

**Międzyrządowe organizacje
międzynarodowe
Finansowanie działalności –
przykład ONZ i MFW**

Magdalena Proczek

**Międzyrządowe organizacje
międzynarodowe
Finansowanie działalności –
przykład ONZ i MFW**



OFICyna WYDAWNICZA
SZKOŁA GŁÓWNA HANDELNA W WARSZAWIE
WARSZAWA 2013

Recenzent

Leokadia Oręziak

Redaktor

Krystyna Ciecierska

© Copyright by Magdalena Proczek & Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Warszawa 2013

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-7378-852-7

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162

tel. 22 564 94 77, 22 564 94 86, fax 22 564 86 86

www.wydawnictwo.sgh.waw.pl

e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Projekt i wykonanie okładki

Studio Graficzne AGAT Jerzy Burski

Skład i łamanie

Czesława Kliszko

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

tel. 42 639 52 92

e-mail: quick@druk.pdi.pl

Zamówienie 148/VIII/13

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	13
<i>Rozdział 1</i>	
Rozważania teoretyczne i historyczne na temat procesu instytucjonalizacji oraz organizacji w stosunkach międzynarodowych	19
1.1. Pojęcia instytucjonalizacji oraz organizacji w naukach społecznych	19
1.2. Proces instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych w ujęciu teoretycznym	34
1.3. Geneza i rozwój koncepcji oraz procesu instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych	40
1.4. Organizacje międzynarodowe w ujęciu głównych teorii stosunków międzynarodowych	49
<i>Rozdział 2</i>	
Międzyrządowa organizacja międzynarodowa jako podmiot stosunków międzynarodowych	57
2.1. Klasyfikacja organizacji międzynarodowych	57
2.2. Osobowość i podmiotowość prawna międzyrządowych organizacji międzynarodowych	66
2.3. Statut międzyrządowych organizacji międzynarodowych	71
2.4. Funkcje międzyrządowych organizacji międzynarodowych	75
2.5. Struktura międzyrządowych organizacji międzynarodowych	80
2.6. Siedziba międzyrządowych organizacji międzynarodowych	84
2.7. Członkostwo w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych	86
2.8. Mechanizm podejmowania decyzji oraz charakter prawny uchwał w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych	90
<i>Rozdział 3</i>	
Finansowanie działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych	95
3.1. Sposoby finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych	95
3.2. Budżet zwyczajny międzyrządowych organizacji międzynarodowych	99
3.3. Budżety nadzwyczajne międzyrządowych organizacji międzynarodowych ...	107
3.4. Kapitał zakładowy w międzyrządowych międzynarodowych organizacjach finansowych	112

3.5. Inne dochody międzyrządowych organizacji międzynarodowych	114
3.6. Pozostałe koszty członkostwa w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych	116
3.7. Uwarunkowania finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych.	117
3.8. Propozycje nowych źródeł finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych	120

Rozdział 4

Finansowanie działalności

Organizacji Narodów Zjednoczonych	125
4.1. Sposoby finansowania działalności ONZ	125
4.2. Organy ONZ odpowiedzialne za finanse organizacji	126
4.3. Budżet regularny ONZ	132
4.3.1. Wydatki z budżetu regularnego ONZ	136
4.3.2. Składki członkowskie do budżetu regularnego ONZ	141
4.4. Finansowanie operacji pokojowych ONZ	154
4.5. Dobrowolne wpłaty na rzecz ONZ	172
4.6. Finansowanie międzynarodowych trybunałów karnych	177
4.7. Problem zaległości we wpłatach państw członkowskich do ONZ	180

Rozdział 5

Międzynarodowy Fundusz Walutowy

– zasoby finansowe oraz wydatki	183
5.1. Specyfika Międzynarodowego Funduszu Walutowego jako międzyrządowej międzynarodowej organizacji finansowej	183
5.2. Zasoby finansowe MFW	193
5.2.1. Struktura finansowa MFW	193
5.2.2. System kwot w MFW	196
5.2.3. Złoto w MFW	209
5.2.4. Rola SDR	219
5.2.5. Inne dochody własne MFW	229
5.2.6. Zasoby pożyczane przez MFW	231
5.3. Ewolucja zewnętrznej działalności operacyjnej MFW	236
5.4. Inne wydatki MFW	255

Podsumowanie	261
---------------------------	-----

Bibliografia	269
---------------------------	-----

Spis tabel	295
-------------------------	-----

Spis rysunków	297
----------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

ACABQ – Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – Komitet Doradczy ds. Administracyjnych i Budżetowych

AD – Accounts Division – Wydział Rachunkowości

ASEAN – Association of Southeast Asian Nations – Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej

BA – Board of Auditors – Rada Rewizyjna

BRICS – grupa państw: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Południowej Afryki

BSFF – *Buffer Stock Financing Facility* – ułatwienie w finansowaniu zapasów interwencyjnych

CC – Committee on Contributions – Komitet Składek

CCFF – *Compensatory and Contingency Financing Facility* – ułatwienie kompensacyjne i awaryjne

CFF – *Compensatory Financing Facility* – ułatwienie kompensacyjne

CLL – *Contingent Credit Line* – kontyngentowa linia kredytowa

CPC – Committee for Programme and Coordination – Komitet Programowania i Koordynacji

CQS – *Colculated Quota Share* – skalkulowana kwota udziałowa

CS – Contributions Service – Wydział Składek

DFS – Department of Field Support – Departament Wsparcia Technicznego

DM – Department of Management – Departament Zarządzania

DOMREP – Mission of the Special Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic – Misja Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego w Dominikanie

DPKO – Department of Peacekeeping Operations – Departament Operacji Pokojowych

EA – *Emergency Assistance* – pomoc wyjątkowa

EAP – *Enlarged Access Policy* – polityka rozszerzonego dostępu

ECF – *Extended Credit Facility* – rozszerzone ułatwienie kredytowe

ECOSOC – Economic and Social Council – Rada Gospodarczo-Społeczna

EFF – *Extended Fund Facility* – ułatwienie rozszerzonego wsparcia

EFM – *Emergency Financing Mechanism* – mechanizm finansowania awaryjnego

EFTA – European Free Trade Association – Europejska Strefa Wolnego Handlu

EMDCs – *Emerging Market and Developing Countries* – kraje rynków wschodzących i rozwijające się

ESAF – *Enhanced Structural Adjustment Facility* – wzmocnione ułatwienie dostosowań strukturalnych

ESF – *The Exogenous Shocks Facility* – ułatwienie na wypadek szoków egzogenicznych

ESF-HAC – *The Exogenous Shocks Facility – High Access Component* – ułatwienie na wypadek szoków egzogenicznych i udogodnienie łatwego dostępu

EU – European Union – Unia Europejska

FAO – Food and Agriculture Organization of UN – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa

FCL – *Flexible Credit Line* – elastyczna linia kredytowa

GA – General Assembly – Zgromadzenie Ogólne (ZO)

GAB – *General Agreements to Borrow* – ogólne porozumienia pożyczkowe

GAO – General Accounting Office – waszyngtońska instytucja nadzorcza

GFSR – “Global Financing Stability Report” – „Globalny Raport o Stabilności Systemu Finansowego”

GRA – General Resources Account – Rachunek Zasobów Ogólnych

HAC – *High Access Component* – udogodnienie łatwego dostępu

HAPAs – *High Access Precautionary Arrangements* – porozumienia dostępu zapobiegawczego

HIPC – *Heavily Indebted Poor Countries* – udogodnienie na rzecz wysoko zadłużonych państw ubogich

IA – Investment Account – Rachunek Inwestycyjny

IAAC – Independent Audit Advisory Committee – Niezależny Doradczy Komitet ds. Audytu

IAD – Internal Audit Division – Wydział Audytu Wewnętrznego

IAEA – International Atomic Energy Agency – Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej

ICAO – International Civil Aviation Organization – Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego

ICC – International Computing Centre – Międzynarodowe Centrum Informatyczne

ICGEB – International Center for Genetic Engineering and Biotechnology – Międzynarodowe Centrum Inżynierii Genetycznej i Biotechnologii

ICJ – International Court of Justice – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS)

IDA – International Development Association – Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju

IED – Inspection and Evaluation Division – Wydział Kontroli i Oceny

- IGOs – *International Governmental Organizations* – międzynarodowe organizacje międzyrządowe
- ILO – International Labour Organization – Międzynarodowa Organizacja Pracy
- IMF – International Monetary Fund – Międzynarodowy Fundusz Walutowy
- INGOs – *International Non-Governmental Organizations* – międzynarodowe organizacje pozarządowe
- ITC – International Trade Centre – Międzynarodowe Centrum Handlu
- ITCY – International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii
- ITCR – International Criminal Tribunal for Rwanda– Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Ruandy
- JIU – Joint Inspection Unit – Połączony Zespół Inspekcyjny
- LICs – *Low-Income Countries* – państwa najuboższe
- MONUC – United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo – Misja Obserwacyjna ONZ w Demokratycznej Republice Konga
- NAB – *New Arrangements to Borrow* – nowe porozumienia pożyczkowe
- NAFTA – North American Free Trade Agreement – Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu
- NATO – North Atlantic Treaty Organization – Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego
- OASGC – Office of the Assistant Secretary-General, Controller – Biuro Asystenta Sekretarza Generalnego, Kontrolera
- OECD – Organization for Economic Co-operation and Development – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
- OF – *Oil Facilities* – kredyty naftowe
- OIOS – Office of Internal Oversight Services – Biuro Służb Nadzoru Wewnętrznego
- ONUC – United Nations Operations in the Congo – Operacja Pokojowa ONZ w Kongo
- OPEC – Organization of the Petroleum Exporting Countries – Organizacja Państw Eksporterów Ropy Naftowej
- OPPBA – The Office of Programme Planning, Budget and Accounts – Biuro Planowania Programu, Budżetu i Rachunkowości
- PCL – *Precautionary Credit Line* – ostrożnościowa linia kredytowa
- PFD – Peacekeeping Financing Division – Wydział Finansowania Operacji Pokojowych
- PKO – *Peace Keeping Operations* – operacje pokojowe
- PLL – *Precautionary and Liquidity Line* – linia ostrożnościowo-płynnościowa
- PPBD – Programme Planning and Budget Division – Wydział Planowania i Budżetu

- PRGF – *Poverty Reduction and Growth Facility* – ułatwienie na rzecz wzrostu gospodarczego i redukcji ubóstwa
- PRGT – *Poverty Reduction and Growth Trust* – fundusz na rzecz wzrostu gospodarczego i redukcji ubóstwa
- RCF – *Rapid Credit Facility* – mechanizm kredytowy szybkiego reagowania
- RFI – *Rapid Financing Instrument* – instrument szybkiego reagowania
- SAF – *Structural Adjustment Facility* – ułatwienie dostosowań strukturalnych
- SBA – *Stand-By Arrangements* – promesy kredytowe
- SC – Security Council – Rada Bezpieczeństwa (RB)
- SCF – *Standby Credit Facility* – rezerwowy mechanizm kredytowy
- SDA – Special Disbursement Account – Rachunek Wydatków Specjalnych
- SDR – *Special Drawing Rights* – specjalne prawa ciągnięcia
- SFF – *Supplementary Financing Facility* – uzupełniające ułatwienie finansowe
- SRF – *Supplemental Reserve Facility* – uzupełniające ułatwienie rezerwowe
- STF – *Systemic Transformation Facility* – ułatwienie na rzecz transformacji systemowej
- TC – Trusteeship Council – Rada Powiernicza
- TD – Treasury Division – Wydział Skarbowości
- TNOs – *Transnational Non-Governmental Organizations* – organizacje transnarodowe
- UIA – Union of International Associations – Zrzeszenie Międzynarodowych Stowarzyszeń
- UN – United Nations – Organizacja Narodów Zjednoczonych
- UN Women – United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women – Jednostka NZ na rzecz Równości Płci i Wzmocnienia Pozycji Kobiet
- UNAIDS – Joint United Nations Programme on HIV/AIDS – Wspólny Program NZ ds. HIV/AIDS
- UNAMSIL – United Nations Mission in Sierra Leone – Misja ONZ w Sierra Leone
- UNAVEM I – United Nations Angola Verification Mission I – Pierwsza Misja Weryfikacyjna ONZ w Angoli
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development – Konferencja NZ ds. Handlu i Rozwoju
- UNDOF – United Nations Disengagement Observer Force – Siły Obserwacyjne ONZ dla Rozdzielenia Wojsk Izraelskich i Syryjskich
- UNDP – United Nations Development Programme – Program NZ ds. Rozwoju
- UNEF I – United Nations Emergency Force – Doraźne Siły Zbrojne ONZ na Bliskim Wschodzie
- UNEF II – Second United Nations Emergency Force – Drugie Doraźne Siły Pokojowe Organizacji Narodów Zjednoczonych

- UNEP – United Nations Environment Programme – Program NZ ds. Ochrony Środowiska
- UNESCO – United Nations Education Scientific and Cultural Organization – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury
- UNFICYP – United Nations Peacekeeping Force in Cyprus – Siły ONZ dla Utrzymania Pokoju na Cyprze
- UNFPA – United Nations Population Found Activities – Fundusz Ludnościowy NZ
- UNGOMAP – United Nations Good Offices Mission in Afganistan and Pakistan – Misja Dobrych Usług ONZ w Afganistanie i Pakistanie
- UN-HABITAT – United Nations Human Settlements Programme – Program NZ ds. Osiedli Ludzkich
- UNHCR – United Nation High Commissioner for Refugees – Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców
- UNICEF – United Nations Children’s Fund – Fundusz NZ Pomocy Dzieciom
- UNICIP – UN Commission for India and Pakistan – Grupa Obserwatorów ONZ w Indiach i Pakistanie
- UNICRI – United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute – Międzyregionalny Instytut ONZ ds. Badań nad Przystępczością i Wymiarem Sprawiedliwości
- UNIDIR – United Nations Institute for Disavmament Research – Instytut NZ ds. Badań nad Rozbrojeniem
- UNIDO – United Nations Industrial Development Organization – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego
- UNIFIL – United Nations Interim Force in Lebanon – Siły Tymczasowe ONZ w Libanie
- UNIIMOG – United Nations Iran-Iraq Military Observer Group – Grupa Obserwatorów Wojskowych ONZ w Iranie i Iraku
- UNIPOM – United Nations India-Pakistan Observation Mission – Misja Obserwacyjna ONZ w Indiach i Pakistanie
- UNITAR – United Nations Institute for Training and Research – Instytut NZ ds. Szkoleń i Badań
- UNMIK – United Nations Interim Administration Mssion in Kosovo – Misja Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie
- UNMOGIP – United Nations Military Obserwer Group in India and Pakistan – Grupa Obserwatorów Wojskowych ONZ w Indiach i Pakistanie
- UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime – Biuro NZ ds. Narkotyków i Przystępczości
- UNOGIL – United Nations Observation Group in Lebanon – Grupa Obserwatorów NZ w Libanie
- UNOPS – United Nations Office for Project Services – Biuro NZ ds. Obsługi Projektów

UNRISD – United Nations Research Institute for Social Development – Instytut NZ ds. Rozwoju Społecznego

UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – Agencja NZ ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie

UNSF – United Nations Security Force in West New Gwinea (West Iran) – Siły Bezpieczeństwa ONZ w Zachodniej Nowej Gwinei (Iran Zachodni)

UNTAG – United Nations Transition Assistance Group – Grupa Pomocy ONZ w Okresie Przejściowym w Namibii

UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor – Misja ONZ Administrowania Timorem Wschodnim

UNTSO – UN Truce Supervision Organization – Organizacja NZ ds. Nadzoru Rozejmu

UNU – United Nations University – Uniwersytet ONZ

UNYOM – United Nations Yemen Observation Mission – Misja Obserwacyjna ONZ w Jemenie

UWSSC – United Nations System Staff College – Jednostka ds. Podnoszenia Kwalifikacji Personelu ONZ

VAT – *Value-Added Tax* – podatek od wartości dodanej

WEO – “World Economic Outlook” – „Światowy Przegląd Gospodarczy”

WFP – United Nations World Food Programme – Program Żywnościowy NZ

WHO – World Health Organization – Światowa Organizacja Zdrowia

WTO – World Trade Organization – Światowa Organizacja Handlu

WSTĘP

Problematyka procesu instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej jest przedmiotem studiów wielu badaczy stosunków międzynarodowych, tj. ekonomistów, politologów, prawników, socjologów oraz teoretyków nauki o zarządzaniu. Wprawdzie od szeregu lat toczy się wśród nich polemika na temat potrzeby tworzenia instytucji międzynarodowych, ich roli oraz kierunków zmian zakresu ich działalności, nie ulega jednak wątpliwości, że sam proces instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju gospodarki światowej. Poznanie naukowe tego procesu jest przy tym ściśle związane z wieloaspektowym rozumieniem terminów „instytucja” i „organizacja” w naukach społecznych. Badania przebiegu instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych dotyczą różnych aspektów tego procesu i akcentują zwykle wybrane jego elementy, ważne dla danego kierunku badawczego. W zależności od potrzeb eksploracji brane są zatem pod uwagę odmienne cechy i czynniki procesu. Studia nad zjawiskiem instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych mają więc charakter interdyscyplinarny i wymagają wielostronnego spojrzenia.

Jednocześnie, mimo że instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej nie jest zjawiskiem nowym, nadal stwarza problemy badawcze, zarówno ze względu na swoją intensywność, jak i wysoki poziom rozwoju, co przejawia się głównie we wzroście liczby instytucji, zmianach zakresu przedmiotowego ich działalności, a także rozwoju ich struktury. Konsekwencją zmian zachodzących w otoczeniu międzynarodowym jest bowiem powstawanie oraz ewolucja instytucji międzynarodowych, które tworzą wspólnie gęstą sieć nie tylko powiązań wielostronnych, ale także wzajemnej komplementarności.

Należy podkreślić, że poznanie naukowe procesu instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej jest niezbędne nie tylko dla zrozumienia jego znaczenia w aspekcie teoretycznym, ale również dla praktycznego poznania szerokiego spektrum działalności podmiotów stosunków międzynarodowych w ramach tego procesu. Badanie procesu instytucjonalizacji polega zwykle na analizie sfery wewnętrznej instytucji międzynarodowych, ich otoczenia oraz analizie porównawczej działalności i zasad ich funkcjonowania. Szczególną

uwagę należy przy tym koncentrować na obszarze ich strategii finansowej. Jednocześnie tak prowadzone badanie wymaga weryfikacji szeregu czynników specyficznych dla badanej instytucji międzynarodowej, co starano się zrealizować w toku prowadzonych w ramach niniejszej pracy studiów w kontekście postawionego problemu badawczego.

Podstawowym celem rozprawy jest – obok próby usystematyzowania zagadnienia procesu instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych, a zwłaszcza międzyrządowych organizacji międzynarodowych – zbadanie istoty finansowania działalności wewnętrznej i zewnętrznej tych podmiotów, zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i na wybranych przykładach. W związku z tym, że w literaturze przedmiotu, zwłaszcza polskiej, nie występują pogłębione studia nad zasadami finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych, a także ich zaletami i wadami, postanowiono podjąć próbę wypełnienia tej luki. Celem dodatkowym rozprawy jest zbadanie możliwości międzyrządowych organizacji międzynarodowych w zakresie łagodzenia pojawiających się w gospodarce światowej zagrożeń oraz godzenia często sprzecznych interesów państw członkowskich, m.in. w wyniku oddziaływania na nie za pomocą zróżnicowanych instrumentów finansowych realizowanych w oparciu o posiadane zasoby finansowe.

Dla osiągnięcia tak postawionych celów podjęto próbę rozwiązania kluczowych – zdaniem autorki – problemów badawczych, tj. roli międzyrządowych organizacji międzynarodowych w gospodarce światowej i szerokiego spektrum obszarów ich działalności, potencjalnych kierunków zmian metod finansowania ich działalności, czynników decydujących o skuteczności działalności tych podmiotów oraz możliwościach podejmowania przez nie nowych wyzwań, zwłaszcza w obliczu współczesnego globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Spojrzenie na te kwestie przez pryzmat Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego pozwala – według autorki – zbadać złożoność problemu i zidentyfikować podstawowe zagadnienia dotyczące sfery finansowania międzyrządowych organizacji międzynarodowych na przykładzie tych jakże ważnych podmiotów międzynarodowych.

Tak postawione zadanie badawcze znalazło odzwierciedlenie w konstrukcji rozprawy, która składa się z dwóch części (rozdziały 1–3 oraz 4–5). Badanie zostało przeprowadzone na kilku płaszczyznach: teoretycznej, historyczno-ewolucyjnej, instrumentalnej, statystycznej oraz empirycznej, i jest pewnym kompromisem między studiami instytucjonalnymi a funkcjonalnymi w stosunkach międzynarodowych. W badaniu zastosowano przemiennie analizę i syntezę, mając świadomość wad każdego wyboru wyłącznego. Analiza

i synteza zostały oparte na danych statystycznych zaczerpniętych z oficjalnych źródeł statystycznych. W rozprawie zastosowano aparat pojęciowy typowy dla badań z zakresu stosunków międzynarodowych, ekonomii i finansów międzynarodowych.

Ze względu na złożoność problematyki niniejsze badanie nie może być wolne od ograniczeń. Uwagę skoncentrowano głównie na międzyrządowych organizacjach międzynarodowych jako podmiotach stosunków międzynarodowych. Natomiast inne rodzaje organizacji i instytucji międzynarodowych rozpatrywano jedynie pomocniczo podczas analizy i syntezy zasadniczej. W grupie problemów badawczych wyróżniono dwa elementy: finansowanie działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych o charakterze ogólnogospodarczym oraz międzyrządowych międzynarodowych organizacji finansowych. Podjęto próbę wykazania podobieństw i różnic oraz zalet i wad występujących w sposobach finansowania tych dwóch grup organizacji. Skoncentrowano się na analizie i syntezie finansowania działalności powszechnej międzyrządowej organizacji międzynarodowej o charakterze uniwersalnym, jaką jest ONZ, oraz międzyrządowej międzynarodowej organizacji finansowej niebędącej jednak bankiem – MFW, które powstały w tym samym okresie, z inicjatywy tej samej grupy państw. Zgodnie z przyjętym założeniem rozprawa nie stanowi całościowych studiów tych zagadnień.

W trakcie przygotowywania rozprawy napotkano liczne problemy związane z pozyskiwaniem i interpretacją finansowych danych statystycznych. Należy zaznaczyć, że wynikły one głównie z braku jednolitego systemu ujmowania poszczególnych dochodów i grup wydatków oraz różnych ich klasyfikacji przedmiotowych i podmiotowych podawanych w statystykach finansowych międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Dodatkowo informacje oraz dane na temat kosztów działalności zewnętrznej poszczególnych międzyrządowych organizacji międzynarodowych zwykle nie są publikowane w postaci sprawozdań finansowych. Z kolei te organizacje, które podają je do publicznej wiadomości, zazwyczaj umiejscawiają je w różnych dokumentach dotyczących poszczególnych przedsięwzięć operacyjnych. Dlatego też niezmiernie trudno jest wyliczyć precyzyjnie całkowitą wartość tych kosztów dla danej organizacji międzynarodowej. Jeszcze trudniej jest porównać pod tym względem międzyrządowe organizacje międzynarodowe. Ze względu na te niedogodności zestawione w rozprawie dane zostały poprzedzone gruntowną weryfikacją danych wyjściowych. Z tego również powodu badane w pracy szeregi czasowe nie zawsze obejmują ten sam okres. W niektórych przypadkach celowo

ujęto tylko czas trwania danego zjawiska lub procesu. Badanie zakończono 30 kwietnia 2013 r.

Jak już wcześniej wspomniano, praca składa się z dwóch części. Pierwszą część stanowią trzy rozdziały, w których skoncentrowano się na zbadaniu i uporządkowaniu najistotniejszych – według autorki – zagadnień dotyczących procesu instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych oraz problematyki powstawania i funkcjonowania międzyrządowych organizacji międzynarodowych, jak również finansowania działalności tych podmiotów.

Rozdział pierwszy rozprawy stanowi wprowadzenie do problematyki międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Przeprowadzono w nim rozważania na temat teoretycznych i historycznych aspektów procesu instytucjonalizacji oraz organizacji w stosunkach międzynarodowych. Rozdział ten otwiera przegląd różnych interpretacji terminów „instytucja”, „instytucjonalizacja” oraz „organizacja” w naukach społecznych: socjologii, ekonomii, nauce o zarządzaniu, a zwłaszcza stosunkach międzynarodowych. W dalszej części tego rozdziału przedstawiono proces instytucjonalizacji w ujęciu teoretycznym – jego poziomy, założenia, dynamikę i fazy rozwoju, interakcje oraz uwarunkowania. Następnie zbadano genezę oraz rozwój koncepcji oraz procesu instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych, od starożytności aż po czasy współczesne, uwypuklając fazę rozkwitu międzyrządowych organizacji międzynarodowych po II wojnie światowej. Na zakończenie tego rozdziału zaprezentowano dyskusję na temat istoty i roli tych podmiotów między teoretykami głównych nurtów stosunków międzynarodowych – realistami, liberałami i globalistami.

W rozdziale drugim przedstawiono podstawy teoretyczne międzyrządowych organizacji międzynarodowych jako podmiotów stosunków międzynarodowych. Podjęto próbę usystematyzowania klasyfikacji organizacji międzynarodowych. Następnie zbadano istotę osobowości i podmiotowości prawnej międzyrządowych organizacji międzynarodowych oraz podstawy prawne ich istnienia i funkcjonowania. W dalszej części przedstawiono strukturę tych podmiotów, funkcje, rolę siedziby, a następnie rodzaje członkostwa, mechanizm podejmowania decyzji, a także charakter prawny podejmowanych przez nie uchwał. Rozważania teoretyczne dotyczące międzyrządowych organizacji międzynarodowych poparto przykładami ilustrującymi omawianą problematykę.

Rozdział trzeci ma na celu zbadanie oraz skategoryzowanie zasad finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Przeanalizowano w nim budżet zwyczajny oraz budżety specjalistyczne, źródła ich dochodów oraz specyfikę wydatków. W dalszej części ukazano rolę kapitału zakładowego w międzyrządowych międzynarodowych organizacjach

finansowych oraz wskazano inne dochody organizacji międzynarodowych. Następnie zaprezentowano pozostałe koszty związane z członkostwem w międzynarodowej organizacji międzynarodowej. Istotnym punktem tego rozdziału jest studium nad uwarunkowaniami finansowania działalności, a także korzyściami i kosztami członkostwa w organizacji. Na zakończenie wskazano propozycje wprowadzenia nowych źródeł finansowania ich działalności, będące próbami reformy finansów międzynarodowych organizacji międzynarodowych.

W drugiej części pracy, obejmującej rozdział czwarty i piąty, przedstawiono problematykę finansowania działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Rozdział czwarty rozpoczęto od ogólnego przeglądu sposobów finansowania działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych. Następnie przedstawiono organy odpowiedzialne za finanse organizacji. Ważną część tego rozdziału stanowią badania nad budżetem regularnym ONZ, jego podstawami prawnymi, procesem planowania, programowania, budżetowania, monitorowania i oceny, jak również wydatkami z niego w aspekcie ilościowym oraz przedmiotowym. W dalszej części podjęto kwestię wyznaczania wysokości składek, jak również próbę ich analizy statystycznej. Następnie przedstawiono ewolucję operacji pokojowych ONZ przez pryzmat metod ich finansowania, tzn. wysokości kosztów tych operacji i sposobów ich pokrywania. Zbadano także specyfikę dobrowolnych wpłat na rzecz ONZ, jak również finansowania działalności międzynarodowych trybunałów karnych. Na zakończenie przeanalizowano problem zaległości we wpłatach państw członkowskich do ONZ oraz propozycje jego rozwiązania.

W celu wprowadzenia do problematyki zasobów finansowych oraz wydatków Międzynarodowego Funduszu Walutowego jako międzynarodowej organizacji finansowej na wstępie rozdziału piątego przedstawiono jego specyfikę. Następnie przeanalizowano strukturę finansową MFW oraz zasoby własne – system wpłat państw członkowskich do kapitału zakładowego, rolę złota i specjalnych praw ciągnięcia w Funduszu, pozostałe dochody własne organizacji, a także zasoby pożyczone będące w dyspozycji MFW. W dalszej części tego rozdziału zaprezentowano ewolucję zewnętrznej działalności operacyjnej oraz inne wydatki Funduszu.

Pracę zamyka podsumowanie, w którym zawarto przegląd najważniejszych wniosków w niej sformułowanych.

Rozprawa została przygotowana w oparciu o polską i zagraniczną fachową literaturę przedmiotu, obejmującą publikacje z zakresu stosunków

międzynarodowych, ekonomii, prawa i innych nauk społecznych oraz liczne oficjalne źródła internetowe, a także doświadczenie badawcze i dydaktyczne autorki.

W trakcie formułowania problemu badawczego oraz zbierania materiałów szereg cennych wskazówek i uwag uzyskano bezpośrednio od pracowników naukowych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, PAN, Ministerstwa Finansów RP, NBP, Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, UNIC, a także ONZ i MFW. Przyjmując pełną odpowiedzialność za sposób ujęcia problemów badawczych oraz prowadzenia analizy i syntezy, autorka pragnie wyrazić podziękowanie wszystkim osobom, których cenne uwagi pomogły w prowadzonych badaniach i pisaniu niniejszej rozprawy. Jednocześnie wszystkie postawione w pracy tezy i wyciągnięte wnioski stanowią wyłącznie poglądy własne autorki.

ROZWAŻANIA TEORETYCZNE I HISTORYCZNE NA TEMAT PROCESU INSTYTUCJONALIZACJI ORAZ ORGANIZACJI W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

1.1. Pojęcia instytucjonalizacji oraz organizacji w naukach społecznych

Poznanie naukowe teoretycznych i historycznych aspektów procesu instytucjonalizacji oraz organizacji w stosunkach międzynarodowych wymaga wyjaśnienia znaczenia pojęć z nimi związanych. Nie jest to jednak zadanie proste, ponieważ definicje tworzone są zazwyczaj dla określonych celów badawczych. W różnych dziedzinach nauk społecznych istnieje zatem wiele definicji tych samych terminów. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że niektóre pojęcia, czasem bezpodstawnie, są traktowane jako synonimy¹. W niniejszej pracy przeanalizowane zostaną przykłady interpretacji terminów: „instytucja”, „instytucjonalizacja”, a także „organizacja” wybranych przedstawicieli nauk społecznych.

Pojęcie instytucjonalizacji jest ściśle związane z terminem „instytucja”, którego źródłosłowem jest *instituto*. Ten starołaciński termin oznacza: pouczanie, naukę, tradycję, zwyczaj, nawyk, a także urządzenie, zarządzanie, zaplanowane przedsięwzięcia, i łączony był pierwotnie z ewolucją społeczeństw. Wieloznaczność źródłosłowu zdecydowała o szybkim upowszechnieniu się tego pojęcia oraz różnej jego adaptacji przez nauki społeczne. Dlatego też teoretycy poszczególnych dyscyplin niejednolicie interpretują ten termin, kładą też nacisk na różne jego aspekty, zależnie od potrzeb analizy. Obserwacja życia społecznego pozwoliła im jednak postawić wspólną tezę, że ilościowy i jakościowy rozwój instytucji miał istotny wpływ na zmiany w różnych dziedzinach życia badanych grup.

Według profesora J. Kukułki najstarszym empirycznie rozumieniem terminu „instytucja” jest podejście prawnicze. „Ogranicza się ono do zespołu norm

¹ C. Archer, *International Organizations*, Routledge, London–New York 1993, s. 2.

prawnych, regulujących pewną dziedzinę stosunków społecznych [...]. Służy też jako kryterium pomocnicze systematyki prawa. Znaczący prawnik międzynarodowego zaczęli później rozszerzać to pojęcie również na pewne rodzaje działań i procedur międzynarodowych². Nieco inaczej termin „instytucja” rozumie francuski socjolog M. Duverger – „[...] są to zgodnie z tradycjami ludzkimi oraz według ustaleń prawnych, zbiorowe formy lub podstawowe struktury organizacji społecznych”³. Z kolei projektodawca prakseologicznego pojęcia instytucji, T. Kotarbiński interpretuje je jako „związanie personelu ogólnymi więzami współdziałania pozytywnego i związanie zespolonego w ten sposób grona z aparaturą należną do dziedziny tego współdziałania”, czyli „instytucja to rzecz złożona z personelu i aparatury”⁴.

Termin „instytucja” jako pojęcie socjologiczne został wprowadzony przez H. Spencera i jest współcześnie używany w kilku znaczeniach. Jego socjologiczne rozumienie znacznie odbiega od ujęć przyjętych w obrębie innych nauk społecznych. Najczęściej odnosi się do trwałych elementów ładu społecznego (np. rodzina, własność), uregulowanych form działalności (np. szkolnictwo, sądownictwo), uznanych i zrutynizowanych sposobów rozwiązywania problemów współpracy i współżycia (np. arbitraż), pewnego rodzaju organizacji formalnych pełniących w społeczeństwie określone funkcje (np. urząd). Dla socjologa W. Piwowarskiego „instytucja to struktura społeczna służąca trwałemu zaspokojeniu różnego rodzaju potrzeb ludzkich”⁵. Podobnie, choć szerzej, definiuje instytucję J. Szczepański. Według niego są to: „grupy osób powołanych dla załatwienia spraw doniosłych dla całej zbiorowości [...] lub formy organizacyjne zespołu czynności wykonywanych przez niektórych członków grupy w imieniu całości [...], bądź zespół urządzeń materialnych i środków działania [...], a także role społeczne”⁶. Zarówno definicja J. Szczepańskiego, jak i W. Piwowarskiego nawiązują do definicji instytucji antropologa B. Malinowskiego, u którego można zauważyć przesłanki politologicznej interpretacji tego terminu. Traktuje on bowiem instytucję jako „zorganizowane działanie grupy ludzi na rzecz zaspokojenia potrzeb ludzkich, opierające się na normach

² J. Kukułka, *Instytucjonalizacja w stosunkach międzynarodowych*, w: *Zmienność i instytucjonalizacja w stosunkach międzynarodowych*, red. J. Kukułka, PWN, Warszawa 1988, s. 306–307.

³ M. Duverger, *Party Politics and Pressure Groups: a Comparative Introduction*, Nelson Pub., London 1972, s. 68.

⁴ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1955, s. 110.

⁵ W. Piwowarski, *Słownik katolickiej nauki społecznej*, Instytut Wyd. Pax, Wyd. Misjonarzy Klaretynów „Palabra”, Warszawa 1993, s. 69.

⁶ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1972, s. 203–204.

prawnych lub zwyczajowych”⁷. Z kolei M. Malikowski proponuje następującą definicję – „instytucje to celowo powołane lub spontanicznie ukształtowane urządzenia społeczne, wyposażone w materialne i niematerialne środki działania, w oparciu o które wykonywane są specjalistyczne czynności integrujące dążenia ludzi, regulujące zachowania i zaspokajające określone potrzeby społeczne”⁸. A.Z. Kamiński jest natomiast zdania, że „instytucja odnosi się do zachowań ludzkich i dotyczy kulturowego wymiaru procesu regulacji: sensu i znaczenia, jakie dana społeczność nadaje różnego rodzaju zachowaniom”⁹. S. Partycki rozumie instytucję jako zespół wzorców postępowania kształtujący działania i wyniki gospodarcze¹⁰, a K. Bolesta-Kukułka twierdzi, że „instytucja jest zbiorem bezosobowych zasad działania, i jako taka jest z założenia oderwana od konkretnych ludzi oraz może – przynajmniej teoretycznie – istnieć bez ludzi”¹¹. A. Schotter traktuje natomiast „instytucję jako regularność w społecznych zachowaniach, która jest akceptowana i determinuje zachowania w ściśle określonych powtarzających się sytuacjach”¹². Według socjologa P. Chmielewskiego „instytucje to wszystkie wymyślone przez człowieka, czyli zaprojektowane i nałożone na ludzkie zachowania zasady oraz reguły, które kontrolują, porządkują i czynią przewidywalnym (a przez to możliwym i produktywnym) świat społecznych interakcji”¹³. Jeszcze szerzej instytucje traktuje T. Parsons. Dla niego „stanowią one logiczne ognisko socjologii”, a naukę tę można podzielić na działy, z których każdy od innej strony bada problem instytucji¹⁴.

W socjologii instytucja określana jest zatem jako „jakikolwiek utrwalone formy zespołowego działania” (np. R.M. MacIver¹⁵, J. Szczepański) lub

⁷ B. Malinowski, *The Scientific Theory of Culture: and Other Essays*, Oxford University Press, New York 1960, s. 52.

⁸ M. Malikowski, *Instytucja i instytucjonalizacja jako kategorie teoretyczne socjologii*, „Studia Socjologiczne” 1989, nr 1(112), s. 141.

⁹ A.Z. Kamiński, *Instytucje i organizacje*, w: *Socjologia. Problemy podstawowe*, red. Z. Krawczyk, W. Morawski, PWN, Warszawa 1991, s. 134.

¹⁰ S. Partycki, *Zarys teorii socjologii gospodarki*, Tow. Naukowe KUL, Lublin 2004, s. 195.

¹¹ K. Bolesta-Kukułka, *Socjologia ogólna*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2003, s. 262.

¹² A. Schotter, *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 11.

¹³ P. Chmielewski, *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1995, s. 9.

¹⁴ T. Parsons, *Essays in Sociological Theory*, The Free Press, Glencoe 1964, s. 239–240.

¹⁵ R.M. MacIver, C.H. Page, *Society. An Introductory Analysis*, Macmillan & Co. Ltd, London 1961, s. 15.

„zorganizowany sposób robienia czegoś” (np. R. Bierstedt)¹⁶. Definicje te kładą główny nacisk na powtarzalne, utrwalone działania. Drugi szeroki sposób rozumienia instytucji w socjologii reprezentuje m.in. T. Parsons, który kładzie akcent nie na utrwalone działania, ale na kierujące nimi wartości, reguły i wzory. Trzeci typ rozumienia tego pojęcia polega na utożsamianiu go z rolą lub rolami społecznymi (np. W. Piwowarski), a czwarty z organizacją formalną w sensie rzeczowym (np. M. Malikowski).

W ekonomii pierwszym, który podjął próbę wyjaśnienia terminu „instytucja”, był T. Veblen. Twierdził, że „jest ona czymś w rodzaju zwyczaju, który stał się w sposób oczywisty niezbędnym oraz powszechnie akceptowalnym. Jednak nikt nie jest pewien, gdzie leżą granice tego terminu, a jeszcze mniej jasne są mechanizmy działania instytucji oraz ich konsekwencje”¹⁷. Z kolei J.R. Commons doszedł do wniosku, że instytucję można definiować jako działanie zbiorowe w celu kontroli działań indywidualnych¹⁸. W rozumieniu D.C. Northa, którego definicję najczęściej przytaczają ekonomiści, „instytucje są regułami gry w społeczeństwie, lub bardziej formalnie, są one obmyślonymi przez ludzi ograniczeniami, które kształtują ich wzajemne oddziaływanie na siebie”¹⁹ oraz „składają się z ograniczeń formalnych (np. reguł, praw, konstytucji), z ograniczeń nieformalnych (np. norm zachowania) i z ich charakterystycznych sposobów zabezpieczenia”²⁰. T. Veblen określa zatem instytucje jako tworzące się samoistnie przez ludzi nawyki myślenia, a J.R. Commons i D.C. North jako zewnętrzne ograniczenia człowieka, które kierują jego postępowaniem. Z kolei A. Grief definiuje instytucje jako „system czynników społecznych», który kieruje, zezwala i ogranicza działania jednostek. Taki system może zawierać zasady, poglądy i normy, jak również organizacje”²¹.

W nauce o zarządzaniu za instytucję uważa się generalnie „wszystkie zorganizowane systemy działań ludzkich, obejmujące zespolone grupy ludzi mających odpowiednie wyposażenie i przygotowanie”. T. Pszczołowski definiuje

¹⁶ R. Bierstedt, *The Social Order. An Introduction to Sociology*, McGraw-Hill Book Co., New York 1963, s. 341.

¹⁷ T. Veblen, *Absentee Ownership and Business Enterprise in Recent Times: the Case of America*, George Allen & Unwin, London 1924, s. 101.

¹⁸ J.R. Commons, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, Macmillan, New York 1934, s. 69.

¹⁹ D.C. North, *Institutions. Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1994, s. 3.

²⁰ D.C. North, *Economic Performance Through Time*, „The American Economic Review” June 1994, Vol. 84, No. 3, s. 360.

²¹ A. Grief, *A Fundamental Problem of Exchange: a Research Agenda in Historical Institutional Analysis*, „European Review of Economic History” 2000, Vol. 4, Issue 3, s. 257.

instytucję jako „organizację będącą zespołem współdziałających osób wyposażonych w zasoby”²². Natomiast J. Kurnal jako „całości organizacyjne działań zespołowych, podlegające utrwaleniu przez stałe powtarzanie (odnawianie) realizacji celów”²³. W nauce o zarządzaniu instytucja jest zatem rozumiana w sposób organizacyjny.

Reasumując analizę wyżej przytoczonych definicji pojęcia „instytucja”, można postawić tezę, że mają one pewne cechy wspólne. Instytucje zabezpieczają realizację wartości, interesów i celów przez trwałe reguły działania oraz nakładają pewną formę ograniczeń. Wypracowanie tych reguł i ograniczeń jest złożonym oraz długotrwałym procesem.

W nauce o stosunkach międzynarodowych pojęcie instytucji było ujmowane początkowo wąsko, tzn. utożsamiano je z wyodrębnionymi organizacyjnymi formami współdziałania różnych podmiotów na arenie międzynarodowej, głównie z organizacjami międzynarodowymi²⁴. Natomiast obecnie upowszechnione jest szerokie rozumienie tego pojęcia. W zależności od nurtu eksploatacyjnego stosunków międzynarodowych do instytucji zaliczane są: organy i agencje międzynarodowe, zasady, normy, procedury, utrwalone systemy statusów i ról, jak również utrwalone sposoby postępowania. Instytucje przyjmują postać systemów międzynarodowych, które mogą zawierać porozumienia i umowy, posiadają biurokratyczną strukturę oraz stały personel²⁵. Instytucje postrzegane są przez pryzmat powtarzalnych zachowań i wzorców aktywności międzynarodowej oraz traktowane jako trwałe elementy porządkujące życie międzynarodowe. Koniecznym warunkiem do zaistnienia instytucji jest zatem podejmowanie aktywności przez państwa w postaci tworzenia wzorców postępowania lub form współpracy²⁶. Tak też rozumiane jest pojęcie instytucji w niniejszej pracy.

To właśnie instytucjonalizacja oznacza opracowywanie, utrwalanie i formalizowanie reguł działania, zwłaszcza przez nakładanie pewnych ograniczeń. Zinstytucjonalizowany porządek współdziałania ma przeważnie charakter

²² T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 86.

²³ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1969, s. 160.

²⁴ I. Popiuk-Rysińska, *Instytucje międzynarodowe*, w: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 331.

²⁵ X. Dai, *International Institutions and National Policies*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 15.

²⁶ I. Popiuk-Rysińska, *Instytucje międzynarodowe*, op.cit., s. 338.

techniczny i przebiega w wyniku świadomych zabiegów podmiotów, w tym międzynarodowych.

W rozumieniu socjologicznym „instytucjonalizacja jest procesem tworzenia i przetwarzania instytucji, czyli wytwarzania stabilnych, zestandaryzowanych i poddanych społecznym normom sposobów zachowań w danej grupie lub społeczeństwie”²⁷. J. Kurnal definiuje instytucjonalizację jako „proces przekształcania się całości działań organizacyjnych w instytucje i może dotyczyć celów doraźnych, krótkookresowych, ale z reguły odnosi się do realizacji celów długofalowych, z góry zaplanowanych i przygotowanych”²⁸. Instytucjonalizacja pojawia się zatem, jeżeli tylko pewne rodzaje działających dokonują wzajemnej typizacji działań, które przekształciły się w nawyk²⁹. Dla W. Morawskiego „instytucjonalizacja to nic innego, niż forma przekształcania innowacji, w tym innowacji organizacyjnych w czynności powtarzalne”³⁰. G. Wiswede interpretuje instytucjonalizację jako „społecznie obowiązującą formalizację oraz zespolone normą, określone zachowania, przyjmujące postać prawa, zarządzeń, regulaminów”³¹.

W ekonomii instytucjonalizacja związana jest zazwyczaj z procesem długotrwałego, spontanicznego, naturalnego utrwalania organizacji i nie jest kluczowym terminem dla ekonomistów. Termin „instytucjonalizacja” występuje w historii myśli ekonomicznej jako kierunek ekonomii politycznej, rozwijający się głównie w Stanach Zjednoczonych na początku XX w. Jego przedstawiciele analizowali instytucjonalne ramy działalności gospodarczej, a także ich zmiany, oraz postulowali kontrolę istniejących instytucji społecznych. Doszli do wniosku, że zrozumienie rzeczywistości ekonomicznej jest możliwe jedynie na podstawie badań zmieniającej się struktury instytucji³².

W nauce o zarządzaniu instytucjonalizacja jest terminem rzadko używanym. Można ją utożsamiać z procesem budowy modelu organizacyjnego

²⁷ *Socjologia. Przewodnik encyklopedyczny*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 73.

²⁸ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji...*, op.cit., s. 160.

²⁹ P.L. Berger, T. Luckmann, *Społeczne tworzenie rzeczywistości. Traktat z socjologii wiedzy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 81.

³⁰ W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna. Problemy. Teoria. Empiria*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 61.

³¹ G. Wiswede, *Sociologie. Grundlage und Perspektiven für den wirtschafts- und socialwissenschaftlichen Bereich*, 3. Aufl., Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech 1998, s. 61.

³² K. Jaźwiński, *Proces instytucjonalizacji międzynarodowych stosunków gospodarczych*, w: *Zmienność i instytucjonalizacja...*, op.cit., s. 348.

działania czy ustalania specyficznych cech struktury danej organizacji, stawiącej jej odrębność³³.

Różne rozumienie pojęcia instytucjonalizacji w naukach społecznych wynika z niejednakowego sposobu pojmowania terminu „instytucja”. Dlatego też można wyróżnić wiele definicji instytucjonalizacji, które ujmują określone aspekty tego procesu, kładąc akcent na niektóre jego elementy. Współcześnie do najczęściej przytaczanych znaczeń instytucjonalizacji należą następujące³⁴:

- wzrost stopnia ciągłości, trwałości zachowań ludzkich;
- wzrost zakresu normatywnej regulacji ludzkich działań lub wzrost kontroli tych działań, pozbawienie ich waloru indywidualizacji, spontaniczności, dobrowolności;
- przyswajanie powszechnie uznanych wartości, reguł, wzorów, standardów postępowania;
- wzrost liczby grup i zakresu ich działania, a także organizacji formalnych oraz wzrost stopnia zorganizowania działań;
- wzrost liczby środków i zakresu działania formalnych oraz sankcjonowanych urządzeń społecznych pełniących różne funkcje.

Dla J. Kukułki „instytucjonalizacja była od czasów najdawniejszych i jest współcześnie cechą wyróżniającą rozwój wszystkich typów, rodzajów i form stosunków społecznych. Towarzyszy ona również rozwojowi stosunków międzynarodowych i nabiera znaczenia z ich rozwojem”³⁵. Instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych według tego badacza „sięga do ich istoty, współzależności i prawidłowości rozwojowych, a proces ten na każdym etapie historycznym oznacza zarazem unowocześnianie i stabilizowanie stosunków międzynarodowych”³⁶. Można zatem stwierdzić, że instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych jest źródłem ich zmian i ewolucji, a także ma istotny wpływ na utrwalanie oraz stabilizowanie ich funkcjonowania. Jak twierdzi J. Pietraś, „instytucjonalizacja to tworzenie i funkcjonowanie organizacyjno-normatywnych form stosunków międzynarodowych [...], a u jej podstaw leży potrzeba porządkowania i regulowania wzajemnych oddziaływań podmiotów międzynarodowych w warunkach coraz większych ich współzależności”³⁷.

³³ M. Stefaniuk, *Wybrane zagadnienia myśli organizatorskiej*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2000, s. 70.

³⁴ M. Malikowski, *Instytucja i instytucjonalizacja...*, op.cit., s. 142–143.

³⁵ J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 202.

³⁶ J. Kukułka, *Instytucjonalizacja w stosunkach...*, op.cit., s. 305.

³⁷ M. Pietraś, *Organizacje międzynarodowe*, w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Wyd. UMCS, Lublin 2006, s. 95.

Niezmiernie ważną kwestią w rozumieniu potrzeby oraz istoty instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych jest jej nieuchronność, czego dowodem jest ilościowy i jakościowy rozwój instytucji międzynarodowych. Dlatego też wielu teoretyków nauk społecznych uznało instytucjonalizację za „wykazującą niezwykłą odporność na wszelkie zewnętrzne wpływy oraz najdonioślejszy proces w historii ludzkich społeczeństw. Podlegają jej wszystkie dziedziny i przejawy ludzkiej aktywności”³⁸. W niniejszej pracy pojęcie instytucjonalizacji jest rozumiane jako mechanizm regulowania oraz utrwalania, a także tworzenia pożądaných działań oraz współpracy podmiotów międzynarodowych, głównie w celu rozpatrywania i rozwiązywania wspólnych problemów.

Przechodząc do analizy znaczenia terminu „organizacja”, należy na początku zaznaczyć, że jest to również pojęcie wieloznaczne, akcentujące różne cechy i aspekty funkcjonowania i także ma charakter interdyscyplinarny. Jego znaczenie jest analizowane w naukach społecznych, głównie takich, jak socjologia, nauka o zarządzaniu i stosunki międzynarodowe, w rozumieniu szerszym oraz węższym. W rozumieniu szerszym oznacza zwykle system lub sposób organizowania lub urządzania czegoś i ma zbliżone znaczenie do pojęcia „instytucjonalizacja”. Natomiast w rozumieniu węższym jest stosowane w odniesieniu do podmiotu zintegrowanego wspólnym planem, programem działania, wspólnymi poglądami lub zadaniami. Słowo „organizacja” pochodzi od greckiego *organizo*, co oznacza tworzenie całości, podporządkowanie całości, oraz od łacińskiego *organum* – organ, nieodrodny element.

Termin „organizacja” w znaczeniu socjologicznym, jak podaje A.Z. Kamiński, „odnosi się do względnie trwałego, celowego uporządkowania działań i zachowań ludzkich. Jest to określenie bardzo szerokie, obejmujące swym zakresem różnorodne zjawiska [...]. Uporządkowanie działań polega na wprowadzeniu względnie stałych zasad postępowania w określonych sytuacjach. Zasady te nazywa się czasem regułami gry w celu podkreślenia dynamicznego charakteru stosunków społecznych, które mają regulować. Pojęcie »reguły gry« jest używane szczególnie tam, gdzie sposób uporządkowania działań jest nieobojętny dla rozdziału władzy i korzyści materialnych między jednostki i grupy”³⁹. K. Bolesta-Kukułka interpretuje to pojęcie inaczej – „organizacja jest przede wszystkim konkretnym systemem współdziałania realnych ludzi. System taki może istnieć bez żadnej instytucjonalizacji [...], ale nie może istnieć bez ludzi. Organizacje mogą powstawać w ślad za instytucjonalizacją [...], ale

³⁸ W. Bienkowski, *Problemy teorii rozwoju społecznego*, PWN, Warszawa 1966, s. 125.

³⁹ A.Z. Kamiński, *Instytucje i organizacje*, op.cit., s. 133–134.

mogą też instytucjonalizację poprzedzać. [...] Każda organizacja potrzebuje trwałych reguł współdziałania, ale one – jak wszelkie reguły – stanowią tylko ramy ograniczające dowolność ludzi współpracujących w ramach organizacji⁴⁰. Z kolei W. Morawiecki twierdzi, że „organizacja w rozumieniu socjologicznym jest systemem społecznym. Jest zespołem ludzi występujących w charakterze istot społecznych, a więc rozpatrywanych w stosunkach wzajemnego oddziaływania, jako elementy – części składowe, członkowie, podmioty [...]”⁴¹.

W nauce o zarządzaniu szerokie zastosowanie definicji organizacji nastąpiło na początku XX w., wraz z rozpoczęciem badań naukowych nad organizacją⁴². Ze względu na różnorodność organizacji egzystujących we współczesnym świecie, a także rolę tego terminu dla przedmiotu podjęto wiele prób określenia pojęcia „organizacja”. Opierają się one na różnych zasadach porządkujących. Przy wyjaśnianiu tego terminu w nauce o zarządzaniu duże znaczenie mają definicje prakseologiczne sformułowane przez T. Kotarbińskiego⁴³, który uważa, że organizację można definiować w trojaki sposób: atrybutowy, przedmiotowy i czynnościowy. Organizacja w znaczeniu atrybutowym jest cechą przedmiotów złożonych, którą nazywa się zorganizowaniem, co oznacza, że organizacja jest strukturą całkowitą lub częściową jakiegoś przedmiotu złożonego. W tym rozumieniu jest drugą podstawową obok planowania funkcją zarządzania. Organizacja jest zatem złożonym systemem mającym na celu osiągnięcie pożądaných celów przy użyciu określonej kombinacji zasobów, za pomocą określonego rodzaju działań⁴⁴. Z kolei organizacja w znaczeniu przedmiotowym (rzeczowym) jest pewnego rodzaju całością ze względu na stosunek do niej jej własnych elementów, mianowicie taką całością, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do prowadzenia całości. A więc organizacja jest „przedmiotem złożonym z elementów powiązanych ze sobą tak, że tworzą całość różną od każdego z elementów ją tworzących”⁴⁵. W znaczeniu czynnościowym organizacja jest natomiast procesem tworzenia rzeczy złożonej, nazywanym zorganizowaniem.

⁴⁰ K. Bolesta-Kukułka, *Socjologia ogólna*, op.cit., s. 262–263.

⁴¹ W. Morawiecki, *Państwo wobec organizacji międzynarodowej. Analiza systemów*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Juris, Warszawa–Poznań 2012, s. 31.

⁴² M. Bielski, *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, s. 69.

⁴³ E. Weiss, *Organizacja i otoczenie*, w: *Podstawy i metody zarządzania. Wybrane zagadnienia*, red. E. Weiss, Wyd. Vizja Press & IT, Warszawa 2008, s. 13.

⁴⁴ M. Białasiewicz et al., *Teoretyczne podstawy funkcjonowania organizacji*, w: *Podstawy nauki o organizacji. Przedsiębiorstwo jako organizacja gospodarcza*, red. S. Marek, M. Białasiewicz, PWE, Warszawa 2011, s. 17–18.

⁴⁵ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej...*, op.cit., s. 75–76.

Dla Ch.I. Barnarda „organizacja to system świadomie skoordynowanych działań lub sił dwu lub więcej ludzi”⁴⁶. Jest to jedna z pierwszych definicji organizacji. Odnosi się ona do sposobu uporządkowania działań ludzkich, czyli traktuje organizację atrybutowo. Później formułowane definicje w nauce o zarządzaniu ujmują organizację głównie w znaczeniu rzeczowym. Dla Ch. Argyrisa organizacja jest „wielością części, z których każda dąży do osiągnięcia szczególnego celu, które utrzymują się dzięki wzajemnym powiązaniom, jednocześnie przystosowując się do środowiska zewnętrznego i przez to utrzymując stan wzajemnego powiązania części”⁴⁷. Definicja ta podkreśla dążenie organizacji do stabilności i trwałości. Według J. Zieleniewskiego „organizacja to system, którego uporządkowanie polega przede wszystkim na tym, że funkcjonalnie zróżnicowane jego części w zasadzie współprzyczyniają się do powodzenia całości, a powodzenie całości jest istotnym warunkiem powodzenia części”⁴⁸.

W nauce o zarządzaniu można mówić również o podmiotowym podejściu do organizacji, gdyż główny nacisk, podobnie jak w ujęciu socjologicznym, położony jest na istnienie zbioru ludzi, którego zachowanie nabiera w określonych warunkach cech działania zorganizowanego, a w konsekwencji sam zbiór staje się organizacją. Według R.W. Griffina „organizacja to grupa ludzi, którzy współpracują ze sobą w sposób uporządkowany i skoordynowany, aby osiągnąć pewien zestaw celów”⁴⁹. Z kolei A. Etzioni uważa, podobnie jak T. Parsons, że „organizacje są jednostkami społecznymi (lub grupami ludzi), rozmyślnie tworzonymi i przekształcanymi dla realizacji określonych celów”⁵⁰. Natomiast W.R. Scott uwzględnia dodatkowo dwie cechy przy interpretacji pojęcia organizacji, tzn. granice danej organizacji oraz jej trwałość lub powtarzalność działań. Definiuje organizacje jako „kolektywy, które są powoływane do realizacji względnie ściśle określonych celów na mniej lub bardziej trwałej podstawie [...]. Mają one ściśle wyznaczone granice, normatywny porządek, hierarchie władzy, system przepływu informacji oraz system bodźców, który

⁴⁶ Ch.I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1956, s. 65.

⁴⁷ Ch. Argyris, *Understanding Human Behavior in Organizations: One Viewpoint*, w: *Modern Organization Theory*, ed M. Haire, J. Witey & Sons, New York 1959, s. 125.

⁴⁸ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1975, s. 274–275.

⁴⁹ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 5.

⁵⁰ A. Etzioni, *Modern Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1964, s. 3.

skłania [...] uczestników do współdziałania w realizacji wspólnych celów”⁵¹. Z kolei G. Morgan przyjmuje bardzo interesujące, wielopłaszczyznowe oraz metodologicznie zróżnicowane spojrzenie na organizację (od maszyny, przez organizm biologiczny, mózg, aż do kultury, systemu politycznego czy transformacji). Definiuje organizacje jako „skomplikowane i paradoksalne zjawiska, które mogą być rozumiane na różne sposoby. Wiele [...] przyjętych za właściwe wyobrażeń dotyczących organizacji ma charakter metaforyczny, nawet gdybyśmy ich za takie nie uznawali”⁵². Jak stwierdza K. Krzakiewicz, najbardziej rozpowszechnioną i najczęściej przytaczaną ze względu na swój uniwersalizm interpretacją pojęcia organizacji w nauce o zarządzaniu jest „czterocłonowy model H. Leavita, według którego organizację trzeba traktować jako system wielu zmiennych, z których następujące cztery są szczególnie istotne: cele, struktura, technologia oraz aktorzy organizacji”⁵³. Jest to systemowe podejście do pojęcia organizacja, które traktuje ją jako system zdolny do częściowych lub całkowitych zmian oraz przetrwania po ich zrealizowaniu.

Powyższe rozważania na temat definicji terminu „organizacja” potwierdzają tezę o interdyscyplinarności oraz wielowymiarowości spojrzenia na niego. Niezmiernie trudno jest wskazać cechy wspólne tych definicji. Podstawową różnicą interpretacji tego pojęcia przez różnych autorów jest traktowanie organizacji jako podmiotu, jego cechy lub funkcji. Każda z prób zdefiniowania organizacji zawiera wybrane elementy i nie wydaje się ani jednoznaczna, ani wyczerpująca.

W nauce o stosunkach międzynarodowych, podobnie jak w innych dziedzinach, termin „organizacja” występuje w różnych znaczeniach. Najistotniejsze są jednak te, które odnoszą się do organizacji międzynarodowych. W dalszej części niniejszej pracy termin „organizacja” będzie utożsamiany, ze względu na podjęty temat, właśnie z organizacjami międzynarodowymi. Obok osób fizycznych, prawnych i państw są one ważnymi uczestnikami współczesnych stosunków międzynarodowych. Dla wielu badaczy (np. W.D. Coplin, K.W. Deutsch, M.N. Shaw) są niekwestionowanymi aktorami sceny światowej⁵⁴. Jednak ze względu na ich złożoność i dynamikę rozwoju pojęcie organi-

⁵¹ W.R. Scott, *Theory of Organizations*, w: *Handbook of Modern Sociology*, Mc Nally, Chicago 1964, s. 488.

⁵² G. Morgan, *Obrazy organizacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 11.

⁵³ Sz. Cyfert, K. Krzakiewicz, *Organizacja i zarządzanie – przegląd podstawowych pojęć*, w: *Teoretyczne podstawy organizacji i zarządzania*, red. K. Krzakiewicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2008, s. 8–10.

⁵⁴ D.W. Coplin, *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview*, Rand Mc Nally Pub. Co., Chicago 1974, s. 27; K.W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, New Jersey 1978, s. 211–225; M.N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 659–661.

zacji międzynarodowej sprawia również duże trudności interpretacyjne. Nie występuje jedna ani nawet wiodąca definicja organizacji międzynarodowej.

Prawdopodobnie jako pierwszy sformułowania „organizacja międzynarodowa” użył szkocki teoretyk prawa J. Lorimer w swojej publikacji wydanej w Edynburgu w 1867 r. Następnie w 1880 r. niemiecki publicysta C. Franz opowiedział się publicznie za „federalizmem jako [...] podstawą [...] dla organizacji międzynarodowych”. Tak więc termin ten był już znany dla naukowców i publicystów przed końcem XIX w. Na wczesnym etapie dyskusji na temat organizacji międzynarodowych rozpatrywano je w ramach nauki o związkach między państwami. W Niemczech przyjęło się to pojęcie równoległe z ukazaniem się w 1908 r. rozprawy naukowej W. Schückinga *Die Organization der Welt*, a w Stanach Zjednoczonych po wydaniu w 1911 r. książki P.S. Reinscha *Public International Unions*⁵⁵. Pojęcie organizacji międzynarodowej zaczęto powszechnie stosować jednak nieco później, bo po I wojnie światowej, głównie w kontekście obawy przed erozją suwerenności państwowej oraz braku ich zdolności prawnomiędzynarodowej.

Sięgając do prawa międzynarodowego, nie można znaleźć bezpośredniej definicji organizacji międzynarodowej. Można jedynie odnaleźć jej desygnaty. Podobnie prawo krajowe nie ustala sposobu rozumienia tego terminu⁵⁶. W praktyce międzynarodowej podejmowane były jednak próby sformułowania definicji prawnej. Na uwagę zasługują prace Komisji Prawa Międzynarodowego w latach 50. XX w. nad konwencją prawa traktatów, w trakcie których sprawozdawcy komisji zaproponowali definicję organizacji międzynarodowej. J. Briely za organizację międzynarodową uznał „stowarzyszenie państw wyposażone we wspólne organy i ustanowione na mocy umowy”, a H. Lauterpacht „organizmy tworzone na podstawie umów zawartych między państwami, których członkami są głównie państwa, posiadające własne stałe organy i których osobowość międzynarodowa została nadana w dokumencie konstytucyjnym lub na mocy umów zawartych przez te organizacje z państwami”⁵⁷. W prawie międzynarodowym termin „organizacje międzynarodowe” odnosi się zatem do organizacji składających się wyłącznie lub w znaczącej części z państw, zwykle ustanowionych na mocy statutu⁵⁸.

⁵⁵ V. Rittberger, B. Zangl, *International Organization. Polity, Politics and Policies*, Palgrave Macmillan, New York 2006, s. 5.

⁵⁶ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 49–50.

⁵⁷ Ibidem, s. 54.

⁵⁸ W. Czapliński, A. Wyzomska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 327.

P. Selznick proponuje socjologiczne spojrzenie na organizację międzynarodową. Według niego „organizacja międzynarodowa reprezentuje formę instytucji”, która jest związana z formalnym systemem zasad i celów oraz zrączonizowanym instrumentem administracyjnym⁵⁹. Z kolei I.L. Claude Jr uważa, że „organizacja międzynarodowa jest procesem, organizacje międzynarodowe są reprezentatywnymi elementami tej fazy procesu, która została zrealizowana w danym czasie”⁶⁰. Dla K.K.S. Pease „organizacje międzynarodowe są formalnymi instytucjami, których członkami są państwa”⁶¹. Według I. Hurda organizacja międzynarodowa w zależności od sytuacji i celu może być aktorem, forum lub narzędziem, bądź też ich kombinacją⁶².

Próbie zdefiniowania organizacji międzynarodowej podjęła także I. Popiuk-Rysińska, dla której jest to „celowy wielostronny związek państw, utworzony na mocy zawartego między nimi porozumienia, wyposażony w system stałych organów”⁶³. Pod pojęciem systemu stałych organów rozumiany jest pewien stopień instytucjonalizacji, obejmujący siedzibę, stały personel, uzgodnienie mechanizmu podejmowania decyzji, periodiczność posiedzeń⁶⁴. Porozumienie, tzn. formalny układ między państwami-stronami jest z kolei podstawą istnienia organizacji międzynarodowej⁶⁵. Podobnie jak I. Popiuk-Rysińska traktuje to pojęcie Z.M. Doliwa-Klepacki: „jest to względnie trwałe (stałe) związki suwerennych państw, powstałe w wyniku umowy międzynarodowej”⁶⁶, posiadające stałe organy, wyposażone w tej umowie w uprawnienia, działające dla realizacji wspólnych celów”⁶⁷. Z kolei T. Grzeszczyk twierdzi, że „w szerokim znaczeniu

⁵⁹ P. Selznick, *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*, University of California Press, Berkeley California 2009, s. 8.

⁶⁰ I.L. Claude Jr, *Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization*, 3rd ed, Random House, New York 1964, s. 4.

⁶¹ K.K.S. Pease, *International Organizations. Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*, Longman, New York 2010, s. 2.

⁶² I. Hurd, *International Organizations. Politics. Law. Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, s. 17.

⁶³ I. Popiuk-Rysińska, *Organizacje międzynarodowe. Zarys problematyki*, w: *Polska w organizacjach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1998, s. 17.

⁶⁴ Ch. Shanks, H.K. Jakobson, J.H. Kaplan, *Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981–1992*, „International Organization” 1996, Vol. 50, Issue 4, s. 593.

⁶⁵ R. Cupitt, R. Whitlock, L.W. Whitlock, *The (Im) Mortality of International Governmental Organizations*, w: *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, ed P.F. Diehl, Lynne Rienner Pub., London 1997, s. 13.

⁶⁶ Istnieją także organizacje międzynarodowe, które powstały w drodze uchwał akceptowanych przez członków (np. OBWE).

⁶⁷ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Wyd. 69, Warszawa 1999, s. 14.

organizacją międzynarodową jest każda organizacja, której członkami są podmioty stosunków międzynarodowych. Są to celowe zrzeszenia uczestników międzynarodowych powstałe na podstawie zawartej między nimi umowy oraz wyposażone w stałe organy”⁶⁸. Wielu badaczy zwraca zatem uwagę na istotną cechę organizacji międzynarodowej, jaką jest posiadanie stałych organów – choćby sekretariatu⁶⁹. Jednak nie jest to *differentia specifica* organizacji międzynarodowej, lecz cecha charakterystyczna każdej organizacji, występująca w sposób szczególny⁷⁰. Szeroki aspekt definicji organizacji międzynarodowej proponuje również R. Bierzanek. Dla niego „organizacje międzynarodowe są zrzeszeniem państw, innych osób prawnych [...] lub osób fizycznych z różnych państw, powołanym do życia dla realizacji zadań określonych w statucie”⁷¹. Trudności w zdefiniowaniu poprawnej naukowo definicji organizacji międzynarodowej zauważa także J. Menkes, co skłoniło go do podjęcia próby jej scharakteryzowania za pomocą opisu instytucjonalnego (strukturalnego) (przedmiotem tego opisu jest członkostwo, organy, procedura podejmowania decyzji, kompetencje, znaczenie prawne uchwał, finansowanie działalności itp.) oraz funkcjonalnego (przedmiotem opisu są funkcje, których wypełnianie przez organizację przekłada się na realizację współpracy między państwami). Łącząc te dwa opisy, J. Menkes konkluduje, że za „organizację międzynarodową można uznać stowarzyszenie członków (organizm) powołane przez pewną liczbę członków do istnienia na podstawie umowy, którego celem jest realizacja wyodrębnionego, wspólnego interesu czy celu. Jest ona zdolna do działania w imieniu własnym. Posiada własne stałe organy ustanowione do realizacji celu organizacji, działające w ramach posiadanych kompetencji [...]. Zarazem jednak ze względu na fakt, że wymogi życia międzynarodowego mogą wskazywać, że organizacja międzynarodowa do osiągnięcia swoich celów powinna mieć dodatkowe kompetencje, które nie zostały przewidziane w podstawowych dokumentach regulujących jej działalność, akceptowane jest powszechnie wykonanie tego rodzaju kompetencji [...]”⁷². Również W. Morawiecki podejmował kilkakrotnie próby zdefiniowania pojęcia organizacji międzynarodowej.

⁶⁸ T. Grzeszczyk, *Organizacje międzynarodowe. Poradnik metodyczny*, Prywatna Wyższa Szkoła Handlowa, Warszawa 1997, s. 28.

⁶⁹ M. Wallace, J.D. Singer, *Intergovernmental Organization in the Global System, 1815–1964: a Quantitative Description*, „International Organization” 1970, Vol. 24, Issue 2, s. 246.

⁷⁰ W. Morawiecki, *Instytucjonalne współczynniki procesu podejmowania decyzji w organizacji międzynarodowej*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 2, s. 214.

⁷¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 283.

⁷² J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie...*, op.cit., s. 54–56.

Najbardziej doprecyzowane wydają się dwie propozycje. Organizację międzynarodową traktuje on jako „proces współpracy suwerennych państw przebiegający w szczególnej formie, której podstawową cechą jest istnienie stałych organów podejmujących decyzje w sprawie wspólnych zadań uczestniczących państw i środków ich realizacji”⁷³. W ujęciu systemowym definiuje organizację międzynarodową jako system społeczny – „system stanowiący zespół ludzi (lub ich grup) odgrywających według ustalonych reguł określone role w celu realizowania wyznaczonych celów; główną cechą tego systemu jest to, że w jego imieniu występują i podejmują decyzje stałe naczelne organy”⁷⁴.

Zrzeszenie Międzynarodowych Stowarzyszeń (Union of International Associations – UIA) wymienia następujące elementy charakterystyczne dla organizacji międzynarodowej⁷⁵:

- cele – mające charakter międzynarodowy, tzn. realizowane w co najmniej trzech państwach;
- członkowie – pochodzący z co najmniej trzech państw, posiadający pełne prawo do głosowania; otwarcie organizacji dla wszystkich aspirujących do członkostwa spełniających stawiane przez nią kryteria;
- struktura – umowa założycielska określająca strukturę, stały charakter funkcjonowania, siedzibę oraz prawo do wyboru władz organizacji;
- funkcjonariusze – personel z różnych państw, podlegający rotacji;
- własne zasoby finansowe – pochodzące z wpłat co najmniej trzech państw;
- stosunki z innymi organizacjami – niezależny charakter oraz możliwość wyboru własnych przedstawicieli;
- działalność – aktywna, bieżąca oraz możliwa do wykazania.

W niniejszej pracy „organizacje międzynarodowe” będą traktowane jako podmioty międzynarodowe, które spełniają następujące cechy:

- posiadają co najmniej trzech członków (państwa lub związki państw),
- podstawą ich funkcjonowania jest wielostronna umowa międzynarodowa, będąca jednocześnie statutem organizacji⁷⁶,
- posiadają osobowość i podmiotowość prawnomiędzynarodową,
- są podmiotami względnie trwałymi,

⁷³ W. Morawiecki, K. Michałowska-Gorywoda, J. Woźnowski, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, Wyd. Uczelniane SGPiS, Warszawa 1974, s. 55.

⁷⁴ K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1, *System organizacji międzynarodowej*, PWN, Warszawa 1987, s. 27.

⁷⁵ *Types of International Organization*, <http://www.uia.be/types-organization-type-i> [dostęp: 5.10.2012].

⁷⁶ W.J. Feld, R.S. Jordan, L. Hurwitz, *International Organizations: a Comparative Approach*, Praeger Pub. Inc., New York 1983, s. 10.

- posiadają stałe organy, które odbywają regularne sesje,
- są strukturami celowościowymi.

Organizacje międzynarodowe będą zatem rozpatrywane w niniejszej pracy jedynie w aspekcie międzyrządowym, z pominięciem specyfiki organizacji pozarządowych, a także transnarodowych.

Pojęcie „organizacja” w stosunkach międzynarodowych ma węższy zakres niż pojęcie „instytucja”, a proces instytucjonalizacji jest ściśle związany z ewolucją ilościową i jakościową, tzn. z powstawaniem, funkcjonowaniem i trwałością wszystkich instytucji międzynarodowych, w tym również organizacji międzynarodowych. Organizacje międzynarodowe są zazwyczaj wzajemnie powiązane oraz tworzą rozbudowane systemy instytucjonalne. Dlatego też próby sformułowania jednej wyczerpującej definicji organizacji, instytucji i instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych nie zostały jeszcze zakończone sukcesem.

1.2. Proces instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych w ujęciu teoretycznym

We współczesnym świecie porządek instytucjonalny można rozpatrywać na trzech poziomach⁷⁷:

- makro, w odniesieniu do skali międzynarodowej,
- mezo, w odniesieniu do skali państwowej,
- mikro, w odniesieniu do skali lokalnej.

Ze względu na podjęty w pracy temat analiza procesu instytucjonalizacji przeprowadzona zostanie w skali makro. Mimo że instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych nie jest procesem nowym, nadal stwarza trudności badawcze, ze względu na swą intensywność oraz wysoki poziom rozwoju.

Rozważania teoretyczne nad procesem instytucjonalizacji otoczenia międzynarodowego należy rozpocząć od potwierdzenia tezy, że istnienie i funkcjonowanie instytucji międzynarodowych jest zwykle uzależnione od woli państw – ich członków, od oddziaływań wzajemnych między tymi podmiotami, ale także od stopnia ich rozwoju gospodarczego i politycznego. Instytucje kształtowały się zatem głównie w wyniku negocjacji międzypaństwowych i rozwijały się w oparciu o porozumienia o charakterze prawnym lub politycznym, zwykle

⁷⁷ S. Partycki, *Zarys teorii socjologii...*, op.cit., s. 209.

korzystnym dla interesów wszystkich stron⁷⁸. Niekiedy tworzone były również instytucje wskutek stosowania różnych środków przymusu lub nacisku. Miały one na celu utrwalenie dominacji swych inicjatorów oraz podporządkowanie im pozostałych członków. Nie przetrwały one jednak transformacji gospodarczej i politycznej na świecie.

Istotą instytucjonalizacji współczesnych stosunków międzynarodowych jest potrzeba celowego i trwałego regulowania wzajemnych oddziaływań państw. Instytucjonalizacja przebiega wówczas, gdy państwa akceptują dotychczasową współpracę oraz uznają potrzebę jej utrwalenia, uregulowania normatywno-organizacyjnego oraz kontrolowania. W zasadzie instytucjonalizacja może przebiegać w dowolnej dziedzinie, istotnej z punktu widzenia danej zbiorowości. W rzeczywistości występują konkurencyjne zbiory procesów instytucjonalizacji, które przebiegają jako zjawiska gospodarcze lub społeczne, zwykle z logiczną i funkcjonalną interakcją⁷⁹.

Główne przesłanie i cel instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych wyznaczają potrzeby, jakie pojawiają się na poszczególnych etapach społecznego rozwoju. Jej rola lub zespoły ról są zorientowane na przyszłość, zatem zawierają się w warstwie aksjologicznej i pragmatycznej⁸⁰. Za główne przejawy procesu instytucjonalizacji uznaje się zwiększanie liczby instytucji, rozszerzanie zakresu przedmiotowego działalności instytucji, a także rozwój struktury instytucji, ich kompetencji i funkcji, co w konsekwencji prowadzi często do rozrostu biurokratycznego⁸¹.

Instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych związana jest ściśle ze współzależnością między podmiotami stosunków międzynarodowych. Proces instytucjonalizacji kształtuje zatem sieć oddziaływań oraz więzi międzynarodowych, głównie przez wymianę doświadczeń i wiedzy. Służą one przede wszystkim rozwiązywaniu sprzeczności, łagodzeniu napięć, nawiązywaniu zerwanej współpracy, zabezpieczaniu suwerennej równości i tożsamości podmiotów stosunków międzynarodowych, jak też osiągnięciu wspólnych korzyści, rozwiązywaniu istotnych problemów czy kształtowaniu określonego ładu

⁷⁸ K.M. Dominguez, *The Role of International Organizations in the Bretton Woods System*, „Working Paper” 1992, No. 3951, s. 8–10.

⁷⁹ P.L. Berger, T. Luckmann, *Społeczne tworzenie rzeczywistości...*, op.cit., s. 93–95.

⁸⁰ *Encyklopedia politologii. Stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś-Nowak, A. Florczak, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2010, s. 240.

⁸¹ R.W. Cox, H.J. Jacobson, *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, Yale University Press, New Haven–London 1973, s. 372–377.

międzynarodowego⁸². Niezwykle ważne jest, aby temu procesowi towarzyszyła rzetelna współpraca. Zaniechanie tendencji imperialnych i egoistycznych, godzenie odmiennych i sprzecznych dążeń podmiotów stosunków międzynarodowych wymaga kompromisów oraz uniwersalizacji procesu instytucjonalizacji, ale jednocześnie wydaje się jedyną drogą do realizacji najważniejszych celów całej społeczności międzynarodowej. Instytucjonalizacja jest zatem odpowiedzią na wzrost liczby wzajemnych związków i zależności między państwami. Jej założeniem jest korzystanie z doświadczeń i dorobku innych, jak również aktywne uczestnictwo oraz współpraca międzynarodowa. Pod wpływem rozwoju współzależności konieczna staje się koordynacja polityki wewnętrznej i zagranicznej na szczeblu międzynarodowym. Instytucjonalizacja jest więc reakcją na rozszerzające się potrzeby współpracy oraz koordynacji działań na płaszczyźnie międzynarodowej⁸³. Jest też źródłem zmian systemu międzynarodowego. Wyznacza nowe tendencje ewolucji systemu. Kształtuje również więzi między podmiotami systemu międzynarodowego⁸⁴.

Dynamika procesu instytucjonalizacji jest każdorazowo wynikiem związku potrzeb poszczególnych uczestników z potrzebami systemu międzynarodowego jako całości. Z kolei stopień zaspokajania potrzeb jednostkowych oraz systemu jest funkcją procesu instytucjonalizacji, ten zaś decyduje o poziomie dojrzałości systemu międzynarodowego⁸⁵.

W wyniku internacjonalizacji życia społecznego oraz pogłębiania się zależności międzynarodowych nawet słabo rozwinięte państwa włączają się w proces instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych w celu zabezpieczenia swoich interesów⁸⁶. Jednak jak wynika z badań empirycznych, proces ten przebiega sprawniej i efektywniej, gdy uczestnicy są na podobnym poziomie rozwoju gospodarczego i politycznego, a równocześnie poziom ten jest wysoki.

W zależności od woli i interesów państw oraz sytuacji w środowisku międzynarodowym proces instytucjonalizacji może się nasilać lub wyhamowywać. W wyniku ewolucji stosunków międzynarodowych oprócz wyhamowania lub rozwoju procesu instytucjonalizacji mogą zachodzić także zmiany struktury

⁸² J. Joachim, B. Reinalda, B. Verbeek, *International Organizations and Implementation. Pieces of Puzzle*, w: *International Organizations and Implementation*, eds J. Joachim, B. Reinalda, B. Verbeek, Routledge, New York 2008, s. 3–4.

⁸³ I. Popiuk-Rysińska, *Instytucje międzynarodowe*, op.cit., s. 343–344.

⁸⁴ S.N. Eisenstadt, *Institutionalization and Change*, „American Sociological Review” April 1964, No. 2, s. 235.

⁸⁵ S. Bieleń, *Proces instytucjonalizacji stosunków politycznych*, w: *Zmienność i instytucjonalizacja...*, op.cit., s. 333.

⁸⁶ A. Iriye, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making the Contemporary World*, University of California Press, Berkeley 2002, s. 9–10.

instytucjonalnej. Przejawiają się one w przekształceniach lub likwidacji istniejących instytucji bądź powstawaniu nowych. Mogą polegać również na osłabieniu lub wzroście wpływu instytucji na środowisko międzynarodowe bądź osłabieniu lub wzroście oddziaływania środowiska na instytucje międzynarodowe. Wpływ ten może mieć charakter pozytywny – stabilizujący i równoważący, bądź negatywny – destabilizujący i dezintegrujący⁸⁷.

Wpływ środowiska na instytucje międzynarodowe jest istotny zarówno przy ich powstawaniu, jak i w trakcie ich funkcjonowania. Każda przemiana w stosunkach międzynarodowych wywołuje zmiany w realizacji ich funkcji, może też, jak już wspomniano, powodować wzrost bądź spadek ich liczebności, a nawet zagrozić istnieniu instytucji. Jak jednak zauważa J. Kukułka, „dysfunkcjonalne i funkcjonalne oddziaływanie środowiska zewnętrznego na procesy instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych jest w zasadzie elastyczne”⁸⁸. Dokonuje się z reguły w sferze interpretacyjnej i praktycznej, natomiast bardzo rzadko dochodzi do rewidowania tekstów zapisanych norm i zobowiązań leżących u podłoża konstytuowania instytucji międzynarodowych⁸⁹.

Natomiast wpływ instytucji na środowisko międzynarodowe dokonuje się głównie przez utrwalanie bądź zmianę stosunków międzynarodowych. Z kolei wzajemne oddziaływanie instytucji i środowiska realizowane jest przez wypełnianie przez instytucje międzynarodowe funkcji regulacyjno-stabilizacyjnej, promocyjno-legitymizacyjnej i integracyjnej.

Funkcja regulacyjno-stabilizacyjna polega na tworzeniu, określaniu i wskazywaniu ram normatywnych i organizacyjnych umożliwiających podejmowanie działalności zarówno w ramach samej instytucji, jak i w środowisku międzynarodowym. Według J. Kukułki jest to funkcja „zmierząca do utrzymania i utrwalenia pozytywnych aspektów politycznego, terytorialnego, ekonomicznego lub kulturalnego *status quo*. Służy ona także potwierdzaniu suwerennej równości państw i partnerstwa wszystkich członków zbiorowości, których interesom dana instytucja odpowiada. Istota jej sprowadza się do stwarzania ochrony i gwarancji obrony, a w konsekwencji równoważenia i stabilizacji interesów członków instytucji międzynarodowej”⁹⁰.

⁸⁷ J. Kukułka, *Instytucjonalizacja w stosunkach...*, op.cit., s. 309–312.

⁸⁸ J. Kukułka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2003, s. 142.

⁸⁹ I.L. Claude Jr, *Power and International Relations*, Random House, New York 1962, s. 282.

⁹⁰ J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, op.cit., s. 211.

W ramach funkcji promocyjno-legitymizacyjnej wspierane są nowe przedsięwzięcia, inicjowane przemiany społeczne w środowisku międzynarodowym, rozwiązywane ważne problemy globalne. Instytucje potwierdzają i uzasadniają określone cele, działania, interesy i wartości. Im instytucja międzynarodowa ma bardziej uniwersalny charakter, tym większa jest siła jej oddziaływania na świadomość powszechną i skuteczniejsze propagowanie zmian innowacyjnych w systemie stosunków międzynarodowych. Instytucje o węższej specjalizacji, np. usługowo-techniczne, mają mniejsze zdolności promocyjno-legitymizacyjne, a przez to ograniczony wpływ na interakcje zachodzące w środowisku oraz ewolucję stosunków międzynarodowych.

Funkcją integracyjną instytucji międzynarodowych jest z kolei zbliżanie podmiotów oraz organizowanie ich wokół wspólnych celów danej instytucji, mobilizowanie oraz wzmacnianie współpracy. Im interesy te są bardziej spójne, tym podmioty szybciej realizują funkcję integracyjną. Najszybciej jest ona realizowana przez instytucje prowadzące działalność techniczną, gospodarczą i socjalną, które cechuje trwałość efektów, ale z kolei niewielkie rezultaty zespoleń⁹¹. Wyżej scharakteryzowane funkcje instytucji międzynarodowych realizowane są w ramach procesu instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych i spełniane we wzajemnym związku. Podobny związek występuje zresztą, tak jak już wyżej stwierdzono, między instytucjami a środowiskiem międzynarodowym.

Instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych przechodzi różne fazy rozwoju, podczas których instytucje międzynarodowe wypełniają funkcje w szerszym bądź węższym stopniu oraz bardziej lub mniej intensywnie. Zależy to głównie od etapu rozwoju, na którym jest dana instytucja. Zwykle w momencie powstawania instytucji zakres i intensywność pełnionych przez nią funkcji nie są duże. Zwiększają się w fazie rozkwitu instytucji, a ponownie zmniejszają w miarę wyczerpywania się możliwości dalszej działalności instytucji. Realizacja funkcji przez instytucje międzynarodowe jest również uzależniona od sytuacji gospodarczej i politycznej w środowisku międzynarodowym. Gdy instytucja nie jest w stanie pozytywnie oddziaływać na środowisko międzynarodowe, przestaje wypełniać swoje funkcje. Jest mowa wówczas o wyczerpaniu się dawnego procesu instytucjonalizacji oraz o potrzebie zastąpienia go przez nowy.

W literaturze przedmiotu analizowane są również warunki konieczne do tworzenia i funkcjonowania instytucji w stosunkach międzynarodowych.

⁹¹ E.B. Haas, *International Integration. The European and Universal Process*, „International Organization” 1961, Vol. 15, Issue 3, s. 378.

Instytucje, by móc prowadzić swoją działalność, powinny mieć określone cechy istotności, zorganizowania, jak również monitoringu⁹². Wymóg istotności związany jest z posiadaniem wiedzy (lub informacji), na podstawie której możliwa jest realizacja procesu instytucjonalizacji oraz prowadzenie działalności przez daną instytucję międzynarodową. Wiedza jest czynnikiem wpływającym na postępowanie, definiującym i tworzącym role w instytucjach, siłą kontrolującą, a także nieodzownym składnikiem instytucjonalizacji. Tylko rzetelna, szczegółowa analiza faktów pozwala na sprawne funkcjonowanie instytucji oraz realizację jej zadań. „Zakres instytucjonalizacji zależy zatem od powszechności struktur istotności. Gdy wiele lub większość struktur istotności jest w danej zbiorowości powszechnie podzielna, zakres instytucjonalizacji jest szeroki”⁹³. Z każdą instytucjonalizacją w stosunkach międzynarodowych wiąże się również wymóg zorganizowania, uporządkowania na podstawie wiedzy i doświadczenia, co powinno zostać przeprowadzone w sposób jak najbardziej logiczny. Od cechy logiczności „zależy motywacja dynamiki zinstytucjonalizowanego postępowania, dokonywanie standaryzacji procedur i ról poszczególnych instytucji. Wszelkie odchylenie od ładu instytucjonalnego grozi odejściem od ładu rzeczywistego. Dlatego właśnie od nakładającej się na zobiektywizowaną rzeczywistość międzynarodową logiki systemu instytucjonalnego zależy definiowanie oraz normowanie sfery, sytuacji, ról i zobowiązań międzynarodowych, jak również przewidywanie i korygowanie świadomego postępowania zbiorowości uczestników tego systemu”⁹⁴. Niezmiernie istotnym wymogiem procesu instytucjonalizacji jest również monitoring zróżnicowanych norm i praktyk tworzonych oraz realizowanych przez instytucje międzynarodowe. Najważniejsza wydaje się ocena przestrzegania norm, które określają cele oddziaływań międzynarodowych, jak również norm proceduralnych, które definiują sposoby lub alternatywne środki zmierzania do celów. „Urządzenia kontrolne tkwią w obyczajach albo oddziałują za pomocą instytucji społecznych”⁹⁵. Tylko równowaga między tworzeniem norm zewnętrznych i wewnętrznych gwarantuje efektywne funkcjonowanie systemu instytucjonalnego. Z kolei nierównowaga ich tworzenia może wskazywać na rozbieżność między realizacją instytucjonalnie zabezpieczonych celów a sposobami ich osiągnięcia. Kontrola procesu instytucjonalizacji powinna też zapobiegać próbom zbytniego forsowania

⁹² J. Kukułka, *Instytucjonalizacja w stosunkach...*, op.cit., s. 314.

⁹³ P.L. Berger, T. Luckmann, *Spoleczne tworzenie rzeczywistosci...*, op.cit., s. 117.

⁹⁴ J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, op.cit., s. 213.

⁹⁵ R.K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 199.

własnych interesów instytucji oraz narzucania ich członkom oraz innym podmiotom sposobów ich zabezpieczania w postaci specjalnie stworzonych norm. Mogłoby to prowadzić do zbyt dużej autonomii działalności tej instytucji lub wybranych jej członków.

Poznanie naukowe procesu instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych jest potrzebne nie tylko dla zrozumienia jego miejsca i znaczenia w aspekcie teoretycznym, ale także dla praktycznego poznania pożądaných i niepożądaných działań podmiotów stosunków międzynarodowych w ramach tego procesu. Ocena procesu instytucjonalizacji międzynarodowych stosunków gospodarczych polega głównie na analizie działalności instytucji międzynarodowych. Możliwe są jednak różne wymiary tej analizy, w zależności od przyjętego kryterium. W niniejszej pracy zostanie podjęta próba oceny procesu instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych w oparciu o kryterium finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych.

1.3. Geneza i rozwój koncepcji oraz procesu instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych

Nie sposób przedstawić w pełni przebiegu instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych bez analizy procesu historycznego, w którym powstały instytucje. Za pierwsze instytucje uznawane są zorganizowane działania jednostek skupionych w gromadach i grupach w celu zaspokojenia swoich potrzeb. Z czasem przekształciły się one w zwyczaje, normy, związki i podmioty kształtujące ład gospodarczy, polityczny i społeczny⁹⁶.

Procesy instytucjonalizacji różnych obszarów aktywności uczestników stosunków międzynarodowych można już zauważyć w starożytności, ok. XL w. p. n. e. Analiza historii rozwoju tendencji organizacyjnych w społecznościach międzynarodowych nie jest prosta, ponieważ ewolucja ta dokonywała się przez setki lat w różnych regionach świata oraz w wielu dziedzinach życia gospodarczego, politycznego i społecznego.

Można zgodzić się z opinią J. Menkesa, że głównym źródłem pojawiania się tendencji organizacyjnych w stosunkach międzynarodowych jest występowanie

⁹⁶ K. Leśniak-Moczuk, *Współczesne problemy dostosowań instytucjonalnych w skali globalnej, krajowej i lokalnej*, w: *Nierówność społeczna a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*, red. M.G. Woźniak, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009, s. 154.

różnego rodzaju zagrożeń i wyzwań. By im sprostać, potrzebne były wysiłki większej liczby podmiotów. Wyzwania te były związane głównie z zagrożeniem bezpieczeństwa ze strony przeciwnika lub niewystarczającymi własnymi siłami dla zamierzonej ekspansji, co skłaniało do szukania sojuszników. W miarę rozwoju cywilizacji pojawiały się dodatkowo inne problemy związane zwłaszcza z rozwojem gospodarczym i technicznym.

Sposoby organizowania podmiotów polegały generalnie na zasadzie podporządkowywania lub współdziałania i wymagały pewnego minimum równości formalnej integrujących się podmiotów. W warunkach minimum równości proces instytucjonalizacji podmiotów stosunków międzynarodowych mógł przybierać różne formy. Dlatego też, jak już o tym wspomniano, w zależności od nurtu eksploatacyjnego w literaturze przedmiotu wyróżniane są: normy i reżimy międzynarodowe, sojusze i związki państw oraz organizacje międzynarodowe⁹⁷. Pierwiastek organizacyjny pojawił się zatem w życiu społeczeństw międzynarodowych dużo wcześniej, zanim zaczęły powstawać pierwsze międzyrządowe organizacje międzynarodowe we współczesnym rozumieniu pojęcia. Na przestrzeni dziejów zmieniały się formy instytucji oraz wzajemne relacje i zależności między nimi.

Jak już wspomniano na wstępie tego podrozdziału, korzenie współczesnych organizacji międzynarodowych sięgają starożytności. Niektórzy badacze przedmiotu dopatrują się załączków organizacji nawet w starożytnych Chinach, ale większość sytuuje je jednak w starożytnej Grecji. Starożytne państwa greckie tworzyły dwa rodzaje organizacji: o charakterze religijno-politycznym – amfiktionie, np. amfiktionia delficko-termopilska, oraz polityczo-wojskowe – symmachie, np. Liga Peloponeska⁹⁸. Struktura tych organizacji była podobna do współczesnych międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Ich członkami były państewka greckie, posiadały one organy naczelne składające się z przedstawicieli tych państw, którzy spotykali się kilka razy do roku (najczęściej w jednej lub kilku świątyniach). Organ naczelny wybierał zazwyczaj organ wykonawczy, a kapłani pełnili funkcje obecnego organu administracyjnego. W organizacjach tych członkowie mieli obowiązek regularnego wnoszenia wkładów w postaci darów lub – w symmachiach – opłat. W starożytnej Grecji występowała również instytucja debat publicznych, podczas których podejmowano decyzje ważne dla państw, oraz instytucja arbitra, którego zadaniem było wypracowywanie porozumień między państwami – stronami sporu.

⁹⁷ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie...*, op.cit., s. 23–25.

⁹⁸ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 31–32.

Również w starożytnym Rzymie, tak niechętnym procesom instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych ze względu na dominację polityczno-militarną cesarstwa rzymskiego, powstały pewnego rodzaju stałe organy międzynarodowe w postaci komisji rozjemczych. Miały one za zadanie rozstrzygać spory między Rzymem a innymi państwami starożytnymi.

Do okresu średniowiecza nie można w zasadzie dopatrzeć się innych istotnych przykładów instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych. Związane to było głównie z koncepcją utworzenia „uniwersalnego państwa” – chrześcijańskiego bądź świeckiego, a także prowadzeniem na przestrzeni wielu wieków licznych wojen w wyniku ścierania się tych dwóch koncepcji. Tendencje organizacyjne pojawiły się jedynie w Europie w postaci organizacji soborów z papieżem i cesarzem na czele, podczas których delegaci prowadzili dysputy religijne, polityczne, militarne oraz rozstrzygali spory.

Dopiero w późnym średniowieczu, na gruncie społeczeństwa stanowego, kiedy miasta o dużym znaczeniu gospodarczym posiadały znaczną autonomię opartą na przywilejach królewskich i książęcych, zaczęto tworzyć namiastkę współczesnych instytucji międzynarodowych, tzw. hanzy państw-miast, np. hanza londyńska. Ich członkami były głównie państwa-miasta portowe. Co kilka lat ich przedstawiciele spotykali się na zgromadzeniach, podczas których podejmowano decyzje dotyczące udzielania wzajemnych przywilejów i ułatwień w handlu.

Również pod koniec średniowiecza zaczęły pojawiać się koncepcje utworzenia organizacji w celu zahamowania regresu gospodarczego, kulturalnego i naukowego, zapobieżenia wojnom i anarchii. Intensywny rozwój myśli teoretycznej nad utworzeniem organizacji międzynarodowych trwał właściwie od XIV do końca XVIII w. i związany był z chęcią ustanowienia w Europie „wieczystego pokoju”⁹⁹. Prowadzono wówczas rozważania teoretyczne nad dwiema kategoriami organizacji, tzn. o charakterze ponadpaństwowym bądź związku państw.

Jedną z najwcześniejszych koncepcji był projekt utworzenia organizacji chrześcijańskich państw europejskich zaproponowany przez P. Dubois, prawnika i doradcę Filipa Pięknego. Głównym zadaniem tej organizacji miało być, przy poszanowaniu suwerenności członków, zapobieganie wojnom przez stosowanie sankcji (również zbrojnych) wobec agresorów oraz rozstrzygnięcie sporów przez trybunał rozjemczy między państwami członkowskimi. Dążenia organizacyjne w skali międzynarodowej znalazły także widoczny wyraz

⁹⁹ Ibidem, s. 33–37.

w postępowym projekcie czeskiego króla Jerzego z Podiebradu w drugiej połowie XV w. Wysunął on oficjalną propozycję utworzenia związku państw europejskich – Ligi Pokoju, w celu podjęcia akcji zbrojnej przeciwko Turcji oraz zapewnienia stabilizacji stosunków wzajemnych między państwami członkowskimi dzięki uprawnieniom ustawodawczym a także stworzeniu szeregu wspólnych instytucji, jak np. organ sądowy i zarząd skarbowy, oraz przekazaniu Lidze kompetencji decydowania o stanie wojny.

W późniejszym okresie pojawiało się coraz więcej koncepcji teoretycznych dotyczących utworzenia organizacji związków państw. Autorem projektu powołania uniwersalnej monarchii papieża i króla hiszpańskiego opartej na zasadach utopijnego ustroju komunistycznego był dominikanin T. Campanella. Swoją postulat stworzenia organizacji o charakterze pokojowym wysunął na początku XVII w. W tym samym okresie francuski nauczyciel E. Crusé przedstawił z kolei projekt utworzenia pierwszej światowej organizacji państw, której głównym zadaniem byłoby uniemożliwienie wybuchu wojen. Miała ona posiadać rozbudowaną strukturę, siedzibę, prawo do podejmowania wiążących decyzji oraz stosowania sankcji wobec państw niestosujących się do jej decyzji. Parę lat później angielski kwakier W. Penn wysunął propozycję utworzenia parlamentu europejskiego mającego kompetencje rozstrzygania konfliktów międzynarodowych. Wybierani z państw członkowskich parlamentarzyści mieli podejmować decyzje wiążące dla członków oraz posiadać prawo stosowania sankcji (w tym zbrojnych) wobec członków uchylających się od ich decyzji. Z kolei w połowie XVII w. książę de Sully, minister króla francuskiego Henryka IV zaproponował reorganizację oraz stworzenie nowego ładu w Europie, w postaci związku państw – republiki chrześcijańskiej – dla utrzymania pokoju i równowagi na tym kontynencie. Postulował stworzenie organu głównego republiki o szerokich kompetencjach sądowych, wojskowych i administracyjnych, rad regionalnych, własnej armii z kontyngentów narodowych. Zaproponował także ponowny podział terytorium państw w celu wyrównania ich powierzchni oraz możliwość wyboru przez ich władców wyznania swoich poddanych spośród katolickiego, luterańskiego lub kalwińskiego.

W XVIII w. dążenia do instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych wyrażone zostały szczególnie widocznie w projekcie francuskiego duchownego C. de Saint-Pierre'a dotyczącym stworzenia Unii Europejskiej państw chrześcijańskich z siedzibą w Utrechcie. Koncepcja zakładała utworzenie organu plenarnego – senatu, o rozbudowanym mechanizmie podejmowania decyzji. W kompetencji tego organu miało być rozstrzyganie sporów między członkami, zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa, kontrola zbrojeń, stosowanie sankcji

oraz – po raz pierwszy – sądenie i karanie przestępców międzynarodowych, a także ingerencja w wewnętrzne sprawy państw. C. de Saint-Pierre postulował również powołanie szeregu wyspecjalizowanych międzynarodowych organizacji gospodarczych, które miały ściśle współpracować z Unią i prowadzić działalność pod jej kontrolą. Z kolei angielski filozof J. Bentham zaproponował plan pokoju przez utworzenie w Europie organizacji, która posiadałaby tylko jeden organ sędowo-wykonawczy, składający się z dwóch delegatów z każdego państwa członkowskiego. Istotnym *novum* w projekcie tej organizacji miało być zwiększenie roli opinii publicznej przez możliwość wywierania presji na członków niewywiązujących się z postanowień powyższego organu, zapewnienie wolności słowa i prasy, redukcja sił zbrojnych, wyrzeczenie się posiadłości kolonialnych przez państwa europejskie, rezygnacja z przymierzy wojskowych, liberalizacja handlu, a wszystko w celu zapewnienia pokojowego rozwoju współpracy międzynarodowej. Natomiast niemiecki filozof I. Kant zaproponował oparcie stosunków międzynarodowych na federacji wolnych państw (republik) zwanej Ligą Narodów. Założenia „wieczystego pokoju” przedstawił w traktacie międzynarodowym, w którym postulował przede wszystkim unieważnienie traktatów mogących wywoływać w przyszłości konflikty, uznanie nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw oraz likwidację stałych armii.

Również obywatele polscy są autorami licznych koncepcji tworzenia organizacji międzynarodowych. Zaliczyć do nich można króla Stanisława Leszczyńskiego, pijara K. Skrzetuskiego oraz księcia Adama Czartoryskiego. Projekt Stanisława Leszczyńskiego z połowy XVIII w. zakładał utworzenie organizacji republik europejskich w celu zapewnienia pokoju międzynarodowego. Pod koniec tego stulecia K. Skrzetuski zaproponował natomiast utworzenie europejskiego związku państw, którego zadaniem byłoby zagwarantowanie pokoju na kontynencie europejskim oraz nienaruszalność granic. W projekcie przewidział organ główny o charakterze plenarnym, który miał rozstrzygać spory członkowskie oraz nakładać sankcje na państwa niewypełniające jego postanowień. Założył również rozbudowany mechanizm podejmowania decyzji oraz mechanizm finansowania działalności administracyjnej organizacji. Z kolei A. Czartoryski sformułował projekt utworzenia Ligi Europejskiej, która miała być oparta na sojuszu rosyjsko-angielskim¹⁰⁰.

Niestety, wszystkie zaproponowane projekty zinstytucjonalizowania stosunków międzynarodowych nie mogły zostać zrealizowane – właściwie z powodu

¹⁰⁰ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie...*, op.cit., s. 27.

trzech przyczyn, tzn. sprzeczności interesów między przyszłymi członkami, braku obiektywnych warunków do zorganizowania, takich jak rozwinięta wymiana handlowa, produkcja, transport, i wreszcie utopijności niektórych postulatów. Można je jednak wszystkie uznać za podwaliny intelektualne przyszłego procesu instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych.

Zatem ani w starożytności i średniowieczu, ani w czasach odrodzenia i oświecenia nie udało się doprowadzić do utworzenia organizacji międzynarodowej. W tej sytuacji problemy międzynarodowe rozwiązywano bądź na drodze dyplomatycznej (często tajnie), bądź na forum zwoływanych konferencji międzynarodowych.

Dopiero w wieku XIX zaistniały odpowiednie warunki do powstawania przyszłych międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Zaliczyć można do nich przede wszystkim sprzyjające uwarunkowania polityczne – zwycięstwo rewolucji burżuazyjnej, w wyniku której upadły państwa feudalne, a powstawały pierwsze kapitalistyczne, jak również ekonomiczne, tzn. rewolucja przemysłowa oraz realizacja zasady wolnego handlu w skali międzynarodowej, a także uzależnienie gospodarcze państw. Stanowiło to przesłanki do nawiązania bardziej intensywnej współpracy międzynarodowej w celu osiągnięcia jak największych korzyści, co w efekcie zaowocowało gwałtownym wzrostem liczby konferencji międzynarodowych. Jednak z racji ich nieregularnego charakteru zaistniała potrzeba poszukiwania nowych form współpracy między państwami. Coraz częściej do kooperacji w ważnej dziedzinie stosunków międzynarodowych nie wystarczały ani umowy międzynarodowe, ani zwoływanie konferencji międzynarodowych¹⁰¹. Wraz z rozwojem nauki i techniki stało się konieczne utworzenie stałych organizacji międzynarodowych prowadzących działalność w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych, skupiających wiele państw członkowskich, zgodnie z zasadą uniwersalizmu. Tak zaczęły powstawać pierwsze organizacje międzynarodowe o charakterze techniczno-administracyjnym, zajmujące się wąskimi wycinkami stosunków międzynarodowych, jak: żegluga rzeczna (np. Centralna Komisja Żegluga na Renie – 1815 r., Komisja Dunaju – 1856 r.), transport kolejowy (np. Unia ds. Transportu Towarów Kolejami w Europie – 1878 r.)¹⁰², łączność (np. Międzynarodowy Związek Telegraficzny – 1865 r.), zdrowie (np. Międzynarodowa Unia Sanitarna – 1892 r.), ochrona prawna (np. Międzynarodowy Związek Ochrony Własności Przemysłowej

¹⁰¹ C.W. Henderson, *Understanding International Law*, A John Wiley & Sons, Ltd Pub., West Sussex 2010, s. 33.

¹⁰² J.P. Muldoon Jr, *The Architecture of Global Governance. An Introduction to the Study International Organizations*, Westview Press, Oxford 2004, s. 115.

– 1883 r., Międzynarodowy Związek Ochrony Literackiej i Artystycznej – 1886 r.), nauka (np. Międzynarodowa Unia Geodezyjna – 1864 r., Rada Badania Morza – 1899 r.), handel (np. Międzynarodowy Związek Publikacji Taryf Celnych – 1890 r.), standaryzacja (np. Międzynarodowa Unia Metryczna – 1875 r.) oraz wiele innych. W większości przypadków tworzone wówczas organizacje międzynarodowe posiadały nierozbudowaną strukturę wewnętrzną, a mechanizm podejmowania decyzji opierał się głównie na zasadzie jedności¹⁰³. Jednocześnie powstało wiele niepaństwowych organizacji międzynarodowych o charakterze stowarzyszeń zawodowych lub naukowym, społecznym czy religijnym, których problematyka nie jest przedmiotem niniejszej pracy.

W XIX w. powstawały również nowe koncepcje tworzenia związku państw, głównie federacji europejskiej, zwłaszcza wśród utopijnych socjalistów (np. S. Simon). J.K. Bluntschli, profesor uniwersytetu w Heidelbergu zaproponował utworzenie federacji europejskiej opartej na dwuizbowym parlamencie, egzekutywie, sekretariacie i systemie arbitrażowym. Szkocki pisarz J. Lorimer zakładał utworzenie rządu europejskiego łączącego w sobie władzę ustawodawczą, wykonawczą i skarbową. Natomiast W. Jastrzębowski – polski filozof – wysunął projekt zasad, na których miałyby się opierać współpraca w Europie. Postulował utworzenie związku narodów (nazywając go Stanami Zjednoczonymi), którego celem byłoby zagwarantowanie pokoju, poszanowania wolności i równouprawnienia narodów oraz rozbrojenie. Naczelnym organem związku miał być Kongres, który miałby uprawnienia ustawodawcze i sądowe oraz do stosowania sankcji, a także dysponowałby własnymi siłami zbrojnymi. Z kolei w 1867 r. członek krakowskiej Akademii Umiejętności S. Buszczyński przedstawił pacyfistyczny projekt utworzenia federacji europejskiej, wzorowany na Stanach Zjednoczonych i Szwajcarii. Natomiast pod koniec XIX w. rząd oraz koła gospodarcze w Niemczech zaczęły propagować ideę „Mitteleuropy”. Istotą tej koncepcji było utworzenie w Europie unii gospodarczej, która zapewniłaby Niemcom hegemonię oraz status mocarstwa światowego. Unia ta miała być oparta na centralnym zarządzie, odpowiedzialnym za politykę i ustawodawstwo gospodarcze, politykę celną oraz działalność karteli. Koncepcja ta upadła ostatecznie po klęsce Niemiec w I wojnie światowej¹⁰⁴.

Na początku XX w. pojawiały się projekty utworzenia państwa światowego. Francuski prawnik G. Isamberta w 1900 r. postulował utworzenie międzynarodowej organizacji politycznej, wyposażonej w organy wykonawcze,

¹⁰³ G. Schiavone, *International Organizations. A Dictionary and Directory*, Palgrave Macmillan, London 2008, s. 6.

¹⁰⁴ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 39–40.

ustawodawcze i sądowe. Koniec I wojny światowej rozpoczął nowy etap w rozwoju organizacji międzynarodowych. Oprócz dalszego wzrostu liczby organizacji technicznych powstała w 1919 r. pierwsza powszechna organizacja polityczna – Liga Narodów. Głównym priorytetem jej działalności miało być zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednak założenia oraz działalność organizacji szybko skończyły się niepowodzeniem¹⁰⁵.

W okresie międzywojennym pojawiły się ponownie trudne do zrealizowania koncepcje utworzenia federacji europejskiej. Austriacki hrabia R.N. Coudenhove-Kalerg zaproponował powołanie Stanów Zjednoczonych Europy, które funkcjonowałyby na zasadzie równości, suwerenności i gwarancji bezpieczeństwa. Federacja ta miała funkcjonować jako unia celna i monetarna oraz posiadać własny trybunał oraz siły zbrojne. Z kolei premier Francji E. Herriot w 1925 r. na forum Ligi Narodów postulował utworzenie w ramach tej organizacji, na zasadach równości i suwerenności, związku europejskiego o charakterze regionalnym. Wskazywał na potrzebę zniesienia ceł, rozbrojenia, ustanowienia arbitrażu w tym związku. Projekty te, podobnie jak koncepcje XVIII-wieczne, nie zostały jednak nigdy zrealizowane.

Prawdziwy rozkwit międzyrządowych organizacji międzynarodowych rozpoczął się po II wojnie światowej. Stany Zjednoczone zaczęły wówczas odgrywać decydującą rolę w kształtowaniu powojennego systemu międzynarodowego. Stały się inicjatorem wielu nowych międzyrządowych organizacji międzynarodowych¹⁰⁶. W powołanych wcześniej organizacjach nastąpił wzrost liczby państw członkowskich, głównie w wyniku dekolonizacji¹⁰⁷. Powstało również wiele dotychczas niespotykanych typów organizacji międzynarodowych. W pierwszej dekadzie po zakończeniu wojny zostało utworzonych dużo organizacji opartych na zasadzie pokojowej współpracy i poszanowania suwerenności, skupiających większość istniejących wówczas państw. Należą do nich: Organizacja Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, Światowa Organizacja Zdrowia i wiele innych.

W drugiej połowie XX w. nastąpiła również eksplozja organizacji integracyjnych o charakterze regionalnym lub subregionalnym, o szerokich kompetencjach gospodarczych, oraz międzynarodowych organizacji pozarządowych.

¹⁰⁵ C. Archer, *International Organizations*, op.cit., s. 15–23.

¹⁰⁶ K. Vosskuhler, *International Organizations and Law*, „Program Paper of the Ford Foundation” Nov. 1990, s. 2.

¹⁰⁷ H.K. Jacobson, W.M. Reisinger, T. Mathers, *National Entanglements in International Governance Organizations*, w: *The Politics of Global...*, op.cit., s. 60–61.

Ponadto w systemie międzynarodowym pojawił się nieznan jak dotąd typ organizacji międzynarodowej – organizacja ponadnarodowa. W obecnej fazie stosunków międzynarodowych, jak twierdzi T. Łoś-Nowak, „proces instytucjonalizacji zdaje się dotyczyć prawie wszystkich rodzajów życia międzynarodowego, tworząc skomplikowaną mapę instytucji i norm o różnej specyfice działania, różnym polu aktywności, różnych możliwościach oddziaływania, różnym przesłaniu i motywacji. Oznacza to, że w procesie instytucjonalizacji, obok motywów pragmatycznych, pojawiają się idee humanizacji stosunków międzynarodowych i międzypaństwowych, ochrony dziedzictwa kulturowego, postawy pacyfistycznej”¹⁰⁸. Współcześnie organizacje międzynarodowe są zatem obok państw najtrwalszym, najstabilniejszym oraz najszybciej rozwijającym się elementem systemu międzynarodowego, a cechy te związane są głównie z następującymi czynnikami¹⁰⁹:

- zwiększającą się populacją świata, jak również coraz większą potrzebą rozwiązywania problemów międzynarodowych,
- wzrastającą liczbą państw,
- ewolucją stosunków międzynarodowych.

Mimo szybkiego wzrostu liczby i rodzajów organizacji międzynarodowych po II wojnie światowej nadal często wysuwano koncepcje tworzenia nowych form organizacji międzynarodowych, głównie o uprawnieniach ponadnarodowych. Projekty dotyczyły przekształcenia ONZ w rząd światowy oraz utworzenia federacji zachodnioeuropejskiej o kompetencjach ponadpaństwowych. Projekty L.B. Sohna, J.F. Dullesa, C. Senfa wprowadzały jedynie niewielkie zwiększenie kompetencji Zgromadzenia Ogólnego NZ, wprowadzając głosowanie ważne w tym organie. Propozycje F.O. Wilcoxa, C.M. Marcy’ego dotyczyły z kolei przekształcenia ONZ w organizację ponadnarodową. Natomiast G. Clark i L.B. Sohn postulowali ustanowienie policji światowej, stałych światowych trybunałów karnych, całkowite rozbrownienie, przekształcenie ONZ w najważniejszą instytucję na świecie w dziedzinie utrzymania pokoju, zwiększenie uprawnień Zgromadzenia Ogólnego przez możliwość podejmowania przez nie wiążących decyzji politycznych i gospodarczych dla państw członkowskich oraz likwidację Rady Bezpieczeństwa na rzecz Rady Wykonawczej.

¹⁰⁸ T. Łoś-Nowak, *Organizacje międzynarodowe – ewolucja w kierunku samodzielności w polityce i stosunkach międzynarodowych*, w: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 29.

¹⁰⁹ T. Łoś-Nowak, *Organizacje międzynarodowe: niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych*, w: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota. Mechanizmy działania. Zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 18.

W Europie toczyła się, w tym samym czasie, debata na temat utworzenia ponadnarodowej federacji zachodnioeuropejskiej. Jednak już pod koniec lat 50. XX w. na skutek szybkiego rozwoju gospodarczego państw Europy Zachodniej, umocnienia się ich pozycji gospodarczej i politycznej w gospodarce światowej oraz pojawienia się idei Europy Ojczyzn dyskusja na temat koncepcji federalistycznych znacznie osłabła. W późniejszych latach przyczyniło się również do tego powstanie i rozwój Wspólnot Europejskich.

1.4. Organizacje międzynarodowe w ujęciu głównych teorii stosunków międzynarodowych

Teorie stosunków międzynarodowych koncentrują się głównie na analizie oraz wyjaśnianiu mechanizmów międzynarodowych. Według kryterium paradygmatów do głównych nurtów teorii stosunków międzynarodowych zaliczany jest: realizm, liberalizm (idealizm, pluralizm, racjonalizm) oraz globalizm (strukturalizm, marksizm, rewolucjonizm). Oprócz tych trzech głównych nurtów, zajmujących się badaniem całej dyscypliny, występują również liczne teorie cząstkowe, których zadaniem jest budowanie bardziej konkretnych modeli analizy stosunków międzynarodowych w oparciu o najistotniejsze zmienne¹¹⁰, np. behawioryzm, konstruktywizm, teorie normatywne, krytyczne i postmodernistyczne, które wyrosły na gruncie realizmu, liberalizmu bądź globalizmu. W niniejszej pracy zostaną one jednak pominięte.

Analiza istoty oraz roli międzyrządowych organizacji międzynarodowych jest częstym przedmiotem zainteresowania teoretyków stosunków międzynarodowych. Główna dyskusja na ten temat prowadzona jest między realistami (a właściwie neorealistami) a liberałami (zwłaszcza neoliberalami). Ci pierwsi w zasadzie uznają ich rolę za marginalną, natomiast drudzy raczej ją wyolbrzymiają.

Zgodnie z podstawowymi założeniami realizmu – tzn. dla zwolenników paradygmatu państwa¹¹¹, instytucje międzynarodowe są jednym z wielu, niezbyt istotnym podmiotem międzynarodowym, a instytucjonalizacja jest specyficzną

¹¹⁰ J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 1978, s. 97.

¹¹¹ R. Frank, *Normativität als Heuristik internationaler Beziehungen*, Wissenschaftlichen Verlag, Berlin 2010, s. 25.

formą stosunków między władzami¹¹². Przedstawicielami tego nurtu zajmującymi się w swych badaniach również organizacjami międzynarodowymi byli E.H. Carr oraz G. Schwarzenberger, a także R. Niebuhr i H. Morgenthau.

E.H. Carr i G. Schwarzenberger analizowali przypadek utworzenia oraz działalności Ligi Narodów. Uznawali Ligę za eksperyment potrzebny, ale dalece nieudany. Wskazali na partykularyzm państw członkowskich i niemożność wprowadzenia zasad równości między członkami, a także koncentrowanie się organizacji nie na głównych priorytetach jej działalności, tzn. zapewnieniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, lecz na sprawach mniej istotnych, jak np. problemy społeczne.

Z kolei R. Niebuhr uważał, że ład międzynarodowy nie wymaga powołania do życia ponadnarodowego gabinetu, co zresztą jest niemożliwe do zrealizowania¹¹³. ONZ uznawał za organizację niemającą możliwości stanowienia trwałych oraz powszechnie respektowanych norm międzynarodowych. Pozytywną rolę przypisał jedynie Radzie Bezpieczeństwa, która jego zdaniem miała możliwości wypracowania politycznego kompromisu między Wschodem a Zachodem.

Podobnie jak R. Niebuhr Organizację Narodów Zjednoczonych krytykował H. Morgenthau¹¹⁴. Według niego, a także innych teoretyków realizmu, organizacje międzynarodowe powinny być traktowane jako instytucje, których rola sprowadza się jedynie do utrzymania pokoju lub rozwiązywania problemów rywalizacji o prymat państw na świecie¹¹⁵.

W realistycznym modelu stosunków międzynarodowych podkreślano niesamoistne istnienie organizacji międzynarodowych. Powstawały one bowiem z woli istniejących autonomicznie i niezależnych państw, które w powołujących je aktach określały skalę ich niezależności, oraz były narzędziem w relacjach międzypaństwowych¹¹⁶. Były one tworzone tylko wtedy, gdy było to w interesie państw¹¹⁷. Głównym ich zadaniem było wzmocnienie stabilności równowagi sił, ograniczającej ambicje wielkich mocarstw oraz ewentualne ułatwienie przesunięć siły bez wywoływania następstw na wielką skalę¹¹⁸. Organizacje

¹¹² M. Bøas, D. McNeill, *Global Institutions and Development. Framing the World?*, Routledge, London 2004, s. 207.

¹¹³ R. Niebuhr, *The Illusion of World Government*, „Foreign Affairs” 1948, No. 27, s. 380.

¹¹⁴ K. Dicke, *Effizienz und Effektivität internationalen Organisationen*, Duncker & Humboldt, Berlin 1994, s. 340–346.

¹¹⁵ P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne. Zarys wykładu*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008, s. 608–609.

¹¹⁶ T. Łoś-Nowak, *Wstęp do teorii stosunków międzynarodowych*, Wyd. „Terra”, Poznań 1999, s. 31.

¹¹⁷ X. Dai, *International Institutions and National...*, op.cit., s. 16–17.

¹¹⁸ S. Bieleń, *Proces instytucjonalizacji stosunków...*, op.cit., s. 319.

międzynarodowe realisci uznawali za mało przydatne, ponieważ nie były w stanie zmienić anarchicznej struktury systemu międzynarodowego¹¹⁹.

W założeniach teorii neorealistycznej rola organizacji międzynarodowych jest również niewielka. Jednak mogłaby wzrosnąć, gdyby zdołały one zdystansować wiodącą rolę mocarstw. R. Gilpin zauważył, że organizacje międzynarodowe są podporządkowane supermocarstwom i uzależnione od nich, z czego wynika nierównowaga sił w stosunkach międzynarodowych. Natomiast J. Grieco analizował możliwość współpracy państw w ramach organizacji międzynarodowych oraz ich rolę w zanarchizowanym środowisku międzynarodowym. Twierdził, że powinno się monitorować korzyści ze współpracy innych państw, ponieważ utrata tych korzyści przekłada się na utratę władzy¹²⁰. Według neorealistów współpraca w ramach organizacji jest zatem możliwa, jeśli jedno z państw posiadające przeważającą władzę dopuszcza osiągnięcie korzyści przez inne państwa, aby uzyskać w ten sposób zyski dla siebie¹²¹. Generalnie dla teoretyków neorealistycznych organizacje międzynarodowe stały się jedynie odzwierciedleniem siły państw, narzędziem ich polityki zagranicznej oraz forum, na którym państwa mogą odgrywać swoje role¹²². Są zatem jedynie instrumentem realizującym politykę państw¹²³.

Liberałowie, zupełnie inaczej niż teoretycy realizmu i neorealizmu, postrzegają oprócz państw inne podmioty międzynarodowe, a wśród nich organizacje międzynarodowe. Według przedstawicieli tego nurtu wywierają one istotny wpływ na stosunki międzynarodowe. Dla przedstawicieli liberalizmu stanowią przede wszystkim istotny element współpracy między państwami, zwłaszcza w kontekście konfliktu, a także wyrażają dywersyfikację poglądów swych członków oraz sprzyjają zapewnieniu bezpieczeństwa zbiorowego. Pomagają one również ustabilizować wspólne ideały i wartości poszczególnych społeczeństw. W liberalizmie podkreśla się ich racjonalne, legalistyczne oraz instytucjonalne podejście w tworzeniu porządku międzynarodowego¹²⁴.

¹¹⁹ V. Rittberger, B. Zangl, *International Organization. Polity...*, op.cit., s. 15.

¹²⁰ J. Grieco, *Understanding the Problem of International Cooperation; The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory*, w: *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, ed D.A. Baldwin, Columbia University Press, New York 1993, s. 301–338.

¹²¹ V. Rittberger, B. Zangl, *International Organization. Polity...*, op.cit., s. 16.

¹²² R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe. Uczestnicy – ich miejsce i rola w systemie międzynarodowym*, Wyd. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2005, s. 225.

¹²³ B. Deacon, M. Hulse, P. Stubbs, *Global Social Policy. International Organizations and Future of Welfare*, SAGE Pub., London 1997, s. 6.

¹²⁴ Ch. Brown, "Really Existing Liberalism" and International Order, „Millennium” 1992, No. 3, s. 313–328.

Już w okresie międzywojennym przedstawiciele idealizmu, z prezydentem Stanów Zjednoczonych T.W. Wilsonem na czele, zauważyli, że pokój nie jest czymś naturalnym i powinien być zapewniony przez świadome działania człowieka w postaci utworzenia organizacji międzynarodowej. Miałyby ona za zadanie regulować stosunki między państwami oraz nadzorować przestrzeganie prawa międzynarodowego. Swoboda działania państwa przestała być priorytetem, który mógł zostać ograniczony przez różnego rodzaju normy i prawo międzynarodowe. Organizacja międzynarodowa miała być gwarantem pokoju międzynarodowego. Dodatkowo powinna ona strzec nienaruszalności terytorialnej i politycznej państw. Spore nadzieje w tym względzie wiązano z projektem Ligi Narodów¹²⁵. Idealizm T.W. Wilsona polegał na przekonaniu, że dzięki racjonalnie i inteligentnie zaprojektowanej organizacji międzynarodowej będzie można ujarzmić państwa i mężów stanu, przez ich podporządkowanie organizacjom oraz prawu międzynarodowemu.

Podobnego zdania był N. Angell, który twierdził, że gdy ludzie użyją rozumu, mogą stworzyć organizacje służące pożytkowi ogółu stosunków międzynarodowych¹²⁶. Często proponowanym przez liberałów rozwiązaniem było także utworzenie organizacji wzorowanych na krajowych władzach ustawodawczych i sądach, co umożliwiłoby wprowadzenie demokratycznych procedur na poziomie międzynarodowym¹²⁷. Po II wojnie światowej G. Clark i L.B. Sohn, jak już wcześniej wspomniano, postulowali, kontynuując myśl idealistyczną, przekształcenie ONZ w rząd światowy, wzmocnienie prawa międzynarodowego, utworzenie międzynarodowej policji oraz pełne rozbrojenie. Podobny projekt modelu porządku międzynarodowego wysunął z grupą naukowców pod koniec lat 60. XX w. R. Falk. Podjęli oni również temat reformy ONZ¹²⁸.

Współcześnie idealizm jest widoczny w kosmopolitycznym modelu demokracji D. Hedla. Zakłada on powołanie parlamentów i instytucji regionalnych na wzór Unii Europejskiej, utworzenie międzynarodowego trybunału praw człowieka oraz zdemokratyzowanie systemu Narodów Zjednoczonych¹²⁹.

¹²⁵ R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe. Vademecum*, Wyd. Atlas, Wrocław 2005, s. 54.

¹²⁶ R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 39.

¹²⁷ J.S. Nye Jr, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 134.

¹²⁸ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 114.

¹²⁹ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych*, w: *Nauka o państwie*, red. P. Kaczorowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 332.

Neoliberalowie podkreślają również istotną rolę organizacji międzynarodowych w systemie światowym, szczególnie w aspekcie współpracy między wszystkimi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Odnoszą swoje poglądy głównie do sfery stosunków ekonomicznych, zwłaszcza interesów podmiotów w nich uczestniczących, oraz stwierdzają anarchiczność systemu międzynarodowego. Podkreślają, że jedynie „instytucje tworzą poczucie prawnego zobowiązania państw wobec ustalonych norm, zmniejszając koszty interakcji między państwami, zwiększając prawdopodobieństwo ich przestrzegania oraz zapewniają przejrzystość działań państw i ich intencji, ponieważ dostarczają informacje na ten temat. Zatem zmniejszają one niepewność, brak zaufania między państwami oraz negatywne skutki anarchiczności systemu międzynarodowego, stwarzając okazję do nowych działań, a zwłaszcza współpracy międzynarodowej”¹³⁰.

R. Keohane i O. Young podkreślają, że tam, gdzie występuje wysoki stopień współzależności, państwa tworzą instytucje międzynarodowe (organizacje lub reżimy międzynarodowe) w celu rozwiązywania wspólnych problemów. Wspierają one współpracę, zapewniają poczucie stabilności, dostarczając informacji oraz obniżając koszty w celu zwiększenia dobrobytu i korzyści uczestników stosunków międzynarodowych.

Liberałowie instytucjonalni oceniają stopień instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej. Mierzą go w dwóch wymiarach – zakresu i głębokości. Zakres oznacza według nich liczbę dziedzin, w których funkcjonują instytucje. Natomiast głębokość jest mierzona trzema wskaźnikami¹³¹:

- powszechnością (stopień, w jakim uczestnicy systemu dzielą oczekiwania co do właściwego zachowania i zgadzają się co do sposobu interpretacji działań),
- specyfiką (stopień, w jakim oczekiwania te są jasno wyartykułowane w postaci reguł),
- autonomią (zakres, w jakim instytucja może zmieniać własne reguły niezależnie od sił zewnętrznych, czyli państw).

W ramach liberalnego instytucjonalizmu swoje badania nad teorią instytucji międzynarodowych prowadzili również funkcjoniści – zwłaszcza D. Mitrany, oraz neofunkjoniści – przede wszystkim E.B. Haas. D. Mitrany zastanawiał się nad przyczynami niepowodzenia działalności Ligii Narodów. W swoich rozważaniach teoretycznych poszukiwał modelu współpracy

¹³⁰ E. Halizak, *Liberalna wizja porządku międzynarodowego*, w: *Porządek międzynarodowy u progu XXI w.*, red. R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 60–61.

¹³¹ R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków...*, op.cit., s. 124.

międzynarodowej dającego długookresową stabilizację. Proponował rozpoczęcie współpracy w obszarach technicznych, w których jest możliwe szybkie osiągnięcie wzajemnych korzyści¹³². W celu poprawy efektywności wymiany handlowej, rozwoju technologii czy infrastruktury dopuszczał możliwość tworzenia sektorowych instytucji międzynarodowych. Te odpolitycznione instytucje miały być powoływane do realizowania konkretnych funkcji w poszczególnych obszarach, jak np. handel, finanse, energetyka, ochrona zdrowia itp. Według D. Mitranego zadowalająca strony współpraca i integracja w jednym z obszarów powoduje samoczynnie te same procesy w innych dziedzinach (wprowadził on pojęcie *spill-over* – samonapędzania się). Współpraca ta wpływa na wzrost zaufania i solidarności między integrującymi się podmiotami, a także pogłębienie „wspólnoty interesów”, co z kolei daje możliwość zrealizowania ostatniego etapu procesu integracji, tzn. integracji politycznej. W ramach tego procesu powinien zostać powołany kontrolujący i organizujący pracę poszczególnych instytucji ponadnarodowy ośrodek władzy. Państwa przystępujące do niego winny zrzec się na jego korzyść fragmentu swojej suwerenności, a granice kompetencji owej władzy powinny zostać wyznaczone przez konkretny problem, dla którego została ona powołana. Rozwiązanie go oznaczałoby koniec istnienia owej ponadnarodowości¹³³.

Teoretycy neofunkcjonalizmu z kolei skoncentrowali swoje badania na Wspólnotach Europejskich. Według klasyka neofunkcjonalizmu E.B. Haasa „polityka integracji europejskiej jest procesem, w którym podmioty sceny politycznej zmuszone są do scedowania na określone centrum władzy polityczno-ekonomicznej pewnych prerogatyw wynikających z ich funkcjonowania”¹³⁴. Władza ta powinna monitorować realizowanie założeń gospodarczych oraz politycznych wspólnoty oraz relacje między jej podmiotami.

Podjęcie przedstawicieli globalizmu do badań nad podmiotami stosunków międzynarodowych różni się zasadniczo od badań teoretyków nurtu realnego i liberalnego. Według globalistów podmiotami stosunków międzynarodowych są klasy społeczne, a system międzynarodowy charakteryzowany jest przez relacje centrum–peryferie oraz kapitalistyczne stosunki produkcji. Głównym przedmiotem zainteresowania globalistów są trwale uwarunkowane

¹³² S. Burchill et al., *Teorie stosunków międzynarodowych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s. 59.

¹³³ J. Dyduch, P. Mikiewicz, S. Rzeszótka, *Krytyczne wprowadzenie do teorii stosunków międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2006, s. 131–133.

¹³⁴ E.B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford University Press, Stanford 1958, s. 16.

historycznie wzorce dominacji i eksploatacji. Dla teoretyków tego nurtu współpraca międzynarodowa jest warunkiem niezbędnym do funkcjonowania systemu, związanym przede wszystkim z generowaniem zysków przez centrum kosztem peryferiów. W swoich rozważaniach dostrzegają jednak rolę organizacji międzynarodowych. Mają one zapewniać dominację centrum nad peryferiami, a ustanowione przez nie zasady postępowania oraz normy służą realizacji interesów klasy dominującej¹³⁵.

Realiści, liberałowie i globaliści odmiennie postrzegają mechanizmy stosunków międzynarodowych. Dla teoretyków tych trzech nurtów różne znaczenie mają także uczestnicy owych stosunków. Wszyscy jednak zauważają rolę organizacji międzynarodowych. Dla liberałów jest ona bardzo istotna, u realistów i globalistów można uznać ją jedynie za pomocniczą w realizacji głównych założeń tych nurtów.

Niezależnie od różnic stanowisk wśród teoretyków na temat roli organizacji międzynarodowych w systemie międzynarodowym, należy zauważyć, że w istocie wpływ tych podmiotów na państwa, stan stosunków międzynarodowych zmienia się zależnie od problemu i sytuacji, z jakimi są konfrontowane. Oceniając ich znaczenie, należy zawsze wziąć pod uwagę także ograniczenia i możliwości, jakimi dysponują¹³⁶.

¹³⁵ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych*, op.cit., s. 336–337.

¹³⁶ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 311.

MIĘDZYRZĄDOWA ORGANIZACJA MIĘDZYNARODOWA JAKO PODMIOT STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

2.1. Klasyfikacja organizacji międzynarodowych

Klasyfikacja organizacji międzynarodowych ma na celu pogrupowanie tych podmiotów według wybranej cechy wyróżniającej. Jednak ze względu na złożoność istoty organizacji międzynarodowych w wielu przypadkach zaliczenie organizacji międzynarodowej do danej kategorii stanowi duże uproszczenie. W rzeczywistości często także granice między kategoriami są mało widoczne. Dodatkowo w literaturze przedmiotu nie ma jednolitego podziału organizacji międzynarodowych. Istnieje ich kilka, w zależności od przyjętego kryterium. Za podstawowe uznawane jest jednak kryterium charakteru podmiotów (członków) tworzących daną organizację. Według niego wyróżniane są¹³⁷:

- międzynarodowe organizacje międzyrządowe (*International Governmental Organizations* – IGOs),
- międzynarodowe organizacje pozarządowe (*International Non-Governmental Organizations* – INGOs).

Ten podstawowy podział – na międzynarodowe organizacje międzyrządowe i pozarządowe – opiera się na prawnym kryterium selekcji. W ramach złożonego pojęcia organizacji międzynarodowych mieszczą się bowiem dwie rozłączne grupy organizacji wyodrębnione w prawie stanowionym¹³⁸. O ich rozłączności można się przekonać, analizując zespół charakteryzujących je cech. W przypadku międzynarodowych organizacji międzyrządowych na zespół ten składają się¹³⁹:

¹³⁷ J.P. Muldoon Jr, *The Architecture of Global...*, op.cit., s. 120; E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2006, s. 36–37.

¹³⁸ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 95.

¹³⁹ P. Czubik, B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 4.

- trwały charakter, czym organizacja międzyrządowa różni się od konferencji międzynarodowej,
- co najmniej trzy członkowie organizacji, którymi są państwa lub wyjątkowo obok państw również organizacje międzynarodowe, reprezentowani przez przedstawicieli mianowanych przez rządy oraz otrzymujący od nich pełnomocnictwa,
- statut będący wielostronną umową międzynarodową, stanowiący podstawę jej funkcjonowania,
- stałe organy wyposażone w kompetencje określone w statucie,
- odbywanie regularnych sesji,
- działalność członków na rzecz realizacji wspólnych celów.

Natomiast międzynarodową organizację pozarządową można scharakteryzować za pomocą następujących cech¹⁴⁰:

- trwały charakter,
- zrzeszenie osób fizycznych lub/i osób prawnych lub/i związków tych osób (członkowie powinni składać się z obywateli co najmniej trzech różnych państw lub mieć siedziby w co najmniej trzech różnych państwach, a podmioty te powinny być przynajmniej trzy),
- podstawa funkcjonowania w postaci statutu będącego aktem prawnym o charakterze porozumienia prywatnego,
- stałe organy wyposażone w kompetencje określone w statucie,
- działalność członków na rzecz realizacji wspólnych celów o charakterze międzynarodowym, nie nastawiona na zysk.

Zaprezentowana wyżej charakterystyka organizacji międzynarodowych wskazuje na dwie rozłączne cechy, które wyraźnie odróżniają międzynarodowe organizacje międzyrządowe od pozarządowych. Należą do nich skład członkowski oraz charakter prawny umowy założycielskiej. Wskazana wyżej typologia organizacji jest zatem związana z odróżnieniem organizacji publiczno-prawnych od prywatnoprawnych¹⁴¹.

W literaturze przedmiotu można znaleźć również bardziej skomplikowany podział, w którym oprócz międzynarodowych organizacji międzyrządowych i pozarządowych wyróżnia się także organizacje o charakterze mieszanym.

¹⁴⁰ Ibidem, s. 4–5.

¹⁴¹ M.W. Bauer, *Management Reforms in International Organizations*, w: *Management Reforms in International Organizations*, eds M.W. Bauer, Ch. Knill, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, s. 14.

Członkami organizacji mieszanych są zarówno podmioty wchodzące w skład organizacji pozarządowych, jak i państwa lub ich organy¹⁴².

Analizując zagadnienie podziału współczesnych organizacji międzynarodowych należy również odwołać się do klasyfikacji dzielącej te podmioty ze względu na status międzynarodowy członków. Uwzględniając to kryterium, autorzy wyróżniają zasadniczo trzy grupy organizacji o zasięgu międzynarodowym¹⁴³:

- międzynarodowe organizacje międzyrządowe,
- międzynarodowe organizacje pozarządowe,
- organizacje transnarodowe (*Transnational Non-Governmental Organizations* – TNOs).

Organizacje transnarodowe określane są w literaturze podmiotu jako¹⁴⁴:

- niezależna forma działalności podmiotów niepaństwowych,
- nowy aktor w stosunkach międzynarodowych,
- jeden z wielu kanałów współpracy międzynarodowej,
- pas transmisyjny, czyniący politykę zewnętrzną rządów wielu państw bardziej wrażliwą na wzajemne kontakty,
- narzędzie w procesie formułowania programu działań międzynarodowych,
- forum tworzenia transrządowych koalicji,
- instrument koordynacyjny transrządowej polityki,
- sposób na wzmocnienie globalnej struktury dominacji ze względu na rosnącą skalę aktywności wewnątrzpaństwowej i międzynarodowej.

Definiując organizacje transnarodowe, należy je zatem postrzegać jako uczestników pozapaństwowych, pozarządowych, niesuwerennych i nieterytorialnych, których świadoma działalność relatywnie swobodnie przekracza granice państw i wywiera wpływ na stosunki wewnętrzne i międzynarodowe. Powyższa charakterystyka pozwala podzielić tych uczestników stosunków międzynarodowych na następujące grupy: wielkie grupy społeczne wraz z ich organizacjami, małe grupy społeczne wraz z ich organizacjami, korporacje lub przedsiębiorstwa transnarodowe¹⁴⁵.

¹⁴² B. Kuźniak, M. Marcinko, *Organizacje międzynarodowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 4.

¹⁴³ J.E. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 1.

¹⁴⁴ A.M. Clark, *Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society*, „Journal of International Affairs” 1995, Vol. 48, No. 2, s. 507–508.

¹⁴⁵ A. Dumala, *Uczestnicy transnarodowi – podmioty niezależne czy kontrolowane przez państwa*, w: *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1995, s. 196.

Analiza istoty organizacji transnarodowych nasuwa pytanie dotyczące cech odróżniających ten rodzaj organizacji od międzynarodowych organizacji międzyrządowych oraz pozarządowych. Warto podkreślić, że różnią się one zasadniczo od nich orientacją, celami oraz sposobami działania. „Są to współcześnie głównie wielkie korporacje przemysłowe i handlowe oraz stowarzyszenia (np. o charakterze religijnym), których działalność przekracza granice państw w zróżnicowanym wymiarze (globalnym, regionalnym), zmierzając do osiągnięcia założonych, istotnych dla ich funkcjonowania celów”¹⁴⁶. Do ich właściwości należy również zaliczyć to, że nie są zorientowane na bezpośrednie oddziaływanie na zachowanie państw oraz ich politykę. „Dysponują bowiem pośrednimi (często bardzo skutecznymi) instrumentami wpływania na państwa (np. ekonomicznymi, finansowymi, technicznymi)”¹⁴⁷.

W ramach analizy klasyfikacji międzyrządowych organizacji międzynarodowych zaprezentowane zostaną poniżej kryteria ich podziału, najczęściej – poza kryterium charakteru członków – przytaczane w literaturze przedmiotu. Międzyrządowe organizacje międzynarodowe można zatem sklasyfikować ze względu na dostępność danej organizacji dla państw, zakres władzy posiadanej przez organizację oraz zakres przedmiotowy organizacji.

Pierwsze z wyżej wymienionych kryteriów klasyfikacji, tzn. zasięg członkowski¹⁴⁸, pozwala dokonać podziału międzyrządowych organizacji międzynarodowych na dwie grupy.

Pierwsza grupa to organizacje powszechne (uniwersalne) – gdzie zapewniona jest formalna oraz powszechna dostępność dla państw, zadeklarowana w statucie, są one nastawione na objęcie swym członkostwem wszystkich państw. Taką powszechną organizacją jest ONZ (ang. United Nations – UN), której statut, czyli Karta Narodów Zjednoczonych stanowi według B. Kuźniak i M. Marcinko quasi-konstytucję całej społeczności międzynarodowej, ponieważ¹⁴⁹:

– zasady zawarte w art. 2 Karty NZ są zasadami, na których opiera się funkcjonowanie całej społeczności międzynarodowej – a nie tylko organizacji i jej członków;

¹⁴⁶ E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 77.

¹⁴⁷ T. Łoś-Nowak, *Organizacje międzynarodowe: niepaństwowi...*, op.cit., s. 25.

¹⁴⁸ J. Pieńkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kantor Wyd. Zakamycze, Kraków 2004, s. 474.

¹⁴⁹ B. Kuźniak, M. Marcinko, *Organizacje międzynarodowe*, op.cit., s. 5–6.

- kompetencje i oddziaływanie organizacji dotyczą również państw nieczłonkowskich;
- zobowiązania wynikające z Karty NZ są zobowiązaniami wyższego rzędu niż inne normy umownego prawa międzynarodowego – art. 103 Karty NZ stanowi: „w razie sprzeczności między zobowiązaniami członków ONZ wynikającymi z niniejszej Karty, a ich zobowiązaniami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego, przeważają zobowiązania wynikające z niniejszej Karty”.

Organizacjami powszechnymi są również organizacje wyspecjalizowane systemu Narodów Zjednoczonych, jak np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund – IMF);

Drugi typ to organizacje grupowe (regionalne – partykularne), które odznaczają się ograniczonym zakresem członkostwa. Zazwyczaj dostęp do tego typu organizacji mają państwa danego regionu geograficznego lub zajmujące się określoną dziedziną produkcji czy wydobywania surowców, np. Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu (North American Free Trade Agreement – NAFTA). Rozdział VIII Karty Narodów Zjednoczonych stanowi, że ONZ promuje i popiera tworzenie organizacji regionalnych. Tłumaczy to tym, że to one są w stanie najlepiej zadbać o interesy danego regionu oraz znają specyfikę danej grupy państw. Mogą też być środkiem do pokojowego rozstrzygnięcia konfliktów lokalnych.

Nieco inaczej, uwzględniając to samo kryterium, czyli możliwość przystąpienia członków do organizacji, międzyrządowe organizacje o zasięgu międzynarodowym klasyfikują P. Czubik oraz B. Kuźniak. Według tych autorów przyjęcie za podstawę podziału kryterium dostępności członkowskiej pozwala wyróżnić następujące rodzaje organizacji¹⁵⁰:

- organizacje międzynarodowe otwarte, czyli takie, których członkiem może zostać każde państwo;
- organizacje międzynarodowe półotwarte (półzamknięte), czyli takie, do których mogą przystąpić tylko państwa spełniające określone kryteria selekcji, np. położenie w danym regionie geograficznym; warunkiem przyjęcia może być również specjalizacja produkcji czy świadczenie określonych usług, jak również kryteria ustrojowe;
- organizacje międzynarodowe zamknięte, czyli takie, do których nie można przystąpić – z założenia mają one zrzeszać tylko członków założycieli albo

¹⁵⁰ P. Czubik, B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, op.cit., s. 7–8.

mogą być to organizacje półotwarte, do których przystąpili już wszyscy członkowie spełniający określone warunki.

Kryterium zakresu władzy organizacji międzynarodowej, czyli stopień jej oddziaływania na państwa członkowskie¹⁵¹, pozwala wyodrębnić:

- organizacje koordynacyjne (tradycyjne, klasyczne), których cechą charakterystyczną jest uzgadnianie działalności w procesie realizacji celów organizacji w ramach prowadzonych przez państwa członkowskie konsultacji oraz przez wykonywanie zleceń wydawanych przez organy danej organizacji – nie mają one kompetencji do podejmowania decyzji obowiązujących bezpośrednio w państwach członkowskich; do tej grupy należą np. ONZ, MFW;
- organizacje ponadpaństwowe (ponadnarodowe), w których państwa członkowskie przekazały organom organizacji część swoich praw suwerennych w stopniu i zakresie wyższym niż w innych organizacjach, wskutek czego dysponują one uprawnieniami o charakterze prawodawczym, wykonawczym i kontrolnym w wyznaczonym im przez państwa obszarze spraw¹⁵², zatem organy upoważnione zostały do nakładania na państwa członkowskie zobowiązań w oparciu o podejmowane przez nie decyzje; organy administracyjne tych organizacji otrzymują znaczne środki finansowe na realizację zadań, przykładem takiej organizacji jest Unia Europejska (European Union – EU).

Biorąc z kolei pod uwagę zakres przedmiotowy organizacji międzynarodowej wyróżnić można międzyrządowe organizacje o kompetencjach ogólnych, które mają szeroki zakres zadań, zajmują się zatem całokształtem stosunków międzynarodowych (np. ONZ)¹⁵³ oraz międzyrządowe organizacje o kompetencjach specjalnych (wyspecjalizowanych, funkcjonalnych), które koncentrują

¹⁵¹ W. Szymborski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wyd. Wers, Bydgoszcz 2006, s. 100–101.

¹⁵² J. Barcz, *Organizacja ponadnarodowa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 7–8(450), s. 93.

¹⁵³ Celem ONZ zgodnie z art. 1 rozdziału I Karty NZ jest:

- utrzymanie pokoju międzynarodowego oraz bezpieczeństwa i w tym celu stosowanie skutecznych środków zbiorowych w zapobieganiu zagrożeniom pokoju i ich usuwanie; tłumienie aktów agresji i innych naruszeń pokoju;
- rozwijanie przyjaznych stosunków między państwami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów;
- rozwiązywanie w drodze międzynarodowej współpracy problemów międzynarodowych o charakterze: gospodarczym, społecznym, kulturalnym i humanitarnym;
- popieranie i promocja praw człowieka oraz jego podstawowych wolności;
- odgrywanie roli ośrodka uzgadniania działalności międzynarodowej, zmierzającej do osiągnięcia wspólnych celów. *Charter of UN, Chapter I*, <http://www.un.org/en/documents/charter/charter1.shtml> [dostęp: 10.07.2012].

się na małym fragmencie stosunków międzynarodowych. Do tych ostatnich należą m.in.¹⁵⁴:

- organizacje polityczno-wojskowe, np. Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization – NATO);
- organizacje gospodarcze, np. Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN);
- organizacje kulturalne, np. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (United Nations Education Scientific and Cultural Organization – UNESCO);
- organizacje zajmujące się ochroną zdrowia, np. Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organization – WHO);
- organizacje naukowo-badawcze – przykładem może być Międzynarodowe Centrum Inżynierii Genetycznej i Biotechnologii (International Center for Genetic Engineering and Biotechnology – ICGEB);
- organizacje społeczne – jedną z tego typu organizacji jest Międzynarodowa Organizacja Pracy (International Labour Organization – ILO);
- organizacje surowcowe – np. Organizacja Państw Eksporterów Ropy Naftowej (Organization of the Petroleum Exporting Countries – OPEC);
- organizacje rolnicze – np. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization of UN – FAO);
- organizacje techniczne – np. Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization – ICAO);
- organizacje energetyczne – np. Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (International Atomic Energy Agency – IAEA);
- organizacje finansowe – przykładem jest MFW.

Międzynarodowe organizacje gospodarcze oraz polityczno-wojskowe dodatkowo można podzielić jako zrzeszające poszczególne grupy¹⁵⁵:

- państw rozwijających się,
- byłych krajów socjalistycznych,
- państw uprzemysłowionych.

Kulturalne, społeczne czy zajmujące się ochroną zdrowia międzypaństwowe organizacje międzynarodowe, które stanowią często wyspecjalizowane agendy ONZ, można ponadto sklasyfikować według kryterium kompetencyjnego¹⁵⁶. Wyróżnić zatem można:

¹⁵⁴ W.J. Feld, R.S. Jordan, L. Hurwitz, *International Organizations: a Comparative...*, op.cit., s. 11–12.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Ibidem.

- organizacje wyspecjalizowane lub konsultacyjne,
- organizacje nieposiadające statusu organizacji wyspecjalizowanej lub konsultacyjnej.

Organizacje wyspecjalizowane to takie, które podpisały umowę z jedną z największych międzyrządowych organizacji międzynarodowych np.: ONZ, i dlatego są traktowane jak organizacje wyspecjalizowane. Dzięki tym umowom współpraca między tymi organizacjami znacznie się zacieśnia, w wyniku czego zostały utworzone systemy organizacji¹⁵⁷ (np. system NZ). Do drugiej grupy zaliczane są te organizacje, które takiej umowy nie podpisały.

Z zakresem przedmiotowym ściśle koresponduje podział międzyrządowych organizacji międzynarodowych według domeny głównej działalności. W tym wypadku można mówić o organizacjach¹⁵⁸:

- politycznych (bezpieczeństwa zbiorowego, zachowania pokoju, pokojowego rozwiązywania sporów, sojusze wojskowe),
- niepolitycznych.

Można również dokonać podziału międzyrządowych organizacji międzynarodowych ze względu na siłę ich oddziaływania na otoczenie międzynarodowe. Według tego kryterium wyróżnia się organizacje¹⁵⁹:

- o dużym znaczeniu międzynarodowym, np. ONZ,
- o średnim znaczeniu – do tej grupy należy większość organizacji międzynarodowych,
- o małym znaczeniu lub organizacje nieaktywne (martwe).

W literaturze przedmiotu znaleźć można również wiele innych typów dyferencjacji organizacji międzynarodowych. Jednym z nich jest podział według kryterium trwałości na organizacje czasowe i stałe¹⁶⁰. W.J. Feld, R.S. Jordan, L. Hurwitz dzielą organizacje według regionu geograficznego, np. organizacje Południowej Azji, Ameryki Środkowej¹⁶¹.

Wyróżnić również można organizacje integracyjne i organizacje niemające takiego charakteru. Celem tych pierwszych jest inicjowanie oraz rozwijanie procesu integracji w określonych dziedzinach, zazwyczaj wyłącznie lub przede wszystkim w sferze gospodarczej. Do najpopularniejszych

¹⁵⁷ F. Seyersted, *Common Law of International Organizations*, Martinus Nijhoff Pub., Leiden–Boston 2008, s. 11.

¹⁵⁸ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 123–124.

¹⁵⁹ P. Czubik, B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, op.cit., s. 8.

¹⁶⁰ F. Seyersted, *Common Law of International...*, op.cit., s. 10.

¹⁶¹ W.J. Feld, R.S. Jordan, L. Hurwitz, *International Organizations: a Comparative...*, op.cit., s. 11.

instytucjonalno-organizacyjnych typów ugrupowań integracyjnych, które towarzyszą procesom integracji międzynarodowej, należą¹⁶²:

- strefa wolnego handlu,
- unia celna,
- wspólny rynek,
- unia walutowa,
- unia gospodarcza,
- unia polityczna.

Interesującą koncepcję klasyfikacji organizacji międzynarodowych wyrosłą na gruncie krytyki realistycznego nurtu badań w stosunkach międzynarodowych zaproponowali R. Keohane, J.S. Nye Jr oraz S. Hoffmann. Uwzględnia ona zdolności oddziaływania organizacji międzynarodowych na zachowania państw. Według tego kryterium wyróżniono¹⁶³:

- instytucje będące potencjalnym źródłem wpływu dla ambitnych rządów, które zwłaszcza w okresie gwałtownych zmian chcą je wykorzystać jako odskocznię do poszerzania wpływu;
- instytucje umożliwiające wypracowanie wspólnych porozumień, nawet w warunkach silnej rywalizacji;
- instytucje, które mogą służyć jako instrumenty równoważenia wpływu innych organizacji lub zapobiegające powstawaniu innych organizacji;
- instytucje stymulujące państwa do „określania swoich zamiarów”;
- organizacje umożliwiające państwom, zwłaszcza w fazie transformacji ustrojowej, dostosować politykę wewnętrzną i zewnętrzną do obowiązujących zasad;
- organizacje, które mogą oddziaływać na interesy państwa oraz zmieniać ich priorytety.

W literaturze przedmiotu wyróżniane są również inne rodzaje systematyki organizacji międzynarodowych. Jednak już te, które zostały wyżej scharakteryzowane, pozwalają potwierdzić tezę o ogromnym zróżnicowaniu współczesnych organizacji międzyrządowych o zasięgu międzynarodowym. Zróżnicowanie to jest jeszcze większe, jeśli uwzględnione zostałyby kryteria klasyfikacji pozarządowych organizacji międzynarodowych czy też organizacji transnarodowych, których problematyka nie będzie szerzej poruszana w niniejszej pracy.

¹⁶² E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia. Cele. Działalność*, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2001, s. 40–41.

¹⁶³ R.O. Keohane, J.S. Nye Jr, S. Hoffmann, *Conclusion: Structure Strategy and Institutional Roles*, w: R.O. Keohane, J.S. Nye Jr, S. Hoffman, *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe 1989–1991*, Harvard University Press, Cambridge 1993, s. 395–399.

W dalszej części pracy zbadane zostaną zatem jedynie międzyrządowe organizacje międzynarodowe.

2.2. Osobowość i podmiotowość prawna międzyrządowych organizacji międzynarodowych

Organizacja międzynarodowa, by mogła realizować swoje cele i zadania, a także mieć możliwość wywierania wpływu na swoich członków i ich wzajemne relacje, jak również oddziaływać na otoczenie międzynarodowe, powinna posiadać odrębną od sumy swych państw członkowskich osobowość. Stopień wyodrębnienia osobowości organizacji międzynarodowej rośnie wraz ze wzrostem zdolności wywierania wpływu na kształtowanie postępowania jej członków. Według W. Morawieckiego odrębna osobowość organizacji międzynarodowych występuje zwłaszcza w mechanizmie podejmowania decyzji przez jej organy, gdy wyrażana przez nie wola nie jest identyczna z wolą wszystkich członków czy każdego z osobna. Oznacza to, że organizacja posiada autonomię w stosunku do swoich członków i nie może być traktowana jedynie jako ich suma lub ich pełnomocnik. Nawet w przypadku podjęcia jednomyślnej decyzji wola organizacji jest odmienna od sumy woli jej członków, ponieważ jest wynikiem ich kompromisu. W efekcie występowania wyodrębnionej osobowości organizacji międzynarodowej może jednak wystąpić ryzyko dla państwa członkowskiego, którego stanowiska i interesy mogą się nie pokrywać ze stanowiskiem organizacji¹⁶⁴.

Kwestia osobowości prawnej międzyrządowej organizacji międzynarodowej jest zazwyczaj uwzględniona w traktacie założycielskim. Dzięki tym zapisom organizacje międzynarodowe uznawane są za osoby prawne w porządku prawnym danego państwa członkowskiego, mogące wypełniać zadania nałożone przez jej statut. Dla przykładu art. 104 Karty NZ stanowi: „organizacja posiada na terytorium każdego swojego członka zdolność prawną konieczną do wykonywania swych funkcji i osiągnięcia swych celów”¹⁶⁵. Zatem każda organizacja międzynarodowa ma możliwość zawierania umów prawa cywilnego (np. umowy o pracę) oraz prowadzenia postępowań sądowych w państwach członkowskich. Osobowość prawna organizacji międzynarodowej ma zatem

¹⁶⁴ W. Morawiecki, K. Michałowska-Gorywoda, J. Woźnowski, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, op.cit., s. 58–59.

¹⁶⁵ *Charter of UN, Chapter XVI*, op.cit.

charakter funkcjonalny, a posiadanie przez nią osobowości prawa wewnętrznego, które jest oparte zwykle na konkretnym, często wydanym specjalnie przepisie prawa krajowego, nie implikuje istnienia osobowości prawa międzynarodowego, tzn. podejmowania samodzielnego działania przez organizację międzynarodową na płaszczyźnie międzynarodowej (np. zawierania umów międzynarodowych, ustanawiania sił pokojowych). Osobowość prawnomiędzynarodowa oznacza bowiem istnienie konkurencyjnych kompetencji organizacji międzynarodowej w stosunku do państw¹⁶⁶.

Posiadanie przez organizację międzynarodową odrębnej od swoich członków osobowości prawnej związane jest ściśle z kwestią jej podmiotowości prawnej¹⁶⁷. Jak już wcześniej wspomniano, bez tej odrębności organizacja międzynarodowa nie mogłaby być uznana za podmiot prawa. Należy również rozróżnić posiadanie przez organizację podmiotowości prawnej w prawie wewnętrznym państw członkowskich (tzn. w celu np. zawierania umów cywilnych z danym państwem czy wszczynania postępowania przed lokalnymi sądami) oraz ich międzynarodowej podmiotowości prawnej, w tym politycznomiędzynarodowej (jako uczestnika stosunków międzynarodowych)¹⁶⁸.

Ze względu na swoją złożoność zagadnienie podmiotowości prawnej organizacji międzynarodowej jest wciąż przedmiotem żywych dyskusji w nauce prawa międzynarodowego. Z podmiotowością prawną są identyfikowane tzw. prawa suwerenne, co sugeruje opinię, że podmiotami prawa mogą być tylko właściwe państwa¹⁶⁹. Pierwotnymi podmiotami prawa międzynarodowego są niewątpliwie państwa, jako że mają one zagwarantowane prawa i obowiązki wynikające bezpośrednio z norm prawa międzynarodowego, co oznacza, że posiadają tzw. zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnej. Oznacza to, że posiadają prawa i obowiązki oraz mogą podejmować działania rodzące skutki prawne, jak np. utrzymywanie stosunków konsularnych i dyplomatycznych, zawieranie umów, występowanie z roszczeniami, członkostwo w organizacjach międzynarodowych itp.

Zmiana tego stanowiska nastąpiła po II wojnie światowej. Obecnie prawo międzynarodowe reguluje stosunki nie tylko między państwami, ale również między innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, w tym

¹⁶⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, op.cit., s. 327–330.

¹⁶⁷ F. Seyersted, *Is the International Personality of Intergovernmental Organizations Valid Vis-a Vis Non-Members*, w: *International Organizations. The Library of Essays in International Law*, ed J. Klabbers, Ashgate Pub. Co., Burlington 2005, s. 207–239.

¹⁶⁸ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Książka i Wiedza, Warszawa 2000, s. 674–675.

¹⁶⁹ J. Kranz, *Suwerenność w dobie przemian*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 15–16.

organizacjami międzynarodowymi¹⁷⁰. Obecnie przyjmuje się, że organizacje międzynarodowe w momencie ich ustanowienia stają się podmiotami prawa międzynarodowego, posiadającymi zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, tzn. są zdolne do nabywania praw i obowiązków oraz egzekwowania ich przez zgłaszanie roszczeń. Wynika to głównie z wyżej omówionego faktu posiadania osobowości prawnej, związanego z odrębnością i samodzielnością wobec otoczenia międzynarodowego.

Niemniej prawo międzynarodowe, jak podkreślano to w pierwszym rozdziale niniejszej pracy, nie zawiera definicji organizacji międzynarodowej. Z tego względu należy przyjąć, że w każdym przypadku dla określenia statusu danego podmiotu konieczne jest dokonanie indywidualnej oceny, czy daną jednostkę można w ten sposób sklasyfikować. Zasadnicze znaczenie w takim przypadku mają poglądy doktryny prawa międzynarodowego oraz utrwalona praktyka państw. Generalnie kwestia zaliczania określonych podmiotów do grona międzyrządowych organizacji międzynarodowych opiera się na kilku ogólnych przesłankach, o których już wcześniej wspomniano. Po pierwsze organizacja międzynarodowa powinna być powołana na podstawie umowy międzynarodowej między państwami (lub głównie między państwami). Po drugie, do grona jej członków winny należeć wyłącznie lub w większości państwa. Po trzecie, organizacja międzynarodowa z reguły powinna posiadać zdolność prawną oraz zdolność do czynności cywilnoprawnych.

Specyfika podmiotowości międzyrządowej organizacji międzynarodowej związana jest z określeniem zakresu zdolności prawnej. Organizacje międzynarodowe posiadają zdolność prawną, czyli są podmiotem praw i obowiązków wynikających z litery prawa, a zdolność ta wynika ze wspomnianej już ewolucji doktryny prawa międzynarodowego¹⁷¹. Posiadanie przez organizację międzynarodową podmiotowości jest skutkiem nadania jej przez państwa członkowskie pewnych ograniczonych uprawnień w sferze prawnomiędzynarodowej. Uprawnienia te mogą wynikać głównie ze statutów poszczególnych organizacji międzynarodowych, czyli z umów powołujących je do życia (w świetle analizy statutów podmiotowość prawnomiędzynarodową posiadają: ONZ oraz organizacje rodziny Narodów Zjednoczonych, w tym MFW, niektóre organizacje regionalne, jak np. Unia Europejska)¹⁷² oraz innych umów międzynarodowych,

¹⁷⁰ C.A. Cosgrove, K.J. Twitchett, *The New International Actors: the United Nations and European Economic Community*, Macmillan, London 1970, s. 11–12; B. Russett, H. Starr, *World Politics. The Menu for Choice*, W.H. Freeman, San Francisco 1981, s. 54–55.

¹⁷¹ M. Pietraś, *Organizacje międzynarodowe*, op.cit., s. 101.

¹⁷² J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Pracownia Duszycki, Toruń 1999, s. 123–124.

jak np. umowa o przywilejach i immunitetach organizacji międzynarodowych. Podmiotowość prawną organizacji na płaszczyźnie międzynarodowej może też wynikać z uprawnień lub celów danej organizacji oraz praktyki jej działania. Międzrządowa organizacja międzynarodowa nie musi zatem posiadać tych samych ani wszystkich atrybutów podmiotowości co państwa.

Zagadnienie to wyjaśnia szczegółowo J. Symonides: „o ile podmiotowość warunkowana jest przymiotami, które może mieć tylko państwo, jak: suwerenność, ludność czy terytorium, to, oczywiście, organizacja nie spełnia i nie może spełniać takich warunków. Jeśli jednak za kryterium podmiotowości uznaje się zdolność do czynności prawnych na polu międzynarodowym, to można wskazać organizacje, które dysponują znacznymi kompetencjami w tym zakresie i z powodzeniem mogą być uznane za podmioty¹⁷³. Wynika z tego, że międzrządowe organizacje międzynarodowe są pochodnymi podmiotami prawa międzynarodowego, a ich podmiotowość ma charakter wtórny, jako że są tworzone przez pierwotne podmioty prawa, tzn. państwa. Podmiotowość prawną organizacji międzynarodowej zależy tak naprawdę od władzy organizacji, czyli od tego, jak duży wpływ może wywierać ona na postępowanie państw członkowskich. To z kolei zależy, jak już wspomniano, od woli państw wyrażonej w statucie organizacji, określającej kompetencje organów tejże organizacji. Zatem stwierdzenie, że międzrządowe organizacje międzynarodowe mogą być uznane za podmioty prawa międzynarodowego, nie oznacza, że organizacja stoi ponad państwem ani też że może ona posiadać takie same prawa jak państwo. Międzrządowa organizacja międzynarodowa korzysta jedynie ze swojej podmiotowości prawnej w zakresie ustalonym przez tworzące ją państwa w umowie konstytucyjnej. Jej podmiotowość jest zatem ograniczona zadaniami, jakie według statutu ma pełnić. Ograniczenie to ma różny zakres w odniesieniu do poszczególnych organizacji międzynarodowych. Międzrządowa organizacja międzynarodowa powoływana jest lub rozwiązywana zgodnie z wolą zainteresowanych państw członkowskich. Nie tworzy też prawa międzynarodowego w takim stopniu, jak czynią to państwa. Poza tym należy zaznaczyć, że podmiotem prawa międzynarodowego może być tylko taka organizacja, która posiada niezbędną sumę przyznanych jej kompetencji¹⁷⁴. Nie sposób również pominąć tak istotnego skutku zdolności prawnej międzrządowej organizacji międzynarodowej, jakim jest wyjęcie – w określonym stopniu, niezbędnym do

¹⁷³ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, op.cit., s. 134.

¹⁷⁴ Ibidem, s. 139.

niezależnego funkcjonowania organizacji – jej siedziby, organów, członków czy personelu spod jurysdykcji państw.

Z kolei zdolność do dokonywania czynności prawnych międzyrządowych organizacji międzynarodowych, która oznacza wywołanie skutków prawnych przez własne działania organizacji, przejawia się przez¹⁷⁵:

- zdolność traktatową, czyli zdolność do zawierania umów międzynarodowych z państwami, innymi organizacjami lub do zawierania tzw. umów mieszanych, którą to zdolność regulują na mocy Konwencji wiedeńskiej prawa traktatów z 21 marca 1986 r. przepisy danej organizacji, tzn. akty konstytucyjne, decyzje i rezolucje, a także praktyka prawa¹⁷⁶; umowy mogą dotyczyć np.: stowarzyszeń, świadczeń finansowych, siedziby sekretariatu;
- czynne i bierne prawo legacji, które polega na przyjmowaniu i wysyłaniu przedstawicieli oraz ustanawianiu misji państw członkowskich lub państw nieczłonkowskich przy siedzibie organizacji;
- korzystanie przez funkcjonariuszy organizacji z przywilejów i immunitetów w celu realizowania powierzonych im funkcji;
- ponoszenie odpowiedzialności za działania lub zaniechania swoich funkcjonariuszy, gdy szkoda została spowodowana podczas wykonywania ich obowiązków służbowych;
- ograniczoną zdolność procesową, która pozwala w czasie sporu między organizacją a państwem lub inną organizacją na użycie przewidzianych przez prawo międzynarodowe pokojowych sposobów rozstrzygania sporów (także przy użyciu arbitrażu lub wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym wobec państwa w związku ze szkodą na osobie lub mieniu funkcjonariusza międzynarodowego).

Organizacja międzynarodowa nie może natomiast być stroną w sporze przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości, co oznacza jej ograniczoną zdolność procesową¹⁷⁷.

Posiadanie przez międzyrządowe organizacje międzynarodowe w szerszym lub węższym stopniu wyżej przytoczonych uprawnień bądź zobowiązań oznacza, że mają one specyficzny dla siebie zakres zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnej w dziedzinie prawa cywilnego i międzynarodowego.

¹⁷⁵ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003, s. 135–136.

¹⁷⁶ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 90.

¹⁷⁷ K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1., op.cit., s. 66.

Są zatem podmiotami prawa międzynarodowego w określonej tylko dla siebie formie, a jest ona ograniczona przez umowę założycielską, normy statutowe lub przez ich interpretację. Dlatego też tylko konkretne zbadanie danej międzyrządowej organizacji międzynarodowej pozwala na określenie zakresu jej osobowości, a co jest z tym ściśle związane – podmiotowości w prawie cywilnym i międzynarodowym.

2.3. Statut międzyrządowych organizacji międzynarodowych

Statut międzynarodowej organizacji międzyrządowej stanowi podstawę prawno-organizacyjną jej powstania i funkcjonowania w postaci międzynarodowej umowy wielostronnej, wiążącej wszystkie państwa będące jej członkami. Organizacja powstaje w wyniku porozumienia stron, a jej legitymacja jest uzależniona od ich woli¹⁷⁸. Umowa taka ma podwójny charakter. Według prawa międzynarodowego jest konwencją wielostronną, ale również wewnętrznym aktem konstytutywnym organizacji. Konwencjom takim nadano różną nazwę w poszczególnych organizacjach, np.: karta w ONZ, statut (Articles of Agreement) w MFW, konstytucja w ILO, traktat w NATO.

W celu utworzenia nowej międzyrządowej organizacji międzynarodowej strona lub strony inicjujące jej powstanie (posiadające podmiotowość prawnomiędzynarodową) powinny przedłożyć wstępny projekt statutu, ustalić listę uczestników konferencji założycielskiej oraz zorganizować konferencję założycielską¹⁷⁹. Często powoływany jest specjalny, tymczasowy organ, by sprawnie wykonać te zadania, lub korzysta się z usług organu innej organizacji.

Na konferencji założycielskiej:

- prowadzona jest dyskusja nad projektem statutu, następuje przyjęcie umowy założycielskiej przez głosowanie (zwykle większością 2/3 państw obecnych i głosujących);
- zostaje utworzony komitet organizacyjny, który m.in. ma za zadanie zwołać sesję organu plenarnego tworzonej właśnie organizacji, co może wiązać się z ewentualną ratyfikacją umowy założycielskiej;

¹⁷⁸ G.C.A. Junne, *International Organizations in a Period of Globalization*, w: *The Legitimacy of International Organizations*, eds J. M. Coicaud, V. Heiskanen, United Nations University Press, New York 2001, s. 191–193.

¹⁷⁹ J.E. Alvarez, *International organizations as Law-Makers*, op.cit., s. 291–304.

– zostaje podpisana umowa założycielska, którą powinny podpisać co najmniej trzy państwa. Spełnia ona wówczas rolę statutu.

Po podpisaniu umowy założycielskiej przechowywana jest ona u depozytariusza. Jest nim zwykle główny inicjator powstania organizacji. Depozytariuszem Karty NZ oraz umowy o utworzeniu MFW jest rząd Stanów Zjednoczonych. Depozytariusz rozsyła wszystkim uczestnikom konferencji kopie statutu. Przyjęcie statutu powinno nastąpić w sposób zgodny z procedurami, z jakimi przyjmuje się umowy o charakterze międzynarodowym. By można było uznać statut za prawnie przyjęty, powinien zostać spełniony jeden z poniższych warunków:

- wymóg ratyfikacji zachowany przez wszystkich sygnatariuszy;
- zachowany wymóg ilościowy podczas jego ratyfikacji;
- wymóg jakościowy, kiedy konieczne jest spełnienie określonych warunków przez strony przystępujące do organizacji, np. wskazanie, które państwa mają obowiązek ratyfikować statut;
- warunek mieszany – często statut nabiera ważności dopiero wtedy, gdy ratyfikuje go nie tylko określona liczba państw, ale i państwa wyraźnie wskazane (tak było w przypadku ONZ i MFW).

Umowa założycielska składa się z postanowień, które można pogrupować generalnie następująco:

- wstęp (preambuła),
- cele i zadania organizacji,
- prawa i obowiązki członków,
- struktura organizacji,
- inne części istotne dla funkcjonowania danej organizacji, np. określenie wszystkich zadań, do których została powołana, czasu, na jaki ją tworzone, warunków rozwiązania organizacji (np. art. XXVII ust. 2 statutu MFW¹⁸⁰), zastąpienie jej przez inną (np. przejęcie przez ONZ zadań Ligi Narodów),
- ewentualne załączniki.

Często w konwencji założycielskiej znajdują się – oprócz treści, które regulują główne kwestie dotyczące funkcjonowania organizacji – także postanowienia normujące inne sprawy. Mogą to być np. postanowienia regulujące współpracę państw stron konwencji, ale jednocześnie wykraczające poza sferę działalności organizacji. Statut organizacji jako element trwały i w zasadzie w pewnym okresie niezmienny, podlega z reguły skomplikowanej procedurze

¹⁸⁰ *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm#art27> [dostęp: 14.07.2012].

rewizyjnej. Zgodnie z ogólną zasadą prawa międzynarodowego każda zmiana konwencji wymaga zgody wszystkich stron, chyba że konwencja przewiduje inaczej¹⁸¹. Z formalno-prawnego punktu widzenia trudno jest z konwencji założycielskiej wydzielić klauzule składające się na statut i tylko w odniesieniu do nich stosować procedurę rewizyjną. Dlatego pod względem prawnym za normy statutowe uważa się wszystkie postanowienia zawarte w tekście konwencji założycielskiej oraz w załącznikach (aneksach), będące jej integralną częścią¹⁸².

Zdarza się jednak czasem, szczególnie w przypadku międzyrządowej organizacji międzynarodowej o charakterze technicznym, że w treści konwencji znajdują się pewne regulacje techniczne, które z założenia ulegają częstym zmianom. Takie regulacje powinny być przez strony wyłączone z samej konwencji z chwilą jej podpisania, gdyż tylko w ten sposób można uniknąć przy ich zmianie procedury rewizji statutu. Nie zawsze jednak strony potrafią tego rodzaju kwestie uregulować. Dlatego też normy statutowe dzielone są na¹⁸³:

- konstytucyjne (bezwzględnie muszą znaleźć się w statucie), które określają:
 - cele i główne zadania organizacji,
 - sposób uzyskania członkostwa oraz inne sprawy członkowskie,
 - sposób ratyfikacji statutu i wprowadzania do niego zmian,
 - sposób finansowania, konstruowania budżetu albo kapitału zakładowego,
 - obowiązki i prawa członków;
- normy prawa wewnętrznego – obejmują te zapisy, które potwierdzają uprawnienia organów organizacji i będą ustalone w przyszłości w postaci decyzji organów plenarnych lub państw członkowskich.

Analizując dokumenty założycielskie organizacji międzynarodowych, A.J. Peaslee wyróżnił następujące cele, które stały się podstawą do ich utworzenia¹⁸⁴:

- cele generalne i regionalne (natury politycznej, gospodarczej, obronnej, prawnej, społecznej),
- cele związane z rolnictwem,
- cele w dziedzinie edukacji, kultury i praw autorskich,

¹⁸¹ Na mocy art. 108 Karty NZ statut ONZ może ulec zmianie, gdy poprawki zostaną przyjęte większością 2/3 głosów Zgromadzenia Ogólnego i ratyfikowane przez 2/3 członków w trybie przewidzianym w konstytucjach tych państw, włączając w to wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa. *Charter of UN, Chapter XVIII*, op.cit. Zmiana statutu MFW następuje po przyjęciu przez Radę Gubernatorów 85% głosów oraz ratyfikację jej przez 3/5 państw członkowskich posiadających 85% wszystkich głosów. *Articles of Agreement...*, op.cit.

¹⁸² E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 40.

¹⁸³ Ibidem, s. 41.

¹⁸⁴ A.J. Peaslee, *International Governmental Organizations – Constitutional Documents, Part II*, Martinus Nijhoff, The Hague 1975, s. 278.

- cele w dziedzinie zdrowia i rozwoju nauki,
- cele w dziedzinie transportu, komunikacji i podróży.

Charakterystyczną cechą każdego statutu jest stopień jego rozbudowania pod względem formy oraz zakresu regulacji¹⁸⁵. Dlatego też niektóre statuty są bardzo zwarte, inne bardzo szczegółowe. Dla przykładu Karta NZ zawiera preambułę oraz 111 artykułów w XIX rozdziałach, a statut MFW składa się z preambuły, XXXI obszernych artykułów i 11 załączników (od A do K).

Jeśli w statucie istnieje odpowiedni zapis, wtedy zmiany są dokonywane zwykle przez zainicjowanie przez organ plenarny organizacji (niekiedy o węższym składzie) oraz ratyfikację tej zmiany przez określoną liczbę i/lub jakość państw członkowskich. Tak zmieniony statut jest obowiązujący dla wszystkich członków. Państwa członkowskie nie mogą nie przyjąć tak wprowadzonej zmiany.

Do konwencji założycielskiej nie można wnosić zastrzeżeń (wyłączeń lub zmian w odniesieniu do państwa zgłaszającego zastrzeżenie). Wynika to głównie z faktu konieczności zapewnienia jednolitych warunków dla członków oraz obowiązku zachowania zgodności z prawem traktatów.

Interpretacji postanowień statutu dokonują państwa strony, a także organy danej organizacji międzynarodowej. Dlatego często zdarza się, że statuty są przyczyną sporów proceduralnych. Równie często wywiązują się dyskusje i spory tak między poszczególnymi członkami organizacji, jak i organami ją tworzącymi. Dlatego lepiej jest, jeśli statut reguluje takie sytuacje. Ale jeżeli nie ma w nim odpowiednich zapisów, strony mają inne możliwości rozwiązania konfliktu, np. przez¹⁸⁶:

- rokowania (negocjacje),
- mediacje (pośrednictwo),
- koncyliacje,
- arbitraż,
- sąd międzynarodowy.

Najczęściej jednak statuty zawierają odpowiednie zapisy regulujące sposoby rozstrzygnięcia spornych kwestii. Są to najczęściej¹⁸⁷:

- działania podejmowane przez organ plenarny organizacji (np. w FAO),

¹⁸⁵ D. Hypki, *Prawo organizacji międzynarodowych*, w: *Kompendium wiedzy o organizacjach międzynarodowych*, red. E. Łaźniewska, P. Deszczyński, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 70.

¹⁸⁶ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 43–59.

¹⁸⁷ Ibidem.

- arbitraż lub skierowanie problemu do sądu międzynarodowego (np. w UNESCO),
- działania sądowe albo arbitrażowe, jak wyżej, ale strony zachowują prawo swobody, czyli mogą zaakceptować lub odrzucić decyzję (Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości).

2.4. Funkcje międzrządowych organizacji międzynarodowych

Pod pojęciem funkcje organizacji międzynarodowych Z.M. Doliwa-Klepacki rozumie „proces, a więc sposoby, metody i formy realizacji przez organizację celów i zadań”¹⁸⁸. Przyjmując tę definicję, wyróżnić można szeroką listę funkcji pełnionych przez organizacje międzynarodowe. Postrzeganie funkcji, jakie pełnią organizacje w systemie międzynarodowym, uzależnione jest głównie od sposobu spojrzenia na istotę organizacji międzynarodowych. Funkcje te będą inne, jeśli przyjmie się, że organizacje są instrumentem polityki zagranicznej, inne w organizacjach rozumianych jako forma organizacyjna stosunków międzynarodowych i wreszcie inne funkcje można przypisać międzrządowym organizacjom międzynarodowym traktowanym jako autonomiczny uczestnik (aktor) wspomnianych stosunków. Powiązanie funkcji organizacji ze sposobem postrzegania pojęcia organizacji międzynarodowych należy uznać za istotne zagadnienie, ponieważ „wiąże się bezpośrednio ze zdolnością (faktyczną, a nie domniemaną) tych podmiotów do wpływania na funkcjonowanie określonego segmentu systemu międzynarodowego czy polityki światowej”¹⁸⁹.

Ponadto wyszczególnianie funkcji organizacji międzynarodowych działających współcześnie uzależnione jest od tego, jak postrzegana jest istota systemu międzynarodowego, jego struktura i reguły w nim obowiązujące. Jeżeli zostaną wzięte pod uwagę te wszystkie czynniki, na problematykę funkcji pełnionych przez organizacje międzynarodowe można spojrzeć wielopłaszczyznowo.

Wielu autorów stoi na stanowisku, że organizacje międzynarodowe nie są jedynie uczestnikami polityki światowej, ale w znacznym stopniu tę politykę kształtują. Trudno nie zgodzić się z opinią, iż: „w świecie różnorodnych problemów i zadań do zrealizowania, w którym koalicje są formowane transgranicznie

¹⁸⁸ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 67.

¹⁸⁹ T. Łoś-Nowak, *Organizacje międzynarodowe: niepaństwowi...*, op.cit., s. 31.

i transrządowo, wzrasta potencjalna rola międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Poza swymi podstawowymi zadaniami mogą one pełnić rolę katalizatorów we współpracy międzynarodowej, być areną politycznych inicjatyw oraz łącznikiem między silnymi i słabymi państwami¹⁹⁰. Niezależnie od przyjętego sposobu postrzegania stosunków międzynarodowych czy kryterium klasyfikacji działających współcześnie międzyrządowych organizacji międzynarodowych zdecydowanie można stwierdzić, że wszystkie one odgrywają istotną rolę w kształtowaniu współczesnych stosunków międzynarodowych.

Jednocześnie śmiało można potwierdzić tezę, że każda międzyrządowa organizacja międzynarodowa pełni funkcję o charakterze ogólnym. Jest nią współpraca między państwami członkowskimi w dziedzinach, które są przedmiotem jej działalności. Polega ona na¹⁹¹:

- wyszukiwaniu i rozwiązywaniu problemów w dziedzinach zainteresowania państw członkowskich;
- przedstawianiu stanowisk poszczególnych państw w rozwiązywaniu problemów;
- doprowadzaniu do osiągnięcia zgody między państwami w zakresie danego zagadnienia;
- wypracowywaniu metod, form i środków współpracy między państwami w powyższych problemach;
- podejmowaniu decyzji oraz zalecaniu państwom członkowskim wykonanie przewidzianych w nich postanowień.

W literaturze przedmiotu wyodrębniane są zazwyczaj trzy zasadnicze funkcje organizacji międzynarodowych. Jednocześnie pod pojęciem funkcji w tym przypadku należy rozumieć proces oddziaływania organizacji na środowisko w celu jego zmiany, odpowiednio do zadań stawianych przez daną organizację¹⁹². Wspomniane trzy funkcje to¹⁹³:

- funkcje regulacyjne,
- funkcje operacyjne,
- funkcje kontrolne.

Funkcje regulacyjne są realizowane w procesie ustanawiania reguł postępowania (o charakterze moralno-politycznym, a także prawnym), odnoszących się do wielorazowych przypadków. Jest to proces osiągnięcia między członkami

¹⁹⁰ Ibidem, s. 33.

¹⁹¹ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 69.

¹⁹² T. Łoś-Nowak, *Organizacje międzynarodowe: niepaństwowi...*, op.cit., s. 34.

¹⁹³ E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków...*, op.cit., s. 77–78.

organów porozumienia w sprawie norm, które mają w sposób względnie trwały regulować stosunki wewnątrz lub na zewnątrz organizacji¹⁹⁴.

W ramach funkcji regulacyjnych kształtowane jest postępowanie państw lub innych uczestników stosunków międzynarodowych odpowiednio do przyjętych regulacji. W sferze wewnętrznej funkcjonowania organizacji międzynarodowych funkcje regulacyjne dotyczą¹⁹⁵:

- procedur wewnętrznych (np. sposób głosowania, rodzaj decyzji),
- postanowień ustanawiających organy pomocnicze i regulujących ich działanie,
- przepisów określających status urzędników (funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych),
- przepisów o finansowaniu działalności i zarządzaniu majątkiem organizacji.

Natomiast w sferze zewnętrznej w ramach funkcji regulacyjnych międzyrządowa organizacja międzynarodowa¹⁹⁶:

- występuje jako inicjator konwencji międzynarodowej – zwołuje konferencję międzynarodową i może ewentualnie stać się depozytariuszem konwencji międzynarodowej;
- może być współtwórcą norm umownych prawa międzynarodowego, występując jako strona umów międzynarodowych;
- tworzy normy o charakterze aktów prawotwórczych wchodzących w życie bez dodatkowej akceptacji członków organizacji międzynarodowych; takie uprawnienia wynikają z wyraźnych postanowień statutu międzyrządowych organizacji międzynarodowych, jest to tzw. reglamentacja zewnętrzna.

Funkcje operacyjne wynikają ze świadczenia przez daną organizację różnych usług, przekazywanych dobrowolnie lub zgodnie z umową¹⁹⁷. Do funkcji operacyjnych w sferze wewnętrznej organizacji należą:

- utrzymywanie porządku,
- zarządzanie majątkiem,
- wydawanie biuletynów, tłumaczenia,
- prace badawcze.

Z kolei zewnętrzne funkcje operacyjne świadczone są państwu, instytucjom lub osobom fizycznym. Są to m.in. operacje na rzecz utrzymania, tworzenia lub wymuszania pokoju (np. w ONZ), niesienie pomocy w sytuacjach

¹⁹⁴ W. Morawiecki, *Funkcje organizacji międzynarodowych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971, s. 121–124.

¹⁹⁵ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia...*, op.cit., s. 71.

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ R. Cox, H.K. Jacobson, *The Framework of Inquiry*, w: *The Politics of Global...*, op.cit., s. 81.

kłęsk żywiołowych lub wojny, świadczenie pomocy technicznej, prowadzenie prac badawczych i naukowych, udzielanie pomocy finansowej (np. MFW).

Istota funkcji kontrolnych sprowadza się do ustalenia stanu faktycznego stosunków międzynarodowych w odniesieniu do określonych norm lub wzorców postępowania. Można wyróżnić trzy formy procesu kontrolnego¹⁹⁸:

- ustalenie stanu faktycznego,
- konfrontacja stanu faktycznego z wymogami wzorców postępowania,
- ustalenie winy i odpowiedzialności za naruszenie wzorców postępowania.

Funkcje kontrolne wewnątrz systemu organizacji zapewniają jej racjonalne zarządzanie. Istnieją różne rodzaje kontroli. „Może to być np. kontrola o charakterze nadzoru administracyjnego sprawowanego przez jednostki organizacyjne wyższe hierarchicznie nad niższymi”¹⁹⁹. Funkcja ta jest realizowana przez odpowiednie, powołane w tym celu organy. Szczegóły proceduralne kontroli są zwykle zawarte w umowach założycielskich²⁰⁰.

Listę wyżej omówionych funkcji rozszerzają nieco J. Menkes i A. Wasilkowski, zauważając przy tym, że ze względu na różnorodność oraz dynamizm rozwojowy międzyrządowych organizacji międzynarodowych funkcji tych nie da się wyczerpująco przedstawić według jednolitych, wyłączających się kryteriów. Do szczególnie charakterystycznych funkcji współczesnych organizacji międzynarodowych, poza wymienionymi wyżej, autorzy ci dodają²⁰¹:

- funkcje programujące,
- funkcje integrujące,
- funkcje administrujące.

Funkcje programujące polegają na wytyczaniu kierunków działalności. Każda organizacja bowiem jest odpowiedzialna za realizowanie celów i zadań, dla których została powołana. Chociaż większość celów i zadań zawarta jest najczęściej w statucie organizacji, to jednak kierunki działalności organizacji wynikające z założeń określonych w statucie powinny być aktualizowane. „W dziedzinach odpowiedzialności poszczególnych organizacji międzynarodowych życie rodzi wciąż nowe problemy, powstają (także w wyniku działań już podjętych przez organizacje) nowe sytuacje i nowe potrzeby”²⁰². Stale zmieniające się warunki gospodarcze, polityczne i społeczne powodują konieczność

¹⁹⁸ W. Morawiecki, *Funkcje organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 207.

¹⁹⁹ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia...*, op.cit., s. 72.

²⁰⁰ P. Ruta, *Organizacje międzynarodowe i ich rola w systemie światowym, w: System międzynarodowy. Koncepcje. Wyzwania. Perspektywy*, red. A. Wentkowska, M. Kaczmarczyk, Wyd. WSZiM, Sosnowiec 2005, s. 125.

²⁰¹ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 253.

²⁰² Ibidem.

ciągłego programowania dalszych kierunków działalności. Funkcje programujące realizowane są zatem przez wszystkie międzrządowe organizacje międzynarodowe. Jako przykład wypełniania przez nie tych funkcji mogą posłużyć następujące przedsięwzięcia poszczególnych organizacji²⁰³:

- program ograniczania głodu na świecie (FAO),
- program zwalczania AIDS (WHO),
- programy edukacyjne (UNESCO),
- programy liberalizacji handlu międzynarodowego (Światowa Organizacja Handlu, World Trade Organization – WTO),
- programy walki z terroryzmem (ONZ).

Jeżeli chodzi o funkcje integrujące, to zaznaczyć należy, że ich pojmowanie zmieniło się wraz z rozwojem międzrządowych organizacji międzynarodowych. Obecnie przyjmuje się szerokie ich rozumienie, zgodnie z którym „funkcje integrujące wyrażają się w dążeniu do pewnego zbliżenia, a nawet unifikowania zasad i reguł odnoszących się do stosunków wewnętrznych w państwach (w wybranych dziedzinach)”²⁰⁴. Tak rozumiane funkcje integrujące stanowią pewien aspekt działania funkcji normatywnej w tych sytuacjach, gdy ustalone normy nie odnoszą się jedynie do stosunków między poszczególnymi państwami, lecz regulują stosunki wewnątrz państw. Wyodrębnienie tych funkcji jest związane z pojawieniem się nowych koncepcji wyjaśniających relacje między państwami i organizacjami o międzynarodowym zasięgu, których kształtowanie rozpoczęło się w Europie w drugiej połowie XX w. Funkcje integrujące wyrażają się m.in. przez to, że organizacje²⁰⁵:

- mogą stanowić prawo obowiązujące bezpośrednio w państwach,
- mogą zawierać umowy międzynarodowe w imieniu państw,
- przejmują wiele kompetencji państw,
- mogą podejmować środki dyscyplinujące państwa (np. kary finansowe).

Każda ze współczesnych międzrządowych organizacji międzynarodowych pełni ponadto funkcje administrujące, ponieważ realizuje rozległe zadania o charakterze organizacyjnym, logistycznym, dokumentacyjnym, archiwalnym i porządkującym. Choć nie da się istoty tej funkcji przedstawić w sposób wyczerpujący, ponieważ – na co zwracają uwagę przywołani autorzy – mieszczą się tu działania istotne z punktu widzenia zadań danej organizacji, a także działania codzienne, takie jak np. zapewnienie porządku i czystości w gmachach organizacji, to jednak wyróżnić można typowe czynności realizowane

²⁰³ Ibidem, s. 254.

²⁰⁴ Ibidem, s. 256.

²⁰⁵ Ibidem.

przez międzyrządowe organizacje międzynarodowe w ramach funkcji administrującej, do których należą²⁰⁶:

- przygotowywanie posiedzeń poszczególnych organów w aspekcie merytorycznym (gromadzenie dokumentacji, opinii itp.);
- dokumentacja prac organizacji, tworzenie archiwum;
- przygotowywanie materiałów i docieranie z nimi do opinii publicznej;
- przygotowywanie planów wydatków i zapewnianie ich zgodności;
- zarządzanie różnymi funduszami, np. pomocowymi;
- zatrudnianie personelu;
- podtrzymywanie współpracy z innymi organizacjami, m.in. w celu wymiany informacji i doświadczeń.

Międzyrządowe organizacje międzynarodowe mogą pełnić szereg różnorodnych funkcji. Można je jednak sprowadzić do trzech głównych, których istota została przeanalizowana powyżej. Większość organizacji międzynarodowych pełni jednocześnie funkcje regulacyjną, operacyjną i kontrolną (w tym ONZ i MFW), a ich zakres wynika głównie z kompetencji i rodzaju działalności danej organizacji międzynarodowej.

2.5. Struktura międzyrządowych organizacji międzynarodowych

Międzynarodowe organizacje międzyrządowe różnią się między sobą zakresem oraz charakterem realizowanych celów. Dla realizacji zadań oraz funkcji pełnionych przez te podmioty powoływane są odpowiednie organy. Zresztą posiadanie stałych organów jest niezbędnym elementem funkcjonowania międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Stały charakter organów oznacza, że są one tworzone na czas nieokreślony oraz że stały jest ich byt prawny²⁰⁷.

Organy powoływane są do wyrażania woli organizacji jako całości i umożliwiają jej stałą działalność. Niemniej kompetencje, charakter, znaczenie i funkcje poszczególnych organów mogą zmieniać się w czasie. Zdarza się nawet, że ewolucja tych cech organów może warunkować istnienie międzyrządowej organizacji międzynarodowej i że wręcz powinna współgrać ze zmianami w otoczeniu międzynarodowym²⁰⁸.

²⁰⁶ Ibidem, s. 258–259.

²⁰⁷ W. Morawiecki, *Organizacje międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1965, s. 38.

²⁰⁸ D. Hypki, *Struktura i organy organizacji międzynarodowych*, w: *Kompendium wiedzy o organizacjach...*, op.cit., s. 73.

W związku z tym, że organy międzyrządowych organizacji międzynarodowych służą efektywnemu wypełnianiu określonych zadań danej organizacji, ich kompetencje określone są w statucie. Mechanizm ich funkcjonowania regulowany jest natomiast zazwyczaj poza statutem, w uchwalanych przez organizację regulaminach.

W literaturze przedmiotu poświęconej zagadnieniom organizacji międzynarodowych, podobnie jak w przypadku klasyfikacji tych podmiotów, nie opracowano jak dotąd jednolitych kryteriów podziału organów międzynarodowych organizacji międzyrządowych. Jednym z najczęściej stosowanych kryteriów jest niewątpliwie ich ważność. Bywa ono również określane jako hierarchiczne lub jako kryterium funkcji organów. Na jego podstawie wyróżniane są²⁰⁹:

- organy główne, które realizują podstawowe funkcje i są określone w statucie, np. Zgromadzenie Ogólne NZ lub Rada Gubernatorów w MFW;
- organy pomocnicze, których uprawnienia nie mogą przekraczać uprawnień organu głównego; nie musi być o nich mowa w statucie, mogą być tworzone przez organ główny; powołanie organu pomocniczego wymaga określenia jego składu, uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności oraz relacji do organu głównego.

Powyższą listę organów J. Menkes i A. Wasilkowski uzupełniają o organy *ad hoc*, które mogą być powoływane zarówno przez organy główne, jak organy pomocnicze. Są one tworzone celem wypełnienia określonego zadania lub zadań i w związku z tym ich byt kończy się zwykle z chwilą wykonywania zadania i przedstawienia organowi powołującemu sprawozdania z niego²¹⁰.

Dokonując klasyfikacji organów międzyrządowych organizacji międzynarodowych, za punkt wyjścia można również przyjąć charakter prawny członków²¹¹. Pozwala to wyróżnić:

- organy międzyrządowe,
- organy parlamentarne,
- organy administracyjne.

Członkami organów międzyrządowych są państwa reprezentowane przez swych przedstawicieli. Organy te można z kolei podzielić ze względu na liczbę członków na plenarne (naczelne, np. Zgromadzenie Ogólne NZ i Rada Gubernatorów w MFW), w których skład wchodzi wszyscy członkowie organizacji, oraz organy o ograniczonym składzie, do których należą jedynie niektórzy

²⁰⁹ Z.M. Klepacki, *Organy organizacji międzynarodowej. Studium porównawcze*, PISM, Warszawa 1973, s. 12.

²¹⁰ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 269.

²¹¹ S. Sur, *Stosunki międzynarodowe*, Wyd. Akademickie Dialog, Warszawa 2012, s. 247–250.

członkowie organizacji (organy zarządzająco-wykonawcze, np. Rada Gospodarczo-Społeczna w ONZ i Rada Bezpieczeństwa w ONZ czy Rada Administracyjna w MFW).

Organy parlamentarne tworzą członkowie wybrani przez parlamenty państw członkowskich. Zadaniem tych organów jest przede wszystkim analizowanie działalności organizacji międzynarodowej oraz wykonywanie funkcji kontrolnych. Niektóre organy parlamentarne bywają wyposażone w kompetencje doradcze, np. Parlament Europejski w UE.

Organy administracyjne składają się z funkcjonariuszy międzynarodowych, których status prawny zastrzega przy wykonywaniu zadań służbowych niezależność od wszelkiej władzy poza organizacją, np. sekretariaty międzyrządowych organizacji międzynarodowych, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w ONZ. Istnieje zasada jednoosobowego kierownictwa organów administracyjnych; sprawuje je zazwyczaj sekretarz, dyrektor generalny lub prezes.

Powołując się na to samo kryterium, czyli charakter prawny członków organów Z.M. Klepacki przedstawia szerszą listę organów. Autor ten wymienia organy składające się: z przedstawicieli państw, funkcjonariuszy międzynarodowych, przedstawicieli sfer gospodarczych i społecznych, organy parlamentarne, a także organy o mieszanym składzie członkowskim. Należy tu zaznaczyć, że autor ten wymienia funkcjonariuszy jako odrębny organ, ponieważ głównym ich zadaniem jest rozwiązywanie sporów międzynarodowych lub pełnienie funkcji zarządzająco-wykonawczych. Do ich kompetencji według Z.M. Klepackiego nie należą zatem funkcje o charakterze typowo administracyjnym²¹².

Jednym z kryteriów typologii organów międzyrządowej organizacji międzynarodowej może być „udział w procesie podejmowania decyzji rozumiany jako rola poszczególnych organów w kształtowaniu aktów woli organizacji, jej stanowiska w sprawach będących przedmiotem współpracy oraz decyzje typu administracyjnego i wykonawczego podejmowane w toku pracy funkcjonariuszy organizacji”²¹³. Stosując to kryterium, można wyróżnić²¹⁴:

- organy decyzyjne,
- organy konsultacyjne,
- organy realizacyjne.

Organy decyzyjne (uchwałodawcze) uprawnione są do podejmowania uchwał wyrażających wolę organizacji. Są to najczęściej organy plenarne,

²¹² Z.M. Klepacki, *Encyklopedia teorii i praktyki organizacji międzynarodowych*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 1990, s. 135–136.

²¹³ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 264.

²¹⁴ *Ibidem*, s. 264–265.

deliberujące (jeśli przewiduje to statut), wykonawcze (operatywne) o ograniczonym składzie.

Organy konsultacyjne tworzą najczęściej przedstawiciele różnych środowisk społecznych (w zależności od charakteru organizacji). Pomagają w trafnym formułowaniu zadań organizacji, wywierają pośredni wpływ na podejmowanie uchwał.

Rola organów realizacyjnych rozpoczyna się po podjęciu stosownych decyzji. Zajmują się one ich praktycznym wprowadzaniem w życie – w zakresie, w jakim odnoszą się do działalności samej organizacji.

Interesującą systematykę struktury organizacji międzynarodowych zaproponował już w 1958 r. P. Reuter²¹⁵. Wyodrębnił on organy, w których występuje:

- dystrybucja siły w organizacji oraz oddziaływanie między poszczególnymi członkami organizacji;
- możliwość oddziaływania państwa członkowskiego na działalność organizacji przez mechanizm podejmowania decyzji;
- stopień równowagi między przedstawicielami rządowymi i pozarządowymi.

Przykładem dystrybucji siły w organizacji jest rola pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa, a przejawem możliwości oddziaływania państw w strukturze organizacji jest stosowanie mechanizmu głosowania ważonego w MFW.

Struktura większości współczesnych międzyrządowych organizacji międzynarodowych charakteryzuje się obecnością organów trójstopniowych. Można bowiem wyodrębnić²¹⁶:

- organ typu zgromadzenia ogólnego,
- organ typu rady,
- organ biura wykonawczego.

W organie typu zgromadzenia ogólnego reprezentowani są wszyscy członkowie. Jest on wyposażony w kompetencje decyzyjne najważniejsze dla funkcjonowania organizacji, takie jak strategia działalności organizacji, zmiany struktury, uchwalanie budżetu, zawieranie umów z innymi organizacjami, sprawy członkowskie, nadzór nad pracą innych organów. Organ ten zbiera się stosunkowo rzadko.

Organ typu rady odznacza się węższym składem członkowskim niż organ typu zgromadzenia ogólnego. Dysponuje kompetencjami wykonawczymi w stosunku do decyzji podejmowanych przez zgromadzenie ogólne. Zbiera się między jego sesjami.

²¹⁵ P. Reuter, *International Institutions*, Allen & Unwin, London 1958, s. 248.

²¹⁶ T. Grzeszczyk, *Organizacje międzynarodowe. Poradnik...*, op.cit., s. 40.

Organ biura (sekretariatu) wykonawczego funkcjonuje w sposób ciągły i realizuje czynności organizacyjno-techniczne.

Zaprezentowane wyżej klasyfikacje świadczą o różnorodności oraz odmienności statusu formalnego i składu organów międzyrządowych organizacji międzynarodowych, które są przede wszystkim wynikiem wypełniania przez nie różnych funkcji. O systemie organów danej organizacji międzynarodowej w dużym stopniu decyduje charakter organizacji, przede wszystkim zakres kompetencji o charakterze materialnym i formalnym, rodzaj uprawnień w stosunku do państw członkowskich, a także uprawnień do samodzielnego funkcjonowania w stosunkach międzynarodowych. Na ukształtowanie struktury organizacji duży wpływ ma charakter realizowanych przez organizację celów i zadań. Dlatego międzyrządowe organizacje międzynarodowe o charakterze wyspecjalizowanym tworzą wiele organów technicznych i eksperckich. Natomiast organizacje o szerokich kompetencjach posiadają organy typu parlamentarnego oraz konsultacyjne. W ich skład wchodzi bowiem przedstawiciele różnych grup społecznych, środowisk zawodowych, zrzeszeń itd., co pozwala efektywniej rozwiązywać stojące przed takimi organizacjami problemy istotne dla państw członkowskich, ich życia gospodarczego i społecznego.

2.6. Siedziba międzyrządowych organizacji międzynarodowych

Siedzibą międzyrządowej organizacji międzynarodowej jest miejsce, gdzie na stałe został ulokowany jej sekretariat. W sensie szerszym jest to miasto, a w węższym nieruchomość. Zwykle jest to miejsce najdogodniejsze do odbywania posiedzeń oraz utrzymywania stałej łączności z państwami członkowskimi. W międzyrządowych organizacjach międzynarodowych prowadzących rozległą działalność i mających szerokie kompetencje często jest ustanawianych kilka siedzib. Wówczas jedna z nich ma charakter siedziby głównej (tam znajduje się sekretariat centralny), a inne – siedzib regionalnych lub biur terenowych²¹⁷. Dla przykładu ONZ ma siedzibę w Nowym Jorku, a część sekretariatu w Wiedniu i Genewie.

²¹⁷ K. Kocot, *Organizacje międzynarodowe: systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1971, s. 117.

O lokalizacji głównej siedziby może decydować statut, ale są to rzadkie przypadki. Statut Organizacji Państw Amerykańskich wymienia Waszyngton jako główną siedzibę tej organizacji²¹⁸. Istnieją również organizacje, których statuty powierzają decyzję w sprawie lokalizacji siedziby głównej organowi plenarnemu. Jest tak m.in. w aktach założycielskich ILO, WHO czy FAO. Jednak statuty większości organizacji międzynarodowych nie zawierają żadnych postanowień w tej sprawie (np. ONZ czy MFW), i wtedy prawo wyboru miejsca siedziby automatycznie należy do naczelnego organu plenarnego. Interesującym faktem jest, że w latach 1945–1947 ONZ nie miała stałej siedziby. Tymczasową zlokalizowano na Long Island oraz w dzielnicy Queens w Nowym Jorku. W 1947 r. Stany Zjednoczone przyznały ONZ prawo do zlokalizowania stałej siedziby w Nowym Jorku. Podpisano wówczas umowę gwarantującą swobodę działania organizacji na ofiarowanych przez J. Rockefellera terenach na wyspie Manhattan i 15 kwietnia 1947 r. przystąpiono do budowy gmachu siedziby. Oddano go do użytku w 1952 r.

Sam wybór siedziby zależy od wielu czynników, jak chociażby warunki materialne, prawne i polityczne oferowane przez poszczególne państwa, a także czynniki historyczne oraz prestiż miejsca. Zlokalizowanie siedziby na terytorium danego państwa może mieć istotne znaczenie dla jego interesów. Dlatego nie należy się dziwić, że rządy państw oferują często bardzo korzystne warunki lokalizacji siedzib organizacji międzynarodowych. Znaczna część budżetów administracyjnych, uposażenia personelu i wydatki związane z utrzymaniem stałych przedstawicielstw to środki finansowe, które pozostają w państwie siedziby organizacji międzynarodowej. Dla przykładu ONZ jest określana jako liczący się pracodawca, nabywca towarów i usług, inwestor oraz atrakcja turystyczna Nowego Jorku. W mieście tym swoje środki finansowe wydają także delegaci przyjeżdżający na sesje organów ONZ.

Podstawą prawną ustanowienia siedziby jest umowa dwustronna zawarta między danym państwem a międzrządową organizacją międzynarodową, która nosi nazwę statutu siedziby organizacji. Reguluje ona następujące kwestie²¹⁹:

- ustalenie granic siedziby,
- nietykalność tego okręgu,
- przywileje i immunitety miejsca, personelu, stałych przedstawicielstw, delegacji państw,

²¹⁸ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 60.

²¹⁹ M. Zajęcki, *Siedziba organizacji międzynarodowej*, w: *Kompendium wiedzy o organizacjach...*, op.cit., s. 85.

- dostęp oraz łączność telekomunikacyjną i pocztową,
- bezpieczeństwo siedziby,
- zapewnienie niezbędnych usług,
- status prawny użytkowania nieruchomości,
- rozstrzyganie sporów.

2.7. Członkostwo w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych

Co do zasady członkami międzyrządowej organizacji międzynarodowej są państwa, a w wyjątkowych przypadkach terytoria zależne lub organizacje międzynarodowe. Członek organizacji jest bezwzględnie stroną jej statutu.

W międzyrządowych organizacjach międzynarodowych prowadzących wspólnie działalność występują dwa rodzaje członkostwa:

- członkostwo pełne,
- członkostwo niepełne.

Członkostwo pełne można podzielić z kolei na:

- pierwotne,
- nabyte.

Członkostwo pierwotne posiadają członkowie, którzy podpisali i ratyfikowali statut przed jego wejściem w życie. O tym, które państwa biorą udział w konferencji założycielskiej decyduje jednostka inicjująca powstanie organizacji międzynarodowej. Członkowie pierwotni mają wówczas wpływ na treść statutu oraz działalność przyszłej organizacji. Mogą być oni, tak jak jest to w przypadku MFW, wymienieni w statucie. Członkostwo nabyte otrzymują wszystkie państwa, które wstąpiły do organizacji później, czyli po jej ukonstytuowaniu się.

Dla przykładu w celu uzyskania członkostwa w ONZ wymagane jest zalecenie Rady Bezpieczeństwa przy zachowaniu jedności jej pięciu stałych członków oraz przyjęcie go większością 2/3 głosów członków obecnych i głosujących w Zgromadzeniu Ogólnym NZ. W większości organizacji systemu NZ przyjęcie nowego członka następuje w wyniku podjęcia w tej sprawie decyzji przez organ plenarny przy wymaganej większości 2/3 głosów. Niektóre jednak (np. WHO) wymagają od państw przystępujących

dodatkowo ratyfikacji statutu²²⁰. W MFW decyzję o przyjęciu członka podejmuje Rada Gubernatorów większością 85% głosów. Warunkiem uzyskania członkostwa jest wpłata kwoty udziałowej do Funduszu oraz wypełnienie innych postanowień statutowych.

Oprócz klasyfikowania członków międzyrządowej organizacji międzynarodowej na pierwotnych i wtórnych można dokonać podziału na członków: zwyczajnych, posiadających typowy zestaw praw i obowiązków członkowskich oraz uprzywilejowanych, mający poszerzony zestaw praw (np. stali członkowie Rady Bezpieczeństwa w ONZ czy stali dyrektorzy w Radzie Administracyjnej MFW) lub ograniczony zestaw obowiązków. Członkowie uprzywilejowani zazwyczaj wywodzą się z członków pierwotnych danej organizacji.

Z kolei członkostwo niepełne, zwane inaczej częściowym, przybiera także różną postać. Najbardziej zaawansowaną jego formą jest stowarzyszenie (członkostwo stowarzyszone). Warunki członkostwa stowarzyszonego mogą być określone w statucie, w uchwale organu plenarnego lub w umowie między organizacjami międzynarodowymi a państwami bądź grupą państw.

Członkostwo stowarzyszone może występować w następujących rodzajach²²¹:

- stowarzyszenie terytoriów zależnych,
- stowarzyszenie państw chcących uzyskać status pełnego członka,
- stowarzyszenie zwyczajne,
- stowarzyszenie częściowe.

Formę stowarzyszenia terytoriów zależnych przewidywały statuty m.in. WHO, FAO, UNESCO. Ten rodzaj członkostwa należy do form zanikających. Charakteryzuje się ono tym, że terytorium państwa zależnego staje się automatycznie członkiem organizacji, gdy metropolia ma pełne prawa członkowskie. Członkowie ci korzystają jedynie z prawa do głosowania w organach pomocniczych, powołanych dla regulowania i nadzorowania współpracy organizacji z państwami stowarzyszonymi.

Stowarzyszenie państwa chcącego uzyskać status pełnego członka wybranej organizacji jest uwarunkowane przeprowadzeniem reform gospodarczych. Zazwyczaj państwo kandydujące jest wówczas wspomagane finansowo przez organizację, do której zamierza wstąpić.

²²⁰ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 331–334.

²²¹ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 61–62.

Forma stowarzyszenia zwyczajnego występuje wtedy, gdy podmiot zamierzający przystąpić do organizacji jest gotowy do pełnego członkostwa, a obecnie jest w fazie kandydowania (np. w WTO).

Umowa regulująca stowarzyszenie częściowe polega na zainicjowaniu współpracy między stroną zainteresowaną a daną organizacją tylko w określonej dziedzinie, a państwo przystępujące do stowarzyszenia nie zamierza szerzej integrować się z organizacją, czyli nie dąży do pełnego członkostwa (np. stowarzyszenie Finlandii z European Free Trade Association – EFTA).

Warto przy tym zaznaczyć, że podmiot stowarzyszony z daną międzyrządową organizacją międzynarodową nie może uczestniczyć w procesie podejmowania przez nią decyzji i nie może brać udziału we wszystkich sesjach organów danej organizacji.

Kolejną formą uczestnictwa w pracach organizacji międzynarodowej może być członkostwo częściowe, związane z reprezentacją i uczestnictwem tylko w niektórych organach (np. Szwajcaria przez szereg lat nie była członkiem ONZ, a była stroną statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości). Członkowie częściowi nie posiadają prawa do głosowania nawet w organach, w których uczestniczą, biernego prawa wyborczego, ale są natomiast zobowiązani do pokrywania niektórych kosztów działalności organizacji.

Z kolei status obserwatora może uzyskać państwo nieczłonkowskie, grupa państw lub też inna organizacja. Prawna podstawa takiego członkostwa powinna być zapisana w statucie organizacji, regulaminie wewnętrznym lub w uchwale podjętej przez odpowiedni organ – zwykle organ plenarny. Status obserwatora otrzymywany jest po złożeniu wniosku, który z kolei jest rozpatrywany przez organ plenarny organizacji. Status ten można także nabyć automatycznie, gdy państwo kandydackie spełni określone warunki (np. w United Nations Industrial Development Organization – UNIDO, gdy dany podmiot posiada taki status w Zgromadzeniu Ogólnym NZ)²²². W Zgromadzeniu Ogólnym NZ obserwatorem jest Stolica Apostolska, Palestyna oraz liczne organizacje międzynarodowe m.in.: Unia Afrykańska, Unia Europejska, Liga Państw Arabskich, Interpol.

Prawa wynikające ze statusu obserwatora są następujące²²³:

– możliwość udziału w sesjach planarnych, bez prawa do głosowania,

²²² A. Abraszewski, *Koordinacja działalności organizacji międzynarodowych w systemie Narodów Zjednoczonych*, PISM, Warszawa 1973, s. 166–174.

²²³ L. Dembiński, *The Modern Law of Diplomacy. External Missions of States and International Organizations*, Martinus Nijhoff Pub., Dordrecht 1988, s. 52.

- prawo do zabierania głosu do oraz wglądu w oficjalne dokumenty organizacji, jak np. rozporządzenia czy decyzje,
- prawo do utworzenia przedstawicielstwa, zwanego inaczej misją, przy siedzibie organizacji.

Szczególny rodzaj statusu członkowskiego został wprowadzony w 1989 r. przez Radę Europy. Kategoria gościa specjalnego powstała, aby umożliwić delegacjom parlamentów z państw Europy Środkowej uczestnictwo w posiedzeniach Zgromadzenia Rady Europy i jego komisji. Miało to na celu wspomaganie procesu demokratyzacji tych państw. Goście specjalni posiadają te same uprawnienia, co obserwatorzy. Warunkiem podstawowym uzyskania takiego statusu było przyjęcie i wprowadzenie w życie Aktu końcowego z Helsinek z 21 sierpnia 1975 r., środków zalecanych przez Konferencję KBWE oraz dwóch konwencji ONZ z 16 grudnia 1966 r. o prawach obywatelskich i politycznych oraz prawach ekonomicznych, społecznych i kulturalnych²²⁴. W rezolucji Rady Europy nr 920/1989 określono zasady korzystania ze statusu gościa specjalnego oraz szczegółową procedurę ubiegania się o ten status przez parlamenty. Obecnie żaden parlament nie posiada owego statusu. Parlament Białorusi, który posiadał go od 16 kwietnia 1992 r., został zawieszony w swoich prawach 13 stycznia 1997 r.²²⁵.

Istnieje jeszcze inny rodzaj członkostwa – członkostwo nieaktywne. Występuje ono wówczas, gdy państwo wnioskujące o wystąpienie z organizacji składa stosowną notę, wniosek ten zostaje przyjęty, a mimo to międzyrządowa organizacja międzynarodowa traktuje je jako pełnoprawnego członka. Pociąga to jednak za sobą konieczność wykonywania obowiązków członkowskich, w tym finansowych.

Z kolei ustanie członkostwa w międzyrządowej organizacji międzynarodowej jest możliwe przez²²⁶:

- wystąpienie z organizacji,
- pozbawienie praw członkowskich przez właściwy organ,
- rozwiązanie organizacji,
- ustanie podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa członkowskiego.

²²⁴ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 73.

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, op.cit., s. 359.

Każdemu państwu przysługuje prawo do wystąpienia z organizacji międzynarodowej²²⁷. Co interesujące, Karta NZ zachowuje milczenie na temat możliwości wystąpienia z ONZ. Prawo do rezygnacji z członkostwa jest przeważnie jednak zapisane w statucie międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Każda z nich wprowadziła jednak inne regulacje przewidujące możliwość wystąpienia członka. Określają to zwykle „klauzule wystąpienia” zawarte w statucie (np. art. XXVI statutu MFW), a w przypadku ich braku – prawo do wystąpienia przysługuje z tytułu suwerenności państwa. Trzeba przy tym zaznaczyć, że zgodnie z Konwencją wiedeńską o prawie traktatów jest to uzasadnione tylko wówczas, gdy strony dopuściły taką możliwość, gdy wynika to z charakteru umowy, gdy wystąpiła istotna zmiana okoliczności nieprzewidziana przez państwa lub gdy nastąpiło znaczące naruszenie umowy przez partnera²²⁸.

Sama procedura wystąpienia zazwyczaj polega na złożeniu stosownego wniosku w sekretariacie organizacji lub w organie plenarnym. Dla przykładu, w MFW art. XXVI ust. 3 statutu wymaga od występującego państwa członkowskiego uprzedniego spłacenia zobowiązań finansowych.

Organizacji międzynarodowej przysługuje prawo do zawieszenia podmiotu w prawach członka. Organizacja może podjąć taką decyzję wówczas, gdy nie dopełnia on swych obowiązków wynikających ze statutu, np. zobowiązań finansowych. Większość organizacji wprowadza możliwość opóźnienia wpłat, przeważnie o 2 lata. Zawieszony członek pozbawiony jest na określony czas prawa do podejmowania decyzji, a jeśli w terminie nie zostaną wypełnione zobowiązania, może zostać wykluczony z organizacji²²⁹, jak to miało miejsce w przypadku Czechosłowacji w 1954 r., którą pozbawiono członkostwa w Międzynarodowym Funduszu Walutowym za fałszowanie statystyk.

2.8. Mechanizm podejmowania decyzji oraz charakter prawny uchwał w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych

Proces podejmowania decyzji przez międzyrządowe organizacje międzynarodowe jest kluczowym instrumentem realizacji ich działalności. To przez ten mechanizm każda organizacja ma możliwość wypełniania swoich zadań

²²⁷ J. Kubicka, *International Organizations. Regional and Subregional Organizations in Europe*, K. Adamecki University of Economics Pub., Katowice 2009, s. 12.

²²⁸ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 173–174.

²²⁹ S. Sur, *Stosunki międzynarodowe*, op.cit., s. 345.

wewnętrznych i zewnętrznych. Zazwyczaj jednak jest on skomplikowany i długotrwały, ponieważ należy znaleźć kompromis między interesami poszczególnych państw członkowskich. Decyzje podejmowane przez organy międzyrządowych organizacji międzynarodowych są zatem wypadkową stanowisk państw członkowskich, a ich treść określa w zasadzie porozumienie osiągnięte na podstawie zbieżnych interesów przez członków spełniających wymagania procedury głosowania. Jednocześnie należy podkreślić, że państwa silne gospodarczo i politycznie zazwyczaj mają możliwość przeforsowania najkorzystniejszego dla siebie rozwiązania²³⁰. W związku z tym mechanizm podejmowania decyzji jest procesem wieloetapowym.

Pierwszą fazą, poprzedzającą głosowanie, jest projekt uchwały zgłaszany przez wnioskodawcę – zwykle przez państwo członkowskie lub ich grupę. W ONZ prawo do inicjatywy uchwałodawczej mogą mieć również państwa nieczłonkowskie (w przypadku rozpatrywania sporów) oraz organizacje pozarządowe mające status konsultacyjny przy Radzie Gospodarczo-Społecznej. W międzyczasie różne organy międzyrządowej organizacji międzynarodowej prowadzą prace przygotowawcze oraz analizują przedstawiony projekt. Jest to faza konsultacji, w której trakcie następuje zapoznanie się z interesami, stanowiskami, opiniami państw członkowskich, fachowymi ekspertyzami oraz badaniami dotyczącymi danego problemu, zarówno w organach głównych, jak i pomocniczych. Kolejny etap to dyskusja, często na forum ogólnym, podczas której zgłaszane są zmiany lub uzupełnienia do propozycji. Prowadzone są również negocjacje polegające na wzajemnym przekonywaniu się oraz ustępstwach w dążeniu do porozumienia. Czwarta faza to głosowanie nad przyjęciem projektu²³¹, które przebiega zgodnie z jedną z poniższych reguł:

- na zasadzie jednomyślności,
- na zasadzie większości głosów,
- w formie głosowania ważonego,
- przez konsensus.

Według zasady jednomyślności bezwzględnej, aby dana uchwała zapadła, wymagana jest zgoda wszystkich członków. Przy jednomyślności względnej nie są brane pod uwagę głosy członków nieobecnych i wstrzymujących się od głosowania. Podejmowanie decyzji przy zastosowaniu zasady jednomyślności jest zazwyczaj długotrwałym procesem, co zmniejsza efektywność działalności

²³⁰ R.W. Stone, *Controlling Institutions, International Organizations and the Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, s. 31.

²³¹ T. Grzeszczyk, *Organizacje międzynarodowe. Poradnik...*, op.cit., s. 44–46.

międzypaństwowej organizacji międzynarodowej²³². Obecnie ten sposób głosowania jest stosowany tylko w nielicznych organizacjach międzynarodowych o wąskim składzie członkowskim przy podejmowaniu uchwał dotyczących kluczowych spraw dla danej organizacji, np. podczas zmiany statutu²³³.

Podczas podejmowania decyzji według zasady większości głosów wyróżnić można następujące rodzaje tego głosowania²³⁴:

- zwykła większość,
- bezwzględna większość,
- kwalifikowana większość.

Zwykła większość występuje wtedy, gdy większość państw głosujących opowie się za przyjęciem danej uchwały. Głosy wstrzymujące nie są brane pod uwagę. Głosowanie z zastosowaniem bezwzględnej większości kończy się powodzeniem, jeżeli ponad połowa członków głosowania będzie za daną decyzją. Głosy państw wstrzymujących się wywołują praktycznie identyczny skutek jak głosy oddane przeciw głosowanej decyzji (np. procedura ta jest stosowana przy wyborze sędziów MTS). Ostatnia z przedstawionych powyżej większości, czyli większość kwalifikowana, jest wyrażana za pomocą ułamka. Zazwyczaj jest to większość 2/3 lub 3/4 głosów obecnych i głosujących²³⁵. W Zgromadzeniu Ogólnym NZ sprawy ważne podejmowane są większością 2/3 głosów członków obecnych i głosujących (art. 18 Karty NZ).

W niektórych międzypaństwowych organizacjach międzynarodowych występuje głosowanie ważne²³⁶. System ten opiera się na założeniu, że różne państwa mają różną liczbę głosów, która może być uzależniona np. od potencjału ekonomicznego albo od wkładu finansowego danego członka do kapitału zakładowego (np. jak w MFW). Zasada ta zapobiega sytuacji, w której zostałaby podjęta decyzja stojąca w sprzeczności z interesami państw dysponujących środkami finansowymi lub merytorycznymi na jej realizację²³⁷.

Ostatnia z przedstawionych zasad to konsensus, czyli porozumienie osiągnięte drogą negocjacji, które są prowadzone do momentu osiągnięcia kompromisu akceptowanego przez wszystkie państwa członkowskie²³⁸. Zaletą tego roz-

²³² K. Kocot, *Organizacje międzynarodowe: systematyczny...*, op.cit., s. 90.

²³³ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 68.

²³⁴ Ibidem, s. 68–69.

²³⁵ P. Czubik, B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, op.cit., s. 18.

²³⁶ J. Kranz, *Głosowanie ważne w organizacjach międzynarodowych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1982, s. 9–14.

²³⁷ T. Grzeszczyk, *Organizacje międzynarodowe. Poradnik...*, op.cit., s. 46.

²³⁸ E.B. Haas, *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, University of California, Berkeley 1990, s. 70.

wiązania jest to, że w podejmowaniu decyzji udział biorą wszyscy członkowie danej organizacji. Z drugiej strony, metoda ta ma również wadę, gdyż proces ten jest rozciągnięty w czasie oraz decyzje, które zapadną, mogą zostać sformułowane w sposób ogólny. W związku z tym istnieje ryzyko dowolności interpretacji takiej decyzji przez poszczególne państwa²³⁹.

Decyzje wyrażające wolę międzrządowej organizacji międzynarodowej podejmowane są przez organy główne. Najważniejsze decyzje mają formę uchwał wydawanych przez plenarne organy międzrządowe. Szczególnie ważne jest określenie znaczenia prawnego tych decyzji²⁴⁰. Niektóre decyzje w postaci reguł prawa wewnętrznego kierowane są do samej organizacji, w celu zapewnienia jej sprawnego funkcjonowania. Należą do nich m.in. regulaminy wewnętrzne organów, przepisy dotyczące funkcjonariuszy. Mają one z natury moc bezwzględnie obowiązującą dla wszystkich członków, są tzw. decyzjami administracyjnymi²⁴¹. Decyzje kierowane do państw (na zewnątrz) są podejmowane w wyniku reakcji na problemy powstające w otoczeniu międzynarodowym. Ze względu na suwerenny charakter państw członkowskich sprowadzają się one do formalnie nieobowiązujących zaleceń²⁴², chyba że statut przewiduje inaczej. Mają zatem charakter konsultacyjny. Mimo to zalecenia podejmowane przez organy organizacji międzynarodowych, wyrażając jej stanowisko i wolę, stanowią współcześnie ważny środek oddziaływania na postępowanie państw²⁴³.

Międzrządowe organizacje międzynarodowe mogą jednak tworzyć międzynarodowe normy zwyczajowe w postaci uchwał czy decyzji sądowych, które rzeczywiście i stale są wykonywane (praktyka), a organizacje międzynarodowe i państwa są powszechnie przekonane o ich prawnie wiążącym oraz potrzebnym charakterze²⁴⁴ (np. zasada wolności przestrzeni kosmicznej).

²³⁹ W.J. Feld, R.S. Jordan, L. Hurwitz, *International Organizations: a Comparative...*, op.cit., s. 134–135.

²⁴⁰ W. Morawiecki, *Zagadnienia optymalizacji decyzji organizacji międzynarodowej*, w: *Stosunki międzynarodowe. Problemy badań i teorii*, red. A. Bondar, W.J. Szczepański, PWN, Warszawa 1983, s. 115–116.

²⁴¹ M. Zieliński, *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Oficyna Wydawnicza Waclaw Walasek, Katowice 2011, s. 30, 67.

²⁴² A. Abraszewski, *Koordinacja działalności organizacji...*, op.cit., s. 217.

²⁴³ W. Morawiecki, *System organizacji międzynarodowych*, w: *Polska nauka o organizacjach międzynarodowych*, red. K. Michałowska-Gorywoda, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1993, s. 18–19.

²⁴⁴ M. Virally, *Unilateral Acts of International Organizations*, w: *International Law: Achievements and Prospects*, ed M. Bedjaoui, Martinus Nijhoff Pub., Dordrecht–Boston–London 1991, s. 259.

Uchwały organizacji międzynarodowych mogą wchodzić w życie²⁴⁵:

- bezpośrednio po ich uchwaleniu,
- po upływie konkretnego czasu od ich podjęcia,
- w wyniku zaaprobowania przez inny organ danej organizacji międzynarodowej,
- po upływie pewnego czasu, gdy nie zostanie zgłoszony sprzeciw określonej liczby państw,
- po ich ratyfikowaniu, przyjęciu lub uznaniu przez odpowiednie organy państwowe państw członkowskich organizacji międzynarodowej.

Każda międzyrządowa organizacja międzynarodowa, by dobrze wypełniać swoje cele i funkcje, prowadzić działalność operacyjną wewnętrzną i zewnętrzną, oprócz sprawnego mechanizmu podejmowania decyzji potrzebuje środków finansowych na pokrycie kosztów swego funkcjonowania. Wydatki administracji wewnętrznej wynikają z samego faktu istnienia organizacji. Oczywiście jest, że konieczne są również środki finansowe, nierzadko znaczące, na pokrycie kosztów działalności zewnętrznej. Brak zasobów finansowych w dyspozycji organizacji wiązałby się z koniecznością zawieszenia, następnie zaprzestania działalności organizacji, a w konsekwencji jej rozwiązania.

²⁴⁵ T. Łoś-Nowak, *Organizacje międzynarodowe: niepaństwowi...*, op.cit., s. 61–62.

FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI MIĘDZYRZĄDOWYCH ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

3.1. Sposoby finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych

Istotny wpływ na funkcjonowanie każdej organizacji międzynarodowej oraz na możliwości i sposób realizacji jej zadań mają zasoby finansowe, którymi w danym momencie dysponuje. Finansowanie działalności międzyrządowej organizacji międzynarodowej związane jest z pozyskiwaniem środków finansowych, zarządzaniem nimi oraz ich efektywnym wykorzystaniem w celu prowadzenia działalności wewnętrznej oraz zewnętrznej przez daną organizację i zasadniczo jest przedmiotem międzynarodowego prawa finansowego²⁴⁶. Finansowanie działalności tych podmiotów jest nierozzerwalnie związane ze stanem stosunków międzynarodowych, na które z kolei ma wpływ sytuacja gospodarcza i polityczna na świecie oraz realizacja zasady koegzystencji. W tej grupie problemów badawczych wyróżnia się zasadniczo dwa paradygmaty: finansowanie działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych o charakterze ogólnogospodarczym oraz międzyrządowych międzynarodowych organizacji finansowych. Finansowanie działalności międzyrządowej organizacji międzynarodowej następuje przeważnie w konsekwencji przyjęcia wiążącej uchwały budżetowej przez organ plenarny²⁴⁷, zgłoszenia deklaracji co do wysokości dotacji lub – w organizacjach finansowych – zapisu w statucie bądź innym akcie prawnym dotyczącego wysokości i warunków wkładu do kapitału zakładowego.

²⁴⁶ Międzynarodowe prawo finansowe reguluje m.in. gospodarkę pieniężną międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Podmioty te prowadzą skomplikowaną gospodarkę budżetową wykazującą szereg odrębności wynikających z ich międzynarodowego charakteru i leżących u podstaw międzynarodowego prawa finansowego – umów międzynarodowych. J. Głuchowski, *Międzynarodowe prawo finansowe*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 96.

²⁴⁷ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 188.

Stałym, podstawowym i niezbędnym do egzystencji źródłem finansowania międzyrządowych organizacji międzynarodowych jest budżet zwyczajny (administracyjny). Brak środków finansowych w tym budżecie wiązałby się z koniecznością rozwiązania danej organizacji. Budżet zwyczajny określa liczbowo plan działalności, zasady finansowania oraz niezbędne koszty i wydatki danej organizacji. Ważnym etapem w finansowaniu międzyrządowej organizacji międzynarodowej jest proces przygotowywania jej budżetu zwyczajnego. Źródłem finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych mogą być również budżety nadzwyczajne (operacyjne, inwestycyjne, fundusze specjalistyczne), kapitał zakładowy w międzyrządowych międzynarodowych organizacjach finansowych oraz dochody pozabudżetowe. Generalnie każda międzyrządowa organizacja międzynarodowa posiada autonomiczne zasoby finansowe. Odstępstwem od tej reguły są powiązania finansowe ONZ z organizacjami wyspecjalizowanymi Narodów Zjednoczonych²⁴⁸ (z wyjątkiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Grupy Banku Światowego)²⁴⁹.

Budżety międzyrządowych organizacji międzynarodowych można podzielić na dwie części. Pierwsza zawiera zestawienie dochodów, druga zaś wydatków. Część dochodowa zawiera wyliczenie źródeł dochodów organizacji oraz przewidywaną ich wysokość w okresie budżetowym. Można je zasadniczo podzielić na pięć grup, tzn.: składki członkowskie, inne dochody własne organizacji, dobrowolne dotacje, jednorazowe wpłaty członkowskie, pożyczki. Część zawierająca koszty jest zwykle pod względem treści obszerniejsza od strony dochodowej. Zestawione są w niej w sposób szczegółowy wysokość oraz przeznaczenie przewidywanych grup wydatków²⁵⁰. Struktura wydatków międzyrządowych organizacji międzynarodowych zależy od zadań, do których realizacji zostały one powołane. Wydatki w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych można generalnie podzielić na administracyjne (działalność wewnętrzna organizacji) i operacyjne (działalność zewnętrzna organizacji) oraz na zwyczajne (przewidziane w statucie) i nadzwyczajne (nieprzewidziane w statucie), które są podejmowane na podstawie bieżących decyzji organów międzyrządowej organizacji międzynarodowej, zazwyczaj zwykłą większością

²⁴⁸ Organizacje wyspecjalizowane NZ posiadają własne budżety, które są jednak często powiązane z budżetem regularnym ONZ. Podstawę prawną tych powiązań stanowią postanowienia aktów założycielskich organizacji wyspecjalizowanych NZ. Korzenie tych regulacji tkwią w treści Paktu Ligi Narodów „Rada może postanowić, że wydatki biur i komisji poddanych władzy Ligi zostaną zaliczone do wydatków Sekretariatu”.

²⁴⁹ D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, Stevens & Sons Ltd, London 1963, s. 333.

²⁵⁰ Z.M. Klepacki, *Encyklopedia teorii i praktyki...*, op.cit., s. 290.

głosów. Odpowiadają one zatem interesom jedynie określonej grupy państw członkowskich²⁵¹. Wydatki międzyrządowych organizacji międzynarodowych wynikają więc, jak już to stwierdzono, z funkcjonowania oraz rodzaju i zakresu ich działalności.

Regułą jest, że różne rodzaje działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych finansowane są z odmiennych źródeł. Z praktyki działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych wykształciła się prawidłowość innego sposobu pokrywania kosztów działalności wewnętrznej – zwykle z budżetu zwyczajnego, i zewnętrznej – głównie z budżetu operacyjnego lub kapitału zakładowego. Wynika to z kilku przyczyn. Pierwszą z nich jest różnica w wysokości tych kosztów. Wydatki wewnętrzne, chociaż wykazują stały wzrost, utrzymywane są jednak na kontrolowanym i przewidywalnym poziomie²⁵². Inaczej przedstawiają się rozmiary działalności zewnętrznej międzyrządowych organizacji międzynarodowych. W związku z coraz większą skalą problemów gospodarki światowej, jakie podejmują się finansować międzyrządowe organizacje międzynarodowe w ramach działalności zewnętrznej (programy pomocy gospodarczej, społecznej, humanitarnej, pokojowej, technicznej), wydatki te osiągają znaczne rozmiary oraz wykazują tendencję do nieograniczonego wzrostu. Pokrywanie kosztów działalności zewnętrznej międzyrządowej organizacji międzynarodowej może dotyczyć również usuwania negatywnych zjawisk, za które odpowiedzialność ponoszą tylko niektóre państwa. Wreszcie zewnętrzna działalność organizacji międzynarodowej nie musi leżeć w interesie wszystkich członków lub w równym stopniu służyć ich interesom, niekiedy może nawet godzić w interesy części jej członków²⁵³. Jednocześnie realizacja zewnętrznych funkcji operacyjnych nie jest niezbędna do utrzymania egzystencji organizacji jako stałego mechanizmu współpracy państw członkowskich.

Dzięki środkom finansowym, które są w posiadaniu danej międzyrządowej organizacji międzynarodowej, mogą być zatem realizowane cele statutowe, a także działalność zewnętrzna organizacji. Z punktu widzenia interesów danego państwa członkowskiego niezwykle istotna jest nie tylko wysokość przychodów organizacji międzynarodowej (ze względu na obciążenie

²⁵¹ Z.M. Klepacki, *Finansowanie organizacji międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1967, nr 9(186), s. 91.

²⁵² Są to wydatki zwyczajne, zatwierdzone okresowo w budżecie administracyjnym na dany okres budżetowy za zgodą państw członkowskich przez organ plenarny, zwykle kwalifikowaną większością głosów.

²⁵³ W. Morawiecki, K. Michałowska-Gorywoda, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, Wyd. Uczelniane SGPiS, Warszawa 1985, s. 158–159.

poszczególnych państw wpłatami do danej organizacji) i wydatków (na rzecz danych państw), ale również podział zasobów finansowych na konkretne cele, które są dla członka najbardziej priorytetowe. Z tym problemem związany jest ściśle bilans kosztów i korzyści członkostwa państwa w danej organizacji międzynarodowej. Na ten temat będzie mowa szerzej w dalszej części niniejszej pracy.

Za przygotowanie planów finansowych w międzyrządowej organizacji międzynarodowej odpowiada zwykle organ administracyjny. Opracowuje je zwykle przez uaktualnienie danych z poprzedniego roku obrachunkowego. Następnie biuro budżetowe organu administracyjnego zestawia te projekty i na ich podstawie przygotowuje wstępny projekt budżetu. Taki projekt może być przedłożony do konsultacji organom niezależnym, organom wykonawczym oraz szefowi międzyrządowej organizacji międzynarodowej. Projekt budżetu zatwierdza organ naczelny organizacji międzynarodowej przez przyjęcie uchwały budżetowej.

Administrowanie finansami w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych spoczywa z kolei na organach wykonawczych lub jednostkach administracyjnych. Wobec nieprzewidzianego wzrostu kosztów podmioty te, na mocy regulacji prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowej, mogą dokonywać również nowelizacji wpłat członkowskich w ciągu trwania danego roku obrachunkowego.

Z finansowaniem działalności organizacji międzynarodowej związane jest także prowadzenie rachunkowości. Gromadzone oraz przetwarzane dane liczbowe dotyczące sytuacji majątkowej oraz działalności organizacji międzynarodowej pełnią funkcję kontrolno-informacyjną w odniesieniu do danej organizacji. Statystyki pozwalają również na zarządzanie bieżącymi funduszami organizacji międzynarodowej, informują o poprzednich wydatkach, a także ułatwiają planowanie przyszłych. Prowadzone są one w jednostkach rozrachunkowych typowych dla danej organizacji (może być to np. waluta miejsca siedziby organizacji, dolar amerykański, euro, SDR). Rachunkowość międzyrządowej organizacji międzynarodowej powinna być prowadzona w taki sposób, by dane były porównywalne oraz obejmowały wszystkie zdarzenia, które mają konsekwencje majątkowe.

Przygotowanie i wykonanie budżetów w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych podlega kontroli. Kontrolowane są również wszelkie sprawozdania finansowe. Monitorowaniem finansowym w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych mogą zajmować się organy powołane w tym celu, ciała zewnętrzne lub niezależni audytorzy. Kontrola ta polega na porównaniu

obowiązującego stanu prawnego, tzn. stanu pożądanego, z rzeczywistym, a także na nadzorze kontrolowanej działalności. Zadaniem kontrolera jest ustalenie normy – wzorca pożądanego postępowania, a następnie porównanie postępowania z daną normą. W momencie stwierdzenia nieprawidłowości, tzn. różnicy między stanem pożądanym a rzeczywistym, kontrolujący wszczyna postępowanie i w pierwszej kolejności zaleca wyjaśnienie oraz usunięcie tych nieprawidłowości²⁵⁴. Następnie może wskazać winnych i wystąpić o ich ukaranie. Kontrola finansów w organizacji międzynarodowej powinna być immanentną częścią procesu zarządzania, ograniczać możliwość wystąpienia błędów czy oszustw, pozwalać minimalizować koszty oraz stanowić podstawę bezpiecznej i stabilnej działalności danej międzyrządowej organizacji międzynarodowej²⁵⁵.

3.2. Budżet zwyczajny międzyrządowych organizacji międzynarodowych

Obowiązek przygotowania projektu budżetu zwyczajnego międzyrządowej organizacji międzynarodowej spoczywa najczęściej na kierowniku organu administracyjnego. W praktyce jednak poszczególne jednostki tego organu przygotowują projekty wydatków poszczególnych organów organizacji w oparciu o zestawienie wydatków z poprzedniego roku. Następnie, jak już wspomniano, biuro budżetowe organu administracyjnego zestawia te projekty i na ich podstawie przygotowuje wstępną wersję budżetu zwyczajnego międzyrządowej organizacji międzynarodowej. Projekt ten jest następnie konsultowany z organem ekspertów, niezależnych zarówno od organu administracyjnego, jak i od członków organizacji międzynarodowej. Po rozpatrzeniu i ewentualnym uwzględnieniu uwag ekspertów projekt jest przesyłany przez kierownika organu administracyjnego odpowiedniemu organowi w celu jego uchwalenia. W niektórych organizacjach przed przesłaniem projektu budżetu zwyczajnego do zatwierdzenia potrzebna jest zgoda organu wykonawczego organizacji (np. w IAEA) lub konsultacja organu parlamentarnego (np. w Radzie Europy). W zdecydowanej większości międzyrządowych organizacji międzynarodowych budżet zwyczajny jest zatwierdzany przez organ plenarny. Ze względu na dużą wagę tego typu decyzji, jej podjęcie w międzyrządowych organizacjach

²⁵⁴ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 205.

²⁵⁵ H. Soczówka, *Standaryzacja podstawą rozwoju audytu wewnętrznego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2011, nr 9, s. 85.

międzynarodowych o małej liczbie członków następuje przez jednomyślność, a w organizacjach o dużej liczbie członków – kwalifikowaną większością głosów²⁵⁶.

Jak już wcześniej to podkreślano, budżet administracyjny uwzględnia preliminowany całokształt wpływów i wydatków wewnętrznych organizacji, bez których organizacja nie mogłaby funkcjonować²⁵⁷. Niekiedy w skład wydatków tego budżetu wchodzi pewne wydatki zewnętrzne. Zdarza się, że wobec braku zainteresowania większości członków organizacji niektórymi przedsięwzięciami zewnętrznymi i wobec tego niemożnością stworzenia funduszy nadzwyczajnych, państwa lub grupy państw wywierają nacisk na wprowadzenie do budżetu administracyjnego wydatków na zewnętrzną działalność operacyjną²⁵⁸. Zwykle jednak nie stanowią one poważnej grupy wydatków z budżetu zwyczajnego.

W międzyrządowych organizacjach międzynarodowych budżet administracyjny ustalany jest na rok, 2 lub dłużej. Może obejmować rok kalendarzowy lub rozpoczynać się i kończyć w innym terminie niż rok kalendarzowy²⁵⁹. W konsekwencji przyjęcia przez uprawniony do tego organ organizacji wiążącej uchwały dotyczącej budżetu administracyjnego następują wpływy do organizacji oraz wydatkowane są środki finansowe na działalność statutową, tzn. głównie na działalność wewnętrzną.

Budżety zwyczajne międzyrządowych organizacji międzynarodowych mogą być tworzone w dwojaki sposób. W przypadku gdy szacowany jest najpierw przewidywany poziom wydatków na nadchodzący rok budżetowy, a następnie uzyskana kwota dzielona jest na wszystkie państwa członkowskie, tworzony budżet administracyjny określa się mianem budżetu wydatkowego. Wydaje się, że metoda ta sprzyja sprawnemu pokrywaniu kosztów działalności organizacji, ze względu na to, że prognozowane wydatki determinują wymagany i pożądany poziom dochodów. Budżety międzyrządowej organizacji międzynarodowej zwykle tworzone są jednak odmiennie, czyli metodą dochodową. Wówczas najpierw znane są dochody, których poziom jest ustalony i względnie stały w czasie, a do tych wielkości dostosowuje się wydatki.

Podstawowym źródłem wpływów do budżetu zwyczajnego są obowiązkowe składki wszystkich członków. Jest to pewne i zasadniczo proste do

²⁵⁶ Z.M. Klepacki, *Encyklopedia teorii i praktyki...*, op.cit., s. 290–291.

²⁵⁷ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie...*, op.cit., s. 125.

²⁵⁸ Jest to praktyka stosowana np. w budżecie regularnym ONZ. Problematyka ta będzie szerzej przeanalizowana w rozdziale IV niniejszej pracy.

²⁵⁹ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 285.

wyegzekwowania źródło finansowania wydatków międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Obowiązek płacenia składek jest najczęściej sankcjonowany przepisami statutowymi. Przewidują one zwykle automatyczne zawieszenie w prawach członka zalegającego z wpłacaniem składek za określony okres (zwykle 2 lata) lub zawieszenie w prawach członka na mocy decyzji organu plenarnego²⁶⁰. Gdy państwo przez dłuższy czas nie reguluje swoich obowiązkowych zobowiązań finansowych wobec międzyrządowej organizacji międzynarodowej, może zostać ostatecznie nawet z niej wykluczone. Jednak procedura pozbawienia członkostwa, jak wyjaśniano to w poprzednim rozdziale niniejszej pracy, jest procesem długotrwałym i skomplikowanym, dlatego przypadki takiego egzekwowania zaległości finansowych od członków są bardzo rzadkie.

Statuty pierwszych organizacji międzynarodowych z reguły szczegółowo precyzowały udziały członkowskie każdego państwa lub – rzadziej – były one przedmiotem umowy międzynarodowej. Współcześnie akty założycielskie większości międzyrządowych organizacji międzynarodowych upoważniają przeważnie do ustalania oraz zmiany udziałów członkowskich organ plenarny organizacji.

Do I wojny światowej, ze względu na niewielkie rozmiary budżetów administracyjnych międzyrządowych organizacji międzynarodowych, co było spowodowane zazwyczaj wąskimi kompetencjami tych podmiotów oraz małą liczbą członków, składki mogły być wnoszone przez wszystkie państwa w równych częściach. Stanowiło to potwierdzenie zasady suwerennej równości państw. Jednak w organizacjach o większych wydatkach administracyjnych zaczęto już wówczas nierównomiernie obciążać członków kosztami działalności wewnętrznej. Stosowano głównie system podziału członków na różne klasy ze względu na ich możliwości finansowe lub znaczenie dla organizacji. Państwa członkowskie zaliczane były do danej klasy wysokości wpłat przeważnie na podstawie statutu lub decyzji organu naczelnego. Niekiedy organizacja międzynarodowa pozostawiała wybór klasy składki samym państwom członkowskim, które ze względów prestiżowych wybierały klasę wyższą niż ta, która obowiązywałaby je z racji ich możliwości lub sytuacji. Zwykle w organizacjach stosujących ten system występowało kilka klas wysokości składki członkowskiej, które podzielone były na jednostki budżetowe. Po oszacowaniu ogólnej sumy wydatków w danym okresie budżetowym dzielono je przez ogólną sumę jednostek przypadających na wszystkich członków. Po wyliczeniu wartości jednej jednostki

²⁶⁰ K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1., op.cit., s. 284.

budżetowej ustalano wysokość składki, mnożąc ją przez liczbę jednostek przypadających danemu państwu członkowskiemu w danej klasie²⁶¹. Metoda ta niedostatecznie różnicowała składki członkowskie pod względem liczby i rozpiętości klas; brak było także wyraźnych kryteriów ustalania wpłat. W konsekwencji w poszczególnych grupach znajdowały się państwa o różnych znamionach gospodarczych i politycznych, a różnicowanie składek było przypadkowe, ponieważ wynikało ze zbyt ogólnikowych przesłanek klasyfikacji. Konieczne stało się zatem doprecyzowanie kryteriów dywersyfikacji składek członkowskich oraz znalezienie syntetycznego, a zarazem elastycznego miernika²⁶².

Obecnie w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych stosowany jest przeważnie system nierównego obciążania członków kosztami działalności organizacji. Związane jest to z różnymi możliwościami płatniczymi poszczególnych członków oraz różnym stopniem ich zaangażowania w działalność danej międzyrządowej organizacji międzynarodowej. Wysokość składki członkowskiej jest ustalana najczęściej na podstawie skali procentowej, w dalszym ciągu biorąc pod uwagę obiektywne wskaźniki ekonomiczne (głównie potencjał gospodarczy) danego członka lub znaczenie państwa w dziedzinie, w której prowadzi działalność dana organizacja.

Statuty współczesnych międzyrządowych organizacji międzynarodowych nadal nie precyzują kryteriów, na podstawie których ma być obliczany udział członkowski poszczególnych państw do budżetu zwyczajnego. Do dziś nie zastosowano ujednoliconego mechanizmu obliczania składki w oparciu o wskaźniki ekonomiczne. Dlatego międzyrządowa organizacja międzynarodowa może wybrać inne niż poziom rozwoju gospodarczego (mierzony zazwyczaj za pomocą DNB czy DNB *per capita*) wskaźniki, jak choćby liczbę ludności danego państwa, wielkość zasobów danego surowca w organizacjach surowcowych bądź udział państwa w międzynarodowym handlu określonymi dobrami w organizacjach handlowych, i według nich ustalać procentową skalę zobowiązań finansowych swoich członków. W poszczególnych międzyrządowych organizacjach międzynarodowych stosowane są różne sposoby obliczania skali udziałów członkowskich. Zatem poszczególne międzyrządowe organizacje międzynarodowe mają charakterystyczne tylko dla siebie skale procentowe.

Często zdarza się, że najwyższa wpłata do budżetu zwyczajnego jest nawet kilkaset razy wyższa od najniższej. Dlatego też w niektórych międzyrządowych

²⁶¹ W. Morawiecki, K. Michałowska-Gorywoda, J. Woźnowski, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, op.cit., s. 167–168.

²⁶² M. Wersalski, *Prawnofinansowe zagadnienia składek w organizacjach międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 8–9, s. 315.

organizacjach międzynarodowych ustalana jest jednocześnie maksymalna i minimalna wartość procentowa składki lub tylko maksymalna albo tylko minimalna. Dąży się zatem do realizacji zasady równości praw i obowiązków członków organizacji międzynarodowej przy jednoczesnym zabezpieczeniu przed dominacją jednego państwa bądź małej grupy państw w organizacji²⁶³. Jednocześnie należy zaznaczyć, że jak dotychczas brak jest prawnego uregulowania oraz ekonomicznego uzasadnienia tych postanowień. W niektórych międzyrządowych organizacjach międzynarodowych zróżnicowane traktowanie członków ma służyć realizacji tzw. sprawiedliwości wyrównawczej (w wyniku większych dla tych podmiotów transferów środków finansowych) i być swoistą rekompensatą z tytułu ich ubóstwa lub trudnych wydarzeń w przeszłości²⁶⁴.

Wciąż prowadzone są dyskusje oraz badania na forum międzyrządowych organizacji międzynarodowych, które miałyby doprowadzić do ujednoczenia kryteriów poboru składek oraz ustalenia ich metodologii. Nie jest to zadanie proste ze względu na brak jednolitych postanowień prawnomiędzynarodowych, zróżnicowane priorytety działalności organizacji, a także nie zawsze spójne interesy państw członkowskich. Dlatego też składki członkowskie wywołują liczne kontrowersje w dyskusji na temat reformy finansowania działalności współczesnych międzyrządowych organizacji międzynarodowych.

Składki członkowskie płacone są przeważnie co roku, rzadko w ratach (raz na kwartał lub pół roku) w walucie, w której dokonywana jest większość wydatków danej organizacji (najczęściej w walucie państwa siedziby organizacji) lub we wskazanej przez organizację walucie wymiennej²⁶⁵. Niekiedy część wpłaty do międzyrządowej organizacji międzynarodowej może być dokonana w walucie narodowej. Zdarza się, że mogą być to waluty niewymienne, niespełniające założenia ekwiwalentności i dobrowolności aktu wymiany, kontrolowane przez władze monetarne państwa (często obrót nimi oraz transfer za granicę jest ograniczony i monitorowany).

Ze względu na zmiany wskaźników ekonomicznych państw członkowskich procentowa skala składek jest co pewien czas rewidowana (zwykle co 2–3 lata). Ponadto zmienia się ona również w przypadku przyjęcia nowych członków do organizacji międzynarodowej oraz w związku ze zmianą roli państw

²⁶³ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 198.

²⁶⁴ Ibidem, s. 191.

²⁶⁵ MFW w statucie zdefiniował walutę wymienną. Jest nią waluta, którą można wymienić bez ograniczeń i która ma wartość wymienną opartą na określonym kursie wymiany. W. Rutkowski, *Warunki częściowej wymiennalności złotego*, „Bank i Kredyt” 1989, nr 8–9, s. 38.

członkowskich w dziedzinie, którą zajmuje się dana międzyrządowa organizacja międzynarodowa.

Należy tu nadmienić, że obecnie w organizacjach międzynarodowych coraz częściej składki członkowskie wpłacane są z opóźnieniem. Wynika to z różnych przyczyn. Do głównych zaliczane są: niejasności budżetowe w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych, chęć wywarcia nacisku przez członka na organizację, by osiągnąć doraźny cel polityczny, trudności finansów publicznych państwa członkowskiego, a także ubóstwo. Na temat problemów dotyczących finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy. Jednocześnie, jak to już wyjaśniono, sankcje za zwłokę we wpłatach składki członkowskiej przewidziane są zazwyczaj w przypadku znacznych zaległości. Dlatego też, by zapewnić płynność finansową w organizacjach międzynarodowych, tworzone są specjalne fundusze rezerwowe, z bezpośrednich wpłat członków bądź też z zysków wygenerowanych przez międzyrządową organizację międzynarodową.

Ze składek członkowskich pokrywane są tzw. wydatki administracyjne netto, tzn. te, które pozostają po odjęciu od pełnej kwoty wydatków tej jej części, która jest pokrywana z innych źródeł dochodów organizacji²⁶⁶, głównie ze źródeł własnych.

Jednocześnie należy podkreślić, że wydatki ujęte w budżecie administracyjnym w międzyrządowych międzynarodowych organizacjach finansowych nie są pokrywane ze składek członkowskich²⁶⁷, lecz z dochodów własnych organizacji (uzyskiwane są one m.in. z eksploatacji kapitału zakładowego, tj. z opłat pobieranych od udzielonych pożyczek lub uiszczanych za świadczone przez organizację usługi). Dochody te są wystarczająco wysokie, by sfinansować wydatki administracyjne tych organizacji.

Do stałych kosztów administracyjnych międzyrządowej organizacji międzynarodowej należy zakup lub dzierżawa oraz eksploatacja majątku nieruchomości oraz ruchomego – sprzętu, materiałów biurowych, mebli, wyposażenia. Szczególnie istotną część wydatków administracyjnych stanowi zakup oraz eksploatacja wyposażenia i urządzeń w organizacjach międzynarodowych, których działalność ma charakter instytutów lub laboratoriów naukowo-badawczych. Drugą ważną pozycję w stałych kosztach administracyjnych międzyrządowych

²⁶⁶ K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t.1., op.cit., s. 290.

²⁶⁷ Dochody międzyrządowych międzynarodowych organizacji finansowych są na tyle wysokie, że zapewniają im niezależność finansową od swoich członków. W organizacjach tych nie pobiera się zatem składek członkowskich na pokrywanie kosztów administracji wewnętrznej.

organizacji międzynarodowych stanowią koszty związane z pracą personelu organizacji. Aparatem administracyjnym w organizacji są urzędnicy różnego szczebla poszczególnych jednostek, którzy pracują na podstawie umowy o pracę zawartej z daną międzyrządową organizacją międzynarodową. Składają się na nie przede wszystkim płace personelu oraz koszty związane z jego zabezpieczeniem socjalnym. Często rozbudowane świadczenia socjalne są znaczącym obciążeniem finansowym dla organizacji międzynarodowych. Również zarobki funkcjonariuszy międzynarodowych są wyższe niż płace służby cywilnej w państwach. Jednak argumentem przemawiającym za wysokimi pensjami i przywilejami dla urzędników międzyrządowych organizacji międzynarodowych jest konieczność zapewnienia im wysokiego standardu życia, by nie byli podatni na korupcję. Do stałych kosztów administracyjnych zaliczane są również koszty odbywania sesji organów, takie jak wynajem dodatkowych sal czy zatrudnienie dodatkowego personelu, tłumaczenia dokumentów, zakup ekspertyz i analiz oraz koszty przejazdu personelu. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych koszty udziału w sesjach przedstawicieli narodowych pokrywane są przez państwa, które ich delegowały²⁶⁸. Do stałych wydatków administracyjnych zaliczane są także tzw. koszty ogólne. Składają się na nie przede wszystkim opłaty za media, prowadzenie dokumentacji i tłumaczeń (obowiązkowo na języki oficjalne organizacji) oraz koszty opracowywania i wydawania publikacji organizacji.

Koszty administracji wewnętrznej wykazują w czasie tendencję wzrostową. Może być to spowodowane naturalnym rezultatem rozwoju działalności organizacji – wzrostem składu członkowskiego, ekspansją strukturalną organizacji zawiązaną z obsługą coraz liczniejszych sesji organów głównych i pomocniczych, rozbudową priorytetów działalności organizacji, prowadzeniem większej liczby bądź bardziej kosztownych prac naukowo-badawczych, potrzebą zbierania i przetwarzania danych. Wzrost kosztów administracji wewnętrznej może wynikać również z przerostu personelu administracyjnego, niekiedy jego braku kompetencji czy mało efektywnej lub nierzetelnej pracy, a także zbyt dużego biurokratyzowania działań administracyjnych, co spowalnia często proces podejmowania decyzji. Biurokracja w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych kojarzona jest zwykle negatywnie, jako zespół niepotrzebnych działań i zadań²⁶⁹. Z założenia teoretycznego biurokracja powinna być

²⁶⁸ Z.M. Klepacki, *Encyklopedia teorii i praktyki...*, op.cit., s. 227–278.

²⁶⁹ M.G. Roskin, R.L. Cord, J.A. Medeiros, S. Jones, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 399; L. von Mises, *Biurokracja*, Fijor Pub. Co., Warszawa 2005, s. 14.

modelem precyzyjnego działania, jasnych oraz jawnych zasad proceduralnych, zapewniać dyscyplinę oraz sprawność i ciągłość działalności organizacji²⁷⁰. Od lat na forum wielu międzyrządowych organizacji międzynarodowych prowadzone są prace nad reformą administracyjną. Wśród najczęściej powtarzających się postulatów znajdują się: nowe, przejrzyste zasady rekrutacji pracowników (z uwzględnieniem równowagi geograficznej i płci), zapobieganie rutynie i korupcji przez wprowadzenie zasady mobilności na wszystkich stanowiskach, obowiązek ustawicznego szkolenia się urzędników, zmiany systemu płac i emerytur oraz świadczeń socjalnych, nowe standardy etyczne (regularne oceny osiągnięć pracowników, procedury dyscyplinarne), wyznaczanie standardów pracy, współpraca między departamentami²⁷¹. Jednocześnie należy podkreślić, że mechanizmy kontroli i odpowiedzialności sprawnie ograniczające biurokrację w państwach nie działają w zasadzie w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych. Chodzi głównie o brak niezależnych międzynarodowych mediów oraz międzynarodowej opinii publicznej. Opinia publiczna ma charakter typowo narodowy, warunkowany z jednej strony dominacją narodowych systemów politycznych, z drugiej tożsamością narodową. To z kolei powoduje, że postawy wobec biurokracji w organizacjach międzynarodowych są kształtowane jedynie na poziomie narodowym. Dlatego też biurokracja na forum organizacji międzynarodowych nie jest postrzegana jednorodnie. Powoduje to dodatkową barierę w usuwaniu jej dysfunkcji, zarówno tkwiących w strukturze organizacji (przerost przepisów, centralizacja decyzji, izolacja grupy hierarchicznej i jej nacisk na jednostkę), jak również bezpośrednio w urzędnikach (tzw. wyuczona nieudolność)²⁷².

Należy jeszcze raz podkreślić, że wydatki administracyjne nie mogą rozrastać się w sposób niekontrolowany, ze względu na zapisy w statucie czy też wiążące decyzje organów plenarnych dotyczące wpłat do budżetu zwyczajnego. Obowiązek wykonania budżetu administracyjnego przez organ odpowiedzialny za przygotowanie jego projektu, który zresztą corocznie przedstawia organowi naczelnemu sprawozdanie z jego realizacji, jest również ważnym instrumentem ograniczającym niekontrolowany wzrost tego budżetu. Dodatkowo wykonanie budżetu administracyjnego, jak już wspomniano, monitorowane jest przez

²⁷⁰ M. Barnett, M. Finnemore, *Rules of the World, International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, London 2004, s. 19–20.

²⁷¹ J. Czuputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czuputowicz, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 147–148.

²⁷² A. Pawłowska, *Władze. Elity. Biurokracja. Studium z socjologii polityki*, Wyd. UMCS, Lublin 1998, s. 94–101.

niezależny organ, który przedkłada organowi plenarnemu własny, specjalny raport z jego realizacji²⁷³.

3.3. Budżety nadzwyczajne międzyrządowych organizacji międzynarodowych

Zupełnie inny charakter zewnętrznych funkcji operacyjnych organizacji międzynarodowej niż funkcji wewnętrznych powoduje, że zasady pokrywania ich kosztów są inne. Różnica polega na tym, że o ile koszty administracji wewnętrznej międzyrządowej organizacji międzynarodowej, jak już wyżej podkreślano, mimo pewnego wzrostu utrzymują się na dającym się przewidzieć poziomie, o tyle operacje zewnętrzne związane z pomocą finansową (na stabilizację kursu walutowego, na wyrównanie bilansu płatniczego, na walkę z rosnącym zadłużeniem), techniczną (fachowe porady, dostęp do nowych technologii), społeczną, humanitarną, rozwojem infrastruktury, z operacjami pokojowymi itd. wykazują tendencję do praktycznie nieograniczonego wzrostu oraz trudno je oszacować i przewidzieć. Wiele operacji zewnętrznych organizacji jest bardzo kosztownych, w związku z czym niektóre państwa członkowskie nie są w stanie udźwignąć ich ciężaru. Przeważnie są one realizowane dla usunięcia negatywnych zjawisk, za które odpowiedzialność ponoszą tylko niektórzy członkowie międzyrządowej organizacji międzynarodowej lub nie służą w równym stopniu interesom wszystkich członków. Decyzje o rozpoczęciu lub zakończeniu danej operacji zewnętrznej często zapadają w ciągu danego okresu budżetowego i są uzależnione od obserwowanego na bieżąco, nieprzewidywalnego rozwoju wydarzeń.

Jednocześnie na wydatki zewnętrzne składają się również koszty zatrudnienia dodatkowego personelu bezpośrednio realizującego operacje zewnętrzne oraz koszty nabycia świadczonych w ich ramach przez organizację międzynarodową zasobów materialnych oraz finansowych.

Ze względu na wyżej przedstawione przyczyny, zasady stosowane przy finansowaniu wewnętrznych zadań operacyjnych nie mogą mieć zastosowania przy finansowaniu zewnętrznej działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Jedną z konsekwencji zasadniczych różnic między zewnętrznymi i wewnętrznymi funkcjami operacyjnymi jest to, że wydatki

²⁷³ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 286.

związane z realizacją tych ostatnich nie są finansowane z budżetu zwyczajnego, lecz są z reguły ujmowane w specjalnych budżetach nadzwyczajnych (budżetach operacyjnych, funduszach specjalistycznych). W wyniku tych różnic powstaje konieczność również innego sposobu pokrywania wydatków związanych z realizacją zewnętrznych funkcji międzyrządowych organizacji międzynarodowych²⁷⁴.

Głównym źródłem pokrywania zewnętrznych kosztów międzyrządowych organizacji międzynarodowych są dobrowolne dotacje na rzecz poszczególnych programów i funduszy organizacji. Polegają one na oddaniu do dyspozycji międzyrządowej organizacji międzynarodowej określonej kwoty środków finansowych, której wielkość określa sam dawca. Dotować mogą zarówno państwa członkowskie, jak i państwa nienależące do organizacji, a także organizacje międzynarodowe, osoby prawne i fizyczne. Dobrowolne dotacje mogą mieć charakter jednorazowy albo mieć postać regularnych wpłat. Mogą też być przekazane na pokrycie konkretnych wydatków danej międzyrządowej organizacji międzynarodowej bądź bez ich wskazywania²⁷⁵.

Dobrowolne dotacje państw nieczłonkowskich, osób prawnych i fizycznych, a także organizacji międzynarodowych, choć często są wysokie, mają jednak generalnie charakter nieregularny. Nie odgrywają zatem większej roli w finansowaniu działalności zewnętrznej międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Z kolei dobrowolne dotacje państw członkowskich umożliwiają prowadzenie działalności zewnętrznej na szeroką skalę i są podstawowym źródłem pokrywania wydatków z budżetów nadzwyczajnych.

W międzyrządowych organizacjach międzynarodowych w momencie rozpoczęcia nowego programu operacyjnego ustanawiany jest zwykle nowy fundusz, do którego zainteresowane podmioty mogą wpłacać dobrowolne dotacje. W praktyce, ze względu na wywieraną przez poszczególne państwa presję moralno-polityczną, większość członków dotuje te fundusze. Jednak z formalnego punktu widzenia mogą oni sami zdecydować o wysokości dotacji lub rezygnacji z nich.

Formalna dobrowolność wpłat na realizację poszczególnych programów operacyjnych oraz dowolność w określaniu ich wysokości może jednak utrudniać realizację zewnętrznych funkcji operacyjnych organizacji międzynarodowych, a także ich planowanie. W związku z tym w organizacjach o charakterze powszechnym wykształcił się zwyczaj, że dobrowolne wpłaty są zazwyczaj

²⁷⁴ K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1, op.cit., s. 273.

²⁷⁵ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 279.

względnie regularne, z góry też można określić w przybliżeniu ich wielkość. W ich przypadku dotacje dobrowolne przekształciły się w swojego rodzaju quasi-składki członkowskie na realizację działalności przewidzianej w budżetach nadzwyczajnych. Przeważnie co roku lub raz na 2 lata zwoływana jest konferencja, na której omawiana jest realizacja zadań danego programu operacyjnego. Organy nadzorujące dane programy operacyjne wydają zalecenia dotyczące wysokości środków finansowych, które będą potrzebne do ich realizacji. Wówczas składana jest przez członków międzyrządowej organizacji międzynarodowej deklaracja na ten temat na następne lata²⁷⁶. Przyjęte jest, że z chwilą złożenia takiej deklaracji państwo członkowskie zobowiązuje się do wniesienia określonych środków finansowych do danego funduszu. Dobrowolne dotacje są wnoszone z zasady w walutach własnych donatorów.

Wspomniany na wstępie niniejszego podrozdziału problem wzrostu wydatków na działalność zewnętrzną w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych wynika z kilku przyczyn. Pierwszą z nich jest zwiększanie się składu członkowskiego organizacji, a co jest z tym związane wzrost liczby potencjalnych beneficjentów mogących korzystać z pomocy danej organizacji. Wydatki zewnętrzne wykazują gwałtowną tendencję wzrostową także ze względu na rozszerzanie się zakresu przedmiotowego działalności organizacji oraz wzrost istotności i liczby nowych problemów, a także potrzeb pojawiających się w otoczeniu międzynarodowym. Międzyrządowe organizacje międzynarodowe wspierają rozwój instytucji, gospodarczy, kulturalny i społeczny państw, ich integrację gospodarczą, głównie przez pomoc finansową, techniczną i humanitarną. Pomoc finansowa ma zazwyczaj charakter bezzwrotny lub jest udzielana na preferencyjnych warunkach. Jest ona przeznaczana na programy rozwoju w długim okresie. Pomoc techniczna międzyrządowych organizacji międzynarodowych obejmuje podnoszenie poziomu wiedzy i kwalifikacji wybranych grup społeczeństwa w danym państwie. Przybiera ona formę: szkoleń, świadczenia pomocy eksperckiej, doradztwa technicznego, opracowywania ekspertyz i analiz ekonomicznych. Polega również na usługach konsultingowych, przekazywaniu *know-how*, transferze wiedzy, udostępnianiu sprzętu i urządzeń oraz promocji badań i współpracy naukowej²⁷⁷. Pomoc humanitarna z kolei dotyczy pomocy państwom, które dotknęły katastrofy naturalne bądź kryzysy wywołane działalnością człowieka – klęski żywiołowe, anomalie pogodowe, konflikty zbrojne, migracje uchodźców lub nagłe pogorszenie się bezpieczeństwa żywnościowego.

²⁷⁶ Z.M. Klepacki, *Encyklopedia teorii i praktyki...*, op.cit., s. 286.

²⁷⁷ *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2003, s. 8.

Celem jej jest ochrona życia, zapobieganie ludzkiemu cierpieniu oraz łagodzenie go, zachowanie godności ludzkiej, w sytuacji gdy rządy i instytucje lokalne są przeciążone, niezdolne lub niechętne do podjęcia działań²⁷⁸. Polega ona w szczególności na²⁷⁹:

- przeprowadzaniu krótkoterminowych prac związanych z odbudową i rekonstrukcją, szczególnie w zakresie infrastruktury i sprzętu, w ścisłej współpracy z instytucjami lokalnymi, z uwzględnieniem, o ile to możliwe, długoterminowych celów rozwoju;
- pokonywaniu trudności związanych z konsekwencjami migracji ludności (uchodźcy, przesiedleńcy i repatrianci), klęsk żywiołowych lub katastrof wywołanych działalnością człowieka;
- działaniach na rzecz zapobiegania katastrofom oraz ograniczania ich skutków.

Współcześnie programy pomocy międzyrządowych organizacji międzynarodowych koncentrują się zwłaszcza na:

- integracji regionalnej oraz wsparciu instytucji i gospodarek (wsparcie strukturalnych polityk dostosowawczych oraz reform gospodarczych przez rozwój sektora prywatnego oraz środki łagodzące zadłużenie, zachęcanie do politycznej i gospodarczej integracji, wsparcie działań poprawiających przejrzystość i skuteczność rządów, zwłaszcza reformy administracji publicznej);
- zapewnianiu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a także lokalnego;
- popieraniu praw człowieka i instytucji demokratycznych;
- ochronie zdrowia (wsparcie zapobiegawczych oraz profilaktycznych usług zdrowotnych, dostępu do leków oraz walki z AIDS i innymi chorobami zakaźnymi);
- edukacji i szkoleniach (wspieranie ulepszeń w edukacji, działania szkoleniowe);
- ochronie środowiska i bezpieczeństwie żywnościowym, poprawie warunków sanitarnych (wsparcie dla zrównoważonej polityki ochrony środowiska, zwłaszcza w obszarze zarządzania wodą, hodowli zwierząt, uprawy ziemi i rybołówstwa, małych i średnich przedsiębiorstw);
- promowaniu wymiany handlowej, inwestycji i produkcji;
- rozwoju transportu i infrastruktury (poprawa krajowej i regionalnej infrastruktury drogowej, modernizacja ogólnej infrastruktury komunikacyjnej).

²⁷⁸ *Polska pomoc humanitarna 2011–2012*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2013, s. 6.

²⁷⁹ *Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2008*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2008, s. 17.

Międzyrządowe organizacje międzynarodowe dążą do unikania dublowania, braku spójności oraz pokrywania się programów pomocowych. Starania te mają na celu zwiększenie efektywności wykorzystania środków finansowych stawianych do dyspozycji państwom członkowskim.

Jednocześnie ważnym problemem związanym z działalnością zewnętrzną organizacji jest nienależyte i nieefektywne wykorzystywanie środków finansowych przez beneficjentów tej pomocy. Dlatego też coraz częściej środki finansowe międzyrządowych organizacji międzynarodowych są przyznawane na podstawie kryteriów potrzeb i wyników, gdzie kryterium potrzeb obejmuje m.in.: dochód narodowy brutto *per capita*, liczebność populacji, wskaźniki socjalne (poziom szkolnictwa, długość życia, dostęp do służby zdrowia), poziom zadłużenia. Na kryterium wyników składają się: postęp we wdrażaniu reform instytucjonalnych, wykorzystanie zasobów, efektywne wdrażanie bieżących przekształceń, zmniejszenie lub redukcja ubóstwa, zrównoważony rozwój, stosowanie polityki makroekonomicznej i sektorowej²⁸⁰. Zwiększono także nacisk na uwzględnianie indywidualnych potrzeb każdego państwa. Realizowane są również działania mające pomóc uniknąć poważnych przypadków korupcji. Wprowadzono mechanizmy zapobiegające wykorzystywaniu środków finansowych dla celów wojskowych. Przydział środków finansowych dla poszczególnych beneficjentów nie jest już przyznawany automatycznie. Krajom, w których nie osiągnięto zadowalających wyników w wyżej wymienionych kwestiach, fundusze są redukowane. Efektywność wykorzystania środków finansowych udzielonych danemu państwu stała się zatem podstawą do szacowania wielkości kolejnych transz. System przyznawania pomocy zarówno zawiera bodźce stymulujące beneficjenta do reform, jak i zwiększa jego odpowiedzialność za podejmowane decyzje, gdyż to one są bezpośrednim wyznacznikiem wielkości pomocy w kolejnych latach. Istotnym etapem w udzielaniu pomocy jest zdefiniowanie obszarów działalności czy sektorów gospodarki, którym pomoc będzie udzielona, a także określenie sposobu realizacji celów i planu wdrożenia pomocy. Zadaniem beneficjenta jest również wskazanie regionów, które najbardziej będą potrzebowały pomocy. Podział środków finansowych międzyrządowych organizacji międzynarodowych oraz zarządzanie nimi jest coraz bardziej kompleksowe, jednolite i proste, co pozwala na lepszą interakcję między dawcami i biorcami pomocy w ramach tzw. partnerstwa. Grupy docelowe pomocy oraz rządy państw mają obecnie wpływ na cele, strategie oraz formy interwencji.

²⁸⁰ T. van Criekinge, *Aid Allocations to the ACP under the European Development Fund: Rhetoric versus Practice*, BISA Annual Conference, University of Cambridge, 17–19.12.2007, <http://www.bisa.ac.uk/2007/pps/vancriekinge.pdf> [dostęp: 2.03.2013].

O tym, jak środki finansowe zostaną wydatkowane i jakie będą tego efekty, zależy przede wszystkim od nich.

3.4. Kapitał zakładowy w międzyrządowych międzynarodowych organizacjach finansowych

Wkłady finansowe państw członkowskich do kapitału zakładowego są ważnym źródłem pokrywania kosztów działalności zewnętrznej organizacji. Uiszczane są one w międzyrządowych międzynarodowych organizacjach finansowych. Państwa powołujące do życia taką organizację międzynarodową ustalają zwykle w statucie wysokość kapitału zakładowego oraz wkłady (udziały), jakie poszczególne państwa członkowskie powinny wpłacić jednorazowo lub wielorazowo do kapitału zakładowego. Wysokość wkładów jest zróżnicowana i zależy przeważnie od potencjału gospodarczego oraz zdolności płatniczej państw członkowskich. Umowy założycielskie jednych międzyrządowych międzynarodowych organizacji finansowych przewidują wpłacenie wkładu bezpośrednio po przystąpieniu do organizacji, natomiast innych zakładają wpłacanie wkładu w kilku ratach. W niektórych międzyrządowych międzynarodowych organizacjach finansowych członkowie wpłacają jedynie część ustalonej kwoty do kapitału zakładowego, a nawet ta część wkładów może być wpłacana w transzach; pozostała część stanowi swojego rodzaju rezerwę i jest wpłacana dopiero na żądanie organizacji.

W umowach powołujących międzyrządowe międzynarodowe organizacje finansowe zapisane są zatem ustalenia dotyczące rozmiaru kapitału zakładowego, wysokości udziałów w nim państw członkowskich, warunki dokonywania wkładów oraz ich przeznaczenie. Zwiększenie wysokości kapitału zakładowego każdorazowo dokonywane jest w trybie rewizji umowy założycielskiej, tzn. wymaga zgody każdego państwa członkowskiego na zmianę wysokości wkładu oraz podjęcia tej decyzji przez właściwy organ organizacji (zwykle naczelny) przy zastosowaniu podwyższonej kwalifikowanej większości głosów²⁸¹.

Wysokość wkładu do kapitału zakładowego ma istotny wpływ na sytuację prawną państwa członkowskiego w danej międzyrządowej międzynarodowej

²⁸¹ K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1, op.cit., s. 294.

organizacji finansowej. Jest ona zwykle proporcjonalna do liczby głosów przyznanych im w procesie podejmowania decyzji. Zatem wysokość wpłaty do kapitału determinuje liczbę głosów a jednocześnie liczbę akcji, na którą podzielony jest zwykle kapitał zakładowy. Dysproporcje liczby głosów poszczególnych członków łagodzone są jednak przez przyznanie wszystkim państwom członkowskim dodatkowo jednakowej liczby głosów²⁸².

Umowy założycielskie większości międzyrządowych międzynarodowych organizacji finansowych nie zawierają wymogu wpłacania wkładów członkowskich wyłącznie w walucie wymiennej. Z reguły ustalają one procent wkładu – od kilku do kilkudziesięciu – jaki państwa członkowskie mają obowiązek wpłacić do kapitału zakładowego organizacji w walucie wymiennej. Resztę wnoszą zwykle w walucie narodowej. Jak już podkreślano wcześniej, środki finansowe uzyskane z wkładów członkowskich są przeznaczane wyłącznie na finansowanie zewnętrznej działalności operacyjnej międzyrządowej międzynarodowej organizacji finansowej.

Kapitały zakładowe tworzone są zatem przeważnie po to, aby zgromadzić zasób finansowy niezbędny do rozpoczęcia i prowadzenia operacji kredytowych. Jest tak w przypadku kapitału zakładowego organizacji prowadzących działalność w dziedzinie rozliczeń i płatności międzynarodowych. W przypadku banków międzynarodowych kapitał zakładowy ma ponadto za zadanie stworzenie rezerwy finansowej, która stanowi zabezpieczenie i gwarancję zobowiązań kredytowych zaciągniętych przez te banki na rynku kapitałowym.

W międzyrządowych międzynarodowych organizacjach finansowych zasoby finansowe w postaci kapitału zakładowego w zasadzie nie ulegają wyczerpaniu. Jednak gdy organizacja pożyczki w danym momencie zbyt duże kwoty beneficjentom lub zbyt wielu kredytobiorcom udzieli pożyczki na bardzo dogodnych warunkach (np. na długi okres lub z niskim oprocentowaniem), wówczas może zdarzyć się, że zasoby finansowe zostaną na pewien czas wyczerpane. Dzieje się tak do momentu podjęcia wiążącej decyzji przez organ plenarny międzyrządowej międzynarodowej organizacji finansowej o zwiększeniu kapitału zakładowego lub dopóki pożyczkobiorcy nie zaczną spłacać swych zobowiązań. Należy jednak podkreślić, że większość statutów międzyrządowych międzynarodowych organizacji finansowych reguluje kwestie dotyczące możliwości pożyczkowych organizacji, najczęściej przez wyraźne określenie maksymalnej wysokości środków finansowych, jakie może udostępnić

²⁸² Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 280.

pożyczkobiorcom w danym momencie. Zazwyczaj jest to wyrażone procentowym udziałem w wysokości kapitału zakładowego.

3.5. Inne dochody międzyrządowych organizacji międzynarodowych

Większość międzyrządowych organizacji międzynarodowych ma możliwość powiększania swoich zasobów finansowych przez zaciąganie pożyczek na rynku międzynarodowym, głównie w finansowych organizacjach międzynarodowych²⁸³. Organizacje przeważnie zaciągają kredyty w razie potrzeby jednorazowego dużego wydatku, jak np. budowa gmachu siedziby. Wówczas są one spłacane w ratach, zwykle rocznych, które są obciążeniem dla budżetu zwyczajnego danej organizacji.

Z kolei w międzyrządowych międzynarodowych organizacjach finansowych zaciąganie pożyczek jest podstawowym oraz stałym źródłem finansowania działalności zewnętrznej²⁸⁴. Organizacje takie, jak MFW, Grupa Banku Światowego, EBI czy kontynentalne banki rozwoju mogą łatwo pozyskiwać zasoby finansowe na rynku międzynarodowym, ze względu na ich wysoki rating oraz pozycję międzynarodową. Dzięki uzyskanym na dogodnych warunkach środkom finansowym możliwe jest udzielanie państwom członkowskim bezpośredniej lub pośredniej pomocy finansowej w formie kredytów, subwencji, dotacji, gwarancji oraz ubezpieczeń na poważne problemy gospodarcze, jak np.: niwelowanie deficytów płatniczych i budżetowych, redukcja zadłużenia zagranicznego czy duże przedsięwzięcia inwestycyjne. Sprzyja to jednocześnie stabilizacji finansów i rynków międzynarodowych.

Międzyrządowe międzynarodowe organizacje finansowe mogą także wypuszczać obligacje, które zazwyczaj nabywają państwa członkowskie, ale także inne zainteresowane podmioty. Stanowią one dla nich lokatę kapitału oraz stały dochód. Precedensem natomiast było wypuszczenie obligacji przez ONZ w 1961 r. ze względu na brak środków finansowych na pokrycie kosztów operacji pokojowej.

²⁸³ I. Konstantinov, *Financing International Economic Organizations*, „Ekonomiczeskaja gazeta” 1975, nr 40, s. 36.

²⁸⁴ W. Morawiecki, K. Michałowska-Gorywoda, J. Woźnowski, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, op.cit., s. 179.

Ważnym źródłem dochodów międzynarodowych organizacji finansowych jest pobieranie opłat od udzielanych przez nie pożyczek, które w zależności od organizacji mogą być przyznane na zasadach specjalnych lub komercyjnych. Międzynarodowe organizacje finansowe mogą również pobierać opłaty za prowadzenie operacji bankowych czy rozliczeń między państwami członkowskimi²⁸⁵. Środki te zwykle przeznaczone są na bieżące potrzeby administracyjne lub również działalność zewnętrzną.

Międzyrządowa organizacja międzynarodowa może lokować w banku swoje środki finansowe, które pobiera stosownie do swych potrzeb. Od tych lokat organizacje otrzymują oprocentowanie. Podobnie jest, jak wyżej podkreślono, w przypadku emisji obligacji czy zakupu innych papierów wartościowych. Corocznie organizacje mogą powiększać swoje zasoby finansowe przez otrzymywanie dywidendy czy inne zyski z zainwestowanego kapitału.

Źródłem dochodów międzyrządowej organizacji międzynarodowej mogą być też opłaty pobierane za świadczone przez nią usługi czy korzystanie z urządzeń będących w jej posiadaniu²⁸⁶. Dochody te mogą być przeznaczone na działalność zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną organizacji. W nielicznych organizacjach międzynarodowych ich działalność może być finansowana przez nakładanie na państwa członkowskie bezpośrednich podatków lub innych opłat finansowych. W praktyce jest to źródło dochodów obecnie rzadko występujące i ogranicza się do Unii Europejskiej.

W międzyrządowych organizacjach międzynarodowych o rozbudowanym aparacie administracyjnym duże znaczenie mogą mieć dochody uzyskiwane z podatku od uposażenia pracującego w niej personelu. Zasilają one budżet zwyczajny międzyrządowych organizacji międzynarodowych.

Międzyrządowe organizacje międzynarodowe mogą również czerpać dochody ze sprzedaży własnych publikacji, niepotrzebnego mienia ruchomego, opłat uzyskiwanych od mediów za możliwość transmisji i filmowania posiedzeń lub innych spotkań, za zwiedzanie gmachu siedziby, zysków ze sprzedaży pamiątek lub towarów oraz usług świadczonych przez restauracje czy kawiarnie funkcjonujące w gmachach organizacji międzynarodowych. Dochody te zwykle trafiają do budżetu zwyczajnego międzyrządowej organizacji międzynarodowej.

²⁸⁵ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 282.

²⁸⁶ Zwłaszcza w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych o charakterze naukowo-badawczym.

3.6. Pozostałe koszty członkostwa w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych

Po stronie kosztów uczestnictwa państwa w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych, oprócz wymienionych wyżej obciążeń finansowych obejmujących wpłaty do budżetu zwyczajnego, budżetów nadzwyczajnych lub kapitału zakładowego, należy uwzględnić również inne zobowiązania finansowe związane z członkostwem.

Zwykle koszty udziału przedstawicieli państw członkowskich w sesjach organów pokrywane są przez państwa, które ich delegowały. Związane są one przede wszystkim z zakupem biletów na środki transportu, zapewnieniem zakwaterowania i wyżywienia podczas pobytu, a także tłumaczeniem wystąpień. W większości międzyrządowych organizacji międzynarodowych wykształcił się jednocześnie zwyczaj, że w przypadku gdy posiedzenie organu nie odbywa się w miejscu siedziby organizacji, państwo, na którego terenie ma ono miejsce, pokrywa część kosztów związanych z tym spotkaniem²⁸⁷.

W wielu przypadkach państwa stwarzają dogodne warunki dla powstania i funkcjonowania organizacji międzynarodowej na ich terytorium. Niejednokrotnie przekazują darowizny lub udzielają bezpłatnej dzierżawy gruntów czy budynków, bądź też stawiają do dyspozycji nieoprocentowane pożyczki na budowę siedziby. Należy jednak zaznaczyć, że koszty te mają charakter jednorazowy, a korzyści ekonomiczne i polityczne dla państwa, w którym mieści się siedziba organizacji międzynarodowej są długotrwałe.

Do innych obciążeń finansowych związanych z członkostwem państwa w międzyrządowej organizacji międzynarodowej należy koszt utrzymania stałej misji przy organizacji, komórek administracji krajowej współpracujących z organizacją, a także koszt szkolenia kadr współpracujących z daną organizacją międzynarodową²⁸⁸.

Czasem zdarza się również, że państwo, które staje się beneficjentem pomocy finansowej organizacji międzynarodowej godzi się na jej współfinansowanie, np. pokrywając z własnych środków koszt pobytu na jego terytorium ekspertów przysłanych przez organizację, finansuje część niezbędnego do świadczenia pomocy wyposażenia czy współfinansuje dane przedsięwzięcie²⁸⁹.

²⁸⁷ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 269.

²⁸⁸ W. Morawiecki, *Państwo wobec organizacji...*, op.cit., s. 107.

²⁸⁹ K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1, op.cit., s. 292.

Trzeba także wymienić niewymierne koszty uczestnictwa państw w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych. Należy do nich oddanie do dyspozycji organizacji wysoko kwalifikowanych kadr, które na czas pracy w organizacji stają się funkcjonariuszami międzynarodowymi. Wykonują swoje zadania w imieniu i dla danej międzyrządowej organizacji międzynarodowej niezależnie i nieprzyjmując żadnych instrukcji od innej władzy poza organizacją. Nie mogą oni wykonywać innych czynności niż te, które zostały przewidziane w umowie o pracę zawartej z organizacją. Może to stanowić istotny problem dla państw słabo rozwiniętych bądź posiadających małe zasoby wykwalifikowanej siły roboczej. Niewymiernym kosztem członkostwa mogą być również szkody polityczne wyrządzone państwu przez działalność organizacji niedostatecznie odpowiadającą na jego bieżące potrzeby, a nawet godzącą w jego interesy. Wówczas członek powinien przeprowadzić analizę kosztów i korzyści z członkostwa w danej międzyrządowej organizacji międzynarodowej, zmierzającą do wykazania jego celowości, a także opracować nową strategię wobec organizacji. Realizacja tych działań powinna ułatwić rządowi państwa podjęcie decyzji o kontynuacji uczestnictwa w danej organizacji bądź o rezygnacji z niego.

3.7. Uwarunkowania finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych

Członkostwo państw w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych jest przedmiotem trudnych narodowych decyzji politycznych i gospodarczych, na których podejmowanie wpływają względy finansowe w szerszym bądź węższym kontekście. Każdy z członków zabiega o to, żeby działalność organizacji w jak największym stopniu odpowiadała jego interesom. Państwa tworzą organizację międzynarodową tylko wówczas, gdy dojdą do wniosku, że będzie ona im przynosić pożądane korzyści narodowe. Traktują ją praktycznie w sposób utylitarny, jako podmiot mający pomagać im w osiągnięciu własnych celów, a te mają charakter relatywny i subiektywny. Problem powstaje w przypadku wystąpienia różnic interesów państw członkowskich. Wówczas o możliwości wykorzystania międzyrządowej organizacji międzynarodowej jako instrumentu własnej polityki decyduje siła wpływu poszczególnych państw członkowskich na działalność danej organizacji. Stopień wpływu państwa na organizację jest uzależniony od czynników materialnych (ekonomicznych, świadczących o sile gospodarczej, sytuacji finansowej państwa itp.),

politycznych (np. spójność ideowa społeczeństwa, stabilność systemu politycznego, sprawność aparatu administracyjnego), kulturowych, a także formalnych. Do tych ostatnich zaliczyć można:

- liczbę głosów, którymi dysponuje dane państwo (w przypadku głosowania ważonego w organach naczelnych),
- zdolność do pozyskiwania głosów innych członków,
- uzależnienie finansowe działalności organizacji od danego państwa,
- skłonność państwa do podejmowania ryzyka finansowego,
- gotowość państwa do postawienia środków finansowych na nieprzewidziane potrzeby organizacji.

Sama strategia państwa wobec danej międzyrządowej organizacji międzynarodowej powinna polegać przede wszystkim na skoncentrowaniu wysiłków w celu jak najlepszego wykorzystania czynników własnego wpływu – na dążeniu do wzmocnienia siły oddziaływania organizacji w tych dziedzinach, w których ten wpływ jest dostateczny, aby zapewnić podejmowanie decyzji zgodne z interesami danego państwa, bądź zmierzać do obniżenia siły oddziaływania organizacji w tych dziedzinach, w których istnieje prawdopodobieństwo, że na skutek wpływów konkurencyjnego państwa lub koalicji innych państw mogą być podejmowane decyzje sprzeczne z jego interesami.

Podstawową zasadą strategii państwa wobec organizacji międzynarodowej powinna być także selektywna koncentracja środków i wysiłków na odpowiednio wybranych odcinkach działania oraz konkretnych sprawach według hierarchii ich znaczenia z punktu widzenia interesów danego państwa. Wymaga to w szczególności²⁹⁰:

- rozpoznania sytuacji i trendów rozwojowych w sprawach należących do strefy działalności organizacji;
- wglądu w formalnoprawne, lecz także nieformalne reguły funkcjonowania organizacji międzynarodowej;
- rozeznania układu sił państw członkowskich ze szczególnym uwzględnieniem głównych mocarstw i na tym tle realistyczne określenie rangi własnego państwa;
- określenia i ustalenia hierarchii interesów państwa w sferze kompetencji organizacji;
- rozeznania stopnia zgodności tych interesów z interesami innych państw członkowskich w celu zidentyfikowania głównych partnerów, z którymi dane

²⁹⁰ W. Morawiecki, *Państwo wobec organizacji...*, op.cit., s. 112–113.

- państwo będzie wiązać trwalsze i silniejsze interesy, oraz głównych członków mających rozbieżne interesy;
- rozpoznania możliwości wchodzenia w mniej lub bardziej koniunkturalne koalicje z innymi państwami członkowskimi o doraźnie zbieżnych lub komplementarnych interesach;
 - dokonania wyboru głównych trendów i kierunków uczestnictwa państwa w organizacji;
 - przeznaczenia niezbędnych zasobów materialnych oraz kadrowych i skoncentrowania ich na ważnych dla interesów państwa celach.

Realizacja wyżej przedstawionych priorytetów powinna przynieść wymierne korzyści dla państwa członkowskiego, do których należą przede wszystkim:

- usługi finansowe świadczone danemu państwu przez organizację (np. programy rozwojowe czy pomoc humanitarna),
- preferencyjne warunki pomocy finansowej dla państwa,
- możliwość redukcji rezerw walutowych przez członka,
- pomoc techniczna, humanitarna,
- pokrywanie przez organizację kosztów spotkań i imprez odbywających się na terytorium państwa członkowskiego,
- podniesienie kwalifikacji kadr obsługujących organizację i jej programy,
- dostęp do współpracy oraz informacji,
- wzmocnienie autorytetu politycznego państwa i popularyzacja własnej linii politycznej.

Systematyczna analiza kosztów i korzyści powinna być punktem wyjścia do określenia potrzeby członkostwa w danej organizacji międzynarodowej, ale również do wskazania możliwości zwiększania opłacalności tego członkostwa.

Równoległe należy podkreślić, że oprócz ogólnych uwarunkowań politycznych i ekonomicznych na działalność organizacji międzynarodowej mają istotny wpływ możliwości *stricte* finansowe państw członkowskich. Do głównych problemów ograniczających wpłaty państw członkowskich na rzecz międzyrządowych organizacji międzynarodowych należą ubóstwo, co dotyczy państw rozwijających się oraz w fazie transformacji, lub zły stan finansów publicznych.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na fakt, że najwyższe koszty działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych ponoszą państwa najbogatsze. Od wielu lat konsekwentnie dążą one do obniżania swoich wkładów do organizacji. Swoją determinację argumentują niewspółmiernym do reszty państw zaangażowaniem finansowym w sprawy globalne, przekonaniem, że uprawnieni do podejmowania decyzji członkowie organizacji powinni być

adekwatnie zobowiązani do jej współfinansowania, obawą, że asymetria roli państw w stosunkach międzynarodowych może skłaniać je do wyboru pasywnych strategii wobec finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych²⁹¹.

Dodatkowo od początku lat 80. XX w. w państwach wysoko rozwiniętych zaczęło wzrastać zadłużenie publiczne, najpierw w wyniku realizacji polityk zarządzania kryzysem gospodarczym (np. przez R. Regana, M. Thatcher i F. Mitteranda). Dług publiczny narastał ze względu na deregulację i ekspansję sektora finansowego, wprowadzenie ulg dla przedsiębiorców oraz prywatyzację sektora publicznego (sprzedaż najbardziej rentownych przedsiębiorstw). Spowodowało to w wielu krajach konieczność emisji obligacji państwowych w celu sfinansowania deficytu budżetowego, jaki wyniknął z zastosowania ulg podatkowych, przepływu środków do sektora prywatnego oraz ratowania instytucji finansowych, które nie potrafiły umiejętnie korzystać z udzielonej im swobody działalności. Dług publiczny stał się zatem problemem systemowym, niezależnym w zasadzie od sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych. Co więcej, od momentu utworzenia strefy euro instytucje finansowe zaczęły traktować obligacje rządów wszystkich państw członkowskich Unii, jakby charakteryzowało je identyczne ryzyko kredytowe, abstrahując od sytuacji fiskalnej i gospodarczej poszczególnych państw. Na dodatek nabywały również toksyczne instrumenty finansowe, które wypuszczono w wyniku kryzysu na amerykańskim rynku nieruchomości. Kiedy bańka spekulacyjna pękła, rozpoczęto ratowanie instytucji finansowych, co po raz kolejny poważnie nadwyrężyło stan finansów publicznych państw wysoko rozwiniętych. Jednocześnie rozprzestrzenianie się kryzysu od 2008 r. skutecznie osłabia ich budżety narodowe, co sprawia, że państwa te szukają oszczędności – często przez powstrzymanie się od wpłat na rzecz międzyrządowych organizacji międzynarodowych.

3.8. Propozycje nowych źródeł finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych

W praktyce funkcjonowania międzyrządowych organizacji międzynarodowych zauważalne jest zjawisko wzrostu wydatków zarówno z budżetów zwyczajnych, jak i funduszy specjalistycznych. Jak już wcześniej wielokrotnie

²⁹¹ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 189–190.

wspominano, szczególnie wydatki na zewnętrzną działalność operacyjną są coraz wyższe, ze względu na coraz poważniejsze problemy otoczenia międzynarodowego, w których rozwiązywanie angażują się coraz aktywniej oraz coraz liczniej międzyrządowe organizacje międzynarodowe.

Jednocześnie państwa członkowskie niechętnie zwiększają swoje obciążenia finansowe na rzecz międzyrządowych organizacji międzynarodowych – zwłaszcza do budżetów administracyjnych. Z kolei jeżeli chodzi o dobrowolne wpłaty, to dokonują ich tam, gdzie oszacowane korzyści znacznie przewyższą poniesione koszty finansowania danego programu. Państwa coraz częściej preferują pomoc bilateralną. Wspierają przede wszystkim te kraje, z którymi utrzymują stosunki gospodarcze, polityczne oraz kulturalne. Wśród beneficjentów dwustronnej pomocy są najczęściej państwa sąsiednie w okresie transformacji gospodarczej, kraje rozwijające się – były kolonie lub państwa, w których zamieszkuje ludność pochodzenia danego donatora. Pomoc dwustronna przybiera najczęściej formę projektów rozwojowych, pomocy technicznej, humanitarnej i żywnościowej, wolontariatu, pomocowych kredytów preferencyjnych oraz dwustronnych inicjatyw oddłużeniowych. Kierowana jest ona bezpośrednio do instytucji lub osób prawnych danego beneficjenta pomocy.

W związku z rosnącymi kosztami finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych oraz częstym brakiem zasobów finansowych spowodowanym wyżej przedstawionymi przyczynami, od wielu już lat trwają prace dotyczące reformy źródeł ich finansowania.

Najczęściej wysuwaną propozycją jest koncepcja finansowego uniezależnienia się międzyrządowych organizacji międzynarodowych od wpłat państw członkowskich przez stworzenie własnych źródeł dochodów organizacji²⁹². Propozycje dotyczą głównie wprowadzenia różnego rodzaju podatków²⁹³. System ten nie byłby oparty zatem ani na wpłatach w postaci składek członkowskich, ani na dobrowolnych dotacjach, lecz polegałby na odprowadzaniu do budżetów międzyrządowych organizacji międzynarodowych, wzorem UE, zasobów własnych. Korzenie autonomicznego finansowania budżetu ogólnego UE tkwią w uregulowaniach dotyczących odprowadzania do budżetów Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali podatku od produkcji węgla i stali. Pod

²⁹² R. Falk, *The United System: Prospects for Institutional Renewal*, „Working Papers UNU/WIDER” 2000, No. 189, s. 31.

²⁹³ S. Chesterman, T.M. Franck, D.M. Malone, *Law and Practice of the United Nations*, Oxford University Press, Oxford–New York 2008, s. 232; E. Sucharipa, L. Sucharipa-Behrmann, *Die Finanzkrise der Vereinten Nationen. Gibt es Chancen für eine Lösung? Ein Beitrag zur Reformdiskussion der Vereinten Nationen*, w: *Österreiches Jahrbuch für Internationale Politik 1995*, Böhlau, Wien 1995, s. 17–18.

pojęciem „środki własne” rozumiane jest takie finansowanie, które raz ustanowione, nie wymaga dodatkowych decyzji ze strony władz narodowych²⁹⁴. To z kolei ma gwarantować stałość dochodów w dłuższym okresie oraz niezależność finansową²⁹⁵.

Ze względu na sprzeciw lobby, a także małe zaangażowanie – często ze względów politycznych – samych państw członkowskich dodatkowym obciążeniem swoich obywateli, jak na razie propozycja wprowadzenia własnych źródeł dochodów jest trudna do zrealizowania. Nawet w UE – gdzie system zasobów własnych jest podstawowym źródłem dochodów budżetu ogólnego, a sama Unia, jako organizacja ponadnarodowa, ma możliwości największego wśród organizacji wywierania wpływu na swoich członków – reforma środków własnych oraz prace nad wprowadzeniem nowych dochodów jeszcze nie zostały zakończone²⁹⁶.

W międzyrządowych organizacjach międzynarodowych często wysuwane są również postulaty przyjmowania regularnych dotacji od osób fizycznych lub prawnych bądź czerpania zysków z zamieszczania płatnych reklam i ogłoszeń w publikacjach oraz gmachach organizacji. Coraz głośniej słyhać propozycje dotyczące pobierania przez międzyrządowe organizacje międzynarodowe dodatkowych opłat od usług międzynarodowych, licencji na eksploatację złóż międzynarodowych lub transportu na wspólnym terytorium, regularnych dotacji od organizacji pozarządowych, dodatkowych opłat w handlu, prowadzenia przez organizacje przedsiębiorstw handlowych, a także nałożenia dodatkowych

²⁹⁴ Obecnie na dochody własne budżetu ogólnego składają się: cła na artykuły przemysłowe pobierane na granicach celnych Unii, cła rolne i składki cukrowe, wpłaty z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT), wpłaty z tzw. „czwartego źródła”, proporcjonalne do wysokości DNB poszczególnych państw członkowskich. Pierwsze dwa źródła zaliczane są do tzw. tradycyjnych zasobów własnych (*traditional own resources*), ponieważ są ściśle związane ze wspólnotowymi politykami, a ponadto przewidziane zostały w pierwotnej decyzji Rady o systemie środków własnych.

²⁹⁵ *European Union Public Finance*, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002, s. 102.

²⁹⁶ Koncepcja wprowadzenia nowego systemu środków własnych UE opiera się na obecnych istniejących podatkach w państwach członkowskich, których odpowiedni procent przekazywany byłby do budżetu ogólnego (np. akcyza na paliwo silnikowe wykorzystywane w transporcie, inne podatki energetyczne, akcyza na wyroby tytoniowe i alkohol, podatek dochodowy od osób prawnych). Założono jednak, że nowy system zasobów własnych nie powinien przyznawać UE prawa do nakładania podatków, gdyż suwerenność fiskalna państw członkowskich nie może zostać naruszona (mogłyby one jednak same zdecydować o przekazywaniu części dochodów podatkowych bezpośrednio do budżetu ogólnego). Ponadto nie powinien doprowadzić on do wzrostu wydatków publicznych czy obciążeń podatkowych obywateli UE. Zarówno poszczególne środki własne, jak i cały system powinien być wydajny ekonomicznie, sprawiedliwy, solidarny, prosty, a równocześnie charakteryzować się niskimi kosztami zarządzania oraz autonomią finansową.

podatków czy opłat za przeprowadzane transakcje²⁹⁷. Jednak ze względu na specyficzny charakter międzyrządowych organizacji międzynarodowych jako podmiotu międzynarodowego, brak akceptacji większości państw, a także rozbieżność ich interesów, żadna z tych propozycji jak do tej pory nie może znaleźć zastosowania²⁹⁸.

²⁹⁷ J. Martens, *Reforma ONZ i cele milenijne na rok 2005: szanse dla nowych inicjatyw dotyczących finansowania*, Fundacja im. H. Boella, Warszawa 2006, s. 8–10.

²⁹⁸ W. Morawiecki, K. Michałowska-Gorywoda, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, op.cit., s. 178–180.

FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

4.1. Sposoby finansowania działalności ONZ

Organizacja Narodów Zjednoczonych przez prawie 70 lat swojego funkcjonowania prowadzi z roku na rok coraz szerszą działalność operacyjną – gospodarczą, społeczną, kulturalną, a także administracyjną. W rozdziale I art. 1 Karty NZ określone są jej cele: utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, poszanowanie praw człowieka oraz pomoc rozwojowa i humanitarna, by zapewnić lepszy standard życia obywatelom oraz pobudzić rozwój gospodarczy i społeczny państw²⁹⁹. W siedzibie ONZ w Nowym Jorku, w biurach w Genewie i Wiedniu oraz licznych placówkach – regionalnych komisjach gospodarczych, biurach agend NZ czy centrach informacyjnych NZ – na wszystkich kontynentach pracują stali pracownicy, realizujący zadania powierzone im na mocy decyzji podjętych przez organy organizacji.

Działalność ONZ związana jest zatem z ponoszeniem wydatków. Można je podzielić na cztery główne kategorie³⁰⁰:

- wydatki związane z finansowaniem podstawowych zadań ONZ realizowanych przez jej najważniejsze organy, tzn.: Zgromadzenie Ogólne (General Assembly – GA), Radę Bezpieczeństwa (Security Council – SC), Radę Gospodarczo-Społeczną (Economic and Social Council – ECOSOC), Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (International Court of Justice – ICJ), Radę Powierniczą (Trusteeship Council – TC), Sekretariat oraz przez organy pomocnicze; są one pokrywane z budżetu regularnego, do którego państwa członkowskie odprowadzają głównie obowiązkowe składki;
- wydatki na operacje ONZ związane z utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa na świecie, które są pokrywane głównie z obowiązkowych wpłat państw

²⁹⁹ W. Molle, *Global Economic Institutions*, Routledge, London 2003, s. 108.

³⁰⁰ S. Ogata, P. Volcer et al., *Financing an Effective United Nations. A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*, Ford Foundation, New York 1993, s. 6.

członkowskich do budżetów specjalistycznych, uchwalanych oddzielnie dla każdej takiej operacji;

- wydatki ONZ oraz jej agend na pomoc rozwojową i humanitarną, które są pokrywane ze środków finansowych wpłacanych dobrowolnie przez zainteresowane podmioty do funduszu realizującego dany program;
- finansowanie międzynarodowych trybunałów karnych³⁰¹ z wpłat obowiązkowych państw członkowskich.

Finansowanie działalności ONZ związane jest z procesem planowania, uchwalania i realizowania budżetu zwyczajnego oraz funduszy specjalistycznych, zwłaszcza budżetów operacji pokojowych (*Peace Keeping Operations* – PKO) oraz licznych funduszy realizujących pomoc rozwojową i humanitarną. System finansowania działalności ONZ opiera się głównie na obowiązkowych i dobrowolnych wpłatach³⁰².

4.2. Organy ONZ odpowiedzialne za finanse organizacji

Sekretarz Generalny ONZ wraz z personelem Sekretariatu przygotowuje wszystkie dokumenty związane z planowaniem, programowaniem oraz sprawozdawczością z działalności finansowej organizacji. Jest odpowiedzialny za przedłożenie Zgromadzeniu Ogólnemu oraz innym zainteresowanym organom następujących dokumentów³⁰³:

- proponowanych ram strategicznych (*Proposed Strategic Framework*),
- zarysu budżetu regularnego (*Budget Outline*),
- propozycji budżetu programowego (*Proposed Programme Budget*),
- pierwszego i drugiego sprawozdania z wykonania budżetu regularnego,
- sprawozdania z wykonania budżetu regularnego za okres dwóch lat,
- sprawozdań finansowych,
- audytu sprawozdań finansowych.

W strukturze Sekretariatu ważną rolę w działalności finansowej ONZ odgrywa Biuro Planowania Programu, Budżetu i Rachunkowości (The Office of Programme Planning, Budget and Accounts – OPPBA) – jednostka Departamentu Zarządzania (Department of Management – DM). Biuro jest

³⁰¹ Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii oraz Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Ruandy.

³⁰² E. Weisser, *Financing the United Nations*, „Dialogue on Globalization” March 2009, s. 1.

³⁰³ Zostaną one scharakteryzowane w dalszej części pracy.

odpowiedzialne za ustanawianie zasad oraz procedur budżetowych i księgowych, zarządzanie finansowe zasobami będącymi w dyspozycji organizacji, prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczości, przeprowadzanie operacji finansowych, przygotowywanie obrad dotyczących spraw finansowych, świadczenie usług doradczych, udzielanie instrukcji Zgromadzeniu Ogólnemu i innym organom w celu sprawnego podejmowania decyzji w kwestiach finansowych, informowanie na temat operacji finansowych³⁰⁴. Biuro podzielone jest na pięć jednostek organizacyjnych³⁰⁵, na czele każdej z nich stoi asystent Sekretarza Generalnego – kontroler reprezentujący Sekretarza Generalnego w organach zajmujących się procesem budżetowania organizacji. Biuro Asystenta Sekretarza Generalnego, Kontrolera (Office of the Assistant Secretary-General, Controller – OASGC) wraz z kontrolerem kieruje Biurem Planowania Programu, Budżetu i Rachunkowości oraz je nadzoruje, opracowuje raporty, wytyczne oraz świadczy usługi doradcze na temat planowania, programowania, budżetowania i rachunkowości organizacji. Dokonuje również przeglądu umów finansowych oraz koordynuje wszystkie działania dotyczące procesów finansowych przeprowadzanych przez swoje jednostki organizacyjne.

Wydział Rachunkowości (Accounts Division – AD) OPPBA jest odpowiedzialny przede wszystkim za rejestrowanie oraz przechowywanie wszystkich rachunków i faktur ONZ, rejestrowanie jej wpłat i wypłat, rachunków bankowych, monitorowanie wydatków i aktywów finansowych, sporządzanie wszystkich sprawozdań finansowych, analizowanie wypłat wynagrodzeń i innych świadczeń oraz zobowiązań finansowych ONZ, zawieranie ubezpieczeń. Z kolei Wydział Finansowania Operacji Pokojowych (Peacekeeping Financing Division – PFD) przygotowuje budżety roczne operacji pokojowych, wszystkie raporty oraz sprawozdania dotyczące tych operacji, obsługuje konta operacji pokojowych, monitoruje przepływy pieniężne, podejmuje krótkoterminowe inwestycje, rozlicza zwroty płatności, roszczenia, odszkodowania związane z operacjami utrzymania pokoju ONZ. Natomiast Wydział Planowania i Budżetu (Programme Planning and Budget Division – PPBD) ma za zadanie usprawnianie procesu planowania, programowania i budżetowania budżetu regularnego ONZ, monitorowanie wykorzystania środków pozabudżetowych, przygotowywanie i przedłożenie zarysu budżetu regularnego, budżetów trybunałów karnych, planów średnioterminowych i zmian do nich, raportów i sprawozdań z ich wykorzystania, ustanawianie sprawnych

³⁰⁴ *Department of Management*, <http://www.un.org/en/hq/dm/budget.shtml> [dotęp: 15.12.2012].

³⁰⁵ *Organization of the Office of Programme Planning, Budget and Accounts*, ST/SGB/2003/16.

i efektywnych procedur kontroli oraz procedur sprawozdawczych dotyczących budżetu regularnego, planów średnioterminowych, funduszy pozabudżetowych, świadczenie usług merytorycznych wszystkim zainteresowanym organom organizacji. Czwartą jednostką organizacyjną Biura Planowania, Programowania, Budżetu i Rachunkowości jest Wydział Składek (Contributions Service – CS), który świadczy usługi techniczne Komitetowi Składek i innym organom zajmującym się dochodami ONZ. Powiadamia państwa członkowskie o wysokości, terminach i zaległościach we wpłatach, prognozuje i monitoruje wpływy do organizacji. Wydział ten jest również odpowiedzialny za opracowywanie strategii dotyczących rozwiązywania problemów związanych z wpłatami do ONZ. Z kolei Wydział Skarbowości (Treasury Division – TD) OPPBA ma obowiązek zapewniać: terminowy i prawidłowy obrót oraz bezpieczne przechowywanie środków pieniężnych; zwiększanie zysków z zasobów finansowych będących w dyspozycji organizacji; bezpieczeństwo systemów rozliczeń; poprawę mechanizmów kontrolnych w celu ochrony systemów rozliczeń, bilansu rachunku bankowego i inwestycji organizacji.

W strukturze Sekretariatu ważną funkcję kontrolną w zakresie działalności finansowej ONZ pełnią Wydział Audytu Wewnętrznego (Internal Audit Division – IAD) oraz Wydział Kontroli i Oceny (Inspection and Evaluation Division – IED) w ramach Biura Służb Nadzoru Wewnętrznego (Office of Internal Oversight Services – OIOS). Wydział Audytu Wewnętrznego jest jednostką oceniającą oraz mającą za zadanie poprawę skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli, zarządzania organizacją, a także obszarów operacyjnych³⁰⁶. Wydział Kontroli i Oceny zastąpił w 2008 r. Wydział Monitorowania, Oceny i Doradztwa. Koncentruje się głównie na prowadzeniu niezależnych kontroli oraz ocen adekwatności, efektywności i skuteczności działalności Sekretariatu ONZ³⁰⁷.

Zgromadzenie Ogólne na mocy art. 17 rozdziału IV Karty NZ jest odpowiedzialne za zatwierdzanie budżetu regularnego, budżetów operacji pokojowych oraz trybunałów karnych. Decyzje dotyczące tych kwestii są podejmowane na posiedzeniu plenarnym Zgromadzenia. Organ ten może w każdym momencie cyklu budżetowego podjąć wiążące decyzje dotyczące zmian w planowaniu,

³⁰⁶ *Internal Audit Division*, <http://www.un.org/Depts/oios/pages/iad/html> [dostęp 15.12.2012].

³⁰⁷ *Inspection and Evaluation Division*, <http://www.un.org/Depts/oios/pages/ied.html> [dostęp: 15.12.2012].

programowaniu, budżetowaniu, monitorowaniu i ocenie tych budżetów. Merytoryczną analizę budżetów przeprowadzają³⁰⁸:

- Piąty Komitet ZO (Fifth Committee),
- Komitet Doradczy ds. Administracyjnych i Budżetowych (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – ACABQ),
- Komitet Programowania i Koordynacji (Committee for Programme and Coordination – CPC),
- Komitet Składek (Committee on Contributions – CC),
- Rada Rewizyjna (Board of Auditors – BA).

Piąty Komitet to jeden z sześciu głównych komitetów sesji Zgromadzenia Ogólnego, ustanowiony na mocy art. 17 rozdziału IV Karty NZ, który przygotowuje rekomendacje oraz projekty rezolucji w sprawach administracyjnych i budżetowych. Zbiera się on podczas obrad ZO oraz w marcu i maju, a także w każdym momencie, gdy zaistnieje potrzeba, np. związana z finansowymi aspektami ustanowienia misji pokojowej. Każdy zainteresowany członek ONZ ma prawo być reprezentowany w tym komitecie. Na podstawie sprawozdań Piątego Komitetu Zgromadzenie Ogólne rozpatruje i zatwierdza budżet regularny, budżety operacji pokojowych oraz trybunałów³⁰⁹.

Komitet Doradczy ds. Administracyjnych i Budżetowych (ACABQ) jest komitetem stałym ZO, utworzonym na podstawie rezolucji A/RES/14(I) na I sesji ZO 13 lutego 1946 r. oraz regulaminu ZO, w celu rozpatrywania ważnych spraw administracyjnych i budżetowych ONZ w ciągu całego roku. Składa się obecnie z 16 członków (pierwotnie siedmiu) powołanych przez Zgromadzenie Ogólne (praktycznie jest to większość stałych członków Rady Bezpieczeństwa oraz główni płatnicy do budżetu regularnego) z rekomendacji Piątego Komitetu z uwzględnieniem sprawiedliwej reprezentacji geograficznej oraz osobistych kompetencji (minimum trzech powinno być uznanymi ekspertami finansowymi), na 3 lata z możliwością reelekcji. ACABQ ma za zadanie przygotowywanie raportów dotyczących proponowanego budżetu regularnego oraz rozliczeń ONZ, kontrolowanie i ocenę wykonania budżetu regularnego, operacji pokojowych, trybunałów karnych oraz budżetów administracyjnych organizacji wyspecjalizowanych NZ, a także ich propozycji finansowych. Udziela

³⁰⁸ *UN Regular Budget*, <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/specrb.html> [dostęp: 15.12.2012].

³⁰⁹ *About Fifth Committee*, <http://www.un.org/en/ga/fifth/about.shtml> [dostęp: 15.12.2012].

również porad w każdej sprawie finansowej i administracyjnej skierowanej do niego przez Zgromadzenie Ogólne³¹⁰.

Komitet Programowania i Koordynacji (CPC) został utworzony w 1962 r. na mocy rezolucji Rady Gospodarczo-Społecznej E/RES/920(XXXIV) jako stały organ pomocniczy Zgromadzenia Ogólnego oraz Rady Gospodarczo-Społecznej do spraw planowania, programowania i koordynacji przeglądu programów oraz priorytetów ONZ określonych w ramach strategicznych³¹¹ pod względem ich efektywności oraz unikania powielania zadań. Składa się obecnie z 34 członków wybieranych według klucza geograficznego. Członkowie CPC zbierają się raz w roku na zamkniętych sesjach³¹².

Komitet Składek jest organem ZO utworzonym na I sesji Zgromadzenia Ogólnego na mocy tej samej rezolucji co ACABQ. Liczebność komitetu zmieniała się wielokrotnie. Obecnie składa się on z 18 członków wybieranych przez ZO na zalecenie Piątego Komitetu na 3 lata z prawem reelekcji, z uwzględnieniem kwalifikacji i doświadczenia kandydatów oraz sprawiedliwej reprezentacji geograficznej. Zbiera się przeważnie w czerwcu każdego roku na 3–4-tygodniowych zamkniętych sesjach, podczas których opracowuje rekomendacje dla Zgromadzenia Ogólnego w sprawie udziału państw członkowskich w finansowaniu działalności ONZ, zwłaszcza w kwestiach: wysokości składek do budżetu regularnego i Capital Master Plan³¹³, na operacje pokojowe, wpłat

³¹⁰ J. Rydzkowski, *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Przewodnik polityczny*, Wyd. Black Unicorn, Jastrzębie Zdrój 2012, s. 72.

³¹¹ Dokument zawierający plan działalności organizacji.

³¹² *About CPC*, <http://www.un.org/en/ga/cpc/legislative/shtml> [dostęp: 15.12.2012].

³¹³ Capital Master Plan (CMP) – projekt renowacji kompleksu siedziby ONZ w Nowym Jorku przygotowany w 2000 r. Realizowany w oparciu o wpłaty finansowe państw członkowskich w latach 2006–2013 (pierwotnie do 2014 r.). Na mocy rezolucji ZO A/RES/55/238 przewidziano na tę inwestycję 8 mln USD z budżetu regularnego na lata 2000–2001. W grudniu 2002 r. Zgromadzenie Ogólne na mocy rezolucji A/RES/57/292 zatwierdziło specjalny sposób finansowania Capital Master Plan, w oparciu o dodatkowe obowiązkowe wpłaty państw członkowskich: 25,5 mln USD w latach 2002–2003, w 2005 r. 17,802 mln USD, w 2006 r. 8,198 mln USD, 23,5 mln USD oraz 77 mln USD na specjalny rachunek. Przewidziano również możliwość dotacji od osób prawnych i fizycznych (donatorami były np. Chiny, Dania, Rosja, Turcja, Stany Zjednoczone). Na mocy rezolucji A/RES/61/251 z 8 marca 2007 r. zdecydowano, że koszt inwestycji nie przekroczy 1876,7 mln USD oraz utworzono fundusz rezerwowy w wysokości 45 mln USD z wkładów członkowskich. Jednocześnie podjęto decyzję o wpłacie przez państwa członkowskie 1716,7 mln USD na specjalny rachunek CMP jednorazowo bądź w ciągu pięciu lat (2007–2011) według skali składek poszczególnych członków do budżetu regularnego w latach 2007–2009.

na działalność trybunałów międzynarodowych³¹⁴, zaległości w płatnościach członków oraz możliwości płatniczych członków, a także – na indywidualną prośbę – w kwestii wysokości składek do budżetów administracyjnych organizacji wyspecjalizowanych NZ oraz w innych sprawach finansowych³¹⁵.

Rada Rewizyjna (BA) jest organem eksperckim Zgromadzenia Ogólnego, który został utworzony również w 1946 r. na mocy rezolucji ZO A/RES/74(I). Dokonuje ona zewnętrznej kontroli rachunków i finansów ONZ oraz niektórych organizacji systemu NZ. Przedkłada Zgromadzeniu Ogólnemu roczne raporty dotyczące zaleceń na temat: cyklu planowania, programowania, budżetowania, monitorowania i oceny. Składa się obecnie z trzech rewidentów finansowych mianowanych na zalecenie Piątego Komitetu przez Zgromadzenie Ogólne. Każdy członek oddelegowuje na cztery miesiące ok. 50 ekspertów finansowych, którzy dokonują audytu dochodów i wydatków ONZ. Radę w jej zadaniach wspiera organ ekspercki ZO – Połączony Zespół Inspekcyjny (Joint Inspection Unit – JIU). Został on utworzony w 1966 r. w celu monitorowania działalności systemu NZ. Składa się maksymalnie z 11 ekspertów administracyjnych i budżetowych mianowanych na 5 lat przez Zgromadzenie Ogólne na zasadzie sprawiedliwej reprezentacji geograficznej. Mają oni szerokie uprawnienia kontrolne oraz mogą przedkładać rekomendacje dotyczące poprawy efektywności działań i koordynacji organizacji systemu NZ. Organami pomocniczymi Rady Rewizyjnej są również Niezależny Doradczy Komitet ds. Audytu (Independent Audit Advisory Committee – IAAC) utworzony na mocy rezolucji ZO A/RES/60/248 z 2005 r. oraz Zespół Rewidentów Zewnętrznych powołany rezolucją A/RES/1438(XIV) z 1959 r. IAAC jest organem doradczym Zgromadzenia Ogólnego w realizacji jego prerogatyw kontrolnych nad działalnością ONZ. Natomiast Zespół Rewidentów Zewnętrznych ma za zadanie ujednolicanie standardów w księgowości i kontroli finansowej. Koordynuje również wymianę informacji oraz świadczy usługi doradcze³¹⁶.

³¹⁴ *Financing of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed In the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991*, A/RES/52/217; *Financing of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed In the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed In the Territory of Neighbouring States between 1 January and 31 December 1994*, A/RES/52/218.

³¹⁵ *Committee on Contributions*, <http://www.un.org/en/ga/contributions/index.shtml> [dostęp: 15.12.2012].

³¹⁶ J. Rydzkowski, *Organizacja Narodów Zjednoczonych...*, op.cit. s. 85–87.

4.3. Budżet regularny ONZ

Budżet zwyczajny ONZ nosi nazwę budżetu regularnego (*UN Regular Budget*). Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie tego budżetu jest Sekretarz Generalny³¹⁷, a za jego uchwalenie Zgromadzenie Ogólne³¹⁸. Cykl planowania, programowania, budżetowania, monitorowania oraz oceny budżetu regularnego ONZ ewaluował na przestrzeni lat.

Pierwszy prowizoryczny regulamin finansowy ONZ został uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne już 11 grudnia 1946 r. na podstawie rezolucji A/RES/80(1), a następnie zrewidowany na mocy rezolucji A/RES/163(II) z 20 listopada 1947 r. Ostateczny tekst regulaminu finansowego został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne 16 listopada 1950 r. rezolucją ZO A/RES/456(V), a następnie poprawiony dwukrotnie w 1955 r. przez rezolucje ZO A/RES/950(X) i A/RES/973(X). W latach następnych był on ponownie zmieniany – w roku 1980, 1985 oraz 2002.

Obecnie najważniejszymi decyzjami podjętymi przez Zgromadzenie Ogólne dotyczącymi procesu planowania, programowania, budżetowania, monitorowania oraz oceny budżetu regularnego ONZ są rezolucje: A/RES/41/213³¹⁹ z 19 grudnia 1986 r., A/RES/42/211³²⁰ z 21 grudnia 1987 r. oraz A/RES/45/248³²¹ z 21 grudnia 1990 r. Proces planowania, programowania i budżetowania podlega na mocy rezolucji ZO A/RES/41/213 następującej zasadom:

- ścisłego przestrzegania zasad i postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, w szczególności art. 17 i 18;
- pełnego poszanowania prerogatyw głównych organów ONZ względem procesu planowania, programowania i budżetowania;
- pełnego poszanowania władzy i prerogatyw Sekretarza Generalnego jako najważniejszego urzędnika organizacji;
- uwzględniania potrzeb państw członkowskich, aby mogły uczestniczyć w całym procesie przygotowywania budżetu.

Szczegółowe regulacje prawne dotyczące aktualnego cyklu budżetowego organizacji zawarte są w dwóch regulaminach, tzn. *Regulations and Rules*

³¹⁷ *Charter of UN, Chapter XV, Art. 97, op.cit.*

³¹⁸ *Charter of UN, Chapter IV, Art. 17, op.cit.*

³¹⁹ *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations, A/RES/41/213.*

³²⁰ *Implementation of General Assembly Resolution 41/213, A/RES//42/211.*

³²¹ *Questions Relating to the Programme Budget for the Biennium 1990–1991, A/RES/45/248.*

*Governing the Programme Budget Cycle*³²² obowiązującym od 1 maja 2000 r. oraz *Financing Regulations and Rules of United Nations*³²³ obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. ze zmianą w 2010 r.³²⁴.

Proces planowania, programowania, budżetowania, monitorowania i oceny budżetu regularnego ONZ na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego A/RES/58/269 z 23 grudnia 2003 r.³²⁵ powinien być zgodny ze średnioterminowym planem (obecnie dwuletnim) działalności organizacji, który jest ostatecznie zawarty w dokumencie zwanym ramy strategiczne (*Strategic Framework*). Projekt ram strategicznych (proponowane ramy strategiczne – *Proposed Strategic Framework*) jest przygotowywany przez Sekretariat na zlecenie Sekretarza Generalnego ONZ. Proponowane ramy strategiczne są rozpatrywane najpierw przez Komitet Programowania i Koordynacji³²⁶, a w dalszej kolejności przez Radę Gospodarczo-Społeczną oraz Piąty Komitet Zgromadzenia Ogólnego (Komitet Administracyjno-Budżetowy). Proponowane ramy strategiczne składają się z dwóch części. Pierwsza to ogólny plan celów działalności w długim okresie. Są nimi obecnie³²⁷: promocja zrównoważonego wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju, utrzymanie bezpieczeństwa i pokoju międzynarodowego, pomoc Afryce, promowanie praw człowieka, efektywna koordynacja pomocy humanitarnej, promowanie sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, rozbrojenie międzynarodowe, przeciwdziałanie handlowi narkotykami oraz przestępczości zorganizowanej, zwalczanie terroryzmu, poprawa zarządzania i pracy organizacji. W części drugiej proponowanych ram strategicznych wyszczególnione są osobne dokumenty dla każdego programu na dwa lata. Obecnie jest ich 28 (tab. 4.1).

Po rozpatrzeniu planu ram strategicznych przez Komitet Programowania i Koordynacji, Radę Gospodarczo-Społeczną oraz Piąty Komitet jest on przedstawiany na sesji Zgromadzenia Ogólnego, podczas której Zgromadzenie podejmuje uchwałę w sprawie tego dokumentu. Procedura ta umożliwia wszystkim państwom członkowskim aktywny udział w opracowywaniu priorytetów planu średnioterminowego działalności ONZ. Po zatwierdzeniu przez Zgromadzenie Ogólne ramy strategiczne stają się skonsolidowanym dokumentem,

³²² *Regulations and Rules Governing the Programme Planning, Programme Aspects of the Budget, the Monitoring of Implementation and the Methods Evaluation*, ST/SGB/2000/8.

³²³ *Financing Regulations and Rules of United Nations*, ST/SGB/2003/7.

³²⁴ *Financing Regulations and Rules of United Nations*, ST/SGB/2003/7/Amend 1.

³²⁵ *Strengthening of the United Nations: an Agenda for Further Change*, A/RES/58/269.

³²⁶ G. Schiavone, *International Organizations. A Dictionary...*, op.cit., s. 319.

³²⁷ *Proposed Strategic Framework for the Period 2014–2015*, A/RES/67/6 + (Part I).

zawierającym plan priorytetów długookresowych oraz dwuletni plan działalności organizacji (według programów).

Tabela 4.1. Programy objęte proponowanymi ramami strategicznymi ONZ na lata 2014–2015

Program 1	Sprawy Zgromadzenia Ogólnego i Rady Gospodarczo-Społecznej, organizowanie konferencji
Program 2	Sprawy polityczne
Program 3	Rozbrojenie
Program 4	Operacje pokojowe
Program 5	Pokojowe wykorzystanie przestrzeni kosmicznej
Program 6	Sprawy prawne
Program 7	Sprawy ekonomiczne i społeczne
Program 8	Kraje najmniej rozwinięte, śródlądowe kraje rozwijające się i małe rozwijające się państwa wyspiarskie
Program 9	Wsparcie dla Nowego Partnerstwa Rozwoju Afryki
Program 10	Handel i rozwój
Program 11	Środowisko naturalne
Program 12	Osiedla ludzkie
Program 13	Międzynarodowa kontrola narkotyków, zapobieganie przestępczości i sądownictwo karne
Program 14	Równość płci i wzmocnienie roli kobiet
Program 15	Rozwój gospodarczy i społeczny w Afryce
Program 16	Rozwój gospodarczy i społeczny w regionie Azji i Pacyfiku
Program 17	Rozwój gospodarczy w Europie
Program 18	Rozwój gospodarczy i społeczny w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach
Program 19	Rozwój gospodarczy i społeczny w Azji Zachodniej
Program 20	Prawa człowieka
Program 21	Ochrona międzynarodowa, trwałe rozwiązania oraz pomoc dla uchodźców
Program 22	Uchodźcy palestyńscy
Program 23	Pomoc humanitarna
Program 24	Informacja publiczna
Program 25	Zarządzanie i usługi wspierające
Program 26	Nadzór wewnętrzny
Program 27	Wspólne finansowanie działań
Program 28	Bezpieczeństwo i ochrona

Źródło: *Proposed Strategic Framework of the Period 2014–2015, A/RES/67/6 + (Part 1)*.

Kolejnym dokumentem planistycznym związanym z procedurą tworzenia budżetu regularnego ONZ jest tzw. zarys budżetu (*Budget Outline*) tworzony na zlecenie Sekretarza Generalnego w latach nieparzystych (np. w roku

2011, 2013). Jest to obowiązująca dla Sekretariatu wytyczna dla konstrukcji budżetu. W budżecie *outline* szacowane są: zasoby finansowe potrzebne na priorytetowe wydatki, realny wzrost kosztów w porównaniu z poprzednim budżetem oraz wielkość funduszy rezerwowych³²⁸. Po rozpatrzeniu sprawozdania Sekretarza Generalnego przez Komitet Doradczy ds. Administracyjnych i Budżetowych oraz Piąty Komitet, a następnie przedstawieniu go na sesji plenarnej, Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwałę w sprawie zarysu budżetu regularnego na kolejne dwa lata.

Następnym etapem cyklu budżetowego w ONZ jest przygotowanie na zlecenie Sekretarza Generalnego propozycji budżetu programowego (regularnego) (*Proposed Programme Budget*) na dwa lata w latach parzystych (np. w roku 2012, 2014). Propozycje budżetowe zgłaszane są przez poszczególne jednostki Sekretariatu, a następnie oceniane przez Komitet Programowania i Koordynacji oraz Komitet Doradczy ds. Administracyjnych i Budżetowych. Ten ostatni przesłuchuje również kierowników poszczególnych jednostek Sekretariatu w celu redukcji kosztów poszczególnych programów. Zalecenia i wnioski tego Komitetu są rozpatrywane przez Piąty Komitet ZO, a następnie kierowane pod obrady sesji plenarnej Zgromadzenia Ogólnego. Po rozpatrzeniu tych propozycji na sesji plenarnej Zgromadzenie Ogólne przyjmuje uchwałę w sprawie proponowanego budżetu programowego³²⁹.

Po ostatecznym rozpatrzeniu propozycji budżetu programowego przez Zgromadzenie Ogólne organ ten podejmuje decyzję w drodze konsensusu³³⁰ o przyjęciu budżetu regularnego ONZ na dwa lata. Należy podkreślić, że do momentu ostatecznego uchwalenia budżetu regularnego, ilekroć któryś

³²⁸ Fundusz Awaryjny (*Contingency Fund*) – fundusz w wysokości 0,75% danego zarysu budżetu regularnego ONZ. Jest integralną częścią budżetu regularnego i ma na celu zagwarantowanie środków finansowych na dodatkowe, nieprzewidziane wydatki organizacji, które wynikają z niedoszacowania kosztów, z przyczyn zewnętrznych (np. gospodarczych czy politycznych); Roboczy Fundusz Kapitałowy (*Working Capital Fund*) – oddzielny fundusz rezerwowy, do którego wszystkie państwa członkowskie dokonują wpłat, według skali procentowej. Jego zadaniem jest pokrywanie nieprzewidzianych i nadzwyczajnych wydatków ONZ, zwłaszcza Zgromadzenia Ogólnego oraz zapewnienie płynności organizacji. Od 2007 r. dysponuje on 150 mln USD.

³²⁹ S. Rączkowski, *Finanse Narodów Zjednoczonych*, w: *Narody Zjednoczone między oczekiwaniem a spełnieniem*, red. T. Łoś-Nowak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995, s. 170–171.

³³⁰ Podjęcie decyzji przez ZO dotyczącej przyjęcia budżetu regularnego wymaga właściwie – jako sprawa ważna – przeprowadzenia głosowania i przyjęcia tej decyzji większością 2/3 głosów członków obecnych i głosujących. Jednak już po 15 latach istnienia ONZ nastąpiła polityczna blokada tego postanowienia Karty NZ. W odpowiedzi na tę praktykę doszło do wykształcenia zwyczaju przyjmowania budżetu regularnego ONZ przez ZO w drodze konsensusu. J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 189.

z organów doradczych ONZ zaleci podjęcie dodatkowych zadań, tyle razy przed zaaprobowaniem takiej propozycji przez Zgromadzenie Ogólne Sekretarz Generalny ma obowiązek podać szacunkowe koszty ich realizacji, a Komitet Doradczy ds. Administracyjnych i Budżetowych oraz Piąty Komitet zbadać tę sprawę³³¹.

Tryb opracowywania i przyjmowania budżetów regularnych ONZ był niejednokrotnie przedmiotem konfliktów politycznych. Już podczas I sesji ZO powstał spór między Sekretarzem Generalnym a przedstawicielami Francji dotyczący wzmocnienia kompetencji Komitetu Doradczego ds. Administracyjnych i Budżetowych, kosztem Sekretariatu. Wówczas Sekretarz Generalny zadecydował o niepodjęciu zmian³³².

Pod koniec każdego roku okresu dwuletniego Sekretarz Generalny jest zobowiązany przedłożyć sprawozdania z wykorzystania danego budżetu regularnego. Pierwsze sprawozdanie uwzględnia niezbędne dostosowania w budżecie regularnym ze względu na inflację czy inne wskaźniki ekonomiczne, drugie natomiast zawiera oszacowanie przewidywanego poziomu ostatecznych wydatków i dochodów za okres dwuletni. Dodatkowo Sekretarz Generalny jest zobowiązany przygotować oraz przedstawić sprawozdanie z realizacji programów za okres dwóch lat budżetowych.

Za przygotowanie audytu sprawozdań finansowych za okres dwóch lat jest również odpowiedzialny Sekretarz Generalny. Są one, tak jak i sprawozdanie Komisji Rewizyjnej, wydawane w kilku tomach. Każdy tom dotyczy konkretnej grupy wydatków.

4.3.1. Wydatki z budżetu regularnego ONZ

Budżet regularny ONZ, jak już wcześniej podkreślano, jest budżetem programowym, z którego realizowane są głównie wydatki administracyjne związane z realizacją programów, które podejmują poszczególne jednostki Sekretariatu.

W pierwszym okresie działalności ONZ wydatki z budżetu regularnego miały wyraźnie charakter administracyjny i były związane przede wszystkim z utrzymaniem posiadanych nieruchomości, zakupem wyposażenia, organizacją sesji organów oraz konferencji czy też wypłatami dla personelu organizacji. Jednak wraz z rozpoczęciem wykonywania przez organy administracyjne zewnętrznych funkcji operacyjnych, zwłaszcza pomocy technicznej, społecznej

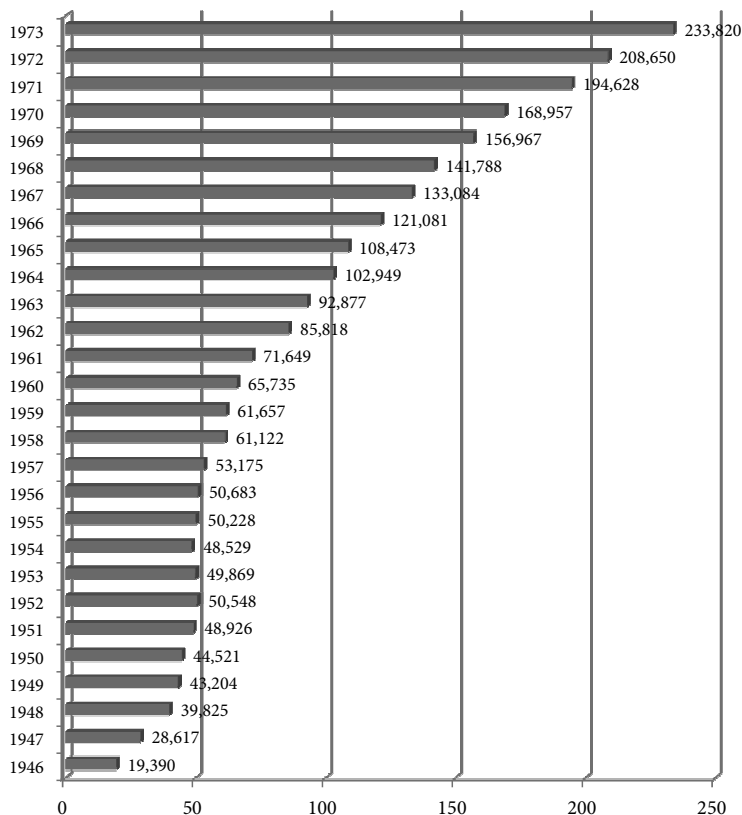
³³¹ ONZ – *wizerunek i rzeczywistość*, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa 1995, s. 75.

³³² J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo...*, op.cit., s. 194.

czy operacji pokojowych, w budżecie regularnym zaczęto wyszczególniać części związane z realizacją tzw. „zwyczajnego programu pomocy technicznej”³³³.

W związku ze wzrostem wydatków z budżetu regularnego (rys. 4.1) w 1963 r. ZSRR i inne państwa bloku wschodniego wystąpiły z oficjalnym sprzeciwem dotyczącym włączania zewnętrznych kosztów operacyjnych realizowanych przez organizację do budżetu regularnego³³⁴. Dlatego też obecnie wydatki te w zasadzie w większości pokrywane są z budżetów specjalistycznych, o których będzie mowa w dalszej części pracy.

Rysunek 4.1. Wydatki poniesione z budżetu regularnego ONZ w latach 1946–1973 (w mln USD w cenach bieżących)



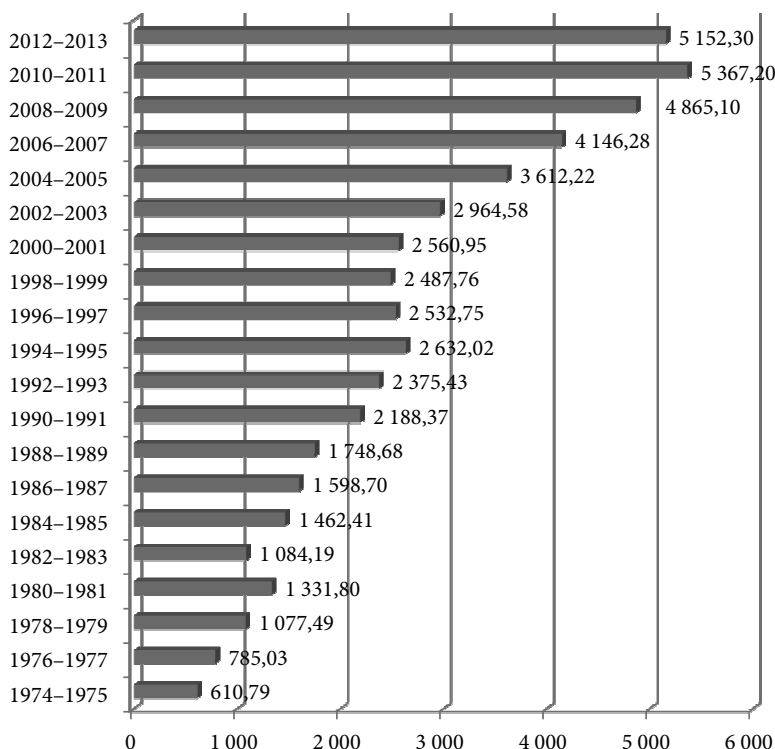
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: T. Hovet Jr, E. Hovet, *A Chronology and Fact Book of the United Nations 1941–1985, Annual Review of United Nations Affairs, Special Chronology Supplement*, Oceania Pub. Inc., New York 1984, s. 335.

³³³ *Technical Assistance for Economic Development*, GA Resolution 200(III), 4th Dec. 1948.

³³⁴ W. Morawiecki, *Narody Zjednoczone. Zamierzenia i rzeczywistość*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1970, s. 143–147.

W pierwszych latach funkcjonowania ONZ budżet regularny uchwalany był co roku³³⁵. Od 1974 r. obejmuje on okresy dwuletnie³³⁶ (rys. 4.2).

Rysunek 4.2. Wydatki poniesione z budżetu regularnego ONZ w latach 1974–1975 – 2012–2013 (mln USD w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Hüfner, *United Nations Regular Budget: Comparison of Budget Levels from Initial Appropriations to de Facto Expenditure 1974–1975 – 2006–2007*, <http://www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/the-un-regular-budget/27465.html>; *Regular Budget 2012–2013*; <http://www.un.org/en/hq/dm/pdfs/oppba/Regular%20Budget.pdf> [dostęp: 22.12.2012].

Właściwie od początku istnienia ONZ wydatki z budżetu regularnego podzielone zostały na części, a w ich ramach na sekcje. W 1946 r. wydatki z budżetu regularnego obejmowały dwie części oraz osiem sekcji. Były to³³⁷:

³³⁵ M.P. Karns, K.A. Mingst, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Pub., London 2010, s. 138.

³³⁶ S. Chesterman, T.M. Franck, D.M. Malone, *Law and Practice...*, op.cit., s. 216.

³³⁷ *Yearbook of the UN 1946–1947*, <http://unyearbook.un.org/unyearbook.html?name=194647index.html> [dostęp: 22.12.2012].

Część I

Sekcja I – wydatki na podróże dla reprezentantów państw członkowskich na sesje ZO oraz koszty podróży członków komitetów;

Sekcja II – wydatki dla personelu usługowego oraz koszty z tytułu składek do Funduszu Pracowniczego (*Provisional Staff Retirement Scheme and Related Benefits*);

Sekcja III – wydatki na wspólne usługi;

Sekcja IV – wydatki związane z utworzeniem siedziby i wstępną rekrutacją personelu;

Sekcja V – nieprzewidziane wydatki;

Sekcja VI – wydatki Komisji Przygotowawczej i I sesji ZO;

Część II

Sekcja VII – wydatki Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości;

Sekcja VIII – wydatki kancelaryjne i wydatki usługowe MTS.

W 1966 r. wydatki z budżetu regularnego ONZ zapisane były już w dziewięciu częściach (w 20 sekcjach). Budżet ten obejmował następujące grupy wydatków³³⁸:

Część I – sesje ZO, rad, komisji i komitetów;

Część II – koszty pracownicze oraz inne z nimi związane;

Część III – pomieszczenia, wyposażenie, materiały i usługi;

Część IV – wydatki specjalne;

Część V – programy techniczne;

Część VI – misje specjalne i związane z nimi działania;

Część VII – Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców;

Część VIII – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości;

Część IX – Konferencja NZ ds. Handlu i Rozwoju.

W latach 1980–1981 budżet regularny ONZ składał się z następujących dziesięciu działów³³⁹:

Część I – kształtowanie ogólnej polityki, kierowanie i koordynacja;

Część II – sprawy polityczne, Rady Bezpieczeństwa; działalność dotycząca utrzymania pokoju;

Część III – sprawy polityczne, powiernictwo i dekolonizacja;

Część IV – działalność gospodarcza, społeczna i humanitarna;

Część V – prawo międzynarodowe i sprawiedliwość;

³³⁸ *Yearbook of the UN 1965*, <http://unyearbook.un.org./unyearbook.html?name=1965index.html> [dostęp: 22.12.2012].

³³⁹ *Yearbook of the UN 1979*, <http://unyearbook.un.org./unyearbook.html?name=1979index.html> [dostęp: 22.12.2012].

Część VI – informacja publiczna;
Część VII – działania finansowane wspólnie;
Część VIII – wydatki specjalne;
Część IX – zwrot podatków pobranych od pracowników;
Część X – wydatki kapitałowe.

W latach 2000–2001 budżet regularny składał się już z 13 części (w ich ramach 33 sekcji), które pogrupowano tym razem następująco³⁴⁰:

Część I – kształtowanie ogólnej polityki, kierowanie i koordynacja;
Część II – sprawy polityczne;
Część III – prawo międzynarodowe i sprawiedliwość;
Część IV – współpraca międzynarodowa dla rozwoju;
Część V – współpraca regionalna dla rozwoju;
Część VI – prawa człowieka i sprawy humanitarne;
Część VII – informacja publiczna;
Część VIII – sprawy administracyjne;
Część IX – kontrola wewnętrzna;
Część X – działania finansowane wspólnie i wydatki specjalne;
Część XI – wydatki kapitałowe;
Część XII – zwrot podatków pobranych od pracowników;
Część XIII – konto rozwojowe.

Budżet regularny ONZ na lata 2012–2013 składa się z 14 części. Pierwszych 11 części jest takich samych, jak w budżecie regularnym ONZ na lata 2000–2001. Niewielkie różnice pojawiły się w ostatnich działach. Część XII budżetu regularnego na lata 2012–2013 to bezpieczeństwo i ochrona, Część XIII – konto rozwojowe, a XIV – zwrot podatków pobranych od pracowników. Identyczna struktura wydatków budżetu regularnego ONZ jest przewidziana na lata 2014–2015.

Analizując przytoczone wyżej przykłady struktury wydatków z budżetu regularnego ONZ, można potwierdzić tezę, że na przestrzeni lat uległa ona istotnym zmianom. Jak już wcześniej wspomniano, w pierwszych kilkunastu latach funkcjonowania ONZ dominowały wydatki, które miały charakter wyraźnie administracyjny, ze względu na niewielką aktywność operacyjną organów administracyjnych (głównie świadczenie usług konferencyjnych). Jednak już w latach 60. XX w. organy ONZ wzmożyły aktywność operacyjną, co znalazło wyraz w strukturze wydatków budżetu regularnego organizacji. Należy

³⁴⁰ *Yearbook of the UN 1999*, <http://unyearbook.un.org/unyearbook.html?name=1999index.html> [dostęp: 22.12.2012].

jednak zaznaczyć, że grupy wydatków zapisane w budżetach regularnych ONZ są w zasadzie wydatkami *stricto* administracyjnymi (oprócz wydatków na operacje pokojowe i kosztów tzw. „zwyczajnej pomocy technicznej”).

Budżet zwyczajny ONZ jest tworzony metodą przyrostową, przez modyfikowanie treści programów oraz wartości wydatków z poprzedniego okresu budżetowego. W budżecie regularnym przewidziane są zatem wydatki administracyjne związane z realizacją programów podejmowanych przez poszczególne jednostki Sekretariatu. Jest tam również zawarty opis programu wraz z podaniem podstawy prawnej, zadań szczegółowych oraz środków finansowych i zasobów osobowych potrzebnych do zrealizowania danego programu.

4.3.2. Składki członkowskie do budżetu regularnego ONZ

Głównym źródłem finansowania wydatków z budżetu regularnego ONZ są składki członkowskie³⁴¹. Na mocy art. 17 Karty NZ państwa członkowskie są zobowiązane do wpłaty składek do budżetu zwyczajnego³⁴². Jest to obowiązek prawnomiędzynarodowy wynikający z umowy międzynarodowej. W Organizacji Narodów Zjednoczonych organem odpowiedzialnym za ustalenie wysokości składki dla każdego państwa oraz przedstawienie skali składek jest Komitet Składek³⁴³. Po rozpatrzeniu przez Komitet Doradczy ds. Administracyjnych i Budżetowych oraz Piąty Komitet propozycji Komitetu Składek dotyczącej skali składek jest ona uchwalana przez Zgromadzenie Ogólne (obecnie na trzy lata³⁴⁴).

Komitet Składek przedstawia projekt wysokości składki nie w liczbach absolutnych, lecz w udziałach procentowych wszystkich wydatków netto budżetu regularnego przyjętych za 100% (pomniejszych o sumę dochodów ONZ pochodzących z innych źródeł niż składki, np. dochodów ze sprzedaży publikacji, poczty ONZ, usług gastronomicznych, wynajmu garaży, sprzedaży biletów zwiedzającym czy opłat transmisyjnych)³⁴⁵. Oznacza to, że przy niezmienionym wymiarze składki sumy wpłacane w dolarach amerykańskich przez państwa z tego tytułu wzrastają, gdy zwiększone zostaną wydatki z budżetu regularnego, a spadają, gdy zostaną zredukowane.

³⁴¹ J. Muravchik, *The Future of the United Nations, Understanding the Past to Chart a Way Forward*, The AEI Press, Washington 2005, s. 130.

³⁴² *Charter of UN, Chapter IV*, op.cit.

³⁴³ W ONZ do budżetu regularnego mogą wnosić składki również państwa nieczłonkowskie – np. w 2012 r. Stolica Apostolska wpłaciła 11 816 USD, a w 2013 r. 12 741 USD.

³⁴⁴ Od 1956 r. – z wyjątkiem lat 1977, 1978–1979.

³⁴⁵ W. Morawiecki, *Narody Zjednoczone. Zamierzenia...*, op.cit., s. 149.

Komitet wyznacza skalę składki na podstawie wskaźników ekonomicznych, stosownie do tzw. zasady zdolności płatniczej członka. Za podstawowy wskaźnik tej zdolności przyjmuje przeciętną wartość dochodu narodowego brutto w cenach bieżących – obecnie ze średnich statystycznych okresów bazowych trzech i sześciu lat (wcześniej z siedmiu, dziesięciu) podaną przez oficjalny urząd statystyczny, sporządzoną w jednolitej metodologii rachunku narodowego³⁴⁶, przeliczoną na dolary amerykańskie według kursu urzędowego³⁴⁷. Uwzględnienie średniego okresu bazowego ma na celu uniknięcie deformacji wysokości składki z powodu nieprzewidzianych okoliczności gospodarczych. Komitet Składek przy określaniu skali składek bierze również pod uwagę dochód narodowy brutto *per capita* w celu redukcji wpłaty z tytułu zbyt niskiego dochodu narodowego brutto na głowę mieszkańca, pułap składki maksymalnej i minimalnej do budżetu regularnego ONZ, a także zasadę niezwiększania skali składek dla państw najsłabiej rozwiniętych.

Komitet Składek przygotowuje zatem propozycję składek nie tylko na podstawie danych statystycznych, ale jak już podkreślano, w przypadku stwierdzenia specjalnych okoliczności wpływających na zdolność płatniczą poszczególnych państw członkowskich przyznaje specjalne ulgi we wpłatach³⁴⁸. Wysokość ulg związanych z niskim poziomem DNB *per capita* wyrażona jest również w procentach. Obecnie wynosi ona 80% dla państw członkowskich, w których wskaźnik ten jest niższy niż średni DNB *per capita* wszystkich państw członkowskich w okresach bazowych³⁴⁹. Komitet Składek uwzględnia w konkretnych przypadkach również takie zdarzenia, jak klęski żywiołowe, konsekwencje ekonomiczne wojen, ciężar spłat z tytułu zadłużenia zagranicznego. Jednocześnie przy każdej rewizji skali składek komitet stara się nie wprowadzać zbyt dużych zmian. Zwykle podwyższenie skali składek jest negatywnie odbierane przez rządy państw członkowskich. Wzrost udziału procentowego

³⁴⁶ Na forum ONZ postuluje się udoskonalenie tzw. systemu rachunków narodowych przez uwzględnienie różnych składników aktywności gospodarczej oraz wypracowanego bogactwa danego państwa, co pozwoliłoby na bardziej obiektywne porównywanie gospodarek państw rozwiniętych i rozwijających się. A. Abraszewski, *Finanse Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 1(XLVIII), s. 123.

³⁴⁷ *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses of the United Nations*, A/RES/67/238. Niektóre państwa członkowskie podkreślają, że poziom kursu oficjalnego dolara amerykańskiego nie odpowiada ich realiom gospodarczo-finansowym, przez co zawyżony jest wymiar ich składek.

³⁴⁸ S. Rączkowski, *Problemy finansowania wydatków budżetowych ONZ*, w: *ONZ a problemy współczesnego świata*, red. A. Wojcieszak, PWN, Warszawa 1972, s. 292–293.

³⁴⁹ *Regular Budget and Working Capital Found*, <http://www.un/en/ga/contributions/budget.shtml> [dostęp: 20.12.2012].

składki jednego członka powoduje bowiem obniżenie udziału pozostałych, ale nie w równej wysokości³⁵⁰.

Już od początku funkcjonowania ONZ wyznaczono wysokość składki minimalnej na poziomie 0,04%. Od 1974 r. została ona obniżona do 0,02%, a od 1978 r., pod naciskiem państw słabo rozwiniętych i poparciem USA, na 0,01%, a następnie od 1998 r. na 0,001%. Od 1974 r. z inicjatywy Stanów Zjednoczonych wyznaczono poziom składki maksymalnej na 25%, a od 2001 r. na 22%. Zatem radykalna zmiana skali składek nastąpiła właściwie dwukrotnie, tzn. po kryzysie naftowym oraz od 2001 r.

W okresie obowiązywania danej skali składek zasadniczo nie jest ona zmieniana, chyba że zaistnieje potrzeba ustalenia skali składki dla nowego państwa członkowskiego. Wówczas procedura wyliczenia nowej skali składek przebiega w uproszczony sposób. Komitet Składek pomniejsza skalę składek wszystkich członków o ustalony udział procentowy nowego państwa członkowskiego, co zatwierdza następnie Zgromadzenie Ogólne.

Proces wyznaczania wysokości składki członkowskiej do budżetu regularnego ONZ przez pierwszych 30 lat istnienia organizacji nie był właściwie przedmiotem żadnych polemik. Związane to było głównie z niewielkimi rozmiarami budżetu regularnego ONZ. Wyjątek stanowiły jedynie indywidualne protesty pojedynczych państw dotyczące spraw formalnych czy technicznych, np. Polski³⁵¹.

Sytuacja ta diametralnie uległa zmianie po pierwszym kryzysie naftowym. Od 1976 r., tzn. od XXXI sesji Zgromadzenia Ogólnego ustalanie oraz zatwierdzanie skali składek stało się przedmiotem licznych dyskusji. Związane było to z propozycją Komitetu Składek dotyczącą znaczącego podwyższenia wpłat państw OPEC w latach 1977–1979, ze względu na wzrost ich dochodu narodowego brutto w pierwszej połowie lat 70. XX w. Dotyczyło to: Arabii Saudyjskiej, Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Iraku, Iranu, Libii i Wenezueli. Jednocześnie wyliczono znaczne podwyżki dla innych państw, jak np.: Hiszpania, Polska, Japonia, Singapur, Brazylia. Wszystkie wyżej wymienione państwa oprócz Japonii zgłosiły zastrzeżenia do propozycji podwyżek. Sprzeciwiły się przede wszystkim zbyt wysokiej podwyżce składek w stosunku do poziomu rozwoju

³⁵⁰ S. Rączkowski, *Finanse Narodów Zjednoczonych...*, op.cit., s. 176.

³⁵¹ Składka Polski w 1946 r. została ustalona w wysokości 1% wpłat do budżetu regularnego (14 miejsce). Wywołało to sprzeciw naszego rządu, który wystąpił z wnioskiem o jej obniżenie, argumentując swoje stanowisko zniszczeniami kraju oraz innymi stratami spowodowanymi II wojną światową. Mimo to do połowy lat 70. XX w. Polska zajmowała miejsca w pierwszej piętnastce największych płatników do budżetu regularnego ONZ.

gospodarczego oraz wskazały na niewłaściwe przeliczenie danych statystycznych z waluty narodowej na dolary amerykańskie. Podjęły również działania zmierzające do zablokowania ustalenia nowej skali składek³⁵².

Z kolei o zatwierdzenie nowej skali składek zabiegały szczególnie Stany Zjednoczone ze względów prestiżowych i pryncypialnych, dotknięte wyższą ceną ropy naftowej oraz utratą kontroli nad jej wydobyciem i dostawami. W 1976 r. Zgromadzenie Ogólne zatwierdziło większością 2/3 głosów członków obecnych i głosujących nową skalę składek, jednak tylko na rok (1977). Jednocześnie zaleciło Komitetowi Składek ponowne rozważenie metodologii ustalania składek z uwzględnieniem poglądów i zastrzeżeń wysuwanych przez państwa członkowskie, a zwłaszcza reguły zwiększenia słuszności i sprawiedliwości wpłat. Organ ten został wezwany przez Zgromadzenie Ogólne do zbadania możliwości unikania drastycznych podwyżek składek, jednak bez określenia, w jakim terminie, oraz do oceniania zdolności płatniczej członków na podstawie wielu wskaźników i czynników.

Efektom tych prac było wprowadzenie na przełomie lat 70. i 80. XX w. tzw. okresu bazowego w pomiarze dochodu narodowego brutto (7 lat), a następnie stopniowe rewizje wymiaru składek państw członkowskich, zwłaszcza najsłabiej rozwiniętych. W 1979 r., podczas kolejnego przeglądu składek do budżetu regularnego ONZ Komitet Składek rozważył szczególne warunki mające negatywny wpływ na zdolność płatniczą państw (m.in. monokulturowy charakter gospodarki, inflację), możliwość unikania drastycznych różnic w wysokości składek w następujących po sobie latach, a także zaktualizowane formuły zniżki z tytułu niskiego dochodu narodowego brutto.

Z kolei w 1981 r. Komitet Składek zajął się dogłębną analizą realnej zdolności płatniczej państw członkowskich, uwzględniając następujące czynniki³⁵³:

- preferencyjne traktowanie państw najsłabiej rozwiniętych,
- specjalne okoliczności wywierające negatywny wpływ na bilans płatniczy,
- szczególne traktowanie państw producentów monokulturowych,
- inflację,
- koncepcję nagromadzonego bogactwa,
- ograniczenie wzrostu składek w dwu następujących po sobie skalach.

W wyniku tych prac komitet podjął decyzję o ponownym wydłużeniu okresu bazowego, tym razem do 10 lat, oraz ograniczeniu podwyżek składek.

³⁵² A. Abraszewski, *Polityczne i ekonomiczne aspekty finansowania ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1985, nr 10(386), s. 111.

³⁵³ Ibidem, s. 112.

W kolejnych latach Komitet Składek zajmował się nadal poszukiwaniem nowych wariantów metodologii kalkulacji składek oraz alternatywnych sposobów ich obliczania, a także długością okresu bazowego. Przeprowadził testy wskaźnikami gospodarczo-społecznymi, jak: stopień rozwoju gospodarczego, edukacji, ochrony zdrowia, stan zadłużenia zagranicznego, bilans handlu zagranicznego, na podstawie których można byłoby wyznaczać wysokość składki. Jednocześnie zauważył poważne problemy w postaci braku rzetelnych danych statystycznych, co realnie uniemożliwiało systematyczne włączanie tych wskaźników do metodologii wyliczania składek. Komitet Składek rozważał także ustalanie wysokości składek proporcjonalnie do liczby pracowników danego państwa w organizacji, parytetu siły nabywczej czy przez podział państw członkowskich na trzy grupy wpłacających.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, że głównymi zainteresowanymi zmianą metody wyliczania składek są państwa najuboższe, takie, których gospodarki są uzależnione od jednego bogactwa naturalnego, przeżywające trudności ekonomiczne lub realizujące programy przemian gospodarczych. Forsowanie przez te państwa własnych postulatów oraz wykorzystywanie swej przewagi ilościowej w procesie podejmowania decyzji zawsze może wiązać się z ryzykiem wstrzymania wpłat przez głównych płatników do budżetu regularnego ONZ, co uderzyłoby głównie w interesy tych pierwszych. Dlatego też członkowie ONZ unikają obecnie otwartych konfrontacji, wolą prowadzić negocjacje dotyczące skali składek do momentu osiągnięcia konsensusu.

Należy zauważyć, że problemy występujące w procesie ustalania wysokości składek do budżetu regularnego ONZ mają nie tylko charakter techniczny, ale również polityczny. Ścierają się tu bowiem różne interesy państw rozwiniętych oraz rozwijających się, związane z wysokością wpłat, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady kolektywnej odpowiedzialności finansowej oraz solidarności grupowej. Najczęściej zastrzeżenia wobec zasady zdolności płatniczej jako głównego kryterium ustalania składki zgłaszały Stany Zjednoczone. Państwa słabo rozwinięte i rozwijające się, jak wspomniano, postulują głównie opracowanie nowej, sprawiedliwszej metodologii. Japonia preferuje wydłużenie okresu bazowego, a państwa Unii Europejskiej apelują o uproszczenie metody wyliczania wpłat do budżetu regularnego ONZ – oparcie jej jedynie na danych dotyczących dochodu narodowego brutto³⁵⁴.

Wysokość składki członkowskiej do budżetu regularnego w pierwszych latach funkcjonowania ONZ, właściwie do 1974 r., była wyliczana według

³⁵⁴ A. Abraszewski, *Finanse Organizacji Narodów...*, op.cit., s. 120.

zasady przyjętej w 1945 r., w której wielkie mocarstwa – stali członkowie Rady Bezpieczeństwa – zobowiązały się do pokrywania 2/3 kosztów organizacji, z zastrzeżeniem, że jedno mocarstwo nie powinno płacić więcej niż 33% skali składek. Pozostałą część wpłacały inne państwa członkowskie. W praktyce od 1946 r. do 1973 r. Stany Zjednoczone, ZSRR, Wielka Brytania³⁵⁵, Francja i Chiny wpłacały 71,09%–61,6% wszystkich wpłat. Przez pierwszą dekadę istnienia ONZ składka USA przekraczała 33% (tab. 4.2).

Tabela 4.2. Udziały członkowskie największych płatników składek do budżetu regularnego ONZ w latach 1946, 1955, 1965 i 1973

Pozycja	Rok 1946		Rok 1955	
	państwo członkowskie	udział %	państwo członkowskie	udział %
1	Stany Zjednoczone	39,89	Stany Zjednoczone	33,33
2	Zjednoczone Królestwo	11,98	ZSRR	15,08
3	ZSSR	6,62	Zjednoczone Królestwo	8,85
4	Chiny	6,30	Francja	5,90
5	Francja	6,30	Chiny	5,62
6	Indie	4,09	Kanada	3,63
7	Kanada	3,35	Indie	3,30
8	Australia	2,00	Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka	2,00
9	Argentyna	1,94	Australia	1,80
10	Brazylia	1,94	Polska	1,73
Pozycja	Rok 1965		Rok 1973	
	państwo członkowskie	udział %	państwo członkowskie	udział %
1	Stany Zjednoczone	31,91	Stany Zjednoczone	31,52
2	ZSRR	14,92	ZSRR	14,18
3	Zjednoczone Królestwo	7,21	Francja	6,00
4	Francja	6,09	Zjednoczone Królestwo	5,90
5	Chiny	4,25	Japonia	5,40
6	Kanada	3,17	Chiny	4,00
7	Japonia	2,77	Włochy	3,54
8	Włochy	2,54	Kanada	3,08
9	Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka	1,97	Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka	1,87
10	Indie	1,85	Indie	1,55

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Scale of Contributions to the United Nations for the Financial Years 1946 and 1947 and to the Working Capital Fund*, A/RES/69(I); *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses to the United Nations*, A/RES/876/(IX); *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses to the United Nations*, A/RES/2118(XX); *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses to the United Nations*, A/RES/2654(XXV).

³⁵⁵ W pracy używane są zamiennie nazwy tego państwa: Wielka Brytania, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Zjednoczone Królestwo.

W 1974 r. w związku z memorandum Kongresu USA przedłożonym Zgromadzeniu Ogólnemu, gdzie wykazano, że składka USA do budżetu regularnego przekroczyła 1 mld USD, Komitet Składek zatwierdził diametralnie inną skalę (tab. 4.3).

Tabela 4.3. Udziały członkowskie największych płatników składek do budżetu regularnego ONZ w 1974 r.

Pozycja	Rok 1974	
	państwo członkowskie	udział %
1	Stany Zjednoczone	25,00
2	ZSRR	12,97
3	Japonia	7,15
4	Republika Federalna Niemiec	7,10
5	Francja	5,86
6	Chiny	5,50
7	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	5,31
8	Włochy	3,60
9	Kanada	3,18
10	Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka	1,71

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses to the United Nations, A/RES/3062(XXVIII)*.

Wśród największych płatników do budżetu regularnego ONZ w 1974 r., jak to zostało wyżej zestawione w tabeli, obok Stanów Zjednoczonych znaleźli się: na drugim miejscu ZSRR (12,97%), Japonia (7,15%) na trzecim miejscu, RFN (7,10%) na czwartym, przed Francją, Chinami, Wielką Brytanią, Włochami, Kanadą i Ukrainą. Obniżenie w 1974 r. składek pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa (stanowiły one razem wówczas już tylko ok. 55%) nie wpłynęło na zmianę wysokości wpłat państw najsłabiej rozwiniętych, ponieważ różnica pokryta została przez wyższe składki innych państw wysoko rozwiniętych, takich jak Japonia czy RFN.

W 1978 r. po wyznaczeniu nowej wysokości składki minimalnej, powyżej 3% wszystkich wpłat do budżetu regularnego uiszczało 9 członków, a w 1998 r. już tylko 6, i nie było wśród nich Chin (0,901%) (tab. 4.4).

Tabela 4.4. Udziały członkowskie największych płatników składek do budżetu regularnego ONZ w 1978 r. i 1998 r.

Pozycja	Rok 1978		Rok 1998	
	państwo członkowskie	udział %	państwo członkowskie	udział %
1	Stany Zjednoczone	25,00	Stany Zjednoczone	25,000
2	ZSRR	11,60	Japonia	17,981
3	Japonia	8,64	Niemcy	9,630
4	Republika Federalna Niemiec	7,70	Francja	6,494
5	Francja	5,82	Włochy	5,394
6	Chiny	5,50	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	5,076
7	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	4,52	Rosja	2,873
8	Włochy	3,38	Kanada	2,825
9	Kanada	3,04	Hiszpania	2,571
10	Australia	1,54	Holandia	1,619

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses to the United Nations*, A/RES/32/39; *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses to the United Nations*, A/RES/52/215.

Ponownie radykalna zmiana skali składek została uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne w 2000 r., na lata 2001–2003. Od 2001 r. obniżono górny pułap składki z 25% na 22%, o co przez szereg lat zabiegały Stany Zjednoczone i czym warunkowały spłatę swoich zaległości finansowych do budżetu regularnego ONZ, ale także do budżetów operacji pokojowych³⁵⁶, które wynosiły wówczas już ponad 1 mld USD. W wyniku tej zmiany składki wielu państw członkowskich ulegały podwyższeniu. Niektóre z nich, jak np. Polska (0,353%) nie były w stanie wywiązać się z nowych zobowiązań. Dlatego też T. Turner amerykański miliarder, dokonał w 2000 r. wpłaty środków prywatnych w wysokości 3% budżetu regularnego ONZ, co spowodowało zmniejszenie obciążenia z tytułu wpłat dla państw będących w trudnej sytuacji płatniczej³⁵⁷ (Polska otrzymała 0,084% z 3%). Jednocześnie wyznaczono maksymalną skalę składki dla państw najsłabiej rozwiniętych na 0,01%. W 2001 r. największymi płatnikami do budżetu regularnego ONZ były: Stany Zjednoczone, Japonia, Niemcy, Francja, Wielka Brytania (tab. 4.5).

³⁵⁶ G. Rosenthal, *The Scale of Assessments of the UN Budget: A Case Study of How the United States Exercises Its Leverage in a Multilateral Setting*, „Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations” 2004, No. 10, s. 353–370.

³⁵⁷ J. Rydzkowski, *Organizacja Narodów Zjednoczonych...*, op.cit., s. 49; *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses of the United Nations*, A/RES/55/5B.

Tabela 4.5. Udziały członkowskie największych płatników składek do budżetu regularnego ONZ w latach 2001–2003

Pozycja	Lata 2001–2003	
	państwo członkowskie	udział %
1	Stany Zjednoczone	22,000
2	Japonia	19,629
3	Niemcy	9,825
4	Francja	6,503
5	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	5,568
6	Włochy	5,094
7	Kanada	2,573
8	Hiszpania	2,534
9	Brazylia	2,231
10	Holandia	1,748

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses to the United Nations*, A/RES/55/B, Annex I.

W obecnej skali składek na lata 2013–2015 pierwszych pięć pozycji nie uległo od 2001 r. zmianie. Na szóste miejsce powróciły Chiny (tab. 4.6).

Tabela 4.6. Udziały członkowskie największych płatników składek do budżetu regularnego ONZ w latach 2013–2015

Pozycja	Lata 2011–2015	
	państwo członkowskie	udział %
1	Stany Zjednoczone	22,000
2	Japonia	10,833
3	Niemcy	7,141
4	Francja	5,593
5	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	5,179
6	Chiny	5,148
7	Włochy	4,448
8	Kanada	2,984
9	Hiszpania	2,973
10	Brazylia	2,934

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses to the United Nations*, A/RES/67/238.

Z zestawionych wyżej danych wynika, że od początku istnienia ONZ tylko niewielka grupa państw pokrywa wydatki budżetu regularnego. Wśród nich

największym płatnikiem są Stany Zjednoczone. Należy jednak zauważyć, że w stosunku do tego państwa od 1974 r. nie jest stosowana zasada rzeczywistej zdolności płatniczej. Gdyby ją uwzględnić, USA powinny płacić ok. 34% skali składek. Dużymi płatnikami do budżetu regularnego są obecnie również Japonia i Niemcy.

Jeżeli zostałyby zastosowane inne kryteria dotyczące wpłat, jak np. wkłady do budżetu regularnego poszczególnych państw w przeliczeniu na jednego mieszkańca, to okazałyby się, że pierwsze miejsca zajęłyby takie państwa jak: Norwegia, Szwecja, Dania, Finlandia, Szwajcaria, Holandia, a w drugiej dziesiątce kraje rozwijające się. Z kolei gdyby ułożyć listę według udziału procentowego składki w DNB członka, to w pierwszej dwudziestce znalazłyby się w większości państwa rozwijające się.

Jednocześnie na uwagę zasługuje fakt, że zastosowanie we wpłatach do budżetu regularnego ulg z różnych tytułów sprawia, iż niektóre państwa mają zbyt niskie składki. Podkreślić należy także, że w grupie najważniejszych płatników nie ma obecnie Rosji, zasiadającej od początku jako stały członek Rady Bezpieczeństwa, co nie przekłada się na jej potencjał w gospodarce światowej oraz zdolność płatniczą, a Chiny wróciły dopiero w 2013 r.

Ocena dotycząca wysokości składek jest kwestią subiektywną, a także relatywną. Gdy zestawić je z budżetami narodowymi państw lub wydatkami na obronność okazują się one bardzo niewielkie. Z drugiej zaś strony są przeważnie częścią budżetów ministerstw spraw zagranicznych, w których stanowią liczącą się pozycję. Należy jednak ponownie podkreślić, że wpłaty do budżetu regularnego ONZ związane są nie tylko z aspektem finansowym, ale także politycznym i prestiżowym. Państwa zainteresowane są nie tylko wysokością wpłat, ale również efektywnym ich wykorzystaniem, a także rozliczeniem.

Równocześnie należy zaznaczyć, że od wielu lat występuje zjawisko niewpłacania składek przez niektóre państwa członkowskie do budżetu regularnego ONZ (także innych budżetów) w terminie, w pełnej wysokości lub bez stawiania warunków – wbrew postanowieniom Karty NZ oraz regulaminom finansowym, przyjętym przez wszystkich członków organizacji. Co prawda art. 19 Karty NZ stanowi, że członek, którego zaległości przekraczają składki należne od niego za 2 ostatnie lata, zostaje pozbawiony prawa do głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym, to Zgromadzenie może jednak nie zastosować tej sankcji, gdy państwa członkowskie wykażą i ZO potwierdzi, że zaległość wynika z przyczyn niezależnych od państwa. Na początku każdej sesji Zgromadzenia Ogólnego Sekretariat ma obowiązek przedstawić listę państw członkowskich zagrożonych sankcjami z art. 19 Karty, na których to listach znajdują się

przeważnie państwa najsłabiej rozwinięte, mające obowiązek uiszczania najniższej składki. ZO wielokrotnie korzystało wobec nich z tej prerogatywy³⁵⁸. Tymczasem powinno to mieć zastosowanie jedynie w wyjątkowych sytuacjach, np. w przypadku państw nowo powstałych lub państw przeżywających wojny domowe i rewolucje³⁵⁹.

Państwa członkowskie powinny wносить składki członkowskie w całości w ciągu 30 dni od daty otrzymania noty od Sekretarza Generalnego. Są one rozsyłane przeważnie na samym początku stycznia, zatem do końca tego miesiąca każdego roku składki powinny znaleźć się w budżecie regularnym ONZ³⁶⁰.

Już w połowie lat 50. XX w. zdarzały się pierwsze przypadki, że kilku członków ONZ stosowało praktykę tzw. „celowego powstrzymania się od płatności”, z powodu odmiennych priorytetów politycznych od wysuwanych przez organizację. Wówczas Stany Zjednoczone apelowały do dłużników o terminowe wpłaty. W latach 70. XX w. podejście rządu USA do uiszczania wpłat do budżetu zwyczajnego ONZ się zmieniło. USA zaczęły coraz częściej stawiać różne warunki wnoszenia swojej składki oraz wielokrotnie wstrzymywały płatności³⁶¹. Z kolei w połowie lat 80. XX w. administracja prezydenta R. Regana całkowicie odmówiła uiszczenia amerykańskiej składki, uzależniając wpłaty – wówczas 25% skali składek – od redukcji wydatków rozwojowych ONZ oraz zgodności głosowań państw członkowskich ze stanowiskiem Stanów Zjednoczonych w sprawie pomocy finansowej dla państw słabo rozwiniętych. Podstawą prawną zaniechania płacenia przez USA składki do budżetu regularnego ONZ było przyjęcie przez Kongres Stanów Zjednoczonych poprawki N. Kassebaum w sprawie redukcji składki z 25% do 20% w celu zrównoważenia nakładów finansowych członków, jeśli nie zostanie wprowadzone w organizacji głosowanie ważne oraz przyjęte inne akty prawne, które zrównoważą amerykański budżet federalny. Niedobory finansowe organizacji spotęgowały się wówczas dodatkowo w wyniku opóźnień we wpłatach innych członków, które wynikały bądź z decyzji politycznych, bądź z rzeczywistego braku zasobów finansowych

³⁵⁸ Przed LXVII sesją Zgromadzenia Ogólnego na liście państw zagrożonych sankcjami z art. 19 Karty pojawiły się: Komory, Gwinea Bissau, Republika Środkowoafrykańska, Sierra Leone, Somalia, Wyspy Św. Tomasza i Książęce, Vanuatu. Zgromadzenie Ogólne zadecydowało jednak zawiesić w prawie do głosowania podczas tej sesji tylko Sierra Leone i Vanuatu. *Countries in Arrears in the Payment of Their Financial Contributions Under the Terms of Article 19 of the UN Charter*, <http://www.un.org/en/ga/about/art19.shtml> [dostęp: 20.12.2012].

³⁵⁹ A. Abraszewski, *Finanse Organizacji Narodów...*, op.cit., s. 116–117.

³⁶⁰ J. Laurenti, *Financing*, w: *The Oxford Handbook on the United Nations*, eds V.G. Weiss, S. Daws, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 681.

³⁶¹ R. Lindner, M. Bardeleben, *Reforma Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1997, s. 9.

najuboższych państw³⁶². Zmusiło to wówczas ONZ do weryfikacji wydatków na podróże służbowe, usługi ekspertów i konsultantów, zastępstwa czasowe i nadgodziny oraz zawieszenia awansów i wypłat dodatków reprezentacyjnych, redukcji etatów w Sekretariacie, reorganizacji struktury Sekretariatu, zmniejszenia liczby konferencji ONZ, dokumentów publikowanych przez organizację, wstrzymania budowy centrów konferencyjnych, redukcji zakupu mienia ruchomego oraz zwiększenia kontroli nad wydatkami³⁶³. Powyższe posunięcia ONZ zyskały aprobatę USA, w wyniku czego Stany Zjednoczone wpłaciły 144 mln USD zaległości oraz zadeklarowały wpłatę następnych 520 mln USD³⁶⁴, co z kolei przełożyło się na zgodę ONZ na wysłanie wojsk amerykańskich w rejon Zatoki Perskiej³⁶⁵.

Ponownie w połowie lat 90. XX w., wraz ze zwycięstwem republikanów w wyborach do Kongresu USA, powrócił problem wstrzymywania płatności na rzecz ONZ przez Stany Zjednoczone. Główne zarzuty republikanów dotyczyły zbyt wysokich płac, braku finansowej odpowiedzialności i dublowania się prac w organizacji. W czerwcu 1997 r. rząd USA zawarł porozumienie w Kongresie o wypłaceniu zaległych należności do budżetu zwyczajnego ONZ oraz operacji pokojowych (a właściwie ich części – 819 mln USD zamiast 1,3 mld USD) pod warunkiem spełnienia 38 postulatów, z których najważniejszymi były³⁶⁶:

- obniżenie amerykańskiej składki do budżetu regularnego ONZ z 25% do 20% w ciągu trzech lat;
- nieprzeprowadzanie międzynarodowych konferencji w innych miastach niż Nowy Jork, Genewa, Wiedeń lub Rzym;
- monitorowanie programów ONZ i księgowości przez waszyngtońską instytucję nadzorczą (General Accounting Office – GAO);
- redukcję stanowisk w Sekretariacie o 5%;
- zmniejszenie pomocy dla państw, których dyplomaci nie płacą mandatów za złe parkowanie w Nowym Jorku;
- realny zerowy wzrost budżetu regularnego ONZ³⁶⁷.

³⁶² J. Rydzkowski, *Organizacja Narodów Zjednoczonych...*, op.cit., s. 246.

³⁶³ A. Abraszewski, J. Rydzkowski, *Kryzys finansowy ONZ i próby jego rozwiązania*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 6(405), s. 84.

³⁶⁴ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, op.cit., s. 461.

³⁶⁵ P. Bennis, *Calling the Shots, How Washington Dominates Today's UN*, Olive Branch Press, New York 1996, s. 18–19.

³⁶⁶ R. Lindner, M. Bardeleben, *Reforma Organizacji Narodów...*, op.cit., s. 9–10.

³⁶⁷ Postulat ten został spełniony. Dopiero w budżecie regularnym na lata 2006–2007 nie zastosowano zasady realnego zerowego wzrostu budżetu, uwzględniającego tylko wskaźnik inflacji, ze względu na wprowadzenie programu reform ONZ. Jednocześnie Zgromadzenie Ogólne ograniczyło jednak wysokość środków, jakimi może dysponować Sekretarz Generalny bez uprzedniej zgody Zgromadzenia do 950 mln USD, co oznacza pokrycie wydatków

W 2000 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych ustąpiła wobec postulatu redukcji składki USA, akceptując jej obniżenie do 22%, ze względu na fakt, że rząd amerykański nie ma możliwości odrzucenia żądania legislatywy. W 2001 r. Stany Zjednoczone dokonały wpłaty 1,6 mld USD do ONZ, co stanowiło prawie połowę całkowitego zadłużenia państw członkowskich wobec organizacji. W wyniku tej decyzji inne państwa zalegające we wpłatach uiszczyły także większość swoich zobowiązań, a zadłużenie wobec budżetu zwyczajnego ONZ w 2002 r. wyniosło już tylko niewiele ponad 300 mln USD. Sytuacja finansowa ONZ uległa zatem znacznej poprawie.

W następnych latach Stany Zjednoczone ponownie wstrzymywały wpłaty na rzecz ONZ (np. w 2003 i 2007 r.), dopiero od 2009 r. po wyborze na prezydenta B. Obamy, mimo trwającego kryzysu uregulowano wszystkie zaległości oraz dokonywane są regularne wpłaty, co z kolei pogorszyło stan finansów publicznych USA. Wiele państw członkowskich zalega obecnie z wpłatami do budżetu regularnego ONZ³⁶⁸, co powoduje poważne problemy finansowe organizacji (tab. 4.7).

Tabela 4.7. Liczba państw członkowskich, które uiszczyły składkę członkowską w pełnej wysokości w latach 2002–2013 do liczby wszystkich członków ONZ

Stan na koniec:	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.
stycznia	42/191	40/191	32/191	34/191	41/192	31/192
grudnia	117/191	127/191	121/191	140/191	139/192	140/192
Stan na koniec:	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
stycznia	36/192	21/192	26/192	25/193	26/193	23/193
grudnia	146/192	136/192	138/192	143/193	143/193	–

Źródło: *Contributions Received for 2013 for the United Nations Regular Budget*, <http://www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml> [dostęp: 25.02.2013].

organizacji na ok. pół roku. *General Assembly Adopts 2006–2007 Budget of \$ 3,78 Billion, as Main Part of Sixtieth Session Concludes*, 23.12.2005, Department of Public Information, GA/10442; Tym samym finansowy wymiar działalności ONZ od 2006 r. został bezpośrednio powiązany z wdrażaniem w życie programu reform ONZ. R. Tarnogórski, *Budżet i reforma ONZ*, „Biuletyn PISM” 2006, nr 8(348), s. 1597.

³⁶⁸ Polska do końca 2004 r. spłaciła 11,2 mln USD zaległości do budżetu regularnego oraz zobowiązała się do terminowego regulowania bieżących płatności na rzecz organizacji. R. Tarnogórski, *Budżet i reforma...*, op.cit., s. 1598.

4.4. Finansowanie operacji pokojowych ONZ

Na przestrzeni lat powstało wiele interpretacji pojęcia operacji pokojowych, jednak żadna z nich nie została zaakceptowana przez wszystkich członków ONZ. Najpełniejsza wydaje się zawarta w dokumencie *Plan dla pokoju (Agenda for Peace)* z 1992 r. który przedstawił Sekretarz Generalny ONZ B. Boutros-Ghali. W dokumencie tym rozróżniono pięć podstawowych kategorii operacji pokojowych:

- dyplomację prewencyjną (*Preventive Diplomacy*), której celem jest zapobieganie powstawaniu konfliktów, przeciwdziałanie przeobrażaniu się sporów w konflikty, ewentualnie ograniczanie ich zasięgu, np. przez powołanie sił prewencyjnych lub utworzenie stref zdemilitaryzowanych;
- tworzenie pokoju (*Peace-making*), czyli doprowadzanie za pomocą środków pokojowych do porozumienia w sytuacji, gdy konflikt już powstał;
- operacje utrzymania pokoju (*Peace-keeping*), przeprowadzane przez wojskowy i cywilny personel (czasami również policyjny), polegające na zaangażowaniu ONZ we wprowadzanie i nadzorowanie przestrzegania porozumień w zakresie kontroli konfliktów, wykonywania rezolucji, a także na nadzorze nad pomocą humanitarną;
- budowanie pokoju (*Peace-building*), którego głównym zadaniem jest tworzenie odpowiednich struktur i instytucji do utrzymania pokoju, budowania zaufania oraz nawiązania współpracy między zwaśnionymi stronami³⁶⁹;
- wymuszanie pokoju (*Peace-enforcement*) będące środkiem ostatecznej konieczności, gdy wszystkie wcześniejsze okażą się nieskuteczne³⁷⁰.

Z kolei w literaturze prawa międzynarodowego wyszczególniane są w zasadzie trzy podstawowe typy operacji tzn.:

- operacje utrzymania pokoju ONZ,
- operacje wymuszania kontrolowane przez ONZ,
- operacje wymuszania autoryzowane przez ONZ.

Pierwszy z wymienionych typów operacji jest ściśle związany z kierowaniem i dowodzeniem siłami wojskowymi bezpośrednio przez ONZ. Główne zadanie misji polega na kontroli wprowadzania w życie porozumienia o przerwaniu

³⁶⁹ K. Żukrowska, A. Iwanowska-Kędzińska, *Bezpieczeństwo koalicyjne – od Ligi Narodów do ONZ i OBWE*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 152–153.

³⁷⁰ A. Józwiak, Cz. Marcinkowski, *Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 22.

ognia lub porozumienia pokojowego. ONZ wyznacza dowódcę, który kieruje kontyngentami narodowymi wysłanymi przez państwa członkowskie. Użycie broni możliwe jest tylko w przypadku obrony własnej lub wypełniania konkretnych zadań przewidzianych w mandacie. Celem sił pokojowych biorących udział w operacjach wymuszenia kontrolowanych przez ONZ jest wymuszenie na zainteresowanych stronach konfliktu przestrzegania zapisów zawartych w porozumieniach pokojowych oraz rezolucjach RB. W operacjach wymuszania autoryzowanych przez ONZ siły wojskowe działają na podstawie specyficznego mandatu ONZ przewidującego użycie broni nie tylko w obronie własnej, ale również w innych sytuacjach. Dowództwo nad kontyngentami sprawuje wówczas nie ONZ, ale organy narodowe lub sojusznice. Zadania tych sił sprowadzają się do stosowania przymusu mającego na celu wymuszenie stosowania norm prawa międzynarodowego lub rezolucji RB³⁷¹.

ONZ przez termin „operacje pokojowe” rozumie wszystkie swoje operacje, niezależnie od nazwy, składu, pełnionych funkcji, mandatu czy też sposobu finansowania³⁷².

Operacje pokojowe nie zostały przewidziane w Karcie NZ. Zostały jednak ustanowione, ze względu na niemożność uruchomienia żadnej procedury wojskowej, przez Wojskowy Komitet Sztabowy, powołany w tym celu³⁷³. Problemy ze wszczęciem procedury wynikały z rozbieżności między członkami Rady Bezpieczeństwa w kwestiach technicznych dotyczących wielkości międzynarodowych sił zbrojnych oraz ich składu, rozmieszczenia baz zaopatrujących, prawa przemarszu oraz warunków wycofania po wykonaniu powierzonego mandatu, jak również z różnic politycznych dotyczących możliwości wpływu członków RB na siły zbrojne³⁷⁴. Jedynym rozwiązaniem było zatem ustanowienie operacji pokojowych, które stały się głównym instrumentem wygaszania konfliktów przez ONZ, mającym charakter prewencyjny lub stabilizacyjny. Ich istota polega na zastosowaniu środków przez wielonarodowe siły wojskowe, policyjne lub cywilne pochodzące z państw członkowskich ONZ będące pod nadzorem organizacji, w celu rozwiązania sporów wewnętrznych lub konfliktów międzypaństwowych. Środki te z założenia nie są skierowane przeciwko określonemu państwu lub władzy, nie są akcją przymusu, lecz obejmują obserwacje,

³⁷¹ Ibidem, s. 23–24.

³⁷² *Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peace-Keeping Operations*, A/RES/44/192B.

³⁷³ M. Barnett, M. Finemore, *Rules of the World...*, op.cit., s. 125.

³⁷⁴ L. Zapałowski, *Operacje pokojowe ONZ*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1989, s. 21–23.

nadzorowanie i przestrzeganie przyjętych ustaleń lub porozumień, utrzymanie zawieszenia broni, rozbrojenie walczących stron, wymuszenie pokoju, demobilizację i reintegrację uczestników walk, usuwanie min, pomoc w odbudowie pokonfliktowej, pomoc przy organizacji wyborów oraz tworzeniu demokracji i państwa prawa, pomoc humanitarną³⁷⁵.

Zgodnie z zasadami Karty NZ operacje utrzymania pokoju międzynarodowego są podejmowane na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa. Uzasadnienie formalne tych uchwał stanowią rozdziały VI i VII Karty NZ, a zwłaszcza art. 40 (uprawniający RB do uchwalania zarządzeń tymczasowych dla zapobiegania zaostrzaniu się sporu lub sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu lub pokojowi międzynarodowemu) i 48 (dotyczący wykonywania obowiązku decyzji RB przez państwa członkowskie ONZ) oraz artykuł 24, stanowiący, że na Radzie Bezpieczeństwa spoczywa główna odpowiedzialność za utrzymanie bezpieczeństwa i pokoju na świecie³⁷⁶.

Przy tworzeniu sił pokojowych ONZ konieczna jest zgoda wszystkich stron konfliktu na powołanie misji, a także jej stacjonowanie na ich terytorium (wyjątkiem są operacje wymuszania pokoju). Co jest szczególnie ważne, siły te powinny zostać wycofane, jeśli państwa zaangażowane w konflikt o to poproszą. Społeczność międzynarodowa wyraża akceptację dla operacji przez poparcie ze strony Rady Bezpieczeństwa, a także wolę państw członkowskich, chętnych do wysłania swoich kontyngentów w rejon konfliktu oraz ich finansowanie. Siły powinny mieć charakter międzynarodowy, a ich skład ustalany jest z RB oraz stronami zaangażowanymi w konflikt. Stali członkowie RB w przeszłości rzadko desygnowali swoje siły zbrojne do operacji pokojowych³⁷⁷. Cele operacji pokojowych ONZ uwarunkowane są za każdym razem specyfiką misji, a zatem mandatem przydzielonym przez RB.

U podstaw przeprowadzania misji pokojowych ONZ leży zasada bezstronności. Zadanie sił pokojowych polega na tworzeniu odpowiedniego klimatu do rokowań, więc nie mogą one faworyzować żadnej ze stron, ponieważ w żaden sposób nie prowadzi to do uspokojenia napiętej sytuacji. Nie wolno im również wykonywać działań przymusowych oraz represyjnych.

Proces przygotowania, ustanowienia i realizacji operacji pokojowych jest skomplikowany i długotrwały³⁷⁸. Pierwszym etapem jest prowadzenie konsulta-

³⁷⁵ J. Rydzkowski, *Organizacja Narodów Zjednoczonych...*, op.cit., s. 118–119.

³⁷⁶ *Charter of UN, Chapter V, VI, VII*, op.cit.

³⁷⁷ W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, op.cit., s. 676.

³⁷⁸ *Forming a New Operations*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/newoperation.shtml> [dostęp: 25.02.2013].

cji na zalecenie Sekretarza Generalnego przez ONZ na temat rozwijającego się konfliktu, pogarszającej się sytuacji politycznej czy sporu z zainteresowanymi państwami członkowskimi, rządami zaangażowanymi w konflikt, organizacjami międzynarodowymi i partnerami zewnętrznymi. Następnie Sekretariat wysłała w to miejsce misję techniczną w celu oceny i analizy bezpieczeństwa, sytuacji politycznej, wojskowej, humanitarnej i społecznej. Na podstawie ustaleń i zaleceń tej misji Sekretarz Generalny przekazuje raport dotyczący możliwości ustanowienia misji pokojowej, w tym oszacowaną liczbę personelu i zasoby rzeczowe, Radzie Bezpieczeństwa. Raport ten zawiera także skutki finansowe danej operacji oraz wstępne koszty szacunkowe. Gdy Rada Bezpieczeństwa uzna, że ustanowienie operacji pokojowej jest konieczne, przyjmuje, w drodze jednogłośnej decyzji, rezolucję, w której określa jej mandat, rozmiar i zadania. Podjęcie takiej decyzji nie jest zadaniem trudnym, ze względu na fakt, że ustanowienie operacji pokojowej nie wymaga wskazania agresora, lecz jedynie zgody stron walczących na obecność na ich terytorium sił pokojowych ONZ³⁷⁹. Następnie omawiane są kwestie finansowe danej operacji pokojowej. Sekretarz Generalny mianuje zwykle szefa misji danej operacji, powołuje dowódcę sił, komisarza policji oraz starszy personel cywilny. Resztę miejsc personelu cywilnego obsadza Departament Operacji Pokojowych (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) oraz Departament Wsparcia Technicznego (Department of Field Support – DFS). W międzyczasie szef misji oraz departamenty są odpowiedzialne za zaplanowanie aspektów politycznych, wojskowych, operacyjnych i wspierających danej misji. Misja rozpoczyna się tak szybko, jak pozwala na to bezpieczeństwo. W pierwszej kolejności tworzona jest siedziba misji, a następnie stopniowo gromadzi się w niej personel, który wykonuje zadania danej operacji. Czwarty Komitet Zgromadzenia Ogólnego jest odpowiedzialny za kompleksowy przegląd operacji pokojowych oraz przekazanie gotowego raportu na ich temat do zatwierdzenia Zgromadzeniu Ogólnemu.

Przez finansowanie operacji pokojowych rozumiane jest zbieranie środków finansowych przeznaczonych na tę działalność (charakter wpłat, zasady ich wymierzania i ściągania) oraz rozdzielanie ich zgodnie z przyjętymi ustaleniami i kryteriami.

Pierwszą operację pokojową ONZ rozpoczęto na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa S/RES/50(1948) z dnia 29 maja 1948 r. w postaci utworzenia Organizacji NZ ds. Nadzoru Rozejmu (UN Truce Supervision Organization

³⁷⁹ L. Dembiński, *ONZ – wyzwania i możliwości*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 1(XLVIII), s. 13.

– UNTSO) już 1 czerwca 1948 r. na Bliskim Wschodzie – w Izraelu i Palestynie. Od początku UNTSO jest finansowana z budżetu regularnego ONZ³⁸⁰. Od 1949 r. na mocy rezolucji S/RES/73(1949) z 11 sierpnia 1949 r. rozszerzono mandat UNTSO dodatkowo o nadzorowanie porozumień rozejmowych między Izraelem a czterema arabskimi państwami z nim sąsiadującymi – Egiptem, Jordanią, Libanem i Syrią. Następnie zadania UNTSO zmieniały się po wojnach w roku 1956, 1967 i 1973, ale głównym celem tej operacji jest nadal niedopuszczenie do eskalacji konfliktu oraz współpraca z misjami działającymi w regionie. Na lata 2012–2013 zarezerwowano w budżecie regularnym prawie 70,281 mln USD na realizację tej operacji.

Drugą operacją pokojową ONZ utworzoną na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa S/RES/39(1949) była rozmieszczona na granicy Indii i Pakistanu grupa obserwatorów w 1949 r. (UN Commission for India and Pakistan – UNICIP), która na mocy rezolucji S/RES/91(1951) jest kontynuowana przez Grupę Obserwatorów Wojskowych ONZ w Indiach i Pakistanie (UN Military Observer Group in India and Pakistan – UNMOGIP) w celu nadzorowania zawieszenia broni między tymi państwami w konflikcie o status dwóch obszarów: Dżammu i Kaszmiru. W 1971 r., po kolejnym zawieszeniu broni Indie wydały oświadczenie, że mandat UNMOGIP wygaś, na co nie przystał Pakistan oraz ONZ. Misja zatem nie została zakończona. Podobnie jak UNTSO, UNMOGIP finansowana jest z budżetu regularnego ONZ³⁸¹. W latach 2012–2013 przeznaczono na nią ponad 21,084 mln USD.

Już w połowie lat 50. XX w. w praktyce ONZ wystąpiło odstępstwo od zasady ustanawiania operacji pokojowych na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa, co wywołało poważne trudności, zarówno finansowe, jak i polityczne. Dotyczy to trzeciej operacji ONZ – Doraźnych Sił Zbrojnych ONZ na Bliskim Wschodzie – UNEF I (United Nations Emergency Force). Decyzja o jej utworzeniu została podjęta przez Zgromadzenie Ogólne w listopadzie 1956 r. na mocy rezolucji *Jednocząc się dla pokoju* (Doc. 377/V/1956), w trybie nadzwyczajnym, a jej wykonanie zostało powierzone Sekretarzowi Generalnemu, który zwrócił się do Zgromadzenia Ogólnego z wnioskiem o podział kosztów tej operacji między wszystkich członków według skali składek do budżetu regularnego ONZ. Uzasadnił swoją decyzję tym, że operacja jest prowadzona w imieniu ONZ, w interesie pokoju, tzn. wszystkich członków. Wówczas państwa arabskie oraz

³⁸⁰ *UNTSO Background*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/index/shtml> [dostęp: 4.01.2013].

³⁸¹ *UNMOGIP Background*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmogip/background.shtml> [dostęp: 4.01.2013].

Układu Warszawskiego odmówiły jej finansowania, zgłaszając wiele zastrzeżeń natury politycznej i kwestionując legalność jej utworzenia. Domagały się, by kosztami obciążone zostały państwa, które zaatakowały Egipt, tzn.: Izrael, Wielka Brytania i Francja. Większość członków ONZ postulowało rozwiązanie kwestii finansowych przez dobrowolne dotacje na ten cel. W związku z tą propozycją 3 grudnia 1956 r. Zgromadzenie Ogólne postanowiło powołać osobny fundusz finansujący tę operację, do którego wpłacano dobrowolne dotacje, ale również wpłaty członków według skali składek. W związku z taką decyzją po trzech latach realizacji operacji pokojowej deficyt tego rachunku specjalnego osiągał 21 mln USD, tj. 40% ogółu kosztów. Wówczas z inicjatywy Stanów Zjednoczonych zaproponowano obniżenie dla państw słabiej rozwiniętych obciążenia z tytułu finansowania UNEF I nawet o 50%. Jednocześnie propozycja ta osłabiła opór tych państw przeciwko włączaniu kosztów operacji pokojowych ONZ do budżetu zwyczajnego i pokrywaniu ich na zasadzie obowiązkowych wpłat. W wyniku tego postulatu kosztami miało zostać obciążonych głównie 26 państw, tzn. wysoko rozwinięte oraz Układu Warszawskiego (które temu od początku się sprzeciwiały). Ostatecznie opinia doradcza MTS z 20 lipca 1962 r.³⁸² przyczyniła się do utrwalenia tezy, że koszty operacji pokojowych ONZ powinny stanowić część budżetu regularnego ONZ i być finansowane na tej samej zasadzie co składki do niego³⁸³. UNEF I została zakończona w czerwcu 1967 r., a jej koszty wyniosły 214,2 mln USD³⁸⁴.

Czwartą operacją pokojową ONZ była Grupa Obserwatorów NZ w Libanie (United Nations Observation Group in Lebanon – UNOGIL), która została utworzona na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa S/RES/128(1958) 11 czerwca 1958 r. Obserwatorzy mieli za zadanie kontrolowanie transportu i obrotu materiałów wojskowych oraz osób w strefie przygranicznej między Syrią a Libanem. W grudniu 1958 r. misja ta po złagodzeniu napięcia na tym obszarze zakończyła działalność. Koszty jej wyniosły 3,7 mln USD i zostały pokryte z budżetu regularnego ONZ³⁸⁵.

Zadaniem piątej operacji pokojowej – w Kongo (United Nations Operations in the Congo – ONUC), trwającej od lipca 1960 r. do czerwca 1964 r. na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa S/RES/143(1960) z 14 lipca 1960 r., było

³⁸² *Advisory Opinion, Certain Expenses of the United Nation*, I.C.J Report 1962.

³⁸³ J.G. Stoessinger, *The United Nations and the Superpowers: China, Russia and America*, Random House, New York 1977, s. 122–124.

³⁸⁴ *Middle East – UNEF I. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/part/unef1facts.html> [dostęp: 12.01.2013].

³⁸⁵ *Lebanon – UNOGIL Background*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/past/unogilba ckgr.html> [dostęp: 12.01.2013].

zapewnienie wycofania się belgijskich sił z tego państwa, wspomaganie rządu w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa oraz pomoc techniczna. Od 1961 r. w ramach rozszerzonego mandatu ONUC miała dodatkowo zadanie utrzymania integralności politycznej i terytorialnej oraz niezależności Konga, zapewnienie wycofania obcych wojsk oraz zapobieżenie wybuchowi wojny domowej. Koszty tej operacji były najwyższe ze wszystkich dotychczasowych. Osiągnęły 400,1 mln USD. Związane było to z wysłaniem prawie 20 tys. żołnierzy oraz ponad 5 tys. cywilów³⁸⁶ (rys. 4.3). Jednocześnie sprawa finansowania ONUC wywołała ponownie poważne kontrowersje. Sekretarz Generalny ONZ wezwał do podziału obciążeń finansowych ONUC na zasadzie wspólnej odpowiedzialności. Państwa Układu Warszawskiego, Jugosławia, Francja oraz kilka państw rozwijających się odmówiły wpłat na rachunek specjalny tej operacji, uznając, że koszty powinny ponieść państwa zaangażowane w konflikt. Na rachunek należało dokonywać wpłat według skali składek do budżetu regularnego (państwa najuboższe otrzymały do 50% redukcji tych wpłat), jak również dobrowolnych dotacji. W związku z tym deficyt tego rachunku powstały w latach 1960–1964 wyniósł ponad 86 mln USD. Wówczas Zgromadzenie Ogólne na mocy rezolucji A/RES/1736 z 20 grudnia 1961 r. upoważniło Sekretarza Generalnego do wypuszczenia obligacji w wysokości 200 mln USD, które zostały udostępnione państwom członkowskim. Wykup tych obligacji wraz z 2-procentowymi odsetkami następował w ratach rocznych od 1963 r. przez 25 lat ze środków budżetu regularnego ONZ³⁸⁷. Jednocześnie państwa Układu Warszawskiego odmówiły spłaty przypadającej na nie części rat, argumentując to podjęciem decyzji o wypuszczeniu obligacji bez udziału RB. Wtedy Stany Zjednoczone zażądały zawieszenia ich w prawie do głosowania na mocy artykułu 19 Karty NZ na XIX sesji Zgromadzenia Ogólnego w 1964 r. Wówczas państwa te oświadczyły, że uregulowane mają na bieżąco wpłaty do budżetu regularnego oraz zagroziły poważnymi konsekwencjami dla organizacji. Większość członków ONZ sprzeciwiła się nałożeniu sankcji, a jednocześnie zdecydowano nie podejmować żadnej decyzji do momentu osiągnięcia porozumienia w sprawie finansowania ONUC. Sytuacja ta spowodowała przeprowadzenie tylko debaty generalnej Zgromadzenia Ogólnego³⁸⁸. Przez czas trwania tej sesji obradowała jednak specjalna Komisja ONZ w celu wypracowania rozwią-

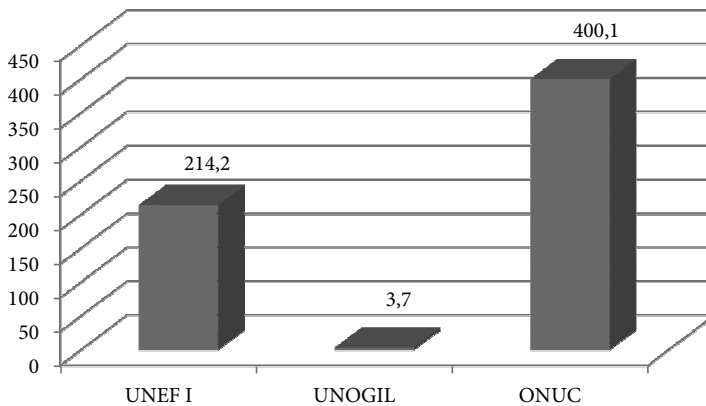
³⁸⁶ *UN Operation in Congo*, <http://www.un.org/Depts/Missions/DPKO/Missions/onuc/htm> [dostęp: 12.01.2013].

³⁸⁷ J.G. Stoessinger, *The United Nations...*, op.cit., s. 128.

³⁸⁸ J. Sawicki, *W sprawie kryzysu finansowego ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1965, nr 4(157), s. 52–53.

zania dotyczącego sposobu pokrycia zaległych kosztów ONUC. Ostatecznie zaproponowała pokrycie ich z dobrowolnych dotacji państw członkowskich, co zostało jednogłośnie przyjęte na końcowym posiedzeniu XIX sesji ZO³⁸⁹, a następnie zrealizowane.

Rysunek 4.3. Koszty całkowite operacji UNEF I, UNOGIL i ONUC (mln USD w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Middle East – UNEF I. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/part/unef1facts.html>; *Lebanon – UNOGIL. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unogilfacts.html>; *Republic of the Congo – ONUC. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucF.html> [dostęp: 25.02.2013].

Przy trzech następnych operacjach pokojowych ONZ zaczęto stosować odmienne zasady ich finansowania. Siły Bezpieczeństwa ONZ w Zachodniej Nowej Gwinei (Irian Zachodni) – UNSF (United Nations Security Force in West New Guinea – West Irian) ustanowiono w celu zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa, a przede wszystkim doprowadzenia do zawieszenia broni i przyłączenia Zachodniego Irianu do Indonezji. Podstawą prawną jej utworzenia była rezolucja Zgromadzenia Ogólnego z 21 września 1962 r. A/RES/1752. Misja ta trwała od października 1962 r. do kwietnia 1963 r. Rozmieszczenie sił ONZ nastąpiło za zgodą rządów Indonezji i Holandii. Koszty operacji w wysokości 15 mln florenów nowogwinejskich zostały pokryte przez dwa zainteresowane państwa, tzn. Holandię i Indonezję po połowie na podstawie

³⁸⁹ W. Morawiecki, *Narody Zjednoczone. Zamierzenia...*, op.cit., s. 154–157.

porozumienia bilateralnego, zawartego przy pośrednictwie Sekretarza Generalnego³⁹⁰. Również w przypadku Misji Obserwacyjnej ONZ w Jemenie – UNYOM (United Nations Yemen Observation Mission) trwającej od lipca 1963 r. do września 1964 r. na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa z 11 czerwca 1963 r. S/RES/179(1963) koszty operacji w wysokości 1,8 mln USD zostały rozdzielone na dwa państwa: Arabię Saudyjską i Egipt, które przy pośrednictwie Sekretarza Generalnego ONZ zawarły ze sobą umowę o sfinansowaniu nadzoru nad wprowadzeniem postanowień porozumienia rozjemczego zawartego między Arabią Saudyjską a Zjednoczoną Republiką Arabską³⁹¹. Z kolei na mocy rezolucji S/RES/186(1964) z 4 marca 1964 r. Rada Bezpieczeństwa podjęła decyzję o powołaniu Sił ONZ dla Utrzymania Pokoju na Cyprze (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus – UNFICYP) w celu powstrzymania konfliktu między Grekami i Turkami cypryjskimi. Jednocześnie w tej samej rezolucji Rada Bezpieczeństwa rozstrzygnęła kwestię finansowania tej operacji. Postanowiła, że koszty pokrywane będą przez państwa, które wysłały tam kontyngenty wojskowe do dyspozycji ONZ oraz przez rząd Cypru, a także w ramach dobrowolnych wpłat na specjalny rachunek³⁹². W 1974 r. mandat tej operacji pokojowej został rozszerzony o nadzorowanie linii zawieszenia ognia, utrzymanie strefy buforowej oraz pomoc humanitarną. Misja ta nie została jeszcze zakończona³⁹³. Jej koszty wyniosły już ponad 370 mln USD.

Kolejna operacja pokojowa ONZ to Misja Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego w Dominikanie (Mission of the Special Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic – DOMREP) powstała w wyniku przyjęcia rezolucji S/RES/203(1965) przez Radę Bezpieczeństwa. Trwała od maja 1965 r. do października 1966 r. w celu obserwacji sytuacji politycznej przed wyborami w tym państwie. Została sfinansowana z budżetu regularnego ONZ. Jej koszt wyniósł prawie 276 mln USD³⁹⁴.

Podobnie jak DOMREP, Misja Obserwacyjna ONZ w Indiach i Pakistanie (United Nations India-Pakistan Observation Mission – UNIPOM) była finansowana z budżetu regularnego ONZ. Została ustanowiona na mocy rezolucji Rady

³⁹⁰ *United Nations Security Force in West New Guinea*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsf/html> [dostęp: 12.01.2013].

³⁹¹ *United Nations Yemen Observation Mission*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/mission/past/unyom/html> [dostęp: 12.01.2013].

³⁹² J.G. Stoessinger, *The Might of Nations. World Policies in Our Time*, Random House, New York 1986, s. 322.

³⁹³ *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficyp/index/shtml> [dostęp: 12.01.2013].

³⁹⁴ *DOMREP*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/domrep/htm> [dostęp: 12.01.2013].

Bezpieczeństwa S/RES/211(1965) i trwała od września 1965 r. do marca 1966 r. Jej zadaniem było nadzorowanie zawieszenia broni wzdłuż granicy indyjsko-pakistańskiej i wycofanie z niej wojsk. Koszt UNIPOM wyniósł 1,7 mln USD.

Od grudnia 1973 r. ustanowiono nową formułę finansowania operacji pokojowych ONZ³⁹⁵ w związku z potrzebą podziału kosztów utworzonych wówczas Drugich Doraźnych Sił Pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych (Second United Nations Emergency Force – UNEF II) powołanych na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa³⁹⁶ 25 października 1973 r. w celu nadzorowania zawieszenia ognia między wojskami Izraela i Egiptu. Następnie w wyniku porozumień ze stycznia 1974 r. i września 1975 r. UNEF II nadzorował dyslokację oraz przemieszczanie wojsk izraelskich i egipskich oraz sprawował kontrolę nad strefą buforową. Mandat tej operacji wygasł 24 lipca 1979 r.

Na mocy wspomnianej już wcześniej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 11 grudnia 1973 r. ustalono ogólne zasady podziału kosztów operacji pokojowych, które funkcjonują do dziś:

- odmienność od procedury podziału kosztów z budżetu regularnego ONZ,
- pobieranie większych środków finansowych od państw bardziej rozwiniętych,
- specjalna odpowiedzialność państw stałych członków Rady Bezpieczeństwa w zakresie finansowania operacji pokojowych.

Zasady te są potwierdzeniem rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 27 czerwca 1963 r. A/RES/1874/S-IV na temat ogólnych zasad służących jako wytyczne przyszłych operacji pokojowych powodujących duże wydatki. Jednocześnie, powołując się na zasadę „odmiennej procedury”, Zgromadzenie Ogólne nie sprecyzowało pojęcia tej „odmienności”, podobnie zresztą jak nie wyjaśniło, na czym ma polegać „specjalna odpowiedzialność państw stałych członków Rady Bezpieczeństwa w zakresie finansowania operacji pokojowych”. Z kolei słuszność zasady, że stopień rozwoju gospodarczego powinien determinować wysokość wpłat na realizację operacji pokojowych, które są zwykle związane ze znacznymi wydatkami, nie budziła właściwie nigdy po 1973 r. sprzeciwu członków ONZ. Trudności pojawiały się natomiast przy podziale państw na grupy finansowe. Nie określono bowiem, jak mierzyć stopień rozwoju gospodarczego w celu podziału kosztów operacji pokojowych³⁹⁷.

Od 1973 r., tzn. od operacji UNEF II, w zasadzie wszystkie operacje pokojowe (z wyjątkiem scharakteryzowanych już UNTSO, UNMOGIP, a także

³⁹⁵ *Financing of the United Nations Emergency Force*, A/RES/3101/XXVIII.

³⁹⁶ *UN Emergency Force for Middle East*, S/RES/340(1973).

³⁹⁷ A. Abraszewski, *Finansowanie operacji pokojowych ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1990, nr 4(436), s. 71–72.

UNGOMAP – United Nations Good Officers Mission for Afganistan and Pakistan) były i są finansowane solidarnie przez państwa członkowskie ONZ w wysokości ustalonej na podstawie specjalnej skali składek uchwalanej przez Zgromadzenie Ogólne dla każdej operacji pokojowej oddzielnie, na okres odpowiadający mandatowi operacji (najczęściej na rok), o czym decyduje Rada Bezpieczeństwa³⁹⁸.

W celu ustalenia klucza finansowania operacji pokojowych, w 1973 r. wszystkie państwa członkowskie zostały podzielone na cztery kategorie³⁹⁹. Tworząc grupy i zaliczając do nich państwa, kierowano się poprzednimi decyzjami Zgromadzenia Ogólnego w sprawach finansowania operacji pokojowych, zasadami przyjętymi w rezolucji Rady Bezpieczeństwa S/RES/1874/S-IV oraz wynikami ekonomicznymi i politycznymi członków. W grupie pierwszej („A”) znalazło się pięć państw – stali członkowie Rady Bezpieczeństwa, których składki na operacje pokojowe zostały zwiększone w porównaniu do wysokości składek, jakie odprowadzały one do budżetu regularnego ONZ⁴⁰⁰. Grupę „B” tworzyły państwa rozwinięte, które zostały obciążone w ten sam sposób jak do budżetu regularnego, a także Republika Białorusi, Republika Ukrainy oraz NRD, Czechosłowacja i Polska. Grupę „C” stanowiła większość państw członkowskich – państwa mniej rozwinięte, które zostały obciążone wpłatami do budżetów operacji pokojowych w wysokości 20% wpłat do budżetu regularnego, a wśród nich także Grecja i Hiszpania oraz Węgry, Rumunia, Bułgaria i Jugosławia. Do grupy „D” zaliczono państwa najmniej rozwinięte, które zostały obciążone składkami stanowiącymi 10% wysokości ich wpłat do budżetu regularnego organizacji.

Jeżeli chodzi o koszty operacji UNEF II to wyniosły one 446,5 mln USD i zostały rozdzielone zasadniczo na 5 członków grupy „A”, 23 państwa z grupy „B”, 82 państwa grupy „C” oraz 25 grupy „D”.

Jedynie wątpliwości, jakie budziła nowa skala, dotyczyły zaliczania państw do poszczególnych grup. Jeśli pominie się zmiany w wysokościach wpłat wskutek przyjęcia nowych państw członkowskich do ONZ, to właściwie w mechanizmie finansowania operacji pokojowych do 2000 r. zaszły jedynie dwa razy niewielkie modyfikacje. Już w 1973 r. Portugalia i Polska sprzeciwiły się zaliczeniu ich do grupy „B”. Postulat przesunięcia Portugalii do grupy „C” został spełniony w 1975 r. w wyniku „rewolucji goździków” oraz obalenia reżimu

³⁹⁸ *The United Nations Today*, UN Department of Public Informations, New York 2008, s. 20.

³⁹⁹ *Financing of the United Nations...*, op.cit.

⁴⁰⁰ Na przestrzeni lat udział procentowy wpłat grupy „A” wzrastał w wyniku przyjmowania nowych państw członkowskich do ONZ i zaliczania ich do grupy „C” i „D”, gdzie stosowana była zredukowana stawka, którą zrekompensować mogły jedynie państwa grupy „A”.

A. Salazara oraz jego polityki kolonializmu. Natomiast dla Polski zaproponowano inne rozwiązanie: dostarczenie kontyngentu wojskowego w ramach UNEF II. Polska stała się pierwszym państwem bloku wschodniego, które wzięło bezpośredni udział w operacjach pokojowych ONZ. Było to korzystne nie tylko ze względów prestiżowych, Polska otrzymywała zwrot kosztów związany z postawieniem do dyspozycji ONZ kontyngentu wojskowego (specjalnego wyposażenia, kosztów osobowych i amortyzacji sprzętu)⁴⁰¹. Do problemu klasyfikacji specjalnej składek Polska powróciła drugi raz podczas XLII sesji Zgromadzenia Ogólnego w 1987 r. W ramach XLIII sesji Zgromadzenie Ogólne zaleciło przygotowanie przez Sekretarza Generalnego informacji dotyczących anomalii istniejących w składzie poszczególnych grup oraz postanowiło, że ewentualna korekta nie będzie całościowym przeglądem specjalnej składek, lecz zabiegiem *ad hoc*. Na XLIV sesji Zgromadzenie Ogólne podjęło w drodze konsensusu rezolucję⁴⁰², w której ze względu na znaczny spadek zdolności płatniczej Polski wskutek pogorszenia się jej sytuacji gospodarczej i zadłużenia przesunięto nasz kraj od 1 stycznia 1990 r. z grupy „B” do „C”. Jednocześnie siedem państw najmniej rozwiniętych – Republika Środkowoafrykańska, Gwinea Równikowa, Gambia, Mauretania, Myanmar, Sierra Leone, Togo – zostały przemieszczone z grupy „C” do grupy „D”. Ponadto przyjęto propozycję rządu Hiszpanii, który argumentując swoją decyzję poparciem dla operacji pokojowych ONZ, zaoferował przejście z grupy „C” do „B”.

W latach następnych rozpoczęto jeszcze pięć tradycyjnych operacji pokojowych ONZ, powoływanych na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Były to:

- UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force) – Siły Obserwacyjne ONZ dla Rozdzielenia Wojsk Izraelskich i Syryjskich utworzone w czerwcu 1974 r., dysponujące budżetem rocznym tej operacji ok. 45 mln USD;
- UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) – Siły Tymczasowe ONZ w Libanie utworzone w marcu 1978 r. – ich koszty roczne to ok. 600 mln USD;
- UNGOMAP (United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan) – Misja Dobrych Usług ONZ w Afganistanie i Pakistanie, trwająca od maja 1988 do marca 1990 r., której koszty wyniosły 14 mln USD;

⁴⁰¹ A. Abraszewski, *Polska w ONZ*, Wyd. Interpress, Warszawa 1979, s. 141.

⁴⁰² *Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peace-Keeping Operations*, A/RES/44/192A.

- UNIIMOG (United Nations Iran-Iraq Military Observer Group) – Grupa Obserwatorów Wojskowych ONZ w Iranie i Iraku, która trwała od sierpnia 1988 r. do lutego 1991 r. Jej koszty wyniosły prawie 178 mln USD;
- UNAVEM I (United Nations Angola Verification Mission I) – Pierwsza Misja Weryfikacyjna ONZ w Angoli, przeprowadzona od grudnia 1988 r. do maja 1991 r. Koszty tej misji osiągnęły prawie 16,5 mln USD.

Operacje te ograniczały się do wysłania kontyngentu wojskowego, realizującego typowe zadania wojskowe, jak: nadzorowanie zawieszenia broni, zapobieżenie ponownemu wybuchowi walk, kontrola stref buforowych lub wojskowej misji obserwacyjnej bądź jednego i drugiego. W operacjach pierwszej generacji żołnierze posiadali broń, ale mogli jej użyć tylko do samoobrony⁴⁰³.

Wszystkie wymienione wyżej operacje pokojowe finansowane były według zasad ustalonych w grudniu 1973 r., oprócz Misji Dobrych Usług ONZ w Afganistanie i Pakistanie. Koszty UNGOMAP zostały pokryte z budżetu regularnego ONZ⁴⁰⁴.

Od 1989 r., po zakończeniu zimnej wojny, operacje tworzone przez ONZ miały często szerszy zakres niż poprzednie operacje. Realizowały zadania wojskowe, polityczne i humanitarne⁴⁰⁵. Charakteryzowały się tym, że przeprowadzono je w niestabilnych wewnętrznie państwach, gdzie strony konfliktu albo nie wypracowały jeszcze porozumienia, albo w ogóle go nie respektowały. Co więcej, w wielu przypadkach występował problem ze zidentyfikowaniem lokalnych władz, które mogłyby podjąć wiarygodne wysiłki polityczno-dyplomatyczne i doprowadzić do rozwiązania konfliktu. Personel wojskowy stanowił tylko niewielką część całej misji, gdyż w jej skład wchodził także komponent polityczno-dyplomatyczny, policyjny i humanitarny. Do ich zasadniczych celów należało: organizowanie i kontrola wolnych wyborów, wsparcie i ochrona personelu cywilnego, przeprowadzenie demobilizacji i demilitaryzacji, nadzorowanie, czy władze lokalne prawidłowo wywiązują się ze swoich obowiązków, a ponadto wspieranie programów repatriacyjnych i rehabilitacyjnych w stosunku do kombatantów, ochrona stref bezpieczeństwa, przywrócenie porządku publicznego i nadzór nad przestrzeganiem prawa⁴⁰⁶. Jedną z najważniejszych cech operacji pokojowych tego typu jest uprawnienie do przeprowadzania

⁴⁰³ J. Rydzkowski, *Organizacja Narodów Zjednoczonych...*, op.cit., s. 115.

⁴⁰⁴ *Afganistan/Pakistan – UNGOMAP – Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/ungomap/facts.html> [dostęp: 12.12.2012].

⁴⁰⁵ J. Rydzkowski, *Organizacja Narodów Zjednoczonych...*, op.cit., s. 115.

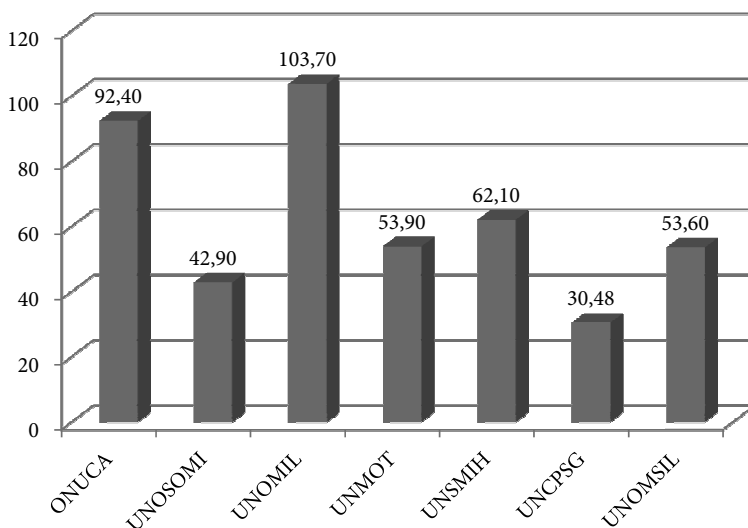
⁴⁰⁶ A. Józwiak, Cz. Marcinkowski, *Wybrane problemy współczesnych...*, op.cit., s. 18–19.

akcji z użyciem siły w celu zmuszenia stron konfliktu do podporządkowania się przyjętym porozumieniom.

Za pierwszą operację drugiej generacji uważa się UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) – Grupę Pomocy ONZ w Okresie Przejściowym w Namibii. Trwała ona od kwietnia 1989 r. do marca 1990 r. w celu nadzorowania wszystkich aspektów odzyskania niepodległości przez to państwo. Wydatki związane z UNTAG wyniosły 368,6 mln USD i zostały pokryte w ramach specjalnej skali składek dotyczącej finansowania operacji pokojowych. Przez następne dziesięć lat utworzono aż 33 operacje pokojowe drugiej generacji ONZ. Wszystkie zostały wyposażone w specjalne rachunki, na które państwa członkowskie odprowadzały składki według specjalnej skali finansowania operacji pokojowych.

Na rysunku 4.4 zestawiono wybrane operacje drugiej generacji wraz z ich kosztami całkowitymi.

Rysunek 4.4. Koszty całkowite wybranych operacji pokojowych drugiej generacji ONZ (mln USD w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Central America – ONUCA. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucafacts.html>; *Somalia – UNOSOM I. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom1facts.html>; *Liberia – UNOMIL. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomilF.html>; *Tajikistan – UNMOT. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmot/UnmotF.html>; *Haiti. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsmihfacts.html>; *Mission Profile*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/cropol.htm>; *Sierra Leone – UNOMSIL. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomsil/UnomsilF.html> [dostęp: 25.02.2013].

W związku ze zmieniającym się charakterem współczesnych konfliktów na świecie narodziły się misje wymuszania pokoju, tzw. misje trzeciej generacji. ONZ *de facto* nie uczestniczy w nich, a jedynie spełnia rolę pośrednią przy tworzeniu koalicji państw wysyłających swoje kontyngenty w rejon konfliktu oraz legitymizowaniu podejmowanych przez nie działań. W ten sposób zastosowanie mają art. 39 i 42 Karty NZ, mówiące o prowadzeniu działań przez państwa członkowskie z upoważnienia ONZ. Misje te wymagają zaangażowania większej liczby sił pokojowych, bardziej skomplikowane jest również ich przeprowadzenie. Ich zadaniem jest nie tylko zagwarantowanie bezpieczeństwa dla akcji humanitarnych, mają one także na celu wymuszenie sankcji i przeprowadzenie interwencji zbrojnej⁴⁰⁷. Żołnierze wchodzący w skład kontyngentów zobowiązani są do przestrzegania prawa wojennego i humanitarnego, a ich działania są ograniczone przez mandat udzielony przez ONZ⁴⁰⁸.

Takim typem operacji pokojowych ONZ jest UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) – Misja Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie utworzona na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa z 10 czerwca 1999 r.⁴⁰⁹ Rada Bezpieczeństwa udzieliła jej tylko mandatu cywilnego, który jest realizowany wspólnie przez Organizację Narodów Zjednoczonych oraz inne organizacje – UE i OBWE. Mandat UNMIK obejmuje:

- pełnienie funkcji administracyjnych,
- dążenie do trwałej autonomii Kosowa,
- koordynację pomocy humanitarnej,
- utrzymanie porządku i bezpieczeństwa,
- popieranie odbudowy politycznej,
- pomoc w odbudowie infrastruktury,
- pomoc w powrocie uchodźców.

Jednocześnie UNMIK współpracuje z komponentem wojskowym NATO, który nie podlega Sekretarzowi Generalnemu ONZ, ale został przewidziany w rezolucji RB z 10 czerwca 1999 r. i działa pod auspicjami organizacji. W 2007 r. Rosja sprzeciwiła się przerwaniu tej misji, ale w sierpniu 2008 r., po ogłoszeniu jednostronnie niepodległości przez rząd Kosowa i wejściu w życie konstytucji ONZ zmniejszyła swoją obecność oraz przekazała większość kompetencji UE, zachowując jednak w zgodzie z rezolucją RB z 1999 r.

⁴⁰⁷ K. Żukrowska, A. Iwanowska-Kędzierska, *Bezpieczeństwo koalicyjne – od Ligi...*, op.cit., s. 153.

⁴⁰⁸ A. Józwiak, Cz. Marcinkowski, *Wybrane problemy współczesnych...*, op.cit., s. 19–20.

⁴⁰⁹ *Kosovo, S/RES/1244(1999)*.

odpowiedzialność za całość spraw Kosowa⁴¹⁰. Jeżeli chodzi o aspekt finansowy tej operacji pokojowej to zaplanowano ją wstępnie na jeden rok. Zgromadzenie Ogólne upoważniło Sekretarza Generalnego do sfinansowania UNMIK w wysokości 200 tys. USD, w tym 125 tys. USD ze składek obowiązkowych na operacje pokojowe, a resztę z wpłat dobrowolnych.

Przykładem misji o rozszerzonym mandacie jest również UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor), misja, która otrzymała na podstawie rezolucji RB z 29 października⁴¹¹ pełną odpowiedzialność za administrowanie Timorem Wschodnim oraz koordynowanie na tym terenie pomocy humanitarnej. Trwała ona od października 1999 r. do maja 2002 r., a jej koszty pokrywane były według ustalonych dla operacji pokojowych zasad finansowych. Podobnie finansowane były rozpoczęta na mocy rezolucji RB⁴¹² w końcu 1999 r. UNAMSIL (United Nations Mission in Sierra Leone) – Misja ONZ w Sierra Leone, zakończona w grudniu 2005 r. oraz MONUC (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo) – Misja Obserwacyjna ONZ w Demokratycznej Republice Konga⁴¹³. Trwająca do czerwca 2010 r. UNAMSIL pochłonęła 28 mld USD, a MONUC 8,73 mld USD.

Istotna zmiana związana z finansowaniem operacji pokojowych nastąpiła 23 grudnia 2000 r. na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego⁴¹⁴, pierwotnie na lata 2001–2003, a następnie przyjmowana na kolejne okresy trzyletnie⁴¹⁵. Radykalnie zmieniła ona system wpłat na rachunki operacji pokojowych. Najważniejszą zmianą jest podział płatników na dziewięć grup od „A” do „J”:

- grupa „A” to pięciu stałych członków RB;
- grupa „B” – państwa przemysłowe;
- grupy „C”–„H” to państwa naftowe, środkowoeuropejskie, najbardziej rozwinięte państwa Trzeciego Świata;
- grupa „I” – reszta państw Trzeciego Świata oraz państwa Europy Środkowej i Wschodniej, głównie WNP;

⁴¹⁰ UNMIK: *Mandate and Structure*, <http://www.unmikonline.org/Pages/about.aspx> [dostęp: 4.02.2013].

⁴¹¹ *East Timor*, S/RES/1272(1999).

⁴¹² *Sierra Leone*, S/RES/1270(1999).

⁴¹³ *The Democratic Republic of the Congo*, S/RES/1279(1999).

⁴¹⁴ *Scale of Assessments for the Apportionment of Expenses of UN Peacekeeping Operation*, A/RES/55/235/2000.

⁴¹⁵ Tzn. na lata 2004–2006, 2007–2009, 2010–2012 oraz 2013–2015. Jednocześnie podejmowano decyzję o składzie poszczególnych grup. *Report of the Secretary-General: Addendum*, A/58/157/Add1/2003; *Report of the Secretary-General: Addendum*, A/61/139/Add1/2006; *Report of the Secretary-General: Addendum*, A/64/220/Add1/2009; *Report of the Secretary-General: Addendum*, A/67/224/Add1/2012.

– grupa „J” – najuboższe państwa członkowskie ONZ.

Podobnie jak w poprzednim mechanizmie finansowania, państwa grupy „A” mają większy udział procentowy w pokrywaniu kosztów operacji pokojowych, niż wynika to z ich składek do budżetu regularnego ONZ. Wahał się on w okresie 2001 r. do końca 2012 r. od 15 do 20%. Związane jest to z ich szczególną odpowiedzialnością za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz koniecznością pokrywania zniżek udzielanych państwom grupy „C”, „D”, „E”, „F”, „G”, „H”, „I” oraz „J”. Państwa grupy „B” płacą składkę procentowo równą ich wpłatom do budżetu regularnego ONZ. Z kolei państwa pozostałych grup mają we wpłatach do budżetów operacji pokojowych zniżkę:

- grupa „C” – 7,5%,
- grupa „D” – 20%,
- grupa „E” – 40%,
- grupa „F” – 60%,
- grupa „G” – 70%,
- grupa „H” – 80% lub 70% (na zasadzie dobrowolności),
- grupa „I” – 80%,
- grupa „J” – 90%.

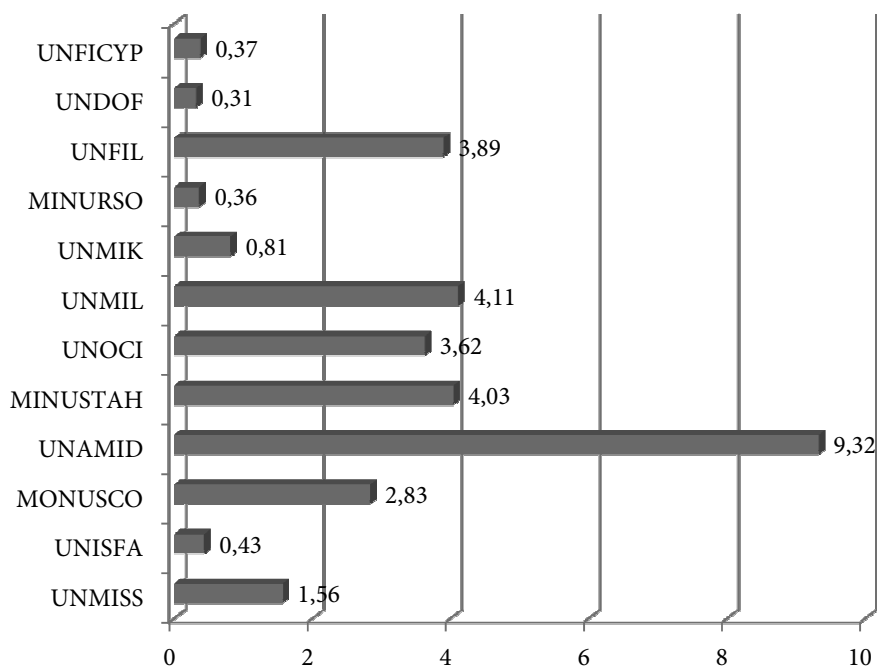
Jednocześnie w wyżej wymienionej rezolucji Zgromadzenie Ogólne potwierdziło główne zasady finansowania operacji pokojowych, a także wskazało na możliwość, uzasadnioną okolicznościami, szczególnego potraktowania państw napadniętych lub zaangażowanych w konflikt w kwestii obciążenia kosztami danej operacji. Równocześnie postanowiono o możliwości podjęcia przez państwa członkowskie w każdym momencie decyzji o przejściu do grupy wyższej w skali składek finansowania operacji pokojowych i poinformowania Walnego Zgromadzenia o tej decyzji za pośrednictwem Sekretarza Generalnego.

Według powyższych reguł finansowane są wszystkie operacje pokojowe ustanowione przez RB po 2001 r. Są to głównie operacje o szerokim mandacie, który zawiera elementy działań politycznych, wojskowych, policyjnych, cywilnych, wymiaru sprawiedliwości, praw człowieka, rozbrojeń, reintegracji, demobilizacji, pomocy wyborczej, informacji publicznej, budowy administracji, pomocy humanitarnej. Wiele z nich przeprowadzanych jest we współpracy z organizacjami regionalnymi. Personel wojskowy i policyjny kierowany jest do pomocy na zasadzie dobrowolności, a grupy cywilne tworzy ludność

miejsca. Mandat tych operacji zezwala na użycie broni nie tylko w obronie własnej, ale w celu stabilizacji sytuacji oraz ochrony ludności cywilnej⁴¹⁶.

Według stanu na koniec grudnia 2012 r. aktywnych było 12 operacji pokojowych (rys. 4.5) finansowanych ze specjalnych rachunków.

Rysunek 4.5. Koszty aktualnie trwających operacji pokojowych ONZ finansowanych ze specjalnych rachunków od 1 lipca 2006 r. do 30 czerwca 2013 r. (mld USD w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Financing Peacekeeping*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml> [dostęp: 25.02.2013].

W chwili obecnej, tzn. od stycznia 2001 r., mimo licznych prób reform oraz sprzeciwów państw członkowskich koszty operacji pokojowych są nadal pokrywane w sposób niejednorodny⁴¹⁷. Jak już wspomniano, dwie operacje pokojowe są nadal finansowane z budżetu regularnego ONZ (UNTSO oraz UNMOGIP), a ich koszty traktowane są tak samo jak wszystkie inne wydatki i programy realizowane w ramach tego budżetu – tzn. pokrywane z obowiąz-

⁴¹⁶ V. Rittberger, B. Zangl, *International Organization. Polity...*, op.cit., s. 130–131.

⁴¹⁷ P.F. Diehl, E. Pharaoh Khan, *Financing UN Peacekeeping: a Review and Assessment of Proposals*, „Policy Studies Review”, 1st March 2000, s. 75–77.

kowych wpłat – składek do budżetu regularnego ONZ⁴¹⁸, o których była mowa w poprzednim podrozdziale. Obecnie możliwe jest również finansowanie operacji pokojowych drogą dobrowolnych wpłat. Jest to jednak rozwiązanie rzadkie i nie stanowi stabilnej podstawy finansowania, zatem zostanie pominięte w niniejszych rozważaniach.

Gros wydatków związanych z operacjami pokojowymi dotyczy przygotowania budżetów danej operacji pokojowej⁴¹⁹. Po przyjęciu przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji o utworzeniu operacji pokojowej Sekretarz Generalny jest odpowiedzialny za przygotowanie jej budżetu na okres jednego roku – od 1 lipca do 30 czerwca. Jest on następnie zatwierdzany przez Komitet Doradczy ds. Administracyjnych i Budżetowych, Piąty Komitet, a następnie Zgromadzenie Ogólne. Zgromadzenie Ogólne wraz z Piątym Komitetem nadzoruje wykonanie każdego budżetu oraz monitoruje skuteczność operacji za pośrednictwem Specjalnego Komitetu ds. Operacji Pokojowych oraz raportu skuteczności operacji. Raport ten na zakończenie jest zatwierdzany przez Zgromadzenie Ogólne.

4.5. Dobrowolne wpłaty na rzecz ONZ

Dobrowolne wpłaty do ONZ można charakteryzować na wiele sposobów. Po pierwsze można wyróżnić wpłaty dobrowolne na rzecz następujących zadań:

- wydatków administracyjnych,
- operacji pokojowych,
- pomocy rozwojowej i humanitarnej.

Zasoby finansowe w postaci dobrowolnych wpłat mogą zatem trafiać w ramach ONZ do:

- budżetu regularnego ONZ;
- budżetów operacji pokojowych;
- programów i funduszy tworzonych przez Zgromadzenie Ogólne od początku istnienia organizacji, do których zwłaszcza należą⁴²⁰:

⁴¹⁸ R.P. Mendez, *Financing the United Nations and the International Public Sector, Problems and Reform*, „Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations” 1997, No. 3, s. 286.

⁴¹⁹ *Role of the General Assembly*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/rolega.shtml> [dostęp: 4.02.2013].

⁴²⁰ *Structure and Organization*, <http://www.un.org/eu/aboutun/structure/index.shtml> [dostęp: 12.01.2013].

- Międzynarodowe Centrum Handlu (International Trade Centre – ITC);
- Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (United Nation High Commissioner for Refugees – UNHCR);
- Fundusz NZ Pomocy Dzieciom (United Nations Children’s Found – UNICEF);
- Konferencja NZ ds. Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD);
- Program NZ ds. Rozwoju (United Nations Development Programme – UNDP);
- Biuro NZ ds. Narkotyków i Przeszeczności (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC);
- Program NZ ds. Ochrony Środowiska (United Nations Environment Programme – UNEP);
- Program NZ ds. Osiedli Ludzkich (United Nations Human Settlements Programme – UN-HABITAT);
- Fundusz Ludnościowy NZ (United Nations Population Found Activities – UNFPA);
- Agencja NZ ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA);
- Program Żywnościowy NZ (United Nations World Food Programme – WFP);
- instytutów badawczych i szkoleniowych, takich jak:
 - Instytut NZ ds. Badań nad Rozbrojeniem (United Nations Institute for Disavmament Research – UNIDIR);
 - Instytut NZ ds. Szkoleń i Badań (United Nations Institute for Training and Research – UNITAR);
 - Międzyregionalny Instytut ONZ ds. Badań nad Przeszecznością i Wymiarrem Sprawiedliwości (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute – UNICRI);
 - Instytut NZ ds. Rozwoju Społecznego (Unitet Nations Research Institute for Social Development – UNRISD);
- innych podmiotów, jak:
 - Międzynarodowe Centrum Informatyczne (International Computing Centre – ICC);
 - Wspólny Program NZ ds. HIV/AIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS – UNAIDS);

- Biuro NZ ds. Obsługi Projektów (United Nations Office for Project Services – UNOPS);
- Jednostka ds. Podnoszenia Kwalifikacji Personelu ONZ (United Nations System Staff College – UWSSC);
- Uniwersytet ONZ (United Nations University – UNU);
- Jednostka NZ na rzecz Równości Płci i Wzmocnienia Pozycji Kobiet (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women – UN Women).

Specjalne programy pomocy, mające sprzyjać rozwojowi gospodarczemu i społecznemu, łagodzące często skutki negatywnych zjawisk, wojen bądź katastrof, badania, szkolenia, nauka, rozwiązywanie problemów globalnych są bezpośrednio realizowane przez wyżej wymienione podmioty ONZ.

Zewnątrz wydatki operacyjne związane z działalnością tych programów, funduszy, instytutów i jednostek, jak już wcześniej wspomniano, ujmowane są w specjalnych funduszach operacyjnych, a koszty realizacji tych działań nie powinny przekraczać oddanych do dyspozycji środków finansowych⁴²¹. Właściwie dla każdej nowej inicjatywy tworzony jest nowy rachunek, często w ciągu roku budżetowego, na który donatorzy wpłacają środki finansowe. Tak tworzone fundusze funkcjonują przez lata, niektóre z nich nie realizując żadnych działań, generując jednak koszty w postaci opłat bankowych.

Dobrowolne wkłady i dotacje są ważnym oraz powszechnym sposobem finansowania zewnętrznej działalności operacyjnej ONZ⁴²², ale trzeba zaznaczyć, że determinują one rozmiary realizowanych programów i inicjatyw organizacji, co wpływa na efektywność ich wykonania. Jednocześnie corocznie od początku funkcjonowania organizacji dobrowolne dotacje na rzecz ONZ przewyższają obowiązkowe składki do budżetu regularnego (tab. 4.8), ale mimo to są wciąż niewystarczające⁴²³.

⁴²¹ K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1, op.cit., s. 279–280.

⁴²² J. Simonides, *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Podstawowe cele i zasady funkcjonowania. Struktura. Organy główne i pomocnicze. System Narodów Zjednoczonych*, w: *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i Perspektywy*, red. J. Symonides, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 71.

⁴²³ E. Luard, *The United Nations. How it Works and What it Does*, The Macmillan Press Ltd, London 1994, s. 135; S. Ogata, P. Volcker et al., *Financing an Effective...*, op.cit., s. 22.

**Tabela 4.8. Dobrowolne wpłaty do programów ONZ
oraz wpłaty obowiązkowych składek do budżetu regularnego
(mln USD w cenach bieżących)**

Lata	Wpłaty do programów	Wpłaty składek
1971	584	157
1978	1 538	424
1988	3 471	724
1998	5 798	1 086
2001	6 734	1 074
2005	12 292	1 826
2009	16 591	2 499
2011	12 530	2 649

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: *Total UN System Contributions*, <http://www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-chart-on-un-finance-/un-system-budget/27505> [dostęp: 12.01.2013].

Donatorami ONZ może być zarówno osoba prawna, jak i fizyczna oraz związki tych osób. Najczęściej dobrowolnych wpłat dokonują jednak⁴²⁴:

- państwa członkowskie bądź inne zainteresowane państwa;
- organizacje międzynarodowe, stowarzyszenia lub inne podmioty pozarządowe;
- osoby fizyczne.

W ONZ na początku każdego roku na specjalnie zwoływanej w tym celu konferencji przedstawiciele państw członkowskich deklarowane są przez członków wkłady do poszczególnych funduszy wyżej wymienionych podmiotów organizacji. Można zauważyć ich systematyczny wzrost od początku funkcjonowania ONZ, co jest związane z rozszerzeniem działalności operacyjnej, jak również z presją moralno-polityczną. Jednocześnie coroczne deklarowanie tych wkładów, będących najistotniejszą częścią wszystkich dobrowolnych przekazów pieniężnych, stwarza element niepewności co do możliwości realizacji w przyszłości najważniejszych priorytetów tych podmiotów⁴²⁵. I tak w latach 2011 i 2012, ze względu na odroczone w czasie skutki kryzysu finansowego i ekonomicznego, zwłaszcza ograniczenia fiskalne (np. w Grecji i Hiszpanii) czy skutki umorzenia długów (np. Austria i Belgia) większość donatorów obniżyła wysokość przekazywanych środków finansowych na rzecz ONZ w stosunku do

⁴²⁴ *Basic Facts about United Nations*, UN Department of Public Information, New York 2011, s. 29.

⁴²⁵ W. Morawiecki, K. Michałowska-Gorywoda, *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, op.cit., s. 177.

zadeklarowanych kwot. Jedynie Szwecja, Norwegia, Luksemburg, Dania oraz Holandia wywiązały się ze swoich deklaracji bądź przekazały wyższe kwoty⁴²⁶.

System ten stwarza również trudności w planowaniu i monitorowaniu programów. Rozwiązaniem tych utrudnień mogłoby być składanie deklaracji na okres wieloletni, a także przeprowadzanie negocjacji między donatorami na temat podziału obciążeń finansowych, przy jednoczesnym utworzeniu wspólnej jednostki odpowiedzialnej za ich nadzór i ewaluację programów. Trzeba jednak zauważyć, że organ ten powinien być ciałem niezależnym od ONZ, ponieważ donatorami są też państwa nieczłonkowskie, a także osoby prywatne i prawne, bądź też w jego skład powinni wchodzić zainteresowani donatorzy⁴²⁷.

W rzeczywistości donatorzy wpłacają środki finansowe tylko do tych funduszy, których działalnością są zainteresowani. Sami określają wielkość przekazywanych środków finansowych, również czas ich przekazywania, a także mają prawo wycofać się w każdym momencie⁴²⁸. Często zdarza się również, że donatorzy tworzą swoje fundusze, by realizować własne priorytety. Mimo tych mankamentów należy podkreślić, że donatorzy chętniej dokonują wpłat na realizację inicjatyw finansowanych z funduszy nadzwyczajnych, niż na te, które są częścią budżetu regularnego ONZ⁴²⁹.

Jednocześnie z funduszy specjalistycznych, oprócz działań operacyjnych, finansowane są również wydatki administracyjne⁴³⁰. Wydaje się, że w celu lepszej koordynacji oraz odpowiedzialności administracyjnej wszystkie wydatki administracyjne programów ONZ, które są obecnie finansowane przez dobrowolne wpłaty, powinny być pokrywane z budżetu regularnego organizacji⁴³¹.

Oprócz państw członkowskich, jak wcześniej wspomniano, donatorami ONZ są inne organizacje międzynarodowe, jak np. OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) czy UE, oraz osoby prywatne. Do najbardziej znaczących prywatnych darczyńców na rzecz ONZ należą amerykański potentat finansowy J.D. Rockefeller, który przekazał w 1946 r. 8,5 mln USD na kupno parceli w centrum Nowego Jorku, co przesądziło

⁴²⁶ MDG Gap Task Force Report 2012: *The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality*, http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap2012/mdg8report2012_engw.pdf [dostęp: 25.02.2013].

⁴²⁷ E. Luard, *The United Nations...*, op.cit., s. 150.

⁴²⁸ S. Fasulo, *An Insider's Guide to the UN*, Yale University Press, New Haven–London 2004, s. 124.

⁴²⁹ B. Urquhart, E. Childers, *Strengthening International Response to Humanitarian Emergencies*, DAG Hammarsjöld Foundation, Uppsalla 1992, s. 83.

⁴³⁰ Wydatki administracyjne UNEP oraz UNHCR i UNCTAD pokrywane są z budżetu regularnego ONZ.

⁴³¹ S. Ogata, P. Volcker et al., *Financing an Effective...*, op.cit., s. 23.

o umiejscowieniu siedziby organizacji, a także założyciel stacji telewizyjnej T. Turner (1 mld USD) oraz właściciel Microsoftu B. Gates (1,7 mln USD).

4.6. Finansowanie międzynarodowych trybunałów karnych

Międzynarodowe trybunały karne to tymczasowe organy pomocnicze Rady Bezpieczeństwa, powstałe na podstawie rozdziału VII Karty NZ w reakcji na pogwałcenie międzynarodowego prawa humanitarnego w byłej Jugosławii i Ruandzie. Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii (ICTY) został ustanowiony na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa 25 maja 1993 r.⁴³² w celu ukarania osób odpowiedzialnych za przestępstwa popełnione przeciwko ludzkości na terenie byłej Jugosławii od 1994 r. Natomiast Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Ruandy (ICTR) powstał na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa z 8 listopada 1994 r.⁴³³ w celu ścigania i karania osób odpowiedzialnych za ludobójstwo i inne przestępstwa przeciwko ludzkości na terytorium Ruandy i państw sąsiednich w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1994 r.

Trybunały te mają po trzy izby karne, wspólną izbę odwoławczą i prokuratora. Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii składa się z 16 sędziów stałych. Podobnie Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Ruandy.

Oba wypełniają podobne zadania, zatem ich wydatki oraz sposób finansowania są podobne. Oba trybunały współpracują ze sobą, prowadząc konsultacje i czasową wymianę kadr. Ich wydatki ograniczają się głównie do pensji dla pracowników niższego szczebla: adwokatów, śledczych, archeologów, opiekunów archiwów, a także honorariów sędziów. Ważnymi wydatkami trybunałów są również: koszty podróży i pobytu przewodniczącego, głównego oskarżyciela, świadków, koszty prowadzenia archiwum (z jednego posiedzenia gromadzi się do 5 tys. stron dokumentów), tłumaczenia, koszty pomocy prawnej, transport więźniów. Istotnym obciążeniem finansowym są także koszty utrzymania ich siedzib i biur⁴³⁴ oraz jednostki więziennej – obejmują one czynsz, dostosowanie wnętrza do rozpraw, opiekę nad terenami przynależącymi i ich ochronę.

⁴³² *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)*, S/RES/827(1993).

⁴³³ *Establishment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) and Adoption of the Statute of the Tribunal*, S/RES/955(1994).

⁴³⁴ ICTY ma główną siedzibę w Hadze i oddziały w Sarajewie, Belgradzie i Zagrzebiu. ICTR ma siedzibę w Arushe w Tanzanii.

W latach 1994–1997 wydatki trybunałów finansowane były w połowie proporcjonalnie do obowiązkowych składek członkowskich do budżetu regularnego ONZ i w połowie jako „doraźne i wyjątkowe rozwiązanie” z rachunków operacji pokojowych⁴³⁵.

Od 1998 r. na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego⁴³⁶ z 22 grudnia 1997 r. sposób finansowania działalności tych trybunałów jest proporcjonalny w połowie do skali wpłat państw członkowskich do budżetu regularnego ONZ, a w połowie do skali wpłat do budżetów operacji pokojowych. Środki finansowe wpłacane są przez państwa członkowskie na specjalne rachunki trybunałów (tab. 4.9).

Dodatkowe przychody trybunałów pochodzą z dobrowolnych dotacji. Możliwe jest również na mocy rezolucji A/RES/47/235 z 14 września 1993 r. oraz A/RES/49/251 z 20 lipca 1995 r. Zgromadzenia Ogólnego wsparcie w postaci usług – np. pomocy w organizacji ekshumacji, poszukiwań oskarżonych, a także wsparcie rzeczowe – przekazanie potrzebnego sprzętu, jak np. komputery, video. Państwami, które dobrowolnie wspierają trybunały, są m.in.: Stany Zjednoczone, Lichtenstein, Belgia, Włochy, Norwegia, Kanada, Irlandia, Węgry, Cypr, Dania, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Izrael, Nowa Zelandia, a także Malezja, Namibia, Kambodża, Chile, Pakistan, i wiele innych⁴³⁷. Dotacje przekazują również organizacje pozarządowe, takie jak: Coalition for International Justice, Fundacja Rockefellera, Uniwersytet w Utrechcie i Amsterdamie. Strona ICTY została stworzona przez Fundację Charlesa Stewarta Motta.

⁴³⁵ R.P. Mendez, *Financing the United...*, op.cit., s. 289–290.

⁴³⁶ *Financing the Former Yugoslavia Tribunal*, A/RES/52/217; *Financing the Rwanda Tribunal*, A/RES/52/218.

⁴³⁷ *Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991*, A/51/292; *Report of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States Between 1 January and 31 December 1994*, A/54/315.

Tabela 4.9. Wydatki ICTY i ICTR od momentu ich powstania do 2013 r. (mln USD w cenach bieżących)

Rok	Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii	Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Ruandy
1994		–
1995	32,643	–
1996	39,690	40,162
1997	58,864	51,415
1998		56,736
1999	68,315	52,297
2000		
2001	106,149	84,155
2002		
2003	248,364	204,408
2004		
2005	308,305	208,769
2006		
2007	320,843	277,128
2008		
2009	339,440	286,687
2010		
2011	286,013	245,296
2012		
2013	250,814	188,279

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Financing of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991*, A/48/915; *Financing of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991*, *Financing of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States Between 1 January and 31 December 1994*, A/51/7/Add. 5, A/60/591, A/62/578; *Revised Budget Estimates for 1998 and Proposed Requirements for 1999 of the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, A/53/651; *Report of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States Between 1 January and 31 December 1994*, A/53/429, A/54/315; *Budget for the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991 for the Biennium 2002–2003*, A/56/665; *Report of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States Between 1 January and 31 December 1994*, A/55/435, A/56/666; *Financing of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States Between 1 January and 31 December 1994*, A/58/554; *General Information*, <http://www.unict.org/AboutICTR/GeneralInformation/tabid/101/Default.aspx>; *The Cost of Justice*, <http://www.icty.org/sid/325>; *First Performance Report on the Budget of the International Criminal Tribunal for Rwanda for the Biennium 2012–2013*, A/67/594 [dostęp: 22.03.2013].

4.7. Problem zaległości we wpłatach państw członkowskich do ONZ

Zaleganie z wpłatami państw członkowskich do ONZ zmusza do ciągłego przesuwania środków finansowych z jednych programów do innych, a nawet z budżetu operacji pokojowych do budżetu regularnego i na odwrót, do czego został upoważniony Sekretarz Generalny za zgodą Komitetu Doradczego ds. Administracyjnych i Budżetowych⁴³⁸. Oznacza to w praktyce sytuację wymuszającą na pracownikach Sekretariatu balansowanie na krawędzi prawa i przepisów wewnętrznych organizacji, głównie przez zawyżanie planowanych wydatków ponad rzeczywiste potrzeby.

Brak środków finansowych powoduje głównie zaleganie w należnościach dla dostawców towarów i usług oraz opóźnianie realizacji programów istotnych dla gospodarki światowej. Należy również zaznaczyć, że w sytuacji braku środków finansowych Sekretarz Generalny nie jest upoważniony do selektywnej realizacji budżetu regularnego, gdyż oznaczałoby to decydowanie o działalności organizacji, co jest wyłączną domeną państw członkowskich.

Jednocześnie rozwiązanie wymaga kwestia tzw. starego zadłużenia. Co prawda te środki finansowe nie są konieczne do uzdrowienia finansów ONZ, ponieważ stanowią niewielki odsetek, a główne wydatki z budżetu regularnego ONZ (jak np. płace) są na bieżąco regulowane, jednak żeby rozwiązać ów problem, należy osiągnąć porozumienie między państwami członkowskimi w celu ich redukcji lub pełnej wpłaty, np. do Roboczego Funduszu Kapitałowego⁴³⁹.

Obecnie procedury finansowania działalności ONZ, ze względu na wydłużenie w czasie oraz brak jednorodności, sprzyjają nieterminowym wpłatom⁴⁴⁰. Podobnie jak w przypadku zadłużenia we wpłatach do budżetu administracyjnego, częste są również zaległości we wpływach do budżetów operacji pokojowych, powstałe z powodu długiej procedury oraz odmowy niektórych państw członkowskich dokonania wpłat z różnych, wcześniej już przedstawionych przyczyn. Niejednokrotnie środki finansowe z budżetu operacji pokojowych przesuwane są na pokrycie wydatków budżetu regularnego (np. w latach

⁴³⁸ J. Kubicka, *International Organization – The United Nations Organization – Its Activity and Reform*, Academy of Business, Dąbrowa Górnicza 2007, s. 39; K.R. Gupta, *Investing in the UN's for a Stronger Organization Worldwide, Report of the Secretary General*, w: *Reform of the United Nations*, ed K.R. Gupta, United Nations Pub., New York 2006, s. 123.

⁴³⁹ A. Abraszewski, *Finanse Organizacji Narodów...*, op.cit., s. 119.

⁴⁴⁰ R.P. Mendez, *Paying for Peace and Development*, „Foreign Policy” 1995, No. 100, s. 19–22.

1995, 1996 i 1997). Skutkuje to opóźnieniem zwrotu kosztów państwom, które dostarczyły do dyspozycji ONZ kontyngenty wojskowe czy sprzęt⁴⁴¹. W ten sposób państwa ponoszą dodatkowy ciężar finansowania tych misji⁴⁴².

Stan obecnych finansów ONZ może zagrażać efektywnemu funkcjonowaniu organizacji. Utrwalenie tej sytuacji może doprowadzić do stagnacji w działalności ONZ. Istnieje zatem pilna potrzeba wypracowania konsensusu finansowego między płatnikami a beneficjentami pomocy ONZ. Dyskusja powinna dotyczyć głównie poziomu i rodzaju wydatków⁴⁴³. Należy również jak najszybciej zakończyć trwającą już wiele lat debatę na temat skali składek oraz znalezienia alternatywnych, niezależnych od rządów źródeł finansowania organizacji, jak np. podatek międzynarodowy⁴⁴⁴. Dobrym rozwiązaniem byłoby pobieranie karnych odsetek od nieterminowego dokonywania wpłat⁴⁴⁵, bądź też rozłożenie składek do budżetu regularnego operacji pokojowych i trybunałów na kwartalne raty⁴⁴⁶, czy też skrócenie okresu przygotowywania budżetów w celu ich dopasowania do aktualnej sytuacji w gospodarce światowej oraz analiza rezultatów, jakie przyniósł poprzedni okres finansowy⁴⁴⁷.

⁴⁴¹ J. Daudelin, L.J.M. Seymour, *Peace Operations Finance and a Political Economy of a Way Out*, „International Peacekeeping” 2002, Vol. 9, No. 2, s. 110.

⁴⁴² A. Rogozińska-Wickers, *Dziurawy globus, czyli „ONZ od podszewki”*, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna „Witmark”, Warszawa 1998, s. 18.

⁴⁴³ V. Lehman, A. McClellan, *Financing the United Nations*, http://www.fes.de/aktuell/documents/Fact_Sheet_UN_Financing.pdf [dostęp: 25.02.2013].

⁴⁴⁴ M.P. Karns, K.A. Mingst, *International Organizations. The Politics...*, op.cit., s. 141.

⁴⁴⁵ R.P. Mendez, *Financing the United...*, op.cit., s. 290.

⁴⁴⁶ J. Woroniecki, *Reforma ONZ: szanse, kierunki, perspektywy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 1(XLVIII), s. 52.

⁴⁴⁷ K.R. Gupta, *Investing in the UN's...*, op.cit., s. 123.

MIĘDZYNARODOWY FUNDUSZ WALUTOWY – ZASOBY FINANSOWE ORAZ WYDATKI

5.1. Specyfika Międzynarodowego Funduszu Walutowego jako międzyrządowej międzynarodowej organizacji finansowej

Stworzenie systemu z Bretton Woods, a wraz z nim Międzynarodowego Funduszu Walutowego było poprzedzone negatywnymi doświadczeniami współpracy międzynarodowej w ramach systemu waluty złotej. Lata 30. XX w. i wielki kryzys gospodarczy wymusiły na państwach zmiany w ich polityce ekonomicznej. Jako priorytet zaczęto traktować walkę z bezrobociem. Rozwinął się interwencjonizm państwowy, a budżet państwa stał się jego nowym narzędziem. Jednak aby móc realizować taką politykę gospodarczą, wiele państw było zmuszonych przeprowadzić reformę systemu walutowego, dotychczas opartego na wymienialności walut na złoto. Uznano wtedy złoto za hamulec uniemożliwiający aktywne wykorzystanie pieniądza do pobudzania popytu. Zrywając z zasadą wewnętrznego zabezpieczenia obiegu waluty złotem, zepchnięto ten kruszec do funkcji pieniądza światowego.

MFW został utworzony zatem w celu odtworzenia międzynarodowej architektury walutowej po II wojnie światowej⁴⁴⁸. O jego powstaniu zdecydowano już w lipcu 1944 r.⁴⁴⁹, jednak formalnie Fundusz zaczął funkcjonować od 27 grudnia 1945 r., gdy 29 państw – członków konferencji założycielskiej w Bretton Woods ratyfikowało statut (*Articles of Agreement*)⁴⁵⁰, stając się tym samym członkami pierwotnymi Funduszu. Statut MFW opiera się na amerykańskim

⁴⁴⁸ J. Żabińska, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy i jego rola w stabilizacji światowego systemu finansowego*, w: *Rola międzynarodowych organizacji finansowych w stabilizowaniu światowego systemu finansowego*, cz. 1, red. J. Żabińska, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2005, s. 11.

⁴⁴⁹ W.M. Scammell, *The International Monetary Fund*, w: *The Evolution of International Organizations*, ed E. Luard, Praeger Pub., New York–Washington 1966, s. 200.

⁴⁵⁰ J.R. Vreeland, *The International Monetary Fund. Politics of Conditional Lending*, Routledge, London–New York 2007, s. 5.

planie, a właściwie koncepcji H.D. White'a⁴⁵¹, w myśl której równowaga płatnicza państw członkowskich ma być osiągnięta przez prowadzenie adekwatnej polityki gospodarczej, do czego zobowiązały się państwa uczestniczące w konferencji w Bretton Woods. Głównymi założeniami tego planu była liberalizacja handlu międzynarodowego oraz uniemożliwienie polityki zubożania sąsiada (*beg-gar-thy-neighbour*)⁴⁵². W celu zapewnienia liberalizacji handlu konieczne było stopniowe znoszenie tariff celnych oraz innych barier. Aby to osiągnąć stworzono w 1947 r. Układ ogólny w sprawie tariff celnych i handlu, którego głównym założeniem było ograniczanie przeszkód handlowych, a przez to liberalizacja obrotu międzynarodowego⁴⁵³. Rozwojowi gospodarstwu miał również sprzyjać stabilny system walutowy. Pośrednio powrócono do standardu złota, jednak tym razem tylko jedna waluta była wymiennalna na ów kruszec – dolar amerykański, który stał się międzynarodową walutą rezerwową dla pozostałych państw. Cena uncji złota została ustalona na 35 USD przez rząd amerykański, który zobowiązał się, że dolar amerykański będzie wymiennalny po takiej cenie na złoty metal⁴⁵⁴. Dodatkowo usztywniono kursy walut pozostałych państw wobec dolara amerykańskiego. Wyznaczono również dozwolony zakres wahań kursu walut wobec dolara amerykańskiego na +/- 1%⁴⁵⁵. Jeśli bilans płatniczy danego członka byłby w niekorzystnym stanie, za zgodą nowo powstałej organizacji mógł on wyjść poza te widełki. System ten wymagał od członków ciągłego dostosowywania swojego kursu do dolara amerykańskiego, aby utrzymać go w wyznaczonych granicach. Dokonywano tego przez sprzedaż dolarów amerykańskich, co prowadziło do rewaluacji

⁴⁵¹ Plan White'a zakładał powołanie Międzynarodowego Funduszu Stabilizacyjnego Narodów Zjednoczonych i Zrzeszonych, którego podstawowa jednostka rozliczeniowa miała stanowić ekwiwalent 10 USD w złocie. Nowa instytucja miała być ograniczona do formy dobrowolnej współpracy państw członkowskich. Do Funduszu wpłacane byłyby dobrowolne wpłaty państw, nie mniejsze niż 5 mld USD. Fundusz miał mieć możliwość swobodnego obrotu złotem, walutami, obligacjami państw członkowskich oraz mieć prawo do emisji własnych papierów dłużnych oraz udzielania kredytów bankom centralnym państw członkowskich w razie ewentualnych potrzeb związanych z koniecznością interwencji na rynkach finansowych. Plan ten zdecydowanie zwiększał rolę Stanów Zjednoczonych w światowym systemie finansowym. J.K. Horsefield, *The International Monetary Fund 1945–1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation*, IMF, Washington 1969, s. 86–87, 95–96.

⁴⁵² D. Dodge, J. Murray, *The Evolving International Monetary Order and the Need for Evolving IMF*, „Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations” 2006, Vol. 12, No. 4, s. 362.

⁴⁵³ B. Eichengreen, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2008, s. 99.

⁴⁵⁴ K.K.S. Pease, *International Organizations. Perspectives...*, op.cit., s. 188; M. Willms, *Internationale Währungspolitik*, Verlag Franz Vahlen, München 1995, s. 161.

⁴⁵⁵ S. Valdez, *An Introduction to Global Financial Markets*, Palgrave Macmillan, New York 2007, s. 230.

waluty krajowej, oraz przez zakup dolarów amerykańskich, czego skutkiem była jej dewaluacja⁴⁵⁶. Silną stroną nowego systemu walutowego było rozwijanie powiązań handlowych między państwami. Służyła temu stabilna waluta międzynarodowa w postaci dolara amerykańskiego wymienialnego na złoto. Dodatkowo kursy walut były stabilne i utrzymywały się w większości przypadków w wyznaczonych przez MFW granicach. Wpisanie w statut MFW zasad funkcjonowania tego systemu przesądzało o centralnej pozycji tej organizacji w międzynarodowym systemie walutowym⁴⁵⁷.

Cele MFW zostały sformułowane w art. I jego statutu. Wyznaczają one sześć priorytetów działalności Funduszu⁴⁵⁸:

- wspieranie międzynarodowej współpracy walutowej dzięki powołaniu stałej organizacji zapewniającej mechanizm konsultacji i współdziałania w zakresie międzynarodowych stosunków walutowych;
- ułatwianie rozwoju i zrównoważonego wzrostu handlu międzynarodowego, wspieranie wzrostu zatrudnienia i realnych dochodów, jak również rozwijania zasobów produkcyjnych państw członkowskich;
- dbanie o stabilność kursów, utrzymywanie uregulowanych stosunków walutowych między członkami MFW oraz unikanie stosowania konkurencyjnej dewaluacji walut;
- wspomaganie tworzenia systemu rozliczeń wielostronnych w obrębie transakcji bieżących oraz usuwanie ograniczeń dewizowych hamujących rozwój wymiany międzynarodowej;
- stawianie do dyspozycji państw członkowskich ogólnych zasobów MFW w okresach wymagających korekt nierównowagi w bilansie płatniczym bez stosowania środków negatywnie wpływających na koniunkturę gospodarczą;
- skracanie długości okresów występowania nierównowagi bilansu płatniczego państw członkowskich MFW.

Przez pierwsze 25 lat działalności organizacji statut MFW pozostawał bez zmian. Do 1969 r. środkami rezerwowymi Funduszu były złoto i dolary amerykańskie⁴⁵⁹. Jednak niewystarczająca produkcja złota oraz uzależnienie wzrostu rezerw od wysokości deficytu bilansu płatniczego USA zmusiły organizację do zrewidowania zasad jej dotychczasowej działalności. Dokonano tego na mocy decyzji nr 23–5/1968 organu plenarnego – Rady Gubernatorów, uchwalając

⁴⁵⁶ A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2006, s. 367.

⁴⁵⁷ K. Jędrzejowska, *Reforma Międzynarodowego Funduszu Walutowego jako ilustracja zmiany w globalnej architekturze finansów*, w: *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 271.

⁴⁵⁸ *Articles of Agreement...*, op.cit.

⁴⁵⁹ K.C. Butler, *Multinational Finance*, John Wiley & Sons, West Sussex 2006, s. 27.

pierwszą poprawkę do statutu MFW w 1968 r., która nabrała mocy prawnie wiążącej 28 lipca 1969 r.⁴⁶⁰ Jej rezultatem było stworzenie nowego środka rezerwowego – specjalnych praw ciągnięcia (*Special Drawing Rights* – SDR), które kreowane są przez MFW na rachunki państw członkowskich stosownie do potrzeb zwiększenia płynności międzynarodowej i uzupełnienia światowych aktywów rezerwowych⁴⁶¹. Stanowią one wirtualny zapis księgowy, nieuwarunkowany środek rezerwowy oraz są rozdzielane między członków Funduszu mających deficyty bilansów płatniczych na dokonywanie transakcji wyrównawczych. Dają także ich posiadaczom możliwość swobodnej wymiany na walutę wymiennalną oraz ich zakupu. Są używane również jako jednostka rozrachunkowa Funduszu, służą też do rozliczania transakcji z Funduszem⁴⁶².

W następnych latach wprowadzano także zmiany do statutu mające usprawnić działalność MFW. Druga poprawka do aktu założycielskiego Funduszu była związana z zawieszeniem wymiennalności dolara amerykańskiego na złoto. Weszła w życie 1 kwietnia 1978 r. na mocy decyzji Rady Gubernatorów nr 31–4/1976. Zniesiono wówczas oficjalną cenę złota, a za główny środek gromadzenia rezerw oraz wyrównywania nierównowagi bilansów płatniczych uznano SDR. Jednocześnie wprowadzono system kursowy, obejmujący zniesienie parytetów do złota, płynne kursy walutowe, co anulowało stabilizację kursów jako główny cel działalności MFW, a także umożliwiło członkom swobodny wybór parytetu⁴⁶³. Trzecia zmiana statutu MFW została oficjalnie przyjęta 11 listopada 1992 r. na mocy decyzji organu plenarnego nr 45–3 z 28 czerwca 1990 r. Była ona związana ze wzrostem niespłaconych zobowiązań państw członkowskich wobec MFW. Na jej mocy wprowadzono możliwość zawieszenia państwa członkowskiego w prawie do głosowania, gdy nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań wobec Funduszu (zalega z wpłatami do kapitału zakładowego). Czwarta poprawka do statutu Funduszu z 23 września 1997 r. (decyzja Rady Gubernatorów nr 52–4/1997) weszła w życie 10 sierpnia 2009 r. W jej wyniku dokonany został we wrześniu 2009 r. specjalny, jednorazowy przydział państwom członkowskim specjalnych praw ciągnięcia

⁴⁶⁰ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 184–185, 189.

⁴⁶¹ J. Madura, R. Fox, *International Financial Management*, South-Western Cengage Learning EMEA, Singapore 2011, s. 57.

⁴⁶² J. Williamson, *Understanding Special Rights (SDR's)*, „Policy Brief” 2009, „Peterson Institute for International Economics” No. 9/11, s. 1–7.

⁴⁶³ K. Lutkowski, *Finanse międzynarodowe. Zarys problematyki*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 129–130.

o wartości 21,5 mld SDR⁴⁶⁴. Piąta poprawka do statutu MFW weszła w życie 18 lutego 2011 r. (uchwała Rady Gubernatorów nr 63–3/2008), a szósta 3 marca 2011 r. na mocy decyzji Rady Gubernatorów nr 63–2/2008. Pierwsza z nich dotyczy zmiany w uprawnieniach inwestycyjnych MFW. Fundusz zyskał możliwość kreowania własnej strategii inwestycyjnej, bez konieczności wprowadzania zmian do statutu⁴⁶⁵, druga zaś podniosła udziały członkowskie wszystkich państw (zastosowano nowy wzór wyliczania wpłat do kapitału zakładowego) oraz wyrównała dysproporcje w głosach między członkami. Uregulowała także postanowienia dotyczące możliwości ewentualnego zwiększania kapitału zakładowego w przyszłości⁴⁶⁶. Siódma poprawka do statutu z 15 grudnia 2010 r. (decyzja Rady Gubernatorów nr 66–2/2010) dotyczy czternastego przeglądu kwot udziałowych (kapitału zakładowego) oraz reformy Rady Gubernatorów (organu plenarnego MFW). Jest ona obecnie w fazie ratyfikacji.

Realizując swoje cele statutowe, MFW wypełnia trzy podstawowe funkcje:

- kontrolną – sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przez członków ustanowionych reguł działalności, związanych z polityką walutową, płatnościami międzynarodowymi oraz wymienialnością walut;
- operacyjną – stawia do dyspozycji państwom członkowskim niezbędne środki finansowe, głównie na wyrównywanie i utrzymywanie równowagi bilansów płatniczych;
- regulacyjną – jest platformą wielostronnych negocjacji oraz współpracy w zakresie międzynarodowych stosunków walutowych.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy jest organizacją wyspecjalizowaną systemu Narodów Zjednoczonych. Posiada jednak własną strukturę i zasoby finansowe, a jego współpraca z ONZ odbywa się na mocy odrębnego porozumienia. Zgodnie z art. XII ust. 1 statutu MFW posiada trzy organy główne: Radę Gubernatorów (Board of Governors), Radę Administracyjną (Wykonawczą) (Executive Board) oraz Dyrektora Generalnego (Managing Director). Ponadto w strukturze Funduszu występują trzy ciała doradcze: Międzynarodowy Komitet Walutowy i Finansowy (International Monetary

⁴⁶⁴ E. Chrabonszczewska, *Międzynarodowe organizacje finansowe*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 53.

⁴⁶⁵ *Recent Reforms of the Finances of the International Monetary Fund: An Overview*, <http://ebooks.narotama.ac.id/files/European%20Yearbook%20of%20International%20Economic%20Law%202012/3.4%20%20Recent%20Reforms%20of%20the%20Finances%20of%20the%20International%20Monetary%20Fund;%20An%20Overview.pdf> [dostęp: 4.02.2013].

⁴⁶⁶ *Selected Decisions and Selected Documents of the IMF, Thirty Sixth Issue – Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=63-2> [dostęp: 4.02.2013].

and Financial Committee), Wspólny Komitet Rady Gubernatorów MBOiR i MFW ds. Rozwoju⁴⁶⁷ (Joint IMF – World Bank Development Committee) oraz Niezależne Biuro Ocen (Independent Evaluation Office) (rys. 5.1).

Najważniejszym gremium decyzyjnym MFW jest Rada Gubernatorów, której członkami są gubernatorzy i ich zastępcy z wszystkich państw członkowskich. Są to ministrowie finansów bądź prezesi banków centralnych⁴⁶⁸. Sesje Rady Gubernatorów odbywają się raz do roku. Podczas nich Rada pełni swe funkcje nadzorcze oraz podejmuje decyzje dotyczące przede wszystkim: przyjęcia do MFW nowych członków, ewentualnego podwyższenia kwot udziałowych, zatwierdzania rocznych sprawozdań MFW, zawierania umów z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, ustalania szczegółów kontraktu Dyrektora Generalnego, wybierania przedstawicieli Rady Administracyjnej, alokacji SDR, likwidacji MFW⁴⁶⁹.

Organem wykonawczym, który zajmuje się bieżącą działalnością MFW jest Rada Administracyjna, składająca się z 24 dyrektorów (5 mianowanych i 19 wybieranych) oraz Dyrektora Generalnego⁴⁷⁰. Pięć państw wnoszących największe udziały do kapitału zakładowego Funduszu ma prawo mianować własnych dyrektorów. Są to: USA, Japonia, Niemcy, Francja oraz Wielka Brytania. Pozostali dyrektorzy są wybierani na 2-letnią kadencję przez grupy państw. Na czele Rady zasiada Dyrektor Generalny. Rada Administracyjna posiada prerogatywy w zakresie umów kredytowych, nadzoru nad ich prawidłowym wykonaniem, kreowania strategii dotyczących walki z nadmiernym zadłużeniem, a także wszelkich spraw przekazywanych przez Radę Gubernatorów⁴⁷¹.

Funkcja Dyrektora Generalnego nie może być sprawowana przez gubernatora ani przez dyrektora. Dyrektor Generalny nie głosuje, jedynie w przypadku równego podziału głosów jego zdanie jest rozstrzygające. Uczestniczy w sesjach Rady Gubernatorów, Rady Administracyjnej, a także organów doradczych. Dyrektor Generalny stoi na czele personelu administracyjnego Funduszu. Uczestniczy w podejmowaniu wszystkich najważniejszych decyzji w MFW, od niego wychodzi inicjatywa dotycząca decyzji kredytowych. Również

⁴⁶⁷ T. Michałowski, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Działalność i propozycje reformy*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 26–27.

⁴⁶⁸ J.R. Vreeland, *The International Monetary...*, op.cit., s. 15.

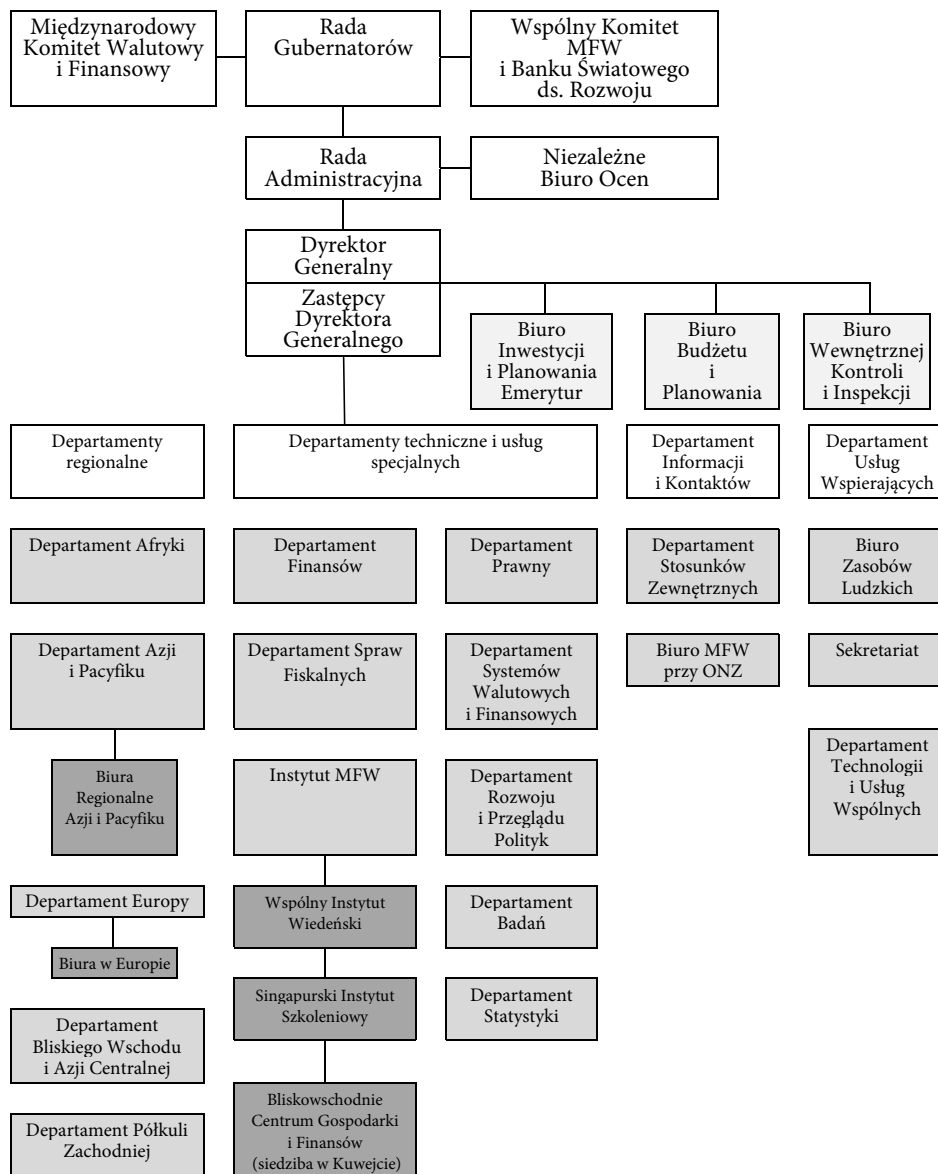
⁴⁶⁹ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 191–192.

⁴⁷⁰ M. Barnett, M. Finnemore, *Rules for the World...*, op.cit., s. 48.

⁴⁷¹ M. Gryczka, *Wybrane międzynarodowe organizacje i instytucje finansowe*, w: *Międzynarodowe stosunki finansowe. Wybrane problemy*, red. J. Dudziński, H. Nakonieczna-Kisiel, Wyd. Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu, Szczecin 2006, s. 119.

negocjacje dotyczące pomocy kredytowej z zainteresowanymi państwami są prowadzone przez personel administracyjny Funduszu pod przewodnictwem Dyrektora Generalnego.

Rysunek 5.1. Struktura MFW



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *International Monetary Fund Organization Chart*, <http://www.imf.org/external/np/obp/orgcht.htm> [dostęp: 4.02.2013].

Międzynarodowy Komitet Walutowy i Finansowy przygotowuje raporty dotyczące nadzoru oraz dostosowania systemu finansowego i monetarnego, zmian płynności międzynarodowej i przepływów finansowych do krajów rozwijających się. Komitet zajmuje się także kwestiami zmian strukturalnych w MFW, stabilizacji międzynarodowego systemu walutowego, walki z ubóstwem. Ciałem doradczym organizacji jest również wspólny organ MFW oraz Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju. Głównym polem jego zainteresowania jest transfer zasobów rzeczowych z państw najbogatszych do krajów najbiedniejszych⁴⁷². Ostatnim z funkcjonujących współcześnie przy MFW organów doradczych jest Niezależne Biuro Ocen. Jego powstanie w 2001 r. stanowiło odpowiedź na rosnącą krytykę i potrzebę reformy działalności MFW. Ma ono za zadanie zwiększanie wiarygodności organizacji przez dostarczanie niezależnych ocen jej pracy. Dlatego przynajmniej połowa członków Biura nie wywodzi się bezpośrednio z pracowników MFW⁴⁷³.

Za podstawową działalność operacyjną MFW odpowiadają departamenty regionalne oraz departamenty techniczne i usług specjalnych oraz Sekretariat Dyrektora Generalnego. W Sekretariacie umiejscowiono Biuro Inwestycji i Planowania Emerytur odpowiadające za rachunki inwestycyjne związane z planami emerytalnymi pracowników MFW. Biuro Budżetu i Planowania przygotowuje średniookresowe projekty finansowe, kontroluje wydatki, pełni rolę przewodnią w procesie tworzenia systemu oceny efektywności działalności Funduszu. Biuro Wewnętrznej Kontroli i Inspekcji przeprowadza wewnętrzne audyty, uczestniczy w audytach zewnętrznych oraz świadczy usługi doradcze. Departamenty regionalne pełnią kluczową rolę w koordynowaniu działalności organizacji w poszczególnych częściach świata. Każdy z pięciu departamentów jest odpowiedzialny za kontakt z przedstawicielami państw członkowskich, przeprowadzanie i negocjowanie operacji pożyczkowych, zapewnianie koniecznego wsparcia technicznego przy wdrażaniu programów pomocowych MFW. Departamenty techniczne i usług specjalnych podzielono według zadań realizowanych przez Fundusz. W nich opracowywane są procedury pomocy konkretnym państwom. Instytuty MFW odpowiadają za kształcenie nowych kadr. W ramach Departamentu Informacji i Kontaktów Fundusz współpracuje z innymi organizacjami międzyrządowymi oraz organizacjami

⁴⁷² E. Chrabonszczewska, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy*, w: *Kompendium wiedzy o organizacjach...*, op.cit., s. 209.

⁴⁷³ T. Michałowski, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy...*, op.cit., s. 31.

pozarządowymi⁴⁷⁴. Departament Usług Wspierających pełni głównie funkcje administracyjne wobec personelu Funduszu.

Pełnoprawnym członkiem MFW może zostać każde państwo, po wypełnieniu warunków zawartych w statucie organizacji oraz wyrażeniu zgody przez Radę Gubernatorów. Obecnie organizacja obejmuje swoim zasięgiem niemal wszystkie państwa. Ze 193 członków ONZ 188 należy do Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Państwem członkowskim, które ostatnio wstąpiło do MFW jest Republika Sudanu Południowego, przyjęta w kwietniu 2012 r.⁴⁷⁵

Siła głosu danego państwa członkowskiego jest uzależniona od jego procentowego udziału we wpłatach do kapitału zakładowego MFW. Każde państwo otrzymuje głosy bazowe oraz 1 głos jako ekwiwalent każdych wpłaconych 100 tys. SDR. W związku z mechanizmem kompensacyjnym w postaci głosów bazowych⁴⁷⁶ dla każdego członka, małe państwa dysponują realnie większą siłą głosu niż wskazywałby na to ich procentowy udział w kapitale zakładowym MFW⁴⁷⁷.

Ogólna liczba głosów w MFW wynosi obecnie 2 519 736 (stan na 1.04.2013). Państwem posiadającym największą liczbę głosów są Stany Zjednoczone. Na 10 największych posiadaczy głosów w MFW przypada 52,09% ogólnej liczby (tab. 5.1). Ich udział w kapitale zakładowym to 54,8%, a różnica między ich udziałem w kapitale zakładowym a udziałem w całości głosów wynika z przydzielania głosów bazowych dla każdego członka MFW. Zgodnie z postanowieniami statutu MFW najważniejsze decyzje podejmowane są kwalifikowaną większością głosów.

Większość 85% głosów wymagana jest w przypadku podejmowania decyzji najważniejszych dla funkcjonowania organizacji, natomiast sprawy operacyjne wymagają większości 70%⁴⁷⁸ (tab. 5.2). Dla innych zagadnień stanowiących przedmiot podejmowania decyzji w Funduszu wymagana jest zwykła większość głosów. Praktyka jednak pokazuje, iż w Radzie Administracyjnej rzadko

⁴⁷⁴ *International Monetary Fund Handbook*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/imf/hb/eng/handbook.pdf> [dostęp: 4.02.2013].

⁴⁷⁵ *Membership*, <http://www.imf.org/external/about/members.htm> [dostęp: 4.02.2013].

⁴⁷⁶ Pierwotnie było ich 250, a po wejściu w życie w marcu 2011 r. szóstej poprawki do statutu MFW – 750.

⁴⁷⁷ D.D. Bradlow, *The Reform of the Governance of the IFIs. A Critical Assessment*, w: *International Financial Organization and Global Legal Governance*, Vol. 3, eds H. Cisse, D.D. Bradlow, B. Kingsbury, The World Bank, Washington 2012, s. 41.

⁴⁷⁸ D.P. Rapkin, J.U. Elston, J.R. Strand, *Institutional Adjustment to Changed Power Distributions: Japan and the United States in the IMF*, „Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations” 1997, Vol. 3, No. 2, s. 174.

stosuje się głosowanie ważone. Rozstrzygnięcia są dokonywane w tym organie najczęściej w drodze konsensusu⁴⁷⁹.

Tabela 5.1. Państwa członkowskie o największej liczbie głosów w MFW, stan na 1.04.2013

Lp.	Państwo	Liczba głosów	Procent ogólnej liczby głosów
1	Stany Zjednoczone	421 961	16,75
2	Japonia	157 022	6,23
3	Niemcy	146 392	5,81
4	Francja	108 122	4,29
5	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	108 122	4,29
6	Chiny	95 996	3,81
7	Włochy	79 560	3,16
8	Arabia Saudyjska	70 592	2,80
9	Kanada	64 429	2,56
10	Rosja	60 191	2,39

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx> [dostęp: 1.04.2013].

Tabela 5.2. Większość głosów wymagana przy podejmowaniu najważniejszych decyzji w MFW

Kwestia poddawana głosowaniu	Wymagana większość (%)	Organ decyzyjny
Ustalenie wysokości kwot udziałowych	85	Rada Gubernatorów
Zmiana struktury i statutu MFW	85	Rada Gubernatorów
Alokacja SDR	85	Rada Gubernatorów
Wykluczenie państwa członkowskiego z MFW	85	Rada Gubernatorów
Zmiany w terminach płatności	85	Rada Administracyjna
Sprzedaż złota	85	Rada Administracyjna
Zawieszanie danego członka w prawach do głosowania	70	Rada Gubernatorów
Decyzje dotyczące oprocentowania SDR	70	Rada Administracyjna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *IMF Governance Reform*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/070710.pdf> [dostęp: 4.02.2013].

⁴⁷⁹ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit. s. 199.

5.2. Zasoby finansowe MFW

MFW, jak każda międzyrządowa organizacja międzynarodowa, prowadzi wewnętrzną i zewnętrzną działalność operacyjną, do których realizacji niezbędne są mu zasoby finansowe. Finansowanie działalności MFW jest możliwe dzięki środkom własnym i pożyczonym⁴⁸⁰. Do zasobów własnych należą: wpłaty państw członkowskich do kapitału zakładowego – tzw. kwoty lub udziały członkowskie (waluty narodowe, SDR, złoto), dochody z lokat oraz z operacji finansowych. Fundusz pozyskuje również środki finansowe, zaciągając pożyczki na rynkach finansowych. Z udziałów członkowskich, zasobów pożyczonych oraz z dochodów z operacji pożyczkowych MFW realizuje zewnętrzną działalność operacyjną, natomiast działalność wewnętrzną prowadzona jest w zasadzie dzięki opłatom pobieranym od kredytów udostępnionych państwom członkowskim oraz zyskom z inwestycji organizacji. Rok finansowy w MFW trwa od 1 maja do 30 kwietnia.

5.2.1. Struktura finansowa MFW

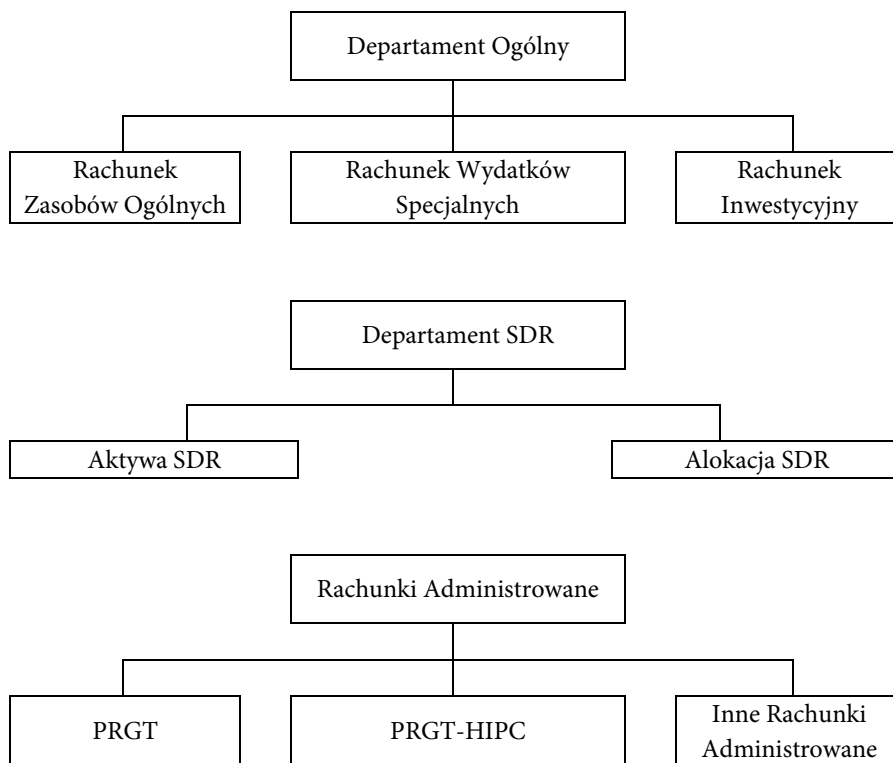
Działalność operacyjna jest jednym z kluczowych obszarów aktywności MFW. Struktura finansowa Funduszu ma umożliwić sprawną realizację transakcji i operacji finansowych przeprowadzanych między organizacją a państwami członkowskimi oraz innymi organizacjami międzynarodowymi i instytucjami. MFW określa transakcję jako wymianę aktywów pieniężnych na inne, natomiast operację jako przyjęcie środków finansowych lub ich wykorzystanie⁴⁸¹ i przeprowadza je za pośrednictwem różnych rachunków.

Struktura finansowa MFW została umiejscowiona w Departamencie Finansów (Finance Department). W jej skład wchodzi obecnie Departament Ogólny (General Department), Departament SDR (SDR Department) oraz Rachunki Administrowane (Administered Accounts) (rys. 5.2).

⁴⁸⁰ E. Chrabonszczewska, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy a stabilność międzynarodowych rynków finansowych*, „Zeszyty Naukowe KGS” 2011, nr 29, s. 79.

⁴⁸¹ E. Chrabonszczewska, *Międzynarodowe organizacje finansowe*, op.cit., s. 60–61.

Rysunek 5.2. Struktura finansowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Financial Organization and Operations of the IMF*, s. 9, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/pdf/chap1.pdf> [dostęp: 4.02.2013].

W ramach Departamentu Ogólnego wyróżnia się Rachunek Zasobów Ogólnych (General Resources Account – GRA), Rachunek Wydatków Specjalnych (Special Disbursement Account – SDA) oraz Rachunek Inwestycyjny (Investment Account – IA). Rachunek Zasobów Ogólnych obejmuje zasoby złota, SDR i walut narodowych, które pochodzą z wpłat członków do kapitału zakładowego oraz z pożyczek zaciąganych przez organizację⁴⁸², jak również zasoby finansowe w formie rezerw ogólnych i specjalnych, a także środki zgromadzone w funduszu rezerwowym. Jest to podstawowy rachunek MFW obsługujący większość transakcji z członkami organizacji, a środki na nim

⁴⁸² B. Biernaś, *Międzynarodowe organizacje finansowe jako współtwórcy standardów polityki finansowej świata*, w: *Finanse międzynarodowe*, red. B. Biernaś, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 51.

zgrupowane są źródłem pomocy finansowej MFW dla państw członkowskich w ramach stałych udogodnień finansowych. Rachunek Wydatków Specjalnych to narzędzie umożliwiające akumulację i inwestowanie zysków ze sprzedaży złota posiadanego przez Fundusz (podstawą zysków jest różnica między jego wartością rynkową a księgową – 35 USD za uncję) oraz transfery specjalne na inne rachunki związane przede wszystkim z pomocą dla najbardziej potrzebujących członków⁴⁸³. Obecnie aktywa na Rachunku Wydatków Specjalnych pochodzą również ze spłat zaległych płatności z kredytów zaciąganych w ramach udogodnień dostosowań strukturalnych (*Structural Adjustment Facility* – SAF), jak również inwestycji w papiery wartościowe ze stałym oprocentowaniem. Na tym rachunku są również zasoby finansowe przekazane w przeszłości z funduszu powierniczego (*Trust Fund*). Dochody netto z inwestycji zysków z zasobów tego rachunku są przekazywane do funduszu PRGF-ESF oraz PRGF-HIPC, w ramach których Fundusz udziela preferencyjnej pomocy dla członków o najniższym poziomie dochodu narodowego. Rachunek Inwestycyjny został utworzony w 2006 r. i pozwala na inwestowanie waluty krajowej danego państwa członkowskiego w jego zbywalne instrumenty dłużne oraz instrumenty dłużne międzynarodowych instytucji finansowych. Aktywa na tym rachunku pochodzą z części zysków z handlu złotem oraz transferu walut narodowych z Rachunku Zasobów Ogólnych. Zyski osiągnięte z aktywów tego rachunku mogą być ponownie inwestowane. Środki zgromadzone na Rachunku Inwestycyjnym są wykorzystywane do pokrywania bieżących kosztów administracyjnych organizacji.

Departament SDR jest samodzielnym departamentem, utworzonym w celu przeprowadzania wszelkich transakcji i operacji, w których stosuje się SDR. Obejmuje to alokację SDR oraz operacje realizowane przez członków MFW i innych użytkowników, którzy mogą się nimi posługiwać. Praca departamentu opiera się na zasadzie wzajemności i współpracy międzynarodowej. Ponieważ stopa odsetek płaconych przez członków wykorzystujących SDR jest równa stopie odsetek uzyskiwanych przez członków, którzy udostępniili SDR, zysk netto w Departamencie SDR jest zawsze równy zeru⁴⁸⁴.

Na Rachunki Administrowane składają się środki finansowe zarządzane przez Fundusz i przeznaczone na różne cele, np. na pomoc finansową lub techniczną dla państw członkowskich, zapewnianie równowagi bilansu płatniczego na preferencyjnych warunkach, obniżenie kosztów korzystania

⁴⁸³ *Financial Organization and Operations of the IMF*, s. 24, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/pdf/chap1.pdf> [dostęp: 4.02.2013].

⁴⁸⁴ *Ibidem*, s. 88–89.

z rachunków Funduszu. Są one pod względem prawnym i finansowym oddzielone od innych rachunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Mogą być tworzone *ad hoc*, w zależności od potrzeb⁴⁸⁵. Obecnie główne Rachunki Administrowane obsługują preferencyjną pomoc finansową świadczoną na rzecz najuboższych państw. Do innych Rachunków Administrowanych należą np. rachunki zarządzane w imieniu Japonii związane z finansowaniem pomocy technicznej w państwach najuboższych, rachunek Hiszpanii, za którego pośrednictwem kraj ten świadczy pomoc Argentynie, Ramowy Rachunek Administrowany na rzecz Pomocy Technicznej czy też rachunki dotacyjne, służące pokrywaniu kosztów dodatkowych członków korzystających z pomocy preferencyjnej⁴⁸⁶.

5.2.2. System kwot w MFW

Niezbędnym i najważniejszym źródłem prowadzenia zewnętrznej działalności operacyjnej MFW są wpłaty państw członkowskich do kapitału zakładowego – tzw. kwoty. Bez tych wpłat nie byłoby możliwe udzielenie pomocy członkom, czy to na zasadach zwykłych, czy preferencyjnych. Statut MFW przewiduje, że dla każdego państwa członkowskiego zostaje wyznaczona kwota wyrażona przez udział procentowy oraz w SDR⁴⁸⁷. Zasadnicze znaczenie kwot w działalności MFW wynika z następujących przyczyn⁴⁸⁸:

- kwota stanowi podstawę zasobów finansowych MFW;
- możliwość korzystania z pomocy Funduszu jest w zasadzie proporcjonalna do wysokości kwoty danego członka;
- przydział SDR na rzecz państw członkowskich dokonywany jest proporcjonalnie do ich wpłat do kapitału zakładowego;
- na podstawie wysokości kwoty obliczana jest liczba głosów danego członka;
- dyrektorzy mianowani w Radzie Administracyjnej pochodzą z państw posiadających najwyższe kwoty.

Początkowo wielkość udziałów członkowskich w kapitale zakładowym MFW poszczególnych państw miała być rezultatem kumulacji następujących mierników:

⁴⁸⁵ Ibidem.

⁴⁸⁶ T. Michałowski, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy...*, op.cit., s. 32–34.

⁴⁸⁷ *IMF Members' Quotas*, op.cit

⁴⁸⁸ A. Mirakhor, I. Zidi, *Rethinking the Governance of the International Monetary Fund*, w: *Finance, Development and the IMF*, eds J.M. Boughton, D. Lombardi, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 270.

- wartości PKB w cenach rynkowych z 1940 r. (Y);
- wartości rezerw monetarnych (złoto i USD) na dzień 1 lipca 1943 r. (R);
- wartości maksymalnego odchylenia w eksporcie w latach 1934–1938 (V);
- wartości rocznego importu z lat 1934–1938 (M);
- średniej wartości rocznego eksportu z lat 1934–1938 (X).

Kwota (Q) na bazie tych mierników miała wynosić:

$$Q = (0,02Y + 0,05R + 0,1V + 0,1M) (1 + X/Y)^{489}$$

W trakcie konferencji w Bretton Woods państwa założycielskie zabiegały o jak najwyższe udziały członkowskie w organizacji. Natomiast Stany Zjednoczone dążyły do ograniczenia kapitału zakładowego do 8,3 mld USD⁴⁹⁰. Jednocześnie w związku z tym, że państwa nie były w stanie na tej konferencji przedstawić realnych danych dotyczących wyżej wymienionych wielkości, uzgodniono, że pierwszy raz kwoty udziałowe oszacowane zostaną orientacyjnie. W rzeczywistości tylko kwota Stanów Zjednoczonych została wyliczona według zaproponowanej formuły, kwoty zaś pozostałych członków pierwotnych Funduszu zostały ustalone przez porozumienie między nimi a organizatorami konferencji założycielskiej.

Ostatecznie wysokość wpłat do kapitału zakładowego członków założycieli MFW wyniosła 8,8 mld USD⁴⁹¹. Wynegocjowane kwoty udziałowe poszczególnych państw członkowskich zostały zapisane w załączniku A do statutu MFW (tab. 5.3).

Tabela 5.3. Pierwotne kwoty udziałowe w kapitale zakładowym państw założycieli MFW (mln USD w cenach bieżących)

Państwo	Pierwotne kwoty udziałowe	Państwo	Pierwotne kwoty udziałowe
Australia	200	Jugosławia	60
Belgia	225	Kanada	300
Boliwia	10	Kolumbia	50
Brazylia	150	Kostaryka	5
Chile	50	Kuba	50
Chiny	550	Liberia	0,5
Czechosłowacja	125	Luksemburg	10
Dominikana	5	Meksyk	90

⁴⁸⁹ *Report to the IMF Executive Board Quota Formula Review Group*, s. 15, <http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2000/eng/qfrg/report/dload/EBAP52.pdf> [dostęp: 12.02.2013].

⁴⁹⁰ A. Dormaël, *The Bretton Woods Conference: Birth of a Monetary System*, <http://www.imf.org/origins/confer1.html> [dostęp: 7.02.2013].

⁴⁹¹ K.M. Dominguez, *The Role of International...*, op.cit., s. 14.

Państwo	Pierwotne kwoty udziałowe	Państwo	Pierwotne kwoty udziałowe
Egipt	45	Nikaragua	2
Ekwador	5	Norwegia	50
Etiopia	6	Nowa Zelandia	50
Filipiny	15	Panama	0,5
Francja	450	Paragwaj	2
Grecja	40	Peru	25
Gwatemala	5	Polska	125
Haiti	5	Salwador	2,5
Holandia	275	Stany Zjednoczone	2750
Honduras	2,5	Urugwaj	15
Indie	400	Wenezuela	15
Irak	8	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	1300
Iran	25	ZSRR	1200
Islandia	1	Związek Południowej Afryki	100

Źródło: *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm#sched_a [dostęp: 14.02.2013].

W statucie MFW nie została zatem zapisana formuła wyliczania kwot państw członkowskich. Zaproponowany w Bretton Woods wzór stosowano do wyliczania kwot udziałowych nowych państw członkowskich MFW do 1962 r. W latach 1962–1963 wprowadzono podejście wieloformułowe przy wyliczaniu kwot. Od 1963 r. kwoty udziałowe małych państw o otwartych gospodarkach obliczano na podstawie zestawu wzorów obejmującego zrewidowaną formułę z Bretton Woods oraz cztery inne (na podstawie dwóch zestawów danych), a kwoty udziałowe większych państw na podstawie oryginalnej formuły⁴⁹². Sposób obliczania kwot udziałowych państw w latach 1963–1982 w Funduszu wyglądał zatem następująco⁴⁹³:

– zrewidowana formuła z Bretton Woods:

$$Q_1 = (0,01Y + 0,025R + 0,05M + 0,2276V) (1 + X/Y),$$

$$Q_1^* = (0,01Y + 0,025R + 0,05P + 0,2276VC) (1 + C/Y),$$

gdzie :

Q_1 – kwota skalkulowana na podstawie danych I,

Q_1^* – kwota skalkulowana na podstawie danych II,

Y – PKB w cenach rynkowych za ostatni rok,

⁴⁹² *Report to the IMF Executive...*, op.cit, s. 19.

⁴⁹³ *Ibidem*, s. 15.

R – złoto i inne rezerwy za ostatni rok,

X, M – średnia roczna wartość eksportu lub importu ostatniego okresu pięcioletniego,

C, P – średnia roczna wartość płatności bieżących (wpływy) lub bilansu płatniczego ostatniego okresu pięcioletniego,

V, VC – zmienności rocznego eksportu lub płatności bieżących (wpływy), definiowane jako odchylenie standardowe od pięcioletniej średniej kroczącej tych wartości z ostatniego okresu trzynastu lat;

– zmodyfikowana formuła – na podstawie danych I:

$$Q_2 = (0,0065Y + 0,078M + 0,5065V) (1 + X/Y),$$

$$Q_3 = (0,0045Y + 0,070M + 0,9622V) (1 + X/Y),$$

$$Q_4 = 0,005Y + 0,044M + 0,044X + 1,044V,$$

$$Q_5 = 0,0045Y + 0,039M + 0,039X + 1,304V;$$

– zmodyfikowana formuła – na podstawie danych II :

$$Q_2 = (0,0065Y + 0,078P + 0,5065VC) (1 + C/Y),$$

$$Q_3 = (0,0045Y + 0,070P + 0,9622VC) (1 + C/Y),$$

$$Q_4 = 0,005Y + 0,044P + 0,044C + 1,044VC,$$

$$Q_5 = 0,0045Y + 0,039P + 0,39C + 1,304VC.$$

W 1983 r. dokonano ponownie rewizji formuł wyliczania kwot. Przedstawiła się ona następująco⁴⁹⁴:

– zrewidowana formuła z Bretton Woods:

$$Q_1 = (0,01Y + 0,025R + 0,05P + 0,2276VC) (1 + C/Y),$$

$$Q_2 = (0,0065Y + 0,0205125R + 0,078P + 0,4052VC) (1 + C/Y),$$

$$Q_3 = (0,0045Y + 0,03896768R + 0,07P + 0,76976VC) (1 + C/Y),$$

$$Q_4 = 0,005Y + 0,42280464R + 0,044(P + C) + 0,8352VC,$$

$$Q_5 = 0,0045Y + 0,05281008R + 0,039(P + C) + 1,0432(VC).$$

Zmienne rozumiane były w niej jak w przypadku rewizji formuły z lat 1962–1963. Jednak w dalszym ciągu w celu ustalania kwot nowych członków dokonywano wstępnej kalkulacji wpłat do kapitału zakładowego na podstawie zrewidowanej formuły z Bretton Woods oraz czterech pozostałych. Udziały obliczone według czterech pozostałych formuł poddawane były normalizacji, tzn. mnożone przez współczynniki korygujące. Następnie wybierano dwa najniższe udziały i obliczano z nich średnią, którą porównywano do udziału wyliczonego na podstawie zmodyfikowanej formuły z Bretton Woods. Wyższa wartość stanowiła udział danego członka w kapitale zakładowym. MFW mógł

⁴⁹⁴ Ibidem, s. 16.

ją dodatkowo skorygować, porównując z udziałami innych państw członkowskich o podobnej wielkości i strukturze gospodarczej⁴⁹⁵.

Pierwotna formuła wyliczania udziałów członkowskich była zatem tylko nieznacznie zmieniana. Anachroniczność tej metody skutkowałą niedopasowaniem wysokości udziałów członkowskich do rzeczywistej pozycji państw w gospodarce światowej (zwłaszcza USA). Dodatkowo rozbieżności między wysokością kwot a ich wartością powstałą z wyliczenia wynikały ze stosowania do 2008 r. wyżej scharakteryzowanych pięciu odmiennych formuł dla różnych członków (tzw. zmodyfikowana formuła Bretton Woods i jej cztery modyfikacje – Q₂, Q₃, Q₄, Q₅), a także porównywania indywidualnych udziałów wynikających z formuły z całkowitą wartością wpłat do kapitału zakładowego MFW i następnie dopasowywania ich w drodze negocjacji danego państwa z Funduszem. Wszystkie te formuły zawierały w zasadzie cztery takie same zmienne, które różniły się jedynie wagami. Pierwsze dwie (PKB w cenach rynkowych oraz rezerwy walutowe) wskazywały na możliwości partycypacji we wpłatach do kapitału zakładowego MFW. Natomiast otwartość gospodarki (wymiana handlowa i przepływy finansowe z zagranicą) oraz zmienność bieżących wpływów zagranicznych (wpływy handlowe i finansowe) określały zapotrzebowanie na pomoc Funduszu⁴⁹⁶. Dlatego też Rada Gubernatorów MFW zdecydowała w 2006 r. w Singapurze o przeprowadzeniu reformy udziału kwot i głosów⁴⁹⁷.

Reforma ta została przeprowadzona w dwóch etapach. W pierwszym podniesiono jednorazowo w 2006 r. kwoty państw, których pozycja w Funduszu najbardziej odbiega od ich rzeczywistego potencjału gospodarczego, czyli tych, dla których kilkanaście ostatnich lat było okresem dynamicznego rozwoju, tzn.: Chin, Korei Południowej, Meksyku i Turcji (doprowadziło to do wzrostu kapitału zakładowego o 1,8%⁴⁹⁸). Do wyliczeń zastosowano istniejącą wówczas formułę oraz porównanie z innymi państwami członkowskimi MFW. W wyniku przeprowadzenia tego etapu reformy, państwa te pozostały jednak nadal niedoreprezentowane, ale zmniejszono dysproporcję o ok. 30%. Drugi etap reformy został przeprowadzony na mocy decyzji Rady Gubernatorów nr 63–2/2008 i polegał na:

⁴⁹⁵ J. Krakowski, *Wymienialność walut. Zasady i praktyka Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1987, s. 194.

⁴⁹⁶ M. Grotte, A. Życieńska, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy i stojące przed nim wyzwania*, „Materiały i Studia NBP” 2011, z. 254, s. 15.

⁴⁹⁷ *Reform of the IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy*, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/040108.htm> [dostęp: 2.02.2013].

⁴⁹⁸ *Where the IMF Gets its Money*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/finfac.htm> [dostęp: 2.02.2013].

- wprowadzeniu nowego, uproszczonego i jednakowego dla wszystkich państw członkowskich sposobu ustalania kwot, dostosowanego do współczesnej gospodarki;
- przeprowadzeniu kolejnego, jednorazowego dostosowania kwot zgodnie z nowym systemem ich wyliczenia (całościowy wzrost udziałów w MFW);
- wprowadzeniu drugiej rundy podwyższenia udziałów *ad hoc* dla członków najbardziej niedoreprezentowanych;
- przydzieleniu państwom większej liczby głosów podstawowych, co miało na celu wzmocnienie pozycji państw o niskich dochodach i zmniejszenie zależności między wpłatami do kapitału zakładowego a liczbą głosów (potrojenie głosów bazowych – do 750);
- zwiększeniu reprezentacji w Radzie Administracyjnej państw afrykańskich, co jest umotywowane dużą liczbą tych państw w Funduszu oraz szerokim zakresem pomocy eksperckiej i finansowej, z jakiej one korzystają.

Przyjęcie pakietu reform (podniesienie kwot oraz wprowadzenie nowego systemu ich ustalania) w 2008 r. zaowocowało wzrostem kapitału zakładowego o kolejne 9,55%⁴⁹⁹. W największym stopniu dotyczyło to państw o najniższych dochodach – udział kwot 54 państw rozwijających się wzrósł łącznie o 4,91 punktu procentowego⁵⁰⁰.

Oprócz niwelowania różnic między najbogatszymi i najbiedniejszymi państwami oraz lepszego, wierniejszego odzwierciedlenia rzeczywistej sytuacji gospodarczej państw członkowskich, jak już wyżej wspomiano, reforma uprościła sposób naliczania kwot. Obowiązujące do tej pory pięć różnych wzorów dla różnych grup państw, zastąpiono jedną nieliniową funkcją z czterema zmiennymi:

$CQS = (0,5*Y + 0,3*O + 0,15*V + 0,05*R)^k$, gdzie:

CQS – skalkulowana kwota udziałowa (*Calculated Quota Share*);

Y – trzyletnia średnia ważona PKB przeliczonego po cenach rynkowych (z wagą 0,6) i PKB przeliczonego według parytetu siły nabywczej waluty (z wagą 0,4);

O – otwartość gospodarki, mierzona średniorocznym saldem obrotów bieżących z pięciu lat;

V – odchylenie standardowe wielkości otrzymywanych płatności zagranicznych od trzyletniej średniej, mierzone dla okresu trzynastoletniego;

⁴⁹⁹ Ibidem.

⁵⁰⁰ *Reform of the IMF...*, op.cit.

R – średnioroczny poziom rezerw walutowych;
k – współczynnik kompresji równy 0,95.

Zastosowanie jednego wzoru, prostszego i bardziej przejrzystego, powinno przyczynić się do wyrównywania pozycji państw członkowskich w MFW. Występujący we wzorze współczynnik k ma zmniejszać różnice między obliczanymi kwotami. Wprowadzenie do wzoru PKB przeliczanego według parytetu siły nabywczej waluty powinno z kolei wzmocnić pozycję państw rozwijających się, dla których produkt krajowy brutto przeliczany według kursu rynkowego jest zaniżony. Zatem nowy system wyliczania kwot w większym stopniu odzwierciedla znaczenie poszczególnych państw w gospodarce światowej (które w ciągu prawie 70 lat istnienia Funduszu zmieniło się diametralnie) oraz wzmacnia pozycję państw o niskich dochodach.

Ostatnim elementem reformy było zwiększenie liczby głosów bazowych. Kilkakrotne zwiększenie kwot sprawiło bowiem, że udział tych głosów (pozostających na niezmiennym poziomie od momentu powstania Funduszu) spadł z 11% do 2%⁵⁰¹. W związku z tym udział liczby głosów najbiedniejszych państw, które w niewielkim stopniu dokonują wpłat do Funduszu, a zatem dysponują prawie wyłącznie głosami bazowymi, stale malał. Aby zmienić tę niekorzystną sytuację, państwa członkowskie podjęły decyzję o wprowadzeniu poprawki do statutu, zgodnie z którą liczba głosów bazowych wzrosła, jak już wspomniano, do 750, i tym samym ich udział w ogólnej liczbie głosów zwiększył się do 5,5%. Jednocześnie zastrzeżono, że udział głosów bazowych w ogólnej liczbie głosów nie będzie mógł zmniejszyć się w wyniku podnoszenia kwot w przyszłości⁵⁰².

Do 1971 r. 75% wpłaty do kapitału zakładowego MFW stanowiła waluta państwa członkowskiego, a pozostałe 25% kwoty – złoto bądź dolar amerykański. Od 1971 r. złoto zastąpiono SDR lub innymi walutami wymiennymi. Podział kwoty na dwie części wynika właściwie z dwóch powodów: niemożności dokonywania przez większość państw wpłat pierwotnie tylko w złocie lub dolarach amerykańskich, a potem w SDR, oraz z konieczności wyposażenia MFW w odpowiedni zapas różnych walut państw członkowskich w celu przeprowadzania transakcji i operacji⁵⁰³.

⁵⁰¹ Ibidem.

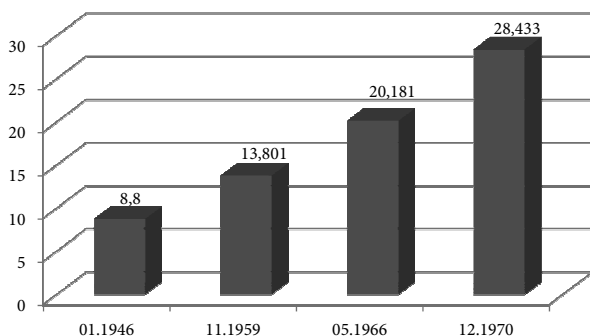
⁵⁰² *IMF Annual Report 2008*, s. 59, http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2008/eng/pdf/ar08_eng.pdf [dostęp: 2.02.2013].

⁵⁰³ J. Głuchowski, *Międzynarodowe stosunki finansowe*, PWE, Warszawa 1997, s. 13; *Financing the Fund's...*, op.cit., s. 3.

Kapitał zakładowy, jakim dysponował Fundusz, z biegiem lat wzrastał. Wynikało to właściwie z dwóch, już analizowanych wcześniej przyczyn⁵⁰⁴ (rys. 5.3 i 5.4):

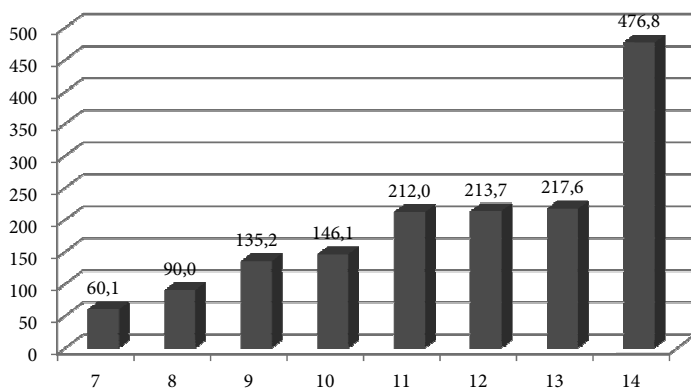
- gdy do Funduszu przystępowało kolejne państwo członkowskie – wówczas dokonywano wpłaty jego kwoty do kapitału zakładowego,
- gdy Rada Gubernatorów zdecydowała o podwyższeniu kapitału zakładowego.

Rysunek 5.3. Wysokość kapitału zakładowego MFW od 1946 r. do 1970 r. po wejściu w życie ogólnych przeglądów kwot (mld USD w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: „International Financial Statistics” January 1950, Vol. III, No. 1, s. 13; „International Financial Statistics” January 1960, Vol. XIII, No. 1, s. 2; „International Financial Statistics” July 1966, Vol. XIX, No. 7, s. 3; „International Financial Statistics” February 1971, Vol. XXIV, No. 2, s. 9.

Rysunek 5.4. Wysokość kapitału zakładowego uzgodniona w ramach ogólnych przeglądów kwot MFW – od siódmego do czternastego (mld SDR w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Fourteenth General Review of Quotas – The Size of the Fund: Initial Considerations and the Chairman’s Concluding Remarks*, March 12, 2010, s. 15, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/031210.pdf> [dostęp: 6.03.2013].

⁵⁰⁴ E. Latoszek, M. Porczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 201.

Propozycja podwyższenia kapitału zakładowego (tzw. ogólny przegląd kwot), a co z tym związane – wpłat państw członkowskich, inicjuje każdorazowo Rada Gubernatorów, mająca obowiązek dokonywania przeglądu kwot nie rzadziej niż co pięć lat. Przegląd kwot członkowskich ma na celu przede wszystkim ustalenie potrzeby oraz wielkości zwiększenia kapitału zakładowego MFW oraz jego rozdzielenie wśród państw członkowskich, tak by było to adekwatne do ich potencjału gospodarczego. Należy zauważyć, że jest także możliwe zwiększenie kwot poza ich ogólnym przeglądem, ale jest to bardzo rzadko stosowane przez Fundusz⁵⁰⁵. Do podjęcia decyzji Rady Gubernatorów o rewizji kwot konieczna jest zgoda państw dysponujących co najmniej 85% głosów⁵⁰⁶. Jednocześnie należy zaznaczyć, że kwota członkowska nie może być zmieniona bez zgody danego państwa. Do tej pory ogólny przegląd kwot przeprowadzany był czternaście razy, ostatnio w 2010 r. (tab. 5.4). Jednocześnie należy podkreślić, że członek ma prawo zgłosić prośbę o podwyższenie jego udziału członkowskiego w każdym momencie. Natomiast podwyżka *ad hoc* może mieć miejsce zarówno w trakcie ogólnego przeglądu kwot, jak i poza nim⁵⁰⁷.

Tabela 5.4. Lista ogólnych przeglądów kwot członkowskich MFW

Przegląd kwot	Data decyzji Rady Gubernatorów	Podniesienie kwoty w %	Data wejścia decyzji w życie
Pierwszy przegląd	8 marca 1951 r.	brak podniesienia	–
Drugi przegląd	19 stycznia 1998 r.	brak podniesienia	–
Przegląd 1958/1959	2 lutego i 6 kwietnia 1959 r.	60,7	6 kwietnia 1959 r.
Trzeci przegląd	16 grudnia 1960 r.	brak podniesienia	–
Czwarty przegląd	31 marca 1965 r.	30,7	23 marca 1966 r.
Piąty przegląd	9 lutego 1970 r.	35,40	30 października 1970 r.
Szesty przegląd	22 marca 1976 r.	33,6	1 kwietnia 1978 r.
Siódmy przegląd	11 grudnia 1978 r.	50,9	29 listopada 1980 r.
Ósmy przegląd	31 marca 1983 r.	47,5	30 listopada 1983 r.
Dziewiąty przegląd	28 czerwca 1990 r.	50,0	11 listopada 1992 r.
Dziesiąty przegląd	17 stycznia 1995 r.	brak podniesienia	–
Jedenasty przegląd	30 stycznia 1998 r.	45,0	22 stycznia 1999 r.
Dwunasty przegląd	30 stycznia 2003 r.	brak podniesienia	–
Trzynasty przegląd	28 stycznia 2008 r.	brak podniesienia	–
Czternasty przegląd	15 grudnia 2010 r.	100,0	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Financial Organizations and Operations of the IMF*, s. 59, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/pdf/chap1.pdf>; *IMF Quota Distribution – Selected Issues*, July 17, 2003, <http://www.imf.org/external/np/fin/2003/quota/eng/071703.pdf>; *IMF Quotas*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm> [dostęp: 6.03.2013].

⁵⁰⁵ Zwiększenie kwot członkowskich 54 państw zatwierdzone w ramach reformy z roku 2008.

⁵⁰⁶ *Articles of Agreement...*, op.cit.

⁵⁰⁷ *Financial Organizations and Operations...*, op.cit., s. 62.

Rada Gubernatorów Międzynarodowego Funduszu Walutowego nie zawsze decydowała się na podwyższenie kapitału zakładowego. Przykładem takiego postanowienia może być chociażby pierwszy i drugi przegląd. Wysokość zwiększenia udziałów członkowskich była różna, poczynając od 30,7% do nawet podwojenia udziałów członkowskich w roku 2010 (nie weszła ona jednak jeszcze w życie). Niewątpliwie na wielkość wzrostu kapitału zakładowego Funduszu duży wpływ ma sytuacja w gospodarce światowej w danym momencie. Dla przykładu, decyzja o zwiększeniu kwoty o 100% w roku 2010 była wynikiem globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego a więc z jednej strony zwiększonego zapotrzebowania państw członkowskich na stabilizowanie swoich gospodarek, a z drugiej niewystarczających zasobów Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Zazwyczaj podwyżki kwot członkowskich składały się z dwóch elementów: części proporcjonalnej, dotyczącej wszystkich członków zgodnie z dotychczasowymi udziałami ich kwot, oraz części selektywnej, która dotyczyła tylko grupy członków, i miała za zadanie zharmonizowanie udziałów kwot członków. Lista państw uprawnionych do selektywnej podwyżki jest tworzona na podstawie oceny Rady Administracyjnej w oparciu o kalkulację ich kwot w ramach obowiązującego mechanizmu ich wyliczenia⁵⁰⁸.

Po raz pierwszy podniesiono kwoty udziałowe w MFW w kwietniu 1959 r. o 60,7%, przy czym podwyżka dla Japonii, Kanady i Niemiec była jeszcze większa, co było związane z wzrastającym udziałem tych państw w handlu światowym. Co interesujące, przegląd ten nastąpił wyjątkowo poza pięcioletnim cyklem. Druga podwyżka – o 30,7% kapitału zakładowego MFW – nastąpiła w marcu 1966 r. na skutek zwiększonego zapotrzebowania na pomoc Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii oraz przystąpienia do Funduszu państw afrykańskich. Podwyżka ta była najwyższa dla 16 państw posiadających najniższe kwoty. W 1970 r. nastąpiła trzecia podwyżka kwot – o 35,4%. Na szczególną uwagę zasługuje zwiększenie kwot udziałowych krajów OPEC w ramach czwartego i piątego zwiększenia kapitału zakładowego w latach 1978–1980, co wiązało się z rosnącymi wpływami osiąganymi przez te państwa z tytułu gwałtownej podwyżki cen światowych na ropę naftową. Kolejny szósty wzrost udziałów członkowskich – o 47,5%, wszedł w życie 30 listopada 1983 r. i był proporcjonalny do wysokości kwot członkowskich. W listopadzie 1992 r. podwyższono kwoty członkowskie o 50%, także w sposób proporcjonalny do wysokości wpłat państw do kapitału zakładowego. W styczniu 1998 r. dokonano w Funduszu jedenastego przeglądu kwot, w wyniku którego kapitał zakładowy

⁵⁰⁸ Ibidem, s. 58.

został podwyższony o 45%, w tym 25% na zasadzie selektywnej wśród 38 członków⁵⁰⁹.

Największe kwoty udziałowe w kapitale zakładowym MFW, jak już wielokrotnie podkreślano, od momentu powstania organizacji posiadają duże, wysoko rozwinięte państwa, o mocnej i stabilnej pozycji międzynarodowej oraz dużym znaczeniu w handlu światowym. W momencie utworzenia Funduszu największymi płatnikami do kapitału zakładowego MFW były Stany Zjednoczone (31,25%), Zjednoczone Królestwo (14,773%) i ZSRR (13,636%). Na czwartym miejscu w tej statystyce znalazły się Chiny (6,25%), a na piątym Francja (5,144%).

Udział procentowy kwot pierwszej dziesiątki płatników do kapitału zakładowego MFW na przestrzeni lat uległ wielu zmianom (tab. 5.5). Dla przykładu w latach 70. XX w. największe udziały kwot członkowskich w Międzynarodowym Funduszu Walutowym posiadały nadal Stany Zjednoczone, ZSRR oraz Wielka Brytania, i były one w tym okresie znacznie większe niż obecnie. Do znacznego rozproszenia kwot doszło w związku z przystępowaniem do MFW nowych państw członkowskich. W roku 1970 było ich 116, w 1976 r. 128, a w 1978 r. już 137; w 1990 r. 154, w 1998 r. 183, a w 2010 r. 187. Od momentu powstania MFW udział członkowski USA, największego płatnika do kapitału zakładowego, nie stanowił mniej niż 17%, mimo że w wyniku kolejnych ogólnych przeglądów kwot znacząco malał. Od lat 90. XX w. drugie i trzecie miejsce w tej statystyce zajmowały na zmianę Niemcy i Japonia. Z kolei udział kwoty członkowskiej Chin na przestrzeni analizowanych lat albo utrzymywał się na stałym poziomie, albo rósł. Istotny jest zwłaszcza ostatni wzrost w 2010 r. do 4%. Niektóre państwa znacząco straciły w tym zestawieniu. Przykładem mogą być Rosja czy Wielka Brytania.

Ponieważ współcześnie różnice w rozwoju gospodarczym poszczególnych państw członkowskich nadal są duże, rozpiętość kwot członkowskich w Międzynarodowym Funduszu Walutowym siłą rzeczy jest również znaczna. Kwota USA na poziomie 17,69% stawia to państwo wysoko nad pozostałymi. Największymi płatnikami do kapitału zakładowego Funduszu oprócz USA są obecnie: Japonia (6,563%), Niemcy (6,117%), Francja (4,510%) oraz Wielka Brytania (4,510%). Kwoty członkowskie wszystkich wymienionych państw przekraczają 10 mld SDR. W skład największych współczesnych płatników do kapitału zakładowego Funduszu wchodzi 21 państw członkowskich (na 188 członków) (tab. 5.6). Posiadają one kwoty członkowskie powyżej 1%. Dokonują

⁵⁰⁹ IMF *Quota Distribution...*, op.cit., s. 26.

razem prawie 73% wpłat do kapitału zakładowego. W 2013 r. tylko 12 państw wpłacało do kapitału zakładowego Międzynarodowego Funduszu Walutowego więcej niż 2%.

Tabela 5.5. Udział kwot członkowskich 10 największych płatników do kapitału zakładowego MFW w latach 1970–2010, po wejściu w życie decyzji o podniesieniu kwot (%)

Państwo	Lata						
	1970	1976	1978	1983	1990	1998	2010
Stany Zjednoczone	24,640	22,829	25,632	24,141	24,230	22,622	17,690
ZSRR/Rosja	10,577	7,812	5,847	3,875	3,940	3,620	2,497
Zjednoczone Królestwo	10,297	7,945	8,920	8,345	6,773	6,539	4,510
Niemcy	5,884	5,856	6,575	7,280	7,528	7,921	6,117
Francja	5,517	5,212	5,852	6,040	6,773	6,539	4,510
Japonia	4,413	4,506	5,059	5,690	7,528	8,107	6,563
Kanada	4,045	3,686	4,138	3,962	3,946	3,878	2,675
Włochy	3,678	3,368	3,781	3,919	4,193	4,296	3,310
Chiny	2,023	3,259	3,659	3,221	3,092	2,854	4,000
Arabia Saudyjska	0,493	1,630	2,115	4,315	4,686	4,254	2,934

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Country Informations Page*, <http://www.imf.org/external/country/index.htm> [dostęp: 6.03.2013].

Tabela 5.6. Kwoty członkowskie powyżej 1% w kapitale zakładowym członków MFW, stan na 1.04.2013

Państwo członkowskie	Kwota członkowska	
	SDR (mld)	% całości
Stany Zjednoczone	42 122,4	17,690
Japonia	15 628,5	6,563
Niemcy	14 565,5	6,117
Francja	10 738,5	4,510
Zjednoczone Królestwo	10 738,5	4,510
Chiny	9 525,9	4,000
Włochy	7 882,3	3,310
Arabia Saudyjska	6 985,5	2,934
Kanada	6 369,2	2,675
Rosja	5 945,4	2,497
Indie	5 821,5	2,445
Holandia	5 162,4	2,168
Belgia	4 605,2	1,934
Brazylia	4 250,5	1,785
Hiszpania	4 023,4	1,690
Meksyk	3 625,7	1,523

Szwajcaria	3 458,5	1,452
Korea Południowa	3 366,4	1,414
Australia	3 236,4	1,359
Wenezuela	2 659,1	1,117
Szwecja	2 395,5	1,006
Razem	173 106,3	72,699

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx> [dostęp: 1.04.2013].

Natomiast ponad 100 państw członkowskich należy do grupy członków wpłacających poniżej 0,1% kwoty. Udział kwot znaczącej liczby państw członkowskich nie przekracza również 0,2% (blisko 130 państw). Między 0,2% a 1% dokonuje wpłat do kapitału zakładowego mniej niż 10 państw. Większość stanowią zatem niewielkie wpłaty do kapitału zakładowego MFW.

Tabela 5.7. Proponowane zmiany w udziale kwot członkowskich największych płatników do kapitału zakładowego MFW w ramach czternastego ogólnego przeglądu kwot

Najwięksi płatnicy MFW (obecnie)		Najwięksi płatnicy MFW (w przyszłości)	
państwo członkowskie	udział kwoty członkowskiej	państwo członkowskie	udział kwoty członkowskiej
Stany Zjednoczone	17,69	Stany Zjednoczone	17,40
Japonia	6,56	Japonia	6,46
Niemcy	6,12	Chiny	6,39
Francja	4,51	Niemcy	5,58
Zjednoczone Królestwo	4,51	Francja	4,23
Chiny	4,00	Zjednoczone Królestwo	4,23
Włochy	3,31	Włochy	3,16
Arabia Saudyjska	2,93	Indie	2,75
Kanada	2,67	Rosja	2,71
Rosja	2,50	Brazylia	2,32
Indie	2,44	Kanada	2,31
Holandia	2,17	Arabia Saudyjska	2,10
Belgia	1,93	Hiszpania	2,00
Brazylia	1,79	Meksyk	1,87
Hiszpania	1,69	Holandia	1,83
Meksyk	1,52	Korea Południowa	1,80
Szwajcaria	1,45	Australia	1,38
Korea Południowa	1,41	Belgia	1,34
Australia	1,36	Szwajcaria	1,21
Wenezuela	1,12	Turcja	0,98

Źródło: R.M. Nelson, M.A. Weiss, *IMF Reforms: Issues for Congress*, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42844.pdf> [dostęp: 6.03.2013].

Proponowana zmiana wysokości kwot w ramach ich czternastego ogólnego przeglądu nie będzie miała większego wpływu na zmianę udziału członkowskiego Stanów Zjednoczonych, które wciąż zachowają możliwość decydowania o najważniejszych sprawach MFW⁵¹⁰ (tab. 5.7). Należy zaznaczyć, że wpłata USA i tak jest niedowartościowana. Co jednak istotne, dzięki zgodzie na stopniowe obniżanie udziału członkowskiego Stanów Zjednoczonych możliwe jest zwiększenie znaczenia w tym zestawieniu państw rozwijających się. Udziały kwot członkowskich Brazylii, Rosji, Indii oraz Chin znacząco wzrosną. Bardzo interesujący przykład stanowią Chiny, których udział wzrośnie aż do 6,4%, co przesunie je na trzecią pozycję, przed takie państwa jak Niemcy, Francja czy Wielka Brytania. Jednak proponowanym zmianom nie należy się dziwić. Udział Chin w globalnym PKB przekracza już 10%.

5.2.3. Złoto w MFW

Głównym zadaniem Międzynarodowego Funduszu Walutowego od początku jego działalności jest, jak już podkreślano, pomoc w wyrównywaniu bilansów płatniczych państw członkowskich, co pierwotnie zostało oparte na systemie waluty złoto-dewizowej, tzn. dominacji dolara amerykańskiego wymiennego na złoto (*gold-dollar standard*). Parytet waluty amerykańskiej wobec złota został ustalony w MFW na poziomie sprzed II wojny światowej (35 USD za uncję, tj. 31,1 g)⁵¹¹. Jednocześnie, jak już wspomniano, państwa członkowskie zobowiązały się do utrzymania kursów wymiany walut narodowych w granicach nieprzekraczających $\pm 1\%$ ich parytetu. W przypadku problemów ze spełnieniem owego warunku mogły liczyć na pomoc Funduszu w postaci pożyczki. Środki MFW na ten cel, jak już wyżej zaznaczano, pochodziły głównie z wpłat kwot członkowskich do kapitału zakładowego w walutach narodowych – 75%, oraz w dolarach amerykańskich i złocie – 25%.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy na początku działalności dysponował zatem zasobem walut niewymiennych, dolarem amerykańskim i złotem. Wynikało to z niemożności dokonywania przez większość państw wpłat tylko w złocie lub dolarach amerykańskich oraz konieczności wyposażenia MFW

⁵¹⁰ P.B. Kennen, *Reform of the International Monetary Fund*, „Council on Foreign Relations Special Report” May 2007, No. 29, s. 10.

⁵¹¹ Parytet dolara amerykańskiego wobec złota ustalił prezydent Stanów Zjednoczonych F.D. Roosevelt w styczniu 1934 r. M.D. Bordo, B. Eichengreen, *The Rise and Fall of a Barbarous Relic: the Role of Gold in the International Monetary System*, „NBER Working Paper” 1998, s. 20.

w odpowiedni zapas walut państw członkowskich w celu umożliwienia działalności operacyjnej, a także zapewnienia mu płynności.

Złoto pozyskiwane z wpłat członkowskich było transferowane od czterech banków centralnych będących jego depozytariuszami. Stanowiło ono podstawę systemu walutowego, a jego stała cena była gwarantem stabilności kursów. W latach 1947–1951 Fundusz zabronił swoim państwom członkowskim sprzedaży złota po cenie innej aniżeli ustalony parytet. Cena ta jednak była zbyt niska i miała tendencję do wzrostu. W roku 1951 nadzór nad stabilizacją ceny złota został sędowany na Stany Zjednoczone, a w roku 1954 otworzono rynek złota w Londynie. Za każdym razem, gdy cena złota się podnosiła, Stany Zjednoczone sprzedawały kolejną część kruszcu i obniżały cenę ponownie. W ten sposób państwo to pozbywało się stopniowo swoich rezerw złota. Proces ten zaczęto nazywać „wykrwawianiem się dolara amerykańskiego”.

Z kolei w 1961 r. zawarto porozumienie między grupą państw wysoko rozwiniętych ze Stanami Zjednoczonymi na czele w sprawie stabilizacji wolnego rynku złota (tzw. *pool* złota). Miało ono na celu utrzymanie ceny złota na poziomie 35 USD za uncję. Nadzór nad rynkiem złota był sprawowany przez osiem banków centralnych, które wspólnie interweniowały na londyńskim rynku. Połowa z tych interwencji była przeprowadzana przez Stany Zjednoczone, pozostała część zaś przez siedem innych banków centralnych (niemiecki, belgijski, francuski, włoski, holenderski, angielski i szwajcarski)⁵¹², ponieważ to głównie Stanom Zjednoczonym zależało na utrzymaniu niskiej ceny złota. Jednocześnie osłabienie pozycji tego państwa mogło zagrozić płynności międzynarodowej w warunkach szybkiego rozwoju handlu, dlatego pozostałe banki podejmowały również interwencje.

Amerykańskie zasoby złota były wówczas niebywale wrażliwe na wzrosty i spadki popytu spekulacyjnego lub jego użycie w przemyśle bądź w sztuce. Ważnym czynnikiem wpływającym na zasoby kruszcu Stanów Zjednoczonych były także zmiany w rezerwach banków centralnych innych państw. Jeśli wymieniały one dolary amerykańskie na złoto, zasoby metalu się kurczyły, a jeżeli złoto było wymieniane na ich walutę, następował wzrost zasobów. Co więcej, system monetarny Stanów Zjednoczonych wykreował w tym okresie więcej pieniędzy, niż obywatele tego państwa byli skłonni posiadać, co nie miało zresztą pokrycia w rezerwach złotego kruszcu⁵¹³. Przepływ oferowanych na rynkach walutowych dolarów amerykańskich za granicę zwiększał się po podniesie-

⁵¹² H. Guitton, G. Bramoullé, *La monnaie*, Dalloz, Paris 1983, s. 584.

⁵¹³ A. Laïdi, *Międzynarodowa analiza kursów walutowych. Forex, złoto, ropa i globalne rynki finansowe*, Wyd. Linia, Warszawa 2012, s. 2.

niu cen w USA lub obniżeniu stopy procentowej. Ponieważ partnerzy Stanów Zjednoczonych nie byli skłonni angażować w transakcje nadmiernej części swych rezerw złota, w 1968 r. *pool* zlikwidowano, zastępując go nieformalnymi uzgodnieniami. Podjęto również decyzję, że banki centralne powstrzymają się na pewien czas od korzystania z prawa konwersji dolarów amerykańskich na złoto.

Koniec wymienialności dolara na złoto wiązał się z zadłużeniem zewnętrznym Stanów Zjednoczonych, które trzykrotnie przewyższało wartość ich rezerw złota. Sytuacja ta zaistniała pod koniec lat 60. XX w. i w jej wyniku wolnorynkowa cena złota wzrosła do 40 USD za uncję. W tej sytuacji banki centralne państw członkowskich Międzynarodowego Funduszu Walutowego mogły wymieniać swoje rezerwy walutowe na złoto po 35 USD za uncję i sprzedawać je po 40 USD. Korzystając z tej sytuacji, Francja wymieniła w 1967 r. całość swoich rezerw walutowych na złoto.

Od 1968 r. zgodnie z zaleceniem MFW banki centralne utrzymywały stałą cenę złota za poziomie 35 USD za uncję i nie sprzedawały złota bankom komercyjnym. Cena zaś złota na wolnym rynku kształtowała się w wyniku gry popytu i podaży. W latach 1968–1973 funkcjonował zatem podwójny rynek złota oraz cena oficjalna (35 USD za uncję), po której Stany Zjednoczone kupowały złoto od banków centralnych, i cena rynkowa – wyższa od oficjalnej.

W 1970 r. deficyt bilansu płatniczego USA wyniósł 10,7 mld USD. W tej sytuacji rząd Stanów Zjednoczonych wstrzymał wymienialność dolara amerykańskiego na złoto. Na mocy umowy waszyngtońskiej (*Smithonian Agreement*) w grudniu 1976 r.⁵¹⁴ państwa członkowskie MFW uzgodniły przywrócenie parytetów kursów centralnych do dolara amerykańskiego, przy czym pasmo wahań zostało rozszerzone do $\pm 2,25\%$. Jednocześnie dokonano dewaluacji dolara amerykańskiego o 8,5%. Oficjalna cena złota wzrosła wówczas do 38 USD za uncję. Uzyskana w ten sposób poprawa bilansu płatniczego Stanów Zjednoczonych w 1972 r. okazała się niewystarczająca. Kolejna 10-procentowa dewaluacja w 1973 r. spowodowała liczne perturbacje na międzynarodowym rynku walutowym. W tej sytuacji prezydent R. Nixon podjął bez konsultacji z MFW decyzję o likwidacji wymiany dolara amerykańskiego na złoto, co jednocześnie zakończyło istnienie systemu waluty złoto-dewizowej⁵¹⁵. Cena

⁵¹⁴ K. Nędziński, *Rola złota w polityce pieniężnej. Teoria monetarna w modelu ekonomii*, „Materiały i Studia NBP” 2003, z. 168, s. 15.

⁵¹⁵ H. Sylwestrzak, *Złoto w przyrodzie i dziejach*, Wiedza i Życie, Warszawa 1997, s. 177.

oficjalna kruszcu wzrosła wówczas do 42,2 USD za uncję. W roku 1974 wprowadzono jedną, rynkową cenę złota⁵¹⁶.

W 1976 r., podczas konferencji Międzynarodowego Funduszu Walutowego w Kingston na Jamajce dokonano demonetyzacji złota, rezygnując z wyznaczania jakichkolwiek oficjalnych parytetów. Ostateczne zerwanie ze złotem jako miernikiem walut i podstawą międzynarodowego systemu walutowego nastąpiło w ramach drugiej poprawki do statutu MFW. Na mocy tej poprawki Fundusz został upoważniony do sprzedaży na rynku 1/3 swoich zapasów złota (50 mln uncji). W wyniku organizowanych od 1976 r. przez MFW miesięcznych przetargów Fundusz w ciągu czterech lat sprzedał prawie 800 ton złota, co stanowiło 3,7 mld SDR. Z tych środków 28% zostało przekazane bezpośrednio państwom rozwijającym się, proporcjonalnie do ich kwot udziałowych w kapitale zakładowym Funduszu. Druga część, 72%, została pożyczona 60 państwom mającym PKB *per capita* niższy od wyznaczonego wówczas pułapu⁵¹⁷.

Od roku 1978 złoto stało się jednym z wielu towarów, który posiada cenę na rynkach światowych. Wraz z drugą poprawką do statutu MFW doszło zatem do ważnej zmiany roli złota we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Złoto przestało być podstawą systemu walutowego, a SDR straciły pokrycie w złocie. Zniesiono oficjalną cenę złota, a dokonywane w nim transakcje między państwami członkowskimi nie były już obowiązkowe. Zakazano również ustalania stałej ceny kruszcu oraz ograniczono transakcje Funduszu przeprowadzane w złocie⁵¹⁸. Od tej pory również każde naruszenie zapasów złota wymaga zgody Rady Administracyjnej, podjętej większością 85% głosów. Środki ze sprzedaży złota są transferowane na Rachunek Wydatków Specjalnych lub na Rachunek Inwestycyjny, bądź też na rzecz państwa, które było członkiem Funduszu w dniu 31 sierpnia 1975 r.

MFW może sprzedawać złoto na podstawie obowiązujących cen rynkowych, a także przyjąć złoto od państwa członkowskiego jako spłatę zobowiązań (kredytu) po cenie ustalonej na podstawie cen rynkowych z dnia akceptacji wniosku o udzielenie kredytu. Fundusz nie może jednak brać udziału w innych transakcjach, takich jak: kredyty, leasing, swapy lub wykorzystanie złota jako zabezpieczenia, ani też nie jest uprawniony do zakupu złota. Istnieje natomiast możliwość restytucji złota, które Fundusz posiadał w dniu wprowadzenia drugiej poprawki dla tych państw, które były członkami Funduszu

⁵¹⁶ J. Kaliński, *Historia gospodarcza XIX i XX wieku*, PWE, Warszawa 2008, s. 288.

⁵¹⁷ M. Lelart, *le Fonds Monetaire International*, PUF, Paris 1991, s. 67.

⁵¹⁸ *Gold in the IMF*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gold.htm> [dostęp: 2.04.2013].

w dniu 31 sierpnia 1975 r. Restytucja może objąć sprzedaż złota dla tej grupy państw członkowskich proporcjonalną do ich wkładów do kapitału zakładowego, po cenie urzędowej 35 USD za uncję. Decyzja o restytucji złota wymaga 85% głosów Rady Administracyjnej. Statut nie przewiduje zwrotu złota otrzymanego przez MFW po dacie drugiej poprawki⁵¹⁹.

Źródłem zasobów złotego kruszcu MFW są zatem następujące transakcje⁵²⁰:

- wpłaty do kapitału zakładowego państw członkowskich do 1978 r. (z tych środków MFW uzyskał najwięcej kruszcu);
- płatności odsetek od udzielonych przez Fundusz kredytów w złocie;
- płatności w złocie za zakup od MFW innej waluty państwa członkowskiego (z takiego przywileju skorzystała np. Republika Południowej Afryki w latach 1970–1971);
- spłaty w tym kruszcu kredytów zaciągniętych przez państwa członkowskie w MFW.

Natomiast do głównych transakcji z udziałem złota w historii Funduszu można zaliczyć⁵²¹:

- sprzedaż części zasobów złota w latach 1957–1970 w celu uzupełnienia rezerw w walutach;
- zakup złota od Republiki Południowej Afryki w latach 1970–1971 i sprzedaż pozostałym państwom członkowskim;
- sprzedaż w latach 1956–1972 zasobów złota Stanom Zjednoczonym w celu uzyskania środków na zwalczanie problemów budżetowych, a następnie zakup amerykańskich obligacji, aby wygenerować dodatkowo zysk; ostatecznie MFW odkupił złoto, które wcześniej sprzedał;
- wraz ze zmniejszaniem się roli złota w międzynarodowym systemie walutowym sprzedaż ok. 1/3 (50 mln uncji) rezerw kruszcu – połowa tych zasobów została sprzedana państwom członkowskim zgodnie z postanowieniem o możliwości rekompensaty dla państw, które były członkami Funduszu przed drugą poprawką do statutu (po cenie 35 USD za uncję); druga połowa została sprzedana na rynku, w celu wsparcia finansowego dla członków najuboższych;
- przeprowadzenie pozarynkowej sprzedaży 14 mln uncji złota, na mocy decyzji Rady Administracyjnej z grudnia 1999 r., w celu sfinansowania inicjatywy HICP – między grudniem 1999 r., a kwietniem 2000 r. dokonano transakcji w wielkości 12,9 mln uncji złota między MFW a dwoma członkami, Brazylią

⁵¹⁹ Ibidem.

⁵²⁰ Ibidem.

⁵²¹ Ibidem.

i Meksykiem, państwami mającymi zaległe zobowiązania wobec Funduszu; transakcja polegała na sprzedaniu złota przez MFW tym członkom po obowiązującej cenie rynkowej, następnie MFW odkupił dokładnie tę samą ilość złota po identycznej cenie od Brazylii i Meksyku, uznając to za spłatę zobowiązań obu państw, i w rezultacie stan rezerw złota Międzynarodowego Funduszu Walutowego pozostał niezmieniony.

Z kolei zgodnie z nowym modelem dochodów Funduszu (*New Income Model*)⁵²² uzgodnionym w kwietniu 2008 r. Rada Gubernatorów MFW zatwierdziła 18 września 2009 r. sprzedaż złota w wysokości 403,3 ton (12,970 mln uncji). Stanowiło to 1/8 całkowitych zasobów złota Funduszu w tym czasie. Jednocześnie – w celu uniknięcia zakłóceń na rynku złota⁵²³, będącego źródłem środków finansowych Funduszu (złota nabytego przez MFW po 1978 r.) – przyjęto procedury dotyczące sprzedaży kruszcu⁵²⁴.

W sierpniu 2009 r. Europejski Bank Centralny wraz z bankami centralnymi państw członkowskich strefy euro oraz szwajcarskim bankiem centralnym zawarły umowę dotyczącą sprzedaży rezerw złotego kruszcu MFW – Central Bank Gold Agreement. Do głównych jej postanowień należały⁵²⁵:

- złoto pozostaje ważnym elementem światowych rezerw pieniężnych;
- zarówno uzgodnione już transakcje sprzedaży złota, jak i przyszłe transakcje z użyciem tego kruszcu będą wykonywane zgodnie z pięcioletnim programem jego zbywania, począwszy od 27 września 2009 r.;
- roczna sprzedaż złota nie może przekroczyć 400 ton, a suma jego sprzedaży w pięcioletnim okresie nie może przekroczyć 2000 ton;
- sygnatariusze umowy potwierdzają, że limit sprzedaży złota ustalony przez Fundusz na 403,3 tony jest zgodny z postanowieniami umowy;
- umowa zostanie odnowiona po upływie pięciu lat.

Umowa ta gwarantowała, że MFW nie będzie mógł dokonywać sprzedaży kruszcu powyżej przyjętych standardów.

Pierwszą fazą zbywania złota przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy były pozarynkowe transakcje między Funduszem a zainteresowanymi bankami

⁵²² *Board Backs Plan to Adopt New Income Model for IMF*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/NEW040708A.htm> [dostęp: 2.04.2013].

⁵²³ M. Wróblewski, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy wobec kryzysów walutowych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 268.

⁵²⁴ Tzn.: ścisłe ograniczenie ilości sprzedaży złota, silne ramy zarządzania i kontroli sprzedaży złota, wysoka przejrzystość sprzedaży, monitoring i regularna sprawozdawczość zewnętrzna sprzedaży. *IMF Gold Sales*, <http://www.imf.org/external/NP/EXR/faq/goldfaq.htm> [dostęp: 2.04.2013].

⁵²⁵ *7 August 2009 – Joint Statement on Gold*, <http://www.ecb.int/press/pr/date/2009/html/pr090807.en.html> [dostęp: 2.04.2013].

centralnymi oraz innymi podmiotami. W październiku i listopadzie 2009 r. MFW sprzedał łącznie 212 ton złota. Od 19 do 30 października 200 ton złota przekazano bankowi centralnemu w Indiach. Łączna wartość sprzedanego kruszcu wyniosła 6,7 mld USD⁵²⁶. W listopadzie 2 tony złota, których wartość wyniosła w cenach rynkowych 71,7 mln USD, nabył Bank Mauritiusu⁵²⁷. Również w listopadzie sprzedano 10 ton o wartości 375 mln USD Bankowi Centralnemu Sri Lanki⁵²⁸. Państwa te chętnie skupowały złoto Funduszu w celu ochrony swoich rezerw pieniężnych złożonych głównie z dolara amerykańskiego, który tracił na wartości po kryzysie *subprime* z lat 2007–2008⁵²⁹.

W lutym 2010 r. MFW ogłosił rozpoczęcie sprzedaży złota na otwartym rynku. Zgodnie z podpisaną wcześniej umową z 403,3 ton, które MFW mógł sprzedać, pozostały mu 191,3 tony. Istotną kwestią było uniknięcie zakłóceń na światowym rynku złota, do czego mogło dojść przy jednorazowym zbyciu takiej ilości kruszcu. Dlatego też zgodnie z założeniami Central Bank Gold Agreement sprzedaż na rynku miała się odbywać w odpowiednim przedziale czasowym. Rozpoczęcie sprzedaży złota na wolnym rynku nie wykluczało możliwości zbycia go pozarynkowo. Tak też było w przypadku kupna złotego kruszcu przez bank centralny Bangladeszu. Transakcja na 10 ton złota była warta 403 mln USD⁵³⁰. W grudniu 2010 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy ogłosił zakończenie sprzedaży złota. Sprzedano całą przewidywaną ilość 403,3 ton. Dzięki tym transakcjom Fundusz osiągnął zysk 9,5 mld SDR (14,4 mld USD). Z uzyskanej kwoty 4,4 mld SDR zostały przekazane na działalność pożyczkową Funduszu, zgodnie z *New Income Model*. W lutym 2012 r. Rada Administracyjna MFW zaaprobowала dystrybucję 700 mln SDR z zysku powstałego z nieprzewidzianego wzrostu wartości rynkowej złota (wartość rynkowa złota w 2012 r. była wyższa niż prognozowana w *New Income Model*). Ustalono, że przynajmniej 90% uzyskanej kwoty zostanie przekazane na rzecz Funduszu PRGT. We wrześniu 2012 r. Rada Administracyjna zaakceptowała zwiększenie tej kwoty do 1,75 mld SDR, wykorzystując pozostałe zyski

⁵²⁶ IMF Announces Sale of 200 Metric Tons of Gold to the Reserve Bank of India, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09381.htm> [dostęp: 8.04.2013].

⁵²⁷ IMF Announces Sale of 2 Metric Tons of Gold to the Bank of Mauritius, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09413.htm> [dostęp: 8.04.2013].

⁵²⁸ IMF Announces Sale of 10 Metric Tons of Gold to the Central Bank of Sri Lanka, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09431.htm> [dostęp: 8.04.2013].

⁵²⁹ *Gold in the IMF...*, op.cit.

⁵³⁰ IMF Announces Sale of 10 Metric Tons of Gold to the Bangladesh Bank, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10333.htm> [dostęp: 8.04.2013].

ze wzrostu wartości rynkowej rezerw złota. Podobnie jak wcześniej, 90% tych środków przekazano do wspomnianego wyżej Funduszu⁵³¹.

Istotną kwestią polityki zarządzania zasobami złota Międzynarodowego Funduszu Walutowego jest obecnie również jego wpływ na rynkową cenę kruszcu. Poniżej przedstawiono jej kształtowanie się w odpowiedzi na doniesienia o zbywaniu rezerw metalu przez MFW. Na rysunku 5.5 przedstawiono cenę złota w latach 2009–2013. Zgodnie z założeniem uniknięcia zakłóceń na rynku złota, cena kruszcu w okresach transakcji między MFW a poszczególnymi państwami (październik 2009 r. – grudzień 2010 r.) nie ulegała znacznym wahaniom. Właściwie cena złota stosunkowo stabilnie rosła od kryzysu *subprime* w latach 2007–2008, gdyż inwestorzy kupowali je w poszukiwaniu bezpieczniejszych inwestycji. Nabywanie złota przez inwestorów było również spowodowane rosnącą inflacją na świecie. Kruszec ten uznawano za towar, który posiada wartość, w przeciwieństwie do spadającej siły nabywczej walut. Sytuacja ta zmieniła się w kwietniu 2013 r., gdy cena złota gwałtownie spadła. Na tak nagły spadek ceny złota wpłynął raport francuskiego banku Société Générale, który przewidywał ożywienie gospodarcze w USA i wzrost realnych stóp procentowych, jak również pogłoski o możliwości sprzedaży złota przez europejskie banki centralne w reakcji na niestabilną sytuację gospodarczą Cypru. W konsekwencji 12 kwietnia 2013 r. na giełdę trafiła ogromna liczba ofert sprzedaży złota, co doprowadziło do znaczącego spadku jego ceny⁵³².

Rysunek 5.5. Cena złota w USD za uncję w latach 2009–2013



Źródło: 5 Year Gold Price History in USD/Ounce, http://goldprice.org/gold-price-history.html#36_year_gold_price [dostęp: 20.03.2013].

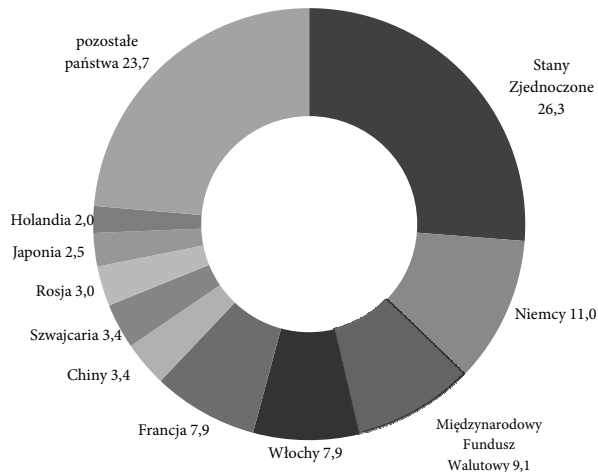
⁵³¹ Gold, <http://www.imf.org/external/about/gold.htm> [dostęp: 8.04.2013].

⁵³² K. Kolany, *Anatomia krachu na złocie*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Anatomia-krachu-na-zlocie-2826723.html> [dostęp: 2.04.2013].

Obecnie, mimo tego spadku, złoto jest nadal zabezpieczeniem finansowej pozycji Międzynarodowego Funduszu Walutowego na rynkach międzynarodowych, stanowi rezerwę na wyjątkowe, nieprzewidywalne interwencje, gwarantuje utrzymanie równowagi na światowym rynku złota, a także stwarza dodatkową możliwość finansowania priorytetowych inicjatyw kredytowych MFW.

Mimo że po upadku systemu walutowego z Bretton Woods znaczenie złotego kruszcu w gospodarce światowej zmalało, stanowi on nadal ważny składnik rezerw wielu państw oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Według oficjalnych danych światowe rezerwy złota wynoszą 31 671,4 ton (stan na 1.04.2013)⁵³³. Największe rezerwy złota, w wysokości ponad 8,13 tys. ton, utrzymują aktualnie Stany Zjednoczone. Na drugim miejscu pod tym względem plasują się Niemcy – prawie 3,4 tys. ton, w dalszej kolejności Włochy – prawie 2,5 tys. ton i Francja – prawie 2,44 tys. ton. Duże zasoby złota posiada także Międzynarodowy Fundusz Walutowy – ponad 2,81 tys. ton, co stawia go na trzecim miejscu wśród globalnych posiadaczy tego metalu (rys. 5.6). Jego wartość wynosi 3,2 mld SDR (4,9 mld USD), wyceniona według wartości historycznej. Na koniec lutego 2013 r. rezerwy złota MFW warte były w bieżących cenach rynkowych 160 mld USD.

Rysunek 5.6. Udział procentowy oficjalnych rezerw złota poszczególnych państw oraz MFW w rezerwach światowych, stan na 15.03.2013



Źródło: *Countries with the Largest Gold Reserves*, <http://www.indexmundi.com/blog/index.php/2013/01/16/countries-with-the-largest-gold-reserves/> [dostęp: 15.03.2013].

⁵³³ *Latest World Official Gold Reserves*, http://www.gold.org/government_affairs/gold_reserves/ [dostęp: 2.04.2013].

W Stanach Zjednoczonych, Niemczech, we Włoszech i Francji złoto stanowi ponad 73% ogółu rezerw ich banków centralnych (najwięcej w przypadku USA – 76,9%), co wskazuje, że państwa te szczególnie cenią sobie bezpieczeństwo, jakie zapewnia stała siła nabywcza tego kruszcu, oraz są w stanie oddziaływać na jego cenę rynkową i podaż (tab. 5.8). W przypadku Stanów Zjednoczonych złoto pozwala także wpływać na kurs dolara amerykańskiego⁵³⁴.

Tabela 5.8. Posiadacze największych zasobów złota, stan na koniec 2011 r.

Państwo	Wielkość zasobów (tys. ton)	Udział w rezerwach banków centralnych (%)
Stany Zjednoczone	8,133	76,9
Niemcy	3,396	74,2
MFW	2,814	–
Włochy	2,452	73,9
Francja	2,435	73,7
Chiny	1,054	1,8
Szwajcaria	1,040	16,8
Rosja	0,874	9,6
Japonia	0,765	3,3
Holandia	0,613	63,0
Indie	0,558	10,0

Źródło: J. Aizenman, K. Inoue, *Central Banks and Gold Puzzles*, „NBER Working Papers” 2012, No. 17894, s. 32; B. Eichengreen, *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 148.

Nic zatem dziwnego, że duże znaczenie na arenie międzynarodowej przypisuje się walutom takim jak dolar amerykański oraz euro, skoro są one oparte na ogromnych rezerwach złota. Daje to Stanom Zjednoczonym oraz państwom eurolandu większe bezpieczeństwo podczas sytuacji kryzysowych, w przeciwieństwie do krajów o innych walutach. Można zatem postawić tezę, że ilość rezerw złota nadal decyduje o układzie sił w gospodarce światowej.

⁵³⁴ Między kursem dolara amerykańskiego a ceną złota występuje ujemna korelacja. J. Loranger, *Did Gold Remain Relevant in the Post-1971 International Monetary System?*, „Research in Political Economy” 2012, No. 28, s. 13.

5.2.4. Rola SDR

Specjalne prawa ciągnięcia są międzynarodowymi aktywami rezerwowymi wprowadzonymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w 1969 r.⁵³⁵ w celu uzupełnienia światowych aktywów rezerwowych (w dolarze amerykańskim i złocie), których przyrost był niewystarczający w stosunku do potrzeb finansowych wynikających z szybkiego rozwoju handlu międzynarodowego i rynków finansowych. Banki centralne posiadają obecnie ok. 4% SDR w swoich rezerwach⁵³⁶.

Jedną z podstawowych przyczyn podjęcia decyzji o utworzeniu SDR był niedostateczny poziom płynności międzynarodowej, czyli zdolności do dokonywania zapłat zagranicznych, bez względu na charakter bilansu płatniczego państw, a więc także w przypadku jego deficytu. Zostały one wprowadzone w związku z coraz większą dysproporcją między rezerwami złota oraz walut a wielkością światowych zasobów finansowych, co groziło niestabilnością całego systemu walutowego⁵³⁷. W systemie z Bretton Woods, opierającym się na stałych kursach parytetowych, problem ten był szczególnie odczuwalny. Podjęto zatem prace mające na celu stworzenie mechanizmów ułatwiających zwiększanie poziomu płynności do pożądanego stanu oraz uniknięcie tak zwanego dylematu Triffina. Polegał on na obawie, że wzrost rezerw w postaci dolara amerykańskiego wpłynie destabilizująco na międzynarodowy system gospodarczy, ze względu na tendencje niektórych banków centralnych do zamiany rezerw z dolara amerykańskiego na złoto, i obniżania tym samym i tak już ograniczonego zapasu złota Stanów Zjednoczonych⁵³⁸.

Efektom tych prac było właśnie utworzenie SDR, które występują w formie bezgotówkowej. Uczestnikami systemu SDR są członkowie MFW, a ich udziały

⁵³⁵ Decyzja o wprowadzeniu SDR została w rzeczywistości podjęta w Rio de Janeiro w 1967 r. Wprawdzie nabrała mocy prawnie wiążącej po ratyfikacji przez członków MFW dopiero 3 października 1969 r., jednak to właśnie podczas spisywania porozumień z Rio dotyczących SDR zostały ustalone zasady ich uniwersalności, alokacji, użycia, anulowania, a także uczestnictwa, administracji oraz zobowiązań z tytułu SDR (art. XXI – XXXII porozumień z Rio de Janeiro). C. Wilkie, *Special Drawing Rights. The First International Money*, Oxford University Press Inc., New York 2012, s. 32.

⁵³⁶ M. Obsfeld, *The SDR as International Reserve Asset: What Future?*, University of California, Berkeley 2011, s. 10.

⁵³⁷ G. Bird, *The IMF and the Future Issues and Options Facing the Fund*, Routledge, New York 2003, s. 268.

⁵³⁸ P. Gąsiorowski, D. Frankiewicz, M. Grotte, A. Życieńska, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy w reakcji na światowy kryzys finansowy i gospodarczy*, s. 32, http://www.nbp.pl/badania/seminaria_files/20xi2012.pdf [dostęp: 4.02.2013].

w nim są proporcjonalne do ich wkładów członkowskich do kapitału zakładowego Funduszu. Z kolei posiadaczami i użytkownikami SDR mogą być członkowie MFW, sam Fundusz oraz tzw. *prescribed holders*⁵³⁹.

Wartość SDR była początkowo wyznaczana jako wartość 0,888671 g czystego złota, lub też równa 1 USD⁵⁴⁰. SDR nie były pierwotnie wymienne na złoto. W lipcu 1974 r. wartość SDR oparto na 16 walutach państw członkowskich, których udział w handlu światowym był większy niż 1%. Natomiast od 1981 r. wartość SDR stanowiła koszyk pięciu walut: dolara USA, marki niemieckiej, jena, funta szterlinga i franka francuskiego, a w 1999 r. euro zastąpiło markę i franka. Obecnie w skład koszyka wchodzi cztery waluty: dolar amerykański, euro, jen i funt szterling. Co pięć lat lub gdy Rada Administracyjna uzna za stosowne, jest on rewidowany. Ostatnie zmiany wag walut nastąpiły 1 stycznia 2011 r. w wyniku zmian wartości eksportu towarów i usług oraz wartości rezerw denominowanych w poszczególnych walutach, które były w posiadaniu członków⁵⁴¹ (tab. 5.9).

Tabela 5.9. Udział walut w SDR (%)

Rok	Dolar amerykański	Marka niemiecka	Euro	Frank francuski	Funt szterling	Jen japoński
1981–1985	42	19	–	13	13	13
1986–1990	42	19	–	12	12	15
1991–1995	40	21	–	11	11	17
1996–2000	39	21	–	11	11	18
2001–2005	45	–	29	–	11	15
2006–2010	44	–	34	–	11	11
2011–2013	41,9	–	37,4	–	11,3	9,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Review of the Method of Valuation of the SDR*, s. 22, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/102805.pdf>; *Currency Amounts in New Special Drawing Rights (SDRs) Basket*, <http://www.imf.org/external/np/tre/sdr/sdrbasket.htm> [dostęp: 20.03.2013].

⁵³⁹ *Prescribed holders* (głównie instytucje finansowe) nie mają prawa do przydziałów SDR, mogą natomiast nabywać i użytkować SDR w transakcjach oraz operacjach z krajami uczestniczącymi w systemie oraz innymi użytkownikami. Fundusz również nie może otrzymywać przydziałów SDR, ale nabywa SDR od krajów dokonujących płatności na jego rzecz. Uzyskane w ten sposób SDR trafiają na Rachunek Zasobów Ogólnych. *SDR Allocation in the Eight Basic Period – Basic Considerations*, s. 14, <http://www.imf.org/external/np/tre/2001/111601.pdf> [dostęp: 2.03.2013].

⁵⁴⁰ *Special Drawing Rights (SDRs)*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm> [dostęp: 20.03.2013].

⁵⁴¹ *International Monetary Fund (IMF) and Special Drawing Rights (SDRs)*, http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/forex/reserves/imf_solrs.aspx [dostęp: 2.04.2013].

Największy udział w koszyku walut SDR miał zawsze dolar amerykański. Jego udział w 2010 r. wyniósł aż 44% (od 2011 r. wynosi 41,9%) i był o 10% większy niż euro (od 2011 r. jest większy o 4,5%). Funt szterling oraz jen japoński stanowiły wówczas po 11% w koszyku SDR (od 2011 r. jen ma udział 9,4%, zaś funt szterling 11,3%). Od 1981 r. udział funta szterlinga w koszyku SDR systematycznie spadał, jena zaś, po okresie wzrostu (od 1981 r. do 2000 r. z 13% do 18%), spadł w 2006 r. do 11%. Udział dolara amerykańskiego systematycznie spadał, ale powstanie strefy euro znów zwiększyło znaczenie amerykańskiej waluty w koszyku SDR.

Wartość SDR w dolarach amerykańskich ustalana jest przez MFW codziennie na podstawie wyżej wymienionego koszyka w proporcjach zależnych od wagi danej waluty w międzynarodowych transakcjach finansowych⁵⁴². W tabeli 5.10 przedstawiono metodę wyliczania wartości SDR do dolara amerykańskiego, która obowiązuje od 2011 r. jako suma wartości określonych ilości walut w dolarach amerykańskich według kursów nominalnych na rynku londyńskim w południe czasu lokalnego. W latach 2004–2012 średni kurs SDR do dolara amerykańskiego wyniósł 1,52⁵⁴³.

Tabela 5.10. Schemat wyliczania kursu SDR do USD, stan na 1.04.2013

Waluta	Udział procentowy waluty w koszyku SDR	Ilość waluty w koszyku SDR	Kurs waluty z danego dnia do USD	Wartość waluty w USD
Euro	37,4	0,4230	1,28570	0,543851
Jen japoński	9,4	12,1000	93,30000	0,129689
Funt szterling	11,3	0,1110	1,52320	0,169075
Dolar amerykański	41,9	0,6600	1,00000	0,660000
$1\text{SDR} = 0,543851 + 0,129689 + 0,169075 + 0,660000 = 1,50262\text{USD}$				

Źródło: *SDR Valuation*, http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx [dostęp: 1.04.2013].

Natomiast stopa procentowa SDR jest ustalana co tydzień w oparciu o średnią ważoną stóp procentowych instrumentów krótkoterminowych stosowanych na rynkach państw, których waluty wchodzi w skład koszyka walutowego SDR, i jest wykorzystywana do obliczania odsetek naliczanych przez Fundusz z tytułu udzielonych lub uzyskanych pożyczek⁵⁴⁴.

⁵⁴² *Currency Amounts in New...*, op.cit.

⁵⁴³ Obliczenia własne na podstawie: *SDR Valuation*, http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx [dostęp: 1.04.2013].

⁵⁴⁴ N. Bolton-Shaw, *It's the IMF Planning to Replace Dollars with SDRs?*, <http://www.global-speculations.com/2013/03/is-the-imf-planning-to-replace-dollars-with-sdrs-2> [dostęp: 2.04.2013].

Stopa procentowa SDR jest sumą iloczynów ilości danej waluty w koszyku SDR z jej kursem w odniesieniu do SDR oraz stopą procentową tej waluty. W poniższych obliczeniach (tab. 5.11) za stopy procentowe walut w koszyku SDR przyjęto oprocentowanie trzymiesięcznych bonów skarbowych Eurobanku, trzymiesięcznych bonów skarbowych Japonii oraz analogicznie trzymiesięcznych bonów skarbowych Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Poniższa tabela przedstawia schemat wyliczania stopy procentowej SDR, która na dzień 1 kwietnia 2013 r. wyniosła 0,08.

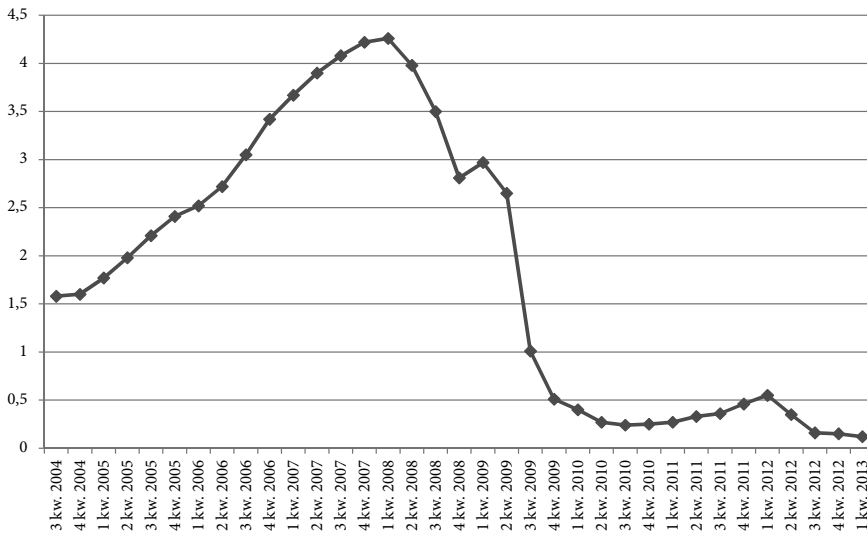
Tabela 5.11. Stopa procentowa SDR, stan na 1.04.2013

Waluta	Ilość danej waluty w koszyku SDR (A)	Kurs walutowy w stosunku do SDR (B)	Stopa procentowa (C)	Wynik (A)x(B)x(C)
Euro	0,4230	0,854124	0,0183	0,0066
Jen japoński	12,1000	0,00709223	0,0400	0,0034
Funt szterling	0,1110	1,00867	0,3700	0,0414
Dolar amerykański	0,6600	0,667024	0,0700	0,0308
Suma				0,0822
Stopa procentowa SDR				0,08

Źródło: *SDR Interest Rate Calculation*, http://www.imf.external/np/fin/data/sdr_ir.aspx [dostęp: 1.04.2013].

Na rysunku 5.7 przedstawiono średnie kwartalne wartości stopy procentowej SDR od trzeciego kwartału 2004 r. do pierwszego kwartału 2013 r. W badanym okresie początkowo następował wzrost stopy procentowej SDR z poziomu 1,58% w trzecim kwartale 2004 r. do 4,26% w pierwszym kwartale 2008 r. Jednak od tego momentu zaobserwować można wyraźny trend spadkowy poziomu stopy procentowej SDR, która w pierwszym kwartale 2011 r. wyniosła 0,27%, a w pierwszym kwartale roku 2013 była już czterokrotnie niższa (0,08%). Ma to bezpośredni związek z działaniami podejmowanymi przez EBC, a także bank Japonii oraz FED. W tym okresie stopy procentowe były systematycznie i znacząco obniżane, celem pobudzenia gospodarek oraz wejścia na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Powodowało to, że rentowność trzymiesięcznych bonów skarbowych była coraz niższa. Ponieważ stopa procentowa SDR, jak już wspomiano, jest wypadkową oprocentowania tych instrumentów, dlatego również spadła, i znajduje się obecnie na bardzo niskim poziomie. Zmienność stopy procentowej SDR odzwierciedla zatem zmiany, jakie zachodzą w danym okresie w gospodarce światowej. Można więc stwierdzić, że stopa ta pełni również funkcję informacyjną. Może być postrzegana jako barometr sytuacji gospodarczej na świecie.

Rysunek 5.7. Średnie kwartalne wartości stopy procentowej SDR od pierwszego kwartału 2004 r. do pierwszego kwartału 2013 r. (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rates Query*, <http://www.imf.org/external/np/fin/data/query.aspx> [dostęp: 1.04.2013].

Fundusz może przyznawać specjalne prawa ciągnięcia państwom członkowskim, proporcjonalnie do ich udziałów wniesionych do MFW. Taki przydział, czyli tzw. alokacja, może być dokonany tylko wówczas, gdy istnieje globalna długookresowa potrzeba uzupełnienia światowych rezerw walutowych, a jego celem jest zwiększenie płynności finansów międzynarodowych. Alokacja ma również na celu zwiększenie zdolności poszczególnych członków do wywiązywania się ze swoich zobowiązań wobec MFW (np. przy dokonywaniu płatności z tytułu porozumień kredytowych) oraz regulowania zobowiązań płatniczych wobec innych państw przez możliwość zakupu walut wymiennalnych. Decyzję w sprawie alokacji podejmuje Rada Gubernatorów MFW większością 85% liczby głosów. Ocena, czy zachodzi potrzeba alokacji SDR, przeprowadzana jest zasadniczo raz na pięć lat, choć istnieje możliwość skrócenia lub wydłużenia tego okresu⁵⁴⁵.

Alokacja SDR ma co do zasady charakter bezkosztowy. Oznacza to, że jednostki przyznane danemu państwu w wyniku alokacji SDR są oprocentowane

⁵⁴⁵ P. Gąsiorowski, D. Frankiewicz, M. Grotte, A. Życieńska, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy...*, op.cit.

(według stopy procentowej SDR) – zatem państwo jest zobowiązane do zapłacenia odsetek na rzecz MFW. Interesującym aspektem jest to, że jednocześnie, korzystając z tej samej stopy procentowej SDR, Fundusz nalicza danemu państwu członkowskiemu przysługujące mu odsetki z tytułu posiadania jednostek SDR⁵⁴⁶. W praktyce odsetki, które są naliczane na rzecz państwa przez Fundusz oraz te odsetki, które dane państwo płaci z tytułu alokacji SDR, są sobie równe. Taka sytuacja trwa do czasu, kiedy państwo wykorzysta chociażby część przydzielonych mu w wyniku alokacji jednostki SDR – wtedy to ono jest zobligowane do uiszczania odsetek na rzecz Funduszu. W odwrotnej sytuacji, kiedy w wyniku transferów państwo dysponuje większą ilością SDR niżby to wynikało z przeprowadzonej alokacji, otrzymuje ono odsetki od posiadanych nadwyżek SDR⁵⁴⁷. Dla przykładu, w roku finansowym 1996 MFW pozyskał 40,259 mln SDR w związku z operacjami w SDR, w 2000 r. 123,228 mln SDR, w 2007 r. 124,444 mln SDR, a w 2012 r. 28 mln SDR⁵⁴⁸.

Do tej pory MFW dokonał czterech alokacji SDR. Pierwsza miała miejsce w latach 1970–1972. W jej ramach rozdzielono między państwa członkowskie 9,3 mld SDR. Druga alokacja została przeprowadzona w latach 1979–1981, a jej wielkość wyniosła 12,1 mld SDR⁵⁴⁹. Alokacje trzecia i czwarta miały miejsce odpowiednio w sierpniu i wrześniu 2009 r. Decyzje o przeprowadzeniu alokacji z 2009 r. były podjęte w związku ze światowym kryzysem finansowym. Ich głównym celem było złagodzenie skutków nagłego ograniczenia finansowania zewnętrznego oraz zapewnienie większej płynności międzynarodowego systemu finansowego. Trzeci przydział SDR w wysokości 161,2 mld SDR (alokacja ogólna), skierowany był do wszystkich państw członkowskich MFW. Natomiast beneficjentami czwartej alokacji, tzw. alokacji specjalnej w wysokości 21,5 mld SDR, były kraje, które przystąpiły do MFW po 1981 r. i nie uczestniczyły w pierwszej oraz drugiej alokacji⁵⁵⁰. Miała ona na celu skorygowanie dysproporcji w zasobach SDR między państwami członkowskimi. Była szcze-

⁵⁴⁶ J.M. Boughton, *Silent Revolution: the International Monetary Fund, 1979–1989*, IMF, Washington 2001, s. 925.

⁵⁴⁷ P. Gąsiorowski, M. Grotte, D. Frankiewicz, A. Życieńska, A. Wałasiak, *Dostosowania instrumentarium, zasad działania i zasobów Międzynarodowego Funduszu Walutowego w reakcji na światowy kryzys finansowy i gospodarczy*, „Materiały i Studia NBP” 2013, z. 285, s. 49–50.

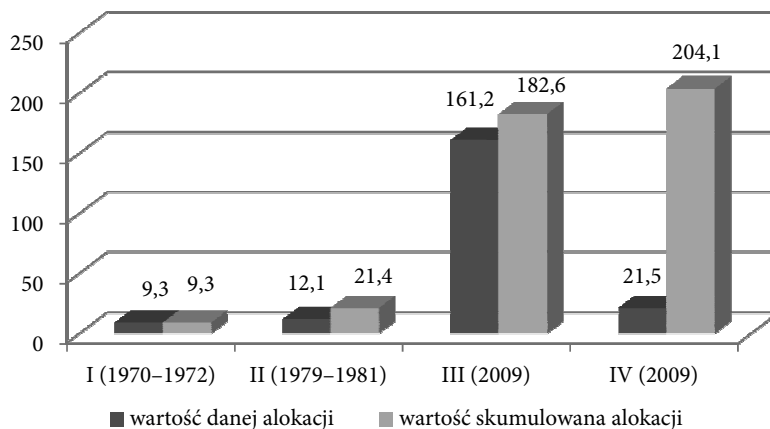
⁵⁴⁸ *Financial Statement 1996*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/96/pdf/part27.pdf>; *Financial Statement 2000*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2000/eng/pdf/file6.pdf>; *Financial Statement 2007*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2007/eng/pdf/file8.pdf>; *Financial Statement 2012*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2012/eng/pdf/a6.pdf> [dostęp: 4.02.2013].

⁵⁴⁹ E. Aryeetey, *A Development-focused Allocation of the Special Drawing Rights*, „WIDER Discussion Paper” 2004, No. 3, s. 4.

⁵⁵⁰ Alokacja specjalna objęła ponad 1/5 obecnych członków MFW.

gólnie ważna dla państw rynków wschodzących oraz krajów o niskim dochodzie, które ucierpiały z powodu obecnego światowego kryzysu gospodarczego. W dłuższej perspektywie wydaje się, że przydział ten może również ograniczyć potrzebę prowadzenia destabilizującej i kosztownej polityki akumulacji rezerw, która mogłaby przyczynić się do nierównowagi globalnej. Ponadto alokacja ta ma doprowadzić do zwiększenia wolumenu transakcji zainicjowanych przez członków chcących wymieniać SDR na dowolne waluty oraz zapewnić płynność członkom, u których występują problemy z równowagą bilansu płatniczego. W wyniku dwóch przydziałów SDR z 2009 r. całkowity poziom alokacji zwiększył się z poziomu 21,4 mld SDR do poziomu 204,1 mld SDR (rys. 5.8).

Rysunek 5.8. Wartość pierwszej, drugiej, trzeciej i czwartej alokacji SDR w MFW (mld SDR w cenach bieżących)

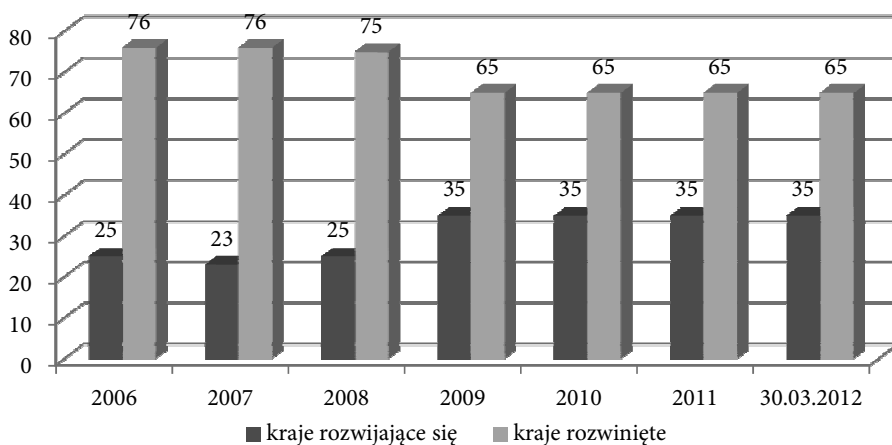


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Special Drawing Rights (SDRs)*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm> [dostęp: 4.02.2013].

Alokacje z 2009 r. powiększyły oficjalne aktywa rezerwowe państw rozwiniętych w MFW (niektórych znacznie – np.: USA, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii), jednak ogólny udział krajów rozwiniętych w łącznej sumie alokacji uległ zmniejszeniu z 75% do 65% (rys. 5.9). Natomiast kraje rynków wschodzących i rozwijające się (*Emerging Market and Developing Countries* – EMDCs) odnotowały wzrost aktywów rezerwowych w SDR zarówno jako grupa państw (z 25% do 35%) oraz indywidualnie. Największe zasoby SDR zostały postawione do dyspozycji państw należących do grupy BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Południowej Afryki), jak również Meksyku i Nigerii. Udział

tych siedmiu państw stanowił 32,5% łącznej skumulowanej alokacji przypadającej wszystkim krajom EMDCs⁵⁵¹.

Rysunek 5.9. Udział państw rozwijających się i rozwiniętych w łącznych rezerwach SDR w MFW w latach finansowych 2006–2013 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MFW.

Zgodnie z art. XIX statutu MFW zakup walut wymienialnych i sprzedaż SDR może się odbywać w dwojaki sposób: przez dobrowolne transakcje między państwami członkowskimi lub przez tzw. mechanizm desygnowania.

Dzięki porozumieniom dobrowolnym (*Voluntary Trading Agreements*) Fundusz może zainicjować transakcje zakupu i sprzedaży SDR w imieniu dowolnego członka⁵⁵². Porozumienia są indywidualnie negocjowane przez MFW, który pełni rolę pośrednika między dwiema stronami transakcji. Porozumienie określa wielkość zasobów SDR, jakie mają być uruchomione w ramach transakcji, jej walutę, minimalne i maksymalne kwoty transakcji, kurs, po jakim zostanie ona przeprowadzona, oraz termin jej przeprowadzenia. Porozumienia mogą mieć charakter dwukierunkowy (kupna-sprzedaży) lub jednokierunkowy (sprzedaży).

⁵⁵¹ P. Gąsiorowski, M. Grotte, D. Frankiewicz, A. Życieńska, A. Walasik, *Dostosowania instrumentarium, zasad...*, op.cit., s. 51.

⁵⁵² J. Zattler, *A Possible New Role for Special Drawing Rights in and Beyond the Global Monetary System*, w: *The Financial and Economic Crisis of 2008–2009 and Developing Countries*, eds D. Dullien, D.J. Kotte, A. Márquez, J. Priewe, United Nations Pub., New York 2010, s. 289.

W następstwie przeprowadzonych w 2009 r. alokacji, znacznie zwiększyła się liczba państw, które uczestniczą w porozumieniach dobrowolnych. Do 2013 r. porozumienia z MFW zawarło 31 państw członkowskich oraz EBC, co oznacza wzrost o 19 podmiotów w porównaniu z sierpniem 2009 r. Zwiększenie liczby uczestników porozumień dobrowolnych wpłynęło również na kwotę transakcji zawieranych między członkami, polegających na sprzedaży SDR, których łączna wartość w okresie od września 2009 r. do końca maja 2012 r. wyniosła ponad 5 mld SDR, co oznacza szczególnie istotny wzrost (prawie 3 mld SDR) w 2009 r. Znaczna część transakcji sprzedaży SDR za waluty wymienne w wyżej wymienionym okresie przeprowadzana była przez kraje najuboższe. Łączna wielkość tych transakcji opiewała na 1,3 mld SDR. Do innych państw, które w tym okresie dokonały największych transakcji sprzedaży SDR należą: Ukraina (1,22 mld SDR), Serbia (388 mln SDR), Sri Lanka (306 mln SDR) oraz Ekwador (255 mln SDR). W trakcie kryzysu finansowego w roku 2008 i 2009 inwestorzy zaczęli wycofywać kapitał z krajów *emerging markets* oraz słabo rozwiniętych. Odpływ kapitału spowodował załamanie się kursów walut tych państw (zwłaszcza widoczne to było na Ukrainie), które nie były w stanie na bieżąco regulować swoich zobowiązań płatniczych wobec zagranicy. Instrument, jakim jest SDR i ich alokacja, powstał właśnie po to, aby w takich momentach państwa członkowskie MFW mogły z niego skorzystać i równoważyć bilans płatniczy. Uzyskane waluty wymienne służyły tym państwom głównie jako dodatkowe finansowanie w uzupełnieniu programów pomocowych. Od czasu przeprowadzenia dwóch ostatnich alokacji SDR znacząco zwiększyła się wielkość środków do wykorzystania w ramach zawartych porozumień dobrowolnych, osiągając w lutym 2013 r. poziom ponad 73 mld SDR, co stanowi istotny wzrost w stosunku do stanu sprzed alokacji 2009 r., gdy oscylował on koło 3 mld SDR⁵⁵³.

SDR umożliwiają wielu państwom członkowskim Funduszu dostęp do aktywów rezerwowych po niższym koszcie niż przy pozyskiwaniu środków na światowych rynkach kapitałowych. Jak zauważają P.B. Clark i J.J. Polak, ogranicza to wrażliwość tych posiadaczy SDR na fluktuację kosztów zaciągania długu, a tym samym zwiększa stabilność całego międzynarodowego systemu walutowego⁵⁵⁴.

Transakcje z wykorzystaniem SDR można również przeprowadzać w drodze tzw. mechanizmu „desygnowania”, czyli operacji, w trakcie której państwo

⁵⁵³ P. Gąsiorowski, D. Frankiewicz, M. Grotte, A. Życieńska, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy...*, op.cit., s. 34–35.

⁵⁵⁴ P.B. Clark, J.J. Polak, *International Liquidity and the Role of the SDR in the International Monetary System*, „Working Paper” 2003, No. WP/02/217, s. 4.

członkowskie wyznaczone przez Fundusz ze względu na silną pozycję bilansu płatniczego i rezerw udostępnia innemu członkowi w trudnej sytuacji płatniczej walutę tzw. „swobodnie używalną”⁵⁵⁵ w zamian za SDR po oficjalnym kursie ustalonym przez MFW. Fundusz traktuje jednak ten mechanizm jako rozwiązanie ostrożnościowe. Jest ono stosowane wyłącznie w przypadku konieczności udzielenia wsparcia krajom mającym problemy z zapewnieniem równowagi bilansu płatniczego. Taka transakcja wymaga decyzji Rady Administracyjnej, która wyznacza państwa zobowiązane do zakupu SDR za „waluty swobodnie używalne”⁵⁵⁶. Kwartalne plany desygnacji przygotowywane przez MFW określają maksymalne wielkości takich transakcji. Podstawowym celem mechanizmu jest zapewnienie funkcjonowania systemu zakupu SDR, gdyby transakcje wynikające z dobrowolnych porozumień nie skutkowały osiągnięciem równowagi na rynku. Od 1987 r. nie przeprowadzono żadnej transakcji z wykorzystaniem tego mechanizmu, a zatwierdzane kwartalnie plany desygnacji pełnią jedynie funkcję ostrożnościową i stanowią dodatkową gwarancję płynności systemu finansowania SDR.

Ewidencja wszystkich operacji i transakcji obejmujących specjalne prawa ciągnięcia, jak już podkreślano, prowadzona jest na specjalnym rachunku w Departamencie SDR. Członkami Departamentu SDR są państwa członkowskie MFW, które biorą udział w operacjach tej jednostki, oraz inni posiadacze wyznaczeni przez Fundusz na podstawie statutu, tzn. m.in.: Europejski Bank Centralny, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Centralny Kraju Afryki Zachodniej, Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju, Afrykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju⁵⁵⁷.

O wzmocnieniu roli SDR mówi się od lat⁵⁵⁸. Przede wszystkim SDR nie występuje w sektorze prywatnym i ma niewielkie szanse, by zaistnieć poza

⁵⁵⁵ „Waluta swobodnie używalna” (*freely usable currency*) oznacza walutę państwa członkowskiego MFW wskazaną przez Fundusz i uznaną za: w rzeczywistości szeroko wykorzystywaną do regulowania płatności w transakcjach międzynarodowych; znajdującą się w szerokim obrocie na głównych rynkach walutowych. Od 1 stycznia 1999 r., status „waluty swobodnie używalnej” mają: euro, jen japoński, funt szterling oraz dolar amerykański.

⁵⁵⁶ W. Coats, *Developing a Market for the Official SDR*, w: *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, ed R.C. Efforos, IMF, Washington 1992, s. 26.

⁵⁵⁷ T. Michałowski, *Specjalne Prawa Ciągnięcia w międzynarodowym systemie walutowym*, w: *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne na przełomie XX/XXI wieku*, red. K. Żołądkiewicz, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2008, s. 130.

⁵⁵⁸ G. Bird, *The Political Economy of the SDR: The Rise and Fall of an International Reserve Asset*, „Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations” 1998, Vol. 4, No. 3, s. 371–373.

sektorem publicznym⁵⁵⁹. Nawet gdyby rządy niektórych państw zaczęły emitować obligacje w SDR, inwestorzy oczekivaliby wysokiej premii za ryzyko przez wzgląd na ich relatywnie niską płynność. Nie wiadomo zresztą, kto pełniłby funkcję nabywcy. Głównym kontrahentem są zazwyczaj fundusze ubezpieczeniowe i emerytalne ze względu na zbliżony termin płatności zobowiązań. Problem w tym, że kupujący są zainteresowani wypłatami w walucie narodowej, a nie w SDR, które w chwili obecnej jako waluta w ogóle nie występują. Z kolei przeliczanie SDR na walutę krajową czy zagraniczną zwiększa koszty. Mocną stroną może natomiast stanowić stabilna wartość SDR, większa niż jakiegokolwiek waluty wchodzącej w skład koszyka. Z tym że podobną dywersyfikację portfela zapewnia nabycie aktywów denominowanych w różnych jednostkach monetarnych⁵⁶⁰.

Teoretycznie szanse SDR na zdominowanie międzynarodowego systemu walutowego stworzyłyby konsensus na szczeblu międzynarodowym. Nie obyłyby się jednak bez gruntownej reformy instytucjonalnej MFW, która pozwoliłaby na skuteczniejsze i szybsze podejmowanie decyzji⁵⁶¹. Jednocześnie polityczna rzeczywistość wyklucza, jak na razie, możliwość powołania globalnego banku centralnego regulującego podaż pieniądza.

5.2.5. Inne dochody własne MFW

Działalność administracyjna Funduszu finansowana jest obecnie głównie z opłat pobieranych od środków finansowych stawianych do dyspozycji członkom przez MFW na warunkach ogólnych (wcześniej także od preferencyjnych) (rys. 5.10). Podstawowe oprocentowanie było do niedawna równe oprocentowaniu SDR powiększonemu o marżę⁵⁶². Natomiast od roku finansowego 2010, czyli od 1 maja 2009 r. wynosi ono tyle samo, co oprocentowanie SDR plus jeden punkt procentowy.

Dla wysokokwotowych kredytów Fundusz nalicza także marżę, która jest płacona w zależności od wartości kredytu. MFW pobiera również tzw. prowizję od zaangażowania (*commitment fee*), która jest nakładana na kredytobiorcę

⁵⁵⁹ Ch. Hyoung-kyu, *Theories of International Currencies and the Future of the World Monetary Order*, „International Studies Review” 2012, No. 14, s. 68.

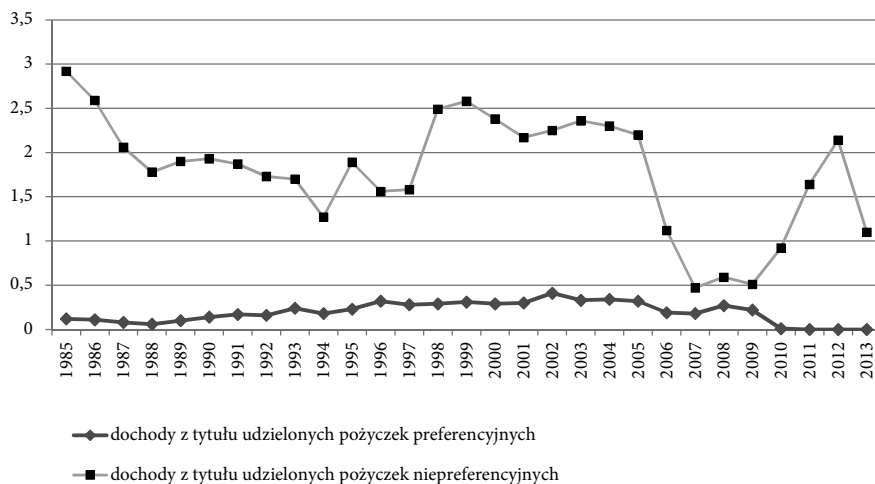
⁵⁶⁰ B. Eichengreen, *Exorbitant Privilege: The Rise...*, op.cit, s. 137–141.

⁵⁶¹ Obecnie tylko na realizację transakcji wymiany SDR na waluty MFW potrzebuje kilku dni. Z kolei w przypadku emisji SDR potrzebna jest zgoda 85% głosów Rady Gubernatorów, w tym Stanów Zjednoczonych.

⁵⁶² *SDR Interest Rate, Rate of Remuneration, Rate of Charge and Burden Sharing Adjustments*, <http://www.imf.org/external/np/tre/sdr/burden/2009/071309.htm> [dostęp: 2.04.2013].

na początku okresu kredytowania. Opłaty te są naliczane od przewidywanego zaangażowania w danym okresie. Jeżeli więc faktyczna kwota zaangażowania okaże się niższa od założonej, prowizja zostaje zwrócona w odpowiedniej wysokości. Opłatą naliczaną przez Fundusz jest również prowizja za obsługę (*service charge*), która jest naliczana od kwoty poszczególnych wypłat.

Rysunek 5.10. Dochody Międzynarodowego Funduszu Walutowego z tytułu udzielonych pożyczek w latach finansowych 1985–2013 (mld SDR w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Past IMF Disbursements and Repayments for All Members from May 01, 1984 to April 30, 2013*, <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrep1.aspx> [dostęp: 30.04.2013].

Od 2006 r. MFW czerpie dochody także z Rachunku Inwestycyjnego. Na rachunek ten została przelana równowartość wszystkich rezerw walutowych zgromadzonych przez Fundusz, czyli 5,9 mld SDR. W celu pozyskania dodatkowych dochodów są one inwestowane w obligacje rządowe państw członkowskich, obligacje banków centralnych i inne papiery dłużne emitowane przez międzynarodowe organizacje finansowe. W inwestowanie środków finansowych MFW są zaangażowane również zewnętrzne instytucje zarządzające aktywami (m.in.: MBOiR, Bank Rozrachunków Międzynarodowych oraz firmy prywatne).

Współczesne inwestycje MFW to przede wszystkim inwestycje krótkoterminowe, depozyty na określony termin oraz papiery wartościowe o stałym oprocentowaniu. Chcąc zapewnić jak najwyższy stopień bezpieczeństwa aktywów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, inwestorzy nie decydują się

na pomnożenie kapitału za pomocą instrumentów finansowych opartych na sekurytyzacji. Głównymi elementami składowymi inwestycji MFW są obecnie obligacje wyemitowane przez wybrane państwa strefy euro o najstabilniejszej sytuacji makroekonomicznej, takie jak Niemcy czy Wielka Brytania. Ponadto MFW jest też właścicielem obligacji wyemitowanych przez Stany Zjednoczone oraz Japonię. Terminy zapadalności obecnych inwestycji MFW przypadają na lata 2013–2016.

Średnioterminowym celem MFW jest wypracowanie zysku w wysokości 50 punktów bazowych powyżej stopy SDR. Jednocześnie zliberalizowana polityka inwestycyjna Funduszu w postaci rozszerzonej gamy instrumentów, w które organizacja może inwestować, oraz wydłużenie terminów ich zapadalności powinny przyczynić się również do zwiększenia zysków, a jednocześnie zasobów własnych MFW. Na koniec kwietnia 2011 r. zyski z Rachunku Inwestycyjnego wyniosły 2 mln SDR, a na koniec kwietnia 2013 r. już 33 mln SDR⁵⁶³.

5.2.6. Zasoby pożyczane przez MFW

MFW jest uprawniony do zaciągania pożyczek od państw członkowskich (skarby państwa), instytucji finansowych (banki centralne, organizacje międzynarodowe) oraz ze źródeł prywatnych⁵⁶⁴. W grupie tych instrumentów możliwe są porozumienia wielostronne, instrumenty dłużne oraz pożyczki dwustronne⁵⁶⁵. Należy zaznaczyć, że zgodnie ze statutem MFW, państwo-członek nie jest zobligowane do ich udzielania Funduszowi.

Fundusz korzysta z prawa zaciągania pożyczek, zwykle gdy zwiększone zapotrzebowanie na pomoc finansową ze strony państw członkowskich przewyższa środki pochodzące z wpłat do kapitału zakładowego, tzn. głównie podczas kryzysów. Jednocześnie, aby mieć pewność, że środki w oczekiwanej wysokości zostaną Funduszowi udostępnione oraz że każdorazowe negocjowanie pożyczek nie będzie zbyt czasochłonne, MFW podpisał specjalne umowy z niektórymi państwami członkowskimi (lub ich bankami centralnymi), w wyniku których zobowiązały się one pożyczać Funduszowi w razie potrzeby środki do określonej wysokości, po oprocentowaniu pierwotnie niższym od rynkowego, a obecnie równym oprocentowaniu SDR powiększonemu o jeden punkt procentowy.

⁵⁶³ *IMF Annual Report 2012*, MFW, Washington 2012, Appendix VI, s. 6.

⁵⁶⁴ S. Naruszewicz, *Międzynarodowe instytucje finansowe wobec wyzwań współczesności*, Wyd. Libra, Białystok 2003, s. 24.

⁵⁶⁵ E. Chrabonszczewska, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy...*, op.cit., s. 83.

Chronologicznie pierwszymi z porozumień wielostronnych były GAB (*General Agreements to Borrow*), tzn. porozumienia pożyczkowe zawarte w 1962 r. z dziesięcioma państwami uprzemysłowionymi i odnawiane co kilka lat. W 1983 r. do grona pożyczkodawców Funduszu dołączył szwajcarski bank centralny (mimo że Szwajcaria nie była jeszcze wtedy członkiem MFW). W tym samym czasie pozostali kredytodawcy zgodzili się na zwiększenie kwot, które gotowi byli pożyczyć Funduszowi⁵⁶⁶ (tab. 5.12). Porozumienia GAB odnawiano dziesięciokrotnie – ostatni raz w listopadzie 2007 r. (odnowiono je na okres pięciu lat, począwszy od grudnia 2008 r.). Wartość tych umów na okres 2008–2013 opiewa na kwotę 17 mld SDR (dodatkowo 1,5 mld SDR od Arabii Saudyjskiej w ramach oddzielnego, ale powiązanego z GAB porozumienia). Decyzja o każdorazowym uruchomieniu środków w ramach GAB wymaga zgody wszystkich członków porozumienia⁵⁶⁷.

Tabela 5.12. Środki dostępne dla MFW w ramach GAB

GAB (1962–1983)		GAB (1983–2008)	
państwo	kwota (mln SDR)	państwo	kwota (mln SDR)
Stany Zjednoczone	1 883	Stany Zjednoczone	4 250
Bank centralny Niemiec	1 476	Bank centralny Niemiec	2 380
Japonia	1 161	Japonia	2 125
Francja	395	Francja	1 700
Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	565	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	1 700
Włochy	235	Włochy	1 105
Bank centralny Szwajcarii	–	Bank centralny Szwajcarii	1 020
Kanada	165	Kanada	893
Holandia	244	Holandia	850
Belgia	143	Belgia	595
Bank centralny Szwecji	79	Bank centralny Szwecji	383
		Arabia Saudyjska (odrębne porozumienie)	1 500
Razem	6 344	Razem (z wyłączeniem Arabii Saudyjskiej)	17 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *IMF Standing Borrowing Arrangements, International Monetary Fund Factsheet*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/gabnab.pdf> [dostęp: 6.04.2013].

⁵⁶⁶ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 204.

⁵⁶⁷ *IMF Standing Borrowing Arrangements, International Monetary Fund Factsheet*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/gabnab.pdf> [dostęp: 6.04.2013].

Kiedy w czasie kryzysu meksykańskiego (lata 1994–1995) część europejskich członków porozumienia GAB sprzeciwiła się użyciu środków finansowych w ramach porozumienia w celu zapobiegania skutkom tego kryzysu, stało się jasne, że zasoby dostępne w ramach GAB mogą okazać się niewystarczające w przypadku podobnego kryzysu w przyszłości. Dlatego też przedstawiciele państw-członków Funduszu byli zgodni co do potrzeby zorganizowania równoległego, ale bardziej elastycznego mechanizmu, który koncentrowałby większą liczbę członków (nie tylko z państw rozwiniętych). Chodziło również o podwojenie finansowych środków uzupełniających pozostających do dyspozycji MFW w przypadku ewentualnych przyszłych kryzysów finansowych⁵⁶⁸.

W efekcie tych postanowień w roku 1997 została podjęta przez Radę Administracyjną Międzynarodowego Funduszu Walutowego decyzja o utworzeniu nowych porozumień pożyczkowych (*New Arrangements to Borrow* – NAB)⁵⁶⁹. Weszła ona w życie w listopadzie 1998 r. Nowe porozumienia pożyczkowe zostały zawarte między MFW a grupą 25 członków⁵⁷⁰ oraz instytucji z państw członkowskich MFW (tab. 5.13). Dwukrotnie powiększyło to dostępne kwoty pożyczek (17 mld SDR + 1,5 mld SDR w ramach GAB i 34 mld SDR w ramach NAB). Równocześnie postanowiono, że łączne zadłużenie nie może przekroczyć 34 mld, tzn. im więcej MFW pożyczczy w ramach jednego porozumienia, tym mniej może wykorzystać w ramach drugiego⁵⁷¹.

Pod koniec 2008 r., gdy stało się oczywiste, że gospodarka światowa będzie zmuszona stawić czoło największemu od lat kryzysowi finansowemu, pojawiła się konieczność pozyskania dodatkowych środków na wsparcie państw, które nie będą w stanie same poradzić sobie z nierównowagą bilansu płatniczego – głównie dla państw rozwijających się. Dlatego w lutym 2009 r. MFW zawarł dodatkowe porozumienie pożyczkowe z Japonią – na rok, z możliwością przedłużenia na kolejne cztery lata – która zobowiązała się, w razie potrzeby, pożyczyc Funduszowi do 100 mld USD (ok. 68 mld SDR) według oprocentowania równego oprocentowaniu SDR⁵⁷². W zestawieniu z kwotą, jaką Japonia udostępniała Funduszowi wcześniej (ponad 3,5 mld SDR), jest to wzrost blisko dwudziestokrotny. Łącznie Japonia jest skłonna pożyczyc Funduszowi 71,5 mld

⁵⁶⁸ T. Michałowski, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy...*, op.cit., s. 42.

⁵⁶⁹ Decyzja nr 11428-(97/6) Rady Administracyjnej MFW z 27 stycznia 1997 r. została zmieniona decyzją Rady nr 14577-(10/35) z 12 kwietnia 2010 r., która weszła w życie 11 marca 2011 r.

⁵⁷⁰ W 2003 r. do grona pożyczkodawców w ramach NAB dołączył bank centralny Chile.

⁵⁷¹ *IMF Financial Statements*, s. 31, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/quart/2009fy/043009.pdf> [dostęp: 6.04.2013].

⁵⁷² Ibidem.

SDR, co stanowi prawie 30% kapitału zakładowego MFW i jest największym zobowiązaniem pożyczkowym pojedynczego państwa w historii Funduszu⁵⁷³.

Tabela 5.13. Środki dostępne dla MFW w ramach NAB od 1998 r. do 2008 r.

NAB (1998–2008)			
państwo	kwota (w mln SDR)	państwo	kwota (w mln SDR)
Stany Zjednoczone	6 640	Hiszpania	665
Bank centralny Niemiec	3 519	Austria	408
Japonia	3 519	Norwegia	379
Francja	2 549	Dania	367
Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	2 549	Kuwejt	341
Arabia Saudyjska	1 761	Bank centralny Chile	340
Włochy	1 753	Finlandia	340
Bank centralny Szwajcarii	1 540	Przedstawicielstwo Monetarne Hongkongu	340
Kanada	1 381	Korea Południowa	340
Holandia	1 302	Luksemburg	340
Belgia	957	Malezja	340
Bank centralny Szwecji	850	Singapur	340
Australia	801	Tajlandia	340
Razem			34 000

Źródło: E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 205.

W roku 2010, kiedy kryzys finansowy zaczął się pogłębiać, MFW zdecydował o dalszej modyfikacji NAB. W związku z tym postanowieniem od 11 marca 2011 r. zasoby finansowe zostały dziesięciokrotnie zwiększone⁵⁷⁴. Do 26 członków dołączyło 13 nowych podmiotów (tab. 5.14). Jednocześnie dopuszczono możliwość finansowania wszystkich rodzajów płatności pochodzących z Rachunku Zasobów Ogólnych MFW ze środków finansowych NAB oraz wprowadzono system uproszczony aktywacji NAB⁵⁷⁵, tzn. decyzja ta jest podejmowana większością 85% głosów uczestników porozumienia, a nie – jak w przypadku GAB – na zasadzie jednomyślności.

⁵⁷³ *IMF Signs \$100 Billion Borrowing Agreement with Japan*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/NEW021309A.htm> [dostęp: 6.04.2013].

⁵⁷⁴ *IMF Executive Board Approves Major Expansion of Fund's Borrowing Arrangements to Boost Resources for Crisis Resolution*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10145.htm> [dostęp: 6.04.2013].

⁵⁷⁵ P. Gąsiorowski, M. Grotte, D. Frankiewicz, A. Życieńska, A. Walasik, *Dostosowania instrumentarium, zasad...*, op.cit., s. 69.

Tabela 5.14. Środki dostępne dla MFW w ramach NAB od 11 marca 2011 r.

Aktualni uczestnicy	(mln SDR)	Aktualni uczestnicy	(mln SDR)
Stany Zjednoczone	69 074,27	Norwegia	3 870,94
Japonia	65 953,20	Austria	3 579,24
Chiny	31 217,22	Bank centralny Danii	3 207,78
Bank centralny Niemiec	25 370,81	Narodowy Bank Polski	2 530,00
Francja	18 657,38	Finlandia	2 231,76
Zjednoczone Królestwo	18 657,38	Irlandia	1 885,52
Włochy	13 578,03	Grecja	1 654,51
Arabia Saudyjska	11 126,03	Bank centralny Portugalii	1 542,13
Bank centralny Szwajcarii	10 905,42	Bank centralny Chile	1 360,00
Holandia	9 043,72	Singapur	1 276,52
Brazylia	8 740,82	Luksemburg	970,59
Indie	8 740,82	Nowa Zelandia	624,34
Rosja	8 740,82	Bank centralny Izraela	500,00
Belgia	7 861,85	Kuwejt	341,29
Kanada	7 624,43	Cypr	340,00
Hiszpania	6 702,18	Przedstawicielstwo Monetarne Hongkongu	340,00
Korea	6 583,44	Malezja	340,00
Meksyk	4 994,76	Bank centralny Filipin	340,00
Bank centralny Szwecji	4 439,74	Republika Południowej Afryki	340,00
Australia	4 370,41	Tajlandia	340,00
Razem			369 997,36

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *IMF Standing Borrowing Arrangements, International Monetary Fund Factsheet*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/gabnab.pdf> [dostęp: 6.04.2013].

Porozumienia NAB są odnawiane co 5 lat, dotychczas trzykrotnie, ostatnio w listopadzie 2011 r. Podobnie jak w przypadku GAB, środki finansowe z NAB mogą być użyte tylko w wyjątkowych sytuacjach zapotrzebowania na środki finansowe przez MFW. Są one obecnie wykorzystywane jednak w pierwszej kolejności. Dopiero gdy nie zostanie podjęta decyzja o uruchomieniu NAB, MFW jest upoważniony do skorzystania ze środków finansowych GAB.

Do 1 kwietnia 2013 r. środki z NAB były wykorzystane czterokrotnie. Pierwszy raz w ramach jeszcze starego porozumienia (2,9 mld SDR), a następnie w kwietniu 2011 r. (9,7 mld SDR), październiku 2011 r. (6,8 mld SDR) i kwietniu 2012 r. (9,7 mld SDR)⁵⁷⁶.

⁵⁷⁶ *IMF Standing Borrowing...*, op.cit.

Wobec rozszerzania się współczesnego kryzysu MFW zmuszony został do zaangażowania także innych źródeł finansowania działalności. Pierwszy z nich stanowiły porozumienia dwustronne. Począwszy od lutego 2009 r. aż do marca 2011 r., podpisał 19 pożyczek dwustronnych oraz 3 porozumienia o zakupie obligacji MFW – opiewające na łączną kwotę 362,5 mld USD (ok. 234,5 mld SDR). Pożyczkodawcami stało się 16 państw Unii Europejskiej oraz, jak wspomniano wcześniej, Japonia. Obligacje o wartości odpowiednio 50 mld USD, 10 mld USD i 10 mld USD zostały wykupione z kolei przez Chiny, Indie oraz Brazylię⁵⁷⁷.

Przywrócenie globalnej stabilności finansowej wymagało jednak dalszych działań zwiększających zasoby MFW. Na posiedzeniu Rady Europejskiej 9 grudnia 2011 r. ustalono (i zatwierdzono 19 grudnia 2011 r.), że państwa strefy euro postawią do dyspozycji Funduszowi 150 mld euro w postaci pożyczek dwustronnych. Środki pozyskane z tego porozumienia zostały przekazane na Rachunek Zasobów Ogólnych Funduszu⁵⁷⁸.

Natomiast podczas Szczytu G20 w Los Cabos w Meksyku 18–19 czerwca 2011 r. przyjęta została deklaracja poszczególnych państw członkowskich na temat pomocy finansowej dla Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Całkowita wartość postawionych do dyspozycji środków wynosiła 456 mld USD⁵⁷⁹.

5.3. Ewolucja zewnętrznej działalności operacyjnej MFW

Głównymi obszarami zewnętrznej działalności operacyjnej MFW są: pomoc kredytowa dla państw członkowskich, nadzór nad polityką kursową i międzynarodowym systemem finansowym oraz pomoc techniczna. Ze względu na podjęty w niniejszej pracy temat problematyka wydatków na zewnętrzną działalność operacyjną Funduszu zostanie w tym miejscu zawężona do analizy rodzajów pożyczek udzielanych przez organizację, ze szczególnym uwzględnieniem aktualnie obowiązujących. Koszty nadzoru i pomocy technicznej MFW zostaną przeanalizowane w następnym podrozdziale. Jednocześnie należy podkreślić, że pomoc pożyczkowa Funduszu związana jest nie tylko z ponoszeniem wydatków przez organizację, ale także z uzyskiwaniem

⁵⁷⁷ Ibidem, s. 75.

⁵⁷⁸ *EU Finance Ministers Statement on IMF Resources*, 19.12.2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/127062.pdf [dostęp: 6.04.2013].

⁵⁷⁹ UE – 240,1 mld USD, a inne państwa 215,9 mld USD.

dochodów w postaci opłat, niezbędnych do pokrywania kosztów realizacji zadań nadzorczych, technicznych i administracyjnych.

Środki finansowe przekazywane przez MFW państwom członkowskim mają formę zwrotnej pożyczki. Fundusz udziela pomocy członkom z zasobów własnych oraz pożyczonych. Kredyty udzielane są w formie sprzedaży państwom walut obcych za ich własne waluty, z obowiązkiem odwrotnej transakcji w określonym terminie (zwiększa się ilość waluty pożyczkobiorcy, a zmniejsza pożyczonej). Działalność operacyjna Międzynarodowego Funduszu Walutowego ogranicza się w zasadzie do udzielania krótkoterminowych pożyczek dla wyrównania chwilowego deficytu płatniczego członków bądź na łagodzenie skutków gospodarczych programów dostosowawczych⁵⁸⁰. MFW udziela pożyczek zarówno nieuwarunkowanych, jak i uwarunkowanych.

Pożyczka jest udzielana na podstawie porozumienia z Funduszem, które w zależności od danego instrumentu finansowego może mieć charakter ogólny lub uprzywilejowany. Pomoc udostępniana przez MFW jest w zasadzie proporcjonalna do wpłaty danego państwa do kapitału zakładowego. Uzyskanie finansowania poprzedzają negocjacje członka z Funduszem dotyczące warunków programu dostosowawczego, kwoty pożyczki oraz wyboru instrumentu finansowego, który ma stanowić podstawę wsparcia. Wniosek danego państwa jest przedstawiany Radzie Administracyjnej Funduszu w postaci listu intencyjnego. Po zaaprobowaniu porozumienia przez Radę następuje przekazanie środków finansowych na zasadzie transz kredytowych. Pierwsza transza opiewa zwykle na 25% całości pożyczki i jest uruchamiana po pozytywnej decyzji Rady Administracyjnej. Wpłata każdej kolejnej transzy następuje przeważnie po ocenie MFW skuteczności realizacji programu dostosowawczego przez danego pożyczkobiorcę i jest wypłacana zazwyczaj w cyklu kwartalnym. Powyższa procedura daje Funduszowi możliwość wpływu na efektywność reform strukturalnych, które mają poprawić sytuację państwa występującego o finansowanie. Nawet członkowie o dobrych wynikach ekonomicznych mogą otrzymać jednorazowy dostęp do przewidzianego dla nich finansowania z MFW. Za korzystanie z pomocy uwarunkowanej MFW pobiera odsetki i inne opłaty, które stanowią ważne źródło finansowania jego działalności, zwłaszcza wewnętrznej.

Dla państw nieposiadających dobrej pozycji na rynkach finansowych pożyczki z MFW mogą być jedyną możliwością pozyskania finansowania zewnętrznego, często preferencyjnego. Dlatego kwestią niezwykle istotną dla

⁵⁸⁰ L. Dicks-Mireaux, M. Mecagni, S. Schadler, *Evaluating the Effect of IMF Lending to Low-income Countries*, „Journal of Development Economies” 2000, Vol. 61, s. 504.

członka wnioskującego o pożyczkę jest wielkość środków możliwa do pozyskania z Funduszu. Zgodnie z decyzją Rady Administracyjnej MFW z 24 marca 2009 r. górny limit pożyczek wynosi obecnie 200% wartości wkładu danego państwa do kapitału zakładowego rocznie i nie więcej niż 600% łącznie. Niekiedy Fundusz może po indywidualnej ocenie sytuacji w państwie otrzymującym pożyczkę podwyższyć maksymalne limity⁵⁸¹.

Podstawowy obszar wsparcia MFW dla państw członkowskich – pomoc kredytowa jest zmieniana przez Fundusz w reakcji na światowe kryzysy ekonomiczne. Rodzaje pomocy kredytowej świadczonej przez MFW ulegają zatem ewolucji, by jak najlepiej sprostać oczekiwaniom państw członkowskich i efektywnie przyczynić się do zwalczania pojawiających się w nich trudności gospodarczych.

Przez pierwsze lata działalności MFW udzielał pomocy państwom uprzemysłowionym na odbudowę ich gospodarek po wojnie oraz na równoważenie ich bilansów płatniczych. Pierwszym aktem działalności kredytowej MFW była pożyczka dla Francji udzielona 8 maja 1947 r. w wysokości 25 mln USD. Do końca 1948 r. państwa członkowskie otrzymały pożyczki o wartości 682 mln USD, z czego 300 mln USD przypadło na Wielką Brytanię. Głównym powodem skłaniającym członków Funduszu do sięgania po jego zasoby była chęć stabilizowania sztywnych kursów walut w ramach systemu walutowego z Bretton Woods, a także próba – nieudana – wprowadzenia wymienialności funta szterlinga przez Wielką Brytanię⁵⁸².

Warunki udzielania kredytów MFW sformułował w 1949 r. Były to pierwotnie: prawidłowo określony parytet waluty narodowej, przejściowy charakter nierównowagi bilansu płatniczego, wypełnianie zobowiązań statutowych dotyczących ograniczania praktyk dyskryminacyjnych w zakresie polityki kursu walutowego, zgodność wykorzystania zakupionych walut z celami MFW⁵⁸³.

W kolejnych latach działalność Funduszu uległa niemal całkowitemu zawieszeniu, czego przykładem był rok finansowy 1950, który pozostaje jedynym w historii MFW, w którym nie udzielono żadnego wsparcia państwom członkowskim. Niska aktywność kredytowa MFW utrzymywała się do 1952 r. Jej przyczynami były: ograniczenie popytu na rezerwy MFW w związku z planem Marshalla, funkcjonowanie Europejskiej Unii Płatniczej oraz niewielki potencjał i ostrożność samego Funduszu w udzielaniu kredytów.

⁵⁸¹ *IMF Overhauls Nonconcessional Lending Facilities and Conditionality*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0940.htm> [dostęp: 4.04.2013].

⁵⁸² T. Michałowski, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy...*, op.cit., s. 71–72.

⁵⁸³ E. Chrabonszczewska, *Międzynarodowe organizacje finansowe*, op.cit., s. 81.

W 1952 r. nastąpił przełom w zasadach udzielania pomocy przez MFW. Fundusz zaczął wspierać politykę znoszenia ograniczeń walutowych oraz liberalizacji obrotów płatniczych. Od momentu wprowadzenia w czerwcu 1952 r. porozumień *stand-by* (*Stand-By Arrangement* – SBA), nazywanych także promesami kredytowymi, stały się one jednym z najważniejszych oraz najczęściej wykorzystywanych instrumentów kredytowych oferowanych przez MFW. Stawiane są one do dyspozycji w sposób automatyczny, ale do określonej wysokości, w ustalonym czasie oraz przy spełnieniu warunków porozumienia. Jest to zgoda zakupu środków z Rachunku Zasobów Ogólnych. Należy zaznaczyć, że promesy kredytowe były i są nadal wykorzystywane zarówno przez państwa ubogie, jak i rozwinięte gospodarczo. Instrument ten nie jest udzielany na warunkach preferencyjnych (*concessional*), zatem państwo, które otrzymuje takie finansowanie, ma obowiązek płacić odsetki i inne opłaty od kwoty kredytu. Należy jednak podkreślić, że stopy procentowe w przypadku promes kredytowych są znacząco niższe od kosztów finansowania, jakie w danym momencie może otrzymać konkretne państwo na rynku finansowym. Porozumienia *stand-by* przez wiele lat funkcjonowały w niezmienionej formie. Dopiero w 2009 r. MFW zdecydował je ulepszyć, aby były bardziej elastyczne i w pełni odpowiadały potrzebom poszczególnych państw. Limity kredytowe w ramach tych porozumień zostały podwojone, a także więcej środków jest z góry dostępnych. Dodatkowo warunki udzielania SBA zostały zoptymalizowane oraz uproszczone⁵⁸⁴. Konstrukcja SBA pozwala na bardzo szybką reakcję MFW na potrzeby państw członkowskich. Każdy z członków może ubiegać się o otrzymanie promesy kredytowej, ale zazwyczaj są one wykorzystywane przez państwa o dochodach średniej wysokości, a w ostatnich latach także przez wysoko rozwinięte. Państwa uboższe znacznie rzadziej korzystają z finansowania tego typu, co spowodowane jest tym, że mają one dostęp do tańszych kredytów, które MFW udziela na warunkach preferencyjnych. Długość okresu, na jaki udzielany jest kredyt w ramach SBA, jest ustalany indywidualnie, jednak nie może to być więcej niż 36 miesięcy, i zazwyczaj zawiera się w przedziale od 12 do 24 miesięcy. Dostęp do środków Funduszu w ramach tego porozumienia jest uzależniony od wysokości finansowania potrzebnej danemu państwu członkowskiemu, jego zdolności do spłaty zaciągniętych zobowiązań, a także od historii jego korzystania ze środków finansowych MFW. Środki finansowe mogą być udostępniane według czterech różnych wariantów. Pierwszy z nich to tzw. *normal access*. W tym przypadku państwo może wykorzystać

⁵⁸⁴ *Lending by the IMF*, www.imf.org/external/about/lending.htm [dostęp: 4.04.2013].

w ciągu kolejnych 12 miesięcy kwotę stanowiącą do 200% wartości jego kwoty udziałowej. Natomiast w ciągu trwania całego programu SBA wykorzystane środki mogą osiągnąć nawet 600% wpłaty do kapitału zakładowego danego członka. Drugim wariantem jest *exceptional access*, który polega na tym, że MFW może zdecydować o udzieleniu kredytu w kwocie wyższej od dopuszczalnych limitów. Procedura w tym wypadku wymaga jednak bardziej szczegółowej analizy sytuacji danego członka. Kolejnym wariantem jest tzw. *front-loaded access*, który cechuje się jeszcze większą elastycznością udostępniania środków finansowych. Może być on jednak zastosowany tylko w przypadku, gdy jest to uzasadnione realizacją polityki prowadzonej przez władze danego członka, a także naturą jego potrzeb finansowych. Ostatnim wariantem porozumień SBA jest *rapid access*, który polega na udostępnieniu środków finansowych danemu członkowi w trybie przyspieszonym, zgodnie z tzw. mechanizmem finansowania awaryjnego (*Emergency Financing Mechanism* – EFM). Mechanizm ten umożliwia szybkie podjęcie decyzji dotyczącej akceptacji wniosku kredytowego. Oprócz tradycyjnych porozumień typu SBA istnieje także możliwość tak zwanego „dostępu zapobiegawczego”. Porozumienia tego typu określane są mianem HAPAs (*High Access Precautionary Arrangements*). HAPAs są rodzajem „udogodnień zabezpieczających” przed potencjalną potrzebą uzyskania finansowania w dużej wysokości. Są one wykorzystywane w przypadku, gdy dane państwo nie ma zamiaru korzystać z już zaakceptowanych i udostępnionych mu kwot finansowania, ale chce zachować możliwość wykorzystania tych środków, jeżeli zaszłaby jednak taka potrzeba⁵⁸⁵. Zobowiązania z tytułu kredytu udzielonego przez Fundusz w ramach porozumienia SBA są wymagalne w okresie od 39 miesięcy do 5 lat. Każda wypłata środków jest spłacana w 8 równych kwartalnych ratach, które zaczynają się po 39 miesiącach od momentu udostępnienia danej wypłaty. Stopa procentowa, według której naliczane są odsetki, to podstawowa stopa opłat MFW. Dla wysokokwotowych kredytów marża naliczana przez Fundusz wynosi 200 punktów bazowych. Marża ta jest płacona od wartości kredytu, która przewyższa 300% kwoty udziałowej. Jeżeli po trzech latach całkowita wartość kredytu nadal przekracza 300% kwoty udziałowej, skutkuje to podwyższeniem marży do 300 punktów bazowych. Taki system opłat ma na celu zniechęcenie państw członkowskich do korzystania z wysokokwotowych kredytów przez długi czas. Środki pieniężne zaangażowane w ramach promes kredytowych są objęte tzw. prowizją od zaangażo-

⁵⁸⁵ *IMF Stand-By Arrangement*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sba.htm> [dostęp: 6.04.2013].

wania, która jest nakładana na kredytobiorcę na początku każdego kolejnego 12-miesięcznego okresu kredytowania. Opłata ta wynosi 15 punktów bazowych w przypadku, kiedy zaangażowane środki stanowią do 200% kwoty udziałowej. Gdy wartość zaangażowanych środków znajduje się w przedziale od 201% do 1000% kwoty udziałowej, prowizja jest podwyższana do 30 punktów bazowych. Powyżej 1000% opłata za zaangażowanie wynosi 60 punktów bazowych. Opłaty te są naliczane od przewidywanego zaangażowania w danym okresie. Jeżeli więc faktyczna kwota zaangażowania okaże się niższa od założonej, prowizja zostaje zwrócona w odpowiedniej wysokości. Ostatnią opłatą, jaka jest naliczana w przypadku porozumień SBA, jest prowizja za obsługę, która wynosi zawsze 50 punktów bazowych i naliczana jest od kwoty poszczególnych wypłat⁵⁸⁶.

W połowie lat 50. XX w. wzrost aktywności kredytowej Funduszu związany był z wybuchem kryzysu sueskiego w 1956 r. Jego skutkiem było znaczące pogorszenie sytuacji płatniczej wszystkich stron biorących udział w konflikcie. O pomoc do MFW zwróciły się wówczas Francja, Izrael, Egipt oraz Wielka Brytania, która pożyczyła ponad 560 mln USD z powodu nasilenia się spekulacji walutowych w związku z działaniami wojennymi. Fala spekulacji doprowadziła ten kraj do zakupienia w MFW w 1961 r. walut obcych na sumę 1,5 mld USD. Z podobnymi problemami zmagala się wówczas również Francja.

W 1963 r. MFW wprowadził pomoc wyjątkową (EA – *Emergency Assistance*) dla państw członkowskich przeżywających poważne zakłócenia bilansu płatniczego spowodowane klęskami naturalnymi. W 1995 r. Fundusz rozszerzył tę pomoc także na państwa dotknięte konfliktami zbrojnymi⁵⁸⁷. Od 7 stycznia 2010 r. EA została zastąpiona przez *Rapid Credit Facility* (RCF), o którym będzie mowa w dalszej części pracy.

W 1963 r. MFW zdecydował także o utworzeniu innego typu kredytu, tak zwanych ułatwień kompensacyjnych (*Compensatory Financing Facility* – CFF). Wprowadzenie nowego sposobu pomocy finansowej podyktowane było ówczesną międzynarodową sytuacją gospodarczą, którą charakteryzowały fluktuacje cen surowców, co dotyczyło wiele państw z różnych regionów świata. Celem ich wprowadzenia było rekompensowanie spadków dochodów pochodzących z eksportu, co było spowodowane szokami egzogenicznymi, czyli czynnikami niezależnymi od państw poszkodowanych. Udogodnienia te były modyfikowane kilkakrotnie. W 1979 r. rozszerzono możliwość korzystania z CFF na państwa, które odnotowały spadek dochodów z eksportu związany

⁵⁸⁶ Ibidem.

⁵⁸⁷ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 207.

z turystyką oraz jednostronnymi transferami zarobków dokonywanymi przez osoby, które migrowały z kraju swojego pochodzenia. W 1981 r. do tej listy dodano także nadwyżkę kosztów związanych z importem zbóż. Nadwyżki dotyczące importu najczęściej spowodowane są błędną polityką wewnętrzną, a nie szokami egzogenicznymi, a więc decyzja o wprowadzeniu w ramach programu rekompensat związanych z importem zbóż została podjęta w głównej mierze z uwagi na względy natury społecznej⁵⁸⁸. Uniwersalny limit dostępu do CFF wynosił 45% kwoty udziałowej w przypadku rekompensaty za zmniejszenie wpływów z eksportu lub za zwiększenie wpływów związanych z importem zbóż. Natomiast w przypadku wystąpienia szoku, który łączyłby te dwa zjawiska, limit mógł być zwiększony do 55%. Dodatkową zaletą tego sposobu finansowania awaryjnego był fakt, że całkowita jego kwota mogła być postawiona do dyspozycji kredytobiorcy w ciągu 6 miesięcy, jeżeli tylko rozmiary zaistniałego szoku mogły zostać oszacowane z przyjętą przez Fundusz dokładnością. Zobowiązania z tytułu odkupienia walut zakupionych w ramach programu CFF stawały się wymagalne w okresie od 39 miesięcy do 5 lat od daty ciągnięcia. Stopa procentowa, która pobierana była w przypadku udogodnień kompensacyjnych, była równa z obowiązującą dla rachunku GRA. W ciągu kilkudziesięciu lat istnienia CFF limity dostępu zostały znacznie rozszerzone. Aby zmniejszyć ryzyko, Fundusz wprowadził reguły współpracy, które z biegiem czasu stawały się coraz surowsze, co powodowało, że w praktyce zarządzanie CFF stało się bardzo trudne. Dlatego w 1988 r. CFF zastąpiono CCF (Compensatory and Contingency Financing Facility), które polegały na udzielaniu pomocy członkom MFW w przypadku spadków wpływów z eksportu lub wzrostu kosztów importu, a od 1990 r. także na pokrycie strat w sektorze usług. W 2000 r. podjęto decyzję o przeprowadzeniu rewizji programu ułatwień kompensacyjnych i awaryjnych. W czasie przeglądu zdecydowano o zawężeniu listy okoliczności, w przypadku których możliwe było uzyskanie bezwarunkowego dostępu do środków. Kolejną zmianą było rozszerzenie limitów dostępu w ramach tych ułatwień. Od momentu modyfikacji nie korzystano już z tego kredytu, chociaż od 2000 r. co najmniej kilka państw doświadczyło szoków przejściowych i egzogenicznych⁵⁸⁹.

W 1969 r. MFW uruchomił nowe udogodnienie, o nazwie *Buffer Stock Financing Facility* (BSFF). Jego przeznaczeniem było finansowanie zapasów interwencyjnych. Z tego typu finansowania mogły skorzystać państwa

⁵⁸⁸ *Review of Compensatory Financing Facility*, s. 4, <http://www.imf.org/external/np/pdr/ccff/eng/2004/021804.htm> [dostęp: 6.04.2013].

⁵⁸⁹ *Ibidem*, s. 6.

członkowskie, które utrzymywały zapasy buforowe surowców w ramach międzynarodowych umów towarowych zawieranych pod auspicjami ONZ. Udogodnienia te zostały zlikwidowane w roku 2000⁵⁹⁰.

W odpowiedzi na pierwszą falę wzrostu cen ropy naftowej, jaka miała miejsce na początku lat 70. XX w., MFW podjął w 1974 r. decyzję o utworzeniu nowego typu udogodnień, które miały załagodzić skutki szoku naftowego, który dotkliwie dotknął gospodarki wielu państw w różnych rejonach świata. Tak zwane kredyty naftowe (*Oil Facilities* – OF) pozwoliły Funduszowi aktywnie włączyć się w proces recyrkulacji petrodolarów⁵⁹¹. Polegało to w głównej mierze na tym, że MFW pożyczał środki finansowe od państw naftowych, a następnie wykorzystywał je w celu udzielania kredytów państwom członkowskim, w których występowała głęboka nierównowaga bilansu płatniczego wywołana właśnie gwałtownym wzrostem cen ropy naftowej na światowych rynkach. Ta propozycja finansowania nie spotkała się jednak z zainteresowaniem państw członkowskich. Zarówno państwa naftowe, jak i rozwijające się preferowały lokowanie środków i pozyskiwanie finansowania na rynkach prywatnych, ponieważ nie były one w żaden sposób kontrolowane. Ministrowie finansów w państwach rozwijających się nie reagowali na ostrzeżenia MFW dotyczące zbyt dużego zadłużania się na rynkach. Takie działania doprowadziły w późniejszym czasie do powstania kryzysu zadłużenia w wielu krajach, m.in. w państwach Ameryki Łacińskiej. Pierwszy program kredytów naftowych wygasł w 1974 r. W kolejnym roku powstał drugi program kredytów naftowych, który miał za zadanie dostarczenie dodatkowego finansowania, jednak on też nie zakończył się sukcesem i wygasł już w marcu 1976 r. Ogółem w latach 1974–1975 MFW pozyskał od 8 krajów naftowych ponad 5 mld USD. Dzięki temu z kredytów naftowych skorzystało 55 państw członkowskich, a suma pożyczonych środków wyniosła 6,9 mld SDR⁵⁹².

Lata 70. XX w. to także okres, w którym po raz pierwszy w ofercie MFW pojawiły się kredyty preferencyjne. Mogły być one przyznawane państwom rozwijającym się, które charakteryzowały się niskim poziomem dochodu narodowego. Warunki preferencyjne polegały głównie na oferowaniu obniżonej stopy oprocentowania kredytu. Obniżenie oprocentowania było możliwe ze względu na istnienie specjalnych rachunków subwencyjnych, które tworzone

⁵⁹⁰ *Review of Fund Facilities – Preliminary Considerations*, s. 9, <http://www.imf.org/external/np/pdr/fac/2000/faciliti.pdf> [dostęp: 6.04.2013].

⁵⁹¹ Ibidem.

⁵⁹² *Pomoc kredytowa MFW w świetle przemian zachodzących w gospodarce światowej*, <http://www.ae.krakow.pl/~ekte/konf/mich.doc> [dostęp: 6.04.2013].

były najczęściej z dodatkowych wpłat dokonywanych przez państwa uprzemysłowione lub naftowe⁵⁹³. Do tego typu rachunków należały m.in. Oil Facility Subsidy Account w ramach udogodnień naftowych oraz Supplementary Financing Facility Subsidy Account w ramach udogodnień uzupełniających. W roku 1974 zostały utworzone także tak zwane ułatwienia rozszerzonego wsparcia (*Extended Fund Facility* – EFF). Środki udzielane w ramach tych udogodnień były przeznaczane na walkę z utrzymującymi się w długim okresie trudnościami płatniczymi, które były spowodowane czynnikami strukturalnymi. Ten rodzaj kredytów jest dostępny także dla państw członkowskich, które charakteryzują się bardzo powolnym wzrostem gospodarczym oraz posiadają nierównowagę bilansu płatniczego. Cel, na jaki udzielane są środki, warunkuje dłuższy okres kredytowania i spłaty kredytu. Maksymalny okres korzystania z tego typu udogodnienia wynosi 4 lata. Spłata kredytu natomiast następuje w okresie od 4,5 roku do 10 lat i jest dokonywana w 12 równych półrocznych ratach. Należy jednak zaznaczyć, że zaciągając kredyt typu EFF w Funduszu, państwo zobowiązuje się, że podejmie odpowiednie kroki, aby przezwyciężyć trudności ekonomiczne i zniwelować problemy natury strukturalnej. Ocena funkcjonowania tego programu jest przeprowadzana cyklicznie, co pozwala na dostosowanie go do panujących warunków makroekonomicznych. Częstotliwość dokonywania takich ocen jest zależna od skuteczności wprowadzanych reform oraz od wielkości potrzeb danego członka. Maksymalna kwota finansowania w ramach programu EFF w normalnych warunkach wynosi obecnie 200% kwoty udziałowej rocznie oraz 600% kwoty w ciągu całego okresu trwania programu. W szczególnych przypadkach limity te mogą zostać rozszerzone. Prowizja od zaangażowania jest pobierana na początku każdego 12-miesięcznego okresu finansowania w wysokości: 15 punktów bazowych do 200% kwoty, 30 punktów bazowych do 1000% kwoty i 60 punktów bazowych po przekroczeniu 1000% kwoty. Oprocentowanie jest uzależnione od stopy SDR. Duże kredyty, czyli przekraczające 300% kwoty, aktualnie obciążone są dodatkową opłatą w wysokości 200 punktów bazowych. Jeżeli po 3 latach korzystania z programu kwota kredytu nadal utrzymuje się na takim poziomie, opłata wynosi 300 punktów bazowych. Istnieje również prowizja za obsługę, która jest stała i wynosi 50 punktów bazowych od kwoty każdego ciągnięcia⁵⁹⁴. Warto zauważyć, że wprowadzenie tego typu długookresowych udogodnień stanowi

⁵⁹³ T. Michałowski, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy...*, op.cit., s. 123–124.

⁵⁹⁴ *The IMF's Extended Fund Facility*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/eff.htm> [dostęp: 6.04.2013].

odstępstwo od pierwotnego założenia MFW, według którego pomoc udzielana przez Fundusz powinna mieć charakter krótkookresowy i doraźny.

Kolejnym rodzajem kredytów, które zostały uruchomione przez Fundusz w 1979 r., były tak zwane uzupełniające ułatwienia finansowe (*Supplementary Financing Facility* – SFF). Środki z tytułu tych udogodnień były przeznaczane na pokrycie deficytu bilansu płatniczego, który był bardzo duży w porównaniu z kwotą udziałową danego członka. Kredyty te były udzielane częściowo ze środków własnych Funduszu, a pozostała część finansowana była ze środków pożyczonych od Agencji Monetarnej Arabii Saudyjskiej. Kwota pożyczek zaciągniętych przez Fundusz w celu udzielenia kredytów uzupełniających wyniosła w sumie 7,8 mld USD. W 1981 r. SFF zostały zastąpione polityką rozszerzonego dostępu (*Enlarged Access Policy* – EAP), która w 1992 r. została zlikwidowana⁵⁹⁵.

Lata 80. XX w. związane były z kryzysem zadłużeniowym państw, który wywołał trudności w pozyskaniu finansowania zewnętrznego przez wiele państw na świecie, zwłaszcza w Ameryce Łacińskiej oraz Afryce. MFW ponownie interweniował, a jego rola nie ograniczała się jedynie do stawiania do dyspozycji środków finansowych. Fundusz podejmował liczne próby odbudowania kontaktów między państwami zadłużonymi a ich wierzycielami. Oprócz tego zajął się także koordynowaniem spłat pożyczek i kredytów udzielonych wcześniej poszczególnym państwom przez banki. Był to również okres, gdy MFW zaczął czynnie angażować się w proces tworzenia programów stabilizacyjnych. W 1986 r. został wprowadzony nowy rodzaj udogodnień, związany z panującą wówczas sytuacją ekonomiczną. Były to tak zwane ułatwienia dostosowań strukturalnych (*Structural Adjustment Facility* – SAF), które rok później zostały udoskonalone i udzielane jako wzmocnione ułatwienia dostosowań strukturalnych (*Enhanced Structural Adjustment Facility* – ESAF)⁵⁹⁶. Udogodnienia te zostały stworzone z myślą o pomocy dla państw o niskim dochodzie narodowym. Pomoc ta była ukierunkowana na obniżenie wielkości zadłużenia danego państwa. O pomoc w ramach programu ESAF mogły ubiegać się państwa, które spełniały wymóg wielkości PKB *per capita*. Do programu można było przystąpić również dzięki członkowstwu w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Rozwoju. W ramach 3-letniej umowy kredytobiorca mógł uzyskać nawet 140% wartości kwoty udziałowej. Limit ten mógł być zwiększony do

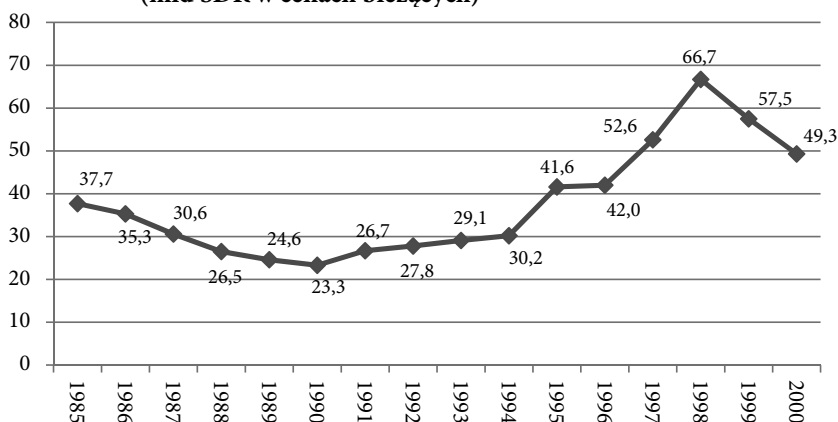
⁵⁹⁵ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym...*, op.cit., s. 208.

⁵⁹⁶ K. Czernichowski, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy wobec współczesnych problemów ekonomicznych*, w: *Rola organizacji międzynarodowych w przezwyciężaniu problemów globalnych*, red. J. Rymarczyk, W. Niemiec, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2010, s. 46.

poziomu 185% w przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności. Roczna stopa oprocentowania wynosiła 0,5%, a spłata zaciągniętego kredytu, w półrocznych ratach, zaczynała się po upływie 5,5 roku i trwała do momentu upływu 10 lat od udostępnienia środków⁵⁹⁷. W listopadzie 1999 r. ESAF zastąpiono PRGF, o którym będzie mowa w dalszej części pracy.

Pod koniec lat 80. XX w. warunki makroekonomiczne państw członkowskich MFW uległy niewielkiej poprawie, ale już w połowie następnego dziesięciolecia doszło do kolejnych kryzysów, które wystąpiły kolejno w Meksyku, Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, Rosji oraz Brazylii. Były to kryzysy natury walutowo-finansowej. Środki, jakie Fundusz postawił w ramach pomocy tym krajom, osiągnęły niespotykane do tej pory rozmiary⁵⁹⁸ (rys. 5.11). Przykładem może być kwota finansowania otrzymana przez Koreę Południową, która wyniosła 1938% kwoty udziałowej.

Rysunek 5.11. Rozmiary pomocy kredytowej MFW w latach 1985–2000
(mld SDR w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Total IMF Credit Outstanding for All Members from 1984–2013*, <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extcred1.aspx> [dostęp: 6.04.2013].

W związku ze wspomnianą falą kryzysów MFW uruchomił kolejne udogodnienia. Były to uzupełniające ułatwienia rezerwowe (*Supplemental Reserve Facility* – SRF), a także kontyngentowa linia kredytowa (*Contingent Credit Line* – CLL). Udogodnienia SRF zostały stworzone, aby zapewnić pomoc finansową

⁵⁹⁷ *IMF Concessional Financing through the ESAF*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/esaf.htm> [dostęp: 6.04.2013].

⁵⁹⁸ B. Liberska, *Kryzysy finansowe w Meksyku i krajach Azji Południowo-Wschodniej*, „*Ekonomista*” 1999, nr 1–2, s. 207.

państwom członkowskim, w których występuje nierównowaga bilansu płatniczego wynikająca z nagłego zaniku zaufania między podmiotami na rynku. Państwo mogło skorzystać z takiego udogodnienia, jeżeli istniały przesłanki, że tego typu pomoc wraz z wprowadzeniem reform doprowadzi w krótkim okresie do ustabilizowania bilansu płatniczego. Kredyty SRF były udzielane w formie dodatkowych środków dostępnych w ramach *Stand-By Arrangements* lub rozszerzonych ułatwień. Środki pieniężne były udostępniane kredytobiorcy zazwyczaj w dwóch transzach, a okres zaangażowania tych środków nie przekraczał jednego roku. Spłata następowała w okresie do 12 lub 18 miesięcy od momentu otrzymania środków. Oprocentowanie kredytu w pierwszym roku trwania programu było równe stopie procentowej kredytów udzielanych przez MFW powiększonej o 300 punktów bazowych. Po upływie każdych kolejnych 6 miesięcy opłata była zwiększana o 50 punktów bazowych, do chwili gdy wyniosła 500 punktów bazowych⁵⁹⁹.

Linia kredytowa CCL utworzona w 1999 r. miała również na celu wzmocnienie gospodarek poszczególnych państw członkowskich w taki sposób, aby nie „zaraziły się” kryzysem występującym w innych państwach. Miała ona charakter zapobiegawczy. Mogły z niej skorzystać państwa członkowskie prowadzące politykę wewnętrzną zgodnie z zaleceniami MFW, ale narażone na problemy bilansu płatniczego w związku ze złą sytuacją innych państw. W przypadku wystąpienia kryzysu w państwie, któremu udostępniona została linia CCL, mogło ono od razu wykorzystać środki w wysokości wcześniej ustalonej w treści umowy zawartej z Funduszem. Aby uatrakcyjnić ten produkt dla potencjalnych kredytobiorców, MFW wprowadził w 2000 r. zmiany, które przede wszystkim stworzyły możliwość automatycznego dostępu do środków oraz zmniejszyły wysokość oprocentowania i prowizji od zaangażowania. Nie ustalono ścisłego limitu finansowania w ramach tego programu, ale przewidziano, że przeciętne zaangażowanie nie powinno przekraczać 300–500% kwoty udziałowej danego państwa. Spłata kredytu miała następować maksymalnie w ciągu 18 miesięcy od momentu udostępnienia środków finansowych, a marża doliczana do standardowej stopy procentowej MFW miała wahać się między 150 a 350 punktami bazowymi, w zależności od długości okresu kredytowania. Jednak mimo wprowadzonych zmian linia CCL nie została nigdy wykorzystana przez żadne państwo członkowskie, i zlikwidowano ją w roku 2003⁶⁰⁰.

⁵⁹⁹ *IMF Approves Supplemental Reserve Facility*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1997/PR9759.HTM> [dostęp: 6.04.2013].

⁶⁰⁰ *The IMF's Contingent Credit Line*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/ccl.htm> [dostęp: 6.04.2013].

Lata 90. XX w. to nie tylko okres kryzysów walutowych państw członkowskich MFW (w Meksyku i Azji Południowo-Wschodniej), ale także czas przemian systemowych, jakie zachodziły m.in. w państwach byłego Związku Radzieckiego. Zachodząca w wielu państwach zmiana systemu centralnie sterowanego na system gospodarki rynkowej wymagała zewnętrznego wsparcia finansowego. Na udzielenie takiej pomocy zdecydował się Fundusz, który w 1993 r. wprowadził ułatwienia na rzecz transformacji systemowej (*Systemic Transformation Facility* – STF). Finansowanie w ramach tego programu było dostępne dla wszystkich państw, w których mogły pojawić się problemy z równowagą bilansu płatniczego w związku z ze spadkiem wartości eksportu i wzrostem wartości importu, co wynikało z odejścia od stosowania cen nierynkowych w kierunku cen kształtowanych przez popyt i podaż. Środki udzielane na ten cel były dostarczane w dwóch transzach, przy czym żadna z nich nie przekraczała 50% kwoty udziałowej danego państwa członkowskiego. Prośba o uruchomienie finansowania składana przez państwo członkowskie zawierać musiała opis reform, jakie będą przeprowadzone w ciągu najbliższych 12 miesięcy, w tym także kroków, jakie zostaną podjęte w celu powołania instytucji zajmujących się zarządzaniem gospodarką. Do zgłoszenia załączany był także plan finansowy wraz z wyznaczonymi celami na każdy kwartał⁶⁰¹. Państwa będące w trakcie transformacji systemowej mogły korzystać również z innych udogodnień oferowanych przez Fundusz.

W drugiej połowie lat 90. XX w. zaczęło rosnąć zaangażowanie MFW w programy pomocowe dla państw o najniższym poziomie PKB *per capita*. Scharakteryzowane wyżej udogodnienia ESAF w 1999 r. zostały zlikwidowane, a w ich miejsce utworzono, jak już wspomniano, nowy program – *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF), czyli ułatwienia na rzecz wzrostu gospodarczego i redukcji ubóstwa. Zostało ono skonstruowane idealnie do potrzeb państw o najniższych dochodach. Środki udostępnione w ramach tych udogodnień miały wspierać realizację programów ograniczania ubóstwa w poszczególnych państwach członkowskich. Kredyty preferencyjne udzielane dzięki PRGF były administrowane przez fundusze PRGF-ESF, oraz PRGF-HIPC. Oprocentowanie wynosiło 0,5% w skali roku. Różnica między stopą procentową płaconą pożyczkodawcom a stopą, którą płaciły państwa korzystające z programu, finansowana była z wpłat dokonywanych przez bilateralnych donatorów oraz ze środków własnych MFW. Spłata kredytu dokonywana była

⁶⁰¹ *Web. Document 5.A: Systemic Transformation Facility*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2012/pdf/5a/pdf> [dostęp: 6.04.2013].

w półrocznych ratach i rozpoczynała się po upływie 5,5 roku od momentu rozpoczęcia kredytowania, a powinna skończyć się wraz z upływem 10 lat. Warto zaznaczyć, że możliwość przystąpienia danego członka do programu zależna była od wysokości PKB *per capita*. Kwota środków udostępnianych przez Fundusz w ramach 3-letniej umowy nie mogła przekraczać 280% kwoty udziałowej, jednak w przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności limit ten mógł osiągnąć nawet 370%⁶⁰².

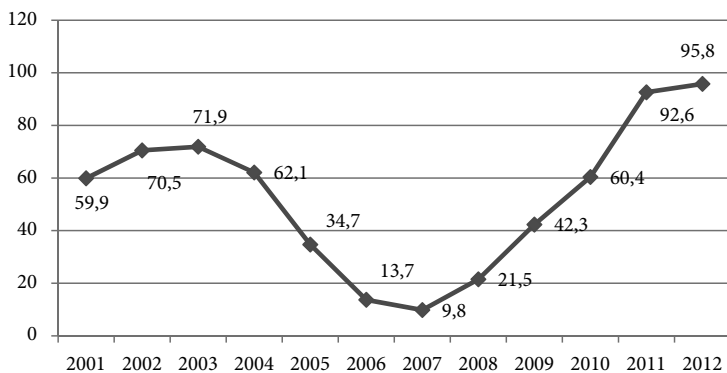
Na początku XXI w. poważne problemy walutowe i finansowe wystąpiły w Turcji, Argentynie i Brazylii. Dwa pakiety pomocowe przyznane przez MFW Brazylii w roku 2001 – 12,1 mld SDR, oraz 2002 – 27,4 mld SDR, wraz z pomocą dla Argentyny i Turcji spowodowały wzrost wolumenu kredytów Funduszu do pułapu 71,9 mld SDR w 2003 r. Następnie, w związku z zamykaniem programów pomocowych i dobrą koniunkturą gospodarczą na światowych rynkach, zaangażowanie finansowe MFW spadło do poziomu 9,8 mld SDR w 2007 r. Ten niski poziom, niespotykany w poprzedzającym dwudziestoleciu, był wywołany powszechnym optymizmem dotyczącym światowych perspektyw ekonomicznych. Jednak już w 2008 r. na rozchwianych rynkach finansowych pogorszyły się możliwości pozyskiwania finansowania zewnętrznego przez państwa, a sektory bankowe w wielu krajach potrzebowały zwiększenia płynności. Skala koniecznych działań wykroczyła poza możliwości finansowe państw i zmusiła MFW do zaangażowania się w walkę z globalnym kryzysem finansowym i gospodarczym (rys. 5.12).

Już w kwietniu 2008 r. MFW wprowadził *The Exogenous Shocks Facility – High Access Component* (ESF-HAC), czyli ułatwienia na wypadek szoków egzogenicznych i udogodnienie łatwego dostępu, które miały za zadanie wspomagać państwa na warunkach preferencyjnych. Finansowanie było udostępniane w momencie wystąpienia problemów z zrównoważeniem bilansu płatniczego, spowodowanych rozprzestrzenianiem się szoków o charakterze egzogenicznym. Tego rodzaju finansowanie było przyznawane po rozpatrzeniu każdego zgłoszenia w trybie indywidualnym. Maksymalna wysokość dostępnych środków w warunkach normalnych została ustalona na poziomie 150% kwoty udziałowej. Spłaty dokonywano w okresach półrocznych po 5,5 roku w ciągu 4,5 roku. ESF-HAC nie były oprocentowane⁶⁰³.

⁶⁰² *The Poverty Reduction and Growth Facility, (PRGF)*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm> [dostęp: 6.04.2013].

⁶⁰³ *The Exogenous Shocks Facility – High Access Component*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/esf.htm> [dostęp: 6.04.2013].

Rysunek 5.12. Rozmiary pomocy kredytowej MFW w latach 2001–2012
(mld SDR w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Total IMF Credit Outstanding for All Members from 1984–2013*, <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extcred1.aspx> [dostęp: 6.04.2013].

Udogodnienie ESF-HAC zostało zastąpione w 2011 r. nowym rodzajem kredytu – *Standby Credit Facility* (SCF). Udogodnienie to zostało stworzone w celu pomocy finansowej państwom o najniższym poziomie dochodu narodowego, tak zwanym LICs (*Low-Income Countries*) i było częścią reformy, która jest ukierunkowana na wprowadzanie zmian w oferowanych przez Fundusz kredytach w taki sposób, aby były one dużo bardziej elastyczne i możliwe do dostosowania do coraz bardziej zróżnicowanych potrzeb poszczególnych państw zaliczanych do grupy LICs. Środki w ramach SCF są dostępne dla członków, którzy mają zrównoważoną sytuację makroekonomiczną, możliwą do utrzymania w dłuższym horyzoncie czasowym, ale istnieje zagrożenie związane z możliwością wystąpienia krótkotrwałych szoków, które mogą spowodować nierównowagę bilansu płatniczego. Program ten ma więc za zadanie m.in. pomoc w utrzymaniu stabilnej sytuacji gospodarczej oraz zapewnieniu wzrostu gospodarczego. Finansowanie SCF jest dostępne dla członków zakwalifikowanych do grupy państw mogących korzystać z pomocy preferencyjnej, tak jak to było w przypadku programu ESF-HAC. Okres trwania umowy kredytowej może wahać się w przedziale od 12 do 24 miesięcy. Limit finansowania w ramach tego programu wynosi 100% kwoty udziałowej rocznie i nie powinien przekraczać 300% kwoty w całym okresie kredytowania. Państwa korzystające z SCF zobowiązane są do wprowadzenia reform, które pozwolą osiągnąć stabilną pozycję makroekonomiczną w krótkim okresie. Stopa oprocentowania

środków zaangażowanych w program SCF wynosi 0,25%. Okres karencji został w tym przypadku ustalony na 4 lata, a maksymalny termin dokonania spłaty kredytu na 8 lat. Prowizja od dostępności kredytu jest zwiększana o 0,15% w skali roku i naliczana od niewykorzystanej części kwoty udostępnianej przez Fundusz w ciągu każdego 6-miesięcznego okresu kredytowania⁶⁰⁴.

W wyniku reformy instrumentów finansowych MFW wprowadził także odrębne udogodnienia dla każdego z państw członkowskich jako mechanizm obronny przed rozprzestrzeniającymi się szokami. W ten sposób powstała elastyczna linia kredytowa (*Flexible Credit Line* – FCL), która ma na celu zachęcać członków do korzystania z pomocy MFW, zanim za sprawą panującego światowego kryzysu ich sytuacja gospodarcza stanie się poważna. Elastyczna linia kredytowa może być przyznana państwom, których gospodarka charakteryzuje się silnymi podstawami ekonomicznymi i które wprowadzają niezbędne reformy. Lista kryteriów, które muszą spełnić państwa ubiegające się o dostęp do środków w ramach FCL, jest długa, dlatego też nie wszyscy członkowie mogą otrzymać tego typu kredyt. Występująca w nazwie udogodnienia „elastyczność” może być rozpatrywana na kilku płaszczyznach. Po pierwsze członkowie korzystający FCL mogą otrzymać środki w każdym momencie, w którym będą one im potrzebne. Po drugie FCL jest linią odnawialną, a dane państwo ma możliwość wyboru, czy będzie ona odnawiana po upływie 12, czy też 24 miesięcy. W przypadku wybrania opcji z 2-letnim okresem do odnowienia linii, po upływie roku dokonywana jest rewizja, która ma na celu sprawdzenie, czy dane państwo nadal kwalifikuje się do korzystania z programu. Należy zaznaczyć, że nie została ustalona żadna maksymalna kwota kredytowania, a więc wysokość udostępnianych środków jest całkowicie uzależniona od sytuacji kredytobiorcy. Koszt finansowania w ramach FCL jest taki sam, jak w przypadku omawianych wcześniej *Stand-By Arrangements*⁶⁰⁵. Ponieważ nie jest to finansowanie na warunkach preferencyjnych, koszty te zależą od wielkości i okresu, na jaki środki zostają udostępnione.

W świetle globalnego kryzysu finansowego MFW dostrzegł również potrzebę tworzenia „siatki bezpieczeństwa”, która chroniłaby poszczególne państwa przed rozprzestrzeniającymi się szokami. Dlatego też Fundusz podjął decyzję o opracowaniu narzędzi, które okazałyby się bardziej skuteczne w przeciwdziałaniu powstawaniu kryzysów i wprowadził nowy rodzaj

⁶⁰⁴ *IMF Standby Credit Facility*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/scf.htm> [dostęp: 6.04.2013].

⁶⁰⁵ *The IMF's Flexible Credit Line*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fcl.htm> [dostęp: 6.04.2013].

udogodnienia – *Precautionary Credit Line* (PCL), czyli ostrożnościową linię kredytową. Była ona dostępna dla państw, które mimo poprawnych reform nadal miały problemy, uniemożliwiające im skorzystanie z opisanej wcześniej *Flexible Credit Line*. Otrzymanie finansowania w ramach PCL było równoznaczne ze zobowiązaniem się do podjęcia kroków w celu wyeliminowania tych słabości i wzmocnienia gospodarki. Linia kredytowa PCL była odnawialna, a okres, na jaki mogła być udostępniana, wahał się od 12 do 24 miesięcy. W ramach PCL kraje miały dostęp do środków w wysokości nawet 500% kwoty udziałowej. Limit ten mógł zostać zwiększony do 1000% kwoty, jeżeli po 12 miesiącach korzystania z programu dane państwo wykazało, że nastąpił satysfakcjonujący postęp w procesie naprawy sytuacji gospodarczej, a wskazane wcześniej przez Fundusz słabości zostały zniwelowane⁶⁰⁶. Koszty związane z korzystaniem z linii kredytowej PCL były takie same jak w przypadku programu FCL oraz SBA⁶⁰⁷.

W 2011 r. linia PCL została zastąpiona przez nową – *Precautionary and Liquidity Credit Line* (PLL), tzn. linię ostrożnościowo-płynnościową. W ramach PLL Fundusz stawia do dyspozycji środki pieniężne państwom, które przeprowadzają reformy, ale aktualnie borykają się z problemami dotyczącymi nierównowagi bilansu płatniczego lub też istnieje prawdopodobieństwo, że problemy tej natury pojawią się w niedalekiej przyszłości. PLL ma służyć jako pewnego rodzaju ubezpieczenie, które pomoże załagodzić sytuacje kryzysowe. Tak samo jak w przypadku PCL, Fundusz stawia liczne wymagania, które mają obowiązek spełniać państwa ubiegające się o środki w ramach PLL. Umowy PLL mogą być zawierane na okres 6 miesięcy, roku lub 2 lat. Jeżeli okres, na jaki udostępniona zostanie linia kredytowa, zostanie ustalony na 6 miesięcy, wtedy państwo może korzystać ze środków finansowych do wysokości 250% kwoty udziałowej. Odnowienie takiej umowy zazwyczaj jest możliwe dopiero po upływie 2-letniego okresu przejściowego. W przypadku umów zawieranych na okres roku lub 2 lat, limit dostępności środków finansowych wynosi 500% kwoty udziałowej w ciągu pierwszego roku oraz 1000% kwoty w ciągu całego okresu kredytowania. Jeżeli umowa ma trwać dłużej niż rok, istnieje możliwość przeniesienia środków przeznaczonych na drugi rok kredytowania z roku pierwszego, jeżeli zajdzie taka konieczność. Należy zaznaczyć, że aby uzyskać dostęp do PLL, państwo jest zobowiązane do wprowadzenia reform

⁶⁰⁶ M. Menkes, *Przegląd instrumentów antykryzysowych Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 119(727), s. 2299.

⁶⁰⁷ *The IMF's Precautionary and Liquidity Line (PLL)*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pll.htm> [dostęp: 6.04.2013].

gospodarczych. Dlatego też w przypadku umów jedno- lub dwuletnich MFW nie stosuje żadnych dodatkowych mierników wykonalności programu (poza miernikami standardowymi), ani też nie wymaga podjęcia działań przez dane państwo przed skorzystaniem z programu⁶⁰⁸. Wspomniane narzędzia mogą być jednak zastosowane, jeżeli Fundusz uzna, że są one kluczowe, aby skorzystanie z PLL zakończyło się sukcesem. Umowy roczne i dłuższe poddawane są rewizji co 6 miesięcy. W przypadku umów 6-miesięcznych Fundusz również nie wymaga spełniania dodatkowych kryteriów, o których była mowa wcześniej. Umowy tego typu nie są monitorowane. Kosztem dodatkowym związanym z korzystaniem ze środków w ramach PLL jest prowizja od zaangażowania, która jest pobierana na początku każdego 12-miesięcznego okresu kredytowania: 15 punktów bazowych do 200% kwoty oraz 30 punktów bazowych od 201% do 1000% kwoty. W przypadku, gdy całkowita wartość kredytu wynosi ponad 300% kwoty, marża ustalana jest na poziomie 200 punktów bazowych⁶⁰⁹, a po trzech latach, gdy niespłacona kwota kredytu jest wyższa niż 300% kwoty udziałowej, wzrasta do 300 punktów bazowych. Stopa oprocentowania tego kredytu jest proporcjonalna do stopy procentowej SDR.

Kolejnym rodzajem pomocy finansowej, z którego mogą obecnie skorzystać państwa członkowskie MFW jest *Rapid Credit Facility* (RCF), czyli mechanizm kredytowy szybkiego reagowania. Jest on udzielany na warunkach preferencyjnych dla państw LICs. Udogodnienie to ma na celu zoptymalizowanie pomocy udzielanej w nagłych wypadkach. Zastąpiło ono ESF-HAC oraz program pomocy udzielanej w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych i w celu łagodzenia skutków konfliktów zbrojnych. W porównaniu z programami, które były oferowane wcześniej przez MFW, koszt RCF jest niższy. Program ten jest skierowany do najuboższych członków, których dotknęły nagłe problemy związane z bilansem płatniczym, a kompleksowy program naprawy oferowany przez MFW jest niepotrzebny lub niemożliwy do zrealizowania. Środki finansowe udostępniane są w postaci jednorazowej wypłaty całkowitej kwoty kredytu. Warto zaznaczyć, że powtórzenie takiej wypłaty, nawet kilkukrotne, jest możliwe, jeżeli nierównowaga bilansu płatniczego spowodowana jest szokami zewnętrznymi. Zazwyczaj limit środków ustalany jest na poziomie 25% kwoty udziałowej do wykorzystania w ciągu roku oraz 75% w całym okresie finansowania. W szczególnych przypadkach mogą zostać one zwiększone odpowiednio do 50% i 100% kwoty. Należy wspomnieć,

⁶⁰⁸ Ibidem.

⁶⁰⁹ Ibidem.

że w 2013 r. środki udzielane w ramach RCF nie są oprocentowane, okres karencji wynosi 5,5 roku, a zwrot kredytu powinien nastąpić maksymalnie w ciągu 10 lat od momentu udostępnienia środków. Warto również dodać, że Fundusz dokonuje rewizji oprocentowania wszystkich kredytów preferencyjnych raz na 2 lata⁶¹⁰.

Obecnie państwa zaliczane do grupy LICs mogą korzystać również z innego udogodnienia – *Extended Credit Facility* (ECF), które zastąpiło omawiany wcześniej program PRGF. Rozszerzone ułatwienie kredytowe udzielane jest w momencie, gdy dane państwo członkowskie boryka się z przedłużającymi się problemami związanymi z bilansem płatniczym. Członkowie mogą skorzystać z tego typu pomocy, jeżeli poprawa zaistniałej sytuacji może dokonać się tylko w średnim lub długim okresie. Środki stawiane są do dyspozycji na okres 3 lat, z możliwością przedłużenia o kolejne 2 lata. Limit środków w ramach ECF wynosi 100% kwoty udziałowej rocznie oraz 300% kwoty w ciągu trwania całego programu. Koszt finansowania oraz warunki spłaty są takie same, jak w przypadku RCF⁶¹¹.

Ostatnim rodzajem kredytu, jaki obecnie oferowany jest przez MFW jest *Rapid Financing Instrument* (RFI), czyli instrument szybkiego reagowania. Ma on za zadanie pomóc rozwiązywać problemy bilansu płatniczego wynikające z różnych przyczyn, takich jak nagły wzrost cen surowców, klęski żywiołowe czy konflikty zbrojne. Z instrumentu tego mogą korzystać wszyscy członkowie MFW. Wysokość środków limitowana jest do 50% kwoty rocznie i 100% w ujęciu całkowitym. Warunki finansowania są takie same jak w przypadku FCL, PLL oraz SBA⁶¹². Państwo korzystające z RFI jest zobowiązane do współpracy z Funduszem w celu rozwiązania zaistniałych problemów. Fundusz może także zażądać podjęcia przez dane państwo działań jeszcze przed udostępnieniem środków. Ważnym elementem tego programu są usługi doradcze świadczone przez ekspertów MFW.

W ciągu istnienia Międzynarodowego Funduszu Walutowego oferowane programy pomocy finansowej często się zmieniały. Mimo to cel pozostał niezmienny. Pomoc stawiana do dyspozycji członkom przez Fundusz jest ukierunkowana na przewyższanie przez poszczególne państwa

⁶¹⁰ *Rapid Credit Facility*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/rcf.htm> [dostęp: 8.04.2013].

⁶¹¹ *IMF Extended Credit Facility*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/ecf.htm> [dostęp: 8.04.2013].

⁶¹² *IMF Rapid Financing Instrument*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/rfi.htm> [dostęp: 8.04.2013].

problemów dotyczących bilansu płatniczego, poprawienie sytuacji ekonomicznej oraz zapewnienie im warunków rozwoju, zarówno gospodarczego, jak i społecznego. Należy również zaznaczyć, że reformy, które wprowadzał Fundusz w ostatnich latach, mają przede wszystkim na celu zwiększenie zdolności MFW do przeciwdziałania kryzysom oraz do szybkiego łagodzenia skutków ich wystąpienia. Dążenie do osiągnięcia tego celu przejawia się m.in. w coraz częstszym przyznawaniu potrzebującym państwom kredytowania w kwocie wyższej, niż wynikałoby to z ustalonego limitu (tzw. *exceptional access*), oraz w podejmowaniu kroków zapobiegawczych, czyli oferowaniu kredytów typu „*precautionary*”. Dodatkowo nastąpiły także zmiany związane z warunkami stawianymi kredytobiorcom. Obecnie Fundusz dąży do optymalizacji wspomnianych warunków w taki sposób, aby pozwalały zrealizować cele danego programu⁶¹³.

Zakres współczesnej pomocy kredytowej (stan na 1.04.2013) obejmuje zatem następujące instrumenty dostępne dla wszystkich państw członkowskich⁶¹⁴:

- promesy kredytowe (*Stand-By Arrangements* – SBA),
- elastyczną linię kredytową (*Flexible Credit Line* – FCL),
- linię ostrożnościowo-płynnościową (*Precautionary and Liquidity Line* – PLL),
- ułatwienie rozszerzonego wsparcia (*Extended Fund Facility* – EFF),
- instrument szybkiego reagowania (*Rapid Financing Instrument* – RFI).

Ponadto istnieją specjalne mechanizmy przeznaczone dla państw o najniższych dochodach udzielane na zasadach preferencyjnych, czyli⁶¹⁵:

- rozszerzone ułatwienie kredytowe (*Extended Credit Facility* – ECF),
- rezerwowy mechanizm kredytowy (*Standby Credit Facility* – SCF),
- mechanizm kredytowy szybkiego reagowania (*Rapid Credit Facility* – RCF).

5.4. Inne wydatki MFW

MFW oprócz pomocy *stricte* finansowej zapewnia także, jak już podkreślano, państwom członkowskim pomoc techniczną oraz sprawuje nadzór nad systemem finansowym. Realizacja tej działalności zewnętrznej Funduszu

⁶¹³ K. Edwards, W. Hsieh, *Recent Changes in IMF Lending*, „Bulletin of Reserve Bank of Australia” December Quarter 2011, s. 79.

⁶¹⁴ *IMF Lending*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm> [dostęp: 8.04.2013].

⁶¹⁵ *Ibidem*.

wymaga również nakładów finansowych, które są pokrywane z budżetu administracyjnego MFW.

Pomoc techniczna MFW może przyjmować różne formy, jest to np. pomoc edukacyjna czy szkolenie personelu. Ma ona za zadanie przyczynić się do wzrostu efektywności reform gospodarczych przeprowadzanych w państwach członkowskich oraz realizowanych programów dostosowawczych⁶¹⁶. Eksperti MFW doradzają rządowi państw członkowskich w sprawach polityki gospodarczej. Jeżeli chodzi o działalność szkoleniową, to Instytut MFW oferuje co roku kursy i seminaria. Pomoc ta ma na celu zwiększenie umiejętności i wiedzy na temat zapobiegania kryzysom finansowym oraz ich ograniczania, a także przywracania stabilności w państwach członkowskich po wyjściu z kryzysów.

Nadzór międzynarodowego systemu finansowego oraz monitorowanie polityki gospodarczej i finansowej stanowią także istotny element działalności MFW. W trakcie procesu nadzoru MFW wskazuje potencjalne zagrożenia dla stabilności i wzrostu gospodarczego oraz doradza członkom niezbędne dostosowania⁶¹⁷. Zasadniczym celem nadzoru jest promowanie współpracy walutowej i stabilności finansowej oraz ekspansja wymiany handlowej, a tym samym wspieranie zrównoważonego rozwoju.

Wydatki administracyjne MFW dzielą się zasadniczo na wydatki związane z personelem oraz inne koszty, związane z podróżami, komunikacją, użytkowaniem budynków, drukowaniem oraz wydawaniem publikacji, zapasami i sprzętem, przetwarzaniem danych itd. Koszty personelu i nakłady związane z podróżami zwykle stanowią ok. 80% wszystkich wydatków administracyjnych Funduszu⁶¹⁸. W MFW nastąpił w ostatnich latach dość gwałtowny wzrost wynagrodzeń pracowniczych, głównie ze względu na zatrudnienie dodatkowej liczby pracowników. Obecnie w Funduszu zatrudnionych jest ok. 2400 osób, z czego połowa to ekonomiści. Większość z nich pracuje w Waszyngtonie, tzn. siedzibie organizacji.

MFW realizuje również pracowniczy plan emerytalny, który obejmuje zasadniczo wszystkich pracowników, wprowadził też dodatkowy plan świadczeń emerytalnych⁶¹⁹. Ponadto MFW zapewnia finansowanie innych świadczeń,

⁶¹⁶ *IMF's Response to the Global Economic Crisis*, s. 53, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/changing.html> [dostęp: 8.04.2013].

⁶¹⁷ *IMF Annual Report 2009*, s. 65, http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/pdf/ar09_eng.pdf [dostęp: 8.04.2013].

⁶¹⁸ *Ibidem*, s. 64.

⁶¹⁹ *Ibidem*.

w tym medycznych i ubezpieczeń na życie. W 1995 r. MFW ustanowił osobne konto, aby gromadzić na nim i inwestować środki finansowe przeznaczone na pokrywanie kosztów związanych z przechodzeniem personelu na emeryturę. Na dzień 30 kwietnia 2012 r. aktywa netto tego konta wyniosły 220 mln SDR.

W roku budżetowym zakończonym 30 kwietnia 1999 r. koszty administracyjne MFW związane z personelem pochłonęły ponad 371 mln USD, z czego na pensje wydano ponad 229 mln USD. Wydatki określone jako inne koszty wyniosły niemal 190 mln USD, przy czym największą ich część stanowiły koszty związane z podróżami biznesowymi i użytkowaniem budynków – odpowiednio 47 mln USD i 45 mln USD. Koszty innych podróży oraz przetwarzania danych osiągnęły wówczas poziom 28 mln USD i 26 mln USD. Wydatki różne wyniosły 13,5 mln USD, natomiast koszty związane z komunikacją, drukowaniem i wydawaniem książek oraz zapasami i sprzętem ukształtowały się na poziomie ok. 10 mln USD. Zwroty z Rachunku Zasobów Ogólnych wyniosły 40,5 mln USD, a z tytułu administrowania Departamentu SDR 4,8 mln USD. Jako że zgodnie z decyzją Rady Administracyjnej MFW do budżetu administracyjnego w roku budżetowym 1999 nie włączono wynoszących 56 mln USD zwrotów związanych z administrowaniem ESAF, wydatki budżetu administracyjnego netto osiągnęły poziom niemal 516 mln USD⁶²⁰. Duża część środków MFW w roku budżetowym 1999 przypadła na nadzór, użycie środków MFW oraz pomoc techniczną w 121 państwach. Suma udziałów tych działań w wydatkach wyniosła aż 67,3%, a ich udziały poszczególne to odpowiednio 28,3%, 22% i 17%. Kolejna pod względem wielkości grupa wydatków – pomoc administracyjna, mająca na celu zmniejszanie kosztów przez inwestowanie w technologię oraz poprawę warunków pracy – stanowiła 16,7%. Wydatki związane z działaniami zewnętrznymi wyniosły 5% wydatków i miały na celu przede wszystkim zwiększenie transparentności polityki i działalności MFW. Koszty działalności Rady Administracyjnej i Rady Gubernatorów stanowiły odpowiednio 7,2% i 3,9% wydatków w roku finansowym 1999 r.⁶²¹

Na początku XXI w. MFW rozpoczął szereg reform mających na celu zwiększenie transparentności swoich wydatków. W tym celu wprowadził zasadę przewidywania przez poszczególne departamenty przyszłych kosztów i tworzenia na ich podstawie budżetu administracyjnego. Zaczęto również tworzyć administracyjne budżety średnioterminowe, w których planowane są wydatki na rok bieżący oraz kolejne lata. W roku budżetowym zakończonym

⁶²⁰ *IMF Annual Report 1999*, s. 122, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/1999/pdf/file5.pdf> [dostęp: 02.04.2013].

⁶²¹ *Ibidem*, s. 122–123.

30 kwietnia 2003 r. faktyczne wydatki MFW wyniosły 764 mln USD. Była to znacząco większa kwota niż w roku 1999. Od tego czasu wzrosły wydatki związane z personelem; 343 mln USD przeznaczone zostały na pensje, z czego wydano 337 mln USD. Inne koszty zaplanowano na ponad 255 mln USD, a wyróżnione w tej kategorii podróże na 91 mln USD. Faktycznie wyniosły one odpowiednio 253,5 mln USD i 80 mln USD. Wydatki administracyjne netto w 2003 r. osiągnęły poziom niespełna 720 mln USD, tzn. o 26,5 mln USD mniej niż zakładano⁶²². Największe udziały w wydatkach w 2003 r. miały nadzór i użycie środków MFW, odpowiednio 34% i 33%. Na zwiększanie efektywności zewnętrznej działalności operacyjnej, włączając w to pomoc techniczną i szkolenia zewnętrzne, przypadło 26% środków; 7% wydatków przeznaczonych zostało na badania⁶²³.

W 2007 r. w porównaniu z rokiem 2003 faktyczne wydatki administracyjne Funduszu wyraźnie wzrosły. Wyniosły one 966 mln USD. Rzeczywiste wydatki związane z personelem równe 707,5 mln USD były o ok. 7 mln USD wyższe niż zaplanowano. Było to spowodowane znacznym wzrostem innych wydatków w tej kategorii. Na pensje przeznaczono 407,5 mln USD, a wydano 404 mln USD. Na inne koszty zaplanowano wydatki w wysokości prawie 280 mln USD, natomiast faktycznie osiągnęły one ponad 258 mln USD. Zaplanowane na poziomie 102 mln USD wydatki na podróże w rzeczywistości wyniosły 93 mln USD. Dużo wyższy poziom miały natomiast wydatki na budynki oraz inne koszty, odpowiednio po niemal 178 mln USD i 160 mln USD. Wydatki budżetu administracyjnego netto w 2007 r. wyniosły 897 mln USD, wobec zaplanowanych 911 mln USD. Głównym celem wydatków z budżetu administracyjnego MFW w 2007 r. był nadzór na poziomie krajowym i regionalnym, (37,5%). Na tym samym poziomie – 24,3% ukształtowały się udziały programów krajowych i wsparcia finansowego oraz zwiększanie wydajności pomocy. Z kolei na nadzór globalny przeznaczono 14% wydatków budżetu administracyjnego w 2007 r.⁶²⁴

W roku budżetowym zakończonym 30 kwietnia 2012 r. wydatki administracyjne wyniosły 1,08 mld USD, przy planowanych 1,23 mld USD. Koszty personelu MFW były niższe niż zaplanowane 820 mln USD i osiągnęły poziom 799 mln USD. Stanowiło to jednak znaczący wzrost w porównaniu z rokiem

⁶²² *IMF Annual Report 2003*, s. 85–86, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2003/eng/pdf/file3.pdf> [dostęp: 02.04.2013].

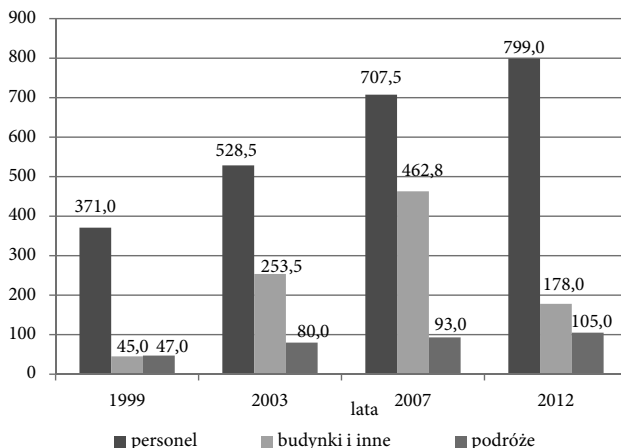
⁶²³ *IMF Annual Report 2002*, s. 83, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2002/eng/pdf/file3.pdf> [dostęp: 02.04.2013].

⁶²⁴ *IMF Annual Report 2007*, s. 62, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2007/eng/pdf/file6.pdf> [dostęp: 02.04.2013].

2007. Natomiast suma wydatków związanych z podróżami nie zmieniła się od 2007 r. znacznie i wyniosła 105 mln USD, podczas gdy oszacowano ją na 112 mln USD. Inne koszty, wraz z kosztami budynków, wyniosły 178 mln USD, a ich zaplanowana wartość była o 3 mln USD wyższa. Po odliczeniu kosztów działalności sfinansowanej przez Grupę Banku Światowego, sprzedaży publikacji oraz innych źródeł dochodu, które wyniosły 140 mln USD, budżet administracyjny netto w 2012 r. osiągnął poziom 947 mln USD. Natomiast przewidziano go na poziomie 985 mln USD. Różnica ta spowodowana była przede wszystkim niższymi niż przewidywane wydatkami związanymi z personelem, jako że nastąpiło opóźnienie w zajmowaniu zaplanowanych na rok budżetowy 2012 nowych stanowisk⁶²⁵.

Wydatki budżetu administracyjnego MFW brutto w latach finansowych 1999–2012 zwiększyły się niemal dwukrotnie (rys. 5.13). Zaobserwować można, że wzrost ten spowodowany był w największym stopniu zmianami w kosztach związanych z personelem, których udział w całości wydatków znacznie wzrósł od 1999 r. Ich wartość w analizowanym okresie podwoiła się. Koszty podróży oraz użytkowania budynków oraz inne wydatki zwiększały się w mniejszym stopniu.

Rysunek 5.13. Wydatki budżetu administracyjnego MFW brutto w latach finansowych 1999, 2003, 2007 i 2012 (mln USD w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *IMF Annual Report 1999*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/1999/pdf/file5.pdf>; *IMF Annual Report 2003*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2003/eng/pdf/file3.pdf>; *IMF Annual Report 2007*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2003/eng/pdf/file3.pdf>; *IMF Annual Report 2012*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2012/eng/pdf/ch5.pdf> [dostęp: 02.04.2013].

⁶²⁵ *IMF Annual Report 2012*, s. 55, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2012/eng/pdf/ch5.pdf> [dostęp: 02.04.2013].

Z powodu zmienności kategorii, a także braku dostępu do szczegółowych statystyk związanych z działalnością administracyjną MFW trudno jest wskazać wyraźne trendy w celach tych wydatków. Zauważyć jednak można duże i wciąż rosnące znaczenie nadzoru w całości wydatków administracyjnych MFW. Fundusz najwięcej środków finansowych przeznaczają zazwyczaj na kontrolę międzynarodowego systemu walutowego oraz nadzór wielostronny (*multilateral surveillance*), który obejmuje obserwację globalnych tendencji gospodarczych. Kluczowym instrumentem globalnego nadzoru są dwie półroczne publikacje MFW: „World Economic Outlook” (WEO) i „Globalny Raport o Stabilności Systemu Finansowego”. W ostatnich latach Fundusz zwiększył także środki finansowe oraz osobowe przeznaczane na pomoc techniczną.

Zarówno nadzór jak i pomoc techniczna są dopełniającymi elementami funkcji operacyjnej MFW, bez których pomoc finansowa Funduszu nie mogłaby być dostosowywana do aktualnych potrzeb kredytobiorców, a także nowych wyzwań i problemów pojawiających się w otoczeniu międzynarodowym.

PODSUMOWANIE

Podjęta w niniejszej rozprawie problematyka instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej jest wciąż niezwykle istotna i aktualna z punktu widzenia teorii oraz praktyki stosunków międzynarodowych. W dążeniu do poznania naukowego procesu instytucjonalizacji w opracowaniu skoncentrowano się na analizie i syntezie szerokiego spektrum działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych oraz weryfikacji czynników dla nich specyficznych, wśród których szczególną rolę odgrywa system ich finansowania

Naukowe poznanie procesu instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych wymagało uprzedniego wyjaśnienia znaczenia pojęć z nimi związanych, tzn. samego terminu „instytucjonalizacji”, „instytucji” i „organizacji”. W rozprawie wykazano, że w różnych dziedzinach nauk społecznych, takich jak: stosunki międzynarodowe, socjologia, ekonomia i nauka o zarządzaniu istnieje wiele definicji tych pojęć. W pracy wskazana została ich wielowymiarowość, a także różne interpretacje, w zależności od potrzeb obszaru badań. Ponadto podjęto próbę znalezienia ich cech wspólnych. Autorka doszła do wniosku, że zarówno pojęcie instytucji, jak i organizacji wiąże się z realizacją wspólnych celów, wypracowaniem reguł i nakładaniem ograniczeń, a proces instytucjonalizacji z powstawaniem, funkcjonowaniem oraz ewolucją wszystkich instytucji i organizacji międzynarodowych, do których należą m.in. międzyrządowe organizacje międzynarodowe. W toku badań autorka odniosła się także do sposobu postrzegania mechanizmów stosunków międzynarodowych i ich uczestników, a wśród nich międzyrządowych organizacji międzynarodowych przez realistów, liberałów i globalistów. Konfrontacja ich opinii pozwoliła wskazać, że dla liberałów rola organizacji międzynarodowych w stosunkach międzynarodowych jest wyraźnie istotna, natomiast według realistów i globalistów mają one jedynie charakter pomocniczy w kształtowaniu współczesnych stosunków międzynarodowych zarówno w wymiarze globalnym, jak i regionalnym.

Istnienie instytucji międzynarodowych, realizowanie przez nie zadań, ich rozwój i ewolucja są uzależnione – jak wykazano – od woli ich członków, oddziaływań wzajemnych między tymi podmiotami, stopnia ich rozwoju gospodarczego i politycznego, uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych ich działalności, a także sytuacji w otoczeniu międzynarodowym. Dlatego prawdziwy rozkwit międzyrządowych organizacji międzynarodowych rozpoczął się po II wojnie światowej. Stany Zjednoczone stały się wówczas inicjatorem

utworzenia wielu międzyrządowych organizacji międzynarodowych, kształtując nowy, powojenny system międzynarodowy. Wtedy też powstały Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy, którym przypisano szczególnie ważną rolę i znaczenie w kontekście instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej w nowych uwarunkowaniach globalnych i regionalnych.

Międzyrządowe organizacje międzynarodowe skupiające znaczną liczbę państw, są zatem jednym z podstawowych elementów współczesnych stosunków międzynarodowych. W świetle przeprowadzonych badań dowiedziono, że ich działalność stwarza potrzebę opracowywania metod współpracy państw narodowych, które dzielą się swoimi prawami suwerennymi z powstającymi organizacjami międzynarodowymi. Wymaga to wypracowywania kompromisów, zdefiniowania statusu i ról poszczególnych uczestników, określenia zasad działalności oraz dopuszczalnych środków jej realizacji w celu stabilizacji stosunków międzynarodowych i rozwiązywania problemów ich uczestników. Przy czym analiza rodzajów i zakresu kompetencji międzyrządowych organizacji międzynarodowych wyraźnie wskazała, że szczególnie istotny wpływ na powstanie, funkcjonowanie i znaczenie każdej z nich mają środki finansowe, jakimi dysponuje, a także struktura i wielkość wydatków niezbędnych do realizacji jej celów i zadań. Warunkują one możliwość istnienia i rozwoju danej międzyrządowej organizacji międzynarodowej, a także jej reakcji na potrzeby zmieniającego się otoczenia międzynarodowego. Dlatego też kwestia finansowania tych podmiotów w praktyce wpływa na realne możliwości ich działalności, zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej ich funkcjonowania.

Złożoność istoty międzyrządowych organizacji międzynarodowych sprawia, że badania nad ich powstaniem i działalnością wymagały wieloaspektowego, interdyscyplinarnego spojrzenia. Analizując ich parametry strukturalne i funkcjonalne, wykazano, że stanowią istotę działalności tych tak ważnych podmiotów stosunków międzynarodowych oraz wskazują na charakter realizowanych przez nie zadań i funkcji.

Jednocześnie podkreślono, że nie został jak do tej pory rozstrzygnięty spór toczący się między teoretykami nauk społecznych, czy międzyrządowe organizacje międzynarodowe należy uznać za niekwestionowanych aktorów działających we własnym imieniu, czy też są one instrumentami w rękach państw członkowskich. Wykazano, że ujęcie dychotomiczne aktor – instrument jest zbyt dużym uproszczeniem w przypadku tak złożonych podmiotów, jak międzyrządowe organizacje międzynarodowe, zwłaszcza uniwersalne. Niezależnie jednak od roli, jaką w gospodarce światowej przypisują im badacze,

w pracy dowiedziono, że ich zadania i cele ulegają ewolucji w związku ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową oraz uwarunkowaniami i czynnikami, które kształtują ich działalność. Zwłaszcza dotyczy to struktury i wielkości posiadanych przez nie zasobów finansowych, za pomocą których starają się one łagodzić pojawiające się w gospodarce światowej zagrożenia oraz godzić często sprzeczne interesy państw członkowskich. Stają się one uczestnikami i partnerami w rozwiązywaniu wielu złożonych problemów współczesności. Kwestia ubóstwa, brak środków na finansowanie rozwoju, kryzysy gospodarcze, nierównowaga płatnicza, zadłużenie międzynarodowe są coraz częstszym wyzwaniem dla tych podmiotów.

Przeprowadzone w rozprawie badania dowiodły, że finanse międzyrządowych organizacji międzynarodowych dotyczą różnych metod pozyskiwania środków, zarządzania nimi oraz ich wykorzystania w celu prowadzenia działalności wewnętrznej oraz zewnętrznej przez daną organizację. Zasadniczo stałym i niezbędnym do egzystencji źródłem finansowania międzyrządowych organizacji międzynarodowych jest budżet zwyczajny (administracyjny). Źródłem finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych mogą być również budżety nadzwyczajne (operacyjne, inwestycyjne, fundusze specjalistyczne), kapitał zakładowy w międzyrządowych międzynarodowych organizacjach finansowych oraz dochody pozabudżetowe. W praktyce każda międzyrządowa organizacja międzynarodowa posiada autonomiczne zasoby finansowe, specyficzne właściwie tylko dla niej. Nie można mówić zatem o jednolitym modelu finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych.

Regułą jest jednak, że różne rodzaje działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych finansowane są z odmiennych źródeł. Z praktyki działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych wykształciła się prawidłowość innego sposobu pokrywania kosztów działalności wewnętrznej, tzn. głównie administracyjnej (zwykle z budżetu zwyczajnego) i zewnętrznej (głównie z budżetu operacyjnego lub kapitału zakładowego), choć nie wyklucza to wielu wyjątków od pierwotnych założeń, co zostało przedstawione w niniejszej pracy. W świetle przeprowadzonych badań wykazano, że odmiennosc ta wynika z różnicy w wysokości wydatków wewnętrznych, które wprawdzie zwiększają się, ale jednak utrzymywane są na kontrolowanym i przewidywalnym poziomie, oraz z rozmiarów działalności zewnętrznej, która wykazuje tendencję do nieograniczonego wzrostu, ze względu na coraz większą skalę problemów gospodarki światowej, jakie podejmują się finansować międzyrządowe organizacje międzynarodowe. Jednocześnie

pokrywanie kosztów działalności zewnętrznej międzyrządowej organizacji międzynarodowej może dotyczyć usuwania negatywnych zjawisk, za które odpowiedzialność ponoszą tylko niektóre państwa – nie musi leżeć w interesie wszystkich członków ani służyć w równym stopniu ich interesom. Zarazem realizacja zewnętrznych funkcji operacyjnych – w przeciwieństwie do wewnętrznej sfery ich działalności – nie jest niezbędna do utrzymania egzystencji organizacji jako stałego mechanizmu współpracy państw członkowskich.

Przeprowadzone w rozprawie badania dowiodły, że międzyrządowe organizacje międzynarodowe o charakterze ogólnogospodarczym wytworzyły wiele mechanizmów pozyskiwania środków finansowych. Są nimi: obowiązkowe składki członkowskie, dobrowolne dotacje, jednorazowe wpłaty i inne dochody własne. W toku studiów podkreślono, że zaletą oparcia systemu finansowego na obowiązkowych wpłatach państw członkowskich – w przeciwieństwie do dobrowolnych – jest zapewnienie sobie przez organizację względnie stałego, to znaczy teoretycznie niezależnego od sytuacji na międzynarodowych rynkach, źródła dochodu. Taka konstrukcja dochodów z założenia ułatwia planowanie finansowe i powinna dobrze się sprawdzać w czasie dekoniunktury gospodarczej, kiedy trudniej jest pozyskiwać środki finansowe na tracących płynność rynkach. Jednocześnie ze względu na to, że w większości przypadków organizacje nie generują własnych przychodów, środki finansowe, które przekazują im państwa członkowskie, są zazwyczaj najważniejszym źródłem finansowania ich działalności. Zastosowanie takiego rozwiązania naraża jednak organizacje na problem zaległości i nieterminowych wpłat, co ma miejsce w przypadku ONZ. Powoduje również uzależnienie międzyrządowych organizacji międzynarodowych od państw członkowskich, które mogą dążyć do wynegocjowania jak najniższych wpłat, co z kolei może stanowić przeszkodę w zgromadzeniu wystarczających zasobów na realizację zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej działalności organizacji. Natomiast inne zbadane w rozprawie źródła dochodów organizacji uniwersalnych są jeszcze mniej przewidywalne i uzależnione od wielu czynników, takich jak wola państw członkowskich, stan ich finansów publicznych, priorytety gospodarcze i polityczne donatorów.

Z kolei w świetle przeprowadzonych badań nad źródłami finansowania działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych o charakterze finansowym wykazano, iż metody finansowania działalności tych organizacji istotnie odbiegają od sposobów finansowania działalności niefinansowych międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Organizacje te pozyskują większość środków finansowych z wpłat do kapitału zakładowego, z opłat od udzielanych pożyczek lub pożyczek zaciąganych na międzynarodowych rynkach

finansowych. Dochody z tych źródeł są na tyle wysokie, że pokrywają nie tylko wydatki związane z wypełnianiem przez te organizacje zewnętrznych funkcji operacyjnych, ale wystarczają także na pokrycie kosztów związanych z samym istnieniem organizacji. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania organizacje finansowe nie pobierają od swoich członków składek obowiązkowych na pokrywanie wydatków administracyjnych. Jednocześnie istotnym problemem jest powszechne w organizacjach finansowych wiązanie wysokości wpłat do kapitału zakładowego z liczbą głosów przysługujących państwom członkowskim podczas procedury podejmowania decyzji. Istnieje zatem ryzyko, że kilka najsilniejszych gospodarczo państw zablokuje proces podejmowania decyzji, co może prowadzić do paraliżu działalności organizacji. W rozprawie zwrócono także uwagę na fakt, że system wpłat do kapitału zakładowego jest mało elastyczny. Wysokość wpływów w danym roku finansowym jest bowiem z góry ustalona (rewizja wpłat do kapitału zakładowego odbywa się zwykle co kilka lat). Zatem może zaistnieć zagrożenie, że organizacja nie będzie w stanie zareagować na nieprzewidziane wydarzenia występujące w trakcie roku finansowego, ponieważ nie będzie miała skąd pozyskać dodatkowych środków finansowych.

W pracy wykazano, że z reguły raz ustanowiony system finansowania działalności międzyrządowej organizacji międzynarodowej sprawdza się przez wiele lat, niekiedy jednak potrzebna jest jego reforma wynikająca ze zmieniających się potrzeb – czy to samej organizacji, jej członków, czy też otoczenia międzynarodowego. Przeprowadzone w rozprawie badanie finansowania działalności ONZ i MFW miało na celu ułatwienie wyciągnięcia wniosków niezbędnych dla zrozumienia czynników decydujących o skuteczności działalności tych podmiotów oraz możliwościach podejmowania przez nie nowych wyzwań, zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej działalności.

Na podstawie przeprowadzonych studiów empirycznych dowiedziono, że finansowanie działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych związane jest ze skomplikowanym procesem planowania, uchwalania i realizowania budżetu zwyczajnego oraz funduszy specjalistycznych, zwłaszcza budżetów operacji pokojowych oraz licznych funduszy realizujących pomoc rozwojową i humanitarną, a także międzynarodowych trybunałów karnych. Wykazano, że system finansowania działalności ONZ opiera się na obowiązkowych i dobrowolnych wpływach oraz jest bardzo niejednorodny, co sprzyja powstawaniu zaległości we wpłatach oraz nieefektywnemu wykorzystaniu środków finansowych, przez co realizacja szerokiego spektrum podejmowanych przez ONZ zadań niejednokrotnie nie przynosi pożądaných efektów i jest oceniana

krytycznie przez opinię publiczną. Dodatkowo w ONZ istotnym problemem jest zaleganie z wpłatami przez największych płatników, takich jak np. Stany Zjednoczone, które wykorzystują to jako instrument gry politycznej. Jednym z możliwych sposobów przeciwdziałania wywieraniu presji finansowej przez głównych płatników na ONZ mogłoby być obniżenie obowiązkowej składki maksymalnej oraz harmonizacja składek. Wykazano również, że stan obecnych finansów ONZ może zagrażać funkcjonowaniu organizacji. Utrwalenie tej sytuacji może doprowadzić do dalszej stagnacji działalności ONZ. Dowiedziono, że mimo podejmowanych licznych prób reformy finansów ONZ istnieje nadal pilna potrzeba wypracowania nowego, sprawnego, jednolitego i przejrzystego systemu finansowego, uwzględniającego odpowiedni poziom i rodzaje wydatków, przejrzyste skale składek obowiązkowych, przewidywalny mechanizm wpłat dobrowolnych, a także znalezienia alternatywnych, niezależnych od rządów źródeł finansowania tej organizacji.

Jednocześnie przeprowadzone badanie pozwoliło na odrzucenie powszechnie głoszonej tezy, że wszystkie organizacje systemu Narodów Zjednoczonych są strukturami mało elastycznymi w swojej formie, opieszale reagującymi na zmiany w otaczającym je środowisku międzynarodowym. Wykazano, że Międzynarodowy Fundusz Walutowy, przeciwnie niż ONZ, w obliczu bardzo poważnego zagrożenia dla gospodarki światowej, jakim jest trwający od roku 2008 kryzys finansowy i gospodarczy, potrafił dokonać fundamentalnych zmian w swoim systemie finansowym w bardzo krótkim czasie, doskonale przy tym odnajdując się w trudnej rzeczywistości kryzysu. Zdołał nakłonić państwa członkowskie do aktywnej współpracy przy tworzeniu nowych instrumentów pomocowych, a także opracowaniu elastyczniejszych źródeł pozyskania kapitału, takich jak sprzedaż złota, zwiększenie wartości i liczby umów pożyczkowych o charakterze wielostronnym i dwustronnym, czy też znalezienie nowych możliwości pozyskiwania zysków z inwestycji. W fazie ratyfikacji jest również decyzja MFW o zwiększeniu wpłat do kapitału zakładowego. Wszystkie te działania Fundusz podejmował dla zapewnienia bezpieczeństwa finansowego państwom-członkom, jednocześnie umiejętnie monitorując napiętą i wciąż zmieniającą się sytuację kryzysową. Tym samym odzyskał swoją nadzarpniętą w latach bezpośrednio poprzedzających kryzys ważną pozycję międzynarodową, tak bardzo potrzebną, by mieć realny wpływ na wydarzenia na światowych rynkach finansowych. Działania podjęte przez MFW udowodniły zatem, że założenia, jakie były podwaliną jego utworzenia, są wciąż aktualne, a on może pełnić rolę lidera w międzynarodowej architekturze finansów. Można więc stwierdzić, że kryzys 2008 r., rujnując nieomal budżety narodowe

wielu państw, przewrotnie okazał się swojego rodzaju panaceum dla Międzynarodowego Funduszu Walutowego. MFW zamierza wyjść z kryzysu nie tylko wzmocniony finansowo, ale także z uzasadnionym przeświadczeniem o swym silnym wpływie na sytuację zarówno gospodarczą poszczególnych państw członkowskich, jak i międzynarodową, co więcej – gotowy na dalsze, wzmacniające jego miejsce w systemie międzynarodowym reformy. Pożądane byłoby, żeby Organizacja Narodów Zjednoczonych za przykładem MFW rozpoczęła realne wprowadzanie dawno przyjętych reform, które doprowadziłyby do skutecznych zmian w jej systemie finansowym, co z pewnością przełożyłoby się na wzrost efektywności działalności tej organizacji.

BIBLIOGRAFIA

- 5 Year Gold Price History in USD/Ounce*, http://goldprice.org/gold-price-history.html#36_year_gold_price
- 7 August 2009 – Joint Statement on Gold*, <http://www.ecb.int/press/pr/date/2009/html/pr090807.en.html>
- About CPC*, www.un.org/en/ga/cpc/legislative/shtml
- About Fifth Committee*, www.un.org/en/ga/fifth/about.shtml
- Abraszewski A., *Finanse Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 1(XLVIII)
- Abraszewski A., *Finansowanie operacji pokojowych ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1990, nr 4(436)
- Abraszewski A., *Koordinacja działalności organizacji międzynarodowych w systemie Narodów Zjednoczonych*, PISM, Warszawa 1973
- Abraszewski A., *Polityczne i ekonomiczne aspekty finansowania ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1985, nr 10(386)
- Abraszewski A., *Polska w ONZ*, Wyd. Interpress, Warszawa 1979
- Abraszewski A., Rydzkowski J., *Kryzys finansowy ONZ i próby jego rozwiązania*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 6(405)
- Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peace-Keeping Operations*, A/RES/44/192B; A/RES/44/192A
- Advisory Opinion*, Certain Expenses of the United Nation, I.C.J Report 1962
- Afganistan/Pakistan – UNGOMAP – Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peace-keeping/missions/past/ungomap/facts.html>
- Aizenman J., Inoue K., *Central Banks and Gold Puzzles*, „NBER Working Papers” 2012, No. 17894
- Alvarez J.E., *International Organizations as Law-Makers*, Oxford University Press, Oxford 2006
- Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005
- Archer C., *International Organizations*, Routledge, London–New York 1993
- Argyris Ch., *Understanding Human Behavior in Organizations: One Viewpoint*, w: *Modern Organization Theory*, ed M. Haire, J. Witey & Sons, New York 1959

- Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>
- Aryeetey E., *A Development-focused Allocation of the Special Drawing Rights*, „WIDER Discussion Paper” 2004, No. 3
- Barcz J., *Organizacja ponadnarodowa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 7–8(450)
- Barnard Ch.I., *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1956
- Barnett M., Finnemore M., *Rules of the World, International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, London 2004
- Basic Facts about United Nations*, UN Department of Public Information, New York 2011
- Bauer M.W., *Management Reforms in International Organizations*, w: *Management Reforms in International Organizations*, eds M.W. Bauer, Ch. Knill, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007
- Bennis P., *Calling the Shots, How Washington Dominates Today's UN*, Olive Branch Press, New York 1996
- Benoit-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2006
- Berger P.L., Luckmann T., *Społeczne tworzenie rzeczywistości. Traktat z socjologii wiedzy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2010
- Białasiewicz M. et al., *Teoretyczne podstawy funkcjonowania organizacji*, w: *Podstawy nauki o organizacji. Przedsiębiorstwo jako organizacja gospodarcza*, red. S. Marek, M. Białasiewicz, PWE, Warszawa 2011
- Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003
- Bieleń S., *Proces instytucjonalizacji stosunków politycznych*, w: *Zmienność i instytucjonalizacja w stosunkach międzynarodowych*, red. J. Kukułka, PWN, Warszawa 1988
- Bielski M., *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996
- Bieńkowski W., *Problemy teorii rozwoju społecznego*, PWN, Warszawa 1966
- Biernaś B., *Międzynarodowe organizacje finansowe jako współtwórcy standardów polityki finansowej świata*, w: *Finanse międzynarodowe*, red. B. Biernaś, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006
- Bierstedt R., *The Social Order. An Introduction to Sociology*, McGraw-Hill Book Co., New York 1963

- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002
- Bird G., *The IMF and the Future Issues and Options Facing the Fund*, Routledge, New York 2003
- Bird G., *The Political Economy of the SDR: The Rise and Fall of an International Reserve Asset*, „Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations” 1998, Vol. 4, No. 3
- Board Backs Plan to Adopt New Income Model for IMF*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/NEW040708A.htm>
- Bøas M., McNeill D., *Global Institutions and Development. Framing the World?*, Routledge, London 2004
- Bolesta-Kukułka K., *Socjologia ogólna*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2003
- Bolton-Shaw N., *It's the IMF Planning to Replace Dollars with SDRs?*, <http://www.globalspeculations.com/2013/03/is-the-imf-planning-to-replace-dollars-with-sdrs-2>
- Bordo M.D., Eichengreen B., *The Rise and Fall of a Barbarous Relic: the Role of Gold in the International Monetary System*, „NBER Working Paper” 1998
- Boughton J.M., *Silent Revolution: the International Monetary Fund, 1979–1989*, IMF, Washington 2001
- Bowett D.W., *The Law of International Institutions*, Stevens & Sons Ltd, London 1963
- Bradlow D.D., *The Reform of the Governance of the IFIs. A Critical Assessment*, w: *International Financial Organization and Global Legal Governance*, Vol. 3, eds H. Cisse, D.D. Bradlow, B. Kingsbury, The World Bank, Washington 2012
- Brown Ch, „Really Existing Liberalizm” and International Order, „Millenium” 1992, No. 3
- Budget for the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991 for the Biennium 2002–2003*, A/56/665
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2006
- Burchill S. et al., *Teorie stosunków międzynarodowych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2006
- Butler K.C., *Multinational Finance*, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex 2006
- Central America – ONUCA. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucafacts.html>
- Charter of UN*, <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>

- Chesterman S., Franck T.M., Malone D.M., *Law and Practice of the United Nations*, Oxford University Press, Oxford–New York 2008
- Chmielewski P., *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1995
- Chrabonszczewska E., *Międzynarodowe organizacje finansowe*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005
- Chrabonszczewska E., *Międzynarodowy Fundusz Walutowy a stabilność międzynarodowych rynków finansowych*, „Zeszyty Naukowe KGŚ” 2011, nr 29
- Chrabonszczewska E., *Międzynarodowy Fundusz Walutowy*, w: *Kompendium wiedzy o organizacjach międzynarodowych*, red. E. Łązniewska, P. Deszczyński, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011
- Clark A.M., *Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society*, „Journal of International Affairs” 1995, Vol. 48, No. 2
- Clark P.B., Polak J.J., *International Liquidity and the Role of the SDR in the International Monetary System*, „Working Paper” 2003, No. WP/02/217
- Claude Jr I.L., *Power and International Relations*, Random House, New York 1962
- Claude Jr I.L., *Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization*, 3rd eds, Random House, New York 1964
- Coats W., *Developing a Market for the Official SDR*, w: *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, ed R.C. Efforos, IMF, Washington 1992
- Committee on Contributions*, www.un.org/en/ga/contributions/index.shtml
- Commons J.R., *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, Macmillan, New York 1934
- Contributions Received for 2013 for the United Nations Regular Budget*, <http://www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml>
- Coplin D.W., *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview*, Rand McNally Pub. Co., Chicago 1974
- Cosgrove C.A., Twitchett K.J., *The New International Actors: the United Nations and European Economic Community*, Macmillan, London 1970
- Countries in Arrears in the Payment of Their Financial Contributions Under the Terms of Article 19 of the UN Charter*, <http://www.un.org/en/ga/about/art19.shtml>
- Countries with the Largest Gold Reserves*, <http://www.indexmundi.com/blog/index.php/2013/01/16/countries-with-the-largest-gold-reserves/>
- Country Informations Page*, <http://www.imf.org/external/country/index.htm>

- Cox R.W., Jacobson H.K., *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, Yale University Press, New Haven–London 1973
- Cox R.W., Jacobson H.K., *The Framework for Inquiry*, w: *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, ed P.F. Diehl, Lynne Rienner Pub., London 1997
- Crieking van T., *Aid Allocations to the ACP under the European Development Fund: Rhetoric versus Practice*, BISA Annual Conference, University of Cambridge, 17–19.12.2007, <http://www.bisa.ac.uk/2007/ppsvancrieking.pdf>
- Cupitt R., Whitlock R., Whitlock L.W., *The (im)mortality of International Governmental Organizations*, w: *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, ed P.F. Diehl, Lynne Rienner Pub., London 1997
- Currency Amounts in New Special Drawing Rights (SDRs) Basket*, <http://www.imf.org/external/np/tre/sdr/sdrbasket.htm>
- Cyfert Sz., Krzakiewicz K., *Organizacja i zarządzanie – przegląd podstawowych pojęć*, w: *Teoretyczne podstawy organizacji i zarządzania*, red. K. Krzakiewicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2008
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych*, w: *Nauka o państwie*, red. P. Kaczorowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008
- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008
- Czernichowski K., *Międzynarodowy Fundusz Walutowy wobec współczesnych problemów ekonomicznych*, w: *Rola organizacji międzynarodowych w przewyżczeniu problemów globalnych*, red. J. Rymarczyk, W. Niemiec, Oficyna Wydawnicza Arbo-retum, Wrocław 2010
- Cziomer E., Zyblikiewicz L.W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006
- Czubik P., Kuźniak B., *Organizacje międzynarodowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004
- Dai X., *International Institutions and National Policies*, Cambridge University Press, Cambridge 2007
- Daudelin J., Seymour L.J.M., *Peace Operations Finance and a Political Economy of a Way Out*, „International Peacekeeping” 2002, Vol. 9, No. 2

- Deacon B., Hulse M., Stubbs P., *Global Social Policy. International Organizations and Future of Welfare*, SAGE Pub., London 1997
- Dembinski L., *The Modern Law of Diplomacy. External Missions of States and International Organizations*, Martinus Nijhoff Pub., Dordrecht 1988
- Dembiński L., ONZ – wyzwania i możliwości, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 1(XLVIII).
- Department of Management, <http://www.un.org/en/hq/dm/budget.shtml>
- Deutsch K.W., *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, New Jersey 1978
- Dicke K., *Effizienz und Effektivität internationalen Organisationen*, Duncker & Humboldt, Berlin 1994
- Dicks-Mireaux L., Mecagni M., Schadler S., *Evaluating the Effect of IMF Lending to Low-income Countries*, „Journal of Development Economics” 2000, Vol. 61
- Diehl P.F., Pharaoh Khan E., *Financing UN Peacekeeping: a Review and Assessment of Proposals*, „Policy Studies Review”, 1st March 2000
- Dodge D., Murray J., *The Evolving International Monetary Order and the Need for Evolving IMF*, „Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations” 2006, Vol. 12, No. 4
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Wyd. 69, Warszawa 1999.
- Dominguez K.M., *The Role of International Organizations in the Bretton Woods System*, „Working Paper” 1992, No. 3951
- DOMREP, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/domrep/htm>
- Dormael A., *The Bretton Woods Conference: Birth of a Monetary System*, <http://www.imf.org/origins/confer1.html>
- Dumała A., *Uczestnicy transnarodowi – podmioty niezależne czy kontrolowane przez państwa*, w: *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Halizak, I. Popiuk-Rysińska, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1995
- Duverger M., *Party Politics and Pressure Groups: a Comparative Introduction*, Nelson Pub., London 1972
- Dyduch J., Mikiewicz P., Rzeszółko S., *Krytyczne wprowadzenie do teorii stosunków międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2006
- East Timor*, S/RES/1272(1999)
- Edwards K., Hsieh W., *Recent Changes in IMF Lending*, „Bulletin of Reserve Bank of Australia” December Quarter 2011

- Eichengreen B., *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar*, Oxford University Press, Oxford 2011
- Eichengreen B., *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2008
- Eisenstadt S.N., *Institutionalization and Change*, „American Sociological Review” April 1964, No. 2
- Encyklopedia politologii. Stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś-Nowak, A. Florczak, Oficyna a Wolter Kluwer business, Warszawa 2010
- Establishment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) and Adoption of the Statute of the Tribunal*, S/RES/955(1994)
- Etzioni A., *Modern Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1964
- EU Finance Ministers Statement on IMF Resources*, 19.12.2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/127062.pdf
- European Union Public Finance*, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002
- Falk R., *The United System: Prospects for Institutional Renewal*, „Working Papers UNU/WIDER” 2000, No. 189
- Fasulo S., *An Insider's Guide to the UN*, Yale University Press, New Haven–London 2004
- Feld W.J., Jordan R.S., Hurwitz L., *International Organizations: a Comparative Approach*, Praeger Pub. Inc., New York 1983
- Financial Organization and Operations of the IMF*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/pdf/chap1.pdf>
- Financial Statement 1996*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/96/pdf/part27.pdf>
- Financial Statement 2000*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2000/eng/pdf/file6.pdf>
- Financial Statement 2007*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2007/eng/pdf/file8.pdf>
- Financial Statement 2012*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2012/eng/pdf/a6.pdf>
- Financing of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed In the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States Between 1 January and 31 December 1994*, A/RES/52/218; A/58/554

- Financing of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991*, A/RES/52/217; A/48/915
- Financing of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991, Financing of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States Between 1 January and 31 December 1994*, A/51/7/Add. 5; A/60/591; A/62/578
- Financing of the United Nations Emergency Force*, A/RES/3101/XXVIII
- Financing Peacekeeping*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>
- Financing Regulations and Rules of United Nations*, ST/SGB/2003/7, ST/SGB/2003/7/Amend 1
- Financing the Former Yugoslavia Tribunal*, A/RES/52/217
- Financing the Rwanda Tribunal*, A/RES/52/218
- Financing the Fund's Operations – Review of Issues*, <http://www.imf.org/external/np/tre/ffo/2001/fin3.pdf>
- First Performance Report on the Budget of the International Criminal Tribunal for Rwanda for the Biennium 2012–2013*, A/67/594
- Forming a New Operations*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/newoperation.shtml>.
- Fourteenth General Review of Quotas – The Size of the Fund: Initial Considerations and the Chairman's Concluding Remarks*, March 12, 2010, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/031210.pdf>
- Frank R., *Normativität als Heuristik internationaler Beziehungen*, Wissenschaftlichen Verlag, Berlin 2010
- Gąsiorowski P., Frankiewicz D., Grotte M., Życieńska A., *Międzynarodowy Fundusz Walutowy w reakcji na światowy kryzys finansowy i gospodarczy*, http://www.nbp.pl/badania/seminaria_files/20xi2012.pdf
- Gąsiorowski P., Grotte M., Frankiewicz D., Życieńska A., Walasik A., *Dostosowania instrumentarium, zasad działania i zasobów Międzynarodowego Funduszu Walutowego w reakcji na światowy kryzys finansowy i gospodarczy*, „Materiały i Studia NBP” 2013, z. 285

- General Assembly Adopts 2006–2007 Budget of \$ 3,78 Billion, as Main Part of Sixtieth Session Concludes*, 23.12.2005, Department of Public Information, GA/10442
- General Information*, <http://www.unictr.org/AboutICTR/GeneralInformation/tabid/101/Default.aspx>.
- Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Pracownia Duszycki, Toruń 1999
- Głuchowski J., *Międzynarodowe prawo finansowe*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008
- Głuchowski J., *Międzynarodowe stosunki finansowe*, PWE, Warszawa 1997
- Gold in the IMF*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gold.htm>
- Gold*, <http://www.imf.org/external/about/gold.htm>
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2001
- Grieco J., *Understanding the Problem of International Cooperation. The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory*, w: *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, ed D.A. Baldwin, Columbia University Press, New York 1993
- Grief A., *A Fundamental Problem of Exchange: a Research Agenda in Historical Institutional Analysis*, „European Review of Economic History” 2000, Vol. 4, Issue 3
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004
- Grotte M., Życieńska A., *Międzynarodowy Fundusz Walutowy i stojące przed nim wyzwania*, „Materiały i Studia NBP” 2011, z. 254
- Gryczka M., *Wybrane międzynarodowe organizacje i instytucje finansowe*, w: *Międzynarodowe stosunki finansowe. Wybrane problemy*, red. J. Dudziński, H. Nakonieczna-Kisiel, Wyd. Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu, Szczecin 2006
- Grzeszczyk T., *Organizacje międzynarodowe. Poradnik metodyczny*, Prywatna Wyższa Szkoła Handlowa, Warszawa 1997
- Guitton H., Bramoullé G., *La monnaie*, Dalloz, Paris 1983
- Gupta K.R., *Investing in the UN’s for a Stronger Organization Worldwide, Report of the Secretary General*, w: *Reform of the United Nations*, ed K.R. Gupta, United Nations Pub., New York 2006
- Haas E.B., *International Integration. The European and Universal Process*, „International Organization” 1961, Vol. 15, Issue 3

- Haas E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford University Press, Stanford 1958
- Haas E.B., *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, University of California, Berkeley 1990
- Haiti. *Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsmih-facts.html>
- Halizak E., *Liberalna wizja porządku międzynarodowego*, w: *Porządek międzynarodowy u progu XXI w.*, red. R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005
- Henderson C.W., *Understanding International Law*, A John Wiley & Sons Ltd Pub., West Sussex 2010
- Horsefield J.K., *The International Monetary Fund 1945–1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation*, IMF, Washington 1969
- Hovet Jr T., Hovet E., *A Chronology and Fact Book of the United Nations 1941–1985, Annual Review of United Nations Affairs, Special Chronology Supplement*, Oceania Pub. Inc., New York 1984
- Hüfner K., *United Nations Regular Budget: Comparison of Budget Levels from Initial Appropriations to de Facto Expenditure 1974–1975 – 2006–2007*, <http://www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/the-un-regular-budget/27465.html>
- Hurd I., *International Organizations. Politics. Law. Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2011
- Hyoung-kyu Ch., *Theories of International Currencies and the Future of the World Monetary Order*, „International Studies Review” 2012, No. 14
- Hypki D., *Prawo organizacji międzynarodowych*, w: *Kompendium wiedzy o organizacjach międzynarodowych*, red. E. Łązniewska, P. Deszczyński, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011
- Hypki D., *Struktura i organy organizacji międzynarodowych*, w: *Kompendium wiedzy o organizacjach międzynarodowych*, red. E. Łązniewska, P. Deszczyński, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011
- IMF Announces Sale of 10 Metric Tons of Gold to the Bangladesh Bank, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10333.htm>
- IMF Announces Sale of 10 Metric Tons of Gold to the Central Bank of Sri Lanka, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09431.htm>
- IMF Announces Sale of 2 Metric Tons of Gold to the Bank of Mauritius, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09413.htm>

- IMF Announces Sale of 200 Metric Tons of Gold to the Reserve Bank of India*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09381.htm>
- IMF Annual Report 1999*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/1999/pdf/file5.pdf>
- IMF Annual Report 2002*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2002/eng/pdf/file3.pdf>
- IMF Annual Report 2003*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2003/eng/pdf/file3.pdf>
- IMF Annual Report 2007*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2007/eng/pdf/file6.pdf>
- IMF Annual Report 2008*, http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2008/eng/pdf/ar08_eng.pdf
- IMF Annual Report 2009*, http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2009/eng/pdf/ar09_eng.pdf
- IMF Annual Report 2012*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2012/eng/pdf/ch5.pdf>
- IMF Approves Supplemental Reserve Facility*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1997/PR9759.HTM>
- IMF Concessional Financing through the ESAF*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/esaf.htm>
- IMF Executive Board Approves Major Expansion of Fund's Borrowing Arrangements to Boost Resources for Crisis Resolution*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10145.htm>
- IMF Extended Credit Facility*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/ecf.htm>
- IMF Financial Statements*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/quarter/2009fy/043009.pdf>
- IMF Gold Sales*, <http://www.imf.org/external/NP/EXR/faq/goldfaqs.htm>
- IMF Governance Reform*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/070710.pdf>
- IMF Lending*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>
- IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>
- IMF Overhauls Nonconcessional Lending Facilities and Conditionality*, <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0940.htm>
- IMF Quota Distribution – Selected Issues*, <http://www.imf.org/external/np/fin/2003/quota/eng/071703.pdf>
- IMF Quotas*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>
- IMF Rapid Financing Instrument*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/rfi.htm>
- IMF Signs \$100 Billion Borrowing Agreement with Japan*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/NEW021309A.htm>
- IMF Stand-By Arrangement*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sba.htm>

- IMF Standby Credit Facility*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/scf.htm>
- IMF Standing Borrowing Arrangements, International Monetary Fund Factsheet*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/gabnab.pdf>
- IMF's Response to the Global Economic Crisis*, <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/changing.html>
- Implementation of General Assembly Resolution 41/213, A/RES//42/211*
- Inspection and Evaluation Division*, <http://www.un.org/Depts/oios/pages/ied.html>
- Internal Audit Division*, <http://www.un.org/Depts/oios/pages/iad/html>
- „International Financial Statistics” February 1971, Vol. XXIV, No. 2
- „International Financial Statistics” January 1950, Vol. III, No. 1
- „International Financial Statistics” January 1960, Vol. XIII, No. 1
- „International Financial Statistics” July 1966, Vol. XIX, No. 7
- International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)*, S/RES/827(1993)
- International Monetary Fund (IMF) and Special Drawing Rights (SDRs)*, http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/forex/reserves/imf_solrs.aspx
- International Monetary Fund Handbook*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/imf/hb/eng/handbook.pdf>
- International Monetary Fund Organization Chart*, <http://www.imf.org/external/np/obp/orgcht.htm>
- Iriye A., *Global Community. The Role of International Organizations in the Making the Contemporary World*, University of California Press, Berkeley 2002
- Jackson R. i Sørensen G., *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006
- Jacobson H.K., Reisinger W.M., Mathers T., *National Entanglements in International Governance Organizations*, w: *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, ed P.F. Diehl, Lynne Rienner Pub., London 1997
- Jaźwiński K., *Proces instytucjonalizacji międzynarodowych stosunków gospodarczych*, w: *Zmienność i instytucjonalizacja w stosunkach międzynarodowych*, red. J. Kukułka, PWN, Warszawa 1988
- Jędrzejowska K., *Reforma Międzynarodowego Funduszu Walutowego jako ilustracja zmiany w globalnej architekturze finansów*, w: *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2011

- Joachim J., Reinalda B., Verbeek B., *International Organizations and Implementation. Pieces of Puzzle*, w: *International Organizations and Implementation*, eds J. Joachim, B. Reinalda, B. Verbeek, Routledge, New York 2008
- Józwiak A., Marcinkowski Cz., *Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002
- Junne G.C.A., *International Organizations in a Period of Globalization*, w: *The Legitimacy of International Organizations*, eds J.M. Coicaud, V. Heiskanen, United Nations University Press, New York 2001
- Kaliński J., *Historia gospodarcza XIX i XX wieku*, PWE, Warszawa 2008
- Kamiński A.Z., *Instytucje i organizacje*, w: *Socjologia. Problemy podstawowe*, red. Z. Krawczyk, W. Morawski, PWN, Warszawa 1991
- Karns M.P., Mingst K.A., *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Pub., London 2010
- Kennen P.B., *Reform of the International Monetary Fund*, „Council on Foreign Relations Special Report” May 2007, No. 29
- Keohane R.O., Nye Jr J.S., Hoffmann S., *Conclusion: Structure Strategy and Institutional Roles*, w: *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe 1989–1991*, eds R.O. Keohane, J.S. Nye Jr, S. Hoffman, Harvard University Press, Cambridge 1993
- Klepacki Z.M., *Encyklopedia teorii i praktyki organizacji międzynarodowych*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 1990
- Klepacki Z.M., *Finansowanie organizacji międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1967, nr 9(186)
- Klepacki Z.M., *Organy organizacji międzynarodowej. Studium porównawcze*, PISM, Warszawa 1973
- Kocot K., *Organizacje międzynarodowe: systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1971
- Kolany K., *Anatomia krachu na złocie*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Anatomia-krachu-na-zlocie-2826723.html>
- Konstantinov I., *Financing International Economic Organizations*, „Ekonomiczeskaja gazieta” 1975, nr 40
- Kosovo*, S/RES/1244(1999)
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1955
- Krakowski J., *Wymienialność walut. Zasady i praktyka Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1987

- Kranz J., *Głosowanie ważne w organizacjach międzynarodowych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1982
- Kranz J., *Suwerenność w dobie przemian*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006
- Kubicka J., *International Organization – The United Nations Organization – Its Activity and Reform*, Academy of Business, Dąbrowa Górnicza 2007
- Kubicka J., *International Organizations. Regional and Subregional Organizations in Europe*, K. Adamecki University of Economics Pub., Katowice 2009
- Kukułka J., *Instytucjonalizacja w stosunkach międzynarodowych*, w: *Zmienność i instytucjonalizacja w stosunkach międzynarodowych*, red. J. Kukułka, PWN, Warszawa 1988
- Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 1978
- Kukułka J., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2000
- Kukułka J., *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2003
- Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1969
- Kuźniak B., Marcinko M., *Organizacje międzynarodowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008
- Laïdi A., *Międzynarodowa analiza kursów walutowych. Forex, złoto, ropa i globalne rynki finansowe*, Wyd. Linia, Warszawa 2012
- Latest World Official Gold Reserves*, http://www.gold.org/government_affairs/gold_reserves/
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2006
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe. Założenia. Cele. Działalność*, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2001
- Laurenti J., *Financing*, w: *The Oxford Handbook on the United Nations*, eds V.G. Weiss, S. Daws, Oxford University Press, Oxford 2008
- Lebanon – UNOGIL Background*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/past/unogil-backgr.html>
- Lebanon – UNOGIL. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unogilfacts.html>
- Lehman V., McClellan A., *Financing the United Nations*, http://www.fes.de/aktuell/documents/Fact_Sheet_UN_Financing.pdf

- Lelart M., *le Founds Monetaire International*, PUF, Paris 1991
- Lending by the IMF*, www.imf.org/external/about/lending.htm
- Leśniak-Moczuk K., *Współczesne problemy dostosowań instytucjonalnych w skali globalnej, krajowej i lokalnej*, w: *Nierówność społeczna a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*, red. M.G. Woźniak, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009
- Liberia – UNOMIL. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomilF.html>
- Liberska B., *Kryzysy finansowe w Meksyku i krajach Azji Południowo-Wschodniej*, „*Ekonomista*” 1999, nr 1–2
- Lindner R., Bardeleben M., *Reforma Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1997
- Loranger J., *Did Gold Remain Relevant in the Post-1971 International Monetary System?*, „*Research in Political Economy*” 2012, No. 28
- Luard E., *The United Nations. How it Works and What it Does*, The Macmillan Press Ltd, London 1994
- Lutkowski K., *Finanse międzynarodowe. Zarys problematyki*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007
- Łoś-Nowak T., *Organizacje międzynarodowe – ewolucja w kierunku samodzielności w polityce i stosunkach międzynarodowych*, w: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004
- Łoś-Nowak T., *Organizacje międzynarodowe: niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych*, w: *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota. Mechanizmy działania. Zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999
- Łoś-Nowak T., *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006
- Łoś-Nowak T., *Wstęp do teorii stosunków międzynarodowych*, Wyd. „Terra”, Poznań 1999
- MacIver R.M., Page C.H., *Society. An Introductory Analysis*, Macmillan & Co. Ltd, London 1961
- Madura J., Fox R., *International Financial Management*, South-Western Cengage Learning EMEA, Singapore 2011
- Malikowski M., *Instytucja i instytucjonalizacja jako kategorie teoretyczne socjologii*, „*Studia Socjologiczne*” 1989, nr 1(112)

- Malinowski B., *The Scientific Theory of Culture: and Other Essays*, Oxford University Press, New York 1960
- Martens J., *Reforma ONZ i cele milenijne na rok 2005: szanse dla nowych inicjatyw dotyczących finansowania*, Fundacja im. H. Boella, Warszawa 2006
- MDG Gap Task Force Report 2012: *The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality* http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap2012/mdg8report2012_engw.pdf
- Membership, <http://www.imf.org/external/about/members.htm>
- Mendez R.P., *Financing the United Nations and the International Public Sector, Problems and Reform*, „Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations” 1997, No. 3
- Mendez R.P., *Paying for Peace and Development*, „Foreign Policy” 1995, No. 100
- Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010
- Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004
- Menkes M., *Przegląd instrumentów antykryzysowych Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 119(727)
- Merton R.K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002
- Michałowska-Gorywoda K., Morawiecki W., Mulewicz J., *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1, *System organizacji międzynarodowej*, PWN, Warszawa 1987
- Michałowski T., *Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Działalność i propozycje reformy*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008
- Michałowski T., *Specjalne Prawa Ciągnięcia w międzynarodowym systemie walutowym*, w: *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne na przełomie XX/XXI wieku*, red. K. Żołądkiewicz, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2008
- Middle East – UNEF I. *Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/part/unef1facts.html>
- Mirakhor A., Zidi I., *Rethinking the Governance of the International Monetary Fund*, w: *Finance, Development and the IMF*, eds J.M. Boughton, D. Lombardi, Oxford University Press, Oxford 2009
- Mises von L., *Biurokracja*, Fijor Pub. Co., Warszawa 2005
- Mission Profile, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/cropol.htm>
- Molle W., *Global Economic Institutions*, Routledge, London 2003

- Morawiecki W., *Funkcje organizacji międzynarodowych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971
- Morawiecki W., *Instytucjonalne współczynniki procesu podejmowania decyzji w organizacji międzynarodowej*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 2
- Morawiecki W., Michałowska-Gorywoda K., *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, Wyd. Uczelniane SGPiS, Warszawa 1985
- Morawiecki W., Michałowska-Gorywoda K., Woźnowski J., *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, Wyd. Uczelniane SGPiS, Warszawa 1974
- Morawiecki W., *Narody Zjednoczone. Zamierzenia i rzeczywistość*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1970
- Morawiecki W., *Organizacje międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1965
- Morawiecki W., *Państwo wobec organizacji międzynarodowej. Analiza systemów*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Juris, Warszawa–Poznań 2012
- Morawiecki W., *System organizacji międzynarodowych*, w: *Polska nauka o organizacjach międzynarodowych*, red. K. Michałowska-Gorywoda, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1993
- Morawiecki W., *Zagadnienia optymalizacji decyzji organizacji międzynarodowej*, w: *Stosunki międzynarodowe. Problemy badań i teorii*, red. A. Bondar, W.J. Szczyński, PWN, Warszawa 1983
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna. Problemy. Teoria. Empiria*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001
- Morgan G., *Obrazy organizacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997
- Muldoon Jr J.P., *The Architecture of Global Governance. An Introduction to the Study International Organizations*, Westview Press, Oxford 2004
- Muravchik J., *The Future of the United Nations, Understanding the Past to Chart a Way Forward*, The AEI Press, Washington 2005
- Naruszewicz S., *Międzynarodowe instytucje finansowe wobec wyzwań współczesności*, Wyd. Libra, Białystok 2003
- Nędziński K., *Rola złota w polityce pieniężnej. Teoria monetarna w modelu ekonomii*, „Materiały i Studia NBP” 2003, z. 168
- Nelson R.M., Weiss M.A., *IMF Reforms: Issues for Congress*, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42844.pdf>
- Niebuhr R., *The Illusion of World Government*, „Foreign Affairs” 1948, No. 27
- North D.C., *Economic Performance Through Time*, „The American Economic Review” June 1994, Vol. 84, No. 3

- North D.C., *Institutions. Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1994
- Nye Jr J.S., *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009
- Obsfeld M., *The SDR as International Reserve Asset: What Future?*, University of California, Berkley 2011
- Ogata S., Volcer P. et al., *Financing an Effective United Nations. A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*, Ford Foundation, New York 1993
- ONZ – wizerunek i rzeczywistość, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa 1995
- Organization of the Office of Programme Planning, Budget and Accounts*, ST/SGB/2003/16
- Ostaszewski P., *Międzynarodowe stosunki polityczne. Zarys wykładu*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008
- Parsons T., *Essays in Sociological Theory*, The Free Press, Glencoe 196.
- Partycki S., *Zarys teorii socjologii gospodarki*, Tow. Naukowe KUL, Lublin 2004
- Past IMF Disbursements and Repayments for All Members from May 01, 1984 to April 30, 2013*, <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrep1.aspx>
- Pawłowska A., *Władze. Elity. Biurokracja. Studium z socjologii polityki*, Wyd. UMCS, Lublin 1998
- Pease K.K.S., *International Organizations. Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*, Longman, New York 201
- Peaslee A.J., *International Governmental Organizations – Constitutional Documents*, Part II, Martinus Nijhoff, The Hague 1975
- Pieńkos J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kantor Wyd. Zakamycze, Kraków 2004
- Pietraś M., *Organizacje międzynarodowe*, w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Wyd. UMCS, Lublin 2006
- Piwowski W., *Słownik katolickiej nauki społecznej*, Instytut Wyd. Pax, Wyd. Misjonarzy Klaretynów „Palabra”, Warszawa 1993
- Polska pomoc humanitarna 2011–2012*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2013
- Pomoc kredytowa MFW w świetle przemian zachodzących w gospodarce światowej*, www.ae.krakow.pl/~ekte/konf/mich.doc
- Popiuk-Rysińska I., *Instytucje międzynarodowe*, w: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000

- Popiuk-Rysińska I., *Organizacje międzynarodowe. Zarys problematyki*, w: *Polska w organizacjach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1998
- Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2008*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2008
- Proposed Strategic Framework for the Period 2014–2015*, A/RES/67/6 + (Part I)
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978
- Questions Relating to the Programme Budget for the Biennium 1990–1991*, A/RES/45/248. *Regulations and Rules Governing the Programme Planning, Programme Aspects of the Budget, the Monitoring of Implementation and the Methods Evaluation*, ST/SGB/2000/8
- Rączkowski S., *Finanse Narodów Zjednoczonych w: Narody Zjednoczone między oczekiwaniem a spełnieniem*, red. T. Łoś-Nowak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995
- Rączkowski S., *Problemy finansowania wydatków budżetowych ONZ*, w: *ONZ a problemy współczesnego świata*, red. A. Wojcieszak, PWN, Warszawa 1972
- Rapid Credit Facility*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/rcf.htm>
- Rapkin D.P., Elston J.U., Strand J.R., *Institutional Adjustment to Changed Power Distributions: Japan and the United States in the IMF*, „Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations” 1997, Vol. 3, No. 2
- Rates Query*, <http://www.imf.org/external/np/fin/data/query.aspx>
- Recent Reforms of the Finances of the International Monetary Fund: An Overview*, <http://ebooks.narotama.ac.id/files/European%20Yearbook%20of%20International%20Economic%20Law%202012/3.4%20%20Recent%20Reforms%20of%20the%20Finances%20of%20the%20International%20Monetary%20Fund;%20An%20Overview.pdf>
- Reform of the IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy*, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/040108.htm>
- Regular Budget 2012–2013*, <http://www.un.org/en/hq/dm/pdfs/oppba/Regular%20Budget.pdf>
- Regular Budget and Working Capital Found*, <http://www.un/en/ga/contributions/budget.shtml>

- Report of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States Between 1 January and 31 December 1994*, A/53/429; A/54/315; A/55/435; A/56/666; A/54/315
- Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991*, A/51/292
- Report of the Secretary-General: Addendum*, A/58/157/Add1/2003; A/61/139/Add1/2006; A/64/220/Add1/2009; A/67/224/Add1/2012
- Report to the IMF Executive Board Quota Formula Review Group*, <http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2000/eng/qfgr/report/dload/EBAP52.pdf>
- Republic of the Congo – ONUC. Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucF.html>
- Reuter P., *International Institutions*, Allen & Unwin, London 1958
- Review of Compensatory Financing Facility*, <http://www.imf.org/external/np/pdr/ccff/eng/2004/021804.htm>
- Review of Fund Facilities – Preliminary Considerations*, <http://www.imf.org/external/np/pdr/fac/2000/faciliti.pdf>
- Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations*, A/RES/41/213
- Review of the Method of Valuation of the SDR*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/102805.pdf>
- Revised Budget Estimates for 1998 and Proposed Requirements for 1999 of the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, A/53/651
- Rittberger V., Zangl B., *International Organization. Polity, Politics and Policies*, Palgrave Macmillan, New York 2006
- Rogozińska-Wickers A., *Dziurawy globus, czyli „ONZ od podszewki”*, Agencja Wydawniczo-Poligraficzna „Witmark”, Warszawa 1998
- Role of the General Assembly*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/rolega.shtml>
- Rosenthal G., *The Scale of Assessments of the UN Budget: A Case Study of How the United States Exercises Its Leverage in a Multilateral Setting*, „Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations” 2004, No. 10
- Roskin M.G., Cord R.L., Medeiros J.A., Jones S., *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Wyd. Zys i S-ka, Poznań 2001

- Russett B., Starr H., *World Politics. The Menu for Choice*, W.H. Freeman, San Francisco 1981
- Ruta P., *Organizacje międzynarodowe i ich rola w systemie światowym*, w: *System międzynarodowy. Koncepcje. Wyzwania. Perspektywy*, red. A. Wentkowska, M. Kaczmarczyk, Wyd. WSZiM, Sosnowiec 2005
- Rutkowski W., *Warunki częściowej wymienialności złotego*, „Bank i Kredyt” 1989, nr 8–9
- Rydzkowski J., *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Przewodnik polityczny*, Wyd. Black Unicorn, Jastrzębie Zdrój 2012
- Sawicki J., *W sprawie kryzysu finansowego ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1965, nr 4(157)
- Scale of Assessments for the Apportionment of Expenses of UN Peacekeeping Operation*, A/RES/55/235
- Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses of the United Nations*, A/RES/67/238; A/RES/55/5B; A/RES/876/(IX); A/RES/2118(XX); A/RES/2654(XXV); A/RES/3062(XXVIII); A/RES/52/215; A/RES/55/B Annex I, A/RES/67/238
- Scale of Contributions to the United Nations for the Financial Years 1946 and 1947 and to the Working Capital Fund*, A/RES/69(I)
- Scammell W.M., *The International Monetary Fund*, w: *The Evolution of International Organizations*, ed E. Luard, Praeger Pub., New York–Washington 1966
- Schiavone G., *International Organizations. A Dictionary and Directory*, Palgrave Macmillan, London 2008
- Schotter A., *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 2008
- Scott W.R., *Theory of Organizations*, w: *Handbook of Modern Sociology*, Mc Nally, Chicago 1964
- SDR Allocation in the Eight Basic Period – Basic Considerations*, <http://www.imf.org/external/np/tre/2001/111601.pdf>
- SDR Interest Rate Calculation*, http://www.imf.external/np/fin/data/sdr_ir.aspx
- SDR Interest Rate, Rate of Remuneration, Rate of Charge and Burden Sharing Adjustments*, <http://www.imf.org/external/np/tre/sdr/burden/2009/071309.htm>
- SDR Valuation*, http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx
- Selected Decisions and Selected Documents of the IMF, Thirty Sixth Issue – Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=63-2>

- Selznick P., *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*, University of California Press, Berkeley, California 2009.
- Seyersted F., *Common Law of International Organizations*, Martinus Nijhoff Pub., Leiden–Boston 2008
- Seyersted F., *Is the International Personality of Intergovernmental Organizations Valid Vis-a Vis Non-Members*, w: *International Organizations. The Library of Essays in International Law*, ed J. Klabbers, Ashgate Pub. Co., Burlington 2005
- Shanks Ch., Jakobson H.K., Kaplan J.H., *Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981–1992*, „International Organization” 1996, Vol. 50, Issue 4
- Shaw M.N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2008
- Shaw M.N., *Prawo międzynarodowe*, Książka i Wiedza, Warszawa 2000
- Sierra Leone, S/RES/1270(1999)
- Sierra Leone – UNOMSIL. *Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomsil/UnomsilF.html>
- Socjologia. *Przewodnik encyklopedyczny*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008
- Soczówka H., *Standaryzacja podstawą rozwoju audytu wewnętrznego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2011, nr 9
- Somalia – UNOSOM I. *Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom1facts.html>
- Special Drawing Rights (SDRs)*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>
- Stefaniuk M., *Wybrane zagadnienia myśli organizatorskiej*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2000
- Stoessinger J.G., *The Might of Nations. World Politics in Our Time*, Random House, New York 1986
- Stoessinger J.G., *The United Nations and the Superpowers: China, Russia and America*, Random House, New York 1977
- Stone R.W., *Controlling Institutions, International Organizations and the Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 2011
- Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2003
- Strengthening of the United Nations: an Agenda for Further Change*, A/RES/58/269
- Structure and Organization*, <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml>

- Sucharipa E., Sucharipa-Behrmann L., *Die Finanzkrise der Vereinten Nationen. Gibt es Chancen für eine Lösung? Ein Beitrag zur Reformdiskussion der Vereinten Nationen* w: *Österreiches Jahrbuch für Internationale Politik* 1995, Böhlau, Wien 1995
- Sur S., *Stosunki międzynarodowe*, Wyd. Akademickie Dialog, Warszawa 2012
- Sylwestrzak H., *Złoto w przyrodzie i dziejach*, Wiedza i Życie, Warszawa 1997
- Symonides J., *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Podstawowe cele i zasady funkcjonowania. Struktura. Organy główne i pomocnicze. System Narodów Zjednoczonych*, w: *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i Perspektywy*, red. J. Symonides, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2006
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1972
- Szymborski W., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wyd. Wers, Bydgoszcz 2006
- Tajikistan – UNMOT. *Facts and Figures*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmot/UnmotF.html>.
- Tarnogórski R., *Budżet i reforma ONZ*, „Biuletyn PISM” 2006, nr 8(348)
- Technical Assistance for Economic Development*, GA Resolution 200(III), 4th Dec. 1948
- The Cost of Justice*, <http://www.icty.org/sid/325>
- The Democratic Republic of the Congo*, S/RES/1279(1999)
- The Exogenous Shocks Facility – High Access Component*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/esf.htm>
- The IMF's Precautionary and Liquidity Line (PLL)*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pll.htm>
- The IMF's Contingent Credit Line*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/ccl.htm>
- The IMF's Extended Fund Facility*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/eff.htm>
- The IMF's Flexible Credit Line*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fcl.htm>
- The Poverty Reduction and Growth Facility, (PRGF)*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>
- The United Nations Today*, UN Department of Public Information, New York 2008
- Total IMF Credit Outstanding for All Members from 1984–2013*, <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extcred1.aspx>
- Total UN System Contributions*, <http://www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-chart-on-un-finance-/un-system-budget/27505>
- Types of International Organization*, <http://www.uia.be/types-organization-type-i>
- UN Emergency Force for Middle East*, A/RES/340

- UN Operation in Congo*, <http://www.un.org/Depts/Missions/DPKO/Missions/onuc/htm>
- UN Regular Budget*, <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/specrb.html>
- United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficyp/index/shtml>
- United Nations Security Force In West New Gwinea*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsf/html>
- United Nations Yemen Observation Mission*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/mission/past/unyom/html>
- UNMIK: Mandate and Structure*, <http://www.unmikonline.org/Pages/about.aspx>
- UNMOGIP Background*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmogip/background.shtml>
- UNTSO Background*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/index/shtml>
- Urquhart B., Childers E., *Strengthening International Response to Humanitarian Emergencies*, DAG Hammarsjöld Foundation, Uppsalla 1992
- Valdez S., *An Introduction to Global Financial Markets*, Palgrave Macmillan, New York 2007
- Veblen T., *Absentee Ownership and Business Enterprise in Recent Times: the Case of America*, George Allen & Unwin, London 1924
- Virally M., *Unilateral Acts of International Organizations*, w: *International Law: Achievements and Prospects*, ed M. Bedjaoui, Martinus Nijhoff Pub., Dordrecht–Boston–London 1991
- Vosskuhler K., *International Organizations and Law*, „Program Paper of the Ford Foundation” Nov. 1990
- Vreeland J.R., *The International Monetary Fund. Politics of Conditional Lending*, Routledge, London–New York 2007
- Wallace M., Singer J.D., *Intergovernmental Organization in the Global System, 1815–1964: a Quantitative Description*, „International Organization” 1970, Vol. 24, Issue 2
- Web. Document 5.A: Systemic Transformation Facility*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2012/pdf/5a/pdf>
- Weiss E., *Organizacja i otoczenie*, w: *Podstawy i metody zarządzania. Wybrane zagadnienia*, red. E. Weiss, Wyd. Vizja Press & IT, Warszawa 2008
- Weisser E., *Financing the United Nations*, „Dialogue on Globalization” March 2009

- Wersalski M., *Prawno-finansowe zagadnienia składek w organizacjach międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 8–9
- Where the IMF Gets its Money*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/finfac.htm>
- Wilkie C., *Special Drawing Rights. The First International Money*, Oxford University Press Inc., New York 2012
- Williamson J., *Understanding Special Rights (SDR's)*, „Policy Brief” 2009, „Peterson Institute for International Economics” No. 9/11
- Willms M., *Internationale Währungspolitik*, Verlag Franz Vahlen, München 1995
- Wiswede G., *Sociologie. Grundlage und Perspektiven für den wirtschafts- und socialwissenschaftlichen Bereich*, 3. Aufl., Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech 1998
- Woroniecki J., *Reforma ONZ: szanse, kierunki, perspektywy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 1(XLVIII)
- Wróblewski M., *Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy wobec kryzysów walutowych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009
- Yearbook of the UN 1946–1947*, <http://unyearbook.un.org./unyearbook.html?name=194647index.html>
- Yearbook of the UN 1965*, <http://unyearbook.un.org./unyearbook.html?name=1965index.html>
- Yearbook of the UN 1979*, <http://unyearbook.un.org./unyearbook.html?name=1979index.html>
- Yearbook of the UN 1999*, <http://unyearbook.un.org./unyearbook.html?name=1999index.html>
- Zajęcki M., *Siedziba organizacji międzynarodowej*, w: *Kompendium wiedzy o organizacjach międzynarodowych*, red. E. Łaźniewska, P. Deszczyński, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011
- Zapałowski L., *Operacje pokojowe ONZ*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1989
- Zattler J., *A Possible New Role for Special Drawing Rights in and Beyond the Global Monetary System*, w: *The Financial and Economic Crisis of 2008–2009 and Developing Countries*, eds D. Dullien, D.J. Kotte, A. Márquez, J. Priewe, United Nations Pub., New York 2010
- Zenderowski R., *Stosunki międzynarodowe. Uczestnicy – ich miejsce i rola w systemie międzynarodowym*, Wyd. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2005
- Zenderowski R., *Stosunki międzynarodowe. Vademecum*, Wyd. Atlas, Wrocław 2005

- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1975
- Zieliński M., *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Oficyna Wydawnicza Waław Walasek, Katowice 2011
- Żabińska J., *Międzynarodowy Fundusz Walutowy i jego rola w stabilizacji światowego systemu finansowego*, w: *Rola międzynarodowych organizacji finansowych w stabilizowaniu światowego systemu finansowego*, cz. 1, red. J. Żabińska, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2005
- Żukrowska K., Iwanowska-Kędzińska A., *Bezpieczeństwo koalicyjne – od Ligi Narodów do ONZ i OBWE*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006

SPIS TABEL

Tabela 4.1. Programy objęte proponowanymi ramami strategicznymi ONZ na lata 2014–2015	134
Tabela 4.2. Udziały członkowskie największych płatników składek do budżetu regularnego ONZ w latach 1946, 1955, 1965 i 1973	146
Tabela 4.3. Udziały członkowskie największych płatników składek do budżetu regularnego ONZ w 1974 r.	147
Tabela 4.4. Udziały członkowskie największych płatników składek do budżetu regularnego ONZ w 1978 r. i 1998 r.	148
Tabela 4.5. Udziały członkowskie największych płatników składek do budżetu regularnego ONZ w latach 2001–2003.....	149
Tabela 4.6. Udziały członkowskie największych płatników składek do budżetu regularnego ONZ w latach 2013–2015	149
Tabela 4.7. Liczba państw członkowskich, które uiściły składkę członkowską w pełnej wysokości w latach 2002–2013 do liczby wszystkich członków ONZ	153
Tabela 4.8. Dobrowolne wpłaty do programów ONZ oraz wpłaty obowiązkowych składek do budżetu regularnego (mln USD w cenach bieżących)	175
Tabela 4.9. Wydatki ICTY i ICTR od momentu ich powstania do 2013 r. (mln USD w cenach bieżących)	179
Tabela 5.1. Państwa członkowskie o największej liczbie głosów w MFW, stan na 1.04.2013	192
Tabela 5.2. Większość głosów wymagana przy podejmowaniu najważniejszych decyzji w MFW	192
Tabela 5.3. Pierwotne kwoty udziałowe w kapitale zakładowym państw założycieli MFW (mln USD w cenach bieżących)	197
Tabela 5.4. Lista ogólnych przeglądów kwot członkowskich MFW	204
Tabela 5.5. Udział kwot członkowskich 10 największych płatników do kapitału zakładowego MFW w latach 1970–2010, po wejściu w życie decyzji o podniesieniu kwot	207
Tabela 5.6. Kwoty członkowskie powyżej 1% w kapitale zakładowym członków MFW, stan na 1.04.2013	207

Tabela 5.7. Proponowane zmiany w udziale kwot członkowskich największych płatników do kapitału zakładowego MFW w ramach czternastego ogólnego przeglądu kwot	208
Tabela 5.8. Posiadacze największych zasobów złota, stan na koniec 2011 r.	218
Tabela 5.9. Udział walut w SDR (%)	220
Tabela 5.10. Schemat wyliczania kursu SDR do USD, stan na 1.04.2013	221
Tabela 5.11. Stopa procentowa SDR, stan na 1.04.2013	222
Tabela 5.12. Środki dostępne dla MFW w ramach GAB	232
Tabela 5.13. Środki dostępne dla MFW w ramach NAB od 1998 r. do 2008 r.	234
Tabela 5.14. Środki dostępne dla MFW w ramach NAB od 11 marca 2011 r.	235

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 4.1. Wydatki poniesione z budżetu regularnego ONZ w latach 1946–1973 (w mln USD w cenach bieżących).....	137
Rysunek 4.2. Wydatki poniesione z budżetu regularnego ONZ w latach 1974–1975 – 2012–2013 (mln USD w cenach bieżących)	138
Rysunek 4.3. Koszty całkowite operacji UNEF I, UNOGIL i ONUC (mln USD w cenach bieżących)	161
Rysunek 4.4. Koszty całkowite wybranych operacji pokojowych drugiej generacji ONZ (mln USD w cenach bieżących)	167
Rysunek 4.5. Koszty aktualnie trwających operacji pokojowych ONZ finansowanych ze specjalnych rachunków od 1 lipca 2006 r. do 30 czerwca 2013 r. (mld USD w cenach bieżących)	171
Rysunek 5.1. Struktura MFW.....	189
Rysunek 5.2. Struktura finansowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego	194
Rysunek 5.3. Wysokość kapitału zakładowego MFW od 1946 r. do 1970 r. po wejściu w życie ogólnych przeglądów kwot (mld USD w cenach bieżących)	203
Rysunek 5.4. Wysokość kapitału zakładowego uzgodniona w ramach ogólnych przeglądów kwot MFW – od siódmego do czternastego (mld SDR w cenach bieżących)	203
Rysunek 5.5. Cena złota w USD za uncję w latach 2009–2013	216
Rysunek 5.6. Udział procentowy oficjalnych rezerw złota poszczególnych państw oraz MFW w rezerwach światowych, stan na 15.03.2013	217
Rysunek 5.7. Średnie kwartalne wartości stopy procentowej SDR od pierwszego kwartału 2004 r. do pierwszego kwartału 2013 r. (%)	223
Rysunek 5.8. Wartość pierwszej, drugiej, trzeciej i czwartej alokacji SDR w MFW (mld SDR w cenach bieżących)	225
Rysunek 5.9. Udział państw rozwijających się i rozwiniętych w łącznych rezerwach SDR w MFW w latach finansowych 2006–2013 (%)	226
Rysunek 5.10. Dochody Międzynarodowego Funduszu Walutowego z tytułu udzielonych pożyczek w latach finansowych 1985–2013 (mld SDR w cenach bieżących)	230
Rysunek 5.11. Rozmiary pomocy kredytowej MFW w latach 1985–2000 (mld SDR w cenach bieżących)	246

Rysunek 5.12. Rozmiary pomocy kredytowej MFW w latach 2001–2012 (mld SDR w cenach bieżących)	250
Rysunek 5.13. Wydatki budżetu administracyjnego MFW brutto w latach finansowych 1999, 2003, 2007 i 2012 (mln USD w cenach bieżących)	259