw kopalnych, które zachęcają do marnotrawnej konsumpcji – przywódcy zwrócili się zatem do IEA o opracowanie analizy rynku paliw kopalnych i ocenę, w jakim stopniu subsydiowanie paliw kopalnych uniemożliwia osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju (w tym ograniczenia emisji CO₂); 4) stymulowania inwestycji w czystą energię i podnoszenia efektywności energetycznej, a także zapewnienia finansowego i technicznego wsparcia dla tego rodzaju projektów w krajach rozwijających się; 5) rozprzestrzeniania i transferu technologii produkcji czystej energii, w tym wspólnych badań i budowy odpowiednich zdolności⁵³.

Szczególnie istotne wydają się podejmowane przez G-20 konkretne zobowiązania dotyczące walki z subsydiowaniem paliw kopalnych, zwłaszcza że szczyt klima-

⁵¹ Pozostałymi największymi producentami biopaliw są kraje UE – zwłaszcza Francja i Niemcy, a także Chiny i Indie. Istnieją wprawdzie fora współpracy grupujące wszystkie te państwa – UN International Biofuels Forum – ale w przeciwieństwie do G-20 nie obejmują one Indonezji, która staje się coraz ważniejszym eksporterem biopaliw.

⁵² Aby zrealizować to zobowiązanie, państwa wskazały na konieczność poprawy wewnętrznych zdolności w tym zakresie przy pomocy IEA oraz OPEC. Udzielono również wsparcia inicjatywie Międzynarodowego Forum Energii (IEF) JODI (*Joint Oil Data*), w ramach której sześć instytucji statystycznych ocenia sytuację popytowo-podażową na rynku naftowym. Inicjatywa powstała już w 2001 r., ale wciąż istnieje wiele barier w zwiększeniu przejrzystości rynku. Zob. <http://www.jodidata.org/>.

⁵³ *Leaders' Statement the Pittsburgh Summit*, 24–25 września 2009 r., s. 13–15.

tyczny w Kopenhadze nie przyniósł postępu w walce ze zmianami klimatycznymi. Szczyt w USA zapoczątkował pracę ministerstw finansów i energii państw członkowskich nad przygotowywaniem terminarzy i strategii wycofania średniookresowych subsydiów, uwzględniających indywidualne uwarunkowania wewnętrzne. IEA, OPEC, OECD oraz Bank Światowy przygotowały natomiast już na następny szczyt w Toronto raport o subsydiach w sektorze energetycznym⁵⁴.

Kolejne szczyty nie tylko potwierdzają dotychczasowe zobowiązania w wymiarze energetyczno-klimatycznym bezpieczeństwa, lecz także dowodzą, że G-20 reaguje na nowo pojawiające się problemy ze sfery bezpieczeństwa surowcowego i ekologicznego i elastycznie angażuje się w nowe dziedziny współpracy. W związku z klęską ekologiczną w Zatoce Meksykańskiej najpierw w Toronto zwrócono uwagę na konieczność zajęcia się zagadnieniem przeciwdziałania tego rodzaju katastrofom spowodowanym przez człowieka, a następnie w Seulu bardziej szczegółowo określono charakter współpracy w sferze globalnej ochrony środowiska morskiego (GMEP – *Global Marine Environment Protection*). Jej celem jest wymiana doświadczeń i stworzenie wspólnych instrumentów zapobiegania katastrofom ekologicznym związanym z eksploatacją złóż szelfowych i transportem morskim⁵⁵.

Obecnie pojawia się nowa potrzeba zajęcia się przez G-20 szerszą niż do tej pory problematyką surowcową – m.in. zagadnieniem wzrostu cen na rynkach surowców mineralnych i pierwiastków ziem rzadkich⁵⁶, ale także cen żywności. W odpowiedzi na nią prezydent Francji Nicolas Sarkozy zapowiedział, że jednym z priorytetów francuskiej prezydencji w G-20 w roku 2011 będzie włączenie zagadnień funkcjonowania rynków surowców i możliwości wprowadzenia ich regulacji. Już na styczniowym paryskim spotkaniu ministrów finansów i dyrektorów banków centralnych G-20 dyskutowano kwestie uporządkowania rynku surowców.

G-20 jest zatem forum umożliwiającym podejmowanie współpracy między najważniejszymi krajami Północy i Południa w różnych ekonomicznych (finansowym, surowcowym) i ekologicznych wymiarach bezpieczeństwa międzynarodowego. Ponieważ zaś odzwierciedla zmiany, jakie zaszły w układzie sił w wyniku procesów globalizacji, a także rozpadu systemu dwubiegunowego, jest znacznie bardziej reprezentatywną instytucją niż większość relikwów przeszłości. Istnieje zatem szansa, że okaże się również bardziej efektywna w wypracowaniu strategicznego podejścia do najważniejszych problemów nie tylko finansowych, lecz także surowcowych i klimatycznych, które w istotny sposób wpływają na bezpieczeństwo międzynarodowe.

⁵⁴ *The G-20 Toronto Summit Declaration*, 26–27 czerwca 2010 r., pkt 42.

⁵⁵ Nowym tematem podnoszonym przez G-20 podczas szczytu seulskiego był również problem utraty bioróżnorodności w globalnym środowisku naturalnym. Na temat kwestii energetycznych i ekologicznych zob. *The G-20 Seoul Summit Leaders Declaration*, 11–12 listopada 2010 r., s. 14–17.

⁵⁶ Zob. rozdział *Rocznika Strategicznego* „Geopolityka surowców energetycznych – trendy globalne i regionalne po kryzysie finansowym”, s. 261–282.

WYZWANIA STOJĄCE PRZED PREZYDENCJĄ FRANCUSKĄ W 2011 R.

2011 to rok prezydencji francuskiej w G-20 i zarazem szczególnie ważny rok dla prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, który przygotowuje się do wyborów prezydenckich w 2012 r. Zważywszy na to, że najprawdopodobniej jego głównym kontrkandydatem będzie Dominique Strauss-Kahn – dyrektor zarządzający MFW – kampania wyborcza z pewnością wyjdzie poza terytorium francuskie, a główne starcie może odbyć się na forum międzynarodowym. Pod hasłem „Nowy świat, nowe idee” Nicolas Sarkozy przedstawił 27 stycznia 2011 r. główne założenia francuskiej prezydencji. W porównaniu z zapowiedziami składanymi przez prezydenta Francji na ubiegłorocznym szczycie w Davos⁵⁷ plan działania G-20 na 2011 r. nazywać należy raczej planem stopniowych udoskonaleń niż rewolucyjną wizją. Do priorytetów prezydencji francuskiej należą⁵⁸:

1) Koordynacja polityki gospodarczej i redukcja globalnych nierównowag. Prezydencja francuska w 2011 r. będzie koncentrować się na kontynuowaniu wdrażania i monitoringu ustaleń podjętych na poprzednich szczytach. Na podstawie wstępnych wyników analiz z realizacji już przyjętych postanowień zostaną podjęte dalsze decyzje co do ich zmiany/rozszerzenia.

2) Wzmocnienie regulacji finansowych. Agenda na rok 2011 przewiduje przede wszystkim kontynuację już rozpoczętych projektów i wzmocnienie nadzoru nad ich realizacją. Tam, gdzie przyjęte zasady okazały się niewystarczające, zostaną one zastrzeżone (np. zasady dotyczące przejrzystości i integralności rynków finansowych). Specjalne regulacje zostaną również przyjęte dla finansowych instytucji niebankowych. Tematem obrad G-20 będzie ciągle nierozwiązany problem korupcji.

3) Reforma międzynarodowego systemu walutowego. Francja zamierza kontynuować działania podjęte przez prezydencję koreańską. Do głównych zadań G-20 w tym zakresie należeć będzie rozpoznanie przyczyn i konsekwencji nieprawidłowości w funkcjonowaniu międzynarodowego systemu walutowego. Następnie, w celu uniknięcia pogłębienia nierównowagi globalnej i dalszych negatywnych skutków dla gospodarki światowej, powinny zostać podjęte decyzje zapobiegające nadmiernej zmienności kursów niektórych walut i niedostatecznej elastyczności innych. Nicolas Sarkozy zaproponował Chinom organizację seminarium poświęconego reformie systemu walutowego. Taki ukłon prezydenta Francji w stronę mocarstwa azjatyckiego ma najprawdopodobniej trzy przyczyny. Po pierwsze, wybór Chin jako organizatora seminarium ma skłonić władze tego państwa do zajęcia jednoznacznego stanowiska w sprawie urynkowania kursu juana. Po drugie, powierzenie przeprowadzenia debaty akurat Chinom podkreśla, jak istotnym partnerem gospodarczym są one dla Francji⁵⁹. Po trzecie, przejście zagadnień dotyczących między-

⁵⁷ „France and the G-20...”, op. cit.

⁵⁸ G-20 posiada swoją stronę ogólną www.g20.org. Jednakże wraz z każdą kolejną prezydencją zostaje utworzona nowa strona internetowa. W 2011 r. jest to www.g8g20.org.

⁵⁹ Francja jest czwartym partnerem handlowym Chin w Europie. Listopadowa wizyta Hu Jintao we Francji, która miała na celu m.in. omówienie agendy G-20, zaowocowała kolejnymi chińskimi inwestycjami w tym kraju. *China and France sign deals as Hu Jintao visits in Paris*, 4 listopada 2010 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11694214>.

narodowego systemu walutowego i podjęcie próby ich regulacji przez G-20 ma zmniejszyć wpływ MFW w tym zakresie, a co za tym idzie, dodać kilka punktów Sarkozy'emu w wyścigu o prezydenturę.

4) Walka ze zmiennością cen surowców. Problematyka ta została zasygnalizowana już na szczycie w Pittsburghu, jednakże dopiero prezydencja francuska nadała jej charakter priorytetowy. Głównym wyzwaniem stawianym przez prezydencję francuską jest redukcja nadmiernej zmienności cen surowców (w szczególności cen produktów rolnych) i walka z negatywnymi skutkami tej zmienności. Państwa G-20 uważają się za właściwe do podjęcia tego problemu m.in. dlatego, iż na ich obszarze znajduje się 65% ziemi uprawnej na świecie i uprawia się 77% światowej produkcji zboża. Brak reakcji na występujące zmiany cen może doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa żywności⁶⁰ (*food security*) dla ludności na całym świecie. Z inicjatywy prezydencji francuskiej w maju 2011 r. po raz pierwszy spotykają się ministrowie rolnictwa krajów członkowskich G-20.

5) Praca na rzecz rozwoju. Przyjęty w Seulu pierwszy plan działania na rzecz rozwoju ma zostać poszerzony o kolejne kwestie. W 2011 r. G-20 szczególną uwagę poświęca zagadnieniom dotyczącym infrastruktury, rozwoju sektora prywatnego, handlu, ochrony opieki społecznej i zmienności cen surowców rolnych. W ramach tego priorytetu mają zostać również podjęte rozmowy dotyczące innowacyjnego finansowania dla rozwoju. Prezydent Nicolas Sarkozy powróci prawdopodobnie do propozycji podatku od transakcji finansowych, którą złożył podczas szczytu w Toronto w 2010 r.

6) Zatrudnienie i społeczny wymiar globalizacji⁶¹. Prezydencja francuska dodała ten priorytet dopiero w lutym 2011 r. Obejmuje on: promowanie zatrudnienia dla młodzieży i osób niepełnosprawnych, przestrzeganie i rozwijanie mechanizmów ochrony socjalnej, poprawę przestrzegania praw socjalnych i pracowniczych.

Głównym wyzwaniem stojącym przed prezydencją francuską jest zwiększenie efektywności G-20 w zakresie realizacji podjętych zobowiązań. G-20 bez wątpienia sprawdziła się jako forum podejmujące działania antykrzysowe. Od momentu przekształcenia w główne forum ekonomiczne spadła jednakże ranga podejmowanych decyzji. Obecnie szczyty G-20 stały się raczej spotkaniami, na których omawia się poszczególne problemy, bez przyjmowania konkretnych, jednoznacznych rozwiązań. Paweł Świeboda wskazuje na dwa zdarzenia, które mogą zmienić przedstawiony stan rzeczy⁶². Po pierwsze, wybuch nowego kryzysu gospodarczego, który postawi znów G-20 w stan gotowości. Po drugie, kraje rozwijające się, inne niż Chiny i Indie, zamiast kolejnej listy zażaleń, przejmą inicjatywę i przedstawią własne propozycje działań. Żadnej z tych sytuacji nie można wykluczyć.

⁶⁰ Szerzej o skutkach wzrostu cen surowców zob. A. Wróbel, „Implikacje wzrostu cen surowców rolnospożywczych dla bezpieczeństwa państw i stosunków międzynarodowych”, w: J. Symonides (red.), op. cit.

⁶¹ Od 24 stycznia do 10 lutego szóstym priorytetem prezydencji francuskiej była „poprawa koordynacji w skali światowej” (reformacja ONZ, współpraca z organizacjami regionalnymi, reforma samej G-20).

⁶² P. Świeboda, *Crunch Time for the G-20*, 27 stycznia 2011 r., http://demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=722&Itemid=120&lang=pl.

PODSUMOWANIE

G-20 w obecnym kształcie to kolejny etap procesu, który miał na celu włączenie potęg wschodzących do sterowania gospodarką światową. Od szczytu w Waszyngtonie w 2008 r. kraje rozwijające się na równi z krajami G-8 decydują o najważniejszych sprawach dotyczących gospodarki światowej. Pomimo wielu zarzutów dotyczących reprezentatywności i efektywności działania G-20, która sprawdziła się jako forum antykryzysowe, obecnie jest jedyną instytucją mogącą podjąć próbę sterowania gospodarką światową. Przejście w główne forum ekonomiczne, udany szczyt w Seulu i bardzo ambitna agenda prezydencji francuskiej pozwalają żywić nadzieję, że właśnie takie forum współpracy decydenci kluczowych gospodarek świata uznają za najbardziej odpowiednie dla poszukiwania rozwiązań problemów globalnych. W celu zwiększenia skuteczności i efektywności działania G-20 w najbliższych latach powinna skoncentrować się na następujących zagadnieniach. Po pierwsze, podniesienie wskaźnika implementacji przyjętych postanowień. Należy położyć nacisk na wdrażanie przyjętych postanowień, a nie na dodawanie kolejnych punktów do agendy. Po drugie, priorytet na najbliższe lata powinno stanowić nawiązanie i wzmocnienie współpracy z tzw. *uninvited*, czyli z państwami, które nie są członkami G-20. Pełną możliwość sterowania 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 G-20 w państwach niebędących członkami, a z drugiej będzie umożliwiał tym krajom zgłaszanie swoich postulatów na forum G-20. Po trzecie, istotna jest również szeroka kooperacja G-20 z już funkcjonującymi organizacjami międzynarodowymi. Ścisła współpraca z MFW w sferze finansów, z BS w kwestiach dotyczących rozwoju, z WTO w kwestii zakończenia negocjacji rundy urugwajskiej, z ONZ w takich dziedzinach jak ochrona środowiska, korupcja, energetyka pozwoli G-20 skutecznie koordynować gospodarkę światową.

Jeżeli nie G-20, to co? Jeżeli formuła G-20 jednak się nie sprawdzi, to 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 takie, które w przyszłości, kiedy osiągną wyższy stopień integracji, mogłyby współdecydować o kształcie gospodarki światowej: Mercosur w Ameryce Południowej, NAFTA w Ameryce Północnej, ECOWAS, SADC w Afryce, 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 stanie się możliwe najwcześniej w drugiej połowie XX 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 między państwowymi. Mechanizm sterowania gospodarką światową oparty na współpracy organizacji regionalnych powinien być dwupłaszczyznowy. Poszczególne organiza-

cje powinny rozwiązywać problemy dotyczące danego regionu w ramach danej organizacji, a problemy globalne, dotyczące wszystkich lub większości 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 – pod warunkiem że okażą się skuteczne – wprowadzenie ich na forum globalne⁶³. Jest to jednak kwestia co najmniej kilkudziesięciu lat.

⁶³ G.W. Kołodko, *Truth, Errors, and Lies: Politics and Economics in a Volatile World*, Columbia University Press, New York 2011.