

Wiesława Włodarczyk-Guzek*

WSPÓLPRACA POLSKI Z MIĘDZYNARODOWYM FUNDUSZEM WALUTOWYM

Pierwsze kontakty Polski z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) sięgają konferencji walutowo-finansowej Narodów Zjednoczonych zwołanej z inicjatywy prezydenta Franklina Roosevelta w Bretton Woods w 1944 r., podczas której utworzono dwie najważniejsze instytucje finansowe świata, a mianowicie MFW i Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju. Na konferencji tej Polska była reprezentowana przez delegację rządu emigracyjnego, z ministrem skarbu Ludwikiem Grosfeldem na czele¹.

W toku dyskusji nad poszczególnymi punktami statutu delegacja polska dążyła do tego, aby dla krajów okupowanych przez nieprzyjaciela przyjąć ulgowe postanowienia, które obowiązywałyby w okresie przejściowym, a dotyczyły głównie terminu ustalenia parytetu swojej waluty oraz możliwości utrzymania ograniczeń walutowych w tym okresie. Postulaty te zostały uwzględnione i znalazły swój wyraz w statucie.

W wyniku zmian międzynarodowej sytuacji politycznej po konferencji jałtańskiej państwa zachodnie w lipcu 1945 r. cofnęły uznanie rządu emigracyjnego, uznając jednocześnie Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej za jedynego reprezentanta państwa polskiego. Umowę z Bretton Woods w imieniu tegoż rządu podpisał Oskar Lange – ambasador w Waszyngtonie. Dokument przystąpienia Polski do MFW i Banku Światowego złożony został 26 marca 1946 r.² Polska została więc członkiem Funduszu już jako kraj demokracji ludowej z kwotą 125 mln USD, co zapewniało jej 1,52% głosów.

* Dr, adiunkt w Katedrze Handlu i Finansów Międzynarodowych UL.

¹ Z. Karpiński, *Nasze stosunki z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju*, „Życie Gospodarcze” 1974, nr 4, s. 14.

² J. Kranz, *Państwa socjalistyczne w MFW i Banku Światowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 1984, nr 11, s. 27.

Władze polskie oczekiwały znacznej pomocy ze strony MFW i Banku Światowego. Rozmiary zniszczeń wojennych upoważniały do takich oczekiwań. Jednak mimo prowadzonych na ten temat licznych rozmów między przedstawicielami Polski a władzami Funduszu, nasz kraj nie korzystał z żadnych kredytów tej organizacji³.

14 marca 1950 r. ambasador Polski w Waszyngtonie Józef Winiewicz złożył na ręce naczelnego dyrektora Funduszu pismo, uzasadniające decyzję rządu polskiego o wystąpieniu z MFW⁴. Swoją decyzję Polska motywowała faktem podporządkowania Funduszu polityce USA⁵. Dyrektor naczelny w odpowiedzi na pismo rządu polskiego przyjął wystąpienie Polski z MFW, kwestionując jednak zasadność powodów podanych przez nasz kraj.

Faktem jest, że działalność Funduszu zwłaszcza w okresie zimnej wojny pozostawała pod dużym wpływem USA. Nieprzychylnie stanowisko tego państwa wobec Polski po odmowie przez nią uczestnictwa w planie Marshalla niekorzystnie oddziaływało na możliwość uzyskania kredytów z Funduszu. Także do przyczyn niekorzystnej sytuacji Polski w Funduszu należy zaliczyć obawy członków i władz MFW co do stopnia politycznej i gospodarczej niezależności ówczesnych krajów socjalistycznych od byłego ZSRR.

Jednak wbrew stanowisku władz polskich nie można całej winy za niepowodzenia starań o kredyt w Funduszu przypisywać niechętnemu stanowisku władz zachodnich. Głównym powodem niemożności korzystania przez nasz kraj z zasobów finansowych MFW było niewywiązywanie się z obowiązków członkowskich. Nie dokonała ona wpłaty 25% kwoty w złocie i nie wystąpiła do Funduszu z formalnym wnioskiem o uznanie zmiany kursu złotego wprowadzonej we wrześniu 1947 r.⁶ NBP stosował w 1946 r. kurs 1 USD = 100 zł, który jednak coraz wyraźniej odbiegał od spadającej siły nabywczej złotego. Uwzględniając zachodzące zmiany, wprowadzono od 1 września 1947 r. kurs 1 USD = 400 zł jako obowiązujący do rozliczeń towarowych i postanowiono stosować go od 1 stycznia 1948 r. także do rozliczeń z wszelkich innych tytułów. Władze polskie nie wystąpiły jednak do Funduszu z formalnym wnioskiem o uznanie tego kursu, wobec czego kurs 1 USD = 400 zł (stosowany bez zmiany do reformy systemu pieniężnego 28 października 1950 r.) nie uzyskał statusu uznanego przez Fundusz parytetu waluty polskiej.

³ K. Zabielski, *Stosunek krajów i instytucji RWPG do Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego*, Warszawa 1971, s. 17.

⁴ J. Gold, *Membership and Nonmembership in the IMF*, Washington D.C. 1974, s. 242.

⁵ Podejmując decyzję o nieprzyznaniu licencji eksportowej na sprzedaż do Polski maszyn rolniczych, które miały być dostarczone w ramach kredytu Banku Światowego, rząd USA nie dopuścił do poddania pod głosowanie polskiego wniosku kredytowego. Fakt ten nie może być jednak odnoszony do możliwości uzyskania kredytów z MFW.

⁶ Z. Karpiński, *Nasze stosunki...*, s. 14.

W latach późniejszych (1957 r.) były podejmowane próby wyjaśnienia stanowiska dyirekcji Funduszu w kwestii powrotu Polski do tej instytucji. Z uwagi na fakt, iż USA odgrywają w MFW decydującą rolę, strona polska przeprowadziła rozmowy również z Departamentem Stanu USA oraz z Zarządem Rezerwy Federalnej. Jednak ich rezultat nie był zadowalający z powodu niechętej postawy tego kraju⁷. To negatywne stanowisko USA wobec sprawy powrotu Polski do MFW trwało jeszcze następną dekadę. W latach siedemdziesiątych natomiast administracja amerykańska nie wykazywała już takiej stanowczości w tej kwestii, z kolei władze polskie nie wyrażały gotowości do podjęcia rokowań z MFW⁸.

W listopadzie 1981 r. Polska złożyła na ręce dyrektora Funduszu J. de Larosiere'a wniosek o powrót do MFW⁹. W tym czasie nasz kraj znajdował się w sytuacji otwartego kryzysu finansowego. Zaczął się już proces rozłożenia spłaty długów. Pierwsze porozumienie zostało zawarte z rządami-wierzycielami w kwietniu 1981 r. Negocjacje trwały w dalszym ciągu. Tak więc podstawowym motywem działania władz polskich, zgodnym zresztą z pragnieniami wierzycieli, było zwiększenie naszych możliwości uzyskania kredytów potrzebnych do wyjścia z kryzysu i dla reformy gospodarczej¹⁰. Ponadto wniosek motywowano tym, że Fundusz przyczyni się do wzmocnienia kontroli nad racjonalnością polityki gospodarczej oraz poprawy standingu kredytowego naszego kraju¹¹.

Wprowadzenie stanu wojennego w Polsce przerwało procedurę aplikacyjną. Kontakty z MFW nie zostały jednak zerwane, chociaż USA przez długi czas były jedynym krajem, który utrzymywał weto, sprzeciwiając się przyjęciu Polski w poczet członków Funduszu. Jakkolwiek USA formalnie nie mogą samodzielnie zablokować decyzji o przyjęciu jakiegoś kraju do MFW, gdyż decyzje takie zapadają zwykłą większością głosów, a takiej USA nie mają, to jednak nie ulega wątpliwości, że opóźnienie rokowań między Polską a MFW spowodowane było negatywnym podejściem administracji waszyngtońskiej do kwestii powrotu Polski do funduszu. Dopiero zmiana stanowiska USA w tej sprawie umożliwiła zakończenie negocjacji i przyjęcie Polski do MFW. Stało się to 12 czerwca 1986 r., a więc prawie w pięć lat po oficjalnym złożeniu wniosku przez nasz kraj. Kwotę Polski ustalono na poziomie 680 mln SDR, co przy ówczesnym kursie waluty amerykańskiej

⁷ K. Zabielski, *Stosunek krajów i instytucji RWPG...*, s. 18.

⁸ J. Kranz, *Polska droga do międzynarodowych organizacji*, „Rynki Zagraniczne” 1986, nr 87, s. 3.

⁹ S. Rączkowski, *Polska powraca do MFW*, „Życie Gospodarcze” 1981, nr 50, s. 5.

¹⁰ *Europejskie kraje socjalistyczne i Międzynarodowy Fundusz Walutowy*, „Biuletyn Ekonomiczny PAP” 1985, nr 1447, s. 24.

¹¹ M. Łytko, *Polska u progu Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Odrodzenie” 1984, nr 35, s. 4.

wynosiło ok. 770 mln USD. Po wejściu w życie decyzji dotyczącej dziewiątego generalnego przeglądu kwot nasz udział w MFW zwiększył się do 988,5 mln SDR¹². Tak więc kwota polska jest najwyższa ze wszystkich należących do Funduszu europejskich krajów postsocjalistycznych.

Pierwsze porozumienie kredytowe zawarte między Polską a MFW od czasu ponownego przystąpienia naszego kraju do tej organizacji zostało podpisane 5 lutego 1990 r. Dotyczyło ono udzielenia Polsce kredytu w wysokości 545 mln SDR (ok. 710 mln USD) w postaci *stand-by* na okres 13 miesięcy (do 4 marca 1991 r.) w celu wsparcia rządowego programu uzdrowienia gospodarki¹³.

Dyrektor zarządzający MFW Michel Camdessus z zadowoleniem powitał porozumienie zawarte między Polską i Funduszem, nazywając je pozytywnym i przełomowym krokiem w kierunku stabilizacji ekonomicznej Polski. Powiedział, że Polska stoi w obliczu poważnych przedsięwzięć podejmowanych w celu ożywienia gospodarki zniszczonej przez wypaczenia, duży ciężar zadłużenia zagranicznego i nieelastyczne zarządzanie gospodarką. M. Camdessus pogratulował premierowi Tadeuszowi Mazowieckiemu i jego rządowi dokonania właściwego wyboru w przyjęciu bardzo odważnego programu reform ekonomicznych¹⁴.

Zanim doszło do umowy Polski z Funduszem, tzw. list intencyjny podpisany przez wicepremiera Leszka Balcerowicza i prezesa NBP Władysława Bakę, został przesłany do MFW. List zawierał szczegółowy program stabilizacji naszej gospodarki¹⁵. Istotą tego programu była zmiana systemu gospodarczego – zwrot w kierunku budowy systemu rynkowego w możliwie najszybszy sposób.

Program zakładał, że w ciągu kolejnych trzech miesięcy zostaną spełnione wstępne warunki umożliwiające przełom systemowy, a na początku 1991 r. będą uruchomione ostatnie z mechanizmów, mających dokonać tego przełomu. Program polskich reform opierał się na dwóch podstawowych elementach: stabilizacji makroekonomicznej, mającej na celu powstrzymanie hiperinflacji, oraz przebudowie systemowej. Stabilizacji gospodarki miały służyć następujące przedsięwzięcia przewidziane na najbliższe miesiące: ograniczenie deficytu budżetowego, urynkowienie stóp procentowych, urealnienie i ujednoczenie kursu złotego wobec walut wymienialnych oraz wprowadzenie wymienialności waluty polskiej, radykalne ograniczenie subsydiów i administracyjnej kontroli cen, dostosowanie wzrostu płac do możliwości ekonomicznych gospodarki. Program zmian strukturalnych z kolei przewidywał takie zamierzenia, jak:

¹² *Member's Quotas Guide. Their Access to IMF Resources*, „IMF Survey” 1992, Supplement on the IMF, s. 5.

¹³ *Poland: Stand-By Arrangement*, „IMF Survey”, 1990, No. 4, s. 61.

¹⁴ *Camdessus Calls Agreement with Poland Positive Step Towards Economic Stability*, „IMF Survey” 1990, No. 1, s. 5.

¹⁵ *Co wynika z listu intencyjnego do MFW*, „Rynki Zagraniczne” 1989, nr 154–155, s. 1.

eliminowanie ograniczeń administracyjnych i fiskalnych, stanowiących przeszkodę w rozwoju prywatnych przedsiębiorstw, prywatyzację części przedsiębiorstw państwowych, liberalizację handlu zagranicznego umożliwiającą szersze otwarcie na świat gospodarki polskiej, powstanie rynku kapitałowego. W celu złagodzenia obciążeń wynikających z radykalnego programu, przewidziano osłonę socjalną grup najslabszych ekonomicznie. Realizacja tych zamierzeń miała utorować drogę do trwałego wzrostu produkcji, podwyższenia stopy życiowej i wzmocnienia pozycji dewizowej w średnim okresie.

Rząd polski i MFW uzgodnili, że najpilniejszym problemem ekonomicznym Polski jest inflacja i ona musi być powstrzymana w pierwszej kolejności, ponieważ jest wstępnym warunkiem rozwiązania innych chorób ekonomicznych naszego kraju.

Michel Camdessus zauważył, że najbliższe miesiące po wprowadzeniu programu do realizacji będą trudne dla Polski, ale jego zdaniem, polskie społeczeństwo i rząd rozumieją, iż nie ma innego sposobu wyeliminowania trudności w krótkim okresie, jeśli stopa życiowa ma być podniesiona w przyszłości. Z aprobatą odniósł się do rządowych wysiłków na polu wprowadzenia socjalnego zabezpieczenia, aby pomóc najbardziej pokrzywdzonym członkom społeczeństwa w tym okresie.

Program uzgodniony z MFW był kopią standardowych programów opracowanych wcześniej dla krajów Ameryki Łacińskiej. I właściwie od samego początku można było oczekiwać trudności związanych z jego realizacją w związku z rozbieżnościami istniejącymi między modelem rynkowym gospodarki a stanem gospodarki polskiej w momencie wprowadzenia programu¹⁶. Dostępna statystyka dowodzi jednak, że na przełomie lat 1989 i 1990 nie zdawano sobie w pełni sprawy z ogromu tych trudności. Koszty zapoczątkowanych zmian ustrojowych w naszym kraju były znacznie wyższe niż zakładano.

Zahamowanie hiperinflacji, wyeliminowanie nadwyżki popytu nad podażą oraz wprowadzenie wymienialności złotego na inne waluty miało się dokonać kosztem spadku dochodu narodowego o 5%, konsumpcji o 5,5%, płac realnych o 10% i półmilionowego bezrobocia. Zakładano także, iż wzrost cen detalicznych w styczniu 1990 r. osiągnie poziom ok. 40–50%, a w końcu tegoż roku ceny te będą rosły o 1–2% miesięcznie.

Realia okazały się jednak inne¹⁷. Już na początku 1990 r. osiągnięto 80% wzrost cen, a w IV kwartale tegoż roku ceny rosły prawie o 6% miesięcznie.

¹⁶ K. Kalicki, *Polityka pieniężna w okresie realizacji programu dostosowawczego*, „Bank i Kredyt” 1991, nr 5–6, s. 13.

¹⁷ M. Misiak, *Rok Balcerowicza*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 6, s. 3.

Znacznie obniżyły się dochody realne ludności – zamiast o 10%, jak zakładano, do ok. 22%, a w sferze materialnej w ujęciu realnym odnotowano spadek o 30,7%, któremu towarzyszył 24% spadek konsumpcji.

Produkt krajowy brutto był niższy w 1990 r. o 12% w porównaniu do 1989 r. Mniej więcej na tym poziomie ukształtował się spadek dochodu narodowego wytworzonego (o 13%). Szczególnie głęboki, bo ok. 25% był spadek produkcji w sektorze państwowym i spółdzielczym. Natomiast w sektorze prywatnym odnotowano wzrost produkcji o ok. 8,5%.

Inaczej niż zakładano ukształtowała się sytuacja również w handlu zagranicznym. Wbrew oczekiwaniom osiągnięto dużą nadwyżkę w obrotach towarowych, szczególnie za ruble transferowe. Wzrost eksportu w 1990 r. przypadał na obroty za waluty wymienialne i tu nadwyżka według GUS wyniosła ok. 3,8 mld USD. Natomiast spadek importu dotyczył załamania przywozu za ruble transferowe – nadwyżka rządu ok. 4,8 mld rubli.

Zadłużenie w walutach wymienialnych na koniec 1990 r. wzrosło prawie o 6 mld USD w porównaniu z końcem 1989 r. i zwiększyły się trudności w obsłudze tego zadłużenia ze względu na znacznie wyższe wydatki w walutach wymienialnych związane z zakupem ropy naftowej oraz ze względu na stały kurs złotego do dolara, który w warunkach wzrostu cen nie zachęcał do eksportu.

Mimo wyraźnych rozbieżności w wykonaniu programu już w I kwartale, dopiero po I półroczu, na podstawie przeglądu wyników, dokonano korekty wartości kryteriów wykonawczych nie korygując jednak zasad i instrumentów polityki zagranicznej.

Trzeba podkreślić, że ekonomiści z MFW z uznaniem wyrażając się o programie L. Balcerowicza, niejednokrotnie stawiając go za wzór dla innych krajów zamierzających podjąć próby przejścia od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej, już na jesieni 1990 r. zwracali uwagę na niebezpieczne przyspieszenie wzrostu płac i poluzowanie polityki pieniężno-kredytowej, co wiązało się z okresem gorączki przedwyborczej. Nie było jednak zerwania stosunków z Funduszem, choć rozkręcenie spirali inflacyjnej i próby odejścia od głównych założeń planu Balcerowicza musiały mocno zaniepokoić władze MFW, gdyż dwie ostatnie transze z przyznanego nam kredytu *stand-by* zostały zawieszona z powodu niedotrzymania przez Polskę warunków umów¹⁸.

Zgodnie z obowiązującą procedurą, po okresie wstępnego obowiązywania porozumienia trzeba wynegocjować kolejną umowę z Funduszem, która obliczona jest na dłuższy okres. W przypadku Polski jest to porozumienie 3-letnie.

Pod koniec marca 1991 r. został skierowany list intencyjny do dyrektora zarządzającego MFW Michela Camdessus, podpisany przez wicepremiera

¹⁸ *Zagraniczna pomoc finansowa 7 miliardów*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 163, s. 1.

Leszka Balcerowicza i prezesa NBP Grzegorza Wójtowicza¹⁹. List ten wraz z memorandumem rządu polskiego w sprawie reformy gospodarczej na lata 1991–1993 został rozpatrzony pozytywnie przez Zarząd MFW 18 marca 1991 r.²⁰ Dokumenty te stały się podstawą do zatwierdzenia pakietu wsparcia finansowego dla Polski w wysokości 1826,6 mln SDR (ok. 2487 mln USD)²¹. Z tej sumy 1224 mln SDR (ok. 1665 mln USD) przyznano w ramach ułatwień rozszerzonych (EFF – Extended Fund Facility) dla wsparcia 3-letniego rządowego programu reform, 442 mln SDR (ok. 601 mln USD) w ramach okienka awaryjnego Mechanizmu Finansowania Kompensacyjnego i Awaryjnego (CCFF – Compensatory and Contingency Financing Facility) na wypadek, gdyby ceny światowe nośników energii okazały się wyższe niż oczekiwano w okresie 3-letniego porozumienia. Ustalono również, że jeśli sytuacja będzie kształtowała się korzystnie dla Polski, Fundusz może dokonać reklasyfikacji tych środków zgodnie z ogólnie przyjętą procedurą. Ponadto MFW zaakceptował prośbę Polski, aby 25% każdej transzy EFF było zarezerwowane dla potrzeb wynikających z redukcji naszego zadłużenia.

Fundusz zatwierdził także środki w wysokości 162,6 mln SDR (ok. 221 mln USD) z mechanizmu CCFF, aby skompensować wysoki koszt importu nośników energii występujący w okresie 12 miesięcy, począwszy od października 1990 r. do września 1991. Ponadto MFW przewidział dodatkowo sumę w wysokości 87,6 mln SDR (ok. 119 mln USD), która może być udostępniona w okresie późniejszym w tym samym celu.

Zatwierdzenie przez Zarząd MFW polskiego programu gospodarczego oprócz otwarcia nam drogi do uzyskania kredytów z tej oraz innych instytucji finansowych dało nam jeszcze jedną korzyść. Umożliwiło bowiem oficjalne zakończenie negocjacji z Klubem Paryskim (zobowiązania gwarantowane) w sprawie redukcji naszego zadłużenia²².

Kraje wierzycielskie biorąc pod uwagę wyjątkową sytuację, w jakiej znalazła się Polska w okresie przejściowym mającym na celu wprowadzenie gospodarki rynkowej, wyraziły zgodę na zawarcie wspólnego porozumienia o restrukturyzacji naszych długów. Porozumienie określiło dolną granicę redukcji wynoszącą 50%, natomiast nie ograniczyło górnego pułapu²³. Oznacza to, że wierzyciele zrzeszeni w Klubie Paryskim mogli umorzyć

¹⁹ P. Aleksandrowicz, *Co zawierają dokumenty dla MFW? Intencje i oczekiwania*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 96, s. VIII.

²⁰ *Dokumenty dla MFW, List intencyjny*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 95, s. I i III oraz *Memorandum rządu polskiego*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 96, s. VIII.

²¹ *Poland: EFF and CCFF*, „IMF Survey” 1991, No. 9, s. 138–140.

²² D. Walewska, *Redukcja długu o co najmniej 50 procent*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 65, s. 1 i 1.

²³ K. Turowski, *Szczegóły porozumienia*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 65, s. 1 i 1.

większą część polskich zobowiązań, jak np. uczyniły Stany Zjednoczone (redukcja o 70%)²⁴.

Oprócz redukcji długu kraje wierzycielskie wyraziły gotowość zawarcia z Polską umowy o zamianie części należności na fundusze złotowe. Mogłyby one być wykorzystane np. na ochronę środowiska. W komunikacie opublikowanym po zakończeniu obrad Klubu Paryskiego stwierdzono, że konwersja taka może objąć ok. 10% zaległych zobowiązań Polski²⁵.

W wyniku rokowań ustalono, że w pierwszym okresie (do końca I kwartału 1994 r.) Klub Paryski anuluje 30% polskiego zadłużenia gwarantowanego, przy czym do szczegółowych uzgodnień z rządami poszczególnych państw wierzycielskich pozostawiono techniczne sposoby tej redukcji. W zależności od uzgodnień może to oznaczać zmniejszenie należności odsetek o 80% lub bezpośrednią redukcję długu (tzn. rat kapitałowych) albo też kombinację obu tych metod. W drugim etapie tzn. od 1994 r. możliwa jest redukcja długu o pozostałe 20% początkowej wielkości, ale tylko wówczas, gdy Polska będzie w pełni realizować program ekonomiczny uzgodniony z MFW na początku 1991 r., zawarty w liście intencyjnym i memorandum w sprawie polityki gospodarczej.

Mówiąc o skutkach decyzji wierzycieli rządowych trzeba podkreślić, że warunki redukcji zostały tak sformułowane, aby zmusić Polskę do kontynuowania zdecydowanych reform i twardej polityki monetarnej. Zatem nasza polityka ekonomiczna w najbliższej przyszłości będzie jeszcze mniej autonomiczna niż była dotychczas.

Po 1994 r. spłaty długu będą rosły stopniowo. Postanowiono, że zwyczajka ta nie powinna być zbyt gwałtowna i w sytuacji spełnienia warunków przez Polskę zakończenie płatności powinno nastąpić w 2014 r.

Problem polskiego zadłużenia pomimo zakończonych negocjacji z Klubem Paryskim istnieje nadal. Po pierwsze, umorzenie obwarowane zostało pewnymi warunkami, których spełnienie spowoduje 50% redukcję długu. Po drugie, brak porozumienia z Klubem Londyńskim, skupiającym banki komercyjne. Po trzecie, jak dotąd, nie udało się wynegocjować umowy dotyczącej uregulowania sprawy zadłużenia wolnodewizowego i rublowego Polski i byłego ZSRR.

Doświadczenia prawie wszystkich krajów korzystających z kredytów Funduszu udzielanych na realizację programów uzdrowienia gospodarki wykazują, że przekroczenie ustalonych wskaźników ekonomicznych powoduje wcześniej czy później włączenie sygnału alarmowego. Po prostu uciążliwość realizacji programów stabilizacyjnych powoduje to, że władze poszczególnych

²⁴ Z. K r a j e w s k a, *God bless America...*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 69, s. 1 i 7.

²⁵ M. S o w a, *Bezprecedensowe porozumienie Polski z Klubem Paryskim*, „Rynki Zagraniczne” 1991, nr 34, s. 1.

krajów często łagodzą politykę ekonomiczną w wyniku silnej presji społecznej. Dochodzi wówczas albo do zerwania kontaktów z MFW i zamrożenia stosunków z wierzycielami, albo do ponownych długotrwałych negocjacji z tą instytucją. Tak też stało się w naszym przypadku, kiedy MFW nie zaakceptował w 1991 r. zwiększenia deficytu budżetowego i wskaźnika inflacji, blokując dostęp do dalszych transz kredytu²⁶.

Zaczęły docierać niepokojące sygnały z Zachodu do Polski, że nie możemy liczyć na dalsze wyjątkowe traktowanie. Polska powinna zapewnić wykonanie podjętych reform. Amerykański sekretarz skarbu, Nicholas Brady w wystąpieniu przed komisją Izby Reprezentantów oświadczył, iż zagrożenie powrotem galopującej inflacji i załamaniem się polityki monetarnej w Polsce jest ciągle realne. Polska ma trudności z dostosowaniem tempa przemian do programu gospodarczego zaakceptowanego przez MFW. Amerykańscy obserwatorzy zwrócili uwagę, iż wypowiedź ta była pierwszym oficjalnym ostrzeżeniem, że okres ochronny dla Polski się skończył²⁷. Mimo niespełnienia ustalonych kryteriów wykonawczych Polsce pozostawiono możliwość korzystania z Funduszu Stabilizacyjnego (FS) w wysokości 1 mld USD, utworzonego 1 stycznia 1989 r., z przeznaczeniem dla ochrony wymienialności złotówki. Okres ważności tego Funduszu został przedłużony do końca 1992 r.

W marcu 1992 r. minister finansów Andrzej Olechowski przedstawił w Waszyngtonie program rządu, który został oceniony jako poważna próba opanowania finansów publicznych²⁸. Główny akcent w prowadzonych rozmowach koncentrował się na polskich zabezpieczeniach fiskalno-budżetowych gwarantujących utrzymanie deficytu w granicach 5% produktu narodowego brutto (PNB) oraz na prywatyzacji.

Jak wynika z doniesień prasowych, nie powrócono w oficjalnych rozmowach do wcześniej wyrażanych przestroż i obaw o polską gospodarkę²⁹.

W wyniku rozmów, deficyt budżetowy rządu 65 bln zł został zaakceptowany przez MFW łącznie z założeniem, że jego finansowanie wymagać będzie poważnego zasilenia z zewnątrz. A przecież jeszcze niedawno Fundusz utrzymywał, że deficyt ten nie powinien przekraczać 4% produktu narodowego brutto, teraz wyraził zgodę na 5% po zapoznaniu się ze szczegółowymi wyliczeniami i argumentami dotyczącymi polskich realiów³⁰. W dalszym jednak ciągu wyrażano obawy, że sfinansowanie tego deficytu nadmiernie ożywi inflację.

²⁶ T. Łamacz, *Przed renegocjacją kryteriów wykonawczych z MFW*, „Rynki Zagraniczne” 1991, nr 133, s. 1.

²⁷ K. Stachowiak, *Koniec okresu ochronnego*, „Gazeta Bankowa” 1992, nr 13, s. 1.

²⁸ Z. Krajewska, *MFW podaje rękę*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 67, s. 1.

²⁹ Z. Krajewska, *Polski budżet pod lupą MFW*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 66, s. 1.

³⁰ M. Olszewska, *MFW łagodzi wymagania?*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 31, s. 1.

Po przyjęciu propozycji budżetowych przez Sejm oczekiwano, iż Polska będzie miała wkrótce ponowny dostęp do kredytów MFW i będzie mogła rozpocząć rozmowy z Klubem Londyńskim na temat redukcji naszego zadłużenia. Dyrektor Departamentu Zagranicznego MFW Jacek Kasprzyk po spotkaniu z Jeffreyem Stockleyem, przewodniczącym Klubu Londyńskiego, stwierdził, że jesteśmy skłonni wynegocjować taką samą redukcję, jaką osiągnęliśmy wobec Klubu Paryskiego, czyli minimum 50%. W rachubę wchodzi różne opcje – np. uzyskanie zezwolenia od banków wierzycielskich na wykup naszego długu, którego cena jest znacznie niższa od wartości³¹.

Jednak optymizm okazał się przedwczesny. Po rezygnacji A. Olechowskiego ze stanowiska ministra finansów, przedstawiciele MFW wyrażali przekonanie, że fakt ten stawia pod znakiem zapytania możliwość osiągnięcia porozumienia z Funduszem, bowiem minister A. Olechowski był gwarantem, że rząd polski zrobi wszystko, aby utrzymać deficyt budżetowy w ustalonych granicach³². Dopiero 6 lipca rzecznik prasowy MFW oświadczył, iż instytucja ta jest gotowa wysłać swoją misję do Warszawy, jeśli nowy rząd (premier Hanny Suchockiej) o to poprosi³³. MFW oczekuje, iż negocjacje zostaną wznowione wkrótce po przygotowaniu odpowiednich prognoz makroekonomicznych na lata 1992 i 1993, uwzględniających skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz rent i emerytur, które to wielkości będą miały duży wpływ na finanse przyszłego roku³⁴.

Kontakty Polski z MFW zostały wznowione w drugiej dekadzie sierpnia. Członkowie misji roboczej Funduszu, przebywający w Warszawie, zapoznali się m. in. z wynikami gospodarczymi za I półrocze, prognozami budżetowymi na ten rok oraz planami na przyszły. Przedstawiciele MFW wyrazili zaniepokojenie z powodu dużego deficytu budżetowego, mogącego osiągnąć wartość nawet 107 bln zł w przypadku niepodjęcia odpowiednich przeciwdziałań³⁵.

We wrześniu przybyła do Polski kolejna misja negocjacyjna Funduszu, której przewodniczył Michel Deppler, wicedyrektor Departamentu Europejskiego MFW. W trakcie spotkań z przedstawicielami naszego rządu omawiano konkretne posunięcia, jakie należy wprowadzić w celu zmniejszenia deficytu budżetowego. Minister Jerzy Osiatyński był zdania, iż pojawiło się wiele argumentów przemawiających na naszą korzyść, przede wszystkim: inflacja pod kontrolą, wzrost produkcji, dobra sytuacja w obrotach bieżących bilansu płatniczego, jak również rozwój sektora prywatnego. Jednak utrzymanie deficytu budżetowego na poziomie 5% PNB okazało się nierealne. M. Deppler

³¹ D. Walewska, *Najpierw MFW, potem Londyn*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 61, s. 1.

³² Z. Krajewska, *Mocne uderzenie*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 107, s. 1.

³³ D. Walewska, *MFW czeka – polski rząd zwleka*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 166, s. 1.

³⁴ D. E., *Wkrótce rozmowy z MFW*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 167, s. 1 i 1.

³⁵ D. Walewska, *Optymizm po pierwszym dniu*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 206, s. 1.

ocenił sytuację polskiej gospodarki jako „dobrą z wyjątkiem problemów związanych z suszą i deficytem budżetowym”.

Kolejne spotkanie przedstawicieli MFW i strony polskiej miało miejsce podczas dorocznego posiedzenia Funduszu i Banku Światowego, w dniach 21–24 września w Waszyngtonie, na którym minister J. Osiatyński przedstawił osiągnięcia i perspektywy 3 lat polskiej reformy systemowej. Najważniejsze jednak rozmowy polskiej delegacji dotyczyły przyszłości Funduszu Stabilizacyjnego – wykorzystanie go w innym celu niż pierwotnie założono. Trzeba podkreślić, iż polska koncepcja w tej sprawie – przeznaczenie 1 mld USD na restrukturyzację i rekapitalizację instytucji finansowych, która przyspieszyłaby ich prywatyzację – uzyskała poparcie Departamentu Skarbu.

Mechanizm działania byłby następujący – Skarb Państwa przekazałby instytucjom finansowym obligacje o łącznej wysokości 21 bln zł z terminem wykupu od 5–20 lat, które przeznaczone byłyby na zwiększenie funduszy własnych i rezerw banków. Obligacje te nominowane w walucie polskiej byłyby do koszyka walut i oprocentowane do stopy rynkowej. W przypadku prywatyzacji instytucji finansowych odsetki od obligacji przekazanych tym instytucjom oraz następne raty wykupu finansowane byłyby z Funduszu Stabilizacyjnego. Natomiast odsetki i wykup obligacji przed prywatyzacją byłyby pokrywane z środków budżetowych.

W sprawie podpisania 3-letniego porozumienia z Funduszem uzgodniono, iż zostanie ono zawarte po zapewnieniu przez rząd wprowadzenia środków ograniczających poziom deficytu budżetowego, głównie zwiększenie podatku obrotowego i niektórych opłat celnych. Warunki te zostały spełnione po przyjęciu przez rząd *Założeń polityki społeczno-gospodarczej na 1993 r.*

W końcu października miała miejsce pierwsza tura rozmów rządu polskiego z MFW na temat kryteriów programu dostosowawczego. M. Deppler nie ukrywał, iż w dalszym ciągu największe zaniepokojenie Funduszu budzi zwiększony deficyt budżetowy, jednakże nie liczby są najważniejsze, lecz skuteczność prowadzonej polityki – czy proponowane rozwiązania finansowe zapewnią kontynuację reform strukturalnych oraz znaczący wzrost gospodarczy w przyszłości³⁶.

Polska znów znalazła się na pierwszych stronach gazet. Od szeregu tygodni pozytywnie wypowiadały się o naszym kraju nie tylko mass media, takie jak „Financial Times”, „Wall Street Journal”, lecz również międzynarodowe instytucje finansowe, z którymi liczy się opinia publiczna. Podkreślano, że „Polska może być pierwszym krajem postkomunistycznym

³⁶ D. Walewska, *Rozmowy z MFW. Nie tylko o budżecie*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 260, s. I.

w Europie Środkowo-Wschodniej, który upora się z reformami strukturalnymi i zacznie wydobywać się z recesji³⁷.

Mimo tych pozytywnych opinii o naszej gospodarce, negocjacje z MFW w sprawie listu intencyjnego nieco się przedłużyły i szczegóły porozumienia zostały uzgodnione dopiero w końcu listopada. Porozumienie ma charakter *stand-by*. Dotyczy okresu 15 miesięcy od początku 1993 r. do kwietnia 1994 r. W tym czasie Fundusz postawi nam do dyspozycji kredyt wynoszący prawie 700 mln USD, przy czym pierwszą ratę wykorzystaliśmy w I kwartale 1993 r.³⁸

Porozumienie to zastąpiło poprzednie 3-letnie typu *Extended Facility*, które miało również obowiązywać do końca pierwszego kwartału 1994 r. Zgodnie z ustaleniami Polska winna przestrzegać kryteria wykonawcze programu³⁹. Dotyczą one m. in. zmniejszenia deficytu budżetowego do 81 bln zł (5% PNB w 1993 r. z 7,2% PNB w 1992 r.), uważanego za główne źródło inflacji, której poziom winien być ograniczony do 32%. Z zobowiązaniem tym łączy się kwestia nieprzekraczania pułapu zadłużenia w systemie bankowym powyżej 76,5 bln zł. Wielu ekonomistów odnosi się sceptycznie do realności założenia, iż inflację uda się utrzymać w przyjętych granicach.

Duże wątpliwości budzi także sprawa powiększenia rezerw dewizowych w sytuacji przyspieszenia narastania ujemnego salda bilansu handlowego, jakie wystąpiło od końca ubiegłego roku. Tymczasem nie możemy zapominać o konieczności obsługi zadłużenia zewnętrznego i zobowiązaniu rządu do niedopuszczania do powstania nowych zaległości.

Z innych warunków porozumienia należy zwrócić uwagę na przyspieszenie tempa prywatyzacji, w tym także programu powszechnej prywatyzacji, która powinna być rozpoczęta przed końcem czerwca tegoż roku. Wydaje się, że te i inne zobowiązania wynikające z listu intencyjnego mogą okazać się trudne w realizacji. „Najtrudniejsze przy naszym trudnym budżecie”, zdaniem ministra J. Osiatyńskiego, będzie utrzymanie wymagalnego stanu rezerw dewizowych i obsługi zadłużenia zagranicznego oraz zadłużenia budżetu w banku centralnym i systemie bankowym.

Nowe porozumienie z MFW daje nam szanse na zawarcie umowy z Klubem Londyńskim⁴⁰. Po blisko 2-letniej przerwie odbyły się dwie tury rozmów delegacji polskiej z przedstawicielami banków komercyjnych. Negocjowane były długi wraz z odsetkami, które Polska zaciągnęła przed 26 marca 1981 r. Z Klubem Paryskim tzw. data cięcia była nieco dłuższa

³⁷ Pozytywne oceny zachodnich ekspertów. *MFW i Salomon Brothers o naszej ekonomice*, „Rynki Zagraniczne” 1992, nr 133, s. 1.

³⁸ *Polska – MFW. Oddech na plecach*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 277, s. 1.

³⁹ „Memorandum rządu o polityce gospodarczej” – list intencyjny. Co zawiera porozumienie z Funduszem Walutowym, „Rzeczpospolita” 1992, nr 286, s. II.

⁴⁰ E. M o ż e j k o, *MFW wierzy w polską reformę*, „Życie Gospodarcze” 1992, nr 49, s. 1 i 19.

– 31 grudnia 1983 r. W czasie drugiej tury rozmów podpisane zostały ogólne zasady redukcji zadłużenia wobec Klubu Londyńskiego, oparte w znacznej mierze na akceptowanym wcześniej przez Polskę planie Brady'ego. Uzgodniono, iż:⁴¹

– porozumienie ma być kompleksowe, obejmujące wszystkie rodzaje długu wobec banków komercyjnych (podstawowy – na koniec 1992 r. 8,3 mld USD, zaległe odsetki – 1,1 mld USD oraz kredyt rewolwingowy – 2,7 mld USD);

– umowa ma obejmować transakcje typu *by-back* i uwzględniać możliwości obsługi zadłużenia zagranicznego przez Polskę;

– warunki redukcji zadłużenia uzgodnione z bankami komercyjnymi mają odpowiadać warunkom wynikającym z porozumienia z Klubem Paryskim.

Jednocześnie Polska zobowiązała się do obsługi długu podstawowego w wysokości 10%. Pierwsze płatności miały być przekazane 20 maja, a miesięczną kwotę spłaty uzgodniono na 5 mln USD. Zgodnie z umową główny ciężar spłaty przypadnie na lata 1997–2007, zaś maksymalna kwota spłaty ma wynieść 400 mln USD rocznie. Jednak już teraz uważa się, że co najmniej do 1996 r. kwota ta będzie musiała ulec znacznemu obniżeniu. Przewiduje się, iż ostateczne zawarcie porozumienia z Klubem Londyńskim będzie możliwe dopiero na przełomie roku 1993 i 1994.

Porozumienie z MFW daje nam także możliwość korzystania z Funduszu Stabilizacyjnego (FS), którego skład przedstawia tab. 1.

W grudniu 1992 r. Ministerstwo Finansów i NBP podpisało z Departamentem Skarbu USA tzw. *memorandum of understanding*, które reguluje sposób korzystania z FS zgodnie z koncepcją ministra J. Osiatyńskiego do 2003 r.⁴²

Na mocy tej umowy powstaje Fundusz Prywatyzacji Polskich Banków, w którym partycypują następujące kraje: Australia (1 mln USD), Finlandia (5 mln USD), Japonia (146 mln USD), Stany Zjednoczone (200 mln USD) i Szwecja, która zgodziła się na wykorzystanie odsetek od swojego wkładu (1,5 mln USD). Australia, Finlandia i USA wniosły swoje wkłady w charakterze darowizny, podczas gdy inne z wymienionych krajów udzieliły kredytu. Na początku lutego 1993 r. do drugiej grupy krajów dołączyła Francja, podpisując umowę na wykorzystanie swojego udziału w FS w wysokości 130 mln USD na modernizację i prywatyzację sektora bankowego w Polsce⁴³. Fundusz Prywatyzacji Polskich Banków będzie miał swój rachunek w Urzędzie Rezerwy Federalnej w Nowym Jorku, a jego dysponentem będzie NBP. Środki na tym rachunku mają zaistnieć do końca bieżącego roku. Do chwili

⁴¹ H. Brdulak, *Nadzieja na porozumienie z Klubem Londyńskim*, „Rynki Zagraniczne” 1993, nr 57, s. 1.

⁴² T. Łamacz, *Co z Funduszem Stabilizacyjnym?*, „Rynki Zagraniczne” 1993, nr 55, s. 3.

⁴³ P. Kasznia, *Franki na złote*, „Rzeczpospolita” 1993, nr 27, s. 1.

Tabela 1

Skład Funduszu Stabilizacyjnego

| Kraj | Typ wkładu | Wartość w USD |
|-----------------|---|-------------------|
| Australia | grant (subwencja) | 1 mln |
| Austria | grant | 20 mln |
| Dania | pożyczka na 3% | 8,310 mln (ok.) |
| Finlandia | grant | 5,391 mln (ok.) |
| Francja | linia kredytowa 2% | 100 mln |
| Hiszpania | pożyczka 8% | 14 mln |
| Islandia | grant | 0,5 mln |
| Japonia | kredyt finansowy 2,9% spłata kapitału w 25 półrocznych ratach 7 lat karencji | 146,421 mln (ok.) |
| Kanada | pożyczka nie oprocentowana | 25 mln |
| Luksemburg | kredyt finansowy 3% | 1 mln |
| Niemcy | linia kredytowa 3% | 250 mln |
| Norwegia | pożyczka nie oprocentowana | 5,752 mln (ok.) |
| Szwecja | pożyczka nie oprocentowana | 10,701 tys. (ok.) |
| Szwajcaria | kredyt finansowy 8% | 30 mln |
| Turcja | grant | 0,750 mln |
| USA | grant | 199,140 mln |
| Wielka Brytania | grant | 100 mln |
| Włochy | kredyt finansowy 2% | 100 mln |

Źródło: OM, *Fundusz Stabilizacyjny w nowej roli*, „Rynki Zagraniczne” 1992, nr 143, s. 2.

ciągnięcia ich przez NBP Urząd Rezerwy Federalnej inwestuje je w przedsięwzięcia o niskim ryzyku (obligacje rządowe USA) na amerykańskim rynku kapitałowym. Wszelkie dochody, jakie osiągnane są z tych inwestycji gromadzone są na drugim rachunku otwartym w imieniu NBP – *investment earning account*.

W myśl podpisanego memorandum Ministerstwo Finansów do końca 1993 r. ma opracować plan prywatyzacji 9 banków handlowych i 4 wyspecjalizowanych (BGŻ, BH S.A., PKO S.A. i PKO BP), dokapitalizować je i przynajmniej jeden sprywatyzować, przy czym udział kapitału prywatnego ma stanowić powyżej 50%.

Z porozumieniem z MFW, o czym należy przypomnieć, wiążą się także możliwości zaciągania kredytów w Banku Światowym oraz innych instytucjach finansowych.

Warto tu dodać, że uzgodnienia zawarte w porozumieniu z Funduszem będą teraz bardzo dokładnie monitorowane przez MFW. Zakres zobowiązań nałożonych na Polskę przez porozumienie to nie tylko umowa z Funduszem, lecz także układ europejski o stowarzyszeniu z EWG, parafowana umowa

o utworzeniu strefy wolnego handlu z krajami EFTA oraz uprecyzyjnienie statusu członkowskiego w GATT⁴⁴.

Podsumowując współpracę Polski z Funduszem trzeba podkreślić, że kluczem do zrozumienia znaczenia MFW nie jest wysokość udzielanych przez niego kredytów, lecz moment, w jakim je przyznaje. Fundusz czerpie swą siłę z roli „ostatecznego” kredytodawcy dla zachwianych gospodarek i wskaźnika kredytowej wiarygodności. Dzięki temu banki komercyjne i inne instytucje finansowe ustosunkowują się do dłużników. Taka rola MFW nadaje wagi jego receptom.

MFW nie włącza się, dopóki jakiś kraj nie popadnie w kłopoty, szczególnie wtedy, gdy wymknie się spod kontroli jego bilans płatniczy, a banki komercyjne odmawiają dalszych kredytów. Wówczas dla ponownego uruchomienia kredytów potrzebna jest pomoc Funduszu.

Zanim MFW udzieli kredytu krajowi stawia warunki, które spotykają się z ostrą krytyką. Zarzuca się m. in., że ciężar dostosowań ponoszony jest przez warstwy najbiedniejsze, nie mające politycznej siły przebiccia. Nieczułość na kwestie socjalne lub niechęć do spoglądania poza wymogi czysto ekonomiczne jest zarzutem najczęściej stawianym Funduszowi.

Można oczywiście zastanawiać się, czy musimy współpracować z MFW i czy nasza współpraca nie wymaga zbyt dużych wyrzeczeń. Można stwierdzić, że poradzimy sobie bez tej instytucji, wówczas należałoby wziąć pod uwagę fakt, że 50-procentowa redukcja długu przez Klub Paryski jest dwuetapowa i drugi etap (20% redukcji) jest uzależniony od realizacji naszego programu dostosowawczego. Ponadto rokowania z drugą grupą wierzycieli nie zostały jeszcze zakończone – oczekuje się podpisania umowy na przełomie roku 1993 i 1994. Brak współpracy z Funduszem to także utrata szans na kredyty z innych instytucji finansowych oraz mniejsze możliwości przyciągnięcia zagranicznych inwestorów i to w sytuacji, gdy konkurują o nich wszystkie kraje postkomunistyczne⁴⁵.

Zatem chociaż dotychczasowej współpracy Polski z Funduszem nie możemy uznać za pasmo sukcesów, to jednak od pomyślnego realizowania programu stabilizacyjnego, zatwierdzonego przez MFW, zależy tak wiele spraw o kluczowym znaczeniu dla naszej gospodarki i nie należy o tym zapominać.

⁴⁴ T. Zieliński, *MFW uwiarygodnia politykę ekonomiczną Polski*, „Rynki Zagraniczne” 1992, nr 142, s. 2.

⁴⁵ W. Włodarczyk-Guzek, *Polska – MFW. Trudna współpraca*, „Rynki Zagraniczne” 1992, nr 122, s. 3.

Wiesława Włodarczyk-Guzek

POLAND'S CO-OPERATION WITH THE INTERNATIONAL MONETARY FUND

This article presents Poland's co-operation with the main financial institution – the International Monetary Fund, first after the second world war to 1950 when Poland have left the IMF and next after our coming back to this institution in 1986.

The main attention of the authoress is focussed on difficulties in obtaining of Fund credits. The general principle is to submit a programme of structural adjustment aiming at elimination of deficit in the balance of payments, obtain acceptance of such a programme by the IMF and make a commitment by an interested country to implement this programme. The authoress emphasizes that reaching an agreement with the IMF allows to gain many other benefits such as the reduction of our debt, the new credits from other financial institutions and using of the Stabilization Fund.