



جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا
كلية الدراسات العليا
كلية اللغات



ترجمة الصفحات من (205 - 155) من كتاب (العولمة ومساوئها)

لمؤلفه : جوزيف ستيفلتز

A Translation of Pages (155 - 205) of the Book Entitled
(Globalization and its Discontents)

By : Joseph Stiglitz

بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير في الترجمة (عربي-إنجليزي)

إشراف:

د.عباس مختار محمد

إعداد الدارس:

عوض الشيخ حبيب الله يوسف
بدوي

2018م

الإهداء

إلى الذي لم يتعب عقله عن التفكير والتدبير لذاتي وحمل همي ولم
يسأل أين نهاية الطريق.

أبي

إلى ينبوع الحب والحنان إلى من أستقينا منها معنى الحياة إلى من
أعطت لحياتي معنى.

أمي

إلى ملاكي في الحياة التي آثرتني على نفسها ولولا صبرها لما حققت
النجاح

زوجتي

إلى من أعانني وقت ضياعي سندي وقوتي وملاذي بعد الله

أخي نور الجليل

إلى فلذة كبدي وشمعة حياتي وبسمة أيامي وبلسم جراحي

أبني محمد

الشكر والعرفان

الشكر من قبل ومن بعد لله عز وجل الذي متعني بالصحة والعافية حتى أكملت هذه الدراسة ..شكري وإمتناني إلى الدكتور/ عباس محمد بدوي الذي اشرف على هذا العمل ولم يبخل بعلمه الغزير. الشكر لكل من قدم يد العون وأسهم في تقديم هذا العمل وأخص بالشكر قسم اللغة الأنجليزية - جامعة السودان - الدكتور/ عاطف رحمة الله - كلية التربية جامعة الخرطوم - الذي صوب هذا العمل لغويا.

مقدمة المترجم

يقدم الكاتب جوزيف ستقليز (Josef Stiglitz)) عصاره تجربته التي إكتسبها من خلال عمله في مجلس المستشارين الاقتصاديين في عهد الرئيس بيل كلينتون وكنايب لرئيس البنك الدولي لمدة ثلاث سنوات (1997-2000) في هذا الكتاب (العولمة ومساوئها) بصورة مجملة التأثير السلبي الذي يمكن أن تقوم به العولمة إذا ما طبقت بطريقة خاطئة بـ الذات على الدول النامية والفقيرة وإذا ما كانت القرارات تتخذ من ناحية سياسية وتصاغ وفق مصالح الإدارة الأمريكية.

أما فيما يخص هذه الترجمة من كتاب (العولمة ومساوئها) قام المترجم بترجمة الصفحات من (205-155) التي تناولت في مجملها السياسات الخاطئة التي اتبعتها صندوق النقد الدولي وتأثيرها السلبي على روسيا .

الفصل الخامس تطرق إلى موضوع السياسات الخاطئة لصندوق النقد الدولي (IMF) و التي أدت إلى فشل سياسة التحول إلى الخصخصة في روسيا. كما تناول موضوع التضخم وكيف قاد الإسراع في عملية الخصخصة إلى انفجار التضخم في روسيا. كما شمل أيضاً فشل صندوق النقد الدولي في تقدير السياق الاجتماعي وتركيزه على التضخم وأهمال قضايا الفقر وعدم المساواة في روسيا.

الفصل السادس تناول حقيقة عمل صندوق النقد الدولي (IMF) كمؤسسة سياسية أكثر من كونها مؤسسة اقتصادية تتحكم فيه وزارة المالية الأمريكية. كما تناول أيضاً أثر المصالح الأمريكية على الإصلاح في روسيا بطريقة تعارضت مع مصالح روسيا والمصالح الدولية.

الفصل السابع تحدث عن فشل الإصلاحات الجذرية لصندوق النقد الدولي (IMF) في روسيا والبدائل الناجحة في كل من بولندا والصين والتي لم تتبع توصيات صندوق النقد الدولي (IMF). كما تناول أيضاً ما ينبغي على روسيا عمله من أجل النمو والاستقرار.

الفصل الثامن تناول الطريقة التي يرى بها صندوق النقد الدولي (IMF) عملية العولمة وكيف يرى أهدافها وكيف يسعى إلى انجاز تلك الأهداف. كما تطرق إلى مشكلة العجز التجاري وتعريفها وطرق حلها.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
I	الإهداء
II	الشكر والعرفان
III	مقدمة المترجم
IV	الفهرس
1	الفصل الخامس: كيف قادت السياسات الخاطئة إلي فشل سياسة التحول
10	الفصل السادس: قوانين تجارية عادلة غير نزيهة وأضرار أخرى
22	الفصل السابع: طرق أفضل إلي السوق
35	الفصل الثامن: الأجندي الأُخرى لصندوق النقد الدولي
45	Glossary

كيف قادت السياسات الخاطئة إلى فشل سياسة التحول

لقد شاهدنا كيف أسهمت سياسة إجماع واشنطن في الفشل، وكيف أن الخصخصة تم تنفيذها بصورة خاطئة لم تسهم في الاكتفاء والنمو، بل عملت على خفض ونزع الأصول. كما شاهدنا كيف أن المشاكل تضاعفت بسبب التسرع في الإصلاح وكيف سهلت عملية الخصخصة والتحرير خروج رأس المال خارج البلاد. فالخصخصة من غير بنى تحتية وهياكل قانونية أسهمت في عملية نهب أصول البلاد بدلاً من الاستثمار في مستقبلها. و الوصف لما كان يجري والتحليل لما قام به صندوق النقد الدولي (IMF) من برامج أسهمت في إضعاف يحتاج وحده إلى كتاب. وهنا أود أن أضع بين أيديكم ثلاث حالات في كل حالة يسوغ المدافعون عن صندوق النقد الدولي (IMF) بمسوغات أسوء من الفعل. على سبيل المثال، فإن غياب سياسات المنافسة كان صندوق النقد الدولي (IMF) يعلل على إنها كانت جزءاً من برامجه وللأسف روسيا لن تطبقها، ولكن هذا التعليل تعليل فطير لأن كل شيء كان بيد الصندوق وهنالك عشرات الحالات تثبت ذلك. وقد أدركت روسيا إنه عندما تاتي اللحظة التي يهدد فيها صندوق النقد الدولي (IMF) بقطع المساعدات سوف يساومون بقوة وأنهم سيصلون مع الصندوق لاتفاق (لا تفي غالباً بالتزاماتها) والحنفية سوف تفتح مرة أخرى. كان الأمر المهم عند صندوق النقد الدولي (IMF) هو الأهداف المالية وسرعة التحول إلى القطاع الخاص ولايهم كيف تتحول. وكان كل أمر خلاف ذلك يُعد امراً ثانوياً. بالنسبة لي كنت دائماً أدفع من أجل خلق سياسات تنافسية قوية وكان كثير من الاقتصاديين الروس على إتفاق معي والذين حاولوا خلق اقتصاد سوق حقيقي وسياسة تنافسية قوية، فكان الكثير منهم يثنون على رؤيتنا.

وتحديد ماهو الأهم، وتأسيس الأوليات ليس بالأمر السهل. وفيما يخص الاقتصاد الكتب لا تمدنا بكل ما نحتاجه. والنظرية الاقتصادية تقول لكي يعمل الإقتصاد بصورة جيدة لابد من وجود تنافس وملكية خاصة. وإذا كان الإصلاح الاقتصادي أمراً سهلاً فما عليك إلا أن تضرب بعصاك السحرية لكي تحصل على كليهما. اختار صندوق النقد الدولي (IMF) الإهتمام بالخصخصة بينما أولى اهتماماً اقل بالتنافس، وتجاهل صندوق النقد الدولي (IMF) للتنافس لم يكن أمراً مفاجئاً لأن المؤسسات والشركات المالية دائماً ما تعارض سياسة التنافس لأنها تقيد حجم فوائدها. كانت نتائج أخطاء صندوق النقد الدولي (IMF) أكثر خطورة من كونها أدت إلى رفع الأسعار وإنما عمدت عن طريق الشركات المخصصة إلى إنشاء إتحاد إحتكاري من أجل زيادة أرباحهم إتحاد مشوب بالفساد وعدم الثقة.

التضخم

لقد رأينا في تلك الفترة كيف قاد الإسراع في عملية الخصخصة إلى إنفجار التضخم. القصة المحزنة لما حصل في روسيا ان كل خطأ كان يتبعه خطأ آخر مما فاقم من حجم المشكلة.

ففي عام 1992م عندما زادت الأسعار بصورة جنونية كان لابد لصندوق النقد الدولي (IMF) ونظام الحكم أن يتدخلوا لاحتوائه ولكن التوازن لم يكن من أولويات الصندوق بل لم

يكن هناك دليل على أن خفض مستوى التضخم إلى مستوى كبير قد يؤدي إلى زيادة النمو. ولذلك كانت أكثر الدول نجاحاً بولندا لأنها تجاهلت ضغوطات الصندوق فيما يخص التضخم، وعملت على خفض التضخم بنسبة 20% من أجل استقرار الاقتصاد. أما تلاميذ الصندوق المطيعين مثل جمهورية التشيك، فقد عملت على خفض مستوى التضخم إلى نسبة 2% مما أدى إلى ركود اقتصادها. وهناك أسباب منطقية على أن الحماس المفرط في خفض التضخم لا يؤدي إلى نمو اقتصاد حقيقي. ومعدلات سعر الفائدة العالية قد أعاققت الاستثمارات الجديدة، فوجدت كثير من الشركات المخصصة حديثاً الصعاب عليها التوسع فلجأت إلى نهب الأصول. كما أدت سياسة صندوق النقد الدولي (IMF) في رفع سعر الفائدة إلى المغالاة في سعر الصرف أدت إلى إستيراد رخيص وصعوبة في التصدير. ولن يستغرب من زار روسيا في عام 1992م ان يرى المحلات التجارية مكدسة بالبضائع ولا يجد من بينها ما كتب عليه عبارة "صنع في روسيا" وكان ذلك واقعاً حتى بعد خمس سنوات من التحول.

ساهمت سياسة صندوق النقد الدولي (IMF) المقيدة في شح النقد مما أدى إلى استعمال التبادل حيث كان العمال يعكفون على تبادل كل ما هو موجود لديهم حتى ورق التواليت والأحذية وتبادل المواد العينية. أثناء ذلك انتشرت أسواق المواد المستعملة في كل أرجاء الدولة ومع ذلك كان العمال يسعون إلى الحصول على المال من أجل ضروريات الحياة، مما أعطى مظهراً بوجود نشاط تنظيمي لأصحاب المشاريع إلا أنها كانت تخفي وراءها حالات هائلة من عدم الكفاءة. والمقايضة كانت مدمرة في كل نواحيها على العمل الفعال لنظام الأسعار واستبدال الضائقة النقدية الحادة بمجموعة من حالات عدم الكفاءة بل اسوأ من ذلك.

سياسة التخصيص (الخصخصة)

طلب صندوق النقد الدولي (IMF) من روسيا الإسراع في عملية الخصخصة بقدر الإمكان ولكن كيف تتم عملية الخصخصة كان هذا أمراً ثانوياً بالنسبة للصندوق. معظم الفشل الذي كتبت عنه مسبقاً مثل انخفاض الدخل وزيادة اللامساواة يمكن ربطها مباشرة بالتسرع في عملية الخصخصة. ومن خلال مراجعة البنك الدولي لسياساته في الخصخصة خلال عشر سنوات، ظهر جلياً أن الخصخصة في غياب البنيات التحتية والمؤسسية (مثل حُسن إدارة الشركات) لم يكن لها تأثير إيجابي على النمو. وإجماع واشنطن مرة أخرى أخذ الخصخصة بصورة خاطئة.

غياب القانون في روسيا ودول أخرى الذي يؤمن حسن إدارة الشركات يعني أن الذين يتحكمون في الشركات وجدوا ما يحفزهم لسرقة أصول الأقلية من المساهمين. فلماذا التوسع وبذل مجهودات من أجل خلق ثروة ما دام من السهل سرقة الأصول. كما اسهمت عملية الخصخصة في روسيا في تحويل كثير من الشركات الوطنية إلى مديريها السابقين وتعتبر هذه من النواحي الأخرى السلبية الأخرى في روسيا. فكان المطلعون على مواطن الأ مور يعلمون صعوبة المضي قدماً في الخصخصة. حتى وإن كانوا ميالين لفعل ذلك لم يكن بوسعهم الانتظار حتى يتم تكوين أسواق رأسمالية وإحداث كثير من التغييرات المطلوبة

بجني ثمار إعادة هيكلة الاستثمارات. كان كل تركيزهم على ما يأخذونه من الشركات عن طريق نهب الأصول.

كان ينبغي للخصخصة أن تلغي دور تحكم الدولة في الاقتصاد. فكان الذين يعتقدون ذلك يحملون وجه نظر بعيدة عن واقع روسيا. تحكم الدولة في الاقتصاد في روسيا كان بآلاف الطرق وفي كثير من المستويات، حيث حجمت الخصخصة من دور الحكومة المركزية ولكن طريقة التحول تركت للحكومات الإقليمية حرية كبيرة في التصرف. على سبيل المثال في مدينة سان بطرسبيرج أو الحكومة الإقليمية في إقليم نوفكورد يمكن أن تستخدم العديد من القوانين والضرائب من أجل إنتزاع ريع الشركات التي تعمل في نطاق تشريعاتها القضائية. ولكن في البلدان الصناعية المتقدمة هناك قوانين تحفظ للشركات حقوقها من سوء استخدام الدولة لسلطاتها، وللأسف لم يكن ذلك موجود في روسيا. وفي الدول الصناعية المتقدمة هناك أيضاً تنافس بين المجتمعات من أجل خلق بيئة استثمارية جاذبة. ولكن كيف ذلك في عالم ترتفع فيه قيمة الفوائد ويسيطر عليه الكساد، فكان من الصعب في كل الحالات خلق بيئة استثمارية. فكانت الحكومات الإقليمية لا تقضي وقتاً قليلاً من أجل خلق بيئة استثمارية وكانت بدل ذلك تركز على النيل من أصول الشركات الموجودة شأنها شأن مديري الشركات المخصصة حديثاً. وعندما عملت هذه الشركات على نطاق الأرباح عملت الحكومات على أخذ كل ما يمكن أخذه قبل أن يأتي آخرون ويأخذوا حصصهم من الأصول. وهذا أيضاً ما حفز مديري الشركات على أخذ ما يمكن أخذه بأسرع فرصة، فتركت الشركات معدمة، وكان كل ذلك سباق نحو القاع ولذلك كان هنالك محفز لنهب الشركات على كافة المستويات.

وكان المتطرفون من إصلاحى "علاج الصدمة" يدعون أن المشكلة لا تكمن في كون أن سياسة التحرير سارت ببطء ولكنها لم تكن بالسرعة المطلوبة لإحداث خصخصة. في تلك الفترة كافأ الصندوق جمهورية التشيك بالرغم من فشلها. وكانت تصريحات المسؤولين في الدولة تفوق أفعالهم. وخصصت الحكومة الشركات وتركت البنوك بيد الحكومات الإقليمية ومن غير فرض قيود مالية صارمة تؤدي إلى نجاح الخصخصة بل أنها ستجد طريقة بديلة أقل شفافية لدعم الشركات وبذلك تكون دعوة مفتوحة للفساد. المنتقدون لعملية الخصخصة في جمهورية التشيك أدعو أن المشكلة لا تكمن في كون الخصخصة تجري بسرعة وإنما كان فيها كثير من البطء. ولكن لا توجد دولة نجت في عملية الخصخصة بين ليلة وضحاها، وإنما هنالك شواهد على أن الدول التي حاولت الإسراع في عملية الخصخصة نتج عنها فوضى وإرباك. وتطبيق الخصخصة ليس بالأمر السهل والتسرع فيها مدعاة للفساد، ففشل التسرع في الخصخصة متكهّن به ومتوقع.

لم يسهم التحول إلى القطاع الخاص في روسيا (وجمهوريات الاتحاد السوفيتي السابقة) بالطريقة التي تم بها بالنجاح الاقتصادي بل زرع الثقة في الحكومة الديمقراطية والإصلاحات. ونتج عن ذلك التحول تسليم موارد البلاد الطبيعية الغنية ليلس وأصدقائه ومن حوله قبل وضع تشريع سياسية ونظم ضريبية حيث حولتهم إلى مليارديرات في الوقت الذي لم تستطع فيه الدولة دفع راتب معاشيها البالغ 15 دولاراً.

وكان المثال السافر لسوء استخدام الخصخصة برنامج القروض مقابل الشراكة. ففي عام 1995م بدل من أن تتجه الدولة إلى البنك المركزي في معاملاتها لجأت إلى البنوك الخاصة في حاجتها للمال، والتي كان يملكها أصدقاء الحكومة، والذين أعطوا امتيازات بنكية متمثلة في رخص للطباعة النقود والتي استعملوها في القروض لأنفسهم وأصدقائهم وللحكومة. ووضعت الحكومة شركاتها ضمان لهذه القروض، وكانت المفاجأة عجز الحكومة دفع ما عليها من قروض مما أدى إلى استيلاء البنوك الخاص على الشركات الحكومية بعقود بيع كانت أشبه بالصورية (قامت الحكومة بدورها في هذه المسرحية عن طريق المزادات) ونتج عن ذلك أن أصبحت النخبة المقربة من الحكومة تملك مليارات في وقت وجيز. الطريقة التي تمت بها الخصخصة ومن ثم الإستيلاء على الشركات الحكومية لم يكن لها شرعية سياسية. وكما ذكرنا مسبقاً أن حقيقة ما تم من خصخصة ونهب ليس له شرعية سياسية ولذلك عملت النخبة المقربة من الحكومة على تحويل أموالها بسرعة خارج البلاد وذلك قبل أن تأتي حكومة جديدة تسترجع ما أخذوه.

أولئك الذين استفادوا من هبات الحكومة، أو بالأحرى من هبات يلسن عملوا كل ما في وسعهم من أجل إعادة انتخاب يلسن. ومن المفارقات ان هنالك دائماً فرضية أن أصدقاء يلسن دعموا مالياً حملته الانتخابية. ولكن بعض النقاد يعتقدون أن القلة من النخبة المتكرة أذكي من أن يدفعوا أموالهم في حملة انتخابية. ولكن ساعدوه بأشياء أكثر قيمة وذلك عن طريق المحطات الإعلامية التي يمتلكونها.

كان برنامج القروض مقابل الشراكة المرحلة الأخيرة التي ساعدت النخبة المحتكرة الحاكمة من الثراء والتي جعلت مجموعة قليلة من المجتمع (بعضهم مدين باصوله وله إرتباطات بالمافيا) تسيطر ليس فقط على الاقتصاد وإنما على كل الحياة السياسية، إذ كانت تسيطر على أكثر من 50% من ثروات البلاد. المدافعون عن النخبة المحتكرة الحاكمة كانوا يشبهونهم بالبارونات الأمريكيين السارقين مثل هاريمان وروكليفر. ولكن هنالك فارق كبير بين ما كان يقوم به البارونات في رأسمالية القرن التاسع عشر والذين مدوا خطوط السكك الحديدية وعدنوا في براري الغرب الأمريكي وبين إستغلال القلة المحتكرة في روسيا الذين سموها ببراري الشرق. فالبارونات الأمريكيين السراق بالرغم من تجميعهم للثروات وأخذهم النصيب الأكبر إلا أنهم تركوا بلدهم غنية أكثر مما كانت عليه عكس النخبة من القلة الحاكمة في روسيا الذين نهبوا أصول بلدهم وتركوها أكثر فقراً عما كانت عليه، فتركوا الشركات على حافة الإفلاس بينما كانت حساباتهم مكدسة بالأموال.

السياق الاجتماعي

فشل الاقتصاديون الذين طبقوا إجماع واشنطن في تقدير السياق الاجتماعي للاقتصادات المتحولة. وكان هذا الإخفاق إشكالية بالنظر لرواسب الماضي الشيوعي.

فاقتصاديات السوق تحتاج إلى مجموعة من العلاقات التبادلية. وأهم ما يميز هذه التبادلات مسألة الثقة. فالشخص الذي يقرض شخصاً آخر مالا على ثقة بأنه سيرده إليه. ويدعم هذه الثقة النظام التشريعي. والأشخاص الذين لا يفون بالتزاماتهم التعاقدية يمكن

بموجب القانون اجبارهم على الايفاء بها، وإذا قام فرد بسرقة أملاك شخص آخر يحاسب على فعله. ولكن في بلدان اقتصاديات السوق الناضجة والتي لديها بنى تحتية وهياكل مؤسسية، قليلاً ما يلجأ الأفراد والشركات إلى التقاضي إلا بين الحين والحين.

يُرْجَع الاقتصاديون غالباً رأس المال الاجتماعي على أنه الرابط الذي يجعل المجتمع متماسكاً. فمن تداعيات رأس المال الاجتماعي ظهرت المافيا والعنف العشوائي، ففي بعض دول الاتحاد السوفيتي سابقاً التي زارها ستقليتز يمكن ان ترى بصورة جلية مظاهر تداعيات رأس المال الاجتماعي. ولم يكن الامر عبارة عن سوء تصرف بعض المسؤولين ولكنها سرقة فوضوية قام بها الجميع. وعلى سبيل المثال، البيوت الزجاجية في كازاخستان من دون زجاج ومن المؤكد أن البيوت الزجاجية من غير زجاج لن تعمل. ولكن في الأيام الأولة للتحويل كانت هنالك أزمة ثقة فيما يخص المستقبل ولذلك كان كل فرد يأخذ ما يمكن أخذه وكان كل فرد يؤمن بأن آخرين سيأتون ويأخذون الزجاج من البيوت الزجاجية (مصدر رزقهم) ويدمروها. وإذا كانت البيوت الزجاجية في كل الأحوال ستؤول إلى الدمار فمن الطبيعي أن يأخذ كل شخص ما يمكن أخذه من الزجاج وإن كانت قيمة الزجاج متواضعة. و الرابط الإجماعي الذي يربط المواطنين بحكومتهم انقطع، كيف لا وقد رأى المتقاعدون كيف أن الحكومة تخلت عن أصول الدولة الثمينة مدعين أن الحكومة لاتملك المال من أجل دفع رواتبهم التقاعدية.

ركز صندوق النقد الدولي (IMF) على الاقتصاد الكلي وبصورة خاصة على التضخم وأهمل قضايا الفقر وعدم المساواة ورأس المال الاجتماعي. وعندما واجه صندوق النقد الدولي (IMF) بهذا القصور، كان تبريره بأن التضخم أخطر وخصوصاً على الفقراء ولكن صندوق النقد (IMF) قد أعاق فعلياً نجاح الاقتصاد الكلي. وتداعيات رأس المال الاجتماعي خلقت بيئة لا تساعد على الاستثمار. فعدم اهتمام الحكومة الروسية (والصندوق) بشبكة الضمان أبطأ عملية إعادة البنى التحتية، إذ وجد مديرو المعامل الواقعيون إنه من الصعب عليهم فصل أعمالهم من العمل وهم على شفاء حفرة من العوز إن لم تكن المجاعة.

علاج الصدمة

تمحور النقاش في روسيا على استراتيجية الإصلاح ومن كان على صواب في نهاية الأمر من "معالجو الصدمة" أم "دعاة التدرج"؟ فالنظرة الاقتصادية التي تركز على التوازن والنماذج المثالية ليس لديها الكثير لتقوله عن فاعلية وطرق وترتيب وسرعة الإصلاح بالطريقة التي يود الشخص معرفتها بالرغم من أن اقتصادي الصندوق كانوا دائماً يحاولون إقناع زبائنهم من الدول بعكس ذلك. فعمل المناقشون على استخدام المجازات اللغوية من أجل إقناع الآخرين بمزايا أطروحاتهم، فاستشهد دعاة التسرع في الإصلاح بمقولة "لن تستطيع عبور الهوة بقفزتين" بينما استشهد دعاة التدرج بحقيقة يحتاج الطفل تسعة أشهر ليتكون وعبور النهر يكون بتحسس الأحجار. وفي بعض الأحيان كان ما يفصل بين وجهتي النظر تلك الاختلاف بين الواقع والنظرية. وقد حضر الكاتب مؤتمر في هنغاريا قال فيه أحد

المشاركين: "يجب علينا الاسراع في عملية الإصلاح وينبغي أن يتم هذا في غضون خمس سنوات" وقال آخر: "يجب أن نندرج في عملية الإصلاح ويحتاج ذلك إلى خمس سنوات" جل النقاش كان يدور حول طريقة الإصلاح أكثر من الحديث عن سرعة الإصلاح.

لقد تعرضنا من قبل على نقدين مهمين لدعاة التدرج: في العجلة الندامة أي من الصعب تصميم إصلاحات جيدة وبطريقة سلسة وسليمة بسرعة. وعلى سبيل المثال, هناك متطلبات مهمة من أجل إنجاز حزم الخصخصة وإيجاد هذه المتطلبات يحتاج إلى وقت. ولكن نمط إصلاحات في روسيا يظهر وجود حوافز ولكن الرأس مالية الروسية البديلة لم تؤمن الحوافز لنشوء نمو إقتصادي وتكوين ثروات. ولكنها أمنت عملية نهب أصول الدولة بدلا عن التآني في بناء اقتصاد سوق سلس أدى التسرع في التحول في روسيا إلى براري شرق غير منضبطة.

النهج البلشفي في إصلاح السوق

إذا نظر الاصلاحيون المتطرفون إلى أبعد من تركيزهم الضيق على الاقتصاد لوجدوا أن التاريخ شاهد على أن كل الاصلاحات المتطرفة كانت مشوبة بالمشاكل. والشواهد على ذلك كثيرة مثل ما حصل في الثورة الفرنسية 1789م, وباريس كوميون 1871م, والثورة البلشفية وسوف يكون لكل واحد منها "روبسبيرها" ويكن لكل منها قياداتها السياسيون الذين تفسدهم الثورة أو يقودوها إلى التطرف. وبالمقارنة مع نجاحات الثورة الامريكية فليس من الصحيح أنها كانت ثورة في المجتمع ولكنها كانت تغيرات جزرية في الهياكل السياسية نتج عنها تغير في المجتمعية. وقد حاول متطرفوا الإصلاح في روسيا إصلاح النظام الاقتصادي والبنية المجتمعية في آن واحد. وللأسف فشلوا في كليهما وعمل الرفاق السابقون الذين أوكلت لهم إدارة الشركات على الإستفادة منها لصالحهم في الوقت الذي كان فيه عملاء المخابرات الروسية مازالوا يسيطرون على زمام الأمور. وكان هناك متحكمون آخرون وهم النخبة المحتكرة والتي كانت بأيديها سلطات سياسية وإقتصادية كبيرة.

في الواقع استخدم الاصلاحيون المتطرفون الاستراتيجية البلشفية في التحول بالرغم من أنهم كانوا ينتمون إلى خلفيات فكرية مختلفة, فالبلاشفة حاولوا فرض الشيوعية على بلاد غير راغبة فيها في السنوات التي تلت عام 1917م زاعمين أنها الطريقة المثلى لبناء مجتمع إشتراكي وهو تمكين صفوة من الكوادر لقيادة (وهي تعبير ملطف لاستخدام القوة) الشعب للطريق الصحيح وإن لم يكن هو الطريق الذي يرغب فيه الشعب أو لم يكن في الأصل الطريق الصحيح. في المرحلة الجديدة مرحلة ما بعد الثورة الشيوعية في روسيا قامت نخبة يدعمهم بيروغراطيون دوليون بفرض عملية التحول للخصخصة لشعوب رافضة لعملية التحول.

أولئك المدافعون عن النهج البلشفي في التحول لم يتأملوا تاريخ الإصلاحات المتطرفة ولكنهم طبقوا عملية سياسية لم يكن لها شاهد في التاريخ. على سبيل المثال, اعتقد إقتصاديون أمثال أندريه شليفير والذي أدرك أهمية البنى التحتية لاقتصاد السوق والذي كان يؤمن بأن الخصخصة مهما كانت طريقة تطبيقها سوف تفضي في النهاية إلى سياسة

مؤسسية تحكم الملكية الخاصة.

مبادئ شليفير (غير المضمونة) يمكن أن تكون إمتداداً لنظرية كوز والذي نال جائزة نوبل في الإقتصاد وذكر كوز أنه من أجل إنجاز كفاءة لا بد من تعريف حقوق الملكية الفردية بشكل واضح. وهذا يعني إنه حتى إذا وزعت الأصول على شخص ليس لديه دراية بإدارتها ففي مجتمع تجدد فيه الملكية الفردية بشكل جيد فإن ذلك الشخص سوف يبيع إلى شخص يمكنه إدارت الأصول بشكل افضل, وهذا السبب الذي احتج به المدافعون عن الإسراع في الخصخصة. ومن المعروف أن الشروط التي قامت عليها أراء كوز كانت مقيدة بزمان ومكان ولكن هذه الشروط غير متوفرة في روسيا عند شروعها في التحول.

ومع ذلك نقد شليفير وشركاؤه أراء كوز أكثر مما كان سوف ينفذه كوز نفسه. فاعتقدوا أن العملية السياسية نفسها يمكن أن تحكم بهذه الطريقة اقتصاد سوقها, وسوف تنعكس دعوتها إلى العمل السياسي. ولسوء الحظ فإن التاريخ الطويل للإصلاحات الساسية يشير إلى ان توزيع الدخل أمر بالغ الأهمية. ولذلك كانت الطبقة الوسطى هي أكثر الطبقات مطالبة بالإصلاحات وفقاً لحكم القانون. بينما كان الأثرياء دائماً ما يعملون من أجل مصالحهم الخاصة خلف الأبواب المؤصدة ويساومون من أجل الحصول على إمتيازات خاصة. وبالتأكيد لم تكن تلك المطالبات من روكفلير أو بيل غيتس أولئك الذين ينتمون إلى عالم وصل إلى سياسات تنافسية قوية. واليوم في روسيا نجد مطالبات حقيقة من أجل سياسات تنافسية قوية من قبل النخبة الحاكمة المحتكرة والطالبة من تلك النخب الذين جنوا ثرواتهم بصفقات جرت من خلف الكواليس مع الكرملين بعد أن أحسوا أن عقد الحكم انفرط من أيديهم.

والمطالبة بوسائل إعلام حرة ومفتوحة بعيدة عن التكميم وسيطرة القلة أتت من النخبة المسيطرة وطالبوا بذلك بعد أن أحسوا أن الحكومة استخدمت نفوذها من أجل كبح نفوذ سيطرتهم. ففي الدول الديمقراطية المتقدمة تركز القوة الاقتصادية في أيدي قلة لن يكون أمراً مرحباً به من الطبقة الوسطى لأنهم سوف يدفعون ثمن هذا الاحتكار. ولذلك أولى الأ مريكان إهتماماً كبيراً بخطورة تركز القوة الإعلامية في بلدهم على شاكلة ما هو موجود في روسيا اليوم وذلك سوف يكون أمراً غير مقبول . ولكن المسؤولين في الولايات المتحدة وصندوق النقد الدولي (IMF) لم يولوا إهتمام بتركز القمة الإعلامية في روسيا وبدل من ذلك ركزوا على سرعة التحول إلى الخصخصة ولذلك كانت عملية الخصخصة تجرى على قدم وساق, وأحسوا بالرضى بل بالفخر, وفي الواقع السيطرة على وسائل الاعلام كانت تستخدم بكثافة من أجل إبقاء بوريس يلسن ومن يدعون بالاصلاحيين في السلطة.

من أهم أسباب وجود وسائل إعلام حرة ومستقلة وفاعلة هي مراقبة القرارات التي تخرج من الحكومة والتي يجب أن لا تخرج لصالح قلة بل لصالح كل المجتمع. ولذلك كان من المهم لإستمرار الحزب الشيوعي في الحكم عدم وجود وسائل مراقبة. ومن الاسباب التي كانت وراء فشل تكوين وسائل اعلام حرة ومستقلة في روسيا وجود سياسات مثل سياسة القروض مقابل الشراكة لم تعامل بشفافية كما لم تخضع للنقد الذي تستحقه. حتى في الغرب كانت القرارات الحاسمة حول روسيا تحاك خلف الأبواب المغلقة. وحتى دافعي الضرائب في الغرب الذين يفترض بهم محاسبة المؤسسات التي أهدرت أموالهم لا يعلمون شيء ولا الشعب الروسى الذي دفع الثمن في النهاية والذي كان لا يعلم عما يحدث في ذلك

الوقت. ونحن الآن نجتهد من أجل الإجابة عن سؤال من خسر روسيا؟ وكل الإجابات التي حصلنا عليها كانت غير مقنعة.

الفصل السادس

قوانين تجارية عادلة غير نزيهة وأضرار أخرى

صندوق النقد الدولي (IMF) ما هو إلا مؤسسة سياسية. ففي عام 1998م عمل الصندوق كفضة لضمان بقاء بوريس يلسن في السلطة. وبالرغم من الأسس التي وضعها صندوق النقد الدولي (IMF) والتي كان ينبغي لها أن تحكم عملية الاقتراض ولكنها لم تكن ذات فائدة. والتأييد الصريح لصندوق النقد الدولي (IMF) لعملية التحول الفاسدة التي ظهرت في برنامج القروض مقابل الشراكة أعتبره لغاية نبيلة وهي إعادة انتخاب يلسن. ولذلك ارتبطت سياسة صندوق النقد الدولي (IMF) في هذه المنطقة ارتباطاً وثيقاً بسياسة وزارة المالية الأمريكية في حقبة بيل كلينتون.

كان هناك قلق في الإدارة الأمريكية بخصوص استراتيجيات وزارة المالية، خصوصاً بعد هزيمة الإصلاحين في ديسمبر 1993م، وقد أعرب ستروب تالبوت الذي كان مسؤولاً عن السياسة الأمريكية في روسيا (والذي أصبح فيما بعد نائباً لوزير الخارجية) هناك قلق واضح من استراتيجية علاج الصدمة، هل كانت هناك صدمة كبيرة وعلاج قليل؟ أما نحن في مكتب المستشاريين الاقتصاديين فقد أحسنا بأن الولايات المتحدة أعطت نصيحة سيئة لروسيا مستخدمة أموال دافعي الضرائب من أجل إغرائها بالقبول. إدعت وزارة المالية الأمريكية بأن السياسة الاقتصادية لروسيا من اختصاصها ورفضت كل المحاولات من أجل إجراء حوار مفتوح سواء كان مع الحكومة أو خارجها وأصرت بعناد على العلاج بـ الصدمة على طريقته وذلك بالإسراع في عملية الخصخصة. وكانت هناك قرارات سياسية مثل ما كانت هناك قرارات اقتصادية تقف وراء مواقف الأشخاص بوزارة المالية. إذ كانوا يخشون عودة روسيا إلى الشيوعية. وكان دعاة التدرج قلقين من الخطر الحقيقي المتمثل في فشل علاج الصدمة والذي سيؤدي إلى انخفاض المداخيل وإزدياد الفقر والتي تؤدي بدورها إلى إعاقة دعم إصلاحات السوق. مرة أخرى أثبت دعاة التدرج أنهم على صواب، حيث فاز الحزب الشيوعي القديم بسبعين في المئة من مقاعد البرلمان (الدومة) في انتخابات ملدوفا لعام 2000م، ولعل هذا كان النموذج الأكثر تطرفاً والتحرر من وهم الإصلاح ح أصبح الآن شائعاً وسط الاقتصادات المتحولة. وأدى اعتبار التحول كجولة أخيرة بين الخير والشر وبين السوق والشيوعية إلى مشكلة أخرى، إذ تعامل صندوق النقد الدولي (IMF) ووزارة المالية الأمريكية مع معظم الشيوعيين السابقين باحتقار وعدم ثقة إلا قلة منهم أصبحوا حلفاء لهم. وبالطبع هناك مخلصون للحزب الشيوعي ولكن هناك أيضاً من عملوا في الحكومة الشيوعية ولكنهم غير مؤمنين حقيقيين بالشيوعية. بل كانوا يركبون موجة أي نظام وإذا تطلب وجود النظام انضمامهم للحزب الشيوعي فهذا لا يكلفهم أموالاً. وكان هناك الكثير سعداء مثلهم مثل كل فرد سعيد بنهاية هيمنة الحزب الشيوعي واستعادة العملية الديمقراطية. وإذا كان هؤلاء الأشخاص يحملون معهم بواقى ماضيهم

الشيوعي فقد كان ذلك من اعتقادهم بأن الدولة هي التي تتحمل مسؤولية رعاياها واعتقادهم بضرورة وجود مجتمع تسود فيه المساواة.

في الواقع هناك كثير من الشيوعيين السابقين أصبحوا فيما يسمى بالمصطلح الأوربي بـ الديمقراطيين الاشتراكيين من مختلف المعتقدات. وفي المصطلح الأمريكي يمكن أن تتارجح ما بين الديمقراطيين الجدد والديمقراطيين القدامى بالرغم من أن معظمهم كانوا أقرب إلى القدامى من الجدد. ومن المفارقات أن إدارة كلينتون تبنت وجهة نظر مطابقة لهؤلاء الديمقراطيين الإشتراكيين وغالباً انحازت إلى الاقتصادات المتحولة مع الاصلاحين الذين كانوا يميلون إلى اليمين من اتباع ميلتون فريدمان وإصلاحى السوق المتطرفين الذين لم يولوا اهتمام يذكر لسياسة التوزيع الاجتماعية.

في روسيا لم يكن هناك غير الشيوعيون للتعامل معهم. فيلسن نفسه كان شيوعي سابق مرشحاً للمكتب السياسي وفي الواقع لم يكن الشيوعيين في يوم من الأيام خارج السلطة. حتى معظم الإصلاحين لديهم ارتباطات وثيقة بالشيوعيين السابقين. وفي وقت واحد بدأت نقطة التصدع بين أولئك الذين لديهم ارتباطات قوية بالمخابرات الروسية ومجلس التخطيط والسياسة والاقتصاد في النظام القديم. وكان الشباب الجيدون هم الرفاق الذين يديرون قطاعات الأعمال أمثال فيكتور تشيرنومردين مدير شركة غاز بروم والذي خلف غايدر كرئيس للوزراء وهم رجال عمليون يمكننا التعامل معهم. وللأسف كان بعض هؤلاء الرجال العمليين لا يتورعون في سرقة ما بوسعهم حتى ثروات الدولة لهم ولأصدقائهم ولكنهم لم يكونوا من الجناح اليساري المتعصب. بينما كانت القرارات (صحيحه أو خطأ) حول من هو الأفضل لقيادة روسيا لأرض ميعاد السوق الحر ربما وجهت القرارات على أساس من يتحالف مع الولايات المتحدة وصندوق النقد الدولي (IMF) مع الأيام الأولى للتحويل. فبحلول عام 2000م بدأت براغماتية متشددة. وإن كانت هناك بعض النجاحات في البداية، فإن فشل يلسن ومن حوله أدت إلى حالة من الإحباط. تلى يلسن بوتين الذي تلقته الإدارة الأمريكية في عهد بوش بحرارة كشخص يمكن التعامل معه ولم تعط أهمية لخلفيته كرئيس للمخابرات الروسية. وقد استغرقنا وقتاً طويلاً لتتوقف عن الحكم على الأشخاص على أساس أنهم كانوا شيوعيين أم لا أو حتى ما فعلوه تحت مظلة النظام السابق. وإذا اعتمدنا السياسات الخاطئة في التعامل مع القيادات الصاعدة والأحزاب في شرق أوروبا فكذلك صناعة السياسات الاقتصادية الخاطئة لعبت دوراً لا يستهان به. فمعظم القيادات التي تحالفنا معها كانوا لا يولون إهتمام بإنشاء ذلك النوع من الإقتصاد الذي حقق نجاحاً في الغرب ولكنهم كانوا يولون اهتماماً باثراء أنفسهم.

مع مُضي الوقت وظهور مشاكل استراتيجيات الإصلاح وحكومة يلسن أظهرت ردود أفعال المسؤولين في صندوق النقد الدولي (IMF) اختلافاً عن المسؤولين الأوائل داخل الحكومة الأمريكية مثلها مثل الإخفاقات التي صاحبت حرب فيتنام وهي إنكار الواقع ومنع المناقشات وإهدار قدر عظيم من الأموال على الأمور السيئة. كانت روسيا على وشك الخروج من أزمتها، والنمو أصبح على وشك الحدوث وكان القرض الأخير سيمكن روسيا من النهوض، كما أظهرت روسيا إلتزامها بشروط القرض وما إلى ذلك. ولكن عندما أصبحت

فرص النجاح بالنسبة للصندوق غير واضحة ظهرت بوادر أزمة أخرى فتغيرت وتيرة التصريحات وتبدلت الثقة في يلسن بالخوف من بديله.

كان الإحساس بالقلق مسيطراً في تلك الأيام إذ تلقيت مكالمة من مكتب استشاري كبير لدى الحكومة الروسية. وقد أوضح أنه بصدد عقد جلسة تفكيرية حول ما ينبغي على روسيا فعله للنهوض بنفسها. وكان أفضل ما فعله الصندوق في روسيا إبان سنوات مشورته هو الاستقرار والذي لم يفض إلى نمو إقتصادي. وعندما أدرك صندوق النقد الدولي (IMF) ووزارة المالية الأمريكية بأمر الجلسة تحركوا على أعلى المستويات فاستدعوا مدير البنك المركزي ومنعوه من الذهاب. وبينما كان يطيب لوزارة المالية الاعتقاد بأن البنك الدولي ملك لها، و كان باستطاعة الدول الأخرى فيما بينها الالتفاف حتى على وزارة المالية الأمريكية. وهذا ما قد حصل في روسيا. فمع إصرار الروس عن طريق الاتصال والمكاتبات، توجه سقليتز ليفعل ما طلبوه منه — فتح نقاش حر غير مقيد بسياسة صندوق النقد الدولي (IMF) أو مصالح وزارة المالية الأمريكية.

كانت زيارة سقليتز لروسيا مثمرة. وكان مجال نقاش مثير للإعجاب حضره عدد مقدر من الخبراء. إذ كانوا يعملون بالأرقام حول ما حدث في روسيا ولكن ما حدث في روسيا به النسبة لهم لم يكن فقط مسألة إحصائية. وكثير من الذين تحدث إليهم كانوا يدركون أهمية ما تم تجاهله أو ما لم يوله الصندوق الاهتمام الكافي. كما إنهم كانوا يدركون أن النمو يحتاج إلى أكثر من الاستقرار والخصخصة وتحرير السوق. كما إنهم كانوا قلقين من ضغط الصندوق من أجل الإسراع في الخصخصة والذي سوف يفاقم المشكلة. وكثير منهم كان يدرك أهمية وجود سياسات تنافسية كما تحسروا على قصور الدعم الذي كانوا يحصلون عليه. ولكن أكثر ما تعجبت له عدم الإنسجام بين موسكو وواشنطن ففي موسكو (في ذلك الوقت) كان هناك نقاش صحي. وقد أعرب كثيرون عن قلقهم من عدة أشياء مثل ارتفاع سعر الصرف والذي يعيق النمو وقد كانوا على صواب. فيما قلق آخرون من خفض قيمة العملة وقد كانوا أيضاً على صواب. وهذه مسائل معقدة في الأنظمة الديمقراطية تحتاج إلى كثير من التحليل والنقاش. وروسيا حاولت فعل ذلك عن طريق الاستماع لوجهات نظر متعددة. ولكن واشنطن، وبصورة أدق وزارة المالية الأمريكية تخوفت من الديمقراطية ولذلك عملت على منع النقاش. ولم يكن بوسعي إلا أن اتحسر على هذه المفارقة.

مع تزايد الأدلة على فشل صندوق النقد الدولي (IMF) واضحاً جلياً وان الولايات المتحدة تراهن على حصان خاسر ولذلك عملت الولايات المتحدة بكل جهدها لمنع المناقشات والانتقادات العامة. وحاولت منع البنك الدولي من الحوارات التي كان يجريها مع الإعلاميين من أجل أن يكون صوت تفسيراتهم لما يحدث واحده ومسموعه. وكان اللافت للنظر مع كل ذلك تسرب دلائل الفساد إلى الإعلام الأمريكي ومع ذلك لم تتخل وزارة المالية عن استراتيجياتها تجاه روسيا. بالنسبة للكثيرين خطة القروض من أجل الشراكة التي تمت مناقشتها في الفصل السابق (حيث سيطرت قلة من النخبة الحاكمة على ثروات وموارد البلا د) أصبحت النقطة الحرجة التي ينبغي للولايات المتحدة التحدث عنها. وفي روسيا لم ينظر للولايات المتحدة بعين الرضا كونها تحالفت مع الفساد بل أعتبرته تأييداً ودعمًا كاملاً

للفساد، دعا نائب وزير المالية لورانس سومرز السيد أناتولي جوبايس المسؤول عن عملية الخصخصة ومهندس مهزلة القروض مقابل الشراكة إلى منزله والذي أصبح أقل المسؤولين الروس شعبية في عموم روسيا. وأصبح واضحاً تدخل صندوق النقد الدولي (IMF) ووزارة المالية الأمريكية في الحياة السياسية الروسية. فمساندتهم اللامحدودة لأولئك الذين كانوا على سدة الحكم عندما نشأت الفروق الكبيرة واللامساواة أثناء عملية التحول الفاسدة، فكان صندوق النقد الدولي (IMF) والولايات المتحدة والمجتمع الدولي مرتبطين بالسياسات التي عززت من مصالح الأغنياء على حساب المواطن الروسي العادي.

وعندما نشرت الصحف الأوربية والأمريكية الممارسات الفاسدة للعلن، كانت هذه الإدانة بلا فائدة وحلقة من حلقات الخداع. والواقع أن المفتش العام لى الدومة قد أبلغ واشنطن بهذه التهم منذ مدة طويلة قبل أن تنتشر في الصحف، وقد أبلغت برفضهم مقابلي لكي لا تؤكد التهم الموجه إليهم. وإذا لم يُعرف حجم الفساد فذلك يرجع إلى تكميم الأذان والعيون.

ما كان ينبغي القيام به

كان من الأجدى خدمةً للمصالح الغربية على الأمد الطويل أن ننأى بأنفسنا عن التورط مع زعماء معينين وأن نقدم دعماً واسعاً للعمليات الديمقراطية. وكان هذا يمكن أن يكون إذا دعمنا القيادات الشابة الصاعدة والتي تسعى لإنشاء ديمقراطية حقيقية. وتمنيت أن يكون هناك نقاش مفتوح حول الاستراتيجية الأمريكية في روسيا في بداية إدارة كلينتون، نقاش يعكس ما يدور حول العالم بخصوص موضوع روسيا وأعتقد إذا تمت مشاورة الرئيس في السياسات تجاه روسيا لكان له رأي آخر، ولاتخذ موقفاً أكثر توازناً، وكان أكثر إهتماماً بموضوع الفقر ولأدرك أهمية العملية السياسية أكثر من أولئك الموجودين في وزارة المالية الأمريكية. فلكي يَعْطَى الرئيس فرصة لسماع القضية من كل جوانبها وسماع مختلف الآراء، ولكن وزارة المالية اعتبرت القضية مهمة جداً ولذلك لم تجعل للرئيس دوراً فيها، ولعل عدم اهتمام الشعب الأمريكي جعل كلينتون يشعر أن القضية ليست بالأهمية الكافية التي تتطلب منه أن يطلب تقريراً مفصلاً عنها.

المصالح الأمريكية والاصلاح الروسي

هناك الكثيرون في روسيا (وأماكن أخرى) يؤمنون بأن السياسات الفاشلة في روسيا لم تأت بمحط الصدفه ولكنها جاءت من أجل تجريد روسيا من قوتها لأجل غير مسمى ولما تشكل من تهديد في المستقبل. وغالباً ما تنسب هذه النظرية التامرية لأولئك الموجودين في وزارة المالية الأمريكية وصندوق النقد الدولي (IMF) والمعروفين بغلهم الدفين أو المعروفين بحنكتهم أكثر مما كنت أتصور. وبالنسبة لي أعتقد أن صندوق النقد الدولي (IMF) ووزارة المالية أعتقدوا أن سياستهم سوف تنجح في روسيا وأعتقدوا بأن روسيا بإقتصاد سوي وحكومة مستقرة متجهة نحو الإصلاح كان من مصلحة الولايات المتحدة والسلام العالمي.

ولكن السياسات نحو روسيا لم تكن مثالية إجمالاً، ولكن المصالح الأمريكية وبصورة أ

دق مصالح السوق المالية والتجارية الأمريكية - انعكست على سياساتها، على سبيل المثال، خطة إنقاذ يوليو 1998 لم تكن أكثر من مجرد إنقاذ للمصارف الغربية التي خسرت مليارات الدولارات (والتي خسرت فعلياً المليارات) أكثر من كونها إنقاذ لروسيا ولم تكن مصالح الـوول ستريت المباشرة هي التي أثرت في السياسة بل الأيدولوجيات التي سادت في الأوساط المالية. وعلى سبيل المثال، يعتبر الـوول ستريت أن التضخم أكبر مشكلة إقتصادية في العالم لأنه يؤدي إلى زيادات في معدلات الفائدة ويقلل من القيمة الحقيقية لما يطلبه الدائنون مما يؤدي إلى تدهور في أسعار السندات. وبالنسبة للرأسمالين لا تشكل البطالة مشكلة تذكر. وبالنسبة للـوول ستريت لم يكن هناك شيء أكثر قدسية من الملكية الخاصة، وذلك سبب إصرارهم على الخصخصة، أما التزامهم بمبدأ المنافسة فلم يكن بتلك الدرجة من الحماسة، وبعد كل ذلك صمم وزير المالية الأمريكي الحالي بول أونيل اتحاداً احتكارياً للألمنيوم العالمي وعمل على كبح المنافسة مع سوق الفولاذ العالمي. ومفاهيم رأس المال الاجتماعي والمشاركة السياسية قد تغيب عن ناظرهم فهم يشعرون براحة أكبر عندما يتعاملون مع بنك مركزي مستقل من المعاملة مع بنك تتحكم فيه التوجهات السياسية (في حالة روسيا كانت هنالك مفارقة ففي أعقاب أزمة 1998، كان محافظ روسيا المستقل الذي هدد بزيادة التضخم أكثر مما طلبه الصندوق - وبعض أعضاء الحكومة - وكانت إستقلالية البنك تشكل جزءاً من قدرته على تجاهل تهم الفساد).

أثرت المصالح الأمريكية الخاصة بطريقة تعارضت مع مصالح السياسة الدولية وجعلتها تبدو دولة منافقة. فمن جهة تساند الولايات المتحدة التجارة الحرة، ولكن على أرض الواقع إذا وجدت دولة فقيرة أي نوع من السلع وأرادت تصديره إلى الولايات المتحدة فسوف تصدم بلجنة الحماية الأمريكية التي سوف تضغطها حتى تبيعها بسعر أقل من سعر التكلفة وذلك باستخدام عدة قوانين تجارية تعرف رسمياً بقوانين التجارة العادلة" والتي تعرف خارج الولايات المتحدة بقوانين التجارة العادلة غير النزيهة لإقامة حواجز من الأسلاك الشائكة تعيق الاستيراد، وبيع المنتجات بأقل من سعر التكلفة يسمى بالإغراق، وإغراق السوق بالبضائع ورسومها تسمى رسوم الإغراق، وغالباً ما تحدد الحكومة الأمريكية التكلفة على أساس دلائل ضئيلة وبطرق مجحفة، وبالنسبة لمعظم الاقتصاديين رسوم الإغراق ما هي إلا حماية لمنافسة الشركات الأمريكية.

قضية الألمنيوم

أثناء فترة عمل الكاتب بالحكومة الأمريكية كان أكثر الأمثلة حزناً لتداخل مصالح الحكومة الأمريكية في التجارة وعملية الإصلاح الذي حصل في بداية عام 1994م بعد هبوط سعر الألمنيوم مباشرة. وكتبرير لإنخفاض سعر الألمنيوم إتهم منتجوا الألمنيوم الأمريكيون روسيا بإغراق السوق، وأي تحليل إقتصادي نزيه سيبين أن روسيا لم تغرق السوق، لأن روسيا كانت تبيع بالسعر العالمي، والذي انخفض لسببين تباطئ الطلب العالمي وتقليص الروس من استخدام الألمنيوم في الطائرات الحربية، بالإضافة إلي أن أغلب المشروبات

الجديدة صممت على استخدام الألمنيوم أقل بكثير من ذي قبل مما أدى إلى انخفاض الطلب. وعندما رأيت أسعار الألمنيوم تتهاوى أدركت أن المصانع الأمريكية سوف تضغط على الحكومة الأمريكية من أجل حمايتها من منافسة الشركات الأجنبية. تفاعلاً ستقليت أكثر بالعرض الذي تقدم به رئيس الكوا "Alcoa" (الاتحاد التجاري للألمنيوم) بول أونيل، إتحاد يعمل على التحكم في الإنتاج وبذلك ترتفع الأسعار، لم يكن اهتمام أونيل مفاجئاً لي ولكن فاجأتني مساعدة الحكومة الأمريكية على إنشاء ذلك الكارتل بل لعبت دوراً أساسياً في تكوينه، من خلال رفع عصا استخدام قوانين مضادة للإغراق إذ لم يتم إنشاء الإتحاد الاحتكاري (الكارتل). هذه القوانين تسمح للولايات المتحدة بفرض رسوم على السلع التي تباع بأقل من قيمتها في السوق ولا سيما عندما تباع بأقل من تكلفتها، لم تكن القضية أن روسيا تفرق السوق من عدمه فروسيا كانت تبيع الألمنيوم وفقاً لحال الطريقة التي طبق بها قانون الإغراق، أي دولة سوف تتهم بالإغراق بالرغم من أن ما يحدث لا يعتبر إغراق من نظرة إقتصادية، والطريقة التي استخدمتها الولايات المتحدة في تقدير تكاليف الإنتاج طريقة مجحفة، والتي إذا ما طبقت على الشركات الأمريكية لا شك أن معظمها سيُعد مغرِق، ولكن الأسوأ ما كانت تقوم به وزارة التجارة إذ كانت تعمل كقاضي ومدعي عام تقدر التكاليف التي تستند على نظام يسمى بـ (BIA) والتي تعني "أفضل المعلومات الموجودة" وهي ما تقدمه الشركات الأمريكية من معلومات لإبعاد الشركات الأجنبية عن المنافسة. وفي روسيا والدول الشيوعية السابقة غالباً ما يتم تقدير التكاليف عن طريق مقارنتها بدولة أخرى، وفي حالة واحدة اتهمت بولندا بالإغراق في عربات الغولف عندما تمت مقارنتها بكندا. وبخصوص الألمنيوم لو تم تفعيل قوانين رسوم الإغراق لكانت هناك فرص منطقية لفرض رسوم عالية بما فيه الكفاية لجعل روسيا غير قادرة على بيع الألمنيوم للولايات المتحدة، ويمكن أن تبيعه في مكان آخر (مالم تتبع الدول الأخرى نفس خطوات الولايات المتحدة) وبذلك ستواصل أسعار الألمنيوم في الانخفاض. بالنسبة لشركة الألمنيوم الأمريكية "ألكو" كان الكارتل مفصلاً من أجل أن يعطيها الأسعار العالية التي تريدها.

لقد عارضت الكارتيل لأن ما ينشط السوق ويحركه المنافسة. الإتحاد الاحتكاري غير قانوني في الولايات المتحدة ويجب أن يكون كذلك خارج الولايات المتحدة. ولهذا أصبح مجلس الاستشاريين الإقتصاديين حليفاً لشعبة مكافحة الاحتكارات بوزارة العدل في الضغط من أجل تطبيق قوي لقوانين المنافسة، وتعد مساعدة الولايات المتحدة لإنشاء اتحاد احتكاري (كارتل) إنتهاك لمبادئها، ويعرض ذلك روسيا للمخاطر لأن روسيا كانت تبني في إقتصاد سوقها والكارتل سيعيق روسيا لأنه يقيد مبيعاتها لإحدى السلع القليلة التي بإمكانها تسويقها عالمياً. وبإنشاء الكارتل نكون قد أعطينا روسيا درساً سيئاً في كيفية عمل إقتصاد السوق.

وفي رحلة خاطفة إلى روسيا التقى الكاتب بغيدار أول رئيس وزراء مسؤول عن الشؤون الإقتصادية كان كلانا يعلم أن روسيا لم تكن تغرق بالمعنى الذي يستخدمه الإقتصاديون ولكن كلانا كان يعلم كيف تعمل القوانين الأمريكية. وأينما وجدت تهم الإغراق ذلك يعني فرض رسوم الإغراق. وعلى كل حال كان غيدار يعرف مدى الخطورة التي يشكها الإتحاد الاحتكاري على روسيا من الناحية الإقتصادية والإصلاحية التي يحاول وضعها في المكان

المناسب. ولذلك وافق على مقاومة الكارتل بكل السبل كما كان لديه عزيمة لمواجهة مخاطر رسوم الإغراق.

ولقد بذل سقليتز كل ما بوسعه من أجل اقناع من يعملون في المجلس الإقتصادي القومي بخطأ دعم أفكار أونيل وقد أحرزت تقدماً، ولكن للأسف تم دعم أفكار أونيل في إجتماع وزاري مصغر، وتم إنشاء الإتحاد الاحتكاري (الكارتل) مما أغضب مسؤولي المجلس الإقتصادي ووزارة العدل، وواجهت آن بنجيمان نائبة وزير العدل لشؤون منع الاحتكار بإشعار للمجلس أشارت فيه أنه ربما سيكون هناك إنتهاك لقوانين منع الاحتكار في حالة وجود مجلس وزاري مصغر. كان الإصلاحيون في روسيا يعارضون بشدة إنشاء اتحاد احتكاري (كارتل) وأفصحوا لي عن مشاعرهم مباشرة، وكانوا يدركون أن تحديد كميات الإنتاج التي يفرضها الكارتيل ستعطي المزيد من القوة للوزارات التي مازالت تسير على الخط القديم، فمع الاتحاد الاحتكاري سوف تعطى كل بلد حصة معينة وتحدد كميات الألمنيوم التي يمكن إنتاجها أو تصديرها، وستحدد الوزارات من يحصل على الحصة وأن هذا هو النظام الذي إعتادوا عليه ويروق لهم. وقد إنتابني قلق من الأرباح الفائضة التي تولدها القيود التجارية والتي توفر مصدراً آخر من مصادر الفساد، ولم نفهم نحن الأمريكان أن روسيا المسيطر عليها من المافيا ستسبح في حمامات دم في الصراع حول من يحصل على الحصص.

وعندما تمكن الكاتب من إقناع الأغلبية بمخاطر اللجوء إلى اتحاد احتكاري (كارتل) كان هناك صوتان مسيطران على وزارة الخارجية وعلاقتها الوثيقة بوزارت النهج القديم في الدولة التي دعمت قيام الاتحاد الاحتكاري، إذ وضعته من ضمن أولوياتها، وأعتبرته مؤمناً للنظام، ومما لا يدع مجالاً للشك أن وزارات النهج القديم كانت غير مقتنعة بهذه الخطوة تجاه الأسعار والأسواق كانت صائبة وتجربة الألمنيوم جاءت لتؤكد وجهة نظرهم. ولعب روبين الذي كان رئيساً للمجلس الاقتصادي القومي دوراً حاسماً في الوقوف إلى جانب الخارجية، ولمدة قصيرة نجح الإتحاد الإحتكاري في رفع الأسعار وازدادت أرباح الوكالة، ولكن خسر المستهلك في أمريكا وفي بقية العالم. وفي الواقع توضح المبادئ الأساسية للإقتصاد التي تدرس قيمة الأسواق التنافسية أن خسائر المستهلكين تفوق مكاسب المنتجين. وكان المهم في هذه القضية إننا نحاول تعليم روسيا إقتصاديات السوق، ولقد تعلموا الدرس ولكنه كان درساً سيئاً، درساً كلفهم الكثير عبر السنوات اللاحقة، إذ أن السبيل للنجاح في إقتصاد السوق يتمثل في الذهاب إلى الحكومة! ولم يكن في نيتنا تعليمهم رأسمالية النخبة المقربة، ولكننا أعطيناهم نموذجاً سيئاً من غير قصد.

أمن قومي للبيع

لم تكن قضية الألمنيوم الدليل الأول أو الأخير على تغليب المصالح الخاصة على المصالح الوطنية والعالمية لتحول نجاح، ففي نهاية عهد بوش وبداية عهد كلينتون، أبرم إتفاق "السيوف مقابل المحاربت" التاريخي بين روسيا والولايات المتحدة حيث تقوم شركة حكومية أمريكية سُميت بشركة التخصيب الأمريكية (USEC) بشراء اليورانيوم الروسي من الرؤوس النووية الخامدة وجلبها للولايات المتحدة ثم ينضب اليورانيوم حتى لا

يستخدم فيما بعد في الأسلحة النووية، وستوفر مبيعات اليورانيوم السيولة اللازمة والتي يمكن استخدامها للحفاظ على المواد النووية تحت السيطرة.

وما يفوق التصور أن قوانين التجارة أستخدمت مرة أخرى لإعاقة عملية النقل هذه، وتحجج منتجو اليورانيوم الأمريكيون بأن روسيا تغرق سوق اليورانيوم في أمريكا، وكما في حالة الألمنيوم لم يكن هناك سند إقتصادي لهذه التهمة، وكما هو معلوم لم تكتب قوانين التجارة العادلة على أساس مبادئ إقتصادية بل وجدت فقط من أجل حماية الصناعات الأمريكية من التأثير بالقرارات بشكل عكسي.

وعندما أستوردت الحكومة الأمريكية اليورانيوم من روسيا لأغراض نزع السلاح جوبهت بإعتراضات من الشركات الأمريكية المنتجة لليورانيوم عن طريق القوانين العادلة، وأصبح من الواضح ضرورة تغيير هذه القوانين. وبعد تملق شديد اقتنعت وزارة التجارة والممثل التجاري الأمريكي وتقدما بمقترح للكونغرس الأمريكي لإجراء تغيير في القوانين، رفض الكونغرس المقترحات، وأصبح غير واضح لي من تسبب في رفض المقترحات، هل قامت وزارة التجارة والممثل التجاري بتخريب المقترح من خلال تقديمه بصورة جعلت الكونغرس يرفض أم انهم تصارعوا مع الكونغرس الذي دوماً ما يأخذ موقفاً مسانداً للشركات الأمريكية.

المذهل بنفس القدر ما حدث بعد ذلك في منتصف التسعينات وهذا الأمر الذي أخرج إدارتي ريغان وبوش في الثمانينات وهي أن الولايات المتحدة كانت بعيدة كل البعد عن المراهنة على التحول للقطاع الخاص، فعندما خصصت مارغريت تاتشر شركات بالمليارات، لم تبع الولايات المتحدة من ممتلكاتها الحكومية إلا شركة هليوم في تكساس بقيمة مليوني دولار، وكان الفارق بينهم وبين تاتشر كبير لأن لديها شركات مؤمنة أكثر وأكبر وكان بالإمكان خصخصة ملكيتها. وآخر ما توصل إليه دعاة الخصخصة هو بيع الشركة الأمريكية للتخصيب (USEC) للقطاع الخاص وهي التي لا تعمل فقط على تخصيب اليورانيوم للمفاعلات النووية وإنما أيضاً للقنابل الذرية، ولكن خصخصة الشركة أحاطتها بالمشاكل من كل جانب، فهذه الشركة كلفت بجلب اليورانيوم من روسيا وكشركة أهلية كان هذا لا يخضعها للجهات المعنية بمحاربة الاحتكار والأسوأ من ذلك أننا في مجلس الاستشاريين الإقتصاديين حللنا وأدركنا دوافع بيع شركة اليورانيوم للقطاع الخاص، والذي كان من أجل إبعاد اليورانيوم الروسي عن الولايات المتحدة، وكان هذا الأمر مقلقاً، وكان الكل قلق بخصوص انتشار الأسلحة النووية ووقوعها في أيدي دول مارقة أو منظمات إرهابية - وأستغلال ضعف روسيا مع وجود اليورانيوم المخصب والذي يمكن لروسيا أن تبيعه لكل من يدفع مما يجعل الصورة غاتمة. والشركة الأمريكية لتخصيب اليورانيوم أكدت بشدة أنها لا تعمل ضد المصالح الأمريكية العليا وأكدت بأنها سوف تقوم دوماً بجلب اليورانيوم الروسي حالما كان الروس مستعدين للبيع. ولكن في الأسبوع نفسه الذي صرحت فيه الشركة حصلت على وثيقة سرية بين الشركة والوكالة الروسية، عرض فيه الروس مضاعفة شحناتهم إلى ثلاثة أضعاف ولكن الشركة الأمريكية للتخصيب لم ترفض العرض فحسب بل دفعت أموالاً من أجل أن يبقى هذا العرض سرياً (ورفضته الشركة). وقد يعتبر المرء أن ذلك كافياً لوقف عملية الخصخصة، ولكن وزارة المالية كانت مصرة على الخصخصة كما كانت مصرة

عليها في روسيا.

والمثير للإستغراب فعلا ً أن التحول الوحيد في أمريكا للخصخصة كان مشوباً بمشاكل كثيرة، مثلها مثل المشاكل التي أحاطت بالخصخصة في مناطق أخرى لدرجة أن الحزبين (الجمهورى والديمقراطى) قدما عرضاً للكونغرس من أجل تأميم الشركة مرة ثانية، وصدقت تكهناتنا بشأن تعارض الخصخصة مع توريد اليورانيوم من روسيا وفق الواقع، وفى لحظة معينة بدأ كأنما جميع صادرات الولايات المتحدة سوف تتوقف، وفى النهاية طلبت شركة اليورانيوم إعانة مالية كبيرة لتستمر فى توريد اليورانيوم الروسى، والصورة الوردية التى رسمتها شركة التخصيب أثبتت زيفها وشعر المستثمرون بالغضب عندما شاهدوا انخفاض الأُسعار، وكان هناك غضب كبير فى كيفية إدارة شركة مفلسة لمنتج وطنى وتعمل على تخصيبه، وخلال سنتين من بيعها أُثيرت عدة تساؤلات حول إمكانية إعطاء وزارة المالية (بدون مراوغة) بصورة جديّة الشهادات المالية للشركة بمقتضى القانون لكي تواصل عملها.

درس لروسيا

حصلت روسيا على درس صادم فى إقتصاديات السوق وكنا نحن المُدرسين، وياله من درس غريب، فمن جهة أعطينا الروس الطرق النظرية المنهجية لعمل السوق الحر، وعلى الجانب الأخرى ما رأوهوا فى أرض الواقع بعيد كل البعد عن تلك المثالية، دُرسوا أن التجارة الحرة من أهم سبل النجاح ولكن عندما حاولوا تصدير الألمنيوم واليورانيوم (وسلع أخرى) للولايات المتحدة وجدوا أن الأبواب مُصددة فى وجههم. ومن الواضح أن أمريكا نجحت من دون تجارة حرة أو كما يقال التجارة جيدة لكن الواردات سيئة. ودُرسوا أيضاً أن المنافسة شئى جوهري (بالرغم من أنها لم تول أى إهتمام) مع ذلك عملت الحكومة المركزية الأمريكية على إنشاء اتحاد إحتكارى (كارتل) فى الألمنيوم ومنحت حقوق استيراد اليورانيوم المخصب لمنتج محتكر أمريكى، ودرسوا عن أهمية الأسرع فى الخصخصة وبأمانة بينما أستغرقت المحاولة الوحيدة للخصخصة فى الولايات المتحدة سنوات وسنوات ومع ذلك كانت نزاقتها محط شك. كانت الولايات المتحدة تعطى دروساً للجميع وخصوصاً بعد أزمة شرق آسيا عن رأسمالية النخبة المقربة وأخطارها، إلا ان قضايا استخدام النفوذ أصبحت واضحة المعالم وليس فى هذا الفصل فحسب بل فى ضمانة إدارة رأس المال طويل الأجل والذي سوف يتم وصفه فى الفصل الأخير.

و إذا لم تؤخذ نصائح الغرب على محمل الجد فى أى مكان فعلينا أن نفهم لِمى، فالأمر لم يكن مجرد مظالم سابقة كالمعاهدات التجارية غير العادلة المشار إليها مسبقاً، بل ما فعله اليوم، فالآخرون لا ينظرون إلى ما نقول بل إلى ما نقول ونفعل ولذلك الصورة ليست مشرقة دائماً.

الفصل السابع

طرق أفضل إلى السوق

ما إن ظهر للعيان فشل سياسات الإصلاحات الجذرية في روسيا ومناطق أخرى، إدعى الذين أجتهدوا لتنفيذها بأنه لم يكن هنالك من خيار آخر، ولكن كانت هنالك طرق بديلة وتمت برهنة ذلك بوضوح في اجتماع انعقد في براغ في سبتمبر 2000م عندما أعاد مسؤولون حكوميون سابقون في بلدان أوروبا الشرقية من البلدان التي حققت نجاحات والبلدان التي كانت نتائجها مخيبة للآمال من إعادة تقييم تجاربهم. ترأس وفد الحكومة التشيكية التي حصلت على الثناء من الصندوق جراء تنفيذها للخصخصة بالسرعة المطلوبة رئيس الوزراء فاكلاف كلاوس، والتي نتج عن إدارتها لعملية الخصخصة ناتج إجمالي في نهاية عام 1990م أقل منه لعام 1989م ووبرر المسؤولون الحكوميون ذلك بأنه لم يكن لديهم خيار آخر ليتبنوهوا، ولكن ضُحِدت تلك الحجة عن طريق متحدثين من جمهورية التشيك ودول أخرى، إذ كانت دائماً هنالك بدائل، وهناك دول صنعت تلك البدائل، وهناك دلائل واضحة على هذه البدائل وانعكاسها على مداخل البلدان.

استخدمت بولندا والصين طرق أخرى عن تلك التي كان يدعوا إليها إجماع واشنطن، ولذلك تعتبر بولندا من أنجح دول شرق أوروبا. فيما سجل الاقتصاد الصيني أسرع معدل نمو في العالم خلال العشرين سنة الماضية. فعملت بولندا على "علاج الصدمة" لخفض التضخم المفرط إلى أقل مستوى ودفعت استخدامها الأول إلى هذه الإجراءات ولكن سرعان ما أدركت بولندا أن علاج الصدمة كان مناسباً لخفض التضخم ولكنه غير مناسب لتغيير المجتمع ولذلك

انتهدت سياسة التدرج في التحول إلى الخصخصة وفي الوقت نفسه كانت تؤسس في البنيات الأساسية للاقتصاد كالمصارف والنظم القانونية التي تستطيع تنفيذ العقود ومعالجة حالات الإفلاس بصورة منصفة، وأدركت بولندا أنه من دون هذه المؤسسات لن يعمل اقتصاد السوق (على عكس بولندا عملت جمهورية التشيك على خصخصة الشركات قبل خصخصة المصارف، فعملت بنوك الدولة على اقراض الشركات المخصصة وتدفقت أموال الدولة بكل سهولة إلى تلك الكيانات التي تحاييها الدولة ولم تخضع تلك الكيانات إلى قيود موازنة قوية مما سمح لهم بتأجيل الهيكل الحقيقية لاسترداد الاموال)، وقد أوضح كريفورد كولوكدكو وزير المالية ونائب رئيس الوزراء السابق أن نجاح بلاده يرجع إلى رفضها ما جاء في إجماع واشنطن، فبولندا لم تنطبق ما طلبه الصندوق مثل التحول السريع إلى القطاع الخاص كما إنها لم تضع خفض التضخم إلى أدنى مستوى من أولياتها المتعلقة بالاقتصاد الكلي، ولكنها ركزت على عدة أمور لم يولها الصندوق الاهتمام الكافي، مثل أهمية ديمقراطية دعم الأصلا حات التي اقتضت محاولة خفض مستوى البطالة إلى أدنى مستوى وتوفير خدمات للعاطلين، وتعديل الرواتب التقاعدية نسبة للتضخم وإنشاء البنية التحتية والمؤسسية اللازمة لعمل اقتصاد السوق.

سمح التدرج في عملية الخصخصة بإعادة الهيكلة لتحتل مكانها قبل عملية التحول وعمل إعادة تنظيم الشركات الكبيرة إلى وحدات صغيرة وهكذا نشأ قطاع شركات صغيرة حيوي جديد يديره شباب مستعدون للاستثمار من أجل مستقبلهم.

وعلى نحو مشابه نجحت الصين خلال العقد الماضي على عكس روسيا، ففي الوقت الذي نمت فيه الصين بمعدل متوسط زاد عن 10% خلال التسعينات انخفض معدل روسيا بمعدل متوسط بلغ 5.6% ومع نهاية العقد كانت المدخلات الحقيقية (فيما يسمى بالقوة الشرائية) في الصين مقاربة لتلك الموجودة في روسيا، ونتج عن ذلك التحول في الصين أكبر انخفاض للفقر في التاريخ في مدة زمنية قصيرة (من 358 مليون في عام 1990م إلى 208 مليون عام 1997م باستخدام مقاييس معدلات الفقر المعروفة للجميع وباللغة دولار واحد في اليوم)، بينما نجم عن التحول في روسيا أكبر زيادات في مستوى الفقر في التاريخ (خارج نطاق الحرب والمجاعة).

والاختلاف بين طريقة روسيا والصين في التحول قد لا تكون واضحة، ولكنها تظهر في الخطوات الأولى من التحول فبدأت الصين إصلاحاتها في مجال الزراعة بالتحول من نظام الإنتاج الجماعي إلى نظام المسؤولية الفردية ولكنه لم يكن تحولاً كاملاً بحيث أن الأفراد ليس بوسعهم البيع والشراء بحرية، ولكن الإصلاحات أظهرت مدى الربح الذي يمكن أن يجنوه حتى مع هذه الإصلاحات المحدودة، وكانت تلك الإصلاحات إنجازاً عظيماً، استفاد منها مئات الملايين من العمال وتحققت في سنوات قليلة، حيث نفذت بطريقة وجدت دعماً كاملاً من الشعب، والنجاح في إقليم تبعه نجاح في أقاليم أخرى بنفس المستوى، ودليل نجاحات هذه التغييرات كان واضحاً حيث أن الحكومة لم تضطر إلى فرض هذه التغييرات وتم قبولها بمحض إرادة الشعب، ولكن القيادات الصينية فطنت للأمر، حيث أنه لا يجب الا ستكانة لتلك الإصلاحات بل يجب أن يشمل الإصلاح الاقتصاد برمته.

ولتلك المرحلة استدعوا عدة استشاريين أمريكيين كان الكاتب وكنيث آرو من ضمنهم، وكان آرو قد حاز على جائزة نوبل لأعماله في مبادئ اقتصاد السوق إذ قدم الأسس الرياضية التي تفسر "لماذا ومتى" تنجح إقتصاديات السوق، و قدم أيضاً عملاً رائداً في ديناميكيات وكيفية تغير الإقتصادات. ولكن عكس فرسان التحول الذين ذهبوا إلى روسيا مسلحين بكتب الإقتصاد المنهجية، برهن آرو على محدودية هذه الكتب المنهجية، وقد ركز الكاتب وآرو على أهمية المنافسة و خلق بنية تحتية من أجل إقتصاد سوق ناجح، ثم تأتي بعد ذلك مرحلة التحول إلى الخصخصة، كان التحدي الأكبر بالنسبة للصينيين هو كيفية التحول من الأسعار المشوهة إلى أسعار السوق، فخرج الصينيون بحل عبقرى وهو نظام السعريين حيث يسعر ما تنتجه الشركة وفق الححصص القديمة (المطلوب هو الإنتاج وفق نظام القيادة والتحكم القديم) بإستخدام الأسعار القديمة ولكن كل ما يفيض عن الأسعار القديمة يسعر بأسعار السوق الحر، سمح هذا النظام بحوافز كبيرة بالهامش الذي يعرفه الإقتصاديون ويهتمون به، ولكنهم أيضاً تجنبوا إعادة التوزيع التي سوف تحدث إذا سيطرت الأسعار الجديدة على كل الناتج المحلي، وسمحت الصين للسوق "بتلمس طريقه" بين الأسعار المشوهة وكانت العملية لا تجري بتلك الإنسيابية ولكنها بأقل مستوى من الأخطاء، وأهم ما يميز عملية التدرج في الصين تجنبهم لمشاكل التضخم المفرط الذي تميزت به طريقة علاج الصدمة في روسيا وبلدان أخرى تحت تأثير وصايا الصندوق، وجميع العواقب الوخيمة التي تلتها بضمانها على حساب التوفير، وعندما حققت الصين هدفها تخلت عن نظام السعريين.

وفي ذلك الوقت كشفت الصين النقاب عن عملية تدمير خلاقة بإزالة الإقتصاد القديم وإستبداله بإقتصاد جديد، وملايين الشركات كونت في الأقاليم والقرى التي أعفيت من مسؤولياتها تجاه الزراعة وأصبح بالإمكان تحول اهتماماتها إلى أمور أخرى، وفي الوقت نفسه دعت الحكومة الصينية الشركات الأجنبية للمساهمة في مشاريع مشتركة، وجاءت الشركات الأجنبية إلى الصين بالأفواج وأصبحت الصين أكبر مستقبل للإستثمار الأجنبي بعد الولايات المتحدة وبلجيكا وبريطانيا والسويد وألمانيا وهولندا وفرنسا، ومع حلول نهاية العقد أصبحت تحتل مرتبة أعلى، وقد شرعت الصين في وقت متزامن من إنشاء البنى التحتية والمؤسسية - وهيئات فعالة وبورصة أوراق مالية وقيود بنكية وشبكات الضمان في مكانها المناسب وخلق مزيد من فرص العمل، كم عملت أيضاً على هيكلة شركات الدولة القديمة وعملت على خفض سلطاتها وخفض سلطة الحكومة عليها. وفي غضون سنتين فقط تمكنت من خصخصة قطاع الإسكان، والمجهودات التي قامت بها الشركات الصينية ما زالت في تقدم ولم تنته والمستقبل مازال غير واضح ولكن هذه الإنجازات الظاهرة للعيان جعلت معظم الصينيين يعيشون في حياة أفضل مما كانوا عليه قبل عشرين سنة.

ولكن يظل التخلص من إستبدادية الحزب الشيوعي أمر صعب، فالنمو الإقتصادي و التنمية الإقتصادية لا تمنح مباشرة الحرية الشخصية والحقوق المدنية، والعلاقة بين السياسات والاقتصاد أمر معقد، فقبل خمسين سنة كان هناك إعتقاد سائد يفيد بوجود مقايضة بين النمو والديمقراطية. بالنسبة لروسيا أعتقد بأن لها المقدره على النمو أسرع من امريكا ولكنها دفعت ثمناً باهظاً، وندرك الآن أن الروس تخلوا عن حريتهم ولكنهم لم يجنوا إقتصاداً، كما ان هناك حالات حصلت فيها إصلاحات في ظل الدكتاتورية (بونشية في شيلي

على سبيل المثال) ولكن نماذج الديكتاتوريات التي دمرت إقتصاد بلادها أكثر.

يعتبر الاستقرار أمراً مهماً للنمو ولكن من يعرف تاريخ الصين يدرك أن الخوف من عدم الاستقرار يسري في أعماق هذا البلد الذي يزيد عدد سكانها عن المليار شخص، ويُعد تقاسم النمو والازدهار أمر ضروري إن لم يكن كافياً للأمد الطويل، وبدورها أظهرت الأنظمة الديمقراطية في الغرب أن الأسواق الحرة التي غالباً ما تقيدها الحكومات، تنجح في توليد النمو والازدهار في أجواء الحرية الفردية. ومثلما كانت هذه المبادئ موجودة في الماضي فسوف تكون أكثر في المستقبل بالنسبة للإقتصادات الحديثة.

ففي بحثها عن الإستقرار والنمو أنشأت الصين منافسة قوية وشركات جديدة وخلقت وظائف جديدة قبل خصخصة وإعادة هيكلة شركاتها الحالية. وبالرغم من أن روسيا أدركت أهمية تثبيت الإقتصاد الكلي إلا أنها لم تخطط الغايات بالوسائل ولم تعط محاربة التضخم حجماً كبيراً، وأدركت أنها إذا أرادت الإستقرار الاجتماعي فعليها محاربة البطالة ولذلك سار خلق الوظائف جنباً إلى جنب مع إعادة الهيكلة، ويمكن تفسير كثير من سياساتها على هذا النحو، وبالرغم من أن الصين حررت إقتصادها إلا أنها اتخذت خطواتها بتدرج وبطرق تضمن إعادة استخدام الموارد التي لم تستثمر في مكانها المناسب، وفي استخدام أكبر كفاءة ولم تتركها للعطالة غير المثمرة، وسهلت السياسات النقدية وعملت المؤسسات المالية واستحدثت الشركات وخلقت الوظائف، ولا شك أيضاً أن بعض الأموال ذهبت لدعم الشركات الحكومية غير المجدية، ولكن الصين تعتبر ذلك أمراً مهماً ليس على الصعيد السياسي فقط وإنما على الصعيد الإقتصادي أيضاً، من أجل الحفاظ على الإستقرار الإقتصادي الذي يمكن أن يقوض بارتفاع نسبة البطالة، وبالرغم من أن الصين لم تخصص شركاتها المملوكة للدولة بالصورة التي خصصت بها الشركات المنشأة حديثاً ولكن شركات الحكومة قلت أهميتها في العشرين سنة الأولى من بدأ التحول حتى وصل إجمالي دخلها في المجال الصناعي إلى 28,2%. وفطنت الصين لمخاطر التحرير الكامل لسوق رأس المال بالرغم من أنها فتحت أبوابها أمام الإستثمار الأجنبي المباشر.

التباين بين ما حدث في الصين وبعض الاقطار الأخرى مثل روسيا التي خضعت لسياسات صندوق النقد الدولي (IMF) لا يمكن أن يكون أوضح مما هو مائل أمامنا. وكما يبدو أن الصين القادم الجديد إلى اقتصاديات السوق كانت أكثر تفتناً من سياسات وتأثير صندوق النقد الدولي (IMF).

كان للشركات الحكومية في القرى والأقاليم دور مهم في التحول في الصين على عكس ما كان يقوله صندوق النقد الدولي (IMF) بأن الشركات العامة لا تنجح حيث أن الشركات في الأقاليم والقرى حلت بعض المشاكل الحكومية، تلك المشاكل التي لم يعيرها صندوق النقد الدولي (IMF) الاهتمام الكافي والتي تسببت في فشل كثير من المشاريع في أماكن أخرى، وكانت هناك منافسة قوية في القرى والأقاليم بحيث وجهت أموالها الثمينة من أجل إنشاء الثروة، ورأى من يقطن القرى والأقاليم ما يحدث لأموالهم فكانوا يعرفون أنها تذهب في الطريق الصحيح، بحيث تُخلق الوظائف وتزداد الدخول وبالرغم من عدم وجود ديمقراطية ولكن كانت هناك مساءلة قانونية. كما عملت الصين على إنشاء المصانع الريفية فـ

قلل ذلك من الاضطرابات الاجتماعية وهكذا أسست الصين اقتصادها على المؤسسية وعززت رأس مالها الاجتماعي في الوقت الذي انهار فيه إقتصاد روسيا.

وكانت المفارقة الكبرى أن العديد من الدول التي انتهجت سياسة التدرج نجحت في صنع إصلاحات عظيمة في وقت أقل، ولذلك كان سوق أسهم الصين أكبر من سوق أسهم روسيا، والزراعة في روسيا تدار بصورة لا تختلف عما كانت عليه قبل عشر سنوات، بينما حولت الصين نظامها الزراعي إلى نظام المسؤولية الفردية في أقل من خمس سنوات، و التباين الذي وصفته بين روسيا من جانب والصين وبولندا من جانب آخر يمكن أن يتكرر في مكان آخر. فجمهورية التشيك حصلت على الثناء مبكراً من صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي على إصلاحاتها السريعة، ثم وضح فيما بعد أنها انشأت سوق رأس مال لا يجمع المال من أجل استثمار جديد فحسب بل سمح للعديد من مديري المال الأذكيا (بشكل أدق موظفون مجرمون لو فعلوا ما فعلوه في الولايات المتحدة لوجدوا أنفسهم خلف الغضبان) للهروب بملايين الدولارات من أموال الآخرين. ونتيجة لهذه الأخطاء في عملية التحول عام 1989م كانت جمهورية التشيك تقبع في اخر الركب، بالرغم من المزايا الكبيرة والمستوى العالي لتعليم شعبها، وعلى النقيض من ذلك تحول هنغاريا البطئ للقطاع الخاص في بداياتها ولكنها أعادت هيكلتها شركاتها وأصبحت منافسة الآن على المستوى العالمي.

أثبتت بولندا والصين ان هناك سياسات بديلة يمكن إجراؤها. وكما هو معلوم الخلفية السياسية والمجتمعية والتاريخية تختلف من بلد لآخر، لذلك لا يمكن أن نقول ما نجح في بلد يمكن ان ينجح في روسيا أو اي بلد آخر أو قد يكون مناسباً سياسياً في بلد آخر، و يرى البعض أن المفارقة مع الناجحين غير عادلة إذا أخذ بالاعتبار الظروف المختلفة بينهم، فبولندا بدأت بسوق اقتصاد قوي بالمقارنة مع روسيا بالإضافة لكون لديها قطاع خاص حتى أثناء فترة الحكم الشيوعي، بينما بدأت الصين من وضعية أقل تقدماً، فوجود أصحاب المشاريع الخاصة قبل التحول ربما مكنها من القيام باستراتيجية التحول للقطاع الخاص بصورة أفضل كما أن كلا من بولندا والصين اختارتا نهجاً أكثر تدرج.

ويقال إن بولندا كانت لها الأفضلية لكونها كانت بلداً صناعياً بينما لم تكن الصين كذلك، ووفقاً لهؤلاء النقاد ما تزال الصين في منتصف الطريق في التصنيع والتمدن، بينما واجهت روسيا المهمة المعقدة بإعادة توجيه اقتصادها التصنيعي المحتضر أصلاً، ولكن هناك من يكون له رأي معاكس وهو أن التنمية ليست أمراً سهلاً كما هو واضح من سيطرة عدم النجاحات. إذا كانت التنمية صعبة والتحول صعب فكيف يكون القيام بهما في وقت واحد أمراً سهلاً. وإذا كان الفرق بين روسيا والصين في الإصلاح الزراعي أمراً فقد كان الفرق بينهما في الإصلاح الصناعي أمراً أكبر.

ولوصف حالات النجاح التي حدثت يمكن القول إنها "نابعة من الداخل" صممت من أناس يعرفون ما تحتاجه بلدانهم، فلم تتبع الصين وبولندا وهنغاريا طرق نمطية في الإصلاح. فكل بلدان التحول الناجح كانت براغماتية فلم تدع مجالاً للتوجيهات السياسية ونماذج الكتب أن تحدد سياستها في الإصلاح، فالعلوم الدقيقة وغير الدقيقة مثل الاقتصاد تهتم بالإفتراضات وتحليل العلاقات السببية، إفتراضات دعاة التدرج أثبتت ما إفترضوه في

البلدان التي اتبعت نهجهم، بينما كانت افتراضات علاج الصدمة على عكس من ذلك.

وفي رأبي أن النجاحات التي حدثت في البلدان التي لم تتبع وصفات صندوق النقد الدولي (IMF) لم تأت محض الصدفة، بل كانت هنالك علاقة واضحة بين السياسات المتبعة والنتائج في الصين على عكس ما تكهن به صندوق النقد الدولي (IMF) وكانت منسجمة مع ما دعا إليه دعاة التدرج إن لم تكن أفضل.

إن الدليل الذي يتزرع به دعاة علاج الصدمة في عدم تنفيذ مقتضيات وصفتهم بشكل كامل غير مقنعة، كما انه لا توجد وصفة اقتصادية تتبع بشكل كامل وأن السياسات "النصائح" يجب ان تبنى على ان مقدميها ليسو معصومين يعملون ضمن نظام عمليات سياسية معقدة تحكم عملهم. وإذا فشل صندوق النقد الدولي (IMF) في إدراك ذلك، فذلك في حد ذاته أمر خطير، وما هو أسوء من ذلك أن كثير من الاخفاقات تنبأ بها مراقبون وخبراء مستقلون وتم تجاهلها من قبل صندوق النقد الدولي (IMF).

عدم نجاح إفتراضات صندوق النقد الدولي (IMF) لم تكن السبب وراء النقد الموجه ضده ، وعلى كل حال، ليس بإمكان أحد بما فيهم صندوق النقد الدولي (IMF) التأكد من نتائج التغييرات ذات الأمد البعيد والتي تترتب على التحول من الشيوعية إلى اقتصاد السوق، فكان انتقاد صندوق النقد الدولي (IMF) ينحصر في الرؤية الضيقة للصندوق التي ركزت على الاقتصاد فقط واعتمدت على نموذج اقتصادي قاصر.

لدينا الآن شواهد أكثر عن عملية الاصلاح من قبل خمس سنوات عندما استعجل صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي في إطلاق الأحكام بأن سياساتهم سوف تنجح والأمور تبدو مختلفة عما كانت عليه في منتصف التسعينات، ويمكننا تغيير أحكامنا إذا كانت عكس ما هو واقع الآن، ولكن من واقع الحال الآن تبدو الأمور واضحة. وقد ادعى الصندوق أن الذين ينفذون سياسة علاج الصدمة سوف يشعرون بألم على المدى القصير وسوف ينعمون بالنجاحات على الأمد الطويل. ولكن دول مثل بولندا وهنغاريا وسولفينيا اتبعت سياسة التدرج فقادتتها إلى ألم قليل على المدى القصير واستقرار إجتماعي على المدى الطويل. وفي السباق بين السلحفاة والأرنب فيبدو أن السلحفاة فازت مرة أخرى، والا صلاحيون المتطرفون سواء كانوا تلاميذ مطيعين مثل جمهورية التشيك أو عنيدين قليلاً كروسيا قد خسروا.

الطريق إلى المستقبل

أولئك المسئولون عن أخطاء الماضي لم يكن لديهم الكثير ليقولوه عن مستقبل روسيا، بل مازالوا يكررون نفس الشعارات وهي ضرورة اتباع سياسة الخصخصة والاستقرار و التحرر. فالمشاكل التي حدثت في الماضي أجبرتهم في الحاضر على الحاجة إلى مؤسسات قوية ولكن ليس لديهم الكثير ليقولوه عما يعني ذلك أو كيف يمكن تنفيذه، وفي إجتماع تلو إجتماع بخصوص السياسة الروسية، تفاجأت بغياب استراتيجية لمحاربة الفقر أو زيادة النمو، وفي الحقيقة ناقش البنك الدولي التراجع عن برامجه في قطاع الريف، وهذا يعتبر

منطقياً بالنسبة للبنك إذا أخذنا بعين الاعتبار المشاكل التي تسببت فيها سياسته السابقة في هذا الميدان ولكنها لم تكن منطقية بالنسبة لروسيا إذا أخذنا بعين الاعتبار أن هذه المناطق هي الأكثر فقراً. استراتيجية النمو الوحيدة التي تم تناولها هي تبني سياسة من شأنها إعادة رأس المال الذي هرب خارج البلاد، أولئك الذين حملوا هذه الفكرة تجاهلو ما يعنيه ذلك وهو تعزيز موقف النخبة الحاكمة والمهووسة بالاختلاس والمافيا الرأسمالية التي يمثلونها. فلم يكن هنالك من سبب يجعلهم يعيدون رؤوس الأموال في الوقت الذي يمكنهم أن يجنوا أرباح أكثر في الغرب. علاوة على ذلك لم يعترف الصندوق ووزارة المالية الأمريكية بحقيقة أنهم كانوا يدعمون نظاماً افتقد شرعيته السياسية، وحيث أن العديد من أولئك الذين جمعوا أموالهم خلسة جمعوها بسبب إرتباطاتهم السياسية بالرئيس بوردس يلسن والذي فقد شرعيته ومصداقيته، ومن المحزن جداً أن روسيا عليها معالجة ما حدث على أساس أنه سرقة لأصول البلاد، سرقة لا يمكن للبلاد أن تعوضها مرة أخرى. كما يجب أن يكون هدف روسيا المستقبلي وقف المزيد من السرقات وجذب المستثمرين، من خلال استحداث القوانين وتهيئة المناخ الجاذب لقطاع الأعمال.

كانت الفائدة الوحيدة لأزمة 1998م والتي أشرت إليها سابقاً هي خفض العملة (الروبل) مما شجع النمو ولم يكن ذلك في التصدير بل في بدائل الاستيراد، وأثبت ذلك أن سياسات الصندوق كانت تخنق الاقتصاد وتجعله يعمل بأقل إمكاناته، وخفض العملة المدفوع بحسن الحظ المتمثل في الزيادات الكبيرة في سعر النفط في أواخر التسعينات - فعزز ذلك من تعافي الاقتصاد من المستوى الضعيف الذي كان يعرفه الجميع، كما أن هنالك فوائد دائمة نتيجة هذه الزيادة المفاجئة في النمو، فقد استفادت بعض الشركات من الظروف الإيجابية حيث أوجدت فرصاً جديدة ونمواً مستمراً، وهناك إشارات إيجابية أخرى، إذ أن بعض الذين استفادوا من الرأسمالية المزيفة ليصبحوا فاحشي الثراء كانوا يعملون على تغيير قواعد اللعبة ليتأكدوا أن ما فعلوه بالآخرين لا يمكن أن يفعل بهم. كما أن هناك بعض التحركات وسط النخبة الحاكمة من أجل إدارة الشركات الحكومية بشكل أفضل في الوقت الذي لا يمكن فيه للنخبة الحاكمة المخاطرة بأموالها ولكنهم حاولوا إستدراج الآخرين للمخاطرة بأموالهم، وكما هو معلوم لكي تجذب الآخرين عليك التصرف بصورة أفضل عما كنت عليه في الماضي. ولكن بالرغم من ذلك كانت هناك مؤشرات إيجابية قليلة، فحتى عندما وصل سعر النفط إلى أعلى مستوياته لم تتمكن روسيا من عمل ميزانية إذ كان يتعين عليها وضع جزءاً من أموالها جانباً "لليوم الأسود" المحتمل عندما تنخفض أسعار النفط، ومع ذهاب هذا الكتاب للطبع فإن تعافي إقتصاد روسيا أمر غير مؤكد، فقد هبط سعر النفط من أعلى مستوى له، ونتيجة لذلك بدأ الناس يشعرون بخفض العملة في السنين الأوائل، ومع معدلات النمو المنخفضة التي بدأت تلوح في الأفق فإن روسيا ستحتاج إلى عقد أو عقدين أو أكثر حتى تعود إلى ما كانت عليه في عام 1990م ما لم تطرأ تغييرات على السوق.

تعلمت روسيا عدة دروس، ففيما بعد الشيوعية تحول العديد من الشعب الروسي من معتقدات ماركس القديمة إلى معتقدات السوق الحر، ولكن سرعان ما توارى بريق المعتقد الجديد ليحل محله برغماتية جديدة.

هنالك بعض السياسات التي يمكن اتباعها ويمكنها أن تحدث تغييراً. وعمما ينبغي فعله يجب التفكير أولاً في معالجة أخطاء الماضي مثل عدم الانتباه للأسس المكونة للاقتصاد السوق مثل المؤسسات المالية التي تمول الشركات الجديدة وسن القوانين التي تحمي العقود وتطور المنافسة وإنشاء نظام قضائي مستقل ونزيه.

وينبغي على روسيا أن تذهب أبعد من التركيز على الاستقرار الكلي للإقتصاد وتشجع النمو الإقتصادي، فعلى مدار فترة التسعينات ركز الصندوق على جعل الدول تعمل ميزانياتها من أجل التحكم في نمو عرض النقد. بالرغم من أن النقد يمكن أن يتم في الاستقرار والاستقرار نفسه من المتطلبات الأساسية للنمو إلا أنه لا يعتبر قاعدة للنمو. وفي الواقع خلصت استراتيجية الاستقرار إجمالي الطلب، وهذا الانخفاض في الطلب الإجمالي تأثر باستراتيجيات إعادة الهيكلة المصنفة لتقليل إجمالي العرض، وفي العام 1998م جرى نقاش فعال بخصوص دور العرض والطلب، وإدعي صندوق النقد الدولي (IMF) أن الزيادة في الطلب الإجمالي ستقود إلى التضخم، وإن صح هذا الادعاء فسيكون ذلك إقرار صريح بالفشل، ففي ست سنوات خلصت الطاقة الإنتاجية لروسيا لأكثر من 40% أكثر بكثير من التقليل من أجل الدفاع مما حصل قبل باستثناء ما حصل في الحروب السيئة. وكنت على علم بأن سياسات صندوق النقد الدولي (IMF) أسهمت بصورة كبيرة في خفض الطاقة الإنتاجية ولكن لدي قناعة بأن انعدام الطلب الإجمالي مازال يشكل مشكلة، وكما أثبت صندوق النقد الدولي (IMF) مرة أخرى انه على خطأ، فعندما تم خفض العملة تمكن المنتجون المحليون من منافسة المنتج الأجنبي وأصبحوا قادرين على تلبية الطلبات الجديدة، فزاد الإنتاج، وعلى الواقع توفرت طاقة إنتاجية زيادة أهملتها سياسات الصندوق لسنوات.

ولكي ينجح النمو في روسيا لابد من توفير بيئة مؤاتية للاستثمار، وهذا يقتضي اتخاذ تدابير كبيرة من الحكومة على كافة مستوياتها كالسياسات الممتازة على المستوى المحلي والإقليمي، وتجنب السياسات السيئة على المستويين المحلي والإقليمي. كما أن اللوائح المتشددة يمكن أن تعيق عملية إنشاء قطاعات أعمال جديدة، كما يمكن أن يكون انعدام وجود أراضي معوقاً مثله مثل عدم وجود رأس المال، كما إنه لن تكون هنالك فائدة ترجى إذا ما ضغط مسئولو الحكومة بقوة على الشركات مما يجعلها غير متحفزة للاستثمار، ويتضمن هذا تصدي الحكومة الفيدرالية لهذه التوجيهات، كما ان الهياكل الفيدرالية التي تؤمن حوافز على كل المستويات يجب وضعها في مكانها المناسب، ولكن هذا ليس بالأمر السهل إذا أن السياسات الهادفة إلى منع الاستخدام السيئ للسلطة في المستويات الدنيا للحكومة يمكن أن يساء إستخدامها وإعطاء سلطة مفرطة للمركز ومن ثم حرمان الحكومات الإقليمية من استقلال طاقاتها واستنباط سياسات نمو خلاقة وريادية، بالرغم من الركود العام في روسيا إلا أنها أحرزت تقدماً في بعض المناطق، إلا أن هنالك خوفاً من محاولة سيطرة الكرملين على السلطات المحلية ومن ثم كبح جماح هذا التقدم.

ولكن هنالك عامل جوهري في تكوين بيئة عمل جيدة، وهذا الأمر سيكون من الصعب تحقيقه إذا ما استصحبنا ما حدث في الماضي من عدم وجود استقرار سياسي واجتماعي فالإلزامية مساواة الشديدة والفقير المضجع الذي أوجدته العقود الماضية شكل أرضية خصبة لنمو

الحركات القومية والشعبوية التي قد لا تشكل خطراً على روسيا فحسب بل للسلام العالمي. وسيكون أمراً صعباً ويحتاج إلى وقت كبير لتغيير اللامساواة التي نشأت في وقت قصير.

أخيراً، ينبغي على روسيا جمع الضرائب، وقد يكون هناك بعض الصعوبات في جمع الضرائب في قطاع الموارد الطبيعية الرئيسية لروسيا، وبما أن العوائد والإنتاج في قطاع الموارد الطبيعية يمكن مراقبته بسهولة ينبغي أن تكون عملية جمع الضرائب سهلة ويجب على روسيا أن تضع إشعار لشركاتها بموجبه إذا لم تدفع الشركات الضرائب في غضون ستين يوماً تؤمّمها الحكومة، ويكون بإمكان الحكومة إعادة بيعها للقطاع الخاص وبصورة تكون أكثر شرعية من القروض مقابل الشراكة المشينة التي جرت في عهد يلسن. وعلى الجانب الآخر إذا دفعت قطاعات الأعمال ضرائبها فإن الحكومة الروسية ستمتلك الموارد لحسم بعض المشاكل العالقة.

ومثلما يحب على الذين عليهم ديون ضريبية دفع ديونهم فإن أولئك المدنيين بأموال للمصارف خصوصاً المصارف الحكومية يجب حملهم على دفعها، كما يمكن تفعيل عملية إعادة تأميم الشركات في حالة عدم الدفع إعادة تأميم يتبعها بيع وخصخصة أكثر شرعية مما حصل من قبل.

ونجاح هذه الأجندة يعتمد على وجود حكومة نزيهة مهتمة بمصلحة شعبها. وينبغي علينا نحن الموجودون في الغرب أن نعلم ذلك، إذ ليس بوسعنا فعل شيء سواء القليل لتحقيق ذلك، فغطرسة الذين كانوا يعملون في فترة كلينتون وصندوق النقد الدولي (IMF) والذين لا يعرفون إلا القليل عن البلاد وباستخدام مجموعة ضيقة من المفاهيم الاقتصادية لتغيير مسار التاريخ كان مآلها الفشل. وبإمكاننا دعم المؤسسات التي تعمل على إرساء الديمقراطية والتي تعمل على بناء مراكز البحوث وخلق جو صحي للموارد وتدعم وسائل الإعلام المستقلة والمساعدة على تعليم جيل جديد يعي كيفية عمل النظم الديمقراطية وعلى الصعيد المحلي والإقليمي والدولي هنالك العديد من الذين يرغبون في رؤية بلادهم تنحو منحى مختلف وأن يكون الدعم لها واسع النطاق من الناحية الفكرية والمالية دعماً يمكن أن يشكل فارقاً. وإذا ما كان تدمير الطبقة الوسطى في روسيا يمثل تهديداً لها فإنه ليس بوسعنا تغيير الأضرار الناتجة عن ذلك ولكن يمكننا أن نبذل ما في وسعنا لوقف المزيد من هذا التدمير.

وقد أوضح جورج سورس أن المساهمة التي يقدمها الفرد الواحد يمكن أن تشكل فارقاً، وبالتأكيد ستكون مجهودات الغرب ذات أهمية كبرى إذا ما وجهت توجيهها جيداً، وعندما نريد أن نشكل ديمقراطية حقيقية علينا أن نبتعد عن أولئك المتمصلحين من السلطة في الماضي من النخبة المحتكرة - على الأقل بقدر ما تسمح به السياسة الواقعية. ويجب أن يكون ذلك فوق كل اعتبار كما ينبغي أن لا نلحق به أي أذى. فقروض الصندوق لروسيا كانت مؤذية، فلم تكن القروض والقرارات السياسية من ورائها والتي جعلت البلاد مثقلة بالديون و الفقر والذي لم يضر بالاقتصاد فحسب بل كان الغرض منها الإبقاء على الجماعة الحالية في السلطة كذلك. وقد اتضح فسادها من نجاحها في هذا التغلغل المقصود في الحياة السياسية للدولة وبذل ما في وسعها بلاشك لكبح برنامج الإصلاح الجذري الذي ذهب أبعد

من إيجاد رؤى ضيقة لاقتصاد السوق إلى ديمقراطية حقيقية تنبض بالحياة. واتضح إستراتيجي عند حضوري لمناقشة قرض عام 1998م واقعا اليوم كما كان في السابق، وإذا ما تحزمت روسيا البلد الغني بالنفط والموارد الطبيعية وشمرت عن سواعدها فإنها لن تحتاج لتلك القروض، وإذا لم تتمكن من ذلك فلن تكون لتلك القروض من فائدة ترجى فليس المال ما تحتاجه روسيا وإنما تحتاج إلى أمر آخر، أمراً يمكن أن تجده في باقي العالم ولكنه يتطلب أمراً مختلفاً من البرامج.

المساءلة الديمقراطية والإخفاقات

لقد رسمت صورة قائمة لروسيا أثناء فترة التحول حيث الفقر المضجع والنخبة المسيطرة والطبقة الوسطى المسحونة والانخفاض السكاني والإحباط السائد في عمليات السوق، فهذه الصورة يجب مقارنتها بالإنجازات فروسيا، تمتلك ديمقراطية هشة ولكنها أفضل بكثير عما كانت عليه في عهد النظام الاستبدادي في الماضي. كما كانت روسيا تعاني من وسائل إعلام مقيدة مسيطر عليها من قبل النخبة الحاكمة والآن تحت سيطرة الدولة أكثر مما يجب، ومع ذلك فهي تمثل الآن بعض التنوع في وجهات النظر، وأوسع بكثير عما كانت عليه تحت نظام تحكم الدولة. والشباب من رواد الأعمال والمثقفون ثقافة جيدة والنشيطون بالرغم من أنهم مازالوا يسعون في الهجرة للغرب بدلا من مواجهة صعوبات القيام بأعمال تجارية في روسيا أو في الجمهوريات السابقة للاتحاد السوفيتي ويمثلون الوعد بقطاع خاص أكثر حيوية في المستقبل.

وفي النهاية، ينبغي على روسيا تحمل المسؤولية كما يجب محاسبة قياداتها الذين تسببوا فيما حدث في تاريخها الحديث، فبدرجة كبيرة تسبب نخبة صغيرة من الروس في توريط بلادهم وكانوا السبب في إتخاذ قرارات مثل القروض مقابل الشراكة في اثناء عملية الخصخصة. ويمكن القول بأن الروس كانوا أذكي بكثير في تسخير المؤسسات الغربية لخدمة أغراضهم من الغربيين في فهمهم لروسيا، وقد اعترف أناتولي تشوباس أحد كبار مسؤولي الحكومة الروسية علناً كيف ضلوا صندوق النقد الدولي (IMF) (بالاحرى كذبوا). ورأى المسؤولون الروس لكي يحصلوا على المال لابد من ذلك.

ولكننا في الغرب مع قياداتنا لعبنا دوراً أبعد من أن يكون محايداً بل غير مفيد، فصندوق النقد الدولي (IMF) سمح بتضليله لأنه أراد الاعتقاد بأن برامجه ستنجح، كما أراد مواصلة لإقراض من أجل إعادة تشكيل روسيا، ومما لا يدع مجالاً للشك إنه كان لدينا تأثير على مسار البلاد لأننا أعطينا الغطاء لأولئك الذين في السلطنة. فالغرب دائماً على الاستعداد للتعامل معهم وتوفير الوقت والمال لهم وإعطاءهم الغطاء الشرعي، والحقيقة ان الآخرين غير قادرين على أخذ دعم كهذا وهذا يحسب دليل ضد الصندوق. كما ان دعمنا الكبير لعملية القروض مقابل الشراكة قد ساعد في تهدئة المنتقدين، وفي النهاية كان صندوق النقد الدولي (IMF) هو المتحكم في شؤون التحول إذ حث على الإسراع في الخصخصة وقد كان. وأما كون ذلك نوع من الفساد فلم يشكل مصدر قلق لصندوق النقد الدولي (IMF). ودعم صندوق النقد الدولي (IMF) المالي والسياسي لم يمكن الحكومة وسياستها الفاسدة

وبقاءها في السلطة فحسب بل خفف من الضغط من أجل تنفيذ إصلاحات ذات معنى.

لقد راهنا على قيادات معينة وعضنا بأتجاه سياسات معينة، ثم تبين أن بعض أولئك ال زعماء غير مؤهلين وبعضهم فاسد وكان البعض كليهما، فليس من الإنصاف قول أن السياسات جيدة ولكن تنفيذها سيئ. فالسياسات الإقتصادية لا يجب أن تبني على أساس عالم مثالي إنما على العالم كما هو. والسياسات يجب أن تصمم على أساس العالم الذي نعيش فيه. والأحكام التقديرية لم تطلق من أجل إيجاد استراتيجيات بديلة. ومثلما بدأت روسيا اليوم في محاسبة قياداتها عن نتائج قراراتهم فينبغي بنا محاسبة قياداتنا أيضاً.

الفصل الثامن

الأجندة الأخرى لصندوق النقد الدولي

وجد صندوق النقد الدولي (IMF) نجاحاً أقل من المجهودات التي بذلت خلال فترة الثمانينات والتسعينات أثار ذلك عدة تساؤلات مقلقة عن الطريقة التي يرى بها عملية العولمة كيف يرى أهدافها وكيف يسعى إلى إنجاز تلك الأهداف كجزء من دوره ومهمته.

يؤمن صندوق النقد الدولي (IMF) بأنه ينفذ المهام الموكلة إليه مثل تشجيع الاستقرار العالمي ومساعدة البلدان النامية على التحول ليس من أجل تحقيق الاستقرار فحسب، بل من أجل النمو كذلك. فحتى وقت قريب كان هناك نقاش حول إن كان ينبغي على صندوق النقد الدولي (IMF) أن يعنى بالفقر والذي كان من مسؤولية البنك الدولي ولكنه اليوم أخذها على عاتقه ولو على مستوى التصريحات. غير أنني أؤمن تماماً على أنه فشل في مهمته، وأن الاخفاق لم يأت محض الصدفة بل كانت ناجمة عن الكيفية التي فهم بها الصندوق مهمته.

قبل عدة سنوات قال الرئيس الأسبق لشركة جنرال موتورز ووزير الدفاع شارلس ويلسون عبارة مشهورة مفادها " ما يصلح لجنرال موتورز يصلح للبلاد" والتي أصبحت

شعاراً للرأسمالية الأمريكية وعلى ما يبدو فإن الصندوق لديه نفس وجهة النظر، فما يراه المجتمع المالي جيداً للإقتصاد العالمي فهو جيد للاقتصاد العالمي ويجب تنفيذه. وفي بعض الحالات هذا صحيح ولكن في العديد من الحالات ليس كذلك. وفي بعض الحالات ما يعتقدُه المجتمع المالي صحيح ليس فعلياً كذلك لأن أيولوجية السوق الحر السائدة تشوش التفكير السليم والطريقة المثلى لمعالجة العلل الاقتصادية.

ضياع التماسل الفكري للصندوق النقد الدولي ما بعد أيام كينز إلى اليوم

كان هناك تماسك فكري في مفهوم كينز (الأب الروحي لصندوق النقد الدولي) للصندوق ودوره فقد شخص كينز أسباب فشل السوق بسؤال لماذا لا نترك السوق وحالها والتي يمكن ان تنتفع من العمل الجماعي. وجاء قلق كينز من الأسواق كونها تولد بطالة مستمرة. وقد ذهب بافكاره إلى أبعد من ذلك وقد أوضح ضرورة الحاجة إلى العمل الجماعي لأن ما يقوم به بلد واحد قد يضر ببلد آخر. فاستيرادات بلد واحد هي صادرات بلد آخر، وتخفيض بلد لا ستيراداته لأي سبب يضر باقتصاد بلدان أخرى.

كان هناك إخفاق آخر للسوق، إذ كان كينز قلقاً من أن السياسة النقدية قد لا تكون ذات فائدة في حالة الكساد الشديد وأن بعض الدول قد لا تكون قادرة على الاقتراض لتغطية الزيادة في نفقاتها أو تعويض إنخفاض الضرائب الضرورية لتحفيز الإقتصاد. حتى وان كانت الدولة جديرة بالثقة فقد لا تحصل على المال. ولم يوضح كينز مجموعة من إخفاقات السوق فقط، بل أوضح إمكانية صندوق النقد الدولي (IMF) على تحسين الأمور وذلك بـ الضغط على البلدان كي تعمل بالطاقة الكاملة لإقتصادها ومن خلال تقديم سيولة للبلدان التي تعاني من الكساد والتي لا تتحمل زيادة في الانفاق الحكومي، وبذلك يمكن الحفاظ على استدامة الطلب الإجمالي.

واليوم بالرغم من أن أصولي الصندوق يسيطرون عليه إلا أنهم يرون السوق عموماً يعمل بصورة جيدة ولكن الحكومات تعمل بصورة سيئة. وهنا لدينا مشكلة جلية، وهي أن هناك مؤسسة أسست من أجل علاج مشاكل السوق ولكنها تدار عن طريق إقتصاديون لديهم ثقة كبيرة بالسوق وثقة ضعيفة بالحكومات. ويظهر عدم إنسجام الصندوق واضطرابه عندما تنظر إليه من منظور التطورات في النظرية الإقتصادية في الثلاث عقود الأخيرة.

طورت مهنة الإقتصاد مدخلاً كبيراً في نظرية إخفاق السوق جراء السياسات الحكومية والتي تحاول فيه تشخيص سبب عدم عمل السوق بشكل جيد وسبب أهمية العمل الجماعي، وعلى المستوى الدولي شخصت النظرية السبب وراء فشل عمل الحكومات منفردة في خدمة الإقتصاد العالمي، وكيف أن العمل الجماعي والعمل المنسق للحكومات مع بعضها عن المؤسسات الدولية سوف يؤدي إلى تحسين الأمور. فتطوير نظرية فكرية متماسكة لسياسة دولية لوكالة دولية كمؤسسة صندوق النقد الدولي (IMF) يتطلب تشخيص عدة شواهد مهمة حيث يمكن أن يفشل فيها إقتصاد السوق وتحليل السياسات التي يمكن عن طريقها تجنب أو خفض الضرر الذي تحدثه هذه الإخفاقات. ويمكن الذهاب أبعد من ذلك من خلال إظهار بعض التدخلات التي تكون أفضل طريقة لمحاربة إخفاقات

السوق والتنبؤ بالمشاكل وعلاجها قبل حدوثها وبعد حدوثها.

كما ذكرنا قدم كينز تحليلاً واضحاً فيه سبب عدم اتباع الدول لسياسات توسعية كافية وأنها قد لا تأخذ بعين الاعتبار الفوائد التي تجنيها الدول الأخرى. ولذلك كان المفهوم الأساسي للصندوق هو الضغط على الدول لاعتماد سياسات توسعية أكثر مما كانت ستختاره بمفردها، وبما أن الصندوق كما يبدو يرفض وجهة نظر كينز إلا أنه لم يقدم نظرية متماسكة ومتقنة عن إخفاق السوق تبرر سبب وجوده وتقدم تبريراً منطقياً لتدخلاته في السوق. ونتيجة لذلك كما رأينا الطريقة التي وضع بها الصندوق سياساته، التي أدت إلى ازدياد المشاكل وسمحت بتفاقمها عدة مرات.

هل من مهمة جديدة لنظام صرف جديد؟

قبل حوالي ثلاثين عام تحول العالم إلى نظام سعر صرف مرن، وكانت هناك نظرية متماسكة خلفها هذا التحول، فأسعار الصرف مثلها مثل الأسعار الأخرى يجب أن تحددها قوى السوق ومحاولات الحكومة التدخل لتحديد سعر الصرف لم تفلح مثل ما يحدث لتحديد الأسعار الأخرى، ومع ذلك فقد رأينا كيف تدخل الصندوق تدخلات واسعة، أوقفت ملايين الدولارات في البرازيل وروسيا لإبقاء سعر الصرف في مستويات غير مستدامة، وقد برر الصندوق هذه التدخلات وفق أرضية أن السوق أحياناً قد يبدي تشاؤماً مفرطاً يتجاوز الحد وأن اليد الدافئة لإداري الصندوق الدولي يمكن أن تساعد في استقرار الأسواق. ولقد ذهلت من غرابة ما يحدث إذ أن مؤسسة تلتزم بمبدأ أن الأسواق تعمل بشكل جيد إذا ما قررت أن هذا السوق بالذات أي سعر الصرف يحتاج تدخل كبير. لم يقدم الصندوق أي تبرير مقنع كون هذا التدخل المكلف مرغوب فيه وفي أسواق أخرى غير مرغوب فيه.

اتفق مع الصندوق أن الأسواق قد تبدي تشاؤماً مفرطاً. ولكني أيضاً أؤمن بأن الأسواق قد تبدي تفاؤلاً مفرطاً وإن هذه المشاكل لا تحدث فقط في أسواق سعر الصرف، فهناك مجموعة كبيرة من العيوب في الأسواق خصوصاً في سوق رأس المال تتطلب تدخلاً أوسع.

على سبيل المثال قاد التفاؤل المفرط إلى فقاعة سوق العقار والأسهم في تايلند، فقاعة تعززت وإن لم تكن تكونت بأموال المضاربة الساخنة التي تدفقت إلى البلاد، وأعقب التفاؤل تشاؤماً مفرطاً عندما انعكس التدفق فجأة، وفي الواقع هذا التغيير في اتجاه رأس مال المضاربة هو السبب الجذري للتغلب الحاد في أسعار الصرف، وإذا كانت هذه الظاهرة شبيهة بالمرض فمن الأجدي معالجة المرض بدلاً من معالجة مظاهره فقط وأعني بذلك التغلب في أسعار الصرف، ولكن أيولوجية السوق الحر للصندوق قادت الصندوق إلى تسهيل خروج ودخول أموال المضاربة الساخنة. وبمعالجته للأعراض فقط من خلال منح مليارات الدولارات إلى الأسواق جعل الصندوق المرض يزداد سوءاً. وإذا جنى المضاربون الأموال من بعضهم البعض فلن تكون اللعبة جذابة، بل سوف يكون النشاط فيه كثير من المخاطرة وإذا ما كانت متوسط العوائد صفري إذا ما أقرنت مكاسب البعض بخسائر مساويه للآخرين. والأ

أموال التي تتدفق من الحكومات هي التي تجعل أموال المضاربة أكثر فائدة والتي تدعم عن طريق الصندوق، على سبيل المثال أنفق الصندوق والحكومة البرازيلية حوالي 50 مليار دولار للحفاظ على سعر الصرف بمستوى أعلى من قيمته المقرره في أواخر عام 1998م فأين ذهب المال؟ بالطبع لم يتبخر في الهواء، بل ذهب إلى جيوب بعض المضاربين، فربما يربح بعض المضاربون وربما يخسر آخرون ولكن المضاربون عموماً يجنون كمية متساوية لما تخسره الحكومة. وهذا يعني ان الصندوق هو الذي ينعش عملية المضاربة.

العدوى:

هنالك مثال آخر مثير للإستغراب ودليل على افتقار الصندوق إلى نظرية فكرية متماسكة ومتكاملة والتي تقود إلى سياسات تفاقم المشاكل والتي يفترض على الصندوق حلها، وتأمل ما يحدث عندما يحاول الصندوق حصر "العدوى" ففي الاساس يبرر الصندوق أنه ينبغي عليه التدخل إذا حدد أن أزمة جارية في بلد معين وستنتقل إلى بلد آخر فالأزمة تنتقل كالمرض الوبائي المعدي.

إذا كانت العدوى مشكلة فمن الضروري فهم الآيات التي يحدث بها مثلما يبذل المختصون با لامراض الوبائية قصارى جهدهم لاحتواء المرض المعدي ويعملون بجهد أكبر لمعرفة آلية إنتقاله. فكينز كانت لديه نظرية متماسكة فالكساد في بلد ما يدفع هذا البلد إلى تقليص ا ستيراداته وبذلك يضر بجيرانه، وقد رأينا في الفصل الرابع كيف أن الصندوق عندما حاول ا حتواء العدوى اتخذ إجراءات في الأزمة المالية الآسيوية سرعت وتيرة انتقال العدوى إذ أ جبر بلد تلو الآخر على شد الجزام، وأدى نقص المداخيل إلى نقصان كبير في الاستيرادات، وأثر على كامل المنطقة وبالخصوص أدى إلى إضعاف الدول المجاورة، ومع الانفجار الذي أحدثه تدهور سعر النفط وانخفاض الطلب في أسعار بعض السلع الأخرى، أدى إلى خراب في بلدان أخرى على بعد آلاف الأميال تعتمد في اقتصادها على تصدير هذه السلع.

وفي ذلك الوقت تمسك الصندوق بالتقشف المالي بإعتباره العلاج الحاسم ومبرراً ذلك بضرورة باستعادة ثقة المستثمر. ثم انتقلت الأزمة الشرق آسيوية من هناك إلى روسيا من خلال انهيار سعر الصرف ولا علاقة له بمفهوم الثقة ما بين المستثمرين، أجانب أو محلين في الاقتصادات المعجزة في شرق اسيا ورأسمالية المافية في روسيا. وقد ساعد الصندوق على زيادة المشاكل بدل من أن يعمل على إحتوائها بسبب فقره للنظرية المقنعة والمتماسكة.

متى يكون العجز التجاري مشكلة؟

مشاكل عدم وجود تماسك في الصندوق لم تكن في المعالجات فقط، بل في التشخيص أيضاً. فكان إقتصاديي الصندوق يشعرون بالقلق الشديد من عجز ميزان المدفوعات، فمثل هذا العجز حسب تقديراتهم إشارة مؤكدة على حدوث مشكلة في المستقبل القريب. ولكن لمواجهة هذا العجز لم يولوا إهتماماً كبيراً لما يستخدم فيه المال فعلياً، فإذا كان لحكومة ما فائض مالي (كما كان لتايلند قبل أزمة عام 1997م) فإن عجز ميزان المدفوعات يظهر عندما يفوق الاستثمار الخاص المدخرات الخاصة. فإذا اقترضت شركة من القطاع الخاص

مبلغ مليون دولار بفائدة خمسة بالمئة واستثمرته في أمر يدر عليها فائدة 20% فلن تكون هنالك مشكلة في اقتراضها لمبلغ المليون دولار. والاستثمار سيعود عليها بالكثير مما يساعدها في تسديد أقساط القرض. وحتى إذا أخطأت الشركة في تقديراتها وكانت العوائد 3% أو حتى صفراً فليس هناك مشكلة. حينها يتعرض المقرض إلى الإفلاس ويخسر الدائن جزءاً أو كل قرضه. وقد تكون هذه مشكلة الدائن ولكنها ليست مشكلة تستدعي قلق الحكومة أو الصندوق.

ولكن بالنهج المتناسك يمكن تشخيص ذلك. كما يمكن التعرف أيضاً إذا كانت استيرادات بلد ما أكثر من صادراته (عجز تجاري) فيجب على البلد الآخر التصدير أكثر مما سيورد (فائض تجاري). وبموجب قانون المحاسبة الدولي الذي ينص على أن مجموع كل العجز في العالم يجب أن يضاف إلى مجموع كل الفائض، على سبيل المثال إذا أصرت الصين واليابان على امتلاك فائض تجاري فينبغي أن يكون هنالك دول لديها عجز تجاري. ولا يمكن أن تلام دول العجز التجاري فقط فيجب أن يوجه اللوم لدول الفائض التجاري بنفس المقدار. وإذا ما حافظت الصين واليابان على فائضها التجاري وحولت كوريا عجزها التجاري إلى فائض فسوق تظهر مشكلة العجز على عتبة باب بلد آخر.

ويظل العجز التجاري مشكلة كبيرة لأنها تجبر دول العجز على الإقتراض كل سنة. وإذا ما غير أصحاب رأس المال رأيهم وأوقفوا القروض فسوف تقع بلدان العجز في مشاكل وأزمات كبرى. فهي تنفق على شراء سلع من الخارج أكثر مما تحصل عليه من بيع سلعها للخارج. وعندما يرفض الآخرون الاستمرار في تمويل الفجوة التجارية فإن البلد سيطر إلى التأقلم سريعاً. وفي حالات قليلة يمكن أن يتم التأقلم بسهولة: وإذا ما اقترض بلد ما بصورة كبيرة لتمويل شراء سيارات من باب الترف (كما حدث في أيسلند) عندئذ إذا ما رفض المقرضون تقديم تمويل للسيارات فإن الشراء يتوقف وتغلق الفجوة التجارية.

ولكن من المعلوم أن التأقلم لا يعمل بهذه الدرجة من السلاسة. وقد تكون المشاكل أسوأ إذا ما اقترض البلد بأجل قصير كي يستطيع الدائنون المطالبة بإعادة ما أقرضوه لتمويل عجز السنوات السابقة سواء استخدمت في تمويل الترف أو في الاستثمارات طويلة الأجل.

الإفلاس والخطر المعنوي

تحدث هذه الأزمات على سبيل المثال عندما تنفجر فقاعة عقارية مثلما حصل في تايلند. فأولئك الذين اقترضوا من الخارج لتمويل مشاريعهم التجارية ولم يتمكنوا من تسديد قروضهم، فانتشر الإفلاس بصورة كبيرة. وكيف يعالج الصندوق مسألة الإفلاس فذلك ميدان آخر حيث أثبتت طريقة الصندوق بعدم الإنسجام الفكري.

في اقتصاد السوق القياسي إذا أقرض المقرض قرضاً سيئاً، فسوف يتحمل عواقب قرضه. وقد يتعرض المقرض للإفلاس، وينبغي أن تكون للبلدان قوانين تعالج مثل هذا النوع من الإفلاس، وهذه الطريقة التي ينبغي أن يعمل بها اقتصاد السوق ولكن بدلاً من ذلك عمل صندوق النقد الدولي (IMF) على تقديم أموال للحكومات لضمان الدائنين

الغربيين. واعتمد الدائنون على ضمانة صندوق النقد الدولي (IMF) مما أضعف الدوافع من أجل ضمانة قدرة المقترضين على التسوية. وهذه هي مشكلة الخطر المعنوي المشينة و المعروف من قبل في تأمين المصانع والآن في الاقتصادات. فالتأمين يقلل من الحرص و الحذر. والضمانة في حالة الأزمة مثل التأمين "الحر"، فإذا كنت دائماً فإنك لا تبالي كثيراً بـ التدقيق في دائنيك لا سيما عندما تعلم أنك ستكون مضموناً إذا لم تدفع القروض. وفي الوقت نفسه تستطيع الشركات الذكية التي تواجه تقلباً في سعر صرف العملات الأجنبية التأمين ضده بطرق معقدة ولكنها سهلة الوصول. ولكن إذا لم يؤمن المقترضون في بلد ما كما رأينا مبكراً لتقليل مخاطرتهم ولكنهم يعلمون أو يؤمنون أن ضمانة صندوق النقد الدولي (IMF) موجودة وعندئذ يتشجع المقرضون على تحمل المخاطر ولا يقلقون منها. وهذا ما حدث في روسيا تمهيداً لأزمة الروبل التي حدثت عام 1998. ففي تلك القضية حتى دائني وول ستريت كانوا يقدمون قروضاً لروسيا ولم يبالوا بعد أن عرفوا مقدار حجم الضمانة المطلوب، وإذا ما أخذت مكانة روسيا النووية بعين الاعتبار فقد اعتقدوا بأن روسيا ستحصل عليها.

ركز الصندوق في جهوده على الأعراض مبرراً ذلك بالقول أن دونها البلد سيعاني وبذلك لن يكون قادراً على الحصول على الائتمان مستقبلاً. ولكن الطريقة المتמסكة كانت ستكشف المغالطة في هذه الحجة. وإذا عملت أسواق رأس المال بصورة جيدة- بالتأكيد إن عملت بصورة جيدة في أي مكان بشكل مقارب لما يقوله أصولي الصندوق- عندئذ سينظرون إلى الامام في تقديم أي سعر فائدة يضعونه بالنظر إلى المخاطر التي تبرز مستقبلاً. و الدولة التي تخلصت من ديون كبيرة معلقة حتى ولو بعسر ستكون في وضع أفضل للنمو وتكون قادرة على دفع أي قروض إضافية. وهذا هو جانب من الأساس المنطقي للإفلاس في الأساس الأول: التخلص من الديون أو إعادة هيكلتها يسمح للبلدان والشركات بالتقدم و النمو. وربما قدمت سجون المدنيين في القرن الثامن عشر دافعاً قوياً للأفراد لعدم الوقوع في الإفلاس، ولكنها لم تساعد المدنيين في إعادة بناء أنفسهم، ولم تكن السجون غير إنسانية فحسب ولكنها لم تعزز الكفاءة الاقتصادية الإجمالية.

والتاريخ يعزز هذا التحليل النظري. ففي أقرب مثال روسيا التي لم تستطع الإيفاء بديون ضخمة عام 1998م وانتقدت بشكل واسع على عدم استشارة الدائنين، ولكنها كانت قادرة على الاقتراض من السوق وبحلول عام 2001م بدأ رأس المال يتدفق ويعود إلى البلاد د. وبنفس الصورة بدأ رأس المال يتدفق مرة أخرى إلى كوريا الجنوبية بالرغم من أن البلاد أجبرت على إعادة هيكله الديون بشكل فعال وأعطت الدائنين الأجانب الخيار بين تمديد القروض أو عدم السداد.

تمعن في الكيفية التي كان من الممكن أن تطور نموذجاً متماسكاً لمعالجة إحدى أصعب المشاكل في شرق آسيا عن طريق رفع أسعار الفائدة أو تركها في خضم الأزمة. فرفع أسعار الفائدة كان سيجبر الآلاف من الشركات على الإفلاس، وكان خلاف الصندوق حول فشله في رفع أسعار الفائدة الذي سيؤدي إلى إنهيار أسعار الصرف، والذي سيؤدي بدوره إلى المزيد من الإفلاس. لنضع جانباً في هذا الوقت قضية رفع أسعار الفائدة (مع تفاقم الركود الناجم

عنه) سيؤدي إلى سعر صرف أقوى (الواقع لم يكن كذلك)، ولنضع جانباً أيضاً السؤال العملي إن كانت المزيد من الشركات ستتأثر برفع أسعار الفائدة أو إنخفاض سعر الصرف، (على الأقل في تايلند تشير الدلائل القوية إلى أن الضرر في إنخفاض سعر الصرف سيكون أقل)، و لاضطراب الاقتصادي الذي يُسببه خفض قيمة سعر الصرف والتي تسببها الشركات التي اختارت عدم التأمين ضد إنهيار سعر الصرف، والتحليل المتناسك كان سيبدأ بالسؤال عن سبب إنخفاض السوق الظاهر - لماذا لا تؤمن الشركات؟ أي تحليل سيشير إلى ان صندوق النقد الدولي (IMF) نفسه كان جزءاً كبيراً من المشكلة، وتحليلات صندوق النقد الدولي (IMF) لدعم سعر الصرف كما بينا سابقاً جعل لجوء الشركات إلى التأمين أمر غير ضروري مما سيؤدي في المستقبل إلى ازدياد مشاكل كان يفترض به التدخل لحلها.

من الإنقاذ إلى الإنقاذ بكفالة

ما أن أصبح قصور الصندوق واضحاً للعيان حتى سعى إلى إستراتيجيات جديدة، إلا أن افتقارها إلى التماسك المطلوب جعل فرص نجاحها قليلة أمام سعيه إلى بدائل حيوية. ودفعت الإنقاذ الموحد نحو إستراتيجية متماسكة في محاولة سميت "الإنقاذ بكفالة". إذ طلب الصندوق من مؤسسات القطاع الخاص كفالة في أي عملية إنقاذ، وبدأ أنه يصر قبل إقراضه لأي بلد في ضمانه لا بد أن تكون هنالك "مشاركة" واسعة لمقترض القطاع الخاص في تلك الضمانة، ويتعين عليهم تحمل "قدر قليل" من خلال إعفاء جزء مهم من الدين الذي بحوزتهم. وليس من العجب أن هذه الاستراتيجية الجديدة لم تجرب على بلدان كبيرة ك البرازيل وروسيا، بل جُربت على بلدان كالإكوادور ورومانيا وهي أضعف من أن تقاوم صندوق النقد الدولي (IMF). ولكن سرعان ما أثبتت الاستراتيجية الجديدة قصورها من ناحية المفهوم والتطبيق ومثلت عواقب وخيمة على البلدان المستهدفة في التجربة.

رومانيا على وجه الخصوص كانت تمثل لغزاً، كونها لم تهدد بالتقشير، ولم تطلب أموالاً من الصندوق لتثبت بأنها جديرة بالائتمان مما سيساعد على نقص أسعار الفائدة التي دفعتها، ولكن الدائنين الجدد سيقترضون فقط في حالة حصولهم على سعر فائدة يتناسب مع الخطورة التي يواجهونها. ولا يمكن إجبار الدائنين الجدد على تحمل الخسارة. وإذا استندت سياسة الصندوق على نظرية متماسكة لأسواق رأس المال فعالة لأدرك ذلك.

ولكن كانت هنالك مشكلة أكثر خطورة تتعلق بالمهمة الأساسية لصندوق النقد الدولي (IMF)، فصندوق النقد الدولي (IMF) تكون من أجل التعامل مع أزمات السيولة التي تسببها اللاعقلانية العرضية بسوق الائتمان، ولكنه كان يرفض إقراض الدول التي كانت جديرة بالائتمان. وبدأ الآن صندوق النقد الدولي (IMF) بتسليم الصلاحيات لسياسات إقراضه إلى أفراد والمؤسسات التي سببت الأزمات. وإذا أبدوا استعدادهم للإقراض فسيكون هو الآخر مستعداً لذلك. والمقترضون سرعان ما أدركوا المضامين العميقة للتغيير حتى وإن لم يدركها صندوق النقد الدولي (IMF). وإذا ما رفض المقترضون إقراض المال لبلد زبون أو التوصل معه إلى تسوية فإن البلد المقترض لن يكون قادراً على الحصول على الأموال من صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي أو المؤسسات الأخرى التي جعلت موافقتها للإقراض

مشروطة بموافقة صندوق النقد الدولي (IMF). وفجأة أصبح الدائنون ثقل كبير، أصبح شاب في الثامنة والعشرين من عمره يعمل في فرع بنك دولي في بخاريست عن طريق تقديمه قرضاً لبضعة ملايين من الدولارات يمتلك صلاحية قرار إعطاء صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي قرضاً لرومانيا يزيد عن المليار دولار. وفي الحقيقة وضع صندوق النقد الدولي (IMF) مسؤوليته لتقييم الإقراض للبلد لهذا الشاب البالغ من العمر ثماني وعشرين سنة. وليس من العجب أن أولئك المصرفيين البالغ أحدهما ثماني وعشرين سنة والآخر في الثلاثين - أو الخامسة والثلاثين- في فرع آخر من فروع البنك الدولي في بخاريست سرعان ما أدركوا هذه القوة التساومية التي منحوا إيها. ففي كل مرة يخفض صندوق النقد الدولي (IMF) المبالغ التي طالب البنوك بتحملها. فكانت البنوك لأهلية تخفض المبالغ التي كانت مستعدة لتوفيرها. وفي وقت من الأوقات بدأت رومانيا كأنها غير قادرة على جمع 36 مليون دولار فقط من قروض القطاع الخاص لكي تحصل على صفقة المعونة البالغة مليار دولار. عملت البنوك الأهلية على جمع المال الذي طالب به الصندوق بأعلى قيمة للدولار (معدلات فائدة عالية) بل إنها طالبت في حالة واحدة على الأقل قل بنوع من التحقيق في قوانين رومانيا الناظمة. سيسمح "تجميد القوانين الناظمة" للدائن القيام بأمر ما كان باستطاعته فعلها بخلاف ذلك، مثل إعطاء المزيد من القروض بمعدلات فائدة عالية أو جعلها أكثر خطورة من أجل زيادة أرباحه ولكنه كان يريد بذلك مخاطر النظام المصرفي بفرض القانون. والحكومات الأقل كفاءة أو الأكثر فساداً ربما تغرى بذلك، ورغم ذلك لم تقبل رومانيا بالعرض لأنها لم تكن في حاجة ماسة للمال في المقام الأول.

ويمكن رؤية القضية بطرق أخرى. فيجب أن يكون قرار صندوق النقد الدولي (IMF) بتقديم قرض يعتمد على الكيفية التي سيعالج بها البلد المشاكل الأساسية للاقتصاد الكلي وفق إستراتيجية "المشاركة" يمكن أن يكون للبلد مجموعة مقبولة تماماً من السياسات الكلية إذا لم يكن بإمكانه جمع المبلغ الذي حدده الصندوق فيتعين عليه جمعه من البنوك الأهلية وربما لن يكون قادراً على الحصول على أموال من مصادر أخرى ومن المفترض أن يمتلك الصندوق في هذه المسائل وليس موظف يافع لم يتجاوز عمره الثمانية والعشرين عاماً في بنك في بخاريست.

وفي نهاية المطاف، في حالة رومانيا، فشل إستراتيجية الصندوق أصبحت واضحة حتى للصندوق نفسه فأسرع في تقديم الأموال لرومانيا بالرغم من عدم تقديم القطاع الخاص المبالغ التي "أصر" عليها الصندوق.

:Glossary :Glossary

Word	Meaning
Antitrust	مكافحة الاحتكار
Apparatchiks	الرفاق
Bailout	كفالة - انقاذ
Bipartisan	الحزبيين
Bond prices	أسعار السندات
Bubble	فقاعة - مشروع وهمي
Creditworthy	جدار ائتمانية
Devaluation	خفض العملة
Devolution	إنتقال - تعويض
Downsizing	إقتطاع - تقليص
Euphemism	كناية - تلطيف لغوي
Extorts	إبتزاز - إنتزاع
High exchange rate	إرتفاع سعر الصرف
Hush money	رشوة - شراء السكوت
Kleptomania	هوس السرقة
Livelihood	الرزق - اسباب المعيشة
Moribund economy	اقتصاد راكد - اقتصاد محتضر
Oligarchs	النخبة الحاكمة في روسيا
Politburo	المكتب السياسي في الحزب الشيوعي
Real state	عقارات
Shame sale	بيع صوري
Shareholders	المساهمين

Russia has gotten the worst of all possible worlds—an enormous decline in output and an enormous increase in inequality. And the prognosis for the future is bleak: extremes of inequality impede growth, particularly when they lead to social and political instability.

HOW MISGUIDED POLICIES LED TO THE FAILURES OF TRANSITION

We have already seen some of the ways that the Washington consensus policies contributed to the failures: privatization done the wrong way had not led to increased efficiency or growth but to asset stripping and decline. We have seen how the problems were compounded by interactions between reforms, as well as their pace and sequencing: capital market liberalization and privatization made it easier to take money out of the country; privatization before a legal infrastructure was in place enhanced the ability and incentive for asset stripping rather than reinvesting in the country's future. A full description of what went on, and a full analysis of the ways in which IMF programs contributed to the decline of the country, is a book in itself. Here, I want to sketch three examples. In each case, defenders of the IMF will say that things would have been worse, but for their programs. In some cases—such as the absence of competition policies—the IMF will insist that such policies were part of the program, but, alas, Russia did not implement them. Such a defense is ingenuous: with dozens of conditions, *everything* was in the IMF program. Russia knew, however, that when it came to the inevitable charade in which IMF would threaten to cut off aid, Russia would bargain hard, an agreement (not often fulfilled) would be reached, and the money spigot opened up again. What was important were the monetary targets, the budget deficits, and the pace of privatization—the number of firms that had been turned over to the private sector, never mind how. Almost everything else was secondary; much—like competition policy—was virtually window-dressing, a defense against critics who said they were leaving out important ingredients to a successful transition strategy. As I repeatedly pushed for stronger competition poli-

cies, those inside Russia who agreed with me, who were trying to establish a true market economy, who were trying to create an effective competition authority, repeatedly thanked me.

Deciding what to emphasize, establishing priorities, is not easy. Textbook economics often provides insufficient guidance. Economic theory says that for markets to work well, there must be both competition and private property. If reform was easy, one would wave a magic wand and have both. The IMF chose to emphasize privatization, giving short shrift to competition. The choice was perhaps not surprising: corporate and financial interests often oppose competition policies, for these policies restrict their ability to make profits. The consequences of IMF's mistake here were far more serious than just high prices: privatized firms sought to establish monopolies and cartels, to enhance their profits, undisciplined by effective antitrust policies. And as so often happens, the profits of monopoly prove especially alluring to those who are willing to resort to mafialike techniques either to obtain market dominance or to enforce collusion.

Inflation

Earlier we saw how the rapid liberalization at the beginning had led to the burst of inflation. The sad part of Russia's story was that each mistake was followed by another, which compounded the consequences.

Having set off the rapid inflation through abrupt price liberalization in 1992, it was necessary for the IMF and the Yeltsin regime to contain it. But balance has never been the strong suit of the IMF, and its excessive zeal led to excessively high interest rates. There is little evidence that lowering inflation below a moderate level increases growth. The most successful countries, like Poland, ignored the IMF's pressure and maintained inflation at around 20 percent through the critical years of adjustment. IMF's star pupils, like the Czech Republic, which pushed inflation down to 2 percent, saw their economy stagnate. There are some good reasons to believe that excessive zeal in fighting inflation can dampen real economic growth. The high interest rate clearly stifled new investment. Many of the new, privatized

firms, even those who began without an eye to looting them, saw that they could not expand and switched to asset stripping. The IMF-driven high interest rates led to an overvaluation of the exchange rate, making imports cheap and exports difficult. No wonder then that any visitor to Moscow after 1992 could see the stores filled with imported clothing and other goods, but would be hard-pressed to find much with a "Made in Russia" label. And this was true even five years after the transition began.

The tight monetary policies also contributed to the use of barter. With a shortage of money, workers were paid in kind—with whatever it was that the factory produced or had available, from toilet paper to shoes. While the flea markets that were established everywhere throughout the country as workers tried to get cash to buy the bare necessities of life gave a semblance of entrepreneurial activity, they masked huge inefficiencies. High rates of inflation are costly to an economy because they interfere with the workings of the price system. But barter is every bit as destructive to the effective workings of the price system, and the excesses of monetary stringency simply substituted one set of inefficiencies for a possibly even worse set.

Privatization

The IMF told Russia to privatize as fast as possible; how privatization was done was viewed as secondary. Much of the failure of which I wrote earlier—both the decline in incomes and the increase in inequality—can be directly linked to this mistake. In a World Bank review of the ten-year history of transition economies, it became apparent that privatization, in the absence of the institutional infrastructure (like corporate governance), had no positive effect on growth.¹² The Washington Consensus had again just gotten it wrong. It is easy to see the links between the way privatization was done and the failures.

For instance, in Russia and other countries, the lack of laws ensuring good corporate governance meant that those who could get control of a corporation had an incentive to steal assets from the minority shareholders; and managers had similar incentives vis-à-vis shareholders. Why expend energy in creating wealth when it was so

much easier to steal it? Other aspects of the privatization process, as we have seen, enhanced the incentives as well as opportunities for corporate theft. Privatization in Russia turned over large national enterprises, typically to their old managers. Those insiders knew how uncertain and difficult was the road ahead. Even if they were predisposed to do so, they dared not wait for the creation of capital markets and the hosts of other changes that would be required for them to reap the full value of any investments and restructuring. They focused on what they could get out of the firm in the next few years, and all too often, this was maximized by stripping assets.

Privatization was also supposed to eliminate the role of the state in the economy; but those who assumed that had a far too naive view of the role of the state in the modern economy. It exercises its influence in a myriad of ways at a myriad of levels. Privatization did reduce the power of the central government, but that devolution left the local and regional governments with far wider discretion. A city like, say, St. Petersburg, or an *oblast* (regional government) like Novgorod, could use a host of regulatory and tax measures to extort “rents” from firms that operated in their jurisdiction. In advanced industrial countries there is a rule of law which keeps local and state governments from abusing their potential powers; not so in Russia. In advanced industrial countries, competition among communities makes each try to make itself more attractive to investors. But in a world in which high interest rates and an overall depression make such investments unlikely in any case, local governments spent little time creating attractive “environments for investment” and focused instead on seeing how much they could extract from existing enterprises—just as the owners and managers of newly privatized firms themselves did. And when these privatized firms operated across many jurisdictions, authorities in one district reasoned that they had better take what they could grab before others took their own bites out of assets. And this only reinforced the incentive of managers to grab whatever they could as quickly as possible. After all, the firms would be left destitute in any case. It was a race to the bottom. There were incentives for asset stripping at every level.

Just as the radical “shock therapy” reformers claim that the problem with liberalization was not that it was too slow, but that it was not fast

enough, so too with privatization. While the Czech Republic, for example, was praised by the IMF even as it faltered, it became clear that the country's rhetoric had outpaced its performance: it had left the banks in state hands. If a government privatizes corporations, but leaves banks in the state hands, or without effective regulation, that government does not create the hard budget constraints that lead to efficiency, but rather an alternative, less transparent way of subsidizing firms—and an open invitation to corruption. Critics of Czech privatization claim the problem was not that privatization was too rapid, but that it was too slow. But no country has succeeded in privatizing everything, overnight, well, and it is likely that were a government to try to do instantaneous privatization, there would be a mess. The task is too difficult, the incentives for malfeasance too high. The failures of the rapid privatization strategies were predictable—and predicted.

Not only did privatization, as it was imposed in Russia (as well as in far too many of its former Soviet bloc dependencies), not contribute to the economic success of the country; it undermined confidence in government, in democracy, and in reform. The result of giving away its rich natural resources before it had in place a system to collect natural resource taxes was that a few friends and associates of Yeltsin became billionaires, but the country was unable to pay pensioners their \$15 a month pension.

The most egregious example of bad privatization was the loans-for-share program. In 1995, the government, instead of turning to the Central Bank for needed funds, turned to private banks. Many of these private banks belonged to friends of the government who had been given bank charters. In an environment with underregulated banks, the charters were effectively a license to print money, to make loans either to themselves or their friends or to the government. As a condition of the loan, the government put up shares of its own enterprises as collateral. Then—surprise!—the government defaulted on its loans; the private banks took over the companies in what might be viewed as a sham sale (though the government did go through a charade of having “auctions”); and a few oligarchs became instant billionaires. These privatizations had no political legitimacy. And, as noted previously, the fact that they had no legitimacy made it even more imperative that the oligarchs take their funds quickly out of the

country—before a new government that might try to reverse the privatizations or undermine their position came to power.

Those who benefited from the largesse of the state, or more accurately from Yeltsin's largesse, worked hard to ensure Yeltsin's reelection. Ironically, while there was always a presumption that part of Yeltsin's giveaway went to finance his campaign, some critics think that the oligarchs were far too smart to use their money to pay for the election campaign; there was plenty of government slush funds that could be used. The oligarchs provided Yeltsin with something that was far more valuable—modern campaign management techniques and positive treatment by the TV networks they controlled.

The loans-for-share scheme constituted the final stage of the enrichment of the oligarchs, the small band of people (some of whom owed their origins, reportedly at least, partly to mafialike connections) who came to dominate not just the economic but the political life of the country. At one point, they claimed to control 50 percent of the country's wealth! Defenders of the oligarchs liken them to America's robber barons, the Harrimans and Rockefellers. But there is a big difference between the activities of such figures in nineteenth-century capitalism, even those carving out railway and mining baronies in America's Wild West, and the Russian oligarchy's exploitation of Russia, what has been called the Wild East. America's robber barons created wealth, even as they accumulated fortunes. They left a country much richer, even if they got a big slice of the larger pie. Russia's oligarchs stole assets, stripped them, leaving their country much poorer. The enterprises were left on the verge of bankruptcy, while the oligarch's bank accounts were enriched.

The Social Context

The officials who applied Washington Consensus policies failed to appreciate the social context of the transition economies. This was especially problematic, given what had happened during the years of communism.

Market economies entail a host of economic relationships—exchanges. Many of these exchanges involve matters of trust. An

individual lends another money, trusting that he will be repaid. Backing up this trust is a legal system. If individuals do not live up to their contractual obligations, they can be forced to do so. If an individual steals property from another, he can be brought to court. But in countries with mature market economies and adequate institutional infrastructures, individuals and corporations resort only occasionally to litigation.

Economists often refer to the glue that holds society together as “social capital.” Random violence and Mafia capitalism are often cited as reflections of the erosion of social capital, but in some of the countries of the former Soviet Union that I visited, one could see everywhere, in more subtle ways, direct manifestations of the erosion of social capital. It is not just a question of the misbehavior of a few managers; it is an almost anarchic theft by all from all. For instance, the landscape in Kazakhstan is dotted with greenhouses—missing their glass. Of course, without the glass, they fail to function. In the early days of the transition, there was so little confidence in the future that each individual took what he could: each believed that others would take the glass out of the greenhouse—in which case the greenhouse (and their livelihood) would be destroyed. But if the greenhouse was, in any case, fated to be destroyed, it made sense for each to take what he could—even if the value of the glass was small.

The way in which transition proceeded in Russia served to erode this social capital. One got wealthy not by working hard or by investing, but by using political connections to get state property on the cheap in privatizations. The social contract, which bound citizens together with their government, was broken, as pensioners saw the government giving away valuable state assets, but claiming that it had no money to pay their pensions.

The IMF’s focus on macroeconomics—and in particular on inflation—led it to shunt aside issues of poverty, inequality, and social capital. When confronted about this myopia of focus, it would say, “Inflation is especially hard on the poor.” But its policy framework was not designed to minimize the impact on the poor. And by ignoring the impacts of its policies on the poor and on social capital, the IMF actually impeded *macroeconomic* success. The erosion of social

capital created an environment that was not conducive to investment. The Russian government's (and the IMF's) lack of attention to a minimal safety net slowed down the process of restructuring, as even hardheaded plant managers often found it difficult to fire workers, knowing there was little standing between their fired workers and extreme hardship, if not starvation.

Shock Therapy

The great debate over reform strategy in Russia centered on the pace of reform. Who was right, in the end—the “shock therapists” or the “gradualists”? Economic theory, which focuses on equilibrium and idealized models, has less to say about dynamics, the order, timing, and pacing of reforms, than one would like—though IMF economists often tried to convince client countries otherwise. The debaters resorted to metaphors to convince others of the merits of their side. The rapid reformers said, “You can't cross a chasm in two leaps,” while the gradualists argued that it took nine months to make a baby, and talked about crossing the river by feeling the stones. In some cases, what separated the two views was more a difference in perspective than reality. I was present at a seminar in Hungary where one participant said, “We must have rapid reform! It must be accomplished in five years.” Another said, “We should have gradual reform. It will take us five years.” Much of the debate was more about the manner of reform than the speed.

We have already encountered two of the essential critiques of the gradualists: “Haste makes waste”—it is hard to design good reforms well; and sequencing matters. There are, for instance, important prerequisites for a successful mass privatization, and creating these prerequisites takes time.¹³ Russia's peculiar pattern of reforms demonstrates that incentives do matter, but that Russia's kind of ersatz capitalism did not provide the incentives for wealth creation and economic growth but rather for asset stripping. Instead of a smoothly working market economy, the quick transition led to a disorderly Wild East.

The Bolshevik Approach to Market Reform

Had the radical reformers looked beyond their narrow focus on economics, they would have found that history shows that most of the experiments in radical reform were beset by problems. This is true from the French Revolution in 1789, to the Paris Commune of 1871, to the Bolshevik Revolution in Russia in 1917, and to China's Cultural Revolution of the 1960s and 1970s. It is easy to understand the forces giving rise to each of these revolutions, but each produced its own Robespierre, its own political leaders who were either corrupted by the revolution or took it to extremes. By contrast, the successful American "Revolution" was not a true revolution in society; it was a *revolutionary* change in political structures, but it represented an *evolutionary* change in the structure of society. The radical reformers in Russia were trying simultaneously for a revolution in the economic regime and in the structure of society. The saddest commentary is that, in the end, they failed in both: a market economy in which many old party apparatchiks had simply been vested with enhanced powers to run and profit from the enterprises they formerly managed, in which former KGB officials still held the levers of power. There was one new dimension: a few new oligarchs, able and willing to exert immense political and economic power.

In effect, the radical reformers employed Bolshevik strategies—though they were reading from different texts. The Bolsheviks tried to impose communism on a reluctant country in the years following 1917. They argued that the way to build socialism was for an elite cadre to "lead" (often a euphemism for "force") the masses into the correct path, which was not necessarily the path the masses wanted or thought best. In the "new" post-Communist revolution in Russia, an elite, spearheaded by international bureaucrats, similarly attempted to force rapid change on a reluctant population.

Those who advocated the Bolshevik approach not only seemed to ignore the history of such radical reforms but also postulated that political processes would work in ways for which history provided no evidence. For instance, economists such as Andrei Shleifer, who recognized the importance of the institutional infrastructure for a market economy, believed that privatization, no matter how imple-

mented, would lead to a political demand for the institutions that govern private property.

Shleifer's argument can be thought of as an (unwarranted) extension of Coase's theorem. The economist Ronald H. Coase, who was awarded a Nobel Prize for his work, argued that in order to achieve efficiency, well-defined property rights are essential. Even if one distributed assets to someone who did not know how to manage them well, in a society with well-defined property rights that person would have an incentive to sell to someone who could manage the assets efficiently. That is why, advocates of rapid privatization argued, one didn't really need to pay close attention to how privatization was accomplished. It is now recognized that the conditions under which Coase's conjecture is valid are highly restrictive¹⁴—and certainly weren't satisfied in Russia as it embarked on its transition.

Shleifer and company, however, took Coase's ideas further than Coase himself would have done. They believed that political processes were governed in the same way as economic processes. If a group with vested interests in property could be created, it would demand the establishment of an institutional infrastructure necessary to make a market economy work, and its demands would be reflected in the political process. Unfortunately, the long history of political reforms suggests that the distribution of income does matter. It has been the middle class that has demanded the reforms that are often referred to as "the rule of law." The very wealthy usually do far better for themselves behind closed doors, bargaining special favors and privileges. Certainly it has not been demands from the Rockefellers and the Bill Gates of the world that have led to strong competition policies. Today, in Russia, we do not see demands for strong competition policy forthcoming from the oligarchs, the new monopolists. Demands for the rule of law have come from these oligarchs, who obtained their wealth through behind-the-scenes special deals within the Kremlin, only as they have seen their special influence on Russia's rulers wane.

Demands for an open media, free from concentration in the hands of a few, came from the oligarchs, who sought to control the media in order to maintain their power—but only when the government sought to use its power to deprive them of theirs. In most democratic

and developed countries such concentrations of economic power would not long be tolerated by a middle class forced to pay monopoly prices. Americans have long been concerned with the dangers of concentration of media power, and concentrations of power in the United States on a scale comparable to that in Russia today would be unacceptable. Yet U.S. and IMF officials paid little attention to the dangers posed by the concentration of media power; rather, they focused on the rapidity of privatization, a sign that the privatization process was proceeding apace. And they took comfort, indeed even pride, in the fact that the concentrated private media was being used, and used effectively, to keep their friends Boris Yeltsin and the so-called reformers in power.

One of the reasons that it is important to have an active and critical media is to ensure that the decisions that get made reflect not just the interests of a few but the general interest of society. It was essential for the continuation of the Communist system that there not be public scrutiny. One of the problems with the failure to create an effective, independent, and competitive media in Russia was that the policies—such as the loans-for-share scheme—were not subjected to the public critique that they deserved. Even in the West, however, the critical decisions about Russian policy, both at the international economic institutions and in the U.S. Treasury, went on largely behind closed doors. Neither the taxpayers in the West, to whom these institutions were supposed to be accountable, nor the Russian people, who paid the ultimate price, knew much about what was going on at the time. Only now are we wrestling with the question of “Who lost Russia?”—and why. The answers, as we are beginning to see, are not edifying.

UNFAIR FAIR TRADE LAWS AND OTHER MISCHIEF

THE IMF IS a political institution. The 1998 bailout was dictated by a concern to maintain Boris Yeltsin in power, though on the basis of all the *principles* which should have guided lending, it made little sense. The quiet acquiescence, if not outright support, to the corrupt loans-for-share privatization was partially based on the fact that the corruption too was for good purpose—to get Yeltsin reelected.¹ IMF policies in these areas were inextricably linked to the political judgments of the Clinton administration's Treasury.

Within the administration as a whole, there were, in fact, misgivings about Treasury's strategy. After the defeat of the reformers in December 1993, Strobe Talbott, at the time in charge of Russia policy (later to become deputy secretary of state), expressed the widespread apprehensive view of the shock therapy strategy: Had there been too much shock and too little therapy? We at the Council of Economic Advisers felt strongly that the United States was giving bad advice to Russia and using taxpayers' money to induce them to accept it. But Treasury claimed Russian economic policy as its own turf; turned aside any attempts to have an open dialogue, either within government or outside; and stood stubbornly by its commitment to shock therapy and rapid privatization.

Political judgments as much as economics lay behind the stances of the people at the Treasury. They worried about the imminent danger of backsliding into communism. The gradualists worried that the real danger was the failure of shock therapy: increasing poverty and falling incomes would undermine support for market reforms. Again, the gradualists proved right. The Moldova elections in February 2000, in which the old Communists got 70 percent of the seats in the Duma, were perhaps the most extreme case, but disillusionment with radical reform and shock therapy is now common among the economies in transition.² Seeing the transition as the last round in the battle between good and evil, between markets and communism, led to one further problem: the IMF and U.S. Treasury treated most of the ex-Communists with disdain and distrust, except for a few chosen ones who became their allies. There were, of course, some die-hard Communists, but some, perhaps many of those who had served in the Communist governments, were far from true believers. Instead, they were pragmatists who wanted to get ahead in the system. If the system required that they join the Communist Party, that did not seem an overly excessive price to pay. Many were as happy as anyone else to see the end of the Communist domination and the restoration of democratic processes. If these people carried over anything from their Communist days, it was a belief that the state bore a responsibility for taking care of those in need, and a belief in a more egalitarian society.

In fact, many of these ex-Communists became what, in European terms, are called Social Democrats of various persuasions. In American political terms they might range anywhere from the old New Deal Democrats to the more recent New Democrats, though most would have been closer to the former than the latter. It was ironic that the Democratic Clinton administration, seemingly embracing views highly consonant with these Social Democrats, would so often ally itself in the economies in transition with reformers who leaned to the right, the disciples of Milton Friedman and of radical market reforms, who paid too little attention to the social and distributional consequences of policy.

In Russia, there was no one but ex-Communists to be dealt with.

Yeltsin himself was an ex-Communist—a candidate member of the Politburo. In Russia, the Communists were never really ousted from power. Almost all of Russia's reformers were well-connected ex-Communists. At one time, it seemed the fault line would lie between those who were closely connected to the KGB and Gosplan—the centers of political and economic control under the old regime—and everyone else. The “good guys” were the apparatchiks who had run businesses, like Viktor Chernomyrdin, the head of Gazprom, who succeeded Gaidar as prime minister, practical men with whom we could deal. While some of these “practical men” were ready to steal as much of the state's wealth for themselves and their friends as they could get away with, they were clearly no left-wing ideologues. While (mistaken or not) judgments about who would likely lead Russia into the promised land of free markets may have guided decisions about whom the United States (and the IMF) should ally itself with in the early days of the transition, by 2000 a hard pragmatism had set in. If there had been idealism in the beginning, the failings of Yeltsin and many of those around him had led to cynicism. Putin was embraced with seeming warmth by the Bush administration as someone we could work with, his KGB credentials of little moment. It had taken a long time for us finally to stop judging people by whether they were or were not Communists during the old regime—or even by what they did under the old regime. If mistaken ideology may have blinded us in dealing with emerging leaders and parties in Eastern Europe, as well as the design of economic policies, mistaken political judgments played no less a role in Russia. Many of those with whom we allied ourselves were less interested in creating the kind of market economy that has worked so well in the West than in enriching themselves.

As time went on, and the problems with the reform strategy and the Yeltsin government became clearer, the reactions of people both in the IMF and the U.S. Treasury proved not unlike those of officials earlier inside the U.S. government as the failures of the Vietnam War became clearer: to ignore the facts, to deny the reality, to suppress the discussion, to throw more and more good money after bad. Russia was about to “turn a corner”; growth was about to occur; the next loan would enable Russia finally to get going; Russia had now

shown that it would live up to the conditions of the loan agreements; and so on and so forth. As the prospects of success looked increasingly bleak, as the crisis looked increasingly around still another corner, the rhetoric changed: the emphasis switched from confidence in Yeltsin to fearing the threat of the alternative.

The sense of anxiety was palpable. I received a call one day from the office of a very senior adviser to the Russian government. He wanted to organize a brainstorming session in Russia on what the country might do to get itself going. The best that the IMF had been able to provide in years of advice was stabilization; it had nothing to offer in the way of growth. And it was clear that stabilization—at least as presented by the IMF—did not lead to growth. When the IMF and the U.S. Treasury got wind of this, they leaped into action. Treasury (reportedly at the most senior level) called the president of the Bank and I was ordered not to go. But, while Treasury would like to think of the World Bank as its own property, other countries can, when carefully orchestrated, outflank even the U.S. Treasury secretary. And so it happened here: with the appropriate calls and letters from Russia, I proceeded to Russia to do what the Russians had asked—to open a discussion unfettered by either IMF ideology or U.S. Treasury's special interests.

My visit was fascinating. The breadth of the discussions was impressive. There were a number of bright people struggling to craft a strategy for economic growth. They knew the numbers—but to them the decline in Russia was not just a matter of statistics. Many people I talked to recognized the importance of what had been left out of, or given insufficient attention in, the IMF programs. They knew that growth requires more than stabilization, privatization, and liberalization. They worried that the pressure from the IMF for rapid privatization, which they were still feeling, would lead to still more problems. Some recognized the importance of creating strong competition policies, and bemoaned the lack of support that they were receiving. But what struck me most was the incongruity between the spirit in Washington and in Moscow. In Moscow, there was (at the time) a healthy policy debate. Many were concerned, for instance, that the high exchange rate was suppressing growth—and they were right. Others worried that a devaluation would set off inflation—and

they too were right. These are complicated matters, and in democracies, they need to be debated and discussed. Russia was trying to do that, trying to open up the discussion to different voices. It was Washington—or more accurately, the IMF and the U. S. Treasury—that were afraid of democracy, that wanted to suppress debate. I could not but note, and feel sad about, the irony.

As the evidence of the failures mounted, and as it became increasingly clear that the United States had been backing a weak horse, the U.S. administration tried even harder to clamp down on criticisms and public discussion. Treasury tried to eliminate discussions from within the Bank with the press, to be sure that only their interpretations of what was going on would be heard. Yet it was remarkable how, even as evidence on possible corruption unfolded in U.S. newspapers, the Treasury Department hardly wavered in its strategy.

For many, the loans-for-share privatization scheme discussed in chapter 5 (in which a few oligarchs got control of a vast portion of the country's rich natural resources) became the critical point at which the United States should have spoken out. Within Russia, the United States was not unjustly perceived as having allied itself with corruption. In what would have been perceived as a public display of support, Deputy Treasury Secretary Lawrence Summers invited to his house Anatoly Chubais, who had been in charge of privatization, who organized the loans-for-share scam, and who not surprisingly has become one of the least popular public officials in all Russia. The U.S. Treasury and the IMF entered into the political life of Russia. By siding so firmly for so long with those at the helm when the huge inequality was created through this corrupt privatization process, the United States, the IMF, and the international community have indelibly associated themselves with policies that, at best, promoted the interests of the wealthy at the expense of the average Russian.

When U.S. and European newspapers finally exposed the corruption publicly, Treasury's condemnation had a hollow and disingenuous ring. The reality is that the Duma's inspector general brought these charges to Washington long before the news stories broke. Within the World Bank, I was urged not to meet with him, lest we give credence to his charges. If the extent of corruption was not known, it was because ears and eyes were covered.

WHAT SHOULD HAVE BEEN DONE

The West's long-term interests would have been far better served had we stayed out of close involvement with particular leaders, and provided broad-based support to democratic processes. This could have been done by supporting young and emerging leaders in Moscow and in the provinces who were against corruption and who were trying to create a true democracy.

I wish there had been an open debate about America's Russian strategy at the beginning of the Clinton administration, a debate more reflective of the discussion going on in the outside world. I believe that if Clinton had been confronted with the arguments, he would have adopted a more balanced approach. He would have been more sensitive to the concerns of the poor, and more aware of the importance of political processes than the people at Treasury. But as is so often the case, the president was never given a chance to hear the full range of issues and views. Treasury viewed the issue as too important to let the president have an important role in making the decisions. Perhaps because of the lack of interest from the American people, Clinton himself did not feel that this issue was important enough for him to demand an accounting in greater detail.

U.S. INTERESTS AND RUSSIAN REFORM

There are many in Russia (and elsewhere) who believe the failed policies were not just accidental: the failures were deliberate, intended to eviscerate Russia, to remove it as a threat for the indefinite future. This rather conspiratorial view credits those at the IMF and the U.S. Treasury with both greater malevolence and greater wisdom than I think they had. I believe that they actually thought the policies they were advocating would succeed. They believed that a strong Russian economy and a stable Russian reform-oriented government were in the interests of both the United States and global peace.

But the policies were not totally altruistic. U.S. economic interests—or more accurately, U.S. financial and commercial market inter-

ests—were reflected in the policies. For instance, the July 1998 bailout was just as much a bailout of Western banks that stood to lose billions of dollars (and eventually did lose billions) as it was a bailout of Russia. But it was not just Wall Street's direct interests that influenced policy; it was the ideology that prevailed in the financial community. For instance, Wall Street regards inflation as the worst thing in the world: it erodes the real value of what is owed to creditors, which leads to increases in interest rates, which in turn lead to declines in bond prices. To financiers, unemployment is far less of a concern. For Wall Street, nothing could be more sacrosanct than private property; no wonder then the emphasis on privatization. Their commitment to competition is far less passionate—after all, it is the current U.S. secretary of the Treasury, Paul O'Neill, who engineered the global aluminum cartel and has worked to suppress competition with the global steel market. And notions of social capital and political participation may not even appear on their radar screen; they feel far more comfortable with an independent central bank than one whose actions are more directly under the control of political processes. (In the case of Russia, there was a certain irony in this stance; in the aftermath of the 1998 crisis, it was Russia's independent central banker that threatened to push a more inflationary policy than the IMF—and some members of the government—wanted, and it was the independence of the Central Bank that partly accounted for its ability to ignore charges of corruption.)

Broader special economic interests in the United States affected policies in ways that conflicted with broader national interests and made the country look more than a little hypocritical. The United States supports free trade, but all too often, when a poor country does manage to find a commodity it can export to the United States, domestic American protectionist interests are galvanized. This mix of labor and business interests uses the many trade laws—officially referred to as "fair trade laws," but known outside the United States as "unfair fair trade laws"—to construct barbed-wire barriers to imports. These laws allow a company that believes a foreign rival is selling a product below cost to request that the government impose special tariffs to protect it. Selling products below cost is called dumping, and the duties are called dumping duties. Often, however, the U.S. government determines costs on the basis of little evidence,

and in ways which make little sense. To most economists, the dumping duties are simply naked protectionism. Why, they ask, would a rational firm sell goods below cost?

The Aluminum Case

During my term in government, perhaps the most grievous instance of U.S. special interests interfering in trade—and the reform process—occurred in early 1994, just after the price of aluminum plummeted. In response to the fall in price, U.S. aluminum producers accused Russia of dumping aluminum. Any economic analysis of the situation showed clearly that Russia was not dumping. Russia was simply selling aluminum at the international price, which was lowered both because of a global slowdown in demand occasioned by slower global growth and because of the cutback in Russian aluminum use for military planes. Moreover, new soda can designs used substantially less aluminum than before, and this also led to a decline in the demand. As I saw the price of aluminum plummet, I knew the industry would soon be appealing to the government for some form of relief, either new subsidies or new protection from foreign competition. But even I was surprised at the proposal made by the head of Alcoa, Paul O'Neill: a global aluminum cartel. Cartels work by restricting output, thereby raising prices. O'Neill's interest was no surprise to me; what did surprise me was the idea that the U.S. government would not only condone a cartel but actually play a pivotal role in setting one up. He also raised the specter of using the antidumping laws if the cartel was not created. These laws allow the United States to impose special duties on goods that are sold at below a "fair market value," and particularly when they are sold below the cost of production. The issue, of course, was not whether Russia was or was not dumping. Russia was selling its aluminum at international prices. Given the excess capacity in its industry and the low price of Russian electricity, much if not all of what it was selling on international markets was being sold above its costs of production. However, the way the dumping laws are typically implemented, countries can be charged with dumping even when they were—from an economic point of view—not dumping. The U.S. estimates costs of production using a peculiar methodology, which, if applied

to American firms, would probably conclude that most American firms were dumping as well; but worse, the Department of Commerce, which acts simultaneously as judge, jury, and prosecutor, estimates costs based on what it calls BIA, best information available, which is typically that provided by the American firms trying to keep out the foreign competition. In the case of Russia and the other former Communist countries, it often estimates costs by looking at costs in a comparable country. In one case, Poland was charged with dumping golf carts: the supposedly "comparable" country was Canada. In the case of aluminum, had dumping charges been brought, there was a reasonable chance that sufficiently high duties would be imposed so that Russia would not be able to sell its aluminum in the United States. It might be able to sell its aluminum elsewhere (unless other countries followed the U.S. lead), in which case international aluminum prices would have continued to have been depressed. For Alcoa, a global cartel was thus preferable: it offered a better chance of getting the high prices that Alcoa wanted.

I opposed the cartel. What makes market economies work is competition. Cartels are illegal inside the United States, and they should be illegal globally. The Council of Economic Advisers had become a strong ally of the Antitrust Division of the U.S. Justice Department in pushing for strong enforcement of competition laws. For the United States now to help create a global cartel was a violation of every principle. Here, however, more was at stake. Russia was struggling to create a market economy. The cartel would hurt Russia, by restricting its sales of one of the few goods that it could market internationally. And creating the cartel would be teaching Russia the wrong lesson about how market economies work.

On a quick trip to Russia, I talked to Gaidar, then the first deputy prime minister in charge of economics; he and I both knew that Russia was not dumping—in the sense in which that word would be used by economists—but we both knew how the U.S. laws work. Were dumping charges brought, there was a good chance that dumping duties would be levied. Nonetheless, he knew how bad a cartel would be for Russia, both economically and in terms of the impact on the reforms he was trying to put into place. He agreed that we

should resist as strongly as we could. He was willing to face the risk of the imposition of dumping duties.³

I worked hard to convince those in the National Economic Council that it would be a mistake to support O'Neill's idea, and I made great progress. But in a heated subcabinet meeting, a decision was made to support the creation of an international cartel. People in the Council of Economic Advisers and the Department of Justice were livid. Ann Bingaman, the assistant attorney general for antitrust, put the cabinet on notice that there might have been a violation of the antitrust laws in the presence of the subcabinet. Reformers within the Russian government were adamantly opposed to the establishment of the cartel and had communicated their feelings directly to me. They knew that the quantitative restrictions that the cartel would impose would give more power back to the old-line ministries. With a cartel, each country would be given certain quotas, amounts of aluminum they could produce or export. The ministries would control who got the quotas. This was the kind of system with which they were familiar, the kind of system that they loved. I worried that the excess profits generated by the trade restrictions would give rise to a further source of corruption. We did not fully grasp that in the new Mafiaized Russia, it would also give rise to a bloodbath in the struggle over who got the quotas.

While I had managed to convince almost everyone of the dangers of the cartel solution, two voices dominated. The State Department, with its close connections to the old-line state ministries, supported the establishment of a cartel. The State Department prized order above all else, and cartels do provide order. The old-line ministries, of course, were never convinced that this movement to prices and markets made sense in the first place, and the experience with aluminum simply served to confirm their views. Rubin, at that time head of the National Economic Council, played a decisive role, siding with State. At least for a while, the cartel did work. Prices were raised. The profits of Alcoa and other producers were enhanced. The American consumers—and consumers throughout the world—lost, and indeed, the basic principles of economics, which teach the value of competitive markets, show that the losses to consumers outweigh the gains to

producers. But in the case at point, more was at issue: we were trying to teach Russia about market economics. They learned a lesson, but it was the wrong lesson, a lesson that was to cost them dearly over the succeeding years: the way to do well in market economics was to go to the government! We did not intend to teach crony-capitalism 101, and they probably did not need to take crony-capitalism 101 from us; they probably could have learned all that was required on their own. But we unwittingly provided them with a bad example.⁴

National Security for Sale

The aluminum case was not the first, nor would it be the last instance, where special interests dominated over the national and global goal of a successful transition. At the end of the Bush administration and the beginning of the Clinton administration, a historical "swords to plowshares" agreement was made between Russia and the United States. A U.S. government enterprise called the United States Enrichment Corporation (USEC) would buy Russian uranium from deactivated nuclear warheads and bring it to the United States. The uranium would be de-enriched so that it could no longer be used for nuclear weapons, and would then be used in nuclear power plants. The sale would provide Russia with needed cash, which it could use to better keep its nuclear material under control.

Unbelievable as it may seem, the fair trade laws were again invoked, to impede this transfer. The American uranium producers argued that Russia was dumping uranium on U.S. markets. Just as in the case of aluminum, there was no economic validity to this charge. However, the U.S. unfair fair trade laws are not written on the basis of economic principles. They exist solely to protect American industries adversely affected by imports.

When the U.S. government's import of uranium for purposes of disarmament was challenged by American uranium producers under the fair trade laws, it became clear that a change in these laws was needed. The Department of Commerce and the U.S. Trade Representative were—with high-level coaxing—finally persuaded to propose changes in the laws to Congress. Congress turned the proposals down. It has remained unclear to me whether Commerce and the

U.S. Trade Representative sabotaged efforts at getting a change in the laws by presenting the proposal to Congress in a way that made the outcome inevitable, or whether they fought against a Congress which always has taken a strong protectionist stand.

Equally striking was what happened next, in the mid-1990s. Much to the embarrassment of the Reagan and Bush administrations, the United States was far behind in the sweepstakes on privatization in the 1980s. Margaret Thatcher had privatized billions, while the United States had privatized only a \$2 million helium plant in Texas. The difference, of course, was that Thatcher had far more and far larger nationalized industries that she could privatize. At last privatization advocates in the United States thought of something that few others would, or could, privatize: USEC, which not only enriches uranium for nuclear reactors but also for atomic bombs. The privatization was beset by problems. USEC had been entrusted with bringing in the enriched uranium from Russia; as a private firm, this was a kind of monopoly power that would not have passed scrutiny of the antitrust authorities. Worse still, we at the Council of Economic Advisers had analyzed the incentives of a privatized USEC, and had shown convincingly that it had every incentive to keep the Russian uranium out of the United States. This was a real concern: there were major worries about nuclear proliferation—about nuclear material getting into the hands of a rogue state or a terrorist organization—and having a weakened Russia with enriched uranium to sell to anyone willing to pay was hardly a pretty picture. USEC adamantly denied that it would ever act counter to broader U.S. interests, and affirmed that it would always bring in Russian uranium as fast as the Russians were willing to sell; but the very week that it made these protestations, I got hold of a secret agreement between USEC and the Russian agency. The Russians had offered to triple their deliveries, and USEC had not only turned them down but paid a handsome amount in what could only be termed “hush money” to keep the offer (and USEC’s refusal) secret. One might have thought that this itself would have been enough to stop the privatization, but not so: the U.S. Treasury was as adamant about privatization at home as it was in Russia.

Interestingly, this, America’s only major privatization of the

decade, has been beset with problems almost as bad as those that have befallen privatization elsewhere, so much so that bipartisan bills have been introduced into Congress to renationalize the enterprise. Our forecasts that the privatization would interfere with the importation of the enriched uranium from Russia proved all too prescient. Indeed, at one point, it looked as if all exports to the United States might be held up. In the end, USEC asked for huge subsidies to continue with the importation. The rosy economic picture painted by USEC (and the U.S. Treasury) proved false, and investors became angry as they saw share prices plummet. There was nervousness about a firm with bare financial viability in charge of our nation's production of enriched uranium. Within a couple of years of privatization, questions were being raised about whether Treasury could, with a straight face, give the financial certification required by the law for USEC to continue to operate.

LESSONS FOR RUSSIA

Russia had a crash course in market economics, and we were the teachers. And what a peculiar course it was. On the one hand, they were given large doses of free market, textbook economics. On the other hand, what they saw *in practice* from their teachers departed markedly from this ideal. They were told that trade liberalization was necessary for a successful market economy, yet when they tried to export aluminum and uranium (and other commodities as well) to the United States, they found the door shut. Evidently, America had succeeded without trade liberalization; or, as it is sometimes put, "trade is good, but imports are bad." They were told that competition is vital (though not much emphasis was put on this), yet the U.S. government was at the center of creating a global cartel in aluminum, and gave the monopoly rights to import enriched uranium to the U.S. monopoly producer. They were told to privatize rapidly and honestly, yet the one attempt at privatization by the United States took years and years, and in the end its integrity was questioned. The United States lectured everyone, especially in the aftermath of the East Asia crisis, about crony capitalism and its dangers. Yet

issues of the use of influence appeared front and center not only in the instances described in this chapter but in the bailout of Long Term Capital Management described in the last.

If the West's preaching is not taken seriously everywhere, we should understand why. It is not just past injuries, such as the unfair trade treaties referred to in earlier chapters. It is what we are doing today. Others look not only at what we say, but also at what we do. It is not always a pretty picture.

BETTER ROADS TO THE MARKET

AS THE FAILURES of the radical reform strategies in Russia and elsewhere have become increasingly evident, those who pushed them claim that they had no choices. But there were alternative strategies available. This was brought home forcefully at a meeting in Prague in September 2000, when former government officials from a number of the Eastern European countries—both those that were experiencing success and those whose performance was disappointing—reappraised their experiences. The government of the Czech Republic headed by Vaclav Klaus initially got high marks from the IMF because of its policy of rapid privatization; but its management of the overall transition process resulted in a GDP that, by the end of the 1990s, was lower than the country's 1989 level. Officials in his government said they had no choice in the policies adopted. But this contention was challenged by speakers from the Czech Republic and those from the other countries. There were alternatives; other countries made different choices—and there is a clear link between the different choices and the different outcomes.

Poland and China employed alternative strategies to those advocated by the Washington Consensus. Poland is the most successful of the Eastern European countries; China has experienced the fastest rate of growth of any major economy in the world over the past twenty years. Poland started with “shock therapy” to bring hyperinflation down to more moderate levels, and its initial and limited use

of this measure has led many to think that this was one of the shock therapy transitions. But that is totally wrong. Poland quickly realized that shock therapy was appropriate for bringing down hyperinflation, but was inappropriate for societal change. It pursued a gradualist policy of privatization, while simultaneously building up the basic institutions of a market economy, such as banks that actually lend, and a legal system that could enforce contracts and process bankruptcies fairly. It recognized that without those institutions, a market economy cannot function. (In contrast to Poland, the Czech Republic privatized corporations before it privatized the banks. The state banks continued to lend to the privatized corporations; easy money flowed to those favored by the state, and privatized entities were not subjected to rigorous budgetary constraint, which allowed them to put off real restructuring.) Poland's former deputy premier and finance minister, Grzegorz W. Kolodko, has argued that the success of his nation was due to its explicit rejection of the doctrines of the Washington Consensus.¹ The country did not do what the IMF recommended—it did not engage in rapid privatization, and it did not put reducing inflation to lower and lower levels over all other macroeconomic concerns. But it did emphasize some things to which the IMF had paid insufficient attention—such as the importance of democratic support for the reforms, which entailed trying to keep unemployment low, providing benefits for those who were unemployed and adjusting pensions for inflation, and creating the institutional infrastructure required to make a market economy function.

The gradual process of privatization allowed restructuring to take place prior to privatization, and the large firms could be reorganized into smaller units. A new, vibrant small enterprise sector was thus created, headed by young managers willing to invest for their future.²

Similarly, China's success over the past decade stands in marked contrast to Russia's failure. While China grew at an average rate of over 10 percent in the 1990s, Russia declined at an average annual rate of 5.6 percent. By the end of the decade, real incomes (so-called purchasing power) in China were comparable to those in Russia. Whereas China's transition has entailed the largest reduction in poverty in history in such a short time span (from 358 million in

1990 to 208 million in 1997, using China's admittedly lower poverty standard of \$1 a day). Russia's transition has entailed one of the largest increases in poverty in history in such a short span of time (outside of war and famine).

The contrast between China's strategy and that of Russia could not be clearer, and it began from the very first moves along the path to transition. China's reforms began in agriculture, with the movement from the commune (collective) system of production in agriculture to the "individual responsibility" system—effectively, *partial* privatization. It was not complete privatization: individuals could not buy and sell land freely; but the gains in output showed how much could be gained from even partial and limited reforms. This was an enormous achievement, involving hundreds of millions of workers, accomplished in a few years. But it was done in a way that engendered widespread support: a successful trial in one province, followed by trials in several others, equally successful. The evidence was so compelling that the central government did not have to *force* this change; it was willingly accepted. But the Chinese leadership recognized that they could not rest on their laurels, and the reforms had to extend to the entire economy.

At this juncture, they called upon several American advisers, including Kenneth Arrow and myself. Arrow had been awarded the Nobel Prize partly for his work on the foundations of a market economy; he had provided the mathematic underpinnings that explained why, *and when*, market economies work. He had also done path-breaking work on dynamics, on how economies changed. But unlike those transition gurus who marched into Russia armed with textbook economics, Arrow recognized the limitations of these textbook models. He and I each stressed the importance of competition, of creating the institutional infrastructure for a market economy. Privatization was secondary. The most challenging questions that were posed by the Chinese were questions of dynamics, and especially how to move from distorted prices to market prices. The Chinese came up with an ingenious solution: a two-tier price system in which what a firm produced under the old quotas (what it was required to produce under the old command-and-control system) is

priced using old prices, but anything produced in excess of the old quota is priced using free market prices. The system allowed full incentives *at the margin*—which, as economists are well aware, is where they matter—but avoided the huge redistributions that would have occurred if the new prices were instantaneously to prevail over the entire output. It allowed the market to “grope” for the undistorted prices, a process that is not always smooth, with minimal disturbance. Most important, the Chinese gradualist approach avoided the pitfall of rampant inflation that had marked the shock therapies of Russia and the other countries under IMF tutelage, and all the dire consequences that followed, including the wiping out of savings accounts. As soon as it had accomplished its purpose, the two-tier price system was abandoned.

In the meanwhile, China unleashed a process of *creative destruction*: of eliminating the old economy by creating a new one. Millions of new enterprises were created by the townships and villages, which had been freed from the responsibility of managing agriculture and could turn their attention elsewhere. At the same time, the Chinese government invited foreign firms into the country, to participate in joint ventures. And foreign firms came in droves—China became the largest recipient of foreign direct investment among the emerging markets, and number eight in the world, below only the United States, Belgium, United Kingdom, Sweden, Germany, the Netherlands, and France.³ By the end of the decade, its ranking was even higher. It set out, simultaneously, to create the “institutional infrastructure”—an effective securities and exchange commission, bank regulations, and safety nets. As safety nets were put into place and new jobs were created, it began the task of restructuring the old state-owned enterprises, downsizing them as well as the government bureaucracies. In a short span of a couple of years, it privatized much of the housing stock. The tasks are far from over, the future far from clear, but this much is undisputed: the vast majority of Chinese live far better today than they did twenty years ago.

The “transition” from the authoritarianism of the ruling Communist Party in China, however, is a more difficult problem. Economic growth and development do not automatically confer personal free-

dom and civil rights. The interplay between politics and economics is complex. Fifty years ago, there was a widespread view that there was a trade-off between growth and democracy. Russia, it was thought, might be able to grow faster than America, but it paid a high price. We now know that the Russians gave up their freedom but did not gain economically. There are cases of successful reforms done under dictatorship—Pinochet in Chile is one example. But the cases of dictatorships destroying their economies are even more common.

Stability is important for growth and anyone familiar with China's history realizes that the fear of instability runs deep in this nation of over 1 billion people. Ultimately, growth and prosperity, widely shared, are necessary, if not sufficient, for long-run stability. The democracies of the West have, in turn, shown that free markets (often disciplined by governments) succeed in bringing growth and prosperity in a climate of individual freedom. As valid as these precepts are for the past, they are likely to be even more so for the New Economies of the future.

In its quest for both stability and growth, China put creating competition, new enterprises and jobs, before privatization and restructuring existing enterprises. While China recognized the importance of macrostabilization, it never confused ends with means, and it never took fighting inflation to an extreme. It recognized that if it was to maintain social stability, it had to avoid massive unemployment. Job creation had to go in tandem with restructuring. Many of its policies can be interpreted in this light. While China liberalized, it did so gradually and in ways which ensured that resources that were displaced were redeployed to more efficient uses, not left in fruitless unemployment. Monetary policy and financial institutions facilitated the creation of new enterprises and jobs. Some money did go to support inefficient state enterprises, but China thought that it was more important, not only politically but also economically, to maintain social stability, which would be undermined by high unemployment. Although China did not rapidly privatize its state enterprises, as new enterprises were created the state ones dwindled in importance, so much so that twenty years after the transition began, they accounted for only 28.2 percent of industrial production. It recognized the dan-

gers of full capital market liberalization, while it opened itself up to foreign direct investment.

The contrast between what happened in China and what has happened in countries like Russia, which bowed to IMF ideology, could not be starker. In case after case, it seemed that China, a newcomer to market economies, was more sensitive to the incentive effects of each of its policy decisions than the IMF was to its.

Township and village public enterprises were central in the early years of transition. IMF ideology said that because these were *public* enterprises, they could not have succeeded. But the IMF was wrong. The township and village enterprises solved the governance problem, a problem to which the IMF gave scant attention, but which underlay many of the failures elsewhere. The townships and villages channeled their precious funds into wealth creation, and there was strong competition for success. Those in the townships and villages could see what was happening to their funds; they knew whether jobs were being created and incomes increased. Although there may not have been democracy, there was accountability. New industries in China were sited in rural areas. This helped to reduce the social upheaval that inevitably accompanies industrialization. Thus China built the foundation of a New Economy on existing institutions, maintaining and enhancing its social capital, while in Russia it eroded.

The ultimate irony is that many of the countries that have taken a more gradualist policy have succeeded in making deeper reforms more rapidly. China's stock market is larger than Russia's. Much of Russia's agriculture today is managed little differently than it was a decade ago, while China managed the transition to the "individual responsibility system" in less than five years. The contrasts I have depicted between Russia on the one hand and China and Poland on the other could be repeated elsewhere in the economies in transition. The Czech Republic received accolades early on from the IMF and the World Bank for its rapid reforms; it later became apparent that it had created a capital market which did not raise money for new investment, but allowed a few smart money managers (more accurately, white-collar criminals—if they did what they did in the

Czech Republic in the United States, they would be behind bars) to walk off with millions of dollars of others' money. As a result of these and other mistakes in its transition, *relative to where it was in 1989*, the republic has fallen behind—in spite of its huge advantages in location and the high level of education of its populace. In contrast, Hungary's privatization may have gotten off to a slow start, but its firms have been restructured, and are now becoming internationally competitive.

Poland and China show that there were alternative strategies. The political, social, and historical context of each country differs; one cannot be sure that what worked in these countries would have worked in Russia, and would have been politically feasible there. By the same token, some argue that comparing the successes is unfair, given the markedly different circumstances. Poland began with a stronger market tradition than Russia; it even had a private sector during the Communist era. But China began from a less advanced position. The presence of entrepreneurs in Poland prior to the transition might have enabled Poland to undertake a more rapid privatization strategy; yet Poland as well as China chose a more gradualist approach.

Poland is alleged to have had an advantage because it was more industrialized, China because it was less so. China, according to these critics, was still in the midst of industrialization and urbanization; Russia faced the more delicate task of reorienting an already industrialized but moribund economy. But one could argue just the converse: development is not easy, as the rarity of successes clearly demonstrates. If transition is difficult, and development is difficult, it is not obvious why doing both simultaneously should be easy. The difference between China's success and Russia's failure in reforming agriculture was, if anything, even greater than the two countries' success in reforming industry.

One attribute of the success cases is that they are "homegrown," designed by people within each country, sensitive to the needs and concerns of their country. There was no cookie-cutter approach in China or Poland or Hungary. These and all the other successful transitioning countries were pragmatic—they never let ideology and simple textbook models determine policy.

Science, even an imprecise science like economics, is concerned with predictions and analyzing *causal* links. The predictions of the gradualists were borne out—both in the countries that followed their strategies, and in the shock therapy countries that followed the alternative course. By contrast, the predictions of the shock therapists were not.

In my judgment, the successes in countries that did not follow IMF prescriptions were no accident. There was a clear link between the policies pursued and the outcomes, between the successes in China and Poland and what they did, and the failure in Russia, and what it did. The outcomes in Russia were, as we have noted, what the critics of shock therapy predicted—only worse. The outcomes in China were precisely the opposite of what the IMF would have predicted—but were totally consonant with what the gradualists had suggested, only better.

The excuse of the shock therapists that measures called for by their prescription were never fully implemented is not convincing. In economics, no prescription is followed precisely, and policies (and advice) must be predicated on the fact that fallible individuals working within complex political processes will implement them. If the IMF failed to recognize this, that itself is a serious indictment. What is worse is that many of the failures were foreseen by independent observers and experts—and ignored.

The criticism of the IMF is not just that its predictions were not borne out. After all, no one, not even the IMF, could be sure of the consequences of the far-ranging changes that were entailed by the transition from communism to a market economy. The criticism is that the Fund's vision was too narrow—it focused only on the economics—and that it employed a particularly limited economic model.

We now have far more evidence about the reform process than we did five years ago when the IMF and the World Bank rushed to the judgment that their strategies were working.⁴ Just as matters look strikingly different today than they did in the mid-1990s, so too in another decade, we may, given outcomes of reforms now underway, have to revise our judgments. From the current vantage point, however, some things seem clear. The IMF said that those who engaged

in shock therapy, while they might feel more pain in the short run, would be more successful in the long. Hungary, Slovenia, and Poland have shown that gradualist policies lead to less pain in the short run, greater social and political stability, and faster growth in the long. In the race between the tortoise and the hare, it appears that the tortoise has won again. The radical reformers, whether the star pupils like the Czech Republic or the slightly unruly ones like Russia, have lost.⁵

THE ROAD TO THE FUTURE

Those who are responsible for the mistakes of the past have had scant advice for where Russia should go in the future. They repeat the same mantras—the need to continue with stabilization, privatization, and liberalization. The problems caused by the past now have forced them to recognize the need for strong institutions, but they have little advice to offer on what that means or how it is to be achieved. At meeting after meeting on Russian policy, I was struck by the absence of a strategy either for attacking poverty or enhancing growth. Indeed, the World Bank discussed scaling back on its programs in the rural sector. This made sense for the Bank, given the problems that its previous programs in this area had caused, but it made no sense for Russia, given that this was where much of the country's poverty lay. The only "growth" strategy proposed was that the country had to adopt policies that would repatriate the capital that had fled the country. Those who held this position overlooked that this recommendation could mean making a permanent fixture of the oligarchs, and the kleptocracy and crony/Mafia capitalism that they represented. There was no other reason for them to bring their capital back, when they could earn good returns in the West. Moreover, the IMF and U.S. Treasury never addressed the fact that they were supporting a system that lacked political legitimacy, where many of those with wealth had obtained their money by stealth and political connections with a leader—Boris Yeltsin—who too had lost all credibility and legitimacy. Sadly, for the most part, Russia must treat what has happened as pillage of national assets, a theft for which the nation can

never be recompensed. Russia's objective in the future must be to try to stop further pillage, to attract legitimate investors by creating a rule of law and, more broadly, an attractive business climate.

The 1998 crisis had one benefit, to which I referred earlier: the devaluation of the ruble spurred growth, not so much in exports, but in import substitutes; it showed that the IMF policies had indeed been stifling the economy, keeping it below its potential. The devaluation, combined with a stroke of luck—the enormous increase in oil prices in the late 1990s—fueled a recovery, from an admittedly low base. There are lasting benefits from this growth spurt; some of the enterprises that took advantage of the favorable circumstances seem on the road to new opportunities and continued growth. There are other positive signs: some of those who took advantage of the system of ersatz capitalism to become very wealthy are working for a change in the rules, to make sure that what they did to others cannot be done to them. There are moves in some quarters for better corporate governance—some of the oligarchs, while they are not willing to risk all of their money in Russia, would like to entice others to risk more of theirs, and know that to do so they have to behave better than they have in the past. But there are other, less positive signs. Even in the heyday of very high oil prices, Russia was barely able to make its budget balance; it should have been putting money aside for the likelihood of a “rainy day” when oil prices come down. As this book goes to press, the recovery is uncertain. Oil prices have come down from their peak, and as usual, the impacts of devaluation are mostly felt in the first two years. But at the lower growth rates that are now emerging, Russia will need another decade or two, or more, just to catch up to where it was in 1990—unless there are some marked changes.

Russia has learned many lessons. In the aftermath of communism, many of its people swung from the old religion of Marx to the new religion of free markets. The sheen has been taken off this new religion, and a new pragmatism has settled in.

There are some policies that might make a difference. In cataloging what was to be done, it is natural to begin by thinking about the mistakes of the past: the lack of attention to the underpinnings of

a market economy—from financial institutions that lend to new enterprises, to laws that enforce contracts and promote competition, to an independent and honest judiciary.

Russia must go beyond its focus on macrostabilization and encourage economic growth. Throughout the 1990s, the IMF focused on making countries work on getting budgets in order and controlling the growth of money supplies. Although when conducted in *moderation*, this stabilization may be a prerequisite to growth, it is hardly a growth strategy. In fact, the stabilization strategy has contracted aggregate demand. This decrease in aggregate demand has interacted with misguided restructuring strategies, to contract aggregate supply. In 1998, there was an active debate about the role of demand and supply. The IMF argued that any increase in aggregate demand would be inflationary. If this is true, it is a terrible admission of failure. In six years, Russia's productive capacity had been cut by more than 40 percent—far deeper than the reduction in defense, a far greater loss in capacity than occurs in any but the worst wars. I knew that the IMF policies had contributed greatly to the reduction in productive capacity, but I believed that lack of aggregate demand still remained a problem. As it turned out, the IMF again proved to be wrong: when the devaluation occurred, at last domestic producers could compete with foreign imports, and they were able to meet the new demands. Production increased. There had indeed been excess capacity, which IMF policies had left idle for years.

Growth will only succeed if Russia creates an investment-friendly environment. This entails actions at all levels of government. Good policies at the national level can be undone by bad policies at the local and regional level. Regulations at all levels can make it difficult to establish new businesses. Unavailability of land can be an impediment just as lack of availability of capital can be. Privatization does little good if local government officials squeeze firms so hard that they have no incentive to invest. This implies that issues of federalism have to be attacked head-on. A federalist structure that provides compatible incentives at all levels has to be put into place. This will be difficult. Policies aimed at curtailing abuses at lower levels of government can themselves be abused, to give excessive power to the center, and deprive local and regional authorities of the capacity to

devise creative and entrepreneurial growth strategies. Although Russia has stagnated overall, there has been progress in a few localities—and there is concern that the Kremlin's recent attempts at reining in local authorities will in fact stifle these local initiatives.

But there is one factor essential to establishing a good business climate, something which will prove particularly difficult to achieve given what has happened over the past decade: political and social stability. The huge inequality, the enormous poverty, which has been created over the past decades provides fertile ground for a variety of movements, from nationalism to populism, some of which may not only be a threat to Russia's economic future but to global peace. It will be difficult—and likely take considerable time—to reverse the inequality that was created so quickly.

Finally, Russia must collect taxes. Collections should be least difficult in Russia's dominant natural resource businesses, since revenues and output in the natural resources sector are *in principle* easily monitored, so taxes should be easy to collect. Russia must put firms on notice that if taxes are not paid in, say, sixty days, their property will be seized. If taxes are not paid and the government does seize the property, it can reprivatize it in a way that has more legitimacy than the discredited loans-for-share privatization under Yeltsin. On the other hand, if the businesses do pay their taxes, Russia, the Russian government, will have the resources to attack some of the important outstanding problems.

And just as those who owe taxes must pay what they owe, those who owe money to banks—especially the banks that are now in the hands of the government as a result of defaults—must be made to pay those debts. Again, this may entail an effective renationalization of the enterprise, a renationalization to be followed by a more legitimate privatization than had occurred previously.

The success of this agenda is predicated on there being a relatively honest government interested in improving the common weal. We in the West should realize this: there is relatively little that we can do to bring that about. The hubris of those in the Clinton administration and the IMF, that they could “pick” those to support, push reform programs that worked, and usher in a new day for Russia, has been shown for what it was: the arrogant attempt by those who knew little

of the country, using a narrow set of economic conceptions, to change the course of history, an attempt that was doomed to failure. We can help support the kinds of institutions that are the underpinnings of democracies—building up think tanks, creating space for public dialogue, supporting independent media, helping to educate a new generation that understands how democracies work. At the national, regional, and provincial level there are many young officials who would like to see their country take a different course, and broad-based support—intellectual as much as financial—could make a difference. If the devastation of its middle class represents the longest-term threat to Russia, then while we cannot fully reverse the damage that has been done, at least we can work to stop its further erosion.

George Soros has shown that the assistance provided by a single individual can make a difference; surely the concerted efforts of the West, if well directed, could do even more. As we forge broader democratic interactions, we should distance ourselves from those that are allied to the power structures of the past as well as the newly emerging power structures of the oligarchs—at least as far as *realpolitik* will allow. This above all else: We should do no harm. IMF loans to Russia were harmful. It is not only that these loans and the policy decisions behind them have left the country more indebted and impoverished, and maintained exchange rates at high levels that squelched the economy; they were also intended to maintain the existing groups in power, as corrupt as it was clear they were, so to the extent that they succeeded in this deliberate intervention in the political life of the country, they arguably set back a deeper reform agenda that went beyond creating a particular, narrow vision of a market economy to the creation of a vibrant democracy. My conclusion as I sat in the meetings debating the 1998 loan remains as true today as it was then: If Russia, an oil- and natural resource-rich country, is able to get its act together, it will not need these loans; and if it does not, the loans will be of little benefit. It is not money that Russia needs. It is something else, something the rest of the world can give; but it will require a very different kind of program.

DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY AND THE FAILURES

I have painted a bleak picture of Russia in transition: massive poverty, a few oligarchs, a devastated middle class, a declining population, and disillusionment with market processes. This indictment should be balanced with a recognition of the achievements. Russia now has a fragile democracy, far better than the totalitarian regime of the past. It suffers from a largely captive media—formerly, too much under the control of a few oligarchs, now too much under the control of the state—but a media that still presents a diversity of viewpoints far wider than under the state control system of the past. Young, well-educated, dynamic entrepreneurs, while they too often seek to migrate to the West rather than face the difficulties of doing business in Russia or the other former Soviet republics, represent the promise of a more vibrant private sector in the future.

In the end, Russia and its leaders must be held accountable for Russia's recent history and its fate. To a large extent, Russians, at least a small elite, created their country's predicament. Russians made the key decisions—like the loans-for-share privatization. Arguably, the Russians were far better at manipulating Western institutions than the Westerners were at understanding Russia. Senior government officials, like Anatoly Chubais, have openly admitted how they misled (or worse, lied to) the IMF.* They felt they had to, to get the money they needed.

But we in the West, and our leaders, have played a far from neutral and not insignificant role. The IMF let itself be misled, because it wanted to believe that its programs were working, because it wanted to continue lending, because it wanted to believe that it was reshaping Russia. And we surely did have some influence on the course of the country: we gave our imprimatur to those who were in power.

*When Chubais was asked if the Russian government has the right to lie to the IMF about the true fiscal situation, he literally said: "In such situations, the authorities have to do it. We ought to. The financial institutions understand, despite the fact that we conned them out of \$20 billion, that we had no other way out." See R. C. Paddock, "Russia Lied to Get Loans, Says Aide to Yeltsin," *Los Angeles Times*, September 9, 1998.

That the West seemed willing to deal with them—big time with billions of dollars—gave them credibility; the fact that others might not be able to elicit such support clearly counted against them. Our tacit support for the loans-for-share program may have quieted criticisms; after all, the IMF was the expert on transition; it had urged privatization as rapidly as possible and the loans-for-share was, if nothing else, rapid. That it was corrupt was evidently not a source of concern. The support, the policies—and the billions of dollars of IMF money—may not just have enabled the corrupt government with its corrupt policies to remain in power; they may even have reduced pressure for more meaningful reforms.

We have placed our bets on favored leaders and pushed particular strategies of transition. Some of those leaders have turned out to be incompetent, others to have been corrupt, and some both. Some of those policies have turned out to be wrong, others to have been corrupt, and some both. It makes no sense to say that the policies were right, and simply not implemented well. Economic policy must be predicated not on an ideal world but on the world as it is. Policies must be designed not for how they might be implemented in an ideal world but for how they will be implemented in the world in which we live. Judgment calls were made not to investigate more promising alternative strategies. Today, just as Russia begins to hold its leaders accountable for the consequences of their decisions, we too should hold our leaders accountable.

CHAPTER

THE IMF'S OTHER AGENDA

THE INTERNATIONAL MONETARY Fund's less than successful efforts in the 1980s and 1990s raise troubling questions about the way the Fund sees the process of globalization—how it sees its objectives and how it seeks to accomplish these objectives as part of its role and mission.

The Fund believes it is fulfilling the tasks assigned to it: promoting global stability, helping developing countries in transition achieve not only stability but also growth. Until recently it debated whether it should be concerned with poverty—that was the responsibility of the World Bank—but today it has even taken that on board as well, at least rhetorically. I believe, however, that it has failed in its mission, that the failures are not just accidental but the consequences of how it has understood its mission.

Many years ago former president of General Motors and secretary of defense Charles E. Wilson's famous remark to the effect that "What's good for General Motors is good for the country" became the symbol of a particular view of American capitalism. The IMF often seems to have a similar view—"what the financial community views as good for the global economy is good for the global economy and should be done." In some instances, this is true; in many it is not. In some instances, what the financial community may think is in

its interests is actually not, because the prevalent free market ideology blurs clear thinking about how best to address an economy's ills.

Losing Intellectual Coherency: From Keynes's IMF to Today's IMF

There was a certain coherency in Keynes's (the intellectual godfather of the IMF) conception of the Fund and its role. Keynes identified a market failure—a reason why markets could not be left to themselves—that might benefit from collective action. He was concerned that markets might generate persistent unemployment. He went further. He showed why there was a need for *global* collective action, because the actions of one country spilled over to others. One country's imports are another country's exports. Cutbacks in imports by one country, for whatever reason, hurt other countries' economies.

There was another market failure: he worried that in a severe downturn, monetary policy might be ineffective, but that some countries might not be able to borrow to finance the expenditure increases or compensate for tax cuts needed to stimulate the economy. Even if a country was seemingly creditworthy, it might not be able to get money. Keynes not only identified a set of market failures; he explained why an institution like the IMF could improve matters: by putting pressure on countries to maintain their economy at full employment, and by providing liquidity for those countries facing downturns that could not afford an expansionary increase in government expenditures, *global* aggregate demand could be sustained.

Today, however, market fundamentalists dominate the IMF; they believe that markets by and large work well and that governments by and large work badly. We have an obvious problem: a public institution created to address certain failures in the market but currently run by economists who have both a high level of confidence in markets and little confidence in public institutions. The inconsistencies at the IMF appear particularly troubling when viewed from the perspective of the advances in economic theory in the last three decades.

The economics profession has developed a systematic approach to *the market failure theory of governmental action*, which attempts to identify why markets might not work well and why collective action is

necessary. At the international level, the theory identifies why individual governments might fail to serve global economic welfare, and how global collective action, concerted action by governments working together, often through international institutions, would improve things. Developing an intellectually coherent view of international policy for an international agency such as the IMF thus requires identifying important instances in which markets might fail to work, and analyzing how particular policies might avert or minimize the damage done by these failures. It should go further, showing how the particular interventions are the *best* way to attack the market failures, to address problems *before* they occur, and to remedy them when they do.

As we have noted, Keynes provided such an analysis, explaining why countries might not pursue sufficiently expansionary policies on their own—they would not take into account the benefits it would bring to other countries. That was why the Fund, in its original conception, was intended to put international pressure on countries to have more expansionary policies than they would choose of their own accord. Today, the Fund has reversed course, putting pressure on countries, particularly developing ones, to implement more contractionary policies than these countries would choose of their own accord. But while seemingly rejecting Keynes's views, today's IMF has, in my judgment, not articulated a coherent theory of market failure that would justify its own existence and provide a rationale for its particular interventions in the market. As a result, as we have seen, all too often the IMF forged policies which, in addition to exacerbating the very problems they sought to address, allowed these problems to play out over and over again.

A New Role for a New Exchange Rate Regime?

Some thirty years ago, the world switched to a system of flexible exchange rates. There was a coherent theory behind the switch: exchange rates, like other prices, should be determined by market forces. Attempts by government to intervene in the determination of this price are no more successful than attempts to intervene in the determination of any other price. Yet, as we have seen, the IMF has

recently undertaken massive interventions. Billions of dollars were spent trying to sustain the exchange rates of Brazil and Russia at unsustainable levels. The IMF justifies these interventions on the grounds that *sometimes* markets exhibit excessive pessimism—they “overshoot”—and the calmer hand of the international bureaucrat can then help stabilize markets. It struck me as curious that an institution committed to the doctrine that markets work well, if not perfectly, should decide that this one market—the exchange rate market—requires such massive intervention. The IMF has never put forward a good explanation either for why this expensive intervention is desirable in this particular market—or for why it is undesirable in other markets.

I agree with the IMF that markets may exhibit excessive pessimism. But I also believe that markets may exhibit excessive optimism, and that it is not just in the exchange rate market that these problems occur. There is a wider set of imperfections in markets, and especially capital markets, requiring a wider set of interventions.

For instance, it was excessive exuberance that led to Thailand’s real estate and stock market bubble, a bubble reinforced, if not created, by hot speculative money flowing into the country. The exuberance was followed by excessive pessimism when the flow abruptly reversed. In fact, this change in the direction of speculative capital was the root cause of the excessive volatility in exchange rates. If this is a phenomenon comparable to a *disease*, it makes sense to treat the disease rather than just its manifestation, exchange rate volatility. But IMF free market ideology led the Fund to make it easier for speculative hot money to flow into and out of a country. In treating the symptoms directly, by pouring billions of dollars into the market, the IMF actually made the underlying disease worse. If speculators only made money off each other, it would be an unattractive game—a highly risky activity, which *on average* made a zero return, as the gains by some were matched by equal losses from others. What makes speculation profitable is the money coming from governments, supported by the IMF. When the IMF and the Brazilian government, for instance, spent some \$50 billion maintaining the exchange rate at an overvalued level in late 1998, where did the money go? The money doesn’t

disappear into thin air. It goes into somebody's pocket—much of it into the pockets of the speculators. Some speculators may win, some may lose, but speculators as a whole make an amount equal to what the government loses. In a sense, it is the IMF that keeps the speculators in business.

Contagion

There is another, equally striking example of how the IMF's lack of a coherent and reasonably complete theory can lead to policies which exacerbate the very problems the IMF is supposed to solve. Consider what happens when the Fund attempts to quarantine "contagion." In essence, the Fund argues that it must intervene, and quickly, if it determines that an ongoing crisis in one country will spill over to others, that is, the crisis will spread like an infectious, contagious disease.

If contagion is a problem, it is important to understanding the workings of the mechanism through which it occurs, just as epidemiologists, in trying hard to contain an infectious disease, work hard to understand its transmission mechanism. Keynes had a coherent theory; the downturn in one country leads that country to import less, and this hurts its neighbors. We saw in chapter 4 how the IMF, while talking about contagion, took actions in the Asian financial crisis that actually accelerated transmission of the disease, as it forced country after country to tighten their belts. The reductions in incomes led quickly to large reductions in imports, and in the closely integrated economies of the region, these led to the successive weakening of neighboring countries. As the region imploded, the declining demand for oil and other commodities led to the collapse of commodity prices, which wrought havoc in other countries, thousands of miles away, whose economies depended on the export of those commodities.

Meanwhile the IMF clung to fiscal austerity as the antidote, claiming that was essential to restore investor confidence. The East Asian crisis spread from there to Russia through the collapse of oil prices, not through any mysterious connection between "confidence" on the part of investors, foreign and domestic, in the East Asia Miracle

economies and the Mafia capitalism of Russia. Because of the lack of a coherent and persuasive theory of contagion, the IMF had spread the disease rather than contained it.

When Is a Trade Deficit a Problem?

Problems of coherence plague not only the IMF's remedies but also its diagnoses. IMF economists worry a lot about balance of payments deficits; such deficits are, in their calculus, a sure sign of a problem in the offing. But in railing against such deficits, they often pay little attention to what the money is actually being used for. If a government has a fiscal surplus (as Thailand did in the years before the 1997 crisis), then the balance of payments deficit essentially arises from *private* investment exceeding private savings. If a firm in the private sector borrows a million dollars at 5 percent interest and invests it in something that yields a 20 percent return, then it's not a problem for it to have borrowed the million dollars. The investment will more than pay back the borrowing. Of course, even if the firm makes a mistake in judgment, and the returns are 3 percent, or even zero, there is no problem. The borrower then goes into bankruptcy, and the creditor loses part or all of his loan. This may be a problem for the creditor, but it is not a problem that the country's government—or the IMF—need worry about.

A *coherent approach* would have recognized this. It would have also recognized that if some country imports more than it exports (i.e., it has a trade deficit), another country must be exporting more than it imports (it has a trade surplus). It is an unbreakable law of international accounting that the sum of all deficits in the world must add up to the sum of all surpluses. This means that if China and Japan insist on having a trade surplus, then some countries must have deficits. One cannot just inveigh against the deficit countries; the surplus countries are equally at fault. If Japan and China maintain their surpluses, and Korea converts its deficit into a surplus, the problem of deficit *must* appear on somebody else's doorstep.

Still, large trade deficits can be a problem. They can be a problem because they imply a country has to borrow year after year. And if those who are providing the capital change their minds and stop

making loans, the country can be in big trouble—a crisis. It is spending more to buy goods from abroad than it gets from selling its goods abroad. When others refuse to continue to finance the trade gap, the country will have to adjust quickly. In a few cases, the adjustment can be made easily: if a country is borrowing heavily to finance a binge of car buying (as was the case recently in Iceland), then if foreigners refuse to provide the financing for the cars, the binge stops, and the trade gap closes. But more typically the adjustment does not work so smoothly. And problems are even worse if the country has borrowed short term, so that creditors can demand back *now* what they have lent to finance previous years' deficits, whether they were used to finance consumption splurges or long-term investments.

Bankruptcy and Moral Hazard

Such crises occur, for instance, when a real estate bubble bursts, as it did in Thailand. Those who borrowed from abroad to finance their real estate ventures could not repay their loans. Bankruptcy became widespread. How the IMF handles bankruptcy represents still another arena where the Fund's approach is plagued with intellectual inconsistencies.

In standard market economics, if a lender makes a bad loan, he bears the consequence. The borrower may well go into bankruptcy, and countries have laws on how such bankruptcies should be worked out. This is the way market economies are supposed to work. Instead, repeatedly, the IMF programs provide funds for governments to bail out Western creditors. The creditors, anticipating an IMF bailout, have weakened incentives to ensure that the borrowers will be able to repay. This is the infamous moral hazard problem well known in the insurance industry and, now, in economics. Insurance reduces your incentive to take care, to be prudent. A bailout in the event of a crisis is like "free" insurance. If you are a lender, you take less care in screening your applicants—when you know you will be bailed out if the loans go sour. Meanwhile prudent firms that face foreign exchange volatility can insure against it in complicated but readily accessible ways. But—as we saw earlier—if borrowers in a country don't buy insurance to minimize their risk, or exposure, but they

know or believe that an IMF bailout is likely, then borrowers are being encouraged to incur excess risk—and not worry about it. This is what happened in the lead-up to the ruble crisis in Russia in 1998. In that instance, even as the Wall Street creditors were making loans to Russia, they were letting it be known how large a bailout they thought was needed and, given Russia's nuclear status, they believed Russia would get.

The IMF, focusing on the symptoms, tries to defend its interventions by saying that without them, the country will default, and as a result it will not be able to get credit in the future. A coherent approach would have recognized the fallacy in this argument. *If* capital markets work well—certainly, if they worked anywhere near as well as the IMF market fundamentalists seem to argue—then they are forward-looking; in assessing what interest rates to charge, they look at the risk *going forward*. A country that has discharged a heavy overhang of debt, even by defaulting, is in better shape to grow, and thus *more* able to repay any additional borrowing. That is part of the rationale for bankruptcy in the first place: the discharge or restructuring of debt allows firms—and countries—to move forward and grow. Eighteenth-century debtor prisons may have provided strong incentives for individuals not to go into bankruptcy, but they did not help debtors get reestablished. Not only were they inhumane, but they did not enhance overall economic efficiency.

History supports this theoretical analysis. In the most recent instance, Russia, which had a massive debt default in 1998 and was widely criticized for not even consulting creditors, was able to borrow from the market by 2001 and capital began to flow back to the country. Likewise, capital started flowing back to South Korea, even though the nation effectively forced a restructuring of its debt, giving foreign creditors a choice of rolling over loans or not being repaid.

Consider how the IMF, if it had developed a coherent model, might have approached one of the most difficult problems in East Asia: whether or not to raise interest rates in the midst of the crisis. Raising them, of course, would force thousands of firms into bankruptcy. The contention of the IMF was that failing to raise rates would lead to a collapse of the exchange rate, and the collapse of the exchange rate would lead to even more bankruptcy. Put aside, for the

moment, the question of whether raising interest rates (with the resulting exacerbation of the recession) would lead to a stronger exchange rate (in real life it did not). Put aside, too, the empirical question of whether more firms would be hurt by raising interest rates or the fall in the exchange rate (at least in Thailand, the evidence strongly suggested that the damage from a further fall in the exchange rate would be smaller). The *problem* of economic disruption caused by exchange rate devaluations is *caused* by the firms that choose not to buy insurance against the collapse of the exchange rate. A coherent analysis of the problem would have begun by asking why the seeming market failure—why do firms not buy the insurance? And any analysis would have suggested that the IMF itself was a big part of the problem: IMF interventions to support the exchange rate, as noted above, make it less necessary for firms to buy insurance, exacerbating in the future the very problem the intervention was supposed to address.

From Bailout to Bail-In

As the IMF's failures became increasingly evident, it sought new strategies, but the lack of coherency ensured that its quest for viable alternatives had little chance of success. The extensive criticism of its bailout strategy induced it to try what some have called a "bail-in" strategy. The IMF wanted the private sector institutions to be "in" on any bailouts. It began to insist that before it lent money to a country in a bailout, there had to be extensive "participation" by the private sector lenders; they would have to take a "haircut," forgiving a substantial part of the debt that was owed. Not surprisingly, this new strategy was first tried not on major countries like Brazil and Russia, but on powerless countries like Ecuador and Romania, too weak to resist the IMF. The strategy quickly proved to be both problematic in conception and flawed in implementation, with highly negative consequences for the countries targeted for the experiment.

Romania was a particularly mystifying example. It was not threatening a default; it only wanted new money from the IMF to signal that it was creditworthy, which would help to lower the interest rates it paid. But new lenders will only lend if they get an interest rate

commensurate with the risk they face. New lenders cannot be forced to take a "haircut." If the IMF had based its policies on a coherent theory of well-functioning capital markets, it would have realized this.

But there was a more serious problem, which goes to the IMF's core mission. The Fund was created to deal with the liquidity crises caused by the credit market's occasional irrationality, its refusal to lend to countries that were in fact creditworthy. Now the IMF was handing power over its lending policies to the same individuals and institutions that precipitated crises. Only if they were willing to lend could it be willing to lend. These lenders quickly saw the profound implications of the change, even if the IMF did not. If creditors refuse to lend the client country money, or to go along with a settlement, the borrowing country will not be able to get funds—not just from the IMF but from the World Bank and other institutions which made their lending contingent on IMF approval. The creditors suddenly had enormous leverage. A twenty-eight-year-old man in the Bucharest branch of an international private bank, by making a loan of a few million dollars, had the power to decide whether or not the IMF, the World Bank, and the EU would provide Romania with more than a billion dollars of money. In effect, the Fund had delegated its responsibility for assessing whether to lend to the country to this twenty-eight-year-old. Not surprisingly, the twenty-eight-year-old, and other thirty- and thirty-five-year-old bankers in the branches of the other international banks in Bucharest, quickly grasped their newly granted bargaining powers. Each time the Fund lowered the amount of money it demanded that the private banks put up, the private banks lowered the amount that they were willing to offer. At one point, Romania appeared to be only \$36 million of private sector loans short to receive the billion-dollar aid package. The private banks assembling the money required by the IMF demanded not only top dollar (high interest rates) but, at least in one case, some discreet relaxation of Romania's regulatory rules. This "regulatory forbearance" would allow the creditor to do things he might otherwise not be able to do—to lend more, or to make riskier, higher interest rate loans—increasing his profits, but increasing the riskiness of the banking system, and undermining the very reason for

regulation. Less competent or more corrupt governments might have been tempted, but Romania did not accept the offer, partly because it was not really that desperate for money in the first place.

The issue can be seen another way. The IMF's decision to make a loan is supposed to be based on how a country is addressing its fundamental macroeconomic problems. Under the "participatory" strategy, a country could have a perfectly satisfactory set of macropolicies, but if it could not raise the amount that the IMF said it had to raise from the private banks, it might not be able to receive funds from any of the sources. The IMF is supposed to have the expertise on these questions, not the twenty-eight-year-old bank officer in Bucharest.

Eventually, at least in the case of Romania, the failings of the strategy became evident even to the IMF, and it proceeded to provide funds to the country even though the private sector had not provided the amounts the IMF had "insisted" upon.

The Best Defense Is an Offense: Expanding the Role of the IMF as "Lender of Last Resort"

In the light of increasing perceptions of the Fund's failures and growing demands that its scope be cut back, in 1999 the IMF's first deputy manager, Stanley Fischer, proposed that the Fund expand its role to make it a lender of last resort. Given that the IMF had failed to use the powers it had well, the proposal to increase its power was quite bold. It was based on an appealing analogy: Inside countries, central banks act as a lender of last resort, lending money to banks which are "solvent but not liquid," that is, which have a positive net worth, but which cannot obtain funds from elsewhere. The IMF would perform the same role for countries. Had the IMF had a coherent view of the capital market, it would have quickly seen the flaw in the idea.¹ Under the perfect market theory, if a business is solvent, it should be able to borrow money from the market; any firm that is solvent is liquid. Just as IMF economists, who normally seem to have such faith in markets, believe that they can judge better than the market what the exchange rate should be, so too do they seem to think that they can judge better than the market whether the borrowing country is creditworthy.