

جهانی شدن و منطق اقدام مشترک بین المللی: بازآزمایی نهادهای برتون وودز*

جوزف ای. استیگلیتز

ترجمه احمد جواهریان (فوق لیسانس مهندسی شیمی)

بابک پاکزاد (لیسانس مترجمی زبان، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

سازمان های جهانی به آن هادیکته کرده بودند. سیاست گذاری این نهادها را نیز کشورهای «گروه هفت» و به عقیده برخی منابع در راستای منافع مالی «گروه یک»^(۱) تنظیم می شد.

در طی این دوران شرکت های چند ملیتی در توزیع فناوری، ایجاد بازار جهانی و انتقال سرمایه، نقش فزاینده ای ایفا کرده اند.^(۲) یکی از اصول ابتدایی بانک جهانی هدایت جریان سرمایه به سوی کشورهای کم تر توسعه یافته بود. اما در اوایل دهه نود نقش سرمایه خصوصی به شدت افزایش یافت (از ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۶ به میزان شش برابر). اگر چه بحران مالی جهانی حاکی از ناپایداری شدید جریان سرمایه خصوصی بود، اما مقدار خالص آن بالغ بر دو برابر کمک های رسمی شد. به همین دلیل، در برخی از محافل بحث ضرورت وجود بانک جهانی مطرح شد. نگاهی دقیق تر به مسیر جریان سرمایه نشان می دهد که این سرمایه گذاری ها به چند کشور محدود بوده است (هیچ کدام در قاره آفریقا قرار ندارند)؛ به رغم تاکید بسیاری از کارشناسان، قسمت کوچکی از آن به بخش های حیاتی همچون آموزش و بهداشت هدایت شده است. مشخص شد که کمک های بانک جهانی باید هدفمندتر باشند و به بخش هایی هدایت شود که بخش خصوصی کم تر تمایل به آن ها دارد. همچنین روشن شد که اهمیت نقش بانک جهانی در تسهیل انتقال دانش در جهت کمک به طراحی فضای سیاسی مناسب برای جذب سرمایه در بخش های مختلف اقتصادی درست به مانند جریان سرمایه مهم بوده است.

درست از سال ۱۹۷۱ که نظام نرخ مبادله ثابت ارزی کنار گذاشته شد، نقش صندوق بین المللی پول مورد سؤال قرار گرفت. با توجه به اینکه کنار گذاشتن این نظام بحران را پایان نداد، و بسامد آن را فزونی بخشید و

جایگاه نهادهای تنظیم کننده اقتصاد جهانی در شرایط کنونی از منظرهای مختلف مورد چالش قرار گرفته است. جوزف استیگلیتز، در این متن، ضمن نقادی نقش و عملکرد صندوق بین المللی پول و بانک جهانی، خواهان زمینه سازی برای شکل گیری حکمرانی جهانی با دولت جهانی است.

مقدمه

از تاسیس نهادهای برتون وودز پس از پایان جنگ جهانی دوم و رکود بزرگ حاصل از آن تقریباً پنجاه سال می گذرد. این نهادها تاسیس شدند تا به بازسازی اروپا کمک و از وقوع یک مصیب جهانی دیگر جلوگیری کنند. حاصل چنین اقداماتی به تشکیل بانک جهانی برای پیشبرد توسعه کشورهای جهان سوم منجر شد که در آن زمان در زیر یوغ استعمار قرار داشتند.

از آن زمان تاکنون اتفاقات بسیاری رخ داده است. جنگ سرد آغاز شد و به پایان رسید. دوران استعمار نیز به پایان رسید اما پایان آن، رفاه مورد انتظار را برای بسیاری از کشورهای مستعمره سابق به ارمغان نیاورد. وابستگی بسیاری از این کشورها به کمک خارجی و همینطور وابستگی به کشورهای دارای اقتصاد شکوفا، از طریق کمک خارجی در دوران بحران، نگرانی از استعمار اقتصادی را دامن زد. اگر چه این استعمار با مورد مشابه در دوران قرن نوزدهم تفاوت داشت، اما استعمار اقتصادی جدید نیز به همان شدت توسط گرانه بود. مردم سالاری (دمکراسی) های نوپا سیاست های اقتصادی را در پیش می گرفتند که



Stop World Bank, IMF & WTO Economic Violence Witness for Peace

بازارهایی که در آن رقابت به طور کامل صورت نمی‌گیرد. رقابت کامل شرط لازم برای دستیابی به اقتصادی کارآمد است (اگر چه شرط کافی برای آن نیست). اما شرایط مختلفی وجود دارد که در آن شرکت‌ها تلاش می‌کنند بازار را به انحصار خود در آورند و در برابر تجارت موانعی ایجاد کنند. نظریه‌های مبتنی بر کارآمدی بازار آزاد وجود شرایط ثابت در تامین اطلاعات و دانش (در رابطه با فرایند تولید) را پیش فرض خود قرار داده‌اند. اما امروز تولید و توزیع اطلاعات و دانش خود در مرکز فعالیت‌های اقتصادی قرار دارد. به عبارت دیگر هرگاه اطلاعات ناکامل باشد (یا بازار ناکامل) اقتصاد کارایی دقیقی نخواهد داشت.

شاید یکی از مهم‌ترین شکست‌های بازار آن باشد که اقتصاد هر چند گاه یک بار از استفاده کامل از منابع - به ویژه نیروی کار - باز می‌ماند. اینکه این خود یکی از شکست‌های بازار است یا نمودی از دیگر شکست‌ها بحثی است که می‌توان فعلا از آن گذشت.

نقایص مختلف برشمرده در بازار بر یکدیگر تاثیر متقابل دارند. برای مثال هزینه برای تولید اطلاعات و دانش اغلب به ناکامل بودن رقابت منجر می‌شود، زیرا بازده دانش می‌تواند در اغلب موارد متناسب با سرمایه‌گذاری انجام گرفته نباشد. و این بدان معناست که در تولید اطلاعات و دانش هزینه‌های فرعی (آثار بیرونی) وجود دارد.

علاوه بر موارد شرایط ذکر شده که در آن‌ها بازار از ایجاد نتایج مؤثر و «پارتویی» باز می‌ماند، ممکن است تمایل به اقدام مشترک در نتیجه نارضایتی از توزیع درآمدی شکل گیرد که حاصل فرایندهای بازار بوده است. برای مثال، برخی از افراد ممکن است درآمدی چنان اندک داشته باشند که نتوانند با آن زنده بمانند و این از نظر اجتماعی غیر قابل پذیرش

به عمق یافتن آن انجامید، برخی مدعی شدند که صندوق بین‌المللی پول در ایجاد محیط بین‌المللی ناپایدار نقش جدی داشته است.

هم زمان با تغییر جهان در جهات مختلف، درک ما از جهان نیز تغییر می‌کند. وقتی نهادهای برتون وودز استقرار می‌یافت، نظریه انسجام یافته‌ای در مورد اقدام مشترک وجود نداشت که بتوان با آن موقعیت‌های مطلوب برای اقدام عمومی (در برابر خصوصی) را مشخص کرد. بلکه بیشتر بر نظریه «شکست بازار» تکیه می‌شد. این نظریه شرایطی را بررسی می‌کرد که در آن بازار نتایج دلخواه و مؤثری را نشان نمی‌داد. برای کینز و دیگر بنیانگذاران نهادهای برتون وودز رکود بزرگ نشانه‌ای دال بر نبود کارکرد صحیح بازار در مواقعی خاص بود که دخالت دولت را می‌طلبید.

کالاهای عمومی جهانی و منطق اقدام مشترک

ما امروز نظریه منسجمی در مورد شکست‌های بازار داریم. در موارد زیر با شکست بازار مواجه می‌شویم: دادوستد «کالاهای عمومی» کالاهایی که نمی‌توان مردم را از بهره بردن از آن محروم کرد و استفاده بیشتر افراد از آن هزینه‌ای را نخواهد افزود یا هزینه بسیار ناچیزی را باعث خواهد شد (مانند پارک عمومی و یا اکسیژنی که تنفس می‌کنیم). وجود «آثار خارجی بیرونی» یعنی موقعیت‌هایی که در آن اقدام هر فرد باعث عمل متقابل در دیگران خواهد شد و بابت آن پرداختی صورت می‌گیرد یا توانی پرداخته می‌شود. «بازار ناقص» به معنای موقعیت‌هایی که در آن‌ها برخی بازارها، به ویژه بازار همراه با مخاطره (ریسک) و بازارهای تجاری فرا زمانمند حضور ندارند. و «بازارهای ناکامل» یعنی

اقتصادی جهانی، برخی از منافع سیاست‌های انبساطی به گردن طرف‌های تجاری می‌افتد، چنانچه این سیاست هزینه‌ای در برداشته باشد (برای مثال، پذیرش بدهی‌های آتی)، کم‌تر از آن چه می‌تواند گسترش می‌یابد. بنابراین برای اقدام مشترک جهانی منطقی‌ترین کار وادار کردن همه کشورها به در پیش گرفتن سیاست انبساطی فراتر از آن حد مناسب برای شرایط خود است.

چنین نگرانی‌هایی در زمان تاسیس صندوق بین‌المللی پول، یعنی در شرایط پس از جنگ و تصور بازگشت جهان به شرایطی که در آن تقاضای کل کاهش می‌یابد، کاملاً به چشم می‌خورد. مردم به ویژه نگران آن بودند که برخی کشورها تلاش کنند با سیاستی مرکانتلیستی (هر چند نه لزوماً به روش مرکانتلیست‌ها) مازاد تجاری خود را تداوم بخشند. از آنجا که مجموعه اضافی و کسری تجاری جهان باید صفر باشد، اگر برخی از کشورها سیاست تولید مازاد را در پیش گیرند، بقیه مجبورند سیاست کاهش تولید را بپذیرند و بیش از آنچه صادر می‌کنند، وارد کنند. این کار مجموعه تقاضا را از آنچه می‌توانست باشد، کمتر می‌کند و بیکاری را در این کشورها شدت می‌بخشد.

مازاد تجاری پایدار در برخی کشورها منجر به کسری تجاری پایدار در بقیه کشورها می‌شود. اگر چه تصور آن روز از «بحران» احتمالاً به امروز کمتر شباهت داشت، اما مازاد تجاری پایدار در برخی از کشورها برای مدتی طولانی، منجر به بدهی خارجی‌ای می‌شود که ممکن است ناپایدار باشد. به عبارت دیگر، بدهی زیاد خطر تغییر نگرانی نگرش سرمایه‌گذاران خارجی را نسبت به ارزش اعتبارهای کشور یا موسسات آن به جود می‌آورد. در چنین شرایطی، تلاش برای بیرون کشیدن سرمایه‌ها (و یا بالا بردن میزان بهره برای باقی ماندن سرمایه در آن کشور) می‌تواند تأثیرات مخرب گسترده‌ای داشته باشد.

سیاست‌هایی نظیر انبساط مالی و یا ایجاد مازاد تجاری نمونه‌ای از فعالیت‌هایی با تأثیرات بیرونی جهانی است و لازم است توجه به این امر سازمان بین‌المللی مناسب ایجاد شود. مجموعه دیگری از شکست‌های بازار که به عملکرد بازارهای سرمایه مربوط می‌شود ضرورت چنین اقدامی را تقویت می‌کند (اگر چه در طول زمان تا حد قابل توجهی کاهش یافته). بازارهای سرمایه بسیار متفاوت با آن چیزی عمل می‌کنند که در الگوهای ساده‌سازی شده رقابت کامل عنوان می‌شود. برای مثال، ممکن است اعتبارات جیره بندی شده و محدودیت‌هایی در بازارهای خرید و فروش اوراق بهادار وجود داشته باشد که در این صورت بسیار متفاوت با مشارکت کامل در مخاطره است. اینکه چرا باید توقع بازار ناکاملی در این زمینه‌ها داشته باشیم با تحقیق در اقتصاد اطلاعات به خوبی نشان داده شده است. تحقیق‌های تجربی طی دو دهه اخیر مستندات بسیاری را به ما ارائه داده است. برای کشورهای در حال توسعه، پیامدها در اقتصاد کلان به ویژه دارای اهمیت جدی است. به نظر می‌رسد بسیاری از آن‌ها، حداقل در برخی موارد، با جیره‌بندی اعتباری مواجه می‌شوند، و بسیاری کشورها جهت‌گیری ادواری مالی را انتخاب می‌کنند، زیرا در دوره بحران توانایی استقراض ندارند و مجبورند هزینه‌های خود را کاهش دهند (و یا ریسک فشارهای تورمی پر هزینه‌ای را بپذیرند). کینز این نگرانی را داشت که بکارگیری سیاست‌های پولی برای بالا بردن تقاضای کل در بسیاری از کشورها ناکافی باشد و

بحث شکست بازار به مشخص شدن شرایطی کمک می‌کند که طی آن اقدام مشترک می‌تواند قابل قبول شد. (من «می‌تواند» را بکار بردم تا نشان دهم که اشکالی از اقدام مشترک در واقع می‌تواند تحت شرایط بازار رشد یابد). تحلیل‌های ارائه شده در ربع اخیر روشن کرده که وقوع اقدام مشترک در چه مکانی مناسب‌تر است - محلی، ملی یا جهانی. در ابتدای بحث نشان داده شد که کالاهای عمومی (یا آثار بیرونی)‌ای وجود دارد که تنها بر ساکنان منطقه جغرافیایی خاص تأثیر می‌گذارد و به همین دلیل، باید توسط نهادهای عمومی‌ای هدایت شود که در آن منطقه خاص حضور دارند. این کالاها را کالاهای عمومی محلی می‌نامند. اخیراً برخی از اقتصاددانان مجموعه‌ای از کالاهای عمومی را مشخص کرده‌اند که تأثیرات آن محدود به منطقه‌ای خاص نبوده بلکه ماهیتاً جهانی است و به همین دلیل کالاهای عمومی جهانی نامیده می‌شوند. شش عرصه مشخص شده در این زمینه عبارت‌اند از:

۱. امنیت جهانی

۲. ثبات اقتصادی جهانی

۳. دانش

۴. محیط زیست جهانی

۵. کمک‌های انسان دوستانه (مثلاً در مورد زنان)

۶. بهداشت جهانی (به ویژه در مورد بیماری‌های واگیردار)

اگر چه قانون کالاهای عمومی جهانی هسته اصلی منطق اقدام مشترک جهانی را شکل می‌دهد، اما منطق برای اقدام مشترک گسترده‌ای فراتر از آن دارد و می‌توان هر شکست بالقوه بازار را به آن استناد داد. همان طور که کالاهای عمومی جهانی وجود دارد، آثار بیرونی جهانی نیز وجود دارد. طی ۶۰ سال گذشته سازمان‌هایی جهانی تاسیس شده‌اند که تا حد امکان عرصه‌های مذکور را مورد توجه قرار دهند. بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی در تدارک چندین کالای عمومی و یا تنظیم آثار بیرونی آن‌ها نقش دارند.

در این فصل، سعی خواهد شد از جنبه کالاهای عمومی و آثار بیرونی جهانی، نقش سازمان‌های برتون وودز را بررسی کنیم.

صندوق بین‌المللی پول

بحث را از صندوق بین‌المللی پول شروع می‌کنم زیرا در تاسیس آن دید روشنی از شکست‌های بازار جهانی وجود داشت که صندوق باید به آن می‌پرداخت. در آن زمان این دیدگاه که تعامل منفی بین کشورها منجر به ایجاد یا حداقل تشدید رکود بزرگ شده، طرفداران زیادی داشت. کاهش تولید ناخالص داخلی هر کشور واردات آن را کاهش می‌دهد و تقاضا برای کالاهای کشور همسایه را کم می‌کند و بدین طریق باعث کاهش تولید ناخالص داخلی در آن کشور یا طرف‌های تجاری آن می‌شود. البته رکود بزرگ خود نتیجه وجود شکست‌های شدید در بازار بود، اما این شکست‌ها منجر به پیدایش منطقی برای اقدام مشترک در سطح جهان نشد. همه کشورها برای بازگرداندن اشتغال کامل به اقتصاد، گرایش به در پیش گرفتن سیاست مالی و پولی انبساطی نشان دادند. و درست در زمانی که به اقدام مشترک نیاز بود، کشورها تلاش کردند به هزینه طرف‌های تجاری خود، قدرت اقتصادی خود را بازگردانند. چون در دوران رکود

کشورهای دارای سرمایه محدود بدون دسترسی به سرمایه‌های بین‌المللی، امکان تعقیب سیاست مالی انبساطی را نخواهند داشت؛ و به همین دلیل در دوران رکود، با محدودیت در نقدینگی روبه‌رو می‌شوند. اقدام مشترک جهانی ممکن است این محدودیت‌ها را تخفیف دهد و کشورها را قادر کند سیاست‌های انبساطی وسیع‌تری همراه با آثار بیرونی مثبت برای طرف‌های تجاری خود اتخاذ کنند. از آنجا که کشورها فاقد انگیزه کافی برای اتخاذ سیاست انبساطی تا حد مورد نیاز، (یا حداقل قابل قبول) جهانی هستند، جامعه بین‌المللی نیازمند تشویق کشورها به اتخاذ سیاست‌های انبساطی فراتر از روش موجودشان است. یکی از راه‌های انجام این کار مکمل کردن امکان دسترسی به وام‌های مشروط برای کشوری است که سیاست‌های انبساطی لازم را تشویق کرده است. به همین صورت از آنجا که ایجاد مازاد تجاری تأثیر بیرونی منفی بر دیگران دارد، یا باید به این مازاد مالیات تعلق بگیرد، یا عدم ایجاد مازاد تجاری (یا ایجاد مازاد تجاری کوچک) شرط دستیابی به نقدینگی سازمان‌های مالی جهانی قرار گیرد.

این روزها کینز باید بدنش در قبر بلرزد! نکته اصلی در شروط صندوق بین‌المللی پول این بوده که کشورها انبساط مالی خود را کاهش، مالیات‌ها را افزایش و کسری تجاری خود را به حداقل برسانند. به نظر می‌رسد شروط ضمنی مختلفی که در منطبق اولیه تاسیس این نهاد مشترک جهانی مد نظر بود، معکوس شده است. سیاست همسایه‌ات را فقیر کن، به سیاست فاجعه‌بارتر خودت را فقیر کن تبدیل شده است که در آن کشورها برای حفظ موازنه تجاری خود، مجبور به کاهش تولید ناخالص داخلی می‌شوند. در نتیجه کاهش واردات - یعنی صادرات سایر کشورها - دقیقاً همان تأثیری را دارد که سیاست فقیرتر کردن همسایه داشت. کشورها دیگر اهمیت نمی‌دهند که چرا کالاهای صادراتی آن‌ها به فروش نمی‌رسد. این می‌تواند به علت کاهش ارزش پول برای قابل رقابت نگه داشتن قیمت کالاها باشد یا تعرفه‌ها و محدودیت تجاری، یا کاهش تولید ناخالص داخلی. برای آن‌ها تنها کاهش صادرات‌شان مهم است و این تعجب‌آور است که سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول نه در خدمت کاستن از آثار بیرونی منفی جهانی بلکه دامن زدن به آن بوده است.

چگونه با چنین شرایطی مواجه شدیم؟ البته توضیحات مختلفی را می‌توان ارائه داد. یکی این که صندوق به گروه دیگری از انواع شکست‌های بازار یا آثار بیرونی توجه کرده است. اگر کشوری سیاست‌های کلان غیر مدبرانه‌ای را دنبال کند، احتمالاً از باز پرداخت بدهی‌هایش به بانک جهانی باز می‌ماند و هزینه آن بر دوش دیگران می‌افتد. اما، این توضیح قانع‌کننده نیست. شرایط اعمال شده صندوق بسیار فراتر از بررسی احتمال باز پرداخت است. با توجه به جایگاه اعتبار دهنده ارشد برای صندوق بین‌المللی پول، احتمال قصور در اغلب موارد چنان اندک است که می‌توان آن را قابل اغماض دانست. سیاست‌های انقباضی دیکته شده به کشورها بیش از هر چیز به توانایی آن‌ها برای بازپرداخت بدهی‌هایشان ضربه وارد می‌کند.

صندوق بین‌المللی پول بارها از سرایت بحران به دیگر کشورها ابراز نگرانی کرده است و مدعی شده که تغییر نرخ ارز در کشوری می‌تواند به بی‌ثباتی در نرخ ارز سایر کشورها منجر شود. روایت‌های بسیاری از بحران جهانی اخیر مبتنی بر نامعقول بودن چنین توضیحی است. کاهش

ارزش شدید پول در برزیل (که صندوق بین‌المللی پول سعی در ممانعت از آن داشت) چیزی حاکمی از سرایت به دیگر بازارها از خود نشان نداد. اما برعکس، تلاش صندوق بین‌المللی پول برای ثبات اقتصادی شرق آسیای نتیجه بودن خود را با متضرر کردن اولین کشورهای تأثیرپذیر نشان داد. در واقع می‌توان ادعا کرد که سیاست‌های دیکته شده صندوق بین‌المللی پول سرایت بحران در سطح جهان را شدت بخشیده است. این سیاست‌ها رکود اقتصادی را چه مستقیم (با کاهش واردات) و چه غیرمستقیم (با کاهش قیمت کالاهای نظیر نفت) شدت بخشیده است. به طور کلی، برای این فرضیه که سرایت بحران به اقتصاد جهانی (جداز تأثیراتش بر تجارت) بدون دخالت صندوق بین‌المللی پول می‌تواند به امری جدی تبدیل شود (گرچه می‌تواند به هزاران دلیل به عدم ثبات پولی و ناپایداری در بازار منجر شد) یا اینکه چنین دخالتی می‌تواند عواقب آن را محدودتر کند، بنیان نظری کافی وجود ندارد. توانایی اندکی در زمینه تشخیص نرخ تعادلی صحیح مبادله ارز و اینکه تغییرات خطرناک یا امیدبخش، از خود نشان داده است. اشتباهاتی که بر این مینا صورت گرفته هزینه زیادی بر کشورهای تحت تأثیر تحمیل کرده است. ایده کاهش ارزش رقابتی و مجموعه اقدامات طراحی شده برای کنترل آن بیشتر برای نظام واحد پولی طلا مناسب بوده است تا نظام مبتنی بر نرخ ارز شناور در بازار.

فرضیه دیگری نیز وجود دارد، ساختار اداری صندوق بین‌المللی پول آن را پاسخگوی وزیرای دارایی و روسای بانک‌های مرکزی می‌نماید که رابطه‌ای تنگاتنگ با گروه‌های مالی دارند. به همین دلیل عجیب نیست که این سازمان منافع چنین گروه‌هایی را بازتاب دهد. تحت فشار قرار دادن کشورها برای حذف کسری تجاری و تشویق آن‌ها به افزایش آن احتمال بازپرداخت اعتبارات دریافتی را بالا می‌برد (جداز اینکه اعتبار دهندگان در دادن اعتبار رعایت انصاف را کرده باشند یا اینکه چنین اقداماتی چه تأثیری بر زندگی کارگران و دیگر افراد در کشور دریافت‌کننده وام خواهد داشت). طنز تلخ ماجرا در آن است که وقتی سیاست‌های متناقض آن هم به شیوه‌ای نامناسب به پیش برده شود، طبعاً اقتصاد چنان ضعیف می‌شود که امکان بازپرداخت بدهی‌ها کاهش می‌یابد. البته در برخی از موارد، قوانین پولی صندوق بین‌المللی برای دولت‌ها ملی کردن بدهی‌های خصوصی را تشویق یا حداقل قابل اجرا کرده و بدین وسیله احتمال بازپرداخت را افزایش داده است. چنین فرآیندی در بسیاری از کشورها مشاهده شده است.

براین اساس صندوق بین‌المللی پول منافع زیر مجموعه‌ای از جامعه بین‌المللی را بر منافع گسترده‌تری که به خاطر آن به وجود آمده بود مقدم داشته است. مثال‌های بسیاری موبد چنین تفسیری از اقدامات صندوق است. صندوق بین‌المللی پول بدون توجه به وجود مدیریت ریسک و میزان قابل تحمل آن در یک کشور، مدافع جدی آزادسازی بازارهای مالی و سرمایه در همه کشورها بوده است. می‌توان مدعی آن بود که نهادهای بین‌المللی باید فعالیت‌های خود را بر عرصه‌هایی همچون کالاهای عمومی جهانی و آثار بیرونی متمرکز نمایند. پیشبرد سیاست‌های آزادسازی توسط صندوق بین‌المللی پول اگر چه ممکن است منافی برای بخش‌های مالی کشورهای پیشرفته صنعتی داشته باشد، اما شواهد اندکی برای آثار بیرونی مثبت آن در سطح جهان وجود داشته است. برعکس،

شواهد بسیاری وجود دارد مبنی بر این که کشورهای پذیرنده این سیاست‌ها با افزایش خطر عدم ثبات اقتصادی مواجه بوده‌اند. و اگر کسی به راستی نگران سرایت بحران است (که صندوق بین‌المللی پول مدعی آن است) می‌بایست با آن مخالفت می‌کرده است. فراتر آنکه شواهدی وجود ندارد که این آزادسازی‌ها، رشد اقتصادی یا سرمایه‌گذاری را در کشورهای در حال توسعه افزایش داده باشد. برخی حتی معتقد به نتایج منفی در این زمینه‌اند.

در واقع آنچه منافع عمومی را تعیین می‌کند تعامل برخی منافع در کشورهای پیشرفته صنعتی و منافی خاص در کشورهای در حال توسعه است. صندوق معمولاً با وزرای دارایی کشورهای در حال توسعه به دادوستد می‌پردازد که عموماً نماینده گروه‌های مالی و نخبگان آن جوامع اند. چنین تعاملی قدرت وزارت دارایی را افزایش و فراتر از حد مناسب قرار داده است. منتقدان به این سیاست راه با مهر پوپولیست بودن منکوب کرده‌اند و به اعضای دولت چنین وانمود شده که در صورت مقاومت در برابر درخواست‌های وزیر دارایی، برنامه ریزی برای تامین بودجه به خطر می‌افتد و با اختلال مواجه می‌شود و موقعیت کشور در بازار جهانی در مخاطره قرار می‌گیرد. از آنجا که معمولاً تنها وزیر دارایی است که مستقیماً با صندوق طرف است و این مبادلات سری تلقی می‌شود، دیگر اعضا مجبور می‌شوند خطر را جدی بگیرند. بدین طریق، صندوق بین‌المللی پول قدرت چانه زنی وزارت دارایی را افزایش می‌دهد. اگر برنامه پیش برده شده وزارت دارایی با منافع گسترده ملی هماهنگ و در قالب بودجه‌ای متعادل و مورد توافق تنظیم شده باشد، چنین کاری بسیار هم پسندیده است. اما اگر منافع خاصی در پشت تصمیمات وجود داشته باشد، این قدرت چانه زنی می‌تواند همه چیز را در هاله‌ای از شک و تردید قرار دهد.

تغییرات جهانی‌ای که در ابتدای مقاله به آن اشاره شد، بازنگری در نقش صندوق بین‌المللی پول را به عنوان نهادی برای اقدامات مشترک بین‌المللی در جهت تامین ثبات جهانی ضروری می‌کند. از آنجا که این تغییرات جبری هستند، این نهاد نه تنها در راستای رسالت اولیه خود عمل نکرده، بلکه درست سیاست‌هایی علیه آن اتخاذ کرده است، این امر باعث می‌شود بازنگری در نقش آن ضروری شود. تجزیه و تحلیل‌های ماحکی از آن است که این بازنگری باید ماهوی و اساسی باشد؛ نه تنها باید دامنه عمل آن را شامل شود، بلکه نحوه پیشبرد اقدامات، ساختار اداری و چگونگی عملکرد آن را نیز باید در برگیرد. در غیر این صورت، این خطر وجود دارد که آنچه تاکنون در سطح ملی رخ داده، یعنی بکارگیری قدرت در جهت منافع گروهی خاص، در سطح بین‌المللی نیز رخ دهد. مسائل در سطح بین‌المللی قطعاً شدیدتر است، چرا که وجود فرایندهای انتخاباتی تا حدی بر سوء استفاده از قدرت در درون کشور لگام می‌زند. اما نهادهای مالی بین‌المللی به ویژه صندوق بین‌المللی پول در برابر نظام انتخاباتی مستقیم پاسخگو نیستند؛ در واقع کنترل جدی در مقابل سوء استفاده‌هایی از این نوع وجود ندارد. نبود سازوکاری برای پاسخگویی، کنترل‌های دیگری را ضروری می‌کند تا به جای تامین منافع کشورها یا گروه‌هایی خاص در آن‌ها، منافع گسترده بین‌المللی تامین شود. همان طور که پیشنهاد دادم، کلید اصلی ممکن است تغییر در ساختار اداری رسمی صندوق باشد. اما تغییرات دیگری نیز در نحوه عملکرد و دامنه فعالیت‌ها ضروری

است. سری قلمداد کردن سنتی فعالیت‌ها در صندوق بین‌المللی پول. از جمله عدم مراجعه به افکار عمومی برای تطبیق برنامه‌ها به ویژه زمانی که حتی مواد موافقتنامه در معرض قضاوت عمومی گذاشته نمی‌شود (در واشنگتن نیز دیگر علاقه‌ای به شفافیت بیشتر نسبت به خود کشورها وجود ندارد) به این نهاد بین‌المللی چنین تصویری را می‌دهد که تنها خود را مسئول سیاست‌هایی بداند که آزادانه تعقیب می‌کند.

بدین معنی که برای خدماتش رقیبی ندارد و از حق انحصاریش در قدرت می‌تواند استفاده کند. این تصور که بتوان برای برخی از خدمات این نهاد. برای مثال وام بحران. رقیبی را به رسمیت شناخت، دشوار است. اما یکی از مهمترین پیشرفت‌ها در نظریه سازماندهی صنعتی نوین آن است که می‌توان بسیاری از انحصارات نوع قدیمی (صنایعی که رقابت در آن غیر عملی است) را شکست و رقابت را در بسیاری از بخش‌های اساسی آن‌ها فعال کرد.

با وجود اینکه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی هر دو از مدافعان قدرتمند ایجاد رقابت و بازسازی صنعتی در انحصارات قبلی بوده‌اند، اما در به کارگیری این درس‌ها برای خود اشتیاق کمتری نشان می‌دهند. (البته این پدیده عجیبی نیست؛ بیشتر صاحبان شرکت‌ها از لزوم رقابت و کم شدن یارانه‌ها صحبت می‌کنند، اما در مورد وجود شرایط خاص برای محدود کردن رقابت و لزوم جذب یارانه در زمینه فعالیت هاشان تردید به خود راه نمی‌دهند). این کار به ویژه بانکیه به بندهای مختلف آئین نامه‌های توصیه‌ای صندوق، بازنگری عملکردهای اقتصادی در کل و در بخش‌های مختلف و جمع‌آوری آمار و اطلاعات صورت می‌گیرد. در بسیاری بخش‌ها رقابت مؤثرتری می‌تواند وجود داشته باشد.

به ویژه، صندوق در برابر بحث‌های عمومی پیرامون کارایی و تناسب سیاست‌هایش مقاومت کرده است. تاکنون، صندوق در برابر دیدگاه‌های جایگزین (آلترناتیو) ایستادگی کرده است. برای نمونه، صندوق در مقابل این ایده که کشورها در تیم‌های مذاکره‌اشان از اقتصاددانان مستقل استفاده کنند و مشاوره بگیرند، مقاومت کرده، دولت‌ها را از گرفتن مشاوره از اقتصاددانانی که با دیدگاه آن مخالف‌اند بر حذر می‌دارد. در خلال بحران آسیا، صندوق حتی از درگیر شدن در بحث‌های محدود با بانک جهانی و متخصصان بیرون از صندوق در مورد تناسب سیاست‌هایش امتناع کرد؛ حتی هنگامی که خواست به حساب سیاست‌های گذشته‌اش رسیدگی کند، به تحلیل‌های انتقادی تر بانک نه تنها روی خوش نشان نداد بلکه خزانه داری ایالات متحده سعی کرد برنامه انتشار عادی بانک برای چنین مطالعاتی را متوقف کند و تا اندازه‌ای نیز موفق شد. خزانه داری ایالات متحده نقش کلیدی در شکل‌گیری این سیاست‌ها ایفا کرده است؛ بنابراین شگفت‌انگیز نیست که اصلاً راغب به چنین بحث‌های عمومی نباشد. با توجه به نقش مسلطی که این کشور در سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول ایفا می‌کند این نگرانی وجود دارد که انتقاد از صندوق بین‌المللی پول به انتقاد از خزانه داری بیانجامد. خزانه داری از وزن سیاسی قابل توجه ایالات متحده جهت سرکوب چنین بحث‌هایی، هنگامی که از سوی نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی یا بانک توسعه آسیا مطرح می‌شوند، استفاده می‌کند. من اعتقاد دارم که یکی از کالاهای عمومی جهانی ترویج نه توسعه بلکه توسعه دمکراتیک است و سرکوب بحث‌های عمومی

پیرامون موضوعات کلیدی سیاست عمومی، مردم‌سالاری را تحلیل می‌برد. کوتاه سخن، به جای تلاش برای سرکوب دیدگاه‌های جایگزین، بانک و صندوق باید مشوق و مروج آن‌ها باشند و برخی از کمک‌ها به کشورهای در حال توسعه توسط جامعه بین‌المللی باید به ایجاد منابع مستقل و رقیب برای مشاوره اختصاص یابد. رقابت در بازار ایده‌ها به همان اندازه رقابت در بازار کالا و خدمات اهمیت دارد.

کنش دیگری که مردم‌سالاری را تضعیف می‌کند، تحمیل شرایط به کشورها است. کشورها مجبورند برای دریافت کمک، گستره وسیعی از شروط را قبول کنند. برخی از این شرایط هیچ ربطی با بحران موجود ندارد و برخی از آن‌ها حتی حوزه‌ها و موضوعاتی را در بر می‌گیرد که در طبیعت‌شان بسیار سیاسی هستند. تنها تعداد اندکی از آن‌ها مستقیماً به تضمین‌های لازم برای وام دهنده برای حصول اطمینان از بازپرداخت‌ها مربوط می‌شود. در برخی موارد نیز این سیاست‌ها با سوق دادن کشور به رکودی عمیق حتی ممکن است احتمال بازپرداخت را هم کاهش دهند.

هنگامی که یک نهاد (در این مورد، صندوق بین‌المللی پول) در حوزه‌ای، از قدرت انحصاری برخوردار باشد و یا اساساً قدرتی در بازار محسوب شود، بدون اینکه ناگزیر از رقابت باشد (در این مورد برای مثال بازار ایده‌ها) می‌تواند قدرت انحصاریش را از آن حوزه به حوزه‌های دیگر گسترش دهد. به این ترتیب قدرت صندوق در حوزه دادن وام برای برطرف کردن بحران‌ها، می‌تواند به نفوذ قدرتش برای تحمیل شرایطی بینجامد که در فراسوی بحران مربوطه قرار دارد.

با این حال، قدرت صندوق بین‌المللی پول در بازار حتی ممکن است بزرگتر از آنی باشد که در مقام تخصیص وام برای بحران‌ها می‌تواند ایفا کند. تبعات انکار صندوق بین‌المللی پول در سیاست‌های اقتصادی یک کشور این است که نه تنها کشور مربوطه تزریق سرمایه از سوی صندوق بلکه همچنین تزریق سرمایه از سوی منابع عمومی و خصوصی دیگر را هم از دست می‌دهد. صندوق بین‌المللی پول، دیگر مقامات عمومی را به شکل هدایت شده‌ای ترغیب می‌کند تا اعطای وام هایشان به کشور متقاضی را مشروط به تایید سیاست‌های اقتصادی کلان آن کشور از سوی صندوق کنند.

در برخی موارد، صندوق برنامه‌های کشوری را نه به خاطر عملکرد کلان ضعیف آن کشور، بلکه بنا به دلایلی دیگر به حالت تعلیق درآورده است. اتیوپی یک مورد در این زمینه محسوب می‌شود جایی که برنامه‌های صندوق، حتی هنگامی که کشور هیچ توری نداشت و براساس تخمین «اکنومیست» سیاست‌های مالی خوبی را با مخارجی محدود نسبت به درآمدهای مالیاتی و کمک‌های دریافتی خارجی دنبال می‌کرد، به حالت تعلیق درآمد. صندوق بین‌المللی پول فرم‌هایی را در بازار مالی اتیوپی پیش می‌برد که برخی اقتصاددان‌ها اعتقاد داشتند برای کشوری در آن مرحله از توسعه مناسب نیست (برای مثال، در کنیا، آزادسازی بازار مالی به افزایش میزان‌های بهره پرداختی از سوی مقروضین؛ و نه کاهش پیش‌بینی شده، منتهی شد). شکست سیاست‌ها در تحقق اهداف پیش‌بینی شده، در برابر ترویج آن‌ها توسط صندوق مانعی ایجاد نمی‌کند. اما این شکست‌ها نقش مهمی در مقاومت دولت اتیوپی بازی کرد. دولت اتیوپی کشاورزان فقیر و سرگشته پیشین فقیرتر شده بر اثر

هزینه‌های استقراض بیشتر را نمی‌خواست.

این که صندوق می‌تواند چنین اثر قدرتمندی بر دیگر فراهم کنندگان سرمایه بر جای بگذارد البته به آن قدرت بسیاری اعطا می‌کند. این همان قدرت نفوذی است که هر انحصار طلب در جست‌وجوی آن است اما تعداد اندکی قادر به کسب آن هستند. در حوزه‌های دیگر، اندیشه‌های بسیاری در مورد این سوال که چگونه این نوع از قدرت را کاهش باید داد صورت گرفته است. یک راه، اجبار به رقابت در حوزه‌های ممکن است. نظیر حوزه مشورت. و راه دیگر محدود کردن فعالیت‌ها برای جلوگیری از نفوذ قدرت به حوزه‌های دیگر است.

برای مثال، صندوق در فعالیت‌های نظارتی در قالب «مرور سالانه عملکرد اقتصادی کشورها» درگیر است. نظارت نمونه‌ای از (انحراف از ماموریت) به شمار می‌رود. بررسی‌های صورت گرفته در ماده ۴، هم نام قسمت مقالات صندوق بین‌المللی پول در مورد موافقتنامه‌ها است که نظارت کشورهای عضو صندوق بر سیاست‌های نرخ ارز را اجباری می‌کند تا این تضمین به وجود آید که کشورها از ماده یک پیروی می‌کنند. امروز آن سر فصل‌های ویژه، بخش‌های کوچکی از یک مرور کلی و سراسری است. در صورتی که صندوق ماموریت تثبیتش را به انجام رساند باید کشورها را نظارت کند اما «مرور سالانه» روشی ناکارآمد برای جمع‌آوری اطلاعات مربوطه است. منابع بسیاری به کشورهایی نظیر ایالات متحده تخصیص داده می‌شود که احتمال وقوع بحران در آن‌ها بسیار پایین است و جایی که ارزش افزوده با توجه به مرور اطلاعات در دسترس جاهای دیگر، تقریباً صفر است. (تجربه خود من هنگامی که صاحب کرسی شورای مشاوران اقتصادی بودم آن بود که مرور، چیزی به درکمان از اقتصاد نمی‌افزاید. ارزیابی‌های آن فاقد عمق بینشی است که از دیگر منابع چندگانه، قابل تهیه بودند؛ توصیه‌های سیاستگذارانه‌اش نیز اغلب گمراه کننده بودند). به همان ترتیب منابع بیشتری می‌توانست برای نظارت و یادگیری درباره کشورهایی تخصیص یابد که با بحران دست و پنجه نرم می‌کردند. عملکرد نظارتی به راحتی می‌توانست حداقل با همان کیفیت توسط دیگران مثلاً کشورهای یک منطقه یا گروه‌های دیگری از کشورها (نظیر آنچه اخیراً سازمان همکاری و توسعه اقتصادی انجام داد) از طریق فرآیندهای پیش‌نظارتی انجام شود.

می‌توان این گونه استدلال کرد که خدمات جمع‌آوری اطلاعات که سازمان‌های مختلف بین‌المللی از جمله سازمان ملل، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول فراهم کرده‌اند نمایانگر کالای عمومی بین‌المللی هستند. چنین اطلاعاتی می‌تواند به مثابه بخشی از «دانش» نگریسته شود و بنابراین به وضوح کالای عمومی جهانی است. کالایی که در کالاهای عمومی جهانی دیگر نظیر بهبود ثبات اقتصاد بین‌المللی سهم داشته و نقش ایفا می‌کند. اما اصول عامی که از مشاهده فعالیت‌ها برای جمع‌آوری اطلاعات، از سوی دولت‌ها ایجاد شده بیانگر این است که هنگامی که این فعالیت‌ها به یک شرکت عملیاتی واگذار می‌شود مجادلات ناشی از منافع به راحتی بروز پیدا می‌کند و این خطری واقعی است. به این دلیل است که برخی کشورها سازمان‌های مستقل آماری مرکزی تاسیس کرده‌اند.

در مورد صندوق بین‌المللی پول، این نگرانی‌ها به یک بیانیه مشخص منجر شده است: پیش‌بینی‌های مربوط به رشد کشورها با اجرای

برنامه‌های صندوق، بهترین تخمین از روند آینده اقتصاد را ارائه نمی‌دهد، اما در عین حال، اعضای هستند که پیرامون اجرای برنامه‌های صندوق مذاکره می‌کنند. اغلب فاصله زیادی میان آن اعضا و واقعیت وجود دارد. هر برنامه صندوق بین‌المللی پول، در کل برای مثال باید سطح معینی از درآمدهای مالیاتی را نشان دهد که آن نیز مستلزم رشد معینی است. اگر صحیح‌ترین پیشبینی‌های رشد، رشد بسیار کمتری را در افق دید قرار دهد این کمبود بزرگتر از آن خواهد بود که قابل قبول باشد. صندوق به جای آنکه در مواردی که به عنوان کسری بودجه قابل قبول است انعطاف‌پذیری نشان دهد، حداقل در برخی موارد انعطاف‌پذیری بیشتری در زمینه‌هایی نشان داده است که به عنوان یک برآورد معقول در مورد رشد اقتصادی پذیرفته شده‌اند.

جدا کردن کنش‌های نظارتی و جمع‌آوری اطلاعات از صندوق به صورت بالقوه نه تنها اثربخشی این کنش‌ها را افزایش می‌دهد بلکه همچنین قدرت انحصاری صندوق بین‌المللی پول را نیز کاهش می‌دهد. مباحثی پیرامون اقدام جمعی بین‌المللی جهت کسب ثبات اقتصادی مطرح است اما صندوق بین‌المللی پول، نهادی که برای این منظور خلق شده است، نه تنها اغلب در پیشبرد این هدف شکست خورده است بلکه نقش معکوسی را نیز ایفا کرده و در مسیر از میان بردن دیگر ارزش‌های مبنای جهانی نظیر مردم‌سالاری گام برداشته است. من همچنین اعتقاد دارم آنچه موردنیاز است اصلاحات بنیادی در فرآیند پاسخگویی و برخی اصلاحات در اشکال اجرایی مثلاً درجه‌گشودگی و شفافیت آن‌ها است. بحث جالبی وجود دارد پیرامون این که آیا مشکلات صندوق بین‌المللی پول به دلیل نبود پاسخگویی سیاسی است یا ناشی از مداخلات بیش از اندازه سیاسی. برخی نظیر «دی کرگوری» (۱۹۹۹) به نفع اصلاحات در جهت مخالف آنچه در استدلال‌هایم مطرح کرده‌ام بحث می‌کنند. من عقیده دارم صندوق بین‌المللی پول باید مستقل‌تر شده و کم‌تر از نظر سیاسی پاسخگو باشد. آن‌ها به درستی می‌بینند که برخی از شکست‌های کلیدی در زمینه مداخلات، به ویژه مداخلات آمریکایی‌ها و فرانسوی‌ها برای مثال در فشار برای سرازیر کردن وام‌ها به روسیه و بعد به زئیر و آفریقای غربی تحت نفوذ فرانسه - علیه برخی قضاوت‌های بهتر کارکنان صورت گرفته است، اما وانمود می‌کند که صندوق بین‌المللی پول به سادگی یک بدنه فن‌سالاری (تکنوکرات) است که به کشور ثالثی کمک می‌کند خود را با سیاست‌های مسلط پارتویی تطبیق کند که این یک تصور اشتباه است. مابه‌ازاهای بسیار مهمی وجود دارد، موضوعاتی که باید در فرآیند سیاسی حل و فصل شود و کارکنان صندوق بین‌المللی پول مکرراً نتوانسته‌اند تمایز میان ارائه توصیه درباره مجموعه «سیاست‌های بهینه پارتویی» و اعمال جبری مجموعه‌ای خاص از سیاست‌ها. انتخاب ویژه در مورد مرز پارتویی - را درک کنند، این مساله نشان دهنده منافع گروه‌های ویژه در درون جامعه است. هنگامی که نااطمینانی‌هایی پیرامون تبعات این سیاست‌ها وجود دارد. که همیشه وجود دارد. این مابه‌ازاها اهمیت بسیار پیدا می‌کند، اما صندوق اغلب این نااطمینانی‌ها را در معرض عموم افشانی می‌کند.

سیاست‌های گوناگون، خطرپذیری گروه‌های گوناگون را تعیین می‌کند. بنابراین اگر به کارکنان اجازه دهیم از نظر سیاسی

کمتر به پرسش‌ها پاسخ دهند و به واقع پاسخگو نباشند، این مساله مشکل را حادتر نیز می‌کند. بحث من این است که پاسخگویی مستقیم‌تر به عموم، فضایی را فراهم می‌کند تا به ارزیابی قول‌هایی از نوع مداخله مستقیم‌پردازیم که منبع بسیاری از شکست‌ها هستند. اگر بحث عمومی پیرامون موضوع فساد درمی‌گرفت درک می‌شد که چرا نباید وام‌ها را به «موبوتو» داد. سرمایه‌ای که کاری به جز ثروتمند کردن موبوتو به جای مردم کشورش انجام نداد و برای آن‌ها بدهی‌های فزاینده‌ای بر جای گذاشت. شاید وام‌ها به هر حال به هدر می‌رفت. یک گواه روشن اهمیت ملاحظات ژئوپولیتیک در دوران جنگ سرد است. اما حداقل نمایش اندکی برای این که این پول به چه مصارفی می‌رسد صورت گرفت.

در پایان، مهم‌ترین رفرم‌ها، و در عین حال مشکل‌ترین آن‌ها، مربوط به مساله حکمفرمایی است. البته برای کسانی که می‌خواهند صندوق بین‌المللی پول مستقیماً پاسخگو باشد، شیوه حکمفرمایی بر رفتار سازمانی اثر می‌گذارد. البته صندوق بین‌المللی پول به کشورهای عضو خود پاسخگو است اما هر شاهد آگاهی که فرآیندهای سیاسی را نظاره می‌کند می‌داند که نهادهای مختلف درون یک دولت بازتاب دهنده منافع مختلفی هستند و در نتیجه موضع‌گیری‌های مختلفی نسبت به یک سیاست واحد دارند: حداقل این که وزرای دارایی منافع جامعه مالی را به دور از آنکه به منافع نیروی کار توجه کنند بازتاب می‌دهند. این که صندوق بین‌المللی پول به وزرای دارایی و حاکمان بانک مرکزی (که برخی از آن‌ها خود مستقیماً پاسخگو نیستند) پاسخگو است نتایجی را برای سیاست‌هایی که صندوق مدعی آن است در بر خواهد داشت؛ حداقل آن این است که صندوق کمتر پیرامون سیاست‌هایش در مورد دستمزدها و بیکاری نگران خواهد بود. چیزی که اگر صندوق ناگزیر بود مستقیماً به وزرای کار گزارش دهد اتفاق نمی‌افتاد.

اگر صندوق بین‌المللی پول تنها به عنوان باشگاه (کلوب) بانک‌های مرکزی عمل کند و برکردن حساب‌ها و در نتیجه وصول چک‌ها را تسهیل کند این اقدامات اختلالات حاد و فاحشی را بر نمی‌انگیزد؛ اما واقعیت این است که سیاست‌های صندوق آثار عمیقی بر تمام ابعاد اقتصاد برجای می‌گذارد و بنابراین نبود نماینده یا گروه‌های نمایندگی چه از میان کشورها و چه از درون کشورها. مشروعیت نهاد، به ویژه سیاست‌هایی که به فراسوی اهداف آن سوق پیدا کرده و با بیانیه اصلی تناقض دارد رازیر سوال می‌برد.

با این حال، من کاملاً درباره رفرم‌های مورد بحث که پاسخی به نگرانی‌های مطرح شده بود خوشبین نیستم؛ آن‌ها را تضمین‌کننده این که نهاد حقیقتاً به دنبال ثبات اقتصاد جهانی در مسیری باشد که منافع گسترده جهانی را بازتاب دهد نمی‌دانم. به رفرم‌های بیشتری در حوزه و اشکال عملیاتی نیاز است که البته می‌تواند با محدودیت‌های بیشتر برای انواع اقداماتی که صورت می‌گیرد، همراه شود. گام مهم در جهتی صحیح، فراهم کردن ارزیابی‌های قبل و بعد از اجرای برنامه‌ها و آثار آن‌ها است که البته نباید به مساله تورم و نرخ ارز محدود شود؛ بلکه باید موضوعاتی همچون فقر، رشد و بیکاری و بازبینی دوره‌ای کمیسیون‌های خارجی مستقل نه فقط برای صحت ارزیابی‌ها بلکه برای بررسی تاثیر آن‌ها در اجتناب از بحران و مدیریت سیاست‌ها را دربرگیرد.

پنجمین کالای عمومی جهانی که بیشتر توصیف شد، کمک‌های انسان دوستانه بین‌المللی است که منطقی برای ماموریت بانک جهانی برای کمک به رشد سریع‌تر کشورهای در حال توسعه و ریشه کن کردن فقر فراهم می‌کند. بانک ماموریت خود را پرداختن به شکست بازار و نقایص بازارهای سرمایه - که جریان سرمایه را از کشورهای توسعه یافته به کشورهای کمتر توسعه یافته سد کرده - قلمداد می‌کند. نظریه‌های مرسوم و استاندارد کنونی بر این باورند که آنچه موجب فقدان توسعه شده کمبود سرمایه است نه بت‌های پایین سرمایه به کار در کشورهای فقیر، بازدهی بالا را در بردارد که با بازارهای سرمایه‌ای کارآمد باید به سرازیر شدن سرمایه از کشور می‌توان توسعه یافته به کشورهای کمتر توسعه یافته منتهی شود اما چنین اتفاقی نیافتاده است. من اعتقاد دارم آنچه اکنون کشورهای توسعه یافته را از کشورهای کمتر توسعه یافته جدا می‌کند تنها نبود سرمایه نیست بلکه فاصله در حوزه دانش نیز امری بسیار مطرح است. یکی از کارکردهای بانک جهانی کاهش این فاصله است. بانک جهانی تولید و انتشار دانش پیرامون توسعه و پیرامون انواع سیاست‌ها و نهادهایی که به توسعه منتهی می‌شوند را یکی از وظایف خود تلقی می‌کند. دانش، سیاست‌ها و نهادهای می‌توانند همه به مثابه مکمل‌های سرمایه در نظر گرفته شوند. افزایش در دانش یا پیشرفت در نهادها و سیاست‌ها می‌تواند بهره‌وری حاشیه‌ای سرمایه را افزایش دهد و نه تنها اثرگذاری کمک‌ها بلکه همچنین به وجود آوردن جریان سرمایه خصوصی را بهبود و افزایش دهد.

پژوهش‌های انجام گرفته در اقتصاد اطلاعات طی ربع قرن گذشته به مادر درک این که چرا بازارهای سرمایه‌ای اغلب کامل نیستند کمک کرده است: برای مثال چرا نسبت‌بندی باید وجود داشته باشد یا چرا سهام بازارها تنها فرصت‌های محدودی برای بنگاه‌ها برای خلاص کردن آن‌ها از دست ریسک فراهم می‌کند. به دلیل این که جریان‌های سرمایه‌ای از کشورهای توسعه یافته به کشورهای کمتر توسعه یافته طی دو دهه گذشته به شدت افزایش پیدا کرده ما نباید با این فکر اغوا شویم که هیچ نقصی در بازار سرمایه وجود ندارد؛ بنابراین بانک جهانی هیچ نقشی در فراهم کردن سرمایه نداشته است. ما قبلاً اشاره کردیم که اغلب کشورهای در حال توسعه هنوز دستیابی سریع به سرمایه ندارند به ویژه برای آن دسته از سرمایه‌گذاری‌ها که بتواند مانند حوزه‌های بهداشت و آموزش مورد استفاده همگانی قرار گیرند. آن‌ها نه تنها باید میزان‌های بهره بسیار بالایی را بپردازند بلکه ممکن است بانوعی نسبت بندی اعتباری نیز مواجه شوند. هنگامی که اقتصاد در رکود فرو رود و آن‌ها برای برگردن کسری مالی جهت کمک به بازگرداندن قدرت اقتصادی به سرمایه نیاز داشته باشند، وام دهندگان خصوصی به جای پهن کردن سفره‌های وام، پاس می‌کشند.

بنابراین در کل نهادهای مالی بین‌المللی ایفای نقش می‌کنند و به خصوص بانک جهانی در فراهم کردن سرمایه برای توسعه جهان نقشی خاص را برعهده دارد. این مزایا بیشتر در ارتباط با امکان دسترسی در زمان‌ها و دوران سخت (اگر نه فقط ضرورتاً دوران بحران) است تا اینکه هزینه‌های قرض‌گیری را کاهش دهد. (میزان‌های بهره پایین وام‌های نهادهای مالی بین‌المللی ضرورتاً به هزینه‌های کلی کمتر ختم نمی‌شود.

از آنجا که وام‌های نهادهای مالی بین‌المللی بر دیگر قرض‌ها ارجحیت دارد، قرض‌گیری هر چه بیشتر از طریق آن‌ها در بسیاری از موارد توانایی برای بازپرداخت قرض‌های دیگر را کاهش می‌دهد؛ بنابراین اعتبار دهندگان دیگر، برای جبران ریسک‌های بیشتر میزان‌های بهره بالاتری را طلب می‌کنند.

این احتمال وجود دارد که وضع بازارهای سرمایه برای کشورهایی با درآمد متوسط به شکل مداوم رو به بهبود رود و مطابق آن پیش‌بینی می‌شود که نقش بانک جهانی در فراهم کردن سرمایه برای آن کشورها تقلیل یابد. اما اغلب ارتباطی میان انتقال دانش و پیش‌بینی اعتبار به ویژه هنگامی که سرمایه برای پروژه ویژه‌ای فراهم می‌شود وجود دارد. ظاهراً این نکته حداقل یکی از دلایل این مساله است که چین با مقادیر بسیار فراوان ذخایر که بهره‌های آن‌ها کمتر از آن چیزی است که این کشور مجبور است به بانک جهانی بابت وام‌هایش بپردازد، همچنان در زمره بزرگترین وام‌گیرندگان بانک جهانی است. برای کشورهای با درآمد متوسط، بانک جهانی بیشتر شبیه یک تعاونی اعتباری است. در عمل بانک از قرض دادن به کشورهای با درآمد متوسط سود می‌برد که بخشی از آن به وام‌دهی یارانه‌ای به کشورهای با درآمد پایین اختصاص می‌یابد. اگر در آینده مشخص شود که پیشرفت‌ها در بازارهای سرمایه به شکل و شیوه مؤثری، ارزش افزایش اعتباری فراهم شده توسط «تعاونی اعتباری» را محو می‌کنند و بانک توانایی ارائه خدمات غیر از وام‌دهی (دانش) را - که ذاتاً ارزش دارند - نداشته باشد، وام‌دهی به کشورهای با درآمد متوسط در طی زمان تقلیل پیدا خواهد کرد.

تعامل میان کالاهای عمومی جهانی

در حالی که نهادهای مالی بین‌المللی به گونه‌ای طبیعی بر موضوعاتی چون کالاهای عمومی اقتصاد جهانی و آثار خارجی آن متمرکزند، تعامل مهمی میان این کالاهای عمومی جهانی و دیگر کالاهای عمومی و آثار خارجی آن‌ها وجود دارد. برای مثال، روابط روشنی میان ثبات اقتصادی و موضوع امنیت جهانی وجود دارد. سیاست‌هایی که بیکاری یا درآمدهای واقعی بسیار پایین را افزایش می‌دهند می‌توانند به شورش‌های شهری، درگیری‌های قومی و برخورد میان کشورها و یا حتی درگیری‌های داخلی بیانجامد.

در اندونزی این سیاست‌ها دنبال شد؛ در حالی که درآمدها سیر نزولی و بیکاری سیر صعودی به خود گرفته بود یارانه‌های سوخت و غذا حذف شد و این وضع به شکلی قابل پیش‌بینی به شورش‌هایی منتهی شد که نه تنها با خونریزی‌های بسیار همراه بود بلکه بدنه اصلی اقتصاد را نیز تحلیل برد.

در زمانی دیگر، صندوق بین‌المللی پول قصد داشت اردن را وادار کند که یارانه‌های موادغذایی را حذف کند؛ اما دولت اردن با این احساس که ممکن است این اقدام به شورش منتهی شود تصمیم گرفت در برابر فشار صندوق بین‌المللی پول مقاومت کند؛ در غیر این صورت نگرانی‌های دولت تحقق پیدا می‌کرد و امنیت خاورمیانه با خطر مواجه می‌شد.

همچنین سیاست‌های بهره‌های بالا و کمبود اعتبار، در کاهش سریع منابع طبیعی در اندونزی و کشورهای دیگر مؤثر بوده‌اند. قطع جنگل‌ها به عنوان راه حلی ساده برای کسب درآمد را می‌توان به عنوان تبعات زیست

محیطی این سیاست‌های اقتصادی در نظر گرفت. اجرای سیاست‌های زیست محیطی درست ممکن است بسیار گران و هزینه‌بر باشد و هنگامی که مزایای حاصل از یک اقدام، خود کالای عمومی جهانی محسوب شود (نظیر کاهش تراکم گازهای گلخانه‌ای)، انتظار می‌رود کسانی که می‌توانند متحمل هزینه برای فراهم کردن کالاهای عمومی جهانی بشوند این اقدام را صورت دهند. «تسهیل محیط جهانی» که بانک جهانی آن را اداره می‌کند سرمایه‌هایی را فراهم کرده، اما سرمایه بیشتری مورد نیاز است. بانک از برخی اهرم‌هایش استفاده می‌کند تا سیاست‌های زیست محیطی بهتر را پیش برد. برای مثال، می‌توان به تشویق حذف یارانه انرژی، اقدامی که هم کارکردهای اقتصادی و هم کارکردهای زیست محیطی را ارتقا می‌بخشد، اشاره کرد.

به گونه مشابهی، برنامه‌های بهداشتی بانک جهانی نه تنها می‌تواند منافع سرشاری برای مردم یک کشور داشته باشد بلکه می‌تواند تهدید بین‌المللی ناشی از بیماری‌های مسری جهانی را نیز کاهش دهد. به این ترتیب بانک جهانی در یک کالای عمومی جهانی دیگر نیز سهیم می‌شود.

نتیجه

درک این نکته که کالاهای عمومی جهانی و آثار خارجی جهانی وجود دارد ما را ملزم به اقدام جمعی در سطح جهانی می‌کند که بیانگر تغییر مهم در شیوه تفکر است. تحقیقات نشان داده است که مشکلات مربوط به اقدام جمعی در درون کشورها است. بازارها قوی هستند اما شکست‌های مهم و فراگیر آن‌ها، چشم اندازی برای اقدام جمعی فراهم می‌کند. متأسفانه اقدام جمعی همیشه آن گونه که امید آن می‌رود کار نمی‌کند. مسائل ناشی از کارگزاری، شایع و فراگیرند. بدنه‌های دولتی برخی اوقات تحت سلطه گروه‌هایی با منافع ویژه قرار می‌گیرند و سیاستمداران برخی اوقات منافع شخصی‌شان را دنبال می‌کنند. رقابت محدود در پیش‌بینی کالاهای عمومی، آثار معکوس بر کارایی و اثرگذاری دارد.

متأسفانه تا امروز، اقدام جمعی در سطح بین‌المللی، مشمول همان نوع از انتقادهای تحلیلی نبوده است که در سطح ملی و محلی به وقوع می‌پیوندد. این فصل می‌خواهد سهمی در آغاز این بحث داشته باشد و اهداف را شناسایی کند (منطق‌هایی برای اقدام جمعی جهانی). این فصل همچنین به ارزیابی این نکته می‌پردازد که آیا سیاست‌ها به خوبی در راستای کسب آن اهداف جهت‌گیری شده است یا همان‌طور که اغلب در سطح ملی اتفاق می‌افتد آن‌ها به شکل صریحی منافع دیوان‌سالاران (بروکرات‌های) گرداننده نهادهای بین‌المللی و منافع کسانی که این دیوان‌سالاران در خدمت‌شان هستند را دنبال می‌کنند.

در شکل گسترده‌تر، در سطح بین‌المللی، اقدام جمعی حتی مشکل برانگیزتر نیز می‌شود. جامعه بین‌المللی اقدام برای کنش جمعی را به رسمیت شناخته است و با مساله حکمرانی جهانی بدون دولت جهانی مبارزه کرده است. در برخی حوزه‌ها تاکید بیشتری بر وجدان می‌شود و در حوزه‌های دیگر شرکت کنندگان به بدنه‌های تخصصی رجوع می‌کنند که توسط متخصصین اداره می‌شود.

دو حوزه‌ای که در آن اقدام جمعی جهانی رشد کرده مربوط به ثبات سیاسی و اقتصادی بین‌المللی است. در این فصل سعی کردم پیرامون این

نکته بحث کنم که در حالی که منطقی واقعی برای اقدام جمعی وجود دارد، اقدامات صندوق بین‌المللی پول به شکل بحث برانگیزی به درستی در جهت تصحیح شکست بازار قرار نگرفته و در برخی موارد حتی مشکلات را تشدید کرده است. من در این باره اندیشه کرده‌ام که چرا چنین اتفاقی افتاده است؛ اصلاحاتی را پیشنهاد کرده‌ام که ممکن است به گونه‌ای در جهتی میل کند که این سیاست‌ها نه تنها مؤثرتر بلکه در تصحیح شکست‌های اقتصادی بازار جهانی کارا تر عمل کنند.

پی‌نوشت‌ها:

* منبع: Joseph E. Stiglitz, *Globalization and the Logic of International Collective Action: Re-Examining the Bretton Woods Institutions*, 2000.

۱. G-۱ استعاره‌ای است برای بزرگترین صاحب سهم در نهادهای برتون وودز که همانا ایالات متحده است که به واقع حق و تو در برخی تصمیمات صندوق بین‌المللی پول که نیاز به کسب رای اکثریت دارد برخوردار است.

۲. بانک جهانی (۱۹۹۸) را ببینید.

۳. برای مثال استیگلیتز (۱۹۹۵) را ببینید.

۴. برای مثال فورمن و استیگلیتز (۱۹۹۸) و استیگلیتز (۱۹۹۸) را ببینید.

۵. این موضوع باید واضح و روشن باشد: برخی از سیاست‌های ادعایی صندوق بین‌المللی پول، سیاست‌هایی هستند که در بین اقتصاددانان پیرامون آن اجماع و توافق وجود دارد، سیاست‌هایی که منافع ملی فراگیر را در بر می‌گیرند. موضوع این است که صندوق بین‌المللی پول بعضی اوقات، اغلب، در فراسوی این سیاست‌ها عمل می‌کند.

۶. برای مرور این بحث‌ها استیگلیتز (۱۹۹۶) و هلمان، مرداک و استیگلیتز (۲۰۰۰) را ببینید.

۷. صندوق بین‌المللی پول اغلب تلاش می‌کند از سر سرزنش‌ها خلاص شود. خواست برای آشکارسازی بیشتر کاملاً وجود دارد، اما این اقدام تنها زمانی صورت می‌گیرد که توافق کشور معینی جلب شده باشد. مثال‌های بسیاری وجود دارد که به بهانه دلایل خوبی حفظ درجاتی از پنهان‌کاری توجیه می‌شود: یک تحلیل از نظام بانکی که نشان می‌دهد که آن با اندک تلنگری در آستانه فروپاشی قرار می‌گیرد. اتفاقی که تمام مقامات سعی می‌کنند از آن احتراز کنند. اما این مثال‌ها بیشتر استثنا هستند تا قاعده. صندوق بین‌المللی پول اندک تردیدی در تحمیل شرایط به کشورهایی که در فراسوی وضعیت مورد نظر قرار داشته و یا در بحران به سر می‌برند به خرج نداده و شرایط این کشورها دغدغه فوری صندوق نبوده. آیا دلیلی وجود دارد که به شفافیت بیشتر به مثابه شرط سرمایه‌گذاری نیاز نداشته باشیم. و به این ترتیب از یکی از عمده‌ترین موانع بر سر اعمال عدم شفافیت خلاص شویم. آن هم حداقل در رابطه با کشورهایی که دریافت کمک می‌کنند؟

۸. برخی این طور بحث می‌کنند که مطرح شدن موضوع دموکراسی از سوی من در حاشیه ماده توافقنامه صندوق و بانک است که آشکارا به درگیر شدن نهادها در موضوعات سیاسی می‌پردازد و موضوعات اقتصادی به جای موضوعات سیاسی متمرکز است و در حقیقت یکی از منابع بزرگ قدرت نهادهای برتون وودز بوده است. در حالی که این موضوع می‌تواند درست باشد به دو نکته باید پاسخ گفت: نخست، آنچه در این جا بحث می‌کنم تحمیل مشروط کردن به امور سیاسی نیست بلکه اثرگذاری شود. آن تاثیرگذار است چه فرآیندهای دموکراتیک تقویت شوند چه تضعیف. به گونه‌ای که صندوق عمل می‌کند باید

این تبعات را به حساب آورد. دوم این که، در حقیقت صندوق و بانک همیشه به حوزه سیاسی وارد می‌شوند در عمل یکی از انتقادهای من این است که آن‌ها بیش از آنچه برای تحقق اهداف اقتصادی خود لازم است مداخله می‌کنند. من قبلاً این واقعیت را خاطر نشان کرده بودم که تحمیل شرایط در زمان‌های بحران به نوعی ورود به حوزه‌های سیاسی است (همچنین فلداشتاین (۱۹۹۸) را ببینید). قضاوت پیرامون این که آیا نظام‌های مستمری عمومی را خصوصی کنیم یا تلاش برای بهبود اجرای برنامه‌های عمومی همه به شکل گسترده‌ای از بحث‌های حوزه اقتصاد سیاسی محسوب می‌شوند. نکته بعدی و مهمتر آن که قضاوت‌های سیاسی بر برنامه‌های صندوق سایه افکننده است.

۹. همچنین شواهد قابل توجهی وجود دارد که مشروط کردن در حقیقت در کسب سیاست‌های (بهتر) ناکارآمد است. برای مثال بانک جهانی (۱۹۹۸) را ببینید. برای یک بحث کاملتر از مساله نقش، کارایی و تبعات مشروط کردن، کولبر (۱۹۹۹) را ببینید.

۱۰. برخی دلایل دیگر نیز برای معوق ماندن برنامه‌های صندوق مطرح شده است. اتیوپی وام‌های با بهره بالا را به امریکن بانک بدون کسب اجازه از صندوق بازپرداخت کرد. برخی به این موضوع با شک می‌نگرند که جای تعجب نیست که ایالات متحده به ویژه منتقد این عمل بوده است (اگرچه معدودی موافق نیستند که آن یک اقدام معقول در زمینه جایگاه مالی کشور بوده است. درآمد حاصل از ذخایر کشور برای بازپرداخت بدهی‌ها، بسیار کمتر از پرداخت مبالغ به بانک آمریکایی بود.

۱۱. حتی هنگامی که عامل بدعمل نکند، این تشویش که ممکن است تأثیر معکوس و مخربی بر اعتبار بگذارد وجود دارد. بنابراین، در اواسط دهه ۱۹۹۰، در ایالات متحده، بحثی اساسی پیرامون جهت‌گیری در شاخص قیمت مصرف‌کننده (CPI) وجود داشت. با پیشگامی «مایکل بوسکین» که رئیس سابق شورای مشاورین اقتصادی بود، اجماعی بوجود آمد که در آن، شاخص قیمت مصرف‌کننده، نرخ تورم را با اغراق بین یک تا ۲ واحد تفاضلی در سال تعیین کرد. این تفاوت، تبعاتی برای چند حوزه داشت، از جمله دآوری‌هایی که در مورد جدی بودن تورم و شاخص‌گذاری پرداخت‌ها و دستمزدهای تأمین اجتماعی بانوجه به افزایش‌های هزینه زندگی صورت گرفت. تعیین شاخص قیمت مصرف‌کننده به وزارت کار واگذار شده است که دارای روابط نزدیک با جنبش کارگری است. اتحادیه‌ها نگران آن بودند که یک تجدید نظر نزولی در شاخص قیمت مصرف‌کننده و تأثیر نامطلوبی بر کارگران داشته باشد. هنگامی که وزارت کار بر اعمال تغییرات در شاخص قیمت مصرف‌کننده پافشاری کرد (حدافل با همان سرعتی که منتقدین شاخص، آن را مطلوب می‌دانستند)*، برخی آن را به یک محافظه‌کاری دیوان‌سالارانه عمومی نسبت دادند، ولی دیگران آن را تضاد منافع دانستند.

۱۲. و در عمل، یکی از موضوعات اصلی در دستور کار صندوق در سال‌های اخیر افزایش استقلال بانک‌های مرکزی بوده است، تا خود را نزد کسانی که به لحاظ دموکراتیک کمتر معتبر هستند معتبر جلوه دهند.

۱۳. برای بحث‌های گسترده‌تر انواع اصلاحاتی که مطلوب است (۱۹۹۹) Commission (2000) Meltzer Independent Task Force و شورای توسعه خارجی (۲۰۰۰) را ببینید.

۱۴. برای بحث پیرامون این موضوعات بانک جهانی (۱۹۹۸) را ببینید.

۱۵. بنابراین، من با توصیه گزارش کمیسیون ملترز موافق نیستم که بانک جهانی کاملاً از قرض دادن به کشورهای با درآمد متوسط کامل "شانه خالی کند. یارانه‌های کوچک تردیدناپذیری وجود دارد (در ارتباط با افزایش اعتبار فراهم

منابع:

شده با سرمایه اصلی بانک و پتانسیلی که هر چه بیشتر از سهامداران حمایت می‌کند)، اما بانوجه به پرداخت یارانه‌های گوناگون به کشورهای کم درآمد، احتمالاً اثر خالص آن، اعمال یک نوع مالیات بر وامدهی توسط کشورهای دارای درآمد متوسط است.

1- Collier, Paul (1999), "Consensus-Building, Knowledge, and Conditionality". Paper Presented at the International Symposium on Global Finance and Development, Ministry of Finance of Japan and World Bank, 1-2 March, Tokyo.

2- De Gregorio, Jose, Barry Eichengreen, Takatoshi Ito, and Charles Wyplosz (1999), An Independent and Accountable

IMF, Geneva Reports on the World Economy Report 1, Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies.

3- Feldstein, Martin (1998), "Refocusing the IMF", Foreign Affairs, 77 (2): 20-33.

4- Furman, Jason, and Joseph E. Stiglitz (1998), "Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia", Brookings Papers on Economic Activity, 2: 1-114.

5- Hellmann, Thomas, Kevin Murdock, and Joseph E. Stiglitz (2000), "Liberalization, Moral Hazard in Banking and

Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?" American Economic Review, forthcoming.

6- Independent Task Force (1999), "Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture", Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations. New York.

7- Meltzer Commission (2000), "Report of the International Financial Institution Advisory Commission", March, Washington, DC.

8- Overseas Development Council (2000), "The Future Role of the IMF in Development", ODC Task Force Report, April, Washington, DC: ODC.

9- Stiglitz, Joseph E., (1995), "The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations", Paper Presented at the Market Economy, 8-10 July, Helsinki, Finland: UNU/WIDER.

10- Stiglitz, Joseph E., (1996), "Some Lessons from the East Asian Miracle", World Bank Research Observer, 11 (2) August: 151-77.

11- Stiglitz, Joseph E., (1998), "Must Financial Crises Be This Frequent and This Painful?" McKay Lecture, 23 September, Pittsburgh, PA.

12- World Bank (1998a), Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998/99: Beyond Financial Crisis. Washington, DC: World Bank.

13- World Bank (1998a), Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Policy Research Report. New York: Oxford University Press for the World Bank.

14- World Bank (1998a), World Development Report: Knowledge for Development 1998/99. New York: Oxford University Press for the World Bank.