



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 60 (1410), 12 września 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyrer • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Znaczenie G20 w kształtowaniu globalnego systemu zarządzania gospodarczego

Damian Wnukowski

W dniach 4–5 września w Hangzhou odbył się szczyt dwudziestu największych gospodarek świata (G20). Mimo ambitnych planów przyniósł niewiele konkretnych rezultatów. Może to świadczyć o niskiej skuteczności G20 w realizacji długofalowych celów gospodarczych. Grupa ma za to osiągnięcia w zwalczaniu międzynarodowego kryzysu gospodarczego, który dotknął wszystkich jej członków. Wobec narastających problemów globalnych oraz ambicji tzw. gospodarek wschodzących, szczyty G20 umożliwiają dyskusję na bieżące tematy gospodarcze i polityczne.

G20 to nieformalna grupa, która powstała w 1999 r. Jest to forum dialogu o kwestiach kluczowych dla światowej gospodarki. Tworzy ją obecnie 19 państw (Argentyna, Australia, Brazylia, Kanada, Chiny, Francja, Niemcy, Indie, Indonezja, Włochy, Japonia, Meksyk, Korea Południowa, Rosja, Arabia Saudyjska, RPA, Turcja, USA, Wielka Brytania) oraz Unia Europejska. Państwa członkowskie G20 reprezentują 2/3 ludności świata i odpowiadają za ok. 85% światowego PKB oraz 75% obrotów handlowych. Nie ma prawnych kryteriów doboru członków. Muszą oni jednak odgrywać ważną rolę w międzynarodowym systemie gospodarczym, co w praktyce oznacza, że w skład G20 wchodzi największe gospodarki świata. Wyjątek stanowi RPA, która pod względem PKB zarówno nominalnego, jak i liczonego parytetem siły nabywczej plasuje się dopiero na początku czwartej dziesiątki zestawienia największych gospodarek. Jest jednak członkiem BRICS i jedynym krajem afrykańskim w G20. Jej obecność w tej grupie świadczy o politycznych motywach doboru państw i o próbie zachowania regionalnej reprezentacji.

G20 nie ma stałych struktur. Jej pracami zarządza państwo członkowskie sprawujące roczną prezydencję, które koordynuje działania z krajem poprzednio pełniącym tę funkcję i kolejnym (jest to tzw. trojka). Najważniejsze decyzje są jednak podejmowane na szczytach przywódców.

Organizacja szczytów G20. Początkowo w ramach G20 spotykali się jedynie ministrowie finansów i szefowie banków centralnych. Była to odpowiedź na kryzysy walutowe z końca lat 90., w tym w Azji Południowo-Wschodniej i Rosji. Pierwsze spotkanie na szczeblu szefów państw lub rządów odbyło się w 2008 r. w Waszyngtonie. Powodem zmiany formuły był początek światowego kryzysu finansowego. Uznano, że ze względu na jego możliwe poważne konsekwencje dla światowej gospodarki konieczne są decyzje na najwyższym szczeblu, podejmowane z udziałem przywódców gospodarek wschodzących (zwłaszcza Chin i Indii). Na szczycie w Pittsburgu we wrześniu 2009 r. potwierdzono pozycję G20 jako najważniejszego forum koordynacji międzynarodowej polityki gospodarczej.

Od 2011 r. szczyty odbywają się raz w roku w państwie sprawującym prezydencję (wcześniej, w latach 2009–2010 odbywały się dwa razy w roku). System ustalania kolejności prezydencji jest oparty o równowagę regionalną. Po sprawujących w 2016 r. Chinach prezydencję obejmą Niemcy (szczyt przywódców odbędzie się w Hamburgu w lipcu 2017 r.), a następnie Argentyna. Decyzje na szczytach podejmowane są na zasadzie konsensusu. Na spotkania zapraszani są przedstawiciele organizacji międzynarodowych, m.in. ONZ, Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), Banku Światowego (BS), Światowej Organizacji Handlu (WTO), a także Hiszpanii (największej spośród gospodarek spoza G20) oraz innych wybranych państw (np. z Afryki, jeżeli omawiane są kwestie dotyczące tego kontynentu).

Przed szczytami odbywają się spotkania przygotowawcze, na których ustalana jest agenda rozmów. Uczestniczą w nich m.in. ministrowie finansów i szefowie banków centralnych, inni właściwi ministrowie (np. spraw zagranicznych, handlu, pracy, rolnictwa, energetyki) oraz osobiści przedstawiciele liderów państw, tzw. szperowie. Korzysta się

również ze wsparcia specjalnych grup, m.in. Business 20 (B20), reprezentującej przedsiębiorców, czy Labour 20 (L20), skupiającej związki zawodowe.

Niejednoznaczna ocena G20. W latach 2008–2015 odbyło się dziesięć szczytów, z czego aż pięć w latach 2008–2010, w najtrudniejszym okresie zmagania z globalnym kryzysem finansowym. Ocena ich efektów zależy od rozpatrywanego obszaru. Wymierne rezultaty przyniosły szczególnie pierwsze szczyty, których celem było wypracowanie rozwiązań ograniczających skutki kryzysu. Wtedy ustalono m.in. plan zmian regulacji finansowych (Waszyngton, listopad 2008 r.) oraz zdecydowano o wsparciu gospodarek za pomocą pakietów stymulacyjnych, dofinansowaniu instytucji międzynarodowych (w tym MFW) i utworzeniu Rady Stabilności Finansowej (Londyn, kwiecień 2009 r.). Te działania miały pozytywny wpływ na rynki finansowe i stabilność gospodarek. Natomiast w 2010 r. podjęto decyzję o reformie MFW i zwiększeniu udziału głosów rynków wschodzących. Tym samym G20 zapoczątkowała zmiany w systemie globalnego zarządzania gospodarczego.

W późniejszych latach, wobec braku presji na szybkie działania antykryzysowe, coraz wyraźniejsze stawały się różnice interesów członków G20. Świadczyły o tym rozbieżności między deklaracjami a podjętymi działaniami i ich efektami. Przykładami mogą być blokowanie przez USA zmian w strukturze MFW zwiększających znaczenie gospodarek wschodzących (zmiany te weszły w życie dopiero w 2016 r.) czy brak zakończenia negocjacji w ramach Rundy z Dohy na forum WTO. Niewielki jest również postęp w takich obszarach jak zwiększenie inwestycji i polepszanie warunków dla inwestorów w krajach G20 (w relacji do stanu sprzed kryzysu) czy zwalczanie tzw. rajów podatkowych. Podważa to wiarygodność G20 jako forum zdolnego do koordynacji długofalowych zmian w światowej gospodarce, a nie jedynie do reagowania na wydarzenia kryzysowe.

Szczyt w Hangzhou. 11. szczyt G20 odbył się w dniach 4–5 września w Hangzhou w Chinach. Plan chińskiej prezydencji przewidywał dziesięć tematów rozmów: 1) innowacyjny wzrost, 2) realizacja celów zrównoważonego rozwoju ONZ, 3) reformy strukturalne, 4) rozwój handlu, 5) inwestycje, 6) reforma międzynarodowej architektury finansowej, 7) zwalczanie korupcji, 8) wsparcie industrializacji Afryki i krajów najślabiej rozwiniętych, 9) wsparcie przedsiębiorczości, 10) promowanie ratyfikacji umowy klimatycznej zawartej w Paryżu w 2015 r. Właśnie w tym ostatnim punkcie został osiągnięty największy postęp. USA i Chiny – najwięksi emitenci gazów cieplarnianych – ratyfikowały umowę klimatyczną z Paryża. W komunikacie końcowym ze szczytu wszyscy członkowie G20 opowiedzieli się za ratyfikacją tej umowy, jak również za wsparciem dla finansowania „zielonych inwestycji”.

W pozostałych obszarach jedynie zapowiedziano wspólne inicjatywy mające wspierać globalny wzrost gospodarczy i równiejszy podział jego owoców. W tym celu przyjęto Plan działań z Hangzhou zakładający m.in. reformy strukturalne, w tym redukcję barier prawnych i administracyjnych dla przedsiębiorstw czy promocję inwestycji poprzez powołany w 2016 r. Globalny Sojusz na rzecz Połączeń Infrastrukturalnych (Global Infrastructure Connectivity Alliance). Zadeklarowano gotowość do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju ONZ oraz wprowadzania dalszych zmian w międzynarodowych instytucjach finansowych (w tym MFW), tak aby większą rolę odgrywały w nich gospodarki wschodzące. Wiele miejsca poświęcono innowacyjności. Jej znaczenie podkreślał wybór miejsca szczytu – Hangzhou to chiński hub technologiczny i siedziba znanych przedsiębiorstw, m.in. Grupy Alibaba, jednej z największych na świecie firm z branży e-commerce. Przyjęto Projekt G20 na rzecz innowacyjnego wzrostu (G20 Blueprint on Innovative Growth) oraz Plan działań na rzecz innowacyjności (G20 2016 Innovation Action Plan). Zapowiedziano także zwalczanie protekcyjnych działań i dążenie do ożywienia handlu światowego – wezwano m.in. do ratyfikacji Porozumienia o ułatwieniach w handlu, ograniczającego bariery biurokratyczne dla firm. Pomimo oporów strony chińskiej, uznano nadprodukcję w niektórych sektorach, zwłaszcza stalowym, za szkodliwą dla globalnej gospodarki. Do 2017 r. mają zostać przygotowane rozwiązania w tej dziedzinie. Wezwano również do walki z korupcją i unikaniem podatków oraz do współpracy w celu rozwiązania problemu masowych migracji.

Wnioski. G20 sprawdziła się jako forum wypracowywania skutecznych mechanizmów naprawczych w okresie kryzysu gospodarczego. Tym samym przyczyniła się do większej stabilności światowej gospodarki. Jednak jej osiągnięcia w realizacji celów długofalowych należy uznać za ograniczone. Potwierdzają to efekty ostatniego szczytu w Chinach. Ogłoszone w Hangzhou inicjatywy są bardzo ogólne, a ich wdrożenie będzie zależało od politycznej woli członków G20. Może być o nią trudno wobec rozbieżnych często celów państw grupy (np. w zakresie handlu) i ograniczonego wzajemnego zaufania (np. między USA i Rosją czy Chinami). Przeszkodami są także heterogeniczność G20, stan relacji pomiędzy jej członkami oraz szeroki zakres poruszanych tematów.

Jednak poza oficjalnym programem szczytu, G20 (podobnie jak np. sesja ZO ONZ czy szczyty ASEM) staje się ważnym forum nieformalnych spotkań przywódców światowych. Rozmowy te mogą mieć większe znaczenie niż decyzje podejmowane w oficjalnej części szczytu. Również w Hangzhou doszło do takich rozmów, m.in. na temat Brexitu czy sytuacji na Ukrainie, w Syrii, Turcji i Korei Północnej. Choć ich rezultaty trudno ocenić lub ogłoszono, że zakończyły się niepowodzeniem (jak w przypadku rozmów między USA i Rosją o rozejmie w Syrii, który jednak został wynegocjowany niedługo później), można się spodziewać wzrostu znaczenia G20 jako forum dyskusji na tematy globalne i regionalne. Coraz większą rolę w tworzeniu agendy będą się starały odgrywać gospodarki wschodzące, przede wszystkim Chiny. Dążą one do wykorzystania relatywnie słabszej pozycji państw Zachodu, w tym Unii Europejskiej, stającej w obliczu Brexitu, i USA, znajdujących się na politycznym rozdrożu. Chcą w ten sposób nadać ton dyskusjom nad istotnymi dla nich kwestiami globalnymi, np. reformą międzynarodowych instytucji gospodarczych.