

Talán jobb gazdasági intézményekre van szükség?

Az IPPR (Institute for Public Policy Research) Anglia egyik vezető, progresszív közpolitikára koncentráló kutatóintézete. Honlapjukon a davosi Világ gazdasági Fórum előestéjén, 2007. január 27-én tették közzé munkatársuk, Ngaire Woods vitairatát, amely a nemzetközi gazdasági intézmények reformja mellett érvel.

Az írás rámutat: az utóbbi években a Világkereskedelmi Szervezet, a Világbank, vagy a Valutaalap befolyása és szerepe megváltozott. A multilaterális kereskedelmi tárgyalások kudarcra meggyengítette a WTO-t. A világ 20 legerősebb gazdaságát tömörítő G20-ak pénzügyminisztereinek tanácsa 2006-os nyilatkozatában „legitimációs és hatékonysági” problémák miatt alapvető reformokat sürgett a globális tőke mozgások befolyásolására és stabilizálására jelenleg képtelen IMF-nél, és a fejlődő országok hatékony segélyezéséből egyre inkább kiszoruló Világbanknál.

Mi az, amit a nemzetközi gazdasági intézményektől általában várhatunk? A tankönyvi válasz: termeljenek olyan közjóságokat, amelyekből a piac nem állít elő megfelelő mennyiséget. Woods szerint ilyen közjóság – többek között – a nemzetközi pénzügyi stabilitás, az általános kereskedelmi szabályozás, vagy a fertőző betegségek visszaszorítása lehet.

Ugyanakkor az intézmények nemcsak egyszerűen biztosítják a meghatározott közjavakat, hiszen a stratégiai egyeztetéseken a nemzeti kormányok, a vállalatok, illetve a nem kormányzati szervezetek képviselői ülnek össze, és rögzítik a globális rendszer jövőképe és működése szempontjából legfontosabb értékeket. Szükséges-e a jövedelmi egyenlőtlensé-

gek csökkentése, esetleg a világméretű szegénységet, vagy az analfabétizmust is vissza kell szorítani? Az alapértékek meghatározása alapján felépíthetők az intézmények konkrét globális gazdasági céljai. Ily módon a WTO, az IMF, és a Világbank pusztán létükkel azt is elősegítik, hogy egyfajta világméretű konszenzus alakuljon ki a polgárok, a vállalatok és a kormányok globális jogairól és kötelezettségeiről.

A fentiek alapján a szerző intézményenként áttekinti azokat a pontokat, amelyek mentén azok működése hatékonyabbá tehető és megújítható.

1. A VILÁGKERESKEDELMI SZERVEZET

„A béke a kereskedelem természetes eredménye.” – idézi Montesquieu-t a szerző, és utal arra, hogy a nagy kereskedelmi szerződések, mint 1860-ban a francia-angol *Cobden-Chevallier egyezményt*, illetve a második világháború után a *GATT-megállapodást* a felek azzal a szándékkal írták alá, hogy az a gazdasági kapcsolatok fellendítésén túl elősegíti a béke fenntartását és megerősítését.

Való igaz, általánosan elfogadott az a nézet, hogy a nemzetek közötti kölcsönös gazdasági függőség növelésével csökken a konfliktusok kitörésének lehetősége. *Jacques Fontanel*, a grenoble-i egyetem közgazdász professzora ugyanakkor egy interjújában rámutat arra, hogy a stabilitáshoz ennél több feltételnek kell teljesülnie. Ha ugyanis a globalizáció egyre több és több pénzt ad a tulajdonosoknak és kevesebbet a dolgozóknak, illetve többet ad egyes nemzeteknek és relatíve kevesebbet másoknak, az növeli a szociális és politikai instabilitást. Ha bizonyos nyersanyagokból a kereslet

gyorsabban nő a kínálatnál, akkor a globalizáció okozta fejlődés éppen a destabilizációt segíti elő. *Szükség jelentkezik és a szükség mindig konfliktushoz vezet.*

A szerző szerint a ma érvényes kereskedelmi szabályok általános elemzése számos olyan ellentmondást és problémát tár fel, amellyel a szegényebb országok szembesülnek. Egyrészt a világ vezető gazdaságai (mint Anglia, Németország, az USA, vagy Japán), és a most felkapaszkodó nemzetek (Kína, Dél-Korea, Vietnám, Taivan) éppen azzal váltak fejletté, hogy az érvényes gondolkodási séma ellentettjét alkalmazták saját országukban: egyértelműen meghatározott iparpolitikát követtek, amelynek védelmében széles körű protekcionista gazdaságpolitikát folytattak. A fejlődő országok a jelenlegi szabályozás tiszteletben tartásával ugyanakkor ma csak két dolgot tehetnek: iparosodnak iparpolitika nélkül, vagy iparosítás nélküli gyors fejlesztésbe fognak. Az utóbbi elképzelhetetlen amíg a gazdag országok erősen védik mezőgazdasági piacaikat. Az előbbi rendkívül nehéz az új technológia beszerzése, illetve a gazdag országok olcsó importtermékekkel szembeni ellenséges magatartása miatt. Másrészt egy fejlődő ország számára a gazdagabbakkal szemben a szabályok érvényesítése, illetve a saját érdekek védelme jóval nehezebb feladat, hiszen tőlük függenek a segélyek és a tőke-transzferekkel illetően, valamint gazdasági helyzetük miatt jelentősen kisebb befolyással rendelkeznek a nemzetközi diplomáciában.

Rendkívüli fontosságú kihívás emiatt a WTO átalakítása. Az új intézmény feladata *a jelenleginél tisztességesebb kereskedelmi szabályozás kialakítása, a szabályozás betartatása lenne.* Működésével így minden országra egyenlően mérne és hatékony lenne: visszaadná az

embereknek „a multilaterális együttműködésbe vetett hitet.”

2. A NEMZETKÖZI VALUTAALAP

Az intézmény az 1970-es években elvesztette árfolyam-fenntartó és kiigazító szerepét, és azóta sem talált magának újat. Woods szerint az IMF hatékonyan segítené a tagországok illeszkedését a globalizációs folyamatokhoz, ha teljesülne három feltétel.

Először is, az IMF legnehezebb és talán legfontosabb feladata a stabil devizaárfolyamok fenntartása. Ez kizárólag akkor valósulhat meg, ha a nagy, illetve fejlett országok erről együttműködési megállapodásra jutnak. Ezért az átalakítás első alapvető feltétele, hogy a gazdaságilag erősebb országok az Alapot tekintsék a globális monetáris együttműködés központjának. Erre ugyan jelenleg politikailag kevés az esély, de a hosszú távú érdekek ilyen irányba mutatnak.

A Valutaalap második fontos szerepe a globális piaci folyamatok által okozott gazdasági sokkok kezelése. A valutaárfolyamok, vagy a nyersanyagárak hirtelen és nagymértékben változhatnak, és ez romboló hatású lehet – elsősorban a kis és szegény, árutermelő országok gazdaságára. A kitörő krízis hatásait a világ más pontjain is megérik, ahol a rövid távra befektetett tőke a külföldi válság hatására gyorsan elhagyja az országot.

Megfelelő együttműködés nélkül akár az adott ország, akár az Alap csak rendkívül nehezen képes előre felkészülni a problémára és kezelni azt. Az ország szempontjából a nemzeti fizetőeszköz árfolyamának rögzítése a spekulatív támadás veszélyét erősíti. 1997-ben ez történt Thaiföldön, Oroszországban, és Argentínában. De ha a kormány a másik utat

választja, nem fixálja az árfolyamot, akkor a kurzus finomabb befolyásolásához és az esetleges védekezéshez szükséges dollármennyiség felhalmozásával tőkét von ki a gazdaságból, ami költséges és visszafogja a növekedést. Ez a kereslet okozza az USA hatalmas költségvetési deficitjét, amit udvarias szóhasználatul „globális egyenlőtlenségnek” szoktak nevezni.

Ugyanakkor egy válság esetén az IMF is nehéz döntési helyzetbe kerül. Napjainkban egy fizetési krízishelyzet könnyen ahhoz vezethet, hogy az árfolyam „bedől” és a bankrendszer pozíciói megroggyannak. Az Alapnak pedig egyszerre kell kezelnie ezt a három problémát, és erre mindössze egyetlen eszköze van: a feltételekhez kötött pénzkölcsönzés. Csak akkor segít az adott országnak, ha a kormányzat az általa szabott feltételek szerint alakítja gazdaságpolitikáját. Feltételei pedig szükségszerűen szigorúbbak a kelleténél, és a válság okainál jóval mélyebbre vágnak.

Woods rámutat, hogy az elméletileg lehető legjobb megoldás sokszor ellentétes hatást idéz elő a valóságban. Az IMF eszköztárából hiányoznak a közgazdászok által „második legjobb megoldásnak” nevezett, korábban máshol kipróbált és bevált intézkedések. Az intézmény például minden megkülönböztetés nélkül, általánosan síkra száll az állami beavatkozás minimálisra csökkentéséért és a tőkemozgások teljes felszabadításáért. Pedig – többek között – az 1997-es ázsiai pénzügyi válságot India, Szingapúr, vagy Dél-Afrika úgy vészelték át, hogy végig érvényben maradt néhány olyan szabályozás, amely lehetőséget adott a tőkemozgások ellenőrzésére. Az IMF-tagországoknak nem „kanonikus” tiltásokra, sokkal inkább praktikus tanácsokra van szükségük, ha beütött a baj.

Woods szerint a tőkemozgások liberalizálása, az adósság-visszafizetés, vagy éppen a privatizáció, mint egy gazdaság szerkezetének elsődleges átalakító eszköze mind-mind az IMF szent tehenei közé tartoznak, és ideológiai balanszként nehezednek az intézmény által adott tanácsokra. Alkalmazásukat sokkal inkább elméleti megfontolások támasztják alá, mint az adott ország gazdasági, szociális és politikai realitásának ismerete. A szerző arra is felhívja a figyelmet, hogy az Alap egyedülálló gyakorlati tapasztalatokat szerzett 184 ország döntéshozóival folytatott közös munka során. Nincs másra szükség, mint ennek a tapasztalatnak a megosztására, és tudatos, differenciált, ideológiamentes alkalmazására.

A Valutaalap az első két alapfeladatot csak akkor képes elvégezni, ha további működése során valamennyi tag bizalmát élvezni fogja. Ezt tekinti a tanulmány az intézmény előtt álló harmadik és egyben utolsó feladatnak. Ehhez át kell alakítani a szavazási rendszert, amely most egy országnak világgazdasági súlyával – és nem népességével – arányos szavazatot ad. Az erőfeszítéseket nem a jelentésírás hosszú, bürokratikus folyamatára kell koncentrálni, hanem a probléma azonosítására, és az azon felülkerekedő közös stratégiára és cselekvésre. Meg kell reformálni az Alap belső irányítási mechanizmusát is.

3. A VILÁGBANK

A globális tőkepiac magára hagyva, minden beavatkozás nélkül nem szükségszerűen oda irányítja a befektetéseket, ahol azok a legjobban hasznosulnak, illetve azokra igazán szükség lenne. A Világbankot éppen azért alapították a II. világháború után, hogy kölcsönügyleteivel, segélyeivel tudatos és hatékony fej-

lesztési segítséget nyújtson a tőkehiányban szenvedő országoknak. Szerepe tulajdonképpen azóta sem változott: a bank áll a globális fejlesztési és segélyezési erőfeszítések központjában. Néhány kérdésben azonban megújulásra van szükség.

Az első ilyen terület a *követendő fejlesztési modell problémája*. Az intézmény az 1950-es években zömmel infrastrukturális projekteket finanszírozott. Innen tolódott el a hangsúly a 60-as, 70-es években a humán infrastruktúra felé. A 80-as évek latin-amerikai adósságkezelése óta a bank szorosan együttműködik az IMF-el. Gazdaságpolitikai tanácsadó jelentéseiben a liberalizáción, és a dereguláción van a hangsúly, annak ellenére, hogy a világban számos más közpolitikai megközelítést – mint a „jó kormányzást, szociális háló kiépítését” – is sikeresen alkalmaztak már.

A szerző egy 2000-ben megjelent, *Dollar és Kraay* által jegyzett világbanki tanulmány kapcsán rámutat, hogy számos ország, mint Kína, India, és Vietnám nagyszabású gazdasági reformokat vezettek be, mielőtt bekapcsolódtak volna a globalizációba. A honi piac védőernyője alatt megerősödött gazdaság fejlődésének következő lépéseként fokozatos liberalizációt alkalmaztak, ami a kereskedelmük és a külföldi befektetések értékének látványos növekedésével járt. Az óvatos liberalizáció szükséges lépés volt, de önmagában és minden átmenet nélkül alkalmazva kiszámíthatatlan hatással járt volna, ha az adott ország korábban nem követ tudatos gazdaság- és fejlesztéspolitikát. Vita van abban a kérdésben is, hogy a gazdasági nyitottság semleges, vagy negatív hatással van a szegénység mértékére.

Wood szerint egy biztos: sok fejlődő ország szemszögéből nézve a bank tevékenységében elsősorban egy bizonyos gazdasági fejlődési modellt érvényesít,

amely inkább kedvez az Egyesült Államok kereskedelmi érdekeinek, mint használható választ ad a válságban lévő országok problémáira. A gazdag országok az utóbbi években szisztematikusan csökkentik hozzájárulásukat a bank működéséhez. Ezért az intézmény egyre inkább a díjfizető klienseitől függ, és egyre jobban oda kell figyeljen a kölcsönt felvevők igényeire.

A *nemzetközi segélyezési és fejlesztési rendszer központja* kétségkívül a Világbank. De ez a rendszer közismerten töredezett, sokszereplős, amelyben sokszor egymással párhuzamosan, vagy éppen egymás ellen ható erők működnek. A szerző aláhúzza: ha mindezt az intézmény koordinálná, akkor – a szükséges információk összegyűjtésével – hihetetlen összegű tranzakciós költséget takaríthat meg a segélyezésben részt vevő feleknek.

Nem kétséges, a globalizáció szabályozásához, illetve – Woods szavaival – a hatékony „globális kormányzáshoz” a nemzetközi gazdasági rendszer mindhárom alapintézménye esetében reformokra van szükség. A tanulmány három olyan tényezőt említ, amely elősegíti a megújulási folyamatot.

Először is *az új, felemelkedő gazdasági hatalmak*, mint Kína, Oroszország, India, Brazília, Argentína, vagy Venezuela *igyekeznek újraírni a nemzetközi gazdasági együttműködés stratégiáját és játékszabályait* mind az árfolyamok szabályozását, mind az energiapolitikát, mind a kereskedelmet, vagy éppen a szuverén adósságok átütöztetését illetően. Párhuzamosan ezzel a fejlődő országok – a tudatos fogyasztókhöz hasonlóan – a „lábukkal szavaznak”. Hiteleiket nem az IMF-től, vagy a Világbanktól igénylik, nem veszik figyelembe azok ajánlásait. Számos példa mutatja, hogy ezzel gazdaságilag még jobban is járnak.

Másodszor, *változik a globális kormányzásról alkotott felfogás*. A régi modell államközpontú volt. Az új kihasználja az információs technológia fejlődését, a nem kormányzati szervezetek működését, a fogyasztói magatartást. Környezetvédelmi és munkavállalással kapcsolatos kérdéseket vet fel az egész társadalom és gazdaság számára. A szabályok betartását nem bürokratikus nyomásgyakorlással és erő alkalmazásával kényszeríti ki. Bízva a társadalmi ellenőrzésben és önszabályozásban, valamint az információáramlás hatékonyságában – előre rögzíti, hogy mi számít helyes viselkedésnek. Ezzel az egyes szereplők, a polgárok, a vállalatok, az államok számára világossá teszi, hogy mit várhatnak el a többiektől, és azok miként fognak reagálni a különböző helyzetekben.

A hatékony globális szabályozás kialakulásának irányába ható harmadik tényezőt a *hálózatok* jelentik. A cégek, a tanácsadók, könyvvizsgálók, az állami szabályozó szervek szakértői egyre több területen kötődnek egymás munkájához. Tanulnak egymástól és befolyásolják egymás gondolkozását: mindennapi tevékenységük közben a globális szinten elfogadott, letisztult normák és szabályok létrejöttében játszanak kulcsszerepet.

(Ngairé Woods: Power Shift. Do we need better economic institutions? Institute for Public Policy Research, <http://www.ippr.org/publicationsandreports/2007.január.27.>)

WIESZT ATTILA