پارادایم جدید سیاست‌گذاری صندوق بین‌المللی پول و بحران کووید-۱۹



فهیمه بهرامی
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی



زریرنگین تاجی
هیات علمی دانشگاه شهید بهشتی

بحران کووید-۱۹ زمانی به وقوع پیوست که صندوق بین‌المللی پول دو دهه تجربه مقابله با بحران مالی شرق آسیا در سال ۱۹۹۸ و بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸ را در کارنامه داشت. نتایج تلخ سیاست‌های صندوق در بحران اول و برخی دستاوردهای مثبت در بحران دوم، باعث شده بود که این بار سرعت عمل و استفاده از ابزارهای مالی همراه با معیارهای بومی و محلی اقتصادها در دستور کار قرار گیرد و در توصیه‌های سیاستی ملاحظات اجتماعی-اقتصادی وزن بیشتری پیدا کند. به نظر بسیاری از کارشناسان نحوه برخورد صندوق با بحران اقتصادی کووید-۱۹ آغاز پارادایم جدیدی در سیاست‌گذاری صندوق بین‌المللی پول بود. حجم منابعی که صندوق به سرعت در اختیار بیش از ۸۰ کشور در حال توسعه و فقیر قرار داد، اعتماد به نفس آنها را در مقابله با کووید-۱۹ و اجرای بسته‌های حمایتی بیشتر کرد و بر هماهنگی‌ها در سطح بین‌المللی افزود.

تهدید جهانی مانند ویروس کرونا باید با واکنشی در مقیاس جهانی مواجه شود. با این حال، میان دولت‌های ملی به استثنای اعضاء اتحادیه اروپا، هماهنگی لازم دیده نشد و حتی در اتحادیه اروپا نیز توزیع عادلانه واکسن دیده نشد. اما اکنون که بیش از یک سال از شروع این بحران عظیم می‌گذرد، می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که واکنش نهادهای بین‌المللی ماند صندوق بین‌المللی پول در اینجا سریع و موثر بود. اگر چه تلاش‌های گذشته صندوق بین المللی پول برای حل بحران‌های مالی همیشه موفقیت‌آمیز نبوده، اما در اینجا حداقل صندوق نشان داد که در شرایط حساس می‌تواند خارج از حیطه وظایف معمول خود، نقش فعالی بابت ایجاد هماهنگی بیشتر داشته باشد.

دنیا هنوز فراموش نکرده که ۲۵ سال پیش در بحران آسیای شرقی نسخه‌های پیشنهادی صندوق مانند سیاست‌های مالی انقباضی و نرخ‌های بالاتر بهره بانکی باعث نشد تا جلوی موج خروج سرمایه وارداتی از کشورهای این منطقه گرفته شود. سیاست‌های انبساطی کلان اقتصادی مسئول بروز بحران شرق آسیا نبودند که نسخه‌های صندوق بتواند با اصلاح ساختاری مانند آنچه در خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی پیشنهاد می‌شود، به رفع بحران کمک کنند. مسئول آن بحران افزایش قیمت دارایی‌ها در نتیجه ورود سرمایه، افزایش وام‌های بانکی ناشی تجمیع سرمایه بیشتر در بانک‌ها و همزمان تلاش بانک‌های مرکزی در جلوگیری از کاهش نرخ ارز بود. زمانی که سرمایه‌گذاران خارجی دیدند وام‌گیرندگان در سررسید بدهی‌ها، در نتیجه کاهش نرخ ارز و از بین رفتن تطابق‌های ارزی، قادر به بازپرداخت بدهی‌های خود به شبکه بانکی نیستند، احتمال دادند که سرمایه‌های آنها با خطر ضبط و توقف پیشرفت طرح‌ها



مواجه شود و لذا به ناگهان شروع به خروج سرمایه خود کردند. این امر «توقف ناگهانی» جریان کاهش ارزش پول ملی کشورهای شرق آسیا را سبب شد که خود سیاست‌های انبساطی کلان این کشورها را دچار بهم‌ریختگی کرد. بنابراین در بحران شرق آسیا، بی‌نظمی سیاست‌های کلان اقتصادی معلول باز بودن نسنجیده درهای اقتصاد و وام‌های نادرست بانکی بود و جایی که سیاست‌های کلان پولی و مالی نه علت که معلول دیگر سیاست‌ها می‌شوند، کارایی بسته‌های پیشنهادی صندوق نیز با تردید مواجه می‌شود. اقتصاددانان تراز اول جهان، علاوه بر این صندوق را به واسطه توصیه به حذف کنترل‌های ورود سرمایه در کشورهای آسیای جنوب شرقی، مقصر تشخیص دادند. نسخه‌ای که صندوق برای بحران اقتصادی آسیای جنوب شرقی طی سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۸ پیچید، به لحاظ از دست دادن فرصت سیاست‌گذاری و ورود با تاخیر به بحران و همچنین نوع سیاست‌های پیشنهادی لطمه زیادی به اعتبار صندوق زد.

اما ده سال بعد، وقتی جهان در سال ۲۰۰۸ با بحران مالی جهانی روبرو شد، صندوق فرصتی به دست آورد که اعتبار از دست رفته خود را ترمیم کند. این بار صندوق سریع عمل کرد و جزئیات دقیق‌تری را در طراحی سیاست‌های خود لحاظ نمود و لذا نسخه پیشنهادی صندوق به کشورها نتایج خیره‌کننده‌ای به همراه آورد. بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸ به لحاظ ماهیت شباهت زیادی به بحران شرق آسیا داشت و ورود سرمایه به ایالات متحده و چندین کشور اروپایی باعث افزایش قیمت دارایی‌ها و اعوجاج هزینه‌ای از سوی بانک‌ها شده بود. با ترکیدن حباب قیمت مسکن، موسسات مالی سعی در تخلیه اوراق بهادار با پشتوانه رهن داشتند و قیمت این اوراق به شدت نزول کرد. با افت سریع ارزش دارایی‌ها و کمبود نقدینگی در بازارهای مالی، مشخص شد که بخش مالی کشورهای پیشرفته تا چه اندازه شکننده شده است و در اینجا صندوق نسخه‌های متعددی پیچید.

صندوق بین المللی پول به اقتصاد بازارهای نوظهور کمک می کرد که گرفتار رکود اقتصادی بودند که در اثر سقوط مالی قرار گرفته بود. این صندوق به ۱۷ کشور وام داده است. به طور کلی، صندوق بین المللی پول امتیازات بالایی را برای ابتکارات خود در طول بحران مالی جهانی دریافت کرد. صندوق به حمایت از ۱۷ کشور نوظهور پرداخت که دچار زلزله اقتصادی شده بودند و سقف بازارهای مالی آنها فروریخته بود. بیشترین میزان وام‌ها به کشورهای مجارستان، پاکستان، رومانی و اکراین اعطا شد. نوآوری جدیدی در این بسته‌های پیشنهادی دیده می‌شود و آن ملاحظات سیاسی متناسب برای هر بسته اقتصادی بود که نشان می‌داد صندوق از ملاحظات درگیری‌های سیاسی بعضا شدید داخلی این کشورها بی‌اطلاع نبوده و در پیشبرد سیاست‌های پیشنهادی خود، عدم آسیب از این چالش‌های داخلی را لحاظ کرده و به خوبی منشاء و شدت رکود اقتصادی پیش‌آمده را درک کرده است. دولت‌های اقتصادهای نوظهور از بروز کسری‌های هنگفت مشابه کشورهای پیشرفته را نداده بودند، اما اقتصاد آنها از کمبود تقاضای موثر خصوصی رنج می‌برد و بسته‌های صندوق به رفع این مشکل کمک ویژه‌ای کردند. صندوق نرخ‌های بهره بالای بانکی را که برای جلوگیری تقاضاهای شدید پول ایجاد شده بود، محدود کرد و نرخ‌های ارز را تثبیت نمود و این بار با درس گرفتن از تجربه گذشته به کشورها این اجازه را داد که تا حد ممکن از کنترل‌های سرمایه‌ای استفاده کنند. مجموعه این سیاست‌ها و نتایج مثبت ناشی از آن طی آخرین بحران مالی ۲۰۰۸، وجهه صندوق را به میزان زیادی ترمیم کرد.

بحران همه‌گیری کرونا که به وجود آمد، صندوق تجربه‌های زیادی در نحوه طراحی سیاست‌ها در کوله‌بار خود داشت، در ضرورت سرعت دادن به حمایت تردیدی نبود اما صندوق با دو سوال اساسی مواجه بود. ابتدا اینکه چه تعدادی از کشورهای را مشمول سیاست‌ها کند و دوم اینکه منابع این حمایت‌ها را چگونه تامین نماید. صندوق از تجربه گذشته در تدوین پاسخ به همه‌گیری کرونا بهره گرفت و همانند بحران مالی ۲۰۰۸ برای کمک به اعضای خود پاسخ سریعی داد. ۸۰ کشور مشمول بسته اعطای تسهیلات سریع اعتباری و ۵ کشور دیگر مشمول بسته دیگری شدند. همچنین کمک به نکول بدهی ۲۹ کشور فقیر ذیل تعهدات صندوق نیز در دستور کار قرار گرفت. صندوق و بانک جهانی به طور مشترک از دولت‌ها و بخش خصوصی وام‌دهنده به کشورهای فقیر خواستند تا پرداخت خدمات بدهی از فقیرترین کشورها را به حالت تعلیق درآورند که از جانب دولت‌های گروه ۲۰ مورد موافقت قرار گرفت. اما توافق بر سر نوع سیاست‌های

حمایتی، بیشتر از نحوه تامین منابع مالی این سیاست‌ها بوده است. در صندوق اختلاف نظر جدی با آمریکا بر سر صدور حق برداشت مخصوصی در مقادیر بالاتر وجود دارد. با شروع بحران منابع مالی صندوق محدود به ۷۹۰ میلیارد دلار بود. از آنجا که صندوق طبق قواعد مربوط به «حق برداشت مخصوص» (۱) عمل می‌کند و برخلاف بانک‌های مرکزی نمی‌تواند ترازنامه خود را کم و زیاد کند، شاید تنها راتخصیص حق برداشت مخصوص بیشتر به کشورهای گروه صنعتی جی-۲۰ بود. رهبران این کشورها باید از تخصیص حق برداشت مخصوص ۵۰۰ میلیارد دلاری که بلافاصله ذخایر بین‌المللی هر یک از اعضای صندوق را مجموعا به همین میزان افزایش می‌داد، حمایت کنند. یکی از مهمترین اثرات مثبت این حمایت، ایجاد ایجاد اعتماد به نفس بیشتر به ویژه از جانب کشورهای فقیر در زمان بحران جهانی و ارتقاء سطح همکاری‌های بین‌المللی بود که هر دوی این موارد نیز تا حدود زیادی اتفاق افتاد. تخصیص حق برداشت مخصوصی، راه‌حلی کم‌هزینه برای افزودن به ذخایر بین‌المللی اعضا به شمار می‌رود که به آنها این امکان را می‌دهد تا در زمان بحران، از وابستگی به ذخایر محدود خود بکاهند و اقدامات موثر را با تکیه به این منابع مالی و البته با هماهنگی صندوق، در بعد بین‌المللی به شکلی یکپارچه به انجام رسانند. یکی از مهمترین ویژگی‌های منابع مالی تامین شده ناشی از این میزان حق برداشت ویژه توسط صندوق نیز سرعت استفاده کشورها از این منابع برخلاف دیگر اشکال تامین مالی بین‌المللی بود. در شرایطی که اثرات اقتصادی منفی کووید-۱۹ به طور روزانه تخریب‌های زیادی را با خود به همراه می‌آورد، صندوق توانست یکی از سهل‌الوصول‌ترین منابع را در اختیار کشورهای در حال توسعه و فقیر بگذارد. تخصیص ۵۰۰ میلیارد دلار حق برداشت ویژه، طبق آمار ماه آگوست سال ۲۰۱۹، ذخایر خارجی ۷۷ کشور را به طور متوسط به میزان ۱۰ درصد افزایش داد و لذا توزیع این منابع به شکلی صحیح مبتنی بر مکانیزم‌های حق برداشت ویژه صورت گرفت. کشورهای نوظهور و در حال توسعه بالغ بر ۳۸.۵ درصد این منابع را به خود اختصاص دادند. ۲۲ میلیارد دلار نیز به کشورهای فقیر رسید که در نوع خود به لحاظ مقدار و سرعت بی‌نظیر بوده است. نکته قابل توجه در مکانیزم حق برداشت مخصوص، آن بود که کشورهای بی‌نیاز از این کمک، می‌توانستند امتیاز خود را به اشکال مختلف به دیگر کشورهای نیازمند منتقل کنند. حق برداشت مخصوص ۵۰۰ میلیارد دلاری صندوق در اوج بحران کووید-۱۹ اگرچه رافع همه مشکلات نبود، اما کمک شایان توجه‌ای به تامین مالی و ارتقاء سطح هماهنگی‌ها در سطح بین‌المللی کرد. بر اساس آخرین اطلاعات صندوق در ابتدای خردادماه سال ۱۴۰۰، طی بازه زمانی ۲۵ فروردین ۱۳۹۹ تا ۲۲ مهرماه همان سال، مجموعا طی سه برنامه واریز منابع مالی، مجموعا ۱۱۰ میلیارد دلار کمک مالی در اختیار ۸۴ کشور در حال توسعه و فقیر قرار داد و طی سه مرحله برای بالغ بر ۷۲۶ میلیارد دلار از بدهی‌های آن‌ها دوره تنفس گرفت.

کووید-۱۹ و نگاه نو صندوق به رفع بحران‌های اقتصاد جهانی

همچنین یکی از مهم‌ترین اقدامات موثر صندوق بین‌المللی پول در این بحران، شناختی بود که نسبت به خاستگاه و اثرات پاندمی داشت و یک نسخه یک قبا برای همه مانند دیگر نسخه‌هایی که تا دهه ۹۰ میلادی تجویز می‌کرد، ارایه ننمود. صندوق به درستی دریافت که جنس این بحران متمایز از دیگر بحران‌ها است و لذا یک پاسخ جهانی متمایز نیز طلب می‌کند. از نظر صندوق تمایزات بحران پاندمی کووید-۱۹ در سه حوزه «پیچیدگی»، «نااطمینانی» و به معنای واقعی کلمه «جهانی‌بودن» آن است. بحرانی به مراتب پیچیده‌تر از بحران‌های اقتصادی گذشته در جهان، با تکانه‌های متناوب به هم پیوسته که سلامت، اقتصاد و شیوه زندگی جهانیان را متاثر کرد و تا حد توقف پیش برد. نااطمینانی شدید در این بحران از دیگر ویژگی‌های آن بود. عدم شناخت نسبت به ویروس و نحوه انتشار و اثرات آن، کشورها را نامطمئن از نحوه درمان، دوره مهار و زمان راه‌اندازی مجدد اقتصادها نمود و دیگر اینکه این بحران واقعا جهانی بود و به هیچ یک از مرزها احترام نگذاشت و تکانه‌های اقتصادی کشورها را به یکدیگر مرتبط ساخت. نکته جالب آنکه در گزارش سه ماهه اول سال ۲۰۲۰، صندوق پیش‌بینی کرده بود ۱۶۰ کشور جهان با رشد درآمد سرانه مواجه شوند، اما با آشکار شدن اثرات پاندمی، یک ماه بعد انتظار خود مبنی بر کاهش درآمد سرانه بیش از ۱۷۰ کشور را به شکل رسمی ارائه کرد. در آوریل سال ۲۰۲۰ زمانی که کشورها در مجموع بسته‌های حمایتی با حجم نقدینگی بیش از ۸ تریلیون دلار را برای حفاظت از جان و اقتصاد مردمان خود طراحی کرده بودند و تعدادی حجم بسته‌های حمایتی را نامحدود در نظر گرفته بودند، صندوق از طرح حمایتی خود با مشارکت ۱۸۹ کشور به حجم ۱ تریلیون دلار رونمایی کرد که به لحاظ ارزش بیش از ۴ برابر بسته‌ای بود که در سال ۲۰۰۸ برای بحران مالی جهانی در نظر گرفت و سرعت در اعطای حمایت‌ها به ویژه به کشورهای کم‌درآمد را از اولویت‌های این بسته معرفی

کرد. این بسته ۵ محور اصلی داشت: ۱- دو برابر کردن ظرفیت وام‌های با فوریت بالا که تا ماه آوریل سال ۲۰۲۰ تقاضا برای آن به ۱۰۰ میلیارد دلار رسیده بود. ۱۰۳ کشور برای این وام‌ها تقاضا داده بودند و هیات اجرایی صندوق نیمی از تقاضاها را تایید کرده بودند. ۲- انجام اصلاحات لازم در «صندوق مهار و تسکین» این نهاد بین‌المللی برای کمک به ۲۹ کشور عضو که ۲۳ کشور آنها آفریقایی و به شدت آسیب‌پذیر بودند تا آنها نسبت به بازپرداخت بدهی‌های خود دچار مشکل نشوند. در این زمینه صندوق سعی نمود تا با استفاده از منابع دیگری به جز منابع رسمی و با استفاده از حمایت بنیادهای خصوصی سطح منابع خود در این زمینه را تا ۱.۴ میلیارد دلار افزایش دهد. کشورهایی مانند انگلستان، ژاپن، آلمان، هلند، سنگاپور و چین در تجمیع این منابع و حمایت از کشورهای آفریقایی به شدت آسیب‌پذیر نقش ویژه‌ای در کمک به صندوق ایفا کردند. ۳- صندوق سعی نمود تا با استفاده منابع تامین مالی اختصاصی با حضور کشورهای ژاپن، فرانسه، انگلستان، کانادا و استرالیا ظرفیت «صندوق کاهش فقر و رشد» (۲) جهت حمایت از کشورهای آسیب‌پذیر را تا سه برابر افزایش دهد و به ۱۷ میلیارد دلار برساند. حدود ۱۲ میلیارد دلار از این منابع را پنج کشور مذکور تعهد کردند. ۴- صندوق سعی نمود تا با استفاده از ظرفیت‌های حمایتی و سیاسی کشورهای گروه جی-۲۰، بازپرداخت بدهی‌های دوجانبه را برای فقیرترین کشورهای تا پایان سال ۲۰۲۰ به تعویق بیاندازد که حجم این بدهی‌ها به ۱۲ میلیارد دلار می‌رسید. در این زمینه به ویژه صندوق با بنگاه‌های وام‌دهنده خصوصی در کشورهای توسعه یافته وارد مذاکرات متعددی شد و تلاش‌های فراوانی کرد تا ۸ میلیارد دلار از طلب آنها را نیز مشمول این فرایند کند و حجم بدهی‌های قابل تعویق را به ۲۰ میلیارد دلار برساند. ۵- صندوق یک خط جدید نقدینگی کوتاه‌مدت را ابداع کرد که به کشورها در حفظ ثبات و اطمینان در مقابله با پاندمی کووید-۱۹ کمک ویژه‌ای کرد.

این پنج بسته حمایتی یک هدف اصلی را دنبال می‌کردند که جلوگیری از ایجاد یک «رکود بلندمدت» (۳) بود. برای مقابله با طولانی‌تر شدن رکود، حمایت از بازارهای در حال ظهور و در حال توسعه را صندوق جزء برنامه‌های اصلی خود قرار داد. اگر این بازارها دچار رکود شدید می‌شدند، جهان توسعه یافته نیز در فاز بعد دستخوش بحرانی عمیق‌تر می‌شد و لذا صندوق سعی داشت تا در موج اول رکود، اجازه تعمیق اثرات جریان معکوس شدیدی که بالغ بر ۱۰۰ میلیارد دلار جریان درآمدی را از این کشورها خارج می‌کرد ندهد. اقتصاد این کشورها با رکود صادراتی شدیدی مواجه شده بود و صادرات آنها با تنوع‌پذیری پایین، به قیمت جهانی یک یا چند کالا وابسته بود. کشورهایی که وابسته به صنعت گردشگری یا درآمد ارسالی از جانب نیروی کار شاغل در خارج از کشور بودند در معرض یک زلزله اقتصادی با آوار سنگین بودند. صندوق هم ظرفیت وام‌دهی خود به کشورهای نوظهور را بالا برد و هم حق برداشت مخصوص بیشتری به این کشورها داد و لذا سعی کرد تا با تامین مالی تمامی شبکه‌های آسیب‌دیده، اجازه بدهد کشورها در کوتاه‌مدت انعطاف‌پذیری بیشتری را تجربه کنند و حداکثر تدابیر لازم برای مقابله با پاندمی را در نظر بگیرند.

در بحران اقتصادی جهانی ناشی از پاندمی کووید-۱۹ صندوق چند نگاه اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی داشته است. ابتدا رفع تکانه‌های کوتاه‌مدت با حمایت‌های مالی ویژه و استفاده از فرصت برای هماهنگ‌سازی سیاست‌های جهانی در مقابله با چالش‌های بلندمدت. به عبارت روشن صندوق سعی نمود تا از تجارت جهانی به عنوان مهم‌ترین عامل رشد و شروع مجدد فرایندهای اقتصادی در کشورهای در حال توسعه حفاظت کند، اقتصاد دیجیتال را که به ویژه در این بحران مزایای خیره‌کننده خود را نمایان کرد، تقویت کند، خطر تغییرات اقلیمی را گوشزد کند و دستیابی به اقتصادهای سبز انعطاف‌پذیر را در اولویت قرار دهد. توجه صندوق به امر نابرابری اجتماعی و تاکید کردن به کشورهای در حال توسعه در بازسازی سخت اجتماعی خود بعد از پاندمی مبتنی بر کاهش نابرابری‌های درآمدی، حفاظت از اقشار آسیب‌پذیر و تلاش در برقراری فضای فرصت یکسان در برابر همه و در یک کلام اهمیت یک «کالیبراسیون جدید سیاست اجتماعی» (۴)، از دیگر جنبه‌های نو سیاست‌گذاری صندوق به حساب آمد که در دیگر بحران‌های مالی و اقتصادی پیشین دیده نمی‌شود. صندوق امروز دیگر یک بسته یک قبا برای همه پیشنهاد نمی‌دهد و به اثرات توزیعی و اجتماعی سیاست‌های اقتصادی خود توجه بیشتر دارد.

یادداشت‌ها

حق برداشت مخصوص	Special Drawing Right (SDR)
صندوق کاهش فقر و رشد	Poverty Reduction and Growth Trust
رکود بلندمدت	Protracted Recession
کالیبراسیون جدید سیاست اجتماعی	New Social Policy Calibration