



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 40 (1016), 23 kwietnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński  
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

## Państwa BRICS a międzynarodowe zarządzanie gospodarcze: projekt Nowego Banku Rozwoju BRICS

Maya Rostowska

*Na spotkaniu ministrów finansów i szefów banków centralnych państw G20 w dniach 18–19 kwietnia podkreślono znaczenie rynków wschodzących w międzynarodowej architekturze finansowej. Usatysfakcjonuje to państwa BRICS, które potwierdziły zamiar utworzenia Nowego Banku Rozwoju. Jednak szczyt, który odbył się w Durbanie w zeszłym miesiącu, pokazał, że Chiny, Rosja, Indie, Brazylia i RPA mają trudności z uzgodnieniem podstawowych zasad funkcjonowania banku. Konsekwencje jego utworzenia dla Unii Europejskiej będą zależały od ostatecznego kształtu NBR, ale niepowodzenie projektu najprawdopodobniej nie byłoby dla UE korzystne.*

Zrównoważenie międzynarodowego zarządzania gospodarczego zajmuje w ostatnich tygodniach ważne miejsce w agendach międzynarodowych spotkań. Na zeszłotygodniowym spotkaniu w Waszyngtonie ministrowie finansów i szefowie banków centralnych państw G20 zdecydowali się poprawić pozycję wschodzących gospodarek w Międzynarodowym Funduszu Walutowym (MFW). Na szczycie w New Delhi w marcu 2012 r. kraje BRICS (w skład tej grupy wchodzi Brazylia, Rosja, Indie, Chiny oraz od 2010 r. RPA) ogłosiły zamiar utworzenia Nowego Banku Rozwoju (NBR), aby zwiększyć swoją autonomię i wpływ na międzynarodowe zarządzanie gospodarcze. Zostało to potwierdzone na zakończeniu tegorocznego szczytu w Durbanie, na którym postanowiono, że NBR otrzyma 50 mld dol. kapitału zakładowego, a jego zadaniem będzie finansowanie projektów rozwojowych i infrastruktury w BRICS oraz w innych gospodarkach wschodzących.

**Narzędzie autonomii.** Dla krajów BRICS główną motywacją utworzenia banku rozwoju jest chęć zwiększenia ich międzynarodowej autonomii finansowej dzięki zmniejszeniu ich uzależnienia od instytucji Bretton Woods, tj. Banku Światowego (BS) i MFW. Państwa BRICS uważają, że ich wpływ w tych instytucjach (łącznie 11,4% głosów w BS i 11% w MFW) nie jest współmierny z ich udziałem w światowym PKB (15% w 2012 r.).

NBR pozwoliłby BRICS uniezależnić się od pomocy rozwojowej BS, rzekomo zdominowanego przez wpływy Zachodu. Dzięki całkowitej kontroli procesu podejmowania decyzji we własnym banku państwa BRICS mogłyby skupić się na swoich priorytetach rozwojowych, takich jak infrastruktura. Stosunkowo duża baza kapitałowa NBR wzmocniłaby niezależność BRICS od priorytetów rozwojowych BS – ma ona wynieść 50 mld dol., co jest kwotą wysoką w porównaniu z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (26 mld dol.), Azjatyckim Bankiem Rozwoju (21 mld dol.) oraz Międzyamerykańskim Bankiem Rozwoju (11,4 mld dol.), choć mniejszą niż baza kapitałowa Afrykańskiego Banku Rozwoju (100 mld dol.) i Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, ramienia BS odpowiedzialnego za pożyczki (190 mld dol.).

NBR, wraz z funduszem rezerwowym (100 mld dol.), zmniejszyłby zależność BRICS od pożyczek Funduszu, regulowanych przez ścisłe przepisy fiskalne i gospodarcze, a przez to coraz mniej atrakcyjnych. Pożyczki z łagodniejszymi warunkami, przewidziane przez BRICS, zmniejszyłyby zależność od MFW, zapewniając alternatywne źródło finansowania w razie przejściowych problemów z płynnością.

**Narzędzie wpływu.** Poza poszerzeniem niezależności BRICS od instytucji multilateralnych, NBR mógłby zwiększyć międzynarodowy wpływ państw tej grupy. Jeżeli warunki pożyczek NBR nie będą wymagać tak bolesnych

i niepopularnych decyzji gospodarczych jak decyzje MFV (co jest prawdopodobne), gospodarki wschodzące będą coraz chętniej zwracały się do tego alternatywnego źródła finansowania. Efekt ten zostanie spotęgowany przez to, że priorytety NBR prawdopodobnie będą bliższe tym z innych krajów rozwijających się (jak np. infrastruktura). Dlatego też taka instytucja może zwiększyć wpływ krajów BRICS w międzynarodowym zarządzaniu gospodarczym, kosztem MFV i BŚ.

Państwa BRICS mogłyby również wykorzystywać swój bank do zwiększania wpływów w strategicznych dla nich regionach. Grupa wyraziła już zamiar umożliwienia członkostwa w NBR innym krajom, w tym Turcji i Meksykowi. Pod względem wpływów gospodarczych bank mógłby okazać się szczególnie przydatny dla BRICS jako narzędzie legitymizacji inwestycji, nie zawsze mile widzianych przez kraje biorców. Przykładowo chińskie inwestycje w Afryce budziłyby mniej zastrzeżeń wśród rządów i społeczeństw, gdyby dokonał ich bank rozwoju utworzony przez kraje Południa dla krajów Południa. Państwa BRICS mogłyby również wywierać wpływ polityczny przez udzielanie pożyczek lub pomoc w projektach rozwojowych. Byłoby to narzędzie szczególnie użyteczne dla Rosji w tych krajach, które uważa ona za swoją tradycyjną strefę wpływu.

**Szanse na sukces.** Po zeszłorocznej deklaracji zamiaru ustanowienia NBR przedstawiciele BRICS spotkali się dwukrotnie, aby omówić projekt przed szczytem w Durbanie. Jednak szczyt w RPA przyniósł niewiele więcej niż powtórzenie deklaracji ogłoszonych w New Delhi. Podjęcie konkretnych działań w celu utworzenia NBR utrudniają przeszkody napotkane przez przywódców BRICS podczas negocjacji. Największym problemem jest finansowanie. Nie uzgodniono jeszcze umowy o wielkości poszczególnych wkładów kapitału początkowego banku – równy udział (po 10 mld dol.) to zaledwie 0,12% PKB Chin, ale aż 2,5% PKB RPA. Inne kontrowersje dotyczą m.in. lokalizacji banku, jego struktury oraz rodzajów projektów do podjęcia.

Rozwiązanie tych problemów będzie utrudnione przez bariery we współpracy między krajami BRICS. Państwa te znacznie się różnią (są to demokracje i niedemokracje, eksporterzy i importerzy surowców, rosnące potęgi gospodarcze i słabnące mocarstwa), co powoduje rozbieżność ich interesów<sup>1</sup>, a w niektórych przypadkach wręcz konflikt interesów – np. w Środkowej Azji, gdzie o wpływy rywalizują Rosja i Chiny. Uniemożliwiło to państwom BRICS efektywną współpracę w przeszłości (nie były w stanie uzgodnić wspólnego kandydata na najważniejsze stanowiska w MFV, BŚ ani w Światowej Organizacji Handlu). Największą przeszkodą jest jednak międzynarodowa waga gospodarcza Chin. Może ona stworzyć napięcie wewnątrz BRICS, jeżeli siła chińskich wpływów zacznie przypominać dominację USA w MFV. W razie problemów Chiny mogą rozważyć, czy nie osiągnęłyby więcej przez swoje własne instytucje narodowe, jak np. Chiński Bank Rozwoju.

Na zakończenie szczytu w Durbanie przywódcy BRICS postawili swoim ministrom finansów i prezesom banków centralnych zadanie kontynuowania prac nad NBR do ich następnego posiedzenia we wrześniu br. Biorąc pod uwagę trudności, jakie napotykają potencjalni architekci Banku, ważne jest, aby porozumienie osiągnięto jak najszybciej. Jednak brak jakichkolwiek widocznych postępów w tworzeniu Banku podczas szczytu w RPA wskazuje, że o ile nie znajdzie się dość woli politycznej, ten projekt prawdopodobnie ugrzęźnie.

**Konsekwencje dla UE i Polski.** Konsekwencje utworzenia NBR dla UE będą zależały od jego ostatecznego kształtu, lecz pewne wstępne wnioski można sformułować już teraz. Z jednej strony powstanie Banku BRICS może zagrozić regionalnemu wpływowi UE, jeśli NBR umożliwi członkostwo Turcji lub jeśli Rosja będzie wykorzystywać Bank do odzyskania wpływu na byłe republiki radzieckie. Byłoby to niekorzystne dla stosunków UE z Turcją oraz dla Partnerstwa Wschodniego, które jest kluczową polską inicjatywą. Z drugiej strony poprawa infrastruktury na rynkach wschodzących, finansowana przez instytucję niewymagającą żadnych funduszy europejskich, może okazać się pozytywna dla państw członkowskich UE, które coraz chętniej wchodzą w relacje handlowe z krajami szybko rozwijającymi się. Ulepszona infrastruktura w gospodarkach wschodzących w Afryce i Azji Południowo-Wschodniej może poprawić warunki inwestycyjne dla przedsiębiorstw europejskich oraz ułatwić przepływ towarów i usług w zakresie handlu UE z tymi krajami.

Co więcej, upadek projektu NBR niekoniecznie byłby korzystny dla UE. Gdyby nie udało się utworzyć instrumentu w celu zrównoważenia globalnego zarządzania gospodarczego, państwa BRICS prawdopodobnie powróciłyby do próby zreformowania istniejących instytucji multilateralnych, kosztem gospodarek rozwiniętych, takich jak państwa członkowskie UE. Pewne sukcesy grupa już osiągnęła: w 2010 r. zatwierdzono reformy przesuwające kwoty udziałów członkowskich, umieszczając państwa BRIC (BRICS bez RPA) wśród 10 największych udziałowców MFV, zmniejszając wpływ zaawansowanych gospodarek, w tym UE, z którymi Polska ma wspólne interesy. Po wejściu w życie reform z 2010 r. udział Polski w głosowaniu w MFV zwiększył się z 0,7% do 0,84%, jednak dalsze reformy na korzyść wschodzących gospodarek mogłyby zagrozić jej pozycji.

<sup>1</sup> B. Znojek, *Od BRIC do BRICS. Rozwój współpracy gospodarek wschodzących*. „Biuletyn PISM”, nr 43 (792), 27 kwietnia 2011 r., [www.pism.pl/publiacje/biuletyn/nr-43-792](http://www.pism.pl/publiacje/biuletyn/nr-43-792).