

## مقدمه مترجم

اکنون بیش از دو سده از پی‌ریزی اقتصاد کلاسیک توسط آدام اسمیت می‌گذرد. رویکردی که متکی به تولید حداکثر کالای خصوصی (توسط مردم و بازار) و حداقل تولید کالای عمومی (توسط دولت) است.

کالای خصوصی که افراد و بازار درصدد تولید کارآمد آن و دستیابی به بیشترین سود ناشی از تولید آن‌اند، ویژگی‌هایی دارد که جنبه‌هایی از آن عبارت‌اند از:

- در تولید کالای خصوصی هدف از تولید آن کسب سود است. از این رو، کالای خصوصی به آن دسته از کالاها و خدماتی اطلاق می‌شود که انگیزه حضور در فرایند تولید آن و کسب سود از آن توسط افراد صادق است.

- کالای خصوصی به آن دسته از کالاها و خدمات اطلاق می‌شود که مصرف و یا تصاحب آن منع مصرف و تصاحب دیگری را باعث شود.

- کالای خصوصی به کالایی اطلاق می‌شود که در آن کالا رقیب‌پذیری در مصرف و تصاحب آن و استثناپذیری از برخورداری از آن حاصل باشد.

بسیاری از کالاهای موجود در زندگی ما همچون یخچال، ظروف، گوشی همراه، ماشین، فرش، مواد خوراکی، ساختمان و ... از این دسته کالاها هستند.

برعکس کالای خصوصی، کالای عمومی (یا همگانی) وجود دارد که بسیاری از شالوده‌های زندگی فردی و اجتماعی، چه در سطح ملی و چه در سطح فراملی و جهانی، به آن بستگی دارد ولیکن بخش خصوصی (بازار و مردم) به دلایلی رغبت و انگیزه برای تولید آن ندارند.

ویژگی‌های کالای عمومی عبارت‌اند از:

- کالای عمومی کالایی است که مصرف بسیار دارد و نمی‌توان کسی را از

مصرف آن بازداشت، از این رو، این کالا، برعکس کالای خصوصی، از لحاظ تقاضا و مصرف بی‌رقیب است. درحالی‌که کالای خصوصی رقیب‌پذیر و استثناپذیر است، کالای عمومی رقیب‌ناپذیر و استثناپذیر است.

• کالای عمومی، خصلت آثار بیرونی و منافع عمومی گسترده برای همگان را دارد که همه افراد می‌توانند از آن برخوردار شوند و اگر کسی، یا افرادی و گروهی، از آن بهره‌گیرد مانع از بهره‌گیری از آن توسط دیگران نمی‌شود.

• ...

در دولت‌های متکی بر ادبیات اقتصاد کلاسیک (دولت حداقلی) (دولت‌های قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰) تولید کالایی همچون امنیت، دفاع، دادگستری و قضاوت عادلانه، احداث راه‌های عمومی، برپایی فانوس‌های دریایی جهت راهنمایی کشتی‌ها و از این نوع کالاها، از منظر ادبیات آدام اسمیت، پایه‌گذار اقتصاد کلاسیک، کالای عمومی اطلاق می‌شوند. در تولید این دسته از کالاها به لحاظ خصلت آثار بیرونی و نشردهندگی آن‌ها و همچنین ویژگی‌های رقیب‌ناپذیری و استثناپذیری در مصرف و تصاحب آن، انگیزه به تصاحب کشیدن آن و کسب سود و منفعت مانع از حضور در تولید آن توسط مردم و بازار می‌گردد. به همین جهت سازوکارهای بازار و بخش خصوصی انگیزه‌ای برای تولید و نشر آن ندارند، اگرچه این کالاها برای حیات، امنیت، انسجام، استقلال و سلامت یک جامعه بسیار حائز اهمیت‌اند. از این رو دولت‌ها به ناچار، تولیدکننده این نوع کالاها می‌شوند و اینکه دولت‌ها اقدام به این کار می‌کنند، خود یکی دیگر از ویژگی‌های کالای عمومی است.

در فاصله میان دو جنگ جهانی اول و دوم و همچنین آثار بحران و رکود ۱۹۲۹ در جهان و با بسط و تعامل جوامع، در هم تنیده شدن کشورها، جوامع با یکدیگر گونه‌هایی دیگر از جنبه‌های کالای عمومی در دولت‌های رفاه (که برای خود مسئولیت فراتری از دولت‌های کلاسیک قائل بودند) به منصه ظهور رسید. کالاهایی چون آموزش عمومی، بیمه‌های اجتماعی، تأمین عدالت اجتماعی، پایدار کردن رشد (ثبات بخشی به اقتصاد) ایجاد محرک‌های لازم جهت اشتغال بیشتر و جلوگیری از

بیکاری و رکود ... جزو کالاهای عمومی شد که باید دولت‌ها عهده‌دار تولید آن باشند. پس از جنگ دوم جهانی با گسترش حیرت‌آور تکنولوژی و دستاوردهای عظیم آن همچون پدیده فناوری اطلاعات (IT) وظایف دولت‌ها تکوین یافت و دولت‌های توسعه‌گرا شکل گرفتند. دولت‌هایی که دایم دغدغه بسترسازی، قابلیت‌سازی، و انطباق فرایندهای رشد و توسعه پایدار را برای خود پیشه کردند. دولت‌هایی که باید با نگرش IT و پی‌ریزی ساختار و کارکردهای همه‌جانبه مستمر و پایدار از آن، دغدغه سرفرازی ملی و توسعه همه‌جانبه و پایدار ملی را داشته باشند. توسعه همه‌جانبه و پایداری که با رویکردهای اقتصاد دانش‌بنیان باید تا حد گسترده‌ای منافع فردی را در راستای منافع ملی و بالعکس سوق دهند و از آن مدار توسعه‌ای «منافع فردی - منافع ملی» را برقرار نمایند. مداری که دیگر نمی‌توان گفت این دو منافع متضاد با یکدیگرند و غیر قابل جمع‌اند، بلکه باید گفت این دو می‌توانند هم‌زیستی داشته باشند و به یکدیگر وابسته‌اند و حیات هر کدام در گرو حیات دیگری است. مجموعه اقدامات در این مسیر فرایند تعاملی چیزی نیست جز تولیدات نوین از کالاهای عمومی که دایم مفهوم آن در حال تحول و تکوین است. در اقتصاد دانش‌بنیان، دولت‌های توسعه‌گرا در مورد توسعه همه‌جانبه پایدار کشور خود نگرش جهانی دارند و از این رو این دولت‌ها دغدغه پیوند زدن منافع ملی با منافع جهانی را دارند. پیوند زدن که دیگر این دو منافع را همیشه روی در روی همدیگر و متضاد و درگیر با هم نمی‌داند، بلکه در بسیاری مواقع این دو در کنار هم قرار می‌گیرند و با بالغ شدن فرایندهای جهانی شدن، به اجبار این دو باید بیش از گذشته کنار هم باشند. از این هنر و مدیریت، کفایت و کارایی دولت‌های توسعه‌گرا در پی‌ریزی مدار تعاملی، تفاهمی و توسعه‌ای «منافع ملی - منافع جهانی» در کالای عمومی نوین نیز شکل گرفت و می‌گیرد. چنین دولت‌هایی برای پی‌ریزی این مدارهای تعاملی، تفاهمی و توسعه‌ای باید نگرش راهبردی خود را در ساختار و کارکرد متکی به داده‌های اقتصاد دانش‌بنیان و ابزار اساسی آن (IT) قرار دهند تا بتوانند با نگرش توسعه‌ای و آینده‌نگر خود در سطح خرد، سطح کلان و ملی، و هم

در سطح جهانی، حضور کارآمد داشته باشند. مجموعه اندیشه‌ها و رفتارها، اقدامات این دولت‌ها جهت شکل‌دهی مدارهای تعاملی و تفاهمی و توسعه‌ای «فرد - جامعه - جهان»، یا مدار «منافع فردی - منافع ملی - منافع جهانی» امروز یکی از شکل‌های نوین و کالای عمومی است که خصیلتی فراملی و فرامرزی به خود گرفته است. و از مرزها، نسل‌ها، و گردهمایی جمعیتی عبور کرده همه را دربر گرفته و می‌گیرد.

شکل دادن به مقوله‌هایی همچون ایجاد ثبات، رفاه بیشتر، صلح جهانی، امنیت ملی، امنیت جهانی، عدالت اجتماعی، رعایت حقوق بنیادین بشر، حقوق زنان، جلوگیری از جنگ‌ها و نزاع‌ها، و در سطح اندیشه‌های فردی، ملی و جهانی، امروزه کالای عمومی ملی و جهانی تلقی می‌شوند. در حالی که پاسداری از حفظ گردش پول، ترویج بازار رقابتی، برابر شدن فرصت‌ها، دفاع ملی، بسط و گسترش دادگستری و قضاوت عادلانه، فراگیر، باکفایت، سریع، ارزان و منصفانه، شکل‌دهی بیمه اجتماعی، و نظام جامع تأمین اجتماعی، بسط حمل‌ونقل عمومی، محیط زیست، فراگیری و جامعیت بخشی به فرایندهای رشد و توسعه ملی در پیوند با توسعه جهانی، برابری عدالت نسلی و بین نسلی، و در سطح ملی و جهانی، مراقبت‌های بهداشتی، بیماری‌های واگیردار و بیماری‌های همه‌گیر جهان (ایدز، جنون گاوی، آنفلوآنزای مرغی و ...) بسط همه‌جانبه دانش، اطلاعات، ارتباطات جهانی، کارایی، بازاریابی در کنار بازار جهانی، ... مصادیق دیگری‌اند از کالاهای عمومی خالص (مختص دولت‌ها) و کالاهای عمومی ناخالص که باید دولت و بازار و مردم نسبت به تولید آن اقدام نمایند.

امروزه توسعه همه‌جانبه ملی با رویکرد جهانی در گرو این است که در هر کشور به چه میزان کالای عمومی توسط دولت‌ها، و چه میزان کالای خصوصی توسط مردم و بازار تولید می‌گردد. بی‌شک رشد بیشتر هر جامعه در گرو این رابطه است که:

حداکثر تولید کالای خصوصی (توسط بازار) + حداکثر تولید کالای عمومی (توسط دولت) = رشد اقتصادی

از این رو، به میزانی که این دو تولید در حداکثر مقدار ممکن خود، با کیفیت

و در ربط مقابل با همدیگر و در یک تقسیم کار اصولی تری ریزی شوند، می توان انتظار رشد توسعه همه جانبه را در سطح ملی و سپس جهانی انتظار داشت. در برنامه توسعه چهارم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و همچنین اسناد بالادستی آن (چشم انداز و سیاست های کلی) امور حاکمیتی (کالاهای عمومی خالص) به شرح ذیل تعریف شده است:

امور حاکمیتی دولت که تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می گردد عبارت اند از:

۱. سیاست گذاری، برنامه ریزی و نظارت در بخش های اقتصادی، اجتماعی

فرهنگی

۲. برقراری عدالت و تأمین اجتماعی یا توزیع درآمد

۳. ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم

۴. فراهم نمودن زمینه ها و مزیت های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع

فقر و بیکاری

۵. قانون گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره قضایی

۶. حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاع ملی

۷. صیانت از هویت ایرانی و اسلامی

۸. اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی

۹. حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی

۱۰. علوم و تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات علمی

۱۱. پیشگیری از بیماری های واگیر، مقابله و کاهش آثار حوادث طبیعی و

بحران های پیچیده.

در کنار این کالاهای عمومی خالص، دولت عهده دار تولیدات کالای عمومی ناخالص است که در تصدی های اجتماعی، فرهنگی زیربنایی، اقتصادی و خدماتی تجلی یافته و منافع حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می گردد، از قبیل آموزش و پرورش عمومی، آموزش فنی و حرفه ای، علوم و تحقیقات، درمان، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و

ارتباطات جمعی، زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی همچون آب و خاک، عمران شهری، ارتباطات و حمل و نقل ... .

در این برنامه، فرض است که دولت با مجموعه‌ای از تولیدات کالای عمومی (خالص و ناخالص) می‌تواند بستر ساز، حمایتگر و پیش‌برنده مردم و بازار باشد و موجب رشد سریع رقابت‌پذیری اقتصاد، افزایش بهره‌وری ملی، ایجاد تعامل فعال با اقتصاد جهانی، توسعه مبتنی بر دانایی، ارتقای سلامت و امنیت انسانی و اجتماعی گردد، تا از این رهگذر جامعه ایرانی را که برخوردار از تمدن تاریخی، سرمایه انسانی و اجتماعی ارزنده و برخوردار از مزیت‌های فراوان جغرافیایی، تاریخی، اقلیمی است و دارای منابع عظیم کانی معدنی است و به دلیل وضعیت جغرافیایی و سوق‌الجیشی خود بر کره زمین، سرزمین قلب نام گرفته است، به منزلت شایسته‌ای برساند. منزلتی که در فرایند توسعه همه‌جانبه و پایدار با نگرش جهانی می‌تواند محقق شود. چرا که در این عصر باید بیش از گذشته برای شکل‌دهی فرایند توسعه همه‌جانبه و پایدار با نگرش جهانی، جامعه و دولت خود را مسلح به ساختار و کارکردهای اقتصاد و دانش‌بنیان و شکل‌دهی ساختار و کارکردهای همه‌جانبه کشور به امور فناوری اطلاعات، اقداماتی همه‌جانبه داشت، اقداماتی در حد عزم ملی، آن هم به صورت پایه‌ای و مستمر و بالنده.

جای کمال خوشبختی است که مجموعه عزیزان دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی به این مهم وقوف یافته‌اند و در کار بسط و گسترش آن و پی‌ریزی فرهنگی عمومی و ملی از مقوله‌های فناوری اطلاعات و اقتصاد دانش‌بنیان و ساختارها و کارکردهای آن برای جامعه، دولت و کشورند. اقدام این عزیزان در ترجمه و نشر این کتاب (کالای عمومی جهانی) که برای برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران، دولتمردان، دانشگاهیان، محققان، رسانه‌ها و ... بسیار بارز و آموزنده است، گوشه‌ای از توجه است که باید ممنون و شکرگزار دقت این عزیزان بود.

من الله توفیق

محمد ستاری‌فر

## سرآغاز

بسیار خرسندم که نوشتن سرآغاز این کتاب مهم به من سپرده شده است. به نظر من این کتاب به سه دلیل کتاب مهمی است:

نخست به دلیل آنکه معتقدم این کتاب کار نویی است زیرا مفهوم «کالای عمومی»<sup>۱</sup> را از سطح ملی به سطح جهانی فرا برده است. در این کتاب به گونه‌ای قانع‌کننده استدلال شده است که دو آزمون کالای عمومی، یعنی بی‌رقیب بودن و استثناپذیری، را می‌توان در سطح جهانی در مورد چیزهایی مانند محیط زیست، بهداشت، فرهنگ و صلح اعمال کرد. به ویژه این کتاب مرا قانع کرده است که ثبات مالی، اینترنت و دانش را می‌توان کالای عمومی نامید.

دوم آنکه براساس نگرشی که در این کتاب ارائه شده است جهان بیش از پیش یکپارچه و هم‌پیوند می‌شود و من هم با این نگرش موافقم. در این جهان جدید، دو تحول مخالف همدیگر حاکمیت دولت‌ها را دگرگون می‌کنند. از یک سو، دولت‌ها برای آنکه بتوانند مشکلاتشان را حل کنند ناچار به همکاری می‌شوند. محیط زیست، بهداشت، صلح، دانش، و به تازگی ثبات مالی، حوزه‌هایی‌اند که در این مقال می‌گنجد. از سوی دیگر با روند شاخه‌گرایی<sup>۲</sup> روبه‌رویم، یعنی قدرت تصمیم‌گیری به پایین‌ترین سطوح ممکن واگذار می‌شود.

سوم آنکه به نظر من این کتاب به خوبی ثابت کرده است که باید در ماهیت کمک‌های بین‌المللی بازاندیشی شود. اینکه کمک‌های بین‌المللی معطوف به

---

1. public goods  
2. subsidiarity

کشورها یا بخش‌هایی خاص شود دیگر کفایت نمی‌کند. زیرا برخی کالاهای عمومی جهانی حالت چندبخشی دارند. برای کالاهای عمومی جهانی چگونه باید تأمین اعتبار کرد؟ آیا نهادهای کنونی کافی‌اند؟ اگر کافی نیستند چگونه باید اصلاحشان کرد؟ آیا به نهادهای تازه‌ای نیاز داریم؟ چگونه باید ویژگی نهادهای سه‌گانه دولت، شرکت‌ها و جامعه مدنی را در نهادهایمان بگنجانیم؟

این کتاب در پی پاسخگویی به این پرسش‌ها و پرسش‌های بسیار دیگری است که در حوزه سیاست‌گذاری اهمیت دارند. چارچوب فکری تازه‌ای فرا روی خواننده قرار می‌گیرد تا درباره کمک‌های بین‌المللی به تفکر بنشیند. در این کتاب در مورد لزوم افزایش همکاری بین‌المللی به منظور ارائه کالاهای عمومی جهانی و دادن وجهه‌ای انسانی به فرایند جهانی شدن، استدلال تازه و نیرومندی ارائه شده است.

تامی کوه<sup>۱</sup>

استاد دانشگاه

سفیر سیار وزارت امور خارجه سنگاپور

مدیرعامل بنیاد آسیا-اروپا

## پیشگفتار

قرن‌هاست که کالای عمومی ملی بخشی از نظریه اقتصادی حکومت بوده است. برای هیچ یک از دانشجویان علوم سیاسی این دیدگاه تازگی ندارد که جامعه برای غلبه کردن بر نقص‌های بازار در زمینه تخصیص و توزیع کارآمد و برابر منابع به حکومت نیاز دارد. در ضمن، این دیدگاه محافظه کارانه است و فرض را بر این می‌گذارد که خدمات و کالاهای خصوصی همواره بخش بزرگی از خرید مردم خواهد بود. باید به بازار اجازه داد تا کارش را انجام دهد. اما جامعه به برخی «کالاهای مصرفی جمعی»<sup>۱</sup> نیز احتیاج دارد که بخش خصوصی برای عرضه کردنشان انگیزه کافی ندارد و باید توسط طرفی که به نوعی خارج از گود است ارائه شوند. می‌توان با آدام اسمیت<sup>۲</sup> هم‌داستان شد و در چند حوزه پاسداری از حق مالکیت، حفظ گردش پول، ترویج بازار رقابتی، دفاع ملی و دادگستری، دولت را بر جایگاه فراهم‌آور کالاهای عمومی نشانند. یا به هواداری از جوامع مردم‌محور برخاست که در آن‌ها گستره وسیعی از کالاها، از بیمه اجتماعی، خدمات بهداشتی و مساعده‌های تحصیلی گرفته تا حمل‌ونقل عمومی، بن غذا و پارک‌های ملی به صورت دولتی عرضه می‌شود. هر یک از این مواضع را می‌توان اتخاذ کرد اما این نگرش فراگیر را باید پذیرفت که خدمات و کالاهای عمومی ملی برای رفاه مردم اهمیت بنیادی دارند و دولت و بازار باید برای ارائه آن‌ها همکاری کنند. در این کتاب به مفهوم کالای عمومی حالت فراملی داده شده است. یعنی

---

1. collective consumption goods

2. Adam Smith

دامنه بحث دگرگون شده است و اهمیت این مفهوم به جایگاهی تازه و ضروری برکشیده است. نویسندگان با این نکته آغاز می‌کنند که در بسیاری از حوزه‌های سیاست عمومی، آنچه زمانی موضوعی سراسر ملی انگاشته می‌شد اکنون مرزها را درنوردیده است و دامنه و تأثیری جهانی یافته است. پیشنهاد نویسندگان این است که در دنیای دستخوش فرایند جهانی شدن، برای دست یافتن به هدف‌های بسیار مهمی چون ثبات مالی، امنیت بشری یا کاستن از آلودگی‌های زیست‌محیطی، نظریه کالاهای عمومی جهانی ضروری است. در واقع، نظرشان این است که عرضه کالاهای عمومی جهانی بسیار کم است و همین ریشه بسیاری از بحران‌های بین‌المللی کنونی است.

برای مثال، می‌توان امنیت جهانی انسان‌ها را در نظر گرفت. در مراحل آغاز این بحث جدید بود که تهدیدهای فرا روی صلح جهانی در گزارش توسعه انسانی<sup>۱</sup> سال ۱۹۹۴ مورد تحلیل قرار گرفتند و به صورت یک رشته چالش‌های فرامرزی مطرح شدند: رشد افسارگسیخته جمعیت، ناهمگونی فرصت‌های اقتصادی، تخریب محیط زیست، مهاجرت‌های بین‌المللی بیش از حد، تولید و قاچاق مواد مخدر و تروریسم بین‌المللی. در گزارش مذکور اعلام شده بود که برای مقابله با این گونه تهدیدات جهانی، چارچوب جدیدی برای همکاری‌های بین‌المللی لازم است. آن بحث هنوز هم پابرجاست، زیرا امروز هم در پی آن هستیم که بهترین راه مقابله با گستره‌ای از مسائل سیاست عمومی بین‌المللی را بیابیم که از حقوق بشر و بهداشت تا نیروی کار و محیط زیست را دربر می‌گیرد. نظریه کالاهای عمومی جهانی بخشی اساسی از چنین چارچوب جدیدی است و انگیزش تازه‌ای برای گونه‌ای متفاوت از کمک‌های توسعه‌ای فراهم می‌آورد.

به هر حال، جوامع همواره خواستار سرمایه‌گذاری در زمینه کالاهای عمومی ملی بوده‌اند. اما اکنون باید برای کالاهایی جهانی هم پول خرج کنیم که در خدمت منافع مشترکمان هستند، خواه در قالب نظام‌های مشترک کنترل محیط زیست و

نابودی جنگ افزارهای هسته‌ای، خواه در قالب کنترل بیماری‌های واگیردار مانند مالاریا و اچ‌آی‌وی/ایدز<sup>۱</sup>، جلوگیری از کشاکش‌های قومی یا کاستن از سیل پناهندگان. و باید برای تأمین اعتبار چنین کالاهایی از طریق سازوکارهایی خلاقانه که متکی به اصول مسئولیت متقابل و جمع‌اند آمدگی داشته باشیم، اصولی که از مفهوم «کمک‌های توسعه‌ای رسمی» (ODA)<sup>۲</sup> فراترند.

البته هنوز به کمک‌های نوع ODA نیاز داریم، اما باید اصلاح و جهت‌دهی دوباره شوند. منظور اصلی باید زدودن فقر شدید از طریق توسعه انسانی پایدار باشد. در واقع، با توجه به آنکه هم‌اکنون ثروت ۲۰ درصد از جمعیت جهان که ثروتمندترین‌اند نسبت به ثروت ۲۰ درصد از جمعیت جهان که فقیرترین‌اند ۱۳۵ برابر است، و فقر همچنان، به ویژه در کشورهای رو به توسعه، رو به گسترش است، افزایش میزان کمک‌های ODA ضرورت تام دارد.

اما بدون صلح یا ثبات مالی یا امنیت زیست‌محیطی نمی‌توان به فقر پایان داد. بدون جلوگیری از کشمکش‌ها، مدیریت خردمندانه بازار، یا وارون‌سازی روند فرسایش خاک و از میان رفتن انرژی، آب شیرین و هوای پاک، نمی‌توان به توسعه انسانی پایدار دست یافت. بدون پی‌افکندن نظامی بین‌المللی برای شناسایی و تقسیم هزینه‌های زیست‌محیطی، رویارویی با آثار بی‌ثبات‌کننده ساختارهای مالی ضعیف یا کمک به تمام جهانیان برای بهره‌مندی از اندوخته دانش جهانی نمی‌توان میان افراد یک نسل و میان نسل‌های مختلف برابری پدید آورد. مسئولیت، خاستگاه و آثار چنین چالش‌هایی مرزهای ملی را در می‌نوردند. بنابراین به شکل تازه‌ای از همکاری‌های بین‌المللی نیاز داریم که از ODA فراتر است و امور مربوط به تجارت، بدهی‌ها، سرمایه‌گذاری، گردش‌های مالی و فناوری‌ها را دربر می‌گیرد. کمک مالی و تشویق کشورها به منظور تأمین کالاهای عمومی جهانی به میزان کافی نیز در دایره همین همکاری‌ها می‌گنجد. در این کتاب دیدگاه‌هایی درباره چگونگی پی‌افکندن و

---

1. HIV/AIDS  
2. Official Development Assistance

تأمین اعتبار چنین نظامی ارائه شده است.

امیدواریم این کتاب شتاب تازه‌ای به بحث درباره آینده همکاری‌های بین‌المللی در قرن بیست‌ویکم بدهد. باید این کتاب را به دقت خواند و درباره مطالبش به بحث یا تمام نقش‌آفرینان آینده پرداخت. در دنیایی که رو به جهانی شدن و همبستگی متقابل فزاینده‌ای پیش می‌رود، این کتاب باید خوانندگان فراوانی داشته باشد. جهانی که در آن مردم محوریت دارند و برابری، ثبات و صلح ارمغان آن برای نسل‌های آینده است به نفع همه ما انسان‌هاست.

جیمز گوستاو اسپت<sup>۱</sup>

مدیر برنامه توسعه ملل متحد

---

1. James Gustave Speth

## مقدمه مؤلفان

اینکه کاول<sup>۱</sup>، ایزابله گرونبرگ<sup>۲</sup> و مارک ای. اشترن<sup>۳</sup>

در جهانی گریزپا به سر می‌بریم. فرصت‌های تازه، نویدبخش رفاه و ترقی بیشتری هستند. اما جهان گرفتار هزارتوی تنش‌ها و تعارضات است و بحران را از سر می‌گذرانند. مناطقی چون شرق آسیا که با هزار زحمت به معجزه‌های اقتصادی دست یافتند اکنون دستخوش گرفتاری‌های مالی و ناآرامی‌های اجتماعی‌اند. پایان یافتن جنگ سرد امید به فرا رسیدن صلحی پایدار را زنده کرد، اما باز هم جنگ‌وستیزهای داخلی، کشاکش‌ها و حتی نسل‌کشی چهره جهان را لکه‌دار کرد. هنوز جهانیان بهره‌چندانی از زندگی طولانی‌تر و سالم‌تر نبرده بودند که دوباره بیماری‌های تازه، و گاهی هم بیماری‌های قدیمی، دمار از روزگارشان درآوردند و پیشرفت‌های پزشکی را به چالش کشیدند. پیشرفت‌های فنی انسان‌ها را از دست موانع طبیعی بسیاری، از جمله موانع زمانی و مکانی، رها کردند، اما سامانه‌های زیست‌بوم نیز از آلودگی و ضایعات انباشته شده‌اند. روند روزافزون نابرابری در جهان نیز که فاصله میان فقیرترین و ثروتمندترین کشورهای جهان جلوه‌ای از آن است، بافت اجتماعی جهان را زیر فشار مداوم قرار داده است. اگر روندهای کنونی تداوم یابند، و بحران‌ها شدت گیرند، امید به آینده بهتر بیش از پیش رنگ می‌بازد.

- 
1. Inge Kaul
  2. Isabelle Grunberg
  3. Marc A. Stern

بحران‌ها پرهزینه‌اند، انسان را دچار رنج و بدبختی می‌کنند، به محیط زیست فشار می‌آورند و بسیار زیان‌بارند (اتلاف سرمایه‌گذاری‌ها و هدر رفتن منابع آینده توسعه). این واقعیت‌ها را به خوبی می‌شناسیم و در کتاب‌های متعدد به چگونگی دست یافتن به توسعه انسانی و رشد پایدارتر پرداخته‌ایم.

### معرفی کالای عمومی جهانی

برای شناخت بهتر ریشه‌های بحران‌های جهانی، خواه بحران‌های خاموش (مانند فقر)، خواه بحران‌های گویا (مانند ورشکستگی‌های مالی) باید از پشت عینک کالای عمومی جهانی به چالش‌های کنونی در قلمرو سیاست‌گذاری نگریست.

نخست این پرسش پیش می‌آید که کالای عمومی چیست؟ می‌دانیم که بازار کارآمدترین شیوه برای تولید کالاهای خصوصی را به دست می‌دهد، اما متکی به مجموعه‌ای از کالاهاست که خود نمی‌تواند فراهم آورد: حق مالکیت، پیش‌بینی‌پذیری، ایمنی، سیستم نام‌گذاری و غیره. برای ارائه این کالاها غالباً باید از سازوکارهای غیربازاری یا سازوکارهای بازاری اصلاح شده بهره گرفت. در ضمن، همان‌گونه که در فصل «تعریف کالای عمومی جهانی» بحث شده است، مردم هم به کالای خصوصی نیاز دارند هم به کالای عمومی، خواه از طریق معاملات بازاری باشد خواه نباشد (صلح یکی از مواردی است که می‌توان به آن توجه کرد). منابع کالای عمومی به یک «خریدار» (یا مجموعه‌ای از «خریداران») محدود نمی‌شود. همین که کالای عمومی فراهم شود بسیاری می‌توانند رایگان از آن بهره‌مند شوند. مانند نام خیابان‌ها یا محیط زیست پاکیزه. بدون سازوکار کنش جمعی نمی‌توان این کالاها را به اندازه کافی تولید کرد.

برای مثال آموزش و پرورش را در نظر می‌گیریم که منابعش به دانش‌آموزان می‌رسد. برای محاسبه منافع حاصل از آموزش و پرورش می‌توان درآمدی را که فرد تحصیل کرده در سراسر عمر به دست می‌آورد محاسبه کرد و درآمدی را که بدون تحصیل نصیبش می‌شد از آن کسر کرد. اما این تمام داستان نیست. هر فرد

تحصیل کرده در طول عمرش کارفرمایان متعددی دارد که از هزینه کردن برای آموزش دادن وی خلاص می‌شوند: تمام شرکت‌هایی که کالاهایشان را به صورت نوشتاری تبلیغ می‌کنند از باسوادی مردم نفع می‌برند. هشدارهای عمومی، علایم راهنمایی و اجرای قانون نیز در صورت باسوادی مردم کارسازترند. منافعی که از آموزش و پرورش فقط به تحصیل کرده‌ها می‌رسد در برابر مجموع منافع عمومی‌اش ناچیز است. مابه‌تفاوت منافع عمومی و خصوصی را اثر بیرونی<sup>۱</sup> می‌نامند. آموزش و پرورش هم کالایی عمومی است زیرا آثار بیرونی چشمگیر دارد.

ثبات مالی هم مانند بسیاری از موضوعات بررسی شده در این کتاب خصلت‌های کالای عمومی را دارد. بانک‌ها یا نهادهای مالی با اعطای وام‌های مخاطره‌آمیز می‌توانند به سود بیشتری دست یابند و در صورت شکست فقط سرمایه‌شان از کف می‌رود. اما در نظام‌های مالی پیچیده و وابسته به هم، هزینه ناکامی یک نهاد بسیار بیشتر (اغلب چند برابر) است زیرا هر ناکامی به ناکامی‌ها و شکست‌های بیشتری منجر می‌شود. باز هم در وام‌های مخاطره‌آمیز تفاوت بین هزینه خصوصی هر بانک با هزینه عمومی را اثر بیرونی می‌نامیم، البته در این مورد با اثر بیرونی منفی مواجهیم.

کالای عمومی آثار بیرونی بزرگی (و منافع عمومی) دارد، اما براساس داوری درباره چگونگی مصرف کالاها نیز می‌توان به تعریف روشن‌تری دست یافت. یعنی نتوان کسی را از مصرف کالا بازداشت و کالا کنار گذاشتنی نباشد. اگر کالا مصرف‌کنندگان بسیاری داشته باشد بی‌آنکه ته بکشد پس از لحاظ مصرف بی‌رقیب است. کالای عمومی سره، که نادر است، هر دو خصلت را دارد، اما در کالای عمومی ناسره این خصلت‌ها ضعیف‌ترند، یا آمیزه‌ای از این خصلت‌ها را دارند.

اگر دوباره آموزش و پرورش را بررسی کنیم بهتر در می‌یابیم که چرا تولید کالای عمومی به میزان مناسب کار دشواری است. فرض می‌کنیم که شمار

---

1. externality

بی سوادان و کارفرمایان جویای نیروی کار زیاد باشد. در این صورت، نخستین کارفرما باید متحمل هزینه آموزش نیروی کار شود. اما چرا نخستین کارفرما باید تمام هزینه‌های آموزش را پردازد در حالی که کارفرمایان بعدی می‌توانند از منافع پدید آمده رایگان استفاده کنند؟ به همین دلیل است که کارفرمایان انگیزه‌ای برای پرداخت هزینه آموزش نیروی کار ندارند. راهکار این معضل هم این است که تمام کارفرمایان منابعشان را یکی کنند و به طور مشترک هزینه آموزش را پردازند، یا دست کم فاصله بین مزایایی که آموزش نصیب نیروی کار می‌کند (که خود او می‌تواند هزینه‌اش را پردازد) و مزایای بیرونی که نصیب کارفرمایان می‌شود از بین برود. اما از آنجا که غیر از کارفرمایان دیگر افراد جامعه نیز از آموزش دیدن نیروی کار نفع می‌برند، پای کل اجتماع نیز به میان کشیده می‌شود.

به بیانی ساده، در فراهم‌سازی کالاهای عمومی بر سر دو راهی قرار می‌گیریم. فرایند جهانی شدن نیز سبب شده است که آثار بیرونی (سودها و هزینه‌های «برونی») بیش از پیش خصلتی فرامرزی پیدا کنند. در واقع، موضوعاتی که از دیرباز خصلتی ملی داشته‌اند اکنون خصلت جهانی یافته‌اند، زیرا از دایره نفوذ یک کشور به تنهایی خارج شده‌اند. شاید علت تداوم بحران‌ها نیز این باشد که برای پرداختن به این گونه کالاهای عمومی جهانی، سازوکارهای سیاست‌گذاری مناسبی نداریم. افزون بر این، فراگیری بحران‌های کنونی بیانگر آن است که خاستگاه مشترکی، مانند ایرادی مشترک در عرصه سیاست‌گذاری، دارند نه آنکه معضلاتی خاص آن‌ها را پدید آورده باشد. اگر چنین باشد سیاست‌گذاری‌های موردی و خاص نیز که تاکنون رواج داشته‌اند کافی نخواهند بود و باعث تداوم یا حتی گسترش بحران‌های جهانی می‌شوند. در به کارگیری مفهوم کالای عمومی جهانی با کالاهایی سروکار داریم که مزایایشان مرزها، نسل‌ها و گروه‌های جمعیتی را در می‌نوردند. تمامی کالاهای عمومی، خواه محلی یا ملی یا جهانی، دچار معضل کمبود عرضه‌اند. کمبود عرضه نیز درست به دلیل عمومی بودن آن‌هاست. برای کنشگران منفرد، بهترین و عقلانی‌ترین راهبرد آن است که فراهم‌سازی کالاهای عمومی را به دیگران واسپارند

و سپس از آن‌ها رایگان بهره‌مند شوند. معضل کنش جمعی در سطح بین‌المللی حادث‌تر می‌شود، زیرا آثار بیرونی کالاهای عمومی جهانی بیش از پیش بین‌المللی می‌شود در حالی که دولت-ملت‌ها همچنان واحد اصلی سیاست‌گذاری‌اند.

### موضوع کتاب

به نظر ما، آشوب‌های کنونی بیانگر آن است که عرضه کالاهای عمومی جهانی به شدت دچار کمبود است و برای واکاوی این گزاره نیز به دو پرسش اصلی می‌پردازیم. نخستین پرسش این است که مفهوم کالای عمومی جهانی برای تشریح و تحلیل چالش‌های جهانی تا چه حد کارساز است؟ دومین پرسش این است که اگر این مفهوم کارساز است آیا می‌توان طوری سیاست‌گذاری کرد و راهبرد تدوین نمود که عرضه کالاهای عمومی جهانی (از کارایی بازار گرفته تا برابری، بهداشت، ثبات زیست‌محیطی و صلح) به شکل مطمئن‌تری انجام گیرد. بدون این کالاهای عمومی جهانی، امنیت و توسعه انسانی دست‌نیافتنی می‌شود.

### ساختار کتاب

به این پرسش‌ها در ارتباط با منتخبی از حوزه‌های سیاست‌گذاری جهانی و بررسی‌های موردی که محور این کتاب‌اند خواهیم پرداخت. در بخش دوم کتاب، چکیده‌ای از بررسی‌های موردی در آغاز هر مجموعه از فصل‌ها ارائه خواهد شد. افزون بر بررسی‌های موردی، در دو بخش جداگانه به مفاهیم و پیامدها خواهیم پرداخت.

در بخش نخست کتاب به مقدمات پرداخته شده است. در فصلی که کاول، گرونبرگ و اشترن فراهم آورده‌اند، کتاب‌ها و نوشته‌های مربوط به کالاهای عمومی بررسی شده‌اند و تعریفی از کالاهای عمومی جهانی ارائه شده است. تاد سندلر<sup>۱</sup> نیز

---

1. Todd Sandler

به کالاهای عمومی بین نسلی پرداخته است و به ویژه جنبه‌های راهبردی ارائه این گونه کالاهای عمومی و ترتیبات نهادی تخصیص آن‌ها مورد بحث قرار گرفته است. سپس لیزا مارتین<sup>۱</sup> به بررسی نظریه‌های کنونی همکاری بین‌المللی پرداخته است و نقش سازمان‌های بین‌المللی و کنشگران غیر دولتی را در کمک به دولت‌ها برای بهره‌مند شدن از همکاری‌ها مورد توجه قرار داده است. در این زمینه، شاید مفیدترین کارکرد سازمان‌های بین‌المللی کاهش عدم قطعیت‌ها از طریق اطلاع‌رسانی مناسب درباره موضوعات در دست، و ترجیحات و رفتارهای سهام‌داران (دولت‌ها، سازمان‌های غیر دولتی و غیره) باشد.

پس از بخش مربوط به بررسی‌های موردی، بخش سوم کتاب قرار دارد که در آن به پیامدهای فراگیر سیاست‌گذاری‌ها پرداخته شده است. در فصلی که راجشری جایارامان<sup>۲</sup> و راوی کانبور<sup>۳</sup> فراهم کرده‌اند، نخست این پرسش مطرح می‌شود: کشورهای کمک‌کننده چه هنگام باید به تأمین اعتبار کالاهای عمومی جهانی بپردازند؟ طبق یافته‌های آن‌ها، هنگامی که «ضعیف‌ترین حلقه»<sup>۴</sup> مبنای کالاهای عمومی جهانی باشد، کمک‌های مالی به بهترین وجه ارائه این کالاها را تسهیل می‌کند. برای مثال، موفقیت در ریشه‌کن کردن بیماری‌هایی مانند مالاریا یا آبله به تلاش آخرین کشورهای در معرض خطر بستگی دارد. تأمین اعتبار کالاهای عمومی در کشورهای فقیر نیز هنگامی مطلوبیت ویژه‌ای دارد که این کشورها در حوزه‌ای خاص نقشی محوری داشته باشند (مثلاً در حفظ گونه‌های حاره‌ای). لیزا کوک<sup>۵</sup> و جفری ساکس<sup>۶</sup> لزوم توجه بیشتر به کالاهای عمومی منطقه‌ای را مورد بحث قرار داده‌اند تا هم نیازهای ویژه یکایک منطقه‌ها برآورده شود و هم برای کالاهای عمومی جهانی هماهنگی‌های لازم صورت پذیرد. کوک و ساکس پیشنهاد

- 
1. Lisa Martin
  2. Rajshri Jayaraman
  3. Ravi Kanbur
  4. weakest link
  5. Lisa Cook
  6. Jeffrey Sachs

کرده‌اند که اقداماتی برای افزایش توان سازمان‌های کمک‌رسانی بین‌المللی انجام گیرد تا بتوانند به همکاری کشورها در زمینه کالاهای عمومی منطقه‌ای کمک کنند. با توجه به موفقیت طرح مارشال در اروپای پس از جنگ جهانی دوم که بستری برای همکاری‌های توسعه‌ای فراهم آورد، این نویسندگان پیشنهاد کرده‌اند که این طرح در آینده سرمشقی برای همکاری‌های توسعه‌ای منطقه‌ای شود.

در فصل پایانی نیز برآیند تمامی فصل‌ها و چکیده‌ای از یافته‌ها و نکات سیاست‌گذاری ارائه شده است که همگی در راستای پاسخگویی به دو پرسش اصلی این کتاب‌اند. در این فصل، خواننده بارها به فصل‌های مختلف کتاب ارجاع داده می‌شود تا بین نتیجه‌گیری‌های کلی و یافته‌های عینی پیوند لازم برقرار شود و همچنین آشکار شود که چگونه نکات کلی، کاربردهای عینی خاص خود را دارند.

#### مبانی کتاب

کار را از صفر آغاز نکرده‌ایم و در واقع تدوین سامان‌مند نظریه کالاهای عمومی با مقاله «نظریه ناب هزینه‌های عمومی» پل ساموئلسون<sup>۱</sup> (۱۹۵۴) آغاز شد. در کتاب *منطق کنش جمعی مانکر اولسون*<sup>۲</sup> (۱۹۷۱) نیز مسائل مربوط به عرضه کالاهای عمومی به تفصیل مورد تحلیل قرار گرفته است. از اواخر دهه ۱۹۶۰ و به ویژه با انتشار مقاله‌های «تراژدی مشاع‌ها» گارت هاردین<sup>۳</sup> (۱۹۶۸) و «کالاهای جمعی و سازماندهی بین‌المللی» بروس راست و جان سولیوان<sup>۴</sup> (۱۹۷۱) مفهوم کالای عمومی برای تحلیل چالش‌های جهانی به کار بسته شد. بیش از یک دهه بعد، بحران اقتصادی دهه ۱۹۳۰ در کتاب *رکود جهانی سال‌های ۱۹۲۹-۱۹۳۹* چارلز کیندلبرگر<sup>۵</sup> مورد تحلیل قرار گرفت و عامل آن کوتاهی در عرضه کالاهای عمومی جهانی مهم مانند نظام

1. Paul Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure"

2. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*

3. Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons"

4. Bruce Russett & John Sullivan, "Collective Goods & International Organization"

5. Charles Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*

تجارت آزاد و در نهایت فقدان وام‌های بین‌المللی خوانده شد. تأمین اعتبار عمومی بین‌المللی روبن مندز<sup>۱</sup> (۱۹۹۲) و چالش‌های جهانی: رهیافت معضلات زیست‌محیطی، سیاسی و اقتصادی تاد سندلر<sup>۲</sup> (۱۹۹۷) نیز از جمله تازه‌ترین آثار منتشر شده در این زمینه‌اند. بنابراین، کالای عمومی برای تحلیل معضلات جهانی به کار گرفته شده است. اما نکته شگفت‌آور این است که درباره اینکه کالای عمومی جهانی به راستی چیست کار اندکی انجام شده است و برای تبیین گونه‌شناسی چنین کالاهایی کوشش چندانی نشده است.

پرسشی در حوزه علوم سیاسی نیز پیوند تنگاتنگی با فراهم‌سازی کالاهای عمومی جهانی دارد: چرا دولت‌ها همکاری می‌کنند و از پیمان‌های بین‌المللی پیروی می‌کنند یا نمی‌کنند؟ در کتاب‌های بسیاری از دیدگاه‌های گوناگون، و به ویژه از دهه ۱۹۸۰ به بعد، به این پرسش پرداخته شده است (برای مثال، نک: کیون ۱۹۸۴؛ کراسنر ۱۹۸۶؛ گیلپین ۱۹۸۷؛ مایر، ریتبرگر و زرن ۱۹۹۳؛ و مؤسسه بروکینگز ۱۹۹۴-۱۹۹۸). محور بیشتر این کتاب‌ها همکاری‌های بین‌دولتی است. در این کتاب، بحث را به صورت گسترده‌تری مطرح کرده‌ایم، زیرا در جهانی به سر می‌بریم که در آن کنشگران متعددی نقش دارند.

کتاب‌های مربوط به توسعه نیز مبنای این کتاب بوده‌اند، یعنی کتاب‌هایی که به چگونگی افزایش گزینه‌ها و رفاه انسان بر اثر فعالیت‌های اقتصادی پرداخته‌اند (از جمله سن ۱۹۸۷؛ داسگوپتا ۱۹۹۵؛ و کتاب‌های سال‌های مختلف UNDP). تاکنون در این کتاب‌ها بیشتر به کشورهای رو به توسعه پرداخته شده است اما تقسیم سنتی جهان به «توسعه یافته» و «رو به توسعه» دیگر کارساز نیست. در واقع، رفته‌رفته آشکار می‌شود که پردرآمد بودن به هیچ وجه ضامن توسعه برابر یا پایدار نیست. هم در جنوب، هم در شمال، البته به شکل‌های مختلف با چالش‌های مربوط به امنیت انسان

1. Ruben Mendez, *International Public Finance*

2. Todd Sandler, *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*

مواجهیم و کالاهای عمومی جهانی در رویایی با این چالش‌ها در تمام کشورهای جهان نقشی کلیدی ایفا می‌کنند.

افزون بر این، از کتاب‌های مربوط به کمک‌های توسعه‌ای هم استفاده کرده‌ایم (مثل ریدل ۱۹۹۶؛ استوک ۱۹۹۶؛ برگ ۱۹۹۷؛ بانک جهانی ۱۹۹۸؛ و UNDP ۱۹۹۹) که در کمال تعجب همیشه مبتنی بر نظریه‌های نظام‌های بین‌المللی نیستند. نظریه‌های نظام بین‌المللی غالباً معطوف به عقد پیمان‌های بین‌المللی و نقش سازمان‌های بین‌المللی اند. کمک‌ها (وجه عملیاتی همکاری‌های بین‌المللی در برابر وجه مربوط به تدوین استانداردها و هنجارها) عمدتاً کشورمحورند و سمت و سویشان را اولویت‌های بین‌المللی توسعه تعیین می‌کنند. پیوندهای سامان‌مندی میان این کمک‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی وجود ندارد، یا اندک است. اما در پاسخ به چالش‌های کنونی جهان باید دستور کار کمک‌ها را گسترش داد. کمک به کشورهای فقیر نه تنها به دلایل اخلاقی و معنوی و در پیوند با ملاحظات «محض» مربوط به توسعه این کشورها ضروری است بلکه برای آنکه این کشورها بتوانند کالاهای عمومی جهانی عرضه کنند که به نفع همه کشورهای است ضرورت دارد. برای مثال، برای حفظ جنگل‌های بکری که زیستگاه گونه‌های متنوع زیستی اند یا منو اکسید کربن را جذب می‌کنند، یا برای حفظ ایمنی نظام مالی جهان و پی‌افکندن روال‌ها و نهادهای مناسب باید به کشورهای مربوطه کمک کرد.

در این بحث از تحلیل‌های موردی فراوانی هم استفاده شده است. بدون تمام این کتاب‌های متنوع (که در فصل‌های مختلف به آن‌ها ارجاع داده‌ایم) تحلیل‌های چندسطحی و چندرشته‌ای ارائه شده در این کتاب میسر نمی‌بود. می‌خواستیم آمیزه‌ای از این کتاب‌ها به دست دهیم زیرا موضوعات مختلف این کتاب‌ها رفته‌رفته با هم تداخل یافته‌اند. با اتکا به یک رشته از کتاب‌ها نمی‌توان به شناختی کافی از چالش‌های کنونی جهان دست یافت.

همین رهیافت چندرشته‌ای، چندسطحی و چندموضوعی بود که به ما امکان داد تا چشم‌اندازی تطبیقی از چالش‌های جهانی ارائه دهیم. غالباً به نگرانی‌های

زیست محیطی در چارچوب کالای عمومی پرداخته شده است، اما به ندرت به ثبات مالی، برابری یا فرهنگ از این دیدگاه پرداخته شده است. البته شکی نیست که مؤلفه‌های نمونه نمای محیط زیست، منابع اطلاعات بسیاری از تحلیل‌های این کتاب بوده است.

### نکات اصلی مربوط به سیاست‌گذاری

وارد عصر جدیدی در سیاست عمومی شده‌ایم که مشخصه‌اش ملاحظات فزاینده‌ای است که مرزهای ملی را درمی‌نوردند. نکات اصلی مربوط به سیاست‌گذاری‌ها نیز که از این کتاب می‌توان فرا گرفت بیانگر همین موضوع است. در این عصر جدید با چالشی دوگانه مواجهیم. نخست آنکه باید همکاری‌های بین‌المللی را از حالت سنتی‌اش که «امری بیرونی»<sup>۱</sup> تلقی می‌شود خارج کنیم به سیاست‌گذاری‌هایی تبدیل کنیم که، اگر نه همه، بیشتر حوزه‌های داخلی را هم دربر گیرند. چالش دوم نیز شکل دادن به مفاهیم و ابزارهایی است که برای کنار زدن دشواری‌های کنش جمعی ضروری‌اند. به ویژه باید برای «درونی کردن آثار بیرونی»<sup>۲</sup> کاری انجام داد تا بتوان با پدیده‌هایی که بالقوه سرایت‌کننده‌اند در سرچشمه و پیش از فرامرزی شدن مقابله کرد.

تمامی موضوعاتی که در بررسی‌های موردی بدان‌ها پرداخته شده است به نوعی جزو کالاهای عمومی جهانی به شمار می‌آیند و بیانگر ماهیت جدید بسیاری از کالاهای عمومی جهانی‌اند که در جدول ۱ در فصل پایانی به آن پرداخته‌ایم. هم‌اکنون بسیاری از معضلات سیاست‌گذاری‌های بین‌المللی، برخلاف دیگر موضوعات جهانی که با روابط میان کشورها سروکار دارند یا حالت مرزی دارند (مثل ترابری یا تعرفه‌ها)، به هم‌گرایی سیاست‌گذاری‌های درون‌مرزی و نیز به گونه‌ای فزاینده به تسهیلات مشترک نیاز دارند. برای مثال، باید سازمان‌هایی ایجاد شوند که از سوی تمامی کشورها خدماتی مانند نظارت بر روندهای جهانی یا

1. external affairs

2. internalize externalities

امدادرسانی به کشورهای بحران‌زده عرضه کنند.

چندین عامل در پاگرفتن این نوع جدید از کالاهای عمومی جهانی دخالت داشته‌اند. بازتر شدن فزاینده کشورهای از جمله این عوامل است که جابه‌جایی «بدی‌های» جهانی را نیز تسهیل می‌کنند. شمار فزاینده خطر کردن‌های عمومی در جهان یکی دیگر از عوامل‌هاست که رعایت بیشتر آستانه‌های پایداری را ضروری می‌کند. عامل سوم قدرت گرفتن کنشگران غیر دولتی فرامرزی، مانند بخش خصوصی و جامعه مدنی، است که هر چه بیشتر به دولت‌ها فشار می‌آورند تا هنجارهای مشترک از حقوق بشر گرفته تا استانداردهای فنی را رعایت کنند. در چنین شرایطی، کنش‌های جهانی مانند کاستن از آلودگی‌ها، مبارزه با بیماری‌ها، یا نظارت مؤثر بر بانک‌ها برای اهداف سیاست‌گذاری‌های ملی نیز اهمیت می‌یابد. بدون کامیابی دولت در قلمرو سیاست‌گذاری‌هایی که در حوزه‌های موضوعی خاص «موضوعیت» می‌یابند بعید است که کالاهای عمومی جهانی از قبیل پایداری زیست‌محیطی، بهداشت یا ثبات مالی نیز شکل بگیرند. در نهایت اهداف سیاست‌گذاری‌های ملی بسیاری از کشورها نیز به خطر می‌افتد و بدی‌های عمومی جهانی سر بر می‌آورند.

بیشتر این دگرگونی‌ها طی ده‌ها سال رخ داده‌اند، اما تنها در سال‌های اخیر بود که انباشت این دگرگونی‌ها نظر تحلیلگران سیاست‌گذاری‌ها، رهبران سیاسی و افکار عمومی را به طور جدی به خود جلب کردند. در واقع این دگرگونی‌ها از منظر مدیریت فرایند جهانی شدن مورد توجه واقع شدند. بنابراین، چندان شگفت‌آور نیست که هنوز سیاست‌گذاری‌ها را به طور کامل با این دگرگونی همساز نکرده‌اند. بنابراین جالب خواهد بود که بدانیم نظام کنونی دقیقاً در چه جاهایی و چرا نتوانسته است به موضوعات جدید به گونه‌ای کارآمد رسیدگی کند.

در بررسی‌های موردی این کتاب به سه ضعف اصلی در ترتیبات کنونی فراهم‌سازی کالاهای عمومی جهانی اشاره شده است:

• شکاف حقوقی، یعنی ناهمسازی دنیای دستخوش فرایند جهانی شدن و

واحدهای ملی و جداگانه سیاست گذاری. در واقع وقتی سیاست گذاری‌ها چه از لحاظ دامنه و چه از لحاظ تمرکز، هنوز عمدتاً حالت ملی دارند به خاطر این واقعیت ساده که بسیاری از چالش‌های کنونی جهانی‌اند، شکافی سر باز می‌کند. نگرانی سیاست‌گذاران ملی درباره تضعیف حاکمیتشان در برابر بازارهای جهانی و جامعه مدنی نیز تا حدی به علت فقدان راهبردی روشن برای پیوند زدن سیاست گذاری‌های ملی به دیپلماسی بین‌المللی است بسیاری از دولت‌ها به تازگی به این ناهمخوانی بین رهیافت‌های سنتی سیاست گذاری و ضرورت‌های جدید سیاست گذاری‌های بین‌المللی پی برده‌اند.

● **شکاف مشارکتی.** در دهه‌های گذشته شاهد سر برآوردن کنشگران تازه و مهمی در عرصه جهان بوده‌ایم. اما همکاری‌های بین‌المللی همچنان فرایندی عمدتاً بین دولتی‌اند که در آن مشارکت دیگر کنشگران به صورت حاشیه‌ای است و در نتیجه کوشش‌های سنتی برای رسیدگی به مسائل سیاست گذاری‌های جهانی، کارساز نیستند. با آنکه دموکراسی گسترش یافته است این شکاف مشارکتی شامل گروه‌های خاموش و حاشیه‌نشین هم می‌شود. دولت‌ها برای آنکه بتوانند دستاورد سیاست گذاری‌ها را تقویت کنند و کثرت‌گرایی و تنوع را افزایش دهند باید در مذاکرات بین‌المللی به بخش خصوصی و جامعه مدنی نقش بیشتری بدهند. با توجه به اهمیت موضوعاتی مانند مشروعیت و نمایندگی و پیشرفت تدریجی خصوصی‌سازی و عدم تمرکز قدرت سیاسی و اقتصادی در دهه‌های اخیر، ساختارهای تصمیم‌گیری در بسیاری از سازمان‌های بزرگ چندجانبه مورد ارزیابی مجدد قرار می‌گیرند.

● **شکاف انگیزه‌ای.** امروزه همکاری‌های بین‌المللی دامنه گسترده‌تری یافته‌اند و از حالت بین‌کشوری و مرزی (یعنی متأثر از قواعد آموذهای بین‌المللی) به حالت درون‌مرزی گرایش یافته‌اند. به این ترتیب اجرا یا وجه عملیاتی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی اهمیت بیشتری هم یافته است. اما دنباله عملیاتی این موافقت‌نامه‌ها بیش از حد معطوف به سازوکارهای کمک‌دادن است و در آن از گزینه‌های عملیاتی

بسیاری چشم‌پوشی شده است، گزینه‌هایی که می‌توانند همکاری را به راهبردی مطلوب برای هر دو گروه کشورهای صنعتی و رو به توسعه تبدیل کنند.

بنابراین کالاهای عمومی جهانی به انواع معضلات کنش جمعی مبتلا شده‌اند. یکی از موانع بزرگ همانا عدم قطعیت معضلات و امکان‌پذیری گزینه‌های سیاست‌گذاری است. اما حتی وقتی معضل عدم قطعیت هم حل شود، موانع دیگری وجود دارند. در سیاست‌گذاری عمومی و سازوکارها و ابزارهای همچنان به واقعیت‌های دیروز توجه بیشتری شده است تا واقعیت‌های امروز. برای اینکه شرهای عمومی جهانی به خیرهای عمومی جهانی تبدیل شوند اصلاح سیاست‌گذاری‌ها ضرورت فوری دارد. در واقع، در بسیاری از حوزه‌ها، از بهداشت گرفته تا تأمین اعتبار برای صلح، بحث اصلاحات داغ است.

این بحث‌ها در بسیاری از پیشنهادها این کتاب بازتاب یافته‌اند و فراهای تازه‌ای به کتاب افزوده‌اند. این بحث بیانگر آن است که اصلاحات باید از مهار کردن شر فراتر برود. اصلاحات وصله‌پینه‌ای در چارچوب نظام کنونی کفایت نمی‌کند. برای آنکه بتوان از مدیریت و پیشگیری صرف بحران‌ها فراتر رفت و نگاه خود را به توسعه مثبت و سازنده معطوف کرد، باید در اصول بنیادی سیاست‌گذاری‌ها بازنگری کرد. دو دگرگونی بنیادی ضروری است. نخست اینکه همکاری بین‌المللی باید بخشی جدایی‌ناپذیر از سیاست‌گذاری عمومی ملی باشد. روشن است که خط جداکننده امور داخلی و خارجی محو شده است و باید رهیافت تازه‌ای در پیش گرفت. دوم اینکه همکاری بین‌المللی باید طرحی منصفانه برای همگان باشد و گرنه موفقیت‌آمیز نخواهد بود. با اجماع در مورد این دو نکته، به سهولت می‌توان به دیگر موارد دست یافت. توصیه‌های اصلی سیاست‌گذاری درباره گام‌هایی که باید برای رفع سه شکاف شناسایی شده در سیاست‌گذاری برداشت بیانگر همین نکته است.

#### از میان برداشتن شکاف حقوقی

یکی از توصیه‌های کلی که می‌توان از لابه‌لای فصل‌های مختلف این کتاب به آن رسید این است که دولت‌ها باید مسئولیت کامل آثار فرامرزی کارهای شهروندانشان

را بپذیرند. به عبارت دیگر، دولت‌ها باید دربارهٔ چنین آثاری اصلی را در داخل کشورشان به خوبی جا بیندازند که اصل «درونی کردن آثار بیرونی» نام دارد. بسیاری خیر و شرهای عمومی ناشی از آثار بیرونی‌اند، یعنی ناشی از سودها و هزینه‌هایی که کنشگران به هنگام تصمیم‌گیری‌هایشان مورد توجه قرار نمی‌دهند. در ضمن، این یکی از دلایل کمی خیرهای عمومی و زیادی شرهای عمومی است.

هدف از تسری دادن این اصل به عرصهٔ بین‌المللی نیز تقویت ظرفیت دولت ملت‌ها در زمینهٔ وابستگی‌های متقابل بین‌المللی است. در نتیجه باید همکاری بین‌المللی را «از درون» آغاز کرد و سیاست‌گذاری‌های ملی به گونه‌ای باشند که دست کم از آثار فرامرزی بکاهند یا جلوگیری کنند و در حالت مطلوب آثار بیرونی مثبت ایجاد کنند که به نفع همگان است.

نخستین گام در این راستا نیز تدوین پروندهٔ ملی آثار بیرونی است که آثار بیرونی مثبت و منفی هر کشور را در کانون توجه قرار می‌دهد. این پرونده تعامل کشورها را تسهیل می‌کند زیرا تأثیر دولت‌ها بر همدیگر و اشتراکات جهانی را شفاف می‌کند. چنین پرونده‌هایی می‌توانند مسئولیت‌پذیری کشورها را دربارهٔ آثار بیرونی کارهای خودشان نیز افزایش دهند.

همچنین برای درونی کردن آثار بیرونی باید وزارت‌خانه‌های هر دولت دستور روشنی برای همکاری‌های بین‌المللی داشته باشند و این به ویژه در مورد وزارت‌خانه‌هایی اهمیت دارد که پیوندهای بیرونی گسترده‌ای دارند، مثل وزارت کار، بهداشت، محیط زیست، بازرگانی یا اقتصاد. در نتیجه، بهتر است چنین وزارت‌خانه‌هایی بودجهٔ دوبرده‌ای داشته باشند، یکی برای مخارج داخلی و یکی برای تأمین اعتبار همکاری‌های بین‌المللی. البته باید فعالیت‌های بیرونی را به گونه‌ای مؤثر هماهنگ کرد.

چند نویسنده هم تأکید کرده‌اند که همکاری منطقه‌ای نهادهٔ مهمی برای ارائهٔ کالای عمومی جهانی است و همچون واسطی بین امور ملی و جهانی عمل می‌کند. فرایند تنظیم اولویت‌ها (تصمیم‌گیری دربارهٔ اینکه کدام کالاها عمومی جهانی و

به چه میزانی تولید شوند) و واگردان ملاحظات جهانی به کنش‌های عینی و سطح پایین بعدی نیز نهاده‌هایی مهم‌اند. برای مثال، از آنجا که اولویت‌ها و نیازهای منطقه‌ای، و حتی غالباً زیر منطقه‌ای، با هم تفاوت دارند، نمی‌توان رهیافت استاندارد را مثلاً در پژوهش‌های کشاورزی یا پزشکی در پیش گرفت. در ضمن، هماهنگی استانداردها و خط‌مشی‌ها برای تقویت کارایی بازار اهمیت حیاتی دارد، اما یکنواختی غالباً راهکار مناسبی نیست. بنابراین، هنگام ارائه کالاهای عمومی جهانی باید دقت کرد که اصل شاخه‌گرایی زیر پا گذاشته نشود (اصل واگذاری هر چه بیشتر تصمیم‌گیری درباره اولویت‌ها و امور اجرایی به سطوح محلی). در بسیاری از موارد، این کار به معنای تقویت سازمان‌های منطقه‌ای و سپردن مسئولیت میان‌داری سطوح ملی و جهانی به آنهاست.

اگر درونی کردن ملی یا منطقه‌ای آثار بیرونی امکان‌پذیر نباشد، یا گزینه کارآمدی نباشد، یا اگر بازاری وجود نداشته باشد، سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند «تبادل آثار بیرونی»<sup>۱</sup> بین کشورها یا بین دولت‌ها و دیگر کنشگران جهانی را تسهیل کنند. بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی، و از جمله سازمان‌های زیرمجموعه سازمان ملل، با تقویت بخش‌های مختلف مانند بهداشت، آموزش و پرورش، فرهنگ، تولید غذا، بازار نیروی کار و صنعت سروکار دارند. اما از آنجا که برای پیوندها چندان ارزشی قائل نشده‌اند، به نتایج عینی چندانمانند امنیت غذایی، صلح، رشد متوازن یا تشریک دانش دست نیافته‌اند.

این نتایج غالباً از برآیند چندین تلاش به دست می‌آیند. یعنی ظرفیت‌های هر بخش به تنهایی کافی نیست و پیوندهای میان‌بخشی و بین‌المللی نیز باید وجود داشته باشند. به همین دلیل است که در چشم‌انداز سیاسی جدید، تعامل‌های بین‌کشوری و بین‌بخشی شکلی مهم از همکاری بین‌المللی است. در نهادهای موجود باید تجدید سازمان‌هایی هم صورت گیرد. برای مثال، از پیوند بین سازمان آموزشی، علمی و

---

1. externality exchanges

فرهنگی ملل متحد (یونسکو) و سازمان جهانی مالکیت معنوی (WIPO)<sup>۱</sup> می‌توان به «بانک دانش» بزرگی دست یافت که پیوندگاه دو دغدغه مکمل هم، یعنی آفرینش و انتشار دانش، خواهد بود.

در مجموع برای آنکه بتوان به گونه‌ای مؤثر به مسئله کالاهای عمومی جهانی رسیدگی کرد، باید فرایندی را برای سیاست‌گذاری در پیش گرفت که دایره‌ای یا حلقوی باشد. ریشه‌های این فرایند در سطح ملی قرار دارند و برای دست یافتن به کارایی و کارآمدی، مسئولیت اصلی درونی کردن آثار بیرونی باید در سطح ملی باشد. کنش جهانی دومین گزینه برتر است، زیرا همکاری بین‌المللی تبعات هزینه‌ای دارد که به ویژه می‌توان از هزینه‌های عملیاتی مربوط به مذاکرات بین گروه بزرگی از کنشگران نام برد. اما برای رفع معضلات کنش جمعی و تقسیم منصفانه فشارها، در برخی موارد چنین هزینه‌هایی گریزناپذیرند و احتمالاً در مقایسه با هزینه‌های عدم کنش ناچیزند. همکاری بین‌المللی را دیگر نمی‌توان فقط مختص امور بیرونی تلقی کرد و بیش از هر چیز فرایند تدوین خط‌مشی ملی است.

#### از میان برداشتن شکاف مشارکتی

تشریک مسئولیت فراهم‌سازی کالاهای عمومی جهانی بین سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و جهانی موضوع بحث بخش پیشین بود. در این بخش به توزیع افقی فرصت‌ها میان تمام کنشگران عمده (دولت، مردم، جامعه مدنی و شرکت‌های کسب و کار)، تسهیل در تولید و مصرف کالاهای عمومی و اولویت‌بندی انواع مختلف کالاهای عمومی پرداخته شده است. برای آنکه فرایندهای کارساز در ارائه کالاهای عمومی شکل بگیرند این سه مرحله باید به طور کامل مشارکتی باشند. به تمام کنشگران باید فرصت اظهارنظر و دخالت داده شود و باید به کالاهای فراهم‌آمده نیز دسترسی داشته باشند. اگر این شرایط رعایت نشود، عمومیت

1. World Intellectual Property Organization

کالاهای عمومی از حالت بالقوه به حالت بالفعل در نمی‌آید و کالاهای عمومی جهانی به جای آنکه نقش «برابرسازی»<sup>۱</sup> را ایفا کنند، به نابرابری‌ها می‌افزایند. همان‌گونه که در فصل‌هایی از این کتاب بحث شده است اینترنت نیز کالایی عمومی است که باید برای عمومی‌سازی آن برنامه‌ریزی کرد.

شاید این واقعیت که برخی کالاهای عمومی از لحاظ دسترسی‌پذیری مشکلاتی داشته باشند ناسازنما به نظر آید، زیرا کالاهای عمومی باید دست کم تا حدی استثناپذیر باشند. اما اینکه موانعی برسر راه دسترسی وجود دارند با استثناپذیری فرق می‌کند. به لحاظ نظری، هر کسی می‌تواند به اینترنت دسترسی داشته باشد و بنابراین اینترنت کالایی استثناپذیر به نظر می‌رسد. اما در عمل فقرا نمی‌توانند از اینترنت استفاده کنند، زیرا پول ندارند که اشتراک اینترنت را خریداری کنند یا کار با رایانه را بیاموزند، یا حتی رایانه تهیه کنند، یا اگر در اماکن عمومی یا کتابخانه‌ها رایانه در اختیارشان باشد، وقت این کار را ندارند.

به همین ترتیب، کسی که خودرو ندارد نمی‌تواند از جاده‌ها حتی اگر بدون عوارض باشند بهره‌مند شوند. کسی که بخواهد از کالایی عمومی به نام دادگستری استفاده کند، غالباً باید پول استفاده از وکیل را داشته باشد. بسیاری از کودکان نمی‌توانند از خدمات آموزش و پرورش رایگان استفاده کنند زیرا راهشان دور است یا مجبورند برای کمک به گذران خانواده کار کنند.

در دسترس بودن کالاهای عمومی یکی از عوامل ایجاد برابری است. اگر این دسترسی بسیار پرهزینه باشد تنها بخشی از مردم که استطاعت دارند می‌توانند از کالاهای عمومی بهره‌مند شوند. اگر ارائه کالاهای عمومی از طریق مالیات تأمین اعتبار شود، دچار پسرفت می‌شود و کفه توزیع از سوی فقرا به سوی ثروتمندان سنگینی می‌کند. البته بحث بازده هم به میان می‌آید. با گسترش دادن دسترسی به کالاها، می‌توان با هزینه کمتری به منابع گسترده‌ای دست یافت. همین که هزینه

---

1. equalizer

عرضه کالای عمومی پرداخت شود، هزینه استفاده از آن برای مصرف کنندگان جدید بسیار کم خواهد بود.

در سطح جهانی هم دسترسی همگان به کالاهای عمومی جهانی اهمیت زیادی دارد، به ویژه اگر تولیدشان حاصل تلاش‌های مشترک باشد. برای مثال، بی‌سودی سبب می‌شود که فرصت‌های بسیاری که برای برخورداری از دانش (رایگان) وجود دارد از دست برود. در ضمن، برای آنکه روندهای نامطلوب موجود، مانند نابرابری‌های فزاینده، نیز تشدید نشود باید به دغدغه‌های مربوط به دسترسی توجه کرد. برابری همانند روغنی است که حرکت چرخ‌دنده‌های همکاری بین‌المللی را تسهیل می‌کند و اگر به آن توجه نشود، عرضه فراگیر کالاهای عمومی جهانی آسیب می‌بیند. دگرگونی آب‌وهوای جهان یکی از مثال‌هایی است که می‌توان نام برد. در واقع عدم پیشرفت در این زمینه فقط ناشی از عدم قطعیت‌های علمی نیست، بلکه نگرانی درباره منصفانه و عادلانه نبودن برخی از سیاست‌گذاری‌ها نیز مشکل‌ساز بوده است.

برای آنکه تمام کنشگران در اولویت‌بندی کالاهای عمومی جهانی نقش داشته باشند، اصلاح نهادهای کنونی دست کم در چهاربعد صورت می‌گیرد.

- نخست، در زمامداری بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی باید حضور نمایندگان شمال - جنوب تقویت شود. ما هم با برخی تحلیلگران (ساکس ۱۹۹۸) موافقیم که باید گروه جی ۸ (متشکل از ۸ کشور صنعتی بزرگ) را با افزودن ۸ کشور رو به توسعه بزرگ، به گروه جی ۱۶ تبدیل کرد.

- دوم، جامعه مدنی و بخش خصوصی به ائتلاف‌هایی فراملی روی آورده‌اند که از میدان دسترسی دولت‌ها فراتر می‌رود. گاهی نیز کنش‌هایشان بسیار بیشتر از کنش‌های دولت‌ها تبعات سیاست‌گذاری دربر دارد. بعید است که بدون حضور این کنشگران مهم در بحث‌ها بتوان به راهکاری مؤثر برای رفع معضلات جهانی دست یافت. بنابراین بهتر است ائتلافی سه‌گانه از دولت‌ها، شرکت‌ها و جامعه مدنی شکل بگیرد.

• سوم، گرایش‌های نیرومندی وجود دارند که می‌خواهند معضلات امروز را به خرج نسل‌های آینده حل کنند، به ویژه آنکه این جوامع آینده در مذاکرات کنونی نماینده‌ای هم ندارند. برای جلوگیری از چنین رویدادی باید به برنامه‌ریزی‌های بلندمدت و آینده توجه کرد و در این راستا کوشید. پیشنهاد ما این است که برای پاسداری از توسعه پایدار یا «استوار»<sup>۱</sup> شورای تازه‌ای در سازمان ملل به نام شورای جهانی قیومیت تشکیل شود.<sup>(۱)</sup>

• چهارم، در سازمان‌های بین‌المللی جدید که موضوع محوری بیشتری دارند، باید به کارهای میان‌رشته‌ای ارزش بیشتری قائل شد، یا به بیان دیگر، باید به تمام دغدغه‌ها و مصالح مربوطه میدان داد. برای مثال، اگر دغدغه‌های اجتماعی در نظر گرفته شوند، هنگام مذاکره درباره چگونگی اعطای کمک‌های مالی می‌توان از هزینه‌های اجتماعی بحران‌های مالی به گونه‌ای چشمگیر کاست.

جهان هم‌اکنون نیز چنین روندهایی را در پیش گرفته است و در فرایندهای بین‌دولتی به گونه‌ای ویژه به مشارکت کامل جامعه مدنی و شرکت‌ها توجه شده است تا ائتلاف سه‌گانه تازه‌ای پا بگیرد. البته چگونگی همساز کردن نمایندگی غیر مستقیم جامعه مدنی و شرکت‌ها با نمایندگی مستقیم دولت‌ها در نشست‌های بین‌المللی هنوز سامان نیافته است. این نگرانی وجود دارد که مبادا در نهایت به این گروه‌ها بیش از حد میدان داده شود. اما براساس دیدگاه‌هایی که در این باره، و به ویژه درباره برابری در فصل‌های مختلف این کتاب ارائه شده است، می‌توان گفت که بسیاری دغدغه‌های مردم ربطی به ملیت یا تابعیتشان ندارد، مانند دغدغه‌های هواداران محیط زیست، حقوق‌دانان، پزشکان یا هواداران حقوق زنان. بسیاری از مردم کنشگرانی بین‌المللی و «شهروند جهانی» هستند، نه فقط شهروند یک کشور خاص. به هر حال قبول داریم که برای میدان دادن به جامعه مدنی و شرکت در نشست‌های بین‌دولتی، رهیافتی سامان‌یافته‌تر ضرورت تام دارد - به خصوص برای

---

1. steady-course

اینکه خصلت عمومی کالاهای عمومی جهانی تضمین شود، پا گرفتن این ائتلاف سه گانه جدید اهمیت ویژه‌ای دارد.

همان گونه که چند تن از نویسندگان این کتاب در نوشته‌هایشان آورده‌اند، برخی کشورها گاهی برای اینکه اطمینان ندارند منابع و ظرفیت‌هایشان پاسخگوی تعهدات جدید باشد به تعهدات بین‌المللی تن نمی‌دهند. در واقع، در بسیاری از موارد علت اصلی کمبود عرضه کالاهای عمومی جهانی، از مراقبت‌های بهداشتی گرفته تا کاستن از آلودگی، نیز همین است. در چنین مواردی، غالباً بهتر است که جامعه بین‌المللی به کشورهای فقیر کمک کند تا از پس تعهداتشان برآیند و گرنه تولید بیش از حد بدی‌های عمومی جهانی دامنگیر خودشان هم می‌شود. مشارکت راستین آن است که تمام کنشگرانی که سهمی از همکاری‌ها می‌برند بتوانند در بحث راجع به اولویت‌های جهانی حضور داشته باشند و بتوانند نماینده‌ای بفرستند و از پس تعهدات بین‌المللی‌شان برآیند. بنابراین حمایت از کشورهای ناتوان از بسیج منابع برای مشارکت کامل در مذاکرات بین‌المللی یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های دستور کار کالای عمومی جهانی است. تأمین کردن کالاهای عمومی جهانی به کمک‌های بیشتر یا همه کشورهای جهان بستگی دارد، اما برای آنکه برخی از کشورها بتوانند از پس تعهدات بین‌المللی‌شان برآیند باید از نظر ظرفیت‌سازی پشتیبانی شوند.

در کل، برای اطمینان یافتن از اجرای عدالت در سیاست‌گذاری‌های بین‌المللی، افزایش مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها، تولید و مصرف کالاهای عمومی جهانی اهمیت حیاتی دارد. در غیر این صورت، این فرایند مشروعیت نخواهد داشت.

#### از میان برداشتن شکاف انگیزه‌ای

همکاری باید انگیزه‌مندانه باشد تا دوام و ثمر داشته باشد. یعنی باید منفعت مشخصی نصیب تمام طرف‌های همکاری شود و کسی احساس نکند که سرش بی‌کلاه مانده است. این نکته را آشکارا در تمامی فصل‌های این کتاب می‌توان دید. پیشنهاد‌های نویسندگان برای انگیزه‌مندسازی همکاری‌ها بیشتر حالت درازمدت دارد اما

به کارگیری عملی ابزار سیاست‌گذاری همچنان محور این پیشنهادهاست. پیشنهادهایی که در پی می‌آیند از جمله نویدبخش‌ترین این پیشنهادهاست.

در دو رهیافت کم‌هزینه برای بهبود بخشیدن به عرضه کالاهای عمومی جهانی از سرریزها و فرصت‌های حاصله استفاده می‌شود و آمیزه‌ای از منفعت‌های ملی (یا خصوصی) و جهانی (یا عمومی) به دست داده می‌شود.<sup>(۲)</sup> در هر دو رهیافت، منفعت عمومی در راستای مصالح دولت‌ها و شرکت و افراد قرار داده می‌شود. پروتکل مونترال (سازمان ملل ۱۹۸۷) یکی از مثال‌های خوب در این زمینه است که طبق آن مواد زیانبار برای لایه اوزون باید به تدریج از دور خارج شوند. تصویب این پروتکل در واقع با هم‌گرایی منافع عمومی و خصوصی میسر شد.

پرداخت‌های جبرانی هم یکی از مؤلفه‌های مهم راهبردهای تشویقی برای کالاهای عمومی جهانی است که به هنگام واگرایی اولویت‌های سیاست‌گذاری و اولویت‌های کشورهای کارسازند. تسهیلات زیست‌محیطی جهانی و صندوق توسعه چندجانبه که تحت پروتکل مونترال شکل گرفته‌اند جلوه‌هایی از این رهیافت‌اند.

در صورتی که منافع کالاهای عمومی جهانی در بهترین حالت محدود باشد، می‌توان به سراغ رهیافت «باشگاهی» رفت و بیشترین سهم هزینه‌ها را به دوش آن‌هایی انداخت که بیشترین منفعت را از کالاهای عمومی جهانی می‌برند. در بسیاری از سازمان‌ها (مانند سازمان جهانی تجارت، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و پیمان آتلانتیک شمالی) شرط عضویت، پذیرش برخی معیارهاست. یکی از دیدگاه‌های ابتکاری حاصل از بررسی ارائه شده در این کتاب، به کارگیری همین رهیافت برای آزادسازی بازارهای مالی بین‌المللی است. یعنی باشگاه‌هایی شکل می‌گیرند که در آن‌ها کشورهای همسان از لحاظ شکل‌یافتگی نهادها و آزادسازی سرمایه عضویت می‌یابند. کشوری می‌تواند به باشگاه بپیوندد که به خط‌مشی‌های پشتیبانی از ثبات مالی متعهد شود و در این صورت است که از مزایای عضویت برخوردار می‌شود. برای مثال، وقتی کشوری دچار رکود اقتصادی می‌شود، تمام کشورهای عضو از آن کشور حمایت می‌کنند.

برای ارائه بهتر یا حفظ کالاهای عمومی، فرصت‌های فراوان مهمی وجود دارند که طی آن‌ها می‌توان از نیروهای بازار و سازوکارهای قیمت بهره گرفت. بهای بسیاری از کالاهای عمومی (مانند هوای پاک، آب پاکیزه، ماهیان اقیانوس‌ها) بیش از اندازه کم است و بهای بسیاری از آن‌ها نیز بیش از حد است (مانند دانش فنی در برخی نواحی). منطقی کردن قیمت‌ها و، در صورت لزوم، ایجاد چارچوب‌های پایه لازم برای شکل‌گیری بازار از جمله گام‌های بسیار مهمی است که جامعه بین‌المللی در برخی از حوزه‌های سیاست‌گذاری باید طی کند تا نتایج مطلوب به دست آید. در واقع این سیاست‌گذاری‌ها آغاز شده‌اند و در برخی موارد حقوق ماهی‌گیری و مجوز آلودگی قابل تجارت شده است.

این توصیه‌ها نشان می‌دهند که برای تأمین هزینه‌های فراهم‌سازی کالاهای عمومی جهانی، افزون بر کمک‌های مالی، روش‌ها و منطقی‌های مالی بسیار دیگری هم وجود دارد. با این همه، هنوز برای تأمین اعتبار کالاهای عمومی جهانی مانند حفاظت از لایه اوزون یا پرداخت هزینه‌های بحران‌های مالی در اغلب موارد از کمک‌های توسعه‌ای رسمی (ODA) استفاده می‌شود. بنابراین فقیرترین کشورهای جهان با کمبودهای شدیدتری در این عرصه‌ها مواجه می‌شوند، زیرا کمک‌ها را صرف معضلات اساسی‌تر توسعه ملی می‌کنند. برای مثال، بسیاری از دولت‌ها از محل بودجه‌های کمک مالی به برنامه تسهیلات زیست‌محیطی جهانی کمک می‌کنند و کمک‌های مالی صرف جلوگیری از بحران‌های مالی جهانی و مدیریت این بحران‌ها می‌شود. طبق برآورد ما از هر چهار دلار کمک مالی یک دلار صرف کالاهای عمومی جهانی می‌شود که دغدغه اصلی کشورهای فقیر نیست. پیشنهاد ما این است کمک‌های ODA کنونی تحت عنوان ODA (C) صرف کمک به کشورهای فقیر در زمینه مشکلات خودشان شود و برای اولویت‌های جهانی نیز قانون جدیدی به نام ODA (G) در نظر گرفته شود.

برخلاف این حساب جدید، می‌توان فهرستی از تمام هزینه‌های مربوط به کالاهای عمومی جهانی تهیه کرد که بسیاری از آن‌ها هم‌اکنون حساب و کتابی

ندارند. از جمله می‌توان از پرداخت پول خدماتی که از طریق بازار تدارک می‌شود، پرداخت‌های جبرانی و کمک‌های اضافی برای دسترسی همگان به کالاهای عمومی جهانی نام برد.

همان‌گونه که گفته شد، یکی از مؤلفه‌های بسیار مهم همکاری بین‌المللی در عصر کالاهای عمومی جهانی تضمین این موضوع است که کشورهای رو به توسعه هم ظرفیت حضور در بحث‌های مربوط به خط‌مشی‌های جهانی را داشته باشند و براساس اولویت‌هایشان دست به عمل بزنند. به همین علت برای حل کردن مشکلات مربوط به برابری و دسترسی، برخوردهای مورد به مورد کافی نیست. کشورهای فقیر نیز باید ابزار لازم برای حضور فعال در مذاکرات مربوط به تبادل آثار بیرونی، هم‌گرایی خط‌مشی‌ها و دیگر شکل‌های همکاری بین‌المللی را در راستای اهداف جهانی داشته باشند. پیشنهاد ما ایجاد «صندوق مشارکت جهانی» با مدیریت خود کشورهای رو به توسعه است. به کمک این صندوق می‌توان از حضور مناسب تمام کشورهای رو به توسعه در امور جهانی حمایت کرد. این صندوق را می‌توان براساس «گردهمایی تجارت و توسعه سازمان ملل»<sup>۱</sup>، که به حمایت از کشورهای رو به توسعه پا گرفت، تشکیل داد. براساس بررسی‌های موردی صورت گرفته پیشنهادهای مشابه دیگری برای تشکیل صندوق‌های خودگردان در سطوح منطقه‌ای ارائه شده است که نمونه‌های منطقه‌ای «صندوق بین‌المللی پول»<sup>۲</sup> از جمله آن‌هاست.

بدون تنظیم روال‌های مالی عمومی کشورها و رسمیت دادن به ابعاد بین‌المللی کار بسیاری از وزارت‌خانه‌ها، بسیاری از این روش‌های جدید تأمین اعتبار کارساز نیستند. بودجه‌بندی دوجبه‌بندی که در بالا پیشنهاد شد و در آن بخشی از بودجه وزارت‌خانه‌ها صرف همکاری‌های بین‌المللی می‌شود، برای ایجاد امکانات جدید و رسیدگی به سرریزهای فرامرزی و ایجاد همکاری در زمینه تولید آثار بیرونی مثبت در جهان اهمیت فراوانی دارد.

---

1. United Nations Conference on Trade & Development  
2. International Monetary Fund

### بهره‌مندان از کالاهای عمومی جهانی

از این مجموعه جدید همکاری‌های بین‌المللی چه بهره‌ای به دولت‌ها و مردم می‌رسد؟ در کل، تقویت همکاری بین‌المللی باعث می‌شود که ظرفیت دولت‌ها برای حصول به اهدافشان در زمینه سیاست‌گذاری‌های ملی تقویت شود. هر چه روند یکپارچگی جهانی جلوتر می‌رود، اهداف سیاست‌گذاری‌های داخلی (مثل بهداشت عمومی، بالندگی اقتصادی یا پاسداری از محیط زیست) بیش از پیش تحت تأثیر نیروهای بین‌المللی قرار می‌گیرند. دولت‌ها برای دست یافتن به اهداف ملی باید بیشتر به سراغ همکاری‌های بین‌المللی بروند تا بتوانند نیروهای فرامرزی اثرگذار بر مردم را قدری کنترل کنند. بنابراین، چندان تعجبی ندارد که در سیاست‌گذاری‌ها و امور اجرایی ملی به مشاوره‌های بین‌المللی در حوزه‌ای وسیع، از تجارت و امور مالی و دفع ضایعات گرفته تا ایمنی غذایی و امور جمعیتی، بهای بیشتری داده شود. به طوری که همگان توجه شده‌اند که باید رهیافتی سامان‌مندتر و یکپارچه‌تر برای همکاری‌های بین‌المللی در پیش گرفت. و برای این منظور، سیاست‌گذاری ملی و بین‌المللی باید به صورت زنجیره‌ای باشند. یعنی کارشناسان فنی تخصص دیپلمات‌ها را داشته باشند و دیپلمات‌ها نیز تخصص‌های فنی را به تخصص‌های خود بیفزایند.

از لحاظ تخصیص عادلانه‌تر منابع جهانی به اولویت‌های مهم نیز رهیافت سامان‌مند در قبال کالاهای عمومی جهانی برای کشورهای رو به توسعه چشم‌انداز نویدبخش‌تری پدید می‌آورد. با پی‌افکندن معیارهای عینی برای تعریف کالای عمومی جهانی، دستور کار توسعه در شمال و جنوب نیز که غالباً متعارض می‌نمایند همسان‌تر، و بنابراین قابل مذاکره، می‌شود. جلوگیری از افزایش گرما در جهان و گسترش دسترسی به موجودی دانش در جهان، هر دو در قلمرو کالاهای عمومی جهانی قرار می‌گیرند، گروه‌های مختلف کشورهای جهان به دلایل قانع‌کننده مختلفی، اولویت‌های متفاوتی برای آن‌ها قائل‌اند. اما از آنجا که هر دو مورد در قلمرو کالاهای عمومی قرار می‌گیرند، امکان آنکه مخرج مشترک پیدا کنند بیشتر از آن است که کالایی «خصوصی» یا کالایی «شمالی» یا «جنوبی» تلقی شوند.

اما این مزیت نخستین و آشکارترین مزیت است. بسیاری از کالاهای عمومی جهانی مانند نظام تجارت آزاد یا بازارهای مالی کارآمد، به شبکه‌ای نیرومند از دست‌اندرکاران جهانی نیاز دارند و به همین دلیل، تلاش برای ظرفیت‌سازی‌های ملی ضرورت می‌یابد. این فعالیت‌ها در اصل به پشتیبانی از کالاهای عمومی جهانی صورت می‌گیرند، اما مزیت‌های مثبت فراوانی هم برای کشورها به بار می‌آورند. بنابراین وقتی که تنظیم مقررات بهتر و قابلیت‌های اداری در کشورهای رو به توسعه دستاوردهای مطلوب جهانی داشته باشند، جامعه جهانی نیز برای حمایت از این فعالیت‌ها انگیزه پیدا می‌کند. تأمین اعتبار این فعالیت را نیز می‌توان از حساب‌های غیر کمکی، مانند حساب پیشنهادی (ODA (G)، انجام داد. وقتی که بین تأمین اعتبار برای کالای عمومی جهانی و کمک‌های مالی متعارف تمایز وجود داشته باشد، کشورهای رو به توسعه می‌توانند کمک‌های توسعه‌ای را روی اولویت‌های ملی توسعه متمرکز کنند. در ضمن، این کشورها می‌توانند با شرکت در بحث‌های رتبه‌بندی کالاهای عمومی جهانی، در تصمیم‌گیری راجع به چگونگی تخصیص منابع غیر کمکی هم حضور یابند.

برای کشورهای صنعتی هم در پیش گرفتن رهیافت منظم‌تر برای مدیریت سیاست‌گذاری جهان موجب می‌شود که هنگام بروز بحران‌های بین‌المللی (در بازارهای سرمایه، بهداشت، محیط زیست یا جنگ) بار مالی کمتری متحمل شوند. در شیوه فعلی به این معضلات به صورت مستقل رسیدگی می‌شود و از تعامل متقابل که همکاری را تقویت می‌کند خبری نیست. به کمک فرایند رسمی‌تر در شناسایی و رتبه‌بندی کالاهای عمومی جهانی، دولت‌ها می‌توانند دست به مصالحه بزنند تا مزیتی نصیب تمام طرف‌ها شود. در ضمن وقتی هزینه عمومی بارها در سطحی جهانی تقسیم شود، برخی دولت‌ها می‌توانند بابت ارائه کالاهای عمومی جهانی تقاضای اعتبار کنند و از دیگران بخواهند آن‌ها نیز در این راه گام بگذارند. بدون ساختاری که پیوند امور مختلف و دادوستدهای متقابل را پیش‌برد عدم اعتماد و تخاصم پامی‌گیرد و دولت‌ها حتی هنگامی که همکاری به نفع همه است نمی‌توانند دست به دست هم دهند.

وقتی به بحران‌های پرهزینه اقتصادی، نظامی، بشری و اجتماعی در دهه گذشته نگاهی می‌اندازیم، آشکار می‌شود که نظام بین‌المللی ناتوان از واکنش فوری بوده است و پس از آنکه ویرانی‌های اصلی رخ داد وارد عمل می‌شود. پیشگیری از بحران‌ها و آمادگی بهتر در برابر بحران‌های قابل پیش‌بینی روش بسیار کارآمدتر و کارسازتری برای اداره امور است. بنابراین بحث درباره ارزیابی مجدد سیاست‌گذاری‌های ملی و بین‌المللی بسیار بجاست.

توانی که از افزایش برابری و انصاف در روابط بین‌المللی به دست می‌آید، انگیزه سیاسی برای چنین ارزیابی‌هایی را فراهم می‌آورد. به همین دلیل است که در این کتاب به افزایش تصمیم‌گیری‌های مشارکتی، شکل‌گیری ائتلاف سه‌گانه بین دولت، جامعه مدنی و شرکت‌ها، ایجاد شورای قیومیت جهانی سازمان ملل و گسترش گروه ۸ به گروه ۱۶ تأکید شده است. عدم توجه به ضرورت چنین اصلاحاتی به سادگی به تداوم سلسله بحران‌های جهانی منجر می‌شود و احتمال واکنش منفی عمومی در قبال فرایند جهانی شدن را افزایش می‌دهد.

این دغدغه‌ها، و فکر اولویت‌های جهانی مشترک، از دیرباز همراهان بوده است و الهام‌بخش تلاش‌های رهبران سیاسی و غیره پس از دو جنگ ویرانگر جهانی در قرن بیستم بوده است. پندآموزی از هراس‌هایی که آن کشاکش‌ها به پا کردند رهبران جهان را به جست‌وجوی سازوکارهای تازه برای همکاری بین‌المللی ترغیب کرد، به امید آنکه کشاکش‌های میان کشورها به گونه‌ای صلح‌آمیز حل و فصل شود و بتوان بذری اقتصاد و اجتماعی کشمکش‌ها را پیش از ریشه‌دواندن خشکاند. البته این رهبران آرمان‌گرایانی خشک و خالی نبودند و دغدغه‌هایشان جلوگیری از جنگ و ریشه‌کن کردن جنگ‌طلبی بود که هر دو جزو عملی‌ترین دیدگاه‌ها بودند.

اکنون زمان احیای این آرزو و آرمان است. در جهانی که نهادهایش بیش از پیش از همپایی با واقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی و بشری عصر ما بازمانده‌اند بازنگری در الگوهای بی‌دردسر دیپلماسی و به روز کردن این الگوها ضرورت تام دارد. هنوز برای رسیدگی به این گسست ژرف بین نهادها و واقعیت وقت هست.

برای این کار نیاز به رهبری، بینش و این باور داریم که آینده‌مان تنها با زیجه سرنوشت نیست و خودمان به آن شکل می‌دهیم.

### یادداشت‌ها

دیدگاه‌هایی که در اینجا ارائه می‌شود دیدگاه‌های نویسندگان است و لزوماً با دیدگاه نهادهای مربوطه‌شان همخوان نیست.

۱. منظور از این پیشنهاد، تشکیل یک شورای قیومیت جدید است، نه احیای شورای قیومیتی که به منظور نظارت بر اجرای معاهده‌های قیومیت در گذشته و طبق منشور سازمان ملل تشکیل شده بود. شورای قیومیت سازمان ملل در اکتبر سال ۱۹۹۴ و با استقلال یافتن «پالائو» منحل شد.
۲. استفاده از سرریزها هنگامی رخ می‌دهد که استفاده افراد جدید از یک استاندارد خاص به نفع کاربران موجود آن استاندارد باشد یا آنکه اجرای استاندارد جدید (مثل استفاده از خودروهایی که فقط با بنزین بدون سرب کار می‌کنند) دیگری را نیز به پیروی وادارد.

### منابع

- Berg, Elliot. 1997. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. New York: United Nations Development Programme.
- Brookings Institution. 1994-98. Project on Integrating National Economies Series. Washington, DC.
- Dasgupta, Partha S. 1995. *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Clarendon Press.
- Gilpin, Robert G. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons" *Science* 162 (December): 1243-48.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P. 1986. *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Krasner, Stephen D. 1986. *International Regimes*. Ithaca, NY and London: Cornell University Press.
- Mayer, Peter, Volker Rittberger and Michael Zurn. 1993. "Regime Theory: State of the Art and Perspectives." In Volker Rittberger and Peter Mayer, eds., *Regime Theory and International Relations*. New York: Oxford University Press.
- Mendez, Ruben P. 1992. *International Public Finance: A New Perspective on Global Relations*. New York: Oxford University Press.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Riddell, Roger. 1996. *Aid in the 21st Century*. ODS Discussion Paper 6. New York: United

- Nations Development Programme, Office of Development Studies.
- Russett, Bruce M., and John D. Sullivan. 1971. "Collective Goods and *International Organization*. " *International Organization* 25(4): 845-65.
- Sachs, Jeffrey. 1998. "Making it Work. " *The Economist*. 12 September.
- Samuelson, Paul A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics* 36 (November): 387-89.
- Sandler, Todd. 1997. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya K. 1987. *On Ethics and Economics*. Oxford and New York: Basil Blackwell.
- Stokke, Olav, ed. 1996. *Foreign Aid Toward the Year 2000: Experiences and Challenges*. London: Frank Cass.
- United Nations. 1987. *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*. UN Treaty Series 26369. Montreal, Canada.
- UNDP (United Nations Development Programme). Various years. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ 1999. *The Future of Aid: Regional Perspectives*. ODS Discussion Paper 17. New York: UNDP, Office of Development Studies.
- World Bank. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. A Policy Research Report. New York: Oxford University Press.