

KILLION MUNYAMA

ANALIZA FUNKCJONOWANIA PROGRAMÓW MFW NA PRZYKŁADZIE UDOGODNIENIA NA RZECZ REDUKCJI UBÓSTWA I WZROSTU GOSPODARCZEGO – PRGF (*POVERTY REDUCTION AND GROWTH FACILITY*)

Streszczenie: Analiza okresu stosowania instrumentów wspierania rozwoju gospodarczego krajów słabo rozwiniętych oraz efektywności poszczególnych programów wymaga przyjęcia ram czasowych pozwalających na zbadanie zależności pomiędzy aktywnością Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) a wymiernymi rezultatami podejmowanych inicjatyw. Dla lepszego zrozumienia przedstawionego opracowania, na początku zaprezentowane zostały koncepcje powstania MFW i jego rola w gospodarce światowej. Jednocześnie teoretyczne przesłanki funkcjonowania programów według różnych teoretyków zostały poddane analizie. Badany stosunkowo długi okres, który obejmuje lata 1990–2007 ze względu na powolny proces przeobrażenia gospodarczego w badanych krajach. Weryfikacja zakresu stosowania przez władze MFW programów wspierania rozwoju gospodarczego oraz efektywności poszczególnych form wsparcia wymaga przełożenia nakreślonych zależności na grunt zgromadzonych materiałów empirycznych. Bazowanie na programach wspieranych przez *Poverty Reduction and Growth Facility* – PRGF na *Poverty Reduction Strategy Paper* – PRSP ma zapewnić poszczególne państwa, że: społeczeństwo będzie zaangażowane w formułowanie programu, władze tych państw są właściwymi liderami procesu, program jest właściwie osadzony w całości strategii dla wzrostu i redukcji ubóstwa.

Wynik rozważań przedstawionych w tym opracowaniu sprowadza się do potwierdzenia, iż kraje mogą osiągnąć znaczną dynamizację procesów rozwojowych dzięki aktywnemu wdrażaniu programów zaleconych przez międzynarodowe instytucje finansowe. Jednocześnie należy stwierdzić, iż dla osiągnięcia wyraźniejszego efektu w tym zakresie, sektor publiczny powinien być lepiej zorganizowany, by w sposób bardziej udany wchłaniać pomoc pochodzącą z zewnątrz, a zwłaszcza z Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Słowa kluczowe: MFW, ubóstwo, instytucje finansowe, wzrost gospodarczy, kraje słabo rozwinięte, programy MFW.

1. PRZESŁANKI I KONCEPCJE POWSTANIA MIĘDZYNARODOWEGO FUNDUSZU WALUTOWEGO

Zdecydowany rozwój międzynarodowych instytucji finansowych nastąpił tuż po II wojnie światowej. W lipcu 1944 r. w Bretton Woods powołane zostały jednocześnie dwie organizacje, mające największy wpływ na gospodarkę światową: Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (BŚ)¹. Oprócz wprowadzenia do zapisów z Bretton Woods treści wspierających wzrost gospodarczy, źródła produkcyjne i zatrudnienie (zgodnie ze stanowiskiem krajów rozwijających się reprezentowanych przez Indie), znalazły się też tam zapisy jasno oddzielające kompetencje MFW i BŚ. Bank Światowy otrzymał przewodnią rolę w bezpośrednim wspieraniu wzrostu gospodarczego, stymulowaniu krajowych oszczędności, promocji inwestycji zagranicznych, a także we wspieraniu pożyczek z sektora prywatnego (i długoterminowych z BŚ) dla krajów rozwijających się. Rola MFW polegała na utrzymywaniu stabilności kursów walutowych, współpracy w przypadkach problemów walutowych i okresowym równoważeniu bilansu płatniczego².

Czynnikiem wpływającym na tworzenie międzynarodowych instytucji finansowych była idea skonstruowania organizacji międzynarodowej, której zadaniem miała być stabilizacja kursów walut oraz uregulowanie zasad funkcjonowania międzynarodowego rynku walutowego. Idea ta pojawiła się już w latach 30. XX w. John M. Keynes wysunął wówczas projekt utworzenia unii płatniczej, a następnie międzynarodowych organizacji finansowych posługujących się wspólną jednostką monetarną – bancorem³, która miała zastąpić złoto i stać się pieniądzem światowym. Pomysł ten jednak nie został zrealizowany⁴.

W 1941 r. amerykański Departament Skarbu pod patronatem Harry'ego White'a, ekonomisty z Uniwersytetu w Havardzie, opracował memoriał na temat problemów monetarnych i finansowych, zalecający założenie międzynarodowego funduszu i międzynarodowego banku⁵. Rok później, na polecenie prezydenta Stanów Zjednoczonych Franklina Delano Roosevelta, wyłoniono komisję, której powierzono opracowanie stosownej propozycji. W 1943 r. propozycję dotyczącą utworzenia międzynarodowej organizacji walutowej przedstawiono ministrom finansów krajów kapitalistycznych i to zapoczątkowało dyskusję z udziałem około 30 państw⁶. Stany Zjednoczone chciały zapewnić sobie

¹ Potocznie nazwany Bankiem Światowym.

² R. B. Johnston, *Exchange Rate Arrangements and Currency Convertibility*, Development and Issues, World Economic and Financial Surveys, IMF, Washington D.C., 1999, s. 24.

³ J. M. Keynes, *Treatise on Money*, t. 2, London 1930, s. 388–408.

⁴ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe*, Elipsa, Warszawa 2001, s. 152.

⁵ J. Głuchowski, *Międzynarodowe stosunki finansowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1997, s. 11.

⁶ Ibidem.

na wiele lat dominującą rolę w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. MFW powstał na bazie planu White'a, na Konferencji Narodów Zjednoczonych w Bretton Woods, New Hampshire, USA⁷.

Inicjatywa USA – będącego mocarstwem gospodarczym – w przeddzień zakończenia wojny miała od początku charakter ekonomicznie liberalny: do celowo chodziło o rozwijanie współpracy gospodarczej i wymiany handlowej kosztem znoszenia barier celnych i innych ograniczeń w wymianie dóbr i usług oraz przepływie kapitału. Celem było nie dopuszczenie do powrotu doktryny nacjonalizmu gospodarczego i by nie powtórzył się dramat wielkiego kryzysu z lat 30., który doprowadził do masowego bankructwa.

Państwa rozwijające się, zwłaszcza w epoce pokolonialnej, czyli od lat 60., alarmowały, że zachodnia filozofia wolnorynkowa de facto pogarsza położenie krajów słabo rozwiniętych. Krytyka instytucji nasiliła się po kryzysie naftowym w latach 70. W 1971 r., kiedy prezydent Nixon 15 sierpnia zawiesił wymienialność dolara USA na złoto, system walutowy zaprojektowany w Bretton Woods przestał w praktyce działać. Po II poprawce statutu MFW w 1978 r. powiększył liczbę państw członkowskich, obejmując swą pomocą także niektóre kraje komunistyczne.

Państwa członkowskie MFW zobowiązane są udostępniać szczegółowe informacje gospodarcze, dzięki którym władze MFW mogą oceniać ich sytuację gospodarczą i finansową oraz podejmować określone decyzje. Finansowanie działalności MFW jest oparte na kapitale zakładowym, który powstał z wpłat udziałów przez państwa członkowskie. Wysokość udziału poszczególnych państw-członków MFW jest uzależniona od stopnia rozwoju gospodarczego danego kraju, jego pozycji w światowej gospodarce, udziału w handlu światowym oraz zdolności płatniczej.

2. PRZESŁANKI WYKORZYSTANIA PROGRAMÓW MFW

Wielu specjalistów od międzynarodowych stosunków finansowych twierdzi, iż rządy państw członkowskich MFW współpracują przede wszystkim z powodu zapotrzebowania na waluty obce niezbędne do regulowania bilansów płatniczych krajów. Tego zdania są między innymi Payer⁸, Haggard i Kauffman⁹, Taylor¹⁰

⁷ J. M. Boughton, *Why White, Not Keynes? Inventing the Post-War International Monetary System*; Policy Development and Review Department, Working Paper No. 02/52, March 1, 2002, s. 3–5.

⁸ Zob. C. Payer, *The Debt Trap, The IMF and the Third World*, Monthly Review Press, New York 1974.

⁹ Por. S. Haggard, R. R. Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton University Press, Princeton 1992, s. 32–48.

¹⁰ Zob. L. Taylor, *The Revival of the Liberal Creed – the IMF and the World Bank in a Globalized Economy*, World Development 25, 1997, s. 145–152.

oraz Bird¹¹. Państwa nie chcą tracić suwerenności i dostosować się do warunków, ale potrzebują kredytów MFW. W związku z tym akceptują bardzo często zbyt wygórowane warunki stawiane przez MFW.

Tabela 1 przedstawia najpowszechniejszych programów, które są i były dostępnymi dla krajów członkowskich od powstania tej instytucji.

Tabela 1. Najpowszechniejsze programy MFW dla krajów członkowskich

Program	Rok wprowadzenia	Warunki
Powszechne programy dla krajów członkowskich		
Promesa kredytowa (<i>Stand-By Arrangement</i>)	1952	Problemy z deficytem bilansu płatniczego
Rozszerzone Udogodnienia <i>Extended Fund Facility</i>	1974	Trzy letni program skierowany na strukturalne rozwiązania
Kredyty specjalne		
Udogodnienie Uzupełniające Rezerw (<i>Supplemental Reserve Facility</i>)	1997	Wzmocnienie polityki gospodarczej w razie utraty zaufania rynku
Finansowe Udogodnienie Kompensacyjne (<i>Compensatory Financial Facility</i>)	1963	Tylko kiedy kraj członkowski ma promesa kredytowa z MFW
Awaryjne ułatwienie kredytowe <i>Emergency Assistance</i>	1962 (klęski żywiołowe) 1995 (po konfliktach)	Wysiłek na poprawę deficytu bilansu płatniczego
Kredyty dla słabo rozwiniętych krajów członkowskich		
Rozszerzone strukturalne udogodnienia dostosowawcze - <i>Enhanced Structural Adjustment Facility</i>	1987–1999	Likwidacja ubóstwa. Wysiłek na rzecz rozwoju gospodarczego
Ułatwienie na redukcji ubóstwa i wzrostu gospodarczego (<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i>)	1999	Na podstawie PRSP- (<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>)
Udogodnienie dla szoków zewnętrznych (<i>Exogenous Shocks Facility</i>)	2005	Strategia redukcji ubóstwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie IMF Focus, September 2005, 2006, 2007.

Występuje niezgodność w literaturze w kwestii roli głównych kryteriów pozwalających na objęcie danego kraju jednym z programów MFW. Knight i Santaella¹², Conway¹³ oraz Edwards i Santaella¹⁴ uważają, iż bilans płatniczy nie odgrywa ważnej roli przy podejmowaniu decyzji o programie MFW. Goldstein i Montiel¹⁵ w swojej pracy stwierdzają, iż pogłębienia się bilansu płatniczego kraju przewiduje udział w programie MFW.

¹¹ Zob. G. Bird, *The Political Economy of the IMF: A Check List of the Issues*, Prepared for delivery at a workshop on The Political Economy of the IMF held at Fletcher School, Tufts University, April 13, 2001, s. 38–42.

¹² Zob. M. Knight, J. A. Santaella, *Economic Determinants of Fund Financial Arrangement*, *Journal of Development Economics* 54, 1997, s. 405–436.

¹³ Zob. P. Conway, *IMF Lending Programs: Participation and Impact*, *Journal of Development Economics* 45, 1994, s. 365–391.

¹⁴ Por. S. Edwards, J. A. Santaella, *Devaluation Controversies in the Developing Countries: Lessons from the Bretton Woods Era*, *In A Retrospective on the Bretton Woods System*, edited by Michael D. Bordo and Barry Eichengreen, University of Chicago Press, Chicago 1993, s. 405–455.

¹⁵ Zob. M. Goldstein, P. J. Montiel, *Evaluating Fund Stabilization Programs with Multi-country Data: Some Methodological Pitfalls*, *IMF Staff Papers* 33, 1986, s. 304–344.

W kwestii inflacji Edwards, Santaella, Goldstein i Montiel stwierdzają, iż kraje przeżywające wysoką inflację mają skłonność do uczestniczenia w programie MFW. Santaella z kolei w swojej pracy z 1996 r.¹⁶, tak samo jak Conway i Knight udowadnia, iż nie ma związku między stopą inflacji a programami MFW.

Kolejna kontrowersja pojawia się przy przedstawieniu miejsca *terms of trade* w programach MFW. Conway i Santaella uważają, że wskaźnik *terms of trade* ma wpływ na przystąpienie do programu. Knight natomiast wyklucza tę możliwość.

Bird stwierdza, iż występuje zgodność w sprawie rozwoju gospodarczego, rezerwy walutowej, kursu walutowego oraz wzrostu PKB. Niski poziom rozwoju gospodarczego i mała rezerwa walutowa zwiększają szansę na uczestniczenie w programie. Jeśli występuje kurs nadwartościowy, (czyli kurs powyżej kursu równowagi) zwiększa się szansę uczestniczenia w programie. Niska stopa wzrostu PKB potęguje korzystanie z programów MFW. Knight i Santaella uważają, iż wysokie zadłużenia ma związek z porozumieniami z MFW.

Tradycyjny pogląd, że rządy zwracają się do MFW o pomoc, ale nie chcą, żeby warunki były nałożone jest kwestionowany przez między innymi Spaventa¹⁷, Remmer¹⁸, Vaubel¹⁹, Pulman²⁰, Dixie, Kiondo²¹, Stein oraz Edwards i Santaella. Oni stwierdzają, iż rządy mogą same chcieć ubiegać się o uwarunkowanie pomocy. Jeden z argumentów tego typu postępowania to możliwość przypisania MFW rygorystycznej polityki gospodarczej prowadzonej przez rząd. Twierdzi tak m.in.: Remmer oraz Edwards i Santaella. Dwaj ostatni uważają, że rządy, które mają opozycję wewnętrzną wobec dewaluacji krajowej waluty, używają MFW do wykonywania „brudnej roboty”. W ten sposób politycy osłaniają siebie przed opozycją w niepopularnych decyzjach dzięki międzynarodowej instytucji finansowej.

Należy zwrócić szczególną uwagę na „zaufanie”. Mimo, że trudno je zaobserwować, stanowi ono ważny czynnik w nasuwanych argumentach. Dany rząd może wykorzystać MFW jako „kozła ofiarnego”, jeśli ludność to zaakceptuje. Tylko dobrze poinformowane społeczeństwo nie uwierzy w postulaty rządu, że MFW jest winny następstw uwarunkowania pomocy. Władza nie ciesząca się zaufaniem ludności nie będzie w stanie wykorzysta MFW jako osłony.

¹⁶ Zob. J. A. Santaella, *Stylized Facts Before IMF-Supported Adjustment*, IMF Staff Papers 43, 1996, s. 502–544.

¹⁷ Zob. L. Spaventa, *Two Letters of Intent: External Crises and Stabilization Policy*, Italy, 1973–1977, In *IMF Conditionality*, edited by John Williamson, Institute for International Economics, Washington D.C. 1983, s. 441–473.

¹⁸ Zob. K. L. Remmer, *The Politics Economic Stabilization, IMF Standby Programs in Latina America, 1954–1984*, *Comperative Politics* 19, 1986 s. 1–24.

¹⁹ Zob. R. Vaubel, *A Public Choice Approach to International Organization*, *Public Choice* 51, 1986, s. 39–57.

²⁰ Por. R. D. Putman, *Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games*, *International Organizations* 42, 1988, s. 427–460.

²¹ Zob. A. Kiondo, *The Nature of Reforms in Tanzania*, In *Tanzania and the IMF: The Dynamic of Liberalization*, edited by H. Campbell and H. Stein, Westview Press, Boulder CO 1992, s. 21–42.

W teorii dotyczącej programów MFW przedstawionej przez Rodrik²² uważa się, że nie do końca można przewidzieć, w jakim stopniu wielkość programu wpłynie na odniesienie sukcesu przez kraj. Jedynym ich atutem jest to, iż MFW daje bodziec do lepszego monitoringu i projektowania programu, a to gwarantuje pozytywny odzew ze strony prywatnych inwestorów. Z drugiej strony, Benelli w tej samej kwestii twierdzi, iż programy MFW mogą zwiększyć odpływ kapitału, ponieważ dostarczają dodatkowej rezerwy walutowej dla kraju²³. Istotną rolę odgrywa restrykcyjna polityka makroekonomiczna, gdyż zachowuje nastroje inwestorów i polepsza wyniki napływającego kapitału. Przeciwnicy (Furlam i Stiglitz²⁴) tej teorii opierają swoje argumenty na przykładzie kryzysu azjatyckiego z 1997 r. Uważają, iż restrykcyjna polityka makroekonomiczna dzięki programowi MFW może zaszkodzić gospodarce, a nie polepszać ją.

Haque i Khan zauważają się, iż programy MFW poprawiają bilans handlowy, co może spowodować zmniejszenie krajowego popytu na zewnętrzne finansowanie²⁵. W konsekwencji poprawia się bilans płatniczy kraju. Porównując napływ kapitału netto do tego związanego z programami MFW można wyeliminować wszelkie nieporozumienia w ocenie programów MFW. Morris i Shin²⁶ twierdzą, iż dzięki dostarczeniu dodatkowej rezerwy walutowej, która może bronić się przed atakami spekulacyjnymi, duży program MFW może zmniejszyć zarówno odpływ kapitału, jak i możliwości wystąpienia kryzysu. W rozważaniach podjętych przez ekonomistów (Cottarelli, Giannini²⁷, Bird, Rowland, Ghosh²⁸) panuje zgodność, że nie ma wielkiego efektu katalizatora (*Catalytic effect*) programów MFW. Oznacza to, że napływ kapitału prywatnego do kraju korzystającego z tych programów zwiększa się w nieznacznym stopniu. Edwards, badając wpływ programów MFW na inwestycje bezpośrednie (*FDI-Foreign Direct Investment*) w krajach, gdzie realizowany jest dany program, wykazał, że w sytuacji braku odpowiedniego zaangażowania danego kraju, programy MFW mają znikomy wpływ na inwestycje bezpośrednie.

²² D. Rodrik, *Why Is There Multilateral Lending?* In Annual World Bank Conference on Development Economics edited by M. Bruno and B. Pleskovic, April 1996, s. 34.

²³ R. Benelli, *Do IMF-Supported Programs Boost Private Capital Inflows? The Role of Program Size and Policy Adjustment*, IMF Working Paper WP/03/231, Washington D.C., November 2003, s. 3.

²⁴ Zob. J. Furman, J. E. Stiglitz, *Economic Crises: Evidence and Insight from East Asia*, Brookings Papers on Economic Activity 2, 1998, s. 1–135.

²⁵ Por. N. U. Haque, M. S. Khan, *Do IMF Supported Programs Work? A Survey of the Cross-Country Empirical Evidence*, IMF Working Paper, 981/69, Washington D. C., 1998, s. 5–7.

²⁶ Zob. S. Morris, H. S. Shin, *Unique Equilibrium in a Model of Selffulfilling Currency Attacks*, American Economic Review 88, 1998, s. 587–597.

²⁷ Zob. C. Cottarelli, C. Giannini, Bedfellows, *Hostages, or Perfect Strangers? Global Capital Markets and the Catalytic Effect of IMF Crisis Lending*, IMF Working Paper 02/193, Washington D.C. 2002, 17–45.

²⁸ Zob. A. Ghosh, T. Lane, M. Schulze-Ghattas, A. Bulir, J. Harmann, A. Mourmouras, *IMF-Supported Programs in Capital Account Crises*, IMF Occasional Paper 210, Washington D.C., 2002, 25–46.

Powstanie MFW doprowadziło do zmian w sposobie rozwiązywania problemów niestabilności finansowej krajów członkowskich w warunkach słabego wzrostu gospodarczego, jak i kryzysów finansowych. MFW dzięki różnym programom dostarczał i dostarcza wielu krajom środki finansowe pochodzące zarówno z funduszy własnych, jak i obcych, w celu doprowadzenia do równowagi ich bilansów płatniczych. Tym samym odegrał istotną rolę w kryzysie meksykańskim w 1994 r., azjatyckim w 1997 r., brazylijskim w 1998 r., rosyjskim w latach 1998–2000 oraz argentyńskim w latach 2005–2006.

3. ISTOTA I FORMY PROGRAMÓW DOSTOSOWAWCZYCH ZALECANYCH KRAJOM SŁABO ROZWIĘTYM W UJĘCIU MFW

Istotą programów dostosowawczych w ujęciu MFW jest przywrócenie równowagi bilansu płatniczego, gdyż ta dziedzina jest konstytucyjnym obszarem działalności kredytowej tej instytucji. Początkowo MFW sądził, że przyczyną pogorszenia się sytuacji płatniczej był wzrost cen ropy naftowej w latach 70., ale później doszukano się też innych przyczyn, m.in. zmian poziomu realnej stopy procentowej, spadku zdolności importu wywołanego niskimi cenami eksportowanych surowców czy obniżenia realnego dopływu pomocy rozwojowej do krajów rozwijających się. Przyczyny te wywołały u dłużników pogorszenie ich bilansu zewnętrznego. Jednak, w wewnętrznych procesach gospodarczych dłużnika podłożem nierównowagi są: nadmierne wydatki, nadmierna ingerencja państwa prowadząca do złej wyceny czynników produkcji, rozbudowanego budżetu i prymat sektora publicznego.

Kraje osiągały znaczną dynamizację procesów rozwojowych w obszarze bazującym na prymacie wydatków państwowych, szerokich programach inwestycyjnych, rozbudowie i bezpośredniej ingerencji w procesy gospodarcze ze strony sektora publicznego. Również warunki zewnętrzne wzrostu: dopływ kapitałów, pomocy rozwojowej oraz szanse eksportowe były na ogół korzystne. Z czasem jednak rezerwy własne oraz kredyty zewnętrzne wyczerpały się. Mimo to trwała nadal ekspansja krajowego popytu i wydatków, utrzymywała się dynamika inwestycyjna, podtrzymywane były nadal szerokie programy socjalne. Dla centralnego planowania i napędzania wzrostu MFW nie miał w istocie żadnych ograniczeń. Jednak utrzymywanie i upowszechnianie się tego wzorca prowadziło do zbyt ekspansywnych działań gospodarczych. Po 1973 r. następował realny spadek zdolności importowej krajów Afryki Subsaharyjskiej wskutek silnego pogorszenia się ich *terms of trade*, wyczerpanie się rezerw płatniczych oraz niedostatek realnego dopływu pomocy zagranicznej.

Stąd prosta droga do wytycznych dla terapii „choroby zadłużeniowej”; właściwą politykę gospodarczą cechować powinna przede wszystkim zdolność adaptacyjna do zmienionych warunków zewnętrznych, której celem jest ograniczenie globalnego popytu wewnętrznego do poziomu wyznaczonego realny-

mi możliwościami gospodarki. Jeśli dostosowanie wydatków do realnej wydolności gospodarki nie będzie właściwie sterowane, dojdzie do wymuszonej spontanicznie równowagi, która niesie ze sobą ogromne koszty. Sposobem od wielu lat praktykowanym przez instytucje kredytowe krajów rozwiniętych są właśnie pakiety programów dostosowawczych, stawiające do dyspozycji dłużnika nowe kredyty w zamian za zobowiązanie się do wprowadzenia odpowiednich reform gospodarczych.

Równoległym nurtem diagnoz kryzysu w ujęciu MFW są ustalenia dotyczące mechanizmu funkcjonowania gospodarki kraju dłużniczego. Gospodarka krajów nadmiernie zadłużonych funkcjonuje w systemach silnie ograniczających mechanizmy rynkowe i przedsiębiorczość prywatną. Przejawia się to m.in., w:

- sztywności systemów płacowych i cenowych ustalanych administracyjnie,
- złych systemach podatkowych,
- błędnej polityce dotyczącej pobudzania oszczędności i inwestycji prywatnych,
- złej polityce pieniężno-walutowej.

Dla krajów rozwijających się charakterystyczna jest, silna nierównowaga popytu i podaży oraz głęboki deficyt płatniczy. Wnioski, jakie z tego wypływają dla polityki dostosowawczej krajów rozwijających się, są następujące²⁹:

- trzeba przywrócić równowagę wewnętrzną przez radykalne ograniczenie popytu,
- należy znieść hamulce działania mechanizmów ekonomicznych,
- zliberalizować obroty handlu zagranicznego,
- dopuścić konkurencję,
- złamać sztywność stawek płac,
- doprowadzić do właściwych kursów wymiennych.

Drugim podejściem w odniesieniu do polityki dostosowawczej jest założenie, że w dłuższej perspektywie czasu niemożliwe jest rozwiązanie problemu zadłużenia, jeśli kraje dłużnicze nie będą mogły rozwijać się, tzn. utrzymywać przynajmniej umiarkowanego tempa wzrostu gospodarczego. Takie podejście, zorientowane na wzrost gospodarczy i rozwój eksportu, znacznie większą wagę przypisuje czynnikom podażowym niż ograniczeniom popytowym charakterystycznym dla stanowiska ekonomistów związanych z polityką MFW. Ważnym elementem jest otwieranie się rynku w krajach rozwiniętych dla eksportu z krajów słabo rozwiniętych³⁰.

Różnice między pierwszym a drugim podejściem można sprowadzić do:

- problemów współczesnego zadłużenia i jego przezwyciężenia nie można rozpatrywać tylko w wymiarze krótko- i średniookresowym. Programy dostosowawcze należy tak konstruować, aby uwzględniały również długofalowe trendy rozwojowe i strategię oddłużeniową,

²⁹ B. Jasiński, J. Kulig, K. Stańczak, *Międzynarodowe zadłużenie a skuteczność polityki dostosowawczej*, Kraków 1998, s. 26.

³⁰ World Development Report 2000/2001, *Attacking Poverty Overview*, World Bank, Washington D.C., 2000, s. 11.

- polityki ograniczania popytu, która nie powinna hamować wzrostu gospodarczego, lecz odwrotnie, powinna go stymulować,
- głównego nacisku w polityce gospodarczej na aktywizację czynników podażowych, przy czym bardzo istotne znaczenie w tej dziedzinie mają właściwie sterowane zmiany strukturalne.

Kryzys zadłużeniowy lat 70. i 80. oraz nasilenie się tendencji inflacyjnych w krajach Ameryki Łacińskiej i Azji Południowo-Wschodniej przyczyniły się do zwiększenia aktywności MFW w zakresie przywracania równowagi wewnętrznej i płatniczej krajów członkowskich. Zadaniem programów dostosowawczych jest nie tylko przeprowadzenie reform, mających na celu przywrócenie równowagi płatniczej krajów członkowskich, lecz także zapewnienie rozwoju gospodarczego. Stabilizacja gospodarcza i opanowanie inflacji są podstawą programów dostosowawczych MFW i BŚ.

Programy dostosowawcze są uzgodnionym przez kraj członkowski z MFW planem postępowania, mającym zapewnić przywrócenie równowagi makroekonomicznej, w tym płatniczej. Kraj, który realizuje uzgodniony program dostosowawczy, może liczyć nie tylko na pomoc merytoryczną w jego realizacji, lecz także na pomoc finansową ze strony MFW i BŚ³¹.

Ważną sprawą jest użytkowanie zasobów i działalność kredytowa MFW. Zasoby finansowe MFW są przeznaczane przede wszystkim na działalność kredytową, przy czym udzielane kredyty służą głównie jako pomoc w likwidowaniu deficytu bilansów płatniczych. Przez możliwość warunkowania udzielanej pomocy finansowej MFW w dużej mierze wpływa na przebieg procesów gospodarczych w krajach korzystających z jego kredytów. Kredyty udzielane przez MFW są na ogół korzystniejsze (choćby ze względu na niższą stopę procentową i dłuższy okres spłaty) od kredytów udzielanych przez banki i instytucje prywatne. Kryzys zadłużeniowy lat 70. oraz nasilenie tendencji inflacyjnych w krajach Ameryki Łacińskiej i Azji Południowo-Wschodniej przyczyniły się do zwiększenia aktywności MFW w zakresie przywracania równowagi wewnętrznej i płatniczej krajów członkowskich³². Zadaniem programów dostosowawczych jest nie tylko przeprowadzenie reform mających na celu przywrócenie równowagi płatniczej, lecz także, a może przede wszystkim, zbudowanie trwałych podstaw stabilnego rozwoju ekonomicznego³³. Stabilizacja gospodarcza i opanowanie inflacji stanowią podstawę programów dostosowawczych MFW. Programy dostosowawcze zawierają tzw. kryteria wykonawcze. Kryteria te obejmują: agregaty monetarne M1 (gotówka plus wkłady na żądanie podmiotów niebankowych), M2 (M1 plus depozyty terminowe w bankach komercyjnych), M3³⁴ (M2 plus wkłady oszczędnościowe), dodatnią stopę procentową, ograniczenie rozmiarów

³¹ A. Sławiński, *Polityka stabilizacyjna a bilans płatniczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 38–40.

³² IMF Survey, Volume 32, Number 7, IMF Washington D.C., April 21, 2003, s. 115.

³³ Zob. J. Landell-Mills, *Helping the Poor the IMF's New Facilities for Structural Adjustment*, IMF, Washington D.C., 1995, s. 1.

³⁴ Por. P. Schaal, *Pieniądz i polityka pieniężna*, PWE, Warszawa 1996, s. 32–33.

deficytu budżetowego, stopę inflacji, poziom rezerw dewizowych, saldo rachunku bieżącego, w tym obrotów handlowych z zagranicą (eksport, import), politykę podatkową, liberalizację systemu bankowego czy wreszcie zmiany własnościowe³⁵. Kryteria wykonawcze służą okresowej ocenie i kontroli zgodności założeń z realizacją programów dostosowawczych.

Pozytywna okresowa ocena realizacji uzgodnionego z MFW programu dostosowawczego warunkuje uruchomienie kolejnych transz pożyczek stabilizacyjnych. Oprócz stabilizacji makroekonomicznej ważnym celem programów dostosowawczych jest liberalizacja obrotów handlowych i kapitałowych kraju członkowskiego. W programach dostosowawczych, zalecanych i finansowanych częściowo przez MFW, postuluje się jednocześnie stosowanie aktywnej polityki monetarnej i fiskalnej oraz kursowej. Zaleca się także liberalizację polityki gospodarczej i wzmoczoną kontrolę podaży pieniądza.

W programach dostosowawczych realizowanych w krajach Azji Południowo-Wschodniej, Ameryki Łacińskiej czy Europy Środkowowschodniej bardzo duże znaczenie przypisuje się zmniejszeniu deficytu budżetowego, stosowaniu dodatniej stopy procentowej i mobilizowaniu oszczędności krajowych. Ma to bowiem zasadniczy wpływ na poziom inflacji, rozmiary deficytu handlowego i poziom rezerw płatniczych³⁶. Realizacja programów dostosowawczych zalecanych przez MFW bardzo często prowadzi do recesji. Podstawową tego przyczyną jest stosowanie intensywnych zabiegów deflacyjnych. Gwałtownemu zmniejszeniu popytu krajowego, w tym importowego, towarzyszy znaczny spadek produkcji, który – co oczywiste – wywołuje bezrobocie. Podstawowymi składnikami takiej polityki są zazwyczaj: stosowanie dodatniej stopy procentowej, likwidacja subsydiów, liberalizacja cen, radykalne ograniczenie podaży pieniądza i wydatków budżetowych, w tym zwłaszcza na cele socjalne, liberalizacja handlu zagranicznego³⁷, dewaluacja waluty i jej stabilizacja³⁸.

Doświadczenia z realizacji programów stabilizacyjnych, m.in. w Ameryce Łacińskiej: w Chile, Kolumbii, Wenezueli, Boliwii i Argentynie, a następnie w Europie Środkowej, w tym Polsce³⁹ i Azji Południowo-Wschodniej wskazują na zależność programów dostosowawczych od poziomu rozwoju, stanu równowagi ogólnej i konkretnych uwarunkowań prawno-instytucjonalnych. W konsekwencji programy te, jakkolwiek nawiązują do teorii absorpcji i przesunięcia

³⁵ Zob. J. Tobin, S. S. Golub, *Money, Credit and Capital*, Irwin McGraw-Hill, Singapore, 1998, s. 230.

³⁶ Zob. S. Ramaswamy, *Reserve Currency Allocations: An Alternative Methodology*, BIS Working Paper no. 72, Basel, August 1999, s. 3.

³⁷ *Balance of Payments Adjustment, 1945–86, The IMF Experience* by M. De Vries, IMF, Washington D.C., 1987.

³⁸ Por. E. Chrabonszczewska, L. Oręziak, *Międzynarodowe rynki finansowe*, SGH, Warszawa, 2000, s. 152.

³⁹ Zob. K. Munyama, *Współpraca MFW z Polską a rezerwy międzynarodowe i płynność walutowa Polski w warunkach globalizacji*, Bankowość wobec procesów globalizacji, Gdańsk-Jurata 2003, s. 310–319.

oraz teorii monetarnych, różnią się m.in. w sprawach dotyczących roli państwa oraz tempa i sekwencji procesu liberalizacyjnego⁴⁰.

Doniosłą sferą aktywności MFW jest bieżąca działalność konsultacyjna i doradcza zwłaszcza w stosunku do krajów borykających się z trudnościami dostosowawczymi. Chociaż odbiór jego recept był kontrowersyjny, zalecenia i wymogi formułowane pod adresem członków – a zwłaszcza państw opracowujących i realizujących programy stabilizacyjno-dostosowawcze we współdziałaniu i przy finansowym wsparciu MFW – miały bardzo istotny wpływ zarówno na rozwój międzynarodowych stosunków finansowych, jak i na kierunek wewnętrznej polityki ekonomicznej wielu krajów.

MFW zainicjował wprowadzenie programów dostosowań strukturalnych (*Structural Adjustment Programmes – SAP*), potrzebnych w związku z występowaniem negatywnych szoków zewnętrznych, szczególnie silnie oddziałujących na kraje słabe gospodarczo (w tym LDCs – *Least Developed Countries* – kraje najslabiej rozwinięte). Zasadniczo programy te można podzielić na przedsięwzięcia w zakresie polityki stabilizacyjnej, koncentrującej się na ochładzaniu tendencji konsumpcyjnych, przedsięwzięcia z zakresu polityki strukturalnej, nastawionej na pobudzenie podaży towarów i usług w średnim okresie.

Polityka stabilizacyjna (dotycząca strony popytowej) stawia sobie za zadanie redukcję deficytu bilansu płatniczego danego kraju, a także redukcję jego deficytu fiskalnego do poziomu samodzielnie finansowanego przez dany kraj (tj. bez pomocy MFW, który stanowi instytucję ostatniej szansy – szukają w nim wsparcia finansowego najczęściej te kraje, które nie mogą go otrzymać na zasadach komercyjnych). Celem pośrednim programów stabilizacyjnych MFW jest także ograniczenie poziomu inflacji. W ramach programów stabilizacyjnych MFW stara się hamować wzrost wydatków rządowych, wzrost podaży pieniądza oraz wprowadzać instrumenty polityki walutowej⁴¹. Te ostatnie są najbardziej spornym, a jednocześnie chyba najważniejszym instrumentem polityki stabilizacyjnej MFW (w literaturze podkreśla się często, że dla skuteczności dewaluacji musi wystąpić spadek płac realnych i rozporządzalnych dochodów osobistych ludności, co jest zjawiskiem powszechnie niepożądanym społecznie)⁴².

Polityka strukturalna (dotycząca strony podażowej) natomiast koncentruje swoje wysiłki na:

- pobudzaniu produkcji krajowej poprzez zastosowanie narzędzi polityki fiskalnej, monetarnej i pieniężno-kredytowej;
- uzyskaniu znaczącego wzrostu efektywności alokacji zasobów kapitałowych, szczególnie w sektorze publicznym, poprzez zastosowanie środków wspierających racjonalizację inwestycji publicznych;

⁴⁰ A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 1998, s. 231.

⁴¹ C.-J. Lindgren, G. Garcia, M. I. Saal, *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, IMF, Wahington D.C., 1996, s. 53–54.

⁴² Por. C. R. Geisst, *Exchange Rate Chaos, Twenty-five Years of Finance and Consumer Democracy*, Routledge, London and New York, 1995, s. 9.

- wytworzeniu bardziej wydajnych struktur ekonomicznych, gwarantujących minimalizację zakłóceń w zrównoważonym rozwoju gospodarczym;
- reformach instytucjonalnych, umożliwiających zastosowanie polityki dostosowawczej przy niezachwianym wroście gospodarczym.

Często poddawana jest krytyce nieumiejętność orientowania się MFW na zabiegi z zakresu polityki strukturalnej. Działania podejmowane z inicjatywy MFW, z definicji strukturalne, pozostają często na poziomie stabilizowania gospodarek.

MFW sprawuje ścisły nadzór nad polityką kursową państw członkowskich. Instrumentami tego nadzoru są analizy polityk gospodarczych poszczególnych krajów członkowskich oraz odbywające się co pół roku debaty na forum MFW dotyczące sytuacji gospodarczej w świecie⁴³. Efektem tego typu działalności są średniookresowe scenariusze rozwoju gospodarczego (dane te zawiera np. *World Economic Outlook*), ujmujące prognozy koniunktury w formie analizy wskaźnikowej (przewidywane zmiany realnego PKB, popytów wewnętrznych krajów, regionów, deficytów bilansów płatniczych, poziomu cen), stanowiące niewątpliwie znakomity odnośnik dla osób projektujących założenia polityki gospodarczej państw członkowskich. Niejednokrotnie podkreśla się jednak, iż MFW jest instytucją zajmującą się niwelowaniem deficytów bilansów płatniczych, a zatem nie jest organizacją na rzecz rozwoju gospodarki światowej i dobrobytu ekonomicznego (te cele są przez MFW realizowane pośrednio, jeżeli nie pozostają w sprzeczności z celem podstawowym). Dlatego też, nie podważając konieczności istnienia MFW – instytucji kredytowej ostatniej szansy często zwraca się uwagę na fakt, że ograniczając suwerenność państw ubiegających się o pomoc w MFW, instytucja ta, narzucając pewne kryteria krótkookresowe, stanowiące wymogi udzielenia kredytu w MFW, nie bierze pod uwagę wpływu, jaki te decyzje wywrą na politykę gospodarczą i przemysłową danego państwa w średnim i długim okresie. Jeżeli ten wpływ będzie negatywny, to może to oznaczać utrwalenie się tendencji związanej z koniecznością finansowania się w MFW.

W latach 90. powstało kilka nowych programów MFW. Do najpowszechniejszych z nich można zaliczyć:

- wzmocnioną inicjatywę na rzecz oddłużenia krajów ubogich (*Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative – Enhanced HIPC Initiative*), działającą od 1999 r.⁴⁴ (w 1996 r. wprowadzono inicjatywę na rzecz oddłużenia krajów ubogich – *HIPC Initiative*); program, dzięki któremu państwa najsłabiej rozwinięte mogą skorzystać z pomocy MFW przy negocjowaniu umorzeń (wynoszących do 150% wartości eksportu i do 250% dochodów budżetowych w danym roku) zaciągniętych kredytów wraz z przyjęciem określonych programów naprawczych (najczęściej trzyletnich lub krótszych przy akceptacji MFW); znamienne dla

⁴³ Ibidem, s. 19.

⁴⁴ *IMF Survey Supplement*, IMF vol. 31, September 2002, s. 5.

tego programu jest to, że państwa ubiegające się o monitorowanie przez MFW tego procesu mogą liczyć na rozpoczęcie pertraktacji z całym blokiem wierzycieli skupionych pod auspicjami np. MFW, Klubu Paryskiego lub Klubu Londyńskiego; najważniejsza jest skala umorzeń, sięgająca nawet 2/3 długu; np. 27 listopada 2001 r. w ramach *Enhanced HIPC Initiative* zostało rozpisane (na lata 2001–2020) umorzenie 54% zadłużenia zagranicznego Tanzanii (tj. 3 mld USD); warunkiem umorzenia długu jest przeznaczenie „uwolnionych” środków na wspieranie walki z ubóstwem; planuje się „uwolnienie” 20 mld USD długów 23 krajów HIPC;

- dokument formułowania strategii redukcji ubóstwa (*PRSP-Poverty Reduction Strategy Paper*); pozwalający skupić się w polityce państw, w których występuje ubóstwo, na podejmowaniu działań zmierzających do rozwiązania tego żywotnego problemu; kraje ubiegające się o pomoc MFW przedstawiają swoje 3-letnie programy prowadzenia polityki makroekonomicznej, strukturalnej i społecznej oraz roczne raporty z wykonania założeń PRSP; przyjęcie obowiązku sporządzania wymaganych tu dokumentów jest najczęściej jednym z warunków uczestnictwa w rozszerzonej inicjatywie na rzecz oddłużenia krajów ubogich; MFW rewiduje założenia dokumentu, tworzy system monitoringu PRSP, formułuje ramy średniookresowej strategii finansowej państw partycypujących. Na podstawie tego dokumentu MFW udziela państwom członkowskim udogodnienia w zakresie redukcji ubóstwa i wzrostu gospodarczego (*Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF*), które nie jest nowością, lecz przemianowanym w listopadzie 1999 r. programem ESAF⁴⁵; podobnie jak w przypadku ESAF⁴⁶, kredyty w ramach PRGF udzielane są na preferencyjnych warunkach – stopa procentowa wynosi 0,5% w skali roku, okres spłaty – 10 lat, okres karencji – 5,5 roku.

Tabela 2 zawiera kwoty udzielonych kredytów przez MFW od 1990 r. Można stanowczo stwierdzić, iż lata 1998–2001 były najbardziej dynamicznym okresem w promesach kredytowych, przede wszystkim za sprawą kryzysów finansowych w Azji, Brazylii, Rosji i Argentynie. Zwiększa się rola PGRF od 2002 r. Natomiast dużo dofinansowania zostało skierowane do nowych krajów członkowskich ze Wspólnoty Niepodległych Państwa w latach 1993–1996. Pojawienie się nowego rozwiązania, przedstawionego w kolejnym podpunkcie, dla słabo rozwiniętych i zadłużonych krajów w 1999 r. doprowadziło do zmiany strukturalnej pomocy finansowej MFW.

⁴⁵ Zob. *The ESAF at Ten Years, Economic Adjustment and Reform In Low-Income Countries*, Staff of the IMF, IMF Occasional Paper 156, Washington D.C., 1997, s. 1–3.

⁴⁶ Więcej na temat ESAF zob.: G. T. Abed, *Fiscal Reforms in Low-Income Countries, Experience under IMF-Supported Programs*, Occasional Paper 160, IMF, Washington D.C., March 1998, s. 2–5.

Tabela 2. Kwoty kredytów udzielonych przez MFW w latach 1990–2007 (w mln SDR)

Rok	Promesy kredytowe i pierwsza transza kredytowa	Ułatwienia rozszerzone (EFF)	Kompensacyjne i awaryjne ułatwienia kredytowe	Systemowe transformacyjne ułatwienia	Ułatwienia dostosowań strukturalnych	PRGF
1990	1183	2449	808	–	826	–
1991	1975	2146	2127	–	575	–
1992	2343	1571	1381	–	608	–
1993	2940	2254	90	–	593	–
1994	1052	746	718	2725	662	–
1995	7587	1595	287	1123	587	–
1996	9127	1554	9	123	1477	–
1997	1836	2820	282	–	705	–
1998	16127	2824	–	–	973	–
1999	12868	5947	2600	–	826	–
2000	14596	4896	1890	–	1269	–
2001	13566	3566	1230	–	658	–
2002	25200	650	–	–	–	871
2003	20300	144	–	–	–	1204
2004	4200	–	–	–	–	529
2005	2300	–	–	–	–	64
2006	2470	351	–	–	–	500
2007	7469	694	–	–	–	1023

Źródło: Opracowanie własne na podstawie The IMF in 2000–2007 Annual Reports, IMF Survey, 2005-07.

4. UDOGODNIENIA NA RZECZ REDUKCJI BIEDY I WZROSTU GOSPODARCZEGO – PRGF (*POVERTY REDUCTION AND GROWTH FACILITY*)

We wrześniu 1999 r., MFW podczas corocznego Zgromadzenia zdecydował zintegrować w swoich działaniach na rzecz najbiedniejszych krajów, cele i zamierzenia dotyczące redukcji biedy oraz przyspieszenia wzrostu i oprzeć te działania na narodowych strategiach redukcji biedy przygotowanych przez zainteresowane państwa wraz z kluczowymi udziałowcami. W celu odzwierciedlenia tych zamierzeń, MFW ustanowił PRGF (udogodnienia na rzecz redukcji biedy i wzrostu gospodarczego), zastępując tym samym poprzedni koncesyjny instrument wsparcia, a mianowicie Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF).

Tymczasowy Zarząd (Komisja Tymczasowa) podpisał 26 września 1999 r. przekształcenie programu ESAF w nowy program pod nazwą PRGF, co miało na celu zwrócenie większej uwagi na redukcję biedy w krajach o niskim docho-

dzie i uwypukleniu wagi strategii wspierania wzrostu gospodarczego⁴⁷. Najważniejsze różnice pomiędzy programami wspieranymi przez PRGF⁴⁸ a wcześniejszymi programami ESAF to⁴⁹:

- Połączenie kwestii redukcji biedy z polityką makroekonomiczną – dyskusje w kwestiach makroekonomicznych nie są ograniczone lecz są bardziej otwarte. Kluczowe makroekonomiczne rodzaje polityk, włączając w to cele wzrostu, walka z inflacją, zaufanie do polityki fiskalnej, zarówno polityka zagraniczna, jak i polityka strukturalna przyspieszające wzrost, są przedmiotem publicznej konsultacji. Kluczowe socjalne i sektorowe programy oraz strukturalne reformy nakierowane na zwalczanie ubóstwa i wzrost mają priorytetowe miejsce w procesie PRSP, również wpływ ich kosztów na budżet został wzięty pod uwagę. Koszty powinny być odzwierciedlone w projektach makroekonomicznych, włączając poziom i strukturę wydatków rządowych, a także krajowe i zagraniczne zadłużenie. Należy upewnić się przy tym, że wydatki mogą być finansowane w zrównoważony, bezinflacyjny sposób.
- Dodatkowy nacisk na udoskonaleniach zarządzania jako fundamentalnego wsparcia dla makroekonomicznej stabilności, zrównoważonego wzrostu oraz redukcji biedy. Główna uwaga została skupiona na udoskonaleniu zarządzania publicznymi środkami, osiągnięciu większej przejrzystości, bezpieczeństwie publicznym oraz zwiększeniu roli rządu w zarządzaniu finansami. Do istotnych kwestii odnosi się *The Code of Good Practices on Fiscal Transparency*.
- Warunkiem uzyskania pomocy w ramach PRGF jest przygotowanie dokumentu strategii redukcji ubóstwa PRSP.
- PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper* – Dokument Strategii Redukcji Ubóstwa) zastępują Dokumenty Planowania Polityki, które powinny być połączonym dokumentem Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, nakreślającym politykę danego państwa oraz propozycje reform. Kluczowym założeniem PRSP jest wzmoczenie współpracy MFW – Bank w taki sposób, aby obie instytucje mogły lepiej pomagać państwom o niskim dochodzie w redukcji ubóstwa. Natychmiastowym celem tej bliższej współpracy jest pomoc władzom danego państwa w zaprojektowaniu strategii redukcji ubóstwa, która odpowiednio równoważy względy finansowo-ogólnoeconomiczne oraz strukturalno-społeczne.

Przedstawione w ramach PRGF propozycje nowych ułatwień to:

- wspieranie programów wzmacniających i podtrzymujących równowagę bilansu płatniczego krajów o niskim dochodzie,
- popieranie trwałego (zrównoważonego) wzrostu prowadzącego do podwyższenia stopy życiowej i redukcji biedy.

⁴⁷ IMF Survey, vol. 28, no. 19, October 11, 1999, s. 318.

⁴⁸ PRGF zastąpił ESAF w 1999.

⁴⁹ D.C. Ross, R. T. Harmsen, *Official Financing...*, op. cit., s. 63.

Programy wspierane przez PRGF mają wywodzić się i być zgodne z PRSP przygotowywanymi przez kraje zadłużone i zatwierdzone w odpowiednich zakresach odpowiedzialności przez zarządy MFW i Banku Światowego. Władze tych instytucji zaproponowały, że pracownicy MFW i Banku przygotowują podstawowe umowy, by wprowadzić uzgodnioną przez wszystkie strony strategię⁵⁰.

Gdy działalność PRGF rozwinęła się, ujawniło się wiele jego cech charakterystycznych. Różne aspekty PRGF zebrano w dokumencie *Key Features of Poverty Reduction and Growth Facility Supported Programs*, który został opublikowany przez MFW w sierpniu 2000 r.⁵¹.

Pracownicy MFW udzielają Radzie Administracyjnej MFW wyjaśnień dotyczących powiązań programu i strategii redukcji ubóstwa oraz czynności Banku Światowego. Ważnym aspektem nowego programu ma być to, że więcej uwagi zostanie poświęcone ekonomicznemu aspektowi zarządzania niż w przeszłości i społecznemu wpływowi na reformy w programie. Warunki PRGF mogą i powinny być bardziej selektywne, skupiając się na środkach zaradczych prowadzących do sukcesu państw, a dotyczących aspektów makroekonomicznych.

Zgodnie z oczekiwaniami⁵² rozważenie dotyczące ubóstwa w krajach Afryki Subsaharyjskiej i inne pociągnęło za sobą powstanie zewnętrznych i wewnętrznych opinii zgromadzonych w okresie od lipca 2001 do lutego 2002 r. W styczniu 2002 r. na Konferencji MFW i BS nt. Strategii Redukcji Biedy omawiano między innymi trzy główne zagadnienia PRGF⁵³:

- po pierwsze, rozszerzanie rynku zbytu dla produktów krajów rozwijających się,
- po drugie, zmniejszenie subwencji rolnictwa w krajach rozwiniętych,
- po trzecie, zwiększenie pomocy zagranicznej dla krajów słabo rozwiniętych.

W spotkaniu uczestniczyli oficjalni przedstawiciele rządów oraz organizacji społecznych łącznie z przedstawicielami OECD's *Development Assistance Committee* (DAC)⁵⁴.

Wspólne obrady MFW i Banku Światowego dotyczące PRSP były prowadzone równoległe z obradami dotyczącymi PRGF. Okazja do dokonania rewizji wdrożenia PRGF miało nastąpić po pierwszych dwóch latach. Od wprowadzenia PRGF w końcu 1999 r., więcej niż 40 krajów miało albo nowe ustalenia PRGF, albo przekształcone ustalenia ESAF w celu odzwierciedlenia nowych cech PRGF. PRGF dobrze radzi sobie na drodze przyswajania programu wymagań PRSP⁵⁵. Główna struktura i cele ustanowione w 1999 r. pozostały niezmiennymi.

⁵⁰ Patrz: *Finance and Development*, IMF, Washington D.C., December 1999, s. 6.

⁵¹ *Finance and Development*, IMF, Washington D.C., December 2000, s. 10–13.

⁵² *Executive Board Review of the Poverty Reduction and Growth Facility: Issues and Options Review of the Key Features of the Poverty Reduction and Growth Facility – Staff Analysis*.

⁵³ IMF Survey, January 28, 2002, s. 17.

⁵⁴ IMF Survey, February 11, 2002, s. 33–37.

⁵⁵ Dla przykładu, cele przyswajania programu PRGF dla Zambii zostały zawarte w PRSP w Zambia Poverty Reduction Strategy Paper, Lusaka, March 2002.

ne, a zasadnicze cechy programu ustanowione w sierpniu 2000 r. mogą dalej służyć jako dokument przewodni.

Programy wspierane przez PRGF pokazują zrównoważony postęp we wdrażaniu PRSP. W wielu tego typu programach wydatki budżetowe na redukcję biedy wzrosły, fiskalne instrumenty są bardziej elastyczne w dostosowywaniu się do wyższych wydatków mających wspierać kraje, w których zdefiniowano cele redukcji biedy, zarządzanie publicznymi wydatkami polepszyło się, także makroekonomiczne aspekty wywodzą się ze wspierającego *Interim PRSPs* i PRSP⁵⁶.

Można zauważyć większą koncentrację na źródłach wzrostu w programach wspieranych przez PRGF, z uwagi na jego zbawienny wpływ na redukcję biedy, a także przez wzgląd na troskę o realizowanie stosownych polityk i planów. Podkreślono istotę włączenia do tych programów reform strukturalnych w celu rozwinięcia sektora prywatnego, zwiększenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich, wzrost zewnętrznej konkurencji, powiększenia dostępu do rynku krajów o niskich dochodach. Wskazuje się również na udoskonalenie jakości i efektywności rządowych wydatków, a w dalszej kolejności na umocnienie systemu zarządzania publicznymi wydatkami⁵⁷. Istnieje konieczność mobilizowania narodowych dochodów poprzez umacnianie administracji oraz poszerzanie bazy podatkowej. Zarządzający podkreślają konieczność dodatkowych starań, aby było zapewnione pełne prawo własności programu reform w państwach PRGF, starania MFW i innych organizacji o zwiększenie pomocy technicznej dla państw PRGF, przy włączeniu tu nowych dziedzin wsparcia technicznego w Afryce. Jako część Fund's research agenda uznaje się dodatkowe, starania analizując makroekonomiczne polityki w specyficznym kontekście państw o niskich dochodach.

W dniu 8 marca 2002 r. Rada Administracyjna MFW dokonała swojego przeglądu dotyczącego PRGF. Wzięto pod uwagę rozmaite okoliczności, potrzeby państw o niskich dochodach, w tym państw o małej lub w ogóle bez żadnej stabilności w regulowaniu płatności, państwa dotknięte różnymi wstrząsami. W tym kontekście Rada została poinformowana pod końcem 2002 r. o wynikach działania aktualnych struktur wsparcia finansowego MFW dla najbiedniejszych krajów, ze względu na fakt, że dostępne źródła finansowe są ograniczone. Tabela 3 przedstawia zaangażowanie MFW w ramach PRGF od 2002 r. Można stwierdzić, że niektóre kraje kolejny raz podchodzą do tego programu, który jest przeznaczony na trzyletni okres działania.

W drodze wyjątku można ten okres przedłużyć o kolejne kilka miesięcy. Zgodnie z przedstawionymi niżej danymi takie przedłużenie dokonano dla

⁵⁶ Na konferencji zalecono również kontynuowanie udoskonaleń w koordynacji i definiowaniu ról MFW i Banku Światowego.

⁵⁷ *Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s*, Prepared by the IMF's Fiscal Affairs Department and the World Bank's Poverty Reduction and Economic Management Network, IMF and World Bank, Washington D.C., March 27, 2001, s. 14.

Tabela 3. Ułatwienie na rzecz redukcji biedy i wzrostu gospodarczego (PRGF) w mln SDR na dzień 20 marca 2008 r.

Kraj	Data przyznania	Data zakończenia	Kwota zatwierdzona	Niewykorzystana kwota
Benin	05.08.2005	04.08.2008	6,00	3,00
Burkina Faso	11.06.2003	15.08.2006	24,08	10,32
Burkina Faso	23.04.2007	22.04.2010	15,00	11,00
Burundi	23.01.2004	22.01.2007	69,30	35,75
Czad	16.02.2005	31.05.2008	25,00	21,00
Demokratyczna Republika Konga	12.06.2002	31.10.2005	580,00	53,23
Kongo Rep.	06.12.2004	05.12.2007	54,99	47,13
Gambia	18.07.2002	17.07.2005	20,22	17,33
Gambia	21.02.2007	20.02.2010	14,00	8,00
Ghana	09.05.2003	31.10.2006	184,50	105,45
Gwinea	21.12.2007	20.12.2010	48,00	41,00
Kamerun	24.10.2005	23.10.2008	19,00	5,00
Kenia	21.11.2003	20.11.2006	225,00	150,00
Kongo Rep.	06.12.2004	05.06.2008	55,00	31,00
Liberia	14.03.2008	13.03.2011	239,00	32,00
Madagaskar	21.07.2006	20.07.2009	55,00	24,00
Malawi	05.08.2005	04.08.2008	38,00	5,00
Mali	23.06.2004	22.06.2007	9,33	6,67
Mauretania	18.12.2006	17.12.2009	16,00	8,00
Mozambik	06.07.2004	05.07.2007	11,36	8,12
Niger	31.01.2005	30.05.2008	26,00	1,00
Ruanda	12.08.2002	11.02.2006	4,00	1,14
Ruanda	12.06.2006	11.06.2009	8,00	3,00
Senegal	28.04.2003	27.04.2006	24,27	13,86
Sierra Leone	10.05.2006	09.05.2009	31,00	22,00
Tanzania	16.08.2003	15.08.2006	19,60	8,40
Uganda	13.09.2002	12.09.2005	13,50	4,00
Wyspa Św. Tomasza	01.08.2005	31.07.2008	3,00	0,00
Zambia	16.06.2004	15.06.2007	220,10	49,52
Razem			2058,25	725,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie *IMF Survey*, vol. 34, no. 13, July 18, 2005, s. 215. *IMF Financial Activities as at 20 March 2008*, imf.org/external/np/tre/activity/2008/032008.htm

Czadu, Demokratycznej Republiki Konga, Ghany, Republiki Konga, Nigru i Ruandy.

Kraje korzystające z PRGF wykazują postęp we wszystkich wskaźnikach ekonomicznych przedstawionych w tabeli 4. Jedynym wyjątkiem jest wskaźnik *terms of trade* dla krajów, które w dużej mierze są importerami ropy naftowej. Podwyżki ceny w 2007 r. doprowadziły do pogorszenia się tego wskaźnika w Czadzie i Ruandzie.

Tabela 4. Wskaźniki ekonomiczne wybranych krajów Afryki Subsaharyjskiej korzystających z programu MFW PRGF

Kraj	Wydatki państwa % PKB	Wzrost PKB w 1997 w %	Wzrost PKB w 2007 w %	Stopa inflacji 2007	<i>Terms of trade</i> 2000=100
Czad	20,4	0,3	1,8	3,0	92,3
DR Kongo	23,8	1,4	8,8	10,1	185,0
Rep. Kongo	22,7	2,7	9,2	3,0	181,6
Ghana	38,1	5,0	6,9	8,9	117,8
Niger	24,4	1,7	4,4	4,5	141,2
Ruanda	28,2	0,3	6,0	7,1	61,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WDI, World Bank, <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php?db=AFRREO>

Z uwagi na to, że strategie redukcji ubóstwa zapewniają możliwość uzyskania koncesjonowanych pożyczek Banku Światowego i MFW dla krajów o niskim dochodzie. Mają one priorytetowe znaczenie zarówno dla związku każdej z tych instytucji z krajami członkowskimi, jak i relacji między samymi instytucjami.

Zarządy Banku Światowego oraz MFW zdają sobie sprawę, że wymaga to istotnych przesunięć w kulturze organizacyjnej oraz nastawieniu zarówno wewnątrz tych dwóch organizacji, jak i w instytucjach partnerskich. Te zmiany już powoli następują. Poprzez koordynację oraz utrzymywanie otwartej komunikacji z władzami państwowymi – w szczególności gwarantując dostępne dane diagnostyczne – Bank Światowy i MFW mogą zapewnić, iż wspomagają dane kraje w sposób właściwy i wszechstronny.

Personel Banku Światowego i MFW zajmuje się poinformowaniem każdego rządu o głównych zagrożeniach dla rozwoju oraz dla redukcji ubóstwa w granicach danego państwa, a także o opcjach możliwych rozwiązań służących usunięciu tych przeszkód. W ramach tego połączonego wsparcia, każda z instytucji powinna jednak skupić się przede wszystkim na swoich tradycyjnych obszarach działania. I tak, pracownicy Banku Światowego przewodzą doradztwu z zakresu projektu strategii redukcji ubóstwa, włączywszy w to konieczną pracę diagnostyczną, jak na przykład ocenę ubóstwa, projekty strategii sektorowych, reformę instytucjonalną oraz sieci bezpieczeństwa socjalnego. MFW doradza rządowi w zakresie swoich uprawnień, które obejmują utrzymanie stabilnego poziomu makroekonomicznego oraz polityk podatkowych. W dziedzinach, w których obie instytucje mają doświadczenie – takie jak zarządzanie fiskalne, przejrzystość i realizacja budżetu oraz administrowanie cłem i podatkami – będą one blisko współpracować. Bliższa współpraca między Bankiem Światowym i MFW nie tylko pomoże zapewnić bardziej pożyteczną pomoc w krótkim okresie, ale też sprecyzować związek między strukturą gospodarki i rozwojem a redukcją ubóstwa w okresie średnim i długim. Zanim strategia redukcji ubóstwa zostanie zakończona, personel Banku Światowego i MFW spotka się z władzami państwowymi w celu omówienia tworzonej strategii. Poglądy wymienione przez te instytucje są także przedstawione obywatelom oraz pozostałym partnerom rozwoju.

Dane państwo wyśle ostateczną strategię Radom Wykonawczym obu instytucji. Rady te otrzymają również szacunki Banku Światowego i MFW z analizą strategii oraz rekomendacją szerokiej jej akceptacji jako podstawy dla Banku Światowego i MFW do udzielenia pożyczki koncesjonowanej. Szacunki personelu zawierają opis procesu uczestnictwa, ale nie ocenę jego adekwatności.

Kiedy PRSP zostaje już zaprezentowany przez odpowiedni rząd Radom Wykonawczym Banku i MFW, dołącza się do niego ocena strategii przez personel Banku i MFW i realizuje Ocenę Połączonych Sztabów (*Joint Staff Assessment* – JSA). Wskazówki te są rewidowane i uaktualniane co jakiś czas na podstawie zdobytych doświadczeń przez państwa i instytucje wspomagające. Dokument zapewnia wskazówki personelowi obu instytucji, co do wyprowadzenia ocen pełnych PRSP.

5. PODSUMOWANIE

Jednym z ważnych zadań Międzynarodowego Funduszu Walutowego jest złagodzenie i likwidacja ubóstwa w krajach członkowskich. Natomiast PRGF jest programem, który odgrywa ważną rolę na rzecz redukcji biedy i wzrostu gospodarczego zainicjowany w 1999 r. Kraje członkowskie współpracują z MFW, aby cel postawiony w programie został osiągnięty.

Dokonana analiza w niniejszym opracowaniu pozwala wysunąć stosowne wnioski, mianowicie:

- kraje słabo rozwinięte złagodziły poziom ubóstwa dzięki większemu zaangażowaniu programu PRGF w ich gospodarkę,
- ze względu na to, że program PRGF towarzyszy PRSP- czyli dokument strategii redukcji biedy przygotowany przez kraj członkowski, pozytywne skutki programu są możliwe do osiągnięcia. Kraj zna lepiej dziedziny gospodarki, w których boryka się z największymi problemami,
- MFW współpracuje z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju co pozwala koordynować istotne działania niezbędne do realizacji wyzwań,
- społeczność międzynarodowa wymogła na krajach o niskim dochodzie, którym umorzono dług z inicjatywy HIPC lub pożyczki koncesjonowane z Banku Światowego (poprzez Międzynarodowy Związek Rozwojowy) i MFW (poprzez Organizację ds. Redukcji Ubóstwa i Rozwoju), by rozwinęły stosowane przez państwo strategie redukcji ubóstwa.

Wskaźniki ekonomiczne wybranych krajów Afryki Subsaharyjskiej przedstawione w opracowaniu są dowodem na to, iż od momentu wprowadzenia PRGF większości z nich osiągnęła wyższy poziom wzrostu gospodarczego niż miało to miejsce zanim ten program został wprowadzony.

BIBLIOGRAFIA

- Benelli R., *Do IMF-Supported Programs Boost Private Capital Inflows? The Role of Program Size and Policy Adjustment*, IMF Working Paper WP/03/231, Washington D.C., November 2003.
- Bird G., *The Political Economy of the IMF: A Check List of the Issues*, Prepared for delivery at a workshop on The Political Economy of the IMF held at Fletcher School, Tufts University, April 13, 2001.
- Boughton M., *Why White, Not Keynes? Inventing the Post-War International Monetary System*; Policy Development and Review Department, Working Paper No. 02/52, March 1, 2002.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 1998.
- Chrabonszczewska E., Oręziak L., *Międzynarodowe rynki finansowe*, SGH, Warszawa, 2000.
- Conway P., *IMF Lending Programs: Participation and Impact*, Journal of Development Economics 45, 1994.
- Cottarelli C., Giannini C., *Bedfellows, Hostages, or Perfect Strangers? Global Capital Markets and the Catalytic Effect of IMF Crisis Lending*, IMF Working Paper 02/193, Washington D.C. 2002.
- Edwards S. , Santaella J. A., *Devaluation Controversies in the Developing Countries: Lessons from the Bretton Woods Era*, In *A Retrospective on the Bretton Woods System*, edited by Michael D. Bordo and Barry Eichengreen, University of Chicago Press, Chicago 1993.
- Furman J., Stiglitz J. E., *Economic Crises: Evidence and Insight from East Asia*, Brooking Papers on Economic Activity 2, 1998.
- Ghosh A., Lane T., Schulze-Ghattas M., Bulir A., Harmann J., Mourmouras A., *IMF-Supported Programs in Capital Account Crises*, IMF Occassional Paper 210, Washington D.C., 2002.
- Głuchowski J., *Międzynarodowe stosunki finansowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1997.
- Goldstein M., Montiel P. J., *Evaluating Fund Stabilization Programs with Multicountry Data: Some Methodological Pitfalls*, IMF Staff Papers 33, 1986.
- Haggard S. , Kaufman R. R., *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princetown University Press, Princetown 1992.
- Haque N. U., Khan M. S. , *Do IMF Supported Programs Work? A Survey of the Cross-Country Empirical Evidence*, IMF Working Paper, 981/69, Washington D. C., 1998.
- IMF in Focus, a Supplement of the IMF Survey, September 2004.
- IMF Survey, February 11, 2002.
- IMF Survey, January 28, 2002.
- IMF Survey, Volume 32, Number 7, IMF Washington D.C., April 21, 2003, s. 115.
- Jasiński B., Kulig J., Stańczak K., *Międzynarodowe zadłużenie a skuteczność polityki dostosowawczej*, Kraków 1998.
- Johnston R. B., *Exchange Rate Arrangements and Currency Convertibility*, Development and Issues, World Economic and Financial Surveys, IMF, Washington D.C., 1999.

- Keynes J. M., *Treatise on Money*, t. 2, London 1930.
- Kiondo A., *The Nature of Reforms in Tanzania, In Tanzania and the IMF: The Dynamic of Liberalization*, edited by H. Campbell and H. Stein, Westview Press, Boulder CO 1992.
- Knight M., Santaella J. A., *Economic Determinants of Fund Financial Arrangement*, Journal of Development Economics 54, 1997.
- Landell-Mills J., *Helping the Poor the IMF's New Facilities for Structural Adjustment*, IMF, Washington D.C., 1995,
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe*, Elipsa, Warszawa 2001.
- M. De Vries M., *Balance of Payments Adjustment, 1945–86, The IMF Experience*, IMF, Washington D.C., 1987.
- Morris S. , Shin H. S. , *Unique Equilibrium in a Model of Selffulfilling Currency Attacks*, American Economic Review 88, 1998.
- Munyama K., *Współpraca MFW z Polską a rezerwy międzynarodowe i płynność walutowa Polski w warunkach globalizacji*, Bankowość wobec procesów globalizacji, Gdańsk-Jurata 2003.
- Payer C., *The Debt Trap, The IMF and the Third World*, Monthly Review Press, New York 1974.
- Putman R. D., *Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games, International Organizations* 42, 1988.
- Ramaswamy S. , *Reserve Currency Allocations: An Alternative Methodology*, BIS Working Paper no. 72, Basel, August 1999.
- Remmer K. L., *The Politics Economic Stabilization, IMF Standby Programs in Latina America, 1954–1984*, Comperative Politics 19, 1986.
- Rodrik D., *Why Is There Multilateral Lending?* In Annual World Bank Conference on Development Economics edited by M. Bruno and B. Pleskovic, April 1996.
- Santaella J. A., *Stylized Facts Before IMF-Supported Adjustment*, IMF Staff Papers 43, 1996.
- Schaal P., *Pieniądz i polityka pieniężna*, PWE, Warszawa 1996
- Sławiński A., *Polityka stabilizacyjna a bilans płatniczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Spaventa L., *Two Letters of Intent: External Crises and Stabilization Policy, Italy, 1973–1977*, In IMF Conditionality, edited by John Williamson, Institute for International Economics, Washington D.C. 1983.
- Taylor L., *The Revival of the Liberal Creed – the IMF and the World Bank in a Globalized Economy*, World Development 25, 1997.
- Tobin J., Golub S. S. , *Money, Credit and Capital*, Irwin McGraw-Hill, Singapore, 1998.
- Vaubel R., *A Public Choice Approach to International Organization*, Public Choice 51, 1986.
- World Development Report 2000/2001, *Attacking Poverty Overview*, World Bank, Washington D.C., 2000.

ANALYSIS OF THE FUNCTIONING OF IMF PROGRAMMES BASED ON THE POVERTY REDUCTION AND GROWTH FACILITY – PRGF

Summary: The essence of the International Monetary Fund activities in member countries laid out in the paper gives a basic understanding of how the institution operates to alter financial and economic difficulties encountered by member countries. The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) have been closely scrutinised in the paper. In 1999 the IMF established the PRGF to make the objectives of poverty reduction and growth more central to lending operations in its poorest member countries. Taking into consideration the fact that some of the member countries have to fight the poverty, one of the greatest human tragedies in the 21st century, this program has illuminated some significant changes in low income countries of which most of them are on the African continent. The paper covers the period considered to be the most dynamic period in the globalization process. The outcome of the conducted research in the paper proves that countries can obtain a reasonable dynamic development process due to the introduction of international financial institutions' programs. Most of the economic indicators in member countries have shown great improvement due to the effective application of member government proposals that are laid out in the PRSP. This paper is approved by the IMF before steps for the PRGF are taken.

Key words: IMF, Poverty, financial institutions, IMF programs, economic growth, low income countries

*Dr Killion Munyama
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Bankowości
Al. Niepodległości 10
60-967 Poznań
email:k.munyama@gmail.com*