

MAREK REWIZORSKI  
Koszalin

## OD G-7 DO L-20 – EWOLUCJA ZARZĄDZANIA NA POZIOMIE GLOBALNYM

Od lat 80. XX w. obserwuje się przyspieszenie procesu zmian w stosunkach międzynarodowych, określanego powszechnie mianem globalizacji. Przyczynia się ona do zwiększenia niestabilności politycznej, gospodarczej i finansowej, co stanowi wyzwanie dla wszystkich państw, niezależnie od zajmowanej przez nie pozycji w stosunkach międzynarodowych. Wyraźny staje się brak wystarczającej efektywności w radzeniu sobie przez poszczególne rządy z następstwami kryzysów, a także deficyt – adekwatnej do potrzeb – formy sprawowania władztwa na poziomie ponadpaństwowym. Ambicje państw i pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych wymagają wypracowania właściwej formuły współpracy wykraczającej poza to, co dotychczas uznawano za międzynarodowe czy między-państwowe. Stąd też trwające już od kilkadziesiąt lat próby znalezienia nowej formuły globalnego zarządzania (*global governance*). Jej początków można dostrzekać się w wąskiej współpracy siedmiu najbardziej uprzemysłowionych państw świata zwanej grupą siedmiu (G-7). Z czasem, w miarę pojawiania się nowych wyzwań politycznych i gospodarczych, nastąpiło poszerzenie jej składu najpierw o Rosję (G-8), a potem o państwa wschodzące (gospodarki wschodzące) z Chinami, Indiami i Brazylią w ramach tzw. G-8+5 na czele. Równolegle, od 1999 r., rozwijano nową formułę globalnego zarządzania. Przyjęła ona postać swobodnego komitetu sterującego znanego jako grupa dwudziestu (G-20). Z biegiem czasu stała się forum wymiany doświadczeń i poglądów na temat najważniejszych kwestii globalnych między liderami uczestniczącymi w niej państw (L-20). W 2009 r., po szczytach w Londynie i Pittsburghu, G-20 stała się głównym polem regulowania międzynarodowej polityki gospodarczej i finansowej. Odnosząc się do fenomenu G-20 Roman Kuźniar zadaje pytanie: „czy (G-20 – przyp. M.R.) okaże się znakiem przejścia do nowego, ‘niezachodniego’ porządku międzynarodowego?”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> R. Kuźniar, *Kształt porządku międzynarodowego – między postulatami a ograniczeniami*, w: J. Symonides (red.), *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa 2010, s. 65.

Śledząc ewolucję wspomnianej formuły współpracy globalnej, stanowiącej centralne założenie kształtującego się modelu globalnego zarządzania, warto wskazać na najważniejsze obszary aktywności G-7, G-8, G-20 (L-20) oraz perspektywy rozwijania dialogu między uczestnikami tych forów.

#### NARODZINY I ROZWÓJ G-7

Poprzednikiem G-7 była grupa pięciu (G-5). Pierwsze jej spotkanie nastąpiło w Chequers w Wielkiej Brytanii w 1967 r. Grupę tę tworzyły: Francja, Niemcy, Japonia, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. Były to więc państwa, których waluty tworzyły koszyk tzw. specjalnych praw ciągnięcia (*SDR*) stanowiących rodzaj umownej jednostki monetarnej, mającej postać pieniądza bezgotówkowego przyznawanego państwom członkowskim MFW proporcjonalnie do ich udziałów wniesionych do tej organizacji. Grupa ta była wynikiem rozczarowania funkcjonowaniem międzynarodowych rynków finansowych. Dawała temu wyraz, starając się wpływać na międzynarodowe przepływy kapitałowe, kursy walutowe i stopy procentowe. Działalność G-5 przypadła na załamanie się systemu z Bretton Woods i niezdolność najważniejszych instytucji finansowych do przeprowadzenia niezbędnych reform<sup>2</sup>. Niestabilność finansową pogłębił dodatkowo w 1973 r. wybuch kryzysu naftowego wywołanego decyzją Organizacji Krajów Eksportujących Ropę Naftową (*Organization of the Petroleum Exporting Countries – OPEC*), w przedmiocie embarga na dostawy ropy naftowej dla tych spośród państw zachodnich, które poparły Izrael w wojnie Jom Kippur.

Mając świadomość koniecznej regulacji polityki gospodarczej i fiskalnej, ministrowie finansów Francji, Niemiec, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii 25 marca 1973 r. zebraли się w bibliotece Białego Domu, formując tym samym tzw. *library group*. We wrześniu 1973 r. do „czwórki” przystąpiła Japonia. Pięciu

<sup>2</sup> Kryzys walutowy z 1971 r. odegrał zasadniczą rolę w załamaniu się powojennego porządku w gospodarce światowej. W literaturze podkreśla się, że został on wywołany decyzją prezydenta USA Richarda Nixona z 15 sierpnia 1971 r., w wyniku której zawieszono wymienialność dolara na złoto. W rezultacie doprowadziło to do tego, że banki centralne krajów członkowskich Międzynarodowego Funduszu Walutowego nie mogły już wymieniać rezerw w dolarach na złoto. Pieniądz międzynarodowy na Zachodzie przestał być walutą dolarowo-złotą (*gold dollar-standard*), a trzy lata później również dolarową. Decyzja Nixona zdestabilizowała rynek walut i rozliczeń międzynarodowych. W samych tylko Stanach Zjednoczonych dolar na początku lat 70. został poddany dwukrotnej dewaluacji. Stary system z Bretton Woods został ostatecznie zastąpiony systemem płynnych kursów walutowych. Nastąpiło to jednak dopiero w marcu 1973 r. na konferencji w Paryżu, co jednak nie powstrzymało tendencji inflacyjnych i załamania gospodarczego w krajach Zachodu. Por. S. Rączkowski, *Międzynarodowe stosunki finansowe*, Warszawa 1984, s. 270-368, J. Skodlarski, R. Matera, *Gospodarka światowa. Geneza i rozwój*, Warszawa 2004, s. 272-273.

ministrów finansów z tych państw spotykało się periodycznie do połowy lat 80.<sup>3</sup> W 1974 r. francuski prezydent Valery Giscard d'Estaing zaprosił przywódców USA, Wielkiej Brytanii, RFN, Japonii i Włoch na nieformalny szczyt do *château* w Rambouillet, który odbył się w dniach 16-17 listopada 1975 r.<sup>4</sup> Do głównych celów tego spotkania należało:

- konsultowanie nowych idei i rozwiązywanie sporów na możliwie najwyższym szczeblu politycznym;
- podejmowanie skutecznych i dalekosiężnych decyzji pozwalających zmniejszyć zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne ciśnienie na tworzenie i prowadzenie polityki;
- wypracowanie systemu kolektywnego zarządzania, gdzie odpowiedzialność byłaby dzielona między Europę Zachodnią, USA i Japonię<sup>5</sup>.

Szczytowi z Rambouillet towarzyszyły kontrowersje związane z poszerzeniem formuły G-5 o Włochy i Kanadę. Niechęć do Włoch wynikała z objęcia w 1975 r. przez ten kraj przewodnictwa w ówczesnej Radzie Wspólnot Europejskich. Z przystąpieniem do grupy poczekać natomiast musiała Kanada ze względu na sprzeciw Francji. Do „szóstki” państwo to dołączyło w 1976 r. dzięki zaproszeniu, które prezydent USA – Gerald Ford wystosował dla Kanady w 1976 r., przed rozpoczęciem drugiego szczytu G-7 odbywającego się w mieście San Juan (Puerto Rico). Od 1977 r. w spotkaniach grupy siedmiu regularnie zaczęły uczestniczyć Wspólnoty Europejskie, dzięki czemu szczyty stały się bardziej reprezentatywne<sup>6</sup>.

Grupa siedmiu, ukształtowana ostatecznie w II połowie lat 70., od początku swojego istnienia funkcjonowała jako klub wielostronnej współpracy międzynarodowej. Stanowił on forum konsultacyjne na najwyższym szczeblu o jednorodnej tematyce negocjacyjnej, do którego dostęp miała względnie niewielka liczba relatywnie bogatych krajów<sup>7</sup>. Główną jego słabością był brak przejrzystości procedur, negocjacji i podejmowania decyzji dla opinii publicznej. Tak rozumiana

<sup>3</sup> Spotkania te utrzymywano w tajemnicy, podobnie jak ich rezultaty. Zadanie G-5 działającej w składzie ministrów finansów zostały ostatecznie przejęte w 1986 r. po szczycie w Tokio przez G-7 spotykającą się także w składzie ministrów finansów.

<sup>4</sup> Uczestniczyli w nim Valery Giscard d'Estaing (Francja, gospodarz szczytu), Helmut Schmidt (Niemcy), Gerald Ford (USA) Takeo Miki (Japonia), Harold Wilson (Wielka Brytania), Aldo Moro (Włochy).

<sup>5</sup> N. Bayne, *Staying together: The G8 Summit Confronts the 21-st Century*, Ashgate, Aldershot 2005, s. 4.

<sup>6</sup> P. I. Hajnal, *Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives*, CIGI Working Paper No. 20, March 2007, s. 3.

<sup>7</sup> Podobne stanowisko w odniesieniu do Układu ogólnego w sprawie cel i handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), będącego *quasi* organizacją międzynarodową, w której uczestniczyło początkowo 23 ministrów handlu głównie z państw zachodnich, zajęli R. O. Keohane i J. S. Nye Jr, w: *The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy*, „Working Paper” no. 4, The John F. Kennedy Harvard School of Government, Cambridge 2004.

słabość, z punktu widzenia stron niezaangażowanych bezpośrednio w działalność G-7, stanowiła jednak klucz do jej politycznej efektywności. W praktyce ministrowie finansów i przywódcy państw „siódemki”, chronieni przez brak przejrzystości procedur, zawierali między sobą złożone porozumienia, w wielu przypadkach trudne do rozdzielania na części składowe. Niewielka zaś liczba uczestników grupy ułatwiała rozwijanie osobistych, nieformalnych kontaktów między przywódcami. Od początku funkcjonowania cechami charakteryzującymi grupę było uczestnictwo w tej formule państw zbliżonych do siebie pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, reżimu politycznego (demokracje) i zorientowanych na ścisły sojusz militarny, polityczny oraz gospodarczy ze Stanami Zjednoczonymi. W tym kontekście późniejsze dołączenie do grupy Rosji w 1998 r. można traktować jako anomalię uzasadnianą chęcią zbliżenia tego państwa do modelu liberalnej demokracji opartej na idei wolnego rynku oraz zdolnej do internalizacji zasad i procedur promowanych przez pozostałych członków grupy.

Już w pierwszych latach po ustanowieniu G-7 wypracowano metody jej działania. Zasadą stało się mianowanie przez każdego z przywódców swoich przedstawicieli zwanych „szerpami”<sup>8</sup>. Zazwyczaj ustanawiano ich na okres dłuższy niż 12 miesięcy ze względu na znaczny zakres powierzonych obowiązków. Do ich zadań należało konsultowanie się przed nadchodzącymi szczytami, negocjowanie punktów agendy, prezentacja stanowisk poszczególnych państw, osiąganie ustaleń w najważniejszych sprawach, udzielanie rady i pomocy gospodarzowi szczytu<sup>9</sup>.

Z upływem lat agenda G-7 ulegała znacznym zmianom, zawsze jednak odnosiła się do najbardziej aktualnych zjawisk w środowisku międzynarodowym.

Na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego wieku G-7 przestała zajmować się wyłącznie kwestiami monetarnymi. Przywódcy państw „siódemki” podjęli dyskusje nad zagadnieniami politycznymi i militarnymi (terroryzm, bezpieczeństwo, euro-rakiety, broń i energetyka jądrowa, sytuacja w Afganistanie, współpraca instytucjonalna, przyszłość Europy Środkowo-Wschodniej, reforma ONZ i MFW), społecznymi (zrównoważony rozwój, ochrona praw człowieka, pomoc oddłużeniowa dla państw rozwijających się), ekologicznymi (zmiany klimatu, emisja gazów cieplarnianych), a także gospodarczymi (handel międzynarodowy, kryzys zadłużeniowy, pomoc gospodarcza, koordynacja polityki makroekonomicznej). Podstawową trudnością było dostosowanie agendy G-7 do zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych. Wystarczy wskazać, że w 1975 r. w Rambouillet obok kwestii monetarnych dużo uwagi poświęcono rozwojowi sytuacji w Hiszpanii po śmierci

<sup>8</sup> Termin „szepa” pochodzi z języka tybetańskiego i jest wynikiem nepalskiej wymowy złożenia wyrazów: *sher* – wschód i *wa* – lud. Nazwa ta pochodzi od nazwy plemienia Szerpów żyjącego w Nepalu, spośród którego rekrutowano pomocników przy wyprawach w Himalaje. Z czasem zaczęto określać tym mianem wszystkich pomocników.

<sup>9</sup> W stosunkach międzynarodowych określeniu reprezentantów przywódców mianem „szerpów” towarzyszy nazywanie spotkań na najwyższym szczeblu – „szczytami” (*summits*).

Tabela 1

Tematyka obrad na szczytach G-7 w latach 1975-1997

Grupa tematyczna (cykl)	Rok i miejsce szczytu	Poruszana tematyka
I ożywienie wzrostu gospodarczego	1975 Rambouillet 1976 San Jose 1977 Londyn I 1978 Bonn I	reforma monetarna reforma monetarna handel, wzrost gospodarczy, energia nuklearna wzrost gospodarczy, energia, handel
II obniżanie inflacji	1979 Tokio I 1980 Wenecja I 1981 Ottawa (Montebello) 1982 Wersal	energia Afganistan, energia  czterostronna współpraca ministerialna handel Wschód-Zachód, bezpieczeństwo
III kwestie polityczne	1983 Williamsburg 1983 Londyn II 1985 Bonn II 1986 Tokio II  1987 Wenecja II 1988 Toronto	eurorakiety kryzys zadłużeniowy handel terroryzm, bezpieczeństwo, G-7 w składzie ministrów finansów koordynacja polityki makroekonomicznej pomoc oddłużeniowa dla krajów rozwijających się
IV zakończenie zimnej wojny	1989 Paryż  1990 Houston 1991 Londyn III 1992 Monachium 1993 Tokio III	pomoc dla Europy Środkowo-Wschodniej, środowisko, kryzys zadłużeniowy handel pomoc dla b. Związku Radzieckiego handel handel
V instytucje dla globalizacji	1994 Neapol 1995 Halifax 1996 Lyon 1997 Denver	debata polityczna nad Rosją przegląd instytucjonalny, reforma ONZ i MFW kryzys zadłużeniowy, kwestie rozwojowe Rosja, Afryka

Źródło: N. Bayne, *Staying together: The G8 Summit Confronts the 21-st Century*, Ashgate, Aldershot 2005, s. 18.

generała Franco, amerykańsko-radzieckim rokowaniom SALT, a także relacjom Zachodu z Chinami<sup>10</sup>. Podczas spotkania w Tokio, które odbyło się w maju 1986 r., zajmowano się przygotowaniem do rozpoczęcia nowej, jak się miało okazać najbardziej owocnej, rundy rokowań handlowych GATT<sup>11</sup>. Inicjowano ją wkrótce po zakończeniu szczytu, we wrześniu 1986 r. w urugwajskiej miejscowości Puenta del Este<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> J. Callaghan, *Time and change*, London 1987, s. 480.

<sup>11</sup> N. Bayne, *Staying together...*, s. 25.

<sup>12</sup> Runda Urugwajska stanowiła symboliczny koniec widocznej od lat 70. do połowy lat 80. ery recesji i naporu tendencji protekcyjnych w gospodarce światowej. Nie tylko ze względu na

Od szczytu z 1975 r. w Rambouillet, na którym zainicjowano dyskusję na temat kolektywnego (globalnego) zarządzania, G-7 znacznie rozszerzyła zakres swojego działania. Aktywność tego gremium wpisała się w definicję globalnego zarządzania jako procesu kierowania wspólnymi sprawami w warunkach niewystępowania suwerennej władzy, wykraczającego poza granice państw. G-7 stała się centralnym elementem *global governance*. John Kirton trafnie porównał to forum do „globalnego ekwiwalentu koncertu europejskiego, który przyczynił się do utrzymania pokoju i prosperity między 1818 a 1914 r.”<sup>13</sup> Co więcej wraz z uczestniczącymi w spotkaniach grupy instytucjami, takimi jak MFW i Bank Światowy możemy mówić o znaczącej rozbudowie „systemu *global governance*”, który między 1975 a 1997 r. skutecznie uzupełniał, a czasami nawet rywalizował, z instytucjami działającymi pod auspicjami ONZ. Siłą G-7 stało się umiejętne połączenie stabilizacji programowej, charakteryzującej się wiązaniem wybranych zagadnień w większe całości z elastycznością pozwalającą na szybką modyfikację agendy. Jednakże słabym punktem grupy siedmiu była jej niereprezentatywność, aż nadto widoczna w okresie dynamicznego rozwoju państw wschodzących, którego początek przypadł na lata 90. ubiegłego wieku. Zmiana tego stanu rzeczy była jednym z najważniejszych elementów reformy, która objęła G-7.

#### ROSJA I WYŁONIENIE SIĘ G-8

Wyrazem dostrzeżenia wzrostu znaczenia państw wschodzących w stosunkach międzynarodowych było rozszerzenie formuły G-7 o Rosję. Starania tego państwa o członkostwo zapoczątkował list Michaiła Gorbaczowa do François Mitterranda z 14 czerwca 1989 r., w którym wysunięto propozycję stowarzyszenia Rosji z grupą siedmiu. Dwa lata później podczas szczytu G-7 w Londynie, M. Gorbaczow spotkał się z przywódcami „siódemki” w celu omówienia reform politycznych i gospodarczych w Rosji. Pomimo różnic dotyczących zakresu pomocy kraje zachodnie zgodziły się wesprzeć to państwo na drodze do pełnej integracji z gospodarką światową. W 1992 r. zaproszono prezydenta Borysa Jelcyna na szczyt G-7 w Monachium, gdzie brał udział zarówno w spotkaniach bilateralnych, jak również w części sesyjnej. Udział w pracach siódemki wzmocnił pozycję B. Jelcyna w kraju między innymi dzięki uzyskaniu przez niego obietnicy pomocy rozwojowej dla

---

rekordowy czas jej trwania (1986-1994), ale też ilość załatwionych kwestii określona została mianem „Rundy Wzrostu” (ang. *Growth Round*). Runda Urugwajska stanowiła już ósmą rundę rokowań handlowych. Została zapoczątkowana na sesji ministerialnej w Puenta del Este w Urugwaju 20 września 1986 r. Por. M. Rewizorski, *WTO i gospodarka światowa w dobie globalizacji*, Koszalin 2011, s. 133; R. R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, Warszawa 2009, s. 85.

<sup>13</sup> J. Kirton, *The Diplomacy of Concert: Canada, the G-7 and the Halifax Summit*, „Canadian Foreign Policy Journal” 1995, Vol. 3, No. 1, s. 63-80.

Rosji w wysokości 4,5 mld USD. Rosyjskiego lidera konsekwentnie zapraszano na spotkania w kolejnych latach. Od szczytu w Neapolu, który odbył się w 1994 r., Rosja po raz pierwszy uczestniczyła na równi z pozostałymi członkami G7 w dyskusji nad zagadnieniami politycznymi. Wypracowano podstawy tzw. politycznej ósemki (*Political 8 – P8*), która zbierała się w latach 1995-1996 na szczytach w Halifax i Lyonie. Stopniowa integracja Rosji z „siódmką” spotykała się z coraz większym poparciem wśród polityków i przedstawicieli nauki zachodniej. Jednym z nich był były doradca prezydenta USA Jimmy’ego Cartera ds. bezpieczeństwa USA – Zbigniew Brzeziński. Zauważając brak reprezentatywności G-7, stanowiący przeszkodę do odgrywania przez grupę większej roli w systemie globalnego zarządzania, wskazywał na konieczność poszerzenia grona jej uczestników o Rosję, Chiny, Indie i Brazylię, zrównanie ich pod względem praw i obowiązków z „siódmką” i w rezultacie przekształcenie G-7 w G-11<sup>14</sup>. W 2004 r., sześć lat po przystąpieniu Rosji do G-7 z właściwą sobie przenikliwością stwierdził, że włączenie Rosji do G-7, będącego oryginalnym forum konsultacyjnym dla najsilniejszych gospodarczo i demokratycznych państw, było motywowane „politycznym dążeniem”, by nadać protodemokratycznej i słabej ekonomicznie postsowieckiej Rosji nowy status i poczucie przynależności w stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie Z. Brzeziński nawoływał, by G-8 rozszerzać w dalszym ciągu, włączając w tę formułę współpracy Chiny i Indie<sup>15</sup>.

Rosję do grona G-7 przyjęto ostatecznie w 1998 r. na szczycie w Birmingham, co powszechnie komentowano jako swoistą nagrodę dla prezydenta Jelcyna za wprowadzenie reform gospodarczych, neutralność przy rozszerzaniu NATO i polepszenie relacji z członkami grupy siedmiu<sup>16</sup>. Powstała wówczas grupa ośmiu (G-8), w której Rosja była równoprawnym uczestnikiem jedynie w kwestiach politycznych, wyłączonym z debaty na temat zagadnień ekonomicznych i finansowych. Grupa siedmiu istniała dalej zarówno na szczeblu ministrów finansów<sup>17</sup>, jak również przywódców państw. Ze spotkań G-7, które poprzedzały szczyty G-8 przedstawiciele Rosji byli wyłączeni. Nie mogli oni także organizować szczytów

<sup>14</sup> Z. Brzeziński, *Let's add to the G-7*, „The New York Times”, 25 June 1996, A11.

<sup>15</sup> Z. Brzeziński, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York 2004, s. 123 i nast.

<sup>16</sup> Duże znacznie miała względna normalizacja stosunków Rosja-Japonia, co nastąpiło po szczycie G-7 w Denver (1997). W wyniku rozmów między liderami obu państw – premierem Japonii Ryuto Hashimoto i prezydentem Rosji Borysem Jelcynem – ustalono podstawy „planu Hashimoto-Jelcyn” obejmującego zagadnienia handlowe, energetyczne, inwestycyjne i szkoleniowe. Obie strony zgodziły się na zacieśnienie kooperacji w zakresie bezpieczeństwa regionalnego. Istotną rolę odebrało też rozbudowanie przyjaznych relacji Rosji z Niemcami i Francją w ramach tzw. trojki. Por. *Leaders of Russia, Japan meet for summit*, CNN World News, (Krasnojarsk), 1 November 1997, <http://edition.cnn.com/WORLD/9711/01/russia.japan/>; *Russia-Germany-France troika not closed club: Putin, Itar-Tass* in People's Daily Online, 1 September 2004. [http://english.people.com.cn/200409/01/eng20040901\\_155574.html](http://english.people.com.cn/200409/01/eng20040901_155574.html). (12. 05.2012).

<sup>17</sup> Od 2002 r. szczyty G-7 odbywają się wyłącznie na poziomie ministrów finansów. W ostatnich latach poświęcone były kwestiom kryzysu zadłużeniowego w Europie oraz przyszłości strefy euro.

G-8. Ten stan rzeczy utrzymał się do szczytu w Kananskis, który odbył się w 2002 r.<sup>18</sup> Postanowiono na nim, że Rosja po raz pierwszy historii w 2006 r. zorganizuje szczyt G-8 oraz obejmie przewodnictwo w grupie. Tym samym zakończył się pewien etap reintegracji postsowieckiej Rosji z systemem *global governance* w wydaniu G-8. Jak zauważył John Karton, był on wypadkową przeciągającej się debaty między Niemcami i Francją, popierającymi postulaty wysuwane przez Rosjan, a Japonią, Wielką Brytanią i Stanami Zjednoczonymi zajmującymi stanowisko zachwawcze<sup>19</sup>.

#### G-20 – W KIERUNKU GLOBALNEGO ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO

G-7, przekształcona w 1998 r. w G-8, w latach 90. stopniowo rozszerzała zakres swojej działalności zarządczej. Wśród priorytetów znalazło się m.in. szersze włączenie Rosji w proces *global governance*, poszerzenie składu o tzw. gospodarki wschodzące (*emerging markets*) i instytucjonalizacja współpracy w G-8 poprzez np. tworzenie międzyparlamentarnych grup wywodzących się z państw członkowskich, a także identyfikowanie i rozwiązywanie wspólnych problemów w dziedzinie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej oraz cyberprzestrzeni<sup>20</sup>. Realizację tych ambitnych planów utrudniła seria kryzysów finansowych<sup>21</sup>, erupcja terroryzmu, a także coraz większe niezadowolenie państw wschodzących, dążących do większego zaangażowania w globalnym zarządzaniu. Ich rosnące znaczenie w międzynarodowej infrastrukturze finansowej zaczęto uwzględniać w latach 1997-1998 przy okazji dyskusji nad sposobami przywrócenia stabilności finansowej w Azji Południowej, a następnie w Rosji.

Wybuch kryzysu finansowego, który nastąpił w kwietniu 1997 r. w Tajlandii, zwiększył znaczenie nieformalnych grup antykryzysowych. Jedną z nich była tzw. *Manilla Framework Group*, nazwana tak od stolicy Filipin, gdzie w listopadzie 1997 r. prowadzono konsultacje. W spotkaniu uczestniczyli ministrowie finansów i przedstawiciele banków centralnych z rejonu Azji i Pacyfiku, reprezentacje MFW, Banku Światowego oraz Azjatyckiego Banku Rozwoju<sup>22</sup>. Niewystarczające efekty

<sup>18</sup> S. Ostry, *Globalization and the G8: Could Kananskis Set a New Direction?*, O.D. Skeleton Memorial Lecture, Queens University Department of Foreign Affairs and International Trade, 2002, [www.utoronto.ca/cis/skeletonlecture\\_ostry2002.doc](http://www.utoronto.ca/cis/skeletonlecture_ostry2002.doc) (12.05.2012).

<sup>19</sup> J. Kirton, *The Russian 2006 G8 Hosting Decision*, 2002 Kananaskis Summit: Analytical Studies, [http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/2002kananaskis/assess\\_russia.html](http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/2002kananaskis/assess_russia.html) (12.05.2012).

<sup>20</sup> J. Kirton, J. Daniels, A. Freytag, *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty-First Century*, Ashgate, Aldershot 2001, s. 2.

<sup>21</sup> W szczególności objęły one swoim zasięgiem Meksyk (1994), Indonezję, Koreę i Tajlandię (1997), Rosję (1998), Brazylię (1998), Turcję (1999-2002) i Argentynę (2000-2001).

<sup>22</sup> Były to: Australia, Brunei, Darussalam, Kanada, Chiny, Hongkong, Indonezja, Japonia, Japonia, Korea, Malezja, Nowa Zelandia, Filipiny, Singapur, Tajlandia, Stany Zjednoczone.



jej działalności, a także rozlewanie się kryzysu finansowego na teren Ameryki Południowej spowodowało konieczność poszerzenia działań antykryzysowych. Wezwał do nich prezydent W. Clinton na szczycie liderów APEC, który w listopadzie 1997 r. odbywał się w Vancouver. Po spotkaniu ministrów finansów zorganizowanym przez amerykańskiego sekretarza skarbu R. Rubina powołano grupę dwudziestu dwóch (*Group of Twenty-Two – G-22*), którą nieformalnie nazywano „grupą Willarda”<sup>23</sup>. Składała się ona z ministrów finansów i szefów banków centralnych państw rozwiniętych i rozwijających się. Jej celem było przeciwdziałanie skutkom kryzysu finansowego, określone mianem „gaszenia ognia” (*fire-fighting*) i rewizja zasad systemu finansowego w skali globalnej. G-22 obradowała na specjalnych spotkaniach, które odbyły się w kwietniu i październiku 1998 r. w Waszyngtonie. W międzyczasie ministrowie finansów G-7 zgodzili się na zorganizowanie w 1999 r. dwóch seminariów poświęconych reformie międzynarodowej architektury finansowej. Odbyły się one w marcu (Bonn) i kwietniu (Waszyngton). Uczestniczyli w nich przedstawiciele 33 państw debatujący na temat wzmocnienia systemów finansowych, zwłaszcza w gospodarkach wschodzących. Na spotkaniach tych po raz kolejny państwa wschodzące skrytykowały formułę G-22, którą uznawano za niereprezentatywną. Brak znaczących ustaleń na szczytach G-22 spowodował, że w gronie G-7 (Rosja uczestniczyła tylko w dialogu politycznym), rozpoczęły się dyskusje na temat powołania grupy dwudziestu (G-20). Ideę poszerzenia ram międzynarodowej architektury finansowej poza G-7 propagowała w szczególności Kanada, której minister finansów – Paul Martin – opowiadał się za rozszerzeniem „procesu Gx” na te spośród państw wschodzących, które odgrywały rolę regionalnych mocarstw. Stanowisko Kanady poparły Niemcy. Oba państwa dążyły do stworzenia nowego, choć przypominającego G-22, forum konsultacyjnego na poziomie ministrów finansów i prezesów banków centralnych, nawiązującego do *library group*, która w 1973 r. dała początek grupie siedmiu<sup>24</sup>. Projekt ten zamierzano dopracować na szczycie ministrów finansów grupy siedmiu w Kolonii zaplanowanym na czerwiec 1999 r. W tym celu należało określić mandat i zasady członkostwa w nowej grupie, a także ustalić zasady „nieformalnego dialogu w ramach systemu instytucjonalnego z Bretton Woods tak, aby poszerzyć dyskusje o kluczowe kwestie polityki gospodarczej i finansowej między systemowo istotnymi gospodarkami i promować współpracę w celu uzyskania zrównoważonego wzrostu gospodarczego na świecie, który służyłby wszystkim”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Wśród państw, które weszły w skład G-22 znalazło się państwa G-7 oraz Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Hongkong, Indie, Indonezja, Malezja, Meksyk, Polska, Rosja, Singapur, Afryka Południowa, Korea Płd. i Tajlandia.

<sup>24</sup> G-20 study group, *The Group of Twenty. A History*, 2007, s. 17, [www.g20.utoronto.ca](http://www.g20.utoronto.ca) (18.06.2012).

<sup>25</sup> Por. *G7 statement, 18 czerwca 1999*, r. [www.g7utoronto.ca](http://www.g7utoronto.ca) (18.06.2012).

## G-20 NA POZIOMIE MINISTERIALNYM

Po dyskusjach prowadzonych latem 1999 r.<sup>26</sup>, 25 września 1999 r. ministrowie finansów i szefowie banków centralnych G-7 we wspólnym oświadczeniu ogłosili poszerzenie dialogu ma temat kluczowych kwestii ekonomicznych i finansowych oraz zaprosili do niego „systemowo istotne państwa”. Pierwszy szczyt grupy dwudziestu (G-20) odbył się w Berlinie, w grudniu 1999 r.

W nowym, nieformalnym forum dialogu, funkcjonującym na szczeblu ministrów finansów i szefów banków centralnych znalazło się miejsce dla 19 państw<sup>27</sup> oraz Unii Europejskiej. W skład grupy *ex officio* wszedł także dyrektor generalny MFW oraz prezes Banku Światowego, a także przewodniczący Międzynarodowego Komitetu Monetarnego i Finansowego Rady Gubernatorów MFW<sup>28</sup> oraz Komitetu Rozwoju MFW (Połączonego Komitetu Ministerialnego Gubernatorów Banku i Funduszu dla Transferów Realnych Zasobów dla Krajów Rozwijających się)<sup>29</sup>. Utworzenie G-20 do pewnego stopnia odzwierciedlało dostrzeżenie przez „siódmkę” roli państw wschodzących, z których każde postrzegano jako „systemowo istotne” i zdolne do dyskusji na temat najważniejszych kwestii zaliczanych do tematyki z zakresu globalnego zarządzania gospodarczego (*global economic governance*). Od początku jednak wątpliwości budził sposób ich wyłonienia, reprezentatywność i związana z tym zbiorowa legitymizacja G-20 będąca, jak zauważa Robert Wade, „odbiciem wizji świata G-7”<sup>30</sup>. Wskazuje on, że w istocie o tym, które z państw jest „systemowo istotne” i ma być zaproszone na berliński inauguracyjny szczyt G-20, decydował amerykański sekretarz skarbu Timothy Geithner w rozmowie telefonicznej z sekretarzem stanu w niemieckim ministerstwie finansów – Caio Koch-Weserem. Z tezą o politycznych przesłankach członkostwa w G-20 można się do pewnego stopnia zgodzić, o czym świadczy fakt, że jeszcze

<sup>26</sup> Po spotkaniu w Kolonii, latem 1999 r. grupa G-7 spotykała się w celu przedyskutowania takich zagadnień, jak: sposoby prezentacji rezultatów dyskusji na temat najważniejszych kwestii dla przyszłości gospodarki światowej i systemu finansowego, stworzenie mechanizmu, w ramach którego „systemowo istotne” państwa nienależące do G-7 uczestniczyłyby w szczytach G-8, promowanie spójnego i skoordynowanego podejścia do przeciwdziałania kryzysom finansowym w państwach wschodzących i ich wpływie na globalny system finansowy wykorzystując działania takich instytucji, jak np. *APEC*.

<sup>27</sup> Zalicza się do nich: Afrykę Południową, Arabię Saudyjską, Argentynę, Australię, Brazylię, Chiny, Francję, Indie, Indonezję, Japonię, Kanadę, Koreę Południową, Meksyk, Niemcy, Rosję, Stany Zjednoczone, Turcję, Wielką Brytanię, Włochy.

<sup>28</sup> Jest to organ doradczy Rady Gubernatorów MFW, pełniący funkcję władzy decyzyjnej we wspomnianej organizacji. W 1999 r. zastąpił on Komitet Tymczasowy. Składa się z 24 gubernatorów MFW (ministrów lub urzędników w tej samej randze). Por. E. Chrabonszczewska, *Międzynarodowe organizacje finansowe*, Warszawa 2005, s. 55.

<sup>29</sup> Drugi obok Międzynarodowego Komitetu Monetarnego i Finansowego organ doradczy Rady Gubernatorów.

<sup>30</sup> R. Wade, *From global imbalances to global reorganizations*, „Cambridge Journal of Economics”, Vol. 33, No. 4, s. 553.

w 1998 r. Argentyna i Arabia Saudyjska nie mieściły się wśród dwudziestu największych gospodarek świata, a Australia była poza pierwszą dziesiątką. Państwa te miały jednak pełnić ważną rolę sojuszników USA na forum G-20.

Od 1999 r. do końca 2007 r. G-20 funkcjonowała tylko na poziomie ministerialnym na podstawie rozwiązań proceduralnych wypracowanych przez G-7. Grupie dwudziestu wyznaczono rolę nieformalnego forum poszukiwania konsensusu. W odróżnieniu od innych instytucji *global governance*, takich jak MFW czy Bank Światowy nie nadano jej statutu, stałej siedziby, sekretariatu ani personelu urzędniczego. Obsługę administracyjną grupy powierzono państwu sprawującemu przewodnictwo, które w tym celu ustanawia tymczasowy sekretariat. Odpowiada on za przygotowanie szczytów G-20 przez okres trwania przewodnictwa danego państwa, a także umieszczanie wszelkich informacji dotyczącej programu prac grupy na jej stronie internetowej<sup>31</sup>. W G-20 przyjęto koncepcję rotacyjnego przewodnictwa, które sprawuje każde z państw na okres jednego roku. Po zorganizowanym przez Kanadę szczycie G-20, który odbył się w październiku 2001 r. i trwających przez kilka miesięcy dyskusjach uzgodniono, że przewodnictwo w 2002 r. przypadnie Indiom, a każdy kolejny kraj będzie przejmował je z początkiem roku kalendarzowego. Ponadto każdy z uczestników G-20 został przydzielony do jednej z pięciu grup. Co pięć lat państwo należące do danej grupy miało obejmować przewodnictwo.

Uzgodniono też, że dane państwo na okres sprawowania przewodnictwa wyznaczy swojego ministra finansów lub skarbu na przewodniczącego G-20. Pierwszą osobą sprawującą tę funkcję był minister finansów Kanady – Paul Martin (1999-2001). W 2002 r. zastąpił go minister finansów Indii Yashwant Singh. Ponadto od 2002 r. w G-20 utworzono tzw. trojkę, składającą się z przedstawicieli minionej, obecnej oraz nadchodzącej prezydencji, co zapewniło ciągłość pracy grupy. Do najważniejszych zadań trojki należało proponowanie agendy G-20, uzgadnianie sprawozdawców prezentujących poszczególne punkty programu obrad, zapewnianie obsługi szczytów i udzielanie wsparcia trwającej i nadchodzącej prezydencji.

Przyjęto zasadę, że szczyty G-20 w składzie ministrów finansów odbywają się raz do roku, zwykle jesienią. Poprzedzają je spotkania ich zastępców przeprowadzane nie rzadziej niż dwa razy w roku, na których przygotowuje się szczyty. Te ostatnie organizuje państwo, które sprawuje przewodnictwo w G-20. Odpowiada ono także za organizację warsztatów i seminariów dla zastępców. W latach 1999-2007 agenda „ministerialnego” G-20 ewoluowała. We wspomnianym okresie grupa dwudziestu zajmowała się m.in: budową struktury i określaniem celu G-20 (1999, Niemcy), walką z kryzysami finansowymi i wyzwaniem globalizacji (2000, Kanada), zwalczaniem finansowania terroryzmu (2001, Kanada), sprawami rozwojowymi i pomocą dla państw rozwijających się (Indie, 2002), zwalczaniem

<sup>31</sup> oficjalna strona internetowa G-20 – <http://www.g20.org>

przestępstw finansowych i reformą instytucji sektora finansów (Meksyk, 2003), kwestiami demograficznymi i regionalną integracją gospodarczą (2004, Niemcy), reformą instytucji Bretton Woods (2005, Chiny), kwestiami energetycznymi (2006, Australia) oraz polityką fiskalną (2007, Południowa Afryka)<sup>32</sup>. Po 2000 r. w szczególności skupiono się na długofalowych celach ekonomicznych oraz na zwalczaniu finansowania terroryzmu.

Pomimo że G-20 przed wybuchem kryzysu finansowego z 2008 r. znajdowała się w cieniu G-8, jej działalność należy ocenić pozytywnie. Co prawda nie była ona nadzwyczaj efektywna, ale ten słaby punkt G-20 rekompensowało udane prowadzenie polityki koordynacji i współpracy między jej członkami. Według Vanessy Rubio-Marquez, byłego dyrektora działu spraw międzynarodowych w meksykańskim ministerstwie finansów, największym sukcesem tego forum stało się ustanowienie przestrzeni do wymiany poglądów między gospodarkami na różnym poziomie rozwoju<sup>33</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się resort skarbu USA, uznając G-20 na poziomie ministerialnym za forum poszerzonego dialogu na temat najważniejszych zagadnień finansowych i gospodarczych, a także „bardzo cenny (...) nowy element architektury globalnej”<sup>34</sup>. Jednakże, jak trafnie zauważył znawca tematyki G-20 Peter Hajnal z Uniwersytetu w Toronto, grupa ta, choć stała się autonomiczna i niesformalizowana, w okresie 1999-2007 nie zdołała zrealizować najważniejszych punktów swojego programu. Stało się tak między innymi dlatego, że jej szczytom nadawano zbyt niską rangę, wyraźnie widoczny był też brak zaangażowania liderów poszczególnych państw, którzy mogliby przenieść aktywność G-20 na najwyższy, prawdziwie „globalny” poziom i zapewnić możliwości rozwiązania najważniejszych kwestii gospodarczych i finansowych<sup>35</sup>.

#### G-20 NA POZIOMIE PRZYWÓDCÓW

Wyniesienie G-20 do roli centrum globalnego zarządzania nastąpiło w latach 2008-2009 po szczytach w Waszyngtonie (2008), Londynie (2009) i Pittsburghu (2009). Spotkanie G-20 w Waszyngtonie w całości poświęcono zagrożeniom związanym z wybuchem i rozprzestrzenianiem się globalnego kryzysu finansowego. Po raz pierwszy uczestniczyli w nim szefowie rządów i głowy państw grupy, co przyczyniło się do podjęcia ważnych postanowień w sprawie reform

<sup>32</sup> G-20 study group, *op. cit.*, s. 20.

<sup>33</sup> V. Rubio-Marquez, *The G-20: A Practitioner's Perspective, in Networks of Influence? Developing Countries in a Networked Global Order*, N. Woods, L. Martinez-Diaz (eds.), Oxford University Press, Oxford 2009, s. 23.

<sup>34</sup> M. Sobel, L. Stedman, *The Evolution of G7 and Economic Policy Coordination*, Occasional Paper No. 3, US Department of the Treasury, Office of International Affairs, July 2006, s. 11.

<sup>35</sup> P. Hajnal, *G8 System and the G-20: Evolution, Role and Documentation*, Global Finance Series, Aldershot: Ashgate 2007, s. 156.

i koordynacji polityki fiskalnej, a także podniesienia alertu kryzysowego. W kwietniu 2009 r. przyjęto plan zwiększenia funduszy MFW o 750 mld *USD* (pod warunkiem przyznania większej władzy w funduszu państwom wschodzącym, o co zabiegały zwłaszcza Chiny), zwiększenia puli *SDR* o 250 mld *USD*, wsparcia kwotą 250 mld *USD* wielostronnych banków rozwoju, przeznaczenia środków ze sprzedaży złota będącego w dyspozycji MFW na pomoc dla państw rozwijających się, a także przeznaczenie 1,1 bln *USD* na kredyty, odbudowę wzrostu gospodarczego oraz tworzenie nowych miejsc pracy<sup>36</sup>. W Londynie liderzy państw G-20 zapowiedzieli też utworzenie Rady Stabilności Finansowej, mającej m.in. dbać o bezpieczeństwo na międzynarodowych rynku finansowym, rozwiązanie problemu tzw. *offshores*, czyli rajów podatkowych, a także objęcie wzmoczoną regulacją działalności funduszy hedgingowych i agencji ratingowych. Pomimo że części postanowień szczytu nie udało się zrealizować, przyjęte zobowiązania stanowiły znaczący postęp do stworzenia systemu globalnego zarządzania gospodarczego, czego nie była w stanie dokonać G-8, ani też G-20 działająca w składzie ministrów finansów. 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 Merkel<sup>37</sup>. Jednakże szczytem, który w największej mierze przyczynił się do uznania G-20 za główne forum międzynarodowej współpracy gospodarczej i finansowej stał się szczyt w Pittsburghu, przeprowadzony w dniach 24-26 września 2009 r. Uznano tam nie tylko nadrzędną rolę G-20 dyskusji nad stanem gospodarki światowej, ale postanowiono też, że na stałe będą w nim uczestniczyć liderzy zaangażowanych państw, a roczne przewodnictwo w grupie oparte zostanie na zasadzie rotacji<sup>38</sup>. Szczyt w Pittsburghu okazał się przełomowy także ze względu na pozostałe decyzje, które zostały na nim podjęte. W celu ograniczenia globalnej nierównowagi makroekonomicznej zainicjowano program zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Państwa G-20 po raz pierwszy zdecydowały o odbywaniu okresowych spotkań, na których miał być dokonywany przegląd prowadzonych przez nie polityk gospodarczych. Nadzór nad jego funkcjonowaniem powierzono MFW, choć nie nadano tej organizacji jakichkolwiek uprawnień do nakładania kar za nieprzestrzeganie założeń polityki makroekonomicznej. Mechanizm koordynacyjny oparto na wzajemnym ocenianiu się przez państwa, przypominający otwartą metodę

<sup>36</sup> *London Summit – Leaders’ Statement*, 2 April 2009, punkt 5, oświadczenie dostępne na stronie <http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/london.pdf> (20.07.2012).

<sup>37</sup> „Historyczny” G20 w Londynie: bilionowy szczyt? <http://www.cafebabel.pl/article/29595/historyczny-g20-w-londynie-bilionowy-szczyt.html> (20.07.2012).

<sup>38</sup> *G20, Leaders Statement: The Pittsburgh Summit*, Pittsburgh, 25/9/2009, <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (20.07.2012).

koordynacji (OMK) stosowaną także w Unii Europejskiej<sup>39</sup>. Przeznaczono też 5 bilionów USD w ramach pakietu stymulacyjnego nakierowanego na stabilizację finansową. Na szczycie w Pittsburghu zdecydowano także o wzmocnieniu regulacji finansowej, zwłaszcza dokapitalizowaniu największych banków. Dla państw wschodzących, zwłaszcza Chin, Indii i Brazylii najważniejszym punktem szczytu była reforma MFW. Domagając się zmniejszenia asymetrii decyzyjnej w tej organizacji, chciały zwiększenia o 7% puli przypadających im głosów. Państwa rozwinięte zgodziły się przeznaczyć 5%, co zostało zaakceptowane. Kompromis między żądaniami najsilniejszych państw rozwijających się a ustępstwami poczynionymi przez państwa najwyżej rozwinięte gospodarczo stanowił dowód, że w ramach G-20 można rozwiązywać nawet najtrudniejsze problemy, a forum jest dobrym miejscem dla prowadzenia dialogu. Warto zaznaczyć, że nie obejmował on wyłącznie kwestii finansowych, o czym świadczy podjęcie na szczycie kwestii ekologicznych (czemu gwałtownie sprzeciwiały się delegacje z Chin i Indii) oraz zadeklarowanie zakończenia rundy rokowań handlowych z Doha do końca 2010 r.<sup>40</sup>

Na przełomie 2008 i 2009 r. zbyt hermetyczna i niereprezentatywna grupa ośmiu ustąpiła miejsca G-20 w składzie przywódców, określanej też jako *The Leaders-20* (L-20). Zmiana ta postulowana była przez środowisko naukowe już w 2003 r.<sup>41</sup> Oceniając przyczyny i wskazując na przebieg procesu „zmiany pałeczki” i zajęcia przez grupę dwudziestu miejsca G-8, warto zauważyć, że jeszcze w połowie minionej dekady formuła grupy dwudziestu jako rdzenia *global economic governance* nie była powszechnie popierana i rywalizowała z ideą G-13, G-14 oraz pomysłem utworzenia ciała zarządzającego (*governing body*) w ramach MFW. Pierwsza z alternatyw wobec G-20, działającego wówczas wyłącznie w składzie ministerialnym, została przedstawiona w 2005 r. przez ówczesnego premiera wielkiej Brytanii Tony’ego Blaira. Zaproponował on pięciu państwom wschodzącym (Chinom, Brazylii, Indiom, Meksykowi i Afryce Południowej) uczestnictwo w obradach G-8, jednak bez pełnych praw wynikających z uczestnictwa w grupie. Dołączenie „poszerzonej piątki” (*outreach five*) do G-8, określanej odtąd także jako G-13, G-8+ lub G-8+5 było gestem w kierunku dynamicznie rozwijających się

<sup>39</sup> Otwartą metodę koordynacji (OMK) można traktować jako szczególnie przykład planowania strategicznego. Po pierwsze zakłada ustalenie wspólnych celów, do których realizacji zobowiązują się poszczególne państwa. Po drugie zaś opiera się na praktyce *namings and shaming* polegającej na monitorowaniu przez rządy postępów każdego państwa w realizacji wyznaczonych celów i publicznym gratulowaniu lub upominaniu go. OMK polega więc na wywieraniu swego rodzaju presji politycznej lub też prowadzeniu gry, w której żadne z państw nie chce występować w roli „czarnej owcy w rodzinie”. Por. S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 295.

<sup>40</sup> C. Schmucker, K. Gnath, *From the G8 to the G20: reforming the global economic governance system*, „GARNET Working Paper” No. 73/09, Brussels, January 2010, s. 7-11; C. Schmucker, K. Gnath, *The role of emerging countries in G-20: Agenda-Setter, Veto Player or Spectator*, „European Yearbook of International Economic Law”, Ch. Hermann, J. P. Terhechte (ed.), s. 667-682.

<sup>41</sup> Por. informacje dotyczące projektu Leaders-20, <http://www.l20.org/about.php>

państw wschodzących, które – mimo że były zapraszane na obrady G-8 od 1989 r. – pełniły na nich rolę statystów<sup>42</sup>. Państwa G-13 od szczytu G-8 w Gleanages (2005) do szczytu w Heiligendamm (2007) spotykały się przed spotkaniami „ósemki”, choć nigdy nie były traktowane jako pełnoprawni partnerzy państw tej grupy.

O sukcesie L-20 zadecydowały też państwa wschodzące. Spodziewając się dużych korzyści, poparły bowiem tę formułę współpracy kosztem MFW, który utracił ich zaufanie po kryzysie finansowym w Azji. Państwa azjatyckie dobrze pamiętały wysoką cenę, jaką musiały zapłacić za udzielone wsparcie, wyrażającą się narzuceniem im przez MFW bolesnej polityki fiskalnej i monetarnej. Nie mogąc ponadto zwiększyć siły swoich głosów w organizacji i zmierzyć się z tradycyjną dominacją w Funduszu USA i Europy, postanowiły poprzeć G-20 jako nowe forum do debaty nad zagadnieniami finansowymi i gospodarczymi.

G-20 w składzie przywódców stała się „niespodziewaną zwyciężczynią” w wyścigu o palmę pierwszeństwa w globalnym zarządzaniu gospodarczym. Ten „przypadkowy sukces” jest wynikiem coraz częstszych zaburzeń w polityce międzynarodowej, gospodarce i finansach globalnych. G-20 jest wszakże nie tylko „dzieckiem kryzysów” i „młodszą siostrą” G-7, ale także owocem ambicji państw wschodzących i nieustępliwości państw zachodnich, odmawiających im pełnego uczestnictwa w G-8. Jak uczy historia ów przypadkowy sukces zdarzał się częściej, o czym – jak trafnie zauważyła Ann Krueger – świadczy pełna ironii historia Układu ogólnego w sprawie cel i handlu (*GATT*). Powstał on tylko dlatego, że nie udało się utworzyć Międzynarodowej Organizacji Handlowej (*International Trade Organization – ITO*)<sup>43</sup>.

„Nowa” G-20 jest w dużej mierze odbiciem *G-20 ministerial*. Przywódcy spotykają się raz w roku na szczycie, przygotowywanym wcześniej przez niższych rangą urzędników. Kilka razy do roku mają też miejsce spotkania G-20 w składzie ministrów finansów i szefów banków centralnych, przy czym na spotkania mogą być zapraszani w razie potrzeby także inni ministrowie<sup>44</sup>. Liderzy wspomagani są przez swoich reprezentantów (szerpów). Tradycją jest zapraszanie na szczyty przedstawicieli państw nienależących do G-20. Dla przykładu w listopadzie 2011 r. rząd francuski na szczyt G-20 zaprosił przedstawicieli Gwinei Równikowej, Etiopii, Singapuru, Hiszpanii i Zjednoczonych Emiratów Arabskich<sup>45</sup>. G-20 w składzie przywódców nie ma stałej siedziby, a tymczasowy sekretariat ustanawiany jest przez państwo sprawujące przewodnictwo. Zgodnie z obowiązującym systemem

<sup>42</sup> Por. P. Hajnal, *The G8 System...*, s. 47-48.

<sup>43</sup> A. Krueger, *The WTO as an International Organization*, Chicago-London: University of Chicago, s. 4 i nast.

<sup>44</sup> W 2010 i 2012 r. na szczytach G-20 uczestniczyli ministrowie pracy.

<sup>45</sup> Por. informacje zamieszczone na stornie: <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/the-2011-summit/invited-countries/the-countries-invited-to-the-cannessummit.974.html> (15.08.2012).

rotacji ustalonym w Pittsburghu, po Korei Południowej, która przewodniczyła grupie w 2010 r., prezydencja została przekazana Francji (2011), Meksykowi (2012), a w niedalekiej przyszłości Rosji (2013), Australii (2014) i Turcji (2015). Na szczyty zapraszane są także organizacje międzynarodowe, zwłaszcza *WTO*, MFW, Bank Światowy, *MOP*, *OECD*, *ONZ*. Wszystkie porozumienia i rekomendacje na szczytach G-20 (w tym także w składzie ministrów i szefów banków centralnych) są osiągnięte poprzez konsensus. Uczestnictwo w szczytach nie jest dostępne dla publiczności, jednakże grupa dwudziestu na swojej stronie internetowej umieszcza zawarte porozumienia w formie komunikatów oraz deklaracji. Cechą różniącą G-20 od formalnie działających organizacji międzynarodowych (np. *WTO*) jest to, że nie istnieją mechanizmy wymuszenia realizacji zobowiązań przyjętych na siebie przez członków grupy.

Od 2008 r. na kolejnych szczytach, które odbyły się w Waszyngtonie (listopad 2008), Londynie (2009), Pittsburghu (wrzesień 2009), Toronto (czerwiec 2010), Seulu (listopad 2010), Cannes (listopad 2011) i Los Cabos (czerwiec 2012) G-20 w składzie przywódców ugruntowała swoją pozycję jako głównego forum dyskusji na temat spraw gospodarczych i finansowych, choć na ostatnim szczycie dużo uwagi poświęcono kwestiom zatrudnienia. Dwadzieścia największych zawansowanych i wschodzących gospodarek, reprezentujących 85% globalnego PKB, w meksykańskim Los Cabos postawiło sobie za cel zwiększenie popytu i przywrócenie zaufania. Cel ten znalazł odzwierciedlenie w uzgodnionym na szczycie planie działań na rzecz wzrostu i zatrudnienia<sup>46</sup>.

Wzrostowi znaczenia G-20 towarzyszy wzmagająca się krytyka tego gremium jako niewystarczająco efektywnego i niereprezentatywnego. Problem stanowi nie tylko brak na forum reprezentacji państw afrykańskich, ale również znacznie lepiej rozwiniętych krajów, takich jak: Polska, Hiszpania czy Holandia oraz państw nordyckich. Dyskusja wokół tych kwestii rozgorzała w 2010 r. po szczycie w Seulu organizowanym po raz pierwszy przez państwo, które nie było członkiem klubu G-8 oraz w 2012 r. po spotkaniu w meksykańskim Los Cabos. W pierwszym przypadku z daleko idącą krytyką G-20 wystąpił minister spraw zagranicznych Norwegii – Jonas Gahr Støre. Wskazując na nieuwzględnienie wśród jej uczestników państw nordyckich, których zagregowany PKB jest ósmy na świecie i które są w czołówce państw finansujących programy rozwojowe ONZ, zarzucił grupie arbitralność w działaniu, brak właściwego mandatu i efektywności, nazywając ją „największym niepowodzeniem z punktu widzenia wspólnoty międzynarodowej od czasu drugiej wojny światowej”<sup>47</sup>. Z kolei po szczycie G-20 w Los Cabos opiniotwórcze pismo „Forbes” zakwestionowało uczestnictwo w grupie Argentyny, proponując za-

<sup>46</sup> Por. <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2012loscabos.html> (20.08.2012).

<sup>47</sup> K. D’Almeida, *The G20 in Seul – Summit or Abyss?*, <http://www.ipsnews.net/2010/11/the-g20-in-seoul-summit-or-abyss/> (20.08.2012).



stąpienie tego państwa przez Polskę jako kraj znacznie bardziej stabilny pod względem politycznym i gospodarczym<sup>48</sup>. Wątpliwości budzą też dotychczasowe osiągnięcia G-20, zwłaszcza że korygowanie globalnych nierównowag ekonomicznych, zakończenie rundy rokowań z Doha, zwiększanie udziału państw wschodzących w MFW wciąż napotyka na znaczne trudności. Pamiętajmy jednak, że G-20 na szczycie przywódców zbiera się dopiero od 2008 r. i całościowa ocena jej działalności jest niemożliwa do dokonania. Jest pewne jednak, że w przyszłości krytyka ta będzie się nasilać. Coraz częściej G-20 jest postrzegana jako konkurent ONZ prowadzący „nieczystą grę” ze względu na wyłączenie ze swojego grona państw biednych, zwłaszcza afrykańskich i w istocie pogłębiający podział między „globalnym południem” a „globalną północą” lub też jako kolejna inkarnacja „wiedeńskiego koncertu mocarstw”<sup>49</sup>. Jeszcze dalej posuwają się w krytyce antyglobaliści, wywodzący się głównie ze środowisk ekologicznych, związkowych, socjalistycznych i anarchistycznych. Przypisują oni G-20 rolę *de facto* rządu światowego, który w imię najbogatszych i najbardziej wpływowych uzurpuje sobie władzę, kosztem państw i społeczeństw permanentnie wyzyskiwanych i pozbawionych dostępu do korzyści płynących z globalizacji. Typowymi metodami ich działania są uliczne protesty, obfitujące w starcia z policją i powodujące znaczne straty materialne<sup>50</sup>. Antyglobaliści nie zauważają jednak, że G-20 grupuje nie tylko rozwinięte państwa zachodnie, a mało sformalizowane zasady działania grupy są dalekie od hierarchicznego podporządkowania, na którym oparta jest aktywność rządów.

#### WNIOSKI

W latach 70. ubiegłego wieku pojawiła z się grupa siedmiu, która ponad dwadzieścia lat później przekształciła się w G-8. Początkowo to nieformalne forum dialogu zajmowało się zagadnieniami finansowymi, by z czasem rozbudowywać agendę na sprawy gospodarcze i w końcu polityczne. Na trwałe wpisało się w system globalnego zarządzania stając się, obok ONZ, jego drugim centrum. G-7 cechowała jednak słabość konstrukcyjna, wynikająca z jej niereprezentatywności. Ostatecznie po „tektonicznych” zmianach, które zostały wywołane przez kryzys azjatycki z 1997 r., a następnie kryzys finansowy z 2008 r. w na horyzoncie pojawił

<sup>48</sup> T. Ferguson, *G20: Boot Argentina, Include Poland*, <http://www.forbes.com/sites/timferguson/2012/04/09/g20-boot-argentina-include-poland/> (24.08.2012).

<sup>49</sup> K. D’Almeida, *ibidem*.

<sup>50</sup> Na szczycie w Pittsburghu w 2009 tys. protestantów występujących przeciw G-20 skandowało takie hasła, jak: „Mówimy nie korporacyjnej chciwości” oraz „G20 to śmierć na kapitalizm”. Por. M. Nichols, *Protester, Police Clash After G20 in Pittsburgh*, „Pittsburgh Tribune-Review”, 20 September, 2009.

się nowy element architektury *global governance*, którym stała się G-20 działająca od 1999 r. na poziomie ministrów finansów i szefów banków centralnych, a od 2008 r. także przywódców państw.

Wszystkie fora spod znaku „Gx” (G-7/8, G-20) wyłoniły się w warunkach głębokich kryzysów, wywołanych wszakże odmiennymi przyczynami. Ich ewolucja pokazała stopniowe przechodzenie od globalnego zarządzania, w ramach którego rozstrzygano bardzo różnorodne zagadnienia, głównie o charakterze gospodarczym, politycznym, finansowym i społecznym do globalnego zarządzania gospodarczego. Pod koniec pierwszej dekady XXI w. system *global governance* zaczął przypominać strukturę sieciową, w której obok państw i aktorów niepaństwowych szczególnie rolę zaczęły odgrywać trzy centra – ONZ – skupiająca się głównie na problematyce politycznej oraz G-20 i G-8 skoncentrowane na grupie zagadnień gospodarczo-finansowych.

G-20 wyłoniło się jako najważniejsze, obok ONZ, centrum *global governance*. Rozwój tego forum będzie zależał jednak w dużej mierze od rozwiązania problemu jego niewystarczającej reprezentatywności. Bardzo istotne, w tym kontekście, będzie uzyskanie konsensusu w przedmiocie reprezentacji Europy w G-20 i sposobu prezentacji stanowisk przez poszczególne państwa UE. Zbyt daleko idące różnice w tym względzie mogą stać się przyczyną osłabienia pozycji Unii w G-20. Co więcej brak wspólnego stanowiska państw UE może doprowadzić do zablokowania znalezienia rozwiązania pozwalającego na wyjście z kryzysu strefy euro, na co zwracano uwagę na szczycie G-20 w Los Cabos. Pewnym rozwiązaniem tej sytuacji byłoby wysyłanie na szczyty grupy wspólnie wybranego przedstawiciela przez europejskich członków G-20 obok przewodniczącego Rady Europejskiej. Innym rozwiązaniem wpływającym na poprawę reprezentatywności G-20 jest rozważenie tzw. rotacyjnego członkostwa w G-20. W tym układzie państwa o najwyższym nominalnym PKB lub PKB mierzonym parytetem siły nabywczej zachowałyby stałe miejsca, zaś trzy do pięciu państw najsłabszych pod tym względem rotowałyby np. co pięć lat w zależności od poziomu PKB. Rotacja wprowadziłaby konieczny element rywalizacji między państwami chcącymi wywierać największy wpływ na światową gospodarkę i finanse. Ponadto rozróżnienie między członkami stałymi i niestałymi upodobniłoby G-20 do Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ) zaś dzięki wprowadzeniu mechanizmu rotacji grupa odsunęłaby od siebie zarzuty o brak reprezentatywności.

Niniejszy artykuł powstał w ramach projektu badawczego pt.: „G20 i triada instytucjonalna w systemie *global governance*” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji DEC-2011/01/D/HS5/02220.

## ABSTRACT

*The article traces the evolution, activity and prospects of functioning of G-7, G-8 and G-20 – formulas of global cooperation that play an immensely significant role in shaping the emerging model of global governance. The author assumes that global governance means transferring onto the highest level the activity proper to governments with the difference that their competences of power are replaced by the activity of the so called controllers understood as the entirety of formal institutions, regimes and informal forums of exchange of information, experiences and of reaching compromise. Among the latter in the 1990s emerged G-7 which over two decades later transformed into G-8. Initially, this informal forum of dialogue dealt with financial matters but subsequently began to expand its agenda to economic issues and eventually to political concerns. Following the changes induced by the Asia crisis of 1997 and then the financial crisis of 2008 a new element of global governance architecture appeared, i.e. G-20. Since 1999 this group has operated on the level of finance ministers and central banks managers, joined in 2008 by state leaders.*