

**Aneta Kosztowniak**

Politechnika Radomska

## **MIĘDZYNARODOWE INSTYTUCJE FINANSOWE A PROBLEM ZADŁUŻENIA ZAGRANICZNEGO**

### **1. Wstęp**

Problem zadłużenia zagranicznego istnieje w gospodarce światowej już od prawie 30 lat. Pomimo wielu prób podejmowanych przez międzynarodowe instytucje finansowe, nie został dotychczas przezwyciężony. Koncentruje się w ponad 134 krajach rozwijających się, chociaż z różnym natężeniem. Szczególnie dotkliwy jest w krajach wysoko zadłużonych oraz w najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych krajach należących do grupy HIPC<sup>1</sup>.

Badania empiryczne wskazują, że zadłużenie zagraniczne staje się problemem, gdy prowadzi do spowolnienia aktywności gospodarczej i gdy generuje w gospodarce niższe przychody niż koszty jego obsługi, przez co prowadzi do obniżenia wielkości dochodu narodowego na 1 mieszkańca w krajach zadłużonych. Nieskuteczność walki z problemem zadłużenia wynika z niepowodzeń w eliminowaniu jego negatywnych skutków oraz problemów z osiągnięciem trwałego wzrostu gospodarczego, adekwatnego do wysokości środków pożyczonych za granicą<sup>2</sup>. Problem zadłużenia zagranicznego utrzymujący się w krajach rozwijających się negatywnie wpływa na międzynarodowy system finansowy, dotykając oprócz krajów zadłużonych także kraje wierzycielskie.

### **2. Ewolucja polityki MFW i Banku Światowego wobec krajów rozwijających się**

Od początku lat 80. XX w. trwa dyskusja na temat skutecznych sposobów łagodzenia problemu zadłużenia. Swoje propozycje zgłaszały zarówno międzynarodo-

---

<sup>1</sup> Kraje HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), to grupa 41 krajów w większości z Afryki Subsaharyjskiej.

<sup>2</sup> A. Kosztowniak, *Zadłużenie zagraniczne a rozwój gospodarczy*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 17.

we instytucje finansowe, rządy krajów wierzycielskich (strategie) oraz same kraje zadłużone, jak i ekonomiści oraz eksperci od globalnych problemów gospodarki światowej (konceptje). Od czasu wybuchu kryzysu zadłużenia (w sierpniu 1982 r.) możemy wyróżnić trzy podstawowe strategie realizowane przez międzynarodowe instytucje finansowe (MIF) w celu jego łagodzenia i ewentualnego przezwyciężenia.

W pierwszej fazie kryzysu (1982-1984) realizowana była strategia zakładająca maksymalizację spłat zadłużenia zagranicznego. W drugiej fazie (1984-1988) realizowana była strategia oparta na zwiększeniu możliwości wzrostu gospodarczego w krajach zadłużonych przez realizację programów dostosowawczych, wspieranych dodatkowym finansowaniem ze strony MIF. Wreszcie podczas trzeciej fazy, od początku lat 90. XX w., realizowana jest strategia opierająca się na próbach jednoczesnego zagwarantowania możliwości przyspieszenia wzrostu gospodarczego, z jednoczesnym dokonaniem redukcji długu zagranicznego i wyznaczeniem tolerowanego poziomu zadłużenia, możliwego do obsługi<sup>3</sup>.

Instytucjami finansowymi najbardziej zaangażowanymi w przezwyciężanie problemu zadłużenia zagranicznego są MFW oraz Grupa Banku Światowego. Wspólnymi inicjatywami podejmowanymi przez te instytucje były m.in.: plan J. Bakera (1985-1988), plan N.F. Brady'ego realizowany po 1989 r. oraz inicjatywa HIPC realizowana od 1996 r. w najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych krajach, zmodyfikowana następnie w 1999 r.

Realizowana podczas pierwszej fazy kryzysu strategia maksymalizacji eksportu oraz obsługi długu przy ograniczaniu importu oraz wydatków inwestycyjnych w krajach zadłużonych przyczyniła się do zaostrzenia problemu zadłużenia w tych krajach. Kraje wierzycielskie zrozumiały, że kryzys miał charakter nie koniunkturalny, ale strukturalny.

Podczas drugiej fazy kryzysu administracja amerykańska, pod przewodnictwem sekretarza skarbu USA J. Bakera, opracowała nowe rozwiązania. Plan J. Bakera realizowany był w grupie 15 największych dłużników, koncentrował się na przekształceniach strukturalnych, dodatkowym zasileniu finansowym, uaktywnieniu mechanizmów rynkowych, prywatyzacji oraz poprawie zdolności płatniczych. Stanowił zwrot w oficjalnym podejściu MIF (administracji USA) w kwestii łagodzenia kryzysu zadłużenia. Jednak plan ten nie przyniósł oczekiwanych rezultatów, bo w rzeczywistości nie miał zwolenników ani wśród wierzycieli, ani wśród dłużników. Banki komercyjne ani MIF nie uruchomiły dodatkowych kredytów. Metody rozwiązań zastosowane w drugiej fazie kryzysu zadłużeniowego okazały się nie dość skuteczne i spowodowały kolejną zmianę podejścia w sposobach jego złagodzenia. Taką potrzebę zmian odczuły bezpośrednio także kraje wierzycielskie. Doszło bowiem do sprzężenia zwrotnego między rozwojem kryzysu zadłużeniowego i pogorszeniem

<sup>3</sup> A. Bień, *Światowy kryzys zadłużeniowy lat 80. Ewolucja koncepcji i strategii rozwiązania*, SGH, Warszawa 1990, s. 32-39.

sytuacji gospodarczej w krajach wysoko uprzemysłowionych. W wyniku uszczuplenia środków na import ze strony krajów zadłużonych doszło do spadku przychodów z eksportu w krajach wierzycielskich. To z kolei spowodowało reakcję łańcuchową, prowadzącą do redukcji wzrostu PKB w realnym ujęciu zarówno w krajach wierzycielskich (OECD), jak i w krajach zadłużonych. Taki stan wymagał zdecydowanych zmian. Postanowiono więc zmniejszyć obciążenie długiem do poziomu, który kraje zadłużone mogłyby udźwignąć, bez ujemnych następstw dla realizacji programów dostosowawczych<sup>4</sup>.

Trzecią fazę kryzysu zadłużenia rozpoczęto realizacją planu N.F. Brady'ego. W 1989 r. planem tym objęto 39 krajów o średnim dochodzie, mających trudności z obsługą długu. Przewidywał on kompleksowe rozwiązania programów dostosowawczych, reform strukturalnych, restrukturyzacji oraz redukcji długów. Współpraca MFW, Banku Światowego oraz Klubu Paryskiego i Klubu Londyńskiego przyniosła poprawę w części krajów objętych tym programem<sup>5</sup>. Kraje wysoko zadłużone o niskim dochodzie musiały czekać na opracowanie w 1996 r. inicjatywy O-HIPC (*Original HIPC Initiative*). Zastosowane w początkowej fazie realizacji inicjatywy progi tolerowanego poziomu zadłużenia okazały się za wysokie. W 1999 r. progi te zostały określone na niższym poziomie w ramach inicjatywy E-HIPC (*Enhanced HIPC Initiative*), a dwuetapowa procedura poprzedzająca restrukturyzację i redukcję długu została złagodzona<sup>6</sup>. Dekada realizacji inicjatywy HIPC nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. W niektórych krajach w efekcie redukcji części długów nastąpił wzrost gospodarczy, w innych pogorszyła się sytuacja gospodarcza i zadłużeniowa. Problemem większości krajów objętych inicjatywą HIPC był brak trwałych efektów wzrostu gospodarczego, w perspektywie kilku lat po zakończeniu jej realizacji. W tych warunkach trudno mówić o wyprowadzaniu krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych z kryzysu zadłużenia. Zadłużenie zagraniczne pozostało barierą wzrostu gospodarczego w tych krajach. W porównaniu z krajami nisko i średnio zadłużonymi tempo wzrostu PKB było w tych krajach najniższe, mimo wysiłków podejmowanych przez MIF.

Istotną cechą zmiany podejścia MIF do problemu zadłużenia jest odchodzenie od finansowania, a koncentrowanie się na programach dostosowania sektorowego i strukturalnego rozwoju technik restrukturyzacji długu oraz rozwoju wtórnego rynku długów. MIF coraz mniej kapitałów transferują na rynek krajów rozwijających się, ustępując miejsca kapitałowi prywatnemu. Ponadto kredyty inwestycyjne oraz kredyty na dostosowanie sektorowe oferowane przez Bank Światowy krajom roz-

<sup>4</sup> Zob. więcej: N.F. Brady, *US Proposals to Relief the Debt Problems*, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Pressartikeln, Berlin 1989; tenże, *The International Debt Strategy*, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Pressartikeln, Berlin 1989.

<sup>5</sup> Zob. więcej: tenże, *Remarks at the Annual Meetings of the IMF and The World Bank*, IMF and World Bank, Washington 1989.

<sup>6</sup> *The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), Debt Initiative, An OED Review*, World Bank Operations Evaluation Department, Report No. 25160, Washington D.C. 2003, s. 2.

wijającym się należą do tzw. finansowania uwarunkowanego, co oznacza, że wymagają pozytywnego przejścia przez procedurę kredytową. Nie wszystkim krajom się to udaje. Skutkiem tego jest niższy poziom efektywnego korzystania z pomocy finansowej niż oferowany oraz różny poziom absorpcji środków kredytowych przez poszczególne kraje rozwijające się. Przyczyn niskiego stopnia wykorzystania kredytów Banku Światowego oprócz skomplikowanej procedury ich przyznawania (słabej jej znajomości) upatruje się, także w niedostatecznym stopniu przygotowania inwestycji, niezgodności między wydatkami a projektem oraz braku wykwalifikowanej kadry<sup>7</sup>.

Utrzymujący się problem zadłużenia w licznej grupie krajów rozwijających się, pomimo prawie trzech dekad przewycięzania problemu zadłużenia, wskazuje na potrzebę modyfikacji metod i narzędzi stosowanych przez MIF w celu poprawienia ich skuteczności.

### 3. Zadłużenie zagraniczne jako uwarunkowanie rozwoju gospodarczego

Zasilanie gospodarki kapitałem zagranicznym, przy niskim poziomie oszczędności krajowych, jest nieodłącznym warunkiem osiągania wzrostu gospodarczego. Niski poziom akumulacji wewnętrznej musi być uzupełniony kapitałem zagranicznym dla zapewnienia wzrostu gospodarczego, bo w przeciwnym wypadku gospodarka narażona jest na stagnację bądź recesję. Istotne jest jednak, aby osiągnąć co najmniej taki wzrost dochodu, który w całości sfinalizuje obsługę kosztów zaciągniętego długu. Jeśli warunek ten nie jest spełniony, pojawiają się problemy z terminową obsługą długu, co zakłóca płynność finansową kraju.

Wybuch kryzysu zadłużenia w 1982 r. miał złożone przyczyny, występujące po stronie zarówno krajów rozwijających się, jak i krajów rozwiniętych. Mimo że udało się ustabilizować sytuację na międzynarodowym rynku finansowym, to obecnie w większości krajów rozwijających się utrzymuje się problem zadłużenia. Nadmierny dług w stosunku do możliwości gospodarczych krajów zadłużonych hamuje wzrost gospodarczy. Badania wskazują, że kraje nisko zadłużone mają wyższe tempo wzrostu, a kraje wysoko i średnio zadłużone mają niższe tempo wzrostu<sup>8</sup>.

Przyczyn negatywnego wpływu zadłużenia zagranicznego na rozwój gospodarczy w krajach wysoko i średnio zadłużonych jest wiele. Niedostateczny wzrost gospodarczy w tych krajach uwarunkowany jest przyczynami zarówno zewnętrznymi (sytuacją na międzynarodowym rynku finansowym), jak i wewnętrznymi występującymi w tych krajach<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Zob. więcej: A. Banerjee, A. Deaton, N. Lusting, K. Rogoff, *An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005*, The World Bank, Washington D.C. 2006.

<sup>8</sup> A. Kosztowniak, *Zadłużenie...*, s. 289.

<sup>9</sup> Tamże, s. 28-29.

Sytuacja zadłużeniowa w krajach rozwijających się jest bardzo zróżnicowana. Według danych Banku Światowego relacja globalnego zadłużenia zagranicznego do DNB wyniosła w 2006 r.: 18,4% w regionie Azji Wschodniej i Pacyfiku, 40,2% w Europie i Azji Centralnej, 25,8% w regionie Ameryki Łacińskiej i Karaibów, 23,3% na Środkowym Wschodzie i w Afryce Północnej oraz 14,2% w Azji Południowej<sup>10</sup>.

Syntetycznym miernikiem wpływu zadłużenia zagranicznego na gospodarkę są zmiany jej wzrostu gospodarczego. Z analizy realnego PKB w krajach rozwijających się w latach 1960-2009 wynikają następujące wnioski. W latach 1980-2000 w porównaniu z latami 1960-1980 w większości krajów rozwijających się doszło do spowolnienia wzrostu realnego PKB o połowę. W latach 1960-1980, czyli przed wybuchem kryzysu zadłużenia, tempo realnego PKB wynosiło 6,2% spadając do 3,3% w latach 1980-2000. Obniżenie wzrostu gospodarczego wystąpiło w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach z 5,5 do 2,2%, w regionie Środkowego Wschodu i Afryki Północnej z 6,0 do 3,9% oraz w regionie Afryki Subsaharyjskiej z 4,3 do 2,1%. Przyspieszenie tempa wzrostu wystąpiło tylko w regionie Azji Wschodniej i Pacyfiku z 5,6% w latach 1960-1980 do 8,0% w latach 1980-2000 oraz w Azji Południowej z 3,7 do 5,4%. W latach 2005-2008 w większości krajów rozwijających się tempo wzrostu realnego PKB oscylowało wokół poziomu z lat 1960-1980, co było zjawiskiem pozytywnym. Najwyższy wzrost gospodarczy od II połowy lat 2000 utrzymywały kraje Azji Wschodniej i Pacyfiku oraz Azji Południowej, z których większość jest zaliczana przez Bank Światowy do grupy krajów nisko zadłużonych. Szacunki tempa PKB na 2009 r. przewidują spowolnienie wzrostu, również ze względu na trwający od II połowy 2007 r. kryzys finansowy w gospodarce światowej (tab. 1).

Tabela 1. Zmiany realnego PKB w krajach rozwijających się, według regionów w latach 1960-2009 (w %)

Wyszczególnienie	1960-1980	1980-2000	2005	2006	2007	2008 <sup>1)</sup>	2009 <sup>1)</sup>
Kraje rozwijające się, w tym:	6,2	3,3	6,7	7,3	6,7	6,2	6,1
Azja Wschodnia i Pacyfik	5,6	8,0	9,0	9,5	8,7	8,0	7,9
Europa i Azja Środkowa	–	–	6,0	6,8	6,0	5,7	5,8
Ameryka Łacińska i Karaiby	5,5	2,2	4,7	5,6	4,8	4,3	3,9
Środkowy Wschód i Afryka Północna	6,0	3,9	4,3	5,0	4,5	4,6	4,8
Azja Południowa	3,7	5,4	8,7	8,6	7,9	7,5	7,2
Afryka Subsaharyjska	4,3	2,1	5,8	5,6	5,8	5,8	5,4

<sup>1)</sup> Dane szacunkowe za lata 2008-2009.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Global Development Finance 2008*, The World Bank, Washington D.C. 2008, tab. 1.1, The global outlook in summary, s. 9.

<sup>10</sup> *World Development Indicators 2008*, The World Bank, Washington D.C. 2008, Key Development Data & Statistics, [www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS](http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS) (pobrano 14.04.2009).

Różnice w tempie wzrostu PKB świadczą o tym, że zadłużenie zagraniczne może oddziaływać na wzrost gospodarczy zarówno stymulująco, jak i spowalniająco. Korzystniejszy wpływ zadłużenia zagranicznego obserwowany jest w krajach nisko zadłużonych niż w krajach wysoko zadłużonych.

Utrzymujący się problem zadłużenia w krajach rozwijających się może być również analizowany w aspekcie DNB na 1 mieszkańca. Według danych Banku Światowego wartości DNB na 1 mieszkańca w 2007 r. wynosiły: 37 566 \$ w krajach o wysokim dochodzie, 2337 \$ w krajach o niskim i średnim dochodzie, 578 \$ w krajach o niskim dochodzie oraz 468 \$ w krajach HIPC<sup>11</sup>.

#### 4. Polityka międzynarodowych instytucji finansowych a kryzysy finansowe

Polityka MIF realizowana wobec krajów rozwijających się została oparta na założeniach „Konsensu waszyngtońskiego”, propagującego monetarną politykę gospodarczą, wolny rynek oraz liberalizację i globalizację<sup>12</sup>. Jednak od lat 90. XX w. ekonomiści i politycy krytykują tę politykę. Krytyka ta dotyczy z jednej strony tego, że polityka ta nie gwarantuje przyspieszenia wzrostu gospodarczego w krajach wysoko zadłużonych, a z drugiej strony tego, że nie chroni krajów funkcjonujących zgodnie z wymogami „Konsensu waszyngtońskiego” przed kryzysami finansowymi.

Przykładem krytyki MIF jest kryzys finansowy lat 90. XX, który objął wiele państw azjatyckich, należących do grupy państw nowo uprzemysłowionych. Kraje te dostosowały swą politykę do wymogów MFW i Banku Światowego. W krajach tych nastąpiła deregulacja gospodarki, czego wyrazem było niewielkie ingerowanie państwa w przebieg procesów gospodarczych. Rynek finansowy został zliberalizowany, co umożliwiło swobodny przepływ kapitału w relacji kraj–zagranica. Kurs waluty był stabilny, co wynikało z bezpośredniego powiązania walut narodowych z silnymi walutami zagranicznymi bądź z koszykiem walut zagranicznych. Zastoso-  
wano wysokie stopy procentowe. Mimo to kryzys finansowy miał w tych krajach przebieg niezwykle bolesny dla ich gospodarek. Pojawił się wbrew prognozom i oczekiwaniom<sup>13</sup>.

Wśród zarzutów wysuwanych pod adresem MIF są wymieniane takie, jak: brak kontroli kapitałowej i regulacji sektora finansowego, forsowanie programów ekonomicznych opartych na zbyt szybkiej liberalizacji handlowej i finansowej, propagowanie restrykcyjnej polityki monetarnej dławiącej popyt krajowy, brak skutecznych metod oceny wrażliwości gospodarczej i finansowej krajów zadłużonych informują-

<sup>11</sup> World...

<sup>12</sup> A. Kosztowniak, *Washington Consensus and liberalism and globalisation*, [w:] K. Żołądkiewicz, T. Michałowski (ed.), *Meeting Global Challenges*, Working Papers Institute of International Business University of Gdańsk, Gdańsk 2008, s. 579-586.

<sup>13</sup> P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2008, s. 217.

cych o możliwości wybuchu kryzysu finansowego, nieskuteczne metody zarządzania długiem zagranicznym oraz minimalizacji strat po wybuchu kryzysu finansowego, oferowanie pomocy wiązanej, która wymaga, aby projekty były realizowane w oparciu o zasoby firm pochodzących z kraju-darczyńcy, brak wspólnych procedur udzielania pomocy, monitorowania i oceny projektów przez kraje wierzycielskie należące do MFW, BŚ oraz OECD.

Innymi zarzutami formułowanymi pod adresem MIF są: jednostronna orientacja na interesy wierzycieli, w tym udzielanie kredytów służących zabezpieczeniu ich interesów i ochronie przed skutkami kryzysów, a w mniejszym stopniu pomagających dłużnikom przezwyciężyć kryzys płynności, brak przejrzystości działania, naruszanie zasady rynkowej alokacji inwestycji i przyczynianie się do powstania kryzysów, kwotowy system głosowania w MFW, BŚ oraz w Światowej Organizacji Handlu (WTO), zapewniający decydujące prawo głosu krajom wierzycielskim, a ograniczający prawa krajów dłużniczych, pozbawionych wpływu na decyzje podejmowane wobec ich gospodarek<sup>14</sup>.

## 5. Zakończenie

Doświadczenia problemu zadłużenia w krajach rozwijających się wskazują na niską skuteczność polityki międzynarodowych instytucji finansowych. Od lat 80. XX w. polityka ta ewoluowała od kierunku maksymalizacji spłat zadłużenia, poprzez wspieranie wzrostu gospodarczego i przechodzeniu do metod koncentrujących się jednocześnie na wspieraniu wzrostu gospodarczego, do restrukturyzacji zadłużenia zagranicznego i wyznaczaniu jego tolerowanego poziomu. Zadłużenie zagraniczne jest problemem w większości krajów wysoko i średnio zadłużonych, a stymulatorem rozwoju w krajach nisko zadłużonych.

Polityka MIF jest krytykowana dlatego, że z jednej strony nie gwarantuje przyspieszenia wzrostu gospodarczego w krajach wysoko zadłużonych, a z drugiej, nie chroni krajów funkcjonujących zgodnie z wymogami „Konsensu waszyngtońskiego” przed kryzysami finansowymi.

## Literatura

- Banerejee A., Deaton A., Lusting N., Rogoff K., *An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005*, The World Bank, Washington D.C. 2006.
- Bień A., *Światowy kryzys zadłużeniowy lat 80. Ewolucja koncepcji i strategii rozwiązania*, SGH, Warszawa 1990.

<sup>14</sup> Kosztowniak A., *Próby reformowania międzynarodowych instytucji finansowych w dobie globalizacji międzynarodowego systemu finansowego*, [w:] T. Sporek (red.), *Świat, Europa i Polska w dobie przemian gospodarczych*, Prace Naukowe AE w Katowicach, AE, Katowice 2008, s. 310.

- Bożyk P., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2008.
- Brady N.F., *Remarks at the Annual Meetings of the IMF and The World Bank*, IMF and World Bank, Washington 1989.
- Brady N.F., *The International Debt Strategy*, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Pressartikeln, Berlin 1989.
- Brady N.F., *US Proposals to Relief the Debt Problems*, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Pressartikeln, Berlin 1989.
- Global Development Finance 2008*, The World Bank, Washington D.C. 2008.
- Kosztowniak A., *Próby reformowania międzynarodowych instytucji finansowych w dobie globalizacji międzynarodowego systemu finansowego*, [w:] T. Sporek (red.), *Świat, Europa i Polska w dobie przemian gospodarczych*, Prace Naukowe AE w Katowicach, AE, Katowice 2008.
- Kosztowniak A., *Washington Consensus and liberalism and globalisation*, [w:] K. Żołądkiewicz, T. Michałowski (red.), *Meeting Global Challenges*, Working Papers Institute of International Business University of Gdańsk, Gdańsk 2008.
- Kosztowniak A., *Zadłużenie zagraniczne a rozwój gospodarczy*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), Debt Initiative, An OED Review*, World Bank Operations Evaluation Department, Report No. 25160, Washington D.C. 2003.
- World Development Indicators 2008*, The World Bank, Washington D.C. 2008, Key Development Data & Statistics, [www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS](http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS) (pobrano 14.04.2009).

## INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS AND THE EXTERNAL DEBT PROBLEM

### Summary

The external debt problem has been existing in sharp form since 1980. Although this problem had not caused a sudden world crisis, its meaning is still growing and demanding long-lasting activities from a creditor countries side. The international financial institutions have undertaken many efforts to stop the debt problem on a large scale. The main goal of international financial institutions is to increase economic growth and improve abilities to pay off debt by indebted countries.