

غلبه بر ناکامی اصلاحات*

ترجمه: شکوه السادات سیدعلی اکبر
(فوق لیسانس اقتصاد، معاونت امور اقتصادی)

بررسی که لوراو پانیز^۱ در ۲۰۰۲ انجام دادند نشان داده شده است که حدود ۲۰٪ از نتایج تحقیقاتی که در مورد ۱۷ کشور امریکای لاتین در ۲۰۰۱ صورت گرفته، از نتایج دمکراسی ناراضی بوده و احساس می‌کردند که کشورشان از خصوصی‌سازی منتفع نشده است.

این موضوع امکان دارد موجب ناامیدی از تلاش برای رسیدن به کارایی و برابری اقتصادی شود. مروری دوباره از چرایی شکست اصلاحات و نتایج ناچیز آن موجب می‌شود که بتوانیم گام‌های بهتری به سوی ساختن برداریم و همین‌طور توافق ضروری بر وظایف به تعویق افتاده در مورد برنامه‌ریزی و سیاست‌های اجرایی صورت گیرد تا رشد به مسیر خود برگردد.

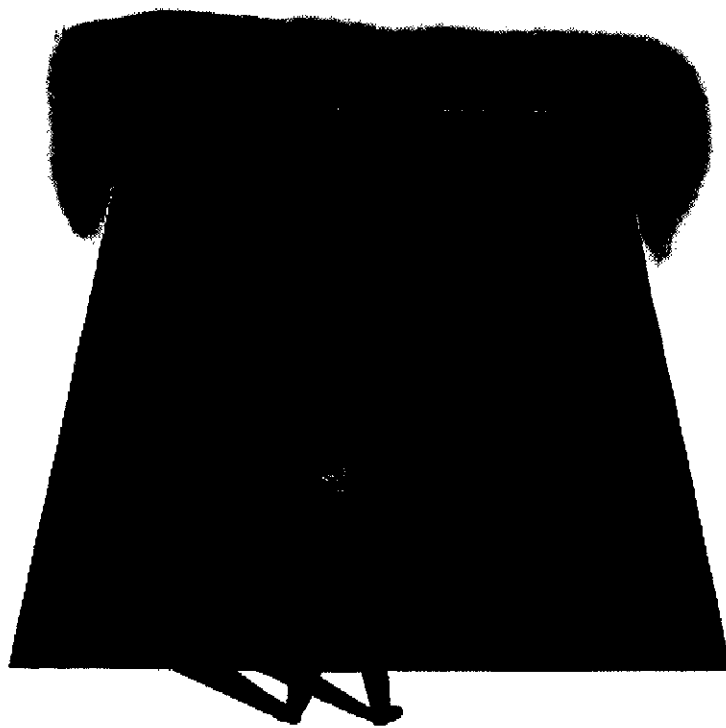
شکست یا بی‌کفایتی اصلاحات؟

پیشرفت در اولین نسل اصلاحات هم از یک کشور به کشور دیگر و هم برحسب شرایط مختلف دستورالعمل کاری، نابرابر بود. (لوراو، ۲۰۰۱) لغو موانع تجاری و سرمایه‌گذاری خارجی، همگرایی اقتصادی کشورهای امریکای لاتین را با اقتصاد جهان تسهیل کرد. (نمودار ۲) تلاش اصلاحات به آزادسازی بخش مالی منجر شد. در حوزه خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی، به ویژه در مورد اخیر، پیشرفت بسیار ناچیز بوده است. اقدام‌های مشابهی صورت گرفت که به خلق یک چارچوب قانونی مناسب منجر شد و ناکارایی اقتصاد بازار و همچنین بازار نیروی کار و کالا را به رقابت بیشتر تشویق کرد. ما همچنین شاهد بودیم که اصلاحات در بعضی از کشورها مثل شیلی راه طولانی تری را پشت سر گذاشته است. به عبارت دیگر شیلی نسبت به بقیه کشورها اصلاحات را زودتر آغاز کرده است. یکی از حوزه‌های اساسی که اصلاحات در آن دوام آورده است، انضباط پولی و مالی بوده که در کشورهای مختلف، نتایج متفاوتی داشته است. کشورهایی مثل شیلی و مکزیک نتایج مورد انتظار را از اصلاحات به دست آورده‌اند به طوری که تا اندازه‌ای از هرج و مرج‌های اخیر در امان بوده‌اند.

از دو دهه پیش کشورهای امریکای لاتین فرایند اصلاحات را آغاز کردند. این فرایند که تمامی منطقه را در بر گرفته بود به منظور بهبود روند رشد و غلبه بر بحران استقراض آغاز شد. سیاست‌های اقتصاد کلان بر ثبات اقتصادی سریع متمرکز بود. کشورهای امریکای لاتین برای رسیدن به یک رشد میان مدت به تغییرات عمیق‌تری در راهبرد توسعه نیاز داشتند. این فرایند دربرگیرنده آزادسازی مالی، بازکردن درهای اقتصاد به روی تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی، خصوصی کردن شرکت‌های دولتی و مقررات‌زدایی بازارها بود؛ هدف، تشویق هر چه بیشتر اقتصاد به سمت رقابتی شدن و باز شدن اقتصاد از طریق گسترش نقش بازارها و بررسی دوباره نقش دولت بود. این اصلاحات ساختاری عامل دیگری شد از یک راهبردی (حمایت مالی نهادهای مالی بین‌المللی) که برای دسترسی به بازارهای سرمایه بین‌المللی به کشورهای به شدت بدهکار کمک کرد.

اما شور و شوق اولیه برای آن چه که فصل اول اصلاحات نامیده می‌شد، با نتایج حاصل از آن سازگار در نیامد و انتظارات تحقق نیافت. مذاکرات مجددی که به منظور استقراض خارجی منطقه صورت گرفته بود به پایان رسید و جریان سرمایه که تازه آغاز به رشد کرده بود، سرسختی بیشتری نشان داد. به هر حال، میزان رشد از زمان جنگ جهانی دوم پایین‌تر آمد (نمودار ۱) طی نیمه دوم دهه ۱۹۹۰، منطقه یک بار دیگر بحران‌های مالی را تجربه کرد به طوری که منافع اخیر به طور گسترده‌ای معکوس شد.

نتایج نامناسب حاصل از اصلاحات طی ۲۰ سال موجب شک و تردید در انتخاب مسیر شد. شدیدترین ایرادات از سوی آن بخش از جمعیت بود که هزینه‌های همراه با برنامه‌های بازسازی اقتصادی بیشتری به آن‌ها تحمیل شد. به هر حال نارضایتی تشدید شد و در سطح پایینی از رشد، گسترش بیشتری یافت و تلاش‌هایی که به منظور کاهش نابرابری در منطقه صورت گرفته بود موفق نشد. نارضایتی همراه با عملکرد اقتصادی نامناسب منجر به سرخوردگی از اصلاحات و حتی دمکراسی شد. در



است که تحت عنوان «توافق‌های واشنگتن»^۲ نام‌گذاری شده است. توافق‌ها نه یک دستورالعمل از بهترین عملکردها بود و نه یک راه‌برد منسجم، بلکه تقریباً اظهاراتی بود از مقام‌های واشنگتن در سال ۲۰۰۰ که به صورت مجموعه‌ای از توصیه‌های سیاستی برای کشورهای امریکای لاتین در نظر گرفته شده بود.

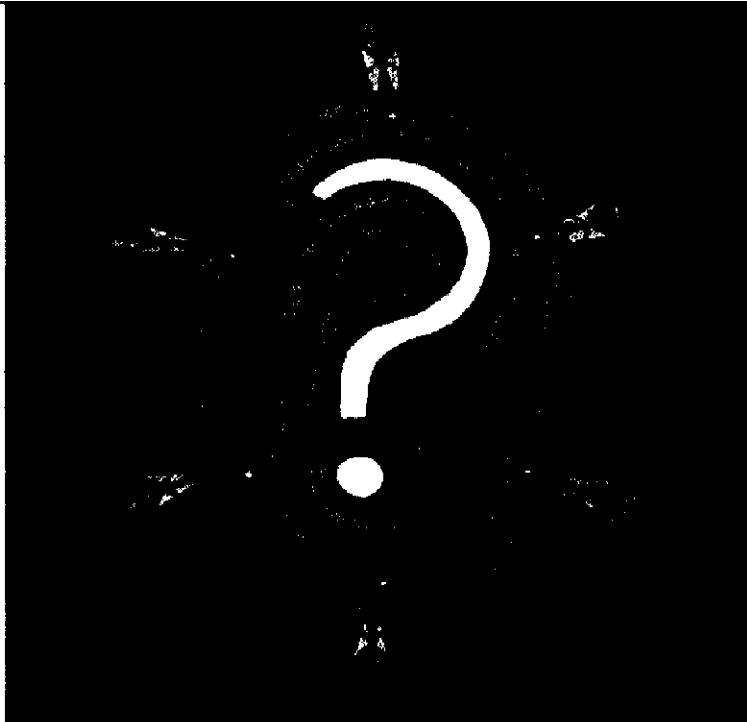
در واقع وجود چنین توافق‌هایی، نشان دهنده پیشرفت قابل ملاحظه‌ای بود. با وجود این، بسیاری از جنبه‌های دیگر برنامه‌ریزی سیاست‌های عمومی هنوز حل نشده باقی مانده است. در میان کشورهای که در زمینه اصلاحات باید مورد توجه خاص قرار می‌گرفتند و در سال‌های اخیر، شک و تردید در مورد بعضی از آن‌ها باید مورد تجدید نظر قرار گیرد. به ویژه، بحران اواخر قرن بیستم باعث شد که شک و تردید در مورد اصلاحات بعضی از کشورها دوباره گسترش پیدا کند و آسیب‌پذیری اقتصاد کشورهای امریکای لاتین را بالا ببرد.

مجموعه‌ای از بحران‌های مالی و نوسان‌های بازار مالی دوره‌ای موجب شد که برنامه‌های رفاهی و کاهش فقر دچار وقفه بشوند به طوری که دور نمای رشد را تحت شعاع قرار دادند. متخصصان علت آن را یکی در شکاف میان آزادسازی مالی و تقویت مورد نیاز نظارت احتیاطی می‌دانند و دیگر در تعدیل آهسته‌تربیات ارزی که موجب افزایش در تحرک سرمایه می‌شود.

پیشرفت در خصوصی‌سازی نیز هنوز کافی نیست به طوری که نه تنها فروش دارایی‌های دولتی به کندی صورت گرفته بلکه در برنامه‌ریزی‌های فرابند خصوصی‌سازی نیز کاستی‌هایی وجود داشته است. هدف از خصوصی‌سازی انتقال فعالیت‌های دولت به حوزه بازار بود به طوری که دولت را قادر می‌کرد تا در مورد فعالیت‌هایی که توان انجام بهتر آن را دارد متمرکز شود. به هر حال، فروش دارایی‌های دولتی همواره به توسعه و کارایی بازارها منجر نشده است و در بسیاری موارد چارچوب‌های قانونی تقویت نشده‌اند. خصوصی‌سازی لزوماً به بهترین

به عبارت دیگر مقاومت بیشتری در مقابل نوسان‌ها از خود نشان دادند. یکی از دلایل اساسی حفظ موقعیت مالی این کشورها این بود که دارایی‌های شان را در برابر نوسان‌های دوره‌ای به گونه‌ای بسیار ماهرانه افزایش دادند. در تحقیقی که آرتانا لویز مور فی و ناوا جزس^۲ در ۲۰۰۳ انجام دادند، نشان داده شد که کشورهای مورد نظر تا حدودی در موقعیت مالی به بهبودی رسیدند. به استثنای کشور شیلی. کشورهای دیگر هنوز وضع نامناسبی دارند. همین‌طور، به رغم تلاش به منظور فرار از بار بدهی‌های عظیم، در واقع همه کشورهای امریکای لاتین توانایی ایجاد منابع لازم به منظور برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های عمومی بلندمدت در زمینه انباشت سرمایه انسانی و مادی را نداشتند. این سیاست‌گذاری‌ها برای بالا بردن رشد اقتصادی بالقوه و بهبود در توزیع درآمد پایه‌گذاری شده بودند. بعضی از تحلیلگران معتقدند که با توجه به گام آهسته اصلاحات و نتایج ناچیز حاصل از آن انتظار نتایج مثبت را نمی‌توان داشت. مشاهده تجربی در موضوع مورد نظر ما نیاز به یک بررسی پیچیده‌تری دارد. نخست، نباید نتایج به دست آمده را خیلی کوچک قلمداد کنیم، حتی اگر وجود ناکارایی، در مقایسه با شرایط دو دهه قبل ممکن باشد. به راستی مطالعات تجربی متفاوتی نشان دادند که عملکرد اقتصادی دهه ۱۹۹۰ به نحو گسترده‌ای به اصلاحات کمک کرده است. دوم، یادآوری مشاهده تجربی که در ۲۰۰۲ لورا و پائیز انجام دادند، نشان داد که حتی اگر فقط اصلاحات نسل اول کامل بود، میزان رشد می‌توانست افزایش یابد به گونه‌ای که به طور متوسط حدود ۱/۵ درصد بیش از میزان رشد متوسط در دهه ۱۹۹۰ گزارش شده بود. این نتیجه نشان دهنده یک تأثیر بزرگ خواهد بود ولی هنوز برای نشان دادن چالش‌هایی که منطقه با آن مواجه بود ناکافی است.

این تشخیص تا اندازه‌ای نامیدانه است. به هر حال، ما باید سؤال کنیم که در بررسی اثر اصلاحات اقتصادی تاکنون منبع مرجع چیست؟ منبع مرجع مشترک فهرستی از مجموعه سیاست‌گذاری‌های تشریح شده



عملکرد منجر نشده و در مواردی انحصارهای دولتی به انحصارهای خصوصی تبدیل شده‌اند و حتی به صورت اشتباهی ساختارهای انگیزشی زیان‌آوری، هم برای تنظیم‌کنندگان و هم برای موارد تنظیم شده به وجود آورده است.

متأسفانه مواردی وجود دارد که دولت به طور ضمنی امتیازهایی را به بخش خصوصی واگذار کرده و حتی به طور آشکار سرمایه‌گذاران خصوصی را مورد حمایت قرار داده، کسانی که بخش‌هایی که پیشتر تحت کنترل دولت بوده‌اند را به مخاطره انداخته‌اند. تا حدودی، این مشکلات در دیگر حوزه‌ها منعکس می‌شود به ویژه وجود بازارهای عمیق سرمایه مستعد تأمین مالی پروژه‌های بلندمدت است. نتیجه حمایت‌های دولت از عملکردهای سرمایه‌گذاری خصوصی یا از طریق تسهیل مقررات یا از طریق حمایت‌های مالی بوده است.

یک حوزه‌ای که پیشرفت ناکافی داشته است با طراحی و تقویت نظام مقررات، انگیزه‌های خوبی هم برای تنظیم‌کنندگان و هم برای موارد تنظیم شده ایجاد کرده است.

در یک طراحی مطلوب، در درجه اول باید بازارهای تثبیت شده که دارای نظام نظارتی و قانونی هستند را با خصوصی‌سازی همراه و سپس برای شرکت‌های جدید ایجاد انگیزه کرد. در هر حال یک عامل مهم در راهبرد سیاستی وجود دارد؛ بعضی‌ها به دنبال آن بودند که اصلاحات با سرعت هر چه بیشتر به پیش برود و در صدد آن بودند که اطمینان یابند تغییرات نمی‌تواند به تعویق افتد. با این دیدگاه هر برداشتی از شرایط مطلوب و بهینه و همه عوامل ضروری برای اطمینان از کارایی شرکت‌های خصوصی را از بین می‌برد و در چنین شرایطی اصلاحات شکست می‌خورد و یا تا حدودی دچار مشکل می‌شود.

سؤال این است که عملکرد مناطق فقیر به دلیل بی‌کفایتی تلاش برای اصلاحات بوده یا به دلیل زیاده‌روی و افراط در برنامه اصلاحات؟ در کشورهای امریکای لاتین تا حدود زیادی سوالات به شک و تردید در زمینه سیاست‌های عمومی متمرکز شده است. با این حال طرح مشکلات خود

باعث رواج شک و تردید دوباره شده و به حرف‌ها و حدیث‌ها در این مورد دامن زده است. به نظر می‌آید که این موضوع، طراحی یک نظام سودمند به منظور تشویق رشد را به تحلیل می‌برد. پیچیدگی واقعی مشکلات را بیش از اندازه ساده کرده است و در پی آن تفکر اشتباهی رایج شده که گزینش مجموعه‌ای از سیاست‌ها موجب حل شدن یک باره مشکلات برای همیشه خواهد شد. این برداشت اشتباه باوری اشتباه را میان رأی دهندگان به وجود آورده است به این معنی که یک راه حل مقطعی و خیالی برای مشکلات وجود دارد.

حقیقت این است که حتی اگر یک چارچوب اصولی سیاست‌گذاری عمومی در جایی برقرار شود، غلبه بر عقب‌ماندگی منطقه بسیار دشوار و طولانی خواهد بود. مثل ویلیام استرلی در کتاب "جستجوی ابهام‌آمیز رشد"^۴ همه اقتصاددانان عقیده خود را درباره یک عامل کلیدی برای توسعه تغییر داده‌اند. اگر چه یک مجموعه از بهترین عملکردها را در هر نقطه و زمانی می‌توان شناسایی کرد و مطمئناً باید آن‌ها را معرفی کرد ولی تغییر ساختاری همیشه یک وظیفه پایان‌ناپذیر است. باید تلاش کرد تا خود فرایند اصلاحات هماهنگی و سازگاری ثابتی را ایجاد کند که این از طریق شرایط محیطی خارجی، فن‌آوری‌های جدید، ساختار بازارهای مشخص و صنایع را تغییر می‌دهد، یا حتی صنایع کلی و بخشی را بالا و پایین می‌آورد. آن چه که ما نیاز داریم این است که بپذیریم تغییر مداوم و سازگاری باید وجود داشته باشد این با فرض بهبودی استانداردهای آموزشی و تسهیل پروسه تعدیل در شرایط جدید میسر می‌شود.

در یک جامعه دموکراتیک، اصلاحات براساس رأی عمومی صورت می‌گیرد، یعنی همه این حقیقت را می‌پذیرند که عده‌ای بازنده و عده‌ای برنده خواهند شد و بر این اساس باید نوآوری تشویق و کارایی تقویت شود. در نظام دموکراتیک باید بازندگان جبران خسارت شوند و راه‌های توزیع منافع تغییر کنند. همچنین این موارد باید در سطوح بین‌المللی ترویج پیدا کند به طوری که هماهنگی لازم به منظور رسیدن به مراحل که همگرایی میان کشورهای تازه صنعتی شده را با بازارهای جهانی تسهیل

کند و رقابت را افزایش و شرایط رسیدن به منافع متقابل را فراهم کند.

نقش نهادها

اولین تجربه دوره اصلاحات کمک به شکل گیری این تفکر که در تعیین اولویت های فرایند اصلاحات باید تغییرات تازه ای ایجاد شود، با توجه به این که پیش از این بر کاهش نقش دولت و گسترش نقش بازارها زیاد تأکید شده بود؛ ضرورت دارد که در حال حاضر روی جنبه های مثبت دخالت دولت تکیه شود و روی عملیاتی که برای حفظ عملکرد مناسب بازار و به ویژه ساختار نهادی آن لازم است. به علاوه پس از گذشت ۲۰ سال یاد گرفتیم که تغییر ساختاری فقط مبتنی بر اتخاذ سیاست های درست نیست، بلکه نیازمند حفظ فرایند تغییر توسط نهادها در حال توسعه ای است که با شرایط داخلی به خوبی هماهنگ هستند و کشورها را در مواجهه با چالش های جدید یاری می رسانند. در پایان، ما نمی توانیم آن نوع اصلاحاتی که آثار معکوس داشتند را نادیده بگیریم. آن ها اغلب نقطه ضعف را در اولویت بندی سیاست ها می پنداشتند، در حالی که نقطه ضعف در تلاشی بود که برای تشکیل چارچوب های نهادی که می بایست از سیاست های آزادسازی حمایت می کرد، وجود داشت.

شک و تردید راجع به نسل دوم اصلاحات، ضرورت تکمیل اصلاحات از طریق عواملی که از قبل پیش بینی نشده بود، را مورد تأکید قرار داد. ما حالا دانش بیشتر و جزئی تری راجع به چارچوب های نهادی داریم و آن را شرط لازم برای جلوگیری از اشتباهات فاحش در خصوصی سازی می دانیم و برای پایین آوردن ریسک بحران در شرایطی که تحرک سرمایه بیشتر و بازارهای مالی آزاد شده فعال هستند، لازم می دانیم.

طرفداران اصلاحات نسل دوم به ساختار نهادی به عنوان یک ضرورت اشاره می کنند که موجب ایجاد منافع بالقوه اصلاحات اخیر شده است. به جای رسیدن به یک هدف مشخص که برای موازنه مالی لازم است بر پروسه بودجه ای تأکید می شود.

همین طور به جای تورم کاهنده رو به گسترش، بر تقویت استقلال بانک های مرکزی تأکید می شود. براساس این دو مورد، چشم انداز به طور خاص تشویق کننده مسیر درست پیشرفت در ساختار است که اقتصاد را به عنوان یک پیش شرط اساسی برای رشد، توانمند می کند. با این وجود ساختار نهادی بیش از این دو مورد پیشرفت می کند.

تأکید بر ساختار نهادی به جای اجرای درست سیاست ها اشاره بر توانایی شرایط داخلی به منظور برنامه ریزی سیاستی به عنوان یک کلید موفقیت دارد؛ براساس این درک می توان گفت که عامل خبیث بیشتر در جزئیات است. به درستی ما تکرار می کنیم که هیچ راه حل منحصر به فردی وجود ندارد که مشکلات مشابه در اقتصادهای پیشرفته راحل کند؛ بانک داری در نظام مالی اروپای بدون انگلستان و ژاپن نقش غالب است، در حالی که امنیت بازار در کشورهای انگلستان و ایالات متحده امریکا نقش بسیار مهمی دارد. تفاوت میان این نظام ها ممکن است حوادث تاریخی یا آداب و رسوم داخلی را توضیح دهد ولی هر دو نظام

برای ارائه راه حل های نهادی کارا شایستگی آن را دارند تا به عمق مالی دست یابند.

راه پیش رو

نماینده های بین المللی و دولت ها در مواجهه با چالش هایی در توسعه دستور العمل های ساختار نهادی وضع مشابهی دارند، به طوری که نایم^۵ در ۱۹۹۹ گفت که اصلاحات نسل دوم، چالش هایی به وجود می آورد که به کلی از چالش های اصلاحات نسل اول متفاوت است.

درست است که اجرای بیشتر موارد اصلاحات نسل اول براساس تصمیم گیری مقامات صورت می گرفت به طور مثال یک دستور کافی بود تا همه کنترل های موجود در نظام ارزی منحل شود و یا نظارت کل نظام هزینه های عمومی، کاهش یابد یا دچار نقصان شود. به علاوه بسیاری از دولت ها با شرایط سیاسی خاصی مواجه می شدند که مجبور به ایجاد تغییرات سریعی در نظام اقتصادی می شدند و این خود پیامدهای سنگینی را به دنبال داشت. معیارهای مورد نیاز برای اصلاحات نسل دوم بیشتر پیچیده هستند؛ یک نظام مؤثر احتیاطی نظارتی باید سال ها کار کند، نمایندگی های دولت باید تقویت شوند تا از یک دوره خدمات شیطانی عبور کنند و یک تعدادی عملیات که کازینسکی^۶ در ۲۰۰۳ توضیح داده است.

در سطح اجرایی اصلاحات نسل دوم ثابت شده است که آن ها به مدیریت دشوارتری نیاز دارند چرا که آن ها به دلیل وجود مجریان متعدد، از پیچیدگی بیشتری برخوردارند و هر یک از وظایف چندگانه به ملزومات متفاوتی نیاز دارند.

به علاوه، شرایط سیاسی برای آن دولت هایی که مشکلات بیشتری را تجربه می کنند معرفی معیارهای جدید است، در حالی که استفاده از شرایطی که اصلاحات از آن استخراج می شود یک انتخاب طولانی تری نیست. هر کشوری باید ساختار نهادی را به طور مستقل تعریف کند، به طوری که راه حل ها نیز در همان زمینه جستجو شود و به توافق های لازم برسند و مقررات ایجاد شده به طور یکنواخت عملی شود.

از یک دیدگاه تاریخی، پروسه تغییر در امریکای لاتین تنها دو دهه است که آغاز شده و راه طولانی را در پیش دارد. توسعه نهادها برای رسیدن به ضرورت های هر کشوری به تلاش قابل ملاحظه ای نیاز دارد و موفقیت در گرو یک توافق گسترده در مسیر پیش رو است.

پی نوشت ها

1. Lora and Panizza, 2002.
2. Artana, Lopez Murphy and Navajas, 2003.
3. Washington Consensus
4. William Easterly in the Elusive Quest for Growth.
5. Naim
6. Kuczynski 2003.

* منبع

Finance and Development September 2003, Page 14.