

# Zadłużenie a walka z ubóstwem Finansowanie rozwoju



foto: Christine Roy on Unsplash

Zadłużenie krajów rozwijających się – krajów globalnego Południa – jest palącym problemem, który zagraża realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju i praw człowieka, a w szczególności walce z ubóstwem i nierównościami. Chociaż problem jest znany od dawna, w ostatnich latach znowu narasta, a obecnie przybrał już rozmiar kryzysu – również w krajach, z którymi Polska współpracuje w ramach współpracy rozwojowej. Kryzys ten wymaga pilnego rozwiązania.

Zarówno **Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie poprawy zdolności obsługi zadłużenia przez kraje rozwijające się**<sup>1</sup>, jak i przedstawione w marcu 2019 roku **Zasady przewodnie ONZ dotyczące oceny wpływu reform gospodarczych na prawa człowieka**<sup>2</sup> nawołują do wprowadzenia koniecznych zmian zasad kierujących relacjami pomiędzy pożyczkobiorcami i pożyczkodawcami.

1 Treść rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie poprawy zdolności obsługi zadłużenia przez kraje rozwijające się; [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0104\\_PL.htm](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0104_PL.htm)

2 Zasady przewodnie ONZ dotyczące oceny wpływu reform gospodarczych na prawa człowieka; [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/37/54](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/37/54)



## **Kryzys zadłużeniowy to sytuacja, w której terminowe spłaty długu i płatności związanych z jego obsługą (odsetki i spłata samej pożyczki) stają się zbyt dużym obciążeniem i zagrażają płynności finansowej kraju – pożyczkobiorcy.**

Kryzys zadłużeniowy to powracający od lat koszmarny stan państw globalnego Południa. Niestety w XXI wieku część społeczeństw i rządów globalnego Południa nadal narażona jest na doświadczenia, jakie w latach 80. XX wieku stały się udziałem m.in. państw Ameryki Łacińskiej i doprowadziły do długotrwałego okresu trudności społecznych i gospodarczych nazywanego dziś *straconą dekadą*.<sup>3</sup>

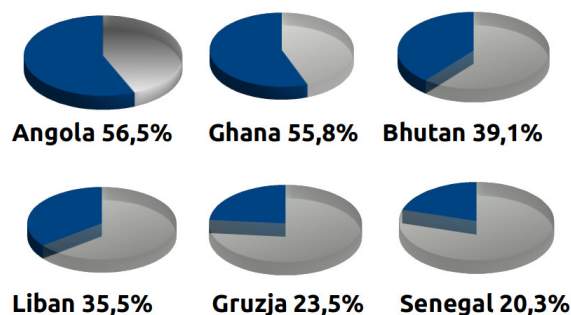
Kraje rozwijające się wydają średnio 12.2% dochodów budżetowych na obsługę publicznego zadłużenia zagranicznego (2018)<sup>4</sup>.

Opublikowana w kwietniu 2019 r. analiza organizacji Jubilee Debt Campaign przedstawia alarmujące dane na temat zadłużenia oraz kosztów obsługi publicznego długu zagranicznego w stosunku do dochodów budżetowych krajów globalnego Południa - osiągnęły one poziom najwyższy od 2004 roku).<sup>5</sup> O powadze sytuacji świadczą też komunikaty Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), który wskazuje na znaczny wzrost liczby krajów doświadczających problemów z obsługą długów, a w szczególności na dramatyczną sytuację w Czadzie, Mozambiku i Republice Kongo. MFW uznaje, że znaczne ryzyko wystąpienia podobnych trudności dotyczy dziś już 40% państw z grupy krajów o niskim dochodzie.<sup>6</sup>

W ostatniej dekadzie poziom zadłużenia państw globalnego Południa wzrósł o ponad 80% i w 2017 r. wyniósł 7,6 biliona dolarów.<sup>7</sup> W 2008 roku krajom globalnego Południa udzielono 191 miliardów dolarów pożyczek z zagranicy, w 2017 roku było już aż 424 miliardów dolarów nowych długów.<sup>8</sup>

Niebezpiecznie wysoki poziom zadłużenia to efekt działania kilku czynników. Z jednej strony jest on konsekwencją boomu pożyczkowego (ang. *lending boom*), napędzanego niskim poziomem stóp procentowych po 2010 roku. Z drugiej, to wynik późniejszych zmian o wymiarze makroekonomicznym, czyli osłabienia walut krajowych względem dolara amerykańskiego (w którym najczęściej się zadłużano), wzrostu stóp procentowych, a także notowanego na światowych rynkach spadku cen surowców naturalnych, które zwykle generują znaczną część dochodów budżetowych krajów globalnego Południa. Do tego należy doliczyć jeszcze kontrowersyjne i nielegalnie udzielone pożyczki<sup>9</sup>, a także inne nagłe, nieprzewidziane i negatywne w skutkach wydarzenia takie jak np. katastrofy naturalne.<sup>10</sup>

### **Koszty obsługi publicznego zadłużenia zagranicznego w relacji do dochodów budżetowych (w %) w wybranych krajach w 2018 roku**



Źródło: *Crisis deepens as global South debt payments increase by 85%*; Jubilee Debt Campaign, kwiecień 2019 na podstawie danych Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, <https://jubileedebt.org.uk/press-release/crisis-deepens-as-global-south-debt-payments-increase-by-85>

3 Eurodad, *Debt Crises and Austerity Policies in Latin America: Lessons for Europe*; <https://eurodad.org/4676/>

4 Źródło: *Crisis deepens as global South debt payments increase by 85%*; Jubilee Debt Campaign, kwiecień 2019, <https://jubileedebt.org.uk/press-release/crisis-deepens-as-global-south-debt-payments-increase-by-85>

5 Chodzi o długi zaciągnięte przez rządy, wraz z gwarantowanymi przez nie długami prywatnymi. Źródło: Jubilee Debt Campaign, *Crisis deepens as global South debt payments increase by 85%*; <https://jubileedebt.org.uk/press-release/crisis-deepens-as-global-south-debt-payments-increase-by-85>

6 Tao Zhang, *Managing Debt Vulnerabilities in Low-Income and Developing Countries*; <http://blogs.imf.org/2018/03/22/managing-debt-vulnerabilities-in-low-income-and-developing-countries/>

7 UNCTAD, *Debt vulnerabilities in developing countries: a new debt trap?*; [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsmdp2017d4v1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsmdp2017d4v1_en.pdf)

8 Jubilee Debt Campaign, op.cit.

9 IGO, *Mozambik – thriller o niesprawiedliwości finansowej*; <https://igo.org.pl/mozambik-thriller-o-niesprawiedliwosci-finansowej/>

10 Jubilee Debt Campaign, *IMF loan to Mozambique following Cyclone Idai “shocking indictment” of international community*; <http://jubileedebt.org.uk/press-release/imf-loan-to-mozambique-following-cyclone-idai-shocking-indictment-of-international-community>

Niestety, zmiany, w tej dla wielu osób abstrakcyjnej kategorii ekonomicznej, mają bardzo konkretne konsekwencje w obszarze wydatków budżetowych, w tym wydatków nakierowanych na walkę z ubóstwem i realizację programów społecznych umożliwiających osiągnięcie Celów Zrównoważonego Rozwoju. Wraz ze wzrostem zadłużenia, do góry poszybował bowiem także stosunek kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego do wielkości dochodów budżetowych krajów globalnego Południa. Dane z 2018 r. wskazują, że w przypadku kilkunastu państw, wskaźnik ten wyniósł powyżej 25%, zaś w **Angoli i Ghanie obsługa długu to koszt równy ponad 50% dochodów budżetowych państwa**. Niestety, niezwykle często takie obciążenie przekłada się na spadek wydatków budżetowych na transfery społeczne, edukację, budowę infrastruktury i inne inwestycje w społeczno-gospodarczy rozwój kraju.

Tę prawidłowość potwierdzają dane przedstawione przez zespół Jubilee Debt Campaign. W latach 2016-2018 w 10 z 15 państw z budżetami najbardziej obciążonymi przez obsługę zadłużenia zagranicznego, wydatki publiczne zostały ograniczone średnio o 4%, a do największych cięć doszło w Egipcie (-23%), Kamerunie (-20%), Angoli (-19%) oraz Mongolii (-14%). Z kolei w państwach o najniższym stosunku kosztów obsługi zadłużenia do dochodów budżetowych, wydatki publiczne wzrosły średnio o 11%. Autorzy analizy z Jubilee Debt Campaign zwracają uwagę zarówno na koszty społeczne, już dziś wywoływane przez wysoki poziom zadłużenia, jak i na ryzyko na jakie kraje globalnego Południa będą narażone w razie nieprzewidzianych szoków gospodarczych lub ekstremalnych zjawisk pogodowych, tak jak miało to miejsce w marcu 2019 roku w **Mozambiku**.

## Kryzys zadłużenia w kontekście polskiej współpracy rozwojowej

Na liście krajów, które w ostatnich latach doświadczyły znacznego wzrostu kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego w relacji do dochodów budżetowych, znajdują się także państwa priorytetowe Polskiej Pomocy w ramach polskiej współpracy rozwojowej.<sup>11</sup> Z 12 państw znajdujących się na liście priorytetów, najwyższy stosunek kosztów obsługi długu zagranicznego do dochodów budżetowych zanotowały **Liban (35,5%), Senegal (20,3%)** oraz **Gruzja (23,5%)**. W mniejszym stopniu problem ten dotyczy **Białorusi (19,5%)** oraz **Etiopii (16,4%)**, choć to właśnie w tych krajach nastąpił największy na przestrzeni ostatniej dekady wzrost wskaźnika. Spośród tej grupy państw poprawę sytuacji czyli spadek stosunku kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego do dochodów - zanotowały jedynie Uganda (o 65,7%) i Liban (o 24%).

Na szczególną uwagę zasługuje przypadek **Angoli** – kraju znajdującego się obecnie poza listą państw priorytetowych Polskiej Pomocy. Angola jest w ostatnich latach jednym z największych odbiorców udzielanych przez Rząd RP pożyczek, które przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Finansów kwalifikowane są jako pomoc rozwojowa. Razem z Senegalem, Chinami i Etiopią należy ona do grupy państw uzyskujących od Polski pożyczki w ramach pomocy wiązanej.<sup>12</sup> Szersze informacje na ten temat znajdują się w przygotowanym przez Grupę Zagranica raporcie „Polska Współpraca Rozwojowa. Raport 2018”, w rozdziale *Zadłużenie krajów globalnego Południa we współpracy rozwojowej*.<sup>13</sup>

Państwo	Koszty obsługi w stosunku do dochodów budżetowych w 2018 roku (w %)	Koszty obsługi w stosunku do dochodów budżetowych w 2010 roku (w %)	Różnica (2010-2018) w p.p	Różnica (2010-2018) w %	Dodatkowe informacje
Etiopia	16,4	3,4	(+13 p.p)	(+382%)	co najmniej 330 mln złotych pożyczek udzielonych przez Polskę w latach 2014-2017
Kenia	16,2	4,8	(+11,4 p.p)	(+237%)	co najmniej 35 mln złotych pożyczki udzielonej przez Polskę w latach 2016-2017
Senegal	20,3	5,2	(+15,1 p.p)	(+290%)	
Tanzania	11,5	1,8	(+9,7 p.p)	(+538%)	co najmniej 95 mln złotych pożyczki udzielonej przez Polskę w roku 2016
Uganda	2,3	6,7	(-4,4 p.p)	(-65,7%)	
Liban	35,5	46,7	(-11,2 p.p)	(-24%)	
Palestyna	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Mjanma	5,8	5,5	(+0,3 p.p)	(+5,4%)	co najmniej 1 mln złotych pożyczek udzielonych przez Polskę w roku 2017
Ukraina	14,1	3,8	(+10,3 p.p)	(+271%)	
Białoruś	19,5	2,9	(+16,6 p.p)	(+572%)	
Mołdawia	8,2	3,6	(+4,6 p.p)	(+127,7%)	
Gruzja	23,5	8,8	(+14,7 p.p)	(+167%)	
Angola	56,5	6,4	(+50,1 p.p)	(+782,8%)	co najmniej 250 mln złotych pożyczek udzielonych przez Polskę w latach 2013-2016

Źródła: [https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2019/03/Debt-service-to-government-revenue\\_03.19.pdf](https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2019/03/Debt-service-to-government-revenue_03.19.pdf);  
Raporty roczne Polskiej Pomocy w latach 2013-2017 <https://www.polskapomoc.gov.pl/Dokumenty,i.publikacje,83.html>

11 W 2019 roku na liście 12 państw priorytetowych Polskiej Pomocy znajdują się Etiopia, Kenia, Senegal, Tanzania i Uganda, Liban, Palestyna, Mjanma oraz Ukraina, Białoruś, Mołdawia i Gruzja. Zob. *Plan współpracy rozwojowej na 2019 rok*: <https://polskapomoc.gov.pl/Plan.wspolpracy.rozwojowej.na.rok.2019.2860.html>

12 Pomoc wiązana (ang. *tied aid*) – to pomoc, która wykorzystana może być przez państwo beneficjenta pomocy na zakup dóbr lub usług państwa dawcy pomocy. Źródło: [https://www.polskapomoc.gov.pl/Slowniczek,46.html#tied\\_aid](https://www.polskapomoc.gov.pl/Slowniczek,46.html#tied_aid)

13 Grupa Zagranica, *Polska Współpraca Rozwojowa. Raport 2018*; <http://zagranica.org.pl/publikacje/monitoring-wspolpracy-rozwojowej/polska-wspolpraca-rozwojowa-raport-2018>

## Warunkowanie pomocy przez międzynarodowe instytucje finansowe

Oprócz pożyczek udzielanych na mocy umów dwustronnych (najczęściej we wspomnianej powyżej formie pomocy związanej), Polska współfinansuje także pożyczki udzielane krajom globalnego Południa w ramach umów wielostronnych przez Bank Światowy (BŚ) i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Z tego względu warto zaznaczyć, że na liście państw zakwalifikowanych oraz rozpatrywanych do przyjęcia do inicjatywy Redukcji Zobowiązań Najbiedniejszych i Najbardziej Zadłużonych Państw Świata (ang. *Heavily Indebted Poor Countries; HIPC*), kierowanej przez BŚ i MFW znajduje się obecnie 39 państw, w tym cztery z listy państw priorytetowych Polskiej Pomocy (Etiopia, Senegal, Tanzania, Uganda).<sup>14</sup>

Wypieranie (ang. *crowding out*) środków z puli wydatków socjalnych i prorozwojowych nie jest jedyną przyczyną konsekwencją wysokiego poziomu zadłużenia. Widmo bankructwa (ang. *default*) lub nagłe zapotrzebowanie na środki finansowe np. w obliczu klęski żywiołowej, często prowadzą do kolejnych pożyczek. Niestety zwykle wiążą się z tym surowe warunki, jakie międzynarodowi pożyczkodawcy narzucają potrzebującym krajom. Konsekwencji tzw. warunkowania pomocy finansowej (ang. *conditionality*) szczególnie silnie doświadczyły państwa dotknięte kryzysem zadłużenia na przelocie lat 80. i 90 XX wieku. W zamian za pomoc finansową, uzyskaną od Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, zostały one objęte programami dostosowania strukturalnego (ang. *structural adjustment programmes, SAPs*) i zobowiązały się przeprowadzić reformy, polegające na liberalizacji handlu, otwarciu rynków, deregulacji sektora finansowego i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Ten pakiet reform – przez lata stosowany jako uniwersalne zalecenia dla państw rozwijających się – był krytykowany jako nietrafiony, a wręcz szkodliwy, głównie ze względu na wysokie koszty społeczne. Mimo tego, zarówno Bank Światowy, jak i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, wciąż stosują mechanizm warunkowania pomocy finansowej od realizacji zaleconych rozwiązań o podobnym charakterze.<sup>15</sup> Zasadność stosowania takiej formy wsparcia dla państw zadłużonych jest kwestionowana zarówno przez organizacje społeczne, badaczy, jak i przedstawicieli rządów krajów globalnego Południa.<sup>16</sup>

Wspomniane na początku tekstu *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie poprawy zdolności obsługi zadłużenia przez kraje rozwijające się, Zasady przewodnie ONZ dotyczące oceny wpływu reform gospodarczych na prawa człowieka, a także dokumenty organizacji społecznych*<sup>17</sup> wskazują **następujące sposoby walki z problemem zadłużenia:**

- zwiększenie przejrzystości dot. udzielanych pożyczek,
- zwiększenie odpowiedzialności pożyczkodawców za udzielone środki,
- wprowadzenie odpowiedniego mechanizmu restrukturyzacji długu,
- zmiana wymagań stosowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy w ramach mechanizmu warunkowania pomocy finansowej.

**Autor: Jan Chudzyński**

**Wydawca: Instytut Globalnej Odpowiedzialności (IGO), <https://igo.org.pl>**

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Instytutu Globalnej Odpowiedzialności (IGO). Utwór powstał w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej realizowanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2019. Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworu, pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji, o posiadaczach praw oraz o programie polskiej współpracy rozwojowej. Treść licencji jest dostępna na stronie: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.pl>



*Projekt współfinansowany w ramach polskiej współpracy rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autora i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.*



*Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Za treści wyrażone w tym materiale odpowiada wyłącznie Instytut Globalnej Odpowiedzialności. Opinie te w żadnym wypadku nie wyrażają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.*

<sup>14</sup> MFW, *Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*; <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>

<sup>15</sup> Eurodad, *Flawed conditions: the impact of the World Bank's conditionality on developing countries*; <https://eurodad.org/flawed-conditions>

<sup>16</sup> IGO i in., *Apel do Międzynarodowego Funduszu Walutowego ws. przeglądu warunkowości*; <http://igo.org.pl/apel-do-miedzynarodowego-funduszu-walutowego-ws-przegladu-warunkowosci/>

<sup>17</sup> Jubilee Debt Campaign, *Transparency of loans to governments: The public's right to know about their debts*; <http://jubileedebt.org.uk/report/transparency-of-loans-to-governments-the-publics-right-to-know-about-their-debts>