

**Maria Szetlach**

**Wpływ programów dostosowawczych  
Międzynarodowego Funduszu Walutowego na  
przekształcenia gospodarcze w wybranych  
państwach Azji Wschodniej**

---

**Abstrakt**

Kryzys, który rozpoczął się w drugiej połowie lat 90. XX wieku w Tajlandii, był jednym z największych kryzysów, który z Azji rozprzestrzenił się na Rosję i Amerykę Łacińską oraz zagroził całemu światu. Bardzo szybko przeniósł się na Malezję, Koreę Południową, Filipiny, Indonezję i zaskoczył większość obserwatorów, którzy przewidywali dalszy szybki wzrost gospodarczy państw Azji Wschodniej. W odpowiedzi Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaproponował szereg międzynarodowych standardów regulujących zachowanie się rynków krajów rozwijających się. Te standardy zawarte zostały w jedenastu modułach, które obejmują „Raporty MFW na temat Przestrzegania Standardów i Przepisów” (Reports on the Observance of Standards and Codes – ROSCs). ROSCs zostały utworzone w celu znalezienia metod i sposobów na stabilizację międzynarodowego systemu finansowego oraz kontroli stosowania zasad otwartej gospodarki rynkowej przez rynki wschodzące (emerging markets). Celem opracowania jest analiza wpływu programów dostosowania strukturalnego MFW na gospodarkę Korei Południowej, Malezji i Indonezji.

Kiedy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) powstawał w 1944 r., opierał się na fundamentalnych założeniach keynesizmu<sup>1</sup>. Po zakończeniu II wojny światowej

---

<sup>1</sup> J. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2004, s. 176–178.

głównym celem MFW było przeciwdziałanie kolejnemu światowemu kryzysowi, podobnemu do tego z lat 30. XX wieku. Od momentu powstania miał on za zadanie stabilizację kursów wymiany walut przez udzielanie pożyczek krótkoterminowych państwom borykającym się z trudnościami w bilansie płatniczym<sup>2</sup>. Początkowo, przy współudziale Stanów Zjednoczonych, Fundusz stworzył system gwarantujący wymienialność walut i zapewnił jego stabilność dzięki ustaleniu wartości dolara względem złota na poziomie 35 dolarów za uncję. Kiedy w 1972 r. USA ogłosiły, że nie są w stanie podtrzymać dłużej systemu kursów sztywnej wymiany, system załamał się i choć rola MFW jako organizacji nadzorującej system waluty dewizowo-złotej skończyła się, Fundusz wciąż pozostał pod silnym wpływem Stanów Zjednoczonych. W tym samym czasie bogate państwa znalazły sposób na zrównoważenie swoich bilansów płatniczych bezpośrednio za pomocą globalnego rynku kapitału i jedna z funkcji MFW – pożyczkodawcy w stosunku do bogatych państw – nie była już potrzebna i od połowy lat 70. XX wieku Fundusz funkcjonował wyłącznie w państwach rozwijających się. Współcześnie MFW zajmuje się przede wszystkim działaniami w dwóch głównych obszarach: zadłużenia oraz transformacji gospodarek w system rynkowy. Pierwsza z tych dziedzin dotyczy państw dotkniętych zadłużeniem utrzymującym się na wysokim poziomie oraz tych, które przechodzą kryzys związany z zadłużeniem<sup>3</sup>.

Od początku lat 80. MFW rozszerzył swoją działalność o pożyczki długoterminowe oraz udzielanie międzynar-

---

<sup>2</sup> O MFW szerzej: E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006, s. 183–213.

<sup>3</sup> K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 272.

dowej gwarancji innym dwu- i wielostronnym pożyczkom, udzielanym również przez prywatne banki zainteresowane inwestowaniem w zadłużonych państwach. W zamian za pomoc MFW wymaga od państw określonej polityki w celu realizacji programów dostosowania strukturalnego i spełnienia określonych warunków. Za zmianą polityki MFW stoi przeświadczenie głównych potęg gospodarczych, że Fundusz w sytuacji zagrożenia dla globalnej struktury finansowej musi interweniować w państwach dotkniętych kryzysem, tak jak to miało miejsce w Meksyku, Ekwadorze, Chile, Argentynie, Brazylii w latach 80. oraz Tajlandii, Indonezji i Korei Południowej w latach 90. Państwom tym, po spełnieniu określonych warunków dotyczących reformy gospodarki i przekształceniu jej na zorientowaną na rynek, przekazano dużą pomoc finansową<sup>4</sup>. Warunki społeczne i ekonomiczne w państwach pożyczających od MFW charakteryzowały się dużym deficytem budżetowym i zadłużeniem zewnętrznym, wysoką stopą inflacji i malejącą wielkością produkcji. Walcząc z inflacją, deficytem budżetowym i nierównowagą bilansu płatniczego rządy wprowadziły politykę wysokich stóp procentowych, niskiego poziomu wydatków i popierania eksportu. Celem programów dostosowawczych była polityka naprawy systemu finansowego państwa jako części procesu stworzenia warunków dla większej wydajności, oszczędności, inwestycji i wzrostu w długim okresie. Walka z inflacją, ograniczenie wydatków rządowych i restrykcyjna polityka finansowa drastycznie redukowały aktywność gospodarczą. Urzędnicy MFW, których Joseph Stiglitz nazwał „fundamentalistami rynkowymi”<sup>5</sup>, proponowali rozwiązania zorientowane na szybki wzrost gospodarczy związane z polityką podażową, czyli

<sup>4</sup> Tamże, s. 274–276.

<sup>5</sup> J. Stiglitz, dz.cyt., s. 177.

zmniejszeniem interwencjonizmu państwa i otwarciem gospodarki na konkurencję z zewnątrz. Jak już wspomniano, kraje potrzebujące pomocy finansowej ze strony MFW musiały zgodzić się na wprowadzanie programów dostosowania strukturalnego, które miały uczynić ich gospodarki bardziej wydajnymi i zdolnymi do podtrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Receptą na wszystkie problemy gospodarcze były trzy elementy: prywatyzacja, deregulacja i liberalizacja, a podstawowe założenia programów dostosowawczych można ująć w kilku następujących punktach:

- usunięcie restrykcji w stosunku do zagranicznych inwestycji w przemyśle krajowym, bankowości i innych rodzajach usług finansowych. Powodowało to brak ochrony przemysłu krajowego i banków narodowych przed napływem kapitału zagranicznego;
- obniżenie taryf celnych, kwot importowych i zniesienie restrykcji w handlu zagranicznym;
- dewaluacja krajowej waluty w stosunku do innych walut, takich jak dolar amerykański, w celu wzmocnienia konkurencyjności eksportu;
- prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w celu zapewnienia dostępu zagranicznemu kapitałowi;
- redukcja poziomu płac lub zahamowanie ich wzrostu w celu wzmocnienia konkurencyjności eksportu. Radykalna redukcja wydatków rządowych, włączając w to wydatki na służbę zdrowia, edukację i ochronę społeczną, połączona z redukcją płac, miała na celu kontrolę poziomu inflacji i skierowanie wolnych środków na wzrost produkcji eksportowej;
- deregulacja w celu uwolnienia korporacji zorientowanych na eksport od kontroli rządowej, która chroniła siłę

roboczą, środowisko i surowce naturalne, czyli obcięcie kosztów pracy i wzrost konkurencji eksportu;

- reorientacja gospodarki w kierunku proeksportowej w celu uzyskania środków zagranicznych na obsługę długu zewnętrznego<sup>6</sup>.

Ekonomiści wskazują na dwa sposoby realizacji programu strukturalnego w określonym czasie. Ortodoksyjne programy dostosowania strukturalnego mają za zadanie realizację celów w relatywnie krótkim czasie i powodują niski poziom rozwoju gospodarczego, powiększenie nierówności społecznych, restrykcyjną politykę budżetową, zmniejszenie działalności sektora publicznego i zmniejszenie ochrony praw pracowników. W przeciwieństwie do nich tzw. nieortodoksyjne strukturalne programy dostosowawcze preferują powolne przekształcenia strukturalne, stały wzrost gospodarczy i utrzymanie względnej sprawiedliwości społecznej równoległe z ryzykiem konfliktu w zagranicznymi dłużnikami. Te dwie metody generują poważne problemy. Pierwsza z nich powoduje ostre napięcia społeczne z powodu restrykcyjnej polityki gospodarczej, niskiego wzrostu i wysokiej stopy bezrobocia. Druga metoda również często nie stabilizuje gospodarki i zamiast tego ponownie wywołuje kryzysy ekonomiczne. Te państwa, które nie posiadają silnie rozwiniętych rozwiązań demokratycznych albo nie dążą w procesie transformacji do demokracji, mają problemy wypływające z braku politycznej stabilności. Brak silnego, demokratycznie wybranego politycznego przywódcy, zazwyczaj staje się przeszkodą w realizacji programów strukturalnego dostosowania w dłuższej perspektywie<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> V. Serin, E. Arican, *The Impacts of IMF Supported Adjustment Programs: Argentina, South Korea and Turkey*, „Journal of Academic Studies” 2002, vol. 4, issue 14, s. 2.

<sup>7</sup> Tamże, s. 2–4.

Kryzys, który rozpoczął się na początku lipca 1996 roku w Tajlandii, był jednym z największych kryzysów, który z Azji rozprzestrzenił się na Rosję i Amerykę i Łacińską oraz zagroził całemu światu. Bardzo szybko przeniósł się na Malezję, Koreę Południową, Filipiny i Indonezję. Według wielu ekspertów polityka pomocowa narzucona przez MFV pogorszyła sytuację, głównie poprzez nadmiernie szybką liberalizację rynków finansowych i kapitałowych. Kryzys zaskoczył większość obserwatorów, którzy przewidywali dalszy szybki wzrost gospodarczy państw Azji Wschodniej, od 30 lat rozwijających się szybciej niż jakikolwiek inny region świata, a także wykazujących się większą stabilnością bez większych wahań koniunkturalnych. Wzrost dochodów i zmniejszenie poziomu ubóstwa były bezprecedensowe. Wysokie stopy oszczędności, duże inwestycje państwa w oświatę i nowoczesna polityka przemysłowa uczyniły ten region gospodarczy jednym z najprężniejszych na świecie. Oczywiście nie sposób nie wspomnieć i o problemach występujących w procesie rozwoju, ale rządy przyjęły strategię, która oparta została na utrzymaniu stabilności w skali makroekonomicznej. Położono nacisk na rozwój eksportu i liberalizację handlu, ale proces ten przebiegał stopniowo w miarę powstawania nowych miejsc pracy w gałęziach proeksportowych. Również liberalizacja rynków finansowych przebiegała powoli, bez tak wielkiego nacisku na prywatyzując, co postulowało porozumienie waszyngtońskie. Pojawiły się inne istotne różnice pomiędzy konsensusem waszyngtońskim a polityką tych państw. Po pierwsze, konsensus odradzał opracowanie polityki przemysłowej, natomiast rządy państw wschodnioazjatyckich uznały to za jeden ze swoich priorytetów. W porozumieniu waszyngtońskim nie poruszono kwestii nierówności, natomiast w krajach Azji Wschodniej uważano, że polityka nastawiona na ich ograniczenie pozwala zachować spójność

społeczeństwa, która tworzy klimat sprzyjający inwestycjom i wzrostowi gospodarczemu. Ujmując szerzej, w polityce opartej na porozumieniu waszyngtońskim kładziono nacisk na zminimalizowanie roli państwa, natomiast w państwach wschodnioazjatyckich to właśnie państwo pomagało kształtować rynki<sup>8</sup>.

Kryzys w Korei Południowej zaskoczył ekonomistów i polityków, ponieważ na początku lat 90. zagraniczni inwestorzy pozytywnie oceniali sytuację gospodarczą i prowadzoną przez nią politykę makroekonomiczną<sup>9</sup>. Deficyt budżetowy utrzymywał się na niskim poziomie, stabilna polityka monetarna powstrzymywała inflację, a polityka handlowa zorientowana była na eksport. Jedynie sektor finansowy w Korei miał strukturalne słabości, ponieważ – podobnie jak w innych szybko rozwijających się państwach azjatyckich – nie instytucjonalizował się równoległe z rozwojem gospodarki. Okazało się, że Korea Południowa miała istotne problemy związane z:

- słabością sektora finansowego;
- gwałtowną reakcją międzynarodowych rynków finansowych na jej problemy finansowe;
- polityką eksportową;
- nieefektywną polityką gospodarczą;
- wysokim oprocentowaniem kredytów krótkoterminowych w stosunku do poziomu rezerw;
- ekstensywnym zaangażowaniem rządu w podejmowanie decyzji dotyczących alokacji inwestycji;
- słabo funkcjonującym rynkiem walutowym;
- tzw. kolesiowskim kapitalizmem;
- korupcją banków<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> J. Stiglitz, dz.cyt., s. 91–94.

<sup>9</sup> S. H. Kim, *The political origins of South Korea's economic crisis: Is democratization to blame?*, „Democratization” 2000, nr 7, s. 83–99.

<sup>10</sup> V. Serin, E. Arican, dz.cyt., s. 6.

Odpowiedzią MFW było opracowanie nowego programu dopasowania strukturalnego, w następstwie którego Fundusz pożyczyl Korei około 27 miliardów dolarów. W rezultacie kryzysu 1997 r. won koreański został zdewaluowany o około 80% i Korea zgodziła się na program dostosowawczy i warunki zaproponowane przez MFW. W grudniu 1997 r. otrzymała 15,5 miliarda SDR (około 21 miliardów dolarów). Główne cele programu dotyczyły wzrostu gospodarczego za pomocą popierania polityki proeksportowej, zastosowania restrykcyjnej polityki monetarnej i fiskalnej oraz kontroli poziomu inflacji. MFW zgodził się zapewnić Korei pomoc finansową na podstawie pierwszego tzw. listu intencyjnego rządu koreańskiego, składającego się z typowych warunków MFW dotyczących działań w obszarach: restrukturyzacji sektora finansowego, restrykcyjnej polityki fiskalnej, rynku kapitałowego, liberalizacja handlu i reform na rynku pracy. Dramatyczna zmiana sytuacji gospodarczej mocno wpłynęła na zawartość programu. Pierwszy „list intencyjny” rekomendował rządową nadwyżkę w wysokości 2%. Trzeci list z datą 7 lutego 1998 r. proponował deficyt w wysokości 1%. W czwartym z kolei z 2 maja deficyt zaplanowany wzrósł do 2%, a w piątym z 24 lipca wzrósł do 5%. Zmiany w warunkach narzucanych przez MFW były odzwierciedleniem pewnej elastyczności w polityce MFW w kontekście gwałtownych zmian w sytuacji gospodarczej. Większość ekonomistów przyznała wtedy, że zabezpieczenie płynności finansowej Korei przez MFW było korzystne, ponieważ rząd koreański nie dysponował żadnymi rezerwami walutowymi<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> S.-J. Lee, T. Han, *The Demise of „Korea, Inc.”: Paradigm Shift in Korea’s Developmental State*, „Journal of Contemporary Asia” 2006, vol. 36, nr 3, s. 306–320.



Gospodarka Korei Południowej została poddana programowi dostosowania strukturalnego, który w jej przypadku zakończył się sukcesem. Wiele wskaźników gospodarczych w trakcie przekształceń wskazywało na znaczną poprawę sytuacji w kraju. Równowaga w bilansie płatniczym wzrosła z 99 miliardów dolarów w połowie 2001 r. z 22 miliardów pod koniec 1997 r. Stopa bezrobocia obniżyła się poniżej 4% w tym samym roku, podczas gdy w 1998 r. w największym szczycie kryzysu osiągnęła prawie 10%. Rząd koreański stwierdził, że kryzys walutowy, który spowodował depresję ekonomiczną, został w 2001 r. całkowicie zażegnany, ale ekonomiści i eksperci wciąż twierdzili, że struktura gospodarki, która była głębokim źródłem kryzysu, nie zmieniła się i zatem można byłoby spodziewać się kolejnego kryzysu. Istniały również dyskusje wśród specjalistów na temat kierunku i metod realizacji programu dostosowawczego<sup>12</sup>.

Przemiany strukturalne w Korei Południowej związane z wprowadzeniem programu MFW rozpoczęły się w okresie rządów Kim Dae Junga. Głównym wyzwaniem stojącym przed reżimem Kima była walka z kryzysem gospodarczym. Zaproponował on utworzenie w dłuższej perspektywie „demokratycznej gospodarki rynkowej” na podobieństwo niemieckiej społecznej gospodarki rynkowej. MFW zaproponował rozwiązania w czterech sektorach: finansowym, korporacyjnym, rynku pracy i publicznym, realizowane w dwóch skoordynowanych ze sobą etapach. Pierwsza faza powiązana została z ustabilizowaniem sytuacji na rynku. W Korei Południowej pierwsze kroki pomocowe podjęto w celu zatrzymania skutków kryzysu finansowego. Zamknięto wiele banków, korporacje (głównie cze-

<sup>12</sup> Hyun-Chin Lim, Suk-Man Hwang, *The Political Economy of South Korea – Korean Structural Adjustment: Reality and Facade*, „African and Asian Studies” 2002, vol. 1, nr 2, s. 93–103.

bole) zostały zmuszone do zmniejszenia swoich rozmiarów, zmieniono prawo pracy przystosowując je do elastycznego zatrudnienia, duża liczba przedsiębiorstw państwowych zostało sprywatyzowana. Z kolei drugi etap reform finansowych na rynku pracy i sektora publicznego miał na celu promowanie efektywności oraz osiągnięcie celów pierwszego etapu<sup>13</sup>.

Najważniejszy w programie dostosowawczym okazał się sektor finansowy. Wynikało to z faktu, że kryzys finansowy powstał w wyniku złego zarządzania tym sektorem. Jego restrukturyzacja miała zmienić koreański model korporacyjny, który z powodu braku transparentnych praktyk spowodował nieefektywność czeboli. Głównym celem dostosowania było ustabilizowanie sytuacji w sektorze finansowym i zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji finansowych. W tym celu ustanowiony został ich stały monitoring. Restrukturyzacja sektora finansowego bazowała na międzynarodowych standardach i objęła banki, firmy brokerskie, towarzystwa ubezpieczeniowe, banki handlowe, firmy leasingowe oraz towarzystwa inwestycyjne. Z 347 instytucji finansowych wiele się połączyło lub zostało zlikwidowanych. Zamknięto ponad 30% banków, pozostałe poddane zostały dokładnej kontroli, a udziałowców, menedżerów i pracowników poproszono o współodpowiedzialność za otrzymane finanse publiczne, które zresztą podlegały specjalnej kontroli. Zwolniono z pracy nie tylko menedżerów, ale i pracowników, ogółem około 43 tysiące osób, a także zmniejszono liczbę filii i oddziałów. Zgodnie z globalnymi standardami wprowadzono nowe zasady: transparentne zarządzanie instytucjami finansowymi dzięki zastosowaniu międzynarodowego systemu rachunkowości oraz wzmocnienie funkcji rady nadzorczej<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Tamże, s. 92.

<sup>14</sup> Tamże, s. 93–96.

Jeśli chodzi o sektor korporacyjny, to celem reform było stworzenie nowego systemu zarządzania korporacyjnego w czebolach – transparentnego i efektywnego. Główne czebolowe – Hyunday, Samsung, LG (Lucky-Goldstar) i SK (Sun-Kyung), a także wiele innych – przeszły gruntowną restrukturyzację przemysłową, która odbyła się w kilku głównych sektorach: petrochemicznym, przekaźników, lotniczym, samochodowym, elektronicznym, rafineryjnym, przekazu energii, stoczniowym. Powiodło się również wprowadzenie standardów międzynarodowej księgowości, co spowodowało zahamowanie nielegalnego przepływu środków pieniężnych między przedsiębiorstwami tego samego czebola.

Jeśli chodzi o sektor rynku pracy, to reformy dotyczyły głównie wprowadzenia pewnych elementów elastyczności zatrudnienia: złagodzenie klauzuli dotyczącej powodów zwalniania pracowników i wprowadzenia pracy tymczasowej, a z drugiej strony zwiększenie praw pracowniczych i rozszerzenie programu socjalnego. Pozwolono na przykład nauczycielom na utworzenie swojego związku zawodowego. W prawie pracy pojawiły się przepisy chroniące kobiety, wprowadzono udogodnienia dla niepełnosprawnych. Rozszerzony program socjalny zakładał przekazanie 5 bilionów wonów (4 miliardów dolarów) na środki i narzędzia przeciwdziałające bezrobociu, rozszerzono zakres ubezpieczenia na wypadek utraty pracy i wypadków przy pracy. Cechą realizowanego programu dostosowawczego w tym obszarze było połączenie amerykańskiego elastycznego systemu rynku pracy, japońskich paternalistycznych związków pomiędzy pracodawcami i pracownikami oraz niemieckiego korporacyjnego paktu społecznego. Wprowadzenie programu spowodowało wprawdzie wzrost nowych miejsc pracy i spadek stopy bezrobocia, ale jednocześnie pogorszyły się znacząco warunki pracy. Pojawiła się duża

liczba osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin lub tymczasowo – po kryzysie osiągnęła ona 52% ogółu zatrudnionych<sup>15</sup>.

Reformy sektora publicznego dotyczyły takich kwestii, jak walka z korupcją, stworzenie efektywnego i niezbiurokratyzowanego rządu, wzrost efektywności usług publicznych, stworzenie systemu bodźców dla prywatnego sektora. Zostały one wprowadzone w dwóch obszarach: sektora rządowego i sektora przedsiębiorstw państwowych. Ogólna liczba urzędników państwowych została zmniejszona prawie o 10%. Struktura organizacyjna rządu została uproszczona – zlikwidowano 16 biur, 74 oddziały i 136 departamentów, zmniejszono z 23 do 10 ilość rządowych ośrodków szkolenia i z 324 rządowych komitetów pozostało 175. Trzydzieści największych rządowych przedsiębiorstw zostało sprywatyzowanych, a niektóre z nich zostały sprzedane prywatnym inwestorom<sup>16</sup>.

Korea uczyniła również wielkie kroki w kierunku liberalizacji rynku inwestycji zagranicznych, czerpiąc przykład z japońskich doświadczeń. Całkowita liberalizacja z elementami protekcyjnymi w stosunku do kilku sektorów kluczowych została jednak odłożona na możliwie najdłuższy okres. Popieranie bezpośrednich inwestycji zagranicznych było dla Korei relatywnie nową polityką. Ustawa o popieraniu zagranicznych inwestycji została wprowadzona w życie w 1998 r. i zawierała liberalne regulacje dotyczące otwarcie nowych sektorów dla zagranicznych inwestycji. W rezultacie w Korei istnieje mniej restrykcji związanych z przejściem przedsiębiorstwa przez kapitał zagraniczny

<sup>15</sup> Tamże, s. 96–100.

<sup>16</sup> G. Faure, *Reform and deregulation policies in post-crisis East-Asia: An overview of the East Asian Reforms*, „European Journal of East Asian Studies” 2002, vol. 1, issue 2, s. 140–146.

niż w większości państw OECD. Począwszy od 1999 r. sytuacja zaczęła się gwałtownie poprawiać dzięki szerokiemu napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych, głównie do sektora usług. Eksperti zaczęli wypowiadać opinię, że Korea będzie kontynuować dalszą restrukturyzację korporacji i szersze otwarcie rynku krajowego, a więc procesy, które wzmacniają jej znaczenie w globalnej ekonomii kapitalistycznej.

Podsumowując, program dostosowania strukturalnego w Korei bazował na neoliberalnej polityce MFW. Faktycznym zwycięzcą programu okazały się czebole oraz przedsiębiorstwa zagraniczne, ponieważ rynek koreański, do tej pory niedostępny, otworzył swoje rynki towarów, usług i kapitału. Rozwój gospodarczy Korei po opanowaniu kryzysu wskazuje, że neoliberalny program zaproponowany przez MFW przyspieszył integrację gospodarki Korei ze światową gospodarką kapitalistyczną, a odbudowa gospodarki Korei może wskazywać na fakt, że realizacja programu MFW była poprawna, czego niestety nie można powiedzieć o odbudowie gospodarek Malesji i Indonezji.

Jeśli chodzi o Malesję, od samego początku była niechętna przystąpieniu do realizacji programu dostosowania strukturalnego MFW. Wynikało to głównie z faktu, że kryzys 1997 r. postrzegany był przez polityków i ekonomistów raczej jako problem zewnętrzny, a nie krajowy<sup>17</sup>. Zatem zadaniem rządu w opinii premiera Malesji była ochrona gospodarki i sektora finansów przed różnymi wpływami rynku międzynarodowego. Rząd zaczął poszukiwać możliwości wzmocnienia kontroli przepływu kapitału. Obawa przed przystąpieniem do realizacji programu MFW wynikała również z niechęci wysokich urzędników do podporządkowania się osobom z zewnątrz. Kiedy na początku

<sup>17</sup> Tamże, s. 141–142.

1997 r. ówczesny szef MFW, Michel Camdessus ogłosił poważne problemy banków malezyjskich, szybko została wysłana tam misja obserwacyjna Banku Światowego. Wprawdzie odsetek niespłaconych kredytów wynosił 15% i był dość wysoki, jednak Bank Centralny wprowadził od samego początku ostre przepisy dotyczące tworzenia odpowiednich rezerw na wypadek nieprzewidzianych strat.

Premier Malezji, Mahathir, ogłosił we wrześniu 1998 r.: „Oczywiste jest, że nie możemy kontynuować działań w ramach struktur tak zwanego systemu wolnego rynku” i krótko po tym oświadczeniu rząd ogłosił zastosowanie narzędzi skierowanych na ograniczenie spekulacji za pomocą ścisłego ograniczenia transferów kapitału za granicę. W tym samym czasie Paul Krugman, znany ekonomista, w liście skierowanym do premiera Malezji napisał, że „kontrola muszą służyć jako pomoc dla reform, nie jako alternatywa”. Paul Krugman był bowiem zwolennikiem kontroli przepływu kapitału. Zasugerował on, żeby w celu ominięcia pewnych negatywnych efektów tej polityki (włączając w to tworzenie czarnego rynku, korupcji za pomocą fałszowania dokumentacji handlowej, ograniczenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych), ewentualne kontrole zostały rozłożone na trzy lata<sup>18</sup>.

Strategia Malezji związana z ekonomicznym izolacjonizmem bazowała na założeniu, że odbudowa gospodarcza może się odbywać bez napływu kapitału zagranicznego. Było to błędne założenie, ponieważ jednym z natychmiastowych efektów polityki Mahathira był 25% spadek napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w latach 1997–1998. Spowodowało to z kolei, że wiele ograniczeń związanych z kontrolą przepływu kapitału zostało usuniętych we wrześniu 1999 r. Z perspektywy czasu okazało się,

<sup>18</sup> Tamże, s. 141.

że obawy zagranicznych inwestorów były wyolbrzymione, co jednak spowodowało, że w tym okresie zainwestowano w Malezji tylko jeden miliard dolarów. I pomimo że kontrola kapitału początkowo spotkała się z chłodną reakcją międzynarodowego rynku kapitałowego, obecnie jest doceniona przez ekspertów. Bank Światowy zmienił swoje zdanie na temat kontroli krótkoterminowych kapitałów i jesienią 1999 r. ogłosił, że eksperyment Malezji zakończył się sukcesem. Premier Malezji był nie tylko obrońcą kontroli przepływu kapitału na poziomie narodowym, ale także zwolennikiem stworzenia wschodnioazjatyckiego regionalnego bloku ekonomicznego, zbudowanego wokół jena, w celu przeciwwagi dla dominującej roli USA w tym obszarze. Wierzył, że regionalny blok ekonomiczny pod przywództwem Japonii jest potrzebny z dwóch powodów. Po pierwsze, Stany Zjednoczone nie gwarantowały długookresowej absorpcji wschodnioazjatyckich towarów, a po drugie, mogły one doprowadzić do głębokich podziałów w regionie<sup>19</sup>.

Z kolei Tajlandia była pierwszym państwem zaatakowanym przez kryzys i jako pierwsza uzyskała reputację modelowego zastosowania programu dostosowania strukturalnego MFW. Przeprowadzone przez nią reformy sektora finansowego spowodowały zlikwidowanie 58 instytucji finansowych oraz utrzymanie odpowiedniego poziomu rezerw obowiązkowych w bankach komercyjnych. Dokonano znacznych zmian w prawie upadłościowym i bankowym i ogólnie wzmocniono sektor finansowy, co było przecież jednym z najważniejszych celów polityki rządu w procesie przemian strukturalnych nałożonych przez MFW. Nowa efektywna polityka fiskalna i monetarna zostały wykorzystane do ustabilizowania sytuacji makroekonomicznej.

<sup>19</sup> Tamże, s. 145.

Sektor publiczny – w ramach reform – przeznaczył subsydia dla przedsiębiorstw państwowych, przyspieszył proces prywatyzacji i usprawnił proces podejmowania decyzji przez administrację.

Warto również w kontekście tematu opracowania wspomnieć o Indonezji, której gospodarka została zniszczona przez kryzys. Dewaluacja indonezyjskiej waluty – baht – w lipcu 1997 r. spowodowała, że wartość rupii spadła o 80%. Zagraniczni inwestorzy wycofali się i wiele firm zbankrutowało. Do stycznia 1998 r. zawieszona została działalność 16 największych banków. Pod naciskami międzynarodowych instytucji finansowych prezydent Suharto musiał zgodzić się na szeroki program poważnych reform, które zakładały koniec kontrolowania głównych monopolii (przemysł samochodowy, lotniczy, cementowy, papierowy) przez rodzinę prezydencką i jej najbliższe otoczenie, wstrzymanie nadmiernych wydatków budżetowych oraz odwołanie pewnych projektów przemysłowych. Wielu krytyków MFW stwierdziło, że Fundusz popełnił błąd już w chwili, kiedy Indonezja wyraziła zgodę na zamknięcie 16 z 22 banków. Spowodowało to lawinowy wręcz proces wycofywania depozytów z banków. Spanikowani depozytariusze obawiali się zamknięcia pozostałych banków. Sytuację społeczno-polityczną pogorszyły protesty studenckie i zamieszki, spowodowane podwyżkami cen żywności i pogorszeniem się warunków życia najuboższych grup społecznych.

W odpowiedzi na kryzys finansowy w Azji w latach 1997–1998 MFW ustanowił zestaw najważniejszych międzynarodowych standardów regulujących zachowanie się rynku krajów rozwijających się. Te standardy zawarte zostały w jedenastu modułach, które obejmują „Raporty MFW na temat Przestrzegania Standardów i Przepisów” (Reports on



the Observance of Standards and Codes – ROSCs)<sup>20</sup>. Warto poświęcić trochę uwagi treści i formie ROSCs, zwłaszcza w kwestii dotyczącej standaryzacji zarządzania korporacyjnego. ROSCs zostały utworzone w celu znalezienia metod i sposobów na stabilizację międzynarodowego systemu finansowego oraz kontroli stosowania zasad otwartej gospodarki rynkowej przez rynki wschodzące (emerging markets). Wydaje się jednak, że powstały one głównie w celu ochrony interesów inwestorów zagranicznych oraz głównych inwestorów narodowych, ponieważ podkreślają znaczenie akcjonariatu w stosunku do innych form zarządzania korporacyjnego. Kryzys azjatycki lat 1997–1998 wywołał również szeroką debatę na temat przeciwdziałania w przyszłości kolejnym kryzysom w międzynarodowym systemie finansowym. Stany Zjednoczone i zdominowane przez USA międzynarodowe instytucje finansowe zaproponowały zasady niezagrażające założeniom swobodnego przepływu kapitału i zmniejszeniu pozycji i znaczenia MFW. Oczywiście we współczesnej gospodarce globalnej liberalizacja rynków finansowych jest jak najbardziej pożądana, ponieważ w dłuższej perspektywie – podobnie jak liberalizacja handlu – prowadzi do stabilizacji gospodarczej. Również państwa zadłużone i zagrożone kryzysem powinny zostać zmuszone do działań zorientowanych na rynek międzynarodowy. Bank Światowy przekonywał, że zmiany w polityce gospodarczej państw Południa są konieczne, jeśli chcą one uczestniczyć aktywnie i z powodzeniem w globalnej gospodarce kapitalistycznej, konkurencyjnej i otwartej<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> S. Soederberg, *The promotion of „Anglo-American” corporate governance in the South: who benefits from the new international standard?*, „Third World Quarterly”, vol. 24, nr 1, s. 7–20.

<sup>21</sup> *IMF Survey*, 26 (1), IMF, Washington DC 1997.

Zasady ROSCs dotyczą kilku najważniejszych obszarów, a mianowicie zwiększenia ilości przekazywanych instytucjom finansowym danych liczbowych, działania w zakresie polityki fiskalnej, prowadzenie przejrzystej polityki monetarnej i finansowej, odpowiedni nadzór bankowy i ubezpieczeniowy, stosowanie narzędzi regulujących i chroniących rynek, odpowiedni system płatności, zarządzanie korporacyjne, międzynarodowe standardy rachunkowości, audyty oraz prawo upadłościowe<sup>22</sup>. Każdy z powyższych obszarów zawiera wynegocjowane i uzgodnione standardy międzynarodowe mające być wzorem dla podejmowania przez państwo określonych działań w określonym obszarze. Innowacyjność ROSCs polega na tym, że zwiększyły i wzmocniły kontrolę w sektorze publicznym oraz znalazły zastosowanie w państwach wschodzących. Na przykład moduł dotyczący zarządzania korporacyjnego oficjalnie podlega Bankowi Światowemu i jego regionalnym satelitom, takim jak Azjatycki Bank Rozwoju (ABR), OECD i amerykańskiej agencji ratingowej Standard & Poor's (S&P), których zadaniem jest kontrola zarządzania korporacyjnego<sup>23</sup>. Doświadczenia państw rozwijających się w realizacji programów MFW od lat 90. XX wieku do chwili obecnej ujawniły wiele sprzeczności zawartych w programach strukturalnych. Jednym z najpoważniejszych problemów okazał się fakt, że MFW uważa pojedyncze państwo za sprawcę deficytu w płatnościach międzynarodowych i wywołanie kryzysu walutowego bez uwzględnienia globalnej ekonomii kapitalistycznej, czyli efektów globalnego kryzysu paliwowego, stagflacji, cyklu koniunkturalnego i przepływu

<sup>22</sup> [www.imf.org/external/np/rosc/2000/stand.htm](http://www.imf.org/external/np/rosc/2000/stand.htm)

<sup>23</sup> Zarządzanie korporacyjne według definicji OECD oznacza taką strukturę organizacyjną korporacji, za pomocą której akcjonariusze, menedżerowie i dyrektorzy ustalają główne cele przedsiębiorstwa, środki do ich realizacji i kontrolę realizacji celów, co ma zapewnić zwrot zaangażowanych nakładów finansowych.

kapitału w skali globalnej. Z drugiej strony programy strukturalne nie zapewniają środków do ochrony państwa przed negatywnymi wpływami gospodarki światowej, na którą się otworzyły. Istniejące programy nie chronią gospodarki narodowej przed globalnym kapitałem spekulacyjnym. Ponieważ międzynarodowe transakcje finansowe zawierane są wszędzie i w każdym czasie, przepływ tych środków kontrolowany jest przez fundusze prywatne, zwłaszcza fundusze spekulacyjne, a nie przez publiczne, co wzmaga zagrożenie rynków finansowych państw rozwijających się, a programy dostosowawcze wydają się nie dostrzegać tego istotnego problemu.

Zbyt ostre warunki programów MFW podnoszą pytanie o ich legitymację. Nawet jeśli zawierają one elementy pomocowe w zakresie spłaty zadłużenia i zestawienie spłat kredytów, w opinii wielu ekonomistów i ekspertów odzwierciedlają głównie interesy międzynarodowego kapitału. Chociaż zawierają zapisy dotyczące udzielania pomocy w razie przejściowych kłopotów politycznych i ekonomicznych, ich realizacja wywołuje na ogół poważne problemy społeczne: wzrastające bezrobocie, wzrost ubóstwa i niepokoje społeczne, które rozciągają się poza sferę gospodarczą i zazwyczaj zapoczątkowują zmiany w całym społeczeństwie – w strukturze politycznej, ekonomicznej, klasowej i kulturowej. Ponadto programy dostosowania strukturalnego są narzędziem, za pomocą których kopiowane są fundamentalne problemy globalnego kapitalizmu. MFW koncentruje się na kapitale i ten fakt tłumaczy, dlaczego wielkie korporacje rozwijają się kosztem małych wielkich średnich przedsiębiorstw.

Jak już wspomniano powyżej, najważniejszym problemem związanym z realizacją programów dostosowawczych jest fakt, że zyskują na nich tylko przedsiębiorstwa i banki połączone z międzynarodowym kapitałem finansowym,

a nie na przykład pracownicy, rolnicy czy właściciele małych i średnich przedsiębiorstw. Pozostałe, równie poważne problemy wywoływane przez programy strukturalne, można podzielić na kilka grup. Pierwsza z nich dotyczy otwarczenia wszystkich obszarów gospodarki na cały świat, nie tylko rynek towarów i usług, ale głównie rynek kapitałowy. Do pewnego stopnia otwarcie jest nieuniknione i niezbędne dla gospodarki krajowej, ale ważne są również odpowiednie regulacje, bez których gospodarka uzależnia się od innych państw i stwarza dysproporcje w podziale dochodów. Druga grupa problemów związana jest z osłabieniem siły i wpływu rządu spowodowanego wprowadzeniem neoliberalnego programu. Praktyka pokazała, że MFW stawia przed rządem obowiązek kontroli realizacji programu z jednej strony, a z drugiej osłabia jego wpływ na gospodarkę w walce z kryzysem i zapewnieniem pomocy społecznej. Po trzecie, większość programów stabilizacyjnych i dostosowania strukturalnego wydaje się być z powodzeniem realizowana w wysoko rozwiniętych państwach Zachodu, na przykład w Stanach Zjednoczonych, ale w przypadku innych państw ich skuteczność nie została jeszcze do końca sprawdzona. Czwarta grupa problemów związana jest z jednym z głównych celów, jakim jest wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw. Bez przemian politycznych i zmian w relacjach pomiędzy polityką i biznesem oraz bez ochrony rentowności przedsiębiorstw, sektor prywatny nie będzie w stanie osiągnąć konkurencyjności i wydajności. Po piąte, krytycy programów wskazują na brak perspektywy i planów dla rozwoju polityki przemysłowej i finansowej<sup>24</sup>. Ponadto programy MFW nakładają wysokie stopy oprocentowania, wysoki kurs walutowy i restrykcje budżetowe związane ze zmniejszeniem wydatków na sub-

<sup>24</sup> Hyun-Chin Lim, Suk-Man Hwang, dz.cyt., s. 103–104.

sydiowanie cen żywności, edukację i publiczną ochronę zdrowia oraz inne usługi publiczne. Powyższe ograniczenia generują bezrobocie i drastyczne zmniejszenie popytu wewnętrznego. Ponieważ państwa rozwijające nie posiadają dobrze rozwiniętego systemu bankowego i ochrony praw własności, proces prywatyzacji powoduje zwalnianie pracowników i napiętą sytuację społeczną<sup>25</sup>. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że zgadzając się na pomoc Funduszu, państwa rozwijające się musiały przekazywać mu kontrolę gospodarczą<sup>26</sup>.

W erze globalnego kapitalizmu programy strukturalne, jeśli spojrzeć na nie z ogólnej perspektywy, są podstawą prawidłowego funkcjonowania wszystkich gospodarek narodowych, obojętnie czy są one wysoko rozwinięte, czy rozwijające się. Wszystkie państwa są zmuszone konkurować ze sobą i jeśli nie dostosują się w miarę szybko do jeszcze szybciej zmieniającego się otoczenia, stracą swoją pozycję konkurencyjną i znaczenie w ekonomii politycznej. Jedną z charakterystycznych cech ekonomii globalnej w porównaniu do wcześniejszych faz kapitalizmu jest fakt, że nie tylko państwa rozwijające się, ale także i zaawansowane, zmuszone są do wprowadzania innowacji i nowoczesnej technologii. Z tym jednakże, że motywy przeprowadzenia dostosowania strukturalnego są zróżnicowane w zależności od typu państwa. Państwa wysoko rozwinięte wprowadzają programy dostosowawcze dobrowolnie, natomiast państwa rozwijające się są do tego zmuszane.

W ostatnich latach toczy się publiczna debata na temat roli Międzynarodowego Funduszu Walutowego w zarządza-

---

<sup>25</sup> B. Hayo, D.-Ch. Shin, *Popular Reaction to the Intervention by the IMF in the Korean Economic Crisis*, „Journal of Policy Reform” 2002, vol. 5, issue 2, s. 90–99.

<sup>26</sup> V. Serin, E. Arican, dz.cyt., s. 2–7.

niu globalnymi kryzysami gospodarczymi i wprowadzaniu programów dopasowania strukturalnego w państwach rozwijających się. Krytycy działalności MFW udowadniają, że Fundusz narusza swoją legitymizację zmuszając państwa do przyjęcia warunkowych programów dostosowania strukturalnego, które wymuszają reformy gospodarcze nieadekwatne do sytuacji ekonomicznej i społecznej. Natomiast zwolennicy polityki MFW wskazują na pozytywny wpływ programów dostosowawczych na powstrzymanie kryzysów finansowych i pomoc w dogłębnej restrukturyzacji gospodarek, które bez środków uzyskanych z Funduszu miałyby duże problemy w szybkiej odbudowie i odzyskaniu zaufania zagranicznych inwestorów<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> B. Hayo, D.-Ch. Shin, dz.cyt., s. 90–99.