

نویسنده: پیر ریچارد آژنور

مترجم: محمدحسین امراللهی*

برنامه‌های ضد تورمی معتبر**

مقدمه

شکست مکرر برنامه‌های ضد تورمی در کشورهای در حال توسعه غالباً به دلیل فقدان اعتماد عوامل بخش خصوصی نسبت به توانائی دولت‌ها در استمرار بخشیدن به تلاشهای مربوط به اصلاحات و برقراری مجموعه‌ای از سیاستهای هماهنگ در طی زمان است. بعلاوه تجربه تلاشهای مربوط به برنامه‌های تثبیت ناموفق حاکی از آن است که مشکل اعتبار که هر برنامه ضد تورمی جدید با آن مواجه است به مرور زمان تشدید گردیده، به انعطاف‌ناپذیری (به سوی یائین) قیمت‌ها که اغلب ویژگی فرایند تورمی است، می‌افزاید.

نوشتارهای جدید در حوزه اقتصاد کلان مکانیزم‌های متنوعی را با هدف ایجاد و بهبود بخشیدن اعتبار سیاستها و شدت سیاست‌گذاران مد نظر قرار داده است. ویژگی اساسی این ادبیات در آن است که

* محقق اداره بررسیهای اقتصادی بانک مرکزی

رئیس دایره نشریات انگلیسی

عوامل خصوصی مدیرانه بر سیاست‌گذاران اثر متقابل گذاشته و رفتار خود را بر اساس انتظارانشان از روند مساعد سیاستهای احتمالی فعلی و آینده تعیین می‌نمایند. هدف این مقاله بررسی پیامدهای این ادبیات در تدوین و طراحی برنامه‌های ضدتورمی است. بخش دوم مقاله دورنمایی از منابع قابل جایگزینی مسائل مربوط به قابلیت اعتبار را معرفی می‌کند. بخش سوم مکانیزمهای دیگری را با هدف کاهش مشکلات ناشی از اعتبار در برنامه‌های تثبیت مشتمل بر اتخاذ روش شوک درمانی به منظور نشان دادن اهداف برنامه، استفاده از سیاست کنترل قیمتها به عنوان لنگر اسمی علاوه لنگرهای موجود، و استقلال روزافزون بانک مرکزی، را مورد بررسی قرار می‌دهد. در خاتمه مقاله نیز نقطه نظرات نهائی آمده است.

ریشه‌های مسئله اعتبار

در برنامه‌های ضدتورمی، اولین جنبه مهم مسئله اعتبار به خود برنامه و بخصوص به سیاستهایی که در برنامه تدوین شده، و به میزان سازگاری و تداوم سیاستها مربوط می‌شود. وجوه مرتبط دیگر، که به عکس‌العقل سیاست‌گذاران نسبت به عوامل خصوصی مربوط می‌شود، از فرضیات متعددی در باره رفتار و ویژگیهای کسانی که برنامه سازگار دیگری (همچون ساختار ترجیحات سیاستی و وجهه خود سیاست‌گذاران) را اجرا می‌کنند، ساختار اطلاعات و شرایط محیطی سیاست نشأت می‌گیرد.

مشکل اعتبار در وهله اول ممکن است هنگامی بروز نماید که عامه مردم متوجه شوند برنامه تثبیت با سایر سیاستهایی که همزمان تعقیب می‌شوند سازگار نیست. هر برنامه ضدتورمی که اقداماتی را در زمینه کاهش بودجه بخش دولتی در بر نداشته باشد اساساً فاقد اعتبار است زیرا عوامل خصوصی به ماهیت متناقض آن پی می‌برند. برای مثال، برنامه کروزادو برزیل^۱ که در ۱۹۸۶ به اجرا در آمد، اعتبار خود را سریعاً از دست داد زیرا عوامل خصوصی فوراً متوجه عواقب تورمی سیاست مالی انبساطی، شدند که

مسئولان در بدو امر اتخاذ نموده بودند، شدند. بعلاوه ناهماهنگیها در تدوین کلی یک برنامه اصلاحات اقتصادی، یا زمان بندی نامناسب سیاست گذاریها می تواند به اعتبار تلاشهای مربوط به تثبیت، حتی در صورتی که اجزای (داخلی) برنامه اصلاحات هماهنگ باشد، لطمه وارد کنند. برای مثال آزاد سازی سریع تجاری در شرایطی که بخش اعظم قیمتها تحت کنترل دولت باشند، بی مفهوم بنظر میرسد.

مشکل فقدان اعتبار در مرحله دوم می تواند از ناهماهنگی زمانی^(۱) که سیاست گذاران با آن مواجه هستند، نشأت گیرد: استراتژی بهینه بعدی آنان ممکن است با استراتژی قبلی تفاوت داشته باشد. برای مثال، هنگامی که دستمزدهای اسمی توسط بخش خصوصی تعیین گردند، مسئولین ممکن است به منظور افزایش تولید، کمتر از آنچه قول داده بودند تورم زدایی کنند. این نتیجه بدین علت حاصل می گردد که سیاست گذار درگیر مسائلی همچون تورم و بیکاری بوده و با منحنی انتظارات صعودی فیلیپس مواجه می گردد. سیاست گذار خواستار آن است که همه عوامل انتظار تورم کم را داشته باشند تا بتواند بهترین نتیجه را از عواملی چون تورم و بیکاری بگیرد. اما اعلام سیاست تورم کم مقبول نیست زیرا زمانی که انتظارات شکل بگیرند، سیاست گذار انگیزه ای برپایبندی به اظهارات خود ندارد تا بتواند بیکاری را کاهش دهد^(۲). عوامل اقتصادی بخش خصوصی به این مسئله پی برده و در وهله اول تمایلی به قبول چنین سیاستهایی ندارند.

مشکل ناهماهنگی زمانی مشابهی نیز در یک اقتصاد باز کوچک که نظام نرخ ارز تثبیت شده را

(1) Time-inconsistency dilemma.

(۲) انگیزه سیاست گذاران برای ایجاد تورم نباید تحت تأثیر ملاحظات مربوط به اشتغال باشد. وجود انعطاف ناپذیریهای کوتاه مدت در نظام مالیاتی، و ملاحظات مربوط به درآمد ناشی از تشر پول و یا بدین علت که قصد سیاست گذار کاستن از ارزش واقعی بدهی عمومی اسمی است، نیز می تواند از انگیزه های مربوط باشد.

انتخاب کرده است، بروز می‌کند. با تثبیت ارز و در نتیجه تثبیت قیمت‌های داخلی کالاهای تجاری، هدف سیاست‌گذار کاستن از انتظارات تورمی همراه با قیمت‌گذاری بخش غیر تجاری اقتصاد است. با این وجود، قیمت‌گذاران از انگیزه سیاست‌گذار در انحراف از اعلام سیاست نرخ ثابت ارز، کاهش ارزش یول برای کاهش نرخ واقعی ارز، و اثر گذاشتن بر تولید آگاه گردیده، و در نتیجه اعتقادی به سیاست‌های اعلام شده در بدو امر ندارند. کاربرد کلی مدلهایی که مسئله ناهماهنگی زمانی را در اقتصادهای باز و بسته مورد تأکید قرار می‌دهند، در این است که وقتی سیاست‌گذاران انگیزه اولیه‌ای برای عدول از تعهدات خود دارند، عوامل منطقی اعلام سیاست‌های آتی و یا ضمانت اجرائی سیاست‌های فعلی رانادیده می‌گیرند. بنابراین جلوگیری از رشد تورم دشوار بوده و حتی به مرور زمان تورم میل به پایداری بودن دارد.

سومین منبع مشکلات مربوط به اعتبار، اطلاعات ناقص و یا ناهماهنگ در باره خود سیاست‌گذاران است: عوامل خصوصی ممکن است قادر به برآورد میزان جدیت مسئولین در مبارزه علیه تورم نباشند. عوامل بخش خصوصی در آغاز برنامه تثبیت اساساً اعتقادی به تعهدات مسئولین در مبارزه با تورم ندارند و تحقیق پیرامون سیاست جدید و ارزیابی اهداف واقعی سیاست‌گذاران محتاج زمان است. اینگونه اطلاعات ناقص در بعضی از کشورهای در حال رشد که سیاست‌گذاران مواضع خود را سریعاً تغییر می‌دهند و موجب بروز ابهام در اهداف سیاستها و ترجیحات مسئولین می‌گردند، بسیار متداول است. تواناییهای نظارتی نامناسب از دستیابی عوامل خصوصی به این ترجیحات جلوگیری میکند، مگر اینکه اطلاعات توسط خود سیاست‌گذاران افشاء گردد. چنانچه سیاست‌گذاران انگیزه‌ای برای این کار داشته باشند، عوامل بخش خصوصی از مزیت دستیابی به اطلاعات به نفع خود بهره‌برداری می‌کنند. در عین حال برداشت ضمنی آن است که توانایی تحقیق ناکافی از میزان اعتباری که سیاست‌گذار قصد به وجود آوردن آن را دارد می‌کاهد، به ویژه اگر عوامل خصوصی به تدریج به آن پی ببرند.

چهارمین منبع مسئله اعتبار در برنامه ضدتورمی ناشی از عدم اطمینانی است که محیط سیاست

و قابلیت پیش‌بینی اقدامات سیاستی را در بر می‌گیرد. در دنیای فرصت‌های توأم با احتمال و تصادف، حتی اگر برنامه‌ای بسیار بهنگام تدوین شده باشد، به صورتی که سیاست‌گذاران هیچ انگیزه‌ای برای تغییر سیاست‌های خود نداشته باشند، ممکن است شوک‌های درون‌زائی به وجود آید که موقعیت کل برنامه را به خطر اندازد. تحت این شرایط، حتی سیاست‌گذاران قوی نیز نمی‌توانند از انتظارات افزایش قیمت‌ها بکاهند و به برنامه تثبیت اعتبار بدهند، بدین علت که بروز یک شوک ناخواسته سیاست‌گذار را مجبور می‌کند تا از اهداف خود عدول کند. البته اینگونه شوکها می‌توانند ماهیت خارجی داشته باشند (شوکهائی مثل تغییرات شدید در رابطه مبادله و یا در نرخهای بهره بین‌المللی). اما ممکن است از محیط سیاست نیز نشأت بگیرند، به ویژه زمانی که مسئولین کنترل کافی بر ابزارهای سیاستی نداشته باشند. برای مثال، در شرایطی که دولت کنترل لازم بر هزینه‌هایش نداشته باشد، یا درآمدهای مالیاتی شدیداً در حال تغییر باشند، و یا اینکه نرخ تورم به نرخ بسط اعتبارات داخلی بستگی داشته باشد که به نوبه خود به عوامل ارادی و یا احتمال و تصادف وابسته است، اعلام یک هدف مالی از اعتبار کامل برخوردار نخواهد گردید. عوامل خصوصی متوجه فقدان کنترل بر ابزارهای سیاستی شده و به این نتیجه می‌رسند که احتمال دارد هدف سیاست تحقق نیابد^(۱). هر قدر میزان دقت در استفاده از ابزارهای سیاستی کمتر باشد، به همان اندازه این احتمال وجود دارد که عوامل خصوصی امکان شکست تلاشهای مربوط به برنامه تثبیت آینده را پیش‌بینی کنند، و احتمال روند نزولی تورم نیز به همان میزان کمتر خواهد بود. بنابراین ناتوانی در پیش‌بینی یک سیاست ممکن است موجب بروز شکست و تردید در باره دوام فرایند اصلاحات شود و بر میزان اعتبار یک برنامه باثبات و کارآمد دیگر اثر بگذارد.

(۱) فقدان اعتبار به جهتی ممکن است از ناتوانی سیاست‌گذاران در عکس‌العمل نسبت به وضعیتهای متفاوت محیط اجرای سیاست نشأت گیرد. اگرچه مکانیزمهای کاملاً احتیاطی باید اینگونه مشکلات مربوط به اعتبار را از بین ببرد، لیکن در عمل تدوین این امر بسیار دشوار است.

بالاخره مشکل اعتبار زمانی ممکن است بروز نماید که عامه مردم متوجه شوند سیاست‌گذاران به دلیل از هم گسیختگی انسجام سیاسی، همانگونه که در دولتهای تشکیل شده از ائتلاف احزابی با عقاید متفاوت، و یا دولتهائی که مشروعیت آنان مورد تردید قرار گرفته است اتفاق می‌افتد، قادر به اجرای برنامه‌های خود نباشند. عوامل خصوصی علیرغم پذیرفتن اهداف و مقاصد سیاستهای دولت، امکانات سیاسی برنامه‌های بالقوه دشوار اقتصادی را مورد ارزیابی قرار می‌دهند. هر قدر انسجام نیروهای سیاسی کمتر باشد و یا هر قدر قدرت صاحبان منافع بیشتر باشد، مسئله اعتبار از حساسیت بیشتری برخوردار می‌گردد. بعلاوه فقدان وفاق سیاسی از دیدگاه عوامل خصوصی اغلب به صورت چرخش سیاستها تجلی می‌کند. این عدم اطمینان نسبت به سیاستهای بعدی به نوبه خود بر نتایج بلند مدت برنامه‌های تثبیت اثر می‌گذارد. استراتژی‌هایی که گمان می‌رود پایدار باشند مستعد بروز واکنشهای سیاسی و اقتصادی هستند که فرایند اصلاحات را تقویت می‌کند، در حالیکه استراتژی‌های قابل چرخش اثری معکوس دارند.

در عمل ثابت شده است که حتی با استناد به گذشته به سختی می‌توان مدرک و سندی پیرامون شکل ویژه‌ای از مسئله اعتبار که یک برنامه خاص و یا یک سیاست‌گذار با آن مواجه است پیدا کرد. اگرچه اخیراً پیشرفت قابل توجهی در روش شناسی این مسئله به دست آمده است، قلت روشهای مقدراری مستدل و قوی موجب بروز مشکلات جدی در سنجش اهمیت عملی منابع قابل جایگزینی اعتبار گردیده، و دستیابی به واکنشهای سیاستی مناسب و یا اتخاذ اقدامات اصلاحی را دشوار می‌کند. در عین حال مشکلات عملی مذکور بر تقویت تدوین برنامه‌های غیر تورمی تأکید دارد.

ارتقاء اعتبار برنامه‌های ضد تورمی

پیشنهاد‌های گوناگونی برای بالا بردن اعتبار برنامه‌های ضد تورمی داده شده است. یکی از راههای تحقیق در این زمینه جستجو برای یافتن راهی جهت بالا بردن اعتبار (و یا در این مورد سازگاری) خود برنامه اصلاحات از طریق تدوین شروط احتیاطی مناسب است. راه حل دوم که جامع‌تر

است بر یافتن راههایی تأکید می‌کند تا اعتبار سیاست‌گذاران مسئول اجرای برنامه را بالا ببرد. این بخش از مقاله اساساً راه حل دوم را مد نظر قرار داده و به مفاهیم بنیادی بعضی از این پیشنهادها و ارزیابی کاربرد عملی سیاست مربوط می‌شود. ابتدا صحت روش شوک درمانی برای تثبیت رابه عنوان علامت دادن روش سیاست‌گذاران به عموم و اعتبار بخشیدن (به برنامه) مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس نقش کنترل قیمتها نیز به عنوان لنگر اسمی اضافی مورد بحث قرار گرفته و در مرحله سوم، اصلاحات نهادی همچون حمایت از یک اتحادیه پولی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

(۱) علامت دادن و قابلیت تداوم برنامه

اغلب چنین استدلال شده است که سیاست‌گذاران باید برای نشان دادن وفاداری خود نسبت به اجرای سیاست تثبیت قیمتها از سیاستهای گذشته خود کاملاً فاصله بگیرند. این بدان مفهوم است که مسئولین نه فقط باید از بروز تورم در اوایل برنامه جلوگیری کنند تا تلاشهای تثبیت تداوم یابد (و نهایتاً به کنترل موفقیت‌آمیز تورم بیانجامد)، بلکه مجبورند اقدامات شدیدتری نسبت به آنچه قبلاً ترجیح می‌دادند در این رابطه انجام دهند. اینگونه اقدامات در زمانیکه مجموعه‌ای از تلاشهای ناموفق موجب شود تا عموم نسبت به توانائی سیاست‌گذاران در رفع تورم بسیار تردید نمایند ضرورت دارد؛ و یا همانطوری که برونو (Bruno) در مورد اقتصادهای سوسیالیستی اصلاح طلب پیشنهاد نموده است، اقدامات مذکور در زمانیکه رژیم جدیدی قدرت را در دست گیرد و در آن نظام بخش خصوصی معیاری برای ارزیابی اقدامات سیاست‌گذاران نداشته باشند نیز ضروری به نظر می‌رسد. در چنین مواردی پذیرش امری ناخوشایند مثلاً پذیرفتن یک رکود می‌تواند در اذهان بخش خصوصی به عنوان آزمونی از عزم و اراده مسئولین در پائین نگاه‌داشتن تورم تلقی گردد. در اقتصادی که تورم در نتیجه تأمین مالی هزینه‌های دولت از طریق عرضه پول افزایش می‌یابد، تعدیل بیش از حد بخش مالی نیز می‌تواند نشانه مهمی از تعهد مسئولین در کنترل کسری بودجه باشد. تعدیل مالی شدید مکزیک از کسری ناشی از عملیات مالی به میزان ۳/۶

درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۸۸ به مازادی معادل ۱/۸ درصد در سال ۱۹۹۰ و ۳/۳ درصد در سال ۱۹۹۱ عامل اساسی در اعتبار دادن به برنامه تثبیتی بود که در پایان سال ۱۹۸۷ آغاز شد.

با این وجود استفاده از سیاست‌های شدیداً محدود کننده پولی و مالی در تلاش برای ارائه هشدارهایی در باره ترجیحات سیاست‌گذاران ممکن است به جای اینکه از مشکلات مربوط به اعتبار برنامه بکاهد، آن را وخیم‌تر کند. اولاً، اقدامات سیاستی بسیار شدید ممکن است موجب بروز انتظاراتی مبنی بر عدم استمرار تصمیمات سیاستی شود. تعدیل بیش از اندازه (مثلاً کاهش بیش از حد هزینه‌های دولت) همانطوری که بعداً به تفصیل مورد بحث قرار می‌گیرد، بیکاری را افزایش داده و پشتوانه سیاسی لازم برای اصلاحات مهم و دشوار رابه تدریج ضعیف می‌کند. ثانیاً، چنانچه عدم اطمینان در باره سیاست‌گذاران مسئول اجرای طرح به توانائی آنان در ایفای تعهداتشان نسبت به سیاست‌های از پیش اعلام شده باشد (و نه به توجه نسبی مسئولین نسبت به افزایش تولید)، پذیرش محدود انتظارات تورمی بسیار مطلوب تراز اتخاذ یک سیاست پولی شدیداً محدود کننده است. عموماً بحث علامت دادن در مورد روش انفجارات عظیم در برنامه‌های تثبیت براین فرضیه استوار است که رفتار سیاست‌گذار اساساً به ترجیحات سیاستی، یعنی به وزنی که سیاست‌گذاران به ثبات قیمت‌ها و یاب به تولید می‌دهند، بستگی دارد. با این وجود در عمل تصمیمات مربوط به یک سیاست تحت تأثیر وضعیت اقتصادی است که آنهم به نوبه خود به وضعیت سیاست‌های کلان اقتصادی بستگی دارد. در این شرایط، زیان تولید توأم با روش شوک درمانی ممکن است به لحاظ به وجود آمدن انتظاراتی مبنی بر اینکه سیاستها در عمل سست گردیده و به تولیدی کمتر از آنچه از طریق روش تثبیت تدریجی به دست می‌آید بیانجامد نه‌تأ موجب تضعیف اعتبار برنامه گردد (Coricelli and Milesi-Ferretti, 1993).

مسئله مهم در ایجاد اعتبار و شدت سیاست‌گذاران یا فشاری آنان برای اجرای برنامه در طی زمان است، نه میزان محدودیت اقدامات سیاستی‌ای که در آغاز برنامه‌های تثبیت به کار گرفته می‌شود.

اقدامات تعدیل اقتصادی (در چارچوب محدودیتهایی که در یک نظام دموکراتیک اعمال می‌گردند) که از نظر سیاسی و اقتصادی قابل پیگیری نباشند، معتبر نیستند. عامل حیاتی در تضمین قابلیت پیگیری برنامه، زمان‌بندی مناسب اقدامات تثبیت در بافت تلاشهای کلی برنامه اصلاحات است تا بتواند اختلالاتی که در نتیجه اجرای چنین برنامه‌هایی بروز می‌کند را به حداقل برساند. برای مثال، در برخی موارد لازم است تعدیل اقتصادی و تغییرات نهادی از سیاست اصلاحات اقتصادی سبقت بگیرد تا تداوم کل استراتژی اصلاحات را تضمین نموده و به مجموعه برنامه‌های تثبیت اعتبار بخشد. غیر قابل برگشت بودن اصلاحات اقتصادی تا حدودی تداوم آنها را تضمین می‌کند. تسلسل اقدامات مربوط به تعدیل به صورتی که تغییر تصمیمات اتخاذ شده توسط یک دولت اصلاح طلب برای سیاست‌گذاران بعدی پرهزینه باشد، موجب بالا بردن اعتبار یک برنامه غیر تورمی می‌شود.

۲) کنترل دستمزد و قیمتها

سیاست کنترل دستمزد و قیمتها برغم هزینه‌های اقتصادی شناخته شده‌ای که همراه دارد، از اوایل دهه ۱۹۶۰ در کشورهای در حال رشد مکرراً مورد استفاده قرار گرفته است. دلیل متعارفی که سیاست‌گذاران و یا مشاوران آنها در حمایت از سقف قیمتها می‌آورند آن است که تورم به دلیل تعدیل توأم با تأخیر دستمزدها، و انتظارات بانگاه به روند گذشته همچنان باقی می‌ماند. وجود عوامل نسبت‌کننده به این مفهوم است که تلاشهای مربوط به استفاده از سیاستهای محدود کننده پولی و مالی صرفاً برای جلوگیری از رشد تورم اثرات نهفته شدیدی را به دنبال خواهد داشت که تداوم این سیاستها در دوره‌ای فراتر از کوتاه مدت را غیر ممکن می‌سازد. با این وجود، مباحث تئوریک جدید، استفاده موقتی از سیاست کنترل قیمتها را برای بالا بردن اعتبار و ایجاد حمایت سیاسی توجیه می‌کند.

استفاده از سیاست کنترل قیمتها به عنوان یک لنگر اسمی برای بالا بردن اعتبار برنامه (علاوه بر

عرضه پول و یا نرخ ارز) توسط اقتصاد دانانی چون بلجر (Blejer) ولی ویاتان (Liviatan 1987)

پرسون و وان وینجن برگن (Persson & Van Winjnbergen 1987) مورد تأکید قرار گرفته است. در تحلیل بلجر و لی‌ویاتان، فقدان اعتبار از ناهماهنگی شدید اطلاعات قابل ارائه به عموم و حفظ آن توسط سیاست‌گذاران نشأت می‌گیرد. عوامل خصوصی اساساً در آغاز برنامه تثبیت اعتقادی به تعهدات مسئولین در از بین بردن تورم ندارند و تحقیق پیرامون جهت سیاست جدید نیز محتاج زمان است. تثبیت قیمت‌ها این فرصت را فروری سیاست‌گذاران قرار می‌دهد تا با اتخاذ و تمسک به سیاست‌های پولی و مالی محدود کننده بتوانند مردم را نسبت به جدیت اهداف سیاست خود متقاعد نمایند. پرسن و وینجن برگن (۱۹۹۳) تحلیلی بر اساس تئوری بازیها از مکانیزم‌های ارائه دادند که بتوانند به مسئله ایجاد اعتبار کمک کند. بر طبق نظریات این دو اقتصاددان، سیاست‌گذاران باید تمایل خود را به پذیرش یک رکود نشان دهند تا بدون توسل به اقدامات تورمی و یا مجبور شدن به تغییر جهت سیاست خود به اعتبار دست یابند. استفاده موقت از سیاست کنترل دستمزد و قیمت‌ها (علاوه بر اعمال سیاست پولی محدود کننده) به سیاست‌گذاران اجازه می‌دهد تا هزینه نشان دادن (علامت دادن) تعهداتشان نسبت به ضد تورمی بودن برنامه را کاهش دهند.

نمونه بارز از کاربرد موفقیت آمیز سیاست کنترل قیمت‌ها برنامه تثبیت سال ۱۹۸۵ اسرائیل است که طی آن تمامی متغیرهای اسمی (حتی نرخ ارز) ثابت نگاه داشته شدند. دولت علاوه بر اعمال سیاست انقباضی شدید (مشمول بر کاهش سوبسیدها) و کاهش آشکار ارزش پول، نه تنها بلوکه کردن اعتبارات، بلکه قصد خود از حفظ نرخ ثابت ارز با این بینش که اتحادیه‌ها می‌بایست تبدیل هزینه زندگی را موقتاً به حال تعلیق درآورده و دستمزدها را برای چند ماه ثابت نگاه دارند-را نیز آشکار نمودند. توافق در مورد تثبیت دستمزدها به نوبه خود معرفی سقفهای قیمت را مشروط نمود. توافق سه جانبه میان دولت، کارفرمایان و اتحادیه‌های تجاری شالوده کاهش شدید نرخ تورم از چند صد در صد در سال به ۲۵ درصد در دو امر و ۱۵ الی ۲۰ درصد در ادامه طرح را پی ریزی نمود. نتایج حاصله از اجرای موفقیت‌آمیز سیاست

کنترل قیمت‌ها در کوتاه مدت بصورت کاهش شدید نرخ تورم و افزایش اعتبار دولت، بر اختلالات ناشی از اعمال سقف قیمت‌ها می‌چربید.

علاوه بر مشکلات عملی فراوانی که با اعمال و برداشتن کنترل قیمت‌ها توأم است (مشکلات ناشی از تحمیل سیاست و طول دوره انعطاف‌پذیری)، بحث در بارهٔ این واقعیت که آیا سیاست کنترل قیمت‌ها اعتبار برنامه را بالا می‌برد هنوز حل نشده باقی می‌ماند. برای مثال، در چارچوب طرح بلجر-لی‌ویاتان، استفاده از سیاست کنترل دستمزد و قیمت‌ها نیز می‌تواند عاملی ضد تولید باشد؛ زیرا ثبات (قیمت‌ها) اجازه نمی‌دهد مردم پی ببرند که آیا محدودیت مالی به اندازه کافی به دست آمده است یعنی تورم واقعاً متوقف شده و یا اینکه موقتاً کنترل شده است. در واقع ممکن است کنترل‌ها زمان مورد نیاز برای انتظارات که خود را با شرایط تعادلی جدید تعدیل نمایند را طولانی‌تر کند. بعلاوه چنانچه سیاست‌گذاران تمایل نداشته باشند و یا اینکه نتوانند تمامی قیمت‌ها را در اقتصاد کنترل کنند و چنانچه قیمت‌گذاران (که با نگاه به آینده قیمت‌گذاری می‌کنند) در بخش آزاد به انگیزه‌های موجود برای گذر از سیاست از قبل تعیین شده کنترل قیمت‌ها در تلاش برای کاهش هزینه‌های اقتصادی توأم با سقف قیمت‌ها پی ببرند، اعتبار ناشی از اعمال سیاست کنترل قیمت‌ها ممکن است از دست برود. شگفت اینک اعمال سیاست کنترل قیمت‌ها در چنین چارچوبی می‌تواند به ثبات تورم منجر شود.

سیاست کنترل قیمت‌ها در عمل به عنوان جایگزینی برای سیاست تعدیل پولی و مالی استفاده شده است، تا اینکه مکمل آن باشد. سیاست کنترل قیمت‌ها با اینکه غالباً در پائین آوردن سریع تورم در کوتاه مدت مؤثر است، در اکثر موارد موفقیت اولیه آن به دلیل فقدان انسجام در برنامه اصلاحات اقتصادی به سختی دوام آورده است. عوامل خصوصی سریعاً متوجه می‌شوند که پائین آوردن قیمت‌ها به کمک وضع کردن قوانین چاره‌ساز نبوده و حتی در اغلب موارد به بروز دوباره تورم منجر می‌گردد. آزمون برنامه‌های تثبیت در آرژانتین، برزیل و پرو در خصوص کنترل دستمزد و قیمت‌ها در طی دههٔ ۱۹۸۰ به شکست

انجامید زیرا سیاست‌گذاران نتوانستند نظم پولی و مالی لازم برای پائین آوردن تورم در کوتاه مدت را حفظ کنند. کنترل دستمزد و قیمت‌ها در پرو، در دوران آلن گارسیا، جزو یک برنامهٔ مردمی بود و به عنوان جایگزینی برای اقدامات متعارف مورد استفاده قرار گرفت. دستمزدهای واقعی مجاز گردیدند تا به میزان قابل توجهی افزایش یابند و مسئولین در کنترل هزینه‌های دولتی موفقیت چشمگیری نداشتند. زمانی که فشار بر قیمت‌ها نهایتاً موجب رهاسازی کنترل‌ها شد، روند تورمی جدیدی آغاز گردید.

نمونهٔ مشابه دیگر برزیل است که در اواخر دههٔ ۱۹۸۰ مسئولین سه برنامه ضد تورمی را که شدیداً بر سیاست کنترل قیمت‌ها متکی بود به انجام رساندند: برنامهٔ کروزادو (Kruzado Plan 1986)، برنامهٔ برسر (Bresser Plan 1987) و برنامهٔ وراانو (Verano Plan 1989). با این وجود، از آنجائی که تثبیت قیمت‌ها با سیاستهای اصلاحات اقتصادی مناسب همراه نبود، تورم پس از دورهٔ کوتاهی سیر نزولی، سریعاً سیر صعودی به خود گرفت (نمودار ۱). پس از شکست برنامه‌های برسر و وراانو، تورم با شدت و حدت بیشتری بازگشت و موجب شد تا ناظرین چنین استدلال کنند که استفاده مکرر از سیاست کنترل قیمت‌ها کارائی آن را کم کرده است، هرچند عوامل اقتصادی نتوانستند افزایش قیمت‌ها را پس از مرحله انعطاف‌پذیری پیش‌بینی کنند.

۳) استقلال بانک مرکزی

یک راه مناسب برای سیاست‌گذارانی که برای نشان دادن ظرفیت و ایفای صریح تعهداتشان نسبت به فرایند اصلاحات با مسئله اعتبار مواجه هستند، انتخاب یک رئیس کل محافظه کار برای بانک مرکزی است که به مبارزه با تورم شهرت داشته باشد و کنترل روزانه وی بر اجرای سیاست پولی بدون توجه به فشارهای سیاسی و مداخلات وزرای کلیدی دولت باشد. یک بانک مرکزی مستقل (بانکی که ترجیحاً به صورت قانونی تأسیس شده باشد) با اختیارات کافی و روشن برای حفظ ثبات قیمت‌ها مکانیزم نهادینی را به وجود می‌آورد که می‌تواند انگیزه‌های مربوط به عدول از مقررات را کاهش دهد. انتخاب یک

رئیس مستقل برای بانک مرکزی همچنین می‌تواند وسوسه اتکاء بر بسط پول جهت تضمین افزایش تولید در کوتاه مدت را از بین ببرد، انگیزه اتکاء بر مالیات تورمی را کاهش دهد، و دولت را مجبور کند تا اصلاحات مالی را عملی سازد. علاوه بر این، مشکلات سیاسی توأم با برنامه‌های تثبیت در زمانی که تصمیم‌گیری درباره فرآیند سیاست‌گذاری نسبتاً متمرکز بوده و از گروه‌های متعدد ذینفع دور نگاه داشته شده باشد، احتمالاً از شدت کمتری برخوردار است. این مسئله اهمیت اصلاحات نهادی را برای بالابردن اعتبار برنامه‌های تعدیل اقتصادی مورد تأکید قرار می‌دهد.

ایده مشابهی برای الحاق کشوری با تورم بالا به یک اتحادیه پولی با مکانیزم نرخ ارز ثابت وجود دارد که قدرت رهبری سیاست اقتصادی را به آن واگذار کند. چنین کشوری از طریق انتقال اختیارات مربوط به سیاست‌گذاری پولی و نرخ ارز به یک بانک مرکزی معتبر می‌تواند از اعتبار آن بانک استفاده کرده و در نتیجه تعهد خود نسبت به تثبیت قیمت‌ها را نشان دهد و از آن طریق، بسته به استراتژی داخلی آن کشور، هزینه برنامه‌های ضد تورمی را کاهش دهد^(۱). این بحث در مورد کشورهای در حال رشد که تأمین کسریهای مالی بانک مرکزی همواره علت اصلی تورم است وزن بسیار قابل توجهی دارد.

مطالعات تجربی متعددی که اخیراً انجام گرفته نشان داده است که استقلال بانک مرکزی مشارکت قابل توجهی در توجیه تغییرات تورم در سطح کشور نموده است. کشورهای آن که در آن بانک مرکزی از بیشترین میزان خود مختاری برخوردار است کمترین میزان تورم و تغییرپذیری آن را دارند. اصلاحات نهادی با هدف بالا بردن خود مختاری بانک مرکزی در شماری از کشورها در چند سال گذشته انجام گرفته است. برای مثال، اصلاحات سال ۱۹۸۹ در شیلی استقلال قانونی زیادی به بانک مرکزی

(۱) این مسئله در مورد نظام پولی اروپا شدیداً مورد بحث قرار گرفته است. کشورهای ایتالیا و فرانسه از اعتبار بانک مرکزی آلمان نفع برده‌اند.

اعطاء نمود و کنگره مکزیک نیز اخیراً سرگرم بررسی قوانینی است تا به چنین هدفی نایل گردد. با این وجود حدود آزادی عمل سیاست‌گذاران برای انتخاب یک رئیس بانک مرکزی که معتقد به انجام برنامه‌های ضدتورمی باشد تا عموم را نسبت به ایفای تعهدات خود در خصوص اجرای برنامه متقاعد نماید هنوز مورد اختلاف نظر است. استقلال بانک مرکزی یکی از چندین ابزار اساسی است که می‌تواند در تضمین ثبات قیمت‌ها و بالا بردن اعتبار سیاست‌های اقتصادی مورد استفاده قرار گیرد. اگرچه جایگزینی اقدامات اختیاری با چارچوب سیاستی مبتنی بر قوانینی که توسط یک بانک مرکزی مستقل (داخلی و یا خارجی) صورت می‌گیرد ممکن است از برداشت اختیاری بودن اقدامات و در نتیجه تقویت اعتماد در پروسه سیاست‌گذاری بکاهد، لیکن ممکن است اثر علامت‌دهی چنین تغییری در رژیم سیاستی در صورتی که مسئله محرمانه بودن بر عملیات روزانه سازمان حاکم باشد، ضعیف گردد. مهمتر اینکه، پیروی از مقررات شدیدی که از طریق بانک مرکزی داخلی و یا خارجی اعمال گردد، در مقایسه با مقررات احتیاطی، ممکن است در یک اقتصاد تابع شوک‌های احتمالی به نتایجی با مطلوبیت کمتر بیانجامد. ممکن است شروط نقض (قرارداد) در مورد اقداماتی که بسته به صلاحدید انجام می‌گیرد ضروری به نظر برسد، لیکن مشخص کردن وضعیتی که چنین شروطی باید مورد استفاده قرار گیرد تا از اثرات جانبی (منفی) اجتناب گردد باید با نهایت دقت انجام گیرد. نهایتاً همانطوری که سوئین‌برن (Swinburne) و کاستلوربانکو (Castello-Branco) تأکید نموده‌اند، استقلال بانک مرکزی نمی‌تواند به خودی خود اعتبار سیاست پولی را تضمین نماید. این امر به چارچوب کلی سیاست اقتصادی (کلان) بستگی دارد. مثلاً چنانچه سیاست مالی که توسط وزارت دارائی اتخاذ می‌گردد نسبت به یک هدف غیرتورمی ناسازگار باشد، دستیابی به اعتبار حتی در صورت استقلال بانک مرکزی امکان پذیر نیست.

۴) زمان بندی و حمایت سیاسی

تدوین و اجرای یک برنامه ضدتورمی مستلزم تصمیم‌گیری‌های پیرامون توزیع درآمد است که

باید توسط سیاست‌گذاران اتخاذ گردد. اتخاذ اینگونه تصمیمات در شرایط فقدان وفاق گسترده سیاسی دشوار است که این امر اجرای برنامه‌های تثبیت را مشکل می‌کند. برای پایدار ماندن یک برنامه، اندازه و ترکیب اثرات توزیعی اصلاحات اقتصادی باید از نقطه نظر سیاسی قابل پذیرش باشد. اعتبار برنامه‌های تثبیت بستگی زیادی به میزان انسجام سیاسی در کشور، مشروعیت دولت و حمایت عموم از آن دارد.

در زمینه مباحث مربوط به علامت‌دهی با هدف ارتقاء اعتبار، عوامل سیاسی نقشی حیاتی در هر دو روش تثبیت که قبلاً مورد بحث قرار گرفت ایفاء می‌کنند. تبعات سیاسی ناشی از انتخاب هر یک از دو روش را می‌توان به صورت ذیل خلاصه نمود. اقدامات بنیادی از یک سو می‌تواند به ایجاد سریع اعتبار در فرایند اصلاحات کمک کند، بخصوص زمانی که اینگونه اقدامات در خلال "دوران خوشی (ماه عسل)" مدیران برنامه انجام شود، یعنی زمانی که عامه مردم تمایل بیشتری به پذیرش هزینه‌های ناشی از اجرای اقدامات پردردسر دارند. بعلاوه ممکن است منافع اولیه تعدیل سریع از هزینه‌های ناشی از تورم بالاتر و یا سایر هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی ناشی از شوکهای سیاسی بیشتر باشد. اما از سوی دیگر، از نقطه نظر اجتماعی-اقتصادی، تصمیمات سیاسی بیش از اندازه پرهزینه خطر اضمحلال وفاق سیاسی را دربردارد و ممکن است در مراحل بعدی به تغییر جهت در سیاست برنامه بیانجامد.

استراتژی مبتنی بر روش (تثبیت) تدریجی نیز دقیقاً به همان دلیل مذکور در استراتژی مبتنی بر روش شوک درمانی ممکن است از اعتبار لازم برخوردار نباشد؛ دولت‌های بعدی ممکن است بسته به صلاحدید سیاست‌های دیگری را انتخاب کنند. در عین حال، ممکن است هزینه‌های تولید و اشتغال در روش تدریجی در مقایسه با روش شوک درمانی کمتر باشد و دست سیاست‌گذاران را در حفظ وفاق سیاسی و اجتماعی لازم برای بقاء اصلاحات باز بگذارد^(۱). از نقطه نظر اعتبار، شرایطی که تحت آن

(۱) اساساً هزینه‌های حفظ برنامه ریاضت اقتصادی در طی دوره‌های طولانی که روش تثبیت تدریجی

روش شوک درمانی تثبیت نسبت به روش تدریجی ترجیح داده می‌شود در کشورهای مختلف و در شرایط زمانی متفاوت است.

گرچه حمایت گسترده سیاسی برای موفقیت مستمر اصلاحات اقتصادی لازم است، لیکن ایجاد وفاق سیاسی در ابتدای یک برنامه ضدتورمی دشوار است. همانگونه که قبلاً استدلال گردید، در شرایطی که رهبران سیاسی جدید از شهرت فراوانی برخوردار باشند، احتمال پذیرش روش شوک درمانی اقتصادی بیشتر از روش تعدیل طولانی است. با این وجود چنانچه هزینه برنامه‌های اساسی همچون آموزش و پرورش، بهداشت و خدمات اجتماعی برای برآورده شدن اهداف مالی قطع شوند و یا اینکه بیکاری در کوتاه مدت به میزان زیادی افزایش یابد، حمایت سیاسی به سرعت از بین می‌رود. سرعت مطلوب تعدیل اقتصادی برای هر کشوری به عوامل اقتصادی و سیاسی گوناگونی مثل ساختار اقتصادی، ترجیحات سیاست‌گذاران، و میزان وفاق سیاسی بستگی دارد. با وجودی که در عمل تعیین روند اصلاحات بسیار دشوار است، دو راه حل می‌تواند به طراحان برنامه‌های تثبیت اقتصادی کمک کند. راه حل اول اینکه، همانطوری که قبلاً بحث شد، زمان‌بندی اصلاحات اقتصادی و ساختاری به صورتی باشد که در کوتاه مدت افت تولید به حداقل برسد.^(۱) راه حل دوم اینکه، طرح پرداخت غرامت (خسارت) برای

اعمال می‌گردد ممکن است به اندازه هزینه‌های ناشی از اجرای روش شوک درمانی در کوتاه مدت زیاد باشد، البته در صورتی که تولید سریعاً بعد از اجرای برنامه افزایش یابد. لیکن در عمل، منافع آتی همواره توسط عوامل خصوصی نادیده گرفته می‌شود به صورتی که سیاست‌گذاران را وادار می‌کند تا به هزینه‌های کوتاه مدت توجه کنند.

(۱) به صراحت می‌توان اظهار نمود که چنانچه سیاست‌گذاران بنا به دلایل سیاسی آمادگی پذیرش هر نوع کاهش در میزان تولید و اشتغال در کوتاه مدت را نداشته باشند، تحقق اعتبار برنامه امکان پذیر نیست.

کسانی که بیشترین فشار را تحمل می‌کنند، یعنی تور ایمنی اجتماعی که شامل پرداخت سوبسید بر مواد غذایی اساسی، پرداخت نقدی به اقشار آسیب‌پذیر و یا امکانات دیگر باشد را برای کسانی که حتی قادر به تحمل کمترین فشار ناشی از هزینه‌های تعدیل اقتصادی نیستند (مثل خانواده‌های کم درآمد، مستمری بگیران و کارگران بیکار) در نظر گرفت. به نظر می‌رسد روش دوم یکی از مهمترین درسهای ادبیات اقتصاد سیاسی برنامه‌های تثبیت باشد (Haggard & Kaufman, 1989).

با این وجود هنگامی که عدالت منطق اصلی برای تعیین اقشار خاص باشد، برنامه‌هایی که سعی در اجتناب از تحمیل بیش از حد هزینه‌های اقتصادی بر بعضی از اقشار آسیب‌پذیر داشته باشند لزوماً از اعتبار بیشتری برخوردار نیستند (حتی اگر تور ایمنی اجتماعی با توجه به برآورد هزینه کارایی داشته باشد)، زیرا گروههای مورد نظر احتمالاً در زمره گروههای بانفوذ سیاسی نیستند. تعیین اقشار خاص برای حمایت ممکن است در کوتاه مدت هزینه‌های اضافی بر سایر اقشار که نفوذ سیاسی بیشتری دارند و می‌توانند اعتبار و دوام برنامه را با نادیده گرفتن نیازهای کلیه اقشار آسیب‌پذیر تهدید کنند، تحمیل کند. هر قدر این گروهها سعی در انتقال فشارهای ناشی از تعدیل به یکدیگر داشته باشند، عواقب آن به صورت تأخیر جدی در تلاشهای مربوط به تثبیت تجلی می‌کند (Alesina & Drazen, 1991).

نتیجه‌گیری

این مقاله پیامدهای ادبیات موجود اقتصادی در رابطه با مسئله اعتبار در تدوین و طراحی برنامه‌های غیر تورمی را مورد بررسی قرار داده است. اگر چه برخی از نتایج تحلیلی موجود بستگی به بعضی از فروض مربوط به عواملی همچون ساختار اقتصاد، ترجیحات سیاست‌گذاران و رفتار عوامل خصوصی، و غیر متقارن بودن اطلاعات دارد و علیرغم محدودیتهای ادبیات تجربی موجود در زمینه مدلهای اعتبار، در این مرحله می‌توان به برخی نتایج مقدماتی و درسهای عام سیاستی دست یافت.

راه‌حلهای دیگری که اخیراً مورد استفاده قرار گرفته است به بروز وفاق میان اقتصاددانان درباره

روش بهینه اعتبار دادن به یک برنامه ضد تورمی و یا ارتقاء شهرت و وجهه سیاست‌گذاران منجر نگردیده است. آنچه که ضرورت دارد در آغاز یک برنامه تثبیت روشن شود، معرفی یک نظام اقتصادی جدید است. این برداشت حاکی از این امر است که رفتار بخش خصوصی فرایند اصلاحات را تقویت می‌کند که به نوبه خود موجب افزایش اعتبار برنامه می‌شود. اقدامات سیاستی باید به نحوی پی‌ریزی شود که تغییرات اساسی سریع‌اً اعلام گردد. تأکید و توجه خاص باید بر اقدامات بنیادینی که جهت اصلاحات را به وضوح مشخص می‌کند و از غیر قابل برگشت بودن جهت سیاست حکایت کند معطوف گردد، تا اینکه سیاست‌های شدیداً محدود کننده اقتصادی را مد نظر قرار دهد. این سیاست‌های بنیادین باید از بین بردن عوامل اساسی عدم تعادل‌های مالی را هدف قرار دهد زیرا تداوم کسریهای مالی احتمال موفقیت اصلاحات بعدی را ضعیف می‌کند و در نتیجه اعتبار برنامه کاهش می‌یابد. با این وجود، از آنجائی که تظاهر به اتخاذ یک تغییر سیاستی مهم در شرایط استمرار سیاست‌های تورمی گذشته تنها از طریق اقدامات بنیادین تحقق می‌یابد، انجام تحوّل عمده در سیاست‌های پولی و مالی نیز ضرورت دارد. بالاخره، این واقعیت که برنامه‌های تثبیت غالباً موجب حصول منافع در بلند مدت است (که اغلب توسط عوامل کوتاه نظر نادیده گرفته می‌شود) به این مفهوم است که شرایط اقتصادی حاکم باید با عملکرد استراتژی مرتبط باشد. برنامه‌ای که برای شرایط اقتصادی مختلف مناسب باشد و موفقیت حاصل گردد، برای شرایطی ترجیح داده می‌شود که تنها با سناریوی خاصی طراحی شده باشد. متعاقباً لازم است اقدامات احتیاطی مربوط به تدوین برنامه‌های غیر تورمی به صورت منظم مد نظر قرار گیرند. ضرورت تلفیق عوامل سیاسی در طراحی برنامه‌های تثبیت شاید حائز بیشترین اهمیت باشد. شناخت رابطه متقابل درون‌زا میان اعتبار، تصمیمات مربوط به سیاست اقتصادی، و شرایط سیاسی از عوامل کلیدی هستند که در حال حاضر طراحان چنین برنامه‌هایی با آن مواجه می‌باشند.