



روایتی از تجربیات شکست خورده که دائماً تکرار می شوند

پوپولیسم و انعکاس جهانی آن

امیرضا انگلی
بزهشگر توسعه
دنیای اقتصاد

اکثر تعاریف پوپولیسم به جنبش‌های سیاسی اشاره دارند که توسط افرادی با شخصیت‌های قوی و کاریزماتیک هدایت می شوند و گفتمان آنها حول علل و پیامدهای نابرابری می چرخد. رهبران پوپولیست ملی گرا هستند و منافع «مردم» را در برابر منافع نخبگان، شرکت‌های بزرگ و بانک‌ها، شرکت‌های چندملیتی، مهاجران، و دیگر نهادهای خارجی، از جمله صندوق بین‌المللی پول قرار می دهند. سیاستمداران پوپولیست مستقیماً به توده‌ها متوسل می شوند. آنها تمایل دارند احزاب سیاسی سنتی را نادیده بگیرند و اغلب «جنبش‌های خود را رهبری می کنند مثلاً جنبش یولیواری هوگو چاوز در ونزوئلا نمونه‌ای از این امر است. رهبران پوپولیست معمولاً نسبت به دموکراسی نمایندگی بی اعتماد یا حتی تحقیرآمیز هستند و رگه‌ای از اقتدارگرایی را نشان می دهند.

گسترده‌ای بود که توسط خلق پول تامین می شد به عنوان یک مکانیزم اصلی بازتوزیعی. در سال‌های اخیر، تعدادی از نویسندگان از این چارچوب استفاده کرده و آن را برای بررسی افزایش پوپولیسم در سراسر جهان گسترش داده‌اند. خلاصه‌ای از مدل پنج‌مرحله‌ای دورنبوش-ادواردز به این شرح است:

در مرحله اول، پیش از به قدرت رسیدن پوپولیست‌ها، مردم به شدت از عملکرد اقتصاد ناراضی هستند. اغلب، کشور دچار رکود اقتصادی یا حتی بحران عمیق تر شده است. مردم با کاهش استانداردهای زندگی، افزایش قیمت خدمات عمومی و درجه بالایی از نابرابری مواجه هستند. ناامیدی شهروندان به سرعت افزایش می یابد و مردم آماده امتحان کردن سیاست‌های غیرمتعارف هستند. در بسیاری از موارد، ناامیدی از طریق نیروهای مسلح هدایت می شود که کودتایی را ترتیب می دهند و رهبر پوپولیست (اغلب یک ژنرال ارتش) را به قدرت می رسانند. پس از به دست گرفتن دولت، پوپولیست‌ها به صراحت محدودیت‌های مخارج بخش عمومی و خلق پول را نادیده می گیرند. خطرات تامین مالی کسری بودجه اغراق آمیز توصیف می شوند. پوپولیست‌ها استدلال می کنند که افزایش‌های خلق پول تورمی نیستند؛ زیرا ظرفیت استفاده نشده بسیاری در اقتصاد وجود دارد.

در مرحله دوم، پس از به قدرت رسیدن، پوپولیست‌ها سیاست‌های انبساطی مانند افزایش مخارج عمومی، یارانه‌ها و کنترل قیمت‌ها را اجرا می کنند. این سیاست‌ها باعث تحریک تقاضا می شوند و در کوتاه مدت به رشد اقتصادی، افزایش دستمزدها و اشتغال منجر می شوند. کنترل قیمت‌ها تورم را موقتاً مهار می کند و افزایش واردات (با استفاده از ذخایر ارزی) کمبودها را کاهش می دهد. در این مرحله، پوپولیست‌ها به نظر می رسد که در تشخیص و حل مشکلات موفق بوده‌اند. بعد مالی پوپولیسم کلاسیک به طور شگفت‌انگیزی در نامه‌ای که در سال ۱۹۵۲ توسط خوان

برای مدت طولانی، سیاست‌های پوپولیستی به عنوان پدیده‌ای مختص آمریکای لاتین تلقی می شدند که در کشورهای مانند آرژانتین و ونزوئلا دنبال می شدند. به این حال، در سال‌های اخیر، پوپولیسم فراتر از آمریکای لاتین به کشورهای متنوع مانند ایتالیا، روسیه، مجارستان، لهستان، ترکیه، بریتانیا، و ایالات متحده گسترش یافته است. بسیاری از ویژگی‌های پوپولیسم سنتی آمریکای لاتین در تجلی‌های اخیر در سراسر جهان نیز دیده می شود.

تعریف و ماهیت پوپولیسم
کارشناسان در علوم اجتماعی تعاریف متفاوتی از پوپولیسم ارائه می دهند که اغلب دقیق نیستند. برای مثال، جامعه‌شناس پیترو رسل (۱۹۶۹) نوشته است که پوپولیسم بهتر است به عنوان یک تأکید و یک بعد از فرهنگ سیاسی در نظر گرفته شود، نه صرفاً به عنوان یک نوع خاص از سیستم ایدئولوژیک یا سازمانی. «ادوین ویلیامسون (۱۹۹۲)، مورخ بریتانیایی پوپولیسم را به عنوان «پدیده‌ای تعریف کرد که در آن یک سیاستمدار تلاش می کند با وعده‌های گسترده مزایا و امتیازات به طبقات پایین تر... قدرت را به دست آورد.» پل دریک، دانشمند علوم سیاسی (۱۹۸۲)، استدلال کرد که پوپولیسم‌ها با اقدامات بازتوزیعی اصلاحی به مشکلات توسعه نیافتگی پاسخ می دهند. «اخیراً، دانشمندان علوم سیاسی کاس موده و کریستوبال روویرا کالتواسر (۲۰۱۷) اظهار کردند که پوپولیسم یک «ایدئولوژی است که به اشکال مختلفی ظهور یافته است، برای پیچیده تر کردن تلاش‌ها در جهت تعریف، پوپولیسم یک اصطلاح تحقیرآمیز است. این اصطلاح معمولاً توسط سیاستمداران برای بی اعتبار کردن رقبا به کار می رود. نظر به پردازش سیاسی ارنستو لایلاو (۲۰۰۵) به صورت مشهوری گفت که پوپولیسم به طور کلی یک ایده تحقیر شده است.» تقریباً سیاستمداران حاضر نیستند خود را پوپولیست بنامند یا پلتفرم‌های سیاسی و اقتصادی خود را پوپولیستی توصیف کنند.

اقتصاددانان تلاش کرده‌اند ساختار بیشتری به بحث درباره سیاست‌های پوپولیستی بدهند و تعاریفی ارائه داده‌اند که در استفاده از سیاست‌های ناپایدار (ماکرو و میکرو) برای دستیابی به بازتوزیع متمرکز هستند. بسیاری از اقتصاددانان استدلال کرده‌اند که این سیاست‌ها در نهایت به زیان طبقات پایین تر، گروهی که این سیاست‌ها قرار بود به آنها کمک کنند، تمام می شوند. در اوایل دهه ۱۹۹۰، ادواردز ورودی دورنبوش پوپولیسم را به عنوان مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی تعریف کردند که هدف بازتوزیع درآمد از طریق اجرای سیاست‌هایی که «اصول اقتصادی» را نقض می کنند، از جمله محدودیت‌های بودجه‌ای و اصول کارایی مشخص می شوند. به گفته رودریک (۲۰۱۸)، پوپولیسم به مجموعه‌ای از «سیاست‌های غیرمسئولانه و ناپایدار اشاره دارد که اغلب به فاجعه ختم می شوند و بیشترین آسیب را به مردم عادی ای می رسانند که ظاهر هدف کمک به آنها هستند.» مشکل در ارائه این استدلال این است که پوپولیسم در دنیای واقعی اغلب به صورت «سیاه و سفید» ظاهر نمی شود، بلکه در سایه‌های خاکستری است.

مدل پنج مرحله‌ای دورنبوش-ادواردز
در سال ۱۹۹۰، ادواردز ورودی دورنبوش مدلی را برای تحلیل پویایی پوپولیسم در آمریکای لاتین در یک چرخه پنج مرحله‌ای توسعه دادند. این تحلیل تأکید داشت که مجموعه‌ای از سیاست‌ها مانند حمایت گرایشی، کنترل‌ها و مقررات و ملی سازی شرکت‌های بزرگ توسط رژیم‌های پوپولیستی اجرا شدند؛ اما تأکید اصلی بر هزینه‌های مالی

درآمد فقرا به سطحی به‌طور قابل توجهی پایین تر از زمانی که این دوره پوپولیستی آغاز شد، کاهش یافته است (ادواردز ۲۰۱۰).

تحلیلی از چهار تجربه پوپولیستی

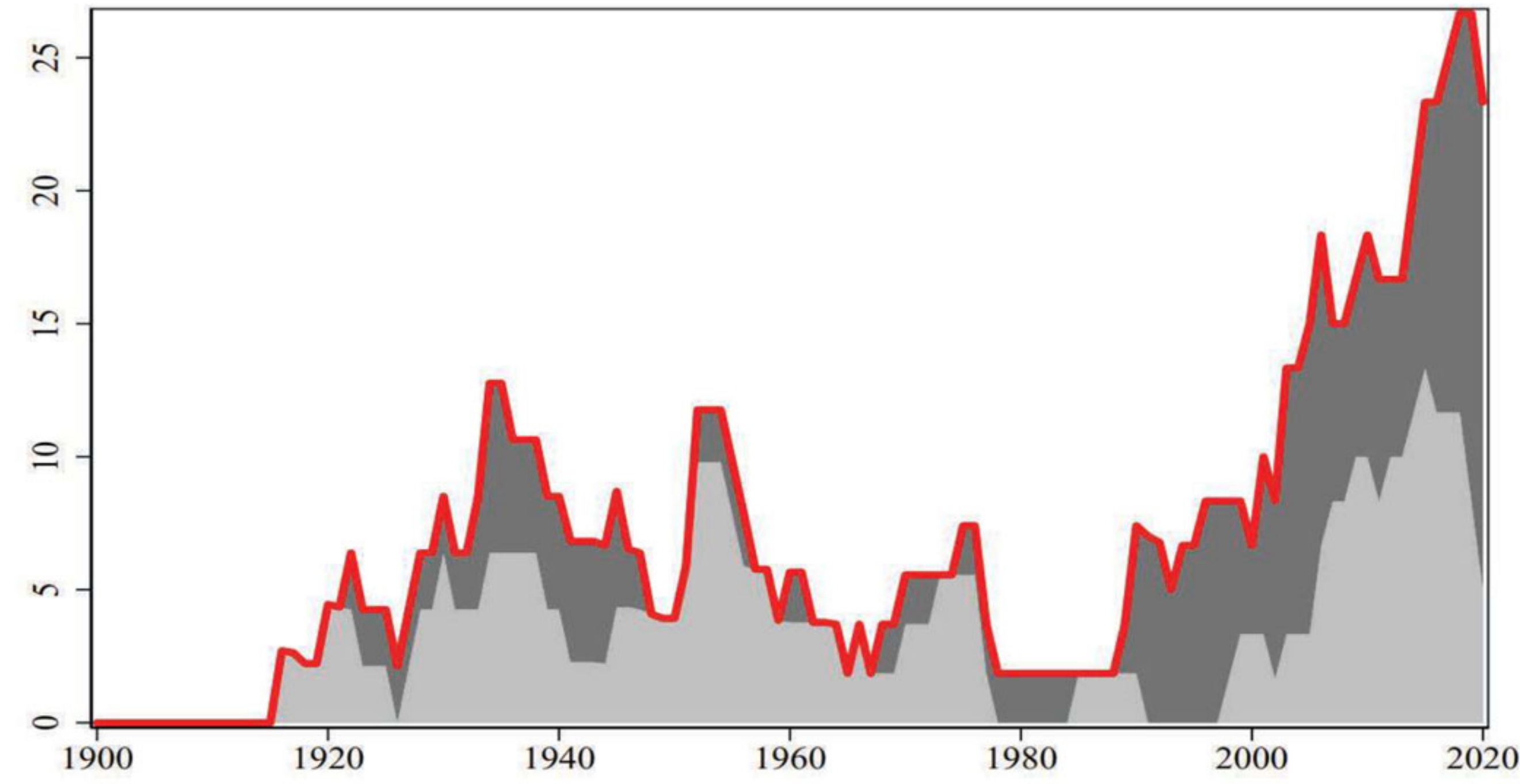
ادواردز پنج مورد برجسته از پوپولیسم در آمریکای لاتین را بررسی می کند: شیلی (۱۹۷۰-۱۹۷۳)، پرو (۱۹۸۵-۱۹۹۰)، آرژانتین (۲۰۰۳-۲۰۱۵)، ونزوئلا (۱۹۹۸-تاکنون)، و اکوادور (۲۰۱۷-۲۰۲۰). این بخش به تحلیل دقیق هر مورد، با تأکید بر داده‌های اقتصادی، زمینه‌های سیاسی، و پیامدهای می پردازد.

۱. شیلی (۱۹۷۳-۱۹۷۰) و تجربه سوسیالیستی آئنده: دولت سالوادور آئنده در شیلی یکی از بارزترین نمونه‌های پوپولیسم کلاسیک است. آئنده با برنامه‌ای سوسیالیستی و ملی گرایانه، وعده بازتوزیع درآمد و کاهش نابرابری را داد. او در سال ۱۹۷۰ به قدرت رسید، درحالی که شیلی از رکود اقتصادی و نارضایتی عمومی رنج می برد. سیاست‌های آئنده شامل ملی سازی بانک‌ها، شرکت‌های بزرگ، و صنایع کلیدی مانند مس بود. این سیاست‌ها با چاپ پول برای تامین مالی پروژه‌های زیرساختی و افزایش مخارج عمومی همراه شد. در سال ۱۹۷۱، اقتصاد شیلی با رشد ۹ درصدی واکنش مثبتی نشان داد؛ اما در سال‌های ۱۹۷۲ و ۱۹۷۳ رشد منفی ۵ درصد شد. کسری بودجه عمومی نیز در سال ۱۹۷۳ به ۲۴٫۶ درصد تولید ناخالص داخلی رسید و با احتساب شرکت‌های دولتی، به بیش از ۳۰ درصد افزایش یافت. از طرفی تورم در سال ۱۹۷۳ به ۵۰٫۸ درصد رسید و کسری حساب جاری در سال ۱۹۷۳ به ۹٫۱ درصد تولید ناخالص داخلی رسید. سیاست‌های آئنده به فروپاشی اقتصادی منجر شد. کمبود کالاهای اساسی، بازارهای سیاه، و فرار سرمایه اقتصاد را فلج کردند. در سال ۱۹۷۳، کودتای نظامی به رهبری اوتو پینوشه دولت آئنده را سرنگون کرد. نکته مهم این است که دستمزدهای واقعی در پایان دوره ۳۹ درصد کاهش یافت و شرایط اقتصادی برای فقرا بدتر از ابتدای دوره بود.

۲. پرو (۱۹۸۵-۱۹۹۰) و فاجعه آلن گارسیا: دولت آلن گارسیا در پرو نمونه دیگری از پوپولیسم کلاسیک است که به یکی از بدترین بحران‌های اقتصادی در تاریخ این کشور منجر شد. گارسیا در سال ۱۹۸۵ با وعده بازتوزیع درآمد و کاهش نابرابری به قدرت رسید. او با سیاست‌های تهاجمی مانند محدود کردن باز پرداخت بدهی خارجی به ۱۰ درصد صادرات و توقف کامل پرداخت به صندوق بین‌المللی پول، رویکردی ضد جهانی سازی اتخاذ کرد. در سال ۱۹۸۶، رشد به ۱۲٫۱ درصد رسید؛ اما از سال ۱۹۸۸ منفی شد (منفی ۹٫۴ درصد در ۱۹۸۸، منفی ۱۳٫۴ درصد در ۱۹۸۹). کسری بودجه در سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۸۹ بیش از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی بود و تورم در سال ۱۹۹۰ به هفت هزار درصد رسید که یکی از بالاترین نرخ‌های ابرتورم در تاریخ است. کسری حساب جاری در سال‌های ۱۹۸۶ تا ۱۹۸۸ نیز بیش از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی به اعتراضات گسترده متوقف شد). به کمبود کالاها، تورم افراطی و گسختگی و فروپاشی اقتصادی منجر شد. دستمزدهای واقعی در پایان دوره ۴۰ درصد کاهش یافت. گارسیا در انتخابات بعدی شکست خورد و دولت جدید سیاست‌های اصلاحی را با حمایت صندوق بین‌المللی پول اجرا کرد.

۳. ونزوئلا (۱۹۹۸-تاکنون) و فاجعه چاوز و مادورو: ونزوئلا تحت رهبری هوگو چاوز و نیکلاس مادورو نمونه‌ای برجسته از پوپولیسم کلاسیک است که تا قرن بیست و یکم ادامه یافت. چاوز در سال ۱۹۹۸ پس از یک دوره بحران‌های اقتصادی و سیاسی، از جمله اعتراضات گسترده در سال ۱۹۸۹ به قدرت رسید. او با شعار «سوسیالیسم قرن بیست و یکم» و سیاست‌های ملی سازی صنایع، به ویژه نفت، برنامه‌های بازتوزیعی را اجرا کرد. رشد در سال‌های اولیه بالا بود (تا ۱۸٫۳ درصد در ۲۰۰۴)، اما از سال ۲۰۱۴ منفی شد (منفی ۳٫۹ درصد در ۲۰۱۴، منفی ۱۶٫۵ درصد در ۲۰۱۶). کسری بودجه در سال ۲۰۱۷ به ۳۱٫۸ درصد تولید ناخالص داخلی رسید. تورم نیز در سال ۲۰۱۸ به ۱۳۰ هزار درصد رسید که یکی از بالاترین نرخ‌های ابرتورم در تاریخ است و حساب جاری در سال‌های اولیه مثبت بود (به دلیل قیمت بالای نفت)، اما در سال‌های پایانی منفی شد.

سهم دولت‌های پوپولیستی در تمام دولت‌ها در نمونه‌ای از ۶۰ کشور مستقل، از ۱۹۰۰ تا ۲۰۲۰



۴. اکوادور (۲۰۰۷-۲۰۱۷) و پوپولیسم بدون تسلط مالی: اکوادور تحت رهبری رافائل کورتا نمونه‌ای منحصر به فرد از پوپولیسم جدید در یک اقتصاد دلاریزه شده است. اکوادور در سال ۲۰۰۰ پول ملی خود (سوکره) را کنار گذاشت و دلار آمریکا را پذیرفت که امکان چاپ پول برای تامین کسری بودجه را از دولت سلب کرد.

کورتا در سال ۲۰۰۷ با وعده کاهش نابرابری، ملی سازی شرکت‌های خارجی و اصلاح قانون اساسی به قدرت رسید. رشد در سال‌های اولیه بالا بود (تا ۷٫۹ درصد در ۲۰۱۱)، اما در سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۱۷ به ۰٫۴ درصد کاهش یافت. کسری بودجه در سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۷ به طور متوسط ۶ درصد تولید ناخالص داخلی بود و تورم به دلیل دلاریزه شدن پایین ماند (متوسط ۳٫۸ درصد). کورتا موفق شد نابرابری را کاهش دهد (کاهش ضریب جینی از ۵۳٫۴ به ۴۴٫۷). با این حال، انباشت بدهی عمومی (از ۱۷٫۶ به ۴۳٫۶ درصد تولید ناخالص داخلی) و کاهش قیمت نفت، اقتصاد را به سمت بحران سوق داد. در سال ۲۰۱۷، لنین مورنو، جانشین کورتا، سیاست‌های اصلاحی را آغاز کرد و از بازگشت به پول ملی اجتناب کرد. بی ثباتی سیاسی پیش از کورتا، از جمله چندین کودتا و تغییر دولت، زمینه را برای ظهور او فراهم کرد. کورتا با تکیه بر کاریزما و برنامه‌های اجتماعی، حمایت گسترده‌ای به دست آورد؛ اما سیاست‌های ضد بازار و سرمایه گذاری خارجی را کاهش داد.

چهار درس از پوپولیسم لاتین تبار

آمریکای لاتین درس‌های متعددی در مورد پوپولیسم ارائه می دهد. نخستین و شاید مهم ترین درس این است که نه نابرابری بیش از حد و فساد، خوراک سیاستمداران پوپولیست هستند. پوپولیست‌ها از ناامیدی‌های شهروندان بهره برداری می کنند و مجموعه‌ای از سیاست‌های غیرمتعارف را پیشنهاد می دهند که قرار است به «مردم فقیر» کمک کنند. در این مورد، برنامه‌های اجتماعی جامع و خوب طراحی شده که شمول گرایی را ترویج می کنند، مؤثرترین پادزهر علیه پوپولیسم هستند. بحران‌های بزرگی که منجر به رکود اقتصادی می شوند و نیاز به تعدیل‌های سخت دارند نیز پشت سر بسیاری از جنبش‌های پوپولیستی هستند.

دوم، سیاست‌های پوپولیستی در طعم‌های مختلفی ارائه می شوند. پوپولیسم کلاسیک عمدتاً از نوع کالان اقتصادی است. اما نوع میکرواقتصادی پوپولیسم نیز وجود دارد؛ جایی که مقررات بیش از حد، حمایت گرایی، اختلال در یک بازار خاص یا دستمزدهای حداقل بسیار بالا اعمال می شوند. اگرچه اکثر موارد پوپولیسم جدید به انفجار تورمی ختم نمی شوند، در میان مدت تا بلندمدت نیاز به اصلاحات سیاستی پرهیز نرند. نکته مرتبط این است که پوپولیسم یک پدیده سیاه و سفید نیست. همان طور که اشاره شد، پوپولیسم سایه‌های خاکستری بسیاری دارد؛ به این معنی که گاهی اوقات طبقه بندی برخی تجارب به عنوان پوپولیسم ساده نیست. سومین درس این است که حتی در کشورهایی با محدودیت‌های داخلی بر سیاست پولی- از طریق بانک‌های مرکزی مستقل یا دلاریزه شدن- یک سیاستمدار پوپولیسم معمولاً راه‌هایی برای اعمال سیاست مالی انبساطی و انباشت بدهی با سرعتی ناپایدار پیدا می کند (مانند اکوادور).

چهارم، حمایت گرایی و انزواگرایی به شیوه‌های زیان بار هستند که فراتر از هزینه‌های رفاهی سنتی اندازه گیری شده توسط مثلث‌های کوچک در نمودارهای عرضه و تقاضا می روند. حمایت گرایی عدم اطمینان را افزایش می دهد و سیگنال‌های مختلطی ارسال می کند که ریسک را افزایش می دهد و به طور منفی بر سرمایه گذاری تأثیر می گذارد. تعدادی از رهبران پوپولیست لاتین تبار اخیراً به جنگ تجاری کنونی بین ایالات متحده و چین اشاره کرده‌اند تا سیاست‌های ملی گرایانه و حمایت گرایانه خود را توجیه کنند.

درس نهایی از آمریکای لاتین به استفاده از خلق پول برای تامین مالی مخارج اجتماعی، برنامه‌های اشتغال، بازتوزیع درآمد و ابتکارات زیرساختی مربوط می شود. یک داستان مکرر در هر یک از این دوره‌های پوپولیستی این است که هنگامی که تورم به سطح خاصی (مثلاً، اواسط دو رقم یا بالاتر) می رسد، سرعت گردش پول به طور قابل توجهی افزایش می یابد. مردم هنوز باید از پول داخلی برای پرداخت مالیات استفاده کنند، اما این پول در شرایط بحرانی حام معمولاً برای چیز دیگری استفاده نمی شود؛ همان طور که تجربه آرژانتین بارها نشان داده است.

خلاصه کلام
مقاله سیاستین ادواردز یکی از جامع ترین تحلیل های موجود درباره پوپولیسم است که نه تنها ریشه‌ها و پیامدهای آن را در آمریکای لاتین بررسی می کند، بلکه گسترش این پدیده به کشورهای پیشرفته را نیز مورد توجه قرار می دهد. با استفاده از مدل پنج مرحله‌ای دورنبوش-ادواردز، داده‌های اقتصادی و مطالعات موردی دقیق، ادواردز نشان می دهد که پوپولیسم، چه در شکل کلاسیک و چه جدید، معمولاً با سیاست‌های ناپایدار همراه است که در نهایت به زیان گروه‌هایی منجر می شود که قرار بود از آنها حمایت کنند.

تجربه اکوادور نشان داد که حتی در غیاب تسلط مالی، پوپولیسم می تواند با انباشت بدهی و مقررات گسترده به اقتصاد آسیب برساند. درس‌های این مقاله برای سیاستگذاران در سراسر جهان، به ویژه در زمینه کاهش نابرابری، مبارزه با فساد و اجتناب از سیاست‌های ناپایدار، اهمیت بسزایی دارد. در جهانی که پوپولیسم همچنان در حال گسترش است، این تحلیل به عنوان یک راهنمای ارزشمند برای درک و مدیریت این پدیده پیچیده عمل می کند.

منبع:

On Latin American Populism, and Its Echoes around the World, Sebastian Edwards, 2019, JEP