

سیاست تعدیل ساختاری: تجربه آسیایی

■ نوشته: شِگرو ایشیکاوا

□□ ترجمه دکتر غلامرضا آزاد از دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران

فعالیت‌های مهم اقتصادی توسط بنگاه‌های دولتی و طبق دستورالعمل‌های برنامه دولتی انجام می‌گیرد. انگیزه‌های پذیرش مداخله‌گرایی به برطرف ساختن ضعف سازوکار بازار و لاجرم پیشبرد توسعه اقتصادی محدود نمی‌شود. در این باب به یک مورد خاص می‌توان اشاره کرد؛ مثلاً گاهی انگیزه مداخله‌گرایی، دیوانسالاری موروثی و سنتی است، یعنی انگیزه در نظر گرفتن اموال دولتی به عنوان اموال خصوصی و استفاده از آن در جهت ایجاد شغل و درآمد برای اعضای خانواده و وابستگان.^۲ از این گذشته، در کشورهایی که شکل محکمتری از مداخله‌گرایی بر آنها حاکم است، نوعی نظام رفاه اجتماعی برای تأمین اشتغال در سراسر عمر و مزد معیشتی برای کارگران وجود دارد. به این شکل هر واحد کاری، کمابیش به یک اجتماع شبه روستایی تبدیل می‌شود.

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در کنار گات (GATT) سازمان‌های جهانی مهمی هستند که مسئولیت حفظ نظم اقتصاد جهانی در دوران پس از جنگ را بر عهده گرفته‌اند. از اواخر دهه ۱۹۷۰، شمار زیادی از کشورهای مداخله‌گرا درگیر بحران دیرپای تراز پرداختها گردیده و از صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی تقاضای کمک کرده‌اند. به همین دلیل، صندوق و بانک جهانی تحول عظیمی در تسهیلات وام‌دهی خود ایجاد کرده و تقسیم کار سنتی آنها در دادن وام به کشورهای در حال توسعه، به تدریج - و از سال ۱۹۸۶ به سرعت - در حال از بین رفتن است. تسهیلات جدید بانک جهانی عبارت است از: وام تعدیل ساختاری (SAL) و وام تعدیل بخشی (SECAL) که در سال ۱۹۸۰ آغاز گردید؛ و در مورد صندوق بین‌المللی: تسهیلات تعدیل ساختاری (SAF) و تسهیلات تعدیل ساختاری گسترش یافته (ESAF) که به ترتیب در سالهای ۱۹۸۶ و ۱۹۸۷ آغاز شد، افزون بر تسهیلات گسترش یافته صندوق (EFF) که قبلاً از سال ۱۹۷۷ آغاز شده بود. این تسهیلات، تحت

۱- سیاستهای تعدیل ساختاری و مداخله‌گرایی

در سالهای اخیر، گذار به سیستم اقتصاد بازار که در اتحاد جماهیر شوروی [سابق] و کشورهای اروپای شرقی صورت گرفته، امری جهانی گشته است. با این وجود، هنوز موجهای تحول در سیستم اقتصادی و اجتماعی که دارای طبیعت مشابه و اهمیت جهانی یکسان است و از اواخر دهه ۱۹۷۰ در بسیاری از کشورهای جهان سوم رخ داده، به اندازه کافی شناسایی نشده است. این موج تحول، در نتیجه بحران درازمدت تراز پرداختها و پذیرش سیاستهای تعدیل ساختاری پیشنهاد شده از سوی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، پیش آمده است.

رژیم‌های اقتصادی این کشورها را، که اغلب طی جنگ جهانی دوم و پس از آن استقلال یافته‌اند، با مسامحه می‌توان رژیم‌های «مداخله‌گرا» (Dirigiste) نامید؛^۱ زیرا با این که محتوای سیاستها بسیار متنوع است، این فرض معمول وجود دارد که لازم است دست مرئی دولت، مکمل دست توسعه نیافته و ضعیف سازوکار بازار باشد. ابزارهای معمول مداخله‌گرایی، به دو گونه است: یکی، تأسیس بنگاههای دولتی بر این اساس که کدام فعالیت‌های اقتصادی مهم کشور مستقیماً به دست دولت هدایت و سرپرستی شود؛ و دیگری، برقراری نظام اعطای مجوز و سایر کنترلها، و به این ترتیب تنظیم فعالیت‌های واگذار شده به بخش خصوصی. سست‌ترین شکل مداخله‌گرایی در کشورهای آسیای جنوب شرقی به چشم می‌خورد که ظاهراً نظام اقتصاد بازار را پس از جنگ جهانی دوم پذیرفته‌اند، اما در زمینه‌های مختلف اقتصادی و با توجه به مقتضیات زمان، بنگاه‌های دولتی وجود دارد و نظام کنترل دولتی عمل می‌کند. درست در نقطه مقابل، یک رژیم برنامه‌ریزی متمرکز «مادی» وجود دارد که نمونه آن کشور چین پیش از اصلاحات اقتصادی اخیر است. تحت چنین شرایطی، تقریباً تمام

اقتصاد توسعه است، که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی صورت گرفت.^۵ این خط فکری واکنشی بود در برابر نگرش «ساختارگرایی» دهه ۱۹۵۰. بسیاری از مؤلفان، طی دهه ۱۹۵۰ تحت تعالیم کینزی، نوکینزی یا اقتصاد مارکسیستی و بدون دانش شخصی کافی یا داده‌های تحقیقی موجود در مورد کشورهای در حال توسعه پرورش یافته بودند. بنابراین، بیشتر براساس فرضهای مبتنی بر حدس و گمان درباره انعطاف‌ناپذیری ساختار داخلی یا مشکلات مربوط به صادرات، فرضیه‌های زیادی در مورد کشورهای در حال توسعه ساخته بودند. رویکرد ساختارگرا، عنوانی کلی است که به روش این نویسندگان اشاره دارد. از سوی دیگر، نویسندگان نئوکلاسیک، با استفاده از داده‌های تجربی موجود و فرضهای تحقیقی در این زمینه، به طور مؤثر از فرضهای غیر واقعی و تبعات آن انتقاد کردند.

به هر حال، تلقی کردن این دو رویکرد به عنوان «بدیلهای» مشخص، لزوماً عملی نیست. بعلاوه، اگر فرضیه‌های هنوز سودمند درباره توسعه نیافتگی یا پویایی فرآیند توسعه، به علت فرضهای انعطاف‌ناپذیرشان، بکلی تکذیب شوند، زیان بزرگی خواهد بود. اما مهمتر از آن، باید متذکر شد که وجه مشترک هر دو نگرش، ناتوانی در مشاهده برخی از جنبه‌های اساسی اقتصادهای در حال توسعه است که دو جنبه آن، که دقیقاً با موضوع این مقاله مربوط می‌شود، عبارتست از:

(۱) چنین اقتصادهایی نه تنها با توسعه نیافتگی نیروهای مولد، بلکه با توسعه یافتگی نهادهای بازار نیز مشخص می‌شوند. توسعه اقتصادی باید به طریقی به صورت فرآیند توسعه یک اقتصاد بازار کمتر توسعه یافته، تبیین شود.

(۲) اقتصادهای در حال توسعه به گونه‌ای چشمگیر از لحاظ الگوی موجودی منابع و به دنبال آن از این لحاظ که کدام عوامل تولید کمیاب، فراوان یا کمتر از حد لازم مورد استفاده است با یکدیگر تفاوت دارند. بنابراین، رشد غالباً فرآیند بهره‌گیری یا بهره‌گیری کاملتر از منابعی است که کمتر از ظرفیت مطلوب مورد استفاده واقع می‌شوند. از این رو، الگوی رشد، برطبق الگوی موجودی منابع تغییر خواهد کرد.^۶

از آنجا که اقتصاددانان نئوکلاسیک و نیز برخی از ساختارگرایان وجود یک اقتصاد بازار کاملاً توسعه یافته و اشتغال کامل را مفروض می‌دانند، ناتوانی آنان در مشاهده این دو جنبه، یک نتیجه منطقی خواهد بود. این به نوبه خود، نشان می‌دهد که جنبه نظری سیاست تعدیل ساختاری پایه ضعیفی دارد.

۳- امکان‌پذیری سیاستهای تعدیل ساختاری

امکان‌پذیری یا اثربخشی تعدیل ساختاری تا حد زیادی به دو عامل بستگی دارد: نخست، «اصل» رقابت بازار که سیاست تعدیل

شرایطی، کشورها را وادار می‌کند غیر از توصیه‌های آشنای صندوق بین‌المللی پول در خصوص تثبیت، برنامه‌های اصلاح را به منظور جایگزین کردن سیاستها و نهادهای بازارگرا به جای مداخله‌گرایی، به اجرا گذارند.

منطق سیاستهای «تعدیل ساختاری» (Structural Adjustment)، براین عقیده صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مبتنی است که اقدامات مداخله‌گرایانه علت اصلی اختلالات متعدد در اقتصاد بوده و بنابراین سهم بزرگی در بحران‌های درازمدت ترازپرداخت‌ها دارد. نظر بر این است که تنها زمانی که اقدامات تثبیت سنتی با اقدامات نیرومند تعدیل ساختاری تکمیل شود، می‌توان بحران مذکور را از میان برد.

اقدامات مقرر شده، جامع و با وجود تفاوت‌های عمده میان اقتصاد کشورهای دریافت‌کننده تسهیلات، در جهت‌گیری سیاستگذاری، کاملاً متحدالشکل بوده و بنابراین نشان دهنده نوعی دستورالعمل «نمونه» (Prototype) است.

از جهت اقتصاد کلان، برنامه اصلاحی، شامل سیاستهای پولی و مالی است که تقاضای کل، نرخ ارز، مالیات بر صادرات / واردات و سوبسیدها را به منظور تغییر انگیزشهای نسبی میان کالاهای قابل تجارت و غیر قابل تجارت کاهش می‌دهد. از جهت اقتصاد خرد، برنامه، رفع اختلالات قیمتی و مجال برای رقابت بیشتر و حذف کنترل‌های اداری «مقررات‌زدانی» و بنابراین، بهبود کارایی در استفاده از منابع را الزامی می‌کند. در حوزه فعالیت‌های غیربازاری، عقلایی کردن هزینه‌های دولت و مدیریت بنگاههای عمومی و حتی خصوصی سازی لازم است.^۳

هدف این مقاله، بررسی منطق سیاست تعدیل ساختاری صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و همچنین اثربخشی آن در جایگزینی سیاستها و نهادهای بازارگرا به جای سیاستهای مداخله‌گرای پس از جنگ دوم در کشورهای در حال توسعه و همگام با آن، دستیابی به رشد و تثبیت، برطبق اهداف اصلی سیاست تعدیل ساختاری است. تاکنون ارزیابی‌های متعدد درباره عملکرد سیاست تعدیل ساختاری، مواردی را آشکار ساخته که در آنها اهداف سیاست تعدیل ساختاری حاصل نشده است.^۴ اگر چنین باشد، باید تحقیقاتی به منظور تجدیدنظر در برنامه‌های تعدیل ساختاری صورت گیرد. برای این تحقیقات، اتخاذ یک روش مناسب ارزیابی در مورد اثربخشی سیاست تعدیل ساختاری، ضروری است.

در سراسر این نوشته، نه تنها برای آزمون کلی فرضیه (در مورد امکان‌پذیری سیاست تعدیل ساختاری) بلکه برای آگاهی از ارتباط میان مداخله‌گرایی و سیاست تعدیل ساختاری، تنها بر تجربه کشورهای آسیای شرقی و جنوبی تکیه شده است.

۲- شالوده‌های نظری سیاست تعدیل ساختاری (احیای نئوکلاسیک) و محدودیتهای آن

زمینه نظری سیاستهای تعدیل ساختاری، «احیای نئوکلاسیک»

ساختاری از آن حمایت می‌کند و با روح حاکم بر نظم اقتصاد بین‌المللی معاصر که صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و گات نمایندگان آن هستند، همخوانی دارد. بنابراین، هر کشور در حال توسعه که قصد دارد به عنوان شریکی در تجارت بین‌الملل، اقتصاد خود را به طور مستمر توسعه دهد (یعنی، حتی پس از سپری کردن مرحله در حال توسعه بودن) باید دیر یا زود به آن بپیوندد. همین «اصل»، بر جهت کلی حرکتی حاکم است که نظام اقتصاد داخلی کشورهای مداخله‌گرا باید در دوره کاسته شدن جنبه‌های مثبت مداخله‌گرایی و آشکار شدن عدم کارایی آن درپیش گیرند. این قویترین نکته برای تأیید امکان‌پذیری برنامه‌های تعدیل ساختاری است.

دوم، اما اگر مسئله تناسب با شرایط خاص اقتصادی و اجتماعی در هر یک از کشورهای در حال توسعه در نظر گرفته شود، آن‌گاه ممکن است دستورالعمل واحد در زمینه سیاست تعدیل ساختاری برای همه کشورهای در حال توسعه مناسب نباشد و امکان‌پذیری آن احتمالاً به شرایط خاص هر یک از کشورهای در حال توسعه بستگی خواهد داشت.

با تحقیق در مورد عملکرد برنامه‌های تعدیل ساختاری که در کشورهای آسیایی اجرا شده، اعتبار این فرضیه که امکان‌پذیری برنامه‌ها را چند عامل مشترک تعیین می‌کند، تأیید می‌گردد:

(۱) کشورهایی که از نظر درآمد سرانه قبلاً در ردیف کشورهای دارای درآمد متوسط قرار داشته‌اند و نظام اقتصاد بازار و نظام اداری آنها به خوبی توسعه یافته است، در شمار موفق‌ترین موارد بوده‌اند. برعکس، کشورهایی که درآمد پایینی داشته‌اند و سازوکارهای اداری و اقتصاد بازار در آنها بسیار توسعه نیافته بوده، با کمترین درجه موفقیت روبرو شده‌اند.

(۲) در کشورهایی که دارای منابع طبیعی غنی و جمعیت کم هستند امکان اجرای موفقیت‌آمیز برنامه بیشتر و برعکس در کشورهایی که از نظر منابع طبیعی فقیر و پر جمعیت هستند، اجرای این برنامه‌ها کمترین شانس موفقیت را خواهد داشت.

(۳) غالباً نهادها و سیاستها و فرهنگ سیاسی زیربنایی اقتصاد، نقش قاطعی بازی می‌کنند. اما گاهی با وجود مساعد بودن عوامل (۱) و (۲)، مانع امکان‌پذیری برنامه‌های تعدیل ساختاری می‌گردند. مواردی نیز وجود دارند که بر شرایط نامساعد ناشی از عوامل (۱) و (۲) فایق می‌آیند و آن را به شرایط مساعد تبدیل می‌کنند.

برخی از این یافته‌ها از نظر منطقی نیز بدیهی است. در مورد یافته شماره (۱)، می‌توان خاطر نشان ساخت که چون سیاستهای تعدیل ساختاری، مستلزم حداقل میزان مناسبی از توسعه اقتصاد بازار، از جمله وجود کارآفرینان شایسته و فن‌سالاران دیوانسالار است، سطح پائین توسعه اقتصاد بازار، قیودی جدی برای پذیرش

اقدامات معمول در سیاستهای تعدیل ساختاری ایجاد می‌کند. در مورد یافته شماره (۲)، وضع مطلوب‌تر کشورهای برخوردار از منابع غنی را می‌توان با این واقعیت تبیین کرد که این کشورها معمولاً به شکل اقتصادهای صادرکننده کالاهای اولیه، توسعه یافته‌اند. در این کشورها، در مرحله صدور کالاهای اولیه، میزان بالای «رانت طبیعی» به راحتی نصیب صادرکنندگان می‌شود. می‌توان از «رانت طبیعی» بطور بالقوه به عنوان انباشت سرمایه اولیه، برای استمرار توسعه اقتصادی از طریق تولید کالاهای ثانویه استفاده کرد؛ مگر اینکه این سرمایه را دولتهای بی‌تجربه در فعالیتهای غیر مولد هدر دهند.^۸ وقتی که از تلاش برای افزایش بهره‌وری کالاهای صادراتی، غفلت می‌شود، «رانت طبیعی» به تدریج کاهش یافته و مزایای نسبی آن از دست خواهد رفت.

برعکس، کشورهایی که با فقر منابع و جمعیت انبوه روبرو هستند، اساساً فقیر بوده و پس‌انداز آنها نیز به همان نسبت پائین است. توسعه اقتصادی این کشورها احتمالاً از طریق صنعتی شدن خواهد بود و مستلزم انتقال نیروی کار کشاورزی به صنایع در حال ظهور و وجود محصولات کشاورزی مازاد برای تغذیه این نیروی کار است. این کار آسان نیست، چون لازم است بهره‌وری زمین و نیروی کار در کشاورزی افزایش یابد؛ ولی بخش کشاورزی معمولاً منابع کافی برای تحقق آن ندارد.^۹

در رابطه با یافته شماره (۳) مواردی چند را می‌توان ذکر کرد. در سایه گونه خاصی از فرهنگ سیاسی، میزان بالای «رانت طبیعی» به راحتی صرف ساختمان‌سازی غیر مولد و کارهای تجملی می‌شود و حتی تلاش قبلی برای خودکفایی اقتصادی (مثلاً مبارزه برای افزایش تولید غلات یا تأسیس صنایع جدید کارخانه‌ای) را متوقف می‌سازد. این مورد اخیر پدیده‌ای است شبیه «بیماری هلندی»* (Dutch Disease) یا «عارضه نفتی» (Oil Syndrome). در بر تو گونه‌های دیگری از فرهنگ سیاسی، می‌توان با مهارت از ابتلا به بیماریهای هلندی اجتناب کرد و کشورهای پر جمعیت و فقیر از لحاظ منابع نیز می‌توانند از هر فرصتی که برای صنعتی شدن پیش می‌آید استفاده کنند.

از این مهمتر، شاید تفاوت در میزان توسعه یافتگی اقتصاد بازار و نظام اداری، و حتی سطح بهره‌وری (در عامل شماره ۱) نیز محدودیتهایی غیرقابل اجتناب نباشد. بسته به تلاش انسانی، که به نوبه خود به فرهنگ سیاسی بستگی دارد، طول زمان مورد نیاز برای صعود از یک مرحله توسعه به مرحله دیگر، می‌تواند کوتاه‌تر یا بلندتر شود.^{۱۰}

در این مقاله، یافته‌های بالا، با توجه به دو گروه وسیع از کشورهای آسیایی که بر طبق عامل (۱) رتبه‌بندی شده‌اند، به تفصیل بررسی گردیده است. توضیحات مربوط به هر کشور، با بررسی کوتاهی از ماهیت مشکلات تراز پرداختها و فعالیتهای مرتبط با بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول آغاز شده است. الف. از میان کشورهایی که در آنها اقتصاد بازار تا حد مناسبی توسعه یافته، سطح درآمد سرانه پائین نبوده و عملکرد برنامه تثبیت

۱۹۸۲ روی داد. بانک جهانی در چارچوب وامهای تعدیل ساختاری، مجموعه‌ای از وامهای تعدیل بخشی به اندونزی اعطا کرد که بیشتر مربوط به سیاست تجاری و توسعه بخش خصوصی بود (۸۹-۱۹۸۷). گرچه برای دادن این وامها هیچ شرطی در نظر گرفته نشده بود، با این حال دولت اندونزی از سال ۱۹۸۳ براساس سرمشق بانک جهانی به تثبیت اقتصادی و اجرای سیاستهای تعدیل ساختاری دست زد که نتیجه آن کلاً موفقیت آمیز بود، به نحوی که اندونزی اکنون قادر است به سوی توسعه اقتصادی بلندمدت حرکت نماید. در این خصوص باید از تغییر موفقیت آمیز محصولات اولیه صادراتی در جزایر بیرونی تر خود (کائوچو و نخل) و تأسیس و تجدید ساختار فعالیت‌ها در جهت صنعتی شدن براساس کالاهای مصرفی دارای تقاضای نهایی در جاوه، به عنوان يك عامل یاد کرد. همچنین، با اینکه اندونزی صادرکننده بزرگ نفت است، به بیماری هلندی دچار نشده است.

اما مقدار بدهی انباشته شده خارجی، بیش از ۵۳ میلیارد دلار است و پرداخت اصل و فرع بدهی و نیاز به ارز برای تأسیس و تجدید ساختار صنایع فوق‌الذکر، استفاده از کمکهای رسمی توسعه، به میزان ۴ میلیارد دلار در سال را الزامی کرده است.

مالزی هیچ کمکی از صندوق بین‌المللی پول یا بانک جهانی دریافت نکرد. اما در اوایل دهه ۱۹۸۰ که دچار مشکلاتی در ترازپرداختها شد با سرمشق گرفتن از بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول يك سیاست تعدیل ساختاری - توأم با تثبیت - تنظیم و تدوین نمود که موفقیت چشمگیری به همراه داشت. تغییر محصولات اولیه صادراتی و تأسیس و تجدید ساختار صنایع فوق‌الذکر با استفاده عاقلانه از میزان بالای «رانت طبیعی» (بدست آمده از کائوچو و قلع) نیز به همان وجه مؤثر بود.

ب. اکنون از میان کشورهایی که در آنها اقتصاد بازار همچنان توسعه نیافته است و کشورهایی که تثبیت یا آزادسازی در آنها همچنان به کندی پیش می‌رود، به بنگلادش و سریلانکا می‌پردازیم: بنگلادش کشوری است با جمعیت انبوه و منابع بسیار اندک که هنوز حتی زیربنای لازم را برای حفظ زندگی مردم در حداقل استاندارد ندارد. اقتصاد بازار در آنجا به صورت بخشهایی غیرمرتبط می‌باشد که در مرحله بسیار پایینی از توسعه قرار دارد. نرخ پس‌انداز پائین است، کسری بودجه وجود دارد و تنها با کمکهای بزرگ بانک جهانی، ایالات متحده آمریکا و دیگر کشورهای وام‌دهنده قادر به تحمل کسری حساب جاری مژمن خویش است. به هرحال از سال ۱۹۸۰ سیاست تعدیل ساختاری به يك مشورت‌های قابل توجه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در سریلانکا اجرا گردیده است؛ گرچه تسهیلات تعدیل ساختاری صندوق بین‌المللی پول و اعتبارات تعدیل بخشی بانک جهانی (در زمینه‌های تولید صنعتی، انرژی و تأمین مالی) رسماً تا بعد از سال ۱۹۸۶ فراهم نشد. نتیجه کاربرد دستورالعمل متحدالشکل تعدیل ساختاری را می‌توان با توجه به شرایط تعیین شده برای بخش کشاورزی نشان داد که از سرمشقی متشکل از موارد زیر تشکیل شده بود: (۱) کاهش

و آزادسازی به طور کلی رضایت بخش بوده است، جمهوری کره، تایلند، مالزی و اندونزی برای بررسی برگزیده شده‌اند.

در سال ۱۹۷۹، در کره، بحران جدی ترازپرداختها به موازات تورم داخلی روی داد. تأثیر نابسامانی محیط اقتصاد بین‌المللی در آن سال و بعد از آن، کاملاً جدی بود، چون کره از اواسط دهه ۱۹۷۰ به گونه‌ای جاه طلبانه سیاست صنعتی شدن در بخش صنایع سنگین و شیمیایی را با اتکاء به استقرار از منابع خارجی تعقیب می‌کرد.

کره برای پشت سر گذاشتن بحران، در سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۸۳ از صندوق بین‌المللی پول اعتبارات احتیاطی و در سال‌های ۱۹۸۱ و ۱۹۸۲ از بانک جهانی وامهای تعدیل ساختاری دریافت کرد. «شرط» اعطای این وامها و اعتبارات تنها اجرای اقدامات تثبیت از طریق سیاستهای مالی، اعتباری و درآمدی بود. تا سال ۱۹۸۶، اقدامات تثبیت، به موفقیت مهمی رسیده و اقتصاد مجدداً به نرخ رشد بالایی دست یافت. ضمناً، دولت کره به ابتکار خود در سال ۱۹۸۱ قانون «ضد تراست» را وضع کرد و برنامه‌ریزی اقتصادی، فقط به ارشاد محدود گردید. همچنین دولت به ابتکار خود، آزادسازی واردات، حذف نرخهای بهره ترجیحی که قبلاً به بنگاههای صادراتی اعطا می‌شد و توقف برنامه پیشبرد صنایع خاص (در سال ۱۹۸۶) را به اجرا درآورد.

تایلند نیز پس از سال ۱۹۷۹ با بحرانهای اقتصاد کلان فو این دست روبرو بود. بانک جهانی در سال‌های ۱۹۸۲ و ۱۹۸۳ با اعطای دو وام تعدیل ساختاری از تایلند حمایت کرد. همانند موارد پیشین، اعطای وام، مشروط به انجام اصلاحات و تغییر سیاستگذاری‌ها در بسیاری از حوزه‌ها و پیروی از دستورالعملهای بانک بود. تا سال ۱۹۸۶، اقدامات تثبیت، به موفقیت بزرگی انجامید. برای تایلند، تعدیل ساختاری در بخش کشاورزی بسیار مهم بود. با توجه به این نکته که دیگر توسعه بخش کشاورزی از طریق زیرکشت بردن زمینهای بیشتر امکان ندارد، اصلاح نظام انگیزشی کشاورزی جزو شرایط لازم برای دریافت وام بود. به عنوان جزئی از برنامه اصلاح، مالیات بر صادرات برنج، کائوچو و دیگر محصولات صادراتی عمده کاهش یافت که منجر به افزایش درآمد خانوارهای کشاورز گردید. براین اساس، نسبت مالیات بر صادرات برنج از ۳۰ درصد قیمت فوب* (F.O.B) بانکوک در سال ۱۹۸۱، تنها به ۴ درصد در سال ۱۹۸۵ کاهش یافت. بعلاوه، برنامه قیمت‌های تضمینی حداقل برای تولیدکنندگان ملغی گردید. به هر روی این اصلاحات امکان‌پذیر شد، چرا که از يك سو تایلند میزان بالای «رانت طبیعی» ناشی از صادرات سنتی برنج را به طور مؤثر به کار گرفت و سپس آنها را صرف افزایش صادرات سایر کالاها (یعنی از برنج به ذرت و کف و تاپوکا) و همچنین تجدید ساختار اقتصاد برای صنعتی شدن مبتنی بر صادرات کرد (مثلاً از طریق تولید محصولات مبتنی بر منابع کشاورزی و محصولات صنعتی دارای تقاضا). به این ترتیب درآمد سرانه قابل مصرف، به شدت افزایش یافت.

در مورد اندونزی، بحران اقتصاد کلان، پس از شوک نفتی سال

۱۹۶۰، همانا بهبود اقتصادی و بازسازی بود. این کمکها سخاوتمندانه گسترش می‌یافت. در اوایل دهه ۱۹۶۰ نیاز به اصلاحاتی در امر تجارت خارجی احساس می‌شد، اما تنها نرخ ارز کاهش داده شد. پس از اواسط دهه ۱۹۶۰، اعطا کنندگان کمکها، از دولت خواستند از اعمال کنترل بر فعالیتهای بخش خصوصی بکاهد و سیاست آزادسازی را اتخاذ کند. موضع سیاسی کره جنوبی در قبال این استراتژی مسلط، در گزارش تحقیقی کمیسیون مشترک صندوق و بانک جهانی درباره اثر بخشی کمکها خلاصه شده است.

طبق این گزارش، از توصیه‌های کلی در زمینه سیاستگذاری، تنها در صورتی که از توزیع قدرت و جهت‌گیریهای ملی تعیین شده از سوی دولت حمایت می‌کرد، تبعیت می‌شد. بعلاوه، از اوایل دهه ۱۹۶۰، کره به نحو مؤثری از کمکهای اعطایی استفاده کرده است.^{۱۱} اما، این به آن معنا نیست که کره از انجام اصلاحات لازم، شانه خالی کرده باشد. در حقیقت، استراتژی کره با اهداف استراتژیهای مسلط همگام بود؛ اما این همگامی نه از مجاری دستوری توصیه شده، بلکه از طریق انطباق و حفظ اولویت‌ها و روش خود کره صورت گرفته است در این رابطه چهار نظر وجود دارد:

(۱) در سیاست تجارت خارجی کره جنوبی، هرگز جانشینی واردات یا تشویق صادرات به عنوان بدیل‌هایی یگانه انتخاب نشده است؛ در حقیقت ترکیبی از هر دو به موازات یکدیگر مورد استفاده قرار گرفته و اولویت‌ها بسته به لزوم صنعتی شدن در هر دوره - یعنی، دوره جانشینی واردات قبل از اواسط دهه ۱۹۶۰ با هدف صادرات منسوجات و دیگر کالاهای صنایع سبک، دوره اواسط دهه ۱۹۷۰ با تأکید نسبی بر افزایش صادرات همان دسته از کالاها، و سپس دوره تأکید نسبی مجدد بر جانشینی واردات کالاهای صنایع سنگین و صنایع شیمیایی با هدف صادرات ماشین‌آلات و دیگر کالاهای مهندسی - تغییر می‌کرد.

(۲) سیاست کره جنوبی، يك «سیاست صنعتی» از نوع ژاپنی آن بوده است. آن را می‌توان سیاستی برای توسعه صنعتی تعریف کرد که با استفاده از ابزارهای مالی عمومی، پول و بانکداری، تجارت خارجی و حتی ابزارهای مستقیم اجرایی ویژه صنعتی شدن، شکل می‌گیرد. این سیاست در کره، بسیار جدی‌تر از ژاپن و با استفاده خاص از گسترش انتخابی اعتبارات اجرا می‌شد. حتی بسیاری از قوانین و مقررات مربوط به سیاستها از ژاپن و با همان عناوین ژاپنی اقتباس شده بود. اما علی‌رغم تشابه ظاهری و رسمی، مضامین و اهداف سیاست مزبور با یکدیگر فرق اساسی داشت. در ژاپن، بعد از جنگ جهانی دوم، سیاستگذاری صنعتی بر بنیانهای صنعتی و بنگاه‌های تولیدی‌ای که از قبل دایر شده بودند، بنا گردیده بود، در حالی که در کره هیچ‌گونه صنایع تولید کارخانه‌ای و شرکتهای پر قدرت مهم، وجود نداشت. در حقیقت هدف سیاست صنعتی، ایجاد آنها با قدرت کافی برای رقابت در عرصه بین‌المللی بود.

نرخ مالیات بر صادرات؛ (۲) قطع سوبسید غلات برای تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان؛ (۳) کاهش سوبسیدهای قیمتی نهاده‌های کشاورزی؛ (۴) قطع اعتبار کشاورزی با نرخ بهره پایین که نهادهای مالی، اعطا می‌کردند؛ و (۵) حذف بنگاههای دولتی در بخش بازاریابی. نتیجه این بود که تمام روستائیان از اقشار پائین‌تر و صاحب زمینهای بسیار کوچک، به شدت دچار مشکل شدند و درآمدها تنها از راه کارهای اتفاقی تأمین می‌شد. سریلانکا در سالهای ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ از تسهیلات گسترش یافته صندوق و تسهیلات تعدیل ساختاری صندوق بین‌المللی پول برخوردار شد، اما بحران اقتصاد کلان آن همچنان باقی است. علت این است که نظامهای مداخله‌گرا در طول سالهای پس از جنگ جهانی دوم با تکیه بر میزان بالای «رانت‌های طبیعی» حاصل از صادرات چای، تا حدی زیاد، حکومت کشور را به يك «حکومت رفاه اجتماعی» تبدیل کرده‌اند. از سوی دیگر، اقدامی برای افزایش بهره‌وری در چای کاریها به عمل نیامده است. بنابراین میزان «رانت طبیعی» کاهش یافته و امکان استفاده از آن در جهت افزایش محصولات صادراتی و تأسیس و تجدید ساختار صنایع، به میزان زیادی از بین رفته است.

۴- انطباق اقتصادهای در حال توسعه «استراتژی مسلط»

هنوز به مبحث امکان‌پذیری با توجه به عامل شماره (۳) نپرداخته‌ایم. تحقیق حاضر با گسترش حوزه تجزیه و تحلیل برای بررسی کل دوره پس از جنگ جهانی دوم که طی آن کشورهای آسیایی مذکور به استراتژیهای کمک صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و ایالات متحده آمریکا واکنش نشان داده‌اند، تسهیل خواهد شد. با اینکه این استراتژیها هر از چندگاه دستخوش تغییر می‌شود، ولی آنها را «استراتژیهای مسلط» (Dominant Strategies) می‌نامیم.

در جریان این تحقیق، ابتدا درمی‌یابیم که عامل قطعی امکان‌پذیری، معمولاً وجود یا فقدان میل و ظرفیت دریافت‌کنندگان (کمک) برای انطباق با الزامات «استراتژی مسلط» است. در اینجا «انطباق»، لزوماً نه به صورت پیروی دقیق از دستورالعملهای استراتژیهای مسلط، بلکه بیشتر برحسب توانائی در گزینش عناصری از نظامهای پیشنهادی که با سیاستها و نهادهای کشور دریافت‌کننده سازگار است تعریف می‌شود.

دومین یافته آن است که موفقیت چنین انطباقی بستگی به این دارد که آیا امکان شکل‌دهی مجدد نیروهای اجتماعی - اقتصادی داخلی وجود دارد تا اجازه دهد کسانی که تمایل و توانایی ایجاد تغییر را دارند بتوانند بر توسعه اقتصادی اثر گذارند؟

نخستین یافته را می‌توان با مراجعه به تجربه توسعه کره در دهه ۱۹۵۰ تشریح کرد. صرف نظر از «اصلاحات ارضی»، توسط دولت نظامی متکی به متفقین، استراتژی مسلطی که دولت ایالات متحده آمریکا (یعنی کمک‌کننده اصلی) در نظر گرفته بود، تا اواسط دهه

محل منازعه است، مع‌هذا اگر در واقعیت امر، شیوه متداول اعمال مدیریت از سوی «دیوانسالاری موروثی» (patrimonial Bureaucracy) که مشخص‌کننده بنگاه‌های دولتی تایلند است از بین برود، پذیرش این سیاست می‌تواند عقلایی باشد.

یک دیوانسالاری یا دولت موروثی با برداشت ماکس وبر از مفهوم «موروثی شدن» مرتبط است. موروثی شدن، زیرگونه‌ای از اقتدار سنتی است به صورت رابطه‌ای اجتماعی میان تسلط و اطاعت که طبق الگوی مشروعیت سلطه، طبقه‌بندی می‌شود (اقتدار سنتی قبل از اقتدار بخردانه تکامل یافته و قانونی جدید، وجود دارد).^{۱۲} در تایلند، دیوانسالاری موروثی شامل خانواده‌های سلطنتی، اشراف‌زاده‌ها یا دیوانسالاران رده بالای دولتی بود که بخشی از قدرت را از پادشاه گرفته و عموماً تمایل داشتند به جای منافع خالص عمومی، منافع خالص شخصی خود را به حداکثر برسانند. از این گذشته، هر یک از دیوانسالاران موروثی، گروه بزرگی از اتباع و زیردستان را براساس رابطه «حامی - وابسته» (Patron - Client) به دنبال خود می‌کشید. همان‌گونه که شغل و درآمد اتباع می‌بایست به وسیله دیوانسالاران موروثی، حمایت شود، بنگاه‌های به اصطلاح دولتی نیز باید نه برای تأمین برخی مقاصد عمومی، بلکه به عنوان دارایی خصوصی در جهت اجرای مقاصد خصوصی تأسیس می‌شد.

در سال ۱۹۳۲، سلطنت مطلقه تایلند، با یک انقلاب به سلطنت مشروطه تغییر یافت اما رهبران انقلاب، یعنی دیوانسالاران ملی و نظامی از طبقه متوسط، سریعاً مانند دیوانسالاران موروثی سنتی فاسد گردیدند. در کنار بنگاه‌های دولتی قبلی که تحت تصرف و کنترل اعضای خانواده سلطنتی و اشراف‌زاده‌ها بود، تعداد زیادی بنگاه‌های دولتی جدید برای حمایت از منافع دنباله‌روان این دیوانسالاران موروثی تأسیس گردید.

از دهه ۱۹۵۰ به عنوان دوره‌ای یاد می‌شود که در آن تأسیس چنین بنگاه‌های دولتی به اوج خود رسیده بود. این واقعیت که نخست‌وزیری که در سال ۱۹۵۶ شرایط بانک جهانی را پذیرفت خود را یکی از رهبران عمده موروثی می‌دانست، ممکن است بیانگر این حقیقت باشد که پذیرش شرایط، ناشی از استراتژی او در مقابل کشمکش‌های درون گروهی بوده است. این پذیرش، صرف نظر از انگیزه‌هایی که در پشت آن وجود داشت، قطعاً باعث کاهش اهمیت بنگاه‌های دولتی موروثی گردید. از این گذشته، قانون تشویق سرمایه‌گذاری سال ۱۹۶۲ از این تغییر سیاست حمایت و پشتیبانی می‌کرد. از آن پس بخش خصوصی در ایجاد صنایع جدید و بنگاه‌های مدرن از جمله سرمایه‌گذاری مشترک با تولیدکنندگان خارجی، نقش مهم و قابل ملاحظه‌ای ایفا کرده است.

جنبه دوم انطباق، با الزام به فرمول‌بندی و اجرای برنامه‌های اقتصادی ملی مرتبط است. ایالات متحده و بانک جهانی، به عنوان ابزار اداره کمکها، توصیه‌هایی برای تقویت نظام اقتصاد بازار به دولت تایلند ارائه کردند. به دنبال این توصیه‌ها، نخستین

(۳) توسعه اقتصادی کره جنوبی با رهبری قدرتمندانه رئیس‌جمهور آن کشور، پارک (Park) آغاز گردید، اما البته این تنها عامل نبود. سازماندهی وزارتخانه‌ها و ادارات از لحاظ کارکردی، کاملاً کارا بود و حمایت دیوانسالاران، بخصوص فن‌سالاران اقتصادی تا حدودی در این امر دخالت داشت. بعد از سال ۱۹۶۱ صدها مقام رسمی دولتی که آزمونهای خدمات اجتماعی را در سطح بالایی گذرانده بودند برای تحصیلات تکمیلی یک تا دوساله به ایالات متحده آمریکا فرستاده شدند و وقتی بازگشتند، در مناصب مرتبط با سیاستگذاری اقتصادی به کار گمارده شدند. همچنین، یک گروه بزرگ از دانشجویان کره‌ای که در آمریکا به دریافت درجه دکتری نایل شده بودند برای کار در مؤسسات تحقیقاتی مهم مانند «مؤسسه توسعه کره» به کشور بازگشتند.

(۴) کره پس از دستیابی به هدف تأسیس شرکتها و صنایع رقابتی و تشویق واردات و صادرات، سیاست آزادسازی در زمینه‌های مختلف اقتصادی را آغاز نمود؛ نتیجه اینکه در نوامبر سال ۱۹۸۸، مشمول ماده ۸ قانون صندوق بین‌المللی پول و در ژانویه ۱۹۹۰، مشمول ماده ۱۱ گات گردید. این بدان معناست که درحالی که مقصد توسعه اقتصادی کره همان هدف مورد نظر استراتژی کمک صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بوده، ولی مسیر منتهی به آن مقصد، عمدتاً توسط خود کره ایها انتخاب شده است.

برعکس مورد کره، تایلند مجبور بود سیاست «انطباق» را تحت شرایط اکید اعطاکنندگان کمک، در دنباله‌روی از استراتژی مسلط انجام دهد. اما این کار در حقیقت به نحوی مؤثر و دوراندیشانه صورت گرفت. ماجرا از آنجا شروع شد که دولت تایلند بلافاصله پس از پایان جنگ جهانی دوم، برای مرتفع ساختن مشکلات مالی و کسری تراز پرداختها از آمریکا و بانک جهانی درخواست کمک کرد. شرط کمک ایالات متحده و بانک جهانی، اصلاح سیاستگذاری بود. این درخواست به گونه رسمی تر و نظام یافته‌تر، در توصیه نامه هیأت اعزامی بانک جهانی در سال ۱۹۵۷-۵۸ درج گردید. دولت تایلند به نخست‌وزیری ژنرال «ساریت» (Sarit) که در نتیجه کودتای سال ۱۹۵۸ به قدرت رسیده بود، توصیه نامه مذکور را پذیرفت. مفاد آن عبارت بود از: (۱) خودداری از ادامه سیاست صنعتی شدن فعلی از طریق ایجاد و راه‌اندازی بنگاه‌های دولتی و واگذاری فعالیت‌های تولیدی مستقیم به بخش خصوصی؛ (۲) محدود کردن حوزه مداخله مستقیم دولت به ساختن زیربنای؛ (۳) آزادسازی کامل سرمایه‌گذارهای مستقیم از سوی سرمایه‌گذاران خصوصی خارجی؛ و (۴) با پذیرش این سه مورد به عنوان اصول اساسی، طراحی برنامه‌های اقتصادی ملی و به دنبال آن جهت‌گیری به سوی توسعه ملی.

انطباق با این خواسته‌ها دو جنبه اساسی داشت: یکی آن که در منطق عدم ادامه سیاست صنعتی شدن برپایه ایجاد بنگاه‌های دولتی (در مرحله اولیه توسعه اقتصادی)، آن هم هنگامی که کارآفرینان ماهر، مدیران قابل و سرمایه به اندازه کافی وجود ندارد،

بر قدرت باقی می‌ماند، یا کشورهایی که در آنها ولو طبقات جدید تشکیل می‌شود، ائتلافشان هنوز چنان قوی نیست که بتواند جایگزین ائتلاف سنتی گردد.

در کره جنوبی (وتایوان) این تغییر جدید رخ داده است. مقارن اواخر دهه ۱۹۸۰ حتی یک طبقه کاملاً جدید، متشکل از کارگران شهری سازماندهی شده به وجود آمده بود. در تایلند هم تحولی مشابه البته کندتر جریان دارد. بعد از جنگ، یک بوروکرات موروثی رقیب که از فشار بانک جهانی به نفع خودش بهره برداری کرده بود، آغازگر تغییرات اولیه شد. اما بعدها، با ظهور فن‌سالاران دیوانی، این تغییر واقعاً به صورت یک تحول جدید درآمد. در اندونزی، ائتلاف فن‌سالاران با بانک جهانی از دهه ۱۹۸۰ به طور قابل ملاحظه‌ای برای رقابت با دیوانسالاران موروثی حاکم، نیرومندتر گشته است، اما یک نقطه ضعف این است که اغلب صنعتگران نوظهور، اندونزیایی نیستند.

در فیلیپین، بطور سنتی، ملاکین نخبه از ریشه اسپانیایی که صاحبان کشتزارهای نیشکر و کارخانه شکر سازی نیز هستند طبقه حاکم را تشکیل داده‌اند و بعدها نیز در صنعتی شدن از طریق جانشینی واردات، فعال بوده‌اند. با این وجود، حمایت افراطی از تولید شکر برای صادرات آن (از طریق مالیاتهای ترجیحی و سهمیه اعطا شده از سوی ایالات متحده در موافقت نامه Laurel Rangley در سال ۱۹۵۵) و صنایع جایگزینی واردات، موقع رقابتی بین المللی آنها را تضعیف می‌کرد، گرچه در داخل، وضع آنها را به عنوان یک نیروی مسلط و منفرد اقتصادی - اجتماعی کشور تقویت می‌نمود. با اینکه رئیس جمهور مارکوس، ابتدا خواهان اصلاح این وضع بود نه تنها موفق نشد، بلکه خود نیز به قدرتمندترین دیوانسالار موروثی تبدیل گردید. مورد فیلیپین نمایانگر آن دسته کشورهای است که در آنها انطباق، به دلیل وجود اشکالاتی در شکل‌گیری مجدد طبقات اقتصادی - اجتماعی، امکان‌پذیر نشده است.

۵- تکامل استراتژی‌های مسلط از طریق انطباق

واقعیت «انطباق» را می‌توان با توجه به استراتژی‌های مسلط و ترتیبات داخلی مشاهده کرد. ملاحظه می‌شود که تا اواخر دهه ۱۹۶۰ حداقل در آسیای جنوب شرقی نمونه استراتژی مسلط، مرکب از دستورالعمل‌های زیر بوده است:

- (۱) تأمین مالی توسعه صنعتی به وسیله تخصیص سنجیده منابع دولت؛
 - (۲) تشویق سرمایه‌گذاری در صنایع مشخص از طریق هیئت‌های سرمایه‌گذاری؛
 - (۳) جانشین‌سازی واردات در صنایع برگزیده از طریق وضع سهمیه‌ها و تعرفه‌های حمایتی؛
 - (۴) تنظیم برنامه‌های اقتصادی جامع و کامل.^{۱۳}
- از دهه ۱۹۷۰، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی هر یک از

برنامه پنجساله توسعه در سال ۱۹۶۱ آغاز گردید. از آن پس کمک‌های اقتصادی ایالات متحده و بانک جهانی، بخصوص کمک‌هایشان به پروژه‌های توسعه، براساس برنامه‌های مذکور تعیین می‌شد. به موازات آن، یک اداره توسعه اجتماعی و اقتصادی ملی به عنوان یکی از ادارات دولت مرکزی تأسیس گردید که عمدتاً مسئول برنامه‌های پنجساله بود. همچنین نظام بودجه‌بندی دولت مرکزی نیز عقلایی شد. مجموعه‌ای از این اصلاحات اداری با ظهور دیوانسالاری فن‌سالار جدید، در تایلند ارتباط تنگاتنگ دارد.^{۱۳}

در اندونزی، دیوانسالاری موروثی، بخصوص با افزایش کنترل بر تجارت خارجی رشد کرده بود، ولی به هر حال پس از مقررات زدایی، در سال ۱۹۸۲ شرکتهای دولتی ناپدید شدند. این موضوع، همراه با ایجاد نظام جدید اداره اقتصادی، روی هم دو جنبه اصلی سیاست «انطباق» در اندونزی را تشکیل می‌دهد. اما، انطباق در تایلند بسیار زودتر از اندونزی اتفاق افتاده بود و به نظر می‌رسید یکی از دلایل مهم توسعه یافتگی بیشتر تایلند نسبت به اندونزی، همین امر باشد. در فیلیپین زمان حکومت مارکوس، دیوانسالاری موروثی به بدترین وضع حاکم بوده و از این رو فیلیپین در میان کشورهای عضو اتحادیه آسه‌آن (ASEAN) ضعیف‌ترین عملکرد اقتصادی را دارد.

برای تشریح دقیق دومین یافته در مورد شکل‌گیری مجدد قدرت، و برای تحقق چنین انطباقی، نخست باید پنج بازیگر اصلی نیروهای اقتصادی - اجتماعی داخلی را که در همه کشورهای آسیایی مشترک هستند، به قرار زیر معرفی کنیم:

- (۱) دیوانسالاران (شامل افسران نظامی)، که بنوبه خود در سه گروه دیوانسالاران موروثی، ناسیونالیستها و فن‌سالاران طبقه‌بندی می‌شوند؛

(۲) ملاکین، کشاورزان ثروتمند و بازرگانان؛

(۳) صنعتگران و مردم طبقه متوسط شهری؛

(۴) کارگران شهری؛

(۵) دهقانان.

نحوه شکل‌گیری مجدد قدرت، به‌طور معمول در اقتصادهای صنعتی آسیای شرقی و جنوب شرقی، بدین ترتیب بود که دیوانسالاران موروثی با نخبگان مالک اراضی برای تشکیل یک طبقه حکمران، ائتلاف می‌کردند که بنوبه خود روستاییان و بازرگانان را استثمار و صنعتگران نوپا را سرکوب می‌کردند. شکل‌گیری مجدد قدرت به آن معناست که ائتلاف میان دیوانسالاران موروثی و نخبگان مالک اراضی به ائتلاف ناسیونالیست‌های دیوانسالار، فن‌سالاران و صنعتگران تبدیل می‌شود. هر جا که چنین تغییراتی در ساختار قدرت، جامعه عمل ببوشد، انطباق ممکن خواهد شد و استراتژیهای مسلط به احتمال قوی موفق خواهد بود. از سوی دیگر، کشورهایی که در آنها چنین انطباقی مشاهده نمی‌شود اغلب کشورهایی هستند که یا در آنها ائتلاف صنعتی دیوانسالاران موروثی و ملاکین کمافی السابق

اداری همراه باشد. در کشورهای که در آنها نهادها توسعه یافته ترند، ممکن است حوزه اجرای شرط تعدیل ساختاری، کمابیش محدود باشد یا تقاضا برای اجرای آنها به نحو قابل انعطاف تری مطرح شود. روی هم رفته باید کوشش‌ها و تدابیر لازم برای رفع نقایص نهادی (یعنی، «انطباق» به مفهوم بخش ۴) به ابتکار خود کشورهای درحال توسعه، تشویق شود.

۳. در عین حال به منظور جلوگیری از خطرهای اخلاقی، باید اقداماتی با سختگیری و دقت زیاد به عمل آید.

۴. در تجزیه و تحلیل نهایی، اثربخشی سیاست تعدیل ساختاری با ایجاد محیطی که در آن سیاست «انطباق» و نیز تمایل و توانایی به منطبق شدن تشویق می‌شود، تسهیل می‌گردد. با توجه به سیاست کمک بین‌المللی، این کار به وسیله شناسایی و اجرای مدیرانه انواع کمک‌های مقتضی که به عنوان پروژه‌های سرمایه‌گذاری و کمک فنی طبقه‌بندی شده است انجام و سپس به ساخت زیربنایها برای توسعه یک اقتصاد بازار و تشکیل سرمایه انسانی مربوط می‌گردد. مورد اخیر که اساساً شامل آموزش و پرورش رسمی و غیررسمی است، برای افزایش تمایل و توان انطباق، حیاتی است؛ آن‌گاه ممکن است استعداد و به دنبال آن نفوذ اجتماعی یکی از نیروهای اصلی انطباق (یعنی دیوانسالاران فن‌سالار) با گسترش انواع مختلف همکاری‌های فنی در زمینه سیاست‌گذاری اقتصادی، با سرعت بیشتر تقویت شود.

یادداشت‌ها:

۱. در میان نوشته‌های موجود که به طور کامل نظام‌های مداخله‌گر در کشورهای درحال توسعه پس از جنگ جهانی دوم را مورد بررسی قرار می‌دهد، می‌توان از آثار زیر نام برد: a) Gunnar Myrdal, Asian Drama, vol II, New York Twentieth Century Fund, 1971.

این کتاب به بررسی کشورهای جنوب و جنوب شرقی آسیا می‌پردازد. b) Ian Little, Tibor Scitovsky and Maurice Scott, «Industry and Trade in some developing Countries: A Comparative Study», London, Oxford University Press, 1970.

در این کتاب مطالعات به عمل آمده تحت نظارت مرکز توسعه وابسته به OECD برای هفت کشور درحال توسعه (برزیل، هند، مکزیک، پاکستان، فیلیپین، تایوان و آرژانتین) خلاصه شده است.

c) J. N. Bhagwati and Padma Desai, «India: Planning for Industrialization», London, Oxford University Press, 1970.

۲. این کتاب بخشی از مطالعات بعمل آمده توسط OECD است که احتمالاً کامل‌ترین مطالعه در مورد کنترل‌های دولت بر فعالیت‌های بخش خصوصی می‌باشد. 3. World Bank (OECD), Report on Adjustment Lending, August 1, 1988, p. 83.

۴. مطابق منبع قبلی، ۳۰ کشور نمونه که ۱۰۰٪ وام‌های تعدیلی را قبل از سال ۱۹۸۵ دریافت کردند، شکاف موجود در استفاده نادرست از منابع را کاهش دادند اما این امر به زیان رشد اقتصادی صورت گرفت. در پنج کشور مورد بررسی، نرخ رشد تولید ناخالص داخلی افزایش یافت اما شکاف موجود در استفاده از منابع نیز بیشتر شد. تنها ۱۲ کشور توانستند ضمن افزایش رشد تولید ناخالص داخلی، شکاف موجود در استفاده از منابع را کاهش دهند. در همان منبع، صفحات ۸۵ و ۹۰، که نتیجه بررسی مفصل اجرای شروط بانک جهانی در ۱۵ کشور درحال توسعه که جمعا از ۵۱ وام تعدیل ساختاری استفاده کرده بودند، نشان داده شده است به طور متوسط ۶۰/۳ درصد تمام شروط فوق در دوره پرداخت وام، اجرا شده بودند. اگر این ارزیابی بر مبنای سال

این دستورالعمل‌ها را عملاً تعدیل کرده‌اند. در مورد تایلند، در سال ۱۹۷۰ زمانی که دولت تایلند توصیه‌نامه بانک جهانی را پذیرفت انتقال به صنعتی شدن بر مبنای تشویق صادرات تحقق پذیرفت. این توصیه‌نامه نتیجه یک بررسی اقتصادی کامل و جامع بود که در همان سال توسط بانک جهانی انجام و طبق آن صنعتی شدن مبتنی بر جانشینی واردات در کالاهای مصرفی نهایی تعقیب شده بود، بدون اینکه فضای کافی برای توسعه بیشتر ایجاد گردد و تمایل بر این بود که تایلند به زمینه‌های پر هزینه، مانند مونتاز اتومبیل، لوازم الکتریکی و پتروشیمی وارد شود.^{۱۵}

این تغییر سیاست، همراه با اصلاحات تدریجی دستورالعمل‌های نمونه بالا همانند سازماندهی مجدد BOI (کاهش نقش تخصیص سرمایه و تبدیل آن به یک سازمان تحقیقاتی) و کاهش قلمرو برنامه‌ریزی در برنامه اقتصادی ملی و تبدیل آن به یک برنامه سرمایه‌گذاری عمومی بود. برنامه تعدیل ساختاری دهه ۱۹۸۰ نمایانگر تبلور کوشش‌های انجام شده در جهت تحقق این تعدیلات است. انتظار می‌رود که تعدیل ساختاری، مشمول یک فرآیند مشابه انطباق عملی، قرار گیرد.

۶- نتیجه

بر اساس بررسی‌های فوق‌الذکر درباره کشورهای آسیایی، در مورد تنظیم سیاست تعدیل ساختاری از سوی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در آینده چه می‌توانیم بگوییم؟ از آنجا که این مطالعات هنوز صورت آزمایشی داشته و تجزیه و تحلیل به عمل آمده نیز هنوز خیلی کلی است، نظرهای زیر هم باید لزوماً آزمایشی باشد:

۱. مهمترین نکته در مورد بهبود سیاست تعدیل ساختاری، نیاز به مطالعه و درک نظام یافته تر شرایط اولیه هر یک از اقتصادها در یک چارچوب تحلیلی مشترک است که متقاضیان «تسهیلات تعدیل ساختاری» (SAF)، «تسهیلات گسترش یافته تعدیل ساختاری» (ESAF) و وام‌های «تعدیل ساختاری» (SAL) هستند. این مطالعه باید لزوماً از اعتبار بلندمدت برخوردار باشد و در جهت تجزیه و تحلیل و آگاهی از سیاست‌های فعلی صندوق بین‌المللی پول، صورت گیرد. پس از انجام این مطالعات، تحقیق در مورد هماهنگی هر سیاست مشروط تعدیل ساختاری با شرایط اولیه، ممکن خواهد شد. از این گذشته، طراحی سناریوی توسعه (احتمالاً اختیاری)، حالت تثبیتی تعدیل ساختاری و یک مرحله بلندمدت توسعه را تسهیل خواهد نمود.

۲. امکان‌پذیری اجرای هر یک از شرایط تعدیل ساختاری، اساساً با بررسی این نکته ارزیابی می‌شود که آیا توسعه چارچوب اقتصاد بازار و سیستم اداری با آنچه اجرای تعدیل ساختاری فرض می‌کند، مطابقت دارد یا نه. برای کشورهایی که در آنها نهادها در سطح پایینی از توسعه هستند، همان گونه که اغلب در مورد کشورهای کم‌درآمد مشاهده می‌شود، این شرط باید با اقدامات اساسی برای کمک به بهبود و حتی ایجاد چارچوب بازار و نظام

رگرسیون و شبیه سازی وضعیت یک کشور) به عمل می آید، نتایج بدست آمده چندان رضایت بخش نیست.

شاید موضوع مهمتری که در این مرحله در مورد میزان اثر بخشی سیاستها مطرح می شود در تفاوت بین سازوکار مطرح شده در مرحله الف - یعنی سازوکاری که ممکن است بر سیاست تعدیل ساختاری مؤثر واقع نشود (یا برعکس) - نهفته است.

نظر بانک جهانی آن است که این مسایل درخصوص عملکرد سیاست تعدیل ساختاری و میزان تحقق اهداف مطرح شده در هر یک از اجزای آن هنوز وجود دارد، اما طرح کلی این برنامه همچنان معتبر است و سیاست تعدیل ساختاری شکل کاملاً تثبیت شده ای از فصالت وامدهی بانسک جهانی است. ارزیابی موسلی Mosley هاریگن (Harrigan) و توی (Toye) تا حدودی متفاوت است. در مقام انتقاد از سیاست تعدیل ساختاری بانک جهانی، آنها چنین استدلال می کنند که بین دو مؤلفه اصلی برنامه تعدیل ساختاری، یعنی: الف - پرداخت سریع وام ها برای بهبود وضع تراز پرداختها و ب- تضمین اجرای سیاست تعدیل ساختاری به مثابه امری که مشروط به پرداخت وام است، تعارض های ذاتی و دشواری های عملی وجود دارد. و اما در مورد خود سیاست تعدیل ساختاری باید گفت درحالی که این سیاست از شکست دولت در اقتصاد ناشی می شود، شکست درون زای بازار را که ناشی از ضعف عملکرد نیرهای بازار می باشد نادیده می گیرد. بنابراین اثر بخشی این سیاست مستلزم دخالت مقتضی دولت برای اصلاح آن می باشد.

گوستارنيس معتقد است که تنظیم سیاست کمک به هر کشور دریافت کننده که در آن رشد اقتصادی همراه با تعدیل و برابری صورت گیرد، مهم است: «بانک جهانی و صندوق بین المللی پول می باید بروش متداول و متعارف تدوین سیاستها غالب آیند و این کار از طریق انتخاب تعدیل های کوتاه مدت در طرف عرضه (از جانب صندوق بین المللی پول) و بالاخص در سیاست های ارزی، پولی و مالی انجام می شود ضمن آن که بانک جهانی مسایل اضافی از قبیل خصوصی سازی، تعیین قیمت های کشاورزی، اصلاح نظام مالیاتی و نظام واردات را که از میان سیاستهای ناظر بر طرف عرضه برگزیده می شود، مطرح می کند. نگاه کنید به:

G. Ranis, «Adjustment, growth and Debt Fatigu: Can the case - by - case and Global Approaches be Combined?» International Center for Economic growth, Occasional Paper No. 17, Panama city, 1989.

رویکرد من، مانند مطالعات فوق الذکر، تردیدهایی جدی در مورد دشواری عملی ساختن مرحله ب مطرح می سازد. اما یگانگی این مرحله در روش بکار گرفته شده در مرحله الف برای اثبات درستی یا نادرستی برنامه های متحدالشکل تعدیل ساختاری (و کاربرد آنها) در شرایط سیاسی و اجتماعی هر کشور درحال توسعه می باشد. بدین منظور از چارچوب تحلیل مورد استفاده در اثر زیر استفاده کرده ام:

S. Ishikawa, «Effective Measures of Economic Cooperation for Japan amidst Diversifying International Economic Environoents», op. eit.

این چارچوب شامل الگوهای توسعه اقتصادی بدیل به مثابه الگوهای اساسی می باشد که هر یک از آنها در کشورهای درحال توسعه مختلف با میزان منابع متفاوت کاربرد دارد (مثل نظریه روزه ای برای مازاد ماینت یا الگوی توسعه اقتصادی درگاه لوتیس). در اینجا عوامل اضافی که عملکرد الگوهای اساسی را مشروط و محدود می سازد مطرح می شود که عبارتست از: اختلاف در مرحله رشد و بهره وری، اختلاف در مرحله رشد اقتصاد بازار و نظام اداری، انواع مختلف نهادها و سازماندهی اقتصادی، فرهنگ سیاسی و سیاستهای اقتصادی. ویژگی های اساسی هر کشور درحال توسعه برحسب اشکال گوناگون الگوهای اساسی فوق مشخص می شود.

۸. روندی که طی آن کشورهای دارای منابع طبیعی غنی و جمعیت اندک به صورت اقتصادهای صادرکننده کالاها یا اولیه توسعه یافته اند، در نظریه روزه ای برای مازاد ماینت به خوبی تشریح شده است:

Hla Myint, «The classical Theory of International trade and the under-Developed countries», Economic Journal, June, 1985.

در مورد تحلیل روند توسعه اقتصادی بیشتر این کشورها پس از بکارگیری کامل منابع موجود (بالاخص زمین) ماینت بعدها بر اهمیت صنعتی شدن بر پایه استفاده از منابع

طبیعی (سیاست جانشینی صادرات) و انقلاب سبز تأکید می کند. در این خصوص نگاه کنید به:

Myint, «Southeast Asia's Economy», London Penguin Books, 1972, ch. 2 and 3.

تحلیل گسترده تر و دقیق تر مسئله توسعه در این نوع اقتصادها (با توجه به وضع آفریقا)

۱۹۸۸ صورت گیرد، این میزان به ۶۷/۵ درصد افزایش می یابد. این بدان معناست که نرخ برآورد اشتباه در دوره مذکور به ترتیب ۴۰ و ۳۲ درصد بوده است.

۵. این نامگذاری احتمالاً اولین بار در: Ian M.D. Little «Economic Development», New York, 1982, pp. 19-21 صورت گرفت. همچنین نگاه کنید به:

Gerald. M, Meier, «the formative Period», in Gerald M. Meier and Dudley Seers (eds.), «Pioneers in Economic Development», New York, Oxford University Press, 1984.

۶. من استدلال کرده ام که ویژگی توصیف شده در بخش های (۱) و (۲) می باید از موضوعات اساسی هرگونه مطالعه ای در مورد اقتصاد توسعه باشند. نگاه کنید به:

Shigeru Ishikawa, «Problems of late Industrialization: An Asian Perspective», In K. Arrow, ed., «The Balance Between Industry and Agriculture in Economic Development», volume 1, Basic Issues, London, Macmillan, 1988.

این مقاله و سایر مقالاتی را که استدلال مشابهی دارند در مجموعه گفترهایم تحت عنوان ذیل آورده ام:

Kaihatsu Keizaigku No, Kihon Monadi (Basic Issues of Development Economics), Tokyo: Iwanam. co., 1990.

رویکرد من شباهت زیادی به نظرات هلامبنت در مورد «دوگانگی سازمانی» و روند توسعه ای که در آن یکی از عوامل تولید در سطح بهینه مورد استفاده قرار می گیرد، دارد. (برای مثال نگاه کنید به نظریه وی تحت عنوان روزه ای برای مازاد). همچنین نگاه کنید به مقاله او تحت عنوان:

«The Neo - Classical Resurgence in Development Economics: Its Strength and Limitations», in Gerald Meier (ed.), «Pioneers in Development», Second Series, New York: Oxford University Press, 1987.

۷. همچنین در مورد روش ارزیابی امکان اجرا (یا اثر بخشی) سیاست تعدیل ساختاری بانک جهانی و صندوق بین المللی پول، نکات ذیل را به ترتیب مطرح می کنیم:

این ارزیابی ابتدا می باید در دو مرحله انجام پذیرد:

الف - استخراج سازوکاری (به مثابه یک فرضیه) که برحسب آن ملاحظه شود آیا سیاست تعدیل ساختاری اثرات مطلوب و مورد نظر اولیه را فراهم می آورد یا خیر.

ب - آزمون اعتبار آن فرضیه با استفاده از داده های مقطعی بین المللی (Cross - Section) یا داده های یک کشور منفرد، به لحاظ عملکرد کل نظام

اقتصادی. با توجه به مشکلات عملی موجود برای انجام دقیق آزمون مرحله دوم، اکثر مطالعات انجام شده به بررسی دقیق نتایج حاصل از فرضیه مربوط به

تأثیر سیاست های تعدیل ساختاری در مرحله اول، اکتفا می کنند. در این راستا، از داده های جزئی و خام برای نشان دادن عملکرد کل نظام اقتصادی استفاده

می شود. مشکل آزمون عمدتاً ناشی از دشواری جدا کردن اطلاعات موجود آماری در مورد عملکرد اقتصادی می باشد که با توجه به اثرات عوامل ملحوظ

نشده در سیاست تعدیل ساختاری به دست می آید، به گونه ای که تنها اثرات عوامل مورد بررسی در سیاست تعدیل ساختاری مدنظر قرار می گیرد. طبیعتاً، در

چنین مطالعاتی در مورد میزان دقت در ارزیابی به عمل آمده، تردیدهایی بروز خواهد کرد. در این خصوص به دو مورد می توان اشاره کرد:

الف - در دو سند مهم تهیه شده برای ارزیابی در بانک جهانی (در مورد اثرات سیاست تعدیل ساختاری) یعنی در:

The World Bank (CED) Report on Adjustment Lending (Op. cit) p. 2 and the World Bank (CED) Adjustment Lending Policies for Sustainable growth 1990, p.2.

تردیدهای مشابهی در مورد نتیجه گیریهای بعمل آمده درباره تأثیر سیاست تعدیل ساختاری مطرح می شود.

ب - در مطالعه مستقلی تحت عنوان:

Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye, «Aid and Power: The World Bank and Policy- Based Lending», vol 1, Analysis and Policy Proposals, Routledge, London, 1991, part III

دشواری های مشابهی مطرح می شود. درحالی که تلاش هایی برای مشخص کردن اثرات عوامل ملحوظ نشده در سیاست تعدیل ساختاری (با اتکاء بر تحلیل های

که هزینه حمل و نقل و بیمه و... برعهده فروشنده باشد) فروش به قیمت سیف (C.I.F) می نامند. (م)

11. Robert Cassen and Associates, «Does Aid Work, Report to an intergo vernal taskforce», Oxford, Clarendon Press, 1986, pp. 356-7.

12. Max Weber, «Economy and Society: An out line of interpretive sociology», Edited by Guenther Roth and Clause Wittich, New York Bedminster, press, 1986, part one, ch. III. pp. 212-41.

۱۳. برای نوشتن این بخش درباره تایلند، تا حدود زیادی از دو اثر زیر استفاده کرده ام: J. Alexander Caldwell, «American Economic Aid to Thailand», Liexington, Mass, Liexington Books, 1974 and oey meesook, «the political Economy of Poverty. Equity and growth: Thailand», March 1987, Washington D.C.

۱۴. دوره زمانی برای اجرای قوانین ارتقاء سرمایه گذاری در صنایع مختلف و تشکیل هیئت مدیره سرمایه گذاری، در تایلند (اولین قانون) در سال های ۱۹۵۴ و ۱۹۵۹ بود؛ برای مالی (اولین قانون) سال ۱۹۵۸ و دومین قانون در سال ۱۹۶۸ و سال ۱۹۶۷ (زمان تشکیل هیئت مدیره توسعه صنایع فدرال)؛ برای اندونزی سال ۱۹۶۷ و برای فیلیپین سال ۱۹۶۸ (هم تصویب قانون و تشکیل هیئت مدیره سرمایه گذاری) بود. تدوین برنامه اقتصادی فراگیر در تایلند از سال ۱۹۶۰ آغاز شد. این زمان برای کشور اندونزی سال ۱۹۶۹، و برای فیلیپین سال ۱۹۷۴ بود. صنایع اولیه برخوردار از اولویت که از نظر هیئت سرمایه گذاری همانا صنایع تولیدکننده کالاهای مصرفی (جایگزین واردات) و بالاخص نساجی بود که سرمایه گذاری مشترک تایلندی و خارجی برای آنها صورت گرفته بود. این واقعیت در کتاب زیر مشخص شده است:

Akira Suehiro, «Capital accumulation in Thailand 1855-1985», Tokyo: center for fast Asian Cultural Studies, 1988, pp. 179-181 Meesook, op. cit.

15. Meesook, op. cit.

توسط Bates صورت گرفته است. در این مورد نگاه کنید به:

R.H. Bates, «Market and States in tropical Africa: The Political Bases of Agricultural Policies», Berkely: University of California Press, 1981.

همچنین نگاه کنید به:

S. Ishikawa, «Industrialization in primary Export Economics: Introduction to part IV», In Nural Islam (ed.), «The Balance Between Industry and Agriculture in Economic Development», vol 5, Factors influencing change, London, Macmillan, 1989.

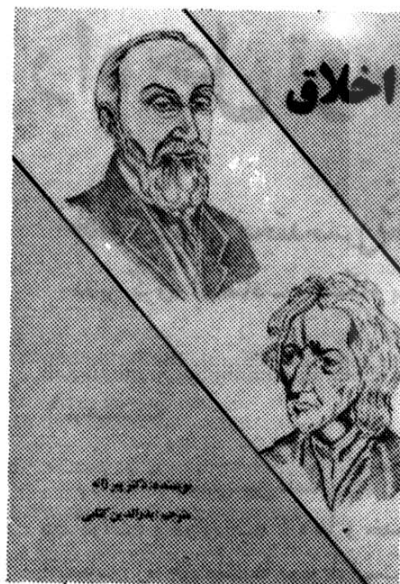
• شرایط خاص اقتصادی که در سایه آن به دلیل وجود درآمدهای ارزی ناشی از منابع طبیعی (مانند نفت) روحیه تن پروری و میل به مصرف کالاهای وارداتی شکل می گیرد. از آنجا که کشور هلند در دوره خاصی از تاریخش از درآمدهای بادآورده برخوردار بوده و در نتیجه آن شیرازه اقتصاد آن کشور از هم پاشیده شده، اقتصاددانان این ویژگی را «بیماری هلندی» می نامند. (م)

۹. توسعه اقتصادی کشورهایی که دارای چنین الگویی برای منابع هستند، اغلب با تحلیل های متکی بر الگوی توسعه دوگانه لونیس که با عرضه نامحدود نیروی کار در بخش نوظهور صنعتی همراه است تعیین می شود. درخصوص نحوه تأمین مالی روند صنعتی شدن نگاه کنید به مورد چین و هندوستان در مقاله من تحت عنوان:

«Patterns and Processes of Intersectoral Resource flow: Comparison of cases in Asia», The state of Development Economics: Progress and Perspective», Oxford, Basil Blackwell, 1988.

۱۰. در ضمیمه این بخش، انواع مختلف اقتصادها برحسب تفاوت در فرهنگ سیاسی نشان داده شده اند: اقتصاد با برنامه ریزی متمرکز، اقتصاد مداخله گرا، توسعه، اقتصاد مردم گرا و اقتصاد موروثی.

• تحویل کالا به خریدار در مبدأ. در این حالت هزینه های حمل و نقل، بیمه و... از مبدأ تا مقصد برعهده خریدار خواهد بود. تحویل کالا به خریدار در مقصد را (یعنی حالتی

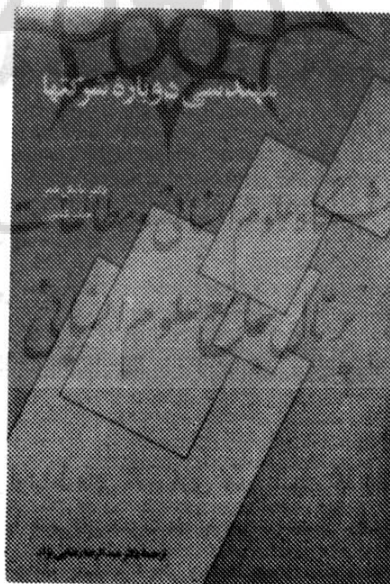


اخلاق

نویسنده: دکتر پیرژانه

ترجمه: بدرالدین کتابی

از انتشارات اداره کل آموزش و پرورش استان اصفهان



مهندسی دوباره شرکتها

دکتر مایکل هم - جیمز شامبی

ترجمه دکتر عبدالرضا رضایی نژاد

مؤسسه خدمات فرهنگی رسا

۱۳۷۵ - قیمت ۹۰۰ تومان



الگوهای نظری در اقتصاد توسعه

ویراستار: راجانی کانت

ترجمه دکتر غلامرضا آزاد (ارمکی)

نشر دیدار

۱۳۷۴ - قیمت ۹۸۰ تومان