

ALEKSANDER SURDEJ

MULTILATERALIZM I ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE¹: ZASADY I INSTRUMENTY

I. OD UZNANIA ROSNĄCYCH GLOBALNYCH WSPÓLZALEŻNOŚCI DO GLOBALNYCH DZIAŁAŃ ZBIOROWYCH

Sieć współzależności jest we współczesnym świecie gęsta jak nigdy wcześniej. Międzynarodowa opinia publiczna i rządy większości państw świata dostrzegają ów fakt wzrostu wzajemnej zależności gospodarek i państw. Załączki tej percepcji i takiego myślenia można dostrzec już we fragmencie konwencji założycielskiej OECD z 1960 r.: „Uznając rosnącą współzależność gospodarek” [państw członkowskich – A.S.]².

Wcześniej świadomość wspólnego, międzynarodowego, warunkowania rozwoju społeczeństw ograniczała się głównie do uznawania znaczenia przepływów handlowych i inwestycyjnych. Współczesne państwa dostrzegają współzależności, która rozciąga się poza kwestie handlu i inwestycji, uwzględniając również środowisko, energię czy procesy demograficzne. Podstawową jest współzależność środowiskowa, która jest konsekwencją ograniczonych zasobów naturalnych planety zderzających się z rosnącą liczbą ludności, rosnącej konsumpcji i zwiększonego zużycia nieodnawialnych zasobów naturalnych.

Współzależność wynika nie tylko z ograniczoności zasobów naturalnych i pojemności planety, lecz jest także napędzana zmianami technologicznymi, w tym pojawieniem się nowych technologii komunikacyjnych, i zinstytucjonalizowana dzięki stworzeniu postzimnowojennego ładu politycznego zapewniającego względnie otwarte, oparte na zasadach i regułach, a przez to przewidywalne i stabilne międzynarodowe otoczenie gospodarcze dla współczesnych państw, których deklarowanym celem jest wzrost zagregowanego dobrobytu (*better lives* w terminologii OECD). Te współzależności możemy określić mia-

¹ W opracowaniu tym odnoszę się wyłącznie do międzynarodowych organizacji międzyrządowych. The Yearbook of International Organizations wylicza i opisuje obecnie około 250 organizacji międzyrządowych, a organizacja prowadząca ten rejestr ocenia, że współcześnie funkcjonuje 75 500 organizacji międzynarodowych, <<https://uia.org/yearbook>>.

² Konwencja o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z grudnia 1960 r., <<http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>>.

nem horyzontalnych, gdyż odnoszą się do warunków determinujących życie współczesnych ludzi. Ponadto warto zidentyfikować także zależności wertykalne (międzypokoleniowe), które ze swojej natury są asymetryczne – warunki życia przyszłych pokoleń w znacznym stopniu zależą od wyborów obecnie żyjących, ale z oczywistych względów nie odwrotnie.

II. DOBRA PUBLICZNE JAKO WSKAŹNIKI WSPÓLZALEŻNOŚCI

Próbując zrozumieć (źródła, naturę oraz wyzwania przez nie generowane) współczesne, regionalne i globalne współzależności, warto posłużyć się osadzoną w teorii ekonomii koncepcją dóbr publicznych. W klasycznym rozumieniu „globalne dobra publiczne muszą spełniać dwa kryteria. Po pierwsze, korzyści z nich wypływające mają silne cechy szerokiej (publicznej) dostępności – nie można nikogo wyłączyć z ich konsumpcji, która jednocześnie nie jest rywalizacyjna [...]. Po drugie, korzyści wypływające z tych dóbr są quasi-universalne w odniesieniu do państw (obejmują więcej niż jedną grupę krajów), jednostek (beneficjentami jest kilka, najlepiej wszystkie, grupy społeczne) i pokoleń (rozciągają się tak samo na obecne, jak i przyszłe pokolenia lub przynajmniej zaspokajają potrzeby obecnych pokoleń bez ograniczania możliwości rozwoju przyszłym). Ta właściwość czyni z ludzkości jako całości podmiot (*publicum*) i beneficjenta globalnych dóbr publicznych”³.

Zgodnie z definicją globalne dobra publiczne przynoszą korzyści wszystkim, ale na ogół nie są dostarczane w wystarczającym stopniu, gdyż powszechny do nich dostęp utrudnia uzyskanie zwrotu z ich produkcji. Oprócz dóbr istnieją także globalne publiczne antydobra/zła (*bads*), rzeczy/wydarzenia/procesy, które generują koszty bądź szkody. Terroryzm, choroby zakaźne lub niestabilność finansowa są przykładami zjawisk tej kategorii.

Globalne dobra publiczne rzadko są dostarczane unilateralnie (przez jeden kraj), jak również rzadko kiedy globalnym antydobrom można unilateralnie zapobiec. Co więcej, globalne antydobra mogą zostać uznane za problemy nierozwiązywalne (*wicked problems*) – problemy, których nie da się definitywnie rozwiązać, jako że różne ich wymiary wymagają często podejmowania sprzecznych działań. Globalne problemy są często skomplikowanymi kwestiami o globalnym zasięgu i implikacjach dla krajowej polityki, a ponieważ nie posiadają definitywnych rozwiązań, wymagają stabilnej i długookresowej współpracy pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Ekonomiści generalnie podzielają opinię, że międzynarodowa współpraca gospodarcza (handel międzynarodowy oraz międzynarodowe przepływy inwestycyjne), może wygenerować większe zagregowane bogactwo niż świat złożony z państw wdrażających zasadę ekonomicznej samowystarczalności. Jednakże w celu podtrzymania takiego wymaganego poziomu otwartości należy

³ I. Kaul, I. Grunberg, M.A. Stern, *Defining public goods*, w: eidem (eds.), *Global Public Goods. International Cooperation in XXIth Century*, Oxford University Press, Oxford 1999 (tłum. A.S.).

zaprojektować, wdrożyć i utrzymać reguły handlu międzynarodowego – inaczej otwartość gospodarcza może szybko przerodzić się w wojny handlowe⁴. Co więcej, w demokratycznych społeczeństwach otwartość gospodarcza może być utrzymana wyłącznie wtedy, gdy opiera się na sprawiedliwych i szeroko aprobowanych zasadach. Coraz wyraźniej rozumiany jest także fakt, że otwartość gospodarcza musi być również budowana na podobnych zasadach odnoszących się do zasad funkcjonowania krajowych gospodarek. Współczesne międzynarodowe umowy handlowe stają się więc „głębsze”, obejmując wiele obszarów, które kiedyś postrzegano jako wyłącznie krajowe.

Tabela 1

Przykładowe obszary wchodzące w skład współczesnych umów handlowych

Nr	Nazwa obszaru
Zagadnienia odnoszące się do granic państw	
1	Cła na dobra produkcyjne
2	Cła na produkty rolne
3	Podatki eksportowe
4	Urzędy, procedury i odprawy celne
Zagadnienia poza obszarem granic („krajowe”)	
1	Polityka konkurencji
2	Pomoc państwowa
3	Działania antydumpingowe
4	Środki równoważące (<i>countervailing measures</i>)
5	TRIPS (odnoszące się do handlu prawa własności intelektualnej – Trade Related Intellectual Property Rights)
7	TBT (techniczne bariery dla handlu)
8	GATS (układ ogólny w sprawie handlu usługami)
9	SPS (środki sanitarne i fitosanitarne)
10	Przepływy kapitałowe
11	Zamówienia publiczne
12	IPR (prawa własności intelektualnej)
13	Inwestycje
14	Regulacje środowiskowe
15	Regulacje rynku pracy
16	TRIMS (odnoszące się do handlu środki inwestycyjne – Trade Related Investment Measures)

Źródło: opracowanie własne.

⁴ Oparcie handlu na powszechnie akceptowanych regułach zapewnia optymalizację łącznych korzyści – nie oznacza to jednak, że istnieje jeden zbiór reguł i że nie są one modyfikowalne – zob. C. Malmstrom, *Reform rule-based trade before it is too late*, „Financial Times”, 27 July 2018.

Zmiany te uzasadniane są koniecznością powstrzymania krajów, których produkcja oparta jest na zasadach nierynkowych, przed wykorzystywaniem otwartości gospodarczej w sposób „łupieżczy”, dla realizacji strategii merkantylistycznych, przez stosowanie wysokich subsydiów, zaniżanie cen krajowych nakładów produkcyjnych (choćby przez niewprowadzanie regulacji zasad ochrony środowiska) lub też za pomocą decyzji politycznych, wpływając na kursy wymiany walut w celu zakłócenia konkurencji, ze szkodą dla gospodarek respektujących zasady konkurencji rynkowej. Tak na przykład problem światowej nadwyżki możliwości produkcyjnych stali wynika z ekspansji produkcji w krajach o gospodarkach nierynkowych i stwarza niesprawiedliwą przewagę i zagraża zatrudnieniu w gospodarkach rynkowych⁵. Brak adekwatnych zasad w krajowej polityce gospodarczej może zatem podważać uzasadnienie wolnego handlu, odwołujące się do wyższej łącznej efektywności, jak również podważać znaczenie międzynarodowego, opartego na zasadach systemu gospodarczego⁶.

III. KONSTRUOWANIE DZIAŁAŃ ZBIOROWYCH I GLOBALNEJ WSPÓŁPRACY

Globalne wyzwania mogą być rozwiązane unilateralnie, jeżeli pojedynczy aktor/jednostka jest w stanie i jest skłonny takie rozwiązanie dostarczyć wszystkim pozostałym beneficjentom⁷. W praktyce takie sytuacje zdarzają się jednak rzadko, o ile w ogóle. Zazwyczaj globalne problemy wymagają zbiorowych działań opartych na formalnych bądź nieformalnych umowach i uzgodnieniach. Ponad 50 lat po publikacji *Logiki działania zbiorowego* Mancura Olsona⁸, panuje konsensus co tego, że globalne działania zbiorowe nie mogą być zakładane jako pojawiające się spontanicznie, lecz że muszą zostać skonstruowane. Jako że zazwyczaj racjonalni aktorzy kalkulują koszty i korzyści dołączania do takich inicjatyw, rozważając zaangażowanie lub jego brak, często decydują się na „jazdę na gapę”.

Globalne działanie zbiorowe angażujące państwa nie jest więc spontanicznym, równoczesnym działaniem wielu, lecz zazwyczaj rozpoczyna się od państwa lidera tematu, mocno zaangażowanego w próby rozwiązania problemu. Państwo takie próbuje „wciągnąć”, zaangażować innych potencjalnie zainte-

⁵ Zob. OECD welcomes outcome of Global Forum on Steel Excess Capacity Ministerial, <<http://www.oecd.org/newsroom/oecd-welcomes-outcome-of-global-forum-on-steel-excess-capacity-ministerial.htm>>.

⁶ W tym kontekście pionierskie działania podejmowała OECD – już w 1978 r. przyjęła regulację Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credit, której celem było przeciwdziałanie tego rodzaju praktykom.

⁷ Przykłady takich hipotetycznych, jak również historycznych sytuacji, znaleźć można w pracy S. Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press, Oxford 2007.

⁸ Zob. klasyczna praca M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1965.

resowanych aktorów, projektując mechanizm i sekwencję działań zbiorowych zachęcające do uczestnictwa i zniechęcający potencjalnych „gapowiczów”. Konstruowanie globalnych działań zbiorowych wymaga identyfikacji problemów i odpowiedniego podejścia, które jest potencjalnie skuteczne i efektywne. By osiągnąć ten cel, zainteresowane strony powinny na samym początku zbudować konsensus wokół percepcji źródeł problemu, podzielić się danymi i zgodzić co do wyników analizy opartej na dowodach⁹. Następnie konieczne jest stworzenie podejścia, mechanizmu bądź procesu, który tworzy odpowiedni balans pomiędzy „twardymi” metodami (egzekwowalne traktaty, standardy bądź regulacje) i „miękkimi środkami”, które stymulują spontaniczną, dobrowolną współpracę opartą na szeroko podzielanym zrozumieniu wagi problemu. Projektując efektywny mechanizm globalnego działania zbiorowego, powinno się rozpocząć przede wszystkim od identyfikacji różnych możliwych ujęć, modeli i instrumentów, których takie działanie wymaga.

IV. PROBLEM TRWAŁOŚCI MIĘDZYNARODOWYCH ZOBOWIĄZAŃ I KONSEKWENCJI W PROWADZENIU POLITYK

Polityki zorientowane na dostarczanie globalnych dóbr publicznych muszą funkcjonować przez dłuższy czas – czasami nawet przez dekady. By podtrzymać globalne działania zbiorowe, potrzebne są zatem wiążące (formalne bądź nieformalne) zobowiązania, jako że uczestnicy muszą wspólnie działać (płacić czy współpracować) przez długi czas. Ponieważ kraje, które podpisały bądź zadeklarowały swoją wierność zobowiązaniom niezależnie od okoliczności (zadeklarowane intencje), mogą stanąć w obliczu nieprzewidzianych krajowych wyzwań w sferze polityk, jest więc prawdopodobne, że zadeklarowane zobowiązania nie zostaną wypełnione w przypadku działania silnych, zniechęcających czynników krajowych.

Przykładów jest wiele! Są kraje, które zadeklarowały redukcję liczby zakładów energetycznych o wysokim poziomie niskich emisji do określonego poziomu i w danym okresie, ale później zaniechały realizacji zobowiązań, gdyż takie działania zagrażały miejscom pracy w regionach, które dla nich są politycznie wrażliwe. W innych sytuacjach rządy państw należących do wspólnego obszaru walutowego mogą uznawać, że respektowanie grupowo przyjętych limitów deficytu budżetowego jest szkodliwe z punktu widzenia krótkookresowych perspektyw wzrostu, jednocześnie formalnie, uznawać takie limity za niezbędne dla stabilności obszaru walutowego, jeśli spełnianie międzynarodowych zobowiązań wchodzi w konflikt z wyborczymi korzyściami partii tworzących rząd.

⁹ Oparcie na dowodach (*evidence based*) oznacza wykorzystanie gromadzenia zobiektywizowanych informacji w celu oceny wyników przeszłych działań i nadania kierunku przyszłym działaniom.

Jeśli zwyczajny i powszechny oportunizm aktorów politycznych ma nie podważać implementacji i trwałości globalnych polityk publicznych, potrzeba instrumentów, które powstrzymają lub choćby zredukują, prawdopodobieństwo negocjowania bądź łamania wcześniejszych zobowiązań. Stworzenie międzynarodowych mechanizmów wspomagających wykonywanie tych zobowiązań byłoby zatem uzasadnione i użyteczne. Instytucje międzynarodowe (sekretariaty bądź organizacje) mogą takie funkcje pełnić¹⁰. Jedną z funkcji międzynarodowych organizacji jest pomoc państwom w wypełnianiu przyjętych zobowiązań.

Organizacja międzynarodowa ma większy potencjał do pełnienia takiej funkcji niż czysto techniczny sekretariat¹¹. Organizacje międzynarodowe są zazwyczaj tworzone przez konwencje i dzięki takim międzynarodowym aktom prawnym otrzymują względną autonomię vis-à-vis jej poszczególnych członków. Prawo międzynarodowe przyznaje organizacjom międzynarodowym status osoby prawnej, wzmacniając podstawy ich autonomii względem państw członkowskich¹². Autonomia taka wynika także ze funkcjonowania organizacji – wycofanie się z niej nawet jednego z członków założycieli zazwyczaj nie oznacza jej końca: choć może niewątpliwie stanowić dla niej problem, nie jest zagrożeniem egzystencjalnym. Instytucjonalna autonomia organizacji oznacza więc, że chociaż w krańcowym przypadku wszyscy jej początkowi członkowie mogą ją opuścić, to może ona wciąż istnieć, jeżeli w tym czasie dołączą do niej inni nowi członkowie¹³.

Dla członków organizacji międzynarodowe są instrumentem rozwiązywania zbiorowych (wspólnych) problemów; pomagają znajdować takie rozwiązania, wspierają prowadzenie polityk nakierowanych na rozwiązanie problemów lub nawet bezpośrednio je realizują. W miarę upływu czasu od ich utworzenia organizacje międzynarodowe mogą utracić dynamizm i efektywność, mogą zacząć służyć głównie interesom swojego personelu, a nawet stracić celowość¹⁴.

¹⁰ W praktyce istnieje wiele form interakcji i współpracy nieformalnej. Przybierają one formę stowarzyszeń, kół, klubów, koalicji, rad, forów (przykładowo World Economic Forum funkcjonujące od 1971 r. czy chińskie Forum Boao dla państw Azji, istniejące od 2001 r.), grup *ad hoc*, konferencji (przykładowo Munich Security Conference funkcjonująca od 1961 r.), spotkań czy szczytów przywódców.

¹¹ Można mówić o piramidzie form instytucjonalnych multilateralizmu: od stałego forum dialogu liderów (fora takie, jak G7 i G20) po organizacje militarne (np. NATO).

¹² Podstawą do powszechnego przyznawania organizacjom międzynarodowym osobowości prawnej jest orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Reparation des dommages subis au service des Nations Unies* z 11 kwietnia 1949 r.

¹³ Np. art. 17 Konwencji OECD mówi, że „Każda z Umawiających się Stron może zakończyć stosowanie przez siebie niniejszej konwencji, składając o tym notyfikację Rządowi-depozytariuszowi z dwunastomiesięcznym wyprzedzeniem”. Taka decyzja nie skutkowałaby rozwiązaniem organizacji.

¹⁴ Przyznane organizacji międzynarodowej kompetencje oraz sposób interpretacji traktatów ustanawiających sprzyjają autonomizacji organizacji i zwiększają uprawnienia władcze jej administracji. Jeden z pracowników Sekretariatu Konwencji ONZ o różnorodności biologicznej zauważył, że „gdy był członkiem delegacji narodowej, to jego ambicją była modyfikacja przynajmniej jednego słowa w tekście; jako pracownik sekretariatu może wpływać na cały tekst” – F. Biermann, B. Siebenhuner, *The influence of international bureaucracies in world politics, findings from the*

Dlatego międzynarodowe organizacje muszą ciągle odpowiadać za efekty działania przed swoimi członkami. Egzekwowanie takiej odpowiedzialności zależy od wewnętrznych zasad danej organizacji międzynarodowej (czy organizacja ma jasne zasady w kwestii podejmowania decyzji, podziału władzy i odpowiedzialności, czy zapewnia swoim członkom dokładne informacje w odpowiednim czasie), a sama organizacja powinna być oceniana na podstawie jakości wyników generowanych dla członków.

Wskazaliśmy już, że chociaż organizacje międzynarodowe są zakładane przez państwa (i w pewnym sensie są ich własnością), to zyskują status podmiotu zewnętrznego w stosunku do poszczególnych swoich członków i na ogół posiadają osobowość prawną. Mogą zatem pełnić cały szereg funkcji, które pomagają państwom członkowskim. Funkcje te mogą różnić się pod względem narzędzi niezbędnych do ich realizacji. Z jednej strony organizacje międzynarodowe polegają na sile informacji i dowodu (zbierają informacje i nimi się dzielą, konstruują zatem swoisty materiał dowodowy), tworząc transparentne środowisko wspomagające utrzymanie zaufania do lojalnej współpracy pomiędzy stronami umowy¹⁵. Z drugiej strony organizacje międzynarodowe wykorzystują delegowane uprawnienia do prowadzenia działań na rzecz państw członkowskich, podobnie jak czyni to dowolna agencja wykonawcza w obszarze polityk krajowych¹⁶.

Gęste środowisko informacyjne, tworzone dzięki funkcjonowaniu organizacji, pomaga związać ze sobą współdziałające strony: pomaga uzgodnić wspólne definicje międzynarodowych problemów i dojść do szeroko podzielanego rozumienia możliwości (i ograniczeń) instrumentów, które muszą zostać zastosowane dla ich rozwiązania.

Zależnie od natury problemu międzynarodowego, organizacja międzynarodowa może służyć jako platforma koordynacyjna, centrum planowania rozwiązań w zakresie polityk bądź też być odpowiedzialna za ich implementację.

W funkcji platformy koordynującej, organizacja międzynarodowa dostarcza, weryfikuje i potwierdza (certyfikuje), informacje oraz dowody, o ile jest to wystarczające do podtrzymania wspólnych działań; może też projektować pożądane działania, i jeśli zostało to zaakceptowane przez państwa członkowskie, nakładać na nie formalnie wiążące zobowiązania gwarantujące stabilność prowadzonych działań – w praktyce koordynacja może zatem polegać na stosowaniu miękkich bądź twardych narzędzi wdrażania międzynarodowych polityk publicznych (bądź też ich kombinacji).

Jako centrum planowania polityk organizacja międzynarodowa musi nie tylko zbierać i przetwarzać informacje, ale także tworzyć i rozwijać idee

MANUS research program, w: eidem (eds.), *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*, The MIT Press, Cambridge, MA, 2009 (tłum. A.S.).

¹⁵ Zasada i wymóg transparentności, który towarzyszy negocjacom multilateralnym na forach organizacji międzynarodowych, sprzyja zmniejszaniu niepewności i ułatwia pojawianie się wzoru zachowania kooperatywnego.

¹⁶ M. Barnett, M. Finnemore, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 2004, podkreślają, że „autorytet organizacji międzynarodowych, i administracji w ogólności, zależy od ich zdolności do prezentowania się jako ciała neutralne i bezosobowe – do korzystania z władzy wyłącznie po to, aby służyć innym” (tłum. A.S.).

dotyczące polityk (Co musi zostać zrobione? Kto musi podjąć działania? Jakie instrumenty muszą zostać użyte? Jak oczekiwane rezultaty będą monitorowane?), które, jeśli zostaną odpowiednio wdrożone, rozwiążą problem międzynarodowy bądź osłabią jego negatywne konsekwencje. Jako podmiot implementujący, organizacja międzynarodowa jest powołana do prowadzenia działań potrzebnych do wdrażania zaprojektowanych rozwiązań. Do tego zadania organizacja międzynarodowa musi być wyposażona w odpowiednie zasoby (finansowe, techniczne i ludzkie). Organizacja jako podmiot implementujący musi mieć zagwarantowaną ciągłość swojego funkcjonowania, gdyż zasoby, a szczególnie eksperci, muszą posiadać odpowiednią jakość jako eksperci. Dana organizacja międzynarodowa może wypełniać jedną, dwie, bądź wszystkie ze wskazanych funkcji, jednocześnie bądź konsekwentnie. Istnieje możliwość, że dana organizacja międzynarodowa może początkowo posiadać jedynie potencjalną zdolność do implementacji polityk – zdolność ta jednak, gdy zostanie raz aktywowana, może później stać się jej główną funkcją.

We współczesnym świecie istnieje wiele organizacji międzynarodowych – nie ma jednak jednej zasady precyzyjnego podziału pracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami międzynarodowymi (w tym organizacjami międzynarodowymi), brak bowiem precyzyjnych kryteriów wyznaczających optymalne funkcje i obszary dla organizacji międzynarodowej. Należy jednak unikać szkodliwej konkurencji na tym samym polu bądź konfuzji co do ich ról i obowiązków. Na przykład w ostatnich kilku latach powstało kilka multilateralnych banków rozwoju (MDBs): w Azji – Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych, a w krajach BRICS – New Development Bank. Takie regionalne porozumienia finansowe służą dostarczaniu państwom środków finansowych i przyczyniają się, razem z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, do utrzymywania płynności finansowej, ale mogą także powodować dezorientację co do roli poszczególnych instytucji i zwiększać stopień skomplikowania globalnego systemu finansowego. Podsumowując, organizacje międzynarodowe powinny mieć wyraźny mandat, zasady egzekwowania odpowiedzialności, a być może także kryteria zakończenia działalności.

V. ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE: DUŻE CZY MAŁE, FUNKCJONALNE CZY TERYTORIALNE?

Wszystkie globalne polityki publiczne oparte są na międzynarodowej współpracy. Zależnie od geograficznego zasięgu danego problemu wydaje się zupełnie racjonalne oczekiwanie, że pojawi się współpraca w całej gamie „lateralizmów”. W przypadku problemu dotyczącego dwóch państw powinniśmy oczekiwać kooperacji pomiędzy tymi właśnie dwoma państwami. Warto jednak zauważyć, że współpraca bilateralna nie jest równa bilateralizmowi jako uniwersalnemu podejściu i zasadzie politycznej, jako że to pierwsze zakłada, że agregacja współpracy bilateralnej wystarcza do rozwiązania wszystkich problemów międzynarodowych. Jednakże bilateralizm jako wyłączna zasada

jest w praktyce nieefektywny ze względu na duże koszty transakcyjne, a ponadto oferuje fałszywą odpowiedź na pewne typy problemów międzynarodowych, które są generowane przez „efekty systemowe” (*systemic effects*)¹⁷.

Skompletowanie zbioru umów bilateralnych, który stałby się ekwiwalentem jednego porozumienia multilateralnego, jest kosztowne i czasochłonne. Załóżmy przykładowo, że wszystkie spośród dwudziestu ośmiu państw członkowskich Unii Europejskiej negocjowałyby umowy bilateralne pomiędzy sobą. Jeżeli wszystkie państwa członkowskie ($N=28$) chciałyby współpracować wyłącznie na podstawie umów bilateralnych, cała grupa potrzebowałaby $\frac{1}{2} \times N \times (N - 1)$, czyli 378 bilateralnych umów¹⁸. Tworząc unię celną i rozwijając polityki w ramach jednolitego rynku, Unia Europejska stworzyła warunki do przepływów handlowych oparte na tylko jednej „głębokiej” handlowej umowie multilateralnej, oszczędzając na kosztach transakcyjnych. Ponadto, jak wyżej wskazano, bilateralizm jako zasada nie bierze pod uwagę tego, co nazywamy efektem systemowym: problemów, które nie mogą zostać zinternalizowane przez porozumienia dwustronne, ponieważ generują efekty zewnętrzne i mają właściwości emergentne – właściwości, które wywodzą się z interakcji dwustronnych, ale nie mogą być do nich zredukowane: globalna niestabilność finansowa czy zmiana klimatu mogą służyć jako przykłady takich efektów¹⁹.

Co do zasady zatem istnieje szeroki zakres możliwych opcji w kwestii „lateralności” współpracy: od bilateralnej, poprzez trilateralną, do N -lateralnej (dla zwięzłości możemy mówić o „minilateralnej” i „maksilateralnej” – obejmujących wszystkich aktorów współpracy). Stwierdzenie to nie znosi jednak opozycji pomiędzy bilateralizmem jako zasadą redukującą wszystkie formy międzynarodowej współpracy do sumy współprac dwustronnych a multilateralizmem, który zakłada potrzebę wielostronnej współpracy adresującej efekty systemowe i redukującej koszty transakcyjne. Co więcej, bilateralizm jako zasada może wydawać się atrakcyjny dla dużych graczy, ponieważ mogą oni za jej pomocą próbować narzucać korzystne dla siebie rozwiązania w każdej umowie dwustronnej. Przeciwnie, małe państwa często uznają, że angażowanie dużych graczy w umowy wielostronne chroni je przed wykorzystaniem²⁰.

Multilateralizm nie jest jednak celem samym w sobie, powinien raczej być postrzegany jako instrument do rozwiązywania problemów, do dostarczania

¹⁷ Jak lapidarnie już w 1970 r. zauważył R. Neustadt, „rzeczywistość nie jest bilateralna” (R. Neustadt, *Alliance Politics*, Columbia University Press, New York 1970, s. 5; tłum. A.S.).

¹⁸ Ponadto jest możliwe, że wiele z 378 umów będzie różniło się, stwarzając dodatkowe bariery dla handlu wewnątrz danego obszaru geograficznego. Skumulowanie bilateralizmów rzadko generuje jednorodne rozwiązanie multilateralne, może natomiast stworzyć środowisko podatne na konflikty, niestabilność i zmienność.

¹⁹ Generalizując, niestabilność (finansowa, polityczna, demograficzna, migracyjna) może być postrzegana jako globalne antydobro, jako że rozprzestrzenia się pomiędzy wymiarami i poziomami, będąc główną przyczyną ryzyk systemowych.

²⁰ Wśród 193 państw należących do ONZ 105 to państwa małe, których ludność liczy mniej niż 10 milionów osób.

międzynarodowych dóbr publicznych i internalizacji negatywnych skutków ubocznych działań ludzi i państw. Multilateralizm powinien być rozumiany jako podejście zachęcające aktorów (państwa, ale także podmioty niepaństwowe) do współpracy mającej na celu identyfikację wspólnych problemów (wliczając w to dostarczenie dóbr i zapobieganie antydobrom publicznym), wspólne projektowanie metod dostarczania dóbr publicznych, finansowanie ich dostarczania oraz monitorowanie efektów wspólnych działań. Multilateralizm jest podstawową zasadą instytucjonalnej architektury globalnego zarządzania publicznego. Globalne publiczne zarządzanie odwołuje się i wykorzystuje zasady i instytucje oparte na zasadzie multilateralizmu.

Multi(*n*-)lateralizm może mieć naturę terytorialną bądź funkcyjną. Gdy państwa decydują się na współpracę ze swoimi sąsiadami, zwykle rozwijają te instytucje, które służą współpracy w obszarach wspólnych problemów (oczyszczanie rzek, zapobieganie zanieczyszczeniu powietrza ponad granicami, usprawnianie handlu dobrami). Ponieważ sąsiadujące państwa nie zmieniają się z czasem, a wspólne problemy mogą ewoluować, współpraca terytorialna jest wspierana przez wielofunkcyjne, o ewoluującej misji, instytucje. Państwa sąsiadujące pozostają w stałej interakcji, tworząc bliższe bądź luźniejsze powiązania gospodarcze i polityczne, ale dopóki nie znajdują się w stanie wojny, współpracują, aby wspólne problemy rozwiązywać.

W erze rosnącej technologicznej i środowiskowej współzależności państwa mogą angażować się w funkcjonalną współpracę, której istota może zostać wyjaśniona przez wskazanie na zjawisko funkcjonalnego *n*-lateralizmu²¹. Kiedy pieniądze przepływają z szybkością łączy internetowego do rajów podatkowych, krajowe urzędy podatkowe potrzebują wspólnego działania ze wszystkimi, nie tylko swoimi terytorialnymi sąsiadami. Pomiędzy 1985 a 2018 r. przeciętna globalna stopa podatku dochodowego dla korporacji spadła o ponad połowę: z 49% do 24%. Obecnie największe firmy międzynarodowe nie przemieszczają namacalnego (*tangible*) kapitału do krajów o najniższych stawkach podatkowych: unikają płacenia podatków przez przemieszczanie zysków księgowych. W 2016 r. firma Google Alphabet wykazała 19,2 mld USD przychodów na Bermudach, małej wyspie na Atlantyku, gdzie nie zatrudnia prawie nikogo ani nie posiada namacalnego (*tangible*) kapitału i gdzie stawka podatku dochodowego od przedsiębiorstw wynosi 0%²². Podobne potrzeby pojawiają się w kontekście regulacji Internetu i zapewniania warunków do konkurencji pomiędzy platformami internetowymi.

Można sobie wyobrazić, że dostarczenie jednego dobra publicznego wymaga jednej organizacji międzynarodowej (zgodnie z zasadą jeden cel/jeden instrument). Nie zawsze możliwe jest jednak zidentyfikowanie konkretnego

²¹ Historycznie jako pierwsze pojawiły się organizacje międzynarodowe wielu państw, służące współpracy sektorowej (specjalistycznej): Międzynarodowy Związek Telegraficzny (1865), Unia Poczтовая (1874), Międzynarodowe Biuro Miar i Wag (1875), Konwencja paryska o ochronie własności przemysłowej z 1883 r.

²² Współpracę międzynarodową w celu zapobiegania erozji bazy podatkowej i księgowego przenoszenia zysków organizuje OECD w ramach inicjatywy BEPS (Base erosion and profit shifting) – więcej na: <<http://www.oecd.org/tax/beps/>> [dostęp: 27.07.2018].

celu: organizacje międzynarodowe posiadają albo bardzo ogólny cel, albo cały szereg celów²³. Multilateralizm obejmujący wszystko i wszystkich jest zatem nieosiągalny, ponieważ zakłada współpracę i działanie zbiorowe wszystkich podmiotów we wszystkich obszarach polityk w tym samym czasie. Bardziej realistycznie jest oczekiwanie pojawienia się wielu jednowymiarowych *N*-lateralizmów i wielu wielowymiarowych *n*-lateralizmów – rozróżnienie pomiędzy funkcjonalnym multilateralizmem a multilateralizmem terytorialnym wydaje się dobrze oddawać to różnicowanie.

Z punktu widzenia polityki publicznej wydaje się istnieć potrzeba zróżnicowanej i szerokiej gamy, zorientowanych na różne cele, *n*-lateralizmów, gdyż istnieje wiele różnorodnych globalnych problemów, jak również wiele instrumentów i form działań koniecznych do efektywnych globalnych polityk publicznych.

VI. W STRONĘ EFEKTYWNEGO MULTILATERALIZMU

Multilateralizm zyskuje legitymizację (akceptację i zaangażowanie), jeśli przynosi rozwiązania globalnych problemów (legitymizacja ze względu na wyniki – *output legitimacy*). Jednakże nawet jeśli globalne problemy są nierozwiązywalne, multilateralizm wciąż utrzymuje swoją atrakcyjność dzięki cechom proceduralnym, w tym przez tworzenie procedur zapewniających lojalne przywiązanie do jego zasad, transparentność działań i troskę o sprawiedliwy podział kosztów²⁴. Łagodzenie bądź rozwiązywanie globalnych problemów publicznych wymaga zrozumienia powiązań pomiędzy krajowymi a międzynarodowymi politykami. W otwartej gospodarce polityki krajowe generują konsekwencje dla aktorów zewnętrznych i, vice versa, polityka podmiotów zagranicznych oddziałuje na sytuację wewnętrzną kraju. Międzynarodowe przepływy finansowe, przez konsekwencje dla stabilności finansowej i przychodów podatkowych, uwidaczniają potrzebę harmonizacji i wzrostu transparentności krajowych zasad księgowania i opodatkowania. W celu określenia, jaką ilość podatków firma jest zobowiązana zapłacić w danym kraju, musi istnieć przejrzystość w finansach firm, jak również w zasadach opodatkowania i polityce fiskalnej. Podobne problemy pojawiają się także, gdy analizujemy rozwój gospodarki cyfrowej i jego konsekwencje dla regulacji konkurencyjności (np. odnośnie do platform cyfrowych), podatków czy własności intelektualnej i innych zasobów niematerialnych. Nie ma wątpliwości, że kwestia opodatkowania cyfrowej gospodarki wymaga skonstruowania globalnych rozwiązań.

²³ To otwiera ich zarządzającym ciągłą możliwość redefiniowania organizacji przez podejmowanie nowych inicjatyw, ale z drugiej strony takie organizacje usiłują uzyskać finansowanie, które odpowiada ich liderom. Rzadko je jednak otrzymują.

²⁴ Multilateralizm jest zasadą modyfikowalną i dostosowywaną do kontekstu. Co jakiś czas pojawia się teza o kryzysie multilateralizmu, który jednak odradza się w nowych formach, gdyż „rzeczywistość staje się multilateralna” – zob. E. Newman, R. Thakur, J. Timan (eds.), *Multilateralism under Challenge? Power, International Order and Structural Change*, United Nations University Press, Tokyo 2006.

Organizacje międzynarodowe nie są jednak ani koniecznymi, ani wystarczającymi składnikami współpracy *n*-lateralnej. Mogą istnieć zbiorowe (multilateralne) działania realizowane bez jakiegokolwiek organizacji międzynarodowej, a sama obecność organizacji międzynarodowych nie gwarantuje efektywności wspólnych działań. Wraz z pojawieniem się aktorów pozarządowych (międzynarodowe organizacje pozarządowe i korporacje międzynarodowe²⁵) międzyrządowy multilateralizm zyskał nowe ograniczenia, ale i nowych partnerów. Środowisko tworzące i wdrażające międzynarodowe polityki poszerzyło się zatem o nowych aktorów, ale wciąż opiera się na tych samych założeniach i promuje kulturę analizy polityk opartą na dowodach.

Jednakże multilateralizm bez organizacji międzynarodowych jest słaby i niestabilny, ponieważ organizacje międzynarodowe pomagają w przewidywaniu, rozumieniu oraz konstruowaniu odpowiedzi na wyzwania w obszarze międzynarodowych polityk publicznych. Organizacje międzynarodowe są pomocne w konstruowaniu międzynarodowych działań zbiorowych zarówno na poziomie globalnym, jak i regionalnym. Służą nie tylko swoim członkom, ale wchodzą w interakcję między sobą, a także z zewnętrznymi aktorami i ostrzegają przed narastającymi globalnymi problemami.

Współcześnie w kontekście nieuchronnie rosnącej globalnej współzależności dla żadnego państwa nie jest korzystne wycofanie się ze współpracy – nie jest również realne powstanie jednego rządu światowego. Problemy świata muszą zatem być rozwiązywane z wykorzystaniem różnych form multilateralizmu.

dr hab. Aleksander Surdej
Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
Aleksander.Surdej@uek.krakow.pl
<https://orcid.org/0000-0001-5653-4261>

MULTILATERALISM AND INTERNATIONAL ORGANISATIONS: PRINCIPLES AND INSTRUMENTS

Summary

The article discusses the rationale for global public policies and the role of international organisations in their designing, implementation and evaluation. It commences with the recognition of the growing global interdependencies and the usefulness of the concept of global public goods in identifying the areas of common problems. Then, it points to the need for global collective actions to solve global problems and sees multilateralism as a principle helping to guide global collective actions. Subsequently, international organisations are discussed as agents serving to stabilise global collective actions in their multiple, and differentiated forms.

²⁵ Korporacje międzynarodowe działają w skali międzynarodowej, małe przedsiębiorstwa mogą wydawać się pozornie lokalne, ale ich skumulowany wpływ może przekraczać granice państw.