

تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب



تاریخ دریافت: ۸۲/۹/۱۵

تاریخ تأیید: ۸۲/۱۲/۲۵

احمد میدری^۱

چکیده

از سال ۱۹۹۶ سیاست بهبود حکمرانی یا توانمندسازی دولت در کانون توصیه‌های سیاست گذاری بانک جهانی قرار گرفته است. در این چارچوب، مسأله ابعاد دولت یا کوچک‌سازی، نقش محوری خود را به توانمندسازی دولت داده است. هر چند بانک جهانی همچنان کوچک‌سازی دولت را توصیه می‌کند، اما پیش از کوچک‌سازی، به افزایش ظرفیت‌ها و توانمندی‌های دولت تأکید دارد. این تحول سیاست گذاری، نتیجه تجربه‌گذار ناموفق کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق به اقتصاد بازار و تحولات اقتصاد جهانی در دو دهه گذشته است. تولید ناخالص داخلی در عموم این کشورها کاهش و از سوی دیگر فقر، نابرابری، و تورم افزایش یافته است. آزاد سازی مالی نیز، در دو دهه گذشته در کشورهای در حال توسعه و پیشرفته به بحران‌های ویرانگر منجر شده است. با توجه به این تجارب، بانک جهانی به مجموعه جدیدی از سیاست‌ها روی آورده است. در این مجموعه همچنان اقتصاد بازار هدف نهایی است، اما شیوه گذر به اقتصاد بازار متفاوت با سیاست‌های تعدیل ساختاری است.

واژگان کلیدی: حکمرانی خوب، اجماع واشنگتنی، بحران‌های مالی

مقدمه

از اواخر دهه ۱۹۹۰ محافل بین‌المللی سیاست‌گذاری اقتصادی مانند: بانک جهانی، برنامه عمران سازمان ملل و تا حدودی صندوق بین‌المللی پول، سیاستی به نام "حکمرانی خوب"^۱ را به عنوان کلید معمای توسعه مطرح نمودند. حکمرانی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور است و به رابطه میان شهروندان و حکومت‌کنندگان اطلاق می‌شود. براساس تعریف برنامه عمران سازمان ملل، حکمرانی خوب، عبارت است از: مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرآیند حکومت‌داری.^۲ به بیان دیگر هر قدر حاکمیت قانون بیش تر و دستگاه قضایی کارآمدتر و عادلانه‌تر و میزان مشارکت در یک کشور بیشتر باشد، حکمرانی در آن کشور بهتر است. بانک جهانی حکمرانی خوب را براساس شش ویژگی تعریف می‌کند:

۱- حق اظهار نظر و پاسخگویی؛ (Voice and Accountability)

۲- بی‌ثباتی سیاسی و خشونت؛ (Political Instability and Violence)

۳- اثربخشی دولت (Government Effectiveness): کارآمدی دولت در انجام وظایف

محوه؛

۴- بار مقررات (Regulatory Burden): مقررات اضافی و هزینه‌های آن؛

۵- حاکمیت قانون؛ (Rule of Law)

۶- فساد؛ (Corruption)

در این تعریف هر قدر ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخگویی و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر و فساد، مقررات اضافی، بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد، حکمرانی در آن جامعه برای رسیدن به توسعه اقتصادی مناسب‌تر خواهد بود.

حداقل در پنج سال گذشته، ادبیات بسیار گسترده‌ای تحت این عنوان از سوی

۱_ Good Governance. برای این اصطلاح معادل‌های مختلفی مانند حکومتگری خوب و حکومتمداری خوب پیشنهاد شده است. استفاده از حکمرانی خوب بدین دلیل است که منظور از Governance رابطه میان مردم و حکومت‌کنندگان و یا سهامداران و مدیران و به طور کلی هر وکیل و موکلی است. در واقع این اصطلاح می‌خواهد رابطه و نه دستگاه را توصیف کند و از همین رو اصطلاح حکمرانی به جای حکومتگری یا حکومت‌داری برتری داده شده است.

۲_ برای تعریف‌های مختلف از حکمرانی خوب رجوع کنید به: Isabelle Johnson, 1997, P 9.

نهادهای بین‌المللی یاد شده انتشار یافته است.^۱ موضوع محوری حکمرانی خوب، چگونگی دست یافتن به حکومتی است که می‌تواند زمینه ساز توسعه‌ای مردم سالار و برابر باشد. بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و برنامه عمران سازمان ملل از زاویه‌های مختلفی به این مسأله پرداخته‌اند. صندوق بین‌المللی پول، بر شفافیت مالی و پولی به عنوان شرط لازم برای افزایش پاسخگویی حکومت پرداخته است.^۲ در این راستا صندوق بین‌المللی پول بیش از ده استاندارد را به تنهایی یا به کمک سایر نهادهای بین‌المللی برای نظامهای پولی، بانکی و مالی تعریف کرده است.^۳ تقریباً تمامی این استانداردها به دهه ۱۹۹۰ و بویژه نیمه پایانی آن تعلق دارد. تعریف استانداردها براساس این سیاست صورت گرفته است که حکمرانی خوب نیازمند پاسخگو بودن حکومت است و بدون شفافیت مالی پاسخگویی بی‌معنا خواهد بود و قدم اساسی برای شفافیت مالی، تعریف و اجرای استانداردهای ثبت و انتشار اطلاعات است. بانک جهانی مجموعه گسترده‌تری از سیاست‌ها و اقدامات را برای تقویت حکمرانی و بهبود آن پیشنهاد می‌کند. دو سازوکار اصلی پیشنهادی بانک جهانی برای بهبود حکمرانی تقویت رقابت و پاسخگویی است که کاربرد آنها در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، دایره بسیار گسترده‌ای از سیاست‌ها، از اصلاح سیستم قضایی و آموزش و پرورش تا نظام مناقصات دولتی را نتیجه داده است.^۴

علت تحول در سیاست‌های توصیه‌ای بانک جهانی و فاصله گرفتن از سیاست‌های پیشین موضوع اصلی این مقاله است. از اوایل دهه ۱۹۸۰ تا اواخر دهه ۱۹۹۰ بانک جهانی بر کوچک‌سازی دولت تأکید می‌ورزید. این بانک از اواخر این دهه به جای تأکید

۱- برای آشنایی به این ادبیات مراجعه شود به: [WWW. WORLDBANK. ORG/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance) , <http://www.undp.org/toppages/govern/govframe.htm>

TheIMFandGood Governance, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>

۲- صندوق بین‌المللی پول دستورالعملی تحت عنوان دستورالعمل صندوق برای تقویت حکمرانی منتشر ساخته است؛ مراجعه شود به:

The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption — A Guide, Last Updated: December 09, 2002, <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>.

۳- رجوع شود به: <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

۴- برای آشنایی با سیاست‌های پیشنهادی بانک جهانی برای بهبود حکمرانی به ویژه در منطقه خاورمیانه رجوع شود به:

World Bank, 2003, Better Governance for Development in the Middle East and North Africa

بر ابعاد دولت موضوع محوری در سیاست‌های خود را توانمندسازی دولت قرار داده است. هر چند هنوز هم کوچک‌سازی دولت را برای بهبود حکمرانی، مفید می‌داند؛ اما این سیاست را در کنار مجموعه گسترده‌ای از سیاست‌ها مطرح می‌کند که پیش از این کمتر از آنها سخن گفته می‌شد. برای توضیح این تحول در بخش نخست این مقاله به شرح کوتاهی از نظریه حکمرانی خوب و پیدایش این نظریه در سیاست‌های بانک جهانی پرداخته می‌شود و سپس در بخش دوم و سوم به عوامل تحول در سیاست‌گذاری بانک جهانی خواهیم پرداخت. دو تجربه مهم اقتصادی، یعنی تجربه کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق در طول ده سال اخیر و تحولات اقتصاد جهانی بویژه بحران‌های مالی در طول بیست سال گذشته، به عنوان عوامل اصلی روی آوردن به نظریه حکمرانی خوب و تجدید نظر در سیاست‌های پیشین مطرح و به بحث گذاشته خواهند شد.

۱- نظریه حکمرانی خوب

بانک جهانی از بدو تأسیس اولین بخش آن یعنی بانک بین‌المللی توسعه و ترمیم^۱ در سال ۱۹۴۵ تاکنون تأثیرهای مهمی بر سیاست‌های اقتصادی کشورهای در حال توسعه به جای گذاشته است. قدرت مالی و توان کارشناسی این نهاد بین‌المللی دو عامل مهم گسترش سیاست‌های پیشنهادی بانک جهانی بوده است. از همین رو، نمی‌توان بسادگی از کنار تحلیل‌ها و توصیه‌های این نهاد گذشت. هر چند بی تردید بانک جهانی وابستگی شدیدی به آمریکا و منافع آن دارد، اما نقشی که در نظام بین‌الملل بازی می‌کند تا حدود زیادی دو سوبه است: از یک سو حافظ منافع آمریکا است^۲ و از سوی دیگر برای حفظ همین منافع مجبور به جبران برخی از زیان‌های ناشی از سیاست‌های آمریکا و سرمایه‌داری بین‌الملل به کشورهای در حال توسعه است. به هر حال با توجه به قدرت تأثیرگذاری و توان علمی این نهاد که به درستی خود را بانک دانش می‌نامد، شناخت سیاست‌های پیشنهادی او، می‌تواند دایره گسترده‌ای از امکانات را در پیش روی ما قرار دهد و با شناخت تجارب او می‌توانیم از تکرار برخی از خطاها جلوگیری کنیم. در توصیه‌های بانک جهانی، سه دوران را می‌توان از یکدیگر جدا کرد. دوران نخست

1_ International Bank for Reconstruction and Development.

۲_ بانک جهانی مانند شرکتی سهامی اداره می‌شود که میزان سهم هر کشور، تعیین‌کننده سهم او در مدیریت و سیاست‌گذاری بانک خواهد بود. آمریکا بزرگ‌ترین سهامدار بانک است و رئیس بانک تاکنون از سوی آمریکا پیشنهاد و مورد تصویب قرار گرفته است.

از ۱۹۴۵ شروع می‌شود و در سال ۱۹۷۱، با از بین رفتن نظام برتن وودز پایان می‌یابد. در این دوران بانک جهانی وظیفه خود را به اعطای وام برای ساخت پروژه‌های عمرانی - مانند راه، مدرسه، سد و غیره - منحصر کرده بود. در این دوره بانک جهانی نقش تأمین کننده منابع مالی برای کشورهای آسیب دیده از جنگ جهانی دوم و کشورهای تازه استقلال یافته را بازی می‌کرد. پس از پایان یافتن نظام برتن وودز، بانک جهانی همراه با صندوق بین‌المللی پول، سیاست تعدیل ساختاری را به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد کردند، در واقع بانک جهانی از یک منبع تأمین مالی، به یک مرجع برای توصیه سیاست‌های اقتصادی تبدیل شد. این کارکرد بانک جهانی تا به امروز ادامه دارد و تنها تفاوتی که می‌توان از آن زمان تاکنون برشمرد، تحول در سیاستهای پیشنهادی بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه است.

در اواخر دهه ۱۹۸۰، پس از یک دهه تجربه اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری در بسیاری از کشورهای آفریقایی، بانک جهانی در بررسی‌های خود به نکته تازه ای دست یافت:

«شماری از مطالعات روشن ساخت که حکمرانی یک مسأله اساسی در راهبرد توسعه کشورهای آفریقایی است که عملکرد آنها ضعیف است. مهم ترین مطالعه در این زمینه کشورهای آفریقایی بودند. مطالعه سال ۱۹۸۹ برای نخستین بار آشکار ساخت که مسأله حکمرانی، یک موضوع محوری بوده که باید در کشورهای آفریقایی مورد توجه قرار می‌گرفت تا این کشورها به توسعه‌ای موفقیت آمیز دست می‌یافتند»^۱

به بیان دیگر برای بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ روشن شد که مسأله حکمرانی یعنی شیوه مدیریت و اداره کشور یا رابطه شهروندان با حکومت کنندگان موضوع کلیدی توسعه است. این مسأله به تدریج در بانک جهانی مطالعه و بررسی شد تا این که در گزارش سالانه توسعه جهانی در سال ۱۹۹۶ تحت عنوان «از برنامه تا بازار» به روشنی انعکاس یافت.

گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۹۷، به مسأله دولت اختصاص یافت.^۲ موضوع محوری

1. Sub-Saharan Africa - From Crisis to Sustainable Growth - A Long - term Perspective Study (World Bank November 1089) in United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 2003, Footnote 43, www. unitar. org/dfm.

۲- این گزارش به فارسی ترجمه شده است : مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، گروه مترجمان، نقش دولت در جهان در حال تحول، ۱۳۷۸.

این گزارش نقش دولت در بهبود وضعیت اقتصادی و راهکارهای توانمند ساختن دولت بود. کارشناسان بانک جهانی، با ارائه شواهد مختلف، نشان دادند که موفقیت سیاست‌های اقتصادی بستگی به توانمندی و قابلیت‌های دولت دارد. در این گزارش نشان داده شد که بدون ظرفیت‌های لازم در دولت، آزاد سازی مالی به بحران پولی و بانکی می‌انجامد. (همان، ص ۱۶۵-۱۷۵) در این گزارش با تأکید بر تجربه ژاپن به "نقش دولت در بازسازی" مفهومی که جای چندانی در توصیه‌های بانک جهانی نداشت و همچنین نقش دولت در توزیع درآمد و تنظیم انحصارات پرداخته شد. (همان، ص ۱۸۷) جالب‌تر این که در این گزارش با ارائه آمار نشان داده شد که دولت در کشورهای پیشرفته نسبت به کشورهای در حال توسعه نقش و وزن بیشتری دارد و علی‌رغم تمام خصوصی‌سازی‌ها و آزاد سازی‌ها، سهم دولت در این کشورها و کشورهای در حال توسعه در طول زمان افزایش یافته است. (همان، ص ۴)

بانک جهانی، راهبرد پیشنهادی خود را برای توانمند ساختن دولت به عنوان مسأله کلیدی توسعه اقتصادی راهبرد دویخشی نامید؛ راهبرد نخست، تطبیق ظرفیت‌ها با نقش‌های دولت و راهبرد دوم، افزایش ظرفیت‌های دولت عنوان شد. بخش نخست این تفاوت را با شعار کوچک‌سازی دولت داشت که قالب و چارچوب از پیش تعیین شده‌ای برای کوچک‌سازی دولت ارائه نمی‌داد؛ قاعده پیشنهادی این بود که دولت وظایف متعددی دارد و توانمندی‌های این نهاد مانند هر سازمان دیگری محدود است. بنابراین باید ظرفیت‌های خود را به وظایفی اختصاص دهد که اولویت بیشتری دارند. اما به این نکته اعتراف می‌شد که اولویت‌ها از جامعه ای به جامعه دیگر متفاوت است و نمی‌توان برای کشورها از پیش مشخص ساخت که دولت چه وظایفی را باید بعهده بگیرد بلکه هر کشوری، خود باید اولویت‌هایش را مشخص کند. در این گزارش بانک جهانی نتیجه نظرسنجی‌های به عمل آمده در کشورهای مختلف در مورد اولویت‌های مداخله دولت از نظر مردم را نشان داد. در برخی از کشورها اولویت نخست حمایت از حقوق مالکیت، در برخی دیگر توزیع عادلانه درآمد و در برخی دیگر بازسازی است. (همان، ص ۱۰۴)

بخش دوم راهبرد توانمندسازی دولت، افزایش ظرفیت‌های دولت معرفی شد. برای افزایش ظرفیت‌های دولت، سیاست‌های متعددی پیشنهاد شد. عمده ترین سیاست‌های پیشنهادی در این گزارش عبارت بود از اصلاح نظام قضایی، تمرکز زدایی، مبارزه با فساد، شفاف سازی نظام بودجه ای، شایسته سالاری و پیوستن به نظام های بین‌المللی. در واقع بانک جهانی در این گزارش موضوع تازه‌ای - یعنی سیاست‌های توانمندسازی

دولت یا بهبود حکمرانی _ را محور اصلی سیاست گذاری توسعه قرار داد. به دنبال این گزارش، تاکنون مطالعات بسیار گسترده ای در مورد مسأله حکمرانی خوب و تأثیر آن بر توسعه اقتصادی، از سوی کارشناسان بانک جهانی صورت گرفته است. در این مطالعات، مفهوم حکمرانی خوب براساس شش ویژگی مذکور در مقدمه این مقاله شاخص سازی شده است، و مقدار آن برای تمام کشورهای جهان محاسبه و سالانه منتشر می شود.^۱ این شاخص ها براساس نظر سنجی های مختلف ویا جمع آوری داده های کمی محاسبه می شوند. بیش از ۲۰ مؤسسه بین المللی به جمع آوری اطلاعات مربوط به شاخص های حکمرانی می پردازند و بانک جهانی با استفاده از آن ها بانک اطلاعاتی شش شاخص حکمرانی را برای ۱۷۷ کشور محاسبه و منتشر می سازد. کارشناسان بانک جهانی، با استفاده از شاخص های حکمرانی، تأثیر این شاخص ها را بر متغیرهای مختلف اقتصادی مورد تجزیه و تحلیل قرار داده اند. بررسی های کارشناسان این بانک نشان می دهد که شاخص های حکمرانی تأثیر معناداری بر رشد اقتصادی دارند. در یک مطالعه جامع در مورد تأثیر این شاخص ها بر رشد اقتصادی در ۱۷۷ کشور معادله زیر برآزش گردید:

$$y_j = \alpha + \beta g_j + e_j$$

z لاگاریتم درآمد سرانه؛ g_j شاخص حکمرانی؛ e_j جزء خطا
 نتایج تخمین که حاصل اطلاعات مربوط به ۱۷۷ کشور است، در جدول ۱ نشان داده شده است.

جدول ۱: تأثیر متغیرهای حکمرانی بر درآمد سرانه

F	S. e	β	
۲۲/۰۲۵	۱/۰۹	۱/۸۸۸	پاسخگویی و حق اظهار نظر
۶/۳۰۱	۱/۱۷۷	۱/۳۹۴	ثبات سیاسی و آشوب
۱۲/۰۸۰	۱/۱۲۸	۱/۱۰۲	اثر بخشی دولت
۱۸/۸۱۳	۱/۱۴۳	۱/۱۳۳	بار مقررات
۷/۹۸۳	۱/۱۷۹	۱/۳۳۵	حاکمیت قانون
۱۲/۰۶۹	۱/۱۱۲	۱/۹۹۰	مبارزه با فساد

منبع: Daniel Kuafman, 1999, P. 26:

ضرایب این برآزش نشان می دهد که تأثیر شاخص های حکمرانی بر رشد اقتصادی

۱- تمام اطلاعات مربوط به حکمرانی در کشورهای مختلف از سال ۱۹۹۶ تا سال ۲۰۰۲ از بانک اطلاعات زیر قابل دسترسی است: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html>

معنادار و بسیار قابل توجه هستند. تحقیقات موردی در کشورهای مختلف نیز نشان می‌دهد که این شاخص‌ها علاوه بر رشد سرانه بر سایر متغیرهای اقتصادی مانند فقر و نابرابری، سرمایه‌گذاری و کسری بودجه بسیار تأثیرگذار هستند^۱.

با توجه به اهمیت حکمرانی در بهبود وضعیت اقتصادی، بانک جهانی، بخش زیادی از اعتبارات این بانک را برای تقویت حکمرانی اختصاص داده‌است. از سال ۲۰۰۰، هر ساله بانک جهانی گزارشی در مورد فعالیت‌ها و همکاری‌های این بانک با کشورهای مختلف تحت‌عنوان اصلاح نهادهای عمومی و تقویت حکمرانی منتشر می‌سازد. در گزارش آوریل ۲۰۰۲ بانک در مورد رشد وام‌های مربوط به این مسأله چنین آورده است: در سال ۱۹۹۷ بانک ۱۴ پروژه در مورد بخش عمومی تصویب کرد که ۳/۷ درصد تعهدات بانک را تشکیل می‌داد؛ در سال ۲۰۰۱ تعداد این پروژه‌ها به ۲۲ مورد رسید که ۱۴/۵ درصد از کل تعهدات بانک می‌باشد (World Bank, April 2002, p4). بنابر گزارش چشم انداز توسعه که فعالیت‌های بانک در حوزه‌های مختلف را نشان می‌دهد، میزان اعتبارات تخصیص یافته برای سیاست‌های بهبود حکمرانی ۲۵ درصد کل اعتبارات بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه را تشکیل داده است.

(World Bank, 2003, Perspective on Development, P. 28)

بانک جهانی، برای بهبود حکمرانی، سیاست‌های مختلفی را پیشنهاد می‌کند^۲، که معرفی آنها نیازمند مقاله مستقلی است. پرسش اصلی این نوشتار علت تحول در سیاست‌گذاری بانک جهانی و روی آوردن به این مجموعه جدید از سیاست‌هاست. دو عامل، یعنی گذر ناموفق کشورهای اروپای شرقی و شوروری سابق به اقتصاد بازار و بحران‌های مالی در اقتصاد جهانی در دو دهه اخیر به تفصیل بحث خواهد شد. علاوه بر این دو عامل، تجربه گذر موفقیت آمیز چین به اقتصاد بازار نیز بسیار مهم بوده است. الگوی اصلاحات اقتصادی چین مغایرت‌های بارزی با آموزه‌های سیاست‌های تعدیل ساختاری دارد. نظام بانکی چین همچنان دولتی است: سهم دولت در ده بانک بزرگ چین ۹۹ درصد است (la Porta, February 2000, P. 37). خصوصی سازی در چین بسیار اندک بوده است و سهم بخش خصوصی از طریق برداشتن موانع ورود به فعالیت‌های

۱- رجوع شود به فصل ششم کتاب: World Bank, 2000, The Quality of Growth

۲- برای شناخت این سیاست‌ها رجوع شود به:

Reforming Public Institutions and Strengthening Governance

World Bank, 2003

و در مورد کشورهای خاورمیانه از جمله ایران رجوع شود به:

اقتصادی و نه خصوصی سازی افزایش یافته است.^۱ همچنین در چین هنوز مالکیت زمین مصداق چندانی ندارد، و نظام ارزی نیز در اختیار دولت است.^۲

علاوه بر این عوامل تجربی، دلایل نظری مختلفی برای نارسایی سیاست‌های تعدیل از سوی کارشناسان بانک جهانی و بیش از همه ژوزف استیگلیتز (Joseph E. Stiglitz) معاون و اقتصاددان ارشد سابق بانک جهانی ارائه گردید. استیگلیتز سیاست تعدیل را اجماع واشنگتنی (Washington Consensus)، نامید و همراه با نقد شدید آن ضرورت اتخاذ یک راهبرد جدید را با عنوان اجماع فراواشنگتنی (Post Washington Consensus) مطرح کرد (Stiglitz, 1998, 1999a, 1999b). استیگلیتز عامل اصلی شکست اصلاحات در کشورهای اروپای شرقی را مبانی نظری اصلاحات اقتصادی می‌داند:

«الگو اصلاحات که خاستگاه نظری آن اقتصاد مرسوم نئوکلاسیک است، اهمیت مسأله اطلاعات از جمله مسائل مربوط به حکمرانی شرکتی را نادیده می‌گیرد... شکست اصلاحات به دلیل فهم نادرست از اقتصاد بازار و فرآیند گذار به آن است. اقتصاد درسی آمریکایی (American Textbook Economics) برای آموزش به دانشجویان و نه توصیه به سیاست گذاران مفید است.» (Stiglitz, April 1999, P 10)

ترکیبی از نقدهای نظری و یافته‌های تجربی موجب تحول در سیاست‌های پیشنهادی بانک جهانی شد. در این جا تجربه کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق مرور می‌شود. منبع همه آمار و اطلاعات مندرج در این نوشتار بررسی‌های بانک جهانی است.

۲- تجربه کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق در گذر به اقتصاد بازار

با فرو ریختن دیوار برلین و فروپاشی شوروی سابق کشورهایی که بلوک شرق نامیده می‌شدند، اقتصاد دستوری را رها و به سوی اقتصاد بازار حرکت کردند. داستان عزیمت این کشورها و آنچه که در طول ده سال اخیر بر آنها گذشته است، جزء فصل‌های عبرت آمیز تاریخ اقتصادی جهان باقی خواهد ماند.

در جدول «۱» اسامی این کشورها بر حسب موقعیت جغرافیایی آنها در چهار گروه،

۱- برای مقایسه تجربه چین و روسیه و گسترش سهم بخش خصوصی در چین از طریق رقابت و نه خصوصی‌سازی رجوع شود به: Stiglitz, Whither Reform.

۲- در فصل نخست گزارش بررسی علل موفقیت چین در ایجاد اشتغال، مغایرت‌های شیوه اصلاحات چین با سیاست‌های تعدیل ساختاری و آموزه‌های اقتصاد نئوکلاسیک برشمرده شده است. (ر.ک: میدری، ۱۳۷۸).

کشورهای نزدیک به اتحادیه اروپا بجز کشورهای حوزه بالتیک، کشورهای حوزه بالتیک، سایر کشورهای اروپای جنوب شرقی، و کشورهای مستقل مشترک المنافع آمده است. هر یک از این کشورها با پای گذاشتن به جرگه اصلاحات اقتصادی، کم و بیش چند اصل کلی را در سرلوحه سیاست‌های اقتصادی خود قرار دادند. از اولین گام‌های این حرکت جایگزین نمودن سازوکار قیمت‌ها بجای قیمت‌های تحت کنترل دولت بود. شکل «۱» میزان مداخله دولت در قیمت گذاری کالاهای مختلف را در چهار گروه مذکور نشان می‌دهد. شدت مداخله دولت در نظام قیمت گذاری در این کشورها متفاوت بوده است، در کشورهای مشترک المنافع و کشورهای حوزه بالتیک میزان مداخله دولت بیشتر از دو حوزه دیگر بوده است؛ اما پس از گذشت ده سال، میزان مداخله دولت در هر چهار گروه تقریباً یکسان و دامنه آن به دو تا چهار درصد از کالاها محدود شده است. با واگذاری دارایی‌های دولتی به بخش خصوصی و تشویق این بخش به حضور گسترده‌تر، به عنوان اصل مسلم اصلاحات، سهم بخش خصوصی در این کشورها به سرعت افزایش یافت. سهم بخش خصوصی در آغاز اصلاحات در هر چهار گروه بسیار اندک بوده است. در کشورهای نزدیک به اتحادیه اروپا سهم بخش خصوصی اندکی بالاتر از سه گروه دیگر بوده است. با خصوصی سازی سریع در هر چهار گروه سهم بخش خصوصی شدیداً افزایش یافت و به بیش از ۷۰ درصد رسیده است. شکل «۲» افزایش سهم بخش خصوصی در این کشورها را نشان می‌دهد.

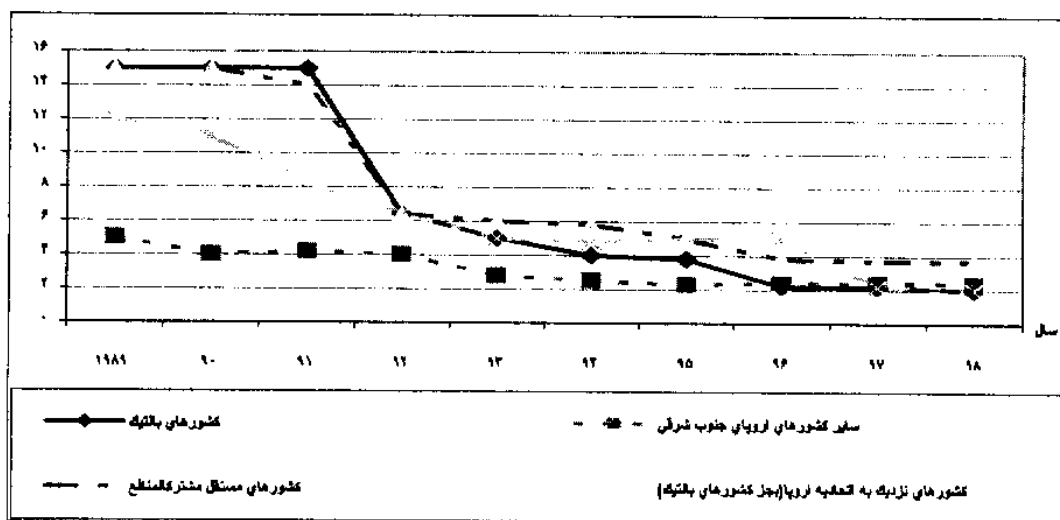
جدول ۲. برخی از ویژگی‌های کشورهای در حال گذر

کشورهای در حال گذر	سال شروع اصلاحات	نسبت تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۹ به سال ۱۹۸۹	متوسط نرخ تورم در دوره ۱۹۹۹-۱۹۸۹	متوسط شاخص گذر در سال ۱۹۹۹	تولید ناخالص داخلی سرانه به قیمت واقعی سال ۱۹۹۹
کشورهای نزدیک به اتحادیه اروپا بجز کشورهای حوزه بالتیک	۱۹۹۱	۰/۹۵	۳۵/۵	۳/۳	۱۰۰۰۹
بلغارستان	۱۹۹۱	۰/۶۷	۶۸/۴	۲/۹	۴۸۱۲
چک	۱۹۹۱	۰/۹۴	۷/۸	۳/۴	۱۳۴۰۸
مجارستان	۱۹۹۰	-/۹۹	۱۹/۷	۲/۷	۱۱۲۷۳
لهستان	۱۹۹۰	۱/۲۸	۴۹/۳	۳/۵	۸۸۳۲
رومانی	۱۹۹۱	-/۷۴	۷۶/۱	۲/۸	۵۷۹۸
اسلواکی	۱۹۹۱	۱/۰۱	۱۴/۳	۳/۳	۱۰۲۵۵
اسلونی	۱۹۹۰	۱/۰۵	۱۲/۹	۳/۳	۱۵۶۸۵
کشورهای حوزه بالتیک	۱۹۹۲	۰/۶۸	۳۳/۵	۳/۲	۶۸۵۰
استونی	۱۹۹۲	۰/۷۸	۲۴/۳	۳/۵	۷۹۰۹

۵۸۹۳	۳/۱	۳۵/۱	-۰/۵۶	۱۹۹۲	لاتوی
۶۷۵۰	۳/۱	۴۱	-۰/۷	۱۹۹۲	لیتوانی
۳۶۵۱	۲/۵	۳۳۳/۸	-۰/۷۷	۱۹۹۰	سایر کشورهای اروپای جنوب شرقی
۲۸۹۷	۲/۵	۳۳/۴	-۰/۹۳	۱۹۹۱	آلبانی
۱۰۰۱۴	۱/۸	۱۳۱/۸	-۰/۹۳		بوسنی و هرزگوین
۶۷۹۳	۳	۱۰۰	-۰/۸	۱۹۹۰	کرواسی
۳۹۰۳	۲/۸	۷۵/۶	-۰/۵۹	۱۹۹۰	مقدونیه
۳۳۳۷	۲/۳	۱۴۹/۱	-۰/۵۳	۱۹۹۲	کشورهای مستقل مشترک المنافع
۲۴۶۹	۲/۷	۱۰۶/۵	-۰/۴۸	۱۹۹۲	ارمنستان
۲۴۰۴	۲/۲	۲۳۳/۲	-۰/۴۷	۱۹۹۲	آذربایجان
۶۴۸۵	۱/۵	۱۶۲/۴	-۰/۸۱	۱۹۹۲	بلاروس
۳۹۵۰	۲/۵	۱۷/۹	-۰/۳۱	۱۹۹۲	گرجستان
۴۳۵۱	۲/۷	۷۷/۳	-۰/۶۱	۱۹۹۲	قزاقستان
۲۴۱۹	۲/۸	۲۲/۳	-۰/۶۱	۱۹۹۲	قرقیزستان
۱۸۴۷	۲/۸	۱۶/۵	-۰/۳۱	۱۹۹۲	مولداوی
۱۵۷۳	۲/۸	۴۶/۵	-۰/۹۳	۱۹۹۰	مفولستان
۶۸۱۵	۲/۵	۸۸	-۰/۵۵	۱۹۹۲	روسیه
۱۰۴۵	۲	۶۸۸/۵	-۰/۲۹	۱۹۹۲	تاجیکستان

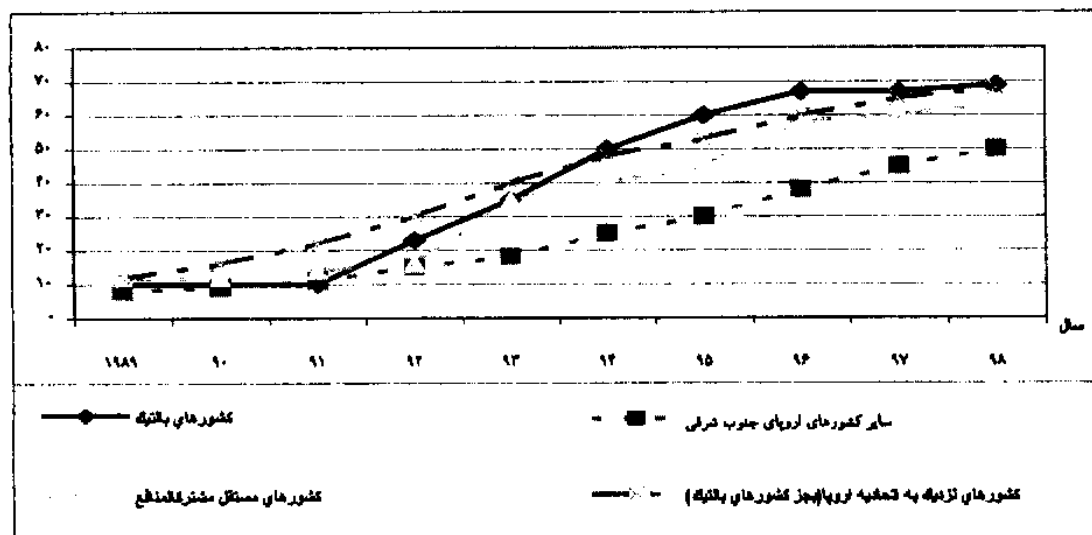
منبع: World Economic Outlook, 2000, P98. مرکز تحقیقات کامپیوتر علوم اسلامی

شکل ۱. میزان مداخله دولت در قیمت گذاری کالاها



تغییر در سیاست‌های بانک جهانی ...

شکل ۲. سهم بخش خصوصی در کشورهای در حال گذر



منبع: Economic Outlook, 2000, P 104

بانک توسعه و ترمیم اروپا (EBRD) میزان اصلاحات در کشورها و نزدیک شدن به اقتصاد بازار را شاخص سازی کرده است. میزان آزادسازی و حاکمیت سازوکار قیمت‌ها و نوع سیاست گذاری در چهار حوزه ای که معرفی خواهند شد، شاخص نزدیک شدن یا دور بودن یک اقتصاد به اقتصاد بازار فرض می‌شود. این چهار حوزه عبارتند از:

الف- تجارت و نظام ارزی، ب- نظام بانکی، ج- سیاست گذاری رقابتی، د- نهادهای مالی غیر بانکی. حداقل مقدار شاخص عدد صفر و حداکثر آن ۴/۳ است که بیانگر حاکمیت کامل اقتصاد بازار در آن حوزه خاص است.

جدول «۲» متوسط این شاخص را در چهار گروه از کشورهای در حال گذر نشان می‌دهد. اصلاح نظام تجاری و ارزی با سرعت بیشتری در هر چهار گروه صورت گرفته است. سیاست گذاری رقابتی کمتر از محورهای دیگر اصلاحات در این کشورها تحقق یافته است. به نظر می‌رسد سیاست گذاری رقابتی مشکل ترین مرحله اصلاحات است. اصلاح نظام بانکی که عمده در خصوصی سازی بانک‌های دولتی و صدور مجوز به بانک‌های خارجی تبلور یافته است، بیش از تأسیس نهادهای مالی غیر بانکی مانند گسترش بازار اوراق بهادار صورت گرفته است. کشورهای نزدیک به اتحادیه اروپا و کشورهای حوزه بالتیک نسبت به دو گروه دیگر به اقتصاد بازار نزدیک تر شده‌اند. کشورهای مشترک المنافع کمتر از سه گروه دیگر در انجام اصلاحات و نزدیک شدن به اقتصاد بازار موفق بوده‌اند.

جدول ۳. میزان نزدیک شدن کشورهای در حال گذر به اقتصاد بازار

کشورها	تجارت و نظام ارزی	اصلاح نظام بانکی	سیاست گذاری رقابتی	اصلاح نهادهای مالی غیر بانکی
کشورهای نزدیک به اتحادیه اروپا	۴/۲۸	۳/۱۴	۲/۵۷	۲/۷۱
کشورهای حوزه بالتیک	۴/۱۰	۳/۲۰	۲/۵۶	۲/۶۰
سایر کشورهای اروپای جنوب شرقی	۳/۶۰	۲/۵۷	۱/۵۰	۱/۶۷
کشورهای مستقل مشترک المنافع	۲/۸۰	۱/۸۰	۱/۷۷	۱/۷۰

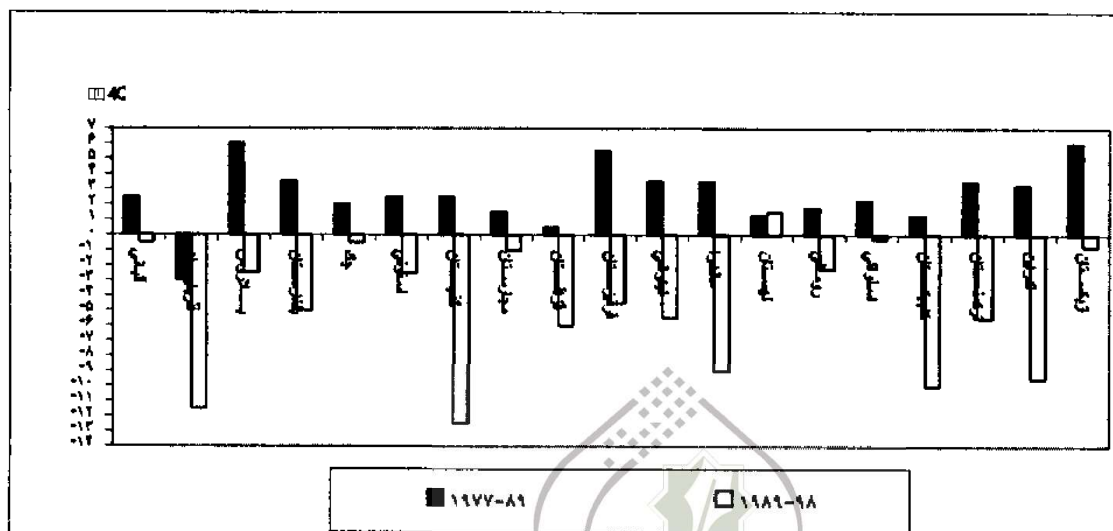
منبع: World Economic Outlook, 2000, P94.

جدا از سرعت این کشورها در انجام اصلاحات مختلف، به هر حال این کشورها از اقتصاد دستوری و دولتی فاصله گرفته‌اند و به اقتصاد بازار نزدیک‌تر شده‌اند. براساس نظریه اجماع‌واشنگتنی و سیاست‌های تعدیل ساختاری، انتظار می‌رفت، متناسب با فاصله‌ای که این اقتصادها از نظام دستوری می‌گیرند، بهبود نسبی در وضعیت اقتصادی آنها حاصل شود؛ اما برخلاف این انتظار، نه تنها عملکرد اقتصادی این کشورها بهبود نیافته است، بلکه عموم شاخص‌های اقتصادی بیانگر بدتر شدن وضعیت اقتصادی این کشورهاست. در این جا به اختصار تغییر در میزان تولید ناخالص داخلی، نرخ رشد اقتصادی، نرخ تورم، تغییر در نابرابری و فقر در این کشورها بررسی می‌شود.

به کمک جدول «۲» می‌توان تغییر در برخی از شاخص‌های اقتصادی را مشاهده کرد. در ستون سوم این جدول نسبت تولید ناخالص داخلی این کشورها در سال ۱۹۹۹ به سال ۱۹۸۹ نشان داده شده است. این نسبت برای کشورهای نزدیک به اتحادیه اروپا بجز کشورهای حوزه بالتیک ۹۵ درصد، برای کشورهای بالتیک ۶۸ درصد، برای سایر کشورهای اروپای جنوب شرقی ۷۷ درصد و برای کشورهای مشترک‌المنافع ۵۳ درصد است. در میان این کشورها تنها لهستان، اسلواکی و اسلونی توانسته‌اند تولید ناخالص داخلی خود را اندکی افزایش دهند و تولید ناخالص داخلی سایر کشورها هنوز به مقدار قبل از اصلاحات نرسیده است. بنابراین تولید ناخالص داخلی در عموم این کشورها نه تنها به طور مطلق افزایش نیافته است، بلکه میزان آن نسبت به قبل از اصلاحات نیز کم‌تر شده است. شکل «۳» نرخ رشد اقتصادی این کشورها را در دهه ۸۹-۱۹۷۷ با

دهه ۱۹۸۹-۹۸ مقایسه می‌کند. مثبت بودن نرخ رشد اقتصادی این کشورها در دهه نخست سؤال برانگیز است، اما منفی بودن نرخ رشد اقتصادی این کشورها در دهه ۹۸-۱۹۸۹ پذیرفتنی است.

شکل ۳: نرخ رشد کشورهای در حال گذر در دوره ۱۹۷۷-۸۹ و دوره ۱۹۸۹-۹۸



منبع: بانک اطلاعاتی بانک جهانی.

متوسط نرخ تورم در این کشورها نیز حکایت از وضعیت اقتصادی نامطلوب این کشورها دارد. متوسط نرخ تورم در دهه ۱۹۸۹-۹۹ برای گروه کشورهای نزدیک به اتحادیه اروپا بجز کشورهای حوزه بالتیک ۳۵/۵ درصد در کشورهای حوزه بالتیک ۳۳ درصد، در سایر کشورهای اروپای جنوب شرقی ۳۳/۱ درصد و در کشورهای مشترک المنافع ۱۴۹/۱ درصد بوده است. بنابراین به لحاظ شاخص تورم نیز عملکرد این کشورها رضایت بخش به نظر نمی‌رسد. (مراجعه شود به جدول ۲)

شکل ۴- الف و ۴- ب تغییرات توزیع درآمد و فقر را در این کشورها نشان می‌دهد. شاخص تغییر توزیع درآمد در این شکل ضریب جینی (Gini) است. ضریب جینی در تمامی این گروه‌ها افزایش یافته است. بررسی‌های کارشناسان بانک جهانی در مورد تغییرات ضریب جینی در کشورهای اروپایی در حال گذر نشان می‌دهد که بجز اسلواکی ضریب جینی در همه این کشورها افزایش یافته است (Kolodko, 1999). کاهش تولید ناخالص داخلی همراه با بدتر شدن توزیع درآمد، افزایش شدید جمعیت زیر خط فقر را بدنبال داشته است. قسمت دوم شکل «۵» فاجعه افزایش فقر را بخوبی نشان می‌دهد. جمعیت زیر خط فقر در تمامی این کشورها افزایش یافته است. کارشناسان بانک جهانی وضعیت فقر در این کشورها را این گونه توصیف می‌کنند:

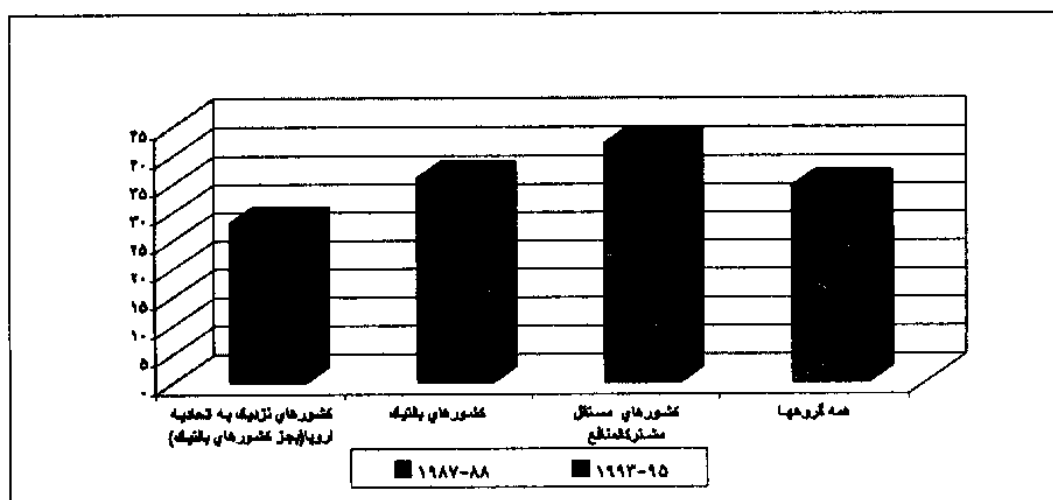
«در سال ۱۹۹۸ در این منطقه (کشورهای در حال گذر) از هر پنج نفر یک نفر دارای درآمد کمتر از ۲/۱۵ دلار در روز (مبنای فقر مطلق) بود. یک دهه قبل، از هر بیست و پنج نفر یک نفر در فقر مطلق به سر می‌برد».

(World Bank, 2002 The First Ten Years, P xiii)

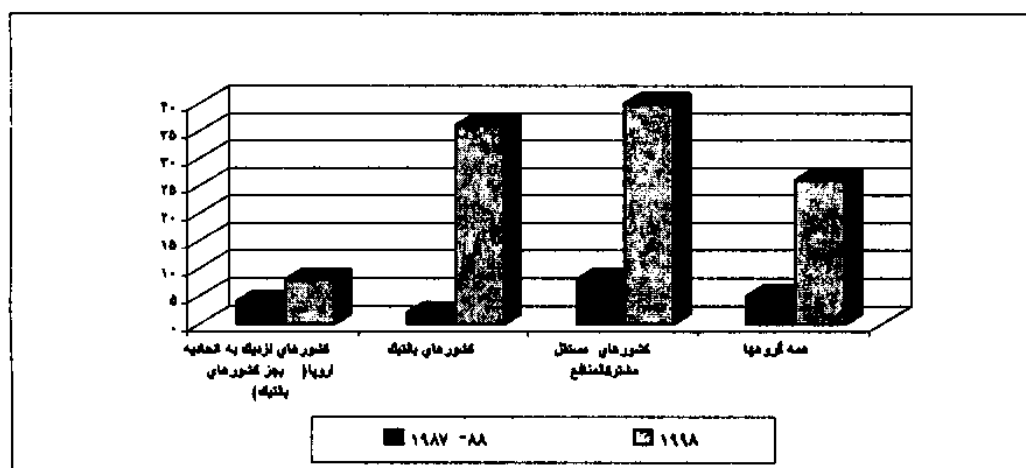
معمولا گفته می‌شود، رابطه ای معکوس میان نابرابری و رشد اقتصادی وجود دارد، بدین معنا که با افزایش یکی، دیگری کاهش می‌یابد، اما در تجربه این کشورها نابرابری افزایش و رشد اقتصادی کاهش یافته است. همچنین در این کشورها تورم بالا و رشد اقتصادی اندک و یا حتی منفی به‌طور همزمان رخ داده است. این عملکرد اقتصادی با انتظارات اولیه مغایر بود، حداکثر انتظار می‌رفت که وضعیت اقتصادی این کشورها پس از رها کردن اقتصاد دستوری بدتر نشود. اگر کلید توسعه عدم مداخله دولت و آزاد سازی قیمت‌ها در بازارهای مختلف است، این کشورها حداقل به‌طور ناقص این سیاست‌ها را اجرا نمودند. همین تجربه نشان می‌دهد که دستیابی به عملکرد خوب اقتصادی بیش از عدم مداخله دولت نیاز دارد.

بدون تردید تجربه کشورهای در حال گذر در طرح نظریه حکمرانی خوب بسیار مؤثر بوده است، اما همان‌طور که گفته شد، وضعیت اقتصاد جهانی در دو دهه‌ای که جهان بیش از دوران‌های دیگر چارچوب آزادسازی اقتصادی را پذیرفته است در تردید افکندن بر سیاست‌های تعدیل ساختاری و زوی آوردن به نظریه حکمرانی خوب مؤثر بوده است. در قسمت بعد به اختصار وضعیت اقتصاد جهانی در دو دهه گذشته و بویژه بحران‌های مالی پرداخته می‌شود.

شکل ۴- الف: تغییرات توزیع درآمد در کشورهای در حال گذر



شکل ۴-ب. تغییر در درصد جمعیت زیر خط فقر



منبع: IMF, 2000, World Economic Outlook, P. 100

۳- تحولات اقتصاد جهانی و بحران‌های مالی در دو دهه گذشته

وضعیت اقتصادی جهان در دو دهه گذشته در مقایسه با دوران‌های پیش، به هیچ وجه رضایت بخش نبوده است. هر چند به سادگی نمی‌توان زمان حاکمیت سیاست‌های اقتصادی خاص را در یک کشور و جهان مشخص نمود، اما به طور تقریبی می‌توان سال ۱۹۸۰ را دوران جدید سیاست‌گذاری اقتصادی نامید. تحلیل این دوران با دوران پس از جنگ جهانی دوم تا سال ۱۹۸۰ صورت گرفته است که به آنها اشاره می‌شود.

نگاهی اجمالی و در عین حال واقع بینانه به وضعیت اقتصادی این دو دوره نشان می‌دهد، که عملکرد دوران دوم بدتر از دوران نخست بوده است، نرخ رشد اقتصادی در بیشتر کشورهای جهان کاهش و نابرابری افزایش یافته است. با استفاده از بانک اطلاعاتی بانک جهانی، نرخ رشد اقتصادی پنج گروه از کشورهای جهان، در دو مقطع تاریخی در جدول «۳» آمده است.

جدول ۴: نرخ رشد تولید ناخالص داخلی گروه‌های مختلف

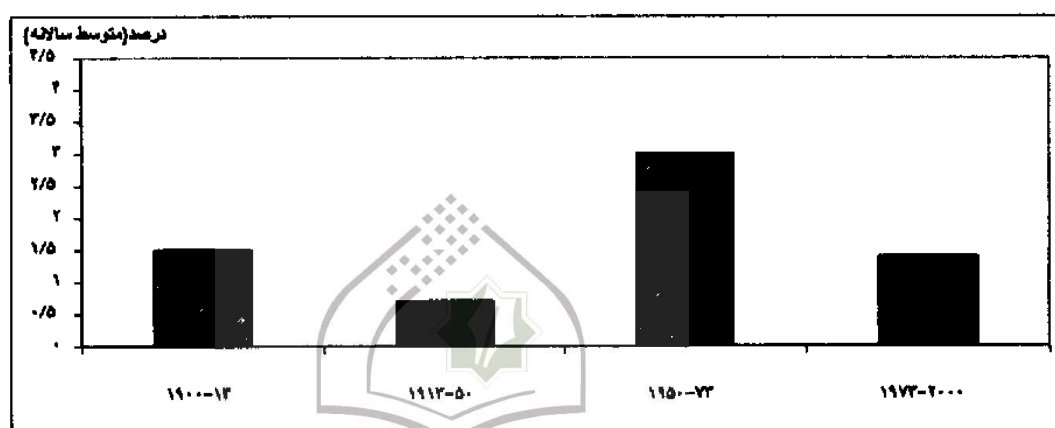
گروه	تعداد کشورها	۱۹۷۹-۱۹۶۱	۱۹۹۹-۱۹۸۰
کشورهای کم درآمد	۶۴	۴/۲۳	۳/۸۸
کشورهای متوسط رو به پایین	۵۵	۵/۴۷	۳/۸۴
کشورهای متوسط رو به بالا	۳۸	۵/۹۵	۲/۸۴
کشورهای ثروتمند عضو OECD	۲۳	۴/۷۴	۲/۵۷
کشورهای ثروتمند غیر عضو OECD	۲۷	۴/۴۷	۲/۵۷

منبع: بانک اطلاعاتی بانک جهانی.

همان‌طور که این جدول نشان می‌دهد، نرخ رشد تولید ناخالص داخلی تمام گروه‌های پنج‌گانه کاهش یافته است.

علاوه بر این داده‌ها، تحقیق دیگری که از سوی کارشناسان صندوق بین‌المللی پول صورت گرفته است، بیانگر این نکته است که نرخ رشد اقتصادی در دوران سیاست‌های اجماع واشنگتنی کاهش یافته است. شکل «۵» نرخ رشد درآمد سرانه در اقتصاد جهانی را در چهار دوره از ابتدای قرن بیستم تا پایان آن نشان می‌دهد.

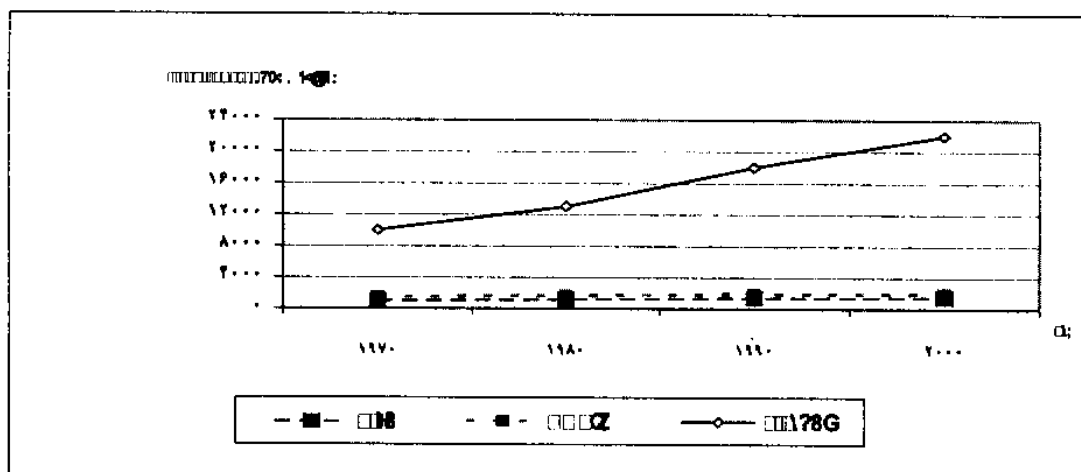
شکل ۵. رشد درآمد سرانه در اقتصاد جهانی



منبع: IMF, 2001, P4

تمامی شواهد پیش گفته حاکی از این است که سیاست‌های دو دهه گذشته به رشد بیش‌تر نیانجامیده و کمتر از دوران پیش از پذیرش این سیاست‌ها بوده است. افزایش نابرابری یکی دیگر از واقعیت‌های اقتصادی دو دهه گذشته بوده است. نابرابری میان کشورها و در درون کشورها افزایش یافته است. ژوزف استیگلیتز نابرابری میان سه دسته از کشورها، یعنی کشورهای فقیر، متوسط و ثروتمند را از آغاز دهه ۱۹۷۰ تا پایان دهه ۱۹۹۰ مقایسه نموده است. او به این نتیجه دست یافت که نابرابری میان این سه گروه افزایش یافته است. شکل «۶» شکاف درآمدی میان سه گروه از کشورها را نشان می‌دهد.

شکل ۶: روند نابرابری میان کشورهای فقیر، متوسط و ثروتمند



منبع: Stiglitz, July 1999.

کرنیا (Cornia) رئیس مؤسسه تحقیقات توسعه اقتصادی وابسته به برنامه توسعه سازمان ملل (WIDER) تحقیق جامعی در مورد نابرابری در کشورهای مختلف انجام داده است.^۱ با توجه به گستردگی و اهمیت این مطالعه، مرور به نتایج آن مفید خواهد بود:

۱- در کشورهای پیشرفته عضو OECD که از دهه ۱۹۵۰ تا پایان دهه ۱۹۷۰ توانسته بودند نابرابری، فقر و بیکاری را کاهش و تأمین اجتماعی را گسترش دهند، از پایان دهه ۱۹۷۰ روند کاهش نابرابری در این کشورها متوقف و یا معکوس شده است. نابرابری در آمریکا، انگلستان، استرالیا و نیوزیلند در دو دهه اخیر افزایش یافته است. در کشورهای اسکانديناوی، هلند و ایتالیا نابرابری شروع به افزایش کرده و در کشورهای فنلاند و فرانسه شاخص نابرابری از کاهش بازایستاده است. حذف نهادهای کارگری، پیشرفت‌های تکنیکی سرمایه‌بر و آزادسازی تجاری مهمترین عوامل افزایش نابرابری در این کشورها بوده است؛

۲- بررسی کشورهای در حال گذر کمونیستی سابق نشان می‌دهد، از سال ۱۹۸۹ نابرابری در کشورهای اروپای مرکزی اندکی و در شوروی سابق به میزان قابل توجهی افزایش یافته است؛

۳- نابرابری در چین از اواسط دهه ۱۹۸۰ افزایش یافته است؛

۴- کشورهای آمریکای لاتین که به طور سنتی ضریب جینی بالایی دارند، در دهه ۱۹۷۰، موفق شدند تا حدودی نابرابری را کاهش دهند؛ از دهه ۱۹۸۰ تا اواسط

۱- برای بررسی بیشتر پیرامون تغییرات فقر و نابرابری در اقتصاد جهانی مراجعه کنید به:

World Bank, 2000. "poverty...."

دهه ۱۹۹۰، شوک‌های بزرگ بیرونی مانند تغییرات نرخ بهره در اقتصاد جهانی و بی‌ثباتی در رشد اقتصادی، نابرابری در این کشورها را افزایش داد.

۵- در آفریقا، نابرابری میان روستا و شهر کاهش یافته، اما نابرابری در روستا و نابرابری در شهر افزایش یافته است.

به طور کلی تحقیقات بعمل آمده از سوی این مؤسسه در ۷۲ کشور که ۸۹ درصد جمعیت جهان و ۹۵ درصد تولید ناخالص داخلی دنیا متعلق به آنهاست، حاکی از آن است که در ۴۵ کشور که آمریکا و چین جزء آنها هستند، نابرابری افزایش یافته است، در ۴ کشور از جمله هند، نابرابری ثابت مانده است. در ۷ کشور هیچ روندی ملاحظه نمی‌شود و تنها در ۱۶ کشور که همگی جزء کشورهای کوچک هستند، نابرابری کاهش یافته است. اگر کشورهای پیش گفته را با ضریب جمعیتی در نظر بگیریم، در دو دهه اخیر در ۷۹ درصد جمعیت نابرابری افزایش یافته یا ثابت مانده است. (Cornia, 1999) بنابراین افزایش فقر و نابرابری و کاهش رشد اقتصادی یکی از واقعیت‌های دو دهه گذشته بوده است.

در این دوران (سال‌های پس از ۱۹۸۰) بحران‌های مالی از حوادث اقتصادی ناخوشایندی بوده که آسیب‌های جدی بر بسیاری از کشورهای جهان وارد ساخته است. از اواخر دهه ۱۹۷۰، آزادسازی مالی از سرفصل‌های مهم سیاست‌های اقتصادی در بسیاری از کشورها بوده است. منظور از آزادسازی مالی مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی است که مهمترین ارکان آن عبارتند از: الف- خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی ب- پذیرش نظام بازار در تعیین نرخ بهره ج- برداشتن سقف‌های اعتباری، د- تقلیل موانع ورود به فعالیت‌های بانکی، ه- تشویق مؤسسات خارجی به شرکت در فعالیت‌های مالی. آزادسازی مالی در دودهه اخیر مقارن با بحران‌های بانکی (Banking Crises) و بحران‌های پولی (Currency Crises) بوده است. منظور از بحران بانکی، ورشکستگی بانک‌ها و یا سایر حوادثی است که منجر به ادغام بانک‌ها و یا مداخله گسترده دولت برای نجات مؤسسات مالی می‌شود و منظور از بحران پولی، کاهش ناگهانی و شدید ارزش پول یک کشور در برابر ارزهای خارجی است. از اواخر دهه ۱۹۷۰ که پارادایم آزادسازی مالی حاکم شده است، بحران‌های پولی و بانکی در سراسر دنیا شدیداً افزایش یافته است. جدول «۵» تعداد بحران‌های پولی و بانکی را از آغاز دهه ۱۹۷۰ تا سال ۱۹۹۷ در سراسر جهان نشان می‌دهد، همان‌طور که مشاهده می‌شود با ورود به دوران آزادسازی مالی به یکباره تعداد بحران‌های پولی و بانکی افزایش یافته

است.

از سال ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰ به طور متوسط هر ساله یک بحران بانکی و ۳/۶ بحران پولی در اقتصاد جهانی رخ داده است، اما از سال ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۷ هر ساله ۶/۱ بحران پولی و ۴/۵ بحران بانکی رخ داده است. بنابراین بدون تردید آزادسازی مالی با افزایش بحران پولی و بانکی همراه بوده است.

علاوه بر تجربه اقتصاد جهانی، بررسی موردی کشورهایی که سیاست آزاد سازی مالی را انتخاب کرده‌اند، نشان می‌دهد که آزاد سازی مالی احتمال بحران مالی را افزایش می‌دهد. در بسیاری از کشورهایی که آزادسازی مالی را در دو دهه اخیر پذیرفته‌اند بحران بانکی رخ داده است، از ۵۳ کشوری که سیاست آزادسازی مالی را انتخاب کردند ۳۰ کشور با بحران مالی روبه‌رو شدند. در جدول ضمیمه فهرست کشورهایی که سیاست آزادسازی مالی را تعقیب کرده و با بحران مالی روبه‌رو شده‌اند آمده است.

جدول ۵: تعداد بحران‌های پولی و بانکی در دنیا

سال	تعداد بحران پولی	تعداد بحران بانکی	مجموع بحران‌ها
۱۹۷۰	۳	۰	۳
۱۹۷۱	۳	۱	۴
۱۹۷۲	۱	۰	۱
۱۹۷۳	۶	۰	۶
۱۹۷۴	۲	۱	۳
۱۹۷۵	۵	۰	۵
۱۹۷۶	۴	۱	۵
۱۹۷۷	۴	۲	۶
۱۹۷۸	۵	۰	۵
۱۹۷۹	۵	۰	۵
۱۹۸۰	۱	۶	۷
۱۹۸۱	۲۲	۷	۲۹
۱۹۸۲	۸	۵	۱۳
۱۹۸۳	۱۱	۴	۱۵
۱۹۸۴	۱۲	۱	۱۳
۱۹۸۵	۵	۳	۸
۱۹۸۶	۷	۲	۹
۱۹۸۷	۷	۴	۱۱
۱۹۸۸	۴	۸	۱۲

۵	۲	۳	۱۹۸۹
۱۵	۷	۸	۱۹۹۰
۲۰	۸	۱۲	۱۹۹۱
۱۲	۳	۹	۱۹۹۲
۶	۴	۲	۱۹۹۳
۱۰	۷	۳	۱۹۹۴
۱۰	۹	۱	۱۹۹۵
۰	۰	۰	۱۹۹۶
۱۰	۳	۷	۱۹۹۷

منبع: (Stiglitz, January 1998).

همچنین برخی از کشورهایی که آزادسازی مالی را اعمال کرده‌اند، دچار بحران توأم پولی و بانکی شده‌اند که اصطلاحاً به آن بحران دو قلو (Twin Crises) گفته می‌شود. مشهورترین بحران‌های دو قلو در کشورهای شرق آسیا (۱۹۹۷)، آرژانتین (۱۹۸۱)، اوروگوئه (۱۹۸۲)، شیلی (۱۹۸۴)، مکزیک (۱۹۹۴)، آرژانتین (۱۹۹۵)، جمهوری چک (۱۹۹۷) و فنلاند، نروژ و سوئد در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ رخ داده است.

بحران‌های مالی، هزینه‌های اقتصادی و انسانی سنگینی بر کشورها تحمیل کرده است و از این رو نباید از خطر هزینه بحران‌های مالی که بدنبال آزادسازی مالی می‌آید بسادگی گذشت. جدول «۶» هزینه بحران‌های مالی در کشورهای مختلف را نشان می‌دهد. کاهش تولید ناخالص داخلی به عنوان هزینه بحران مالی در جدول مزبور است. همان طور که در این جدول مشاهده می‌شود، در برخی از کشورها مانند آرژانتین بخش اعظم تولید ناخالص داخلی به یکباره کاهش یافته است.

جدول ۶: هزینه بحران‌های مالی

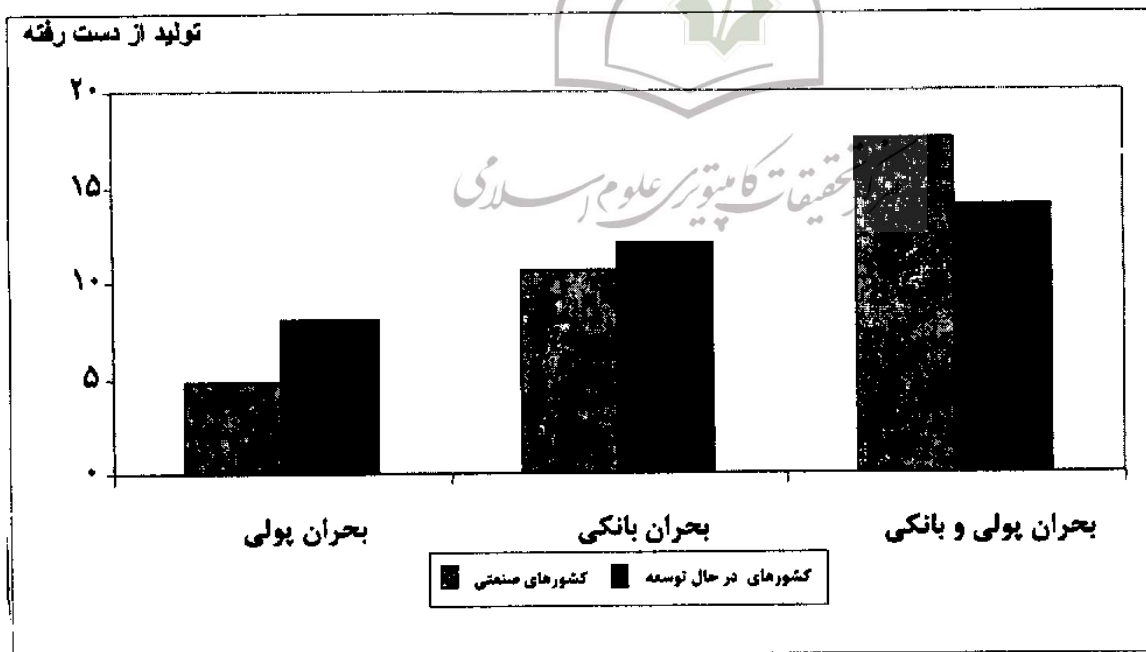
کشور (تاریخ)	هزینه (درصد GDP)
آرژانتین (۸۲ - ۱۹۸۰)	۵۵/۳
شیلی (۸۳ - ۱۹۸۱)	۱۴/۲
اوروگوئه (۸۴ - ۱۹۸۱)	۳۱/۲
اسرائیل (۸۳ - ۱۹۷۷)	۳۰/۱۰
ساحل عاج (۹۱ - ۱۹۹۸)	۲۵/۰
سنگال (۹۱ - ۱۹۸۸)	۱۷/۰
اسپانیا (۸۵ - ۱۹۷۷)	۱۶/۸
بلغارستان (۱۹۹۰)	۱۴/۰
مکزیک (۱۹۹۵)	۱۳/۵

۱۰/۰	مجارستان (۹۵ - ۱۹۹۱)
۸/۰	فنلاند (۹۳ - ۱۹۹۱)
۶/۴	سوئد (۱۹۹۱)
۵/۰	سری لانکا (۹۳ - ۱۹۸۹)
۴/۷	مالزی (۸۸ - ۱۹۸۵)
۴/۰	نروژ (۸۹ - ۱۹۸۷)
۳/۲	امریکا (۹۱ - ۱۹۸۴)

منبع: (Stiglitz, January 1998, Table 1)

در شکل «۷» میزان تولید ناخالصی که در اثر بحران پولی، بحران بانکی و بحران‌های دوقلو در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه از دست رفته است نشان داده شده است. همان طور که ملاحظه می‌شود بحران‌های مالی آسیب جدی بر تولید ناخالص داخلی کشورها وارد کرده‌اند.

شکل ۷: هزینه بحران‌های پولی و بانکی و دوقلو در کشورهای صنعتی و در حال توسعه



منبع: IMF, World Economic Outlook, May 1998, Figure 3 (مستطیل‌های کم رنگ

کشورهای صنعتی و مستطیل‌های پر رنگ کشورهای در حال توسعه می‌باشند).

این بحران‌ها و کاهش رشد اقتصاد جهانی در زمانی که پارادیم آزاد سازی بر جهان حاکم بوده است، موجب تردید در این چارچوب و سیاست‌های الهام گرفته از آن گردید. حتی کارشناسان صندوق بین‌المللی پول که کمتر از بانک جهانی در سیاست‌های خود

تجدید نظر کرده اند، در مورد بحران‌های مالی عدم نظارت دولت بر نظام بانکی را عامل اصلی بحران می‌دانند (IMF, 2003, P4). آزاد سازی مالی در صورتی می‌تواند مفید باشد که دولت بر دارایی‌های بانک‌ها نظارت کرده و آنها را از ورود به فعالیت‌های پرخطر دور سازد. این امر مستلزم تعریف استانداردهای حسابداری و حسابرسی و مالی و نظارت بر حسن اجرای آن است. عدم مداخله دولت و آزاد سازی نظام بانکی بدون قابلیت دولت در نظارت بر فعالیت‌های بانکی هزینه‌های سنگینی بر کشورهای مختلف وارد ساخته است. شیوع بحران‌های مالی و هزینه‌های هنگفت آن بدون تردید از عوامل گذر از اجماع واشنگتنی به اجماع فرا واشنگتنی و گذر از دولت حداقل به حکمرانی خوب بوده است.

نتیجه‌گیری

بانک جهانی از سال ۱۹۹۶ مجموعه جدیدی از سیاست‌های اقتصادی را برای کشورهای در حال توسعه توصیه کرده است که با سیاست‌های پیشین این بانک متفاوت است. در این مجموعه بر توانمندسازی دولت تأکید می‌شود و سیاست‌های مختلفی برای توانمندسازی ارائه می‌شود. این تحول ریشه در تجربه ناموفق کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق و افزایش بحران‌های مالی و کاهش رشد اقتصاد جهانی و افزایش نابرابری در دو دهه گذشته دارد. براساس چارچوب پیشین بانک جهانی که تحت عنوان سیاست‌های تعدیل ساختاری شناخته شده اند با انتخاب این سیاست‌ها باید وضعیت اقتصادی بهبود می‌یافت، اما نه تنها عملکرد کشورهای کمونیستی بهتر نشده است، بلکه تولید ناخالص داخلی این کشورها کاهش یافته و فقر، نابرابری و تورم افزایش یافته است. اقتصاد جهانی نیز با افزایش بحران مالی و کاهش رشد اقتصادی و افزایش نابرابری روبه‌رو شده است. واقعیت‌هایی از این دست، موجب گردید که بانک جهانی در توصیه‌های خود تجدید نظر کند و بجای کوچک‌سازی دولت، حکمرانی خوب را محور سیاست‌های خود قرار دهد. هرچند بانک جهانی همچنان به خصوصی سازی و مداخله کمتر دولت توصیه می‌کند، اما موفقیت خصوصی سازی و آزادسازی را منوط به تحقق شرایطی مانند شفافیت و نظم مالی می‌سازد و بیش از هر چیز بر دولتی تأکید دارد که زمینه ساز رقابت اقتصادی تسهیل‌کننده نظام بازار باشد. انجام این وظایف نیازمند تحقق نقش‌های ایجابی دولت است. تنها عدم مداخله دولت، نمی‌تواند به توسعه اقتصادی بیانجامد ظهور دولتی که حافظ مالکیت خصوصی باشد، امنیت را برقرار کند، منافع و هزینه‌های اجتماعی را تبدیل به منافع و هزینه‌های خصوصی کند، شکست‌های بازار را

جبران کند، بازار ساز باشد و نقش توزیعی خود را فراموش نکند، کلید توسعه است. روی آوردن بانک جهانی به این رویکرد مسأله‌ای است که این مقاله سعی داشت آن را توضیح دهد.

جدول ضمیمه — آزادسازی مالی و بحران بانکی

کشور	دوران آزادسازی مالی در دوره ۹۵ - ۱۹۸۰	تاریخ بحران بانکی
اتریش	۱۹۸۰ - ۹۵	
استرالیا	۱۹۸۱ - ۹۵	
بلژیک	۱۹۸۶ - ۹۵	
کانادا	۱۹۸۰ - ۹۵	
سوئیس	۱۹۸۹ - ۹۵	۱۹۸۱ - ۸۷
شیلی	۱۹۸۰ - ۹۵	۱۹۸۱ - ۸۷
کلمبیا	۱۹۸۰ - ۹۵	۱۹۸۲ - ۸۵
دانمارک	۱۹۸۱ - ۹۵	
اکوادور	۱۹۸۶ - ۸۷، ۱۹۹۲ - ۹۵	
مصر	۱۹۹۱ - ۹۵	
فنلاند	۱۹۸۶ - ۹۵	۱۹۹۱ - ۹۴
فرانسه	۱۹۸۰ - ۹۵	
آلمان	۱۹۸۰ - ۹۵	
یونان	۱۹۸۰ - ۹۵	
گواتمالا	۱۹۸۹ - ۹۵	
گینه	۱۹۹۱ - ۹۵	۱۹۹۳ - ۹۵
هندوراس	۱۹۹۰ - ۹۵	
اندونزی	۱۹۸۳ - ۹۵	۱۹۹۲ - ۹۴
هند	۱۹۹۱ - ۹۵	۱۹۹۱ - ۹۴
ایرلند	۱۹۸۵ - ۹۵	
اسرائیل	۱۹۹۰ - ۹۵	۱۹۸۲ - ۸۴
ایتالیا	۱۹۸۰ - ۹۵	۱۹۹۰ - ۹۴
جامائیکا	۱۹۹۱ - ۹۵	
اردن	۱۹۸۸ - ۹۵	۱۹۸۹ - ۹۰
ژاپن	۱۹۸۵ - ۹۵	۱۹۹۲ - ۹۴
کنیا	۱۹۹۱ - ۹۵	۱۹۹۳
کره	۱۹۸۴ - ۸۸، ۱۹۹۱ - ۹۵	

کشور	دوران آزادسازی مالی در دوره ۹۵ - ۱۹۸۰	تاریخ بحران بانکی
سریلانکا	۱۹۸۰ - ۹۵	۱۹۸۳ - ۹۳
مکزیک	۱۹۸۹ - ۹۵	۱۹۸۲، ۱۹۹۴ - ۹۵
مالزی	۱۹۸۰ - ۹۵	۱۹۸۵ - ۸۸
مالی		۱۹۸۷ - ۸۹
نیجریه	۱۹۹۰ - ۹۰	۱۹۹۱ - ۹۵
هلند	۱۹۸۰ - ۹۵	
نروژ	۱۹۸۵ - ۹۵	۱۹۸۷ - ۹۳
نیوزلند	۱۹۸۰ - ۱۹۸۴ - ۹۵	
گینه بیسائو	۱۹۸۰ - ۹۵	۱۹۸۹ - ۹۵
پرو	۱۹۸۰ - ۸۴، ۱۹۹۰ - ۹۵	۱۹۸۳ - ۹۰
فیلیپین	۱۹۸۱ - ۹۵	۱۹۸۱ - ۸۷
پرتغال	۱۹۸۴ - ۹۵	۱۹۸۶ - ۸۹
پاراگوئه	۱۹۹۰ - ۹۵	۱۹۹۵
السالوادور	۱۹۹۱ - ۹۵	۱۹۸۹
تانزانیا	۱۹۹۳ - ۹۵	۱۹۸۸ - ۹۵
سوریه		
سوئد	۱۹۸۰ - ۹۵	۱۹۹۰ - ۹۳
توگو	۱۹۹۳ - ۹۵	
تایلند	۱۹۸۹ - ۹۵	۱۹۸۳ - ۸۷
ترکیه	۱۹۸۰ - ۸۲، ۱۹۸۴ - ۹۵	۱۹۹۱ - ۱۹۹۴ - ۹۵
اوگاندا	۱۹۹۱ - ۹۵	
اوروگوئه	۱۹۸۰ - ۹۵	۱۹۸۱ - ۸۵
امریکا	۱۹۸۰ - ۹۵	۱۹۸۰ - ۹۲
ونزوئلا	۱۹۸۹ - ۹۵	
زیر	۱۹۸۰ - ۹۵	
زامبیا	۱۹۹۲ - ۹۵	

منبع: Demrigu

منابع

- ۱_ مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی؛ نقش دولت در جهان در حال تحول، ۱۳۷۹.
- ۲_ میدری احمد، بررسی علل موفقیت چین در ایجاد اشتغال با تأکید بر بنگاه‌های شهر و روستا، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸.
- 3_ D. Kaufmann, A. Kraay, and P. Zoido-Lobaton, October 1999, **Governance Matters** (World Bank Policy Research Working Paper 2196)
- 4_ Demirguc-Kunt, Asli and Detragiache, Enrica. 1998 "The Determinants of Banking Crises an Developing and developed Countries" www. imf. org
[http://www. acdi-ida. gc. ca/INET/IMAGES. NSF/vLUIimages /HRDG/\\$file/ GovConcept-e. pdf](http://www. acdi-ida. gc. ca/INET/IMAGES. NSF/vLUIimages /HRDG/$file/ GovConcept-e. pdf)
- 5_ IMF, 1999, "World Economic" Outlook, www. imf. org
- 6_ IMF, 2000, "World Economic" Outlook, www. imf,org
- 7_ IMF, 2001, **Managing Systemic Banking Crisis**, www. imf. org
- 8_ Johnson. I, 1997, **REDEFINING THE CONCEPT OF GERNANCE**,
- 9_ Kaufmann, D, A. Kraay, and P. Zoido-Lobaton, October 1999, **Aggregating Governance Indicators** (World Bank Policy Research WorkingPaper2195)
- 10_ Kolodko, Grzegorz W, 2000, "Globalization and Catching-up: From Recession to Growth in Transition Economies" www. imf. org
- 11_ La Porta. Rafael, Lopez-de-Silanes. Florencio, and Shleifer Andrei, February 2000, "Government Ownership of Banks", John F. Kennedy School of Government Department of Economics Harvard University Faculty Research Working Papers Series KSG Working Paper No. 01-016
- 12_ Stiglitze. J, Jan 1998, **More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus**
- 13_ Stiglitze. J, April 1999, **Whither Reform, Eleventh Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE)**
- 14_ Stiglitze. J, Feb 1999, **Participation and Development Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm**
- 15_ Stiglitze. J, Jan 1999, **Public Policy for a Knowledge Economy Remarks at the Department for Trade and Industry and Center for Economic Policy Research**
- 16_ Stiglitze. J, Oct 1998, **Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes**
- 17_ World Bank. October 2000. "Poverty in an Age of Globalization." www. worldbank. org.
- 18_ World Bank, 1989, **Sub-Saharan Africa - From Crisis to Sustainable Growth - A Long-term Perspective Study** (World Bank November 1089) in United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 2003, Footnote 43, www. unitar. org/dfm
- 19_ World Bank, April 2002, "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy"
- 20_ World Bank, 2002, **The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europ and the Former Soviet Union**, www. worldbank. org
- 21_ World Bank. 2000. " The quality of Growth". World Bank , Washington D.C.