

MAREK REWIZORSKI
Gdańsk

MIEDZY TARGAMI A ARGUMENTACJĄ KONTEKSTUALNE SPOJRZENIE NA ROLĘ UNII EUROPEJSKIEJ W G20

WSTĘP

Powołanie do życia G20, klubu współpracy międzypaństwowej charakteryzującego się niskim stopniem sformalizowania i stosunkowo szeroką agendą, nadto wyniesionego w 2009 r. do roli centrum globalnego zarządzania gospodarczego, jest ekspresją wielobiegowości ładu międzynarodowego i stanowi laboratorium przemian prowadzących do transferu siły/potęgi w systemie międzynarodowym¹. Pojawienie się wspomnianej struktury, stanowiącej jeden z filarów (obok G7) systemu Gx², stanowi dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich szansę wykorzystania nowego kanału utrzymywania wielostronnych relacji dyplomatycznych. G20 nie jest wszakże traktowana w Brukseli jako *terra incognita*. Historia uczestnictwa Wspólnot/UE w niesformalizowanych i mało przenikliwych pod względem zakresu działania i stosowanych środków dyplomatycznych formatach Gx sięga 1977 r.

UE jest jedyną organizacją międzynarodową będącą uczestnikiem systemu Gx. Jego elementy – G7 i G20 – mimo że opierają się na aktywności państw, nie są uznawane za organizacje międzynarodowe. W odróżnieniu od ONZ, WTO czy OECD nie posiadają statutu, stałego sekretariatu czy wyraźnie wskazanych zasad regulujących kwestie członkostwa. Niektórzy eksperci utrzymują, że nieformalna struktura systemu Gx doskonale komponuje się z elastycznością UE, działającej za pośrednictwem swoich instytucji: Komisji i Rady Europejskiej. Zwracają oni uwagę przede

¹ Wśród wielu prób definiowania terminu „system międzynarodowy” warto zwrócić uwagę na propozycję zaprezentowaną przed laty przez Teresę Łoś-Nowak. Zdefiniowała ona „system międzynarodowy” jako strukturę tworzoną przez „państwa, uczestników niepaństwowych, relacje i powiązania między nimi, obowiązujące zasady prawa międzynarodowego i międzynarodowe reżimy, sojusze i instytucje”², podkreślając przy tym, że państwo nie jest już „samotnym jeźdźcem” czy „kulą bilardową” toczącą się po różnych koleinach systemu międzynarodowego, ale elementem szerszej całości, uwikłanym obok podmiotów nieterytoryalnych w politykę wykraczającą poza jego granice. Por. T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy – potencjały – strategie*, Warszawa 2011, s. 28-29. Tożsame stanowisko zajął Stanisław Bieleń w: *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 19 i nast.

² Wyrażenie „System Gx” zostało po raz pierwszy użyte przez Fundację Stanleya w 2009 r.

wszystkim na Komisję, która stała się ważnym, w znacznym stopniu autonomicznym, quasi-uczestnikiem G20³. Na uwagę zasługuje też specyficzny charakter interakcji zachodzących między UE a G20. Wytaczają one granicę działania UE na płaszczyźnie zewnętrznej – a co za tym idzie – określają charakter jej uczestnictwa w Grupie. Ma ono dla Brukseli charakter poważnego wyzwania, ponieważ Grupa Dwudziestu jest w znacznie mniejszym stopniu eurocentryczna niż G7, OECD czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)⁴. Sytuację komplikuje ponadto fakt, że w G20 poszczególne państwa negocjują i uczestniczą raczej indywidualnie niż zbiorowo. W płynnej rzeczywistości Gx, pełnej krótkoterminowych sojuszy, zabiegów o zwiększenie zdolności koalicyjnej, wreszcie karkołomnych układów brokerskich i słabo skrywanych ambicji państw sprawujących prezydencję, wyzwania dla UE jako aktora dyplomatycznego wiążą się w największej mierze z kwestią koordynacji działań między jej instytucjami a państwami członkowskimi. Pojawiają się pytania, na ile i w zależności od jakich okoliczności koordynacja działań UE w G20 zapewnia efektywne uczestnictwo w tym klubie państw, a także czy wzmacnianie wewnętrznej koherencji działań rozszerza czy ogranicza oddziaływanie na UE z zewnątrz, tj. ze strony innych państw grupy? Na ile w związku z powyższym stanowisko UE w G20 powinno być elastyczne? Kto reprezentuje UE, a także na ile państwa członkowskie UE pozbawione bezpośredniej reprezentacji w G20 są zaangażowane w przygotowywanie szczytów ministrów finansów, szefów banków centralnych i przywódców państw, a także pozostałych spotkań konsultacyjnych?

Niniejsze pytania są punktem wyjścia analizy stosunkowo mało poznanych kwestii związanych z przygotowaniem, koordynacją i podejmowaniem decyzji przez UE w G20. W artykule przyjęto założenie, że aktywność dyplomatyczna UE w G20 jest nie tyle warunkowana przez przyznane jej kompetencje w traktatach założycielskich, ile przez czynniki środowiskowe, zewnętrzne, które wpływają na określone zachowanie UE w odniesieniu do negocjowania poszczególnych punktów agendy Grupy. Tym samym niniejszy tekst wpisuje się w ramy nurtu instytucjonalnego zwracającego uwagę na to, w jaki sposób zewnętrzny kontekst warunkuje zachowanie UE w układach międzynarodowych⁵, w szczególności, jakie czynniki wpływają na ograniczenie lub rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji przez UE⁶. W zakresie kwestii gospodarczych i finansowych UE, balansując między stanowiskami wyrażanymi przez jej państwa członkowskie, które nie mają samodzielnej reprezentacji w Grupie Dwu-

³ M. Rewizorski, *G-8 czy G-8,5? Uwagi na temat uczestnictwa Unii Europejskiej w grupie ośmiu*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7; J. Huigens, A. Niemann, *The Representation of the European Union in the G8*, w: M. Larionova (red.), *The European Union in the G8. Promoting Consensus and Concerted Actions for Global Public Goods*, Ashgate, Farnham-Burlington 2012.

⁴ M. Rewizorski, *Dużo hałasu o nic? Uwagi o reformie modelu funkcjonowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2.

⁵ Por. J. Jørgensen, S. Oberthür, J. Shahin, *Introduction: Assessing the EU's Performance in International Institutions – Conceptual Framework and Core Findings*, „Journal of European Integration” 2011, Vol. 33, Issue 6, s. 599-620.

⁶ R. Kissack, *Pursuing Effective Multilateralism. The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making*, Houndmills: Palgrave Macmillan 2010.

dziestu (tzw. UE24) a UE4 (Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy), prezentuje tryb interakcji, który można określić jako „targi dystrybucyjne”. W pozostałych kwestiach, takich jak zmiany klimatu, polityka rozwojowa, *gender* czy zatrudnienie, UE preferuje „argumentowanie”. Tym samym UE jest zmuszona do pełnienia niewdzięcznej dla siebie roli „akrobaty dyplomatycznego”, balansującego między dwoma wyżej wskazanymi trybami interakcji w G20.

INSTYTUCJONALNY WYMIAR UCZESTNICTWA UNII EUROPEJSKIEJ W G20

Punktem wyjścia dla rozważań na temat zewnętrznego kontekstu warunkującego zachowania UE jako aktora dyplomatycznego w G20 jest naszkicowanie problemu reprezentacji UE w Grupie. Jak już wspomniano, nieformalna struktura G20 dobrze komponuje się z elastycznością UE, działającej za pośrednictwem Komisji i Rady Europejskiej. Nie dość na tym, przyjęcie i implementacja uzgodnień zapadających na szczytach G20 wymaga dokładnego ustalenia zakresu kompetencji przez UE i UE4 w odniesieniu do każdej kwestii poddanej deliberacji. Konieczność pogodzenia interesu Unii z interesami państw UE4 i UE24 stanowi podstawową trudność ograniczającą posługiwanie się przez UE „uzgodnionym językiem” (*agreed language*).

Odwołując się do ogólnych postanowień traktatowych należy zauważyć, że z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach, instytucją zapewniającą reprezentację Unii na zewnątrz jest Komisja⁷. W praktyce oznacza to zaangażowanie na poziomie ministerialnym odpowiednich dyrekcji generalnych i komisarzy, w zależności od obszaru poddanej deliberacji. Wspomagają oni Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WPZiPB), będącego zarazem wiceprzewodniczącym Komisji i przewodniczącym Rady do Spraw Zagranicznych (tzw. podwójny kapeluszy, art. 27. ust 2 TUE). Wysoki przedstawiciel reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. Zdaniem Elmara Broka i Martina Selmayra „konstrukcja podwójnego kapelusza ułatwia prowadzenie zintegrowanej europejskiej polityki zagranicznej, która obejmuje zarówno ponadnarodową ekonomiczną politykę zagraniczną Komisji jak również żądania państw pod kątem polityki bezpieczeństwa i obrony”⁸. Od wyniesienia G20 na poziom przywódców państw, co nastąpiło w 2008 r., UE jest w zakresie WPZiB reprezentowana przez przewodniczącego Rady Europejskiej, który jak wynika z art. 15 ust. 6 TUE „zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości re-

⁷ M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 264-325.

⁸ E. Brok, M. Selmayr, *EU – Verfassungskonvent und Regierungskonferenz: Monnet oder Metternich?*, w: W. Weidenfeld (red.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn 2004, s. 689.

prezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, a także przewodniczącego Komisji, odpowiadającego za pozostałe dziedziny wchodzące w zakres wyłącznej kompetencji UE⁹. W praktyce rozwiązanie to zostało potwierdzone na mocy nieformalnego porozumienia, zawartego między przywódcami dualnej delegacji unijnej w 2010 r.¹⁰ Przewodniczący Rady Europejskiej odpowiada za kwestie polityczne i bezpieczeństwa, podczas gdy przewodniczący Komisji koncentruje się na problematyce gospodarczej i finansowej. Szef KE stoi też na czele delegacji unijnej w G20. Mimo tego podziału obowiązków poszczególne, szczególnie kwestie często rozpatrywane są indywidualnie¹¹. Na niższym poziomie G20, obejmującym spotkania ministrów finansów i szefów banków centralnych delegację UE tworzą: 1) komisarz ds. gospodarczych i finansowych, 2) prezes Europejskiego Banku Centralnego (EBC); 3) minister finansów państwa sprawującego prezydencję w Radzie¹².

Analizując zaangażowanie Komisji i Rady Europejskiej w G20 od strony proceduralnej należy zauważyć, że w rzeczywistości główną rolę w przed szczytem grupy i w trakcie trwania obrad odgrywają nie tyle przewodniczący tych instytucji, co ich przedstawiciele, zwani szerpami. Zazwyczaj są oni mianowani na okres dłuższy niż 12 miesięcy ze względu na znaczny zakres powierzonych obowiązków. Do zadań szerpów należy m.in.: (1) konsultowanie się przed nadchodzącymi szczytami; (2) negocjowanie punktów agendy; (3) prezentacja stanowisk poszczególnych państw; (4) osiąganie ustaleń w najważniejszych sprawach; (5) udzielanie rady i pomocy gospodarzowi szczytu¹³. Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego (TL) przewodniczącemu Komisji każdorazowo towarzyszył jego szarpa. Po wejściu w życie TL ustanowiono jednego szerpę działającego w imieniu UE. Tę funkcję pełni szef gabinetu politycznego przewodniczącego Rady Europejskiej. Ze względu na dysponowanie przez przewodniczącego RE małym sekretariatem, zmuszony jest on w dalszym ciągu opierać się na specjalistach z Komisji. Są to tzw. *sous-szerpowie*. Odpowiadają za sprawy polityczne, finansowe i politykę zagraniczną. Takie rozwiązanie jest o tyle korzystne, że wymusza współpracę między Komisją a Radą Europejską. Znajduje ponadto uzasadnienie w tym, iż delegacja Komisji w czasie trwania szczytów zachowuje sporą odrębność od delegacji państw Grupy Dwudziestu, co ułatwia realizowanie agendy unijnej. Warto też zauważyć, że na poziomie grup roboczych Komisja Europejska jest często jedynym reprezentantem UE. Na tę prawidłowość wskazują Peter

⁹ M. Emerson, R. Balfour, T. Corthaut, J. Wouters, P. M. Kaczyński, T. Renard, *Upgrading the EU's Role as Global Actor*, CEPS, Brussels 2011.

¹⁰ M. Rewizorski, *Participation of the European Union and the BRICS in the G20*, w: M. Rewizorski (red.), *The European Union and the BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance*, Springer: Heidelberg-New York 2015, s. 64.

¹¹ P. Debaere, *The Output and Input Dimension of the European Representation in the G20*, "Studia Diplomatica" 2010, Vol. LXIII, Issue 2, s. 148.

¹² J. Wouters, S. Van Kerckhoven, J. Odermatt, *The EU at the G20 and the G20's Impact on the EU*, Leuven Centre for Global Governance Studies, „Working Paper” 2012, No. 93, s. 5.

¹³ Podobnie jak w przypadku UE, gros pracy przy uzgodnieniu agendy G20 spoczywa na szerpach pozostałych 19. państw współtworzących ten klub współpracy międzypaństwowej.

Debaere i Jan Orbie podkreślając, że na pierwszym szczycie przywódców G20 w Waszyngtonie (2008) prezydencja czeska, ze względu na brak odpowiednich zasobów dyplomatycznych, została zastąpiona przez Komisję, zaś we wpływowej grupie roboczej G20 ds. rozwoju jedynym reprezentantem UE jest Komisja¹⁴. Po wejściu w życie traktatu z Lizbony silnej pozycji Komisji i Rady Europejskiej reprezentujących UE na spotkaniach przywódców państw i szefów rządów G20 towarzyszyło znaczące osłabienie rotacyjnej prezydencji w Radzie. Ostatecznie ze względu na silny opór ze strony małych i średnich państw UE sprzeciwiających się odsunięciu prezydencji ze spotkań ministerialnych i po zasięgnięciu opinii służby prawnej Rady osiągnięto kompromis, zgodnie z którym przedstawiciele państwa sprawującego prezydencję w Radzie wchodzi w skład delegacji UE na spotkania ministerialne G20, a także mogą brać udział w pracach grup roboczych G20. Wciąż jednak udział rotacyjnej prezydencji w G20 pozostaje kwestią kontrowersyjną (i w dużej mierze otwartą). Poniżej w przedstawiono reprezentację UE na wszystkich poziomach funkcjonowania G20 po wejściu w życie traktatu z Lizbony.

Tabela 1

Reprezentacja UE w G20 po wejściu w życie traktatu z Lizbony

Poziom	G20
Przywódcy państw	przewodniczący Rady Europejskiej przewodniczący Komisji
Szerpowie	szef gabinetu politycznego przewodniczącego Rady Europejskiej
Sous-szerpowie	wysocy rangą urzędnicy Komisji Europejskiej
Ministrowie finansów	komisarz ds. gospodarczych i monetarnych prezes EBC (na podstawie art. 138 ust. 1 TFUE) minister finansów państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie
Inne spotkania ministerialne	odpowiedni do tematyki komisarze odpowiedni do tematyki ministrowie z państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie
Grupy robocze	urzędnicy z Komisji urzędnicy z państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie

Źródło: opracowanie własne.

Warto zaznaczyć, że do delegacji UE na szczyty G20 nie zalicza się WPZiPB, i to mimo utartej tradycji reprezentowania UE przez wysokiego przedstawiciela w G7 odnośnie do materii z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Również rola europejskiej służby działań zewnętrznych jest ograniczona. Pełni ona funkcję dostawcy wsparcia administracyjnego dla delegacji UE.

¹⁴ P. Debaere, J. Orbie, *The European Union in the Gx system*, w: K. E. Jørgensen, K. V. Laatikainen (red.), *Routledge handbook on the European Union and international institutions: performance, policy, power*. London 2013, s. 313.

„AKROBATYKA DYPLMATYCZNA” UE W G20

Analiza funkcjonowania instytucji UE wpływających na jej reprezentację w G20 wydaje się niewystarczająca dla wyjaśnienia specyficznego zachowania Unii w tym klubie współpracy międzypaństwowej. Towarzyszy temu wiele wątpliwości związanych z aktywnością Brukseli we wspomnianej strukturze. Można bowiem zapytać, na ile rzeczywiście UE i państwa UE4 jako 1/5 uczestników G20 wpływają na przyjmowane tam zobowiązania? Czy silna koordynacja stanowisk państw członkowskich UE, umiejętność posługiwania się uzgodnionym językiem wzmacnia czy raczej osłabia skuteczność Unii w Grupie? Czy UE jest w stanie w pełni dostosować się do elastycznego modelu działania G20?

Odniesienie się do powyższych zagadnień jest o tyle trudne, że wymaga spojrzenia z zewnątrz na aktywność dyplomatyczną UE w G20. Wbrew rozpowszechnionemu pogładowi, zgodnie z którym UE najlepiej „wypada” w tych instytucjach międzynarodowych, w których: 1) jej państwa członkowskie są najlepiej zintegrowane; 2) stopień integracji odzwierciedlają kompetencje przysługujące UE; 3) członkowie Unii posługują się uzgodnioną retoryką, G20 stanowi specyficzne forum, w którym kompetencje UE jako podstawa jej upodmiotowienia dyplomatycznego, mają ograniczoną wartość. Innymi słowy, deliberacja w tym klubie rzadko odpowiada wewnętrznej dystrybucji kompetencji UE. Regułą jest niejednorodność materii negocjacyjnej, dotyczącej różnych, choć nierzadko powiązanych ze sobą, dziedzin. Praktyka kolejnych szczytów liderów Grupy oraz spotkań przygotowawczych pokazuje, że przedstawiciele UE, jak również jej państw członkowskich, mają świadomość wyraźnego dysonansu między rolą dyplomatyczną Brukseli pełnioną w czasie debat na forum G20 a jej kompetencjami. Obrazowo rzecz ujmując, te ostatnie są „zbyt obcisłym ubraniem”, nie pozwalającym na nieskrępowane poruszanie się po agorze, na której dwudziestu systemowo istotnych uczestników decyduje o kwestiach rangi globalnej. Dążąc do utrzymania swojej roli w tym klubie, UE prezentuje dwa różne tryby interakcji: „targi dystrybucyjne” i „argumentowane”¹⁵. Tym samym UE jako podmiot dyplomatyczny w G20 odgrywa rolę „akrobata dyplomatycznego”, z różnym skutkiem żonglującego argumentami bądź wykorzystującego wachlarz zachowań od obietnic, przez groźby, po żądania określonych koncesji. Środki te wpisują się we wspomniane już dwie odrębne typologie podejmowania decyzji. Celem targów dystrybucyjnych jest maksymalizacja korzyści bez konieczności zmiany własnych preferencji. Aby tego dokonać podmioty dyplomatyczne dążą do zawężenia wyborów dostępnych dla partnerów negocjacyjnych, stosując wspomniane już środki wywierania wpływu, takie jak np. groźby, obietnice lub żądania¹⁶. Targi dystrybucyjne są typowym podejściem negocjacyjnym w wysoce spolityzowanych arenach, gdzie celem jest

¹⁵ L. Susskind, *Arguing, Bargaining, and Getting Agreement*, w: R. Goodin, M. Moran, M. Rein (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press 2008, s. 269-295.

¹⁶ L. Susskind, *op. cit.*, s. 276.

ochrona żywotnych interesów. Targom towarzyszy zazwyczaj transfer zasobów finansowych od aktora A do aktora B¹⁷.

Z kolei posługując się trybem argumentacyjnym UE opiera się na perswazji – kognitywnym procesie mającym na celu zmianę postaw interlokutora czy też wartości określonej opcji, przy użyciu racjonalnych argumentów. W odróżnieniu od targów dystrybucyjnych, w argumentacyjnym trybie interakcji preferencje odnoszące się do interesów nie są stałe, w związku z czym jego uczestnicy są bardziej skłonni do zmiany stanowisk. Innymi słowy, kluczowym założeniem argumentowania jest taka transformacja preferencji, która zbliża strony do wypracowania wspólnego stanowiska¹⁸. Zdaniem Thomasa Risse siła argumentacyjnego trybu negocjacyjnego uwidoczniła się w środowisku sieciowym, w którym relacje między aktorami są spłaszczone¹⁹. Inną cechą różniącą argumentowanie od targów dystrybucyjnych jest stosowanie pierwszego z wymienionych trybów w sprawach o niskiej presji politycznej.

UE jako podmiot dyplomatyczny w praktyce negocjacyjnej stara się łączyć oba tryby interakcji. W G20 ta selektywność przybiera szczególną postać. Daje się bowiem zauważyć prawidłowości w zakresie dostrajania danego trybu interakcji do kwestii poddanej negocjacom. Decydujące znacznie mają interesy i presja polityczna, przekładające się na poziom elastyczności UE w debacie.

TARGI DYSTRYBUCYJNE I ARGUMENTACJA W PRAKTYCE DELIBERACYJNEJ UE W G20

Pierwszy ze wskazanych w podtytule trybów interakcji cechuje dążenie do maksymalizacji korzyści bez konieczności zmiany własnych preferencji. G20 jest nade wszystko globalnym forum negocjacyjnym w sprawach gospodarczych i finansowych. To problematyka niezmiernie szeroka, obejmująca m.in. reformę międzynarodowych instytucji finansowych (głównie Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Rady Stabilności Finansowej), regulację finansową mającą być odpowiedzią na globalny kryzys finansowy (w tym eurokryzys), a także kwestie szczegółowe jak np. działalność rajów podatkowych, bonusy dla bankierów, wymogi kapitałowe dla banków i firm inwestycyjnych. Ta tematyka, należąca do wrażliwych w G20, wiąże się z nieustannymi targami, w których poszczególni uczestnicy Grupy używają wszelkich dostępnych im środków, łącznie z groźbami i stosowaniem retoryki „albo... albo...”. Jaskrawym tego przykładem były groźby byłego prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego wycofania delegacji francuskiej ze szczytu liderów G20 w Londynie (2009) w przypadku braku zgody uczestników Grupy na zacieśnienie globalnej

¹⁷ Por. O. Elgstrom, C. Jönsson, *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. London: Routledge 2000.

¹⁸ D. Naurin, *Most Common When Least Important: Deliberation in the European Union Council of Ministers*, „British Journal of Political Science” 2009, Vol. 40, Issue 1, s. 36.

¹⁹ T. Risse, „Let's Argue!": *Communicative Action in World Politics*, „International Organization” 2000, Vol. 54, Issue 1, s. 19.

regulacji finansowej²⁰. Tłem tej ostrej zagrywki dyplomatycznej był konflikt Francji z USA i Wielką Brytanią, państw domagających się jak najłagodniejszej regulacji jako neoliberalnej odpowiedzi na globalną recesję, a także budowanie wizerunku Paryża jako siły zdolnej reprezentować w G20 państwa UE niechętnie ponoszeniu kosztów luzowania finansowego celem ratowania instytucji finansowych określanych jako „zbyt wielcy by upaść”.

UE starając się odnaleźć swoje miejsce i wykazać się efektywnością w negocjacjach z zakresu gospodarki i finansów przyjęła optykę targów dystrybucyjnych. Podstawowym problemem dla Brukseli stało się jednak to, czy dla realizacji najważniejszych celów powinna stosować wspólna retorykę i za wszelką cenę koordynować stanowisko, czy też podchodzić do debat bardziej elastycznie i unikać nadmiernych kosztów ubocznych wynikających z pogorszenia wewnętrznych relacji instytucjonalnych w UE. Odnosząc się do tego problemu należy zauważyć, że od zainicjowania szczytów G20 w składzie liderów w UE przeważało dążenie do wypracowania luźnych ram negocjacyjnych pozwalających państwom UE4 i Komisji Europejskiej na stosunkowo swobodne prezentowanie stanowiska europejskiego w G20. Towarzyszyło temu (i nadal towarzyszy) sprzeczne z opiniami części badaczy²¹ przekonanie europejskich decydentów, zgodnie z którym skoordynowane stanowisko UE wzmacnia wpływ tego ugrupowania na instytucje i negocjacje międzynarodowe. Praktyka kolejnych szczytów G20 pokazuje, że zwiększenie wpływu UE na deliberację w G20 ma charakter ograniczony, ponieważ w rzeczywistości odnosi się jedynie do państw UE4. Państwa te dążą do realizacji własnych, partykularnych interesów, słowem „ugrania czegoś” kosztem pozostałych członków UE, niezapraszanych na szczyty Grupy i słabo reprezentowanych przez delegację UE. Na sformułowanie wniosków dotyczących bardzo umownego charakteru uzgodnionej retoryki państw UE w G20 pozwala praktyka deliberacyjna w klubie. Na wspomnianym już londyńskim szczyście Grupy w kwietniu 2009 r. największą „kością niezgody” stała się sprawa rajów podatkowych, których klasyfikację prowadzi *OECD*. Stanowisko UE w tej sprawie uzgodniono na spotkaniu Rady Europejskiej zwołanym miesiąc przed planowanym szczytem. Państwa UE4 zapewniły tam, że w Londynie żaden członek UE nie znajdzie się na liście rajów podatkowych. Komisja Europejska i UE4 ostatecznie jednak złamały warunki umowy godząc się na umieszczenie na liście *OECD* trzech państw: Belgii, Austrii i Luksemburga²². Na reakcję nie trzeba było długo czekać. Na spotkaniu Rady

²⁰ *France is threatening G20 walkout*, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7974190.stm>, 31.03.2009.

²¹ Por. K. Smith, *The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence*, „Journal of European Public Policy” 2010, Vol.17, Issue 2, s. 224-241.

²² Na skutek współpracy państw *OECD* mających na celu zacieśnienie współpracy podatkowej, nakierowanej na bardziej efektywną wymianę informacji podatkowych, opublikowano specjalne listy oceniające spełnienie przez poszczególne państwa międzynarodowych standardów w zakresie podatków. Opublikowana w kwietniu 2009 r. przez *OECD* lista (zaktualizowana w styczniu 2011 r.) podzieliła państwa na trzy kategorie: na białej liście znalazły się państwa (m.in. Polska) spełniające standardy wypracowane przez *OECD*, nieuznawane za stosujące szkodliwą konkurencję podatkową. Szara lista wymieniała państwa uznawane za raje podatkowe lub centra finansowe, które jednak podjęły starania mające na celu dostosowanie swoich ustawodawstw do standardów *OECD*, w tym w szczególności w zakresie wymiany

ds. Gospodarczych i Finansowych (*Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN*) zwołanej pospiesznie 3 kwietnia 2009 r., tj. dzień po zakończeniu szczytu londyńskiego G20, państwa UE nieuczestniczące w szczycie stanęły w obronie stolic „zdradzonych” przez Komisję i UE4.

Wskazana sytuacja, będąca jednym z przykładów płynności uzgodnień określanych jako „uzgodniony język”, a także pogarszające się relacje między państwami UE4 a UE24, wymusiły wprowadzenie daleko idących modyfikacji mechanizmów koordynacji stanowiska UE przez szczytami G20. Co istotne decydującą rolę w europejskiej debacie o tym „co robić by cokolwiek ugrać” odegrał czynnik zewnętrzny, którym był charakter deliberacji w G20. UE dążąc do utrzymania swojego znaczenia w Grupie zastąpiła lakoniczne, kilkustronicowe zapisy „uzgodnionego języka” znacznie bardziej rozbudowanymi dokumentami koordynacyjnymi o nazwie „uzgodniony zakres prac” (*terms of reference*). Stanowią one wskazówki dla instytucji UE i państw UE4 do szczegółów deliberacji w G20 w kwestiach gospodarczych i finansowych. Dokumenty przyjmowane ostatecznie przez Radę do Spraw Gospodarczych i Finansowych wzmacniają mniejsze i średnie państwa UE poprzez danie im możliwości uszczegółowienia punktów agendy i zmniejszenia rozdzwiewu między ich interesami a interesami państw UE4.

Komentując to rozwiązanie warto zauważyć, że pomimo uwzględnienia roli małych i średnich państw UE w wypracowywaniu uzgodnionego zakresu prac (będącego, jak wskazano, modyfikacją tzw. wspólnego języka), nieufność mniejszych państw UE wobec poczynań Komisji i UE4 nie została przezwyciężona. Wiele mniejszych państw wciąż stawia pytanie, kogo w istocie reprezentują instytucje UE w G20 (zwłaszcza Komisja) – wszystkie 28 państw Unii czy jedynie UE4? Jednocześnie mniejsze państwa członkowskie nie dążą do nadmiernej formalizacji mechanizmu uzgodnionego zakresu prac w sprawach gospodarczych i finansowych na forum G20, obawiając się reakcji pozaeuropejskich uczestników Grupy.

Analiza szczytów liderów G20 w latach 2010-2016 wskazuje na utrzymywanie się zgody między państwami UE4 i UE24 co do sposobu koordynacji stanowiska (uzgodniony zakres prac) oraz jej poziomu w zakresie większości zagadnień gospodarczych i finansowych. Nową tendencją, która nasila się od 2010 r., jest narastanie podziałów między państwami UE4 dotyczących kwestii uznawanych za wrażliwe, w tym zwłaszcza wymogów kapitałowych dla banków i firm inwestycyjnych, które eksperci problematyki finansowej – David Howarth i Lucia Quaglia – wskazali jako „najważniejszy instrument regulacji ostrożnościowej”²³. Odnosząc się do co-

informacji i ograniczenia stosowania tajemnicy bankowej. Na tej liście znajdują się wciąż Nauru oraz Gwatemala (początkowo, głównie ze względu na przepisy dotyczące wymiany informacji i tajemnicy bankowej, lista obejmowała również takie państwa jak: Austria, Belgia, Chile, Luksemburg, Singapur, Szwajcaria). Czarna lista objęła początkowo cztery państwa, które nie podjęły starań, aby spełnić standardy *OECD*: Kostarykę, Malesję, Filipiny oraz Urugwaj. Działania podjęte przez te państwa spowodowały, że obecnie znajdują się one już na liście białej.

²³ D. Howarth, L. Quaglia, *Banking on Stability: The Political Economy of New Capital Requirements in the European Union*, „Journal of European Integration”, Vol. 35, Issue 3, 2013.

raz bardziej widocznych podziałów między UE4 warto przypomnieć, że rozpoczęta w 2010 r. na szczycie G20 w Seulu reforma zasad ostrożnościowych w sektorze bankowym – Bazylea III – była odpowiedzią na globalny kryzys finansowy²⁴. Pomimo traktowania tego zagadnienia przez delegację UE za sprawę kluczową z punktu widzenia stabilności globalnego zarządzania gospodarczego i łagodzenia skutków eukryzysu, koordynacja stanowisk największych państw członkowskich UE w Grupie Dwudziestu nie została wypracowana²⁵. Uzgodniony zakres prac proponowany przez Brukselę nie był wyeksponowany także na forum Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (*The Basel Committee on Banking Standards, BCBS*)²⁶. Linia podziałów w G20 i *BCBS* przebiegała między liberalnymi gospodarkami rynkowymi (USA, Wielka Brytania), które należały na podwyższenie wymogów kapitałowych dla banków i instytucji finansowych, a gospodarkami poddanymi znacznie większej koordynacji (Francja, Niemcy, Włochy, Japonia), lobbującymi za rozluźnieniem wymogów, a także przyjęciem specjalnych reguł dla banków państwowych, regionalnych i oszczędnościowych²⁷. Odmienne stanowiska państw UE4, szczególnie widoczne w latach 2010-2013 sprawiły, że w zakresie problematyki uznawanej w G20 za wrażliwą, a do takiej z pewnością należało przygotowanie regulacji Bazylea III i jej wdrożenie do porządku prawnego UE, targi dystrybucyjne prowadzono z wyłączeniem mechanizmu uzgodnionego zakresu prac. Pozycja negocjacyjna Brukseli wobec państw UE4 uległa osłabieniu, zaś obowiązki instytucji maskującej brak uzgodnionego zakresu prac przejęła Komisja Europejska.

Biorąc ponadto pod uwagę decyzję Brytyjczyków o opuszczeniu przez Wielką Brytanię struktur UE zapoczątkowaną przez referendum w czerwcu 2016 r. (Brexit), można zadać pytanie o potencjalny wpływ owego *vox populi* na koordynację działań UE w zakresie gospodarki i finansów. Jest ono tym bardziej zasadne, że Wielka Brytania odgrywa znaczącą rolę zarówno w kształtowaniu wewnętrznych standardów regulacyjnych odnośnie do usług finansowych²⁸, jak również rozwiązań obowiązku-

²⁴ Reforma przygotowywana w latach 2010-2017 obejmowała: (1) podnoszenie jakości i poziomu kapitału; (2) poprawę identyfikacji ryzyka przez banki; (3) ograniczanie dźwigni finansowej i nadmiernej koncentracji; (4) regulacje makroostrożnościowe; (5) zasady zarządzania ryzykiem płynności; (6) wskazania dotyczące odpowiedzialnego zarządzania; (7) nadzór nad bankami. Pakiet reform zatwierdzony przez Grupę Gubernatorów i Szefów Nadzoru, czyli organ sterujący Bazylejskim Komitetem Nadzoru Bankowego zakończył globalną reformę ram regulacyjnych 7 grudnia 2017 r. Por. oficjalny komunikat na stronie Banku Rozrachunków Międzynarodowych: *Governors and Heads of Supervision finalise Basel III reforms*, Press release, <https://www.bis.org/press/p171207.htm>, 7.12.2017.

²⁵ L. Quaglia, *The 'Old' and 'New' Politics of Financial Services Regulation in the European Union*, „New Political Economy” 2012, Vol 17, Issue 4, s. 524.

²⁶ Szerzej na ten temat w: R. Goldbach, D. Krewer, *New Capital Rules? Reforming Basel Banking Standards after the Financial Crisis*, w: R. Mayntz (red.), *Crisis and control. Institutional Change in Financial Market Regulation*, Frankfurt: Campus-Verl, Köln 2012, s. 247–262.

²⁷ *Ibidem*, s. 251.

²⁸ Raport opublikowany w 2016 r. przez the *City of London Corporation* i *Norton Rose Fulbright* na bazie wywiadów poświęconych negocjacjom w zakresie reformy międzynarodowych standardów regulacji finansowej wskazuje na znaczny wpływ wywierany przez Wielką Brytanię na ostateczną postać regulacji UE dotyczących: 1) rynków instrumentów finansowych oraz usług inwestycyjnych - Dyrektywa 2004/39/

jących poziomie globalnym²⁹. Biorąc pod uwagę potencjalne skutki Brexitu wyrażające się: 1) pogłębieniem różnic między Wielką Brytanią oraz Niemcami, Francją i Włochami w percepcji problematyki gospodarczej i finansowej; 2) zmniejszeniem się wpływu Londynu na kształtowanie wewnętrznych standardów regulacyjnych przy jednoczesnym wzroście znaczenia Paryża, Berlina i (w mniejszym zakresie) Rzymu; 3) prawdopodobnym zwiększeniem się nieufności UE24 do poziomu i jakości reprezentacji ich interesów gospodarczych i finansowych w G20; 4) wreszcie deklarowanym przez wielu ekspertów skoncentrowaniu się Wielkiej Brytanii na globalnej regulacji finansowej, prawdopodobne jest pojawianie się poważnych zaburzeń w funkcjonowaniu mechanizmu targów dystrybucyjnych opartych na uzgodnionym zakresie prac. Najpoważniejszym zagrożeniem dla pozycji negocjacyjnej UE w G20 wydaje się wspomniana wyżej zmiana priorytetu Wielkiej Brytanii w kierunku większego zaangażowania tego państwa w kreowanie globalnych ram regulacyjnych, a przez to na wpływanie z zewnątrz na pozycję UE i jej państw członkowskich w sprawach gospodarczych i finansowych. Wskazują na to wypowiedzi prominentnych polityków, praktyków oraz przedstawicieli nauki brytyjskiej zaprezentowane na spotkaniach Komitetu Izby Lordów ds. UE, które odbyły się w wrześniu i październiku 2017 r. Zdaniem jednego z uczestników konsultacji, byłego brytyjskiego ministra ds. usług finansowych Marka Hobana

„w świecie po Brexicie globalne ramy regulacyjne zyskują na znaczeniu dla Wielkiej Brytanii. Postkryzysowa regulacja w Europie była w przeważającej mierze wynikiem implementacji postanowień szczytu G20 w Pittsburghu. Pozostając poza UE nie będziemy mieli możliwości wpływania na to co stanie się w Brukseli w takim stopniu jak obecnie, stąd potrzebne staje się dążenie do zwiększenia spójności na poziomie globalnym”³⁰.

WE w sprawie rynków instrumentów finansowych; 2) wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE ; (3) zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmiany dyrektyw 2003/41/WE i 2009/65/WE oraz rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 1095/2010; (4) podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (*Wyplacalność II*). Por. Norton Rose Fulbright, *Shaping legislation: UK engagement in EU financial services policy-making*, City of London Corporation, London 2016.

²⁹ Regulacje te są wypracowywane przez G20, BCBS, Radę Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board, FSB*), Międzynarodową Organizację Komisji Papierów Wartościowych (*International Organization of Securities Commissions, IOSCO*), Międzynarodowe Stowarzyszenie Nadzorów Ubezpieczeniowych (*International Association of Insurance Supervisors, IAIS*), Międzynarodową Radę ds. Standardów Rachunkowości (*International Accounting Standards Board, IASB*).

³⁰ House of Lords, *Oral evidence: Financial regulation and supervision following Brexit, Mark Hoban (Question 28)*, Select Committee on the European Union Financial Affairs Sub-Committee, 18.10.2017.

Jeszcze bardziej zastanawiają wypowiedzi profesorów Eilis Ferran (Cambridge) i Niamh Moloney (*London School of Economics*) z września 2017 r. Zapytane przez przewodniczącego Komitetu, czy w przypadku, w którym doszłoby do daleko idącej harmonizacji stanowisk Wielkiej Brytanii i USA w zakresie ram finansowych i gospodarczych doszłoby do *de facto* stworzenia środowiska regulacyjnego narzuconego innym państwom (w tym zwłaszcza UE), obie odpowiedziały twierdząco, zwracając przy tym uwagę na technokratyczny wpływ wywierany przez wspólnoty epistemiczne na rynki oraz możliwości dla Wielkiej Brytanii związane z zawiązywaniem nieformalnych koalicji, których areną jest G20³¹. Sprawne działanie anglo-amerykańskiego tandemu w G20 można w warunkach Brexitu postrzegać za wyzwanie, jeśli nie zagrożenie dla zdolności koordynacyjnych UE ze względu na prawdopodobny spadek zaufania między poszczególnymi państwami członkowskimi, płynność ustaleń, a także wzrost atrakcyjności targów dystrybucyjnych odbywających się poza wytyczonymi ramami negocjacyjnymi i formalnie powołanymi do tego instytucjami, które same zostaną zmuszone do wchodzenia w rozmaite układy w celu utrzymania znaczenia.

Alternatywny tryb interakcji wykorzystywany przez UE w G20 opiera się na argumentowaniu – kognitywnym procesie mającym na celu zmianę postaw interlokutora przy użyciu racjonalnych argumentów. Skuteczność argumentacyjnego trybu negocjacyjnego zwiększa się przy deliberacji nad kwestiami o niższym znaczeniu politycznym, takimi jak zatrudnienie, zmiany klimatu czy polityka rozwojowa. Złuszcząca to ostatnie zagadnienie nabiera znaczenia w G20. Problematykę rozwoju do agendy Grupy włączono w 2010 r. na szczycie w Seulu. Problematykę rozwojową znacząco zmodyfikowano i poszerzono w 2016 r. w Hongzhou. Przyjęto tam Plan działania G20 na rzecz Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030 (*G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development*)³². Strategię rozwoju G20 oparto na dostrzeganiu wagi powiązań między kryzysem ekonomicznym i pogarszającą się sytuacją gospodarczą w państwach o niskim dochodzie, przy jednoczesnym traktowaniu tych ostatnich jako potencjalnych czynników wzrostu w przypadku uruchomienia skutecznych mechanizmów ożywienia ich gospodarek. Tym samym G20 różni się w percepcji polityki rozwojowej od G7. Podczas gdy G20 koncentruje się na działaniach generujących wzrost gospodarczy, polityka rozwojowa w agendzie G7 traktowana jest zawężająco. Nacisk kładzie się na zapewnienie dobrostanu społecznego i walkę z ubóstwem³³.

³¹ House of Lords, *Oral evidence: Financial regulation and supervision following Brexit*, Eilis Ferran, Niamh Moloney (Question 1), Select Committee on the European Union Financial Affairs Subcommittee, 13.09.2017.

³² Plan w swoich założeniach odnosi się do 17 celów zrównoważonego rozwoju, a także Agendy Działań z Addis Abeby w sprawie ram finansowania zrównoważonego rozwoju (*The Addis Abeba Action Plan on Financing for Development*) i zawiera katalog zasad pozwalających na implementację Agendy 2030 (*High Principles on the Implementation of the 2030 Agenda*).

³³ Por. Filary agendy rozwojowej G20 (tzw. działania kolektywne) zaktualizowano podczas szczytu grupy w Hamburgu (2017). *Hamburg Update: Taking forward the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development*, G20 Hamburg 2017.

Zagadnienia rozwojowe są zatem w G20 traktowane odmiennie od kwestii gospodarczych i finansowych. Te ostatnie są domeną ministrów finansów i szefów banków centralnych. Rozwój jest natomiast dyskutowany przez szerypów, osobistych reprezentantów liderów Grupy, których wspiera wpływowa grupa robocza G20 ds. Rozwoju (*G20 Development Working Group, DWG*). Jej zadaniem jest przedstawianie raportów i analiz szerypom. *DWG* składa się z delegatów wszystkich państw uczestniczących w G20 i Komisji Europejskiej, a także przedstawicieli najważniejszych instytucji międzynarodowych podejmujących problematykę rozwojową³⁴. Dyskusje na temat rozwoju w *DWG* charakteryzuje kierowanie się logiką argumentacji. UE będąc szczególnie zainteresowana podejmowaniem tematyki bezpieczeństwa żywnościowego, infrastruktury, stabilnego wzrostu gospodarczego czy inwestycji w sektorze prywatnym, musi dostosować się do dominującego trybu interakcji. Jest to o tyle istotne, że jak zauważył W. Lim „G20 nie tylko może służyć jako główne forum międzynarodowej współpracy, lecz także jako główna przestrzeń rynkowa rozmaitych podejść do problematyki rozwoju i studiów przypadku opartych na aktualnych doświadczeniach jej uczestników”³⁵. Wymiana doświadczeń, informacji, wreszcie dyskusja na temat optymalnych rozwiązań dla polityki rozwoju sprzyja argumentowaniu, a presję polityczną można określić jako relatywnie niską. Nic więc dziwnego, że delegacje uczestniczące w szczytach G20 rzadko nawiązują do tematyki rozwojowej w oświadczeniach publicznych i komunikatach prasowych.

Przechodząc do charakterystyki zaangażowania UE w proces przygotowawczy agendy rozwojowej G20 warto zauważyć, że państwa członkowskie UE mają w tym zakresie znacznie mniejsze możliwości określenia wspólnego stanowiska. Przyczyną tego stanu rzeczy jest daleko idące ograniczenie ujawniania informacji przez szerypów. Szczytkowe konsultacje obejmują zwykle *briefing* szerypy UE kierowany do ambasadorów państw członkowskich zasiadających w Komitecie Stałych Przedstawicieli (fr. *Comité des représentants permanents, COREPER*). Stanowisko Unii w zakresie agendy rozwojowej przygotowywane jest w Komisji Europejskiej praktycznie bez aktywnego udziału poszczególnych państw członkowskich. Wyjątkiem są nieregularne i często dość lakoniczne *briefingi* Komisji przekazywane Grupie Roboczej ds. Rozwoju (*CODEV*). Jak można sądzić, mają one wyłącznie informacyjny charakter i służą zbudowaniu aprobaty wobec stanowiska Komisji (przekładającego się na stanowisko UE) w *DWG*. Tak ograniczony charakter wymiany informacji, wynikający w dużej mierze ze specyfiki ścieżki szerypów, wyraźna niechęć do kolektywnego wypracowywania stanowiska i koordynacji działań przygotowawczych kontrastuje z bardzo szczegółowymi wysiłkami koordynacyjnymi UE w sprawach gospodarczych i finansowych (ścieżka ministrów finansów i szefów banków centralnych).

³⁴ Szerzej na temat roli pełnionej przez *DWG* w G20 pisze Thomas Fues, ceniony niemiecki analityk i znawca problematyki systemu Gx w opinii *How Can the G20 Promote the Global Partnership for Sustainable Development (SDG 17)?*, <http://risingpowersproject.com/g20-global-partnership/>, 16.08.2017.

³⁵ W. Lim, *The G20 and Development*, w: W. Lim, F. Nicolas, D. Cho, Y.Ch. Park, T. Bark, D. Ahn (red.), *Major Issues and Policy Challenges for the G20 Cannes Summit*, Seoul: Korea Development Institute 2011, s. 59.

Wspomniana już niechęć do włączania państw UE znajdujących się poza G20 w wypracowanie wspólnego stanowiska, udziela się także państwom UE4 na szczytach Grupy. Panuje tam przekonanie, że prezentowanie przez UE wspólnego stanowiska w zakresie polityki rozwojowej zostałoby źle odebrane przez państwa rozwijające się. Dążąc do zacierania raczej, niż pogłębiania klasycznego podziału na G77 i G7, Unia stara się przyciągnąć wpływowe państwa BRICS do debaty na temat pomocy rozwojowej. Mając to na względzie Komisja, reprezentująca UE w DWG, odżegnuje się od sztywnego określenia stanowiska na temat rozwoju. Komisja Europejska zmuszona jest zatem do „dyplomatycznej akrobatyki” między reprezentowaniem interesu ogólnounijnego a spełnianiem żądań gospodarek wschodzących i państw rozwijających się. Takie działanie budzi wątpliwości państw UE24, których pozycja w G20 nie jest wystarczająco reprezentowana przez rotacyjną prezydencję, niezdolną równoważyć wpływy Komisji. I w tym przypadku państwa Unii nieuczestniczące indywidualnie w szczytach G20 pytają, czy Komisja reprezentuje na forum Grupy wszystkich członków ugrupowania, czy jedynie UE4.

Wykorzystywanie argumentacji przy rozpatrywaniu zagadnień z obszaru polityki rozwojowej przez UE budzi wątpliwości. Należy zauważyć, że UE obawiając się ostrej reakcji gospodarek wschodzących w przypadku sformułowania zbyt wyrazistego (i sztywnego) stanowiska, staje się „zakładnikiem własnej niemocy”. Co więcej, sama UE nie jest w stanie przeszczepić na grunt języka polityki rozwojowej G20 wartości leżących u podstaw traktatów założycielskich. Zamiast tego coraz bardziej słyszalne w G20 są głosy gospodarek wschodzących, domagających się skoncentrowania uwagi na takich aspektach agendy rozwojowej jak: pomoc rozwojowa dla Afryki, rozwijanie gospodarki cyfrowej, czy podejmowanie działań prowadzących do promowania bardziej inkluzywnego wzrostu gospodarczego³⁶. UE, dążąc do podtrzymania dialogu rozwojowego między tradycyjnymi a nowymi dostawcami pomocy rozwojowej, z konieczności dostosowuje swoje podejście do przedmiotowej problematyki licząc na efekt *spill over*.

ZAKOŃCZENIE

W artykule przyjęto założenie, że aktywność dyplomatyczna UE w G20 jest nie tyle uwarunkowana kompetencjami przyznanymi jej w traktatach założycielskich, ile przez kontekst zewnętrzny wpływający w zasadniczy sposób na określone zachowanie Unii w negocjowaniu poszczególnych punktów agendy Grupy Dwudziestu. Z konieczności krótka analiza kontekstualna skupiona na dostrzeżonych prawidłowościach w zachowaniu dyplomatycznym UE w G20 pozwoliła na określenie Unii jako „akrobaty dyplomatycznego”, który w zależności od materii będącej przedmiotem deliberacji targuje się bądź też argumentuje. W sprawach o krytycznym znaczeniu dla Brukseli, a zatem materii gospodarczej i finansowej, stosowane są targi dystry-

³⁶ *China calls for more G20 efforts on African development, digital economy*, http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-07/09/content_30045119.htm, 9.07.2017.

bucyjne. Tam, gdzie to możliwe, towarzyszy im zastosowanie mechanizmu koordynacyjnego, który definiuje się jako „uzgodniony zakres prac”. W jego wypracowanie zaangażowane są wszystkie państwa członkowskie, Komisja, Rada Europejska, Rada ECOFIN, a także niektóre organy pomocnicze. Analiza dokonana na kartach niniejszego artykułu pozwoliła na ustalenie, że ten właśnie tryb koordynacji stanowiska UE, stosowany w odniesieniu do zagadnień gospodarczych i finansowych w G20, stanowi modyfikację wcześniej obowiązującego podejścia znanego jako „uzgodniony język”. W znacznej mierze uwzględnia on postulaty państw UE24, domagających się silniejszej reprezentacji ich interesów w Grupie. Z perspektywy szczytów G20 odbywanych w latach 2010-2016 należy podkreślić z jednej strony stabilność obowiązującego trybu koordynacyjnego, zaś z drugiej strony wskazać na jego niedoskonałości. Wśród tych ostatnich należałoby po pierwsze uwzględnić fakt, iż kierowanie się „uzgodnionym zakresem prac” nie doprowadziło do zmniejszenia nieufności mniejszych państw UE wobec poczynań Komisji i UE4. Wiele mniejszych państw Unii wciąż zadaje pytanie, kogo w istocie reprezentują instytucje UE w G20 – wszystkie 28 państw Unii czy jedynie UE4? Po drugie, wyżej wskazany mechanizm koordynacyjny nie jest w stanie zapobiegać narastaniu podziałów między państwami UE4 w kwestiach uznawanych za wrażliwe.

Zgoła inna sytuacja ma miejsce w przypadku deliberacji o sprawach mniej wrażliwych, tj. zmianach klimatu, *gender*, zatrudnieniu czy polityce rozwojowej. Przykład agendy rozwojowej pokazuje, że o ile Unia skłania się do posługiwania się argumentowaniem, o tyle odżegnuje się od prezentowania kolejnych argumentów w sposób uporządkowany, oparty na „uzgodnionym języku”. Przyczyną tego stanu rzeczy jest obawa przed reakcją pozaeuropejskich członków G20.

Podsumowując dotychczasowy tok rozważań dokonana analiza wskazuje, że „akrobatyka dyplomatyczna”, którą *nolens volens* uprawia UE w G20, wynika nie tyle z czynników wewnętrznych, kompetencyjnych, co raczej jest odpowiedzią na bodźce z zewnątrz. Dodając do tego wyraźną nieufność między UE4 i UE24, asymetrię środków działania i posiadanych wpływów między Komisją a rotacyjną prezydencją, wreszcie ograniczony przepływ informacji widoczny zwłaszcza w tzw. ścieżce szerpów, można postawić tezę o ograniczonej, a nawet potencjalnie zmniejszającej się roli dyplomatycznej UE w G20. Wydaje się, że rację ma jeden z eksponentów tego podejścia, fiński badacz Juha Jokela. Wskazuje on, że o ile UE, wspierając USA w ramach tzw. G2, grała pierwsze skrzypce podczas bardzo udanych i napawających optymizmem szczytów G20 odbywanych w latach 2008-2009, o tyle w kolejnych latach Bruksela z wyznaczającego agendę zamieniła się w jej wykonawcę, skupionego na adaptacji i implementacji poszczególnych standardów regulacyjnych wyznaczanych przez USA (sprawy gospodarcze, finansowe) lub Chiny i pozostałe gospodarki wschodzące (rozwój)³⁷. Wnioski fińskiego badacza wydają się trafne w dobie Brexitu, który może prowadzić do fragmentacji i tak już dość płynnych mechanizmów koordynacyjnych, z trudem wypracowanych przez UE w G20.

³⁷ J. Jokela, *Europe's declining role in the G-20*, "FIIA Briefing Paper" 96, December 2011.

Niniejszy artykuł został przygotowany w ramach grantu NCN OPUS „Globalne zarządzanie gospodarcze – aktorzy, obszary oddziaływania, interakcje”, UMO-2016/23/B/HS5/00118.

Prof. UG, dr hab. Marek Rewizorski, Instytut Politologii, Uniwersytet Gdański (marcuser@o2.pl)

Słowa kluczowe: G20, Unia Europejska, koordynacja, targi dystrybucyjne, argumentowanie

Keywords: G20, European Union, coordination, bargaining, arguing

ABSTRACT

The article argues that the EU's diplomatic activity in the G20 is not so much determined by its powers in the founding treaties, but rather by external factors that influence the specific behaviour of the Union with regard to negotiating individual points of the Group's agenda. As far as the EU's economic and financial issues are concerned, the European Union, balancing between member-states that do not have a single representation in the G20 and the EU4 (United Kingdom, France, Germany, Italy), chooses an interaction mode that can be defined as (hard) bargaining. In other, less sensitive issues such as climate change, development policy, gender or employment, the EU prefers arguing. The article presents these two narratives of the EU's participation in the G20 as a diplomatic actor. Their choice affects the level of coordination of the diplomatic activity of the European Union, relations between its member states and activities of institutions representing the EU in the G20.