



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO B. ADAMSKIEGO

BIULETYN

Nr 55 (587) • 2 października 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Nowa rola G20 w systemie zarządzania gospodarką światową

Artur Gradziuk

Podczas szczytu w Pittsburghu zapadła decyzja o uczynieniu z G20 głównego forum międzynarodowej współpracy gospodarczej. Grupa ta, spotykająca się od 2008 r. na szczeciu przywódców państw, ma mieć wpływ na najważniejsze sprawy dotyczące gospodarki światowej. Wzrost znaczenia G20 jest nie tylko odpowiedzią na zarzuty o niereprezentatywność G8, ale wynika również z konieczności wzmocnienia współpracy między najważniejszymi gospodarkami świata. Polska nie posiada perspektyw na członkostwo w G20, jednak może mieć wpływ na działalność grupy poprzez aktywny udział w formułowaniu stanowiska Unii Europejskiej.

Pierwotna formuła G20. Grupa G20 jako forum ministrów finansów i szefów banków centralnych została utworzona w 1999 r., ale wywodzi się z formuły spotkań przywódców największych gospodarek świata (G7) odbywających się regularnie od 1975 r. Podczas spotkania ministrów finansów G7 we wrześniu 1999 r. podjęto decyzję o powołaniu „nowego mechanizmu nieformalnego dialogu w ramach systemu instytucjonalnego z Bretton Woods, w celu poszerzenia dialogu i promocji współpracy systemowo istotnych gospodarek świata w zakresie kluczowych kwestii polityki gospodarczej i finansowej”. Główną przyczyną powołania G20 była potrzeba znalezienia wspólnej odpowiedzi na kryzys finansowy z 1997 r. Jednocześnie zmiany w strukturze gospodarki światowej i wzrost znaczenia rynków wschodzących wymagały ingerencji w architekturę *global economic governance*, zwłaszcza wobec nasilających się zarzutów o niereprezentatywność G7/G8. G20 stało się bardziej geograficznie i ekonomicznie zróżnicowaną grupą niż G8, gdyż w jej skład weszło 10 gospodarek uprzemysłowionych (państwa G8, Australia i Unia Europejska) i 10 tzw. gospodarek wschodzących (Arabia Saudyjska, Argentyna, Brazylia, Chiny, Indie, Indonezja, Meksyk, Republika Korei, RPA i Turcja), reprezentujących łącznie blisko 90% PKB oraz 75% ludności świata. Nie ustalono formalnych kryteriów, na podstawie których państwa zostaną zaproszone do uczestnictwa w G20. Niemniej przyjęto zasadę, że powinny to być istotne dla gospodarki światowej państwa, a skład grupy powinien być zrównoważony regionalnie. Ponieważ cztery państwa UE należące do G7 weszły w skład grupy, wykluczono włączenie innych państw europejskich dla uniknięcia nadreprezentacji Europy. Zaproszono natomiast Unię Europejską reprezentowaną przez kraj sprawujący prezydencję oraz EBC, aby w sposób pośredni umożliwić uczestnictwo w G20 mniejszym państwom UE.

Działalność G20 była wzorowana na funkcjonowaniu G7. Grupa nie posiadała stałego sekretariatu, statutu, nie było głosowań, nie podejmowała też wiążących decyzji. Spotkania miały charakter nieformalnego dialogu, a ich głównym celem było osiąganie konsensusu w ważnych dla gospodarki światowej kwestiach, w których porozumienia nie udało się wypracować na innych forach. W początkowym okresie najważniejszym tematem spotkań było zapobieganie kryzysom finansowym i łagodzenie ich skutków, a ich rezultatem m.in. wsparcie dla rozpowszechniania międzynarodowych standardów w zakresie poprawy przejrzystości funkcjonowania instytucji systemu finansowego. Dialog na forum G20 przyczynił się m.in. do wsparcia walki z finansowaniem terroryzmu, praniem brudnych pieniędzy, unikaniem opodatkowania, jak również do postępu w reformie międzynarodowych instytucji finansowych. Pomimo swojego nieformalnego charakteru, G20 zajęło ważne miejsce w systemie *global governance*, wpływając na program działalności nie tylko instytucji uczestniczą-

cych *ex officio* w spotkaniach grupy (MFW, Banku Światowego, Międzynarodowego Komitetu Mone-tarnego i Finansowego oraz Komitetu Rozwoju), ale również innych instytucji międzynarodowych.

Wzrost rangi G20. Po blisko dekadzie spotkań na szczeblu ministrów i szefów banków central-nych, w listopadzie 2008 r. po raz pierwszy odbyło się spotkanie członków grupy na szczeblu głów państw i szefów rządów. Uzasadnieniem dla podniesienia rangi G20 był kryzys finansowy, którego oznaki w drugiej połowie 2008 r. zaczęły być odczuwalne nie tylko u jego źródeł, w Stanach Zjedno-czonych, ale w całej gospodarce światowej. Wpływ kryzysu finansowego na spadek popytu, handlu międzynarodowego oraz cen niektórych towarów, jak również odpływ kapitału z rynków wschodzą-cych i krajów rozwijających się sprawił, że wiele państw nawet o stabilnym systemie bankowym mocno odczuło skutki kryzysu finansowego. Skala i globalny charakter kryzysu wymagały niespoty-kaniej dotychczas koordynacji działań. G20, skupiające w przeciwieństwie do G8 również najważniej-sze gospodarki wschodzące, uznano za najbardziej odpowiednie forum do podejmowania decyzji na temat metod wychodzenia z kryzysu i przeciwdziałania jego wystąpieniu w przyszłości.

Pierwsze dwa szczyty G20, w Waszyngtonie w listopadzie 2008 r. oraz w Londynie w kwietniu 2009 r. udowodniły, że najważniejsze kraje gospodarki światowej są w stanie dojść do konsensusu w odpowiedzi na kryzys, jak również opracować wspólną wizję reform międzynarodowego systemu finansowego, czego głównym dowodem był plan ożywienia i reform gospodarki światowej przyjęty w Londynie. Sukces obu spotkań sugerował, że to właśnie G20 będzie forum, na którym uzgadniane będą w najbliższej przyszłości najważniejsze kwestie dotyczące gospodarki światowej. Na szczycie w Pittsburghu podjęto historyczną decyzję o uczynieniu z G20 głównego forum międzynarodowej współpracy gospodarczej państw wchodzących w skład grupy.

Perspektywy. Zasady funkcjonowania grupy uzgodnione zostaną na następnym szczycie G20. Niewątpliwie decyzja z Pittsburgha jasno określa, gdzie będą zapadać najważniejsze decyzje doty-czące globalnego systemu finansowego i gospodarczego. Rezultatem dotychczasowych trzech szczytów G20 były przede wszystkim decyzje dotyczące międzynarodowego systemu finansowego oraz wypracowanie wytycznych dla najważniejszych instytucji *global economic governance*: MFW, Banku Światowego oraz Rady Stabilności Finansowej. W nieco mniejszym zakresie decyzje G20 dotyczyły Światowej Organizacji Handlu, czwartej ważnej międzynarodowej instytucji gospodarczej. Niemniej jednak wyrażana wola zakończenia rundy z Doha, biorąc pod uwagę fakt, że w skład grupy wchodzi najważniejsze strony negocjacji, może mieć większy wpływ na ich przebieg niż wcześniej-sze deklaracje wyrażane przez G8. Niewykluczone, że pozytywna ocena efektywności działania G20 wpłynie w niedalekiej przyszłości na rozszerzenie agendy o inne ważne zagadnienia, takie jak energia, zmiany klimatyczne czy pomoc rozwojowa, wzmacniając w ten sposób pozycję grupy jako centralnej instytucji światowego ładu gospodarczego. Sukces tej nowej inicjatywy zależeć będzie przede wszystkim od konsensusu członków grupy w najważniejszych sprawach, wsparcia dla insty-tucji *global governance*, zwłaszcza systemu NZ, oraz umiejętności osiągnięcia kompromisu w kwe-stiach będących przedmiotem negocjacji w ramach ważnych porozumień międzynarodowych.

Uznanie G20 za główne forum międzynarodowej współpracy gospodarczej jest odpowiedzią na zmianę równowagi w systemie światowym przejawiającą się wzrostem znaczenia rynków wschodzą-cych. W sprawach dotyczących gospodarki światowej G20 na stałe ma zastąpić G8, które ma skupić się na sprawach pozagospodarczych, czyli prawdopodobnie bezpieczeństwie międzynarodowym i pomocy rozwojowej. Jak w praktyce będzie funkcjonować G8 wobec podniesienia rangi G20 okaże się najwcześniej w czerwcu 2010 r. na szczytach obu forów w Huntsville. Warto jednak zaznaczyć, że najważniejsze inicjatywy przyjęte na ostatnich szczytach G20 pochodziły przede wszystkim od Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Niemiec oraz Francji i można oczekiwać, że państwa G8 w najbliższym czasie będą odgrywać kluczową rolę na forum G20.

Zastąpienie G8 przez G20 do pewnego stopnia rozwiązuje dylemat niereprezentatywności, z ja-kim borykała się G8. Nieunikniona będzie dyskusja nad składem grupy. Włączenie do niej dodatko-wych państw UE, w tym Polski, jest mało prawdopodobne, głównie ze względu na zarzuty o nadreprezentację UE w najważniejszych instytucjach międzynarodowych, m.in. w G8 i G20. Dlatego swoje interesy w kwestiach będących przedmiotem zainteresowania G20 państwa takie jak Polska mogą realizować poprzez członkostwo w niej UE. Wymaga to aktywnego udziału w debacie wewnątrz Unii na tematy będące w agendzie G20, konstruktywnego wkładu w formułowanie jej stanowiska, czy ewentualnego tworzenia koalicji wewnątrz UE w przypadku wypracowywania waż-nych dla polskich interesów rozwiązań. Wobec braku perspektyw na członkostwo, jedynie w taki sposób Polska może mieć wpływ na decyzje podejmowane przez G20.