

مروری بر تعدیل ساختاری در نیجریه

افزایش شدید درآمد نفتی در ۷۴-۱۹۷۳ و تکرار آن در سالهای ۸۰-۱۹۷۹ در اقتصاد نیجریه تأثیر بسزائی داشت. از این افزایش درآمدها در جهت توسعه ظرفیت تولیدات زیربنائی و تولیدات غیر نفتی استفاده شد، تا بلکه این کشور بتواند خسارتهای سیاسی، اجتماعی ناشی از جنگ داخلی سالهای (۱۹۷۰-۱۹۶۷) را جبران کند. افزایش درآمدهای حاصل از نفت سبب افزایش اساسی در مخارج عمومی از قبیل بهداشت، آموزش و پرورش و سایر خدمات عمومی در سراسر کشور شد. اما علی رغم بعضی موفقیت‌های مهم، بدون توجه کافی به توانائیهای اقتصادی و ظرفیت موسسات دولتی، تعداد زیادی پروژه‌های عظیم سرمایه‌گذاری توسط دولت به مرحله اجرا گذارده شد. بعلاوه سرعت توسعه ساختمان سازی و خدمات شهری که خود نیز مخارج دولتی را افزایش میدهد، همراه با افزایش قیمت‌ها و دستمزدها شدیداً باعث کاهش انگیزه تولید در بخش تجارت غیر نفتی میشد. در عین حال، در نتیجه بالا نگه داشتن نرخ ارز بمنظور کاهش هزینه واردات و کنترل تورم صادرات کشاورزی لطمه زیادی خورد.

طی يك دوره ده ساله در حالیکه تولید محصولات صادراتی کاهش یافت نیجریه تبدیل به يك وارد کننده اصلی مواد غذایی شد. نیجریه شدیداً به بازار نفت جهانی وابسته گردید، بطوریکه بیشترین درآمد صادراتی این کشور را صادرات نفت تشکیل میداد. در بخش صنعت، نرخ منفی سود و سرعت افزایش دستمزدها همراه با وجود نرخ مبادله ارز قوی و حمایت‌های تعرفه‌ای و مجوزهای واردات سبب افزایش ورود تکنولوژی سرمایه‌بر و توسعه کالاهای مصرفی و ورود صنعت مونتاژ شد.

در طول دهه ۱۹۷۰ مخارج بودجه‌ای متجاوز از سرعت افزایش درآمد ناشی از صادرات نفت بود. آمارهای رسمی

نشان میدهد که علیرغم افزایش چشمگیر در آمد نفت حتی در سال ۱۹۸۰ مازاد نسبتاً کمی وجود داشته است. در زمانی که بازار نفت در اوایل دهه ۱۹۸۰ دچار ضعف شد، دولت متقابلاً عکس‌العمل شدید نشان نداد. بدین سبب در تراز پرداختهای خارجی و همچنین بودجه داخلی کسری ایجاد شد. ذخایر ارزی به شدت کاهش یافت و حدود ۶ تا ۷ بلیون دلار از پرداختهای خارجی کشور بصورت معوق باقی ماند. دیون خارجی بعد از دهه ۱۹۷۰، بسیار افزایش یافت و بدهیهای درازمدت دولت از کمتر از يك بلیون دلار در سال ۱۹۷۸ به ۱۲/۸ بلیون دلار در سال ۱۹۸۳ رسید.

جهت حل این بحران دولت از طریق کنترل شدید اداری و تنظیم مقررات متوسل به سیاست ریاضت اقتصادی شد. این سختگیرها بجای تصحیح و حل مشکلات که در اثر سیاستهای غلط گذشته ایجاد شده بود مشکلات را تقویت کرد. از اینرو هزینه‌های سنگین سرمایه‌گذارها بکلی قطع گردید و بسیاری از طرحها که توانائی کافی برای اجرا و تکمیل آنها وجود نداشت تعطیل شد. هزینه‌های جاری نیز قطع و سعی میشد حقوقها ثابت بماند و از هزینه‌های اضافی و زائد هرچه بیشتر کاسته گردد.

هرچند سیاست ریاضت اقتصادی سبب کاهش کسر بودجه و بهبود وضع مالی شد. اما همراه با آن نوعی رکود نیز ایجاد گردید. وضع بد اقتصادی که با کاهش تولیدات کشاورزی در اثر خشکسالی سالهای ۱۹۸۴ و ۱۹۸۳ همزمان گردید وضع را وخیم‌تر نمود. قطع واردات کالاها و مواد غذایی سبب افزایش قیمت‌ها شد. ثابت نگه داشتن نرخ اسمی ارز و همزمانی افزایش قیمت‌ها به منزله این بود که نرخ واقعی ارز در سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۴، ۸۰ درصد تقویت یافته باشد. یعنی بجای اینکه نرخ مبادله ارزی تضعیف شود همچنان ثابت نگه داشته شد که بمنزله تقویت ارز محسوب میشود.

با بدست گرفتن قدرت توسط دولت نظامی در سال ۱۹۸۵ سیاستهای اقتصادی تغییر یافت و ریاضت اقتصادی به ریاضت همراه با تعدیل تبدیل شد و در این راستا نیز از

منابع مالی بین‌المللی درخواست کمک گردید، بطور مختصر برنامه رفرم شامل افزایش قیمت نفت داخلی بود و متعاقباً کاهش قیمت‌های جهانی نفت سبب شد فوریت اجرای تعدیل اقتصادی بیشتر مشهود گردد.

این برنامه با کمک منابع مالی خارجی که شامل تعدیل سررسید بازپرداخت بدهیها بوده توسط موسسات وام‌دهنده و کلوب پاریس و سایر اعتبار دهنده‌ها و بانک‌های تجاری حمایت و عملی شد. بانک جهانی اعلام کرد که از طریق اعطای وام جهت توسعه تجارت و صادرات در حدود ۴۵۲ میلیون دلار در اختیار آن کشور قرار میدهد و صندوق بین‌المللی پول نیز در ژانویه ۱۹۸۷ تصویب کرد، برای برنامه تعدیل ساختاری نیجر به ۶۵۰ SDR (۸۳۰ میلیون دلار) اختصاص میدهد، هرچند که دولت نیجر به اعلام کرد قصد وام‌گیری از IMF در این زمینه ندارد.

برنامه تعدیل:

هدف اصلی در تعدیل ساختاری نیجر به ایجاد ثبات اقتصادی و اتخاذ سیاست‌های خاص جهت حمایت از برنامه عادی سازی میباشد. جهت انجام تعدیل ساختاری کشور، بر روی رفرم تجاری و نرخ ارز تأکید گردید و همزمان از سیاست‌های پولی نیز جهت عادی سازی اقتصادی استفاده شد. استراتژی تعدیل بر این فرض پایه‌گذاری میشود که با استفاده از تأمین اعتبار خارجی اگرچه کسری حساب‌های جاری این کشور افزایش می‌یابد اما بدینوسیله واردات کشور بالا رفته و نرخ رشد اقتصادی نیز افزایش می‌یابد. اصولاً طرح بیکر (Baker Plan) امکان میدهد میزان بدهیها افزایش یابد. البته این افزایش کمتر از نرخ افزایش صادرات خواهد بود. تا بدین ترتیب اعتبار مالی کشور به تدریج افزایش یابد. کاهش قیمت‌های نفت در سال ۱۹۸۶، درآمد صادرات نفت را پائین آورده است و نیجر به مجبور به کنترل مخارج اضافی جهت بهبود موقعیت اعتباری کشور است.

رفرم در نرخ ارز؛

در مرحله اول برنامه تعدیل ساختاری، هدف برنامه

حرکت به سمت تعیین نرخ ارز توسط بازار است که جهت انجام مبادلات تجاری لازم میباشد. طی این سیستم از طریق مزایده ارز یا (Auction) ارز لازم جهت مبادلات بازرگانی تخصیص می‌یابد.

در شروع اجرای این برنامه که در ۲۶ سپتامبر ۱۹۸۶ صورت گرفت، ارزش نایرا کاهش پیدا کرد، بطوریکه نرخ تبدیل ارز کشور (NAIRA) از ۱/۶ در مقابل یک دلار (نرخ رسمی) به ۴/۶ نایرا در مقابل یک دلار افزایش یافت در ابتدای هر هفته عمل مزایده صورت میگرفت. این عمل تا آوریل ۱۹۸۷ ادامه داشت. سپس از شیوه (DUTCM) استفاده گردید که به موجب آن، خریدار ارزش پیشنهاد شده در مزایده را پرداخت میکند. در صورتیکه در سیستم قبلی خریدار آخرین قیمت پیشنهادی (MARGINAL RATE) را می‌پردازد البته در عین حال مدتی نیز از نرخ رسمی ارز بمنظور بازپرداخت بدهیها استفاده میشد. در نهایت در ژوئیه ۱۹۸۷ سیستم دو نرخ ارز از بین رفت بطور کلی عمل مزایده گذاری ارز با موفقیت همراه بود و این امر برای نیجر به بسیار موثر واقع شد.

در مجموع سیستم مزایده از یک واسطه‌گر رسمی، بخش خصوصی و یک بانک تجاری که عمل مبادله را از جانب بخش خصوصی انجام میدهد، تشکیل شده است. آمارهای داده شده در فوریه ۱۹۸۷ نشان میدهد که درآمد ناشی از صادرات غیر نفتی، حوالجات و دارائیهای غیر مشهود و انتقال سرمایه ارزی عرضه شده به بازار حدود ۵۰ درصد از فروش ارز به مزایده گذاشته در طول ماه را تشکیل میدهد و در آغاز شروع برنامه این خود نوعی تشویق در امر توسعه محسوب میشود.

رفرم تجاری:

در انجام رفرم تجاری کلیه کنترل بر قیمت واردات از بین میرود. در ابتدای اجرای برنامه رفرم ارزی، مجوزهای واردات نیز لغو گردید و تعداد سهمیه‌بندی ممنوعیت ورود کالا از ۷۴ به ۱۶ کاهش یافت. دولت ۳۰ درصد از مالیات بر واردات را که در ژانویه ۱۹۸۷ برقرار شده بود لغو و یک

تولید ناخالص داخلی (GDP) است که با این عمل باتوجه به تضعیف پول تسهیلاتی در این زمینه فراهم آورد، زیرا بدین ترتیب ارزش عواید نفتی از خارج برحسب نایرا افزایش یافت. در اجرای برنامه سیاست مالی مذکور می‌بایستی اقداماتی صورت گیرد تا کارائی هزینه‌های انجام شده دولتی افزایش یابد. بدین منظور می‌بایستی حتماً میزان پرداختها برای دستمزدها ثابت بماند و از طرف دیگر مواد اولیه مورد نیاز تأسیسات زیربنائی تأمین گردد و سوبسیدهای اقتصادی نیز کاهش یابد و بطور کلی نوعی کنترل روی مخارج دولتی صورت گیرد، که البته سخت‌ترین قسمت برنامه همین مرحله بود که مقداری هم کوتاهی در اجرای آن بعمل آید زیرا که انجام چنین هدفی شدت عمل بیشتری را نیاز داشت.

تأثیرات:

تغییرات در سیاست تجاری و نرخ واقعی ارز که همراه بود با انجام برنامه تعدیل نرخ ارز، تأثیر مهمی روی قیمت‌های نسبی داشته است. بیشترین تأثیر روی قیمت‌های صادرات است. قیمت کالاهای تولیدی جایگزین واردات به میزان کمتری ترقی کرد. زیرا که با انجام این برنامه تأثیر آن باتوجه به محدودیت اعمال شده بر روی واردات و قوانین مالیاتی خنثی گردید. تغییر سیاست تجاری و نرخ ارز کمترین تأثیر را روی قیمت آن دسته از کالاهائی که قابل صدور به خارج نبود و همچنین تقاضای ضعیف داخلی همراه بود، داشته است، به نحوی که قیمت کالاهای مزبور همچنان رو به کاهش بوده است. بدین ترتیب با تغییر شکل عمیق در ساختار اقتصادی وضعیتی که در مورد قیمت‌ها و در زمان افزایش ناگهانی قیمت نفت ایجاد شده بود، در این زمان به مقدار زیاد تصحیح شد.

با برداشتن کنترلها در مورد قیمت تولیدات ارائه شده و اجرای مقدماتی طرح تعدیل نرخ ارز تصور میشد قیمت‌ها بشدت بالا رفته و تورم تشدید شود. لیکن درعمل در اواخر ۱۹۸۶ بدنبال برداشت زیاد محصول غلات قیمت آنان بشدت کاهش یافت، و قیمت سایر مواد غذایی نیز فقط به

برنامه موقتی وضع عوارض بر واردات را تصویب کرد. انجام این برنامه‌ها پراکندگی در نرخها را کاهش داد و معدل حقوق گمرکی و مالیاتی دریافتی از واردات از رقم ۳۵ درصد به ۲۵ درصد رسید. در عین حال برخی از اقلام واردات کشاورزی و تولیدات صنعتی که با تولیدات داخلی رقابت میکرد، همچنان از نرخهای گمرکی بالاتری برخوردار میگرددند. باوجودی که تولیدکننده داخلی با لغو مجوز واردات، کاهش ارزش نایرا و برقراری تعرفه‌های پائین‌تر از حمایت بیشتری برخوردار است، در این برنامه نیرومندترین مشوق جهت صدور کالاهای بیشتر کاهش ارزش نایرا است که صادرکننده را تشویق به فعالیت میکند.

سیاست پولی:

سیاست پولی نقش دوگانه‌ای در برنامه تعدیل بازی میکند، زیرا از يك طرف به منظور جلوگیری از فشارهای تورمی که ناشی از تقاضای زیاد برای ارز میباشد، تقاضای ارز را محدود مینماید. در سال ۱۹۸۶ پول در گردش به میزان ۲ درصد افزایش یافت، در حالی که تورم فقط نصف میزان پیش‌بینی شده در برنامه بود. این امر روی نرخ بهره فشار زیادی وارد کرد. از طرف دیگر سیاست پولی جزء دیگری دارد که همان تعدیل ساختاری است، براساس آن تسهیلاتی جهت جریان پس‌اندازها به بازار و تخصیص منابع مزبور فراهم میگردد که این سیستم متکی بر بازار است. با افزایش نرخ سود و انعطاف در سیاست وام‌دهی بانکها، بسیج ذخایر مالی و تسهیلات لازم فراهم گردید، به این وسیله سودآوری بیشتر برای بانکها فراهم و میزان پس‌اندازها افزایش یافت. از پس‌اندازها در جهت انجام پروژه‌های سودآور استفاده شد. نیمی از وام‌دهی بانکها به بخش‌های واگذار گردید که در کشور از اولویت برخوردارند.

سیاست مالی:

تحت برنامه مزبور از سیاستهای مالی جهت ایجاد يك سری محدودیتهای دیگر بمنظور کارائی بیشتر استفاده شد هدف این برنامه نگهداشتن کسری بودجه زیر رقم ۴ درصد

به کشور متوقف گردد. برنامه فعلی، مسائل و مشکلات فعلی در زمینه صادرات را کاهش داده است.

بطور کلی آزادی تجارت، قیمت‌های تمام شده کالاهای وارداتی را پائین می‌آورد در حالی‌که کاهش نرخ تبدیل ارز قیمت تمام شده کالاهای وارداتی را افزایش می‌دهد. اصولاً کاهش در نرخ تبدیل ارز و از بین رفتن عوارض وارداتی و تأثیر این امر در سوددهی تولید کالاهای جایگزین واردات بستگی به هزینه نیروی کار در کل تولید دارد. از این رو سهم کارگر و مواد خام محلی در تولید هرچه بیشتر باشد سودآوری محصولات تولیدی نیز بیشتر خواهد شد.

بطور کلی تناسیب بر این روال بود که آن دسته از کارخانجات که از منابع داخلی استفاده میکردند نسبت به کارخانه‌های رقیب کارآتر بودند، از طرف دیگر صنایع مونتاژ که وابستگی به واردات داشت بخاطر اجرای شیوه مزایده ارزی و همچنین آزادی تجارت با افزایش هزینه و رقابت کالاهای وارداتی روبرو بودند و از طرف دیگر بخاطر کاهش قیمت‌های نفت و بروز رکود، تولیدات این گونه صنایع (مونتاژ) بطور کلی با کاهش روبرو گردید. در این میان برخی کارخانجات تعطیل شد که با این کار بیکاری را نیز به ارمغان آورد. بیشترین مشکل صنعت در این خلاصه میشد که چون کارخانجات عمدتاً توسط دولت از طریق وضع تعرفه و غیره بر واردات حمایت میشدند دیگر نمی‌توانستند با اجرای برنامه تعدیل اقتصادی این حمایتها را کسب نمایند. در واقع يك نتیجه غیر قابل اجتناب در تعدیل ساختاری این بود که موسسات مذکور که بر این مبنای غلط استوار بودند بطور کلی تعطیل گردند. بطور کلی در اجرای برنامه تعدیل اقتصادی مشکلاتی برای بعضی از گروهها در دوره انتقالی بوجود آمد. اما در مقابل، تأثیرات اجتماعی اجرای برنامه اصلاح، بسیار مثبت و چشمگیر بود. بخصوص که برنامه ریاضت اقتصادی همراه با برنامه تعدیل در ساختار گردید که اثر را چند برابر نمود. در شروع برنامه تعدیل چون فعالیتهای اقتصادی کاهش یافت لذا بیکاری ایجاد و درآمد سرانه کاهش یافت. پیش بینی شده که در

میزان کمی افزایش یافت. قبل از اجرای برنامه تعدیلی قیمت کالاهای غیر خوراکی يك الگوی غیر مشخص و درهم ریخته‌ای را نشان داده است و این در حالی است که قیمت‌ها با افزایش نسبتاً کم روبرو بوده است، و اصولاً قیمت خرده فروشی کالاهای مزبور به مقدار زیادی قبل از کاهش ارزش پول تحت تأثیر این عامل قرار گرفته بود. در هر حال تعداد کمی از کالاها از قبیل اتومبیل بشدت بالا رفت ولی تعداد زیادی از کالاها در سه ماهه اول اجرای برنامه با کاهش قیمت روبرو بوده که تا سه ماهه اول ۱۹۸۷ همچنان ادامه داشته است.

در بخش کشاورزی در سال ۱۹۸۶ قیمت گذاری تولیدات داخلی برای مجموعه کالاهائی مانند روغن نخل، کاکائو، لاستیک، کتان و بادام زمینی که توسط شورای کالاها انجام میشد، بطور کلی منسوخ گردید. این حرکت همراه با تغییر نرخ ارز باعث گردید تولید محصولات قابل فروش نیجریه بخصوص برای آن دسته از کالاها که قیمت آنها بطور مصنوعی از طریق تشویق‌های صادراتی یا محدودیتهای وارداتی تقویت نمیشد، از موقعیت بهتری برخوردار شود. در اثر این اقدامات واکنش برای افزایش تولید فوری کاکائو که عمده‌ترین محصول صادرات غیر نفتی است بسیار تشدید شد و از طرف دیگر میزان تولید مواد خام افزایش یافت. اندازه‌گیری این واکنش تولید در بلندمدت در زمینه بخش تولید کنندگان ساده نیست، زیرا که سرمایه‌گذاریهای اساسی و جدید در تولید این چنین محصولات با توجه به دوره‌ای که به تولید میرسند مستلزم این است که تولید کننده از ثبات برنامه اقتصادی اطمینان کامل داشته باشد. تعدیل نرخ ارز همراه با اتخاذ معیارهای تازه در زمینه آزادی تجارت در بخش صنعت باعث شد تغییرات عمده‌ای در این زمینه ایجاد شود. در گذشته تولیدات بخش صنعت به نحوی بود که این تولیدات جایگزین واردات میشد زیرا که قوی بودن نرخ تبدیل ارز سبب دلسردی صادر کنندگان میشد، از طرف دیگر محدودیتهای سخت روی واردات واقعی باعث گردیده بود بطور کلی ورود کالا

صورت عدم اجرای برنامه اصلاح اقتصادی رکود در کشور بروز کرده و باتوجه به افت قیمت‌های نفت عمیق‌تر می‌گردید ولیکن باتوجه به افزایش قیمت‌ها که در نیمه اجرای برنامه اصلاح اقتصادی بوجود آمد باعث شد نیروی بیکار قسمت تولیدات کاربر بخصوص در بخش تولید کاکائو و لاستیک جذب شود و بدین ترتیب نرخ بیکاری کاهش یابد.

نتیجه:

هرچند که در بسیاری از سطوح بازتاب برنامه تعدیل مساعد بوده است تأثیر آن بر موقعیت سیاست داخلی نمیتواند يك امر ساده تلقی شود. تأثیر برنامه ریاضت از یکطرف و همزمان کاهش درآمد صادراتی نفت بر واردات و تولید تا اندازه‌ای نتایج مثبت برنامه را مخدوش کرده است. هنوز این اصل برای نیجریه ضروری است که سیاست‌های کنونی را دنبال نماید، زیرا بهبود اقتصادی بستگی به واردات و افزایش درآمدهای صادراتی و دسترسی به سرمایه‌های خارجی دارد. در حالیکه درآمد نفت بستگی به عواملی دارد که از حیثه اختیار نیجریه خارج است. لذا توسعه صادرات غیر نفتی بستگی به تکمیل و انجام برنامه تعدیل دارد. پاسخ به محرک‌های اصلاحی و بهبود بستگی زیاد به اعتقاد برنامه‌ریزان در ادامه سیاست فعلی دارد. بعلاوه دولت در تعقیب رفرم و جلوگیری از انحراف و بازگشتن به سیاست قبلی سیاست تامین اعتبار از خارج را در آینده نزدیک کاهش خواهد داد. قابل ذکر است که اجرا و تکمیل قسمت‌های باقیمانده از برنامه اصلاح و همچنین حفظ و حرکت رفرم مزبور ضروری است.

دورنمای نیجریه در مسیر رشد جدا از بحران بدهیهایش خوب است. با فرض ادامه اجرای برنامه تعدیل ساختار اقتصادی، بحران بدهیهایش نیجریه در صورت رشد عواید صادرات نفتی و غیر نفتی در آینده کاهش می‌یابد. اما تا زمانیکه نیجریه بتواند بدهیهایش را کنترل کند این فشارها به نوبه خود روی انگیزه‌ها برای سرمایه‌گذاری و رشد درآمد سرانسه تأثیر خواهد گذارد. بخصوص در آینده مسئله

پیشروی کویر و از دست رفتن حاصلخیزی خاک بخش کشاورزی را نیز متأثر خواهد ساخت.

تجربه نیجریه اهمیت حفظ مخارج بخش دولتی در محدوده درآمدهای ثابت (نفتی) را نشان میدهد. اجرای این امر برای کشورهایی مثل نیجریه که صادرات تك محصولی عمده‌ترین درآمد صادراتی آنها را تشکیل میدهد مشکل است. اگر قیمت نفت مجدداً افزایش یابد فشارها مبنی بر استفاده از این درآمد درجهت بهبود سطح زندگی زیاد خواهد گردید. هرچند که در این مرحله نیز هزینه‌ها باید باتوجه به میزان افزایش سطح درآمد نفت هماهنگ گردد، زیرا با کنترل مخارج آن هم از ابتدا دیگر نیازی به تحمل ریاضت سخت در آینده نخواهد بود. ■