

Marcin Menkes

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## Spotkania milowe G20

Najbardziej gospodarczo rozwinięte państwa świata należące do G8, a które poniosły największe straty od wybuchu kryzysu w 2008 r., dostrzegły własną niezdolność do dalszego samodzielnego zarządzania światowymi procesami gospodarczymi. Odpowiednio pozostały im wybór oznaczał konieczność podzielenia się własnym uprzywilejowanym statusem lub oczekiwanie, kiedy gospodarki rozwijające się powołają alternatywne organizacje międzynarodowe. Zarazem rozszerzenie kręgu dyskusantów pociąga za sobą ryzyko obniżenia skuteczności rozmów, co ma fundamentalne znaczenie dla forum o wątpliwej legitymizacji do realizacji przyjętych celów. Artykuł zawiera wyniki analizy, w jaki sposób potrzeby dyktowane ewolucją kryzysu oddziaływały na zakres przedmiotowy prac. Przedstawione obserwacje ilustrują transformację G20 z centrum reagowania kryzysowego w forum światowego zarządzania gospodarczego – kroku niezbędnego dla utrzymania racji bytu G20.

### G20 Milesummits

The most advanced economies, members of the G8, who suffered the most since the 2008 crisis, suddenly understood their incapacity to maintain the steering role in the international economy alone. Accordingly, either they could have shared their privileged position, or waited until emerging economies shaped separate international organizations. At the same time, the choice of allowing new parties to participate in talks and raise topics of greater importance with them, entails the risk of losing efficiency, crucial for the subsistence of the forum whose legitimacy may be questioned. The paper scrutinizes how a necessary adaptation to changing crisis circumstances influenced the choice of the agenda. It argues that while initially the G20 mainly adopted urgent response measures, subsequently it engaged in a reform of the global economic governance system – probably the only way to maintain its *raison d'être*.

Keywords: global governance, G20, economic governance

## Wprowadzenie

Siłą napędową zmian, zarówno społeczno-politycznych, jak i technologicznych, są niezaspokojone potrzeby. Dostrzegalna jest wręcz prawidłowość, że to kryzysy, jaskrawo uwidaczniające niedostatki dotychczasowego stanu rzeczy, stanowią potężny impuls do zmian; jest to szczególnie widoczne dzięki porównaniu reakcji na stabilizację, która może prowadzić do stagnacji. Załamanie systemu

Breton Woods w 1971 r. i kryzys naftowy w 1973 r. umożliwiły konsens w sprawie utworzenia G6 [Smith, 2011]<sup>1</sup>. Skład forów G6 i G7, odzwierciedlający w latach 70. światowy rozkład potencjałów produkcyjnych, z czasem stał się jednak nieadekwatny do relatywnej wagi gospodarczej poszczególnych państw. Mimo że w kolejnych dekadach przedstawiano inicjatywy odświeżenia formuły forum-G, przede wszystkim dla zwiększenia możliwości współkształtowania światowej debaty gospodarczej przez państwa Azji wschodniej i Ameryki łacińskiej (przykładem była nieudana inicjatywa „Procesu z Heiligendamm”<sup>2</sup>), to jak się okazało niezbędny po temu był znacznie silniejszy bodziec. Do spotkań w charakterze stałego członka dopuszczono jedynie Rosję (G8).

W 1999 r. w poszerzonym gronie dwudziestu uczestników pierwsi zaczęli się spotykać ministrowie finansów i prezesi banków centralnych. Punktem przełomowym dla dialogu politycznego okazał się dopiero kryzys 2008 r., kiedy to w szczycie waszyngtońskim uczestniczyli przywódcy państw dwudziestki. We wrześniu 2009 r., „dla zerwania z okresem nieodpowiedzialności w krytycznym okresie przejściowym od kryzysu do ożywienia gospodarczego”, przyjęli oni nowe zasady międzynarodowego zarządzania gospodarczego. Ponieważ proces reform daleki był od ukończenia, liderzy zgodzili się na stworzenie *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*: „wehikułu dzięki któremu wspólnie ocenimy spójność naszych polityk, ich zgodność z celem trwałego i zrównoważonego wzrostu oraz w ramach którego będziemy współpracować dla realizacji wspólnych zamierzeń”. W roku kolejnym grupa ta uznała G20 za podstawowe forum międzynarodowej współpracy gospodarczej.

Bez konsultacji z państwami trzecimi osiem rządów zdecydowało o podziale wpływów w zakresie zarządzania gospodarczego z dwunastoma kolejnymi. Przejście od G8 do G20 nie tyle było dobrowolną decyzją, co wynikało z konstatacji Ósemki ograniczonego potencjału autonomicznego kształtowania światowej polityki gospodarczej [Guerrieri, 2010]<sup>3</sup>. G8 stało wobec wyboru między adaptacją a utratą racji istnienia. Ponieważ grupa nie posiada kompetencji formalnych, a akty przyjmowane na tym forum nie są prawnie wiążące, proces decyzyjny G8 może pośrednio uzyskać legitymizację dzięki skuteczności współpracy. Ponieważ właśnie skuteczność stanowi miernik sukcesu, G8 tym samym podjęło ryzyko pochodne zwiększeniu liczby stron debatujących na temat istotnych różnic pomiędzy poszczególnymi porządkami gospodarczymi. W rezultacie również zakres przedmiotowy prac uległ poszerzeniu [Bradford, Lim, 2011].

<sup>1</sup> W skład G6 wchodziły Francja, Japonia, RFN, USA, Wielka Brytania i Włochy; następnie do grupy dołączyła Kanada.

<sup>2</sup> Nazwa procesu wywodzi się od nazwy niemieckiego miasta, w którym w 2007 r. odbył się szczyt G8+5. Owa powiększona grupa obejmowała Brazylię, Chiny, Indie, Meksyk i Południową Afrykę.

<sup>3</sup> Tytułem przykładu obszarów, w których współpraca z gospodarkami wschodzącymi stała się niezbędna, można przytoczyć kwestię nierównowag makroekonomicznych w relacjach między USA i Chinami.

Fundamentem rozmów jest świadomość, że światowa równowaga gospodarcza w długim okresie może zostać utrzymana jedynie dzięki współpracy najważniejszych gospodarek. Koordynacja polityk wymaga jednak powstrzymania się od strategii dyktowanych interesem narodowym, które stanowiły praprzyczynę obecnej potrzeby owej współpracy. Sama świadomość wyzwań nie przesądza jeszcze o ewentualnym sukcesie podejmowanych wysiłków. Co więcej, jeżeli G20 nie uzyska legitymizacji na poziomie krajowym państw współpracujących, nawet deklaracja współpracy nie uwolni przywódców politycznych od presji wewnętrznej na rzecz odstąpienia od niepopularnych reform [Postel-Vinay, 2011]<sup>4</sup>. Na podobieństwo dylematu, wobec którego stoi podejrzany o udział w przestępstwie, państwa odniosłyby korzyści ze współpracy, a jednak liderzy mogą zdecydować o przyjęciu postaw protekcyjnych. Zagrożenie wydaje się szczególnie realne zważywszy na łatwość, z jaką niezbędne dla przezwyciężenia kryzysu środki oszczędnościowe stają się obiektem populistycznych ataków i manipulacji. Źródła optymizmu odnośnie do perspektyw współpracy można upatrywać w autodestrukcyjnych konsekwencjach strategii niekooperacyjnej (ze względu na powtarzalność gry) oraz w pamiętnych doświadczeniach prowadzenia polityki *beggar-thy-neighbour* i wielkiego kryzysu. Im większy sukces G20 na etapie negocjacji, co leży w interesie uczestników, którzy ponieśli już istotne organizacyjne i polityczne koszty wejścia, tym bardziej prawdopodobne, że istnienie forum stanowić będzie wsparcie dla decydentów politycznych na etapie implementacyjnym [Slaughter, 2004]<sup>5</sup>.

Podejmując decyzję, każdorazowo czerpiemy ze zgromadzonych doświadczeń, jednak to dopiero samoświadomość wiedzy, doświadczeń i potencjału umożliwia pełną realizację zamierzonych celów [Kasparov, 2007]. Świadomość nie oznacza przy tym pasywnego odnotowania pewnych zdarzeń, ale wyciąganie zeń praktycznych konkluzji. Odpowiednio świadomy proces polityczny, w tym możliwość zdobycia niezbędnego poparcia społecznego dla postulowanych zmian, wymaga konstatacji przebytej drogi i okoliczności dyktujących zmiany. O ile strony negocjujące w ramach G20 realizują nieraz złożone strategie polityki zagranicznej, integracja funkcjonalna samego forum wymaga konsekwentnego pogłębiania samoświadomości przyczyn, dla których modyfikacja owej formuły jest niezbędna. Niniejszy tekst powinien stanowić przyczynek do owego niezbędnego procesu.

---

<sup>4</sup> W tym kontekście uznanie budzi wrażliwość francuskiej administracji na popularyzację i edukacyjne aspekty francuskiej prezydencji G8/G2019.

<sup>5</sup> Zob. uwagi dotyczące wertykalnych i horyzontalnych aspektów sieci governance, w tym dotyczące częściowego transferu odpowiedzialności politycznej za niepopularne decyzje na ciała ponadnarodowe przy jednoczesnym pozyskaniu wsparcia w fazie implementacyjnej ze strony pozostałych uczestników procesu, wzajemnie zwiększających w ten sposób własną wiarygodność polityczną.

W artykule najpierw przedstawiono ogólny kontekst kryzysu, ze szczególnym rozróżnieniem między cyklicznymi zjawiskami gospodarczymi a problemami specyficznymi dla 2008 r. W tym świetle w części drugiej przedstawiony został wynik analizy ewolucji współpracy w ramach G20, od centrum zarządzania kryzysowego do ośrodka koordynacji politycznej. Konkluzje stanowią syntezę rozważań obu części.

## 1. Główne czynniki kryzysów

Trudno precyzyjnie wskazać, kiedy rozpoczęła się „era nieodpowiedzialności”<sup>6</sup>. Wydarzenia rozgrywały się jednak na oczach liderów politycznych i gospodarczych najbardziej rozwiniętych gospodarek świata. W październiku 2007 r. G7 wystąpiło do Financial Stability Forum (FSF) o zbadanie przyczyn zakłóceń w funkcjonowaniu rynków, które miały miejsce kilka miesięcy wcześniej oraz o przedstawienie rekomendacji celem zwiększenia odporności rynków i instytucji. W kwietniu 2008 r., pięć miesięcy przed upadkiem Lehman Brothers, FSF opublikowało obszerny raport *Enhancing Market and Institutional Resilience*, w którym wezwało do podjęcia działań w pięciu obszarach<sup>7</sup>.

Próby uchwycenia przyczyn i przebiegu zmian systemu światowego zarządzania gospodarczego najłatwiej byłoby ograniczyć do ciągu wydarzeń zapoczątkowanych w 2008 r. na amerykańskim rynku hipotecznym. Jednak takie redukcjonistyczne podejście, abstrahujące od cyklicznych prawidłowości funkcjonowania gospodarki, nie umożliwiłoby uchwycenia powodów nieadekwatności dotychczasowego systemu<sup>8</sup>.

Z punktu widzenia teorii ekonomii cykle koniunkturalne są dziś powszechnie akceptowanym fenomenem funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej [Besomi, 2009; Minsky, 1992]. Mimo swej dolegliwości okresowe załamania koniunktury stanowią potrzebną, autokorekcyjną funkcję rynku. Polityka ostrożnościowa może ograniczyć dotkliwość załamania poprzez przeciwdziałanie przegrzaniu gospodarki w okresach koniunktury, zmniejszając tym samym amplitudę cykliw biznesowych. Trudność realizacji owej strategii wiąże się z oznaczeniem momentu, w którym wskaźniki ekonomiczne zamiast ilustrować rosnący potencjał produkcyjny gospodarki zawierają pierwsze zwiastuny nadchodzącego kryzysu.

<sup>6</sup> Terminem tym posłużył się Prezydent Obama podczas szczytu G20 w Londynie w 2009 r.

<sup>7</sup> 1) Wzmocnienie nadzoru ostrożnościowego nad kapitałem, płynnością i zarządzaniem ryzykiem; 2) zwiększenie transparentności i umocnienie nadzoru; 3) modyfikacja funkcji ratingów kredytowych; 4) uwrażliwienie administracji na ryzyko; 5) przyjęcie solidnych ram zarządzania napięciami w systemie finansowym, FSF, *Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience*, April 7, 2008.

<sup>8</sup> Zob. *The Great Contraction: Timeline of Events*, <http://bit.ly/u5UgZQ> [dostęp: 7.11.2011].

Dość zauważyć, że kwestia wzrostu długu na amerykańskim rynku hipotecznym została relatywnie wcześniej odnotowana przez System Rezerwy Federalnej, który jednak był niezdolny to oceny doniosłości tego faktu [Greenspan, 2007]<sup>9</sup>.

Z perspektywy teorii handlu międzynarodowego również nierównowaga obrotów bieżących *per se* nie jest niepokojąca. Nierównowagi międzynarodowe powinny doprowadzić do aktywizacji mechanizmów dostosowania, takich jak zmiana stóp procentowych i kursów wymiany, prowadząc do redukcji krajowej nadwyżki produkcyjnej [Dunaway, 2009; Guerrieri, 2010]. Polityka uchylania się przez państwo dostarczające światową walutę rezerwową od koniecznych dostosowań (tj. odsuwanie momentu podniesienia stopy oszczędności krajowych) dzięki finansowaniu deficytu za pomocą instrumentów dłużnych emitowanych we własnej walucie – oraz niestabilność takiego stanu w długim okresie – była równo znana, jak i zbadana [tak: Stiglitz, 2003 i 2007]<sup>10</sup>.

Powszechna była świadomość, że – podobnie jak w przypadku cykli koniunkturalnych – im dłużej opóźniany jest moment dostosowania, rezultatem czego jest błędna alokacja zasobów, tym boleśniejsza korekta. Autokorekty świadczą o funkcjonalności, a nie o wadliwości systemu.

Zbieg owych okresowych zdarzeń z błędami funkcjonowania rynków i nadzorów doprowadziły jednak do katastrofalnego załamania. Czynniki specyficzne dla kryzysu 2008 r. obejmowały:<sup>11</sup> relatywnie niskie stopy procentowe i niskie poziomy wskaźników ekonomicznych, które poskutkowały niedoszacowaniem ryzykownych instrumentów finansowych i bańką na rynku kredytowym; niezadowalające standardy regulacyjne i nadzorcze (przejawem czego było powstanie kategorii kredytobiorców NINJA – *no income, no job/assets*), które umożliwiły drastyczne podniesienie współczynników lewarowania; koincydencja dysfunkcji rynków krajowych z akumulacją nierównowag globalnych, po części spowodowana korektą nierównowag obrotów bieżących (rezultat zarówno amerykańskiej polityki zarządzania aktywami rezerwowymi, jak i zgromadzeniem przez Chiny i inne państwa Azji wschodniej olbrzymich rezerw walutowych). Obfitość pieniądza i niska rentowność inwestycji stworzyła zapotrzebowanie na aktywa o niskim ryzyku i wysokiej stopie rentowności (*high-quality, low-risk assets*). Przestrzeń ta została wykorzystana na potrzeby spekulacyjnych produktów finansowych (po części także nadużyć), takich jak obligacje zabezpieczone długiem (CDO), pozabilansowe spółki celowe (*off-balance special purpose vehicles, SPV*) i ustrukturyzowane fundusze inwestycyjne (SIV). Niedoszacowanie ryzyka

---

<sup>9</sup> Por. wspomnienia Greenspana dotyczące dynamiki zmian na rynku z okresu poprzedzającego wybuch kryzysu.

<sup>10</sup> Greenspan zwrócił natomiast uwagę, że zakres owych debat został niesłusznie zawężony do zewnętrznych aspektów monstualnego deficytu USA [Greenspan, 2007].

<sup>11</sup> Zob. szeroko tzw. Raport Larosičre'a: The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, *Report*, Brussels, 25 February 2009.

doprowadziło do niestabilności nierównowagi między światowymi oszczędnościami i inwestycjami.

We wrześniu 2008 r. System Rezerwy Federalnej zrewidował stanowisko<sup>12</sup> względem banków inwestycyjnych ponoszących nieodwracalne straty na rynku hipotecznym typu *subprime*, pozwalając na upadłość Lehman Brothers. Upadłość giganta inwestycyjnego zapoczątkowała reakcję łańcuchową, prowadząc do paniki bankowej, załamania na rynku międzybankowym i wstrzymania akcji kredytowej. Bankowy, a następnie finansowy kryzys przeistoczył się w kryzys gospodarczy i stopniowo rozlał się na kolejne państwa. Europejskie instytucje finansowe, które poniosły wysokie straty na amerykańskim rynku hipotecznym, zostały zmuszone do delewarowania. Wraz z utratą wiary sektora prywatnego w zdolność państw do obsługi deficytu bieżącego, czego odzwierciedleniem był dramatyczny wzrost spreadów peryferyjnych państw strefy euro, te ostatnie utraciły dostęp do rynków kapitałowych. W rezultacie kryzys bankowy przekształcił się w UE w kryzys zadłużenia [Sinn, 2011].

Kontekst wyjściowy dla analizy aktywności G20 stanowi niestabilność gospodarki; poszczególne państwa usiłujące przezwyciężyć kryzys zostały skonfrontowane z nieufnością rynków, niepewnych co do woli politycznej wdrożenia koniecznych reform.

## 2. Holistyczna koncepcja zarządzania

Punktem zwrotnym w sposobie zarządzania gospodarką światową były trzy pierwsze szczyty G20 w Waszyngtonie, Londynie i Pittsburgu. Podczas pierwszego szczytu przyjęto doraźne i średniookresowe środki zaradcze. Na drugim uzgodniono zasady zarządzania kryzysowego. Na trzecim szczycie przyjęto ramy dla trwałego ożywienia gospodarczego. Rozszerzono także zakres przedmiotowy prac.

### 2.1. Waszyngton

Na pierwszym szczycie przywódców G20 w listopadzie 2008 r., w apogeum kryzysu, uczestnicy przyznali, że kombinacja wskazanych powyżej czynników doprowadziła do „słabości systemowych”<sup>13</sup>. Mimo że przywódcy wciąż niechęć-

---

<sup>12</sup> W lutym 2008 r., siedem miesięcy po oświadczeniu inwestycyjnego potentata Bear Stearns o utracie większości aktywów przez jego dwa fundusze typu *subprime* oraz o zasadniczej nadwyżce toksycznych aktywów nad kapitałem banku, FED zamiast zezwolić na upadłość banku wymusił jego sprzedaż J.P. Morgan Chase. Ten ostatni zapłacił zań 2 USD za akcję, 17 stycznia 2007 r. wyceniane na NYSE na 169,33 USD.

<sup>13</sup> *Statement from G20 Summit on Financial Markets and the World Economy*, 15 November 2008.

nie odnosili się do kwestii międzynarodowego zarządzania, świadomość konieczności koordynacji makroekonomicznej dla zapobiegania efektowi synergii lokalnych problemów gospodarczych wyziera między słowami przyjętych deklaracji. *Explicite* deklaracja ze szczytu zawiera jedynie stwierdzenie, że „do najważniejszych przyczyn wynikłej sytuacji zaliczyć należy między innymi niedostateczną i niespójną koordynację polityk makroekonomicznych”. Zarazem przywódcy przyznali jednak, że niezbędną jest intensyfikacja współpracy międzynarodowej i uzgodnienie wspólnych zasad reformy. Zapowiedziano przebudowę międzynarodowych instytucji finansowych „w sposób adekwatnie odzwierciedlający zmianę relatywnych wag w światowej gospodarce celem zwiększenia ich legitymizacji i efektywności”.

Założenia reform, ujęte w Planie działania, objęły zwiększenie transparentności i wzmocnienie reżimu odpowiedzialności, poprawę regulacji (m.in. w zakresie nadzoru ostrożnościowego i zarządzania ryzykiem), promowanie integralności rynków finansowych, wzmacnianie współpracy międzynarodowej oraz reformy międzynarodowych instytucji finansowych. Dla każdego z pięciu składników Planu działania przewidziano działania doraźne do realizacji przed 31 marca 2009 r. oraz dalsze kroki w średniej perspektywie. Działania natychmiastowe objęły apel do IMF/FSF o opracowanie rekomendacji odnośnie do ograniczania efektu procykliczności (w tym dotyczących wyceny i lewarowania, kapitałów bankowych, wynagrodzeń kadry menadżerskiej oraz wzmocnienia regulacji dotyczących agencji ratingowych (CRA). Zapowiedziano wzmocnienie współpracy między regulatorami rynków finansowych. Wzmocnienie współpracy międzynarodowej miało się rozpocząć od powołania kolegów nadzorczych wszystkich najważniejszych transgranicznych instytucji finansowych. Najlepsze rezultaty osiągnięto w zakresie zwiększenia płynności i wzmocnienia kapitałów instytucji finansowych.

## 2.2. Londyn

W kwietniu 2009 r. przywódcy zdecydowali o zastąpieniu FSF nowo powołanym, Financial Stability Board (FSB)<sup>14</sup>. Podejmując zapowiedziane kroki doraźne, zdecydowano o potrojeniu środków pozostających do dyspozycji IMF do wysokości 750 miliardów USD (250 mld USD dzięki alokacji nowych SDR, a 500 mld USD przez New Arrangements to Borrow), wniesieniu dodatkowych 100 mld USD do międzynarodowych banków rozwoju na potrzeby pożyczek dla państw o niskich dochodach (a w ciągu kolejnych trzech lat łącznie 300 mld USD) oraz wystosowano apel o zapewnienie 250 mld USD na wsparcie finansowania handlu (przywódcy G20 zapowiedzieli wpłaty w wysokości 3–4 mld USD do Global Trade

<sup>14</sup> Zob. London Summit Communiqué, *The Global Plan for Recovery and Reform and Declaration on the Strengthening of the Financial System*, 2 April 2009.

Liquidity Pool, spodziewając się pozyskania dodatkowych 200 mld USD od sektora prywatnego). Łącznie miano wyasygnować 1,1 biliarda USD wsparcia dla akcji kredytowej, promocji wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy<sup>15</sup>.

Rozbudowano także instrumentarium średniookresowe. Zapowiedziano powołanie, do czerwca 2009 r., transgranicznych kolegiów nadzorczych, realizując tym samym kolejny z punktów waszyngtońskiego Planu działania<sup>16</sup>. Celem wzmocnienia regulacji ostrożnościowych zwrócono się do Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego o opracowanie wskazówek w zakresie harmonizacji definicji pojęcia kapitału oraz o przegląd wymogów kapitałowych i obowiązujących buforów płynności. Właśnie te prace stanowiły podstawę powołania Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego i przetarły szlak do przyjęcia Bazylei III.

Przywódcy państw G20 poparli założenia reformy systemu wynagrodzeń w najważniejszych instytucjach finansowych w sposób stymulujący do realizacji celów długookresowych i ograniczający skłonność do podejmowania ryzyka. Zdecydowanie opowiedzieli się przeciwko rajom podatkowym i niewspółpracującym systemom sądowiczym, zagrażającym stabilności finansowej. IMF razem z FSB miały wykonać test ryzyka makroekonomicznego i finansowego *Early Warning Exercise* (EWE)<sup>17</sup> i wskazać sugerowane działania prewencyjne<sup>18</sup>. Liderzy wezwali wszystkie systemy sądowicze do przystąpienia do międzynarodowych standardów podatkowych w zakresie przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy i zwalczania terroryzmu finansowego.

Powyzsze krótko- i średniookresowe reform pozostały jednak bez wpływu na międzynarodową architekturę instytucjonalną.

### 2.3. Z Pitsburga do Cannes

Uczestnicy londyńskiego szczytu ministrów finansów i prezesów banków centralnych w dniach 4–5 września 2009 r. – spotkania przygotowującego szczyt przywódców państw w Pitsburgu – zgodni byli, że dotychczasowa koordynacja polityczna działań antykryzysowych przyniosła oczekiwane rezultaty w postaci osłabienia zjawisk kryzysowych w gospodarce, a nawet pewnej poprawy na ryn-

---

<sup>15</sup> G20 London Summit Communiqué, *The Global Plan for Recovery and Reform*; G20, *Declaration on delivering resources through the International Financial Institutions*, 2 April 2009.

<sup>16</sup> *Progress Report on the Actions of the Washington Action Plan*, 2 April 2009.

<sup>17</sup> Koncepcję cyklicznych EWE przedstawiono na forum G20 już w listopadzie 2008 roku. Celem testów jest ocena „mało prawdopodobnych, wysoce szkodliwych zagrożeń dla gospodarki światowej”. Ich istotą jest zatem nie tyle prognozowanie zagrożeń, co identyfikacja słabości systemowych. Zob. IMF, *Factsheet. IMF-FSB Early Warning Exercise*, April 13, 2011, <http://bit.ly/uAEdje> (dostęp 7.11.2011). W kwietniu 2009 r. w Waszyngtonie IMFC przedstawiono rezultaty „próbnego” EWE (*Progress Report on the Actions to Promote Financial Regulatory Reform Issued by the U.S. Chair of the Pittsburgh Summit-25 September 2009*).

<sup>18</sup> G20, *Declaration on the Strengthening of the Financial System*.



kach finansowych<sup>19</sup>. Odnotowano realizację dotychczasowych zobowiązań finansowych<sup>20</sup>, a także postęp w zakresie reformy zarządzania międzynarodowymi instytucjami finansowymi, jak choćby osiągnięcie porozumienia co do przeglądu systemu kwot IMF i IBRD (odpowiednio transfer 3% i 5% siły głosów na rzecz państw niedostatecznie reprezentowanych).

Jednak najważniejsza była decyzja o transformacji G20 ze sztabu kryzysowego w organ zarządzania gospodarczego przez rozszerzenie planu prac poza kwestie reformy rynków finansowych, bezpośrednio związane z kryzysem 2008 r. [Angeloni, Ferry, 2011]. W ramach *Framework for Strong, Sustainable, and Balanced Growth*,<sup>21</sup> pierwszy raz bezpośrednio podjęto temat nierównowag międzynarodowych. Mimo że (głównie pod naciskiem Chin) zrezygnowano z apelu o dostosowanie kursów walutowych, do problemu nierównowag odniesiono się wielokrotnie, poczynawszy od ogólnie sygnalizowanej problematyki rozwoju, przez kwestie popytu prywatnego i publicznego, a skończywszy na nierównowagach rachunków bieżących. Polityki monetarne sprzyjające stabilności cenowej miano planować z uwzględnieniem „prorynkowych kursów walutowych”. Przywódcy zapowiedzieli stworzenie programu wzajemnej oceny (*Mutual Assessment Process*) polityk i ich oddziaływania na gospodarkę światową.

## Podsumowanie

Cykle koniunkturalne stanowią immanentny element dostosowania gospodarki rynkowej do powstałych nierównowag. Niepokoić może natomiast narastająca w ostatnim półwieczu częstotliwość i skala korekt. Najłatwiej byłoby przyjąć, że stanowiły one efekt „burzy doskonałej” zjawisk periodycznych oraz anomalii rynkowych. Wówczas zarządzanie kryzysowe mogłoby się ograniczyć do działań krótko- i średniookresowych celem przywrócenia płynności finansowej i zaufania do rynków kapitałowych. Rozwiązanie takie byłoby politycznie i intelektualnie mniej wymagające, jeżeli jednak przyczyny aktualnych problemów tkwią głębiej, taka postawa nie uchroni gospodarki przed kolejnymi, coraz poważniejszymi kryzysami.

Wyniki wszechstronnych analiz pozwalają uznać, że obserwowane wydarzenia mają związek z finansjalizacją życia społecznego, a remedium na bolączki

---

<sup>19</sup> Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, London, 4–5 September, 2009, *Communiqué and Declaration on Further Steps to Strengthen the Financial System*.

<sup>20</sup> W tym 250 mld USD wsparcia handlu oraz przeszło 250 mld USD wkładów do IMF do września 2009 r., *Progress Report on the Actions of the London and Washington G20 Summits*, 5 September 2009 and IMF, *Bolstering the IMF's Lending Capacity*, last updated on 12 October 2010, <http://bit.ly/su8jmO> [dostęp: 7.11.2011].

<sup>21</sup> G 20, *Leaders' Statement. The Pittsburgh Summit*. September 24–25, 2009. Także: meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, United Kingdom, *Communiqué*, 7 November 2009. Zob. również: *Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors*, Washington, *Communiqué*, 23 April 2010.

byłaby głęboka rewizja, o ile nie całkowita przebudowa, modelu gospodarczego, w tym zasad współpracy międzynarodowej [Demiński, 2011]. Z tej perspektywy zasadnym było uwzględnienie przez francuską prezydentkę kwestii bezpieczeństwa pracy, bezpieczeństwa żywnościowego i społecznego w programie prac G20 w 2011 r.

Gospodarki wysoko rozwinięte zostały zmuszone do podzielenia się uprzywilejowanym statusem w polityce międzynarodowej z głównymi państwami rozwijającymi się. Państwa wysoko rozwinięte, które ukształtowały dominujące instytucje międzynarodowe miały świadomość koniecznego kompromisu. Obrona pozycji – niezaakceptowanie relatywnego zmniejszenia wpływów przez niedopuszczenie do współdecydowania nowej grupy państw, mogłaby doprowadzić do rezultatów odwrotnych od zamierzonych. Państwa rozwijające się mogłyby powołać własne organizacje, które zależnie od demokratycznego lub niedemokratycznego wariantu rozwoju mogłyby się okazać zasadniczo różne od obecnych.

Odpowiednio reforma systemu zarządzania obejmowała dwa elementy. Doraźnie niezbędna była współpraca dla przezwyciężenia kryzysu. Wprawdzie państwa o słabiej rozwiniętych rynkach kapitałowych poniosły mniejsze straty w ostatnich latach, jednak eksportowy model gospodarek rozwijających się przesądził o zagrożeniu kryzysem również państw tej grupy. Dla nowych członków G20 mogło być zaskakujące, jak szybko poddano próbie ich gotowość do wzięcia współodpowiedzialności za światową gospodarkę, zadecydowało jednak o tym przekonanie, że w dłuższej perspektywie nie sposób dłużej zwlekać z przywróceniem równowagi międzynarodowym instytucjom finansowym.

Odruchową reakcją na kryzys było pogłębienie współpracy, czego przejawem były przyjęte standardy regulacji i nadzoru. Wraz z zażegnaniem bezpośredniego niebezpieczeństwa załamania systemu finansowego zakres prac zaczęto rozszerzać. Na podstawie komunikatu ze szczytu w Londynie przywódcy wystosowali kompleksowy apel do ministrów finansów i prezesów banków centralnych o wypracowanie kompromisu w zakresie wymogów kapitałowych, zwalczania procykliczności, derywatów pozagiełdowych (OTC), rynków papierów wartościowych, funduszy hedgingowych i agencji ratingowych. Kwestie jedynie sygnalizowane w Waszyngtonie (koordynacja makroekonomiczna) w Pittsburgu podjęto bezpośrednio, a problemy nazwane na pierwszym szycie (kursy walutowe) stały się przedmiotem negocjacji (zob. dokumenty z paryskiego szczytu ministrów G20).

Z owej szerszej perspektywy wyniki szczytu w Cannes można przyjąć z zadowoleniem<sup>22</sup>. Przede wszystkim podjęto niewygodny temat relacji między legitymacją do działania a efektywnością współpracy [Subacchi, Pickford, 2011].

<sup>22</sup> Cannes summit documents: <http://bit.ly/vYu9Vr> [dostęp: 8.11.2011].

Zgodnie z konkluzjami raportu Davida Camerona *Governance for growth, Building consensus for the future* [Cameron, 2011] przywódcy postanowili uzyskać tę pierwszą dzięki zwiększeniu tej ostatniej. Wzmocnieniu ma ulec nadzór IMF/FSB, a w 2015 r. zostanie dokonana rewizja koszyka Specjalnych Praw Ciągnięcia IMF. Dalej rozszerzono zakres współpracy w kilku krytycznych obszarach. Na przykład, wychodząc naprzeciw krytyce Bazylei III, że jej rozwiązania nie objęły kwestii stanowiących przyczynę kryzysu, zarzucono koncepcję *too big to fail* oraz zapowiedziano ukrócenie praktyk wynagradzania pracowników za podejmowanie nadmiernego ryzyka. W deklaracji ze szczytu zdołano nawet bezpośrednio odnieść się do kwestii uelastycznienia chińskiej polityki walutowej. Wreszcie przyjęto wspólne założenia strategiczne, decydując o włączeniu prac nad wskaźnikami nierówności do *Action Plan for Growth and Jobs*, którego tytuł akcentuje zarazem zwiększenie zainteresowania uczestników społecznymi aspektami reform. Również instytucjonalizacja FCB i *trojki* Prezydencji G20 należy uznać za sukces.

Pod koniec 2009 r., gdy wydawało się że kryzys zostanie niebawem opanowany, perspektywy współpracy w ramach G20 zostały poważnie zagrożone. Mimo że sytuacja ponownie uległa pogorszeniu, przede wszystkim w Europejskiej Unii Walutowej, strony przez pewien czas nie wykazywały podobnej co uprzednio woli współpracy. Mogło się zatem wydawać, że system międzynarodowy bądź to znajduje się w stanie równowagi, kiedy to prym wiodą organizacje międzynarodowe i tradycyjne kanały dyplomatyczne, bądź też drży w posadach, czemu przeciwdziała się za pomocą doraźnych mechanizmów zarządzania kryzysowego. Zważywszy jednak na charakter globalizacji podobne dychotomiczne rozróżnienie należy odrzucić. Wprawdzie potrzeba znajomości własnego środowiska leży w naturze ludzkiej – czy będzie nim spokój, czy też kryzys – jednak utrzymywanie mirażu określoności stanu gospodarki może być zgubne. Z tej perspektywy z ulgą należy przyjąć stopniową transformację G20 w ciągu trzech pierwszych szczytów. Deklaracje G20 z 2011 r., obejmujące kwestie rolne, pracy i finansów, stopniowo precyzują wcześniejsze założenia programowe. Pozwala to na umiarkowany optymizm, że najważniejsze, a zarazem najtrudniejsze do realizacji deklaracje dotyczące choćby koordynacji polityki makroekonomicznej zostaną zrealizowane. Wiarę taką może wzmacniać masowe przebudzenie społeczne, do czego warunkiem jest wykształcenie dostatecznej samoświadomości zmian zachodzących w świecie i potrzeby instytucjonalnych adaptacji przez nie wymuszonej. Uliczne protesty w Europie i w USA, stanowiące polityczną przeciwwagę dla skonsolidowanych interesariuszy *status quo ante*, stanowią szansę dla realizacji reform. Kluczowe znaczenie w tym zakresie będzie miał dialog społeczny dotyczący realizacji dotychczasowych deklaracji i kierunku dalszych zmian. Jak bowiem zauważył David Cameron podczas prezentacji Raportu „odpowiedzi nie należy po-

szukiwać w wyszukanych nowych instytucjach i architekturze światowej. Niezbędne instrumentarium już posiadamy. To czego brakuje, to dobro najcenniejsze a zarazem najbardziej nieuchwytnie – wola polityczna” [Cameron, 2011].

### Bibliografia

- Angeloni I., Ferry J.-P., 2011, *Wanted: A Stronger and Better G20 for the Global Economy*, Breu-geul Policy Contributions, no. 15.
- Besomi D., 2009, *Clement Juglar and his Contemporaries on the Causes of Commercial Crises*, *Revue Européenne des sciences sociales*, t. XLVII, no. 143.
- Bradford C., Lim W., 2011, *Introduction: Toward the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee* [in:] C. Bradford, W. Lim (eds.), *Global Leadership in Transition Making the G20 More Effective and Responsive*, Brookings Institution Press.
- Cameron D., 2011, *Governance for growth, Building consensus for the future*, London, <http://bit.ly/w2koll> [dostęp: 8.11.2011].
- Dembiński P., 2011, *Finanse po zawale*, Studio Emka, Warszawa.
- Dunaway S., 2009, *Global Imbalances and the Financial Crisis*, Council on Foreign Relations, Center for Geoeconomic Studies, Council Special Report, no. 44, March.
- G20, 2009, *Leaders' Statement*. The Pittsburgh Summit, September 24–25.
- G20 London Summit Communiqué, 2009, *The Global Plan for Recovery and Reform; G20, Declaration on delivering resources through the International Financial Institutions*, 2 April.
- G20, *Declaration on the Strengthening of the Financial System*.
- Greenspan A., 2007, *The Age of Turbulence. Adventures in a New World*, Penguin Press, New York.
- Guerrieri P., 2010, *La governance multilaterale e gli squilibri dell'economia globale* [w:] P. Guerrieri, D. Lombardi (eds.), *L'Architettura del mondo nuovo. Governance economica e sistema multipolare*, il Mulino, Bologna.
- IMF, 2010, *Bolstering the IMF's Lending Capacity*, last updated on 12 October, <http://bit.ly/su8-jmO> [dostęp: 7.11.2011].
- IMF, 2011, *Factsheet. IMF-FSB Early Warning Exercise*, April 13, <http://bit.ly/uAEdje> [dostęp: 7.11.2011].
- Kasparov G., 2007, *How Life Imitates Chess: Making the Right Moves, from the Board to the Boardroom*, William Heinemann, New York.
- Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, London, 4–5 September 2009, *Communiqué and Declaration on Further Steps to Strengthen the Financial System*.
- Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, United Kingdom, *Communiqué*, 7 November 2009.
- Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Washington, *Communiqué*, 23 April 2010.
- Minsky H., 1992, *The Financial Instability Hypothesis*, Jerome Levy Economics Institute of Bard College Working Paper, no. 74, <http://bit.ly/vNAvcR> [dostęp: 7.11.2011].
- Postel-Vinay K., 2011, *La présidence française du G20 en perspective, G20: les enjeux de la présidence française*, *Ragards sur l'actualité*, Mai, no. 371.
- Progress Report on the Actions of the London and Washington G20 Summits*, 5 September 2009.
- Progress Report on the Actions of the Washington Action Plan*, 2 April 2009.

*Progress Report on the Actions to Promote Financial Regulatory Reform Issued by the U.S. Chair of the Pittsburg Summit*, 25 September 2009.

Sinn H.-W., 2011, *The ECB's stealth bailout*, VOX EU, <http://bit.ly/raH8W0> [dostęp: 19.10.2011].

Slaughter A.-M., 2004, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton.

Smith G., 2011, *G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance*, CIGI G20 Papers, no. 6, May.

*Statement from G20 Summit on Financial Markets and the World Economy*, 15 November 2008.

Stiglitz J., 2003, *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton.

Stiglitz J., 2007, *Making Globalization Work*, W.W. Norton.

Subacchi P., Pickford S., 2011, *Legitimacy vs Effectiveness for the G20: A Dynamic Approach to Global Economic Governance*, Chatam House Briefing paper, October.

*The Great Contraction: Timeline of Events*, <http://bit.ly/u5UgZQ> [dostęp: 7.11.2011].

The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, *Report*, Brussels, 25 February 2009.