

برخی ملاحظات کلی، تمرکز بر مشارکت کامل و منصفانه در اقتصاد جهانی برای پیشبرد توسعه مبتنی بر بارادایم جدید را، استنتاج خواهیم کرد.

۱-۲- توسعه به عنوان ایجاد تحول

در جامعه

اصلی ترین وجه توسعه این است که نمایانگر تحول در جامعه است. توسعه بویژه شامل حرکت از روابط سنتی، از فرهنگهای سنتی و عادات و رسوم اجتماعی، از روشهای سنتی بر خورد با بهداشت و تعلیم و تربیت و تولید بهره و روشهای بسیار «مدرن» است. برای مثال، ویژگی جوامع سنتی، پذیرش جهان به همان صورتی است که هست. برعکس، جوامع بسیار مدرن دانش محور، تغییر راجعیه ذاتی زندگی اقتصادی و اجتماعی به شمار می آورند. این در میان چیزهای دیگر، پذیرفته شده است که ما به عنوان افراد و جوامع می توانیم دست به کارهایی بزنیم که برای نمونه کاهش مرگومیر نوزادان، افزایش طول عمر و بهره وری را در پی داشته باشد.

از این رو، تمرکز این مقاله بر مشکل و محتوای يك بارادایم جدید توسعه (پس از اجماع و اشننگتن) خواهد بود و به نقش دولتهای ملی، جامعه مدنی، و آزانهای بین المللی در کمک به تعالی چنین توسعه ای و راههایی که در آن استراتژی ها، سیاست ها و فرایندهای مناسب به بهترین وجه امکان پذیر باشد، خواهد پرداخت.

این مقاله به پنج بخش اصلی تقسیم شده است. نخست به تشریح چشم انداز گسترده تر برای مسیر بعدی توسعه خواهیم پرداخت؛ دوم، نه تنها علل شکست بارادایم اجماع و اشننگتن بلکه بارادایم های پیشین را توضیح خواهیم داد، زیرا این بارادایم ها توسعه را بسیار باریک و کوتاه بینانه در نظر گرفته بودند. به این منظور، برخی از عوامل کلیدی را که شامل رویدادهای اخیر در آسیای شرقی و فدراسیون روسیه می شود و ما را در تشخیص کمبودها و نارسایی های رویکردهای پیشین یاری می رساند، مشخص خواهیم کرد؛ سوم، آنچه را اصول کلیدی يك استراتژی توسعه مبتنی بر مفهوم کل گرا از توسعه می بنداریم، مشخص خواهیم کرد؛ چهارم، اجزای اصلی چنین استراتژی توسعه را تعیین (روشن) خواهیم کرد؛ و پنجم، با در نظر گرفتن

تمامی جوامع آمیزه ای از کهنه و نو هستند، حتی در جوامع بسیار پیشرفته، بخشها و مناطقی وجود دارند که همچنان طرفدار روشهای سنتی کار هستند، و افراد به ارزشهای اخلاقی و روشهای تفکر سنتی پای بندند. اما در حالی که در جوامع بسیار پیشرفته، این بخشها و مناطق سهم نسبتاً کوچکی دارند، در جوامع کمتر توسعه یافته ممکن است وجه مسلط باشند. در واقع، یکی از ویژگی های بیشتر کشورهای کمتر توسعه یافته جهان، شکست بخشهای بسیار پیشرفته برای نفوذ عمیق تر در جامعه است. این امر منجر به آن چیزی می شود که پدیده اقتصاد «دو گانه» نامیده می شود. در این نوع اقتصاد ممکن است روشهای بسیار پیشرفته تولید در میان بخشهای بسیار فرهیخته و ثروتمند جامعه با تکنولوژی های بسیار ابتدایی در میان بخشهای کمتر آموزش دیده و فقیر جامعه همزیستی داشته باشد.

تعمیر، به خودی خود يك هدف نیست، بلکه

هدف این مقاله کشف رابطه میان روند جهانی شدن اقتصاد جهانی و تحول جوامع از راه فرایند توسعه است. به گونه مشخص، هدف این مقاله زیر سؤال بردن مفهوم سنتی «توسعه» به صورتی است که از اجماع و اشننگتن استنباط می شود و این بحث که اگر قرار است سرمایه داری جهانی از لحاظ دموکراتیک شامل و از نظر اقتصادی پایدار باشد، رویکردی یکسره کل نگر به توسعه مورد نیاز خواهد بود. چنین رویکردی باید در برگیرنده ابعاد اجتماعی، اخلاقی، زیست محیطی، همانند بُعد اقتصادی باشد. گرچه در آغاز بر مسائلی که به کشورهای در حال توسعه مربوط است، متمرکز خواهیم شد. اما بیشتر آنچه در اینجا ارائه می شود به اقتصاد کشورهای صنعتی پیشرفته قابل تعمیم است؛ زیرا جوهره توسعه در سده بیست و یکم تغییر و تحول و چالشهای فردی و اجتماعی همراه با چنین تغییر و تحولی است.

از این رو، تمرکز این مقاله بر مشکل و محتوای يك بارادایم جدید توسعه (پس از اجماع و اشننگتن) خواهد بود و به نقش دولتهای ملی، جامعه مدنی، و آزانهای بین المللی در کمک به تعالی چنین توسعه ای و راههایی که در آن استراتژی ها، سیاست ها و فرایندهای مناسب به بهترین وجه امکان پذیر باشد، خواهد پرداخت.

این مقاله به پنج بخش اصلی تقسیم شده است. نخست به تشریح چشم انداز گسترده تر برای مسیر بعدی توسعه خواهیم پرداخت؛ دوم، نه تنها علل شکست بارادایم اجماع و اشننگتن بلکه بارادایم های پیشین را توضیح خواهیم داد، زیرا این بارادایم ها توسعه را بسیار باریک و کوتاه بینانه در نظر گرفته بودند. به این منظور، برخی از عوامل کلیدی را که شامل رویدادهای اخیر در آسیای شرقی و فدراسیون روسیه می شود و ما را در تشخیص کمبودها و نارسایی های رویکردهای پیشین یاری می رساند، مشخص خواهیم کرد؛ سوم، آنچه را اصول کلیدی يك استراتژی توسعه مبتنی بر مفهوم کل گرا از توسعه می بنداریم، مشخص خواهیم کرد؛ چهارم، اجزای اصلی چنین استراتژی توسعه را تعیین (روشن) خواهیم کرد؛ و پنجم، با در نظر گرفتن

به سوی بارادایم جدید توسعه

دکتر سید علی حسینی

دانشیار و استادیار

رشته اقتصاد

استراتژی‌های «توصیه شده» را به کار نبسته‌اند بلکه، مسیرهای خاص خود را به زحمت ایجاد کرده‌اند.

چه چیزی توسعه نیست: نقدی بر

مفاهیم پیشین

بیشتر استراتژی‌های پیشین توسعه بر بخشهایی از این تحول متمرکز شده‌اند، اما از آنجا که نتوانسته‌اند تحول را در گستره‌ای وسیع تر مد نظر قرار دهند، دچار شکست شده‌اند و بیشتر این شکست‌ها مصیبت بار بوده است. بیشتر این استراتژی‌ها، کوته‌بینانه بر اقتصاد متمرکز شده‌اند. اقتصاد مهم است؛ به هر حال یکی از وجوه تمایز کشورهای بسیار توسعه یافته از کشورهای کمتر توسعه یافته، بالاتر بودن تولید ناخالص داخلی آنها است. اما همان گونه که جان دابینگ (John Dun-ning) اشاره می‌کند، تمرکز بر اقتصاد نه تنها وسیله و هدف، بلکه علت و معلول را نیز جایجا در نظر می‌گیرد. این تمرکز، وسیله و هدف را جایجا در نظر می‌گیرد زیرا بالا بودن تولید ناخالص داخلی فی نفسه یک هدف نیست، بلکه وسیله‌ای است برای دستیابی به استانداردهای بالاتر زندگی و یک جامعه بهتر یا فقر کمتر، بهداشت بهتر، جنایت کمتر، آموزش و پرورش بهتر و آلودگیهای زیست محیطی کمتر. برخلاف استدلال کوزنتز (Kuznets)، بطور کلی افزایش تولید ناخالص داخلی سرانه با کاهش فقر همراه است.^۱ این استدلال، علت و معلول را جایجا در نظر می‌گیرد زیرا تا اندازه‌ای، تغییر در جامعه که همان نوسازی نامیده می‌شود، همانقدر علت افزایش تولید ناخالص داخلی است که معلول آن.

بیش از چهار دهه، توسعه (دست کم از نظر اقتصاددانان بزرگ) یک موضوع مرتبط با اقتصاد تلقی می‌شد یعنی - افزایش ذخایر سرمایه‌ای (از راه انتقال از خارج یا با نرخ بالایی پس انداز داخلی) که موجب بهبود در تخصیص منابع می‌شد. این تغییرات منجر به افزایش درآمدی شد و امید می‌رفت که نرخ رشدی بالا و با ثبات در پی داشته باشد. کشورهای کمتر توسعه یافته در سطح کشورهای توسعه یافته به تصویر کشیده می‌شدند، شاید جز در مورد ناکارآمدی در زمینه تخصیص منابع (که به نوبه خود به علتی بزرگتر یعنی نبود یا

وسیله‌ای است برای رسیدن به اهداف دیگر. تغییراتی که با توسعه همراه باشد، برای افراد و جوامع امکان کنترل بیشتر و اثرگذاری بر سر نوشت خود را فراهم می‌سازد. توسعه، با گسترش افقهای انتخاب و آزادی افراد، زندگی آنان را غنی تر می‌سازد و احساس انزوای آنان کاهش می‌دهد. توسعه، باعث کاهش پریشانی حاصل از بیماریهای واگیر دار، فقر و تخریب محیط زیست می‌شود و نه تنها طول عمر، بلکه کیفیت و شور و نشاط زندگی را افزایش می‌دهد.

با در نظر گرفتن تعریف توسعه، روشن است که هدف استراتژی توسعه باید تسهیل تحول در جامعه، از راه شناخت موانع و همچنین عوامل شتاب دهنده این تحول باشد. در صفحات بعد، برخی از اجزای چنین استراتژی جدید توسعه را نشان خواهیم داد. نگرش به توسعه از منظر ایجاد تحول در جامعه نه تنها دارای آثار ژرف بر عملکرد دولتهای ملی و نهادهای بین المللی بلکه بر روشهای کار کرد آنها - مثلاً شیوه مشارکت و همکاری آنها بویژه با نهادهای مرتبط با بازار و جامعه مدنی - دارد. از این رو، این مقاله ممکن است به عنوان ارائه دهنده یک چارچوب تحلیلی برای بازاندیشی درباره آنچه طی چند سال گذشته روی داده و چگونگی پیشبرد هر چه بهتر توسعه در نظر گرفته شود.

۳-۱- نیاز به یک استراتژی

جدید توسعه

تجربه ۵۰ سال گذشته نشان داده است که توسعه امکان پذیر است اما گریز ناپذیر نیست. در حالی که شمار اندکی از کشورها به رشد سریع اقتصادی دست یافته‌اند، فاصله خود را با کشورهای بسیار پیشرفته کاهش داده‌اند و میلیون ها نفر از شهروندان خود را از فقر رهایی داده‌اند، شمار بیشتری از کشورها در واقع شاهد افزایش این فاصله و فزونی گرفتن فقر بوده‌اند. امروزه شمار کسانی که در فقر بسر می‌برند - حتی با استاندارد حداقل یک دلار در روز - حدود ۱/۳ میلیارد نفر است.^۲ استراتژی‌های گذشته حتی زمانی که به گونه کاملاً جدی پیگیری شده، متضمن هیچ نوع موفقیتی نبوده است. گذشته از آن، بیشتر کشورهای بسیار موفق (که نمایانگر بیشترین رشد در میان کشورهای کم درآمد هستند) در واقع

○ اصلی ترین وجه توسعه این است که نمایانگر تحول در جامعه است. توسعه بویژه شامل حرکت از روابط سنتی، از فرهنگهای سنتی و عادات و رسوم اجتماعی، از روشهای سنتی بر خورد با بهداشت و تعلیم و تربیت و تولید به روشهای بسیار «مدرن» است. برای مثال، ویژگی جوامع سنتی، پذیرش جهان به همان صورتی است که هست. بر عکس، جوامع بسیار مدرن دانش محور، تغییر را جنبه ذاتی زندگی اقتصادی و اجتماعی به شمار می‌آورند.

عملکرد بد بازارها مربوط می‌شود).

تقاضا و تئوریهای اساسی اقتصادهای رفاهی همان گونه که در کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی عمل می‌کند، در کشورهای آفریقایی و آسیایی نیز عمل کند. زمان و مکان برای این قوانین علمی محدودیتی ایجاد نمی‌کند. توجه اندکی به نارسایی‌های سازمانی یا تفاوت ارزشهای فرهنگی می‌شد.

۱-۳-۱- در سبهای تاریخ

این رویکردها همچنان که افق دید محدود داشتند، فاقد زمینه تاریخی نیز بودند. بویژه این رویکردها در تشخیص نکات زیر ناکام بودند: (الف) تلاشهای موفقیت آمیز برای توسعه در ایالات متحده آمریکا و بسیاری از دیگر کشورهای در مراحل ابتدایی خود با نقش فعال دولت همراه بوده است؛ (ب) بسیاری از جوامع، در دهه‌های پیش از درگیر شدن فعال حکومتها در مسائل یا دخالت آنها-چنان که این نظریه‌ها عنوان می‌کنند-از توسعه باز مانده‌اند؛ در واقع توسعه در جهان، یک استثنا بوده است نه یک قاعده؛ و (پ) مهم‌تر از همه اینکه ویژگی اقتصادهای سرمایه‌داری پیش از دوران دخالت گسترده دولتها، نه تنها سطح بالای بی‌ثباتی اقتصادی بلکه مشکلات فراگیر اقتصادی-اجتماعی بوده است؛ گروههای بزرگی مانند سالخورده‌گان و افراد غیر ماهر بیرون از دایره شمول هر نوع پیشرفتی قرار داشتند و در ورشکستگیهای اقتصادی که در چنان نظامی روی می‌داد با تهدیدستی رهایی شدند.

در واقع، یکی از معماها این است که چگونه این رویکردهای کوتاه‌بینانه، ناکامی مناطق خاصی در کشورهای به ظاهر توسعه یافته، در زمینه توسعه را نادیده می‌گرفتند، مانند بخش جنوبی ایتالیا در بیشترین سالهای سده گذشته، هیچ گونه مانع تجاری شمال و جنوب ایتالیا را از هم جدا نکرده بود؛ چارچوب کلی اقتصاد کلان در هر دو منطقه یکسان بود؛ و حتی بخش جنوبی از سیاستهای اقتصادی خاص تشویقی بهره‌می‌برد. با وجود این، در حالی که شمال شکوفایی شد، جنوب با کساد رویه‌رو بود. این امر به خودی خود باید این فکر را بوجود می‌آورد که چیزهای بیشتری فراتر از رویکردهای فنی در توسعه وجود دارد. مثلاً آزادی تجارت اگر چه با ارزش بوده، اما نتوانسته است مسئله جنوب ایتالیا را حل کند.

به هر روی، دیدگاه‌های اقتصاددانان در خصوص چگونگی بهبود تخصیص منابع و نقشی که دولتها باید بازی کنند، متفاوت بود. اقتصاددانان چپ‌گرا مسائل موجود را به کفایتی بازار نسبت می‌دادند. مدل‌های برنامه‌ریزی توسعه که در سالهای دهه ۱۹۶۰ محبوبیت داشت، بر این نکته تأکید داشت که دولتها از این الگوها برای جبران نبود بازارها یا بازارهای ناکامل و هدایت اقتصاد به سوی تخصیص بهینه‌تر منابع بهره‌گیرند. برعکس، اقتصاددانان راست‌گرا بر این تصور بودند که مشکل از خود دولتهاست و آنها باید خود را کنار بکشند تا بازارها بتوانند به گونه‌ای کارآمدتر منابع را تخصیص دهند. این دیدگاه با این پیش فرض تقویت می‌شد که حکومتها نه تنها توانایی لازم برای ایشای نقش در زمینه تخصیص منابع را ندارند، بلکه اغلب به این گرایش دارند که توانایی خود را نه در راه افزایش تولید ملی بلکه در مورد ایجاد رانت برای صاحب‌منصبان قدرتمند سیاسی به کار گیرند. راه حل مسئله از این دیدگاه، تکیه کردن بیشتر به نیروهای بازار و بویژه از میان برداشته شدن تعابیر تحریف شده و تحمیلی از سوی دولت در خصوص حمایت‌گرایی، یارانه‌های دولتی و مالکیت دولتی بود.

در دهه ۱۹۸۰، تمرکز استراتژیک بر توسعه، از سیاستهای مدیریتی خرد به سیاستهای اقتصاد کلان، بویژه تعدیل عدم توازن مالی و سیاست‌های پولی تغییر جهت داد. در خصوص عدم توازن در سطح اقتصاد کلان، کاری از نیروهای بازار ساخته نبود یا دستکم نمی‌توانستند خوب عمل کنند.

بدین سان، مهم‌ترین ویژگی هر یک از این استراتژی‌های توسعه این بود که توسعه مسئله‌ای فنی تلقی می‌کردند که راه‌حلهای فنی می‌طلبید: یعنی الگوریتم‌های بهتر برنامه‌ریزی، تجارت بهتر، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، سیاست‌های قیمت‌گذاری، و چارچوبهای مناسب‌تر در زمینه اقتصاد کلان. آنها نه به گونه‌ای ژرف به جامعه می‌پرداختند، نه به ضرورت رویکرد مشارکتی (مثلاً در قالب جامعه مدنی) در فرایند تصمیم‌گیری اعتقاد داشتند. تصور بر این بود که قوانین اقتصاد، جهانشمول است؛ انتظار می‌رفت منحنی عرضه و

○ یکی از ویژگی‌های بیشتر کشورهای کمتر توسعه یافته جهان، شکست بخشهای بسیار پیشرفته برای نفوذ عمیق‌تر در جامعه است. این امر منجر به آن چیزی می‌شود که پدیده اقتصاد «دو گانه» نامیده می‌شود. در این نوع اقتصاد ممکن است روشهای بسیار پیشرفته تولید در میان بخشهای بسیار فرعیخته و ثروتمند جامعه با تکنولوژی‌های بسیار ابتدایی در میان بخشهای کمتر آموزش دیده و فقیر جامعه همزیستی داشته باشد.

در ربع قرن گذشته سه رویداد در کمک به شکل گیری دیدگاهها برای استراتژی های توسعه نقش محوری داشته است:

فروپاشی اقتصادهای سوسیالیستی /

کمونستی و پایان جنگ سرد

رویداد نخست، فروپاشی اقتصادهای سوسیالیستی / کمونستی و پایان جنگ سرد بود. عده ای تنها بر یک درس از این رخداد یعنی ناکارآمدی (و خطرات) نقش گسترده دولت در اقتصاد تمرکز می کنند. بعضی ها از این نقطه به یک نتیجه معکوس می رسند و آن اینکه باید به نیروهای بازار اتکای بیشتری داشت.

اما شکست نظام کمونستی، به همان اندازه که شکست یک نظم سیاسی، اجتماعی و اخلاقی بود که این نظام بدان تکیه داشت، شکست خود نظام اقتصادی نیز بود. مدل های اقتصادی که نشان از هم ارزشی سوسیالیسم بازار و اقتصادهای سرمایه داری داشت، به گونه اساسی گمراه کننده بود؛ بخشی بدین علت که این مدلها به درستی به نقش نهادها نمی پرداخت (بویژه نهادهایی که برای تسهیل کارآمدی و بهره گیری قابل قبول از منابع طراحی شده بود)، و بخشی به علت عدم درک اهمیت نقاط مشترک بین عملکرد اقتصادی که به صورتی کورته بینانه تعریف شده بود و اهداف و ارزشهای بزرگتر جامعه.^۲

محدودیت های اجماع واشنگتن

رخداد مهم دوم این بود که بسیاری کشورها از آزادسازی، ثبات دهی و خصوصی سازی که راهکارهای محوری در دستور العمل باصلاح اجماع واشنگتن بود، پیروی کردند و باز هم به رشد دست نیافتند. راه حل های فنی، یعنی نسخه های اجماع واشنگتن، آشکارا ناکافی بود. جای تعجب هم نباید باشد. چنان که دیدیم، شواهد تاریخی دلگرم کننده نبوده است. گذشته از آن، تحولات اقتصاد از بُعد نظری، که بیشتر به محدودیت های بازار اشاره دارد، باید ابزاری برای زرف نگری هم درباره شکست های تاریخی و هم شکست های اخیر نهادی و اخلاقی بازار در اقتصاد فدراسیون روسیه و اقتصاد کشورهای آسیای شرقی فراهم آورد.

به نظر می رسد که ماهیت مسائل فدراسیون

روسیه از بسیاری جهات با ماهیت مسائل آسیای شرقی تفاوت دارد. مثلاً در فدراسیون روسیه، شاهد یک اقتصاد در حال گذار هستیم که بانارسایی های عظیم در دستگاه دولت، مسائل جدی سیاسی و ناآرامیهای اجتماعی روبه روست. با وجود این، برخی وجوه مشترک نیز میان اقتصاد فدراسیون روسیه و اقتصاد کشورها در آسیای شرقی وجود دارد. در هر دو مورد، اجماع واشنگتن به علل مشابه با شکست مواجه شد؛ شکست در فهم ظرفیتهای اقتصاد بازار، و نیز در یافتن این نکته که دارایی خصوصی و اصلاح و عادلانه شدن قیمت ها (یعنی آزادسازی)، برای کارکرد یک اقتصاد بازار کافی نیست. یک اقتصاد نیازمند زیرساختهای نهادی و فضای اخلاقی مساعد است. اگر منصف باشیم، شکست در فدراسیون روسیه بسیار وسیعتر از ناکامی در آسیای شرقی بوده است، زیرا آسیای شرقی در ربع قرن گذشته شاهد رشد چشمگیر، ثبات، و کاهش فقر بوده است. در حالی که بانکها در آسیای شرقی فاقد نظارت کافی بودند، بانکهای فدراسیون روسیه نه تنها نظارت نداشتند بلکه حتی از انجام دادن کار اصلی خود یعنی تأمین سرمایه برای شرکتهای جدید و در حال رشد، بازماندند. همه می دانیم که در معادلات پذیرفته شده در علم اقتصاد بر این تأکید می شود که یک اقتصاد، هم نیاز به دارایی خصوصی، هم رقابت و هم زیرساختهای مناسب قانونی دارد که بر پایه آنها بازارها بتوانند کارکرد مناسب داشته باشند.

گرچه اجماع واشنگتن گاهی از موارد ضروری اول و سوم حمایت لفظی می کند، اما تأکید آن بر مورد دوم یعنی رقابت است، با این باور که در صورت وجود دارایی خصوصی، دستکم مالکان انگیزه ای برای افزایش کارآمدی دارند. نگرانیها در مورد توزیع و رقابت، یا حتی نگرانیها در مورد فرایندهای دموکراتیک را که به علت تمرکز شدید بر ثروت کم اهمیت جلوه داده می شود، می توان بعداً پاسخ داد! فدراسیون روسیه در دگرگون کردن قوانین معمولی اقتصادی موفق بوده است و در این تغییر، رابطه همیشگی میان برابری و کارآمدی معکوس شده است. اصلاحاتی چون دور شدن از برنامه ریزی متمرکز ناکارآمد و روی کردن از مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی و انگیزه سود، قاعدتاً باید موجب

○ تغییر، به خودی خود یک

هدف نیست، بلکه

وسيله ای است برای رسیدن

به اهداف دیگر. تغییراتی که

با توسعه همراه باشد، برای

افراد و جوامع امکان کنترل

بیشتر و اثر گذاری بر

سرنوشت خود را فراهم

می سازد. توسعه، با

گسترش افقهای انتخاب و

آزادی افسرد، زندگی آنان را

غنی تر می سازد و احساس

انزوارا در آنان کاهش

می دهد. توسعه، باعث

کاهش پریشانی حاصل از

بیماریهای واگیردار، فقر و

تخریب محیط زیست

می شود و نه تنها طول عمر،

بلکه کیفیت و شور و نشاط

زندگی را افزایش می دهد.

کنفوسیوس بود.

بسیاری از سیاستهایی که این دولت‌ها بر آنها متمرکز شدند به سادگی در حوزه‌هایی بود که در گذشته دولت‌های غربی اولویت کمتری برای آنها قائل می‌شدند؛ برای مثال، تأکید فراوان بر آموزش و پرورش و تکنولوژی برای کمتر کردن فاصله میان این کشورها و کشورهای پیشرفته بود. در حالی که تأثیر هر یک از سیاستها به تنهایی قابل بحث است، کار کرد ترکیب آنها بسیار خوب بوده است. شاید اگر این کشورها همه دستورالعمل‌های مربوط به آزادسازی و خصوصی‌سازی را به کار می‌بستند ممکن بود حتی سریعتر از این هم رشد کنند، اما شواهد اندکی برای اثبات این دیدگاه وجود دارد. در برخی موارد، مانند محدودیت‌های مالی، شواهد و مبانی نظری قابل توجهی وجود دارد که نشان می‌دهد این سیاستها به رشد کمک کرده است.

شاید مهمترین درس مربوط به کشورهای آسیای شرقی این است که آنها تا اندازه زیادی در ایجاد تحول در جوامع خود موفق شده‌اند؛ واقعیتی که هر بازدیدکننده از منطقه شاهد آن است. بی‌گمان هنوز تا تکمیل این تحول راه زیادی در پیش است. شاهد مدعا، بخشهایی غیر منطقی در چند کشور این منطقه است که نتوانسته‌اند تکنولوژی‌ها و روشهای کسب و کار مدرن را در پیش گیرند. در حالی که بحران که در اواسط دهه ۱۹۹۰ دامنگیر اقتصاد کشورهای آسیای شرقی شد، پرسشهای زیادی در خصوص معجزه آسیای شرقی به میان آورده، اما این واقعیت که جوامع آنها دستخوش تحول شده است، پابرجاست. حتی با ورود این کشورها به سده بیست و یکم؛ تولید ناخالص داخلی آنها رشد سریعی یافته است و هم‌اکنون چند برابر چیزی است که نیم سده پیش بوده است، و بسیار بالاتر از رشد کشورهای آسیای شرقی است که از استراتژی‌های جایگزین پیروی کرده‌اند. نکته مهم دیگر اینکه نرخهای فقر جزئی کوچک‌تر از چیزی است که نیم سده پیش وجود داشته، هر چند میزان آن تا اندازه‌ای بالاتر از نرخها در آغاز دهه ۱۹۹۰ است. نرخ پیسوادانک و استانداردهای بهداشتی بالا است. بررسی دقیق تجربه آسیای شرقی در چند دهه گذشته در این زمینه که چه استراتژی‌هایی به چنین دستاوردهای مهمی انجامیده است، نشان می‌دهد که بیشتر

افزایش بازدهی؛ حتی شاید به بهای افزایش اندک در نابرابری شود. اما به جای آن، فدراسیون روسیه شاهد افزایش شدید نابرابری بود، در حالی که همزمان، بر اساس برخی برآوردها از حجم اقتصادش تا یک سوم کاسته شد. استانداردهای زندگی بر پایه آمارهای تولید ناخالص سقوط کرد، همچنین طول عمر کاهش یافت و کیفیت بهداشت بدتر شد. ارتش و فساد قارچ‌وار گسترش یافت. سرانجام، بسیار دیر هنگام مشخص شد که در نبود زیرساختهای نهادی و فضای اخلاقی مناسب، انگیزه سود، همراه با آزادسازی کامل بازار سرمایه، به جای آنکه بتواند مشوقی برای تولید ثروت باشد، تنها می‌تواند به روند شتابان برانگنده شدن داراییها و خروج ثروت از کشور بینجامد.

معجزه آسیای شرقی

سومین رویداد مهم، معجزه آسیای شرقی بود؛ رشد سریع بیشتر کشورهای آسیای شرقی نشان داد که توسعه امکان‌پذیر است، و توسعه موفقیت‌آمیز می‌تواند با کاهش فقر، بهبود گسترده استانداردهای زندگی و حتی با فرایند دموکراتیزه شدن همراه باشد. اما از دید طرفداران راه‌حلهای فنی، وضع کشورهای معجزه‌گر آسیای شرقی سخت نگران‌کننده بود، زیرا این کشورها از نسخه‌های رایج پیروی نمی‌کردند. در بیشتر موارد، دولت‌های ملی نقش بزرگی بازی کردند. آنها برخی از نسخه‌های فنی مانند سیاستهای باثبات اقتصاد کلان را به صورت کلی پذیرفتند، اما نسخه‌های دیگر را به بوته فراموشی سپردند. مثلاً، دولت‌ها به جای خصوصی‌سازی، چند کارخانه فولاد با پایه خوب بنیان نهادند و بیشتر سیاستهای صنعتی را در جهت ارتقاء بخشهایی خاص سوق دادند. دولت‌ها در تجارت هم دخالت کردند، گرچه این دخالت بیشتر برای افزایش صادرات بوده برای جلوگیری از واردات خاص. حکومتها بازارهای مالی را سامان دادند، در از میان برداشتن موانع مالی با کاستن از نرخ بهره‌ها و افزایش سودآوری بانکها و شرکتهای تا اندازه‌ای دخالت کردند. دولت‌ها رویکردی محافظه‌کارانه و هماهنگ در قبال تصمیمات مرتبط با بازار در پیش گرفتند. و اینکه اقدامات دولت‌ها و دیگر نهادها در بیشتر کشورهای آسیای شرقی سخت‌متکی به شعائر اخلاقی و اجتماعی مبتنی بر تعالیم

○ هدف اصلی توسعه در

استراتژی جدید توسعه، تحول جامعه است. در این استراتژی افزایش سرانه تولید ناخالص داخلی بخشی جدانشدنی از توسعه موفقیت‌آمیز است. اما این فقط بخشی از داستان است و حتی این هم به دست نخواهد آمد مگر اینکه کشور، توسعه‌ای جامعه‌گرا و گسترده‌تر را بعنوان هدف پذیرفته باشد.

مطرحه در اواخر دهه ۱۹۹۰، یک رشته مسائل دیگر از نظر دور مانده بود؛ مسائلی که با آزادسازی بازارهای مالی و سرمایه که خود بخش اصلی اجماع واشنگتن را تشکیل می داد، همراه بود.

بدین سان، در حالی که کشورهای آسیای شرقی که با مسائل اقتصادی رویه رو بودند، بیشتر به علت داشتن نهادهای ضعیف و ناکارآمد مالی آسیب می دیدند، اجماع واشنگتن بر این نکته که چنین نهادهایی می توانند منبع مهم بی ثباتی عمده و کسر بودجه شدید دولتها باشند، هیچ تأکیدی نکرده بود. و در بیشتر بحث های جاری به این نکته که آزادسازی بازارهای مالی - که اغلب بر اثر فشارهای بیرونی به وجود آمده بود - نقش عمده ای در تضعیف نهادهای مالی بازی می کند توجه نمی شد.^۸ آنچه در حال حاضر کاملاً روشن است، این است که حذف مقررات [دست و پاگیر] بسی آسانتر از ایجاد زیرساختهای نهادی لازم برای کارکرد مؤثر بازارهای مالی است. برای یادآوری مشکلات مربوط به تنظیم مقررات برای نهادهای مالی و از جمله بانکها - حتی در کشورهای بسیار پیشرفته - کافی است به تلاشهایی که در سال ۱۹۹۹ برای جلوگیری از ورشکستگی صندوق «مدیریت بلندمدت سرمایه» (Long - Term Capital Management) صورت گرفت توجه کنیم؛ صندوقی که پایگاه آن در آمریکا بود و پیش از فروپاشی، فعالیتهای مالی کلان در سطح بیش از یک تریلیون دلار داشت.

در واقع، ممکن است این بحث پیش آید که وام دهی توأم با ریسک زیاد و نظارت ناکافی بر بخش مالی در کشورهای توسعه یافته، به وقوع بحران کمک کرده است. حال، متوجه می شویم که در برابر هر وام گیرنده، وام دهنده نیز وجود دارد، و وام دهنده هم به اندازه وام گیرنده سزاوار سرزنش است. از این رو، اگر وام گیرندگان در آسیای شرقی باید پاسخگوی کارهای خود باشند، به همین سان وام دهندگان در کشورهای توسعه یافته نیز باید پاسخگو باشند و بانکهای خارجی که وام دهندگان فرعی بوده اند، حتی بیشتر از دیگران مستوجب سرزنش هستند. وام دهندگان خارجی به شرکتهای پرنفوذ کره ای (یا به بانکهایی که خودشان وامهای زیادی به شرکتهای پرنفوذ داده بودند) می دانستند که نرخ این وامهای

دیدگاهی که در این نوشته از آنها مطرح شده، در واقع در استراتژی های توسعه کشورهای سریع الرشد، در نظر گرفته شده است. (Stiglitz 1996, World Bank 1993).

بحران آسیای شرقی

حال جای تفسیر گسترده در خصوص علل بحران یا عمق آن نیست زیرا در این زمینه بسیار نوشته و سخن گفته ایم.^۹ با وجود این، در سهای مهمی از این بحران در خصوص طراحی استراتژی های توسعه می توان آموخت. در سهای این بحران در کشورهای در حال توسعه، توسعه یافته و آزادسهای بین المللی در چند سال گذشته یکسره به دست فراموشی سپرده نشده است، حتی اگر گاهی از نظر مامخوش جلوه کند.

برای نشان دادن اینکه چگونه بر اثر این بحران دیدگاهها در مورد توسعه دگرگون شده است، بهتر است به سال ۱۹۹۷ یعنی سال پیش از گسترش بحران توجه کنیم. از آن هنگام، جهان تا چه اندازه تغییر کرده است؟ در سال ۱۹۹۷ در هنگ کنگ بحث هایی در خصوص گسترش منشور صندوق بین المللی پول به گونه ای که دربرگیرنده دستور آزادسازی بازار سرمایه شود، در گرفت. منتقدان صندوقهای حائل* به عنوان مخالفان نوآوریهای مالی در نظر گرفته می شدند که می خواهند روند تاریخ و سلطه گریز نابذیر بازار آزاد را معکوس نمایند.

امروزه، این دریافت فراگیر وجود دارد که حتی کشورهای که از سیاستهای اقتصادی خوبی پیروی می کنند ممکن است به علت بی ثباتی جریانهای کوتاه مدت سرمایه زیر فشار قرار گیرند. اگرچه امروزه روشن شده است که ریسک و نارسایی بازار (شامل عوامل بیرونی همراه با مشکلات مسری و نارسایی سیستمیک)^{۱۰} به جریانهای کوتاه مدت سرمایه ارتباطی می یابد، منافع این گونه نقل و انتقال های مالی بویژه برای کشورهای چون کشورهای آسیای شرقی که دارای نرخ پس انداز بالایی هستند، هنوز ثابت نشده است.^{۱۱} اما بحران آسیای شرقی پرسش هایی درباره خود اجماع واشنگتن مطرح کرد زیرا سرچشمه مسائل، مواردی بود که در دستور العمل های اولیه بر آنها تأکید نشده بود. نکته جالب توجه آنکه در تشخیص این ریشه های جدید مسائل بالقوه، در بیشتر مباحث

○ استراتژی توسعه در درجه

نخست باید چشم اندازی از تحول راتیبین کند، یعنی اینکه جامعه در ۱۰ یا ۲۰ سال آینده چگونه جامعه ای خواهد بود.

این چشم انداز ممکن است در برگیرنده برخی اهداف کمی مانند کاهش فقر به نصف، یا همگانی کردن آموزش های ابتدایی یا افزایش امید به زندگی به مدت ده سال یا کاهش ۳۰ درصدی جرایم باشد اما اینها عوامل یا هدفهای فرایند تحول است، نه چشم انداز خود تحول.

این چشم انداز باید شامل دیدگاهی از تحول نهادها و ایجاد سرمایه اجتماعی جدید و سازوکارهای جدید تنظیمی و تشویقی باشد.

شرکتی بسیار بالاتر از حد بر آورد هر تحلیل گری محتاط مالی است. با وجود این، بانک‌هایی ظاهرآ با مدیریت خوب که ظاهرآ تحت نظارت مقامات کارگشته و تیزبین کار می‌کنند، چنین وام‌هایی را پرداخت کرده‌اند. گذشته از آن، این وام‌ها به علت فشارهای دولت پرداخت نمی‌شده است. آیا می‌شود گفت که در برخی از کشورها وام‌های بدقط نتیجه سرمایه‌داری فرتوت و غیر قابل قبول است در حالی که در کشورهای دیگر حاصل کار کرد طبیعی فرایندهای بازار است؟

بحران آسیای شرقی نه تنها بر نهادهای مالی بر تو افکند، بلکه جنبه‌های گسترده تری از زندگی سیاسی و اجتماعی را نیز روشن کرد. برای مثال، نبود شفافیت از عوامل کمک کننده به بحران شناخته شده است. از دید اقتصادسنجی شواهد اندکی در تأیید چنین استنتاجی وجود دارد^۱ و وقتی سه بحران عمده قبلی را در کشورهای اسکاندیناوی که در شمار شفاف‌ترین کشورها در جهان هستند به یاد می‌آوریم، این بدبینی مایبشتر می‌شود. اما تأکید بر شفافیت و پاسخگویی خوب است زیرا اهمیت مسائل اجتماعی گسترده تری را مطرح می‌کند. این هر دو عامل نهادی برای مشارکت مؤثر در تصمیم‌گیری ضرورت دارد و چنان که خواهیم دید، و مشارکت، بخش مهمی از توسعه موفقیت آمیز به عنوان تحول جامعه است. همزمان، بحران اقتصادی آسیای شرقی برخی کمبودهای اخلاقی بنیادین را در سیستم سرمایه‌داری، چه در اقتصادهای آسیای شرقی و در اقتصاد کشورهای غربی نشان داد.

۱-۴-۱ اصول استراتژی جدید توسعه

هدف اصلی توسعه در استراتژی جدید توسعه، تحول جامعه است. در این استراتژی افزایش سرانه تولید ناخالص داخلی بخشی جدانشدنی از توسعه موفقیت آمیز است. اما این فقط بخشی از داستان است و حتی این هم به دست نخواهد آمد مگر اینکه کشور، توسعه‌ای جامعه‌گرا تر و گسترده تر را بعنوان هدف پذیرفته باشد. اگر استراتژی جدید توسعه موفقیت آمیز باشد، نه تنها تولید ناخالص داخلی سرانه افزایش خواهد یافت، بلکه استانداردهای زندگی چنان که در استانداردهای بهداشتی و با

سواد دیده می‌شود، بهبود یافته و از پلستی‌هایی چون جنایت و اعتیاد کاسته خواهد شد. این استراتژی باعث کاهش فقر خواهد شد؛ هر چند که هدف ما باید ریشه کن کردن فقر باشد؛ هدفی که اقتصادهای موفق (دستکم در مقایسه با استانداردهای فقر مطلق) در عمل به آن دست یافته‌اند. این توسعه، پایدار بوده و محیط زیست را تقویت خواهد کرد. تحولات واقعی اجتماعی این احتمال را افزایش می‌دهد که سیاست‌های بنیادین توسعه، مستمر بوده و در برابر فرازونشیب‌هایی که گاهی با فرایندهای دموکراتیک همراه است، پایدار بماند.

بحث‌های زیر به سه بخش تقسیم می‌شود: استراتژی‌های توسعه چیست؟ تفاوت آن با برنامه‌های توسعه چیست؟ چگونه می‌توانیم به دگرگونی‌های فراگیر اجتماعی کمک کنیم؟ و اینکه چرا مشارکت و مالکیت اهمیت حیاتی دارد؟

۱-۴-۱ مفهوم استراتژی توسعه

بنگاهها به گونه روزافزون استراتژی‌های بنگاه را در راهبری تفکرات و سرمایه‌گذاری‌های درازمدتشان مفید یافته‌اند. به استراتژی‌های توسعه نیز در چنین پرتوی باید نگاه کرد نه به صورت مدل‌های تفضیلی برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه‌ای که در گذشته معمول بوده و در اصل از تلاشهای مربوط به برنامه‌ریزی مستمرکز سربر آورده است. استراتژی‌های توسعه که از برخی جهات در مقایسه با اسناد مربوط به برنامه‌ریزی طول و تفصیل کمتری دارد در اغلب موارد بلندپروازانه تر است زیرا نه تنها ناظر به انباشت سرمایه و بهره‌گیری از منابع و استعدادهای طبیعی است، بلکه دربرگیرنده استراتژی برای دگرگون کردن جامعه است.

استراتژی توسعه در درجه نخست باید چشم‌اندازی از تحول را تبیین کند، یعنی اینکه جامعه در ۱۰ یا ۲۰ سال آینده چگونه جامعه‌ای خواهد بود. این چشم‌انداز ممکن است دربرگیرنده برخی اهداف کمی مانند کاهش فقر به نصف، یا همگانی کردن آموزش‌های ابتدایی یا افزایش امید به زندگی به مدت ده سال یا کاهش ۳۰ درصدی جرایم باشد اما اینها عوامل یا هدف‌های فرایند تحول است، نه چشم‌انداز خود تحول.

○ بسیار دیده‌ایم که تلاشهای توسعه به دگرگونی تکنولوژی و نه تحول جوامع انجام‌شده است. در این فرایند، چیزی جز جوامعی دوگانه، یعنی مناطقی که از تکنولوژی پیشرفته برخوردارند، و مناطقی که چنین نیستند، به وجود نیامده است. مفهوم این دوگانگی این است که تنها مناطقی جدا افتاده توسعه می‌یابند و این، بیش از آنکه گویای موفقیت فرایند توسعه باشد، نماد شکست آن است. چه اشتباهی رخ داده است و چرا این مناطق جدا افتاده نتوانسته‌اند به عنوان «قطب رشد» فراتر از محدوده کوچک خود راهگشای توسعه باشند؟

استراتژی های توسعه و اولویت ها

همه جوامع و بویژه کشورهای فقیر با کمبود منابع روبه رو هستند. گذشته از کمبود عمومی منابع، نارسایی های دیگری نیز وجود دارد مانند محدود بودن توانایی دولت، از جمله در پی گیری مسائل و موضوعاتی کمی تواننده آنها بهر دازد. با بودن نیازهای حاد، ضروری است که هر استراتژی توسعه شامل اولویتهایی باشد. یکی از جنبه های کلیدی اولویت بندی، آگاهی از توالی اقدامات است، یعنی اینکه چه کارهایی باید پیش از کارهای دیگر انجام شود. مثلاً ممکن است ایجاد یک سیستم رسمی از اولویت ها^{۱۱} و چارچوبی مقرراتی و رقابتی برای خصوصی کردن تولید ضروری باشد. ممکن است ایجاد یک چارچوب مقررات مالی پیش از آزادسازی بازار سرمایه یا بخش مالی نیز به همان اندازه اهمیت داشته باشد. پیش شرط لازم برای یک نظام موفق روابط صنعتی، آزادی مشارکت در چانه زنی جمعی است. اما چنین نظامی، مستلزم روابط سازنده، درست و قابل اعتماد میان کارفرمایان و کارگران است.

استراتژی های توسعه و هماهنگی

در تئوری سنتی اقتصاد، «قیمت ها» همه هماهنگی های مورد نیاز اقتصاد را تأمین می کند. اما این امر مستلزم زنجیره کاملی از بازارها، نبود سردرگمی و ناهمخوانی اطلاعات است؛ شرایطی که آشکارا در کشورهای کمتر توسعه یافته فراهم نیست. داشتن این احساس که اقتصاد به کجای می رود بسیار مهم است مثلاً اگر قرار باشد اقتصادی به مرحله بعدی توسعه حرکت کند، زیرساختهای مناسب، سرمایه انسانی و نهادها باید در جای خود باشند. اگر هر یک از این اجزا نادیده گرفته شود، شانس موفقیت بسیار کاهش خواهد یافت. نه تنها باید میان کارگزارهای گوناگون در درون دولت و در سطوح مختلف دولتی، بلکه باید میان بخشهای خصوصی و دولتی و میان بخشهای گوناگون بخش خصوصی هماهنگی وجود داشته باشد.

نوع هماهنگی ای که از راه این گونه استراتژی توسعه فراهم می شود، چه از نظر محتوا و چه از نظر جزئیات، از برنامه ریزی مبتنی بر شاخص ها که خیالی است (و هرگز در عمل قابل حصول نیست). یکسره متفاوت است. در حالی که برنامه ریزی

این چشم انداز باید شامل دیدگاهی از تحول نهادها و ایجاد سرمایه اجتماعی جدید و سازوکارهای جدید تنظیمی و تشویقی باشد. در برخی موارد، این امر مستلزم ایجاد نهادهای تازه به جای نهادهای قدیمی است که ناگزیر در فرایند توسعه تضعیف می شوند. در موارد دیگر، نهادهای جدید در درون خود عناصری از نهادهای قدیمی را خواهند داشت که در این صورت، فرایندی از تکامل و سازواری باید طی شود. برخی از این تحولات ممکن است چه از لحاظ تبیین و چه از لحاظ اجرا دشوار باشد. برای مثال چگونه در جوامعی که به گونه سنتی نسبت به زنان تبعیض قائل می شوند می توان به درجات بالاتری از برابری دست یافت و همزمان بتوان ارزشهای سنتی را نگهداشت؟

گاهی استراتژی توسعه مانند یک نقشه است، نقشه ای که نشان می دهد جامعه به کجا می رود. اما این تشبیه گمراه کننده است، و درک چرایی آن به ما کمک می کند که تفاوت برنامه های گذشته و استراتژی های توسعه آینده را دریابیم. فرایند توسعه معاصر چنان پیچیده و دشوار است که به ما اجازه نمی دهد که طرح یا نقشه ای در خصوص سمت و سوی حرکت اقتصاد در ده سال آینده آماده کنیم، چه رسد به اینکه نقشه مربوط به حرکت اقتصاد در ربع قرن آینده را ترسیم کنیم. انجام دادن چنین کاری مستلزم اطلاعات و دانسته های فراوان است که در حال حاضر در دسترس نیست. در گذشته، اسناد برنامه ریزی از محاسبه عدم قطعیت های عمده که فرایند توسعه با آنها مواجه بود، عاجز بودند. در حالی که یک برنامه توسعه در اصل می تواند چگونگی پاسخگویی به اقتضات گوناگون و بی شماری را که ممکن است در سالهای آینده رخ دهد مشخص کند، اما چنین چیزی کمتر در عمل پیش می آید.

برعکس، استراتژی توسعه یک سند زنده است. این استراتژی باید شیوه ایجاد، بازبینی و تطبیق را مشخص کند؛ در آن باید فرایند مشارکت، ابزارهای مالکیت و ابزارهای رسیدن به اجماع و چگونگی تشریح جزئیات روشن شده باشد. چنین استراتژی توسعه ای، با تبیین چشم اندازی از آینده، از عهده کارهای گوناگون بر خواهد آمد.

○ يك طرح شاید از لحاظ داشتن نرخ بازگشت بالا «خوب» باشد، اما ممکن است بخش اندکی از فواید آن به اکثریت مصرف کنندگان یا کارگران برسد. بی گمان نرخ بازگشت بالا از بازگشت پایین بهتر است، اما اگر ثمرات آن در سرتاسر جامعه پراکنده نشود، در آن صورت نمی توان گفت که آن طرح حقیقتاً طرح موفقیتی بوده است.

مبتنی بر شاخص خود را جانشین بازارهای گمشده تصور می‌کرد و تلاشهای خود را بر هماهنگی گسترده میان تصمیمات ورودی و خروجی صنایع مختلف متمرکز می‌ساخت، استراتژی‌های توسعه بر چشم اندازی وسیع‌تر که شامل رسیدن به تکنولوژی‌ها یا صنایع جدید است، متمرکز می‌شود.

استراتژی‌های توسعه در مقام پدیدآورندگان اجماع

فرایند برپایی یک استراتژی توسعه، خود می‌تواند اقدامی سودمند در کمک به ایجاد اجماع نه تنها درباره چشم انداز آینده کشور و اهداف کلیدی کوتاه مدت و میان مدت باشد، بلکه می‌تواند در مورد اجزاء اصلی رسیدن به این اهداف نیز اتفاق نظر ایجاد کند. ایجاد اجماع نه تنها بخش مهمی از رسیدن به ثبات سیاسی و اجتماعی (و برهیز از آشفتگی اقتصادی که به هنگام فزونی گرفتن نیاز به منابع، از منابع موجود جامعه پیش می‌آید) به شمار می‌رود^{۱۲}، بلکه منجر به این می‌شود که همه نسبت به سیاستها و نهادها احساس مالکیت کنند که این، به نوبه خود احتمال موفقیت آنها را بیشتر می‌کند.

۲-۴-۱- تسهیل دگرگونی سراسری جامعه: و رای طرح‌ها و قلمروها

اگر تحول جامعه را محور توسعه فرض کنیم، پرسشی که مطرح می‌شود این است که چگونه می‌توان این تغییرات را عملی کرد. یکی از نقشهای استراتژی توسعه کل نگر این است که به عنوان یک شتاب دهنده عمل کند، مثلاً از راه تعیین مزیت نسبی (بویای) کشور هم در کالاها و هم در خدمات، تعیین این حوزه‌ها و انتشار چنین اطلاعاتی، کاری است به سود همگان و از این رو جزو مسئولیت‌های دولت به شمار می‌رود.

تحول همه جوامع

برای اینکه نقش دولتها به عنوان شتاب بخش توسعه مؤثر باشد، باید هدفی بلندپروازانه برای تشویق تحول در سرتاسر جامعه وجود داشته باشد. پیش از این، چه بسیار دیده‌ایم که تلاشهای توسعه به دگرگونی تکنولوژی و نه تحول جوامع انجامیده است. در این فرایند، چیزی جز جوامعی دوگانه، یعنی مناطقی که از تکنولوژی پیشرفته برخوردارند،

و مناطقی که چنین نیستند، به وجود نیامده است. مفهوم این دوگانگی این است که تنها مناطقی جدا افتاده توسعه می‌یابند و این، بیش از آنکه گویای موفقیت فرایند توسعه باشد، نماد شکست آن است. چه اشتباهی رخ داده است و چرا این مناطق جدا افتاده نتوانسته‌اند به عنوان «قطب رشد» فراتر از محدوده کوچک خود راهگشای توسعه باشند؟

همین نکته را می‌توان به بیشتر طرح‌های توسعه تعمیم داد. یک طرح شاید از لحاظ داشتن نرخ بازگشت بالا «خوب» باشد، اما ممکن است بخش اندکی از فواید آن به اکثریت مصرف کنندگان یا کارگران برسد. بی‌گمان نرخ بازگشت بالا از بازگشت پایین بهتر است، اما اگر ثمرات آن در سرتاسر جامعه پراکنده نشود، در آن صورت نمی‌توان گفت که آن طرح حقیقتاً طرح موفق بوده است.

بخشی از نقش دولت به عنوان راهگشا، اجرای پروژه‌هایی است که بتواند به آموزش اجتماعی بینجامد؛ یعنی پروژه‌هایی که کشور بتواند به صورت گسترده از آنها در سهای کاربردی بگیرد، مثلاً در خصوص کارایی یک صنعت. سود یک سرمایه‌گذاری، لزوماً بازده مستقیم پروژه نیست، بلکه در سهایی است که می‌توان از موفقیت یا شکست آن برای پروژه‌های دیگر گرفت. از آنجا که این فواید آموزشی نمی‌تواند یکسره توسط مؤسسات خصوصی حاصل گردد، از این رو تجارب بسیار اندکی از این دست در بخش خصوصی وجود دارد. لذا جنبه مهم تصمیم دولت برای اجرای پروژه‌ای خاص، باید این باشد که آیا می‌توان دامنه این گونه پروژه‌ها را افزایش داد یا نه. پروژه‌ای که تنها به علت سرمایه‌گذاری کلان و تخصیص یافتن منابع بیشتر یا به علت دروندادی عموماً کمیاب، پروژه موفق بوده است، نمونه خوبی برای تکثیر نخواهد بود، زیرا اگر چنان منابعی به آن پروژه اختصاص نمی‌یافت می‌توانست برای تجهیز پروژه‌های دیگر به کار رود.

برای بیان صحیح‌تر این نکته اجازه دهید چند مثال بیاوریم. مثلاً پروژه‌ای که کتابهای مرجع بیشتری در اختیار یک مدرسه قرار دهد، می‌تواند اثر بخشی آن مدرسه را افزایش دهد، اما اگر منابع برای تهیه این کتابهای مرجع برای همه مدارس در

○ بخشی از نقش دولت به عنوان راهگشا، اجرای پروژه‌هایی است که بتواند به آموزش اجتماعی بینجامد؛ یعنی پروژه‌هایی که کشور بتواند به صورت گسترده از آنها در سهای کاربردی بگیرد، مثلاً در خصوص کارایی یک صنعت. سود یک سرمایه‌گذاری، لزوماً بازده مستقیم پروژه نیست، بلکه در سهایی است که می‌توان از موفقیت یا شکست آن برای پروژه‌های دیگر گرفت.

ممکن است و ادار شوند سخنان خاصی بر زبان آورند؛ اما نمی توان و ادار شان کرد که قلب و مغز خود را تغییر دهند، یا در حقیقت ارزشها و نگرش های اصلی خود را عوض کنند.

این نکته در دیدار وزیران دارایی و رؤسای بانکهای مرکزی کشورهای اتحاد شوروی سابق در سال ۱۹۹۸ به اثبات رسید. همگی می توانستند با فصاحت کامل شرایط و نیازهای يك سیاست اقتصاد کلان سالم را تبیین کنند، زیرا هر يك از آنان اعلام می کرد که به سیاست های اعلام شده صدر صد پایبند است و این شامل کسانی می شد که کردار شان آشکارا متفاوت با گفتار شان بود. به هر روی، هر يك از آنان در درك الزامات نهادی ضروری برای بوجود آوردن تغییرات مورد نیاز دچار مشکل بود.

در واقع، کنشها و واکنشها میان وام دهندگان و وام گیرندگان گاهی ممکن است در عمل مانع تحول شود. فرایند تحمیل شروط ممکن است به جای تشویق دریافت کنندگان به ابراز توانمندی شان در تجزیه و تحلیل، هم انگیزه های دستیابی به این توانمندیها و هم اعتماد دریافت کنندگان به توانایی خود در بهره گیری از این توانمندیها را کاهش دهد. اصرار بیش از اندازه برای تحمیل شروط، به جای درگیر کردن بخش اعظم جامعه در فرایند بحث پیرامون تغییر و از این راه دگرگون ساختن شیوه تفکر آنان - احتمالاً منجر به تقویت روابط سلسله مراتبی سنتی می شود. این فرایند ممکن است به جای تقویت کسانی که می توانند به عنوان تسهیل کننده تغییر در این جوامع خدمت کنند، ناتوانی آنان را به نمایش گذارد. تحمیل شرایط، به جای ارتقای نوعی گفتنمان باز که برای دموکراسی جنبه محوری دارد، در بهترین حالت چنین گفتمانی را غیر ضروری و در بدترین حالت آنرا ضد بهره وری می نمایاند.

مالکیت و مشارکت

از این رو، کلیدی ترین عناصر يك استراتژی توسعه موفق، مالکیت و مشارکت است. بارها و بارها دیده ایم که مالکیت، برای تحول موفقیت آمیز ضروری است. سیاستهای تحمیلی از بیرون ممکن است به اکره پذیرفته شود، اما چنان که باید به مرحله اجرا در نمی آید. اما برای دستیابی به مالکیت دلخواه و تحول، فرایندی که منجر به چنان استراتژی

دسترس نباشد، این پروژه اثر توسعه ای بسیار محدودی خواهد داشت. برعکس، پروژه ای که يك برنامه جدید آموزشی عرضه کند، برنامه ای که با شرایط کشور منطبق باشد، و به کودکان و والدین آنان انگیزه مؤثرتری بدهد، می تواند آثاری در سرتاسر کشور داشته باشد. پروژه ای که نشان دهد مشارکت محلی در زمینه آموزش و پرورش و کنترل محلی بر مدارس روستایی می تواند با اندک منابع اضافی، به افزایش پاسخگویی مدارس (مانند مورد السالو دور)^{۱۳} یا بهبود عملکرد دانش آموزان (مانند مورد نیکاراگوئه)^{۱۴} بینجامد، می تواند در سرتاسر کشور (یا در واقع حتی در سطح جهانی) تکرار شود. در حقیقت، چنین امر محلی می تواند به گونه تسهیل کننده تلاشهای توسعه مدنی که چیزی فراتر از آموزش و پرورش است، در آید. چنین پروژه هایی، آثار بیرونی نیرومندی دارد. نه تنها دیگران مستقیماً از عملکرد خود پروژه چیزی یاد می گیرند، بلکه جامعه در فرایند یادگیری برای تعامل و پاسخگویی به مسائل آموزش و پرورش، همچنین می آموزد که چگونه با دیگر مسائل برخورد کند و چگونه افراد را در فرایند ایجاد اتفاق نظر درگیر کند. برای اینکه دخالت دولت و ابعاد آرای آثار تحولی مطلوب باشد، توجه آن باید به پروژه هایی معطوف شود که قابل تکرار شدن است.

۳-۴-۱- مشارکت، مالکیت و نقش عوامل

بیرونی

نگریستن به توسعه به عنوان عامل تحول جامعه، پیامدهای روشنی از جهت تعیین نقطه تمرکز تلاشهای مربوط به توسعه و نیز تعیین چگونگی ساماندهی فرایند کمک به آن دارد که در بخش بعدی به توضیح آنها خواهیم پرداخت.

چرا تحمیل تغییر از بیرون کارایی ندارد؟

بسیار روشن است که تغییر مؤثر رانمی توان از بیرون تحمیل کرد. در حقیقت تلاش برای تحمیل تغییر از بیرون در حکم ایجاد مقاومت و پدید آوردن مانع در برابر تغییر است، نه کمک به تسهیل تغییر. در دل توسعه، دگرگونی شیوه های تفکر افراد کشور مورد نظر نهفته است و نمی توان افراد را وادار کرد که شیوه تفکر خود را عوض کنند. آنان را می توان مجبور کرد که دست به کار خاصی بزنند؛ حتی

○ برای اینکه دخالت دولت و ابعاد آرای آثار تحولی مطلوب باشد، توجه آن باید به پروژه هایی معطوف شود که قابل تکرار شدن است.

○ تغییر مؤثر را نمی توان از بیرون تحمیل کرد. در حقیقت تلاش برای تحمیل تغییر از بیرون در حکم ایجاد مقاومت و پدید آوردن مانع در برابر تغییر است، نه کمک به تسهیل تغییر. در دل توسعه، دگرگونی شیوه های تفکر افراد کشور مورد نظر نهفته است و نمی توان افراد را وادار کرد که شیوه تفکر خود را عوض کنند. آنان را می توان مجبور کرد که دست به کار خاصی بزنند؛ حتی ممکن است وادار شوند سخنان خاصی بر زبان آورند؛ اما نمی توان وادارشان کرد که قلب و مغز خود را تغییر دهند، یا در حقیقت ارزشها و نگرش های اصلی خود را عوض کنند.

می شود، باید فرایندی مشارکتی باشد. توسعه نمی تواند صرفاً موضوع مذاکره میان دولت اهداکننده و دولت دریافت کننده باشد. توسعه باید عمیق تر از اینها باشد؛ باید گروهها را در جامعه مدنی درگیر و پشتیبانی کند. این گروهها بخشی از بافت اجتماعی هستند که باید تقویت شوند؛ از راه دادن امکان ابراز عقیده به صدای آن دسته از اعضای جامعه که اغلب در حاشیه اند، تسهیل مشارکتشان و افزایش احساس مالکیت آنان نسبت به فرایند توسعه.

با جذب این گروهها، فرایند تدوین استراتژی ممکن است بتواند موجب ایجاد تعهد و مشارکت دموکراتیک گردد؛ چیزی که برای پایداری و مقبولیت اجتماعی توسعه ضرورت دارد. برای اینکه استراتژی توسعه با شرایط خاص یک کشور سازگار باشد، مالکیت و مشارکت ضروری است. پژوهش اخیر به روشنی نشان داده است که طرح هایی که در آنها سطح بالاتری از مشارکت وجود داشته، موفقیت آمیزتر بوده است، شاید تا اندازه ای به این علت که چنین پروژه هایی فرضهای نادرست کمتری در خصوص نیازها و توانمندیهای گروههای ذینفع پدید می آورد. (World Bank 1995, Ishan, Narayan, and Pritchete 1986b, Ishan, Narayan, and Pritchete 1995) کارگزاران بیرونی، از جمله کمک دهندگان، می توانند از راه ترغیب و اقتناع، مالکیت را تشویق کنند؛ یعنی بازار ارائه شواهد نظری و عملی دال بر اینکه استراتژی ها و سیاستهای خاصی در مقایسه با دیگر رویکردها، احتمال موفقیت بیشتری دارد. اما به نظر می رسد که اگر استراتژی ها و سیاستها از سوی نهادهایی در درون خود کشور ارائه شده باشد، درجه احساس مالکیت حتی بیشتر خواهد بود؛ یعنی وقتی فرمان ماشین توسعه در دست خود کشور باشد.

برخی از دانشمندان که با شور و شوق درباره مالکیت و مشارکت سخن می گویند، به این نکته اشاره دارند که این فرایندهای مشارکتی به خودی خود کافی است. اما در شرایطی که افراد یک جامعه ممکن است به گونه فعال در گفتمان مربوط به اینکه چه کارهایی باید انجام گیرد و چگونه، مشارکت می کنند، باید چیزی فراتر از این گفتمان ساده در میان باشد. نخست، برای اینکه مشارکت کاملاً معنا پیدا کند، باید مبتنی بر دانش باشد؛ از این رو نقش آموزش

و ایجاد توانمندی، اساسی است. دوم، تنها دعوت به مشارکت مسئله مشوقی هاراحل نمی کند. افراد (و گروه هایی از افراد یا سازمانها) باید دارای انگیزه لازم برای مشارکت باشند. بویژه اگر شرکت کنندگان احساس کنند که کسی به حرفشان توجهی نمی کند و دیدگاههایشان در فرایند تصمیم گیری به حساب نمی آید، تداوم مشارکت دشوار خواهد شد. همچنین باید این احساس وجود داشته باشد که فرایند تصمیم گیری، فرایندی عادلانه است و این امر به نوبه خود مستلزم مشارکت در فرایندی است که موجد ترتیبات نهادی برای تصمیم گیری است. حتی اگر مشارکت کامل از راه نمایندگی صورت گیرد، هر کس باید دارای انگیزه مناسب برای اقدام مطلوب باشد. در واقع، یکی از دلایل مشارکت این است که سیاستگذاران می توانند درک بهتری از انگیزه های لازم داشته باشند. نهادها، انگیزه ها، مشارکت و مالکیت را باید در شمار ابزارهای تکمیلی توسعه تلقی کرد که هیچ یک به تنهایی کافی نیست.

ضرورت به حساب آمدن و ایجاد اجماع (اتفاق نظر)

یکی از موانع توسعه موفقیت آمیز در گذشته، توان محدود برخی از کشورها در حل اختلافها بوده است. خواست و توان حل اختلافات، یکی از وظایف مهم سرمایه اجتماعی و سازمانی است. اصلاحات معمولاً به سود برخی گروهها و به زیان گروههای دیگر است. به نظر می رسد چنانچه احساس شود که در فرایند توسعه، برابری، انصاف، روح اعتماد و تعهد متقابل و احساس مالکیت بر خاسته از مشارکت برای ایجاد اتفاق نظر وجود دارد، تمایل بیشتری به پذیرش اصلاحات و مشارکت بیشتری در فرایند تحول پدید خواهد آمد. مثلاً موارد زیادی بوده است (مانند غنا) که در آن اهمیت و تقویت انسجام داخلی و ایجاد اتفاق نظر در رسیدن به ثبات اقتصادی کلان نشان داده شده است. برعکس، به نظر نمی رسد که مثلاً یک تصمیم تحمیلی از خارج بر اساس توافق نخبگان حاکم و یک نهاد بین المللی برای حذف یارانه مواد غذایی بتواند به ایجاد اتفاق نظر (اجماع) و در نتیجه یک تحول موفقیت آمیز کمک کند.

(دنباله دارد)

* صندوقهایی متشکل از یک گروه سرمایه گذار که معمولاً در شکل مسئولیت محدود، نمود می یابد و به امید دست یابی به درآمد چشمگیر سرمایه، از شیوه های پیچیده و پیرسک مانند وام گرفتن و پرداخت آن در کوتاه مدت استفاده می کنند.

۵. برای مثال مراجعه شود به Stiglitz and Furman 1998 و نیز Stiglitz 1998 b, 1998c.

۶. بحث های مربوط به وجه الضمان و نیز وجود خود وثیقه ها حمایت زیادی برای این دیدگاه پدید آورده که ممکن است مغایرت های چشمگیری بین بازده خالص خصوصی و بازده اجتماعی گردش سرمایه کوتاه مدت وجود داشته باشد. این مغایرت ها، دستکم تجدید نظر در مورد اقدامات مفید حکومت برای جبران این کمبود بازار را که چنان هزینه های گزافی به میلیونها نفر از افراد تحمیل کرده است، الزامی می کند (اگر چه برای حصول اطمینان می توان گفت که برخی از این هزینه ها به شرطی که سیاست های مقابله با بحران به شیوه بهتری طراحی می شد، قابل کاهش بود).

۷. برای بحث درباره شواهد و نظریه ای که چرایی عدم دسترسی به رشد بیشتر در نتیجه آزادسازی را توضیح می دهد به نوشته (Stiglitz and Furman 1998) رجوع کنید. همچنین در خصوص تعجب بر انگیز نبودن چنان نتیجه ای رجوع شود به (Rodrik 1998).

۸. تحقیق انجام شده توسط Detragiache and Demirguc-Kunt در سال ۱۹۹۸ در حقیقت رابطه سیستماتیک میان آزادسازی بازار مالی و بحران اقتصادی را نشان می دهد.

۹. برای مثال هیچ نشانه ای در دست نیست که نشان دهد فشارهای حکومتی در تایلند منجر به ازدیاد وام برای مستغلات شده باشد.

۱۰. بویژه رجوع کنید به نوشته (Stiglitz and Furman 1998). آنها نشان داده اند که شفافیت در آسیای شرقی بطور متوسط کمتر از کشورهای دیگر که با بحران مواجه نشده اند، بوده است. کشورهای بحران زده آسیای شرقی، شاهد سه دهه رشد چشمگیر بوده اند و میزان شفافیت آنها پیش از بحران افزایش یافته بود نه کاهش.

۱۱. رجوع کنید به تجزیه و تحلیل De Soto از نیاز به سیستم رسمی داری در صورتی که کار آفرینی و داری های «غیر فعال» افراد زیادی در کشورهای در حال توسعه را بتوان آزاد و به سرمایه های مولد تبدیل کرد (De Soto 2000).

۱۲. برای تجزیه و تحلیل آثار تورم بیش از حد که معمولاً بر اثر عدم توازن منابع و اهداف پدید می آید، به نوشته (Easterly and Bruno 1998) رجوع شود.

۱۳. رجوع شود به Sawada و Jimenez 1998.

۱۴. رجوع شود به Ozler و King 1998.

پی نوشت ها

۱. در این مقاله، مفهومی از «اجماع واشنگتن» در نظر است که با مفهوم اولیه آن که توسط همکاران ویلیامسون (Williamson) در سال ۱۹۹۰ مطرح شد، تا اندازه ای متفاوت است. چنان که خود وی نیز گفته است، این اصطلاح گویای یک رشته «نسخه های» تثلیثی الیستی در مقایسه با کاربرد توصیفی و اصلی آن درباره اصلاحات انجام شده در اقتصاد کشورهای آمریکای لاتین در دهه ۱۹۸۰ است. بیشتر سیاستهایی را که امروزه تحت دستورالعمل «اجماع واشنگتن» قرار می گیرد، ما به غلط می بنداریم برای توسعه بنیادی، هم لازم است، هم کافی (همچنین رجوع شود به Stiglitz 1998).

۲. در حالی که شمار کسانی که در جهان در فقر مطلق زندگی می کنند (با درآمد روزی کمتر از یک دلار) از حدود ۳۰/۸ درصد در سال ۱۹۸۷ به حدود ۲۹/۴ درصد در سال ۱۹۹۳ کاهش یافته است، شمار کل فقرا افزایش یافته و از ۱/۲۳ میلیارد نفر به ۱/۳۱ میلیارد نفر رسیده است (World Bank 1996). افزایش سریع جمعیت در برخی از کشورهای فقیر، مبارزه با فقر را به جنگی بسیار دشوار تبدیل کرده است.

۳. برای مثال، در بررسی انجام شده توسط دی نینگر و اسکویر (Deininger and Squire 1996) معلوم شده است که ۷۷ دهه از ۸۸ دهه رشد با کاهش فقر همراه بوده است. در حالی که از دیدگاه غالب امروز، این امر ممکن است چندان شگفت انگیز نباشد، از منظر عقل عرفی منحنی متداول کوزنتز، غیر عادی است. استدلال کوزنتز این است که در مراحل اولیه توسعه، رشد با افزایش نابرابری همراه است، در واقع، دی نینگر و اسکویر به این نتیجه رسیده اند که نابرابری در مراحل رشد افزایش می یابد و سپس رو به کاهش می گذارد. اما کوزنتز به اطلاعات مربوط به کشورهای مختلف که امروزه در دسترس ماست دسترسی نداشته و نتیجه گیری وی تنها مبتنی بر اطلاعات مربوط به کشورهای معدود بوده است.

۴. فارسانی و ناکساری دیدگاه های سنتی در هیچ جایی آشکار تر از تجربه اتحاد شوروی سابق در دهه گذشته (که در زیر به آن می پردازیم) دیده نشده است، بویژه که این تجربه بر عکس تجربه موفق چین است که توانست استراتژی هایی کاملاً مناسب وضع ویژه خود در پیش بگیرد. جنبه ای از موفقیت چین در ابداع استراتژی توسعه این بود که اگر

○ برای اینکه استراتژی توسعه با شرایط خاص یک کشور سازگار باشد، مالکیت و مشارکت ضروری است. پژوهش اخیر به روشنی نشان داده است که طرح هایی که در آنها سطح بالاتری از مشارکت وجود داشته، موفقیت آمیزتر بوده است، شاید تا اندازه ای به این علت که چنین پروژه هایی فرضهای نادرست کمتری در خصوص نیازها و توانمندیهای گروههای ذینفع پدید می آورد.