

Od kontestacji do supremacji.

Cztery spojrzenia na G20

MAREK REWIZORSKI

Wprowadzenie

Wyniesienie grupy dwudziestu (G20) do roli ważnego forum globalnego zarządzania nastąpiło w latach 2008–9 po szczytach w Waszyngtonie (2008), Londynie (2009) i Pittsburghu (2009). Spotkanie założycielskie G20 w Waszyngtonie w całości poświęcono zagrożeniom związanym z wybuchem i rozprzestrzenianiem się globalnego kryzysu finansowego. Po raz pierwszy uczestniczyli w nim szefowie rządów i państw grupy, co przyczyniło się do podjęcia ważnych postanowień w sprawie reform i koordynacji polityki fiskalnej, a także podniesienia alertu kryzysowego. Po londyńskim szczycie brytyjski premier Gordon Brown entuzjastycznie, choć nieco przedwcześnie stwierdził, że „nadszedł dzień, w którym świat zjednoczył się, aby walczyć z globalną recesją”, dzień, który oznacza „nadejście nowego porządku świata”. Barack Obama określił szczyt jako „historyczny” i „bezprecedensowy”, postrzegając go jako „punkt zwrotny w leczeniu światowej gospodarki”. Podobne uwagi padły również z ust Nicolasa Sarkozy’ego i Angeli Merkel¹. Jednakże szczytem, który w największej mierze przyczynił się do uznania G20 za główne forum międzynarodowej współpracy gospodarczej i finansowej, stało się spotkanie w Pittsburghu, przeprowadzone w dniach 24–25 września 2009 roku. Uznano tam nie tylko nadrzędną rolę G20 jako miejsca zastanowienia się nad stanem gospodarki światowej, ale postanowiono, że na stałe będą w niej uczestniczyć liderzy zaangażowanych państw, a roczne przewodnictwo w grupie oparte zostanie na zasadzie rotacji². Szczyt w Pittsburghu okazał się przełomowy także ze względu na pozostałe podjęte na nim decyzje. W celu ograniczenia globalnej nierównowagi makroekonomicznej zainicjowano program zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Państwa G20 po raz pierwszy zdecydowały o odbywaniu okresowych spotkań, na których miał być dokonywany przegląd polityk gospodarczych. Nadzór nad jego funkcjonowaniem powierzono

Rewizorski Międzynarodowemu Funduszowi Walutowemu (MFW), choć nie nadano tej organizacji żadnych uprawnień do nakładania kar za nieprzestrzeganie założeń polityki makroekonomicznej. Co szczególnie istotne, stworzono też podwaliny pod *G20 Governance*, mechanizm koordynacyjny umożliwiający zarządzanie w różnych obszarach problemowych. Oparto je, podobnie jak w OECD, na miękkim podejściu do implementacji ustaleń³ i wykorzystywaniu takich narzędzi oddziaływania jak delibercja, perswazja, samoregulacja i nadzór⁴. Mechanizm ów polega na systematycznej wzajemnej ocenie (*peer review*) dokonań państw członkowskich i pozwala na zastosowanie zasady „naciśku równych sobie” (*peer pressure*). Jest to jedyna metoda skłaniania państw członkowskich G20 do wywiązywania się przez nie z przyjętych zobowiązań.

Na kolejnych szczytach G20, które odbyły się w Toronto (czerwiec 2010), Seulu (listopad 2010), Cannes (listopad 2011), Los Cabos (czerwiec 2012) i St. Petersburgu (wrzesień 2013), grupa ugruntowała pozycję liczącego się forum walki z kryzysem finansowym, promotora dyskusji na temat spraw gospodarczych i finansowych, a nawet płaszczyzny dialogu na temat zatrudnienia, o czym świadczy przyjęcie w meksykańskim Los Cabos Planu Działań na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia (ang. *The Los Cabos Growth and Jobs Action Plan*)⁵. W opinii zwolenników G20 pod koniec XXI wieku stała się, kosztem G8, najważniejszym komitetem sterującym w zakresie globalnego zarządzania gospodarczego (ang. *global economic governance*). Zdaniem Johna Kirtona, Ramesha Thakura, Andrewa Coopera i Ann Marie Slaughter grupa dwudziestu stanowi centrum (*hub*) globalnej sieci powiązań, czy też klub nowej generacji, którego unikalny charakter wynika z systemowej istotności jego uczestników⁶. Jej *signum specificum* jest umiejętność łączenia się i wspólnego działania na różnych poziomach, co stanowi zmianę jakościową w porównaniu do powolnego i mało elastycznego funkcjonowania instytucji międzynarodowych powstałych po II wojnie światowej. W opinii wyżej wskazanych badaczy G20, od momentu wyniesienia tego gremium do rangi szczytów liderów, stała się główną instytucją globalnego zarządzania. Mając na względzie to stanowisko, nie należy jednak zapominać, że historia „dwudziestki” jest znacznie dłuższa, sięga bowiem 1999 r., kiedy to powołano G20 na poziomie ministrów i finansów i szefów banków centralnych. Po kilkunastu latach funkcjonowania tego klubu wciąż pojawiają się wątpliwości i pytania odnośnie do rzeczywistej roli i znaczenia, jaką G20 pełni w zakresie glo-

bal governance, charakteru grupy, istoty i poszczególnych wymiarów jej działania, zwłaszcza że wciąż trudno zmierzyć jej efektywność. Co więcej, prostej deskrypcji, która najczęściej zastępuje pogłębioną analizę *G20 Governance*, niemalże nie towarzyszą żadne próby osadzenia jej funkcjonowania w kontekście celowościowym.

Niniejszy tekst stanowi próbę wypełnienia luki w tym zakresie, a co za tym idzie pogłębienia spojrzenia na rolę odgrywaną przez G20 w zakresie regulacji gospodarczej i finansowej na poziomie globalnym, odejścia od wyłącznie technicznego czy też „mechanicznego” wglądu w jej funkcjonowanie. Celem jest tu ukazanie i zanalizowanie najczęściej reprezentowanych stanowisk w dyskursie nad istotą tego gremium a przez to wskazanie na celowość deliberacji prowadzonej na forum G20. Aby zrozumieć te stanowiska, umieszczono je na spektrum wyznaczonym przez ekstrema: od kontestacji G20 - po uznanie jej za optymalny mechanizm zarządzania czy też sterowania definiowanego jako „ogół wielu sposobów, w jaki jednostki oraz instytucje publiczne i prywatne kierują swymi wspólnymi sprawami [...], za pomocą którego godzi się odmienne interesy i podejmuje współdziałanie”⁷.

*Od kontestacji
do
supremacji...*

G20 a komitety sterujące

Analizę stanowisk wobec G20 należy poprzedzić konceptualizacją tej grupy jako „globalnego komitetu sterującego”. Takie ujęcie pozwala w pełniejszy sposób zrozumieć charakter jej działalności, rolę, realizowane cele. Co więcej, czyni bardziej zrozumiałym wagę i intensywność argumentów kierowanych przez jej krytyków, niejednokrotnie prezentujących swoje stanowiska wbrew poglądom naukowego „mainstreamu”. Słowem, konceptualizacja grupy pozwala na osadzenie jej w deliberacyjnej przestrzeni i ułatwia jej klaryfikację.

W pewnym uproszczeniu można uznać, że „globalny komitet sterujący” to struktura składająca się z najważniejszych państw mających aspiracje oraz możliwości wytwarzania dóbr publicznych dla społeczności międzynarodowej. Stanowi ona rodzaj narzędzia dyplomatycznego mającego umożliwić osiągnięcie konsensusu między systemowo istotnymi państwami w zakresie najważniejszych kwestii transgranicznych. W zamyśle komitety sterujące mają nie tyle zastępować organizacje międzynarodowe jako centra poszczególnych reżimów globalnych (np. WTO kierujące globalnym reżimem handlowym), co uzupełniać je

Rewizorski i zapewniać jak największą spójność instytucjonalną w poszczególnych obszarach (gospodarczym, finansowym, politycznym, społecznym, kulturowym)⁸.

Tak rozumiane komitety sterujące spełniają szereg funkcji. Pierwszą z nich jest funkcja deliberacyjna. Regularnie odbywające się szczyty G20 pozwalają na rozszerzanie pola dialogu między systemowo istotnymi państwami. Dialog i deliberacja obniżają koszty transakcyjne projektowanego porozumienia. Najsilniejsze państwa preferują niesformalizowany i elastyczny tryb prowadzenia rozmów, który nie tylko pozwala im na podkreślenie własnego statusu, ale też umożliwia uniknięcie długotrwałego procesu wielostronnych rokowań. Częste kontakty przywódców i innych wysokich rangą przedstawicieli państw budują zaufanie, zwiększają przejrzystość i zrozumienie dla prezentowanych stanowisk, a nawet prowadzą do nawiązywania więzi opartych na koleżeństwie i przyjaźni, co ma niebagatelne znaczenie dla osiągnięcia porozumienia. Oceniając funkcję deliberacyjną z perspektywy konstruktywistycznej można nawet mówić o wykształceniu się swego rodzaju tożsamości wewnątrz klubów wchodzących w skład systemu G_x (G₇, G₈, G₂₀). Wpływa na to okoliczność, że przedstawiciele państw spotykają się stosunkowo często i zazwyczaj w tej samej konstelacji⁹. Z czasem utrwala się u nich poczucie wspólnoty polegającej na uczestniczeniu w mechanizmie instytucjonalnym, który ma dostarczać globalnych dóbr publicznych.

Należy też wspomnieć o funkcji implementacyjnej pełnionej przez komitety sterujące. W przypadku G₂₀ polega ona na zapewnieniu, by zaciągane zobowiązania były przenoszone do ustawodawstwa krajowego. Innymi słowy, chodzi tutaj o wykonawstwo decyzji, które zapadają w toku konsultacji prowadzonych na forum grupy, choć jest to pewne uproszczenie. Wykonawstwo bowiem obejmuje zapewnienie zgodności z zestawem zobowiązań odnośnie do których państwa G₂₀ zawarły konsensus, a następnie ich implementację do krajowych porządków prawnych. Następuje to jednak w różnym czasie, gdyż państwa dążąc do osiągnięcia uzgodnionych kolektywnie celów, posługują się różnymi środkami i metodami.

Globalnym komitetom sterującym powierza się też funkcję koordynacyjną. Systemowo istotni członkowie G₂₀ mają dawać przykład i zachęcać inne państwa do pójścia tą samą drogą co one. Odnosząc się do owej koordynacji, można mówić o funkcji pionierskiej (ang. *path-finder function*), w ramach której dokonuje się gromadzenia niezbędnych zasobów i stopniowego zwiększania możliwości działania w określonym obszarze.

Koordinacji działań zachodzącej w G20 towarzyszy funkcja polegająca na ustalaniu agendy kolejnych szczytów. Program obrad każdorazowo podlega opublikowaniu i upowszechnieniu dla opinii publicznej, co powoduje, że każdy z liderów chce jawić się jako promotor postępu w jak największej liczbie obszarów problemowych.

Ostatnią, choć nie najmniej ważną, jest funkcja polegająca na rozwijaniu globalnego zarządzania. Zachodzi ona zarówno dzięki ewolucji G20 jako rodzaju instytucji międzynarodowej, jak i instytucji, z którymi grupa ta współpracuje. U podstaw wyżej wymienionej funkcji leży wykorzystywanie szczytów szefów rządów i państw, zwoływanie spotkań ministrów i urzędników niższej rangi, a także współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Towarzyszy temu związanie działalności grupy z funkcjonowaniem takich instytucji jak MFW, którym zapewnia się uczestnictwo w pracach G20. Wchodząc w skład sieci, której centrum stanowi grupa dwudziestu, przesyłają one do centrali sygnały ułatwiające osiągnięcie porozumienia między uczestnikami tego globalnego klubu współpracy między państwowej. Co istotne G20 w żadnym razie nie jest związana charakterem reżimów, którymi kierują poszczególne organizacje międzynarodowe (np. WTO będącego centrum globalnego reżimu handlowego), ale wykorzystuje poszczególne organizacje międzynarodowe jako „mechanizmy” legitymizujące działania i decyzje podjęte przez uczestników grupy.

G20 – próba systematyzacji stanowisk

Wśród najczęściej prezentowanych stanowisk wyjaśniających rolę odgrywaną przez G20 w zakresie regulacji gospodarczej i finansowej jako komitetu sterującego działającego na poziomie globalnym wskazuje się takie, które utrzymują, że: (1) G20 jest instytucją niepotrzebną; (2) przydatną w ograniczonym zakresie; (3) istotną; (4) kluczową wobec innych instytucji *global governance*, w tym także wobec ONZ.

Przedstawiciele pierwszego z poglądów przekonują, że G20 jest strukturą niepotrzebną, ponieważ jest zbyt duża i zróżnicowana pod względem liczby członków, zbyt mało zinstytucjonalizowana. Co więcej, z czasem zostanie pozbawiona znaczenia przez struktury takie jak G7/8, MFW, Bank Światowy, ONZ, dla których pojawienie się i rozwój G20 stało się impulsem do dokonania reform mających na celu dostosowanie do potrzeb zarządzania w dobie globalizacji. Wskazują oni, że w momencie zawiązania

Rewizorski G20 na poziomie ministrów finansów (1999 r.) rola tego gremium była zbliżona do pełnionej przez Międzynarodowy Komitet Monetarny i Finansowy (ang. *International Monetary and Financial Committee* – IMFC), a także powstałe z inspiracji Niemiec Forum Stabilności Finansowej (*Financial Stability Forum* – FSF). Podkreślają, że działając na tym poziomie, G20 nie była w stanie przewidzieć ani zapobiec negatywnym konsekwencjom kryzysu finansowego z lat 2007-2009. Nie zrealizowała tym samym swojego głównego celu, którym było zapewnienie stabilności finansowej na poziomie globalnym. Ponadto zwolennicy uznania G20 za instytucję niepotrzebną posługują się argumentem, zgodnie z którym G20 na poziomie liderów nieskutecznie przeciwdziałała rozprzestrzenianiu się kryzysu w Eurostrefie, którego punktem zapalnym była Grecja. Ich zdaniem odpowiedzią G20 na turbulencje finansowe z 2010 roku było ograniczenie częstotliwości spotkań przywódców grupy z dwóch do jednej rocznie. Istotnie, ograniczenie jej działalności nastąpiło po piątym szczycie, który miał miejsce w stolicy Korei – Seulu (11-12.11.2010). Wygaszanie impetu G20, zdaniem jej krytyków, spowodowało przerwienie odpowiedzialności za stan globalnej gospodarki i finansów na barki G7/8. Nietrudno zauważyć, że zgodnie z tym ujęciem, które można by określić mianem „globalnej gry o sumie zerowej”, G20 jest rywalem G7/8, przy czym podkreśla się homogeniczny charakter G7/8, która dzięki temu lepiej adaptuje się do warunków globalnych. Wskazuje się przy tym, że po 2009, G7/8 ponownie zaczęła zajmować się regulacją gospodarczą i finansową, a zatem wróciła na tory zajmowane od końca lat 90. przez G20. Zdaniem zwolenników tego poglądu grupa ośmiu lepiej radzi sobie ze współpracą z instytucjami międzynarodowymi takimi jak: WTO, MFW, FSB, Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Finansowego. Świadczy o tym fakt, że o ile przedstawiciele tych instytucji regularnie uczestniczą w spotkaniach G7/8, o tyle nie w każdym wypadku ma to miejsce na szczytach G20. Jako przykład wskazują ograniczone uczestnictwo instytucji międzynarodowych w czwartym szczycie G20, który odbył się w kanadyjskim Toronto (oraz nieobecność na nim liderów Brazylii i Australii) a tym samym zakwestionowanie roli grupy dwudziestu jako najważniejszego forum globalnego zarządzania. Zdaniem Nicholasa Bayne’a G20 co najwyżej może aspirować do roli ciała podobnego do takich sieci transzrządowych jak Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy – (ang. *The Financial Action Task Force* – FATF) międzyrządowe ciało powołane do życia w 1989 r. podczas szczytu

G7 w Paryżu i zajmujące się przeciwdziałaniem praniu brudnych pieniędzy oraz zwalczaniem finansowania terroryzmu zarówno na krajowym, jak i międzynarodowym poziomie¹⁰.

Jeszcze wyraźniejsze stanowisko przeciwne idei G20 zajął Anders Åslund, który po szczycie G20 w Pittsburghu (2009) zaznaczył, że dalsze rozwijanie działalności tej grupy stanowi realne zagrożenie dla międzynarodowej architektury globalnego zarządzania gospodarczego i z tego względu należy ją powstrzymać¹¹. Zwrócił przy tym uwagę na brak legitymizacji G20 uznającej się za najważniejsze forum gospodarcze, wynikającej z niesformułowania jasnych kryteriów członkostwa, a także deficyt uzgodnionych i akceptowanych powszechnie zasad zarządzania. Według Åslunda utworzenie G20 stanowi jaskrawe naruszenie zasady suwerenności państw bowiem nowa struktura zarządcza uzurpuje władztwo w zakresie globalnego zarządzania gospodarczego i finansowego, oczekując, że 173 państwa znajdujące się poza nią będą „ślepo przestrzegać narzuconych im reguł”¹². Jego zdaniem struktura ta powinna co najwyżej stanowić „forum komunikacyjne” o nieformalnym charakterze. Jako alternatywę wobec G20 Åslund wskazał na MFW, jako „tradycyjną” organizację międzyrządową zaopatrzoną w statut, jasne reguły członkostwa, wyspecjalizowany personel a nade wszystko powszechność członkostwa. Pogląd ten jest o tyle ciekawy, że wskazuje na napięcie między MFW i G20 jako instytucjami wobec siebie w znacznej mierze konkurencyjnymi.

Problem niereprezentatywności G20 legł u podstaw alternatywnej wobec niej propozycji przygotowanej przez Komisję Ekspertów Sekretarza Generalnego ONZ ds. Reformy Międzynarodowego Systemu Monetarnego i Finansowego (tzw. Komisja Stiglitz) i przedstawionej Organizacji Narodów Zjednoczonych w czerwcu 2009 roku¹³. Niechętna postępowi G20 ONZ udzieliła wsparcia nobliście Josephowi Stiglitzowi, który wraz z zespołem ekspertów zaproponował stworzenie nowej instytucji o nazwie Globalna Rada Koordynacji Gospodarczej (ang. *Global Economic Coordination Council* – GEEC). Idea ta nie była nowa. Wpisywała się w długą historię propozycji utworzenia Rady Bezpieczeństwa Ekonomicznego (ang. *Economic Security Council* – ESC) oraz podobnych instytucji takich jak L-27 bazującej na Radzie Ekonomicznej i Społecznej ONZ¹⁴. Komisja krytykując instytucje globalnego zarządzania, zwracała uwagę na to, że „ani zindustrializowane państwa G7, ani członkowie G20 nie występują jako wystarczająco inkluzywne globalne grupy [komitety – M.R.] sterujące zdolne, by odpowiedzieć na

Rewizorski globalne wyzwania systemowe”, oraz że „każdy przyszły format zarządzania musi zapewnić inkluzywność i odpowiednią reprezentację państwom rozwijającym się, w tym najsłabiej rozwiniętym, promować [...] spójność i ustanowić powiązania między istniejącymi i nowymi forami [...]”¹⁵. W szczególności zaznaczono, że „...formalne porozumienia instytucjonalne [...] wymagają uczestnictwa i zaangażowania całej społeczności międzynarodowej. Oprócz G7, G8 czy G20, muszą obejmować reprezentantów całej G192 [ONZ – M.R.]”¹⁶. Innymi słowy, propozycja utworzenia Globalnej Rady Koordynacji Gospodarczej (GRKG) została sformułowana jako bardziej demokratyczna alternatywa wobec G20. W długoterminowej perspektywie miała stanowić „trzeci filar” ONZ obok Zgromadzenia Ogólnego i Rady Bezpieczeństwa. Skupiając się w działalności na: (1) koordynacji systemu Narodów Zjednoczonych; (2) zapewnieniu odpowiedniej reprezentacji poszczególnych regionów; (3) funkcjonowaniu w charakterze Rady skupiającej przywódców państw¹⁷ GRKG powierzono zadania wspierania rozwoju w zakresie społeczno-gospodarczym i ekologicznym. W celu ich realizacji Globalna Rada Koordynacji Gospodarczej miała blisko współpracować z instytucjami Bretton Woods (MFW, Bank Światowy), Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP), Światową Organizacją Handlu (WTO) oraz z sekretariatem ONZ. „Sercem” nowo tworzonego organizmu instytucjonalnego miał być Międzynarodowy Panel Ekspertów (ang. *International Panel of Experts*), któremu powierzono zadania monitoringu oraz oceny krótko- i długoterminowych zagrożeń gospodarki światowej. W tym sensie GRKG zaprojektowano jako „mechanizm wczesnego ostrzegania analizujący systemowe ryzyka w odniesieniu do gospodarki światowej, ich przyczyny, implikacje dla rozwoju ludzkiego, ustanawiający kryteria ich identyfikacji oraz wydający rekomendacje w zakresie środków zaradczych, oraz polityki gospodarczej”¹⁸. Projekt Globalnej Rady Koordynacji Gospodarczej nie został jednak urzeczywistniony ze względu na opór niektórych państw na czele z USA, Kanadą i Australią, którym na szczycie G20 w Pittsburghu udało się wzmocnić pozycję G20 na poziomie liderów i zagwarantować dalsze funkcjonowanie jako „głównego forum międzynarodowej współpracy gospodarczej” (ang. *the premier forum of international economic co-operation*).

Przedstawiciele drugiego stanowiska w odniesieniu do G20 przekonują, że grupa ta jest przydatna w ograniczonym zakresie, natomiast trudno uznać ją za jedną z najważniejszych in-

stytucji globalnego zarządzania. I w tym przypadku nie tylko sama idea, ale działalność grupy dwudziestu poddana jest silnej krytyce. Wskazuje się, że G20 będzie dalej funkcjonować jako forum globalnego zarządzania, choć z pewnością nie najważniejsze ze względu na podobne problemy, jakie wiążą się z działalnością G8. Wśród najważniejszych wymienia się mało znaczące rezultaty działań G20, a także niesformalizowany charakter grupy, który nie pozwala osiągać rezultatów właściwych organizacjom międzyrządowym¹⁹. G20 zdaniem przedstawicieli tego ujęcia nadaje się do rozwiązywania dość wąsko wytyczonych zadań, jednak niezdolna jest do rozstrzygnięcia węzłowych kwestii w perspektywie globalnego zarządzania gospodarczego. W ich opinii G20 na poziomie liderów jest strukturą, która nie zrealizowała postawionych przed nią celów. W szczególności zwrócono uwagę na to, że rozbieżność idei i interesów uczestników grupy dwudziestu utrudnia osiągnięcie porozumienia w najważniejszych sprawach²⁰. Ponadto główni przedstawiciele tego nurtu – Peter Masson i John Pattison – wskazując na problem „jazdy na gapę” (ang. *free-rider*) – jako przyczynę osłabienia międzynarodowej współpracy finansowej po pojawieniu się kryzysu, wysunęli hipotezę, zgodnie z którą G20 będzie funkcjonować mniej efektywnie od G7/8²¹. Ich zdaniem zbyt duża liczba uczestników „dwudziestki” spowoduje drastyczne podniesienie kosztów współpracy. Innymi słowy Masson i Pattison założyli, że wielkość G20 prowadzi do zmniejszenia szans na zawarcie porozumienia dotyczącego najważniejszych reform. Ich zdaniem w strukturze nieformalnej, jaką jest grupa dwudziestu, stosunkowo trudno przekształcić konsensus w „twarde prawo” implementowane do porządków prawnych państw członkowskich grupy²². Krytycznie na temat G20 wypowiedzieli się także Anthony Payne, David Schorr i Thomas Wright. Pierwszy ze wspomnianych badaczy wyraził wątpliwość, czy możliwa jest efektywna współpraca między G20 a „zmarginalizowaną” większością państw znajdujących się poza tym gremium. Zwrócił uwagę na nieobecność w G20 Afryki (z wyjątkiem Afryki Południowej) i państw najbiedniejszych²³. Z kolei Schorr i Wright do pewnego stopnia zaakceptowali twierdzenie o transformacji architektury *global governance*, która nastąpiła wraz z pojawieniem się G20. Zakwestionowali jednak legitymizację grupy, określając członkostwo w niej jako „arbitralne”²⁴. Zaznaczając, że 173 państwa są w praktyce wyłączone z działań G20, postawili pod adresem tego forum zarzut o prowadzenie polityki „globalnego apartheidu gospodarczego”. Ponadto

*Od kontestacji
do
supremacji...*

podkreślili, że w grupie państw niepodzielających tych samych wartości znacznie bardziej prawdopodobna jest konfrontacja niż kooperacja. Jako remedium wskazali oni na wzmocnienie roli USA w G20 poprzez pogłębianie relacji przez Stany Zjednoczone z państwami, które podzielają ich stanowisko.

Trzecia szkoła myślenia na temat G20, do której reprezentantów można zaliczyć min. Johna Kirtona, Andrewa Coopera, Alana Alexandroffa, Paula Martina, Andrew Crocketta, Ann Marie Slaughter, Paolę Subacchi, Jo Marie Griesgraber, Marinę Larionovą, Marka Rewizorskiego, uznaje G20 za jedną z najważniejszych struktur globalnego zarządzania, a także mechanizm wzmacniający G7/8 i inne instytucje międzynarodowe. Przedstawiciele tego ujęcia twierdzą, że grupa dwudziestu operuje we własnej domenie jako permanentne centrum międzynarodowej współpracy gospodarczej i finansowej. Współpracuje przy tym z G7/8, MFW, Bankiem Światowym i innymi organizacjami międzynarodowymi, często wręcz koordynując ich działania. Wskazują przy tym zespół twierdzeń stanowiących podstawę ich spojrzenia na rolę wspomnianej struktury.

Po pierwsze uznają, że G20 ma wyraźnie wytyczone cele, swego rodzaju „misję” do zrealizowania. Za najważniejsze z nich uważają zapewnienie globalnej stabilności finansowej, zrównoważonego wzrostu, i jak najbardziej sprawiedliwego rozdziału korzyści wynikających z globalizacji (ang. *globalization that benefits for all*). Po drugie twierdzą, że G20 to w istocie kontynuacja i aktualizacja G7/8 możliwa dzięki poszerzeniu reprezentacji z 8 do 20 największych gospodarek. Po trzecie dostrzegają potencjał G20 na podstawie rezultatów kolejnych spotkań ministerialnych i szczytów, na których uzgodnienia zapadają między najważniejszymi 19 państwami pod względem politycznym i gospodarczym wespół z UE, MFW i Bankiem Światowym²⁵. Uczestnicy grupy skupiają więcej niż 85% światowego PKB i 65% populacji. Korzystają z usług ekspertów, przez co dysponują znaczącymi zasobami wiedzy i doświadczenia. Oparcie działalności G20 na wiedzy umożliwia budowanie wszechstronnej i elastycznej agendy, której rozbudowywanie może przyczynić się w zasadniczy sposób do zmniejszenia podziałów między „globalną Północą” a „globalnym Południem” zwłaszcza w zakresie negocjacji handlowych, spraw środowiskowych, zrównoważonego rozwoju, zagadnień socjalnych. Po czwarte argumentują, że chociaż G20 nie zrealizowała wszystkich celów, które były ustalane na szczytach ministrów i liderów, to w przeciągu kilku lat od powstania grupy rezultaty jej działal-

ności można określić mianem znaczących sukcesów²⁶. Piątym argumentem przemawiającym za G20 jest uznanie tego forum za odpowiedź na wzmagający na sile proces globalizacji²⁷. Kolejne szczyty grupy mogą być poświęcone bądź to specyficznym problem, bądź to rozwijaniu szerokiej agendy. W tym tonie wypowiedziała się m.in. Ann-Marie Slaughter zauważając, że G20 nawet na niższym poziomie, ministrów finansów, może z powodzeniem funkcjonować jako struktura sieciowa mająca na celu niedopuszczanie do wybuchu kryzysów finansowych w przyszłości²⁸. Argument ten zyskał na sile zwłaszcza po utworzeniu G20 na poziomie liderów (2008). Wiąże się z nim założenie, że ze względu na rozrost agendy G20 i rozbieżne interesy jej członków, struktura ta w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania będzie wykorzystywać G7/8 jako komitet wykonawczy. Sama zaś G20 zamieni się w rodzaj zgromadzenia czy też agory, na której rozstrzygane będą różnorodne kwestie polityczne i gospodarcze. Przyjęcie tego założenia powoduje, że konieczna będzie bliska współpraca, kooperatywna dependencja między G20 i G7/8, gdzie ta ostatnia grupa może pełnić funkcję „katalizatora wyznaczającego innowacyjne ścieżki działania G20 [...] transformowanego z komitetu kryzysowego w nowy, bardziej kompleksowy komitet sterujący”²⁹.

Przedstawiciele czwartej szkoły myślenia o G20 postrzegają tę strukturę jako centralną wobec innych instytucji globalnego zarządzania, w tym także wobec ONZ. Uważają oni G20 za wysoce innowacyjną, elastyczną strukturę sieciową, swego rodzaju menadżera ryzyka systemowego, mającego wszakże pewne problemy z zachowaniem wystarczającej legitymizacji i efektywności. Zdaniem Wongi Choe wraz z erupcją kryzysu finansowego w latach 2007-2009 nastąpiło przesunięcie w zakresie równowagi sił, które zachwiało wcześniej „impregnowanym” na kryzysy paradygmatem polityki neoliberalnej w kierunku inkluzji potęg wschodzących w procesy globalnego zarządzania. G20 stając się agorą, na której mogą one wysuwać żądania i propozycje, zamieniła się w „jedyną grę w mieście” (ang. *the only game in town*)³⁰, niekwestionowane centrum *global governance*³¹. Zwolennicy tego poglądu są zdania, że struktura ta zastąpi grupę ośmiu, która jest nieefektywna, hermetyczna i anachroniczna³². Poza eksponowaniem argumentu o zwiększonej reprezentatywności grupy dwudziestu i jej adekwatności do zmiany równowagi sił w gospodarce światowej, zwolennicy poglądu o centralnej roli G20 zwrócili uwagę na jej siłę, którą jest umiejętność osiągnięcia konsensusu w zakresie kontrowersyjnych kwestii. Jenniefer Hillman zaproponowała, żeby na tej bazie USA

Rewizorski i UE doprowadziły do przekształcenia G20 w „radę gubernatorów” zarządzającą systemem międzynarodowych instytucji gospodarczych³³. Na centralną rolę G20 wskazał też rosyjski *sous-sberpa* Vadim Lukov, akcentując sukcesy tej struktury polegające na podjęciu w latach 2007–9 działań pozwalających na stymulację fiskalną, przeprowadzenie długo wyczekiwanych reform międzynarodowych instytucji finansowych (ang. *international financial institutions* – IFIs) i niemający precedensu dialog uwzględniający różne filozofie zarządzania gospodarczego³⁴. W najbardziej optymistycznym wariantcie przedstawiciele tej szkoły myślenia przyjmują, że G20 może nie tylko zastąpić G7/8, ale także zrewitalizować inne organizacje międzynarodowe na czele z ONZ (zastępując Radę Bezpieczeństwa)³⁵. Pogląd ten wydaje się mało realistyczny, choć w dłuższej perspektywie czasowej reforma składu RB ONZ jest prawdopodobna.

Wnioski

Przedstawione wyżej poglądy czterech szkół myślenia na temat G20 są jeszcze stosunkowo słabo ukształtowane. Nie opierają się jak dotąd na szczegółowym i systematycznym badaniu działalności prowadzonej przez G20. Dużą rolę odgrywają poglądy i doktryny prominentnych naukowców, często politologów, prawników i ekonomistów, wpływających na liderów i kształtujących ich percepcję rzeczywistości międzynarodowej. Działają oni często w ramach wspólnot epistemicznych, swego rodzaju grup eksperckich odpowiedzialnych za wydawanie rozmaitych raportów, analiz sprawozdań, komunikatów, memorandumów, słowem ogromnej ilości danych, które w znaczny sposób moderują deliberację, mającą miejsce zarówno między- jak i w czasie szczytów G20.

Na formułowanie twierdzeń odnośnie do G20 wpływają też inne czynniki. Należą do nich niewątpliwie teorie stosunków międzynarodowych, które mają za zadanie przybliżyć odpowiedź na pytania, dlaczego instytucje międzynarodowe powinny zachowywać się w określony sposób oraz dlaczego zachowują się tak, a nie inaczej. Wykraczając poza teorie globalnego zarządzania, które wciąż są w bardzo wczesnej fazie ewolucji, należy zauważyć, iż prowadzone od kilku lat pomiary efektywności G20 pozwalają na wskazanie głównych przejawów działalności tej struktury, a co za tym idzie na określenie zasadniczych kierunków jej rozwoju. Owa działalność uwidoczniła się obecnie w takich wymiarach jak wewnętrzzkrajowe zarządzanie polityczne, deliberacja nad wybraną tematyką, wytyczanie kierunków działa-

nia, podejmowanie decyzji, realizacja decyzji, a także rozwijanie globalnego zarządzania. Problemem w ocenie G20 jest niedostatek pogłębionej analizy opartej na zbilansowanym posługiwaniu się metodami ilościowymi i jakościowymi, zastępowanej często deskrypcją działalności prowadzonej przez grupę. Brakuje przy tym systematycznego ukazania i zanalizowania powodów wyłonienia się G20 i jej ewolucji. Zazwyczaj twierdzi się, że wzrost znaczenia potęg wschodzących sprawił, że jej funkcjonowanie jest konieczne. Przedstawione tu stanowiska wskazują, iż wcale tak być nie musi. Jednakże nawet przy założeniu, że powstanie G20 było nieuniknione rzadko można spotkać się z argumentacją popierającą to twierdzenie na podstawie analizę struktury tego forum, charakteru rozstrzyganych na nim kwestii, układu sił między państwami, relacji między liderami. Wydaje się, że właśnie w tym kierunku powinny być prowadzone dalsze badania nad istotą *G20 governance*.

*Od kontestacji
do
supremacji...*

PRZYPISY

1. «*Historyczny*» G20 w Londynie: bilionowy szczyt?, <http://www.cafebabel.pl/article/29595/historyczny-g20-w-londynie-bilionowy-szczyt.html>, [dostęp: 21.08.2015 r.].
2. *Leaders Statement: The Pittsburgh Summit*, Pittsburgh, 25.9.2009, <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>, [dostęp: 21.08.2015 r.].
3. R.T. Kudrle, „Governing Economic Globalization: The Pioneering Experience of the OECD”, *Journal of World Trade* 2012, Vol.46, No. 3, s. 706; R. Mahon, S. McBride, „Standardizing and Disseminating Knowledge: the Role of the OECD in Global Governance”, *European Political Science Review* 2009, Vol.1, Issue 1, s. 84.
4. K. Martens, A.P. Jakobi, „The OECD as an Actor in International Politics”, [w:] K. Martens, A.P. Jakobi [red.], *Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy-making?*, Oxford: Oxford University Press 2010, s. 7.
5. *The Los Cabos Growth and Jobs Action Plan*, <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos-actionplan.html>, [dostęp: 28.08.2015 r.].
6. A. M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton 2004, ss. 281-295; J. English, R. Thakur, A.F. Cooper [red.], *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*, United Nations University Press, Tokyo 2005; J. Kirton, *G20 Governance for a Globalized World*, Farnham 2013, s. 470.
7. *Our Global Neighborhood*, Commission on Global Governance, Oxford University Press, Oxford 1995, s. 2.
8. D. Lesage, T. Van de Graaf, K. Westphal, *Global Energy Governance in a Multipolar World*, Aldershot 2010; J. Huang, „A Leadership of Twenty (L20) within the UNFCCC: Establishing a Legitimate and

- Effective Regime to Improve Our Climate System”, *Global Governance* 2009, No 4, t. 15; D.G. Victor, L. Yueh, „The New Energy Order: Managing Insecurities in the 21st Century”, *Foreign Affairs* 2010, No 89.
9. P. Martin, „Globalization and Summit Reform: A Leader’s View”, [w:] P. Heap [red.], *Globalization and Summit Reform*, New York 2008, ss. 71–4.
10. N. Bayne, *Impressions of the Evian Summit*, 1–3 June 2003, www.g8.utoronto.ca/evaluations/2003evain/assess_bayne030603.html, [dostęp: 12.09.2014 r.].
11. A. Åslund, „The Group of 20 must be stopped”, *Financial Times*, November 26, www.iie.com/publications/opeds/oped.cfm?ResearchID=1549, [dostęp: 12.09.2014 r.].
12. Ibidem.
13. W skład Komisji obok Josepha E. Stiglitz, byłego zastępcy prezesa Banku Światowego i laureata nagrody Nobla w zakresie ekonomii wchodzili: Andrei Bougrov (Rosja), Yousef Boutros-Ghali (Egipt), Jean-Paul Fitoussi (Francja), Charles A. Goodhart (Wielka Brytania), Robert Johnson (USA), Jomo Kwame Sundaram (ONZ), Benno Ndulo (Tanzania), José Antonio Ocampo (Kolumbia), Pedro Páez (Ekwador), Yaga Venugopal Reddy (Indie), Avinash Persaud (Barbados), Rubens Ricupero (Brazylia), Eisuke Sakakibara (Japonia), Heidemarie Wiczorek-Zeul (Niemcy), Yu Yongding (Chiny), Zeti Akhtar Aziz (Malezja). Por. M. Rewizorski, *From Washington to St. Petersburg – Development of the G20 as a New Centre of Global Governance*, Logos, Berlin 2014, s. 70.
14. G. Rosental, „The Economic and Social Council of the United Nations”, [w:] T. G. Weiss, S. Daws [red.], *The Oxford Handbook on the United Nations*, New York: Oxford University Press 2007, ss. 136–8; K. Dervis, *A Better Globalization: Legitimacy, Governance and Reform*, Brookings Institution Press for the Center for Global Development, Washington D.C. 2005.
15. *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, September 21, New York 2009, s. 90.
16. Ibidem.
17. J.A. Ocampo, J.E. Stiglitz J. E., „From the G-20 to a Global Economic Coordination Council”, *Journal of Globalization and Development* 2011, Vol. 2, No. 2., s. 10.
18. *Report of the Commission of Experts...*, op. cit., s. 91.
19. J.A. Scholte, „Governing Global Finance”, [w:] D. Held, A. McGrew [red.], *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Polity Press, Cambridge 2002, ss. 189–208.
20. S.A. Schirm, „Global Politics are Domestic Politics. A Societal Approach to Divergence in the G20”, *Review of International Studies* 2013, Vol. 39, Issue 3.
21. P.R. Masson, J.C. Pattison, *Financial Regulatory Reform: Using Models of Cooperation to Evaluate Prospects for International Agreement*,

- www.g20.utoronto.ca/biblio/G20reforms.pdf, 2010, [dostęp: 18.09.2014 r.].
22. Ibidem.
 23. A. Payne, „How Many Gs Are There in «Global Governance» after the Crisis? The Perspectives of the «Marginal Majority» of the World's States”, *International Affairs* 2010, Vol. 86, No. 3., ss. 729–40.
 24. D. Schorr, T. Wright, „The G20 and Global Governance. An Exchange”, *Survival: Global Politics and Strategy* 2010, Vol. 52., No. 2., ss. 171–98.
 25. J.J. Kirton, „The G20: Representativeness, Effectiveness and Leadership in Global Governance”, [w:] J. Kirton, J.P. Daniels, A. Freytag [red.], *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty-First Century*, Aldershot: Ashgate 2001, ss. 143–172.
 26. J.J. Kirton, *Global Community Outreach: The G20 and Africa*, www.g8.utoronto.ca/g8online/2002/english/2002/09.html, (dostęp: 22.09.2015); A. Crockett, „Progress Towards Greater Financial Stability”, [w:] D. Vines, Ch. L. Gilbert [red.], *The IMF and Its Critics: Reform of Global Financial Architecture*, Cambridge University Press 2004, ss. 36–58.
 27. É. Le Boucher, „Pourquoi les antimondialistes gagnent du terrain”, *Le Monde*, November 9, 2003.
 28. A. M. Slaughter, „Government Networks, World Order, and the L20”, [w:] J. English, R. Thakur, A.F. Cooper [red.] *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*, United Nations University Press, Tokyo 2005, ss. 281–95.
 29. A. Cooper, „The G8-G20 Partnership”, [w:] J.J. Kirton, M. Koch [red.], *G8 & G20: The 2010 Canadian Summits*, London Newsdesk 2010, ss. 304–307.
 30. W. Choe, *The Role of Korea in G20 Process and the Seoul Summit*, 2010, www.g20.utoronto.ca/biblio/choe-kans.pdf, [dostęp: 25.09.2014 r.].
 31. J. Heine, „Will They Have Table Manners? The G20, Emerging Powers and Global Responsibility”, *South African Journal of International Affairs* 2010, Vol. 17, No. 1, ss. 1–11.
 32. C.I. Bradford, F.J. Linn, *Global Economic Governance as a Crossroads: Replacing the G7 with the G20*, Brookings Institution Policy Brief 131, 2004, www.vrookings.edu/papers/2004/04globaleconomics_bradford.aspx, [dostęp: 24.09.2014 r.].
 33. J. Hillman, *Saving multilateralism: Renovating the House of Global Economic Governance for the 21st Century*, 2010, www.gmfus.org/wp-content/files_mf/galleries/ct_publication_attachments/EconJenniferHillmanBFPaperSavingMultilateralism.pdf, [dostęp: 24.09.2014 r.].
 34. V. Lukov, „G20 and G8 in Search of Solutions: Global Problems of Economy and Society”, *International Affairs* 2010, Vol. 56, No. 5, ss. 58–76.
 35. S. McCarthy, „Ottawa Still Supports UN, Graham Says”, *Glob and Mail*, May 1 2004.

Od kontestacji
do
supremacji...