

Elżbieta Chrabonszczewska

Inicjatywa na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbiedniejszych

International Journal of Management and Economics 14, 82-101

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Elżbieta Chrabonszczewska

Katedra Finansów Międzynarodowych

Inicjatywa na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbiedniejszych

Wstęp

Od momentu wybuchu kryzysu w 1982 r. problem zadłużenia jest przedmiotem stałego zainteresowania międzynarodowych organizacji finansowych. Powstawały plany mające rozwiązać kryzys zadłużenia, jak np. Plan Bakera z 1985 r. dotyczący 15 krajów Ameryki Łacińskiej czy Plan Brady'ego, zaproponowany w 1989 r. dla 30 najbardziej zadłużonych krajów o średnim dochodzie. Poszukiwano nowych metod restrukturyzacji zadłużenia, rozwinął się wtórny rynek długów. Obok banków, które udzielały kredytów, i krajów realizujących programy mające na celu rozwiązywanie problemu zadłużenia zaangażowane były międzynarodowe organizacje finansowe, a zwłaszcza MFW, Bank Światowy, Klub Londyński, Klub Paryski. W ramach planu Brady'ego MFW i Bank Światowy miały udostępnić krajom zadłużonym po 12 mld USD. Warunkiem redukcji długu była realizacja programu dostosowawczego zatwierdzonego przez MFW. Z restrukturyzacji i redukcji zadłużenia skorzystało wiele krajów, między innymi Meksyk, Wenezuela, Boliwia, Argentyna, Ekwador, Urugwaj i Polska.

Kraje najbiedniejsze i najbardziej zadłużone nie zostały objęte tym planem. Zadłużenie krajów Trzeciego Świata w 1987 r. osiągnęło kwotę 1 bln USD. Sytuacja gospodarcza, polityczna i społeczna tych krajów wymagała specjalnych rozwiązań. Społeczeństwa biedne potrzebują funduszy, aby stworzyć przemysł absorbujący bezrobocie, zwiększyć produkcję żywności, polepszyć opiekę zdrowotną i socjalną oraz wprowadzić programy edukacyjne i kontroli urodzeń. Inwestycje zagraniczne oraz pomoc zagraniczna, a także wzrost eksportu stanowią drogi zasilania w kapitał krajów rozwijających się, ale niezbędna jest stabilizacja polityczna oraz likwidacja korupcji, aby móc efektywnie wykorzystać istniejące możliwości. Nadmierne zadłużenie stanowi istotną barierę na drodze rozwoju tych krajów. Dotychczasowe próby rozwiązania problemu nadmiernego zadłużenia, takie jak anulowanie długów, konwersja zadłużenia bilateralnego, subwencje dla lokalnych kredytodawców czy wykup długów dla celów ekologicznych nie dały pożądanego efektów. Ciągle się więc poszukuje nowych rozwiązań. Jedną z propozycji jest **Inicjatywa na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych** (zwana dalej Inicjatywą).

Celem opracowania jest analiza znaczenia tej Inicjatywy dla polepszenia sytuacji gospodarczej i zwiększenia szansy na rozwój gospodarczy krajów najbiedniejszych. Podstawową tezę, jaka zostaje poddana weryfikacji, jest twierdzenie, że Inicjatywa ta pomimo dokonywanych na bieżąco zmian jest ciągle mało skuteczna i wymaga dalszego doskonalenia.

Na świecie w skrajnej biedzie (poniżej 1 USD na głowę dziennie) żyje ponad miliard ludzi, z czego 522 mln w Azji Południowej, 287 mln w Afryce Centralnej i Południowej, a 278 mln w Azji Wschodniej i wyspach Pacyfiku. Jeżeli społeczność międzynarodowa nie zareaguje, to liczba biednych wzrośnie do 2 mld w 2015 r. Według oceny Banku Światowego, aby do 2015 r. zmniejszyć liczbę biednych o połowę, należy podwoić pomoc finansową dla krajów rozwijających się¹.

Zadłużenie jest jedną z poważniejszych chorób, jakie dotyczą kraje najbiedniejsze. Pozbycie się długu umożliwi tym krajom wejście na ścieżkę wzrostu, pod warunkiem, że będą realizowane reformy gospodarcze i społeczne.

Definicja krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych

Grupa krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych wyodrębniona została na podstawie kryterium dochodu i wielkości zadłużenia. Klasyfikacja Banku Światowego z punktu widzenia dochodu (Gross National Income GNI)² na głowę wyodrębnia 4 grupy krajów:

- kraje o wysokim dochodzie: powyżej 9 266 USD
- kraje o więcej niż średnim dochodzie: 2 996–9265 USD
- kraje o niższym niż średni dochodzie: 756–2995 USD
- kraje o dochodzie poniżej 756 USD.

Ze względu na stopień zadłużenia według World Bank Debt Reporting System (DRS) wyodrębnia się dwie grupy krajów:

- kraje poważnie zadłużone, które mają dwa wskaźniki poniżej poziomu krytycznego: udział zaktualizowanego kosztu obsługi długu w dochodzie narodowym wyższy niż 80% oraz udział zaktualizowanego kosztu obsługi długu do eksportu powyżej 220%
- kraje średnio zadłużone, które oba wskaźniki mają powyżej 60%, ale nie przekraczają poziomu krytycznego.

Kraje, które nie uczestniczą w systemie DRS i nie posiadają wiarygodnych statystyk, zaliczane są do powyższych grup na podstawie innych kryteriów:

- kraje poważnie zadłużone to te, które posiadają trzy z czterech kryteriów powyżej krytycznej normy: relacja zadłużenia do GNI powyżej 50%, zadłużenia do eksportu powyżej 275%, kosztu obsługi długu do eksportu powyżej 30% oraz odsetek od zadłużenia do eksportu powyżej 20%.

– kraje średnio zadłużone to te, u których trzy z czterech kryteriów przekraczają 60%, lecz nie osiągnęły poziomu krytycznego. Pozostałe kraje o średnim i niskim dochodzie nie są zaliczane do krajów zadłużonych.

Mechanizm finansowania przekształceń strukturalnych

Dotychczasowe sposoby rozwiązywania problemu zadłużenia nie były w stanie pomóc grupie krajów najbiedniejszych postawionych wobec problemu nietolerowanego poziomu zadłużenia i pozostających w sytuacji ekonomicznej marginalizacji. MFW we współpracy z Bankiem Światowym próbował pomagać krajom najbiedniejszym w rozwiązywaniu ich trudności. Od połowy lat 80. przyznawał pożyczki uwarunkowane dla najbiedniejszych krajów członkowskich. W 1986 r. dla krajów rozwijających się o niskim dochodzie utworzono tzw. **ułatwienia na finansowanie przekształceń strukturalnych**³ (SAF – Structural Adjustment Facility). Skumulowane zaangażowanie MFW z tytułu SAF wyniosło 1,8 mld SDR. W 1996 r. wygasła ostatnia umowa z tytułu SAF.

Tabela 1. Umowy zawarte w latach 1987–2001 z tytułu SAF i ESAF

Rok	Ilość umów			Kwota zaangażowania w mln SDR		
	SAF	ESAF	Razem	SAF	ESAF	Razem
1987	10	–	22	358	–	358
1988	15	–	15	670	–	670
1989	4	7	11	427	955	1382
1990	3	4	7	37	415	452
1991	2	3	5	15	454	469
1992	1	5	6	2	743	745
1993	1	8	9	49	527	576
1994	1	7	8	27	1170	1197
1995	–	11	11	–	1197	1197
1996	1	8	8	182	1476	1658
1997	–	12	12	–	911	911
1998	–	8	8	–	1738	1738
1999	–	10	10	–	998	998
2000	–	10	10	–	641	641
2001	–	14	14	–	1249	1249

Źródło: FMI Rapport annuel 2001, s. 114–115.

Wzmocniony mechanizm finansowania przekształceń strukturalnych (ESAF – Enhanced Structural Adjustment Facility) utworzony został w 1987 r., a następnie rozszerzony w 1994 r. Miał na celu wspieranie średnioterminowych programów przekształceń strukturalnych w krajach o niskim dochodzie. W 1998 r. struktura umów z tytułu ESAF została zmodyfikowana, aby umożliwić lepsze dostosowanie spłat do kryteriów realizacji. Pożyczki te były spłacane w 10 semestralnych ratach przy oprocentowaniu 0,5% rocznie. Do 30.04.1999 r. MFW udzielił w ramach ESAF 9,7 mld USD kredytów na rzecz 51 krajów najbiedniejszych, a w ramach poprzednich form pomocy (SAF) 2,4 mld USD zostało skierowane do 37 krajów najbiedniejszych⁴.

W 1998 r. rozpoczęto reformę pomocy na rzecz przekształceń strukturalnych, tworząc fundusz powierniczy dla krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych. W ten sposób połączonych zostało kilka celów: reforma struktury gospodarki, likwidacja zadłużenia i ograniczenie ubóstwa. W kwietniu 1999 r. sześć krajów członkowskich MFW (Niemcy, Belgia, Kanada, Francja, Włochy, Holandia) przekazały w formie pożyczki kwotę 1,6 mld SDR na rachunek funduszu powierniczego SAF.

Kolejny program – **środki na redukcję ubóstwa i wspieranie wzrostu gospodarczego (PRGF – Poverty Reduction and Growth Facility)** – był efektem decyzji MFW o koncentracji środków na walkę z ubóstwem. Zastąpił on w listopadzie 1999 r. ESAF. PRGF funkcjonuje równoległe z Inicjatywą. Zakwalifikowane kraje mogą uzyskać pomoc w wysokości od 90% do 165% kwoty udziałowej w ramach umowy zawartej na okres od 5,5 do 10 lat. Pożyczki PRGF są oprocentowane w wysokości 0,5% rocznie, a okres spłaty wynosi 10 lat od upłynięcia pięciu lat karencji. W ramach PRGF w 2000 r. zawarto 10 umów, a w 2001 r. 14 umów (por. tab. 1). W końcu 2001 r. 37 krajów realizujących reformy gospodarcze zawarło umowy z MFW na kwotę 3,3 mld SDR, z czego 2 mld nie zostały wykorzystane.

PRGF jest finansowany przez fundusz powierniczy i rachunek powierniczy administrowany przez MFW. Z tego funduszu przyznawane są środki na bonifikatę odsetek od kredytów krajów biorących udział w inicjatywie na rzecz krajów biednych i najbardziej zadłużonych.

Pożyczki i dotacje krajów członkowskich i instytucji międzynarodowych stanowią podstawowe źródło finansowania rachunku powierniczego PRGF. Pożyczki mają niższe oprocentowanie od rynkowego i udzielane są głównie przez banki centralne, rządy i instytucje publiczne. Przewidywano, że środki z rachunku powierniczego będą przyznawane od początku 2002 r. aż do wejścia w życie tymczasowego PRGF powołanego na 4 lata. Jego możliwości zaangażowania wyniosą rocznie około 1 mld SDR. Warunki udzielania pożyczek po roku 2005 będą ustalone w terminie późniejszym.

Tabela 2. Środki zaangażowane na redukcję biedy i wzrost gospodarczy. Dane na dzień 30.04. 2001 r. w mln SDR (szacunki)

Donatorzy	Bonifikaty (dotacje)			Pożyczki	
	przed 1994 ^a	po 1994	razem	przed 1994	po 1994
Pomoc bilateralna 42 krajów	2233	1233	3466	4941	6341
Kraje OPEC	-	-	-	-	40
Rachunek wpłat specjalnych	-	606	606	-	-
Arabia Saudyjska	16	-	16	50	-
Ogółem	2250	1839	4088	4991	6381

^aRachunek powierniczy ESAF został w 1994 r. zastąpiony rachunkiem powierniczym PRGF

Źródło: FMI Rapport Annuel 2001, s. 125.

Inicjatywa na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych

Do grupy krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych została skierowana Inicjatywa MFW i Banku Światowego zawiązana w roku 1996. Była ona rezultatem współpracy ze wszystkimi uczestnikami zadłużenia, bilateralnego i wielostronnego. Miała na celu zmniejszenie ciężaru zadłużenia w krajach najbiedniejszych do tzw. tolerowanego poziomu zadłużenia, jednak pod warunkiem realizowania reform gospodarczych.

Do Inicjatywy mogły przystąpić te kraje, które zostały zakwalifikowane do grupy spełniającej kryteria uzyskania środków strukturalnych albo pomocy Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju i które realizowały lub miały realizować w ciągu dwóch kolejnych lat programy dostosowawcze MFW.

Aby otrzymać pomoc kredytową Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (IDA) trzeba spełnić trzy kryteria:

- dochód na głowę poniżej 925 USD
- brak kredytowej wiarygodności w ujęciu rynkowym lub brak środków na finansowanie programu rozwoju
- dobra polityka gospodarcza i socjalna popierająca wzrost gospodarczy i redukcję ubóstwa.

Grupa 80 krajów spełniająca te kryteria korzystać mogła ze środków na rzecz redukcji biedy i wzrostu gospodarczego (PRGF). Natomiast 42 kraje wyłonione

z tej grupy⁵ zostały zakwalifikowane do grupy krajów biednych najbardziej zadłużonych.

Po trzech latach realizacji programów dostosowawczych podejmowano decyzję o przyjęciu danego kraju do Inicjatywy oraz o wysokości pomocy, jaką może otrzymać w jej ramach. Pomoc wyjątkową mogą uzyskać kraje, które mają nietolerowany poziom zadłużenia pomimo wykorzystania dostępnych mechanizmów i stosowania programu reform.

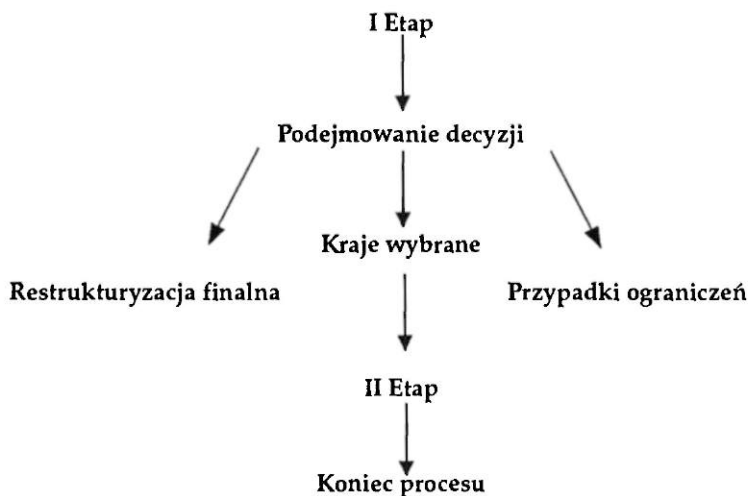
Poziom tolerowanego zadłużenia wyznaczany był dla każdego kraju oddzielnie przy zastosowaniu następujących kryteriów⁶:

– relacja wartości zaktualizowanej netto zadłużenia publicznego i gwarantowanego do wartości eksportu nie powinna przekraczać 200–250%,

– współczynnik kosztów obsługi zadłużenia do wartości eksportu powinien się zawierać w przedziale 20–25%

– dla gospodarki otwartej z dużym obciążeniem budżetu z tytułu obsługi długu ustalony wskaźnik wartości zaktualizowanej netto zadłużenia do eksportu powinien kształtować się poniżej 200%, a wskaźnik zaktualizowanej wartości netto zadłużenia do wpływów budżetowych nie powinien być wyższy niż 280%.

Inicjatywa ta zakładała 2 etapy, w czasie których ustalano warunki redukcji zadłużenia oraz poziom redukcji długu przez poszczególnych wierzycieli. Mieściła się ona w mechanizmach złagodzenia długu zwłaszcza stosowanych przez Klub Paryski.



Rys 1. Etapy realizacji Inicjatywy na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych

W pierwszym etapie Klub Paryski przystępował do restrukturyzacji zadłużenia. Zgodnie z warunkami z Neapolu wierzyciele bilateralni mieli przyznać redukcję długu od 50 do 67% zaktualizowanej wartości netto zadłużenia. Pozostali wierzyciele bilateralni mieli dokonać restrukturyzacji długu na co najmniej podobnych warunkach. Instytucje międzynarodowe wspierały programy dostosowawcze MFW i Banku Światowego.

Pod koniec pierwszego etapu dokonywana była ocena zadłużenia i prowadzono konsultacje z wierzycielami. Na podstawie tej analizy zdecydowano, czy planowane działania mogą doprowadzić kraj do tolerowanego poziomu zadłużenia.

W fazie podejmowania decyzji możliwe były 3 warianty:

1. Kraj po redukcji zadłużenia w ramach Klubu Paryskiego i redukcji dokonanych przez pozostałych wierzycieli na warunkach z Neapolu dochodził do tolerowanego poziomu zadłużenia i nie uczestniczył w Inicjatywie.

2. Kraj pomimo operacji redukcji na warunkach z Neapolu nie osiągał tolerowanego poziomu zadłużenia i podlegał kolejnemu procesowi restrukturyzacji w ramach Klubu Paryskiego. Jeżeli sytuacja kraju pogarszała się, kraj mógł otrzymać dodatkową pomoc w ramach Inicjatywy na rzecz krajów najbardziej zadłużonych.

3. Kraj kwalifikował się do Inicjatywy.

Etap drugi polegał na zaangażowaniu Klubu Paryskiego w proces oddłużania do momentu doprowadzenia zadłużenia do poziomu akceptowalnego w okresie końcowym, pod warunkiem, że dobre rezultaty ekonomiczne utrzymają się jeszcze przez 3 lata. Aby umożliwić MFW uczestniczenie w Inicjatywie, Rada Administracyjna MFW utworzyła w 1997 r. fundusz powierniczy na strukturalne przekształcenia dla krajów najbardziej zagrożonych i najbardziej zadłużonych. Z tego funduszu przyznawane są środki na bonifikatę oprocentowania dla krajów zakwalifikowanych do udziału w Inicjatywie. Klub Paryski rozpatruje każdy przypadek oddzielnie i może przyznać redukcję do 80% wartości zaktualizowanej netto zadłużenia.

Uganda była pierwszym krajem, który przebrnął przez pierwszy etap. Pomoc przyznana w ramach Inicjatywy pozwoliła na 20-procentową redukcję zadłużenia oraz redukcję kosztów zadłużenia. Następne 8 krajów, które znalazły się na etapie podejmowania decyzji, to: Benin, Boliwia, Burkina Faso, Gujana, Honduras, Mauretania, Mozambik, Senegal i Tanzania. Zmniejszenie zadłużenia na rzecz wymienionych krajów miało wynieść 15 mld USD wg wartości nominalnej (8,6 mld wg wartości aktualnej netto).

Inicjatywa na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbardziej zagrożonych i najbardziej zadłużonych była krytykowana głównie z uwagi na zbyt małe zmniejszenie ciężaru zadłużenia, nie pozwalające na wyjście z błędnego koła wysokich

kosztów obsługi długu, pozerających efekty wzrostu gospodarczego. Przedmiotem krytyki była również niewielka liczba krajów nią objętych i zbyt długie procedury przechodzenia do kolejnych etapów.

Po prawie 3 latach realizacji, w kwietniu 1999 r. zaledwie dwa kraje dotarły do końca procedur. Były to Uganda, która uzyskała pomoc w wysokości 347 mln USD (wartość zaktualizowana), oraz Boliwia, której zadłużenie według wartości zaktualizowanej zostało zmniejszone o 448 mln USD. Dla tych krajów Rada Administracyjna MFW i BŚ przyznała dotacje w wysokości 51,5 mln USD dla Ugandy i 21,2 mln USD dla Boliwii. Następne 5 krajów: Burkina Faso, Gujana, Wybrzeże Kości Słoniowej, Mozambik i Mali dotarło do etapu zatwierdzenia decyzji dotyczącej zmniejszenia zadłużenia. Kwota redukcji zadłużenia według wartości zaktualizowanej wyniosła dla tej piątki krajów 2283 mln USD⁷. W sumie było to 3078 mln USD. Analiza procedur i efektów tej pomocy kredytowej wykazała jej słabości, które dotyczyły zwłaszcza kraje biedne najbardziej zadłużone.

Inicjatywa wzmocniona na rzecz oddłużenia krajów biednych i zadłużonych

W 1999 roku na szczycie G-8 w Kolonii zgłoszona została propozycja modyfikacji pierwszej inicjatywy na rzecz oddłużenia krajów najbiedniejszych. Chodziło tu o złagodzenie pierwotnych kryteriów kwalifikacyjnych, co pozwoliłoby na objęcie programem większej ilości krajów oraz przyśpieszenie procesu zmniejszania ciężaru zadłużenia. We wrześniu 1999 r. zmodyfikowana wersja Inicjatywy została zatwierdzona przez Bank Światowy i MFW

W porównaniu z pierwszą wersją poczyniono następujące zmiany dotyczące kryteriów kwalifikacyjnych:

- obniżono wskaźnik relacji zaktualizowanej wartości długu do wartości eksportu do 150% (poprzednio 200–250%)
- ograniczono wskaźnik wartości zaktualizowanej netto zadłużenia do wpływów budżetowych do 250% (zamiast 280%)
- wskaźnik relacji eksportu do PKB zmniejszono do 30% (wcześniej 40%)
- wskaźnik wpływów podatkowych do PKB został ustalony na poziomie 15% (poprzednio 20%).

Kraje, które spełniają powyższe kryteria i podjęły programy reform, mogą być zakwalifikowane do programu. Następnie MFW wspólnie z Bankiem Światowym ustalają rozmiar niezbędnej pomocy dla danego kraju, aby mógł on osiągnąć wskaźniki tolerowanego poziomu zadłużenia.

Inicjatywa wzmocniona ma na celu szybsze zmniejszenie ciężaru zadłużenia, i przewiduje zamiast sztywnych – płynne punkty docelowe redukcji zadłużenia, które będą uzależnione od postępów w reformach. Teraz kraj może uzyskać re-

dukcję zadłużenia wcześniej, tzn. przed uzyskaniem wielkości docelowych. Poziom redukcji zadłużenia uzależniony jest od faktycznego postępu, a nie od przewidywanych osiągnięć.

Dzięki tym zmianom ilość krajów objętych wzmocnioną inicjatywą wzrosła do 42. Pomoc ta jest więc kierowana do krajów spełniających wymagane kryteria z tytułu PRGF lub spełniających kryteria otrzymania kredytów Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (IDA). Mechanizm przyznawania pomocy w ramach wzmocnionej inicjatywy jest w porównaniu z wcześniej omawianą inicjatywą bardziej czytelny i obejmuje następujące 4 fazy:

1. Pierwszy etap. Podobnie jak w poprzedniej inicjatywie kraje w okresie 3 lat przygotowują się do osiągnięcia punktu decyzyjnego poprzez opracowanie strategii redukcji ubóstwa. Klub Paryski przystępuje do rozłożenia strumieni długu stosownie do warunków z Neapolu, konsolidacji zadłużenia i przygotowania redukcji mogącej osiągnąć 67% wartości zaktualizowanej netto. Pozostali wierzyciele przygotowują porównywalne redukcje zadłużenia. Instytucje międzynarodowe kontynuują wspieranie programów dostosowawczych.

2. Punkt decyzyjny. Możliwe są dwa warianty decyzyjne:

– redukcja zadłużenia przyznana przez Klub Paryski według warunków z Neapolu oraz przez pozostałych wierzycieli jest wystarczająca do uzyskania tolerowanego poziomu zadłużenia i wówczas taki kraj wychodzi z Inicjatywy

– redukcja ta jest niewystarczająca, aby osiągnąć tolerowany poziom zadłużenia, i wówczas Rada Administracyjna MFW i BŚ decydują, że kraj będzie korzystał z pomocy w ramach inicjatywy wzmocnionej.

Wszyscy uczestnicy procesu oddłużania angażują się, aby ograniczyć zadłużenie w punkcie docelowym płynnym. Wielkość dostarczonej pomocy uzależniona jest od wysiłku poniesionego, aby doprowadzić zadłużenie do tolerowanego poziomu. Obliczenia są dokonywane na podstawie ostatnich dostępnych danych.

3. Drugi etap – kraje stosują politykę określoną w punkcie decyzyjnym, aby osiągnąć docelowy punkt płynny. BŚ i MFW dostarczają przejściową pomoc. Klub Paryski dokonuje restrukturyzacji zadłużenia zgodnie z warunkami z Kolonii⁸. Pozostali wierzyciele przyznają przejściową redukcję długu na podobnych warunkach. Wszyscy wierzyciele popierają globalną strategię redukcji biedy, łącznie z wspólnotą donatorów pomocy.

4. Punkt docelowy płynny. Punkt ten jest związany z prowadzeniem co najmniej przez rok globalnej strategii redukcji biedy, a szczególnie polityki stabilizacji i dostosowań strukturalnych. Wszyscy wierzyciele dostarczają pomoc określoną w punkcie decyzyjnym. Ta pomoc nie jest poddawana żadnym dodatkowym uwarunkowaniom. Tak więc:

– Klub Paryski przyznaje redukcję zadłużenia na warunkach z Kolonii

- pozostali wierzyciele bilateralni i handlowi przyznają co najmniej taką samą redukcję zadłużenia
- instytucje międzynarodowe przyznają redukcję zadłużenia zgodnie z wybraną opcją⁹.

Ważną rolę w procesie redukcji zadłużenia pełni dokument *Strategia redukcji ubóstwa*¹⁰ opracowywany przez zainteresowane kraje przy współdziałaniu donatorów i różnych organizacji międzynarodowych. Stanowi on obecnie ramy pomocy udzielanej przez MFW i Bank Światowy. Nie ma jednego modelu tego dokumentu, każdy dokument obrazuje specyfikę danego kraju, przyczyny ubóstwa oraz średnioterminową i długoterminową strategię walki. Każdego roku przygotowany jest raport o realizacji etapu wprowadzania w życie Strategii oraz jej aktualizacji co trzy lata. W ramach opracowywania Strategii przewidziany jest szeroki program konsultacji na poziomie krajowym, aby dostosować instrumenty walki z ubóstwem do wzrostu gospodarczego. Strategia służy lepszemu określeniu potrzeb w zakresie finansowania programów walki z ubóstwem i ich integracji z budżetem kraju. Wszystkie strony zainteresowane są doskonaleniem Strategii: kraje, których dotyczy, organizacje, które dostarczają funduszy na finansowanie programów, w tym MFW i Bank Światowy. Strategia ma charakter ewolucyjny, co pozwala na jej doskonalenie.

Źródła finansowania Inicjatywy

Według danych szacunkowych Banku Światowego całkowity koszt Inicjatywy wynosi 36,4 mld USD. Koszt ten zostanie poniesiony przez bilateralnych i wielostronnych wierzycieli. Z kwoty 25,9 mld USD zadłużenia dotyczącego 26 krajów, które osiągnęły punkt decyzyjny, wierzyciele wielostronni zobowiązali się zredukować zadłużenie o 13,7 mld USD, co stanowi ponad 3/4 zobowiązań co do redukcji długu wierzycieli wielostronnych w ramach całej Inicjatywy.

Fundusz Powierniczy HIPC. Źródłem finansowania Inicjatywy na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych są dotacje pochodzące głównie z krajów członkowskich MFW, pożyczki i dochody z inwestycji. Poziom niezbędnych dotacji określony został na kwotę 3,8 mld USD (zaktualizowana wartość netto). Łącznie 94 kraje zadeklarowały określone kwoty na rzecz Funduszu Powierniczego PRGF-HIPC (27 krajów uprzemysłowionych, 58 krajów rozwijających się i 9 krajów w okresie transformacji). Udział donatorów bilateralnych ukształtował się na poziomie 1,6 mld SDR. Natomiast wkład MFW wyniósł 2,3 mld USD, z czego główną część (1,7 mld USD) stanowiły sumy uzyskane ze sprzedaży złota (12,9 mln uncji).

Tabela 3. Źródła finansowania kosztów Inicjatywy na rzecz 34 krajów

	Dla 34 krajów	Dla 26 krajów ^a	Dla 8 krajów pozostałych
Ogółem koszty w mld USD	34,6	25,9	10,5
Wierzyciele bilateralni oraz komercyjni	18,8	12,2	6,6
– Klub Paryski	14,1	8,7	5,3
– pozostali bilateralni	3,2	2,9	0,3
– komercyjni	1,5	0,6	0,9
Wierzyciele wielostronni	17,6	13,7	3,9
Bank Światowy	8,1	6,5	1,6
w tym IDA	7,4	6,2	1,2
MFW	2,7	2,1	0,6
AfDB/AfDF ^b	3,0	1,8	1,2
IaDB ^c	1,2	1,2	0,0
Pozostali	2,6	2,1	0,4
W % całości kosztów	100,0	71,2	28,8

^aDla krajów, które osiągnęły punkt decyzyjny.

^bAfrykański Bank Rozwoju.

^cInteramerykański Bank Rozwoju.

Źródło: Na podstawie Financial Impact of the HIPC Initiative, op.cit., s. 7.

MFW ponadto zrezygnował z pobierania kosztów administrowania operacjami PRGF, co wynosi około 0,6 mld USD. Ekwiwalent został przetransferowany na rzecz funduszu Powierniczego PRGF oraz funduszu powierniczego PRGF-HIPCs. Ten ostatni fundusz otrzymał również część prowizji ze środków finansowania rezerw dodatkowych w roku 1999 i 2000.

W 1999 r. Polska przystąpiła do inicjatywy HIPC (Heavily Indebted Poor Countries), a także do programu PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility). Wkład Polski na ten cel ma wynieść 5 mln SDR wypłaconych z budżetu oraz nieoprocentowanej pożyczki NBP dla MFW w wysokości 8,3 mln USD na okres 20 lat.

Zaangażowanie Polski świadczy o osiągnięciu przez nią mocnej i stabilnej pozycji płatniczej. Polska została tym samym uznana za kraj, który nie tylko wyszedł z trudności gospodarczych, ale jest w stanie pomagać innym krajom w rozwiązywaniu ich problemów.

Tabela 4. Wartość szacunkowa promes wpłat bilateralnych na fundusz PRGF-HIPC na dzień 30.04.2001 r.

Grupa krajów	Wartość deklarowanej pomocy w mln SDR
Kraje G-7	880,5
Kraje uprzemysłowione (20)	299,7
12 krajów eksporterów ropy naftowej	88,3
34 kraje rozwijające się	173,4
9 krajów transformujących gospodarkę w tym Polska	42,9
12 pozostałych krajów	74,9
Razem 94 kraje	1559,8

Źródło: FMI Rapport Annuel 2001, s. 126.

Tabela 5. Rachunek funduszu powierniczego PRGF-HIPC – udziały i transfery w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	Subkonta			Ogółem
	PRFG-HIPC	PRGF	HIPC	
Stan na 30.04.2000 w mln SDR				
• Wpłaty 30 krajów	177,9	3,3	231,1	412,3
• Transfery z rachunku wpłat specjalnych MFW	69,3			69,3
• Transfery z rachunku zasobów ogólnych MFW	59,2			59,2
Razem	306,3	3,3	231,1	540,8
Stan na 30.04.2001 w mln SDR				
• Wpłaty 33 krajów	138,0	6,1	47,7	191,9
w tym Polska	0,9	-	-	0,9
• Transfery z rachunku wpłat specjalnych MFW	55,0	-	-	55,0
Razem	193,0	6,1	47,7	246,9

Źródło: FMI Rapport Annuel 2001, s. 239, 240.

Dla zapewnienia ciągłości działania PRGF, przed uzyskaniem niezbędnej autonomii Funduszu Powierniczego HIPC brakujące środki będą pożyczane od krajów członkowskich, które zadeklarowały pomoc w wysokości 3,2 mld SDR. Przewiduje się, że Fundusz uzyska samodzielność finansową po 2005 r.

W marcu 2000 r. MFW rozpoczął nową strategię inwestowania kwoty 6,6 mld SDR przeznaczonej na poparcie inicjatyw na rzecz najbiedniejszych. Dodatkowe dochody w wysokości 140 mln SDR zasiliły operacje PRGF oraz Fundusz Powierniczy.

Rezultaty Inicjatywy

Efektom wzmocnionej inicjatywy jest nie tylko ograniczenie zadłużenia i ciężaru jego obsługi. Ważnym skutkiem jest umożliwienie rządów zwiększenia wydatków socjalnych. Przewiduje się, że roczne wydatki socjalne w 26 krajach korzystających z Inicjatywy wzrosną z 6% PKB w roku 1999 do 9% PKB w 2002.

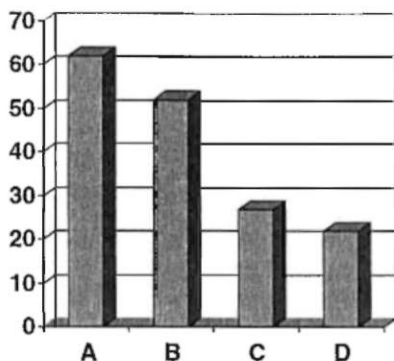
Do dnia 30.06.2002 r. z 42 krajów biednych i zadłużonych dotarło do punktu decyzyjnego, w którym określana jest wielkość redukcji zadłużenia, 26 krajów, 12 krajów nie osiągnęło punktu decyzyjnego, a 4 kraje mają tolerowany poziom zadłużenia (porównaj tab. 1 w Aneksie). Uganda dojrzała do docelowego punktu płynnego, w którym redukcja zadłużenia jest realizowana bez dodatkowych warunkowań.

Osiągnięcie punktu decyzyjnego przez 26 krajów dało im prawo do zmniejszenia ciężaru zadłużenia o około 40 mld USD wartości zaktualizowanej netto z ogólnej kwoty zadłużenia w wysokości 62 mld USD. Zadłużenie relacjonowane do eksportu dla tej grupy krajów zmniejszyło się z 302% do 150%, czyli o połowę, a udział zadłużenia w PKB spadł z 56 do 30%.

Obok zmniejszenia rozmiaru zadłużenia poprawie uległy również i inne wskaźniki dotyczące obsługi zadłużenia. Dla omawianej grupy średnie obciążenie obsługą długu w latach 2001–2005 zmniejszyło się z 4,2 mld do 2,3 mld USD. Natomiast obsługa zadłużenia mierzona udziałem w eksporcie zostanie zredukowana z 16,1 % w 1999 r. do mniej niż 9% w po okresie 2001–2005. Oznacza to mniej niż połowę średniej dotyczącej krajów rozwijających się. Przewidywany wzrost dynamiki PKB i eksportu oznacza, że w miarę upływu czasu udział kosztów obsługi zadłużenia w eksporcie i PKB będzie spadał szybciej.

Doprowadzenie 26 krajów do punktu decyzyjnego wymagało zgodnych wysiłków zarówno krajów najbardziej zadłużonych, jak i oficjalnych kredytodawców¹¹. Wszystkie te kraje musiały przygotować Strategię Redukcji Ubóstwa, aby osiągnąć tzw. docelowy punkt decyzyjny. Boliwia, Burkina Faso, Mauretania, Mozambik, Tanzania i Uganda osiągnęły już ten etap. Kolejne 4 kraje (Benin, Gujana, Mali i Senegal) dotrą do tego punktu w końcu 2002 r. Przewiduje się, że

ponad 30 krajów będzie kwalifikować się do pomocy w ramach wzmocnionej inicjatywy.



- A – zadłużenie 26 krajów, które osiągnęły punkt decyzyjny (62 mld USD)
- B – zadłużenie 26 krajów po tradycyjnych metodach redukcji (52 mld USD)
- C – poziom zadłużenia po Inicjatywie (27 mld USD)
- D – poziom zadłużenia po dodatkowej pomocy bilateralnej (22 mld USD)

Rys. 2. Ewolucja wartości zaktualizowanej netto zadłużenia 26 krajów, które osiągnęły punkt decyzyjny

Źródło: Financial Impact of the HIPC Initiative. First 26 country cases, The World Bank, July 2002.

Jednakże kilkanaście krajów, które kwalifikują się do pomocy, jest zaangażowanych w konflikty zbrojne lub boryka się z kryzysami rządowymi, co uniemożliwia realizację Inicjatywy. Dla tych krajów przewidziane są specjalne ułatwienie kredytowe uruchomione w roku 1995 w ramach *Mechanizmu kredytowego dla krajów wychodzących z konfliktów*, który funkcjonuje jako pilna pomoc MFW, obok pomocy dla ofiar katastrof naturalnych. Limit dostępu do tego rodzaju pomocy stanowi około 25% lub więcej kwoty udziałowej, a okres spłaty 3¼ – 5 lat.

Pomoc MFW dla krajów najbardziej zadłużonych z tytułu drugiej (wzmocnionej) inicjatywy przyjmuje formę dotacji lub kredytów nieoprocentowanych, które są wykorzystywane przez beneficjentów na obsługę części ich zadłużenia wobec instytucji międzynarodowych. Do 30.04.2001 r. MFW zaangażował się na rzecz 23 krajów, na kwotę 1,3 mld SDR. Ostateczna kwota wypłat realizowanych na rzecz krajów, które dotarły do punktu docelowego, wyniosła w tym czasie 475,5 mln SDR (por. tab. 6).

Tabela 6. Zaangażowanie i wypłaty z tytułu Inicjatywy w mln SDR

Lp.	Kraj	Zobowiązania	Wypłaty
1	Benin	18,4	3,7
2	Boliwia	62,4	21,2
3	Burkina Faso	31,3	17,8
4	Kamerun	28,5	2,2
5	Wybrzeże Kości Słoniowej ^a	14,4	–
6	Gambia	1,8	0,1
7	Gwinea	24,2	2,4
8	Gwinea Bissau	9,2	0,5
9	Gujana	56,2	31,7
10	Honduras	22,7	–
11	Madagaskar	16,6	0,7
12	Malawi	23,1	2,3
13	Mali	44,4	11,5
14	Mauretania	34,8	9,9
15	Mozambik	104,8	95,5
16	Nikaragua	63,0	–
17	Niger	21,6	0,4
18	Uganda	120,1	120,1
19	Ruanda	33,8	6,8
20	Sao Tome-et-Principe ^b	–	–
21	Senegal	33,8	4,8
22	Tanzania	89,0	26,7
23	Zambia	468,8	117,2
	Razem	1322,9	475,5

^a Kraj ten osiągnął punkt decyzyjny w ramach Inicjatywy.

^b Udział MFW z tytułu zaangażowania w Inicjatywę jest zerowy.

Źródło: FMI Rapport annuel 2001, s. 72.

Wnioski

Redukcja zadłużenia w krajach najbiedniejszych jest jednym z instrumentów zmniejszania biedy, obok pomocy na finansowanie programów, sektorów gospodarczych, wspierania współpracy regionalnej, pomocy technicznej, pomocy humanitarnej oraz działań na rzecz zapobiegania konfliktom zbrojnym.

Przeprowadzona analiza danych dotyczących rezultatów Inicjatywy oddłużenia krajów najbiedniejszych prowadzi do następujących wniosków:

1. Zadłużenie krajów najbiedniejszych niezależnie od przyjętego miernika jest bardzo wysokie.

2. Możliwości samodzielnej spłaty tego zadłużenia przez te kraje są znikome lub wręcz żadne.

3. Realizacja programów dostosowawczych mających poprawić stan gospodarki i zdolność do obsługi zadłużenia idzie dość opornie i wolno.

4. Niezbędna jest redukcja długów.

5. Osiągnięte rezultaty w ramach pierwszej inicjatywy oddłużeniowej są umiarkowanie optymistyczne ze względu na niezbyt wysoki rozmiar oddłużenia i długiego okres, w jakim to następowało. Niewielka jest też liczba krajów, które zrealizowały założone cele.

6. Istnieje konieczność podjęcia poszukiwań innych sposobów oddłużenia krajów rozwijających się.

7. Rozwój gospodarczy, dywersyfikacja eksportu oraz znaczna redukcja długu mogą spowodować, że kraje te uzyskają w przyszłości zdolność do obsługi zadłużenia i zdolność kredytową.

8. Procesy oddłużeniowe są utrudnione w krajach dotkniętych konfliktami zbrojnymi (13 krajów).

9. Rezultaty drugiej inicjatywy są bardziej optymistyczne, jednak w dalszym ciągu istnieje wiele problemów do rozwiązania, takich jak: koordynacja zarządzania długiem zagranicznym i polityką gospodarczą krajów zadłużonych, stworzenie jasnych i zrozumiałych ram instytucjonalnych i prawnych oraz przejrzystości zarządzania długiem poprzez publikacje i audyt, stworzenie nieformalnej sieci wymiany informacji pomiędzy krajami najbardziej zadłużonymi, co mogłoby usprawnić procesy zarządzania długiem, dostępność publikowanych informacji o zadłużeniu, co wpłynąć może na wzrost skłonności do udzielania nowych kredytów krajom biednym, regularne monitorowanie długu, co będzie pełnić aktywną rolę wobec słabnącego zainteresowania władz i potencjalnych dostarczycieli pomocy.

10. Niezależnie od redukcji długu podstawowym sposobem poprawy sytuacji krajów najbiedniejszych powinien być wzrost gospodarczy oparty na rozwoju handlu, inwestycjach bezpośrednich i wzroście wydajności.

Przypisy

- ¹ Uciec od ubóstwa, „Gazeta Wyborcza” 21.02. 2002.
- ² Według GNI *per capita* z 2000 r. Klasyfikacje krajów są publikowane przez Bank Światowy 1 lipca każdego roku według zrewidowanych danych dotyczących dochodu i zadłużenia. W ramach dostosowania do SNA z 1993 r. zamiast GNP (Gross National Product) wprowadzono pojęcie GNI (Gross National Income).
- ³ MFW Rapport Annuel 1998, s. 97.
- ⁴ MFW Rapport Annuel 1999, s. 97.
- ⁵ Patrz tabela 1 w Aneksie.
- ⁶ „IMF Survey” 1998, no 17, s. 271.
- ⁷ FMI. Rapport Annuel 1999, s. 94
- ⁸ Redukcja 90% lub więcej wartości zaktualizowanej netto zadłużenia.
- ⁹ FMI. Rapport Annuel 2001, s. 55.
- ¹⁰ Dokument ten zastąpił opracowany poprzednio *Dokument ramowy polityki gospodarczej* służący jako podstawa programów reform wspieranych przez ESAF, nieistniejących już środków kredytowych MFW.
- ¹¹ Patrz tabela 1 w Aneksie zawierająca listę tych krajów.

Bibliografia

- Les dossiers du CAD. Cooperation pour le developpement. Rapport 2001, OCDE 2002 Volume 3, no1
FMI. Rapport Annuel 1999, 2000, 2001
- Les lignes directrices du CAD. Strategie de developpement durable, OCDE 2001
- Les lignes directrices du CAD. La reduction de la pauvreté, OCDE 2001
- Financial impact of the HIPC initiative. First 26 country cases, The World Bank, July 2002.
- External Debt Management in Heavily Indebted Poor Countries, IDA, IMF. Prepared by the staff of WB and IMF. Approved by T. Geithner and G. Nankani, March 21, 2002
- Perspectives de l'économie mondiale, lutte contre la pauvreté et financement du terrorisme, „FMI Bulletin” 2002, no 7
- Feu vert du CMFI pour affiner le plan relatif a la restructuration de la dette souveraine „FMI Bulletin” 2002, no 9

Aneks

Tabela 1. Rezultaty Inicjatywy na rzecz krajów biednych i najbardziej zadłużonych

Kraje, które osiągnęły punkt decyzyjny	Kraje, które nie osiągnęły punktu decyzyjnego	Kraje, które osiągnęły tolerowany poziom zadłużenia
Benin	Burundi ^a	Angola ^a
Boliwia	Rep. Środkowoafrykańska ^a	Kenia
Burkina Faso	Komory	Wietnam
Kamerun	Rep. Dem. Kongo ^a	Jemen
Czad	Rep. Kongo ^a	
Etiopia ^a	Wybrzeże Kości Słoniowej	
Gambia	Lao	
Ghana	Liberia ^a	
Gwinea	Myanmar ^a	
Gwinea-Bissau ^a	Somalia ^a	
Gujana	Sudan ^a	
Honduras	Togo	
Madagaskar		
Malawi		
Mali		
Mauretania		
Nikaragua		
Niger		
Rwanda ^a		
Sao Tome and Principe ^a		
Senegal		
Sierra Leone		
Tanzania		
Uganda		
Zambia		

^aKraje dotknięte konfliktem.

Źródło: Financial Impact of the HIPC Initiative, World Bank, July 2002.

[Http://www.worldbank.org/hipc](http://www.worldbank.org/hipc)

Tabela 2. Rachunek ogólny operacji dla krajów biednych i zadłużonych (HIPC).
(Stan na 30 kwietnia 2000 i 2001 r. w mln SDR)

Kraj	Saldo otwarcia	Dotacje z rachunku powierniczego PRFG-HIPC	Dochody z odsetek	Wypłaty	Saldo
Boliwia	14,9	–	0,4	7,4	7,9
Gujana	–	25,6	0,7	7,4	18,9
Mozambik	–	95,5	2,8	14,8	83,4
Uganda	43,9	5,6	1,5	13,6	37,3
Tanzania	–	13,3	0,0	–	13,4
Razem w 2000 r.	58,8	140,0	5,4	43,3	160,8
Benin	–	3,7	0,1	3,0	0,8
Boliwia	7,9	–	0,2	5,5	2,6
Burkina Faso	–	17,8	0,6	3,7	14,7
Kamerun	–	2,2	0,0	1,8	0,4
Gambia	–	0,1	0,0	0,0	0,1
Gwinea	–	2,4	0,0	0,2	2,2
Gwinea Bissau	–	0,5	0,0	0,2	0,4
Gujana	18,9	6,1	0,9	7,3	18,6
Madagaskar	–	0,7	0,0	0,7	0,0
Malawi	–	2,3	0,0	1,2	1,1
Mali	–	11,5	0,3	1,6	10,2
Mauretania	–	9,9	0,1	5,0	5,0
Mozambik	83,4	–	3,3	23,0	63,7
Niger	–	0,4	0,0	–	0,4
Uganda	37,3	63,0	2,9	19,8	83,4
Rwanda	–	6,8	0,1	3,1	3,7
Senegal	–	4,8	0,0	1,7	3,1
Tanzania	13,4	13,3	0,3	13,6	13,4
Zambia	–	117,2	2,2	–	119,4
Razem w 2001 r.	160,8	262,8	11,2	91,4	343,4

Źródło: FMI Annual Report 2001, s. 242.

The initiative for reduction of indebtedness of the poorest countries

(Summary)

Since the moment of the crisis outbreak in 1982, the problem of indebtedness of the poor countries has been a subject of constant interest of the international financial organizations. The programmes were developed in order to solve this problem, such as, i.a. the Baker Plan of 1985 concerning 15 Latin-American countries or the Brady Plan, proposed in 1989 for 30 most indebted medium income countries. The new methods of debts restructuring has been sought. The secondary debt market has been developed. Beside banks granting credits and the countries carrying out programmes aimed at solving the issue of indebtedness, the international financial organizations were involved, particularly IMF, World Bank, London Club, Paris Club.

The hitherto attempts at solving over excessive indebtedness have not succeeded. New solutions have been sought. One of them is the Initiative for reduction of indebtedness of the poorest and most indebted countries. The author analyses the significance of this Initiative for improvement of the economic situation and increasing development opportunities of the poorest countries