

اقتصاد

در میدان عمل

نیکاگیلائیوری

دگرگونی اقتصادی و اصلاح دولت
در گرجستان ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲

مترجمان: امیر حسین چیت‌ساززاده، مهدی نادری، میثم یوسفی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سرشناسه:	گیلاوری، نیکا Gilauri, Nika
عنوان و نام پدیدآور:	اقتصاد در میدان عمل: دگرگونی اقتصادی و اصلاح دولت در گرجستان ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲/ نیکا گیلاوری؛ مترجمان امیرحسین چیت‌ساززاده، مهدی نادری، میثم یوسفی؛ ویراستار زهرا سیدمحمدطهرانی.
مشخصات نشر:	تهران: امین‌الضرب، ۱۳۹۹.
مشخصات ظاهری:	۲۸۴ ص.: نمودار.
شابک:	۹۷۸-۶۲۲-۷۱۳۴-۰۷-۰
وضعیت فهرست نویسی:	فیبا
یادداشت:	عنوان اصلی: Practical Economics : Economic Transformation and Government Reform in Georgia 20042012-
موضوع:	حکومت تطبیقی
موضوع:	Comparative government
موضوع:	رشد اقتصادی
موضوع:	Economic development
موضوع:	اقتصاد کلان
موضوع:	Macroeconomics
موضوع:	اقتصاد
موضوع:	Economics
موضوع:	مدیریت دولتی
موضوع:	Public administration
موضوع:	روسیه -- تاریخ
موضوع:	Russia -- History
شناسه افزوده:	چیت‌ساززاده، امیرحسین، ۱۳۶۴-
شناسه افزوده:	نادری، مهدی، ۱۳۶۷-، مترجم
شناسه افزوده:	یوسفی، میثم، ۱۳۶۳- (مترجم)
رده بندی کنگره:	JF51
رده بندی دیویی:	۳۲۰
شماره کتابشناسی ملی:	۷۵۶۲۰۶۵
وضعیت رکورد:	فیبا



تنگ بازارگان، منابع معادن و کشاورزی تهران
TEHRAN CHAMBER OF COMMERCE,
INDUSTRIES, MINES AND AGRICULTURE



اقتصاد در میدان عمل

(دگرگونی اقتصادی و اصلاح دولت در گرجستان ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲)

نیکا گیلاوری

مترجمان: امیرحسین چیت‌ساززاده، مهدی نادری، میثم یوسفی

شورای سیاست‌گذاری: مصطفی درویشی، بهراد مهرجو

ویراستار: زهرا سیدمحمدطهرانی

گرافیک و طراحی: آتلیه آینده‌نگر / رضا دولت‌زاده

چاپ اول: بهار ۱۴۰۰

مدیر تولید: مینا واشویی

تیراژ: ۵۰۰ نسخه

چاپ: آرمانسا

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۷۱۳۴-۰۷-۰

انتشارات امین‌الضرب / پخش و فروش: ۰۹۱۲۳۹۰۳۴۲۸

فهرست

مقدمه

درس‌های از گرجستان مسعود خوانساری	۷
مقدمه مترجم	۱۱
فصل یکم دم را غنیمت شمار	۱۷
فصل دوم مبارزه با فساد	۳۵
فصل سوم مناسب‌سازی سیاست‌های پولی و مالی	۶۵
فصل چهارم ایجاد محیط مساعد برای کسب‌وکار	۱۰۵
فصل پنجم اصلاحات مالیات و گمرک	۱۳۵
فصل ششم خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی	۱۵۷
فصل هفتم اصلاحات بخش انرژی	۱۷۵
فصل هشتم رفاه؛ تمرکز بر نیازمندترین افراد با الگوی ساده‌ی امتیازدهی	۱۹۵
فصل نهم آزادسازی قدرت مشارکت عمومی - خصوصی	۲۰۷
فصل دهم اصلاح نظام آموزش پایه و آموزش عالی	۲۳۳
فصل یازدهم روش رهبری	۲۴۹
سخن پایان: از سرمایه‌سالاری به شایسته‌سالاری	۲۶۸

پیشگفتار

درس‌های از گرجستان

مسعود خوانساری

رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

مدیر مسئول ماهنامه آینده‌نگر

یکی از مهم‌ترین درس‌هایی که مدت کوتاه اجرای برجام برای اقتصاد ایران داشت این بود که تنها گشودگی در روابط بین‌المللی کشور چرخ‌های اقتصاد کشور را به گردش در نخواهد آورد. تجربه مواجهه فعال با شرکت‌های خارجی پس از نسبتاً یک دهه رکود در ارتباطات بین‌المللی کشور در نشست‌های کاری، جلسات مذاکره و کنفرانس‌های تجاری به مدیران دولتی و فعالین بخش خصوصی اثبات کرد که مهیا کردن پیش‌زمینه‌های حقوقی، مالی و سیاستی در فضای داخلی کشور از چه اهمیت شایان توجهی در همکاری‌های بین‌المللی برخوردار است و در واقع بدون وجود محیط کسب و کاری مساعد با قوانینی شفاف و فساد حداقلی، نمی‌توان سرمایه و دانش شرکای خارجی در بخش‌های اقتصادی پیشرو را به کشور جذب کرد.

کتابی که در ادامه مطالعه خواهید کرد نمونه‌ای موفق از اصلاحات اقتصادی و سیاسی در کشوری را به تصویر خواهد کشید که تا سه دهه پیش بخشی از اتحاد جماهیر شوروی بود و اقتصادی دولتی در تمامی شئون بر آن حکفرما بود. این کتاب به قلم نیکلا گیلثوری وزیر انرژی، وزیر اقتصاد و نهایتاً نخست‌وزیر گرجستان حداثی سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۲ است. او در این کتاب فراز و فرودهای اصلاحاتی را که در حکمرانی بخش‌های عمدتاً اقتصادی این کشور رهبری کرده است روایت می‌نماید. گیلثوری پس از کنار رفتن از عالم سیاست هم اکنون در قالب شرکت مشاوره «رفورماتیکس» تجربیات خود را در اختیار کشورهای دیگر که عزمی برای اصلاحات اقتصادی دارند قرار می‌دهد. در این کتاب به تجربه موفق مشاوره او به دولت قزاقستان و تجربه ناموفقش در مشاوره به دولت اوکراین اشاره خواهد شد.

فصول مختلف این کتاب از آنجایی که تجربیات عملی پیرامون اجرای سیاست‌های مختلف اقتصادی را به بحث می‌گذارد برای سیاست‌گذاران، کارشناسان اقتصادی، فعالین بخش خصوصی و حامیان تغییر در نحوه مدیریت امور عمومی درس‌های مفیدی دربردارد و می‌تواند چراغ راهی برای اجرای اصلاحات اقتصادی به تعویق افتاده در ایران باشد. در این کتاب اقدامات اتخاذی در جهت مبارزه با فساد، تغییر در سیاست‌های پولی و مالی، ارتقای محیط کسب و کار، متحول کردن سیاست‌های مالیاتی و گمرکی، نحوه خصوصی‌سازی موفق، اثربخش کردن مدیریت بخش انرژی، چگونگی توزیع هدفمند یارانه‌های اجتماعی و اصلاحات در نظام بهداشت و درمان و آموزش پایه و عالی به بحث گذاشته شده‌اند.

در فصل مبارزه با فساد، نویسنده به ریشه‌های شکل‌گیری فساد در اقتصاد گرجستان می‌پردازد و سپس راهکارهایی را که باعث بهبود چشم‌گیر وضعیت این کشور در شاخص «ادراک فساد» در طول کمتر از یک دهه شد را تشریح

می‌کند. در فصل سوم گیلانوری بر خلاف باور عمومی از سیاست‌های ضد ریاضت اقتصادی به عنوان مسیر اصلاحات اقتصادی دفاع می‌کند و ویژگی‌های بودجه بهینه که می‌تواند منجر به رشد سریع و پایدار اقتصادی شود را به بحث می‌گذارد. تحول بنیادین در محیط کسب‌وکار از طریق مقررات‌زدایی و ساده‌سازی قوانین که منجر به تغییر نگرش مدیران بخش دولتی می‌شود در فصل چهارم مورد توجه قرار گرفته است.

در فصل پنجم چگونگی به‌کارگیری رویکردهای جدید در مالیات‌ستانی که علی‌رغم کاهش تعداد انواع مالیات می‌تواند سهم آن را در درآمدهای دولت افزایش دهد مورد توجه بوده و همچنین به کاهش عوارض گمرکی در توسعه تجارت پرداخته شده است. در فصل ششم الگوی بومی گرجستان در جهت خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت تشریح شده است. فصل هفتم روایت‌گر پایان خاموشی‌های ناشی از قطع برق در گرجستان است و اینکه چگونه این کشور توانست از یک واردکننده خالص برق در مدت زمان کمی به صادرکننده تبدیل شود. فصل هشتم بر تحول در نظام یارانه‌های اجتماعی کشور گرجستان که ذینفعان متعددی در سطح جامعه داشت می‌پردازد و تاثیر هدفمندی یارانه‌های اجتماعی در نظام جدید در کاهش فقر را مورد تاکید قرار می‌دهد. فصل نهم به بررسی چگونگی به‌کارگیری توان بخش خصوصی توسط دولت در بازسازی نظام بهداشت و درمان گرجستان و گسترش بیمه‌های درمانی در بین شهروندان تاکید دارد. آزادسازی مدارس و دانشگاه‌ها از اتکا به بودجه‌های دولتی و تاثیر این امر بر افزایش کیفیت آموزش پایه و آموزش عالی از طریق ایجاد فضای رقابتی بین ارایه‌دهندگان خدمات آموزشی موضوع فصل دهم این کتاب است. در فصل پایانی گیلانوری روایتی شخصی از نحوه رهبری اصلاحات اقتصادی و مواجهه با تهاجم نظامی روسیه در سال ۲۰۰۸ را ارایه می‌دهد.

در پایان ابراز امیدواری می‌کنم که ترجمه و انتشار این کتاب توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران سرآغاز گفت‌وگویی عمیق بین سیاست‌گذاران، کارشناسان اقتصادی و فعالین بخش خصوصی پیرامون ایده‌های اجرایی جهت اصلاحات مبرم اقتصادی در بخش‌های مختلف کشور باشد.

مقدمه

گرجستان در سال ۲۰۰۳ کشوری ورشکسته، مملو از فساد، فاقد منابع طبیعی و در حال سقوط اقتصادی بود. اما نه سال بعد، به کشور پیش‌ران تغییر و نوسازی در منطقه بدل شد. اقتصاد آن به سرعت رشد کرد و سرمایه‌گذاران بین‌المللی از شرایط مساعد تجاری گرجستان استقبال کردند. سازمان شفافیت بین‌الملل موفقیت مبارزه با فساد را در این کشور به رسمیت شناخت و بانک جهانی تأیید کرد که گرجستان برترین اصلاح‌گر اقتصادی جهان از ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱ بوده است.

چه اتفاقی افتاد؟ بعد از انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳، نسل جدیدی از رهبران مسئولیت‌آلوده‌ی کشور را بر عهده گرفتند. دولت جدید، با رویکرد قاطعانه‌ی «کمتر بهتر است»^۱، از مقررات‌گذاری و دیوان‌سالاری تا کمترین اندازه‌ی ممکن کاست. مالیات‌ها از ۲۱ نوع به ۶ نوع کاهش یافت، در حالی که درآمد مالیاتی به منزله‌ی درصدی از تولید ناخالص داخلی از ۷ درصد به ۲۴ درصد رسید. به موازات آن، دولت در زیرساخت‌های بنیادین سرمایه‌گذاری کرد و به منظور جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تشویق شرکت‌های خصوصی، تمامی خدمات

1. less is more

عمومی را در یک محل ارائه کرد. به طور خلاصه، گرجستان در مسیر پیشرفت گام نهاد و اصلاحات بنیادین متعددی را به موازات یکدیگر اجرا کرد. آنچه در گرجستان بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ رخ داد، یکی از محدود نمونه‌های راستین اصلاحات ملی و شاید فراگیرترین نمونه در قرن بیست و یکم است. فقط بین سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱، گرجستان ۳۵ راهبرد اصلاحی منطبق با معیارهای «انجام کسب و کار»^۱ بانک جهانی را با موفقیت به سرانجام رسانید؛ یعنی تقریباً شش اصلاح در هر سال. بنا بر گزارش «سهولت کسب و کار»^۲، متوسط اقدامات اصلاحی در بین کشورهای جهان ۱/۷ در سال بود. علاوه بر این تمامی اصلاحات گرجستانی، به جای آنکه به وسیله‌ی ادارات گوناگون هدایت شود، از سوی گروه کوچکی از افراد آغاز شد و تحت نظارت آنان به انجام رسید. «از آنجاکه پیشینه‌ی تمامی اصلاحات در بانک جهانی به ثبت رسیده، هیچ کشور دیگری چنین اصلاحات بنیادینی را در ابعاد گوناگون و به صورت یکپارچه اجرا نکرده است».^(۱)

البته تمامی اصلاحات در گرجستان صد درصد موفقیت‌آمیز نبوده‌اند. شمار اندکی به سبب زمان نامناسب یا علل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی شکست خوردند یا به سرانجام نرسیدند. اما بسیاری از سیاست‌های اصلاحی کارآمد گرجستان را از کشوری شکست‌خورده به اقتصادی پویا با چشم‌اندازی عالی تبدیل کرد.

من امروزه، بر اساس تجربیاتم در گرجستان، به دولت‌هایی در سراسر جهان مشاوره می‌دهم و اقتصادهای ملی بسیاری را تحلیل می‌کنم. مشاهدات من حاکی از آن است که بسیاری از این اقتصادها مشکلاتی مشابه دارند. درحالی‌که کشورهای در حال توسعه می‌توانند از تجربه‌ی گرجستان درس‌های فراوانی

1. Doing Business

2. Ease of Doing Business

بیاموزند، کشورهای توسعه‌یافته‌ی بسیاری نیز با مسائل یکسانی اعم از مهار کردن دیوان‌سالاری، کاستن بار تنظیم‌گری و مبارزه با فساد مواجه‌اند. متأسفانه بسیاری از دولت‌ها تمایلی به آموختن از دیگران ندارند، در نتیجه اشتباهات مشابهی را پی‌درپی تکرار می‌کنند.

البته باید توجه کرد که تفاوت‌های چشمگیری بین کشورها در زمینه‌ی فرهنگ، تاریخ، توسعه‌یافتگی اقتصادی، وضعیت ژئوپلیتیکی، سطح آموزش و بلوغ اجتماعی وجود دارد. درعین‌حال، کشورها و دولت‌هایشان مشابهت‌های فراوانی دارند. بیشتر آن‌ها برای داشتن زندگی مرفه‌تر، آموزش بهتر، نظام سلامت کارآمدتر، امنیت بیشتر، رشد اقتصادی بالاتر و نرخ بیکاری پایین‌تر تلاش می‌کنند. بیشتر دولت‌ها، علاوه‌بر داشتن اهدافی مشترک، مشکلات مشابهی نیز دارند که مسیر رسیدن به اهداف مدنظرشان را ناهموار می‌سازد. این مشکلات عبارت‌اند از بودجه‌های غیرمنعطف، افزایش بدهی، فساد و خدمات عمومی ناکارآمد. پس چرا از یکدیگر نمی‌آموزند؟ راه‌های بسیاری برای تأمین مالی نظام سلامت، جمع‌آوری مؤثر مالیات‌ها، ارائه‌ی بهتر خدمات عمومی، آمادگی برای مواجه‌شدن با چرخه‌های رکود اقتصادی و ساختن محیط جذاب تجاری وجود دارد. امیدوارم دچار سوء تفاهم نشده باشید؛ من از رویکرد تقلیدی حمایت نمی‌کنم. درواقع، تفاوت‌های کوچک و بزرگ بی‌شماری بین کشورها وجود دارد. سخن من این است که مطالعه‌ی آنچه دیگران برایش تلاش کرده‌اند، خواه به نتیجه رسیده باشد یا نه، و دستاوردهای این تجربیات برای ما ارزشمند است. بر اساس آخرین نسخه‌ی منتشرشده‌ی اکونومیست در جولای ۲۰۱۶، دانش و تجربه‌ی گرجستان نمونه و الگویی قدرتمند از چگونگی مبارزه با فساد حتی برای کشورهای بزرگی همچون نیجریه ارائه می‌دهد. (۲)

این دقیقاً موضوعی است که در این کتاب به آن می‌پردازم؛ تاریخچه‌ای از آنچه در گرجستان بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ رخ داده است. در این کتاب

به خصوص کوشیده‌ام توالی زمانی اصلاحاتی که گرجستان را دگرگون ساخته رعایت کنم. اصلاحاتی که گرجستان را از یکی از فاسدترین کشورهای جهان در سال ۲۰۰۳ به یکی از سالم‌ترین کشورها در سال ۲۰۱۰ تبدیل کرد و در شاخص سهولت کسب و کار از رتبه‌ی ۱۱۲ در ۲۰۰۶ به رتبه‌ی ۸ در ۲۰۱۴ رساند؛ اصلاحاتی که در طی ۱۰ سال اقتصاد گرجستان را به صورت اسمی به رشد چهاربرابری رساند. اصلاحاتی که به گرجستان کمک کرد، با وجود دسترسی نداشتن به منابع طبیعی و فشارهای ناشی از بحران مالی جهانی و تهاجم روسیه، سریع‌تر از سایر کشورهای منطقه از رکود سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ خارج شود.

در این کتاب جزئیات اصلاحات در گرجستان تحلیل شده است. این کتاب با بحث درباره‌ی چرایی الگوبودن گرجستان برای سایر کشورها آغاز می‌شود و با توضیح درباره‌ی مبارزه با فساد، کوچک‌سازی دولت، ایجاد محیط جذاب تجاری، اصلاحات مالیاتی و گمرکی، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، اصلاحات بخش انرژی و هزینه‌کرد هوشمندانه برای رفاه، نظام سلامت، آموزش و خریدهای دولتی ادامه می‌یابد. گاهی بحث به بیان تجربیات کشورهای کشیده می‌شود که الهام‌بخش اصلاحات گرجستان بوده‌اند یا برعکس، رویکردهایی بیان می‌شود که برای نخستین بار در گرجستان به کار گرفته شده و سپس کارایی آن‌ها در سایر کشورها نیز اثبات شده است.

مختصر اینکه در این کتاب کوشیده‌ام به این پرسش پاسخ گویم: چگونه می‌توان اصلاحات را مدیریت کرد تا به رشدی سریع و پایدار دست یافت؟ در ادامه، از دو زاویه به پاسخ نزدیک شده‌ام:

- نسبت کارآمد اندازهی دولت به اقتصاد از هر دو جنبه‌ی مقررات‌گذاری و بودجه‌ای چقدر است؟
- کارآمدی حکومت از نظر تصمیم‌گیری، ارتباطات با بخش خصوصی، جریان مالی و خدمات چگونه تضمین می‌شود؟

این کتاب با بحث درباره‌ی نحوه‌ی رهبری و بیان این واقعیت که حتی بهترین رویکردها به خودی خود کارایی ندارند پایان می‌یابد. درواقع، رهبری است که مشتاقانه از شکست‌ها و اشتباهات می‌آموزد و رویکردهایی نوآورانه در پیش می‌گیرد.

آیا این کتاب فقط برای رهبران و سران دولت‌ها و حکومت‌هاست؟ یقیناً خیر. من باور دارم که در این کتاب برای همه‌ی کسانی که به امور عمومی علاقه‌مندند، اعم از سیاستمداران، کارمندان دولت، مشاوران و تمامی شهروندانی که به دانستن چگونگی عملکرد حکومت و چگونگی ایجاد دگرگونی علاقه دارند، نکاتی وجود دارد. در این کتاب هیچ‌یک از نظریه‌های کلان اقتصادی توضیح داده نمی‌شود، بلکه هدف آن است که کاربرد این نظریه‌ها آزموده شود. عده‌ای بر این نظرند که دولت باید ثروت را از ثروتمندان به سوی فقرا بازتوزیع کند. برخی دیگر آزادی بخش خصوصی را مهم‌تر می‌دانند. بسیاری معتقدند که رویکرد پول‌گرایان^۱ بهترین راه‌حل برای مشکلات اقتصادی جهان است، درحالی‌که برخی دیگر از اقتصاد کینزی حمایت می‌کنند. بر اساس تجربه‌ی من، هیچ‌یک از این نظریه‌ها کاربردی جهان‌شمول ندارند. هر مسئله‌ی اقتصادی راه‌حل مخصوص خود را می‌طلبد. از این‌روست که من از عبارت «اقتصاد در میدان عمل»^۲ حمایت می‌کنم. اقتصاد در میدان عمل تلاشی برای یافتن ترکیبی مناسب از سیاست‌های اقتصادی برای کشوری خاص در لحظه‌ی تاریخی خاصی است. این کتاب ترکیبی از سیاست‌های اقتصادی است که اقتصاد گرجستان را طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ دگرگون ساخته‌اند. در ادامه خواهیم گفت با وجود اینکه بعضی از این سیاست‌ها ممکن است در کشورهای دیگر اجرایی نباشند، چرا بسیاری از آن‌ها امروزه برای کشورهای در حال توسعه

1. Monetarist approach

2. Practical Economics

و توسعه‌یافته مفیدند.

شما هیچ‌گاه نمی‌دانید که چه موقع فرصت انجام کاری مفید برای کشورتان را به دست می‌آورید. غالباً این فرصت زمانی فرا می‌رسد که کمترین احتمال را برای آن می‌دهید. من هیچ‌گاه در عرصه‌ی سیاست کار نکرده بودم؛ عضو هیچ حزب سیاسی نبوده‌ام، حتی وقتی که نخست‌وزیر بودم. من شخصاً با هیچ‌یک از رهبران سیاسی که در ۲۰۰۴ به قدرت رسیدند - پیش از درخواست از من برای به‌عهده‌گرفتن وزارت انرژی - آشنا نبودم (۳) و بسیار خوش‌شانس بودم که توانستم در کنار افراد فوق‌العاده‌ای کار کنم. همچنین بسیار خوش‌شانس بودم که هدایت و رهبری اصلاحات نوآورانه‌ی فراوانی را بر عهده داشتم. بسیار خوش‌شانس بودم که فرصتی برای کمک به ساختن آینده‌ای بهتر برای کشورم به دست آوردم. پیش از آنکه به این کار فرا خوانده شوم، انجام چنین کارهایی را حتی تصور نمی‌کردم، هرچند پیش از آن همواره در پی فرصتی بودم که گامی مفید برای کشورم بردارم. بنابراین هرگاه فرصتی برایتان فراهم می‌شود، آماده باشید. امیدوارم این کتاب به موفقیت شما در آن روز کمک کند.

فصل یکم

دم را غنیمت شمار

چکیده: این فصل، مقدمه‌ی اقتصاد در میدان عمل، به شرح مشکلات بازسازی کشوری ورشکسته و شرایط گرجستان در دهه‌ی ابتدایی قرن بیست و یکم اختصاص دارد. نویسنده، نخست‌وزیر پیشین گرجستان، نیکا گیلآوری^۱، توضیح می‌دهد که چرا سایر کشورها می‌توانند از اصلاحاتی که او طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ بر آن نظارت می‌کرده بیاموزند. این فصل مروری بر تأثیرات این دگرگونی بزرگ در حوزه‌هایی مانند فساد و انجام کسب‌وکار تا رشد اقتصادی و عرضه‌ی انرژی است. همچنین این فصل دربردارنده‌ی روایتی شخصی است از این که چگونه نیکا گیلآوری از سیاست‌مداری تازه‌کار در آن زمان به یکی از اعضای کابینه در سال ۲۰۰۴ تبدیل شد.

واژگان کلیدی: اقتصاد عملی، گرجستان، نخست‌وزیر، نیکا گیلآوری، انجام کسب‌وکار، اصلاحات.

همان‌گونه که پیش از این گفتم، شما هیچ‌گاه نمی‌دانید که چه موقع فرصت انجام کاری مفید برای کشورتان را به دست می‌آورید. فرصت ادای وظیفه برای من در دسامبر ۲۰۰۳، کمی پس از انقلاب گل رز، فراهم شد. شماره‌ای را که روی صفحه‌ی موبایلم ظاهر شد نمی‌شناختم، اما احساس می‌کردم که اتفاق مهمی خواهد افتاد. تلفن را پاسخ دادم.

- «سلام»

- «سلام دیوید هستم. از دفتر نخست‌وزیر تماس می‌گیرم. ایشان مایل‌اند

شما را ببینند.»

- «کی؟»

- «همین الان.»

- «بله، حتماً.»

شگفت زده شدم. پیش از این نخست‌وزیر را ملاقات نکرده بودم. هیچ‌یک از اعضای کابینه را نمی‌شناختم. در تظاهرات‌های ماه گذشته در بلوار روستاولی شرکت کرده بودم، اما با رهبران آن‌ها ملاقات نکرده بودم. واقعاً نمی‌دانستم چرا نخست‌وزیر می‌خواهد مرا ببیند.

دفتر او چگونه به شماره‌ی من دسترسی پیدا کرده بود؟ این ملاقات به کار من مربوط است؟ آن موقع در بخش انرژی کار می‌کردم و آوازه‌ای به‌عنوان منتقد سیاست‌های انرژی دولت داشتم. شاید آنان برای آشنایی با یک نگرش از درون به بخش انرژی تماس گرفته‌اند. شاید اشتباهی از من سر زده و برای آن توبیخ و مجازات خواهم شد. اما چرا نخست‌وزیر می‌خواهد مرا خصوصی ببیند؟ هرگونه به این ماجرا می‌نگریستم، اتفاق بسیار بزرگی بود. با عجله به سوی ساختمان نخست‌وزیری شتافتم. نخست‌وزیر به‌تتهایی در دفتر کارش نشسته بود. سلامی کوتاه ردویدل کردیم.

- «درباره‌ی بخش انرژی گرجستان چه فکر می‌کنی؟»

- «ببخشید شما چگونه مرا می‌شناسید؟»

- «ربطی ندارد. به سؤال من پاسخ بده.»

مسائلی که با آن‌ها مواجه شده بودم را تشریح کردم، اما او سریعاً حرفم را قطع کرد.

- «چقدر زمان لازم داری تا گزارشی درباره‌ی بخش انرژی آماده کنی؟»

- «تا فردا»

- «فردا؟ این ممکن نیست.»

- «گزارشی آماده دارم، اما باید یک‌بار آن را مرور کنم.»

او آشفته به نظر می‌رسید.

- «می‌دانی چرا خواستم امروز به اینجا بیایی؟»

- «نه نمی دانم. اما من روی ایده های اصلاحی بخش انرژی مدتی کار کرده ام.»

دروغ نگفتم. من از انسداد، سوء مدیریت و فساد به تنگ آمده بودم و افکارم را درباره ی چگونگی اصلاحات می نوشتم، اما آن را به هیچ کس نشان نداده بودم. - «بسیار خوب؛ پس، فردا دوباره به اینجا بیا.»

روزی که بازگشتم نخست وزیر تنها نبود. شش نفر دور میز بودند، از جمله رئیس اداره ی نخست وزیری و وزیر امور مالی. من ارائه ی گزارشم را آغاز کردم. نخست وزیر صحبتیم را برای پرسیدن یک سؤال قطع کرد. اما از او خواستم که به من اجازه دهد تا ادامه دهم و سؤالش را برای بعد نگه دارد. این موضوع را خیلی ساده گفتم، چون پاسخ سؤال او در اسلاید بعدی من وجود داشت؛ اما بار دوم که این حرف را زدم ترسیدم که شاید رفتاری بی ادبانه باشد. به طرز شگفت آوری همه از حرکت من متأثر شده بودند، حتی خود نخست وزیر.

- «فکر می کنم مرد خود را یافتیم.»

او این جمله را با خود زمزمه کرد، اما همه آن را شنیدند. من ادامه دادم، اما او دوباره صحبتیم را قطع کرد.

- «وزیر انرژی من می شوی؟»

حالا نوبت من بود که مبهوت شوم.

- «بله؟»

- «چند سال داری؟»

- «۲۸»

- «تو بسیار جوانی، اما ما دولتی انقلابی هستیم. می خواهیم در هر چیز انقلاب ایجاد کنیم. فرصت هایی در زندگی وجود دارند که نباید به آن ها نه بگویی. وزیر انرژی گرجستان می شوی؟»

تمام شجاعتم را جمع کردم و گفتم:

- «به یک شرط»

- «چه شرطی؟»

- «موهایم را کوتاه نمی‌کنم.»

در آن زمان، مدل موی من مدلی نبود که گرجی‌ها آن را اداری بدانند.

- «بله البته، مشکلی نیست.»

۱-۱. یادگیری از گرجستان

چرا باید این کتاب را بخوانید درحالی‌که نه گرجی هستید، نه دانشجوی این کشورید و نه بخشی از تاریخ آن؟ پاسخ این است: تجربه‌های گرجستان در سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ برای بسیاری از کشورها، اعم از توسعه‌یافته یا درحال توسعه، کاربرد دارد. دلایل این ادعا عبارت است از:

- در آن دوره، گرجستان واقعی‌ترین نمونه‌ی آزمایشگاهی اصلاحات اقتصادی و سیاسی بود که می‌شد در جهان یافت.
 - در آن دوره‌ی کوتاه، گرجستان درگیر جابه‌جایی‌های سیاسی و چرخه‌های اقتصادی بی‌شماری شد که سایر کشورها آن را در مدت یک قرن تجربه کرده‌اند.
 - اگرچه دگرگونی تحت شرایط خاصی رخ داد، بحران‌هایی که گرجستان با آن مواجه شد برای دولت‌ها در بسیاری از کشورها شناخته شده است.
- این کتاب الگویی برای دگرگونی موفقیت‌آمیز است و مطمئنم، ورای آنکه در کجا زندگی می‌کنید یا چه جایگاه شغلی دارید، مطالب ارزشمندی در آن خواهید یافت.

۱-۱-۱. آزمایشگاه اصلاحات

دوره‌ی نُه‌ساله‌ی پس از انقلاب گل‌رزیکی از نادر زمان‌هایی بود که اکثریت جامعه مشتاق تغییر بودند. دولت جدید هنگامی اصلاحات را آغاز کرد که از

حمایت ۸۰ درصدی مردم بهره می برد. در نوامبر ۲۰۰۳، در جریان انقلاب گل رز، مردم به خیابان ها آمدند و روی کارآمدن دولتی جدید را تقاضا کردند. هنگامی که دولت جدید استقرار یافت، مردم خواستار اصلاحاتی سریع و تأثیرگذار در حوزه های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی شدند. گروه های اصلی جامعه ی گرجستان اعم از سیاستمداران، مردم عادی، صاحبان صنایع، روشنفکران و حتی مخالفان سیاسی همگی یک ایده داشتند.

اجماع گسترده ای برای انجام سریع تغییرات وجود داشت. دولت جدید دقیقاً انتخاب شده بود برای آنچه رویکرد «انفجار بزرگ» گفته می شود. ما می خواستیم همه چیز را به سرعت اصلاح کنیم. به جای نوشتن برنامه های جامع توسعه، گام به گام پیش رفتیم و پیشرفت هر گام در کل مسیر را مرور کردیم؛ ما غیرمعمول رفتار کردیم. تصمیم گرفتیم یاد بگیریم و عمل کنیم تا اینکه بنشینیم و منتظر بمانیم. می دانستیم که شاید در ابتدا اشتباه کنیم، اما می خواستیم ریسک کنیم و برای درس گرفتن از اشتباهاتمان آماده بودیم.

از آغاز بر آن شدیم تا از اصلاحات موفق در سایر کشورها الگو بگیریم، همان گونه که من خوانندگان این کتاب را تشویق می کنم از گرجستان الگو بگیرند. ما بررسی کردیم که کشورهای دیگر در شرایط مشابه چه کرده اند، کجا موفق شده اند و کجا شکست خورده اند و در طی مسیر چه اشتباهاتی مرتکب شده اند. سپس موفقیت های آنان را با واقعیات سیاسی جدید و الزامات محلی گرجستان تطبیق دادیم.

گرجستان پس از انقلاب، از نمونه های نادری است که یک کشور دست به اصلاحات همه جانبه می زند: سیاست های پولی و مالی، رفاه، نظام سلامت، آموزش، پاسخ گویی عمومی، امنیت و کشاورزی. هیچ حوزه ای از قلم نیفتاد. آنچه این مورد را مستثنا می سازد این است که بیشتر دولت ها اصلاحات را در یک یا دو حوزه شروع می کنند و هیچ گاه به همه ی حوزه ها نمی پردازند، زیرا بیشتر

جوامع آمادگی پذیرفتن تغییراتی با این گستردگی را ندارند. با در نظر گرفتن همه‌ی جوانب، دولتی مدرن را بنیان نهادیم. البته از صفر شروع نکردیم، بلکه از ویرانه‌های به‌جامانده از دهه‌ها فساد و بی‌توجهی، هفتاد سال سلطه‌ی حکومت شوروی، جنگ‌های روسیه علیه سرزمین گرجستان، جنگ داخلی در دهه‌ی ۱۹۹۰ پس از فروپاشی شوروی و حکمرانی دولتی فاسد و مجرم از اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ تا اوایل دهه‌ی ۲۰۰۰. نقطه‌ی آغاز بهترین نبود.

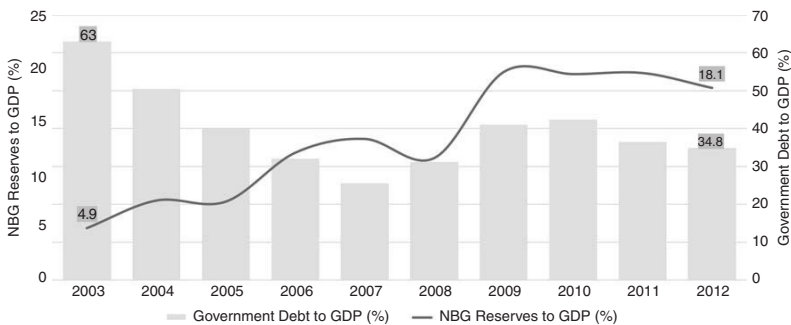
۲-۱-۱. هرآنچه ممکن بود رخ دهد، رخ داده بود

در سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲، گرجستان با شرایط سیاسی، اجتماعی و ژئوپلیتیک جدیدی روبه‌رو شد که بیشتر کشورها در طی یک قرن یا در طی کل تاریخشان با آن روبه‌رو می‌شوند: انقلاب صلح‌آمیز، انتخابات‌های محلی و پارلمانی و ریاست‌جمهوری، تظاهرات‌های سراسری که از سوی مخالفان سیاسی سازمان‌دهی می‌شد و پایتخت را مختل می‌کرد، متفرق کردن تجمعات و اعلام حکومت نظامی که نهایتاً به انتخابات زودهنگام ریاست‌جمهوری انجامید، درگیر شدن با مناطق خودمختار و تهاجم روسیه، مدیریت عرضه‌ی کالا و تأمین منابع مالی در زمان جنگ، پناه‌دادن به آوارگان داخلی و مبارزه با نفوذ گروه‌های تبه‌کاری که دهه‌ها بر کشور حکمرانی کرده بودند. هر مرحله مشکلات خود و غالباً مآجرهای موفقیت‌آمیز خود را داشت که بیشتر آن‌ها را در این کتاب خواهم گفت.

گرجستان در این دوره فقط انواع دگرگونی‌های سیاسی را تجربه نکرد، بلکه تمامی چرخه‌های اقتصادی اعم از رشد اقتصادی، رکود اقتصادی، اقتصاد پیش‌انتخاباتی و بحران‌های اقتصادی ناشی از درگیری‌های نظامی را نیز از سر گذراند. هریک از این شرایط باید‌ها و نبایدهای خود را داشت، اما گرجستان به راه خود ادامه داد. برخلاف آثار به‌هم‌پیوسته‌ی بدهی‌های پیشین، بحران مالی

جهانی، تهاجم روسیه و فشار سیاستمداران محلی، گرجستان سریع‌تر از همسایگانش رکود را پشت سر گذاشت. (۴) در طی جنگ با روسیه در ۲۰۰۸، اقتصاد مانند ساعت کار می‌کرد، به طوری که حتی قیمت مواد غذایی افزایش یافت. در ۲۰۰۴ در یافتیم که نه تنها دولت پیشین تمامی پول‌های موجود در خزانه و حساب‌های حکومتی را برداشت کرده، مستمری‌ها و حقوق‌های پرداخت نشده‌ی کارمندان دولت نیز به ۱۰ درصد تولید ناخالص ملی رسیده است. کاملاً ورشکسته بودیم. اما در ۲۰۱۲، در آستانه‌ی استقرار دولت جدید، اقتصاد را به توازن مثبت در حد ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی رسانده بودیم. بدهی‌ها به میزان ۳۴/۸ درصد تولید ناخالص داخلی کاهش یافته بود و ذخایر خارجی به صورت اسمی ده برابر و به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی، چهار برابر شده بود (نمودار ۱-۱).

نمودار ۱-۱. نسبت ذخایر بانک مرکزی گرجستان به تولید ناخالص داخلی/ نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی



(منبع: بانک مرکزی گرجستان، اداره‌ی امور مالی گرجستان)

۱-۳. بی‌همتا، اما مثال‌زدنی

بی‌تردید ما تحت شرایط ژئوپلیتیکی استثنایی دست به اصلاحات زدیم. کشورمان و منطقه‌ی پیرامونش در آشفتگی و بی‌نظمی به سر می‌برد. در آن زمان، هیچ‌کس گمان نمی‌کرد که حکومتی شکست‌خورده در طی یک دهه بتواند از درون تحول یابد و به دموکراسی روبه‌رشدی تبدیل شود. وقتی این مهم رخ داد، رئیس‌جمهور ایالات متحده، جورج بوش، گرجستان را الگوی دموکراسی منطقه نامید. منطقه‌ای از جهان که در آن بازارهای آزاد و نهادهای مدرن تا آن هنگام تقریباً ناشناخته بود. علاوه‌براین، ما با تلاش‌های پی‌درپی روس‌ها برای تضعیف الگوی توسعه و مسیر رشد گرجستان روبه‌رو بودیم که نهایتاً به تهاجم آن کشور در ۲۰۰۸ منجر شد.

مشکلاتی که گرجستان در دوره‌ی تحول خود با آن‌ها دست‌وپنجه نرم می‌کرد، همانند سایر کشورها بود: نهادهای ضعیف، فساد گسترده، ناکارآمدی بخش عمومی، رشد اقتصادی کم، زیرساخت‌های ناکافی، چشم‌انداز محدود رشد و کامیابی، تصویر مخدوش بین‌المللی و... . کشورهای بسیاری برای حل این مسائل دهه‌ها تلاش کردند و شکست خوردند، اما گرجستان این مشکلات را برطرف کرد. من از سایر کشورها دعوت می‌کنم از تجربه‌هایی که ما در طی این مسیر اندوختیم بهره ببرند.

۱-۲. گرجستان قبل و بعد

بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲، گرجستان از حکومتی شکست‌خورده و در آستانه‌ی ورشکستگی به اقتصادی باثبات و روبه‌رشد تحول یافت. در اینجا، شاخص‌های این دگرگونی در زمینه‌ی فساد، سهولت کسب‌وکار، رشد اقتصادی و عرضه‌ی انرژی را مرور می‌کنیم.

۱-۲-۱. فساد

در سال ۲۰۰۳، سازمان شفافیت بین‌الملل، در شاخص فساد جهانی، گرجستان را یکی از فاسدترین کشورهای جهان معرفی کرد (رتبه‌ی ۱۲۷ در بین ۱۳۳ کشور)؛ هم‌تراز یا پس از بسیاری از کشورهای آفریقایی و کشورهای پیشین عضو اتحاد جماهیر شوروی و با فاصله‌ای زیاد از کشورهای سالم مانند ایالات متحده، کانادا، ژاپن، سنگاپور، کره‌ی جنوبی و بیشتر کشورهای اروپای غربی. گرجستان در آن سال هم‌تراز آنگولا و پس از زیمبابوه و جمهوری دموکراتیک کنگو بود. (۵) تمامی کسب‌وکارهای کوچک برای محافظت نیاز به نهبانی داشتند که با دولت ارتباط خوبی داشته باشد. برای به‌دست‌آوردن شغلی مانند افسر پلیس که ماهانه بیست دلار درآمد داشت، باید ۲۰۰۰ دلار رشوه می‌دادید. با این حال سرمایه‌گذاری باارزشی بود، زیرا شما فقط با حقوق ماهیانه‌تان زندگی نمی‌کردید بلکه بعدها می‌توانستید رشوه هم بگیرید. افسران راهنمایی و رانندگی به مافوق خود رشوه می‌دادند تا علائم و چراغ‌های راهنمایی بیشتری ساخته شود. این کار با هدف افزایش امنیت خیابان‌ها نبود، بلکه برای افزایش فرصت رشوه‌گرفتن صورت می‌گرفت. در پیمایش جهانی سنجش فساد،^۱ تقریباً ۸۰ درصد گرجستانی‌ها گفته بودند که رشوه بخش اصلی زندگی‌شان است.

در ۲۰۱۰، سازمان شفافیت بین‌الملل نظرسنجی مشابهی را بین شهروندان ۱۸۳ کشور برگزار کرد و از آنان پرسید که آیا خودشان یا یکی از اعضای خانواده‌شان در دوازده ماه گذشته رشوه پرداخت کرده‌اند. در مقایسه با میانگین ۵ درصدی اتحادیه‌ی اروپا و ایالات متحده، فقط ۴ درصد از گرجستانی‌ها جواب مثبت دادند. تعداد کمی از کشورها مانند بریتانیا، کانادا، سنگاپور و نیوزیلند وضعیتی بهتر از گرجستان داشتند.

بر اساس شاخص فساد جهانی در ۲۰۱۲، گرجستان در بین ۱۷۴ کشور رتبه‌ی

پنجاه و یکم را به دست آورد و جلوتر از بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه‌ی اروپا مانند جمهوری چک، اسلواکی، لتونی و پس از کروی جنوبی قرار گرفت. (۶) بنا بر پیمایش جهانی سنجش فساد در ۲۰۱۲، گرجی‌ها موارد اندکی از فساد را گزارش کردند (هیچ موردی در نظام مالیاتی، ۲۲ درصد در بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، ۴ درصد در مواجهه با پلیس و ۵ درصد هنگام رویارویی با نظام قضایی). این یکی از بهترین نتایج در جهان بود. دولت برای کسب چنین نتیجه‌ای از به‌کاربردن راه‌حل‌های رادیکال ابایی نداشت. برای نمونه، تمامی نیروهای پلیس راهنمایی و رانندگی (۱۶ هزار نفر) در یک روز از ماه جولای ۲۰۰۴ اخراج شدند و پس از آن بدون حضور پلیس، خیابان‌ها از نظر ترافیکی بسیار امن‌تر شد. به‌جای آنان، گروه کوچک ۲۵۰۰ نفره با حقوق بالاتر به کار گماشته شدند. اگر نیروهای جدید رشوه می‌گرفتند، روانه‌ی زندان می‌شدند. قبلاً افسران پلیس در جایی پنهان می‌شدند تا وقتی راننده‌ای از چراغ قرمز رد می‌شد درخواست رشوه کنند. پس از پاک‌سازی، افسران در فضای باز مستقر می‌شدند تا به رانندگان اجازه ندهند که از چراغ قرمز رد شوند یا در جای غیرمجاز به راست بپیچند. این نمونه نشان داد که فساد ذاتی نیست، بلکه نوعی بیماری است که همه‌ی ملت‌ها می‌خواهند از شر آن خلاص شوند. اگر زمان این کار مناسب باشد و همه‌ی مردم با هم متحد شوند، فساد در مدت کوتاهی ریشه‌کن خواهد شد. اگر چیزی به‌عنوان فساد ذاتی یا فساد فرهنگی وجود داشت، گرجستان همچون دهه‌ی گذشته کشوری فاسد بود.

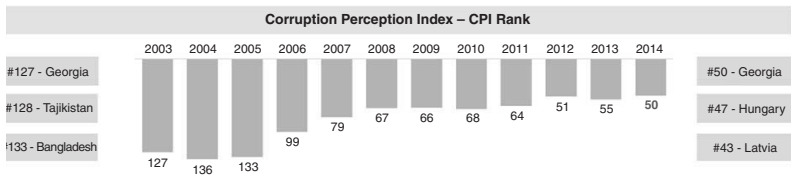
۲-۲-۱. سهولت کسب‌وکار

در ۲۰۰۶، گرجستان پس از نیجریه و قرقیزستان در رتبه‌ی صد و دوازدهم شاخص سهولت کسب‌وکار بانک جهانی قرار گرفت. در آن زمان بریتیش پترولیوم (BP) تنها سرمایه‌گذار خارجی در این کشور بود، زیرا سازنده‌ی خط

لوله‌ای بود که از باکو ی آذربایجان به جیحان ترکیه وصل می‌شد و از گرجستان عبور می‌کرد.

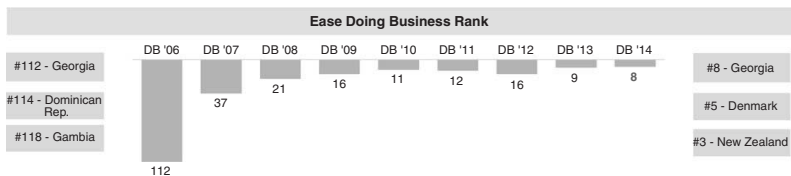
در ۲۰۱۲، گرجستان تنها کشور در حال توسعه‌ای بود که در گزارش سهولت انجام کسب‌وکار ۲۰۱۳ بانک جهانی در بین ده کشور برتر قرار داشت و همچنین تنها کشوری بود که از رتبه‌ی زیر صد به رتبه‌ی بالای ده (هشتم)، پشت‌سر بریتانیا و دانمارک و جلوتر از آلمان و کره‌ی جنوبی، ارتقا یافته بود. گرجستان رتبه‌ی یک در ثبت مالکیت، رتبه‌ی سه در مجوزهای ساخت، رتبه‌ی چهار در اخذ اعتبار و رتبه‌ی هفت در شروع یک کسب‌وکار را اخذ کرده بود. در ۲۰۱۱، بانک جهانی گرجستان را بزرگ‌ترین اصلاح‌گر اقتصادی از ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱ معرفی کرد (نمودارهای ۲-۱ و ۳-۱).

نمودار ۲-۱. گرجستان در رتبه‌بندی‌های بین‌المللی: شاخص ادراک فساد



(منبع: شفافیت بین‌الملل، «گزارش‌های شاخص ادراک فساد»)

نمودار ۳-۱. گرجستان در رتبه‌بندی‌های بین‌المللی: رتبه‌ی سهولت کسب‌وکار



(منبع: گروه بانک جهانی، گزارش‌های سهولت کسب‌وکار)

۳-۲-۱. رشد اقتصادی

در ۲۰۰۳، گرجستان یکی از کشورهای کمتر توسعه یافته‌ی مطرح در جهان بود. تولید ناخالص داخلی سرانه‌ی این کشور فقط ۹۲۲ دلار و درآمدهای بودجه‌ای دولت فقط ۷ درصد از تولید ناخالص داخلی بود. همچنین مالیات‌ها بیشتر از سایر کشورهای منطقه بود. نرخ بیکاری ۱۷ درصد بود و با توجه به منابع طبیعی بسیار محدود و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی اندک، چشم‌انداز توسعه بسیار ناخوشایند بود.

در ۲۰۱۲، ابعاد اقتصاد گرجستان از نظر اسمی چهار برابر و از نظر سرانه‌ی تولید ناخالص داخلی برحسب قدرت خرید^۱ دوبرابر شده بود. این کشور جزو کشورهای غیرنفتی انگشت‌شماری است (نه کشور) که به چنین رشدی در قرن بیست و یکم دست یافته‌اند. بنا بر تحقیقات من، از سال ۱۹۸۰ فقط هجده کشور غیرنفتی توانسته‌اند تولید ناخالص سرانه‌ی خود برحسب قدرت خرید را طی یک دهه دوبرابر کنند: سنگاپور، هنگ کنگ، کره‌ی جنوبی، ایرلند، چین، لتونی، لیتوانی و شماری دیگر از کشورهایی که در گذشته عضو اتحاد جماهیر شوروی بودند. گرجستان این عملکرد چنددهه‌ای را فقط طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۲ به انجام رسانید.

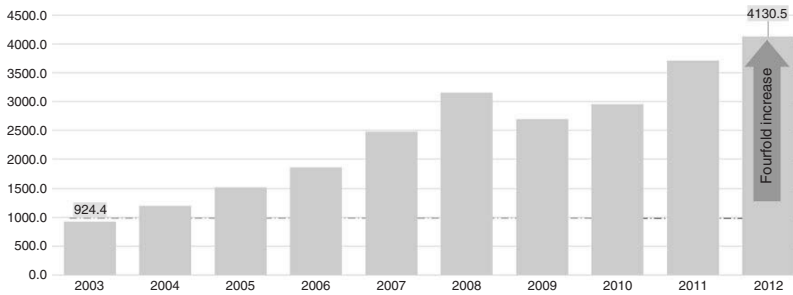
برای مثال، تولید ناخالص سرانه برحسب قدرت خرید، در هریک از سال‌های این دوره، دوبرابر تاریخ مشابه در ده سال پیش بود: ۲۰۰۶ در مقابل ۱۹۹۶، ۲۰۰۷ در مقابل ۱۹۹۷ و همین‌طور تا ۲۰۱۲ در مقابل ۲۰۰۲. موفقیت‌های گرجستان حتی در سایه‌ی بحران مالی جهانی که در ۲۰۰۷ آغاز شد و حمله‌ی نظامی روسیه در ۲۰۰۸ نیز چشمگیر است.

نه تنها اقتصاد گرجستان با نرخ متوسط ۶/۷ درصد بین سال‌های ۲۰۰۳ تا

1. Purchasing Power Parity (PPP)

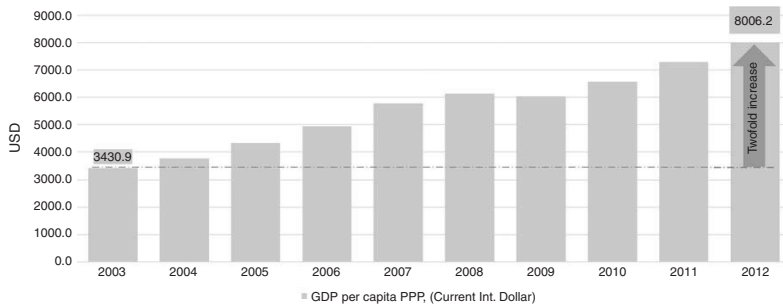
۲۰۱۲ رشد کرد، که یکی از بالاترین نرخ‌های رشد در بین کشورهای غیرنفتی بود، بلکه این کشور سریع‌ترین کشور در منطقه‌ی خود در خروج از رکود ناشی از بحران مالی جهانی نیز بود (نمودارهای ۴-۱ و ۵-۱).

نمودار ۴-۱. تولید ناخالص داخلی سرانه



(منبع: صندوق بین‌المللی پول)

نمودار ۵-۱. تولید ناخالص داخلی سرانه برحسب قدرت خرید



(منبع: صندوق بین‌المللی پول)

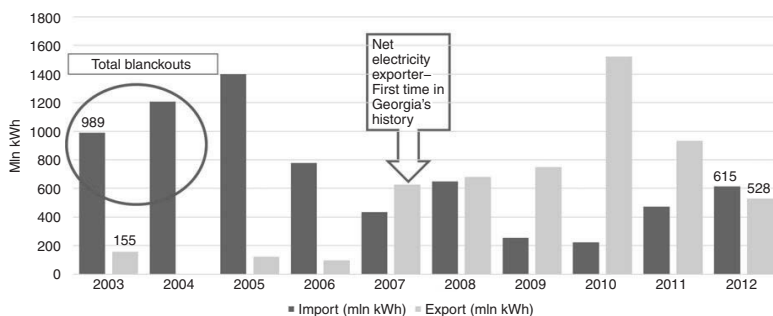
۴-۲-۱. عرضی انرژی

در ابتدای دهه‌ی ۲۰۰۰، گرجستان وخیم‌ترین وضعیت کمبود انرژی در منطقه را داشت. وزارت انرژی خود نیز برق نداشت. در زمستان، تأسیسات کشور فقط

برای دو ساعت در روز برق‌رسانی می‌کردند. مردم با این خواسته به خیابان‌ها آمدند که بدانند سهمیه‌ی دو ساعته‌ی شان چه موقع از روز است. آنان مدت‌ها آرزوی دسترسی ۲۴ ساعته به برق را داشتند. بعد از ظهرها صدای هورا کشیدن گاه‌وبیگاه مردم هنگام وصل شدن برق به گوش می‌رسید. در آن زمان برق‌دزدی مسابقه‌ای ملی بود. یکی از مبتکرانه‌ترین روش‌هایی که مشتریان برای فریب شرکت‌های توزیع استفاده می‌کردند، کنترل از راه دور با استفاده از حس‌گر بود. این حس‌گر بر روی کنتور نصب می‌شد و وقتی بازرس به شعاع چهارمتری کنتور می‌رسید، روشن می‌شد و جریان برق را قطع می‌کرد (در شعاع بیش از چهار متر، بازرس نمی‌توانست کار کردن یا کار نکردن کنتور را کنترل کند).

در ۲۰۰۷، سه سال بعد از استقرار دولت جدید، نه تنها گرجستان عرضه‌ی ۲۴ ساعته‌ی برق را تجربه می‌کرد، بلکه صادرکننده‌ی اصلی نیز شده بود و به تمامی کشورهای همسایه‌اش برق صادر می‌کرد. کمبودهای توزیع (شامل کمبودهای فنی و تجاری در شبکه‌ی توزیع) از حدود ۶۰ درصد به کمتر از ۸ درصد رسید (نمودار ۶-۱).

نمودار ۶-۱. صادرات و واردات برق



(منبع: وزارت انرژی گرجستان)

۳-۱. امکان بهتر شدن

اگر تحول در گرجستان موفقیت‌آمیز بود، چرا حزب حاکم در اکتبر ۲۰۱۲ انتخابات را باخت؟ آیا علت آن اصلاحات بیش از اندازه است؟ برعکس؛ درواقع اصلاحات کافی نبوده است. بزرگ‌ترین اشتباه حکومت این بود که اصلاحات نظام قضایی را به‌موقع انجام نداد. اگرچه تغییرات چندی رخ داد، سرعت اصلاحات قضایی کند بود و نتایج آن به‌ندرت قابل مشاهده بود. برای نمونه، ۹۸ درصد از پرونده‌ها، چه جنایی و چه مدنی، در سال ۲۰۱۰ در دفتر دادستان حل و فصل می‌شد. دفتر دادستانی غالباً از قدرت خود سوء استفاده می‌کرد، به‌خصوص در پرونده‌هایی که به کسب و کارهای محلی مربوط بود. این درست زمانی بود که کسب و کارها در حال یادگیری پرداخت مالیات بودند. توافقات صورت گرفته در دفتر دادستانی غالباً روشن نبود. فرار مالیاتی آشکارا وجود داشت؛ اما هنگامی که برخی موارد برای دفتر دادستانی محرز می‌شد، نمونه‌هایی وجود داشت که رویکرد اتخاذی در قبال آن بیش از اندازه شدید و دور از انصاف بود. در نتیجه، مردم به علت هدایت نامناسب دفتر دادستانی ناامید شدند.

طرفداران برخورد شدید می‌گفتند که این تنها راه درهم شکستن نفوذ فراقانونی خانواده‌های مجرم است و نرخ جرم را کاهش می‌دهد و فساد را ریشه کن می‌کند. درواقع بسیاری از شهروندان در ابتدا رویکرد سخت‌گیرانه را لازم می‌دانستند. بیماری سخت درمان سخت‌گیرانه می‌طلبد. قدرت متمرکز، بدون هیچ‌گونه گذشت و بخشش، تنها راه حل برای پنج سال اول پس از انقلاب گل رز بود. اما در ۲۰۱۰، حاکمیت فساد و جرم شکست خورده بود. ذهنیت مردم تغییر کرده بود. پیش از ۲۰۰۴، جنایت و فساد امری پذیرفته شده بود. وقتی از نوجوانان می‌پرسیدید دوست دارید چه کاره شوید، غالباً پاسخ می‌دادند که آرزو دارند «دزد قانونی» شوند - اصطلاحی محلی که به رئیس یک خانواده‌ی

خلاف کار اطلاق می‌شد. اما فقط چند سال بعد، بر اساس نظرسنجی‌ای که در سال ۲۰۱۰ انجام گرفت، بیشتر نوجوانان می‌خواستند افسر پلیس یا تاجر شوند. با توجه به این نتایج، باید سیستم قضایی به کلی دگرگون می‌شد؛ اما هیچ اصلاحی صورت نگرفت. از این رو شهروندان احساس کردند دولت با آنان ناعادلانه رفتار می‌کند. در اثر این ناامیدی، رخدادهایی شکل گرفت که نهایتاً به شکست حزب حاکم در انتخابات ۲۰۱۲ انجامید. سوانته کورنل^۲ در کتاب گرفتن حق گرجستان^۳ در این باره می‌گوید: «دولت گرجستان دریافت که برای برقراری حاکمیت نوین باید قدرت را متمرکز کند و بر جامعه و سازمان‌های حکومتی در حال احتضار نظارت بیشتری داشته باشد. حکومت کارآمد پیش‌نیاز دموکراسی لیبرال و مشروطه است. اعتقاد به دموکراسی لیبرال بدون ساختاری از یک فرمانروا و یک حکومت کارآمد، به خصوص برای کشوری که تحت تأثیر فشارهای خارجی است، به مثابه اتوپیا است. بنابراین اولویت حکومت‌سازی قابل فهم بود. مسئله این بود که انقلابیون در بسیاری از زمینه‌ها درخصوص متوقف کردن انجام سریع اقدامات اصلاحی بدون توجه به حاکمیت قانون و روندهای آن - که شاید ضرورت سال‌های ابتدایی انقلاب بود - شکست خوردند. (۷)

شکست در اصلاح نظام قضایی تنها علت شکست حزب حاکم در انتخابات ۲۰۱۲ نبود. علت دیگر این بود که تیم حاکم، اصلاحات را شکست‌ناپذیر می‌انگاشت. به‌طور کلی، آنچه اجرا شده بود چیزی کم از معجزه‌ای اقتصادی نداشت. هزاران نفر از کارمندان فاسد و ناکارآمد اخراج شده بودند. با وجود این مسئله و دیگر اصلاحات ناخوشایند، حزب حاکم در انتخابات‌های محلی و پارلمانی و ریاست‌جمهوری پیروز شده بود. آن‌ها در برابر تهاجم روسیه و کودتای

2. Svante Cornell

3. Getting Georgia Right

یک الیگارش دوام آورده بودند، (۸) بنابراین بسیار دور از ذهن بود که انتخابات را به دیگری ببازند. البته هنوز عده‌ای درباره‌ی پذیرفتن شکست سال ۲۰۱۲ مجادله می‌کنند. این احساس شکست‌ناپذیری، گروه اصلاح‌گر را تضعیف کرد. اگر فکر کنید از شر مخالفان خارجی در امانید، رقبای داخلی سر بر می‌آورند و بی‌تردید حس‌گر سیاسی شما تضعیف خواهد شد.

بنابراین، حزب حاکم به علت ناموفق بودن اصلاحات شکست نخورد، بلکه شکست خورد چون اصلاحات به اندازه‌ی کافی فراگیر نشد. همچنین، موفقیت‌ها حس ناسالم بی‌نیازی از ادامه‌ی اصلاحات را در رأس گروه اصلاح‌گر به وجود آورد. من خوانندگان این کتاب را تشویق می‌کنم که از پیروزی‌های گرجستان الهام بگیرند و از اشتباهات آن بیاموزند. تا امروز دستورکار اصلاحات ما همه‌جانبه‌ترین و موفق‌ترین نمونه در قرن بیست و یکم بوده است.

فصل دوم

مبارزه با فساد

چکیده: در این فصل اقدامات انجام شده در گرجستان پس از سال ۲۰۰۴ برای مبارزه با فساد، ریشه‌کنی اقتصاد سایه و افزایش رشد اقتصادی بیان می‌شود؛ اقداماتی همچون افزایش دستمزد مقامات دولتی، پاداش‌های مبتنی بر عملکرد، مقررات‌زدایی، ساده‌سازی قوانین و مقررات و سرمایه‌گذاری در امور نظارتی. نویسنده، بر پایه‌ی تجربیات موفق خود در هدایت اصلاحات ضدفساد، باور ذاتی بودن فساد در جوامع را به چالش می‌کشد و شواهدی از رویکردهای نوآورانه‌ی جلوگیری از فساد مانند خرید نامحسوس^۱ و تأثیر اصلاحاتش در بهبود عملکرد کشور در شاخص جهانی فساد و شاخص ادراک فساد از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل را ارائه می‌کند.

واژگان کلیدی: ضرورت، مدیریت، بروکرات، شایسته‌سالاری، منحنی لاف، تدارکات، الکترونیک، شفاف، مناقصه، مزایده

زمانی که دولت جدید در زمستان ۲۰۰۴ روی کار آمد، گرجستان در حال فروپاشی اقتصادی بود. سرانه‌ی تولید ناخالص داخلی در حد کشورهای جهان سومی مانند توگو و مالاوی بود. تقریباً نیمی از جمعیت بیکار بودند یا فقط چند دلار در ماه درآمد داشتند. مهم‌تر آنکه میزان اعتماد به کشور و دولت بسیار کاهش یافته بود. اگر خواهان نجات کشور بودیم، باید کاری می‌کردیم تا دولت و عوامل آن پاسخ‌گوی اقدامات خود باشند. دولت‌مردان باید بر اساس قوانین عمل می‌کردند، در غیر این صورت محاکمه می‌شدند. می‌خواستیم گرجستانی‌ها به رهبران خود و سرمایه‌گذاران خارجی به اقتصاد گرجستان اعتماد کنند. مبارزه با فساد کلید دستیابی به این اهداف بود.

1. mystery shopping

۱-۲. بحران را هدر نده!

من باور ندارم که فساد در فرد یا جامعه ذاتی است. فساد زائیده‌ی انتخاب‌های نامناسب و مانع اصلی پیشرفت هر کشوری است. ممکن است برخی از کشورها با وجود فساد زیاد پیشرفت کنند، چون بر منابع طبیعی تکیه دارند. اما چنین رشدی پایدار نیست و به ایجاد طبقه‌ی متوسط که بتواند نقش ستون فقرات جامعه‌ای پایدار و باثبات را ایفا کند نمی‌انجامد، مگر اینکه اصلاحات اساسی در زمان مناسب صورت گیرد.

تا ۲۰۰۴ گرجستان به دست رهبرانی اداره می‌شد که فساد را به مثابه‌ی انتخابی بد از میان بد و بدتر پذیرفته بودند. اما در ۲۰۰۳، انقلاب گل رز این بازی را تغییر داد. این بحران باعث تمایل بی‌سابقه‌ی مردم به تغییر شد. اکثریت مردم از خیانت حاکمان و همدستان آنان به کشور رنجیده‌خاطر بودند. رأی ۸۰ درصدی به دولت جدید و برنامه‌ی آن به‌خوبی نشان می‌داد که مردم خواهان تغییرند. ضرورت وجود دولتی جدید و کارآمد در میان تمامی طبقات اجتماعی و احزاب سیاسی احساس می‌شد و ما نمی‌خواستیم این فرصت نادر به هدر رود. اگرچه گرجستان امروز نیز بی‌نقص نیست، اما کمتر کسی بهبود وضعیت ما نسبت به ۲۰۰۳ را انکار می‌کند. درواقع، این بحران به ما کمک کرد به چنین موفقیتی دست یابیم. بدون بحران، هیچ‌گاه نمی‌توانستیم تغییرات را اجرایی کنیم. وقتی به گذشته می‌نگرم، بحران را با وجود سختی‌های آن نعمت می‌بینم.

اصلاحاتی که برای مبارزه با فساد در گرجستان صورت گرفت، به‌سرعت نتیجه داد. در نظرسنجی سازمان شفافیت بین‌الملل در ۲۰۰۳، بیش از دوسوم پاسخ‌دهندگان (۶۷ درصد) انتظار داشتند تا سه سال آینده فساد افزایش یابد یا در همین حد باقی بماند. فقط یک سال بعد، یعنی ۲۰۰۴، این تعداد به ۱۱ درصد رسید که نشان می‌داد اکثریت مردم دوباره به توانایی دولت در بازآفرینی نظامی پاسخ‌گو اعتماد کرده بودند. در ۲۰۰۷، ناظران مستقل به این نکته پی بردند که

دولت پس از انقلاب «درزمینه‌ی مبارزه با فساد موفق‌تر از دولت‌های قبل عمل کرده است» (نیویورک تایمز، ۱۰ نوامبر ۲۰۰۷). (۹)

اگرچه بسیاری از اصلاحات در گرجستان به همان برهه‌ی زمانی اختصاص دارد، مبارزه‌ی ما با فساد بر سه پایه استوار بود که پیشنهاد می‌کنم هر کشوری که عزمی راسخ در مبارزه با فساد دارد از این سه اصل بهره ببرد: درنظرگرفتن مشوق‌ها برای کارمندان دولتی، ساده‌سازی قوانین و مقررات و اجرای قوانین بدون درنظرگرفتن استثنا. علاوه‌براین، باور دارم و نشان خواهم داد که محدودیت در تنظیم‌گری بهترین اقدام احتیاطی بلندمدت در برابر تجدید حیات فساد است. منظور من از محدودیت در تنظیم‌گری، درجه‌ای از مقررات‌گذاری است که رشد اقتصادی را بیشینه می‌کند و نشان‌دهنده‌ی ظرفیت دولت در اجرای قوانینی است که وضع می‌کند. میزان این محدودیت، بنا به قابلیت‌های اداری و عملکرد اقتصادی هر کشور، متغیر است.

۲-۲. مشوق‌ها: هوپ و چماق

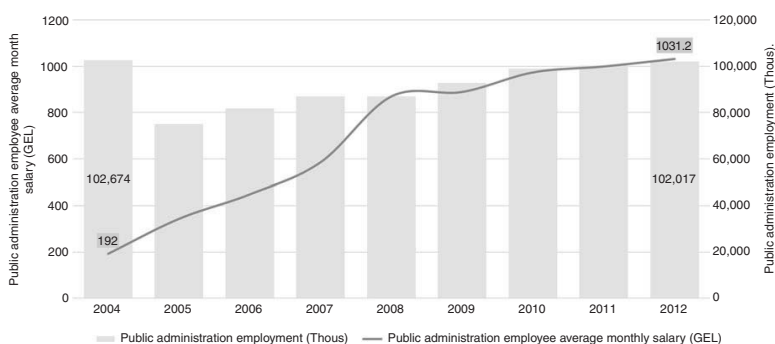
پیش از ۲۰۰۳ کارمندان دولت حقوق ناچیزی داشتند، به‌طوری که انتظار نمی‌رفت کسی بدون رشوه کار کند. (۱۰) برای پایان‌دادن به این مسئله، دولت جدید رویکردی سه‌مرحله‌ای را در پیش گرفت.

گام اول جایگزینی مسئولان بلندپایه با جوانان بی‌تجربه اما سخت‌کوش و باانگیزه و بدون سابقه‌ی فساد بود. هرگاه احتمال می‌رفت مدیری گرفتار فساد شده باشد، فردی خوش سابقه را جایگزین او می‌کردیم. مدیران پیش از انقلاب غالباً زندگی خود را صرف خدمت به دولت شوروی کرده بودند. این نسل از سیاست‌مداران و مدیران نه تنها به شیوه‌های فسادانگیز عادت کرده بودند، بلکه کل نظام ارزشی سیاسی‌شان بر اساس این باور شکل گرفته بود که دزدیدن از دولتی که دور از آن‌ها و در مسکو است ایرادی ندارد. متأسفانه، این ذهنیت با

از هم پاشیدن شوروی نیز از بین نرفت. بنابراین، دولت پس از انقلاب چاره‌ای جز این نداشت که کارمندان را اخراج کند و نسل جدیدی از افراد با انگیزه اما بی تجربه را جایگزین آنان سازد (نمودار ۱-۲).

مسلماً این راه حل بی نقص نبود. بسیاری از تجربیات مفید از بین رفته بود و کارمندان جدید متناسب با شغلشان انتخاب نشده بودند؛ اما برای داشتن دولتی پاک باید این هزینه پرداخت می شد. البته هیچ تضمینی وجود نداشت که کارمندان جدید همیشه به قوانین پایبند باشند، اما طرح ما تقریباً موفقیت آمیز بود.

نمودار ۱-۲. استخدام ادارات عمومی و متوسط دستمزدهای ماهانه



(منبع: اداره‌ی آمار ملی گرجستان، وزارت امور مالی گرجستان)

گام دوم افزایش درآمدها بود تا اطمینان حاصل شود که کارمندان دولتی برای تأمین مخارج زندگی دست به خلاف نمی زنند. حقوق ماهانه‌ی وزیر از حدود ۷۵ دلار در ۲۰۰۳ به ۱۲۰۰ دلار در ۲۰۰۴ رسید و در سال‌های بعد نیز افزایش بیشتری یافت. در برخی موارد، میانگین حقوق مدیران و پلیس راهنمایی و رانندگی تقریباً ده برابر افزایش یافت؛ یعنی از حدود ۲۰ دلار آمریکا به ۲۰۰ دلار.

منابع مالی افزایش حقوق‌ها از افزایش درآمدهای مالیاتی، که در فصل بعد به آن می‌پردازم، و ریشه‌کنی فساد تأمین شد. مدیران در دولت جدید ثروتمند نمی‌شدند، اما دیگر برای امرار معاش خانواده مجبور به رشوه‌گیری نبودند. در عمل، بساط فساد برای مدیران فاسد برچیده شد. این گامی اساسی به سوی جامعه‌ای قانونمند بود.

گام سوم برانگیختن روحیه‌ی شایسته‌سالاری در خدمات عمومی و دولتی بود. در نظام پاداشی که ما برقرار کردیم، بر اساس عملکرد فردی و تعهد سازمانی پاداش داده می‌شد. با این حال مقرر کردیم که متخلفان به سرعت و به سستی مجازات شوند. به بیان دیگر، برای کسانی که خواهان ساخت گرجستانی بهتر بودند هویج ارائه کردیم و برای متخلفان چماق.

۳-۲. ساده‌سازی: شیطان در جزئیات است، مگر اینکه جزئیات ساده باشد

پیش از ۲۰۰۴، نظام مالیاتی بسیار پیچیده بود و با توجه به سطح پایین توسعه‌ی اقتصادی کشور بار مالیاتی بسیار سنگین بود. باور همگانی این بود که هیچ شرکتی نمی‌تواند همه‌ی مالیات‌های خود را پردازد و همچنان در صنعت باقی بماند. مالیات هر شرکت به شخص مسئول جمع‌آوری مالیات، نوع رشوه‌ی پرداختی و میزان رقابتی بودن آن صنعت یا منطقه بستگی داشت. دوام کسب و کار فقط با رشوه‌دادن به مسئول جمع‌آوری مالیات ممکن بود. در نظام مالیاتی جدید، مالیات‌ها از ۲۱ نوع به ۶ نوع کاهش یافت (برای دانستن جزئیات، به فصل ۵ با عنوان اصلاح مالیات‌ها و گمرک مراجعه کنید). نرخ مالیات‌های فردی کاهش یافت و نظام نرخ مالیات هموار^۱ جایگزین تمام مالیات‌های باقی‌مانده شد. مقامات نیز اعلام کردند که پیروی نکردن از نظام مالیاتی جدید مجازات سختی در پی خواهد داشت. باید اشاره کرد که ما خصوصاً تمامی

1. flat tax

«قوانین خاص» و معافیت‌هایی که پیش‌تر شامل اعضای دولت و خانواده یا نزدیکانشان می‌شد را حذف کردیم.

با وجود این، ما به کاهش تعداد مالیات‌ها و نرخ‌ها و هزینه‌های مختلف بسنده نکردیم. طی چند سال بعد، متن مقررات مبهم و دویپهلو را اصلاح کردیم. مثلاً عوارض گمرکی کفش‌های ورزشی ۱۲ درصد بود، درحالی‌که برای کفش‌های اسنیکرز (نوع خاصی از کفش‌های ورزشی) هیچ عوارضی در نظر گرفته نشده بود. در نمونه‌ای دیگر، عوارض گمرکی گوشت یخ‌زده‌ی با استخوان ۱۲ درصد بود، درحالی‌که گوشت یخ‌زده‌ی بدون استخوان عوارضی نداشت. بنابراین، گرجستان هیچ‌گاه رسماً کفش ورزشی یا گوشت یخ‌زده‌ی با استخوان وارد نکرده بود. تمامی کفش‌های ورزشی وارداتی اسنیکرز و همه‌ی گوشت‌های یخ‌زده‌ی وارداتی بدون استخوان اعلام می‌شدند. واردکنندگان پیوسته به مسئولان گمرک رشوه می‌دادند تا مطمئن شوند مشکلی برایشان پیش نمی‌آید. مقررات به‌گونه‌ای بود که کسب‌وکارها و مدیران دولتی برای انجام کارهای غیرقانونی و فسادآلود انگیزه داشتند. نظام مالیاتی جدید بیشتر این انگیزه‌ها را از بین برد. به‌طور کلی تلاش کردیم مقررات تا حد ممکن دقیق و شفاف باشند و اطمینان یافتم که تمامی دست‌اندرکاران دولتی و خصوصی از این قوانین آگاه‌اند. به‌منظور مشارکت بیشتر مردم در پیشرفت گرجستان، نیاز به دریافت مجوز و پروانه‌ی کسب‌وکار را تا حدود ۹۰ درصد کم کردیم (تعداد پروانه‌ی کسب از ۳۰۰ مورد به ۴۱ مورد و تعداد مجوز از ۶۰۰ مورد به ۵۳ مورد).

۴-۲. محدودیت در تنظیم‌گری: رویکرد حداقل ممکن

در نگاه اول ممکن است کاهش تعداد قوانین و محدودکردن نقش دولت، مخالف اقدامات مربوط به مبارزه با فساد به نظر برسد. اما اگر به ماهیت انسان و ذهنیت بیشتر بروکرات‌ها توجه کنیم، مقررات‌زدایی راهبردی ضدفساد به شمار

می‌رود. به هر مقام دولتی یک میز کار و یک خودکار بدهید؛ او چیزی را برای قانونگذاری می‌یابد. گاهی مسئولان می‌پندارند قانونگذاری ضروری است، اما گاهی این قوانین جدید صرفاً به نفع خودشان است و می‌خواهند شغل‌شان را مهم جلوه دهند یا برآن‌اند که فرصت‌های جدیدی برای رشوه‌گیری فراهم کنند. این دیدگاه ممکن است بدبینانه به نظر برسد، اما من در گرجستان پیش از ۲۰۰۴ بارها نمونه‌هایی از آن را دیدم و در کشورهای دیگر نیز چنین اتفاقی می‌افتد. متأسفانه، وضع قانون‌های جدید و بی‌مصرف معمولاً با عنوان پیشرفتی که به نفع همگان است به خورد جامعه داده می‌شود.

بسته به توسعه‌ی مدنی و اقتصادی هر کشور، قوانین و مقررات متفاوتی لازم است. به‌طور کلی دو نوع قانون داریم: قوانینی ساده و شفاف که برای حفاظت از حقوق بشر، حفظ امنیت ملی، حفظ ایمنی عمومی، سلامت جامعه و ایجاد زمینه‌ی مناسب برای رشد اقتصاد ضروری‌اند. از سوی دیگر قوانین بیزانسی^۱ (امپراتوری بیزانس) هستند که عمدتاً موجب گسترش فساد و جلوگیری از رشد و توسعه می‌شوند. هر کشوری در هر مرحله‌ای از توسعه که باشد به اصلاح قوانین نیاز دارد، اما هدف اصلی هر دولت باید حداقل کردن قوانین غیرضروری باشد. قوانین زیاد از طرفی بستر ایجاد فساد را مهیا می‌کنند و از طرف دیگر مانع پیشرفت‌اند. اگر شرکت‌های خصوصی مجبور شوند قوانین بی‌شماری را رعایت کنند، بعید است سرمایه‌گذاری خود را افزایش دهند و شغل‌های جدید ایجاد کنند. از دیدگاه جهانی، میانه‌روی در مقررات‌گذاری مزیتی راهبردی به‌شمار می‌رود که سبب جذب سرمایه‌ی خارجی می‌شود.

به‌طور کلی، اندازه‌ی دولت یکی از عوامل اصلی پیشرفت هر کشور به‌شمار می‌رود. دولت بزرگ و فربه معمولاً روند توسعه‌ی اقتصادی کشور را آهسته می‌کند، اما دولت کوچک و چابک این روند را سرعت می‌بخشد. اندازه‌ی دولت

1. byzantine

را می‌توان در دو بعد مالی و تنظیم‌گری اندازه‌گیری کرد. تأثیرات بعد مالی دولت معمولاً بر اساس بودجه‌ی دولت برحسب درصد تولید ناخالص داخلی تعیین می‌شود که در فصل بعد به آن می‌پردازم. بعد تنظیم‌گری دولت به‌سادگی قابل اندازه‌گیری نیست، اما تعداد و میزان جزئیات قوانین و مقررات را می‌توان نماینده‌ی (پروکسی) این بعد در نظر گرفت. قاعداً هرچه کشوری کمتر توسعه یافته یا فاسدتر باشد، باید قوانین کمتری داشته باشد تا اطمینان یابد که می‌تواند قوانین ضروری برای سامان‌دهی و رشد اقتصادی کشور را اجرایی کند. پیش از ۲۰۰۴، گرجستان در چنین وضعیتی قرار داشت. کشور در آستانه‌ی ورشکستگی بود، فساد بیداد می‌کرد و فرهنگ پیروی از قوانین وجود نداشت. با این حال، قوانین و مقررات بی‌شمار بود! بیشتر این قوانین و مقررات غیرضروری میراث حاکمیت شوروی بود یا به علت پیروی از موازین بین‌المللی به‌ویژه در آغاز هزاره‌ی جدید مقرر شده بود. از لحاظ نظری، این فرایند باید گرجستان را به بازیگری قدرتمند تبدیل می‌کرد؛ اما در حقیقت تقریباً تمامی قوانین جدید موجب افزایش فساد شدند و فقط طبقه‌ی حاکم از آن‌ها بهره‌ی شخصی برد.

برای نمونه، بنا بر قوانین ترافیکی در بسیاری از کشورهای اروپایی، خودروها باید به کپسول آتش‌نشانی مخصوص مجهز باشند. این قانون بسیار خوب است و بی‌تردید جان افراد بی‌شماری را در کشورهای توسعه‌یافته حفظ می‌کند. قانون یادشده در اواسط دهه‌ی ۱۹۹۰ در گرجستان اجرایی شد، با این تفاوت که پیش از اعلام آن، یکی از مقامات ارشد پلیس این کپسول‌های آتش‌نشانی را به‌صورت عمده و با قیمتی ارزان وارد کرد. به محض اجرایی‌شدن قانون، خودروهایی که این کپسول را نداشتند متوقف و جریمه شدند و به آنان گفته شد که از کجا این کپسول‌های آتش‌نشانی را تهیه کنند. اگرچه شماری از رانندگان این کپسول‌ها را خریدند، عده‌ی زیادی با رشوه کار خود را پیش می‌بردند. بدتر اینکه کپسول‌ها ایراد داشت و برای کسی اهمیت نداشت که کپسول بخرد یا رشوه بدهد. پس از

پنج ماه، همه‌ی کپسول‌های آتش‌نشانی فروخته شد و دیگر مأموران به این مسئله اهمیت نمی‌دادند؛ گویی خطر آتش‌گرفتن خودرو از بین رفته است. بی‌تردید فسادستیزی از مهار آتش سخت‌تر است.

نمونه‌ی دیگر اجرایی‌شدن قانون معاینات فنی برای خودروها در دهه‌ی ۱۹۹۰ است. بنا بر این قانون، مالکان خودرو مجبور شدند، برای دریافت گواهی معاینه‌ی فنی، خودروهای خود را به مراکز بازدید خودرو ببرند تا صرف‌نظر از سن خودرو، سلامت آن ارزیابی شود. اگر خودرو مشکلی داشت، راننده می‌بایست آن را تعمیر می‌کرد. ارائه‌ی این مدرک به پلیس هم اجباری شده بود. مشکل این بود که کشور خیلی فقیر بود و بسیاری از رانندگان پول کافی برای انجام این معاینات را نداشتند، چه رسد به هزینه‌های تعمیر. در آن زمان، اکثر خودروها فرسوده و متعلق به زمانی بود که کشور هنوز بخشی از شوروی به شمار می‌رفت. از این‌رو تقریباً تمامی خودروها نیاز به تعمیر داشتند. چیزی که عملاً رخ داد این بود که رانندگان به مسئولان معاینه‌ی فنی رشوه می‌دادند تا گواهی را دریافت کنند یا به افسران پلیس رشوه می‌دادند تا جریمه نشوند. علت این قانونگذاری هم مانند قانون الزامی کردن کپسول آتش‌نشانی خوب بود: افزایش ایمنی راننده و سرنشینان خودرو در جاده. اما در عمل این قانون نه به درد راننده‌ها خورد، نه عابران. تنها افرادی که از این قانون بهره بردند، ارائه‌کنندگان خدمات معاینه‌ی فنی بودند که از قضا شرکت‌های خصوصی تحت تملک مسئولان بلندپایه‌ی پلیس راهنمایی و رانندگی و همچنین مأموران پلیس بود. این قانون در سال ۲۰۰۴ لغو شد. هیچ‌چیز تغییر نکرد، جز اینکه رشوه‌دادن مردم به پلیس کاهش یافت.

این فقط دو نمونه از صدها نمونه‌ی مشابه است (۱۱) که در آن قوانینی برای افزایش ایمنی مردم گذاشته می‌شد، اما عملاً فقط جیب مقامات بلندپایه را پر می‌کرد، حتی اگر هدف قانونگذاران این نبود. البته برخی از این قوانین بر اساس

درخواست‌های کشورهای توسعه‌یافته و درازای کمک‌های مالی وضع می‌شدند. حالا مثالی از شرکت‌ها می‌آوریم: در آن زمان، هر شرکت مجبور بود سالانه پذیرای نمایندگانی از وزارت اقتصاد، وزارت مالی، وزارت کشاورزی، وزارت کشور و دادستانی باشد تا به اصطلاح بازرسی تخصصی شود؛ اما در حقیقت این بازرسی‌ها برای رشوه‌گیری از بخش خصوصی بود.

بسیاری از کشورهای در حال توسعه امروزه با مسائل مشابهی مواجه‌اند. دولت‌های خارجی و مؤسسات مالی بین‌المللی پیوسته بر وضع قوانین پیچیده‌تر اصرار می‌ورزند. این فشار شاید به‌منظور افزایش نفوذشان در کشورهای در حال توسعه باشد یا واقعاً ناشی از ناآگاهی آنان از تأثیرات جانبی احتمالی است. گاهی قوانین و مقررات جدید برای دریافت کمک‌های مالی وضع می‌شوند. این قوانین جدید تأثیری جز ایجاد فساد و گرفتارشدن کسب‌وکارها و شهروندان ندارد.

گرجستان با پرداخت هزینه‌ی فراوان آموخت که نباید اجازه دهد قوانین و مقررات پیچیده یک‌باره بر کشوری در حال توسعه تحمیل شود. بنابراین دولت جدید (پس از ۲۰۰۴) دستورالعملی ساده را درخصوص قوانین و مقررات به کار بست:

- کشور فقیر است و دولت از پس استخدام هزاران متخصص برای نظارت و اجرای قوانین و مقررات بی‌شمار بر نمی‌آید.
- در گذشته، دولت و سازمان‌های وابسته به آن بیشترین فساد را داشتند؛ بنابراین ممکن است برخی از مسئولان دوباره به ورطه‌ی فساد بیفتند.
- بیشتر قوانین و مقررات اجرا نمی‌شوند. این قوانین و مقررات به سود مردم نیستند و فسادانگیزند.
- باید از شر قوانین و مقررات غیرضروری راحت شد و قوانین باقی‌مانده را ساده کرد تا احتمال فساد، سردرگمی یا سرخوردگی به حداقل برسد.

■ هم‌زمان با توسعه‌ی کشور و رشد اقتصادی، برحسب نیاز، قوانین لازم وضع خواهد شد، آن‌هم به اندازه‌ای که اجرایی شدن آن را بتوان تضمین کرد.

با پیروی از این دستورالعمل، چارچوب تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری گرجستان به حداقل موردنیاز کاهش یافت: مبارزه با فساد، برقراری ایمنی عمومی و مالیات‌ستانی. قوانین جدید را مرحله‌به‌مرحله و برحسب ضرورت و به اندازه‌ی توانمان برای اجرایی کردن آن‌ها وضع کردیم. مثلاً بستن کمربند ایمنی در ۲۰۱۰ اجباری شد، درحالی‌که ما از ۲۰۰۵ اجرای این قانون را در نظر داشتیم؛ اما به دو دلیل آن را به تأخیر انداختیم. اول اینکه نمی‌خواستیم به‌موجب این قانون رشوه‌گیری دوباره بین مأموران پلیس راهنمایی و رانندگی رواج یابد. دوم اینکه زمینه‌ی اجرای آن وجود نداشت، چون کل نیروی پلیس راهنمایی رانندگی را در سال ۲۰۰۴ اخراج کرده بودیم. در ۲۰۰۵، ما در فرایند بازسازی اجرای قانون از ابتدا بودیم... هربار که قانونی را وضع کنید و نتوانید آن را به اجرا درآورید، اعتبار خود را از دست می‌دهید و موقعیتتان تضعیف می‌شود. اما پنج سال بعد که مردم کم‌کم به پرداخت مالیات و احترام به قوانین عادت کردند، زمان مناسب برای اجرایی کردن قانون یادشده فرا رسید. گرجستانی‌ها دیگر پذیرفته بودند که این قوانین و مقررات برای حفاظت از آن‌هاست، نه برای کسب درآمد غیرقانونی توسط مدیران دولتی. سرانجام پلیسی داشتیم که می‌توانستیم به آن اعتماد کنیم؛ پلیسی که به سلامت رانندگان و مسافران بیندیشد، نه به رشوه‌گیری. پس از قانونی‌شدن استفاده از کمربند در ۲۰۱۰، تقریباً همه‌ی رانندگان بی‌درنگ از کمربند ایمنی استفاده کردند.

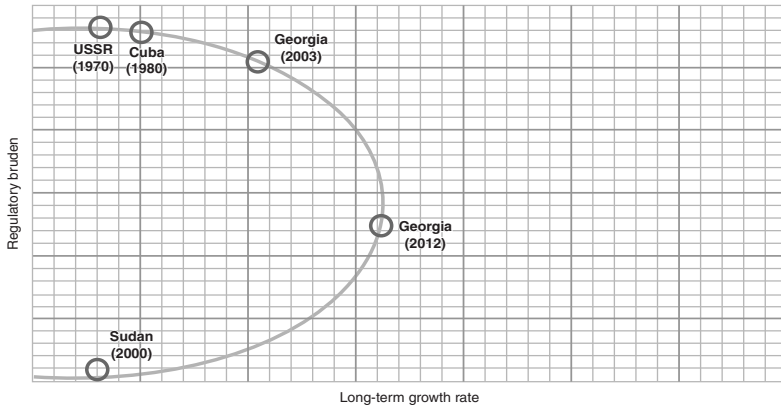
با بلوغ بیشتر کشورها، دولت‌ها به فکر وضع قوانین جدید می‌افتند، اما پیش از آن باید به این دو سؤال پاسخ گویند: آیا قوانین جدید باعث پیشرفت جامعه می‌شود؟ آیا می‌توان این قوانین را به‌طور کارآمد اجرا کرد؟

۱-۴-۲. بیشینه‌سازی رشد

در هر برهه از زمان، بعد تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری در هر کشور باید سطح توسعه‌ی آن کشور را نشان دهد، زیرا این بعد به توسعه‌ی پایدار در بلندمدت کمک می‌کند. امروزه، بسیاری از کشورها با قوانین بیش از اندازه اداره می‌شوند و در اکثر آن‌ها کاهش بار مقررات‌گذاری بر توسعه می‌افزاید. با توجه به منحنی لافر^۱ می‌توان گفت که بین مالیات و درآمدهای دولتی ارتباطی دوسویه وجود دارد. کشور بی‌قانون به سوی آشوب و هرج و مرج می‌رود و در نهایت فرو می‌پاشد. (۱۲) کشوری که قوانین بیش از حد دارد، درجا می‌زند و پیشرفت نمی‌کند، مانند شوروی سابق. دیر یا زود اقتصاد از هم می‌پاشد، مگر اینکه دولت اجازه دهد که تا اندازه‌ای تغییرات سیاسی صورت گیرد و بخش خصوصی فعالیت آزاد اقتصادی داشته باشد، درست مانند آنچه دولت چین امروزه انجام می‌دهد. برای هر کشوری یک نقطه‌ی خاص در این منحنی تنظیم‌گری وجود دارد که در آن رشد به حداکثر خود می‌رسد. اگر قوانین کمتر از آن حد باشد، کشور به پتانسیل‌های اقتصادی خود دست نمی‌یابد و اگر بیش از آن باشد، رشد اقتصادی کند می‌شود. اگرچه شکل و نقطه‌ی بیشینه‌ی این منحنی بسته به پارامترهای اقتصادی و سیاسی متفاوت است، اما باور دارم که این منحنی به دولت‌ها کمک می‌کند تا محدودیت درستی در تنظیم‌گری اعمال کنند (نمودار ۲-۲ و جدول ۱-۲).

1. Laffer

نمودار ۲-۲. منحنی تنظیم‌گری (مفهومی)



(منبع: نیکا گیلانوری)

جدول ۱-۲. مجوزها و پروانه‌ها، ۲۰۱۲-۲۰۰۵

پروانه‌های و مجوزهای کسب‌وکار	
۲۰۰۵	۹۰۹
۲۰۰۷	۱۳۷
۲۰۱۲	۵۵

(منبع: بانک جهانی - «مبارزه با فساد در بخش عمومی: توالی تاریخی اصلاحات گرجستان»)

۲-۴-۲. قابلیت اجرای قانون

اگر قانونی درست اجرا نشود، به فساد می‌انجامد یا دست‌کم موجب اختلال در ثبات سیاسی و رشد اقتصادی می‌شود. اجرای ناکارآمد قوانین سبب دلسردی افراد پایبند به قانون می‌شود، همچنین به سوءاستفاده‌ی متخلفان و دورزدن قوانین می‌انجامد. مهم‌تر از این‌ها، دولتی که نتواند قوانین را به‌درستی اجرا کند اعتبار خود را از دست می‌دهد. بنابراین، قوانین جدید باید زمانی وضع شود که

نظام قضایی، منابع انسانی و بودجه‌بندی دولت قادر به اجرای کارآمد آن باشند. در اتحادیه‌ی اروپا معمولاً چنین مشکلی وجود ندارد، زیرا کشورهای عضو به اندازه‌ی کافی سرمایه‌ی انسانی و مالی دارند که بتوانند تقریباً هر نوع قانونی را به اجرا درآورند. این مسئله ممکن است خوشایند به نظر برسد، اما در حقیقت بسیاری از قوانین اتحادیه‌ی اروپا آزمون بیشینه‌سازی رشد را پشت سر نمی‌گذارند. در مقابل، در گرجستان عقب‌افتاده‌ی ۲۰۰۴ که قوانین بسیاری داشت، مقررات‌زدایی در هر دو آزمون پیروز شد. در آن زمان، از بین بردن الزام برای دریافت اغلب پروانه‌ها و مجوزها اقدامی بجا بود و زمینه‌ی رشد اقتصادی را به سرعت فراهم آورد.

این دو معیار، افزایش رشد و اجرایی کردن قانون، به دولت‌ها کمک می‌کند تا محدودیت در تنظیم‌گری را اعمال کنند؛ یعنی تا جایی قانون وضع کنند که بر ثبات و رفاه بیفزاید و دولت توان اجرایی کردن آن را داشته باشد.

۵-۲. اجرایی کردن قانون: نظارت و توازن

وضع قوانین بسیار ساده اما مجاب کردن مردم به رعایت قوانین دشوار است. به‌منظور سلامت اداری کارمندان جدید دولت، نظام نظارت و اجرای دقیقی را برقرار کردیم. مثلاً، بر اساس مفهوم خرید نامحسوس (۱۳) و سیاست تسامح صفر^۱ (از رودولف جولیان^۲)، بخش ویژه‌ی پیروی از قوانین (نظارتی) در پلیس راهنمایی و رانندگی ایجاد کردیم. (۱۴) پلیس‌های لباس‌شخصی که به دوربین مخفی مجهز بودند، عامدانه مقابل دیدگان افسر پلیس قانون‌شکنی می‌کردند و پیشنهاد رشوه می‌دادند. اگر افسر پلیس خودرو آنان را متوقف نمی‌کرد، اخراج می‌شد. اگر خودرو را متوقف می‌کرد اما رشوه می‌گرفت، هم اخراج می‌شد و هم

1. Zero-tolerance policy

2. Rudolph Giuliani

به زندان می افتاد. اگر رشوه را نمی پذیرفت، پاداش و ترفیع درجه می گرفت. از همین رویکرد برای افزایش پیروی از قوانین گمرکی استفاده کردیم. تحت قوانین و مقررات خاص، شرکت های صوری تأسیس کردیم تا کالاهایی از کشورهای همسایه وارد کنند. در هنگام ورود به افسر گمرک رشوه داده می شد. اگر می پذیرفت، به زندان می افتاد و اگر به قانون پایبند بود و نمی پذیرفت آزاد بود، اما اگر به دستگیری فرد خاطی کمک می کرد، ترفیع می گرفت.

علاوه بر این، برای افرادی که در برابر فساد مقاومت و به صورت مؤثر با آن مقابله می کردند پاداش در نظر گرفتیم. درخصوص کارمندان لایه های پایین و میانی دولت، این پاداش ها برای رشوه نگرفتن تعریف شده بود. برای کارمندان بلندپایه، تمرکز بر ایده های کارآمد و نوآورانه ی نظارتی مانند خرید نامحسوس یا معرفی فناوری پیگیری و ردگیری الکترونیکی برای کالاهایی خاص مانند الکل و تنباکو بود (فصل ۵ را بنگرید). برخی از این پاداش ها به سه تا شش برابر حقوق ماهانه ی کارمندان می رسید.

البته گاهی باید خلاق تر شوید. به این مثال درباره ی بخش انرژی توجه کنید: در ۲۰۰۳، بخش انرژی گرجستان به فساد آلوده شده بود، اما به دام انداختن مجرمان تقریباً محال بود. مدیران شرکت های توزیع انرژی به راحتی دزدی انرژی را «ضرر و زیان تجاری» عنوان و از صندوق ها اختلاس می کردند. بدتر این که مدیران بخش انرژی عادت کرده بودند سود بازار سیاه خود را با مسئولان دولتی تقسیم کنند تا آن ها را ساکت نگه دارند. برای حل این مسئله و اطمینان از اینکه فقط در ازای انرژی ارائه شده پرداخت صورت گرفته است، نرخ وصول درآمد حاصل از فروش انرژی^۱ (۱۵ درصد انرژی که بهای آن پرداخته شده به کل میزان انرژی عرضه شده) را تنها شاخص عملکردی این بخش اعلام کردیم. علاوه بر این، بزرگ ترین شرکت توزیع کننده ی کشور (UDC) را به خوشه های

1. collection rate

کوچک منطقه‌ای تقسیم کردیم. شبکه‌ی توزیع بین این خوشه‌ها به گونه‌ای تقسیم شد که ثقل در میزان انرژی دریافتی هر خوشه را بسیار دشوار می‌کرد. مدیران میانی UDC را مسئول هریک از خوشه‌ها قرار دادیم و نرخ وصول درآمد حاصل از فروش انرژی منطقه‌ای را ماهانه بررسی می‌کردیم و هر ماه به ده خوشه‌ی برتر پاداشی چشمگیر می‌دادیم. علت انتخاب نرخ وصول درآمد حاصل از فروش انرژی این بود که نظام پاداش‌دهی ما برای مدیران کاملاً ساده و شفاف باشد. در مقابل، هر ماه مدیر خوشه‌ای که بدترین عملکرد را داشت اخراج می‌شد. با اجرای این روش، بخش انرژی گرجستان تا حد زیادی از فساد پاک شد. نرخ وصول درآمد حاصل از فروش انرژی (از آن جمله، ضررهای اقتصادی) از ۳۰ درصد در ۲۰۰۴ به ۹۱ درصد در ۲۰۰۷ رسید که یکی از سریع‌ترین بهبودها در نوع خود در جهان بود.

بخشی از اصلاحات ما در قالب نظامی تشویقی در آموزش عالی - بخش دیگری از دولت که به فساد آلوده شده بود - اجرا شد. پیش از این، وزارت آموزش بودجه‌ی مدارس را مستقیم تأمین می‌کرد، از این‌رو مدارس به مسئولان دولتی رشوه می‌دادند تا بودجه‌ی بیشتری دریافت کنند. هدف اصلی اصلاحات ما تخصیص پول به دانش‌آموزان به جای مدارس بود. در نخستین گام، کوپن را جایگزین اعطای یارانه‌ی مستقیم به مدارس کردیم و آن را به دانش‌آموزان دادیم. دانش‌آموزان به همراه والدینشان می‌توانستند بدون محدودیت جغرافیایی مدرسه‌ی خود را انتخاب کنند (خصوصی یا دولتی). مدارس کوپن دریافتی از دانش‌آموزان را به پول نقد تبدیل می‌کردند. این روش رقابتی سالم میان مدارس ایجاد کرد و مدارس خصوصی را گسترش داد. در گام دوم، مفهوم پاداش‌های انگیزشی عملکرد را از مؤسسات به افراد تعمیم دادیم. اما به جای برقراری نظام امتیازدهی پیچیده برای دبیران و مدیران و کارکنان در مدارس، هر دبیرستان بر اساس موفقیت دانش‌آموزانش در امتحانات ورودی دانشگاه یا بر اساس نمرات

نهایی دانش‌آموزان ارزیابی می‌شد. این معیار را انتخاب کردیم، چون هم ساده بود و هم نظر دانش‌آموزان و والدین آن‌ها را جلب کرده بود. عملکرد مدارس از راه تبلیغات منتشر می‌شد و رقابت بین مدارس برای جذب دانش‌آموزان و بهره‌گیری از کوپن‌های آن‌ها را افزایش می‌داد. (برای مطالعه‌ی جزئیات بیشتر به فصل ۱۰ با عنوان اصلاحات دانشگاه و تأمین مالی مدارس مراجعه کنید.)

در این زمینه استثناهای را از میان برداشتیم و مزایایی را که پیش‌تر به اعضای طبقه‌ی حاکم داده می‌شد قطع کردیم. پیش از این، دانش‌آموزان برای پذیرفته شدن در دانشگاه‌های مطرح باید پارتی می‌داشتند یا رشوه می‌پرداختند. بنابراین بیشتر دانش‌آموزان از چنین دانشگاه‌هایی محروم می‌شدند، حتی اگر بسیار سخت‌کوش یا باهوش بودند. ما مصمم بودیم که دیگر چنین اتفاقاتی رخ ندهد. اگر قانونی وجود دارد، باید بدون استثنا برای همه اعمال شود. من باور دارم که این تنها روشی است که می‌توانیم به واسطه‌ی آن فرهنگ احترام به قانون را نهادینه کنیم و مردم را مجاب کنیم که قوانین به نفع خودشان وضع شده است، نه به سود عده‌ای خاص. چطور می‌توان از مردم انتظار داشت به قوانین احترام بگذارند، درحالی‌که نمایندگان دولت فقط زمانی به آن احترام می‌گذارند که به نفعشان باشد؟

۶-۲. تدارکات - متعادل کردن شفافیت با انعطاف‌پذیری

همه‌ی قوانین تدارکات دولتی در پی یافتن راه میان‌برند. تمامی تدارکات دولتی در معرض فسادند. این مسئله حتی در کشورهای پیشرفته هم وجود دارد. از این رو، مهم‌ترین هدف قوانین حاکم بر تدارکات شفاف کردن فرایند و کاهش ریسک معاملات فسادانگیز است. با وجود این، قوانین دست‌وپاگیر کارآمدی دولت را محدود می‌کند و امکان دارد عرضه‌ی بهترین محصولات را به بازار غیرممکن سازد. مثلاً اگر دولت بنا بر قوانین همیشه مجبور باشد ارزان‌ترین کالا را انتخاب کند، کالاهای باکیفیت و گران‌قیمت خودبه‌خود از این چرخه حذف

می‌شوند. همچنین، باید قوانین متفاوتی برای حوزه‌های گوناگون تدارکات وجود داشته باشد. مثلاً خدمات حرفه‌ای نباید بر پایه‌ی قیمت ارزیابی شود و تدارکات بر اساس آن صورت گیرد. به بازاریابی، مشاوره، معماری و دیگر مالکیت‌های فکری این‌چنینی بیندیشید. فرض کنید کشوری می‌خواهد درباره‌ی فرصت‌های سرمایه‌گذاری در صنعتی مشخص در داخل کشور تبلیغ کند یا جاذبه‌های گردشگری خود را به‌عنوان مقصد مسافرتی در شبکه‌های جهانی معرفی نماید. همچنین فرض کنید ارزان‌ترین پیشنهاد برای کمپین تبلیغاتی، یک ایستگاه تلویزیونی محلی است که تنها در یک شهر و چند روستا پخش دارد. بدیهی است که با وجود قیمت مناسب، بهترین گزینه نیست. مهم‌ترین پیش‌نیاز برای تدارکات مناسب، توصیف دقیق کالاها و خدمات لازم است. این توصیف باید نه خیلی کلی باشد و نه خیلی خاص. اگر این توصیف خیلی خاص باشد، امکان رقابت از بین می‌رود.

بهترین نتایج تدارکات در گرجستان بر اساس سه عامل موفقیت به دست آمد:

۱. حراج^۱ الکترونیک: حراج و جزئیات آن آنلاین برگزار می‌شد. داوطلبان آنلاین ثبت نام می‌کردند و پیشنهاد می‌دادند. دولت با این رویکرد ابهامات و شایعات را از بین می‌برد. مثلاً همواره یکی از شرکت‌کنندگان در مناقصه به دیگران می‌گفت که شرکت آنان از قبل با دولت تباری کرده است و دیگر لازم نیست سایرین در حراج شرکت کنند، چون برنده از پیش تعیین شده است. اگر همه‌چیز آنلاین انجام شود، فرایند شفاف و محرمانه باقی می‌ماند. شرایط حراج مشخص است، اما هیچ‌کس نمی‌داند سایر پیشنهاددهندگان چه افرادی هستند.

۲. رویکرد دوپاکت: برای هر حراج، پیشنهاددهنده‌ها باید دو پاکت تحویل

۱. در اینجا، منظور از حراج مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی است.

دهند: یکی حاوی مشخصات فنی و دیگری پیشنهاد مالی و پولی. اگر مشخصات فنی با الزامات همخوانی نداشته باشد، پیشنهاددهنده حذف می‌شود و پاکت دوم حتی باز نمی‌شود. دولت‌های بسیاری این رویکرد را در پیش گرفته‌اند و نتایج رضایت‌بخشی نیز به دست آورده‌اند. در مرحله‌ی بعد، دولت دو گزینه دارد: یا باید اعلام کند هر پیشنهاددهنده‌ای که از فیلتر بازرسی کیفی عبور کرده است، شانس برابری با دیگر پیشنهاددهنده‌ها دارد و براین اساس قرارداد از آن پیشنهاددهنده‌ای خواهد بود که کمترین قیمت را پیشنهاد بدهد، یا اعلام کند که در مرحله‌ی اول به هر پیشنهاددهنده برای بحث فنی نمره‌ای داده می‌شود و جمع نمرات مالی و فنی برنده را مشخص می‌کند.

۳. حراج^۱ (مزایده) قیمت دوم‌مرحله‌ای: دولت دریافت که شرکت‌ها در حراج‌های زنده (در مقایسه با حراج‌های ارائه‌شده در پاکت‌های مهر و موم‌شده) قیمت‌های مناسب‌تری پیشنهاد می‌کنند، زیرا این امکان را دارند که قیمت‌های پیشنهادی خود را بهبود دهند. دولت تصمیم گرفت مزایای این دو روش را با هم ترکیب کند و حراجی دوم‌مرحله‌ای به این ترتیب برگزار کند: پیشنهاددهندگان ابتدا پاکت‌ها را تحویل می‌دهند، سپس وارد حراجی آنلاین و زنده می‌شوند که در آن می‌توانند قیمت پیشنهادی خود را بهبود دهند. وقتی توصیفات فنی ارزیابی شد و پیشنهاددهندگان نهایی مشخص شدند، پاکت‌ها باز و قیمت‌ها آشکار می‌شود. پیشنهاددهنده‌ی بهترین قیمت اجازه دارد برای آخرین بار در حراج آنلاین شرکت کند. خریداران پیشنهادهای اولیه‌ی خود را به صورت صعودی پی می‌گیرند. هر پیشنهاددهنده سه دقیقه وقت دارد تا پیشنهادش را ارائه دهد. پس از سه بار پیشنهاد دادن، بهترین پیشنهاد برنده خواهد شد. این رویکرد موجب صرفه‌جویی‌های چشمگیری

۱. با توجه به اینکه در این قسمت بیشترین قیمت برنده است، منظور مزایده است.

در گرجستان شده است و کشورهای دیگر نیز می‌توانند به راحتی آن را به کار بندند.

۲-۷. احیای اعتماد و توازن دوباره‌ی حساب‌و‌کتاب‌ها

در اوایل ۲۰۰۷، ناظران بی‌طرف تأیید کردند که دولت پس از انقلاب بهتر از دولت‌های پیشین با فساد مبارزه کرده و درعین حال مقابل روسیه قد علم کرده و به آزادی‌های مدنی احترام گذاشته است. (۱۶) در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱، به کشورهای اروپای شرقی و قلمرو پیشین شوروی سفر کردم. گرجستان موضوع بحث‌های بسیاری بود و تقریباً در همه‌جا الگو در نظر گرفته می‌شد. مردم می‌پرسیدند اگر گرجستان توانسته فساد را ریشه‌کن کند، چرا ما نتوانیم؟ اگر پلیس‌های آن‌ها رشوه نمی‌گیرند، چرا پلیس‌های ما چنین نکنند؟ اگر امور اداری آن‌ها سریع و شفاف است، چرا ما چنین نباشیم؟ اصلاحات گرجستان دولت‌های بسیاری را ترغیب کرده بود که از الگوی آن پیروی کنند. در چند سال گذشته، گرجستان میزبان هیئت‌هایی از کشورهای گوناگون بوده که هدفشان مطالعه و پیروی از اصلاحات ما بود.

بانک جهانی نیز گزارشی منتشر کرده (۱۷) و در آن اصلاحات گرجستان را شرح داده و اصول اساسی اصلاحات آن را به کل جهان توصیه کرده است (برای دانستن جزئیات بیشتر متن زیر را مطالعه کنید).

به راحتی می‌توان گفت در سال ۲۰۱۲ ما در مبارزه با فساد پیروز شده بودیم. در شاخص ادراک فساد که مؤسسه‌ی شفافیت بین‌الملل منتشر می‌کند، گرجستان از انتهای جدول (رتبه‌ی ۱۲۷ در بین ۱۳۳ کشور و پایین‌تر از ونزوئلا) در ۲۰۰۳ به رتبه‌ی ۵۱ در ۲۰۱۲ ارتقا یافت، یعنی بالاتر از ایتالیا. (۱۸) بنا بر شاخصی دیگر، گرجستان یکی از کم‌فسادترین کشورها در جهان است. بر اساس پیمایش جهانی سنجش فساد در ۲۰۱۳، فقط ۴ درصد از گرجستانی‌ها

پاسخ داده بودند که در سال گذشته مجبور شده‌اند رشوه بدهند (پلیس، قوه‌ی قضائیه، دفتر ثبت اسناد، ادارات مربوط به مسکن، پزشکی، آموزش، مالیات و آب و برق مدنظر این گزارش بودند). این نشان می‌دهد که وضعیت گرجستان از بریتانیا هم بهتر شده بود، زیرا ۵ درصد از پاسخ‌دهندگان بریتانیایی چنین پاسخی داده بودند (۱۹) (جدول ۲-۲).

سازمان همکاری و توسعه‌ی اقتصادی^۱ نیز تأیید کرد که «گرجستان در زمینه‌ی کاهش فساد پیشرفت چشمگیری داشته است». (۲۰)

در گزارش ۲۰۱۲ بانک جهانی، با عنوان «مبارزه با فساد در بخش‌های دولتی - توصیف اصلاحات گرجستان»، (۲۱) عوامل زیر برای موفقیت گرجستان ذکر شده است:

- اراده‌ی سیاسی برای مقابله با فساد
- اعتباربخشی به این عزم در مراحل اولیه
- اجرای جدی قانون مبارزه با فساد خصوصاً برای مدیران
- جذب و استخدام کارمندان جدید
- محدود کردن نقش دولت
- به‌کارگیری روش‌های غیر مرسوم
- هدف مشترک و ایجاد هماهنگی
- استفاده از تجربیات بین‌المللی در سطح ملی و منطقه‌ای
- به‌کارگیری مؤثر فناوری
- بهره‌گیری راهبردی از ارتباطات

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

جدول ۲-۲. عملکرد گرجستان در پیمایش جهانی سنجش فساد

درصد افرادی که در یک سال گذشته با سازمان‌های دولتی در ارتباط بوده و مجبور به پرداخت رشوه شده‌اند

جهان	نظام آموزشی	نظام قضایی	نظام سلامت	پلیس	خدمات ثبت و مجوز	خدمات زیرساختی	اداره مالیات	خدمات املاک	گمرک
۱۱	۲۲/۶	۱۲/۱	۲۹	۱۷/۳	۹/۷	۹/۵	۱۹/۸	۲۲/۷	
۲/۶	۳/۶	۲/۲	۲/۸	۳/۲	۱/۴	۲	۴/۹	۱/۶	
۵/۱	۵/۶	۵/۳	۵	۵/۳	۵/۲	۵/۳	۵/۳	۵	
۱/۷	۵/۸	۱	۵/۵	۵/۵	۵/۸	۵/۹	۵/۹	۱/۴	
۵/۹	۵/۳	۲/۹	۳/۲	۵/۸	۱/۳	۵	۵	۵	
۱/۲	۵/۷	۵/۷	۱/۶	۱/۹	۵/۹	۵/۲	۵/۸	۱/۱	
۲/۵	۲/۲	۴	۱/۴	۲	۳	۱/۳	۳/۴	۱/۲	
۲	۵	۱/۴	۲/۳	۳/۲	۱/۱	۱/۴	۵	۵/۴	
۲/۱	۱/۷	۲/۱	۳/۳	۲/۸	۲/۹	۱/۷	۲/۵	۲/۱	
۵/۵	۱/۱	۵/۴	۵/۴	۵/۴	۵/۸	۱/۲	۱/۶	۱/۴	
۲	۴	۳/۳	۲/۴	۱/۹	۱/۳	۱	۲/۳	۴/۳	
۵/۳	۲	۵/۴	۲/۱	۵/۸	۱/۱	۵/۴	۵/۷	۴	
۱/۴	۳/۳	۵/۶	۵/۹	۳/۶	۵/۹	۱/۲	۴/۳	۴/۵	

منبع: پیمایش جهانی سنجش فساد ۲۰۱۰/۲۰۱۱

۲-۸. نظام پاداش‌دهی

نظام‌های گوناگونی برای پاداش‌دهی به عملکرد مناسب کارمندان وجود دارد، از جمله نظام‌های مبتنی بر شاخص‌های کلیدی عملکرد.^۲ گرجستان بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۲ چنین نظامی را برای مقامات بلندپایه‌ی هر وزارتخانه برقرار کرد، زیرا تصمیمات آنان پیامدهای چشمگیری برای ثبات و رفاه کشور

داشت. سنجش شاخص‌های کلیدی عملکرد آسان بود. این شاخص‌ها در حضور وزیر مربوطه و نخست‌وزیر و دیگر اعضای کابینه پیش از شروع سال کاری به بحث و تبادل نظر گذاشته می‌شد. برای مثال، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۱ و خصوصی‌سازی جزو شاخص‌های کلیدی عملکرد وزارت اقتصاد بود. برای بخش گردشگری در وزارت اقتصاد، تعداد گردشگران شاخص کلیدی عملکرد در نظر گرفته می‌شد. برای وزارت انرژی، شاخص‌های کلیدی عملکرد عبارت بود از صادرات کل برق و مجموع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در بخش انرژی. وزارت بهداشت بر اساس معیارهای گسترده‌تر و متنوع‌تری ارزیابی می‌شد؛ شاخص‌های عملکردی خاصی همچون تعداد بیمارستان‌های جدید و کاهش مرگ‌ومیر نوزادان. این نمونه‌ها مربوط به سال ۲۰۱۱ بودند و در واقع اولویت‌های سیاسی دولت وقت را نشان می‌دهند؛ اولویت‌هایی چون سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی که مهم‌ترین عامل محرک اقتصاد گرجستان قلمداد می‌شد. برای برخی از وزارتخانه‌ها، مانند وزارت خارجه، هیچ شاخص کلیدی عملکرد مشخصی در نظر گرفته نشده بود. عملکرد این وزیر چگونه باید سنجیده می‌شد؟ با تعداد سفارتخانه‌های تأسیس شده؟ یا با تعداد پیشنهادهای ارائه‌شده به سازمان ملل؟ در برخی از موارد، میانگین شاخص‌های کلیدی عملکرد وزارتخانه‌های دیگر را برای این منظور به کار می‌بردیم. نخست‌وزیر عملکرد وزرا را به صورت فصلی بررسی می‌کرد. بر اساس این بررسی، به وزیر و افراد تأثیرگذار در وزارتخانه پاداش داده می‌شد. بنا بر تجربه‌ی من، پرداخت‌های متغیر بر اساس شاخص‌های کلیدی عملکرد برای پاداش دهی به عملکرد کارمندان دولت از افزایش حقوق برای آنان بهتر است. این روش بار زیادی به بودجه تحمیل نمی‌کند، جنجال سیاسی کمتری برمی‌انگیزد و عملکرد کارمند را برحسب اولویت‌های دولت می‌سنجد.

1. Foreign Direct Investment (FDI)

رویکرد جدیدتر برای پاداش دهی به عملکرد مقامات بلندپایه، جلوگیری از سوء استفاده‌ی آنان از قدرت، گسترش دموکراسی و ایجاد فضایی مطلوب‌تر برای بخش خصوصی، بهره‌گیری از فرمول عملکرد کشوری^۲ است. این رویکرد مشابه شیوه‌ی شرکت‌هایی است که برای پاداش به مدیران خود سهام می‌دهند. معمولاً فقط بخشی از این سهام‌ها را می‌توان بلافاصله نقد کرد. بیشتر این سهام‌ها پس از یک تا سه سال نقد می‌شوند. این تأخیر برای آن است که مدیران پیشرفت، سودآوری و آینده‌ی شرکت را همواره در نظر داشته باشند. خوبی این رویکرد آن است که بر اساس ارزیابی یک نهاد بیرونی یعنی بازار سهام انجام می‌شود نه مبتنی بر کارکرد داخلی یا ارزیابی بخشی خاص.

فرمول عملکرد کشوری این الگوی اثبات‌شده را در بخش دولتی نیز اجرا می‌کند. به نظر من، اوراق قرضه‌ی یورویی ده‌ساله یا سهام بهترین ابزار پاداش دهی به کارمندان بلندپایه‌ی دولتی در این رویکرد است:

- قیمت اوراق قرضه‌ی یورویی را صندوق جهانی پول یا برخی از دپارتمان‌های آماری تعیین نمی‌کند، بلکه بازارهای مالی آن را مشخص می‌کند.
- قیمت این اوراق رقمی واحد است که تمامی متغیرهای مربوط در آن لحاظ شده است، از جمله توسعه‌ی اقتصادی، وضعیت سیاسی و مسائل ژئوپولیتیک. این قیمت عملکرد فعلی و ارزش‌گذاری فرصت‌ها و ریسک‌های آینده را نشان می‌دهد. برای مثال، اگر عملکرد اقتصادی کشوری بد باشد یا انتخابات آزاد و دموکراتیک نداشته باشد، قیمت اوراق قرضه‌ی یورویی کاهش می‌یابد. همچنین، با افزایش نرخ تورم یا بیکاری این قیمت کاهش می‌یابد. در مقابل، اگر وضعیت اقتصادی یا ثبات سیاسی یا روابط بین‌المللی بهبود یابد، بر قیمت این اوراق یا سهام افزوده می‌شود.
- قیمت در منابع مالی عمومی و بازیگران خصوصی تأثیری یکسان می‌گذارد.

اگر قیمت افزایش یابد، هم شرکت‌های دولتی و هم شرکت‌های خصوصی به سرمایه‌ی ارزان‌تری دسترسی خواهند داشت و تمامی بخش‌های اقتصادی، از این نرخ بهره‌ی کم، سود خواهند برد: بودجه‌ی ایالتی، بانک‌های محلی، شرکت‌های محلی و متقاضیان وام شخصی. علاوه‌براین، قیمت زیاد اوراق قرضه به افزایش قیمت دارایی‌های منطقه‌ای، قیمت بهتر و بیشتر شرکت‌های منطقه‌ای و محلی، افزایش درآمد کارآفرینان منطقه‌ای و محلی و موقعیت بهتر کشور در بازارهای مالی جهانی منجر می‌شود؛ در نتیجه به ایجاد فرصت‌های بیشتر برای جذب سرمایه‌گذاران، ایجاد شغل‌های جدید و کاهش بیکاری می‌انجامد.

بنا بر علل گفته‌شده، فکر می‌کنم اوراق قرضه‌ی یورویی بهترین گزینه برای پاداش دادن به عملکرد دولتی‌ها است و کارمندان دولت باید مطابق با رشد قیمت اوراق پاداش دریافت کنند. این رویکرد باید به‌گونه‌ای اجرا شود که اوراق قرضه درآمد کارمندان کارآمد دولتی را به درآمد همتایانشان در شرکت‌های خصوصی برساند.

مسئله اینجاست که برخی از مدیران دولتی قدرت را رها نمی‌کنند، حتی اگر حضورشان مفید نباشد یا مخالف نظر رأی‌دهندگان باشد. برای حل این مسئله، فرمول عملکرد کشوری باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که تا وقتی کارمندان دولت به خدمت مشغول‌اند به اوراق قرضه‌ی یورویی دسترسی نداشته باشند و اگر در پایان خدمت مشکل اداری نداشتند، این اوراق به آنان تقدیم شود. این دوره باید با دوره‌های انتخاباتی هر کشور مطابقت داشته باشد، اما بیشتر از ده سال طول نکشد. بنا بر استدلال برخی از منتقدان، قیمت اوراق قرضه ممکن است با عواملی خارج از کنترل دولت تغییر یابد، مانند وضعیت اقتصاد جهانی یا تنش‌هایی در عرصه‌های ژئوپولیتیکی. از این رو به نظر ما اوراق نباید بر اساس ارزش اسمی اوراق قرضه‌ی یورویی کشور باشد، بلکه باید بر مبنای عملکرد آن

به نسبت برخی از اوراق مرجع، مانند اوراق بهادار خزانه‌داری ایالات متحده،^۱ یا به نسبت میانگین مجموعه‌ای از کشورهای مشابه یا بر اساس سوآپ نکول اعتباری^۲ باشد.

اگر چنین طرحی اجرا شود، هدف دولت خود به خود تغییر می‌کند. دغدغه‌ی اصلی اکثر اعضای دولت انتخاب شدن دوباره به سمت عضو حزب، رئیس جمهور یا عضو کابینه است. دولت‌ها اغلب حاضرند کامیابی اقتصادی بلندمدت کشور را قربانی شعارهای عوام‌فریبانه‌ی کوتاه‌مدت کنند تا دوباره از مردم رأی بگیرند. اگر فرمول عملکرد کشوری اجرا شود، دولت تمرکز خود را بر پایداری و ثبات بلندمدت معطوف می‌کند. اگر درآمد مدیران بلندپایه‌ی دولتی به عملکرد کشور که در بازارهای مالی جهانی ارزش گذاری می‌شود بستگی داشته باشد، پیش از افزایش حقوق بازنشستگان یا پرداخت‌های رفاهی، به تأمین بودجه‌ی لازم برای این طرح‌ها بیشتر فکر می‌کنند.

پس می‌توان گفت خود قدرت گزینه‌ای قدرتمند است. برخی صرف نظر از هزینه تلاش می‌کنند که در قدرت باقی بمانند. فرمول عملکرد کشوری ذهن این افراد آلوده به قدرت را تغییر نمی‌دهد. همه‌ی بحث من این است که پاداش مبتنی بر عملکرد کشور، انگیزه‌ای برای کارمند عادی ایجاد می‌کند تا مزایای کوتاه‌مدت را با چشم اندازهای بلندمدت در هم آمیزد. علاوه بر این، جهان غرب می‌تواند از «فهرست جهانی ماگنیتسکی»^۳ برای تمام مدیران فاسد استفاده کند. سرگی ماگنیتسکی وکیل روس بود که طرح‌های فسادآلود دولت روسیه را افشا کرد و مقامات روس وی را زندانی کردند. او به طرز مشکوکی در زندان درگذشت. بعدها، کنگره‌ی آمریکا لایحه‌ای را تصویب کرد که تمام اعضای مرتبط به این حادثه از ویزای آمریکا محروم شوند و دارایی‌ها و حساب‌های آنان در آمریکا

1. treasury bonds

2. Credit Default Swaps

3. Global Magnitsky List

مسدود شود. (۲۲) ترکیب فرمول عملکرد کشوری با چنین فهرست سیاهی موجب اجرای طرح هویج و چماق برای مدیران بلندپایه‌ی دولتی خواهد شد و همچنین زمینه‌ی تحول کشورهای در حال توسعه را در یک یا دو دهه فراهم خواهد آورد.

در حالت ایده‌آل، فرمول عملکرد کشوری را باید دولتی مطرح کند که خود از آن بهره‌ای نبرد. به بیان دیگر، دولت بعدی باید نخستین دولتی باشد که از این فرمول بهره‌مند می‌شود. در این صورت نگرانی‌های مربوط به سوء استفاده‌های شخصی برطرف می‌شود و توجه چنین طرحی برای عموم آسان‌تر می‌گردد. (۲۳)

۹-۲. چشم‌انداز

اگرچه مقررات‌زدایی در گرجستان تقریباً در همه‌ی ابعاد تأثیری مثبت داشته، ممکن است تأثیر منفی نیز گذاشته باشد. برای مثال، مؤسسه‌ای در گرجستان وجود داشت که بر صلاحیت ملوان‌ها نظارت می‌کرد. این مؤسسه ملوان‌ها را آموزش می‌داد و در پایان دوره‌ی آموزشی به آنان گواهی‌نامه اعطا می‌کرد. ارائه‌ی این مدارک و گواهی‌نامه‌ها برای به کارگیری ملوان‌ها در شرکت‌های حمل و نقل دریایی بین‌المللی اجباری بود. اما این مؤسسه، همچون بسیاری از مؤسسات دیگر، با گرفتن رشوه و بدون آموزش واقعی به داوطلبان گواهی‌نامه می‌داد. در نتیجه، حتی ملوان‌هایی که مدرک داشتند نیز احساس می‌کردند آمادگی لازم برای کار در خارج از کشور را ندارند. بنابراین دولت این مؤسسه را بست و به شرکت‌های خصوصی اجازه داد که وارد این عرصه شوند. اما مشخص شد که، بنا بر قوانین اتحادیه‌ی اروپا، فقط مؤسسات دولتی باید برای اعطای گواهی‌نامه اقدام کنند. از این رو، صدها ملوان گرجستانی دریافتند که نمی‌توانند روی کشتی‌هایی کار کنند که وارد بندرهای اروپایی می‌شوند و بدین ترتیب شغلشان را از دست دادند.

چنین اشتباهاتی این واقعیت را تغییر نمی‌دهد که محدودیت در تنظیم‌گری به کاهش فساد و افزایش رشد کشور کمک بسزایی کرده است. قوانین کمتر و ساده‌تر فرصت کمتری را برای مقامات فاسد فراهم می‌کند که رشوه بگیرند یا زندگی را برای شرکت‌ها و شهروندان به شیوه‌های دیگر دشوار سازند. مقررات‌گذاری محدود، پابندی مردم به قانون را افزایش داد. اگر پابندی به قوانین ساده و ارزان است، چرا مردم به سمت تقلب بروند؟

البته روشن است که مقررات‌زدایی نباید اولویت‌های کشور همچون امنیت ملی، ایمنی عمومی، سلامتی، فعالیت آزاد اقتصادی بخش خصوصی، آزادی عقیده، و فرصت برابر دنبال کردن سعادت‌مندی را به خطر اندازد. در هر مرحله از توسعه‌ی اقتصادی و بلوغ نهادی کشور، دولت باید ارزیابی درستی از مقررات و توانایی‌های خود برای اجرای کارآمد قوانین داشته باشد. بی‌تردید به قوانین جدیدی نیاز خواهد بود و قوانین قدیمی منسوخ خواهد شد.

در ادامه، به بیان اصلاحات انجام‌شده در هر بخش از جمله مالیات، گمرک، انرژی، رفاه اجتماعی، بهداشت و آموزش می‌پردازم. اگرچه هریک از این حوزه‌ها مسائل متفاوتی داشتند، با توجه به اصلاحات دولت پس از انقلاب، مبارزه با فساد سرلوحه‌ی کار همه‌ی این حوزه‌ها قرار گرفت. امروزه بیشتر کشورها دچار قانون‌زدگی شده‌اند و قوانین بی‌شمار در روند توسعه‌ی اقتصادی آن‌ها اختلال ایجاد کرده است. دولت بزرگ نه تنها رشد را آهسته می‌کند، بلکه زمینه‌ی مناسبی برای فساد فراهم می‌آورد. به‌طور کلی می‌توان این قاعده را برای تمامی دولت‌ها در نظر گرفت که قوانین باید فقط در حد ضرورت باشد، نه بیشتر.

فصل سوم

مناسب‌سازی سیاست‌های پولی و مالی

چکیده: در این فصل به بحث درباره‌ی اندازه‌ی مناسب دولت از جنبه‌ی مالی، یعنی خصوصیات بودجه‌ی بهینه، می‌پردازیم. برای مثال، پارامترهای سیاست مالی را شناسایی می‌کنیم که باید در یک دوره‌ی زمانی خاص به رشد سریع و پایدار اقتصادی کشور کمک کند. در بخش اول این فصل بیان شده است که کسری بودجه مهم‌ترین پارامتر بودجه‌ی بهینه نیست، بلکه نسبت‌های «بودجه به تولید ناخالص داخلی» و «هزینه‌های عمومی به بودجه» نیز باید به موازات کسری بودجه بررسی دقیق‌تری شوند. در بخش دوم، برنامه‌ی بهبود اقتصادی گرجستان که کشور را برای برنامه‌های ضد ریاضت اقتصادی آماده ساخت و تأثیر آن بر شاخص‌های کلیدی اقتصاد سلسله‌وار شرح داده می‌شود. در بخش سوم، پیامدهای نهادی گسترده‌تری از تجربه‌ی اصلاحات گرجستان ارائه می‌شود، منسوخ‌شدن برخی از قوانین مطرح می‌شود و مفاهیم نوآورانه‌ای از مدیریت مؤسسات مالی بین‌المللی تا همکاری بین بانک‌های مرکزی و دولت‌ها پیشنهاد می‌شود.

واژگان کلیدی: بودجه، سیاست مالی، مخارج، بحران، فرمول

دولت از دو طریق بر اقتصاد کشور تأثیر می‌گذارد: مالی و تنظیم‌گری. من معتقدم که برای هر کشور، در هر مرحله‌ای از توسعه، اندازه‌ی مناسبی برای دولت در هر دو بخش مالی و تنظیم‌گری وجود دارد. با وجود اینکه تجارب یک کشور نباید کورکورانه الگوی کشوری دیگر قرار گیرد، مطمئنم کشورهایی که در مراحل مشابهی از توسعه قرار دارند می‌توانند و باید از یکدیگر درس بگیرند. در فصل پیش، درباره‌ی مزایای اقتصادی مقررات‌زدایی کنترل‌شده بحث کردم. در بخش اول این فصل (بخش ۱۳)، اندازه‌ی مناسب دولت از بعد مالی را بررسی می‌کنم که مفهوم جدیدی از بودجه‌ی بهینه ارائه می‌دهد - ویژگی اصلی بودجه

(نه تنها کسری بودجه) که بهترین نتیجه‌ی اقتصادی را برای برهه‌ی خاص اقتصادی تضمین کند. در بخش دوم این فصل (بخش ۳-۲) توضیح خواهم داد که چگونه تمرکز بر پارامترهای بودجه‌ی بهینه (و پی‌نگرفتن راهکارهای ریاضت اقتصادی که بسیاری آن را توصیه کرده‌اند) به گرجستان کمک کرد تا از رکود سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ رهایی یابد و چگونه این رویکرد ممکن است برای کشورهایی که راهکارهای ریاضتی را در پیش گرفته‌اند مفید باشد. در بخش سوم این فصل (بخش ۳-۳)، برخی از پیامدهای نهادی تجربه‌ی اصلاحات در گرجستان را بررسی می‌کنم که ممکن است برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه و حتی توسعه‌یافته در اتخاذ سیاست‌های مالی و پولی در چارچوب واقعیت‌های جدید اقتصادی مفید باشد.

من معتقدم که برای هر اقتصادی بودجه‌ی بهینه‌ای وجود دارد که بسته به میزان توسعه‌یافتگی و جایگاه کشور در چرخه‌ی اقتصادی متفاوت است. پارامترهای بودجه‌ی بهینه بسیاری از جنبه‌های بودجه را در نظر نمی‌گیرد. بودجه‌ی بهینه فقط به کسری بودجه به منزله‌ی یک پارامتر و سنجه‌ی اصلی سیاست مالی سالم بستگی ندارد، بلکه به این پارامترها نیز وابسته است: ۱. نسبت بودجه به تولید ناخالص ملی ۲. نسبت مخارج عمومی به بودجه ۳. کسری بودجه. من معتقدم که برای هر اقتصادی می‌توان بودجه‌ی بهینه‌ای مشخص کرد که در صورت ثبات شرایط سریع‌ترین و پایدارترین رشد اقتصادی را تضمین کند.

۳-۱. مناسب‌سازی حجم دولت - بهینه‌سازی بودجه

گرجستان نمونه‌ی عملی اثبات نظریه‌ی اقتصاددان آلبرت لافر درباره‌ی رابطه‌ی بین مالیات و درآمدهای دولت است. «منحنی زنگوله‌ای لافر نمایانگر رابطه‌ی بین نرخ‌های مالیات و میزان درآمد دولت است. [...] یکی از پیامدهای

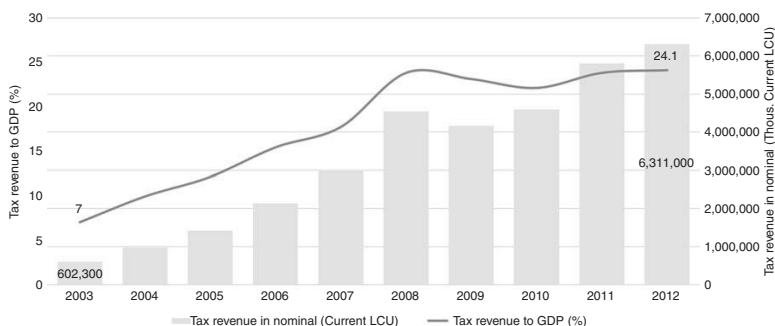
منحنی لافراین است که افزایش نرخ‌های مالیات فراتر از اندازه‌ای خاص، تأثیر معکوس دارد و به کاهش درآمد مالیاتی دولت منجر خواهد شد. (۲۴) به بیان دیگر، میزان مشخصی از مالیات وجود دارد که درآمد مالیاتی را بیشینه می‌سازد. برخی دیگر استدلال می‌کنند که این منحنی ممکن است به صورت زنگوله نباشد و حتی ممکن است دارای چندین قله باشد. (۲۵)

در دهه‌ی ۲۰۰۰، گرجستان شاهد دو اصلاح مهم در قوانین مالیاتی بود: یکی در ۲۰۰۴ و دیگری در ۲۰۰۹. ابتدا تعداد پایه‌های مالیاتی و همچنین نرخ مالیات‌های موجود کاهش یافت. اکثر ناظران کاهش درآمد مالیاتی را پیش‌بینی می‌کردند، اما عکس آن اتفاق افتاد. درآمدهای مالیاتی هم از نظر اسمی و هم از نظر درصد تولید ناخالص داخلی افزایش یافت. از لحاظ اسمی، درآمد مالیاتی از ۰/۶ میلیارد دلار در ۲۰۰۳ به ۶/۳ میلیارد دلار در ۲۰۱۳ رسید. البته رشد تولید ناخالص داخلی و تورم در این افزایش تأثیر داشته است. اما افزایش نسبی درآمد مالیاتی تأیید می‌کند که اصلاحات با موفقیت انجام شده است. درآمد مالیاتی، به منزله درصدی از تولید ناخالص داخلی، از ۷ درصد در ۲۰۰۳ به ۲۴ درصد در ۲۰۱۲ رسید. این تأثیر در طی یک سال از دور اول اصلاحات خود را نشان داد.

این موفقیت دو علت داشت: بهبود مدیریت، (۲۶) یعنی مبارزه با فساد در نظام مالیاتی که در فصل گذشته مطرح شد و علت دیگر بار مالیاتی واقع‌بینانه که نشان‌دهنده‌ی سطح توسعه‌ی گرجستان در آن زمان بود. قبل از اصلاحات، بار مالیاتی بسیار زیاد بود. اگر شرکتی می‌خواست تمام مبلغ بدهی مالیاتی خود را بپردازد، ورشکسته می‌شد یا با افزایش قیمت‌ها مشتریان را فراری می‌داد و شرکت را نابود می‌کرد. توجه داشته باشید که تولید ناخالص داخلی سرانه‌ی گرجستان در آن زمان به ۹۲۲ دلار رسیده بود (بانک جهانی، ۲۰۰۳). برعکس آنچه به نظر می‌رسید، کاهش سطح مالیات باعث افزایش درآمد مالیاتی در

گرجستان شد و این نشان می دهد که بار مالیاتی قبل از اصلاحات در این کشور، در منحنی لافر (نمودار ۱-۳)، در سمت راست نمودار بوده است (یا بالاتر، بسته به جهت شکل).

نمودار ۱-۳. درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی/ درآمد مالیاتی به صورت اسمی



(منبع: گروه بانک جهانی)

اما یک دولت چگونه می تواند سطح مناسبی از درآمد مالیاتی دولت را به شکل درصدی از تولید ناخالص داخلی تعیین کند؟ از نظر مفهومی، سطح مالیاتی مناسب برای هر کشور سطحی است که فساد را به حداقل می رساند و رشد اقتصادی بلندمدت را بدون به خطر انداختن ثبات اجتماعی و سیاسی به حداکثر می رساند. در گرجستان، قانون مالیاتی جدید در سال ۲۰۰۴ وضع شد. فقط ۶ نوع از ۲۱ نوع مالیات باقی ماند: دو نوع مالیات بر مصرف، سه نوع مالیات بر درآمد و یک نوع مالیات بر دارایی:

۱. مالیات بر مصرف: مالیات بر ارزش افزوده (۱۸ درصد) و مالیات ترخیص کالا از گمرک (۵ و ۱۵ درصد؛ بیش از ۸۰ درصد کالاهای وارداتی بدون پرداخت مالیات ترخیص می شدند).

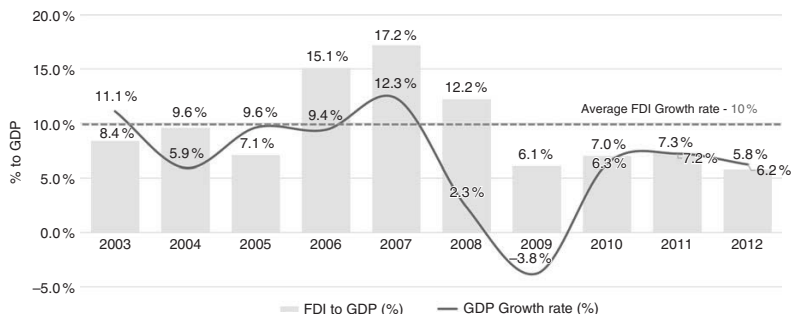
۲. مالیات بر درآمد: مالیات بر درآمد شرکت (مالیات بر سود: ۲۰ درصد که به ۱۵ درصد کاهش یافت)، مالیات سود سهام (۵ درصد) و مالیات بر درآمد شخصی (۲۵ درصد که به ۲۰ درصد کاهش یافت).
۳. مالیات بر دارایی: مالیات بر املاک (مالیات بر زمین: حداکثر ۱ درصد از ارزش).

علاوه بر این مالیات‌ها، عوارض گمرکی دست‌کم برای چهار نوع کالا تعریف شد: صادرات دخانیات، گاز، الکل و آهن قراضه.

این مالیات‌ها ثابت بودند تا پرداخت مالیات را تشویق کنند. هر نظام مالیات تصاعدی (هرچه بیشتر درآمد داشته باشید، پول بیشتری می‌دهید) در نهایت به فساد منجر می‌شود؛ زیرا هم افراد و هم شرکت‌ها خلاقیت به خرج می‌دهند تا مالیات کمتری بپردازند. علاوه بر این، نرخ‌های تصاعدی مالیات به زیان افراد موفق خواهد بود و شهروندان را از کسب درآمد بیشتر و شرکت‌ها را از سودآوری باز می‌دارد. در کشور فقیر، نظامی انگیزشی لازم است که به بهره‌وری پاداش دهد و فساد را از بین ببرد.

نظام مالیاتی ساده و با نرخ یکسان به گرجستان کمک کرد تا اداره‌ی امور مالیاتی خود را آسان کند و با اقدامات فسادآلود در بخش نظام مالیاتی مبارزه کند. همچنین ساده‌سازی نظام مالیاتی همکاری مردم در پرداخت مالیات را افزایش داد و زمینه‌ی فعالیت بخش خصوصی را هموار ساخت. کاهش بار مالیاتی، ساده‌سازی نظام مالیاتی، مبارزه‌ی موفقیت‌آمیز با فساد و هموارسازی شرایط برای فعالیت بخش خصوصی در اندک زمانی به افزایش نرخ سود و سرمایه‌گذاری دوباره انجامید. با جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی، تولید ناخالص داخلی افزایش یافت و شغل‌های جدید و پردرآمد در گرجستان ایجاد شد (نمودار ۲-۳).

نمودار ۲-۳. سرمایه‌گذاری خارجی به تولید ناخالص داخلی و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی



(منبع: وزارت دارایی گرجستان)

نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی شاید مهم‌ترین جنبه‌ی بودجه‌ی بهینه باشد. در شناسایی نسبت بهینه‌ی بودجه به تولید ناخالص داخلی این عوامل باید در نظر گرفته شود: مرحله‌ی توسعه‌ی اقتصادی یک کشور، میزان فساد، حجم تجارت بین‌المللی و ترکیب تولید ناخالص داخلی. پژوهش‌های داده‌محور در طی دو دهه و نیم - از ۱۹۸۰ - نشان می‌دهد که درآمد مالیاتی عمومی دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی (۲۷) در هیچ‌یک از هجده کشوری (ذکر شده در فصل اول) که در این دوره رشد اقتصادی سریع داشتند، (۲۸) به جز بلاروس، بیش از ۴۰ درصد نبوده است. نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی در اغلب کشورها از جمله گرجستان کمتر از ۳۰ درصد و در پنج کشور بین ۳۰ تا ۴۰ درصد بوده است. از طرف دیگر، هیچ‌یک از ۲۳ کشوری که متوسط درآمد مالیاتی ده‌ساله‌ی دولت آن‌ها به تولید ناخالص داخلی بیش از ۴۰ درصد بوده، نتوانسته تولید ناخالص داخلی خود را از نظر قدرت برابری خرید دوبرابر یا تولید ناخالص داخلی سرانه‌ی اسمی خود را چهاربرابر کند. این مشاهدات تا حدودی با این واقعیت توجیه می‌شود که کشورهای با مخارج عمومی سنگین، غالباً کشورهای

توسعه یافته‌اند. تعهدات بالای اجتماعی که در پی مراحل پیشرفته‌ی توسعه می‌آید، نگه داشتن بودجه زیر ۴۰ درصد از تولید ناخالص داخلی را برای این کشورها دشوار می‌سازد و بلوغ اقتصادی آن‌ها باعث می‌شود دستیابی به رشد سریع برای آن‌ها سخت باشد. در هر صورت، کشور در حال توسعه‌ای که می‌خواهد با جهان توسعه یافته همگام شود، نمی‌تواند بار مالیاتی سنگینی بر دوش اقتصاد بگذارد.

۳-۱-۱. سیاست مالی آینده‌نگر^۱

یکی از راه‌های کاهش تدریجی بار مالیاتی به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی این است که هزینه‌های دولت با نرخ کمی کمتر از رشد تولید ناخالص داخلی افزایش یابد. راه دیگری که من معتقدم از نظر ایجاد اعتماد بین شرکت کنندگان در بازار و تقویت رشد اقتصادی مؤثرتر است، رویکردی است که من آن را سیاست مالی آینده‌نگر می‌نامم. این رویکرد مستلزم آن است که دولت فرمولی را تعریف و اجرایی کند که بر اساس آن بار مالیاتی به ازای افزایش یک درصد از رشد تولید ناخالص داخلی برای تعداد سال‌های معینی x درصد کاهش یابد. به بیان دیگر، همه‌ی صاحبان کسب و کار به مشارکت در رشد کلی اقتصادی تشویق می‌شوند و بر این اساس پاداش می‌گیرند. این کاهش را می‌توان مثلاً برای مالیات بر درآمد، مالیات شرکت یا مالیات بر ارزش افزوده هم اعمال کرد.

در برخی موارد، مثلاً در بحران اقتصادی، ممکن است رواج مالیات بخشی نیز ضروری باشد، یعنی مالیاتی که فقط در بخش‌های خاص صنعت اعمال می‌شوند. در چنین وضعیتی، من به کار بستن رویکرد آینده‌نگر را برای بخش بانکداری توصیه می‌کنم: به ازای هر درصد رشد در تولید ناخالص داخلی، مالیات بانکی x درصد کاهش یابد. چرا بانکداری؟ زیرا بانک‌ها عامل رشد اقتصادی‌اند.

1. Forward-looking

افزایش اعطای وام و فعالیت مالی منافعی را برای کل اقتصاد خلق می کند. این روش افراد مناسب را به انجام کارهای درست ترغیب می کند و بین ذی نفعان برای مشارکت در افزایش فعالیت اقتصادی هماهنگی ایجاد می کند. این رویکرد نه تنها به کاهش کسری بودجه کمک می کند، بلکه پیام قوی را نیز به بخش خصوصی می فرستد. این فرمول در گرجستان آزمایش نشده و من کشوری را هم نمی شناسم که این روش در آن اجرا شده باشد. با این حال، اطمینان دارم که رویکرد آینده نگر وضعیت بحرانی را سریع تر بهبود می بخشد. بدینسان اعتراض می کنند که بانک ها معمولاً از طرح های جذاب حمایت مالی می کنند، پس چرا به آن ها انگیزه ی اضافی بدهیم؟ اما سیاست مالی آینده نگر مربوط به طرحی خاص نیست. این روش اعتماد به نفس را تقویت می کند، درست در زمانی که اعتماد به نفس بیشتری لازم است. در بحث علیه ریاضت اقتصادی که در این فصل ارائه می شود، ارتباط اقتصادی روان شناسی و ادراک را در بحران با جزئیات بیشتر بررسی خواهیم کرد.

۳-۱-۲. اصل وحدت بودجه

یکی دیگر از جنبه های مهم برای مناسب سازی اندازه ی دولت، تضمین استفاده از کارآمدترین سیاست مالی و در نتیجه کمک به بودجه ی بهینه است که با عنوان اصل وحدت بودجه در سال ۲۰۰۴ به تصویب دولت گرجستان رسید. در اغلب کشورها بخش بزرگی از درآمد دولت به مخارج خاصی اختصاص داده می شود، مثلاً مالیات های جاده ای غالباً بر اساس کاربرد آن جمع آوری می شود. در فرانسه، کارمزدها در ایستگاه های اختصاصی عوارض جمع آوری می شود. در آلمان، مالیات ها از سوی شرکت های نفتی و در پمپ بنزین ها، به عنوان درصدی از قیمت فروش هر لیتر بنزین، جمع آوری می شود. اغلب کشورها مالیات جمع آوری شده از کاربران جاده را به ساخت جاده های جدید و حفظ شبکه ی

موجود اختصاص می‌دهند. ما در گرجستان از تخصیص درآمدهای منابع خاص به تأمین مخارج مناطق خاص خودداری کردیم. همه‌ی درآمدهای عمومی به حساب بودجه واریز می‌شود و تمام مخارج بدون توجه به منبع درآمد تأمین مالی می‌شود. اصل «وحدت بودجه» شهروندان را از مالیات اعمال‌شده از سوی سازمان‌های رقیب درون دولت محافظت می‌کند و با توجه به مصارف عمومی، چابکی دولت را افزایش می‌دهد.

مالیات برای اقامت در هتل را در نظر بگیرید؛ موضوعی که در بسیاری از کشورها رایج است. معمولاً این مالیات‌ها مستقیماً به حساب وزارت یا بخش گردشگری می‌رود و برای تأمین هزینه‌های تبلیغاتی یا بهبود زیرساخت‌های گردشگری هزینه می‌شود. ظاهراً این تخصیص منطقی به نظر می‌رسد و توجیه مالیات معین را برای عموم مردم آسان‌تر می‌کند: گردشگران باید هزینه‌ی زیرساخت‌های گردشگری راپردازند و رانندگان جاده باید هزینه‌ی شبکه‌ی راه راپردازند. اما در واقعیت چنین مالیات‌هایی به‌ندرت برای تأمین هزینه‌های مربوط به هر بخش کفایت می‌دهد. علاوه‌براین، فقط دارندگان خودرو از جاده‌ها بهره نمی‌برند، بلکه کسانی که کالاهای حمل‌شده را می‌خرند و می‌فروشند نیز از آن سود می‌برند. چنین مشکلاتی این استدلال را که مالیات هر بخش باید به خود آن بخش اختصاص یابد عملاً نفی می‌کند. این روش معایب دیگری نیز دارد:

- رقابت ناسالم بین اعضای کابینه و شرکت‌های دولتی برای ایجاد منابع مستقل درآمد با هزینه‌ی بخش خصوصی.
- نظام‌های مالیاتی پیچیده‌ی غیرضروری که باعث افزایش تردید و دلسرد کردن سرمایه‌گذاران می‌شود. آیا وزیر بعدی پایه‌ی مالیاتی جدیدی ایجاد خواهد کرد؟
- بهره‌برداری ناکارآمد از منابع دولتی - هزینه‌ی کامل برای اجرای نظام مالیاتی

پیچیده ممکن است به راحتی از درآمدی که ایجاد می کند فراتر رود.

- استفاده ی غیربهرینه از وجوه دولت - در یک زمان مشخص، ممکن است طرح های مهم تر یا فوری تر از طرحی که منابع به آن اختصاص داده شده وجود داشته باشد.

در هنگام ثبات شرایط، ممکن است این انعطاف ناپذیری صرفاً ناخوشایند به نظر برسد. اما در هنگام بحران، روش تخصیص مالیات های هر بخش به همان بخش ممکن است تهدید بزرگی برای اقتصاد ملی شود. تصور کنید که دولت نیاز فوری به ثبات بانکی دارد، اما منابع مالی چشمگیری از مالیات هتل برای آموزش کارکنان در بخش مهمان داری ذخیره می شود.

من نمی گویم که حتماً همه ی مالیات های مستقیم و غیرمستقیم از بین برود، اگرچه مطمئنم کمینه سازی تعداد مالیات ها و جریمه های مالیاتی برای هر اقتصادی مفید است. اما توصیه می کنم که کل درآمد دولت به یک بودجه تخصیص یابد. این بودجه ی مرکزی، صرف نظر از نحوه ی تولید درآمد، باید برای کارآمدترین یا فوری ترین طرح ها به کار گرفته شود. یک استثنا در این اصل وجود دارد: شرکت هایی که با شهروندان ارتباط مستقیم دارند، یعنی ارائه دهندگان خدمات عمومی. چنین شرکت هایی باید مجاز باشند که بخشی از درآمد خود را نگه دارند، زیرا به آن ها انگیزه ی ارتقای عملکرد می دهد و به کارمندان نیز انگیزه ی خدمتگزاری بیشتری می دهد. این شیوه به آنان کمک می کند که کارمندان خود محور را به خدمتگزارانی مشتری محور دگرگون سازد.

اجرای اصل «وحدت بودجه» در گرجستان بلافاصله تأثیرات موردانتظار را در پی داشت. سازمان های دولتی دست از رقابت در به کارگیری شیوه های خلاقانه تر برای غارت بخش خصوصی از طریق مالیات و عوارض جدید برداشتند. در عوض، با تهیه و پیشنهاد و اجرای طرح های رقابتی، برای گرفتن سهم خود از بودجه به رقابت پرداختند. دولت کارآمدتر، مؤثرتر و به طور کلی

نتیجه‌گراتر شد. هرچه شرایط سخت‌تر می‌شد، دولت انعطاف‌پذیرتر می‌شد که لازمه‌ی اقدام سریع و تعیین‌کننده بود. متأسفانه اصل وحدت بودجه از آن زمان تا کنون رو به سستی نهاده است. در اواخر ۲۰۱۰، برخی از سازمان‌های دولتی مجاز بودند که مازاد درآمد خود را نگه دارند و آن را صرف طرح‌هایی کنند که وزرای مربوطه مشخص کرده‌اند؛ تغییری که به بازگشت خزنده‌ی قومیت‌گرایی و ناکارآمدی انجامید.

۳-۱-۳. نسبت سرمایه‌گذاری عمومی به کسری بودجه

با وجود اصلاحات موفق، رشد اقتصادی گرجستان در ۲۰۰۹ متوقف شد. این مسئله به سبب تأثیرات بحران مالی جهانی بود که از ۲۰۰۷ آغاز شد و تهاجم روسیه به گرجستان در ۲۰۰۸ نیز به آن دامن زد. روند ورود سرمایه‌های خارجی به کشور کاهش چشمگیری یافت. با بحران سیاسی محلی در اوایل ۲۰۰۹، اوضاع وخیم‌تر شد. تجمع مخالفان که تقریباً سه ماه به طول انجامید، فعالیت‌های اقتصادی را در مرکز پایتخت تفلیس متوقف کرد. اقتصاد به سمت رکودی عمیق پیش می‌رفت.

همان‌طور که انتظار می‌رفت، از هر گوشه زمزمه‌هایی برای شروع اقدامات ریاضتی به گوش می‌رسید. ریاضت اقتصادی معمولاً دو بخش دارد:

۱. تمرکز بر کسری بودجه؛ یعنی در نظر گرفتن حدی که هزینه‌های عمومی بیش از درآمد عمومی می‌شود، به منزله‌ی شاخص اصلی سلامت اقتصادی.
۲. اتخاذ سیاست حفظ یا کاهش کسری بودجه به هر قیمتی؛ معمولاً با افزایش مالیات‌ها و کاهش هزینه‌های عمومی به صورت فراگیر.

از زمان بحران مالی جهانی، سیاست ریاضت بودجه‌ای به‌طور گسترده به کشورهای بحران‌زده‌ی جهان توصیه شده است. بسیاری از دولت‌ها این توصیه را به کار بسته‌اند و غالباً هزینه‌های گزافی پرداخت کرده‌اند. اخیراً، اقتصاددانان

دانشگاه پرینستون و برنده‌ی جایزه‌ی نوبل، پل کروگمن،^۱ استدلال می‌کند که «همه‌ی پژوهش‌های اقتصادی که ظاهراً از اعمال فشار ریاضت اقتصادی حمایت کرده‌اند بی اعتبار بوده‌اند.» (۲۹) باین حال، ریاضت اقتصادی در طرح‌های بهبود اقتصادی کشورهایی مانند یونان، پرتغال، اسپانیا و اوکراین تأثیر بسزایی داشته است. (۳۰)

بنا بر تجربه‌ام در گرجستان، با هر دو بخش ریاضت اقتصادی که قبلاً گفته شد مخالفم. به‌ویژه، ثابت می‌کنم که برنامه‌های ریاضتی تمایز نیافته اقدام مناسبی برای کشور در حال رکود نیست. (۳۱) به‌طور کلی معتقدم که کسری بودجه، به‌منزله‌ی یک رقم تجمع‌شده، به‌عنوان شاخص سلامت اقتصادی کفایت لازم را ندارد. خصوصاً استدلال می‌کنم که سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی بیش از حد بر کسری بودجه به‌منزله‌ی یک شاخص مطلق تأکید می‌کنند، در حالی که آن‌ها باید به رشد آن نسبت به دیگر شاخص‌های اقتصادی و از همه مهم‌تر به نسبت سرمایه‌گذاری عمومی (سرمایه‌گذاری عمومی به بودجه) توجه کنند. تجربه‌ی گرجستان نشان می‌دهد که کسری بودجه‌ی زیاد موقتاً پذیرفتنی است و حتی ممکن است برای نجات کشور از رکود اقتصادی لازم باشد، مشروط بر اینکه سهم زیادی از بودجه شامل سرمایه‌گذاری عمومی باشد. در گرجستان تا ۲۵ درصد بودجه به سرمایه‌گذاری عمومی اختصاص یافت. این امر به دولت گرجستان اجازه داد کسری بودجه را تا ۹/۲ درصد افزایش دهد و سپس طی دو سال آن را به ۳ درصد بازگرداند. در رکود اقتصادی، سرمایه‌گذاری عمومی از لحاظ سیاسی راحت‌تر از سایر بخش‌های بودجه کاهش می‌یابد. مثلاً می‌توان با طولانی‌تر کردن زمان انجام طرح‌های سرمایه‌گذاری از زمان پیش‌بینی‌شده یا با کنسل کردن برخی از طرح‌ها این کار را انجام داد. علاوه‌براین، سرمایه‌گذاری عمومی در مقایسه با سایر مخارج بودجه

1. Paul Krugman

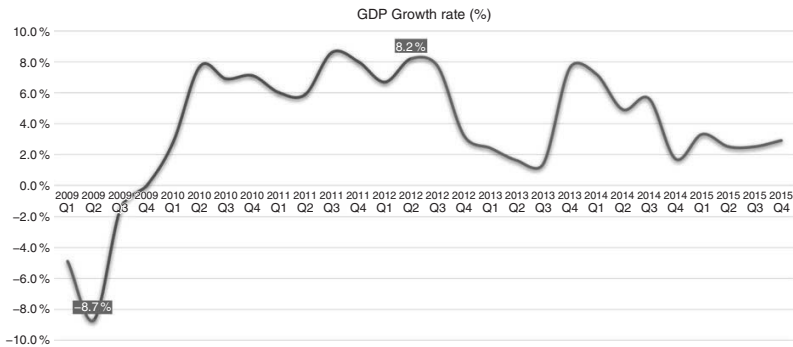
اثر فزاینده‌ای در اقتصاد دارد و به توسعه‌ی بخش خصوصی نیز کمک می‌کند. اگر ناظران و مشاوران خارجی، از جمله سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی، عملکرد یک کشور را فقط بر اساس کسری بودجه ارزیابی کنند، نمی‌توانند تصویر درستی از اقتصاد کشور را نشان دهند. پیش از اعمال فشار بر دولت برای کاهش کسری بودجه، که ممکن است بر توسعه‌ی اقتصادی تأثیر منفی داشته باشد، باید سهم سرمایه‌گذاری عمومی در بودجه و تأثیر آن بر کل اقتصاد را نیز در نظر بگیرند.

۲-۳. ریسک مقابله با برنامه‌های ریاضت اقتصادی

هنگامی که گرجستان در آستانه‌ی سقوط شدید اقتصادی در ابتدای سال ۲۰۰۹ قرار داشت، دولت با ریاضت اقتصادی مخالف بود. گرجستان به جای افزایش مالیات‌ها و کاهش هزینه‌های عمومی تصمیم گرفت مسیر سیاست پولی و مالی انبساطی کنترل‌شده را پیمايد. در اوایل ۲۰۰۹، دولت و بانک ملی گرجستان، در بیانیه‌ای مشترک، کاهش مالیات، افزایش کسری بودجه، کاهش هزینه‌های اجتماعی و در مقابل افزایش چشمگیر سرمایه‌گذاری عمومی و راهکارهای مقرراتی بانکی برای اعطای وام آسان‌تر و ارزان‌تر به شرکت‌های خصوصی را اعلام کردند. (به موازات آن، نرخ سیاستی از ۱۲ درصد از فصل سوم ۲۰۰۸ به ۵ درصد در فصل چهارم ۲۰۰۹ کاهش چشمگیر یافت). این مسیر از بسیاری جهات مخالف ریاضت اقتصادی بود؛ راهکاری که بسیاری آن را توصیه کرده بودند، اما ما احساس می‌کردیم که فقط یک انتخاب نداریم. با یادآوری خاطرات تهاجم اخیر روسیه که هنوز تازه بود، همه‌ی فعالان بخش خصوصی در گرجستان ترسیده بودند، حتی بیشتر از آن‌هایی که در کشورهای همسایه بودند. هم دولت و هم بانک ملی متقاعد شدند که اعلام اقدامات ریاضت اقتصادی کشور را به رکود اقتصادی عمیق‌تر و احتمالاً به ورشکستگی سوق خواهد داد.

این شرایط آزمون سخت من در سمت وزیر دارایی بود. من با کاهش نرخ مالیات بر درآمد از ۲۰ درصد به ۱۵ درصد، به جای افزایش مالیات، شانس تازه ای یافتیم. تصمیمات من مبتنی بر محاسبات دقیق بود، اما بسیاری از کارشناسان به من توصیه کرده بودند که برخلاف نظم تصمیم بگیرم. این رویکرد در ژانویه ی ۲۰۰۹ اجرایی شد. شش هفته بعد، من نخست وزیر شدم. در آن زمان، اقتصاد گرجستان با نرخ ۸/۷- درصد در حال نزول بود. حدس می زنم به همین علت هیچ کس مایل نبود نخست وزیر شود. گرجستان به مخالفت با ریاضت اقتصادی پرداخت و وضعیت سابق خود را به سرعت بازیافت. در پایان ۲۰۰۹، کاهش تولید ناخالص داخلی به ۳/۹- درصد رسید؛ پایین تر از سایر کشورها در منطقه. گرجستان نخستین کشور در بین همتایانش بود که در ۲۰۱۰ با نرخ رشد ۶/۴ درصد شروع به رشد کرد. علاوه بر این، کسری بودجه طی دو سال به قبل از بحران بازگردانده شد؛ دوره ی بعد از بیانیه ی مشترک که تا به امروز با عنوان «برنامه ی بهبود سریع اقتصادی» از آن یاد می شود. میزان بدهی به تولید ناخالص داخلی موقتاً به بیش از ۴۰ درصد افزایش یافت، اما پس از آن به ۳۴ درصد کاهش یافت. وقتی من از مقام نخست وزیری در ۲۰۱۲ کناره گیری کردم، اقتصاد گرجستان در آن فصل ۸/۲ درصد رشد داشت. در طی سه سال، نرخ رشد از ۸/۷- درصد (سه ماهه ی دوم ۲۰۰۹) به ۸/۲ درصد (سه ماهه ی دوم ۲۰۱۲) افزایش یافت که کم از معجزه ی اقتصادی نداشت (نمودار ۳-۳).

نمودار ۳-۳: نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در گرجستان

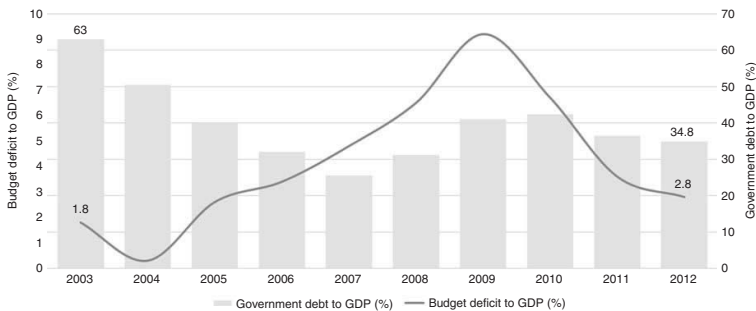


(منبع: اداره‌ی آمار ملی گرجستان)

۳-۲-۱. کاری که گرجستان انجام داد

یکی از اقدامات اولیه و مؤثر ما کاهش مالیات بود. از ۲۰۰۴، قوانین مالیاتی به طرز چشمگیری ساده شده بود. اما به جای بازگشت به نرخ‌های مالیات پیش از اصلاحات برای متعادل کردن بودجه - همان کاری که بسیاری از دولت‌های دیگر در شرایط مشابه انجام دادند - مالیات‌ها بیشتر کاهش یافت (نمودار ۳-۴).

نمودار ۴-۳. کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی/ بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی



(منبع: بانک ملی گرجستان؛ وزارت دارایی گرجستان)

علاوه بر این، ما با روشی بسیار هدفمند و برای مدتی محدود - نه تصادفی و نه دائمی - اجازه دادیم کسری بودجه افزایش یابد. این کسری از ۴/۸ درصد در ۲۰۰۷ به ۶/۴ درصد در ۲۰۰۸ و ۹ درصد در ۲۰۰۹ افزایش یافت، البته فقط به مدت یک سال. طی دو سال کسری بودجه به اوج خود رسید و پس از آن در ۲۰۱۱ به ۳/۶ درصد و در ۲۰۱۲ به ۲/۸ درصد کاهش یافت. تمامی هزینه های اضافی به زیرساخت ها از جمله بزرگراه ها و خطوط برق ولتاژ بالا اختصاص یافت، طرح هایی که پتانسیل فعال سازی بیشتر بخش خصوصی را داشتند. برای مثال می توان به احداث خط برق ولتاژ بالا اشاره کرد که شبکه ی انرژی گرجستان را به شبکه ی انرژی ترکیه متصل می کرد. این خط امکان صادرات برق تولید شده از نیروگاه های برق آبی را به ترکیه می داد و سبب جذب سرمایه برای ساخت نیروگاه های جدید در گرجستان می شد. سرمایه گذاری عمومی، به منزله ی درصدی از کل بودجه، از ۲۰ درصد در اواخر دهه ی ۲۰۰۰ به ۲۵ درصد در سال ۲۰۱۲ افزایش یافت. در همین زمان، یارانه های اجتماعی و دستمزد کارمندان دولت کاهش یافت؛ تنها کاهشی که مطابق با اقدامات ریاضتی بود و از سوی افراد زیادی پیشنهاد شده بود و در آن زمان ضروری به نظر می رسید تا سرمایه ی بیشتری را برای سرمایه گذاری عمومی آزاد سازد.

سایر پارامترهای برنامه ی اصلاحی شامل خصوصی سازی شرکت های دولتی و صدور اوراق قرضه ی یورویی در بازارهای مالی بین المللی بود تا منابع مالی خارجی بیشتری جذب شود و نوسازی اقتصاد گرجستان سرعت گیرد. برای مثال، شرکت های دولتی مانند راه آهن گرجستان و شرکت نفت و گاز گرجستان اوراق قرضه ی یورویی خود را در بورس اوراق بهادار لندن عرضه کردند. این اقدام کمک کرد تا هزینه ی طرح های زیرساختی دیگری را تأمین و سرمایه های بین المللی بیشتری را جذب کنیم. (۳۲) به موازات آن، مقررات مربوط به بخش بانکداری ساده سازی شد تا تأمین مالی برنامه ی اصلاحی در ابتدا و سپس رشد

مجدد از سوی بانك‌هاي گرجستان ساده‌تر انجام شود.

۲-۲. چرا اصلاحات در گرجستان اثربخش بود

برنامه‌ی بهبود سریع اقتصادی موفقیتی چشمگیر بود. گرجستان به سرعت از رکود خارج شد. من معتقدم که این موفقیت پایدار، به همان اندازه که به اقتصاد بدهکار است، به روان‌شناسی نیز مدیون است. در رکود اقتصادی، همه می‌ترسند. مصرف‌کنندگان از بیکاری و افزایش مالیات می‌ترسند و جلو هزینه‌ها را می‌گیرند و پس‌انداز می‌کنند که نتیجه‌ی آن کوچک شدن فوری اقتصاد است. فعالان بخش خصوصی، با ترس از بی‌ثباتی، سرمایه‌گذاری‌های عمده را متوقف می‌کنند و استخدام‌های جدید را به تعویق می‌اندازند. این اقدامات از رشد تولید ناخالص داخلی جلوگیری می‌کند و بر نرخ بیکاری می‌افزاید. سرمایه‌گذاران خارجی از ترس از بین رفتن سرمایه‌هایشان به کشورهای دیگر هجوم می‌برند. به عبارتی، ترس بزرگ‌ترین دشمن اقتصاد ملی در رکود اقتصادی است.

درحالی‌که من به تمام نظریه‌های اقتصادی و مفاهیم پیچیده‌ای که اقتصاددانان برای تبیین توسعه‌ی اقتصادی به کار می‌برند احترام می‌گذارم، متقاعد شده‌ام که رفتار افراد و بازارها با توجه به ادراک و فهم آن‌ها از شرایط به بهترین وجه توضیح داده می‌شود. اقتصاد با ادراک بازیگرانش هدایت می‌شود و مهم‌ترین بازیگر بخش خصوصی است. من معتقدم که دولت‌ها نمی‌توانند در بلندمدت شغل ایجاد کنند یا رشد اقتصادی را به‌تتهایی پیش ببرند. آنچه دولت‌ها می‌توانند انجام دهند ایجاد محیطی است که در آن کارآفرینان برای سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زایی اعتمادبه‌نفس داشته باشند. بنابراین بهترین کاری که دولت در رکود اقتصادی می‌تواند انجام دهد تقویت ثبات یا دست‌کم درک ثبات است. رکود اقتصادی علل بی‌شماری دارد: دولت ناکارآمد، مقررات ناکافی و عوامل بیرونی مانند موضوعات ژئوپلیتیکی یا جنگ‌های تجاری. صرف نظر از چیستی

این علل، بهترین کاری که دولت می تواند انجام دهد ایجاد احساس ثبات و پیش بینی پذیری در اقتصاد است. در رکود اقتصادی، کارآفرینان به طور ویژه می ترسند چون نمی دانند که افول اقتصاد تا چه میزان بر شرکت هایشان، درآمد شخصی و زندگی شان تأثیر خواهد گذاشت. آنان نمی دانند که این وضعیت تا چه مدت ادامه خواهد یافت و دولت چه واکنشی نشان خواهد داد. به گفته ی بسیاری از نظریه پردازان، این دقیقاً همان چیزی است که کارآفرینان با آن درگیرند: مقابله با عدم اطمینان و خطرهای پوشش ریسک. اما چرا وقتی دولت می تواند به ایجاد ثبات کمک کند، ناپایداری بیشتری ایجاد می کند؟

اعتماد مصرف کننده، عامل مهمی در بهبود وضعیت اقتصادی است. اما بیشتر مصرف کنندگان توجه زیادی به سیاست های دولت ندارند، چه رسد به نرخ رشد تولید ناخالص داخلی. درک آنان از وضعیت اقتصادی به واسطه ی بخش خصوصی شکل می گیرد. آیا درآمد شرکت هایی که برایشان کار می کنند در حال کاهش است؟ آیا در چهره ی مدیران و همکارانشان نگرانی به چشم می خورد؟ آیا بحث کوچک سازی و تعدیل نیرو وجود دارد؟ آیا دوستان و اعضای خانواده شغل هایشان را از دست می دهند؟ آیا شخصاً در معرض خطر اخراج از سوی کارفرمایانشان هستند؟ هریک از این علائم باعث می شود جلو مخارج خود را بگیرند و پس انداز کنند. درخصوص کارمندان دولت نیز همین گونه است. آنان اگر دریابند که درآمدهای بودجه نزولی شده و دولت کاهش بودجه را آغاز کرده، نگران از دست دادن شغل خود می شوند.

بنابراین افکار و حالات روحی کارکنان بخش خصوصی در هنگام رکود اقتصادی دچار فرسایش قابل ملاحظه ای می شود. کارآفرینان باید با واقعیت جدید سازگار شوند و نگرانی اصلی آنها پیش بینی ناپذیری است. مصرف کنندگان نیز نگران اند. آنها به جای خرج کردن شروع به پس انداز می کنند. این وضعیت باعث ایجاد چرخه ی معیوب سقوط اقتصادی می شود. اگر ورای تمامی این

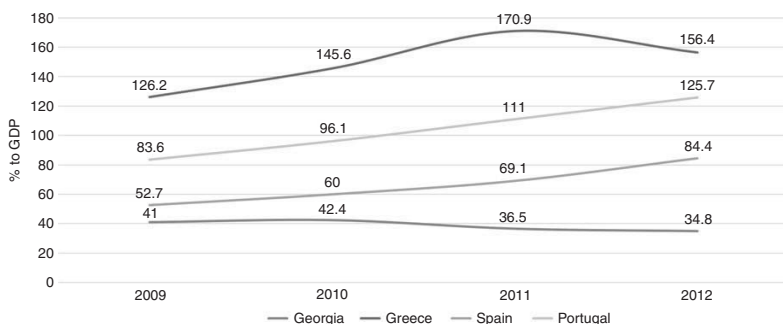
موارد، دولت اقدامات ریاضتی را اعلام کند، بی‌ثباتی بیشتری به همراه خواهد داشت و هرج و مرج به وجود خواهد آمد.

تردید ندارم بدترین کاری که هر دولتی می‌تواند در رکود اقتصادی انجام دهد ایجاد یا افزایش بی‌ثباتی است. هنگامی که برخی از کشورهای اروپایی همچون یونان، پرتغال، اسپانیا و بسیاری از کشورهای دیگر، در جریان بحران مالی، اقدامات ریاضت اقتصادی اعلام کردند، ماریپچ نزولی را حتی پیش از شروع این اقدامات به حرکت درآوردند. ترس از افزایش مالیات، بی‌ثباتی و بیکاری به یک پیش‌گویی خودکام‌بخش (خودمحقق‌کننده) تبدیل خواهد شد. (۳۳) شاهد مثال این موضوع یونان، پرتغال، اسپانیا و بسیاری از کشورهای دیگر می‌شود.

در دوران رکود اقتصادی، دولت‌ها نباید مجبور شوند کسری بودجه خود را با کاهش مخارج و افزایش مالیات کاهش دهند. کاهش بودجه فقط اوضاع را بدتر می‌کند، زیرا اساساً دولت‌ها تمایل دارند به جای هزینه‌های اجتماعی سرمایه‌گذاری‌های عمومی را کاهش دهند، زیرا کاهش هزینه‌های اجتماعی مخالفت رأی‌دهندگان را در پی خواهد داشت. افزایش مالیات نیز اثر زیان‌آوری دارد؛ چراکه اوضاع را برای سودآوری شرکت‌های خصوصی دشوارتر می‌کند و این شرکت‌ها مجبور به انجام فعالیت‌های غیرقانونی برای بقای خود می‌شوند. مالیات‌های بالاتر نیز، با جابه‌جایی منابع مالی از بخش خصوصی کارآمدتر به بخش عمومی با کارایی کمتر، اقتصاد را به‌طور کلی ناکارآمدتر می‌سازد. در عوض، دولت‌ها باید هزینه‌های اجتماعی را کاهش دهند و اجازه یابند که کسری بودجه‌ی خود را موقتاً افزایش دهند، حتی از طریق استقراض؛ همچنین باید سرمایه‌گذاری‌های عمومی را که محرک فعالیت‌های بیشتر بخش خصوصی می‌شود تأمین مالی کنند و مالیات‌ها را نیز کاهش دهند. بسته به نوع بدهی هر کشور، کسری بودجه زیاد را می‌توان از طریق مؤسسات مالی بین‌المللی یا بازارهای مالی نیز تأمین کرد. این شیوه در ابتدا نسبت بدهی کشور به تولید

ناخالص داخلی را افزایش می دهد، اما با برنامه های اصلاحی معمولاً طی چند سال به سطح سالم بازمی گردد. متأسفانه، بسیاری از کشورهایی که مجبور شدند کسری بودجه را کاهش دهند، انتظار داشتند که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی در پایان بحران مالی کاهش یابد، اما با کاهش فعالیت اقتصادی و رشد منفی یا رکود روبه رو شدند. در نتیجه، نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی با همان سرعتی که با کمک سیاست های انبساطی موقتی کاهش می یابد کم نمی شود. در موارد بسیاری، نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی به سبب کاهش فعالیت اقتصادی افزایش نیز می یابد (نمودار ۳-۵).

نمودار ۳-۵. بدهی ناخالص عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی (پرتغال، یونان، اسپانیا و گرجستان- مقایسه)



(منبع: صندوق بین المللی پول، وزارت دارایی گرجستان)

درخصوص گرجستان، تصمیم به حفظ هزینه ها حتی زیر فشار، پیام ثبات و اعتماد را برای صاحبان کسب و کار به همراه داشت. (۳۴) کاهش مالیات و تمرکز هزینه های عمومی بر زیرساخت ها به جای یارانه های اجتماعی پیامی روشن فرستاد: دولت متعهد به ایجاد محیطی پایدار برای شرکت های داخلی، سرمایه گذاری خارجی و مصرف خصوصی است. ما حتی مقررات بانکی و

سیاست‌های پولی را نیز آسان ساختیم. اوراق قرضه صادر کردیم تا طرح‌های زیرساختی بیشتری را تأمین مالی کنیم و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را که در اثر تهاجم روسیه کاهش یافته بود جبران کنیم. درک عمومی از این اقدامات دست‌کم به اندازه‌ی تأثیر مستقیم اقتصادی آن‌ها مهم بود: ما به پست‌ترین نقطه رسیده‌ایم. از این پس در راه صعودیم. آینده‌ی خوبی پیش روی ماست و به‌زودی از رکود خارج خواهیم شد. در مدتی کوتاه، این فکر به واقعیتی جدید بدل شد. رکود فقط چند ماه طول کشید. کسب‌وکارها سرمایه‌گذاری را آغاز و افراد بیشتری را استخدام کردند. مصرف‌کنندگان اعتماد به نفس بیشتری یافتند و به‌جای پس‌انداز دوباره خرج‌کردن را شروع کردند. در نتیجه، گرجستان از ورشکستگی نجات یافت و فقط طی یک سال، سریع‌تر از کشورهای دارای شرایط مشابه، از رکود خارج شد. تأثیرات روانی اقدامات دولت به گرجستان کمک کرد تا بر مشکلات اقتصادی فائق شود، بسیار پیش از آنکه سرمایه‌گذاری‌ها اثر اقتصادی خود را نشان دهند. البته اصلاحات ساختاری، حذف تشریفات اداری زائد، بهبود خدمات دولتی، افزایش کارایی نهادهای حکومتی که پیش از این اولویت دولت بودند نیز در بهبود سریع تأثیر بسزایی داشت.

در کشورهایی که با چالش‌های مشابهی روبه‌رو هستند، صحبت از اقدامات ریاضتی ترس‌فزاینده‌ای درباره‌ی کاهش بودجه، مالیات‌های بیشتر، کاهش پیش‌بینی‌پذیری اقتصادی، افزایش بیکاری و کاهش هزینه‌های مصرف‌کننده ایجاد می‌کند. در این کشورها، دولت با اعلام اقدامات ریاضت اقتصادی چرخه‌ی معیوب احساس منفی را آغاز می‌کند، حتی پیش از اینکه اقدامات اجرا شود. اگر صندوق بین‌المللی پول^۱ و هم‌تایان آن کمتر به کسری بودجه‌ی عمده در کوتاه‌مدت توجه می‌کردند و به ساختار کل بودجه (از جمله شاخص‌هایی مثل نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی و مخارج عمومی به تولید ناخالص داخلی

1. International Monetary Fund (IMF)

- بودجه‌ی بهینه) و اصلاحات ساختاری ساده اهمیت بیشتری می‌دادند، وضعیت کشورهایی که برای اصلاح اقتصادی می‌کوشند بسیار متفاوت بود. با نگاهی رو به آینده، به دولت‌ها توصیه می‌کنم، با نگه‌داشتن کسری در سطح پایین در زمان رشد اقتصادی، محتاطانه عمل کنند و تکیه‌گاه مالی به وجود آورند.

چگونگی غلبه‌ی گرجستان بر رکود اقتصادی، بدون تسلیم‌شدن در برابر برنامه‌های ریاضت اقتصادی مطابق توصیه‌ی سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی، به‌طور خلاصه چنین است:

- ساده‌سازی و کاهش مالیات و عوارض گمرک به صورت مکرر
 - افزایش وقت و کنترل‌شده‌ی کسری بودجه با وجود بحران و تصویب اصل وحدت بودجه
 - بازتخصیص منابع مالی از هزینه‌های اجتماعی به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها
 - تمرکز بر نسبت سرمایه‌گذاری به بودجه، نه فقط کسری بودجه
 - خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی
 - انتشار اوراق قرضه برای دارایی‌های عمومی باقی‌مانده، به‌منظور جمع‌آوری منابع مالی بیشتر
 - مقررات‌زدایی از بخش خصوصی و اصلاحات ساختاری
 - وضع مقررات ویژه‌ی بانکی به‌منظور افزایش اعطای وام
- با وجود اینکه ممکن است دولت‌ها نتوانند در درازمدت شغل ایجاد کنند، سیاست دولت می‌تواند محیطی فراهم آورد که در آن فعالیت‌های کارآفرینی رونق گیرد و مصرف‌کنندگان اطمینان کافی داشته باشند که می‌توانند درآمدشان را خرج کنند. علت رکود اقتصادی هرچه باشد، بهترین اقدام دولت کمک به ایجاد احساس ثبات اقتصادی است. وقتی مردم وحشت کنند، همه‌چیز از هم می‌پاشد.

۳-۳. پیامدهای نهادی

بر اساس تجربه‌ی مبارزه با رکود اقتصادی، روش‌های جدیدی برای اصلاح و رشد اقتصادی و تجزیه و تحلیل محیط به سرعت در حال تغییر اقتصادی به وجود آمده است و مفاهیمی نوآورانه در خصوص سیاست‌های مالی و پولی شکل گرفته است. بسیاری از اقتصاددانان نظری مدعی‌اند که کمک مالی خارجی برای کشور فقیر خوب است، اما باید بین بانک‌های مرکزی و دولت‌ها دیواری به بزرگی دیوار چین وجود داشته باشد، زیرا تورم بد است. به هر حال، اقتصاددانان عملی باید آمادگی به چالش کشیدن این درس‌ها را در شرایط واقعی برای کشوری خاص و در زمانی خاص داشته باشند. بر اساس تجربه‌ی من در گرجستان که در ادامه خواهم گفت، گاهی کمک‌های خارجی با شرط‌ها و محدودیت‌هایی همراه است که به همان قدر که باری بر دوش کشور است، موهبت نیز هست؛ دست‌کم تا وقتی که دولت دستورکار و هماهنگی کمک‌های خارجی را شکل دهد. علاوه بر این، استدلال می‌کنم که اگرچه باید استقلال بانک‌های مرکزی حفظ شود، اما برخی همکاری‌های رسمی بین بانک‌های مرکزی و دولت‌ها ممکن است سودمند باشد و هم چنین تورم متوسط (بالاتر از مقدار مدنظر بانک‌های مرکزی در حال حاضر) ممکن است مفید باشد.

۳-۳-۱. کمک سازمان‌های مالی بین‌المللی می‌تواند تعهد ایجاد کند

سازمان‌های مالی بین‌المللی معمولاً منابع مالی مناسبی دارند. اگر از منابع آن‌ها به خوبی بهره‌برداری شود، جهان در حال توسعه‌ی متفاوتی پدید خواهد آمد، زیرساخت‌های موجود بهبود خواهد یافت، فعالیت بخش خصوصی تقویت خواهد شد و اعتماد به نفس کارآفرینان و سرمایه‌گذاران افزایش خواهد یافت. کار با سازمان‌های مالی بین‌المللی تنها استفاده از منابع مالی به شمار نمی‌رود،

بلکه فرصتی برای یادگیری از تجربه‌ی بین‌المللی نیز فراهم می‌آورد. متأسفانه، بسیاری از دولت‌ها سازوکارهای تأمین مالی سازمان‌های مالی بین‌المللی را به‌درستی نمی‌دانند و از آن بهره‌ی مناسبی نمی‌برند. بدون هماهنگی مناسب از سوی دولت کشور دریافت‌کننده‌ی کمک، سازمان‌های مالی بین‌المللی تمایل به انجام طرح‌های خود بدون توجه به منافع کشور دارند. در حقیقت، بار دیوان‌سالاری ممکن است از منافع واقعی پیشی بگیرد. این همان اتفاقی است که در اوایل دهه‌ی ۲۰۰۰ در گرجستان رخ داد. اما وقتی دولت کنترل دستورکار کمک‌ها را در دست گرفت و اهرم‌های لازم را کشید، بهره‌وری کمک‌ها جهش یافت. پس از حمله‌ی روسیه به گرجستان و برگزاری کنفرانس اهداکنندگان در اکتبر ۲۰۰۸ در بروکسل، تمامی افراد درگیر و نمایندگان مقیم سازمان‌های مالی بین‌المللی، به شیوه‌ای مطمئن و کارآمد، کمک‌های سازمان‌های مالی بین‌المللی را اداره می‌کردند. تلاش مشترک موفقی بود. اگرچه بیش از نیم دهه طول کشید تا این کمک‌ها مؤثر واقع شود، اما حمایت سیاسی و اقتصادی عامل اصلی بازگرداندن کشور به مسیر بود. این موضوع چند سال طول کشید و گرجستان برای رسیدن به آن مجبور شد از شیب منحنی یادگیری صعود کند.

۳-۱-۱. عدم هماهنگی

با روی کار آمدن دولت جدید گرجستان در ۲۰۰۴، دریافتیم که سازمان‌های مالی بین‌المللی منابع مالی فراوانی را برای گرجستان در نظر گرفته‌اند، اما بهره‌برداری مناسبی از آن نشده است. علت ناکارآمدی دوگانه بود: سازمان‌های مالی بین‌المللی هماهنگی کافی با دولت نداشتند و می‌خواستند تا جایی که ممکن است در پروژه‌های زیادی شرکت کنند. اگر دولت مسئولیت را به عهده گیرد و دستورکار را تعریف کند، سازمان‌های مالی بین‌المللی رقابت با یکدیگر یا حتی با خود را پایان می‌دهند و می‌کوشند بر اقداماتی که سبب می‌شود فعال‌تر و

درگیرتر به نظر برسند بیفزایند: تعداد وام‌ها و کمک‌های مالی پرداختی، تعداد مناطق از پیش تعیین شده برای کمک و تعداد شرایط و الزامات اعمال شده بر یک وام یا کمک مالی. بدون نظارت و هماهنگی مناسب، رویکرد اهدای کمک‌های خارجی به مسابقه‌ای تبدیل خواهد شد برای کاغذبازی و ارائه‌ی گزارش‌های بیشتر به سازمان‌های بین‌المللی، بدون توجه به کارآمدی کمک‌ها برای گرجستان. امروزه نیز بسیاری از دولت‌ها با این مسئله دست‌وپنجه نرم می‌کنند.

۳-۱-۲. تعارض منافع

در گرجستان دریافتیم که نمایندگان سازمان‌های مالی بین‌المللی به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی رفت‌وآمد می‌کنند و می‌کوشند تا آن‌ها را برای گرفتن وام یا کمکی دیگر متقاعد کنند. در موارد زیادی، سازمان‌های مالی بین‌المللی به یک مؤسسه برای اجرای یک طرح با عناوین متعدد پیشنهاد تأمین مالی می‌دادند. در ابتدا، اعضای دولت جدید از پذیرفتن چنین کمک‌های بلاعوض یا وام‌های ویژه بسیار خوش حال بودند. اما پس از گذشت چند ماه فهمیدیم که این اقدامات ظاهراً خیریه شروط بسیاری در پی دارند. بنا بر تجاربم دریافتیم که کمک‌های بلاعوض اگر به‌درستی هدایت نشوند، ممکن است بیشتر از وام‌ها آسیب برسانند. زیرا کمک‌های بلاعوض معمولاً مشروط به رعایت مقررات جدید یا تغییر در مقررات موجود است. این ابتکارات تنظیم‌گرانه بر اساس خط‌مشی سازمان‌های مالی بین‌المللی هدایت می‌شوند، نه با دستورکار دولت کشور دریافت‌کننده. اگر سیاستی خاص در کشوری کارآمد باشد، تصمیم‌سازان سازمان‌های مالی بین‌المللی آن را برای سایر کشورها نیز تجویز می‌کنند. نمایندگان مقیم سازمان‌های مالی بین‌المللی، برای خشنودی رؤسا از ترویج دستورکارهای داخلی خود، مشتاق‌اند که چنین سیاست‌هایی را به دولت تحمیل کنند. در گرجستان، این امر اغلب به تعارض منافع منجر می‌شد.

سازمان های مالی بین المللی از چیزی حمایت می کردند، اما کشور به چیز دیگری نیاز داشت.

وقتی مسئله را مطرح کردیم، سازمان های مالی بین المللی اظهار داشتند که کمک های مالی آن ها به هیچ وجه بخشی از بودجه ی دولتی نبوده است. نمایندگان آن ها قول دادند که تحقیقات لازم را انجام دهند، هزینه ی متخصصان را بپردازند و حتی قوانین و مقررات لازم را پیش نویس کنند. در نگاه اول، این استدلال قانع کننده است که مقررات پیشرفته مبتنی بر بهترین شیوه ها و بدون هیچ هزینه ای به دولت معرفی می شود. اما وقتی دقیق تر بنگرید، ایده ی چندان مناسبی به نظر نمی رسد. هزینه ی فرصت شایان توجهی در این بین وجود دارد:

- بودجه ای که به پروژه ای با دستورکار سازمان های مالی بین المللی اختصاص یافته ممکن است در جایی هزینه شود که در دستورکار دولت منتخب قرار دارد. اگر دولت تلاشی برای هماهنگی و اولویت بندی نکرده باشد، سازمان های مالی بین المللی پروژه های خود را به جای اینکه مطابق با خواست دولت اجرا کنند، بر اساس تصویب مؤسسه، شرکت یا مقامی خاص اجرا می کنند.

- هر پروژه ی اضافی منابع انسانی بیشتری از دولت را به کار می گیرد. علاوه بر این، غالباً کارمندان خوب دولت از کار خود استعفا می دهند و به خدمت سازمان های مالی بین المللی در می آیند که در مقایسه با دولت های کشورهای در حال توسعه در ازای ساعت های کاری کمتر حقوق بیشتری پرداخت می کنند. هر دو اثر، دولت را تضعیف می کند.

- تلاش برای وضع مقررات جدید، فشار سنگینی را بر دولت وارد می کند. پس از خرج شدن کمک های سازمان های مالی بین المللی، این سازمان ها لابی می کنند که آیین نامه ی جدید به قانون تبدیل شود و در هر جلسه موضوع را با مقامات مطرح کنند. نمایندگان مقیم مؤسسات مالی بین المللی اغلب تحت

فشار از سوی دفاتر مرکزی خود قرار دارند تا سیاستی خاص را اجرا کنند، بدون توجه به ارزش واقعی که آن سیاست برای اقتصاد کشور در موقعیتی خاص ایجاد می‌کند.

گفته می‌شود دولت‌ها هم دست کم به اندازه‌ی سازمان‌های مالی بین‌المللی در این مشکلات مقصرند. وظیفه‌ی دولت است که اطمینان یابد سازمان‌های مالی بین‌المللی همکاری نزدیکی با آن دارند و در راستای دستورکار دولت تلاش می‌کنند. اگر این روند هماهنگی و ارتباط شفافیت کافی نداشته نباشد، سازمان‌های مالی بین‌المللی زمام امور را به دست می‌گیرند.

به محض اینکه هزینه‌های پنهان و عوارض جانبی این موضوع به درستی درک شد، دولت گرجستان زمان و منابع زیادی را صرف جلوگیری از اجرای مقرراتی کرد که با دستورکار دولت تعارض داشتند و به اندازه‌ی کافی با فرایند توسعه‌ی گرجستان همسو نبودند. گاهی موفق شدیم، در مواردی نیز موفق نشدیم:

- یک مؤسسه‌ی مالی بین‌المللی منابع مالی را به تهیه‌ی قانونی اختصاص داده بود که بیمه‌ی شخص ثالث را اجباری می‌کرد. هرچند این مقررات ممکن است در کشورهای دیگر سودمند و مرتبط باشند، گرجستان در آن زمان در مرحله‌ای از توسعه نبود که اجرای بیمه‌ی اجباری شخص ثالث را تضمین کند. گذشته از این، ما با هرگونه طرح اجباری مخالف بودیم.
- سازمان مالی بین‌المللی دیگری مقررات مربوط به بیمه‌ی سپرده را تنظیم کرده بود. گرجستان پیش از این هرگز مقررات بیمه‌ی سپرده‌گذاری نداشت و علی‌رغم تلاش‌ها و هشدارهای مؤسسات مالی بین‌المللی به کار گرفته نشده بود. با وجود این، به لطف مقررات بانکی درست، گرجستان از معدود کشورهایی بود که در بحران مالی جهانی (۲۰۰۹-۲۰۰۷) حتی یک بانکش دچار ورشکستگی نشد. تقریباً هر کشوری در منطقه چنین ورشکستگی‌هایی

را تجربه کرده است و بسیاری از آن‌ها برای محافظت از سپرده‌ها یا بازپرداخت آن مشکل داشتند، اگرچه دارای طرح‌های بیمه‌ی سپرده بودند.

- در مورد دیگری، یک مؤسسه مالی بین‌المللی ۴۰ میلیون دلار هزینه کرد، برای طرحی که نمایندگانش حمایت از محیط کسب‌وکار معرفی می‌کردند. هیچ‌یک از اعضای دولت گرجستان که برای بهبود محیط کسب‌وکار تلاش کرده‌اند، کمک مؤثری از این پروژه را به یاد نمی‌آورند. اما همگی به خاطر دارند که این پروژه منابع مالی بسیاری را جذب کرد و شمار زیادی از بهترین کارمندان دولت گرجستان را حدود چهار سال در اختیار مؤسسات مالی بین‌المللی قرار داد.

- سازمان مالی بین‌المللی دیگری قانون جهانگردی جدیدی ارائه داد که فهرستی بلندبالا از ضوابط و دستورالعمل‌هایی مانند استانداردهای صدور گواهی‌نامه به سبک غربی برای هتل‌ها و رستوران‌ها را در بر داشت. در آن زمان، زیرساخت‌های گردشگری گرجستان برای چنین مقرراتی آماده نبود. دستاورد این برنامه مانع‌تراشی برای سرمایه‌گذاران در بخش مهمان‌داری و هزینه‌های اضافی برای کسب‌وکارهای موجود و نیاز بیشتر به نظارت دولتی بود که موج جدیدی از فساد را به وجود می‌آورد. ما به کارگیری این مقررات را متوقف کردیم. توسعه‌ی بخش گردشگری نشان از درستی اقدام ما دارد. امروزه جهانگردی یکی از پویاترین صنایع گرجستان است. تعداد بازدیدکنندگان از گرجستان از ۳۵۰ هزار نفر در ۲۰۰۴ به ۵ میلیون نفر در ۲۰۱۲ افزایش یافت - بدون هیچ قانونگذاری پیچیده‌ای برای گردشگری.

البته نمونه‌هایی از ابتکارات کارآمد مؤسسات مالی بین‌المللی در گرجستان نیز وجود داشت. هرگاه اقدامات مؤسسات مالی بین‌المللی با دولت هماهنگ بود و دولت می‌توانست اصلاحات مربوط به آن را اجرایی کند، نتایج بسیار مثبتی در پی داشت. برای مثال، طرح تأمین اعتبار کوپن برای مدارس در اوایل سال

۲۰۰۰ از سوی مؤسسات مالی بین‌المللی پیشنهاد شد، اما دولت در آن زمان نتوانست اصلاحاتی مؤثر برای موفقیت این طرح انجام دهد. هنگامی که دولت جدید اصلاحات آموزش را یکی از اولویت‌های اصلی خود قرار داد و جریان تخصیص منابع مالی را از مدارس به دانش‌آموزان هدایت کرد، این طرح به موفقیت بزرگی تبدیل شد.

۳-۱-۳. مشکلات مربوط به وام

درخصوص وام‌های مؤسسات مالی بین‌المللی دو مسئله‌ی اصلی رقابت و پراکندگی وجود دارد. مؤسسات مالی بین‌المللی، در جایگاه سرمایه‌گذار، به جای همکاری با بخش خصوصی و نهادهای مالی محلی به رقابت با آن‌ها می‌پردازند. علاوه بر این فعالیت آن‌ها، به جای تمرکز بر موضوعاتی که برای توسعه‌ی کشور موردنظر مهم است، اغلب در همه‌ی بخش‌ها پراکنده است. در گرجستان، مؤسسات مالی بین‌المللی بسیار مشتاق بودند منابعی را که برای این کشور کنار گذاشته‌اند به کار ببرند. بنابراین به رقابت با بخش خصوصی پرداختند و آن را از دور خارج کردند. آنان با عملکردشان بازار را مختل کردند و مانع رشد اقتصاد آزاد شدند. از آنجاکه آن‌ها به بودجه‌های فراوان با نرخ بهره‌ی کم و همچنین به بهترین پروژه‌های کشور دسترسی داشتند، می‌توانستند این پروژه‌ها را از دست مؤسسات مالی محلی درآورند. اما هدف اصلی همکاری مؤسسات مالی بین‌المللی با اقتصاد محلی است، نه رقابت با آن‌ها. مؤسسات مالی بین‌المللی می‌کوشیدند سبد متنوعی از وام‌های تقریباً کوچک را تا جایی که ممکن است و در زمانی که خود معین می‌کنند، گاهی بدون در نظر گرفتن اولویت‌های واقعی یک کشور، اختصاص دهند. در موارد بسیاری، چندین مؤسسه‌ی مالی بین‌المللی در یک منطقه به دولت وام می‌دادند و همگی می‌خواستند پروژه‌ی مدنظر خود را اجرا کنند و تا جایی که امکان دارد در مباحث مقررات‌گذاری

دخالت کنند. از دیدگاه کارمندان مقیم مؤسسات مالی بین المللی، این رفتار کاملاً قابل درک است: آن‌ها به سادگی با سرمایه گذاری در پروژه های متعدد شانس موفقیت خود را افزایش می دادند و همیشه امکان ارائه ی گزارشی از یک موفقیت برای ستاد خود داشتند، حتی اگر بیشتر پروژه هایشان موفقیت آمیز نبود. تعدد پروژه ها به ایجاد اصطکاک، حواس پرتی و ناکارآمدی بسیاری منجر شد، درست وقتی که گرجستان به تمرکز نیاز داشت.

۴-۱-۳-۳. تیم هماهنگی ویژه

چگونه مسئله را حل کردیم؟ با ایجاد چارچوبی مشخص برای همکاری، گروه ویژه ی هماهنگی تشکیل دادیم که تنها نظارت کننده بر همه ی پروژه های مؤسسات مالی بین المللی باشد. این گروه دربردارنده ی اعضای کلیه ی وزارتخانه ها و شرکت هایی بود که کمک های مالی یا وام های مؤسسات مالی بین المللی را دریافت می کردند؛ تمامی نمایندگان مؤسسات مالی بین المللی نیز عضو بودند. ریاست این گروه را وزیر دارایی بر عهده داشت. در موارد خاص، نخست وزیر شخصاً درگیر می شد. بر اساس مذاکرات انجام شده در گروه هماهنگی، پروژه های خاص به مؤسسات مالی بین المللی خاص اختصاص داده شدند و این مؤسسات مالی بین المللی از مشارکت در پروژه های دیگر منع شدند. برای نمونه، توافق شد که بیشتر بودجه ی بانک جهانی برای زیرساخت های جاده ای در گرجستان شرقی هزینه شود. از آژانس همکاری بین المللی ژاپن خواسته شد که بر زیرساخت های جاده ای در گرجستان غربی، یعنی منطقه ی ساحلی، تمرکز کند. بانک توسعه ی آسیایی بازسازی زیرساخت های آب منطقه ای را در اولویت خود قرار داد. بانک بازسازی و توسعه ی اروپا بر بخش های انرژی و مالی تمرکز کرد، درحالی که بانک دولتی آلمان به اصلاح و بازسازی زیرساخت های بخش انرژی کمک کرد. اگر هریک از این مؤسسات

می‌خواستند در مناطق دیگر فعالیت کنند، باید مخاطرات آن را می‌پذیرفتند. دولت هیچ مسئولیتی برای این ابتکارات خارج از برنامه بر عهده نداشت، نه برای خود پروژه‌ها و نه برای وام‌های لازم برای تأمین مالی آن‌ها.

در ابتدا، مؤسسات مالی بین‌المللی با این رویکرد مخالف بودند. آن‌ها سببی متنوع از پروژه‌ها و مباحث مقررات‌گذاری را ترجیح می‌دادند، زیرا همیشه چیزی برای گزارش دادن به دفاتر مرکزی خود داشتند. اما در نهایت مشاهده کردند که رویکرد شفاف ما مؤثرتر و کارآمدتر بود. از آنجاکه این مؤسسات حوزه‌هایی را مدنظر قرار دادند که برای دولت اولویت داشت، نمایندگان آن‌ها به‌زودی داستان‌های موفقیت عمده‌ای را برای گزارش به دست آوردند. این بسیار ساده است: اگر به‌جای تعداد زیادی از شرط‌بندی‌های کوچک یک شرط‌بندی بزرگ داشته باشید، همه‌ی توان خود را به کار می‌گیرید تا در آن موفق شوید. اما هماهنگی فقط یکی از جنبه‌های چگونگی کنترل کمک‌های مؤسسات مالی بین‌المللی از سوی دولت بود. علاوه‌براین، وزیر مربوطه باید برای هر کمک مالی یا وام پیشنهادی به دولت ثابت می‌کرد که طرح موردنظر به سود کشور است و هیچ‌گونه فشار اضافی مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری ایجاد نخواهد کرد. در چند ماه نخست پس از عملی‌شدن این قانون، تقریباً ۹۰ درصد از پیشنهادها رد شد. اما پس از آن، مؤسسات مالی بین‌المللی و شرکت‌های دولتی مرتبط دریافتند که ارائه‌ی پروژه‌ای که سبب پیشبرد برنامه‌ی دولت نشود بی‌نتیجه است.

اتخاذ این رویکرد سبب جذب بودجه‌ی اضافی برای گرجستان شد. پس از مدتی، مؤسسات مالی بین‌المللی پیشنهاد دادند که سرمایه‌گذاری خود را در گرجستان افزایش دهند، مشروط به اینکه هیچ‌یک از کشورهای همسایه از بودجه‌ی اختصاص‌یافته‌ی خود به‌طور کامل استفاده نکنند. در نهایت گرجستان، طی کنفرانس اهداکنندگان کمک‌های مالی سال ۲۰۰۸ در بروکسل، منابع مالی بیشتری از مؤسسات مالی بین‌المللی دریافت کرد.

۳-۱-۵. درس آموخته‌ها

شاید بخش انرژی آموزنده‌ترین نمونه‌ای باشد از اینکه چگونه طرح‌های مؤسسات مالی بین‌المللی، در صورتی که دولت آن‌ها را هماهنگ کند، برای کشور ارزش افزوده در پی دارد. وقتی وزیر انرژی شدم، متوجه شدم که مؤسسات مالی بین‌المللی برنامه‌هایی برای توسعه‌ی بخش انرژی تدارک دیده‌اند. این برنامه‌ها تا حدودی با یکدیگر تناقض داشتند و هیچ‌کدام در وضعیت کنونی گرجستان اجراشدنی نبودند. اگر گرجستان یکی از این برنامه‌ها را دنبال می‌کرد، امروز همچنان کشوری خاموش بود. اما وقتی ما در جایگاه دولت، برای تعیین نیازهای واقعی بخش انرژی در گرجستان، با نمایندگان مؤسسات مالی بین‌المللی مذاکره کردیم، نتیجه عالی بود. نمونه‌هایی از پروژه‌های موفق که به ایجاد تغییرات پایدار در بخش انرژی انجامید عبارت‌اند از:

- بازسازی نیروگاه‌های برق آبی
- ساخت خطوط انتقال جدید
- برنامه‌ی سنجش و اندازه‌گیری برای شرکت‌های توزیع
- اجرای قراردادهای مدیریتی

اصلاحات در بخش انرژی گرجستان، تغییری اساسی به سوی پیشرفت بود. پروژه‌های موفقیت‌آمیزی که تحت حمایت مؤسسات مالی بین‌المللی اجرا شد عبارت‌اند از ساخت بزرگ‌راه‌ها و جاده‌های محلی، بازسازی تأسیسات آب و تزریق سرمایه به بخش بانکداری گرجستان برای جبران تأثیرات بحران مالی جهانی و تهاجم روسیه. این‌ها همه پروژه‌های برجسته‌ای بودند که زمینه را برای گسترش بخش خصوصی فراهم می‌کرد، اقتصاد را به حرکت درمی‌آورد و به سرمایه‌گذاران اطمینان می‌بخشید. پروژه‌های موفق سه ویژگی مشترک داشتند:

۱. هماهنگی نزدیک بین مؤسسات مالی بین‌المللی و دولت
۲. تمرکز هر مؤسسه‌ی مالی بین‌المللی بر روی یک بخش خاص یا پروژه‌ی

اصلی

۳. تعهد کامل دولت در قبال این پروژه‌ها

آیا تجربه‌ی ما در گرجستان می‌تواند به شکل‌گیری فعالیت‌های مؤسسات مالی بین‌المللی در سایر کشورهای در حال توسعه کمک کند؟ باور دارم که می‌تواند. مؤسسات مالی بین‌المللی منابع مالی کلانی دارند و می‌توانند در جهان در حال توسعه تفاوتی بزرگ ایجاد کنند. من معتقدم اگر چنین مؤسساتی پیش از هزینه‌کردن منابع چند سؤال اساسی از خود بپرسند، کارآمدتر خواهند بود: چرا با دولت کشور منتخب همکاری نکنیم، به جای آنکه دستورکارمان را به آن‌ها تحمیل کنیم؟ چرا به جای تحمیل پروژه‌های غیرضروری بر روی پروژه‌های زیرساختی که توسعه‌ی بخش خصوصی را سرعت می‌بخشد و سرمایه‌های بیشتری را جذب می‌کند تمرکز نکنیم؟ چرا به جای پیش‌بردن دستورکار مقررات‌گذاری خاص، اهداف گسترده مانند رشد تولید ناخالص داخلی و کاهش بیکاری را دنبال نکنیم؟ چرا به جای اینکه همه‌ی کارها را خودمان انجام دهیم، برای مطالعات خاص مشاوران برتر را به کار نگیریم؟ (۳۵) چرا از اجرای قراردادهای جدید مدیریتی برای شرکت‌های دولتی در مقابله با فساد، معرفی شیوه‌های مدرن مدیریتی، پرورش نسل جدید رهبران و واردکردن دانش از سایر کشورها پشتیبانی نکنیم؟ چرا به جای کمک‌های مالی برای نوشتن مقررات جدید، کارمندان دولتی کشورهای در حال توسعه را به تورهای مطالعاتی نمی‌فرستیم تا از نمونه‌های اصلاحات موفق دیگر کشورها بیاموزند؟ وقتی کارمندان دولت مشاهده کنند که چه اصلاحاتی در زمینه‌ی کاری آن‌ها وجود دارد، می‌توانند آن اصلاحات را با اصول اساسی در کشور خود سازگار کنند. باور دارم که تواناساختن مقامات محلی برای حل مسائل کمکی پایدارتر از نوشتن قوانین است. به قولی، اگر به مردم ماهی بدهید، غذای یک روز آن‌ها را فراهم کرده‌اید، اما اگر به آن‌ها ماهیگیری یاد بدهید، برای یک عمر به آن‌ها غذا داده‌اید.

من بر این باورم که تأمل در این سؤالات، مؤسسات مالی بین‌المللی را برای تبدیل کردن جهان به مکانی بهتری خواهد کرد.

۳-۳-۲. نه به دیوار چین؟

بارها و بارها، دولت‌های کوتاه‌نظر با چاپ پول، خصوصاً قبل از انتخابات‌ها، تورم را افزایش داده‌اند، آن‌هم زمانی که رشد اقتصادی و کاهش نرخ بهره از مبارزه با تورم مهم‌تر است. نتیجه‌ی مستقیم چنین رفتارهای کوتاه‌بینانه و غیرمسئولانه‌ی، استقلال یافتن بانک‌های مرکزی در نگرهانی از پول رایج کشور بوده است. از زمانی که پل ولکر، رئیس فدرال رزرو ایالات متحده در دولت جیمی کارتر و رونالد ریگان، با افزایش نرخ سیاستی علیه انتظارات دولت در دهه‌ی ۱۹۸۰، با افزایش تورم مبارزه کرد، (۳۶) شمار اندکی از مردم استقلال بانک‌های مرکزی و حقشان در نظارت بر سیاست پولی را به چالش کشیده‌اند. چالش‌های اقتصادی در حال تغییرند و سیاست اقتصادی باید با این تغییرات همگام شود. امروزه دیگر تورم بزرگ‌ترین مسئله در اغلب کشورهای توسعه‌یافته نیست. در عوض، بسیاری از کشورها با تهدید کاهش قیمت مواجه‌اند و با کاهش تقاضا در اقتصاد دست‌وپنجه نرم می‌کنند. من پیشنهاد نمی‌کنم که دولت‌ها به روش چاپ پول برگردند، بلکه فکر می‌کنم زمان آن رسیده که دیوار چینی که برای محدود کردن همکاری ساخته شده برداشته شود تا بانک‌های مرکزی و دولت‌ها بتوانند به سود کشورهای خود با یکدیگر همکاری کنند. در برخی موارد، استقلال بانک‌های مرکزی به‌ویژه برای جلوگیری از افزایش خطرناک نرخ تورم بسیار مفید است. در موارد دیگر، همکاری نزدیک بین بانک مرکزی یک کشور و مقام مالی آن (معمولاً وزارت دارایی) بسیار کارآمدتر از اقدامات مستقل هریک از این نهادها به صورت واحد است. شاید وقت آن رسیده که این تابو را بشکنید و سیاست‌های زیر را در نظر بگیرید:

۱. اهداف بانک‌های مرکزی را از جلوگیری از تورم به پیشگیری از تورم و رشد اقتصادی گسترش دهید.
 ۲. ایجاد شورایی متشکل از مقامات مالی و پولی، حتی رئیس دولت، که برای بررسی توسعه‌ی اقتصاد ملی جلساتی پی‌درپی برگزار کند.
 ۳. هر دو تا سه سال، توافقی بین بانک مرکزی و وزارت دارایی صورت گیرد و مؤلفه‌های اصلی سیاست مالی و پولی بیان شود.
 ۴. توانمندسازی این شورا برای اجرای اقدامات ضروری در هر مرحله از توسعه‌ی اقتصادی؛ مدیریت عرضه‌ی پول ممکن است از طریق اقدامات هماهنگ یا دادن مستقیم پول به دولت باشد، مشروط بر آنکه در میان اعضای شورا اتفاق نظر وجود داشته باشد (اصطلاحاً پول هلیکوپتر).
- امروزه بسیاری از کشورها هیچ سازوکاری برای تأمین مستقیم بودجه‌ی دولت از طریق چاپ پول ندارند، حتی اگر همه‌ی احزاب در شرایط خاص آن را درست بدانند. اما چرا نسل‌های آینده را به علت اشتباهاتی مجازات کنیم که دولت‌ها دهه‌ها پیش مرتکب شده‌اند؟
- به گفته‌ی منتقدان، ممکن است دولت‌ها از رویکرد مشارکتی کنترل‌شده‌ای که من پیشنهاد می‌کنم سوءاستفاده کنند، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه که موازنه‌ی قوا به‌خوبی صورت نگرفته و نهادها نسبتاً ضعیف‌اند. ممکن است چنین باشد، اما من اقدامات احتیاطی لازم را انجام می‌دهم تا از چنین سوءاستفاده‌ای جلوگیری کنم. اما آنچه منتقدان نمی‌بینند چیزی است که امروزه پشت درهای بسته رخ می‌دهد. بانک‌های مرکزی مستقل در بسیاری از کشورهای درحال توسعه ظاهراً در راستای قوانین و مقرراتی ایجاد شده‌اند که با الزامات کشورهای توسعه‌یافته یا سازمان‌های مالی بین‌المللی سازگار است. اما در واقعیت، در بسیاری از کشورها بانک‌های مرکزی و دولت‌ها همکاری نزدیکی با هم دارند که غالباً، نه همیشه، این همکاری بر پایه‌ی آن چیزی است

که آن را بهترین شکل منافع اقتصاد ملی می‌دانند. از نظر من، چنین معاملات پنهانی باید متوقف شود و همکاری‌های رسمی بر پایه‌ی برنامه‌ها و قوانین روشن و شفاف صورت گیرد. مطمئنم که همه‌ی طرف‌ها، از جمله بانک‌های مرکزی، از چنین توافقی سود خواهند برد. خصوصاً، همکاری رسمی به تصمیمات متعادل‌تر و مسئولیت‌های مشترک خواهد انجامید. امروزه، رؤسای بانک‌های مرکزی اغلب همچون جنگجویانی تنها عمل می‌کنند، حتی وقتی هیئت‌های نظارتی نیز حضور دارند. از این رو، تصمیماتی که ممکن است ناخوشایند یا غیرعادی تلقی شوند اغلب به تأخیر می‌افتند یا از آن‌ها پرهیز می‌شود. شورای مشترک پیشنهادی من آماده‌ی مقابله با چالش‌هایی است که نه تنها بر پول رایج بلکه بر کل وضعیت اقتصادی یک کشور تأثیری چشمگیر می‌گذارند

این مورد در گرجستان صادق بود و به ما کمک کرد تا بر بحران‌ها و مشکلات بی‌شماری پیروز شویم. حتی اگر هیچ شورای قانونی بین دولت و بانک ملی گرجستان شکل نگرفته بود و هیچ قراردادی از سوی این نهادها امضا نشده بود، همکاری بسیار نزدیک بود. در بسیاری از موارد، سیاست‌های مالی و پولی هماهنگ می‌شدند. این رویکرد به‌ویژه در دوران رشد اقتصادی و در زمانی که بحران مالی جهان در پی تهاجم روسیه (۲۰۰۹ و ۲۰۱۰) به گرجستان ضربه زد مفید بود. تلاش‌های مشترک دولت و بانک ملی گرجستان به این کشور کمک کرد تا سریع‌تر و بهتر از هر کشور دیگری در منطقه از بحران خارج شود.

۳-۳-۳. تورم ممکن است دارایی باشد

با اینکه هدف گذاری تورم سیاست اصلی بسیاری از بانک‌های مرکزی است، اما هنوز هم این اهداف بر اساس بهترین ترکیب ممکن رشد اقتصادی و سطح پذیرفتنی تورم شکل نگرفته است. همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، بانک‌های مرکزی نقش نگهبانی از تورم را بر عهده دارند و اولویت اصلی برای آن‌ها،

نگه داشتن تورم در پایین‌ترین سطح است. از این‌رو دیگر متغیرها مثل رشد اقتصادی را نادیده می‌گیرند. بیاید کمی درباره‌ی کنترل تورم و توجه بیش از اندازه به آن صحبت کنیم. به نظر من تورم متعادل خوب است، البته نه هر نوع تورمی و نه در هر شرایطی. در قرن بیستم تورم بسیاری از اقتصادها را نابود کرد و مشکلات بی‌شماری را بر بسیاری از مردم تحمیل کرد. اما من تورم را شتاب‌دهنده‌ی سرمایه‌گذاری می‌دانم و فکر می‌کنم دولت‌ها باید از این پدیده درست استفاده کنند. اگرچه تورم زیاد نامناسب است، اما رکود نیز تأثیرات مضر بر اقتصاد می‌گذارد که شاید مشکلات ناشی از آن کمتر به چشم بیاید، اما به‌طور بالقوه طولانی‌تر است. اگر کاهش رشد اقتصادی تقاضا محور و فشار رکود اقتصادی بر هم منطبق شوند، حتی اقتصادهای قدرتمند نیز دچار مشکل می‌شود و ممکن است این به بحران اقتصادی منجر شود. برای نمونه می‌توان به ژاپن در سه دهه‌ی گذشته و اتحادیه‌ی اروپا تقریباً در یک دهه‌ی گذشته اشاره کرد.

به این موضوع این‌گونه بنگرید: فرض کنید می‌خواهید خانه بخرید. قیمت‌ها کاهش می‌یابد، بنابراین تصمیم می‌گیرید مدتی صبر کنید. می‌خواهید معامله‌ی خوبی انجام دهید؛ چه اشکالی دارد که چند هفته‌ی دیگر هم صبر کنید؟ سرمایه‌گذاری که قصد خرید یک شرکت دیگر را دارد نیز همین‌گونه رفتار می‌کند و امیدوار است قیمت‌ها کاهش یابد. یا خود را به جای یک شرکت تولیدی قرار دهید. شما باید مواد اولیه بخرید، اما اکنون قیمت مصرف‌کننده کمتر از زمانی است که شما محاسبات سود خود را انجام داده‌اید؛ همچنان نیز در حال کاهش است. فرض کنید که تولید محصول کمی زمان می‌برد. وقتی شما نمی‌دانید که آیا می‌توانید درآمد کافی برای تأمین هزینه‌های خود داشته باشید و در پایان دوره سودآوری کنید، آیا از خرید مواد اولیه‌ی گران‌قیمت چشم‌پوشی نمی‌کنید؟ در دوره‌های کاهش قیمت، سرعت رشد اقتصادی به علت تأثیرات انباشته‌ی چنین

تأخیرهایی در تصمیم گیری کاهش می یابد (شکاف تصمیم سرمایه گذاری^۱). (۳۷) در دوره هایی با تورم متعادل، این اثر معکوس می شود. خریدار خانه، سرمایه گذار و سازنده وقتی می بینند قیمت ها رو به افزایش است، به سرعت معامله می کنند.

این حالت برای سطح پذیرفتنی تورم در کشورهای در حال توسعه حتی قوی تر است (آنچه در ادامه آمده و من آن را «پذیرفتنی» می دانم). کشورها از رشد اسمی تولید ناخالص داخلی بهره مند می شوند، اگر فقط ناشی از اثر روان شناختی آن بر فعالان بازار باشد. البته تورم رشد واقعی تولید ناخالص داخلی را به همراه نمی آورد. اما باید با این موضوع روبه رو شویم: بسیاری از سرمایه گذاران بین المللی، تولید ناخالص داخلی اسمی را ابتدایی ترین شاخصی در نظر می گیرند که بر پایه ی آن شایستگی کشورها را برای حمایت شدن می سنجند. به سبب چنین پالایشی، برای یک کشور در حال توسعه تفاوت می کند که تولید ناخالص داخلی سرانه در چه بازه ای باشد: زیر ۱۰۰۰ دلار؟ ۱۰۰۰ تا ۵۰۰۰؟ ۵۰۰۰ تا ۱۰,۰۰۰؟ بالاتر از ۱۰,۰۰۰؟ بسیاری از سرمایه گذاران فکر نمی کنند که چرا یک کشور با درآمد متوسط یا حتی متوسط رو به بالا ناگهان در تولید ناخالص داخلی خود جهش یافته است. آیا این موضوع به علت نرخ تورم بالاتر یا به سبب رشد اقتصادی واقعی است؟

ارزش افزوده ی تورم متوسط این واقعیت است که بخشی از بار هزینه های اجتماعی را افزایش می دهد. تورم درآمد مالیاتی اسمی را افزایش می دهد و اگر قواعد یک کشور برای رفاه و حمایت اجتماعی را در تورم در نظر نگیرد، مخارج اجتماعی نیز به همین صورت باقی می ماند و منابع اضافی برای دولت باقی می گذارد. مازاد آن را می توان برای سرمایه گذاری یا افزایش رفاه اجتماعی به کار گرفت، همان طور که در شرایط سیاسی ضرورت دارد.

بنابراین چه سطحی از تورم پذیرفتنی است؟ من معتقدم که نرخ پذیرفتنی منوط به وضعیت خاص و تاریخچه‌ی اخیر اقتصادی آن کشور است. اگر صاحبان کسب و کار تجربه‌ی آسیب‌رساندن نرخ تورم x درصد به کسب و کار و امرار معاش خود را داشته باشند و هنوز در خاطرشان مانده باشد، آن‌گاه x بسیار بالاست. به‌طور کلی، بالاترین سطح پذیرفتنی تورم نرخي است که ورای آن پس‌انداز صرفاً به علت تورم افزایش یابد. این نرخ تورم سطحی است که فراتر از آن افراد و مشاغل از ترس تورم شروع به کاهش هزینه و مصرف، و افزایش پس‌انداز می‌کنند؛ یا سطحی که فراتر از آن فعالان بازار امید خود را به آینده‌ی پایدار از دست می‌دهند. برای گرجستان، این نرخ زیر ۹ تا ۱۰ درصد است. هنگامی که تورم در گذشته از آن سطح فراتر رفت، ما شاهد کاهش مصرف، کاهش فعالیت اقتصادی و افزایش عدم اطمینان بودیم و همان‌طور که قبلاً بیان کردم، عدم اطمینان، بزرگ‌ترین دشمن رشد پایدار اقتصادی در هر کشوری است.

فصل چهارم

ایجاد محیط مساعد برای کسب و کار

چکیده: در این فصل منافع قطبیت اقتصادی^۱ بیان می‌شود و شرح داده می‌شود که چگونه گرجستان با ساده‌سازی قوانین و تنظیم‌گری هوشمندانه توانست به قطب تجارت منطقه‌ای تبدیل شود. در بخش محوری این فصل، گزارشی از اصلاحات موفق گرجی در حوزه‌ای ارائه می‌شود که بانک جهانی آن را «انجام کسب‌وکار» معرفی می‌کند؛ مانند جهش گرجستان در شاخص «انجام کسب‌وکار» از رتبه‌ی ۱۱۲ در ۲۰۰۶ به رتبه‌ی هشت در ۲۰۱۴ و همچنین شناخته‌شدن گرجستان به عنوان برترین کشور اصلاح‌گر جهان بین سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱. در این فصل توضیح دست‌اولی ارائه می‌شود از اینکه چگونه دولت طرز فکر مدیران بخش عمومی را با برقراری اصل «یک دولت» و قوانینی مانند «سکوت نشانه‌ی رضایت است» تغییر داد. در پایان این فصل بحثی درباره‌ی روش‌شناسی رتبه‌بندی بانک جهانی خواهیم داشت. همچنین، نمونه‌ای موردی از قزاقستان بیان خواهد شد؛ کشوری که در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ بسیاری از آموخته‌های خود از گرجستان را در خلق مسیر اصلاحاتش به کار بست.

واژگان کلیدی: محیط مساعد کسب‌وکار، سیمپون ژانکف،^۲ الگوبرداری، خرید با یک توقف، بنگاه‌های کوچک و متوسط، سکوت نشانه‌ی رضایت است، اصل یک دولت

۱-۴. قطبیت اقتصادی

گرجستان از نظر منابع طبیعی کشوری ثروتمند نیست؛ این کشور صادرکننده‌ی نفت نبوده و الماس و سایر فلزات گران‌بها را نیز استخراج نمی‌کند

1. Hub Economy
2. Simeon Djankov

(به جز اندکی طلا). گرجستان همواره کسری حساب جاری زیادی داشته و جذب سرمایه‌ی خارجی برای سرپا نگه داشتن اقتصاد این کشور حیاتی بوده است. در اوایل دهه‌ی ۲۰۰۰، گرجستان کشوری فقیر بود؛ البته هنوز هم جزو کشورهای ثروتمند نیست و بنا بر دسته‌بندی بانک جهانی، جزو اقتصادهای زیر متوسط به شمار می‌رود. (۳۸) اما در آن سال‌ها گرجستان جزو فقیرترین کشورهای جهان بود. این کشور برای ایجاد چشم‌انداز رشد فقط دو منبع داشت: فعالیت‌های کارآفرینانه‌ی محلی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی.

در اوایل قرن ۲۱، جذب سرمایه‌ی خارجی، در حالت خوش بینانه، چالش برانگیز به نظر می‌رسید. گرجستان پیشینه‌ای از جنگ‌های داخلی و نرخ بالای جرم و جنایت و فساد داشت. وضعیت ژئوپلیتیکی این کشور باثبات نبود و خطر مداخله‌ی تحمیلی روسیه همواره وجود داشت. ورای همه‌ی این‌ها، سود اقتصادی ناچیز بود. گرجستان با جمعیت چهارمیلیونی درآمد ناخالص داخلی سرانه‌ی اسمی کمتر از هزار دلار داشت. با چنین وضعیتی، چرا یک سرمایه‌گذار می‌بایست به حضور در گرجستان تمایل داشته باشد؟ سایر کشورهای منطقه برای سرمایه‌گذاری جذاب‌تر بودند: آذربایجان غنی از نفت؛ ترکیه، بازاری نوظهور با اقتصادی پویا؛ کشورهای اروپای شرقی مانند بلغارستان و رومانی که عضو سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) بودند و به‌زودی به عضویت اتحادیه‌ی اروپا درمی‌آمدند. (۳۹) اما گرجستان، سریع‌تر از همسایگانش، در سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ رشد کرد (۴۰) و این رشد ناشی از سرمایه‌گذاری خارجی بود. برخلاف آنچه به نظر می‌رسید، گرجستان توانسته بود جایگاه خود را به‌منزله‌ی محیطی جذاب برای کارآفرینی خصوصی و سرمایه‌گذاری خارجی پیدا کند.

همان‌گونه که در فصل‌های پیشین توضیح داده شد، مبارزه‌ی موفق با فساد مهم‌ترین محرک رشد اقتصادی بود. علاوه‌براین، حکومت برای فراهم آوردن

محیط مناسب برای کسب و کار تلاش بسیاری کرد. این موقعیت با افزایش شفافیت، کاهش موانع اداری برای شرکت‌های خصوصی، ایجاد فرصت‌هایی برای فعالیت کارآفرینانه و همچنین نشان دادن جذابیت بیشتر محیط کسب و کار گرجستان نسبت به همسایگانش در حوزه‌ی مقررات‌گذاری و مالیات به دست آمد. تمامی قوانین و مقررات از دیدگاه بخش خصوصی مورد بازنگری قرار گرفت: موانع فعالیت کارآفرینان چیست؟ سرمایه‌گذاران با چه مشکلاتی ناشی از مقررات‌گذاری مواجه‌اند؟ در دو سال اول بعد از انقلاب گل رز، یعنی سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵، برنامه‌ی حکومت مبتنی بر آزادسازی اقتصاد و ایجاد محیطی مساعد برای کسب و کار با هدف جذب سرمایه‌ها قرار گرفت. در ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰، این تلاش‌ها بخشی از نگرش جامع برای ایجاد «قطبیت اقتصادی» بود. تبدیل شدن گرجستان به قطب منطقه‌ای برای سرمایه‌گذاری، تجارت، حمل و نقل، گردشگری و آموزش موج بعدی رشد را به همراه آورد.

قطب‌ها عموماً سریع‌تر از همسایگانشان رشد می‌کنند و به گونه‌ای مدیریت می‌شوند که اقتصادی متنوع‌تر داشته باشند، در نتیجه کمتر از سایر کشورها در معرض رکود اقتصادی قرار می‌گیرند. آنان اقتصادی مقاوم دارند، بدین معنی که در برابر رکود اقتصادی احتمال آسیب‌پذیری کمتری دارند و سریع‌تر از سایر کشورها می‌توانند خود را بازسازی کنند. اما برای تبدیل شدن به قطب اقتصادی یک منطقه، موقعیت جغرافیایی به‌تنهایی کافی نیست؛ دولت‌ها باید پیوسته بکوشند تا محیط مساعد کسب و کار را برای بهره‌بردن از منافع قطبیت اقتصادی ایجاد کنند.

اصلی‌ترین ویژگی‌های قطب اقتصادی بدین قرار است:

- موقعیت جغرافیایی آن به گونه‌ای است که کشور را دروازه‌ی ورود به سایر کشورها می‌سازد.
- اقتصاد باز دارد که اجازه‌ی تجارت آزاد با بیشتر کشورهای منطقه را می‌دهد.

- زیرساخت حمل و نقلی توسعه یافته‌ای دارد.
 - سطح فساد در آن کشور پایین است.
 - برای کسب و کار محیط جذابی است، برای مثال مالیات پایینی دارد.
- کشورهای زیادی در سرتاسر جهان، به سبب موقعیت جغرافیایی و ژئوپلیتیکی، قطب‌هایی بالقوه شناخته می‌شوند. بعضی از این کشورها به این ظرفیت پی برده‌اند و با برنامه‌ریزی درصدد ایجاد تحول برای به‌دست‌آوردن سایر ویژگی‌های مذکورند. هنگ کنگ و سنگاپور نمونه‌ای از کشورهایی هستند که از موقعیت جغرافیایی‌شان بهره برده‌اند و خود را قطب منطقه‌ای یا حتی جهانی معرفی کرده‌اند. بیشتر کشورهای این‌چنینی هنوز در مرحله‌ی دگرگونی‌اند.
- گرجستان نمونه‌ی خوبی است که نشان می‌دهد چگونه کشوری می‌تواند برای تبدیل شدن به قطب منطقه‌ای دگرگون شود. در ۲۰۱۰، موقعیت جغرافیایی و منابع طبیعی گرجستان مشابه پایان دهه‌ی ۱۹۹۰ بود. موقعیت ژئوپلیتیکی آن حتی ضعیف‌تر از گذشته بود، اما از نظر اقتصادی شرایط تغییر کرده بود. طی یک دهه، گرجستان خود را از دولتی شکست‌خورده و نزدیک به ورشکستگی به اقتصادی با سرعت رشد بالا و مقاوم تبدیل کرد. با وجود دو ضربه‌ی بحران مالی جهانی و حمله‌ی روسیه، اقتصاد گرجستان از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۲ با نرخ متوسط رشد سالانه‌ی ۶/۷ درصد رشد کرد. گرجستان آسیب کمی از رکود دید و پس از رکود، نسبت به سایر کشورهای منطقه، با سرعت بیشتری اقتصاد خود را بازسازی کرد.

همه‌ی این‌ها از خوش‌شانسی نبود، بلکه نتیجه‌ی عزم دولت برای تبدیل گرجستان به قطب اقتصادی بود. تا ۲۰۱۰، گرجستان به‌خوبی با فساد مقابله کرده بود، در زیرساخت‌ها سرمایه‌گذاری کرده بود، موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد را با کلیه‌ی کشورهای همسایه به اجرا گذاشته بود و محیط کسب و کارش را ارتقای چشمگیری بخشیده بود. این کشور از موقعیت جغرافیایی‌اش در جهت

تبدیل شدن به منبع منافع اقتصادی برای افراد مختلف و قطبیت اقتصادی در منطقه بهره برد.

سود قطب بودن اقتصادی زمانی بیشتر آشکار می شود که به توسعه‌ی صادرات گرجستان نگاهی بیندازیم. در ۲۰۰۴، بیشترین کالای صادراتی آهن قراضه بود که حدود ۱۶ درصد کل صادرات این کشور را در بر می گرفت. در ۲۰۱۰، خودرو در رتبه‌ی نخست صادرات گرجستان قرار گرفت، در حالی که گرجستان هیچ‌گاه نه خودرویی تولید و نه مونتاژ کرده بود. این اتفاق تنها در اثر ساده‌سازی قوانین و مقررات، کاهش فساد، و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های حمل و نقل (به بحث فصل قبل درباره‌ی اصلاحات مالیات و گمرک توجه کنید) رخ داد. این اصلاحات سبب شده بود که معامله‌گران خودرو با خرسندی اقتصاد باز گرجستان را کانون تجارت منطقه‌ای خود سازند. در گرجستان واردات خودرو سریع‌تر و ارزان‌تر بود، مجوز گمرک به راحتی داده می شد، خودرو به نام خریدار ثبت می شد و سپس به کشور دیگری در منطقه صادر می شد. معامله‌گران از سرتاسر جهان خودروهایی را به قصد فروش در کشورهای منطقه به گرجستان می آوردند. معامله‌گران آذری، ارمنی و قزاق این خودروها را می خریدند و به خریداران در کشورهای متبوعشان می فروختند. معامله‌ی خودروهای دست دوم مناسب‌تر بود و بعد از مدت کوتاهی گرجستان به کانون منطقه‌ای تجارت خودرو تبدیل شد. (۴۱) ده‌ها هزار شغل ایجاد شد و کسری حساب جاری گرجستان کاهش یافت؛ البته نه با ساختن کارخانه‌های جدید یا مناطق صنعتی، بلکه با وضع مقررات هوشمندانه و قوانین ساده.

۲-۴. اصلاحات در «انجام کسب و کار» گرجستان

کسب منافع قطبیت اقتصادی بستگی به محیط مناسب کسب و کار دارد. دگرگونی گرجستان به کشوری مناسب برای کسب و کار از سال ۲۰۰۵ آغاز شد.

هنگامی که بانک جهانی نخستین گزارش «سهولت کسب و کار» را منتشر کرد، دولت ما همچنان در حال تثبیت خود بعد از انقلاب گل رز بود. در آن زمان، مبارزه با فساد اولویت سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی بود. هنگامی که ما تصمیم گرفتیم فضای کسب و کار گرجستان را بهبود بخشیم، رتبه‌ی کشور در شاخص «انجام کسب و کار» بانک جهانی، در بهترین حالت، برای ما امری حاشیه‌ای بود.

شگفت‌زدگی ما را تصور کنید، وقتی بانک جهانی در پاییز ۲۰۰۷ به ما اطلاع داد که به سبب اصلاحات آغاز شده در ۲۰۰۴، گرجستان در رتبه‌بندی «انجام کسب و کار» از رتبه‌ی ۱۱۲ به رتبه‌ی ۳۷ جهش یافته است. به علت اهمیت این پیشرفت، سیمیون ژانکف، اقتصاددان ارشد و معاون بخش خصوصی و مالی بانک جهانی، شخصاً از واشنگتن به گرجستان آمد و این کشور را به خاطر پیشرفت بی‌نظیرش تحسین کرد. (۴۲) ما نیز از وی تشکر کردیم و به او گفتیم که آرزو داریم جزو بیست کشور برتر در این زمینه قرار بگیریم. اگرچه او گرجستان را تحسین می‌کرد، درباره‌ی این آرزو تردید داشت. وقتی که گرجستان نه تنها در بین بیست کشور برتر، بلکه جزو ده کشور برتر قرار گرفت، او و بسیاری از ناظران شگفت‌زده شدند. در ۲۰۱۴، گرجستان به رتبه‌ی هشتم دست یافت. گرجستان در پنج سرفصل از ده سرفصل گزارش «انجام کسب و کار»، برتری داشت:

- شروع یک کسب و کار
- ثبت مالکیت
- درگیر شدن برای کسب مجوزهای ساخت
- مقررات کارگری
- کسب اعتبار

در ۲۰۱۱، نام گرجستان در رتبه‌ی نخست اصلاح‌گران در جهان بین سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱ ثبت شد. بنا بر آمار بانک جهانی، هیچ کشوری به اندازه‌ی

گرجستان برای ساده‌سازی کسب‌وکار اصلاحات انجام نداده بود. با اینکه گرجستان هم‌اکنون این رتبه را از دست داده، اما همچنان یکی از کشورهای جذاب برای انجام کسب‌وکار در جهان است.

این مهم چگونه انجام شد؟ چگونه در یک سال از رتبه‌ی ۱۱۲ به رتبه‌ی ۳۷ و در کمتر از یک دهه از رتبه‌ی ۱۱۲ به رتبه‌ی ۸ رسیدیم؟ ما با به‌کار بستن اقدامات اصلاحی شروع کردیم که کارمندان دولت آن را «غیرممکن» می‌دانستند. برای نمونه، بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۶، در نخستین گام برای بهبود محیط کسب‌وکار، مجوزها و پروانه‌های بسیاری (حدود ۸۵ درصد) را لغو کردیم. تأثیر این کار و اصلاحات مشابه به رتبه‌بندی «انجام کسب‌وکار» محدود نشد. رتبه‌بندی پیشرفت چشمگیری را نشان می‌داد که موجب تفاوتی بزرگ و آشکار در جهان واقعی شده بود. یکی از تأثیرات مستقیم اصلاحات بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۶، افزایش چشمگیر ساخت‌وساز در گرجستان بود. سهم ساخت‌وساز در تولید ناخالص داخلی از ۶/۴ درصد در ۲۰۰۴ به ۹ درصد در ۲۰۰۶ رسید. در مدتی مشابه، مساحت ساخت‌وساز در تفلیس پنج‌برابر شد و از ۴۲۳ هزار مترمربع در ۲۰۰۴ به ۲ میلیون و ۱۷۵ هزار مترمربع در ۲۰۰۶ رسید. ثبت زمین نیز در این سال‌ها رشد مشابهی داشت.

موفقیت‌های اولیه و به رسمیت شناخته‌شدن آن‌ها از سوی بانک جهانی، دولت را ترغیب کرد که مرحله‌ی دوم و سوم اصلاحات خود را برای مناسب‌تر کردن محیط کسب‌وکار در گرجستان شروع کند. ما با توجه به نگرانی‌های بزرگ و کوچک فعالان بخش خصوصی بسیاری از مقررات را تغییر دادیم. نمونه‌هایی از اصول مقررات‌گذاری هوشمندانه و تسهیل‌گر کسب‌وکار که موفقیت‌آمیز و کامل در گرجستان به‌کار بسته شدند شامل موارد زیر است:

۱. اصل یک دولت [نبود پراکندگی در نظرها و تفسیرها در بدنه‌ی دولت، دخالت نکردن بخش‌های مختلف دولت در کار یکدیگر، رویارویی ارباب‌رجوع

با هویتی یکپارچه به نام دولت]

۲. سکوت نشانه‌ی موافقت است^۱ [اگر سازمانی اظهار نظر نکرد، یعنی موافق است]

۳. ارائه‌ی خدمات بر مبنای هزینه^۲ [محاسبه‌ی هزینه‌ی خدمات به صورت درصدی]

۴. مجوزدهی حین فعالیت در مقابل مجوزدهی پیش از شروع^۳

۵. گیوتین مقررات‌گذاری^۴

۶. الگوبرداری^۵

۷. رویکرد بند غروب^۶ [در نظر گرفتن بازه‌ی زمانی مشخص برای ملغی شدن خودکار هر قانون]

بزرگ‌ترین مسئله‌ی پیش روی ما تغییر نگرش کارمندان دولت بود. هرگاه در جایگاه دولت جدید برای به کارگیری رویکردی نوآورانه، بهبود خدمات عمومی، ساده‌سازی قوانین یا تسهیل رویه‌های انجام کار تلاشی می‌کردیم، با مقاومت کارکنان، به خصوص مدیران میانی سازمان‌های دولتی یا سایر مؤسسات عمومی، روبه‌رو می‌شدیم. آنان این گونه استدلال می‌کردند: «این همان کاری است که ما همیشه انجام می‌دادیم»، «آنچه پیشنهاد می‌دهید غیرممکن است» و «نظرتان درباره‌ی ایمنی عمومی چیست؟». از آنجا که کارکرد پروانه‌هایی که مردم باید دریافت می‌کردند یا ساعت‌هایی که برای دریافت مجوز باید در صف می‌ایستادند به حفظ ایمنی عمومی برمی‌گشت، بسیاری از اصلاحات از ابتدا به سبب مخالفت‌های این چنینی بروکرات‌ها با تأخیر صورت می‌گرفت. آنان هیچ دلیلی برای استقبال از تغییرات نمی‌دیدند. تعداد بی‌شمار مجوزها و زمان طولانی لازم

1. Silence is consent

2. Fee-based service delivery

3. Ex ante vs. ex post licensing

4. Regulatory guillotine

5. Piggybacking

6. Sunset clause approach

برای اخذ آن‌ها بزرگ‌ترین فرصت برای اخاذی بود. چه چیزی بهتر از پیشنهاد رشوه در ازای ارائه‌ی خدمات به متقاضیان سرخورده و ناامید در صفی طولانی است؟ بروکرات‌های کهنه‌کار به بدنام‌شدن خدمات عمومی در اثر این نحوه‌ی عملکرد اهمیتی نمی‌دادند. آن‌ها، در قبال تصویر عمومی دولت در جامعه، چیزی برای به‌دست آوردن یا ازدست دادن نداشتند و فقط نگران حفظ درآمد و نفوذ خود بودند.

پس از گفت‌وگوهای فراوان، ما به دو اصل فراگیر رسیدیم که نگرش مدیران میانی درباره‌ی خدمات عمومی را تغییری شگفت‌انگیز می‌داد: اصل «یک دولت» و قانون «سکوت نشانه‌ی رضایت است». ما روشن ساختیم که حکومت یا شکست می‌خورد یا موفق می‌شود؛ کسانی که بخشی از مشکل باشند اخراج می‌شوند و کسانی که بکوشند تا بخشی از راه حل باشند پاداش می‌گیرند و ارتقا خواهند یافت. قانون «سکوت نشانه‌ی رضایت است» برای کارمندان دولت انگیزه ایجاد کرد تا فرایندهای اداری و کاغذبازی را ساده کنند. همان‌گونه که پیش‌تر توضیح داده شد، از وقتی این اصول بنا نهاده شد، کارمندان با ایده‌های ساده‌سازی و بهبود خدمات به نزد اعضای دولت می‌آمدند. آن‌ها به‌خوبی می‌دانستند کدام‌یک از قوانین اضافی یا بیش از اندازه پیچیده است، اما هیچ انگیزه‌ای برای بهبود آن نداشتند. کاهش یا ساده‌سازی مقررات‌گذاری تلویحاً به کاهش منافع غیرمشروع آنان منجر می‌شد. قانون جدید به آن‌ها انگیزه داد تا عادت جلوگیری از بهبود نظام برای حفظ منافع شخصی را ترک کنند؛ این‌گونه بود که کارمندان تغییر را آغاز کردند. اصلاح قوانین و مقررات همگام با اصلاحات اعمال‌شده در بخش‌های مختلف دولت به پیش رفت. این قانون عاملی مهم در تغییر نگرش کارمندان دولت بود. اگرچه از شمار کارمندان دولت کاسته شد، دستمزد آنانی که باقی ماندند دوبرابر یا بیشتر افزایش یافت. پس از اجرای مراحل دوم و سوم

اصلاحات، تصویر کارمندان دولت به افرادی ماهرتر با دستمزدی منصفانه‌تر تغییر یافت.

۴-۲-۱. اصل یک دولت

برای هر شهروند یا کارآفرین، هیچ چیز ناامیدکننده‌تر از آن نیست که برای انجام یک کار ساده درگیر دریافت مدارک و گواهی‌نامه‌های بسیار زیاد از سازمان‌های دولتی پرشمار شود. مثلاً برای ثبت یک شرکت جدید تا پیش از سال ۲۰۰۴، مؤسس باید در اداره‌ی آمار و اداره‌ی مالیات ثبت‌نام می‌کرد، گواهی سوء پیشینه از وزارت کشور دریافت می‌کرد، تمبر رسمی می‌خرید، دستور قضایی می‌گرفت و کارهایی از این دست انجام می‌داد. امروزه ثبت یک کسب و کار جدید در گرجستان فقط چند دقیقه زمان می‌برد و ثبت‌کننده تمامی اطلاعات لازم را در اختیار مؤسس قرار می‌دهد، از جمله شماره‌ی حساب شرکت جدید. ما به این وضعیت اصل «یک دولت» می‌گوییم: «هیچ سازمانی نباید از هیچ شهروندی مدرک یا اطلاعاتی درخواست کند که مسئولیت آن با سازمان دیگری است»؛ مردم باید حکومت را موجودیتی واحد بشناسند. اغلب مردم نمی‌توانند درک کنند که چرا سازمانی دولتی آنان را ملزم به تهیه مدرکی با مهر سازمان دولتی دیگر می‌کند. البته مردم درست فکر می‌کنند؛ چرا شهروندان باید کار دولت را انجام دهند؟ گرجستان برای حل این مسئله، مدیریت دولتی را با اصل «خرید با یک توقف»^۱ تطبیق داد. شهروندان برای دریافت هرگونه خدمت از دولت باید با نظامی یکپارچه و یکتا روبه‌رو می‌شدند.

درحالی که دولت‌های بسیاری رویکردهای غالباً یکسان و مشابه با «خرید با یک توقف» را اجرا می‌کنند، اعم از پنجره‌های خدمات چندمنظوره در گذرگاه‌های مرزی یا سازمان‌های دولتی، گرجستان فراتر از آن رفت. (۴۳) ما

1. one-stop-shop

سالن‌های بزرگی در شهرهای اصلی راه‌اندازی کردیم و تقریباً تمامی خدماتی که دولت به شهروندان و کسب‌وکارها ارائه می‌کند را زیر یک سقف جمع کردیم. سبد خدمات ارائه‌شده بیش از چهارصد خدمت متفاوت را در بر می‌گرفت. شما می‌توانستید برای گرفتن گواهی تولد یا گذرنامه و ثبت شرکت به آنجا بروید. متوسط زمان انتظار کمتر از سه دقیقه و مدت زمان متوسط برای ارائه‌ی کامل یک خدمت بین پنج تا شش دقیقه بود. افرادی حرفه‌ای که در ادارات دولتی آموزش ویژه دیده بودند، خدمات را به شهروندان ارائه می‌کردند، درحالی‌که کارهای اجرایی و اداری واقعی را متخصصان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوط در ادارات پشتیبان انجام می‌دادند. این شیوه به سرعت برای مردم جا افتاد، اما در ابتدا برای صاحب‌منصبان دشوار بود. آنان ناچار بودند مقداری از قدرت خود را واگذار کنند و انجام این کار به هماهنگی‌های زیادی در پشت صحنه نیاز داشت، اما تأثیر آن بی‌اندازه مثبت بود. در گزارش سال ۲۰۱۰ بانک اروپایی بازسازی و توسعه، گرجستان درخصوص تحویل مدارک رتبه‌ی اول را در بین کشورها به دست آورد و بر اساس پیمایش سال ۲۰۱۲ بانک جهانی، ۹۲ درصد از شهروندان گرجستان از نحوه‌ی صدور مدارک توسط بخش عمومی، ابراز رضایت کردند. این یکی از مهم‌ترین اصلاحات اعمال‌شده بود و موجب کسب اعتبار سیاسی برای دولت در اجرای بخش‌هایی از اصلاحات شد که در بین مردم چندان محبوب نبودند.

۲-۲-۴. سکوت نشانه‌ی رضایت است

تا پیش از ۲۰۰۶، پاسخ سازمان‌های دولتی به یک درخواست ساده دو تا سه ماه به طول می‌انجامید. صدور یک مجوز، مثلاً جواز ساخت یک ساختمان مسکونی یا تجاری، شش تا نه ماه طول می‌کشید. سازمان‌ها درخواست‌های نامربوط داشتند یا اطلاعات اضافی می‌خواستند و بدین ترتیب به سادگی روند کار

را متوقف می‌کردند. متقاضیان، به‌جای دریافت پاسخی فوری، چاره‌ای نداشتند جز اینکه بپذیرند که فرایند رسیدگی همواره در جریان است. درواقع، نظام اداری عامدانه به‌گونه‌ای طراحی شده بود که به رشوه‌گیری از متقاضیان منجر شود؛ اگر رشوه می‌پرداختید، ممکن بود به درخواست شما سریع‌تر رسیدگی شود. مردم ناامید شده بودند و عده‌ی زیادی دیگر به دنبال دریافت مجوز و پروانه نمی‌رفتند. درواقع کل کشور هزینه‌ی این اقدامات را می‌داد، فقط به این علت که انرژی کارآفرینانه به هدر می‌رفت و بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی در سایه انجام می‌شد. در ۲۰۰۷، ما یک سقف زمانی سی‌روزه برای درخواست‌های تمامی پروانه‌ها تعیین کردیم (این مهلت برای مجوزها بیست روز تعیین شد). اگر شما درخواست پروانه بدهید و تا سی روز پاسخی از دولت دریافت نکنید، درخواستتان تأییدشده به حساب می‌آید.

اجرای درست و یکپارچه‌ی اصل «سکوت نشانه‌ی رضایت است» در عمل نیاز به پیش‌بینی‌های اداری و اجرایی دارد:

- در موارد بسیاری، متقاضی همچنان به گواهی‌نامه‌ها و اوراق تأییدشده نیاز دارد. بنابراین، حتی اگر متقاضی حق داشته باشد، پس از سپری شدن مهلت سی‌روزه، پاسخ به درخواستش را مثبت تلقی کند، باز هم در آینده کسری مدارک یادشده را خواهد داشت. برای حل این مسئله، شما باید اقتدار و اعتبار زیادی داشته باشید تا بتوانید مدارک مربوط را در قبال درخواست فرد صادر کنید. در گرجستان چنین اقتداری ایجاد نشد. در نتیجه، کار به دادگاه‌ها کشیده شد؛ زیرا فقط دادگاه‌ها این قدرت را داشتند که سازمان‌های مرتبط را به صدور اسناد با تأییدیه‌ی لازم وادار کنند؛ هرچند این قدرت تا کنون به کار گرفته نشده است.

- سازمان‌ها همچنان تمایل دارند که با انواع سؤالات و درخواست‌های نامربوط افزایش سقف زمانی را توجیه کنند. این تمایل به تدریج مفهوم «سکوت

نشانه‌ی رضایت است» را تضعیف می‌کند و به نظام قدیمی تأخیرهای دائمی اجازه‌ی بازگشت خزنه‌وار می‌دهد. برای کنترل این تأخیرها، مقررات خاصی را به کار بستیم. طبق قوانین جدید، هر سازمان فقط یک بار می‌تواند از متقاضی اطلاعات اضافی درخواست کند و پس از دریافت آن سقف زمانی جدید آغاز می‌شود.

اصل «یک دولت» و قانون «سکوت نشانه‌ی رضایت است» سبب شده که هم‌اکنون کارمندان دولت درباره‌ی چگونگی ارائه‌ی خدمات به عموم جامعه به گونه‌ای متفاوت فکر کنند. در گذشته، کارمندان دولت به این مشکل اهمیتی نمی‌دادند که متقاضی، اعم از شهروند یا شرکت، باید مدارک گوناگون و بی‌شماری را برای گرفتن پروانه یا مجوز تحویل دهد. علاوه بر این، توجه نمی‌کردند که متقاضی برای یک درخواست باید با چند سازمان متفاوت درگیر شود. بعد از اصلاحات، فرایند تغییر کرد. کارمندان دولت، در جایگاه تأمین‌کنندگان «خرید با یک توقف»، مسئول جمع‌آوری تمامی مدارک لازم بودند و اقدام نکردن آن‌ها به تأیید خودکار درخواست منجر می‌شد. ناگهان مقامات شخصاً درد قوانین و مقررات پیچیده و غیرضروری را احساس کردند. آن‌ها در ابتدا نمی‌خواستند این ساده‌سازی‌ها را بپذیرند، زیرا یا همکارانشان را بیکار می‌کرد یا اقتدار و اهمیت واقعی یا ظاهری آن‌ها را کاهش می‌داد. اما مقررات جدید (اصول سکوت نشانه‌ی موافقت است و یک دولت) روشن ساخت که امنیت شغلی‌شان به همکاری و همراهی‌شان با نظام مدیریت اجرایی کارآمدتر بستگی دارد. وقتی کارمندان دولت دریافتند که رویکرد حکومت تغییر کرده و ممکن است در صورت موافقت نکردن اخراج شوند، به قوانین و مقررات با دیدگاهی جدید نگریستند. پیش از این، مقامات با شهروندان مانند متقاضیان برخورد می‌کردند، اما هم‌اکنون، مشتری پادشاه است.

۳-۲-۴. خدمات دهی بر پایه‌ی هزینه

بهبود کیفیت و بهره‌وری خدمات ارائه‌شده به مردم و همچنین تغییر نگرش ارائه‌دهندگان خدمات یکی از مهم‌ترین اهدافی است که هر حکومتی می‌تواند برای کسب موفقیت در نظر بگیرد. این موضوع بسیار مهم است، زیرا ۱. همه‌ی شهروندان نهایتاً مجبورند با سازمان‌های دولتی ارتباط داشته باشند. ۲. شهروندان از طریق مالیات حقوق کارمندان دولت را می‌پردازند و ۳. ارائه‌ی بسیاری از خدمات در انحصار دولت است. یک شهروند نمی‌تواند برای دریافت خدماتی مانند گرفتن گذرنامه یا ثبت شرکت به سازمانی خصوصی مراجعه کند. دولتی که سازمان‌هایش موفق شوند چنین خدماتی را مطمئن، سریع و محترمانه ارائه دهند، پاداشش را با محبوبیت میان رأی‌دهندگان و قدردانی آن‌ها دریافت خواهد کرد.

در اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰، مردم گرجستان برای گرفتن گذرنامه، ثبت مالکیت یا ثبت شرکت ساعت‌ها و گاهی روزها در ادارات دولتی در صف می‌ایستادند. درواقع کارمندان دولت عامدانه این کار را انجام می‌دادند. آن‌ها مطمئن بودند که انتظار طولانی و ناامیدکننده شرایط را برای دریافت رشوه از متقاضیانی فراهم می‌کند که می‌خواهند یا مجبورند صف را دور بزنند. این وضعیت برای «مشتریان تجاری»^۱ الزامی ایجاد کرده بود که به جای رهاکردن کسب‌وکار و انتظار در صف، رشوه بپردازند. ما برای مقابله با فساد حقوق کارمندان دولت را افزایش دادیم، کارمندان جدیدی را استخدام کردیم و روند خدمات‌دهی سازمان‌ها را از نو طراحی کردیم. البته وقتی درخواست دریافت خدمات سریع‌تر وجود دارد، با وجود همه‌ی این اقدامات، گاهی صف ایجاد خواهد شد.

پیش از آنکه فساد اداری دوباره ریشه بدواند، به‌سادگی تصمیم گرفتیم که

پرداخت پول برای خدمات سریع‌تر را قانونی کنیم. در این حالت، رشوه به پرداختی رسمی تبدیل می‌شود. خدمات پایه‌ای رایگان است یا هزینه‌ی کمی دارد مثلاً گرفتن گذرنامه‌ی جدید در حالت عادی دو هفته زمان می‌برد و متقاضی فقط هزینه‌ی صدور و ارسال مدرک را می‌پردازد. اما اگر عجله دارید، باید هزینه‌ی اضافی بپردازید: سریع‌تر، گران‌تر خواهد بود، مثلاً صد دلار برای تحویل در ۲۴ ساعت یا ۲۵۰ دلار برای تحویل در یک ساعت. قانون کلی این بود که خدمات پایه با سرعت منطقی و بدون قیمت یا با قیمت مکفی باشد و فقط کسانی که در دریافت خدمت عجله دارند، هزینه‌ی بیشتری بپردازند. این راهی برای جلوگیری از تحمیل هزینه‌ی اضافه از سوی کارمندان دولت به تمامی متقاضیان بود.

دولت، برای ایجاد انگیزه‌ی مضاعف در کارمندان به‌منظور رعایت مشتری‌مداری، بخشی از دریافتی‌های اضافه برای انجام خدمات سریع‌تر را به‌عنوان پاداش به کارمندان سازمان ارائه‌دهنده‌ی خدمت می‌پرداخت. این قانون تنها استثنای اصل «وحدت بودجه» است که قبلاً درخصوص آن بحث شد. این قانون فقط برای سازمان‌هایی به کار گرفته می‌شود که با عموم مردم تعامل مالی مستقیم دارند و کمک می‌کند تا خدمات این سازمان‌ها به‌صورت درستی افزایش یابد.

۴-۲-۴. مجوزدهی حین فعالیت در مقابل مجوزدهی پیش از شروع

رایج است که شما باید پیش از شروع یک کسب‌وکار، مثلاً بازکردن یک رستوران، برای دریافت مجوز درخواست بدهید. هم‌زمان باید درحکم یک کارآفرین برای تأمین سرمایه، بستن قرارداد با تأمین‌کنندگان، خریدن تجهیزات، استخدام کارمندان، بیمه‌کردن و... به‌خوبی برنامه‌ریزی کنید. اگر درخواست مجوز شما رد شود، تمامی تلاش‌هایتان بیهوده بوده و هیچ‌گاه نمی‌توانید

سرمایه‌گذاری اولیه‌ی خود را جبران کنید. درواقع، آینده‌ی شما به‌عنوان رستوران‌دار، پیش از آنکه حتی یک دلار درآمد کسب کرده باشید، به بازرسی مقررات‌گذار مربوطه بستگی دارد. اغلب درحالی که شما مانند گربه‌ای بر روی یک شیروانی داغ به کارها سرعت داده‌اید، روزها یا هفته‌ها خبری از بازرس نیست. وقتی سرانجام بازرس می‌آید، ممکن است به علت بعضی موضوعات کوچک مانند نصب تهویه‌کننده‌ی هوا یا اضافه‌کردن اتاق استراحت دوم، افتتاح رستوران به تعویق بیفتد. معمولاً یک سال پس از افتتاح، بازرس دیگری مراجعه می‌کند اما بازرسی وی به دقت بازرس اول نخواهد بود.

حال فرض کنید که هیچ‌گاه به مجوز نیاز نداشته باشید یا در صورت نیاز بتوانید زمانی برای آن درخواست دهید که مشغول پذیرایی از مهمان‌ها در رستوران تازه‌تأسیس خود هستید و درآمد کسب می‌کنید. چرا نباید این مسیر وجود داشته باشد؟ من معتقدم که بسیاری از کسب‌وکارها نیازی به مجوز ندارند. چرا خرده‌فروش یا آرایشگر باید درخواست مجوز بدهد؟ البته استثنائاتی نیز هست، به‌خصوص در حوزه‌هایی که درباره‌ی سلامتی و ایمنی عمومی نگرانی وجود دارد. اما حتی در بسیاری از این موارد، من معتقدم که مجوزدهی باید به موازات فعالیت کاری انجام شود. شما رستوران‌دار هرگاه آمادگی دارید باید بتوانید رستوران خود را باز کنید. در این صورت هر لحظه انتظار دارید که بازرس سر برسد، بنابراین برای اطمینان همه‌ی مقررات موجود درباره‌ی سلامتی و ایمنی را مراعات خواهید کرد. شما هیچ درآمدی را از دست نخواهید داد (به‌خصوص در اولین ماه‌های فعالیت که درآمد برای کارآفرین بسیار مهم است). نبود تأخیرهای پیش از افتتاح سبب می‌شود شما انگیزه‌ی بیشتری برای مراقبت در تهیه‌ی غذای سالم، تمیز نگه‌داشتن محل و ارائه‌ی خدمات بی‌عیب و نقص داشته باشید و فقط افرادی را استخدام کنید که مدارک کاملی دارند، چون در صورت بازرسی حرفی برای گفتن نخواهید داشت. مهم‌ترین مزیت انتقال از مجوزدهی پیش از شروع

کار به مجوزدهی در حین کار این است که قدرت چانه‌زنی بازرس کاهش می‌یابد. وقتی بازرس امکان تصمیم‌گیری برای دادن مجوز به یک واحد تجاری نوپا را داشته باشد، قدرت بسیار زیادی در مقابل کارآفرین دارد و می‌تواند درخواست رشوه یا درخواست‌های غیرمنطقی دیگری کند. اما وقتی آن واحد تجاری در حال کار کردن باشد، بستن آن بر اساس ادعاهای واهی بسیار سخت است. منتقدان این شیوه می‌گویند، در حالت مجوزدهی در حین کار، ممکن است پیش از اولین بازرسی مشتری از غذای فاسد مسموم شود. چه کسی می‌تواند بگوید این اتفاق در حالت مجوزدهی پیش از شروع کار و با وجود تأیید بازرس نمی‌افتد؟ رستورانی که امروز بدون ایراد است، ممکن است فردا غذای فاسد ارائه دهد. چیزی به نام ایمنی صددرد وجود ندارد، حتی با مجوزدهی پیش از شروع کار. تجربه‌ی ما در گرجستان نشان می‌دهد که مجوزدهی حین کار برای رعایت مقررات به نسبت مجوزدهی پیش از شروع کار مؤثرتر است. در حالت مجوزدهی پیش از کار، شرکت‌ها پس از بازرسی اولیه به کیفیت کار خود بی‌توجه می‌شوند، اما در حالت مجوزدهی حین کار شرکت‌ها همواره مراقب‌اند، چون ممکن است بازرس هر لحظه سر برسد.

۴-۵. الگوبرداری

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، حمایت از مصرف‌کننده و ایمنی عمومی بهانه‌ای است برای ایجاد انحصارهای کاذب و پرکردن جیب عده‌ی اندک که به کل اقتصاد هزینه تحمیل می‌کند. شواهدی مستند از این آثار در صنعت داروسازی گرجستان، پیش از اصلاح مقررات حاکم بر تأیید و ارائه‌ی داروهای جدید، وجود داشت. فرایند تأیید داروهای جدید بسیار هزینه‌بر و پیچیده بود، به گونه‌ای که غالباً فقط سه شرکت توان پذیرفتن بار هزینه‌های مالی را داشتند. میزان فروش این سه شرکت تقریباً سه چهارم کل داروهای فروخته‌شده

در گرجستان بود. (۴۴)

به منظور کمک به کاهش آستانه‌ی ورود شرکت‌های کوچک و افزایش رقابت، گرجستان تصمیم گرفت از مزیت تجربه و تخصص پیشرفته‌ی سایر کشورها استفاده کند. یعنی، به جای تلاش برای ابداع دوباره‌ی چرخ، از تجارب گردآوری شده بهره گرفت و از آن‌ها الگوبرداری کرد. صنعت داروسازی برای الگوبرداری بسیار مناسب است، زیرا بسیاری از الزامات مقررات‌گذاری آن در همه‌ی کشورها، فارغ از تفاوت‌های منطقه‌ای، بسیار مشابه است.

تا پیش از الگوبرداری، فرایند بازرسی داروهای جدید پیش از فروش در بازار گرجستان بسیار طولانی بود: آیا دارو ایمن است؟ آیا این دارو همان تأثیری را دارد که از آن انتظار می‌رود؟ پاسخ دادن به این سؤالات فرایندی بسیار طولانی و کند دارد و به آزمایشگاه‌های مجهز و متخصصان آموزش دیده نیازمند است. حال اگر دارویی از نظر بین‌المللی تأیید شده باشد و پیش‌تر مسیر بازرسی را در کشورهای دیگری طی کرده باشد و تولیدکنندگان بتوانند پاسخ این سؤالات را از سازمان‌های مربوط در کشورهای دیگر دریافت کنند، چرا باید دوباره این فرایند طی شود؟ تنها سؤال باقی‌مانده این است که کدام کشورها از دقت کافی برخوردارند تا تأییدیه‌ی آن‌ها مورد اعتماد و اتکا باشد. در گرجستان حکومت تصمیم گرفت که اگر دارویی تأییدیه‌ی استفاده در اتحادیه‌ی اروپا، ایالات متحده‌ی آمریکا، ژاپن، استرالیا و نیوزیلند را داشت، به صورت خودکار تأییدیه‌ی استفاده در گرجستان را نیز دریافت کند. این تصمیم بدین علت بود که مقامات گرجستان دریافته بودند که سازمان‌های مربوط در آن کشورها نسبت به هم‌تایانشان در گرجستان از تجهیزات بهتر و متخصصان باتجربه‌تری برخوردارند. فرض اساسی این بود که سازمان‌های بهداشتی در آن کشورها از شهروندانشان در مقابل داروهای غیرایمن به خوبی مراقبت می‌کنند، بنابراین گرجستان می‌تواند به تصمیم آن‌ها اعتماد کند.

الگوبرداری از مقررات از پیش موجود مربوط به داروهای خارجی، فرایند

معرفی و واردات داروهای جدید به گرجستان را سرعت چشمگیری بخشید. این کار همچنین رقابت بین تولیدکنندگان را افزایش داد و به شکسته شدن انحصار موجود کمک کرد. امروزه تمامی داروهایی که قبلاً در اتحادیه‌ی اروپا، ایالات متحده، ژاپن، استرالیا و نیوزیلند تأیید شده‌اند، مجوز فروش در گرجستان را دارند (فقط باید دستورالعمل‌ها به زبان گرجی ترجمه شوند). بنا بر آخرین گزارش، تعداد داروهای ثبت‌شده ۹۴ درصد افزایش یافت و در یک سال پس از الگوبرداری، سال ۲۰۱۰، قیمت‌ها تا ۳۰ درصد کاهش یافت. «ما شواهد منسجمی یافتیم که انطباق با نظام‌های تأیید و گزارش دهی، از نظر آماری و مقداری، تأثیر کاهشی چشمگیری بر قیمت دارو در گرجستان داشته است. اصلاحات مقررات‌گذاری در گرجستان باید موفقیت به شمار آید». (۴۵) امروزه گرجستان یکی از نخستین بازارهایی است که داروهای جدید در آن عرضه می‌شود، البته پس از آنکه مورد تأیید متخصصان بهداشت کشورهای یادشده قرار گرفت. باید توجه کرد که رویکردهای مشابهی برای ساختن مواد و سایر محصولات به کار گرفته می‌شوند که به فتاوری پیشرفته و زمان زیادی برای کنترل و تأیید نیاز دارند.

۴-۶. گیوتین مقررات‌گذاری

در بسیاری از کشورها، میراث مقررات‌گذاری حائز اهمیت است. بسیاری از این مقررات تاریخ‌گذاشته‌اند و دیگر ارزشی نمی‌آفرینند. با وجود این، برای اجرای این مقررات و نظارت بر آن‌ها کاغذبازی بسیاری صورت می‌گیرد و اجرای آن این فرصت را برای مدیران فراهم می‌آورد که زندگی را برای شهروندان از آنچه باید باشد سخت‌تر سازند. بسیاری از دولت‌ها برای حذف مقررات غیرلازم تلاش‌های نافرجامی انجام داده‌اند. به محض اینکه دولت برای حذف این مقررات تلاش می‌کند، بخش‌هایی از دستگاه اجرایی استدلال‌هایی می‌آورند، زیرا به حفظ آن

مقررات نیازمندند. درواقع مقررات پیچیده تضمینی شغلی برای کارمندان است و عموماً تنها هدف این مقررات همین است. وظیفه‌ی اثبات این موضوع بر عهده‌ی دولت اصلاح‌گر است. حالا شما چگونه به لشکری از بروکرات‌های کهنه‌کار ثابت می‌کنید مقرراتی که آن‌ها دهه‌ها برای توسعه، اصلاح، بهبود و دفاع از آن هزینه کرده‌اند دیگر به درد نمی‌خورد؟

این دقیقاً مخمصه‌ای بود که حکومت گرجستان بعد از انقلاب گل رز خود را گرفتار آن دید. ما برای آزادکردن اقتصاد باید تأثیر مقررات دولتی را کاهش می‌دادیم. اما هرگاه برای حذف مقرراتِ بیهوده تلاش کردیم، برخی از سازمان‌ها یا مدیران میانی اعتراض می‌کردند و از ما می‌خواستند اثبات کنیم که رویکرد تازه بهتر است. در مواردی موفق شدیم و در مواردی دیگر موفق نبودیم. موفقیت غیرمنتظره در سال ۲۰۰۵ به دست آمد، هنگامی که دولت شرایط را برای بروکرات‌ها به کلی تغییر داد. ما اعلام کردیم که تمامی مقررات در بخش‌های مشخصی ملغی خواهد شد، مگر آنکه سازمان‌های مربوطه در بازه‌ی زمانی مشخصی ثابت کنند که بخش خاصی از مقررات برای حفظ سلامت و ایمنی مردم ضروری است و آن مقررات اجراشدنی‌اند و هدفی جز فساد دارند. این رویکرد که «گیوتین مقررات‌گذاری» نامیده می‌شود به ما کمک کرد تا قوانین جزئی بی‌شماری را حذف کنیم و تعداد پروانه‌ها و مجوزها را تا ۸۵ درصد کاهش دهیم.

۷-۲-۴. رویکرد بند غروب

ایده‌ی رویکرد بند غروب به تاریخ انقضای قوانین و مقرراتی مربوط می‌شود که با مسئله‌ای موقتی و در فضایی خاص سروکار داشته‌اند. بنا بر تجربیات، هر مقرراتی سرانجام از رده خارج خواهد شد. مطابق این رویکرد، مقررات به‌صورت خودکار بعد از مدت مشخصی باطل خواهند شد، مگر اینکه دولت یا منبع قدرت

دیگری آن را آشکارا و شفاف تمدید کند. در گرجستان این رویکرد هیچ‌گاه رواج نیافت. با نگاهی به گذشته، معتقدم این رویکرد سودمند خواهد بود چون ادارات را به تطبیق مداوم و به‌روزرسانی مقررات وادار می‌کند. همچنین، به دولت اجازه می‌دهد تا مقررات بیهوده و بی‌مصرف را بدون نیاز به قانونگذاری خاص یا سایر فرایندها، مانند گیوتین مقررات‌گذاری که در بخش پیشین توضیح داده شد، حذف کند.

۳-۴. نظرات درباره‌ی روش‌شناسی بانک جهانی

مقامات بلندپایه‌ی بیشتر کشورها عادت دارند به روش‌شناسی بانک جهانی درباره‌ی رتبه‌بندی «انجام کسب‌وکار» شک کنند. من هنوز ندیده‌ام دولتی بانک جهانی را متهم نکند که رتبه‌بندی واقعی کشورش را اعلام نکرده است. بنا بر تجربه‌ام، معتقدم که گزارش بانک جهانی همواره درست و دقیق است. دولت‌هایی که در روش‌شناسی بانک جهانی تردید دارند، همواره می‌کوشند شخص دیگری را برای عملکرد ضعیف کشورشان متهم کنند و عموماً از نمونه‌های دست‌چین‌شده استفاده می‌کنند که بسیاری از آن‌ها یا مشکوک‌اند یا خارج از موضوع‌اند. بانک جهانی کشورها را بر اساس محاسبات نظری و مفروضات غیرواقعی (آن‌گونه که بسیاری از منتقدان می‌گویند) رتبه‌بندی نمی‌کند، بلکه اطلاعات را به‌طور ویژه از شرکت‌های خصوصی‌ای جمع‌آوری می‌کند که تجربه‌ای ناب از خدمات عمومی دارند. شاخص‌ها از اطلاعات زندگی واقعی استخراج و با نتایج نسبی سایر کشورها مقایسه می‌شوند تا رتبه‌بندی صورت پذیرد. عموماً بانک جهانی چشم‌اندازهای قانونی و اجرایی را با هم ترکیب می‌کند:

- آیا قوانین و مقررات نوشته‌شده شفاف و سراسر است؟
- آیا این قوانین و مقررات واقعاً به کار بسته می‌شوند؟

بانک جهانی فقط در صورتی به کشوری اعتبار بهبود را اعطا خواهد کرد که پاسخ به هر دو سؤال بالا مطمئناً مثبت باشد. برای نمونه، گرجستان نظام گزارش‌دهی مالیاتی الکترونیک خود را پیش از سال ۲۰۰۹ رسماً برقرار کرد. بانک جهانی این اصلاح را تا گزارش «انجام کسب‌وکار» سال ۲۰۱۱ منعکس نکرد، چون بیشتر مالیات‌دهندگان تا آن سال از این نظام استفاده نکرده بودند. در نمونه‌ای دیگر، بانک جهانی ابتدا به گرجستان درخصوص حمایت از سرمایه‌گذاران خرد اعتباری نداد، زیرا اقدامات حقوقی واقعی حامی سرمایه‌گذاران بود، اما قوانین نوشته‌شده این گونه نبود. سؤال این بود: کسی که سهام کمتری دارد، اگر دربار‌ی عملکرد اشتباه شریکش شکایتی حقوقی مطرح کند، می‌تواند در طی روند شکایت به اطلاعات خاصی دسترسی یابد؟ یا برای به‌دست‌آوردن اطلاعات موردنیاز باید مستندات مفصلی فراهم آورد. در عمل، با درخواست شاکی، تمامی اسناد لازم در اختیار وی قرار می‌گرفت، حتی اگر خودش تمامی مدارک را جداگانه نام نبرده بود. اما قانون به دادگاه‌ها اختیار ردکردن این درخواست را می‌داد. زمانی بانک جهانی این اقدام را به رسمیت شناخت که ما قانون را با واقعیت منطبق کردیم و آشکارا الزام دادگاه در ارائه‌ی اطلاعات مرتبط با شاکی را بیان نمودیم. نمونه‌ی مشابه دیگر مربوط به اجرای قراردادهای بود. در صورت وجود شواهدی مبنی بر اینکه متهم ممکن است اموالش را به خارج از محدوده‌ی صلاحیت قضایی دادگاه انتقال دهد، آیا شاکی می‌تواند پیش از رسیدگی دادگاه فهرست معتبری از اموال منقول متهم داشته باشد؟ این اقدامی روشن و ممکن بود. قانون موجود در مشخص کردن برخی از جزئیات فرایند ناموفق بود، از این‌رو این اقدام به‌صورت کامل در گزارش بانک جهانی منعکس نمی‌شد. هرچند بسیاری از خوانندگان ممکن است فکر کنند که این مثال‌ها کم‌اهمیت‌اند، اما اتکا به چنین مقرراتی برای شرکت‌های کوچک و متوسط تفاوت‌هایی ایجاد می‌کند.

روی هم رفته، بار مقرراتی که حکومت بر روی فعالیت‌های اقتصادی وضع می‌کند، به خوبی در گزارش‌های بانک جهانی منعکس می‌شود. البته، مشابه هر گزارش دیگری، این گزارش هم ممکن است صد درصد دقیق نباشد. اما من باور دارم که این گزارش تصویر مناسبی از محیط کسب و کار هر کشور ارائه می‌دهد. در گزارش، عوامل عملیاتی بسیاری در نظر گرفته می‌شود تا مشخص شود که آیا انجام کسب و کار برای شرکت‌های خرد و متوسط موجود یا یک سرمایه‌گذار بالقوه‌ی خارجی که ورود به بازاری فرضی را بررسی می‌کند، به اندازه‌ی کافی آسان است یا خیر.

نمونه‌هایی از آن عبارت‌اند از:

- برای شروع یک کسب و کار، چقدر پول لازم است؟
- برای دریافت جواز ساخت، چقدر باید هزینه کرد؟
- چقدر زمان می‌برد تا یک دارایی ثبت شود؟

در بعضی از کشورهای که من در مقام مشاور از آن‌ها بازدید کرده‌ام، سرمایه‌گذار دو سال زمان لازم دارد تا شرکتی را راه‌اندازی کند؛ این دوره شامل ثبت کسب و کار، گرفتن مجوز برای ساختن انبار، ثبت مالکیت و اتصال به نزدیک‌ترین شبکه‌ی برق می‌شود. نمایندگان بانک جهانی، اطلاعات این چینی را بیشتر از فعالان بخش خصوصی جمع‌آوری می‌کنند که تجارب دست‌اولی از فرایند مورد سؤال دارند. این شرکت‌ها می‌دانند که ۱. فرایند مفروض در شرایط واقعی، در مقایسه با مدت مقرر قانونی، چقدر زمان می‌برد و ۲. گرفتن مجوز در شرایط واقعی، در مقایسه با هزینه‌ای که قانون تعیین کرده است، چقدر هزینه برمی‌دارد؛ مثلاً در شرایطی که برای دریافت مجوز باید رشوه بپردازند. چنین اطلاعات دست‌اولی سبب می‌شود که این گزارش برای هر کسی که قصد انجام کسب و کار در کشوری خاص را دارد سودمند باشد. برای نمونه، در سائوپائولو برزیل، دریافت مجوز ساخت قانونی به‌طور متوسط ۴۲۵ روز زمان می‌برد،

بنابراین بیشتر سرمایه‌گذاران برای سرعت بخشیدن به فرایند رشوه می‌پردازند. به‌عنوان آخرین نکته، دولت‌هایی که نگرش اصلاحی دارند می‌توانند از گزارش به‌منزله‌ی نقشه‌ی راه برای کاهش بار مقررات‌گذاری و رفع تنگناهای دیوان‌سالاری که مانع رشد اقتصادی است استفاده کنند.

در گرجستان، همبستگی آشکاری بین رتبه‌بندی «انجام کسب‌وکار» و کسب‌وکار واقعی وجود دارد. هنگامی که جایگاه گرجستان از ۱۱۲ به ۸ ارتقا یافت، شمار سالانه‌ی شرکت‌های کوچک و متوسط ثبت‌شده بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۳ چهاربرابر شد.

تجربه‌ی دیگر کشورها نیز مشابه است و پژوهش‌های تجربی تأیید می‌کند که رتبه‌بندی «انجام کسب‌وکار» با عملکرد واقعی اقتصاد همبستگی دارد:

- کشورهای دارای رتبه‌ی بالاتر سریع‌تر از کشورهای با رتبه پایین‌تر رشد می‌کنند. به‌طور میانگین، رشد اقتصادی کشورهای چارک بالایی گزارش ۲/۳ درصد بیشتر از کشورهای چارک پایینی است. (۴۶)
- به‌طور میانگین، هر روز تأخیر در صادرات و واردات، تجارت جهانی را یک درصد کاهش می‌دهد. (۴۷)
- تأثیر کاهش ۱۰ درصدی در پیچیدگی مالیاتی بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، معادل کاهش یک‌درصدی در نرخ‌های مؤثر مالیات شرکتی است. (۴۸)

- نصف‌شدن شمار دستورالعمل‌های لازم برای شروع یک کسب‌وکار سبب افزایش ۱۴ درصدی شمار ثبت کسب‌وکارهای جدید می‌شود. کاهش مشابهی در شمار روزهای لازم برای ثبت یک کسب‌وکار به افزایش ۱۹ درصدی ثبت کسب‌وکارها منجر می‌شود؛ هرچند معادل همین کاهش در هزینه‌های ثبت، ۳۰ درصد افزایش در ثبت را به همراه دارد. (۴۹)
- اجرای هیچ‌یک از این اصلاحات آسان نیست، اما ارزش تلاش کردن را دارد.

اگر اراده‌ی سیاسی و هماهنگی کارآمد وجود داشته باشد و مسئولان فهم درستی از موضوع داشته باشند، اصلاحات با سرعت تمام به پیش می‌رود و تحسین عمومی را برمی‌انگیزد. برای مثال، ایجاد سالن‌های خدمات عمومی در گرجستان که قبلاً توضیح داده شد، برای شهروندان بسیار محبوب بود و به حکومت اعتبار داد تا در مسیر موفقیت، اصلاحاتی که محبوبیت کمتری بین مردم داشتند را پیگیری کند. من دولت‌های کشورهای در حال توسعه را تشویق می‌کنم که مسیری جاه‌طلبانه را برای بهبود چشمگیر و پایدار محیط کسب‌وکار محلی آغاز کنند، همان کاری که ما در گرجستان انجام دادیم. اگر در این مسیر موفق شوند، مطمئناً هر رتبه‌بندی معتبری موفقیت‌شان را نشان خواهد داد.

۴-۴. اصلاحات «انجام کسب‌وکار» در قزاقستان

در آوریل ۲۰۱۴، کریم ماسیموف^۱ دوباره نخست‌وزیر قزاقستان شد. هر دوی ما، پیش از این، در جایگاه نخست‌وزیری به کشورمان خدمت کرده بودیم و با هم دوست شده بودیم و در سال ۲۰۱۲ دوره‌ی نخست‌وزیری هر دویمان تمام شده بود. در می ۲۰۱۴، چند هفته پس از اینکه دوباره از طرف رئیس‌جمهور نامزد شده و از سوی پارلمان برای نخست‌وزیری تأیید صلاحیت شده بود، به او زنگ زدم. من گفتم: «تبریک آقای نخست‌وزیر.»

او پاسخ داد: «سلام آقای نخست‌وزیر. چطوری؟»

من گفتم: «برخلاف تو، من بازنشسته شده‌ام.»

کریم تأکید کرد: «وقتی نخست‌وزیر شدی، همیشه نخست‌وزیر خواهی بود. این از آن عناوینی است که تمام عمر با تو می‌ماند»

هر دو خندیدیم.

او گفت: «نیکا، چرا به آستانه نمی‌آیی؟ بسیار عالی می‌شود که دوباره همدیگر را ببینیم.»

گفتم: «بسیار عالی، دعوت شما را می‌پذیرم. باز هم تبریک می‌گوییم»
چند روز بعد ما در دفتر او چای می‌نوشیدیم. نخست‌وزیر به من گفت که قزاقستان می‌خواهد اقتصاد متکی به نفت خود را متنوع سازد و اصلاحات محیط کسب‌وکار را سرعت بخشد. وی همچنین گفت که دولتش برای شروع تغییرات لازم انتخاب شده است، اما تیم او ممکن است برای انجام اقدامات مناسب به کمک نیاز داشته باشند. این فرصتی بزرگ برای من بود تا نشان دهم که اصلاحات یادشده در این کتاب فقط در کشورهای کوچک مثل گرجستان کاربرد ندارند، بلکه در کشورهای بزرگ‌تر مانند قزاقستان نیز کارآمدند.

او پرسید: «این روزها چه می‌کنی نیکا؟»

من گفتم: «در حال نوشتن کتابی درباره‌ی اصلاحات گرجستان هستم. همچنین، در به‌کارگیری درس‌هایی که در گرجستان آموختیم، به سایر دولت‌های منطقه مشورت می‌دهم. ایده‌هایی برای اصلاحات عمده دارم که اگرچه ما هیچ‌گاه آن‌ها را در گرجستان اجرا نکردیم، اما سایر کشورها ممکن است از آن بهره ببرند.»

او گفت: «چرا به ما در اصلاحات «انجام کسب‌وکار» کمک نمی‌کنی؟ ما می‌توانیم درباره‌ی سایر اصلاحات نیز بحث کنیم، هم آن‌هایی که در گرجستان انجام دادی و هم آن‌هایی که می‌خواستی انجام بدهی، اما نتوانستی»

من پذیرفتم و گفتم: «بسیار عالی»

او گفت «آیا می‌توانی شرایط ما را بررسی کنی و با ایده‌هایی نوین برای اصلاحات به آستانه بازگردی؟ ما از تو مشورت می‌گیریم و تو می‌توانی ماجرای آن را در کتابت بنویسی. تو می‌توانی یک فصل را این‌گونه بنامی: اصلاحاتی که من نتوانستم در گرجستان انجام بدهم، اما در قزاقستان با کمک دوستم، نخست‌وزیر قزاقستان، اجرایی شد»

به پهنای صورتش خندید. من پیشنهاد او را پسندیدم. در آن زمان، مدت

کوتاهی بود که من شرکت مشاوره‌ی خود را راه انداخته بودم و در جست‌وجوی دولتی اصلاح‌گر بودم که اراده‌ی سیاسی برای تغییر داشته باشد. این فرصت بزرگی بود تا امکان‌پذیر بودن اصلاحات و توانایی من در جایگاه یک مشاور آزموده شود. نخست‌وزیر من را به جانشینش آقای باکیتزان سگینتایف^۱ معرفی کرد و گفت که او اصلاحات را رهبری می‌کند. من در جلسه‌ای با آقای سگینتایف اصلاحات گرجستان، روش‌شناسی گزارش «انجام کسب‌وکار» و تغییراتی که ما در قوانین و مقررات گرجستان اعمال نمودیم را تشریح کردم. همچنین زمانی را به تشریح موانع اساسی که در طی مسیر بر آن‌ها غلبه کردیم اختصاص دادم. من گفتم: «بزرگ‌ترین مشکل کارمندان شما، معاونان وزرا، مدیران سازمان‌های دولتی و حتی بعضی از وزیران خواهند بود. بیشتر آن‌ها اصلاحات را دوست ندارند.»

او پاسخ داد: «این مسئله موضوعیت ندارد. برنامه‌ی ما در بالاترین سطوح تأیید شده است. ما این فرایند را کاملاً بررسی خواهیم کرد. تو به من بگو برای انجام اصلاحات به چه چیزهایی نیاز داریم، من آن را فراهم خواهم کرد.» من گفتم: «خیلی خوب، پس با هم در ارتباط خواهیم بود» او تأیید کرد: «حتماً»

با او خدا حافظی کردم و به سمت فرودگاه رفتم. چند روز بعد جانشین نخست‌وزیر با من تماس گرفت. - «نیکا، من با مدیران سازمان‌ها و معاونان وزرا دیدار کردم و با آنان درباره‌ی جزئیات اصلاحات گفت‌وگو کردم. آنچه را لازم بود برایشان شرح دادم. حدس بزن پاسخشان چه بود؟»

- «حدس می‌زنم با دستور کار تو موافق نبودند»
- «آن‌ها گفتند غیرممکن است؛ دقیقاً همان که تو پیش‌بینی کردی»

1. Bakytzhan Sagintaev

- «من شگفت‌زده نشدم. روندی تقریباً طبیعی وجود دارد که افراد موافق با ثبات و مخالف با تغییر در چنین موقعیت‌های شغلی هستند. اگر شما فردی خطرپذیر باشید، به کسب‌وکار روی می‌آورید؛ اما اگر کار بی‌خطر را ترجیح بدهید، کارمند دولت می‌شوید.»

- «بگذار ثابت کنیم که اشتباه می‌کنند.»

- «این مزیت من خواهد بود.»

ما طی دو سال آینده با هم کار کردیم و بیش از ۱۳۰ تغییر در قوانین و مقررات، فقط در سال اول، صورت گرفت. در ۲۰۱۵، قزاقستان اصلاح‌گر شماره‌ی یک در سرتاسر جهان شناخته شد. این کشور در رتبه‌بندی «انجام کسب‌وکار»، در طی یک سال، از جایگاه ۷۷ به ۴۱ جهش یافت. بانک جهانی نوزده اقدام اصلاحی را در هفت حوزه از ده حوزه‌ای که بررسی می‌کند به رسمیت شناخت: شروع کسب‌وکار، سروکله‌زدن با مجوزها، ثبت مالکیت، دادن اعتبار، حفاظت و حمایت از سرمایه‌گذاران خرد، اجرایی کردن قراردادهای حل و فصل ورشکستگی. (۵۰) (۵۱)

درواقع قزاقستان به کشوری تبدیل شد که از ابتدای انتشار گزارش «سهولت کسب‌وکار» از سوی بانک جهانی، بیشترین اصلاحات را در یک سال اعمال کرد. یک سال بعد، قزاقستان به رتبه‌ی ۳۵ ارتقا یافت و این بار هجده اقدام اصلاحی در هفت حوزه از سوی بانک جهانی به رسمیت شناخته شد. قزاقستان دومین کشور اصلاح‌گر سال معرفی شد و در بین سه کشوری قرار گرفت که پس از ۲۰۰۴ بیشترین اقدامات اصلاحی را انجام دادند (بعد از گرجستان و مقدونیه). به سبب این اصلاحات، قزاقستان وابستگی خود به نفت را کاهش داد و مزیت‌های ساختاری (نسبت به همسایگانش) ایجاد کرد و به کانون سرمایه‌گذاری و تجارت در منطقه تبدیل شد. به‌طور کلی، قزاقستان نمونه‌ی خوبی است از اینکه چگونه کشوری می‌تواند از اصلاحات انجام‌شده در کشوری دیگر الهام

گیرد، حتی اگر دو کشور از نظر توسعه‌ی اقتصادی و موقعیت ژئوپلیتیک متفاوت باشند؛ مشروط بر اینکه دولت ایجاد محیط مناسب برای کسب‌وکار را پذیرفته و در پی افزایش رشد اقتصادی از طریق شرکت‌های خصوصی باشد.

فصل پنجم

اصلاحات مالیات و گمرک

چکیده: در این فصل چگونگی از بین بردن اقتصاد سایه در گرجستان با استفاده از اصلاحات نظام مالیاتی و گمرکی بررسی می‌شود. رمز موفقیت این اصلاحات سادگی آن‌ها بود. شمار مالیات‌های کلی از ۲۱ به ۶ مورد کاهش داده شد و این امر موجب افزایش ده‌برابری درآمد مالیاتی طی نه سال شد (۲۰۰۳ تا ۲۰۱۱). یعنی سهم درآمد مالیاتی از تولید ناخالص داخلی طی این سال‌ها از ۷ درصد به ۲۴ درصد رسید. همچنین شمار عوارض گمرکی از ۱۶ به ۳ مورد کاهش یافت. بیش از ۹۰ درصد کالاهای وارداتی بدون پرداخت عوارض گمرکی وارد کشور شدند. این امر باعث شد که گرجستان یکی از بازترین اقتصادها در منطقه شناخته شود. در این فصل برخی از رویکردهای نوآورانه در اجرای قانون مالیات بیان می‌شوند، مانند برون‌سپاری حسابرسی مالیاتی به بخش خصوصی و استفاده از قرعه‌کشی^۱ برای افزایش پایبندی به قوانین مالیاتی. در انتهای این فصل، الگوی مالیات بر سود که در استونی اجرا شده شرح داده می‌شود.

واژگان کلیدی: پویش سیاسی تبلیغاتی، فرم‌های الکترونیکی، میانجی، دادرس،^۲ نخست‌وزیر

در ۲۰۰۴، دولت گرجستان برای از بین بردن اقتصاد سایه که تقریباً کشور را به آستانه‌ی ورشکستگی رسانده بود برنامه‌ای را اجرایی کرد. دولت متعهد شد نظام شفاف‌ی از قوانین ایجاد کند که کارآفرینی داخلی و سرمایه‌گذاری خارجی را توسعه دهد. ویژگی اصلی این برنامه سادگی آن بود. مالیات‌های عمومی از ۲۱ به ۷ مورد و عوارض گمرکی از ۱۶ به ۳ مورد کاهش یافت. بیش از ۹۰ درصد کالاهای وارداتی بدون پرداخت عوارض گمرکی وارد کشور شد. این رویکرد

1. Lottery

2. Ombudsman

گرجستان را به یکی از بازترین اقتصادهای منطقه تبدیل کرد. برای بهبود مدیریت مالیات و گمرک، فناوری‌های جدیدی به کار گرفته شد، از جمله پرکردن اظهارنامه‌ی مالیاتی به صورت الکترونیکی، نرم افزار اختصاصی برای تشخیص ناهمخوانی‌ها و اجرای حسابرسی‌های مالیاتی. به منظور آسان‌سازی روند اداری کسب و کارهای کوچک، پارامترهای مالیاتی ساده در نظر گرفته شد، مثلاً، تعداد صندلی‌های آرایشگاه یا تعداد میزهای یک رستوران.

۱-۵. ساده‌سازی قوانین مالیاتی

کاهش تعداد پایه‌های مالیاتی و نرخ مالیات سبب افزایش چشمگیر درآمدهای مالیاتی شد (به فصل ۳، اصلاح سیاست‌های پولی و مالی، مراجعه کنید). این سیاست‌ها بارزترین عناصر اصلاحات مالیاتی بودند، اما فقط بخش کوچکی از بسته‌ی اصلاحات اداری و حقوقی ما به شمار می‌رفتند. مأموریت ما ایجاد هرگونه تغییر برای کاهش فساد بود. پاک کردن اداره‌ی امور مالیاتی - اخراج کارمندان متخلف و استخدام متخصصان جدید - گامی مهم بود، اما کافی نبود. گرجستان، همچون بسیاری از کشورهای در حال توسعه، کمبود حسابرس مالیاتی داشت و همین شمار اندک حسابرسان بیشتر در بخش خصوصی مشغول به کار بودند، زیرا دستمزد آنان در بخش خصوصی چشمگیرتر از اداره‌ی امور مالیاتی بود. ما نگران بودیم که این حسابرسان از ابهامات قانونی سوء استفاده کنند و قوانین را به سود صاحب کاران خود تفسیر و اجرا کنند. برای پیشگیری از این پدیده، قوانین را به گونه‌ای شفاف و ساده کردیم که هیچ جایی برای تفسیر باقی نماند. این اقدام سبب شد نظام مالیاتی از سوء استفاده در امان بماند و همچنین باعث شد که گروه کوچکی از حسابرسان بتوانند آن را اجرایی کنند. روش موفقیت آمیزی بود. در بررسی سازمان جهانی شفافیت در سال ۲۰۱۲، هیچ‌یک از پاسخ‌دهندگان مجبور به رشوه دادن به اداره‌ی امور مالیاتی نشده بودند.

(جدول ۱-۵). (۵۲) در ۲۰۰۴، گرجستان قوانین مالیاتی جدید خود را معرفی کرد که موجب کاهش پایه‌های مالیاتی از ۲۱ به ۷ مورد شد (سال پس از آن، به ۶ مورد رسید). تمام مالیات‌ها نرخی یکنواخت و پایین داشتند. هیچ بهانه‌ای وجود نداشت که افراد درآمد خود را کمتر از حد واقعی نشان دهند. نرخ مالیات بر درآمد برای همه‌ی مالیات‌دهندگان ۲۵ درصد بود. در ۲۰۰۹، این مقدار به ۲۰ درصد کاهش یافت. نرخ مالیات بر سود ۱۵ درصد، نرخ مالیات بر سود سهام ۵ درصد، نرخ مالیات بر ارزش افزوده ۱۸ درصد و نرخ مالیات بر املاک حداکثر ۱ درصد بود که مقدار دقیق آن را مقامات محلی تعیین می‌کردند.

جدول ۱-۵. تعداد و انواع مالیات‌ها در گرجستان

		سال ۱۹۹۷	سال ۲۰۰۴	سال ۲۰۱۰
ردیف	پایه‌ی مالیاتی	نرخ مالیات	پایه‌ی مالیاتی	نرخ مالیات
۱	مالیات بر درآمد	۲۰-۱۲%	مالیات بر درآمد	۲۰%
۲	مالیات بر سود	۲۰%	مالیات بر سود	۱۵%
۳	مالیات بر ارزش افزوده	۲۰%	مالیات بر ارزش افزوده	۱۸%
۴	مالیات غیرمستقیم	متغیر	مالیات غیرمستقیم	متفاوت
۵	مالیات بر املاک	۵/۰ لاری بر مترمربع	مالیات بر واردات	۵-۱۲%
۶	مالیات بیمه‌ی اجتماعی	۳۱%	مالیات اجتماعی	۲۰%
۷	مالیات بر انتقال املاک	۲%	مالیات بر املاک	۱%
۸	مالیات خودرو	۵-۱۰۰ لاری		
۹	مالیات منابع طبیعی	۱-۱۳%		
۱۰	مالیات زیست‌محیطی	۱-۴۵۰۰۰ لاری		
۱۱	مالیات بر ورود بار و بار اضافه	۶۰-۶۸۰ لاری		
۱۲	مالیات بر آپارتمان	۱۰-۹۰ لاری		
۱۳	مالیات بر کسب‌وکارهای کوچک	۵%		
۱۴	مالیات بر مشاغل	۱-۲%		
۱۵	مالیات بر شرط‌بندی	۲۰۰-۲۰۵ لاری		
۱۶	مالیات بر هزینه‌های تفریحی	۱۰ لاری		
۱۷	مالیات بر هتل‌ها	۳%		
۱۸	مالیات بر تبلیغات	۱۰%		
۱۹	مالیات بر سمبل‌های محلی	۲%		
۲۰	مالیات بر زمین	۲-۱۱۴ لاری		
۲۱	مالیات پارکینگ	۳/۰ لاری-۲۰%		

(منبع: قانون مالیاتی گرجستان مصوب ۱۳/۰۶/۱۹۹۷ و ۲۲/۱۲/۲۰۰۴)

مالیات اجتماعی، به منزله‌ی بخشی از اصل وحدت بودجه، که به دولت اختیار می‌داد در مواقع لزوم از درآمد مالیاتی بدون توجه به منبع آن استفاده کند، لغو شد. در ۲۰۱۱، دولت مالیاتی ویژه برای شرکت‌های کوچک و متوسط در نظر گرفت و تمامی مالیات‌ها به صورت یک مجموعه درآمد تا بار اجرایی آن کاهش یابد. شرکت‌های کوچک و متوسط توان مالی برای استخدام حسابدار نداشتند، به گونه‌ای که حتی قوانین مالیاتی جدید هم برای برخی از آن‌ها سنگین بود. به منظور ساده‌سازی، مالیات بر درآمد ادغام شده^۱ بر مبنای متغیرهای خاص هر کسب و کار محاسبه می‌شد؛ مثلاً،

- تعداد تخت خواب‌ها برای هتل‌های کوچک
- تعداد صندلی‌ها برای آرایشگاه‌ها
- تعداد میزها برای رستوران‌های کوچک

برای خرده‌فروشان و تجار کوچک، مالیات بر درآمد ادغام شده برحسب درصدی از کل درآمد محاسبه می‌شد. ساده‌سازی قوانین، پیروی از قوانین مالیاتی را افزایش داد و برای نخستین بار در تاریخ معاصر گرجستان، همه در اجرای این طرح مشارکت کردند.

۲-۵. میانجیگری^۲

یکی از بزرگ‌ترین مسائل مورد بحث و اختلاف نظر بین اعضای دولت، نحوه‌ی برخورد بخش خصوصی با دفتر دادستانی عمومی بود. در طی موج اول اصلاحات (۲۰۰۴ تا ۲۰۰۷)، موضع‌گیری جدی در خصوص مسائل مالیاتی ضروری بود و با توجه به کاهش تعداد پایه‌های مالیاتی و نرخ مالیات، باید این اطمینان حاصل می‌شد که همه مالیات می‌پردازند. بنابراین دفتر دادستانی فشار

1. merged revenue tax

2. Mediation

خود را بر کسب و کارها ادامه داد. این فشار نه تنها درآمدهای مالیاتی را افزایش نمی داد، بلکه خصومت و دشمنی صاحبان کسب و کار با دولت را بیشتر می کرد. من عضو گروهی از دولتمردان بودم که معتقد بودیم باید از فشار بر کسب و کارها دوری کنیم و اطمینان یابیم که مقامات و مسئولان با کسب و کارها منصفانه برخورد می کنند. بدین منظور، ما «سازوکار حل اختلاف داخلی» (IDRM)^۳ را ارائه کردیم که رویکرد میانجیگری دو مرحله ای بود. در مرحله ی نخست، اداره ی امور مالیاتی خود اختلافات را بررسی می کرد. اگر در این مرحله اختلاف حل نمی شد، مسئله به وزارت اقتصاد ارسال می شد. هیئت حل اختلاف از متخصصان برتر امور مالیاتی در وزارت اقتصاد و اعضای منتخب مجلس تشکیل شده بود. اگرچه «سازوکار حل اختلاف داخلی» رویکرد بی نقصی نبود، سریع ترین و منصفانه ترین ابزار برای حل اختلافات بین اداره ی امور مالیاتی و بخش خصوصی بود. این سازوکار موجب بهبود عملکرد حسابرسان مالیاتی نیز شد، زیرا حسابرسان مجبور شدند از عملکرد خود در برابر نظرات متخصصان مجرب و ماهری که نماینده ی شرکت های خصوصی در هنگام بروز اختلافات بودند، دفاع کنند. علاوه بر این، سازوکار حل اختلاف داخلی به ما کمک کرد تا کاستی های قوانین مالیاتی را بیابیم. در اختلاف های بین وکلای بخش خصوصی و حسابرسان سازمان امور مالیاتی، گاهی مشخص می شد که هر دو طرف از نظر قانونی برحق اند، چون قانون مبهم یا نامشخص بود و می شد آن را تفسیرهای متفاوتی کرد. در برخی موارد، تغییرات در قوانین مالیاتی در نتیجه ی همین یافته ها انجام شد. قاعده ی «سازوکار حل اختلاف داخلی» غالباً به منزله ی حکمی عمومی برای تمامی موارد مشابه در آینده تعیین شده بود.

نهاد دیگری که برای حفاظت از بخش خصوصی در برابر سوء استفاده های احتمالی شکل گرفت، دفتر دادرسی تجاری بود. وظیفه ی دادرس، میانجیگری

3. Internal Dispute Resolution Mechanism

بین بخش خصوصی و دولت بود - نه تنها در خصوص اختلافات مالیاتی، بلکه در مسائل دیگری مانند مجوزها، پروانه‌ها، خصوصی‌سازی و ثبت کسب و کارها. وظیفه‌ی دادرس شناسایی مسائل مربوط به بخش خصوصی، خصوصاً شرکت‌های کوچک و متوسط، ارائه‌ی اطلاعات به دفتر نخست‌وزیر، ایجاد راه ارتباطی کارآمد و ایفای نقش میانجیگری بود، پیش از آنکه مشکلات از کنترل خارج شود.

۵-۳. ارزیابی ریسک با استفاده از فناوری اطلاعات و برون‌سپاری حسابرسی

روش میانجیگری مشکلات و ناکارآمدی‌های اداره‌ی امور مالیاتی را نشان داد. مهم‌ترین مشکل کمبود منابع انسانی بود. با وجود کم‌نبودن دستمزدها، یافتن حسابرسان مالیاتی کارآمد دشوار بود. همچنین، اگرچه برخی از بهترین حسابرسان مالیاتی کشور در وزارت اقتصاد کار می‌کردند، توانایی کافی برای نظارت و اجرایی کردن قوانین مالیاتی را نداشتند. در این باره، ما روش ارزیابی ریسک مبتنی بر فناوری اطلاعات را برای کشف نقض قوانین مالیاتی به کار بردیم و تصمیم گرفتیم برخی از وظایف اداره‌ی امور مالیاتی را برون‌سپاری کنیم. ابزار ارزیابی ریسک، نرم‌افزاری بود که در وزارتخانه طراحی شده بود. این نرم‌افزار داده‌های مالی شرکت‌های مشابه از نظر اندازه و نوع صنعت را مقایسه و داده‌های پرت را شناسایی می‌کرد و ورودی‌های نادرست را تشخیص می‌داد. این بررسی بر اساس شاخص‌هایی همچون درآمد، حاشیه‌ی سود، میانگین حقوق کارمندان، تغییرات در درآمد و سود و شاخص‌های دیگر بود. اگر هریک از این ارقام با شرکت‌های مشابه هم‌خوانی نداشت، احتمال اشتباهات عمدی و تقلب در امور مالیاتی پررنگ می‌شد. در واقع، راه‌حل ما تشخیص الگو بود. با این قانون کلی، ما ۸۰ تا ۹۰ درصد از تمام حسابرسی‌های مالیاتی را بر مبنای نظام فناوری اطلاعات انجام می‌دادیم. فقط ۱۰ تا ۲۰ درصد از حسابرسی‌ها در اداره‌ی

امور مالیاتی صورت می‌گرفت. هدف این بود که تمام حسابرسی‌ها با این ابزار انجام شود تا از سوء استفاده‌ی احتمالی مدیران مالی و اداره‌ی امور مالیاتی جلوگیری شود.

روش ارزیابی ریسک مبتنی بر فناوری اطلاعات با الزامی نمودن پرکردن فرم‌ها به صورت الکترونیکی تکمیل شد (۵۳) و در کاهش اقتصاد سایه در گرجستان تأثیر بسزایی گذاشت. در ابتدا، پرکردن فرم‌های الکترونیکی فقط برای شرکت‌های بزرگ الزامی شد. هدف از این الزام، کاهش تعامل بین مالیات‌دهندگان و اداره‌ی امور مالیاتی بود تا فرصت سوء استفاده و فساد کاهش یابد. اما وقتی این الزام برای همه‌ی شرکت‌ها صورت گرفت، فقط ۵ درصد از شرکت‌ها از این فرم‌ها استفاده کردند. ظاهراً مالیات‌دهندگان فکر می‌کردند که فرم‌های الکترونیکی کافی نیست. حسابداران نیز نمی‌خواستند قدرت خود را به عنوان واسطه‌ی بین مالیات‌دهندگان و اداره‌ی امور مالیاتی از دست بدهند. اگرچه دولت پویش ارتباطی اختصاصی را بدین منظور اجرا کرد، اما سیستم الکترونیکی تشکیل پرونده کشش لازم را کسب نکرد. از این رو دولت مجبور شد که اظهارنامه‌های کاغذی را مردود اعلام کند. از آن زمان تاکنون، تمام اظهارنامه‌های مالیاتی در گرجستان به صورت الکترونیکی ثبت می‌شود.

به منظور افزایش پوشش مالیاتی و راحتی مالیات‌دهندگان، دولت تصمیم گرفت برخی از وظایف سازمان امور مالیاتی را در سال ۲۰۱۱ برون‌سپاری کند که در آن زمان بسیار نوآورانه بود. وزارت اقتصاد ده شرکت خصوصی حسابرسی مالیات را شناسایی کرد و به آن‌ها مجوزی خاص داد تا حسابرسی شرکت‌های خصوصی را به نمایندگی از اداره‌ی امور مالیاتی انجام دهند. (۵۴) شرکت‌های خصوصی به منظور انجام حسابرسی یکی از این ده شرکت را به وزارت اقتصاد پیشنهاد می‌دادند. اگر شرکت پیشنهادی به تازگی حسابرسی شرکت متقاضی را انجام داده بود، این درخواست رد می‌شد. وزارتخانه احتمال وجود تضاد منافع را

بررسی می‌کرد. اگر این احتمال رد می‌شد، وزارتخانه به حسابرس خصوصی اجازه می‌داد که به نمایندگی از سازمان امور مالیاتی حسابرسی را انجام دهد. عملکرد همه‌ی حسابرسان خصوصی به‌طور تصادفی و چندباره ارزیابی می‌شد. اگر مشخص می‌شد که خطایی مرتکب شده‌اند، مجوزشان لغو می‌شد. وقتی به شرکتی خصوصی ابلاغ کتبی می‌شد که حسابرسی اداره‌ی امور مالیاتی به‌زودی انجام می‌شود، آن شرکت دیگر نمی‌توانست حسابرس را از بین حسابرس‌های خصوصی انتخاب کند. این کار برای تشویق شرکت‌ها به درخواست حسابرسی‌های خصوصی پیش از زمان مشخص شده از سوی دولت بود. پس از اتمام حسابرسی حسابرسان بخش خصوصی، شرکت‌ها می‌توانستند از طریق سازوکار حل اختلاف داخلی که تحت نظارت وزارت اقتصاد بود، به احکام صادر شده اعتراض کنند. در این موارد، بهترین حسابرسان مالیاتی بخش خصوصی به همراه هم‌تایان خود رسیدگی را بر عهده می‌گرفتند - یک گروه به نمایندگی از شرکت عمل می‌کرد و گروه دیگر به نمایندگی از حسابرس مالیاتی بخش خصوصی. تصمیم نهایی را وزارت اقتصاد می‌گرفت؛ بنابراین رویکرد برد - برد - برد بود:

- شرکت‌های بخش خصوصی خوشحال بودند که به‌جای حسابرس‌های دولتی می‌بایست با حسابرس‌های مجوزدار بخش خصوصی سروکار داشته باشند؛ زیرا حسابرسان اداره‌ی امور مالیاتی را زورگو و مداخله‌گر در امور کسب‌وکار می‌انگاشتند؛ در صورتی که حسابرسان بخش خصوصی، به‌نسبت نیازهای شرکت خصوصی تحت حسابرسی، همدلی بیشتری برای پیشبرد کسب‌وکار آن شرکت داشتند.

- حسابرسان بخش خصوصی نیز خوشحال بودند که منبع درآمدی جدید به دست آورده‌اند و تمایل نداشتند با رشوه گرفتن، چنین درآمد هنگفتی را به خطر بیندازند.

- وزارت اقتصاد، با توجه به منابع محدودی که در اختیار داشت، به هدف خود که نظارت بیشتر بر اقتصاد و افزایش پایداری به قوانین مالیاتی بود رسید. علاوه بر این، کیفیت سازوکار حل اختلاف داخلی افزایش چشمگیری یافت، زیرا در هر دو سوی این رویکرد متخصصان ماهر ایفای نقش می کردند.

۴-۵. اقدامات مکمل

سایر اقدامات دولت برای مبارزه با فساد، افزایش درآمد مالیاتی و ایجاد محیط مناسب برای کسب و کار عبارت بود از خرید نامحسوس، قرعه کشی رسیده ها و پرداخت با کارت اعتباری و رهگیری الکترونیک کالاهای خاص مانند سیگار و نوشیدنی های الکلی.

۴-۵-۱. خرید نامحسوس

اداره ی امور مالیاتی روش خرید نامحسوس را به کار برد تا اطمینان یابد که تمامی کسب و کارها و نهادهای تجاری درست کار می کنند. (۵۵) اما، از آنجا که شمار خریداران نامحسوس اندک بود، خیلی زود صاحبان رستوران ها و فروشگاه های محلی آنان را شناختند. مقامات تصمیم گرفتند خریداران نامحسوس شخصی جدیدی استخدام کنند که در اداره ی امور مالیاتی آموزش دیده باشند و به نمایندگی از آن اداره عمل کنند. این خریداران نامحسوس حقوق پایه نداشتند و برحسب میزان نقض قوانین مالیاتی که شناسایی می کردند حقوق می گرفتند. این رویکرد برای مدتی موفقیت آمیز بود و اقتصاد در سایه را کاهش داد. اما، پس از چند ماه، این خریداران سلطه جویانه سعی کردند از مالکان کسب و کارهای درست سوء استفاده کنند. رویکرد خرید نامحسوس به هدف خود رسیده بود؛ بنابراین دولت تصمیم گرفت آن را متوقف کند، پیش از آنکه از کنترل خارج شود.

۵-۴-۲. قرعه کشی رسیده‌ها

مغازه‌داران و کسب‌وکارهای خرد همیشه وسوسه می‌شوند که بخشی از کسب‌وکار خود را از دید ناظران مخفی نگه دارند؛ برای مثال، سعی می‌کنند بخشی از درآمد خود را از دید اداره‌ی امور مالیاتی پنهان کنند. روش ساده برای مقابله با این وسوسه این است که خریداران را تشویق کنیم که برای خرید خود رسید دریافت کنند. اما این امر چگونه تحقق می‌یابد؟ با دادن پاداش به آن‌ها یا دست‌کم ایجاد امیدواری برای دریافت پاداش. برای این منظور، تصمیم گرفتیم که بین رسیده‌های نقدی قرعه‌کشی کنیم. هر هفته، ده‌ها برنده‌ی جایزه‌ی نقدی انتخاب می‌شدند و نتایج قرعه‌کشی به‌صورت عمومی اعلام می‌شد. اثر این رویکرد چشمگیر بود. درآمد گزارش شده در هر ماه افزایش یافت. پس از نه ماه، شیب این افزایش کم شد. در اصل، برنامه این بود که قرعه‌کشی مشابهی برای پرداخت‌هایی که با کارت‌های اعتباری انجام می‌شد نیز انجام شود تا بتوانیم بر بخش بزرگ‌تری از اقتصاد نظارت داشته باشیم و استفاده از کارت‌های اعتباری را ترویج کنیم، زیرا اقتصاد سایه‌ی مبتنی بر تبادل وجه نقد را کاهش می‌داد. مرحله‌ی دوم هیچ‌گاه اجرایی نشد، اگرچه پژوهش‌های اولیه‌ی ما نشان می‌داد که در صورت اجرا موفقیت‌آمیز خواهد بود.

۵-۴-۳. رهگیری الکترونیکی

مالیات‌ستانی از کالاهایی مانند الکل و سیگار به‌صورت طبیعی آسان نیست. این کالاها، در اقتصاد سایه‌ی بدون مالیات، به‌راحتی از دید مسئولان پنهان هستند. گرجستان برای نظارت مالیاتی بیشتر بر این کالاها و افزایش درآمد مالیاتی قانونی یک سازوکار رهگیری و ردگیری الکترونیکی (ETTM)^۱ ارائه کرد. ما با همکاری یک سرمایه‌گذار خارجی سیستمی طراحی کردیم که کل زنجیره‌ی

1. Electronic Tracking and Tracing Mechanism

تأمین، از تولید تا خرده‌فروشی، را پوشش می‌داد.

پس از تولید هر کالا، کدی به آن اختصاص داده می‌شد که به اداره‌ی امور مالیاتی فرستاده می‌شد. وقتی کالا در جعبه گذاشته می‌شد، جعبه نیز به صورت الکترونیکی نشانه‌دار می‌شد. این نشانه‌گذاری برای کامیون یا کامیونت‌های حمل‌کننده‌ی کالاها و مقاصد آنها نیز انجام می‌گرفت. تمامی کدها و نشانه‌ها به صورت الکترونیکی به اداره‌ی امور مالیاتی فرستاده می‌شد. بدین ترتیب، فقط کافی بود که بازرس مالیات به فروشگاه‌ها برود و با دستگاه بارکدخوان الکترونیکی مشخص کند که کالاها اصالت دارد یا ندارد. بازرس مبدأ و مقصد مشخص‌شده را بررسی می‌کرد و تخلفات را گزارش می‌داد. به منظور جلوگیری از تبانی بین بازرسان و مغازه‌داران، دستگاه‌های بازرسان به جی‌پی‌اس مجهز شد. بدین ترتیب، رئیس بازرسی امور مالیاتی می‌دانست که هر بازرس به کدام فروشگاه رسیدگی کرده است. روز بعد، بازرس دیگری از همان فروشگاه بازدید می‌کرد. اگر وی متوجه کالاهای ثبت‌نشده می‌شد، بازرس اول متهم به فساد می‌شد و برایش پرونده تشکیل می‌دادند.

برای رهگیری و ردگیری کالاها به این شیوه راه‌های زیادی وجود دارد. اما آنچه روش ما را از روش‌های دیگر متمایز می‌ساخت نشانه‌گذاری الکترونیکی کالا پیش از نهایی شدن فرایند تولید بود. بنابراین تولیدکننده نمی‌توانست بخشی از محصولات خود را روانه‌ی بازار سیاه کند. غالباً فرایند جابه‌جایی کالا از کارخانه یا انبار به خرده‌فروش، از نظر شفافیت عملکرد، ضعیف‌ترین حلقه در زنجیره‌ی تأمین است. پس از ورود کالاها به شبکه‌ی خرده‌فروشی، به راحتی نمی‌توان کالاهای غیرمجاز و غیرقانونی را جدا کرد. هنگامی که برخی از تولیدکنندگان از برنامه‌ی ما برای اجرایی کردن طرح رهگیری الکترونیکی با خبر شدند، سعی کردند پیش از شروع برنامه درآمد گزارش‌شده‌ی خود را تقریباً در هر ماه ۱۰ درصد افزایش دهند و قبل از آنکه خیلی دیر شود و با جرایم سنگین

روبه‌رو شوند، روند مخفی کردن درآمدهای خود را متوقف کنند.

۵-۵. بازارها

در بسیاری از کشورهای درحال توسعه، بخش چشمگیری از خرید و فروش‌های خرد در بازارهای سنتی صورت می‌گیرد. (۵۶) بازارها مکان‌هایی روبازند که هزاران تاجر و کاسب در آن گرد هم می‌آیند و انواع کالاها را می‌فروشند، از مواد غذایی گرفته تا لوازم خانگی و مبلمان و لوازم خودرو. گرجستان هم از این قاعده مستثنا نیست. مشکل این است که این معاملات بدون ثبت تجاری یا مالیات بر فروش انجام می‌شود. از این‌رو بازارها از عوامل تأثیرگذار در شکل‌گیری و دوام اقتصاد سایه به شمار می‌روند. دولت گرجستان از سال ۲۰۰۶ سعی کرد بازارها را تحت نظارت خود درآورد و از کسب‌وکارها مالیات دریافت کند. این اقدام مثبتی بود، اما خیلی زود اجرایی شد. هزاران نفر از تاجر به نشانه‌ی اعتراض مقابل ساختمان دولت گرد آمدند و اعلام کردند که چرا ما باید مالیات بدهیم درحالی که بسیاری از ثروتمندان مالیات نمی‌دهند؟ دولت اغلب به چنین اعتراضاتی توجه نمی‌کرد، اما در این مورد حق با معترضان بود. در آن زمان، بخش چشمگیری از اقتصاد گرجستان از جمله درآمد فعالان بزرگ اقتصادی شفاف نبود. ضمناً این معترضان عمدتاً از تاجر کم‌درآمد بودند که به مردم فقیر خدمات می‌دادند. بازار تنها جایی بود که آن‌ها می‌توانستند به کسب‌وکار ساده‌ی خود بپردازند. در نتیجه، این اصلاحات متوقف شد که در آن زمان ضربه‌ی بزرگی برای اصلاحات مالیاتی ما به‌شمار می‌رفت.

در ۲۰۱۱، دولت تلاش دوباره‌ی خود را برای تنظیم بازارها شروع کرد. مالیاتی ساده و ویژه‌ی کسب‌وکارهای کوچک معرفی شد. این کسب‌وکارها ملزم به پرداخت مالیات بر ارزش افزوده، محاسبه‌ی سود یا پرداخت مالیات بر درآمد نبودند. فقط باید ۴ درصد از کل درآمدشان را می‌پرداختند. در این مرحله، دولت

به سراغ مالکان زمینی رفت که بازارها در آن برپا می‌شد. این مالکان از همه‌ی کسبه اجاره می‌گرفتند و بهتر از همه مقدار درآمد آنان را می‌دانستند. مالکان پذیرفتند به نمایندگی از دولت مالیات‌ها را جمع‌آوری کنند. برای ساده‌تر کردن و شفاف کردن این فرایند، دولت تصمیم گرفت وجه نقد را وارد این فرایند نکند - طرحی که پیش‌تر برای سوپرمارکت‌ها اجرایی شده بود. قرار بر این شد که زمین‌های بزرگ و جدیدی به مالکان زمین داده شود و آن‌ها ملزم شوند که این زمین‌ها را توسعه دهند و تأسیساتی تمیز و مناسب ایجاد کنند. یک واحد انبار مرکزی ساخته شود و زمین به واسطه‌ی نقطه‌ی ورود و خروج دسترسی مناسبی داشته باشد. مشتریان هیچ‌گونه وجه نقدی نمی‌پرداختند، بلکه در ازای هر خرید فاکتورهایی دریافت می‌کردند که بر اساس آن‌ها در هنگام خروج پول کالاها را می‌پرداختند. این شیوه موجب ایجاد شفافیت در درآمد کسبه شد. در پایان هر روز، تجارته‌برگ فاکتورها را به صندوق‌دار مرکزی ارائه می‌کردند و پول خود را با کسر ۴ درصد مالیات دریافت می‌کردند. متأسفانه این روش به صورت کامل اجرا نشد. با این حال، روشی نویدبخش است برای کشورهایی که می‌خواهند با اقتصاد سایه مبارزه کنند.

۵-۶. مدل کشور استونی

در استونی، سود توزیع‌نشده مشمول مالیات نمی‌شود. به بیان دیگر، مالیات بر سود فقط زمانی اجرا می‌شود که سود در قالب سهام به مالک یا مالکان پرداخت شود. اگر سود دوباره در کسب‌وکار سرمایه‌گذاری شود، مشمول مالیات نمی‌شود. (۵۷) این رویکرد معروف به مدل استونی است و دو مزیت عمده دارد:

۱. تشویق سرمایه‌گذاری: از آنجاکه در این مدل سودی که دوباره سرمایه‌گذاری می‌شود مشمول مالیات نمی‌شود، این مدل موجب افزایش فعالیت اقتصادی، توسعه و اشتغال می‌شود.

۲. ساده‌سازی: محاسبه‌ی مالیات بر سود یکی از اختلافات همیشگی بین شرکت‌های خصوصی و اداری امور مالیاتی است. از آنجاکه در این مدل فقط سود سهام مشمول مالیات می‌شود، در وهله‌ی نخست محاسبه‌ی سود لازم نیست. تمامی قوانین و مقررات مالیاتی حاکم بر تعویق ضرر، تنزل قیمت، تقسیط و قیمت‌گذاری نقل و انتقال بین شرکت‌های مرتبط در داخل کشور را می‌توان لغو کرد. بدین ترتیب، قوانین مالیاتی بسیار ساده‌ای باقی می‌ماند که جایی برای تفسیر به رأی و فساد در آن‌ها وجود ندارد.

البته این مدل دو نقص جزئی هم دارد:

۱. نیاز به قوانین و مقررات جدید: باید قوانین جدیدی گذاشته شود تا مشخص کند چه هزینه‌هایی را می‌توان سرمایه‌گذاری قلمداد کرد. زیرا ممکن است برخی از کسب‌وکارها برای پرداختن مالیات، از منابع مالی شرکت برای هزینه‌های شخصی (خودرو، خانه یا تعطیلات) استفاده کنند و آن را سرمایه‌گذاری قلمداد کنند. اگرچه این قوانین پیشگیرانه بسیار ساده‌تر از قوانین مربوط به محاسبه‌ی سود است، اما باز هم باید در تدوین آن‌ها نهایت دقت را به کار برد.

۲. کاهش درآمد مالیاتی: اجرای مدل استونی سبب کاهش موقت درآمد مالیاتی می‌شود. زیرا صاحبان کسب‌وکارها معمولاً پرداخت سود سهام را کاهش می‌دهند تا مالیات کمتری بپردازند. اما این اثر خیلی زود از بین می‌رود، زیرا بالاخره صاحبان کسب‌وکار باید از سود خود استفاده کنند و مجبورند پرداخت سود سهام را از سر بگیرند؛ سود سهام یعنی برقراری مالیات‌دهی.

کاهش درآمد مالیاتی در استونی دو سال طول کشید و در سال‌های پس از آن با افزایش چشمگیر جبران شد. دولت گرجستان اجرای مدل استونی را بررسی کرد و با توجه به ساختار اقتصادی کشور دریافت که سهم مالیات بر سود بیش از ۱۲ درصد کل درآمد مالیاتی است و خسارت ناشی از اجرای این مدل در چند سال اول جبران‌ناپذیر است. زمانی که این فصل را می‌نوشتیم، دولت گرجستان

در حال اجرایی کردن مدل استونی بود. یکی از خبرگزاری‌ها اعلام کرد که «دولت (...) بسیار علاقه‌مند است مدل مالیاتی استونی را اجرایی کند که بنا بر آن شرکت‌های خصوصی اگر بتوانند سود خود را دوباره در کسب و کارشان سرمایه‌گذاری کنند، از مالیات بر سود معاف می‌شوند». (۵۸) پیشنهاد مدل استونی در سیزدهم ماه مه ۲۰۱۶ به تصویب پارلمان رسید و در ژانویه‌ی ۲۰۱۷ اجرایی شد. (۵۹) این قانون قطعاً فعالیت‌های اقتصادی در سال ۲۰۱۷ را افزایش می‌دهد.

۵-۷. اصلاح گمرک

قوانین و مقررات گمرک نیز همچون قوانین مالیاتی ساده‌سازی شدند تا ابهاماتی که زمینه‌ی اصلی فسادند از بین بروند. اما برخلاف اداره‌ی پلیس (به فصل «مبارزه با فساد» مراجعه کنید)، اداره‌ی گمرک یک شبه اصلاح نشد. تغییرات مرحله به مرحله اجرایی شدند. با توجه به اینکه مدیران گمرک می‌بایست دانش خاصی داشته باشند، بسیاری از مدیران قدیمی در شغل خود باقی ماندند و همراه با کارمندان جدید کار کردند. در واقع مدیران قدیمی می‌دانستند که کارمندان جدید قرار است که جای آن‌ها را بگیرند، بنابراین سعی کردند کارمندان جدید خود را گرفتار طرح‌های فسادانگیز کنند. از این رو پاک کردن سازمان گمرک یکی از دشوارترین و زمان‌برترین اقدامات ما در برنامه‌ی مبارزه با فساد شد. این اصلاحات تا ۲۰۱۱ ادامه یافت؛ در این سال بود که بیشتر کارمندان قدیمی از شغل خود کناره‌گیری کردند و حوزه‌ی ویژه‌ی گمرکی جدید ایجاد شد. اصلاح امور گمرکی دو هدف کلی داشت: ساده‌سازی رویه‌ها برای بخش خصوصی و کاهش فساد از طریق فرایندهای نظارتی. عناصر اصلی ساده‌سازی رویه‌ها بدین شرح بودند:

شمار عوارض گمرکی از ۱۶ به ۳ (با نرخ‌های ۰ و ۵ و ۱۲ درصد) کاهش

یافت. بیش از ۸۰ درصد از کالاهای وارداتی با نرخ صفر درصد ترخیص شدند. این امر سبب شد گرجستان یکی از بازترین اقتصادهای منطقه شود. قوانین جدید گمرکی در گرجستان یکی از ساده‌ترین قوانین گمرکی و با کمترین حجم حمایت‌گری در جهان است.

مقرر شد که تمام خدمات ترخیص گمرکی در یک مرحله انجام شود. پیش از این، افراد برای ورود به گرجستان باید مراحل متعدد ترخیص را پشت سر می‌گذاشتند و مهر تأیید نمایندگان وزارتخانه‌های گوناگون را می‌گرفتند، از جمله گواهی‌نامه‌ی بهداشت گیاهی^۱ تحت نظارت وزارت کشاورزی (کنترل بیماری‌های حیوانی و گیاهی)، سازمان میراث فرهنگی تحت نظارت وزارت فرهنگ، پلیس مرزبانی تحت نظارت وزارت کشور، اداره‌ی گمرک تحت نظارت اداره‌ی امور مالیاتی و بسیاری دیگر. این تغییر، علاوه بر سادگی، اساسی و مهم نیز بود. امروزه تمامی سازمان‌ها به‌جز پلیس مرزبانی در اداره‌ی گمرک نمایندگانی دارند. اگر درخصوص قوانین و مقررات حاکم بر کالاهای خاص ابهامی وجود داشته باشد، مأمور گمرک می‌تواند به‌راحتی با نماینده‌ی سازمان مربوطه تماس بگیرد و کار ترخیص کالاها را به نیابت از او انجام دهد.

یک «فهرست طلایی» از واردات‌کنندگان و صادرات‌کنندگان قانون‌مدار تهیه شد. شرکت‌های دارای پیشینه‌ی خوب گمرکی و مالیاتی مجاز شدند تا از طریق کریدور گمرکی خاصی (به اصطلاح سبز) کالاهای وارداتی خود را مستقیماً به انبارهای خود منتقل کنند. علاوه بر این، به این شرکت‌ها برای پرداخت حق گمرکی سی روز مهلت دادند. این مزایا به شرکت‌های دیگر انگیزه داد که برای جای گرفتن در این فهرست به قوانین گمرکی بیشتر پایبند باشند.

به‌منظور پشتیبانی از مفهوم قطبیت اقتصادی (ایجاد فضای مناسب مناسب برای کسب‌وکار؛ به فصل چهار مراجعه کنید)، قوانین گمرکی خاصی تدوین شد

1. phytosanitary

که اجازه می‌داد کالاهایی در مناطق آزاد تجاری انبار شوند و پس از آنکه به فروش رفتند از گمرک ترخیص شوند این رویکرد مشابه مفهوم بندر آزاد است که بیش از یک قرن است در هامبورگ آلمان اجرا می‌شود. در گرجستان، مناطق گمرکی خاص بیشتر مورد استفاده‌ی معامله‌گران خودرو قرار می‌گرفت؛ البته امروزه نیز چنین است. معامله‌گران خودروها را به این مناطق می‌آوردند و پس از فروش (عمدتاً به خریداران خارجی)، آن‌ها را ترخیص می‌کنند. دیری نپایید که این مناطق پر از خودروهای وارداتی شد و گرجستان به بزرگ‌ترین مرکز تجارت خودرو در منطقه تبدیل شد. این روند بیست هزار شغل جدید ایجاد کرد.

علاوه بر این، قوانین گمرکی نیز شفاف شدند تا ابهامات از بین برود (برای کسب اطلاعات بیشتر به فصل دو مراجعه کنید). ساده‌سازی قوانین گمرکی فضای مناسب‌تری برای کسب و کارها ایجاد کرد و موجب پایداری بیشتر آن‌ها به قوانین گمرکی شد. البته این ساده‌سازی‌ها برای ریشه‌کنی فساد در مرزهای گرجستان کافی نبود، بنابراین اقدامات نظارتی دیگری انجام شد:

- سخت‌افزار: به منظور تسهیل روند بررسی‌ها و بهبود نظارت در مناطق گمرکی، دولت برای توسعه‌ی فناوری سرمایه‌گذاری کرد. اسکنرها و دوربین‌ها به مرکز نظارت در وزارت اقتصاد متصل شدند تا از سوء استفاده‌های احتمالی مأموران گمرک جلوگیری شود. دوربین‌ها تمامی فرایند ترخیص را فیلم‌برداری می‌کردند: از عبور از مرز تا محل بازرسی محموله‌ها و خودروها. تصاویر زنده به مرکز نظارت فرستاده می‌شد و با خطاها، بدون استثنا و چشم‌پوشی، برخورد قانونی می‌شد.

- نرم‌افزار: نرم‌افزار ASYCUDA (۶۰) که سازمان ملل طراحی کرده و مسئولان گمرک در سرتاسر جهان آن را به کار می‌برند، در گرجستان نیز به کار گرفته شد. این نرم‌افزار مبتنی بر چهار لایه‌ی بازرسی بود که با چهار دروازه‌ی گمرکی که با رنگ‌های سبز، آبی، زرد و قرمز کدگذاری شده بودند مرتبط

بود. سبز به معنی عبور بدون بازرسی و قرمز به معنی بازرسی دقیق است. هریک از واردات کنندگان باید از یکی از این دروازه‌ها عبور کنند. سیستم خودکار ارزیابی ریسک این رنگ‌ها را به کالاها اختصاص می‌دهد. این قسمت یکی از مهم‌ترین بخش‌های سیستم جدید است؛ بخش ارزیابی ریسک به صورت خودکار یکی از چهار رنگ را به کالاها اختصاص می‌دهد و مأموران گمرک نمی‌توانند در آن دخالت کنند. رنگ‌ها بر مبنای داده‌های پیشین شرکت واردات‌کننده، نوع کالا و کشور مبدأ اختصاص می‌یابد. خودکارسازی این فرایند موجب جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی مأموران گمرک و دریافت رشوه شد. بررسی‌های «موردی» خودروها و محموله‌ها فقط در شرایط خاص و با اجازه‌ی ناظر انجام می‌شد.

اصلاحات یادشده موجب بهبود عملکرد اداره‌ی گمرک شد. بزرگ‌ترین جهش در ۲۰۱۱ رخ داد، زمانی که مناطق گمرکی خاص ساخته شدند. تمامی سیاست‌های یادشده در این مناطق اجرایی می‌شدند. اداره‌ی گمرک نوآوری‌های جدیدی نیز ارائه کرد تا فرایند ترخیص شفاف‌تر و فضای کسب‌وکار مساعدتر شود:

- وسایل نقلیه‌ای که از مرز می‌گذشتند و کالاهای وارداتی را حمل می‌کردند به نزدیک‌ترین منطقه‌ی ویژه‌ی گمرک هدایت می‌شدند.
 - اگر فرایند ترخیص در مدت سی دقیقه پایان نمی‌پذیرفت، ناظر وارد عمل می‌شد. در صورتی که تأخیر به علت خطا و اشتباه مأمور گمرک بود، وی توبیخ می‌شد. اگر علت تأخیر ابهام در مقررات بود، مقررات به سرعت شفاف می‌شدند.
 - کارگزاران و واسطه‌ها حذف شدند و تمام رویه‌ها، از جمله تکمیل فرم‌های گمرکی، به دست نمایندگان اداره‌ی مالیات انجام می‌شد.
- حذف کارگزاران و واسطه‌ها یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های ما بود، زیرا در

بسیاری از کشورهای دیگر نیز این شیوه وجود دارد. کارگزار به واردکنندگان کمک می‌کند تا با اداره‌ی گمرک معامله کنند و فرم‌های ترخیص گمرکی خاص را پر کنند. پرکردن این فرم‌ها مانعی بزرگ برای واردات‌کنندگان در گرجستان به شمار می‌رفت، زیرا بسیار پیچیده بودند و پرکردن آن‌ها به اطلاعات خاصی درباره‌ی کدهای کالاها نیاز داشت که تجار عادی با آن آشنا نبودند. کارگزاران غالباً مسئولان پیشین گمرک بودند که روابط نزدیکی با مدیران فعلی این اداره داشتند. با وجود این روابط، کارگزاران نه تنها می‌توانستند به واردات‌کنندگان در پرکردن فرم‌ها کمک کنند، بلکه دستمزد ویژه‌ای نیز از آنان دریافت می‌کردند. این فرضیه مطرح بود که کارگزاران بخشی از دستمزد خود را به مسئولان گمرک می‌دهند، اگرچه نمی‌شد به سادگی آن را اثبات کرد. در هر صورت، حذف این واسطه‌ها به شفاف‌تر شدن فرایند ترخیص گمرک انجامید. کارمندان اداره‌ی مالیات جای کارگزاران را گرفتند و در پرکردن فرم‌ها به واردات‌کنندگان کمک می‌کردند. بنا بر پژوهش مستقلی که صورت گرفت، رضایت مشتریان افزایش چشمگیری یافت و سازمان جهانی شفافیت تأیید کرد که فساد در حوزه‌ی گمرک کاهش یافته است. این نقل قول یکی از واردات‌کنندگان است: «سه سال پیش، برای واردات باید به ده اتاق می‌رفتم و در هر اتاق مجبور بودم رشوه دهم تا کارم انجام شود. این فرایند زنجیره‌ای از فساد ایجاد می‌کرد و انجام کارها به تأخیر می‌افتاد. امروزه کارها خیلی آسان‌تر است و با نظم بیشتری انجام می‌شود. فقط یک اتاق وجود دارد و از قبل می‌دانیم که برای ترخیص چه میزان پول باید بپردازیم.» (۶۱)

فصل ششم

خصوصی سازی شرکت های دولتی

چکیده: در این فصل روش‌هایی معرفی می‌شود که بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۱ برای خصوصی‌سازی تقریباً تمام دارایی‌های دولتی در گرجستان مانند بنادر، فرودگاه‌ها، تأسیسات آب‌رسانی و شبکه‌ی برق‌رسانی به کار رفته است. به منظور ارتقای خدمات و تضمین امکان‌سنجی اقتصادی بلندمدت برای سرمایه‌گذاران، دولت روش پنج‌مرحله‌ای «بهترین الگو» را در پیش گرفت که شامل جایگزین کردن مدیران ارشد و تعیین چارچوب‌های مقرراتی برای شرکت‌های خصوصی آینده تا غربال‌گری و انتخاب داوطلبان در حراج‌های باز می‌شد. همچنین، چرای معافیت از خصوصی‌سازی راه‌آهن و شرکت نفت و گاز گرجستان بررسی می‌شود. فصل با بحث درباره‌ی جایگزین‌های خصوصی‌سازی کامل، مانند صدور اوراق قرضه و ایجاد صندوق‌های مشارکت عمومی - خصوصی که مزایای فشارهای رقابتی در شرکت‌های خصوصی را با نظارت دولتی ترکیب می‌کند، پایان می‌یابد.

واژگان کلیدی: راه‌آهن، شرکت‌های دولتی، عرضه‌ی اولیه‌ی سهام، بورس لندن، صندوق مشارکتی، مشارکت عمومی - خصوصی

بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۱، گرجستان تقریباً تمامی دارایی‌های دولتی خود از جمله بنادر، فرودگاه‌ها، تأسیسات آب‌رسانی و شبکه‌ی برق‌رسانی را خصوصی کرد. برای بهبود سطح خدمات، محافظت از منافع بلندمدت دولت و اطمینان از بازده مناسب برای سرمایه‌گذاران، دولت فرایندی پنج‌مرحله‌ای را اجرا کرد:

۱. گام نخست جایگزینی مدیران ارشد با مدیران جدید یا موقت بود، زیرا مدیران پیشین به خصوصی‌سازی موفقیت‌آمیز علاقه‌ی چندانی نشان نمی‌دادند.
۲. گام دوم سازمان‌دهی دوباره‌ی شرکت‌های دولتی و به‌ویژه اخراج کارکنانی بود که به دلایل اشتباه استخدام شده بودند. این مرحله ناراحت‌کننده و

- اجتناب ناپذیر بود؛ حتی کوچک ترین ناکارآمدی ممکن بود قدرت چانه زنی سرمایه گذاران بالقوه ی شرکت را افزایش دهد.
۳. گام سوم تنظیم چارچوب مقرراتی برای شرکت های خصوصی ای بود که در آینده تأسیس می شد؛ مثلاً برای عرضه کنندگان و مشتریان و تعهدات میان مدت آنها.
۴. گام چهارم تهیه ی پیش نویس اسناد مناقصه و قراردادهای خصوصی سازی بود.
۵. گام پنجم نظارت و انتخاب پیشنهاددهنده یا همان سرمایه گذار آینده ی شرکت در حراج آزاد بود.
- در این میان، فقط راه آهن و شرکت نفت و گاز گرجستان به دلایل ژئوپلیتیک از خصوصی سازی معاف شدند. این دارایی ها تحت کنترل بخش عمومی ماندند، اما دولت گام های نوآورانه ای برای بهبود عملکرد آنها برداشت.

۱-۶. چالش ها

شرکت های دولتی در همه جا سرچشمه ی ناکارآمدی اند و گرجستان هم از این قاعده مستثنا نیست. در اوایل دهه ی ۲۰۰۰، فساد در شرکت های دولتی پدیده ای رایج بود. سیاستمداران با شرکت های دولتی مانند گاوهای شیرده برخورد می کردند و بیشتر تصمیمات در این شرکت ها، به جای توجه به منافع کشور، با انگیزه ی حرص و طمع گرفته می شد. برای مثال، برخی از دولت مردان معمولاً افرادی را به سمت های مدیریتی می گماشتند و در ازای آن پول یا مزایایی دیگر دریافت می کردند. این مسئله در بسیاری از کشورهای توسعه یافته یا در حال توسعه ی دیگر نیز وجود دارد. این مشکل امروزه نیز گریبان گیر شرکت های دولتی است، مگر اینکه دولت اقدامات پیش گیرانه ی خاصی را انجام دهد. اما در حال شرکت های دولتی همیشه به سوی ناکارآمدی و فساد تغییر مسیر

می‌دهند، زیرا دولت، در جایگاه صاحب و مالک این شرکت‌ها، ذاتاً تمایل چندانی به افزایش سود شرکت‌های دولتی ندارد. منابع سرشاری از درآمد بودجه‌ای مانند مالیات و عوارض گمرکی و سایر منابع شرکت‌های دولتی وجود دارد که می‌توان آن‌ها را در مواردی غیر از افزایش سود خالص شرکت‌های دولتی صرف کرد؛ مثلاً تأمین مالی پروژه‌های حساس سیاسی و پنهان کردن آن‌ها از نظارت‌های مجلس، برای اطمینان از حمایت رأی‌دهندگان پیش از انتخابات یا بهره‌گیری از این منابع در یافتن شغل برای دوستان و خانواده. این همان واقعیتی است که تا پیش از سال ۲۰۰۴ در گرجستان نیز وجود داشت.

هرگاه دعوت به خصوصی‌سازی می‌شود، سیاست‌مداران به شدت جبهه‌گیری می‌کنند. آنان این‌گونه استدلال می‌کنند: دولت باید دارایی‌های خود را حفظ کند و شرکت‌های راهبردی را تحت کنترل خود نگه دارد؛ یا اینکه شرکت‌های خارجی نباید کنترل یا حتی مدیریت «سرمایه‌های ملی» را به دست گیرند. چنین استدلال‌های عوام‌گرایانه‌ای که غرور و ملی‌گرایی را به‌ویژه در کشورهای کوچک در حال توسعه تحریک می‌کند، در بین بسیاری از مردم پسندیده است و دنبال می‌شود. در حقیقت، بیشتر سیاست‌مدارانی که چنین استدلال می‌کنند فقط در پی حفظ مشاغل یا درآمدهای غیرقانونی خود هستند.

در دموکراسی مدرن، زیرساخت بخش‌های انرژی و حمل‌ونقل چگونه باید مدیریت شود؟ آیا خصوصی‌سازی تنها گزینه‌ی موجود برای جلوگیری از فساد و افزایش بهره‌وری است؟ آیا نوع خاصی از شرکت‌های دولتی برای خصوصی‌سازی مناسب‌ترند؟ کدام دارایی‌ها (در صورت وجود) باید از خصوصی‌سازی معاف شوند؟

آنچه می‌توان از گرجستان و کشورهای دیگر آموخت این است که خصوصی‌سازی شمشیری دو لبه است؛ اگر به‌خوبی آن را اداره کنید، به ابزاری قدرتمند بدل می‌شود که باعث تقویت دولت و به سود مردم خواهد شد. اما اگر

این کار غیر حرفه ای انجام شود، فقط موجب افزایش فساد و آسیب رساندن به دولت و شهروندان خواهد شد. در هر صورت، شرکت های دولتی باید قبل از خصوصی سازی سازمان دهی دوباره شوند و با مقررات گذاری مناسب اطمینان به دست آید که در آینده صاحبان شرکت های دولتی از موقعیت انحصاری خود علیه مردم سوء استفاده نمی کنند. مطابق قانون کلی، برای خصوصی سازی باید دست کم دو سرمایه گذار انتخاب شوند تا حداقل معیارهای رقابت تضمین گردد. معمولاً نباید شرکت های دولتی کشورهای دیگر به عنوان سرمایه گذار یک شرکت دولتی انتخاب شوند. خرید یک شرکت دولتی از سوی شرکت دولتی دیگر را نمی توان خصوصی سازی دانست، زیرا اهداف مدنظر دولت را برآورده نمی سازد. حتی اگر بدهی های کشور در آینده از سوی دولتی دیگر پرداخت شود، باز هم احتمال دارد شرکت جدید کارآمدتر از شرکت پیش از خود نباشد. در نهایت دولت ها نباید در به کارگیری شرکت های مشاوره ای معتبر برای کمک به جنبه های حقوقی، مالی و معاملاتی فرایند خصوصی سازی دریغ کنند؛ حتی می توانند مدیریت شرکت های دولتی را برای یک دوره ای انتقالی محدود، پیش از خصوصی سازی، بر عهده ی پیمانکاران بگذارند. تمامی سرمایه گذاران بالقوه در زمینه های تخصصی خود باید با بهترین متخصصان کار کنند. نهایتاً دولت مسئول با پیشنهاد دهندگان یکسان و برابر برخورد خواهد کرد. مذاکره برای توافقی مناسب و سودآور مسئله ی کوچکی نیست و فراتر از تخصص حتی بهترین کارمندان دولتی است؛ بدین سبب است که هزینه ی متخصصان این امر به آسانی پرداخت می شود.

ما در گرجستان فرایند خصوصی سازی پنج مرحله ای را در پیش گرفتیم که برایمان بسیار سودمند بود. توصیه می کنم کشورهای دیگر نیز از این روش الهام گیرند و آن را با نیازهای خود سازگار سازند.

۲-۶. فرایند پنج مرحله‌ای

مرحله‌ی نخست جایگزینی مدیران و رؤسای شرکت‌های دولتی است. هیچ‌کس دوست ندارد عزیزان خود را نابود کند. اگر شما سال‌ها یا چند دهه شرکتی را اداره کنید، آن شرکت برایتان عزیز خواهد شد. احساس می‌کنید که شما و گروهتان همه‌ی اقدامات لازم برای پیشرفت شرکت را انجام داده‌اید، اما درواقع هرکسی تحت شرایطی خاص بهترین اقدام را انجام می‌دهد. از دیدگاه فرد کارآزموده و باتجربه، به کارگیری مدیران جدید ائتلاف منابع است؛ اما در ۹۰ درصد موارد مدیران پیشین شرکت‌های دولتی از روند خصوصی‌سازی حمایت نمی‌کنند. تغییرن دادن و به‌جای گذاشتن مدیران در شرکت‌های دولتی پیش از خصوصی‌سازی، بزرگ‌ترین اشتباه دولت در روند خصوصی‌سازی است. مدیران پیشین شرکت‌های دولتی معمولاً اطلاعات مهم شرکت را در اختیار سرمایه‌گذاران بالقوه قرار نمی‌دهند یا دست‌کم به‌طور کامل و صادقانه این اطلاعات را ارائه نمی‌کنند و برای حفظ موقعیت شغلی خود با صاحبان آینده‌ی شرکت‌های دولتی به‌صورت پنهانی معامله می‌کنند. بدین ترتیب اهداف خصوصی‌سازی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. مأموریت مدیرعامل و مدیران اجرایی شرکت جدید باید بسیار شفاف باشد: اطمینان از خصوصی‌سازی موفقیت‌آمیز در دوره‌ی موردنظر. معمولاً این وظیفه‌ای موقت است و دولت باید از ابتدا درباره‌ی آن شفاف‌سازی کند. هدف مدیریت جدید بازسازی شرکت و فروش آن است. در حالت ایده‌آل، پاداش به ارزش کلی ایجادشده از طریق قرارداد خصوصی‌سازی وابسته است؛ از جمله قیمت فروش و هرگونه تعهدات سرمایه‌گذاری که به مالک جدید تحمیل شده است.

مرحله‌ی دوم بازسازی شرکت است. تقریباً همه‌ی شرکت‌های دولتی به دلایل گوناگون ناکارآمدند:

- کارمندان فقط به خواست سیاستمداران استخدام شده‌اند.

- مدیران بنا بر جایگاه یا وابستگی سیاسی به مناصب مدیریتی ارتقا یافته اند، نه بر پایه‌ی صلاحیت یا عملکرد مناسب.
- قراردادهای سنگین زیان‌های بسیاری به شرکت‌های دولتی وارد کرده است. برای برطرف کردن این مشکلات، اجماع سیاسی درباره‌ی خصوصی سازی شرکت ضروری است و دولت باید اقدامات لازم را برای یافتن سرمایه گذار باکیفیت و مناسب‌ترین قیمت انجام دهد و تعهد مالک جدید شرکت را به سرمایه گذاری در آینده تضمین کند. برای دستیابی به این اهداف، شرکت باید پیش از خصوصی سازی چابک و کارآمد باشد و کارمندانی که به آن‌ها نیازی نیست را اخراج کند، مدیران نالایق را برکنار کند و قراردادهای نامطلوب را بازنگری کند یا ادامه ندهد. گذاشتن مسئولیت حل این مسائل بر دوش صاحبان جدید شرکت اشتباهی رایج و پرهزینه است. واقعیت این است که کوچک‌ترین ناکارآمدی شرکت‌های دولتی به سرمایه گذاران بالقوه قدرت چانه زنی می‌دهد تا در طی مذاکرات ارزش قرارداد خصوصی سازی را کاهش دهند.

مرحله‌ی سوم تنظیم چارچوب مقرراتی مناسب است. برای بررسی این موضوع باید به پرسش‌های زیر پاسخ داد:

آیا در حال حاضر فرایندهای لازم برای تضمین نظارت و موازنه‌ی مناسب وجود دارد؟ یا درک اینکه پس از خصوصی سازی در بخش موردنظر چه می‌گذرد برای دولت مشکل خواهد بود؟ به طور خاص، آیا الزام‌های گزارش دهی مناسب برای نگه داشتن دولت در جریان فرایند وجود دارد؟ ساختار نظام تعرفه‌ای چیست؟ آیا قراردادها برای جذب سرمایه گذاری شرکت‌های معتبر به اندازه‌ی کافی جذاب هست که سبب شود آن‌ها در برابر وسوسه‌ی کسب درآمد غیرقانونی مقاومت کنند؟ آیا خطر سوء استفاده‌ی مالک جدید از موقعیت انحصاری شرکت وجود دارد؟ در صورت وجود چنین خطری، اقدامات احتیاطی لازم برای به حداقل رساندن آن برای دولت یا مشتریان شرکت چیست؟ باید قوانین و

مقررات مربوط به بخش موردنظر برای طرفین روشن و شفاف باشد تا بتوانند تصمیماتی آگاهانه و مبتنی بر واقعیت اتخاذ کنند.

مرحله‌ی چهارم تهیه‌ی اسناد مناقصه و پیش‌نویس قراردادهای خصوصی‌سازی واقعی است که در بهترین حالت باید با بهره‌گیری از مشورت مشاوران معتبر بین‌المللی در زمینه‌ی خصوصی‌سازی آماده شوند. قرارداد نه‌تنها باید شرایط و ضوابط مربوط به معامله را مشخص کند، بلکه باید تعهدات مالک آینده‌ی شرکت را در دوره‌های کوتاه‌مدت برای پنج تا هفت سال آینده به‌دقت روشن سازد. معامله باید به‌گونه‌ای سازمان‌دهی شود که اهداف چندگانه‌ی خصوصی‌سازی را متوازن سازد:

- ارائه‌ی فرصت سرمایه‌گذاری جذاب برای مشتری
 - جذب سرمایه‌گذار و افزایش کارایی شرکت
 - کمک به رقابتی‌تر شدن اقتصاد
 - تضمین ارائه‌ی بهتر خدمات در بخش موردنظر
 - پیشینه‌ساختن مجموع خلق ارزش بلندمدت برای دولت
- مرحله‌ی پنجم فرایند انتخاب واقعی است؛ این مرحله باید با تبلیغات عمومی برای جذب بهترین گزینه در بخش یا صنعت موردنظر آغاز شود. حراج آزاد باید با حضور بهترین پیشنهاددهندگان برگزار شود. برای دانستن جزئیات بیشتر درباره‌ی مزایده، به فصل «مبارزه با فساد» مراجعه کنید.

معمولاً حق شرکت در دور اول مذاکرات به شرکت‌کننده‌ای داده می‌شود که بالاترین قیمت را پیشنهاد داده باشد. با این حال، بالاترین قیمت فروش همیشه بهترین قرارداد ممکن نیست. از دیدگاه دولت، خلق ارزش آشکال گوناگونی دارد. عملیات کارآمدتر، مدیریت بهتر، انتقال دانش و تعهد به سرمایه‌گذاری در آینده به‌راحتی قیمت پایین‌تر فروش را جبران می‌کند. در هر صورت، قرارداد باید از منافع بلندمدت دولت محافظت کند و به سرمایه‌گذار اجازه‌ی سودآوری

مناسب و شفاف در میان مدت را بدهد. از این رو، تعیین معیارهای انتخاب و پیش بینی وزن آن‌ها در آینده بسیار مهم است: آیا تصمیم نهایی فقط بر اساس قیمت گرفته می‌شود؟ آیا تعهدات مربوط به سرمایه‌گذاری‌های آینده نقش مهمی را ایفا خواهند کرد؟ درباره‌ی تجربه‌ی مدیریت و تخصص فنی چه می‌توانیم بگوییم؟ شخصاً متوجه شدم که بهترین راه استفاده از معیارهایی است که در آخرین مزایده به کار رفته و به صورت کمی مشخص شده‌اند و می‌توان فرمول روشنی را برای نحوه‌ی اثرگذاری آن‌ها در تصمیم‌گیری مشخص کرد. معیارهای کیفی، مانند یک گروه مدیریت باتجربه، باید در مرحله‌ی غربال‌گری اولیه استفاده شوند. به بیان دیگر، داوطلبانی که این معیارها را برآورده نمی‌کنند، حتی نباید اجازه‌ی حضور در دور نهایی را داشته باشند و هنگامی که هر مشتری به مرحله‌ی نهایی رسید، نباید دوباره معیارهای کیفی اعمال شود، زیرا فرض بر این است که همه‌ی شرکت‌کنندگانی که در این مرحله حضور دارند، به اندازه‌ی کافی با الزامات کیفی دولت انطباق دارند.

با توجه به دور نهایی، ارائه‌ی فرمولی که همه‌ی مشارکت‌کنندگان آن را درک کنند بسیار مهم است. این دقیقاً همان کاری است که ما در مزایده‌ی یکی از زیرساخت‌ها در گرجستان انجام دادیم. برای دولت مهم بود تعرفه‌ها در کمترین حد ممکن بماند و ما این موضوع را برای همه‌ی سرمایه‌گذاران بالقوه روشن ساختیم. همچنین سرمایه‌گذاری‌هایی را تعریف کردیم که صاحبان آینده‌ی این تجهیزات در سال‌های آتی موظف به انجام آن هستند. بر اساس این پیش شرط‌ها، از سرمایه‌گذاران بالقوه درخواست کردیم تا تعرفه‌ی پیشنهادی برای هفت سال آینده را مشخص نمایند و همچنین قیمتی را که حاضرند بپردازند اعلام کنند. فرمول مدنظر ما برای انتخاب پیشنهاد برتر در مزایده از پیش تعریف شده و به پیمانکاران به روشنی اطلاع داده شده است: برای هر سال وزن مخصوصی به تعرفه‌ها داده شده است و این وزن‌ها در ۵۰ درصد از تصمیم‌گیری مؤثر خواهند

بود. ۵۰ درصد وزن باقی مانده برای قیمتی در نظر گرفته می شود که مشتری قصد پرداخت آن را دارد. به لطف این رویکرد شفاف، این مزایده یکی از کارآمدترین مزایده هایی بود که تا کنون انجام داده ایم.

۳-۶. نتایج خصوصی سازی در گرجستان

بین سال های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۱، تقریباً تمامی دارایی های دولتی در گرجستان بر اساس فرایند پنج مرحله ای یادشده با موفقیت خصوصی سازی شد. برای نمونه می توان به بندر و فرودگاه ها، شرکت های توزیع برق و گاز، نیروگاه های برق آبی و تأسیسات آب رسانی اشاره کرد. این تلاش ها از جنبه های گوناگونی موفقیت آمیز بود:

- سرمایه گذاران همه ی تعهدات خود در قراردادهای خصوصی سازی را انجام دادند. به ویژه، در سرمایه گذاری هنگفتی، شرکت های دولتی مشکل ساز را به شرکت های خصوصی سودآور تبدیل کردند.
- شرکت های جدید از لحاظ کارایی و اثربخشی رشد کردند.
- مصرف کنندگان و مشتریان از عملکرد و ارائه ی خدمات شرکت های جدید راضی بودند.
- سرمایه گذاران خوش حال بودند؛ سرمایه گذاری های چشمگیری انجام داده بودند و اکنون از سودآوری آن بهره می بردند.

مثلاً در ۲۰۰۵، فرودگاه تفلیس با قرارداد «ساخت - بهره برداری - واگذاری» (BOT) به شرکت خصوصی «تاو» واگذار شد. تاو شرکتی ترکیه ای است که فرودگاه های استانبول در ترکیه، اسکوپیه در مقدونیه، زاگرب در کرواسی و بسیاری از شهرهای دیگر منطقه را نیز اداره می کند. در ۲۰۰۷، فرودگاه تفلیس کاملاً بازسازی شد و گسترش یافت و ظرفیت مسافر سالانه ی آن سه برابر شد. امروزه این فرودگاه گرجستان را به مقصدهای بین المللی مانند رم، پاریس،

مسکو، استانبول، دبی، فرانکفورت و دیگر مقاصد متصل می کند. در مقابل، خصوصی سازی در مواردی که یک شرکت دولتی از کشوری دیگر شرکتی دولتی در گرجستان را خریداری کرده موفقیت چندانی نداشته است. سرمایه گذاری هایی که شرکت های دولت های خارجی انجام می دادند معمولاً هم ناکافی و هم ناکارآمد بودند. به طور کلی، این شرکت های جدید توجه و پشتیبانی لازم را دریافت نکردند.

بیشتر تلاش ها در چارچوب خصوصی سازی موفقیت آمیز بود؛ تجربه ی ما نشان می دهد که شرکت های خصوصی، به نسبت شرکت های دولتی، کارایی بیشتری دارند و به رشد اقتصادی داخل و خارج از صنایعشان کمک بیشتری می کنند، زیرا سودمحورند و به یارانه های دولتی متکی نیستند؛ این شرکت ها ناچار به نوآوری بیشتر، جذب نیروهای بهتر، توسعه ی دانش و فناوری مناسب تر، سرمایه گذاری بیشتر در تحقیق و توسعه و اتخاذ شیوه های مدیریتی برترند و برخلاف بیشتر شرکت های دولتی، منابع عمومی را مصرف نمی کنند. در عوض، آن ها با پرداخت مالیات به بودجه ی دولت کمک می کنند و دولت نیز می تواند درآمدهای خصوصی سازی را صرف توسعه ی زیرساخت های جدید برای کشور کند. به طور کلی مدیران شرکت های خصوصی، به نسبت مدیران شرکت های دولتی، انگیزه ی بیشتری برای بهبود عملکرد دارند. از این رو تمام دارایی های دولتی باید خصوصی سازی شود، مگر اینکه خصوصی سازی موجب تنش ژئوپلیتیک ناخواسته گردد.

۴-۶. دارایی های راهبردی

از زمان آغاز سرمایه داری، سیاستمداران و اقتصاددانان بسیاری درباره ی محدودیت های خصوصی سازی بحث کرده اند؛ آیا شرکت هایی وجود دارند که دولت، بنا بر ملاحظات راهبردی، هرگز نباید آن ها را به فروش برساند؟ برای

نمونه، آیا خصوصی سازی شبکه ی توزیع و انتقال برق یا عملیات راه آهن در زمان بحران های ژئوپلیتیک، کشور را در معرض خطر قرار نمی دهد؟ تجربه ی ما در گرجستان نشان می دهد که دولت چنین دارایی های راهبردی را نباید بفروشد یا دست کم بدون اقدامات احتیاطی لازم برای حفاظت از منافع کشور نباید به فروش آن ها مبادرت ورزد. همچنین، ماهیت دارایی های راهبردی در کشورهای مختلف متفاوت است. علاوه بر این ما دریافتیم که شرایط میانه ی مناسبی بین مالکیت دولتی و خصوصی سازی کامل وجود دارد که می توان بر اساس آن، برخی دارایی های راهبردی را به صورت جزئی خصوصی سازی کرد؛ مشروط بر اینکه قراردادی شفاف طراحی شود و مقررات مناسبی برای حفاظت از منافع کشور وضع گردد. به طور خلاصه می توان گفت اگر قرارداد و مقررات را به صورت دقیق تعیین کرده باشید، می توانید تقریباً هر چیزی را به فروش برسانید.

یک نمونه از خصوصی سازی این دارایی های راهبردی، که با توجه به مقررات محتاطانه هنوز هم حتی در سخت ترین شرایط ژئوپلیتیک تحت کنترل است، خصوصی سازی شرکت توزیع برق تفلیس، تالاسی^۱ و واگذاری ۵۰ درصد از سهام آن است؛ این شرکت توزیع متشکل از خطوط انتقالی است که شبکه های انرژی گرجستان و روسیه را به هم وصل می کند. اگرچه سرمایه گذاران شرکت های دولتی یا تحت نظارت دولت روسیه بودند، اما هیچ کدام در زمان تجاوز روسیه به گرجستان علیه این کشور مورد سوء استفاده قرار نگرفتند. مقررات مندرج در این قراردادها بسیار واضح بود و مدیران این شرکت ها می دانستند که در صورت اقدام علیه منافع ملی از سوی مقررات گذار کنار گذاشته می شوند (از سِمَت مدیریت، نه از مالکیت). در طی جنگ، این شرکت ها دستور العمل های توزیع کننده ی مرکزی را به دقت اجرا می کردند و عرضه ی انرژی در گرجستان هیچ گاه متوقف نشد. به سبب مقررات گذاری درست در طی این دوره ی حساس، دارایی های

راهبردی تحت نظارت دولت باقی ماند.

بی تردید متخصصان در بیشتر کشورها، توزیع برق و شبکه‌ی برق ولتاژ بالا را از بخش‌های بسیار حساس و احتمالاً آسیب‌پذیر زیرساخت‌های فنی کشور قلمداد می‌کنند. حتی اگر این زیرساخت‌ها در طی جنگ بدون آسیب‌رساندن به کشور به دست قدرت خارجی متخاصم اداره شوند، باز هم مشکل‌ساز خواهند بود. آیا زیرساخت دیگری وجود دارد که دولت به دلایل راهبردی نباید خصوصی‌سازی کند؟ در گرجستان، شرکت راه‌آهن (GR)^۲ و شرکت نفت و گاز (GOGC)^۳ به دلایل راهبردی نباید خصوصی‌سازی می‌شدند.

به علت روابط سیاسی پُرتنش همسایگان گرجستان (آذربایجان و ارمنستان)، خصوصی‌سازی شرکت‌های راه‌آهن و نفت و گاز ممکن بود به مناقشه‌ای ژئوپولیتیک تبدیل شود؛ کشمکش که برای کل منطقه و برای خود گرجستان فاجعه در پی داشت. دلیل این موضوع این بود که تقریباً تمامی واردات ارمنستان از طریق راه‌آهن گرجستان صورت می‌گرفت و تقریباً صد درصد گاز مصرفی ارمنستان از طریق شرکت نفت و گاز گرجستان تأمین می‌شد. همه بر این موضوع توافق داشتند که ثبات سیاسی بسیار مهم‌تر از هر سود تجاری است که ممکن است از طریق خصوصی‌سازی این دارایی‌ها به دست آید. دولت گرجستان تصمیم گرفت این دو شرکت را در مالکیت خود نگه دارد تا مبادا سرمایه‌گذاران یا قدرت‌های خارجی یا هر طرف دیگری از آن به‌مثابه‌ی سلاحی ژئوپولیتیک استفاده کنند.

در این موارد، خصوصی‌سازی گزینه‌ی مناسبی نبود. با این حال، ما همچنان می‌خواستیم بهره‌وری را بهبود بخشیم و فرهنگ عملکردی خاصی را در شرکت‌های راه‌آهن و نفت و گاز رواج دهیم. راه‌حل ما این بود که این شرکت‌ها

2. Georgian Railway

3. Georgian Oil and Gas Corporation

اوراق قرضه‌ی شرکتی را در بورس اوراق بهادار لندن عرضه کنند. هدف این بود که عملکرد تیم مدیریتی ارزیابی شود و پاداش آن بر اساس تفاوت بین اوراق قرضه‌ی حاکمیتی (که دولت ملی گرجستان صادر می‌کند) و اوراق قرضه‌ی شرکتی (صادر شده از سوی شرکت‌های راه‌آهن و نفت و گاز) داده شود. (۶۲)

بدین ترتیب ما از ارزیابی بازارهای مالی جهانی درباره‌ی تیم‌های مدیریتی شرکت‌های خود مطلع می‌شدیم؛ تقاضای بالا و ارزش ارزیابی بالا از اوراق قرضه‌ی شرکت‌های راه‌آهن و نفت و گاز نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاران به مدیران آن‌ها اطمینان دارند و برای عملکرد آینده‌ی این شرکت‌ها ریسک بالایی را متصور نیستند. این گام سبب شد مدیران این شرکت‌ها انگیزه‌ی کافی برای شفاف بودن داشته باشند، به دنبال روابط نزدیک با سرمایه‌گذاران باشند و بهترین شیوه‌های مدیریتی را اتخاذ کنند. همچنین، از آنجاکه مسئله‌ی اصلی برای سرمایه‌گذاران وضعیت اقتصادی کشور بود، مدیران این شرکت‌ها به‌مثابه‌ی بهترین ارائه‌دهندگان وضعیت اقتصادی کشور خود عمل کردند. چنین شیوه‌ای نه تنها به پیشرفت عملکرد شرکت‌ها، بلکه به کل اقتصاد گرجستان کمک کرد و من معتقدم که سایر کشورهای در حال توسعه نیز می‌توانند از روش‌های مشابهی بهره ببرند.

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، خصوصی‌سازی ممکن است اشتباه انجام شود و به اقتصاد کشور در بلندمدت آسیب برساند. برای مثال، در اوکراین اشتباه بزرگی در خصوصی‌سازی دارایی‌های دولتی در دهه‌ی ۱۹۹۰ صورت گرفت. این اشتباه وضعیتی پدید آورد که امروزه الیگارشی‌های انگشت‌شماری عمده دارایی‌های اوکراین را در اختیار دارند و این موضوع مانع اصلی پیشرفت کشور است. الیگارشی‌ها در اوکراین غالباً احزاب سیاسی خاص خود را دارند و اختیار برخی از رسانه‌ها و بخش‌های مختلفی از دولت را نیز در دست دارند. انگیزه‌ی آنان نگهداری و افزایش ثروت و تقویت جایگاه سیاسی‌شان است و هیچ تلاشی

برای رشد و پیشرفت کشور نمی کنند. منافع آنها در راستای منافع کشور قرار ندارد و هرگونه ابتکار عمل مثبتی تهدید تلقی می شود و از آن جلوگیری می گردد. در پاییز ۲۰۱۵، من به کیف (پایتخت اوکراین) دعوت شدم تا اصلاحات اقتصادی گرجستان را به دولت اوکراین ارائه دهم. پس از بیان سرگذشت گرجستان به تمامی ذی نفعان (اعضای دولت و مؤسسات مالی بین المللی، نمایندگان بخش خصوصی و سازمان های غیردولتی)، با وزیر اقتصاد اوکراین دیدار کردم. راهکاری خارج از چارچوب رایج برای خروج از وضعیت نامساعد اوکراین به او پیشنهاد دادم که اوضاع کشور را تغییر می داد و اقتصاد اوکراین را دگرگون می کرد. راهکار این بود که قوانینی گذاشته شود که الیگارش ها را ملزم کند در دوره ی زمانی خاصی شرکت هایشان را از طریق عرضه ی عمومی اولیه IPO^۱) (فرمول خصوصی سازی) وارد بازارهای مالی بین المللی (مانند بورس اوراق بهادار لندن) کنند. احتمال اینکه همه ی الیگارش ها این راهکار را بپذیرند بسیار زیاد است؛ زیرا همگی در شرایط مشابهی قرار دارند و مطمئن اند که هیچ کس دارایی هایشان را نمی گیرد (اما آنها با این روش ثروت خود را در بازارهای مالی بین المللی به حداکثر می رسانند) و بدین ترتیب وادار می شوند که در چارچوب منافع کشور فعالیت کنند. موفقیت عرضه ی اولیه و در نتیجه افزایش ثروت الیگارش ها بستگی به وضعیت اقتصادی کشور دارد. در نهایت آنها مجبور می شوند بهترین مدیران را استخدام کنند که تجربه ی بین المللی دارند و درخصوص دارایی هایشان شفاف سازی کنند و مالیات بپردازند. وزیر این ایده را پسندید؛ دستم را فشرد و گفت که تمام تلاشش را خواهد کرد تا این پیشنهاد را به رئیس جمهور برساند و به نزد من بازگردد. او هرگز این کار را انجام نداد، زیرا دولت اوکراین، از جمله وزیر اقتصاد، تغییر کرد. اگر دولت جدید به فکر حل کردن مشکلات است باید خارج از چارچوب های رایج فکر کند و راهکارهای

1. Initial Public Offering

یادشده را به کار بندد یا مقررات مشابهی وضع کند. ممکن است به کار بستن تجارب موجود به تنهایی بهترین راه حل برای مشکلات خاص نباشد. برای حل مسائل جدید رویکردهای نوآورانه لازم است و به نظر من اوکراین نیز باید این گونه عمل کند.

۵-۶. صندوق مشارکتی

یکی دیگر از ابزارهای بهبود عملکرد شرکت های دولتی، بدون خصوصی سازی آنها، ایجاد صندوق های مشارکت عمومی - خصوصی است؛ دولت گرجستان در سال ۲۰۱۰ صندوقی مشارکتی، به منزله ی شرکت مادر، تأسیس کرد که دربردارنده ی سهام شرکت های دولتی بزرگ است و از محل سود (درآمد خصوصی سازی یا درآمد حاصل از اوراق قرضه) در توسعه ی زیرساخت های جدید با بخش خصوصی همکاری می کند. هدف از راه اندازی این صندوق این بود که برای تأمین مالی پروژه های بزرگ زیربنایی به سرمایه گذاران بین المللی کمک کند. از آنجاکه در آن زمان اقتصاد گرجستان کوچک بود، متقاعد کردن سرمایه گذاران برای پذیرش مخاطرات سرمایه گذاری های زیربنایی عمده، بدون سرمایه گذاری یا تضمین های دولتی، دشوار بود. پروژه های تعهد داده شده متوقف شدند، زیرا سرمایه گذاران احساس می کردند که بیشتر از ظرفیت اقتصادی گرجستان سرمایه گذاری کرده اند. این پروژه ها وعده ی قطعی بازگشت سرمایه را دادند، اما این پروژه ها به سرمایه گذاری بیش از ۶ درصد تولید ناخالص داخلی گرجستان نیاز داشتند. سرمایه گذاران فقط زمانی چنین پروژه هایی را بررسی می کنند که دولت در سرمایه گذاری مشارکت کند یا بازگشت سرمایه را ضمانت مالی کند.

دولت تمایلی به دادن تضمین مستقیم نداشت، زیرا کشور در گذشته تجربه هایی منفی در زمینه ی چنین ضمانت هایی داشت. این ضمانت ها، به جای

کمک به توسعه‌ی اقتصادی کشور، جیب افراد فاسد را پرمی کرد. بنابراین صندوق‌های مشارکتی^۱ (PF) ایجاد شدند. هدف از راه‌اندازی این صندوق‌ها کمک به بخش خصوصی با سرمایه‌گذاری‌های عمده در امور زیربنایی بود که کشور به‌طور کلی از آن بهره‌مند می‌شد و به تضمین دولت هم نیازی نداشت. صندوق‌های مشارکتی از سهام تمامی شرکت‌های دولتی اصلی مانند راه‌آهن گرجستان، شرکت نفت و گاز گرجستان و سیستم برق کشوری گرجستان (GSE)^۲ و همچنین سود آن‌ها برخوردار بودند، اما در مدیریت این شرکت‌ها دخالتی نداشتند. نقش اصلی صندوق‌های مشارکتی این بود که با وزارت دارایی و سایر وزارتخانه‌های مربوطه همکاری کنند و راهبردهای تقسیم سود را برای این شرکت‌ها تنظیم کنند و با همکاری بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی بزرگ سرمایه‌گذاری کنند.

در ابتدا، یافتن رویکردی طلایی میان رویکرد منفعلانه در سرمایه‌گذاری و رویکرد مدیریت فعال موضوعی جزئی اما مهم بود. بخش خصوصی نگران رقابت صندوق‌های مشارکتی بودند: این صندوق‌ها در کدام بخش‌ها مشارکت می‌کردند؟ هدف صندوق‌های مشارکتی دقیقاً چه بود؟ آیا برای دولت سودآوری داشتند یا اشتغال‌زایی می‌کردند؟ آیا قیمت‌ها را برای مصرف‌کننده کاهش می‌دادند؟ آیا صندوق‌های مشارکتی دسترسی به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در بخشی خاص را به نفع شرکت‌های خصوصی امکان‌پذیر می‌ساختند؟ این صندوق‌ها چگونه شرکای خود را انتخاب می‌کردند؟ بر اساس تجربه‌ی همکاری یا در برابر دریافت رشوه؟ همه‌ی این نگرانی‌ها، دست‌کم در ابتدای کار، ناامنی و بلا تکلیفی در اقتصاد ایجاد می‌کردند. با وجود این، ما تلاش برای حل این مسائل را مهم می‌دانستیم. صندوق‌های مشارکتی تنها راه ساده برای اجرای پروژه‌های

1. Partnership Fund

2. Georgian State Electrosystem

بزرگ در اقتصاد کوچکی مانند گرجستان بود؛ اقتصادی که در آن ساخت یک واحد بزرگ نیروگاه آبی^۱ (HPP) به سرمایه‌گذاری در حدود ۱۰ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور نیاز داشت.

برای رفع نگرانی‌های بخش خصوصی و کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، به صندوق‌های مشارکتی گرجستان قدرت بسیار محدودی داده شد. مناطق و پروژه‌های خاصی که صندوق‌های مشارکتی باید در آن سرمایه‌گذاری می‌کردند از پیش مشخص شده بود. این صندوق‌ها فقط در پروژه‌هایی با اندازه‌ی معین می‌توانستند سرمایه‌گذاری کنند و ظرفیت همکاری به حداکثر ۴۹ درصد از حقوق صاحبان سهام محدود شده بود. همچنین، صندوق موظف شد سهام خود را در هر پروژه ظرف چهار تا پنج سال به شرکت یا شریک خصوصی یا سرمایه‌گذار دیگر بفروشد. علاوه‌براین، هیئت نظارت و ویژه‌ای نیز ایجاد شد که شامل اعضای دولت و نمایندگان بخش خصوصی و عمدتاً بخش بانکی بود. این هیئت برای جلوگیری از رقابت صندوق‌های مشارکتی با بانک‌های خصوصی در گرفتن پروژه‌های سودمند و دور نگه‌داشتن آن‌ها از کسب‌وکار ایجاد شد.

متأسفانه، همان‌طور که دولت در ابتدا تصور می‌کرد، صندوق‌های مشارکتی به‌طور منظم و فعال با هیئت نظارت مشورت نمی‌کردند. این موضوع باعث ایجاد آشفتگی در میان فعالان بخش خصوصی شد. این اشکالات، مفهوم «ابزار مالی دولتی» را که وظیفه‌اش کمک به سرمایه‌گذاران خصوصی برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیربنایی بزرگ در کشورهای در حال توسعه است بی‌اعتبار می‌کند و نشان می‌دهد که هر ابزاری در وهله‌ی نخست به تعریفی قانونی و دقیق از نقش و وظایفش نیاز دارد و سپس باید مدیریت و نظارت و کنترل بر آن وجود داشته باشد تا هر دو بخش دولتی و خصوصی از منافع آن اطمینان یابند.

فصل هفتم

اصلاحات بخش انرژی

چکیده: در این فصل چگونگی روزآمدشدن بخش انرژی گرجستان تشریح می‌شود. هنگامی که نیکا گیلانوری در ۲۰۰۴ وزیر انرژی شد، خاموشی رایج بود؛ فقط برای ساعات کمی از روز به مشتریان برق عرضه می‌شد و فقط بهای ۳۰ درصد از برق مصرفی پرداخت می‌شد. وزارت انرژی خود نیز دچار قطعی پی‌درپی برق بود. این شرایط تحت تأثیر تغییر فصول تشدید می‌شد. در گرجستان که انرژی برق آبی منبع اصلی انرژی است، بیشترین تولید در تابستان‌ها و بیشترین مصرف در زمستان‌های سرد است. بنابراین گرجستان از دیرباز به واردات فصلی انرژی وابستگی داشت و به همین علت به تمامی کشورهای همسایه به شدت بدهکار بود. این فصل روایتی است از اینکه چگونه دولت با تغییر ساختار صنعت همه چیز را دگرگون ساخت. تا ۲۰۰۶، عرضه‌ی انرژی ۲۴ ساعته حتی در مناطق دورافتاده امکان‌پذیر شد. نرخ پرداخت به ۹۶ درصد رسید و یک سال بعد، در ۲۰۰۷، گرجستان به صادرکننده‌ی برق تبدیل شد.

واژگان کلیدی: قطعی برق، تعرفه، رودخانه‌ی انگوری،^۱ شرکت توزیع اصلی برق گرجستان (UDC)، خریدار تکی،^۲ سیستم برق کشوری گرجستان

۱-۷. بخش انرژی گرجستان در سال ۲۰۰۴

اصلاحات بخش انرژی یکی از مهم‌ترین و ملموس‌ترین اصلاحاتی بود که بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۷ در گرجستان صورت گرفت. این اصلاحات برای توسعه‌ی اقتصادی کشور اهمیت بسزایی داشت. هیچ کسب‌وکاری با وجود پدیده‌ی رایج قطعی برق نمی‌توانست موفق شود. علاوه‌براین، اصلاحات از لحاظ سیاسی نیز برای موفقیت دولت جدید مهم بود. بحران بخش انرژی یکی

1. Enguri

2. Single-buyer

از محرک‌های اصلی نارضایتی از دولت قبلی بود. درواقع این مسئله یکی از مهم‌ترین دلایل انقلاب گل رز بود و مردم بهبود درخور توجهی را در این بخش انتظار داشتند.

در ۲۰۰۴، بخش انرژی گرجستان از جنبه‌های فنی، اقتصادی و سیاسی آسیب دیده بود:

- فنی: شبکه‌ی برق به گونه‌ای تجهیز نشده بود که مستقل کار کند. این شبکه در دوره‌ی اتحاد جماهیر شوروی در قالب سیستمی بزرگ طراحی شده بود که قفقاز و جنوب روسیه را احاطه می‌کرد. از آنجا که تعمیر و نگهداری این شبکه برای مدت طولانی به فراموشی سپرده شده بود، بیشتر خطوط انتقال باید تعویض می‌شد. عملیات بازسازی شبکه به متخصصانی انگشت‌شمار وابسته بود که می‌دانستند چگونه با سیستم‌های کنترلی کار کنند. بخش زیادی از شبکه‌ی توزیع، ابزار اندازه‌گیری نداشت. هیچ شفافیتی درباره‌ی مقدار مصرف انرژی مصرف‌کنندگان وجود نداشت. نیروگاه‌های برق‌آبی و حرارتی عملکردی نامناسب و ضعیف داشتند. برخی از بزرگ‌ترین نیروگاه‌های برق‌آبی به کلی از رده خارج شده بودند. در زمستان فقط دو تا سه ساعت در روز برق عرضه می‌شد. حتی در مناطقی عرضه به دو تا سه ساعت در هفته کاهش می‌یافت. مشتریان امید خود را به داشتن برق ۲۴ ساعته از دست داده بودند و می‌خواستند از زمان دقیق این عرضه‌ی دو تا سه ساعته از پیش آگاهی یابند. وزارت انرژی خود نیز برق نداشت.
- اقتصادی: تعرفه‌ها نامناسب بودند. حتی اگر تمامی بهای برق توزیع‌شده دریافت می‌شد، باز هم صنعت برق زیان‌ده بود. اما نرخ وصول درآمد حاصل از فروش برق زیر ۳۰ درصد بود و در مواردی به زیر ۱۰ درصد می‌رسید. هیچ منبعی برای تأمین مالی تعمیر و نگهداری سیستم و حتی پرداخت دستمزدها وجود نداشت. کارمندان بیشتر شرکت‌های بخش انرژی ۲۰ تا ۲۴ ماه بود که

دستمزدی دریافت نکرده بودند. از این رو در نیروگاه‌های برق‌آبی و مراکز توزیع هر هفته تظاهرات و اعتراضاتی برپا بود. بدتر از همه، درآمد ناچیز بخش انرژی صرف یارانه‌دادن به سایر بخش‌های اقتصادی می‌شد. به سبب این ساختار و اندازه و اقدامات فسادآلود، بخش انرژی نه تنها منبع درآمد برای مقامات بلندپایه (به ویژه در مناطق خارج از تفلیس) بود، بلکه یکی از منابع اصلی یارانه‌دادن به بخش‌هایی بود که غالباً بر اساس توافقات فسادآلود بین تصمیم‌گیران رده بالا تقسیم شده بودند. برای نمونه، یکی از بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان برق کارخانه‌ی فروآلیاژ^۱ بود که هزینه‌ای برای انرژی پرداخت نمی‌کرد، زیرا تحت حمایت اعضای خانواده‌ی رئیس‌جمهور شوراندازه^۲ بود یا تعدادی از روستاهای یکی از مناطق هزینه‌ی گاز خود را پرداخت نمی‌کردند، زیرا از نظر سیاسی بسیار فعال بودند. روستاهای دیگر نیز به سادگی گاز را از خطوط لوله‌ای که از زمین‌هایشان می‌گذشت به صورت غیرقانونی منحرف می‌کردند.

■ سیاسی: در ۲۰۰۳، بخش انرژی یکی از فاسدترین بخش‌ها در گرجستان بود و به منزله‌ی تنها صنعت درآمدزا در سطح منطقه‌ای، منبع اصلی درآمد غیرقانونی برای نمایندگان محلی دولت بود. بیشتر خلاف‌کاران از این بخش پول درمی‌آوردند. پول‌های جمع‌آوری شده از سوی شرکت‌های توزیع دوباره سرمایه‌گذاری نمی‌شد، بلکه به جیب مدیران شرکت‌های توزیع سرازیر می‌شد تا به صاحب‌منصبان دولتی (برای جلوگیری از پیگرد قانونی) و خلاف‌کاران (برای جلوگیری از حمله به تأسیسات) پرداخت کنند. موارد پیش‌پا افتاده‌تر دزدی از خطوط گاز بود. تنها تولیدکننده‌ی بزرگ برق (نیروگاه‌های آبشار واردنلی^۳ انگوری) در قلمرویی واقع شده بود که خارج از

1. ferroalloy

2. Shevardnadze

3. Vardnili

نظارت دولت گرجستان بود و در منطقه‌ی آبخازیا قرار داشت که در اشغال روسیه بود، هرچند سد در قلمرو تحت نظارت دولت بود. در نتیجه، تقریباً هیچ‌گونه پاسخ‌گویی و نظارتی وجود نداشت. بخش انرژی برای تأمین برق و گاز در سطح ملی به تمامی کشورهای همسایه بدهی داشت. بخش انرژی به شرکت‌ها و نهادهای گوناگون بسیاری تقسیم می‌شد. بنابراین هیچ‌کس مسئول هیچ‌چیز نبود. تمرکززدایی در کشورهایی مانند ایالات متحده و بسیاری از کشورهای اروپای غربی که هیچ مشکلی در بخش انرژی ندارند و همه‌چیز آرام و پیوسته در جریان است ممکن است به‌خوبی عمل کند، اما در کشورهای در حال توسعه که مشکلاتی در بخش انرژی دارند شرایط را وخیم‌تر می‌کند. بدون نظارت و پاسخ‌گویی متمرکز، مسئولان یکدیگر را برای قطعی برق و سایر موضوعات متهم می‌کنند. در گرجستان، شرکت‌های توزیع منطقه‌ای برای قطعی‌های برق شرکت انتقال را متهم می‌کردند. شرکت انتقال، بخش توزیع مرکزی را متهم می‌کرد و بخش توزیع مرکزی شرکت‌های تولید برق را متهم می‌کرد. شرکت‌های تولید، اپراتور بازار همگانی برق گرجستان (GWEM)^۴ و همگی وزارت انرژی و مقررات‌گذار مستقل (GNERC)^۵ را متهم می‌کردند. سپس نهادهای مرکزی هر شرکت یا سازمانی را که در زنجیره‌ی تولید و توزیع برق قرار داشت متهم می‌کرد. به‌طور متناقضی همگی توجیهی یکسان و به‌ظاهر منطقی داشتند.

دو سال بعد، گرجستان ۲۴ ساعته برق عرضه کرد که پس از آن، فقط چند روز بعد از اینکه روسیه دو خط لوله‌ی گاز و یک خط ولتاژ بالا را هم‌زمان منفجر کرد، مختل شد. نرخ وصول درآمد حاصل از فروش برق از ۳۰ درصد در ۲۰۰۴ به ۹۱ درصد در ۲۰۰۷ رسید که ضرر و زیان‌های تجاری را نیز در بر داشت. این

4. Georgian Wholesale Electricity Market operator

5. Georgian Energy and Water Supply Regulatory Commission

تغییریکی از سریع‌ترین جهش‌هایی است که تا کنون در جهان دیده شده است. در ۲۰۰۷، گرجستان صادرکننده‌ی خالص برق بود. در ادامه به چگونگی این رخداد نظری می‌افکنیم. هرچند بعضی از راه‌حل‌ها ویژه‌ی گرجستان است، اما برخی دیگر برای بسیاری از کشورهایی که با مشکل انرژی سروکار دارند، کوچک یا بزرگ و توسعه‌یافته یا در حال توسعه، کاربرد دارد.

۲-۷. تمرکز موقت فرماندهی برای ارتقای پاسخ‌گویی

پیش از اصلاحات، سازمان‌های مختلف مسئول تصمیمات گوناگون بودند. سیاست‌گذاری بلندمدت بر عهده‌ی وزارت انرژی بود و تراز سالانه‌ی برق از سوی اپراتور عمده‌فروشی برق گرجستان تعیین می‌شد. رویه‌ی کلی تعرفه‌ها و قوانین تنظیم‌گرانه را مقررات‌گذار مستقل تأیید می‌کرد. بنا بر مقررات جدید، تمامی اختیارات به‌جز تأییدیه‌ی تعرفه‌ها به وزارت انرژی واگذار شد. حتی مذاکره با شرکت‌ها درباره‌ی تعرفه‌ها به‌صورت موردی بر عهده‌ی وزارتخانه بود و فقط تأییدیه‌ی قانونی نهایی در اختیار مقررات‌گذار مستقل بود. با وجود اینکه وزارت اقتصاد رسماً صاحب شرکت‌های انرژی بود، مدیران عامل این شرکت‌ها را وزارت انرژی منصوب می‌کرد. در واقع تمامی قدرت‌های تصمیم‌ساز در یک نهاد متمرکز شدند. بدین معنی که وزارتخانه کاملاً مسئول رخدادهای این بخش بود و نمی‌توانست کسی را به علت عملکرد ضعیفش متهم کند. این کلید موفقیت در اصلاحات بود. به محض اینکه بحران مهار شد، دولت گام به گام تمرکززدایی دوباره از این بخش را آغاز کرد.

۳-۷. تغییر کارکنان و قراردادهای مدیریت برای پایان دادن به فساد

تقریباً در هر شرکت انرژی و هر سازمان کشوری مدیریت جدید به کار گرفته شد. در گذشته کارمندان دستمزد ناچیزی داشتند و هیچ‌کس نمی‌توانست با اتکا

بر آن زندگی کند و تقریباً همه از کنار موقعیت کاری خود درآمد غیرقانونی کسب می کردند. برای پایان دادن به این اقدامات، مدیران و کارکنان جدید بیرون از بخش انرژی به کار گرفته شدند و کارمندان جوان دون پایه ارتقا یافتند. در برخی موارد، برای مدیریت شرکت های منتخب دولتی بخش انرژی با شرکت های بین المللی قرارداد بسته شد. بر اثر این تصمیم، دانش فنی^۱ و شیوه های مدرن مدیریتی به دست آمد. حضور خارجی ها در مدیریت شرکت های توزیع انرژی در گرجستان عامل مهمی بود تا بتوان به مشتریانی که هزینه ی برق خود را نمی پرداختند اخطار داد که برقشان قطع خواهد شد. هرکس می خواست مقصری برای این تصمیمات سخت بیابد و مدیران خارجی در برابر انظار عمومی نقش قربانی را داشتند.

۴-۷. سنجش همگانی برای افزایش نرخ وصول درآمد حاصل از فروش برق

پایین بودن نرخ وصول درآمد حاصل از فروش برق ریشه ی بسیاری از کژی های بخش انرژی بود. از آنجاکه مشتریان فقط حدود یک سوم از بهای برق مصرفی را می پرداختند، این بخش در ازای هر کیلووات ساعت برقی که می فروخت ضرر می کرد. پرداخت ها هزینه ی تولید را جبران نمی کرد. از این رو به طور جدی انگیزه ای برای تولید برق وجود نداشت. بدین منظور وزارت انرژی و شرکت های توزیع عزم خود را برای وصول درآمد حاصل از فروش برق جزم کردند و رویکردهای زیر در پیش گرفته شد:

- تغییرات حقوقی، به منظور تعیین مجازات برای برق دزدی یا دست کاری کنتور صورت گرفت.
- کنتورهای همگانی، در همه ی مناطق و بسیاری از نواحی شهرهای بزرگ نصب شد. هر کنتور همگانی ۳۰ تا ۶۰ منزل مسکونی را پوشش می داد.

بنابراین پرداخت‌ها بر اساس سنجش کنتور همگانی بود. شرکت توزیع کنتورهای شخصی را نادیده می‌گرفت، چون بسیاری از آن‌ها قبلاً دست‌کاری شده یا با شیوهی «قلاب‌های ماهی»^۱ از مدار خارج شده بودند. اگر شرکت توزیع مطابق با کنتور همگانی بهای برق مصرفی را دریافت نمی‌کرد، برق تمامی افراد آن مجموعه قطع می‌شد. از وقتی تمامی روستاها و مجموعه‌های مسکونی مجبور به پرداخت بر اساس کنتور همگانی شدند، همسایگان به مراقبت درخصوص شیوهی «قلاب‌های ماهی» پرداختند و خطوط برق غیرقانونی یکدیگر را قطع کردند. در ابتدا کمی آشوب به وجود آمد، اما پیام روشن بود: یا با سیستم کنتور همگانی کنار می‌آید یا باید قطع برق را تحمل کنید. پاداش مجتمع‌هایی که بهای برقشان را می‌پرداختند، برق ۲۴ ساعته بود. این اقدام به سایر مجتمع‌ها نشان داد که اگر بهای برق مصرفی را بپردازند، به جای داشتن برق در ساعات کمی از روز، ۲۴ ساعته برق خواهند داشت. پلیس‌های محلی که جانب قانون‌شکنان را می‌گرفتند اخراج شدند. این سیاست در مدت کوتاهی بسیار رواج یافت و اعتراضات علیه به‌کارگیری کنتور همگانی نهایتاً فروکش کرد. گام بعد، نوسازی شبکه‌های توزیع محلی بود. خطوط بسته و کنتورهای شخصی جدید نصب شد.

■ برق مشتری‌هایی که پرداخت نمی‌کردند قطع شد. در گذشته شرکت‌های توزیع نمی‌توانستند برق مشتریان بزرگ مانند کارخانه‌های اصلی یا شرکت‌های حمل‌ونقل را قطع کنند. این‌ها مشتریان مستقیم شناخته می‌شدند که اپراتور عمده‌فروشی برق گرجستان برق را به آن‌ها مستقیم عرضه می‌کرد. شرکت‌های نزدیک به خانواده‌ی رئیس‌جمهور سابق یا دولت هیچ‌گاه صورت‌حساب‌های برق خود را پرداخت نمی‌کردند، اما هیچ‌کس جرئت نداشت برقشان را قطع کند. آن‌ها غیرقابل پیگرد بودند. بیمارستان‌ها نیز

صورت حسابشان را پرداخت نمی کردند. آن‌ها به این بهانه که با قطع برق ممکن است مردم جانشان را از دست بدهند، از بخش انرژی باج می گرفتند. درواقع، بسیاری از بیمارستان‌ها کسب و کار جانبی سودآوری از طریق فروش انرژی به ناوایان محلی، رستوران‌ها، مشروب‌فروشی‌ها و کافه‌ها با خطوط غیرقانونی راه انداخته بودند. دولت جدید به این‌گونه اقدامات پایان داد. هرکس باید صورت حساب برق خود را کامل پرداخت می کرد. من، در سمت وزیر انرژی، شخصاً برق بیمارستان‌های نافرمان را قطع کردم تا به آن‌ها بفهمانم که استثنای دیگر تحمل نمی شوند. تمامی سازمان‌های دولتی مانند پادگان‌های ارتش، زندان‌ها و تأسیسات آب‌رسانی ملزم به پرداخت کامل صورت حساب برق خود شدند. چگونه می شد انتظار داشت بخش خصوصی بهای برقش را بپردازد، درحالی که بخش عمومی نمی پرداخت؟ در ادامه، هر وزیر باید بودجه‌ی پرداخت هزینه‌های برق وزارتخانه‌اش را تأمین می کرد؛ چیزی که تا ۲۰۰۴ بی سابقه بود.

■ فعالیت شرکت‌های توزیع خصوصی فاسد ممنوع شد. در ابتدای دهه‌ی ۲۰۰۰، مسئولان فاسد خدمت‌رسانی به مشتریان خوش حساب را خصوصی کردند. آن‌ها از مشتریان سودآور به بهانه‌ی تغییر از شرکت توزیع اصلی گرجستان (UDC) به شرکت‌های توزیع خصوصی تازه‌تأسیس (DisCos) اخاذی می کردند. صاحبان این شرکت‌های خصوصی عموماً مدیران و اعضای هیئت‌مدیره‌ی شرکت‌های توزیع دولتی بودند که عمداً برق بخش‌هایی از شهرهای بزرگ را قطع می کردند و فقط برق مشتریان شرکت‌های خصوصی خود را تأمین می کردند. این کار بدین منظور بود که نشان دهند جابه‌جایی به یک شرکت خصوصی ارائه‌ی خدمات بهتر را تضمین می کند. هرچند مشتریان این شرکت‌های خصوصی نیز برق ۲۴ ساعته نداشتند، چون سیستم به‌طور کلی ضعیف بود و به تعمیرات و بازسازی نیاز داشت.

شرکت‌های توزیع خصوصی مشتریان خوش‌حسابی را برمی‌گزیدند که بیشترین توان پرداخت را داشتند و مشتریانی را که نمی‌توانستند یا نمی‌خواستند صورت‌حسابشان را پرداخت کنند به توزیع‌کننده‌های دولتی واگذار می‌کردند. این خصوصی‌سازی کل بخش انرژی را به سوی ورشکستگی سوق داد و منابع جدیدی برای فساد ایجاد کرد. در ۲۰۰۴، دولت تصمیم گرفت تمام مجوزهای خصوصی را لغو کند و تمامی اموال شرکت توزیع دولتی را تحت مدیریت یک پیمانکار بین‌المللی قرار دهد. این تغییر ساختار برای پیش‌رفتن بسیار مشکل داشت، اما یکی از مهم‌ترین کاتالیزورها در اصلاحات بخش انرژی گرجستان بود.

■ طرح تشویقی ساده‌ای اجرا شد. هنگامی که روند اخاذی با به‌کارگیری مشتریان نامحسوس متوقف شد و اختلاس مسئولان فاسد کنترل شد، وزارت انرژی برای پذیرش پرداخت هزینه‌ی برق مشوق‌هایی در نظر گرفت. بخشی از اصلاحات این بود که شرکت توزیع دولتی به پنجاه منطقه‌ی توزیع تجزیه شد. شبکه در بین این نواحی به‌گونه‌ای تفکیک شد که تقلب در دریافت برق در هر منطقه غیرممکن شد. از آن پس، مدیر هر منطقه فقط بر اساس نرخ وصول درآمد حاصل از فروش برق در منطقه ارزیابی می‌شد. برای ساده‌سازی هرچه ممکن طرح تشویقی سایر شاخص‌ها در نظر گرفته نشدند. مدیران مناطقی که بهترین عملکرد را داشتند اضافه‌دستمزد ماهانه‌ی چشمگیری می‌گرفتند و مدیران با عملکرد ضعیف هر ماه اخراج می‌شدند. در پایان دوره‌ی نه‌ماهه‌ی اجرای این طرح نرخ وصول درآمد حاصل از فروش برق سه‌برابر شد.

۵-۷. از خریدار تکی به ساختار مقررات‌زدایی‌شده

در گرجستان تولید انرژی بر پایه‌ی نیروی برق‌آبی در تابستان است که

معمولاً در این فصل مازاد عرضه‌ی انرژی وجود دارد. در زمستان که سیستم‌های حرارتی بیشترین انرژی را نیاز دارند از نیروگاه‌های حرارتی گازسوز استفاده می‌شود. نیاز به واردات گاز در زمستان بدین معنی است که تولید انرژی پنج تا شش برابر گران‌تر از تابستان است. پیش از ۲۰۰۴، قطعی‌های برق در زمستان کاملاً رایج بود.

پیش از اصلاحات، نه تنها قیمت‌های توزیع بلکه قیمت‌های عمده‌فروشی نیز در تمام طول سال بر اساس هزینه‌ی واقعی میانگین تولید انرژی در فصول متفاوت یکسان بود. این سیستم در شماری از کشورهای اروپایی مدل‌سازی شده بود، اما برای گرجستان نامناسب بود. روال سیستم مذکور این گونه بود که بازار عمده‌فروشی برق گرجستان برق آبی تولیدشده در تابستان را ارزان می‌خرید و آن را با قیمت بیشتر از هزینه‌ی تولید می‌فروخت. براین اساس، بازار عمده‌فروشی برق در تابستان تأمین مالی می‌کرد تا در زمستان برق حرارتی را به مشتریان اش زیر قیمت تمام‌شده‌ی زمستان بفروشد. مشکل این بود که در تابستان به علت نرخ پایین وصول درآمد حاصل از فروش برق، تأمین مالی ممکن نبود. از سوی دیگر، بازار عمده‌فروشی در زمستان ناچار به خرید انرژی گران از تولیدکننده‌ها و فروش ارزان‌تر آن به مشتریان بود. برق تولیدشده در نیروگاه‌های برق آبی برای تأمین نیاز زمستان کافی نبود. برای پرکردن این شکاف، گرجستان ناچار به واردکردن انرژی یا استفاده از نیروگاه‌های حرارتی گازسوز بود. اما، به علت بدهی انباشته‌شده به تأمین‌کنندگان در کشورهای همسایه، هر دو گزینه نیاز به پرداخت کامل و پیش از دریافت داشت که برای آن منابع مالی موجود نبود. در اثر کمبودهای اجتناب‌ناپذیر، توزیع‌کننده‌ی مرکزی دستور به قطع برق مشتریان می‌داد و پس از آن بازی متهم کردن آغاز می‌شد. شرکت‌های توزیع اپراتور بازار عمده‌فروشی برق گرجستان را متهم می‌کردند که منابع مالی کافی برای زمستان نداشته است. اپراتور بازار عمده‌فروشی توزیع‌کننده‌ها را به علت نپرداختن

صورت حساب تابستانشان متهم می‌کرد و همگی وزارت انرژی را برای نظام نامناسب قیمت‌گذاری متهم می‌کردند. بدین ترتیب مشکلات مالی جدی برای بخش انرژی پیش می‌آمد و در هر زمستان به دریافت یارانه‌ی بیشتر از دولت نیاز داشت. در ۲۰۰۵، این سیستم کنار گذاشته شد. به تمامی شرکت‌های توزیع‌کننده و مشتریان بزرگ اجازه داده شد تا آزادانه و مستقیم از تأمین‌کنندگان محلی یا واردکنندگان برق با قیمت تمام‌شده‌ی واقعی برق بخرند. شرکت‌های توزیع‌کننده موظف شدند قراردادهای فروش برق شخصی خود را مستقلاً تهیه کنند. به موازات آن، تعیین قیمت عمده‌فروشی مقررات‌زدایی شد تا به تغییرات فصلی عرضه و تقاضا واکنش نشان دهد. شرکت‌های توزیع، همچون گذشته، باید در زمستان مبلغ بیشتری می‌پرداختند. سالی که سیستم جدید در گرجستان برقرار شد، قطعی برق به پایان رسید.

علاوه‌براین، وزارت انرژی قراردادهای تجارت انرژی بین‌المللی جدیدی تنظیم کرد تا مازاد برق تابستان را صادر کند و در ازای آن در زمستان برق وارد کند.

۶-۷. توازن‌ها و کنترل‌ها

پیش از ۲۰۰۴، هیچ توازن و کنترل فنی و مالی در سیستم وجود نداشت. هیچ سابقه‌ای از تولید یا مصرف انرژی در تأسیسات تولید و در شرکت‌های توزیع ثبت نمی‌شد. گروه‌های ویژه‌ای برای کنترل این ارقام در سازمان‌ها ایجاد شد. بیشتر متخصصان درگیر رشوه‌خواری می‌شدند، درحالی‌که کار این گروه‌ها شناسایی و ریشه‌کشی آن بود. نهادهای خصوصی می‌کوشیدند تا سود خود را به هزینه‌ی شرکت‌های دولتی به بیشترین اندازه برسانند، درحالی‌که مدیران این شرکت‌ها دستمزدهای ناچیزی داشتند و اقدامات فسادآلود را تنها راه رسیدن به زندگی شایسته می‌دیدند. درآمدزایی غیرقانونی به واسطه‌ی کار رسمی اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شد و مجرمانه و حتی غیراخلاقی به نظر نمی‌رسید. نظام بسیار ناکارآمد

بود و روایت‌های بسیاری وجود داشت که برق تولیدی نیروگاه‌های دولتی، در ازای پاداش مالی غیررسمی و ثبت‌نشده‌ی یک صاحب‌منصب، به حساب نیروگاه‌های خصوصی نوشته می‌شد. پس از آن، نیروگاه خصوصی انرژی مشتریان را تأمین می‌کرد که اغلب شرکت‌های دولتی بودند؛ این انرژی در وهله‌ی نخست توسط دولت تولید شده بود. در موارد دیگر، صاحب‌منصبان برای نیروگاه‌های خصوصی تولید انرژی مجازی منظور می‌کردند تا بدین وسیله شرکت‌های دولتی را به نهادهای خصوصی بدهکار کنند. قسمتی از این درآمد به جیب صاحب‌منصبان می‌رفت و باقی‌مانده‌ی آن به حساب شرکت‌های خصوصی واریز می‌شد. دولت جدید به این رویه‌ها پایان داد. توازن‌ها و کنترل‌های کامل فنی و مالی به کار گرفته شدند. بیشتر این بخش، به‌جز شرکت توزیع مرکزی گرجستان و نیروگاه برق‌آبی انگوری، گام‌به‌گام خصوصی شد. شرکت‌های دولتی باقی‌مانده زیر نظر دولت جدید بودند و مدیران جدید دستمزدهای بیشتری دریافت می‌کردند و برای جلوگیری از فساد اضافه‌پرداخت‌هایی به آنان تعلق می‌گرفت. دستگاه‌های اندازه‌گیری الکترونیک مجهز به سیستم‌های ارتباط سیار^۱ نصب شدند. این دستگاه‌ها اعداد خوانده‌شده را در هر ساعت به مرکز الکترونیک می‌فرستادند؛ روشی که تشخیص موارد غیرعادی را بسیار ساده‌تر می‌کرد، پیش از آنکه از کنترل خارج شوند. گلوگاه‌های فساد بسته شد و قوانین شفاف وضع گردید. بدین ترتیب، صورت‌حساب‌های پرداخت‌نشده، قطعی‌های برق، محدودیت‌های ظرفیت و بدهی‌ها به کشورهای همسایه مشکلاتی مربوط به گذشته بود.

۷-۷. به‌کارگیری تعرفه بر پایه‌ی واقعیات

در طی مراحل اولیه‌ی اصلاحات، تعرفه‌ها هزینه‌ی واقعی تولید را پوشش

1. GSM system

می‌دادند که رویه‌ای ضدتولید بود. هنگامی که نرخ وصول درآمد از فروش برق پایین بود، مشتریان قانون‌مدار به خاطر تمکین از قانون بی‌جهت جریمه می‌شدند. اما وقتی نرخ وصول درآمد از فروش برق به ۸۵ درصد رسید، وزارت انرژی با مقررات‌گذار مستقل وارد مذاکره شد تا مشخص کند که شرکت‌های توزیع چگونه می‌توانند تعرفه‌ها را تعیین نمایند. در ۲۰۰۵، نخستین مذاکرات تعیین تعرفه بین شرکت‌های خصوصی توزیع و وزارت انرژی برگزار شد. جوانب بسیار متفاوتی بررسی شدند: نیازهای فنی شبکه چیست و برای تعمیرات کلی آن چه منابعی و در چه بازه‌ی زمانی لازم است؟ وزارتخانه در برابر توسعه‌ی تأسیسات نسل جدید چه سیاستی اتخاذ کند؟ چه بخشی از این تأسیسات باید توسط شرکت‌های توزیع ساخته شود؟ الزامات مربوط به جریان پول نقد چیست؟ پس از پاسخ به این سؤالات، تعرفه و برنامه‌ی سرمایه‌گذاری پنج‌ساله بین وزارتخانه و شرکت‌ها مورد توافق قرار گرفت. در اثر این گفت‌وگوهای بی‌پرده، روابط سازنده و جدیدی بین دولت و توزیع‌کنندگان شکل گرفت. این روند و تعهدات دوجانبه به حذف عدم قطعیتی انجامید که در گذشته توسعه‌ی این بخش را با مشکل مواجه می‌ساخت. من پیشنهاد کردم که مذاکرات تعیین تعرفه هر پنج تا هفت سال برگزار شود و دو سال پیش از اینکه توافق پنج‌ساله‌ی موجود پایان یابد، این فرایند آغاز گردد.

در پی مذاکرات، شاخص‌های طرح کلی تعرفه برای بررسی و تأیید به مقررات‌گذار مستقل ارائه شد. هرچند مذاکرات مستقیم بین دولت و توزیع‌کننده برای برطرف‌ساختن موانع حائز اهمیت بود، نظارت یک نهاد مستقل نیز کم‌اهمیت‌تر نبود. بدون مقررات‌گذار مستقل، هر دولتی وسوسه می‌شود با کاهش تعرفه‌ها پیش از انتخابات، به هزینه‌ی بخش انرژی در بین رأی‌دهندگان محبوبیت کسب کند و پیروز انتخابات شود.

۸-۷. قوانین جدید بازار

مرحله‌ی نهایی اصلاحات بخش انرژی در گرجستان در ۲۰۰۹ آغاز شد، هنگامی که دولت قوانین جدید بازار را تعیین کرد. هدف از این قوانین، به خصوص با توجه به مقررات‌زدایی از این بخش و ساخت نیروگاه‌های برق‌آبی جدید، ایجاد تغییرات زیادی که فقط باعث عدم قطعیت می‌شود نبود، بلکه هدف ایجاد چشم‌اندازی بلندمدت برای تمامی ذی‌نفعان بود. در ۲۰۰۹، فقط مشتریان بزرگ مثل آنانی که به شبکه‌ی ولتاژ بالا متصل بودند اجازه داشتند برق خود را مستقیم از شرکت‌های تولیدکننده بخرند. سایرین می‌بایست برق خود را از شرکت‌های توزیع‌کننده می‌خریدند. دولت برنامه‌ای دوازده‌ساله را تصویب کرد که بر اساس آن سقف خریدهای مستقیم گام‌به‌گام کاهش یابد تا در ۲۰۲۱ به یک کیلووات ساعت مصرف در پایین‌ترین ولتاژ برسد. این برنامه به شرکت‌های توزیع چشم‌انداز برنامه‌ریزی مطمئن‌تری می‌دهد؛ همچنین انگیزه‌ی سرمایه‌گذاران خصوصی جدید را برای ساخت نیروگاه‌ها افزایش می‌دهد. علاوه‌براین، نیروگاه‌های برق‌آبی کوچک (با ظرفیت کمتر از ۱۳ مگاوات) هرگز زیر فشار مقررات نخواهند بود. آن‌ها می‌توانند برق خود را به هر قیمتی بفروشند، درحالی‌که مقررات‌گذار قیمت‌ها را برای نیروگاه‌های بزرگ محدود خواهد کرد. هدف از این سیاست جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی چشمگیر به بخش انرژی گرجستان بود. گرجستان رودخانه‌هایی با جریان ثابت در تمام سال دارد. همچنین محوطه‌های مناسب تولید برق نزدیک به مراکز شبکه و راه‌های اصلی قرار دارند، اما به علت غفلت‌های گذشته بیشتر این محوطه‌ها تا به امروز توسعه نیافته باقی مانده‌اند. هزینه‌ی ساخت نیروگاه‌های برق‌آبی در گرجستان تقریباً نصف هزینه‌ی کشورهای است که بهترین محوطه‌ها را ایجاد کرده‌اند. علاوه‌براین، شبکه‌ی برق گرجستان به خوبی به شبکه‌های کشورهای همسایه متصل است. در نتیجه، سرمایه‌گذاران بین‌المللی تقاضاهای بسیاری برای ساخت نیروگاه‌های برق‌آبی در

گرجستان دارند. مشکل این بود که برای مدتی طولانی فرایند دریافت پروانه‌ی ساخت بسیار پیچیده بود. سازمان‌های دولتی بسیاری در این فرایند حضور داشتند که تعامل با آن‌ها به زمانی طولانی نیاز داشت و سرمایه‌گذاران بالقوه را مأیوس می‌ساخت. افراد ناچار بودند برای گسترش محوطه از وزارت انرژی یا برای دراختیار گرفتن زمین یا قرارداد اجاره‌ی زمین از ادارات محلی تأییدیه بگیرند. علاوه بر این، می‌بایست برای حق استفاده از آب به وزارت محیط‌زیست و برای ساخت به وزارت اقتصاد درخواست می‌دادند. اتصال نیروگاه جدید به شبکه مستلزم تأیید سه سازمان متفاوت سیستم برق کشوری گرجستان (GSE)، شرکت برق گرجستان (PPA) و اپراتور تجاری سیستم برق (ESCO) بود. فرایند بسیار پیچیده‌ای بود، به گونه‌ای که هیچ‌کس نمی‌دانست از کجا باید آن را شروع کند و ابتدا کدام تأییدیه را بگیرد. قوانین جدید بازار این فرایند را به طور چشمگیری تسهیل کرد و فقط یک نهاد یعنی وزارت انرژی را مسئول تمامی تأییدیه‌های دولت قرار داد. درواقع، ساخت نیروگاه برای سرمایه‌گذاران تقریباً یک مرحله‌ای شد. تمامی مجوزها و پروانه‌ها، به جای سرمایه‌گذار، با وزارت انرژی هماهنگ می‌شد. تفاهم‌نامه تمامی سازمان‌های دولتی را ملزم می‌ساخت تا مدارک مربوط به سرمایه‌گذار را از طریق وزارت انرژی تهیه کنند. امروزه تمامی این فرایند نهایتاً سه ماه طول می‌کشد. در بسیاری از کشورها، فرایند مشابه دو تا سه سال زمان می‌برد. در نتیجه، بخش انرژی گرجستان تبدیل به یکی از جذاب‌ترین فرصت‌های سرمایه‌گذاری برای شرکت‌های خصوصی در منطقه شد و این بخش تقریباً میلیاردها دلار از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به کشور جذب کرد.

۹-۷. نمونه‌ی خیار کازبگی^۱

با جهشی سریع به بهار ۲۰۱۶ می‌رویم؛ ما در اتاق جلسات وزارت انرژی یک

1. Kazbegi

کشور آسیای مرکزی بودیم. وزیر و جانشین وی در یک سمت میز و نمایندگان بانک آسیایی توسعه و من در سمت دیگر میز نشسته بودیم. آن کشور در شرایط دشواری بسیار شبیه به گرجستان در ابتدای دهه‌ی ۲۰۰۰ بود. شبکه‌ی برق آن‌ها مستقل شکل نگرفته بود و جزئی از نظام بزرگ‌تر اتحاد جماهیر شوروی بود. بیشتر برق تولیدی بر پایه‌ی انرژی برق‌آبی بود. روابط دشوار با کشورهای همسایه به مشکلاتی در واردات انرژی، زیان‌های تجاری بالا و بدهی‌های انباشته منجر شده بود. ما باید وزیری را متقاعد می‌کردیم که در پیشانی مواجهه با مشکلات قرار داشت. ما مطمئن بودیم که بخش انرژی، بدون اصلاحات، طی سه تا پنج سال آینده با مشکلات جدی روبه‌رو می‌شود. من بر اساس تجربیاتم می‌توانستم به‌سادگی زمان فروپاشی سیستم برق هر کشور را محاسبه کنم. حتی به آزمودن جزئیات شرایط فنی تأسیسات تولید و انتقال نیاز نداشتم. تمامی آنچه باید بدان توجه می‌شد، امور مالی بخش بود: آیا تعرفه‌ها هزینه‌ی واقعی تولید را پوشش می‌دهند؟ اگر نه، این شکاف چقدر بزرگ است؟ ضرر و زیان تجاری و فنی چیست؟ بدهی با چه سرعتی انباشته می‌شود؟ کدام یک از بخش‌های اقتصاد با انرژی رایگان یا زیر قیمت حمایت می‌شود؟ دولت چقدر از بخش انرژی حمایت مالی می‌کند؟

اگر ارقام مربوط به دوره‌ای پنج تا هفت ساله را بررسی کنید، به‌خوبی درمی‌یابید که این بخش به کدام سو می‌رود و کی متوقف خواهد شد؟ بخش انرژی گرجستان در نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۱۹۹۰ از نظر مالی ورشکسته شده بود. سه تا پنج سال دیگر طول کشید تا در سال ۲۰۰۳ از نظر فنی نیز ورشکسته شود. هرچند وضعیت کشوری که ما در حال مشاوره‌دادن به آن بودیم به بدی شرایط گرجستان در انتهای دهه‌ی ۱۹۹۰ نبود، اصلاحاتی فوری نیاز داشت و من برای به‌اشتراک‌گذاری تجربیاتم در گرجستان به آن کشور دعوت شده بودم. بزرگ‌ترین مشکل آن‌ها یارانه‌ی متقاطع بود. بخش انرژی سایر بخش‌های اقتصاد مانند

تجهیزات آبرسانی و کشاورزی را حمایت می‌کرد. این شرایط دقیقاً مشابه وضعیت گرجستان بود، هنگامی که من به وزارت رسیدم و مانند بسیاری از کشورهایی که هنوز با مشکلاتی در بخش برق مواجه‌اند. گفت‌وگوها این‌گونه پیش رفت:

وزیر: حتی اگر همان‌گونه که شما توصیه کردید ما از خارج کشور پیمانکاران مدیریت بیاوریم، باید به دلایل سیاسی استفاده از درآمدهای بخش انرژی را برای حمایت از تجهیزات آبرسانی و کشاورزی ادامه دهیم.

نیکا گیلثوری: من کاملاً می‌فهمم. چند سال پیش در شرایط بسیار مشابهی بودم. اما دولت با انتخابی ساده مواجه بود: یا برق می‌خواست یا نمی‌خواست؟ اگر دولت به برق نیاز داشت، باید هزینه‌ی سیاسی آن را می‌پرداخت. حتی اگر سیستم سال‌های بسیاری با کمبود مالی دوام آورده، اما این شرایط تا ابد پایدار نخواهد ماند. همچنین، من حدس می‌زنم بعضی از مشتریان عمومی بیش از نیاز واقعی برق دریافت می‌کنند. باور کنید؛ من این را در کشورم دیده‌ام.

وزیر: پیشنهاد شما چیست؟

نیکا گیلثوری: من نمی‌گویم شما باید حمایت از همه‌ی تجهیزات آبرسانی و کشاورزی را بلافاصله قطع کنید. اجازه دهید ابتدا برق موردنیاز آن‌ها محاسبه شود، سپس دولت به همان میزان برای مصرف هزینه پرداخت کند. اگر بیشتر مصرف کردند، به شرکت توزیع کننده اجازه دهید تا برق آن مشترک را قطع یا مدیرش را اخراج کند. این نخستین گام است. همه باید بدانند که یارانه دادن به سایر بخش‌های اقتصادی فقط مشکل شما نیست. این مشکلی بسیار بزرگ است که دولت باید با آن روبه‌رو شود.

وزیر هنوز قانع نشده بود. او رویکرد را پسندید، اما من احساس کردم نمونه‌ای کاربردی لازم است تا ابعاد واقعی مشکل را مشخص کنم و نشان دهم

که چگونه یک اصلاح کوچک، دگرگونی بزرگی برای کشورش به ارمغان می‌آورد. آن‌گاه ماجرای خیار را به یاد آوردم. این ماجرا در منطقه‌ی کازیگی، در ارتفاعات کوه‌های گرجستان، هزاران متر بالاتر از سطح دریا رخ داده بود. زمانی این ماجرا رخ داد که یک خط لوله‌ی گاز فشار قوی از منطقه عبور کرد. در آن زمان، در دهه‌ی ۱۹۹۰، روستاییان خط لوله را شکستند و و از آن انشعاب گرفتند. ابتدا مقدار گاز برداشتی بسیار کم بود و به نظر من دولت مخالفتی نداشت. اما سال‌به‌سال مقدار گاز برداشتی این روستاها افزایش چشمگیری یافت و آن‌ها هیچ بهایی پرداخت نمی‌کردند. در زمستان، دسترسی به منطقه دشوار و وصول درآمد حاصل از فروش گاز در این روستاهای دورافتاده تقریباً غیرممکن بود. نهایتاً، مقررات ویژه‌ای وضع شد که مورد حمایت نمایندگان آن منطقه در پارلمان بود. بنا بر این مقررات، منحرف کردن گاز برای ساکنان محلی مناطق کوهستانی که خطوط لوله‌ی فشار قوی از آنجا عبور می‌کرد قانونی شد - شمار زیادی از این مناطق در گرجستان وجود داشت و تنها این یک منطقه نبود. در مواقعی از دهه‌ی ۲۰۰۰، میزان گاز منحرف‌شده به اندازه‌ی سهم کامل تمامی ساکنان آن منطقه افزایش یافت. هنوز عده‌ای از مردم مدعی‌اند که شرکت بزرگی مانند شرکت انتقال گاز گرجستان (GGTC)^۱ باید مقداری از گاز این روستاها را به صورت رایگان تأمین کند. استدلال من در آن زمان بسیار ساده بود: خوب است که این روستاها گاز رایگان داشته باشند؛ اما به جای آنکه بار آن بر دوش بخش انرژی باشد، این توافق را به صورت عمومی اعلام کنید. مقداری برای آن تعیین کنید و اجازه دهید دولت از طریق شرکت انتقال گاز گرجستان هزینه‌ی آن را بپردازد.

وقتی ما علل ریشه‌ای این افزایش باورنکردنی مصرف را بررسی کردیم، دریافتیم که بسیاری از بومیان کازیگی شروع به ساخت گلخانه و کشت خیار

کرده‌اند. در دسامبر ۲۰۰۴، هریک از ساکنان منطقه دست کم یک گلخانه داشت و در طی سال از گاز رایگان برای گرم نگه داشتن آن استفاده می‌کرد؛ در جایی که هزاران متر بالاتر از سطح دریا قرار داشت و دمای آن در زمستان به ۲۰- یا حتی ۳۰- درجه‌ی سانتی‌گراد می‌رسید. گفته می‌شد برخی از ساکنان تا نیم‌دوجین گلخانه را اداره می‌کردند. وقتی شیشه‌ی گلخانه‌ای می‌شکست، آن را تعمیر نمی‌کردند. در عوض به راحتی فشار گاز را افزایش می‌دادند. آن‌ها رفتار خود را کاملاً منطقی می‌دانستند. تعمیر پنجره برایشان هزینه داشت، اما گاز مجانی بود. بنابراین، پیشنهاد من این بود که به گاز آن منطقه، شفاف و آشکارا یارانه بدهیم: «بهای گاز مورد نیاز این روستاها را به صورت واقعی محاسبه کنید، سپس وزارت دارایی این مبلغ را به شرکت انتقال گاز گرجستان بپردازد.» پس از آنکه با بحث و گفت‌وگوی بسیار این تصمیم گرفته شد، گروهی ویژه به منطقه اعزام کردیم تا میزان گاز مصرفی ساکنان برای گرمایش منازلشان و همچنین میزان مصرف تجاری آن‌ها را برآورد کنند. پس از محاسبه دریافتیم که هزینه‌ی واقعی کشت یک خیار در کازبگی بیش از ۲۰ لاری (حدود ۱۳ دلار) بود. در آن زمان خیار کیلویی ۲ تا ۳ لاری فروخته می‌شد. محاسبات ما نشان می‌داد که به صرفه‌تر بود گلخانه‌ها را از ساکنان محلی بخریم و سپس آن‌ها را برچینیم تا اینکه با گاز یارانه‌ای حفظشان کنیم. این کاری بود که ما در ۲۰۰۵ انجام دادیم.

شنیدن ماجرای خیار لبخندی بر چهره‌ی وزیر آورد. او گفت به احتمال زیاد موارد مشابهی در کشورش وجود دارد که منتظرند تا ببینند او چه اقداماتی برای اصلاحات انجام می‌دهد.

فصل هشتم

رفاه؛ تمرکز بر نیازمندترین افراد با الگوی ساده‌ی امتیازدهی

چکیده: در این فصل فرمول جدید رفاهی گرجستان توصیف می‌شود. فرمولی که جایگزین یارانه‌های اجتماعی و تخفیف‌های مالیاتی بی‌شماری شد که برای جلب نظر رأی‌دهندگان در انتخابات وضع شده بود. این یارانه‌ها یکسان بود و به کالاها و خدماتی متفاوت از برق گرفته تا حمل‌ونقل عمومی تعلق می‌گرفت. البته گروه‌های متفاوتی نیز از آن بهره می‌بردند، از زنان سرپرست خانوار تا آسیب‌دیدگان از جنگ. دولت جدید، در اقدامی شجاعانه، شمار زیادی از این یارانه‌ها را حذف کرد. برای اطمینان از اینکه منابع مالی محدود ناشی از این طرح به نیازمندترین افراد برسد، یک الگوی امتیازدهی بر اساس دارایی و هزینه‌های زندگی برای فقرا طراحی شد. با اجرای این الگو، نرخ فقر از ۲۱ درصد در ۲۰۱۰ به حدود ۱۵ درصد در ۲۰۱۲ رسید و نرخ فقر مطلق از ۷ درصد در ۲۰۱۰ به ۴ درصد در ۲۰۱۲ رسید (برپایه‌ی گزارش بانک جهانی).

واژگان کلیدی: فقر، بازنشستگی، فرمول، خانوار، نامتناسب، سود

فساد به تاریخ پیوسته است. ردپای مالی دولت به شدت کاهش یافته و این امر باعث رشد پایدار و بلندمدت اقتصاد کشور شده است؛ مالیات و عوارض گمرک‌ها به کمترین اندازه رسیده و نظام اداری در پی آسان‌سازی دسترسی مردم و کارآفرینان به مؤسسات و سازمان‌های دولتی است. آیا پرونده بسته شده است؟ نه کاملاً. یکی از چالش‌هایی که باقی مانده پیدا کردن راهی است برای اطمینان از اینکه منابع مالی دولت، برای حمایت از رشد اقتصادی و ثروت‌آفرینی آینده‌ی کشور و افزایش رفاه شهروندان، با درایت خرج شود. اتخاذ یک یا ده یا صدها تصمیم هوشمندانه کافی نیست. چالش واقعی تأمین مالی پایدار خدمات عمومی در سیاست‌گذاری است. به بیان دیگر، چالش ایجاد چرخه‌ای مثبت و برقراری نظام هوشمندانه‌ی هزینه‌کرد است.

۱-۸. رفاه در گرجستان پیش از ۲۰۰۴

در اوایل قرن ۲۱، گرجستان با ورشکستگی مواجه شد و علت اصلی آن افزایش بی‌شمار یارانه‌های اجتماعی و معافیت‌های مالیاتی در طی زمان برای جلب توجه رأی‌دهندگان پیش از انتخابات بود. این یارانه‌ها به همه نوع کالا و خدمات، از گاز و برق تا حمل‌ونقل عمومی و مسکن، اختصاص می‌یافت و به گروه‌های مختلف مردم از زنان سرپرست خانوار گرفته تا آسیب‌دیدگان از جنگ و خانواده‌های پرجمعیت تعلق می‌گرفت. در اقدامی جسورانه، دولت بسیاری از این یارانه‌ها را به حمایت بر پایه‌ی آزمون و سنج^۱ بدل کرد. (۶۳) برای اطمینان از اینکه منابع مالی محدود موجود پس از اصلاح بودجه به نیازمندترین افراد می‌رسد، برای شناسایی فقرا، الگوی امتیازدهی بر پایه‌ی دارایی و هزینه‌های زندگی طراحی شد؛ در بسیاری از موارد درآمد در نظر گرفته نمی‌شد، زیرا از یک طرف شغل‌های کم‌درآمد بخشی از اقتصاد غیررسمی بودند و از طرف دیگر شناسایی درآمد دشوار بود. بر اساس این الگو، اداره‌ی جدید رفاه ۲۰ درصد از جمعیت را انتخاب کرد که نیازمند کمک جدی بودند.

۲-۸. یارانه‌های اجتماعی به منزله‌ی رشوه‌ی انتخاباتی

هر کشور در حال توسعه یا توسعه‌یافته‌ای، در هر دوره‌ی انتخاباتی، گونه‌های جدیدی از حمایت‌های رفاهی را پایه‌ریزی می‌کند. پیش از انتخابات، هر حزبی برای بازتوزیع ثروت و پیروزی در انتخابات به ایده‌ی جدیدی می‌رسد. این ایده‌ها اشکال متفاوتی به خود می‌گیرند (یارانه‌ی مستقیم، تخفیف مالیاتی و مشوق‌های مالیاتی) و با توجه به اینکه در انتخابات رقابت بر سر آرای چه کسانی شدیدتر است، گروه‌های مختلف رأی‌دهندگان را هدف قرار می‌دهند. پس از انتخابات، حزب برنده زیر فشار است تا اگر نمی‌تواند همه‌ی وعده‌های خود را عملی کند،

1. means-tested

حداقل بخشی از آن‌ها را محقق سازد.

خوشبختانه، اوتو ون بیسمارک^۱ درست می‌گفت: «افراد هیچ‌گاه به اندازه‌ی پس از شکار، در طی جنگ و پیش از انتخابات دروغ نمی‌گویند.» (۶۴) اگر همه‌ی وعده‌های انتخاباتی مبنی بر ریختن ثروت به پای رأی‌دهندگان عملی شده بود، بسیاری از کشورهای جهان، نه همه‌ی آن‌ها، تابه‌حال ورشکست شده بودند. بسیاری از وعده‌های رفاهی پرهزینه‌اند. معمولاً یارانه‌هایی که اهداف سیاسی را دنبال می‌کنند، ابزار ناکارآمدی برای مبارزه با فقر و افزایش ثروت‌اند. با وجود این، سیاست‌مداران امروزی عمدتاً برای کاهش یا لغو این یارانه‌ها تردید دارند تا مبادا حمایت کسانی که از یارانه سود می‌برند را از دست بدهند. بنابراین یارانه‌ها تا بحران بعدی باقی خواهند ماند. برای سامان‌بخشیدن و ایجاد نظام رفاهی متعادل، کارا و هوشمند، به بحرانی جدی نیاز است. حتی اگر این کار انجام شود، تضمینی برای پایداری آن وجود ندارد. در دوره‌های بعدی انتخابات، دادن وعده‌های جدید آغاز می‌شود. با وجود این، بحرانی کاملاً جدی به‌مثابه‌ی یک فرصت است. در نمونه‌ی گرجستان در آغاز سال ۲۰۰۰، ورشکستگی قطعی کشور بود که دولت را در موقعیت آغاز دوباره قرار داد. در موارد دیگر، ممکن است فرصت‌ها از چالش‌های جدی بین‌المللی یا تغییرات رژیم سیاسی (مثل معرفی دولت جدید) نشئت بگیرند.

نظام رفاهی گرجستان در آن زمان دربردارنده‌ی انواع گوناگونی از یارانه‌ها، تخفیف‌های مالیاتی و پرداخت نقدی به ذی‌نفعان مختلف بود. در حقیقت، نظام رفاهی گرجستان از بسیاری جهات شبیه بخش‌هایی از روند تاریخی این کشور است. یارانه‌های نقدی به این افراد پرداخت می‌شد: آسیب‌دیدگان و اعضای خانواده‌ی کشته‌شدگان در جنگ جهانی دوم، جنگ شوروی در افغانستان و جریان استقلال و تثبیت حاکمیت گرجستان (در سرزمین‌های اشغال‌شده‌ی

1. Otto von Bismarck

آبخازیا و منطقه‌ی تسخینوالی)، قربانیان سیاسی حکومت شوروی و افرادی که در ارتش شوروی در جریان قتل عام تفلیس در آوریل ۱۹۸۹ مجروح شدند، افرادی که بعد از فاجعه‌ی راکتور هسته‌ای به چرنوبیل رفتند و آوارگان مناطق آبخازیا و تسخینوالی. علاوه‌براین، برای گروه‌های مختلف مزایای رفاه اجتماعی متفاوتی وجود داشت: زنان سرپرست خانوار، خانواده‌های با پنج فرزند و بیشتر، معلولان جسمی (درجه‌ی اول، دوم و سوم) و مستمری‌بگیران (مردان بالای ۶۵ سال و زنان بالای ۶۰ سال). به بعضی از این گروه‌ها یارانه‌های سلامت نیز تعلق می‌گرفت. فهرست کامل بسیار طولانی‌تر از این است.

۳-۸. فساد و ناکارآمدی

علاوه‌بر یارانه‌های نقدی و سلامت، نظام رفاهی گرجستان بسیاری از گروه‌های خاص مانند مستمری‌بگیران، دانشجویان و آوارگان داخلی را در بر می‌گرفت و شامل مواردی همچون حمل‌ونقل، برق، گاز و کتاب‌های درسی بود. نهایتاً مشوق‌های مالیاتی و گمرکی نیز وجود داشت. برای مثال، واردات سیگار برای افراد با ناتوانی‌های جسمی، در دوره‌های زمانی مشخص، معاف از پرداخت عوارض گمرک بود. اگرچه ممکن است این معافیت‌ها در زمان خود با نیت درست طراحی شده بودند، اما فرصت‌طلبان به‌سرعت از آن سوءاستفاده کردند. پس از مدتی، واردکنندگان فقط افراد معلول بودند. البته این افراد برای شرکت‌هایی که تجارت خود را در پشت صحنه انجام می‌دادند فقط نقش مترسک را بازی می‌کردند. فساد در حوزه‌های دیگر نیز رواج یافته بود. افراد برای گرفتن اسناد جعلی معلولیت به پزشکان رشوه می‌دادند یا با فریب مسئولان برای اعضای فوت‌شده‌ی خانواده‌ی خود مستمری می‌گرفتند. بعضی‌ها حتی خلاق‌تر بودند و با هویت جعلی از دولت کلاهبرداری می‌کردند. در ۲۰۰۷، شمار جانبازان جنگ جهانی دوم سیر صعودی گرفت، درحالی‌که به‌طور طبیعی باید شمار آنان در اثر

فوت افراد مسن کاهش می‌یافت. ظاهراً بعضی‌ها جانبازان جدیدی را یافته بودند که پیش‌تر ثبت‌نام نکرده بودند. البته مشخص شد که چنین ادعاهایی فریب است.

این مزایا اغلب به افرادی که جمعیت هدف برنامه‌ها بودند نمی‌رسید یا دست‌کم به‌طور کامل نمی‌رسید. درحالی‌که فهرست واجدان شرایط این برنامه‌ها در ابتدا منطقی به نظر می‌آمد، اما شمار افراد واجد شرایط برای برخی از یارانه‌ها آن‌قدر زیاد بود که مبلغ دریافتی برای برخی خانواده‌ها یا افراد به‌طور شرم‌آوری ناچیز بود. برای مثال، میانگین مستمری پرداختی به افراد مسن ماهیانه به حدود هشت تا نه دلار تا پیش از ۲۰۰۴ رسید؛ دولت حتی این مبلغ ناچیز را کامل و به‌موقع نمی‌پرداخت. همچنین، پرداخت نقدی برای معلولان و آوارگان داخلی فقط در حدود پنج تا شش دلار بود که آن‌هم کامل پرداخت نمی‌شد. از طرف دیگر، بعضی از دریافت‌کنندگان به‌هیچ‌وجه به این یارانه‌ها نیاز نداشتند. مثلاً بعضی از آوارگان افراد ثروتمندی بودند که یارانه دریافت می‌کردند و درآمدی اضافی برایشان به حساب می‌آمد.

بدین ترتیب کل نظام بسیار ناکارآمد بود؛ از نیازمندان حمایت نمی‌کرد و منابع به افرادی تخصیص می‌یافت که نیازی به آن نداشتند. برای همه آشکار بود که منابع کافی وجود ندارد، اما تقریباً همه از اصلاح نظام ضرر می‌کردند. از این‌رو گرجستان باید به ورشکستگی نزدیک می‌شد تا زمان تغییر فرا برسد.

۴-۸. سکون درونی^۱

حتی پس از انقلاب رز، در ابتدا خلاص شدن از شر یارانه‌ها و دفاع از مزایای جدید غیرممکن بود. چگونه شما به زن سرپرست خانوار یا خانواده‌ی ایثارگران نه می‌گویید؟ هرگاه دولت جدیدی برنامه‌ی بودجه‌ی خود را به مجلس ارائه

1. Inbuilt Inertia

می‌دهد، مخالفان در حمایت از خانواده‌های با بیش از پنج فرزند بحث می‌کنند، اما چرا نباید از خانواده‌های با بیش از سه یا چهار فرزند حمایت کرد؟ چرا نباید پول بیشتری مستقیم به بچه‌های نیازمند داد؟ در فقدان فرهنگ سیاسی منطقی (مسئله‌ی بزرگ بسیاری از کشورهای درحال توسعه)، مخالفان ملزم به ارائه‌ی روش‌های تأمین مالی برای تقاضاهای این چینی نیستند. رأی‌دهندگان وعده‌هایی را مطالبه می‌کنند که شنیده‌اند، از این رو نه گفتن برای هر دولتی دشوار می‌شود. در حقیقت این چرخه‌های شوم وعده‌ها و تقاضاها یکی از عوامل اصلی کشاندن گرجستان به آستانه‌ی ورشکستگی در آغاز قرن ۲۱ بود. این چرخه‌های شوم اصلاً غیرمعمولی نیستند و چنین نظام‌هایی در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته یا درحال توسعه رواج دارد. چنین کشورهایی همواره گرفتار فساد و ناکارآمدی اند.

۵-۸. شروع دوباره با الگوی امتیازدهی

وضعیت مالی دولت گرجستان به اندازه‌ای وخیم شده بود که دولت چاره‌ای جز شروع دوباره و درپیش گرفتن رویکردی جدید به رفاه اجتماعی نداشت. تنها راه منصفانه که هنوز هم وجود دارد، شناسایی فقیرترین مردم جامعه و کمک به آنان است؛ بدون در نظر گرفتن ویژگی‌هایی مانند زن سرپرست خانوار، خانواده‌های با بیش از پنج فرزند یا معلولان.

ایده‌ی دولت بسیار ساده بود؛ گرجستان کشوری ثروتمند نیست و نمی‌تواند منابع خود را برای افراد نسبتاً ثروتمند هدر دهد، آن‌هم درحالی‌که به بسیاری از فقرا کمکی نمی‌شود. با وجود بحران‌های اقتصادی، افزایش مالیات برای تأمین هزینه‌های اجتماعی اصلاً مدنظر نبود. هر افزایش مالیات به مصیبتی برای بخش خصوصی درحال توسعه منجر می‌شد. دولت باید ناکارآمدی‌ها را به حداقل می‌رساند و فقیرترین افراد را با ابزار موجود شناسایی و حمایت می‌کرد؛ به این منظور، بیانیه‌ای منتشر کرد: «اگر خود را فقیر می‌دانید، به نزدیک‌ترین اداره‌ی

دولتی بروید و برای درخواست کمک ثبت‌نام کنید». تقریباً ۲۸ درصد گرجستانی‌ها ثبت‌نام کردند. خیلی زود مشخص شد که بعضی از افراد برای امتحان کردن شانس خود ثبت‌نام کرده‌اند. مثلاً در فهرست متقاضیان، بعضی از صاحبان کسب‌وکار قرار داشتند که به امید معافیت‌های مالیاتی ثبت‌نام کرده بودند. اداره‌ی ویژه‌ای برای ایجاد الگوی رتبه‌بندی خانوارها ایجاد شد.

رسیدن به فرمولی کاربردی زمان زیادی نیاز داشت. الگوی امتیازدهی اولیه برپایه‌ی مالکیت بود، نه درآمد یا هزینه‌ها. علت اصلی این بود که درآمد‌های بسیاری، خصوصاً برای فقرا، ثبت نشده بود. بیشتر درآمد آنان از کسب‌وکارهای کوچک مانند فروش محصولات خانگی یا تولیدات کشاورزی بود. گزینه‌های اصلی فرمول شامل زمین، خانه، آپارتمان و خودرو بود که همگی مربوط به تعیین یا تخمین ثروت افراد از دیدگاه دارایی بود. این فهرست موارد دیگری همچون فرش، پرده، تلفن همراه، تلویزیون و سایر وسایل الکترونیکی را نیز در بر داشت. بسیاری از این اقلام هدیه بود یا به ارث رسیده بود و همین موضوع باعث ناامیدی بسیاری از خانواده‌ها شده بود. فرایندهای متفاوتی برای رسیدن به یک فرمول منطقی طی شد. در نهایت، ما فرمولی بر اساس دو رکن دارایی‌های اثبات‌شده (زمین، مسکن، آپارتمان و وسایل نقلیه) و مخارج اثبات‌شدنی (اجاره‌بها، قبض تلفن همراه و قبوض برق، آب و گاز) تنظیم کردیم. درآمد نیز بخشی از فرمول بود، اما وزن ناچیزی داشت؛ زیرا بسیاری از افراد در بخش غیررسمی کار می‌کنند یا درآمدشان از کمک دیگران به دست می‌آید و دسترسی به آن مشکل و تا حدی غیرممکن است.

محاسبه‌ی شاخص رفاه برای هر متقاضی برپایه‌ی نتایج مصاحبه‌ای بود که مددکاران اجتماعی^۱ انجام می‌دادند و از پرسش‌نامه‌هایی استفاده می‌شد که همه‌ی شاخص‌های یادشده در فرمول را در بر داشت. فرمول شاخص رفاه

1. social worker

خانوار عبارت بود از $I = C/N$ که در آن C شاخص مصرف خانوار و N شاخص نیاز خانوار است. هرچه نمره‌ی شاخص کوچک‌تر بود، رفاه خانوار کمتر می‌شد. شاخص مصرف خانوار بر اساس فرمول زیر محاسبه می‌شد:

$$C = \exp \left(L_0 + \sum_{i=1}^{10} C_i \right)$$

در این فرمول L_0 ضریب پایه است. ضرایب C_1 تا C_{10} شاخص مؤلفه‌هایی مانند زمین، مالکیت دام، دارایی‌های غیرکشاورزی، درآمد، هزینه‌ها، جمعیت، تحصیلات، مهارت‌ها، شرایط زندگی و منطقه‌ی زندگی بودند. (۶۵)

اداره‌ی جدید رفاه برای اجرای فرمول تازه ایجاد شد. بسیاری از مددکاران آن مستقیم از دانشگاه استخدام شده بودند. برای جلوگیری از هرگونه تبانی میان نمایندگان دولت و متقاضیان، هر درخواستی برای یارانه‌ی اجتماعی ارزیابی و گاهی ارزیابی دوباره می‌شد. در نتیجه مشخص شد که یک چهارم متقاضیان معیارهای دولت برای فقر با شاخص ثروت زیر ۱۲۰ هزار را برآورده نمی‌کنند. درحالی‌که بسیاری از کارآفرینان و صاحبان کسب‌وکار به امید تخفیف یا اعتبار مالیاتی و عده‌ای نیز برای آزمودن شانس خود درخواست داده بودند. خانواده‌ای تمامی اسباب و اثاثیه‌ی خود را از خانه‌ی خود به خانه‌ای دیگر منتقل کرده بودند و با ارائه‌ی اجاره‌نامه‌ای جعلی وانمود کرده بودند که خانه‌شان تقریباً خالی است و هیچ دارایی و درآمدی ندارند. در نهایت، یک‌پنجم جمعیت کشور فقیر و واجد شرایط دریافت کمک‌های مالی شناخته شدند. بیشتر این خانوارها پیش از اجرای این برنامه نیز کمک‌هزینه دریافت می‌کردند.

در سال اول اصلاحات، تصمیم گرفته شد که خانوارهای با امتیاز زیر ۵۷ هزار، یارانه‌ی نقدی معادل بیست دلار آمریکا به ازای هر نفر در ماه دریافت کنند. چرا بیست دلار؟ چرا هر خانواده‌ی زیر ۵۷ هزار؟ زیرا، با توجه به

محدودیت‌های جدی بودجه در آن زمان، فقط تأمین همین مقدار ممکن بود. تمام یارانه‌های غیرنقدی حذف شد و منابع آزادشده برای اجرای برنامه‌ی پرداخت نقدی بر اساس الگوی امتیازدهی به کار گرفته شد. اداره‌ی رفاه پول‌ها را به فقیرترین افراد داد تا بر اساس نیاز خود از آن در حمل و نقل، پرداخت قبوض و غذا بهره ببرند؛ با این فرض که هر فردی بهتر می‌داند به چه چیزی نیاز دارد. در فاز دوم، گروه هدف (یعنی اعضای خانوار با امتیاز زیر ۵۷ هزار) علاوه بر پول نقد کوپن‌های بیمه‌ی درمانی نیز دریافت کردند. در سال سوم، ۱۵ درصد خانوارهای کشور با نمره‌ی میان ۵۷ هزار و ۷۰ هزار کوپن بیمه‌ی درمانی دریافت کردند. هیچ‌گونه پرداخت نقدی به این گروه صورت نگرفت، زیرا در بلندمدت از توان مالی دولت خارج بود. آزمون نهایی هر اقدام جدید، پایداری بلندمدت نظام رفاهی بود، صرف‌نظر از اینکه منابع مالی آن سال چه شرایطی دارد. برنامه این بود و هنوز هم هست که حق نیازمندان برای دریافت کمک‌های رفاهی بر اساس امتیازدهی به صورت سالانه تأیید شود. در نهایت، توانایی بلندمدت مالی دولت مشخص کند که کمک‌ها فقط نقدی باشد یا کوپن‌های درمانی نیز اختصاص داده شود. البته از نظر سیاسی حذف خانوارها از فهرست نیازمندان به‌ویژه در سال انتخابات بسیار مشکل است. این حقایق اصلاحات را ضعیف کرد، اما نظام جدید بسیار بهتر از وضعیت هرج و مرج گذشته بود. در گام بعدی، دولت می‌خواهد رویکرد مبتنی بر آستانه^۱ را از طریق مقیاس هماهنگ با امتیاز افراد جایگزین کند (یعنی پرداخت نقدی در نسبت مستقیم با امتیاز خانوار). این رویکرد به بی‌عدالتی‌ها پایان خواهد داد. برای مثال، درحال حاضر یک خانوار با امتیاز ۵۶ هزار و ۹۹۹ یارانه‌ی کامل دریافت می‌کند و دیگری با امتیاز ۵۷ هزار و یک هیچ یارانه‌ای نمی‌گیرد.

این فرمول جدید برای نخستین بار در گرجستان در سال ۲۰۰۶ به کار گرفته

1. threshold-based approach

شد و نقص‌های بسیاری داشت؛ اما در اثر اصلاحات پی‌درپی در فرمول و اجرای آن، نتایج بسیار شگفت‌انگیز بود. البته رشد اقتصادی گرجستان نیز کمک شایانی کرد. بنا بر گزارش بانک جهانی، برنامه‌های رفاهی گرجستان از جنبه‌ی هدف‌گیری نیازمندان یکی از موفق‌ترین برنامه‌های جهان بوده است: نرخ فقر از ۲۱ درصد در ۲۰۱۰ به کمتر از ۱۵ درصد در ۲۰۱۲ و فقر مطلق از ۷ درصد در ۲۰۱۰ به ۴ درصد در ۲۰۱۲ رسیده است. (۶۶)

با وجود اصلاحات موفقیت‌آمیز، بعضی یارانه‌ها باقی ماندند. برنامه‌ی حذف آن‌ها در طی زمان اجرا شد؛ اما در دوره‌ی سیاسی بعدی، بعضی از یارانه‌های قبلی دوباره احیا شدند؛ مانند یارانه‌ی حمل‌ونقل عمومی برای بازنشستگان. من هنوز باور دارم که اصلاحات رفاهی در گرجستان بین سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ بسیار موفقیت‌آمیز بوده و کشورهای بسیاری می‌توانند از نظامی مشابه با آن بهره ببرند. ایده‌ی اصلی همان قدر که ساده بود، قدرتمند نیز بود: یارانه‌های پرشمار و غیرنقدی به سودجویان و افرادی که غیردقیق و تصادفی شناسایی شده‌اند را قطع کنید؛ به جای آن، نیازمندان واقعی را شناسایی کنید و آنان را بر اساس توانایی مالی‌شان دسته‌بندی کنید و تا جایی که برای دولت مقدور است از آنان حمایت نقدی کنید. بگذارید نیازمندان خودشان تصمیم بگیرند که چگونه این کمک‌ها را خرج کنند. از یارانه‌های غیرنقدی یکسان یا تخفیف‌های مالیاتی پرهیزید که غالباً ثروتمندان را ثروتمندتر می‌کند و به فقرا کمکی نمی‌کند. برای مثال، اگر دولت به بنزین یا گازوئیل یارانه دهد، افرادی که بیش از همه مصرف می‌کنند (رانندگان ماشین‌های سواری یا کامیون‌داران) بیشترین سود را می‌برند. وقتی حکومت گرجستان طرح جدید خود را به مجلس برد، به راحتی و بر پایه‌ی واقعیت، به پرسش‌ها و مطالبات مخالفان پاسخ داد: «بله، ما به زنان سرپرست خانوار و خانواده‌های با پنج فرزند یا بیشتر کمک‌های رفاهی ارائه خواهیم کرد. حتی به خانواده‌های با دو یا سه فرزند هم کمک می‌کنیم. به افراد

معلول نیز کمک می‌کنیم، حتی آنان بیشتر از گذشته کمک دریافت خواهند کرد. اما فقط به خانواده‌هایی پول می‌دهیم که نیاز بیشتری دارند. گرجستان نمی‌تواند از خانواده‌های ثروتمند دارای معلول یا دارای هفت فرزند حمایت کند.» از نظر سیاسی، تصویب بودجه‌ی جدید یا هر نوع اصلاحات در مجلس به‌هیچ‌وجه آسان‌تر نشده است.

فصل نهم

آزادسازی قدرت مشارکت عمومی - خصوصی

چکیده: در این فصل نحوه‌ی همکاری دولت و شرکت‌های خصوصی با هدف نوسازی نظام خدمات درمانی گرجستان تشریح می‌شود. پیش از اصلاحات، بیمه‌ی درمانی تقریباً برای تمامی گرجستانی‌ها مفهومی ناآشنا بود. در ۲۰۰۶، کمتر از یک درصد جمعیت گرجستان بیمه بودند. در آن زمان، بیشتر مراکز بهداشتی و درمانی در وضعیت بدی قرار داشتند و کارکنان بخش پزشکی نیز آموزش کافی ندیده بودند. دولت برای بهبود این وضعیت کشور را به خوشه‌های بهداشتی و درمانی تقسیم کرد و از شرکت‌های خصوصی بیمه خواست تا پیشنهاد خود را برای پوشش بیمه‌ای نیازمندان در یک خوشه‌ی خاص ارائه دهند. برندگان این مناقصه‌ها ملزم بودند بیمارستان‌ها را در آن منطقه نوسازی یا بازسازی و سپس اداره کنند. تا ۲۰۱۲، بیش از نیمی از جمعیت بیمه شدند و بیش از ۱۵۰ بیمارستان جدید بازسازی یا بازگشایی شد. علاوه بر این، رقابت بین ارائه‌دهندگان خدمات درمانی باعث شد که کادر پزشکی برای ارائه‌ی بهتر خدمات و پیشرفت حرفه‌ای انگیزه‌ی بیشتری داشته باشند.

واژگان کلیدی: بیمه، نظام بهداشت و درمان، مشارکت دولتی و خصوصی، اوباما کِر^۱، برنامه‌ی بیمه‌ی ویژه (SIP)^۲

تا همین اواخر، بیمه‌ی درمانی تقریباً برای تمامی گرجستانی‌ها مفهومی ناآشنا بود. در ۲۰۰۶، کمتر از یک درصد جمعیت کشور بیمه بود. بیشتر مراکز بهداشتی و درمانی در وضعیت نامناسبی قرار داشتند و کارکنان بخش پزشکی آموزش کافی ندیده بودند. دولت برای بهبود این وضعیت کشور را به خوشه‌های بهداشتی و درمانی تقسیم کرد و از شرکت‌های بیمه خواست تا پیشنهاد خود را

1. Obamacare

2. Special Insurance Program

برای پوشش بیمه‌ای نیازمندان در یک خوشه‌ی خاص ارائه دهند. پیشنهاددهنده‌ی برنده ملزم به نوسازی یا بازسازی و همچنین اداره‌ی بیمارستان‌ها در آن منطقه بود. این طرح که تا امروز یکی از بزرگ‌ترین مشارکت‌های عمومی - خصوصی در گرجستان به شمار می‌رود، موفقیت بزرگی بود. تا ۲۰۱۲، بیش از نیمی از جمعیت گرجستان بیمه شدند. علاوه بر این، رقابت بین ارائه‌دهندگان به ارائه‌ی خدمات بهتر به بیماران و افزایش انگیزه‌ی کادر پزشکی و درمانی برای انجام بهتر کارها و پیشرفت حرفه‌ای آن‌ها منجر شد.

۱-۹. چالش انسجام

در سراسر جهان، دولت‌ها رویکردهای متفاوتی به بخش سلامت داشته‌اند. حتی کشورهای توسعه‌یافته می‌کوشند تا راه درست را بیابند. آخرین و شاید برترین طرح در ارائه‌ی خدمات بهداشتی مقرون به صرفه به توده‌ی مردم، نظام درمانی موسوم به اوباما‌کِر در ایالات متحده‌ی آمریکا است. انتقادات زیادی به این طرح شده و هنوز درباره‌ی تأثیرات بلندمدت آن اجماعی صورت نگرفته است. یکی از چالش‌های اصلی این طرح دغدغه‌ی انسجام است؛ افراد جوان و سالم تمایلی به صرف هزینه‌ی زیاد برای بیمه ندارند؛ آنان بیمه را نوعی اتلاف پول می‌دانند. اما هر نظام بیمه‌ای که صرفاً وابسته به پرداخت‌های مربوط به حق بیمه‌ی افراد سال خورده و ناتوان باشد، در معرض مشکلات مالی قرار خواهد گرفت. شمار اندکی از دولت‌ها، به استثنای کشورهایی که منابع طبیعی باارزش دارند، می‌توانند بدون دریافت حق بیمه‌ی مستمر خدمات بهداشتی را تأمین کنند. علاوه بر این، مراقبت‌های بهداشتی کاملاً رایگان این انگیزه را در بیماران ایجاد می‌کند تا با خدمات‌دهندگان تبانی کنند و درخواست خدمات درمانی بیش از اندازه داشته باشند. اگر هزینه‌های درمانی به صورت کامل از سوی دولت پرداخت شود، افراد فرصت طلب همواره راهی خواهند یافت تا با ایجاد هزینه‌های

اضافی برای دولت از این نظام سود ببرند. هنگامی که دولت بخواهد با این مشکل مقابله کند، این افراد برای فریب افکار عمومی می‌گویند که حکومت به دنبال صرفه‌جویی در هزینه‌ها در ازای کاهش رفاه مردم است.

مشکلات گرجستان در ۲۰۰۹ فراتر از این چالش بنیادی تأمین مالی بود. بیشتر مراکز بهداشتی و درمانی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ ساخته شده بودند و به علت نبود بودجه‌ی کافی، به‌درستی نگهداری نشده بودند؛ بسیاری از تجهیزات پزشکی از رده خارج بودند؛ بیمارستان‌ها نیروی کار اضافه داشتند و بیشتر کادر پزشکی آموزش کافی ندیده بودند. اگرچه رویکردی که دولت پیش گرفته بود تمامی مشکلات ساختاری را به یک‌باره حل نمی‌کرد، اما گامی بزرگ در مسیر درست برای اصلاح نظام بهداشتی در گرجستان بود.

۲-۹. برنامه‌ی بیمه‌ی ویژه

در ۲۰۱۰، دولت گرجستان «برنامه‌ی بیمه‌ی ویژه» را آغاز کرد. به‌موازات آن، تأسیسات بهداشتی و درمانی دولتی خصوصی شد. تمامی تأسیسات از نظر قابلیت کاربرد تجاری طبقه‌بندی می‌شدند. اگر قابلیت تجاری داشتند، باید فوراً به بخش خصوصی واگذار می‌شدند؛ در غیر این صورت در مالکیت دولت می‌ماندند (مانند درمانگاه‌های تخصصی بیماری‌های عفونی مُسری) یا وارد مرحله‌ی دوم برنامه‌ی بیمه‌ی ویژه می‌شدند. هرچند مرحله‌ی دوم هرگز به‌طور کامل اجرا نشد.

برنامه‌ی بیمه‌ی ویژه، تلاش مشترک دولت و تمامی شرکت‌های بیمه‌ی خصوصی بود. گرجستان هیچ شرکت بیمه‌ی دولتی یا عمومی نداشت. نخستین جمعیت هدف این برنامه نیازمندترین افراد شناخته‌شده از طریق برنامه‌ی رفاهی بود (به فصل پیشین بنگرید). در مرحله‌ی نخست برنامه‌ی بیمه‌ی ویژه، دولت بسته‌ی بیمه‌ی حداقلی را تعریف کرد و کوپن‌های بیمه‌ای را که دربردارنده‌ی

همان بسته‌ی حداقلی بود به خانواده‌های نیازمند اختصاص داد. خانواده‌ها آزاد بودند که کوپن‌های خود را به هر شرکت خصوصی بیمه‌ای که می‌خواهند بفروشند. تمامی پرداخت‌های ماهانه از سوی دولت انجام می‌شد. این واقعیت که نه تنها افراد سال‌خورده یا بیمار، بلکه هرکسی که دارایی کمی داشت تحت پوشش این بیمه قرار می‌گرفت، کوپن را نسبتاً ارزان می‌کرد. برآوردهای اولیه‌ی بسته و قیمت کوپن را وزارت بهداشت با مشورت متخصصان بیمه‌سنجی و شرکت‌های خصوصی بیمه انجام داد.

۳-۹. مشکلات و موانع ابتدایی

دولت گمان می‌کرد که طرح مذکور باعث افزایش رقابت بین شرکت‌های بیمه و ارتقای کیفیت ارائه‌ی خدمات می‌شود یا شرکت‌ها را تشویق می‌کند تا خدماتی فراتر از بسته‌ی حداقلی ارائه دهند. متأسفانه برآوردهای دولت غلط از آب درآمد، زیرا تصور می‌کرد مردم فقیر دربارهی چپستی یا ماهیت بیمه اطلاعات کافی دارند و کوپن‌های خود را در ازای پول نقد نمی‌فروشند. با اینکه کوپن‌ها شماره‌گذاری و نام‌گذاری شده بود تا از فروش آن‌ها جلوگیری شود، هیچ سازوکاری وجود نداشت تا با تخلف‌ها مقابله کند و اجازه ندهد که شرکت‌های خصوصی بیمه، به جای ارائه‌ی خدمات، در ازای دریافت کوپن‌ها به مراجعان پول نقد بپردازند. در نتیجه بسیاری از نیازمندان، به جای ترغیب شرکت‌های بیمه به بهبود خدمات یا افزایش پوشش، کوپن‌های خود را به آنان می‌فروختند. برخی از شرکت‌های بیمه بازاریابانی را به کار گرفتند که به در خانه‌ها می‌رفتند و در مقابل دریافت کوپن‌ها پول نقد می‌پرداختند. شرکت‌های رقیب حتی روش‌های بازاریابی متفاوتی را هم اتخاذ کردند؛ بعضی از آن‌ها پزشکان محلی را به نمایندگی خود استخدام کردند؛ برخی دیگر معلمان مدرسه را به کار گرفتند، زیرا در آن زمان معلمان در بسیاری از مناطق روستایی رهبران فکری شناخته می‌شدند.

حتی بعضی از شرکت‌ها، برای جذب هرچه بیشتر کوپن‌های درمانی، تا مرحله‌ی به‌کارگیری نمایندگان محلی دولت پیش رفتند. برای شرکت‌های بیمه، کوپن تضمین‌کننده‌ی منبع درآمدی ثابت از جانب دولت بود. درآمدی که شرکت‌های بیمه بابت این کوپن‌ها از دولت به دست می‌آوردند، برایشان بسیار به‌صرفه بود؛ این درحالی بود که بسیاری از دارندگان این کوپن‌ها درآمد ناچیزی از این راه کسب می‌کردند و از سازوکار آن هیچ اطلاعی نداشتند.

در آن زمان، بیمه برای گرجستان مفهومی کاملاً جدید بود و بیشتر مردم از چگونگی بهره‌مندی از بیمه تصویری مبهم داشتند. دولت پویش ارتباطاتی گسترده‌ای برای آموزش مزایای کوپن بیمه به مردم راه‌اندازی کرد، اما این پویش نیز در رساندن حرف خود به مخاطبان هدف موفق نشد. شرکت‌های بیمه از ناآگاهی کوپن‌داران سوءاستفاده می‌کردند و کوپن‌ها را با قیمتی ناچیز می‌خریدند. فقرا ترجیح می‌دادند کوپن‌های خود را به شرکت‌هایی بدهند که پول نقد پرداخت می‌کردند، نه به کسانی که خدمات درمانی یا پوشش بیمه‌ای بهتری ارائه می‌دادند. در نهایت، طرح دولت برای تعریف بسته‌ی بیمه‌ی پایه و سپس ترغیب شرکت‌های خصوصی بیمه به رقابت در ارائه‌ی خدمات بیشتر و بهتر به کوپن‌داران شکست خورد.

۹-۴. خوشه‌های درمانی

برای پایان‌دادن به این اقدامات نیمه‌فاسد، دولت برنامه‌ی مشارکت عمومی - خصوصی گسترده‌ای را با اهدافی دوگانه طراحی کرد: ارائه‌ی خدمات بهداشتی و درمانی به فقرا و ساخت مراکز درمانی و بهداشتی جدید و پیشرفته یا بهسازی تأسیسات موجود. در نخستین گام، کل کشور به خوشه‌های بهداشتی نسبتاً کوچکی تقسیم شد. دولت شمار تخت‌های ضروری بیمارستانی و دریافت‌کنندگان کوپن را برای هر خوشه مشخص کرد. در گام بعدی، برای هر

خوشه مناقصه‌ای در میان شرکت‌های خصوصی بیمه برگزار و اعلام کرد که پیروز مناقصه باید ارائه‌ی خدمات بیمه‌ای به آن خوشه را تضمین کند. شرکت برنده موظف به ساخت بیمارستان‌های جدید بود (یا بازسازی بیمارستان‌های موجود که به رایگان از دولت به شرکت بیمه منتقل شده بود). طی ۱۸ تا ۲۴ ماه، متناسب با شرایط هر خوشه، باید این بیمارستان‌ها به پیشرفته‌ترین امکانات روز (که وزارت بهداشت و درمان مشخص کرده بود) مجهز می‌شدند و کادر پزشکی موجود تعدیل و توانمندسازی می‌شد.

مناقصه در هر خوشه برگزار شد و با شرکتی قرارداد بسته شد که افراد را با کمترین هزینه بیمه می‌کرد. در بیشتر خوشه‌ها، دولت بیمارستان موجود را همراه با زمین، ساختمان‌ها، تجهیزات و کارکنان، به صورت رایگان، به شرکت برنده در مناقصه انتقال می‌داد. سپس شرکت باید بیمارستان را از هر نظر (ساختمان، تجهیزات و کارمندان) نوسازی می‌کرد. در موارد بی‌شماری، زیرساخت‌ها بسیار ضعیف بود و فقط زمین قابل استفاده بود.

در این طرح همه برنده بودند، به استثنای کارکنانی که به علت نداشتن صلاحیت کافی شغل خود را از دست می‌دادند:

- دولت: دولت مراکز بهداشتی و درمانی که پیش از این نادرست اداره می‌شدند را با موفقیت خصوصی سازی کرد؛ یعنی بیمارستان‌هایی خصوصی شدند که کارکنان اضافی داشتند، خدمات کافی ارائه نمی‌دادند و با همین شرایط از دولت درخواست پول اضافی هم می‌کردند. سخت‌ترین تصمیم برای کاهش ناکارآمدی و تعدیل بخشی از کادر پزشکی، واگذاری آن به مدیران بخش خصوصی بود که به طور کارآمدتر و مؤثرتری این بخش را مدیریت می‌کردند.
- شرکت‌های خصوصی بیمه: شرکت‌های بیمه برای بیمه کردن مردم بودجه‌ی اضافه دریافت کردند و این سرمایه فرصتی برایشان فراهم آورد که به بازار جدیدی وارد شوند و به تأمین کننده‌ی خدمات بهداشتی و درمانی کارآمدتری

تبدیل شوند. این دگرگونی از راه برنامه‌ی مشارکت عمومی - خصوصی به صورت تأمین مالی مشارکتی صورت پذیرفت. شرکت‌های بیمه باید هزینه‌های تأسیسات لازم که موظف به ساخت آن بودند را محاسبه می‌کردند و آن را به هزینه‌ی ارائه‌ی خدمات بیمه به بیمه‌شدگان در هر خوشه اضافه می‌کردند تا قیمت بیمه برای هر فرد به دست آید. (۶۷)

- کادر پزشکی: با کاهش شمار کارکنان بیمارستان‌ها، دستمزد بیشتر (بر اساس عملکرد)، محیط کار بهتر، آموزش بهتر و تجهیزات بهتری در اختیار کارکنان باقی‌مانده قرار گرفت.

- بیماران: مردم از بیمارستان‌های نوساز یا بازسازی‌شده و خدمات کارآمدتری برخوردار شدند. ۱۵۰ بیمارستان جدید در طی هجده ماه به بهره‌برداری رسید که برخی از آن‌ها نوسازی و برخی بازسازی شده بودند. به‌طور کلی، قراردادهای بسته‌شده در این زمینه یکی از بزرگ‌ترین مشارکت‌های عمومی - خصوصی در گرجستان بود.

در تفلیس، پایتخت گرجستان، وضعیت کمی متفاوت بود. مناقصه‌های خصوصی‌سازی در میان شرکت‌های بیمه فقط برای بیمه‌ی نیازمندان بود، نه برای ساخت بیمارستان‌های جدید. از این رو، طرح توسعه‌ی دیگری برای بیمارستان‌های پایتخت در نظر گرفته شد. تفلیس نیز به خوشه‌هایی تقسیم شد و هر بیمارستان با مزایده‌های باز یا بازخرید از سوی کارمندان خصوصی‌سازی می‌شد. در مواردی که بخش خصوصی تمایل چندانی به آن نداشت، دولت رویکرد دیگری در پیش گرفت. وزارت بهداشت بازسازی برخی ساختمان‌ها را بر عهده گرفت، سپس آن‌ها را به بیمارستان‌های دولتی واگذار کرد؛ البته به این شرط که کارکنان این بیمارستان‌ها را با کمترین قیمت به ازای هر مترمربع بخرند (امکان پرداخت اقساطی نیز وجود داشت). این رویکرد خرید تجهیزات جدید برای بیمارستان را نیز در پی داشت. با وجود اختلافات اولیه، چندین بیمارستان

به این روش خصوصی شد و به ساختمان‌های تازه بازسازی شده منتقل شد.

۹-۵. توسعه‌ی منابع انسانی

بی‌تردید، مشارکت بر پایه‌ی روش خوشه‌بندی با شرکت‌های خصوصی تمامی مشکلات را یک‌شبه حل نمی‌کرد؛ آموزش، بزرگ‌ترین چالش بود. کادر پزشکی در سطح بسیار پایینی آموزش دیده بودند. ساختار تازه، محیطی بهتر برای ارتقای حرفه‌ای آنان فراهم آورد. در گذشته بیشتر بیمارستان‌ها دولتی بود. هیچ رقابتی بین بیمارستان‌ها وجود نداشت، بنابراین نیازی به جذب و ارتقای پزشکان نبود. خصوصی‌سازی بیشتر بیمارستان‌ها تلاش برای جذب بیماران را به همراه آورد و سبب ایجاد رقابت برای جذب استعدادها شد. بیمارستان‌ها برای جذب بهترین پزشکان و ارتقای کارآمدی کادر پزشکی خود سرمایه‌گذاری کردند.

بسیاری از متخصصان حوزه‌ی بهداشت و درمان به معجزه‌ی مقررات‌گذاری اعتقاد دارند. گرجستان نیز پیش از اصلاحات از این قاعده مستثنا نبود. مقررات‌گذاری و صدور پروانه کلید اصلی جذب کارکنان مجرب به شمار می‌رفت. اگرچه ممکن است این قوانین در برخی از کشورها سودمند باشد، اما در گرجستان به کار نیامد. به علت اقدامات فسادآلود و ناکارآمدی دولت، رویکرد تنظیم‌گری مؤثر نبود. فقط با ایجاد رقابت میان ارائه‌دهندگان خدمات بهداشتی گوناگون بود که بهبود چشمگیری صورت گرفت. وقتی دولت تنها (یا اصلی‌ترین) ارائه‌دهنده‌ی خدمات بهداشتی و درمانی است و دست‌مزد پزشکان را تنظیم می‌کند، پزشکان هیچ انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری بر بهبود و ارتقای حرفه‌ای خود ندارند. شکاف درآمدی میان بهترین و بدترین پزشک معمولاً بازتاب‌دهنده‌ی سطح نسبی کیفیت عملکردشان نیست. حقوق و دستمزدها غالباً بر مبنای دوره‌ی تصدی شغل تنظیم می‌شود، نه بر مبنای عملکرد؛ پزشکان

کارآمد از این بی‌عدالتی ناخشنودند و اغلب در کنار وظایف خود، که به‌عنوان کارمندان دولت در بیمارستان‌های دولتی مشغول‌اند، فعالیت‌های خصوصی غیرقانونی دارند. پزشکیانی که جاه‌طلبی کمتری دارند، به‌سادگی از تلاش برای پیشرفت حرفه‌ای و ارائه‌ی خدمات بهتر دست برمی‌دارند. با وجود اینکه این پدیده با نظام پاداش‌دهی بر پایه‌ی عملکرد تا اندازه‌ای جبران می‌شود، بسیاری از کشورها چنین طرح‌هایی را در بخش مراقبت‌های بهداشتی خود اجرا نکرده‌اند. چنانچه بخش مراقبت‌های بهداشتی خصوصی شود و شرکت‌ها برای جذب بهترین کادر درمانی تحت فشار رقابتی بازار قرار گیرند، پزشکان برای بهبود عملکرد حرفه‌ای و مشهور شدن در رشته‌ی خود و جذب بیماران انگیزه می‌یابند. این دقیقاً همان چیزی است که از آغاز اصلاحات انتظار می‌رفت و در گرجستان نیز رخ داد.

افزون براین، خصوصی‌سازی به حل مشکلی که تقریباً مختص به گرجستان بود بسیار کمک کرد؛ گرجستانی‌ها به‌طور طبیعی جاه‌طلب‌اند و همه می‌خواهند پزشک شوند و هیچ‌کس تمایلی به پرستار شدن ندارد. به همین ترتیب، بخش مراقبت‌های بهداشتی مانند هر بخش دیگری پیش از اصلاحات گرجستان فاسد بود. اغلب کارکنان حوزه‌ی درمان می‌توانستند به راحتی مدرک پزشکی بخرند. در نتیجه، پیش از خصوصی‌سازی بخش مراقبت‌های بهداشتی، شمار پزشکان بیشتر از پرستاران بود. اما مدیران شرکت‌های خصوصی که در مناقصه‌های مبتنی بر خوشه‌بندی شرکت می‌کردند، بسیار خوب می‌دانستند که پزشکان بی‌شماری پروانه‌های مشکوک دارند و به اندازه‌ی کافی آموزش ندیده‌اند؛ بنابراین، بعضی از پزشکان اخراج و برخی دیگر داوطلب شرکت در دوره‌های آموزشی ویژه شدند.

۹-۶. حل مشکل تعارض منافع

تعارض منافع ساختاری در گرجستان مشکل جدیدی را به وجود آورد: در اکثر خوشه‌ها، اداره‌ی بیمارستان و بیمه در دست یک شرکت بود. بدون اقدامات احتیاطی مناسب، این موضوع ممکن بود به راحتی به ارائه‌ی خدمات ضعیف به مردم، به ویژه در مناطق روستایی، منجر شود. شرکت‌های بیمه، به منزله‌ی تنها ارائه‌کننده‌ی خدمات، وسوسه می‌شدند که با سوءاستفاده از این انحصار، از راه ارائه‌ی خدمات نامناسب، بیشترین سود را ببرند. دولت از ترکیب سه راهکار برای پیشگیری از این اتفاق بهره بُرد:

- **جزئی‌سازی مناسب:** خوشه‌ها به گونه‌ای تعریف شدند که رفتن بیماران بدون بیمه به بیمارستان رقیب در خوشه‌ی همسایه را آسان می‌ساخت. از آنجاکه بیشتر شرکت‌ها سعی داشتند، علاوه بر بیمه‌شدگان دولتی، به بیماران بدون بیمه نیز خدمت‌رسانی کنند، این راهکار به آنان انگیزه‌ای قوی برای ارائه‌ی خدمات بهتر می‌داد.
- **پروتکل‌ها:** علاوه بر این، دولت پروتکل‌هایی را تنظیم کرد که پایین‌ترین سطح خدمات و قیمت آن را مشخص می‌کرد. این پروتکل‌ها بر پایه‌ی بهترین روش‌های بین‌المللی و قیمت‌های محلی بود. بیمه‌شدگانی که تصمیم می‌گرفتند خدمات پزشکی را از بخش خصوصی دریافت کنند، تفاوت بین قیمت تعیین‌شده در پروتکل و صورت حساب بخش خصوصی را می‌پرداختند.
- **نظارت:** سرانجام، برای کمک به حل سه نوع تعارض بالقوه، مقررات‌گذاری در حوزه‌های پزشکی تقویت شد: رابطه‌ی مشتریان با شرکت‌های بیمه، بیمارستان‌هایی که با شرکت‌های بیمه همکاری می‌کنند و بیمارستان‌هایی که با مشتریان سروکار دارند.

در حقیقت، نهاد تنظیم‌گر از منافع ذی‌نفعان در برابر انحصارگرایان محلی حمایت می‌کرد؛ برای مثال، در مناطقی که تنها مرکز پزشکی موجود در آن

بیمارستان متعلق به یک شرکت خصوصی بیمه بود، اگر شکایات متعددی از آن بیمارستان می‌شد، نهاد تنظیم‌گر موضوع شکایت را بررسی می‌کرد و در صورت لزوم مجوز بیمارستان یا پزشک موردنظر را لغو می‌کرد. نهاد تنظیم‌گر می‌توانست شرکت بیمه را مجبور کند به بیمه‌شدگانی که حاضرند تفاوت قیمت پروتکل و قیمت درخواستی بیمارستان رقیب را بپردازند اجازه دهد تا از خدمات آن بیمارستان استفاده کنند. همچنین، نهاد تنظیم‌گر دارای این اختیار بود که به اختلافات بین شرکت بیمه و بیمارستان رسیدگی کند که عموماً مربوط به تأخیر در پرداخت‌های شرکت‌های بیمه به بیمارستان‌ها می‌شد.

پروتکل‌ها و نظارت‌های تنظیم‌گرانه تا اندازه‌ای کمک کرد که یکی از آخرین مسائل باقی‌مانده در بخش مراقبت‌های بهداشتی گرجستان حل شود: هزینه‌ی جراحی‌های اضطراری. در طرح جدید، جراحی اضطراری قیمتی بیشتر از تعرفه‌های عادی پزشکی داشت. هنگامی که این مقررات به تصویب رسید، شمار جراحی‌های اضطراری قلب سه‌برابر شد، درحالی‌که شمار جراحی‌های از پیش برنامه‌ریزی‌شده‌ی قلب کاهش چشمگیر یافت. پزشکان فرم‌ها را به گونه‌ای پُر می‌کردند که سود بیشتری ببرند. پروتکل‌ها و نظارت‌های سخت‌گیرانه‌ی تنظیمی تلاشی برای جلوگیری از این سوء استفاده‌ها بود. اقدامات انجام‌شده نشان داد که تنها راه برای به حداقل رساندن سوء استفاده از بودجه‌ی دولت در نظام بهداشت و درمان، ساختار تأمین مالی مشارکتی «۸۰ درصد / ۲۰ درصد» در طرح بیمه است. مشارکت مالی باید در لحظه‌ی دریافت خدمات انجام می‌شد، نه لزوماً در هنگام دریافت بسته‌های بیمه. برای فقرا باید تأمین مالی بیشتری در نظر گرفته شود تا بیشتر سهم مشارکت ۲۰ درصدی بیمار را به‌صورت یارانه تأمین کند. فقط با مشارکت در تأمین مالی است که بیمار انگیزه‌ی لازم برای بررسی طرح‌های پیشنهادی بیمارستان را می‌یابد، هزینه‌های آن را به‌دقت بررسی می‌کند و به پزشکان اجازه نمی‌دهد، با دست‌کاری در مدارک، از منابع مالی دولت

سوء استفاده کنند.

۹-۲. دولت در پایان اصلاحات

در ۲۰۱۲، وضعیت نظام مراقبت‌های بهداشتی گرجستان این گونه بود: به‌استثنای پایتخت، تقریباً تمامی بیمارستان‌ها را یکی از پنج شرکت بزرگ بیمه که در مناقصه‌های مبتنی بر روش خوشه‌بندی شرکت کرده بودند، خصوصی‌سازی و مدیریت می‌کردند. شمار اندکی از مراکز بهداشتی و درمانی که قابلیت تجاری برای ماندن در محیط رقابتی را نداشتند اما از نظر پزشکی ضروری بودند، به‌صورت دولتی ماندند. برای مثال می‌توان به درمانگاه‌های تخصصی بیماری ایدز، بیماری‌های عفونی مسری و سل اشاره کرد. دولت تصمیم گرفت این مراکز را در مالکیت خود نگه دارد و بودجه‌ی بیشتری برای به‌روزرسانی زیرساخت‌ها و بهبود خدمات آن‌ها در نظر بگیرد.

تا ۲۰۱۲، پنج شرکت بیمه بیش از صد بیمارستان را ساخته یا کاملاً بازسازی کرده بودند. ظرفیت این بیمارستان‌ها بسته به نیازهای مراقبتی و بهداشتی هر خوشه متفاوت بود. بیشتر بیمارستان‌ها کوچک بودند (۱۰ تا ۲۵ تخت)، اما تعداد انگشت‌شماری بیمارستان بزرگ‌تر با بیش از پنجاه تخت نیز وجود داشت. در برخی مناطق، مراکز درمانی خصوصی راه‌اندازی شده بود که با بیمارستان‌های تحت پوشش پنج شرکت بیمه رقابت می‌کردند. در مواردی، این رقبای جدید، بیمارستان‌های سابق دولتی بودند که کارمندان آن‌ها را خریداری کرده بودند؛ رویکردی شبیه به روندی که در تفلیس اتخاذ شده بود. تا پایان ۲۰۱۲، بیش از بیست شرکت وجود داشت که مالک بیمارستان‌ها در سراسر گرجستان بودند. برخی از آن‌ها بزرگ و برخی کوچک بودند و شماری از آن‌ها نیز خدمات بهداشتی فراگیر ارائه می‌دادند. شماری دیگر نیز مراکز تخصصی بودند و در یک یا چند زمینه‌ی پزشکی فعالیت می‌کردند. تا ۲۰۱۲، بسیاری از کارکنان

غیرضروری در بخش مراقبت‌های بهداشتی اخراج شده بودند. رقابت میان بیمارستان‌ها برای جذب بهترین پزشکان شدت گرفته بود و پزشکان برای ارتقای حرفه‌ای خود انگیزه‌ی زیادی داشتند و بسیاری از آن‌ها در برنامه‌های آموزشی ویژه شرکت می‌کردند.

در ۲۰۰۶، کمتر از یک درصد جمعیت گرجستان بیمه‌ی درمانی داشتند، اما تا پایان ۲۰۱۲، بیش از نیمی از جمعیت بیمه شدند. حدود ۲۵ درصد از بیمه‌شدگان به‌طور شخصی در «برنامه‌ی بیمه‌ی ویژه» شرکت کردند، درحالی‌که بقیه‌ی مردم تحت پوشش بیمه‌ی اصلی دولت بودند. این بیمه‌نامه تمامی هزینه‌های پزشکی نیازمندان، حدود ۸۰ درصد هزینه‌های درمان پزشکی همه‌ی بیمه‌شدگان و ۵۰ درصد هزینه‌ی داروها (تا صد دلار در هر سال) را پرداخت می‌کرد. این پوشش ۸۰ درصدی بیمه موازنه‌ای میان کیفیت خدمات و بهره‌وری ایجاد کرد و همچنین از دریافت خدمات غیرضروری توسط بیمه‌شدگان جلوگیری می‌کرد و باعث به‌حداقل رساندن تبانی بین پزشکان و بیماران برای فریب دادن بیمه‌گذار می‌شد.

به‌تازگی، گروه بهداشت و درمان گرجستان (GHG)^۱ وارد بورس اوراق بهادار لندن شد؛ در زمان عرضه‌ی اولیه، نوامبر ۲۰۱۵، کمتر از یک دهه از حضور این شرکت در کسب‌وکار بهداشت و درمان می‌گذشت. اما به علت مدیریت مناسب و شرایط مطلوب در بازار بهداشت و درمان گرجستان، این عرضه‌ی اولیه به پیروزی بزرگی بدل شد.

۸-۹. پیشرفت‌های اخیر

برنامه‌ی اصلی آزادسازی بخش مراقبت‌های بهداشتی در مرحله‌ی بعدی کامل می‌شد. پس از بازگشت سرمایه‌ی شرکت‌های بیمه‌ی سرمایه‌گذار در

بیمارستان‌های تازه‌ساز، نظام خوشه‌ای باید برچیده می‌شد و بسته به اینکه کدام شرکت خدمات بهتری ارائه داده، دارندگان کوپن شرکت بیمه‌ی خود را انتخاب می‌کردند. به سبب آگاهی بیشتر مردم گرجستان، مرحله‌ی دوم این طرح نیز اجراشدنی بود. با این حال، دولت منتخب در سال ۲۰۱۲ مسیری متفاوت را برگزید و تصمیم گرفت تمامی شهروندان گرجستان را بدون در نظر گرفتن دارایی و سنشان بیمه کند؛ حرکتی جسورانه و مردمی. اما باید دید آیا تأثیرات این اقدام در بلندمدت از نظر مالی پایدار خواهد بود؟ (۶۸)

در هر صورت، اصلاحات انجام‌شده بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۲ مهم‌ترین پیشرفت در حوزه‌ی بهداشت و درمان گرجستان شناخته می‌شود، به‌ویژه برای مردم گرجستان که اکنون، در تاریخ کشورشان، درمان بهتر و مطمئن‌تری نسبت به گذشته دریافت می‌کنند.

فصل دهم

اصلاح نظام آموزش پایه و آموزش عالی

چکیده: در این فصل چگونگی اصلاحات نظام آموزشی گرجستان با هدایت جریان تأمین مالی از مؤسساتی مانند مدارس و دانشگاه‌ها به مشتریان آن‌ها، یعنی دانش‌آموزان و والدین، بررسی می‌شود. پیش از اصلاحات، بسیاری از این مؤسسات با کمبود بودجه مواجه بودند و تقریباً تمامی معلمان حقوق اندکی دریافت می‌کردند. در طرح جدید، به دانش‌آموزان کوپن‌هایی اختصاص می‌یافت تا برای ثبت‌نام در هر مدرسه‌ای که می‌خواستند از آن استفاده کنند. این طرح رقابتی سالم میان ارائه‌دهندگان خدمات آموزشی ایجاد کرد و کیفیت آموزش را ارتقای چشمگیری داد. علاوه بر این، پاداش‌دهی دولت به مدارس در نظام جدید بر پایه‌ی عملکرد آن‌ها بود و با معیارهایی مانند موفقیت دانش‌آموزان در آزمون‌های ورودی دانشگاه‌ها، امتحانات پایان ترم و مهارت و مدارک معلمان اندازه‌گیری می‌شد. در پایان این فصل، برنامه‌ی تأسیس دانشگاه آمریکایی در گرجستان مطرح شده است.

واژگان کلیدی: آموزش، نظام مدرسه، آزمون‌ها، آزمون‌های رایانه‌ای، کوپن محوری

۱۰-۱. اصلاحات مدارس؛ هدایت جریان تأمین مالی از مدارس به

دانش‌آموزان

دانش‌آموزان در طی دوران تحصیل خود چند دوره‌ی انتخاباتی را پشت‌سر می‌گذارند و در طی این زمان سیاست‌مداران بارها اصلاحات نظام آموزشی را نادیده می‌گیرند. در گرجستان، بسیاری از مدارس با کمبود بودجه دست به گریبان بودند و تقریباً تمامی معلمان در اوایل دهه‌ی ۲۰۰۰ درآمد اندکی داشتند، از این رو دیپلم و مدارک تحصیلی به بالاترین قیمت فروخته می‌شد. دولت جدید

با هدایت جریان تأمین مالی از مدارس و دانشگاه‌ها به مشتریان، یعنی دانش‌آموزان و والدینشان، ساختار نظام آموزش در گرجستان را بهبود بخشید. بدین‌منظور، کوپن‌هایی به دانش‌آموزان داده می‌شد که می‌توانستند در هر مدرسه‌ای از آن استفاده کنند. این طرح، رقابتی سالم میان خدمت‌دهندگان ایجاد کرد و کیفیت آموزش را ارتقای چشمگیری داد. علاوه‌براین، فرایندی برای پاداش‌دهی به مدارس دارای عملکرد مثبت در نظر گرفته شد.

۱۰-۱-۱. مسیر طولانی

هیچ کشوری، در هیچ برهه‌ی زمانی، بدون ارتقای پیوسته‌ی نظام آموزشی پیشرفت نکرده است. معلمان مهم‌ترین آینده‌سازان هر کشورند؛ آنان، همچون پزشکان، در تمامی کشورهای درحال توسعه، رهبران اندیشه‌ها و برای بیشتر مردم، به‌ویژه روستاییان، مظهر اقتدارند. سالینگر^۲ می‌گوید: «وقتی معلمی بخواهد کاری کند، نمی‌توانید مانعش شوید. او کار خود را خواهد کرد.» (۶۹) بسیاری از معلمان فعالیت‌های سیاسی دارند، ازاین‌رو هرگونه اصلاحی در نظام آموزشی کشورهای درحال توسعه با آشوب سیاسی همراه است.

این شرایط سبب می‌شود که اصلاح نظام آموزشی به‌سختی پیش رود. در حوزه‌های دیگر، اصلاحات زمان کوتاه‌تر و اهداف سیاسی شفاف‌تری دارد. تقریباً هر اصلاحی در ابتدای راه با مخالفت بیشتر و حمایت کمتری روبه‌رو می‌شود. مردم غالباً به وضع کنونی، خوب یا بد، عادت می‌کنند؛ بنابراین راهبردهای اصلاح‌گران باید به‌سرعت (به‌طور ایده‌آل در یک تا دو سال) به دستاوردهای مثبت بینجامد. اما اغلب یک دهه زمان می‌برد تا اصلاحات نظام آموزشی تأثیرات اولیه خود را نشان دهد که این زمان بیش از دو برابر میانگین یک چرخه‌ی سیاسی است. ازاین‌رو سیاست‌مداران تمایلی به پیشبرد اصلاحات

آموزشی ندارند. بیشتر معلمان نیز تغییرات را نمی‌خواهند، زیرا بهره‌مندی از مزایای آن را دور از دسترس می‌انگارند. بنابراین تغییر نظام آموزشی یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های سیاسی در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته است.

۱۰-۱-۲. برتری رشوه بر استعداد

تا پیش از اصلاحات در گرجستان، دانش‌آموزان برای فارغ‌التحصیلی با نمرات خوب از مدرسه و پذیرفته‌شدن در دانشگاه، به جای هوش و استعداد یا سخت‌کوشی، به پول و پارتی نیاز داشتند. دو ضعف بنیادین در نظام آموزشی گرجستان در اوایل دهه ۲۰۰۰ سبب ایجاد چنین پدیده‌ای بود: ۱. حقوق معلمان ناچیز بود. ۲. مدارس با مازاد کارمند و معلم مواجه بودند.

- پایین‌بودن حقوق معلمان. این مسئله، همچون بسیاری از حوزه‌های خدمات‌دهی دولتی، عاملی برای گسترش فساد بود. معلمان چاره‌ای نداشتند، چون باید معیشت خود و خانواده‌شان را تأمین می‌کردند.
- زیاده‌بودن تعداد معلمان. شغل به اندازه‌ی کافی وجود نداشت و معلمی بهتر از بیکاری بود. اگرچه معلمی درآمد مناسبی نداشت، لااقل از جایگاه اجتماعی برخوردار بود.

سه نوع معلم وجود داشت: خوب، بد و مستقل. معلمان خوب با تدریس خصوصی خارج از مدرسه و کمک به دانش‌آموزان و آماده‌ساختن آنان برای امتحانات درآمد مازاد بر حقوق به دست می‌آوردند. معلمان بد در ازای دریافت رشوه یا هدایا به دانش‌آموزان نمره خوب می‌دادند. معلمان مستقل، که کم‌شمار بودند، خانواده‌هایی ثروتمند داشتند و به همین علت شغل معلمی را برگزیده بودند. به‌طور کلی درآمد معلمان بسیار کم بود و بسیاری از آنان به‌ناچار به فعالیت‌های غیرقانونی روی می‌آوردند. شرایط به‌گونه‌ای بود که حتی دانش‌آموزان باهوش و سخت‌کوش نیز نمی‌توانستند کنکور را بدون رشوه و پارتی پشت‌سر

بگذارند؛ اما دانش‌آموزان ضعیفی که خانواده‌ای ثروتمند یا پارتی مناسب داشتند، برای پذیرفته شدن در دانشگاه مشکلی نداشتند. این وضعیت در روحیه و انگیزه‌ی نسل جوان تأثیرات فاجعه‌آمیزی داشت. با وجود فساد، رؤیای ساختن آینده‌ی بهتر برای خود و کشورشان به نومیدی می‌گرایید.

۱۰-۱-۳. نقطه شروع

دولت گرجستان باید انتخاب می‌کرد که فرایند اصلاح نظام آموزشی را از کجا آغاز کند: از مقطع ابتدایی؟ دبیرستان؟ دانشگاه؟ یا دوره‌های آموزشی معلمان؟ ما اصلاحات را از جای دیگر شروع کردیم: نقطه پیوستن دبیرستان و دانشگاه، یعنی آزمون ورودی دانشگاه‌ها. درستی این انتخاب به سرعت مشخص شد. اصلاحات اولیه به سرعت به بار نشست و به دولت اعتبار سیاسی مناسبی برای اصلاحات بعدی بخشید. از همه مهم‌تر، اصلاحات دانش‌آموزان را به این باور رساند که آینده‌ای روشن پیش رو دارند و ارزش دارد که سخت تلاش کنند، حتی اگر پارتی نداشته باشند. اصلاحات در ابتدا با مخالفت‌های شدیدی روبه‌رو شد که علت آن فساد بود که سال‌های متمادی درآمدی غیرقانونی را برای بسیاری از کارمندان نظام آموزشی فراهم کرده بود. اما، از آنجا که برندگان این اصلاحات از بازندگان آن بیشتر بودند، حمایت فوری و گسترده‌ی مردم برای اجرای این سیاست پدیدار گشت. دولت حق دانشگاه‌ها برای برگزاری امتحانات ورودی را لغو کرد. برای اطمینان از اینکه دانشگاه‌ها اصلاحات را به خطر نیندازند، هیچ‌گونه افشای اطلاعات تحمل نمی‌شد. این کار جواب داد. دولت، برپایه‌ی بهترین نمونه‌های جهانی، مرکزی مستقل برای برگزاری آزمون متمرکز ایجاد کرد و متقاضیان ورود به دانشگاه در سراسر کشور هم‌زمان در یک آزمون شرکت کردند. ۲۰۰۵ نخستین سالی بود که همه‌ی دانش‌آموزان بدون پرداخت رشوه و پارتی‌بازی به آموزش عالی راه یافتند. در آن سال، تقریباً هیچ‌کس باور نمی‌کرد

که این شیوه، آزاد و منصفانه باشد. بنا بر تجارب بد سالیان گذشته، همه فکر می‌کردند که افراد بیشتر از لیاقتشان نمره می‌گیرند. اما بعد از سال دوم، برگزاری آزمون متمرکز یکی از اصلاحات موفق بود. دانش‌آموزان در مدرسه، خود را برای آزمون و آینده‌ای بهتر آماده می‌کردند. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که دانش‌آموزان مناطق فقیرنشین بزرگ‌ترین برنده‌های این اصلاحات بودند. بعدها آزمون‌های رایانه‌ای رواج یافت که کار را برای مدیریت آسان‌تر ساخت، نتایج آزمون را از مداخله و دست‌کاری مصون نگاه داشت و اعتماد بیشتری را جلب کرد.

۱۰-۴. تأمین مالی مدارس: پول به دنبال دانش‌آموزان

گام بعدی توجه دولت به نحوه‌ی تأمین مالی مدارس بود. پیش از اصلاحات، میزان بودجه‌ای که مدارس دریافت می‌کردند به روابط شخصی میان مدیران مدرسه و وزارت آموزش بستگی داشت. تقریباً تمامی شاخص‌ها، حتی معلمانی که به مدارس مشخصی اعزام شده بودند، از سوی وزارت آموزش از پیش تأیید شده بودند. این ساختار موجب چرخه‌ی شوم فساد شده بود. مدیران مدارس منابع مالی خود را با مقامات دولتی که بودجه‌ی آن‌ها را تأیید کرده بودند تقسیم می‌کردند؛ ساختاری که هنوز هم در بسیاری از کشورهای در حال توسعه رایج است.

اصلاحات در اصل ساده بود: در گذشته پول به مدارس داده می‌شد، در آینده پول به دانش‌آموزان داده خواهد شد. به دانش‌آموزان و والدینشان در انتخاب مدرسه اختیار کامل داده شد؛ دولتی یا خصوصی و در هر جای کشور که بخواهند، صرف‌نظر از منطقه‌ای که در آن زندگی می‌کنند. هیچ تکلیف یا امتیاز منطقه‌ای به هیچ مدرسه‌ای داده نشد. هر دانش‌آموز یک کوپن از دولت دریافت می‌کرد و مدرسه‌ای که دانش‌آموز انتخاب کرده بود، آن کوپن را نزد دولت نقد می‌کرد. بیشتر دانش‌آموزان مدرسه‌ی نزدیک به محل سکونت خود را انتخاب

می کردند. از این رو رقابت ها غالباً منطقه ای بود. اما در بعضی موارد، دانش آموزان، خصوصاً در شهرها، به تعدادی محدود از مدارس معتبر روی می آوردند. برای جلوگیری از شلوغی بیش از حد مدارس، ظرفیت پذیرش هر مدرسه را محدود کردند. این ظرفیت بر اساس امکانات مدارس تعیین می شد. دانش آموزانی که زودتر اقدام می کردند انتخاب می شدند. نرم افزارهای الکترونیکی نیز از پارتی بازی جلوگیری می کرد. این اصلاحات رقابت سالمی را بین مدارس ایجاد کرد. بیشتر مدارس بهترین معلمان را استخدام می کردند، چون می دانستند که دانش آموزان و والدینشان به دنبال معلم خوب هستند و بودجه ی مدرسه به دنبال جذب دانش آموزان خواهد آمد.

مهم ترین ویژگی اصلاحات این بود که دانش آموزان مجاز بودند از کوپن های خود برای ثبت نام در مدارس خصوصی نیز استفاده کنند و در پی آن، بودجه به مدارس خصوصی منتقل می شد. با اینکه ارزش کوپن خیلی کم بود و هزینه ی کامل ثبت نام در مدارس خصوصی را تأمین نمی کرد و والدین باید تفاوت هزینه را می پرداختند، اما این سیاست یکی از سالم ترین رقابت ها را ایجاد کرد. همچنین سبب شد مدرسی جدید با کیفیت بالا راه اندازی شود. در کمتر از سه سال، سهم مدارس خصوصی از کل مدارس از ۱/۵ درصد به ۱۴ درصد افزایش یافت.

وزارت آموزش به منظور تعیین ارزش کوپن برای هر دانش آموز از فرمول خاصی استفاده می کرد. در ابتدا، محل تحصیل در فرمول محاسبه ی ارزش کوپن ها متغیر اصلی در نظر گرفته شد که در بردارنده ی سه منطقه ی شهری، روستایی و کوهستانی بود. علت در نظر گرفتن محل تحصیل این بود که هزینه های جاری مدرسه در مناطق روستایی و کوهستانی به دلیل میانگین کمتر دانش آموزان یک کلاس، بیشتر بود. علاوه بر این، به سبب زمستان های سرد، مدارس در مناطق کوهستانی هزینه ی گرمایش بیشتری داشتند. اگر ارزش کوپن برای همه یکسان بود، مدارس خارج شهر با کمبود منابع مواجه می شدند.

۱۰-۵. نقاط فسادخیز

اختصاص منابع مالی به مشتریان (دانش‌آموزان و والدین آن‌ها) به جای مؤسسات دولتی، تنها کلید سرعت بخشی به کاهش ناکارآمدی و ایجاد بهبود بود. با وجود این، نظام جدید با سه چالش روبه‌رو شده بود و هر سه به این مسئله مربوط می‌شدند که طرف تقاضای نظام مدرسه آزاد شده بود، اما طرف عرضه چنین نبود. دانش‌آموزان آزاد بودند هر مدرسه‌ای را که می‌خواستند انتخاب کنند، اما مدارس نمی‌توانستند خدماتشان را با خواسته‌های تغییر یافته‌ی دانش‌آموزان سازگار کنند.

▪ **مازاد نیروی انسانی:** مدیران مدارس به سرعت متوجه شدند که نمی‌توانند معلمان ناکارآمد را نگه دارند، اما در آن زمان اخراج کارکنان برای این گونه مدارس دشوار بود. بیشتر مدارس هنوز دولتی بودند و مدیران مدارس از دولت می‌خواستند که مسئولیت تعدیل نیرو را بر عهده گیرد. با این حال، تعداد محدودی از مدارس کارکنان خود را بدون مداخله‌ی بیرونی تعدیل کردند و توانستند دستمزد معلمان کارآمد را افزایش دهند.

▪ **مازاد عرضه:** در برخی از مناطق شهری، نسبت تعداد مدرسه به دانش‌آموز بسیار زیاد بود که بخشی از آن به تغییرات جمعیتی مربوط می‌شد. شماری از این مدارس در گذشته به دلایل سیاسی یا به دنبال توافقی فاسد ایجاد شده بودند که تعطیلی آن‌ها را دشوار می‌کرد. این بخش از اصلاحات مدارس ناخوشایند بود، اما اجرای اصلاحات بدون «تخطی از بودجه»^۱ گریزناپذیر بود.

▪ **کسری بودجه:** اگرچه بهای کوپن هزینه‌های عملیاتی متفاوت را در بر می‌گرفت، مخارج تعدادی از مدارس فقط با کوپن تأمین نمی‌شد. این موضوع بیشتر بر آن دسته از مدارس مناطق دورافتاده تأثیر می‌گذاشت که تنها

1. breaking the budget

مدرسه در منطقه‌ی خود بودند و حتی اگر دانش‌آموزان کمی داشتند نیز نباید تعطیل می‌شدند. چنین مدرسی («مدرسه‌ی کسری بودجه») ^۲ نامیده می‌شدند و از وزارت آموزش بودجه‌ی اضافه دریافت می‌کردند. چالش کسری بودجه در طی زمان شدت یافت. در اولین سال اصلاحات، فقط ۲۰ درصد از مدارس، مدرسه‌ی کسری بودجه تعیین شده بودند. اما دو سال بعد، این تعداد به بیش از ۵۰ درصد افزایش یافت. به محض اینکه مدیران مدارس پی بردند که با نام «مدرسه‌ی کسری بودجه» می‌توانند منابع مالی جدیدی به دست آورند، راه‌هایی برای دستیابی به معیارهای این گونه مدارس یافتند. برای مثال، بسیاری از مدیران به راحتی معلمان جدیدی را استخدام می‌کردند که از اقوام و دوستانشان بودند یا طرح‌های نوسازی پرهزینه‌ای را اجرا می‌کردند. همه‌ی آن‌ها، در میانه‌ی زمستان، از وزارت آموزش کمک‌هزینه‌ی گرمایشی درخواست می‌کردند. چطور می‌توان به بچه‌هایی که در زمستان وسیله‌ی گرمایشی ندارند نه گفت؟ دولت چاره‌ای جز تأمین بودجه‌ی اضافه نداشت. متأسفانه، این استثنائات تأثیراتی شبیه گلوله‌ی برف داشت. هرچه به مدارس بیشتری منابع مالی اضافی اختصاص داده می‌شد، در رقابتی ناسالم، مدارس جدیدی به این فهرست افزوده می‌شد که درخواست تأمین بودجه‌ی مازاد بر کپین‌ها می‌کردند. نقاط فسادخیزی در بودجه‌ی وزارت آموزش شکل گرفته بود که به شدت در حال رشد بود.

۱۰-۱-۶. اصلاح اصلاحات

پس از گذشت کمی بیش از دو سال، آشکار شد که اصلاحات در حال شکست است. این غیرعادی نبود. اصلاحات یک باره به ندرت موفق می‌شود. ویژگی بارز تحولات موفقیت‌آمیز پیوستگی در بهبود است. بنابراین دولت

تغییرات بعدی را به گونه‌ای طراحی کرد که اصلاحات را بهبود چشمگیری می‌بخشید. در نخستین گام، فرمول محاسبه‌ی ارزش کوپن اصلاح شد. در فرمول جدید، با توجه به محل زندگی دانش‌آموزان، طیف گسترده‌ای از عوامل اثرگذار بر هزینه‌های مدارس در نظر گرفته شد. مانند اندازه‌ی نزدیک‌ترین مدارس، برنامه‌های درسی فوق برنامه و موقعیت مکانی.

$$V = b + \sum_{i=1}^7 v_i$$

V ارزش کلی کوپن است، درحالی که b ارزش پایه یا حداقل میزان آن است. اندیس‌های ۱ تا ۷ اضافه‌پرداخت‌ها را در بر می‌گیرد که شامل ۱: هزینه‌های عملیاتی، ۲: تعداد دانش‌آموزان، ۳: بهبود برنامه‌ی آموزشی، ۴: فراگیری آموزش، ۵: نگهداری مدرسه، ۶: مکان‌های دورافتاده و ۷: پاداش معلمان می‌شود. بودجه‌ی اضافه‌ای برای تأمین مالی کوپنی کنار گذاشته شد؛ به گونه‌ای که با پرداخت‌های مبتنی بر ارزش پایه‌ی کوپن هزینه‌های اداره‌ی هر مدرسه تأمین می‌شد. در نتیجه، استثنای «مدرسه‌ی کسری بودجه» حذف شد. بدین ترتیب، هیچ مدیر مدرسه‌ای نمی‌توانست از وزارت آموزش بودجه‌ی غیرکوپنی درخواست کند.

در گام دوم، دولت تصمیم گرفت به مدیران مدرسه در تعدیل معلمان کمک کند. پیش از اصلاحات اولیه نیز شمار معلمان زیاد بود، اما به علت رقابت ناسالم میان مدارس برای کسب منابع مالی اضافی از نقاط فسادخیز، شمار معلمان به اندازه‌ی مضحکی افزایش یافته بود. در ۲۰۱۰، نسبت معلمان به دانش‌آموزان در گرجستان یکی از بیشترین‌ها در جهان بود. بنا بر آمار بانک جهانی، در سال ۲۰۱۰ در گرجستان، برای هر نُه دانش‌آموز یک معلم وجود داشت. میانگین جهانی در آن سال ۲۵ دانش‌آموز بود. فقط در چهار کشور

برمودا، کویت، لیختن‌اشتاین و سن‌مارینو نسبت معلم به دانش‌آموز کمتر از گرجستان بود. (۷۰) هزینه‌ی معلمان اضافی گرجستان را زیر فشار مالی زیادی گذاشته بود، موجب ناکارایی نظام‌مند شده بود و در انگیزه‌ی معلمان خوب تأثیری منفی می‌گذاشت. معلمان اضافی باید اخراج می‌شدند. برای هر دولتی، این کار شبیه خودکشی است. باید اشاره کرد که تلاش‌های نخستین برای اخراج کردن آن‌ها نتیجه‌ی عکس داد.

دولت قانونی گذاشت که معلمان باید تا ۲۰۱۴ گواهی‌نامه دریافت کنند. معلمان برای دریافت گواهی‌نامه باید آزمونی را با موفقیت پشت‌سر می‌گذاشتند. برای ترغیب معلمان به شرکت هرچه زودتر در آزمون، در ازای قبولی پاداش ویژه‌ای در نظر گرفته شد. همچنین، برای آموختن کار با رایانه و مهارت در زبان انگلیسی پاداش دیگری لحاظ شد.

چرا یک معلم زیست‌شناسی اهل گرجستان باید در زبان انگلیسی مهارت داشته باشد؟ پاسخ ساده است؛ اگر بتوانی انگلیسی صحبت کنی، از منابع بین‌المللی برای پیشرفت و توسعه‌ی حوزه‌ی خود بهره می‌بری و به دانش‌آموزان کمک می‌کنی تا از کشوری کوچک راهشان را در جهان پیدا کنند و بسازند. هدف نهایی این کار وسعت‌بخشیدن به دیدگاه افراد بود. گرجستان چندین سال در اشغال روسیه بود. در طی آن سال‌ها، تقریباً همه‌ی افراد بالای سی سال به زبان روسی صحبت می‌کردند. در چنین شرایطی، داشتن معلمی که همیشه انگلیسی صحبت کند برای دانش‌آموزان فرصتی ارزشمند است تا دیدگاهی روشن و جهانی پیدا کنند.

تصمیم برای افزودن یادگیری مهارت‌های زبان انگلیسی به گواهی‌نامه و طرح پاداش برای معلمان، همچنین ایده‌ی دریافت گواهی‌نامه، با وجود منطقی بودن، به آشوب سیاسی انجامید. مشکل هویج نبود، چماق بود. در ابتدا، معلمان مجاز بودند که فقط یک بار در آزمون شرکت کنند و در صورت مردودی باید از شغلشان

دست می‌کشیدند. معلمان در اعتراض به خیابان‌ها آمدند و گفتند ده‌ها سال است که در کسوت معلم کار کرده‌اند، به پرورش نسلی از بچه‌ها کمک کرده‌اند و نباید بر اساس نتیجه‌ی یک آزمون راه امرار معاش خود را از دست بدهند. حق با آنان بود. دولت به سرعت واکنش نشان داد و روند دریافت گواهی‌نامه را آسان‌تر ساخت. در طرح جدید، معلمان می‌توانستند طی دوره‌ای دوساله تا سه بار آزمون بدهند. علاوه‌براین، هر معلم می‌توانست در یک دوره‌ی آمادگی رایگان شرکت کند. فقط معلمانی شغلشان را از دست می‌دادند که هر سه بار در امتحان مردود می‌شدند. طی دو سال پس از اجرای این مقررات جدید، شمار معلمان ۲۵ درصد کاهش یافت و شکایتی نیز از آنان شنیده نشد. معلمانی که سه بار مردود شدند، بسیار خجالت‌زده بودند و اغلب پیش از موعد قرارداد سالیانه مدارس را ترک کردند. این اصل و ویژه‌ی اصلاحات مدارس گرجستان نمونه‌ی بارزی است از اینکه چگونه می‌توان اصلاحاتی شکست‌خورده را با تطبیق مناسب و سریع برنامه‌ی اولیه با شرایط، به طرحی موفقیت‌آمیز بدل ساخت.

در گام سوم، دولت نظام انگیزشی نوینی برای مدیران مدرسه ایجاد کرد. مدارس بر پایه‌ی میانگین دستاوردهای دانش‌آموزان در کنکور دانشگاه یا امتحانات پایان ترم رتبه‌بندی می‌شدند. این اصلاح فقط از طریق برگزاری آزمون‌های یکپارچه و رایانه‌ای در سراسر کشور امکان‌پذیر بود. آزمون‌های منطقه‌ای ممکن بود فساد جدیدی را رقم بزنند. به کارگیری شاخص‌های موجود نه تنها از تعیین کردن شاخص‌های ارزیابی اضافی آسان‌تر و شفاف‌تر بود، بلکه عملکرد دانش‌آموزان در امتحان پایان ترم یا کنکور دانشگاه و عملکرد والدینشان را نشان می‌داد. در آن زمان، رتبه‌بندی‌ها به صورت عمومی انتشار می‌یافت تا والدین را در انتخاب مدرسه برای فرزندانشان راهنمایی کند. در نتیجه، مدارس با عملکرد بهتر دانش‌آموزان بیشتری را جذب می‌کردند و در مقایسه با مدارس ضعیف‌تر کوپن بیشتری دریافت می‌کردند. برای تقویت این اثر، دولت به مدیران

مدارسی که در ۱۰ درصد برتر قرار داشتند، پاداشی چشمگیر اعطا می‌کرد. درحالی که مدیران مدارس ۱۰ درصد پایینی اخراج یا تعویض می‌شدند. در گام بعدی، باید به مدیران بودجه‌ی دیگری برای پاداش دادن به معلمان برتر داده می‌شد، اما این مرحله از اصلاحات هیچ‌گاه اجرایی نشد.

تجربه‌ی گرجستان در تعیین میانگین عملکرد مدرسه در کنکور دانشگاه، به‌منزله‌ی شاخص مرجع برای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، بسیار مثبت بود. اما همه‌ی کشورها کنکور سراسری ندارند. شاخص‌های جایگزین زیر را می‌توان در ارزیابی عملکرد مدرسه در نظر گرفت و پاداشی مشابه برای آن فراهم کرد: نتایج عملکرد امتحانات نهایی، دستاوردهای دانش‌آموزان در المپیاد علوم، مسابقات مقاله‌نویسی یا سایر رقابت‌هایی که مؤسسات مستقل بر آن‌ها نظارت می‌کنند. به‌کارگیری این معیارهای عینی مدیران مدارس را ترغیب می‌کند تا جایی که ممکن است بیشتر بودجه‌ی خود را در ارتقای کیفیت آموزشی خود سرمایه‌گذاری کنند، نه در بازاریابی یا سایر فعالیت‌های جانبی. این رویکرد حتی برای کشورهای توسعه‌یافته نیز مناسب است؛ کشورهای که در آن‌ها مدارس اغلب تمایل دارند بودجه‌ی خود را صرف تبلیغات کنند تا آنکه برای دستمزد معلمان یا زیرساخت‌های مدارس هزینه کنند.

۱۰-۷. نتایج

- پس از پشت‌سر گذاشتن سال‌ها اصلاحات، اشتباهات و نوآوری‌های پرشمار، گرجستان اکنون نظام آموزشی کارآمد با ساختار مالی نتیجه‌محور دارد:
- بودجه در اختیار دانش‌آموزان است، نه مدارس. این رویکرد رقابتی سالم میان مدارس به وجود آورد تا، با فراهم کردن آموزش مناسب و معلمان خوب و امکانات و تجهیزات کافی، دانش‌آموزان بیشتری را جذب کنند.
 - دانش‌آموزان آزادند که هر مدرسه‌ای را انتخاب کنند. استفاده از کوپن‌ها در

هر مدرسه بدون در نظر گرفتن دولتی یا خصوصی بودن آن، باعث بهبود مستمر و پیشرفت مدارس خصوصی شد و رقابت بیشتری میان آن‌ها ایجاد کرد. معلمان انگیزه یافتند بر مهارت‌های خود بیفزایند تا شرایط لازم برای اشتغال در مدارس خصوصی را به دست آورند که معمولاً دستمزد بیشتری از مدارس دولتی پرداخت می‌کردند.

- مدارس برای عملکرد مثبت خود پاداش می‌گرفتند. مدارس بر اساس عملکرد دانش‌آموزان در کنکور دانشگاه ارزیابی می‌شدند. مدیرانی که عملکرد بهتری داشتند پاداش می‌گرفتند، در حالی که مدیران مدارس با رتبه‌ی پایین مدارس را ترک می‌کردند.

۱۰-۱-۸. انگلیسی دست‌وپاشکسته

هم‌زمان، وزارت آموزش پویشی را برای افزایش شمار افراد انگلیسی‌زبان، با هدف آموزش این زبان در مدارس گرجستان به راه انداخت. در ابتدا، شمار معلمان زبان انگلیسی در گرجستان بسیار کم بود و دانش آن‌ها نظری و بر اساس کتاب‌های درسی روسی بود، نه بر پایه‌ی کاربرد عملی زبان. برای مدتی طولانی، زبان روسی تنها زبان خارجی‌ای بود که در مدارس گرجستان تدریس می‌شد. روشن بود که تغییری اساسی لازم است تا دانش‌آموزان گرجی را برای ورود به جهانی یکپارچه‌شده با زبان انگلیسی آماده کند.

وزارت آموزش پویشی اجتماعی برای بیان اهمیت زبان انگلیسی به راه انداخت و تأکید کرد که فقط دانش‌آموزانی اجازه‌ی رقابت با رقیبانشان در سنگاپور یا ایالات متحده‌ی آمریکا را دارند که بتوانند انگلیسی صحبت کنند. همچنین بیان شد که کودکان برای دستیابی به منابع غنی اینترنتی به زبان انگلیسی نیاز دارند. به‌موازات آن، دولت برنامه‌ای را در پیش گرفت و داوطلبانی انگلیسی‌زبان را از آمریکا، کانادا، بریتانیا و استرالیا به گرجستان آورد. مأموریت

آنان بسیار ساده بود: آموزش زبان انگلیسی به معلمان گرجستانی، به‌ویژه کمک به بهبود مهارت‌های کاربردی زبان آنان. شمار داوطلبان اولیه بسیار کم بود، اما برنامه به سرعت محبوب شد. بیشتر خانواده‌ها خواستار رفتن داوطلبان به منزلشان بودند. شانس همراهی یک انگلیسی‌زبان در میز شام و توانایی تمرین مکالمات روزمره‌ی انگلیسی بسیار جذاب به نظر می‌رسید. در این میان، داوطلبانی محبوبیت بیشتری داشتند که نه تنها درباره‌ی فرهنگ خودشان سخن می‌گفتند، بلکه مشتاق بودند که درباره‌ی آداب و رسوم و سنت‌های گرجستان نیز بیاموزند.

این طرح به کامیابی بزرگی تبدیل شد. به گونه‌ای که شمار سومین گروه داوطلب به بیش از دو هزار نفر رسید. بدین ترتیب، هر مدرسه در گرجستان دست‌کم یک معلم انگلیسی‌زبان برای آموزش زبان داشت. در واقع این برنامه کمک کرد که انگلیسی به عنوان زبان دوم گرجستان پایه‌ریزی شود. پیش‌تر، روسی زبان دوم در گرجستان بود. دانش‌آموزان گرجی باید در آزمون اجباری یکی از پنج زبان خارجی روسی، انگلیسی، آلمانی، فرانسوی و اسپانیایی شرکت می‌کردند. پیش از اصلاحات، فقط ۳۵ درصد از دانش‌آموزان انگلیسی را انتخاب می‌کردند. در ۲۰۱۲، نزدیک به ۷۵ درصد انگلیسی را برگزیدند و نتایج دلگرم‌کننده بود؛ ۷۲ درصد از دانش‌آموزان در سطح B۱ قبول شده بودند. (۷۱)

همان‌طور که گفته شد، گاهی ممکن است، با وجود اراده و ابتکار عمل دانش‌آموز، پیشرفتی صورت نگیرد. مانند اتفاقی که برای یکی از دوستانم افتاد: نیکو که راهبی گرجستانی است، بسیار مشتاق بود که مهارت‌های زبان انگلیسی به‌ویژه توانایی‌های مکالمه‌ی خود را بهبود بخشد.

او می‌گفت: «من می‌توانم بخوانم و بنویسم، اما نمی‌توانم خوب صحبت کنم. زبان انگلیسی من روان نیست.»

دوست دیگری به او پیشنهاد داد: «چرا برای مدتی به خارج از کشور

نمی‌روی؟ من این کار را کردم و پس از چند ماه توانستم روان صحبت کنم.»
 نیکو همین کار را انجام داد و با جست‌وجو در اینترنت، صومعه‌ای در انگلستان یافت که بازدیدکننده‌ی خارجی می‌پذیرفت. او با ای میل برنامه‌ی سفر خود را برای اقامتی طولانی ترتیب داد. پس از شش ماه، ما دوباره همدیگر را ملاقات کردیم.

من به انگلیسی از او پرسیدم: «انگلیسی‌ات چطور است نیکو؟ او جواب نداد و سعی کرد موضوع را عوض کند و این باعث شد که من بیشتر کنجکاو شوم.»
 به گرجی از او پرسیدم: «اصلاً به انگلستان رفتی؟»

جواب داد: «بله، رفتم.»

پرسیدم: «چه اتفاقی افتاد؟»

گفت: «من به لندن رسیدم. دو اتوبوس سوار شدم. یافتن صومعه خیلی سخت بود، اما بالاخره به آنجا رسیدم. معلوم شد که همه‌ی راهبه‌های آنجا روزه‌ی سکوت گرفته‌اند. بنابراین، پس از شش ماه، بدون شنیدن حتی یک واژه‌ی انگلیسی انگلستان را ترک کردم.»

۲-۱۰. اصلاحات دانشگاه؛ از لنین تا کِلِنتون

پس از انقلاب گل رز، آموزش عالی در گرجستان فاجعه بود. زمانی که گرجستان بخشی از اتحاد جماهیر شوروی بود، بیشتر بر مارکسیسم، لنینیسم و تاریخچه‌ی حزب کمونیست تمرکز داشت. تنها حوزه‌ای که در آن دانشگاهیان گرجی ادعای برتری علمی داشتند، علوم پایه مانند فیزیک و ریاضی بود. در آن زمان، همه‌ی دانشمندان خوب برای به‌دست‌آوردن شغلی با درآمد مناسب کشور را ترک کرده بودند.

بسیاری از دانش‌آموزان به تحصیل در رشته‌ی اقتصاد مشتاق بودند، اما کسی نبود که بتواند اقتصاد را به آنان بیاموزد. شماری از مارکسیست‌ها، با خواندن

کتاب علم اقتصاد: اصول، مسائل و سیاست‌ها نوشته‌ی کمپل مک کانل و استینلی برو^۱، کوشیدند خود را اقتصاددان جهانی معرفی کنند. در آن زمان، این کتاب تنها کتاب اقتصادی بود که ترجمه‌ی روسی آن در دسترس بود. اما معلمان با آموزش این کتاب راحت نبودند و در آموزش دادن مطالعات کسب‌وکار، سرمایه‌گذاری^۲ یا حقوق قراردادها به نسل بلندپروازی که آرزوی وال استریت را داشتند ناتوان بودند. درحقیقت، بسیاری از دانش‌آموزان بیشتر با مک کانل و برو آشنا بودند تا استادان خودشان.

۱۰-۲-۱. مدارکِ فروشی

در نتیجه‌ی این کاستی‌ها، اسم بازی‌ای که آموزش عالی آغاز کرد فساد بود. فعالیت اصلی دانشگاه‌های گرجستان در میانه‌ی دهه‌ی ۲۰۰۰ میلادی، فروش مدرک به جوانان بود. مسئله‌ای که هم‌اکنون نیز تا حدودی پابرجاست؛ تجارت پروتقی که سران دانشگاه‌ها و وزارتخانه را ثروتمند می‌کرد، اگرچه دستمزد رسمی آنان رو به تنزل بود. این مسئله از آنجا نشئت می‌گیرد که داشتن مدرک دانشگاهی در گرجستان تقریباً الزامی و اجباری بود.

اگرچه این پدیده تقریباً در بسیاری از کشورها رواج دارد، اما در گرجستان به‌صورت رسمی بیان می‌شود. قدمت این موضوع به زمان شوروی برمی‌گردد، هنگامی که دانشجویان از خدمت سربازی در ارتش شوروی معاف می‌شدند. از آنجا که گرجستان در اشغال شوروی بود، ارتش شوروی نیرویی خارجی تلقی می‌شد و حضور در آن خدمت به گرجستان به شمار نمی‌رفت. درحقیقت، خدمت سربازی در ارتش شوروی، به علت رفتار غیرانسانی فرماندهان با سربازان، اغلب تهدیدی برای زندگی مردان بود. (۷۲) بنابراین، چون معافیت

1. Economics: Principles, Problems, & Policies, by Campbell McConnell and Stanley Brue

2. finance

تحصیلی دانشجویان دستاویزی برای در امان ماندن از این رژیم بی رحم بود، گرجستان از دانش آموختگان اشباع شده بود. نگرش کلی این بود که دیپلم تنها شانس برای زندگی مناسب است؛ چه برای تصدی شغلی پردرآمد، چه برای داشتن همسری ثروتمند. جوانانی که نمی توانستند مدرکی بگیرند باعث سرافکندگی خانواده هایشان بودند. همچنین مدرک دانشگاهی سبب ارتقای رتبه ی افراد در ساختار اداری می شد؛ ساختاری که بیشتر بر پایه ی کاغذبازی بنا شده بود تا شایسته سالاری. این گونه نگرش ها سبب می شد که دانشگاه ها، با اعطای پذیرش به دانشجویان و فروش نمره های خوب در امتحان پایان سال و فروش مدرک، ثروت هنگفتی به دست آوردند. پارتی بازی در کنکور دانشگاه ها مسئله ای بود که همه به دنبال آن بودند و بسیار هزینه بر بود. از این رو برگزاری متمرکز این آزمون ها یکی از مهم ترین پایه های اصلاحات آموزشی گرجستان شد.

۱۰-۲-۲. خصوصی سازی جزئی و کمک هزینه ی تحصیلی

در حالی که برگزاری کنکور سراسری به ریشه کنی بزرگ ترین منشأ فساد علمی و آموزشی کمک کرد، اما تلاش های دیگر برای اعمال اصلاحات در دانشگاه های دولتی با موفقیت چندانی همراه نبود. باید با به کارگیری دانشمندان گرجستانی خارج از کشور خون تازه ای به این ساختار تزریق می شد، اما رؤسای دانشگاه ها در مقابل چنین خواسته هایی مقاومت می کردند تا کارکنانشان را در معرض رقابت قرار ندهند. بنا به علل گوناگون، گرجستان هنوز نتوانسته دانشگاه هایش را اصلاح کند، همان طور که در اصلاح ساختار قضایی خود شکست خورده است.

البته گرجستان در سایر حوزه های آموزش عالی کمی پیشرفت کرد. بعضی از امکانات دانشگاه ها خصوصی شد و برخی مؤسسات آموزش عالی جدید با

حمایت مالی دولت شروع به کار کردند. امروزه تقریباً ۳۰ درصد از دانشجویان گرجستان در دانشگاه‌های خصوصی درس می‌خوانند که کیفیت آموزشی بهتری از دانشگاه دولتی دارد. این پیشرفت، بیشتر جوانان را به تحصیل در آموزش عالی تشویق کرد.

برای تشویق بیشتر، دولت برای دانشجویانی که برای گذراندن مقطع کارشناسی ارشد به خارج از کشور رفته بودند بورسیه‌ای در نظر گرفته بود. هر دانشجویی که در یکی از ۲۵ دانشگاه برتر جهان (بنا بر رتبه‌بندی بین‌المللی)^۱ پذیرفته می‌شد، بورسیه‌ای شامل شهریه، هزینه سفر و اقامت دریافت می‌کرد. پذیرفته‌شدن در یکی از بهترین دانشگاه‌ها تنها ملاک دریافت این امتیازات بود. دولت به هیچ‌گونه ارزیابی اضافی یا آزمونی نیاز نداشت. این برنامه به دانشجویان مهندسی، علوم طبیعی و فناوری اطلاعات اختصاص داشت. در بسیاری از سال‌ها، رشته‌های کسب و کار و حقوق نیز مشمول این برنامه می‌شدند. تمرکز این برنامه بر رشته‌های فنی بود، زیرا دانش‌آموختگان این رشته‌ها در کوتاه‌مدت برای گرجستان مهم بودند و دولت این رشته‌ها را پیش‌ران‌های اصلی پیشرفت اقتصادی گرجستان در آینده می‌دانست. بورسیه همچنان بی‌قید و شرط بود؛ لازم نبود دانش‌آموختگان به گرجستان برگردند و برای دولت کار کنند. وقتی این جنبه از برنامه به اطلاع همگان رسید، شمار متقاضیان با استعداد افزایشی چشمگیر یافت. این برنامه گامی مهم بود برای جذب نخبگانی جدید، روشن‌فکر و سخت‌کوش که نهایتاً جایگزین نخبگان کمونیست در گرجستان شوند، حتی اگر آموزش عالی کشور هنوز کاملاً اصلاح نشده باشد. هم‌اکنون بسیاری از جوانان، به جای تکیه بر پیش‌زمینه‌ی خانوادگی، رشوه‌دادن و پارتی‌بازی، انگیزه‌ی بالایی برای ادامه‌ی تحصیل، سخت‌کوشی و دنبال کردن مشاغلی بر پایه‌ی شایستگی، عملکرد مناسب و ایجاد ارزش افزوده دارند.

۱۰-۲-۳. انطباق مهارت‌ها با نیازها

در آینده، ایجاد توازن بین علایق و مهارت‌های دانشجویان با نیازهای اقتصادی از مهم‌ترین برنامه‌های گرجستان و سایر کشورهای مشابه خواهد بود. هم‌اکنون، تفاوت میان مهارت‌های فارغ‌التحصیلان و تقاضای بازار کار یکی از بزرگ‌ترین مسائل در آموزش عالی است. پژوهش‌ها نشان می‌دهند که تقریباً شمار بیکاران در جهان با شمار موقعیت‌های شغلی خالی در هر دوره‌ای مطابقت دارد. بسیاری از پژوهشگران این تناقض را به فقدان تطابق مهارت‌ها نسبت می‌دهند؛ هرچند، بسیاری با این نظر مخالف‌اند. (۷۳) در هر صورت، درک نگرش ذی‌نفعان در آموزش عالی مهم است. دانش‌آموختگان احساس می‌کنند آنچه در دانشگاه می‌آموزند کافی نیست یا به جایگاه واقعی آن‌ها در آینده ارتباطی ندارد. اما بسیاری از استادان دانشگاه‌ها ادعا می‌کنند که بیشتر دانش‌آموختگان نشان آمادگی استخدام دارند، درحالی‌که کارفرمایان مدعی‌اند که فقط یک‌سوم دانش‌آموختگان شرایط ورود به بازار کار را دارند. بنا بر پژوهش‌های صورت گرفته، دانشگاه‌هایی که با بخش‌های خصوصی ارتباطی تنگاتنگ دارند درخصوص اشتغال دانش‌آموختگان نشان موفق‌ترند.

متأسفانه فقط شمار اندکی از مؤسسات این مشکلات را جدی می‌گیرند. این‌ها معمولاً دانشگاه‌های برتر جهان هستند که اعتبارشان تا حدودی به میزان اشتغال دانش‌آموختگان نشان بستگی دارد. از طرف دیگر، سایر دانشگاه‌ها اهداف خاص خود را دنبال می‌کنند، مثل پذیرش هرچه بیشتر دانشجویان یا ارائه‌ی دروس بی‌شماری که از نظر کارفرمایان تناسبی با تقاضای بازار کار ندارد. این دانشگاه‌ها، به جای ایجاد تطابق میان نیازهای دانشجویان و کارفرمایان، بیشتر مدرک‌سازی می‌کنند.

آیا دانشگاه‌ها باید هرآنچه دانشجویان علاقه دارند یاد بدهند؟ یا هدف اصلی

آن‌ها باید آماده‌سازی نسل‌های آینده برای زندگی باکیفیت و داشتن شغلی پردرآمد باشد؟ آیا نوجوانان واقعاً می‌دانند چه می‌خواهند یا چه چیزی برایشان مفید است؟ پاسخ به این پرسش‌ها آسان نیست. تصور کنید به دلایلی شناخت اسطوره‌های باستانی در بین نوجوانان اهمیت یابد و هزاران نوجوان بخواهند که درباره‌ی اسطوره‌های یونان یا رم باستان بخوانند. آیا بازار کار ظرفیت جذب این همه دانشمند اسطوره‌شناس را دارد؟ اگر نه، آیا دانشگاه‌ها در وهله‌ی نخست، با پذیرش زیاد متقاضیان، غیرمسئولانه رفتار نمی‌کنند؟

دانشگاه‌ها غالباً در پی کسب درآمدند و در هر رشته‌ای که برایشان درآمدزا باشد، دانشجو می‌پذیرند. اگر متقاضیان رشته‌ی اسطوره‌شناسی را درخواست کنند و برای آن پول بپردازند، دانشگاه آن را ارائه می‌کند. به‌ویژه چنین رشته‌های عجیبی که هزینه‌ی کمتری از پزشکی یا شیمی دارند. پزشک خوب به بیمارستان آموزشی و شیمی‌دان حاذق به آزمایشگاه نیاز دارد. اما اسطوره‌شناسان متخصص فقط به چند کتاب نیاز دارند. (۷۴) این وضعیت حتی در دانشگاه‌های دولتی نیز وجود دارد، جایی که دانشجویان شهریه‌ای نمی‌پردازند یا دست‌کم شهریه‌ی کامل پرداخت نمی‌کنند و بودجه برای همه‌ی دانشجویان فراهم است. به نظر می‌رسد تا وقتی دولت یا افرادی منابع مالی موردنیاز دانشجوی ثبت‌نام‌شده را تأمین می‌کنند، دانشگاه‌ها همچنان به برآورده کردن هوس‌های متقاضیان‌شان ادامه خواهند داد. شاید نقصی در این ساختار وجود دارد و شاید تغییر در شیوه‌ی تأمین مالی دانشگاه‌ها به کارآمدی این ساختار کمک کند.

برای مثال، دولت می‌تواند بودجه‌ای اضافی در نظر بگیرد و به دانشگاه‌هایی که دانش‌آموختگان آن‌ها میانگین اشتغال بالاتری دارند پاداش دهد. از سوی دیگر، دولت می‌تواند قانونی بگذارد که دانشجویان علاوه بر آنکه شهریه‌ی خود را در طی دوران تحصیل می‌پردازند، بتوانند آن را با درآمد چند سال اول اشتغالشان نیز پرداخت کنند. مثلاً مقدار مشخصی از مالیات بر درآمد خود را طی دو تا سه

سال اول پس از فارغ التحصیلی، مستقیم به دانشگاه بپردازند. چنین سازوکاری کمک می‌کند شهریه‌ی دانشجویانی که در طی تحصیل پول کافی ندارند کاهش یابد. این سیاست سبب می‌شود که دانشگاه‌ها به فکر اشتغال‌زایی برای فارغ التحصیلان باشند. بدین ترتیب، شمار صندلی‌های خالی را با تقاضای هر رشته در بازار کار متناسب می‌سازند یا اینکه برای همه‌ی آن اسطوره‌شناسان شغلی مهیا می‌کنند. در این صورت، دانشگاه‌ها باید از نزدیک با کارفرمایان کار کنند تا مطمئن شوند که دانش‌آموختگان آنچه برای موفقیت در بازار کار نیاز دارند در دانشگاه به دست می‌آورند. در دوران انتقال از نظام قدیم به جدید، دولت باید بودجه‌ای را برای جلوگیری از حذف رشته‌هایی خاص در نظر بگیرد، حتی اگر دانش‌آموختگان این رشته‌ها چشم‌انداز مناسبی برای اشتغال نداشته باشند. این اقدام به دانشگاه‌ها کمک می‌کند که مراکز فرهنگ و پژوهش باقی بمانند. برخی مؤسسه‌ها مانند کالج هنر، هنرستان‌های موسیقی یا مراکز پژوهشی، فرمول مالی کاملاً متفاوتی لازم دارند. مبحث فصل گذشته درباره‌ی بعضی تأسیسات بهداشتی و سلامت را، از این حیث که سود تجاری نداشتند اما برای اطمینان از دسترسی مردم به خدمات پزشکی همه‌جانبه ضروری بودند، می‌توان با این موضوع مقایسه کرد.

با وجود اینکه این اصلاحات ساختاری در تأمین مالی دانشگاه‌ها در گرجستان هنوز به کار گرفته نشده است، اما در صورت اجرا، آموزش عالی در گرجستان و دیگر کشورهای جهان را دگرگون خواهد کرد.

۱۰-۲-۴. یک دانشگاه آمریکایی در گرجستان

دولت گرجستان برای کمک به تغییر نظام آموزش عالی پروژه‌های گوناگونی را طراحی کرد. تأسیس یک دانشگاه آمریکایی در گرجستان شاید یکی از مهم‌ترین و برجسته‌ترین پروژه‌ها بود. برای تأسیس یک دانشگاه آمریکایی در

گرجستان، دولت با MCC قراردادی امضا کرد؛ MCC شرکتی آمریکایی است که به کشورهای در حال توسعه‌ای که پیشینه‌ای مستند در ترویج دموکراسی و حقوق بشر دارند کمک‌های مالی اختصاص می‌دهد. تقریباً همه‌ی کشورهای که این منابع مالی را دریافت می‌کردند، آن را در پروژه‌های زیربنایی مانند ساخت جاده‌ها، پل‌ها و تجهیزات آب‌رسانی هزینه می‌کردند. گرجستان نیز در دوره‌ی نخست اصلاحات، این کمک‌هزینه را صرف تأمین مالی این گونه‌ها کرد. پس از آن، دولت تصمیم گرفت که دومین کمک‌هزینه را صرف توسعه‌ی آموزش عالی کند. بدین ترتیب، یک دانشگاه آمریکایی برای مطالعات فتاوری در گرجستان تأسیس شد. دولت‌ها در کشورهای دیگر مسیر مشابهی را پیمودند، اما شمار اندکی موفق شدند. تفاوت اصلی میان این نوآوری و طرح‌های اجرا شده در کشورهای دیگر این است که ایالات متحده آمریکا تأمین مالی این طرح را بر عهده دارد و از درآمد منابع طبیعی کشورهای میزبان استفاده نمی‌شود. مسئولیت اداره‌ی دانشگاه در گرجستان به دانشگاهی در ایالات متحده واگذار می‌شود که از راه مزایده انتخاب شده است. دولت حق دخالت در تصمیم‌گیری‌های این دانشگاه را ندارد. مدارک ارائه‌شده در دانشگاه آمریکایی گرجستان برابر مدارک دانشگاه مستقر در آمریکا خواهد بود. در واقع، دانشگاه گرجستانی پردیس اقماری دانشگاه آمریکایی خواهد شد. در زمان نگارش این کتاب، طرح یادشده در حال اجرا بود.

اجازه دهید، به عنوان یادداشتی شخصی، داستان چگونگی پشتیبانی مقامات عالی‌رتبه از اجرای مطمئن این طرح را بازگو کنم: آن روز همه کمی عصبی بودند. افراد این طرف و آن طرف می‌دویدند. صندلی‌ها، میزها، بطری‌های آب‌معدنی و همه چیز را بارها می‌چیدند و مرتب می‌کردند. ما انتظار داشتیم وزیر امور خارجه‌ی آمریکا، هیلاری کلinton، درباره‌ی ابعاد گوناگون روابط گرجستان و آمریکا بحث کند مثل کمک مالی و تجارت آزاد و همکاری‌های دفاعی. هدف

و مأموریتیم این بود که موافقت خانم کلینتون را برای تأمین مالی اصلاحات آموزش عالی جلب کنم. در آن زمان، گرجستان نخستین کمک هزینه را دریافت و خرج کرده بود. من اندوهگین بودم و می‌دانستم که ما در اصلاحات نظام آموزش عالی موفق نبوده‌ایم و این یکی از بزرگ‌ترین افسوس‌هایم بود. خصوصی‌سازی دانشگاه کشاورزی گرجستان و تأسیس دانشگاه آزاد (هر دو به دست سرمایه‌گذار خصوصی) تنها طرح‌های واقعی و موفق در آن زمان بود. از این رو تأسیس یک دانشگاه آمریکایی در گرجستان شانس کمی برای موفق شدن داشت، اما به هر حال من برای آن اقدام کردم.

خوشحال بودم که می‌دیدم خانم کلینتون آدم خوش‌مشربی است و با آنچه در تلویزیون از او می‌بینید تفاوت دارد. او روحیه‌ی خوبی داشت و آشکار بود که گرجستان را دوست دارد. نوبت من رسید و نظرم را درباره‌ی دانشگاه آمریکایی گرجستان گفتم و توضیح دادم که اگرچه من مدیریت کسب‌وکار خوانده‌ام، اما تمرکز ما باید روی فناوری اطلاعات و مهندسی باشد؛ رشته‌هایی که فکر می‌کنم برای توسعه‌ی اقتصادی گرجستان ضروری‌تر است. بخشی از بودجه‌ی MCC باید صرف تأسیس دانشگاه شود و بقیه باید به بهترین دانشجویان بورسیه داده شود. مدیریت دانشگاه باید زیر نظر مدیریت آمریکایی باشد و مدارک آمریکایی ارائه کند.

خانم کلینتون گفت: «اما چنین دانشگاه‌هایی در منطقه هست که برخی از آن‌ها موفق نیستند.»

او درست می‌گفت و من برای شنیدن انتقادات او آماده بودم، در ادامه توضیح دادم که مشکل این دانشگاه‌ها این است که اغلب دولت در تصمیم‌گیری‌های مربوط به کارکنان یا برنامه‌ی آموزشی دخالت می‌کند. بنابراین، ما باید استقلال مدیریت دانشگاه را یکی از شروط شفاف برای تأمین مالی از سوی MCC قرار دهیم تا از دخالت‌های بعدی جلوگیری کنیم.

وی گفت: «فکر می‌کنید می‌توانید یک دانشگاه آمریکایی برتر را جذب کنید؟»

این پرسش او حالتی منفی داشت؛ چالش دیگری که ممکن بود طرح را از بین ببرد. من اقرار کردم که بسیاری از دانشگاه‌های آمریکایی از سرمایه‌گذاری در کشورهای کوچک و در حال توسعه می‌ترسند. اما، در این مورد، شرایط متفاوت خواهد بود؛ طرحی که دولت ایالات متحده تأمین مالی و اجرا می‌کند؛ یکی از بی‌نظیرترین تلاش‌ها برای آوردن برترین‌های جهان غرب به کشورهای در حال توسعه است. این دانشگاه فرصتی ویژه خواهد بود برای کسانی که به آموزش باکیفیت نیازی مبرم دارند، اما نمی‌توانند از پس هزینه‌ی آن ب‌آیند؛ یعنی فقرا. این طرح بر پایه‌ی شایستگی‌ها خواهد بود. تقریباً همه‌ی سخنرانی‌ها را پسندیدند. رئیس‌جمهور ما سرش را به نشانه‌ی رضایت تکان داد و خانم کلینتون نیز خیلی راضی به نظر می‌رسید، به‌ویژه پس از آخرین جملات. ما همه مشتاقانه منتظر شنیدن نظر او بودیم.

او شروع کرد: «اما...»

من از فرصت استفاده کردم و حرفش را قطع کردم. اگر او این جمله را تمام می‌کرد، همه چیز تمام می‌شد. بدون اینکه بدانم چه می‌کنم. شروع کردم: «تصور کنید خانم وزیر! تصور کنید یک برند منطقه‌ای، یک مرکز برای آموزش و علوم، یک مرکز برای تحقیقات علمی و توسعه. ما دانشمندان خوب بی‌شماری در منطقه داریم که در جست‌وجوی کشوری برای اقامت هستند. نه تنها دانشجویان گرجی در دانشگاه آمریکایی تحصیل خواهند کرد، بلکه دانشجویانی از کشورهای همسایه نیز جذب خواهند شد. تصور کنید خانم وزیر! بیست سال بعد، رئیس‌جمهور ارمنستان و آذربایجان هم کلاسی‌هایی هستند که از همین دانشگاه فارغ‌التحصیل می‌شوند. فوق‌العاده نیست؟»

سکوتی برقرار شد. او خندید و سرش را به نشانه‌ی تأیید تکان داد. این طرح

چند ماه بعد پذیرفته شد و گرجستان کمک هزینه‌ای ۱۵۰ میلیون دلاری را از آمریکا دریافت کرد.

فصل یازدهم

روش رهبری

چکیده: در این فصل دیدگاه‌های شخصی نیکا گیلانوری درباره‌ی رهبری در حوزه‌ی عمومی ارائه شده است. وی عوامل کلیدی موفقیت خود را در طی دوران رهبری دولت اصلاحات گرجستان، ابتدا در سِمَت عضو کابینه (وزیر انرژی از سال ۲۰۰۴) و سپس نخست‌وزیر (۲۰۰۹-۲۰۱۲)، این‌گونه توصیف می‌کند: تیمی مصمم با چشم‌اندازی مشترک و اقدامی قاطع. این فصل با نگاهی به چالش‌های حیاتی رهبری زمان جنگ در دوره‌ی تهاجم روسیه به گرجستان در ۲۰۰۸ به پایان می‌رسد، از جمله اینکه چگونه نویسنده با یک بطری جک دانیلز مشکل نیاز به اسکناس‌های نقدی را برای کشور در آن برهه‌ی خاص حل می‌کند.

واژگان کلیدی: رهبری، انقلاب، تیم، روسیه، جنگ، جورج دبلیو بوش

تحولی که بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ در گرجستان رخ داد، فراگیرتر و اساسی‌تر و پایدارتر از آن چیزی بود که هرکسی، به ویژه در آن بخش از جهان، آرزویش را داشت. این گذار احتمالاً یکی از بهترین نمونه‌های موفقیت اقتصادی در یک کشور کوچک در حال توسعه در سال‌های اخیر است، اما این تحول فراتر از یک دگرگونی در حوزه‌ی اقتصاد بود. با وجود اشتباهات و مشکلات فراوان گرجستان، کشورها در سراسر جهان در پی الهام گرفتن از این کشورند، زیرا نتایج تغییرات پایدار برای بهبود، آشکارا و به‌طور گسترده‌ای به رسمیت شناخته شده است. دولت اصلاحات متکی بر سه اصل بوده است: تیم، چشم‌انداز و اقدام.

۱۱-۱. تیم

اگر در برخی از کشورها با سؤال، موضوع یا پیشنهادی به دولت مراجعه کنید، در ۹۰ درصد مواقع یک پاسخ می‌شنوید: «ببخشید، این موضوع در

حوزه‌ی کاری من نیست». اما در اصلاحات دولتی گرجستان کاملاً برعکس بود. مهم نبود چه کسی - سرمایه‌گذاران، کارآفرینان، شهروندان - و به کدام یک از ما مراجعه می‌کرد. ما نگرانی‌های او را دغدغه‌ی خود می‌دانستیم، بدون توجه به اینکه کدام بخش رسماً مسئول رسیدگی به آن است. ما همچون یک تیم با همه‌ی مشکلات روبه‌رو می‌شدیم و هر وزیر احساس می‌کرد که مسئول موفقیت دولت به‌منزله‌ی پیکری واحد است. در کشورهای دیگر، وزارتخانه‌ها مانند بخش‌های مجزای یک سازمان‌اند که فقط مسئول عملکرد خودشان هستند. از این رو، اغلب کاری نمی‌کنند تا اگر اشتباهی پیش آمد مقصر شناخته نشوند و وقتی اشتباهی رخ می‌دهد، اولین کار وزیر معمولاً سرزنش دیگران است. هرچند دولت ما نیز از این موضوع مصونیت کامل نداشت. اعتقاد ما این بود که یک تیم هستیم و همچون یک تیم تصمیم می‌گیریم و با مشکلات به‌صورت تیمی برخورد می‌کنیم. در داخل، نهادهای قانون اساسی - رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، کابینه و نمایندگان مجلس - درباره‌ی هر موضوعی بسیار بحث می‌کردند. اما وقتی تصمیمی اتخاذ می‌شد، همه یک‌صدا بودیم و می‌کوشیدیم آن را به سرانجام برسانیم. پشت این نگرش دو نیروی محرک وجود داشت:

- **مسئولیت جمعی:** مجلس کابینه را به‌منزله‌ی یک کل تأیید می‌کرد، نه تک‌تک وزیران را. در بسیاری از کشورهای دیگر نیز چنین است. در گرجستان این‌گونه بود: ابتدا رئیس‌جمهور و سپس نمایندگان مجلس انتخاب می‌شدند. رئیس‌جمهور فردی را برای سمت نخست‌وزیری به مجلس معرفی می‌کرد و او نیز تیم و برنامه‌ی خود را ارائه می‌کرد. سپس مجلس به کل تیم اجرایی و برنامه‌ی آن‌ها رأی موافق یا مخالف می‌داد، نه جداگانه به هر وزیر. این شیوه حتی وقتی در کابینه تغییراتی به وجود می‌آمد نیز اجرا می‌شد. نخست‌وزیر فقط می‌توانست ۳۰ درصد اعضای کابینه را تغییر دهد و چهار وزارتخانه‌ی مهم از حوزه‌ی اختیار نخست‌وزیر خارج شدند (وزارت کشور،

دادگستری، دفاع و امور زندان‌ها). نخست‌وزیر پس از معرفی گزینه‌های مناسب برای جایگزینی باید منتظر رأی اعتماد مجدد مجلس باشد. حتی نظام پاداش مبتنی بر عملکرد برای کل کابینه طراحی شده بود، نه برای تک‌تک اعضای آن. به‌طور مشخص، ۵۰ درصد پاداش وزیر بر پایه‌ی عملکرد کلی کشور بود که با فراگیرترین شاخص‌ها مانند رشد تولید ناخالص داخلی اندازه‌گیری می‌شد.

■ طرز فکر مشترک: اعضای کابینه مطمئناً درباره‌ی بسیاری از مسائل سیاسی اختلاف نظر داشتند و بحث می‌کردند. با وجود چنین اختلافاتی، ما مجموعه‌ای از ارزش‌ها و نگرش‌های مشترک داشتیم. همه‌ی ما طرفدار دموکراسی، شایسته‌سالاری و اصلاحات بودیم که از رویه‌های غربی الهام گرفته شده بود. همه احساس می‌کردیم که این تنها شانس ما در زندگی است که کاری برای کشورمان انجام دهیم و نام خود را به‌عنوان مردان و زنان عمل‌گرا ثبت کنیم. البته جوان‌بودنمان در هنگام انتصاب کمک زیادی به ما کرد. هیچ چیز مقدس نبود و ما از اینکه چیز جدیدی را امتحان کنیم و شکست بخوریم نمی‌ترسیدیم. اگر شکست می‌خوردیم، چیز دیگری را امتحان می‌کردیم. احساسی مشترک بین همه‌ی ما وجود داشت که نوآوری خوب است و نباید از آن جلوگیری کرد.

آیا سایر کشورهایی که نیاز به اصلاح دارند می‌توانند این رویه را در پیش گیرند؟ من باور دارم که آن‌ها هم می‌توانند. بسیاری از سیاستمداران شکایت می‌کنند که در کشورهایشان کمبود استعداد واقعی وجود دارد و آن‌ها در جذب بهترین افراد برای خدمت در دولت یا سازمان‌های دولتی با مشکل روبه‌رو هستند. بنا به تجربه‌ی من، مشکل واقعی این است که سیاستمداران قابلیت‌ها و استعدادهای واقعی افراد درگیر در مسائل را نمی‌بینند و در به‌کارگیری افراد جدید تردید دارند. البته مدیران خوب و نوآوران جسور انگشت‌شماری در هر

حزب یا گروهی از مردم در ارتباط با هر موضوع خاص وجود دارد. حرکت جسورانه‌ای که به گذار در گرجستان کمک کرد این بود که تمام وقت و همه‌جا در پی اعضای جدیدی بودیم که استعداد ذاتی داشته باشند. این کار جسارت زیادی می‌خواهد، اما چندان سخت نیست: افراد خوش‌آئیه را بیابید - هرکسی که می‌خواهد باشد - و به آن‌ها فرصت دهید تا خود را اثبات کنند. با این نوع رویکرد مبتنی بر آزمون و خطا شانس بیشتری دارید که تیمی کارآمدتر ایجاد کنید، تا آنکه در چارچوب‌های عادی فکر کنید. البته هر فرد جدیدی ممکن است انتظارات را برآورده نکند، اما با گذشت زمان، دولت کارمندان نخبه‌ی جدیدی خواهد داشت. در گرجستان، بسیاری از رؤسای ادارات و بخش‌ها، حتی بسیاری از وزرا و معاونان آن‌ها، به علت وابستگی به حزب یا گروهی خاص انتخاب نشدند، بلکه به سبب داشتن ایده‌های جدید، احساس قوی نسبت به موضوعات خاص و واهمه نداشتن از بیان افکار خود انتخاب شدند. در بسیاری از موارد، انتصاب بر اساس گفت‌وگویی ساده انجام شد که در آن یک نامزد یکی از اعضای کابینه را تحت تأثیر قرار داده بود یا در موقعیتی که یک نامزد در انتظار عمومی می‌درخشید. در برهه‌ای از زمان، تقریباً نیمی از کابینه به هیچ حزبی وابسته نبود. حتی من در زمان نخست‌وزیری عضو هیچ حزبی نبودم.

یکی دیگر از ویژگی‌های مهم دولت اصلاحات گرجستان به کارگیری افراد باهوش در تیم بود. غالباً رؤسای نهادها، سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها یا دولت‌ها می‌ترسند افراد باهوش‌تر از خود را به عنوان زیردستان منصوب کنند، مبادا این افراد در آینده اقتدارشان را به چالش بکشند یا حتی آن‌ها را از کار برکنار کنند. اما دولت گرجستان، که از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ در قدرت بود، چنین واهمه‌ای نداشت و موضوع کاملاً برعکس بود: وزرا در به کارگیری باهوش‌ترین افراد با یکدیگر رقابت داشتند و به تیم خود افتخار می‌کردند. اعضای کابینه دستاوردهای زیردستان خود را جشن می‌گرفتند و این انگیزه‌ای برای کارمندان جوان بود.

۲-۱۱. چشم انداز

چند ماه پس از انتصاب من در سمت وزیر انرژی در ۲۰۰۴، از تیم خود خواستم که آمار عرضه‌ی برق ۲۴ ساعته در سراسر کشور را جمع‌آوری کنند و به من گزارش دهند. من هرگز نگاه‌های مات و مبهوت آن‌ها را فراموش نمی‌کنم. آن‌ها گفتند: «چرا خودتان را اذیت می‌کنید؟ شما هم مانند ما می‌دانید که گرجستان هرگز برق ۲۴ ساعته نداشته است.»

این سخنان متخصصان این حوزه بود؛ افرادی که خیلی بیشتر از من در بخش انرژی کار کرده بودند و سیستم برق گرجستان را بهتر از آن زمان من می‌شناختند. هجده ماه بعد، عرضه‌ی ۲۴ ساعته‌ی برق به واقعیت تبدیل شد و در ۲۰۰۷، ما برق را به همسایگان خود صادر می‌کردیم. این تجربه به من آموخت که فرصت‌ها را ببینم، وقتی دیگران چیزی جز موانع نمی‌بینند. من خود را موظف دانستم که به دیگران القا کنم همه چیز امکان‌پذیر است و دریافتم که اگر بهترین افراد با هم تلاش کنند، هر چشم‌اندازی به واقعیت تبدیل خواهد شد.

در ۲۰۰۴، هیچ‌کس حتی نمی‌توانست تصور کند که گرجستان روزی به قطب گردشگری در منطقه تبدیل شود، چه رسد به یکی از بهترین مقاصد گردشگری جهان. وقتی رئیس‌جمهور ساکاشویلی^۱ برای نخستین بار سرمایه‌گذاری برای توسعه‌ی زیرساخت‌های گردشگری در باتومی، بندری در سواحل دریای سیاه، را پیشنهاد کرد، تقریباً همه درباره‌ی اجرایی شدن آن تردید داشتند. هیچ‌کس باور نداشت که چنین تلاشی به نتیجه برسد. در آن زمان، گرجستان برای گردشگران خارجی ناامن تلقی می‌شد؛ مشکلی بنیادی که برای هر مقصد گردشگری در حال شکوفایی مهم بود. مسائل ژئوپلیتیکی حل نشده در روابط ما با روسیه وجود داشت. برخی سرزمین‌های ما هنوز در تصرف ارتش روسیه بود. همچنین زیرساخت گردشگری چندانی وجود نداشت. ما حتی یک هتل پنج ستاره

1. Saakashvili

نداشتیم و رسیدن به گرجستان دشوار بود، حتی برای کسانی که برای سفر به این کشور مصمم بودند. علاوه بر این، گرجستان با مقاصد برتر گردشگری در منطقه همچون ترکیه و یونان رقابتی تنگاتنگ داشت. این کشورها، از نظر داشتن زیرساخت‌هایی با کلاس بین‌المللی، اتصال به راه‌های جهانی و اقلیم ملایم و معتدل که به فصول طولانی‌تر گردشگری منجر می‌شد، در بین گردشگران جهان شهرت مناسبی داشتند. این چشم‌اندازی بزرگ بود که دستیابی به آن تلاشی سخت و کار تیمی چشمگیری نیاز داشت، اما در نهایت تحقق یافت. در اوایل ۲۰۱۱، مجله‌ی مونوکل^۲ گزارشی با عنوان «رونق باتومی» منتشر کرد و این‌گونه نوشت: «دومین شهر گرجستان در میان تحولات ناامیدکننده‌ی منطقه، از اقامتگاهی سوت‌وکور به مرکز مهم و بزرگ گردشگری و سرمایه‌گذاری تبدیل شده است.» (۷۵) شمار بازدیدکنندگان گرجستان از ۳۵۰ هزار نفر در ۲۰۰۴ به پنج میلیون نفر در ۲۰۱۲ افزایش یافت.

اگر کسی فکر راه‌اندازی صنعت دفاعی در گرجستان را در اواسط دهه‌ی ۲۰۰۰ مطرح می‌کرد، ممکن بود هر متخصصی آن را به شوخی بگیرد و با صدای بلند بخندد. در زمان نگارش این کتاب، گرجستان نه تنها تجهیزات لازم برای سیستم‌های دفاعی خود را تولید می‌کند، بلکه فناوری دفاعی را به کشورهای دیگر نیز صادر می‌کند. (۷۶)

مهم‌ترین چشم‌انداز با هیچ‌بخش یا صنعت دیگری مثل، انرژی، گردشگری یا دفاع مرتبط نبود. چشم‌انداز بزرگ این بود که همه‌ی ذی‌نفعان کشور - مردم، سرمایه‌گذاران، تجار محلی، و کارمندان دولت - برای یک هدف مشترک بسیج شوند و کار کنند: ساختن گرجستانی بهتر؛ کشوری که عاری از فساد است، دولتی کارآمد دارد و قطب توسعه در منطقه است. کشوری که دوره‌ی فقر را پشت سر گذاشته و سخت‌کوشی در آن زندگی مناسبی به ارمغان آورده است.

اشتباهاتی در طی مسیر صورت گرفته و اصلاحات هنوز کامل نشده است، اما بی تردید به علت نداشتن چشم انداز نیست.

۱۱-۳. اقدام

دولت اصلاحات در گرجستان، دولت اقدام و پاسخ گویی بود. ما گروهی تصمیم می گرفتیم و اعضای گروه را افرادی با ارزش های مشترک می دیدیم. اقدامات دولت و رویه های آن به منظور حمایت از رویکرد تیمی طراحی شده بود. حتی اگر وزیری به تنهایی تصمیمی می گرفت، کلیات آن باید در کابینه تأیید می شد. کمیته ی ویژه ای برای هر موضوع اصلی وجود داشت که دربردارنده ی وزرای مربوط، نمایندگان مجلس، مدیران شرکت ها و ادارات دولتی، رؤسای ادارات مقررات گذاری مرتبط و متخصصان آن موضوع بود. جلسات کمیته به ریاست نخست وزیر برگزار می شد. در این کمیته ها درخصوص توسعه ی یک بخش خاص (اعم از انرژی، ارتباطات، زیرساخت های جاده ای یا آموزش) گفت وگو و تبادل نظر می شد. کمیته ها اهداف و گام های مشخص رسیدن به آن را تعیین می نمودند و طرح های پیشنهادی به دولت را تدوین می کردند. جلسه ی کابینه هر هفته برگزار می شد و با رأی گیری جمعی تصمیم گیری می شد. هدف از رأی گیری جمعی این بود که اطمینان یابیم هریک از اعضای کابینه از آنچه می گذرد آگاه بوده و از نتایج آن حمایت می کند، فارغ از اینکه فرایند تصمیم گیری ممکن است چقدر پیچیده باشد. در همان زمان، فقط یک نفر مسئول پیگیری هر تصمیم و نظارت بر اجرای آن بود. هرگاه دو یا چند مسئول انتخاب می شدند، درگیری یا تأخیر در روند کار پیش می آمد. از این رو، فرایند تصمیم گیری جمعی را با مسئولیت فردی برای اجرا ترکیب کردیم. این رویکرد به ما کمک کرد تا تصمیمات جسورانه بگیریم و از سریع بودن اقدامات اطمینان یابیم.

اقدام سریع به گرجستان کمک کرد تا با بحران ها مقابله کند. گرجستان، طی

چند سال، بحران‌هایی را پشت‌سر گذاشت که برخی از کشورها در طول تاریخ خود با چنین بحران‌هایی روبه‌رو نبودند. با گذشت زمان، مدیریت بحران تبدیل به ماهیت دوم دولت شد. رویکرد اقدام سریع تیمی به گرجستان کمک کرد تا از بحران‌های منطقه‌ای جان سالم به در ببرد؛ برای نمونه، آژارا^۱ در ۲۰۰۴، (۷۷) بحران انرژی در ۲۰۰۶، (۷۸) بحران اقتصادی جهان که از سال ۲۰۰۷ آغاز شد و در بحبوحه‌ی بحران سیاسی داخلی و خروج سرمایه‌ی خارجی به گرجستان آسیب زد، بحران‌های سیاسی مانند مسدودکردن کل مرکز شهر تفلیس به دست مخالفان در ۲۰۱۰ (۷۹) و در نهایت بزرگ‌ترین بحران گرجستان یعنی حمله‌ی روسیه در اوت ۲۰۰۸.

۴-۱۱. تهاجم روسیه

در اوت ۲۰۰۸، تانک‌های روسی به سوی منطقه‌ی تسخینوالی حرکت کردند. در ۱۲ آگوست ۲۰۰۸، شورای امنیت - بیشتر اعضای دولت و برخی نمایندگان مجلس - در دفتر رئیس‌جمهور میخائیل ساکاشویلی جمع شده بودند. ارتش روسیه فقط حدود ده کیلومتر با تفلیس فاصله داشت و هنوز پیشروی می‌کرد. هیچ‌یک از ما در روزهای گذشته نخواستیم بودیم. خسته، اما پر از انرژی و اراده بودیم.

ما درباره‌ی اقدامات مراحل بعدی بحث می‌کردیم. در آن زمان، من وزیر دارایی و معاون اول نخست‌وزیر بودم. تمامی جاده‌های اصلی، راه‌آهن و نقاط ورودی قبلاً مسدود شده بود. روس‌ها با قطع همه‌ی منابع تلاش می‌کردند تا مردم گرجستان را وادار به قیام علیه دولت منتخب خود کنند.

نخست‌وزیر لادو گورگنیدزه^۲ گفت: «ما باید درباره‌ی چند مسئله تصمیم‌گیری

1. Ajara

2. Lado Gurgenidze

کنیم.»

او اعلام کرد: «من به نزد همه‌ی سرمایه‌گذاران و خارجیانی که با گرجستان تجارت دارند خواهم رفت.» او، به‌عنوان یک بانکدار و مدیر باتجربه در برنامه‌ریزی کشور، حتی در چنین لحظات دشواری، بسیار خوب بود.

او گفت: «رئیس‌جمهور، وزیر امور خارجه و شورای امنیت در حال صحبت با رسانه‌های جهانی و سیاست‌مداران آمریکایی، اروپایی و دیگران هستند.» وی ادامه داد: «اما ما به کسی نیاز داریم که مسئولیت اقتصاد کشور را بر عهده گیرد؛ کسی که روزانه مراقب امور اقتصادی کشور باشد تا مطمئن شویم که همه‌ی ملزومات ضروری را دریافت می‌کنیم.» سکوتی برقرار شد.

نخست‌وزیر گفت: «من پیشنهاد می‌کنم که شرق گرجستان را نیکا گیلانوری اداره کند.» دوباره سکوتی برقرار شد. هیچ‌کس موافقت نکرد، اما کسی مخالفت هم نکرد. فهمیدم که کار بزرگی پیش رو دارم و برای شروع کار باید فوراً جلسه را ترک می‌کردم. اما می‌خواستم بدانم که همتای من در گرجستان غربی کیست تا اقدامات خود را با او هماهنگ کنم. چند دقیقه‌ی دیگر درنگ کردم.

لادو درحالی که به من نگاه می‌کرد گفت: «اگر نامزد دیگری وجود نداشته باشد، پس به گمان من نیکا مسئول تأمین منابع برای کل گرجستان خواهد بود.» چه باید می‌گفتم؟ سرم را تکان دادم، برخاستم، توضیح دادم که کار زیادی برای انجام دادن دارم و خدا حافظی کردم. نخستین بار نبود که به من مسئولیتی داده می‌شد که هیچ‌کس دیگری آن را نمی‌پذیرفت؛ زیرا هیچ‌کس نمی‌توانست تصور کند که چگونه باید این کار را انجام داد.

با عجله به سمت دفترم حرکت کردم. در مدت کوتاه رانندگی، درباره‌ی وظایفی که باید انجام می‌دادم فکر کردم. من باید برای کشوری مواد غذایی، آب، دارو، برق، گاز، بنزین و پول نقد تأمین می‌کردم که مورد حمله‌ی صد هزار سرباز روسی و تانک‌های بی‌شماری که کسی تعدادشان را نمی‌دانست قرار گرفته بود.

حملات هوایی روسیه هر روز انجام می‌شد. ارتش روسیه کنترل بسیاری از زیرساخت‌های اساسی کشور از جمله بندر پوتی و راه‌آهن گرجستان را به دست گرفته بود و به سمت تفلیس حرکت می‌کرد. وقتی به دفتر کارم رسیدم، از تیمم خواستم بی‌درنگ وزیران اقتصادی و اجتماعی را فرا بخوانند. بعدها، کارمندان دفترم به من گفتند این نخستین بار بود که چنین نگاه دیوانه‌واری بر صورت داشتم. تعجب‌آور نبود. این نخستین باری بود که نمی‌دانستم چه کار کنم.

من به یک نقشه و تیم نیاز داشتم. در عوض، خود را بین گروهی از وزرا یافتیم که نمی‌دانستند باید چه کنند. همه‌ی آن‌ها مشتاقانه به من می‌نگریستند. آن هنگام، فهمیدم که نباید سردرگمی خود را نشان دهم. اگر آن‌ها سردرگمی مرا می‌دیدند یا می‌فهمیدند که نمی‌دانم چه کنم، بدبختانه شکست می‌خورديم. من تمام توان خود را به کار گرفتم و خود را متقاعد کردم که دقیقاً می‌دانم باید چه کاری انجام شود. شروع به توضیح برنامه‌ی اقدام خود کردم، اما به‌سختی می‌توانستم حرف‌های خودم را باور کنم. دقایقی پیش، من تصویری نداشتم که حتی از کجا شروع کنم، چه رسد به اینکه برنامه‌ی عملی ارائه دهم.

همان‌طور که فریدریش هولدرلین^۱ اظهار داشته: «(در جایی که خطر تهدید می‌کند، راه‌هایی نیز خود را نشان می‌دهد.)» (۸۰) پس از گذشت یک ساعت، ما یک برنامه‌ی اقدام عملی داشتیم. ابتدا روی مواد غذایی متمرکز شدیم. دوازه نوع مواد غذایی پرمصرف را شناسایی کردیم: نان، پنیر، کره، گندم، گوشت گاو، مرغ، شیر و... نظارت بر این سبد کالاهای ضروری ما را از کمبودهای پیش رو آگاه می‌ساخت. در ده شهر بزرگ گرجستان، از جمله پایتخت و مناطق مرکزی، قیمت این کالاها را سه بار در روز پیگیری می‌کردیم. در هر شهر شمار اندکی از مغازه‌ها را انتخاب می‌کردیم. به سه سازمان دولتی دستور دادیم که قیمت هر نوع کالا را کنترل کنند و به دفتر من گزارش دهند. نماینده‌ی دولت

1. Friedrich Hölderlin

محلی هر روز صبح بر قیمت‌ها نظارت می‌کرد. اداره‌ی آمار هم بعد از ظهر همین کار را انجام می‌داد و اداره‌ی مالیات نوبت عصر را به عهده گرفته بود. ما به‌طور هدفمند کار را بین سه سازمان تقسیم کردیم تا از برقراری نظارت و سنجش صحیح قیمت‌ها اطمینان یابیم. در آن روزهای سخت، همه عصبی بودند. گاهی، فرمانداران محلی وحشت‌زده ما را فرا می‌خواندند و ادعا می‌کردند که منطقه‌ی آن‌ها از غذا خالی شده است و خواستار ارسال آذوقه‌ی بیشتر می‌شدند. با داشتن سه منبع اطلاعاتی، می‌دانستیم که این ادعاها معمولاً نادرست‌اند. به محض اینکه قیمت یکی از کالاها در منطقه‌ای خاص افزایش می‌یافت، ما مقدار بیشتری از آن به منطقه ارسال می‌کردیم. با این حال، این کالاها را رایگان تحویل نمی‌دادیم، بلکه به مغازه‌های محلی می‌فروختیم تا مطمئن شویم که مناطق فقط نیاز واقعی خود را دریافت کرده‌اند. این روند به ما کمک کرد که از کمبود مواد غذایی اساسی در طی جنگ جلوگیری کنیم.

مدیریت تقاضا تحت کنترل بود. وظیفه‌ی بعدی ما مدیریت عرضه بود. کالاهای ضروری را از کجا تهیه می‌کردیم و چگونه به مناطق موردنظر می‌رساندیم؟ ارتش روسیه هم راه‌آهن و هم بزرگراه اصلی شرق به غرب گرجستان را مسدود کرده بود. بنابراین، دو پایگاه، یکی در شرق و دیگری در غرب گرجستان، برای انبار کردن هر دوازده کالای ضروری ایجاد کردیم. کالاها را از عمده‌فروشان می‌خریدیم، نه از مغازه‌ها. با این کار از خالی شدن قفسه‌ها در مغازه‌ها که ممکن بود باعث رعب و وحشت مردم شود جلوگیری می‌کردیم. اما در حقیقت ما تمامی موجودی عمده‌فروشان را نمی‌خریدیم تا انبارهای آن‌ها خالی نشود و موجودی کافی داشته باشند. ما به اندازه‌ی کافی کالا در انبارها ذخیره کردیم تا مغازه‌ها را در تفلیس و شهرهای بزرگ پر نگه داریم.

من آسوده‌خاطر شدم که سیستم ابداعی کنترل قیمت ما کار می‌کند. هیچ کمبودی در کالاهای اساسی وجود نداشت و هیچ‌کس هم از کمبود آن در

وحشت نبود. هیچ کس حتی یک صف را در فروشگاه رد نکرد و هیچ کس هیچ قانون ترافیکی را نقض نکرد. این واقعیت که با وجود تهاجم به گرجستان، مردم بسیار قانونمند و حامی یکدیگر و آرام بودند باعث افتخار بسیار من به کشورم شد. هنوز هم آن دوران برایم مبهم است. روزهای ما از ساعت هفت صبح آغاز می شد و چهار صبح روز بعد به پایان می رسید. ما با ارزیابی قیمت ها شروع می کردیم، آمار ذخایر را می گرفتیم و برای تحویلشان برنامه ریزی می کردیم. بر پایه ی اطلاعاتی که از حرکات ارتش روس ها به دست می آوردیم، سعی می کردیم پیش بینی کنیم که شهروندان ما ممکن است در کجا پناه بگیرند و تدارکات غذایی باید در کجا به آن ها برسد.

هنگامی که مواد غذایی در انبارهای عمده فروشان کاهش یافت، واردات مواد غذایی را شروع کردیم. چند انبار در اطراف تفلیس و نزدیک باتومی اجاره کردیم تا مواد غذایی وارداتی را در آنجا ذخیره کنیم. مواد غذایی غرب گرجستان را از ترکیه و برای شرق گرجستان از آذربایجان خریداری می کردیم. در این حین، یکی از وزیران همکار من، الکساندر یا «آل» ختاگوری،^۱ وزیر انرژی، هنگام حمله ی روس ها به گرجستان، به سفر رسمی در جمهوری آذربایجان رفته بود. من از او خواستم که در باکو بماند تا به مدیریت واردات کمک کند. هر روز گزارشی درباره ی موجودی کالاهای مورد نیاز در انبارهای خود دریافت می کردم. بر پایه ی این اطلاعات، کالاهای لازم را از ترکیه و آذربایجان وارد می کردیم.

نمونه هایی از قهرمانی در زمان جنگ در پشت جبهه های جنگ هم وجود داشت. برخی رانندگان از راندن کامیون های حامل ذخایر به سمت سرزمینی که کنترل آن در دست روس ها بود امتناع می کردند. در چنین مواردی، کارمندان اداره ی مالیات خودشان پشت فرمان می نشستند و کامیون ها را از کنار پاسگاه ارتش روسیه عبور می دادند. در نمونه ای دیگر، ما مجبور شدیم، به منظور تأمین

1. Alexander Khetaguri

سرپناه برای هزاران آواره‌ی داخلی از منطقه‌ی تسخینوالی، شهری با چادرهای صحرایی برپا کنیم. لوازم و مکان مناسب داشتیم، اما نیروی انسانی برای برپا کردن چادرها نداشتیم. بیشتر نیروهای ارتش و پلیس در خط مقدم بودند. من از نمایندگان مجلس کمک خواستم. در کمتر از یک ساعت، آن‌ها به همراه خانواده و دوستانشان در محل حاضر شدند و آستین‌های خود را بالا زدند. تا صبح روز بعد، شهر چادری آماده بود. هزاران نفر از آوارگان داخلی اعم از زنان و مردان، کودکان و افراد مسن، نوزادان و زنان باردار در شهر چادری ساکن شدند. داوطلبان، چندین بار در روز، برای تغذیه‌ی آن‌ها نان و سوسیس تهیه می‌کردند. با رهبری قاطع، مدیریت بحران و سرسختی مردم گرجستان، تفلیس در ۲۰۰۸ از سقوط نجات یافت. با وجود تلاش روس‌ها برای گرسنه نگه داشتن پایتخت و برانگیختن شورش، مردم علیه دولت منتخب به خیابان‌ها نریختند.

۱۱-۵. معامله‌ی بطری جک دانیلز در برابر دلار

در بحبوحه‌ی حمله، تماسی از بانک ملی با من گرفته شد.

«نیکا، ما پول نقد نداریم.»

«منظورت چیست؟ شما بانک ملی هستید. شما ذخایر مازاد دارید.»

«نه، شما درک نمی‌کنید. درست است که منابع مازاد داریم، اما همه‌ی آن‌ها در حساب‌هاست. ما پول نقد کافی نداریم. بانک‌ها از اسکناس خالی شده‌اند. همه‌ی مردم دلارها و یوروهای خود را از دستگاه‌های خودپرداز برداشت می‌کنند. اگر دستگاه‌های خودپرداز را پر نکنیم، دو روزه خالی می‌شوند. باید از خارج از کشور پول بیاوریم.»

«از کجا؟»

«از اتریش. قبلاً با آن‌ها صحبت کرده‌ایم. همه‌چیز آماده است. اما چگونه

اسکناس‌ها را به گرجستان بیاوریم؟»

«مقدار آن چقدر است؟»

«حدود ۳۵۰ میلیون دلار آمریکا.»

«بسیار خوب. من مراقب تدارکات و پشتیبانی خواهم بود.»

سعی کردم اعتماد به نفس داشته باشم، اما در حقیقت نمی دانستم چطور این کار را انجام دهم. تقریباً همه‌ی پروازها به گرجستان لغو شده بود. هر هواپیما که وارد فضای هوایی گرجستان می شد، با یک هواپیمای جنگنده‌ی روسی اسکورت می شد. من یک لحظه هواپیمای باری پر از پول نقد را تصور کردم که جت های روسی به آن شلیک کرده بودند و اسکناس های صد دلاری به زمین می بارید. (۸۱) گذاشتن همه‌ی پول ها در یک هواپیما خطر بسیاری داشت. ما باید تمامی گزینه ها را در نظر می گرفتیم. من با شرکت هواپیمایی گرجستان تماس گرفتم و از آن ها خواستم هواپیمایی را به وین بفرستند تا صد میلیون دلار پول نقد را برای نیازهای فوری به گرجستان بیاورند. تصمیم گرفتم بقیه‌ی پول ها را به آذربایجان بفرستم و زمینی به گرجستان برسانم، زیرا امنیت بیشتری داشت. بهترین روش این بود که کل مبلغ را این گونه وارد کنیم، اما به صد میلیون دلار اول، برای روز بعد، نیاز فوری داشتیم. آوردن پول ها از راه جمهوری آذربایجان بسیار بیشتر طول می کشید. به منظور خرید زمان، تعطیلات موقت بانکی اعلام کردیم.

وقتی هواپیما از وین در فرودگاه تفلیس به زمین نشست، من با اسکورت هشت نظامی عملیات ویژه در آنجا حضور یافتم. به هیچ کس نگفتم به کجا می رویم و چه چیزی را جابه جا می کنیم. رانندگی در اطراف منطقه ای جنگی با صد میلیون دلار پول نقد کمی خطرناک به نظر می رسید، اما اعلام کردن آن به سربازان ممکن بود این عملیات را به مأموریتی انتحاری تبدیل کند. همان طور که پیش بینی شده بود، پول ها را با خیال راحت به خزانه‌ی بانک ملی تحویل دادیم. روز بعد، دستور دادم که بانک ها زودتر از همیشه باز شوند تا به همه نشان دهند که کمبود پول وجود ندارد. نگرانی اصلی این بود که صفوف مردم به بیرون از

بانک‌ها کشیده نشود. بانک‌ها این موضوع را به‌خوبی مدیریت کردند. برخی از بانک‌ها حتی به کارمندان خود پول نقد دادند تا در حساب خود واریز کنند و مردم ببینند که مشکلی در عرضه‌ی پول نقد وجود ندارد و نگه‌داری پول در حساب‌های بانکی‌شان امن‌تر از خانه‌هایشان است. در پایان آن روز، مردم پول‌های نقد خود را پس آوردند و در حساب‌شان واریز کردند. بدین‌ترتیب از ایجاد بحران جلوگیری شد و درخواست سپرده‌گذار یا سرمایه‌گذار بین‌المللی یک دقیقه هم به تعویق نیفتاد.

من بر انتقال ۲۵۰ میلیون دلار باقی‌مانده تمرکز کردم. پول نقد را به باکو در آذربایجان منتقل کردم. آل، وزیر انرژی، هنوز در باکو بود. من با یک خط تلفن امن از سفارت گرجستان با او تماس گرفتم و او را از اوضاع باخبر کردم. از او خواستم که پول را در فرودگاه باکو دریافت کند و به مرز آذربایجان و گرجستان برساند تا در آنجا با او ملاقات کنم.

«آل، با دقت گوش کن. وقتی که سفارت را ترک کردی، دیگر به خط تماس امن دسترسی نخواهی داشت. بنابراین وقتی از تلفن همراهت با من تماس می‌گیری، حرفی از پول زن. به جای واژه‌ی پول از واژه‌ی میهمان استفاده کن. وقتی به من بگویی که میهمان وارد شده است، من می‌فهمم که پول را دریافت کرده‌ای. وقتی به من بگویی که میهمان حالش خوب است، می‌فهمم که پول را شمرده‌ای و کامل است. به علت ترافیک، ممکن است من نتوانم س‌ر وقت به مرز برسم. (۸۲) در این صورت می‌گویم "خفه شو" و شما پول نقد را در جایی امن در باکو نگه دار. اما اگر گفتم "گم شو" پول نقد را به مرز بیاور. فهمیدی؟»

- «فهمیدم. اما "خفه شو" و "گم شو" بسیار به هم شبیه‌اند. ممکن است گیج

شویم. آیا نمی‌توانیم از کد دیگری استفاده کنیم؟»

- «من الان حال خلاقیت ندارم و وقت این کار را هم نداریم. این عبارات را

به خاطر بسپار و معنی آن‌ها را هم بنویس تا فراموش نکنی.»

- «تا چند ساعت دیگر با تو تماس خواهم گرفت. اما درخواستی دارم.»
- «چه درخواستی؟»
من تقریباً برای هر درخواستی آماده شده بودم، اما پاسخ آل باعث تعجب من شد.
- «شما می‌دانید چقدر من عاشق جک دانیلز هستم.»
- «خب؟»
- «من یک بطری از آن را در دفترم دارم که هدیه‌ی سفیر آمریکاست. می‌توانید وقتی به مرز می‌آید، بطری را برای من بیاورید؟»
- «چه بگویم! تو ۲۵۰ میلیون دلار برای من می‌آوری و من این بطری را برای تو می‌آورم. این گران‌ترین بطری ویسکی در جهان خواهد بود.»
گوشی را قطع کردیم. چند ساعت بعد، زنگ تلفن من به صدا درآمد. من راهی مرز شدم. همان‌طور که فکر می‌کردم رسیدن به مرز آذربایجان تقریباً محال بود.
- «نیکا، میهمان ما وارد شده است.»
- «حالش خوب است؟»
- «بله، او خوب است. چکار باید بکنیم؟»
- «خفه شو.»
- «صبر کن! خفه شو؟»
یادداشت‌هایم را چک کردم.
- «بله، خفه شو.»
برای چند لحظه سکوت برقرار شد. فهمیدم که آل نیز به یادداشت‌هایش نگاه می‌کند.
- «بسیار خوب! پس خفه شو.»
پس از گذشت چند ساعت ترافیک کاهش یافت. سرانجام توانستم با کمترین

تأخیر به مرز برسم. باز هم نمی‌توانستم به کسی بگویم که کجا می‌روم یا مأموریتیم چیست. همان گروه نظامیان عملیات ویژه همراهم بودند که در فرودگاه از محموله‌ی پول نقد قبلی محافظت کرده بودند. ما در دو اتومبیل زره‌پوش بودیم. تا به امروز، این شایعه در گرجستان وجود دارد که اعضای دولت گرجستان با این اتومبیل‌ها به آذربایجان فرار می‌کردند. اما، در حقیقت، من بودم که یک بطری جک دانیلز را با یک کامیون پر از اسکناس معاوضه کردم. من با تلفن همراه آل تماس گرفتم.

- «سلام، حالا می‌توانی گم شوی.»

- «چی؟ گم شوم؟ صبر کن، کدام یک بود؟ پس گم شوم؟»

- «بله، گم شو.»

- «بسیار خوب.»

اندکی بعد، من در منطقه‌ی بی‌طرف بین گرجستان و آذربایجان قرار داشتم که نظامیان عملیات ویژه آن را احاطه کرده بودند و یک بطری از ویسکی تنسی جک دانیلز را در دست داشتم. هوا کمی تاریک بود. نمی‌توانستم چیزی را ببینم، اما صدای پایی را می‌شنیدم.

- «آل، تو هستی؟»

- «پس فکر می‌کنی چه کسی است؟»

- «خدا را شکر.»

آل به روشنایی قدم گذاشت.

- «ویسکی من کجاست؟»

- «همین جا پیش من است.»

بطری را به او نشان دادم و به سمت او راه افتادم.

- «پول‌های من کجاست؟»

- «همین جا پیش من است.»

یک کامیون زره‌پوش در روشنایی به آرامی پیش رفت.

- «می‌خواهی بشمری؟»

- «تو شمرده‌ای؟»

- «بله، من شمردم؛ همه‌ی پول‌ها اینجا است.»

- «بسیار خوب؛ این هم ویسکی توست.»

بطری جک دانیلز را به او دادم و خداحافظی کردیم. من با ۲۵۰ میلیون دلار پول نقد به تفلیس رفتم و آل به باکو برگشت تا برای تأمین منابع غذایی بیشتر به گرجستان کمک کند.

چند روز بعد، جورج دبلیو بوش اعلام کرد که ایالات متحده کمک‌های بشردوستانه به گرجستان ارسال خواهد کرد و او تحویل این محموله را به نیروی دریایی سپرده است («عملیات تحویل ضمانت‌شده»)^۱. (۸۳) در ۸ سپتامبر ۲۰۰۸، نیروی دریایی ایالات متحده،^۲ پرچمدار ناوگان ششم ایالات متحده، وارد گرجستان شد که حامل هزاران تُن کالا و هزاران سرباز بود. جنگ پایان یافته بود.

۱۱-۶. اتاق جنگ

چند روز بعد، ژنرال ارشد ایالات متحده از من پرسید که تدارکات جنگی را در کجا آموخته‌ام.

«این یک برنامه‌ی آموزشی ضمن خدمت بود. از ۸ آگوست آغاز شد. نمی‌توانم بگویم که آن را دوست داشتم، اما بی‌تردید درباره‌ی مدیریت بحران بسیار آموختم.»

ژنرال لبخند زد و پرسید که آیا می‌تواند اتاق جنگ ما را ببیند.

1. Operation Assured Delivery

2. USS Mount Whitney

«به من گفته شده که شما مسئول اتاق جنگ هستید و باید مواد غذایی موردنیاز مردم را تأمین کنید. اگر محرمانه نیست، می‌توانم آن را ببینم؟»

گفتم: «البته». به گمانم، او انتظار داشت که مرکز پیشرفته‌ی زیرزمینی با تعداد زیادی صفحه‌نمایش رایانه‌ای و جدیدترین فناوری ارتباطی را ببیند. او را به اتاق جنگ بردم - دفتر من. چند وزیر خسته در آنجا بودند. یکی از آن‌ها روی مبل من در حال چرت‌زدن بود. تجهیزات راهبردی ما تعداد انگشت‌شماری تلفن همراه، تخته‌ی سفیدی پر از محاسبات گوناگون و نقشه‌ی بزرگ دیواری گرجستان بود که نشانگرهای پرشمار روی آن محل استقرار روس‌ها و مقصد ما برای ارسال مواد غذایی را نشان می‌داد. به مدت یک ثانیه، ژنرال با اخم به من نگاه کرد. گویی که او را دست انداخته‌ام و اتاق را از او مخفی می‌کنم. اما بعد، به چهره‌ی ما نگریست و فهمید که واقعیت همین است.

او پرسید: «ممکن است دستیار من از اتاق عکس بگیرد؟»

گفتم: «با کمال میل.»

نمی‌دانم آن عکس هنوز وجود دارد یا خیر.

سخن پایان

از سرمایه سالاری
به شایسته سالاری

هدف از نگارش این کتاب، علاوه بر بازگو کردن داستان واقعی دگرگونی اقتصادی باورنکردنی و اصلاحات دولتی گرجستان بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲، تجزیه و تحلیل دلایل پشت‌پرده‌ی موفقیت‌ها و ناکامی‌ها و نظام‌مند کردن نتایج است تا طیف گسترده‌ای از مخاطبان بتوانند از آن بهره‌مند شوند. نتیجه‌ی برآمده از گرجستان و نمونه‌های بسیاری از کشورها که مطالعه شده‌اند این است که هیچ‌یک از نظریه‌های اقتصادی موجود کاربردی نیستند و برای اصلاحات در هر کشور رویکردی عملی لازم است. تقلید کورکورانه از تجربه‌های دیگران راهگشا نیست، اما یادگیری از تجربه‌ی آن‌ها و نوآوری برای سازگاری با واقعیت‌های محلی فرمول موفقیت است.

اقتصاد کاربردی پایه و اساس موفقیت گرجستان بود: نگاه کردن به هر مشکل و هر راهبرد اصلاحی از زوایای گوناگون (بخش خصوصی، شهروندان، سرمایه‌گذاران بین‌المللی، بودجه و تنظیم‌گری)، تجزیه و تحلیل آن بر اساس تجربه‌ی جهانی، سازگار کردن با واقعیت‌های محلی، فکر کردن خارج از چارچوب‌های رایج، نوآوری و حل هر مسئله با توجه به پیش‌زمینه‌ی خاص آن. این رویکرد که گفتن آن راحت‌تر از اجرای آن است، امکان‌پذیر نبود اگر دسترسی آزاد به دولت، فراگیر شدن نهادها و تغییر ذهنیت عموم مردم از سرمایه‌سالاری به شایسته‌سالاری وجود نداشت.

در کتاب چرا ملت‌ها شکست می‌خورند، نویسندگان کتاب، عجم‌اغلو و رابینسون^۱ استدلال می‌کنند که «موفقیت‌های اقتصادی کشورها متفاوت است، چون نهادهایی متفاوت دارند، قوانین مؤثر بر نحوه‌ی کارکرد اقتصاد و انگیزه‌هایی که باعث تهییج مردم می‌شوند متفاوت‌اند.» آن‌ها استدلال می‌کنند که نهادهای فراگیر و استثماری وجود دارند - اولی مبتنی بر شایسته‌سالاری، مالکیت

خصوصی، حاکمیت قانون و خدمات عمومی است که زمین بازی همواری را برای همگان فراهم می‌کند و دومی با ویژگی‌هایی متضاد توصیف می‌شود. با نگاهی به دوره‌ی زمانی ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ و ارزیابی موفقیت‌ها و شکست‌های آن زمان، به این نتیجه رسیدم که یکی از عوامل اصلی چرخش حیرت‌آور داستان و یکی از مؤلفه‌های اصلی فرمول موفقیت در گرجستان تغییر رویه‌ی باورنکردنی از سرمایه‌سالاری به شایسته‌سالاری بود. شاید این چرخش برای ایجاد نهادهای فراگیر و فرامرزی کافی نباشد، اما ویژگی‌های مهمی دارد. شاید این دوره به اندازه‌ی کافی برای معرفی نقش کارکردی حاکمیت قانون یا ابعاد مالکیت خصوصی نهادهای فراگیر کافی نبود، اما شایسته‌سالاری و خدمات عمومی بی‌تردید دستاوردهای بزرگی بودند که زمینه‌ی موفقیت اقتصادی و تغییر نگرشی را که در این کتاب توصیف شده، پی‌ریزی کردند.

رژیم کمونیستی مبتنی بر نهادهای استثماری تمام‌عیار بود، جایی که محلی برای حاکمیت قانونی وجود نداشت؛ نه خبری از شایسته‌سالاری بود و نه مردم برای انتخاب کاری که می‌خواستند انجام دهند آزاد بودند - جایی که اگر عضو حزب کمونیست نبود، نمی‌توانستی ارتقا پیدا کنی (تنها حزبی که در اتحاد جماهیر شوروی وجود داشته است) و جایی که نخبگان حزب کمونیست تنها منبع قدرت بودند. جایی که فقط نخبگان حزب کمونیست می‌توانستند با یک تماس تلفنی به شما کمک کنند که در دانشگاه مدنظران پذیرفته شوید یا شما را به هر موقعیتی ارتقا دهند. حتی می‌توانستند مشکلات قانونی شما را برطرف کنند یا در دادگاه به شما کمک کنند. اگر شما بخشی از این حلقه‌ی نخبگان نبودید، مهم نبود که چقدر سخت کار کنید یا باهوش و نوآور باشید؛ در عمل نمی‌توانستید گام مثبتی برای آینده‌ی خود و خانواده‌تان بردارید.

متأسفانه هنگامی که اتحاد جماهیر شوروی تجزیه شد، گرجستان همچنان با همان قوانین قبلی به حیات خود ادامه داد. قدرت نخبگی حزب کمونیست

- برای تصمیم‌گیری درباره‌ی اینکه چه کسی ارتقا یابد و چه کسی ارتقا نیابد، چه کسی به دانشگاه برود و چه کسی نرود، یا حتی گاهی برای نشان دادن مهربانی خود، انتخاب کردن فقیری از روستا و کمک به او برای ادامه‌ی زندگی - خیلی شیرین‌تر از آن بود که بتوان ره‌ایش کرد. آوردن شواردناده از مسکو و حمایت از وی در طی دهه‌ی ۱۹۹۰ و اوایل دهه‌ی ۲۰۰۰ چیزی نبود جز آرزوی نخبگان کمونیست سابق برای ادامه‌دادن به همان شیوه‌ی زندگی دوران اتحاد جماهیر شوروی. نظام بسته دلیل اصلی شکست گرجستان در ابتدای دهه‌ی ۲۰۰۰ بود و نظام آزاد ویژگی اصلی چرخش گرجستان در طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ بود. مهم‌ترین پیام‌های پس از انقلاب گل رز به جامعه عبارت بودند از کنکور رایگان و منصفانه برای ورود به دانشگاه - هرکسی فقط بر اساس مهارت و دانش خود می‌توانست دانشجوی دانشگاه شود - گماردن افرادی در بالاترین مناصب دولتی که عضو هیچ حزبی نبودند و ارتقای کارمندان دولت بر پایه‌ی دستاوردهای آنها، نه با پارتی‌بازی. این پیام‌ها به همه امید می‌داد که هر چیزی امکان‌پذیر است، به همه امید می‌داد که شادی را دنبال کنند و همه را به کار و تحصیل تشویق می‌کرد. در نتیجه انگیزه و هیجان می‌آفرید که فرمولی برای موفقیت و رشد است.

آزادی، دسترسی آزاد و شایسته‌سالاری ویژگی‌های کلیدی تغییر بودند که به دگرگونی‌های شگفت‌انگیز گرجستان کمک کردند.

یادداشت‌ها

۱. بانک جهانی، ۲۰۱۱. قابل بازیابی در:

<http://www.ccifg.ge/de/business-in-georgia/whyto-invest-in-georgia/-10reasons-to-invest-in-georgia>. (Retrieved in May 2016).

2. <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/07/2016/economist-explains13>.

۳. برای اطلاعات بیشتر، به فصل ۷ بخش اصلاح انرژی رجوع کنید.

۴. تنها سال کوچک شدن اقتصاد، سال ۲۰۰۹ با رشد منفی ۳/۹ درصدی بود. در ۲۰۱۰، اقتصاد دوباره با نرخ ۶/۴ درصدی رشد کرد. بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۲، میانگین نرخ رشد اقتصادی ۶/۷ درصد بود. برای کسب اطلاع از جزئیات بیشتر، به فصل‌های بعد مراجعه کنید.

۵. گرجستان هم‌تراز آنگولا، کامرون، تاجیکستان و آذربایجان پشت‌سرلیبی (رتبه‌ی صد و هجدهم)، سیرالئون و جمهوری دموکراتیک کنگو (مشترکاً در رتبه‌ی صد و سیزدهم) و زیمبابوه (رتبه‌ی صد و دوازدهم) قرار داشت. تنها کشورهایی که رتبه‌ای پایین‌تر از گرجستان داشتند میانمار، پاراگوئه، هائیتی، نیجریه و بنگلادش بودند (گزارش بین‌المللی شفافیت، ۲۰۰۳).

۶. در ۲۰۱۲، گرجستان رتبه‌ی پنجاه و یکم را به دست آورد و جلوتر از بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه‌ی اروپا مانند جمهوری چک و لتونی (مشترکاً رتبه‌ی پنجاه و چهارم)، کرواسی و اسلواکی (هر دو رتبه‌ی شصت و دوم)، رومانی (رتبه‌ی شصت و هشتم)، ایتالیا (رتبه‌ی هفتاد و دوم) و بلغارستان (رتبه‌ی هفتاد و پنجم) و

دقیقاً در رتبه‌بندی پشت سر کوهی جنوبی و لیتوانی قرار داشت (گزارش بین‌المللی شفافیت ۲۰۱۲).

7. http://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/get_ting_georgia_right_-_website.pdf (retrieved in May 2016).

8. <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/georgian-billionairedeclared-enemy-of-the-state-is-found-dead-in-surrey-exile782016-.html> (retrieved in May 2016).

9. .Roses and Reality in Georgia, New York Times, November 2007 ,10; <http://www.nytimes.com/10/11/2007/opinion/10sat3.html> (retrieved in 2015).

۱۰. در سال ۲۰۰۴، وقتی کار خود را در وزارت نیرو شروع کردم، حقوق ماهانه‌ام ۱۲۰ لاری بود، هر دو لاری گرجستان معادل یک دلار است، یعنی حدود ۶۰ دلار. حقوق رئیس یک اداره حدود ۶۰ تا ۸۰ لاری یا ۳۰ تا ۴۰ دلار در ماه بود. متوسط حقوق در آن زمان حدود ۴۰ لاری یا ۲۰ دلار بود.

۱۱. ۳. در صورت نیاز، مثال‌های بیشتری در دسترس است که در ارتباط با مؤسسه‌ی مالیه‌ی بین‌الملل یا اتحادیه‌ی اروپاست.

۱۲. یکی از مثال‌ها سودان است. بر اساس بی‌بی‌سی، به‌طور خاص سودان جنوبی (که در سال ۲۰۱۱ از سودان جدا شد) شامل آن چیزی است که با عنوان «اقتصاد جنگ» توصیف می‌شود. (<http://www.bbc.com/news/world-africa-34075573>)

۱۳. خرید نامحسوس مفهومی است که از خرده‌فروشی سرچشمه می‌گیرد. تولیدکنندگان کالاهای مصرفی نمایندگان ناشناس را به فروشگاه‌هایی می‌فرستند که کالاها در آن فروخته می‌شوند. این بازدیدها با هدف کنترل این است که کالاها ذخیره‌شده، نمایش داده‌شده و قیمت‌گذاری شده‌ی آن‌ها مطابق توافق بین تولیدکننده و خرده‌فروش باشد. برخی از شرکت‌ها، مانند بانک‌های تجاری یا ارائه‌دهندگان ارتباط از راه دور، خریداران نامحسوس را به شعب خود می‌فرستند تا مطمئن شوند که کارکنان فروش از پروتکل شرکت‌ها پیروی می‌کنند.

و مشاوره‌ی کافی به مشتریان می‌دهند.

برای جزئیات بیشتر بنگرید به:

Willie Osterweil, The Secret Shopper, The New Enquiry, June 2012 ,4

14. .See Norimitsu Onishi, Be Polite or Else, Giuliani Warns in Announcing Civility Campaign, New York Times, February 1998 ,26

۱۵. انرژی پرداخت شده درصدی از کل انرژی عرضه شده است. (صورت حساب نیست.)

16. .Roses and Reality in Georgia, New York Times, November 2007 ,10; <http://www.nytimes.com/10/11/2007/opinion/10sat3.html> (retrieved in 2015)

17. .<http://documents.worldbank.org/curated/en/15647088/01/2012/fighting-corruption-public-services-chronicling-georgias-reforms> (retrieved in August 2015).

18. <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (retrieved in August 2015).

19. .<http://www.transparency.org/gcb2013/results> (retrieved in August 2015)

20. .<http://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf> (retrieved in August 2015).

21. .<http://documents.worldbank.org/curated/en/15647088/01/2012/fighting-corruption-public-services-chronicling-georgias-reforms> (retrieved in August 2015).

22. . Max Seddon and Neil Buckley, Russia: Magnitsky's bitter legacy, Financial Times, June 2016 ,12 (Seddon and Buckley 2016).

۲۳. نظامی مشابه سی‌پی‌اف در سنگاپور وجود دارد، اما قیمت آن بر اساس قیمت اوراق قرضه‌ی دولتی تعیین نمی‌شود، بلکه به متوسط حقوق مدیرعامل شرکت‌های خصوصی فعال در این صنعت بستگی دارد که در اختیار وزیر یا کارمندان دولت قرار می‌گیرد. این رویکرد مبتنی بر این نظر است که بخش خصوصی محرک اصلی اقتصاد است و بخش دولتی باید برای ایجاد فضایی بهتر برای بخش خصوصی هر کاری انجام دهد.

24. https://en.wikipedia.org/wiki/Laffer_curve (retrieved in June 2016).

25. Uriel Spiegel and Joseph Templeman, A Non-Singular Peaked Laffer Curve: Debunking the Traditional Laffer Curve, *The American Economist*, Vol. 48, No. 2 (Fall, 2004), pp. 66-61 (Spiegel and Templeman 2004).

۲۶. برای مثال، فناوری جدید برای حمایت از اصلاحات اجرا شد؛ نمونه‌ها شامل بایگانی الکترونیک و نرم‌افزار اختصاصی برای تشخیص بی‌نظمی و راه‌اندازی حسابرسی‌های مالیاتی است این حسابرسی‌ها به بخش خصوصی برون‌سپاری شده بودند. برای کاستن از بار دیوان‌سالاری در کسب‌وکارهای کوچک، کلیدهای مالیاتی ساده‌ای معرفی شدند؛ مثلاً بر پایه‌ی تعداد صندوق‌ها در یک آرایشگاه یا تعدادی میز در یک رستوران.

۲۷. بر اساس داده‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، کشوری که «یک دهه رشد سریع» داشته است؛ یعنی یک دوره‌ی ده‌ساله که در طی آن سرانه‌ی تولید ناخالص داخلی دوبرابر شده و میانگین رشد واقعی حداقل ۶ درصد بوده است. کشورهای صادرکننده‌ی نفت و کشورهای با جمعیت کمتر از یک میلیون نفر از این تحلیل حذف شدند.

۲۸. درآمد شامل مالیات، کمک‌های اجتماعی، امتیازات دریافت‌کردنی و دیگر عواید است. درآمد ارزش خالص دولت را افزایش می‌دهد و این تفاوت بین دارایی و بدهی‌های آن است (GFSM ۲۰۰۱, paragraph ۲۰/۴). نکته: معاملاتی که صرفاً ترکیب ترازنامه را تغییر می‌دهند، جایگاه ارزش خالص را تغییر نمی‌دهند؛ مثلاً درآمد حاصل از فروش دارایی‌های غیرمالی و مالی یا ایجاد بدهی.

29. www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion (retrieved in 2015).

30. www.bloomberg.com/news/articles/17-09-2015/greece-hints-at-end-of-europe-s-anti-austerity-revolt (retrieved in September, 2015).

۳۱. با درآمد بیشتر از خصوصی‌سازی و کاهش یارانه‌های اجتماعی به‌عنوان استثنا.

۳۲. برای اطلاع از جزئیات بیشتر به فصل ۶ (خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی) مراجعه کنید.

۳۳. برخی از متخصصان این وسواس را به «سلطه‌ی سیاسی منافع مالی» نسبت می‌دهند؛ برای مثال:

Robert Kuttner, Debtors' Prison: The Politics of Austerity Versus Possibility, Knopf, New York 2013.

۳۴. گرجستان، پس از تهاجم روسیه، قول کمک‌های ویژه از مؤسسات مالی بین‌المللی را دریافت کرده بود؛ عاملی مهم که به حفظ روحیه‌ی ملی کمک کرده و به سرمایه‌گذاران اعتماد به نفس می‌داد. با این حال، بخش عمده‌ی پولی که مؤسسات مالی بین‌المللی وعده داده بودند، در واقع تا اواخر ۲۰۱۰ و حتی اوایل ۲۰۱۱، زمانی که گرجستان در مسیر بازبایی خود قرار داشت، به گرجستان نرسیده بود.

۳۵. بهترین متخصصان در بسیاری از زمینه‌های فنی را معمولاً شرکت‌های خصوصی استخدام می‌کنند، زیرا اغلب مؤسسات مالی بین‌المللی به دلایل سیاسی نمی‌توانند حقوق بالایی بپردازند.

36. <https://www.bloomberg.com/view/articles/20-08-2012/how-volcker-launched-his-attack-on-inflation> (retrieved in May 2016).

۳۷. این‌کندی در اقتصادی که تورم منفی دارد ممکن است با گران‌تر شدن هزینه‌های وام‌ها بیشتر شود. با این حال، در اقتصاد با تورم بالا، کاهش ارزش پول بخشی از خود وام خواهد بود.

38. <http://data.worldbank.org/country/georgia> (retrieved in June 2016).

۳۹. بلغارستان و رومانی در ۲۰۰۷ به اتحادیه‌ی اروپا پیوستند. بنگرید به: http://europa.eu/abouteu/countries/member-countries/index_de.htm (retrieved in June 2016).

۴۰. آذربایجان به علت صادرات نفت حتی سریع‌تر از گرجستان رشد کرد.

۴۱. بنگرید به تشریح مناطق ویژه‌ی گمرکی در فصل «اصلاحات مالیات‌ها و

گمرکات»

۴۲. تا کنون هیچ کشوری پیشرفت سالانه‌ی بیشتر از این را به خود ندیده است.

43. See <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECE/UNPAN019892.pdf> (retrieved in May 2016).

44. Steve H. Hanke, Alexander B. Rose, Stephen J.K. Walters, How to make medicine safe and cheap, Health and Medicine, Fall 2014.

۴۵. مؤسسه‌ی کاتو. بنگرید به:

Steve H. Hanke, Alexander B. Rose, Stephen J.K. Walters, How to make medicine safe and cheap, Health and Medicine, Fall 2014.

46. Djankov, McLiesh, Ramalho – 2006, Djankov and Pham – 2010, Lawless – 2013.

47. Djankov, Freund, and Pham, 2010

48. Lawless, 2013.

49. Lawless, 2013.

50. <http://www.doingbusiness.org/reforms/top-reformers2016-> (retrieved in May 2016).

51. "Ease of Doing Business 2017" report of the World Bank – pg. 8 and 25.

52. <http://www.transparency.org/research/gcb/overview> (retrieved in May 2016)

۵۳. تشکیل پرونده‌ی الکترونیکی با عنوان «فرایند استفاده از یک برنامه‌ی رایانه‌ای برای انتقال اطلاعات به صورت الکترونیکی به طرف دیگر» تعریف شده است. رجوع کنید به:

<http://www.businessdictionary.com/definition/e-file.html#ixzz49eyuFP7x>; retrieved in May 2016

۵۴. از میان این ده شرکت، چهار شرکت بین‌المللی بزرگ و شش شرکت محلی بودند.

۵۵. در بخش خصوصی، خریدار نامحسوس کسی است که «از سوی یک

شرکت تحقیقات بازار یا تولیدکننده برای بازدید از فروشگاه‌های خرده‌فروشی استخدام می‌شود. این افراد به عنوان یک خریدار گاه‌به‌گاه برای جمع‌آوری اطلاعات درباره‌ی چیدمان فروشگاه‌ها، قیمت‌ها و کیفیت کارکنان فروش آن‌ها از فروشگاه‌ها بازدید می‌کنند):

<http://www.businessdictionary.com/definition/mystery-shopper.html#ixzz49f3rhd00> (retrieved in May 2016).

۵۶. بازار اصطلاحی به زبان فارسی برای مفهوم Market است.

57. <http://www.amcham.ge/diary/rtable09-03-2016/estonian-model.pdf> (retrieved in May 2016).

58. <http://mondediplo.com/blogs/georgia-neoliberalism-and-industrial-policy> (retrieved in May 2016).

59. http://www.messenger.com.ge/issues/3629_may_3629/2016_17_econone.html (retrieved in May 2016).

۶۰. ASYCUDA مخفف سیستم اتوماتیک داده‌های گمرک است.

61. Stephen F. Jones, *The Making of Modern Georgia*, Routledge, London/ New York 2014 (p. 108); http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdacn591.pdf (retrieved in May 2016) (Jones 2014).

62. <http://www.investopedia.com/terms/s/sovereignbond.asp>; <http://www.investopedia.com/terms/c/corporatebond.asp>

۶۳. هیچ یارانه‌ی جدیدی به این برنامه‌ها افزوده نشد. به ذی‌نفعان موجود، بین دریافت یارانه‌های سابق و تغییر وضعیت به فرمول جدید که به پرداخت‌های بیشتر منجر می‌شد، حق انتخاب داده شد. البته همه برنامه‌ی رفاهی جدید را انتخاب کردند و به‌طور اثربخشی یارانه‌های سابق حذف شد.

64. Im neuen Reich: Wochenschrift für das Leben des deutschen Volkes in Staat, Wissenschaft und Kunst, Band 1; Band 9; Verlag von S. Hirzel, 1879, p. 199.

۶۵. روش‌شناسی ارزیابی سطح رفاه ساکنان، مستند داخلی از طریق نویسنده

قابل دسترسی است.

66. <http://www.worldbank.org/en/results/15/04/2014/supporting-inclusive-growth-and-development-in-georgia> (retrieved in April 2014).

۶۷. برخی از شرکت‌های خصوصی، به علت بی‌تجربگی، هزینه‌ها را اشتباه محاسبه کردند و مجبور شدند با شرکت‌های دیگر ادغام شوند تا این اشتباه را جبران کنند. حتی بعضی از شرکت‌ها ورشکست شدند.

68. <http://www.georgiapolicy.org/03/2016/georgia-is-moving-forward-onwelfare-reform/> (retrieved in May 2016).

69. J. D. Salinger, *The Catcher in the Rye*, Little, Brown, and Company, New York, 1951 (Salinger 1951).

70. <http://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.ENRL.TC.ZS/countries?page=1&display=default> (retrieved in May 2016).

۷۱. طبق چارچوب مرجع مشترک اروپایی برای زبان‌ها، B۱ سطح سوم از شش سطح مهارت (A۱ تا C۲) است. B۱ این‌گونه تعریف شده است: «زبان‌آموز می‌تواند نکات اصلی ورودی استاندارد شفاف را درباره‌ی موضوعات آشنا درک کند [...]». در مسافرت به منطقه‌ای که با آن زبان صحبت می‌شود، می‌تواند بیشتر موقعیت‌ها را درک و مدیریت کند. می‌تواند متن ساده‌ای بنویسد [...] و تجاریش را توصیف کند [...]؛

http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework_EN.pdf (retrieved in May 2016).

72. <https://www.hrw.org/reports/2004/russia6/1004.htm> (retrieved in May 2016).

۷۳. به هورست انتورف، «توضیحات عدم تطابق بیکاری در اروپا: ارزیابی انتقادی». مجله‌ی علوم و کسب‌وکار اسپیرینگر، ۲۰۱۲ مراجعه کنید

۷۴. برای مثال، در آلمان، تحصیلات دانشگاهی در پزشکی تقریباً دویست هزار یورو برای دولت هزینه دارد؛ بیش از پانزده برابر هزینه‌ی تحصیلات در علوم انسانی:

http://www.saarbruecker-zeitung.de/alte_inhalte/universitaet-des-saarlandes/art3848035_298914 (retrieved in May 2016).

75. <https://monocle.com/magazine/issues/48/batumi-boom/> (retrieved in May 2016).

76. <http://georgiatoday.ge/news/3396/Georgian-Delta-to-Increase-Exportto-GEL-300Million> (retrieved in May 2016).

77. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/south-caucasus/georgia/b-034-saakashvilis-ajara-success-repeatable-elsewhere-in-georgia.aspx> (retrieved in May 2016).

۷۸. روسیه دو خط لوله‌ی انتقال گاز به داخل کشور و خط برق با ولتاژ بالا را هم‌زمان در سردترین روز زمستان سال ۲۰۰۶ منفجر کرد.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4637034.stm> (retrieved in May 2016).

79. <http://eng.kavkaz-uzel.ru/articles/13178/> (retrieved in May 2016).

80. *Patmos*, by Friedrich Hölderlin (1803, first printed in 1807 in *Musen almanach*). English translation taken from Anselm Haverkamp, *Leaves of Mourning: Hölderlin's LateWork*, New York, SUNY Press, 1996, p. 48 (Haverkamp 1996).

۸۱. «بنیامین» با اشاره به پرتوی بنیامین فرانکلین، عبارتی عامیانه برای صد دلار است. بنگرید به:

<http://www.urbandictionary.com/define.php?term=Benjamin&defid=1384165> (retrieved in June 2016).

۸۲. بسیاری از مردم در حال ترک کشور بودند که موجب ترافیک در مرز بین گرجستان و آذربایجان شده بود.

83. http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=39560 (retrieved in May 2016).

