

# مسائل توسعه در جهانی متحول

نوشته مایکل برونو

ترجمه شریف ادیب سلطانی

**چکیده:** دهه ۱۹۶۰ دوران طلایی توسعه اقتصادی بود. در دهه‌های بعد تفاوت رشد میان مناطق مختلف جهان به شدت گسترش یافت. در این میان کشورهای معجزه‌گر خاور دور ظاهراً به صورت الگوی توسعه در بلندمدت سر برآوردند. به رغم پیش‌بینیهای انجام شده، برخی کشورها در راهی گام برداشتند که نه تنها به رشد اقتصادی کمک نکرد، بلکه میزان فقر در آنها نیز افزایش یافت.

در این میان نقش آموزش و پرورش در بهبود کیفیت کار و نیز نقش آموزش مادران و صرف وقت آنان برای فرزندانشان، یکی از عوامل رشد اقتصادی در کشورهای آسیای شرقی بوده است. استفاده از تکنولوژی، یگانه عامل رشد سریع خاور دور نبوده بلکه واکنش مساعد در برابر سیاستهای کلان اقتصادی از عمده‌ترین و مهمترین عوامل رشد اقتصادی در این کشورها بوده است.

اختلاف در عملکرد کشورها عمدتاً ناشی از تفاوت واکنش داخلی در قبال ضربه‌های خارجی بوده است و از این رو، می‌توان از تجارب گوناگون کشورها در اتخاذ سیاستهای مشابه پندهای بزرگی گرفت.

**کلیدواژه‌ها:** ۱. کشورهای در حال توسعه ۲. رشد اقتصادی، توسعه اقتصادی ۳. جهان سوم و...

نزدیک به آن دست یافت و پیش‌بینی ما درباره آینده به صراحت حکایت از خوشبینی فراوان می‌کرد. جالب این است که در مورد آفریقا خوشبینی بیشتر و درباره شرق آسیا کمتر بود. انتظار می‌رفت که رشد تداوم یابد و فقر به سرعت رو به کاهش رود.

ولی بیست سالی که به دنبال سالهای شصت

اکنون پس از گذشت سه دهه، سالهای شصت همچون عصر طلایی توسعه اقتصادی جلوه‌گر می‌شود. تولید ناخالص داخلی در امریکای لاتین، شرق آسیا، و کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، طی آن سالها، به طور متوسط تقریباً ۵ درصد در سال رشد داشت. آسیای جنوبی و منطقه جنوبی آفریقا نیز به رشدی کمتر ولی

ظاهراً به صورت الگوی توسعه در بلندمدت درآمدند و تقریباً کاری که انجام می‌دادند به نظر درست می‌آمد، و در مقابل می‌توان کشورهای دیگر را با عملکردی بسیار متفاوت دید و این سؤال را مطرح کرد که کجا به خطا رفته‌اند؟ درباره بهره‌مندی از رشد و اینکه رشد سریع و کاهش فقر لازم و ملزوم یکدیگرند توافق بسیار گسترده‌ای وجود دارد.

جالبترین و جذابترین قسمت این داستان (که در کتابها و رساله‌های ۲۰ سال پیش از توجه چندانی برخوردار نبود) نقش آموزش و پرورش پایه در ارتقا کیفیت کار است. علاوه بر آن الگوی رشد ناشی از صادرات و تقاضای برخاسته از آن مکمل نقش آموزش و پرورش و انگیزه استفاده ثمربخش از نیروی کار بود که برای مستمندان مهمترین سرمایه به‌شمار می‌رود. مخصوصاً تأکید بر آموزش و پرورش مادران و اختصاص هزینه برای حفظ سلامت آنان باعث کاهش زاد و ولد شد و به‌طور ضمنی به مادران فرصت بیشتری داد که به تربیت نسل آینده‌کودکان بپردازند. هزینه آموزش و پرورش پایه نسبت به کل منابع روزافزون این کشورها افزایش یافت.

آموزش و پرورش در بهبود کیفیت کار همواره تأثیری تعیین‌کننده داشته است. با نتایجی که براساس محاسبات برآوردی در سراسر کره جنوبی به دست آمده است، اگر میزان ثبت نام دانش‌آموزان این کشور به میزان ثبت نام دانش‌آموزان پاکستان در ۱۹۶۰ بود، تولید ناخالص داخلی کره جنوبی در ۱۹۸۵ چهل درصد کمتر از آن بود که در آن سال بدان دست یافت. نقش آموزش و پرورش مادران را نیز می‌توان به اجزای متشکله آن تفکیک کرد. آموزش و پرورش کودکان را در خانه و مدرسه در

آمد، دورانی آشفته بود که پسروی بسیاری داشت. در دهه هفتاد و هشاد، تفاوت سرعت رشد میان مناطق مختلف جهان به شدت گسترش یافت. تقریباً نیمی از افزایش این تفاوت ناشی از رشد کشورهای شرق آسیا (از جمله چین) بود، که به‌طور غیرمنتظره‌ای به رشدی سریع نایل آمدند. نیم دیگر از کاهش شدید سرعت رشد در امریکای لاتین به‌ویژه منطقه جنوبی افریقا ریشه می‌گرفت که حتی به زیر صفر رسید.

کشورهای در حال توسعه اینک به صورت یک گروه در حال رشد خود را باز یافته‌اند. آیا این رشد پایدار خواهد بود و گسترش خواهد یافت؟ آیا اشتباه در پیش‌بینیهای گذشته دال بر آن است که ما درباره دوام فرایند توسعه، عوامل اصلی آن و ثمرات آن در مرحله توزیع به‌طور کلی هیچ پندی نگرفته‌ایم؟ آیا اکنون درک می‌کنیم که چگونه و چرا برخی از کشورها، با وجود جوی که در جهان همه با آن مواجه بوده‌اند، زمانی دراز در راهی گام برداشتند که به لحاظ رشد اقتصادی نادرست بود و به فقر انجامید؟ از فروپاشیها و فرایند اصلاحات چه نتیجه‌ای عاید شده است که ما آن را آمیزه‌ای درست از فعالیت بخش دولتی و بازار بدانیم؟ مایکل پرونو، اقتصاددان ارشد بانک جهانی، طی سخنرانی در ششمین کنفرانس سالانه اقتصاد توسعه این پرسشها را مطرح ساخته است.

### تغییر در مفاهیم مبانی رشد

وقتی توسعه مناطق جهان را طی بیست سال اخیر با یکدیگر مقایسه می‌کنیم متوجه می‌شویم که تنوع تجربه این مناطق در دورانی که برای همه آنها پر از آشفتگی بوده است از هر موضوع دیگری چشمگیرتر است. کشورهای «معجزه‌گر» خاور دور

واکنش مساعد در قبال سیاستهای کلان اقتصادی، دشواریهای دهه ۷۰ و دهه ۸۰ را پشت سر گذاشت. دورانی پیش آمد که کشورهای مذکور از رشد سریع دور شدند، ولی این دوره عمری کوتاه داشت و کاهش تولید آنان بر اثر عدم استفاده کامل از ظرفیت موجود بود. از این رو امکان بیشتری وجود دارد که به کارگیری سیاستهای کلان مناسبتر، موجب اختلاف مشهود بین رشد بهره‌وری عوامل تولید در کشورهای شرق آسیا و سایر کشورهای جهان باشد.

**تنوع تجارب کشورها و دستیابی به شرایط لازم**  
از میان عواملی که در جریان دو دهه گذشته موجب اختلاف در عملکرد کشورها بوده است، شاید تفاوت واکنش داخلی در قبال ضربه‌های خارجی، مهمترین باشد. بحرانهای طولانی و راه‌حلهای گوناگون مقابله با آنها رشد اقتصادی را به صورت فرایندی انفعالی متجلی ساخته است.

ضربه‌ها و واکنشهای ناشی از این فرایند از قبل پیش‌بینی نشده بود. ولی بررسی تحلیلی بحرانها اهمیت مبانی اقتصاد کلان را تأیید کرد و تأثیر اصلاحاتی را که برای دستیابی به اقتصاد بازار در سطح خرد ضروری است، روشن ساخت. از این رو می‌توان از تجارب گوناگون کشورها در اتخاذ سیاستهای مشابه درسهای بزرگی آموخت.

برای اینکه اقتصاد را از بحرانی که موجب تورم شدید (یا کسری در موازنه پرداختها و رکود اقتصادی) شود رهایی بخشیم و آن را به سوی ثبات نسبی قیمتها و آغاز دوباره رشد اقتصادی سوق دهیم کار صحیح و متداول این است که در مجموعه عوامل تعدیل دو عامل را شناسایی کنیم: یکی تثبیت، که برای اصلاح عدم تعادل اساسی در

کشور کره با کنیا مقایسه کنید: طی بیست سال (۱۹۸۵-۱۹۶۵) مادران کره‌ای تحصیلات دبستانی فرزندان خود را پیگیری کردند و کاهشی که در میزان باروری مادران حاصل شد اختلاف بین دو کشور را براساس زمانی که مادران با فرزندان خود می‌گذرانند دو برابر ساخت. در ۱۹۶۵ مادران کره‌ای دو برابر مادران کنیایی وقت صرف فرزندان خود کردند و در ۱۹۸۵ این نسبت به چهار برابر رسید.

در شرایطی که کاهش سرعت زادوولد در کره باعث شد که تعداد کودکان واجد شرایط برای آموزش و پرورش پایه طی دوره مورد بحث کم و بیش ثابت بماند، در کنیا تعداد کودکان واجد شرایط تقریباً دو برابر شد. اگر تأثیر درصد بیشتری از تولید ناخالص داخلی را که صرف آموزش و پرورش پایه می‌شود با رشد بسیار سریعتر اقتصادی تلفیق کنیم به این نتیجه حیرت‌آور می‌رسیم که تا سال ۱۹۸۵ هزینه عمومی برای هر کودک در کره ۲۷ برابر کنیا بود. عملکرد بسیار خوب آموزش و پرورش، علاوه بر نسبت بالاتر پس‌انداز، قسمت عمده‌ای از ذخیره سرمایه و کار را برای تحقق «معجزه آسیا» فراهم ساخت. در عین حال صادرات، به همراه انضباطی که لازمه قیمت بازار است، تقاضای کافی به وجود آورد.

برخلاف آنچه که گاه ادعا می‌شود، به نظر نمی‌رسد استفاده از تکنولوژی، بتواند رشد بسیار سریع شرق آسیا را توجیه کند. بهره‌وری عوامل تولید که برای شماری از کشورهای این منطقه محاسبه شده است بیش از ۲۰ الی ۳۰ درصد از رشد تولید ناخالص داخلی را به وجود نیاورده است و آن قسمت از این رشد که بتوان آن را معلول پیشرفت تکنولوژی دانست بسیار کمتر است. در عوض توجه کنید که شرق آسیا به مدد

دهه شصت و اوایل دهه هفتاد، بحث درباره «توزیع بهتر همراه با رشد» بود. اقداماتی که برای اجرای این سیاست صورت می‌گرفت، و غالباً مقرون به اشتباه بود، به افزایش یکسان هزینه دولت برای رفاه عمومی انجامید که قسمت اعظم آن به داد مستمندان نرسید. افزایش هزینه درست هنگامی که ضربه‌های گوناگون در سراسر جهان به عملکرد کشورها لطمه وارد می‌ساخت موجب کسر بودجه بیشتر بخش عمومی و تشدید عدم تعادل در سطح اقتصاد کلان شد.

در خلال تعدیلی که در قبال ضربه‌های جدید خارجی (مانند بحران وام‌های بین‌المللی) صورت گرفت، حمله روی پیامدهای اجتماعی تعدیل متمرکز بوده است. یک شکل مبارزه با فقر متضمن این اندیشه است که فقر را می‌توان با سیاستهایی که هدفش مبارزه مستقیم با آن است کاهش داد. این گفته شعارگونه تقریباً هرگونه ارتباطی بین رشد و کاهش مداوم فقر را انکار می‌کند و به‌طور ضمنی این نظر را که به دنبال بحران، تعدیل یک گام اساسی در راستای تجدید رشد در بلندمدت است به هیچ می‌انگارد.

درک این مطلب دشوار است که چگونه بودجه‌ای ثابت و یا رو به کاهش را نمی‌توان با شیوه‌ای بهتر میان مستمندان توزیع کرد و وضع درآمد یا دارایی آنان را به‌طور مطلق بهبود بخشید. اقدامات مستقیم در زمینه بهداشت، آموزش و پرورش و تغذیه همواره کیفیت زندگی را برای مستمندان بهبود می‌بخشد، حتی اگر ارتقاء توان انسانی آنان نتواند به درآمد یا دارایی بیشتر تبدیل شود. ولی بهبود سطح زندگی نیز مستلزم هزینه دولت است که بعید است بتوان با کاهش منابع آن را تأمین کرد.

سطح اقتصاد کلان ضروری است، و دیگری اصلاحات ساختاری در طرف عرضه برای تفسیر انگیزه‌ها و بازسازی اقتصادی که در سطح اقتصاد خرد به بی‌راهه رفته است. مورد دوم یک سلسله اصلاحات بازارگرا، مانند آزادسازی تجارت، اصلاحات بخش عمومی و اصلاحات بخش پولی را دربر می‌گیرد؛ همچنین تعریف تازه‌ای برای نقش دولت پیش می‌کشد که بسیار اساسی است. سه شرط لازم زیر که سخت به هم پیوسته‌اند رشد را با کاهش فقر و عناصر تعدیل مرتبط می‌سازند:

- دستیابی به رشد پایدار درآمد سرانه برای کاهش مداوم فقر.
- اجرای برنامه تعدیل برای بازبانی رشد پایدار درآمد سرانه.
- خویشتن‌داری در امور مالی و پولی برای تعدیل.

این سه شرط، علاوه بر آموزش و پرورش پایه، لازم است، ولی به هیچ وجه برای رشد سریعتر کافی نیست. کاهش اختلاف بین لزوم و کفایت موضوعی است که باید مورد بررسی عمیقی قرار گیرد و تازه فقط قسمتی از آن ممکن است به‌طور کلی متضمن نتایج عملی باشد. ولی حتی این سه شرط، و مخصوصاً ارتباط بین فقر و رشد، مورد بحث و جدل فراوان قرار گرفته است و هنوز هم گاه به گاه قرار می‌گیرد.

#### رابطه رشد با کاهش فقر

اختلاف نظر درباره «معاوضه» رشد با عدالت اجتماعی با آنکه شدت و شکل آن تغییر یافته است هنوز وجود دارد. در عصر طلایی رشد، طی پایان

کشورهای واقع در مناطق گفته شده الگوهای رشد اقتصادی، بسته به شرایط اولیه، کم و بیش فقر را تشدید کرده است.

گزارش توسعه اقتصادی جهان برای سال ۱۹۹۰، پیش از این اهمیت آموزش و پرورش دبستانی و بهداشت و درمان پایه را به خاطر منافعی که در بر دارند و به خاطر نقش آنها در پیشبرد رشد اقتصادی از طریق نیروی کار مورد تأکید قرار داده است. علاوه بر آن، تجربه امریکای لاتین نشان می‌دهد که وقتی سیاست استراتژیک بر اثر قیمت‌گذاری و سیاستهای حمایتی نادرست، بالا بودن نرخ مبادله پول داخلی در قبال ارزهای خارجی، یا عدم توجه به زیربنای بخش روستایی، به سمت مخالف آن بخش گرایش یابد، رشد اقتصادی ممکن است کند و به‌طور روزافزونی به نابرابری منجر شود.

درباره نقش بخش خصوصی و بخش دولتی اتفاق نظر تازه‌ای پدید آمده است که در طرح سیاست برای کاهش فقر مؤثر است. اگر ترکیب انگیزه‌ها در سطح اقتصاد خرد بی‌طرفانه‌تر باشد، ثبات قیمت‌ها و رشد به دو دلیل بسیار مهم به نفع مستمندان خواهد بود. دلیل اول این است که مستمندان از افزایش تقاضا برای نیروی کار و در نتیجه از افزایش مصرف در بخش خصوصی بهره‌مند می‌شوند. دلیل دوم این است که با افزایش درآمد‌ها، دولت‌ها توان بیشتری می‌یابند (و بالتبجه تمایل بیشتری دارند) که هزینه برنامه‌های خود را برای کمک به مستمندان تأمین کنند.

سؤال اصلی این است که چگونه می‌توان از هزینه دولت برای مقابله با فقر بهترین نتیجه را به دست آورد؟ این سؤال در مورد ایجاد زیربنا و تأمین خدمات عمومی نیز مطرح می‌شود و باید

دلیل آن روشن است و اینجا نیز بررسیهای جدید به روشن شدن موضوع و درک عمق آن کمک می‌کند. براساس تجربه چند کشور، در بلندمدت، شکاف فقر به موازات میانگین رشد مثبت با ضریب انعطافی برابر با منهای دو (۲-) کاهش می‌یابد. یعنی اگر رشد تولید ناخالص داخلی در سال ۵ درصد باشد، شکاف فقر ۱۰ درصد در سال کاهش می‌یابد.

رشد اقتصادی کشورهای شرق آسیا همراه با توزیع بهتر دستاوردهای رشد نشان می‌دهد که دو عنصر رشد اقتصادی و کاهش فقر می‌توانند با یکدیگر پیش روند. درباره شدت یا ضعف ارتباط سببی دوجانبه بین رشد و فقر ممکن است ارقام متفاوت باشد و دلیلی که اقامه می‌شود این است که شرایط اولیه، یعنی سرمایه انسانی و توزیع بهتر در آغاز کار، لااقل تا آن حد که رشد به توزیع بهتر منجر می‌شود، به توجیه رشد اقتصادی در سالهای بعد از ۱۹۶۰ کمک می‌کند. توزیع بهتر، عامل تقویت ثبات اقتصادی است که آن هم به نوبه خود سبب می‌شود سیاستهای اقتصادی در سطح کلان کمتر دستخوش اختلالات سیاسی شود. تجربه سایر کشورهای آسیایی، و به‌تازگی تجربه کشورهای امریکای لاتین، نشان می‌دهد که میزان فقر با نوسانات رشد اقتصادی ارتباط بسیار نزدیکی دارد.

ولگی این گفته در دو زمینه بسیار مهم سکوت می‌کند. اولاً وارد این بحث نمی‌شود که رشد برای کاهش فقر کافی است و ثانیاً این نظر را تأیید نمی‌کند که سیاستهای دولت برای کمک به مستمندان جدا از سیاستهایی که هدف آنها افزایش رشد است، در کاهش فقر اثر چندانی ندارد. برعکس، به آسانی می‌توان ثابت کرد که در

پولی و مالی استفاده کرد. زیرا در عمل و به ظاهر تورم می‌تواند با درجات مختلف تعادل همراه باشد. یعنی کسر بودجه یکسان می‌تواند با نرخهای مختلف تورم سازگار باشد. جالب است که کشورها به‌ندرت از اشتباهات کشورهای دیگر پند می‌گیرند و به همین دلیل پیش از آنکه به اشتباه خود پی ببرند تجربه دشوار کشورهای دیگر را تکرار می‌کنند. روسیه هم در این مورد مستثنی نیست.

عناصر سنتی سیاستهای مالی و پولی در مجموعه اقداماتی که برای ثبات اقتصادی به عمل می‌آید ضرورتی یافته‌اند که همگان در مورد آن اتفاق نظر دارند ولی برخی بازنگریهای تازه و مهم نیز روی داده است. از اواسط دهه هشتاد کشورهای بسیاری که در قبال تورم معتد سستی به خرج داده بودند به اقداماتی چند جانبه روی آورده‌اند. نخست، توسل به تثبیت دستمزدها و نرخ ارز (با یا بدون اعمال کنترل روی قیمتها) به همراه اقدامات سنتی در مجموعه‌ای از سیاستهای تثبیت اقتصادی است که ممکن است پذیرش عام نداشته باشد، و دیگر تأکید بر تقویت استقلال بانک مرکزی است که خود وسیله‌ای برای ایجاد ثبات و عامل مهمی در اصلاح ساختاری به شمار می‌رود.

اصلاحات اخیر پیامد مهم دیگری دارد که با انگیزه‌های بازار و اقتصاد خرد و تعریف مجدد نقش دولت و بخش خصوصی مربوط است. اینجا نیز عوامل قدیم و جدید هر دو مطرح‌اند. مزیت انضباطی که بازار مبادلات و معاملات در زمینه کارایی و توزیع (اقتصاد سیاسی) به وجود می‌آورد بیش از ۲۵ سال پیش محقق شده و تأثیر خود را در رشد پیروزمندانه کشورهای آسیایی که به‌تازگی به صنعت روی آورده‌اند و در کشورهای امریکای لاتین (مانند کلمبیا) به ثبوت رسانده است.

درباره آن مطالعات بیشتری صورت گیرد. ولی مشکلی که لاینحل مانده این است که آیا برنامه‌هایی که هدفشان مبارزه با فقر گروههای مختلف است مانند زنان، خانواده‌های پرآلاده، یا مناطق خاصی که مردم آن با فقر دست به‌گریبان‌اند اولویت دارد یا تأمین خدمات عمومی برای تمامی مردم کشور؟ تعیین اولویت برای هر یک از این دو گزینه، دشواریهایی را در اتخاذ سیاستهای اقتصادی پیش می‌آورد و هر طرحی که مورد توجه قرار گیرد در مرحله اجرا متضمن مشکلات بسیار است.

سنجش تأثیر سیاستهای مورد نظر نیز خود مشکل دیگری است. درباره فقر، چگونگی ارزیابی آن و ارتباط فقر با رشد و سیاستهای کلان، دانسته‌ها بسیار است. ولی در انشاء سیاستها و نهادهای مؤثر که کاهش بهینه فقر هدف آن باشد دانسته‌های ما بسیار اندک است.

### مبانی اقتصاد کلان و اصلاحات در سطح اقتصاد

#### خرد

مبانی اقتصاد کلان و اصلاح انگیزه‌ها در سطح اقتصاد خرد، پس از یک بحران ممتد، در تعدیل و آغاز دوباره رشد به‌طور توأم اثر می‌بخشند و تجربه ۲۵ سال گذشته درستی برخی از اندیشه‌های کهن را که در بستر زمان ظرافت بیشتری یافته‌اند اثبات می‌کند.

تورم شدید در امریکای لاتین (و همچنین در اروپای شرقی) ضربه مهلکی به این نظریه پوچ که بنا بر آن «تورم بر اثر انتظار مردم درباره آینده به خودی خود شدت می‌یابد و عدم تعادل مالی نقشی در آن ندارد» وارد ساخته است. براساس این نظریه به آسانی می‌توان در دام این اندیشه افتاد که برای تثبیت می‌توان از راههایی غیر از سیاستهای

به وجود می آورد حتی در کوتاه مدت، زمینه ساز دشواریهای بسیار است، که می تواند در مالکیت دولتی یا خصوصی مؤثر یا بی تأثیر باشد.

مالکیت به دو شکل درمی آید. شکل اول مرحله میانی است که در آن مؤسسات انتفاعی دولت به صورت مؤسسات بازرگانی اداره می شوند. حتی پیش از انتقال مالکیت، ایجاد انضباطی قابل اعتماد برای بهره وری و افزایش سود از طریق مدیریت بهتر انگیزه به وجود می آورد، مانند لهستان و چین؛ در لهستان، مدیران (و کارگران) ممکن است شیوه کار خود را تغییر دهند زیرا در سود آتی مؤسسه که قرار است طبق برنامه به مالکیت خصوصی درآید سهیم هستند و این امکان نیز وجود دارد که ارزش کار خود را به عنوان مدیر در بازارهای آینده ارتقا دهند.

ولی سوی دیگر قضیه این است که در شرایطی که هزینه تحت کنترل نیست، صرفاً تغییر مالکیت رسمی هیچگونه دگرگونی در انگیزه به وجود نمی آورد. مانند فرمانروای مطلق العنانی که مالکیت شرکتیهای مختلف را میان دوستان و بستگان خویش تقسیم کند (فیلیپین در زمان حکومت فریدیناند ماركوس). یا خصوصی سازی محافظه کارانه روسیه که در آن مالکیت مؤسسات به مدیران و کارگران انتقال می یابد و با وجود این مؤسسه تولیدی با بودجه دولت تغذیه می شود.

همچنین نمونه های بسیاری از مؤسسات خصوصی یافت می شوند که بر اثر ضعف کنترل هزینه، سوء مدیریت دارند. از این رو اگر بخواهیم به خاطر اصلاحات ساختاری، بین بخش عمومی و بخش خصوصی خط حائل رسم کنیم، حتی پیش از رسیدگی به دارایی مؤسسات باید کار را با رسیدگی به بدهی مؤسسه و تشخیص مقامی که در

بحران دو دهه گذشته دلایل قطعی دیگری بر انعطاف این کشورها در قبال ضربه های خارجی ارائه می دهد که از برون نگری آنان ناشی می شود. اصلاحاتی که اخیراً در کشورهای امریکای لاتین (آرژانتین، شیلی و مکزیک) و اروپای شرقی (چک، اسلواکی، و لهستان) به آزمایش گذاشته شده است متضمن نوعی افراطی تر از آزادسازی سریع واردات است. در واقع، در برداشتهای اخیر سرعت آزادسازی واردات آشکارا تحت تأثیر مصالح سیاسی - اقتصادی قرار گرفته است تا صرفاً مصالح اقتصادی.

سلب مالکیت از دولت درباره دو جنبه اصلی آن به ما نکات تازه ای می آموزد: سلب مالکیت در تولید (بیشتر از طریق خصوصی سازی مؤسسات انتفاعی دولت) و آزادسازی بخش پولی اقتصاد از انحصار دولت. به دنبال سوء مدیریت در مؤسسات انتفاعی دولت و حمایت های سیاسی در کشورهای صنعتی یا در حال صنعتی شدن، که سرانجام به فروپاشی اقتصاد متمرکز برخی از کشورها انجامید، الگوی تازه ای در شرف تکوین است. اکنون مالکیت خصوصی عوامل تولید، به استثنای سرمایه گذاری در زیر بنا و منابع طبیعی که سهم آنها رو به کاهش است، به آرمان تازه ای تبدیل شده است.

ولی آیا فقط مالکیت است که اهمیت دارد؟ پاسخ این سؤال از تجارب گذشته به دست می آید و پاسخی مشروط است. در بلندمدت تغییر مالکیت مهم است و در اقتصادهای در حال تحول، خصوصی سازی تنها راه برای دور شدن از کنترل حکومت مرکزی و روی آوردن به اقتصاد بازار و آزادسازی بخش خصوصی است. ولی محدودیتهای شدید در هزینه و انضباطی که بازار

دولت، به‌ویژه در بخش پولی، همراه باشد دربرگیرندهٔ تناقضی است که تنها کشورهای که اخیراً درصدد اصلاحات برآمده‌اند نیستند که بدان پی برده‌اند (برای نمونه شکستهای بزرگ پولی را که اخیراً در ژاپن، انگلستان و امریکا آشکار شده است در نظر بگیرید).

برای دستیابی به تعدیلی که به رشد پایدار بینجامد شرایط لازم و کافی کدام است؟ به عبارت دیگر حداقل مجموعهٔ اصلاحاتی که باید به عمل آید چیست؟ ظاهراً ما مسائل را درک می‌کنیم، ولی دربارهٔ چگونگی مقابله با آن برای تدوین سیاستها آگاهی اندکی داریم. حتی وقتی میبانی اقتصاد در سطح کلان جا افتاده و اصلاحات ساختاری هم در شرف انجام باشد، مدتها طول می‌کشد تا رشد پایدار دوباره آغاز شود.

آغاز دوبارهٔ سرمایه‌گذاری حقیقی و بلندمدت بخش خصوصی (در مقابل سرمایه‌گذاری در سهام و اوراق بهادار یا اسپیکولاسیون) با انگیزهٔ سوددهی بستگی بدان دارد که سرمایه‌گذاران، آیندهٔ اقتصادی کشوری را که از بحران سربرآورده و در گذشته نیز بد عمل کرده است چگونه ارزیابی کنند؟ دولتها می‌توانند با ایجاد زیربنای مکمل، پرداخت هزینه‌های اولیه و تخفیف مشکلات اجتماعی به سرمایه‌گذاران کمک کنند. دوام اصلاحات (اقتصادی و سیاسی) در تکوین انتظارات سرمایه‌گذاران نقش قاطعی دارد.

مهمترین و سخت‌ترین کار دولت حفظ فضای لازم برای اتخاذ سیاستهای جدید و ایجاد اعتماد نسبت به اقداماتی است که در راستای اصلاحات به عمل می‌آورد. کافی نیست جامعه در مجموع برنده باشد. تصمیم دولت، و شرکت هر چه گسترده‌تر مردم در تلاش به‌خاطر اصلاحات، طی زمانی که

آینده متعهد به بازپرداخت آن است شروع کنیم. از مقایسهٔ تجارب گوناگونی که کشورهای اروپای شرقی و مرکزی در زمینهٔ بازسازی داشته‌اند به مرور درس بیشتری می‌آموزیم. مثلاً، کشورهای که در تجدید ساختار خود بسیار پیشرفته‌اند، برای حل مشکلات وامهایی که بازپرداخت نشده است به راههای مختلفی روی آورده‌اند. مردم جمهوری چک از مالکان خصوصی انتظار دارند که مسئولیت کار را به عهده گیرند، لهستان به سیستم بانکی توسل جسته است و مجارستان به قوانین مربوط به انحلال و ورشکستگی تکیه کرده است.

دو سؤال مطرح است که باید دربارهٔ آن بررسی بیشتری به عمل آید. نخست این که توالی صحیح اصلاحات در بخشهای پولی و تولیدی چیست و دیگر این که چه سازوکاری برای اعمال نظارت بر اقتصاد کشورهایی که اخیراً به آزادسازی روی آورده‌اند مناسب است؟

در مورد سؤال اول، تجربهٔ امریکای لاتین و افریقا حاکی از آن است که وقتی مؤسسات انتفاعی دولت به موازات بخش پولی بازسازی نشوند اصلاح بخش پولی بی‌ثمر است (زیرا مؤسسات انتفاعی دولت همواره بازپرداخت مطالبات وصول نشدهٔ بانکها را به تعویق می‌اندازند). ولی بانکهای تجاری پس از مرحلهٔ خصوصی‌سازی در اقتصاد متحول می‌توانند مستقیماً عامل تغییر در نحوهٔ نظارت بر شرکتهای غیرپولی باشند. پس بانکها از چه الگویی باید پیروی کنند؟ آیا باید مجاز باشند مانند کشورهای اروپایی و ژاپن در شرکتهای سهام شونده؟ کی و کجا یکی از این دو روش به طور مستدل بر دیگری ترجیح دارد؟

در مورد سؤال دوم، این که آزادسازی بیشتر بازار در سطح اقتصاد خرد باید با نظارت شدید



انجام می‌گیرد، سنجش‌ناپذیر است. شمار روزافزونی از کشورها از موفقیتها و شکستهای خود تجربه به دست می‌آورند. این تجارب روزبه‌روز بیشتر می‌شود و با وجود این ارزیابی موفقیتها و شکستها به منظور تدوین سیاست از دقت به دور است.

### نهادها و استفاده از سیاستهای مشابه در کشورهای مختلف

همان‌طور که تجربه اخیر چند کشور نشان می‌دهد، نهادها اهمیت دارند و ممکن است از کشوری به کشور دیگر تفاوت بسیار داشته باشند. بنابراین توصیه سیاستهای مشابه (مانند ایجاد دستگاههای نظارت و وضع قوانینی برای اجرای آن) به احتمال قوی در قالب نهادهای گوناگون به نتایج متفاوتی منجر خواهد شد.

پیشرفت نظریه اقتصاد با پیشرفت در اجرای سیاست هماهنگ نیست. مجریان امور و سیاست‌گذارانی که با سنن فرهنگی و سیاسی خاصی پرورش یافته‌اند به اهمیت نهادها در عملی بودن سیاستهای پیشنهادی (یعنی عوامل مساعد و نامساعد هر دو) وقوف دارند. مشکل هنگامی پدیدار می‌شود که بکشیم آنچه را که از سیاستهای مختلف در شرایط خاصی آموخته‌ایم در شرایط دیگری به کار گیریم و این همان موضوعی است که نمایندگان مؤسسات بین‌المللی را وسوسه می‌کند. البته تمامی سیاستها در مرحله اجرا به نهادها حساسیت ندارند، لیکن شمار بسیاری از آنها چنین هستند.

ولی آیا در مکتب نهادگرایی اقتصاد یک نظریه کلی وجود دارد که از آن بتوان استفاده عملی کرد. یا آن را مانند جعبه ابزار مدل‌سازی برای پیش‌بینی

آینده به کار برد؟ پاسخ این است:

هنوز خیر، و این بدان معنا نیست که بررسی نهادها و سازمانها را جدی نگیریم. دستور کار علم اقتصاد به‌عنوان یکی از علوم مثبت لاقابل باید به‌طور منظم متضمن مطالعه‌ای دقیق و تطبیقی از بازار و عوامل بازدارنده در کشورهای مختلف باشد. زیرا وقتی نظریه مناسبی که در عمل صحت آن ثابت شده است در دست نداشته باشیم، هنگامی که به کارگیری سیاستی را به یک کشور خاص توصیه می‌شود، این مطالعات به‌طور ضمنی تجربه‌ای را که سایر کشورهای جهان گرد آورده‌اند مفید خواهد ساخت.

سه رشته بسیار متفاوت تحقیق را که به تازگی صورت گرفته است در نظر بگیرید. در سالهای اخیر پیشرفت عمده‌ای در فهم ارتباط بین استقلال بانک مرکزی و ثبات قیمتها حاصل شده است. یکی از یافته‌های بسیار جالب، اختلاف بین استقلال قانونی (بر پایه شاخصی که از قوانین و مقررات رسمی یعنی «مکتوب» استخراج شده است) و استقلال واقعی است (که مثلاً با سرعت تعویض رؤسای بانک مرکزی سنجیده می‌شود). استقلال قانونی در کشورهای توسعه یافته ثبات قیمتها را نوید می‌دهد و حال آنکه برای کشورهای در حال توسعه پیش‌بینیهای بانک مرکزی از کمال بسیار به‌دور است. در کشورهای در حال توسعه استقلال واقعی بانک مرکزی برای پیش‌بینی رویدادهای اقتصادی راهنمای بسیار بهتری است. برداشت مزبور با این ذهنیت نیز سازگار است که قابلیت اجرای قوانین مهم است (و قابلیت اجرای قوانین، شامل قبول عامه در زمینه‌های اجتماعی و سیاسی نیز می‌شود).

نمونه دیگر، بررسی تطبیقی بانک جهانی است

رقابت شده است. آیا ارزیابی خوش بینانه‌ای که این روزها از اقتصاد جهان به عمل می‌آید و نوید ثبات و رقابت می‌دهد از پیش‌بینیهای گذشته دقیقتر است؟ آیا واقعاً بهتر می‌توان سیاستهایی تجویز کرد و به مورد اجرا گذاشت که جهان را به رشد پایدار و کاهش فقر رهنمون شود؟ پیش‌بینیهای گذشته، اگر منصفانه ارزیابی شود، موجب سرافکنندگی است. ولی جنبه مثبت آن این است که یک هسته مرکزی اطلاعات، کوچک ولی روزافزون، وجود دارد که در جریان تحولات شدید اقتصادی پایدار مانده و تقویت شده است.

از آنجا که توسعه و تعدیل بالقوه نامطمئن و پیچیده‌اند، تلاش ما برای دستیابی به بیان کلی ضرورت و کفایت بهبود است. بررسی واقع بینانه و عملی‌تر این است که آگاهی خود را از فاصله بین ضرورت و کفایت افزایش دهیم و از نظریه و شواهد تجربی هر آنچه که کلی و ثابت است جدا سازیم.

باید بگوئیم تا سایر عواملی را که خاص یک کشور یا شرایط معینی است به حداقل برسانیم (با عنایت به اینکه این عوامل همواره وجود دارند و در کارایی سیاستی که پیشنهاد می‌کنیم مؤثرند). برای درک بهتر از اختلاف بین ضرورت و کفایت در سیاستی که برای توسعه تجویز کنیم، به آگاهی عمیقتری درباره عوامل سیاسی و نهادها نیازمندیم و از این آگاهی باید در مورد تعداد بیشتری از کشورها و رویدادها استفاده به عمل آوریم.

که اخیراً درباره دستگامهای نظارت در رشته مخابرات از راه دور به عمل آمده است. از این بررسی می‌توان در مورد کاربرد دستگامهای نظارت در کشورهای مختلف چند درس کلی آموخت.

سومین و آخرین نمونه، مطالعه‌ای است که در آن، براساس مشهودات، کارایی کارمندان دولت با توجه به اختلاف در سرعت تحرک آنان و مقررات ارتقا به درجات بالاتر، در سیستم آبیاری هندوستان و کره بررسی شده است. استنباط صحیح از قوانین و مقررات حاکم بر کارکرد کسانی که در هر کشوری مسئول اجرای سیاست هستند باید اولین شرط در ارائه نظر مشورتی باشد. مثلاً، نتایج مربوط به نقش مداخله دولت در سطح اقتصاد خرد در شرق آسیا هر چه باشد، این نتایج برای منطقه جنوب افریقا در عمل چندان سودمند نیست، مگر این که مبانی نهادهای مختلف در امور استخدامی این کشورها به طور روشن و صریح بررسی شود.

### فاصله بین لزوم و کفایت

همه شواهد دال بر این است که رشد بازرگانی خارجی بسیار سریعتر از رشد تولید خواهد بود. انحلال شورای همکاری اقتصادی در بلوک شرق سابق، (کومکن)، انجام موفقیت آمیز دور اوروگوئه، و پیمانهای بازرگانی منطقه‌ای برای افزایش مبادلات همگی نشانه هماهنگی بهتر نهادها و قوانین و مقررات است. انتقال سرمایه‌های خصوصی و انتقال اندیشه‌ها به سرعت گسترش یافته و فضای مبادلات به‌طور روزافزونی توأم با