

نهادهای بین‌المللی و تأمین اجتماعی:

صندوق بین‌المللی پول

دکتر قاسم صالح‌خو

پیشگفتار

عملکرد صندوق بین‌المللی پول در دهه‌های اخیر، به‌ویژه در بخش اعظم دهه ۱۹۸۰ مصادف با اوج بحران بدهی‌های خارجی کشورهای عضو بدهکار، انتقاد شدید برخی از سیاستمداران، مقامات و کارشناسان را برانگیخته است. این انتقادات به دلایل و جهات عدیده، و عمدتاً به لحاظ حمایت و پشتیبانی از اعمال سیاست‌های اقتصادی ریاضتی در کشورهای بدهکار در آمریکای لاتین و آفریقا عنوان گردیده است. از این رو انتخاب عنوان این نوشتار احتمالاً خواننده را متعجب می‌کند. تحلیل عملکرد این نهاد بین‌المللی در دوران یادشده و قبل از آن فرصتی دیگر را می‌طلبد که از حوصله این مختصر خارج است. کافی است یادآور شود که قوانین و ضوابط علم اقتصاد، همچون دیگر علوم انسانی، با روش و منش انسان بستگی دارد و برخلاف علوم تجربی نتایج آن قابل پیش‌بینی دقیق نیست. مدل‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی صندوق بین‌المللی پول نیز، که بر قوانین و ضوابط اقتصاد کلان استوارند، از این قاعده مستثنا نیست.

علم اقتصاد بر مبنای پیش فرض رفتار عقلایی انسان‌ها، یا به دیگر تعبیر "انسان اقتصادی" شکل گرفته و اگرچه چنین فرضیه‌ای تخصیص بهینه منابع محدود را به نیازهای نامحدود بشری ایجاب می‌کند، با این حال رفتار اقتصادی افراد و جوامع مختلف در زمینه‌های مثلاً مصرف، پس‌انداز و سرمایه‌گذاری به لحاظ روحیات فردی و عوامل تاریخی، فرهنگی و اجتماعی و... متفاوت است. صندوق بین‌المللی پول با عنایت به رسالت مؤسسه در زمینه ثبات پولی و مالی کشورهای عضو و با توجه به منشور این نهاد بین‌المللی، در واقع متولی

اصلی گسترش همکاری پولی بین‌المللی، رشد متوازن تجارت بین‌المللی، کمک به حصول اهداف اولیه سیاست اقتصادی، یعنی اعتلا و حفظ اشتغال و درآمد واقعی و تولید منابع تولیدی کلیه اعضا، تقویت اعتماد اعضا در انجام تعدیلات لازم در موازنه پرداخت‌هایشان است. در راستای این اهداف اصولی، صندوق با در اختیار قراردادن منابع خود به صورت موقت در اختیار اعضای متقاضی، که در پرداخت‌های خود به دلایل گوناگون دچار عدم توازن گردیده‌اند، از برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی آن‌ها، به منظور کوتاه نگاه داشتن زمان و کاهش عدم توازن در موازنه پرداخت‌های بین‌المللی پشتیبانی کرده و از این طریق به حفظ و ثبات نظام پولی و مالی بین‌المللی کمک می‌کند.

طبیعی است نیل به اهداف یادشده طراحی و اجرای برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی متنوعی را می‌طلبد که زمان و حجم بشتوانه مالی آن بستگی دارد به میزان عدم تعادل به وجود آمده در اقتصاد کشورهای عضو؛ شدت و ضعف معیارهای اتخاذشده نیز ارتباط مستقیمی دارد با وخامت اوضاع اقتصادی کشور موردنظر. به طوری که خواهیم دید طرح و اجرای برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی در کشورهای عضو با استفاده از تجربیات انباشته صندوق صورت می‌پذیرد که ناشی از طراحی و اجرای برنامه‌های کم‌و بیش مشابه (و در طول زمان تکامل یافته) در دیگر کشورهای عضو است. از سوی دیگر، منابع مالی صندوق طبق اساسنامه حسب نوع برنامه پیشنهادی به نسبت درصدی از سهمیه کشورهای عضو (حسب توصیه مدیریت و تصویب هیئت اجرایی) به صورت موقت در اختیار اعضای متقاضی قرار می‌گیرد. بدیهی است مشارکت کلیه عوامل مؤثر، به ویژه عامه مردم که علی‌القاعده می‌باید از اجرای برنامه‌های صحیح تعدیل ساختاری بهره‌مند شوند در چنین سیاست‌گذاری‌هایی حائز نهایت اهمیت بوده و علاوه بر آن سیاست‌های اجتماعی کشور می‌باید متناسب با ظرفیت اجرایی آن تعیین شود.

قدر مسلم این که با توجه به تبعات منفی و شدائد ناشی از اعمال سیاست‌های ریاضتی، به ویژه بر اقشار ضعیف و کم‌درآمد، صندوق نمی‌تواند در طراحی این گونه برنامه‌های پیشنهادی نسبت به مقوله رفاه و تأمین اجتماعی جامعه بی‌اعتنا باشد. در این مختصر نگارنده بر آن است که با استعانت از مشاهدات و تجربیات حرفه‌ای خود از موضع تشریح واقعیاتی در مورد این برنامه‌ها و نحوه اجرای آن‌ها در برخی کشورهای عضو برداشت‌های خود را با خواننده در میان گذارد.^۱

۱. اگرچه در تدوین این نوشتار از نشریات مختلف متناسب با موضوعات مورد بحث با ذکر مأخذ استفاده شده ولی مطالب عمدتاً بر اساس چارچوب، و بعضاً سرفصل‌های مندرج، در نشریه زیر تهیه شده است:
Social Dimensions of the IMF policy Dialogue, IMF Pamphlet Series, No. 47, Prepared by the Staff of the International Monetary Fund, Presented at the World Summit for Social Development, Copenhagen: March 6-12, 1995.

مقدمه

در جامعه پولی و مالی بین‌المللی، صندوق بین‌المللی پول دو نقش اصلی ایفا می‌کند: ۱. تصمیم‌گیری و اعمال نظام رفتاری در امور پولی و مالی بین‌المللی؛ ۲. حمایت مالی از اعضا به هنگامی که در توازن پرداخت‌ها دچار کسری شده باشند. با توجه به این که بانک جهانی به منظور کمک به کشورهای عضو در جهت تأمین منابع مالی برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت به وجود آمده است، کمک‌های صندوق به صورت کوتاه‌مدت و در پاره‌ای موارد از نوع میان مدت است.

اهداف صندوق بین‌المللی پول، به شرحی که در ماده یک اساسنامه^۱ این مؤسسه منعکس گردیده و حاکم بر کلیه سیاست‌ها و تصمیمات این مؤسسه است را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. ارتقای همکاری‌های پولی بین‌المللی؛
۲. تسهیل و توسعه رشد متوازن تجارت بین‌الملل از طریق فراهم‌آوری موجبات افزایش و حفظ اشتغال و درآمدها؛

بخش اعظم مطالب مندرج در این نشریه خود مبتنی بر مباحثی است که در برگزاری سمیناری در سطح هیئت‌اجرائی صندوق بین‌المللی پول به شماره ۸۸/۲ مورخ ۸ فوریه ۱۹۸۸ تحت عنوان "تبعات برنامه‌های تعدیل اقتصادی مورد حمایت صندوق؛ تجاربی از کشورهای منتخب مطرح گردیده و نیز با لحاظ کردن نظرات مدیران اجرایی در ارتباط با موضوعات مورد بحث در جلسات هیئت اجرایی صندوق در ارتباط با مطالب مرتبط در جلسات هیئت اجرایی صندوق به شماره‌های ۸۸/۵۵ مورخ ۳۱ مارس ۱۹۸۸، ۸۸/۶۰ مورخ ۸ آوریل ۱۹۸۸، ۸۸/۷۰ مورخ ۴ مه ۱۹۸۸، و ۸۸/۸۲ مورخ ۲۰ مه ۱۹۸۸ است.

۱. هدف‌های صندوق بین‌المللی پول عبارتند از:

- ۱) گسترش همکاری پولی بین‌المللی و فراهم‌کردن وسایل تبادله نظر و تشریک مساعی در مسائل پولی بین‌المللی از طریق یک مؤسسه دائمی؛
 - ۲) فراهم‌کردن شرایط لازم برای گسترش و رشد متوازن تجارت بین‌المللی و بالنتیجه کمک به حصول هدف‌های اولیه سیاست اقتصادی یعنی اعتلا و حفظ اشتغال و درآمد واقعی و توسعه منابع تولیدی کلیه اعضا؛
 - ۳) کمک به پیشبرد میزان ثبات ارزی و حفظ ترتیبات منظم ارزی در میان اعضا و پرهیز از رقابت در کاهش دادن نرخ ارزها؛
 - ۴) تشریک مساعی در ایجاد یک سیستم چند جانبه پرداخت در زمینه معاملات جاری بین اعضا و همچنین رفع محدودیت‌های ارزی که مانع رشد تجارت جهانی است؛
 - ۵) ایجاد اعتماد در میان اعضا با قراردادن منابع صندوق به طور موقت در اختیار آن‌ها به این منظور که اعضا بتوانند تعدیلات لازم را در موازنه پرداخت‌هایشان به عمل آورند، بی‌آن‌که دست به اقداماتی بزنند که برای رونق اقتصاد ملی یا بین‌المللی مضر باشد؛
 - ۶) بالنتیجه و با توجه به نکات فوق‌الذکر، کوتاه نگاه‌داشتن مدت عدم توازن و کاهش دادن آن در موازنه پرداخت‌های بین‌المللی اعضا؛
- پیروی از هدف‌های مندرج در این ماده صندوق را در اتخاذ کلیه سیاست‌ها و تصمیمات راهنمایی خواهد کرد.

۳. تثبیت نرخ ارز و حفظ ترتیبات منظم ارزی بین اعضا؛

۴. کمک به ایجاد یک نظام پرداختی چند جانبه؛

۵. ایجاد اعتماد بین اعضا از طریق واگذاری موقت منابع در اختیار آن‌ها، به منظور تصحیح عدم موازنه پرداخت‌هایشان.

اهداف یادشده نمایانگر این واقعیت است که نقش صندوق بین‌المللی پول در سیاست‌گذاری‌های اجتماعی جوامع کشورهای عضو الزاماً "غیرمستقیم" و "محدود" است. در عین حال این نهاد را می‌توان نوعی شرکت تعاونی بین‌المللی تلقی کرد که در آن شرکت اعضای که دارای کسری قابل ملاحظه و مزمن در توازن پرداخت‌هایشان هستند، می‌توانند حسب شرایط و مقررات، از مزاد موازنه پرداخت‌های دیگر اعضا استفاده کرده و از توسل به اقداماتی که مضر به رونق اقتصاد ملی و بین‌المللی باشد خودداری ورزند.

در اجرای اهداف پیش‌بینی‌شده در اساسنامه، فعالیت‌های صندوق را در واقع می‌توان به دو بخش اصلی تقسیم کرد: بخش اول شامل نظارت بر حسن عملکرد پولی و مالی اعضا و بخش دیگر حمایت مالی از اعضا در اجرای برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی که با مشورت اعضای متقاضی استفاده از منابع صندوق انجام می‌شود. در راستای وظایف مزبور، صندوق همچنین کمک‌های فنی در اختیار اعضا قرار داده و جهت استفاده بهینه از امکانات و تخصص‌های موجود در دیگر نهادهای بین‌المللی، و نیز به لحاظ جلوگیری از اتلاف منابع و دوباره‌کاری، با دیگر نهادهای ذی‌ربط وابسته به سازمان ملل متحد، به‌ویژه با بانک جهانی، همکاری نزدیک و مستمر دارد.

تا اواخر دهه ۱۹۸۰ و به‌ویژه در دورانی که بیشتر به دوران اوج بحران بدهی‌های خارجی معروف است، تحت فشار کشورهای صنعتی و اعضای بستانکار، که حائز اکثریت آرا هستند، دیدگاه‌های صندوق (و، به تبع آن، بانک جهانی) به‌نوعی انتزاعی و غالباً بدون توجه به معضلات اجتماعی کشورهای عضو از قبیل فقر و بیکاری بود. سیاست‌گذاری‌های صندوق صرفاً با عنایت به متغیرهای اقتصادی، و ملزم کردن کشورهای متقاضی (نیازمند) وام به رعایت کلیه توصیه‌های هر دو نهاد تحت هر گونه شرایط و کوشش در برقراری تعادل اقتصادی و اجرای سیاست‌های ریاضتی جهت افزایش حجم ذخایر و پرداخت اقساط سنگین بدهی‌ها به طرف‌های

تجاری و بانک‌های خصوصی بین‌المللی تعیین می‌شد. عدم موفقیت غالب برنامه‌های ساختاری در این دوران موجبات تداوم بی‌ثباتی‌های اقتصادی، افزایش حجم بدهی‌های خارجی و ناتوانی فزاینده دولت‌های عمدتاً بدهکار عضو را نه تنها در پرداخت به‌موقع اقساط بدهی‌ها فراهم کرده بود، بلکه در تأمین حداقل معیشت برای شهروندان، که بعضاً ناشی از نحوه طراحی و اجرای برنامه‌های صندوق و بانک و تداخل فعالیت‌های دو نهاد در راستای همکاری با یکدیگر بود نیز کارایی نداشت.^۱ با اشاعه و تداوم انتقادات از برنامه‌های صندوق و بانک، نیاز به بازنگری در طراحی و اجرای این برنامه‌ها بیش از هر زمان دیگر احساس شد و این امر موجب گردید تا به تدریج اجرای برنامه‌های هدفمند تورهای ایمنی اجتماعی^۲ و تضمین دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به خدمات عام‌المنفعه، از قبیل بهداشت و آموزش و پرورش در سطوح ابتدایی، به‌عنوان جزئی از اصلاحات ساختاری در برنامه‌های پیشنهادی دو نهاد قرار گیرد. بدیهی است این امر موجب تضمین بقای سیاسی اصلاحات اقتصادی می‌گردد که این خود از اهداف اصولی هر دو مؤسسه به‌شمار می‌رود.

۱. در زمینه‌های اخیر چند تن از مدیران اجرایی این دو مؤسسه به نمایندگی از جانب کشورهای در حال توسعه و در چارچوب اختیارات "گروه بین‌الدولی بیست و چهار در زمینه امور پولی بین‌المللی" (اختصاراً معروف به گروه ۲۴ که مرکب از ۸ کشور از هر یک از سه قاره آسیا، آفریقا، و آمریکای لاتین هستند) با همکاری چند تن از کارشناسان در سال ۱۹۸۶ اقدام به تشکیل یک‌گروه کاری کرد که گزارشی را در سال بعد تحت عنوان "نقش صندوق بین‌المللی پول در تعدیل و تثبیت توأم با رشد" *The Role of the IMF in Adjustment with Growth* منتشر کردند. به اقرار مقامات صندوق تهیه این گزارش نقطه عطفی در تاریخ این مؤسسه به‌شمار می‌رود. بند ۱۳۵ گزارش، که به‌عنوان سندی افتخارآمیز از جانب وزرای گروه به تصویب رسید، در نقد برنامه‌های تعدیل و تثبیت مورد حمایت صندوق اظهار می‌دارد: "در راستای سیاست‌های سروسامان دادن به نابسامانی‌ها و پرداخت دیون خارجی، صندوق تأکید بسیاری بر سیاست‌های ریاضتی (demand management) دارد که در نهایت اعمال این‌گونه سیاست‌ها منجر به کاهش تولیدات و توقف سرمایه‌گذاری در بسیاری از کشورهای در حال توسعه گردیده است. کاهش ارزش پول غالباً نتیجه موردنظر را عاید نساخته و در عوض فشارهای تورمی را فزونی بخشیده است. ایجاد صنایع با گرایش صادرات یا جایگزینی واردات در برنامه‌های صندوق مورد تأکید قرار نگرفته و کاهش هزینه‌های دولت منجر به کاهش خدمات بهداشتی، برنامه‌های ویژه و یارانه‌هایی که برای غذا، آموزش و پرورش و مراقبت‌های بهداشتی تخصیص یافته، شده که بر توزیع درآمد اثرات منفی گذارده است. همچنین، گزارش در رابطه با همکاری‌های صندوق و بانک (بند ۱۷۹) اظهار می‌دارد «در گزارش، اصطلاح، "رابطه صندوق-بانک" به‌جای "همکاری صندوق-بانک" به کار گرفته شده است زیرا لغت همکاری مفهومی دارد که همیشه نمی‌تواند توجه‌پذیر باشد. در برخی موارد ممکن است همکاری ضروری باشد. در موارد دیگر یکی از دو نهاد می‌باید نقش اساسی را ایفا کند و در مواردی نیز چه بسا مصلحت ایجاد کند که هر یک از دو نهاد نقش خود را به صورت مستقل به انجام رسانند. انتخاب نوع رابطه می‌باید منوط به نظر کشورهای عضو ذی‌نفع باشد.»

2. social safety nets

یادآور می‌شود که موضوعات اجتماعی الزاماً در دستور کار دیگر مؤسسات بین‌المللی و منطقه‌ای نیز، از قبیل سازمان خواروبار و کشاورزی، سازمان بین‌المللی کار، برنامه توسعه سازمان ملل و صندوق کودکان سازمان ملل متحد، بانک‌های منطقه‌ای و نیز کشورهای اعطاکننده کمک و سازمان‌های غیردولتی قرار دارد و صندوق در طراحی و نظارت بر اجرای برنامه‌های اصلاحات ساختاری علاوه بر بهره‌گیری از تجربیات و تخصص‌های خود، از توانایی‌های مشابه و یا مکمل در دیگر مؤسساتی نیز که به‌نحوی با موضوع تأمین اجتماعی سروکار دارند نیز استفاده می‌کند. پیشنهاد اجرای برنامه‌های اصلاحات صندوق به کشورهای عضو نه تنها به دلیل کمبود منابع مالی و تمرکز برنامه‌ها بر دیدگاه‌های اقتصاد کلان دچار محدودیت است، بلکه این موضوع غالباً به دلیل ناتوانی کشورهای عضو در جلب حمایت‌های مردمی به‌منظور بهبود سیاست‌های هزینه اجتماعی و هدفمندی این سیاست‌ها تشدید می‌شود. به‌رحال، بنا به وظیفه، صندوق صرفاً به پیشنهاد نوع اصلاحات موردنظر اکتفا می‌کند و تصمیم‌گیری نهایی در مورد انتخاب نوع سیاست‌های اصلاحات ساختاری با کشورهای عضو متقاضی است و نه صندوق.

از سال ۱۹۸۸ به بعد هیئت اجرایی صندوق حساسیت فزاینده‌ای نسبت به اثرات بازتوزیعی درآمد و فقر در برنامه‌های پیشنهادی صندوق نشان داده ولی در ضمن تأکید داشته که این ملاحظات به‌عنوان پیش شرطی برای انجام برنامه‌ها به حساب نیامده و در عوض از تجارب بانک جهانی و دیگر نهادهای وابسته به سازمان ملل متحد در این زمینه‌ها و در طراحی برنامه‌های اصلاحات بیشتر استفاده شود. به‌عنوان مثال، هیئت اجرایی در سال ۱۹۸۸ صراحتاً به مدیریت این نهاد تأکید کرد که کارشناسان صندوق، با استفاده از تجربیات بانک جهانی و دیگر نهادهای ذی‌ربط سازمان ملل، مقامات کشورهای عضو را در ارزیابی تبعات برنامه‌های تعدیل و تثبیت صندوق بر گروه‌های آسیب‌پذیر و نیز اثرات این برنامه‌ها را بر بازتوزیع درآمد و مسئله فقر جامعه یاری دهند. همچنین هیئت اجرایی هم‌زمان به کارشناسان صندوق مؤکداً توصیه کرد تا نسبت به تأثیر برنامه‌های تعدیل ساختاری بر فقر و بازتوزیع درآمدها هوشیارتر باشند و از تخصص‌های موجود در مؤسسات دیگری که با این پدیده‌ها سروکار دارند کاملاً استفاده کنند. این توصیه‌ها توسط کمیته مشترک صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در رابطه با انتقال

منابع، که اختصاراً "کمیته توسعه"^۱ نامیده می‌شود، نیز مورد تأکید قرار گرفته و تصریح شده که در طراحی و اجرای برنامه‌های اصلاحات ساختاری معیارهای هدفمند و دقیق جهت کاهش شدائد ناشی از اجرای برنامه‌ها بر گروه‌های آسیب‌پذیر کوشش به عمل آید.

صندوق و توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار

اگرچه سیاست‌گذاری‌های اقتصادی دولت‌ها متنوع است، اما تجربیات حاصله نمایانگر این واقعیت است که این سیاست‌گذاری‌ها غالباً در سه زمینه رشد اقتصادی، کنترل تورم و تقویت بخش کشاورزی با یکدیگر وجه مشترک دارند. دیدگاه‌های صندوق در رابطه با هر یک از این سه زمینه را به اختصار مورد بحث قرار می‌دهیم.

۱. رشد اقتصادی لازمه توسعه اجتماعی پایدار است. در سال‌های اخیر تجربه ثابت کرده که رشد اقتصادی با کیفیت خوب در ازدیاد اشتغال و کاهش میزان فقر مؤثر بوده و موجبات ایجاد تساوی فرصت‌ها (به‌ویژه برای زنان) و حرمت آزادی بشر و حفظ محیط زیست را فراهم می‌آورد.
۲. کنترل تورم می‌تواند از کاهش یا از بین رفتن درآمدها، که شدیدترین صدمات را به

۱. "کمیته توسعه" (Development Committee)، عنوان مخفف "کمیته مشترک وزرای هیئت رئیسه‌های بانک و صندوق در مورد انتقال منابع واقعی به کشورهای در حال توسعه" (The Joint Ministerial Committee of the Board of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries) مرکب از ۲۴ عضو-وزرای دارایی یا مقامات هم‌رتبه-است که معمولاً در سال دو مرتبه هم‌زمان با "کمیته موقت" (Interim Committee) که مخفف "کمیته موقت رؤسا [ی بانک‌های مرکزی] در امور نظام پولی بین‌المللی (The Interim Committee on the International Monetary System)" است تشکیل جلسه می‌دهند. هر دو کمیته نقش مشورتی دارند. کمیته توسعه نظرات مشورتی و گزارش‌های خود را در زمینه کلیه جنبه‌های انتقال منابع واقعی به کشورهای در حال توسعه به هیئت رئیسه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول ارائه می‌دهد. از جمله وظایف کمیته موقت ارائه نظرات مشورتی و گزارش در زمینه مسائل مربوط به مدیریت و تطابق نظام پولی بین‌المللی در مواقعی است که اختلافات پیش‌بینی نشده‌ای بروز کند و اختلافات و تهدیدی برای این نظام به‌شمار رود، و نیز ارائه پیشنهادهایی در زمینه اصلاحات اساسنامه به هیئت رئیسه صندوق است. یادآور می‌شود که کمیته موقت اخیراً نام خود را به "کمیته بین‌المللی پولی و مالی" (International Monetary and Financial Committee) تغییر داده که بر اساس این تغییر نام، کمیته علاوه بر مسائل پولی، مسائل مالی را نیز در دستور کار خود قرار داده است. علی‌رغم این تغییر نام و توسعه شمول مورد بررسی کمیته، که به دلیل فراگیرتر شدن حیطه فعالیت‌های صندوق در زمینه‌های مالی به لحاظ روند جهانی شدن اقتصاد امری اجتناب‌ناپذیر بود، کمیته هنوز هم نقش مشورتی خود را حفظ نموده است. بر اساس شواهد موجود انتظار می‌رود با افزایش شتاب روند جهانی شدن که تصمیم‌گیری‌های سریع جهت اجتناب و پیشگیری از، و در نهایت، حل بحران‌های پولی و مالی در سطح بین‌المللی را می‌طلبد، نقش مشورتی کمیته نیز در آینده به نقش تصمیم‌گیری مبدل شود.

گروه‌های کم‌درآمد وارد می‌سازد، جلوگیری نماید. این موضوع به‌ویژه از این نظر حائز اهمیت است که مستمندان غالباً دارای درآمد ثابت بوده و دارایی خود را به‌صورت وجوه نقد نگه‌داری می‌کنند.

۳. توسعه بخش کشاورزی که بالاترین سطح اشتغال گروه‌های کم‌درآمد را در بیشتر کشورهای درحال توسعه در بردارد، می‌تواند کاهش‌های پایداری را در میزان فقر جامعه به‌وجود آورد. تحقق رشد در سه زمینه یادشده از منظر صندوق بین‌المللی پول مستلزم آن است که سیاست‌گذاری‌های اقتصادی مبتنی بر چهار رکن اصلی، یعنی سیاست‌های منطقی اقتصاد کلان، سیاست‌های ساختاری، سیاست‌های اجتماعی قوی و، بالاخره مدیریت صالح دولتی و مشارکت عام در امر توسعه^۱ استوار باشد. شرح مختصری در رابطه با هر یک از موارد یادشده ذیلاً ارائه می‌گردد:

۱. سیاست‌گذاری اقتصاد کلان. سیاست‌های منطقی اقتصاد کلان - شامل سیاست‌های مالی، پولی و اعتباری و ارزی - لازمه ثبات مالی و توانایی انجام تعهدات خارجی توأم با حداقل میزان تورم است. در صورت عدم تحقق چنین شرایطی یک کشور مشکل بتواند سرمایه‌گذاری‌های مولد را تشویق یا کارایی استفاده از منابع محدود را ارتقا بخشد که این هر دو از شرایط اساسی رشد پایدار است.

۲. سیاست‌های اصلاح ساختاری. این‌گونه سیاست‌ها غالباً شرط لازم توسعه یک محیط مساعد متکی بر عوامل بازار با گرایشی برون‌زا هستند. چنین سیاست‌هایی مبتنی‌اند بر نظامی آزاد و شفاف برای قیمت‌ها، ارز، تجارت، و سرمایه‌گذاری؛ یک نظام مالی که بر تخصیص بهینه منابع و کاهش عوامل ضدانگیزه تأکید کند؛ یک نظام بازاریابی کشاورزی که رقابت را تشویق کند؛ یک نظام تأمین منابع که از تخصیص دهی منابع پرهیز و پس‌اندازها را به‌سوی سرمایه‌گذاری مولد سوق دهد؛ و نیز سیاست‌هایی که اثرات زیست محیطی را در نظر بگیرد.

۳. سیاست‌های اجتماعی. این سیاست‌ها به‌خاطر تقویت ابعاد اجتماعی توسعه اقتصادی موردنیاز هستند. چنین سیاست‌هایی شامل سیاست‌های بازار کار، که بر اشتغال در سطح بالا از طریق دستمزدهای رقابتی و انعطاف‌پذیر و از بین بردن انعطاف‌ناپذیری‌های موجود در بازار کار

1. good governance and participatory development

تأکید کند و در عین حال به اصول سازمان بین‌المللی کار متعهد باشد؛ برنامه‌های هزینه‌های عمومی که از برنامه‌های هزینه‌های موجه^۱ در زمینه توسعه منابع انسانی و کاهش فقر (از قبیل دسترسی عام به بهداشت و برنامه‌های آموزش و پرورش و تأمین اجتماعی) است حمایت کند؛ یک نظام مالیاتی که مبتنی بر توزیع عادلانه بار مالیاتی باشد و نیز تورهای ایمنی اجتماعی هستند که با هدفمندی دقیق و به‌منظور کاهش اثرات منفی برنامه‌های اصلاح ساختاری بر قشر آسیب‌پذیر طراحی شده باشند.

۴. مدیریت صالح دولتی و مشارکت عام در امر توسعه. مدیریت صالح دولتی شامل عوامل متنوعی است، مانند نهادهایی که در مقابل مردم جوابگو باشند جهت تهیه و اجرای بودجه عمومی؛ مدیریت مالیاتی و مدیریت هزینه‌های عمومی؛ نظارت محتاطانه و حزم‌آمیز بر عملکرد نظام بانکی؛ نظام‌های ارزی و بازرگانی خارجی شفاف؛ و چارچوب یک نظام حقوقی و عادلانه برای قانونمندی، که موازینی را جهت جلوگیری از اعمال فشار توسط گروه‌های حافظ منافع ویژه خصوصی در سطوح اداری و سیاسی وضع نماید.

یادآور می‌شود که مشارکت کلیه عوامل مؤثر، به‌ویژه عامه مردم که علی‌القاعده می‌باید از برنامه‌های صحیح تعدیل اقتصادی بهره‌مند شود، در چنین سیاست‌گذاری‌هایی حائز نهایت اهمیت است و علاوه بر آن سیاست‌های اجتماعی کشور نیز می‌باید با عنایت ظرفیت اجرایی آن کشور اتخاذ شود. در این زمینه توجه خواننده گرامی به موارد زیر جلب می‌شود.

ابعاد اجتماعی سیاست‌های پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول

همان‌طور که قبلاً نیز گفته شد توصیه‌های سیاست‌گذاری صندوق در وهله اول در چارچوب نقش نظارتی این مؤسسه بر فعالیت‌های اقتصادی کشورهای عضو و نیز حمایت مالی آن از اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری و تثبیت توسط این کشورها صورت می‌گیرد. نقش نظارتی صندوق که در اساسنامه این نهاد بین‌المللی با صراحت مورد تأکید قرار گرفته، افزایش همکاری بین‌المللی در زمینه‌های پولی، رشد متوازن تجارت جهانی، حفظ نظام با ثبات ارزی و هماهنگی سیاست‌های رشد‌گرا در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی، با هدف توصیه‌های سیاست‌گذاری به کشورهای عضو در جهت ارتقا و حفظ اشتغال و درآمد واقعی در سطوح بالا و

1. cost effective

توسعه منابع تولیدی این کشورها صورت می‌پذیرد. یکی از عوامل مهم ایفای نقش نظارتی صندوق تشویق اعضا به اتخاذ تمهیدات لازم در مقاطع قبل از بروز نابسامانی و عدم تعادل در اقتصادهای کلان این کشورها است. در چارچوب نقش نظارتی، صندوق مسائل و مشکلات نظام پولی بین‌المللی و اقتصاد کشورهای عضو را قبل از افزایش و بروز شناسایی کرده و مقابله سریع با آنان را امکان‌پذیر می‌سازد. یادآور می‌شود نقش نظارتی صندوق عمدتاً از طریق مشاوره‌های مستمر اعضا بر اساس ماده چهار اساسنامه این مؤسسه، که اعضا را مکلف به انجام آن می‌کند، صورت می‌پذیرد. نظارت صندوق بر سیاست‌های ارزی اعضا شامل تحلیل سیاست‌های اثر گذار بر نرخ ارز می‌شود و بر مبنای اصولی جهت هدایت سیاست‌های ارزی اعضا استوار است که این اصول باید به سیاست‌های داخلی اجتماعی و سیاسی کشورهای عضو احترام گذارد. همچنین، در اعمال این اصول صندوق می‌باید توجهی خاص به شرایط خاص و اوضاع و احوال اعضا مبذول دارد.^۱

زمانی که اقتصاد کلان یکی از اعضا، چه به لحاظ تسامح در اعمال سیاست‌های مالی یا تحولات اقتصادی با منشأ خارجی، دچار عدم تعادل و نابسامانی شود و از صندوق تقاضای کمک مالی کند، توصیه‌های سیاست‌گذاری صندوق در اصل با هدف برقراری توازن داخلی و خارجی و ثبات قیمت‌ها انجام می‌شود. هم‌زمان صندوق برای از بین بردن عوامل انعطاف‌ناپذیر کوشش می‌کند تا از این رهگذر امکان توسعه پایدار، افزایش اشتغال و کاهش تورم در میان‌مدت فراهم آید. صندوق همچنین با ایفای "نقش روان‌سازی"^۲ مبالغ معتدله‌ای کمک‌های خارجی را از

۱. بخش سوم از ماده چهار اساسنامه صندوق بین‌المللی پول تحت عنوان "نظارت بر ترتیبات ارزی" اعلام می‌کند: الف. به منظور حصول اطمینان از کارکرد صحیح نظام پولی بین‌المللی و همچنین رعایت مقرراتی که اعضا به موجب بخش اول این ماده به‌عهده گرفته‌اند، صندوق بر نظام پولی بین‌المللی نظارت خواهد کرد؛ ب. صندوق در انجام وظایف خود تحت بند فوق بر سیاست‌های نرخ ارز اعضا نظارت دقیق خواهد کرد و اصول معینی را برای راهنمایی کلیه اعضا در مورد این سیاست‌ها وضع می‌کند. هر عضو، اطلاعاتی را که برای این نظارت لازم است باید در اختیار صندوق قرار دهد و هر موقع که صندوق درخواست کند درباره سیاست‌های نرخ ارز خود با صندوق مشورت کند. اصولی که صندوق وضع می‌کند باید با ترتیبات مشترکی که اعضا از طریق ارزش پول‌های خود بر حسب ارزش پول یا پول‌های سایر کشورهای عضو تعیین می‌کنند و نیز با سایر ترتیباتی که به اختیار خود عضو با رعایت هدف‌های صندوق و بخش اول این ماده اتخاذ می‌شود، موافق باشد. این اصول باید سیاست‌های اجتماعی و سیاسی داخلی اعضا را محترم بشمارد و صندوق در اعمال این اصول باید توجه خاص به اوضاع و احوال اعضا مبذول دارد [تاکید اضافه شده است].

2. catalytic role

طریق کشورهای اعانه یا اعتباردهنده فراهم‌کرده و در تسهیل بازپرداخت بدهی‌های عضو شرایط مساعدتری را ایجاد می‌کند.

انجام برنامه‌های مورد حمایت صندوق امکان دریافت منابع مالی از خارج را برای سرمایه‌گذاری و مصرف، به‌ویژه نیازمندی‌های مصرفی گروه‌های کم درآمد، تسهیل می‌کند. تجربه نشان می‌دهد که عدم اقدام به‌موقع در مقابله با عدم توازن و نابسامانی‌های اقتصاد کلان متضمن تحمل هزینه‌های سنگین و متنوع اجتماعی از قبیل زیان‌های ناشی از کاهش درآمدهای بخش کشاورزی، افزایش تورم و کاهش منابع تخصیص داده شده برای مصارف اجتماعی است. روستاییان از کاهش قیمت‌های تولیدات کشاورزی خود، که از پی آمدهای سیاست‌های مبارزه با تورم به‌شمار می‌آید، یا از نرخ‌های نامعقول ارز که بر درآمد ناشی از فروش محصولات آن‌ها اثر منفی می‌گذارد، زیان می‌بینند.^۱ علاوه بر آن گروه‌های کم درآمد مجبور به تهیه مایحتاج خود از بازار سیاه با قیمت‌های گزاف می‌شود. یارانه‌هایی که با نیت کمک به این گروه‌ها به‌طور عام و به‌صورتی غیرهدفمند پرداخت می‌شوند، بیشتر طبقات مرفه را بهره‌مند می‌سازند. اقشار آسیب‌پذیر با توجه به درآمدهای ثابت و قلیل خود از افزایش تورم شدیدترین صدمات را متحمل می‌شوند و پس‌اندازهای ناچیز آنان در معرض نابودی قرار می‌گیرد. همچنین افزایش تورم موجب سقوط درآمدهای مالیاتی شده و در نتیجه دولت را در ارائه خدمات اساسی، که معمولاً در جهت رفاه گروه‌های آسیب‌پذیر است، ناتوان می‌کند. بالاخره، سیاست‌های ضعیف اقتصادی موجب کاهش جریان منابع مالی خارجی به کشور، اعم از منابع خصوصی یا رسمی می‌شود.

مسائل سیاست‌گذاری‌های اجتماعی در عملیات نظارتی

در جریان مشاوره‌های صندوق با اعضا، توجه خاصی به مسائل سیاست‌گذاری‌های اجتماعی، یا عنایت ویژه به شرایط خاص داخلی هر یک از کشورهای عضو، معطوف می‌گردد. عمده مسائلی که با این اعضا در میان‌گذارده می‌شود شامل بیکاری و انواع مختلف هزینه‌هایی است که برای مصارف اجتماعی اختصاص یافته.

۱. در اوائل دهه ۱۹۸۰ که اقتصاد کشور آفریقایی غنا دچار نابسامانی و بحران شدید شده بود نرخ نامعقول واحد پولی این کشور در مقابل ارزهای خارجی موجب گردید تا کشاورزان کاکائو محصولات خود را به کشور رقیب همسایه یعنی ساحل عاج حمل کرده و به قیمت‌های واقعی‌تر به فروش برسانند. از محل صادرات کاکائوی تولیدی غنا توسط ساحل عاج، غنا مقام تاریخی اولین صادرکننده این محصول را در جهان ناخواسته به کشور رقیب واگذار کرد!

هنگامی که بیکاری به میزانی قابل قبول که با تورم نسبتاً پایین سازگار باشد کاهش نیابد، متضمن تحمل زیان‌های اقتصادی و اجتماعی فراوان است. بنابراین صندوق توجه و آفری به انجام اصلاحات ساختاری بازار کار می‌کند تا سطح بیکاری را کاهش دهد. هم‌زمان صندوق سیاست‌هایی را که در جهت ارتقای آموزش و پرورش و تعلیم و برای افزایش مهارت‌ها و بهره‌وری باشد تشویق می‌کند. صندوق همچنین اصرار می‌ورزد که اصلاحات بازار کار بایستی توأم با تعدیل در مالیات‌ها و مصارف اجتماعی باشد تا بتواند ملاحظات اجتماعی را مدنظر قرار دهد. در دیگر زمینه‌های مصارف اجتماعی، صندوق حساسیت فزاینده‌ای نسبت به مصارف بهداشت و تأمین اجتماعی، به‌ویژه در کشورهای صنعتی که این‌گونه مصارف شدیداً رو به کاهش‌اند، نشان داده است. درحالی‌که این مصارف به دلیل سالمندی جمعیت و افزایش هزینه و ارتقای سطح خدمات غالباً نمی‌توانند به‌صورتی پایدار انجام شده و تداوم یابند صندوق در مقام مشورت با اعضا سعی دارد راه‌حل‌هایی را جهت انجام این هزینه‌ها، به‌نحوی که بقا و تداوم آن‌ها را در میان مدت تضمین نماید، ارائه کند.

در برخی کشورهای در حال توسعه به توسعه سریع ترتیبات تأمین اجتماعی توجه خاصی می‌شود تا بتواند جواب‌گوی رشد سریع اقتصادی و توسعه شهرنشینی، که به‌شدت ترتیبات تأمین خانوادگی متعارف را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد، بشود. گفت‌وگو با مقامات این کشورها بر انتخاب راهکارهایی متمرکز است که عوامل عدالت اجتماعی را در ترتیبات جدید تأمین اجتماعی، در قالب یک چارچوب سیاست‌های مالی پایدار، محفوظ بدارد.

در نشریه شش ماهه معتبر و مشهور صندوق تحت عنوان چشم‌انداز اقتصادی جهان^۱ همواره توجه فزاینده‌ای به انواع موضوعات مربوط به سیاست‌های اجتماعی معطوف می‌گردد؛ موضوعاتی چون بیکاری و مسائل بازار کار در کشورهای صنعتی، فواید اقتصادی کاهش هزینه‌های غیر مولد، نهادینه کردن و سرمایه‌گذاری‌های بازار کار و تورهای ایمنی اجتماعی در کشورهای تازه استقلال‌یافته شوروی سابق. این موضوعات در خلال مشاوره‌های موضوع ماده چهار اساسنامه توسط کشورهای عضو به اطلاع صندوق رسانیده شده است.

1. *World Economic Outlook*

مسائل سیاست‌گذاری اجتماعی در طراحی برنامه‌های صندوق

ترکیب برنامه‌ها، همان‌طور که گفته شد نیل به ثبات اقتصاد کلان هدف اصولی و مورد حمایت صندوق است. این برنامه‌ها ضمن انجام مشورت‌های کامل با عضو موردنظر و دیگر نهادهای ذی‌ربط طراحی می‌شود. با توجه به این‌که ترکیبات مختلف و مرحله‌بندی این سیاست‌ها می‌تواند با اهداف اقتصاد کلان هماهنگ بوده و در عین حال اثرات متفاوتی بر گروه‌های آسیب‌پذیر داشته باشد در طراحی این برنامه‌ها توجه فزاینده‌ای به ترکیب و مرحله‌بندی ابزارهای مالیاتی به‌منظور تقلیل اثرات منفی آن‌ها بر این گروه‌ها معطوف می‌گردد. سیاست‌های مالی نقشی کلیدی بر جنبه‌های مختلف برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی دارند. از نظر صرفه‌جویی در هزینه‌ها، برنامه‌های مالی غالباً شامل کاهش یارانه‌های پرداختی به مصرف‌کنندگان و شرکت‌های دولتی و نیز جلوگیری از هزینه‌های اسراف‌آمیز و فاقد اولویت می‌شود. مرحله‌بندی این برنامه‌ها در طول زمان فرصتی برای مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان فراهم می‌آورد تا بتوانند خود را با شرایط جدید تطبیق دهند و کاهش هزینه‌های غیرمولد موجب می‌شود تا بخش معینی از منابع لازم جهت انجام هزینه‌های اجتماعی جاری تضمین گردد. علاوه بر آن عوامل معینی از سیاست‌گذاری‌های درآمدی می‌تواند به‌منظور کمک به گروه‌های آسیب‌پذیر در برنامه‌ها گنجانیده شود. حفظ سطح درآمد گروه‌های کم درآمد، به‌لحاظ این‌که دولت‌ها توانسته‌اند در پرداخت افزایش دستمزدها بین گروه‌های مختلف درآمدی تمایز قائل شوند، امکان‌پذیر بوده است، به این صورت که مثلاً افزایش بیشتری برای دستمزد گروه‌های کم‌درآمد قائل شده و هم‌زمان مزایای جنبی را برای گروه‌های پر درآمد قطع کنند. به‌هرحال باید توجه داشت که در بسیاری از اوقات فشار بر سطح دستمزدها ممکن است مطلوب نباشد چه این امر موجب از بین بردن انگیزه‌های خدمت برای کارمندان متخصص می‌شود. علاوه بر آن، برنامه‌های مورد حمایت صندوق، کاهش موقت درآمدهای مالیاتی یا حفظ یارانه‌های کالاها اساسی و دارو را به‌منظور حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر مجاز شمرده است.

اصلاح نظام مالیاتی، برنامه‌های تعدیل و تثبیت پیشنهادی صندوق عمدتاً شامل اصلاحات نظام مالیاتی است. برای توسعه پایدار سطح درآمدها، افزایش همکاری مؤدیان و کاهش نابسامانی‌ها و تقلب، که از نظام‌های پیچیده و ناکارآمد سیستم‌های مالیاتی ناشی می‌گردد.

ضروری است علاوه بر توزیع بیشتر بار مالیاتی به نحوی عادلانه تر بین گروه‌های مختلف درآمد، این‌گونه اصلاحات موجب گردیده تا دولت‌ها بتوانند از طریق صرفه‌جویی، منابع بیشتری را به برنامه‌های اجتماعی، که با هدف کمک به گروه‌های کم درآمد در زمان‌های اجرای برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی پیش‌بینی شده‌اند، تخصیص دهند.

اصلاح بخش خصوصی. این نوع اصلاحات نیز زمینه دیگری است که باید به آن توجه شود. در برنامه‌های مورد حمایت صندوق، اصلاحات اداری با هدف افزایش ظرفیت مدیریت اداری و تخصیص بهینه هزینه‌ها پیش‌بینی می‌شود در حالی که تجدید ساختار شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی، مدیریت دولتی را با اصول اقتصاد آزاد آشنا کرده و در نتیجه شرایط ویژه‌ای را برای رشد پایدار و ایجاد فرصت‌های شغلی در میان مدت فراهم می‌آورد. از آن‌جا که این برنامه‌ها موجب بیکاری بخشی از کارمندان دولتی می‌شود برنامه‌های تعدیل و تثبیت در چارچوب محدودیت‌های اقتصاد کلان خود کوشش کرده‌اند که کارگران بیکار شده را طی مقاطع مختلف به فرصت‌های شغلی دیگر جذب و به کارمندان بیکار پاداش و مزایای خاتمه پرداخت کنند و در عین حال از طریق ایجاد یک بازار انعطاف‌پذیر کار و برنامه‌های بازآموزی فرصت‌های شغلی بیشتری را فراهم سازند.

سیاست‌های ارزی. این‌گونه سیاست‌ها نیز مستقیماً بر مسائل اجتماعی اثر می‌گذارد. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، که عدم توازن در پرداخت‌های خارجی و نرخ‌های غیرمنطقی ارزش ارز کاهش ارزش پول ملی را اجتناب‌پذیر کرده، برنامه‌های تعدیل و تثبیت به بهبود شرایط مبادله کالاهای کشاورزی - یعنی رابطه بین قیمت‌های خرید از کشاورزان و قیمت‌های فروش به مصرف‌کننده را، که درآمدهای روستاییان متکی به آن است - اهمیت داده‌اند. مثلاً در کشورهای آفریقایی زیر صحرا، که بیش از هشتاد درصد از جمعیت ساکن روستاها هستند، درآمد کشاورزان، که بستگی زیادی به صادرات محصولات کشاورزی آن‌ها دارد، به مصرف تولیدات داخلی می‌رسد. بنابراین نرخ واقعی تر ارز، چنانچه با سیاست‌های انقباضی اقتصاد کلان و درآمدی توأم باشد، رشد تولیدات واقعی، درآمد و اشتغال را در روستاها افزایش داده و زمینه مناسبی را برای کاهش فقر فراهم می‌سازد.

اصلاحات بخش کشاورزی. به‌منظور حصول اطمینان از این که فوائد بالقوه نرخ ارز عاید

گروه وسیعی از تولیدکنندگان شود برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی در کشورهای کم درآمد غالباً سبب اصلاحات وسیعی نیز در بخش کشاورزی می‌شود. این اصلاحات با هدف تشویق تولید محصولات کشاورزی از طریق کاهش مالیات‌های رسمی و غیررسمی صادرات، افزایش قیمت‌های تضمینی کشاورزی، بهبود دسترسی به مواد اولیه وارداتی، و آزادسازی تریبیات بازار- در نهایت از بین بردن انحصارهای دولتی در امور خرید، حمل و نقل، فرایند و بازاریابی کالاهای صادراتی- انجام می‌شوند.

آزادسازی تجاری. این امر به‌نحو وسیعی در برنامه‌های مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول مورد تأکید قرار می‌گیرد. عموماً این برنامه‌ها تشکیل شده‌اند برای از بین بردن عوامل اختلال در فرایند تجارت که از سهمیه‌بندی، صدور مجوز، وضع تعرفه‌های سنگین برای صادرات و واردات، مقررات دست‌وپاگیر و پیچیده اداری و تخصیص سهمیه‌های ارزی ناشی می‌شود. اگرچه از بین بردن اختلالات می‌باید تولید و اشتغال را بالقوه در بخش صادرات افزایش دهد، تخصیص مجدد منابعی که از تغییر قیمت‌های نسبی حاصل می‌شود مستلزم زمان بوده و غالباً همراه با کاهش میزان اشتغال در بخش‌هایی است که قبلاً تحت حمایت قرار داشته‌اند. با هدف تقلیل هزینه‌های تعدیل و تثبیت، کاهش این هزینه‌ها به حداقل ممکن و نیز حفظ درآمدهای مالی، برنامه‌های مورد حمایت صندوق عموماً برای حذف محدودیت‌های بازرگانی و کاهش تعرفه‌ها را طی مراحل ظرف چند سال، برنامه‌ریزی می‌کند.

اصلاح بخش مالی. یکی دیگر از عوامل تشکیل‌دهنده برنامه‌های مورد حمایت صندوق انجام اصلاحات در بخش مالی است که اخیراً در بهبود نهادهای مالی روستایی مورد تأکید قرار گرفته است. به‌منظور هدایت بهتر پس‌اندازهای روستایی برای مصارف تولیدی، صندوق برنامه‌هایی چون بازسازی بانک‌های اعتبارات کشاورزی، و در برخی موارد تشکیل نهادهای جدید مالی با دسترسی کافی به منابع این نهادها برای کشاورزان دارد. به‌طور کلی تشکیل این نهادهای جدید امکان دسترسی به منابع مالی با نرخ‌های بهره تعیین‌شده در بازار رسمی را برای کشاورزان فراهم آورده و اتکای آن‌ها به بازارهای غیررسمی را برای کسب اعتبارات با نرخ‌های بهره گزاف کاهش داده است.

سیاست‌های بازار کار. یکی از ابزارهای مهم برنامه‌های اصلاحات مورد حمایت صندوق

بازنگری بازار کار و اتخاذ راهکارهای مناسب در این رابطه است. در بسیاری از کشورها انعطاف‌ناپذیری بازار کار، و در برخی موارد مالیات‌های گزاف بر دستمزدها، هزینه‌های کارگری را آنچنان افزایش داده که اثراتی منفی بر اشتغال و رقابت‌پذیری گذارده است. برنامه‌های مورد حمایت صندوق، بازنگری قوانین کار و رویه‌های محدودکننده را شامل می‌شود با این هدف که جابه‌جایی کارگران در جست‌وجوی کار و اشتغال را، به‌خصوص در بخش رسمی، افزایش دهد. ترکیب و مرحله‌بندی ابزارهای سیاست‌گذاری. در بسیاری موارد نحوه ترکیب و مرحله‌بندی از ابزارهای سیاست‌گذاری گروه‌های ضعیف در مقابل شدائد سیاست‌های اصلاحی حمایت کرده است. با این حال در بسیاری موارد دیگر بروز چنین تأثیرات منفی اجتناب‌ناپذیر بوده و نیاز مبرم به اتخاذ معیارهایی، در قالب تورهای ایمنی اجتماعی هدفمند، احساس شده است.

اثرات اجتماعی کوتاه‌مدت و تورهای ایمنی اجتماعی

سیاست‌های اصلاحی می‌تواند در کوتاه‌مدت گروه‌های آسیب‌پذیر را به‌نحوی از انحاء تحت تأثیر قرار دهد. از بین بردن یارانه‌های عمومی در مورد قیمت‌های نیازمندی‌های اساسی، یا تنزل ارزش پول ملی، می‌تواند در کوتاه‌مدت بر کاهش درآمد واقعی مصرف‌کنندگان داخلی، که گروه‌های مستمند را نیز دربرمی‌گیرد، اثر گذارد. کاهش یارانه‌های بودجه‌ای به شرکت‌های دولتی و تجدید ساختار این شرکت‌ها و کاهش حمایت‌ها به‌دنبال آزادسازی بازرگانی و کوچک‌سازی دولت ممکن است موجب از بین رفتن فرصت‌های شغلی گردد. در نتیجه، برنامه‌های مورد حمایت صندوق برآنند که از طریق پیش‌بینی تمهیداتی در پرتو تورهای ایمنی اجتماعی، تبعات منفی این برنامه‌ها را بر گروه‌های آسیب‌پذیر به حداقل برسانند. هدف ویژه چنین تمهیداتی توجیه‌پذیری این هزینه‌ها و تقویت مالی موازین سیاست‌های اجتماعی است.

به‌دلیل فقدان آمارهای خانواده در کشورهای فقیرتر، شناسایی و هدف‌گیری آسیب‌پذیرترین گروه‌ها در اجرای برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی در عمل با اشکال مواجه بوده است. ادغام تورهای ایمنی اجتماعی در برنامه‌ها نیز به دلیل مدیریت‌های اداری ضعیف، به‌ویژه در سطوح محلی، عدم حمایت‌های کافی سیاسی، تحقق کم‌تر از حد انتظار پیش‌بینی تأمین منابع مالی خارجی و فقدان ابزارهای حمایت‌های اجتماعی کافی دچار محدودیت گردیده است. علی‌رغم

این محدودیت‌ها، بسته به ترکیب سیاست‌های اصلاحی کشور، نهادهای موجود، ظرفیت مدیریت اداری، ترکیب گروه‌های هدف‌گیری شده و میزان منابع مالی تأمین شده، برنامه‌های اصلاحی به‌نحو چشمگیری ابزارهای تورهای ایمنی اجتماعی را فراهم ساخته‌اند. ابزارهای تورهای ایمنی اجتماعی عبارتند از: یارانه‌های هدفمند، جایگزینی پرداخت‌های نقدی به جبران یارانه‌های حذف شده، بهبود نظام توزیع ضروریات از قبیل دارو، کنترل موقت قیمت‌های کالاها، پرداخت‌های خاتمه خدمت و فراهم‌آوری امکانات بازآموزی کارمندان از کار بیکار شده بخش دولتی، افزایش سطح اشتغال از طریق اجرای پروژه‌های اشتغال‌زای عمومی، و اتخاذ ترتیبات دائمی تأمین اجتماعی جهت حمایت از آسیب‌پذیرترین گروه‌ها. یارانه‌های هدفمند و پرداخت‌های نقدی، دولت‌های مجری برنامه اصلاحات را قادر می‌سازد که ضمن حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر در مقابل افزایش قیمت‌های کالاها، هم‌زمان بنیه بودجه‌ای خود را نیز تقویت کنند.

ترتیبات دائمی تأمین اجتماعی موجود، از قبیل بیمه‌های بازنشستگی و بیکاری، به‌نحوی مورد تجدیدنظر قرار گرفته‌اند که دو گروه از آسیب‌پذیرترین افراد، یعنی بازنشستگان و بیکاران را در برمی‌گیرد. شرایط مشمولیت و بازسازی مزایای بیکاری و بازنشستگی به‌نحوی بازنگری شده‌اند که متوسط مزایا نه تنها از نظر مالی تأمین و قابل پرداخت بلکه مکفی و عادلانه نیز هست. برنامه‌های مورد حمایت صندوق همچنین در پی ارتقای توجیه‌پذیری هزینه‌های برنامه‌های موجود کاهش فقر نیز بوده است.

تأمین منابع کافی برای پوشش تورهای ایمنی اجتماعی و انتخاب ابزارهای مورد نیاز برای حفاظت گروه‌های آسیب‌پذیر از اهمیت حیاتی برخوردار است. از این منظر، صندوق همواره بر اهمیت کاهش و از بین بردن هزینه‌های غیرمولد اصرار ورزیده تا از این رهگذر منابع لازم برای ایجاد تورهای ایمنی اجتماعی و دیگر هزینه‌های اجتماعی تأمین گردد. در برخی از کشورهای کم‌درآمد تأمین منابع مالی موقت از طریق کشورهای خارجی اعطاکننده کمک مؤثر بوده و صندوق را در تضمین منابع مورد نیاز این کشورها کمک می‌کند. در چنین مواردی میزان کسر بودجه به‌طریقی پیش‌بینی شده که نحوه تعدیل و تثبیت با حفظ توانایی بازپرداخت بدهی‌های خارجی کشور در میان مدت تطابق داشته باشد.

معیارهای بلندمدت تر سیاست‌گذاری‌های اجتماعی

در حالی که معیارهای تورهای ایمنی اجتماعی اثرات منفی حاصله در طول اجرای برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی را کاهش می‌دهد، بهترین نحوه کاهش فقر در بلندمدت از طریق رشد فراگیر و پایدار توأم با بهبودی سطح کیفیت مصارف دولت در انجام هزینه‌های خدمات اجتماعی امکان‌پذیر است. در نتیجه، صندوق از طریق همکاری نزدیک با بانک جهانی و دیگر نهادهای ذی‌ربط بین‌المللی، توجه فزاینده‌ای به ترکیب هزینه‌های عمومی دولتی و نیاز به ارتقای کارایی برنامه‌های هزینه‌ای مختلف معطوف داشته تا بتواند بخشی از پس‌اندازها را برای هزینه‌های کاملاً هدفمند مصرف کند. اگرچه در این زمینه موفقیت‌هایی نیز حاصل شده با این حال تلاش‌های بیشتری لازم است.

در مورد کشورهای کم‌درآمدتر برنامه‌های مورد حمایت صندوق در سال‌های اخیر به حصول رشد در هزینه‌های اجتماعی - مانند تحصیلات ابتدایی و بهداشت - توجه ویژه‌ای معطوف داشته، چه، در گذشته هنگامی که مشکلات بودجه‌ای به صورتی حاد جلوه‌گر می‌شد مقامات این‌گونه هزینه‌ها را قطع می‌کردند.

برنامه‌های صندوق همچنین درصدد افزایش دسترسی اقشار آسیب‌پذیر به این خدمات بوده‌اند. بر اساس معیارهایی که در برنامه‌های مورد حمایت صندوق، و نیز بانک جهانی، قرار گرفته‌اند تعداد آموزگاران و کارمندان بهداشتی افزایش یافته، کارمندان از مناطق شهری به روستایی منتقل گردیده، دسترسی زنان به خدمات بهداشتی و آموزش و پرورش و تنظیم خانواده تسهیل یافته، میزان منابع تدریسی از طریق امانت دادن کتب درسی افزوده شده و عرضه دارو با از بین بردن انحصارات و دیگر اصلاحات مقرراتی بهبود یافته است. در چندین مورد، برنامه‌های زیربنایی، بهبود وضع حمل و نقل و دسترسی به بازار را برای فقرا و تسهیلات آبرسانی به زمین‌داران کوچک را سرلوحه فعالیت‌های خود قرار داده‌اند.

علاوه بر آن، سیاست‌گذاری‌های اجتماعی گاهی اوقات به‌خاطر هدف‌گیری هرچه بهتر آسیب‌پذیرترین گروه‌ها، منابع را از تحصیلات عالی دانشگاهی یا مراقبت‌های عالی پزشکی، که تنها در دسترس اغنیا هستند، به تحصیلات ابتدایی و مراقبت‌های بهداشتی مورد نیاز مستمندان سوق می‌دهند. در دیگر موارد، منابع به آن‌دسته از خدمات دولتی تخصیص می‌یابد که در مقابل

ارائه آن‌ها اجرت دریافت می‌شود که به این ترتیب کارایی این نوع خدمات نیز ارتقا می‌یابد. در بسیاری از برنامه‌های مورد حمایت صندوق تجدید سازمان‌دهی وزارتخانه‌ها و تمرکززدایی مسئولیت‌های اداری و کمک‌های فنی به منظور بهبود بخشیدنی هدفمند مشاهده می‌شود. با حمایت بانک جهانی، بسیاری از برنامه‌ها برای اصلاحات اداری تهیه شده تا بر هزینه‌های اجتماعی و خدمات نظارت داشته و از اثرات آن‌ها بر شاخص‌های اصلی اجتماعی اطمینان حاصل شود. به‌هرحال هنوز هم در برخی از موارد توجیه‌پذیری هزینه‌ها، هدفمندی و نظارت نیاز به تقویت دارند.

کمک‌های فنی

یکی از جنبه‌های مهم روابط صندوق با اعضا از ابتدای تشکیل این نهاد، ارائه خدمات فنی جهت تقویت مدیریت اقتصادی و مالی اعضا بوده است. این کمک‌های فنی در زمینه‌هایی چون مالیه عمومی، بانکداری مرکزی، نظام ارزی و آمارهای اقتصادی و مالی، که صندوق در آن‌ها مزیت نسبی دارد، ارائه می‌شود. همچنین در هنگام لزوم کمک‌هایی در زمینه ظرفیت‌سازی از طریق ساخت و تقویت نهادها و تعلیم مدیران محلی در انجام کارهای جدید، از قبیل استفاده از رایانه در مدیریت مالیات‌ها، نظام‌های بهبودیافته برای نظارت بر سیستم‌های بودجه‌ای، گردآوری آمار برای تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و ابزارهای جدید سیاست‌های پولی، در اختیار اعضا قرار می‌گیرد. در سال‌های اخیر کوشش‌هایی نیز به‌عمل آمده تا بتوان کمک‌های فنی را در طراحی برنامه‌ها و برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت ادغام کرد که به این ترتیب صندوق بتواند این نوع کمک‌ها را به‌موقع در اختیار اعضا بگذارد.

در زمینه سیاست‌های مالی، کمک‌های فنی در اصل برای سیاست‌های مالیاتی و مدیریت نظام مالیاتی، مدیریت هزینه‌های عمومی و طراحی تورهای ایمنی اجتماعی صورت گرفته است. کمک‌های فنی در زمینه تورهای ایمنی اجتماعی معمولاً در رابطه با برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی صندوق به‌نحوی طراحی شده‌اند که به‌عنوان بخشی از این برنامه‌ها از نظر مالی پایدار بوده و در جهت مقابله با اثرات منفی کوتاه‌مدت برخی از عوامل برنامه بر قشر آسیب‌پذیر و حمایت از این قشر عمل کند.

همکاری با نهادهای دیگر در زمینه طراحی و نظارت بر برنامه‌ها

با عنایت به وظایف صندوق و منابع محدود آن و به طوری که قبلاً نیز اشاره شد، صندوق بین‌المللی پول افزون بر همکاری‌های نزدیک با بانک جهانی، از تخصص‌های نهادهای دیگر از قبیل برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۱، سازمان بین‌المللی کار^۲ و دیگر سازمان‌های وابسته به سازمان ملل و نیز بانک‌های توسعه و عمران منطقه‌ای بهره‌برداری می‌کند. صندوق کشورهای عضو را در ادغام سیاست‌های اجتماعی در سیاست‌های کلان اقتصادی خود، که با همکاری نزدیک و پشتیبانی این مؤسسه تهیه شده، کمک می‌کند تا از سازگاری این سیاست‌ها با سیاست‌های کلان برنامه‌ریزی شده در میان مدت اطمینان حاصل شود. همکاری نزدیک و ویژه بین بانک جهانی و صندوق در گذشته وجود داشته و همچنان ادامه دارد (در این مورد توجه خواننده محترم به بخش پایانی زیرنویس شماره ۱ صفحه ۱۰۱ همین مقاله جلب می‌شود). در زمینه سیاست‌های اجتماعی، منافع نسبی صندوق ایجاب می‌کند که درباره سیاست کلان اقتصادی و تبعات بودجه‌ای بدیل‌های سیاست‌گذاری، و به ویژه توجه مالی این بدیل‌ها، خود رأساً به اعضا مشاوره بدهد. در مقایسه، مشاوره‌های بانک جهانی به کاهش فقر در بلندمدت بسیار اهمیت می‌دهد، و به ویژه از طریق بهبود دسترسی به خدمات اساسی اجتماعی، ظرفیت‌های مدیریتی، و توجه‌پذیری هزینه‌های اجتماعی که تورهای ایمنی اجتماعی را نیز دربرمی‌گیرد. برنامه‌های تعدیل ساختاری صندوق عمدتاً بر تخصص‌های بانک جهانی در زمینه توسعه منابع انسانی، اصلاح بخش دولتی و طراحی تورهای ایمنی اجتماعی و ترتیبات تأمین اجتماعی استوار است. اجرای سیاست‌های اجتماعی عمدتاً از طریق بانک جهانی نظارت می‌شود. به استثنای موارد خاصی که صندوق توصیه‌های فنی خود را ارائه می‌دهد، کارشناسان صندوق به‌طور کلی بر تحولات اقتصاد کلان و بودجه، که صندوق در آن‌ها مزیت نسبی دارد و

۱. United Nations Development Program (UNDP)

۲. International Labour Organization (ILO)، برای مطالعه بیشتر در مورد این سازمان که در سال ۱۹۱۹ به منظور پیشبرد آرمان عدالت اجتماعی تأسیس گردید و در واقع قدیمی‌ترین نهاد بین‌المللی متولی تأمین اجتماعی به‌شمار می‌رود و همچنین انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی (International Social Security Association [ISSA]) که از پایان جنگ دوم جهانی به‌عنوان بازوی تخصصی فعالیت‌های سازمان بین‌المللی کار در زمینه تأمین اجتماعی را رأساً به‌عهده گرفته رجوع فرمایید به مقاله دیگری از همین نویسنده تحت عنوان "نهادهای بین‌المللی و تأمین اجتماعی: سازمان بین‌المللی کار و انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی" در فصلنامه تأمین اجتماعی، سال اول، شماره اول، تابستان ۱۳۷۸، صفحات ۱۴۶-۱۲۷.

تغییرات در هزینه‌های مصارف اجتماعی را نیز در برمی‌گیرد، توجه دارد. در همین راستا، بانک جهانی نیز سیاست‌گذاری‌های اجتماعی و اجرای پروژه‌ها را اغلب با بازدهی‌های محلی و بررسی شاخص‌های اجتماعی نظارت می‌کند.

همکاری با دیگر نهادهای سازمان ملل که با سیاست‌گذاری‌های اجتماعی سروکار دارند فرایندی مستمر و همیشگی است. استفاده از بانک‌های اطلاعاتی این نهادها و همکاری نزدیک با آنها در لحاظ نمودن ابعاد اجتماعی برنامه‌های تعدیل ساختاری، کاهش فقر و طراحی تورهای ایمنی اجتماعی برای صندوق کمکی بسیار ارزنده و مؤثر بوده است. به همین ترتیب کارشناسان صندوق با کارشناسان سازمان بین‌المللی کار و برنامه توسعه سازمان ملل متحد در تماس همیشگی هستند، به‌ویژه در زمان‌های ترک مخاصمه بین‌المللی، یعنی زمان‌هایی که هنوز دولت‌ها کاملاً بر اوضاع مسلط نیستند و زیربناهای اجتماعی و غیره ویران شده‌اند.

اگرچه این همکاری‌ها در چارچوب برنامه‌های تعدیل ساختاری در گذشته بسیار نافع بوده‌اند، هنوز هم برای بهبودی این همکاری‌ها نیاز به هم‌آهنگی بیشتری در زمینه‌های توصیه‌های فنی در ارتباط با تورهای ایمنی اجتماعی در چارچوب برنامه‌های تعدیل ساختاری احساس می‌شود، چه این‌گونه کمک‌ها همیشه به موقع صورت نمی‌پذیرند. با توجه به محدودیت منابع صندوق بین‌المللی پول، این مؤسسه همواره در زمینه تأمین کمک‌های فنی و مالی برای اجرای برنامه‌های اجتماعی شدیداً نیازمند کمک‌های دیگر نهادهای تخصصی است.

صندوق و سیاست‌گذاری‌های اجتماعی

اگرچه اتخاذ تصمیم در مورد مسائل اجتماعی، با عنایت به مقتضیات داخلی، در نهایت بر عهده دولت‌های کشورهای عضو است، با این حال، صندوق، با توجه به وظایف خود در چارچوب اقتصاد کلان کشورهای عضو، در این زمینه به اعضا توصیه‌هایی می‌کند. همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد صندوق با بهره‌گیری از تجربیات خود و دیگر نهادهای تخصصی در ارتقای نقش این نهاد بین‌المللی تلاش می‌کند. در حال حاضر، به دنبال انجام برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی با هدف رشد و ارتقای درآمد سرانه در کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه در آفریقای زیر صحرا، صندوق اکنون در صدد ارزیابی سرعت پیشرفت در بهبود سرمایه‌گذاری و تولید در این کشورها است. تجربه نشان می‌دهد که تأثیر سیاست‌های مالی در میان‌مدت و نیز تحلیل اثرات

بازتوزیعی درآمدها و هزینه‌ها در جوامع باید مورد مذاقه بیشتری قرار گیرد. همین زمینه مساعد برای بهبود و ارتقای تجربه، به منظور دخالت دادن جنبه‌های اجتماعی در طراحی کلی ابزارهای اصلی برنامه‌ها، از قبیل سیاست‌های قیمت‌گذاری و مالیات و نظام تعرفه‌ها وجود دارد. این امر همچنین مستلزم درک عمیق‌تر محدودیت‌های موجود در اعمال سیاست‌ها و تبعات آن‌ها و بهبود طراحی برنامه‌های اجتماعی است.

ترکیب هزینه‌های دولت منعکس‌کننده اولویت‌های اجتماعی است. کارشناسان صندوق در زمینه هزینه‌های عمومی در پی تعمیق همکاری‌های خود با بانک جهانی هستند تا از این رهگذر بتوانند توصیه‌های مفیدتری به دولت‌های کشورهای عضو ارائه دهند. دولت‌ها نیز به نوبه خود مطالعاتی در همین زمینه انجام داده و اولویت‌های اجتماعی خود را تعیین می‌کنند. توصیه‌های صندوق و دیگر سازمان‌های تخصصی می‌توانند اثرات مثبتی در چنین تصمیم‌گیری‌هایی از سوی دولت‌ها داشته باشند. صندوق از طریق مذاکرات در زمینه سیاست‌گذاری‌ها و کمک‌های فنی صندوق به شفافیت تصمیم‌گیری‌های دولت‌ها و افزایش ظرفیت‌های آنان در نظارت بر اجرای برنامه‌ها کمک می‌کند. کارشناسان صندوق در گزارش‌های خود راجع به کشورهای عضو از شاخص‌های اجتماعی گزارش می‌دهند و زمینه‌های شفافیت و پاسخ‌گویی^۱ در مورد هزینه‌های

۱. صندوق در طول دهه گذشته در این‌گونه موارد و به‌ویژه در زمینه‌های شفافیت (transparency) سیاست‌های پولی و مالی، پاسخگویی (accountability) در مورد هزینه‌های اقلام بودجه، که در مجموع دولت‌های عضو را با هدف نهایی اصلاحات حکومتی و نیل به آنچه که اصطلاحاً دولت‌مداری خوب (good governance) نامیده می‌شود گام‌هایی برداشته که به تدریج منجر به تدوین ضوابط حسن عملکرد (codes of good practices) در زمینه‌های شفافیت سیاست‌های پولی و مالی گردیده و صندوق در جهت ترغیب، و در نهایت متعهدساختن اعضا به تبعیت از این ضوابط کوشش می‌کند. این اقدامات در واقع بدعت‌هایی در زمینه سیاست‌گذاری‌های این نهاد پولی و مالی بین‌المللی به شمار می‌رود که بحث آن‌ها مجال دیگری می‌طلبد. این بدعت‌ها در پی صدور اعلامیه‌ای تحت عنوان مشارکت برای توسعه پایدار (Partnership for Sustainable Growth) از سوی کمیته موقت در اجلاس مورخ سپتامبر ۱۹۹۶ پایه‌گذاری شد که در آن اعضای کمیته "... ترویج دولت‌مداری خوب در کلیه جنبه‌های آن، شامل حکومت قانون، ارتقای کارایی و پاسخگویی بخش عمومی، و مبارزه با فساد را عاملی ضروری برای چهارچوبی دانستند که در آن اقتصاد کشورها می‌تواند رونق یابد". خواننده علاقه‌مند می‌تواند برای مطالعه بیشتر در زمینه‌های یادشده به منابع زیر مراجعه کند:

- *The (governance) Guidance Note, IMF, August 1997.*
- *Code of Good Practices on Fiscal Transparency- Declaration on Principles, the (IMF) Interim Committee, April 1998.*
- *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles, the (IMF) Interim Committee, September 1999.*

متون کامل این اسناد از طریق شبکه اینترنت قابل دسترسی هستند.

بودجه‌ای را تقویت می‌کنند که این امر شامل انجام هزینه‌ها درباره خدمات اجتماعی و دسترسی اقشار ضعیف به این خدمات نیز می‌شود.

بهبود نظارت بر سیاست‌گذاری‌ها و شاخص‌های اجتماعی در قالب برنامه‌های مورد حمایت صندوق به‌عنوان یک عامل اصلی در دستیابی به رشدی با کیفیت و پایدار دنبال می‌شود. بهبود همکاری با بانک جهانی، آژانس‌های تخصصی سازمان ملل و دیگران، با این هدف که هر یک از آن‌ها بر مزیت‌های نسبی خود متمرکز شوند، بهترین طریق پیگیری و اجرای برنامه‌های سیاست‌گذاری اجتماعی بدون دوباره‌کاری و تخصیص بهینه منابع محدود در این زمینه است.

از آن‌جا که در کشورهای کم درآمد اکثریت جمعیت در روستاها ساکن هستند. اصلاحات سیاست‌گذاری که ضعف‌های ساختاری این مناطق را مدنظر داشته باشد به توجه بیشتری نیاز دارد. یکی از زمینه‌هایی که جای فراوانی برای بهبودی دارد ایجاد نهادهای مالی و ابزارهای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری در مناطق روستایی است که این امر از طریق همکاری نزدیک با بانک جهانی عملی خواهد بود.

جمع‌بندی

اهداف صندوق بین‌المللی پول، به شرحی که در اساسنامه‌اش قید شده و رعایت آن‌ها در کلیه تصمیمات و سیاست‌های صندوق الزامی است، به صورت اجمالی شامل ارتقای همکاری‌های پولی بین‌المللی، تسهیل توسعه و رشد متوازن تجارت بین‌الملل از طریق فراهم‌آوری موجبات و حفظ اشتغال و درآمدها، تثبیت نرخ اسعار و حفظ ترتیبات منظم ارزی بین اعضا، کمک در جهت ایجاد یک نظام پرداختی چند جانبه و ایجاد اعتماد بین اعضا از طریق واگذاری موقت منابع در اختیار آن‌ها در جهت تصحیح عدم موازنه پرداخت‌هایشان است. تحقق این اهداف انجام دو وظیفه اصلی صندوق را در جامعه پولی و مالی بین‌المللی ایجاب می‌نماید:

۱. تصمیم‌گیری و اعمال نظام رفتاری در امور پولی مالی و بین‌المللی؛ و، در این راستا،
۲. حمایت از طریق قرارداد منابع به صورت موقت در اختیار اعضایی که در موازنه پرداخت‌های خود برای دوران‌های طولانی دچار کسری شده باشند. علاوه بر این وظایف، صندوق همچنین با اعطای کمک‌های فنی از طریق اعزام کارشناسان خود و، در صورت نیاز به

تخصص‌های دیگر، جلب همکاری و ایجاد هماهنگی با دیگر نهادهای ذی‌ربط، کشورهای عضو را در اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری یاری می‌دهد.

افزایش بدهی‌های خارجی و عدم توانایی برخی اعضا در انجام تعهدات جاری خود از یک‌طرف و تأکید کارشناسان صندوق بر نحوه تخصیص اعتبارات موجود به‌نفع بخش غیردولتی، که اغلب در وهله اول موجبات کاهش در هزینه‌های رفاهی و خدمات عام‌المنفعه از قبیل بهداشت و آموزش و پرورش را فراهم می‌آورد موجب گردید تا انتقادات شدیدی از جانب صاحب‌نظران و برخی کشورهای عضو از نحوه طراحی و اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری صندوق در کشورهای متقاضی کمک به‌عمل آید. لازم به یادآوری است که برخلاف کشورهای توسعه‌یافته که بخش خصوصی نقشی عمده، و چه بسا اساسی، در ارائه خدمات بهداشتی و آموزش و پرورش ایفا می‌کند، در کشورهای در حال توسعه، که معمولاً متقاضیان استفاده از منابع صندوق را تشکیل می‌دهند، ارائه خدمات رفاهی و عام‌المنفعه بر عهده دولت است.

در نتیجه گسترش و تداوم این گونه انتقادات برنامه‌های صندوق به‌نحوی مورد بازنگری قرار گرفت که اجرای برنامه‌های هدفمند تورهای ایمنی اجتماعی و دسترسی اقشار آسیب‌پذیر به خدمات عام‌المنفعه از قبیل بهداشت و آموزش و پرورش در آن‌ها مورد تأکید قرار گیرد. در اثر این بازنگری‌ها، برنامه‌های تعدیل ساختاری پیشنهادی صندوق از اواخر دهه ۱۹۸۰ حساسیت فزاینده‌ای نسبت به اثرات بازتوزیعی درآمد و کاهش فقر در کشورهای عضو نشان داده‌اند. این بازنگری‌ها، با عنایت ویژه و با هدف دسترسی به توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار کشورهای عضو خواستار پشتیبانی صندوق از برنامه‌های اصلاحات ساختاری خود، تأکید بیشتری بر مقولات رشد اقتصادی، مهار تورم و تقویت بخش کشاورزی گذارده است که تحقق آن‌ها به نوبه خود مستلزم سیاست‌گذاری‌های اقتصادی مبتنی بر توجه خاص به چهار رکن اصلی: ۱. سیاست‌های منطقی اقتصاد کلان؛ ۲. سیاست‌های ساختاری؛ ۳. سیاست‌های اجتماعی توانمند؛ و، بالاخره، ۴. مدیریت صالح دولتی و مشارکت عام در امر توسعه است.

از دیدگاه اجتماعی، برنامه‌های اصلاحات ساختاری پیشنهادی صندوق شامل سیاست‌های رشدگرا در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی، توصیه‌های مبتنی بر اتخاذ تمهیدات لازم در پیشگیری از بروز نابسامانی‌ها و عدم تعادل در اقتصادهای کلان و، در نهایت، بذل توجه ویژه به شرایط خاص و اوضاع و احوال داخلی اعضا است. در انطباق با هدف اصلی برقراری توازن داخلی و

خارجی و ثبات قیمت‌ها، و بر اساس "نقش روان‌سازی" صندوق، این نهاد کوشش می‌کند تا علاوه بر سعی در جذب کمک‌های خارجی از جامعه بین‌المللی هم‌زمان در تسهیل بازپرداخت بدهی‌های (غالباً معوقه) کشور عضو نیز شرایط مساعدتری را فراهم کند. مجموعه این تلاش‌ها جلب منابع بیشتری را جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در شرایط سخت اعمال سیاست‌های تعدیل ساختاری ممکن می‌سازد. همچنین استفاده از منابع حاصله از اعطای کمک‌های خارجی، ایجاد فرصت‌های شغلی و بازآموزی و اشتغال مجدد افرادی را که در فرایند اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری مشاغل خود را از دست داده‌اند امکان‌پذیر می‌سازد.

در طراحی برنامه‌های اصلاحات ساختاری، صندوق بین‌المللی پول به مسائل سیاست‌گذاری‌های اجتماعی توجه خاصی مبذول می‌دارد. در ترکیب برنامه‌ها صندوق عنایت ویژه‌ای به کاهش هزینه‌های غیرمولد، اسراف‌آمیز و فاقد اولویت داشته و در عوض سعی دارد همه یا بخشی از منابع صرفه‌جویی شده را به تأمین هزینه‌های اجتماعی جاری به‌منظور کمک به اقشار آسیب‌پذیر، از قبیل حفظ حداقل سطح درآمد آن‌ها، کاهش موقت درآمدهای مالیاتی، و حفظ یارانه‌های کالاهای اساسی و دارو اختصاص بدهد. اصلاحات اساسی دیگری نیز از قبیل اصلاحات در نظام مالیاتی، فعالیت‌های بخش خصوصی، سیاست‌های ارزی، بخش کشاورزی، آزادسازی تجاری و مالی، سیاست‌های بازار کار از جمله سیاست‌های اصلاحات ساختاری پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول است.

ارتقای نقش صندوق بین‌المللی پول در سیاست‌گذاری‌های اجتماعی از زمره جدیدترین و اصولی‌ترین معیارهای اتخاذشده توسط این نهاد بین‌المللی است که در این راستا هماهنگی و تعمیق همکاری با بانک جهانی و استفاده از منابع و تخصص‌های این نهاد مکمل در زمینه عمران و توسعه نقش عمده‌ای را در این راستا، به‌ویژه در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰، ایفا کرده است. در این راستا، کارشناسان صندوق با استفاده از شاخص‌های اجتماعی با مقامات کشورهای متقاضی دریافت وام از صندوق مذاکره نموده و ایشان را در شفافیت تصمیم‌گیری‌های خود و افزایش ظرفیت‌های آنان در نظارت بر اجرای برنامه‌ها کمک می‌کنند. به این ترتیب تهیه و انعکاس شاخص‌های اجتماعی زمینه‌های شفافیت و پاسخ‌گویی در مورد هزینه‌های بودجه‌ای را تقویت می‌کنند که این امر به‌ویژه شامل انجام خدمات اجتماعی و تسهیل دسترسی اقشار ضعیف به این نوع خدمات می‌شود.

نتیجه گیری

در این نوشته کوشش به عمل آمد تا کلیاتی در رابطه با صندوق بین‌المللی پول و نقش آن در رابطه با مقوله تأمین اجتماعی بر اساس واقعیات و مستندات، و نه شایعات و تحریفات که غالباً منشأ سیاسی دارند، ارائه شود. بروز اختلال و عدم تعادل در اقتصاد کشورها، به استثنای مواردی که ناشی از آفات و بلایای طبیعی یا رویدادهای خارجی که مهار آن‌ها از عهده و توان دولت‌ها خارج است، شامل مواردی چون سیاست‌های بلندپروازانه، زیاده‌طلبی، سوء مدیریت، فساد و ناکارآمدی نظام اداری و مالیاتی، اتخاذ تصمیمات اقتصادی به صورت مقطعی و بر مبنای ملاحظات سیاسی، و مواردی از این قبیل است. بنابراین، اجرای برنامه‌های اصلاحات ساختاری، بسته به شدت، نوع و عمق نابسامانی‌ها، مستلزم عزم ملی، تداوم و پایداری در اتخاذ و اجرای معیارهای متنوع و منسجم تعدیل و تثبیت در مدت زمان مناسب است. بدیهی است این چنین اصلاحاتی متضمن تحمل شداید و فداکاری آحاد جامعه، به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر و، به تبع آن، قبول مخاطرات احتمالی ناشی از عکس‌العمل‌های ناخوشایند جامعه در قبال عملکرد ضعیف، اگرچه سوءعملکرد دولتمردان در گذشته که در اصل موجبات بروز چنین نابسامانی‌هایی در اقتصاد کشور گشته، و نیز تحمل این‌گونه عکس‌العمل‌ها از ناحیه دولتمردان است. نمونه‌هایی از این قبیل تبعات در دهه‌های اخیر را می‌توان در کشورهایی چون الجزایر، اردن، تونس، سودان، مراکش و مصر مشاهده کرد که منجر به اغتشاشات توأم با خون‌ریزی و بروز خسارات جبران‌ناپذیر گردید.

صندوق بین‌المللی پول با توجه به رسالت‌اش در راستای کمک به اعتلا و حفظ اشتغال و درآمد واقعی و توسعه منابع تولیدی همه اعضا در مقام طراحی و پیشنهاد اجرای برنامه‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی همواره آماج انتقادات شدید، بعضاً موجه، ولی غالباً غیرموجه، قرار گرفته؛ به عبارت دیگر صندوق وجه‌المصالحه بوده است. مقامات کشورهای عضو در غالب موارد به عوض احتراز از تصمیم‌گیری‌های نابه‌جا و غیرمنطقی، عدم چاره‌اندیشی قبل از وقوع نابسامانی‌ها، اجرای سیاست‌های غیرمعقول و مقطعی فارغ از ضوابط و امکانات اقتصادی و کوتاهی در جبران اشتباهات، لبه تیز انتقادات را متوجه برنامه‌های صندوق می‌کنند، برنامه‌هایی که در وهله اول بر اساس یافته‌های کارشناسان متخصص و با مشورت و همکاری کارشناسان و مقامات خود کشورهای عضو طراحی و ارائه گردیده است.

مروری دگرباره بر اهداف صندوق بین‌المللی پول اصولی را یادآوری می‌کند که این نهاد بین‌المللی بر آن‌ها استوار است؛ به این عبارت که صندوق نهادی است تعاونی، متولی ارتقای همکاری‌های پولی بین‌المللی، تسهیل‌کننده رشد متوازن تجارت بین‌الملل با حفظ و فراهم‌آوری موجبات اشتغال و سطح درآمد‌ها، مرجع تثبیت نرخ اسعار با حفظ ترتیبات منظم ارزی بین اعضا، کمک‌کننده به ایجاد یک نظام پرداختی چندجانبه در جهت تصحیح عدم موازنه پرداخت‌ها بین اعضا، و ایجادکننده اعتماد بین اعضا با قراردادن منابع خود به صورت موقت، و عندالافتضا و جوه استقراضی از دیگر اعضا در اختیار کشورهای عضو نیازمند و متقاضی پشتیبانی صندوق، و، با استفاده از نقش روان‌سازی خود، در تجهیز منابع بیشتر از سوی ستانکاران، طرف‌های تجاری و کشورهای اعانه‌دهنده^۱ که به این ترتیب حس اعتماد را در مقامات عضو درخواست‌کننده پشتیبانی تقویت می‌کند.

برقراری توازن، ایجاد هماهنگی و انسجام و تأکید متناسب بین این اهداف لازمه تحقق رسالت صندوق در جامعه پولی و مالی بین‌المللی است که در این زمینه به یقین انتقاداتی بر عملکرد گذشته صندوق وارد است. به عنوان مثال، تأکید بیش از حد بر استفاده موقت از منابع صندوق و اعمال روش جبران سریع کسری موازنه پرداخت (اصطلاحاً shock therapy) به نحوی که مانع رشد و توسعه منابع کشورهای عضو، با هدف اشتغال و ایجاد درآمد که از شرایط لازم رشد اقتصادی هستند، مغایرت داشته و از این رهگذر اغلب موجبات دغدغه کشورهای استفاده‌کننده از منابع صندوق را فراهم ساخته است. به عنوان مثال، از نظر یک گروه کارشناسی، «تجربه کشورهای در حال توسعه‌ای که به اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری مورد حمایت صندوق اقدام نموده‌اند معمولاً رضایت‌بخش نبوده زیرا صندوق در عمل با تأکید بیش از حد بر استفاده موقت از منابع صندوق و جبران سریع کسری موازنه پرداخت‌ها، توجهی به حصول اطمینان از این‌که چنین تعدیل‌هایی اثراتی بر رونق و توسعه منابع نخواهد گذارد، به طوری که در اساسنامه صندوق پیش‌بینی شده است نشان نداده است.» همچنین، «طراحی برنامه‌های تعدیل صندوق بر اساس یک رشته معادلات حسابداری انجام شده که به عنوان توجیهی برای تصحیح عدم تعادل‌های موازنه پرداختی از طریق مهارکردن سطح تقاضا به کار گرفته می‌شود. ارزش نظری و

1. donor countries

تجربی فرضیاتی که اساس روش صندوق را در طراحی برنامه‌های تعدیل ساختاری تشکیل می‌دهد سؤال‌انگیز است.» (مراجعه فرمایید به پاراگراف‌های شماره ۱۳۴ و ۱۳۷ مأخذ موضوع زیرنویس شماره ۱ صفحه ۱۰۱ همین مقاله). منتقدان معتقدند که این تأکیدات بر اعمال سیاست‌های ریاضتی به منظور تصحیح عدم توازن در پرداخت‌های بین‌المللی موجبات کاهش معتنا به تولیدات و رکود سرمایه‌گذاری در بسیاری کشورهای در حال توسعه گردیده است.

اهداف متنوع صندوق همچنین طیف وسیعی از سیاست‌گذاری‌ها را می‌طلبد که ترکیب و توازن این سیاست‌گذاری‌ها موفقیت یا شکست نهایی برنامه‌های تعدیل ساختاری پیشنهادی صندوق را تعیین می‌کند. توجه به عواملی از قبیل میزان عدم تعادل موجود در اقتصاد کشور عضو، میزان کسر توازن پرداخت‌ها، میزان توانایی یا عدم توانایی عضو در انجام به موقع تعهدات، و ظرفیت کشور دریافت‌کننده وام برای اجرای سیاست‌های تعدیلی، نوع و ترکیب برنامه‌های پیشنهادی صندوق که می‌باید طراحی شود و به مرحله اجرا درآید را تعیین می‌کند.

از طرف دیگر با عنایت به این که منابع کشور متقاضی، به ویژه در شرایط بحران و عدم تعادل، الزاماً محدود و ناچیز است، موفقیت یا عدم موفقیت برنامه‌های پیشنهادی صندوق همچنین به پیش‌بینی و تحقق منابع جدید و اضافی مالی از قبیل وجوه اهدایی (یا ارائه تسهیلاتی با شرایط سهل‌تر از بازار) کشورهای اعطاکننده کمک، اعتبارات جدید از ناحیه طرف‌های تجاری، و استمهال و یا اعطای وام‌های جدید از جانب بستانکاران (معمولاً مشروط به قبول و اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های تعدیل ساختاری به تأیید صندوق) دارد. فراهم آوردن تسهیلات و تأمین منابع کافی جهت گذر از بحران و عدم تعادل شرط لازم، اگر نه کافی، برای تحقق اهداف برنامه‌های تعدیل ساختاری توأم با رشد خواهد بود، موضوعی که صندوق بین‌المللی پول و، به تبع آن بانک جهانی، در مورد آن متفق‌الرأی بوده و به ویژه در سال‌های اخیر مورد تأکید قرار داده‌اند. بدیهی است در نظرگرفتن زمان لازم جهت اجرای تمام و کمال برنامه‌های اصلاحات ساختاری، نگرش انعطاف‌آمیز صندوق در مورد اعمال شرایط وام‌های اعطایی به کشورهای متقاضی از یک سو و تعهد و عزم سیاسی مقامات کشور متقاضی به قبول مخاطرات و اجرای کامل، به موقع و همه جانبه معیارهای پذیرفته شده تعدیلات ساختاری مورد حمایت صندوق از جمله دیگر شرایط لازم برای موفقیت این برنامه‌ها است.