



جوزف استیگلیتز

آینده اصلاحات*

اصلاحات به کجا می رود؟ از ده سال دوران گذار چه درس هایی می توانیم بیاموزیم؟ به طور کلی اکثر ناظران به این نتیجه رسیده اند که مسیر گذار چین تا این جا موفقیت آمیز بوده در حالی که مسیر روسیه این گونه نبوده است. من نشان می دهم که شکست اصلاحات در روسیه و اکثر جمهوری های سابق شوروی صرفاً به خاطر اجرای نادرست سیاست های درست نبوده بلکه مشکل عمیق تر است و علت ناکامی ها درک نادرست مبانی اقتصاد بازار نیز بدفهمی مبانی فرایند اصلاحات نهادی بوده است. برای مثال مدل های اصلاحات که بر مبنای اقتصاد متعارف نو کلاسیکی استوارند. اهمیت مسائل مربوط به اطلاعات (Informational Problems) از جمله معضلاتی را که حکمرانی شرکتی (Corporate governance) منشأ آنها است؛ همچنین اهمیت سرمایه اجتماعی و سازمانی و زیر ساخت های نهادی و حقوقی مورد نیاز برای ایجاد یک اقتصاد بازار کارآمد را دست کم گرفته اند. همچنین احتمال می رود که اهمیت ایجاد شرکت های جدید و مشکلات آن کم اهمیت پنداشته شود برای مثال ثابت شده که وعده تحول سریع اقتصادی و ایجاد «سرمایه داری مردمی» (Peoples Capitalism) بر مبنای خصوصی سازی کوپنی (Voucher Privatization) از طریق صندوق های سرمایه گذاری خواب و خیالی بیش نبوده است. شاید تحت شرایطی خاص راهبرد بدیل یعنی تمرکز زدایی کارا تر باشد زیرا سطح تصمیم سازی اقتصادی را پایین تر می آورد یعنی جایی که ذی نفع ها (Stakeholders) قادرند بدون پیش فرض تشکیلات دقیق قضایی که طول می کشد تا شکل بگیرند از منافع خویش حمایت کنند اگر فرض کنیم دو گزینه داریم یکی رویکرد نیروی فزاینده حضور مردمی از پایین به بالا در اصلاحات (Flawed Reforms) «پر عیب و ایراد» و دیگری تحمیل از بالا به پایین (Top-down Imposition) آنچه اصلاح طلبان به عنوان مدل «مدل نهادی شسته رفته» (Institutions Clean Model) می بینند می توانیم استدلال کنیم که دانش و تجربه مان به ما می گوید که باید تلاش کنیم تا رویکرد پایین به بالا به گذار از نظام برنامه ریزی متمرکز به بازار را بهبود بخشیم. تجارب متنوع کشورهای که از فرایند گذار عبور می کنند بیانگر یکی از مهم ترین مجموعه آزمایش های اقتصادی و اجتماعی است که تاکنون انجام گرفته است و باید فرصت گرانتی برای پژوهشگران باشد تا فرایند اصلاحات را درک کنند و درباره طرز کار اقتصادها بصیرت به دست آورند. رسیدن به موفقیت های محدود در این همه کشور به معنای این است که فرصت های بی شماری برای به کار بستن

درس های حاصله از چنین بررسی هایی وجود دارد. عناوین برخی از کتاب های جدید که مشاوران برجسته در فرایند گذار نوشته اند به اندازه کافی گویا هستند - مثلاً این عنوان که چگونه روسیه به اقتصاد بازار تبدیل شد یا آینده روشن اقتصادی روسیه کسانی که به دولتمردان روسیه در مسیر گذار مشاوره می دادند دائماً پیش بینی می کردند که کشور در آستانه موفقیت است و عملاً اندکی پیش از سقوط خیر از پیروزی می دادند حال آن که تا آن موقع باید عیب و ایرادات آشکار شده بود. بلی روس ها موفق شدند اکثر صنایع و منابع طبیعی کشور را «خصوصی» کنند اما میزان سرمایه گذاری ناخالص ثابت - که بیش از خصوصی سازی نشانه رونق بازار است - طی پنج سال گذشته به شدت سقوط کرده (EBRD ۱۹۹۸). روسیه به جای این که به یک اقتصاد صنعتی مدرن تبدیل شود به

کسی نمی تواند درباره «اصول» بحث کند بدون آن که از چگونگی آن ها یا از نحوه عمل به اصول سخنی به میان آورد مشاوران توصیه های سیاستی را در بستر یک جامعه خاص ارائه می دهند جامعه ای با تاریخ خاص سطح معینی از سرمایه اجتماعی و مجموعه خاصی از نهاد های سیاسی و فرایندهای سیاسی که تحت تأثیر نیروهای سیاسی خاص قرار می گیرند، اگر نگوییم آن نیروها عامل مؤثر بر فرایندها هستند مداخله در خلأ رخ نمی دهد

کمابیش بدتر عمل کردند. پرسشی که طرح آن لازم است این است که علت شکست چیست؟ تعجبی ندارد کسانی که از شوک درمانی و خصوصی سازی سریع طرفداری می کردند می گویند مشکل این نبوده که شوک بیش از اندازه وارد شده و درمان کم تر از حد لازم بوده بلکه به نظر ایشان میزان شوک بسیار کم بوده است. یعنی اصلاحات با شدت و حدت کافی دنبال نشده. دارو مناسب بوده فقط تقصیر بیمار است که از دستورات پزشک پیروی نکرده؛ سایر مدافعان برنامه های اصلاحات توصیه شده می گویند که مشکل نه در طراحی اصلاحات بلکه در اجرای آن بوده. یکی از اصلاح طلبان روسیه اخیراً با تمسخر می گفت که هیچ مشکلی در مورد قوانینی که آن ها به تصویب رساندند وجود نداشت به غیر از ضمانت اجرایی قوانین. اما قصد من این است تا در این جا بگویم علل شکست اصلاحاتی که از آن به شدت حمایت می شد بسیار ریشه دارتر از این ها است - حلت شکست بدفهمی مبانی اقتصاد بازار و نیز ناتوانی از درک مبانی فرایندهای اصلاحات. من در ادامه خواهم گفت دست کم بخشی از مشکل به خاطر اتکای بیش از حد به مدل های کتب درسی علم اقتصاد بود. اقتصاد کتاب درسی (Textbook Economics) شاید برای آموزش دانشجویان عالی باشد اما برای مشاوره به دولت هایی که سعی می کنند تا از نو یک اقتصاد بازار برپا سازند مناسب نیست، بالاخص آن که کتب درسی به شیوه متداول امریکایی، به طور افراطی به یک مکتب فکری خاص، یعنی مدل نو کلاسیکی متکی اند و سایر مکاتب را (لاز قیلاً آنچه که شومپیتر و هایک مطرح کردند) کنار گذاشته اند. یعنی مکاتبی که بصیرت بیش تری درباره وضعیت اقتصاد کشورهای در حال گذار به ما می بخشند (اما همان طور که در ادامه خواهم گفت کاستی های اقتصاد کتاب درسی بیش تر از این ها است. از معدود استثناها که بگذریم آن ها حتی نتوانستند بصیرتی را که از طرح مسأله حکمرانی شرکتی آموخته ایم با مدل های شان در آمیزند یعنی همان دل مشغولی اقتصاددانان جریان غالب از مارشال گرفته (۱۸۹۷) تا برل و مینس (۱۹۳۲) نقطه تمرکز اصلی اقتصاد جدید اطلاعات و هزینه های معاملاتی. بخشی از مشکل نیز از تداخل اهداف با وسایل ناشی می شود؛ برای مثال خصوصی سازی یا آزاد کردن حساب سرمایه رانشانه موفقیت دانستن و نه وسیله ای برای رسیدن به اهداف اساسی تر. حتی ایجاد اقتصاد بازار را باید وسیله ای برای رسیدن به اهداف کلی تر دانست. صرف ایجاد اقتصاد بازار اهمیتی ندارد بلکه بهبود سطح زندگی و ایجاد مبانی توسعه پایدار، مردم سالار و عادلانه مهم است. بالاخره این که هر چند به این نکته توجه شد که «فرایند سیاسی» مهم است - و روشن بینی نسبت به فرایند سیاسی اغلب در توجیه مسیر های خاص اتخاذی برای اصلاحات مطرح می گردید - در واقع شواهد زیادی در دست نداریم که نشان دهند فرایندهای سیاسی واقعاً درک

سرعت به اقتصادی تبدیل شد که هنرش کشیدن شیره جان صنایع و معادن بود. درست در نقطه مقابل این شکست ها موفقیت عظیم چین قرار دارد که مسیر گذار مخصوص به خود را ایجاد کرد (به جای این که صرفاً «برنامه» یا «نسخه» مشاوران غربی را به کار بندد). اقتصاد چین هم به سرعت رشد کرد هم یک بخش اقتصادی تعاونی غیر دولتی سرزنده در آن پایه گذاری شد. در حالی که سرمایه گذاری در بخش تولید کارخانه ای روسیه سقوط می کرد همین سرمایه گذاری در چین به سرعت رشد می کرد البته منتقدان چنین مقایسه هایی به تفاوت قابل توجه در نقطه شروع دو کشور اشاره می کنند - درآمد چین بسیار پایین تر بود و بنابراین فرصت های بیشتری برای خیز برداشتن و رشد وجود داشت. برعکس این منتقدان استدلال من این است که چالش های چین بزرگ تر بودند چون باید همزمان چالش های گذار و توسعه را مدیریت می کرد چین در مقایسه با کشورهای کم درآمد هم سطح خویش بهتر عمل کرد در حالی که کشورهای شوروی سابق و اروپای شرقی در مقایسه با کشورها با همان سطح درآمد

شده اند. نگاهی به گذشته نشان می دهد که اکثر پیش بینی های سیاسی کسانی که در فرایند اصلاحات دخالت داشتند چندان ژرف نگرانه نبوده است. به نظر می رسد بسیاری از نگرانی های روی هم رفته به جایی نرسید، در عین حال تحولات سیاسی که باید آن ها را نگران می ساخت پیش بینی نشده بود. کسی نمی تواند درباره «اصول» بحث کند بدون آن که از چگونگی آن ها یا از نحوه عمل به اصول سخنی به میان آورد. مشاوران توصیه های سیاسی را در بستر یک جامعه خاص ارائه می دهند- جامعه ای با تاریخ خاص- سطح معینی از سرمایه اجتماعی و مجموعه خاصی از نهاد های سیاسی و فرایندهای سیاسی که تحت تأثیر نیروهای سیاسی خاص قرار می گیرند، اگر نگوییم آن نیروها عامل مؤثر بر فرایندها هستند. مداخله در خلأ رخ نمی دهد. این که چگونه از این توصیه ها استفاده می شود یا سوء استفاده مسأله ای نیست که اقتصاددانان بتوانند به سادگی از آن فرار کنند و این مسأله به

اصلاحات این فرایند را از طریق تشویق و در برخی موارد حتی با فشاری بر باز کردن حساب های سرمایه تسهیل کردند. بنابراین شکست خصوصی سازی در ارائه مبنای یک اقتصاد بازار تصادفی نبود بلکه پیامد قابل پیش بینی این نحوه خصوصی سازی بود.

دلیل های خصوصی سازی

کسانی که از خصوصی سازی سریع حمایت می کردند دچار سرگشتگی شدند چون هیچ منبع مشروع ثروت خصوصی درون کشور وجود نداشت که با آن بتوان خصوصی سازی را انجام داد. بنابراین دولت ها چهار گزینه پیش رو داشتند. فروش دارایی های ملی به خارجیان؛ خصوصی سازی کوپنی، مهار کردن خصوصی سازی «خودجوش» (Sointaneis) یا آنچه من تا بیدار شدن یک واژه بهتر، خصوصی سازی غیر قانونی خواهیم نامید. این آخرین مسیری بود که روسیه پس از ۱۹۹۵ در طرح بد نام شده «وام بخش سهام» (for-Shares-Loan) انتخاب کرد. دولت به کارآفرینان خصوصی اجازه «تا بانک ایجاد کنند. این بانک ها به طرف برای خرید خصوصی پول قرض می دهند تا شرکت بخرند (یا به دولت وام می دهند و سهام شرکت های دولتی را به عنوان وثیقه نگه می دارند). هر کسی که مجوز بانکداری را به دست می آورد مجوز چاپ پول داشت و مجوز چاپ پول یعنی مجوز برای تصرف شرکت های دولتی در شرایطی که فساد تقریباً همه جاگیر بود و فرایند وام در برابر سهام در مقایسه با حالتی که دولت دارایی های ملت را به دوستانش می داد شفافیت کم تری داشت، در واقع تمایز اندکی بین این دو فرایند وجود دارد.

چون کل فرایند به صورت گسترده ای نامشروع تلقی می شد، این نوع خصوصی سازی به دست «بارون های دزد» (Robber Barons Privatization)، سرمایه داری بازار را شاید بیش از القانات، دوران کمونیستی بی آبرو کرد و چون هیچ پیش فرضی نبود که افرادی که دارایی ها را تصاحب کردند مدیران خوبی باشند، دلیلی برای امیدواری وجود نداشت که دارایی ها نسبت به دوران سابق به نحو بهتری مورد استفاده قرار گیرند. به طور قطع عده ای که از این فرایند (خصوصی سازی) حمایت می کردند چندان نگران تأثیر سیاسی یا بی لیاقتی مدیریتی نبودند؛ آن ها معتقد بودند که انگیزه قوی برای دوران «پس از بازار» وجود دارد- به طوری که دارایی ها بالاخره به کسانی فروخته می شود که به بهترین نحو شرکت ها را مدیریت خواهند کرد. این امید وجود داشت که «بارون های دزد» جدید حداقل خوب حراج کنند. اما این فرایند به چند دلیل شکست خورد؛ اول آنکه مشکل اصلی همچنان باقی بود- تیم های مدیران داخلی با سرمایه مورد نیاز کجا بودند؟ بدتر این که، اعتماد در حال تنزل به اقتصاد و دولت، کشور را کم تر و کم تر برای خارجیان جذاب می کرد. الیگارش ها متوجه شدند که با چاپیدن دارایی ها ثروت بیش تری به چنگ می آورند تا این که دارایی ها را به شیوه ای مورد استفاده که پایه ای برای خلق ثروت به وجود آید.

طرح [خصوصی سازی] کوپنی چندان موفق و جمهوری چک (که در ابتدا الگو بود) بارزترین مثال معضل اساسی حکمرانی شرکتی شد، یعنی مدیریت شرکت به مثابه کالای عمومی که بعداً بررسی خواهیم کرد. شاید کوشش برای به نظم در آوردن خصوصی سازی خود جوش بیشترین امیدها را می داد؛ تجزیه شرکت های بزرگ به واحدهای کوچک شاید که مبنایی برای حکمرانی کارآمدتر ذینفع ها فراهم آورد، موضوعی که بعداً به آن بازمی گردیم.

حکمرانی شرکتی را که مارشال [۱۸۹۷] کنیز [۱۹۲۶] (۱۹۶۳)، برل و مینس [۱۹۳۲]، گالبرایت [۱۹۵۲]، مارچ و سیمون [۱۹۵۸]، بامول [۱۹۵۹]، ماریس [۱۹۶۴] و بسیاری دیگر در طی قرن بیستم نوشته بودند نشان دهد. در پاراگراف های بعدی، می خواهیم آنچه را به عنوان روش های اصلی که به دکتترین «اجماع و اشتگتنی» گذار معروف است و از درک عناصر اصلی اقتصاد بازار عاجز است مرور کنیم. در بخش بعدی این گفتگو، توجه دقیقی به «راهبرد اصلاحات» یعنی دیدگاه ها درباره توالی (Sequencing) و آهنگ (Pacing) آن خواهیم داشت.

بیت و خصوصی سازی

نظریه استاندارد نوکلاسیک استدلال می کند برای این که اقتصاد بازار خیلی خوب کار کند (کارای پارویی باشد) همه باید رقابت برقرار باشد و مالکیت خصوصی وجود داشته باشد (دوقلوهای به هم چسبیده ایجاد ثروت به شیوه ای

ترغیب می شویم تا راهبردی دو لایه را دنبال کنیم؛ از یک سو قدرت مالی خویش را به کار می گیریم تا نفوذ سیاسی کافی برای کاهش احتمال چنین حادثه ای به دست آورند اما از سوی دیگر، با این فرض که چنین راهبردی ذاتاً نامطمئن و خطر ساز است حداقل بخش قابل توجهی از ثروتمان را از کشور خارج و به مکان های امن خواهیم فرستاد

کارا). به هر دوی آن ها نیاز است و بدیهی است اگر می شد عصای سحرآمیز را تکان دهیم و همه رقابت داشته باشیم و همه مالکیت خصوصی این کار را می کردیم. اما چون نمی شد و مسأله انتخاب مطرح است؛ اگر نتوانیم هر دو را با هم داشت آیا باید فقط با خصوصی سازی جلو برویم؟ هر چند کسانی که برای خصوصی سازی فشار می آوردند با افتخار به بخش اعظم شرکت های دولتی که دست افراد خصوصی تحویل دادند اشاره می کردند، اما دستاوردها مشکوک بودند. از این ها گذشته، دادن و اهدا کردن دارایی های دولتی، به خصوص به دوستان و اقوام، کار بسیار ساده ای است و انگیزه های انجام چنین کاری بسیار قوی می شوند اگر سیاستمداران مجری خصوصی سازی رشوه هم دریافت کنند، حال چه به صورت مستقیم یا غیر مستقیم به عنوان جبران کمکی که در عملیات خصوصی سازی کرده اند. در حقیقت اگر خصوصی سازی به شیوه هایی اجرا شود که همه تصور کنند نامشروع است یا در محیطی انجام شود که فاقد زیر ساخت های نهادی لازم باشد، چشم انداز بلندمدت تر اقتصاد بازار عملآئیره و تاری می شود. بدتر این که، منافع ناشی از مالکیت خصوصی، از طریق فساد و قبضه کردن نهادی تنظیمی به تضعیف دولت و تحلیل نظم اجتماعی کمک می کند.

انگیزه هایی را در نظر بگیرید که پیش روی گروه های به اصطلاح الیگارش روسیه، خوب این گروه ها می توانند با خودشان استدلال کنند که انتخابات مردمی بالاخره به این نتیجه می انجامد که ثروت مال الیگارش ها از راه بدی به دست آمده است و بنابراین تلاش شود تا این ثروت ها مصادره شود. بنابراین ما ترغیب می شویم تا راهبردی دو لایه را دنبال کنیم؛ از یک سو قدرت مالی خویش را به کار می گیریم تا نفوذ سیاسی کافی برای کاهش احتمال چنین حادثه ای به دست آورند، اما از سوی دیگر، با این فرض که چنین راهبردی ذاتاً نامطمئن و خطر ساز است، حداقل بخش قابل توجهی از ثروتمان را از کشور خارج و به مکان های امن خواهیم فرستاد. در حقیقت مشاوران

خصوص در مواردی صادق است که دلیل اصلاحات اقتصادی شکست فرایند سیاسی یا تأثیر اصلاحات اقتصادی بر فرایند سیاسی است. اینک زمان آن رسیده است که پزشک ها دوباره نسخه بنویسند. اما برای این کار، آن ها باید مریض را آن طوری که امروز هست در نظر بگیرند، نه آن طوری که می بودند اگر تاریخ مسیر متفاوتی را طی می کرد. نزاع های کهنه را شعله ورنسازیم بلکه از گذشته درس بیاموزیم تا چراغ راه آینده باشد.

در بخش یک درک نادرست از اقتصاد بازار در کتاب «سوسیالیسم به کجا می رود؟» [۱۹۹۴] نشان دادم که شکست سوسیالیسم بازار تا حدی ناشی از ناتوانی در درک آن چیزی است که باعث می شود اقتصاد بازار در عمل کار کند. شکستی که تا حدودی ناشی از خود اقتصاد نوکلاسیک است. اگر مدل ارو-دبرو [۱۹۵۴] صحیح می بود ممکن بود سوسیالیسم بازار بهتر از این عمل می کرد. در حالی که مدل های ارو-دبرو یک جنبه اساسی از اقتصاد بازار را محسوس می سازند یعنی انتقال اطلاعات از طریق علائم قیمتی و نقشی که این علائم قیمتی در هماهنگ سازی تولید دارند- اما مسأله اطلاعاتی پیش روی اقتصاد بسیار گستره تر است. قیمت ها تمام اطلاعات لازم را منتقل نمی سازند. من می خواهم در این جا نشان دهم کسانی که با تمرکز بر خصوصی سازی از شوک درمانی حمایت می کردند، درست مثل طرفداران سوسیالیسم بازار شکست خوردند چون نتوانستند سرمایه داری مدرن را درک کنند؛ آن ها بیش از حد تحت تأثیر مدل های بسیار ساده شده کتب درسی اقتصاد بازار قرار گرفتند. اما نباید از این کوتاهی ها اغماض کرد. هر چند هایک و شوپتیر چند دهه قبل پارادیم های رقیب را تکمیل کردند، دیدگاه های شان در سنت اقتصادی امریکایی انگلیسی تبار ادغام نشد. هنگامی که اقتصاد های پسا سوسیالیست با دوران گذار مواجه شدند، نظریه مدرن اقتصاد اطلاعات محدودیت های تکان دهنده مدل ارد-دبرو را نشان داد و ابزارهای تحلیل اقتصادی مدرن را به کار بست تا با قدرت مشکلات

تخریب سازنده

یک بخش ضروری از گذار به اقتصاد بازار کارآمدتر، تخصیص مجدد منابع از موارد کم بازده و غیرمولد به موارد پر بازده و مولد است. بیکار کردن کارگران کم بازده به خودی خود بهره‌وری را افزایش نمی‌دهد. در حقیقت بهره‌وری کاهش می‌یابد و کمی بهره‌وری بهتر از هیچ است. حرکت به سوی بیکاری مرحله‌ای واسطه‌ای است که بر هزینه است و ناکارا-حفظ وقتی می‌توان از آن دفاع کرد که هیچ راه بهتری وجود نداشته باشد تا کارگران مستقیماً از یک شغل با بهره‌وری پایین به شغلی با بهره‌وری بالا منتقل حتی کسی که در غالباً ناقص قانون سه (با پایه‌های تجربی اندک) مطرح می‌شود: عرضه فراوان کارگران بیکار تقاضای کار به وجود می‌آورد که تا حدی ناشی از افت دستمزدها است.

اما حتی کسی که در کار ایجاد شرکت‌ها و کارآفرینی مبتدی باشد، به ویژه نگران مناطقی مثل کشورهای شوروی سابق خواهد بود که در کارآفرینی بازار محور سابقه اندکی دارند. برای کارآفرینی موفق، باید مهارت‌های معینی در عمل گسترش یابد، مهارت‌هایی که افراد ساکن در کشورهای شوروی سابق فرصتی برای پروراندن و شکوفا کردن آن نداشتند. شوروی هادر گریختن از مقررات دولتی، در پذیرش برخی از ناکارایی‌ها در مقررات دولتی در قبال سود خصوصی و در بندبازی در بین دنیای قانونی و غیرقانونی مهارت کسب کرده بودند. اما کسب و کاری که فعالیت‌های جدید تولیدی به وجود می‌آورد و می‌تواند در بازارهای بین‌المللی رقابت کند، چیز دیگری است.

کارآفرینی همچنین نیاز به سرمایه دارد. همان‌طور که در بالا اشاره شد، عده اندکی سرمایه لازم داشتند، به ویژه پس از این که تورم، پس‌انداز اندکی را که مردم انباشته بودند نابود کرد. نظام بانکداری هیچ تجربه‌ای در غربال و ام‌ها (Screening) و نظارت بر آن‌ها نداشت و این تصور که این بانک‌ها، «بانک» به معنای غربی آن هستند کاملاً اشتباه بود. این تشابه اسمی، مشاوران داخلی و غربی را سردرگم کرد. اما در هر صورت، تعداد کمی از این مؤسسات مالی عملاً به عرصه تهیه منابع مالی برای شرکت‌های کوچک و جدید وارد شدند. بنابراین حتی تحت بهترین شرایط، کارآفرینی سرکوب می‌شد. پس برای کسانی که از مشاغل موجود خود بیرون رانده شده بودند در کجا شغل جدید پیدا می‌شد؟

ورشکستگی، یا خطر ورشکستگی، یک بخش حیاتی از اقتصاد بازار است. نهاد ورشکستگی مثل معکوس خود یعنی کارآفرینی، هیچ سابقه‌ای در کشورهای سوسیالیستی ندارد. نهاد ورشکستگی باید ایجاد می‌شد. انواع مدل‌هایی که برای قوانین ورشکستگی وجود دارند طی قرن‌ها در اقتصادهای بازار ساخته و پرداخته شده‌اند و هر کدام با توجه به مختصات این یا آن اقتصاد با آن عجین شده‌اند. پیوند با محیط بیگانه بعید است که به سرعت ریشه بگیرد - به ویژه در غیاب قوه قضائیه‌ای که مستقل و لایق و آموزش دیده و همدل با انگاره‌های

یک بخش ضروری از گذار به اقتصاد بازار کارآمدتر، تخصیص مجدد منابع از موارد کم بازده و غیرمولد به موارد پر بازده و مولد است. بیکار کردن کارگران کم بازده به خودی خود بهره‌وری را افزایش نمی‌دهد در حقیقت بهره‌وری کاهش می‌یابد و کمی بهره‌وری بهتر از هیچ است

اساسی ورشکستگی، به همین دلیل کسانی که امید داشتند قوانین ورشکستگی تازه تهیه و «پیاده شده»، نوسازی صنعتی به وجود بیاورد کاملاً سرخورده شدند.

علاوه بر این، مثل همیشه «بهترین روش» وجود ندارد؛ همه نظام‌های ورشکستگی مستلزم بده‌ستان واقعی بین حقوق بدهکار و بستانکارند. نظام‌ها باید با محیط محلی سازگار شوند. برای مثال یکی از ویژگی‌های جذاب این نظام‌ها آن است که با چه سرعتی دارایی‌ها را می‌توان در موضعی مولد مجدداً به کار گرفت. در کشورهایی که کارآفرینی پایین است و تور حمایت اجتماعی ضعیف و سنت جابه‌جایی نیروی کار رایج نیست، ما باید منتظر سوگیری به سمت ورشکستگی بدهکار-محور (Debtor-Oriented Bankruptcy) باشیم. به علاوه نباید فکر کنیم که دادگاه‌های ورشکستگی به کمک می‌توانیم بخش اعظم ساختار صنعتی مان را بازسازی کنیم بلکه برعکس، تجدید ساختار واقعی معمولاً انجام

می‌شود تا شرکت‌ها در مقابل ورشکستگی رسمی حفظ شوند. در ادامه مقاله در مورد طیفی از روش‌های تجدید ساختار بحث خواهیم کرد.

کارآفرینی و ورشکستگی، ورود و خروج، باید به عنوان دورویه سکه تحول اقتصادی دیده شوند. این که «فقط قوانین ورشکستگی را اجرا کنید» یا «فقط قید بودجه را سخت‌تر کنید» در جایی که فرهنگ ایجاد کسب و کار جدید وجود ندارد توصیه خوبی نیست. هر دو بخش عبارت «تخریب سازنده» شومیت را باید به خاطر داشت. حتی اقتصادهای بازار پر سابقه در شرایط رکود، که اکثر بنگاه‌ها مستحق ورشکسته شدن هستند، با مجبور ساختن این بنگاه‌ها که ورشکست شوند از رکود عمیق خارج نشدند. برنامه‌های جدی ایجاد و حفظ اشتغال باید دو شادوش، اگر نگویم مقدم بر، تجدید ساختاری که ورشکستگی انگیزه آن بوده است (Bankruptcy-Induced Restructuring)، حرکت کنند.

ایه اجتماعی و سازمانی

از مدت‌ها قبل مشخص شده بود که نظام بازار نمی‌تواند منحصراً بر مبنای منافع شخصی تنگ‌مایه فعالیت کند. گرفتاری‌های ناشی از اطلاعات [ناقص] احتمال رفتار فرصت طلبانه در امتن [کش و واکنش‌های بازاری را افزایش می‌دهد. سطح حداقلی از اعتماد اجتماعی و هنجارهای مدنی لازم است تا تعاملات اجتماعی به تجارت موقت و خالی از اعتماد کالاها محدود نشود. در پشت این هنجارهای اجتماعی، تشکیلات قانونی ایستاده است که تافته‌ای است جدای یافته از بازار.

نظام‌های مالکیت معمولاً نمی‌توانند خودشان به طور کامل ضامن اجرای خود باشند. تعریف آن‌ها متکی است بر انبوهی از رویه‌های حقوقی، مدنی و جنایی. مسیر قانون (Course of Law) صرفاً نمی‌تواند تابع نظام قیمت تلقی گردد. درست است که قضات و افراد پلیس حقوق دریافت می‌کنند، اما اگر قرار باشد به هر دلیلی خدمات و احکام خود را بفروشند چیزی از دستگاه اقتضایی و امنیتی [باقی نخواهد ماند. بنابراین تعریف حقوق مالکیت بر مبنای نظام قیمت دقیقاً به این بستگی دارد که مالکیت خصوصی و نظام قیمت امر مطلق (Universal) نباشند... نظام قیمت امر مطلق نیست و احتمالاً از برخی جهات اساسی نمی‌تواند باشد. نواقص این نظام را باید با یک قرارداد اجتماعی ضمنی یا صریح بر طرف کرد. [ارو، ۱۹۷۲، صفحه ۳۵۷]

مقتضیات اطلاعاتی و هزینه‌های معاملاتی مؤثر بر، اجرای قراردادهای صریح و ضمنی، معمولاً متفاوت‌اند به طوری که این دو را باید مکمل و نه جانشین یکدیگر تلقی کرد. مشکل اقتصادهای در حال گذار این بود که هر دو ساز و کار اجراضعیف بودند: ظرفیت حقوقی و قضایی دولت محدود بود. در عین حال خود فرایند گذار - به واسطه جابه‌جایی‌های (Turnover) نهادی، بالا بودن نرخ‌های بهره سایه‌ای و افق‌های کوتاه مدت - قراردادهای ضمنی را ناکارآمدتر می‌کرد. بنابراین حتی اگر نیازی به ایجاد نهادها بود، خود فرایند گذار مانع کارکرد اقتصاد بازار می‌شد.

ارو، هیرشمن [۱۹۹۱]، پانتام [۱۹۹۳]، فوکویاما [۱۹۹۵] و سایرین استدلال



کارآمدتر، توسعه اقتصادی

کرده اند که موفقیت اقتصاد بازار را نمی توان بر حسب انگیزه های اقتصادی تنگ مایه درک کرد: نقش هنجارها، نهادهای اجتماعی، سرمایه اجتماعی و اعتماد حیاتی است. این قرار داد اجتماعی ضمنی را که برای یک جامعه بازارمداری لازم است، نمی توان صرفاً توسط دولت اصلاحات قانونی کرده، مقرر کرد یا پیاده کرد. برخی از چنین «چسب های اجتماعی» در هر جامعه ای لازم هستند. یکی از مشکل ترین بخش های یک تحول، از قبیل گذار از سوسیالیسم به اقتصاد بازار، تحول «قرارداد اجتماعی ضمنی» قدیم به قراردادی جدید است. اگر «اصلاح طلبان» صرفاً هنجارها و محدودیت های قدیمی را نابود کنند برای این که «سابقه های گذشته را پاک کنند» (Clean the State) بدون این که به فرایندهای زمان بر بازسازی هنجارهای جدید فرصتی بدهند، نهادهای جدیداً قانونی

شده احتمالاً به خوبی پا نخواهند گرفت. در نتیجه اصلاحات بی اعتبار می شوند و «اصلاح طلبان»، قربانیان را متهم می سازند که طرح های نسنجیده آن ها را به درستی اجرا نکردند.

یکی از مصادیق این اتهام این است که هر بار گناه شکست اصلاحات شوک درمانی مآبانه را بر گردن فساد و رانت جویی بیاندازیم. (نمونه آن مقاله اسلاند در همین کنفرانس است) هر چند رانت جویی و فساد مهم هستند، شکست اصلاحات غلط دیگری هم دارد (و به راستی اگر رانت جویی تنها مشکل بود، پس کاهش رانت ها که اسلاند بر آن تأکید می دارند باید با سیر صعودی تولید ملی همراه می شد). علاوه بر این، علت افزایش فساد و رانت جویی ممکن است شیوه اجرای اصلاحات باشد که هم سرمایه اجتماعی را که قبلاً تضعیف شده بود نابود کرد و فرصت ها و انگیزه های رانت جویی و فساد را افزایش داد.

سرمایه اجتماعی و سازمانی مورد نیاز برای گذار را نمی توان به کمک اهرم قانون ایجاد کرد، بخشنامه کرد یا به طریقی از بالا تحمیل کرد. مردم باید نقش فعال و سازنده ای در تحول خویش داشته باشند؛ تا حد زیادی خودشان باید فرمان را در دست بگیرند. در غیر این صورت رژیم اصلاحات فقط از رشوه و تهدید برای ترغیب به تغییرات ظاهری در رفتار تا آن جا که بتواند رفتارها را کنترل کند، استفاده می کند - اما این را که نمی توان تحول گذاشت.

در اقتصاد بازار، نهاد [بنگاه] راه حل غیر بازاری موضعی معضل کنش جمعی می دانند که باعث می شود هزینه های معاملاتی مانع هماهنگی از طریق قراردادهای بازاری می شوند [کوز ۱۹۳۷]. در اقتصادهای جدید بازاری ما بعد سوسیالیستی (Post-Socialist Market Economies) درست مثل اقتصادهای بازاری که جا افتاده اند، نمونه اولیه همکاری اجتماعی گسترده در زندگی روزانه (یعنی فراتر از خانواده) را می توان در محل کار پیدا کرد. بنابراین تلاش هاب کارآفرینی که شرکت های موجود منشأ آن هستند می تواند به طور خاص در جوامع پس از سوسیالیستی برای حفظ «تکه های» سرمایه اجتماعی و سازمانی مؤثر باشد. همین که سرمایه سازمانی پراکنده شد، جمع و جور کردن آن به خصوص در محیط هایی که تجربه کارآفرینی اندک است کار مشکلی است. سایر سازمان های اجتماعی که منشأ کارآفرینی اند و از آن

مربوطه توجه کافی در توصیه های متعارف غربی دریافت نکرده است به رغم مباحث بی شماری که درباره «مسأله حکمرانی شرکی» مطرح گردیده است. این همه چند نمونه از «حرف های قشنگ»

«حقوق مالکیت خصوصی به وضوح تعریف شده» به جای آن که کوشش کنیم به کمک قراردادهایی که بیش تر به مدیران انگیزه می دهند، مدیران شرکت های دولتی را کنترل کنیم، توصیه استاندارد این است که خصوصی سازی کنید و اجازه دهید «حقوق مالکیت خصوصی» انگیزه های طبیعی را - «شبهه طرفداران خصوصی سازی [غرب] - فراهم سازد. با این حال تفکیک مالکیت از مدیریت در شرکت های بزرگ غربی به این معنا است که وظیفه مدیریت بر مبنای «حقوق مالکیت به وضوح تعریف شده» محول نمی شود. تعریف مالکیت سهام، مثل مالکیت اوراق قرضه، کاملاً روشن است؛ سهامدار می تواند حقوق مالکیت را بخرد یا برای خود نگهدارد. اما هنگامی که سهامداران ذره ای و پراکنده هستند این حقوق به کنترل شرکت بر مبنای مالکیت واقعی چیزی نمی افزاید. یک روش بیان مسأله، تشخیص این است که مدیریت یک شرکت سهامی که مالکیت آن بین تعداد بیشماری از سهامداران پخش است، یک کالای عمومی است - و مانند هر کالای عمومی، میزان عرضه آن کمتر از حد نیاز است. روش دیگر بیان مسأله این است که بازار مدیران - (Market for Managers) فرایند تصرف شرکت ها - کاملاً ناقص است و معمولاً تضمینی وجود ندارد که مدیریت شرکت در اختیار کسانی باشد که ضمانت دهند دارای ها (شرکت) بالاترین بازدهی را نصیب سهامداران کنند.

بیت خصوصی کنترل کننده

وقتی که تصدیق کردند مشکل شرکت های عامل سهامداری پراکنده است راه حل «مالکیت خصوصی کنترل کننده» در قالب صندوق سرمایه گذاری پیشنهاد شد - یعنی همان روش معمول خصوصی سازی کوپنی که اجماع واشنگتنی ها آن را تبلیغ و در اصل مدل آن در برنامه خصوصی سازی کوپنی چک ارائه شده. گرفتاری این «راه حل» این بود که صندوق های سرمایه گذاری کوپنی، مشکل «حکمرانی شرکی» جدی تری نسبت به شرکت های

داشتند که جزء دارایی های این صندوق ها به حساب می آمدند. سهام «صندوق ها» در تملک ائتلاف مختلف شهروندان بود. بنابراین سهامداران تقریباً بر مدیریت صندوق نفوذ نداشتند. با این حال اجماع واشنگتنی ها ایده صندوق سرمایه گذاری کنترل کننده را با دوز و کلک به عنوان «راه حل» مشکل حکمرانی شرکی قالب کردند.

«انگیزه های طبیعی مالکیت خصوصی» در اقتصاد هم مثل «دنبال پول برویم». منافع اقتصادی «حق برخورداری از

جریان وجوه» که معمولاً با مالکیت شرکت مرتبط است مال چه کسی است؟ رأی نظریه اقتصادی رایج و غالب این است که منافع اقتصادی به مالکیت سهام بسته است. سهامدار به دو طریق از بازدهی اقتصادی مالکیت بهره مند می شود: سود سهام و سود سرمایه که وقتی سهام فروخته می شود به جیب او می رود. اما اگر مالکیت از مدیریت جدا باشد، رابطه مدیر با «انگیزه های طبیعی مالکیت» تقریباً به طور کامل

حمایت می کنند عبارتند از دولت های محلی، اتحادیه ها، مدارس، دانشکده ها، تعاونی های (مسکن، مصرف کننده، اعتبار و همکاری تولید کننده)، انجمن های کمک متقابل، اصناف، انجمن های حرفه ای، کلیسا، انجمن های صنفی، کلوب ها و گروه های خانوادگی گسترده. خلاقیت و تجربه ورزشی باید در دستور کار (Order of the day) قرار گیرند. تا باعث بسیج مجدد منابع اجتماعی به ویژه در اقتصادهای به جامانده از شوروی سابق شوند که گذار را به گُندی شروع کرده اند.

بک مابعد سوسیالیستی مالکیت و کنترل

با توجه به مشکلاتی که جمع و جور کردن سرمایه سازمانی پس از پراکنده شدن یا نابودی وجود دارد، تشویق شرکت های موجود به تجدید ساختار کارآفرینانه اهمیت خاصی دارد. ضرورت بازسازی اساسی شرکتهای در بین انبوه مشاوران غربی اهمیتش را از دست نداده است اما مشاوره آن ها برخی اوقات بیش از آن که به حل مشکل کمک کند مشکل آفرین است.

با نگاهی به گذشته در می یابیم یکی از ویژگی های بارز مجموعه مشاوره های غربی که به اقتصادهای ما بعد سوسیالیستی داده شد (اجماع واشنگتنی) به خصوص آن طور که به مسأله خصوصی سازی نگاه می کردند (بحث بالا) عدم توجه به تفکیک مالکیت از کنترل است. غالباً به نظر می رسد چارچوب فکری آن ها متعلق به دنیای عجیب و غریب ما قبل برل - مینس باشد که «مالکیت خصوصی» و «کنترل شرکت» اصولاً یک چیز بود - و شرکت های کوچک یا متوسط که به شکل بسته نگه داشته می شد مرسوم بودند. با این حال ویژگی برجسته شرکت های بزرگ در اقتصادهای انگلو-امریکایی آن چیزی بوده است که برل و مینس «تفکیک مالکیت و کنترل» می نامیدند. کینز، حتی پیش تر به این نکته اشاره کرده بود:

یکی از جالب ترین تحولات دهه های اخیر که دور از چشم مانده است (در ۱۹۲۶ نوشته شده است) تمایل شرکت های بزرگ به اجتماعی کردن خودشان است. یک نکته در مورد رشد مؤسسات بزرگ مطرح است - به ویژه در مورد شرکت های بزرگ راه آهن یا خدمات عمومی و همچنین در مورد بانک های بزرگ یا شرکت های بیمه که در آن ها مالکان سرمایه یعنی سهامداران کاملاً بی ارتباط با مدیریت هستند و آن این که منافع شخصی مستقیم مدیران در ایجاد سود فراوان، جنبه کاملاً فرعی پیدا می کند (کینز، ۱۹۶۳ صفحه ۳۱۴).

و اگرایی منافع بین مدیران و سهامداران در شرکت های بزرگی که مردم از طریق خرید و فروش سهام آن ها را معامله می کنند (Publicly-Traded Corporations) یکی از دلایل اصلی اقتصادشناسی (Agency Contracts of Economics) قراردادهای کارگزاری بوده است. با این حال تجربه گران تفکیک مالکیت کنترل و مسائل کارگزاری

با توجه به مشکلاتی که جمع و جور کردن سرمایه سازمانی پس از پراکنده شدن یا نابودی وجود دارد، تشویق شرکت های موجود به تجدید ساختار کارآفرینانه اهمیت خاصی دارد ضرورت بازسازی اساسی شرکتهای در بین انبوه مشاوران غربی اهمیتش را از دست نداده است اما مشاوره آن ها برخی اوقات بیش از آن که به حل مشکل کمک کند مشکل آفرین است

آینده اصلاحات

کاهش زنجیره های کارگزاری: خصوصی سازی ذی نفع ها

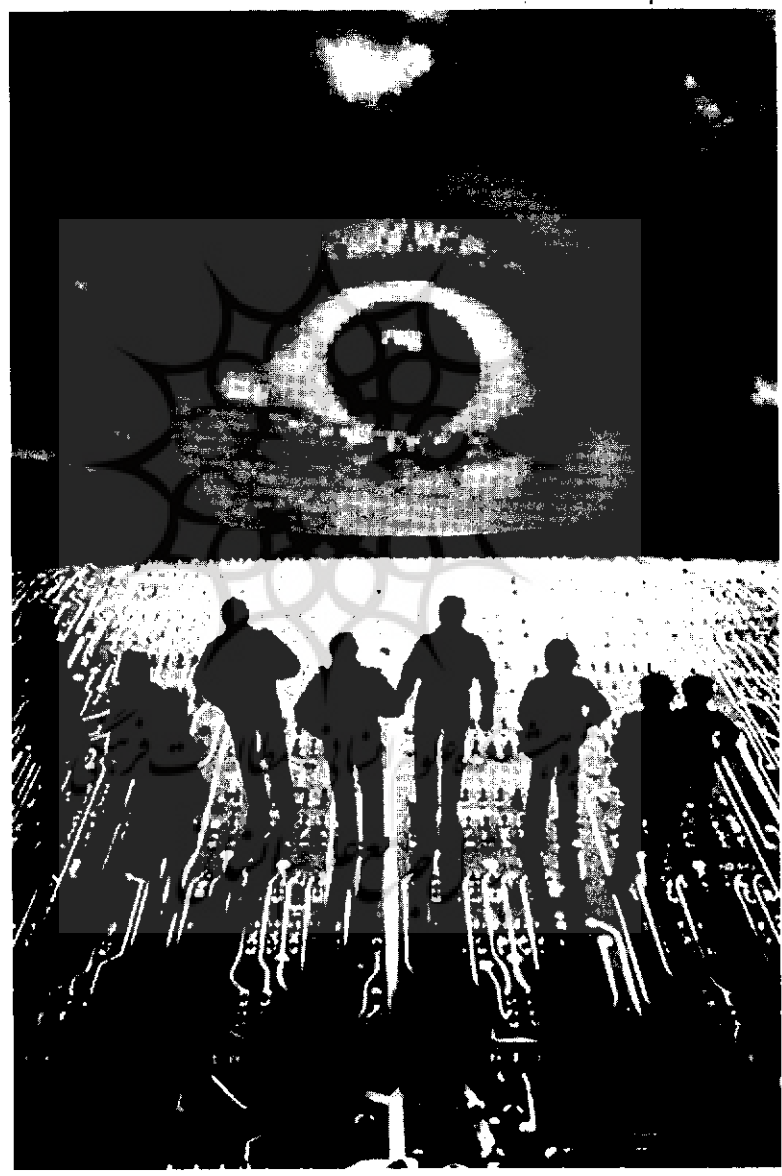
اقتصاد بازار مدرن بر مبنای روابط کارگزاری کاملاً پیشرفته استوار است. یکی از مهم ترین جاهایی که سیاست اقتصادی [در عمل] از مدل های کتب درسی فاصله می گیرد جایی است که مشکلات اطلاعات نامتقارن، نظارت ناقص و رفتار فرص طلبانه بروز پیدا می کند. این رو برخی از مهم ترین نهادهای اقتصادی سر برمی آورند تا مشکلات کارگزاری از میان برداشته شود (مثلاً تشکیلات قضایی برای تضمین حقوق سهامداران و حقوق سایر ذی نفعان، بازارهای سهام نقد و صندوق های سرمایه گذاری آزاد (Open-end Investment Companies) (نیاز به توضیح دارد تا اصطلاح رأی دادن با معنی و مفهوم شود) (تا سرمایه گذاران بتوانند «با پاهایشان رأی بدهند»، چارچوب حقوقی سیاست رقابت، نظام نظارت حسابداری و حسابرسی و در نهایت اخلاق حرفه گرایی مدیریتی). در اقتصادهای بازاری که اثبات بیش تری برخوردارند و توسعه یافته ترند، زنجیره های چند مرحله ای بلند و بالایی شکل گرفته است (برای مثال کارگران، کارگزار مدیران هستند و مدیران، کارگزار سهامدارانی مثل صندوق های سرمایه گذاری تعاونی هستند که سهامشان در اختیار صندوق های بازنشستگی ای است که به عنوان کارگزار کسانی که در صندوق نفعی دارند یعنی کارگران فعالیت می کنند) اما در مراحل اولیه توسعه، اقتصادهای بازاری زنجیره های کارگزاری کوتاه تری دارند.

این نهادهای کارگزاری باید ذره ذره رشد کنند و در طی ده ها سال تکامل یابند. اگر سعی شود تا یک شبه اقتصاد بازاری با این چنین روابط کارگزاری گسترده و زنجیره واری بنا نهاده شود، امکان دارد روبروی آن در اثر به کار کردن فرو بریزد، یعنی وضعیتی که در روسیه و شوروی سابق اتفاق افتاد. نخبگانی که نقش کارگزاران نهادی را به نمایندگی از سوی کثیری از رأی دهندگان شهروند جمهوری های شوروی سابق ایفا می کردند در اکثر موارد نتوانستند در برابر چپاول هر آنچه قدرت چپاولش را داشتند مقاومت کنند. نخبگان به اعتمادی که مردم به آن ها داشتند شدیداً خیانت ورزیدند. آنهایی که باید اجرای روابط کارگزاری و سایر تعهدات قانونی را ضمانت کنند غالباً خودشان مایه دردسر شدند.

که راه حل تنظیم مقررات و بهتر طراحی قراردادهایی است انگیزه بخش به مدیران صندوق تا بتوان آن ها را کنترل کرد. اما یک گام به عقب برویم و بپرسیم اگر دولتی این همه قدرت کنترل و ضمانت اجرایی دارد تا بر چنین بی انگیزگی هایی غلبه کند، چرا این قدرت را مستقیماً در شرکت دولتی اعمال نمی کند تا در آینده به شیوه ای بهتر آن ها را خصوصی نکند؟

یکی از نکات اصلی «خصوصی سازی»، استفاده از «انگیزه های طبیعی مالکیت خصوصی» به جای انگیزه های تصنعی [مندرج در] قراردادهای مدیریت است (مثلاً در شرکت های دولتی)، ولی ما [در روسیه] برگشتیم سر جای اولمان. ما شاهد بودیم که طرح های خصوصی سازی یک شبه ای که مشاوران غربی توصیه

وقتی که تصدیق کردند مشکل شرکت های عامل سهامداری پراکنده است راه حل «مالکیت خصوصی کنترل کننده» در قالب صندوق سرمایه گذاری پیشنهاد شد یعنی همان روش معمول خصوصی سازی کوپنی که اجماع واشنگتنی ها آن را تبلیغ و در اصل مدل آن در برنامه خصوصی سازی کوپنی چک ارائه شده



قطع می شود. اگر ساختار شرکت هرمی شکل باشد آثار این جدایی، تشدید می شود.

یک مورد واقعی، طرح خصوصی سازی کوپنی در جمهوری چک است. سهم صندوق های سرمایه گذاری کوپنی در شرکت پورتفو حداکثر ۲۰ درصد بود. صندوق ها را شرکت های مدیریت صندوق کنترل می کردند که ۲ درصد ارزش دارایی تحت مدیریت را دریافت می کردند. منفعت اقتصادی شرکت مدیریت صندوق در شرکت پورتفوی $4\% \times 2\% \times 2\%$ بود. اگر دو صندوق با شرکت مدیریتی یکسان هر کدام دارای ۲۰ درصد سهم داشته باشند، سود شرکت مدیریت صندوق از محل دو صندوق مذکور ۸ درصد خواهد بود. بر اساس سایر روش ها حداکثر ۳۰ درصد سرمایه و ۳ درصد حق الزحمه مدیریت ۱۰ for Managers Market صندوق که $9\% \times 30\% \times 30\%$ سود اقتصادی می داد مجاز بود. علاوه بر این، سودی که نصیب مدیر صندوق می شد ناخالص بود. هزینه های طراحی و اجرای برنامه بازسازی شرکت پورتفوی، بر عهده شرکت مدیریت صندوق بود و واضح است که سود خالص با احتساب این هزینه ها است که محاسبه می شود.

من از شما می پرسم اگر شما کنترل دارایی اقتصادی را در دست داشتید و فقط می توانستید ۹ درصد آن را از طریق یک کانال معین خارج کنید،

آیا تمایل داشتید که فقط از آن کانال استفاده کنید یا یک کانال «کارآمد» تر برای بیرون کشیدن ارزش شرکت پیدا می کردید؟ نباید متعجب شویم که صندوق های سرمایه گذاری چک کانال های دیگری پیدا کردند تا شیره شرکت های پورتفوی را بیرون کشند و به دارایی های آن ها نقب بزنند. نیازی به محاسبات پیچیده نیست و اگر قرار است گروهی که کنترل دارایی ها را در اختیار دارد بیش از ۹۹ درصد مالیات بپردازد تا پول خود را از یک در خارج کند، خارج پس به طور جدی جستجو خواهد کرد تا درهای دیگری برای خارج کردن پول ها پیدا کند. «قراردادهای بهتر مدیریتی» احتمالاً گفته خواهد شد

می کردند (خصوصی سازی کوپنی با صندوق های سرمایه گذاری) منجر بدان نشد که مالکان کنترل شرکت ها را به دست گیرند و ساختار شرکت ها در جهت نتیجه مطلوب اقتصادی در بلند مدت دگرگون. نتیجه توصیه های مشاوران غربی این شد که همه بر مقررات تنظیمی و قراردادهای مدیریتی بهتر متمرکز شدند تا کسانی که شرکت را کنترل می کنند (مثلاً شرکت های مدیریت وجوه در چک) شبیه «مالکان خصوصی» عمل کنند. چرا؟ چون شکل استاندارد خصوصی سازی از عهده آن وظیفه برنیامده بود. اینک زمان آن فرا رسیده است تا درباره نوع «استاندارد» خصوصی سازی تجدید نظر شود.

نهادهای کارگزاری باید ذره ذره رشد کنند و در طی ده ها سال تکامل یابند اگر سعی شود تا یک شبه اقتصاد بازاری با این چنین روابط کارگزاری گسترده و زنجیره واری بنا نهاده شود، امکان دارد روبروی آن در اثر به کار کردن فرو بریزد، یعنی وضعیتی که در روسیه و شوروی سابق اتفاق افتاد

به این معناست که الف سعی می کند ب را وادار کند تا او برای (نیاز به توضیح دارد تا اصطلاح رای دادن با یا معنی و مفهوم شود).
الف کاری انجام دهد. جالب ترین تمهیدی که می توان اندیشید و در عین حال بی واسطه ترین آن، وحدت کارفرما و کارگزار است به نحوی که الف به طور مستقیم به خودش کمک کند. در این صورت «حکمرانی شرکتی» یک مسأله قابل کنترل، اگر نگوییم حل شده خواهد شد. در مزارع خانوادگی یا بنگاه های کوچکی که در آن ها کارفرما و کارگزار یکی است، هیچ مشکلی به نام حکمرانی شرکتی وجود ندارد. به طور کلی استدلال می شود که هر اندازه زنجیره کارگزاری کوچک تر باشد، حل مشکل حکمرانی شرکتی راحت تر است.
راهبرد خصوصی سازی به افتخار ذی نفع ها را می توان راهی



(Tennessee Valley) (TVA) نقل می کرد: تمرکز به منظور اجتناب از نفوذ عوامل محلی نایاب، قطعاً این فرصت را از مردم می گیرد که به صورت محلی مشکلاتشان را بیان کنند و بی کفایتی های محلی را از بین ببرند. راه حل اساسی اجتماع هر چه بیش تر است، نه این که مسئولیت کم تری به جامعه بدهیم. تنها هنگامی که عواقب خطاهای اداری محلی تر شوند، می توان انتظار داشت که شهروندان بدانند چطور درست به هدف بزنند. الیپینتال ۱۹۴۹، صفحات ۸۹-۹۰. براین اساس این راهبرد همچنین برخی از بخش های سرکوب تر شده جامعه از قبیل کارگران و اتحادیه های کارگری مستحق آند که تقویت شوند. اگر الیگارش ها یا مدیران، شرکت ها را غارت می کنند و مشاغل آینده مردم را نابود می سازند، دیگر ارنج بسیار کشیدن و برنیارودن» کاملاً بانه جا می شود. آنهایی که صدمه دیده اند باید دارای اطلاعات و توانمندی سازمانی باشند تا با قدرت از منافع خود دفاع کنند نه صرفاً به برخی نخبگان اصلاحات، استه باشند تا در جهت منافع آنها عمل کنند. همین قضیه در مورد دولت های محلی و نیز عرضه کنندگان و مشتریان صادق است، که همه آنها در شرکت های غارت شده دارای منافع بودند. شرط آن که شرکتی کار کند آن است که شرکت، شرکت ذی نفعان باشد و می دانیم منافع ذی نفعان هنگامی که شرکت غارت شود ضربه می بیند. بنابراین خرید رسی سازی ذی نفعان توأم با

ثابت شده است که تجدید ساختار صنعتی به منظور بهبود رقابت پذیری یکی از مشکل ترین و بفرنج ترین بخش های فرایند گذار است این امید که خصوصی سازی به «مدد بازار» شرکت ها را به تجدید ساختار و خواهد داشت به یأس تبدیل شد. من نشان داده ام که بخشی از اتهام را باید به روش های خصوصی سازی نسبت داد که به جای آن که برای تجدید ساختار انگیزه ای فراهم کنند، «نقب زنی» به خارج از بنگاه و خروج مخفیانه دارایی ها را تشویق می کردند

تقویت ایشان. باعث وحدت مجدد حقوق کنترل بالفعل و حقوق مالکست قانونی در نوعی نظام حکمرانی شرکتی خواهد شد که خود ضامن اجرائی خود است. از آنجایی که راهبرد کوتاه کردن زنجیره های کارگزاری به تفویض اختیار به ذی نفعان نهایی منجر می شود، اینک به عقب برگشته و به نقش ورشکستگی و ته کز زدایی در تجدید ساختار به خصوص در بنگاه های بزرگ توجه می کنیم.

تجدید ساختار و ورشکستگی

ثابت شده است که تجدید ساختار صنعتی به منظور بهبود رقابت پذیری یکی از مشکل ترین و بفرنج ترین بخش های فرایند گذار است. این امید که خصوصی سازی به «مدد بازار» شرکت ها را به تجدید ساختار و خواهد داشت به یأس تبدیل شد. من نشان داده ام که بخشی از اتهام را باید به روش های خصوصی سازی نسبت داد که به جای آن که برای تجدید ساختار انگیزه ای فراهم کنند، «نقب زنی» به خارج از بنگاه و خروج مخفیانه دارایی ها را تشویق می کردند. اما بخشی از اتهام را باید ناشی از این دانست که از درک ماهیت فرایند تجدید ساختار در بستر اقتصاد گذار ناتوان بوده ایم.

یک خطای اساسی (مشابه خطایی که ما در چند سال گذشته در شرق آسیا بر خورد کردیم)، این بود که نوانستیم بین لوازم تجدید ساختار یک بنگاه در درون اقتصاد بازاری که خوب عمل می کند و لوازم تجدید ساختار واقعی کل اقتصاد، یا حداقل بخش تولید کارخانه ای اقتصاد تیر قائل شویم. تجدید سازمان عمومی نظام بازار را با تجدید

برای تعمیر دادن کسب و کار با مدیریت مالک یا بنگاه خانوادگی به بنگاه های متوسط بزرگ تر دانست [به بحث بنگاه های بزرگ غیر متمرکز در ادامه نگاه کنید]. چون برحسب تعریف، رابطه اقتصادی ذی نفع ها با شرکت بلندمدت است، منافعشان هم در بنگاه گسترده تر است و کانال دیگری دارند که از طریق آن حکمرانی شرکتی خود را بر مدیریت اعمال کنند. همکاری آن ها برای فعالیت بنگاه ضروری است به طوری که این «قدرت پایدار مانده» به ذی نفعان یک روش برای اعمال حکمرانی شرکتی به عنوان بخشی از روابط تجاری روزمره می دهد تا این که بخواهند از طریق تشکیلات حقوقی بیرونی عمل کنند. آن ها سهامداران غایب نامربوطی نیستند که شرکت در چشمشان فقط «دارایی» باشد (که هر چه سریع تر باید از آن برداشت کرد) یا که برای اعمال نفوذشان وابسته به زنجیره های کارگزاری و نهادهای واسطه ای باشند.

این راهبرد کلی ما را به سمت تمرکززدایی سوق می دهد. ایده اصلی این راهبرد این است که مسئولیت تصمیم گیری به سطوحی منتقل شود که مردم بتوانند به صورت مستقیم تری کارگزاران خود را کنترل کنند یا نظارت هم ترازان (Peer Monitoring) عملی باشد بدون بدیهی فرض کردن نهاد های پر طول و تفصیل نظارت و اجرا که که سال های طول می کشد تا ساخته و پرداخته شوند. فساد در سطوح تمرکززدایی شده نیز معمولاً اتفاق می افتد اما تمرکزگرایی آنچنان کنترل را از ناراضیان می گیرد که نمی توانند دست به تغییری بزنند. همان طور که دیوید الیپینتال رئیس پیشین سازمان دره تنسی Authority

به همین دلیل است که زمان تجدید نظر در زنجیره های کارگزاری طول و درازی که سعی شد در شوروی سابق «نصب شده» فرارسیده است. برای یک لحظه فکر کنید چرا ما الیگارش ها و مدیران را به خاطر چپاول و غارت دارایی ها که منجر به نابودی بنگاه ها می شود محکوم می کنیم. شاید کسی بگوید که آن ها به عنوان سهامدار پاز گلیم خودشان درازتر نکرده اند. در عین حال ما آن ها را محکوم می کنیم زیرا به طور مستقیم بر معیشت کارگران و به طور غیر مستقیم بر زندگی اقتصادی جامعه محلی و بر چشم انداز طرف های مربوطه از قبیل عرضه کنندگان و مشتریان تأثیر می گذارند. وقتی که در ارزیابی غارت پای منافع سایر طرفین را به میان آوریم، در واقع این طرف های درگیر را به عنوان صاحبان حق شرکت در نظر گرفته ایم. صاحبان حق همگی قراردادهایی ضمنی با شرکت بسته اند که بر رابطه بلند مدت با شرکت دلالت دارد. همین سهامداران هستند که در نهایت به واسطه «پیامد خارجی» خیانت کارگزاران از برقراری روابط کارگزاری گسترده در اقتصادهای در حال گذار صدمه می بینند. اگر روابط کارگزاری هر می کار نکند و سالیان مدیدی طول بکشد تا نهاد های حمایت کننده را بسازیم، در این صورت شاید بهتر باشد تا روابط را کوتاه کنیم به طوری که آن کسانی که نظارت می کنند همان ذی نفع های نهایی باشند که به واسطه چپاول و سوء استفاده صدمه می بینند. به جای این که الف سعی کند را وادار کند تا او کاری کند که ج برای الف کاری انجام دهد، روابط کارگزاری هر می شکل باید تا حد ممکن کوتاه شود. کوتاه کردن یک مرحله

فرایند تجدید ساختار شروع شود، این اجزای ذی نفع کسانی هستند که متضرر می شوند اگر تجدید ساختار سازمان موفقیت آمیز نباشد. مشارکت و مداخله ذی نفع ها در تصمیم گیری های مربوط به تجدید ساختار به اجرای بهتر برنامه های تجدید ساختار می انجامد (چون ذی نفع ها دارای buy-in و مالکیت بیش تر طرحی هستند که در طراحی اش نقش داشته اند).

واقعیت اساسی این است که اولاً بخش اعظم دانشی که در حقیقت غیر متمرکز است؛ ثانیاً ممکن است سازمان های بزرگ دست کم تا حدی به خاطر ناتوانی واحد برنامه ریزی مرکزی در جمع آوری و انتشار اطلاعات به درد خور - درست مثل نظام های برنامه ریزی مرکزی شکست بخورند؛ به صرف این که یک سازمان را «بنگاه» بنامیم به خودی خود در بخش های تشکیل دهنده آن انگیزه ایجاد نخواهد شد تا اطلاعات را به مرکز انتقال دهند، نیز به «بنگاه» توانایی پردازش آن اطلاعات اعطا خواهد شد و سازوکار مشخصی برای دفاتر مرکزی فراهم نمی شود تا فرامین را به اجزای تشکیل دهنده منتقل کنند و به این بخش ها (و افراد درون آن ها) انگیزه ای نمی دهد تا به شیوه مطلوب واکنش نشان دهند. متعاقب تمرکززدایی واحدهای جدید می توانند کندوکاو در محیط اطراف خویش را آزمایش کنند، توانمندی های خویش را بیازمایند و دانش موضوعی (Local) را انباشت کنند. ارتباط یا حلقه بین آزمایش و بازخورد در محیطی که تمرکززدایی شده باشد بسیار محکم تر است به طوری که فرایند یادگیری می تواند به سرعت پیش رود. محک زنی و استانداردهای جهانی کیفیت یک سازوکار هیرشمنی است برای گام برداشتن به سوی یادگیری بیش تر. اگر واقعاً یک شرکت تمرکززدایی شود آنگاه واحدهای شرکت می توانند محصولات را خارج از بنگاه عرضه کرده و بفروشند، در صورتی که پیش از این آن ها در واقع به یک عرضه کننده یا خریدار انحصاری درون بنگاه محدود می شدند. در واقع تمرکززدایی به معنای آن است که واحدهای جدید باید هزینه های شکست خود را متحمل شوند، درست همان طور که باید ثمره موفقیت خویش را خود نصیب برند. امکان رقابت ضعف های درون واحدهای مختلف را عریان می کند تا یادگیری و تغییر تشویق شود.

بنابراین تمرکززدایی در کنار محک زنی و رقابت خارجی (مثلاً «توسعه صادرات» در حوزه بین المللی) را می توان به عنوان ساز و کار یادگیری اجتماعی تصور کرد که فرایند تجدید ساختار و باز ترکیب را به جلو می راند. بنابراین نباید گفتگوی افقی بین واحدها را صرفاً به عنوان «بهترین وسیله تبادل نظر» دید، بلکه باید آن را به عنوان بخشی از فرایند «قانونی» بازسازی روابط سازمانی از پایین به بالا تلقی کرد. این گفتگو همان فرایند بازسازی سرمایه اجتماعی است که در فرایند گذار چندان توجیهی به آن نشده است. ما تا این جا مدل عمومی تجدید ساختار از طریق تمرکززدایی، بازسازی و ترکیب مجدد (Recombination) را از طریق به کار بستن آن در مورد یک بنگاه بزرگ و احتمالاً فرسوده نشان دادیم. این مدل کمک می کند توضیح دهیم چرا کشورهایی که قبلاً سوسیالیست بوده اند (و نیز کشورهای دیگر) این قدر به ندرت توانسته اند دست به تجدید ساختار بزنند. مرکز از این که از قدرت تمرکززدایی شود تا فرایند جدید یادگیری و بازسازی شروع شود امتناع می ورزد. مرکز از این امیددل می بندد که طرح جامع (Master Plan) تجدید ساختار جدید (بدون شک همراه با «تکنیکالاتی جدید» به عنوان یک سامان تکنولوژیکی (technological fix) (مشکل را حل خواهد کرد. اگر دولت در صدد باشد بنگاه های آشوب زده

یک مدل کلی تر تجدید ساختار وجود دارد که به نحو درخوری می تواند جنبه های کاملاً مختلف موفقیت را توصیف کند. یک سازمان متمرکز را در نظر بگیرید که در انجام وظایف خود دائماً شکست می خورد. این سازمان می تواند یک واحد دولتی یا یک شرکت باشد. «قانون آهنین الیکارشی» کار خودش را می کند و سازمان متمرکز، مستحکم و راکد می شود. آنهایی که در سازمان قدرت را به دست دارند، برای حفظ قدرت و امتیازات ویژه خویش ساختار آن را حفظ می کنند.

وضعیت های پیچیده جدید باید آزمایش شوند؛ آن هم نه یک بار بلکه به دفعات. آزمایش موازی برای پاسخ به این سؤال که «چه چیزی در عمل کار می کند» به معنای تمرکززدایی است، یعنی شرایطی که واحدهای کوچک تر بتوانند با درجه ای از استقلال کار کنند. در چنین شرایطی ریسک ها متنوع می شود، چون تصمیم گیری بدی یک واحد مستلزم آن نیست که تأثیرات نامطلوب آن تصمیم به سایر واحدها هم سرایت کند. تمرکززدایی به معنای تقسیم عمودی یا افقی یک بنگاه بزرگ به گروه های شبه مستقل یا مراکز سود (Profit Centers) در درون یک ساختار فدرال است - یا احتمالاً انشعاب به واحدهای تجاری هر چه بیش تر. مستقل (مثلاً واگذاری بخشی از دارایی ها به سهام به نحوی که بتوان آنها را بعداً یک کاسه کرد و یا تا حدودی در مالکیت بنگاه مادر باشد). از یک طرف تمرکززدایی می تواند انگیزه ها افراد و واحدهای کوچک تر (بالقوه) و شی که به آن ها تعلق می گیرد از تباطر برقرار کند و بدین ترتیب بین کار را بهبود بخشد. از طرف دیگر لزوم پاسخگویی و سخت کردن قید بودجه حذف یارانه های ضرردری که اغلب در سازمان های بزرگ وجود دارد. در بخش های غیر متمرکز به مدیران جدید نیاز هست. تفویض اختیار سخت ترین بخش کار است چون مدیریت مرکزی ملزم است بخش اعظم قدرتش را به واحدهای غیر متمرکز یا جدا شده تحت نظر مدیران میانی جوان تحویل دهد. با این حال تفویض اختیار کلید حل مسأله است. تجدید ساختار یا هدف گذر به اقتصاد بازار، جدای از استراتژی حفظ یا مجتمع کردن بزرگ ترین واحدها، که ممکن است در لابی برای یارانه ها موفق تر عمل کنند، مستلزم تغییر و تحول جدی است. به جای

سازمان بنگاهی که مشکل دارد متفاوت است. اگر بنگاه وقتی تجدید ساختار شود که اقتصاد در حالت اشتغال کامل است اخراج کارگران بیکار آثار مفیدی دارد. چون این کارگران به سرعت در مشاغل مولد تر مشغول می شوند. اما اگر از قبل بیکاری گسترده وجود داشته باشد، اخراج کارگران آنها را از وضعیت اشتغال ناقص به بیکاری می کشاند و لزوماً باعث افزایش عمومی بهره وری اقتصاد نمی شود، هر چند ممکن است ترازنامه یک شرکت خاص را بهتر کند. در اقتصادهای در حال گذار بسیاری از سرمایه گذاری ها نادرست بوده است. مسأله ای که کشورهای در حال گذار در کوتاه مدت با آن مواجه بودند، با توجه به سطح معینی از موجودی سرمایه شان، این نبود که دوست داشتند موجودی سرمایه شان متفاوت باشد؛ عسای سحرآمیزی در کار نبود که بتواند کارخانجات فولاد کم بازده را به کوره های آلومینوم پر بازده تبدیل کند. با توجه به حجم معین سرمایه، پرسش این بود که بهترین راه برای استخدام کارگران چیست؟ به طور قطع، حتی در کوتاه مدت، برخی قرار و مدارها در بازار کار مطلوب بود؛ برخی بنگاه ها باید کارگران جدید استخدام کنند، برخی دیگر کارگران را اخراج کنند و این کار بخشی از فرایند یک اقتصاد پویا است. نمی توان ادعا کرد که همه بنگاه ها دچار تورم نیرو هستند - به استثنای این که اگر در همان زمان بنگاه های جدید ایجاد شوند تا کارگران خارج شده را جذب کنند.

تشخیص این مسئله به خصوص مهم است که هیچ دلیلی ندارد باور کنیم ساختار مالی به ارث رسیده بنگاه ها در اقتصادهای در حال گذار در آغاز فرایند گذار صرفاً به این دلیل که تأمین منابع مالی در نظام کمونیستی نقش کاملاً متفاوتی ایفا می کرده است «مزیت» ذاتی داشته اند. بانک ها نه وظیفه داشتند نظارت کنند و نه تحقیق. نسبت بالای بدهی به دارایی، بنگاه ها را به وضعیتی هدایت می کرد که قادر نبودند تعهدات را انجام دهند. بنابراین اطلاعات آن ها هیچ ارزشی نداشت. بانک ها حتی درباره بی کفایتی مسئول ارشد مالی اطلاعات نداشتند.

به همین دلیل، در هنگام ورشکستگی کلی، فروش دارایی ها چندان معقول و منطقی است چون معلوم نیست چه کسی قرار است آن ها را بخرد و حتی اگر چند بنگاه بتوانند با کارایی بالایی از این دارایی ها بهره برداری کنند، اگر نواقص بازار سرمایه رایج باشد - به طوری که بنگاه هایی که باید توسعه پیدا کنند، به بازار سرمایه دسترسی نداشته باشند - یافتن منابع مالی برای خرید دارایی ها عملی نمی شود. تدارک مجدد دارایی ها با وجود مشکلات سیستمیک (Systemic Problem) تا این جای کار سخت تر از حالتی است که فقط یک بنگاه ضعیف منزوی وجود داشته باشد.

بنابراین، تجدید ساختار مالی لازم بود، اما پیامدهای ضعف موفقیت مالی در اقتصاد در حال گذار در مقایسه با اقتصاد بازاری در عمل جریان داشته باشد متفاوت است؛ و چشم انداز است بهبود اساسی در ساختار اصلی اقتصاد با این توجیه که دارایی هایی در اختیار داریم، با وجود ورشکستگی سیستمیک، بسیار تیره و تار است.

تجدید ساختار از طریق تمرکز زدایی بازسازی و باز ترکیبی

یک نوع تجدید ساختار وجود دارد که مهم است. هدف از این تجدید ساختار که متأسفانه، به غیر از چند استثنا مورد توجه قرار نگرفته، تمرکززدایی است. در واقع به نظر من

تمرکززدایی در کنار محک زنی

و رقابت خارجی

(مثلاً «توسعه صادرات» در حوزه بین المللی) را

می توان به عنوان ساز و کار

یادگیری اجتماعی تصور کرد که فرایند تجدید

ساختار و باز ترکیب را به جلو می راند

بنابراین نباید گفتگوی افقی بین واحدها را صرفاً

به عنوان «بهترین وسیله تبادل نظر» دید

بلکه باید آن را به عنوان بخشی از فرایند

«قانونی» بازسازی روابط سازمانی

از پایین به بالا تلقی کرد

شعار «متحد شویم پیروزیم» متفرق شویم شکست می خوریم» شعار «متمرکز شویم، به وزارتخانه می رویم» غیر متمرکز شویم جای مان بازار است.»

می توان استدلال کرد که بهتر از این نمی شود اگر از ناحیه افراد و واحدهای ذی نفع (مثلاً کارگران، بستانکاران و سایر طرف هایی روابطی ثابت با شرکت دارند) بر مرکز فشار وارد آید تا قدرت را به واحدهای غیر متمرکز واگذار کند تا

راتجدید ساختار کند، نیاز به یافتن روش هایی برای ترغیب بنگاه ها به تجدید ساختار از طریق تمرکززدایی و بازسازی دارد. در مواقعی که واحدهای سازمان رهبر داشته باشند (مثلاً مدیران میانی) از قوه ابتکار برای حرکت در مسیر بازسازی برخوردار باشند، دولت می تواند روش هایی بیاندیشد تا عنان این واحدها از دست بی رفق مرکز خارج شود (یعنی مدیران ناموفقی که به قدرت مرکز یافته چسبیده اند) به طوری که فرایند نوسازی بتواند جلو رود.

دوم - بدفهمی فرایند اصلاحات

در ابتدای دهه ۱۹۹۰، بحث های فراوانی درباره آهنگ و توالی اصلاحات در اقتصادهای در حال گذار در جریان بود. در هر دو مورد ملاحظات سیاسی و اقتصادی مورد استناد قرار می گرفتند تا راهبردهای مختلف توجیه شوند.

مهم است «و باید همه کارها را همزمان انجام داد». اما با توجه به محدودیت زمان، کمپایی منابع و تعدد مواردی که دولت می باید توجه خود را بر آن ها متمرکز کند همیشه لازم است در عمل دست به انتخاب بزنیم. بر اساس یکی از نظریه هایی که درباره توالی و آهنگ اصلاحات مطرح شده، بهتر آن است «اول سراغ میوه هایی برویم که از شاخه های پایینی آویزانند» یعنی آن که اول از بخش های ساده اصلاحات شروع کنیم. هدف از این کار آن است که اینرسی لازم برای آن که گام های بلند تری برداشته شود به وجود آید. حتی اگر نظریه های دیگری وجود نداشته باشد، به هر حال دولت ها علاقه مندند گام های ساده را اول بردارند. به هر حال رویکرد «اول کارهای آسان» به طور گسترده مورد استفاده قرار گرفت.

موضوع خاصی که در متن بحث توالی به آن نگاه خواهیم کرد بحث خصوصی سازی است. درباره توالی و آهنگ خصوصی سازی سه دیدگاه متفاوت وجود دارد:

۱. خصوصی سازی را با هر سرعتی که می توانید جلو ببرید، مسأله مهم تحقق خصوصی سازی است؛ این که چگونه اتفاق بیفتد مسأله بعدی است،

۲. به محض این که چارچوبی مناسب برای خود خصوصی سازی به وجود آمد آن را شروع کنید، اما برای این که یک ساختار حقوقی مناسب شامل چارچوب تنظیمی و رقابتی سر جای خود قرار بگیرد منتظر

ساختار حقوقی متناسب با خصوصی سازی [به وجود آید نتیجه کار خیلی دیر به بار خواهد نشست. خصوصی سازی حداقل به معنای صوری آن می تواند با سرعت انجام گیرد در حالی که ایجاد چارچوب تنظیمی برای رقابت و نظام حقوقی که حسن اجرای آن را تضمین کند، سال ها زمان می برد. اگر لازم باشد میوه های شاخه های پایین تر «تصاحب» شوند، پس باید «از مزیت پنجره فرصت ها» به هر طریق ممکن استفاده کرد.

در نقطه مقابل استدلالی که باید «میوه های شاخه های پایین تر» را اول چید، دیدگاهی قرار دارد که معتقد است که سکه اصلاحات روی دیگری هم دارد. خصوصی سازی موفقیت بزرگی نیست اگر معنی آن اعطای اموال به دوستان است. چون این نوع خصوصی سازی [هر زمان که کسی اراده کند قابل انجام است. از طرف دیگر رسیدن به اقتصاد بازار خصوصی و رقابتی دستاورد بزرگی است، اما نیاز به چارچوب نهادی دارد، یعنی مجموعه ای از قوانین و مقررات معتبر که اجرای آن ها تضمین شده باشد. توصیه این دیدگاه این است که چارچوب های نهادی را فراهم کنید، اما خصوصی سازی هایی را که حساسیت سیاسی آن ها بیش تر است وقتی انجام دهید که زیر ساختار نهادی لازم فراهم باشد. در همین اثنا می توانید بنگاه های کوچک و متوسط را که حول محور منافع ذی نفعان اداره می شود (و امکان سوء استفاده در آن ها کم تر است و نیاز به ساختارهای تنظیمی ساده تری دارند) به سرعت خصوصی کنید.

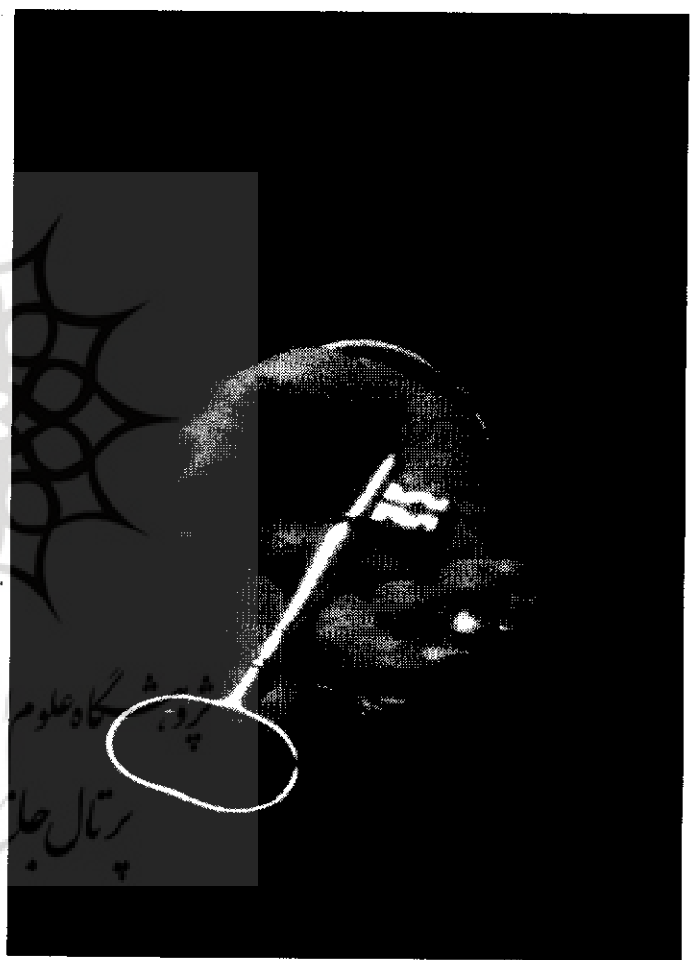
کسانی که نگران توالی و آهنگ اصلاحات بودند، نگران این نیز بودند که بدون راهبردی مناسب برای اصلاحات، احتمال موفقیت اندک است؛ شکست اصلاحات جداً ممکن است تداوم آن را ناممکن کند. موفقیت مسأله اساسی بود و نه سرعت. در حقیقت هر شکستی می توانست مقدمه شکست بعدی باشد، اگر ادامه اصلاحات به نظر ممکن نیاید، سرمایه گذاران انگیزه ای ندارند تا در بلندمدت متعهد باشند. از آن جا که تعهد طولانی مدت لازمه رشد است، در این حالت در یک دام تعادلی سطح پایین گرفتار می شویم. آن راهبرد گذاری موفقیت آمیز است که با زمان سازگار و به لحاظ سیاسی قابل ادامه باشد.

تا این جا چه چیز آموختیم؟ برخی از پر معنی ترین درس ها مربوط به خود فرایند سیاسی است. یکی از مشکلات نظریه این است که گروه های هم سود (Interest Groups) در میانه فرایند

اصلاحات ساکت نمی نشینند. دیگر این که اصلاحات می تواند نیروهای سیاسی جدیدی به وجود آورد. اصلاحات اولیه، یعنی همان «چیدن میوه های شاخه های پایین» در بیش تر موارد می تواند گروه های هم سود جدیدی به وجود آورد که اغلب با «اصلاح طلبان» مرتبط هستند، اما بعداً نیروی سرنوشت ساز خویش را برای جلوگیری از اصلاحات بعدی به کار برند. چنین اتفاقی در عمل افتاده است و چندین مثال قابل ذکر برای آن وجود دارد.

بدون شک آسان تر است که فرایند خصوصی سازی بانک ها را اول با واگذاری آن ها به گروه های داخلی شروع کنیم. بدین ترتیب بانک های خصوصی داخلی جدید قادرند خود را تثبیت کنند قبل از این که اجازه رقابت خارجی داده شود تا سایر بانک ها به خارجیان فروخته شود یا بانک های خارجی اجازه ورود مستقیم پیدا کنند. مشکل این راهبرد این است که گروه های خصوصی که قبل از دیگران مالک بانک های خصوصی شده اند، از نفوذ

بر اساس یکی از نظریه هایی که درباره توالی و آهنگ اصلاحات مطرح شده بهتر آن است «اول سراغ میوه هایی برویم که از شاخه های پایینی آویزانند» یعنی آن که اول از بخش های ساده اصلاحات شروع کنیم هدف از این کار آن است که اینرسی لازم برای آن که گام های بلند تری برداشته شود به وجود آید



(چون شکست دولت مهم تر از شکست بازار است)،
۳. اگر می خواهید در همه ابعاد خصوصی سازی کنید منتظر بمانید تا چارچوب حقوقی به طور کامل بنا نهاده شود. در واقع به نفع هر کدام از این راهبردها استدلال هایی مطرح شده است. رویکرد اول را در نظر بگیرید. زیر بنای آن بر این اندیشه استوار است که زیاد مهم نیست مالکان خصوصی در نقطه شروع چه کسانی باشند چون «بازار» به زودی دارایی ها را به مالکان با کفایت مجدداً تخصیص خواهد داد. یکی از استدلال های قوی ای که به طرفداری از خصوصی سازی سریع ارائه شده این است که نیروهای سیاسی قدرتمندی به وجود خواهند آمد که برنامه کار اصلاحات اقتصادی را در مقیاسی وسیع تر به جلو خواهند راند. به دلیل ترس از بازگشت حکومت کمونیستی، نه لازم است موفقیت ها را حفظ کنیم، بلکه باید نیروی سیاسی ایجاد کنیم که طرفدار اقتصاد بازار باشد. با این حال استدلال دیگری که می شد این بود که اگر بخواهیم منتظر بمانیم تا

من قبلاً به برخی مباحث کلیدی اقتصادی - مثل حکمرانی شرکتی - اشاره کردم، یعنی همان مواردی که مدل های نئوکلاسیکی از تبیین آن عاجزند. فقط ۱۵ سال است به شکافی که بین نظریه نئوکلاسیک و واقعیت وجود دارد پی برده شده است و از قرار معلوم حتی از آن موقع تا به حال بسیاری از اصلاح گران اقتصادی این موضوع را درک نکرده اند. اما توان نظریه سنتی اقتصادی برای تبیین پویایی شناسی گذار خیلی کم تر است از آنچه این نظریه درباره وضعیت های تعادلی می تواند می گوید. به هر حال اعلی رغم ضعف نظریه سنتی [به هنگام بحث درباره آهنگ و توالی اصلاحات آنچه مهم است، مسائل مربوط به پویایی شناسی گذار است. در بخش بعدی من به ترتیب جنبه های مختلف مسأله توالی و آهنگ را مطرح خواهم کرد.

توالی و آهنگ اصلاحات

همیشه این توصیه بی معنا را شنیده ایم که «هر کاری

سیاسی خود جلو گیری از ادامه فروش یا ورود خارجی ها استفاده می کنند.

اکثر کشورها در واقع سیاست «ابتدا خصوصی سازی بعداً تنظیم» را در پیش گرفته اند. در این حالت هم خصوصی سازی های اولیه در محیطی که اصولاً از پیش تنظیم نشده بود، یک گروه هم سود قوی ایجاد می کرد که اعضای آن مانع می شدند بعداً برای تنظیم انحصارات طبیعی تلاش شود یا این که برای صنایعی که امکان رقابت را آن ها وجود دارد، بازار رقابتی ایجاد شود.

بر خلاف آن که انتظار می رفت خصوصی سازی مزاحمت های سیاسی در فرایند بازار را «مهار» می کند، ابزارهای جدیدی به وجود آمده بود که گروه های ویژه و قدرت های سیاسی می توانستند با استفاده از آن قدرت خویش را حفظ کنند. برای نمونه، براساس تعدادی موافقتنامه های مشکوک و مبهم، متحدان سیاسی اصلاح طلبان دارایی ها را «می خریدند» (مثلاً با پول قرض گرفته شده از دولت یا از بانک هایی که دولت به آن ها امتیازات استثنایی داده بود) و بخشی از «سودهای» ایجاد شده برای حمایت از مبارزات سیاسی اصلاح طلبان بازیافت می شد.

تا حدودی علت آن که استدلال کووزی (اشاره به استدلال رونالد اچ کووز Ronald H. Coase در مقاله ۱۹۶۱ «The Problem of Social Cost» مبنی بر این که به سرعت می توان دارایی ها را به تولیدکنندگانی تخصیص داد که با کفایت اند شکست خورد این است که بازار ثانویه اصلی وجود نداشت، به همان دلایلی که بازار اولیه واقعی هم وجود نداشت، بنابراین دارایی ها پیش از آن که مجدداً فروخته شوند غارت شدند.

اما رویکرد «کووزی» یک مشکل دیگر هم دارد. شرط ادامه اصلاحات نه فقط این است که حقوق مالکیت شفاف و روشن باشد، بلکه نحوه شفاف و روشن کردن این حقوق نیز مهم است. فرض کنید چندین حزب وجود داشته باشند که ادعاهای مبهمی در مورد سهم خود مطرح کنند. یک راهبرد این است که «حقوق مالکیت» این چند حزب را بدون ابهام (مثلاً بر مبنای شرایط سیاسی) تعریف کنیم و سپس اجازه دهیم تا احزاب این حقوق را با هم مبادله کنند. اما احتمالاً سایر احزاب این واگذاری حقوق را رد کرده و در مقابل این «راه حل» کارشکنی می کنند. این «راه حل» کل فرایند مذاکره و توافق را نادیده می گیرد که می تواند به راه حل داخلی (Buy-In) منجر شود که براساس آن حقوق مالکیتی که برسر آن توافق حاصل شده «تثبیت شده» مورد احترام قرار گیرد. در حالت بدیلی که بتوان از طریق مذاکره صاحبان نفع با یکدیگر مسئله را حل کرد، سهم دقیق قبل از تقسیم روشن نیست، اما همه طرفین انگیزه دارند تا به توافقی برسند که قابل دوام باشد و فعالیت اقتصادی رونق بخشیده شود. اما وقتی گروه هایی که حقوق مالکیت «مشخص» (Clear Property) را بر طبق دستور یا تبتانی به دست می آورند احساس کنند این حقوق مطمئن نیست و نمی تواند باشد چون چندان مشروع دانسته نمی شود برای صاحبان این دارایی ها معقول است که به فکر چلپیدن و غارت دارایی باشند تا به فکر خلق ثروت. این کار دقیقاً همان راهبردی است که در عمل تعقیب می شود.

دست رباینده (Grabbing Hand) دولت: دستکش مخفی خصوصی سازی

یکی از نظریاتی که براساس آن برای خصوصی سازی مستقل از محیط رقابتی یا حتی تنظیمی تبلیغ می شود نظریه «دست رباینده» دولت است. براساس این نظریه دولت منشأ اصلی مشکل است. چرا؟ چون دولت در بنگاه های دولتی مداخله می کند و بنگاه های خصوصی را غارت. در این



**شرط ادامه اصلاحات
نه فقط این است که حقوق مالکیت
شفاف و روشن باشد
بلکه نحوه
شفاف و روشن کردن
این حقوق نیز
مهم است**

نظریه بر شکست دولت تأکید می شود و نه بر شکست بازار. خصوصی سازی شرکت ها و سیاست زدایی از زندگی اقتصادی اهداف فراگیری هستند که دنبال می شوند. معماران خصوصی سازی روسیه از خطرات اجرای ضعیف حقوق مالکیت آگاه بودند. با این حال به علت تأکید بر عرصه سیاست، اصلاح طلبان پیش بینی کردند که نهادها، به تبع حقوق مالکیت شکل می گیرند و راه دیگری نمی روند! شیلفر و ویشنی (۱۹۹۸، صفحه ۱۱)

نه فقط فرض می شد که نهاد های حکمرانی تنظیمی و شرکتی خود به خود به وجود می آیند، بلکه طرفداران این نظریه تصور می کردند که این نهادها عملاً در روسیه در حال شکل گیری اند. [شلايفر و ویشنی (۱۹۹۸) در این باره می گفتند که] «نهاد های حمایت کننده حکمرانی شرکتی،

از قبیل بخش بانکداری و بازارهای سرمایه، تا حدی به این خاطر که فرصت های کسب سود توسط بنگاه های خصوصی شده در دسترس قرار گرفته است به سرعت در حال رشد اند» [شلايفر و ویشنی ۱۹۹۸، صفحه ۲۵۴، یادداشت ۴] تاریخ نگاران کاملاً متعجب خواهند شد که چگونه برنامه ای که معماران خصوصی سازی روسیه اجرا کردند به گیری نظامی منجر شد که الیگارش اقتصادی و نابسامانی مشخصه آن است. بر اساس نظریه دست رباینده، دولت به طرز علاج ناپذیری فاسد است - در حالیکه (بر اساس همین نظریه) به بخش خصوصی را با عینک خوش بینی نگاه می کنند. با این حال برنامه حاصله انتقال دارایی ها به بخش خصوصی بدون ضمانت های تنظیمی (که به معنی «سیاست زدایی» است) فقط توانست «دست رباینده» را درون «دستکش مخملی» خصوصی سازی قرار دهد. این «دست رباینده» همچنان به چپاول خود ادامه می دهد در حالی که امید کمتری به مهار عمومی می رود. آزادسازی سریع حساب های سرمایه به «بخش بانکداری» که قبلاً مورد اشاره قرار گرفت اجازه داد تا ده ها میلیارد دلار به صورت قاچاقی هر ساله از روسیه به غارت برند در حالی که معماران آزادسازی حساب سرمایه در مورد میلیاردها دلار بدهی بین المللی مذاکره می کردند. نیروهای سیاسی و اقتصادی - یعنی همان انگیزه ها - دست اندکارند و پیامدهایشان بسیار با آنچه طرفداران نظریه دست رباینده پیش بینی می کردند متفاوت است (عده ای از آن ها هنوز استدلال می کنند که ده سال پس از شروع فرایند اصلاحات، در حالی که تولید ملی سقوط کرده و نابرابری اوج گرفته است، برای قضاوت

خیلی عجله می کنیم) و چرا باید متعجب شویم؟ نخستین باز نیست که گروه های هم سود صاحب نفوذ از فرایندهای سیاسی برای حفظ و تقویت منافع اقتصادی خویش استفاده می کنند. آنچه در مورد این واقعه خاص جلب توجه می کند این است که اقتصاددانان که باید بهتر از بقیه می دانستند، به ایجاد این گروه ها و منافع خاص کمک کردند - چرا که تا حدی باور داشتند پیامد نیروهای کوزوی به لحاظ اجتماعی کفایت می کند، هر چند تاریخ بر خلاف این باور شهادت می داد.

دستکش مخملی بر دست دولت پوشانیدن مشکل زیربنایی قدرت عمومی یا خصوصی غیر مسئولانه را حل نمی کند. به همین خاطر است که من بر راهبرد تمرکززدایی پای می فشارم تا قدرت را به سطوح پایین هدایت شود یعنی جایی که مردم بتوانند از نهادهای محلی (مثل شرکت ها، انجمن ها، اتحادیه ها، دولت های محلی) برای حمایت از منافع خویش و هدایت تدریجی منافع به منظور بازسازی نهادهای کارکردی در مقیاسی وسیع تر استفاده کنند. حال وقت آن است که درباره روش ها و آهنگ تحول نهادی گسترده تر بحث کنیم.

جدید: شوک درمانی در برابر ذره ذره گرای

توصیه استاندارد غربی، یعنی آنچه که من «اجماع واشنگتنی» می نامم، از رویکردی استفاده کرد که هیرشمن (۱۹۷۳، صفحه ۲۴۸) و یکرید ایدنولوژیکی، بنیادی و ریشه و شاخه ای (Root-and-Branch) برای اصلاحات نامید در برابر رویکردی که رویکرد ذره ذره، ترمیمی، تدریجی و انطباقی است. من با «شوک درمانی» مثلاً برای تنظیم مجدد انتظارات در یک برنامه ضد تورمی سرچنگ ندارم. اختلاف نظر عمده تا درباره استفاده تعمیدی از رویکرد شوک درمانی برای «نصب (Install)» نهادها است - که شاید مناسب تر باشد آن را رویکرد «حمله برق آسا» بنامیم. از نظر تاریخی، رویکرد شوک درمانی برای متحول ساختن نهادها متناظر است با ژاکوبینیسم در انقلاب فرانسه

و (از طنز روزگار) با بلشویسم در انقلاب روسیه. مکتب «اتریشی» منتقد رویکرد ژاکوبین - بلشویکی به تحول نهادی است. انتقاد کارل پوپر ۱۹۷۹ از مهندسی اجتماعی آرمانی و انتقاد فردریک هایک ۱۹۷۹ از آرمان های علم گرایانه ژاکوبینی به این مکتب رنگ و بوی اتریشی مدرن می دهد اما ریشه های آن دست کم به حملات ادموند بروک (۱۷۹۰-۱۹۳۷) به ژاکوبینیسم در انقلاب فرانسه باز می گردد. پیتز مورل ۱۹۹۲ در انتقاد خود از رویکرد شوک درمانی صراحتاً از روش مکتب اتریشی استفاده. مضمونی اصلی در دنیای حرفه ای من این است که معضلات ناشی از کمبود اطلاعات و دشواری پردازش آن که با خطاپذیری انسانی پیوند دارد، دنیای واقعی را که با آن سروکار داریم به طرز حیرت آوری متفاوت از مدل های نظریه اقتصاد متعارف نئوکلاسیک می سازد. در حقیقت بسیاری از استدلال های غیررسمی مکتب اتریشی در اقتصاد اطلاعاتی جدید است که با دقت صورتبندی می شود. بنابراین تعجبی ندارد که من همیشه در مورد بخش شوک درمانی اجماع واشنگتنی، دست کم آنجا که برای تحول نهادی به کار می رود بدگمان بوده ام.

نفت مدرن مهندسی اجتماعی آرمانی به خصوص متوجه رویکرد بلشویکی به گذار از سرمایه داری به کمونیسم بود و جالب آن که رویکرد شوک درمانی سعی کرد تا بسیاری از همان اصول را در مورد گذار معکوس از کمونیسم به اقتصاد و بازار به کار بندد، تقریباً مثل این است که اکثر مشاوران غربی ناگهان تصور کردند بلشویک ها گویی اکثر مشاوران غربی ناگهان به یاد آوردند که متن کتاب درسی بلشویک ها اشتباه داشته است نه این که کل غلط بوده. کتب درسی اشتباهی داشته اند به جای اینکه کل فرایند اشتباه بوده است. «بلشویک های بازار» کیف در دست و کتاب درسی بدون غلط در آن به کشورهای مابعد سوسیالیستی سفر کردند و نسخه صلح آمیز روش های لنین را برای اجرای گذار در جهت مخالف به کار بستند. اگر قضیه را به غفلت انتقادات مکتب اتریشی یا انتقاد اقتصاد

اطلاعات از مهندسی اجتماعی آرمانی تزل دهیم موضوع را دست کم گرفته ایم. متشأ اصلی از آنچه به رویکرد «شوک درمانی» به گذار معروف شد، شور اخلاقی و ظفر مندی به جای مانده از جنگ سرد بود. برخی جنگاوران سرد اقتصادی به نظر می رسید که خود را مأمور تخریب نهادهای «شر» کمونیسم می دیدند و این که به جای آن ها (با کمک کتب درسی درست این زمان) «نهادهای کتب درسی» جدید، تمیز و خالص، از یک اقتصاد بازار مالکیت خصوصی را مهندسی اجتماعی کنند. از این منظر جنگ سرد، کسانی که هرگونه همدلی به آن نوع دوره گذار نشان دادند که از گذشته کمونیستی بیرون می آمد و تکامل می یافت و هنوز هم نشانه هایی از تکامل را با خود دارد باید گناهکار «همدلی های کمونیستی» خودشان باشند. فقط رویکرد حمله برق آسادر طی «پنجره فرصت ها» که در «مه و غبار گذار» فراهم گردیده است تغییر و تحولاتی به وجود می آورد قبل از این که جامعه شانس و فرصت سازماندهی برای حمایت از منافع مستحکم سابق خود را داشته باشد. این ذهنیت یک صورت تاسخ یافته از روح و قالب فکری بلشویسم و جاکوبینیسم است. چه خوشمان بیاید چه نیاید، اکثر «مجادلات اصلی» با سلاح اصطلاحات استعاره ای انجام گرفته است. به همین دلیل من تیرد استعاره ها را در جدول زیر خلاصه کرده ام.

چینی ها از بعد تاریخی از این ذهنیت مصون نبودند اما به نظر می رسد در جهش بزرگ و انقلاب فرهنگی «آن ذهنیت را از نظام بیرون کشیدند». آن ها پی برده بودند که مسیر دشوار ذهنیت بلشویکی به کجا ختم می شود. هنگامی که می خواستند مسیر حرکت به بازار آزاد را انتخاب کنند مسیر ذره ذره گرای را انتخاب کردند «عبور از رودخانه به صورت کورمال کورمال و دنبال یک یک سنگ ها گشتن» و واقع بینی غیر ایدنولوژیکی (قضیه این نیست که گره سیاه است یا سفید بلکه این است که موش شکار می کند یا نه). آن ها از این بصیرت برخوردار بودند که «بدانند که نمی داند چه کار می کنند» بنابراین به صرف این که متخصصان به ایشان اطمینان می دادند که می توانند با یک جست بلند از روی شکاف بپرند این کار را نمی کردند.

پی نوشت ها

1. Informational Problems.
2. Corporate governance.
3. Peoples ; Capitalism.
4. Voucher Privatization.
5. Stakeholders.
6. Flawed Reforms.
7. Top-down Imposition.
8. Clean Model Institutions.
9. Sequencing.
10. Pacing.
10. Barons Privatization
11. Spontaneous.
12. Loan-for-Shares.
13. Robber
14. Screening.
15. Debater-Oriented Bankruptcy.
16. Bankruptcy- Induced Restructuring.
17. Course of Law.
18. Universal.
19. Turnover.
20. Order of the day.
21. New Post_ Socialist Market Economies.
22. Clean the State.
23. Publicly-Traded Corporations.
24. Economics of Agency Contracts.
25. end Investment Companies) Open
26. Peer-Monitoring.
27. Tenness Valley Authority.
28. Systemic Problem.
29. Local.
18. Profit Centers.
30. Interest Groups.
31. Recombination.
32. Master Plan.
33. Technological fix .

۳۴. اشاره به استدلال رونالد اچ کوز H.Coase (۱۹۶۱) در مقاله "The Ronald Problem of Social Cost".

35. Buy -In.
36. Clear Property.
36. Grabbing Hand.
37. Root - And - Branch.
38. Install.
39. Grabbing Hand.

* مجموعه حکمفرانی خوب - گردآوری مرکز پژوهش های مجلس ششم

شوکه درمانی	ذره ذره گرای
گست یا شوک منقطع - انهدام ساختار اجتماعی قدیم به منظور ساختن ساختار جدید	تحول پیوسته - کوشش برای حفظ سرمایه اجتماعی که دوباره به آسانی قابل ساخته نمی شود
راه حل مهندسی شده از نظر اجتماعی بهینه اول که به واسطه شرایط اولیه منتهی نمی گردد.	تحولات تدریجی (بهبودهای پیوسته) که شرایط اولیه را در نظر می گیرند.
تأکید بر دانایی صریح یا فنی از طرح کلی پایان دولت	تأکید بر دانایی عملی محلی که فقط قابلیت پیش بینی محلی دارد و برای تحولات بزرگ یا جهانی به کار نمی رود.
می دانیم چکار می کنیم	می دانیم که دقیقاً نمی دانیم چکار داریم می کنیم
با یک جهش از روی شکاف می پریم	روی شکاف پل بریزید
بازسازی کشتی در بندرگاه. بندرگاه نقطه ارشمیدس خارج از آب است به طوری که کشتی را می توان بازسازی کرد بدون این که وضع دریا نگرانمان.	تعمیر کشتی در دریا. هیچ بندرگاه یا نقطه انکسای ارشمیدسی برای تغییر نهادهای اجتماعی از خارج جامعه وجود ندارد. تغییر همیشه با نهادهای معین تاریخی شروع می شود.
به طور ناگهانی و به شیوه ای قاطع پیوند دهید تا فایده ها را به چنگ آورید و بر مشکلات شوک با حداکثر سرعت ممکن فائق آید.	ریشه های اصلی را یکی یکی آماده کرده و ببندید (نماواشی)، تا از بروز شوک به کل سیستم جلوگیری کنید و شانس پیوند موفقیت آمیز را افزایش دهید.