

BIULETYN

Nr 101 (850) • 31 października 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Joanna Troszczyńska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,
Leszek Jesień, Beata Wojna

Zarządzanie kryzysowe na szczycie G20 w Cannes

Marcin Menkes

Wraz ze stopniowym przeobrażaniem kryzysu bankowego w fiskalny społeczeństwo międzynarodowa jest coraz bardziej podzielona co do metod zarządzania kryzysem. Jednocześnie rosnące w siłę ruchy społeczne w Europie i USA, które oczekują reform instytucjonalnych, zagrażają planom oszczędnościowym. Brak porozumienia co do sposobu wyjścia z kryzysu i roszczenia społeczeństw wymagają debaty publicznej nad niezbędnymi reformami i przyszłością globalnego zarządzania gospodarczego. Polska prezydencja w Radzie UE powinna wykorzystać pozostały czas na rozpoczęcie takiego dialogu. Wsparcie instytucjonalne mogłoby się w tym celu okazać pomocne.

Konsolidacja polityczna. Na trzech pierwszych szczytach przywódcy państw G20 porozumieli się co do krótko i średniookresowych metod walki z kryzysem z 2008 r. oraz zasad zarządzania kryzysowego, a także przyjęli plan ożywienia gospodarczego. W listopadzie 2010 r., kiedy Francja przejęła przywództwo G20, funkcjonalność grupy była już wyraźnie niższa. Wprawdzie na kolejnych szczytach również podjęto istotne decyzje, jak choćby zreformowano system kwot MFW, jednak wraz z rosnącą nadzieją na opanowanie kryzysu coraz trudniej było o polityczne porozumienie np. w sprawie nierównowag makroekonomicznych.

G20 nie jest zinstytucjonalizowane, a bez planu pracy nie ma racji bytu. Brak działań na rzecz utrwalenia grupy oznaczałoby *de facto* jej erozję. Francja przyjęła zatem ambitny plan prezydencji G20, uwzględniający zarówno doraźne działania antykryzysowe, jak długofalową ekspansję i instytucjonalizację. W ten sposób plan miał zachęcić państwa G20 do współpracy. Gdy na szczytach finansowych G20 zmagano się z bieżącymi problemami, w jej ramach powstały także dwie inne grupy. W czerwcu 2011 r. ministrowie rolnictwa przyjęli plan działania obejmujący zrównoważenie produkcji rolnej oraz koordynację polityk i rynków derywatów na artykuły rolne. Z kolei we wrześniu ministrowie pracy zapowiedzieli poprawę polityk zatrudnienia osób młodych i grup wrażliwych, co w wielu państwach jest drażliwą kwestią.

Kontekst. Kryzys spowodował polityczną konsolidację G20, a wraz z jego pogłębianiem uwaga skupiła się na Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Wiarygodność kredytowa niektórych państw zaczęła spadać podnosząc koszty obsługi zadłużenia. Podczas gdy politycy europejscy wciąż debatują nad greckim kryzysem, kolejne państwa (np. Hiszpania i Włochy, a ostatnio nawet Francja) napotykają na trudności finansowe. Problemy strefy euro mogą zachwiać międzynarodowym systemem finansowym.

Zważywszy na fakt, że zaledwie rok temu perspektywa opanowania kryzysu mogła doprowadzić do erozji G20, można się zastanowić, dlaczego powrót kryzysu ze wzmożoną siłą nie doprowadził do ponownej konsolidacji społeczności międzynarodowej. Kryzys z 2008 r. zmusił rządy do poręczenia zobowiązań i podniesienia płynności kapitałowej instytucji finansowych, a w dłuższym okresie do podjęcia reformy systemu finansowego. Mimo że płacenie za błędy sektora prywatnego pieniędzmi podatników budziło zastrzeżenia, to rozproszony koszt takiego działania w subiektywnym odczuciu wydawał się relatywnie niski. Ganiący bankowców decydenci nie natknęli się wówczas na społeczny sprzeciw. Przywódcy poszczególnych państw wspierali się, podnosząc tym samym własną wiary-

godność. Kiedy jednak bodźce fiskalne doprowadziły do narastania długu, a potem wymusiły przyjęcie planów oszczędnościowych i walkę o konkurencyjność, solidarność państw G20 zniknęła, a wierzyciele i dłużnicy zaczęli się nawzajem obwiniać za kryzys.

W porównaniu z kryzysem z 2008 r. zmieniły się również oczekiwania społeczne. Masowe protesty w USA (*Occupy Wall Street*) i Europie (zapoczątkowany w Hiszpanii ruch *Indignados*), zaledwie kilka miesięcy po tym jak zachodnie społeczeństwa z zaskoczeniem obserwowały spontaniczny i demokratyczny zryw tzw. arabskiej wiosny, diametralnie zmieniły rangę długoterminowych celów francuskiej prezydencji G20. Umieszczenie kwestii zrównoważonego rozwoju i globalnego zarządzania w programie G20 było już samo w sobie sukcesem; zakwestionowanie modelu socjalnego i przywilejów finansistów przesunęło problemy natury niekoniecznie *stricto* finansowej na początek listy priorytetów. Większe zaangażowanie społeczeństw w walkę z kryzysem mogłoby legitymizować oszczędności, w tym nieuniknioną deprecjację cen i wynagrodzeń w niekonkurencyjnych gospodarkach. Niezbędne jest zatem przyzwolenie społeczne na cięcie kosztów, natomiast jego brak może zagrozić projektowi G20.

Wyzwania. Pierwotny zakres reform G20 jest od pewnego czasu stopniowo ograniczany. Cześć państw w trosce o własne rynki finansowe uchyliła się od wdrożenia uzgodnionych regulacji. Rośnie też presja sektora finansowego na rezygnację z przyjętych reform. Na przykład amerykańsko-chińskie nieporozumienia dotyczące kursu wymiany walutowej, złagodzone podczas szczytu G20 w Gyeongju w 2010 r., pogłębiły się wraz z przyjęciem w USA ustawy nakazującej uwzględnianie niedoszacowania waluty na potrzeby celów wyrównawczych.

W 2008 r. przywódcy G20, postrzegając kryzys w kategoriach nieufności rynków, obawiali się jego rozprzestrzeniania. W poczuciu wspólnego celu łatwiej było o kompromis. Obecnie źródeł problemów szuka się głębiej m.in. w błędach systemowych. Do bolesnych reform trudno przekonać społeczeństwa, a to z kolei utrudnia wypracowywanie międzynarodowego konsensusu. Dopóki państwa G20 zmuszone były do pilnych działań antykryzysowych, dopóty G20 rosło na znaczeniu, choćby kosztem Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Wraz ze zmianą kontekstu kryzysu MFW może częściowo odbudować własną pozycję.

Perspektywy. Mimo że francuska prezydencja G20 przyjęła ambitny program globalny, w przeddzień szczytu w Cannes (3 i 4 listopada) uwaga opinii publicznej skierowana jest na UE, która usiłuje dać dowód własnej determinacji w działaniach na rzecz restrukturyzacji greckiego długu, wzmocnienia finansowych ścian ogniowych i zarządzania monetarnego oraz rekapitalizacji banków. Zainteresowanie G20 kryzysem UGW stanowi zarówno szansę, jak i zagrożenie dla światowego zarządzania światowego. Od 2009 r. program prac G20 stopniowo rozrastał się. Mimo trwającego od 2010 r. kryzysu żywnościowego doniesienia o poszerzaniu agendy G20 stwarzały mylne wrażenie, że kryzys został zażegnany. Jednak problemy strefy euro uświadomiły powagę sytuacji, co może posłużyć konsolidacji politycznego poparcia dla reform. Współzależność państw w zglobalizowanej gospodarce powinna je zmusić do zmierzenia się z własnymi problemami (kryzysem fiskalnym, czy też kursami walutowymi) w celu ochrony stabilności systemu. W przeciwieństwie do kryzysu z 2008 r. bezpośrednie zagrożenia uległy zróżnicowaniu, tworząc jednak warunki współpracy zgodnie z logiką „różnorodności w jedności”. Dlatego też decydenci muszą podjąć szeroko zakrojoną i łatwą w odbiorze akcję informacyjną, tak aby zdjąć z G20 odium technokratycznej instytucji. Nie będzie to proste, biorąc pod uwagę wewnętrzne podziały polityczne i łatwość, z jaką mylne wyobrażenia o działaniach antykryzysowych mogą stać się instrumentem manipulacji. Brakuje jednak alternatywy dla publicznej debaty. W krótkim okresie może ona zapobiec populistycznym żądaniom zastosowania „cudownych” rozwiązań doraźnych. W średniej perspektywie podkreślenie przywództwa G20 w sprawach społecznych, czy zrównoważonego rozwoju (negocjacje finansowe i tak toczą się gdzie indziej), umożliwiłoby zbudowanie kapitału politycznego. Wreszcie długofalowo – cel G20 przywrócenia międzynarodowemu systemowi finansowemu „wymiaru moralnego” jest zgodny z oczekiwaniami społecznymi związanymi z przebudową sektora finansowego.

Impuls do potrzebnych działań może zostać wysłany przez państwa UE niebędące członkami G20 np. Polskę. Podczas prezydencji w Radzie UE Polska powinna działać na rzecz wzmocnienia roli Unii w G20 koordynując europejskie zarządzanie kryzysowe i wzmacniając legitymację demokratyczną mało transparentnej G20. Koordynacja działań przede wszystkim między państwami UE spoza G20 na rzecz wzmocnienia głosu Europy przysłuży się zarówno Unii, jak i jej poszczególnym członkom. Wypracowane niedawno pod przewodnictwem polskiej prezydencji porozumienie o reprezentacji zewnętrznej UE może stanowić istotny krok w tym kierunku. Polskie władze mogłyby również powołać centrum ds. koordynacji i debaty nad G20. Przyczyniłoby się ono zarówno do poprawy komunikacji społecznej, jak i umożliwiłoby większe zaangażowanie merytoryczne państw spoza G20, którym często brak przygotowania instytucjonalnego.