

dr hab. Ewa Polak

Katedra Stosunków Międzynarodowych
Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

Międzynarodowe organizacje gospodarcze wobec kryzysu finansowego – na przykładzie MFW

WPROWADZENIE

Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) to jedna z najważniejszych organizacji międzynarodowych, mająca wpływ na zasady międzynarodowego ładu globalnego oraz na politykę i kondycję gospodarczą poszczególnych państw. Prowadzona przez niego polityka ma ścisły związek z kryzysem zapoczątkowanym w 2008 r. – z jego przyczynami, przebiegiem i konsekwencjami oraz sposobami przeciwdziałania jemu. W niniejszym artykule, z powodu ograniczonych jego rozmiarów, nie dokonano analizy ostatniego kryzysu finansowego, wychodząc z założenia, że w ostatnich latach ukazało się wiele opracowań naukowych poświęconych temu zagadnieniu. Najkrócej stwierdzić można, że praprzyczyną coraz częściej występujących kryzysów finansowych jest rosnąca koncentracja bogactwa szukającego dla siebie korzystnych lokat i związana z tym asymetria władzy, nadmierna skłonność zarówno państw, jak i ludzi do życia na kredyt oraz zbytnia liberalizacja przepisów dotyczących sektora finansowego.

Uwaga badawcza skupiona została przede wszystkim na kwestiach dotyczących zasad ładu globalnego wykreowanego w znacznym stopniu przez MFW, jego wpływie na kondycję gospodarczą państw oraz zmiany koniunktury gospodarczej na świecie. Zaprezentowano dyskurs na temat skuteczności przyjętej przez MFW strategii oraz próby zreformowania tej organizacji pod wpływem kryzysu.

Dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto hipotezę, że MFW realizując swoje strategie, korzystne głównie dla bogatych państw i pochodzącego z nich kapitału, przyczyniać się może do zahamowania tempa wzrostu gospodarczego, narastania polaryzacji dochodowej społeczeństw i wzrostu częstotliwości wahań koniunktury. W czasie kryzysu zapoczątkowanego w 2008 r. MFW i jego decydenci nie doświadczyli prawdopodobnie wystarczających problemów i wstrząsów, które zmusiłyby tę organizację do rzeczywistej i zasadniczej zmiany strategii tak, aby uwzględniała ona interesy wszystkich państw i ich zróżnicowaną sytuację ekonomiczną. Strategia, którą MFW przyjął podczas ostatniego kryzysu, może jeszcze pogłębić kłopoty finansowe państw, bardziej uzależnić je od pożyczkodawców i wzmocnić roszczeniowe postawy podmiotów gospodarczych. Nazwać ją można keynesizmem dla bogatych.

GLOBALNY CHARAKTER GOSPODARKI

Kształtujący się współcześnie ład międzynarodowy ma charakter hybrydowy. Z jednej strony funkcjonuje klasyczny system międzynarodowy złożony z państw, z drugiej natomiast system ten jest wtopiony w ponadpaństwową sieć instytucjonalnych i nieformalnych powiązań i zależności, złożoną z różnorodnych podmiotów i oddziaływań pozapaństwowych.

Po II wojnie światowej powstawać zaczęły międzynarodowe systemy/ustroje dotyczące np. handlu towarami, usługami, międzynarodowego systemu walutowego, przepływu kapitału produkcyjnego i finansowego, ochrony środowiska. Wszystkie te regulacje prawno-międzynarodowe powstawały w środowisku zdecentralizowanym, pozbawionym formalnej władzy oraz tradycyjnego aparatu przymusu i w założeniu wynikały z uzgodnień i kompromisów między suwerennymi państwami. Władza państwowa uległa dezagregacji, podlegając różnym międzynarodowym i ponadpaństwowym reżimom [Polak, 2009].

Dotyczy to zwłaszcza sfery gospodarczej. Gospodarkę określa się mianem ponadpaństwowej, globalnej, ze względu na rozmiary, charakter i szybkość oddziaływań, wpływów, współzależności i regulacji. Tworzy ona całościowy system światowy powiązany w sposób zinstytucjonalizowany i nieformalny, na który składa się sieć gospodarek narodowych, globalnych i regionalnych organizacji międzynarodowych, korporacji ponadnarodowych, rynków, podmiotów gospodarczych działających wewnątrz państw oraz państwowe i międzynarodowe regulacje prawne, a także nieformalne relacje współzależności, dominacji i podporządkowania. Globalny system ekonomiczny stanowi nową jakość, zmienia bowiem warunki i charakter działania oraz rolę i możliwości poszczególnych jego elementów. Funkcjonowanie jego części składowych można zrozumieć jedynie w kontekście dynamiki całości. Wzrasta w nim znaczenie niepaństwowych, eksterytorialnych podmiotów stosunków międzynarodowych oraz grupy państw tworzących tzw. centrum gospodarki światowej na czele ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Zasady jego funkcjonowania i związane z tym regulacje wynikają nie z demokratycznych procedur, ustaleń i kontroli, ale z gry sił i interesów ekonomicznych na globalnym rynku.

MIĘDZYNARODOWE ORGANIZACJE GOSPODARCZE I ICH ROLA

Ważnym elementem gospodarki światowej i jedną z najważniejszych sił globalnych są międzynarodowe organizacje gospodarcze zarówno o zasięgu globalnym, jak i regionalnym. Przyjęło się uważać, że przynależność do międzynarodowych organizacji gospodarczych zwiększa wiarygodność i prestiż państw oraz otwiera wiele możliwości kredytowych. Jednocześnie jednak członkostwo

w tych organizacjach oraz narastające oddziaływania i współzależności międzynarodowe ograniczają coraz bardziej zakres swobody państw w doborze polityki, czynią ją mniej skuteczną i narzucają zunifikowane rozwiązania. Pewne ujednoczenie polityki państw wynika z przyjętych zobowiązań międzynarodowych i z obowiązującej zasady prymatu prawa międzynarodowego nad regulacjami wewnętrznymi. Organizacje międzynarodowe uzależniają decyzje o przynależności do nich lub możliwości uzyskania pomocy od przeprowadzenia konkretnych, głównie prorynkowych i liberalizujących gospodarke, reform. Posiadają przy tym liczne narzędzia wywierania wpływu na pożądane zachowania władz państwowych – opinie ekspertów i „ekspertów”, ograniczanie lub odmowa pomocy, odmowa restrukturyzacji zadłużenia, kary finansowe, zawieszenie w prawach członka organizacji, izolacja, kształtowanie międzynarodowej tzw. opinii publicznej, materialne i niematerialne gratyfikacje dla czołowych polityków.

W organizacjach gospodarczych nie ma demokracji i siła głosu każdego kraju zależy od jego potencjału gospodarczego i międzynarodowej pozycji. Stąd często organizacje te nazywa się klubami państw bogatych. Na przykład w Unii Europejskiej (UE), gdzie głosy poszczególnych państw mają różne wagi, toczy się spór na temat najwłaściwszego rozłożenia siły tych głosów. Traktat Lizboński wyraźnie preferuje najbogatsze kraje członkowskie. Ponadto w ramach tego ugrupowania coraz częściej dochodzi do nieformalnych szczytów, w których uczestniczy tylko kilka najsilniejszych państw UE. Niemcy i Francja coraz częściej dają do zrozumienia mniejszym krajom członkowskim gdzie jest ich miejsce w szeregu¹. W Międzynarodowym Funduszu Walutowym (MFW) Stany Zjednoczone mają efektywne prawo weta – posiadają 16,76% głosów (strategiczne decyzje podejmowane są większością 85% głosów)². Dyrektorzy wykonawczy, którzy reprezentują USA, Francję, Niemcy, Wielką Brytanię, Japonię, Rosję i Arabię Saudyjską dysponują 46% praw głosu w BS i 48% praw głosu w MFW [UNDP, 2002, *Raport...*]. Dla porównania, grupa państw azjatyckich należących do ASEAN wraz z Chinami, Japonią i Koreą Płd. posiadała do 2011 r. w MFW 13% głosów, pomimo że do tych krajów należy aż 60% glo-

¹ Np. UE oprotestowuje zmiany konstytucji węgierskiej, ustawy medialnej czy prawa wyznaniowego wprowadzone w 2012 r., choć nie ma to nic wspólnego z gospodarką; Komisja Europejska skierowała sprawę przeciwko Węgrom do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o naruszenie unijnych przepisów w kwestiach: organu ochrony danych osobowych oraz wieku emerytalnego sędziów i zagroziła zamrożeniem pomocy dla Węgier w ramach Funduszu Spójności. Były minister spraw zagranicznych Francji zapowiedział, że Francja dążyć będzie do zweryfikowania nowej węgierskiej konstytucji (sic!). Wcześniej, po poparciu przez Polskę ataku wojsk USA na Irak, ówczesny prezydent Francji – J. Chirac stwierdził, że Polska straciła doskonałą okazję, by milczeć.

² Japonia posiada 6,24% głosów, Niemcy – 5,81%, Wielka Brytania i Francja – po 4,29%, Belgia – 1,86%, Polska – 0,7% głosów.

balnych rezerw walutowych [Oziewicz, 2007, s. 132]. W 2011 r. kraje BRIC zgodziły się dokapitalizować Fundusz w zamian za przesunięcie 6% głosów w ich stronę³. Zwyczajowo przyjęło się, że szefem Banku Światowego jest Amerykanin, a MFW przedstawiciel Europy Zachodniej. Ponadto eksperci MFW i BŚ, którzy oceniają stan gospodarczy państw ubiegających się o pomoc kredytową i formułują zasady programów dostosowawczych pochodzą niemal wyłącznie z krajów wysoko rozwiniętych i często są „panami życia i śmierci” dla biednych krajów. Np. w maju 2012 r. portugalska telewizja wyemitowała nagraną z ukrycia cichą rozmowę pomiędzy ministrem finansów Portugalii i ministrem finansów Niemiec. Ten pierwszy w sposób niezwykle uniżony prosił niemieckiego ministra o złagodzenie programu pomocowego, jaki Portugalia otrzymała od MFW i UE i obiecywał poprawę oraz większą gorliwość w realizacji międzynarodowych zaleceń. Ta sytuacja obrazuje rzeczywiste relacje w UE i MFW.

Z kolei w WTO, pomimo formalnej demokracji, stosowana jest praktyka „green roomu” (dawniej – *old boys' clubu*), zgodnie z którą konsultacje dotyczące kolejnych uzgodnień w sprawie liberalizacji handlu przeprowadzane są w okrojonym gronie członków WTO (25–30 krajów) składającym się z państw o wysokim potencjale handlowym oraz z niewielkiej liczby wskazanych przez mocarstwa krajów słabiej rozwiniętych.

Coraz większa grupa badaczy problemu przychyliła się do poglądu, że działalność takich organizacji jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy (BŚ), Światowa Organizacja Handlu (ang. WTO), służy przede wszystkim interesom mocarstw, banków, prywatnych korporacji oraz funduszy inwestycyjnych i przez narzucany kształt reform zabezpiecza operacje ratujące ich kapitał ulokowany za granicą [Haliżak, Kuźniar, Simonides (red.), 2003, s. 17]. Programy stabilizacyjne MFW i strukturalne BŚ narzucane są jednostronnie i, jak stwierdza J.E. Stiglitz, są dyktowane z Waszyngtonu [Stiglitz, 2004, s. 37]. Kraje, do których są kierowane, najczęściej podporządkowują się zaleceniom w obawie przed sankcjami, jakie mogłyby je spotkać. Globalne i regionalne organizacje gospodarcze, a właściwie kierujące nimi mocarstwa, współpracują ze sobą i wspierają się nawzajem, np. UE nie mogła zmusić Irlandii do wprowadzenia podatku od nieruchomości, więc zrobił to MFW w ramach narzuconego programu stabilizacyjnego⁴. Zatarciu ulegają granice pomiędzy MFW a BŚ, na globalnej arenie wspólne inicjatywy podejmują MFW, Komisja Europejska (KE) i Europejski Bank Centralny (EBC).

³ Chiny, druga gospodarka świata, mają 3,81% głosów, Indie – 2,34%, Brazylia – 1,72%.

⁴ Powszechnie uważa się, że przeprowadzana na świecie tzw. reforma emerytalna związana z wydłużeniem wieku emerytalnego jest co najmniej inspirowana przez MFW.

MIĘDZYKARODOWY FUNDUSZ WALUTOWY W GLOBALNYM ŁADZIE EKONOMICZNYM

Organizacją posiadającą być może największą władzę na świecie jest Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Główne cele Funduszu określone są w warunkach porozumienia (*Articles of Agreement*):

- promowanie międzynarodowej współpracy,
- ułatwianie ekspansji i zrównoważonego rozwoju handlu międzynarodowego,
- wspomaganie stabilizacji kursów,
- wspieranie tworzenia wielostronnego systemu płatności,
- udostępnianie swoich zasobów krajom członkowskim mającym trudności z bilansem płatniczym,
- skracanie okresu i zmniejszanie stopnia nierównowagi w bilansach płatniczych krajów członkowskich.

W celu realizacji wymienionych zadań MFW pełni cztery istotne funkcje:

- regulacyjną – polegającą na ustanawianiu norm i wzorców działania w sferze międzynarodowych stosunków finansowych,
- kredytową – przez dostarczenie krajom członkowskim dodatkowych źródeł finansowania w postaci różnych kredytów,
- konsultacyjną – przez usługi konsultacyjne i współpracę krajów członkowskich oraz jako forum wymiany doświadczeń między krajami w radzeniu sobie z problemami natury gospodarczej, m.in. tzw. program Balcerowicza był napisany przez ekspertów MFW,
- kontrolną – polegającą na nadzorowaniu przez MFW uzgodnionych programów dostosowawczych i weryfikacji celów, na jakie przeznaczane są środki kredytowe.

MFW ma niezrównany wgląd w światową gospodarkę. Każde państwo posiada w MFW swojego eksperta – „anioła stróża”, a niektóre nawet zespół ekspertów, którzy kontrolują prowadzoną przez rządy politykę gospodarczą i jej efekty. Wszystkie kraje podlegają corocznemu audytowi. Fundusz działa na zasadzie unii kredytowej. Jest nazywany pożyczkodawcą ostatniej szansy dla państw, które wpadną w kłopoty płatnicze. Dysponuje on środkami finansowymi w wysokości 983 mld USD i jednocześnie trzecimi co do wielkości na świecie rezerwami złota – 2,8 tys. ton o wartości ponad 160 mld USD [Smoczyński, 2012].

Fundusz uzależnia decyzje o przyjęciu lub możliwości udzielenia pomocy kredytowej biedniejszym krajom od przeprowadzenia konkretnych reform związanych z liberalizacją, prywatyzacją, restrykcyjną, antyinflacyjną polityką i otwarciem gospodarki i proponuje krajom pogrążonym w kłopotach gospodarczych gotowe i najczęściej jednakowe dostosowawcze programy stabilizacyjne, nie konsultując z zainteresowanymi ich treści.

MFW promuje neoliberalną doktrynę rynkową, której elementami są tzw. ekonomia podaży i restrykcyjna polityka gospodarcza, zwłaszcza monetarna.

Stanowi ona ideologiczną i aspirującą do naukowej podbudowę zachodzących zmian. Zgodnie z jej założeniami państwo nie może racjonalnie zachowywać się w gospodarce, a jego ingerencja ekonomiczna zakłada jedynie naturalną równowagę rynkową i zmniejsza efektywność gospodarowania. Powinno się więc ono skupić na likwidacji barier i ograniczających swobodę prowadzenia działalności gospodarczej oraz stwarzaniu jak najlepszych warunków dla inwestorów i efektywności prowadzonej przez nich działalności. Mikroekonomiczne korzyści dla przedsiębiorstw miały się automatycznie przekształcić w makroekonomiczną efektywność i dobrobyt społeczny. Zdaniem zwolenników dominującego w neoliberalnej doktrynie nurtu – monetaryzmu, najważniejszą przyczyną nierównowagi w gospodarce jest nadmierna podaż pieniądza, która pobudza inflację i destabilizuje gospodarkę. Zalecają więc schładzanie gospodarki w imię globalnej równowagi i ochrony interesów kapitału ulokowanego w różnych częściach świata.

KRYTYKA MFW

Polityka MFW ma wielu krytyków, którzy zarzucają jej, że nie rozwiązuje ona złożonych problemów ekonomicznych państw, ale często wręcz generuje nowe i pogłębia sytuacje kryzysowe. Również ostatni kryzys pokazał polityczne i ekonomiczne ograniczenia Funduszu.

Najczęstsze zarzuty formułowane wobec MFW:

- jednolitość programów dostosowawczych dla wszystkich krajów i ich niezmienność od kilkudziesięciu lat,
- traktowanie ideologii neoliberalnej jako niepodlegającej dyskusji jedynej prawdy dowiedzionej naukową analizą,
- postrzeganie gospodarki wyłącznie z punktu widzenia specyficznego środowiska i interesów finansjery,
- nakłanianie do inwestycji i kredytów, na które nie stać biednych państw i w ten sposób uzależnianie ich od potężnych kredytodawców,
- udzielanie kredytów głównie na spłatę zobowiązań kredytowych, a nie na rozwój gospodarczy i tym samym ochrona interesów wierzycieli nie dłużników;
- narzucanie uciążliwych i surowych warunków krajom członkowskim, jakim nigdy nie podlegały kraje bogate,
- promowanie liberalizmu, restrykcyjnej polityki gospodarczej hamującej tempo wzrostu gospodarczego i przyczyniającej się do recesji i rozwarstwienia dochodowego społeczeństw,
- nierówne wymagania wobec poszczególnych krajów, faworyzowanie krajów proamerykańskich, (upolitycznienie decyzji o pomocy),
- ignorowanie opinii rządów państw III Świata, nieprzejrzystość i brak procedur demokratycznych w podejmowaniu decyzji przez MFW,
- sprzeniewierzenie się ideom Keynesa, który wymyślił MFW,

- zdominowanie MFW przez USA,
- rozbudowana biurokracja.

MFW zarzuca się niereformowalność, nieprzejrzystość działania, reprezentowanie państw bogatych, fundamentalizm rynkowy i podejście kolonialne. Wiele decyzji podejmowanych jest tam zakulisowo i towarzyszy temu marginalizacja biedniejszych państw, których te decyzje dotyczą. Organizacja ta jest instytucją publiczną utworzoną z pieniędzy podatników, ale nie jest reprezentowana i kontrolowana przez nich. MFW i BŚ w ramach programów dostosowawczych nakłaniają m.in. do rezygnacji z subwencjonowania żywności i paliwa oraz do ograniczenia wydatków na zaopatrzenie w wodę, a także prywatyzacji sektora publicznego co wpływa na drastyczne pogorszenie jakości życia.

Terapia szokowa, jaką proponują eksperci MFW, sprzyja kapitałowi zagranicznemu, który dzięki narzuconej liberalizacji i prywatyzacji może zdobyć kolejny przyczółek, ale nie służy stabilności państwa oraz dobrobytowi społecznemu.

Przekonała się o tym m.in. większość krajów Ameryki Łacińskiej, niektóre kraje Afryki i byłego ZSRR, np. w Rosji po wdrożeniu programu MFW PKB spadł o 40%, a w Mołdawii o ponad 70% [Stiglitz, 2004, s. 225 i 246]. Akcja ratunkowa MFW w Tajlandii w 1997 r. zakończyła się kryzysem finansowym w całej Azji Południowo-Wschodniej. W 2001 r. Argentyna przepłaciła realizację jego zaleceń zapaścią gospodarczą i masowymi rozruchami. Władze państwowe najczęściej przystają na warunki dyktowane przez MFW i BŚ w obawie przed konsekwencjami odmowy⁵. Politycy, którzy posłusznie wykonują ich zalecenia są często nagradzani prestiżowymi nagrodami międzynarodowymi albo otrzymują intratne stanowiska w instytucjach międzynarodowych, lub po prostu, jak pisze m.in. J. Stiglitz, są korumpowani. Istnieje też odwrotny mechanizm – na najwyższe stanowiska w państwie są powoływani byli pracownicy MFW, Banku Światowego, instytucji UE lub największych na świecie banków⁶.

⁵ Premier Grecji J. Papandreu chciał odwołać się do ogólnokrajowego referendum w sprawie decyzji o wykorzystaniu II pakietu pomocy z MFW i w konsekwencji został sam odwołany przez zewnętrznych decydentów.

⁶ Np. M. Belka, prezes NBP, był wcześniej dyrektorem Departamentu Europejskiego MFW, realizował misję w Iraku w imieniu amerykańskiego rządu, nadzorował z ramienia MFW pomoc dla Grecji i Węgier, miał liczne powiązania z biznesem międzynarodowym, a jeszcze wcześniej był premierem polskiego rządu. M. Monti, premier Włoch był przez 10 lat komisarzem europejskim i doradcą banku Goldman Sachs. Z ww. bankiem byli też związani najważniejsi przedstawiciele ostatnich dwóch rządów amerykańskich, S. Fischer był wicedyrektorem MFW kieruje bankiem centralnym w Izraelu, były prezydent Niemiec H. Koehler był wcześniej szefem MFW, L. Papadimos, premier Grecji (podobnie jak obecny premier Włoch powołany przez władze MFW i UE, a nie wybrany przez społeczeństwo) był wcześniej szefem EBC i ekonomistą Bostońskiej Rezerwy Federalnej, prezes EBC – M. Draghi był wcześniej wiceprezsem Banku Goldman Sachs.

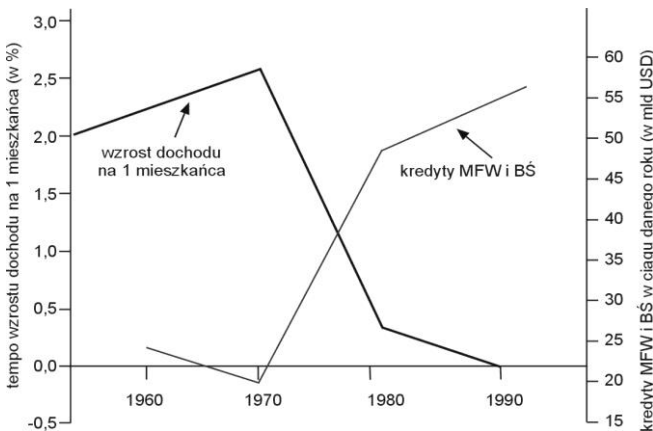
Często rządy, które odmówiły przyjęcia zaleceń MFW, np. w Brazylii, Malezji, w czasie kryzysu w 1997 r., Argentyny w 2002 r.⁷, czy też Chin i Wietnamu podczas transformacji swojej gospodarki, łatwiej pokonały trudności i bariery rozwojowe, a niektóre z nich odnotowują duże sukcesy gospodarcze. Analizując skutki pomocy MFW udzielonej w latach 90. XX wieku, można skonstatować, iż pozostawiała ona kraje w gorszym stanie niż je zastała. Największym cieniem na wizerunku kładą się efekty jego działań w Afryce, np. w Malawi eksperci Funduszu zażądali od tamtejszych władz zaprzestania subsydiowania nawozów sztucznych oraz polecili dokonać sprzedaży zapasów zboża prywatnym firmom i jednocześnie wstrzymano „za karę z powodu niesubordynacji” kolejną transzę kredytu. W kraju zapanował głód; w Tanzanii i Zambii zarekomendowano tamtejszym władzom wprowadzenie opłat za wizyty lekarskie oraz obcięcie wydatków na służbę zdrowia, co spowodowało m.in. podwojenie liczby zgonów wśród noworodków [Magierowski, 2012].

W czasie ostatniego kryzysu z rozwiązań proponowanych przez MFW zrezygnowała m.in. Islandia, o czym niewiele mówi się w mass mediach. Zamiast, jak inne kraje, otwierać linie kredytowe, pompować środki finansowe w prywatne banki, dokonywać restrukcji gospodarczych i uczestniczyć w zbiórkach pieniędzy na MFW i prywatne instytucje finansowe, pociągnięto tam do odpowiedzialności islandzki rząd i bankowców, przeprowadzono referendum, znacjonalizowano banki, ogłoszono bankructwo kraju i zadeklarowano niewypłacalność długu zaciągniętego przez prywatne banki oraz spisano nową konstytucję. Islandia w swoich działaniach starała się chronić depozytariuszy, a nie banki. Zachowała się jak suwerenne państwo.

Kraje rozwinięte, wbrew temu co rekomendują reszcie świata, same rozwijały się pod parasolem ochronnym państwa i jego protekcyjnych instrumentów. Otworzyły się na wolny rynek dopiero wtedy, gdy były pewne swojej siły konkurencyjnej. Globalnym instytucjom gospodarczym zarzuca się, że ich strategia wobec państw borykających się z trudnościami płatniczymi jest zbyt jednolita i nie uwzględnia lokalnej specyfiki oraz problemów i w gruncie rzeczy służy interesom kapitału i państw wysoko rozwiniętych. Celem pożyczek MFW jest umożliwienie przez kraje dłużnicze spłaty swoich długów, a nie inwestycje społeczne czy likwidacja biedy. Chronią więc interesy potężnych wierzycieli i kapitału spekulacyjnego, nie zaś uwięzionych w pętli zadłużeniowej biednych krajów, które później i tak muszą spłacić długi MFW, poświęcając na to znaczną część swojego dochodu narodowego.

⁷ Np. MFW zalecał pogrążonej w kryzysie Argentynie m.in. prywatyzację ubezpieczeń społecznych, usług komunalnych, zaopatrzenia w wodę, energetyki i utrzymania sztywnego powiązania jej waluty z dolarem USA. Z kolei w przypadku Etiopii domagał się m.in., aby sprywatyzowano sektor bankowy i otworzono rynek finansowy dla zagranicznego kapitału, podczas gdy cały etiopski rynek finansowy jest mniejszy od jednego lokalnego banku w amerykańskim miasteczku.

MFW zdejmując w ten sposób z prywatnych banków, korporacji, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji finansowych ryzyko inwestowania w innych krajach i udzielania im kredytów, przerzucając je na barki obywateli zadłużonego państwa. J.E. Stiglitz pyta w związku z tym: „Dlaczego mówi się o nadmiernym zadłużaniu się, a nie o nadmiernym udzielaniu pożyczek?” [Stiglitz, 2007, s. 227]. Jak stwierdza G. Soros, programy MFW nie służą wspieraniu stabilności wschodzących, peryferyjnych gospodarek, lecz interesom międzynarodowych rynków finansowych [Soros, 2002]. MFW uzależnia przyznanie kredytów na przywrócenie równowagi w bilansie płatniczym od spełnienia określonych warunków, polegających na dokonaniu zasadniczych zmian w polityce gospodarczej. Zmusza pogrążone w kryzysie kraje do szybkiej odbudowy rezerw walutowych i nadwyżki budżetowej (m.in. przez podniesienie stóp procentowych i niektórych podatków, ograniczenie wydatków budżetowych, deregulacje, liberalizację rynków kapitałowych, prywatyzację, nawet tak strategicznych i istotnych społecznie dziedzin, jak: ubezpieczenia społeczne, energetyka, edukacja, zaopatrzenie w wodę) kosztem wywołania dotkliwej recesji i zubożenia społeczeństwa w efekcie zastosowanej restrykcyjnej polityki pieniężnej i fiskalnej⁸.



Rysunek 1. Współzależność pożyczek MFW i Banku Światowego oraz dynamiki dochodu na 1 mieszkańca w państwach rozwijających się

Źródło: [Halizak, Kuźniar, Simonides (red.), 2003, s. 26].

Na rysunku 1 pokazano dość jednoznaczną zależność pomiędzy wielkością pożyczek a dynamiką PKB *per capita* w krajach rozwijających się.

Zakres warunkowości MFW systematycznie zwiększał się od 2 do 3 warunków w latach osiemdziesiątych, do kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu na po-

⁸ W 2011 r. Portugalia otrzymała od MFW 78 mld euro pomocy w zamian za radykalną podwyżkę podatków i głębokie cięcia wydatków socjalnych.

czątku XXI wieku, co coraz częściej wywołuje zarzuty przekroczenia przez MFW statutowych kompetencji i ograniczania suwerenności gospodarczej państw [Halizak, Kuźniar, Simonides (red.), 2003]. W czasie kryzysu azjatyckiego z drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. program naprawczy dla Korei zawierał 94 warunki, dla Tajlandii – 73, zaś dla Indonezji – 140 [Michałowski, 2008, s. 185]. MFW określa się wręcz jako ponadnarodowy organ sprawujący bezpośrednią kontrolę nad budżetami i polityką gospodarczą krajów zadłużonych, zmuszający je, poprzez uzależnienie kredytowe, do określonych zachowań [Stiglitz, 2007, s. 232]. Coraz częściej Fundusz ingeruje też w decyzje stricte polityczne. Oskarża się go, że ucieka się do szantażu politycznego i ekonomicznego wobec państw, które nie chcą poddać się jego dyktatowi (pojawiają się nawet groźby likwidacji całego państwa). Potrafi wyeliminować z życia publicznego niewygodnych polityków, zastępując ich osobami posłusznymi i dyspozycyjnymi. Zastanawiające jest, że z pomocy MFW nie korzystały nigdy USA, pomimo że z powodu ogromnego zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego stanowią modelowy przykład państwa, dla którego powołany został MFW.

PROPOZYCJE REFORMY MFW I JEJ REALIZACJA

Wobec rosnącej krytyki MFW, pod koniec XX w. rozpoczęła się dyskusja nad koniecznością zreformowania tej instytucji. Wskazywano główne obszary zmian:

- rozwój akceptowanych powszechnie (na arenie międzynarodowej) standardów lub kodeksów dobrych praktyk,
- wzrost przejrzystości,
- uporządkowana integracja międzynarodowych rynków finansowych,
- zaangażowanie sektora prywatnego w zapobieganie i rozwiązywanie kryzysów finansowych,
- dodanie wymiaru społecznego wszelkim działaniom, polegające m.in. na udziale międzynarodowym w budowaniu bezpieczeństwa socjalnego w kraju dotkniętym kryzysem [Oziewicz, 2007, s. 149],
- ograniczenie dominacji Zachodu,
- ograniczenie warunkowości udzielanej pomocy, zwłaszcza w zakresie reform strukturalnych [IMF, 2009, *Review...*].

Należy przy tym podkreślić, że do 2007 r., głównym problemem Funduszu było małe zainteresowanie świata jego działalnością i tym samym – brak dochodów. Uchodził on nie tylko za organizację przestarzałą i skompromitowaną, ale i niepotrzebną. MFW nie udzielał pożyczek i tym samym nie zarabiał. Wielu analityków rynku twierdzi, że kryzys zapoczątkowany w 2008 r. był „darem losu” dla Funduszu. Po upadku banku inwestycyjnego Lehman Brothers został on wręcz „zasypany” wnioskami o pomoc.

W listopadzie 2008 r. MFW udzielił pierwszej pożyczki Islandii, potem Ukrainie, Węgrom i Łotwie, Pakistanowi i Gruzji. W 2009 r. z pomocy MFW skorzystały: Białoruś, Serbia, Rumunia, Mongolia, Armenia, Kostaryka, Salwador, Gwatemala oraz Bośnia i Hercegowina. Część z wymienionych krajów otrzymało pieniądze w ramach tzw. programu zapobiegawczego [Banasiak, 2012, ([http](#))]. W 2010 r. Unia Europejska poprosiła Fundusz o pomoc dla Grecji. W kwietniu 2010 r. wyłożył on 30 ze 110 mld euro pomocy dla Grecji, w czerwcu obiecał 250 mld wkładu w fundusz stabilizacyjny dla strefy euro, a w grudniu dał 22,5 z 85 mld euro pomocy dla Irlandii.

Pod naciskiem sytuacji kryzysowej i ogólnego niezadowolenia z działalności MFW, dokonano pewnych zmian w jego funkcjonowaniu i warunkach udzielania pomocy. W Davos w 2008 r. ówczesny dyrektor MFW D. Strauss-Kahn, wezwał rządy do uchwalenia pakietów stymulacyjnych, poprzez m.in. inwestycje publiczne. Zachęcał do wspierania popytu jako instrumentu antyrecesyjnego, co do tej pory nie było praktykowane przez MFW. Kładł też większy nacisk na stabilizację finansów publicznych a nie, jak dotychczas, na reformy strukturalne. Po jego odejściu ze stanowiska postanowiono m.in. o:

- zwiększeniu rezerw finansowych MFW,
- zaangażowaniu na ten cel środków innych instytucji publicznych i prywatnych,
- uproszczeniu programów pomocowych,
- zwiększeniu limitów przyznawanej pomocy [PAP, *Dokapitalizowanie...*, ([http](#))],
- zwiększeniu szybkości udzielanej pomocy,
- ograniczeniu warunkowości przyznawanej pomocy i zwiększeniu jej elastyczności [Rodrik, ([http](#))],
- uznaniu, że warunkiem przezwyciężenia kryzysu jest zasilenie prywatnych banków i innych podmiotów gospodarczych publicznymi środkami finansowymi,
- zróżnicowaniu w pewnym stopniu programów stabilizacyjnych MFW i dostosowaniu ich do specyfiki problemów poszczególnych krajów,
- wprowadzeniu nowych instrumentów finansowych.

Na skutek coraz powszechniejszej krytyki, w ramach MFW utworzono program „Redukcji ubóstwa i wspierania rozwoju” (*Poverty Reduction and Growth Facility*). Polega on na udzielaniu niskooprocentowanych kredytów dla krajów ubogich. Aktualnie jest on dostępny dla 78 krajów. Oprocentowanie wynosi 0,5%. Spłaty zadłużenia następują co pół roku, przy czym rozpoczynają się w 5,5 roku, a kończą w 10 lat po otrzymaniu środków przez państwo. Kredyty te są często jedynym dostępnym źródłem kapitału dla wielu krajów.

W 2008 roku MFW wprowadził nowy instrument finansowy – elastyczną linię kredytową (FCL – *Flexible Credit Line*) jako rodzaj ubezpieczenia od przyszłych kryzysów dla stabilnych finansowo państw, a jednocześnie źródło docho-

dów dla MFW. Wypłata z linii kredytowej nie jest obwarowana żadnymi warunkami, państwo musi jednak płacić za jej utrzymanie. Linie kredytową dotychczas otrzymały/przyjęły (?) jedynie Meksyk (72 mld USD), Kolumbia (3,4 mld USD) i Polska. Polska otrzymała pierwszą linię w 2009 r. na kwotę 21 mld USD. W 2011 r. Prezes NBP – M. Belka, wbrew opinii wielu specjalistów w dziedzinie bankowości, przedłużył porozumienie na kolejne dwa lata i zdecydował o podniesieniu kwoty do 30 mld USD. Za samą gotowość korzystania z tych środków Polska płaci około 60 mln USD, tj. ponad 200 mln zł rocznie. Polska nie korzystała z tych środków, tym bardziej że w ostatnich latach znacznie wzrosły jej rezerwy walutowe (w 2011 r. niemal o wartość otwartej linii kredytowej, tj. o 17 mld USD). W przeszłości, po 1990 r. państwo polskie wykorzystało jedynie około 1,8 mld USD pożyczek z MFW. Jednocześnie rząd Polski podjął decyzję o pożyczaniu MFW części własnych rezerw walutowych w wysokości 6,27 mld euro (rezygnując z korzystnych lokat tych pieniędzy) na ratowanie bogatych państw mających trudności płatnicze (Grecja, Włochy, Portugalia, Hiszpania), a właściwie na wsparcie ich wierzycieli – potężnych prywatnych banków⁹. Tak więc Polska jednocześnie płaci MFW za niezrealizowaną możliwość pożyczania pieniędzy oraz wspiera Fundusz finansowy, jest więc jego potencjalnym dłużnikiem i rzeczywistym wierzycielem. Przewiduje się, że w ramach pakietu pomocowego dla MFW dla ratowania stabilności państw strefy euro, polski wkład może zostać zwiększony do 28 mld euro. Ponadto w związku z podpisaniem przez Polskę tzw. paktu fiskalnego musi ona prawdopodobnie wpłacić składkę na stały Europejski Mechanizm Stabilizacyjny w wysokości około 26 mld euro. Takich roszczeń międzynarodowych jest coraz więcej, np. USA oczekują od Polski partycypacji finansowej w stabilizacji sytuacji gospodarczej w Afganistanie. Tak więc w budżecie państwa pojawia się coraz więcej pozycji wynikających z międzynarodowych zobowiązań finansowych, które zostały Polsce, tak jak i innym biedniejszym krajom narzucone przez najbogatsze państwa świata.

PODSUMOWANIE

Przedstawione zmiany są świeże i trudno jednoznacznie ocenić ich znaczenie i rangę oraz kto będzie ich głównym beneficjentem. Generalnie nie uległa większej zmianie filozofia rekomendowanych programów naprawczych oraz

⁹ Wsparcie za pośrednictwem MFW z rezerw narodowych dla strefy euro ma wynieść ok. 200 mld euro (ostatnio mówi się o kwocie 500 mld euro), z czego 50 mld euro ma pochodzić z krajów nienależących do strefy euro. Bogata Szwecja w ramach tego funduszu pomocowego ma zapłacić 6,78 mld USD, a Dania – 5,27 mld USD, Czechy wynegocjowały redukcję przypisaną kwoty z 3,5 do 1,5 mld euro, a Wielka Brytania odmówiła wpłaty na rzecz krajów strefy euro jakiegokolwiek sumy pieniędzy.

zasady udzielanej pomocy. Widać też coraz ściślejszą kooperację globalnych i regionalnych organizacji gospodarczych w promowaniu i forsowaniu wspólnych ujednoczonych rozwiązań wobec państw korzystających z kredytowego wsparcia. Najbardziej widocznymi zmianami są: wzrost obciążenia kosztami działalności MFV finansów publicznych oraz rezerw walutowych państw (przykład Polski), wzrost wartości udzielanej pomocy oraz potężne przepływy finansowe z publicznych źródeł, głównie z podatków ludności, do największych prywatnych banków za pośrednictwem MFV. Następuje redystrybucja dochodów „w górę” w skali globalnej. W związku z tym banki i inne podmioty gospodarcze mogą być zainteresowane przedłużaniem sytuacji kryzysowej i wyolbrzymianiem swoich problemów gospodarczych, bowiem wiąże się to dla nich z nowym źródłem przychodów. MFV usiłuje uzyskać równowagę i ożywienie gospodarcze poprzez zachęcanie do większego zadłużania się. Wymusza wzrost zadłużenia państw, powodując jednocześnie rosnące uzależnienie rządów od zagranicznych wierzycieli [W okowach..., 2012]. Problemy gospodarcze państw mogą być powodem/pretekstem dla najbardziej wpływowych członków globalnych i regionalnych organizacji do całkowitego podporządkowania sobie biedniejszych dłużników (vide Grecja) oraz do centralizacji władzy gospodarczej w skali globalnej. Przedstawione zmiany mogą być natomiast pozytywnie odczuwane w tych najbiedniejszych krajach świata, które chcąc skorzystać z nisko oprocentowanych kredytów są zdeterminowane wdrażać u siebie stabilizacyjny program naprawczy MFV.

LITERATURA

- Banasiak K., *Rola MFV w obecnym kryzysie finansowym*, „Studia i Materiały”, <http://realia.com> (dostęp 26.05.2012).
- Haliżak E., Kuźniar R., Simonides J. (red.), 2003, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz–Warszawa.
- IMF, 2009, *Review of Recent Crisis Programs*, September.
- IMF, 2009, *Global Financial Stability Report*, Washington, October.
- Kaczmarek T., 2009, *Globalna gospodarka, globalny kryzys*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Kisiel-Łowczyk A.B. (red.), 2004, *Współczesna gospodarka światowa*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Latoszek E., Proczek M., 2006, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Wyd. Elipsa, Warszawa.
- Magierowski M., 2012, *Strzeżcie się tych, którzy przynoszą dary*, „Uważam Rze”, nr 1 (48).
- Michałowski T., 2008, *Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Działalność i propozycje reformy*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Oziewicz E., 2007, *Dylematy rozwoju gospodarczego krajów Azji Południowo-Wschodniej na tle procesów globalizacyjnych*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

- PAP, *Dokapitalizowanie MFW korzystne dla naszego regionu*, <http://www.forsal.pl>.
- Polak E., 2009, *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Rodrik D., *Czy da się pokochać MFW*, <http://www.forsal.pl>.
- Smoczyński J., 2012, *Fundusz ostatniej szansy*, dodatek do „Polityki”, nr 1.
- Soros G., 2002, *Niebezpieczne programy pomocy*, „Rzeczpospolita” z 21.08.2002.
- Stiglitz J.E., 2004, *Globalizacja*, PWN, Warszawa.
- Stiglitz J.E., 2007, *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, PWN, Warszawa.
- UNDP, 2002, *Raport o Rozwoju Społecznym*.
- W okowach długu, rozm. z E. Toddem*, „Le Point”, za: „Forum” 2012, nr 14/15.
- Żukrowska K. (red.), 2007, *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w gospodarce światowej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Streszczenie

W ostatnich trzydziestu latach rośnie rola i znaczenie globalnych i regionalnych organizacji gospodarczych. Nadają one ton i kierunek nie tylko przemianom ekonomicznym, ale i politycznym, społecznym i kulturowym we współczesnym świecie. Wpływają na kondycję ekonomiczną państw i regionów. Przynależność do tych organizacji uwiarygodnia, nobilituje i włącza kraje do światowego systemu gospodarczego. Dla krajów biedniejszych lub pogrążonych w kryzysie wiąże się ona z możliwością uzyskania zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy finansowej, uzależnionej jednak od spełnienia przez kredytobiorcę konkretnych warunków. Zakres warunkowości udzielanej pomocy systematycznie zwiększa się – np. w przypadku MFW od 2 do 3 warunków w latach osiemdziesiątych, do co najmniej ponad dwudziestu na początku XXI wieku, co coraz częściej wywołuje zarzuty przekroczenia przez MFW statutowych kompetencji i ograniczania suwerenności gospodarczej państw. MFW określa się wręcz jako ponadnarodowy organ sprawujący bezpośrednią kontrolę nad budżetami i polityką gospodarczą krajów zadłużonych, zmuszający je, poprzez uzależnienie kredytowe, do określonych zachowań. W obliczu kryzysu finansowego zapoczątkowanego w 2007 r. coraz głośniejszy słychać krytyczne opinie na temat działalności międzynarodowych organizacji gospodarczych. Zarzuca się im, że są zdominowane przez najsilniejsze państwa i reprezentują interesy pochodzącego z nich kapitału. Oskarża się je o to, że nie tylko nie rozwiązują istniejących problemów gospodarczych, ale wręcz generują nowe. Celem podjętych badań jest analiza działań wobec ostatniego kryzysu finansowego międzynarodowych organizacji gospodarczych na przykładzie MFW.

International Economic Organizations in a Face of the Financial Crisis – on the Example of the IMF

Summary

In the last thirty years, the role and importance of global and regional economic organizations has been increasing. They give tone and direction of changes, not only economic but also political, social and cultural in the modern world. They affect the economic condition of countries and regions. The membership of these organizations adds credibility, ennobles and includes countries in the global economic system. For poorer countries, or the once immersed in a crisis, it in-

volves the possibility of obtaining the return or not returnable financial assistance, however, dependent on the fulfillment of specific conditions by the borrower. The scope of conditionality of aid has been increasing steadily – eg. in the case of the IMF from 2 to 3 terms in the eighties, to at least more than twenty in the early twenty-first century, which more and more often causes complaints about exceeding the IMF's statutory powers and limiting the economic sovereignty of states. The IMF is even defined as a supranational authority to exercise direct control over budgets and economic policies of indebted countries, forcing them, by making the credit, to certain behaviors. In the face of the financial crisis which started in 2007, you can hear loud critical opinions on the activities of international economic organizations. It is alleged to them that they are dominated by the strongest of the states and represent the interests of capital derived from them. The aim of this study is to analyze, on the example of the IMF, the action taken by the international economic organizations to the recent financial crisis.