



جمهوری اسلامی ایران
وزارت امور اقتصادی و دارایی

معاونت امور اقتصادی

یک علم اقتصاد؛ تجویزهای بسیار

نویسنده: دنی رودریک

مترجم: هادی ورتابیان کاشانی

به نام خدا

یک علم اقتصاد؛ تجویزهای بسیار	
نویسنده	دنی رودریک
سال انتشار	۲۰۰۷
مترجم	هادی ورتایان کاشانی
ناظر فنی	دکتر رضا زمانی، عضو هیأت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی (ره)
ناشر	معاونت امور اقتصادی - وزارت امور اقتصادی و دارایی
ویراستار و صفحه آرا	علیرضا الهی
طراح جلد	ملیحه کربلایی نورمحمد
تاریخ انتشار	زمستان ۱۳۹۷
نوبت چاپ	اول
انتشارات	بیک نور

فهرست مطالب

۱	سخن آغازین
۵	مقدمه مترجم
۹	مقدمه
۱۰	اولویت رشد اقتصادی
۱۲	مبانی فکری کتاب
۱۶	نقشه راه کتاب
۲۳	بخش اول: رشد اقتصادی
۲۳	پنجاه سال رشد (و کاستی‌های آن): ارائه یک تفسیر
۹۳	آسیب‌شناسی رشد اقتصادی
۱۴۱	سنتز: رهیافتی عملی به راهبردهای رشد
۱۵۹	بخش دوم: نهادها
۱۵۹	سیاست صنعتی در قرن بیست و یکم
۲۱۷	نهادهای پشتیبان رشد اقتصادی با کیفیت بالا
۲۶۱	تبیین ماهیت صحیح نهادها
۲۷۵	بخش سوم: جهانی شدن
۲۷۵	حاکمیت جهانی شدن اقتصاد
۳۰۳	حاکمیت تجارت جهانی هنگامی که توسعه اقتصادی اهمیت می‌یابد
۳۳۷	جهانی شدن به نفع چه کسانی است؟
۳۴۷	منابع

سخن آغازین

پروفسور دنی رودریک، استاد برجسته اقتصاد سیاسی بین الملل دانشگاه هاروارد و برنده جایزه معتبر آلبرت هیرشمن در سال ۲۰۰۷ و جایزه لئونتیف برای پیشبرد مرزهای اندیشه اقتصادی است که در طیف نسبتاً گسترده‌ای از حوزه‌های اقتصادی نظیر تجارت بین‌الملل، سیاست‌های تجاری، جهانی‌شدن، رشد و توسعه اقتصادی و اقتصاد سیاسی دارای آثار علمی معتبر و برجسته است. کتاب «یک علم اقتصاد؛ تجویزهای بسیار» ماحصل تلاش وی در جهت درک دلایل موفقیت و شکست در زمینه رشد اقتصادی در چند دهه اخیر و ارائه چکیده آموخته‌های به‌دست آمده از این تجربیات است. نویسنده در این کتاب بر اساس تحلیل‌های اقتصادی نئوکلاسیکی و مطالعه دقیق شواهد تجربی، قرائت متفاوتی از شواهد و حقایق آشکارشده رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه ارائه می‌دهد.

بی‌تردید، تحلیل‌ها و رهنمون‌های سیاستی ارائه شده در این کتاب، با وجود گذشت یک دهه از زمان نگارش آن برای دانشجویان و سیاست‌گذاران کشور می‌تواند مفید باشد. به عنوان مثال، با توجه به تمرکز ویژه کتاب بر موضوع سیاست‌گذاری رشد و توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، این کتاب می‌تواند حاوی نکات ارزشمندی در خصوص معضل گیر افتادن ایران در دام رشد اقتصادی پایین باشد. واقعیت آن است که اقتصاد ایران علی‌رغم برخورداری از پتانسیل‌های خارق‌العاده نظیر درآمدهای سرشار حاصل از صادرات مواهب زیرزمینی و تزریق آن به اقتصاد و اتخاذ طیف متنوعی از سیاست‌های اقتصادی طی ۴۰ سال گذشته نتوانسته از دام رشد پایین اقتصادی رهایی یابد. مطابق آمار

بانک جهانی، تولید ناخالص داخلی سرانه ایران از سال ۱۹۶۰ تاکنون دو بازه کاملاً متفاوت را تجربه کرده است.

بازه نخست مربوط به سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۶ است که طی آن GDP سرانه ایران از ۲۵۱۰ دلار در سال ۱۹۶۰ به بیشترین رقم خود یعنی ۸۳۷۲ دلار در سال ۱۹۷۶ رسید و حدود ۳/۳ برابر شده است. به گونه‌ای که در این دوره ایران از نظر رشد اقتصادی یکی از موفق‌ترین کشورهای جهان است و رشد اقتصادی آن از متوسط رشد اقتصادی جهان، کشورهای پیشرفته و کشورهای در حال توسعه بیشتر بوده است. اما در بازه زمانی دوم که از سال ۱۹۷۶ و پس از وقوع بیماری هلندی در ایران شروع شد GDP سرانه روندی نزولی را شروع کرد و وارد بحرانی طولانی‌مدت شده که تاکنون تداوم یافته است؛ به گونه‌ای که تولید ناخالص داخلی سرانه هنوز به سطح پیش از سال ۱۹۷۶ بازنگشته است.

رهیافت آسیب‌شناسی رشد اقتصادی که ایده اصلی کتاب در زمینه سیاست‌گذاری رشد اقتصادی است، می‌تواند در جهت رفع این چالش اساسی کشور بسیار راهگشا باشد. مبنای فکری اصلی این رویکرد آن است که دلایل متعددی می‌تواند باعث رشد اندک اقتصادی و کساد فعالیت‌های مولد اقتصادی باشد اما مسلماً این دلایل در تمام کشورها مشابه نبوده و هر کشور از ناحیه علل خاص خود دچار مشکل است. هدف اصلی این رویکرد، شناسایی قیود و موانع اصلی فعالیت‌های اقتصادی است. بدین صورت که با ارائه تحلیل‌های نظام‌مند از عوامل تولید و شرایط فعالیت اقتصادی به شناسایی موانع اصلی بر سر راه کارآفرینی خصوصی و رشد اقتصادی می‌پردازد. ماحصل این رویکرد کشف و استنباط اولویت‌های سیاستی خاص هر کشور با بیشترین اثربخشی و دستاوردهای اصلاحی است. هرچند این رویکرد ادعان دارد که اصولی فراگیر و جهان‌شمول - نظیر حاکمیت قانون، حقوق مالکیت، مشوق‌های بازارمحور - وجود دارد اما تأکید می‌کند که تبدیل این اصول به سیاست‌های عملیاتی نیازمند دانش بومی در خصوص اقتضات هر کشور است.

این امر واجد دو مزیت اصلی است: نخست، به تخصیص بهینه سرمایه سیاسی سیاست‌گذاران اقتصادی کمک می‌کند. اساساً هرگونه تغییر در نظم اجتماعی - نظام اقتصادی به‌عنوان زیرمجموعه آن - با خود برندگان و بازندگانی به همراه خواهد داشت. بنابراین اتخاذ هر سیاست اقتصادی فارغ از نوع و ماهیت آن نیازمند استفاده از ظرفیت‌های

سیاسی است. در این شرایط آگاهی از موانعی که محدودیت بیشتری بر سر راه فعالیت‌های اقتصادی ایجاد می‌کنند سبب می‌شود تا سرمایه سیاسی کمیاب سیاست‌گذار صرف اصلاحاتی شود که بازدهی و رفاه اجتماعی بالاتری به همراه دارد.

دوم، اغلب سیاست‌گذاران با فهرستی بلندبالا از اصلاحات سیاستی در حوزه‌های مختلف روبه‌رو هستند. مبادرت به انجام همزمان اصلاحات متعدد و در حوزه‌های متنوع ضمن آن که سبب مستهلک شدن توان اجرایی و کاستن از سرمایه سیاسی می‌شود اطمینانی به اثربخشی آن‌ها نیز نخواهد بود. بنابراین بهتر است به جای دنبال کردن اهداف بسیار متنوع، اصلاحات اقتصادی در جهت کاستن از محدودیت و بازدارندگی موانع اصلی به کار گرفته شود؛ لذا آگاهی از قیود اصلی می‌تواند سیاست‌گذار را به استخراج اولویت‌های سیاستی رهنمون سازد.

بر این اساس، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی نظر به اهداف خود در جهت تنظیم خط‌مشی و اجرای سیاست‌های اقتصادی کشور اقدام به انتشار ترجمه این کتاب نموده تا نکات کاربردی و عملیاتی این کتاب مورد استفاده سیاست‌گذاران و دست‌اندرکاران امر قرار گیرد.

در پایان لازم است از آقای هادی ورتابیان بابت ترجمه این کتاب تشکر نمایم. همچنین مراتب قدردانی خود را از آقای علیرضا نظری که با برنامه‌ریزی و هماهنگی‌های خود بستر ترجمه و انتشار این کتاب را فراهم نمودند ابراز می‌دارم.

حسین میرشجاعیان حسینی

معاون امور اقتصادی

تقدیم به پدر، مادر

و همسر

مقدمه مترجم

نخستین بار زمانی که به عنوان دانشجوی اقتصاد بین‌الملل مشغول مطالعه جایگاه بخش تجارت خارجی در کشورهای در حال توسعه بودم با مقاله‌ای به نام «اقتصاد سیاسی تجارت» نوشته دنی رودریک استاد برجسته دانشگاه هاروارد مواجه شدم. نحوه طرح مسئله و ورود به بحث، ارائه تحلیل‌های ظریف و کاربردی در کنار شیوایی بیان مطلب برای من که آشنایی مختصری با ادبیات موضوع داشتم این مقاله را متمایز از سایر مطالعات نمود. پس از کندوکاوی کوتاه به‌منظور آشنایی بیشتر با نویسندگان و مطالعات دیگر وی، کتاب پیش‌رو از میان فهرست بلندبالای آثار علمی منتشر شده ایشان نظر من را به خود جلب کرد. تورق مختصر کتاب، نوید یافتن کتابی متمایز در حوزه مسائل و چالش‌های توسعه و همچنین سیاست‌گذاری توسعه را می‌داد. موضوعی که مطالعه کامل و دقیق کتاب بر آن صحنه گذاشت.

رودریک مطابق آنچه خود بیان داشته و همچنین از مطالعه آثار وی هویداست، اقتصاددانی نئوکلاسیک است و روش تحلیل نئوکلاسیکی را با علم به کاستی‌های آن بهترین روش موجود تحلیل اقتصادی می‌داند. اما همزمان میان خود و اقتصاددانان نئوکلاسیک جریان اصلی، فاصله می‌گذارد. نقد اصلی رودریک به اقتصاددانان جریان اصلی که نقطه افتراق وی از ایشان محسوب می‌شود نه به روش تحلیل که به استخراج نسخه‌های سیاستی جهان‌شمول و تجویز آن به کشورهای در حال توسعه با تمام تفاوت‌های تاریخی،

موجودی اولیه منابع، قابلیت‌های اجرایی و ظرفیت‌های سیاسی آن‌هاست. به عبارت دیگر، رودریک به کاربست نادرست علم اقتصاد در استخراج توصیه‌های سیاستی واحد به شدت انتقاد کرده و آن را مسبب کاهش اعتبار علم اقتصاد می‌داند و معتقد است که هر چند یک علم اقتصاد وجود دارد اما نسخه‌ای واحد برای توسعه اقتصادی وجود ندارد و حتی برای یک چالش یکسان در دو اقتصاد نمی‌توان راه حل واحدی متصور شد.

بیان کاستی‌های اقتصاد جریان اصلی – که مورد تأکید رودریک نیز هست – و انتقاد به روش‌شناسی و ارائه توصیه‌های سیاستی جهان‌شمول آن امر جدیدی نیست اما نکته مهم ارائه راه‌حل‌های جایگزین است. ترور مانوئل^۱ وزیر مالیه اسبق آفریقای جنوبی زمانی در پاسخ به منتقدان جهانی شدن گفته بود: «من می‌دانم آن‌ها به چه چیزی معترض هستند، اما نمی‌دانم از چه چیزی دفاع می‌کنند؟» شاید این امر انتقاد صحیحی باشد که به منتقدان سیاست‌های تعدیل و جهانی‌شدن وارد باشد اما رودریک در کتاب حاضر و سایر آثار علمی خود کوشیده است که در مرحله انتقاد متوقف نمانده و پیشنهادات مشخص سیاستی ارائه نماید.

به عنوان مثال، انتقاد وی به بی‌تأثیری سیاست‌های اجماع واشنگتنی در کشورهای در حال توسعه با ارائه یک رهیافت مبتنی بر اقتضائات خاص هر کشور تکمیل می‌شود. رهیافت آسیب‌شناسی رشد اقتصادی که در واقع راه حلی جایگزین برای سیاست‌های تعدیل است از زمان ارائه به شدت مورد توجه محافل آکادمیک و نهادهای توسعه‌ای بین‌المللی بخصوص بانک جهانی قرار گرفته است. به طور مشابه، انتقاد رودریک از سیاست‌های سازمان تجارت جهانی با پیشنهادات مشخص در سطح ملی و بین‌المللی همراه می‌شود. پیشنهاد برنامه مجوز کار موقت به کارگران غیرماهر کشورهای فقیر جهت اشتغال برای یک دوره ۳ تا ۵ ساله در کشورهای ثروتمند از آن جمله است.

آنچه آثار رودریک و به طور خاص کتاب پیش‌رو را از آثار مشابه متمایز می‌کند جدای از جامع‌نگری، ریزبینی و توجه به موارد به ظاهر کم‌اهمیت، تسلط به مبانی نظری و هم‌زمان شواهد تجربی و انتقادهای برنده در کنار ارائه خاضعانه نظرات خود، هنر شفاف اندیشیدن است. رودریک را باید اقتصاددانی با اندیشه‌های شفاف نام نهاد. این ویژگی در تمام مراحل

1. Trevor Manuel

تحلیل اعم از طرح مسئله، بیان شواهد، ارائه تحلیل و نتیجه‌گیری مشهود است و از این نظر مطالعه آثار وی را جذاب‌تر می‌کند.

مطالعه این کتاب از چند جنبه برای من مفید و جذاب بود. نخست، پاسخ برخی از سؤالاتی که از مطالعه متون و آراء سایر محققان جوابی برای آن‌ها نیافته بودم را در این کتاب به صورتی منطقی و قانع‌کننده پیدا کردم. دوم، مطالعه این کتاب پایه‌های بسیاری از موضوعاتی که در ذهن بديهی می‌پنداشتم را متزلزل نمود. زیرا در این کتاب فروض برخی از نظریات مهم که اغلب بديهی و یا کم‌اهمیت پنداشته می‌شوند مورد ارزیابی دقیق‌تر قرار گرفته و چالش‌های مربوط به نادیده گرفتن این فروض در عرصه سیاست‌گذاری و تبعات نامطلوب آن‌ها توضیح داده می‌شود.

این موارد انگیزه‌ای شد تا مسائل عنوان‌شده در کتاب را در جمع‌های دانشجویی و با اقتصاد خواننده‌هایی نظیر خودم در میان بگذارم. نتیجه اما ناامید کننده بود: جهل نسبت به یک مطلب سبب انکار آن می‌شد. این موضوع در کنار سخن حکیمانه بزرگی که فرمود «کم دانستن خطرناک‌تر از ندانستن است» انگیزه اصلی در مبادرت به ترجمه کتاب حاضر شد.

دقت و وسواس در ترجمه علی‌الخصوص برای ارائه متنی که مناسب خواننده فارسی زبان باشد و در عین حال تعهد کامل به متن اصلی حفظ شود باعث شد تا ترجمه کتاب نزدیک ۲ سال به طول بینجامد. در این مدت عمده مقالاتی که در متن اصلی به آن‌ها ارجاع شده را مطالعه و هر جا فکر کردم که اشاره به آن‌ها فراتر از متن اصلی به فهم بهتر مطالب کمک می‌کند در زیرنویس اضافه کرده‌ام. این موضوع در خصوص برخی از اصطلاحات و مفاهیم اقتصادی ذکر شده در متن نیز صادق است. به‌طور حتم و باوجود تلاش‌های من، ترجمه کتاب با کاستی‌ها و اشتباهاتی همراه است که مسئولیت آن را با کمال فروتنی می‌پذیرم. امید که ترجمه این کتاب برای دانشجویان رشته اقتصاد و سیاست‌گذاران اقتصادی کشور مفید باشد.

همواره به درگاه حق تعالی سپاس گذارده‌ام که فرزند، شاگرد و دوست بندگان نیک او بوده‌ام. امیدوارم که الطاف ایشان در ذهن من غبار فراموشی نگیرد و فرصتی برای جبران فراهم شود. اما لازم است در این مجال از چند تن از بزرگوارانی که در ترجمه این کتاب تأثیر به‌سزایی داشته‌اند تشکر کنم.

از آقای دکتر مهدی میرمحمدی که جسارت ترجمه متون انگلیسی را مدیون اعتماد و بزرگواری ایشان هستم تشکر نموده و امیدوارم مراتب ارادت قلبی من را پذیرا باشند. از زمان حضور در دانشگاه علامه طباطبایی به عنوان دانشجو خود را در محضر دانشمندی فروتن و انسانی مهربان و کم نظیر یافتم که بزرگوارانه و بی دریغ من را مورد لطف خود قرار دادند. افتخار شاگردی جناب آقای دکتر عباس شاکری همیشه با من خواهد بود و تا آخر عمر خود را مدیون ایشان می دانم. از آقایان ولی الله خورسندی و جواد عرب یار محمدی دوستان قدیمی و البته صمیمی خود که مشتاقانه متن های ترجمه شده را بازخوانی و اشتباهات من را متذکر شدند صمیمانه قدردانی می کنم. شایسته است از محبت و زحمات جناب آقای دکتر نظری، مشاور محترم معاون امور اقتصادی در هماهنگی امور مربوط به انتشار این اثر تشکر ویژه نمایم. در پایان از نهال نوپای بوستان رفاقت آقای دکتر رضا زمانی که تأثیری به سزا در اتمام کار ترجمه این کتاب داشتند سپاسگزاری می کنم.

هادی ورتایان کاشانی

زمستان ۱۳۹۷

مقدمه

چند سال پیش و در خلال سفری که به همراه تعدادی از همکارانم به یکی از کشورهای کوچک آمریکای لاتین داشتیم، پذیرای دعوت صمیمانه وزیر دارایی آن کشور شدیم. وزیر، فایل پاورپوینت مبسوطی را در خصوص پیشرفت‌های اقتصادی اخیر کشورش آماده کرده بود و همچنانکه دستیارش اسلایدها را یکی پس از دیگری روی صفحه نمایش نشان می‌داد به تمام اصلاحاتی که در کشورش انجام شده بود اشاره نمود. بر این اساس، موانع تجاری حذف شده بود، کنترل قیمت‌ها برچیده و تمام بنگاه‌های عمومی به بخش خصوصی واگذار شده بود. سیاست‌های بودجه‌ای^۱ سخت‌گیرانه، سطوح بدهی بخش عمومی پایین و تورم بسیار اندک بود. بازارهای کار دارای انعطاف‌پذیری لازم بود و خبری از کنترل‌های سرمایه و نرخ ارز نبود. به‌علاوه، در کشورهای اقتصاد کشور به روی تمام اقسام سرمایه‌گذاری خارجی باز بود. وی با افتخار اعلام کرد: «ما تمام اصلاحات نسل اول و دوم را انجام داده‌ایم و در حال حاضر آماده اصلاحات نسل سوم می‌شویم».

در حقیقت این کشور و وزیر دارایی آن نمونه‌ای از بهترین دانش‌آموختگان تعالیم نهادهای مالی بین‌المللی و دانشگاه‌های آمریکای شمالی در خصوص سیاست‌های توسعه بودند و اگر از این نظر عدالتی در جهان وجود می‌داشت این کشور باید از رشد اقتصادی سریع و کاهش قابل ملاحظه فقر بهره‌مند می‌شد. اما افسوس که اوضاع به گونه دیگری در حال رقم خوردن بود. رشد اقتصادی بسیار اندک و سرمایه‌گذاری خصوصی بی‌رونق باقی

^۱. fiscal policy

مانده بود و به تبع این موارد، فقر و نابرابری روبه فزونی گذاشته بود. چه اشتباهی رخ داده بود؟

درست در همان زمان تعدادی از کشورها – عمدتاً اما نه فقط در آسیا – بسیار سریع‌تر از آنچه که خوش‌بین‌ترین اقتصاددان‌ها پیش‌بینی کرده بودند توسعه اقتصادی را پشت سر می‌گذاشتند. نرخ‌های رشد اقتصادی چین حیرت‌آور بوده است و عملکرد هند هرچند درخشان نیست اما بسیاری را که فکر می‌کردند این کشور هرگز نمی‌تواند رشدی فراتر از نرخ رشد اقتصادی سه درصدی‌اش که ملقب به نرخ «هندو»^۱ است را تجربه کند سردرگم کرده است. بی‌تردید، جهانی شدن به کشورهایی که آگاهی و دانش بهره‌برداری از آن را داشتند پاداش‌های ارزشمندی داده است. بنابراین این سؤال مطرح می‌شود که عملکرد قابل ملاحظه این کشورها متأثر از چه عواملی است؟ و این کشورها دست به چه اقداماتی زده‌اند؟

اولویت رشد اقتصادی

این موارد برخی از بزرگترین معماهای اقتصادی عصر حاضر به شمار می‌روند. فصول مختلف این کتاب نیز درصدد پاسخ به سؤالات فوق است. از منظر یک فرد دانشگاهی، این سؤالات در عین جذاب بودن بسیار دشوار و چالش‌برانگیز نیز هستند و بنابراین اهمیت فراوانی دارند. یافتن پاسخ این سؤالات به ما کمک خواهد کرد تا مشخص کنیم که کشورهای فقیر تا چه حد می‌توانند از فقر رهایی یابند، استانداردهای زندگی را بالا ببرند، به سلامت و آموزش بهتر دست یابند و کنترل بیشتری بر زندگی خود داشته باشند. رشد اقتصادی، قدرتمندترین ابزار برای کاهش فقر است؛ چرا که اگر نگاهی به نقشه کنونی جهان بیفکنیم و این سؤال را مطرح کنیم که بیشترین میزان شیوع فقر در چه مناطقی واقع شده است، ساده‌ترین پاسخ این خواهد بود: جایی که میزان رشد اقتصادی از آغاز رشد اقتصادی مدرن در اواسط قرن هجدهم تاکنون حداقل بوده است. رشد اقتصادی در دوره‌های کوتاه‌مدت نیز می‌تواند ابزار قدرتمندی برای کاهش فقر باشد. به‌عنوان مثال، رشد سریع اقتصادی چین از سال ۱۹۸۰ تاکنون باعث شده تا حدود ۴۰۰ میلیون نفر از شهروندان این

^۱. Hindu

کشور از فقر رهایی یابند^۱. مسلماً رشد اقتصادی اکسیری برای رفع تمام مشکلات نیست و قطعاً کشورهایی وجود داشته‌اند که در آن‌ها وضعیت سلامت و شاخص‌های اجتماعی علی‌رغم رشد پایدار در طول یک دهه و یا بیشتر ارتقاء نیافته است اما به لحاظ تاریخی هیچ ابزاری به اندازه رشد اقتصادی در توانمندسازی جوامع برای ارتقاء فرصت‌های زندگی شهروندان از جمله افراد بسیار فقیر مؤثر نبوده است.

تجربه رشد اقتصادی کشورهای مختلف طی چند دهه اخیر بسیار متنوع و متفاوت بوده است. در این دوره، برخی از کشورها پس از تجربه سال‌ها رکود به رشد سریع اقتصادی دست یافتند؛ رشد اقتصادی در بعضی از کشورها پس از یک دوره رشد سریع سقوط کرده است و برخی از کشورها هیچ‌گاه رشد پایدار اقتصادی را تجربه نکرده‌اند. همین تنوع در عملکرد رشد اقتصادی کشورهای مختلف، مطالعه رشد اقتصادی را برای محققین جذاب‌تر کرده است. کتاب پیش‌رو ماحصل تلاش من در جهت درک دلایل موفقیت و شکست در زمینه رشد اقتصادی در چند دهه اخیر و ارائه چکیده آموخته‌های به‌دست آمده از این تجربیات است. در این کتاب دو هدف اصلی را دنبال می‌کنم. هدف نخست، ارائه تفسیری از تجربیات رشد اقتصادی در گذشته و استخراج و ارائه راهنمایی‌هایی برای سیاست‌های آتی است. هدف دیگر این کتاب، توضیح ماهیت ترتیبات نهادی ملی و جهانی است که بیشترین حمایت را از توسعه اقتصادی در دوره‌های زمانی بلندمدت فراهم می‌کنند.

از سوی دیگر، تمام این تفاوت‌ها و واگرایی‌ها در رشد اقتصادی در دورانی اتفاق افتاده که فرآیند جهانی شدن به سرعت در حال گسترش بوده است. در نتیجه این فرآیند، کشورها در معرض نیروهایی قرار گرفته‌اند که از خارج از مرزهای جغرافیایی آن‌ها نشأت می‌گیرد. واقعیت آن است که واکنش کشورهای مختلف در مواجهه با جهانی شدن بسیار متفاوت بوده است. همین امر به‌تنهایی کافی است تا انتخاب‌های سیاستی در سطح ملی را تعیین‌کننده نهایی رشد اقتصادی در نظر بگیریم. به‌عبارت‌دیگر، می‌توان نتیجه گرفت که کشورهایی موفق بوده‌اند که نیروهای جهانی شدن را به ابزاری در جهت منافع و پیشبرد اهداف خود مبدل ساخته‌اند. به‌عنوان مثال، رشد اقتصادی چین و هند به‌عنوان دو کشور موفق، بدون دسترسی به بازارهای نسبتاً بازتر کالاها و خدمات در کشورهای پیشرفته به خوبی الآن

^۱ خط فقر در اینجا ناظر به معیار یک دلار به ازاء هر روز است. ن.ک به chen and Ravallion 2004

نمی‌بود اما دلیل موفقیت این دو کشور، تلاش‌های مداوم دولت‌های آن‌ها در تجدید ساختار و تنوع‌بخشی به اقتصادهایشان بوده است. به عبارت دیگر، اگر پوشاک و محصولات کشاورزی تنها محصولات صادراتی چین و هند می‌بود، منافع حاصل از تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی در این کشورها هرگز تا این اندازه قابل توجه نمی‌شد. بنابراین درک چگونگی تعامل نیروهای جهانی شدن با سیاست‌های اقتصادی ملی بسیار ضروری است؛ چرا که این امر به ما کمک می‌کند تا به حاکمیت اقتصادی جهانی از زوایای متفاوت بنگریم. به عبارت دیگر، به جای طرح این سؤال که «کشورها برای همزیستی با جهانی شدن چه اقداماتی باید انجام دهند؟» می‌توان این پرسش را مطرح کرد که «نهادهای جهانی شدن اقتصادی چگونه باید طراحی شوند تا حداکثر حمایت از اهداف توسعه‌ای ملی را فراهم کنند؟» من بخش قابل توجهی از این کتاب را به پرسش دوم اختصاص داده‌ام.

مبانی فکری کتاب

نخست، این کتاب کاملاً مبتنی بر تحلیل‌های اقتصادی نئوکلاسیکی است. مطابق روش‌شناسی نئوکلاسیکی، بهترین روش درک پدیده‌های اجتماعی آن است که آن‌ها را به صورت مجموع رفتار هدفمند افراد به‌عنوان مصرف‌کننده، تولیدکننده، سرمایه‌گذار، سیاستمدار و غیره در نظر بگیریم. بر این اساس، افراد با یکدیگر تعامل داشته و در محدوده قیود تحمیل شده از سوی محیط پیرامون خود فعالیت می‌کنند. به نظر من، این روش در سازماندهی تفکرات ما در خصوص امور اقتصادی از قوت چندانی برخوردار نیست؛ اما این روش تنها راه تفکر درباره مسائل اقتصادی است. بنابراین اگر نظر من در خصوص سیاست توسعه از آنچه اقتصاددانان «جریان اصلی» روی آن اتفاق نظر دارند فاصله می‌گیرد نه به دلیل تفاوت در روش تحلیل بلکه ناشی از قرائت متفاوت از شواهد و حقایق آشکار شده کشورهای درحال توسعه و ارزیابی متفاوت من از «اقتصاد سیاسی» این کشورهاست. در علم اقتصاد این امر پذیرفته شده است که بسته به فروض خاصی که تحلیلگر در نظر می‌گیرد تقریباً بی‌شمار توصیه سیاستی وجود دارد اما همچنان که در فصول مختلف این کتاب اشاره خواهم کرد تمایل بسیاری از اقتصاددانان در ارائه مشاوره‌های سیاستی بر اساس قواعد

سرانگشتی ساده و بدون در نظر گرفتن شرایط (این را خصوصی کن، آن را آزاد کن) در واقع به جای آنکه کاربرد صحیح اصول اقتصادی نئوکلاسیک باشد کاستن از اعتبار آن است. دوم، به نظر من مطالعه دقیق شواهد تجربی بسیار حائز اهمیت است. علی‌الخصوص آنکه تجویزهای ما باید مبتنی بر تجربیات اخیر و آگاهی کامل از آن باشد. هرچند ممکن است تأکید بر این نکته مسئله‌ای پیش پا افتاده به نظر برسد اما بارها مشاهده شده که به این موضوع بی‌توجهی شده است. به‌عنوان مثال، بسیار متداول است که مشاوران عرصه سیاست‌گذاری بدون کسب اطلاعات دقیق از فراز و نشیب‌ها و تحولات در عملکرد اخیر اقتصادی کشورها - یعنی بدون درک ماهیت و فرآیند رشد در این کشورها - به ارائه توصیه‌های سیاستی در خصوص راهبرد رشد می‌پردازند. متخصصان اقتصادسنجی همچنان سخت در تلاش هستند تا تأثیر سیاست‌هایی که کشورهای آمریکای لاتین مشتاقانه در ربع پایانی قرن بیستم به اجرا درآوردند را بر ارتقاء رشد اقتصادی بررسی کنند. اگر شواهدی دال بر تأثیرگذاری یک سیاست به‌دست بیاید من در بیان اهمیت آن وسواس به خرج نخواهم داد. اما به نظر من در کنار مدل‌های رگرسیونی بین‌کشوری، مطالعه دقیق و جامع کشورها نیز ضروری است. به‌عبارت‌دیگر، اگر اعتبار نتایج به‌دست‌آمده از مدل‌های رگرسیونی به‌وسیله مطالعات موردی تأیید نشود باید به آن‌ها به دیده تردید نگریست. به‌طور مشابه، اگر نتیجه‌گیری‌های سیاستی‌ای که از مطالعات موردی استخراج می‌شوند خلاف شواهد به‌دست‌آمده از مدل‌های رگرسیونی باشند نیز باید مورد مذاقه قرار گیرند. نهایتاً آنکه برای توضیح پدیده‌های جهان واقعی به هر دوی شواهد نیاز داریم.

سوم، همچنان بر این باور هستیم که دولت‌ها می‌توانند مفید واقع شده و از روی خیرخواهی جوامع خود را به سمت شرایط بهتر سوق دهند. دولت‌ها نقش مثبتی در تسریع توسعه اقتصادی داشته و نقش آن‌ها فراتر از توانمندسازی بازارها و ارتقاء عملکرد آن‌هاست. این دیدگاه در تقابل با دو نگرش رقیب دیگر است. در نگرش رانت‌جویی یا انتخاب عمومی، دولت به‌عنوان ابزاری خبیث در جهت منافع خصوصی در نظر گرفته می‌شود. بر اساس این نگرش، هرگاه دولت دخالتی می‌کند آن را به‌گونه‌ای ترتیب می‌دهد که صرفاً حامیان، رفقا یا کارمندان دولت ثروتمندتر شوند. بنابراین هر چقدر بتوانیم دایره فعالیت دولت را محدودتر کنیم مطلوب‌تر خواهد بود. نگرش دوم، مکتب اقتصاد سیاسی است. این نگرش قضاوت

پیشینی در خصوص مثبت یا منفی بودن دخالت دولت ندارد اما رفتار دولت را به‌طور کامل درون‌زا می‌کند. به این صورت که مبادرت به انجام هر کاری (مثبت یا منفی) را از دولت سلب می‌کند مگر آن که انجام آن کار از جانب عوامل تعیین‌کننده ساختاری بر عهده دولت گذاشته شده باشد. برای طرفداران این نگرش این پرسش که «دولت چه کاری باید انجام دهد؟» بی‌معنی است یا حداقل به‌سختی با آن کنار می‌آیند. هرچند این دو نگرش سهم مهمی در ارتقاء بینش و آگاهی ما داشته‌اند اما به نظر من این دو نگرش نقش‌هایی که شانس و اطلاعات ناقص در صورت‌بندی سیاست ایفا می‌کنند را کمتر از حد در نظر گرفته‌اند. به‌عنوان مثال، در قالب نگرش سیاست عمومی^۱ بخش عمده ظرفیت‌های دولت بلااستفاده باقی می‌ماند.

چهارم، معتقد هستم که سیاست‌های رشد مناسب برای هر کشور تابع شرایط و اقتضائات خاص همان کشور است. دلیل این امر آن نیست که علم اقتصاد در ساختارها و تنظیمات نهادی مختلف کارکرد و تأثیر متفاوتی دارد؛ بلکه به این دلیل است که محیطی که در آن خانوارها، بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران فعالیت می‌کنند از نظر فرصت‌ها و محدودیت‌هایی که با آن مواجه هستند با یکدیگر متفاوت است. به‌عنوان مثال، این عبارت که «تو درک نمی‌کنی؛ این سیاست اصلاحی در اینجا مؤثر نیست، زیرا کارآفرینان ما به مشوق‌های قیمتی واکنش نشان نمی‌دهند» استدلال قابل قبول و معتبری نیست. اما این عبارت که «تو درک نمی‌کنی؛ این سیاست در اینجا مؤثر نخواهد بود؛ زیرا محدودیت‌های اعتباری مانع از بهره‌مندی کارآفرینان ما از فرصت‌های سودآوری می‌شود» یا «زیرا از کارآفرینان، مالیات حاشیه‌ای بالایی اخذ می‌شود» یک استدلال صحیح است، با فرض آنکه بتوان وجود محدودیت‌های اعتباری و مالیات بالا را اثبات نمود. مطالعه تجربیات سایر کشورها همواره مفید است و در حقیقت امری ضروری است اما باید توجه داشت که تقلید و اقتباس (یا رد) بی‌کم و کاست سیاست‌ها بدون کسب آگاهی کامل از شرایطی که زمینه موفقیت (یا شکست) آن کشور را فراهم کرده تجویز فاجعه است. مطالعه اقتضائات و شرایط خاص یک کشور و کسب شناخت نسبت به آن باعث می‌شود تا در سیاست‌های اولیه موفق

^۱. public policy

که در سایر کشورها اتخاذ شده تغییراتی ایجاد شود که نتایج بهتر و مطلوب‌تری را به همراه خواهد داشت.

پنجم، شناسایی قیود محدودکننده و الزام‌آور فعالیت‌های اقتصادی در اقتصادهای با رشد اقتصادی اندک موضوع مورد تأکید این کتاب است. در این ارتباط آنچه که در حوزه سیاست‌گذاری بسیار حائز اهمیت است اولویت‌بندی توالی سیاست‌ها، گزینش سیاست‌های صحیح و هدف‌گذاری اصلاحات سیاستی در جهت رفع این قیود است. یکی از نقایص تخصص‌گرایی افراطی در علم اقتصاد آن است که اقتصاددانان مسائل اقتصادی را صرفاً از منظر حیطة تخصصی خود نگاه می‌کنند. به‌عنوان مثال، یک نظریه‌پرداز حوزه تجارت بین‌الملل، مانع اصلی رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه را باز بودن اندک تجاری این کشورها می‌داند. یا یک اقتصاددان بازارهای مالی، نقایص در بازار اعتبارات و عمق اندک نظام مالی در این کشورها را به‌عنوان مقصر اصلی قلمداد خواهد کرد. یک متخصص اقتصاد کلان، نگران وضعیت کسری بودجه، سطوح بدهی و تورم در این کشورهاست. یک کارشناس اقتصاد سیاسی، ضعف در حقوق مالکیت و نهادها را به‌عنوان عامل اصلی کم‌رشدی در کشورهای در حال توسعه معرفی خواهد کرد. یک اقتصاددان حوزه بازار کار به چسبندگی و عدم انعطاف بازار کار در این کشورها اشاره خواهد نمود. سپس هر یک از این اقتصاددانان جهت رفع و حذف نقایصی که به‌گمانشان محدودکننده‌ترین قید رشد اقتصادی است خواستار اجرای فهرستی از سیاست‌های اصلاحی نهادی و حکمرانی می‌شوند. به‌عبارت‌دیگر، بازتر کردن اقتصاد صرفاً با حذف تعرفه‌ها و سهمیه‌های واردات محقق نمی‌شود؛ بلکه مستلزم حکمرانی بهتر، فساد کمتر، آموزش بهتر و کارکرد هموارتر بازارهای کار و اعتبارات است. افزایش عمق مالی نیازمند نظارت هوشمندانه و وضع مقررات مناسب، حساب سرمایه باز و مدیریت صحیح اقتصاد کلان است. لازمه ثبات اقتصاد کلان، ضابطه‌مند نمودن بودجه دولت، استقلال بانک مرکزی، تبعیت از دستورالعمل‌های مالی بین‌المللی و «اصلاحات ساختاری» متعدد است. این در حالی است که مشاوران به‌ندرت این سؤال را مطرح می‌کنند که آیا معضل مدنظر آن‌ها واقعاً قید و مانع محدودکننده رشد اقتصادی است؟ و آیا فهرست بلندبالای اصلاحات نهادی پیشنهادی، نیازهای کنونی اقتصاد را مرتفع می‌کند؟ از سوی دیگر، واقعیت آن است که دولت‌ها از ناحیه محدودیت در منابعشان

—منابع مالی، اجرایی، انسانی و سیاسی— محدود شده‌اند. لذا سؤالی که دولت‌ها با آن مواجه هستند آن است که در وهله نخست کدام قید را مرتفع نمایند و سرمایه سیاسی کمیاب خود را در راه کدامیک از انواع اصلاحات صرف کنند؟ لذا آن چیزی که دولت‌ها به آن احتیاج دارند فهرستی بلندبالا از اصلاحات سیاستی در حوزه‌های مختلف و گوناگون نیست؛ بلکه رویکرد آسیب شناسانه و دقیقی است که مبتنی بر حقایق و واقعیت‌های بومی، به شناسایی اولویت‌ها بپردازد.

در پایان مراتب فروتنی خود را ابراز می‌نمایم. واقعیت آن است که اقتصاددانان در دهه‌های اخیر بیش از هر زمان دیگر در تاریخ جهان نفوذ بیشتری بر مقوله سیاست‌گذاری داشته‌اند. اما حقیقت تلخ آن است که دستاوردهای آن‌ها به‌شدت کمتر از میزان نفوذ آن‌ها بوده است. وینستون چرچیل^۱ در کنایه بسیار مشهوری در توصیف کلمنت اتلی^۲ رقیب سیاسی خود و نخست‌وزیر انگلستان پس از چرچیل (۱۹۵۱-۱۹۴۵) می‌گوید: «وی فرد متواضعی است، زیرا خصوصیات زیادی دارد که باید بابت آن‌ها متواضع باشد». عکس این کنایه چرچیل در مورد اقتصاددانان صادق است؛ چرا که اقتصاددانان جماعت مغروری هستند در حالی آنچه مایه غرور آن‌هاست بسیار ناچیز است. مقالات مندرج در این کتاب در کمال فروتنی به رشته تحریر درآمده‌اند؛ لذا امیدوارم که از دید خواننده، این کتاب از این نظر متفاوت باشد. واقعیت آن است که اقتصاددانان به‌عنوان دانشمندان علوم اجتماعی نه مانند فیزیک‌دانان از چنان توانایی برخوردارند که بتوانند پدیده‌های اطراف ما را به‌طور کامل توضیح دهند و نه مهارت و خبرگی پزشکان در تجویز درمان‌های مفید و مؤثر در مواقع بیماری را دارند. ما اقتصاددانان زمانی می‌توانیم بسیار مفید واقع شویم که نسبت به کاستی‌های خود آگاهی بیشتری داشته باشیم. در واقع تأکید بر مصلحت‌گرایی، تجربه‌گرایی و دانش بومی که در مقالات این کتاب جاری است ناظر بر همین ملاحظات است.

^۱. Winston Churchill

^۲. Clement Attlee

نقشه راه کتاب

فصول نه‌گانه کتاب در سه بخش مجزای رشد، نهادها و جهانی‌شدن سازمان‌دهی شده است. هر بخش متشکل از دو فصل اصلی به علاوه یک قسمت کوتاه به‌عنوان نتیجه‌گیری است. مقالات این کتاب طی مدت ۶ سال به نگارش درآمده‌اند و همه آن‌ها (به‌جز فصل ۴) تا قبل از تحریر این کتاب در مجلات اقتصادی به چاپ رسیده‌اند. انتخاب این مقالات دال بر ارجحیت آن‌ها از نظر من یا شناخته‌شده‌تر بودن آن‌ها نیست؛ بلکه دلیل انتخاب آن‌ها تناسب بهتر و ارتباط موضوعی آن‌هاست. در ویرایش مقالات برای گنجاندن آن‌ها در کتاب صرفاً برخی از آمارها به‌روز شده و مطالب تکراری حذف شده‌اند.

بخش اول کتاب به رشد اقتصادی اختصاص دارد: چرا رشد اقتصادی برخی از کشورها سریع‌تر از دیگر کشورهاست و تجربیات مربوط به رشد کشورهای موفق چه درس‌هایی را در زمینه طراحی راهبردهای رشد در اختیار ما قرار می‌دهد؟ فصل اول به مرور تفصیلی شواهد مربوط به رشد اقتصادی پرداخته و دو استدلال را مطرح می‌کند. نخست آنکه تحلیل اقتصادی نئوکلاسیکی بسیار منعطف‌تر از آن چیزی است که طرفداران آن در عرصه سیاست‌گذاری به آن اعتبار بخشیده‌اند. به بیان دقیق‌تر، اصول اقتصادی مرتبه اول -حفاظت از حقوق مالکیت، رقابت مبتنی بر بازار، مشوق‌های مناسب، پول قوی و غیره- به بسته‌های سیاستی منحصربه‌فرد منتهی نمی‌شود؛ بلکه اصلاح‌گران می‌توانند با استفاده از این اصول و لحاظ فرصت‌ها و محدودیت‌های بومی، به طراحی‌های نهادی خلاقانه مبادرت نمایند. کشورهای موفق کشورهایی هستند که به نحوی خردمندانه از این امکان بهره‌برداری نموده‌اند. استدلال دوم آن است که جهش در رشد اقتصادی و پایداری آن دو مقوله نسبتاً متفاوت از یکدیگر هستند. جهش در رشد اقتصادی عموماً نیازمند اصلاحات محدودی (اغلب نامتعارف) است که فشار چندانی به ظرفیت نهادی اقتصاد وارد نمی‌کند (که در فصل دوم بحث شده است) اما استمرار و پایداری رشد بالای اقتصادی از جنبه‌های مختلف امری دشوارتر از شروع رشد اقتصادی است؛ چرا که این امر مستلزم ایجاد یک زیربنای نهادی سالم و طولانی‌مدت به‌منظور پشتیبانی از پویایی‌های مولد اقتصاد و فراهم کردن قابلیت تاب‌آوری برای اقتصاد در برابر شوک‌ها در طول دوره‌های بلند زمانی است (فصل چهارم و پنجم). نادیده گرفتن تمایز بین این دو مقوله -شروع و پایداری رشد- سبب می‌شود تا

اصلاح‌گران نهادی اقدام به تدوین برنامه‌های سیاستی جاه‌طلبانه، تفکیک‌ناپذیر و غیرعملی کنند.

فصل دوم (که به صورت مشترک با ریکاردو هاسمن و آندرس و لاسکو به رشته تحریر درآمده) متمرکز بر مقوله جهش در رشد اقتصادی است. در این فصل، چارچوبی برای شناسایی «قیود محدودکننده» رشد اقتصادی ارائه می‌شود. بر اساس این چارچوب، راهبردهای اصلاحی می‌توانند بر حوزه‌هایی متمرکز شوند که دارای بیشترین و فوری‌ترین تأثیر بر رشد اقتصادی هستند. در این چارچوب که ملقب به چارچوب آسیب‌شناسی رشد اقتصادی است، به منظور شناسایی قیود محدودکننده رشد اقتصادی از روش‌شناسی درخت تصمیم استفاده می‌شود. بدین صورت که در ابتدا این سؤال مطرح می‌شود که چه عواملی رشد اقتصادی را پایین نگه داشته‌اند؟ آیا بازدهی ناکافی اجتماعی (تفاوت قابل ملاحظه بین بازدهی‌های خصوصی و اجتماعی یا سهم اندک بخش خصوصی از بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها) قید محدودکننده رشد اقتصادی است یا رشد اندک اقتصادی ناشی از دسترسی ضعیف به منابع مالی است؟ اقتصادهایی که از هر یک از این قیود رنج می‌برند علائم متفاوتی دارند. به عنوان مثال، در اقتصادی که از ناحیه تأمین مالی نامطلوب محدود شده است، نرخ‌های بهره حقیقی بالاست، کسری حساب سرمایه بسیار زیاد است و سرمایه‌گذاری به شدت به جریان‌های مالی خارجی حساس است. در چارچوب تحلیل آسیب‌شناسی در ابتدا باید تشخیص دهیم که کدامیک از این دو قید، محدودیت بیشتری برای رشد اقتصادی ایجاد کرده‌اند. در گام بعدی، روی درخت تصمیم به سطحی پایین‌تر حرکت می‌کنیم. به عنوان نمونه، اگر مشخص شد که بازدهی اجتماعی اندک قید محدودکننده رشد است، سپس این سؤال مطرح می‌شود که آیا دلیل این امر موقعیت جغرافیایی نامطلوب است؟ یا سرمایه انسانی اندک و یا زیرساخت‌های ناکافی؟ این رویه تحلیلی را به صورت متوالی ادامه می‌دهیم تا جایی که فهرست قیود محدودکننده رشد به یک مجموعه کوچک و مناسب برای سیاست‌گذاری تقلیل یابد. در بخش پایانی این فصل، کاربرد این رهیافت در مورد سه کشور آمریکای لاتین - السالوادور، برزیل و جمهوری دومینیکن - بررسی شده است.

فصل سوم مقاله کوتاهی است که مطالب اصلی فصول اول و دوم را کنار هم قرار داده و به سنتز یک نگرش جدید برای صورت‌بندی راهبردهای رشد می‌پردازد. فرآیند سنتز این

نگرش جدید از سه گام تشکیل شده است: گام نخست، تجزیه و تحلیل آسیب‌شناسی رشد اقتصادی است که مطابق با مباحث ارائه شده در فصل دوم است. طراحی سیاست دومین گام در این فرآیند است. هدف از این مرحله، حذف قید (قیدها) شناسایی شده در گام نخست است. بدین منظور باید از سیاست‌هایی که با دانش و آگاهی نسبت به حقایق بومی طراحی شده‌اند استفاده نمود. گام سوم، مرحله تثبیت نهادی است که هدف از آن تقویت زیرساخت‌های نهادی اقتصاد و حفظ و ارتقای تنوع فعالیت‌های تولیدی است.

با این مقدمه وارد بخش دوم کتاب می‌شویم که به طور خاص بر موضوع نهادها متمرکز است. فصل اول این بخش (فصل چهارم)، به بحث پیرامون فعالیت‌های تولیدی پرداخته و این سؤال را مطرح می‌کند که چه نهادهایی می‌توانند توانایی تنوع‌بخشی به ساختارهای تولید و دستیابی به رشد اقتصادی پایدار در بلندمدت را در اختیار اقتصادهای در حال توسعه قرار دهند؟ تغییر ساختاری - فرآیند انتقال منابع اقتصاد از فعالیت‌های سنتی و با بهره‌وری پایین به سمت فعالیت‌های مدرن و با بهره‌وری بالا - مشخصه اصلی توسعه است. این فرآیند به هیچ‌وجه یک فرآیند خودکار نیست و به الزاماتی بسیار بیشتر از عملکرد خوب بازارها نیاز دارد. در حقیقت این وظیفه سیاست صنعتی است که سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در فعالیت‌های جدید بخصوص فعالیت‌هایی که باعث خلق مزیت نسبی برای اقتصاد می‌شود را تشویق کند. استدلال متفاوتی که در مخالفت با سیاست صنعتی ذکر می‌شود این است که دولت‌ها هرگز قادر به انتخاب برنده‌ها نیستند. در این فصل نشان می‌دهم که این استدلال، برداشتی اشتباه از سیاست صنعتی و نحوه کارکرد آن است؛ زیرا سیاست صنعتی یک فرآیند همکاری راهبردی مابین بخش‌های خصوصی و عمومی است که هدف آن شناسایی موانع و چالش‌های سرمایه‌گذاری در حیطه‌های جدید و همچنین طراحی سیاست‌های مناسب برای رفع آن‌هاست. در این فصل ویژگی‌های نهادی این رژیم سیاست صنعتی به تفصیل بیان می‌شود.

نهادهای پشتیبان عملکرد خوب بازارها و شکوفایی اقتصادی در بلندمدت، محور اصلی فصل پنجم است. قسمت ابتدایی این فصل به بحث پیرامون اقسام نهادهایی که سبب عملکرد مناسب بازارها می‌شوند می‌پردازد. اگرچه می‌توانیم به شناسایی ماهیت درمان‌های نهادی بپردازیم اما در این فصل توضیح می‌دهم که هیچ تناظر یک‌به‌یک و منحصر به فردی

میان بازارها و نهادهای غیربازاری که اساس و زیربنای بازارها را تشکیل می‌دهند وجود ندارد. در قسمت بعدی این فصل، بر اهمیت «دانش بومی» تأکید کرده و بحث می‌کنم که راهبرد استقرار نهادی نباید بر بهترین روش اجرای «طرح‌های اولیه»^۱ بیش از حد تأکید کند به گونه‌ای که این تأکید جایگاه آزمایش بومی را تضعیف نماید. لذا این پرسش مطرح می‌شود که چگونه می‌توان نهادهایی طراحی کرد که نسبت به دانش و نیازهای بومی واکنش نشان دهد؟ در این ارتباط استدلال خواهیم کرد که نظام‌های سیاسی مشارکتی و غیرمتمرکز مؤثرترین نوع نظام سیاسی موجود از لحاظ پردازش و تجمیع دانش بومی هستند. در حقیقت، می‌توان نظام سیاسی دموکراسی را به‌عنوان یک فرانهاد برای استقرار نهادهای خوب در نظر گرفت. در بخش پایانی این فصل، شواهد متعددی ارائه می‌دهم که نشان می‌دهد نظام‌های سیاسی مشارکتی، توانایی دستیابی به رشد اقتصادی بالا و باکیفیت را ایجاد می‌نماید.

در فصل ششم مباحث بخش دوم جمع‌بندی و نتیجه‌گیری می‌شود. در این فصل به نقد ادبیات مرتبط با نهادها در سالیان اخیر پرداخته و برخی از مباحث کلیدی در این حوزه بررسی می‌شود. همچنین در این فصل تلاش می‌شود تا به این سؤالات پاسخ داده شود: اگر توجه خود را روی نهادها - قواعد بازی در یک جامعه - به‌عنوان عوامل تعیین‌کننده بنیادی رشد بلندمدت متمرکز کنیم آیا به این معنا خواهد بود که سیاست‌های اقتصادی نقش اندکی در رشد اقتصادی ایفا می‌کنند؟ اگر بپذیریم که تاریخ استعماری نقش پررنگی در شکل‌گیری نهادهای امروزی داشته است آیا این امر بدان معناست که الگوهای توسعه دارای جبرگرایی تاریخی هستند؟ اگر نقش نهادها در تعیین سطوح درآمد بسیار بیشتر از نقش جغرافیاست آیا این موضوع دال بر بی‌تأثیری عامل جغرافیاست؟ اگر حقوق مالکیت بسیار حیاتی است آیا این امر به منزله آن است که کشورهای در حال توسعه حقوق مالکیت رایج در ایالات متحده آمریکا و یا اروپا را اقتباس کنند؟ در این فصل استدلال خواهیم نمود که پاسخ تمام این سؤالات منفی است.

بخش سوم کتاب به مبحث جهانی‌شدن اختصاص دارد. در فصل هفتم چالش اصلی اقتصاد جهانی در حال حاضر را مطرح می‌کنم که همانا عبارت است از تنش میان ماهیت

¹ Blueprints

جهانی بسیاری از بازارهای کنونی نظیر بازار کالاها، خدمات و سرمایه و ماهیت ملی اکثر نهادهای پشتیبان و حامی این بازارها. وجود این مغایرت باعث می‌شود تا امکان برقراری همزمان کارآیی، برابری و مشروعیت وجود نداشته باشد؛ چرا که اگر بخواهیم جهانی شدن اقتصادی را ارتقاء دهیم یا باید دولت-ملت را کنار بنهیم و یا از دموکراسی چشم‌پوشیم. از سوی دیگر، اگر قصد داشته باشیم دولت-ملت را حفظ کنیم یا باید یکپارچگی گسترده اقتصادی را رها کنیم و یا دموکراسی فراگیر را و در نهایت اگر بخواهیم دموکراسی را عمق بخشیم یا باید دولت-ملت را فدا کنیم و یا یکپارچگی گسترده اقتصادی را. اما این فصل حاوی پیام خوشبینانه‌ای نیست. چالشی که در حال حاضر با آن مواجه هستیم تفاوت چندانی با آنچه که طراحان نظام برتن وودز در دوره پس از جنگ جهانی دوم با آن مواجه بودند ندارد. در شرایط فعلی می‌توان با طراحی نهادهای مناسب برای حکمرانی اقتصادی جهانی - اضافه کردن سازوکارهای شروط فرار و عدم تبعیت از قواعد بین‌المللی - بخش عمده منافع جهانی شدن اقتصاد را حفظ نمود. ضمن آن که نظام‌های دموکراسی ملی نیز قادر خواهند بود اهداف داخلی متمایز خود را دنبال نمایند.

در فصل هشتم دلالت‌های این استدلال به‌طور خاص در مورد رژیم تجارت بین‌المللی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این فصل استدلال خواهیم نمود که سازمان تجارت جهانی از اهداف اولیه خود که همانا توانمندسازی کشورها برای غلبه بر فقر است فاصله گرفته و در حال حاضر هدف حداکثر کردن تجارت را دنبال می‌کند. موضوع دیگری که در این فصل بدان پرداخته می‌شود این است که با توجه به کیفیت فعلی باز بودن رژیم تجاری جهانی، منافع کشورهای در حال توسعه از منظر رشد اقتصادی دیگر در اصرار بر افزایش دسترسی به بازارهای کشورهای ثروتمند نیست؛ بلکه چالش اصلی این دسته از کشورها آن است که چگونه شبکه محدودکننده مقررات تجارت جهانی را با الزامات توسعه‌ای خود سازگار کنند. از این منظر، یک رژیم تجاری مطلوب رژیمی است که فضای سیاست‌گذاری بیشتری را برای پیگیری راهبردهای رشد اختصاصی در اختیار کشورهای در حال توسعه قرار می‌دهد. راهبردهایی که احتمالاً متفاوت از راه‌حل‌های متعارف بوده و شامل سیاست‌های «نامتعارفی» نظیر اعطای یارانه صادراتی، محافظت تجاری و قواعد ضعیف ثبت اختراع می‌شود. همچنین می‌توان از طریق طراحی اقدامات حفاظتی نهادی به این اطمینان دست

یافت که دادن فضای سیاست‌گذاری به کشورهای در حال توسعه سبب پس‌رفت به سمت حمایت‌گرایی نشود. بر اساس این نگرش جدید، سازمان تجارت جهانی دیگر نباید به‌عنوان ابزاری برای هماهنگی سیاست‌ها و رویه‌های اقتصادی در میان کشورها عمل کند بلکه باید به‌عنوان سازمانی که وجوه مشترک بین نهادها و رویه‌های متفاوت ملی را مدیریت می‌کند به ایفای نقش بپردازد. کشورهای در حال توسعه نیز دیگر نباید خود را وارد بازی موافقت‌نامه‌های تجاری و دسترسی به بازارهای دوجانبه کنند؛ بلکه باید از دسترسی به تمام ابزارهای سیاستی مورد نیاز خود اطمینان حاصل نمایند.

فصل نهم به‌عنوان آخرین فصل کتاب، مقاله کوتاهی است که برخی از موضوعات مهم کتاب در خصوص ارتباط بین رشد اقتصادی و جهانی‌شدن را به یکدیگر پیوند می‌زند. این فصل با ارائه یک پیشنهاد به پایان می‌رسد. مطابق این پیشنهاد، اگر مذاکره‌کنندگان تجارت جهانی در قصد خود برای مفید بودن جهانی‌شدن برای کشورهای در حال توسعه جدی هستند، باید تمام موارد دستور کار خود را رها کرده و صرفاً بر یک برنامه مجوز کار موقت که به کارگران غیرماهر کشورهای فقیر اجازه اشتغال (برای یک دوره ۳ تا ۵ ساله) در کشورهای ثروتمند را می‌دهد تمرکز کنند. اگر جهانی‌شدن وجه ناشناخته‌ای داشته باشد، بی‌تردید آن وجه، جابه‌جایی نیروی کار است. این در حالی است که هیچ‌چیز دیگری به‌اندازه اندکی انعطاف در قواعد جابه‌جایی نیروی کار در سطح بین‌المللی حائز منابع عظیم برای کارگران کشورهای در حال توسعه نیست. نکته جالب آن‌که، زمانی که این پیشنهاد برای نخستین بار مطرح شد، به نظر شوخی می‌آمد، اما همین پیشنهاد آرمانی که تحقق آن بعید به نظر می‌رسد وارد مباحث سیاستی شده است.

بخش اول: رشد اقتصادی

۱. پنجاه سال رشد (و کاستی‌های آن): ارائه یک

تفسیر

درآمد سرانه حقیقی کشورهای در حال توسعه طی سال‌های ۱۹۶۰ تا ۲۰۰۴ به‌طور متوسط سالانه ۲/۱ درصد افزایش یافته است.^۱ این میزان نرخ رشد تقریباً برحسب تمامی معیارها، نرخ رشد بالایی محسوب می‌شود. با این میزان رشد، درآمد سرانه در هر ۳۳ سال دو برابر شده و به هر نسل این امکان را می‌دهد که از سطحی از استانداردهای زندگی برخوردار باشد که نسبت به نسل قبلی دو برابر بالاتر است. برای آنکه اهمیت این عملکرد کشورهای در حال توسعه روشن شود، ذکر دو مثال تاریخی می‌تواند مفید باشد. نرخ رشد GDP سرانه بریتانیا طی دوره استیلای اقتصادی این کشور در میانه قرن نوزدهم (۱۸۲۰-۷۰) صرفاً ۱/۳ درصد در سال بود و GDP سرانه ایالات‌متحده نیز در طول نیم قرن پیش از جنگ جهانی اول یعنی زمانی که از بریتانیا به‌عنوان رهبر اقتصادی جهان پیشی گرفت، تنها ۱/۸ درصد در سال افزایش یافت (مدیسون^۲، ۲۰۰۱، جدول B-22، صفحه

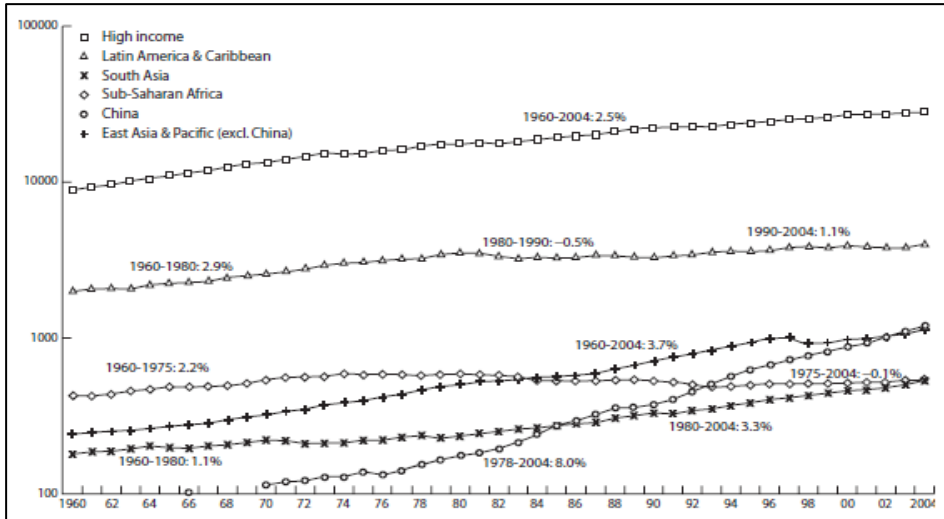
^۱ این رقم مربوط به نرخ رشد نمایی GDP سرانه (به قیمت ثابت دلار آمریکا در سال ۲۰۰۰) کشورهای با درآمد اندک و متوسط است که برای محاسبه آن از داده‌های شاخص‌های توسعه جهانی بانک جهانی استفاده شده است.

^۲ Maddison

۲۵۶). به علاوه عملکرد موفق کشورهای در حال توسعه تنها به رشد قابل قبول اقتصادی منحصر نمی‌شود؛ بلکه در چند دهه اخیر، به جز چند مورد استثنا، شاهد ترقی چشمگیر شاخص‌های اجتماعی نظیر باسوادی، مرگ‌ومیر نوزادان و امید به زندگی در این کشورها بوده‌ایم^۱. بنابراین و با در نظر گرفتن همه جوانب، نرخ‌های رشد GDP سرانه اخیر کشورهای در حال توسعه به‌واقع چشمگیر به نظر می‌رسد.

اما از سوی دیگر، آهنگ رشد اقتصادی در کشورهای ثروتمند نیز در بازه زمانی ۱۹۶۰-۲۰۰۴ بسیار سریع بوده است؛ به‌گونه‌ای که اقتصاد این کشورها طی این مدت به طور متوسط سالانه ۲/۵ درصد رشد یافته است. لذا با وجود رشد چشمگیر اقتصادی کشورهای در حال توسعه، شکاف میان این کشورها با کشورهای پیشرفته افزایش یافته است. در همین زمان، تعداد معدودی از کشورهای در حال توسعه به منظور کاهش و رفع شکاف اقتصادی موجود میان خود و کشورهای پیشرفته به صورت مداوم نسبت به مدیریت اقتصادهای خود اقدام نمودند. همانگونه که در شکل (۱-۱) مشاهده می‌شود کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا عملکردی متفاوت از سایر کشورهای در حال توسعه داشته‌اند، به‌گونه‌ای که GDP سرانه کشورهای این منطقه (بدون لحاظ چین) طی دوره ۱۹۶۰-۲۰۰۴ رشد سالانه پایدار و قابل ملاحظه ۳/۷ درصدی را تجربه نمود. همچنین علی‌رغم وقوع بحران مالی طی سال‌های ۱۹۹۷-۹۸ در جنوب شرق آسیا (که در شکل (۱-۱) به‌صورت شیب نزولی نمایان شده است) سطوح بهره‌وری در کشورهایی نظیر کره جنوبی، تایلند و مالزی در پایان قرن بیستم بسیار نزدیک به سطوح بهره‌وری در کشورهای پیشرفته بود.

^۱ بر اساس شاخص‌های توسعه جهانی بانک جهانی، امید به زندگی در کشورهای جنوب صحرای آفریقا از ۴۱ سال در اوایل دهه ۱۹۶۰ به ۵۰ سال در اوایل دهه ۱۹۹۰ افزایش یافت اما پس از آن و متأثر از شیوع ایدز به ۴۶ سال در سال ۲۰۰۳ کاهش یافت.



منبع: بانک جهانی، شاخص‌های توسعه جهانی

شکل (۱-۱). GDP سرانه بر حسب گروه‌های کشوری (به قیمت ثابت دلار آمریکا در سال ۲۰۰۰)

عملکرد اقتصادی سایر کشورهای در حال توسعه در بازه‌های زمانی مختلف الگوی بسیار متفاوتی داشته است. به عنوان مثال، چین از اواخر دهه ۱۹۷۰ عملکرد بسیار موفقی داشته؛ به نحوی که طی سال‌های ۲۰۰۴-۱۹۷۸ نرخ رشد خیره‌کننده ۸ درصدی را ثبت نموده است. هند نیز نمونه موفق دیگری است که هرچند نرخ رشد آن به‌مانند چین درخشان نیست و به‌سختی نرخ رشد اقتصادی خود را از اوایل دهه ۱۹۸۰ دو برابر کرده است، اما همین عملکرد موفق این کشور، نرخ رشد منطقه جنوب آسیا را از ۱/۱ درصد طی سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۶۰ به ۳/۳ درصد در فاصله سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۸۰ ارتقاء داده است. اما تجربیات رشد اقتصادی در سایر مناطق جهان متفاوت از جهش‌های^۱ رشد در کشورهای آسیایی بود. هم کشورهای آمریکای لاتین و هم کشورهای جنوب صحرای آفریقا تا پیش از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ شاهد رشد اقتصادی پایدار بودند - به ترتیب ۲/۹ درصد و ۲/۲ درصد - اما از این زمان به بعد به‌طور چشمگیری موفقیت‌های به‌دست آمده را از کف دادند. نرخ رشد اقتصادی در منطقه آمریکای لاتین در دهه ۱۹۸۰ که ملقب به «دهه از دست

^۱ take-offs

رفته^۱ است، سقوط کرد و با وجود بهبودی نسبی در دهه ۱۹۹۰ همچنان ضعیف باقی مانده است. افول اقتصادی آفریقا که از نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ شروع شده بود، در اغلب سال‌های دهه ۱۹۹۰ نیز تداوم یافت و با شیوع بیماری ایدز و چالش‌های مربوط به سلامت عمومی بدتر شد. از سوی دیگر، شاخص‌های بهره‌وری کل عوامل نیز وضعیتی مشابه روند تولید سرانه داشته‌اند (به‌عنوان مثال ن.ک. بوسورث^۲ و کالینز^۳ ۲۰۰۳).

بنابراین تصویر کلی ترسیم شده فوق حاکی از تنوع و تفاوت بسیار زیاد در عملکرد رشد اقتصادی چه به لحاظ موقعیت جغرافیایی و چه از نظر زمانی است. در این تصویر، کشورهای با رشد بالا و کشورهای با رشد اندک وجود دارند؛ کشورهایی که در تمام این دوره زمانی سرعت رشد بالایی داشته‌اند و کشورهایی که برای یک یا دو دهه جهش در رشد اقتصادی را تجربه نموده‌اند؛ کشورهایی که در حول و حوش سال ۱۹۸۰ شاهد جهش در رشد اقتصادی بودند و کشورهایی که نرخ رشد اقتصادی آن‌ها در این برهه زمانی سقوط کرده است.

حال می‌توان این سؤال را مطرح کرد که این تجربه متنوع و غنی چه درس‌هایی را درباره راهبردهای رشد در اختیار ما می‌گذارد؟ این سؤالی است که در این فصل به آن خواهیم پرداخت. لازم به ذکر است که منظور من از راهبردهای رشد، ناظر بر سیاست‌های اقتصادی و ترتیبات نهادی است که به دستیابی به استانداردهای زندگی رایج در کشورهای پیشرفته کمک می‌کنند. بدین منظور و جهت پرداختن به سؤال فوق، تأکید عمده این کتاب بر تعمیق شناخت و آگاهی از راهبردهای موفق خواهد بود و بر رابطه بین سیاست‌های خاص و رشد اقتصادی - مطالعات تجربی بسیار زیادی در این خصوص صورت گرفته است - تأکید کمتری خواهد شد. بنابراین روش مورد استفاده در این کتاب شبیه نسل قبلی مطالعاتی است که به استخراج درس‌های عملی از مشاهدات و تجربیات به‌دست‌آمده از رشد اقتصادی می‌پرداختند. مطالعاتی نظیر راهبرد توسعه اقتصادی آلبرت هیرشمن^۴

¹ lost decade

² Bosworth

³ Collins

⁴ Albert Hirschman

(۱۹۵۸)، عقب ماندگی اقتصادی از منظر تاریخی الکساندر گرشنکرون^۱ (۱۹۶۲) و مراحل رشد اقتصادی والت روستو^۲ (۱۹۶۲).

درون‌مایه اصلی مطالعات فوق و همچنین پژوهش حاضر این است که سیاست‌های ارتقاءدهنده رشد اقتصادی تابع شرایط خاص و ویژه هر کشور است و به ندرت می‌توان مواردی از تعمیم‌های کلی اثرگذار بر رشد اقتصادی نظیر آزادسازی رژیم تجاری، گشودن نظام مالی یا ساختن مدارس بیشتر را در این مطالعات یافت. همان‌گونه که در سرتاسر این کتاب تأکید خواهیم نمود، تجربیات دو دهه اخیر، تمام امید مشاوران در عرصه سیاست‌گذاری را نقش بر آب ساخت؛ چرا که تا قبل از تجربیات اخیر، این باور وجود داشت که مجموعه‌های سیاستی مؤثری برای ارتقاء رشد اقتصادی در اختیار است. از سوی دیگر علی‌رغم وجود ادبیات مفصل در زمینه رشد اقتصادی، الگوهای رگرسیونی رشد در سطح ملی، در نهایت امر شواهدی قابل اتکا و بدون ابهام به منظور بهره‌برداری در عرصه عمل فراهم نمی‌کنند.^۳ رویکرد جایگزین که من نیز در این کتاب از آن استفاده می‌کنم آن است که تمرکز خود را به سطح بالاتری از جامعیت ارتقاء داده و به بررسی اصول طراحی راهبردهای موفق رشد بپردازیم. لازمه این امر پرهیز از جزئی‌نگری و تمرکز بر نگرش کلان است.

مباحث مطرح شده در این فصل حول دو محور کلیدی زیر است: نخست آنکه تحلیل اقتصادی نئوکلاسیکی بسیار منعطف‌تر از آن چیزی است که نمایندگان آن در عرصه سیاست‌گذاری به آن اعتبار بخشیده‌اند. به بیان دقیق‌تر، اصول اقتصادی مرتبه اول^۴ حفاظت از حقوق مالکیت، اجرای قرارداد، رقابت مبتنی بر بازار، مشوق‌های مناسب، پول قوی و پایداری بدهی به بسته‌های سیاستی منحصربه‌فرد منتهی نمی‌شود و می‌توان برای پیاده کردن این اصول از بسته‌های سیاستی متفاوتی استفاده نمود. مؤلفه‌ای که سبب اثربخشی این اصول شده و عامل تعیین‌کننده انتخاب بسته سیاستی مناسب است، نهادهای خوب

^۱ Alexander Gerschenkron

^۲ Walt Rostow

^۳ Easterly (۲۰۰۵) به مرور این مطالعات پرداخته است. همچنین نگاه کنید به: Brock and Temple 1999, Durlauf 2001, Rodriguez 2005 و Rodriguez and Rodrik 2001.

^۴ First order economic principles

است. از سوی دیگر، هیچ تناظر منحصر به فرد و یک به یکی بین عملکرد نهادهای خوب و شکلی که این نهادها اختیار می‌کنند وجود ندارد و لذا نمی‌توان از نهادهایی که در یک کشور عملکرد موفق داشته‌اند در سایر کشورها تقلید نمود. این امر، وظیفه خطیر افرادی است که به اصلاحات نهادی مبادرت می‌ورزند. این افراد می‌بایست در طراحی‌های نهادی خود اصول اقتصادی مرتبه اول را به گونه‌ای ترکیب کنند که ضمن توجه به قیود بومی و لحاظ آن‌ها، به بهره‌برداری از فرصت‌های بومی بپردازند. کشورهای موفق آن‌هایی هستند که از فرصت‌های پیش آمده به شکل خردمندانه بهره‌برداری کرده‌اند.

محور دوم بحث این است که جهش در رشد اقتصادی و پایداری آن دو مقوله نسبتاً متفاوت از یکدیگر هستند. جهش در رشد اقتصادی عموماً نیازمند اصلاحات محدودی (اغلب نامتعارف) است که فشار چندانی به ظرفیت نهادی اقتصاد وارد نمی‌کند. اما چالش حفظ و پایداری رشد بالای اقتصادی از جنبه‌های مختلف امری دشوارتر از شروع رشد اقتصادی است؛ چرا که این امر مستلزم ایجاد یک زیربنای نهادی سالم به منظور پشتیبانی از پویایی‌های مولد اقتصاد و فراهم کردن قابلیت تاب‌آوری^۱ برای اقتصاد در برابر شوک‌ها در طول دوره‌های بلند زمانی است. خوشبختانه نیازی نیست که این زیرساخت‌های نهادی یک‌شبه پایه‌ریزی شود. اما باید توجه داشت که نادیده گرفتن تمایز بین این دو مقوله -شروع و پایداری رشد- سبب می‌شود تا اصلاح‌گران نهادی اقدام به تدوین برنامه‌های سیاستی جاه‌طلبانه، تفکیک‌ناپذیر و غیرعملی کنند.

در ادامه این فصل به بحث پیرامون این مسائل می‌پردازیم. در بخش بعد توصیه‌های سیاستی استاندارد جهت دستیابی به رشد اقتصادی را با توجه به عملکردهای اقتصادی اخیر مورد ارزیابی قرار می‌دهیم. بخش سوم به این بحث می‌پردازد که اصول اقتصادی قوی به ترتیبات نهادی و راهبردهای اصلاحی منحصر به فرد منتهی نمی‌شوند. در بخش چهارم با استفاده از چارچوب مفهومی بخش‌های قبلی به ارائه تفسیری مجدد از تجربیات اخیر رشد اقتصادی می‌پردازیم. بخش پنجم به بحث پیرامون یک راهبرد رشد دو سویه^۲ می‌پردازد که

1. resilience

2. two-pronged

چالش شروع رشد اقتصادی را از چالش پایداری رشد تفکیک می‌کند. در بخش پایانی نیز نتیجه‌گیری فصل ارائه می‌شود.

آنچه ما می‌دانیم در حالی که (احتمالاً) این‌گونه نیست.

سیاست توسعه در طول زمان همواره در معرض تغییر بوده است؛ به‌گونه‌ای که می‌توان آن را پیرو مد و باب روز دانست. در خلال دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، راهبردهای «فشار بزرگ»^۱، برنامه‌ریزی و جایگزینی واردات سه سیاستی بودند که اصلاح‌گران اقتصادی در کشورهای فقیر به دنبال جلب حمایت از آن‌ها بودند. این ایده‌ها در خلال دهه ۱۹۷۰ موقعیت خود را از دست دادند و دیدگاه‌های بازارمحور با تأکید بر نقش نظام قیمت و با جهت‌گیری برون‌گرا جایگزین آن‌ها شدند.^۲ تا پیش از اواخر دهه ۱۹۸۰، همگرایی و اجماع قابل‌ملاحظه‌ای حول مجموعه‌ای از اصول سیاستی شکل گرفت که جان ویلیامسون^۳ (۱۹۹۰) لقب نامناسب «اجماع واشنگتنی»^۴ را بر آن نهاد. از آن زمان تا به امروز این اصول تبدیل به موارد اصلی یک چارچوب سیاستی مطلوب برای دستیابی به رشد اقتصادی شده‌اند که در طول زمان به‌شدت گسترش یافته و بر شاخ و برگ آن افزوده شده است.

سمت راست جدول (۱-۱) فهرست اولیه ویلیامسون را نشان می‌دهد که متمرکز بر رعایت انضباط بودجه‌ای، پول‌های ملی «رقابتی»، آزادسازی مالی و تجاری، خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی است. این فهرست مؤلفه‌های اصلی آن چیزی است که کروگمن^۵ (۱۹۹۵، ۲۹) آن را «فضیلت ویکتوریایی در سیاست اقتصادی»^۶ نامید. یعنی «بازارهای آزاد و پول قوی».

1. Big Push

نظریه فشار بزرگ در سال ۱۹۴۳ توسط پل روزنشتاین رودان مطرح شد. این نظریه به انجام سرمایه‌گذاری‌های گسترده و وسیع در تأسیسات زیربنایی و زیرساخت‌ها برای نیل به صنعتی شدن تأکید دارد-م.

۲. Easterly (2001) سیر تطور و تکامل اندیشه توسعه اقتصادی را مورد مطالعه قرار داده است. همچنین نگاه کنید به Lindauer and Pritchett (2002) و Krueger (1997).

3. John Williamson

4. Washington Consensus

5. Krugman

6. Victorian virtue in economic policy

جدول ۱-۱. قواعد رفتاری خوب جهت ارتقای رشد اقتصادی

اجماع واشنگتنی اولیه (موارد اضافه شده به ۱۰ مورد اولیه)	اجماع واشنگتنی «اصلاح شده» (موارد اضافه شده به ۱۰ مورد اولیه)
۱. انضباط بودجه‌ای	۱۱. حکمرانی شرکتی ^۱
۲. بازنگری در جهت‌گیری مخارج عمومی	۱۲. مبارزه با فساد
۳. اصلاح مالیاتی	۱۳. بازارهای کار انعطاف‌پذیر
۴. آزادسازی نرخ‌های بهره	۱۴. تبعیت از قواعد سازمان تجارت جهانی
۵. نرخ‌های ارز یکسان و رقابتی	۱۵. تبعیت از دستورالعمل‌ها و معیارهای مالی بین‌المللی
۶. آزادسازی تجاری	۱۶. بازگشایی «سنجیده» حساب سرمایه
۷. استقبال از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی	۱۷. رژیم‌های نرخ ارز غیرمیانہ
۸. خصوصی‌سازی	۱۸. بانک‌های مرکزی مستقل/ هدف‌گذاری تورم
۹. مقررات‌زدایی	۱۹. شبکه‌های اجتماعی ایمن
۱۰. تأمین امنیت حقوق مالکیت	۲۰. هدف‌گذاری کاهش فقر

با رسیدن به سال‌های پایانی دهه ۱۹۹۰ و اخذ نظرات نهادهای بین‌المللی و اقتصاددانان حوزه سیاست‌گذاری، موارد جدیدی تحت عنوان «اصلاحات نسل دوم» به فهرست فوق اضافه شد که ماهیت نهادی پررنگ‌تری داشت و به طور خاص معضلات حکمرانی خوب را در کانون توجه خود قرار داده بود. فهرست کامل موارد اجماع واشنگتنی به همراه اصلاحات بعدی آن شامل موارد بسیار زیادی است، ضمن آنکه موارد دقیق آن در منابع مختلف متفاوت است.^۲ در سمت چپ جدول (۱-۱) به صورت نمونه به ده فقره از این موارد اصلاحی اشاره شده است (جهت حفظ تقارن با فهرست اولیه اجماع واشنگتنی) که موارد متعددی از قبیل مبارزه با فساد، حکمرانی شرکتی، بازارهای کار «انعطاف‌پذیر» و شبکه‌های اجتماعی ایمن را در بر می‌گیرد.

^۱ corporate governance

^۲ اجماعی در خصوص اینکه چه مواردی می‌بایست در این جدول گنجانیده شود، وجود ندارد. برای آنکه مواردی از این اختلافات را مشاهده کنید به منابع زیر رجوع کنید:

Stiglitz 1998؛ بانک جهانی ۱۹۹۸؛ Naim 1999؛ Birdsall and De la Torre 2001؛ Kaufmann 2002؛ Ocampo 2002 و Kuczynski and Williamson 2003

ضرورت لحاظ اصلاحات نسل دوم ماحصل عوامل متعددی بود. نخست آنکه با گذشت زمان مشخص شد که سیاست‌های مبتنی بر بازار بدون انجام دگرگونی‌های اساسی نهادی که دامنه گسترده‌ای از بروکراسی تا بازارهای کار را در بر می‌گیرد، از کفایت لازم برخوردار نیستند. به عنوان مثال، اگر بازارهای کار چسبنده باشند و یا از انعطاف‌پذیری کافی برخوردار نباشند، آزادسازی تجاری به تخصیص مجدد و مناسب منابع در یک اقتصاد منتهی نخواهد شد. دوم، این نگرانی وجود داشت که در غیاب وجود یک چارچوب معین و مشخص اقتصاد کلان که رؤس آن به دقت ترسیم شده باشد و همچنین مقررات تنظیمی سنجیده و پیشرفته، آزادسازی مالی می‌تواند به بحران‌ها و تلاطمات شدید منتج شود. لذا رژیم‌های نرخ ارز غیرمیان^۱، استقلال بانک مرکزی و تبعیت از دستورالعمل‌ها و معیارهای مالی بین‌المللی در کانون توجهات قرار گرفت. در نهایت آنکه در واکنش به گلیانه‌هایی که به رویکرد نشت به پایین^۲ اجماع و اشنگتنی در خصوص مقوله فقر ابراز شد، چارچوب سیاستی آن با اضافه شدن مواردی نظیر سیاست‌های اجتماعی و برنامه‌های مبارزه با فقر اصلاح شد. شاید منصفانه‌تر باشد که بگوییم عناصر مندرج در جدول (۱-۱) بیان شفاف‌تر تفکر جریان اصلی پس از اجماع و اشنگتنی در خصوص عناصر کلیدی یک برنامه رشد است. برای ارزیابی این توصیه‌ها می‌توانیم آن‌ها را با تجربه‌های معاصر رشد اقتصادی تطبیق دهیم. به نظر شما در آن صورت عناصر این فهرست چه امتیازی خواهند گرفت؟ تصور کنید که این فهرست را در اختیار یک فرد مریخی باهوش قرار دهیم و از او بخواهیم ارقام رشد ثبت شده در شکل (۱-۱) را به عناصر مندرج در فهرست وصل کند. این فرد تا چه اندازه در تشخیص اینکه کدام برنامه سیاستی برای دستیابی به رشد اتخاذ شده است و کدام برنامه مورد استفاده قرار نگرفته موفق خواهد بود؟

نخست کشورهای آسیای شرقی که عملکرد بسیار موفق داشته‌اند را در نظر بگیرید. از آنجایی که این منطقه تنها منطقه‌ای است که از اوایل دهه ۱۹۶۰ به طور پیوسته عملکرد

1. Nonintermediate exchange-rate regimes

2. Trickle-down approach

مطابق رویکرد نشت به پایین، کاهش حاشیه‌ای نرخ‌های مالیات بر عایدی سرمایه به خصوص مالیات بر شرکت‌ها، سرمایه‌گذاران و کارآفرینان می‌تواند سبب تسریع رشد اقتصادی شده و در نتیجه تمام اعضای جامعه و نه فقط کسانی که مالیات کمتری پرداخت می‌کنند از آن بهره‌مند شوند-م.

خوبی داشته است، فرد مریخی منطقاً این‌گونه حدس خواهد زد که تناظر بسیار زیادی بین سیاست‌های اتخاذ شده در این منطقه و فهرست مندرج در جدول (۱-۱) وجود دارد. اما وی در بهترین حالت تنها پنجاه درصد صحیح حدس زده است. بررسی سیاست‌های رشد کره جنوبی و تایوان به‌عنوان دو نمونه مهم این منطقه حاکی از انحراف سیاست‌های اتخاذ شده از سوی این دو کشور از توصیه‌های سیاستی اجماع واشنگتنی است. به‌عنوان مثال، تا دهه ۱۹۸۰ هیچ یک از این دو کشور اقدام به آزادسازی یا مقررات‌زدایی معنی‌دار تجارت و نظام‌های مالی خود نکردند و هر دو کشور بدون انجام خصوصی‌سازی به شدت به بنگاه‌های عمومی متکی بودند. کره جنوبی حتی از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نیز استقبال نکرد و هر دو کشور مجموعه‌ای از سیاست‌های همه‌جانبه و گسترده صنعتی را اتخاذ کردند که مبتنی بر تخصیص اعتبار جهت‌دار، حمایت تجاری، اعطای یارانه به صادرات و مشوق‌های مالیاتی بود. با توجه به اختلاف موارد فوق با توصیه‌های سیاستی اجماع واشنگتنی اولیه (سمت راست جدول ۱-۱) فرد مریخی در مورد کشور کره جنوبی امتیاز ۵ (از ۱۰ امتیاز) و در مورد تایوان امتیاز ۶ را کسب می‌کند (رودریک^۱ ۱۹۹۶).

شکاف بین «الگوی» آسیای شرقی و الزامات نهادی طاقت‌فرسایی که تحت عنوان اصلاحات نسل دوم به اجماع واشنگتنی اولیه اضافه شد (هر موردی که در نظر گرفته شود) به‌مراتب بیشتر است. در جدول (۲-۱) مقایسه‌ای اجمالی بین موارد «ایده‌آل» جریان اصلی و واقعیت‌های کشورهای آسیای شرقی در خصوص تعدادی از قلمروهای مختلف نهادی نظیر حکمرانی شرکتی، بازارهای مالی، روابط بین دولت-بنگاه و مالکیت عمومی صورت گرفته است. احتمالاً فرد مریخی با نگاه به این اختلافات نتیجه خواهد گرفت که کره جنوبی، تایوان و (قبل از آن‌ها) ژاپن، شانس اندکی برای نیل به توسعه اقتصادی خواهند داشت. در حقیقت، موارد اختلافی بین اصلاحات نسل دوم اجماع واشنگتنی و الگوی آسیای شرقی به حدی زیاد بود که پس از وقوع بحران مالی در سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۸ بسیاری از ناظران این بحران را به معضلات ناشی از نهادهای این منطقه نظیر مخاطرات اخلاقی و «پارتی‌بازی»^۲ نسبت دادند (ن.ک. مک لین^۳ ۱۹۹۹؛ فرانکل^۴ ۲۰۰۰).

1. Rodrik

2. Cronyism

3. MacLean

4. Frankel

جدول ۱-۲. موارد خلاف قواعد اجماع و اشنگتنی در کشورهای آسیای شرقی

الگوی «آسیای شرقی»	موارد ایده آل جریان اصلی	قلمرو نهادی
خصوصی، اما مقامات دولتی گهگاه قانون را نادیده می‌گیرند (به‌خصوص در کره)	خصوصی، تنفیذ از طریق حاکمیت قانون	حقوق مالکیت
کنترل درونی	کنترل («بیرونی») سهامدار، حفاظت از حقوق سهامدار	حکمرانی شرکتی
تعاملات نزدیک	بدون تعامل، قاعده‌مند	روابط بین دولت-واحدهای کسب‌وکار
ادغام افقی و عمودی در تولید (شرکت‌های مختلط ^۱)؛ بنگاه‌های انحصاری تحت قیمومیت دولت	غیرمتمرکز، بازارهای رقابتی، با اجرای سخت‌گیرانه قوانین ضدانحصار	سازمان صنعتی
بانک‌محور، محدودیت در ورود، تحت کنترل شدید دولت، اعطای وام‌های جهت‌دار، مقررات رسمی ضعیف	بدون کنترل دولت، مبتنی بر اوراق بهادار با ورود آزاد نظارت سنجیده از طریق مقررات تنظیمی	نظام مالی
استخدام مادام‌العمر در بنگاه‌های مهم (ژاپن)	غیرمتمرکز، غیرنهادی، بازارهای کار «انعطاف‌پذیر»	بازارهای کار
محدود (تا دهه ۱۹۹۰)	«به‌صورت سنجیده» آزاد	جریان‌های سرمایه بین‌المللی
به‌وفور در بخش‌های بالادستی	ممنوعیت در بخش‌های کارا	مالکیت عمومی

¹. chaebols

حدس فرد مریخی در خصوص عملکرد دو کشور چین و هند نیز با اشتباه همراه خواهد بود. جهش اقتصادی چین از اواخر دهه ۱۹۷۰ و ترقی اقتصادی هند نیز از اوایل دهه ۱۹۸۰ آغاز شد. هر چند این دو کشور در خلال این سال‌ها نگرش خود نسبت به بازارها و بنگاه‌های خصوصی را تغییر داده‌اند؛ اما با این وجود چارچوب‌های سیاستی آن‌ها شباهت بسیار اندکی با آنچه در جدول (۱-۱) توصیف شد دارد. هند مقررات‌زدایی از رژیم سیاستی خود را به آهستگی انجام داد و با خصوصی‌سازی تعداد انگشت‌شماری از بنگاه‌های دولتی موافقت نمود و رژیم تجاری خود را تا اواخر دهه ۱۹۹۰ به شدت تحت کنترل قرار داد. چین حتی رژیم حقوق مالکیت خصوصی را اختیار نکرد و صرفاً یک نظام مبتنی بر بازار را به بدنه اقتصاد برنامهریزی شده خود الصاق نمود (در این خصوص بیشتر توضیح می‌دهم). از آنجایی که اقتصاد چین طی دو دهه اخیر هرگز با رکود اقتصادی مواجه نشده است، بنابراین فرد مریخی در موقعیت مناسبی برای توضیح عملکرد واقعی چین بر اساس راهنمای سیاستی موجود در جدول (۱-۱) قرار دارد. منطقی خواهد بود که وی تناظر بسیار زیادی بین توصیه‌های سیاستی اجماع واشنگتنی و عملکرد چین برقرار کند.^۱

موضوع دیگری که باعث سردرگمی فرد مریخی خواهد شد آن است که آمریکای لاتین یعنی منطقه‌ای که بیشترین تلاش را در جهت بازسازی اقتصاد خود بر اساس توصیه‌های اجماع واشنگتنی نمود، کمترین برخورداری را از رشد اقتصادی داشته است. به عنوان مثال، سیاست‌هایی نظیر آزادسازی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی که کشورهای شرق آسیا در طول چهار دهه انجام داده‌اند، کشورهای نظیر مکزیک، آرژانتین، برزیل، کلمبیا، بولیوی و پرو تنها طی چند سال به انجام رسانیدند. شکل (۱-۲) شاخصی را نشان می‌دهد که بیانگر اصلاحات ساختاری در این کشورها و سایر کشورهای منطقه آمریکای لاتین است. این شاخص از مطالعه لورا^۲ (۲۰۰۱) استخراج شده و کمیتی بین صفر تا یک را اختیار می‌کند.

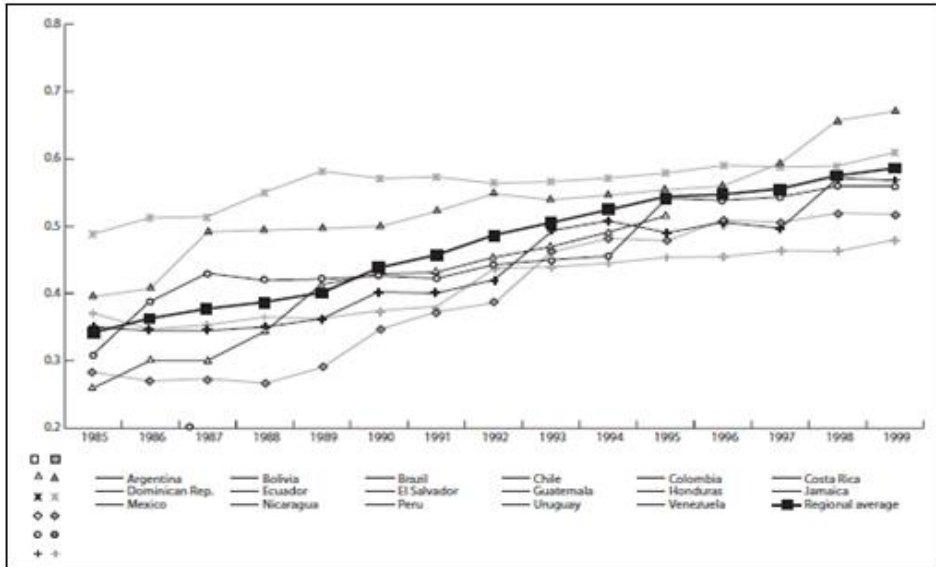
^۱. ویتنام نمونه دیگری است که از شهرتی همانند چین برخوردار نیست اما خصوصیات آن بسیار شبیه به چین است: تجربه رشد سریع اقتصادی از اواخر دهه ۱۹۸۰ و به دنبال انجام اصلاحات غیرمتعارف. ویتنام توانست از حرکت تدریجی به سمت بازارها و اتکای بیشتر به بنگاهداری خصوصی بهره ببرد؛ اما همان‌گونه که Arkadie and Mallon (2003) بحث می‌کنند، به‌سختی بتوان نقش پررنگ دولت و ماهیت رژیم حقوق مالکیت در این کشور را با عقاید اجماع واشنگتنی تطبیق داد.

^۲..Lora

هر چه شاخص به عدد یک نزدیک‌تر باشد بیانگر اتخاذ سیاست‌هایی نظیر آزادسازی مالی و تجاری، اصلاح مالیات، خصوصی‌سازی و اصلاح بازار کار بیشتر است. متوسط منطقه‌ای این شاخص به طور مداوم در حال افزایش بوده؛ به گونه‌ای که از ۰/۳۴ در سال ۱۹۸۵ به ۰/۵۸ در سال ۱۹۹۹ رسیده است. اما واقعیت قابل ملاحظه‌ای که از شکل (۱-۱) به دست می‌آید این است که نرخ رشد اقتصادی منطقه آمریکای لاتین بسیار کمتر از پیش از سال ۱۹۸۰ است. به طور حتم فرد مریخی در توضیح این امر که چطور با وجود آنکه کیفیت سیاست‌های منطقه آمریکای لاتین مطابق الزامات جدول (۱-۱) به شدت ارتقاء یافته اما نرخ رشد اقتصادی کاهش یافته ناتوان خواهد بود.^۱ احتمالاً معمایی مشابه اما با شدت کمتر برای کشورهای آفریقایی شکل خواهد گرفت؛ چرا که با وجود «بهبودی» کلی در محیط سیاستی این کشورها، افول اقتصادی همچنان پابرجاست.^۲

^۱ Lora (2000) دریافت که اصلاحات ساختاری که توسط این شاخص نشان داده می‌شود با نرخ‌های رشد مورد انتظار همبستگی دارد اما تأثیر آن قوی نیست (دهه ۱۹۹۰ را به صورت یکجا در نظر گرفته است). مطالعه اقتصادسنجی دیگری که توسط Loayza, Fajnzylber and Calderon (2002) صورت گرفته حاکی از آن است که اصلاحات در آمریکای لاتین به صورت معناداری سبب رشد اقتصادی این منطقه شده است. هرچند این مطالعه متغیرهایی نظیر نسبت تجارت به تولید ناخالص داخلی و نسبت‌های عمق مالی را به عنوان شاخص‌های «سیاستی» در نظر گرفته و بنابراین قادر نیست عملکرد اقتصادی را مستقیماً به خود اصلاحات متصل نماید. از سوی دیگر، این مطالعه تأثیر دهه ۱۹۹۰ را که به صورت یک متغیر مجازی در نظر گرفته، رقم منفی و بزرگی به دست آورده که بیانگر کاهش رشد اقتصادی است که مطالعه مزبور به توضیح آن نپرداخته است.

^۲ مطالعه مشابهی توسط Milanovic (2003) صورت گرفته که نشان می‌دهد رشد اقتصادی علی‌رغم گسترش جهانی شدن در اغلب کشورها کاهش یافته است.



منبع: مطالعه Lora ۲۰۰۱

شکل ۱-۲. شاخص اصلاح ساختاری برای کشورهای آمریکای لاتین

ممکن است فرد مریخی با مشاهده ارقام رشد مربوط به نواحی و کشورهای مختلف به این جمع‌بندی برسد که ارقام ثبت شده رشد اقتصادی، با برخی از اصول اقتصادی مهم‌تر و اساسی‌تر اجماع سیاستی استاندارد سازگار است. اصولی نظیر حقوق مالکیت، پول قوی، توانایی پرداخت بدهی‌های مالی و مشوق‌های مبتنی بر نظام بازار که مؤلفه‌های مشترک تمام راهبردهای موفق رشد اقتصادی هستند^۱ و هر جا که این اصول مهم اتخاذ نشده و یا اجرای آن با نقصان همراه بوده عملکرد اقتصادی نیز در بهترین حالت کم‌فروغ بوده است.

^۱ Lary Summers (2003) شواهد مربوط به رشدهای اقتصادی اخیر را این‌گونه خلاصه می‌کند: «نرخ رشد اقتصادی کشورها اساساً توسط سه عامل تعیین می‌شود: توانایی ادغام در اقتصاد جهانی از طریق تجارت و سرمایه‌گذاری؛ ظرفیت کشورها در حفظ توازن بودجه دولت و پول قوی؛ و توانایی آن‌ها در ایجاد یک محیط نهادی مناسب برای اجرای قراردادهای و استقرار حقوق مالکیت. ادعا می‌کنم که نمی‌توان کشوری را مثال زد که این سه عامل را تمام و کمال انجام داده باشد و از رشد قابل ملاحظه اقتصادی برخوردار نشده باشد». به شیوه بیان این توصیه‌ها توجه کنید. این سیاست‌ها بر حسب سیاست‌های خاص (نظیر حفظ تعرفه زیر X درصد، افزایش مازاد بودجه اولیه دولت به بالای Y درصد، خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی و غیره) بیان نشده؛ بلکه بر حسب «توانایی‌ها» و «ظرفیت‌ها» جهت حصول دستاوردهایی خاص بیان شده است. در قسمت‌های بعد نشان خواهیم داد که این «توانایی‌ها» و «ظرفیت‌ها» دقیقاً منطبق بر اولویت‌های سیاستی استاندارد نیست و به طرق مختلف می‌توان این «توانایی‌ها» و «ظرفیت‌ها» را ایجاد نمود.

اما در این صورت فرد مریخی باید به این نتیجه نیز برسد که مرتبط دانستن ترجیحات سیاستی جزئی‌تر (نظیر آنچه که در جدول ۱-۱ ذکر شد) به موفقیت‌های اقتصادی، به کلی ناقص است. نتیجه‌ای غیر از این فرد مریخی را متعجب خواهد کرد.

تعیین‌ناپذیری ارتباط بین اصول اقتصادی و ترتیبات نهادی

حال موقعیت فرضی دیگری را در نظر بگیرید. تصور کنید که در سال ۱۹۷۸، یک اقتصاددان غربی به پکن دعوت می‌شود تا به رهبران چین در خصوص اتخاذ یک راهبرد اصلاحی مشاوره بدهد. این اقتصاددان چه مواردی را توصیه می‌کند و چرا؟ از آنجا که اکثریت جمعیت فقرا در مناطق روستایی زندگی می‌کنند، احتمالاً تشخیص اقتصاددان غربی این خواهد بود که اصلاحات می‌بایست از این نواحی شروع شود. بنابراین توصیه فوری وی آزادسازی بازارهای کشاورزی و پایان دادن به نظام دولتی الزام رعایا به تحویل محصولات خود به دولت با نرخ پایین تعیین شده از سوی دولت خواهد بود. اما از آنجا که مالکیت زمین‌های کشاورزی به صورت اشتراکی است آزادسازی قیمت به‌تنهایی نمی‌تواند انگیزه کافی برای عرضه محصول بیشتر توسط رعایا ایجاد کند؛ لذا توصیه بعدی اقتصاددان خصوصی‌سازی زمین است. در مرحله بعد وی توجه خود را به پیامدهای گسترده‌تر آزادسازی قیمت در بخش کشاورزی معطوف خواهد نمود. یکی از مهم‌ترین تبعات آزادسازی قیمت محصولات کشاورزی تأثیر آن بر بودجه دولت خواهد بود. به دلیل آنکه دولت دیگر به غلات ارزان دسترسی ندارد ناچار است منبعی جدید برای درآمدهای مالیاتی خود شناسایی کند. پس اصلاح مالیات نیز باید در دستور کار قرار گیرد. از سوی دیگر با توجه به افزایش قیمت محصولات غذایی بدر پی افزایش قیمت غلات، دولت می‌بایست راهی برای پاسخ به تقاضای دستمزدهای بالاتر از سوی کارگران مناطق شهری بیابد؛ لذا بنگاه‌های دولتی در مناطق شهری می‌بایست به بنگاه‌های تجاری مستقل تبدیل شوند، به‌گونه‌ای که مدیران آن‌ها این اختیار را داشته باشند که دستمزد کارگران را متناسب با قیمت‌ها تعدیل نمایند.

اما اکنون مشکلات دیگری بروز می‌کنند که این اقتصاددان می‌بایست به آن‌ها توجه کند. در اقتصادی که به‌شدت بسته و غیررقابتی است، دادن اختیار و استقلال در

قیمت‌گذاری به بنگاه‌های بزرگ دولتی، استفاده از قدرت انحصاری را در پی خواهد داشت. لذا اقتصاددان به منظور «واردات» انضباط قیمتی^۱ از خارج احتمالاً توصیه به آزادسازی تجاری خواهد نمود. آزادسازی تجارت خارجی به نوبه خود اصلاحات مکمل دیگری را در پی خواهد داشت که اصلاح بخش مالی از جمله آن‌هاست. اصلاح بخش مالی می‌بایست به‌گونه‌ای صورت گیرد که واسطه‌گران مالی قادر باشند بنگاه‌های داخلی را در تعدیلات اجتناب‌ناپذیری که به واسطه آزادسازی تجاری رخ می‌دهد، کمک کنند و البته می‌بایست با استفاده از شبکه‌های اجتماعی ایمن از کارگرانی که در طول دوران گذار، شغل خود را به صورت موقت از دست می‌دهند، حمایت‌های درآمدی به عمل آید.

داستان خود را می‌توانیم با افزودن چند برنامه اصلاحی دیگر شاخ و برگ دهیم، اما این امر باید به‌گونه‌ای صورت گیرد که شفافیت داستان حفظ شود. به نظر می‌رسد برنامه اصلاحی تدوین شده از سوی اقتصاددان غربی برای کشور چین در سال ۱۹۷۸ شباهت بسیاری به توصیه‌های اجماع واشنگتنی دارد (به جدول ۱-۳ نگاه کنید). استدلال اقتصاددان غربی کاملاً موجه و قابل پذیرش است؛ چرا که وی تأکید می‌کند که اجماع واشنگتنی حاصل اندیشه نظام‌مند پیرامون اصلاحات چندگانه و اغلب مکمل مورد نیاز جهت استقرار حقوق مالکیت، فعال شدن مشوق‌های بازاری و حفظ ثبات اقتصاد کلان است. نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که هرچند مسیر پیشنهادی این برنامه اصلاحی جهت نیل به اهداف مذکور سازگار و منطقی است؛ اما این تنها برنامه‌ای نیست که می‌توان از طریق آن به این اهداف دست یافت. در حقیقت، با توجه به وجود قیود سیاسی و اجرایی که احتمالاً برنامه‌ای جاه‌طلبانه نظیر این برنامه با آن مواجه است، راه‌های بهتری برای رسیدن به اهداف وجود دارد.

چگونه می‌توان نسبت به این موضوع اطمینان حاصل نمود؟ دلیل این امر، اتخاذ رویکرد اصلاحی بسیار متفاوت از سوی کشور چین است. یکی از وجوه متمایز سیاست‌های اتخاذ شده در چین این است که اصلاحات در این کشور ماهیتی تجربی داشته و مبتنی بر یک سلسله ابداعات سیاستی بود که از معیارهای غربی^۲ فاصله معنی‌داری داشت. مسئله حائز

^۱. price discipline

^۲. Western norms

اهمیت در خصوص این ابداعات آن است که ابداعات سیاستی در چین - طی حداقل دو دهه - به اهدافی بسیار مشابه آنچه که اقتصاددان غربی به دستیابی به آن‌ها امیدوار بود، نائل شده است. اهدافی نظیر مشوق‌های مبتنی بر بازار، حقوق مالکیت و ثبات اقتصاد کلان. اما چینی‌ها در انجام اصلاحات اقتصادی، بافت تاریخی و سیاسی خود را مدنظر قرار دادند که این موضوع واجد مزایای متعددی بود.

جدول ۱-۳. منطق اجماع واشنگتنی در خصوص چین

مسئله	راه‌حل
بهره‌وری پایین بخش کشاورزی	آزادسازی قیمت
مشوق‌های تولید	خصوصی‌سازی زمین
از دست رفتن درآمدهای بودجه‌ای	اصلاح مالیاتی
دستمزدهای مناطق شهری	تبدیل بنگاه‌های دولتی به بنگاه‌های تجاری مستقل ^۱
انحصار	آزادسازی تجاری
بازسازی تشکیلات اقتصادی	اصلاح بخش مالی
بیکاری	شبکه‌های اجتماعی ایمن

به‌عنوان مثال، هنگامی که مقامات چینی اقدام به آزادسازی در حاشیه^۲ بخش کشاورزی نمودند، نظام برنامه‌ریزی خود را بدون هیچ‌گونه تغییری حفظ کردند. در قالب این اقدام، به کشاورزان اجازه داده شد تا پس از ایفای تمام تعهدات خود به دولت در قالب نظام دولتی الزام رعایا به تحویل محصولات به دولت، مازاد غلات خود را آزادانه و به قیمت‌های تعیین شده از سوی بازار به فروش برسانند. همان‌گونه که لائو، کیان و رولاند^۳ (۲۰۰۰) توضیح می‌دهند این نظام مبتکرانه بدون تحمیل هیچ زیانی سبب ارتقای بهره‌وری در بخش کشاورزی شد. خصوصاً آنکه این سیاست به‌مثابه راه میانبری بود که به سادگی معضل ذاتی مربوط به آزادسازی عمده‌فروشی را حل کرد: چگونه می‌توان هم برای فروشندگان

^۱. corporatization

^۲. at the margin

^۳. Lau, Qian and Roland

مشوق‌هایی در سطح خرد فراهم کرد و هم دولت مرکزی را از تبعات بودجه‌ای آزادسازی مصون نگه داشت؟ تا زمانی که سهمیه‌های الزام‌آوری که دولت برای کشاورزان در نظر می‌گرفت کمتر از میزان تولیدی بود که از بازار کاملاً آزاد به دست می‌آمد (زیرا مبادلات انجام شده در حاشیه به قیمت بازار منتهی می‌شد) و تا زمانی که این سهمیه‌ها به تدریج افزایش نمی‌یافت (به گونه‌ای که تولیدکنندگان نگران افزایش تدریجی سهمیه‌ها در نتیجه تولیدات مازاد بازاری شده نبودند) اصلاحات دوسویه^۱ در چین در عمل به کارایی تخصیصی کامل دست می‌یافت. اما این اصلاح به یک توزیع مادون حاشیه‌ای^۲ متفاوت منجر شد که همانا حفاظت از جریان‌ات درآمدی به همان شکل اولیه بود. رویکرد اصلاح دوسویه به تدریج در سایر حوزه‌ها نظیر کالاهای سرمایه‌ای (به عنوان مثال ذغال سنگ و فولاد) و بازارهای کار (قراردادهای اشتغال) به کار گرفته شد. لائو و همکارانش (۲۰۰۰) استدلال می‌کنند که این نظام نقشی حیاتی در جلب حمایت سیاسی برای پیشبرد فرآیند اصلاح داشت؛ به گونه‌ای که سبب حفظ سرعت انجام فرآیند اصلاح و حداقل کردن تبعات اجتماعی نامطلوب آن شد.

مثال مهم دیگر در همین ارتباط، موضوع حقوق مالکیت است. دولت چین به جای خصوصی‌سازی زمین و دارایی‌های سرمایه‌ای، اقدام به اجرای ترتیبات نهادی جدیدی نظیر نظام مسئولیت خانوار (که در قالب آن زمین به خانوارهای انفرادی و بر حسب اندازه خانوار «اختصاص» می‌یافت) و بنگاه‌های روستاییان و شهرک‌نشینان^۳ (TVEs) نمود. این بنگاه‌ها تا اواسط دهه ۱۹۹۰ موتور محرک رشد چین بودند (کیان، ۲۰۰۳) به گونه‌ای که سهم آن‌ها در خلق ارزش افزوده صنعتی تا اوایل دهه ۱۹۹۰ به بیش از پنجاه درصد افزایش یافت (لین، کای و لی^۴ ۱۹۹۶، ۱۸۰). به دلیل کارکرد ویژه این بنگاه‌ها لازم است با تفصیل بیشتری به ماهیت آن‌ها بپردازیم. حقوق مالکیت رسمی در TVE ها به بخش خصوصی یا دولت مرکزی واگذار نشده بود؛ بلکه به اجتماعات محلی (روستاییان یا شهرک‌نشینان) تفویض شده بود.

1. dual-track

2. inframarginal

3. Township and Village Enterprises

4. Lin, Cai and Li

دولت‌های محلی اشتیاق فراوانی به موفقیت این بنگاه‌ها داشتند؛ زیرا با توجه به سهم برابر آن‌ها، موفقیت بنگاه‌ها به منزله ایجاد درآمدهای مستقیم برای آن‌ها بود. کیان (۲۰۰۳) استدلال می‌کند که با توجه به ویژگی محیطی خاص چین در آن زمان، حقوق مالکیت به شکل مالکیت مستقیم دولت محلی عملاً بسیار ایمن‌تر از رژیم قانونی حقوق مالکیت خصوصی بود. احتمالاً امنیت ضمنی تضمین شده به واسطه نظارت و کنترل دولت محلی بیشتر از کارایی از دست رفته از ناحیه فقدان حقوق کنترل خصوصی بود. به سختی می‌توان توضیح داد که اگر حقوق مالکیت به ترتیبی غیر از ترتیب فوق بود آیا باز هم شاهد جهش خیره‌کننده در سرمایه‌گذاری و کارآفرینی از ناحیه این بنگاه‌ها می‌بودیم یا خیر؟

قراردادهای بودجه‌ای مابین دولت مرکزی و دولت‌های محلی و بانکداری بی‌نام^۱ مثال‌های دیگری از «نهادهای انتقالی»^۲ هستند که چین برای تسریع رشد اقتصادی خود به کار گرفته است (کیان ۲۰۰۳). می‌توان فهرست کیان را با افزودن ترتیباتی نظیر مناطق ویژه اقتصادی^۳ گسترش داد. نکات مهمی که می‌توان از تجربه چین استخراج نمود به قرار زیر است:

نخست آنکه چین به شدت به نهادهای غیرمعمول و غیراستاندارد^۴ محلی متکی بود. دوم، این نهادهای نامتعارف^۵ کاملاً مؤثر بودند؛ زیرا سبب خلق نتایج متعارف یعنی مشوق‌های مبتنی بر بازار، حقوق مالکیت، ثبات اقتصاد کلان و غیره شدند. سوم، با توجه به رشد شگفت‌انگیز چین، به سختی می‌توان استدلال کرد که ترتیبات نهادی متعارف‌تر (بهترین مجموعه تجربه شده ترتیبات نهادی) لزوماً به نتایج بهتری منتج می‌شد. البته، احتمالاً این نهادهای به سبک چینی در دوره‌های زمانی بلندمدت‌تر با اختلال در عملکرد مواجه خواهند شد و بنابراین نیازمند اصلاح هستند. به نظر من از آنجا که این نهادها به

1. anonymous banking

منظور از بانکداری بی‌نام نوعی از بانکداری است که در آن اطلاعات دارندگان حساب به صورت محرمانه نگهداری می‌شود-م.

2. transitional institutions

3. special economic zones

4. nonstandard

5. unorthodox

یک نرخ رشد اقتصادی بی‌نظیر منتهی شده‌اند، به‌سختی می‌توان تصور کرد که جایگزین‌های جریان اصلی آن‌ها قادر به ایجاد چنین رشدی باشند.

تجربه چین به بیان شفاف مطالب کمک می‌کند؛ زیرا هم ابداعات نهادی آن و هم عملکردش در زمینه رشد اقتصادی بسیار چشمگیر است. اما تجربه چین در زمینه سیاست‌های رشد غیراستاندارد منحصر به فرد نیست. در حقیقت این امر بیشتر یک قاعده است تا یک استثنا. سایر کشورهای شرق آسیا نیز که پیش از این به آن‌ها اشاره شد (جدول ۱-۲) الگویی مشابه چین داشته‌اند که عبارتست از: رویه‌های غیراستاندارد در خدمت اصول اقتصادی قوی. در جدول (۱-۴) چند مورد از سیاست‌های ابداعی برخی دیگر از کشورهای شرق آسیا به طور خلاصه ارائه شده است.

جدول ۱-۴. منطق ابداعات نهادی خلاف قاعده کشورهای شرق آسیا پیرامون چهار موضوع مختلف

موضوع	مشکل چیست؟	واکنش نهادی	الزامات	مکمل‌های نهادی
تعمیق مالی (تحرك پس‌انداز و واسطه‌گری مالی کارآ)	اطلاعات نامتقارن (اطلاعات سرمایه‌گذاران درباره پروژه‌هایشان بیشتر از وام‌دهندگان است) و مسئولیت محدود	ایجاد «محدودیت مالی» (هلمن و دیگران، ۱۹۹۷): کنترل نرخ‌های سود سپرده و محدودیت در ورود؛ خلق رانت برای تشویق مدیریت بهتر ریسک سبد دارایی، نظارت بهتر بر بنگاه‌ها و افزایش تحرك پس‌اندازها به وسیله بانک‌ها	توانایی تحمل محدودیت در سطوح میانه؛ نرخ‌های بهره حقیقی مثبت، ثبات اقتصاد کلان؛ جلوگیری از تسخیر دولت توسط منافع خصوصی	بخش مالی: وضع مقررات گسترده بر بازارهای مالی (عدم وجود بازار اوراق بهادار و بسته بودن حساب‌های سرمایه برای جلوگیری از بهره‌برداری از رانت‌ها توسط خارجی‌ها و گسترش رانت)؛ سیاست: «استقلال» دولت برای جلوگیری از ابتلا به «سرمایه‌داری رفاقتی» ^۱

¹. Crony capitalism

موضوع	مشکل چیست؟	واکنش نهادی	الزامات	مکمل‌های نهادی
تشویق سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در فعالیتهای غیرسنتی	صرفه‌های ناشی از مقیاس و پیوندهای درون صنعت، بازدهی خصوصی کارآفرینی یا سرمایه‌گذاری را به سطحی پایین‌تر از بازدهی اجتماعی تنزل می‌دهد.	«سیاست صنعتی به عنوان یک ابزار هماهنگی» (رودریک ۱۹۹۵). اعطای اعتبارات یارانه‌ای (کره جنوبی) و مشوق‌های مالیاتی (تایوان) به بخش‌های منتخب؛ محافظت از بازار داخلی صنایع و اعطای یارانه صادراتی؛ ایجاد بنگاه‌های دولتی برای تولید محصولات بالادستی؛ ارتباط نزدیک دولت با بنگاه‌ها دولتی و سرمایه‌گذاران خصوصی؛ اجتماعی کردن ریسک سرمایه‌گذاری از طریق اعطای تضمین‌های ضمنی سرمایه‌گذاری	نسبت بالای سرمایه انسانی به سرمایه فیزیکی؛ نظام بروکراسی شایسته برای انتخاب پروژه‌های سرمایه‌گذاری	تجارت: ضرورت اتخاذ همزمان سیاست حمایت در مقابل واردات (در بخش‌های منتخب) و حضور در بازارهای صادراتی برای مواجهه با رقابت موجود در این بازارها برای تفکیک بنگاه‌های با بهره‌وری بالا از بنگاه‌های با بهره‌وری پایین؛ روابط میان دولت-بنگاه: «استقلال تعبیه شده» (ایوانز ۱۹۹۵) به منظور توانمند نمودن دولت برای برقراری ارتباط تنگاتنگ و تبادل اطلاعات با بنگاه‌ها بدون ابتلا به «سرمایه‌داری رفاقتی» و تسخیر از جانب منافع خصوصی

ادامه جدول ۴-۱

موضوع	مشکل چیست؟	واکنش نهادی	الزامات	مکمل‌های نهادی
سازماندهی مؤثر محیط کار	بده-بستان میان تسهیم اطلاعات (کار گروهی و صرفه‌های ناشی از کسب تخصص	«سلسله مراتب افقی» (آوکی ۱۹۹۷)	تناسب (ناخواسته) با ترتیبات مربوط به تحرک منابع نظامی در دوره پیش از جنگ در ژاپن	حکمرانی شرکتی: نظارت داخلی به منظور ایجاد انگیزه برای تشکیل مهارت‌های مدیریتی در بلندمدت؛ بازارهای کار: اشتغال مادام‌العمر و ایجاد اتحادیه‌های کارفرمایی به منظور برقراری کار گروهی مشترک در بلندمدت؛ بازارهای مالی: مبتنی بر چند بانک عمده به منظور انضباط بخشی به بنگاه‌ها و کاهش مخاطرات اخلاقی مرتبط با کنترل داخلی؛ سیاست: «تکثر ادارات» (محافظت تنظیمی) برای توزیع مجدد منابع به بخش‌های سنتی و با بهره‌وری کمتر

موضوع	مشکل چیست؟	واکنش نهادی	الزامات	مکمل‌های نهادی
کاهش جهت‌گیری‌های ضدصادراتی	گروه‌های ذینفع مخالف واردات و آزادسازی تجارت از قدرت سیاسی بالایی برخوردارند	منطقه پردازش صادرات (رودریک ۱۹۹۵)	جهش در پس‌انداز؛ عرضه با کشش سرمایه‌گذاری خارجی؛ دسترسی ترجیحی به بازار اتحادیه اروپا	بازارهای کار دوگانه: تفکیک میان نیروی کار زن و مرد به نحوی که افزایش اشتغال زنان در مناطق پردازش سبب افزایش دستمزد در سایر بخش‌های اقتصاد نشود

به‌عنوان مثال موضوع کنترل‌های مالی را در نظر بگیرید. پیش از این ذکر شد که تعداد کمی از کشورهای موفق شرق آسیا در فرآیند توسعه خود اقدام به آزادسازی سریع نظام مالی نمودند. با این حال، نرخ‌های بهره در این کشورها در سطحی پایین‌تر از سطح تسویه بازار به صورت کنترل شده باقی ماند و ورود رقابتی (واسطه‌های مالی داخلی یا خارجی) همچنان که انتظار می‌رفت ممنوع بود. به راحتی می‌توان استدلال نمود که چرا این اقدام از منظر اقتصادی و در راستای تحرک بخشی به پس‌انداز داخلی مفید بود. این موضوع توسط هلمن، مورداک و استیگلیتز^۱ (۱۹۹۷) که برای نخستین بار عبارت محدودیت مالی^۲ را برای الگوی آسیایی به کار بردند، بیان شده است. هلمن و همکارانش استدلال می‌کنند که در اقتصادی که عدم تقارن اطلاعات رواج دارد و سطح پس‌انداز پایین‌تر از میزان بهینه است، خلق مقدار اندکی رانت برای بانک‌های فعلی می‌تواند انگیزه‌های مفیدی ایجاد کند. وجود این رانت‌ها، بانک‌ها را تشویق می‌کند تا نظارت بهتری روی وام‌گیرندگان داشته باشند (به دلیل وجود خطر ناشی از عدم تقارن اطلاعات) و تلاش بیشتری جهت جذب سپرده‌ها انجام دهند (به دلیل رانت‌هایی که از این ناحیه به دست می‌آورند). آزادسازی مالی می‌تواند هم کیفیت و هم سطح واسطه‌گری مالی را ارتقا دهد، اما تأثیرات سودمند آزادسازی مالی زمانی تحقق می‌یابد که چشم‌انداز نهادی موجود دارای ویژگی‌های خاصی باشد - به‌عنوان مثال، دولت در تسخیر منافع خصوصی نباشد و حساب سرمایه خارجی محدود نباشد (ن.ک. به دو ستون آخر جدول ۱-۴). هنگامی که این پیش‌شرط‌ها برقرار باشد منطق اقتصادی محدودیت مالی قانع‌کننده است.

موضوع دوم در جدول (۱-۴) مربوط به تجربیات کره جنوبی و تایوان در خصوص سیاست صنعتی است. دولت‌های این دو کشور توصیه استاندارد مبنی بر کناره‌گیری دولت از بنگاه‌های دولتی و در پیش‌گرفتن همکاری تنگاتنگ با سرمایه‌گذاری‌های خصوصی در بخش‌های هدف را رد کردند. به راحتی می‌توان با ارائه مدل‌های اقتصادی، رویکرد این دو

¹. Hellmann, Murdock and Stiglitz

². financial restraint

منظور از محدودیت مالی مجموعه سیاست‌هایی است که برای ارتقای کارایی بخش مالی اتخاذ می‌شود. این سیاست‌ها با خلق فرصت‌های رانتی برای واسطه‌های مالی، آنان را ترغیب می‌کنند تا در فعالیت‌هایی که دارای نفع اجتماعی هستند اما در شرایط بازار رقابتی تمایلی به انجام آن‌ها وجود ندارد حضور پیدا کنند، مثل ایجاد شعبه در روستاها-م.

کشور را توجیه کرد. پیش از این در مطالعه‌ای استدلال کرده‌ام (رودریک، ۱۹۹۵) که وجود صرفه‌های ناشی از مقیاس به همراه پیوندهای درون صنعت^۱ می‌تواند سبب تنزل بازدهی خصوصی سرمایه‌گذاری^۲ در فعالیت‌های غیرسنتی به سطحی پایین‌تر از بازدهی اجتماعی سرمایه‌گذاری شود. در این شرایط می‌توان از سیاست صنعتی به عنوان یک «ابزار هماهنگی»^۳ جهت تحریک و تشویق سرمایه‌گذاری‌های سودآور اجتماعی استفاده نمود. به طور خاص، سیاست اجتماعی کردن^۴ ریسک سرمایه‌گذاری از طریق ارائه تضمین‌های ضمنی از سوی دولت علی‌رغم وجود ریسک مخاطرات اخلاقی می‌تواند به لحاظ اقتصادی مفید باشد. هر چند مجدداً بایستی ذکر شود که لازمه قابل‌پذیرش بودن و منطقی بودن این رویکرد، برقراری پیش‌نیازها و مکمل‌های نهادی است (ن.ک. به جدول ۱-۴).

موضوع سوم در جدول (۱-۴) اشاره به کشور ژاپن و سازمان داخلی محل کار در این کشور دارد که از مطالعه آوکی^۵ (۱۹۹۷) استخراج شده است. آوکی در مطالعه خود به توصیف بنیان‌های نهادی عجیب موفقیت ژاپن در دوره پس از جنگ می‌پردازد که شکل تکامل یافته مجموعه ترتیباتی است که در ابتدا برای جابه‌جایی و کنترل متمرکز منابع در زمان جنگ طراحی شدند. وی همچنین به معرفی رویکرد گروه‌محور^۶ در ژاپن برای کار سازمان‌ها و توزیع مجدد منابع اقتصادی از بخش‌های پیش‌تاز به بخش‌های عقب‌مانده می‌پردازد - ترتیباتی که وی به ترتیب «سلسله مراتب افقی»^۷ و «تکثر ادارات»^۸ نامید - که به‌عنوان راهکاری برای حل معضلات توزیعی و اطلاعاتی ویژه‌ای که اقتصاد ژاپن در دوره پس از جنگ جهانی دوم با آن مواجه بود در نظر گرفته شد. هر چند آوکی بر خلاف نویسندگان پیش از خود معتقد است که تناسب بین نهادها و چالش‌های اقتصادی ژاپن برنامه‌ریزی نشده و از روی خوش اقبالی بوده است.

1. interindustry linkages

2. private return to investment

3. coordination device

4. socialization

5. Aoki

6. team-centered

7. horizontal hierarchy

8. bureau-pluralism

برای آنکه خواننده گمان نکند که موضوع ابداع نهادی پدیده‌ای مختص کشورهای شرق آسیا است مثالی جالب از ابداع نهادی در جزیره موریس ذکر می‌کنم (رودریک ۱۹۹۹). جزیره موریس بخش اعظم موفقیت خود را مرهون ایجاد یک منطقه پردازش صادرات^۱ (EPZ) در سال ۱۹۷۰ است که سبب جهش صادرات پوشاک تولیدی این جزیره به بازارهای اروپایی شد. این کشور به جای آنکه به آزادسازی رژیم تجاری خود مبادرت کند، منطقه پردازش صادرات را به یک منطقه داخلی که تا اواسط دهه ۱۹۸۰ به شدت حمایت می‌شد، الحاق نمود. سیاست حمایت‌گرایی در جزیره موریس میراث سیاست‌های صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات^۲ (ISI) بود که در خلال دهه ۱۹۶۰ دنبال می‌شد. طبیعتاً طبقه کارخانه‌داری که به تبع سیاست‌های جایگزینی واردات شکل گرفته بود، مخالف بازشدن رژیم تجاری بود. ایده منطقه پردازش صادرات راهی مؤثر و کارآمد برای حل این مسئله بود (ولیز و ساو^۳ ۱۹۹۳). زیرا ایجاد EPZ بدون آنکه به حمایت از صنایع جایگزین واردات صدمه بزند، سبب خلق فرصت‌های جدید سودآوری شد. در این ارتباط بخش‌بندی و تقسیم بازار کار امری حیاتی بود؛ چرا که از افزایش دستمزدها در سایر صنایع و بخش‌های اقتصاد و بنابراین متضرر شدن صنایع جایگزینی واردات از ناحیه توسعه منطقه پردازش صادرات (صنایع مستقر در این مناطق عمدتاً نیروی کار زن استخدام نمودند) جلوگیری کرد. ماحصل این اقدامات، خلق در حاشیه فرصت‌های جدید سودآوری بود، ضمن آنکه توزیع فرصت‌های سودآوری قبلی نیز بدون تغییر ماند. در سطح مفهومی، اصلاحات صورت گرفته در جزیره موریس بسیار شبیه به اصلاحات دوسویه در چین است که پیش‌تر به آن اشاره شد. اصلاحات دوسویه در چین و منطقه پردازش صادرات در جزیره موریس به نتایج مشابهی دست یافتند با این تفاوت که منطقه پردازش صادرات نیازمند منابع جهت سرمایه‌گذاری، کسب تخصص در امر صادرات و دسترسی به بازارهای صادراتی بود که به ترتیب از طریق جهش در رابطه مبادله، کارآفرینانی از کشور هنگ‌کنگ و دسترسی ترجیحی به بازار اروپا فراهم شد (رودریک ۱۹۹۹، سابرامانیان و ری^۴ ۲۰۰۳).

1. Export-Processing Zone

2. import-substituting industrialization

3. Wellisz and Saw

4. Subramanian and Roy

ممکن است با بررسی مثال‌هایی نظیر موارد فوق برداشت‌های متفاوتی صورت بگیرد؛ لذا به منظور پرهیز از سوءبرداشت از این مثال‌ها اشاره به چند نکته ضروری است. نخست آنکه نمی‌توان به سادگی فرض کرد که نهادها به دلیل نقش‌هایی که ایفا می‌کنند به شکل^۱ کاری که انجام می‌دهند در می‌آیند (خطای نقش‌گرا^۲). به عبارت دیگر شکل نهادها متأثر از نقش و کارکرد آن‌ها نیست. روایت آوکی از نهادهای ژاپن یادآوری بسیار مفیدی است که نشان داد تناسب بین شکل و نقش نهادها ممکن است ناشی از تبعات ناخواسته نیروهای تاریخی باشد. دوم، صحیح نیست که دستاوردهای مثبت کشورهایهایی که به‌عنوان مثال ذکر کردیم صرفاً به سیاست‌های خلاف قواعد متعارف^۳ آن‌ها نسبت داده شود (خطای تبیین پیشینی^۴). در گزارش‌ها و روایت‌های متعددی که از موفقیت کشورهای شرق آسیا ارائه می‌گردد بر مؤلفه‌های متعارف تأکید می‌شود -محافظه‌کاری بودجه‌ای^۵، سرمایه‌گذاری در منابع انسانی و جهت‌گیری صادراتی (به‌عنوان مثال ن.ک. به بانک جهانی ۱۹۹۳). همان‌گونه که در بخش‌های بعد نشان خواهیم داد، ابداعات نهادی خلاف توصیه‌های اجماع واشنگتنی کشورهای شرق آسیا زمانی که در محیط‌های نهادی دیگری به کار گرفته شدند اغلب سبب انحراف نتایج و عملکرد شده‌اند. نکته پایانی آنکه مطمئناً مسئله این نیست که تمام سیاست‌های خلاف قاعده از نظر اقتصادی کارآ هستند.

لذا هر گونه استنباطی که از این مثال‌های توضیحی صورت می‌گیرد می‌بایست مبری از خطاهای مذکور بوده و همچنین با «نقش‌پذیری^۶» ساختار نهادی که علم اقتصاد نئوکلاسیکی قادر به پشتیبانی از آن است همخوانی داشته باشد. تمام مثال‌های نهادی و مغایر با توصیه‌های استاندارد فوق با آموزه‌های نئوکلاسیکی سازگار بوده و می‌توان آن‌ها را در چارچوب استدلال اقتصادی نئوکلاسیکی («علم اقتصاد خوب^۷») درک کرد. منتهی تجزیه و تحلیل اقتصادی نئوکلاسیکی، شکلی را که ترتیبات نهادی به خود می‌گیرند و یا

1. form

2. the functionalist fallacy

3. anomalies

4. ex-post rationalization fallacy

5. fiscal conservatism

6. plasticity

7. good economics

باید به خود بگیرند را تعیین نمی‌کند. مباحثی که در خصوص کشور چین و دیگر کشورها مطرح شد بیانگر آن است که اصول مرتبه بالاتر^۱ مدیریت قوی اقتصادی با ترتیبات نهادی منحصر به فردی مطابقت ندارد و این اصول از طریق ترتیبات متفاوت نهادی قابل دستیابی هستند.

در حقیقت، اصولی نظیر مشوق‌های مناسب، حقوق مالکیت، پول قوی و توانایی دولت در بازپرداخت دیون خود، همگی مستقل از نهاد^۲ هستند و برای عملیاتی کردن این اصول می‌بایست مجموعه‌ای از اقدامات سیاستی به کار گرفته شود. اما تجربیات کشورهای فوق حاکی از آن است که راه‌های متعددی در قالب اقدامات سیاستی برای دستیابی به این اصول وجود دارد. به عبارت دیگر، سیاست‌هایی یکسان و یکتا برای تحقق این اصول وجود ندارد؛ زیرا مجموعه‌های سیاستی مختلف بسته به قیود سیاسی رایج، سطوح قابلیت و کفایت اجرایی و شکست‌های بازار، هزینه‌ها و فواید متفاوتی دارند. دورنمای نهادی‌ای که از قبل در یک کشور وجود دارد، نوعاً هم شامل محدودیت‌ها و هم فرصت‌هاست و طراحی نهادی نیازمند اتخاذ تدابیر خلاقانه جهت تقلیل محدودیت‌ها و پررنگ کردن و تقویت فرصت‌های نهادی است. از این منظر، «هنر» اصلاح، گزینش طرح‌های نهادی مناسب از میان بی‌نهایت طرح بالقوه است.

نتیجه منطقی که از این بحث می‌توان استنباط کرد آن است که سازگاری بسیار ضعیفی بین اصول مرتبه بالاتر اقتصاد نئوکلاسیکی و توصیه‌های سیاستی خاصی که در فهرست استاندارد گنجانیده شده (به ترتیبی که در جدول ۱-۱ احصا شد) وجود دارد. ارائه مثالی دیگر در همین ارتباط می‌تواند به شفافیت موضوع کمک کند. آزادسازی تجاری یکی از توصیه‌های استاندارد است که کمترین اختلاف در مورد آن وجود دارد. با این حال آیا می‌توان عبارت «آزادسازی تجاری برای عملکرد اقتصادی مفید است» را از این اصول اقتصاد نئوکلاسیکی استخراج نمود؟ پاسخ مثبت است اما به شرطی که تعداد زیادی از شروط فرعی زیر برقرار باشد:

^۱. higher-order principles

^۲. institution-free

- آزادسازی باید کامل باشد وگرنه کاهش در محدودیت‌های واردات می‌بایست ساختار به‌غایت پیچیده‌جانشینی و مکملی میان کالاهایی که واردات آن‌ها محدود شده است را در نظر بگیرد.^۱
- هیچ موردی از نواقص بازار^۲ در سطح خرد به غیر از موانع تجاری نباید وجود داشته باشد و اگر مواردی از نواقص بازار وجود دارد تعاملات بهینه دوم^۳ بین رفع محدودیت تجاری و نواقص بازار نباید معکوس باشد.^۴
- اقتصاد داخلی می‌بایست «حجم کوچکی» در بازارهای جهانی داشته باشد؛ در غیر این صورت آزادسازی نباید باعث شود که «عوارض گمرکی بهینه» به اشتباه کنار گذاشته شود.^۵
- اقتصاد باید در وضعیت اشتغال کامل باشد؛ در غیر این صورت مقامات پولی و مالی می‌بایست ابزارهای کارآمدی جهت مدیریت تقاضا در اختیار داشته باشند.
- جامعه نباید قضاوت نامطلوبی در خصوص اثرات آزادسازی بر توزیع مجدد درآمد داشته باشد، در صورت وجود چنین قضاوتی از سوی جامعه می‌بایست برنامه‌های انتقالی مالیات جبرانی تدوین شود به‌گونه‌ای که بار اضافی آن به اندازه کافی اندک باشد.^۶

^۱. ادبیات نظری گسترده‌ای در خصوص اصلاح جزئی تجارت وجود دارد که نشان می‌دهد تعیین دقیق و بدون ابهام اثرات رفاهی آزادسازی ناقص دشوار است. ن. ک. به Hattha 1977, Anderson and Neary 1992, و Lopez and Panagariya 1992. همچنین Harrison, Rutherford and Tarr 1993 با استفاده از تجزیه و تحلیل تعادل عمومی نشان دادند که آزادسازی تجاری می‌تواند اصلاح تجاری را در عمل پیچیده کند.

^۲. market imperfections

^۳. Second-best interactions

^۴. مطالعه Lopez (1997) مثال تجربی جالبی است که نشان می‌دهد چگونه آزادسازی تجاری می‌تواند با آثار بیرونی محیط‌زیستی تعامل معکوس داشته باشد.

^۵. این موضوع بعد نظری ندارد. Gillbert and Varangis (2003) نشان دادند که آزادسازی صادرات کاکائو در کشورهای غرب آفریقا سبب کاهش قیمت‌های جهانی کاکائو شد و در نتیجه، عمده منافع آن نصیب مصرف‌کنندگان کشورهای توسعه‌یافته شد.

^۶. مدل موجودی عوامل که مدل استاندارد تجارت بین‌الملل است و قضیه مرتبط با آن یعنی قضیه استالپر-سامولسون، اثرات توزیعی آزادسازی واردات را بسیار شدید پیش‌بینی می‌کند.

مطابق قضیه استالپر-سامولسون، افزایش در قیمت نسبی یک کالا پس از تجارت، بازدهی حقیقی عاملی که با شدت بیشتری در تولید آن کالا مورد استفاده قرار می‌گیرد را افزایش و بازدهی عامل دیگر را کاهش می‌دهد-م.

• آزادسازی نباید اثرات معکوس روی تراز بودجه‌ای دولت داشته باشد. در صورت وجود چنین تأثیری، می‌بایست راه‌های مقتضی و جایگزین برای جبران درآمدهای از دست رفته دولت وجود داشته باشد.

• آزادسازی می‌بایست از جنبه سیاسی از دوام کافی برخوردار باشد و بنابراین اعتبار آن به حدی باشد که کارگزاران اقتصادی ترسی از معکوس شدن آن نداشته باشند.^۱

اگر شواهد قانع کننده‌ای وجود داشته باشد که نشان دهد آزادسازی تجاری در عمل و به طور نظام‌مند سبب بهبود عملکرد اقتصادی می‌شود، می‌توان تمام این پیچیدگی‌های نظری را نادیده گرفت؛ اما حتی برای سیاستی نظیر آزادسازی تجاری که محل اختلاف بسیار اندکی است، به سختی می‌توان شواهدی متقن و بدون ابهام پیدا کرد (ن.ک. به رودریگز و رودریک، ۲۰۰۲ و یانیکایا، ۲۰۰۳).^۲

نتیجه‌ای که می‌توان گرفت این است که حتی ساده‌ترین توصیه سیاستی - «تجارت خارجی را آزاد کن» - بستگی به قضاوت‌های بسیار متعددی در خصوص شرایط و بافت سیاسی و اقتصادی اجرای سیاست دارد.^۳ این قضاوت‌ها غالباً به صورت ضمنی بیان می‌شوند و آشکار کردن آن‌ها می‌تواند دو مزیت در بر داشته باشد: نخست آنکه در مورد عرصه پرخطری که با اجرای توصیه‌های سیاستی استاندارد متوجه ماست هشدار می‌دهد و دوم، سبب تحریک تفکر خلاقانه پیرامون سیاست‌های جایگزین (همانند کشور چین) می‌شود که می‌تواند سبب دور شدن از این عرصه‌های پرخطر شود. برعکس، زمانی که یک سیاست به صورت غیرمشروط توصیه می‌شود - نظیر آنچه در اجماع جریان اصلی (واشنگتنی یا

^۱ Calvo (1989) برای نخستین بار اشاره نمود که کمبود اعتبار می‌تواند سبب انحراف بین دوره‌ای شود. همچنین نگاه کنید به رودریک (۱۹۹۱).

^۲ مطالعات تجربی اخیر به بررسی اثرات غیرخطی آزادسازی پرداخته‌اند. Aghion و همکارانش (۲۰۰۳) در مطالعه آزادسازی در هند دریافته‌اند که آزادسازی تجاری بسته به ظرفیت‌های صنعتی رایج و مقررات بازار کار اثرات متفاوتی بر بنگاه‌ها در هند گذاشته است. بنگاه‌هایی که از فناوری‌های روز بهره می‌برده‌اند و در ایالت‌هایی مستقر بوده‌اند که در آن‌ها قوانین «انعطاف» بیشتری داشته است از آزادسازی منتفع و سایر بنگاه‌ها متضرر شده‌اند. همچنین Helleiner (1994) با جمع‌آوری مطالعات در کشورهای مختلف تأکید کرد که واکنش اقتصادها به آزادسازی ماهیت تصادفی دارد.

^۳ همین امر یکی از دلایلی است که مباحثات سیاستی در خصوص توصیه‌های استاندارد نظیر آزادسازی تجاری و خصوصی‌سازی اغلب به صورت فرمول زیر در می‌آید: «سیاست X یک اکسیر نیست؛ برای آنکه نتیجه‌بخش باشد باید از طریق اصلاحات در حوزه‌های a, b, c, d و غیره حمایت شود.»

پساواشنگتنی) اتفاق می‌افتد- چیزی جز یک قمار خطرناک نخواهد بود؛ زیرا در این حالت فرض بر آن است که پیش‌نیازهای سیاست از میان بی‌نهایت وضعیت محتمل در جهان واقعی که به طور بالقوه امکان حدوث دارد، در زمان اجرای سیاست برقرار خواهد بود.

این بحث را با استفاده از جداول (۱-۵)، (۱-۶) و (۱-۷) که به ترتیب به سیاست‌های سطح خرد، سیاست‌های سطح کلان و سیاست‌های عرصه اجتماعی مربوط می‌شود خلاصه می‌کنم. هر جدول حاوی سه ستون است. ستون اول بیانگر هدف غایی است که سیاست‌ها و ترتیبات نهادی در هر سه قلمرو در صدد دستیابی به آن هستند. بنابراین سیاست‌های سطح خرد به دستیابی به کارآیی ایستا و پویا در تخصیص منابع کمک می‌کنند. سیاست‌های سطح کلان به حصول ثبات مالی و ثبات اقتصاد کلان کمک می‌کنند و سیاست‌های اجتماعی هدف کاهش فقر و حمایت اجتماعی را دنبال می‌کنند.

ستون بعدی بیانگر برخی از اصول مرتبه بالاتری است که از تحلیل اقتصادی ناشی می‌شود. به عنوان نمونه، کارایی تخصیصی نیازمند حقوق مالکیت، حاکمیت قانون و مشوق‌های مناسب است. همچنین ثبات مالی و ثبات اقتصاد کلان مستلزم پول قوی، توانایی دولت در ایفای تعهدات خود و مقررات سنجیده است و شمول اجتماعی^۱ نیز نیازمند سازگاری مشوق‌ها و هدف‌گذاری مناسب است. این موارد «اصول جهان‌شمول»^۲ مدیریت اقتصادی قوی هستند. به‌سختی می‌توان کشوری را یافت که با سرپیچی از این اصول نادیده گرفتن آن‌ها به دستاورد قابل‌اعتنایی رسیده باشد. از این منظر، این اصول جهان‌شمول هستند. کشورهایی که از این اصول پیروی کردند - شیوه انجام آن و اینکه تا چه حد نامتعارف است مهم نیست - عملکرد خوبی داشته‌اند؛ در حالی که کشورهایی که این اصول را زیر پا گذاشته‌اند، معمولاً عملکرد ضعیفی را تجربه کرده‌اند.

از دید سیاست‌گذاران مشکل اینجاست که این اصول جهان‌شمول به صورتی که بیان شد عملیاتی نیستند. در واقع پاسخ به سؤالات حقیقی که ذهن سیاست‌گذاران را به خود مشغول کرده - تا چه میزان باید اقتصاد خود را به روی رقابت خارجی باز کنیم؟ آیا باید

1. social inclusion

2. universal principles

نرخ‌های بهره را آزاد کنیم؟ آیا به مالیات از حقوق‌بگیران^۱ متکی باشیم یا به مالیات بر ارزش‌افزوده؟ و سؤالاتی از این قبیل که در ستون سوم هر جدول فهرست شده - را نمی‌توان مستقیماً از این اصول استنتاج کرد. بلکه این امر فضایی را برای یک چندگانگی^۲ در ترتیبات نهادی فراهم می‌کند که با اصول جهان‌شمول و مرتبه بالاتر سازگار است.

این جداول توضیح می‌دهند که چرا توصیه‌های استاندارد (جدول ۱-۱) همبستگی اندکی با عملکرد اقتصادی در سرتاسر جهان دارند. جهت‌گیری اجماع واشنگتنی، در اشکال متفاوت آن، در طول زمان به سمتی بوده که مرز بین ستون دو و ستون سه در جدول (۱-۵) نامشخص شده است. مشاوران عرصه سیاست‌گذاری به سرعت از اصول مرتبه بالاتری که در ستون دو مطرح شده به سمت موضوعات عملیاتی خاصی که در ستون سه بیان شده پرش کرده و مواضع غیرمشروط اتخاذ کرده‌اند و از آنجا که توصیه‌های سیاستی آن‌ها به نتایج ناامیدکننده‌ای منتهی شده به سمت توصیه‌هایی روی آورده‌اند که صراحت و برجستگی نهادی بیشتری دارد («اصلاحات نسل دوم»). در نتیجه، علم اقتصاد مستدل و منطقی اغلب به شکل علمی غیرقابل‌اعتماد و غیرمنطقی جلوه‌گر می‌شود.

تأکید می‌کنم که دلیل ارائه این بحث بیان مزایای سیاست اصلاح تدریجی^۳ نسبت به شوک‌درمانی^۴ نیست. در حقیقت، مجموعه تفکراتی که در این کتاب ارائه می‌شود با مباحثات طولانی که طرفداران این دو سیاست با یکدیگر دارند بسیار متفاوت است (به‌عنوان مثال نگاه کنید به: لیپتون و ساکس^۵ ۱۹۹۰؛ آسلوند، بون و جانسون^۶ ۱۹۹۶؛ ویلیامسون و زاقا^۷ ۲۰۰۲). پیش‌فرض راهبرد اصلاح تدریجی این است که سیاست‌گذاران از ترتیبات نهادی‌ای که قصد دستیابی به آن را دارند شناخت نسبتاً خوبی دارند اما به دلایل سیاسی صرفاً می‌توانند به صورت گام به گام و مرحله به مرحله در مسیر نیل به این ترتیبات حرکت کنند. بحثی که در اینجا مطرح می‌شود این است که غالباً نااطمینانی‌های بسیار زیادی

1. payroll taxes

2. multiplicity

3. gradualism

4. shock therapy

5. Lipton and Sachs

6. Aslund, Boone and Johnson

7. Williamson and Zaghera

پیرامون کیفیت و ماهیت این ترتیبات وجود دارد و بنابراین این فرآیند مستلزم آن است که «جستجو و کشف»^۱ بیشتری نسبت به آنچه که در قالب سیاست اصلاح تدریجی اتفاق می‌افتد صورت گیرد. دو راهبرد اصلاح تدریجی و شوک‌درمانی در دو حالت ممکن است همزمان اتخاذ شود: نخست، زمانی که تغییرات سیاستی موجب افشا و برملا شدن اطلاعات می‌شود و دوم هنگامی که در نتیجه اصلاحات سیاستی در مقیاس محدود، سهم مزایای حاصل از افشای اطلاعات بیشتر از مخاطره ناشی از شکست سیاست باشد.^۲ اما بهتر آن است که این دو راهبرد با یکدیگر خلط نشود. در ادامه بیشتر توضیح خواهیم داد که آنچه از شواهد مربوط به کشورهای موفق بر می‌آید آن است که موفقیت این کشورها صرفاً مربوط به اصلاح تدریجی نیست، بلکه ترکیبی نامتعارف از سیاست‌های استاندارد و غیراستاندارد است که سازگاری بیشتری با حقایق مربوط به این کشورها دارد.

^۱. search and discovery

^۲. به‌عنوان مثال، (1995) Dewatripont and Roland و (1997) Wei مدل‌هایی ارائه می‌کنند که در آن‌ها اصلاحات تدریجی سبب برملا شدن اطلاعات می‌شوند و محدودیت‌های سیاستی بعدی را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

جدول ۱-۵. علم اقتصاد مستدل و منطقی و نظیرهای نهادی آن: سیاست‌های سطح خرد

تنوع احتمالی در اصول نهادی	اصول جهان‌شمول	هدف
چه نوعی از حقوق مالکیت؟ خصوصی، دولتی، تعاونی؟	حقوق مالکیت: دادن اطمینان خاطر به سرمایه‌گذاران فعلی و بالقوه در خصوص توانایی حفظ بازدهی‌های ناشی از سرمایه‌گذاری‌های خود	کارآیی در تخصیص منابع (ایستا و پویا)
چه نوعی از نظام قانونی؟ حقوق عرفی؟ حقوق مدنی؟ اقتباس قانون یا نوآوری قانونی؟	مشوق‌های مناسب: تطابق مشوق‌های اعطایی به تولیدکنندگان با هزینه‌ها و منافع اجتماعی	
موازنه صحیح بین رقابت غیرمتمرکز بازاری و مداخله دولت چیست؟	حاکمیت قانون: تدارک مجموعه‌ای از قواعد شفاف، باثبات و پیش‌بینی‌پذیر	
مناسب‌ترین نوع نهادهای مالی/حاکمیت شرکتی برای تحرك پس‌انداز داخلی کدام است؟		
آیا دولت نقشی در ترغیب جذب تکنولوژی و تولید آن دارد (به عنوان مثال، «حفاظت» از حقوق مالکیت معنوی)؟		

جدول ۱-۶. علم اقتصاد مستدل و منطقی و نظیرهای نهادی آن: سیاست‌های سطح کلان

تنوع احتمالی در اصول نهادی	اصول جهان‌شمول	هدف
<p>کیفیت استقلال بانک مرکزی به چه صورتی باید باشد؟</p> <p>رژیم نرخ ارز مناسب چیست (دلاری کردن، ثابت، میخکوب قابل تعدیل، شناور مدیریت شده، شناور کامل)؟</p>	<p>پول قوی: عدم رشد نقدینگی فراتر از افزایش در تقاضای پول اسمی</p>	<p>ثبات مالی و ثبات اقتصاد کلان</p>
<p>آیا سیاست مالی باید قاعده‌مند باشد؟ در این صورت قواعد صحیح چه قواعدی هستند؟</p>	<p>پایداری بودجه‌ای: حصول اطمینان از اینکه بدهی عمومی نسبت به متغیرهای کلان ملی، پایدار و در سطحی «قابل قبول» باقی می‌ماند</p>	
<p>اندازه بخش عمومی</p> <p>لوازم تنظیمی مناسب نظام مالی چیست؟</p> <p>رویه‌های تنظیمی مناسب انتقالات حساب سرمایه چیست؟</p>	<p>مقررات سنجیده: ممانعت نظام مالی از پذیرش ریسک‌های اضافی</p>	

جدول ۱-۷. علم اقتصاد مستدل و منطقی و نظیرهای نهادی آن: سیاست اجتماعی

تنوع احتمالی در اصول نهادی	اصول جهان‌شمول	هدف
<p>نظام مالیاتی تا چه حد باید تصاعدی باشد؟</p>	<p>هدف‌گذاری: برنامه‌های توزیع مجدد تا حد امکان باید گروه‌های ذینفع از پیش تعیین شده را هدف قرار دهند.</p>	<p>عدالت توزیعی و کاهش فقر</p>
<p>نظام بازنشستگی باید خصوصی باشد یا دولتی؟</p>		
<p>نقاط مناسب دخالت چه نقاطی هستند: نظام آموزشی؟ دسترسی به بهداشت؟ دسترسی به اعتبارات؟ بازارهای کار؟ نظام مالیاتی؟</p>	<p>سازگاری مشوق‌ها: برنامه‌های توزیع مجدد باید اختلال‌های تشویقی را حداقل کنند.</p>	
<p>نقش «صندوق‌های اجتماعی» چیست؟</p>		
<p>توزیع مجدد موجودی‌ها (اصلاح ارضی، دارایی در بدو تولد)</p>		
<p>سازمان بازارهای کار: غیرمتمرکز یا نهادینه شده؟</p>		
<p>شیوه ارائه خدمات: سازمان‌های مردم‌نهاد، ترتیبات مشارکت و غیره.</p>		

بازگشت به دنیای واقعی

در قسمت قبل از فرد مریخی درخواست کرده بودیم تا از منظر برنامه‌های اصلاحی استاندارد به ارزیابی عملکرد اقتصادی در دنیای واقعی بپردازد. فرض کنید که اکنون تمام قیود را کنار بگذاریم و از وی بخواهیم حقایق آشکار شده^۱ را به همان نحوی که مشاهده می‌کند خلاصه کند. چهار مورد از حقایق آشکار شده‌ای که فرد مریخی با آن‌ها مواجه است به قرار زیر است:

۱. در عمل، جهش‌های رشد با طیف محدودی از اصلاحات سیاستی در ارتباط هستند. یکی از امیدوارکننده‌ترین جنبه‌های حقایق آشکار شده مربوط به رشد اقتصادی آن است که شروع رشد اقتصادی در بازه زمانی بسیار کوتاهی اتفاق می‌افتد. در تأیید این امر کافی است نگاهی به جدول (۱-۸) بیندازیم که در آن فهرستی از ۸۳ مورد از شتاب رشد^۲ ارائه شده است. این جدول تمام موارد عمده و مهم شتاب رشد اقتصادی که از میانه دهه ۱۹۵۰ تاکنون اتفاق افتاده و قابلیت شناسایی آماری آن‌ها وجود دارد را نشان می‌دهد. شتاب در رشد اقتصادی عبارت است از افزایش در رشد GDP سرانه یک اقتصاد معادل ۲ واحد درصد یا بیشتر (نسبت به پنج سال قبل از آن) که حداقل به مدت هشت سال ادامه یابد. (برای مشاهده جزئیات رویه تعیین زمان‌بندی شتاب رشد نگاه کنید به: هاسمن، پریچت و رودریک^۳، ۲۰۰۵).

همان‌گونه که مشاهده می‌شود اغلب کشورهای مورد انتظار در جدول حضور دارند. به‌عنوان مثال، تایوان ۱۹۶۱، کره جنوبی ۱۹۶۲، اندونزی ۱۹۶۷، برزیل ۱۹۶۷، جزیره موریس ۱۹۷۱، چین ۱۹۷۸، شیلی ۱۹۸۶، اوگاندا ۱۹۸۹، آرژانتین ۱۹۹۰ و غیره. اما این رویه سبب شد تا نمونه‌های بسیار ناشناخته‌ای نیز در جدول ظاهر شود. به‌عنوان مثال، مصر

^۱. stylized facts

^۲. growth acceleration

^۳. Hausmann, Pritchett and Rodrik

^۴. در قالب این رویه، امکان وجود چندین مورد شتاب رشد وجود دارد اما باید توجه داشت که دوره‌های شتاب می‌بایست حداقل پنج سال از یکدیگر فاصله داشته باشند. همچنین نرخ رشد پس از شتاب می‌بایست حداقل ۳/۵ درصد باشد و دوره‌های بهبودی پس از بحران نیز باید کنار گذاشته شود.

پنجاه سال رشد (و کاستی‌های آن): ارائه یک تفسیر ■ ۶۱

۱۹۷۶ یا پاکستان ۱۹۷۹. در حقیقت، تعداد بسیار زیاد کشورهایی که حداقل یک مورد از گذار به نرخ‌های رشد بالا را تجربه کرده‌اند، غافلگیرانه به نظر می‌رسد. در قسمت‌های بعد بیان خواهد شد که اغلب این جهش‌های ناگهانی در رشد در نهایت امر فرو پاشیده‌اند. اما به هر حال افزایش ۲ واحد درصدی در رشد اقتصادی (و نوعاً بالاتر) آن‌هم برای مدتی بیش از نصف یک دهه این ارزش را دارد که به بررسی عوامل به وجود آورنده آن بپردازیم.

جدول ۱-۸. موارد رشد سریع اقتصادی بر حسب منطقه، دهه و شدت شتاب در رشد

منطقه	دهه	کشور	سال	نرخ رشد پیش از شروع شتاب	نرخ رشد پس از شروع شتاب	تفاوت در نرخ رشد
جنوب	۱۹۵۰ و	نیجریه	۱۹۶۷	-۱/۷	۷/۳	۹/۰
صحرای	۱۹۶۰	بوتسوانا	۱۹۶۹	۲/۹	۱۱/۷	۸/۸
آفریقا		غنا	۱۹۶۵	-۰/۱	۸/۳	۸/۴
		گینه بیسائو	۱۹۶۹	-۰/۳	۸/۱	۸/۴
		زیمبابوه	۱۹۶۴	۰/۶	۷/۲	۶/۵
		کنگو	۱۹۶۹	۰/۹	۵/۴	۴/۵
		نیجریه	۱۹۵۷	۱/۲	۴/۳	۳/۰
	۱۹۷۰	موزامبیک	۱۹۷۱	-۱/۸	۶/۷	۸/۵
		چاد	۱۹۷۳	-۰/۷	۷/۳	۸/۰
		کومور	۱۹۷۲	-۰/۶	۵/۳	۵/۹
		کنگو	۱۹۷۸	۳/۱	۸/۲	۵/۱
		اوگاندا	۱۹۷۷	-۰/۶	۴/۰	۴/۶
		لسوتو	۱۹۷۱	۰/۷	۵/۳	۴/۶
		رواندا	۱۹۷۵	۰/۸	۳/۸	۳/۰
		مالاوی	۱۹۷۰	۱/۵	۳/۹	۲/۵
	۱۹۸۰ و	گینه بیسائو	۱۹۸۸	-۰/۷	۵/۲	۵/۹
	۱۹۹۰	موزامبیک	۱۹۸۳	۱/۰	۵/۵	۴/۴
		اوگاندا	۱۹۸۹	-۰/۸	۳/۶	۴/۴
		مالاوی	۱۹۹۲	-۰/۸	۴/۸	۵/۶
جنوب آسیا	۱۹۵۰/۶۰	پاکستان	۱۹۶۲	-۲/۴	۴/۸	۷/۱
	۱۹۷۰	پاکستان	۱۹۷۹	۱/۴	۴/۶	۳/۲
		سریلانکا	۱۹۷۹	۱/۹	۴/۱	۲/۲
	۱۹۸۰	هند	۱۳۸۲	۱/۵	۳/۹	۲/۴

جدول ۱-۸ (ادامه). موارد رشد سریع اقتصادی بر حسب منطقه، دهه و شدت شتاب در رشد

منطقه	دهه	کشور	سال	نرخ رشد پیش از شروع شتاب	نرخ رشد پس از شروع شتاب	تفاوت در نرخ رشد
شرق آسیا	۱۹۵۰ و	تایلند	۱۹۵۷	-۲/۵	۵/۳	۷/۸
	۱۹۶۰	کره جنوبی	۱۹۶۲	۰/۶	۶/۹	۶/۳
		اندونزی	۱۹۶۷	-۰/۸	۵/۵	۶/۲
		سنگاپور	۱۹۶۹	۴/۲	۸/۲	۴/۰
		تایوان	۱۹۶۱	۳/۳	۷/۱	۳/۸
	۱۹۷۰	چین	۱۹۷۸	۱/۷	۶/۷	۵/۱
		مالزی	۱۹۷۰	۳/۰	۵/۱	۲/۱
	۱۹۸۰ و	مالزی	۱۹۸۸	۱/۱	۵/۷	۴/۶
	۱۹۹۰	تایلند	۱۹۸۶	۳/۵	۸/۱	۴/۶
		پاپوا گینه نو	۱۹۸۷	۰/۳	۴/۰	۳/۷
		کره جنوبی	۱۹۸۴	۴/۴	۸/۰	۳/۷
		اندونزی	۱۹۸۷	۳/۴	۵/۵	۲/۱
		چین	۱۹۹۰	۴/۲	۸/۰	۳/۸
آمریکای لاتین	۱۹۵۰ و	دومینیکن	۱۹۶۹	-۱/۱	۵/۵	۶/۶
	۱۹۶۰	برزیل	۱۹۶۷	۲/۷	۷/۸	۵/۱
و حوزه دریای		پرو	۱۹۵۹	۰/۸	۵/۲	۴/۴
کاراییب		پاناما	۱۹۵۹	۱/۵	۵/۴	۳/۹
		نیکاراگوئه	۱۹۶۰	۰/۹	۴/۸	۳/۸
		آرژانتین	۱۹۶۳	۰/۹	۳/۶	۲/۷
		کلمبیا	۱۹۶۷	۱/۶	۴/۰	۲/۴
		کلمبیا	۱۹۶۷	۱/۶	۴/۰	۲/۴
	۱۹۷۰	اکوادور	۱۹۷۰	۱/۵	۸/۴	۶/۸
		پاراگوئه	۱۹۷۴	۲/۶	۶/۲	۳/۷
		ترینیداد و توباگو	۱۹۷۵	۱/۹	۵/۴	۳/۵
		پاناما	۱۹۷۵	۲/۶	۵/۳	۲/۷

پنجاه سال رشد (و کاستی‌های آن): ارائه یک تفسیر ■ ۶۳

جدول ۱-۸ (ادامه). موارد رشد سریع اقتصادی بر حسب منطقه، دهه و شدت شتاب در رشد

منطقه	دهه	کشور	سال	نرخ رشد پیش از شروع شتاب	نرخ رشد پس از شروع شتاب	تفاوت در نرخ رشد
		اروگوئه	۱۹۷۴	۱/۵	۴/۰	۲/۶
	۱۹۸۰ و	شیلی	۱۹۸۶	-۱/۲	۵/۵	۶/۷
	۱۹۹۰	اروگوئه	۱۹۸۹	۱/۶	۳/۸	۲/۱
		هائیتی	۱۹۹۰	-۲/۳	۱۲/۷	۱۵
		آرژانتین	۱۹۹۰	-۳/۱	۶/۱	۹/۲
		دومینکن	۱۹۹۲	۰/۴	۶/۳	۵/۸
خاورمیانه و	۱۹۵۰ و	جزیره موریس	۱۹۵۸	-۱/۱	۷/۷	۸/۸
شمال آفریقا	۱۹۶۰	سوریه	۱۹۶۹	۰/۳	۵/۸	۵/۵
		تونس	۱۹۶۸	۲/۱	۶/۶	۴/۵
		اسرائیل	۱۹۶۷	۲/۸	۷/۲	۴/۴
		اسرائیل	۱۹۵۷	۲/۲	۵/۳	۳/۱
	۱۹۷۰	اردن	۱۹۷۳	-۳/۶	۹/۱	۱۲/۷
		مصر	۱۹۷۶	-۱/۶	۴/۷	۶/۳
		سوریه	۱۹۷۴	۲/۶	۴/۸	۲/۲
		الجزایر	۱۹۷۵	۲/۱	۴/۲	۲/۱
	۱۹۸۰ و	سوریه	۱۹۸۹	-۲/۹	۴/۴	۷/۳
	۱۹۹۰					
OECD	۱۹۵۰ و	اسپانیا	۱۹۵۹	۴/۴	۸/۰	۳/۵
	۱۹۶۰	دانمارک	۱۹۵۷	۱/۸	۵/۳	۳/۵
		ژاپن	۱۹۵۸	۵/۸	۹/۰	۳/۲
		آمریکا	۱۹۶۱	۰/۹	۳/۹	۳/۰
		کانادا	۱۹۶۲	۰/۶	۳/۶	۲/۹
		ایرلند	۱۹۵۸	۱/۰	۳/۷	۲/۷
		بلژیک	۱۹۵۹	۲/۱	۴/۵	۲/۴
		نیوزلند	۱۹۵۷	۱/۵	۳/۸	۲/۴
		استرالیا	۱۹۶۱	۱/۵	۳/۸	۲/۳

جدول ۱-۸ (ادامه). موارد رشد سریع اقتصادی بر حسب منطقه، دهه و شدت شتاب در رشد

منطقه	دهه	کشور	سال	نرخ رشد پیش از شروع شتاب	نرخ رشد پس از شروع شتاب	تفاوت در نرخ رشد
		فنلاند	۱۹۵۸	۲/۷	۵/۰	۲/۲
		فنلاند	۱۹۶۷	۳/۴	۵/۶	۲/۲
	۱۹۸۰ و	پرتغال	۱۹۸۵	۱/۱	۵/۴	۴/۳
	۱۹۹۰	اسپانیا	۱۹۸۴	۰/۱	۳/۸	۳/۷
		ایرلند	۱۹۸۵	۱/۶	۵/۰	۳/۴
		بریتانیا	۱۹۸۲	۱/۱	۳/۵	۲/۵
		فنلاند	۱۹۹۲	۱/۰	۳/۷	۲/۸
		نروژ	۱۹۹۱	۱/۴	۳/۷	۲/۲

منبع: هاسمن، پریچت و رودریک ۲۰۰۵.

در اغلب کشورهایایی که در جدول (۱-۸) حضور دارند، شوک‌هایی (سیاستی یا غیرسیاستی) که سبب جهش در رشد اقتصادی شده‌اند، بسیار ملایم بوده‌اند. اکثر اقتصاددانانی که در کشورهای پیشرفته پرورش یافته‌اند توجیهی در خصوص اصلاحات سیاستی پاکستان در سال ۱۹۷۹ یا سوریه در سال ۱۹۶۹ ندارند. این امر بازتاب این واقعیت است که در حقیقت سیاست اصلاحی خاصی در این کشورها اتفاق نیفتاده است. به نظر می‌رسد تغییرات کوچک در وضع موجود کشورها می‌تواند به افزایش قابل ملاحظه در فعالیت‌های اقتصادی منتهی شود.

حتی در نمونه‌های شناخته شده نیز تغییرات سیاستی در بادی امر نوعاً اندک بوده‌اند. در قسمت‌های قبل بیان شد که چین در اواخر دهه ۱۹۷۰ به صورت تدریجی و گام به گام و مبتنی بر تجارب به‌دست آمده از هر مرحله به سمت آزادسازی حرکت نمود. تجربه کره جنوبی در اواخر دهه ۱۹۶۰ نیز مشابه تجربه چین بود. دولت نظامی کره جنوبی به رهبری پارک چونگ هی^۱ که در سال ۱۹۶۱ قدرت را در این کشور به‌دست گرفت، نگرش مثبتی نسبت به اصلاح اقتصادی نداشت؛ بلکه فقط توسعه اقتصادی را اولویت اصلی خود قرار داد.

^۱. Park Chung Hee

این دولت بر اساس آزمون و خطا، در نخستین گام اقدام به سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عمومی کرد. نکته قابل توجه آن که تنزل رسمی ارزش پول ملی و افزایش نرخ‌های بهره که دو مشخصه بارز اصلاحات در کره جنوبی و از دلایل معجزه اقتصادی این کشور هستند، در سال ۱۹۶۴ و چند سال پس از شروع اصلاحات در این کشور اتخاذ شدند. به علاوه، نرخ‌های ارز و بهره در این کشور در سطحی بسیار کمتر و پایین‌تر از آزادسازی کامل بازارهای ارز و نرخ‌های بهره بودند. همان‌گونه که این مثال‌ها توضیح می‌دهند میزان اهمیت و نقش تغییر نگرش در بخشی از سطوح بالای رهبری سیاسی به سمت حاکمیت بیشتر بازار و چارچوب سیاستی متمایل به بخش خصوصی به اندازه اهمیت و نقش وسعت اصلاح سیاستی است. شاید مهم‌ترین مثال در این خصوص را می‌توان در کشور هند سراغ گرفت: تغییر در نگرش تأثیر بسزایی در خیز و جهش اقتصادی هند در اوایل دهه ۱۹۸۰ داشته است. موضوع قابل تأمل آن است که این تغییر نگرش، درست یک دهه قبل از آزادسازی اقتصادی در سال ۱۹۹۱ اتفاق افتاد (دی لانگ^۱، ۲۰۰۳، رودریک و سابرامانیا ۲۰۰۵).

این موضوع امیدبخش است. زیرا حاکی از آن است که کشورها برای شروع رشد نیازی به انجام اصلاحات گسترده نهادی ندارند. در واقع، تحریک رشد اقتصادی در عمل بسیار آسان‌تر از آن است که لازم باشد فهرست بلندبالای اقدامات عملی موجود در دستورالعمل‌های استاندارد را اجرا کنیم. این امر از دیدگاه نظری نیز تعجب‌آور نیست؛ چرا که مطابق نظریات رشد، هنگامی که یک کشور در سطحی بسیار پایین‌تر از سطح وضعیت باثبات بالقوه درآمدی^۲ خود است، حتی یک جابجایی ملایم در جهت صحیح نیز می‌تواند منجر به رشد بسیار زیاد شود. این امر بیش از همه می‌تواند سبب دلگرمی سیاست‌گذاران باشد؛ زیرا که احساس نیاز مبرم به اتخاذ اصلاحات سیاستی عمیق و در حوزه‌های بسیار گسترده غالباً آن‌ها را زمین‌گیر می‌کند.

1. DeLong

2. potential steady-state level of income

۲. اصلاحات سیاستی مرتبط با این گذارهای رشد نوعاً ترکیبی از عناصر رویه‌های نهادی متعارف و نامتعارف هستند.

هیچ کشوری را نمی‌توان سراغ گرفت که بدون پیروی حداقلی از آنچه که من اصول مرتبه بالاتر مدیریت قوی اقتصادی نامیده‌ام - حقوق مالکیت، مشوق‌های بازار محور، پول قوی و توانایی دولت در بازپرداخت دیون خود- به رشد سریع اقتصادی دست یافته باشد. اما همان‌گونه که پیش از این بیان شد، غالباً پیاده‌سازی و اجرای این اصول از طریق ترتیبات سیاستی نامتعارف صورت گرفته است. راهبرد اصلاح دوسویه در چین، منطقه پردازش صادرات در جزیره موریس و نظام «محدودیت مالی» در کره جنوبی نمونه‌هایی از اجرای اصول مدیریت قوی اقتصادی از طریق ترتیبات سیاستی نامتعارف هستند.

به راحتی می‌توان مثال‌های متعدد دیگری نیز ذکر کرد. به عنوان مثال، زمانی که تایوان و کره جنوبی تصمیم گرفتند به منظور کاهش جهت‌گیری‌های ضد صادراتی در کشورشان رژیم تجاری خود را اصلاح نمایند، هیچ‌گاه اقدام به آزادسازی واردات خود نکردند (موضوعی که می‌تواند توصیه اقتصاددان غربی فرضی باشد)؛ بلکه اصلاح رژیم تجاری خود را از طریق اعطای یارانه به بخش‌های صادراتی منتخب دنبال کردند. به عنوان مثالی دیگر، هنگامی که سنگاپور تصمیم گرفت جذابیت بیشتری برای جلب سرمایه‌گذاری خارجی در کشورش فراهم کند، به جای کاهش مداخله دولت، اقدام به توسعه سرمایه‌گذاری عمومی در اقتصاد و ایجاد مشوق‌های مالیاتی نمود (یانگ^۱، ۱۹۹۲). بوتسوانا کشوری که از نظر ثبات در اقتصاد کلان و مدیریت ثروت الماس خود عملکرد قابل تحسینی داشته است، یکی از بزرگترین سطح مخارج دولتی (نسبت به GDP) را در جهان به خود اختصاص داده است و شیلی، کشوری که اغلب از آن به عنوان نمونه کامل رعایت فهرست استاندارد یاد می‌شود، در موارد مهمی از این اصول فاصله گرفته است: بزرگترین صنعت صادراتی خود (صنعت مس) را تحت مالکیت دولت نگه داشته؛ از دهه ۱۹۹۰ کنترل‌های سرمایه روی جریانات مالی را حفظ نموده و کمک‌های مالی، فنی، سازمانی و بازاریابی قابل توجهی را برای حمایت از حوزه کشت و صنعت که حوزه‌ای نوپا و در حال رشد بود فراهم نموده است.

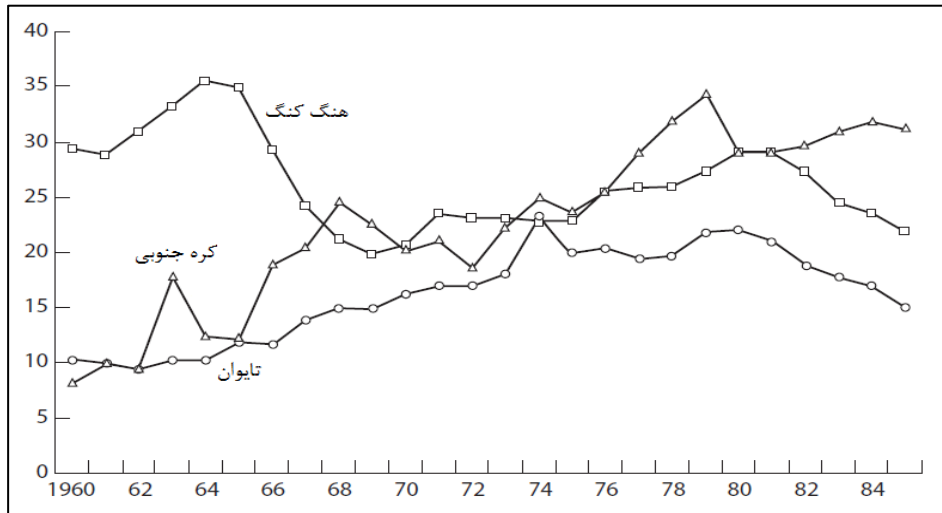
¹. Young

در تمام این مثال‌ها، مواردی از فهرست استاندارد نظیر آزادسازی و برون‌گرایی با مداخله دولتی و اولویت‌بندی‌گری‌های امور از سوی دولت تلفیق شده است. به عبارت دیگر، در تمام نمونه‌های موفق فوق‌الذکر، شاهد تلفیق عناصر فهرست استاندارد با رویه‌های نامتعارف سیاستی و حضور همزمان این دو مؤلفه هستیم. صرف وجود برخی از عناصر فهرست استاندارد در ترکیب سیاست‌های اتخاذ شده در این کشورها کافی است تا یک اقتصاددان متمایل به جریان اصلی به این نتیجه برسد که توصیه‌های سیاستی استاندارد حقیقتاً «کار می‌کند». کشور چین واضح‌ترین مثال در این خصوص است. غالباً موفقیت چین به چرخش این کشور به سمت بازارها نسبت داده می‌شود - که کاملاً صحیح است - و سپس به شکلی نامعقول و غیرموجه از موفقیت چین به عنوان اثبات حقانیت تجویزهای استاندارد نتیجه‌گیری می‌شود - که کاملاً اشتباه است. به دلیل آنکه بخش عمده سیاست‌هایی که این کشورها اتخاذ کرده‌اند، نامتعارف بوده و تناسب بسیار اندکی با برنامه‌های استاندارد دارد، مشخص نیست که چنین ارزیابی‌هایی تا چه میزان مفید خواهند بود.^۱

به سختی می‌توان کشورهای را یافت که نرخ رشد اقتصادی بالا را تجربه کرده باشند اما در آن‌ها مؤلفه‌های سیاستی نامتعارف نقشی ایفا نکرده باشند. احتمالاً هنگ‌کنگ تنها مورد استثنا در این زمینه است و تاکنون هیچ کشوری همانند هنگ‌کنگ سیاست‌های نزدیک به سیاست‌های اقتصاد آزاد را اتخاذ نکرده است. دولت هنگ‌کنگ نسبت به اقتصاد در تمامی زمینه‌ها به جز بازار مسکن که یک استثنای عمده بود نگرش اقتصاد آزاد را دنبال کرده است. هر چند باید ذکر نمود که پیش‌شرط‌ها و بسترهای مهمی برای موفقیت هنگ‌کنگ فراهم بود که بار دیگر نقش و اهمیت توجه به ویژگی‌های بومی را روشن می‌کند. جایگاه هنگ‌کنگ در انبار، ترانزیت و تجارت کالا، نهادهای قوی انتقال یافته از بریتانیا به این کشور و فرار سرمایه از چین کمونیستی، مهم‌ترین بسترهای موفقیت این کشور به شمار می‌روند

^۱ . موضوع دیگری که می‌تواند منشا سردرگمی شود، اشتباه گرفتن سیاست‌ها با دستاوردهای سیاستی است. کشورهای موفق در مراحل پایانی توسعه یافتگی خود از مؤلفه‌هایی نظیر مشارکت گسترده‌تر در اقتصاد جهانی، بخش‌های خصوصی شکوفا و تعداد زیاد واسطه‌های مالی برخوردارند. اما آنچه درصدد پی بردن به آن هستیم سیاست‌هایی است که به این نتایج منجر شده است. نمی‌توان این دستاوردها را ماحصل آزادسازی تجاری، خصوصی‌سازی و آزادسازی مالی دانست. به عبارت دیگر، چنین استدلالی تحریف گسترده راهبردی است که از سوی کشورهای نظیر چین، کره جنوبی، تایوان و ... دنبال شده است.

که سبب شدند تا دولت-شهر هنگ کنگ تا اواخر دهه ۱۹۵۰ به یک اقتصاد با نرخ سرمایه‌گذاری و کارآفرینی بالا تبدیل شود. همان‌گونه که در شکل ۱-۳ مشاهده می‌شود نرخ سرمایه‌گذاری در هنگ کنگ در طول دهه ۱۹۶۰ سه برابر بالاتر از نرخ سرمایه‌گذاری در کره جنوبی و تایوان بود؛ به‌گونه‌ای که GDP سرانه کره جنوبی و تایوان تا اوایل دهه ۱۹۷۰ به GDP سرانه هنگ کنگ در سال ۱۹۶۰ نرسید. هنگ کنگ با چالش‌هایی که کشورهای کره، تایوان و سنگاپور در زمینه انباشت سرمایه‌گذاری خصوصی و تحریک کارآفرینی مواجه شدند روبه‌رو نشد (فصل چهارم را ببینید). لذا اگر بر اساس تجربه موفق هنگ کنگ به این نتیجه برسیم که سایر کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا نیز -که شرایط اولیه بسیار متفاوتی داشته‌اند- با اجرای سیاست‌های اقتصاد آزاد به دستاوردهایی مشابه هنگ کنگ نایل می‌شدند مرتکب اشتباه شده‌ایم.



منبع: Penn World Tables 6.1.

شکل ۱-۳. سهم سرمایه‌گذاری در تولید ناخالص داخلی در شرق آسیا

از سوی دیگر باید توجه داشت که مسلماً تمام درمان‌ها و تجویزهای نامتعارف مؤثر نیستند. به علاوه، سیاست‌های نامتعارف مؤثر نیز فقط در بازه‌های زمانی کوتاه اثرگذار خواهند بود. به عنوان مثال، آرژانتین در دهه ۱۹۹۰ تصمیم گرفت برای پایان دادن به تاریخ طولانی بی‌ثباتی کلان اقتصادی و تورم‌های مزمن بسیار بالا در این کشور، نظام نرخ ارز ثابت را اتخاذ کند. اغلب اقتصاددانان بر این باور هستند که نظام نرخ ارز ثابت برای

کشورهایی نظیر آرژانتین با ریسک بسیار زیادی همراه است؛ زیرا این نظام ارزی سیاست پولی را عقیم نموده و ابزار نرخ ارز را از دست سیاست‌گذاران خارج می‌کند. اما هدف سیاست‌گذاران در آرژانتین از اتخاذ نظام ارزی ثابت کسب اعتبار و مقابله با اثرات نامطلوب بیش از یک قرن سوءمدیریت مالی در این کشور بود. مزیت دیگر این اقدام آن بود که به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی این پیغام را می‌داد که قواعد بازی برای همیشه تغییر کرده است. زمانی که نرخ رشد اقتصادی آرژانتین در نیمه نخست دهه ۱۹۹۰ به سرعت افزایش می‌یافت، به نظر می‌رسید که اجرای نظام ارزی ثابت با موفقیت همراه بوده است. اگر بحران مالی جنوب شرقی آسیا در سال‌های ۹۸-۱۹۹۷ و تنزل شدید ارزش پول ملی برزیل در سال ۱۹۹۹ باعث نمی‌شد تا آرژانتین مجبور به کنار گذاشتن نظام نرخ ارز ثابت شود، شاید اکنون شاهد داستان‌سرایایی در خصوص فضیلت نظام نرخ ارز ثابت به عنوان یک راهبرد رشد اقتصادی می‌بودیم. در حقیقت اگر شرایط خارجی برای آرژانتین به شکل بهتری رقم می‌خورد منافع به دست آمده از محل افزایش اعتبار سیاست‌گذاری بیشتر از زیان‌های نظام ارزی ثابت می‌بود. دلیل ناکامی سیاست نظام ارزی ثابت در آرژانتین این بود که حتی زمانی که مسجل شد این سیاست سبب کاهش نرخ ارز حقیقی و کاهش قدرت رقابت‌پذیری اقتصاد این کشور شده است، سیاست‌گذاران به کنار گذاشتن آن رغبتی نشان ندادند. درسی که می‌توان از این تجربه آموخت این است که ابداع نهادی مستلزم نگرشی واقع‌بینانه و عملی است که از تعصبات ایدئولوژیکی خودداری می‌کند.

۳. نوآوری‌های نهادی مؤثر در یک کشور لزوماً در سایر کشورها اثربخش نخواهند بود.

جنبه ناامیدکننده حقایق آشکار شده آن است که بسته‌های سیاستی شتاب‌دهنده رشد اقتصادی -و به خصوص مؤلفه‌های غیراستاندارد آن‌ها- در کشورهای مختلف کاملاً متفاوت از یکدیگر هستند. به عنوان مثال، راهبرد اصلاحی دو سویه در چین بسیار متفاوت از اصلاحات تدریجی هند است و یا راهبرد تجاری حمایت‌گرایانه‌تر کره جنوبی و تایوان تفاوت چشمگیری با سیاست‌های تجاری باز سنگاپور (و هنگ‌کنگ) دارد. حتی راهبردهایی که ظاهراً مشابه به نظر می‌رسند، تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای با یکدیگر دارند. مثلاً هم تایوان و هم کره جنوبی به فعالیت‌های صنعتی غیرسنتی یارانه اختصاص می‌دادند. اما این امر در

تایوان عمدتاً از طریق مشوق‌های مالیاتی و در کره جنوبی غالباً از طریق اعطای اعتبارات جهت‌دار صورت می‌گرفت.^۱

تلاش‌هایی که در جهت تقلید از سیاست‌های موفق یک کشور و پیاده‌سازی آن در سایر کشورها صورت گرفته است اغلب با شکست مواجه شده است. به عنوان مثال، در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ گورباچف^۲ سعی کرد نظامی را مشابه نظام مسئولیت‌پذیری خانوار و قیمت‌گذاری دوسویه چین در شوروی نهادینه کند اما فقط به بخش کوچکی از نتایج مفیدی که چین به آن نائل شده بود دست یافت.^۳ همچنین اکثر قریب به اتفاق کشورهای در حال توسعه دارای مناطق پردازش صادرات هستند اما تعداد اندکی از آن‌ها به موفقیت‌هایی مشابه جزیره موریس دست یافته‌اند و یا صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات در کشور برزیل با موفقیت همراه بود اما در آرژانتین موثر واقع نشد.^۴

با توجه به مباحثی که در بخش‌های قبلی ارائه شد، این تجربیات نباید چندان تعجب‌آور باشد. زیرا اصلاحات سیاستی زمانی با موفقیت همراه خواهند شد که در تدوین آن‌ها در کنار اصول صحیح اقتصادی، ظرفیت‌ها، محدودیت‌ها و فرصت‌های یک کشور نیز مد نظر قرار گیرد. از آنجا که شرایط کشورها با یکدیگر متفاوت است، در نتیجه اصلاحات مشابه، نتایج متفاوتی در پی خواهد داشت. دلالت فوری این امر آن است که راهبردهای رشد نیازمند دانش قابل ملاحظه بومی در خصوص شرایط اولیه یک کشور است. همان‌گونه که ذکر شد جنبه امیدبخش حقایق آشکار شده آن است که برای تحریک رشد اقتصادی نیازی به انجام اصلاحات گسترده نیست؛ اما متأسفانه تشخیص اینکه قیود الزام‌آور یا فرصت‌های احتمالی در کجا قرار دارند بسیار دشوار است (فصل ۲ را ببینید). برای پی بردن به اینکه با توجه به فرصت‌ها و محدودیت‌ها کدام سیاست مؤثر خواهد بود می‌بایست آزمایشات تجربی سیاستی خاصی صورت گیرد. چین مظهر کمال رویکرد تجربی به اصلاحات سیاستی

^۱ برای مشاهده تفاوت‌های نهادی در بین اقتصادهای شرق آسیا نگاه کنید به Haggard 2004

^۲ Gorbachev

^۳ Shleifer, Vishney and Murphy (1992) به تحلیل این شکست پرداخته و آن را به ناتوانی دولت شوروی در اجرای طرح سهمیه‌بندی همزمان با قیمت‌گذاری بازاری (هر چند در حاشیه) نسبت دادند که امری حیاتی در موفقیت رویکرد چین بوده است.

^۴ در بازه زمانی ۱۹۷۳-۱۹۶۰ بهره‌وری کل عوامل در برزیل به طور متوسط ۲/۹ درصد و در آرژانتین ۰/۲ درصد بود.

است. جالب آنکه بسیاری از نمونه‌های موفق پیش از اعمال اصلاحات موفق شاهد تجربیات ناموفق بوده‌اند. به عنوان مثال، تلاش‌های توسعه‌ای پارک^۱ در کره جنوبی در ابتدا بر پروژه‌های صنعتی بی‌ثمر^۲ متمرکز بود که در نهایت نیز ره به جایی نبرد (سون^۳، ۱۹۹۴، ۲۸-۲۷) و یا کل دهه اول زمامداری ژنرال پینوشه^۴ در شیلی صرف تجربه شکست خورده «پول‌گرایی جهانی»^۵ شد.

اقتصاددانان می‌توانند نقشی سازنده و مفید در این فرآیند ایفا کنند: آن‌ها می‌توانند به شناسایی منابع ناکارآمدی بپردازند، بده-بستان‌های رایج را تشریح کنند، دلالت‌های تعادل عمومی را درک کرده و واکنش‌های رفتاری را پیش‌بینی کنند و غیره. اما آن‌ها فقط زمانی می‌توانند به خوبی از پس این امور برآیند که تحلیل آن‌ها به اندازه کافی مبتنی بر حقایق نهادی و سیاسی رایج باشد. بنابراین، کار اصلی و دشوار می‌بایست در داخل خود کشور صورت گیرد. در دو فصل آتی به توضیح مفصل‌تر این موضوعات خواهیم پرداخت.

۴. پایداری رشد اقتصادی، دشوارتر از شروع آن بوده و نیازمند اصلاحات نهادی گسترده‌تر است.

جدول (۱-۸) فهرستی از کشورهایی که تجربه شتاب در رشد اقتصادی را داشته‌اند نشان می‌دهد. از میان تمام این کشورها فقط نام تعداد کمی از آن‌ها در ذهن اقتصاددانان توسعه نقش بسته است. دلیل این امر آن است که اکثر قریب به اتفاق این کشورها دارای رشد پایدار نبوده‌اند. در حقیقت، همان‌گونه که پیشتر ذکر شد، طی بیش از ۴ دهه گذشته به جز چند کشور آسیای شرقی، تنها تعداد معدودی از کشورها توانسته‌اند به طور مداوم و پایدار درآمد خود را به سطوح درآمدی کشورهای پیشرفته نزدیک کنند و اغلب کشورهایی که نرخ رشد بالا را تجربه کرده‌اند پس از گذشت مدتی کوتاه از نرخ رشدشان کاسته شده است. تجربه کشورهای آمریکای لاتین از اوایل دهه ۱۹۸۰ و حتی چشمگیرتر از آن

¹ Park

² white-elephant

³ Soon

⁴ Pinochet

⁵ global maneytarism

فروپاشی اقتصادی کشورهای جنوب صحرای آفریقا نمونه‌های نمادین این پدیده است. مقاله مشهور ایسترلی، کرمر، پریچت و سامرز^۱ (۱۹۹۲) که برای نخستین بار توجهات را به ناپایداری در عملکرد رشد اقتصادی در طی دوره‌های زمانی جلب کرد به این بحث مرتبط است. گلدستون^۲ نیز در مطالعه‌ای تاریخی به نکته‌ای مشابه اشاره می‌کند.

بنابراین رشد اقتصادی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت ضامن موفقیت در بلندمدت نیست. تفسیر احتمالی این موضوع آن است که جهت‌دستیابی به رشد اقتصادی در بلندمدت می‌بایست اصلاحات اولیه در طول زمان از طریق تقویت بنیان‌های نهادی اقتصاد بازار استحکام یابد. این تفسیر در صورتی صحیح است که تغییرات سیاستی محدود-تغییراتی که موجب شتاب در رشد اقتصادی می‌شوند- سبب رشد اقتصادی در بازه‌های زمانی بلندتر نیز بشوند. اما این امر کاملاً غیرواقع‌بینانه است. در ادامه این فصل به برخی از پیش‌نیازهای نهادی رشد پایدار اشاره خواهد شد (جزئیات بیشتر این بحث در فصول ۴ و ۵ ارائه خواهد شد). کلید دستیابی به رشد پایدار بلندمدت استقرار و توسعه نهادهایی است که سبب حفظ پویایی‌های مولد و ایجاد تاب‌آوری در مقابل شوک‌های خارجی می‌شوند.

به عنوان مثال، کاهش شدید رشد اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه از نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ تا اوایل دهه ۱۹۸۰ عمدتاً به ناتوانی آن‌ها در تعدیل بی‌ثباتی‌های به وجود آمده در محیط خارجی در آن زمان مربوط می‌شود. نهادهای ضعیف مدیریت تضاد^۳ در این کشورها سبب تشدید تأثیرات شوک‌های رابطه مبادله و نرخ‌های بهره شد (رودریک ۱۹۹۹). این عامل باعث شد تا حتی با وجود رژیم‌های تشویقی مناسب در سطح خرد (نظیر سیاست صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات)، رشد اقتصادی در آفریقا و آمریکای لاتین از اواسط دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ به تدریج متوقف شود. از سوی دیگر، تعدیل در سیاست‌های سطح کلان که لازمه شرایط به وجود آمده بود سبب شکل‌گیری تضادهای توزیعی شد. این امر تأییدی بر دشواری اتخاذ سیاست‌های اصلاحی صحیح است. وضعیت در کشورهای اندونزی و کره جنوبی پس از بحران مالی شرق آسیا در سال‌های

^۱. Easterly, Kremer, Pritchett and Summers

^۲. Goldstone

^۳. Conflict management

۱۹۹۷-۱۹۹۸ بیانگر نقش مهم کیفیت نهادهاست. در حالی که کره جنوبی به سرعت بحران را پشت سر گذاشت و به وضعیت رونق برگشت اما اندونزی نتوانست از بحران خلاصی یابد که دلیل آن ضعف نهادها در اندونزی بود (نگاه کنید به تمپل^۱، ۲۰۰۳). توجه به این مثال‌ها به ما گوشزد می‌کند تا رشد پایدار و مداوم اقتصادی در چین را بدیهی نپنداشته و کم‌اهمیت تلقی نکنیم؛ زیرا اقتصاد چین بدون آن‌که از نهادهای قوی‌تری در حیطه‌های گوناگون از بازارهای مالی گرفته تا حاکمیت سیاسی نسبت به سایر کشورها برخوردار باشد، به خوبی به استعدادها و توانایی‌های خود پی برده و زیربنای و بنیان‌های نهادی خود را به شدت تقویت نموده است.^۲

یک راهبرد رشد دو سویه^۳

همان‌گونه که شواهد ارائه شده در قسمت‌های قبل نشان می‌دهند، می‌توان با انجام تغییرات نهادی حداقلی به رشد اقتصادی پرشتاب دست یافت، اما پی‌ریزی و تکامل اصلاحات نهادی عمیق‌تر و گسترده‌تر که لازمه همگرایی در بلندمدت است امری زمان‌بر بوده و چون به طور مستقیم ضروری‌ترین قیود و فرصت‌های پیش روی اقتصاد را هدف قرار نمی‌دهد ممکن است در بادی امر مؤثرترین راه برای ارتقاء رشد نباشند. از سوی دیگر، اجرای اصلاحات نهادی گسترده و عمیق در شرایط رونق اقتصادی بسیار آسانتر از فضای رکودی است. این ملاحظات گویای آن است که راهبردهای رشد موفق بر تلاشی دوجانبه استوار هستند: یعنی یک راهبرد کوتاه‌مدت با هدف تحریک رشد و یک راهبرد میان‌مدت تا بلندمدت با هدف حفظ و تداوم بخشیدن به رشد اقتصادی.^۴ در ادامه این قسمت به طرح این دو مرحله پرداخته و بحث تفصیلی پیرامون این موضوع را به فصول آتی ارجاع می‌دهیم.

1. Temple

۲. Young (2000) استدلال می‌کند که راهبرد اصلاحی چین از طریق افزایش حاشیه‌های نامطلوب احتمالاً سبب بدتر شدن امور شده است.

3. A Two-Pronged Growth Strategy

۴. Ocampo (2003) به تمایزی مشابه این تمایز اشاره نموده و تأکید می‌کند که بسیاری از الزامات رشد اقتصادی در بلندمدت (نظیر نهادهای بهبود یافته) پی‌آمد و نتیجه رشد اقتصادی هستند و نه محرک آن. مشابه همین بحث در ادبیات علوم سیاسی نیز وجود دارد که بر اساس آن بین پیش‌نیازهای سیاسی شروع و تداوم اصلاحات تمایز قائل می‌شود (ن. ک. به Haggard and Kaufman 1983).

یک راهبرد سرمایه‌گذاری برای راه انداختن رشد

برای اقتصادی که در یک تعادل سطح پایین در فعالیتهای اقتصادی گیر کرده است مهم‌ترین چالش در کوتاه‌مدت آن است که چگونه انگیزه سرمایه‌گذاری در اقتصاد را برای کارآفرینان فراهم کند؟ در اینجا لازم است تا تفسیری گسترده‌تر از مفهوم «سرمایه‌گذاری» ارائه کنیم. سرمایه‌گذاری ناظر بر کلیه فعالیتهایی است که کارآفرینان متقبل می‌شوند؛ فعالیتهایی نظیر گسترش ظرفیت تولید، استفاده از تکنولوژی‌های جدید، تولید محصولات جدید، شناسایی بازارهای فروش جدید و غیره. هنگامی که کارآفرینان توانمند شده و انگیزه سرمایه‌گذاری در آنان برانگیخته شود، انباشت سرمایه و تغییرات تکنولوژیک احتمالاً یکدیگر را تکمیل خواهند کرد - درهم تنیدگی این دو عنصر بیشتر از آن است که بتوان آن‌ها را از یکدیگر تفکیک نمود.

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که موانع شکل‌گیری این فرآیند چیست؟ و چه عاملی این فرآیند را به حرکت وا می‌دارد؟ دو نوع پاسخ به این سؤال در ادبیات وجود دارد. یک رویکرد بر نقش موانع تحمیل شده از سوی دولت بر کارآفرینان تأکید می‌کند. مطابق این رویکرد، دخالت‌های بیش از حد دولت، تورش سیاست‌ها به سمت بنگاه‌های بزرگ و متصل به بخش سیاسی، شکست‌های نهادی (به صورت اعطای مجوز و سایر موانع مقرراتی، حقوق مالکیت ناکافی و اجرای ناقص قرارداد) و سطوح بالای ریسک و ناطمینانی سیاستی سبب ساختارهای اقتصادی دوگانه و سرکوب کارآفرینی می‌شود. بر این اساس، انتظار می‌رود که با حذف عمده‌ترین موانع، موجی از سرمایه‌گذاری و کارآفرینی‌های جدید به راه بیفتد. اما بر اساس رویکرد دوم، اقدامات دولت صرفاً به کنار رفتن از سر راه بخش خصوصی منحصر نمی‌شود؛ بلکه دولت باید دست به اقدامات بیشتری بزند: دولت می‌بایست از طریق ایجاد انگیزه‌های مثبت به یافتن ابزارهای تجمیع و انباشت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی بپردازد. در این نگرش، رشد اقتصادی نظم طبیعی امور نیست و ایجاد یک زمین بازی منصفانه و مسطح ممکن است برای تحریک و برانگیختن پویایی مولد کافی نباشد. این دو رویکرد در دو مقوله با یکدیگر متفاوت هستند: نخست، در میزان اهمیتی که برای نقائص جاری و غیرقابل حذف بازار قائل هستند و دوم خوش‌بینی‌شان نسبت به توانایی دولت برای

طراحی و اجرای دخالت‌های سیاستی مناسب. در قسمت بعد به بیان مفصل‌تر این دو رویکرد می‌پردازیم.

موارد شکست دولت

کتاب راهبرد توسعه^۱ نیکلاس اشترن^۲ (۲۰۰۱) یکی از نمونه‌های خوب پیرامون رویکرد اول است. عنوان این کتاب که به نحوی سنجیده، یادآور کتاب راهبرد توسعه اقتصادی^۳ (۱۹۵۸) آلبرت هیرشمن است، رئوس کلی این رهیافت را بر اساس دو رکن اصلی ترسیم می‌کند: ایجاد یک «فضای سرمایه‌گذاری»^۴ مناسب و «توانمندسازی فقرا». رکن نخست رهیافت اشترن به بحث فعلی ما مرتبط است. اشترن در کتاب خود «فضای سرمایه‌گذاری» را کاملاً گسترده تعریف می‌کند: "محیط سیاستی، نهادی و رفتاری جاری و انتظاری که بازدهی‌ها و ریسک سرمایه‌گذاری را تحت تأثیر قرار می‌دهد" (۴۵-۱۴۴، ۲۰۰۱). از سوی دیگر اشترن به ضرورت وجود اولویت‌ها و احتمالاتی که مختص هر کشور است اذعان می‌کند. وی تأکید می‌کند که هرگاه اقدامات کوچک و اندک صحیحی انجام می‌شوند موانع بر سر راه پویایی‌های مطلوب مرتفع می‌شوند.

اشترن با ارائه توضیحاتی به بیان دیدگاه خود در خصوص محتوای سیاست‌ها در عمل می‌پردازد. از نظر وی مهم‌ترین ویژگی‌های فضای سرمایه‌گذاری، ناقصی‌های تحمیل شده از جانب دولت است: بی‌ثباتی اقتصاد کلان و تورم بالا، دستمزد بالای بخش دولتی که سبب اختلال عملکرد بازار کار می‌شود، بار مالیاتی زیاد، وضع مقررات دلبخواه و اختیاری، شروط سنگین برای اعطای مجوز، فساد و غیره. وی با انجام مطالعات و بررسی‌های مبتکرانه و بهره‌گیری از تکنیک‌های متنوع مشخص می‌کند که کدامیک از این معضلات بیشترین آسیب را به همراه داشته و در مرحله بعد بر انجام اصلاحات متناظر با آن معضلات متمرکز می‌شود. مطالعات و بررسی‌های مشابه دیگری نیز توسط جانسون، مک میلان و دوردوف^۱

1. The Strategy of Development

2. Stern

3. The Strategy of Economic Development

4. Investment Climate

1. Johnson, McMillan and Woodruff

(۲۰۰۰)، فریدمن^۱ و دیگران (۲۰۰۰) و آسلوند و جانسون^۲ (۲۰۰۳) صورت گرفته است. عنوان کتاب اشلیفر و ویشنی^۳ به نحو شایسته‌ای ماهیت محدودیت‌های مربوط به این نگرش را خلاصه می‌کند: دست غارتگر: آسیب‌شناسی دولت و درمان‌های آن^۴.

موارد شکست بازار

رهیافت دوم روی محدودیت‌های تحمیل شده از سوی دولت متمرکز نمی‌شود بلکه تمرکز اصلی آن روی ناقصی‌هایی است که در گُنه محیط‌های با درآمد اندک است و مانع سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در فعالیتهای غیرسنتی می‌شود. از منظر این رهیافت، اقتصادها به سبب ماهیت تکنولوژی و بازارهایشان حتی هنگامی که سیاست‌های دولت به ضرر کارآفرینی نیست می‌توانند در یک تعادل سطح پایین گیر کنند. تفاسیر و برداشتهای متعددی از این رهیافت وجود دارد که برخی از مهم‌ترین آن‌ها در طبقه‌بندی ارائه شده در جدول (۱-۹) به صورت خلاصه ذکر شده است. در طبقه‌بندی این جدول بین مواردی که مبتنی بر سرریزهای یادگیری^۵ (یک اثر جانبی غیرپولی) هستند و موارد مبتنی بر اثرات جانبی مربوط به اندازه بازار که از صرفه‌های مقیاس ناشی می‌شود، تمایز قائل شده‌ام. اکامپو^۶ (۲۰۰۳) مباحث مفیدی در خصوص این موارد و به طور خاص از منظر ساختارگرایی ارائه کرده است.

همان‌گونه که عاصم اغلو، آقیون و زیلیبوتی^۷ (۲۰۰۲) اشاره می‌کنند دو نوع از یادگیری با رشد اقتصادی در ارتباط است: نخست، اقتباس از تکنولوژی‌های موجود و دیگری ابداعاتی که به خلق تکنولوژی‌های جدید منتهی می‌شود. در مراحل اولیه فرآیند توسعه، نوع نخست یادگیری که همانا اقتباس از تکنولوژی‌های موجود است بیشترین اهمیت را دارد. این نوع از یادگیری به دلایل مختلف می‌تواند از ناحیه سرریزها محدود شود. به عنوان مثال، ممکن

1. Friedman

2. Aslund and Johnson

3. Shleifer and Vishny

4. The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures

5. learning spillovers

6. Ocampo

7. Acemoglu, Aghion and Zibilotti

است یک سطح آستانه‌ای از سرمایه انسانی وجود داشته باشد که فراتر از آن بازدهی خصوصی مهارت‌های اکتسابی قویاً مثبت می‌شود (آزادیادیس و درازن^۱، ۱۹۹۰). یا ممکن است یادگیری حین انجام کار برای تمام بنگاه‌های انفرادی بیرونی^۲ باشد و یا به دلیل وجود ناقصی‌های بازار اعتبارات، نتواند به شکل مناسب و مقتضی از سوی بنگاه‌ها درونی شود (ماتسویاما^۳، ۱۹۹۲). یا ممکن است اطلاعات و دانش مربوط به ساختار هزینه‌ای یک کشور از بنگاه‌های موجود به بنگاه‌های جدید سرریز شود (هاسمن و رودریک، ۲۰۰۳). در تمام این موارد، تعادل غیرمتمرکزی شکل می‌گیرد که در آن یادگیری کمتر از حد مقتضی تولید می‌شود. پیامد این امر، ناکامی اقتصاد در تنوع‌بخشی به فعالیت‌های غیرسنتی و پیشرفته‌تر است. در این موقع است که برخی از مداخلات سیاستی می‌تواند سبب بهبود و ارتقای امور شود. در چنین شرایطی توصیه سیاستی بهینه اول^۴، اعطای یارانه اصلاحی هدفمند به یادگیری به عنوان یک اثر جانبی مثبت است؛ اما در عمل قیود مربوط به درآمد، اجرا یا اطلاعات ممکن است توسل به مداخلات بهینه دوم را اجتناب‌ناپذیر کند.

1. Azariadis and Drazen

2. external

3. Matsuyama

4. first-best

جدول ۱-۹. طبقه‌بندی موانع «طبیعی» صنعتی شدن

الف) آثار بیرونی یادگیری

۱. یادگیری حین انجام کار (به عنوان مثال، ماتسویاما ۱۹۹۲)
 ۲. آثار بیرونی سرمایه انسانی (به عنوان مثال آزاریدیس و درازن ۱۹۹۰)
 ۳. یادگیری درباره هزینه‌ها (به عنوان مثال هاسمن و رودریک، ۲۰۰۳)
- ب) شکست‌های هماهنگی (آثار بیرونی اندازه بازار که از بازده صعودی نسبت به مقیاس منبعت می‌شوند)

۱. دستمزد بالاتر در صنایع کارخانه‌ای (به عنوان مثال، مورفی، اشلیفر و ویشنی ۱۹۸۹)
۲. زیرساخت‌ها (به عنوان مثال، مورفی، اشلیفر و ویشنی ۱۹۸۹)
۳. نهاده‌های واسطه‌ای اختصاصی (به عنوان مثال، رودریک ۱۹۹۵، ۱۹۹۶)
۴. سرریزهای مرتبط با توزیع ثروت (به عنوان مثال، هاف و استیگلیتز، ۲۰۰۱)

بخش عمده موانعی که در جدول (۱-۹) نشان داده شده مربوط به وجود شکست‌های هماهنگی^۱ از ناحیه صرفه‌های مقیاس است. نظریه فشار بزرگ در توسعه که نخستین بار توسط روزنشتاین - رودان^۲ (۱۹۴۳) ارائه و توسط مورفی، اشلیفر و ویشنی^۳ (۱۹۸۹) صورت‌بندی شد مبتنی بر این ایده است که خروج از یک وضعیت تعادلی سطح پایین باثبات نیازمند سرمایه‌گذاری‌های متناسب و همزمان در تعدادی از حوزه‌های مختلف است. می‌توان فرمول‌بندی عمومی این مدل‌ها را به صورت زیر بیان کرد: فرض کنید که سطح سود در یک فعالیت مشخص در بخش مدرن تابع n باشد، یعنی: $\pi^m(n)$ که n بیانگر سهم کنونی فعالیت‌های مدرن از کل اقتصاد است.

و $\frac{d\pi^m(n)}{dn} > 0$ است که حاکی از اثر مثبت صرفه‌های مقیاسی بر سطح سود است. همچنین فرض کنید که π^t نشان دهنده سود در فعالیت‌های سنتی است.

حال اگر هیچ کارآفرین دیگری در بخش مدرن مشغول فعالیت نباشد (وضعیت $n = 0$)، سرمایه‌گذاری در فعالیت مدرن برای یک واحد انفرادی سودآور نخواهد بود، اما اگر تعداد

¹. coordination failures

². Rosenstein-Rodan

³. Murphy, Shleifer, and Vishny

کارآفرینان به اندازه کافی زیاد باشد (وضعیت $n = 1$) فعالیت در بخش مدرن برای یک واحد انفرادی نیز سودآوری بالائی خواهد داشت؛ لذا: $\pi^m(1) > \pi^t$ و $\pi^m(0) < \pi^t$. وضعیت‌های $n=0$ و $n=1$ هر دو نشان دهنده تعادل احتمالی بوده و در اقتصادی که از نقطه $n=0$ شروع کند هیچ‌گاه صنعتی شدن رخ نخواهد داد. مورفی، اشلیفر و ویشنی (۱۹۸۹) مدل‌هایی را توسعه دادند که در آن‌ها روابط مکملی^۱ از دو ناحیه نشأت می‌گیرد: نخست از ناحیه سرایت تقاضا به تمام کالاهای نهایی تولید شده از طریق افزایش مقیاس تولید و بهره‌مندی از مزایای صرفه‌های ناشی از مقیاس و دوم از ناحیه سرمایه‌گذاری‌های گسترده در زیرساخت‌ها. رودریگوئز-کلیر^۲ (۱۹۹۶)، رودریک (۱۹۹۶) و ترینداد^۳ (۲۰۰۵) مدل‌هایی ارائه می‌کنند که در آن‌ها تأثیر روابط مکملی از طریق روابط صنعتی عمودی و نهاده‌های واسطه‌ای اختصاصی (مورد استفاده در فعالیت‌های خاص) عملیاتی می‌شود. هاف^۴ و استیگلیتز (۲۰۰۱) به بحث پیرامون مدل‌های متعددی در خصوص شکست هماهنگی می‌پردازند.

دلالت‌های سیاستی این مدل‌ها کاملاً نامتعارف است؛ به گونه‌ای که بر ضرورت انباشت سرمایه‌گذاری خصوصی از طریق اعطای یارانه، چانه‌زنی^۵، بنگاهداری عمومی و نظایر این‌ها تأکید می‌کنند. بر خلاف عنوان «فشار بزرگ»، الزامات و سیاست‌های مورد نیاز این راهبرد چندان گسترده نیست. به عنوان مثال، همان‌گونه که رودریک (۱۹۹۶b) در چارچوب مطالعه خود نشان می‌دهد سیاست اجتماعی کردن مخاطرات مربوط به سرمایه‌گذاری از طریق اعطای ضمانت‌های ضمنی به سرمایه‌گذاران -سیاستی که در کره جنوبی دنبال شد- به دلیل تشویق ورود به بخش مدرن سبب ارتقای رفاه می‌شود. به علاوه، این سیاست برای دولت هیچ هزینه‌ای در پی ندارد؛ زیرا بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها به میزانی هست که

1. complementarity
2. Rodriguez-Clare
3. Trindade
4. Hoff
5. jawboning

هیچ‌گاه درخواستی برای استفاده از این ضمانت‌ها مطرح نشده است. بنابراین این سیاست‌ها در صورت موفقیت تأثیرات اندکی بر بودجه دولت و جاهای دیگر خواهند گذاشت.^۱

هر دو مدل ارائه شده در جدول (۱-۹) بر این امر اتفاق نظر دارند که توسعه فعالیت‌های مدرن و غیرسنتی یک فرآیند طبیعی نیست و به مشوق‌های انگیزشی مثبت نیاز دارد. یکی از مشوق‌هایی که در گذشته غالباً مفید واقع شده است افزایش قابل ملاحظه و مداوم نرخ ارز حقیقی است. نرخ ارز حقیقی در یک اقتصاد باز و کوچک به صورت قیمت نسبی کالاهای قابل تجارت به کالاهای غیرقابل تجارت تعریف می‌شود. در عمل، تغییرات نرخ ارز حقیقی هم‌راستا با تغییرات نرخ ارز اسمی (قیمت یک واحد پول خارجی بر حسب پول داخلی) بوده و از جهت حرکت آن پیروی می‌کند. بنابراین کاهش رسمی ارزش پول ملی^۲ (که با سیاست‌های پولی و بودجه‌ای مناسب همراه شود) سودآوری تمام فعالیت‌های قابل تجارت را افزایش می‌دهد. از این منظر این سیاست مزایای متمایزی در پی دارد. نخست آنکه، احتمالاً بخش اعظم منافع این اقدام به دلیل تنوع‌بخشی به تولید و بازتوزیع منابع به سمت فعالیت‌های غیرسنتی، نصیب فعالیت‌های کارخانه‌ای و تولیدات مبتنی بر منابع طبیعی (قابل تجارت) خواهد شد و بخش‌های خدمات و غیرقابل تجارت نفع کمتری خواهند برد. از آنجا که به طور معمول کاهش مداوم ۵۰ درصدی و یا بیشتر نرخ ارز حقیقی در دستور کار قرار می‌گیرد میزان تشویق بسیار زیاد و قابل توجه است. سوم، با توجه به اینکه فعالیت‌های قابل تجارت با رقابت خارجی مواجه هستند؛ فعالیت‌هایی که مورد تشویق قرار می‌گیرند دقیقاً همان فعالیت‌هایی هستند که با نظم بازاری بزرگتری روبه‌رو هستند. چهارم، رویه اعطای یارانه به فعالیت‌های قابل تجارت از طریق کاهش ارزش پول ملی کاملاً یک رویه بازاری است و نیاز به مدیریت در سطح خرد در بخشی از نظام اداری ندارد.

^۱. برای مطالعه پیرامون ضمانت‌های ضمنی سرمایه‌گذاری در کره جنوبی نگاه کنید به Amsden 1989. در خلال بحران مالی در جنوب شرق آسیا بحث‌های فراوانی در خصوص این ضمانت‌ها در گرفت؛ به نحوی که از آن‌ها به عنوان یکی از شواهد سرمایه‌داری رفاقتی یاد شد (MacLean 1999).

^۲. Devaluation

با عنایت به تمام این دلایل، تنزل مداوم و قابل اعتنای نرخ ارز حقیقی می‌تواند مؤثرترین سیاست صنعتی موجود باشد.^۱

از کجا شروع کنیم؟

دو رهیافت مورد اشاره در قسمت قبل یعنی رهیافت‌های شکست دولت و شکست بازار می‌توانند به طراحی سیاست‌ها و شناسایی مسیرهای تفکر در باب اولویت‌ها در کوتاه‌مدت کمک نمایند. بدون شک اینکه مؤثرترین نقطه برای تحریک رشد در کجا قرار دارد به شرایط هر اقتصاد بستگی دارد. ممکن است این فکر به ذهن خطور کند که صحیح‌ترین گام برای شروع، حذف موانع تحمیل شده از جانب دولت بر سر راه فعالیت‌های کارآفرینی است و این مسئله بر دغدغه «انباشت» سرمایه‌گذاری‌ها از طریق اعطای مشوق‌های مثبت ترجیح دارد. اما این اقدام همواره یک راهبرد صحیح نیست. مسلماً زمانی که نرخ تورم سه رقمی است و چارچوب مقررات‌گذاری آنقدر سنگین است که هر گونه ابتکار عملی را از بخش خصوصی سلب می‌کند، حذف این اختلال‌ها معقول‌ترین اقدام برای شروع خواهد بود. اما به طور کلی به‌سختی می‌توان مشخص کرد که تغییر در کدام حاشیه مؤثرتر از هر تغییر حاشیه‌ای دیگر است. شاید نظرخواهی از فعالان کسب و کار بتواند مفید باشد اما نمی‌تواند ملاک عمل قرار گیرد. زیرا هنگامی که سرریزهای یادگیری و شکست‌های هماهنگی مانع هرگونه جهش اقتصادی شده‌اند، بررسی نظرات کارآفرینان حاوی اطلاعات و نکات خاصی نخواهد بود مگر آنکه پرسش‌نامه‌ها با چنان دقت و مهارتی تدوین شده باشد که بتواند پاسخ‌های مقتضی را استخراج نماید.

^۱ تغییرات بزرگ نرخ ارز حقیقی نقش مهمی در برخی از موارد اخیر شتاب رشد اقتصادی نظیر شیلی و اوگاندا در اوایل دهه ۱۹۸۰ داشته است. در این دو کشور، تغییرات قابل توجه در قیمت‌های نسبی به نفع کالاهای قابل مبادله با جهش در رشد اقتصادی همراه شد. معمولاً اینگونه تعبیر می‌شود که بیش از ۲ برابر شدن نرخ ارز حقیقی در شیلی پس از بحران سال‌های ۸۳-۱۹۸۲ (عمیق‌ترین بحران در آمریکای لاتین در آن زمان) نقش مهمی در تنوع بخشیدن و ارتقای صادرات محصولات غیرسنتی و تحریک رشد اقتصاد داشته است. شایان ذکر است که همزمان با افزایش قابل ملاحظه نرخ ارز، تعرفه‌های واردات نیز افزایش قابل ملاحظه‌ای یافت (در خلال سال‌های ۸۵-۱۹۸۲) که به فعالیت‌های جایگزین واردات کمک شایانی نمود. تنزل پول ملی در اوگاندا شدیدتر بود. اما بر خلاف شیلی و اوگاندا، تنزل‌های شدید پول ملی نقش زیادی در شتاب‌های اولیه رشد اقتصادی در کشورهای شرق آسیا در خلال دهه ۱۹۶۰ نداشت (رودریک ۱۹۹۷).

یکی از درس‌هایی که تاریخ اقتصادی اخیر در اختیار ما می‌گذارد این است که حتی زمانی که معیارهای استاندارد ارزیابی «فضای سرمایه‌گذاری» گویای افتضاح بودن این فضاست، مداخلات خلاقانه می‌تواند بسیار مؤثر باشد. به عنوان نمونه، اصلاحات اولیه در کره جنوبی در شرایطی اتفاق افتاد که رهبری سیاسی در کره جنوبی در ابتدا عداوت زیادی با طبقه کارآفرین داشت^۱. یا بنگاه‌های شهری و روستایی در چین علی‌رغم نبود حقوق مالکیت خصوصی و نظام قضایی کارآمد بسیار موفق بوده‌اند. در نقطه مقابل این دو مورد، تجربه کشورهای آمریکای لاتین در دهه ۱۹۹۰ قرار دارد که گویای آن است که ضوابط استاندارد متضمن ایجاد یک «فضای سرمایه‌گذاری» مناسب نیستند. به همان نسبت که حضور بیش از اندازه دولت‌ها می‌تواند مانعی بر سر راه کارآفرینی باشد، قطعاً حضور کمتر از حد دولت‌ها نیز کارآفرینی را با چالش روبه‌رو می‌کند.

بعضاً این بحث مطرح می‌شود که اعمال سیاست‌های نامتعارف نیازمند بنیان‌های نهادی بسیار قوی است و به همین دلیل اغلب کشورهای در حال توسعه قادر به اجرای این سیاست‌ها نیستند. اما شواهد موجود از این دیدگاه پشتیبانی نمی‌کند. هر چند می‌توان دلیل موفقیت دخالت‌های گزینشی دولت در کشورهای کره جنوبی و تایوان را به شرایط مطلوب و غیرمعمولی این کشورها نسبت داد؛ اما در سایر کشورهای موفق، سیاست‌های نامتعارف باعث شدند تا از ضعف‌های نهادی موجود استفاده حداکثری شود. این امر دقیقاً در خصوص بنگاه‌های روستایی و شهری در چین، مناطق پردازش صادرات در جزیره موریس و اصلاحات تدریجی در هند صادق است. به بیان دقیق‌تر، ضعف نهادی در این کشورها باعث شد تا امکان اجرای اصلاحات متعارف وجود نداشته باشد. زیرا اقتضائات برنامه اصلاح استاندارد آنقدر دشوار است - واقعیتی که در حال حاضر از طریق افزودن اصلاحات به اصطلاح نسل دوم به آن اذعان شده است - که راهبردهای موفق رشد اغلب بر مؤلفه‌های نامتعارف استوار هستند (حداقل در مراحل اولیه).

^۱. رییس جمهور پارک یک ماه پس از آن که طی یک کودتای نظامی در سال ۱۹۶۱ قدرت را در کره جنوبی در دست گرفت به موجب قانونی جدید با موضوع انباشت ثروت غیرقانونی، تعدادی از فعالان اقتصادی برجسته را دستگیر کرد. این فعالان با این شرط که به احداث بنگاه‌های جدید پرداخته و سهمی از آن را در اختیار دولت قرار دهند آزاد شدند (Amsden, 1989,72).

نکته بسیار مهمی که باید بدان توجه نمود آن است که پیاده‌سازی و اجرای رهیافت شکست بازار مستلزم دولتی صالح و غیرفاسد است. به ازای هر کشوری مثل کره جنوبی کشورهای زیادی نظیر زئیر وجود دارند که در آن‌ها عمل‌گرایی سیاستی^۱ بهانه و توجیه سیاستمداران برای تاراج و چپاول است. در چنین موقعیت و شرایطی به سختی می‌توان انتظار داشت که حتی مداخلات سیاستی ماهرانه و دقیق نیز به دستاوردهای مطلوب دست یابند. سیاست‌های اجماع واشنگتنی تا جایی که بتوانند سبب ارتقای بیشتر درستکاری و امانداری سیاستمداران شوند می‌توانند قابل ترجیح باشند. هر چند در این ارتباط شواهد دارای ابهام هستند. اگر زیرساخت‌ها و زیربناهای اقتصاد سیاسی امکان ارتکاب به فساد را بدهند و یا مشوق آن باشند، اغلب سیاست‌ها از جمله سیاست‌های اجماع واشنگتنی فسادپذیر خواهند بود. به عنوان مثال، تجربه خصوصی‌سازی گسترده در روسیه را در نظر بگیرید. تقریباً این اتفاق نظر وجود دارد که فرآیند خصوصی‌سازی در روسیه به واسطه چپاول غیرقانونی دارایی‌ها توسط افراد خودی که ارتباطات نزدیکی با سیاستمداران داشتند به بیراهه کشیده شد. سیاست‌های اجماع واشنگتنی به تنهایی و به خودی خود قادر نیستند تا رانت‌جویان قدرتمند را از صحنه خارج کنند. بنابراین، به منظور ارزیابی و رتبه‌بندی رژیم‌های سیاستی مختلف از منظر امکان بروز فساد، مدل‌های کاملاً تخصصی اقتصاد سیاسی بر نگرش فرم خلاصه^۲ که به صورت خودکار محدودیت‌های وضع شده روی دولت را به رانت‌جویی کمتر مرتبط می‌کند ارجحیت دارند^۳.

این قسمت را با خلاصه مطالب ذکر شده به پایان می‌برم: دامنه راهبردهایی که در گذشته مؤثر واقع شده‌اند تنوع بسیار زیادی داشته است. مثلاً مدل سنتی صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نظیر برزیل، مکزیک و ترکیه کاملاً مؤثر واقع شد. کشورهای آسیای شرقی نظیر کره جنوبی و تایوان برون‌گرایی را

1. Policy activism

2. Reduced form

۳. در مطالعه‌ای (۱۹۹۵) رژیم‌های اعطای یارانه صادراتی را در شش کشور با یکدیگر مقایسه نمودم و دریافتم که رژیم‌هایی که در ظاهر کمترین امکان رانت‌جویی در آن‌ها وجود دارد - رژیم‌های دارای قوانین روشن، فهرست‌های متحدالشکل، و عدم ارتباط بنگاه‌ها و کارمندان اداری - اثربخشی و کارآمدی کمتری دارند. اما در کشورهایی که کارمندان دولت حرفه‌ای بوده و به خوبی نظارت می‌شوند اعطای اختیارات زبان‌آور نیست اما در کشورهایی که کارمندان حرفه‌ای نیستند قوانین نیز کمکی به کاهش رانت‌جویی نخواهد کرد.

در پیش گرفتند که ترکیبی از دخالت‌گرایی خشن در داخل همراه با تمرکز راسخ بر صادرات بود. راهبرد شیلی تا پیش از سال ۱۹۸۳ بر نوع متفاوتی از برون‌گرایی یعنی تنزل شدید ارزش پول ملی، عدم اتخاذ سیاست‌های صنعتی مشخص (اما حمایت اندک از صادرات غیرسنتی در بخش کشت و صنعت)، جابجایی پس‌اندازها از طریق خصوصی‌سازی بازنشستگی و جلوگیری از جریان‌ات سرمایه ورودی کوتاه‌مدت بود. اصلاح دو سویه بهترین اصطلاح برای توصیف تجربه کشورهای نظیر چین و جزیره موریس است. هند بهترین نمونه قابل تصور از اصلاحات تدریجی واقعی است. احتمالاً هنگ‌کنگ تنها کشوری است که در آن رشد اقتصادی بدون وجود یک سیاست فعال در زمینه انباشت و جانشینی درونی سرمایه‌گذاری و کارآفرینی خصوصی اتفاق افتاده است اما هنگ‌کنگ از چنان شرایط مطلوب و خاصی برخوردار بود (قبلاً به آن‌ها اشاره شده است) که نمی‌توان آن را به سایر کشورها تعمیم داد.

با توجه به این تنوع در راهبردهای رشد موفق، هر گزاره‌ای که بخواهد بیانگر عوامل تعیین‌کننده جهش در رشد اقتصادی باشد می‌بایست جامعیت بسیار بالایی داشته باشد. در فصل بعد به ارائه یک چارچوب آسیب‌شناسانه از عوامل جهش‌زای رشد می‌پردازیم. مزیت چارچوب آسیب‌شناسی آن است که ما را به سمت چالش‌هایی رهنمون می‌کند که در یک شرایط معین مهم‌ترین موانع رشد محسوب می‌شوند. همچنین به ما کمک می‌کند تا انرژی خود را روی مؤثرترین و اثربخش‌ترین درمان‌ها متمرکز کنیم.

یک راهبرد استقرار نهادی جهت نیل به رشد اقتصادی پایدار

دستیابی به نهادهای با کیفیت بالا مهم‌ترین عامل تضمین‌کننده همگرایی به استانداردهای زندگی کشورهای پیشرفته در بلندمدت است. راهبردهای جهش‌زای رشد که در قسمت‌های قبل به آن‌ها اشاره شد باید در طول زمان با یک فرآیند تجمیعی استقرار نهادی تکمیل شوند تا این اطمینان حاصل شود که رشد اقتصادی متوقف نشده و تاب‌آوری اقتصاد در مقابل شوک‌ها حفظ می‌شود. این موضوع به وسیله مطالعات تاریخی (نورث و توماس^۱ ۱۹۷۳، انگرمن و سوکولف^۱ ۱۹۹۴) و مطالعات اقتصادسنجی به قدر کفایت مورد

^۱. North and Thomas

بررسی قرار گرفته است؛ هر چند این مطالعات بسیار کل نگر بوده و توصیه‌های سیاستی ارائه نمی‌دهند.

مطالعات تجربی صورت گرفته در خصوص نهادهای ملی عموماً روی حفاظت از حقوق مالکیت و حاکمیت قانون متمرکز بوده‌اند. در حالی که باید طیف بسیار گسترده‌ای از نهادها مورد بررسی و مذاقه قرار گیرد. نهادها در تعریف گسترده خود قواعد بازی رایج در یک جامعه هستند (نورث ۱۹۹۰) و نهادهای با کیفیت بالا نهادهایی هستند که سبب ایجاد رفتار مطلوب اجتماعی از جانب کارگزاران اقتصادی می‌شوند. این نهادها می‌توانند هم به صورت نهادهای رسمی (نظیر دستورات قانونی تنفیذ شده از جانب اشخاص ثالث) و هم به صورت نهادهای غیررسمی (نظیر دستورالعمل‌های اخلاقی، توافقات خود اجرا) باشند. این مسئله مورد اتفاق نظر و اذعان همگان است که هر چقدر حیطه عمل و وسعت مبادلات بازاری گسترده‌تر و عمیق‌تر می‌شود اهمیت نسبی نهادهای رسمی افزایش می‌یابد. یکی از دلایل این امر آن است که هزینه‌های ثابت ایجاد نهادهای رسمی زیاد اما هزینه نهایی آنها اندک است؛ در حالی که هزینه نهایی ایجاد نهادهای غیررسمی بالاست (لی^۳ ۱۹۹۹؛ دیکسیت^۴ ۲۰۰۴، فصل ۳).

تاریخ اقتصادی دو قرن اخیر کشورهای ثروتمند را می‌توان به این صورت تفسیر نمود: یک فرآیند پیوسته و مداوم یادگیری برای ارائه پاسخ به این سؤال که چگونه می‌توان از طریق عرضه عناصر نهادی یک اقتصاد بازاری پایدار، نظام سرمایه‌داری را مولدتر کرد. دیوان‌سالاری‌های دولتی مبتنی بر شایسته‌سالاری، نظام‌های قضایی مستقل، بانکداری مرکزی، سیاست‌های بودجه‌ای متوازن، قوانین ضد انحصار و مقررات مربوط به قیمت‌گذاری، نظارت مالی، بیمه اجتماعی و نظام سیاسی دموکراسی برخی از این عناصر هستند. در نظر گرفتن این موارد به عنوان پیش‌شرطها و الزامات رشد اقتصادی در کشورهای فقیر به همان

←

1. Engerman and Sokoloff
2. Self-enforcing agreement
3. Li
4. Dixit

اندازه ساده‌لوحانه است که داشتن این نهادها را برای دستیابی به همگرایی کامل اقتصادی با کشورهای پیشرفته ضروری ندانیم. از میان تمام مواردی که ذکر شد، نهادهای دموکراتیک و آزادی‌های مدنی از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند؛ به گونه‌ای که می‌توان آن‌ها را به عنوان فرانهاد^۱ در نظر گرفت. زیرا این دو مؤلفه به جامعه در انتخاب گزینه‌های مناسب از میان فهرست موجود نهادهای اقتصادی کمک می‌کنند. در فصل پنجم طبقه‌بندی نهادهای حامی بازار ارائه و در خصوص این موارد مفصل‌تر بحث می‌شود.

مجدداً تأکید می‌شود که نباید عملکرد نهادی^۲ و شکل نهادی^۳ با یکدیگر اشتباه گرفته شوند. به عنوان مثال، مقررات تنظیمی مناسب، بیمه اجتماعی، ثبات اقتصاد کلان و مواردی از این قبیل از طریق ترتیبات نهادی مختلف قابل دستیابی هستند. به عبارت دیگر، ترتیبات مختلف نهادی می‌توانند عملکرد یکسانی داشته باشند. حتی ترتیبات نهادی بسیار بد، زمانی که به خوبی اجرا شوند به عملکردی مشابه ترتیبات بسیار خوب دست می‌یابند. بنابراین بین عملکرد نهادها و شکل آن‌ها یک تناظر یک به یک وجود ندارد و عملکرد نهادها به شکل خاصی از نهاد منحصر نمی‌شود. در غیر این صورت نمی‌توان توضیح داد که چگونه نظام‌های اجتماعی، با اجزاء نهادی متفاوت عملکرد یکسانی داشته‌اند. به عنوان مثال، جزییات نهادی نظام اجتماعی موجود در ایالات متحده، ژاپن و اروپا بسیار متفاوت از یکدیگر است؛ اما با این حال این نظام‌ها از لحاظ عملکرد بسیار مشابه بوده و توانسته‌اند سطوح ثروت بسیار مشابهی را برای شهروندان خود به ارمغان بیاورند. در تمام این جوامع از حقوق مالکیت محافظت می‌شود، بازارهای مالی، کار و محصول مشمول مقررات تنظیمی است، از پول قوی برخوردارند و برای شهروندان بیمه‌های اجتماعی فراهم می‌آورند. اما قواعد بازی حاکم در سرمایه‌داری آمریکایی بسیار متفاوت از سرمایه‌داری ژاپنی است و سرمایه‌داری اروپایی متفاوت از هر دوی آن‌هاست. حتی در قاره اروپا نیز تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای در ترتیبات نهادی کشورهای نظیر سوئد و آلمان وجود دارد. طی سالیان اخیر همگرایی اندکی در

¹ metainstitution

². Institutional function

³. Institutional form

ترتیب‌های نهادی این کشورها رخ داده که عمده آن نیز احتمالاً به رویه‌های بازار مالی مربوط می‌شود و در نهادهای بازار کار شاهد کمترین همگرایی هستیم (فریمن^۱، ۲۰۰۰).

چند دلیل برای عدم همگرایی نهادی بین این کشورها وجود دارد. نخست آنکه، تفاوت در اولویت‌های اجتماعی - نظیر بده-بستان بین برابری و فرصت - به انتخاب‌های نهادی متفاوتی منتهی می‌شود. بازار کار و ترتیب‌های دولت - رفاه اروپایی‌ها بیانگر آن است که اروپایی‌ها در مقایسه با آمریکایی‌ها اولویت بسیار بیشتری برای ثبات و برابری قائل هستند. دوم، روابط مکملی میان بخش‌های مختلف چشم‌انداز نهادی می‌تواند سبب ایجاد برگشت‌ناپذیری^۲ و وابستگی به مسیر^۳ شود. مثالی که در توضیح این مورد می‌توان ذکر کرد روابط مکملی میان حاکمیت شرکتی و رویه‌های بازار مالی در «الگوی» ژاپنی است که در بخش‌های قبلی به توضیح آن پرداختیم. سوم، ترتیب‌های نهادی مورد نیاز برای ارتقای توسعه اقتصادی هم بین کشورهای فقیر و کشورهای غنی و هم میان کشورهای فقیر کاملاً متفاوت از یکدیگر هستند. این مورد نیز در بخش‌های قبل مورد بحث قرار گرفت.

در ادبیات علم اقتصاد این اتفاق نظر گسترده وجود دارد که نهادهای مالکیت با کیفیت بالا می‌توانند شکل‌های متنوعی به خود بگیرند؛ همچنین همگرایی اقتصادی لزوماً نیازمند همگرایی در شکل‌های نهادی نیست (نورث^۴ ۱۹۹۴؛ فریمن^۵ ۲۰۰۰؛ پیستور^۶ ۲۰۰۲؛ موکاند^۷ و رودریک ۲۰۰۵؛ برکوویتز، پیستور و ریچارد^۸ ۲۰۰۳؛ ژانکوف^۹ و دیگران ۲۰۰۳؛ دیکسیت^{۱۰} ۲۰۰۴).^{۱۱} در این ارتباط نورث (۱۹۹۴، ۸) بیان می‌کند که "اقتصادهایی که

1. Freeman

2. hysteresis

3. Path dependence

4. North

5. Freeman

6. Pistor

7. Mukand

8. Berkowitz, Pistor and Richard

9. Djankov

10. Dixit

^{۱۱}. علاوه بر این، Roberto Unger (1998) استدلال می‌کند که دلیلی وجود ندارد که تصور کنیم اقتصادهای پیشرفته امروزی در گذشته تمام نهادهای مفیدی که می‌تواند زیربنای اقتصادی سالم و شکوفا را تشکیل دهد به کار گرفته‌اند.

قواعد رسمی^۱ یک اقتصاد دیگر را اقتباس می‌کنند، به دلیل تفاوت در هنجارهای غیررسمی^۲ و تفاوت در اجرای آن قواعد رسمی، عملکرد بسیار متفاوتی با اقتصاد اولیه را تجربه خواهند کرد؛ لذا انتقال قواعد اقتصادی و سیاسی رسمی اقتصادهای پیشرفته به اقتصادهای جهان سوم و اروپای شرقی، شرط کافی برای عملکرد موفق اقتصادی نیست". فریمن (۲۰۰۲) به بحث پیرامون تنوع در نهادهای بازار کار در اقتصادهای پیشرفته پرداخته و استدلال می‌کند که این روبه‌های متفاوت دارای اثرات توزیعی مرتبه اول هستند اما واجد اثرات کارآیی مرتبه دوم نیستند. پیستور (۲۰۰۲) به بررسی عمومی موضوع انتقال قوانین پرداخته و نشان می‌دهد که چگونه واردات قوانین می‌تواند نتیجه معکوس داشته باشد. در مطالعه‌ای مشابه برکوویتز، پیستور و ریچارد (۲۰۰۳) دریافتند که کشورهایی که ترتیبات قانونی رسمی خود را از داخل توسعه دادند و قوانین وارداتی را با شرایط بومی سازگار کرده‌اند یا با قوانین خارجی آشنا بودند در مقایسه با کشورهایی که به انتقال ساده ترتیبات قانونی از خارج مبادرت کردند از نهادهای قانونی بهتری برخوردار شدند. ژانکوف و دیگران (۲۰۰۳) مرز امکانات نهادی^۳ را مورد بحث قرار داده که بده -بستان بین بی‌نظمی خصوصی^۴ و دیکتاتوری را توصیف می‌کند و استدلال می‌کنند که شرایط متفاوت ممکن است به گزینه‌های مختلف روی مرز امکانات نهادی منتهی شود. دیکسیت (۲۰۰۴) نکات پندآموزی برای کشورهای در حال توسعه بیان می‌کند: "همیشه ضروری نیست که نسخه ثانویه و بدیل نهادهای قانونی غربی را از نو خلق کنیم؛ بلکه می‌توان از نهادهای جایگزین در دسترس بهره‌برداری کرد و به آن‌ها تکیه نمود".

موکاند و رودریک (۲۰۰۵) با ارائه یک مدل تفصیلی به ارزیابی هزینه‌ها و منافع «آزمایش» نهادی در مقایسه با «تقلید» نهادی پرداخته و بیان می‌کنند که دستورالعمل‌هایی که موفقیت آن‌ها در سایر کشورها اثبات شده است ممکن است برای اقتصاد داخلی مناسب نباشد. ایده کلیدی این مطالعه آن است که ترتیبات نهادی موفق در یک کشور اگر در سایر کشورها به کار گرفته شود سبب ایجاد سرریزهای مثبت و منفی

1. Formal rules

2. Informal norms

3. Institutional possibility frontier

4. Private disorder

می‌شود. جنبه مثبت تقلید از ترتیبات نهادی موفق آن است که کشورهای که شرایط پایه‌ای آن‌ها به اندازه کافی مشابه «کشورهای پیشرو» موفق است می‌توانند از ترتیبات رایج در این کشورها تقلید کرده و متحمل هزینه‌های آزمایش این ترتیبات نشوند. این امر یکی از تفاسیری است که در خصوص موفقیت‌های نسبی به‌دست آمده از سوی اقتصادهای در حال گذاری که در مجاورت مستقیم کشورهای اتحادیه اروپا بوده‌اند بیان می‌شود. کشورهای نظیر لهستان، جمهوری چک یا جمهوری‌های حوزه بالکان که مسیر تاریخی مشابهی با سایر کشورهای اروپایی دارند و در گذشته تجربه مواجهه با نهادهای بازار سرمایه‌داری را دارند در یک بازه زمانی منطقی به عضویت کامل در اتحادیه اروپا درآمدند (دمینل^۱ ۲۰۰۳). پذیرش یکجای شرایط عضویت^۲ در اتحادیه اروپا می‌تواند راهبرد استقرار نهادی مناسبی برای این کشورها باشد. از سوی دیگر، این امکان وجود دارد که کشورها به دلایل سیاسی و یا به دلایل دیگر تشویق و یا مجبور شوند که از ترتیبات نهادی تقلید کنند حتی زمانی که شرایط پایه‌ای آن‌ها بیانگر آن است که این امر به هیچ وجه راهبردی منطقی نیست^۳.

ممکن است تقلید نهادی برای کشوری نظیر لهستان مفید باشد اما به هیچ وجه مشخص نیست که این امر برای کشورهای نظیر اوکراین یا قرقیزستان مناسب و یا عملی باشد. هر چه از اروپای غربی فاصله بگیریم مشاهده می‌شود که عملکرد اقتصادی اقتصادهای در حال گذار با افول بیشتری همراه است که این امر می‌تواند گواهی بر این ادعا باشد (ن.ک. به موکاند و رودریک ۲۰۰۵).

هر چند ادبیات این موضوع از قدمت چندانی برخوردار نیست اما افقی جدید و مهیج از نگرش به اصلاح نهادی در برابر ما قرار می‌دهد. به خصوص آن‌که به نظر می‌رسد این رهیافت تمرکز کمتری بر بهترین رویه‌ها یا تقدم یک مدل خاص از سرمایه‌داری داشته و بیشتر واقف بر شرایط اختصاصی هر نوع از ترتیبات مطلوب نهادی است. دیکسیت^۱ (۲۰۰۴)

1. De Menil

2. *acquis communautaire*

۳. در مطالعه موکاند و رودریک وضعیت سیاست داخلی سبب تقلید از ترتیبات نهادی می‌شود. ممکن است رهبران سیاسی برای افزایش احتمال بقای خود در قدرت به تقلید از سیاست‌های متعارف بپردازند حتی با علم به این که این سیاست‌ها به خوبی به اندازه ترتیبات بدیل مؤثر نیستند. از سوی دیگر، نقش نهادهایی نظیر IMF و بانک جهانی در تشویق یا اجبار کشورها به پیروی از این دستورات در قالب تحمیل شروط به کشورها قابل تأمل است.

1. Dixit

(۲۰۰۴) در کتاب ارزشمند خود طیفی از مدل‌های نظری را ارائه می‌دهد که به ساختار تفکر در باب این موضوعات کمک شایانی می‌کند.

نتیجه‌گیری

ریچارد فینمن^۱ فیزیکدانی که به سبب مطالعه‌اش در زمینه الکترودینامیک کوانتوم^۲ موفق به دریافت جایزه نوبل در سال ۱۹۶۵ شد داستان جالبی نقل می‌کند. وی پس از مراسم اعطای جایزه و صرف شام در استکهلم در حالی که مشغول پرسه زدن در محوطه ساختمان مراسم بود وارد اتاقی می‌شود که در آن یک شاهزاده اهل اسکاندیناوی بزمی را برپا کرده بود. شاهزاده که پس از دیدن فینمن متوجه می‌شود که وی یکی از برندگان جایزه نوبل است از وی می‌پرسد که در چه زمینه‌ای موفق به کسب جایزه شده است. هنگامی که فینمن پاسخ می‌دهد که زمینه مطالعاتی وی فیزیک بوده با ابراز تأسف شاهزاده مواجه می‌شود. شاهزاده می‌گوید که هیچ‌کسی در اینجا سررشته‌ای از فیزیک ندارد و بنابراین نمی‌توانند در مورد آن صحبت کنند. فینمن ضمن مخالفت با این صحبت شاهزاده می‌گوید:

من جواب دادم "برعکس". "دلیل اینکه نمی‌توانیم درباره فیزیک صحبت کنیم این است که یک نفر چیزی درباره آن می‌داند. آنچه که ما می‌توانیم درباره آن بحث کنیم چیزهایی هستند که هیچ‌کس چیزی در مورد آن‌ها نمی‌داند. ما می‌توانیم درباره آب و هوا صحبت کنیم؛ می‌توانیم درباره معضلات اجتماعی صحبت کنیم؛ می‌توانیم درباره روانشناسی صحبت کنیم؛ می‌توانیم درباره مالیه بین‌الملل صحبت کنیم ... پس آنچه که همه ما می‌توانیم درباره آن صحبت کنیم موضوعی است که هیچ‌کس چیزی درباره آن نمی‌داند" (فینمن ۱۹۸۵، ۳۱۰).

در اینجا قصد دفاع از مالیه بین‌الملل در مقابل اتهامات فینمن را نداریم. اما فرض کنید که فینمن به جای مالیه بین‌الملل به رشد اقتصادی اشاره می‌کرد. آیا اقتصاددانان رشد

^۱. Richard Feynman

^۲. شاخه‌ای از علم فیزیک که درباره اثرات جریان برق روی مغناطیس یا روی جریان‌های الکتریکی دیگر بحث می‌کند-م.

پاسخی موجه و قابل استماع دارند؟ آیا به همین دلیل است که همه ما آن قدر زیاد درباره رشد صحبت می‌کنیم در حالی که فهم اندکی از آن داریم؟

مطمئناً نظریه رشد اقتصادی به عنوان یک ابزار تحلیلی در حال حاضر بسیار قوی‌تر از زمانی است که رابرت سولو اقدام به نگارش مقاله خود در باب رشد اقتصادی نکرده بود. همچنین مطالعات تجربی که با استفاده از مدل‌های رگرسیونی در سطح اقتصادهای ملی و همچنین در سطح بین‌کشوری صورت گرفته، متغیرهای اثرگذار و حقایق آشکار شده مفیدی را آشکار ساخته است. اما زمانی که این نظریه‌ها پای در عرصه عمل می‌گذارند و در قالب توصیه‌های سیاستی برای ارتقای رشد متجلی می‌شوند تا حدی ناامیدکننده ظاهر می‌شوند. در اواسط دهه ۱۹۸۰، اقتصاددانانی که به تعیین خط‌مشی‌های سیاستی می‌پرداختند به اجماعی جدید در خصوص چارچوب سیاستی برای رشد اقتصادی رسیدند. در آن زمان اقتصاددانان فکر می‌کردند که دانش زیادی درباره اقداماتی که می‌بایست دولت‌ها انجام دهند دارند. همان‌گونه که در ابتدای این فصل بیان شد واقعیت، فاصله زیادی با انتظارات اقتصاددانان داشته است. اگر از زمان پیاده شدن این سیاست‌ها تا به امروز کشورهای آمریکای لاتین رونق اقتصادی را تجربه می‌کردند و کشورهای چین و هند دچار رکود می‌شدند به راحتی جهان خود را منطبق بر این چارچوب‌های سیاستی می‌کردیم. در حالی که اکنون تمام تلاش خود را صرف توضیح چرایی موفقیت بسیار بیشتر مسیرهای اصلاحی نامتعارف نظیر اصلاحات دو سویه و اصلاحات تدریجی نسبت به اجرای تمام و کمال بسته‌های متعارف می‌کنیم.

تعداد بسیار کمی از تحلیلگران بر این باورند که راه‌حل، بازگشت به شیوه‌های قدیمی حمایت‌گرایی یا پوپولیسم اقتصادی است؛ هر چند این راه‌حل‌ها برای بسیاری از کشورها مناسب بوده است. مسلماً هیچ کس معتقد نیست که برنامه‌ریزی مرکزی جایگزین بهتر و معتبرتری است. اما متقابلاً تعداد کمی از تحلیلگران نیز معتقدند که آزادسازی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی به خودی خود کلید آغاز جهش در رشد اقتصادی است. شاید رویکرد صحیح این باشد که به جستجوی «ایده‌های بزرگ» خاتمه دهیم (آنچه که لینداور و پریچیت^۱ ۲۰۰۲ به صراحت و ایستریلی^۱ ۲۰۰۱ آشکارا به آن اشاره کردند). اما

1. Lindauer and Pritchett

از سوی دیگر با جهش در ایده‌های بزرگ مواجهیم. علم اقتصاد پر از ایده‌های بزرگ در خصوص اهمیت مشوق‌ها، بازارها، محدودیت‌های بودجه‌ای و حقوق مالکیت است و در خصوص تبعات تخصیصی و توزیعی تغییرات سیاستی پیشنهادی خود، تحلیل‌های بسیار توانمندی ارائه می‌دهد. نکته اصلی، فهم و درک این مسئله است که این اصول مستقیماً به صورت و شکل توصیه‌های سیاستی خاص در نمی‌آیند. حلقه واسط تبدیل اصول به توصیه‌های سیاستی، فرد تحلیلگری است که بر اساس دانش و آگاهی خود از بافت سیاسی و اقتصادی جامعه خود موارد و عناصر فرعی دیگری را به این اصول اضافه کند که این امر بدون مشاهده تجربی امکان‌پذیر نیست. اهمیت شرایط و اختصاصات بومی به این دلیل نیست که این اصول اقتصادی از یک کشور به کشور دیگر تغییر می‌کند، بلکه به این خاطر است که این اصول ملاحظات نهادی را در نظر نمی‌گیرند و تکمیل نهادی آن‌ها نیازمند دانش بومی است.

بنابراین، درس واقعی برای طراحان راهبردهای رشد اقتصادی آن است که علم اقتصاد را جدی‌تر بگیرند، نه اینکه از اهمیت این علم نزد آن‌ها کاسته شود. اما علم اقتصاد مناسب، علمی است که از تعمیم‌های غیرشرطی امتناع نموده و روابط بین محیط اقتصادی و اشارات و دلالت‌های سیاستی را به دقت آزمون نماید. علم اقتصاد سرانگشتی را که مدت‌هاست بر سیاست‌های رشد اقتصادی حکم فرماست می‌توان با اطمینان خاطر کنار گذاشت.

۲. آسیب‌شناسی رشد اقتصادی

(این مقاله به صورت مشترک با ریکاردو هاسمن^۱ و آندرس ولاسکو^۲ نوشته شده است)

به باور اغلب اقتصاددانان کارآزموده، اصلاحات سیاستی اجماع واشنگتنی قابلیت ارتقای رشد اقتصادی را دارند؛ اما تجربه رشد اقتصادی طی چند دهه اخیر گویای آن است که تأثیر این سیاست‌های اصلاحی به شدت تابع شرایط هر کشور است (فصل اول را ملاحظه کنید). چه بسا سیاست‌هایی که در برخی از کشورها تأثیرات شگرفی بر جا گذاشته‌اند در سایر کشورها تأثیراتی ضعیف، پیش‌بینی نشده و یا حتی منفی داشته‌اند.^۳ همین موضوع ایجاب می‌کند که رویکردی که در قبال اصلاحات اقتصادی در پیش گرفته می‌شود به شدت منوط و مشروط به محیط اقتصادی هر کشور باشد؛ البته این رویکرد نباید رویکردی باری به هر جهت باشد. در این فصل نشان داده می‌شود که می‌توان چارچوبی یکپارچه به منظور تحلیل و صورت‌بندی راهبردهای رشد ایجاد نمود؛ به گونه‌ای که هم عملیاتی و هم مبتنی بر استدلال و منطق قوی اقتصادی باشد. قدم اصلی در تدوین این چارچوب آن است که آگاهی بیشتری راجع به این موضوع پیدا کنیم که چگونه قیود الزام‌آوری^۴ که فعالیت‌های اقتصادی را محدود می‌کنند از یک محیط به محیط دیگر و از یک موقعیت به موقعیت دیگر با یکدیگر متفاوت هستند. مزیت دیگر کسب آگاهی از قیود الزام‌آور آن است که به

1. Ricardo Hausmann

2. Andres Velasco

^۳ در این ارتباط هاربرگر (۲۰۰۳) بیان می‌کند که هنگامی که وارد کسب و کار واقعی می‌شوید متوجه می‌شوید که تعداد سیاست‌هایی که با قطعیت بتوان گفت تأثیر گسترده و مثبت بر رشد اقتصادی دارند بسیار زیاد نیست.

4. Binding constraints

اصلاح‌گران کمک می‌نمایند تا در استخراج اولویتهای سیاستی از سرمایه سیاسی خود که برای آنها عاملی کمیاب محسوب می‌شود به صورت کارا استفاده نمایند.

در این رویکرد سه ملاحظه زیر مد نظر قرار گرفته است. نخست، درست است که توسعه اقتصادی در مفهوم گسترده آن مستلزم ارتقای ظرفیتهای انسانی به طور عام است اما افزایش نرخهای رشد اقتصادی چالش اصلی و عمده کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود؛ چرا که استانداردهای زندگی بالاتر، مستقیم‌ترین راه برای ارتقاء و بهبود شاخص‌های انسانی و اجتماعی است. اصولاً راهبردهای اصلاحی می‌بایست افزایش نرخهای رشد اقتصادی را هدف قرار دهند. به عبارت دیگر این راهبردها می‌بایست راهبردهای رشد باشند.

دوم، ارائه یک راهبرد رشد یکسان برای تمام کشورها صرف‌نظر از شرایط و خصوصیات آنها به هیچ وجه مؤثر نخواهد بود؛ بلکه راهبردهای رشد می‌بایست متناسب با فرصت‌ها و محدودیت‌های بومی متمایز از یکدیگر باشند. البته اصول فراگیر و صحیحی وجود دارد - نظیر حقوق مالکیت، حاکمیت قانون، مشوق‌های بازارمحور، پول قوی و مالیه عمومی پایدار - که در تمام کشورها مطلوب هستند. اما تبدیل این اصول فراگیر به سیاست‌های عملیاتی نیازمند دانش قابل ملاحظه پیرامون اختصاصات و اقتضات بومی است.

سوم، گنجاندن فهرستی بلندبالا از اهداف و اقدامات متعدد اصلاحی در بسته‌های سیاستی‌ای که برای دولت‌ها تهیه و تدوین می‌شود مفید نخواهد بود؛ زیرا ممکن است بسیاری از این اقدامات اصلاحی، قیود الزام‌آوری که بیشترین محدودیت را برای رشد اقتصادی ایجاد کرده‌اند مرتفع نکنند. از سوی دیگر، باید توجه داشت که دولت‌ها با محدودیت‌های اجرایی و سیاسی روبه‌رو هستند و بنابراین بهتر است به جای دنبال کردن اهداف بسیار متعدد و متنوع، سرمایه‌گذاری آنها در جهت کاهش و تقلیل قیود الزام‌آور به کار گرفته شود. لذا راهبردهای رشد نیازمند اولویت‌بندی هستند.

در این فصل به بسط و گسترش چارچوبی برای آسیب‌شناسی رشد اقتصادی - یعنی راهبردی برای کشف و استنباط اولویتهای سیاستی - می‌پردازیم. هدف از این راهبرد در مرحله اول، شناسایی محدودکننده‌ترین قیود الزام‌آور فعالیت‌های اقتصادی و در گام بعدی، تدوین مجموعه‌ای از سیاست‌هاست که در هر نقطه از زمان قیود الزام‌آور را هدف‌گذاری و

مرتفع می‌نماید. به نظر می‌رسد این راهبرد بیشترین دستاورد اصلاحی را به همراه خواهد داشت.

روش‌شناسی پیشنهادی برای شناسایی قیود الزام‌آور را می‌توان به صورت یک درخت تصمیم تجسم کرد (به شکل ۱-۲ که در ادامه این فصل توضیح داده می‌شود نگاه کنید). در چارچوب این روش‌شناسی، در ابتدا این سؤال مطرح می‌شود که چه عواملی رشد اقتصادی را پایین نگه داشته‌اند؟ آیا پایین بودن نرخ رشد اقتصادی ناشی از پایین بودن و ناکافی بودن بازدهی سرمایه‌گذاری‌هاست؟ یا به دلیل سهم اندک بخش خصوصی از بازدهی سرمایه‌گذاری‌هاست؟ و یا به دسترسی ناکافی به منابع مالی مربوط می‌شود؟ به عنوان مثال، اگر مشخص شد که رشد کم اقتصادی ناشی از بازدهی اندک سرمایه‌گذاری‌هاست سپس باید این سؤال را مطرح کنیم که آیا دلیل این امر، عدم سرمایه‌گذاری کافی در عوامل تولید مکمل (نظیر سرمایه انسانی یا زیرساخت‌ها) است؟ یا ناشی از دسترسی ضعیف و اندک به تکنولوژی‌های وارداتی؟ اگر سهم بخش خصوصی از بازدهی‌ها اندک است دلیل آن مالیات بالا، حقوق مالکیت ضعیف و اجرای قراردادهاست یا منازعات نیروی کار-سرمایه؟ و یا به آثار بیرونی هماهنگی و یادگیری مربوط می‌شود؟ اگر تأمین مالی ضعیف موضوعیت دارد آیا مشکل به بازارهای مالی داخلی مربوط می‌شود یا به بازارهای مالی خارجی؟ و غیره.

در این فصل به بحث و بررسی پیرامون شواهدی می‌پردازیم که بر اساس آن‌ها می‌توان به این سؤالات پاسخ داد. همچنین با ارائه مثال‌های متعدد از کشورهای خاص، اشارات عملی این رویکرد را نیز توضیح می‌دهیم.

این راهبرد ضمن آنکه می‌تواند راهنمای مفیدی برای سیاست‌گذاران باشد از چنان گستردگی برخوردار است که می‌تواند راهبردهای توسعه‌ای موجود را به عنوان موارد خاص در خود جای دهد. به عبارت دیگر، این راهبرد حالتی عام داشته و بنابراین می‌تواند ادبیات موضوع را یکپارچه و به حل نزاع‌های موجود کمک نماید. به عنوان مثال، چارچوب آسیب‌شناسی رشد توضیح می‌دهد که تفاوت‌های مکتبی^۱ در خصوص سیاست توسعه -بین طرفداران اجماع و اشنگتتی و طرفداران راهبردهای مبتنی بر راهبری دولت یا بین طرفداران جهانی شدن و افرادی که به جهانی شدن به دیده تردید می‌نگرند- ناشی از ارزیابی‌های

¹. Doctorinal differences

متفاوتی است که در مورد ماهیت و طبیعت قیود الزام‌آور محدودکننده رشد صورت می‌گیرد. اگر بتوانیم این تفاوت‌ها را آشکار کرده و ماهیت شواهد موجود را تبیین کنیم گامی به جلو در جهت تدوین یک برنامه سیاستی مؤثرتر برداشته‌ایم.

رئوس مطالب این فصل به شرح ذیل است: در ابتدا چارچوب مفهومی مورد نظر را از طریق برقراری ارتباط بین واژه‌شناسی^۱ «قیود الزام‌آور» و مدل‌های اقتصادی استاندارد ارائه می‌کنیم. به طور ویژه، چارچوب را به نظریات بهینه دوم^۲ و اصلاح جزئی^۳ و نظریات رشد درون‌زا مرتبط می‌کنیم. سپس چارچوب مفهومی را به صورت یک درخت تصمیم درآورده و در خصوص ماهیت شواهد مورد نیاز برای حرکت از یک گره به گره دیگر در طول درخت تصمیم بحث می‌کنیم. در بخش پایانی، به تحلیل تجربی چند مثال از «نمونه‌های اولیه‌ای^۴» می‌پردازیم که هر یک بیانگر یک علامت مشخصه (قید الزام‌آور) خاص و یا ترکیبی از قیود الزام‌آور هستند.

تأملی در خصوص اصلاح و رشد: یک چارچوب

پیش از هر چیز لازم است تا به توضیح این امر بپردازیم که چگونه بحث ما در خصوص «قیود الزام‌آور» و «آسیب‌شناسی رشد» مرتبط با نظریه متعارف اقتصادی است. لذا در ابتدا فرم رسمی رهیافت مورد نظر خود را ارائه و نشان می‌دهیم که این رهیافت، مبتنی بر نظریات استاندارد بهینه دوم و اصلاح جزئی است. فایده بحث پیرامون این مبانی مفهومی آن است که سبب ساختارمندی چارچوب مورد نظر می‌شود. هرچند طبیعی است زمانی که به چارچوب خود جنبه عملیاتی می‌بخشیم از این رویه تا حدودی چشم‌پوشی کنیم. بنابراین در ابتدا فرم عمومی را مطرح و سپس یک مدل خاص‌تر را ارائه می‌کنیم که به ما این امکان را می‌دهد تا به بحث در خصوص برخی از مثال‌ها بپردازیم.

1. terminology

2. Theories of second-best

3. Partial reform

4. archetypal

بنا به تعریف، مشخصه اصلی اقتصادی که عملکرد ضعیف و کمتر از حد داشته و نیازمند انجام اصلاحات اقتصادی است شیوع بسیار گسترده نقائص بازار و اختلالات^۱ است. این اختلالات می‌تواند از جانب دولت تحمیل شده باشد (به‌عنوان مثال، مالیات بر تولید) و یا مختص عملکرد بازارهای خاصی باشد (نظیر آثار بیرونی سرمایه انسانی، عدم تقارن اطلاعات و غیره). اختلالات موجود در اقتصاد مانع استفاده بهینه از منابع موجود در اقتصاد شده و به طور خاص، اقتصاد را در سطحی بسیار پایین‌تر از مرز امکانات تولید قابل حصول آن نگه می‌دارند. هرچند در قسمت‌های بعد ابعاد و ماهیت این اختلالات را مورد بحث قرار خواهیم داد اما با توجه به جامعیت بحث فعلاً نیازی به بحث در خصوص ماهیت این اختلالات نیست. ذکر این نکته در اینجا کفایت می‌کند که این اختلالات فارغ از اینکه چگونه ایجاد می‌شوند، باعث ایجاد تفاوت بین ارزش‌گذاری‌های خصوصی و اجتماعی در نوع خاصی از فعالیت اقتصادی می‌شوند.

فرض کنید τ بیانگر تفاوت در ارزش‌گذاری‌های خصوصی و اجتماعی باشد. $\tau = \{\tau_1, \tau_2, \dots, \tau_k\}$ که نشان‌دهنده اختلال در فعالیت i ام است. حال فرض کنید که مسئله سیاست‌گذار آن است که رفاه اجتماعی را با توجه به قید متعارف محدودیت منابع حداکثر کند. اما از سوی دیگر سیاست‌گذار از ناحیه این اختلالات و یا تفاوت در ارزش‌گذاری خصوصی و اجتماعی موجود در اقتصاد مقید شده است. می‌توان اختلالات را به‌عنوان قید روی مسئله سیاست‌گذاری نمایش داد. در نتیجه مسئله سیاست‌گذاری فرم عمومی زیر را به خود می‌گیرد:

$$\mu_i^S(\tau, \dots) - \mu_i^P(\tau, \dots) - \tau_i = 0, \quad (1)$$

که $\mu_i^S(\tau, \dots)$ و $\mu_i^P(\tau, \dots)$ به ترتیب بیانگر ارزش‌گذاری نهایی خالص فعالیت i ام توسط جامعه و فعالین خصوصی است. البته، این ارزش‌گذاری صرفاً به مجموعه اختلالات τ بستگی ندارد بلکه به سطوح مصرف، عرضه نیروی کار، موجودی دارایی‌ها و غیره نیز بستگی دارد. معادلاتی از این قسم همان شرایط مرتبه اول (F.O.C.) بخش خصوصی هستند. به عنوان مثال، وضع مالیات روی سرمایه‌گذاری (یا اثر بیرونی یادگیری) سبب می‌شود تا

¹. distortions

بازدهی خصوصی انباشت سرمایه در سطحی پایین تر از بازدهی اجتماعی آن قرار گیرد که در نتیجه آن میزان سرمایه گذاری در اقتصاد کمتر از حد خواهد بود. توجه داشته باشید که توابع ارزش گذاری خصوصی و اجتماعی برای هر فعالیت در تعادل عمومی تابعی از تمام تفاوت‌ها در ارزش گذاری‌های خصوصی و اجتماعی خواهد بود. به عبارت دیگر، اختلال در یک فعالیت، شرایط مرتبه اول سایر فعالیت‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این امر جوهره مسائل بهینه دوم است که در ادامه به بررسی آن‌ها می‌پردازیم.

سؤالی که در اینجا به ذهن متبادر می‌شود آن است که این اختلالات چگونه روی رفاه تأثیر می‌گذارند؟ اگر u نشان‌دهنده رفاه یک عضو متوسط جامعه باشد، در آن صورت رفاهی که به صورت نهایی از کاهش یکی از اختلالات به دست می‌آید برابر است با:

$$\frac{du}{d\tau_j} = -\lambda_j + \sum_i \lambda_i \frac{\partial [\mu_i^s(\tau, \dots) - \mu_i^p(\tau, \dots)]}{\partial \tau_j} \quad (2)$$

که $\lambda_i \geq 0$ و $i = \{1, 2, \dots, k\}$ ضرایب لاگرانژ متناظر با قیود مربوط به هر یک از اختلالات هستند.

این عبارت را می‌توان به صورت زیر تفسیر نمود: فرض کنید -بدون آن که جامعیت بحث از دست برود- که مقدار اولیه τ_j مثبت معین است و از طریق ایجاد اختلال در بازار z ایجاد شده است. این اختلال می‌تواند مربوط به وضع مالیات بر تولید باشد که سبب می‌شود خالص بازدهی خصوصی کمتر از بازدهی اجتماعی شده و در نتیجه سطح تعادلی فعالیت در بازار را کاهش دهد. جمله نخست در طرف راست معادله (۲) بیانگر تأثیر مستقیم یک تغییر کوچک در τ_j است: کاهش اندک در τ_j رفاه کل را به اندازه‌ای که به وسیله ضرایب فزاینده مربوط به قید z تعیین می‌شود افزایش می‌دهد. به عبارت دیگر، λ_j فایده رفاهی نهایی به دست آمده از ناحیه کاهش اختلال در بازار z بدون توجه به تأثیر آن بر سایر فعالیت‌های دارای اختلال است. هر چقدر میزان λ_j بزرگتر باشد اختلال دارای هزینه بیشتری خواهد بود. در یک حالت حدی دیگر، هنگامی که فعالیت z با هیچ اختلالی همراه نباشد ($\tau_j = 0$) قید مربوط به این اختلال دیگر محدودکننده نخواهد بود؛ زیرا شرایط مرتبه اول برنامه‌ریز با شرایط مرتبه اول کارگزاران خصوصی مطابقت داشته و $\lambda_j = 0$ است.

حال جمله دوم سمت راست معادله (۲) را در نظر بگیرید. اگر فعالیت z ام تنها فعالیتی باشد که با اختلال همراه است در این صورت این جمله معادل صفر خواهد بود زیرا به ازاء تمام $z \neq i$ ها $\lambda_j = 0$ خواهد بود. در این حالت، فقط اثر مستقیم وجود دارد. اما هنگامی که در اقتصاد فعالیت‌های دیگر نیز با اختلال روبه‌رو باشند - که وضعیتی معمولی و متداول در یک اقتصاد در حال اصلاح است - می‌بایست تأثیرات متقابل تمام حاشیه‌های اختلالی را مورد بررسی قرار دهیم. در واقع جمله دارای علامت \sum دقیقاً همین کار را انجام می‌دهد. به عبارت دیگر، جمله دوم تأثیر تغییر τ_j روی جمع موزون تفاوت‌ها در ارزش‌گذاری‌های خصوصی و اجتماعی را در نظر می‌گیرد - ضریب لاگرانژ هر فعالیت دارای اختلال، وزن متناظر با آن فعالیت خواهد بود. اگر این تأثیر در مجموع باعث کاهش در تفاوت ارزش‌گذاری‌های خصوصی و اجتماعی شود در آن صورت کاهش در τ_j سبب ایجاد فایده رفاهی اضافی خواهد شد. اما اگر این تأثیرات متقابل سبب افزایش اختلالات در حاشیه بین ارزش‌گذاری‌های خصوصی و اجتماعی شود، رفاه به‌دست آمده کاهش می‌یابد.^۱ این امکان وجود دارد که کاهش در τ_j حتی سبب کاهش در رفاه شود که حالتی خاص از پیچیدگی مربوط به بهینه دوم است.

به عنوان مثال فرض کنید که در یک اقتصاد دو فعالیت وجود دارد: فعالیت z که مربوط به تولید کالای واسطه‌ای است و فعالیت a که مربوط به تولید محصول نهایی است. فرض کنید که از هر دو فعالیت با وضع تعرفه‌های وارداتی به ترتیب معادل τ_j و τ_a حمایت می‌شود. حال فرض کنید که τ_j کاهش و τ_a بدون تغییر باقی بماند. در این صورت کاهش در τ_j باعث ایجاد یک منفعت رفاهی مستقیم می‌شود که با ضریب فزاینده مخصوص به خود به‌دست می‌آید. اما کاهش در τ_j یک تأثیر غیرمستقیم نیز بر تولید محصولات نهایی پایین‌دستی خود خواهد داشت. از آنجا که با وضع تعرفه وارداتی از محصول نهایی حمایت می‌شود، ارزش‌گذاری خصوصی در تولید محصول از ارزش‌گذاری اجتماعی آن فراتر می‌رود.

^۱ توجه داشته باشید که در تعادل، تفاوت‌های بین ارزش‌گذاری‌های خصوصی و اجتماعی در فعالیت‌های غیر از فعالیت i به ارزش‌های اولیه خود برمی‌گردند؛ زیرا تفاوت‌های بین ارزش‌گذاری‌های خصوصی و اجتماعی برای این فعالیت‌ها بدون تغییر مانده‌اند. در حقیقت، تعدیل (از نظر بخش خصوصی بهینه) در سطوح مصرف، تولید یا انباشت سرمایه‌ای که وارد توابع ارزش‌گذاری می‌شوند باعث بازگرداندن تعادل می‌شوند. به عنوان مثال، افزایش در ارزش‌گذاری بخش خصوصی از تولید یک محصول معمولاً باعث افزایش در میزان عرضه محصول خواهد شد.

کاهش در تعرفه کالای واسطه‌ای، τ_j ، از طریق افزایش بیشتر در سودآوری خصوصی این اختلال را تشدید می‌کند. شکاف افزایش یافته بین ارزش‌گذاری خصوصی و اجتماعی، منفعت رفاهی به‌دست آمده از ناحیه کاهش در τ_j را تقلیل می‌دهد. در حقیقت، اگر λ_1 به اندازه کافی از λ_j بزرگتر باشد که بیانگر آن است که اختلال در فعالیت محصول نهایی شدیدتر از اختلال در فعالیت محصول واسطه‌ای است، در آن صورت اصلاح تعرفه حتی می‌تواند منجر به از دست رفتن رفاه شود.

حال به ذکر مثالی در سطح اقتصاد کلان می‌پردازیم. اقتصادی را در نظر بگیرید که در آن یک محصول و برای ۲ دوره تولید می‌شود (امروز و فردا). فرض کنید که λ بیانگر محصول تولید شده در امروز و λ نشان‌دهنده محصول تولید شده در فردا باشد. اکنون تصور کنید که دولت به اعمال محدودیت روی استقراض از خارج بپردازد که به معنای آن است که ارزش‌گذاری نهایی اجتماعی مخارج امروز بیشتر از ارزش‌گذاری نهایی خصوصی مخارج امروز است: $\lambda_1 > 0$. کاهش محدودیت استقراض به صورت طبیعی رفاه داخلی را افزایش می‌دهد. اما فرض کنید که به دلیل وجود مخاطرات اخلاقی^۱، خانوارها و بنگاه‌ها مخارج مربوط به فردا را با نرخى بیشتر از نرخ بهینه اجتماعى تنزیل می‌کنند ($-\mu_1^S(0)$ با $\mu_1^P(0) > 0$ با $\lambda_1 > 0$ متناظر). در این حالت، کاهش محدودیت استقراض در دوره امروز، اختلال دوره فردا را تشدید خواهد کرد. همانند مثال قبلی، اگر λ_1 به اندازه کافی از λ_j بزرگتر باشد، لغو محدودیت استقراض می‌تواند منجر به بدتر شدن وضع اقتصاد در سطح کلان شود.

اکنون با توجه به این چارچوب گسترده به عنوان پیش‌زمینه، به بررسی چندین راهبرد اصلاحی متداول می‌پردازیم.

راهبرد اصلاح فراگیر^۲

یک راه حذف تمام ابهامات و نااطمینانی‌های مربوط به تبعات راهبردهای اصلاحی، آن است که تمام اختلالات به طور همزمان حذف شوند. اگر تمام تفاوت‌ها در ارزش‌گذاری‌های

^۱. moral hazard

^۲. Wholesale reform

خصوصی و اجتماعی به طور همزمان حذف شود، ضرایب (فزاینده) مرتبط با هر یک از آن‌ها صفر شده و هیچ یک از موارد بهینه دومی که به آن پرداخته شد برقرار نخواهد ماند. اصلاح فراگیر مطمئناً سبب افزایش رفاه شده و بهترین نرخ رشد اقتصادی ممکن به واسطه حذف تمام موانع بر سر راه رشد اقتصادی حاصل خواهد شد.

اما باید توجه داشت که این راهبرد نیازمند اقتضائاتی است. راهبرد اصلاح فراگیر مستلزم داشتن دانش کافی از تمام اختلالات شایع و رایج در اقتصاد و همچنین داشتن ظرفیت و توانایی حذف کامل تمام اختلال‌هاست. این راهبرد به لحاظ فنی صحیح است اما از نظر عملی غیرممکن است.

هر چقدر می‌توانی اصلاحات انجام بده و تا آنجا که می‌توانی این اصلاحات را با بهترین کیفیت انجام بده.

دومین راهبرد اصلاحی ظاهراً رویکرد رایج در زمان حاضر است. مطابق این راهبرد، مؤلفه‌های علمی و پایه‌ای چارچوبی که در بخش‌های قبل ارائه شد نادیده گرفته شده و به سادگی توصیه می‌شود که در هر زمینه‌ای که امکان‌پذیر، عملی، به لحاظ سیاسی قابل انجام یا به صورت مشروط قابل اجراست اصلاحات انجام شود. این رویکرد، نگاهی فهرست‌وار و اجمالی به مقوله اصلاح داشته و به طور ضمنی مبتنی بر ۳ فرض ذیل است: الف) هر اصلاحی خوب است؛ ب) هر چه حوزه‌های بیشتری اصلاح شود بهتر خواهد بود و ج) هر چه اصلاحات انجام گرفته در هر حوزه عمیق‌تر باشد بهتر است.

چارچوب اشاره شده در قسمت قبل نشان می‌دهد که چرا این رویکرد، حتی اگر عملی نیز باشد از نظر منطقی اقتصادی ناقص و دارای کاستی است. نخست آنکه بر اساس اصل بهینه دوم، زمانی که اختلالات اقتصادی متعدد و بسیار زیاد هستند هیچ تضمینی وجود ندارد که هر نوع اصلاحی به خودی خود باعث بهبود رفاه شود. دوم، تک تک حوزه‌هایی که در آن‌ها اصلاحات صورت گرفته لزوماً سبب افزایش رفاه نخواهد شد (مگر در حالت خاصی از اصلاح فراگیر که در قسمت قبل توضیح داده شد). سوم، در حالتی که اثرات متقابل بهینه دوم برقرار است، هر چه اصلاح صورت گرفته در یک حوزه معین گسترده‌تر باشد آسیب وارده از ناحیه اثرات متقابل نامطلوب به صورت فزاینده بیشتر خواهد بود.

اصلاحات بهینه دوم

نمونه پیشرفته‌تر راهبرد قبلی، راهبردی است که اثرات متقابل بهینه دوم را صریحاً مدنظر قرار می‌دهد. بنابراین در مقایسه با راهبرد اصلاح فراگیر دارای ابهام کمتری است. بدین ترتیب این راهبرد می‌پذیرد که اثرات متقابل میان بازارهای دارای اختلال می‌تواند اثرات مستقیم را افزایش و یا کاهش دهد - که در واقع همان جمله دوم سمت راست معادله (۲) است. در قالب این راهبرد می‌توان اصلاحات را به گونه‌ای اولویت‌بندی کرد که اثرات بهینه دوم مثبت ایجاد کند و از انجام اصلاحاتی که اثرات منفی و یا نامطلوب دارند پرهیز نمود. همان‌گونه که مثال‌های ذکر شده در قسمت‌های قبلی نشان می‌دهند آزادسازی حساب سرمایه یا اصلاح جزئی نظام تجاری، به کاهش در رفاه منتهی می‌شود مگر آنکه به طور همزمان اصلاحات بسیار گسترده‌ای در بخش تجاری و بازارهای مالی انجام گیرد.

دشواری راهبرد اصلاح بهینه-دوم در این است که تشخیص و اندازه‌گیری بسیاری از این اثرات متقابل بهینه دوم قبل از اجرای اصلاحات بسیار دشوار است. اقتضای یک راهبرد اصلاحی آن است که از تبعات و پیامدهای رفتاری تغییرات سیاستی در فعالیت‌ها و بازارهای مختلف آگاهی بسیار خوبی در اختیار باشد. از این منظر، بهترین مدل‌های در اختیار برای محاسبه اثرات سیاستی (که عمدتاً مبتنی بر مدل‌های تعادل عمومی قابل محاسبه ایستا^۱ هستند) چندان قابل اتکا نیستند. آنچه در عالم واقع اتفاق می‌افتد این است که اغلب اثرات متقابل بهینه دوم مبهم باقی مانده و به جای آن که از قبل معلوم باشند پس از آن که اصلاحات انجام شد مشخص می‌شوند.

بزرگترین اختلال‌ها را هدف‌گذاری کن

هنگامی که امکان شناسایی تمام اثرات متقابل بهینه دوم وجود ندارد و حذف همزمان تمام اختلال‌ها نیز میسر نیست، معمولاً اصلاح‌گران روی حذف یا تقلیل بزرگترین اختلال‌ها در اقتصاد متمرکز می‌شوند - یعنی بزرگترین شکاف‌ها (T_j) در ارزش‌گذاری‌های خصوصی و اجتماعی. این موضوع یکی از دلالت‌های روشی است که در ادبیات نظری تجارت

¹. Static Computable General Equilibrium

تحت عنوان روش concertina شناخته می‌شود^۱: اختلال‌ها را به ترتیب از بزرگترین اختلال به کوچکترین اختلال و بر حسب نسبت مرتب کن، سپس بزرگترین اختلال را تا جایی که معادل اختلال کوچکتر خود شود کاهش بده. در گام بعدی مشابه همین رویه، بزرگترین اختلال را تا رسیدن به اختلال کوچکتر کاهش بده. تحت شرایط معین^۲ (نسبتاً محدود) می‌توان نشان داد که این راهبرد رفاه را بهبود می‌بخشد.

با این حال -حتی هنگامی که قابلیت عملی شدن محدود آن کنار گذاشته شود- این راهبرد با دو کاستی عمده روبه‌روست. نخست آنکه در قالب این راهبرد سیاست‌گذار ملزم است تا فهرست کاملی از تمام اختلال‌ها را در اختیار داشته باشد. شناسایی اختلال‌هایی نظیر مالیات‌ها و مداخلات دولت از سهولت بیشتری برخوردار است اما اختلال‌هایی که از شکست بازار و یا اعتبار ناقص^۳ ناشی می‌شود تا زمانی که دلیل کافی برای پی‌بردن به آن‌ها نداشته باشیم آشکار نخواهند شد. دوم، در روش concertina هیچ تضمینی وجود ندارد که اختلالاتی که بزرگترین تأثیر را روی رفاه و رشد اقتصادی دارند در همان گام نخست اصلاح و رفع شوند. به عبارت دیگر، از آنجا که لزوماً تناظری بین حذف بزرگترین اختلال و بیشترین تأثیر روی رشد و رفاه وجود ندارد روش concertina که در آن در هر گام بزرگترین اختلال کاهش می‌یابد لزوماً به بیشترین تأثیر مثبت روی رشد و رفاه منتهی نمی‌شود. به عنوان مثال، ممکن است بزرگترین اختلال مربوط به فعالیتی باشد که بیشترین مالیات بر آن وضع شده است اما این فعالیت تأثیر بسیار کمی روی رشد اقتصادی داشته باشد. (مثلاً مالیات بسیار زیاد بر استقراض از خارج). در این شرایط، اگر اقتصاد از ناحیه تقاضای سرمایه‌گذاری در مضیقه باشد و به لحاظ پس‌انداز محدودیتی نداشته باشد حذف این مالیات تأثیر ناچیزی بر رشد اقتصادی خواهد داشت. بنا به دلایل فوق، محاسن این راهبرد به خصوص در کوتاه‌مدت نامشخص و غیرقابل اتکاست.

^۱. این روش یک راهبرد آزادسازی تجارت بین‌المللی و اصلاح نظام تعرفه‌ای در کشورهای در حال توسعه است که به جیمز مید (تجارت و رفاه، ۱۹۵۵) نسبت داده می‌شود. بر اساس این راهبرد، اگر در اصلاح تعرفه‌ها، حذف تعرفه کالاهایی که بیشترین میزان تعرفه بر واردات آن‌ها وضع شده در اولویت قرار گیرد، رفاه افزایش خواهد یافت-م.

^۲. شرط (کافی) این است که فعالیتی که مالیات آن کاهش یافته جانشین خالص (در تعادل عمومی) تمام کالاهای

دیگر باشد. ن. ک. به Hatta 1997

^۳. Imperfect credibility

روی محدودکننده‌ترین قیود تمرکز کن

توصیه این راهبرد آن است که اولویت‌های اصلاحی بر اساس بزرگی اثرات مستقیم -یعنی اندازه λ - طراحی شوند. این راهبرد، عملی‌ترین راهبرد بوده و از نظر دستاوردهای حاصل از اصلاح امیدبخش‌ترین و امیدوارکننده‌ترین راهبرد است. تفکری که در پس این راهبرد وجود دارد ساده است: الف) بنا به هر دلیلی فهرست کامل اصلاحات مورد نیاز نامعلوم یا غیرعملی است و ب) شناسایی اثرات متقابل بهینه دوم بین بازارها تقریباً غیرممکن است. لذا بهترین رویکردی که می‌توان اتخاذ نمود آن است که روی اصلاحاتی که حدس می‌زنیم اثرات مستقیم بزرگتری دارند متمرکز شویم. همان‌گونه که در معادله (۲) نشان می‌دهد هرچه قدر روی کاهش در اختلالاتی متمرکز شویم که λ های بزرگتری دارند باید کمتر نگران باشیم که اثرات متقابل بهینه دوم، اثرات رفاهی را بیشتر کاهش خواهد داد یا احتمالاً معکوس خواهد کرد. اصلی که باید از آن پیروی کرد ساده است: دنبال انجام اصلاحاتی برو که محدودکننده‌ترین قیود را کاهش دهد و بنابراین بزرگترین دستاورد را در پی داشته باشد و به جای آن که به انجام اصلاحات در تمامی حوزه‌ها اقدام کنی به این امید که یکی از آن‌ها درست باشد مستقیماً روی تنگناها تمرکز کن.

اینکه امکان شناسایی دقیق این قیود محدودکننده وجود دارد یا نه موضوعی عملی و تجربی است. در ادامه این فصل به این بحث خواهیم پرداخت که می‌توان با روشی مستدل این کار را انجام داد. رویکردی که در عمل برای شناسایی قیود محدودکننده به کار گرفته می‌شود به این صورت است: در ابتدا روی اختلالات خاص تمرکز نمی‌شود (زیرا همان‌گونه که بحث شد فهرست کامل این اختلالات نامشخص است) بلکه توجه به تعیین‌کننده‌های اصلی رشد اقتصادی (پس‌انداز، سرمایه‌گذاری، آموزش، بهره‌وری، زیرساخت‌ها و غیره) معطوف خواهد بود. زمانی که مشخص شد روی چه عاملی باید تمرکز کنیم، سپس از بین اختلالات اقتصادی مرتبط با آن عامل به دنبال اختلالی می‌گردیم که حذف آن بیشترین سهم را در کاهش محدودیت‌ها روی رشد خواهد داشت.

حرکت از نظریه به عمل

چگونه می‌توان از سطح تحلیل انتزاعی به سمت حیطة عمل حرکت نمود و نتایج به‌دست آمده از اصلاح سیاستی و چالش‌های مرتبط با آن‌ها را به کار بست؟ چگونه می‌توان اختلال‌هایی که به طور بالقوه بزرگترین تأثیر را بر رشد اقتصادی دارند مشخص نمود؟

رویه‌ای که به منظور یافتن پاسخ به سؤالات فوق به کار می‌بریم به صورت زیر است: در ابتدا برخی از تعیین‌کننده‌های اصلی رشد اقتصادی را در نظر می‌گیریم. همان‌گونه که در ادامه توضیح خواهیم داد رشد اقتصادی به نرخ‌های بازدهی‌های انباشت سرمایه، سهم بخش خصوصی از بازدهی‌های انباشت سرمایه و هزینه تأمین مالی انباشت سرمایه بستگی دارد. در مرحله نخست تحلیل آسیب‌شناسی رشد تعیین می‌کنیم که کدامیک از این سه عامل با موانع بزرگتری مواجه است. در برخی از اقتصادها ممکن است نرخ‌های پایین بازدهی، محدودیت اصلی اقتصاد باشد و در برخی دیگر از اقتصادها ممکن است محدودیت اصلی اقتصاد سهم اندک بخش خصوصی و یا هزینه بسیار زیاد تأمین مالی باشد.

در گام بعدی تحلیل آسیب‌شناسی رشد، اختلال‌های خاصی که باعث ایجاد شدیدترین محدودیت‌ها شده‌اند را شناسایی می‌کنیم. به عنوان مثال، اگر سهم اندک بخش خصوصی از بازدهی‌های انباشت سرمایه چالش اصلی رشد اقتصادی باشد، این سؤال مطرح می‌شود که آیا این مشکل ناشی از نرخ‌های بالای مالیات، فساد یا بی‌ثباتی اقتصاد کلان است؟ یا اگر معضل اصلی، هزینه‌های بالای تأمین مالی باشد، آیا ناشی از کسری‌های بودجه دولت است یا واسطه‌گری‌های ضعیف مالی؟ مزیت این رویه آن است که به طراحی درمان‌های هدفمند که بیشترین نزدیکی را با حوزه‌های آسیب‌دیده دارند کمک می‌کند.

برای تهیه فهرستی از اختلالات احتمالی، در ابتدا عوامل تعیین‌کننده رشد اقتصادی و نقش اختلال در یک مدل استاندارد را در نظر می‌گیریم. نتیجه‌ای که از مدل رشد درون‌زای استاندارد به‌دست می‌آید آن است که در طول مسیر رشد متوازن، مصرف و سرمایه بر اساس رابطه ذیل رشد می‌کنند:

$$\frac{\dot{c}_t}{c_t} = \frac{\dot{k}_t}{k_t} = \sigma[r(1 - \tau) - \rho], \quad (3)$$

که در آن علامت (۰) بالای متغیرها بیانگر نرخ تغییر آن‌ها در طول زمان است. سایر متغیرهای معادله (۳) به صورت زیر تعریف می‌شوند:

$$C = \text{مصرف}$$

$$K = \text{سرمایه}$$

$$r = \text{نرخ بازدهی سرمایه}$$

$$\tau = \text{نرخ مالیات روی سرمایه اعم از سرمایه واقعی یا انتظاری، رسمی یا غیررسمی}$$

$$\rho = \text{نرخ بهره جهانی}$$

$$\sigma = \text{کشش کشش بین دوره‌ای در مصرف}^1$$

به علاوه بازدهی خصوصی سرمایه (r) برابر است با:

$$r = r(a, \theta, x), \quad (4)$$

که در آن

$$a = \text{بیانگر بهره‌وری کل عوامل}$$

$$x = \text{قابلیت دسترسی به عوامل مکمل تولید نظیر زیرساخت‌ها یا سرمایه انسانی}$$

$$\theta = \text{شاخص اثر بیرونی} (\theta \text{ بالاتر به معنای اختلال بزرگتر است})$$

دو معادله فوق، عوامل احتمالی تأثیرگذار بر عملکرد رشد را نشان می‌دهد. اگر بخواهیم به تمرینی برای آسیب‌شناسی رشد پردازیم می‌بایست پس از مرور و تجزیه و تحلیل این عوامل مشخص کنیم که کدامیک از این عوامل، محدودکننده‌ترین قید روی رشد اقتصادی هستند. همان‌گونه که تحلیل فوق نمایان می‌کند این احتمال وجود دارد که تمام عوامل (اعم از اختلال‌های بازاری و تفاوت در ارزش‌گذاری خصوصی و اجتماعی ناشی از اتخاذ سیاست‌ها) از منظر رفاه و رشد اقتصادی حائز اهمیت باشند. چالش پیش‌رو آن است که از بین این عوامل، عاملی که دارای بزرگترین اثر مثبت مستقیم روی رفاه است را تعیین و شناسایی کنیم؛ به‌گونه‌ای که حتی با لحاظ اثرات متقابل بهینه دوم و اثرات غیرمستقیم، تأثیر خالص تغییر در سیاست باز هم مفید باشد.

¹. Elasticity of intertemporal elasticity in consumption

این امر به ما کمک می‌کند که عوامل اثرگذار بر رشد اقتصادی را به دو دسته تقسیم کنیم:

الف) هزینه بالای تأمین مالی سرمایه‌گذاری داخلی

هزینه بالای تأمین مالی سرمایه‌گذاری در اقتصاد، نرخ رشد اندک اقتصادی را به دنبال خواهد داشت؛ زیرا در هر سطح معینی از بازدهی سرمایه‌گذاری، هر چقدر میزان ρ بالاتر باشد انباشت سرمایه (سرمایه‌گذاری جدید) کمتری صورت گرفته و پروژه‌های اقتصادی کمتری مقرون به صرفه خواهند بود. به عبارت دیگر، ρ بالاتر به معنای پایین ماندن انباشت سرمایه است. در صورتی که تعاریف فوق را اندکی گسترش دهیم می‌توان ρ را به عنوان نرخ بهره مرتبط با تصمیمات سرمایه‌گذاری در اقتصاد تفسیر نمود. به عبارت دیگر، ρ ملاک مبادرت به انجام سرمایه‌گذاری و یا انصراف از آن است. هزینه بالای تأمین مالی می‌تواند متأثر از عوامل متفاوت و متعدد داخلی یا خارجی باشد که هر یک از آن‌ها چالش‌های سیاست‌گذاری متفاوتی را در پی خواهد داشت. برخی از عوامل داخلی و بین‌المللی افزایش هزینه‌های تأمین مالی عبارتند از:

- تأمین مالی نامطلوب بین‌المللی: ریسک بین‌المللی کشور بسیار بالاست، شرایط مطلوب جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی فراهم نیست، فرارسیدن موعد بازپرداخت بدهی‌ها ریسک کلان اقتصادی را افزایش داده است، مقررات و نظارت‌های گسترده‌ای روی حساب سرمایه وجود دارد و غیره.
- تأمین مالی نامطلوب داخلی: زمانی که بازارهای سرمایه داخلی عملکرد نامطلوبی دارند، وام‌گیرندگان داخلی نمی‌توانند وثایق مورد نیاز را تهیه کنند (کابالرو و کریشنامورتی^۱، ۲۰۰۳) و ریسک بحران‌های بانکی و عدم بازپرداخت بدهی افزایش می‌یابد. تأمین مالی نامطلوب داخلی و خارجی، هر دو هزینه سرمایه بخصوص سرمایه خارجی را افزایش می‌دهد.

¹ Kaballero and Krishnamurthy

ب) بازدهی اندک بخش خصوصی از ناحیه سرمایه‌گذاری داخلی

جزء دیگر معادله رشد، بازدهی انتظاری خصوصی از سرمایه‌گذاری داخلی است که با $\tau(1 - \tau)$ نمایش داده شده است. عوامل زیر می‌توانند سبب کاهش این بازدهی شوند:

τ بالا: نرخ‌های بالای مالیات و/یا ساختار ناکارآمد مالیاتی و/یا احتمال بالای خطر مصادره و سلب مالکیت

θ بالا: آثار بیرونی بزرگ، سرریزها^۱ و نقائص هماهنگی^۲

a پایین: بهره‌وری پایین، اقتباس بسیار اندک تکنولوژی یا ابداعات داخلی، مشوق‌های عمومی ضعیف

X پایین: سرمایه انسانی ناکافی، زیرساخت‌های ناکافی، هزینه‌های بالای حمل و نقل، ارتباطات یا کشتی‌رانی

بسط و گسترش درخت تصمیم

ساختار منطقی تحلیل را می‌توان به صورت یک درخت تصمیم ترسیم نمود. در شکل (۱-۲) این درخت تصمیم و ساختار تحلیل ترسیم شده است. ویژگی درخت تصمیم آن است که معضلات سیاستی را بر اساس یک نظم منطقی سازماندهی و متناظر با هر معضل سؤالاتی را مطرح می‌کند. به عنوان مثال، می‌توان مراحل زیر را در ترسیم یک درخت تصمیم طی کرد.

آیا مشکل، بازدهی ناکافی سرمایه‌گذاری است؟ یا سهم بخش خصوصی از بازدهی‌ها اندک است؟ و یا دسترسی به منابع مالی ناکافی است؟ اگر بازدهی پایین سرمایه‌گذاری مشکل اصلی باشد آن گاه این سؤالات مطرح می‌شود که آیا این امر ناشی از عرضه ناکافی عوامل مکمل تولید (نظیر سرمایه انسانی یا زیرساخت‌ها) است؟ یا به دلیل دسترسی ضعیف به تکنولوژی‌های مناسب؟ اما اگر مشکل مربوط به سهم اندک بخش خصوصی از بازدهی‌ها باشد باید این سؤالات را مطرح کرد که این موضوع ناشی از وضع مالیات‌های بالا، حقوق مالکیت ضعیف و اجرای قراردادهای، منازعات بین نیروی کار و سرمایه است یا ناشی از آثار

¹. spillovers

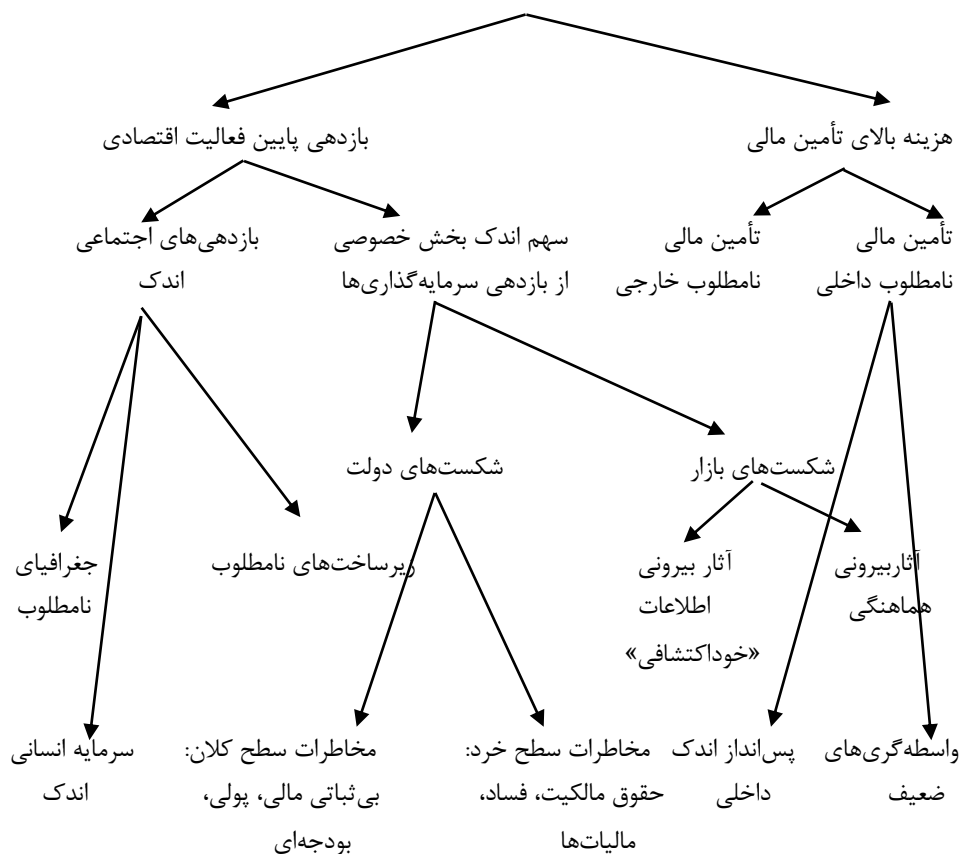
². coordination failures

بیرونی مربوط به یادگیری؟ از سوی دیگر، اگر تأمین مالی در اقتصاد ضعیف است این سؤال مطرح می‌شود که این مسئله مربوط به بازارهای مالی داخلی است یا بازارهای مالی خارجی؟

هر چه شاخه‌های درخت تصمیم گسترش بیشتری می‌یابد گزینه‌های احتمالی قیود محدودکننده رشد اقتصادی کاهش می‌یابد. درسی که از این تجزیه و تحلیل نظری می‌توان آموخت آن است که هنگامی که محدودکننده‌ترین قید رشد اقتصادی شناسایی شد شایسته است که سیاست‌گذاران بیشترین توجه خود را به آن معطوف کنند.

مشکل: سطوح پایین سرمایه‌گذاری و کارآفرینی خصوصی

$$\frac{\dot{c}_t}{c_t} = \frac{\dot{k}_t}{k_t} = \sigma[r(1 - \tau) - \rho],$$



شکل ۲-۱. آسیب‌شناسی رشد

تجربیات کشورهای مختلف: شناسایی قیود الزام آور

اکنون چارچوبی در اختیار است که به وسیله آن می توان به آسیب شناسی رشد اقتصادی پرداخت. در این قسمت، از این چارچوب برای بررسی تحولات متفاوت رشد اقتصادی در ۳ کشور برزیل، السالوادور و جمهوری دومینیکن استفاده می کنیم.

کشورهای برزیل و السالوادور با وجود اصلاحات بسیار گسترده، رشد اقتصادی ضعیفی را تجربه کرده اند. در حالی که جمهوری دومینیکن با انجام اصلاحات نسبتاً اندک، توانست در یک دوره طولانی رشد بسیار سریع اقتصادی را تجربه نماید.

هم برزیل و هم السالوادور در دهه ۱۹۹۰ تلاش های فراوانی برای غلبه بر مشکلات و چالش های پیش روی خود انجام دادند که به برخی از مهم ترین آن ها اشاره می کنیم. در دهه ۱۹۸۰ نظام سیاسی دموکراسی مجدداً در برزیل استقرار یافت. این کشور در دهه ۱۹۹۰ شروع به آزادسازی اقتصاد نمود و موفق شد در اواسط ۱۹۹۰ از طریق تثبیت نرخ ارز، اجرای خصوصی سازی و اصلاح مالی، ابرتورم موجود در این کشور را مهار نماید. در نتیجه این اقدامات، از سال ۱۹۹۹ به بعد برزیل توانست همزمان با حفظ ثبات قیمت ها، نرخ ارز را شناور و مازاد بودجه دولت را بهبود ببخشد.

در سال ۱۹۹۲ جنگ داخلی در السالوادور پس از ۱۲ سال خونریزی متوقف شد و مذاکرات بین دولت نظامی این کشور و گروه های چپ گرای مخالف دولت با موفقیت انجام و توافقنامه صلح بین دو طرف به امضا رسید. از این زمان به بعد السالوادور برای رفع مشکلات خود این اقدامات را انجام داد: نظام قضایی و پلیس خود را اصلاح نمود، قیمت ها را تثبیت کرد، شروع به آزادسازی اقتصاد خود نمود، تأمین اجتماعی و خدمات عمومی را خصوصی کرد و خدمات اجتماعی را ارتقا داد. هر دو کشور برزیل و السالوادور موفق شدند در یک بازه زمانی کوتاه به رشد اقتصادی مناسبی دست یابند - یا باید بگوییم بهبودی - اما رشد اقتصادی بالا در این دو کشور دوام نیافت و در اوایل دهه ۲۰۰۰ مجدداً تنزل یافت. همان گونه که در جدول (۱-۲) مشاهده می شود، علی رغم پیشرفت های حاصل شده در حیطه سیاسی و سیاست گذاری بین سال های ۲۰۰۳-۱۹۹۳ نرخ رشد اقتصادی برزیل بسیار

کمتراز آمریکا (با وجود آنکه نرخ رشد جمعیت‌شناختی^۱ این کشور -نرخ‌ی که جمعیت در سن کار افزایش می‌یابد- سالانه بیش از یک واحد درصد بالاتر است) و تنها ۰/۳ واحد درصد بیشتر از متوسط کشورهای OECD است. به عبارت دیگر، برزیل نتوانست عقب‌ماندگی‌های خود را جبران و به سمت همگرایی با کشورهای پیشرفته حرکت کند. علاوه بر این اگر بازه زمانی ۱۹۹۸-۲۰۰۳ را مد نظر قرار دهیم شاهد کاهش معنی‌دار رشد اقتصادی این دو اقتصاد خواهیم بود. شرایط بسیار مطلوب محیط خارجی باعث شد تا اقتصاد برزیل پس از ۳ سال تجربه کاهش GDP سرانه در سال ۲۰۰۴ به نرخ رشد ۵/۱ درصدی دست یابد. این نرخ رشد بسیار بیشتر از سطح پایدار رشد در برزیل بود و به مدد آن نرخ بیکاری بیش از ۱/۲ واحد درصد کاهش یافت.

اقتصاد السالوادور در فاصله سال‌های ۴-۲۰۰۳ معادل ۲ درصد رشد یافت و به نظر نمی‌رسد چشم‌انداز آتی نرخ رشد در این کشور نیز تفاوت قابل ملاحظه‌ای با این سطح از نرخ رشد داشته باشد.^۲ چرایی رشد اندک در این کشورها سؤالی است که بلافاصله به ذهن متبادر می‌شود و اینکه چه عواملی مانع دستیابی این کشورها به سطوح بالای درآمدی می‌شود؟ چرا با وجود پیشرفت‌های سیاستی در این کشورها، همگرایی به سمت اقتصادهای پیشرفته رخ نداده است؟ قیود محدودکننده رشد کدامند و مقامات در این کشورها می‌بایست روی چه مواردی متمرکز شوند؟ این‌ها سؤالاتی است که در ادامه این فصل مورد بررسی قرار می‌دهیم.

جدول ۲-۱. نرخ‌های رشد GDP (درصد تغییر حقیقی سالانه)

۱۹۸۰-۲۰۰۰	۱۹۹۰-۲۰۰۰	۱۹۹۳-۲۰۰۳	۱۹۹۸-۲۰۰۳	
۲/۷	۲/۷	۲/۷	۱/۴	برزیل
۴/۳	۴/۸	۵/۱	۴/۸	جمهوری دومینیکن
۱/۵	۴/۶	۳/۷	۲/۶	السالوادور
۲/۹	۲/۷	۲/۴	۲/۳	OECD
۳/۳	۳/۲	۳/۲	۳/۰	ایالات متحده

مأخذ: واحد اطلاعات اقتصادی اکونومیست

^۱ demographic growth

^۲ . مطابق داده‌های بانک جهانی، نرخ رشد اقتصادی السالوادور بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۵ به طور متوسط ۱/۰۱ درصد بوده است که در واقع موید پیش‌بینی نویسنده در خصوص عملکرد اقتصادی السالوادور است.م.

مقایسه دو کشور برزیل و السالوادور با جمهوری دومینیکن می‌تواند بسیار مفید باشد. جمهوری دومینیکن کشوری است که در آن تلاش‌های بسیار اندکی در جهت اصلاحات صورت گرفته و در مقایسه با برزیل و السالوادور از نهادهای بسیار ضعیف‌تری برخوردار است. بحران ارزی در اواخر دهه ۱۹۸۰ سرآغاز انجام اصلاحات در این کشور و اتخاذ سیاست‌های تثبیتی و آزادسازی مختصر تجاری بود. اما این اصلاحات به هیچ وجه به اندازه دو کشور برزیل و السالوادور نبود. با این وجود، جمهوری دومینیکن موفق شد طی مدت بیش از یک دهه به رشد بسیار سریع اقتصادی دست یابد که تنها در سال ۲۰۰۲ و به سبب بحران بانکی، این نرخ رشد دستخوش اختلال شد.

بر اساس تحلیل ارائه شده در قسمت‌های پیشین به نظر می‌رسد که دو کشور برزیل و السالوادور مبادرت به انجام اصلاحات فراگیر نموده‌اند که سبب حذف برخی از اختلالات شده است اما لزوماً این اصلاحات سبب حذف محدودکننده‌ترین قیود نشده است. اما در مقابل جمهوری دومینیکن توانسته با انجام اصلاحات حداقلی به قیود الزام‌آور خود پی ببرد. دلالت تنزل رشد اقتصادی جمهوری دومینیکن پس از یک دوره طولانی رشد اقتصادی آن است که همگام با ترقی رشد اقتصادی قیمت‌های سایه‌ای^۱ سایر قیود-نظیر قیود مربوط به نهادهای ضعیف- افزایش یافته و این قیود در نهایت تبدیل به قیود محدود کننده رشد می‌شوند.

مقایسه برزیل و السالوادور

دو کشور برزیل و السالوادور به لحاظ تاریخ، ساختار و اندازه اقتصاد کاملاً با یکدیگر متفاوت هستند اما این دو کشور ویژگی‌های مشابهی نیز دارند: هر دو کشور علی‌رغم مبادرت به انجام اصلاحات مهم، رشد اقتصادی ضعیفی را تجربه نموده‌اند. به ویژه، کشور السالوادور مایه تعجب و سردرگمی است؛ زیرا اصلاحات بسیار گسترده و متنوع در این کشور از سال ۱۹۹۶ در ابتدا سبب جهش کوتاه‌مدت در رشد اقتصادی شد اما متعاقب آن

^۱ shadow prices

رکود نسبی این کشور را فراگرفت^۱. در این قسمت قصد داریم تا با استفاده از چارچوب تحلیلی این مطالعه به این سؤال پردازیم که آیا برزیل و السالوادور مشخصه‌های محدودکننده رشد یکسان و مشابهی دارند.

برای مدت‌های طولانی، ارتقاء پس‌انداز و انباشت سرمایه تفکر حاکم بر سیاست توسعه بود. مطابق نگرش حاکم بر این تفکر، افزایش ناکافی در عرضه عوامل تولید و بخصوص سرمایه فیزیکی متغیر اصلی توضیح‌دهنده رشد اندک اقتصادی است. پس از آنکه «بنیادگرایی سرمایه^۲» کنار گذاشته شد (همزمان با نظام برنامه‌ریزی به شیوه‌ای که در اتحاد جماهیر شوروی جریان داشت) تمرکز بر سرمایه انسانی جایگزین سرمایه فیزیکی شده است. بر این اساس انتظار می‌رود که افزایش در عرضه سرمایه انسانی -از طریق ارتقاء در آموزش و سلامت- به انباشت سریعتر این نوع دارایی‌ها و در نهایت به سطح بالاتر درآمد منجر شود. حال این سؤال مطرح می‌شود که آیا می‌توان عملکرد ضعیف رشد در کشورهای برزیل و السالوادور را به آموزش ضعیف و پس‌انداز اندک در این دو کشور نسبت داد؟ آیا این متغیرها می‌تواند دلیل تفاوت در عملکرد این دو کشور با جمهوری دومینیکن را توضیح دهند؟

برای پاسخ به این سؤالات به بررسی روند دو متغیر پس‌انداز و وضعیت آموزش در دو کشور برزیل و السالوادور طی سال‌های گذشته می‌پردازیم. همان‌گونه که در جدول (۲-۲) ملاحظه می‌شود نرخ‌های پس‌انداز و سرمایه‌گذاری در هر دو کشور پایین است. متوسط نرخ سرمایه‌گذاری در دهه ۱۹۹۰ در برزیل و السالوادور به ترتیب حدود ۲۰/۸ درصد و ۱۷/۴

^۱. مطالعه‌ای که اخیراً از سوی بانک جهانی (Loayza, Fajnzylber and Caldron 2002) صورت گرفته به صورت ضمنی بیان می‌کند که توضیح کاهش در نرخ رشد السالوادور دشوار است. در مدل این مطالعه، افزایش در میزان ثبت‌نام دوره متوسطه، دسترسی به اعتبارات خصوصی داخلی، افزایش درجه باز بودن اقتصاد، افزایش تعداد خطوط تلفن و عدم وقوع بحران‌های بانکی باید ناشی از افزایش در سطح اولیه درآمد، روند کاهشی شکاف تولید، افزایش نرخ ارز حقیقی و معکوس شدن جابه‌جایی‌های رابطه مبادله باشد. در صورت صحت این ادعا نرخ رشد اقتصادی این کشور در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ می‌بایست بدون تغییر می‌ماند در حالی که رشد اقتصادی ۲/۸ درصد کاهش یافت. بنابراین مطالعه آن‌ها قادر به توضیح کاهش نرخ رشد السالوادور نیستند. در همین ارتباط Lopez (2003) کاهش رشد اقتصادی این کشور را به نیروهای مرتبط به چرخه‌های تجاری موقتی نسبت می‌دهد -جهش ناپایدار در اوایل دهه ۱۹۹۰ و به دنبال آن ترکیدن حساب در نیمه دوم این دهه. اما این ادعا راه را برای طرح این سؤال باز می‌گذارد که چرا اقتصاد السالوادور در دهه ۲۰۰۰ عملکرد بهتری نداشت و چرا موفقیت‌های این کشور رضایت‌بخش نیست؟

^۲. Capital fundamentalism

درصد بوده است. طی همین مدت، نرخ پس‌انداز (با احتساب وجوه ارسالی شهروندان از خارج از کشور به عنوان بخشی از درآمد ملی) در این کشورها پایین و حتی کمتر از نرخ سرمایه‌گذاری بود؛ به گونه‌ای که این کشورها دچار کسری حساب جاری شدند که به طور متوسط در برزیل ۲/۲ درصد و در السالوادور ۱/۸ درصد بود.

جدول ۲-۲. پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و حساب جاری (درصدی از تولید ناخالص داخلی، متوسط دوره ۲۰۰۰-۱۹۹۰)

کشور	پس‌اندازهای ملی ناخالص	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	تراز حساب جاری
برزیل	۱۸/۷	۲۰/۸	-۲/۲
جمهوری دومینکن	۱۸/۹	۲/۲۲	-۳/۲
السالوادور	۱۵/۶	۱۷/۴	-۱/۸

مأخذ: Penn World Tables 6.1

از سوی دیگر، برزیل و السالوادور در زمینه آموزش، موفقیت‌ها و پیشرفت‌های نسبتاً اندکی داشته‌اند. هرچند عرضه آموزش در این دو کشور - که بر اساس متوسط سال‌های تحصیلات نیروی کار محاسبه می‌شود- در دهه ۱۹۹۰ به میزان یک سال به ازاء هر ده سال سن افزایش یافته اما با این حال از تمام کشورهای آمریکای لاتین کمتر است.

حال می‌توان این پرسش را مطرح کرد که چه زمانی کمبودهایی نظیر پس‌انداز ناکافی و موفقیت اندک در امر آموزش سبب عملکرد ضعیف رشد اقتصادی یک کشور می‌شوند؟ در پاسخ باید گفت که این امر زمانی اتفاق می‌افتد که هم بازدهی‌های سرمایه و هم بازدهی تحصیلات بالا باشد و اقتصاد تمایل بسیار زیادی به استفاده از منابع اضافی داشته باشد اما به دلیل آنکه این منابع به اندازه کافی تدارک دیده نشده‌اند چنین امکانی در اقتصاد مهیا نباشد. به عبارت دیگر، کمبود شدید در طرف عرضه پس‌انداز و نیروی انسانی آموزش‌دیده وجود دارد. بنابراین در این شرایط، منظومه قیمت‌های نسبی شدت محدودیت قیود را مشخص می‌کند؛ به نحوی که منابع کمیاب (عرضه پس‌انداز و نیروی انسانی تحصیلکرده) پاداش بیشتری دریافت می‌کنند.

اجازه دهید در ابتدا به بررسی متغیر پس‌انداز بپردازیم. اگر پس‌انداز، یک منبع کمیاب باشد در آن صورت شاهد بدهی زیاد خارجی یا کسری شدید حساب جاری خواهیم بود

-علامتی که نشان می‌دهد کشور در حال استفاده از پس‌اندازهای خارجی است و یا قبلاً از آن استفاده نموده است به فرض آنکه پس‌اندازهای داخلی ناکافی است. مورد دیگری که می‌تواند نشانگر کمیابی پس‌انداز باشد تمایل شدید به پاداش‌دهی به پس‌انداز از طریق پرداخت نرخ‌های بهره بالا به سپرده‌ها یا خریداران اوراق قرضه دولتی است.

برزیل و السالوادور در این مورد وضعیت بسیار متفاوتی دارند. برزیل به کرات با چالش شدید در تراز پرداخت‌های خود مواجه بوده است. به عنوان مثال، انباره بسیار بالای بدهی خارجی برزیل در سال ۱۹۹۸ (در مقایسه با صادرات) سبب شد تا در این سال، نرخ‌های بهره حقیقی یک شبه^۱ به بالای ۳۰ درصد و نرخ بهره اوراق قرضه منتشر شده در بازارهای بین‌المللی به ۱۲/۲۶ درصد برسد که منعکس‌کننده کمیابی پس‌انداز در این سال است. در نتیجه برزیل مجبور شد تا در ماه ژانویه سال ۱۹۹۹ ارزش پول ملی خود را به طور رسمی تنزل دهد که در نتیجه آن نرخ ارز چندجانبه حقیقی در سال ۱۹۹۹ معادل ۳۷/۴ درصد افزایش یافت. به دنبال این اقدام کسری حساب جاری بر حسب دلار آمریکا در فاصله سال‌های ۱۹۹۹-۲۰۰۱ به طور متوسط سالانه ۲۴ میلیارد دلار کاهش یافت. به علاوه، نرخ بهره اوراق قرضه فروخته شده در خارج هر چند همچنان بالا بود اما به زیر ۷/۵۸ درصد کاهش یافت و نرخ‌های بهره حقیقی یک‌شبه داخلی نیز به سطح ۱۰ درصد کاهش یافت. با این همه، اما همچنان کمیابی پس‌انداز پابرجا بود و میزان استقراض خارجی کفاف کمبود پس‌انداز داخلی را نمی‌داد؛ در نتیجه در سال ۲۰۰۲ بحران تراز پرداخت‌های جدیدی به وقوع پیوست. در اثر این بحران، نرخ بهره اوراق قرضه خارجی در یک بازه سه هفته‌ای در آگوست ۲۰۰۲ به رقم بسیار بالای ۲۱/۶ درصد رسید. متوسط این نرخ در کل سال ۲۰۰۲ نیز معادل ۱۴/۴۶ درصد بود. این در حالی است که حمایت‌های رسمی بسیار گسترده بین‌المللی به رهبری صندوق بین‌المللی پول از این کشور صورت می‌گرفت. در سال ۲۰۰۲ نرخ ارز حقیقی معادل ۳۸/۳ درصد دیگر افزایش یافت. عدم دسترسی به منابع مالی خارجی، رکود داخلی و افزایش نرخ ارز حقیقی سبب شد تا در نهایت حساب جاری برزیل در سال ۲۰۰۳ مثبت شود.

¹ real overnight interest rate

به طور خلاصه، برزیل سعی کرده تا از طریق تلاش برای جذب پس‌اندازهای خارجی و پاداش دهی به پس‌اندازهای داخلی با نرخ‌های بهره حقیقی بسیار بالا مشکل کمبود پس‌اندازهای داخلی را مرتفع نماید. همچنین برزیل به دفعات، اقدام به استقراض مبالغ معتدبه از خارج نمود که این امر این کشور را تا لبه پرتگاه ورشکستگی (که از نرخ بهره بدهی‌های خارجی این کشور نمایان است) سوق داده است. واقعیت دیگر اقتصاد برزیل، تأثیرپذیری رشد اقتصادی این کشور از شدت و ضعف محدودیت‌های خارجی است. زیرا هر زمانی که محدودیت‌های خارجی کاهش می‌یابد - مثلاً به دلیل افزایش رغبت عمومی به بازارهای نوظهور و در نتیجه کاهش ریسک یا به خاطر افزایش قیمت کالاهای صادراتی - اقتصاد از توانایی رشد بیشتری برخوردار می‌شود. اما هنگامی که محدودیت‌های خارجی بیشتر می‌شود نرخ‌های بهره واقعی افزایش و ارزش پول ملی کاهش می‌یابد و در نتیجه رشد اقتصادی کاهش می‌یابد. دلالت این شواهد آن است که رشد اقتصادی برزیل از ناحیه قابلیت دسترسی به پس‌اندازها محدود شده است.

شرایط در کشور السالوادور بسیار متفاوت است. این کشور هیچ‌گاه در گذشته اقدام به استقراض از خارج و استفاده از پس‌اندازهای خارجی ننموده است. مجموع بدهی ناخالص خارجی این کشور کمتر از ۲۰ درصد GDP این کشور است و از رتبه‌بندی اعتباری سرمایه‌گذاری خوبی بهره‌مند است؛ به گونه‌ای که در خلال سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۰، کسری حساب جاری این کشور به طور متوسط دو درصد GDP این کشور بوده است. پاداش پس‌انداز یا نرخ‌های بهره در این کشور بالا نیست و در میان کشورهای منطقه پایین‌ترین نرخ بهره را داراست؛ به نحوی که برای جذب سپرده و یا فروش اوراق قرضه دولتی نیازی به پرداخت نرخ‌های بهره بالا نیست. نقدینگی موجود در بانک‌های این کشور بیشتر از ظرفیت جذب و تقاضای داخلی بوده و این بانک‌ها منابع خود را به فعالان اقتصادی در کشورهای همسایه قرض می‌دهند. می‌توان گفت که دو کشور برزیل و السالوادور از نظر متوسط نرخ‌های وام‌دهی حقیقی در دو حد مخالف یکدیگر قرار دادند به گونه‌ای که نرخ‌های وام‌دهی السالوادور کمترین و در برزیل بیشترین نرخ‌ها در منطقه است. شاید مفیدترین نماگری که نشان می‌دهد کشور السالوادور از نظر متغیر پس‌انداز دچار محدودیت نیست، پس‌اندازهای خارجی این کشور در قالب وجوه ارسالی کارگران مشغول کار در خارج است که با وجود

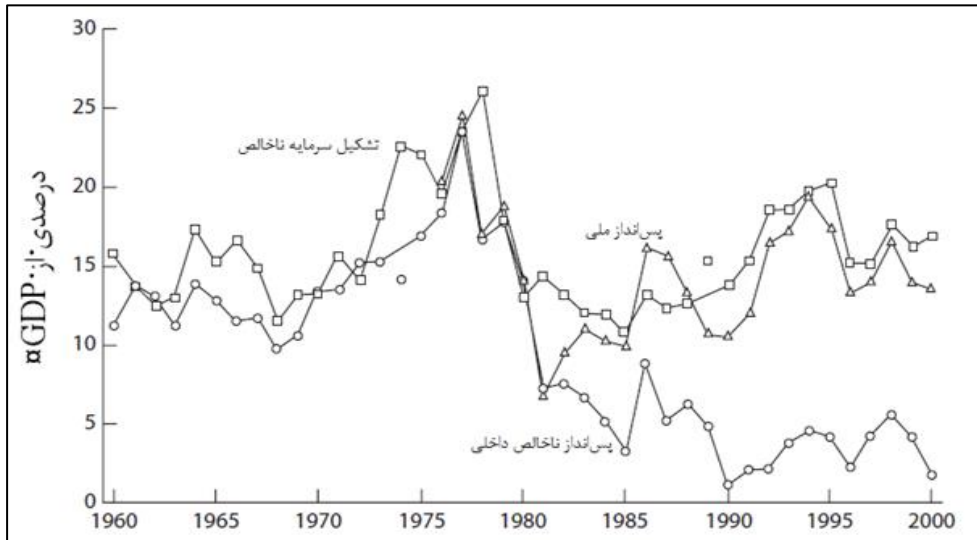
افزایش چشمگیر تبدیل به سرمایه‌گذاری نشده است. همان‌گونه که شکل (۲-۲) نشان می‌دهد کاهش در پس‌اندازهای داخلی تقریباً به طور کامل با افزایش در وجوه ارسالی جانشین شده به‌گونه‌ای که هیچ تأثیر مشخصی بر سرمایه‌گذاری نداشته است. بنابراین هیچ نشانه‌ای دال بر اینکه رشد اقتصادی در کشور السالوادور از ناحیه کمبود در پس‌انداز محدود شده است وجود ندارد.

در حقیقت، برزیل و السالوادور از حیث هزینه واسطه‌گری مالی داخلی نیز در دو حد مخالف یکدیگر قرار دارند. بر اساس مطالعه تطبیقی بارث و لوین^۱ (۲۰۰۱) حاشیه بهره خالص^۲ در برزیل ۱۱/۵ درصد و در السالوادور ۳/۷ درصد است در حالی که هزینه‌های بالاسری در برزیل معادل ۹/۸ درصد و در السالوادور معادل ۳/۲ درصد گزارش شده است. اما علی‌رغم این موضوع، اعتبارات اختصاص یافته به بخش خصوصی تقریباً در هر دو کشور مشابه است (۲۵/۸ درصد در برزیل و ۲۷/۵ درصد در السالوادور).

شواهد فوق‌گویی آن است که سرمایه‌گذاری در کشور السالوادور، از ناحیه بازدهی‌های اندک سرمایه محدود شده است (تقاضای پایین سرمایه‌گذاری) و نه قابلیت دسترسی به پس‌انداز. به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری اندک در کشور السالوادور به دلیل ناتوانی در انتقال منابع به بخش سرمایه‌گذاری نیست - هر چند میزان پس‌انداز اندک است - زیرا دسترسی گسترده به منابع خارجی جهت استقراض وجود دارد، نرخ‌های سود سپرده پایین است و هزینه‌های واسطه‌گری جزو پایین‌ترین هزینه‌ها در میان کشورهای آمریکای لاتین است؛ بلکه دلیل پایین بودن سرمایه‌گذاری در السالوادور آن است که سرمایه‌گذاری‌های مولدی که منابع در آن‌ها به کار گرفته شود وجود ندارد. بنابراین اگر ویژگی‌های اقتصاد السالوادور را با درخت تصمیم ترسیم شده در شکل (۲-۱) مطابقت دهیم به صراحت می‌توان بیان کرد که بازدهی فعالیت‌های اقتصادی در این کشور پایین است.

¹ Barth and Levin

² net interest margin



منبع: Penn World Tables 6.1

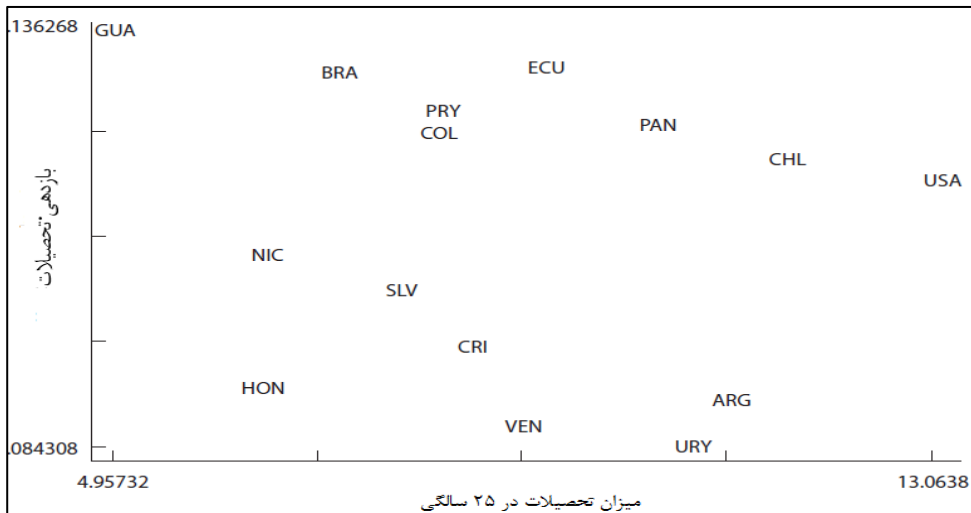
شکل ۲-۲. پس اندازهای داخلی، پس اندازهای ملی (شامل وجوه ارسالی از خارج) و سرمایه گذاری

توجه: پس اندازهای ملی معادل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به علاوه مازاد حساب جاری است.

در مقابل، بازدهی فعالیت‌ها در برزیل بالاست و علی‌رغم بهره‌های واقعی شبانه و هزینه‌های واسطه‌گری بسیار بالا، میزان سرمایه‌گذاری از پس اندازهای داخلی فراتر رفته و این کشور از تمام ظرفیت‌های خود برای استقراض از سایر کشورهای دنیا استفاده نموده است. مسلماً اگر هزینه جاری سرمایه در برزیل معادل السالوادور بود، نرخ سرمایه‌گذاری و اعتبارات تخصیص یافته به بخش خصوصی بسیار بالاتر از میزان فعلی خواهد بود.

حال به مقایسه وضعیت آموزش بین این دو کشور می‌پردازیم. اگر آموزش قیدی محدودکننده روی رشد اقتصادی باشد در آن صورت می‌توان انتظار داشت که محدود افراد آموزش دیده، بازدهی‌های بالایی کسب کنند. شکل (۲-۳) پراکنش نقطه‌ای بازدهی‌های آموزش و تعداد سال‌های تحصیل برای ۱۴ کشور نمونه آمریکای لاتین و آمریکا را نشان می‌دهد. تصویر به دست آمده از شکل کاملاً گویاست: در حالی که سال‌های تحصیل نیروی کار هم در برزیل و هم در السالوادور پایین است اما بازدهی آموزش در این دو کشور متفاوت است؛ به‌گونه‌ای که بازدهی آموزش در برزیل تقریباً بالاترین رقم در آمریکای لاتین

است اما در السالوادور پایین‌تر از میانگین منطقه‌ای است. بنابراین شواهد فوق حاکی از آن است که در حال حاضر آموزش، عامل اصلی رشد پایین در السالوادور نیست اما این متغیر می‌تواند یکی از دلایل اصلی رشد ضعیف برزیل باشد.



منبع: محاسبات صورت گرفته بر اساس مطالعات جمع‌آوری شده توسط بانک توسعه اینتر-امریکن

شکل ۲-۳. بازدهی آموزش و سال‌های تحصیلات

سؤالی که در اینجا به ذهن متبادر می‌شود این است که آیا افزایش سریع در عرضه آموزش و تربیت شهروندان با تحصیلات بالاتر، رشد سریع‌تر و معنی‌دار اقتصادی را در پی خواهد داشت؟ اگر رشد اقتصادی از ناحیه عوامل دیگر محدود شده باشد، با فرض ثبات سایر عوامل، در آن صورت آموزش بیشتر سبب کاهش ارزش تولید نهایی آموزش و در نتیجه کاهش بازدهی سرمایه انسانی می‌شود و نه درآمدهای بالاتر. از این منظر وضعیت برزیل و السالوادور کاملاً متفاوت به نظر می‌رسد.

بنابراین چالش اصلی اقتصاد السالوادور این است که قیود محدود کننده‌ای که سبب پایین بودن بازدهی سرمایه‌گذاری شده را شناسایی کند در حالی که در برزیل باید به این مسئله پرداخت که چرا اقتصاد برزیل با محدودیت در بازارهای خارجی روبه‌روست و چرا پس‌اندازهای داخلی با وجود نرخ‌های بهره بالا و امکان بهره‌مندی از بازدهی‌های گسترده سرمایه‌گذاری افزایش نمی‌یابد.

آسیب‌شناسی نادرست در السالوادور

همان‌گونه که شکل (۲-۱) نشان می‌دهد سرمایه‌گذاری اندک در السالوادور ممکن است معلول اختلال‌های متعدد و بالقوه‌ای باشد که باعث شده با وجود بالا بودن بازدهی‌های اجتماعی، بازدهی‌های خصوصی همچنان پایین باقی بماند. یکی از گزینه‌های محتمل این است که بازدهی‌های اجتماعی انعکاس درستی از بازدهی‌های خصوصی نبوده و تناسبی با بازدهی خصوصی ندارند. مشکل عدم تناسب بازدهی خصوصی و اجتماعی می‌تواند ریشه در مسائل متعددی داشته باشد که می‌توان آن‌ها را در چهار حیطه اصلی و عمده گروه‌بندی نمود:

- مالیات‌های بالا: مالیات‌های آشکار واقعی یا انتظاری بالا، بازدهی‌های خصوصی را پایین نگه می‌دارد و بنابراین با وجود بازدهی‌های اجتماعی بالا سرمایه‌گذاری جذابیت خود را از دست می‌دهد.
- ناترازی‌های اقتصاد کلان: حساب‌های خارجی^۱ یا حساب‌های بودجه‌ای متزلزل معمولاً نشانه نیاز به مالیات ضمنی یا مصادره اموال خصوصی از طریق تحمیل تورم اضافی، تنزل رسمی پول ملی، عدم پرداخت بدهی یا بحران‌های بانکی است. می‌توان پیش‌بینی کرد که هر چقدر نرخ‌های بهره و مخاطره اقتصادی یک کشور افزایش یابد، فشار بیشتری به سرمایه‌گذاری وارد خواهد شد.
- تعریف نامشخص و حفاظت ضعیف از حقوق مالکیت: اگر سرمایه‌گذاران بر این باور باشند که قادر نیستند به تمام بازدهی‌های ناشی از سرمایه‌گذاری خود دست یابند در آن صورت سرمایه‌گذاری‌های مولد محدود خواهد شد. عوامل متعددی می‌تواند در شکل‌گیری این نوع از انتظارات در سرمایه‌گذاران دخیل باشد. به عنوان مثال، مواردی نظیر فساد، دستکاری در نظام قضایی یا جرائم آشکار بیانگر وجود تعریف مبهم و همچنین حفاظت ضعیف از حقوق سرمایه‌گذاران است. از سوی دیگر ضوابطی که در جهت محدود کردن این معضلات به کار گرفته می‌شود سبب افزایش هزینه مبادله شده و به‌نوبه خود از جذابیت سرمایه‌گذاری می‌کاهد.

¹ external accounts

• نااطمینانی: شک و تردید - ناشی از عوامل سیاسی یا غیرسیاسی - پیرامون پذیرش قواعد بازی موجود باعث به وجود آمدن مخاطرات بیشتر در خصوص محیط انجام سرمایه‌گذاری می‌شود.

موضوعات دخیل در خصوص موارد فوق از پیچیدگی و تعدد زیادی برخوردارند. در ادامه ضمن نگاهی گذرا به این موارد به ارزیابی اهمیت نسبی هر یک از آنها می‌پردازیم.

نگرانی در خصوص وضع مالیات‌های بیش از حد

وضع مالیات‌های بالا معضلی نیست که بتواند دلیل رشد اندک السالوادور را توضیح دهد. مالیات بر درآمد در السالوادور بسیار متعادل است؛ به گونه‌ای که نرخ نهایی آن معادل ۲۵ درصد است. این نرخ کمتر از نرخ‌های شرکت‌های چندملیتی در کشورهای اصلی خود پرداخت می‌کنند. به علاوه، این کشور اخذ مالیات مضاعف از سرمایه را حذف کرده است. نرخ مالیات بر ارزش افزوده ۱۳ درصد است که بر حسب معیارهای منطقه‌ای نرخ‌های متعادل محسوب شده و نسبت به آنچه در اروپای غربی اعمال می‌شود بسیار کمتر است. تعرفه‌ها بسیار پایین بوده و اقتصاد این کشور یکی از بازترین اقتصادها در منطقه آمریکای لاتین محسوب می‌شود.

در حقیقت با توجه به شواهد فوق می‌توان استدلال کرد که السالوادور از معضل مالیات‌های پایین آسیب می‌بیند. زیرا درآمدهای مالیاتی به قدری پایین است که دولت منابع کافی جهت تدارک کالاهای عمومی و عرضه کافی آن‌ها برای افزایش بهره‌وری فعالیت‌های اقتصادی در اختیار ندارد. در گزارش رقابت‌پذیری جهانی^۱ سال‌های ۲۰۰۳-۲۰۰۰ که در آن از مخارج دولت به عنوان یک فضیلت یاد شده است کشور السالوادور از بین ۸۰ کشور مورد بررسی از نظر پایین بودن مخارج دولت در رده چهاردهم قرار گرفته است. متأسفانه در این نماگر کشور هائیتی در صدر کشورهای دارای پایین‌ترین مخارج دولتی قرار گرفته است. مخارج عمومی السالوادور حتی در بین کشورهای آمریکای لاتین نیز پایین است. شاید به همین دلیل است که این کشور از نظر معیارهای کیفیت زیرساخت (به خصوص جاده‌ها، راه‌آهن و بنادر) و آموزش عمومی رتبه نامطلوبی دارد.

¹. Global Competitiveness Report

از مباحث فوق نتیجه می‌گیریم که مالیات‌های اضافی جاری یا مالیات‌های انتظاری دلیل منطقی چالش توسعه السالوادور نیست.

نگرانی‌ها در خصوص ثبات کلان

هنگامی که اقتصاد در یک مسیر ناپایدار و غیرقابل تداوم قرار گرفته باشد - به‌عنوان مثال، زمانی که روند انباشت بدهی‌های عمومی کشور یا دولت به حدی است که به توانایی آن کشور یا دولت در بازپرداخت و ایفای تعهداتش لطمه می‌زند - فعالان اقتصادی به این باور می‌رسند که قواعد بازی به ناچار کنار گذاشته خواهد شد و لذا به‌جای آن که مبادرت به سرمایه‌گذاری‌های مولد نمایند اقدام به محافظت از خود در مقابل تغییرات احتمالی می‌نمایند. مشکلات مربوط به ثبات اقتصاد کلان می‌تواند ناشی از ناترازی در حیطه‌های مختلفی باشد. به‌عنوان مثال ممکن است بودجه دولت دچار کسری بوده و بدهی‌های عمومی به سرعت در حال افزایش باشد؛ به‌گونه‌ای که میزان افزایش در بدهی‌ها از میزان بهره‌ای که دولت قادر است بابت بدهی‌های خود بپردازد بیشتر باشد. هر چه تعهدات بودجه‌ای دولت بلندمدت‌تر باشد احتمال ورشکستگی دولت را افزایش می‌دهد. به‌طور خاص، تعهدات دولت در خصوص مستمری بازنشستگی در مقایسه با بدهی‌های جاری، احتمال ورشکستگی را افزایش می‌دهد. ممکن است آشفتگی سیاست پولی به حدی زیاد باشد که در نتیجه انبساط بیش‌ازحد پول و رشد زیاد نقدینگی ذخایر خارجی کشور به اتمام رسیده و در نهایت پول ملی را در معرض تنزل شدید ارزش قرار دهد. ممکن است در نتیجه ریسک‌پذیری بیش‌از حد بانک‌های تجاری، زمینه بحرانی اختلال‌زا در اقتصاد فراهم شود که اغلب این بحران‌ها ثبات پولی و بودجه‌ای را تضعیف می‌کند. ممکن است ناترازی‌های خارجی کشور به شدت در حال گسترش باشد که این امر به اتمام ذخایر خارجی یا افزایش سریع بدهی‌ها منتهی می‌شود که علامتی از گریزناپذیری تنزل ارزش پول ملی است. نامیزانی نرخ ارز حقیقی سودآوری و رشد بخش صادرات و بخش‌های داخلی رقیب کالاهای وارداتی را محدود می‌کند.

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که تا چه حد می‌توان رشد نسبتاً ناامید کننده السالوادور طی چند سال اخیر را به محدودیت‌های این کشور در خصوص

بی‌ثباتی‌های کلان اقتصادی منتسب نمود. شایان ذکر است که در گزارش رقابت‌پذیری جهانی سال‌های ۲۰۰۲-۳ در بین ۸۰ کشور مورد بررسی در این گزارش، السالوادور از نظر محیط کلان اقتصادی رتبه ۳۳ را به خود اختصاص داده است که سرآمد تمام کشورهای آمریکای مرکزی و اغلب کشورهای آمریکای لاتین به جز شیلی است. دلیل رتبه بسیار پایین السالوادور به مواردی نظیر نرخ تورم پایین، تفاوت اندک نرخ بهره سپرده و تسهیلات بانکی، دسترسی خوب به اعتبارات، کسری بودجه معتدل، دولت کوچک و رتبه خوب اعتباری مربوط می‌شود. بنابراین می‌توان استدلال نمود که ناترازی‌های اقتصاد کلان قادر به توضیح رشد اندک السالوادور طی سال‌های ابتدایی قرن بیست و یکم نیست. نکته معماگونه این امر آن است که چرا یک محیط نسبتاً خوب، بستر رشد سریع اقتصادی را فراهم نکرده است؟

نگرانی‌ها درباره اجرای قراردادهای و حقوق مالکیت

در سال‌های اخیر توجهات به نقش نهادها در توسعه جوامع، روند فزاینده‌ای داشته است. آیا می‌توان دلیل عدم موفقیت السالوادور را به محیط نهادی نامناسب این کشور نسبت داد؟ پاسخ ما به این سؤال منفی است. در رتبه‌بندی سال ۲۰۰۲ بنیاد هریتیج^۱، کشور السالوادور از نظر شاخص آزادی اقتصادی رتبه هفدهم جهان و رتبه سوم منطقه آمریکای لاتین (پس از شیلی و باهاماس) را به خود اختصاص داده است. همچنین بر اساس مطالعه لویز^۲ (۲۰۰۲) رتبه السالوادور از نظر رتبه‌بندی‌های ارائه شده در گزارش‌های «آرزیابی نهادی و سیاستی کشوری^۳ بانک جهانی» همواره جزو کشورهای نخست بوده است. در نماگرهای مربوط به هزینه و دسترسی به اعتبارات نیز السالوادور رتبه بسیار مطلوبی دارد که نشان از موفقیت مناسب این کشور در حیطه‌های مالی است. این موضوع بسیار حائز اهمیت است؛ زیرا بازارهای مالی به طور خاص به مشکلات مربوط به اجرای قراردادهای بسیار حساس هستند. علاوه بر این، مجمع جهانی اقتصاد^۴ در سال ۲۰۰۳ در رتبه‌بندی کشورهای

1. Heritage Foundation

2. Lopez

3. Country Policy and Institutional Assessment

4. World Economic Forum

آمریکای لاتین از نظر فساد پایین و فرار مالیاتی اندک، کشور السالوادور را پس از کشورهای شیلی و اروگوئه در رتبه سوم قرار داد. همچنین در گزارش این مجمع، السالوادور از نظر کارآیی بهره‌برداری از منابع عمومی پس از شیلی در رتبه دوم قرار گرفت.

به هر حال به نظر می‌رسد که السالوادور با وجود سطح درآمد اندک از نهادهای بسیار خوبی برخوردار است. در حقیقت، علی‌رغم اینکه درآمد سرانه این کشور در سال ۲۰۰۳ (۳۵۳۰ دلار آمریکا) کمتر از نصف درآمد سرانه برزیل (۷۷۳۰ دلار آمریکا) است اما با این حال در مقایسه با برزیل از رتبه‌بندی بهتری برخوردار است. بنابراین به سختی می‌توان نتیجه گرفت که یک چارچوب بد نهادی، بازدهی سرمایه در این کشور را پایین نگه‌داشته است.

زیرساخت‌ها، نیروی کار و نامیزانی نرخ ارز حقیقی

از جمله موارد دیگری که در درخت تصمیم وجود داشت، بازارهای کار انعطاف‌پذیر و زیرساخت‌های نامناسب بود. مجدداً تأکید می‌شود که به سختی بتوان این عوامل را جزو عوامل حیاتی رشد در نظر گرفت. در السالوادور بخش‌های برق و مخابرات به بخش خصوصی واگذار شده و توسعه قابل ملاحظه‌ای یافته‌اند. با وجود آن که در گزارش رقابت‌پذیری جهانی، کشور السالوادور رتبه پایینی از لحاظ مواردی نظیر جاده، بنادر و راه‌آهن داشته اما در چند سال اخیر به پیشرفت‌های مهمی در این حوزه‌ها دست یافته که تأثیر اندکی بر نرخ سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌ها گذاشته است.

در خصوص نهادهای مربوط به نیروی کار نیز وضع به همین منوال است. السالوادور با محدودیت‌های نسبتاً اندکی در استخدام و اخراج کارگران مواجه بوده و نرخ مالیات بر حقوق و دستمزد در این کشور پایین است. بنابراین نمی‌توان این موارد را به عنوان منشأ بازدهی پایین سرمایه‌گذاری در نظر گرفت.

اما حداقل دستمزد در السالوادور در مقایسه با میانگین دستمزدها بالاست. به علاوه، اقتصاد السالوادور دلاریزه شده است که به معنای آن است که نمی‌توان از تغییر در نرخ ارز به منظور تسویه بازار کار استفاده نمود. در خلال سال‌های ۱۹۷۴ تا ۱۹۹۴ نرخ ارز حقیقی به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است اما با این حال بازار ارز باثبات باقی مانده است.

برقراری چنین ثبات بلندمدتی در بازار ارز در شرایطی که کسری حساب جاری بسیار اندک است تنها می‌تواند به معنای وجود تعادل در بازار تعبیر شود (چرا که بازار کار می‌بایست در زمانی کمتر از یک دهه تسویه شود!). افزایش حقیقی ارزش پول ملی تا اندازه‌ای به خاطر افزایش وجوه ارسالی کارگران از خارج بوده است که در سال ۲۰۰۲ معادل ۱۷/۶ درصد تولید ناخالص داخلی السالوادور بود. جریان وجوه ارسالی کارگران از خارج واجد دو اثر است: از یک طرف، عرضه ارز را افزایش می‌دهد و از سوی دیگر سبب کاهش عرضه نیروی کار در داخل کشور می‌شود. این دو اثر تمایل به کاهش نرخ ارز حقیقی دارند. بنابراین حتی اگر نرخ ارز بر حسب برخی از معیارها نامیزان باشد اما ناپایدار نبوده و به نظر نمی‌رسد این کشور با مخاطره وقوع بحران ارزی در سال‌های آتی روبه‌رو باشد^۱. از این منظر، به نظر نمی‌رسد نامیزانی نرخ ارز حقیقی متغیر توضیحی مناسبی برای رشد نه‌چندان مطلوب السالوادور در سال‌های اخیر باشد.

نوآوری و تقاضا برای سرمایه‌گذاری

سومین مؤلفه در چارچوب تحلیل آسیب‌شناسی رشد اقتصادی ما بهره‌وری و نوآوری است. منظور از نوآوری در اینجا معادل نوآوری و تحقیق و توسعه به آن معنایی که در اقتصادهای پیشرفته بکار می‌رود نیست؛ بلکه منظور، توانایی شناسایی و ایجاد فعالیت‌های با بهره‌وری بالاتر در درون اقتصاد السالوادور است. فعالیت‌هایی نظیر تولید محصولات جدید و غیرسنتی که در السالوادور سودآور هستند اما به دلیل نارسایی‌های مختلف و متعدد بازاری در شرایط کنونی موفق به جذب سرمایه‌گذاری نشده‌اند (این موضوع در فصل چهارم و همچنین در مطالعه هاسمن و رودریک ۲۰۰۲ به صورت مفصل مورد بحث قرار گرفته است).

بخش‌های سنتی در اقتصاد السالوادور شرایط نامطلوبی دارند. به عنوان مثال، صنعت پنبه این کشور مضمحل شده، تولید محصول قهوه در شرایط بحرانی قرار گرفته و وضعیت نامطلوب بازار جهانی شکر شرایط را برای تمام کشورهای تولیدکننده این محصول از جمله السالوادور دشوار کرده است. به عبارت دیگر، این صنایع پس از ایجاد صدها هزار فرصت

^۱ مطابق پیش‌بینی نویسندگان، اقتصاد السالوادور از آن زمان تاکنون بحران ارزی تجربه نکرده است. م.

شغلی در حال نابودی هستند. از سوی دیگر سرعت نوآوری‌ها و تولید محصولات جدید در سایر بخش‌ها نیز به اندازه‌ای نیست که بتواند شرایط نامطلوب بخش‌های سنتی را جبران کند. این در حالی است که لازمه دستیابی به رشد اقتصادی آن است که بخش‌های غیرسنتی مولد و صنایع تولید کننده محصولات جدید جایگاه بهتری در اقتصاد این کشور به دست آورند. تنها بخش مهم جدید، صنعت *maquila*^۱ است که خالص صادرات آن به زحمت به ۴۸۰ میلیون دلار (اندکی بیش از ۳ درصد GDP) بالغ می‌شود. عدم وجود صنایع مولد جدید توضیح می‌دهد که چرا بازدهی انتظاری طرح‌های سرمایه‌گذاری موجود پایین بوده و چرا نرخ رشد سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی در السالوادور پایین است. رشد اندک اقتصادی السالوادور به خاطر کمبود پس‌انداز و یا ترس از مالیات زیاد، مصادره و یا فساد نیست؛ بلکه به این دلیل است که بازدهی حقیقی سرمایه‌گذاری به خاطر فقدان فرصت‌های سودآور سرمایه‌گذاری پایین است.

علاوه بر این، السالوادور درهای اقتصاد خود را به روی سایر کشورها باز کرده، سرمایه‌گذاری خارجی در این کشور را تشویق نموده و تلاش فراوانی در جهت حفاظت از حقوق مالکیت انجام داده است. آیا السالوادور می‌تواند از طریق این سیاست‌ها نوآوری را تشویق و پیشرفت‌های سریع فنی و تکنولوژیکی را تضمین کند؟ اگر برای یافتن پاسخ به این سؤال به تجربه این کشور رجوع شود جواب منفی خواهد بود. زیرا ماهیت نوآوری‌هایی که برای کشورهای نظیر السالوادور حائز اهمیت هستند -شناسایی و عملیاتی نمودن فعالیت‌های سودآور جدید- بسیار پیچیده‌تر از آن چیزی است که در نگاه اول تصور می‌شود.

مهم‌ترین چالش در زمینه نوآوری آن است که خلق و ایجاد نوآوری دشوار است اما تقلید و نسخه‌برداری از آن آسان است. به عبارت دیگر، بخشی از (یا عمده) بازدهی نوآوری به سایر افراد سرریز می‌شود. همین امر بازدهی انتظاری نوآوری را برای بخش خصوصی کاهش داده و در نتیجه سبب عرضه ناکافی آن می‌شود. راه‌حلی که برای مقابله با این معضل در نظر گرفته شده آن است که نوآوری‌های مخترعان به عنوان یک دارایی نیازمند

^۱ منظور از *maquila* بنگاه‌هایی هستند که مواد اولیه و تجهیزات را بدون پرداخت تعرفه و عوارض گمرکی در جهت مونتاژ و ساخت محصولات نهایی وارد نموده و محصول مونتاژ شده را -معمولاً به همان کشور اولیه- صادر می‌کنند.

حفاظت به رسمیت شناخته شود. بنابراین گسترش حق ثبت اختراع، حقوق تألیف^۱ و سایر اقسام حفاظت از حقوق مالکیت معنوی در همین راستا صورت گرفته است. فایده این اقدامات آن است که سبب ایجاد قدرت انحصاری برای خالق یک ایده جدید می‌شود.

فرآیند توسعه در کشورهای کمتر توسعه یافته تا حد زیادی در شرف تغییر ساختاری است. این تغییر ساختاری را می‌توان به این صورت توصیف کرد: هر اقتصاد بنا به اقتضائات و شرایط خود درمی‌یابد که از میان انبوه محصولات و فرآیندهای تولیدی موجود کدام کالا و کدام فرآیند از بقیه کالاها و فرآیندها بهتر و مناسب‌تر است. اما مسئله اینجاست که در سطوح پایین توسعه یافتگی معمولاً امکان ارائه حق بهره‌برداری انحصاری به ایده‌های ارزشمند وجود ندارد. به عنوان مثال، ایده کاشت دانه قهوه در تپه‌های آمریکای مرکزی یک ایده مهم تاریخی است؛ چرا که سرمنشأ دگرگونی‌های شکر در شکل‌گیری جوامع این منطقه شده است. اما با این حال تا به امروز این فعالیت از حق بهره‌برداری انحصاری برخوردار نشده است.

ایده‌های جدیدی که باعث ایجاد و شکل‌گیری بخش‌های جدید در اقتصاد می‌شوند نیازمند سرمایه عمومی ویژه‌ای هستند. همچنین قواعد و مقرراتی که پیامدهای منفی بر بخش جدید دارند نیز باید تغییر کند. قهوه به عنوان یک ایده و بخش جدید در اقتصادهای منطقه آمریکای مرکزی به طور کلی نیازی به تحصیلات، تحقیق و آموزش ندارد اما این بخش نیازمندی‌های خاص خود را دارد. به طور کلی می‌بایست در مکان‌هایی که فعالیت‌های جدید قابلیت گسترش دارند توسعه زیرساخت‌هایی نظیر جاده‌ها و شبکه‌های ارتباطی مد نظر قرار گیرد. همچنین شیوه‌های جدید انعقاد قرارداد، انجام مبادله و تأمین مالی ضروری است. به عنوان مثال تمام صنایع *maquila* به رویه‌های گمرکی خاصی احتیاج دارند که تا پیش از آن وجود نداشته است.

معضل خوداکتشافی یا شناسایی فعالیت‌های قابل تجارت مناسب برای اقتصاد در فرآیند تغییرات ساختاری از اهمیت بسیار بیشتری برخوردار است و شایسته است که توجه بیشتری به این فعالیت‌ها صورت گیرد. دلیل اهمیت بیشتر فعالیت‌های قابل تجارت در مقایسه با فعالیت‌های غیرقابل تجارت آن است که در فعالیت‌های غیرقابل تجارت، نخستین

¹. Copyrights

عرضه کننده داخلی یک محصول بنا به تعریف یک انحصارگر است؛ در حالی که در بخش قابل تجارت هر بنگاه جدید در یک کشور معین می‌بایست در همان آغاز فعالیت خود با عرضه‌کنندگان خارجی که از قبل در بازار حضور دارند به رقابت بپردازد. همین مسئله رانت این فعالیت‌ها را محدود می‌کند. از سوی دیگر بازدهی‌ها و عواید بالقوه بخش قابل تجارت بیشتر است؛ زیرا برعکس فعالیت‌های غیرقابل تجارت که صرفاً به بازار داخلی محدود می‌شوند می‌توان با افزایش ظرفیت و مقیاس تولید، کارآیی فعالیت‌های قابل تجارت را افزایش داده و محصولات آن‌ها را به بازار جهانی عرضه نمود.

با توجه به مباحث مفصل مطرح شده در خصوص شرایط کشور السالوادور می‌توان نتیجه گرفت که قید محدودکننده رشد اقتصادی این کشور، چالش‌ها و مشکلات مربوط به یافتن استعدادها و قابلیت‌های درونی این کشور از حیث تولید محصولات و فرآیندهای مناسب با شرایط این کشور است و راهبرد رشد اقتصادی این کشور می‌بایست بر رفع این مشکلات متمرکز باشد.^۱

توضیح رشد اقتصادی اندک برزیل

بر خلاف السالوادور که نیاز مبرم به یافتن فعالیت‌های مناسب برای سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های جدید اقتصادی دارد، تعداد فرصت‌های سرمایه‌گذاری در برزیل بیشتر از منابع و جوه در دسترس برای سرمایه‌گذاری است و به همین دلیل است که برابری عرضه و تقاضای این جوه در نرخ‌های بهره بسیار بالا اتفاق می‌افتد. به عبارت دیگر، در برزیل عرضه و جوه قابل استقراض، طرف کوتاه بازار بوده و بازار این جوه در نرخ‌های بهره بالا تسویه می‌شود.

همین تحلیل اولیه از وضعیت اقتصادی برزیل تعدادی از عوامل بالقوه محدودکننده رشد و سیاست‌های مرتبط با آن‌ها را از فهرست اولویت‌ها حذف می‌کند. درست است که اقتصاد برزیل از ناحیه محیط نامناسب کسب و کار از جمله مالیات‌های بالا، قیمت بالای خدمات

^۱ در فصل چهارم به تفصیل به بحث پیرامون نوع و ماهیت سیاست‌های مورد نیاز برای تشویق فرآیند خوداکتشافی می‌پردازیم. اما سیاست‌های اختصاصی و منطبق با اقتضات کشور السالوادور، در مطالعه‌ای که توسط من و هاسمن (۲۰۰۵) انجام شده مورد بحث قرار گرفته است.

عمومی، عرضه اندک زیرساخت‌ها، حقوق مالکیت نامطمئن، نظام قضایی ناکارآمد و آموزش ناکافی در مقایسه با معیارهای مطلوب رنج می‌برد اما بر اساس چارچوب تحلیلی این مطالعه، موارد فوق جزو حوزه‌های دارای اولویت اصلاح سیاستی قرار نمی‌گیرند. زیرا تمام این عوامل با پایین نگه داشتن بازدهی‌های خصوصی، سبب سرکوب سرمایه‌گذاری خصوصی می‌شوند در حالی که علی‌رغم فضای نامطلوب کسب‌وکار در برزیل، بازدهی‌های خصوصی بسیار بالاست. بنابراین، ناتوانی این کشور در جابه‌جایی و انتقال کافی پس‌اندازهای داخلی و خارجی به‌منظور تأمین مالی تقاضاهای سرمایه‌گذاری موجود و با نرخ بهره‌ای منطقی عامل اصلی محدود شدن سرمایه‌گذاری در برزیل است. بدین ترتیب، اگر در این شرایط، برزیل مبادرت به بهبود محیط کسب‌وکار خود نماید این اقدام سبب جذابیت بیشتر سرمایه‌گذاری شده و در نتیجه تقاضا برای سرمایه‌گذاری افزایش خواهد یافت. ضمن آنکه این اقدام بهره‌وری پروژه‌های در حال فعالیت را نیز ارتقاء می‌دهد (البته این امر لزوماً اتفاق نمی‌افتد) که به نوبه خود تقاضا برای سرمایه‌گذاری را افزایش خواهد داد. به هر حال، بهبود محیط کسب‌وکار باعث مرتفع شدن قیود محدودکننده پس‌انداز که قید الزام‌آور اقتصاد برزیل است نخواهد شد. در حقیقت، اصلاحاتی نظیر کاهش مالیات‌ها، کاهش قیمت خدمات عمومی و ارتقاء زیرساخت‌ها و آموزش که سبب بهبود محیط کسب‌وکار می‌شوند ممکن است در عمل سبب کاهش پس‌انداز عمومی و در نتیجه کاهش پس‌انداز کل شوند. به علاوه، افزایش در تقاضا برای سرمایه غالباً سبب افزایش نرخ بهره واقعی می‌شود که پویایی‌های بدهی عمومی را پیچیده کرده و انتخاب نامطلوب^۱ بیشتری در بازارهای مالی خصوصی ایجاد می‌کند (و بنابراین به صورت بالقوه وضعیت سرمایه‌گذاری را بدتر می‌کند). این مثال به خوبی شرایطی را نشان می‌دهد که در آن اصلاحات به ظاهر خوب می‌تواند در مجموع تأثیرات منفی در پی داشته باشد که همان‌گونه که در قسمت‌های پیشین توضیح دادیم دلیل آن به

1. adverse selection

نحوه تعامل اصلاح در یک بخش یا اصلاح یک اختلال با سایر اختلالات موجود در اقتصاد از طریق منطق بهینه دوم بر می‌گردد^۱.

معضل استقراض از خارج

همان‌گونه که اشاره شد کشور برزیل غالباً در اخذ وام از بازارهای سرمایه بین‌المللی با نوعی جیره‌بندی و محدودیت مواجه بوده و به همین دلیل برای دریافت وام و دسترسی به وجوه، مجبور به پرداخت اضافه بهره سنگینی بوده است. دلیل ریسک بالای برزیل و نگرانی بازارهای سرمایه بین‌المللی در اعطای وام به این کشور آن است که برزیل طی سال‌های متمادی منابع قابل توجهی از خارج استقراض نموده و انباره بدهی‌های این کشور رقم بالایی است. یکی از متغیرهای مؤثر بر وضعیت ریسک یک کشور، وضعیت حساب‌های جاری آن کشور است. هر گونه بهبودی در وضعیت حساب‌های جاری، از سوی بازارهای بین‌المللی به عنوان یک علامت مثبت ارزیابی شده و بیانگر آن است که آن کشور در آینده استقراض‌های خود را متوقف خواهد نمود. در خلال سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ ریسک بین‌المللی برزیل با کاهش قابل ملاحظه‌ای روبه‌رو شد (جدول ۲-۲). بررسی ارتباط کاهش در ریسک طی این سال‌ها با وضعیت حساب جاری و میزان استقراض از خارج در این بازه زمانی می‌تواند به نتایج جالبی در خصوص عامل اصلی معضل استقراض از خارج منتهی شود. طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ کاهش در ریسک با افزایش کسری حساب جاری و افزایش استقراض از خارج همزمان نشده است. اگر این سه مورد به طور همزمان اتفاق می‌افتاد به معنای آن بود که عرضه وام‌های خارجی افزایش یافته است. برعکس، کاهش در ریسک طی این دوره با کاهش سریع استقراض از خارج و بهبود حساب جاری همزمان بود که دلالت بر کاهش تقاضا برای دریافت وام از خارج دارد. لذا به نظر می‌رسد که عامل تعیین‌کننده ریسک بین‌المللی برزیل تقاضا برای استقراض از خارج است و این امر زمانی رخ می‌دهد که عرضه وام‌های خارجی بسیار بی‌کشش باشد.

^۱. جالب آنکه بانک جهانی در برنامه جدید رشد خود که در سال ۲۰۰۲ منتشر شده نگاه متفاوتی به اقتصاد برزیل دارد. در این برنامه بر اهمیت بهبود فضای سرمایه‌گذاری در برزیل در جهت رسیدن به نرخ‌های رشد بالاتر تأکید شده است.

در الگوهای مربوط به مخاطره اعطای وام به دولت‌ها فرض می‌شود که آنچه اعطای وام در سطح بین‌المللی را قابل اجرا می‌کند ابزارهایی است که وام‌دهندگان در جهت تنبیه رفتار فرصت‌طلبانه وام‌گیرندگان استفاده می‌کنند. از زمان مطالعه ایتون و گرسویتز^۱ (۱۹۸۱) در خصوص مشکل بدهی دولت‌ها، یک فرض نوعی آن است که وام‌دهندگان قادر به اعمال تحریم‌های تجاری علیه دول وام‌گیرنده هستند و بنابراین حجم تجارت بین‌المللی تابع سقف اعتباری در نظر گرفته شده از جانب وام‌دهندگان برای کشورهای وام‌گیرنده است و وامی بیشتر از سقف در نظر گرفته شده پرداخت نمی‌شود.

از این منظر اقتصاد برزیل همواره اقتصادی بسیار بسته بوده است. به عنوان مثال، با وجود آنکه جمعیت این کشور حدود ۲ برابر جمعیت مکزیک است اما صادرات آن کمتر از نصف مکزیک است. همین امر ایجاب می‌کند که سقف اعتباری این کشور محدود و اندک باشد. هر چند نسبت صادرات به تولید ناخالص داخلی در دهه ۱۹۹۰ و اوایل دهه ۲۰۰۰ افزایش یافت اما این موضوع بیشتر ناشی از کاهش ارزش دلاری تولید ناخالص داخلی بر حسب قیمت‌های بازار بود و نه به دلیل افزایش صادرات. اگر تولید ناخالص داخلی را بر حسب برابری قدرت خرید اندازه بگیریم مشخص خواهد شد که ارزش صادرات برزیل کمتر از ده درصد تولید ناخالص داخلی این کشور است. بنابراین نسبت بدهی‌های خارجی به GDP بالا بوده و نسبت بدهی‌های خارجی به صادرات نجومی خواهد بود.

تصور کنید که در قالب یک بسته سیاستی، سرمایه‌گذاران خارجی را به افزایش سقف اعتباری و اعطای وام‌های بیشتر تشویق نماییم. با فرض ثبات سایر شرایط، این سیاست به شتابی کوتاه‌مدت در رشد اقتصادی تا رسیدن به سقف اعتباری جدید منتهی می‌شود. بنابراین، نتیجه می‌گیریم که هرچند اقتصاد کاملاً از جانب قید خارجی محدود شده است اما این موضوع بازتاب این واقعیت است که اقتصاد قبلاً از تمام ظرفیت‌های استقراض از خارج به طور کامل استفاده نموده است. هر سیاستی که ظرفیت استقراض اقتصاد را بالا ببرد، سقف اعتباری را جابه‌جا نموده و از این طریق به رشد سریع‌تر اقتصادی منجر می‌شود. اما واضح است که معضل اصلی اقتصاد، نزاع بین تقاضای نسبتاً بالا برای سرمایه‌گذاری از یک سو و سطح ناکافی پس‌اندازهای داخلی است.

¹ Eaton and Gersovitz

توضیح دلیل پس‌اندازهای داخلی ناکافی

افزایش در نرخ پس‌انداز داخلی محدودیت روی رشد را برای مدت طولانی‌تری کاهش داده و تأثیر آن بر رشد پایداری بیشتری دارد. حال این سؤال مطرح می‌شود که چرا با وجود نرخ‌های بهره واقعی بالا، نرخ پس‌انداز در برزیل پایین است و چه عواملی سبب پایین ماندن نرخ پس‌انداز شده است؟

برای یافتن پاسخ به این سؤال بهتر است به برخی از ویژگی‌های بودجه‌ای دولت در برزیل اشاره کنیم:

- سهم درآمدهای عمومی در برزیل ۳۴ درصد GDP است که با فاصله بسیار زیاد بالاترین نسبت در منطقه آمریکای لاتین و یکی از بالاترین نسبت‌ها در میان کشورهای در حال توسعه است.

- علی‌رغم سهم بالای درآمدهای عمومی، پس‌اندازهای عمومی منفی بوده و میزان آن بیش از ۲ درصد GDP است: سرمایه‌گذاری عمومی در خلال سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۹ به‌طور متوسط کمتر از ۲ درصد GDP بوده در حالی که کسری بودجه دولت به‌طور متوسط ۴/۴ درصد GDP است.

- برزیل مجبور شد برای دستیابی به درآمدهای بالای مالیاتی به وضع مالیات‌های اختلال‌زا و با نرخ‌های بسیار بالا اقدام کند. مالیات‌هایی نظیر مالیات بر فروش تصاعدی، مالیات بر نقل و انتقالات مالی و مالیات بسیار سنگین بر حقوق و دستمزد که هکمن و پیجز^۱ (۲۰۰۰) آن را معادل ۳۷/۶ درصد حقوق و دستمزد برآورد کردند.

- با وجود سطح غیرعادی و بسیار بالای درآمدهای مالیاتی، موازنه بودجه دولت بی‌ثبات و متزلزل است. مطابق گزارش صندوق بین‌المللی پول، مجموع بدهی دولت در سال ۲۰۰۲ بالغ بر ۹۵/۱ درصد تولید ناخالص داخلی است در حالی که کسری بودجه دولت طی سال‌های ۲۰۰۴-۱۹۹۹ به‌طور متوسط ۴/۳ درصد تولید ناخالص داخلی است.

- مالیات‌های بالا و پس‌اندازهای اندک نشان‌دهنده سطح بسیار بالای مخارج و پرداخت‌های انتقالی است. به عنوان مثال، مخارج مربوط به تأمین اجتماعی معادل ۸/۵

¹ Heckman and Pages

درصد GDP است که با توجه به ساختار جمعیتی نسبتاً جوان برزیل در سطحی بالاتر از میزان متعارف است. این امر حاکی از پایین بودن سن بازنشستگی و شرایط سخاوتمندانه برای کارفرمایان بخش رسمی و جمعیت بسیار زیاد طبقه متوسط برزیل است.

مالیات‌های بالا و پس‌اندازهای عمومی منفی تأثیرات نامطلوبی بر پس‌انداز کل می‌گذارند. زیرا سبب کاهش درآمد قابل تصرف بخش خصوصی رسمی می‌شود. این امر بخش مهمی از دلیل پایین بودن سطح تعادلی پس‌انداز است. به علاوه، به دلیل آن که تعادل در بازار پول در سطح نرخ بهره حقیقی بالا حاصل می‌شود، تأثیر مثبتی که نرخ‌های بهره بالا می‌تواند بر تشویق و تحریک پس‌اندازهای خصوصی بگذارد به وسیله تأثیر منفی بر پس‌اندازهای عمومی خنثی می‌شود؛ زیرا نرخ‌های بهره بالا هزینه ارائه خدمات عمومی را بالا برده و انباره بدهی‌های عمومی دولت را افزایش می‌دهد.

وضع مالیات‌های بالا و پس‌اندازهای منفی بیانگر وجود حقوق و مزایای بسیار بالا یا اسراف و اتلاف منابع و انباره بسیار بالای بدهی است. همین عوامل، دولت برزیل را مجبور می‌کند تا به اقداماتی نظیر نرخ مالیات بالا، قیمت‌های بالای خدمات بخش عمومی، سرمایه‌گذاری اندک در زیرساخت‌ها و اعطای یارانه کم به سرمایه انسانی مبادرت کند. همه این موارد بر رشد اقتصادی تأثیر نامطلوب دارند؛ زیرا بازدهی خصوصی سرمایه را سرکوب می‌کنند. اما نکته قابل تأمل دیگر آن است که بازدهی‌های سرمایه در این کشور بسیار بالا هستند و بنابراین عامل محدودکننده سرمایه‌گذاری، تنگنای اعتباری و کمبود منابع جهت اخذ وام است. اگر فقط مالیات بالا و کمبود کالاهای عمومی عامل محدودکننده رشد باشد در آن صورت بازدهی خصوصی سرمایه‌گذاری پایین و تعادل بین پس‌انداز و سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه در نرخ‌های پایین بازدهی سرمایه برقرار خواهد شد. این امر موضوع بسیار مهمی است؛ زیرا دلالت‌های کلیدی در اتخاذ سیاست اصلاحی صحیح دارد. به عبارت دیگر، شناسایی صحیح و دقیق قید اصلی محدودکننده رشد مشخص می‌کند که در مرحله اصلاح روی چه مؤلفه‌ای تمرکز شود. به عنوان مثال، آیا باید روی عوامل مؤثر بر پس‌انداز (نظیر انقباض بودجه‌ای دولت) تمرکز کنیم یا روی عوامل اثرگذار بر بازدهی‌های خصوصی سرمایه (نظیر مالیات‌های پایین‌تر)؟ تحلیل‌های ارائه شده در قسمت‌های قبل ما را به این سمت رهنمون می‌کند که نخستین هدف می‌بایست بهبود پس‌انداز ملی باشد.

دلالت‌های سیاستی این موضوع چیست؟ یکی از گزینه‌ها این است که دولت اسراف و اتلاف منابع و همچنین حقوق و مزایای کارمندان را کاهش داده و از محل منابع آزاد شده پس‌انداز عمومی را افزایش دهد. اثر مستقیم این سیاست، افزایش سطح پس‌انداز کل، کاهش نرخ بهره، بهبود پویای‌های بدهی عمومی و حاشیه پایین واسطه‌گری مالی است. از سوی دیگر، اگر نگرانی در خصوص عدم توانایی دولت در بازپرداخت دیون خود بر وام‌دهی خارجی‌ان تأثیرگذار باشد، تمام موارد فوق بر وضعیت استقراض از خارج تأثیر مثبتی خواهند داشت. اصلاح نظام تأمین اجتماعی به منظور کاستن از بار مستمری بازنشستگی نیز می‌تواند راهی مؤثر جهت نیل به این هدف باشد.

سؤالی که در این قسمت مطرح می‌شود این است که در غیاب سیاست بهینه اول، آیا می‌توان بر اساس مجموعه‌ای از معیارهای سیاستی به ظاهر ضد رشد، نظیر افزایش در مالیات‌ها و قیمت کالاهای عمومی و کاهش در تدارک زیرساخت‌ها و یارانه‌های مربوط به سرمایه انسانی به تدوین یک راهبرد برای ارتقای رشد اقدام نمود؟ بر اساس تحلیل‌های ارائه شده در قسمت قبل می‌توان به این سؤال پاسخ مثبت داد. دلیل این امر آن است که ناکارایی‌های سطح خرد که از ناحیه مالیات‌ها و مخارج کمتر از میزان بهینه ایجاد می‌شوند، الزام‌آور نیستند؛ زیرا کاهش آن‌ها بازدهی‌های سرمایه را افزایش می‌دهد اما ابزاری برای استفاده و بهره‌برداری از آن بازدهی‌ها ایجاد نمی‌کند.

جمهوری دومنیکن: رشد و سپس سقوط

موقعیت جغرافیایی، ویژگی‌های محیطی و میزان برخورداری از منابع طبیعی کشورهای منطقه کارائیب به گونه‌ای است که نمی‌توان انتظار یافتن کشوری موفق به لحاظ اقتصادی در این منطقه را داشت. از اوایل قرن هفدهم، محصول نیشکر منبع اصلی تولید ثروت در این منطقه بوده و به دلیل شرایط طبیعی، کشورهای این منطقه به ناچار به تولید این محصول می‌پرداخته‌اند. منتها به دلیل حمایت‌های سنگین کشورهای اروپایی و آمریکا از محصول نیشکر داخلی خود، کشورهای حوزه دریای کارائیب امکان صادرات محصول اصلی خود را از دست دادند. به دلیل کوچکی بیش از حد کشورهای این منطقه، امکان اتخاذ سیاست صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات وجود نداشت؛ هر چند معدود کشورهای

که به این امر مبادرت نمودند با پیامدهای فاجعه‌باری مواجه شدند. در بین کشورهای این منطقه، جمهوری دومینیکن از اقبال بیشتری برخوردار بود زیرا این کشور علاوه بر نیشکر دارای معادن طلا نیز بود. در دهه ۱۹۸۰، موجودی این معادن نیز تمام شد و جمهوری دومینیکن مجبور شد تا به بازآفرینی و طرح‌ریزی مجدد اقتصاد خود پردازد. اما مسیری روشن و راهی مشخص پیش روی این کشور وجود نداشت.

نهادهای سیاسی و بروکراتیک در این کشور کاملاً متزلزل و بی‌ثبات بودند و چالش‌های اقتصادی دهه ۱۹۸۰، ناترازی‌های گسترده در سطح اقتصاد کلان را به بار آورد که در نتیجه آن در سال ۱۹۹۱ بحران تراز پرداخت‌ها به وقوع پیوست. پس از بروز این بحران، جمهوری دومینیکن به سرعت اقدام به مدیریت بحران نموده و اصلاحات ساختاری گسترده‌ای را اعمال نمود که شامل یکسان‌سازی رژیم نرخ ارز و آزادسازی تجاری بود. به دنبال اجرای این اصلاحات، جمهوری دومینیکن توانست برای مدت یک دهه رشد اقتصادی بالا و پایداری را تجربه کند. اما بحران بانکی در سال ۲۰۰۲ به این رشد خاتمه داد. با این حال و با وجود اغتشاشات شدید مالی طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۴ انقباض اقتصادی در این کشور همانند اکثر کشورهای این منطقه یعنی آرژانتین، کلمبیا، اکوادور، اروگوئه و ونزوئلا نبود.

چگونه می‌توان موفقیت این کشور در دهه ۱۹۹۰ و چالش‌های پیش روی آن در سال‌های ابتدایی دهه ۲۰۰۰ را توضیح داد؟ چرا دستیابی به توازن در سطح کلان و انجام برخی اصلاحات به رشد سریع اقتصادی در جمهوری دومینیکن منجر می‌شود اما این اقدامات در سایر کشورها نتایج متفاوتی به دنبال دارد؟ پاسخ به این سؤال را می‌بایست در ۳ مقوله اصلی محرک رشد در جمهوری دومینیکن پیدا کرد: گردشگری، maquila و وجوه ارسالی از خارج.

وجوه ارسالی از جانب شهروندان ساکن در خارج از کشور در دهه ۱۹۹۰ افزایش سه برابری یافت و در سال ۲۰۰۲ به حدود ۲/۱ میلیارد دلار بالغ شد. این رقم معادل ۹/۹ درصد GDP جمهوری دومینیکن در سال ۲۰۰۲ بود. بهبود وضعیت گردشگری حتی از این هم بهتر بود. درآمدهای حاصل از گردشگری از ۷۰۰ میلیون دلار در سال ۱۹۹۱ به ۲/۵ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۰ افزایش یافت (۱۱/۸ درصد GDP). خالص صادرات سرانه maquila افزایش دو برابری یافت و به سطحی در حدود ۲۰۰ دلار آمریکا به ازاء هر نفر

طی سال‌های ۲۰۰۱-۲۰۰۰ رسید که بالاترین رقم در بین کشورهای قاره آمریکا - حتی بالاتر از مکزیک که یکی از اعضای نفتاست - محسوب می‌شود.

این ۳ موتور محرکه رشد اقتصادی جمهوری دومنیکن به دنبال تغییر در برخی از ترتیبات نهادی این کشور به حرکت درآمدند. بخش گردشگری نیازمند سطوحی از امنیت برای سرمایه‌گذاران، افراد و همچنین امنیت محیطی است. هر چند حالت ایده‌آل آن است که امنیت برای تمام بخش‌های اقتصاد تدارک دیده شود اما همواره برخی از بخش‌های اقتصاد از کالاهای عمومی بهره‌مندی بیشتری کسب می‌کنند. گردشگری یکی از بخش‌هایی است که از افزایش امنیت بیشترین بهره‌برداری را می‌کند. بدین ترتیب جمهوری دومنیکن با استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در ایجاد اماکن گردشگری و همچنین تدارک زیرساخت‌های عمومی و ارتقای امنیت، محیط مناسبی را برای جهش در این صنعت فراهم نمود.

صنعت maquila استثنایی بر قوانین عمومی حاکم بر سایر فعالیت‌ها محسوب می‌شود. زیرا حتی اگر سایر بخش‌های اقتصاد از ناحیه مقررات و نهادهای ناکارآمد دچار درماندگی و استیصال شده باشند؛ اما این صنعت زمانی می‌تواند جهش کند که چارچوب نهادی از اثربخشی کافی برای این بخش برخوردار باشد.

از این منظر جمهوری دومنیکن نمونه‌ای خوب از دستیابی به توسعه نهادی از طریق یک مسیر جایگزین است. ویژگی بارز این مسیر جایگزین، فراهم نمودن الزامات نهادی و تدارک کالاهای عمومی مورد نیاز بخش‌هایی از اقتصاد است که از پتانسیل بازدهی‌های بالا برخوردار بوده و می‌توانند با افزایش ظرفیت تولید به بخشی با اهمیت در اقتصاد تبدیل شوند. به عبارت دیگر، بر اساس این مسیر جایگزین، هدف اصلاحات اقتصادی برطرف نمودن معضلات نهادی خاصی است که پیش روی بخش‌های جدید و بالقوه اقتصاد قرار دارد تا از این طریق، نرخ‌های بازدهی انتظاری این بخش‌ها افزایش یافته و زمینه جهش در سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها فراهم شود.

مادامی که این بخش‌های «محصور» رشد می‌کنند و با رشد خود سبب ایجاد اشتغال و درآمد می‌شوند به طور مستقیم یا غیرمستقیم پایه مالیاتی را گسترش و تقاضای داخلی را بالا می‌برند. در این زمان می‌توان تنگناهای موجود در سایر بخش‌های اقتصاد را مرتفع

نمود. این رویه شبیه بازی سُر دادن سنگ روی یخ^۱ است که در آن همگام با سُر خوردن سنگ روی یخ، بازیکنان با دستپاچگی به صیقل دادن یخ می‌پردازند تا سنگ به حرکت خود رو به جلو و تا رسیدن به نقطه دلخواه ادامه دهد. به عنوان مثال، پس از آن که صنعت maquila و بخش گردشگری به اندازه کافی رشد یافتند می‌توان در گام بعدی به آزادسازی تجارت پرداخت. این اقدام سبب می‌شود تا سایر بخش‌های اقتصاد نیز شباهت بیشتری به بخش maquila پیدا کنند. همچنین می‌توان امنیت فردی و استانداردهای محیط زیستی را در سایر بخش‌ها نیز ارتقاء داد. این امر باعث می‌شود تا همه افراد از مزایا و منافع ایجاد شده برخوردار شوند؛ از جمله گردشگرانی که اقدام به گردش در خارج از محیط استراحتگاه می‌کنند.

مسلماً مشکل احتمالی این راهبرد، عدم تناسب بین رشد ترتیبات نهادی ضعیف با سایر ترتیبات نهادی اقتصاد است؛ به گونه‌ای که ممکن است سرعت رشد ترتیبات نهادی ضعیف بسیار بیشتر باشد. به خصوص آنکه، به سختی می‌توان پی برد که کدام نهاد دچار اضمحلال خواهد شد. به عنوان مثال، ممکن است پس از حصول موفقیت اقتصادی، بدون آنکه نهادهای دولتی، نظم بودجه‌ای را رعایت کنند امکان استقراض از خارج برای دولت مهیا شود. این اتفاق در دهه ۱۹۷۰ در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین رخ داد. زمانی که این کشورها به دلیل حجم بالای وام‌های اعطا شده از سوی بانک‌های خارجی برای نخستین بار با فروپاشی مواجه شدند. به عنوان مثالی دیگر این امکان وجود دارد که مخاطرات بازی سیاسی آنقدر افزایش یابد که فرآیند سیاسی با اخلال روبه رو شود.

جالب اینجاست که هیچ یک از این موارد در جمهوری دومینیکن رخ نداد. توازن بودجه دولت حفظ شد و فرآیند سیاسی ثبات نهادی بیشتری یافت. هر چند نظام مالی همگام با شکوفایی اقتصاد رشد بسیار سریعی یافت و با سایر کشورهای جهان هماهنگی و یکپارچگی بیشتری پیدا کرد. چالش اقتصاد دومینیکن آن بود که تحمیل استانداردهای نظارتی هوشمندانه به بانک‌های تجاری که به سرعت در حال گسترش بودند، به لحاظ نهادی و سیاسی با دشواری روبه‌رو بود؛ زیرا برخی از بانک‌ها از نفوذ سیاسی برخوردار بودند و از آنجا که ناظران به لحاظ سیاسی ضعیف بودند بانک‌ها می‌توانستند با تبنانی با یکدیگر در مسیر

¹ curling

قانون‌گذاری (تدوین و تصویب قانون) و اجرای قانون مانع‌تراشی کنند. هنگامی که حادثه ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ سبب توقف ناگهانی گردشگری در سطح بین‌المللی شد، مشخص شد که در نظام بانکی این کشور یک بازی پونزی به وقوع پیوسته است. ترکیب کفایت نهادی محدود و استقلال سیاسی ناکافی برای مدیریت این بحران سبب شد تا زیان‌های بخش بانکی این کشور که به بیش از ۲۰ درصد GDP بالغ شده بود تبدیل به بدهی عمومی شود.

مطابق معمول در چنین شرایطی بانک‌های مرکزی از طریق گسترش شدید اعتبارات داخلی اقدام به نجات بانک‌های تجاری می‌کنند. اما بانک مرکزی جمهوری دومینیک هیچ ذخیره خارجی برای عقیق‌سازی خلق پول در اختیار نداشت. در نتیجه، ارزش پول ملی به شدت تنزل یافت و از ۱۷/۸ پزو به ازاء هر دلار آمریکا در ژانویه ۲۰۰۳ به ۳۴/۹ در جولای ۲۰۰۳ و ۴۸/۶ پزو به ازاء هر دلار آمریکا در ژوئن ۲۰۰۴ کاهش یافت. افزایش شدید نرخ ارز سبب شتاب تورم و رسیدن نرخ تورم به بیش از ۶۵ درصد در یک سال منتهی به ژوئن ۲۰۰۵ شد.

این تغییرات پیامدهای ناگواری بر اقتصاد دومینیک داشت. تنزل شدید ارزش پول ملی و تورم‌های افسار گسیخته باعث از هم پاشیدن وضعیت بودجه دولت شد. در نتیجه، بانک مرکزی جمهوری دومینیک اقدام به انتشار اوراق بدهی جدیدی نمود که سبب شد تا کسری شبه بودجه‌ای^۱ دولت به بیش از ۲ درصد GDP افزایش یابد. کاهش ارزش پول ملی باعث شد تا هزینه بدهی‌های ارزی عمومی بر حسب پول داخلی افزایش یابد؛ به نحوی که ارزش بدهی عمومی بر حسب پول داخلی تقریباً ۳ برابر شد و از کمتر از ۲۰ درصد GDP به بیش از ۵۰ درصد GDP بالغ شد. به علاوه، در نتیجه کاهش ارزش پول ملی، نظام پرداخت یارانه غیرمستقیم به سوخت LPG و برق که قیمت آن‌ها بر حسب پزو ثابت بود دیگر قابل ادامه نبود. از آنجا که دولت قادر نبود تا در شرایط دشوار موجود اقدامات تعدیلی شدیدتری را تحمیل کند، بنابراین تصمیم گرفت تا افزایش قیمت این کالاها را محدود کند اما لازمه این امر، اعطای یارانه از محل بودجه دولت بود که خارج از توانایی دولت بود. در نتیجه برق و گاز با کمبود شدیدی روبه‌رو شد.

^۱ quasi-fiscal deficit

این داستان حاوی پیام روشنی است: شروع رشد اقتصادی نیازمند فهرستی بلندبالا و نامحدود از اصلاحات سیاستی نظیر موارد مندرج در اجماع واشنگتنی نیست. اما زمانی که اقتصاد روی مسیر رشد قرار گرفت این مسئولیت سیاست‌گذاران است که قیود نهادی و غیرنهادی که به طور حتم الزام‌آورتر خواهند شد را مرتفع کنند.

نتیجه‌گیری

مزیت مهم چارچوب آسیب‌شناسی رشد، آن است که تمام راهبردهای اصلی توسعه را در بر گرفته و توضیح می‌دهد که تحت چه شرایطی هر یک از این راهبردها اثربخش‌تر خواهند بود. هنگامی که بازدهی داخلی طرح‌های سرمایه‌گذاری بالا و از نظر بخش خصوصی مناسب هستند، راهبردهایی که بر جابه‌جایی منابع از طریق استقراض از خارج و افزایش پس‌انداز ملی داخلی تمرکز می‌کنند اثربخش خواهند بود. راهبردهایی که بر آزادسازی بازارها و گشودن اقتصاد به روی اقتصاد جهانی متمرکز هستند زمانی بهترین عملکرد را خواهند داشت که بازدهی اجتماعی سرمایه‌گذاری‌ها بالا بوده و موانع اصلی بر سر راه تصاحب و دستیابی بخش خصوصی به بازدهی فعالیت‌های اقتصادی از ناحیه مالیات‌ها و محدودیت‌های تحمیل شده از جانب دولت باشد. راهبردهایی که بر سیاست صنعتی تأکید می‌کنند زمانی مناسب هستند که بازدهی‌های خصوصی هم از جانب خطاهای مربوط به دخالت دولت^۱ و هم از جانب خطاهای مربوط به عدم مداخله دولت^۲ در مضیقه قرار گرفته‌اند.

توضیحاتی که در خصوص کشورهای السالوادور، برزیل و جمهوری دومینیک ارائه شد به خوبی بیانگر آن است که شرایط حاکم بر هر کدام از این کشورها حاوی علائم شناختی مختلفی است. بر این اساس، رهیافت توسعه‌ای که به تعیین برنامه اقدام بر اساس علائم به‌دست آمده از شرایط اقتصادی می‌کند بسیار اثربخش‌تر و کارآمدتر از رهیافتی است که بدون آن که از برطرف کردن مهم‌ترین قیود الزام‌آور روی رشد مطمئن باشد مبادرت به انجام اصلاحات متعدد و متنوع نهادی و حاکمیتی می‌کند.

^۱ errors of commission

^۲ errors of omission

۳. سنتز: رهیافتی عملی به راهبردهای رشد

تناقض اقتصادیِ اساسی در زمان کنونی آن است که «توسعه» مؤثر است؛ اما «سیاست توسعه» مؤثر نیست. از یک طرف، در ربع پایانی قرن بیستم، شرایط مادی صدها میلیون انسان ساکن در برخی از فقیرترین مناطق جهان به مدد توسعه اقتصادی آن‌ها ارتقای چشمگیری یافته است و از طرف دیگر، سیاست توسعه‌ای که از سوی سازمان‌های متنفذ بین‌المللی، آژانس‌های امداد، دانشگاه‌های کشورهای پیشرفته و فن‌سالاران آموزش‌دیده در این دانشگاه‌ها نمایندگی می‌شود در دستیابی به وعده‌های خود به شدت با ناکامی مواجه شده‌اند. لذا اکنون با تلاقی دو روند به ظاهر متناقض مواجه هستیم.

اجازه دهید در ابتدا به بحث پیرامون موارد و نمونه‌های موفق بپردازیم. برآوردهای بانک جهانی حاکی از آن است که اگر فقر با معیار یک دلار در روز محاسبه شود تعداد فقرا در جهان در سال ۲۰۰۱ حدود ۴۰۰ میلیون نفر کمتر از دو دهه قبل از آن است که بیانگر کاهش چشمگیر در تعداد مطلق فقر است اما این آمار اشاره‌ای به شیوع و پراکندگی نسبی فقر نمی‌کند. بی‌تردید، آنچه که این دستاورد را رقم زده است افزایش شدید رشد اقتصادی در برخی از فقیرترین و پرجمعیت‌ترین کشورهای جهان و بخصوص در کشورهای چین و هند بوده است. نرخ رشد اقتصادی چین از سال ۱۹۷۸ تاکنون خارق‌العاده بوده که سبب کاهش قابل‌ملاحظه فقر در این کشور شده است. در حقیقت، کاهش تعداد فقرا در چین به تنهایی کل کاهش ۴۰۰ میلیونی تعداد فقرا در جهان را توضیح می‌دهد و افزایش و کاهش تعداد فقرا در سایر کشورهای جهان یکدیگر را خنثی می‌کنند. تعداد افرادی که درآمدی کمتر از یک دلار در روز دارند در جنوب آسیا کاهش یافته اما در کشورهای جنوب صحرای آفریقا افزایش یافته است. در آمریکای لاتین با وجود افزایش در تعداد فقرا، درصد خانوارهایی که زیر خط فقر قرار دارند تقریباً ثابت باقی مانده است.

همان‌گونه که در فصل اول مشاهده شد، اگر ملاک ارزیابی اقدامات اصلاحی، معیارهای متعارفی نظیر ثبات اقتصاد کلان، آزادسازی و خصوصی‌سازی باشد، تفاوت در عملکردهای مناطق مختلف تناسب و همبستگی بسیار اندکی با معیارهای متعارف دارد. زیرا اقتصادهایی که بهترین عملکرد را به نمایش گذاشته‌اند اقتصادهایی هستند که از توصیه‌های متعارف صرف‌نظر کرده و بر اساس اقتضانات و شرایط داخلی خود به اصلاح اقتصادی مبادرت نموده‌اند. به عنوان مثال، کشورهای چین و ویتنام به عنوان دو نمونه موفق، آزادسازی اقتصادهای خود را به صورت جزئی و در قالب اصلاحات دو سویه انجام داده و از اقتصادهای خود در مقابل قواعد مربوط به گات (توافق عمومی مربوط به تعرفه‌ها و تجارت) و سازمان تجارت جهانی (در مورد کشور چین تا سال‌های اولیه دهه ۲۰۰۰ ادامه داشت) محافظت نمودند. همچنین این دو کشور در خصوص اصلاح مالکیت اقدامی انجام ندادند. اصلاحات در کشور هند به صورت بسیار تدریجی و تنها پس از یک دهه رشد قوی اقتصادی صورت گرفت. بر اساس تمام معیارهای متعارف اصلاح ساختاری، این اقتصادها می‌بایست در حال حاضر جزو اقتصادهای عقب مانده باشند. در حقیقت، با توجه به سیاست‌هایی که در کشورهای چین، ویتنام و هند به اجرا درآمده و در حال اجراست، اغراق‌آمیز نخواهد بود که بگوییم اگر این کشورها به جای دستیابی به موفقیت، به سختی شکست می‌خوردند توضیح دلایل شکست آن‌ها بسیار راحت‌تر از توضیح علل موفقیت کنونی آن‌ها می‌بود.

از سوی دیگر، کشورهای آمریکای لاتین که با اشتیاق تمام به اتخاذ برنامه‌های استاندارد و متعارف پرداخته و تقریباً برنامه «اصلاح ساختاری» را تمام و کمال اجرا کردند نه تنها نسبت به کشورهای آسیایی رشد اقتصادی کندتری داشتند بلکه در مقایسه با معیارهای تاریخی خود نیز رشد کمتری را تجربه کردند. اصلاحات اقتصادی در کشورهای جنوب صحرای آفریقا بسیار کمتر از کشورهای آمریکای لاتین بود اما با این وجود کشورهای این منطقه در مقایسه با دهه ۱۹۷۰ ثبات قیمتی بسیار بیشتری دارند، تجارت بین‌المللی بازاری دارند و نقش دولت و نهادهای دولتی در اقتصاد این کشورها بسیار کمتر از نقش بازارها است. ولی همچنان تعداد کشورهای موفق آفریقایی انگشت‌شمار بوده و موفقیت‌های اقتصادی در این قاره بسیار زودگذر و ناپایدار است. این شواهد به خوبی گویای آن است که

اصلاحات صورت گرفته در کشورهای آفریقایی به معضلات مبتلا به این قاره نظیر بهداشت عمومی، حاکمیت و جابجایی منابع بی توجه بوده است.

استدلالات مختلفی در جهت بی ارزش نشان دادن اهمیت این ناکامی‌ها بیان شده است. این استدلال‌ها که به نوعی تحریف واقعیت‌ها و قلب آن‌هاست به هیچ وجه قانع کننده نیستند. در ادامه به برخی از متداول‌ترین آن‌ها اشاره می‌کنم. رایج‌ترین استدلال آن است که کشورهای آمریکای لاتین و کشورهای آفریقایی به اندازه «کافی» اقدامات اصلاحی انجام نداده‌اند. سؤال آنست که در اینجا مطرح می‌شود آن است که چه میزان اصلاح «کافی» است؟ مسلماً افراد مختلف تعبیر متفاوتی از کفایت یا عدم کفایت اصلاحات در این کشورها دارند و معیار مشخصی برای تعیین کفایت بودن اصلاحات وجود ندارد. اما از نظر من این استدلال بسیار غیرمنصفانه است؛ زیرا بسیاری از رهبران آفریقایی و آمریکای لاتین بخش قابل توجهی از سرمایه سیاسی خود را صرف پیگیری و اجرای اصلاحات مد نظر اجماع و اشنگتنی نمودند. مورد دیگری که به سادگی ضعف این ادعا را روشن می‌کند آن است که موفقیت‌های موقتی در این کشورها به اصلاحاتی که در این کشورها پیاده شده منتسب می‌شود. به عنوان مثال، همان‌گونه که در فصل اول ذکر شد، دلیل جهش در رشد اقتصادی آرژانتین در نیمه نخست دهه ۱۹۹۰، اتخاذ نظام ارزی ثابت بود اما غالباً این‌گونه تبلیغ می‌شود که موفقیت آرژانتین در این برهه گواهی بر «اثربخشی اصلاحات» است.

استدلال دوم بیان می‌کند که «اثربخشی اصلاحات هنوز آشکار نشده است اما اگر اصلاحات کنار گذاشته نشوند مطمئناً نتایج آن در آینده روشن می‌شود». مشکل این استدلال آن است که به کلی با هر آنچه در مورد شواهد تجربی و نظریه‌های مربوط به اصلاح و رشد اقتصادی می‌دانیم در تضاد است. رشد اقتصادی تقریباً بلافاصله پس از اتخاذ سیاست‌های صحیح و اقدامات مناسب به دست می‌آید و هیچ‌گونه شواهدی دال بر اینکه منافع حاصل از اصلاحات اقتصادی یک دهه یا بیشتر پس از انجام اصلاحات نمایان می‌شود، وجود ندارد.

سومین استدلال مخالف که بر خلاف دو استدلال قبلی تا حدی مرتبط‌تر است، بیان می‌کند که اصلاحات نسل اول و دوم کافی نبوده و علاوه بر این اصلاحات می‌بایست اقدامات دیگری نیز انجام شود تا بتوان از دستیابی به رشد اقتصادی اطمینان حاصل نمود.

یک بار دیگر بیان می‌کنیم که این دیدگاه با شواهد سازگاری ندارد؛ چرا که اکثر کشورهای موفق، کشورهایی نبوده‌اند که برنامه‌های اصلاحی بلندپروازانه را اجرا کرده باشند.

استدلال مخالف چهارم آن است که عملکرد ضعیف کشورهای در حال اصلاح ناشی از شرایط بیرونی نظیر کندی رشد در کشورهای صنعتی است. این استدلال قانع‌کننده نیست؛ زیرا سایر کشورهای در حال توسعه توانستند در محیط اقتصادی مشابه به رشد سریع دست یابند. در هر صورت، همگرایی اقتصادی کشورهای در حال توسعه با کشورهای پیشرفته می‌بایست تابع شکاف همگرایی - اختلاف با سطح درآمد کشورهای ثروتمند - باشد و نه تابع رشد اقتصادی کشورهای ثروتمند. شواهد حاکی از آن است که اختلاف در سطح درآمد کشورهای آمریکای لاتین و کشورهای آفریقایی با سطح درآمد در کشورهای پیشرفته - شکاف همگرایی - در اوایل دهه ۱۹۹۰ نسبت به دهه ۱۹۷۰ رشد بیشتری یافته بود.

نهایتاً استدلال مخالف دیگری وجود دارد که بیان می‌کند مقایسه صورت گرفته در مورد عملکرد کشورهای موفق و ناموفق غلط است و کشورهایی که عملکرد خوبی داشته‌اند کشورهایی هستند که از توصیه‌های متعارف پیروی کرده‌اند. بر اساس این استدلال، چین در جهت حاکمیت اقتصاد بازار حرکت کرد و به دنبال ادغام اقتصاد خود در اقتصاد جهانی بود و هند به آزادسازی اقتصاد خود پرداخت و هر دو کشور تا آنجا که شرایط پیچیده سیاسی در این کشورها اجازه می‌داد اصلاحات را با حداکثر سرعت انجام داده و از منافع آن بهره‌مند شدند. پس مشکل کجاست؟ این طرز تفکر نقش مؤلفه‌های نامتعارف در موفقیت این کشورها را نادیده می‌گیرد (درست همان‌گونه که تمرکز بر سیاست برون‌گرایی در کره جنوبی و تایوان غالباً استفاده فعال از سیاست صنعتی آن‌ها را نادیده می‌گیرد). چین صرفاً به سیاست آزادسازی و بازگشایی اقتصاد خود بسنده نکرد؛ بلکه این کشور با زحمت فراوان مسیر بازار را در صدر یک مسیر برنامه‌ریزی قرار داد و بر اساس آن به جای اتکا به بنگاه‌های خصوصی و آزادسازی کامل تجاری، به TVEها و مناطق ویژه اقتصادی متوسل شد. به علاوه، در این استدلال به صورت ضمنی (و در برخی از مواقع به صورت آشکار) بیان می‌شود که اگر اقدامات اصلاحی نامتعارف^۱ و جزئی این کشورها مطابقت بیشتری با قواعد و مقررات متعارف می‌داشت حتی به نتایج بهتری منتهی می‌شد. به عنوان مثال، معمولاً این‌گونه بیان

¹. Hetrodox

می‌شود که اگر دولت هند قادر به انجام سریع‌تر و فراگیرتر اصلاحات بود، رشد اقتصادی این کشور از آنچه تاکنون تجربه کرده سریع‌تر می‌بود. مشکل اینجاست که نمی‌توان در واقعیت کشوری را یافت که اصلاحات اقتصادی را سریع‌تر و فراگیرتر از هند انجام داده باشد و رشدی سریع‌تر از هند را تجربه کرده باشد.

به هر حال، واقعیت آن است که اصول متعددی در رهیافت‌های نامتعارف وجود دارد که سبب اطمینان خاطر و آرامش طرفداران برنامه‌های متعارف^۱ می‌شود. برخی از اصولی که تمام کشورهای موفق از آن پیروی کرده‌اند به این شرح است: مدیریت اقتصاد جهت حفظ ثبات اقتصاد کلان، تکیه به نیروهای بازار برای تنوع‌بخشی به فعالیت‌ها و ادغام در اقتصاد جهانی، محافظت از حقوق مالکیت سرمایه‌گذاران و کارآفرینان و اجرای قراردادهای، حفظ انسجام اجتماعی و ثبات سیاسی، حصول اطمینان از وجود استانداردهای مناسب در وضع مقررات احتیاطی و پیشگیری از وقوع بحران‌های مالی، حفظ پویایی‌های مولد و تشویق تنوع‌بخشی به اقتصاد و غیره. باید توجه نمود که این اشتراکات در مقام بیان از سطح بالایی از جامعیت برخوردارند اما برای عملیاتی ساختن آن‌ها راه و روش و دستورالعمل‌های بسیار اندکی وجود دارد.

به عنوان مثال، ادغام در اقتصاد جهانی را در نظر بگیرید. هر چند این هدف یکی از مؤلفه‌های مشترک اقتصادهای موفق است اما هیچ اشاره‌ای به شناسایی سیاست بهینه برای دستیابی به این هدف نشده است. ساده‌ترین پاسخ این است که کاهش موانع تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی یکی از سیاست‌های ضروری و لازم جهت ادغام در اقتصاد جهانی است. اما از سوی دیگر شواهد موجود به سختی ناظر به رابطه صریح بین آزادسازی تجارت یا حساب سرمایه و رشد اقتصادی است. موفق‌ترین کشورها در زمینه ادغام در اقتصاد جهانی (کره جنوبی و تایوان در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰؛ چین و ویتنام در دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰) به شدت از بازارهای داخلی خود محافظت نموده و برای دستیابی به ادغام در اقتصاد جهانی از ابزارهای دیگری به غیر از آزادسازی تجارت و سرمایه استفاده نمودند (نظیر اعطای یارانه صادراتی در دو کشور نخست و مناطق ویژه اقتصادی در دو کشور دوم). نتیجه‌ای که از این بحث می‌توان گرفت این است که این اهداف مشترک از طریق

1. Orthodox

توصیه‌های سیاستی منحصر به فرد و مشخص حاصل نمی‌شوند و تناظر یک‌به‌یکی بین اهداف و توصیه‌های سیاستی وجود ندارد.

بنابراین شواهد تاریخی فوق‌گویای آن است که توانایی ما اقتصاددانان برای طراحی راهبردهای رشد به غایت محدود است. هر چند ابزارهای بسیار زیادی برای ارزیابی تبعات تصمیمات سیاستی اتخاذ شده از جانب سیاستمداران در عالم واقع در اختیار داریم اما حتی اگر به فرض و در بهترین حالت با سیاستمدارانی مواجه شویم که حاضر به اجرای تجویزهای سیاستی مؤثر باشند با این حال، توصیه‌های بسیار محدودی برای ارائه به آن‌ها داریم.

بدین ترتیب در حال حاضر دو نگرش عمده و حدی در ارتباط با توصیه‌های سیاستی وجود دارد: در یک سر طیف نگرش نفی‌انگاری^۱ و انکار تمام باورهای مرسوم و متعارف در خصوص منطق اقتصادی توصیه‌های سیاستی قرار دارد و در سر دیگر طیف اجماع واشنگتنی اولیه قرار دارد که به ارائه توصیه‌های به شدت جزءنگرانه، صریح و مشخص پرداخته و بر این باور است که مجموعه‌های سیاستی یکسان در تمام کشورها مؤثر است. هر دوی این نگرش‌ها با قضاوت‌های اشتباه همراه هستند. در این فصل بر اساس تحلیل‌های ارائه شده در فصول قبلی نگرش جدیدی را در خصوص راهبردهای رشد ارائه می‌دهم که از این دو نگرش حدی فاصله دارد. این نگرش متشکل از سه مؤلفه است: الف) تجزیه و تحلیل مبتنی بر آسیب‌شناسی رشد اقتصادی (ب) طراحی سیاست و ج) تثبیت نهادی. در ابتدا لازم است تا با انجام تحلیلی دقیق به آسیب‌شناسی رشد اقتصادی پردازیم. به عبارت دیگر، تشخیص دهیم که مهم‌ترین قیود محدود کننده رشد اقتصادی چه مواردی هستند؟ در گام بعدی باید با طراحی سیاست‌های خلاقانه و ابتکاری قیود شناسایی شده را به شکلی مناسب رفع کنیم و در نهایت برای آنکه از پویایی‌های اقتصاد و رشد اقتصادی اطمینان حاصل نموده و شاهد پایداری در رشد باشیم لازم است فرآیند تشخیص و طراحی سیاست نهادینه شود.

¹. nihilism

گام نخست: آسیب‌شناسی رشد اقتصادی

یکی از دلایل مهمی که اجماع واشنگتنی و ویرایش‌های بعدی آن -اصلاحات نسل دوم- در دستیابی به دستاوردهای مطلوب با شکست روبه‌رو شده‌اند آن است که این سیاست‌ها هیچ‌گاه مهم‌ترین قیود و موانع رشد اقتصادی را هدف‌گذاری نکرده‌اند. فقر و عقب‌ماندگی اقتصادهای فقیر بیانگر آن است که این اقتصادها از عوامل متعددی رنج می‌برند. نهادهای ضعیف، سیاست‌های بودجه‌ای بی‌ثبات، فراهم نشدن مشوق‌های کافی برای بخش خصوصی به منظور سرمایه‌گذاری و استفاده از فن‌آوری، دسترسی بسیار اندک به اعتبارات، عدم ارتباط با بازارهای جهانی و موجودی به شدت پایین سرمایه انسانی در این کشورها که سبب ناکارایی استفاده از عامل سرمایه و سایر منابع موجود در اقتصاد این کشورها شده است از جمله معضلات این کشورهاست. با توجه به مباحث مفصل ارائه شده در بخش‌های پیشین لازم به ذکر این نکته نیست که رفع همزمان تمام این کاستی‌ها به منظور رسیدن به توسعه اقتصادی مؤثر و مفید نخواهد بود. اگر کشور چاد هیچ یک از مشکلات فعلی خود را نداشت بسیار شبیه کشور سوئد به نظر می‌رسید و برای این کشور این سؤال پیش نمی‌آمد که چگونه یک کشور می‌تواند بر معضل فقر فائق آمده و به توسعه نائل شود. راهکار اصلی آن است که حوزه‌ها و عرصه‌هایی که با انجام اصلاحات اقتصادی در آن‌ها بیشترین بازدهی حاصل می‌شود و یا حیطه‌هایی که دارای مطلوب‌ترین نسبت هزینه به فایده هستند را شناسایی کنیم. بدین منظور باید بدانیم که الزام‌آورترین قیود محدودکننده رشد در کجا قرار دارند. در غیر این صورت مجبور خواهیم بود رویکرد تفنگ آب‌پاش^۱ را در پیش بگیریم: یعنی در برنامه اصلاحی خود بیشترین اهداف ممکن را هدف‌گذاری کنیم با این امید که برخی از این کاستی‌ها برطرف شود. در حقیقت، این همان رویکردی است که اجماع واشنگتنی اصلاح شده انجام می‌دهد. هر چند هیچ یک از توصیه‌های گنجانیده شده در فهرست طویل اصلاحات اجماع واشنگتنی به لحاظ اصولی اشتباه نیستند اما هیچ تضمینی وجود ندارد که مهم‌ترین و جدی‌ترین قیود حقیقی محدودکننده رشد جزء اهداف اولیه و دارای اولویت قرار گیرد. در حالی که، نقطه عزیمت

1. Spray gun approach

یک راهبرد رشد موفق می‌بایست شناسایی الزام‌آورترین و محدودکننده‌ترین قیود رشد اقتصادی باشد.

حال سؤال این است که آیا چنین امری امکان‌پذیر است؟ آیا می‌توان الزام‌آورترین قیود را شناسایی کرد؟ تحلیل پیش‌رو نشان می‌دهد که پاسخ این سؤال مثبت است.

تحلیل خود را با یک طبقه‌بندی پایه‌ای اما قدرتمند آغاز می‌کنیم. در یک اقتصاد با درآمد اندک، فعالیت اقتصادی می‌بایست توسط حداقل یکی از سه عامل زیر محدود شده باشد: ممکن است هزینه تأمین مالی فعالیت اقتصادی بسیار بالا باشد، ممکن است بازدهی اقتصادی (اجتماعی) فعالیت اقتصادی بسیار پایین باشد و یا ممکن است سهم بخش خصوصی از بازدهی‌ها (اجتماعی) بسیار اندک باشد. نخستین گام در تحلیل آسیب‌شناسی رشد آن است که مشخص کنیم کدام یک از این عوامل در اقتصاد مورد نظر برقرار هستند. در نگاه اول ممکن است این کار بیهوده به نظر برسد اما خوشبختانه می‌توان با استفاده از این رویه به پیشرفت‌هایی دست یافت. زیرا اگر علائمی دال بر وجود هر یک از این عوارض به‌دست بیاید به معنای عدم برقراری سایر محدودیت‌ها خواهد بود. به عنوان مثال، اگر هزینه تأمین مالی عامل محدودکننده اقتصاد باشد، انتظار می‌رود که نرخ بهره حقیقی در سطح بالایی قرار داشته و متقاضیان دریافت وام به دنبال یافتن وام‌دهندگان باشند. همچنین کسری حساب جاری تا آنجا که محدودیت‌های مربوط به استقراض از خارج اجازه بدهند افزایش می‌یابد و کارآفرینان سرشار از ایده‌های مربوط به سرمایه‌گذاری هستند. در چنین اقتصادی اگر وجوه در دسترس برای سرمایه‌گذاری به صورت برون‌زا افزایش یابد - نظیر کمک‌های خارجی و یا وجوه ارسالی از سوی شهروندان مقیم در خارج از کشور - در درجه اول سبب جهش در سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های مولد اقتصادی خواهد شد و مصرف یا سرمایه‌گذاری در بخش مسکن تغییری نخواهد کرد. به عنوان نمونه، این وضعیت بسیار شبیه به شرایط حاکم بر اقتصاد برزیل است. برعکس، در اقتصادی که فعالیت اقتصادی از ناحیه بازدهی‌های اندک بخش خصوصی محدود شده است، نرخ‌های بهره پایین خواهند بود، نقدینگی بانک‌های تجاری بسیار زیاد خواهد بود و وام‌دهندگان به دنبال یافتن متقاضیان دریافت وام خواهند بود، حساب جاری متوازن و یا با مازاد روبه‌روست و کارآفرینان تمایل خواهند داشت تا پول‌های خود را در میامی یا ژنو نگهداری کنند تا اینکه

در اقتصاد داخلی اقدام به سرمایه‌گذاری نمایند. اگر کمک‌های خارجی و یا وجوه ارسالی شهروندان مقیم خارج افزایش یابد صرف افزایش مصرف، خانه‌سازی و یا فرار سرمایه خواهد شد. این شرایط وصف دقیق اقتصاد السالوادور است.

ممکن است بازدهی‌های اندک خصوصی عامل اصلی محدودکننده رشد اقتصادی باشد. در آن صورت باید مشخص کنیم که آیا بازدهی‌های اجتماعی پایین است یا سهم بخش خصوصی از بازدهی‌ها اندک است. سطح پایین بازدهی‌های اجتماعی می‌تواند ناشی از سرمایه انسانی بسیار اندک، زیرساخت‌های نامطلوب، موقعیت نامناسب جغرافیایی یا دلایل مشابه دیگر باشد. در مرحله بعد، مجدداً می‌بایست علائم تشخیصی مربوط به آسیب‌شناسی را مورد بررسی قرار دهیم. اگر سرمایه انسانی عامل محدود کننده مهمی است - چه به دلیل سطح پایین آموزش و چه به دلیل بیماری - باید انتظار داشته باشیم که بازدهی آموزش یا مهارت نسبتاً بالا باشد. اگر مشکل از ناحیه زیرساخت‌های نامطلوب باشد شاهد آن خواهیم بود که بخش‌های حمل و نقل و انرژی با تنگنا مواجه خواهند بود، بنگاه‌های خصوصی در امر عرضه خدمات ضروری مداخله خواهند کرد و غیره. هیچ یک از این شرایط به عنوان معضل جدی و اساسی در کشور السالوادور وجود نداشت. بنابراین این گونه استنباط خواهیم کرد که محدودیت اصلی در این کشور ناشی از سهم اندک بخش خصوصی از بازدهی فعالیت‌های اقتصادی است.

معضل سهم اندک بخش خصوصی از بازدهی‌ها می‌تواند ناشی از شرایط سیاستی یا نهادی و یا عملکرد بازارها باشد. در حالت اول، محیط سیاستی یا نهادی به گونه‌ای است که بازدهی‌های بخش خصوصی را محدود می‌کند. به عنوان مثال، نرخ‌های مالیات بسیار بالا، حفاظت ضعیف از حقوق مالکیت، ریسک ناشی از تورم بالا و سرکوب انگیزه‌های تولید به واسطه وجود تضادهای نیروی کار-سرمایه از جمله شرایط سیاستی و نهادی است که کاهش سهم بخش خصوصی از بازدهی فعالیت‌های اقتصادی را در پی خواهد داشت. در حالت دیگر ممکن است این معضل ناشی از عملکرد بازارها و ناتوانی آن‌ها در حل و فصل مناسب و مطلوب مسائل مربوط به سرریزهای تکنولوژیکی، شکست‌های هماهنگی و معضلات «خوداکتشافی» اقتصادی باشد (ن. ک. به فصل چهارم). مطابق معمول در این حالت نیز به دنبال علائمی می‌گردیم که مشخص می‌کنند کدام یک از ۳ حالت فوق برقرار

است. در برخی از مواقع، تحلیل آسیب‌شناسی رشد مسیر خاصی را طی می‌کند؛ نه به این دلیل که شواهد مربوط به آن مسیر گویا و واضح هستند؛ بلکه به این دلیل که سایر مسیرها در تحلیل کنار گذاشته می‌شوند. به عنوان مثال، در مورد کشور السالوادور می‌توان نتیجه گرفت که کمبود «خوداکتشافی» تا حد زیادی قیدی مهم و الزام‌آور است؛ زیرا شواهد اندکی در جهت اثبات برقراری و وجود سایر مؤلفه‌ها وجود دارد.

می‌توان این نوع از تحلیل را با تفکیک بسیار بیشتر و در سطحی بسیار جزئی‌تر انجام داد و در حقیقت هر مطالعه‌ای که در جهت کاربست این تحلیل در دنیای واقعی صورت می‌گیرد می‌بایست با جزئیات بیشتری از آنچه در اینجا ارائه می‌شود همراه باشد. آنچه در این قسمت ارائه می‌شود معرفی اجمالی تحلیلی است که هم امکان‌پذیر و عملی است و هم از رویکرد متعارف که فاقد مؤلفه‌های آسیب‌شناسانه است مؤثرتر است.

گام دوم: طراحی سیاست

پس از آنکه در مرحله آسیب‌شناسی رشد معضل اصلی و کلیدی اقتصاد شناسایی شد می‌بایست به فکر واکنش سیاستی مناسب به آن معضل بود. نکته کلیدی در این گام تمرکز بر موارد شکست بازار و اختلالات مربوط به قید شناسایی شده در گام قبلی است. اصل هدف‌گذاری سیاستی^۱ پیام ساده‌ای دارد: تا آنجا که مقدور است نزدیک‌ترین فاصله به منبع اختلال را به عنوان هدف انتخاب کن. بنابراین اگر تنگناهای اعتباری قید اصلی است و مشکل ناشی از کمبود رقابت و نرخ تسهیلات بسیار بالای بانک‌هاست؛ واکنش سیاستی مناسب کاستن از موانع و دست‌اندازهای رقابت در بخش بانکداری خواهد بود. یا اگر فعالیت‌های اقتصادی به دلیل مالیات‌های بالا و حاشیه‌ای با کساد و سکون مواجه شده‌اند، راه‌حل کاستن از مالیات‌ها خواهد بود. اگر آثار خارجی خوداکتشافی یا هماهنگی ریشه رکود باشد، درونی کردن^۲ آن‌ها از طریق برنامه‌های دولتی یا هماهنگی بخش خصوصی راه‌حل معضل خواهد بود.

1. The principle of policy targeting

2. internalize

هر چند منطق بهینه-اول ساده به نظر می‌رسد اما در اغلب موارد مؤثر نبوده و در حقیقت می‌تواند زیان‌بار باشد. دلیل این امر آن است که به دلیل محدودیت‌های سیاستی و اجرایی، لزوماً و به ناچار در یک محیط بهینه-دوم عمل می‌کنیم. در طراحی سیاست‌ها می‌بایست تبعات پیش‌بینی نشده و پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی نشده مد نظر قرار گیرد. اجازه دهید در این قسمت به مرور و شرح مفصل‌تر مثال‌هایی که در فصل اول ارائه شد بپردازیم.

هر اقتصاددانی که در سال ۱۹۷۸ از کشور چین بازدید می‌کرد حتماً متوجه می‌شد که مهم‌ترین قیدی که مانع پیشرفت این کشور شده، کمبود مشوق‌ها در بخش کشاورزی این کشور است و این امر خود ناشی از نظام خرید محصولات کشاورزی از سوی دولت و مالکیت اشتراکی بر زمین است. به صورت طبیعی، حذف تحویل الزامی محصول به دولت به قیمت‌های کنترل شده و خصوصی‌سازی زمین دو توصیه سیاستی است که در این شرایط به دولت می‌شود. به هر حال این دو توصیه، راه‌حل‌های بهینه اول برای رفع معضلات اشاره شده است. اما بررسی دقیق‌تر و ملاحظه جزئی‌تر شرایط چین گویای آن است که این سیاست‌ها می‌توانست خطرات زیان‌بار زیادی به همراه داشته باشد. حذف نظام خرید دولتی سبب از دست رفتن منبع مهم درآمدی دولت مرکزی می‌شد؛ زیرا مابه‌التفاوت بین قیمت خرید و فروش محصولات کشاورزی بخشی از پایه مالیاتی را در این کشور تشکیل می‌داد. از سوی دیگر، به دلیل آن که دولت مرکزی مواد غذایی را در مناطق شهری با قیمت‌های یارانه‌ای عرضه می‌کرد، حذف نظام خرید دولتی سبب افزایش قیمت مواد غذایی در مناطق شهری شده و به دنبال آن دولت با تقاضاهای کارگران برای افزایش دستمزدها مواجه می‌شد. خصوصی‌سازی زمین نیز به نوبه خود موجب بروز مشکلات شدید اجرایی و قانونی می‌شد. بنابراین اگر هزینه‌های مترتب بر آزادسازی قیمت محصولات کشاورزی و خصوصی‌سازی زمین نظیر بی‌ثباتی در سطح اقتصاد کلان، نزاع‌های اجتماعی در مناطق شهری و نابسامانی‌های اجرایی و قانونی را در نظر بگیریم به شدت از مطلوبیت این دو سیاست خواهد کاست.

باید توجه داشت که مباحث فوق به معنای مخالفت و کنار گذاشتن اصلاحات نیست؛ بلکه حاکی از آن است که سیاست‌های اصلاحی می‌بایست به‌صورت خلاقانه و مبتکرانه

طراحی شده و این تعاملات بهینه دوم را مورد توجه قرار دهند. این همان درسی است که از اصلاحات صورت گرفته در چین می‌توان آموخت. چین نه نظام خرید دولتی را کنار گذاشت و نه به خصوصی‌سازی زمین مبادرت نمود. در عوض، این کشور معضل انگیزش را از طریق نظام قیمت‌گذاری دوسویه - قرار دادن نظام بازار در رأس نظام ترتیبات دولتی - و نظام مسئولیت خانوار - که بدون دادن حق مالکیت زمین به خانوارها، حق فروش محصول مازاد بر سهمیه تعیین‌شده از سوی دولت را به آن‌ها واگذار نمود - حل کرد. در قالب این اصلاحات، خانوارها مجبور بودند سهمیه محصول خود را با قیمت‌های کنترل‌شده در اختیار دولت قرار دهند اما در عوض می‌توانستند آزادانه محصول مازاد بر سهمیه خود را به قیمت‌های بازار آزاد به فروش برسانند. تا زمانی که سهمیه‌های دولتی پایین‌تر از میزان تولید کشاورزان بود، کارآیی بخش کشاورزی افزایش می‌یافت. زیبایی این ترتیبات در آن بود که ارتباط بین تدارک و عرضه مشوق‌ها و تبعات توزیعی و بودجه‌ای آن‌ها را قطع نمود. به عبارت دیگر، فراهم کردن مشوق برای کشاورزان تبعات توزیعی و بودجه‌ای به همراه نداشت. بنابراین این اصلاحات از مخاطراتی که اصلاحات مستقیم‌تر با آن مواجه می‌شوند بر حذر ماند.

مثال دوم به یکی دیگر از اصلاحات نهادی در چین یعنی بنگاه‌های شهری و روستایی (TVES) مربوط می‌شود. همان‌گونه که در فصل اول مشاهده شد این بنگاه‌ها تا میانه دهه ۱۹۹۰ موتور محرکه رشد اقتصادی چین بودند؛ به‌گونه‌ای که سهم آن‌ها در ارزش‌افزوده بخش صنعت تا اوایل دهه ۱۹۹۰ به بیش از ۵۰ درصد افزایش یافت. مالکیت این بنگاه‌ها در اختیار اجتماعات بومی (یعنی شهرنشینان و روستائیان) بود. از منظر اصلاحات بهینه-اول این بنگاه‌ها مشکل‌آفرین هستند؛ زیرا اگر هدف، جهش در سرمایه‌گذاری و کارآفرینی خصوصی باشد می‌بایست حقوق مالکیت خصوصی در اولویت قرار گیرد (همانند آنچه روسیه و سایر اقتصادهای در حال گذار اروپای شرقی به آن اقدام نمودند) درحالی‌که این اقدام از این موضوع فاصله بسیار زیادی دارد. مجدداً باید ذکر شود که منطق بهینه-اول دچار کاستی است. زیرا اولاً نظام مالکیت خصوصی به یک نظام قضایی کارآمد به‌منظور حفاظت از حقوق مالکیت و اجرای قراردادهای متکی است و اگر چنین نظام قضایی وجود نداشته باشد، حقوق مالکیت رسمی ارزش زیادی ندارد - نکته‌ای که اقلیت سهامدار در روسیه خیلی زود به آن پی بردند. ثانیاً استقرار دادگاه‌های ذی‌صلاح و امین زمان‌بر است. به نظر می‌رسد

در شرایطی که نظام قضایی کارآمد وجود ندارد سیاست اجبار کارآفرینان به شراکت با مقامات دولت محلی یعنی کسانی که احتمال می‌رود مصادره و سلب مالکیت کارآفرینان از جانب آن‌ها صورت گیرد منطقی باشد. این همان اتفاقی است که قالب بنگاه‌های شهری و روستایی رخ داد. این سیاست سبب تشویق بسیار گسترده سرمایه‌گذاری و کارآفرینی بخش خصوصی شد و از این منظر مفیدتر از اصلاح حقوق مالکیت متعارف است.

یا به عنوان مثالی دیگر، موضوع ادغام در اقتصاد جهانی به عنوان یک هدف سیاستی را در نظر بگیرید. در اوایل دهه ۱۹۶۰ کشورهای کره جنوبی و تایوان و کشور چین در اواخر دهه ۱۹۷۰ تصمیم گرفته بودند که مشارکت خود را در بازارهای جهانی به عنوان یک هدف افزایش دهند. از منظر یک اقتصاددان غربی، مستقیم‌ترین مسیر جهت نیل به این هدف می‌تواند کاهش یا حذف موانع واردات و سرمایه‌گذاری خارجی باشد. اما در عوض این کشورها با استفاده از ابزارهای نامتعارف به این هدف (یعنی کاهش جهت‌گیری ضدتجاری سیاست‌های اقتصادی خود) دست یافتند. کره جنوبی و تایوان برای بنگاه‌های خود اهداف صادراتی و یارانه‌های صادراتی در نظر گرفتند. چین به احداث مناطق ویژه اقتصادی روی آورد که در آن‌ها سرمایه‌گذاران خارجی به یک رژیم آزاد تجاری دسترسی داشتند. این ۳ کشور و کشورهای دیگری نظیر مالزی و جزیره موریس توانستند با موفقیت، مشارکت خود در اقتصاد جهانی را افزایش دهند. اما دلیل موفقیت آن‌ها در این زمینه استفاده از رویه‌های غیرمتعارف بود؛ زیرا رویکرد مورد استفاده آن‌ها در مقایسه با رویه‌های متعارف دارای هزینه‌های تعدیل کمتر و همچنین فشار کمتر بر نظم مستقر شده اجتماعی بود.

به عنوان مثال آخر در این ارتباط، اقتصادی را در نظر بگیرید که با قید محدودیت پس‌انداز مواجه است. یکی از دلایل شکل‌گیری محدودیت پس‌انداز آن است که افق زمانی خانوارها کوتاه است و یا خانوارها نمی‌توانند نرخ بالای بازدهی‌های بخش حقیقی را به طور کامل درونی کنند. واکنش بهینه-اول به این وضعیت، اعطای یارانه به پس‌انداز است (در نظر گرفتن تخفیف‌های مالیاتی برای پس‌انداز). دلیل دیگری که می‌تواند سبب ایجاد محدودیت پس‌انداز شود عملکرد نامناسب واسطه‌های مالی است. در این حالت واکنش سیاستی بهینه-اول، ارتقاء اختیارات نظارتی و قانونی دستگاه‌های اداره‌کننده بازارهای مالی است. مشکل این راه‌حل‌ها آن است که یا قابلیت اجرایی ندارند و یا اجرای آن‌ها در

اقتصادهای با درآمدک بسیار زمان بر است. اما راه حل بهینه-دوم جهت رفع محدودیت پس انداز، مقدار اندکی سرکوب مالی^۱ است که هلمن، مورداک و استیگلitz^۲ (۱۹۹۷) آن را «محدودیت مالی»^۳ نامیدند. برای این منظور باید ورود بانکهای جدید به شبکه بانکی کنترل شده و برای نرخهای بهره پرداختی به سپردههای سقف در نظر گرفته شود. پیامد این دو اقدام تولید رانت برای بانکهای فعلی است. نکته جالب آنکه این رانتها بانکها را ترغیب می کنند تا برای تجهیز سپردهها تلاش خود را افزایش دهند (زیرا با توجه به فاصله بین نرخ بهره سپردهها و تسهیلات می توانند رانت بیشتری کسب کنند). این سیاست در مقایسه با آزادسازی مالی هم کیفیت و هم سطح واسطه گری مالی را بیشتر افزایش می دهد. به عنوان نکته پایانی لازم به ذکر است که هر چند اتخاذ سیاستهای بهینه-اول برای شروع اصلاحات بدیهی به نظر می رسند اما درسی که از کشورهای موفق می توان آموخت این است که برای دستیابی به اهداف مطلوب -عرضه مشوقها، حقوق مالکیت کارا، ادغام در اقتصاد جهانی و تجهیز پس اندازها- راههای متعددی وجود دارد که اغلب آنها به صورت نامتعارف هستند و همان گونه که در فصل اول عنوان شد عملکرد نهادها به شکل نهادی خاصی منحصر نمی شود. کشورهای فقیر هم از ناحیه شکستهای بازار و هم از ناحیه ضعفهای نهادی در مضیقه هستند که امکان حذف تمام آنها در بازه زمانی کوتاه وجود ندارد. جوهره تمام مثالهایی که در این فصل ارائه شد آن است که باید ابداعات سیاستی ای که مبتنی بر راه حل های بهینه دوم هستند و یا عوارض بهینه دوم را حداقل می کنند را مدنظر قرار دهیم. همچنین باید به صورت مبتکرانه به دنبال راه حل هایی باشیم که از دل تجزیه و تحلیل شرایط و اقتضائات داخلی برآمده و استخراج شده اند.

تثبیت نهادی اصلاحات

این مرحله به لحاظ ماهوی بسیار شبیه رویکردی است که در فصل قبل تحت عنوان آسیب شناسی رشد به آن اشاره شد. دلیل این امر نیز آن است که قیود محدود کننده رشد اقتصادی در طول زمان تغییر می کنند. به عنوان مثال، ممکن است تحصیلات، قید الزام آور

1. Financial repression

2. Hellman, Murdock and Stiglitz

3. Financial restraint

رشد اقتصادی یک کشور نباشد اما اگر راهبرد رشد مؤثر واقع شده و سبب ارتقای کارآفرینی و سرمایه‌گذاری شود احتمالاً این متغیر باعث محدودیت رشد خواهد شد؛ مگر آنکه به مرور زمان کیفیت و کمیت مدارس افزایش یابد. به عنوان مثالی دیگر، ممکن است کیفیت پایین نظام قضایی سبب تحمیل هزینه بالایی نشود اما زمانی که اقتصاد توسعه پیدا کرده و بر پیچیدگی‌های آن افزوده می‌شود، نقائص نظام قضایی نمود بسیار بیشتری می‌یابد. همچنین هنگامی که واسطه‌های مالی حالت ابتدایی و اولیه دارند، مقررات و نظارت‌های مالی ضعیف می‌تواند باعث ایجاد مشکل خاصی نشود اما زمانی که اقتصاد شروع به توسعه می‌کند این ضعف می‌تواند بسیار ویرانگر و مخرب باشد.

در فصل دوم با ذکر مثال کشور جمهوری دومینیکن، جابه‌جایی در محدودیت‌ها و قیود اصلی اقتصاد در طول زمان را توضیح دادیم. همان‌گونه که ذکر شد انجام اصلاحات در تعدادی از بخش‌های خاص اقتصادی نظیر گردشگری و صنعت maquila و ارتقای سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها زمینه جهش در رشد اقتصادی این کشور را فراهم نمود. اما این کشور از انجام سرمایه‌گذاری‌های نهادی مورد نیاز برای افزایش تاب‌آوری و استحکام رشد اقتصادی غافل ماند - به‌خصوص در حوزه نظارت و وضع مقررات در بازار مالی. پس از وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر در سال ۲۰۰۱ که به افت شدید صنعت گردشگری منتهی شد، جمهوری دومینیکن بهای گزافی بابت این غفلت خود پرداخت. بازی پونزی که در بخش بانکداری گسترش یافته بود فروپاشید و تمام زیان‌های بخش بانکی این کشور که حدود ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور بود به بدهی عمومی تبدیل شد و به تبع این موضوع اقتصاد این کشور وارد مارپیچ رکودی شد. همانطور که بعداً مشخص شد دلیل سقوط اقتصادی این کشور عدم تناسب بین رشد ترتیبات نهادی ضعیف با رشد سایر ترتیبات نهادی اقتصاد بود. مشابه همین امر در کشور اندونزی اتفاق افتاد. بحران مالی سال‌های ۹۸-۱۹۹۷ به فروپاشی کامل سیاسی و اقتصادی این کشور منتهی شد. این احتمال وجود دارد که مشابه این اتفاقات در چین نیز رخ دهد مگر آن که این کشور با مدیریت خود حاکمیت قانون را تقویت کرده و مشارکت‌های دموکراتیک را ارتقاء دهد.

نتایج مطالعه‌ای که توسط ریکاردو هاسمن، لانت پریچت^۱ و من (۲۰۰۵) در مورد شتاب رشد اقتصادی صورت گرفته است نشان می‌دهد که پایداری و دوام رشد اقتصادی به مراتب از شروع جهش در رشد دشوارتر است. در این مطالعه دریافتیم که جهش‌های رشد اقتصادی ماهیتی تناوبی داشته و به صورت متناوب رخ می‌دهند - به طور متوسط هر کشور در یک دهه معین ۲۵ درصد شانس تجربه یک جهش در رشد اقتصادی را دارد - اما رشد پایدار به ندرت اتفاق می‌افتد. از بین ۸۳ مورد جهش در رشد اقتصادی که در این مطالعه به بررسی آن پرداخته شد تعداد بسیار اندکی از آن‌ها به رشد پایدار اقتصادی دست یافته و فاصله خود با استانداردهای زندگی در کشورهای ثروتمند را تقلیل داده‌اند.

الزامات دستیابی به رشد پایدار اقتصادی چیست؟ من به طور خاص بر روی دو قسم از اصلاحات نهادی تأکید می‌کنم. نخست، باید پویایی‌های مولد و سازنده در طول زمان حفظ شود. زیرا مواردی نظیر اکتشاف منابع طبیعی، صادرات پوشاک از صنایع maquila و توافقات تجارت آزاد فقط در بازه زمانی محدودی سبب جهش در رشد اقتصادی می‌شود؛ در حالی که لازمه تضمین پایداری شتاب در رشد اقتصادی آن است که سیاست‌ها به گونه‌ای تدوین شوند که به طور مستمر در حیطه‌هایی جدید از بخش‌های قابل تجارت تنوع تولید افزایش یابد. عملکرد کشورهای آسیای شرقی به خوبی گویای آن است که این کشورها به طور مستمر و بی‌وقفه نیازهای بخش حقیقی اقتصاد را مورد توجه قرار داده و همواره به دست‌آوردن فن‌آوری و تنوع‌بخشی به تولید را تشویق نموده‌اند. نیروهای بازار به تنهایی قادر به ایجاد این پویایی‌ها نبوده و می‌بایست با راهبردهای مبتکرانه دولتی تکمیل شوند. در فصل بعد به اشارات و دلالت‌های نهادی این امر اشاره خواهد شد.

عرصه دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد، تقویت نهادهای داخلی مدیریت نزاع^۲ است. یکی از متداول‌ترین دلایل سقوط رشد اقتصادی، ناتوانی اقتصادها در مقابله با پیامدهای شوک‌های خارجی - نظیر کاهش رابطه مبادله یا معکوس شدن جریان‌ات سرمایه - است. تاب‌آوری در برابر این شوک‌ها مستلزم تقویت حاکمیت قانون، تقویت (با جانمایی صحیح)

¹. Ricardo Hausmann, Lant Pritchett

². conflict management

نهادهای دموکراتیک، استقرار سازوکارهای مشارکت و ایجاد شبکه‌های امن اجتماعی^۱ است. هنگامی که این نهادها در جای مناسب خود قرار گرفته باشند با راحتی بیشتری می‌توان از تعدیلات در سطح اقتصاد کلان برای مقابله با شوک‌های نامطلوب بهره جست و اگر این نهادها شکل نگرفته و یا به صورت مطلوب مستقر نشده باشند، تعدیلات در سطح کلان به تضادهای توزیعی و فروپاشی اقتصاد منتهی خواهند شد. در این ارتباط مقایسه تجربیات دو کشور کره جنوبی و اندونزی پس از مواجهه با بحران مالی در سال ۱۹۹۷ بسیار آموزنده است. در فصل پنجم به صورت مفصل به نقش مهم دموکراسی به عنوان جاذب شوک و همچنین به عنوان یک «فرانهاد^۲» می‌پردازم.

نتیجه‌گیری

این فصل به ارائه یک برنامه سیاستی به منظور انجام اصلاحات اقتصادی اختصاص نداشت؛ بلکه مباحث مطرح شده در این فصل به بررسی و واکاوی جوانب فرآیندی شبیه به یک برنامه سیاستی اختصاص داشت که در مقایسه با اجماع و اشنگتنی قابلیت‌ها و توانایی‌های بیشتری دارد. در این فصل تلاش شد تا نشان داده شود که مزیت رهیافت مبتنی بر آسیب‌شناسی رشد آن است که راه‌حل‌هایی متناسب با شرایط و اقتضائات خاص هر کشور ارائه کرده و بسیاری از محدودیت‌های اجرایی و سیاسی را مورد توجه قرار می‌دهد. این رهیافت به طور ذاتی رهیافتی از پایین به بالا است: به این معنا که به هر اقتصاد این توانایی را می‌دهد که تحلیل‌های آسیب‌شناسانه و تشخیصی خود را داشته باشد و از سوی دیگر سازمان‌های چند جانبه را از همسانی و یکسانی سیاست‌ها و همچنین وضع محدودیت‌های اضافه بر «فضای سیاستی» بر حذر می‌دارد. حتی اگر این رهیافت به تشخیص روشن و آشکار قیود الزام‌آور منتهی نشود باز چارچوب مفیدی فراهم می‌کند که در قالب آن می‌توان به این سؤال پاسخ داد که چه سیاستی باید اتخاذ شود و چرا؟

علاوه بر این، رهیافت آسیب‌شناسی رشد، تمام رهیافت‌های راهبردی موجود در خصوص رشد اقتصادی را در بر گرفته و توضیح می‌دهد که تحت چه شرایطی هر کدام از این

1. Social safety nets

2. metainstitution

راهبردها مناسب خواهند بود. بنابراین افزایش قابل ملاحظه کمک‌های خارجی به یک کشور زمانی مؤثر خواهد بود که آن کشور با محدودیت پس‌انداز مواجه باشد و یا سیاست صنعتی زمانی تأثیرگذار است که بازدهی‌های خصوصی به دلیل شکست‌های ناشی از هماهنگی و اطلاعات^۱ در سطح پایینی قرار داشته باشند. همچنین کاهش موانع تجاری در صورتی اثرگذار است که این موانع عامل تعیین‌کننده اصلی شکاف بین بازدهی‌های خصوصی و اجتماعی فعالیت‌های کارآفرینانه باشند و غیره.

نکته پایانی آنکه رهیافت آسیب‌شناسی رشد اقتصادی از این مزیت برخوردار است که از اقتصاددانان در جایگاه مناسب آنان استفاده می‌کند: افرادی که به ارزیابی بده-بستان‌ها می‌پردازند و نه کسانی که در مقام طرفدار و یا مدافع باشد. اسکار وایلد^۲ نقل می‌کند که زمانی کارلوس دیاز-آلخاندرو^۳ به شوخی گفته بود اقتصاددان کسی است که قیمت سایه‌ای هر چیز را می‌داند اما ارزش هیچ چیز را نمی‌داند. رهیافت آسیب‌شناسی رشد از این امر حسن استفاده را نموده و از اقتصاددانان می‌خواهد که قیمت‌های سایه‌ای (قیود مختلف مربوط به رشد اقتصادی) را برآورد نمایند و با قضاوت‌های ارزشی آن‌ها کاری ندارد.

^۱. informational and coordination failures

^۲. Oscar Wild

^۳. Carlos Diaz-Alejandro

بخش دوم: نهادها

۴. سیاست صنعتی در قرن بیست و یکم

در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اقتصاددانان بر این باور بودند که جهان در حال توسعه، مملو از موارد شکست بازار است و لذا تنها راه رهایی این کشورها از تله‌های فقری که در آن گیر افتاده‌اند؛ همانا حضور بسیار پررنگ و مداخلات گسترده و همه‌جانبه دولت است. اما دیری نپایید که این دیدگاه افراطی جای خود را به دیدگاه افراطی مقابل خود داد؛ به‌گونه‌ای که در دهه ۱۹۷۰ اقتصاددانان به این باور رسیدند که شکست دولت به مراتب زیانبارتر از شکست بازار بوده و بهترین اقدامی که دولت‌ها می‌توانند انجام دهند آن است که هدایت و اداره اقتصاد را به طور کامل رها کنند. اما آنچه در واقعیت اتفاق افتاد مطابق انتظار هیچ یک از این دو دیدگاه نبود. سیاست‌های جایگزینی واردات، نظام برنامه‌ریزی متمرکز و مالکیت دولتی در برخی از کشورها موفقیت‌هایی را به دنبال داشت اما در کشورهایی که با شدت زیاد این سیاست‌ها را اجرا و در طول زمان آن‌ها را دنبال نمودند به فجایع و بحران‌های بزرگی منتهی شد. از سوی دیگر، سیاست آزادسازی اقتصادی و تجاری، سبب انتفاع فعالیت‌های صادراتی، بخش مالی و کارگران ماهر شد ولی در اکثر مواقع، نرخ رشد اقتصادی (و بهره‌وری نیروی کار و بهره‌وری کل عوامل) در قالب این سیاست‌ها کمتر از نرخ‌های رشد تجربه شده در زمان اجرای سیاست‌های به اصطلاح بد قبل از آن‌ها بود.

در حال حاضر تعداد بسیار اندکی از اقتصاددانان همچنان بر این باور هستند که برنامه‌ریزی دولت و سرمایه‌گذاری عمومی می‌تواند به عنوان نیروی محرکه توسعه اقتصادی عمل کند. حتی اقتصاددانان چپ‌گرا نیز به توانایی نیروهای بازار و ابتکار عمل بخش خصوصی معترف بوده و برای آن احترام خاصی قائل هستند. از سوی دیگر، روزبه‌روز این دیدگاه تقویت می‌شود که کشورهای در حال توسعه جهت نیل به توسعه اقتصادی می‌بایست در چارچوب یک برنامه اقدام دولتی و لحاظ ابتکار عمل‌ها، نوآوری‌ها و توانایی‌های بخش خصوصی در درون آن، از بازسازی اقتصادی، تنوع‌بخشی به فعالیت‌های اقتصادی و پویایی‌های تکنولوژیکی، بسیار بیشتر از نظام پاداش‌دهی در قالب نیروهای بازار حمایت کنند. در حال حاضر طرفداری از این دیدگاه در مناطق خاصی از جهان بخصوص در آمریکای لاتین بسیار ملموس است. شاید این امر تعجیبی هم نداشته باشد؛ چرا که در این منطقه اصلاحات مبتنی بر بازار آزاد بیش از هر منطقه دیگر در جهان به اجرا درآمد اما هر چقدر این اصلاحات عمیق‌تر و شدیدتر بود دستاوردهای آن ناامیدکننده‌تر و مخرب‌تر بود.^۱

بنابراین اکنون با یک فرصت تاریخی کمیاب روبه‌رو هستیم؛ زیرا انعطاف به وجود آمده در عقاید افراطی هر دو نگرش فوق این امکان را در اختیار ما می‌گذارد که به تدوین یک برنامه برای سیاست‌های اقتصادی پردازیم که ترکیبی خردمندانه از این دو دیدگاه افراطی باشد. در چارچوب این برنامه، نیروهای بازار و کارآفرینی خصوصی زمام امور را در دست خواهند داشت اما از سوی دیگر دولت نیز در یک فضای سازنده، نقشی راهبردی و هماهنگ‌کننده در حیطه‌هایی فراتر از تضمین حقوق مالکیت، اجرای قرارداد و ثبات‌بخشی به اقتصاد کلان بر عهده خواهد داشت.

در این فصل روی یکی از مؤلفه‌های چنین برنامه‌ای که همانا سیاست‌های بازسازی اقتصادی است متمرکز می‌شویم. این سیاست‌ها در گذشته «سیاست‌های صنعتی» نامیده می‌شدند و چون واژه بهتری برای آن وجود ندارد ما نیز از همین عبارت استفاده خواهیم

^۱. به عنوان مثال، ن. ک. به (2002) de Ferranti در این گزارش که توسط دپارتمان آمریکای لاتین و حوزه دریای کارائیب بانک جهانی منتشر شده است، اذعان شده که اتخاذ سیاست‌های صنعتی به منظور ایجاد پویایی‌های تکنولوژیکی در این منطقه الزامی است.

کرد. لذا هر جا که از عبارت سیاست‌های صنعتی استفاده می‌کنیم منظور سیاست‌هایی است که عموماً در جهت بازسازی (تجدید ساختار) فعالیت‌هایی که از پویایی بیشتری برخوردارند به کار گرفته می‌شوند و فرقی نمی‌کند که این فعالیت‌ها در صنعت یا صنایع کارخانه‌ای واقع شده باشند یا در سایر فعالیت‌ها. در حقیقت، بسیاری از مثال‌هایی که در این فصل به عنوان مصادیق این فعالیت‌ها ارائه می‌شود به فعالیت‌های غیرسنتی در بخش کشاورزی و خدمات تعلق دارند. همان‌گونه که ذکر شد دلیل اصلی روی آوردن به سیاست‌های صنعتی، وجود برخی از اقسام شکست بازار در اقتصاد کشورهای در حال توسعه است؛ اما هیچ‌گونه شواهدی وجود ندارد که نشان دهد شکست‌های بازار صرفاً در صنعت شایع است و در سایر بخش‌ها نظیر بخش کشاورزی وجود ندارد.

سیاست‌های صنعتی بنا به ماهیت خود مکمل نیروهای بازار هستند - هرچند برخی معتقدند که این سیاست‌ها «مخل» نیروهای بازار هستند؛ بدین معنی که سبب تشدید و یا خنثی نمودن اثرات تخصیصی بازارها در حالت عادی می‌شوند - هدف اصلی این فصل، گسترش چارچوبی برای هدایت سیاست صنعتی در جهتی است که توانمندی‌ها و پتانسیل‌های سیاست‌های صنعتی برای کمک به رشد اقتصادی را حداکثر نموده و مخاطرات مربوط به اتلاف منابع و رانت‌جویی سیاست‌های صنعتی را حداقل کند.

لازمه رسیدن به این هدف آن است که به سیاست صنعتی متفاوت از آنچه که در ادبیات استاندارد وجود دارد بیندیشیم. رویکرد استاندارد نسبت به سیاست صنعتی به این صورت است که در ابتدا فهرستی از آثار بیرونی از جمله آثار بیرونی تکنولوژیکی تهیه شده و سپس با استفاده از مداخلات سیاستی در جهت رفع آن‌ها اقدام می‌شود. در مرحله بعد در خصوص الزامات اطلاعاتی، تبعات اقتصاد سیاسی و امکان‌پذیری آن به لحاظ اجرایی و بودجه‌ای بحث می‌شود. من نیز بحث خود را از شکست‌های بازار به صورت عام شروع می‌کنم اما فرض خواهم کرد که در مورد مکان و شدت شکست‌های بازار نااطمینانی بسیار زیادی وجود دارد. یکی از مباحث اصلی این فصل تأکید بر این نکته است که در سیاست صنعتی، اهمیت استخراج اطلاعات از بخش خصوصی درباره آثار بیرونی عمده و مهم و راه‌های درمان و رفع آن‌ها به اندازه اهمیت اجرای سیاست‌های صحیح است. الگوی صحیح سیاست صنعتی، صرفاً

در به‌کارگیری مالیات‌ها یا یارانه‌های پیگویی^۱ از سوی دولت خلاصه نمی‌شود؛ بلکه این سیاست می‌بایست یک همکاری راهبردی بین بخش خصوصی و دولت برقرار کند. بدین منظور این سیاست می‌بایست در وهله اول دشوارترین موانع بازسازی اقتصاد را مشخص کرده و سپس تعیین کند که چه نوعی از مداخلات دولت در حذف و رفع این موانع مؤثرتر است. به همین نسبت، لازم نیست که در تحلیل سیاست صنعتی روی دستاوردهای سیاست متمرکز شویم بلکه می‌بایست تأکید عمده بر فرآیند سیاستی صحیح باشد. نگرانی اصلی می‌بایست در طراحی موقعیتی باشد که در آن بازیگران دولتی و خصوصی در فضایی سازنده دور هم جمع شده و به حل معضلات پردازند و هر یک از طرفین از فرصت‌ها و محدودیت‌هایی که طرف دیگر با آن مواجه است مطلع شود. حال اینکه ابزار صحیح در سیاست صنعتی اعتبارات جهت‌دار باشد یا اعطای یارانه تحقیق و توسعه و یا ارتقاء صنعت فولاد یا صنعت نرم‌افزار در واقع مباحث و محصولات جنبی این فرآیند است.

بنابراین اگر بخواهیم نگرش صحیحی نسبت به سیاست صنعتی داشته باشیم باید آن را به عنوان یک فرآیند اکتشاف در نظر بگیریم - فرآیندی که در آن بنگاه‌ها و دولت از هزینه‌ها و فرصت‌های پنهان همدیگر آگاه شده و به همکاری راهبردی با یکدیگر متعهد می‌شوند. اگر به سیاست صنعتی از این زاویه نگریسته شود دیگر انتقادات سنتی که بر علیه سیاست صنعتی مطرح می‌شد وارد نخواهند بود. به عنوان مثال، در این حالت انتقادات شدیدی که به ناتوانی دولت در گزینش برندگان صورت می‌گیرد دیگر موضوعیت نخواهد داشت؛ زیرا درست است که دولت از اطلاعات کامل برخوردار نیست و اطلاعات ناقصی در اختیار دارد اما همان‌گونه که در ادامه توضیح خواهیم داد اطلاعات بخش خصوصی نیز ناقص است. آثار بیرونی اطلاعات از نقصان اطلاعات در بخش خصوصی نشأت می‌گیرد و به همین دلیل است که دخالت دولت مفید واقع می‌شود - حتی اگر اطلاعات دولت کمتر از اطلاعات بخش خصوصی باشد. انتقاد دیگری که بر علیه سیاست صنعتی مطرح می‌شود این است که این سیاست به واسطه ارتباط تنگاتنگ دولت و بخش خصوصی زمینه بروز فساد و رانت‌جویی را

¹. Pigovian taxes

منظور از مالیات پیگویی مالیاتی است که بر فعالیت‌های بازاری دارای آثار بیرونی منفی (نظیر صنایع آلوده‌کننده محیط‌زیست) وضع می‌شود. میزان این مالیات معادل هزینه اجتماعی آثار بیرونی منفی است. بر این اساس به فعالیت‌های بازاری دارای آثار بیرونی مثبت به اندازه منفعت اجتماعی آن‌ها یارانه پرداخت می‌شود.

فراهم می‌کند و لذا برای جلوگیری از فساد و رانت‌جویی لازم است تا دولت از بنگاه‌های بخش خصوصی فاصله بگیرد. این انتقاد نیز دیگر موضوعیت نخواهد داشت. هرچند باید پذیرفت که دولت باید استقلال خود را از منافع بخش خصوصی حفظ کند اما دولت زمانی می‌تواند از شرایط بخش خصوصی و وضعیت آن مطلع شود که مرتباً با این بخش در ارتباط باشد- شرایطی که جامعه‌شناس معروف پیتر ایوانز^۱ (۱۹۹۵) آن را «استقلال تعبیه شده»^۲ نامید.

بازسازی اقتصادهای با درآمد اندک و رشد بهره‌وری در این اقتصادها در گرو ابداع و نوآوری است. موضوع کلیدی دیگری که در این فصل مورد بحث قرار می‌گیرد این است که عامل محدودکننده ابداع و نوآوری در کشورهای در حال توسعه طرف تقاضای نوآوری است و نه سمت عرضه. به عبارت دیگر، کمبود دانشمندان و مهندسان آموزش‌دیده، فقدان آزمایشگاه‌های تحقیق و توسعه یا حفاظت ناکافی از مالکیت معنوی عوامل محدودکننده نوآوری در اقتصادهای کم‌درآمد نیستند؛ بلکه آنچه نوآوری را در این کشورها در تنگنا قرار داده تقاضای ناکافی از جانب استفاده‌کنندگان بالقوه از نوآوری در بخش حقیقی اقتصاد یعنی کارآفرینان است. دلیل اصلی این امر هم آن است که کارآفرینان سودآوری فعالیت‌های جدید را بسیار اندک برآورد می‌کنند.

دلایل دیگر این موضوع در قسمت‌های بعدی این فصل به تفصیل بیان خواهد شد؛ اما مقایسه آموزش و سرمایه‌انسانی در این قسمت می‌تواند مفید باشد. تا مدت‌ها سیاست‌گذاران در کشورهای در حال توسعه گمان می‌کردند که راه‌حل رفع معضل سرمایه‌انسانی ضعیف همانا بهبود و ارتقاء زیرساخت‌های تحصیل است-مدارس بیشتر، معلمان بیشتر، کتاب‌های بیشتر و دسترسی بیشتر به این سه مورد. اما زمانی که این زیرساخت‌ها با دخالت دولت فراهم و عرضه تحصیلات افزایش یافت مشخص شد که این اقدام آن‌گونه که انتظار می‌رفت سبب ارتقای بهره‌وری نشده است (پرپچت ۲۰۰۴). دلیل این موضوع بسیار ساده است: تقاضای اندک برای تحصیلات-یعنی تمایل پایین به کسب یادگیری-در محیط‌هایی که فقدان فرصت‌های اقتصادی، بازدهی آموزش را سرکوب می‌کند. به همین

1. Peter Evans

2. embedded autonomy

ترتیب، گسترش ظرفیت‌های علمی و تکنولوژیکی در اقتصاد، آثار و نتایج مثبتی در پی نخواهد داشت مگر آن که تقاضای کافی برای نوآوری در بخش کسب و کار وجود داشته باشد.

مطالب این فصل به این صورت سازماندهی شده است. در بخش بعدی مهم‌ترین استدلالاتی که در دفاع از سیاست صنعتی مطرح شده است را مرور می‌کنم. تمرکز اصلی در این بخش متوجه موارد شکست بازار است؛ زیرا شکست بازار سبب می‌شود تا پس از تغییر در ساختار اقتصاد کارآفرینی کمتری شکل بگیرد. یکی از موارد شکست بازار که در حمایت از سیاست صنعتی معمولاً به آن اشاره می‌شود وجود آثار بیرونی تکنولوژیکی -چه ایستا و چه پویا- در قالب یادگیری حین انجام کار است که از جانب بنگاه‌ها درونی نشده است. در همین بخش به دو مورد دیگر از آثار بیرونی اشاره خواهم کرد که به نظر من بسیار شایع‌تر از آثار بیرونی تکنولوژیکی هستند. نخست، آثار بیرونی اطلاعات که مستلزم اکتشاف ساختار هزینه یک اقتصاد است و دوم آثار بیرونی هماهنگی در زمانی که صرفه‌های ناشی از مقیاس وجود دارند. در بخش سوم با عنوان «ترتیب‌ات نهادی حامی سیاست صنعتی» به الزامات نهادی یک سیاست صنعتی مؤثر اشاره خواهم کرد. در این بخش استدلال خواهم نمود که اتخاذ تنظیمات نهادی صحیح به همراه توازن مناسب میان استقلال و جانمایی مقامات دولتی بسیار مهم‌تر از انتخاب ابزارهای دقیق برای اجرای سیاست صنعتی است. همچنین در این بخش به برخی از رؤس طراحی و معماری تثبیت نهادی سیاست‌های صنعتی اشاره کرده و طیفی از برنامه‌ها را توضیح خواهم داد.

«شایعات اغراق‌آمیز در خصوص مرگ سیاست صنعتی» عنوان بخش چهارم است. در این بخش، برنامه‌های سیاست صنعتی را مورد بررسی قرار داده و بر اساس ملاک‌های ذکر شده به ارزیابی این برنامه‌ها می‌پردازم. برخلاف باور رایج، سیاست صنعتی در دو دهه پایانی قرن بیستم کنار گذاشته نشده است؛ بلکه صرفاً جهت آن تغییر کرده و مشوق‌ها و یارانه‌ها به سمت صادرات و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی معطوف شده است؛ زیرا همواره این باور وجود داشته (که تا حد زیادی بی‌اساس است) که این فعالیت‌ها منبع عظیم سرریزهای مثبت هستند. جمع‌بندی پایانی این بخش آن است که چالش اغلب کشورهای در حال توسعه، کشف مجدد سیاست صنعتی نیست؛ بلکه بکارگیری مجدد آن به شیوه‌ای

مؤثرتر و کارآمدتر است. در نهایت، در بخش پنجم این سؤال مطرح می‌شود که آیا در حال حاضر و با وجود قواعد بازی بین‌المللی فعلی امکان اجرای سیاست صنعتی وجود دارد؟ در این بخش به طیف گسترده‌ای از قیودی که در موافقت‌نامه‌های دوجانبه، چندجانبه و منطقه‌ای وجود دارد اشاره کرده و تأکید خواهیم کرد که اغلب این قیود به استثنای موافقت‌نامه‌های سازمان تجارت جهانی در مورد یارانه‌ها و جنبه‌های تجاری حقوقی مالکیت معنوی^۱ (TRIPS) - یا داوطلبانه هستند و یا محدودیت قابل ملاحظه‌ای ایجاد نمی‌کنند. عنصر کلیدی در داشتن یک سیاست صنعتی منسجم، تمایل و خواست دولت‌ها در اجرای آن است و نه توانایی دولت‌ها.

چرا سیاست صنعتی؟

جین ایمبز و رومان وازیارگ^۲ (۲۰۰۳) در مقاله مهمی که در مجله *American Economic Review* به چاپ رسید با استفاده از داده‌های مقطعی به بررسی الگوهای تنوع و تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در طول مسیر توسعه در کشورهای مختلف پرداختند. آن‌ها در این مطالعه به وجود نظم جالبی در داده‌های خود پی بردند که نشان می‌داد در مراحل اولیه توسعه و در سطوح پایین درآمدی تمرکز تولید زیاد و فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های معدودی متمرکز هستند. با افزایش درآمد سرانه، در ابتدا از میزان تمرکز در تولید و اشتغال کاسته شده و تنوع تولید و فعالیت‌های اقتصادی افزایش می‌یابد. افزایش تنوع در محصولات تا مراحل آخر توسعه ادامه می‌یابد تا اینکه از یک سطح درآمد سرانه به بعد مجدداً تخصص‌گرایی در تولید افزایش یافته و توزیع بخشی فعالیت اقتصادی متمرکزتر می‌شود. اگر در قالب یک نمودار درجه تمرکز را روی محور عمودی و درآمد سرانه را روی محور افقی در نظر بگیریم یک منحنی U شکل به دست خواهد آمد. ایمبز و وازیارگ بر استحکام یافته‌های خود تأکید می‌کنند:

«در حقیقت نتایج مطالعه ما بر حسب معیارهای متفاوت و ویژگی‌های مختلف داده‌ها کاملاً پابرجا است. ارتباط غیر یکنوای میان درآمد و تمرکز تولید، قبل و بعد از انتقال عوامل

1. Trade Related Intellectual Property Rights

2. Jean Imbs and Romain Wacziarg

تولید از بخش کشاورزی به بخش صنعت و از بخش صنعت به بخش خدمات برقرار است^۱ -بخصوص هنگامی که فقط کالاهای کارخانه‌ای در نظر گرفته شود، الگوی U شکل وجود خواهد داشت. نتایج، چه زمانی که معیار اندازه بخش، سهم آن در اشتغال کل در نظر گرفته شود و چه بر حسب سهم آن در ارزش افزوده محاسبه شود بدون تغییر خواهند ماند. داده‌های سری زمانی مربوط به کشورها و همچنین داده‌های مقطعی مربوط به پایگاه‌های اطلاعاتی مختلف نتایج را تأیید می‌کنند. یافته‌های مطالعه نشان می‌دهد که الگوی U شکل هم بر حسب درآمد سرانه و هم بر حسب مراحل توسعه یافتگی برقرار است. بنابراین افزایش در تخصص‌گرایی و تمرکز تولید صرفاً در اقتصادهای با درآمد بالا اتفاق می‌افتد و کشورها در بیشتر مسیر توسعه خود تنوع محصولات و تنوع تولید خود را افزایش می‌دهند» (ایمبز و وازیارگ ۶۴، ۲۰۰۳).

این مقاله از آن جهت حائز اهمیت است که نتایج آن با برداشت متعارفی که از اصل مزیت نسبی صورت می‌گیرد در تعارض است. زیرا منطق بنیادی اصل مزیت نسبی تخصصی شدن است و این اصل، تخصصی شدن را کلید افزایش بهره‌وری تمام عوامل تولید در یک اقتصاد دارای تجارت آزاد می‌داند. به‌طور کلی، تخصصی شدن بر اساس اصل مزیت نسبی یکی از مؤلفه‌های حیاتی دستیابی به توسعه در کشورهای توسعه‌نیافته‌ای است که مواجهه کمتری با بازارهای بین‌المللی دارند.

اما یافته‌های مقاله ایمبز و وازیارگ روایت متفاوتی از این موضوع دارد. بر اساس نتایج این مطالعه، برخلاف فهم و تصور رایج، تخصصی شدن و تمرکز بر تولید تخصصی تعداد معدودی محصول، نمی‌تواند نیروی محرکه توسعه اقتصادی باشد؛ بلکه کشورهای در حال توسعه جهت نیل به توسعه اقتصادی و رسیدن به سطوح درآمدی کشورهای پیشرفته می‌بایست در طیف گسترده‌ای از فعالیت‌ها به کسب مهارت پرداخته و از تمرکز بر تولید تخصصی چند محصول معدود پرهیز نمایند. کلینگر و لدرمن^۲ (۲۰۰۶) در مطالعه‌ای مشابه

^۱. در این مطالعه فرض شده که ۳ نوع کالا وجود دارد: کشاورزی، صنعت و خدمات. همچنین فرض شده که تحول در ساختار تولید از تخصص‌گرایی در تولید محصولات کشاورزی شروع شده و سپس تولید محصولات صنعتی و در نهایت بخش خدمات تخصصی می‌شوند-م.

^۲. Klinger and Lederman

به تجزیه و تحلیل مفصل و جزئی داده‌های مربوط به صادرات کشورها پرداخته و نشان می‌دهند که با افزایش در درآمد سرانه کشورها، تعداد محصولات جدید صادراتی در ابتدا افزایش و سپس کاهش می‌یابد. به عبارت دیگر، اگر درآمد سرانه را روی محور افقی و تعداد محصولات جدید صادراتی را روی محور عمودی در نظر بگیریم ارتباط بین این دو متغیر الگویی شبیه U برعکس خواهد داشت.

سؤال بعدی این است که چرا توانایی برخی از کشورها در گسترش مهارت برای تولید محصولات جدید و ورود به طیف وسیع‌تری از فعالیت‌های تولیدی بیشتر از سایر کشورهاست؟ و چرا برخی از اقتصادها راحت‌تر می‌توانند از تولید محصولات سنتی به سمت محصولات غیرسنتی حرکت کرده و بر تنوع محصولات خود بیفزایند؟ برای آن که به این سؤال پاسخ دهیم شاید بهتر باشد این سؤال را مطرح کنیم که چرا تنوع‌بخشی به تولید یک فرآیند طبیعی نیست و تحت چه شرایطی این فرآیند دچار اختلال می‌شود؟

اقتصادی را در نظر بگیرید که در آن دولت توصیه‌های اجماع واشنگتنی را سرمشق خود قرار داده و به طور کامل به اجرای آن‌ها اقدام نموده است. در نتیجه اعمال این سیاست‌ها، اقتصاد کلان باثبات است، مداخلات دولت در حداقل خود هستند، محدودیت‌ها و موانع تجاری بسیار اندک است، از حقوق مالکیت محافظت می‌شود و قراردادهای اجرا می‌شوند. آیا در این شرایط، تمام الزامات کارآفرینی در فعالیت‌های غیرسنتی به اندازه کافی فراهم خواهد شد؟ دلایل منطقی متعددی وجود دارد که به پاسخ منفی رهنمون شویم. اساساً قیمت‌های بازار نمی‌توانند سودآوری تخصیص منابع به فعالیت‌هایی که هنوز وجود خارجی ندارند را تعیین کنند (در نظریه تعادل عمومی، این موضوع با زیرکی و با این فرض که بازارها «کامل» هستند و برای هر چیز قیمتی وجود دارد نادیده انگاشته می‌شود). بنابراین بازدهی سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های غیرسنتی در بهترین حالت نامعلوم است. می‌توان این مشکل را به زبان علم اقتصاد مرسوم بیان کرد. در ادامه این بخش، به دو مورد از «آثار بیرونی» اشاره خواهیم کرد که سبب کم‌اثر شدن مشوق‌ها و انگیزه‌های تنوع‌بخشی به محصولات می‌شوند: آثار بیرونی اطلاعات و آثار بیرونی هماهنگی. به دلیل وجود این دو اثر بیرونی، تنوع‌بخشی به محصولات بدون مداخله و یا اقدام دولت اتفاق نخواهد افتاد.

برای توضیح این امر مثالی ذکر می‌کنم که از لابه‌لای صفحات روزنامه نیویورک تایمز استخراج نموده‌ام. کشور تایوان به صورت سنتی به پرورش و صادرات شکر می‌پرداخته است و این محصول، منبع اصلی درآمد بسیاری از کشاورزان این کشور بوده است. منتها این صنعت طی سال‌های اخیر به دلیل کاهش قیمت‌های بین‌المللی شکر در وضعیت بسیار دشواری قرار گرفته است. حال این سؤال مطرح می‌شود که در این شرایط چه محصولی باید جایگزین کشت نیشکر در مزارع کشاورزی شود تا از کاهش درآمد کشاورزان جلوگیری کرده و وضعیت آن‌ها را بهبود ببخشد؟ وقوع مواردی مشابه این وضعیت در بسیاری از کشورها پیامدهایی نظیر سرکوب بخش روستایی، بدهکاری گسترده و فزاینده کشاورزان و آسیب به کل اقتصاد را به همراه داشته است. دولت تایوان در واکنش به این رخداد در قالب یک برنامه دولتی، اقدام به سرمایه‌گذاری ۶۵ میلیون دلاری برای توسعه صنعت گل ارکیده در مقیاس جهانی و جایگزینی آن به جای کشت نیشکر کرد. مطابق این برنامه، دولت هزینه‌های آزمایشگاه ژنتیک، سایت قرنطینه، ایستگاه‌های بسته‌بندی و بارگیری دریایی، راه‌های مواصلاتی جدید، سالن‌های عرضه محصولات و احداث خطوط آب و برق برای گلخانه‌های متعلق به بخش خصوصی را پرداخت نمود - در حقیقت هر چیزی به جز هزینه احداث گلخانه. به علاوه دولت به کشاورزان برای احداث گلخانه وام‌های کم‌بهره پرداخت کرد^۱.

مسلماً تجربه تایوان یک نمونه استثنایی است و تکرار تجربه این کشور در صنعت گل ارکیده در سایر کشورها با شکست مواجه خواهد شد. اما در قسمت بعد توضیح خواهم داد که این مثال بیانگر یک قاعده کلی است و نه یک استثناء. در حقیقت، اکثر قریب به اتفاق نمونه‌های موفق در تنوع بخشیدن به محصول و فعالیت اقتصادی نتیجه اقدامات ملموس دولت و همکاری بین دولت-بخش خصوصی است. این قاعده، هم در مورد کشورهای آمریکای لاتین و هم در مورد کشورهای شرق آسیا صادق است.

۱. این اطلاعات از روزنامه نیویورک تایمز به تاریخ ۲۴ اگوست ۲۰۰۴ استخراج شده است.

آثار بیرونی اطلاعات

تنوع بخشی به ساختار تولید مستلزم «اکتشاف» ساختار هزینه اقتصاد است - یعنی اکتشاف فعالیت های جدیدی که هزینه های تولید در آن ها آنقدر پایین است که آن فعالیت را سودآور می کند. از سوی دیگر، تنوع بخشی به ساختار تولید مستلزم آن است که کارآفرینان خطوط تولید جدید را آزمایش نمایند. بدین منظور آن ها باید با تکنولوژی های تولیدکنندگان ریشه دار و جا افتاده خارجی دست و پنجه نرم کرده و این تکنولوژی ها را با شرایط بومی وفق دهند. این فرآیندی است که من و ریکاردو هاسمن نام آن را «خوداکتشافی»^۱ نهاده ایم (هاسمن و رودریک ۲۰۰۳) و به نظر می رسد با حقایق آشکار شده مقاله ایمیز و وازیارگ (۲۰۰۳) در خصوص توسعه مطابقت دارد.

اگر خود را به جای کارآفرینی قرار دهیم که در حال بررسی ساختار هزینه ای اقتصاد به منظور کشف فعالیت های جدید کم هزینه و سودآور است، بلافاصله با یک مشکل کلیدی روبه رو می شویم: فعالیت هایی وجود دارند که ارزش اجتماعی بالایی دارند اما سوددهی خصوصی آن ها بسیار اندک است. اگر کارآفرین در اقدام خود برای سرمایه گذاری در چنین فعالیت هایی با شکست مواجه شود بار تمامی هزینه های انجام شده بر عهده وی خواهد بود ولی اگر سرمایه گذاری وی با موفقیت همراه شود می بایست ارزش و منافع به دست آمده از اکتشاف خود را با سایر تولیدکنندگانی که پس از وی وارد فعالیت جدید می شوند تقسیم کند. در حالت حدی و زمانی که ورود به فعالیت جدید کاملاً آزاد باشد، کارآفرینانی که به اکتشاف محصولات جدید سودآور می پردازند تولیدکننده هزینه خصوصی و منافع اجتماعی خواهند بود. بدین ترتیب جای هیچ تعجبی نیست که در کشورهای با درآمد اندک کارآفرینانی که به خوداکتشافی بپردازند را مشاهده نکنیم.

باید توجه داشت که منظور از فرآیند اکتشاف، ارائه محصولات و یا فرآیندهای تولیدی جدید نیست؛ بلکه منظور «اکتشاف» کالای خاصی است که هم اکنون در بازارهای جهانی تولید می شود اما می توان آن را در داخل با هزینه کمتر تولید نمود. از این منظر فرآیند اکتشاف با آنچه که به صورت متداول از ابداع و نوآوری استیفا می شود متفاوت است.

1. self-discovery

چنین فرآیندی مستلزم دست و پنجه نرم کردن با تکنولوژی‌های تولیدی به منظور سازگار کردن آن‌ها با شرایط داخلی است اما به ندرت می‌توان این تکنولوژی‌های بومی شده را ثبت اختراع نموده و از آن به صورت انحصاری بهره‌برداری کرد. به عنوان مثال، کارآفرینانی که طی فرآیند اکتشاف خود پی بردند که کلمبیا برای پرورش گل، بنگلادش برای تولید تی‌شرت، پاکستان برای تولید توپ فوتبال و هند برای تولید نرم‌افزار رایانه‌ای مکان‌های مناسبی هستند، منافع اجتماعی شگرفی برای اقتصادهای خود ایجاد نموده‌اند اما سهم خودشان از این منافع به عنوان منافع خصوصی بسیار ناچیز است؛ زیرا رژیم‌های سیاستی در کشورهای در حال توسعه شباهت بسیار کمی به نظام حق ثبت اختراع و محافظت از ابداعات در کشورهای پیشرفته دارد.

در مطالعه مشترکی که توسط من و هاسمن (۲۰۰۳) انجام شد، شواهدی غیررسمی ارائه شده که نشان می‌دهد این ویژگی‌ها در فرآیند توسعه اقتصادی بسیار رایج است. ما نشان دادیم که کشورهایی که منابع و موجودی عوامل تقریباً مشابهی دارند در تولید کالاهای متفاوتی تخصص یافته‌اند. به عنوان مثال، بنگلادش سالانه میلیون‌ها دلار کلاه صادر می‌کند در حالی که ارزش صادرات این محصول در پاکستان تقریباً صفر است. بر عکس، پاکستان یکی از تولیدکنندگان اصلی توپ فوتبال در جهان است در حالی که این صنعت در بنگلادش جایگاهی ندارد. یا در سطح درآمدی بالاتر، کره جنوبی در تولید مایکروفر یکی از قدرت‌های جهانی است و به ندرت دوچرخه صادر می‌کند در حالی که این الگوی تجارت در تایوان بر عکس است. این الگوهای تخصصی شدن را نمی‌توان بر اساس قانون مزیت نسبی توصیف نمود. به احتمال زیاد این موارد ماحصل تلاش‌های جسته و گریخته در جهت خوداکتشافی است که با تقلید سایر تولیدکنندگان در داخل آن کشور و ورود آن‌ها به آن صنعت دنبال شده است. در حقیقت در این مطالعه نشان دادیم که این صنایع اکثراً نتیجه تلاش‌های آزمایشی و تجربی کارآفرینانی منفرد نبوده است. صنعت پوشاک در بنگلادش، پرورش گل در کلمبیا، فن‌آوری اطلاعات در هند و تولید ماهی سالمون در شیلی (در این مورد دولت نقش کارآفرین را ایفا نمود) مواردی هستند که قابلیت استناد بهتری دارند. در تمام این مثال‌ها، ورود تقلیدگونه سایر تولیدکنندگان و انتقال نیروی انسانی و مدیر به این صنایع، سازوکار کلیدی رشد این صنایع بوده است (که

سبب تضعیف رانت‌های کارآفرینان فعلی و قبلی حاضر در آن صنعت شده است). بار دیگر به مثال صنعت گل ارکیده اشاره می‌کنم که نمونه‌ای از سطوح اولیه توسعه است. اگر در آن زمان یک کشاورز خصوصی اطلاعات کافی در خصوص سودآوری فعالیت در این صنعت در اختیار نمی‌داشت خیلی بعید بود که انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری در این صنعت داشته باشد. اما زمانی که دولت به استقرار و برپایی این صنعت مبادرت نمود و مشخص شد که سرمایه‌گذاری‌های اولیه انجام شده در این صنعت سودآور هستند، مسلماً تعداد گلخانه‌های خصوصی به شدت افزایش خواهد یافت.

کلینگر و لدرمان (۲۰۰۶) شواهد نظام‌مندی ارائه کرده‌اند که نشان می‌دهد شکست‌های بازار، «خوداکتشافی» را محدود می‌کند. آن‌ها در مطالعه خود نشان دادند که میزان خوداکتشافی در یک کشور (تعداد محصولات جدید صادر شده) با ارتفاع موانع ورود رابطه مثبت دارد: هر چه هزینه مقرراتی که از جانب دولت وضع و مانع شکل‌گیری کسب و کار می‌شود بیشتر باشد، نرخ خوداکتشافی در صادرات بالاتر خواهد بود. این نتیجه‌گیری متضاد را صرفاً به این صورت می‌توان توضیح داد: سهولت در ورود، راه را برای تقلید فراهم می‌کند، رانت‌های کارآفرینی خوداکتشافی را تضعیف می‌نماید و بنابراین سطح خوداکتشافی را کاهش می‌دهد.

واکنش سیاستی بهینه اول به آثار بیرونی اطلاعات که سبب محدود شدن خوداکتشافی می‌شود، اعطای یارانه به سرمایه‌گذاری در صنایع جدید و غیرسنتی است. اما مشکل اینجاست که اعطای یارانه در عمل بسیار دشوار است. دشواری آن نیز به نظارت بر استفاده از این یارانه‌ها و محل دقیق استفاده از آن‌ها مربوط می‌شود - ممکن است یک سرمایه‌گذار از این یارانه‌ها در جهت منافع شخصی خود استفاده کند - که سبب می‌شود مداخله سیاستی بهینه اول در عمل به شدت از آنچه در مقام نظریه انتظار آن می‌رود فاصله بگیرد.^۱ در مطالعه من و هاسمن برای رفع این مشکل یک راهبرد چملاق و هویج^۲ پیشنهاد شده

^۱. این شرایط تا حدودی شبیه آثار بیرونی تکنولوژیکی مربوط به سرریزهای بخش تحقیق و توسعه است. در این مورد، سیاست بهینه اول، اعطای یارانه به بخش تحقیق و توسعه است، اما کشورهای پیشرفته برای حمایت از این بخش و تشویق آن از قوانین حق ثبت اختراع استفاده می‌کنند که یک نوع سیاست بهینه دوم محسوب می‌شود.

^۲. carrot-and-stick strategy

است. از آن جا که فرآیند خوداکتشافی مستلزم ایجاد رانت برای کارآفرینان است یک جنبه این سیاست نقش هویج را ایفا می‌کند که می‌تواند در قالب اعطای یارانه، محافظت تجاری یا فراهم کردن سرمایه‌گذاری مخاطره‌آمیز^۱ باشد. توجه داشته باشید که منطق این مسئله ایجاب می‌کند که یارانه‌ها به سرمایه‌گذار اولیه اختصاص یابد و نه به کسانی که به تقلید از سرمایه‌گذار اولیه وارد می‌شوند. جهت حصول اطمینان از اینکه اشتباهی رخ نمی‌دهد و پروژه‌های نامطلوب کنار گذاشته می‌شوند، می‌بایست اعطای یارانه و اختصاص کمک یا منوط به برآورده کردن شروطی عملیاتی شود (به عنوان مثال، الزام به صادرات محصول) و یا نظارت‌های دقیق و سخت‌گیرانه‌ای بر محل مصرف و استفاده یارانه‌ها اعمال شود. به عبارت دیگر، لازم است برای تنبیه هرگونه اقدام فرصت‌طلبانه از سوی دریافت‌کنندگان یارانه یک چماق وجود داشته باشد. سیاست‌های صنعتی شرق آسیا نوعاً از هر دو مؤلفه برخوردار بوده‌اند (برای ملاحظه مباحث کلاسیک در این زمینه ن. ک. به آمسدن^۲ ۱۹۸۹ و وید^۳ ۱۹۹۰). سیاست‌های صنعتی در منطقه آمریکای لاتین عموماً از مؤلفه‌های تشویقی بسیار زیاد و مؤلفه‌های تنبیهی بسیار اندک استفاده نموده‌اند. همین امر توضیح می‌دهد که چرا صنایع کشورهای این منطقه با وجود فعالیت در مقیاس جهانی با ناکارایی بسیار زیادی همراه هستند.

نکته مهمی که در اینجا باید بدان اشاره نمود آن است که برخی از سرمایه‌گذاری‌ها حتی با وجود برنامه انگیزشی و تشویقی بهینه با شکست مواجه خواهند شد. دلیل این امر آن است که فرآیند اکتشاف هزینه در حالت بهینه خود باید هزینه اجتماعی نهایی وجوه سرمایه‌گذاری را با بازدهی انتظاری پروژه‌های جدید برابر کند. مسلماً بازدهی حقیقی برخی از پروژه‌ها بسیار کم و یا حتی منفی خواهد بود که می‌تواند به وسیله بازدهی بالای پروژه‌های موفق جبران شود. به عنوان مثال، موفقیت خیره‌کننده‌ای که صندوق دارایی شیلی^۴ - که یک مؤسسه دولتی است- در زمینه پرورش ماهی سالمون به‌دست آورد می‌تواند بسیاری از اشتباهات بعدی را جبران کند. در حقیقت اگر شکستی در پروژه‌ها

1. venture capital

2. Amsden

3. Wade

4. Fundacion Chile

مشاهده نشود و یا تعداد موارد شکست اندک باشد نه تنها نشانه مثبتی تلقی نمی‌شود بلکه می‌تواند حاکی از آن باشد که برنامه به اندازه کافی سخاوتمندانه و یا متهورانه نیست. هر چند یک سیاست صنعتی خوب از بروز ائتلاف منابع جلوگیری کرده و این اطمینان را خواهد داد که پروژه‌های زیان‌ده کنار گذاشته خواهند شد؛ اما راهی که دولت باید در پیش بگیرد گزینش برنده‌ها نیست بلکه دولت باید بداند که چه موقع یک بازنده خواهد داشت.

آثار بیرونی هماهنگی

سودآوری بسیاری از پروژه‌های جدید در گرو انجام سرمایه‌گذاری‌های هم‌زمان و گسترده در بخش‌های زیربنایی و بالادستی است. برای توضیح این موضوع پروژه صنعت گل ارکیده در تایوان را به یاد بیاورید. فرض کنید که یک تولیدکننده انفرادی در مرحله تصمیم‌گیری برای احداث یک گلخانه تولید گل ارکیده است. این تولیدکننده زمانی در زمینه تولید گل ارکیده سرمایه‌گذاری خواهد کرد که از وجود امکانات زیربنایی و خدماتی مرتبط با این صنعت اطمینان حاصل نماید. به عنوان مثال، این تولیدکننده باید مطمئن شود که به شبکه برق دسترسی خواهد داشت، در تأمین آب برای آبیاری با مشکلی مواجه نخواهد شد، شبکه‌های حمل و نقل و پشتیبانی محصول وجود دارد، تمهیدات بهداشتی لازم برای حفظ گیاهان در مقابل آفت‌ها نظیر قرنطینه محصول در نظر گرفته شده و کشورش در بازارهای خارجی به عنوان یکی از عرضه‌کنندگان قابل اطمینان گل ارکیده با کیفیت بالا شناخته می‌شود. تمام این خدمات جزو هزینه‌های ثابت تولید گل ارکیده محسوب می‌شود و بعید به نظر می‌رسد که بخش خصوصی به تنهایی قادر به تدارک و تهیه آن‌ها باشد مگر آن که این اطمینان وجود داشته باشد که در آینده تعداد گلخانه‌ها به حدی زیاد خواهد بود که برای این خدمات تقاضای کافی وجود داشته باشد. این مثال یکی از نمونه‌های کلاسیک معضل هماهنگی است. بدون انجام سرمایه‌گذاری هم‌زمان در بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی، گسترش صنایع سودآور جدید با موفقیت همراه نخواهد شد. بنابراین سرمایه‌گذاری‌های انجام شده از سوی دولت تایوان در بخش‌های بالادستی صنعت گل ارکیده به خوبی به غلبه بر معضل هماهنگی کمک نمود.

به طور کلی، شکست‌های هماهنگی زمانی ظاهر می‌شوند که صنایع جدید با صرفه‌های ناشی از مقیاس روبه‌رو بوده و برخی از نهاده‌های آن‌ها غیرقابل تجارت باشد (یا باید به لحاظ جغرافیایی به مکان تأمین نهاده‌ها نزدیک باشند) (رودریک ۱۹۹۶). ایده اصلی الگوی فشار بزرگ این است که این ویژگی‌ها در اقتصادهای با درآمد اندک کاملاً برجسته بوده و به وفور وجود دارد. همچنین نگرش خوشه‌ای به توسعه نیز تفسیر محدودتری از همین ایده داشته و بر توسعه بخش‌هایی خاص نظیر گردشگری، فرآورده‌های دارویی یا فناوری‌های زیستی تأکید می‌کند. بنابراین وجود الگوی شکست هماهنگی در رهیافت خوشه‌ای باعث می‌شود که این دو رهیافت ارزش خاصی برای هماهنگ کردن تصمیمات سرمایه‌گذاری و تولیدی کارآفرینان مختلف قائل باشند. اگر یک صنعت از سازماندهی مطلوبی برخوردار باشد و منافع سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز بتواند به خوبی بومی شوند، بخش خصوصی می‌تواند بدون نیاز به ایفای نقشی از جانب دولت این هماهنگی را برقرار کند. اما به طور معمول در صنایع جدید و در شرف شکل‌گیری، بخش خصوصی هنوز سازماندهی لازم را پیدا نکرده و لذا دولت می‌بایست با دخالت خود معضل هماهنگی را رفع نماید.

یکی از جنبه‌های جالب شکست‌های هماهنگی که اغلب نادیده گرفته می‌شود آن است که برای رفع آن‌ها نیازی به پرداخت یارانه نیست و لذا مستلزم صرف هزینه از محل بودجه دولت نیز نخواهد بود. همین امر، وجه تمایز آثار بیرونی هماهنگی و آثار بیرونی اطلاعات است؛ زیرا همان‌گونه که ملاحظه شد رفع برخی از اقسام آثار بیرونی اطلاعات نیازمند پرداخت یارانه بود. منطق آثار بیرونی هماهنگی حاکی از آن است که زمانی که سرمایه‌گذاری‌های هم‌زمان انجام می‌شود تمام آن‌ها به سودآوری خواهند رسید و لذا هیچ ضرورتی وجود ندارد که به سرمایه‌گذاران در ابتدای امر یارانه پرداخت شود؛ مگر آن که دلیل دیگری وجود داشته باشد (مثلاً یک اثر بیرونی غیرپولی^۱) که پرداخت یارانه را اجتناب‌ناپذیر نماید. بدین منظور در ابتدا باید سرمایه‌گذاران را به انجام سرمایه‌گذاری در صنعت مورد نظر تشویق کنیم. دو راه برای تشویق سرمایه‌گذاران وجود دارد. نخست، انجام هماهنگی صحیح – «بنگاه الف زمانی اقدام به سرمایه‌گذاری خواهد نمود که بنگاه ب در حوزه مکمل آن سرمایه‌گذاری نماید» – و دوم، اختصاص یارانه‌های جبرانی که نیازی به

¹. Nonpecuniary externality

پرداخت آن‌ها قبل از انجام سرمایه‌گذاری نیست. طرح‌های نجات ضمنی^۱ یا ضمانت‌های سرمایه‌گذاری نمونه‌هایی از این یارانه‌ها هستند. فرض کنید که دولت به یک سرمایه‌گذار تضمین می‌دهد که در صورت شکست پروژه‌اش کل ضرر وی را جبران می‌کند. بنابراین ضمانت دولت برای سرمایه‌گذار انگیزه‌ای خواهد شد تا اقدام به سرمایه‌گذاری نماید. حال اگر پروژه با سودآوری همراه شود نیازی به پرداخت پول نقد به سرمایه‌گذار از جانب دولت وجود نخواهد داشت و لذا هیچ یارانه‌ای نیز پرداخت نخواهد شد. این همان روشی است که برخی از صنایع در کره جنوبی بر اساس آن شکل گرفتند. مطابق این روش، دولت رئیس جمهور پارک به شرکت‌های مختلط پیشگام سرمایه‌گذاری در قلمروهای جدید ضمانت‌های ضمنی سرمایه‌گذاری داد. نقطه ضعف این نوع از سیاست‌گذاری آن است که به شدت در معرض مخاطرات اخلاقی و سوءاستفاده قرار دارد. به عنوان مثال، تا مدت‌ها این تصور وجود داشت که منشأ بحران مالی در شرق آسیا «پارتی‌بازی» ناشی از این ضمانت‌های ضمنی است.

یکی از دیدگاه‌های رایج در زمینه توسعه اقتصادی ارتباط انباشت صرفه‌های مقیاسی و تکنولوژیکی با توسعه اقتصادی است که به طور سنتی مورد توجه متخصصین اقتصاد توسعه قرار داشته و سبب تأکید بر ایجاد خوشه‌های صنعتی در سطح سیاست‌گذاری شده است. انباشت صرفه‌های مقیاسی و تکنولوژیکی زمانی در یک صنعت شکل می‌گیرد که آثار بیرونی مارشالی در آن صنعت برقرار باشد؛ یعنی هر یک از بنگاه‌های فعال در یک صنعت از فعالیت‌های تولیدی و نوآورانه سایر بنگاه‌های همان صنعت و صنایع مرتبط با آن‌ها منتفع می‌شوند. شواهد متعددی وجود دارد که نشان می‌دهد آثار بیرونی مارشالی در کشورهای در حال توسعه وجود داشته و سبب ایجاد انباشت در سطح صنعت می‌شود. سؤالی که در این زمینه مطرح است سیاست مناسب در شرایط وجود آثار بیرونی مارشالی است. مطابق دیدگاه کلاسیکی، در این شرایط اعطای یارانه به بنگاه‌هایی که فعالیت آن‌ها سبب ایجاد این آثار بیرونی می‌شود سیاست بهینه است؛ اما باید توجه داشت که این سیاست نیازمند اطلاعات دقیق در خصوص ارزش پولی این آثار بیرونی است. نگرش دیگری که حمایت مطالعات تجربی را نیز با خود دارد آن است که بنگاه‌های پیشرفته یا بنگاه‌هایی که شدت

1. Implicit bailout

استفاده از تکنولوژی در آن‌ها زیاد است بنگاه‌هایی هستند که تولید آثار بیرونی مارشالی آن‌ها زیاد است. لذا سؤالی که بلافاصله مطرح می‌شود این است که سیاست مناسب برای حمایت از این بنگاه‌ها چیست؟^۱

آندرس رودریگوئز-کلیر^۲ (۲۰۰۴) در مطالعه خود تأکید می‌کند که آثار بیرونی مارشالی ویژگی ذاتی یک صنعت نیست و ممکن است یک صنعت خاص در یک کشور آثار بیرونی مارشالی به همراه داشته باشد اما در یک کشور دیگر چنین اثراتی نداشته باشد و یا ممکن است در مرحله‌ای خاص از تکامل یک صنعت آثار بیرونی مارشالی ایجاد شود و در سایر مراحل تکامل آن نه. دلالت این واقعیت آن است که آثار بیرونی مارشالی مرتبط با یک صنعت نیست بلکه مرتبط با نوع تکنولوژی مورد استفاده در تولید کالاهاست. بنابراین آن چیزی که باید مورد حمایت قرار گیرد یک بخش خاص نظیر گردشگری یا فرآورده‌های دامی نیست بلکه باید از تکنولوژی‌هایی که صرفه‌های مقیاس و آثار بیرونی مارشالی ایجاد می‌کنند حمایت صورت گیرد. بدین ترتیب صرف حفاظت تجاری از یک بخش نمی‌تواند سبب رفع معضل هماهنگی و غلبه بر شکست هماهنگی شود؛ زیرا این اقدام سبب می‌شود تا سودآوری آن بخش به دلیل حفاظت تجاری افزایش یافته و آن بخش در جهت ارتقای تکنولوژی خود اقدامی نکند. سیاست مداخله بهینه آن است که به جای تمرکز بر صنایع و بخش‌ها بر فعالیت یا تکنولوژی‌ای که سبب ایجاد شکست هماهنگی می‌شود متمرکز شویم. بنابراین سیاست‌هایی که برای غلبه بر شکست‌های هماهنگی اتخاذ می‌شوند و سیاست‌هایی که برای رفع آثار جانبی اطلاعات به کار گرفته می‌شوند دارای ویژگی مشترکی هستند. هر دو این سیاست‌ها باید فعالیت‌ها (یک تکنولوژی جدید، نوع خاصی از آموزش، یک کالا یا خدمت جدید) را هدف‌گذاری کنند نه صرفاً بخش‌ها را؛ زیرا آنچه که نیازمند حمایت است فعالیت‌های جدید در یک اقتصاد است و نه فعالیت‌هایی که هم‌اکنون در اقتصاد وجود دارند.

^۱ این پاراگراف از مقاله آندرس رودریگوئز-کلیر استخراج شده و به متن اضافه شده است -م.

^۲ Andres Rodriguez-Clare

بازگشت به دنیای واقعی

واقعیت آن است که بازسازی صنعتی بدون کمک دولت و دخالت مؤثر آن به ندرت اتفاق افتاده است. اگر از منظر مباحث مطرح شده در قسمت‌های قبل به این واقعیت بنگریم هیچ جای تعجبی باقی نخواهد ماند. شاید در بررسی سطحی کشورهای موفق صادرکننده کالاهای غیرسنتی ردپایی از سیاست‌های صنعتی، تحقیق و توسعه دولتی، حمایت از بخش‌های خاص، اعطای یارانه به صادرات، ترتیبات تعرفه ترجیحی و مداخلاتی از این قسم مشاهده نشود اما واکاوی عمیق‌تر و دقیق‌تر این کشورها به خوبی این سیاست‌ها را عیان می‌سازد. نقش این سیاست‌ها در موفقیت کشورهای شرق آسیا به خوبی شناخته شده است اما نقش آن‌ها در کشورهای منطقه آمریکای لاتین به خوبی روشن نشده است.

به منظور توضیح نقش این سیاست‌ها در منطقه آمریکای لاتین پنج محصول عمده صادراتی (به ایالات متحده) ۳ اقتصاد برتر این منطقه یعنی برزیل، شیلی و مکزیک در جدول (۴-۱) ارائه شده است. اگر صادرات محصولات سنتی نظیر مس و نفت خام را کنار بگذاریم به خوبی مشخص خواهد شد که چگونه سایر محصولات صادراتی این کشورها از سیاست‌های حمایتی ترجیحی بهره‌مند شده‌اند. موفقیت صنایع فولاد، هواپیماسازی و (تا حد بسیار زیادی) کفش در کشور برزیل ماحصل اتخاذ سیاست‌های جایگزینی واردات است. سطوح بالای حفاظت تجاری (فولاد و کفش) و مالکیت دولتی، تحقیق و توسعه دولتی، اعطای اعتبارات یارانه‌ای (هواپیماسازی) از جمله سیاست‌هایی بود که دولت برزیل جهت خلق رانت برای کارآفرینانی که در این حوزه‌ها به سرمایه‌گذاری و احداث خوشه‌های صنعتی می‌پرداختند استفاده نمود. سیاست‌های صنعتی در کشور شیلی نقش اساسی در تولید انگور، ماهی سالمون و جنگلداری ایفا نمود. پیش از این به نقش صندوق دارایی شیلی در جهش صنعت ماهی سالمون اشاره شد. تا پیش از دهه ۱۹۶۰ محصول انگور در شیلی به صورت ابتدایی تولید و در بازار داخلی به فروش می‌رسید اما اتخاذ سیاست‌های گسترده در زمینه تحقیق و توسعه روی این محصول از جانب دولت سبب شده تا شیلی به یکی از پایگاه‌های جهانی این محصول مبدل شود (جارویس^۱ ۱۹۹۴). بیش از ۶۰ سال اعطای یارانه

1. Jarvis

به کاشت درختان (ن.ک به کلاپ^۱ ۱۹۹۵) و اتخاذ سیاست فشار بزرگ از سال ۱۹۷۴ سبب شد تا صنایع چوب، کاغذ و خمیر کاغذ و خوشه‌های مبلمان به یک صنعت عمده صادراتی در شیلی مبدل شود (آگوسین^۲ ۱۹۹۹). به عبارت دیگر، به سختی بتوان پذیرفت که تنوع‌بخشی به تولید در شیلی ماحصل عملکرد آزادانه بازارهاست. صنایع کامپیوتر و وسائل نقلیه موتوری در کشور مکزیک در ابتدا در زمان سیاست‌های جایگزینی واردات ایجاد شدند و سپس به وسیله سیاست‌های تعرفه‌ای ترجیحی در قالب موافقت‌نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا) از این صنایع حمایت شد. به عبارت دیگر، هیچ یک از این صنایع نتیجه سیاست‌های اقتصاد آزاد یا زمین بازی مسطح و نیروهای بازاری صرف نیستند.

جدول ۴-۱. پنج محصول عمده صادراتی کشورهای برزیل، شیلی و مکزیک به ایالات متحده در سال ۲۰۰۰

نام محصول	ارزش (میلیون دلار آمریکا)
برزیل	
هوایما	۱۴۳۵
کفش	۱۰۶۹
فرآورده‌های نفتی	۶۸۹
فولاد	۴۸۵
خمیر کاغذ شیمیایی	۴۶۵
شیلی	
مس	۴۵۷
انگور	۳۹۶
ماهی	۳۷۷
الوار	۱۴۴
چوب	۱۴۲
مکزیک	
وسایل نقلیه موتوری	۱۵۷۷۱
نفت خام	۱۱۹۷۷
رایانه و لوازم جانبی	۶۴۱۱
کابل‌های سیستم احتراق خودرو	۵۵۷۶
کامیون	۴۸۵۳

1. Clapp

2. Agosin

بنابراین وجه تمایز کشورهای شرق آسیا و کشورهای آمریکای لاتین در این نیست که تحولات صنعتی در یک منطقه، دولت محور و در منطقه دیگر بازار محور است؛ بلکه اختلاف این دو منطقه در آن است که سیاست‌های صنعتی در کشورهای آمریکای لاتین به اندازه کشورهای شرق آسیا منسجم و مستحکم نبوده و بنیان‌های آن به اندازه کافی قوی نبوده است.

ترتیبات نهادی حامی سیاست صنعتی

در بخش قبل ذکر شد که دو مورد مهم از موارد شکست بازار سبب تضعیف پویایی و تحرک کارآفرینی در بازسازی صنعتی و تنوع‌بخشی به تولید در اقتصادهای با درآمد اندک می‌شود و لذا نیاز به اتخاذ سیاست صنعتی در این کشورها را به این دو مورد مرتبط کردیم. مورد نخست به سرریزهای اطلاعاتی دخیل در اکتشاف ساختار هزینه یک اقتصاد مربوط می‌شد و مورد دوم به هماهنگی فعالیت‌های سرمایه‌گذاری که از صرفه‌های ناشی از مقیاس برخوردارند مرتبط بود. برای پرداختن به بحث پیرامون این موضوع می‌توان فهرستی از ابزارهای سیاستی بهینه اول و بهینه دوم که به منظور رفع این معضلات مورد استفاده قرار می‌گیرند را تهیه و با یکدیگر مقایسه نمود. اما چنین رویکردی دو مؤلفه مهمی که اجرای سیاست صنعتی را منحرف می‌کند از قلم می‌اندازد.

نخست آن که بخش عمومی دانای کل و مشرف به همه امور نیست و در حقیقت اطلاعات بخش دولتی از مکان و ماهیت موارد شکست بازار که سبب ایجاد مانع بر سر راه تنوع‌بخشی به تولید می‌شود حتی از اطلاعات بخش خصوصی نیز کمتر است. حتی دولت‌ها از کمبودهای اطلاعاتی خود نیز آگاهی ندارند. در نتیجه سیاست‌های صنعتی می‌بایست به نحوی تنظیم شوند که مقامات دولتی بتوانند به طور مستمر از محدودیت‌ها و فرصت‌های پیش روی بخش خصوصی از طریق برقراری ارتباط با آن‌ها مطلع شوند. مسلماً این امر از طریق دور نگه داشتن بخش خصوصی از مأموران دولتی که به صورت مستقل و با ذهن‌های خالی دستورالعمل و بخشنامه صادر می‌کنند تحقق نخواهد یافت. لذا مطابق واژگانی که پیتر ایوانز به کار می‌برد، سیاست‌گذاری صنعتی می‌بایست در درون شبکه‌ای از ارتباطات با بخش خصوصی تعبیه شود.

دوم آن که سیاست صنعتی در معرض مخاطراتی نظیر فساد و رانت‌جویی قرار دارد. واقعیت آن است که تمام نظام‌های تشویقی که به منظور کمک به سرمایه‌گذاران برای پذیرش ریسک ورود به فعالیت‌های جدید طراحی می‌شوند می‌توانند به سازوکاری برای انتقال رانت به فعالان اقتصادی بی‌اخلاق و همچنین کارمندان دولتی فاسد تبدیل شوند. واکنش طبیعی به این امر آن است که سیاست‌گذاری و اجرای سیاست را از منافع بخش خصوصی مجزا کرده و از هرگونه تعامل نزدیک میان فعالان اقتصادی با مقامات دولتی جلوگیری شود. توجه کنید که این واکنش - دور نگه داشتن مقامات و کارمندان دولت و فعالان اقتصادی از یکدیگر - تا چه حد با آنچه که در خصوص مؤلفه نخست یعنی ضرورت تبادل اطلاعات بیان شد در تضاد است.

بنابراین چالش اصلی نهادی این است که یک موقعیت بینابینی میان دو حالت حدی استقلال کامل^۱ و ارتباط کامل^۲ بیابیم. اگر استقلال کارمندان دولت بسیار زیاد باشد در آن صورت نظامی خواهیم داشت که در آن فساد حداقل خواهد بود اما تدارک مشوق‌های حقیقی مورد نیاز بخش خصوصی با شکست مواجه خواهد شد.^۳ از سوی دیگر، ارتباط و تعامل بسیار زیاد کارکنان دولت با بخش خصوصی به هم پیاله شدن آن‌ها با فعالان اقتصادی و بهره‌مندی از منافع کسب و کار منتهی خواهد شد. به علاوه، ترجیح آن است که فرآیند به شدت پاسخ‌گو و قانونی باشد.

به نظر من اهمیت برقراری این توازن صحیح به قدری است که سایر مؤلفه‌های طراحی سیاستی را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد. زمانی که تنظیمات نهادی «صحیح» است نگرانی کمی در خصوص انتخاب سیاست مناسب وجود دارد اما نگرانی اصلی مربوط به زمانی است که تنظیمات نهادی صحیح نباشند. زیرا یک سیاست بهینه اول در یک موقعیت نهادی

1. Full autonomy

2. Full embeddedness

۳. چند سال پیش به مقایسه اثربخشی ۶ نوع مختلف از برنامه‌های حمایت از صادرات در سرتاسر جهان پرداختم. نتیجه این بررسی که تا حد زیادی باعث شگفتی خود من نیز شد حاکی از آن بود که برنامه‌هایی که از شفاف‌ترین قواعد برخوردار بودند و بخش خصوصی کمترین امکان سوءاستفاده از آن‌ها را داشت بیشترین اثربخشی را نداشتند. در حالی که بهترین عملکرد (نظیر آنچه در برزیل و کره جنوبی به اجرا درآمد) متعلق به برنامه‌هایی بود که در آن‌ها کارکنان دولت در تعامل نزدیک با صادرکنندگان بهره‌مند از بارانه بودند.

نامطلوب نتایج بسیار ضعیف‌تری از یک سیاست بهینه دوم در یک محیط نهادی مناسب به دنبال خواهد داشت. به عبارت دیگر در طراحی سیاست صنعتی تصریح و توصیف «فرآیند» مهم‌تر از توصیف «دست‌آورد» است.

این احتمال وجود دارد که موانع واقعی تنوع‌بخشی به تولید در یک اقتصاد با آنچه در بخش قبل به صورت فرضیه مطرح شد متفاوت باشد. مزیت در نظر گرفتن سیاست صنعتی به عنوان «فرآیند» آن است که این احتمال را به خوبی مورد توجه قرار می‌دهد. به عنوان مثال، اگر مقامات دولتی پای صحبت‌های فعالان اقتصادی بنشینند ممکن است متوجه شوند که چالش واقعی پیش روی آن‌ها خطاهای مربوط به عدم مداخله دولت^۱ (نظیر آثار بیرونی که برای بنگاه‌ها درونی نشده است) نیست بلکه مشکل واقعی فعالان اقتصادی خطاهای مربوط به مداخله دولت^۲ است (نظیر مداخلات نادرستی که هزینه کسب و کار را افزایش داده است). در برخی از مواقع مشکل اصلی در قلمروهای پیش‌بینی نشده قرار دارد. به عنوان مثال، تغییرات ناگهانی در دستورالعمل مالیاتی یا تغییرات ناگهانی در بخشی از یک قانون. در چنین مواردی اگر توصیه‌های سیاستی مبتنی بر استدلال^۳ پیشینی^۴ و بدون توجه به واقعیات باشند به اشتباهات زیانباری منتهی خواهند شد.

این ایده‌ها وجوه اشتراک بسیار زیادی با ادبیات اخیر در زمینه ابداعات نهادی دارند. در ادبیات اخیر ابداعات نهادی بر نقائص الگوی سلسله‌مراتبی در حکمرانی و همچنین الگوی کارفرما-کارگزار حکمرانی در محیط‌هایی که با نوسان و نااطمینانی گسترده همراه است تأکید می‌شود (ن.ک به سابل^۴ ۲۰۰۴). فائق آمدن بر مشکلاتی که در بخش قبل مطرح شد مستلزم یادگیری اجتماعی است - اکتشاف محل‌های استقرار آثار بیرونی اطلاعات و هماهنگی و بنابراین پاسخ به این سؤالات که اهداف سیاست صنعتی چه مواردی باید باشد و چگونه می‌توان به این اهداف نائل شد؟- در چنین شرایطی، الگوی کارفرما-کارگزار که در آن دولت در نقش کارفرما و بنگاه‌ها در نقش کارگزار دولت ظاهر می‌شوند و سیاست بهینه‌ای که رفتار کارگزار را با اهداف کارفرما هم‌راستا و هم‌سو می‌کند مؤثر نخواهد بود.

1. errors of omission

2. errors of commission

3. Ex-ante

4. Sabel

بلکه در این شرایط می‌بایست یک شکلی از تشریک‌مساعی راهبردی بین بخش‌های خصوصی و عمومی ایجاد شود که از انعطاف‌پذیری کافی برخوردار باشد. این همکاری راهبردی باید به گونه‌ای طرح‌ریزی شود که بتواند ۳ کارکرد مهم زیر را تأمین نماید: استخراج اطلاعات در خصوص اهداف، توزیع تکالیف و مسئولیت‌ها متناسب با راه‌حل‌ها و ارزیابی دستاوردهای حاصله در هر مرحله. در یک چنین شکلی از تنظیمات نهادی است که فرآیند سیاست‌صنعتی ایده‌آل اثربخش خواهد بود.

همان‌گونه که چارلز سابل تأکید می‌کند نهادهای یادگیری به اقتضای ماهیتشان می‌بایست تجربه‌گرا باشند. به عبارت دیگر درست همانطور که اکتشاف هزینه‌های اساسی و بنیادی مستلزم آزمایش و تجربه‌بنگاه‌داری و کارآفرینی است، اکتشاف راه‌های مناسب برای رفع تنگنای بازسازی تولید و تنوع‌بخشی به تولید نیز نیازمند یک رویکرد آزمون و خطا در امر سیاست‌گذاری است.

برای آن که این ایده‌ها بتوانند در مرحله عمل مؤثر باشند باید جنبه و خصلت عملیاتی پیدا کنند. اما چالش عمومی تحلیل‌هایی نظیر تحلیل فعلی آن است که چگونه می‌توان در طراحی نهادی سیاست‌های صنعتی از افتادن در دام نسخه‌های سیاستی واحد و جهان‌شمول که توجهی به شرایط و ویژگی‌های خاص هر کشور ندارند و به قول توماس فریدمن «تک‌سایز^۱» هستند قرار نگیریم. در قسمت‌های بعدی من در دو مرحله به این موضوع می‌پردازم. در گام نخست، به برخی از خصوصیات مطلوب طراحی نهادهای سیاست‌صنعتی اشاره می‌کنم و در مرحله بعدی ۱۰ اصل از اصول نهادی سیاست‌صنعتی که در صورت‌بندی سیاست‌های صنعتی باید از آن‌ها مطلع بود را بیان می‌کنم. اصول پیشنهاد شده در حد فاصل بین ایده‌های انتزاعی مطرح شده در قسمت قبل و توصیه‌های قطعی و عینی در خصوص طراحی نهادی قرار می‌گیرند.^۲

^۱. One-size-fits-all

^۲. این ایده‌ها از مطالعه‌ای که در خصوص کشور السالوادور صورت گرفته استخراج شده است. اطلاعات تفصیلی در این باره در مطالعه هاسمن و رودریک (۲۰۰۵) موجود است. همچنین برای ملاحظه پیشنهادی در خصوص معماری سیاست‌گذاری صنعتی ن.ک. به سابل ۲۰۰۴.

مؤلفه‌های معماری یک سیاست صنعتی

رهبری سیاسی در درجه اول اهمیت

موفقیت سیاست صنعتی اغلب در گرو حمایت‌های مقامات رده بالای سیاسی است. به عنوان مثال، صرفه جویی در بودجه دولت مستلزم حمایت شخص وزیر دارایی و برخورداری از پول قوی نیازمند پشتیبانی رئیس بانک مرکزی است. از سوی دیگر، بازسازی اقتصادی نیازمند نماینده‌ای است که مورد اعتماد رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر بوده و بتواند جایگاهی مترادف با سایر اعضای کابینه اقتصادی دولت در اختیار داشته باشد. این امر چند هدف عمده را برآورده می‌کند. نخست آن که جایگاه سیاست صنعتی را ارتقا داده و سبب می‌شود تا مشکلات مربوط به تحول اقتصادی به گوش بالاترین مقامات در دولت برسد. دوم، این امر زمینه هماهنگی، پایش و نظارت بر کارمندان دولت و آژانس‌هایی که انجام سیاست صنعتی به آن‌ها محول شده است را فراهم می‌کند. زیرا اگر برای پیشبرد سیاست صنعتی به کارمندان دولت استقلال و آزادی عمل داده شد بسیار حیاتی خواهد بود که به صورت نظام‌مند عملکرد آن‌ها از سوی مقامات سطح بالا رصد و کنترل شود. سوم، این موضوع یک مقام برجسته سیاسی را به عنوان مسئول و پاسخ‌گوی تبعات سیاست‌های صنعتی تعیین می‌کند. این مقام سیاسی می‌تواند یکی از وزرای کابینه، معاون اول رئیس‌جمهور (در نظام‌های ریاست جمهوری) و یا حتی شخص رئیس‌جمهور باشد (که در زمان ریاست جمهوری پارک در کره جنوبی به همین صورت بود).

شورا(ها)ی هماهنگی و مشورت

از آنجا که انتخاب‌های نهادی بسته به شرایط اولیه از یک موقعیت نهادی به موقعیت نهادی دیگر به لحاظ ماهوی با یکدیگر متفاوت هستند؛ لذا تشکیل شوراهای هماهنگی و مشورت جهت تبادل اطلاعات و یادگیری اجتماعی ضروری است. در تشکیل این شوراهای و همچنین کیفیت روابط درون آن‌ها می‌بایست ملاحظاتی به شرح ذیل رعایت شود: اعضای این شوراهای می‌بایست هم از بخش خصوصی و هم از بخش عمومی بوده و نمایندگان و گروه‌های مرتبط با آن‌ها نیز می‌بایست عضو این شوراهای باشند. برای آن که از مشکل

جانبداری افراد خودی و درونی‌ها^۱ جلوگیری شود، اعضای شوراها نباید فقط منحصر به گروه‌های سازمان‌یافته و انجمن‌های اقتصادی قوی باشند. در درون این شوراها می‌بایست ترتیباتی اتخاذ شود که بر اساس آن فعالان بخش خصوصی تقاضاهای خود را برای دریافت کمک به دولت منتقل کرده و دولت نیز فعالان بخش خصوصی را به سرمایه‌گذاری در عرصه‌های جدید تشویق و ترغیب نماید. شوراهای هماهنگی و مشورت کارکردهای بسیار مفیدی خواهند داشت. این شوراها اطلاعات مربوط به ایده‌های سرمایه‌گذاری را جمع‌آوری کرده (از بخش خصوصی و یا جاهای دیگر) و در صورت ضرورت به ایجاد هماهنگی بین آژانس‌های مختلف دولتی خواهند پرداخت. به منظور حذف هزینه‌های مبادله غیرضروری و یا سایر موانع سرمایه‌گذاری جدید، مصرانه پیگیر تغییر در قوانین و مقررات خواهند بود و در صورت نیاز یارانه و پشتیبانی‌های مالی برای فعالیتهای جدید فراهم خواهند کرد. این شوراها می‌توانند در سطح ملی و یا در سطحی پایین‌تر تشکیل شوند اما بهتر است که هرچه این شوراها گسترده‌تر می‌شوند بر تعداد نیروهای ورزیده و مجرب فن‌سالار خود بیفزایند.

سازوکار شفافیت و پاسخ‌گویی

سیاست‌های صنعتی به عنوان بخشی از یک راهبرد رشد می‌بایست به صورت کاملاً نامحدود از سوی آحاد مردم قابل ردیابی باشند؛ چرا که اساساً این سیاست‌ها در صدد فراهم کردن فرصت برای تمام افراد جامعه هستند و قرار نیست فرصتی جدید در اختیار بخش‌های ثروتمند و مرفه فعلی قرار دهند. این موضوع به طور خاص از آن جهت حائز اهمیت است که سیاست‌های مبتکرانه‌ای که در این فصل به شرح آن پرداختیم در برخی از مواقع می‌توانند باعث ایجاد تبعیض به نفع بنگاه‌ها و کارآفرینان بزرگتر شوند (برخلاف برنامه‌های اعطای وام خرد یا حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط). بنابراین پشتیبانی و حمایت از فعالیتهای جدید می‌بایست به صورت شفاف و همراه با پاسخگویی باشد. همچنین باید عملکرد شوراهای هماهنگی و مشورت به صورت عمومی منتشر شده و

¹. insiders

تصمیمات این شوراها به اطلاع عموم مردم برسد و حساب و کتاب و کتاب تمام منابع عمومی که در جهت حمایت از فعالیتهای جدید استفاده می‌شود نگه داشته شود.

۱۰ اصل طراحی سیاست صنعتی

بنا به دلایلی که در قسمت‌های قبل ارائه شد از پیش تعیین کردن نوع سیاست صنعتی در چارچوب رویه‌ای که در قسمت قبلی مطرح شد غیرممکن (و نامطلوب) است. زیرا نوع سیاست‌ها به فرصت‌ها و محدودیت‌هایی بستگی دارد که از درون فرآیند مشورتی استخراج می‌شود. ممکن است یک کشور با توجه به فرصت‌ها و محدودیت‌های شناسایی شده در فرآیند مشورتی تصمیم بگیرد که یک خوشه خدمات را حول گسترش یک بندر ملی توسعه دهد. کشوری دیگر ممکن است با راه‌اندازی صندوق‌های سرمایه‌مخاطره‌آمیز دولتی از صنایع تکنولوژی زیستی و نرم‌افزار یارانه حمایت کند. کشور سوم ممکن است با کاهش بار مالیاتی، پردازش محصولات پایین‌دستی جنگلداری را تشویق کند و کشور چهارم ممکن است به این نتیجه برسد که مقررات دست و پاگیر و بروکراسی‌های زائد عامل بازدارنده کارآفرینی در فعالیتهای جدید است. اما با این حال می‌توان فهرستی از «اصول طراحی» کلی در طراحی سیاست‌های صنعتی را ارائه نمود که در ادامه به ده مورد از این اصول اشاره می‌کنم.

۱. مشوق‌ها می‌بایست صرفاً در اختیار فعالیتهای «جدید» قرار گیرد. مهم‌ترین هدف سیاست صنعتی تنوع‌بخشی به اقتصاد و ایجاد مزیت نسبی در عرصه‌های جدید است. به‌همین دلیل تمرکز مشوق‌ها می‌بایست روی فعالیتهایی باشد که برای اقتصاد داخلی جدید محسوب می‌شوند. منظور از فعالیتهای «جدید» فعالیتهایی است که یا محصول جدیدی تولید می‌کنند که تا پیش از این در اقتصاد تولید نشده است و یا از تکنولوژی‌های جدید برای تولید محصولات موجود استفاده می‌کنند. در بسیاری از کشورها به تمام سرمایه‌گذاری‌های جدیدی که در اقتصاد اتفاق می‌افتد فارغ از این که این سرمایه‌گذاری‌ها دامنه قابلیت‌های اقتصاد داخلی را توسعه می‌دهند یا نه، مشوق‌های مالیاتی اعطا می‌شود. به عبارت دیگر، در ارائه مشوق‌های مالیاتی تبعیض میان سرمایه‌گذاری در فعالیتهای جدید - محصول جدید یا استفاده از تکنولوژی جدید برای تولید محصولات فعلی - و سایر

سرمایه‌گذاری‌ها قائل نمی‌شوند. باید توجه داشت که تشویق فعالیت‌های جدید بسیار متفاوت از برنامه‌های تشویقی برای حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط است. برنامه‌های حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط مبتنی بر معیار اندازه و سایز بنگاه است و به این امر توجهی ندارد که آیا فعالیت این بنگاه‌ها قابلیت ایجاد تخصص در عرصه‌ای جدید را داراست یا خیر.

۲. ضوابط و معیارهای شفاف و روشنی برای ارزیابی موفقیت و شکست فعالیت‌ها وجود داشته باشد. همان‌گونه که پیشتر تأکید نمودم سیاست صنعتی ضرورتاً یک فرآیند تجربی است. از سوی دیگر تمام سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در قلمروهای جدید به دلیل ماهیت فرآیند کارآفرینی سودده نخواهند بود. به علاوه، تمام تلاش‌هایی که در جهت ارتقاء و بهبود شرایط صورت می‌گیرد با موفقیت همراه نخواهند شد. به عنوان مثال، در کشورهای کره جنوبی، تایوان و شیلی سرمایه‌گذاری‌ها و سیاست‌های اتخاذ شده با اشتباهاتی همراه بودند اما منافع سیاست‌های موفق بسیار بیشتر از خسارت‌های ناشی از این اشتباهات بود. به هر حال، در غیاب معیاری شفاف برای ارزیابی موفقیت و شکست پروژه‌ها و همچنین نبود ضابطه‌ای مشخص برای نظارت بر آن‌ها این امکان وجود دارد که بر دوام شکست‌ها افزوده شود. به عنوان مثال، ممکن است دریافت‌کنندگان یارانه، آژانس‌های دولتی را گمراه نموده و علی‌رغم دستاوردهای ضعیف به دریافت یارانه و کمک از دولت ادامه دهند یا ممکن است کارمندانی که متصدی اجرای سیاست‌های تشویقی هستند ادعا کنند که این سیاست‌ها با موفقیت همراه بوده و اجرای آن را تداوم ببخشند. در حالت ایده‌آل، متغیر بهره‌وری باید به عنوان ملاک ارزیابی موفقیت و شکست سرمایه‌گذاری‌ها و سیاست‌ها در نظر گرفته شود - هم نرخ افزایش آن و هم سطح مطلق آن و همچنین میزان تولید یا میزان اشتغال. هرچند اندازه‌گیری بهره‌وری بسیار دشوار است اما حسابرسی‌هایی که توسط مشاورین فنی و تجاری از پروژه‌ها انجام می‌شود می‌تواند شواهد و قرائن مفیدی از وضعیت بهره‌وری سرمایه‌گذاری فراهم کند. به عنوان مثال، می‌توان از تجربیات صنایع مشابه در سایر کشورها به عنوان ملاک ارزیابی سرمایه‌گذاری استفاده نمود. همچنین کیفیت عملکرد در بازارهای بین‌المللی (مثلاً میزان صادرات) شاخص مفید دیگری برای ارزیابی است چرا که گویای عملکرد صنایع در مقایسه با رقبای جهانی آن‌هاست.

۳. مشوق‌ها می‌بایست زمان‌دار باشند. یکی از مخاطرات سیاست‌های تشویقی، احتمال حبس طولانی‌مدت منابع (اعم از مالی و انسانی) در فعالیت‌هایی است که سودده نیستند. یکی از راه‌های حصول اطمینان از عدم بروز این موضوع، گنجاندن بندی مبنی بر حذف تدریجی حمایت‌های دولتی است. بنابراین نه تنها می‌بایست معیاری شفاف برای ارزیابی موفقیت و شکست پروژه‌های مورد حمایت دولت وجود داشته باشد؛ بلکه باید این حمایت‌ها زمان‌دار بوده و پس از گذشت مدت زمانی معین کنار گذاشته شوند.

۴. حمایت عمومی می‌بایست معطوف به فعالیت‌ها باشد و نه بخش‌های اقتصادی. آژانس‌های حمایت از سرمایه‌گذاری به صورت مرسوم اولویت‌های خود را بر حسب یک صنعت و یا یک بخش خاص از اقتصاد تعیین می‌کنند - مثلاً گردشگری، مخبرات یا فناوری زیستی. اشکال این روش آن است که سبب انحراف برنامه‌های حمایتی می‌شود. لذا هدف‌گذاری حمایت‌های دولتی باید روی فعالیت‌های خاص باشد و نه بخش‌های معینی از اقتصاد؛ زیرا اساساً حمایت‌های دولت برای اصلاح موارد خاصی از شکست‌های بازار است و نه حمایت کلی و عام از یک بخش خاص. بدین ترتیب اختصاص حمایت به فعالیت به جای بخش به تسهیل این امر کمک می‌نماید. بنابراین به جای آن که دولت مشوق‌های سرمایه‌گذاری را در اختیار بخش‌های گردشگری و یا زیست‌فناوری قرار دهد می‌بایست به مواردی نظیر سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، آموزش زبان دوم، مطالعات امکان‌سنجی کشاورزی به شیوه‌های غیرسنتی، تطبیق فناوری‌های خارجی با شرایط بومی، سرمایه‌های مخاطره‌آمیز و نظایر این‌ها کمک مالی نماید. مزیت این برنامه‌ها آن است که به صورت مستقیم شکست‌های بازار را مورد هدف قرار داده و همزمان چندین بخش از اقتصاد را دربر می‌گیرد.

۵. فعالیت‌هایی که از کمک‌های مالی برخوردار می‌شوند باید از پتانسیل ایجاد سرریزهای تکنولوژیکی و اطلاعاتی برخوردار بوده و دارای اثرات نمایشی باشند. تنها دلیل فراهم کردن حمایت‌های دولتی برای یک فعالیت آن است که فعالیت مزبور بتواند برای سایر فعالیت‌ها نقش سرمایه‌گذاری مکمل را ایفا نموده و زمینه شکل‌گیری سایر فعالیت‌ها را فراهم کرده و دارای سرریزهای اطلاعاتی و تکنولوژیکی باشد. اهمیت این موضوع به اندازه‌ای است که هرگونه حمایت دولتی می‌بایست متوقف به ارائه تحلیل درخصوص این مورد باشد. علاوه بر

این، فعالیت‌هایی که از مشوق‌های دولتی بهره‌مند می‌شوند می‌بایست به نحوی سازمان یابند که حداکثر سرریزها را برای فعالان و رقبای بعدی خود فراهم کنند.

۶. اختیار اجرای سیاست‌های صنعتی باید به سازمان‌هایی واگذار شود که صلاحیت آن‌ها اثبات شده باشد. گلیه از عدم صلاحیت و فساد کارکنان دولت امری بسیار متداول و رایج است. اما باید در نظر داشت که صلاحیت‌ها و قابلیت‌های اداری در بین سازمان‌های مختلف در یک کشور بسیار متفاوت است و اغلب کشورها از صلاحیت‌های اداری محدودی برخوردار هستند. با این حال و با توجه به این نکته بهتر است که سیاست‌های صنعتی و برنامه‌های حمایت از فعالیت‌های جدید در اختیار سازمان‌هایی قرار گیرد که از صلاحیت بیشتری برخوردارند و ایجاد سازمان‌های جدید و یا استفاده از سازمان‌های موجودی که عملکرد مناسبی در گذشته نداشته‌اند مناسب به نظر نمی‌رسد. این موضوع حاوی دلالت‌های مهمی در خصوص ابزارهای قابل استفاده در سیاست صنعتی است. به عنوان مثال، اگر بانک‌های توسعه‌ای شرایط مناسبی دارند اما نظام مالیاتی وضعیت آشفته‌ای دارد بهتر است به جای ارائه مشوق‌های مالیاتی حمایت از فعالیت‌های جدید در قالب اعطای اعتبارات مستقیم صورت گیرد. یکی از الزامات سیاست صنعتی آن است که ابزارهای سیاستی تا آنجا که ممکن است منشأ و سرچشمه شکست‌های بازار را هدف قرار دهند. توجه کنید که این اصل با الزام فوق در تضاد است. بنابراین یافتن موقعیتی بینابینی میان این دو مورد اجتناب‌ناپذیر است: هنگامی که منابع انسانی و اجرایی کمیاب هستند استفاده از ابزار بهینه دوم به صورت کارآ بهتر از استفاده نامطلوب از ابزارهای بهینه اول است.

۷. سازمان‌های مجری سیاست می‌بایست به دقت از سوی یک مقام دولتی که مسئولیت مشخصی در قبال دستاوردهای سیاست داشته و از بالاترین سطح اقتدار سیاسی برخوردار است نظارت شوند. مشاهدات من از کشورهای مختلف حاکی از آن است که یک سیاست صنعتی مؤثر نیازمند میزان معینی از استقلال و خودمختاری برای سازمان‌هایی است که این سیاست‌ها را اجرا می‌کنند. اما استقلال در عمل به معنای عدم پاسخگویی نبوده و نباید باشد؛ بلکه لازم است تا یکی از مقامات سیاسی در سطح اعضای کابینه دولت که به خوبی با برنامه بازسازی اقتصادی آشناست و مسئول اصلی این برنامه تلقی می‌شود از نزدیک بر سازوکار تشویق فعالیت‌ها نظارت (و هماهنگی) داشته باشد. چنین نظارتی سبب می‌شود تا

از یک طرف از بروز رفتارهای احتمالی فرصت طلبانه و دنبال کننده نفع شخصی در سازمان های مجری جلوگیری شود و از سوی دیگر این سازمان ها از سوی منافع بخش خصوصی تسخیر نشوند. پیشنهاد می شود که این «مقام» یکی از وزرای دولت، معاون اول رئیس جمهور و یا حتی شخص رئیس جمهور (یا نخست وزیر) باشد.

۸. سازمان های مجری سیاست باید مجاری ارتباطی خود با بخش خصوصی را حفظ کنند. اعطای خودمختاری به سازمان ها و مصون نگه داشتن آن ها از ارتکاب به فساد به معنای قطع هرگونه ارتباط میان کارکنان دولت و کارآفرینان و سرمایه گذاران نیست. در حقیقت، ارتباطات مداوم و تماس های مستمر در فراهم کردن اطلاعات موثق در خصوص حقایق فعالیت های اقتصادی برای مقامات دولتی بسیار حیاتی بوده و بدون وجود این ارتباطات تصمیم سازی صحیح غیرممکن است.

۹. اشتباهاتی که به «گزینه های بازنده ها» منتهی می شود اتفاق خواهد افتاد. راهبردهایی که در این کتاب از آن ها دفاع می شود غالباً مورد تمسخر قرار می گیرند؛ زیرا این راهبردها به جای گزینش برنده ها به گزینش بازنده ها منجر می شوند. البته اتخاذ تدابیری برای جلوگیری از بروز این اتفاق بسیار مهم است. اما راهبرد بهینه ای که در صدد کشف پتانسیل ها و قابلیت های تولید یک کشور است با اشتباهاتی نیز همراه خواهد بود. اگر هدف سیاست گذار حداقل کردن احتمال وقوع اشتباه باشد، در آن صورت هیچ گونه خوداکتشافی رخ نخواهد داد؛ لذا هدف دولت باید حداقل کردن هزینه اشتباهات در هنگام وقوع آن ها باشد؛ چراکه اگر دولت ها مرتکب هیچ اشتباهی نشوند به اندازه کافی تلاش نخواهند کرد.

۱۰. فعالیت های جدید باید ظرفیت بازآرایی خود را داشته باشند؛ به نحوی که چرخه اکتشاف، تبدیل به یک چرخه مستمر شود. درست همان طور که نسخه واحدی برای تشویق و حمایت از فعالیت های جدید وجود ندارد، اقتضائات و شرایط اکتشاف مؤثر در طول زمان تغییر می کند. بنابراین سازمان های متصدی اجرای سیاست می بایست ظرفیت بازطراحی خود را داشته باشند. برخی از مأموریت های سیاست صنعتی می بایست در طول زمان کنار گذاشته شود و تکالیف جدیدی جایگزین آن ها گردد.

گستره برنامه‌های تشویقی

همانطور که در بخش‌های قبلی استدلال نموده‌ام نباید سیاست صنعتی را به عنوان یک قلمروی گسترده از برنامه‌های تشویقی تلقی نمود؛ بلکه هدف از طراحی سیاست صنعتی یافتن قلمروهایی است که در آن‌ها اقدامات سیاستی دولت می‌تواند باعث ایجاد تمایز شود. برون‌داد این فرآیند -منظور نوع سیاست‌ها و رویکردهای مورد استفاده است- به شدت تابع اقتضائات و شرایط خاص هر کشور است. با این حال برای آنکه حس ملموس‌تری نسبت به این موضوع که سیاست‌های صنعتی شامل چه برنامه‌هایی هستند به دست آوریم به اختصار به برخی از برنامه‌هایی که در قالب سیاست‌های صنعتی به کار گرفته می‌شود می‌پردازم.

۱. پوشش هزینه‌های «خوداکتشافی» به صورت اعطای یارانه. همان‌گونه که پیش از این بحث شد ورود به حیطه‌های جدید تولیدی و تولیدات محصولات جدید با نااطمینانی در خصوص سودآوری این فعالیت‌ها همراه است و همین نااطمینانی مانعی اساسی بر سر راه بازسازی اقتصادی است. به طور کلی، برای رفع این نااطمینانی می‌بایست دو اقدام انجام شود. نخست، انجام سرمایه‌گذاری‌های مناسب بالادستی و دوم، دستکاری تکنولوژی‌های وارداتی و تطبیق آن‌ها با شرایط بومی به منظور افزایش اثربخشی آن‌ها. از آن‌جا که این حیطه‌ها مملو از آثار بیرونی هستند، اعطای یارانه به آن‌ها توجیه اقتصادی بسیار بالایی دارد. بنابراین دولت‌ها باید هزینه‌های مربوط به مراحل اولیه فرآیند اکتشاف هزینه را متقبل شوند. منتها اتفاقی که در این شرایط رخ می‌دهد آن است که کارآفرینان بخش خصوصی برای به دست آوردن منابع دولتی با یکدیگر وارد یک مسابقه شده و در تلاش برای جلب کمک‌های دولتی طرح‌های پیشنهادی سرمایه‌گذاری خود را ارائه خواهند نمود. لذا این امکان وجود دارد که دولت با انبوهی از طرح‌های سرمایه‌گذاری مواجه شود. در این شرایط دولت برای گزینش یک طرح سرمایه‌گذاری به منظور حمایت و اعطای کمک مالی باید سه معیار را مدنظر قرار دهد: الف) طرح‌ها اساساً مربوط به فعالیت‌های جدید باشند؛ ب) پتانسیل فراهم کردن سرریزهای یادگیری برای سایر بخش‌های موجود در اقتصاد را داشته باشند و ج) فعالان بخش خصوصی تمایل به پذیرش نظارت و حسابرسی عملکرد را داشته باشند.

۲. توسعه سازوکارهای تأمین مالی خطرپذیر و با ریسک بالاتر. تأمین مالی پروژه‌های جدید می‌بایست یکی از کانون‌های اصلی برنامه‌های تشویقی باشد. هرچه از مراحل پیش از سرمایه‌گذاری به سمت فازهای اجرایی نزدیک می‌شویم موضوع تأمین مالی پروژه‌ها اهمیت بیشتری می‌یابد؛ زیرا با اجرایی شدن پروژه‌ها نیاز به منابع مالی بیشتر می‌شود و باید راهی برای تأمین این منابع یافت. لذا سازوکار تأمین مالی پروژه‌ها متناسب با ماهیت آن‌ها بسیار حائز اهمیت است. به نظر می‌رسد در این مرحله بانک‌های تجاری گزینه مناسبی نباشند؛ زیرا این بانک‌ها واسطه‌ها و سپرده‌ها بوده و برای مقاصد احتیاطی نیاز به نگهداری وجوه نقد دارند در حالی که توسعه کسب و کار جدید و فرآیند خوداکتشافی نیاز به وام‌های بلندمدت و مخاطره‌پذیرتر دارند. از سوی دیگر، معمولاً ابزارهای تأمین مالی ریسک، نظیر بازارهای بدهی شرکتی، بازارهای سرمایه یا صندوق‌های سرمایه مخاطره‌پذیر یا در کشورهای در حال توسعه وجود ندارند و یا از کارآمدی کافی برخوردار نیستند. بنابراین دولت باید منابع دیگری برای تأمین مالی پروژه‌های جدید جایگزین این موارد نماید. نوع ابزار مورد استفاده دولت بستگی به منابع بودجه‌ای و اداری دولت دارد. برخی از این ابزارها عبارتند از: بانک‌های توسعه‌ای، صندوق‌های مخاطره‌پذیر دولتی (که بودجه آن‌ها از منابع عمومی تأمین می‌شود اما به صورت حرفه‌ای مدیریت می‌شوند)، اعطای ضمانت‌های دولتی به وام‌های بلندمدت بانک‌های تجاری یا ابزارهای خاصی که بخشی از منابع صندوق‌های بازنشتگی را به سمت سرمایه‌گذاری‌های پرریسک‌تر هدایت می‌کند.

۳. درونی کردن آثار بیرونی هماهنگی. آثار بیرونی هماهنگی هر فعالیت مختص همان فعالیت بوده و اساساً نمی‌توان برای برطرف نمودن آثار بیرونی هماهنگی نسخه‌ای واحد و قطعی تهیه نمود. به عنوان مثال، نیازهای گردشگری بسیار متفاوت از نیازهای مخابرات است. معنای این امر آن است که دولت باید ظرفیت شناسایی این شکست‌های هماهنگی را داشته و در جهت رفع آن‌ها تلاش کند. شوراها هماهنگی و مشورت که در قسمت قبل به آن‌ها اشاره نمودیم یکی از سازوکارهای ایجاد و گسترش این ظرفیت است. مسلماً این تلاش‌ها باید در سطوح مختلف صورت گیرد - در سطح ملی و در سطوح منطقه‌ای و بخشی. در تمام این سطوح اتاق‌های بازرگانی، صنایع و معادن و اتحادیه‌های کارگری می‌توانند نقشی سازنده ایفا کنند. همان‌گونه که پیش از این اشاره شد ارتباط دولت با این نهادهای

خصوصی باید به لحاظ اجتماعی از وجاهت قانونی برخوردار باشد. این امر می‌تواند از طریق سازوکارهای پاسخگویی و شفافیت به‌دست آید. بنابراین لازم است طرح‌های پیشنهادی به‌صورت عمومی منتشر شده و توسط افراد متخصص مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار گیرد و اثرات آن‌ها بر بودجه دولت محاسبه شود. هدف اصلی این اقدامات شناسایی فرصت‌های هماهنگی ضمن محدود نمودن رفتارهای رانت‌جویانه است.

۴. تحقیق و توسعه دولتی. واقعیت آن است که تکنولوژی شکل استاندارد ندارد و نمی‌توان جهت کسب تکنولوژی، آن را به کشورهای پیشرفته سفارش داد. این امر محدود به نوع خاصی از تکنولوژی نبوده و در مورد تمام اقسام تکنولوژی صادق است به گونه‌ای که هیچ تفاوتی نمی‌کند که این تکنولوژی مربوط به تولید انگور در شیلی باشد یا تکنولوژی اطلاعات در تایوان. بسیاری از صنایع جدید برای شناسایی، انتقال و اقتباس تکنولوژی از خارج از منابع دولتی در زمینه تحقیق و توسعه استفاده کرده‌اند. آنچه باید مورد توجه قرار گیرد آن است که برنامه‌های حمایت از تحقیق و توسعه و انتقال تکنولوژی از خارج باید در جهت تکمیل فعالیت‌های بخش خصوصی و رفع نیازهای آن‌ها باشد. موفق‌ترین برنامه‌های تشویق تحقیق و توسعه برنامه‌هایی هستند که پاسخگوی خواسته‌های بخش خصوصی هستند.

۵. اعطای یارانه به آموزش‌های فنی عمومی. یکی از چالش‌های پیش روی فعالیت‌های جدید آن است که این فعالیت‌ها در نهایت با کمبود نیروی کار ماهر و آموزش‌دیده مواجه خواهند شد، هرچند ممکن است که این امر در ابتدا قید الزام‌آوری برای این قسم فعالیت‌ها نباشد. لذا بنگاه‌هایی که به تولید محصولات جدید می‌پردازند بیم آن را خواهند داشت که جابه‌جایی نیروی کار سبب کاهش بازدهی آموزش‌های ضمن کار شود. در نتیجه ممکن است آموزش نیروی کار به اندازه کافی فراهم نشود. پیامد چنین امری تأخیر در فرآیند خوداکتشافی خواهد بود. بنابراین اعطای یارانه و کمک‌های مالی برای آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و زبان‌های خارجی کاملاً منطقی است. از سوی دیگر، تسهیلات آموزش دولتی در کشورهای در حال توسعه، عموماً کارکرد مناسبی ندارند؛ زیرا این تسهیلات به ندرت نیازهای حقیقی بخش خصوصی را برآورده نموده‌اند. بنابراین بهتر است که یا این یارانه‌ها

در اختیار بنگاه‌های خصوصی قرار گیرد و یا دولت و بخش خصوصی به صورت مشترک به تأمین مالی آموزش‌های فنی اقدام کنند.

۶. بهره‌برداری از مزیت شهروندان ساکن در خارج از کشور. اغلب کشورهای در حال توسعه تعداد قابل ملاحظه‌ای کارگر مهاجر در کشورهای پیشرفته دارند. غالباً این کارگران تمایل زیادی دارند تا در جوامع پیشرفته در زمره کارآفرینان آن جوامع قرار گیرند؛ لذا در مقایسه با کارگران کشور زادگاه خود از سطح مهارت بالاتری برخوردارند (ن.ک به کاپور و مک‌هال^۱ ۲۰۰۵). اغلب دولت‌ها به این کارگران صرفاً به عنوان منبعی برای ارسال پول به کشور نگاه می‌کنند، در حالی که جدای از وجود روحیه کارآفرینی، برخورداری از مهارت‌ها و قرار گرفتن در معرض کسب و کارهای جهان توسعه یافته، بازگشت این مهاجران به موطن خود (در صورت وجود شرایط مناسب) می‌تواند منبعی بسیار ارزشمند برای خوداکتشافی در این کشورها باشد. بنابراین دولت‌ها می‌توانند با فراهم کردن شرایط، زمینه بازگشت این مهاجران به زادگاه خود را ایجاد نموده و از ظرفیت‌های آن‌ها برای پایه‌گذاری فعالیت‌های اقتصادی جدید در داخل کشور استفاده نمایند. به عنوان مثال کشور تایوان از همین طریق از صنعت رایانه خود حمایت کرد (ن.ک ساکسنیان^۲ ۲۰۰۲). حتی اگر بخشی از مشوق‌های مالیاتی که برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در نظر گرفته شده در اختیار شهروندان مقیم در خارج از کشور قرار گیرد می‌تواند منافع بسیار زیادی را در پی داشته باشد.

شایعات اغراق‌آمیز پیرامون مرگ سیاست صنعتی

ظاهراً برنامه‌ای شبیه آنچه در قسمت قبل ارائه شد بیش از حد جاه‌طلبانه بوده و از رویه‌های سیاستی پذیرفته شده کنونی انحراف بسیار زیادی دارد. زیرا همواره این تصور القا شده است که سیاست‌های صنعتی صرفاً منحصر به تاریخ گذشته اقتصادهای مدرن امروزی و سیاست‌های کهنه و از مد افتاده‌ای نظیر برنامه‌ریزی مرکزی و محافظت تجاری است و در دنیای کنونی دیگر این سیاست‌ها موضوعیتی ندارند. اما واقعیت آن است که سیاست‌های صنعتی در طول دهه‌های اخیر به شکلی گسترده از سوی کشورهای مختلف دنبال شده‌اند و

1. Kapur and McHall

2. Saxenian

در هیچ جایی بیشتر از اقتصادهایی که قاطعانه برنامه اصلاح متعارف را اتخاذ کرده‌اند به کار گرفته نشده است. اگر این واقعیت از توجهات پنهان مانده تنها به این دلیل است که سیاست‌های ترجیحی در این کشورها امتیازات خاصی برای صادرات و سرمایه‌گذاری - دو یادگار و میراث دوران اجماع واشنگتنی - در نظر گرفته‌اند و طرفداران این سیاست‌ها به جای استفاده از نام سیاست‌های صنعتی از عباراتی نظیر راهبردهای «برون‌گرایی» و اسامی پرطمطراق دیگری مثل این استفاده کرده‌اند. توجه داشته باشید که هر زمان یک دولت به صورت آگاهانه از برخی از فعالیت‌های اقتصادی بیش از سایر فعالیت‌ها حمایت می‌کند در واقع اقدام به اجرای سیاست صنعتی نموده است. از این منظر، سهم سیاست‌های صنعتی در چند دهه اخیر بسیار بیشتر از گذشته است. برای اثبات این امر به دو سیاست حمایت از صادرات و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی که دو مؤلفه اصلی راهبرد برون‌گرایی هستند پرداخته و توضیح می‌دهیم که این دو سیاست بر اساس معیار بیان شده فوق سیاست صنعتی محسوب می‌شوند.

با وجود آن که روش‌های مختلفی برای حمایت از صادرات به کار گرفته شده اما مناطق پردازش صادرات بارزترین شیوه اعمال تبعیض در جهت حمایت از صادرات است. در حال حاضر بیش از ۱۰۰۰ منطقه پردازش صادرات در سرتاسر جهان وجود دارد^۱ و به ندرت می‌توان کشوری را یافت که دارای یکی از این مناطق نباشد. بنگاه‌های مستقر در این مناطق به انحاء مختلف از سوی دولت حمایت می‌شوند: به آن‌ها اجازه داده می‌شود تا بدون پرداخت عوارض گمرکی تمام کالاهای مورد نیاز خود را وارد نمایند (به شرط آن که تولیدات خود را صادر نمایند)، از پرداخت مالیات بر درآمد، مالیات بر دارایی و مالیات بر شرکت‌ها معاف هستند. این بنگاه‌ها عموماً با مقررات دست و پا گیر اداری که سایر بنگاه‌های داخلی با آن دست و پنجه نرم می‌کنند مواجه نیستند، برای این بنگاه‌ها خدمات

^۱. این آمار مربوط به زمان نگارش کتاب است. بر اساس گزارش سازمان بین‌المللی کار (ILO)، تعداد مناطق آزاد در جهان از کمتر از ۱۰ مورد در دهه ۱۹۷۰ به حدود ۸۵۰ مورد در سال ۱۹۹۸ افزایش یافته است. روند احداث مناطق آزاد جدید در قرن ۲۱ شتاب بیشتری گرفته به گونه‌ای که مطابق گزارش آنکتابد تعداد این مناطق در سال ۲۰۱۵ به بیش از ۴۰۰۰ مورد رسیده است - م.

ارتباطی و زیرساخت‌های بهتری تدارک دیده می‌شود و اغلب از شمول قوانین کاری که برای سایر بنگاه‌ها به اجرا در می‌آید مستثنی می‌شوند (مدنی^۱ ۱۹۹۸).

در اغلب موارد مشوق‌هایی که در اختیار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی قرار می‌گیرد بیشتر از مشوق‌هایی است که به بنگاه‌های داخلی داده می‌شود. عملاً در تمام کشورهای جهان یک سازمان دولتی مسئول جذب سرمایه‌گذاری خارجی است. برنامه اعطای مشوق به بنگاه‌های خارجی طیف بسیار متنوعی از مشوق‌ها نظیر معافیت‌های مالیاتی و پرداخت یارانه را در بر می‌گیرد. علاوه بر این، سرمایه‌گذاران خارجی از تسهیلات دیگری نظیر خدمات خرید تک‌مرحله‌ای^۲، راهنمایی و مشاوره در خصوص مقررات و الزامات قانونی کشور میزبان و در برخی از مواقع محافظت تجاری در برابر محصول تولیدی خود بهره‌مند شده و غالباً از جایگاه قانونی ممتازی برخوردار می‌شوند. به عنوان مثال، سرمایه‌گذاران خارجی برخلاف بنگاه‌های داخلی این اختیار را دارند که منازعات قانونی داخلی را در محاکم بین‌المللی طرح کنند. کشورهای در حال توسعه در حالی بر سر جذب سرمایه‌گذاران خارجی و ارائه مشوق‌های سخاوتمندانه‌تر به بنگاه‌های خارجی با یکدیگر رقابت می‌کنند که این مشوق‌ها در بهترین حالت نقشی حاشیه‌ای در تصمیم‌گیری شرکت‌های چندملیتی برای ورود یا عدم ورود به یک کشور و سرمایه‌گذاری در آن دارند.

استدلالی که در دفاع از ارائه مشوق به سرمایه‌گذاری خارجی و حمایت از صادرات مطرح می‌شود آن است که فعالیت‌های اقتصادی مرتبط با این دو حوزه دارای سرریزها و آثار بیرونی مثبت هستند و توسعه صادرات و افزایش جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی سبب ایجاد سرریزهای تکنولوژیکی و یادگیری برای سایر فعالیت‌ها می‌شوند. بنابراین علی‌رغم بازگشت قاطعانه به بازارها و حرکت به سمت اقتصاد آزاد در طول سه دهه اخیر، سیاست‌گذاران همچنان بر این باورند که -حداقل از اقدامات آن‌ها این گونه برداشت می‌شود- آثار بیرونی بسیار شایع بوده و می‌بایست برای اصلاح آن‌ها از یارانه‌های سخاوتمندانه استفاده نمود. پیش‌فرض قوی این سیاست صنعتی که ویژگی بارز آن نیز

1. Madani

2. One-stop shopping services

محسوب می‌شود آن است که گمان می‌کند آثار بیرونی مهمی در حوزه صادرات و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی قرار دارد.

اما مطالعات اقتصادی از این پیش‌فرض حمایت چندانی نمی‌کند. از مدت‌ها قبل این دانش وجود داشته که بنگاه‌های صادراتی در مقایسه با بنگاه‌هایی که عمده محصولات خود را در بازارهای داخلی به فروش می‌رسانند از بهره‌وری بالاتری برخوردار بوده و به لحاظ تکنولوژیکی پویاتر هستند. مطابق یک قاعده عمومی، دلیل بهره‌وری بالاتر و تکنولوژی پویاتر بنگاه‌های صادراتی صرفاً منفی است که از فعالیت صادراتی به دست می‌آید نیست؛ بلکه این امر ناشی از اثرات انتخاب^۱ است: یعنی این بنگاه‌های بهتر (در تمام زمینه‌ها) هستند که می‌توانند محصولات خود را صادر کنند و یا صادرات را به عنوان یک گزینه برای فروش محصولات خود انتخاب کنند (ن.ک به مطالعه تیبوت^۲ ۲۰۰۰). در نتیجه اعطای یارانه صادراتی اثر اندکی در ارتقای بهره‌وری کل و افزایش ظرفیت تکنولوژیکی اقتصاد دارد. مشابه همین، مطالعات دقیقی که در خصوص نقش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی صورت گرفته حاکی از آن است که FDI آثار بیرونی تکنولوژیکی بسیار اندکی دارد و حتی برخی از این مطالعات نشان می‌دهند که FDI دارای سرریزهای منفی است (در این ارتباط ن.ک به هانسون^۳ ۲۰۰۱). در این شرایط، اعطای یارانه به سرمایه‌گذاران خارجی یک سیاست احمقانه است؛ چرا که این عمل، سبب انتقال درآمد از مالیات‌دهندگان کشورهای فقیر به جیب سهامداران در کشورهای ثروتمند می‌شود بدون آن که منفعتی نصیب کشورهای فقیر شود.

مناطق پردازش صادرات و ارائه مشوق به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برجسته‌ترین عناصر سیاست صنعتی در کشورهای در حال توسعه هستند اما سیاست صنعتی در این کشورها به این دو عنصر منحصر نشده و بسیاری از این کشورها از سیاست‌های مختلفی استفاده می‌کنند. برخی از این سیاست‌ها بازمانده‌های سیاست‌های جایگزین واردات هستند و برخی دیگر واکنش‌های هیجانی و خلق‌الساعه به نقائص مشاهده شده از سیاست‌های

^۱. Selection effect

^۲. Tybout

^۳. Hanson

موجود است. از آن جا که این موضوع به اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته است در جدول (۴-۲) فهرستی از مشوق‌های مالیاتی و اعتباری که در کشورهای در حال توسعه برای حمایت و تشویق از تولید و سرمایه‌گذاری داخلی در نظر گرفته شده ارائه می‌کنم. این جدول مبتنی بر مطالعه ملو^۱ (۲۰۰۱) است که منحصر به کشورهای آمریکای جنوبی است که با استفاده از اطلاعات مراجع ملی و بین‌المللی در خصوص سایر کشورهای جهان گسترش یافته است. همان‌گونه که اطلاعات مندرج در این جدول نشان می‌دهد تسهیلات اعتباری و مشوق‌های مالیاتی در نظر گرفته برای بخش‌های مورد حمایت در منطقه آمریکای لاتین بسیار گسترده بوده به گونه‌ای که این حمایت‌ها کمتر از حمایت‌های صورت گرفته در آسیا و آفریقا نبوده است. در آمریکای لاتین تمرکز مشوق‌ها بر بخش‌های گردشگری، معدن، جنگلداری و کشاورزی بود؛ منتها در سایر کشورها صنایع کارخانه‌ای منتخب و خدمات مورد حمایت قرار گرفته‌اند.

درسی که از بررسی رویه‌های فعلی می‌توان آموخت آن است که سیاست صنعتی به هیچ وجه کنار گذاشته نشده است. در اغلب کشورها بحث بر سر به‌کارگیری یا عدم به‌کارگیری سیاست صنعتی نیست؛ بلکه چالش اصلی بازآرایی سیاست‌های صنعتی فعلی در جهت افزایش اثربخشی و کارایی آن‌هاست. همان‌گونه که ملاحظه شد در حال حاضر اغلب سیاست‌های صنعتی به دنبال شناسایی و یافتن مکان استقرار آثار بیرونی هستند -صادرات و FDI- و بر اساس بخش‌های خاصی از اقتصاد طرح‌ریزی و صورت‌بندی می‌شوند. معماری نهادی این سیاست‌ها به ندرت از کفایت لازم برای انجام فرآیند اکتشافی که در این فصل به آن پرداختم برخوردار هستند. در نتیجه آنچه در شرایط فعلی به آن نیاز داریم سیاست صنعتی بیشتر نیست؛ بلکه سیاست صنعتی بهتر است. در حقیقت تعجبی نخواهد داشت که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه زمانی که حیطه و گستره سیاست‌های صنعتی کاهش می‌یابد بر کارآمدی و اثرگذاری آن‌ها افزوده می‌شود.^۲

1. Melo

۲. به عنوان مثال، در کشور اروگوئه برنامه اعطای معافیت مالیاتی برای سرمایه‌گذاری‌های جدید، هیچ‌گونه تبعیضی بین سرمایه‌گذاری‌هایی که احتمالاً دارای سرریزهای هماهنگی و اطلاعاتی هستند و سرمایه‌گذاری‌هایی که این ویژگی‌ها را ندارند قائل نمی‌شود. در نتیجه، طرح‌هایی نظیر نوسازی میدان اسبدوانی نیز در قالب همین برنامه تأمین مالی می‌شود (که بزرگترین پروژه‌ای است که تاکنون از برنامه مشوق‌های مالیاتی بهره‌مند شده است).

جدول ۴-۲. سیاست‌های صنعتی استفاده شده در کشورهای در حال توسعه برای حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری

مشوق‌های مالیاتی برای مناطق ویژه (۸)	مشوق‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص (۷)	مشوق‌های مالیاتی افقی (۶)	برنامه‌های تخصیص اعتبار به مناطق ویژه (۵)	اعطای وام به بخش‌های خاص (۴)	سرمایه‌گذاری در سهام بنگاه‌ها (۳)	اعطای وام برای دارایی‌های ثابت و/یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری (۲)	اعطای وام برای گردش (۱)	
کشورهای آمریکای جنوبی و مرکزی								
	معدن، جنگلداری		X	X		X	X	آرژانتین
	هتلداری، خدمات مالی، نوشیدنی‌های الکلی و آبجو	X						باهاماس
	خدمات مالی، بیمه، فناوری اطلاعات	X						بارابادوس
	معدن	X						بلیز
	معدن							بولیوی
X			X	نفت، گاز طبیعی، ماهیگیری	X	X	X	برزیل

مشوق‌های مالیاتی برای مناطق ویژه (۸)	مشوق‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص (۷)	مشوق‌های مالیاتی افقی (۶)	برنامه‌های تخصیص اعتبار به مناطق ویژه (۵)	اعطای وام به بخش‌های خاص (۴)	سرمایه‌گذاری در سهام بنگاه‌ها (۳)	اعطای وام برای دارایی‌های ثابت و/یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری (۲)	اعطای وام برای سرمایه در گردش (۱)	
				بخش انرژی، مخابرات، نرم‌افزار، صنعت فیلم				
X	جنگلداری، نفت، مواد هسته‌ای	X	X			X	X	شیلی
X			X	صنعت فیلم	X	X	X	کلمبیا
	جنگلداری، گردشگری،						X	کاستاریکا
	گردشگری، کشت و صنعت							دومینکن
	معادن، گردشگری				X	X	X	اکوادور

مشوق‌های مالیاتی برای مناطق ویژه (۸)	مشوق‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص (۷)	مشوق‌های مالیاتی افقی (۶)	برنامه‌های تخصیص اعتبار به مناطق ویژه (۵)	اعطای وام به بخش‌های خاص (۴)	سرمایه‌گذاری در سهام بنگاه‌ها (۳)	اعطای وام برای دارایی‌های ثابت و/یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری (۲)	اعطای وام برای سرمایه در گردش (۱)	
				معدن، بخش خدمات		X	X	السالوادور
								گواتمالا
کشت و صنعت								گویانا
	X							هاییتی
				بخش حمل‌ونقل، میگو		X	X	هندوراس
	صنعت فیلم، گردشگری، بوکسیت آلومینیوم، تأسیسات کارخانه‌ای							جامایکا
	جنگلداری،	X		صنعت فیلم	X	X	X	مکزیک

سیاست صنعتی در قرن بیست و یکم ■ ۲۰۱

مشوق‌های مالیاتی برای مناطق ویژه (۸)	مشوق‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص (۷)	مشوق‌های مالیاتی افقی (۶)	برنامه‌های تخصیص اعتبار به مناطق ویژه (۵)	اعطای وام به بخش‌های خاص (۴)	سرمایه‌گذاری در سهام بنگاه‌ها (۳)	اعطای وام برای دارایی‌های ثابت و/یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری (۲)	اعطای وام برای سرمایه در گردش (۱)	
	صنعت فیلم، حمل‌ونقل هوایی و دریایی، صنعت نشر							
	گردشگری،					X	X	نیکاراگوئه
	گردشگری، جنگلداری					X	X	پاناما
X		X				X	X	پاراگوئه
	گردشگری، معدن، نفت					X	X	پرو
		X						سورینام
	هتلداری، ساختمان	X						ترینیداد و توباگو
	ترکیبات هیدروکربنی، ماهیگیری،	X				X	X	اروگوئه

مشوق‌های مالیاتی برای مناطق ویژه (۸)	مشوق‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص (۷)	مشوق‌های مالیاتی افقی (۶)	برنامه‌های تخصیص اعتبار به مناطق ویژه (۵)	اعطای وام به بخش‌های خاص (۴)	سرمایه‌گذاری در سهام بنگاه‌ها (۳)	اعطای وام برای دارایی‌های ثابت و/یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری (۲)	اعطای وام برای سرمایه در گردش (۱)	
	جنگلداری، صنعت نشر، صنعت نظامی، خطوط هواپیمایی، روزنامه، رسانه‌های جمعی، تئاتر، فیلم							
	ترکیبات هیدروکربنی و سایر مواد اولیه	X				X	X	ونزوئلا
سایر کشورها								
X	تأسیسات زیربنایی، پروژه‌های	X	X	صنعت فیلم، نساجی،	؟	X	X	هند

مشوق‌های مالیاتی برای مناطق ویژه (۸)	مشوق‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص (۷)	مشوق‌های مالیاتی افقی (۶)	برنامه‌های تخصیص اعتبار به مناطق ویژه (۵)	اعطای وام به بخش‌های خاص (۴)	سرمايه‌گذاري در سهام بنگاه‌ها (۳)	اعطای وام برای دارایی‌های ثابت و/یا پروژه‌های سرمايه‌گذاري (۲)	اعطای وام برای سرمایه در گردش (۱)	
	بخش انرژی، صنایع جدید در زمینه ساخت‌افزار و نرم‌افزار الکترونیکی، فرودگاه، بنادر، راه‌های آبی و پارک‌های صنعتی، هتلداری، احداث سردخانه و			کشت چای				

مشوق‌های مالیاتی برای مناطق ویژه (۸)	مشوق‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص (۷)	مشوق‌های مالیاتی افقی (۶)	برنامه‌های تخصیص اعتبار به مناطق ویژه (۵)	اعطای وام به بخش‌های خاص (۴)	سرمایه‌گذاری در سهام بنگاه‌ها (۳)	اعطای وام برای دارایی‌های ثابت و/یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری (۲)	اعطای وام برای سرمایه در گردش (۱)	
	کارخانجات مواد اولیه							
X	کارخانجات تولیدکننده IC و نرم‌افزارهایی که در تولید تجهیزات در داخل چین مورد استفاده قرار می‌گیرد	؟	X	نرم‌افزار	؟	X	X	چین
مالزی	صنایع کارخانه‌ای، صنایع	؟	X	صنعت کشتیرانی، صنعت	؟	X	X	مالزی

مشوق‌های مالیاتی برای مناطق ویژه (۸)	مشوق‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص (۷)	مشوق‌های مالیاتی افقی (۶)	برنامه‌های تخصیص اعتبار به مناطق ویژه (۵)	اعطای وام به بخش‌های خاص (۴)	سرمایه‌گذاری در سهام بنگاه‌ها (۳)	اعطای وام برای دارایی‌های ثابت و/یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری (۲)	اعطای وام برای سرمایه در گردش (۱)	
	تکنولوژی، بخش کشاورزی، صنعت گردشگری، تحقیق و توسعه، نرم‌افزار، رایانه و ICT			کشتی‌سازی، و فعالیت‌های دریایی مرتبط				
	کشاورزی، سرمایه‌گذاری مستقیم در توسعه منابع انسانی و تکنولوژیکی، زیرساخت‌ها و وسائل عمومی،	؟	؟	؟	X	X	X	تایلند

مشوق‌های مالیاتی برای مناطق ویژه (۸)	مشوق‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص (۷)	مشوق‌های مالیاتی افقی (۶)	برنامه‌های تخصیص اعتبار به مناطق ویژه (۵)	اعطای وام به بخش‌های خاص (۴)	سرمایه‌گذاری در سهام بنگاه‌ها (۳)	اعطای وام برای دارایی‌های ثابت و/یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری (۲)	اعطای وام برای سرمایه در گردش (۱)	
	حفاظت از محیط‌زیست و صنایع هدف							
	کشاورزی، بخش‌های نفت و گاز، بخش معادن مثل باریت، گچ، خاک رس و مرمر، بخش انرژی	؟	X	کشاورزی	؟	X	X	نیجریه
	صادرات محصولات غیرسنتی، هتلداری، مسکن، احداث	؟	؟	صنایع کارخانه‌ای و فرآوری شامل بخش‌های کشت و صنعت،	؟	X	X	غنا

<p>مشوق‌های مالیاتی برای مناطق ویژه (۸)</p>	<p>مشوق‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص (۷)</p>	<p>مشوق‌های مالیاتی افقی (۶)</p>	<p>برنامه‌های تخصیص اعتبار به مناطق ویژه (۵)</p>	<p>اعطای وام به بخش‌های خاص (۴)</p>	<p>سرمایه‌گذاری در سهام بنگاه‌ها (۳)</p>	<p>اعطای وام برای دارایی‌های ثابت و/یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری (۲)</p>	<p>اعطای وام برای سرمایه در گردش (۱)</p>	
	<p>بانک در روستاها، کشاورزی و کشت و صنعت، بازیافت زباله، بنگاه‌های مناطق آزاد</p>			<p>ماهگیری و کشاورزی (محصولات غذایی، پرورش دام، مرغداری و فرآوری محصول کشاورزی</p>				

آیا همچنان امکان اجرای سیاست‌های صنعتی وجود دارد؟

تحولات پیش آمده در محیط سیاستی در مقیاس جهانی طی چند دهه اخیر تردیدهایی را در خصوص امکان‌پذیری اجرای سیاست‌های صنعتی در کشورهای در حال توسعه به وجود آورده است. در نتیجه این تحولات، کشورهای در حال توسعه در مقایسه با سه یا چهار دهه پیش، از استقلال عمل کمتری در اجرای سیاست‌های صنعتی برخوردارند. یکی از مهم‌ترین تحولاتی که طی چند دهه اخیر سبب کاهش استقلال سیاستی کشورهای در حال توسعه شده امضای توافقنامه‌های چندجانبه، منطقه‌ای یا دوجانبه است؛ زیرا این توافقنامه‌ها به صورت نظام‌مند سیاست‌های اقتصادی ملی را قاعده‌گذاری کرده و محدودیت‌هایی را بر برخی از اقسام سیاست‌های صنعتی تحمیل می‌کنند. درست است که کشورهای در حال توسعه در حال حاضر استقلال و اقتدار سیاستی کمتری نسبت به چند دهه پیش دارند اما واقعیت آن است که در میزان اهمیت این محدودیت‌ها اغراق می‌شود. زیرا با وجود این محدودیت‌ها هنوز هم کشورهای در حال توسعه می‌توانند در حیطه‌های بسیار زیادی اقدام به اتخاذ سیاست‌های صنعتی نمایند. بخصوص این امکان برای کشورهای که استقلال سیاستی خود را به واسطه امضای داوطلبانه توافقنامه‌های دوجانبه با ایالات متحده یا پذیرش رویه‌های محدودکننده بین‌المللی از دست نداده‌اند مهیاتر است. به عنوان مثال، برخی از برنامه‌هایی که در قسمت «ترتیبات نهادی حامی سیاست‌های صنعتی» به آن‌ها اشاره شد حتی با وجود پذیرش قواعد و نظامات بین‌المللی نیز قابلیت اجرا شدن دارند. به عبارت دیگر، آنچه امروزه سیاست صنعتی را به طور ملموس محدود می‌کند خواست و تمایل کشورها به اجرای این سیاست‌هاست و نه توانایی اجرای آن‌ها.

قیود محدودکننده سیاست‌های صنعتی شکل‌های متفاوتی به خود می‌گیرند^۱. از میان این قیود، قواعد مربوط به سازمان تجارت جهانی (WTO) محدودکننده‌ترین قیود در سلسله‌مراتب قیود محدودکننده سیاست صنعتی هستند؛ به گونه‌ای که در مقایسه با قواعد

^۱. برای ملاحظه محدودیت‌های فعلی ن.ک. به Lall 2004.

نظام قدیمی GATT مداخله‌گرایانه‌تر، گسترده‌تر و دارای تأثیرات بیشتری است. در گذشته کشورهای فقیر می‌توانستند بدون پیش‌شرط و یا با شرایط ورود بسیار اندک به عضویت نظام تجارت جهانی درآیند؛ به نحوی که استثنائات مربوط به تراز پرداخت‌ها و صنایع نوزاد به کشورهای فقیر آنقدر آزادی عمل می‌داد که بتوانند هر نوع سیاست صنعتی را دنبال کنند. اما مقررات مربوط به عضویت در سازمان تجارت جهانی محدودیت‌هایی را برای اعضای این سازمان در نظر می‌گیرد؛ به گونه‌ای که مطابق قواعد سازمان تجارت جهانی برخی از اقسام سیاست صنعتی غیرقانونی محسوب می‌شوند. به عنوان مثال، اعطای یارانه به بخش صادرات (برای همه کشورها به جز کشورهای توسعه‌نیافته)، تدارک یارانه‌ای نهاده‌های تولیدی مورد نیاز بنگاه‌های صادراتی و کمک‌هایی که سبب بهبود عملکرد این بنگاه‌ها می‌شود، اعمال محدودیت مقداری روی واردات و قوانین ثبت اختراع که ناقض استانداردهای بین‌المللی است غیرقانونی هستند. این در حالی است که تمام این موارد بخشی از مجموعه سیاست‌هایی هستند که کره جنوبی و تایوان در خلال دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در قالب سیاست‌های صنعتی به کار گرفته‌اند. علاوه بر این کشورهایی که هنوز به عضویت WTO در نیامده‌اند اغلب در جریان مذاکرات الحاق خود به این سازمان با درخواست‌های محدودکننده‌تری مواجه می‌شوند.

اعمال محدودیت بر سیاست‌های صنعتی تنها به سازمان تجارت جهانی محدود نمی‌شود. دامنه قواعد محدودکننده در قالب موافقت‌نامه‌های دوجانبه و یا منطقه‌ای حتی از آنچه در WTO وجود دارد نیز گسترده است. بخصوص، هر زمانی که ایالات متحده با یک کشور در حال توسعه درباره موافقتنامه تجارت آزاد مذاکره می‌کند مصرانه به دنبال وضع محدودیت‌های سختگیرانه‌تر در حیطه‌هایی نظیر مقررات سرمایه‌گذاری، حفاظت از حقوق مالکیت و حساب سرمایه بوده است. از سوی دیگر، تعدادی از دستورالعمل‌ها و استانداردهای بین‌المللی حاوی بندهایی در خصوص نهادهای مالی هستند که می‌توانند به عنوان قیود محدودکننده سیاست صنعتی تعبیر شوند.

صندوق بین‌المللی پول دیگر نهاد محدودکننده سیاست‌های صنعتی است؛ به گونه‌ای که شروط آن، پا را فراتر از مسائل مربوط به حوزه‌های پولی و بودجه‌ای نهاده و به تجویز سیاست‌های تجاری و صنعتی می‌پردازد (به اصطلاح شروط ساختاری). نقطه اوج شروط

ساختاری صندوق بین‌المللی پول در خلال بحران مالی جنوب شرق آسیا تحمیل شد. هرچند از آن موقع به بعد مسیر رسمی صندوق بین‌المللی پول از شروط ساختاری فاصله گرفته اما با این حال هنوز هم برنامه‌های صندوق بین‌المللی پول حاوی شروط بسیار جزئی در خصوص تجارت و سیاست‌های صنعتی است.

اما باید بر این موضوع تأکید شود که لزوماً تمام قواعد بین‌المللی مضر نیستند. به عنوان مثال، اصل شفافیت که در موافقت‌نامه‌های تجاری بین‌المللی و همچنین در دستورالعمل‌ها و استانداردهای مالی بین‌المللی بسیار مورد تأکید قرار گرفته است کاملاً با معماری سیاست صنعتی سازگار بوده و به سختی می‌توان از آن ایراد گرفت. به علاوه، اگر موافقت‌نامه‌های تجاری منطقه‌ای به شیوه مناسبی طراحی شوند می‌توانند ابزار مفیدی برای برنامه‌های سیاست صنعتی باشند. به عنوان نمونه، هم مراکش و هم تونس همگام با امضای موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد با اتحادیه اروپا، برنامه‌های تقویت و ارتقاء صنعتی جاه‌طلبانه‌ای به اجرا درآورده و با استفاده از وجوه دریافتی از اتحادیه اروپا و بانک جهانی هزینه‌های ناشی از این موافقت‌نامه‌ها را پوشش دادند. به عنوان مثالی دیگر، رژیم خاصی که معاهده مرکوسور^۱ در خصوص بخش خودرو وجود داشت سبب ارتقای فوق‌العاده صنعت خودرو و صنایع وابسته به آن در کشورهای آرژانتین و اروگوئه شد. به طور کلی، دولت‌هایی که اولویت‌های اقتصادی آن‌ها ماهیتی راهبردی دارد می‌توانند به نحو احسن از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بهره‌مند شده و محدودیت‌های بالقوه را به فرصت تبدیل کنند.

در میان تمام قواعد محدودکننده بین‌المللی موجود، مقرراتی که اعطای یارانه صادراتی را محدود می‌کنند از بقیه مقررات مهم‌تر بوده و حائز اثرات گسترده‌تری هستند. این محدودیت در موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی^۲ سازمان تجارت جهانی متجلی است. بر اساس این موافقت‌نامه، تمام مناطق آزاد تجاری شبیه آنچه در بخش‌های قبلی مورد بحث قرار گرفت (و سایر مشوق‌های اعتباری و پرداخت‌های انتقالی به بخش صادرات) برای کشورهای که درآمد سرانه آن‌ها بالاتر از ۱۰۰۰ دلار آمریکاست غیرقانونی محسوب

^۱. مرکوسور یک معاهده تجارت منطقه‌ای و متشکل از کشورهای آرژانتین، برزیل، پاراگوئه، اروگوئه و ونزوئلا است-م.

^۲. Agreement on subsidies and Compensation measures

می‌شود. این در حالی است که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه جهت‌گیری سیاست‌های حمایتی به شدت در راستای حمایت از بخش صادرات است.

در ادبیات تجربی هیچ‌گونه شواهد و دلایل قانع‌کننده‌ای وجود ندارد که نشان دهد صادرات باعث ایجاد آثار جانبی مثبت شده و بنابراین به عنوان یک قاعده کلی اعطای یارانه به این بخش را توجیه کند. اما اگر اعطای یارانه به صادرات به صورت مشروط باشد این مزیت را خواهد داشت که می‌توان از رسیدن مشوق‌ها به دست برنده‌ها (منظور صادرکنندگانی است که قادر به رقابت در بازارهای بین‌المللی هستند) و عدم اعطای آن به بازنده‌ها اطمینان حاصل نمود. به بیان دقیق‌تر، یارانه‌های صادراتی بهترین نمونه از سیاست‌های تشویقی مبتنی بر عملکرد^۱ هستند (که سبب می‌شود این سیاست‌ها با اصول طراحی سیاست صنعتی که در بخش قبلی ارائه شد سازگار باشند). به عنوان مثال، موفقیت سیاست اعطای یارانه به صادرات در منطقه شرق آسیا تا حد زیادی مرهون مشروط بودن یا ویژگی چماق و هویج این سیاست بود. مطابق این سیاست، یک بنگاه صرفاً تا زمانی که در بازارهای جهانی فعالیت می‌کند یارانه دریافت می‌کند. بنابراین با توجه به این موارد باید گفت که موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی ضربه شدیدی به توانایی کشورهای در حال توسعه در اجرای سیاست‌های صنعتی هوشمندانه وارد ساخته است.^۲

حیطه دیگری که قواعد بین‌المللی می‌تواند سبب آسیب به کشورهای در حال توسعه شود، حیطه مالکیت معنوی است. همان‌گونه که ریچارد نلسون^۳ (۲۰۰۴) تأکید می‌کند یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌هایی که از نظر تاریخی به کشورهای در حال توسعه در جبران عقب‌ماندگی آن‌ها از کشورهای پیشرفته کمک نمود توانایی کپی کردن تکنولوژی‌های مورد استفاده در کشورهای پیشرفته بوده است. این در حالی است که موافقت‌نامه حقوق مالکیت

1. Performance-based incentive policies

^۲. توجه داشته باشید که نمی‌توان از استدلالی که به طور سنتی برای مخالفت با سیاست فقیر کردن همسایه استفاده می‌شود برای توجیه مقررات مربوط به ممنوعیت اعطای یارانه صادرات استفاده نمود. بر خلاف سیاست وضع تعرفه بر واردات که متضرر شدن سایر کشورهای جهان را در پی دارد، اعطای یارانه به صادرات یک محصول، باعث ایجاد یک نفع خالص برای سایر کشورهای جهان می‌شود؛ زیرا این اقدام قیمت بازاری کالای مزبور را در سطح جهان کاهش داده و رابطه مبادله سایر کشورها را بهبود می‌بخشد.

3. Richard Nelson

معنوی در عرصه‌های تجاری^۱ (TRIPS) سازمان تجارت جهانی و ویرایش‌های محدودکننده‌تر این توافقنامه که در موافقت‌نامه‌های دوجانبه و منطقه‌ای قید می‌شود عملاً استفاده از راهبرد مهندسی معکوس و کپی‌برداری از تکنولوژی‌های پیشرفته را غیرممکن ساخته است. تا به امروز، بیشتر توجهات در خصوص هزینه‌های توسعه‌ای TRIPS به حوزه‌های سلامت عمومی و دسترسی به داروهای ضروری معطوف بوده است در حالی که تأثیرات نامطلوب این موافقت‌نامه بر ظرفیت تکنولوژیکی کشورهای در حال توسعه نیز باید مدنظر قرار گیرد.

با عنایت به این موضوعات آنچه می‌تواند باعث امیدواری باشد این است که مباحث مربوط به رژیم تجاری چندجانبه به طور فزاینده‌ای موضوع «فضای سیاستی» حامی کشورهای در حال توسعه را مورد توجه خود قرار می‌دهند (ن.ک به هوکمن^۲ ۲۰۰۵). به عنوان مثال، در دوره‌های تجاری اخیر بر طرفداران دیدگاه استقلال در سیاست‌گذاری افزوده شده و دیدگاه قواعد بین‌المللی در حال از دست‌دادن طرفداران خود است. در دور دوحه تلاش‌های صورت گرفته به منظور بسط قواعد چندجانبه به سیاست‌های مربوط به سرمایه‌گذاری و رقابت ملی ره به جایی نبرد و الگوی «تعهد یکجای^۳» مذاکرات تجاری که از دور اروگوئه اتخاذ شده بود دیگر پایان یافته تلقی می‌شود. بر اساس این الگو تمام ملت‌ها فارغ از سطح توسعه‌یافتگی و نیازهایشان متن یکسانی را امضا می‌کنند^۴. بر اساس آنچه در این فصل به آن اشاره شد تمام این موارد خبرهای نویدبخشی هستند. در واقع ملل در حال توسعه در مذاکرات آتی می‌بایست با جدیت و مصرانه پیگیر «فضای سیاستی» باشند. در گذشته کشورهای در حال توسعه در ازای دسترسی بیشتر به بازارهای کشورهای ثروتمند روی این موضوع مصالحه می‌کردند اما مشخص شد که این مصالحه معامله بدی از کار درآمده است. در حقیقت، هدف قواعد بین‌المللی نباید تحمیل قواعد متعارف و مرسوم به کشورهایی باشد که نظام مقررات متفاوتی دارند؛ بلکه هدف این قواعد باید پذیرش این

1. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

2. Hoekman

3. Single undertaken

4. اصل تعهد یکجا یکی از اصول شش‌گانه سازماندهی مذاکرات سازمان تجارت جهانی است که بر اساس آن هر جزئی از مذاکرات بخشی از یک بسته کلی و غیرقابل تقسیم بوده و نمی‌توان روی یک یا چند بخش مجزا به توافق رسید.

تفاوت‌ها و سروسامان دادن و تنظیم کردن وجوه مشترک میان آن‌ها باشد تا سرریزهای نامطلوب کاهش یابد. در فصول هفتم و هشتم که به بحث پیرامون حاکمیت اقتصادی جهانی اختصاص دارد این موضوع با جزئیات بیشتر مورد بحث قرار خواهد گرفت.

نتیجه‌گیری

عملکرد بازارها در دو حالت با اختلال مواجه می‌شود. نخست زمانی که دولت‌ها بیش از حد و بسیار زیاد مداخله می‌کنند و دوم زمانی که مداخله دولت‌ها کمتر از حد و بسیار اندک است. در دو دهه پایانی قرن بیستم تمام فکر و ذکر سیاست‌های توسعه معطوف به خطاهای ناشی از مداخلات بیش از اندازه دولت بود - خطای مربوط به مداخلات دولت. بنابراین تلاش‌های زیادی در جهت کاستن و یا حذف مقررات دولتی، محدودیت‌های تجاری، سرکوب مالی و مالکیت دولتی صورت گرفت. در نتیجه خطاهای عدم مداخله دولت - مداخلات ضروری‌ای که از سوی دولت‌ها صورت نمی‌گیرد - از نظرها دور ماند. این امر تا حدی ناشی از واکنش به تأکید افراطی بر خطاهای عدم مداخله دولت در خلال سیاست‌های جایگزینی واردات بود. اما در سالیان اخیر دولت‌ها در سرتاسر جهان به دنبال راهبردهای متوازن‌تری هستند؛ زیرا سیاست‌های خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی از دستیابی به اهداف مورد انتظار ناکام مانده‌اند. آنچه در این فصل مورد بحث قرار گرفت این است که سیاست‌های صنعتی مناسب و صحیح نقش و جایگاه مهمی در این راهبردها ایفا می‌کنند.

استدلالات بسیار فراوانی بر علیه سیاست صنعتی مطرح شده است که برخی از آن‌ها به قرار زیر است:

- دولت‌ها قادر به گزینش برنده‌ها نیستند.
- کشورهای در حال توسعه کارمندان شایسته کافی برای اجرای کارآمد سیاست صنعتی در اختیار ندارند.
- مداخلات صنعتی مستعد فساد بوده و امکان تسخیر سیاسی آن‌ها وجود دارد.
- شواهد اندکی دال بر مؤثر بودن سیاست‌های صنعتی وجود دارد.

- آنچه مورد نیاز است سیاست صنعتی نیست، بلکه حمایت فراگیر از تحقیق و توسعه و حفاظت از مالکیت فکری است.
- قواعد بین‌المللی دیگر جایی برای مداخلات در زمینه سیاست صنعتی باقی نگذاشته‌اند. تمام این ادعاها تنها بخش اندکی از حقیقت را با خود دارند؛ زیرا همان‌گونه که اشاره شد در مورد هر یک از این ادعاها استدلال‌های مخالف خوبی وجود دارد که به ترتیب به آن‌ها اشاره می‌کنم.
- بله، دولت‌ها نمی‌توانند برنده‌ها را گزینش کنند، اما اثربخشی سیاست صنعتی منوط به توانایی گزینش برنده‌ها نیست؛ بلکه ملاک مؤثر بودن سیاست صنعتی عدم اصرار بر تصمیمات اشتباه و متوقف کردن زیان‌های ناشی از آن به محض پی بردن به اشتباه است. در حقیقت، هنگامی که فرآیند اکتشاف هزینه در دستور کار قرار می‌گیرد انجام اشتباه (گزینش صنایع نامناسب) جزئی از سیاست صنعتی خوب است.
- کارکنان واجد صلاحیت در بخش دولتی منبعی کمیاب در اغلب کشورهای در حال توسعه هستند. اما ناکافی بودن صلاحیت‌های اداری و کمیابی کارمندان شایسته دال بر کنار گذاشتن سیاست صنعتی و اجرای سیاست‌های بازارمحور نیست؛ زیرا اجرای سیاست‌های بازارمحور نیز نیازمند شایستگی‌های اجرایی است. بسط و گسترش برنامه اجماع واشنگتنی به حوزه‌های نهادی و حکمرانی بیانگر آن است که پیاده‌سازی یک اقتصاد بازاری به شدت نیازمند ظرفیت مقررات‌گذاری و توانایی‌های اجرایی است. از این منظر سیاست صنعتی تفاوتی با سایر سیاست‌ها ندارد.
- ممکن است افرادی که متصدی اجرای سیاست‌های صنعتی هستند این سیاست‌ها را در جهت منافع خود منحرف کنند. اما مجدداً یادآور می‌شود که این امر مختص سیاست صنعتی نیست و در سایر حیطه‌های سیاست‌گذاری نیز امکان ارتکاب به فساد وجود دارد. به عنوان مثال، خصوصی‌سازی تبدیل به موهبتی برای خودی‌ها یا نزدیکان دولت شده است.
- این ادعا که شواهد کمی مبنی بر مفید بودن سیاست صنعتی وجود دارد ادعای صحیحی نیست. زیرا همان‌گونه که در قسمت‌های قبل و با اشاره به کشورهای آمریکای

لاتین توضیح دادم؛ به سختی می‌توان در جهان در حال توسعه، کشور موفقی را یافت که از سیاست‌های صنعتی به نحوی از انحاء استفاده نکرده باشد.

• سیاست‌های حمایت از عرضه نوآوری‌ها می‌تواند حائز اثرات مثبتی باشد، اما آنچه مانع اصلاح ساختاری کارآمد و مؤثر محیط‌های با درآمد اندک می‌شود ویژگی بنیادی این محیط‌هاست: بازدهی اجتماعی کارآفرینی در فعالیت‌های جدید بالاست اما بازدهی خصوصی آن اندک است.

• در محیط اقتصادی بین‌المللی کنونی امکان اجرای سیاست صنعتی در حوزه‌های بسیار زیادی وجود دارد. در حقیقت بر خلاف باور عمومی رایج، در چند دهه گذشته شاهد اتخاذ سیاست‌های صنعتی بسیار زیادی بوده‌ایم.

در این فصل در صدد القای این نگرش بوده‌ام که سیاست صنعتی یک فرآیند خوداکتشافی اقتصادی است. سیاست صنعتی به معنای وجود یک برنامه‌ریز دانای کل و واقف بر همه امور که می‌تواند با دخالت خود و وضع مالیات و یارانه‌های پیگویی تمام آثار بیرونی را درونی کند نیست؛ بلکه تصویر صحیح از سیاست صنعتی آن است که آن را به عنوان یک فرآیند راهبردی مبتنی بر تعامل و همکاری میان بخش‌های دولتی و خصوصی در نظر بگیریم که دو هدف اصلی را دنبال می‌کند. نخست استخراج اطلاعات مربوط به فرصت‌ها و تنگناهای فعالیت‌های اقتصادی و دوم، اتخاذ سیاست‌های مبتکرانه.

توصیف نتایج چنین فرآیندی قبل از اجرای آن غیرممکن است: مسئله اصلی در این فرآیند کشف موقعیت‌هایی است که نیاز به دخالت و اقدام دولت دارند و اینکه چه اقدامی می‌تواند بهترین نتیجه را به همراه داشته باشد. حال اینکه ابزارهای سیاستی و کیفیت و ماهیت دخالت - که در بسیاری از مباحثات مربوط به سیاست صنعتی رایج است - به چه صورت باشد چندان سودمند نیست؛ زیرا آنچه که از اهمیت بیشتری برخوردار است داشتن فرآیندی است که به آشکار شدن عرصه‌های مطلوب و مناسب برای دخالت دولت کمک می‌کند. دولت‌هایی که به اهمیت این مسئله پی می‌برند دائماً در صدد یافتن راه‌هایی هستند که بتوانند تغییر ساختاری و تشریک‌مساعی با بخش خصوصی را تسهیل کنند. بر این اساس سیاست صنعتی بیش از هر چیز دیگر یک ذهنیت و طرز تفکر است.

این فصل را با اشاره به دو نکته‌ای که این مباحث را به برنامه‌های سیاستی پیش روی کشورهای در حال توسعه مرتبط می‌کند به پایان می‌برم. نکته نخست این است که اکثر سیاست‌های صنعتی مربوط به تدارک کالاهای عمومی برای بخش مولد هستند. آزمایشگاه‌های دولتی، تحقیق و توسعه دولتی، تسهیلات زیربنایی، استانداردهای بهداشتی و بهداشت نباتی، سلامت عمومی، زیرساخت‌ها و آموزش فنی و حرفه‌ای تماماً کالاهای عمومی مورد نیاز برای ارتقای ظرفیت‌های تکنولوژیکی محسوب می‌شوند. از این منظر، سیاست صنعتی صرفاً سیاست‌های اقتصادی خوبی هستند که رهیافت‌های سنتی و متعارف تجویز می‌کنند. دوم، قابلیت تدارک مؤثر این کالاهای عمومی، بخش مهمی از قابلیت‌های اجتماعی مورد نیاز برای دستیابی به توسعه است که به نوبه خود نیازمند نهادهای خوب است. این توسعه نهادی مهم‌ترین بخش برنامه توسعه متعارف کنونی است.^۱ بنابراین و با عنایت به این دو نکته، برنامه توسعه صنعتی ارائه شده در این فصل نه تنها مغایرت زیادی با برنامه توسعه متعارف کنونی ندارد؛ بلکه بخش تفکیک‌ناپذیر آن محسوب می‌شود.

^۱. اما بر خلاف این نظر متعارف، (Ocampo (2003, 28) به درستی تأکید می‌کند که "توسعه کمتر از میزان بهینه نهادها در زمینه توسعه بخش تولید ... به یک کاستی صریح نهادی تبدیل شده و رشد اقتصادی را متأثر می‌کند؛ موضوعی که عموماً در تقویت توسعه نهادی نادیده گرفته می‌شود".

۵. نهادهای پشتیبان رشد اقتصادی با کیفیت بالا

مقایسه تجربه رشد اقتصادی کشورهای مختلف طی چند دهه اخیر حاوی نکات آموزنده‌ای است. یکی از مهم‌ترین درس‌هایی که از مقایسه عملکرد رشد می‌توان آموخت این است که رشد اقتصادی نیازمند ابتکار عمل و انگیزه بخش خصوصی است؛ به گونه‌ای توسعه اقتصادی در تمام کشورهای موفق حاصل جمع تصمیمات انفرادی کارآفرینان برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مخاطره‌آمیز جدید و آزمودن مسیرهای تازه است. بنابراین دلالت این موضوع آن است که ایده انسان اقتصادی^۱ در مناطق حاره‌ای و کشورهای فقیر تأثیرگذار است و نگرش «بدبینی نسبت به کشش‌های قیمتی^۲» یعنی این تصور که بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه نمی‌تواند به سرعت به مشوق‌های قیمتی در نظر گرفته شده برای سرمایه‌گذاری واکنش نشان دهد با توجه به انبوه شواهدی که در این ارتباط وجود دارد اعتبار خود را از دست داده است. مطالعات متعدد صورت گرفته در این زمینه نیز گویای آن است که تصمیمات سرمایه‌گذاری، تولید محصولات کشاورزی و بخش صادرات کاملاً نسبت به مشوق‌های قیمتی حساس هستند، به شرط آنکه این مشوق‌ها از سوی فعالان اقتصادی پیش‌بینی‌پذیر باشند.

پی بردن به این نکته که قیمت‌های نسبی دارای اهمیت بسیار زیادی هستند و بنابراین تحلیل اقتصادی نئوکلاسیکی جایگاه ویژه‌ای در سیاست‌گذاری توسعه دارد، منجر به تمرکز بیش از حد بر قیمت‌های نسبی شد. اصلاحات قیمتی - در تجارت خارجی، در بخش تولید و بازارهای کار، در بخش مالی و در نظام مالیاتی - در کنار ثبات اقتصاد کلان و خصوصی‌سازی سیاست‌هایی بودند که اصلاح‌گران در دهه ۱۹۸۰ مصرانه خواستار حمایت از

1. homo economicus

2. elasticity pessimism

آن‌ها بودند. اما تا پیش از دهه ۱۹۹۰ نقائص تمرکز بر اصلاح قیمت کاملاً آشکار گشت. به طور خاص مشخص شد که موفقیت اندیشه‌های علم اقتصاد نئوکلاسیکی در جوامع در حال توسعه در گرو وجود زیربناهای نهادی برای اقتصادهای بازاری است. مواردی نظیر یک نظام شفاف و ترسیم شده حقوق مالکیت؛ یک سازمان نظارتی محدودکننده و بازدارنده انواع تقلب، رفتار ضد رقابتی و مخاطرات اخلاقی؛ یک جامعه نسبتاً منسجم که نشان‌دهنده اعتماد و همکاری اجتماعی باشد؛ نهادهای اجتماعی و سیاسی که ریسک را کاهش و نزاع‌های اجتماعی را مدیریت کنند؛ حاکمیت قانون و در نهایت یک دولت شفاف و پاک جزو ترتیبات اجتماعی هستند که معمولاً اقتصاددانان آن‌ها را مسلم و بدیهی در نظر می‌گیرند اما غیبت آن‌ها در کشورهای فقیر مشهود است.

بدین ترتیب مشخص شد که در غیاب نهادهای مناسب، مشوق‌های قیمتی مؤثر نخواهند بود و یا به نتایج نامطلوب منجر خواهند شد. البته پیش‌تر و در قالب مباحث مربوط به رانت جوئی در ساختار تجارت خارجی (که فساد محور اصلی آن بود) و یا در چارچوب مباحث مربوط به منابع عمومی (که تعریف ناقص حقوق مالکیت چالش اصلی آن بود) به برخی از دلالت‌ها و اشارات این نگرش اذعان شده بود. اما مدتی طول کشید تا این فهم حاصل شود که لازمه عملکرد خوب بازارها حمایت و پشتیبانی نهادهای غیربازاری از بازارهاست. وقوع سه رخداد مجزا در خلال این سال‌ها سبب شد تا نقش نهادها بیش از پیش روشن شده و توجه به نهادها جزو برنامه اصلاحات اقتصادی قرار گیرد. زیرا ناکامی برنامه‌های اصلاحی در این سه اتفاق به عدم وجود نهادهای ضروری و یا وجود نهادهای ناکارآمد نسبت داده شد.

نخستین اتفاق، شکست مصیبت‌بار اصلاحات قیمتی و خصوصی‌سازی در روسیه بود که ناشی از عدم وجود سازمان‌های پشتیبان قانونی، نظارتی و سیاسی بود. رخداد بعدی، نارضایتی طولانی و مداوم از اصلاحات بازار محور در آمریکای لاتین بود. در این زمان بود که مشخص شد این اصلاحات، توجه بسیار اندکی به سازوکارهای بیمه اجتماعی و شبکه‌های ایمن داشته‌اند. رخداد سوم، بحران مالی جنوب شرق آسیا بود که نشان داد آزادسازی مالی پیش از وضع مقررات سنجیده و مناسب استقبال از فاجعه است.

بنابراین سؤالی که اکنون سیاست‌گذاران با آن مواجه هستند این نیست که «آیا نهادها مهم هستند؟»^۱ بلکه سؤال این است که «کدام نهادها مهم هستند و چگونه می‌توان به این نهادها دست یافت؟» پیش از ادامه بحث درباره این موضوع بهتر است به ارائه تعریفی از نهادها پردازیم. لین و نوگنت^۲ (۷-۲۳۰۶ و ۱۹۹۵) نهادها را به اجمال به این صورت تعریف می‌کنند: «مجموعه‌ای از قواعد رفتاری خلق شده از جانب انسان‌ها که تعاملات میان آن‌ها را شکل داده و بر این تعاملات حکمفرماست تا حدی که به افراد در پیش‌بینی رفتار سایر افراد کمک می‌نماید». این فصل را با بحث پیرامون اقسام نهادهایی که سبب عملکرد مناسب بازارها می‌شوند شروع می‌کنم. وجود این نهادها ضروری است؛ زیرا بازارها به خودی خود خلق نمی‌شوند، خود به خود تنظیم نمی‌شوند، خود به خود تثبیت نمی‌شوند و خود به خود به رسمیت شناخته نمی‌شوند. اگرچه می‌توانیم به شناسایی ماهیت درمان‌های نهادی پردازیم اما همان‌گونه که در فصل اول توضیح داده شد، هیچ تناظر یک به یک و منحصر به فردی میان بازارها و نهادهای غیربازاری که اساس و زیربنای بازارها را تشکیل می‌دهند وجود ندارد. چرا که تغییرات و دگرگونی‌ها در تنظیمات نهادی بسیار بزرگتر از آن چیزی است که معمولاً به صورت پیش‌فرض در نظر گرفته می‌شود.^۳

در قسمت دوم فصل به بحث پیرامون موضوعی دشوارتر می‌پردازیم که همانا راهبردهای مناسب استقرار نهادی است. در این قسمت بر اهمیت «دانش بومی» تأکید کرده و بحث می‌کنم که راهبرد استقرار نهادی نباید بر بهترین روش اجرای «طرح‌های

^۱ لین و نوگنت ادبیات مربوط به ارتباط نهادها و توسعه اقتصادی را به خوبی مرور کرده‌اند. این ادبیات اخیراً و با توجه به مطالعات تجربی متعددی که به بررسی ارتباط کمی میان نهادهای برتر و ارتقای رشد اقتصادی پرداخته‌اند پر بارتر شده است. به عنوان مثال، ن. ک. به هال و جونز ۱۹۹۹ درباره «زیرساخت‌های اجتماعی»؛ ناک و کیفر ۱۹۹۵، ۱۹۹۷ درخصوص «کیفیت دیوان‌سالاری و سرمایه اجتماعی»؛ تمپل و جانسون ۱۹۹۸ درباره «ظرفیت اجتماعی»؛ رودریک ۱۹۹۹ درخصوص نهادهای مدیریت تضاد و عاصم اوغلو، جانسون و رایینسون ۲۰۰۳ درباره نقش نهادهای به جامانده از دوران استعمار. همچنین کوفمان، کرای و زویبدو لوباتان (۱۹۹۹) در مطالعه خود شش جنبه مختلف از شاخص‌های کلی حکمرانی را ارائه کرده‌اند که به طور معناداری با سطح درآمد در ارتباط هستند. این شش جنبه عبارتند از: سازوکار اعتراض و پاسخگویی، بی‌ثباتی سیاسی و خشونت، مؤثر بودن دولت، بار مقررات، حاکمیت قانون و ارتکاب به فساد.

2. Lin and Nugent

^۳ برای مطالعه مباحث گسترده‌تر در این زمینه و دلالت‌های آن به مقاله Unger 1998 مراجعه کنید.

اولیه^۱ بیش از حد تأکید کند؛ به گونه‌ای که به بهای آزمایش بومی تمام شود. در ادامه با ارائه ادله قوی نشان می‌دهم که نظام‌های سیاسی مشارکتی و غیرمتمرکز مؤثرترین نوع نظام سیاسی موجود از لحاظ پردازش و تجمیع دانش بومی هستند. می‌توان نظام سیاسی دموکراسی را به عنوان یک فرانهاد برای استقرار نهادهای خوب در نظر گرفت. در بخش ماقبل آخر شواهد متعددی ارائه می‌شود که نشان می‌دهند نظام‌های دموکراسی مشارکتی می‌توانند رشد اقتصادی با کیفیت بالا را به ارمغان بیاورند؛ زیرا این نوع از نظام‌های دموکراسی ثبات و پیش‌بینی‌پذیری بیشتری را فراهم می‌کنند، در مقابل شوک‌ها تاب‌آوری بیشتری دارند و دستاوردهای توزیعی فوق‌العاده خوبی ایجاد می‌کنند. در بخش نتیجه‌گیری به چند مورد از دلالت‌های طراحی مشروط اشاره می‌کنم.

کدام نهادها مهم هستند؟

آموزش نهادها به صورت آشکار در فرآیند آموزش اقتصاددانان لحاظ نمی‌شود. همچنین نهادها در الگوهای نظری به صورت صریح وارد نمی‌شوند. به عنوان مثال، مدل استاندارد ارو-دبرو^۲ که در برگرفته مجموعه‌ای کامل از بازارهای کامل و تصادفی است ظاهراً هیچ نیازی به نهادهای غیربازاری ندارد. البته مسلم است که عدم حضور نهادها در الگوهای نظری حتی در چارچوب الگوی استاندارد ارو-دبرو کاملاً گمراه کننده است. چرا که این مدل به صورت ضمنی برقراری مجموعه‌ای از فروض نهادی را مسلم و بدیهی می‌پندارد. به عنوان مثال، این الگو فرض می‌کند که مجموعه‌ای کارآ و تعریف شده از حقوق مالکیت وجود دارد. پیش فرض دیگر این الگو آن است که قراردادهای بدون آنکه ترسی در خصوص فسخ یک‌جانبه آن‌ها از سوی یکی از طرفین قرارداد وجود داشته باشد امضا می‌شوند. بنابراین در پس‌زمینه این الگو، نهادها به صورت ضمنی وجود داشته و کارکرد آن‌ها برقراری حقوق مالکیت و محافظت از اجرای قراردادهاست. به عبارت دیگر فرض ضمنی این الگو آن است که باید یک نظام حقوقی و دادگاه‌هایی داشته باشیم تا حتی بازارهای «کامل» بتوانند در بستر آن‌ها و با پشتیبانی آن‌ها به فعالیت بپردازند.

1. Blueprints

2. Arrow-Debru model

در هر جامعه‌ای باید قوانین مختلفی وضع و با استفاده از نیروی بازدارنده از آن‌ها حمایت شود. به عبارت دیگر، در هر جامعه باید یک قانون‌گذار و یک نیروی پلیس وجود داشته باشد. ممکن است اقتدار قانون‌گذار منبعث از مذهب، اصل و نسب خانوادگی یا دسترسی به خشونت برتر باشد. اما در تمام این موارد قانون‌گذار باید مطمئن شود که با ترکیبی صحیح از «ایدئولوژی» (نظام باورها) و تهدید به استفاده از خشونت می‌تواند افرادی را در اختیار داشته باشد که از شورش از پایین ممانعت به عمل می‌آورند. یا ممکن است اقتدار قانون‌گذار ناشی از مشروعیت به دست آمده از آراء و حمایت‌های مردم باشد که در این مورد قانون‌گذار باید در قبال نیازهای موکلان حوزه انتخابیه (رأی‌دهندگان) خود پاسخگو باشد. هر یک از این دو حالت نقطه شروع یک ساختاری از دولت هستند که حیطه عمل و اختیارات آن بسیار فراتر از نیازهای محدود بازار است.

یکی از دلالت‌های تمام مباحث فوق آن است که یک اقتصاد بازاری ضرورتاً در یک مجموعه‌ای از نهادهای غیربازاری «تعبیه»^۱ شده است. دلالت دیگر این مباحث آن است که حتی اگر وجود این نهادها به حکم منطق درونی مالکیت خصوصی و اجرای قرارداد باشد تمام این نهادها پیش از هر چیز در خدمت برآورده کردن نیازهای اقتصادهای بازاری نیستند. واقعیت آن است که یک ساختار حکمرانی باید به این اطمینان دست یابد که بازارها می‌توانند به وظایف خود عمل کنند اما این امر به این معنا نیست که ساختار حکمرانی صرفاً همین یک هدف را دنبال می‌کند. زیرا نهادهای غیربازاری بعضاً به نتایجی منجر می‌شوند که از منظر اجتماعی نامطلوب است؛ نظیر استفاده از مقام و منصب دولتی در جهت منافع شخصی. همچنین ممکن است نهادهای غیربازاری به نتایجی منتهی شوند که آزادی کامل نیروهای بازار در رسیدن به هدفی بزرگتر نظیر ثبات و انسجام اجتماعی را محدود کند.

بازارها به نهادها نیاز دارند؛ زیرا بازارها به خودی خود خلق نمی‌شوند، خود به خود تنظیم نمی‌شوند، خود به خود تثبیت نمی‌شوند یا به خودی خود مشروعیت پیدا نمی‌کنند. در ادامه این بخش به بحث پیرامون پنج نوع از نهادهای پشتیبان بازار می‌پردازیم که هر کدام از آن‌ها به ترتیب واکنشی به این پنج شکست است: حقوق مالکیت، نهادهای تنظیمی،

1. embedded

نهادهای پشتیبان ثبات بخشی به اقتصاد کلان، نهادهای حامی بیمه اجتماعی و نهادهای پشتیبان مدیریت نزاع.

حقوق مالکیت

اسکار لانگه^۱ در خلال مناظره‌های مشهور دهه ۱۹۲۰ به صورت نظری نشان داد که امکان وجود یک اقتصاد بازاری سوسیالیستی پیشرفته و شکوفا وجود دارد. با این وجود اگرچه چنین امری در سطح نظریه امکان پذیر است اما در حال حاضر تمام اقتصادهای موفق بر اساس مالکیت خصوصی پایه‌گذاری شده‌اند. همان‌گونه که نورث و توماس^۲ (۱۹۷۳) و نورث و وینگاست^۳ (۱۹۸۹) استدلال کرده‌اند، ایجاد حقوق مالکیت ایمن و پایدار عنصر اصلی و کلیدی ترقی غرب و سرمنشأ رشد اقتصادی مدرن بوده است. دلیل این امر آن است که اگر کارآفرینان کنترل کافی روی بازدهی دارائی‌هایی که از طریق کارآفرینی ایجاد می‌شود نداشته باشند دیگر انگیزه‌ای برای انباشت سرمایه و ابداع و نوآوری نخواهد داشت.

توجه کنید که واژه کلیدی استدلال فوق «کنترل» است و نه «مالکیت»؛ زیرا حقوق مالکیت رسمی اگر قادر به فراهم کردن حق کنترل نباشند چندان ارزش و اهمیتی نخواهند داشت. از سوی دیگر، اگر حقوق کنترل به اندازه کافی قوی باشند حتی در نبود حقوق مالکیت رسمی نیز می‌توانند راهگشا و مؤثر باشند. به عنوان مثال، در اکثر سال‌های دهه ۱۹۹۰ وضعیت در کشور روسیه به نحوی بود که سهامداران از حقوق مالکیت برخوردار بودند اما اغلب آن‌ها کنترل مؤثری روی بنگاه‌ها و مدیران خود نداشتند. به عنوان مثالی دیگر، وجود حقوق کنترل در بنگاه‌های روستایی و شهری (TVES) در چین با وجود آن‌که حقوق مالکیت تعریف شده و شفافی وجود نداشت باعث جهش در فعالیت‌های کارآفرینانه شد. همان‌گونه که این مثال‌ها نشان می‌دهند ایجاد «حقوق مالکیت» صرفاً تصویب یک ماده قانونی نیست؛ زیرا وضع قانون به خودی خود در تدارک حق کنترل نه شرطی لازم است و نه شرطی کافی. لازمه اجرای حقوق کنترل در عمل آن است که قوانین وضع شده، از سوی بخش خصوصی و عمومی اجرا شده و از جانب عرف و سنت پشتیبانی شوند. ممکن

1. Oskar Lange

2. North and Thomas

3. Weingast

است توزیع حقوق کنترل محدودتر یا پراکنده‌تر از توزیع حقوق مالکیت باشد. در این شرایط اهمیت گروه‌های ذی‌نفع^۱ به اندازه اهمیت سهامداران خواهد بود. به علاوه، حتی زمانی که حقوق مالکیت به صورت رسمی و با صراحت در قوانین لحاظ می‌شوند به ندرت مطلق هستند. به عنوان مثال، این حق که «همسایه من اجازه ورود به باغ میوه من را ندارد» به این معنا نیست که اگر وی وارد باغ متعلق به من شد می‌توانم به وی شلیک کنم. به عبارت دیگر برخی از قوانین و هنجارها - نظیر قوانین مقابله با قتل - ممکن است مقدم بر حقوق مالکیت باشند. گستردگی حقوق مالکیت و محدودیت‌های قابل پذیرش روی اعمال این حقوق در جوامع مختلف متفاوت است. به عنوان مثال، در ایالات متحده و اغلب جوامع پیشرفته به شدت از حقوق مالکیت معنوی حمایت می‌شود اما در بسیاری از کشورهای در حال توسعه از این حقوق محافظت نمی‌شود. از سوی دیگر، قوانین زیست‌محیطی و قوانین مربوط به کاربری زمین در کشورهای ثروتمند توانائی خانوارها و بنگاه‌ها برای استفاده دلخواه از «مالکیت» را محدود می‌کند؛ در حالی که وسعت و گستردگی این محدودیت‌ها در کشورهای در حال توسعه کمتر است. در تمام جوامع این امر پذیرفته شده است که اگر محدود کردن حقوق مالکیت خصوصی در خدمت «هدف عمومی بزرگتری» باشد می‌توان این حقوق را محدود نمود.

نهادهای تنظیمی

هنگامی که مشارکت‌کنندگان در بازار به رفتارهای متقلبانه و ضد رقابتی روی می‌آورند بازارها با شکست مواجه می‌شوند. همچنین هنگامی که هزینه‌های مبادله مانع از درونی شدن آثار بیرونی تکنولوژیکی و سایر آثار بیرونی غیرمادی می‌شوند (نظیر آنچه در فصل قبل مورد بحث قرار گرفت) و زمانی که اطلاعات ناکامل باعث ایجاد مخاطرات اخلاقی و انتخاب نامطلوب می‌شود شکست بازار را در پی خواهد داشت. اقتصاددانان با اذعان به این موارد شکست بازار، به بسط و گسترش ابزارهای تحلیلی مورد نیاز برای تفکر نظام‌مند در خصوص تبعات و درمان‌های احتمالی این موارد شکست بازار پرداخته‌اند. نظریات بهینه

¹. stakeholders

گروه‌های ذینفع عبارتند از اتحادیه‌های کارگری، کارفرمایان، دولت و وام‌دهندگان-م.

دوم، رقابت ناکامل، کارگزاری، طراحی سازوکار و بسیاری از نظریات دیگر، ابزارهای نظارتی را به عنوان راهکار مقابله با این موارد شکست بازار پیشنهاد می‌دهند که تقریباً ابزاری دست و پا گیر و مزاحم است. این راهکارها با انتقاداتی نیز همراه شده‌اند. به عنوان مثال، نظریات اقتصاد سیاسی و انتخاب عمومی نسبت به اتکای بی‌حد و حصر به این ابزارها هشدار می‌دهند.

در عمل تمام اقتصادهای بازاری موفق توسط نهادی تنظیمی کاملاً دقیق و مجهز نظارت می‌شوند. وظیفه این نهادها تنظیم و نظارت بر رفتار فعالان بازارهای کالا، خدمات، دارائی و مالی است. EPA، SEC، OSHA، FAA، FCC، FDIC، FTC و ... علائم اختصاری تعدادی از همین نهادهای نظارتی در ایالات متحده است که به خوبی بیانگر تنوع و گستردگی این نوع نهادهاست. در حقیقت، هرچه قدر بازارها آزادتر باشند، مسئولیت نهادهای تنظیمی سنگین‌تر خواهد بود و تصادفی نیست که ایالات متحده، هم آزادترین بازارهای جهان را در اختیار دارد و هم سخت‌گیرانه‌ترین قوانین ضد انحصار را اعمال می‌کند. به عنوان مثال، به سختی بتوان تصور کرد که در کشوری غیر از ایالات متحده یک شرکت بسیار موفق در عرصه تکنولوژی نظیر مایکروسافت به اتهام رویه‌های ضد رقابتی به دادگاه کشانده شود. تجربه کشورهای آسیای شرقی در زمان بحران مالی سال ۱۹۹۷ همگان را قانع کرد که آزادی بازار مستلزم مراقبت‌های تنظیمی است. چرا که آزادسازی مالی و بازکردن حساب سرمایه در کشورهای کره جنوبی و تایلند و بسیاری از کشورهای در حال توسعه دیگر به دلیل نظارت و مقررات احتیاطی ناکافی به بحران مالی منتهی شد.^۱

همان‌گونه که در فصل قبل اشاره شد، واقعیت آن است که موارد شکست بازار در کشورهای در حال توسعه شیوع بیشتری داشته و ضرورت تنظیم و نظارت بر بازار در این کشورها بسیار شدیدتر است. بنابراین باید اذعان نمود که نهادهای تنظیمی متعارف نظیر قوانین ضد انحصار، نظارت مالی و مقررات مربوط به اوراق بهادار در این کشورها کافی نبوده و باید مقررات و نهادهای نظارتی بیشتری ایجاد شود. الگوهای مربوط به شکست هماهنگی

۱. ن.ک. به Mishkin ۲۰۰۶. همچنین Johnson and Shleifer (۱۹۹۹) توسعه مؤثرتر بازارهای دارائی در کشور لهستان نسبت به کشور جمهوری چک را به نهادهای نظارتی قوی‌تر لهستان نسبت می‌دهند که از حقوق اقلیت سهامدار پشتیبانی کرده و از آن‌ها در مقابل رفتارهای متقلبانه محافظت می‌کند.

و ناقصی‌های بازار سرمایه^۱ به‌خوبی نشان می‌دهند که مداخلات راهبردی دولت باید در جهت رهایی از دام‌های نهادی سطح پایین درآمدی و استخراج واکنش‌های مطلوب سرمایه‌گذاری خصوصی باشد. تجربه کشورهای کره جنوبی و تایوان در خلال دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ از این منظر قابل تفسیر است. اعطای یارانه‌های گسترده و ایجاد هماهنگی بین سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی به وسیله دولت در این دو اقتصاد نقشی حیاتی در فراهم کردن مقدمات و بسترهای رشد پایدار ایفا نمود (رودریک، ۱۹۹۵). مسلماً بسیاری از کشورها تلاش نموده‌اند تا از ترتیبات نهادی این دو کشور تقلید کنند اما با شکست روبه‌رو شده‌اند. حتی تأثیر نهادها در کشور کره جنوبی نیز در طول زمان تغییر کرده است. به عنوان مثال، ارتباطات صمیمانه میان دولت و شرکت‌های مختلط^۲ تا دهه ۱۹۹۰ عملکرد بسیار خوبی داشت اما از این زمان به بعد کارکرد خود را از دست داد. پس مجدداً تکرار می‌شود که ترتیبات نهادی مطلوب هم در بین کشورهای مختلف متفاوت است و هم در داخل یک کشور با گذشت زمان تغییر می‌کند.

نهادهای حامی ثبات اقتصاد کلان

پس از انتشار نظریات کینز این حقیقت روشن شد که اقتصادهای سرمایه‌داری لزوماً به شکل خودبه‌خودی و بدون دخالت یک دست مرئی به ثبات نمی‌رسد. نگرانی اصلی کینز و طرفدارانش در برقراری ثبات در سطح اقتصاد کلان، کمبود تقاضای کل و افزایش بیکاری ناشی از آن بود. اما دیدگاه‌های جدید در خصوص بی‌ثباتی اقتصاد کلان تأکید زیادی بر بی‌ثباتی ذاتی بازارهای مالی و انتقال بی‌ثباتی از این بازارها به بخش حقیقی اقتصاد دارند. بر همین اساس تمام اقتصادهای پیشرفته مبادرت به ایجاد نهادهای پولی و بودجه‌ای و با کارکرد تثبیتی کرده‌اند؛ چرا که این اقتصادها با صرف هزینه‌های گزاف دریافته‌اند که نداشتن چنین نهادهایی تبعات نامطلوبی در پی خواهد داشت. احتمالاً در بین تمام این

۱. ن. ک. به ۲۰۰۱ Hoff and Stiglitz

۲. Chaebols

نهادها، اعطای وام به بانک‌ها به عنوان آخرین چاره^۱ - نوعاً از جانب بانک مرکزی - از همه نهادها مهم‌تر است زیرا از وقوع بحران‌های بانکی خود تقویت‌کننده جلوگیری می‌کند.

در میان نظریات اقتصاد کلان، یک جریان فکری بسیار قوی وجود دارد که اثربخشی و کارآمدی سیاست‌های پولی و بودجه‌ای در ثبات‌بخشی به اقتصاد کلان را زیر سؤال می‌برد. رهیافت چرخه‌های تجاری حقیقی (RBC) به لحاظ نظری پیچیده‌ترین ویرایش از این جریان فکری است. همچنین بر اساس دیدگاه چرخه‌های سیاستی، نهادهای پولی و بودجه‌ای - علی‌الخصوص در آمریکای لاتین - به جای آنکه از بی‌ثباتی اقتصاد کلان بکاهند سبب افزایش بی‌ثباتی در سطح کلان شده‌اند؛ زیرا این نهادها به‌جای اتخاذ سیاست‌های ضدچرخه‌ای، از سیاست‌های موافق چرخه‌ای پیروی کرده‌اند (هاسمن و گاوین^۲، ۱۹۹۶).

ماحصل این پیشرفت‌های نظری، تشدید تمایلات در جهت افزایش استقلال بانک مرکزی و شکل‌گیری مباحث جدید در خصوص طرح‌ریزی نهادهای بودجه‌ای مستحکم‌تر و قویتر بود. در برخی از کشورها (آرژانتین در دهه ۱۹۹۰ مهم‌ترین مثال در این خصوص است) نقش بانک مرکزی به عنوان آخرین وام‌دهنده کنار گذاشته شد و بانک مرکزی به صورت یک شورای پولی درآمد. آرژانتین به این جمع‌بندی رسید که داشتن بانک مرکزی با یک بده - بستان همراه است. از یک سو، این نهاد پولی می‌تواند گهگاه سبب تثبیت اقتصاد شود اما از سوی دیگر با این ریسک همراه است که در اغلب موارد اقتصاد را بی‌ثبات خواهد نمود. لذا ارزیابی آرژانتین این بود که برخورداری از یک بانک مرکزی که گهگاه اقتصاد را تثبیت می‌کند ارزش پذیرش ریسک بی‌ثباتی‌های آتی را ندارد. شاید همان‌گونه که در فصل اول اشاره شد تاریخ طولانی بی‌ثباتی کلان اقتصادی و تورم‌های بسیار بالا دلایلی باشند که سبب شد مقامات آرژانتین به این نتیجه برسند که این اقدام شرط‌بندی بدی نخواهد بود. اما سؤال این است که آیا می‌توان این موضوع را در مورد کشورهای برزیل و مکزیک و یا از آن‌ها مهم‌تر ترکیه یا اندونزی مطرح کرد؟ در پاسخ باید گفت که سیاستی که ممکن است در آرژانتین مؤثر باشد می‌تواند در سایر کشورها اثرگذار نباشد. حتی در خود آرژانتین هم نظام شورای پولی تنها برای مدتی کوتاه کارکرد مناسبی داشت (و بنا به دلایلی که در فصل

1. lender of last resort

2. Hausmann and Gavin

هفتم مطرح خواهیم کرد در سال ۲۰۰۱ به شدت سقوط کرد). مجادلات و مباحث مربوط به شورای پولی و دلاریزه شدن اقتصاد به خوبی توضیح دهنده این واقعیت مهم است که نهادهای مورد نیاز هر کشور مستقل از تاریخ آن کشور نیستند.

نهادهای حامی بیمه اجتماعی

یک اقتصاد بازاری مدرن دائماً در معرض تغییرات قرار دارد و بنابراین مخاطرات مربوط به درآمد و اشتغال افراد بسیار گسترده و فراگیر است. لازمه رشد اقتصادی مدرن انتقال از یک اقتصاد ایستا به یک اقتصاد پویاست که در آن وظایف کارگران دائماً در حال تغییر شکل و تحول است. بنابراین تغییرات افزایشی و کاهشی در میزان درآمد کارگران امری رایج و متداول است. یکی از جنبه‌های مثبت اقتصاد بازاری پویا آن است که افراد را از قید و بندهای سنتی نظیر گروه‌های خویشاوندی، کلیسا و سلسله مراتب روستایی آزاد می‌کند اما جنبه منفی آن این است که افراد را به طور کلی از نظام حمایت‌های سنتی و نهادهای تسهیم خطر محروم می‌کند. در این شرایط، آن دسته از ترتیبات اجتماعی که در جهت برابر کردن توزیع منابع در جوامع سنتی به کار گرفته می‌شد - نظیر دادن هدیه، جشن‌ها و آیین‌های مذهبی و پیوندهای خانوادگی - بخش عمده کارکردهای بیمه اجتماعی خود را از دست می‌دهند. بنابراین زمانی که بر گستره و وسعت بازارها افزوده می‌شود، مخاطرات مربوط به نوسانات در درآمد دیگر بر اساس رویه‌های سنتی قابل مدیریت نخواهند بود.

یکی از شگفت‌انگیزترین ویژگی‌های تکامل اقتصادهای بازاری پیشرفته در طول قرن بیستم، توسعه قابل توجه برنامه‌های بیمه اجتماعی است که از جانب دولت‌ها تدارک دیده می‌شود. به عنوان مثال، آسیب‌های ناشی از رکود بزرگ در ایالات متحده راه را برای ابداعات نهادی گسترده در این عرصه هموار کرد. تأمین اجتماعی، کمک‌هزینه جبران بیکاری، امور عام‌المنفعه، مالکیت عمومی، بیمه سپرده و وضع قانون به نفع اتحادیه‌ها از جمله این ابداعات نهادی است (ن.ک. به بوردو، گلدین و وایت^۱ ۱۹۹۹). همان‌گونه که ژاکوبی^۲ (۱۹۹۸) اشاره می‌کند تا قبل از وقوع رکود بزرگ، طبقات متوسط جامعه عموماً به

1. Bordo, Goldin and White

2. Jacoby

صورت فردی و یا با خرید بیمه از واسطه‌های خصوصی می‌توانستند از خود در برابر نوسانات درآمد و اشتغال محافظت کنند. فروپاشی بیمه‌های خصوصی در خلال رکود بزرگ و گسترش بیمه اجتماعی و ایجاد دولت‌های رفاه در سال‌های پس از آن سبب شد تا طبقات متوسط جایگاه سیاسی قابل ملاحظه خود را از دست بدهند. ریشه‌های دولت رفاه در اروپا تقریباً به اواخر قرن نوزدهم بر می‌گردد اما گسترش شدید برنامه‌های بیمه اجتماعی بخصوص در اقتصادهای کوچکتر اروپایی که تجارت خارجی بسیار زیادی نیز داشتند پس از جنگ جهانی دوم اتفاق افتاد (رودریک ۱۹۹۸). علی‌رغم مواضع شدید سیاسی علیه دولت رفاه از دهه ۱۹۸۰ به این طرف، نه ایالات متحده و نه کشورهای اروپایی اقدام به کاهش معنی‌دار این برنامه‌ها نکرده‌اند.

بیمه اجتماعی لزوماً همواره به شکل برنامه‌های پرداخت انتقالی از محل منابع بودجه دولت نیست. به عنوان مثال، بیمه اجتماعی در الگوی آسیای شرقی که کشور ژاپن نمونه خوبی از آن است از طریق ترکیبی از اقدامات در سطح بنگاه‌ها (نظیر استخدام مادام‌العمر نیروی کار و تدارک مزایای اجتماعی برای آن‌ها)، واحدهای محافظت‌کننده و تعدیلی (فروشگاه‌هایی که توسط والدین اداره می‌شود)^۱ و رویکرد تدریجی در قبال آزادسازی اقتصاد و بخش خارجی فراهم می‌شود. اگر از منظر یک ناظر بیرونی به جامعه ژاپن بنگریم ممکن است در نگاه اول برخی از ویژگی‌های خاص این جامعه ناکارآ به نظر برسند - نظیر اولویت دادن به فروشگاه‌های خرده‌فروشی کوچک یا مقررات تنظیمی بسیار گسترده بازارهای محصول. اما این ویژگی‌های جامعه ژاپن در حقیقت جایگزین برنامه‌های انتقالی هستند و اگر جامعه ژاپن از این ویژگی‌ها برخوردار نمی‌بود ناچار بود تا این برنامه‌ها را از طریق یک دولت رفاه - همانند آنچه در اغلب جوامع اروپایی وجود دارد - تدارک ببیند. وجود این روابط مکملی میان ترتیبات نهادی مختلف در درون یک جامعه اشارات بسیار مهمی دارد. یکی از دلالت‌های این موضوع آن است که اصلاح نظام‌های ملی به صورت جداگانه بسیار دشوار است. هیچ‌کس نمی‌تواند (یا نباید) از ژاپنی‌ها بخواهد که رویه‌های استخدام مادام‌العمر یا ترتیبات خرده‌فروشی ناکارآمد خود را کنار بگذارند؛ مگر آنکه از وجود شبکه‌های ایمن جایگزین و مناسب برای آن‌ها اطمینان حاصل شود. دلالت دیگر این امر آن است که

¹. mom-and-pop stores

تغییرات نهادی بنیادین نظیر تغییرات نهادی پس از رکود بزرگ و جنگ جهانی دوم تنها در پی تحولات عمده به وقوع می‌پیوندند.

بیمه اجتماعی از یک سو از طریق ایجاد و برقراری سازگاری بین اقتصاد بازار با همبستگی و ثبات اجتماعی سبب مشروعیت‌بخشی به اقتصاد بازار می‌شود اما از سوی دیگر استقرار دولت‌های رفاه موجود در کشورهای اروپای غربی و ایالات متحده، هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی متعددی در پی دارد-نظیر افزایش مخارج بودجه‌ای، فرهنگ «استحقاق»^۱ و بیکاری بلندمدت- که به شدت قابل رویت است. به دلیل همین هزینه‌ها، کشورهای در حال توسعه نظیر کشورهای آمریکای لاتین که پس از بحران دهه ۱۹۸۰ به اتخاذ الگوی مبتنی بر بازار روی آوردند توجه کافی به ایجاد نهادهای بیمه اجتماعی نکرده‌اند (رودریک ۲۰۰۱). پیامد این بی‌توجهی، ناامنی اقتصادی و واکنش شدید به اصلاحات اتخاذ شده بوده است. این که این کشورها چطور خواهند توانست در مواجهه با نابرابری‌های گسترده و دستاوردهای ناپایدار که به دلیل اتکای فزاینده به نیروهای بازار در حال بدتر شدن است، همبستگی اجتماعی خود را حفظ کنند سؤال است که پاسخ روشنی برای آن وجود ندارد. اما اگر آمریکای لاتین و سایر مناطق در حال توسعه بخواهند به منظور برقراری بیمه اجتماعی مسیری متفاوت از آنچه در اروپای غربی و آمریکای لاتین دنبال شد را طی کنند می‌بایست رویکرد خاص خود - و ابداعات نهادی خاص خود را - بسط و گسترش دهند تا بتوانند بر کشمکش میان نیروهای بازار و دستیابی به امنیت اقتصادی غلبه کنند.

نهادهای مدیریت نزاع

میزان انشقاق و از هم گسستگی جمعیت در جوامع مختلف با یکدیگر متفاوت است. برخی از جوامع از جمعیتی همگن از لحاظ زبان و نژاد تشکیل شده‌اند و ویژگی بارز آن‌ها توزیع نسبتاً برابر منابع است (فنلاند). در سوی مقابل، وجود شکاف‌های عمیق نژادی و درآمدی خصوصیت برخی دیگر از جوامع است (نیجریه). هنگامی که این اختلافات به طور

¹. entitlement culture

منظور از فرهنگ استحقاق آن است که مردم انتظار دارند دولت بدون افزایش بار مالیات، از آن‌ها در قالب طرح‌هایی نظیر بیمه اجتماعی یا بیمه سلامت حمایت کند-م.

صحیح و مناسبی مدیریت نشود می‌تواند در همکاری اجتماعی ایجاد اخلاص کرده و از اجرای پروژه‌هایی که دارای منافع اجتماعی هستند جلوگیری نماید. نزاع اجتماعی به دو دلیل زیانبار است. نخست آنکه سبب انحراف منابع از فعالیت‌های مولد و کارآ می‌شود و دوم، به دلیل ایجاد نااطمینانی، از انجام این فعالیت‌ها جلوگیری می‌کند. اقتصاددانان با بهره‌گیری از مدل‌های نزاع اجتماعی تلاش نموده‌اند تا به سؤالات زیر پاسخ دهند: چرا هنگامی که تأخیر در اتخاذ سیاست‌های تثبیتی سبب تحمیل هزینه به تمام گروه‌ها می‌شود، دولت‌ها اجرای این سیاست‌ها را به تعویق می‌اندازند (آلسینا و درازن^۱ ۱۹۹۱)؟ چرا عملکرد کشورهایی که از منابع طبیعی غنی‌تر بهره‌مند هستند غالباً ضعیف‌تر از کشورهایی است که منابع طبیعی اندکی دارند (تورنل و لین^۲ ۱۹۹۹)؟ چرا شوک‌های خارجی اغلب به بحران‌های اقتصادی طولانی‌مدتی منتهی می‌شوند که هزینه آن‌ها قابل قیاس با هزینه‌های مستقیم شوک‌های خارجی نیست (رودریک ۱۹۹۹)؟

در تمامی حالت‌های فوق شاهد نمونه‌هایی از شکست در هماهنگی دستاوردهای مفید اجتماعی هستیم که به دلیل نزاع‌های اجتماعی رخ می‌دهد. در جوامع پیشرفته، طیفی از نهادها وجود دارد که احتمال بروز این شکست‌های هماهنگی را به شدت تقلیل می‌دهد. نهادهایی نظیر حاکمیت قانون، نظام قضایی با کیفیت بالا، نهادهای سیاسی پاسخگو، انتخابات آزاد، اتحادیه‌های تجاری مستقل، مشارکت‌های اجتماعی، نمایندگی نهادینه شده گروه‌های اقلیت و بیمه‌های اجتماعی نمونه‌هایی از این نوع نهادها هستند. این نهادها نقش نهادهای مدیریت نزاع را ایفا می‌کنند؛ زیرا متضمن یک «تکنولوژی تعهد»^۳ مضاعف هستند. به عبارت دیگر، این نهادها از یک طرف به «برندگان» بالقوه نزاع اجتماعی هشدار می‌دهند که منافع آن‌ها محدود خواهد بود و از طرف دیگر به «بازندگان» این اطمینان خاطر را می‌دهند که اموال آن‌ها مصادره نخواهد شد. این نهادها از طریق کاستن از بازدهی راهبردهای انفرادی، انگیزه گروه‌های اجتماعی برای همکاری و تشریک‌مساعی اجتماعی را افزایش می‌دهند.

1. Alesina and Drazen

2. Tornel and Lane

3. commitment technology

نهادهای «خوب» چگونه به دست می آیند؟

همان گونه که در بخش قبلی بحث کردم، یک اقتصاد بازاری به طیف گسترده‌ای از نهادهای غیربازاری متکی است که وظایف تنظیمی، تشبیتی و مشروعیت‌بخشی را برعهده دارند. هرگاه پذیرفته شود که این نهادها بخشی از یک اقتصاد مبتنی بر بازار هستند، از اهمیت مجادلات سنتی بین بازار و دولت یا آزادی اقتصادی و مداخله دولت کاسته خواهد شد. درحقیقت، دولت و بازار یا مداخله و عدم مداخله دولت در سازمان‌دهی امور اقتصادی یک جامعه رقیب یکدیگر نیستند؛ بلکه عناصر مکملی هستند که سبب حفظ پایداری یک نظام می‌شوند. تمام اقتصادهای بازاری که عملکرد موفق‌تری دارند ترکیبی از دولت و بازار و مداخله و عدم مداخله دولت هستند.

پذیرش وجود تنوع نهادی

دلالت مهم دیگر این بحث آن است که یک مبنای نهادی منحصر به فرد و یکتا برای اقتصاد بازار وجود ندارد و اقتصادهای بازاری می‌توانند روی مبنای نهادی متفاوتی استوار باشند. به بیان رسمی‌تر، هیچ نوع ارتباط یک‌به‌یک بین بازارها و مجموعه نهادهای غیربازاری مورد نیاز برای حمایت از بازارها وجود ندارد. تنوع و گوناگونی بسیار زیاد نهادهای تنظیمی، تشبیتی و قانونی در جوامع صنعتی و پیشرفته امروزی به خوبی گویای همین امر است. به عنوان مثال نوع آمریکایی سرمایه‌داری بسیار متفاوت از آن نوع سرمایه‌داری است که در کشور ژاپن وجود دارد و سرمایه‌داری موجود در اروپا متفاوت از هر دوی آنهاست. حتی در درون اروپا شاهد تفاوت‌های بسیار زیاد در ترتیبات نهادی (مثلاً بین سوئد و آلمان) هستیم. هرچند ممکن است عده‌ای موافق این اختلافات نباشند. با این وجود، اغلب اصلاحات نهادی در کشورهای در حال توسعه مبتنی بر این فرض هستند که تنها یک مجموعه واحد از نهادها وجود دارد که ارزش تقلید دارد.

دیدگاه اشتباه دیگری که در بین روزنامه‌نگاران متداول است آن است که یک مجموعه از ترتیبات نهادی همواره عملکرد بهتر و مطلوب‌تری از سایر ترتیبات نهادی دارد. به همین ترتیب در هر دهه‌ای یک مجموعه از ترتیبات نهادی رایج شده و در آن دهه تبدیل به مد می‌شود. به عنوان مثال، در اغلب سال‌های دهه ۱۹۷۰ قاره اروپا به دلیل نرخ‌های بیکاری

پایین، رشد بالا و فرهنگ شکوفا و پُر رونقش به الگویی برای تقلید مبدل شد. در دهه ۱۹۸۰ کشور ژاپن به دلیل هوشیاری و عملکرد آگاهانه‌اش در عرصه تجارت به گزینه‌ای برای تقلید تبدیل شد و دهه ۱۹۹۰ نیز دهه سرمایه‌داری به سبک ایالات متحده بود. هیچ کس نمی‌تواند حدس بزند که در آینده کدام کشور الگوی تقلید قرار خواهد گرفت. شاید این کشور سوئد باشد؟

در حقیقت موضوع تنوع نهادی دلالت اساسی‌تری دارد و آن این است که ترتیبات نهادی متفاوتی که امروزه شاهد آن هستیم خود شامل یک زیرمجموعه‌ای کامل از تمام احتمالات بالقوه نهادی هستند. روبرتو اونگر (۱۹۹۸) با استدلالی قوی و محکم این موضوع را بررسی نموده است. ممکن است این‌گونه تصور شود که جوامع مدرن امروزی، در گذشته به نحوی جامعه خود را مدیریت کرده‌اند که تمام تغییرات نهادی مفیدی که می‌توانند زیربنای اقتصادهای پویا و سالم قرار گیرند را با دقت تمام اعمال نموده‌اند اما هیچ دلیلی برای اثبات این امر وجود ندارد. حتی اگر بپذیریم که اقتصادهای مبتنی بر بازار به نوع خاصی از نهادها احتیاج دارند، همان نهادهایی که در بخش قبل اشاره شد، باز هم می‌بایست نسبت به این ایده که تنها یک نوع خاصی از نهاد- به عنوان مثال شیوه خاصی از حاکمیت شرکتی، نظام تأمین اجتماعی یا قوانین بازار کار- را با عملکرد مناسب اقتصاد بازار سازگار می‌داند با دیده تردید نگریم.

نهادهای مورد نیاز یک اقتصاد بازار منحصر به یک فهرست محدود از احتمالات نهادی نیست. احتمالات نهادی به صورت نظام‌های جدایی‌ناپذیر که به طور همزمان ظهور و سقوط می‌کنند ظاهر نمی‌شوند و همواره مجموعه‌ای دیگر از ترتیبات نهادی وجود دارد که می‌تواند در عمل همان کارکردها را برآورده نماید (اونگر ۲۵-۲۴، ۱۹۹۸).

دو راه دستیابی به نهادها

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که یک جامعه در حال توسعه چگونه می‌تواند به نهادهای کارآمد-منظور از نهادهای کارآمد نهادهای پشتیبان یک نظام مبتنی بر بازار پایدار و سالم است- دست یابد؟ به منظور پاسخ به این سؤال ارائه یک تمثیل از نحوه انتقال فناوری مفید است. تصور کنید که جامعه‌ای قصد دارد فناوری جدیدی را به کار

گیرد که به آن این امکان را می‌دهد که موجودی‌های اولیه (اعم از زمین، نیروی کار، منابع طبیعی) را به تولید بیشتری تبدیل کند و لذا در صدد دستیابی یا استقرار نهادهایی است که از این فناوری حمایت می‌کند. اجازه دهید این فناوری جدید را «اقتصاد بازاری» بنامیم و می‌دانیم که این عبارت تمام مکمل‌های نهادی غیربازاری که پیش از این مورد بحث قرار دادیم را دربر می‌گیرد. اقتباس اقتصاد بازار به معنای گسترده‌ای که اینجا مطرح شد سبب می‌شود تا تولید بالقوه اقتصاد ارتقاء یابد که این امر مترادف پیشرفت تکنولوژی در ادبیات رایج اقتصاددانان است.

اما یک اقتصاد بازار اشاره به چه نوعی از فناوری دارد؟ برای ساده کردن موضوع، دو احتمال را در نظر بگیرید. یک احتمال این است که فناوری جدید همه منظوره بوده و به صورت مدون و آماده در بازارهای جهانی موجود است. در این شرایط به راحتی می‌توان با واردات طرح اولیه آن از اقتصادهای پیشرفته‌تر، این فناوری را به کار گرفت. از این منظر انتقال به یک اقتصاد بازاری شامل مراحل زیر است: به دست آوردن یک کتابچه راهنما با عنوان چگونه یک اقتصاد بازاری ایجاد کنیم («یا همان اجماع واشنگتنی») و دنبال کردن این دستورات: اختلالات قیمتی را حذف کن، بنگاه‌های عمومی را خصوصی کن، محدودیت‌های بودجه‌ای را سخت‌تر کن، وضع قوانین حقوقی و غیره.

احتمال دوم که متفاوت از احتمال اول است آن است که فناوری مورد نیاز به شدت مختص هر کشور و تابع شرایط بومی آن بوده و با ابهامات زیادی همراه است. منظور از اختصاصی بودن فناوری آن است که گنجینه نهادی موجود در کشورهای پیشرفته ممکن است مناسب اقتضائات جامعه مزبور نباشد - به عنوان مثال، وجود تفاوت در قیمت‌های نسبی عوامل در بخش کشاورزی در کشورهای توسعه نیافته در مقایسه با کشورهای پیشرفته ایجاد می‌کند که فنون به کار گرفته شده در این بخش در کشورهای توسعه نیافته متفاوت باشد و مراد از ابهام در فناوری آن است که در حقیقت بخش اعظم دانش مورد نیاز به صورت مکتوب در نیامده است و همین امر سبب می‌شود تا طرح اولیه اقتباس شده از کشورهای پیشرفته به شدت ناقص باشد^۱. به عبارت دیگر به دلیل اختصاصی بودن و ابهام

^۱ ذکر مثالی از تاریخ کشور کره جنوبی درخصوص کسب فناوری به خوبی موضوع ابهام فناوری را توضیح می‌دهد. هیوندائی که یک کمپانی کره‌ای سازنده کشتی است فعالیت خود را با واردات طرح اولیه از یک بنگاه اسکاتلندی آغاز

فناوری، طرح اولیه وارداتی غیرقابل استفاده است و لذا نهادها باید به صورت محلی توسعه یابند و متکی بر تجربیات عملی، دانش بومی و آزمایش باشند.

مسلماً دو سناریو ذکر شده فوق صرفاً بیانی اغراق‌آمیز از دو حالت متضاد است. نه طرح اولیه و نه دانش بومی هیچ یک حاوی تمام ماجرا نیستند. حتی در بهترین شرایط ممکن، یک طرح اولیه برای آن که با موفقیت به اجرا درآید نیازمند برخورداری از تخصص بومی است. متقابلاً هنگامی که شرایط بومی تفاوت‌های بسیار زیادی با یکدیگر دارند انکار ارتباط احتمالی نمونه‌های نهادی مربوط به سایر کشورها عقلانی نخواهد بود. اما در نظر گرفتن این موضوع در قالب دو حالت حدی-چه روی طرح اولیه و چه روی دانش بومی تأکید شود- سبب می‌شود تا برخی از مسائل کلیدی در خصوص استقرار نهادی و همچنین مباحث مربوط به توسعه نهادی روشن شود. جهت تبیین این امر به بررسی دو دیدگاه متفاوت پیرامون سیاست اصلاح تدریجی در کشور چین می‌پردازیم.

دیدگاه نخست که از جانب ساکس و وو^۱ (۲۰۰۰) ارائه شده ویژگی‌های برجسته چین را کم‌اهمیت جلوه داده و استدلال می‌کند که موفقیت اقتصاد چین ناشی از ویژگی‌های خاص گذار چین به یک اقتصاد بازاری نیست؛ بلکه دلیل موفقیت اقتصاد چین به دلیل همگرایی نهادی چینی به سمت نهادهای موجود در اقتصادهای غیرسوسیالیستی است. در چارچوب این دیدگاه، هرچه این همگرایی سریع‌تر رخ دهد، دستاوردها مطلوب‌تر خواهد بود. «به رغم آنچه گفته می‌شود دستاوردهای مطلوب ناشی از سیاست اصلاح تدریجی نبوده است» (ساکس و وو ۱۹۹۷). پیام سیاستی این دیدگاه آن است که چین نباید روی آزمایش نهادی تمرکز کند؛ بلکه باید تمرکز این کشور روی هماهنگی نهادهایش با نهادهای

←

کرد. اما این شرکت خیلی زود دریافت که طرح وارداتی مزبور مؤثر نیست. زیرا بر اساس این طرح، هر کشتی به دلیل آن که سازنده اصلی تنها ظرفیت تولید نصف یکی کشتی را در هر زمان داشت به صورت دو نیمه جدا از یکدیگر ساخته می‌شد. هنگامی که هیوندائی نیز از همین رویه تبعیت کرد قادر به متصل نمودن دو تکه مجزای کشتی نبود. طرح‌های بعدی که این شرکت از بنگاه‌های مشاور اروپایی وارد نمود نیز با مشکل عدم تعهد شرکت‌های اروپایی در قبال تأمین ظرفیت اسمی همراه شد که سبب تحمیل هزینه به شرکت هیوندائی به خاطر تأخیر در ارسال قطعات شد. در نهایت هیوندائی مجبور شد به طرح مهندسان داخلی اتکا کند. این مورد در مطالعه آمسدن ۸۹-۲۷۸، ۱۹۸۹ مورد بررسی قرار گرفته است.

1. Sachs and Woo

خارجی باشد (برای آن که جانب انصاف رعایت شود باید گفت که به نظر می‌رسد منظور این دو نویسنده هماهنگی نهادهای چین با نهادهای سایر کشورهای آسیای شرقی است و نه با نهادهای ایالات متحده یا اروپای غربی).

در نقطه مقابل دیدگاه نخست، عده‌ای از صاحب‌نظران نظیر کیان و رولند^۱ معتقدند که اختصاصات الگوی چین راه‌حلی در اختیاری ما می‌گذارد که می‌توان از آن‌ها برای حل مشکلات خاص سیاسی و اطلاعاتی که هیچ طرح از پیش طراحی شده‌ای برای رفع آن‌ها وجود ندارد استفاده نمود. بنابراین لائو، کیان و رولند (۱۹۹۷) رویکرد دو سویه چین در قبال آزادسازی اقتصادی را به عنوان راهی برای اجرای اصلاحات کارآیی پارتو تعبیر و تفسیر می‌کنند: هر اصلاحی در یک اقتصاد برنامه‌ریزی شده که سبب بهبود در حاشیه مشوق‌ها شود، کارآیی تخصیص منابع را ارتقاء می‌دهد ضمن آنکه وضع هیچ یک از ذی‌نفعان طرح را بدتر نمی‌کند. کیان، رولند و ژو^۲ (۱۹۹۹) معتقدند که شیوه چین در تمرکززدایی از اقتصاد، در واقع دادن اجازه به توسعه نهادهای برتر هماهنگی است: هنگامی که فعالیت اقتصادی نیازمند محصولات با ویژگی‌های یکسان و یکجور است^۳، آزمایش محلی، روش کارآمدتری برای پردازش و استفاده از دانش بومی است.

ساکس، وو و دیگر اعضای مکتب همگرایی^۴ نگران روش آزمایش‌گرایی به سبک و سیاق چین هستند؛ زیرا آن‌ها بیان می‌کنند که «ما در حال حاضر از خصوصیات و ویژگی‌های اقتصاد بازار آگاه هستیم: اقتصاد بازار برخوردار از مالکیت خصوصی و یک نظام یکپارچه قیمت‌هاست - فقط آن را دنبال کنید». از سوی دیگر، کیان و همکارانش معتقدند که لازمه استمرار و پایداری یک اقتصاد بازاری آن است که نظام اقتصادی مشوق‌های مناسبی برای گسترش دانش ضمنی فراهم کند تا برخی از ناکارآمدی‌های اقتصادی ایجاد شده در طول مسیر توسعه آسیایی ایجاد نکنند. این دو نگرش متضاد درخصوص گذار به یک اقتصاد

1. Qian and Roland

2. Xu

۳. یکبار دیگر مشکل به هم متصل کردن دو نیمه یک کشتی که در مثال شرکت هیوندائی در زیرنویس قبلی اشاره شد را به خاطر بیاورید.

4. convergence school

بازاری به مباحث مربوط به سیاست‌گذاری نفوذ کرده و ترجیحات ما در خصوص حمایت از اصلاح تدریجی و آزمایش‌گرایی یا حمایت از شوک‌درمانی را شکل داده‌اند.

هرچند باید اذعان کنم که من طرفدار دیدگاه آزمایش‌گرایی هستم اما همچنین باید ذکر کنم که آزمایش‌گرایی نیز با مخاطراتی همراه است. نخست آن که می‌بایست آزمایش‌گرایی آگاهانه را از تأخیر در اجرای سیاست‌ها و سیاست گام‌به‌گامی که در جهت منافع گروه‌های ممتاز اتخاذ می‌شود تفکیک نمود. به عنوان مثال، در اغلب کشورهای استقلال یافته اتحاد جماهیر شوروی و کشورهای جنوب صحرای آفریقا شاهد شک و تردید فراوان در اجرای اصلاحات اقتصادی هستیم. این تردید و دودلی بیش از آن که ناشی از تمایل به استقرار نهادهای بهتر باشد ریشه در گریز از انجام اصلاحات دارد. همچنین می‌بایست بین آزمایش‌گرایی آگاهانه و تلاش برنامه‌ریزی شده جهت دستیابی به دانش بومی و پردازش آن برای برآورده نمودن بهتر نیازهای بومی تمایز قائل شد. به عنوان مثال، سیاست اصلاح تدریجی که کشورهایی نظیر جزیره موریس^۱ و کره جنوبی^۲ در خلال دهه‌های اخیر به نمایش گذاشته‌اند بسیار متفاوت از اصلاح تدریجی نیجریه یا اصلاح تدریجی اوکراین در دهه ۱۹۹۰ است.

دوم، مسلماً هنگامی که طرح‌های اولیه وارداتی می‌توانند کارکرد مناسبی داشته باشند، بنا نهادن و پی‌ریزی نهادها از صفر هزینه‌بر است -هم به لحاظ زمان و هم از نظر منابع. این هزینه‌ها می‌بایست به دقت مورد ارزیابی قرار گیرد زیرا صرف‌نظر کردن از آزمایش‌گرایی نیز می‌تواند دارای هزینه فرصت باشد تا جایی که صرف‌نظر کردن از آزمایش‌گرایی، مسیرهای خاصی از توسعه نهادی در آینده را متوقف می‌کند. به هر حال، اگر آزمایش‌گرایی از فرصت‌های مربوط به مبادلات نهادی چشم‌پوشی کند می‌تواند به نتیجه معکوس منتهی شود. به عنوان مثال، اغلب مجالس قانون‌گذاری برای تأمین امنیت بازارها، آژانس‌های

۱. ن. ک. به Wallisz and Saw 1993; Rodrik 1999 و بحثی که در ادامه در خصوص اصلاحات دوسویه در جزیره موریس ارائه می‌شود.

۲. اغلب تصور می‌شود که در کشور کره جنوبی تکنوکرات‌های مستقل و مجزا از بخش خصوصی بدون در اختیار داشتن اطلاعات بومی اقدام به اتخاذ یک سری تصمیمات گرفتند. Evans (۱۹۹۵) به خوبی بر ماهیت «تعبیه شده» استقلال بروکراتیک در کره جنوبی به خصوص شبکه متراکم تعاملات میان بروکراسی و گروه‌هایی از بخش خصوصی که اجازه تبادل اطلاعات، مذاکره و بازبینی سیاست‌ها و تنظیم اولویت‌ها به آن‌ها داده شده بود تأکید می‌کند.

نظارتی‌ای تأسیس می‌کنند که شبیه کمیسیون اوراق قرضه و ارز^۱ آمریکا است. فایده این امر آن است که می‌توان از تجربیات کشورهای که به صورت آزمون و خطا به شیوه تنظیم بازارها پی برده‌اند بهره برد. این مورد را می‌توان به آژانس ضد انحصار، آژانس نظارت مالی، بانک مرکزی و بسیاری از وظایف دیگر دولت تعمیم داد.^۲ با این حال همواره این امکان وجود دارد که از ترتیبات نهادی رایج در سایر کشورها حتی اگر مناسب نبوده و یا امکان انتقال آن‌ها وجود نداشته باشد نکات ارزشمندی بیاموزیم. شاید یکی از دلایلی که «انفجار بزرگ»^۳ در لهستان مؤثر واقع شد این بود که این کشور پیشاپیش آینده خود را مشخص کرده بود: لهستان قصد داشت با عضویت کامل در اتحادیه اروپا یک عضو «معمولی» جامعه اروپایی باشد؛ به گونه‌ای که پذیرش تمام و کمال نهادهای اروپایی صرفاً راهی برای دستیابی به هدف نبود؛ بلکه این اقدام به مثابه هدف غایی این کشور بود.

هنگامی که اهداف مورد نظر به خوبی مشخص نباشند با سؤالات دشواری مواجه خواهیم شد و بده-بستان‌های میان دو رهیافت طرح اولیه و آزمایش‌گرایی بروز خواهد کرد. به عنوان مثال، این سؤال مطرح می‌شود که جامعه مورد علاقه چینی‌ها چه جامعه‌ای است و به صورت واقع‌بینانه امیدوارند به چه جامعه‌ای دست یابند؟ همین سؤال در مورد برزیلی‌ها، هندی‌ها و ترک‌ها نیز مطرح است. باید توجه نمود که برای پاسخ به این سؤالات دانش بومی اهمیت بسیار زیادی دارد. در اینجا طرح‌های اولیه، بهترین رویه‌های اجرایی، دستورالعمل‌های بین‌المللی و هماهنگ‌سازی می‌تواند در مورد برخی از مسائل «فنی» خیلی محدود مؤثر واقع شوند. اما توسعه نهادی در مقیاس وسیع تا حدودی مستلزم یک فرآیند کشف پیرامون نیازها و قابلیت‌های بومی است.

1. Securities and Exchange Commission

۲. اما حتی در حیطه مالی نیز ایجاد نهادهای نظارتی بر اساس واقعیت‌های محلی در میزان مؤثر بودن حکمرانی بسیار بااهمیت است (میشکین ۲۰۰۶).

3. big bang

منظور انتقال سریع لهستان به سمت اقتصاد بازار است-م.

نظام سیاسی مشارکتی به عنوان یک فرانهاد^۱

رویکرد طرح اولیه رویکردی از بالا به پایین است که به شدت به تخصص برخی از تکنوکرات‌ها و مشاوران خارجی متکی است. در حالی که رویکرد دانش بومی رویکردی از پایین به بالاست و بر سازوکارهایی جهت استخراج و تجمیع اطلاعات بومی متکی است. اساساً این سازوکار بسیار متنوع بوده و گستردگی نوع آن‌ها به میزان تنوع در نهادهاست. اما من استدلال می‌کنم که نهادهای سیاسی مشارکتی قابل اتکاترین نوع این سازوکارها هستند. در حقیقت می‌توان نهادهای سیاسی مشارکتی را به عنوان فرانهادهایی در نظر گرفت که دانش بومی را استخراج و تجمیع کرده و به بنا نهادن نهادهای بهتر کمک می‌کنند.

مسلماً این حقیقت وجود دارد که برخی از حکومت‌های غیردموکراتیک موفق شده‌اند تا با استفاده از ابزارهای جایگزین به خوبی وظیفه استقرار نهادی را انجام دهند. کره جنوبی (خودمختاری بروکراتیک «تعییه شده») و چین (تمرکززدایی و آزمایش‌گرایی) دو نمونه‌ای است که در این ارتباط بلافاصله به ذهن متبادر می‌شود. اما در مقیاسی وسیع‌تر و بر اساس شواهد مربوط به کشورهای مختلف می‌توان گفت که چین و کره جنوبی استثناء هستند و نه یک قاعده. درست است که هیچ چیز نمی‌تواند مانع استفاده رژیم‌های اقتدارگرا از دانش بومی شود اما مسئله این است که هیچ چیز نمی‌تواند این دولت‌ها را مجبور به انجام چنین کاری کند.

مروری بر وضعیت و سیاست‌های اتخاذ شده از جانب جزیره موریس طی دهه‌های گذشته به خوبی توضیح می‌دهد که چگونه نظام سیاسی دموکراسی مشارکتی به استقرار نهادهای بهتر و مطلوب‌تری که بستر و زمینه رشد اقتصادی پایدار را فراهم می‌کنند کمک می‌کند. شرایط ابتدایی و اولیه این جزیره از جهات مختلف بسیار نامطلوب بود. در اوایل دهه ۱۹۶۰ این جزیره یک اقتصاد تک محصولی بود و در همین دهه با انفجار جمعیت روبه‌رو شد. گزارش جیمز مید^۲ در سال ۱۹۶۱ چشم‌انداز آتی این جزیره را بسیار بدبینانه تصویر کرده و عنوان می‌کند که «اگر اقدامی در جهت حل مشکل جمعیت صورت نگیرد

1. metainstitution

2. James Mead

جزیره موریس با شرایط فاجعه‌بار مواجه خواهد شد» (مید و دیگران ۱۹۶۱). جزیره موریس از نظر نژادی و زبانی نیز جامعه‌ای چندبخشی است و پس از استقلال این کشور در سال ۱۹۶۸ خشونت‌های دامنه‌داری میان مسلمان‌ها و دورگه‌های اروپایی-آفریقایی رخ داد. عملکرد خارق‌العاده اقتصادی جزیره موریس مبتنی بر آمیزه‌ای از راهبردهای متعارف و نامتعارف بود. موفقیت اقتصادی این جزیره تا حد زیادی مرهون تأسیس یک منطقه پردازش صادراتی بود که تحت اصول تجارت آزاد به فعالیت می‌پرداخت. این منطقه سبب جهش در صادرات پوشاک از این جزیره به بازارهای اروپایی و همزمان با آن جهش سرمایه‌گذاری در اقتصاد داخلی شد. تا اواسط دهه ۱۹۸۰ اقتصاد جزیره موریس ترکیبی از دو بخش متمایز بود: منطقه پردازش صادرات که اصول تجارت آزاد بر آن حاکم بود و بخش داخلی اقتصاد که به شدت مورد حمایت قرار می‌گرفت.^۱ در واقع موریس از یک راهبرد رشد دو سویه مشابه آنچه در چین اتفاق افتاد پیروی کرد. از سوی دیگر، ترتیبات سیاسی و اجتماعی با تشویق ساختار مشارکت، نمایندگی و ائتلاف از راهبرد اقتصادی پشتیبانی کردند و دولت این کشور نیز به تشویق سازمان‌های اجتماعی می‌پرداخت. میلز^۲ (۱۹۹۹) در وصف این شرایط جزیره موریس بیان می‌کند که جزیره موریس یک «جامعه فرامدنی» است که سرانه انجمن‌های جامعه مدنی در این جزیره بیش از حد زیاد است.

جزیره موریس در سال ۱۹۷۰ اقدام به تأسیس منطقه پردازش صادرات نمود. بررسی شرایط و وضعیت این کشور پیش از تأسیس این منطقه بسیار مفید است زیرا نشان می‌دهد که چگونه نظام‌های سیاسی مشارکتی به طراحی راهبردهای خلاقانه برای ایجاد نهادهای برآمده از اقتضات بومی کمک می‌کنند. از آن جا که اندازه بازار داخلی این جزیره کوچک است مسلماً اتخاذ یک راهبرد برون‌نگر می‌تواند راهبرد مفیدی برای این جزیره باشد. اما یک چالش اساسی وجود دارد. جزیره موریس همانند سایر کشورهای در حال توسعه راهبرد صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات را اتخاذ کرده بود و تا اواسط دهه ۱۹۶۰ و پیش از استقلال این کشور با استفاده از سیاست‌های تجاری بازدارنده از صنایعی که در نتیجه این

^۱ گولهایتی (۱۹۹۰، جدول ۱۰-۲) گزارش می‌دهد که متوسط نرخ حمایت مؤثر در سال ۱۹۸۲ برای صنایع کارخانه‌ای موریس معادل ۸۹ درصد و در بازه ۲۴- درصد تا ۸۲۴ درصد است.

^۲ Miles

راهبرد در این کشور شکل گرفته بودند حمایت می‌شد. طبیعتاً این صنایع مخالف آزادسازی رژیم تجاری بودند.

حال می‌توان توصیه‌های سیاستی متعارف در این شرایط را با سیاست‌هایی که جزیره موریس در آن زمان اتخاذ نمود مقایسه کرد. توصیه یک اقتصاددان با دیدگاه‌های متعلق به جریان اصلی، آزادسازی کامل تجاری و بدون در نظر گرفتن تبعات آن بر موازنه متزلزل و بی‌ثبات سیاسی و اجتماعی این جزیره در آن سال‌هاست. اما مقامات جزیره موریس به جای آزادسازی تجاری با احداث یک منطقه پردازش صادرات یک راهبرد دوسویه را انتخاب کردند. احداث این منطقه بدون آن که خدشه‌ای به حمایت از صنایع جایگزین واردات و اشتغال کارگران مرد شاغل در این صنایع بزند سبب خلق فرصت‌های تجاری و شغلی جدید شد. زیرا حمایت‌های تجاری از صنایع داخلی همچنان پابرجا ماند و از سوی دیگر بازارهای کار بین کارگران زن و کارگران مرد تفکیک شد؛ به گونه‌ای که کارگران زن اکثراً در منطقه پردازش صادرات و کارگران مرد در صنایع مستقر در داخل استخدام شدند. تقسیم‌بندی بازار کار بسیار حیاتی بود؛ زیرا باعث شد تا گسترش منطقه پردازش صادرات سبب افزایش دستمزدها در اقتصاد داخلی و در نتیجه نارضایتی صاحبان صنایع نشود. بدین ترتیب با ایجاد این منطقه بدون آن که اختلالی در فرصت‌های سودآوری قبلی ایجاد شود فرصت‌های جدید سودآوری در حاشیه خلق شده و هیچ بازنده‌ای وجود نداشت. این اقدامات مسیر آزادسازی‌هایی که در اواسط دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰ به وقوع پیوست را هموار کردند.

جزیره موریس راه خود برای نیل به توسعه اقتصادی را پیدا کرد. دلیل موفقیت این کشور، ایجاد نهادهای سیاسی و اجتماعی‌ای بود که مشارکت، مذاکره و سازش را تشویق می‌کردند. شرایط ناگوار و نامطلوب اقتصادی این جزیره در ابتدای مسیر توسعه و همچنین دنبال کردن مسیری مغایر مسیر متعارف و سنتی به خوبی گویای اهمیت این نهادهاست. عاصم اوغلو، جانسون و رابینسون (۲۰۰۳) به صورت مفصل به بررسی دلایل موفقیت دیگر کشور موفق آفریقایی یعنی بوتسوانا پرداخته‌اند. این نویسندگان در بیان موفقیت بوتسوانا بر نقش نهادهای سیاسی مشارکتی تأکید می‌کنند که توانایی فرادستان در اتخاذ سیاست‌هایی که سبب ایجاد رانت برای آن‌ها می‌شود را محدود می‌کند؛ در حالی که این موضوع امری بسیار رایج در قاره آفریقا بوده است.

رژیم‌های سیاسی مشارکتی رشد اقتصادی با کیفیت بالاتر را به همراه می‌آورند.

طی چند دهه اخیر تعداد انگشت‌شماری از اقتصادهای شرق و جنوب شرق آسیا توانسته‌اند بالاترین نرخ‌های رشد را در جهان به ثبت برسانند. نکته جالب در خصوص این کشورها آن است که موفقیت این کشورها در سایه رژیم‌های سیاسی اقتدارگرا به دست آمده است. همین امر سبب شده تا هرگاه در محافل سیاست‌گذاری بحثی در خصوص ارتباط میان نوع رژیم سیاسی و عملکرد اقتصادی پیش می‌آید به ناچار بحث به سمت و سوی تجربه این کشورها سوق پیدا کند؛ به گونه‌ای که این کشورها به شاهد مثال افرادی تبدیل شده که استدلال می‌کنند توسعه اقتصادی نیازمند وجود یک دست قوی از بالاست و اصلاحات عمیق اقتصادی مورد نیاز برای دستیابی به رشد پایدار در چارچوب نظام سیاسی دموکراسی به دلیل آشفتگی ناشی از تغییر افراد و احزاب قابل اجرا نیست. به عنوان مثال، از کشور شیلی در زمان زمامداری ژنرال پینوشه به عنوان شاهد این نظام سیاسی یاد می‌شود.

اما اگر به بررسی نظام‌مند شواهد موجود بپردازیم به نتایج بسیار دلگرم‌کننده‌تری می‌رسیم. درست است که کشورهای آسیای شرقی تحت اقتدارگرایی به پیشرفت‌های قابل توجهی دست یافته‌اند اما کم نیستند کشورهایی نظیر زئیر، اوگاندا یا هائیتی که در نتیجه اقتدارگرایی سیاسی به اقتصادهای رو به زوال مبدل گشتند. مطالعات تجربی که اخیراً بر اساس نمونه‌هایی شامل بیش از ۱۰۰ کشور جهان صورت گرفته حاکی از آن است که اولاً دلیل خاصی برای آن که دموکراسی سبب رشد اقتصادی کمتر در دوره‌های بلندمدت شود وجود ندارد^۱ و ثانیاً اصلاحات موفق اقتصادی مختص رژیم‌های اقتدارگرا نیست

^۱. Helliwell (1994) و Barro (1996) تلاش کردند تأثیر دموکراسی بر رشد اقتصادی را برآورد کنند. Helliwell دریافت که دموکراسی سبب جهش در آموزش و سرمایه‌گذاری می‌شود اما هنگامی که اثر آموزش و سرمایه‌گذاری کنترل شود تأثیر دموکراسی بر رشد منفی (بی‌معنی) است. روی هم رفته او هیچ «تأثیر خالص نظام‌مند از سوی دموکراسی بر رشد اقتصادی» نیافت. Barro به وجود یک ارتباط غیرخطی میان دموکراسی و رشد اقتصادی برد که بر اساس آن در سطوح پایین دموکراسی رشد اقتصادی فزاینده و در سطوح بالای دموکراسی رشد اقتصادی کاهنده است. نقطه عطف این ارتباط مربوط به دموکراسی در کشورهای مالزی و مکزیک (در سال ۱۹۹۴) بود. مقاله‌ای که پس از این دو مقاله توسط Chowdhurie-Aziz (1997) به نگارش درآمده به این نتیجه منتهی شده است که بین میزان مشارکت غیرفراستان در سیاست و رشد اقتصادی یک ارتباط مثبت برقرار است. همچنین Tavares and

(ویلیامسون ۱۹۹۴). در واقع برخی از موفق‌ترین اصلاحات اقتصادی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در زمان دولت‌های دموکراتیک به وقوع پیوست. به عنوان مثال، تثبیت اقتصادی در کشورهای بولیوی (۱۹۸۵)، آرژانتین (۱۹۹۱) و برزیل (۱۹۹۴). در میان اقتصادهای سوسیالیستی نیز گذارهای موفق در کشورهایی رخ داد که از بالاترین میزان دموکراسی برخوردار بودند.

در حقیقت، حقایق ثبت شده حاکی از آن است که عملکرد موفق اقتصادی با نظام‌های دموکراسی در مقایسه با رژیم‌های اقتدارگرا تناظر بیشتری دارد. در این قسمت شواهدی در جهت تأیید چهار ادعای زیر ارائه می‌شود:

۱. در چارچوب نظام‌های دموکراسی نرخ‌های رشد بلندمدت قابلیت پیش‌بینی بیشتری دارند.

۲. نظام‌های دموکراسی در کوتاه‌مدت ثبات بیشتری ایجاد می‌کنند.

۳. نظام دموکراسی شوک‌های نامطلوب را بهتر مدیریت می‌کنند.

۴. نظام‌های دموکراسی به دستاوردهای توزیعی بهتری منتهی می‌شوند.

ادعای نخست بیانگر آن است که حیات اقتصادی در قالب نظام دموکراسی با نااطمینانی کمتری همراه است. ادعای دوم حاکی از آن است که فارغ از سطح رشد بلندمدت یک اقتصاد، متغیرهای اقتصادی در رژیم‌های دموکراسی در مقایسه با رژیم‌های استبدادی بی‌ثباتی کمتری دارند. سومین ادعا بیان می‌کند که مشارکت سیاسی ظرفیت و توانایی یک اقتصاد برای سازگاری با تغییرات در محیط بیرونی را ارتقاء می‌دهد و آخرین مورد نشان‌دهنده آن است که نظام‌های دموکراسی دستاوردهای توزیعی فوق‌العاده‌ای ایجاد می‌کنند.

چنانچه تمام این موارد با هم در نظر گرفته شوند حاوی پیام روشنی خواهد بود: رژیم‌های سیاسی مشارکتی رشد اقتصادی باکیفیت بالاتری ایجاد می‌کنند. به اعتقاد من



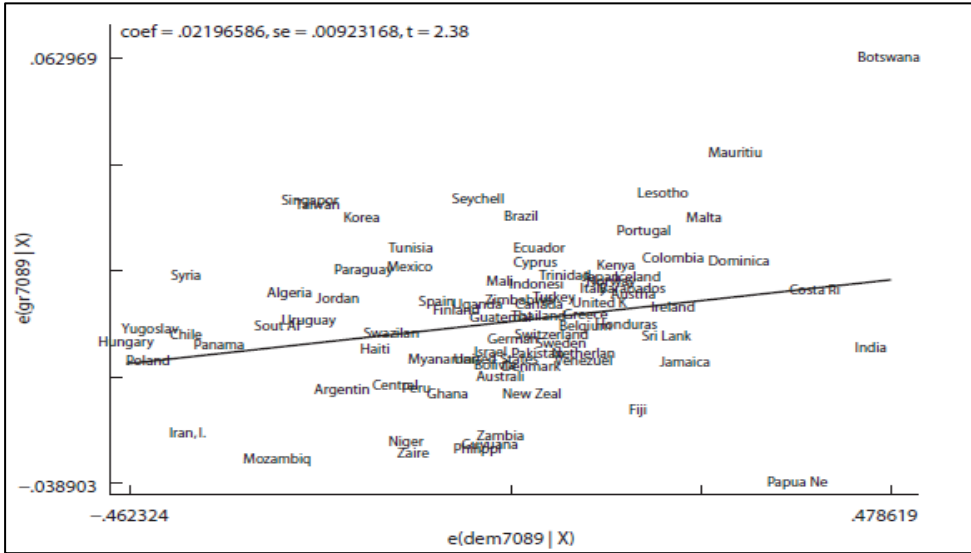
Wacziarg (2001) با برآورد یک سیستم معادلات همزمان دریافتند که دموکراسی از مجرای ارتقای آموزش و مصارف دولتی کمتر تأثیر مثبت بر رشد اقتصادی می‌گذارد. ادبیات گسترده ارتباط میان دموکراسی و رشد اقتصادی در حال گسترش بیشتر است.

دلیل این امر آن است که نظام‌های دموکراسی نهادهای برتری ایجاد می‌کنند که با شرایط بومی تطابق و تناسب بهتری دارند.

دموکراسی و عملکرد بلندمدت

شکل ۵-۱ نمودار پراکنش نمونه‌ای از ۹۰ کشور جهان را نشان می‌دهد. این شکل ارتباط جزئی میان سطح دموکراسی یک کشور و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه آن در فاصله سال‌های ۱۹۷۰-۸۹ را نشان می‌دهد (برای رسم این نمودار متغیرهای درآمد اولیه، تحصیلات و تأثیرات منطقه‌ای به عنوان متغیر کنترل در نظر گرفته شده‌اند). برای اندازه‌گیری دموکراسی از شاخص حقوق سیاسی و آزادی‌های مدنی خانه آزادی^۱ استفاده شده و مقیاس آن را بین صفر تا یک در نظر می‌گیریم. هرچند شیب رابطه دموکراسی و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی مثبت و به لحاظ آماری معنی‌دار است اما این نتیجه چندان مستحکم نیست. زیرا همان‌گونه که در شکل مشخص است اگر کشور بوتسوانا را کنار بگذاریم- که داده پرت مهمی است- باعث تغییر عمده در نتایج می‌شود. این موضوع کاملاً با نتایج موجود در ادبیات این موضوع همخوانی دارد؛ چرا که بر اساس ادبیات، هیچ رابطه معین و قوی بین مشارکت سیاسی و سطوح میانگین رشد بلندمدت وجود ندارد.

1. Freedom House



شکل ۵-۱. همبستگی جزئی میان دموکراسی و رشد اقتصادی طی سال های ۸۹-۱۹۷۰ (متغیرهای درآمد اولیه، تحصیلات و تأثیرات منطقه‌ای به عنوان متغیر کنترل در نظر گرفته شده‌اند).

اگر کشورها را به صورت انفرادی و مجزا مورد بررسی قرار دهیم دلیل این امر به وضوح مشخص می‌شود. در میان کشورهای با رشد بالا، کشورهای تایوان، سنگاپور و کره جنوبی از نظر دموکراسی رتبه پایینی دارند (در دوره‌ای که مدل رگرسیون پوشش داده است). اما برخی از کشورهای دیگر، علی‌الخصوص جزیره موریس و بوتسوانا هم از نظر رشد اقتصادی و هم از نظر دموکراسی رتبه بالایی داشته و حتی در قالب رژیم‌های سیاسی بازتر عملکرد بهتری داشته‌اند (توجه داشته باشید که رتبه‌بندی‌های شکل ۵-۱ باید متناسب با سایر متغیرهای کنترل موجود در رگرسیون تفسیر شوند). به همین ترتیب می‌توان کشورهای یافت که در دو سر طیف دموکراسی عملکرد ضعیفی داشته‌اند. به عنوان مثال، کشورهای آفریقای جنوبی و موزامبیک تحت رژیم‌های اقتدارگرا و پاپوآ گینه‌نو و جامائیکا در قالب نظام‌های با دموکراسی بالاتر عملکرد نامطلوبی را تجربه کرده‌اند.

بنابراین میانگین نرخ‌های رشد بلندمدت به صورت نظام‌مند به نوع رژیم سیاسی بستگی ندارند. اما این شکل تنها بخشی از یک تصویر گسترده‌تر است. سؤال متفاوت دیگری که در اینجا مطرح می‌شود آن است که آیا دموکراسی گزینه امن‌تری است؟ از این نظر که آیا واریانس عملکرد رشد بلندمدت در حالت دموکراسی کمتر از حالت حکومت‌های استبدادی

است؟ از آنجا که میانگین نرخ‌های رشد با یکدیگر تفاوتی ندارد بدون شک یک فرد ریسک‌گریز ترجیح می‌دهد تحت حاکمیت رژیم‌ی زندگی کند که نرخ‌های رشد انتظاری بلندمدت تجمع بیشتر و نزدیک‌تری حول میانگین دارند.

جدول ۵-۱. واریانس عملکرد اقتصادی در قالب رژیم‌های سیاسی مختلف

ضریب تغییرات نرخ‌های رشد اقتصادی بلندمدت		
نظام‌های استبدادی	نظام‌های دموکراسی	
۱/۰۵	۰/۵۴	غیرمشروط
۰/۷۰	۰/۴۸	مشروط
«دموکراسی کم»	«دموکراسی زیاد»	
۱/۰۲	۰/۶۱	غیرمشروط
۰/۶۴	۰/۵۴	مشروط

توجه: برای توضیح این جدول به متن مراجعه کنید.

برای پاسخ به این سؤال در ابتدا نمونه را به دو گروه مجزا که تقریباً اندازه یکسانی دارند تقسیم می‌کنیم. کشورهایی که مقدار شاخص دموکراسی آن‌ها کمتر از ۰/۵ است را «نظام‌های استبدادی» (۴۸ کشور) و کشورهایی که مقدار شاخص دموکراسی آن‌ها معادل یا بزرگتر از ۰/۵ است را «نظام‌های دموکراسی» (۴۵ کشور) می‌نامیم. در قسمت بالای جدول ۵-۱ ضریب تغییرات نرخ‌های رشد بلندمدت نشان داده شده است که برای تمام کشورهای هر دو گروه در بازه زمانی ۸۹-۱۹۶۰ محاسبه شده است. سطر اول نشان‌دهنده ضرایب تغییرات غیرمشروط است که در محاسبه آن‌ها سایر متغیرهای تعیین‌کننده نرخ‌های رشد به عنوان متغیر کنترل در نظر گرفته نشده‌اند و سطر دوم ضرایب تغییرات شرطی را نشان می‌دهد که در این حالت تغییرات، بیانگر جزء توضیح داده نشده مدل رگرسیونی است که این متغیرها به عنوان متغیرهای کنترل در آن حضور دارند: میزان اولیه تولید ناخالص داخلی سرانه، نرخ اولیه ثبت‌نام در دبیرستان و متغیرهای مجازی برای مناطق آمریکای لاتین، شرق آسیا و جنوب صحرای آفریقا. نتیجه برآورد حاکی از آن است که ضرایب تغییرات (چه شرطی و چه غیرمشروط) برای نظام‌های استبدادی به میزان قابل توجهی بالاتر از نظام‌های دموکراسی است.

نتیجه دیگر آن است که کشورهای با رژیم‌های استبدادی به سمت درآمدهای کمتر گرایش دارند. شاید این نتیجه به دلیل وجود شانس و تصادف بیشتر در نرخ‌های رشد بلندمدت کشورهای فقیر باشد. برای بررسی وجود یا عدم وجود این احتمال، کشورها را به طرق مختلف تقسیم‌بندی می‌کنیم. نخست، شاخص دموکراسی را روی درآمد و سطوح ثبت‌نام دوره متوسطه برای تمام کشورها رگرس می‌کنیم ($R^2 = 0/57$). سپس کشورهای موجود در نمونه بر اساس این که سطوح دموکراسی واقعی آن‌ها بالا یا پایین خط رگرسیون قرار می‌گیرد مجدداً گروه‌بندی می‌کنیم. کشورهای بالای (پایین) خط رگرسیون کشورهایی هستند که میزان مشارکت سیاسی آن‌ها از آنچه بر اساس درآمد و سطوح آموزش آن‌ها انتظار می‌رود بالاتر است. در قسمت بالای جدول ۵-۱ این دو گروه از کشورها را به ترتیب با عنوان «دموکراسی زیاد» (۴۹ کشور) و «دموکراسی کم» (۴۴ کشور) نامگذاری کردیم. همانند حالت قبل ضریب تغییرات نرخ‌های رشد بلندمدت برای هر گروه محاسبه می‌شود. کیفیت نتایج بدون تغییر باقی می‌ماند، هرچند فاصله بین دو گروه تا حدی کاهش می‌یابد: ضریب تغییرات در کشورهایی که مشارکت سیاسی بالاتری دارند (که در اینجا منظور از «بالاتر» معیاری است که از رگرسیون سطوح مشارکت روی درآمد و تحصیلات بدست می‌آید) کوچک‌تر است.

خلاصه کلام آن که زندگی تحت حاکمیت یک رژیم اقتدارگرا مخاطره‌آمیزتر از زندگی در قالب نظام سیاسی دموکراسی است.

دموکراسی و عملکرد کوتاه‌مدت

ساه^۱ (۱۹۹۱) در مطالعه خود به نکته‌ای مشابه آنچه بحث شد اشاره می‌کند. وی استدلال می‌کند که رژیم‌های سیاسی غیرمتمرکز (و بخصوص نظام‌های سیاسی دموکراسی) مستعد نوسانات کمتری هستند. منطق پشت این تفکر آن است که حضور طیف گسترده‌تری از نهادهای تصمیم‌گیر در رژیم‌های سیاسی غیرمتمرکز به تنوع بیشتر و بنابراین ریسک کمتر در یک محیط مملو از اطلاعات ناقص منتهی می‌شود. این نکته مشابه آن چیزی است که در قسمت‌های قبل در خصوص اهمیت دانش بومی ذکر شد. توجه

¹. Sah

داشته باشید که این بحث ناظر به نوسانات کوتاهمدت عملکرد اقتصادی است و ارتباطی با تغییرات نرخهای رشد بلندمدت که مورد تأکید قسمت قبل بود ندارد.

برای تعیین ارتباط بین نوع رژیم سیاسی و نوسانات کوتاهمدت عملکرد اقتصادی روی سه مؤلفه از اجزاء حسابهای ملی یعنی تولید ناخالص داخلی سرانه، مصرف حقیقی و سرمایه‌گذاری متمرکز می‌شویم (تمام داده‌های مربوط به این متغیرها از جداول Penn world استخراج شده است). به منظور اندازه‌گیری نوسان هر یک از این متغیرها، انحراف معیار نرخهای رشد سالانه آن طی دوره ۸۹-۱۹۶۰ محاسبه می‌شود (به عبارت صحیح‌تر، انحراف معیار تفاضل مرتبه اول لگاریتم متغیرها). سپس نوسانات محاسبه شده را به عنوان متغیر وابسته روی تعدادی متغیر مستقل از جمله متغیر مشارکت (دموکراسی) رگرس می‌کنیم. سایر متغیرهای مستقل معادله رگرسیون عبارتند از: لگاریتم تولید ناخالص داخلی سرانه، لگاریتم جمعیت، مواجهه با ریسک‌های بیرونی و متغیرهای مجازی برای مناطق آمریکای لاتین، شرق آسیا، جنوب صحرای آفریقا و کشورهای OECD.

نتایج در جدول ۵-۲ ارائه شده است. ضریب متغیر دموکراسی منفی و در تمام موارد به لحاظ آماری معنی‌دار است. اگر از سمت اقتدار محض (دموکراسی = صفر) به سمت دموکراسی محض (برابر یک) حرکت کنیم انحراف معیار نرخهای رشد GDP، مصرف و سرمایه‌گذاری به ترتیب $1/3$ ، $2/3$ و $4/4$ واحد درصد کاهش می‌یابد. این ارقام نسبتاً قابل ملاحظه است. شکل ۵-۲ یک نمودار پراکنش نقطه‌ای است که جایگاه کشورهای مختلف را به ما نشان می‌دهد. نظام‌های دموکراسی نظیر هند، کاستاریکا، مالت و موریس که از سابقه بیشتری برخوردار هستند در مقایسه با کشورهای نظیر سوریه، شیلی یا ایران حتی زمانی که تأثیر متغیرهایی نظیر اندازه کشور و شوک‌های بیرونی مدنظر قرار می‌گیرد نوسانات به شدت کمتری را تجربه کرده‌اند.

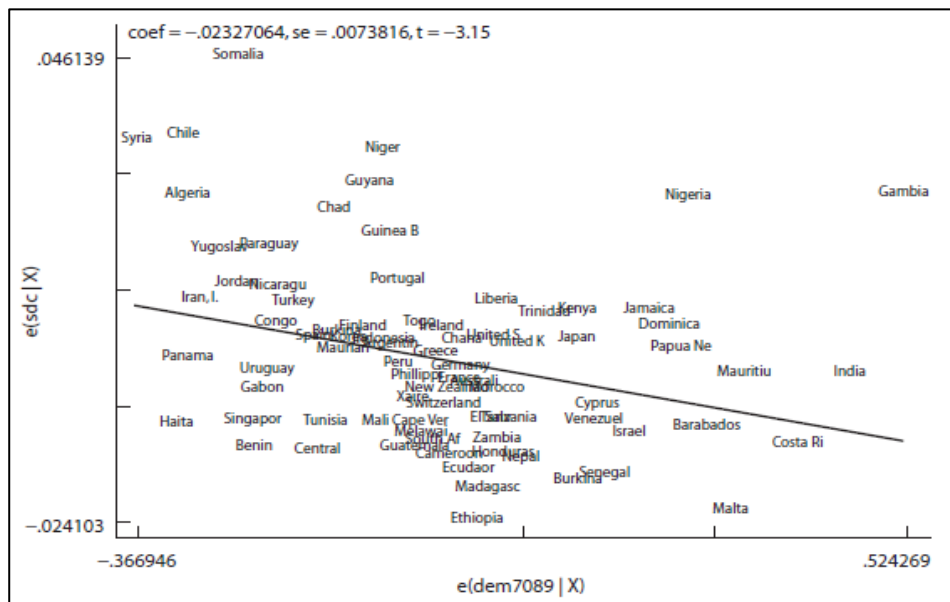
جدول ۵-۲. مشارکت سیاسی و نوسانات عملکرد اقتصادی با در نظر گرفتن (ضریب برآورد شده دموکراسی از چند رگرسیون) به عنوان متغیر وابسته

انحراف معیار نرخ رشد اقتصادی				
مصرف	سرمایه‌گذاری	مصرف	GDP حقیقی	
(IV)	(OLS)	(OLS)	(OLS)	
*-۴/۹۷	**۴/۳۶	*-۲/۳۳	*-۱/۳۱	دموکراسی
(۲/۱۰)	(۱/۶۱)	(۱/۰۹)	(۰/۶۰)	
۸۸	۱۰۱	۱۰۱	۱۰۱	N

توجه: سایر متغیرهای توضیحی: لگاریتم GDP سرانه، لگاریتم جمعیت، معیاری برای مواجهه با ریسک‌های خارجی، متغیرهای مجازی برای آمریکای لاتین، شرق آسیا، جنوب صحرای آفریقا و کشورهای OECD. اعداد داخل پرانتز بیانگر انحراف معیار هستند. نسبت ثبت‌نام در دوره متوسطه به عنوان متغیر ابزاری در برآورد IV مورد استفاده قرار گرفت.

* $p < 0/05$ و ** $p < 0/1$

علاوه بر این، همانطور که ستون آخر جدول ۵-۲ نشان می‌دهد به نظر می‌رسد جهت علیت مستقیماً از نوع رژیم به نوسانات است (و نه برعکس). در این ستون از متغیر نسبت ثبت‌نام در مقطع متوسطه به عنوان یک متغیر ابزاری برای دموکراسی استفاده شده است (علاوه بر سایر متغیرهای مستقلی که پیش از این ذکر شد). در این حالت کمیت مطلق ضریب برآورد شده برای دموکراسی دو برابر می‌شود. بنابراین نتایج به دست آمده قویاً حاکی از آن است که دموکراسی به نوسان کمتر در عملکرد اقتصادی منتهی می‌شود.



شکل ۵-۲. همبستگی جزئی میان دموکراسی و نوسانات مصرف

دموکراسی و تاب‌آوری در مواجهه با شوک‌های اقتصادی

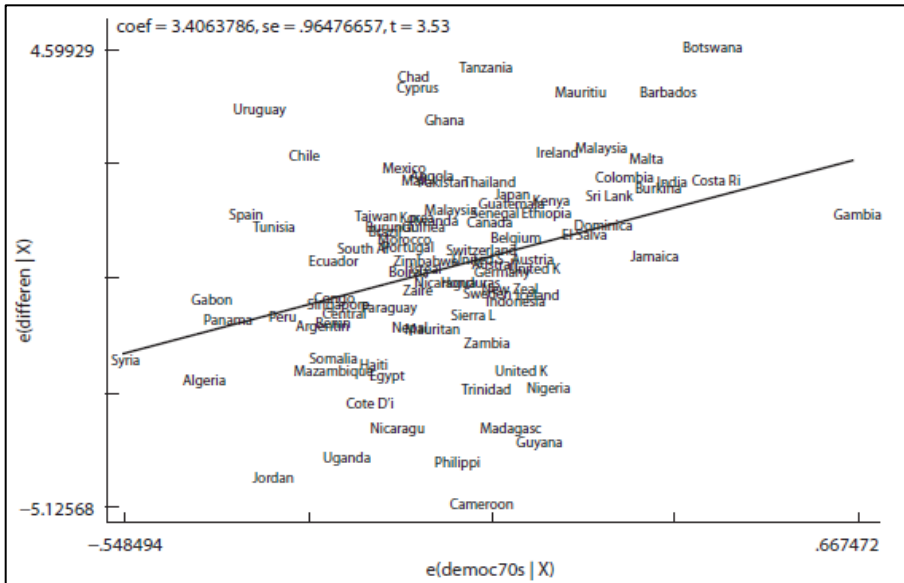
اواخر دهه ۱۹۷۰ برای اغلب اقتصادهای در حال توسعه یک نقطه عطف محسوب می‌شود. شوک‌های بیرونی متوالی در این دوره بسیاری از این کشورها را با مشکلات پرداخت بدهی مواجه ساخت. در برخی از کشورها نظیر اغلب کشورهای منطقه آمریکای لاتین تقریباً یک دهه طول کشید تا توازن در سطح اقتصاد کلان برقرار و رشد اقتصادی مجدداً احیا شود. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا نهادهای دموکراتیک یا مشارکتی به تعدیل شوک‌هایی که منشأ بیرونی دارند کمک می‌کنند یا مانع تعدیل این شوک‌ها می‌شوند؟

موضوع مهمی که قصد دارم به توضیح آن بپردازم وسعت و گستره فروپاشی اقتصادی پس از وقوع یک شوک بیرونی است. پیش از این در مطالعه‌ای (رودریک ۱۹۹۹b) به بررسی این موضوع پرداخته‌ام که چگونه گسست‌های اجتماعی و نهادهای داخلی مدیریت نزاع تأثیرات شوک‌های بیرونی روی عملکرد اقتصادی را تعدیل می‌کنند. بنابراین در اینجا به طور خاص روی نقش نهادهای مشارکتی متمرکز می‌شوم.

پریچت^۱ (۱۹۹۷) در مطالعه‌ای ضمن مرور تجربه رشد کشورهای در حال توسعه به جستجوی موارد شکست در روند نرخ‌های رشد اقتصادی پرداخت. وی دریافت که تجمع موارد شکست نرخ‌های رشد در حد فاصل سال‌های ۱۹۷۵ تا اواخر دهه ۱۹۷۰ بوده و سال ۱۹۷۷ به عنوان سال میانه در وسط پراکندگی شکست‌های نرخ رشد قرار دارد. بدین ترتیب اختلاف نرخ‌های رشد قبل و بعد از شکست را به عنوان متغیر وابسته در نظر می‌گیریم.

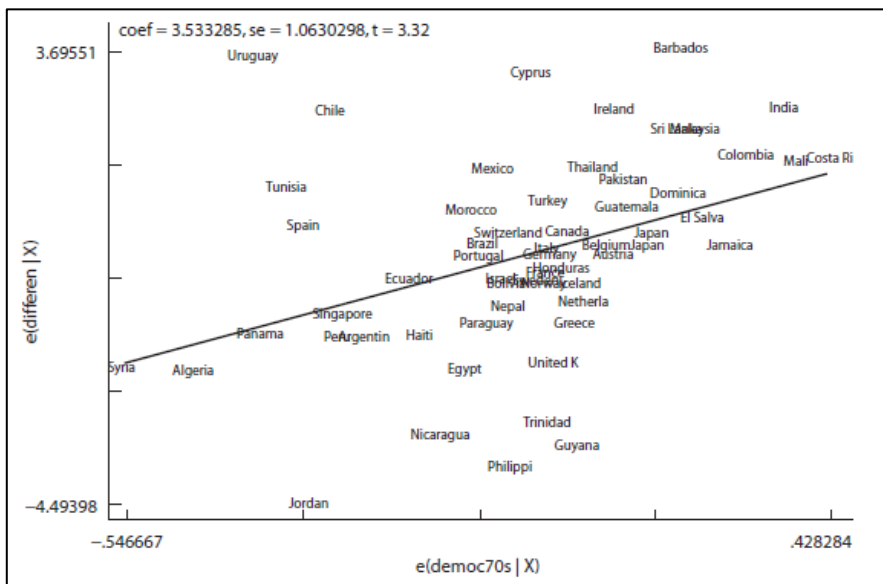
پیام اصلی مطالعه‌ای که در سال ۱۹۹۹ انجام دادم این است که تعدیل شوک‌های بیرونی در کشورهایی که نزاع‌های عمیق و پنهان اجتماعی داشته و نهادهای مدیریت نزاع آن‌ها ضعیف است بدتر خواهد بود. بدین ترتیب، این کشورها به دنبال مواجهه با شوک‌ها، کاهش در رشد اقتصادی بزرگتری را تجربه خواهند کرد. این ایده‌ها با رگرس کردن تغییر در رشد روی شاخص‌های نزاع پنهان و روی متغیرهای جایگزین نهادهای مدیریت نزاع (و سایر متغیرهای دیگر) آزمون می‌شوند. شکل ۳-۵ که نمایش پراکندگی نقطه‌ای جزئی یک نمونه از کشورهاست ارتباط میان شکاف‌های نژادی و کاهش رشد اقتصادی را نشان می‌دهد. با لحاظ تأثیر سایر متغیرها، ملاحظه می‌شود که یک ارتباط نظام‌مند میان این دو وجود دارد: کشورهایی که انشقاق زبانی و نژادی بزرگتری دارند کاهش بیشتری در رشد اقتصادی را تجربه کرده‌اند.

¹. Pritchett



شکل ۴-۵. دموکراسی و رشد اقتصادی (سال قبل و بعد از شکست در روند رشد)

شکل ۵-۵ نشان‌دهنده نتایج در حالی است که کشورهای جنوب صحرای آفریقا از نمونه کنار گذاشته شده‌اند. دلیل حذف این کشورها از نمونه نگرانی بابت کیفیت داده‌هاست؛ زیرا مقادیر مربوط به برخی از این کشورها بسیار افراطی است و ممکن است استخراج رابطه را تحت تأثیر قرار دهد. اما همان‌گونه که مشاهده می‌شود با کنار گذاشتن این کشورها از نمونه رابطه همچنان برقرار است به گونه‌ای که ضریب شیب جزئی تقریباً بدون تغییر و آماره t مقدار بالایی (۳/۳۲) است. همان‌گونه که شکل‌های ۴-۵ و ۵-۵ نشان می‌دهند کشورهایی متحمل بیشترین آسیب شده‌اند (در مقایسه با آنچه از کشورهایی با این سطح از درآمد انتظار می‌رود) که آزادی‌های سیاسی کمتری دارند؛ نظیر سوریه، الجزایر، پاناما و گابن. کشورهایی که رژیم‌های باز سیاسی دارند نظیر کاستاریکا، بوتسوانا، باربادوس و هند عملکرد به مراتب بهتری داشته‌اند.



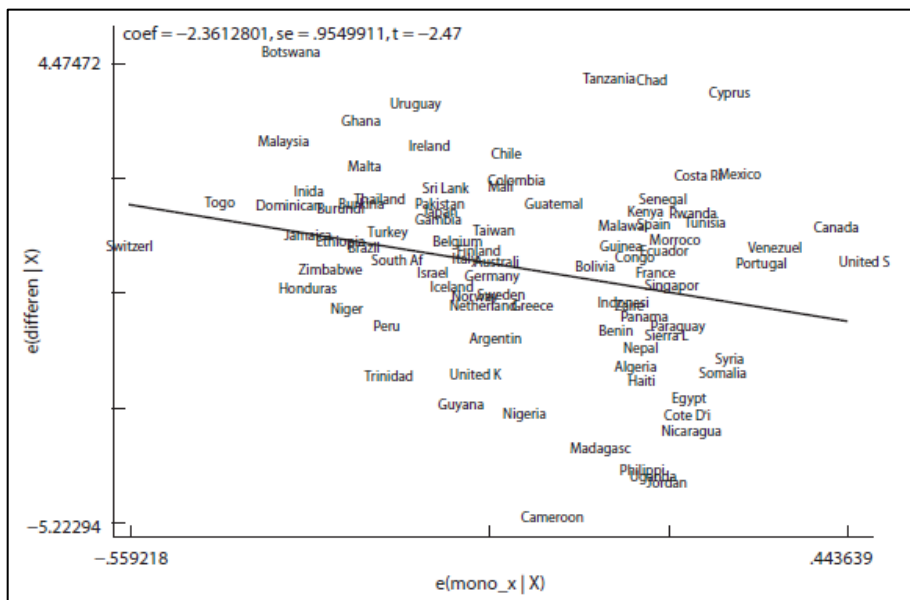
شکل ۵-۵. دموکراسی و تفاوت در رشد اقتصادی (سال قبل و بعد از شکست در روند رشد) بعد از کنار گذاشتن کشورهای جنوب صحرای آفریقا از نمونه

نتایج به دست آمده فوق شاید باعث شگفتی و تعجب شود؛ چرا که باور رایج آن است که این دولت‌های مقتدر و قوی هستند که در شرایط سخت و دشوار قادرند تعدیلات سیاسی لازم برای مواجهه با بحران‌ها را اتخاذ کنند. اما همان‌گونه که در ابتدای این قسمت بیان شد سازگاری و تعدیل در مواجهه با شوک‌ها مستلزم مدیریت نزاع‌های اجتماعی است و نهادهای دموکراتیک نهادهای مفیدی برای مدیریت نزاع هستند. از این منظر نتایج فوق جای تعجب چندانی باقی نمی‌گذارد.

به منظور بررسی عمیق‌تر این مسائل، ارتباط میان موارد کاهش در رشد اقتصادی و سه جنبه دیگر رژیم سیاسی را مورد واکاوی قرار می‌دهم. این سه جنبه عبارتند از: الف) درجه استقلال نهادی (حقوقی) از قوه مجریه؛ ب) درجه استقلال عملیاتی (واقعی) از قوه مجریه و ج) درجه دسترسی غیرفرداستان به نهادهای سیاسی. این سه متغیر از داده‌های Polity III استخراج شده (ن.ک به جاگرز و گور^۱ ۱۹۹۵) و در مقیاس صفر تا یک رتبه‌بندی شده‌اند. همانند موارد قبلی، از میانگین مقادیری که برای هر کشور در دهه ۱۹۷۰ گزارش شده

1. Jagers and Gurr

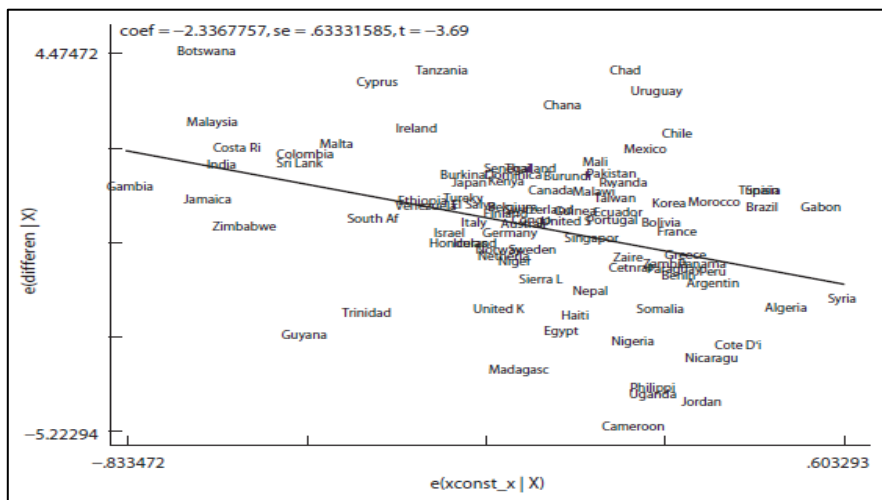
استفاده می‌کنیم. توجه داشته باشید که این سه شاخص با معیار دموکراسی خانه آزادی هم خطی دارند. زیرا انتظار می‌رود که در کشورهای با نظام دموکراسی، استقلال قوه مجریه کمتر و راه‌های مشارکت غیرفرداستان بیشتر باشد، اما موارد استثنایی جالبی نیز وجود دارد. به عنوان مثال، رتبه ایالات متحده از سایر کشورها بالاتر است که هم به دلیل شاخص دموکراسی این کشور و هم به خاطر استقلال نهادی (حقوقی) از قوه مجریه است. در نظام‌های دموکراسی کشورهای فرانسه، کانادا و کاستاریکا قوه مجریه از اقتدار بیشتری برخوردار است. در مقابل، مطابق اطلاعات ثبت شده (در خلال دهه ۱۹۷۰) کشور آفریقای جنوبی دموکراسی پایین و اقتدار اجرایی پایینی داشته است.



شکل ۵-۶. استقلال نهادی (حقوقی) از قوه مجریه و تفاوت در رشد اقتصادی (سال قبل و بعد از شکست در روند رشد)

آیا یک قوه مجریه مقتدر و ایزوله برای پیاده‌سازی اصلاحات اقتصادی لازم است؟ این سؤال است که مکرراً در ادبیات اقتصاد سیاسی مطرح می‌شود. باید توجه داشت که این سؤال متفاوت از سؤال در خصوص مناسب بودن دموکراسی است. زیرا همان‌طور که در مثال‌های قبلی ملاحظه شد می‌توان نظام‌های دموکراسی را سراغ گرفت که قوه مجریه در آن‌ها بسیار ایزوله است. بنابراین از این منظر شاخص‌های Polity در اینجا موضوعیت دارند.

در شکل‌های ۵-۶ تا ۵-۸ نتایج به دست آمده نشان داده شده‌اند. این نتایج تا حدودی باعث تعجب هستند - حداقل اگر از منظر فن‌سالارانه به آن‌ها نزدیک شویم. بر اساس این نتایج، هرچه استقلال نهادی و عملیاتی از قوه مجریه بیشتر باشد و میزان دسترسی سیاسی غیرفردستان پایین‌تر باشد موارد کاهش رشد اقتصادی معنی‌دارتر است^۱. ضرایب برآورد شده در تمام موارد به لحاظ آماری معنی‌دار و مقادیر بالایی دارند. بنابراین مطابق نتایج به دست آمده، نه تنها اقتدار قوه مجریه به مدیریت بهتر اقتصادی منتهی نمی‌شود، بلکه در رژیم‌های سیاسی که قوه مجریه اقتدار کمتری دارد و تعداد نهادهای مشارکتی بیشتر است شوک‌های برون‌زا بهتر اداره می‌شوند^۲. این امر می‌تواند بخشی از پاسخ به این سؤال باشد که چرا کشورهای با نظام دموکراسی در بلندمدت بی‌ثباتی اقتصادی کمتری را تجربه می‌کنند.



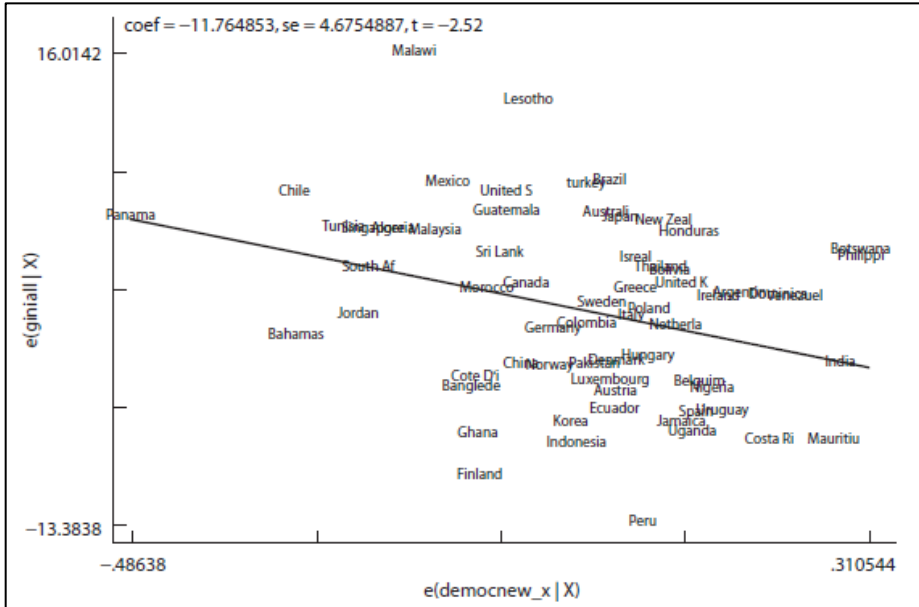
شکل ۵-۷. استقلال عملیاتی (واقعی) از قوه مجریه و تفاوت در رشد اقتصادی (سال قبل و بعد از شکست در روند رشد)

^۱. به علاوه اگر شاخص دموکراسی خانه آزادی به طور جداگانه وارد برآورد رگرسیون شود علامت برآورد شده این متغیرهای بدون تغییر باقی می‌ماند.

^۲. نتایج مربوط به مشارکت سیاسی مشابه استدلال مطالعه Isham, Kaufmann and Pritchett 1997 است که بیان می‌کند حق اعتراض بیشتر شهروندان به بازدهی‌های بزرگتر اقتصادی منتهی می‌شود.

دموکراسی و توزیع

در آخرین قسمت این بخش به بحث پیرامون موضوعات توزیعی می‌پردازیم. در مطالعه‌ای که پیش از این انجام داده‌ام (رودریک ۱۹۹۹) نشان داده‌ام که دموکراسی سبب ایجاد یک تفاوت مهم در توزیع مازاد بنگاه‌های بخش صنایع کارخانه‌ای اقتصادهای ملی می‌شود. به طور خاص، مشخص شد که رابطه‌ای قوی و به لحاظ آماری معنی‌دار میان گستره مشارکت سیاسی و دستمزدهای دریافتی کارگران وجود دارد. برای انجام این بررسی یک معادله رگرسیونی تخمین‌زده شد که در آن علاوه بر مشارکت سیاسی، متغیرهای دیگری نظیر بهره‌وری نیروی کار و سطوح درآمد به عنوان متغیر مستقل در نظر گرفته شد. همچنین مشخص شد که این ارتباط هم میان کشورهای مختلف برقرار است و هم در درون کشورها در طول زمان (یعنی در رگرسیون‌های پانل با ضرایب ثابت و در رگرسیون‌های مقطعی). بر اساس یافته‌های این مطالعه، در کشورهایی نظیر هند، اسرائیل، مالت و قبرس که مشارکت سیاسی در آن‌ها از آنچه بر اساس سطوح درآمدی آن‌ها انتظار می‌رود بالاتر است نسبت دستمزد به بهره‌وری بالاتری دارند. اما کشورهایی که در سر دیگر طیف قرار دارند - یعنی کشورهایی که شاخص دموکراسی در آن‌ها از میزان مورد انتظار بر اساس درآمدشان پایین‌تر است - دستمزدها پایین‌تر است که کشورهای سوریه، عربستان سعودی، ترکیه و مکزیک از این جمله‌اند. هنگامی که از سطح دموکراسی مکزیک به سطح دموکراسی ایالات متحده حرکت می‌کنیم میزان دستمزدها حدود ۳۰ درصد افزایش می‌یابد. نتایج مربوط به متغیرهای ابزاری قویاً جهت‌علیت این ارتباط را مشخص می‌کند. به عبارت دیگر جهت تأثیر از رژیم سیاسی به سمت دستمزد است به گونه‌ای که تغییرات در رژیم سیاسی سبب توزیع مجدد مازاد بنگاه‌ها به نفع کارگران می‌شود.



شکل ۵-۹. ارتباط جزئی میان دموکراسی و نابرابری (ضریب جینی) در اقتصاد

شکل ۵-۹ نشان‌دهنده نوع متفاوتی از شواهد مربوط به نابرابری در پهنه اقتصاد است. یکی از مشکلات مربوط به توزیع تابعی درآمد در بین صنایع کارخانه‌ای (که در قسمت قبل مورد بحث قرار گرفت) این است که سیاست‌های توزیعی‌ای که برای بهتر شدن درآمد کارگران صنایع کارخانه‌ای اتخاذ می‌شود در نهایت سبب بدتر شدن توزیع درآمد در کل اقتصاد می‌شود. به عنوان مثال، اگر سیاست‌های حمایت از نیروی کار سبب ایجاد یک «آریستوکراسی کارگری» شود این امر به ضرر کارگران بخش‌های غیررسمی و کشاورزی می‌شود. شکل ۵-۹ نشان می‌دهد که ارتباط بین دموکراسی و نابرابری در کل اقتصاد (که با استفاده از ضریب جینی اندازه‌گیری می‌شود، داده‌های مربوط به ضریب جینی از مجموعه داده‌های مطالعه دیننگر و اسکوئیر^۱ استخراج شده است) در حقیقت منفی است. زیرا رژیم‌های با مشارکت سیاسی بالاتر سبب ایجاد برابری بیشتر نه تنها در درون بخش مدرن (صنایع کارخانه‌ای) بلکه در کل اقتصاد می‌شوند. نکته مهم آن است که این برابری - که

¹. Deininger-Squire

شواهد ذکر شده مؤید آن است- به بهای از دست رفتن رشد اقتصادی به دست نمی‌آید ضمن آن که در مجموع سبب ارتقای ثبات و تاب‌آوری اقتصاد می‌شود.

نتیجه‌گیری

در سال‌های اخیر عبارت اصلاح نهادی بسیار باب شده است؛ به نحوی که نهادهای مالی بین‌المللی (IFIs) و مشاوران سیاست‌گذاری را بر آن داشته تا دامنه مشاوره‌ها و شروط خود را به طیف گسترده‌ای از حیثه‌های نهادی نظیر نهادهای پولی و بودجه‌ای، حاکمیت شرکتی، نظارت بر بازار دارایی و مالی، رویه‌ها و دستورالعمل‌های بازار کار، روابط دولت-کسب و کار، فساد، شفافیت و شبکه‌های اجتماعی ایمن گسترش دهند. هرچند این تلاش‌ها از مبانی تشخیصی صحیحی برخوردارند- توسعه یک اقتصاد مبتنی بر بازار مستلزم استقرار نهادهای بسیار متعددی است- اما دارای دو نقطه ضعف اساسی هستند.

نخست آن که مشخص نیست که آیا نهادهای مالی بین‌المللی قادرند جهت‌گیری خود به سمت یک مدل خاص یعنی مدل اقتصادی-اجتماعی «نئولیبرال» را نادیده بگیرند یا نه. منظور از مدل نئولیبرال مدلی است که در جهان واقعی به صورت تقریبی در ایالات متحده اجرا می‌شود. به عنوان مثال، هنگامی که کره جنوبی پس از بحران مالی جنوب شرق آسیا زیر بار شروط تحمیلی صندوق بین‌المللی پول رفت، صندوق بین‌المللی پول از این کشور خواست طیف گسترده‌ای از اصلاحات در بخش تجارت و حساب سرمایه، روابط دولت-کسب و کار و نهادهای بازار کار را به اجرا درآورد که به طرح‌ریزی مجدد اقتصاد کره جنوبی بر اساس ایده‌های نئولیبرالی از یک اقتصاد بازار محور منتهی شد. مشکل اینجاست که مدل نئولیبرال نه تنها مورد آزمون قرار نمی‌گیرد بلکه راه را بر برخی از راهبردهای توسعه‌ای که در گذشته با موفقیت همراه بوده و راهبردهایی که می‌توانند در آینده مؤثر باشند نیز می‌بندد. بنابراین اگر کره جنوبی که پیشینه درخشان و شایان تقدیری در پیمودن مسیر توسعه دارد مجبور به پذیرش چنین فشارهایی می‌شود می‌توان تصور نمود که کشورهای کوچکی که تاریخ اقتصادی متنوع و پرفراز و نشینی دارند در معرض چه فشارهایی قرار خواهند گرفت. همچنان که در این فصل بحث نمودم، رویکردی که برتری یک مدل خاص از اقتصاد سرمایه‌داری را بدیهی و مسلم فرض می‌کند کاملاً محدودکننده است.

دوم، حتی اگر نهادهای مالی بین‌المللی از ترجیح خود در حمایت از مدل نئولیبرال چشم‌پوشی کنند، باز هم شاهد یک جهت‌گیری سازمانی به سمت ارائه توصیه‌های مشابه - اگر نگوئیم درست همان توصیه‌ها - به دولت‌های درخواست‌کننده خدمات مشاوره‌ای خواهیم بود. به عبارت دیگر، نهادهایی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به سختی می‌توانند راهبرد «بگذار صد گل شکوفا شود»^۱ را بپذیرا باشند. زیرا به نظر می‌رسد برخی از کشورها نسبت به آن نظر مساعد نشان نمی‌دهند. نتیجه آن خواهد بود که در بهترین حالت آزمایش نهادی با نظر مساعد دولت‌های دریافت‌کننده مشاوره همراه نخواهد شد.

بی‌تردید، برخی از همگرایی‌های نهادی می‌تواند مفید و مناسب باشد. به عنوان مثال، هیچ کس نمی‌تواند مخالف جدی معرفی استانداردهای صحیح حسابداری یا نظارت سنجیده واسطه‌های مالی باشد. اما نگرانی بسیار جدی که در خصوص رویه مقید کردن کشورها به پذیرش شروط دیکته شده از سوی نهادهای مالی بین‌المللی وجود دارد این است که این استانداردها به عنوان ابزاری عمل خواهند کرد که با آن‌ها مجموعه وسیع‌تری از ترجیحات نهادی - نظیر حساب‌های سرمایه باز، بازارهای کار مقررات‌زدایی شده و حکمرانی شرکتی به سبک آمریکایی و مخالفت با سیاست‌های صنعتی - به کشورهای دریافت‌کننده تحمیل شود.

¹. let a hundred flowers bloom

اشاره به دوره‌ای در سال ۱۹۵۶ در چین است که در طول آن حزب کمونیست چین، شهروندان این کشور را به ابراز آزادانه دیدگاه‌هایشان درباره حکومت کمونیستی این کشور ترغیب می‌کرد. در این دوره، دیدگاه‌ها و راه‌حل‌های گوناگون درباره سیاست‌گذاری ملی تشویق می‌شدند-م.

۶. تبیین ماهیت صحیح نهادها

در حال حاضر تمام اقتصاددانانی که به پژوهش در زمینه رشد اقتصادی می‌پردازند بر این موضوع اتفاق نظر دارند که کیفیت نهادی، مؤلفه کلیدی الگوهای کامیابی و موفقیت در سرتاسر جهان است. اگر کشورهای ثروتمند و کشورهای فقیر را از منظر کیفیت نهادی مقایسه کنیم در خواهیم یافت که در کشورهای ثروتمند، سرمایه‌گذاران نسبت به حقوق مالکیت خود اطمینان خاطر دارند، حاکمیت قانون حکم‌فرماست، مشوق‌های خصوصی همسو با اهداف اجتماعی است، سیاست‌های پولی و بودجه‌ای ریشه در نهادهای مستحکم کلان اقتصادی دارند، ریسک‌های غیرعادی به خوبی از طریق بیمه اجتماعی تعدیل می‌شوند و شهروندان از آزادی‌های مدنی و نمایندگی سیاسی برخوردارند. در مقابل، کشورهای فقیر کشورهایی هستند که این ترتیبات در آن‌ها وجود ندارند یا شکل نامطلوبی به خود گرفته‌اند. البته نهادهای با کیفیت به همان اندازه که علت کامیابی اقتصادی هستند به همان میزان نیز معلول و پی‌آمد آن هستند. اما به هر حال هر چقدر هم که جهت‌علیت معکوس مهم باشد، مطالعات تجربی بسیار زیادی نشان داده‌اند که نهادها یکی از عوامل بسیار تعیین‌کننده درآمد کل هستند^۱. دلیل این که نهادها علت موفقیت اقتصادی هستند این است که اگر یک کشور فقیر بتواند قواعد بازی را در جهت تقویت حقوق مالکیت کارآفرینان و سرمایه‌گذاران اصلاح کند احتمالاً افزایشی پایدار در ظرفیت تولیدی خود تجربه خواهد نمود.

با وجود اجماع نظر گسترده در خصوص اهمیت کیفیت نهادی، اما شناخت بسیار اندکی از دلالت‌ها و اشارات سیاستی این امر وجود دارد. در حقیقت، در برخی از مواقع تفسیری که

^۱. به طور خاص ن. ک. به Hall and Jones 1999؛ Acemoglu, Johnson and Robinson 2001؛ Easterly and Levine 2003 و Rodrik, Sabramanian and Trebbi 2004

از این یافته تجربی که «نهادهای حاکم هستند» می‌شود آن را به یکی از اشکال حقوق مالکیت تقلیل می‌دهد. به عبارت دیگر، در چارچوب این تفسیر از «نهادهای حاکم هستند»، نهادهای رسمی حفاظت از حقوق مالکیت به عنوان غایت سیاست توسعه در نظر گرفته می‌شوند. این موضوع در ادبیات آکادمیک منجر به ساده‌سازی بیش از حد موضوعات شده است. به عنوان مثال، با توسعه نهادی به صورت یک رویه تک‌علیتی برخورد می‌شود (یعنی منحصراً به تاریخ مستعمراتی مرتبط می‌شود) یا «نهادهای» صرفاً با قوانین رسمی و مصوب موجود یکسان انگاشته می‌شود. در عرصه سیاست‌گذاری، تمرکزی که جدیداً روی نهادهای صورت گرفته به برنامه به شدت جاه‌طلبانه اصلاحات «حکمرانی» منتهی شده است که هدف آن کاهش فساد، بهبود عملکرد دستگاه‌های نظارتی، استقلال نهادهای پولی و بودجه‌ای، تقویت حکمرانی شرکتی، ارتقاء عملکرد قضایی و غیره است. این اصلاحات جدید که در برخی از مواقع «اصلاحات نسل دوم» نامیده می‌شود به منظور غلبه بر ناکارایی‌های آشکار موج قبلی اصلاحات که اتکای بیش از حد بر آزادسازی، تثبیت اقتصادی و خصوصی‌سازی داشت به کار گرفته می‌شوند. استدلالی که در حال حاضر رواج دارد این است که تغییرات سیاستی صرف بی‌تأثیر است مگر آن که مبتنی بر اصلاحات نهادی باشد.

در این فصل به شرح مفصل این موضوعات و چند موضوع دیگر پرداخته و بیان می‌کنم که ادبیات تجربی مربوط به نهادها و رشد اقتصادی، مسیر صحیح را به ما نشان می‌دهد اما لازم است در تفسیری که از پیام جوهری آن صورت می‌گیرد دقت بسیار زیادی صورت گیرد؛ چرا که بسیاری از دلالت‌های سیاستی‌ای که از این ادبیات استخراج می‌شوند در بهترین حالت بی‌ربط و در بدترین حالت گمراه‌کننده است.

یک متغیر ابزاری به ارائه یک نظریه منتهی نمی‌شود

مقاله مهم عاصم اغلو، جانسون و رابینسون^۱ (۲۰۰۱) تحت عنوان «ریشه‌های استعماری توسعه نسبی^۲» سبب ارتقای قابل ملاحظه مطالعات تجربی در خصوص نقش «نهادهای کلان^۳» شد. چرا که این مقاله (نام نامناسبی برای آن انتخاب شده که در ادامه به دلیل آن

1. Acemoglu, Johnson and Robinson

2. The Colonial Origins of Comparative Development

3. macroinstitutions

اشاره می‌کنم) راه‌حل مبتکرانه‌ای برای یکی از معماهایی که مدت‌ها سد راه مطالعات تجربی در این حوزه شده بود ارائه داد.

چالشی که تحلیل‌های تجربی در زمینه توسعه نهادی با آن مواجه بوده‌اند این است که میزان درون‌زایی کیفیت نهادی و تأثیر آن روی سطوح درآمد به اندازه تمام متغیرهای تأثیرگذار احتمالی دیگر است؛ به عبارت دیگر، توانایی ما در تشخیص جهت علیت میان نهادها و کامیابی اقتصادی شدیداً محدود است. عاصم اغلو، جانسون و رابینسون توانستند با بهره‌گیری از تاریخ استعماری، مسئله تشخیص^۱ در مطالعات اقتصادسنجی مربوط به این موضوع را برطرف کنند. برای آن که بتوان تأثیر نهادها بر عملکرد اقتصادی را برآورد کرد نیاز به یک منبع تغییر برون‌زا در نهادها داریم. عاصم اغلو، جانسون و رابینسون این منبع تغییر برون‌زا را سیاست‌های استعماری متفاوت استعمارگران در کشورهای مستعمره در نظر می‌گیرند که به ایجاد نهادهای متفاوت در مستعمرات منتهی شد. بدین صورت که در بخش‌هایی از جهان که اروپایی‌ها به دلیل مرگ و میر زیاد و مخاطرات مربوط به سلامت امکان اسکان و استقرار نیافتند به تشکیل «دولت‌های بهره‌کش» اقدام کردند که کشور کنگو به عنوان مستعمره بلژیک نمونه بارز آن است. در قالب دولت‌های بهره‌کش از حقوق مالکیت خصوصی حفاظت چندانی نمی‌شد و در واقع هدف از ایجاد این دولت‌ها انتقال هرچه بیشتر منابع از مستعمره به کشور استعمارگر بود. اما در مستعمراتی که مخاطرات مربوط به سلامت کمتر و نرخ مرگ و میر اروپایی‌ها اندک بود امکان استقرار و مهاجرت برای آن‌ها فراهم شده و به قول آلفرد کروسبی^۲ توانستند یک اروپای جدید را بنا کنند. اروپایی‌های مهاجر سعی کردند که نهادهای اروپایی را در این مستعمرات کپی کنند و در این راه تأکید عمده آن‌ها بر حفاظت از حقوق مالکیت خصوصی و مهار قدرت دولت بود. کشورهایی نظیر استرالیا، نیوزلند، کانادا و ایالات متحده از این قسم هستند. بدین ترتیب نرخ‌های مرگ و میر مهاجرین اروپایی در سه قرن پیش می‌تواند به ما در تشخیص این که کدام کشورها موفق به کسب نهادهای خوب شدند و کدام کشورها در دستیابی به نهادهای خوب ناکام ماندند کمک نماید. در نتیجه، این متغیر در توضیح ثروتمند شدن و فقیر ماندن

1. identification

2. Alfred Crosby

کشورها به ما کمک می‌کند. این رویارویی و مواجهه بوم‌شناسی^۱ با تاریخ می‌تواند برای آزمون تأثیر علی کیفیت نهادی بر توسعه مورد استفاده قرار گیرد. بر اساس این راهبرد، نویسندگان مقاله توانستند نشان دهند که بخش اعظم تغییر در سطوح درآمد فعلی میان مستعمرات سابق را می‌توان به وسیله تفاوت در درک سرمایه‌گذاران نسبت به احتمال مصادره اموالشان توضیح داد.^۲

ظاهراً آنچه از عنوان مقاله برمی‌آید آن است که عاصم اغلو، جانسون و رابینسون مواجهه متفاوت با استعمار را به عنوان ریشه پراکندگی در سطوح درآمد در سرتاسر جهان شناسایی کرده بودند اما این تفسیر جای تأمل دارد. زیرا پراکندگی سطوح درآمد در بین کشورهایی که هرگز مستعمره نبوده‌اند به اندازه پراکندگی درآمد در بین کشورهای مستعمره است (رودریک، سابرامانیان و تربی^۳ ۲۰۰۴). اگر بپذیریم که ریشه توسعه‌نیافتگی در مواجهه متفاوت با استعمارگران است در آن صورت چطور می‌توان این واقعیت را توضیح داد که کشورهایی که هرگز مستعمره اروپایی‌ها نبوده‌اند هم در بین فقیرترین و هم در بین غنی‌ترین اقتصادهای امروزی هستند؟ به عنوان مثال، کشورهای نظیر افغانستان و اتیوپی در یک سر طیف و ژاپن در سر دیگر طیف توسعه‌یافتگی و کشورهای با درآمد متوسطی نظیر ترکیه و تایلند در میانه این طیف قرار دارند.

به نظر من، تفسیر صحیح مقاله عاصم اغلو، جانسون و رابینسون این است که تجربه استعماری - که با متغیر مرگ و میر مهاجرین اروپایی اندازه‌گیری می‌شود - تنها یک «متغیر ابزاری» مناسب است و به خودی خود فاقد هرگونه قدرت توضیحی برای الگوهای نابرابری جهانی است. به عبارت دیگر، یافتن یک ابزار اقتصادسنجی مناسب به مثابه یک توضیح مناسب برای تفاوت در توسعه یافتگی نیست - تمایزی که تا حدودی در مقاله عاصم اغلو، جانسون و رابینسون مبهم است - بنابراین نباید از مقاله ایشان این‌گونه استنباط شود که استعمار در شکل‌دهی به نمای امروزی ثروت و فقر نقش پررنگی ایفا نموده است.

1. ecology

۲. به منظور توضیح بهتر مطالب این پاراگراف، موارد تکمیلی از مقاله اصلی عاصم اغلو، جانسون و رابینسون استخراج و در لابلای سطور این پاراگراف اضافه شده است - م.

3. Rodrik, Sabramanian and Trebbi

جغرافیا به عنوان یک متغیر ابزاری به معنای یک متغیر توضیحی نیست

بی‌تردید مرگ و میر مهاجرین اروپایی تابعی از شرایط بوم‌شناختی بوده است. همین امر این سؤال را به ذهن متبادر می‌کند که آیا عاصم اغلو، جانسون و رایبسنون ناخواسته نقشی تعیین‌کننده برای جغرافیا قائل شده‌اند؟ در حقیقت، از آنجا که در علم اقتصاد به جز جغرافیا تعداد عوامل برون‌زا بسیار اندک است، اغلب متغیرهایی که به عنوان متغیر ابزاری برای سنجش کیفیت نهادی مورد استفاده قرار می‌گیرند احتمالاً دارای جزء جغرافیایی مهمی هستند (موجودی منابع، عرض جغرافیایی و غیره). در حقیقت فهرست بلندبالایی از مکاتب مشهور وجود دارد که به اهمیت جغرافیا اشاره نموده‌اند. به عنوان مثال، جفری ساکس^۱ قویاً استدلال می‌کند که جغرافیا از طریق تأثیر روی وضعیت سلامت عمومی و هزینه حمل و نقل تأثیر مستقل زیادی دارد (ساکس ۲۰۰۳، گالوپ، ساکس و هلینگر ۱۹۹۸). جارد دیاموند^۲ (۱۹۹۷) نشان داده است که چگونه رخدادهای به ظاهر بی‌ضرر جغرافیایی (نظیر امتداد قاره‌ها) می‌توانند تأثیرات ادامه‌دار بر الگوهای توسعه و انتشار تکنولوژیکی داشته باشند. بدین ترتیب آیا این مطالعات هنوز قادرند به نحو مؤثری نقش‌های جغرافیا و نهادها را از یکدیگر تفکیک و تأثیر خاص هر یک را تعیین کنند؟

پاسخ مثبت است. برای آنکه ببینید چطور امکان این امر وجود دارد تمرینی متفاوت اما مشابه را انجام می‌دهیم. فرض کنید قصد داریم به بررسی علل تفاوت در سطح درآمد بین ایالت‌های مختلف آلمان که تا قبل از سال ۱۹۸۹ توسط دیوار برلین به دو بخش مجزا تفکیک شده بودند بپردازیم. همچنین فرض کنید فرضیه ما این است که دلیل اصلی تفاوت در سطوح درآمد ایالت‌های مستقر در دو سمت دیوار برلین تفاوت در میزان حفاظت از حقوق مالکیت خصوصی است. می‌دانیم که جهت علیت می‌تواند معکوس باشد. حال با علم به این موضوع، می‌خواهیم یک متغیر ابزاری بیابیم -متغیری که با نهادها همبستگی داشته باشد اما از مجرای دیگر عامل اثرگذار و تعیین‌کننده بر سطح درآمد نباشد. به نظر می‌رسد متغیر عرض جغرافیایی^۳ متغیری با ویژگی‌های ذکر شده است، چرا که ایالت‌های بخش

1. Jeffrey Sachs

2. Jared Diamond

3. longitude

شرقی با احتمال بسیار زیاد تحت قیمومیت شوروی درآمد و نهادهای کمونیستی را کسب کرده بودند. بدین ترتیب از متغیر عرض جغرافیایی به عنوان یک ابزار برای نظام حقوق مالکیت استفاده نموده و به درستی نتیجه می‌گیریم که حفاظت از مالکیت خصوصی مهم‌ترین و اصلی‌ترین وسیله خلق و ایجاد ثروت است. در اینجا نمی‌توان استنباط نمود که جغرافیا (عرض جغرافیایی) علت تفاوت در سطح درآمد است؛ بلکه استنباط صحیح این است که جغرافیا در تعامل با تاریخ برای شناسایی تأثیری که نهادها بر عملکرد اقتصادی و تفاوت در سطح درآمد گذاشته‌اند منبع بسیار مناسبی برای تغییر برون‌زا در نهادها فراهم کرده است.

البته در برخی از مطالعات تجربی متغیرهای مرتبط با جغرافیا به عنوان متغیر توضیحی برای توضیح تفاوت در سطوح درآمد به کار گرفته شده و در واقع جایگزین نهادها به عنوان متغیر توضیحی شده‌اند. به عنوان مثال، در مقاله‌ای که توسط من، سابرامانیا و تربی (۲۰۰۳) به نگارش درآمده از تعداد بسیار زیادی از متغیرهای جغرافیایی بدین منظور استفاده کردیم. نتایج یافته‌های ما حاکی از آن بود که تأثیر مستقیم متغیرهای جغرافیایی بر درآمد هم بی‌معنی و هم ناپایدار است. همین امر سبب شد تا نتیجه بگیریم که «نهادها حاکم هستند». در مطالعه مشابه دیگری که توسط ایسترلی و لوین^۱ (۲۰۰۳) صورت گرفته و در مجله AJR منتشر شده همین نتایج گزارش شده است. هرچند مطالعات دیگری وجود دارند که یافته‌های آن‌ها حاکی از تعیین‌کننده بودن نقش متغیرهای جغرافیایی نظیر بوم‌شناسی مالاریا (ساکس ۲۰۰۳) یا آب و هوا، طول جغرافیایی و موقعیت شرقی-غربی است (هیبز و اولسون^۲ ۲۰۰۴). حتی این مطالعات نقش کیفیت نهادی را در نظر گرفته و اثر آن را کنترل کرده‌اند. شاید منصفانه‌تر این باشد که بگوییم که اختلاف میان مکاتب بر سر نقش و اهمیت جغرافیا به عنوان یک عامل تعیین‌کننده مستقیم سطح درآمد پابرجا باقی می‌ماند.

¹. Easterly and Levine

². Hibbs and Olsson

اما محوریت نهادها مانع از نقش غیرمستقیم جغرافیا نمی‌شود.

در عین حال اجماع نظر گسترده‌ای در خصوص نقش غیرمستقیم جغرافیا در تعیین سطح درآمد وجود دارد. بخصوص زمانی که شکل‌گیری نهادی به صورت درون‌زا در نظر گرفته شود، متغیرهای جغرافیایی نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند. به عنوان مثال، انگرمن و سوکولوف^۱ (۱۹۹۴) الگوهای متمایز توسعه نهادی در شمال و جنوب آمریکا را به تفاوت در موجودی منابع در این دو منطقه مرتبط دانسته‌اند: کشاورزی در کشتزارهای بزرگ مقیاس در مقایسه با کشاورزی در زمین‌های کوچک، احتمال شکل‌گیری نابرابری و نهادهای استبدادی که باعث سرکوب غیرفراستان می‌شود را افزایش می‌دهد. سالائی مارتین و سابرامانیان^۲ (۲۰۰۳) شواهد نظام‌مندی فراهم کرده‌اند که نشان می‌دهد وفور منابع طبیعی و رانت، سبب آسیب رساندن به کیفیت نهادها می‌شود. مطالعه دیگری که توسط رودریک، سابرامانیان و تری صورت گرفته حاکی از آن است که فاصله از خط استوا یک عامل مؤثر معنی‌دار (مثبت) بر کیفیت نهادی است. یافته‌های این مطالعات گویای آن است که حتی اگر جغرافیا و موجودی عوامل تأثیر مستقل و قابل ملاحظه بر درآمد نداشته باشند، برخلاف نظر ساکس (۲۰۰۳)، این دو مؤلفه از مجرای نهادها دارای تأثیر غیرمستقیم و معنی‌دار بر درآمد هستند.

چالش ادبیات تجربی در خصوص نقش نهادها آن است که بدون افتادن در دام تقلیل‌گرایی^۳ و جبرگرایی^۴ تاریخی و جغرافیایی به کشف این الگوها بپردازد. همانطور که در فصل گذشته اشاره شد، فرآیند کسب نهادهای «خوب» کاملاً وابسته به شرایط هر کشور و اختصاصات بومی آن است. سخن پایانی آن که شانس نقش مهمی در این خصوص ایفا کرده و اهمیت نقش آن به اندازه عامل انسانی است.

رویه‌های مرسوم اندازه‌گیری کیفیت نهادی در مطالعات تجربی شبیه آنچه در قسمت قبل درباره آن‌ها بحث شد سؤال‌های بسیار زیادی را بدون پاسخ می‌گذارد. رایج‌ترین شاخص‌های کیفیت نهادی استفاده شده در کارهای تجربی مبتنی بر نظرخواهی از

1. Engerman and Sokoloff

2. Sala-i-Martin and Sabramanian

3. reductionism

4. determinism

سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی است که در قالب آن‌ها از فرد پاسخ‌دهنده در یک کشور خاص این سؤالات پرسیده می‌شود که تلقی آن‌ها از امنیت سرمایه‌گذاری در این کشور چیست و به «حاکمیت قانون» در این کشور چه رتبه‌ای می‌دهند (به عنوان مثال نگاه کنید به کافمن، کرای و زویدو-لوباتون^۱ ۲۰۰۲). بنابراین این شاخص‌ها به جای آن که به سنجش جنبه‌های رسمی تنظیمات نهادی بپردازند تلقی و ادراک سرمایه‌گذاران را اندازه می‌گیرند. به عبارت دیگر، این شاخص‌ها به اندازه‌گیری تلقی سرمایه‌گذاران از عملکرد و کیفیت قواعد بازی مرتبط با حقوق مالکیت می‌پردازند اما مشخص نمی‌کنند که این قواعد دقیقاً چه قواعدی هستند. این موضوع سبب بروز دو مشکل می‌شود.

مشکل نخست این است که تلقی و ادراک سرمایه‌گذاران صرفاً تحت تأثیر عملکرد واقعی محیط نهادی شکل نمی‌گیرد بلکه جنبه‌های بسیار متعددی از محیط اقتصادی در شکل‌دهی ذهنیت سرمایه‌گذاران مؤثر است. مهم‌ترین مؤلفه محیط اقتصادی که بر ذهنیت سرمایه‌گذاران مؤثر است عملکرد یک اقتصاد است. هنگامی که یک اقتصاد عملکرد خوبی دارد این احتمال وجود دارد که سرمایه‌گذاران بدون توجه به جهت‌علیت به کیفیت نهادی آن اقتصاد نمره خوبی بدهند. به عبارت دیگر این امکان وجود دارد که درون‌زایی و جهت‌علیت از عملکرد به سمت کیفیت نهادی باشد و این نکته از نظر سرمایه‌گذاران دور بماند. حال اگر محقق بخواهد رویه صحیحی در بکارگیری ابزار سنجش کیفیت نهادی بکار گیرد لاجرم می‌بایست به این مسئله توجه نماید. با این حال اتکای اندازه‌گیری کیفیت نهادی بر ادراک سرمایه‌گذاران باعث بی‌اعتباری نتایج به‌دست آمده از آن‌ها نمی‌شود به شرط آن که موضوع تشخیص اقتصادسنجی در آن‌ها مدنظر قرار گیرد.

اما مشکل جدی‌تر آن است که حتی اگر رابطه‌علیت به درستی تعیین شود باز هم نتایج به‌دست آمده از این روش مشخص نمی‌کنند که کدام یک از قواعد، قوانین و یا طراحی‌های نهادی خاص آن کشور عامل اصلی دستاوردهای نهادی اندازه‌گیری شده است. تمام آنچه که می‌توان از نتایج به‌دست آمده استنباط کرد این است که هنگامی که سرمایه‌گذاران احساس می‌کنند از حقوق مالکیت آن‌ها حفاظت می‌شود (یا حاکمیت قانون

¹. Kaufmann, Kraay and Lobaton

برقرار است) عملکرد اقتصادی بسیار خوب است. اما نتایج مشخص نمی‌کنند که چه عاملی باعث می‌شود که سرمایه‌گذاران چنین برداشتی داشته باشند.

برای آن که به اهمیت این موضوع پی ببریم دو کشور روسیه و چین را با یکدیگر مقایسه می‌کنیم. در کشور روسیه، یک رژیم حقوق مالکیت خصوصی وجود دارد که توسط یک قوه قضائیه مستقل اجرا و به طور کامل از حقوق مالکیت سرمایه‌گذاران حفاظت می‌کند. اما در کشور چین از حقوق مالکیت خصوصی سرمایه‌گذاران حفاظت نمی‌شود زیرا مالکیت خصوصی در این کشور (تا اوایل دهه ۲۰۰۰) به لحاظ قانونی به رسمیت شناخته نشده و نظام قضائی این کشور مستقل نیست. با این حال از اواسط دهه ۱۹۹۰ تا اواخر این دهه سرمایه‌گذاران همواره در خصوص حاکمیت قانون به کشور چین رتبه بهتری از روسیه می‌دادند، چرا که احساس می‌کردند در کشور چین از آن‌ها حفاظت بهتری صورت می‌گیرد. هرچند این موضوع برای افرادی که شاهد تکامل نظام قضائی روسیه طی دهه ۱۹۹۰ بوده‌اند هیچ تعجیبی ندارد اما با توجه به بحث حاضر نکته مهم آن است که هیچ ارتباطی بین ادراک از قوانین و قوانین واقعی وجود ندارد.

در نتیجه، این یافته به دست آمده از مطالعات تجربی که حقوق مالکیت کارآ بسیار حیاتی هستند به لحاظ اجرایی کمک چندانی به ما نمی‌کند؛ زیرا مشخص نمی‌کند که این حقوق مالکیت چگونه ایجاد و دایر می‌شوند. همان‌گونه که مقایسه بین دو کشور چین و روسیه به خوبی نشان داد این یافته تجربی بیانگر آن نیست که در کشوری که از حقوق مالکیت به صورت اشتراکی و جمعی حفاظت می‌شود حقوق مالکیت خصوصی حکم‌فرما است. آنچه که مهم است این است که سرمایه‌گذاران احساس امنیت کنند و مهم نیست که این امنیت چگونه حاصل می‌شود. ادبیات تجربی و مطالعات انجام شده در این ارتباط بیان نمی‌کند که این امنیت و اطمینان چگونه به دست می‌آید و تنها چیزی که به ما می‌گوید آن است که احساس امنیت سرمایه‌گذاران بسیار مهم است.

ارتباط نظیر به نظیر بین عملکرد نهادی و شکل نهادی وجود ندارد.

بنابراین این سؤال مطرح می‌شود که چگونه با وجود آنکه قوانین حقوق مالکیت خصوصی در چین وجود ندارد اما سرمایه‌گذاران در این کشور احساس امنیت بیشتری

نسبت به سرمایه‌گذاران در کشور روسیه دارند؟ این سؤال است که پاسخی برای آن وجود ندارد اما یک دلیل احتمالی آن می‌تواند به شرح ذیل باشد:

لازمه کارآیی یک رژیم قانونی رسمی که به منظور حفاظت از حقوق سرمایه‌گذاران تدوین شده وجود یک قوه قضائیه مستقل، غیرفاسد و برخوردار از نیروی اجرایی است. اگر بخواهیم با دید مثبت به این امر نگاه کرده و جانب انصاف را رعایت کنیم باید بگوییم که ایجاد یک قوه قضائیه با این ویژگی‌ها در کشورهای با سطوح پایین درآمدی دشوار و زمان‌بر است. بنابراین مشخص نیست که صرف بازنویسی قوانین داخلی -تغییر جنبه‌های رسمی محیط نهادی- به منظور ارتقای حقوق مالکیت تا چه میزان می‌تواند اثربخش باشد. به نظر می‌رسد این همان دامی است که کشور روسیه در دوران گذار خود برای مدتی در آن گرفتار شده بود.

اما چگونه چین از این دام رهایی یافت؟ واقعیت آن است که بزرگترین جهش در سرمایه‌گذاری «خصوصی» در چین (حداقل تا اواسط دهه ۱۹۹۰) در قالب بنگاه‌های روستایی و شهری اتفاق افتاد. مالکیت بنگاه‌های روستایی و شهری عمدتاً در اختیار دولت‌های محلی بود و کارآفرینان بخش خصوصی با دولت شریک بودند. شراکت کارآفرینان بخش خصوصی و دولت‌های محلی رویه‌ای بسیار ثمربخش از منظر حفاظت از حقوق مالکیت بود. زیرا نظام قضایی در کشور چین نظامی قابل اتکا و اعتماد برای حفاظت از حقوق مالکیت نبود. در این شرایط در نظر گرفتن سهمی از سود بنگاه برای دولت‌های محلی یک سازوکار بهینه دوم برای جلوگیری از مصادره بنگاه‌ها بود. در چنین شرایطی، محروم شدن از سودهای آتی انتظاری اثر تنبیهی بسیار قوی‌تری نسبت به ترس از مجازات قانونی یک شخص ثالث مستقل بر مقامات عمومی دارد. بنابراین کارآفرینان خصوصی نگرانی خاصی در خصوص مصادره اموال نداشتند؛ نه به این دلیل که دولت از مصادره و تصرف اموال آن‌ها منع شده بود؛ بلکه به این خاطر که سازوکار تسهیم سود انگیزه‌ای برای مصادره اموال کارآفرینان خصوصی باقی نمی‌گذاشت.

این مورد مثالی خاص در خصوص یک موضوع گسترده‌تر است و آن این است که هیچ راه منحصربه‌فرد و فارغ از شرایط اختصاصی هر کشور برای به‌دست آوردن دستاوردهای نهادی مطلوب وجود ندارد. چین توانست علی‌رغم فقدان حقوق مالکیت خصوصی، نوعی از حقوق

مالکیت کارآ را فراهم کند. تجربه کشور روسیه قویاً نشان می‌دهد که اصلاحات قانونی صورت گرفته در این کشور در خصوص حقوق مالکیت به هیچ روی کارآمد نبوده است. می‌توان مثال‌های متعدد دیگری نیز ارائه نمود. همان‌گونه که در فصول پیشین اشاره شد، کشور چین در راستای فراهم کردن مشوق‌های بازاری، اصلاح دوسویه را در پیش گرفت و از آزادسازی مرزهای خود که توصیه‌ای استاندارد به شمار می‌رود خودداری نمود. از سوی دیگر این کشور برای آن که از کارآیی نظام قیمت‌ها در بخش‌های کشاورزی و صنعت بهره‌مند شود به جای برچیدن سهمیه‌ها و تخصیص برنامه‌ریزی شده به تولیدکنندگان این بخش‌ها اجازه داد تا محصولات مازاد بر سهمیه تعیین شده خود را در حاشیه و در قیمت‌های تعیین شده در بازار مبادله کنند. همچنین این کشور برای آن که درجه آزاد بودن اقتصاد در عرصه تجارت بین‌الملل را افزایش دهد هیچ‌گاه اقدام به کاهش حمایت‌های تجاری خود در مقابل واردات نکرد؛ بلکه مناطق اقتصادی ویژه‌ای تأسیس نمود که قوانین حاکم بر آن‌ها از قوانین جاری بر تولید در داخل متفاوت بود.

نکته بسیار مهم آن است که نمی‌توان تناظری یک به یک و منحصر به فرد میان دستاوردهای نهادی اثربخش و طراحی‌های نهادی برقرار نمود و از آن جا که همین ارتباط متناظر میان کارکرد و شکل نهادها وجود ندارد هرگونه تلاش برای یافتن مقرراتی که به صورت غیرمشروط قواعد قانونی خاص را به دستاوردهای اقتصادی مرتبط می‌کند محکوم به شکست خواهد بود. لذا میزان اثربخشی اصلاحات، بستگی به فرصت‌ها و قیود داخلی آن کشور دارد. بهترین اقدامی که یک تحلیل‌گر می‌تواند انجام دهد این است که روابط احتمالی میان متغیرها ارائه کند - تجویزهای نهادی که مقید و مشروط به ویژگی‌ها و مشخصه‌های آن اقتصاد هستند. در عین حال توانایی ما در ارائه این تجویزها به جز چند عرصه نهادی محدود به شدت اندک است.^۱

^۱ انتخاب یک رژیم نرخ ارز موضوعی است که مطالعات قابل توجهی در خصوص آن انجام شده است. به عنوان مثال، مطالعات مربوط به نواحی بهینه ارزی به دنبال یافتن تجویزهایی هستند که نسبت به خصوصیات ساختاری یک اقتصاد حساس باشد.

برای شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی در کوتاه‌مدت به ندرت نیازی به انجام اصلاحات نهادی در مقیاس وسیع است.

همان‌گونه که در مباحث پیشین اشاره شد متأسفانه ماحصل ادبیات و مطالعات صورت گرفته در خصوص عوامل نهادی تعیین‌کننده موفقیت و کامیابی اقتصادی تاکنون صرفاً تجویزهای خشک سیاستی بوده است. اما خوشبختانه دانش و آگاهی ما در خصوص رشد اقتصادی حاکی از آن است که دگرگونی‌های نهادی در مقیاس وسیع پیش‌شرط حرکت و عزیمت رشد اقتصادی نیست. درست است که همگرایی پایدار اقتصادی در نهایت امر نیازمند کسب نهادهای باکیفیت بالاست (منظور نهادهایی است که در فصل قبل ذکر نمودم)، اما می‌توان با اعمال تغییرات حداقلی در ترتیبات نهادی به شتاب اولیه در رشد اقتصادی دست یافت. به عبارت دیگر، باید بین تحریک رشد اقتصادی و پایداری آن تمایز قائل شد.

ریکاردو هاسمن، لانت پریچت و من اخیراً در مطالعه‌ای به بررسی موارد جهش در رشد اقتصادی از سال ۱۹۵۰ تاکنون پرداختیم (هاسمن و دیگران ۲۰۰۵). در این مطالعه بیش از ۸۰ مورد جهش در رشد اقتصادی شناسایی کردیم که در آن یک کشور نرخ رشد اقتصادی خود را به مدت حداقل ۷ سال ۲ واحد درصد و یا بیشتر افزایش داده است. آنچه سبب شگفتی ما شد تنها تعداد بسیار زیاد موارد جهش در رشد اقتصادی نبود؛ بلکه این نکته بود که اکثر قریب به اتفاق موارد جهش در رشد اقتصادی با اصلاحات اقتصادی متعارف - یعنی آزادسازی اقتصادی و باز نمودن اقتصاد - بی‌ارتباط بودند. از سوی دیگر، یافته‌های این مطالعه حاکی از آن بود که موارد جهش در رشد اقتصادی با اصلاحاتی در ارتباط هستند که سبب رفع یا کاهش قیود محدود‌کننده فعالیت اقتصادی بخش خصوصی می‌شوند.

حتی در نمونه‌های بسیار شناخته شده شتاب در رشد اقتصادی، تغییرات نهادی در ابتدای جهش رشد اقتصادی نوعاً ملایم بوده‌اند. در فصل‌های قبل اشاره نمودم که کشور چین در اواخر دهه ۱۹۷۰ به منظور حرکت در جهت آزادسازی اقتصاد خود بدون آن که به دگرگونی‌های بنیادین متوسل شود از رویه‌ای تدریجی و تجربی استفاده نمود. تجربه کره جنوبی در اوایل دهه ۱۹۶۰ نیز مشابه چین بود. دولت نظامی کره جنوبی تحت رهبری

پارک چونگ هی^۱ که در سال ۱۹۶۱ بر تخت قدرت تکیه زد در ابتدا و بر اساس آزمون و خطا اقدام به انجام پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمومی گسترده نمود. تنزل رسمی ارزش پول ملی و افزایش نرخ‌های بهره که از آن‌ها به عنوان دو مشخصه بارز اصلاحات در کره جنوبی یاد می‌شود در سال ۱۹۶۴ اتفاق افتاد و به مراتب کمتر از آزادسازی کامل بازارهای مالی و ارز بود. این مثال‌ها به خوبی گویای این واقعیت هستند که تغییر در نگرش بخشی از رهبران رده بالای سیاسی به سمت سیاست‌های بازارمحور و حمایت بیشتر از بخش خصوصی به همان اندازه وسعت و میزان اصلاح سیاستی مهم هستند. به گونه‌ای که همین تغییر در نگرش تأثیری ویژه و اساسی در یکی از معجزات مهم رشد اقتصادی در ربع پایانی قرن بیستم یعنی کشور هند و از اواخر دهه ۱۹۸۰ داشته است (رودریک و سابرامانیان ۲۰۰۵).

این موضوع جای بسی خوشحالی است؛ چرا که گویای آن است که شروع رشد اقتصادی مستلزم اتخاذ اصلاحات گسترده نهادی نیست و تحریک رشد اقتصادی در عمل بسیار آسانتر از آن چیزی است که تجویزهای متعارف واشنگتنی با انبوهی از اصلاحات نهادی و حکمرانی به آن توصیه می‌کنند. اگر از منظر نظریه رشد اقتصادی نیز به این موضوع بنگریم جای چندان تعجبی نخواهد داشت. زیرا بر اساس این نظریات، هنگامی که یک کشور در سطحی بسیار پایین‌تر از سطح بالقوه و متوازن درآمدی خود قرار داشته باشد، حتی تغییرات مختصر در جهت صحیح می‌تواند سبب افزایش قابل ملاحظه رشد اقتصادی شود. این امر برای سیاست‌گذاران مسرت‌بخش است؛ چرا که آنها اغلب به دلیل نیاز مبرم به انجام اصلاحات عمیق و بلندپروازانه در حوزه‌های متعدد و فزاینده دچار استیصال می‌شوند.

راهکار مقتضی برای تحریک رشد اقتصادی در کوتاه‌مدت، شناسایی قید الزام‌آور و محدودکننده رشد اقتصادی در هر دوره زمانی است. آن چه که من آن را آسیب‌شناسی رشد نامیدم. قید اصلی محدودکننده رشد اقتصادی کره جنوبی در سال ۱۹۶۱ احتمالاً شکاف زیاد بازدهی خصوصی و اجتماعی سرمایه‌گذاری بود؛ در حالی که عدم وجود مشوق‌های بازاری قید اصلی چین در سال ۱۹۷۸ بود. قید اصلی محدودکننده رشد اقتصادی هند در سال ۱۹۸۰ وجود دولتی بود که تصور می‌شد خصومت زیادی با بخش

1. Park Chung Hee

خصوصی دارد؛ در حالی که در سال ۱۹۸۳ نرخ ارز بیش از حد ارزش‌گذاری شده قید محدودکننده رشد اقتصادی در شیلی بود. البته مسلم است که شناسایی قید محدودکننده رشد اقتصادی مربوط به دوره‌های گذشته آسانتر از شناسایی قیود محدودکننده در زمان حال است، اما همان‌گونه که در فصل ۲ اشاره شد این امر غیرممکن نیست.

بخش سوم: جهانی شدن

۷. حاکمیت جهانی شدن اقتصاد

اقتصاد مختلط^۱ بزرگترین دستاورد اقتصادی قرن بیستم است. اگرچه قرن نوزدهم، عرصه یگانه‌سازی افسارگسیخته سرمایه‌داری بود اما در قرن بیستم با تهیه و تدارک زیربناهای نهادی برای اقتصادهای مبتنی بر بازار، سرمایه‌داری مهار و بر اثربخشی و کارآمدی آن افزوده شد. ابداعاتی نظیر ایجاد بانک‌های مرکزی برای نظارت بر خلق اعتبارات و عرضه نقدینگی، سیاست‌های بودجه‌ای به منظور ثبات بخشی به تقاضای کل، ایجاد مراجع تنظیم مقررات و ضدانحصار برای مقابله با تقلب و رفتار غیررقابتی، برقراری بیمه‌های اجتماعی جهت کاستن از مخاطرات طول دوره زندگی و نظام سیاسی دموکراسی برای پاسخگویی نهادی فوق به شهروندان، همگی در خلال نیمه دوم قرن بیستم شکل گرفته‌اند. بنابراین، بی‌دلیل نیست که شکوفائی و موفقیت خارق‌العاده کشورهای اروپای غربی، ایالات متحده، ژاپن و بخش‌هایی از آسیای شرقی در همین بازه زمانی رخ داده است؛ چرا که این ابداعات نهادی سبب ارتقای بسیار زیاد کارآیی و مشروعیت بازارها در این کشورها شد. ارتقای کارآیی و مشروعیت بازارها نیز به نوبه خود باعث عملکرد مناسب نیروهای بازار شده و پیشرفت مادی و قدرت را برای این کشورها به ارمغان آوردند.

¹. Mixed economy

جهانی شدن^۱ -منظور من از جهانی شدن ارتقای یکپارچگی تجاری و مالی است- برای اقتصادهای مختلط هم فرصت‌آفرین و هم چالش‌زا است. از یک سو، جهانی شدن سبب گسترش بازارهای صادراتی در مقیاس جهانی شده و از این مجرا فرصت تقسیم کار و ایجاد تخصص در تولید بر اساس مزیت‌های نسبی را فراهم می‌کند. این جنبه از جهانی شدن به‌طور خاص برای کشورهای در حال توسعه حائز اهمیت بیشتری است؛ زیرا امکان دسترسی به پیشرفته‌ترین فناوری‌ها و کالاهای سرمایه‌ای ارزان‌قیمت در بازارهای جهانی را برای این کشورها مهیا می‌کند. بنابراین جهانی شدن می‌تواند نویدبخش دستیابی به موفقیت اقتصادی باشد.

از سوی دیگر، جهانی شدن توانایی دولت-ملت‌ها برای برقراری و استقرار نهادهای تنظیمی و بازتوزیعی را تضعیف می‌نماید. به‌عنوان مثال، پس از جهانی شدن، تأمین مالی شبکه‌های ایمن اجتماعی دشوارتر خواهد شد؛ زیرا نیاز به بیمه اجتماعی بسیار بیشتر می‌شود. همچنین واسطه‌های مالی توانایی خود برای فرار از مقررات ملی را افزایش می‌دهند؛ زیرا پس از جهانی شدن نظارت احتیاطی اهمیت بیشتری می‌یابد. مدیریت اقتصاد کلان نیز پس از جهانی شدن دشوارتر خواهد شد؛ زیرا هزینه‌های اشتباهات سیاستی به شدت افزایش می‌یابد. بنابراین همزمان با جهانی شدن اهمیت نهادهای مستحکم ملی افزایش می‌یابد.

اما مخاطرات جهانی شدن برای کشورهای در حال توسعه بیش از سایر کشورهاست؛ زیرا نهادهای موجود در این کشورها برای مواجهه با فرآیند جهانی شدن ضعیف هستند. مهم‌ترین چالشی که در سال‌های آغازین قرن بیستم با آن مواجه هستیم آن است که بازارها با ولع زیاد در حال جهانی شدن هستند در حالی که نهادهای مورد نیاز برای پشتیبانی از آن‌ها تا حد زیادی ملی باقی می‌مانند. موضوعی که در این فصل مورد بحث قرار خواهیم داد آن است که دلالت‌های این ناهمخوانی و مغایرت میان مقیاس بازارها و نهادها دوچندان است. از یک طرف، حدود اختیارات و صلاحیت‌های قانونی در محدوده جغرافیای ملی تعیین می‌گردد که این امر ادغام و یکپارچگی اقتصادی را محدود نموده و از

۱. برای مشاهده مباحث مربوط به جنبه‌های مختلف جهانی شدن و همچنین تمایزهای مفهومی بین برخی از واژه‌های مرتبط با آن ن. ک. به Keohane and Nye 1999

افزایش کارآیی جلوگیری می‌کند. از طرف دیگر، اشتیاق و تمایل تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران به درنوردیدن مرزهای ملی و ادغام در بازارهای جهانی سبب تضعیف مبانی نهادی اقتصادهای ملی می‌شود که به نوبه خود مانع تساوی حقوق و مشروعیت می‌شود. وقوع همزمان این دو فرآیند بسیار چالش‌زا است. از یک سو، صادرکنندگان، شرکت‌های چندملیتی و تأمین‌کنندگان مالی از موانع بر سر راه تجارت و جریان سرمایه‌گذاری‌ها هستند و از سوی دیگر، نمایندگان کارگری، حامیان محیط‌زیست و فعالان حامی مصرف‌کنندگان به شدت از کم‌توجهی به مقررات و استانداردهای ملی انتقاد می‌کنند. اکثر مردم از جهانی شدن تلقی بسیار نامناسبی دارند در حالی که از مواهب آن در حال بهره‌برداری هستند. مقامات دولتی نیز به جهانی شدن به دیده تردید نگریسته و در حالی که سعی می‌کنند رضایت تمام گروه‌ها را جلب کنند قادر به راضی کردن هیچ یک از آنها نیستند.

راه‌حل بلندمدت خروج از این چالش تجسم‌دنیایی است که در آن سیاست هم به اندازه اقتصاد، جهانی شده باشد. به عبارت دیگر یک دنیای فدرالیسم جهانی با اقتصادی مختلط که در مقیاس جهانی بازسازی شده است. اما در کوتاه‌مدت، تداوم وجود دولت-ملت‌ها ما را به سمت ترتیباتی واقع‌بینانه‌تر و عملی‌تر هدایت می‌کند. در این فصل استدلال خواهیم کرد که باید با اجرای یک طرح مناسب و معتدل، مقررات هماهنگ و استاندارد بین‌المللی را با تمهیداتی برای عدم تبعیت از قواعد بین‌المللی^۱ و شروط فرار^۲ ترکیب نمود. مزیت این طرح آن است که در قالب آن کشورها می‌توانند ضمن برخورداری از اغلب مزایای ادغام در اقتصاد جهانی، بسیاری از رویه‌های ملی متمایز خود را نیز دنبال کنند. چنین طرحی «سازش لیبرالیسم تعبیه شده^۳» را با لحاظ واقعیات و حقایق پیش‌روی اقتصادها در اوایل قرن بیست و یکم بازسازی می‌کند.

1. opt-outs

2. scape-clause

3. compromise of embedded liberalism

اقتصاد جهانی تا چه حد جهانی شده است؟

اقتصاد جهانی، بازاری است که در آن کالاها، خدمات و دارایی‌ها بدون هرگونه اصطکاک و مانعی در سرتاسر مرزهای ملی به جریان در می‌آیند. این نگرش یکی از دیدگاه‌های متداول پیرامون اقتصاد جهانی کنونی است که می‌توان در مطالعات معروفی نظیر مطالعه گریدر^۱ (۱۹۹۷) و فریدمن^۲ (۱۹۹۹) مشاهده نمود (این دو مطالعه سوای این نگرش مشترک پیرامون اقتصاد جهانی در سایر جنبه‌ها با یکدیگر اختلاف نظر دارند). مطابق نظر این دو نویسنده، دولت-ملت‌ها در بازار جهانی یکپارچه فعلی تقریباً تمامی قدرت خود را از دست داده‌اند، هرچند نتیجه‌گیری آن‌ها درباره مطلوب بودن این وضعیت بسیار متفاوت از یکدیگر است.

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که اقتصاد جهانی در حال حاضر تا چه حد جهانی شده است؟ برای پاسخ به این سؤال نیاز به یک معیار برای ارزیابی داریم. طبیعی است که ملاک سنجش میزان جهانی شدن اقتصادی را جهانی در نظر بگیریم که در آن بازارهای محصول، خدمات و عوامل تولید کاملاً یکپارچه هستند. سپس به این سؤال پردازیم که در حال حاضر چه میزان از جهانی با این ویژگی‌ها فاصله داریم؟

پاسخ آن است که در حال حاضر با این جهان فاصله زیادی داریم. برخلاف دانش مرسوم و بسیاری از نظرات کارشناسانه، مطالعات بسیار متعدد نشان می‌دهند که اقتصاد جهانی کنونی یکپارچگی کمی دارد^۳. حتی اگر موانع تعرفه‌ای یا غیرتعرفه‌ای تصنعی، اختلافات فرهنگی یا زبانی، نا اطمینانی نرخ ارز و سایر موانع اقتصادی وجود نداشته باشند به نظر می‌رسد مرزهای ملی (نظیر مرز میان ایالات متحده و کانادا) اثر کاهنده معنی‌داری بر تجارت دارد. آریبترائز قیمتی در کالاهای قابل مبادله در سطح بین‌المللی به کندی رخ می‌دهد. اندرسون و وان وینکوپ^۴ (۲۰۰۴) اخیراً در تحلیلی برآورد کردند که هزینه‌های تجارت (برای کالاها) در کشورهای پیشرفته معادل ۱۷۰ درصد قیمت کالا است (که ۵۵ درصد آن مربوط به هزینه توزیع در داخل و ۷۴ درصد آن متعلق به هزینه‌های تجارت

1. Greider

2. Friedman

^۳ به طور خاص ن. ک. به Feldstein and Horioka 1980

4. Anderson and van Wincoop

بین‌المللی است)^۱. بر عکس، هزینه موانع تجاری تصنعی نظیر تعرفه‌های واردات بسیار اندک و تکریمی است.

یکپارچگی در بازارهای دارایی نیز محدود باقی مانده است. حقایق اثبات شده متعددی این امر را تأیید می‌نماید. بررسی سبب دارایی‌های مالی سرمایه‌گذاران در کشورهای پیشرفته حاکی از آن است که سبب سرمایه‌گذاران به شدت به سمت دارایی‌های داخلی تورش دارند. به عبارت دیگر، مردم در کشورهای پیشرفته تمایل زیادی به سرمایه‌گذاری در دارایی‌های کشور خودشان دارند و نسبت این سرمایه‌گذاری از آنچه اصل تنوع‌بخشی به دارایی‌ها بیان می‌کند بیشتر است. از سوی دیگر بین نرخ‌های سرمایه‌گذاری ملی و نرخ‌های پس‌انداز ملی همبستگی بسیار بالایی وجود دارد؛ به گونه‌ای که نرخ‌های سرمایه‌گذاری ملی به شدت به نرخ‌های پس‌انداز ملی وابسته است. جریان‌ات سرمایه بین کشورهای فقیر و غنی حتی در دوره‌های وفور سرمایه نیز بسیار کمتر از میزانی است که مدل‌های نظری پیش‌بینی می‌کنند. نرخ‌های بهره حقیقی حتی در میان کشورهای پیشرفته که بازارهای مالی یکپارچه‌ای دارند به سمت برابری سوق پیدا نکرده است. برخلاف انتظار، محدودیت‌های شدیدی بر جابه‌جایی و انتقال نیروی کار در سطح بین‌المللی حکم فرماست و حتی اینترنت که مظهر و تجلی بین‌المللی شدن به واسطه تکنولوژی است به طرق مختلف محدود شده است: به عنوان مثال، این سؤال را از خود بپرسید که چرا تارنمای amazon.com مجبور به حفظ یک تارنمای مجزای انگلیسی، amazon.co.uk می‌شود که نتایج جستجو و رتبه‌بندی‌های فروش آن متفاوت از تارنمای آمریکایی است.

با وجود آنکه موانع تصنعی بر سر راه جریان تجارت و سرمایه در طول سه دهه اخیر به طور چشمگیر کاهش یافته‌اند، اما با این حال بازارهای بین‌المللی کالاها، خدمات و سرمایه به اندازه‌ای که تحت یکپارچگی کامل باید باشند نیستند. لذا این سؤال مطرح می‌شود که چه عواملی سبب شده تا این حجم قابل توجه در تجارت کالا و سرمایه اتفاق نیفتد؟ این سؤال یکی از موضوعات تحقیقی فعلی در اقتصاد بین‌الملل است و پاسخ این سؤال هنوز به صورت کامل روشن نیست. اما واضح است که جهانی شدن اقتصادی برای

^۱. مجموع این دو عدد ۱۷۰ درصد نمی‌شود زیرا تأثیر شکاف‌های قیمتی فزاینده است: $1 - (1/55 \times 1/74) = 1/7$

آنکه به تمام منافع کارآیی اقتصادی ناشی از یکپارچگی اقتصادی دست یابد راه درازی در پیش دارد.

قلمرو اختیارات سیاسی و قانونی، تقسیم کار بین‌المللی را محدود کرده است

آنچه در قسمت قبل درباره تأثیرات «مرز»^۱ بیان شد منطق کاملاً روشنی دارد. مرزهای ملی تعیین‌کننده قلمروها و حدود اختیارات سیاسی و قانونی هستند و وجود تمایز در قلمروهای سیاسی و قانونی و تفکیک آن‌ها به وسیله مرزهای ملی سبب تفکیک بازارها از یکدیگر می‌شود. زیرا مبادلاتی که مرزهای ملی را در می‌نوردند و از محدوده اختیارات قانونی و سیاسی ملی خارج می‌شوند به وسیله طیف گسترده‌ای از هزینه‌های مبادلاتی که از عدم پیوستگی در نظام‌های سیاسی و قانونی نشأت می‌گیرد محدود می‌شوند.

این هزینه‌های مبادلاتی می‌تواند ناشی از عوامل مختلفی باشد اما شاید مرتبط‌ترین دلیل ایجاد این هزینه‌ها، معضل اجرای قرارداد است. هر زمانی که یکی از طرفین مبادله به آنچه که در یک قرارداد مکتوب متعهد شده پایبند نماند دادگاه‌های محلی احتمالاً تمایلی نخواهند داشت تا قراردادی که بین شهروندان دو کشور مختلف منعقد شده است را اجرایی کنند - دادگاه‌های بین‌المللی نیز قادر به انجام چنین کاری نیستند. به عبارت دیگر، حاکمیت ملی از اجرای قرارداد و یا اجرای صحیح و تمام و کمال آن جلوگیری کرده و مبادلات بین‌المللی را در معرض مخاطرات بسیار شدید مربوط به رفتار فرصت‌طلبانه قرار می‌دهد. این معضل در مورد جریان‌های سرمایه بسیار حادتر است به گونه‌ای که یکی از دلایل محدودکننده فرصت‌های استقراض از خارج، تمایل کشورها به ایفای تعهدات خود است و نه توانایی آن‌ها در بازپرداخت دیون خارجی. اما به‌طور کلی، این معضل در مورد تمام قراردادهای تجاری که بین دو شخصیت حقیقی و حقوقی متعلق به دو قلمرو سیاسی و قانونی مختلف منعقد می‌شود صادق است.^۲

^۱. Border effects

^۲. Anderson and Marcouiller 2002 با ارائه شواهد تجربی نشان می‌دهند که اجرای ناکامل قرارداد هزینه‌های سنگینی به تجارت تحمیل می‌کند.

معضل اجرای قرارداد به قراردادهای ضمنی بین‌المللی نیز قابل تسری است. لازمه استمرار و تدوام قراردادهای ضمنی انجام مبادلات مکرر و داشتن تعاملات همیشگی و یا وجود قیود جانبی دیگر است. به طور کلی، دستیابی به قیود تضمین کننده در قراردادهای ضمنی فراملی دشوارتر از داخل مرزهاست. زیرا قراردادهای ضمنی در محدوده مرزهای ملی اغلب در درون شبکه‌های اجتماعی «تعبیه» شده‌اند و این شبکه‌های اجتماعی هستند که از بروز رفتار فرصت‌طلبانه در قراردادهای ضمنی جلوگیری می‌نمایند. یکی از دلایل پایبندی فعالان اقتصادی به تعهدات خود در قراردادهای ضمنی ترس از محرومیت از حقوق اجتماعی است و این همان مجازاتی است که از سوی شبکه‌های اجتماعی برای ارتکاب به رفتارهای فرصت‌طلبانه در نظر گرفته می‌شود. به عنوان مثال، نقش شبکه‌های قومی و نژادی در ترویج ارتباطات تجاری در کشور چین به خوبی بیانگر اهمیت پیوندهای گروهی در تسهیل مبادلات اقتصادی است.

نهایتاً آنکه اغلب قراردادها نه به صورت آشکار منعقد می‌شود و نه به صورت ضمنی؛ بلکه به صورت ناکامل باقی می‌مانند. معضل ناکامل بودن قراردادها در محدوده مرزهای ملی کمتر از قراردادهای منعقد شده بین‌المللی است؛ زیرا قوانین، هنجارها و عرف از شدت معضل ناکامل بودن قراردادها در فضای داخلی کشور می‌کاهند. تیرول^۱ (۱۴-۱۳، ۱۹۸۹) به خوبی با ذکر یک مثال این موضوع را توضیح می‌دهد: «آن چیزی که از یک مصرف کننده نوعی در برابر ترکیدن احتمالی یک بطری نوشابه محافظت می‌کند قرارداد احتمالی منعقد شده میان مصرف کننده با تولیدکننده نیست؛ بلکه قوانین مربوط به مسئولیت تولیدکنندگان در آن کشور است». این در حالی است که هنجارها و عرف بین‌المللی نقشی در این خصوص نداشته و قوانین بین‌المللی نیز در بهترین حالت در برابر قراردادهای ناکامل، محافظت جزئی تدارک می‌بینند.

وجود رژیم‌های پولی ملی جداگانه نمونه دیگری از هزینه‌های مبادله محدودکننده تجارت است. رز^۲ (۱۹۹۹) با انجام مطالعه‌ای به این نتیجه رسیده است که میزان تجارت مابین کشورهایی که از پول مشترک در مبادلات خود استفاده می‌کنند سه برابر بیشتر از

1. Tirole

2. rose

کشورهایی است که از پول‌های جداگانه برای انجام مبادله استفاده می‌کنند. به علاوه، این تأثیر بسیار بیشتر از تأثیر بی‌ثباتی در نرخ ارز است. بنابراین حتی زمانی که نرخ‌های ارز و ارزش پول‌های ملی باثبات است انقطاع در اختیارات سیاسی و قانونی که از پول‌های ملی جداگانه ناشی می‌شود تأثیر منفی زیادی بر تجارت می‌گذارد.

استدلال فوق دلالت‌های مهمی برای سؤالات زیر دارد. یکپارچگی اقتصادی بین‌المللی تا کجا پیش خواهد رفت؟ اگر همان‌گونه که ذکر شد اثر مرز یا وجود قلمروهای مشخص اختیارات سیاسی و قانونی سبب محدود شدن عمق بازارها شود در آن صورت آیا حاکمیت ملی موانع و قیود جدی بر یکپارچگی اقتصادی بین‌المللی تحمیل خواهد کرد؟ آیا این امکان وجود دارد که بازارها بین‌المللی شوند اما سیاست محلی باقی بماند؟ یا سؤال متفاوت و مرتبط دیگر آنکه در جهانی که بازارهای بین‌المللی هیچ‌عبایی از محدودتر شدن قلمرو و محدوده اختیارات سیاسی ندارند، سیاست چه ویژگی‌هایی خواهد داشت؟

گیر افتادن در یک سه‌گانه بین‌المللی

یکی از نظریات مشهور در اقتصاد کلان باز آن است که کشورها نمی‌توانند به طور همزمان سیاست مستقل پولی، نرخ ارز ثابت و ورود و خروج آزاد سرمایه را اجرا کنند. این یافته در بین صاحب‌نظران به عنوان «سه‌گانه غیرممکن»^۱ شهرت یافته است. همچنین اوبستفلد و تیلور^۲ (۱۹۹۸) از آن تحت عنوان «سه‌گانه اقتصاد باز»^۳ یاد می‌کنند. این سه‌گانه در بخش بالایی نمودار ۷-۱ به صورت نموداری نمایش داده شده است و بر اساس آن اگر یک دولت نرخ‌های ارز ثابت و تحرک سرمایه را انتخاب کند به ناچار می‌بایست از استقلال پولی خود صرف‌نظر کند. همچنین اگر دولتی بخواهد استقلال پولی و تحرک سرمایه را حفظ کند می‌بایست از نرخ‌های شناور ارز تبعیت کند و یا اگر بخواهد نرخ‌های ارز ثابت را همراه با استقلال در سیاست پولی در اختیار داشته باشد (حداقل در کوتاه‌مدت) بهتر است که تحرک سرمایه را محدود نماید.

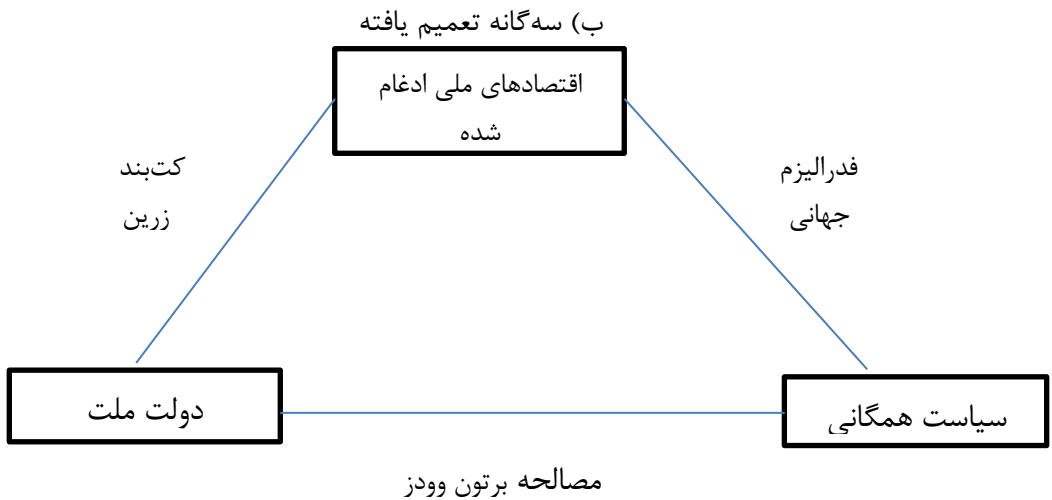
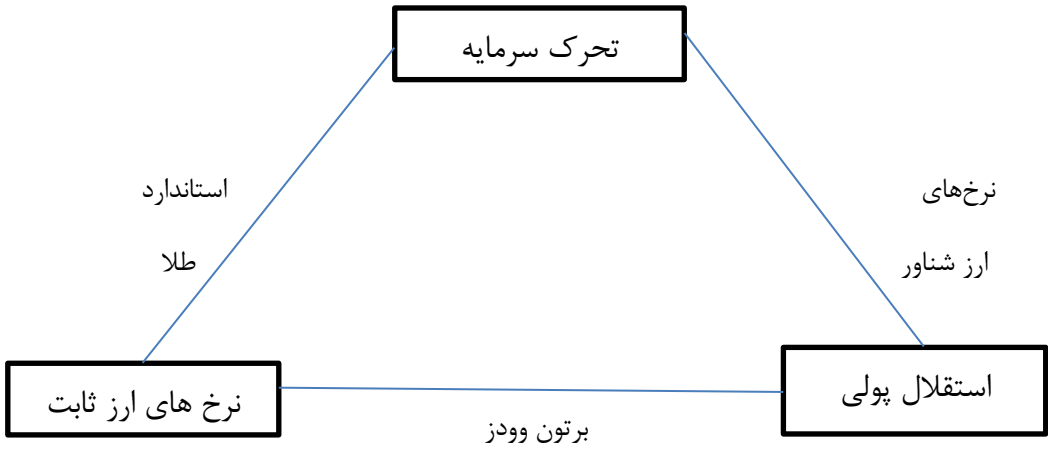
1. Impossible trinity

2. Obstfeld and Taylor

3. open-market trinity

قسمت پائینی نمودار ۱-۷ نشان دهنده نوع متفاوتی از سه‌گانه است که ما آن را سه‌گانه سیاسی اقتصاد جهانی می‌نامیم. سه مؤلفه این سه‌گانه تعمیم یافته عبارتند از یکپارچگی اقتصادی بین‌المللی، دولت-ملت و سیاست همگانی.

الف) سه‌گانه استاندارد



شکل ۱-۷. سه‌گانه بین‌المللی

منظور من از دولت-ملت، واحدهای دارای صلاحیت قانونی در قلمرو مرزهای داخلی یک کشور است که در وضع و اجرای قانون از قدرت مستقل برخوردار است. واژه سیاست همگانی اشاره به نظام‌های سیاسی‌ای دارد که اولاً در آن‌ها حق رأی و حقوق شهروندی نامحدود است؛ ثانیاً سطح بالایی از تحرک سیاسی وجود دارد و ثالثاً نهادهای سیاسی در برابر گروه‌های مجهز پاسخگو هستند.

دقیقاً همانند سه‌گانه استاندارد در اینجا نیز این ادعا وجود دارد که حداکثر می‌توان دو مورد از این سه عنصر سه‌گانه سیاسی اقتصاد جهانی را در اختیار داشت. اگر بخواهیم یکپارچگی صحیح اقتصادی بین‌المللی برخوردار باشیم باید با دولت-ملت هماهنگی داشته باشیم، که در این حالت قلمرو سیاست ملی به صورت چشمگیری محدود خواهد بود یا باید تابع سیاست همگانی باشیم که در این حالت می‌بایست دولت-ملت را به نفع فدرالیسم جهانی کنار بگذاریم. اگر خواستار رژیم‌های سیاسی با سطوح بالای مشارکت سیاسی هستیم باید بین دولت-ملت و یکپارچگی اقتصادی بین‌المللی یکی را انتخاب کنیم و اگر می‌خواهیم دولت-ملت را حفظ کنیم لازم است مبادرت به انتخاب بین سیاست همگانی و یکپارچگی اقتصادی بین‌المللی نماییم.

در وهله نخست هیچ یک از موارد فوق واضح و روشن به نظر نمی‌رسد. برای آنکه به منطق موجود میان این روابط پی ببریم فرض کنید که اقتصاد جهانی به طور کامل یکپارچه شده باشد. به نحوی که در آن صاحبان اختیارات سیاسی و قانونی در سطح ملی هیچ‌گونه مداخله جانبدارانه در بازارهای کالاها، خدمات یا سرمایه نخواهند کرد. هزینه‌های مبادله و تفاوت در نرخ‌های مالیات حداقل است؛ استانداردهای تولید و مقررات تنظیمی هماهنگ و متحدالشکل است؛ یک نظام پولی مشترک برقرار است و همگرایی در قیمت کالاها و بازدهی عوامل تولید تقریباً کامل است.

بدیهی‌ترین راهی که می‌توان به جهانی با مشخصه‌های فوق دست یافت برقراری فدرالیسم در مقیاس جهانی است. فدرالیسم جهانی سبب هم‌سویی و اتحاد صاحب‌منصبان ملی با بازار و حذف اثر «مرز» می‌شود. به عنوان مثال، علی‌رغم وجود تفاوت همیشگی در مقررات و رویه‌های مالیات ستانی در بین ایالت‌های مختلف در ایالات متحده، وجود یک قانون اساسی ملی، دولت محلی، یک بانک مرکزی (فدرال رزرو) در گستره ملی و یک نظام

قضایی این اطمینان را به وجود می‌آورد که بازارها حقیقتاً ملی هستند.^۱ به عنوان نمونه‌ای دیگر، در حالی که اتحادیه اروپا در حال حاضر فاصله بسیار زیادی تا رسیدن به یک نظام فدرال دارد اما به نظر می‌رسد که در مسیری مشابه ایالات متحده به پیش می‌رود. در قالب مدل فدرالیسم جهانی، تمام جهان -یا حداقل بخش‌هایی از جهان که به لحاظ اقتصادی مهم هستند- در امتداد یا راستای نظام ایالات متحده سازماندهی می‌شوند. در این حالت دولت‌های ملی لزوماً از بین نمی‌روند، اما قدرت آن‌ها به شدت از جانب مقامات قانون‌گذار، اجرایی و قضایی فراملی محدود می‌شود. به عبارت دیگر یک دولت جهانی وظیفه مراقبت از یک بازار جهانی را بر عهده می‌گیرد.

اما فدرالیسم جهانی تنها راه دستیابی به یکپارچگی کامل اقتصاد بین‌المللی نیست. یکی از جانشین‌های فدرالیسم جهانی حفظ نظام دولت-ملت با همان گستره و وسعت فعلی آن است اما در ضمن باید به این اطمینان رسید که صاحب منصبان سیاسی و قانونی -و اختلافات میان آن‌ها- اختلالی در مسیر مبادلات اقتصادی ایجاد نکنند. در این جهان، هدف نهایی دولت-ملت‌ها آن است که از منظر بازارهای بین‌المللی جذاب به نظر برسند. در این شرایط صاحب‌منصبان ملی در راستای تسهیل مراودات بین‌المللی و تحرک سرمایه تطبیق می‌یابند زیرا به هیچ‌وجه تنش بازدارنده‌ای ایفا نخواهند کرد. سیاست‌های مالیاتی و مقررات داخلی یا بر اساس معیارها و استانداردهای بین‌المللی هماهنگ می‌شوند و یا به‌گونه‌ای تنظیم می‌شوند که کمترین مزاحمت و مانع را به یکپارچگی اقتصادی بین‌المللی تحمیل کنند. در هر کشور تنها آن دسته از کالاهای عمومی تولید می‌شوند که سازگار با بازارهای یکپارچه باشد.

آیا امکان تصور چنین جهانی وجود دارد؟ در حقیقت بسیاری از صاحب‌نظران بر این باورند که ما اکنون در چنین جهانی به سر می‌بریم. امروزه دولت‌ها با اجرا کردن و اتخاذ سیاست‌هایی که از نظر آن‌ها باعث جلب اعتماد بازار و جذابیت تجارت و جریان‌ات سرمایه می‌شود فعالانه به رقابت با یکدیگر می‌پردازند: کنترل پولی، دولت کوچک، مالیات‌های اندک، مقررات انعطاف‌پذیر بازار کار، مقررات زدایی، خصوصی‌سازی و آزادسازی کل اقتصاد.

^۱ هر چند Wolf 1997 به این نتیجه دست یافت که مرزهای ایالتی در درون ایالات متحده هنوز هم تأثیرات بازدارنده‌ای روی تجارت دارند.

این‌ها سیاست‌هایی هستند که توماس فریدمن^۱ (۱۹۹۹) به درستی آن را کت‌بند زرین^۲ نامید.

بهای حفظ حاکمیت سیاسی و قانونی در سطح ملی در زمانی که بازارها بین‌المللی می‌شوند محدودتر شدن بسیار زیاد قلمرو و عرصه سیاست خواهد بود. همان‌گونه که توماس فریدمن اشاره می‌کند (۸۷ و ۱۹۹۹): «وقتی کشور شما کت‌بند زرین را به تن می‌کند»: دو اتفاق رخ می‌دهد: اقتصاد شما رشد می‌کند و سیاست شما کوچک می‌شود. از سوی دیگر، کت‌بند زرین گزینه‌های سیاستی اقتصادی و سیاسی صاحبان قدرت را به تعداد محدودی ضوابط نسبتاً سخت‌گیرانه کاهش می‌دهد. به همین دلیل است که امروزه به سختی می‌توان تفاوت‌های اساسی بین سیاست‌های اتخاذ شده از سوی احزاب مخالف در کشورهایی که کت‌بند زرین را به تن کرده‌اند مشاهده نمود. در واقع هنگامی که کشور شما کت‌بند زرین را می‌پوشد گزینه‌های سیاسی در کشور شما به انتخاب بین پپسی و کوکا تقلیل می‌یابد. به عبارت دیگر، اختلاف میان گزینه‌های سیاسی به اختلاف اندک در سلیقه‌ها، موضوعات سیاسی، تغییرات جزئی در طراحی به خاطر لحاظ سنت‌های محلی و انعطاف‌های جزئی است اما هیچ‌گاه شاهد انحراف اساسی از قواعد بنیادی طلائی نخواهید بود.

در اینکه توصیف فوق به درستی جهان کنونی را توصیف می‌کند یا نه تردید وجود دارد. اما باید توجه داشت که در جهانی که بازارهای ملی کاملاً در یکدیگر ادغام شده‌اند ولی سازماندهی سیاست در سطح ملی باقی مانده است استدلال فریدمن از قوت بالایی برخوردار است. در واقع، استقلال و انزوای واحدهای سیاست‌گذار اقتصادی (بانک‌های مرکزی، مراجع تصمیم‌گیر در خصوص بودجه دولت و غیره) از مجادلات و رقابت‌های سیاسی، کنار گذاشتن (یا خصوصی‌سازی) بیمه اجتماعی و جایگزین کردن ضرورت حفظ اعتماد بازار به جای اهداف توسعه‌ای همگی از نشانه‌های انقباض سیاست در سطح ملی هستند. نکته کلیدی آن است که هنگامی که الزامات اقتصاد جهانی تعیین‌کننده قواعد بازی هستند، توانایی

1. Thomas Friedman

2. golden straitjacket

گروه‌های ذینفع در دسترسی به فرآیند سیاست‌گذاری اقتصادی در سطح ملی و تحت تأثیر قرار دادن آن باید محدود شود.

تجربه نظام کلاسیک استاندارد طلا و سپس فروپاشی آن مثالی بسیار مناسب برای توضیح این ناسازگاری است. در دوران اوج نظام استاندارد طلا، قلمرو سیاست داخلی (و ماهیت نخبه‌محور بودن آن) محدود بود. در نتیجه این اطمینان وجود داشت که سیاست پولی داخلی می‌تواند به طور کامل تحت سلطه ضرورت حفظ برابری‌های طلا باشد. در فاصله بین جنگ جهانی اول و دوم دو اتفاق رخ داد. نخست آنکه حقوق شهروندی کاملاً گسترش یافت و دوم آنکه نیروی کار شکل سازمان یافته به خود گرفت. به همین دلیل دولت‌های ملی دریافتند که دیگر قادر به ادامه اجرای نظام استاندارد طلا نیستند و بخصوص هنگامی که ضرورت دستیابی به اشتغال کامل در تضاد با نظام استاندارد طلا بود و این دو سیاست با یکدیگر ناسازگار شدند، استاندارد طلا کنار گذاشته شد.

مشابه این اتفاق دقیقاً در دهه ۱۹۹۰ در کشور آرژانتین رخ داد. آرژانتین در این دهه تلاش کرد تا به شکلی آگاهانه توصیه‌های سیاستی کت‌بند زرین را اجرا کند. بدین منظور، دولت آرژانتین در سال ۱۹۹۱ بین ارزش پزو (واحد پول آرژانتین) و دلار آمریکا یک ارتباط یک به یک برقرار کرد و سیاست پول مبتنی بر قاعده را اتخاذ کرد. هدف دولت از اجرای این دو سیاست ادغام کامل در بازارهای سرمایه بین‌المللی و حذف تمام ریسک‌های مربوط به نااطمینانی در سیاست‌گذاری و ناتوانی در بازپرداخت بدهی‌ها برای سرمایه‌گذاران خارجی در این کشور بود. شواهد آماری حکایت از مؤثر بودن این راهبرد دارد؛ به گونه‌ای که در نیمه نخست دهه ۱۹۹۰، جریان ورودی سرمایه افزایش چشمگیری یافت و اقتصاد آرژانتین با نرخ‌های رشد بی‌سابقه‌ای رشد یافت. اما در نیمه دوم این دهه یک سری از شوک‌های بیرونی به اقتصاد آرژانتین آسیب رساند: بحران پزو (واحد پول مکزیکی) در سال ۱۹۹۵، بحران جنوب شرق آسیا در سال ۹۸ - ۱۹۹۷ و از همه مهم‌تر کاهش شدید ارزش پول ملی برزیل در ژانویه ۱۹۹۹. کاهش ارزش پول ملی برزیل باعث شد تا اقتصاد آرژانتین قدرت رقابتی خود را در برابر رقیب منطقه‌ای خود از دست بدهد؛ به گونه‌ای که نرخ رشد اقتصادی آرژانتین در سال ۱۹۹۹ منفی شد و نگرانی سرمایه‌گذاران درباره بازپرداخت بدهی‌های کلانی که در طول این دهه ایجاد شده بود برانگیخته شد.

در اواخر تابستان سال ۲۰۰۱، بازارهای مالی به خاطر ترس از نکول احتمالی بدهی‌های آرژانتین از این کشور تقاضای بهره‌های اضافی بسیار زیادی کردند و واضح است که با آن نرخ‌های بهره بسیار بالا عدم بازپرداخت بدهی‌ها قطعی بود. رهبران آرژانتین در آن مقطع زمانی برای آنکه بتوانند تمام تعهدات خود به وام‌دهندگان خارجی را ایفا کرده و سیاست‌های اقتصادی به شدت دست و پاگیر خود را دنبال کنند تلاش کردند تا قراردادهای خود را با تقریباً تمام موکلان داخلی - کارمندان بخش‌های عمومی، مستمری بگیران، دولت‌های ایالتی و سپرده‌گذاران بانکی - لغو کنند. اما با این همه، سرمایه‌گذاران در ارزیابی خود از ریسک اعتباری آرژانتین رتبه‌ای بدتر از نیجریه را به این کشور دادند. دلیل این رتبه‌بندی ضعیف آن بود که بازارها نسبت به تداوم این سیاست‌ها و تحمل آن از سوی کنگره آرژانتین، ایالت‌ها و عامه مردم برای مدت طولانی به دیده تردید نگاه می‌کردند. اتفاقات بعدی بر این نگاه سرمایه‌گذاران مهر تأیید زد. پس از دو روز تظاهرات و آشوب گسترده قبل از آغاز سال نو میلادی، وزیر اقتصاد این کشور و رئیس جمهور آرژانتین، دلاروآ^۱، مجبور به استعفا شده و نظام ارزی نرخ ارز ثابت این کشور فرو پاشید.

اشتیاق بسیار زیاد آرژانتین در به تن کردن کت‌بند زرین در دهه ۱۹۹۰ سبب شده تا این کشور به نمونه‌ای کامل از اشاره فریدمن به انقباض فضای سیاسی شباهت یابد. اما درس حقیقی مثال آرژانتین متفاوت از این است: سیاست داخلی حتی هنگامی که رهبران سیاسی توجهی به آن ندارند نقشی مهم و به سزا در جریان‌ات سرمایه بین‌المللی دارد. حال می‌توان این موضوع را با فدرالیسم جهانی مقایسه نمود. در قالب فدرالیسم جهانی، سیاست منقبض نمی‌شود و نیازی به انقباض آن نیز وجود ندارد، بلکه سیاست به سطح جهانی نقل مکان می‌کند. وضعیت سیاست در ایالت متحده به گونه‌ای است که می‌توان از آن به عنوان مثالی مفید برای توضیح این امر استفاده نمود: بحث برانگیزترین مبارزات سیاسی در ایالات متحده نه در سطح ایالتی که در سطح فدرال رخ می‌دهد.

شکل ۷-۱ نشان دهنده یک انتخاب سوم است که اگر از هدف یکپارچگی کامل اقتصادی بین‌المللی چشم‌پوشی کنیم قادر به دستیابی به آن خواهیم بود. من نام این انتخاب سوم را مصالحه برتن ورودز نهاده‌ام. جوهره اساسی رژیم برتن ورودز-گات آن بود

¹. de la Rúa

که کشورها تا زمانی که به حذف محدودیت‌های مرزی تجارت می‌پردازند و به طور کلی بین شرکای تجاری خود تبعیض قائل نمی‌شوند اجازه خواهند داشت تا آزادانه سیاست‌های خاص خود را دنبال کنند. در حوزه مالیه بین‌الملل به کشورها این اجازه داده شد (در حقیقت کشورها تشویق می‌شدند) تا محدودیت‌ها بر سر جریان‌های سرمایه را حفظ کنند. قواعد گات در عرضه تجارت بر تشویق اعمال تعرفه بر واردات به جای محدودیت‌های مقداری استوار بود. هر چند آزادسازی‌های تجاری قابل ملاحظه‌ای در طول ادوار متوالی و مذاکرات گات انجام شده اما با این حال مورد استثنایی شگفت‌آوری وجود دارد. به عنوان مثال، کشاورزی و نساجی عملاً از مذاکرات کنار گذاشته شدند. بندهای متعددی در گات (بخصوص بندهای مربوط به مقابله با دامپینگ و حفاظت) به کشورها این اجازه را می‌دهد که در مواقعی که صنایع آن‌ها از ناحیه واردات با رقابت بسیار شدید مواجه می‌شود اقدام به برقراری موانع تجاری نمایند. همچنین سیاست‌های تجاری کشورهای در حال توسعه عملاً از قلمرو نظم بین‌المللی کنار گذاشته شد.^۱

تقریباً تا دهه ۱۹۸۰، انعطاف در قواعد گات این آزادی عمل را در اختیار کشورها قرار داد تا هرکدام مسیر توسعه خاص خود را دنبال کنند. بررسی سیاست‌های اتخاذ شده حاکی از نوعی واگرایی در مسیرهای توسعه است. به عنوان مثال، کشورهای اروپای غربی یکپارچگی درونی با یکدیگر و برپایی یک نظام بیمه اجتماعی گسترده را در پیش گرفتند. ژاپن همپا با اقتصادهای پیشرفته نوع متمایزی از سرمایه‌داری که مختص این کشور بود را به کار گرفت که ترکیبی از بخش صادرات پویا و ناکارایی بسیار گسترده در بخش‌های خدمات و کشاورزی بود. از زمانی که چین اهمیت ابتکار عمل خصوصی را به رسمیت شناخت، نرخ‌های سریع و شتابان رشد اقتصادی را تجربه نمود؛ هرچند این کشور سایر قواعد کتاب راهنمای گات را زیر پا گذاشت. اغلب کشورهای شرق آسیا که یک معجزه اقتصادی را رقم زدند متکی به سیاست‌های صنعتی‌ای بودند که از سوی سازمان تجارت جهانی ممنوع شده است. برخی از کشورهای آمریکای لاتین، خاورمیانه و آفریقا موفق شدند

^۱ Lawrence 1996 مدل یکپارچگی پس از نظام برتن-وودز را «یکپارچگی کم‌عمق» نامید تا از «یکپارچگی عمیق» که مستلزم هماهنگی سیاست‌های تنظیمی در درون کشورهاست متمایز شود.

تا اواخر دهه ۱۹۷۰ در قالب سیاست‌های جایگزین واردات که سبب جدایی اقتصادی آن‌ها از اقتصاد جهانی می‌شد به نرخ‌های رشد اقتصادی بی‌سابقه‌ای دست یابند. موافقت‌نامه برتن ورودز در دهه ۱۹۸۰ به چند دلیل عمده کنار گذاشته شد. پیشرفت در تکنولوژی‌های ارتباطی و حمل و نقل سبب تسهیل جهانی شدن شده و این امر رژیم برتون ورودز را تضعیف نمود. موضوعاتی نظیر سیاست‌های ضد انحصار یا سیاست‌های مرتبط با سلامت و ایمنی که تا پیش از این تابع سیاست داخلی هر کشور بود و کشورها مجاز به اتخاذ سیاست‌های مستقل درباره آن‌ها بودند اکنون در قالب توافقات تجاری جزو موضوعات مورد بحث قرار گرفته بود و نهایتاً آنکه در این دهه شاهد جابجایی و تغییر در نگرش‌ها در جهت حمایت از آزادی تجارت هستیم؛ به نحوی که بسیاری از ملل در حال توسعه به این جمع‌بندی رسیدند که سیاست باز بودن می‌تواند مفیدتر باشد. خلاصه آنکه در حال حاضر در مکانی بین سه وضعیت موجود در سه‌گانه تعمیم یافته شکل ۷-۱ رها شده‌ایم. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که سرانجام کدام عنصر از این سه‌گانه را رها خواهیم کرد؟

در قسمت‌های بعدی دو مسیر متفاوت پیشنهاد می‌شود. مسیر نخست، برای حرکت از کوتاه‌مدت به میان‌مدت مناسب است و مسیر دیگر، مسیری مناسب بلندمدت است. مسیر نخست، همانا خلق دوباره توافق برتون ورودز است: در قالب این سناریو، مرکزیت و محوریت مستمر دولت-ملت را می‌پذیریم و بنابراین قواعد و استانداردهای بین‌المللی را با برنامه‌های عدم تبعیت از قواعد بین‌المللی ترکیب می‌کنیم. در قسمت بعد منطق این نظام و خصوصیات آن را ارائه می‌کنم. مسیر بلندمدت یک فدرالیسم جهانی است.

برنامه‌های عدم تبعیت از قواعد تعمیم یافته در کوتاه‌مدت

تا زمانی که دولت-ملت‌ها در فرآیندهای تصمیم‌گیری نقش‌آفرینی می‌کنند هر رژیم باثبات حاکم بر روابط اقتصادی بین‌المللی می‌بایست با ترجیحات و اولویت‌های ملی سازگار بوده و آن‌ها را تشویق نماید. از آنجا که سیاست‌گذاران ملی همواره این اختیار را دارند که به تنهایی اقدام به اتخاذ سیاست‌های مد نظر خود کنند، رژیم حکمرانی اقتصاد بین‌المللی باید از مشوق‌هایی برخوردار باشد که سیاست‌گذاران ملی مبادرت به چنین امری نکنند.

بنابراین، این رژیم با دو چالش روبه‌روست. از یک طرف باید مجموعه قواعدی در اختیار داشته باشیم که همگرایی داوطلبانه سیاست‌ها و استانداردها را تشویق نماید. فایده این امر آن است که اثر تفاوت در اختیار عمل‌ها را محدود و در نتیجه به یکپارچگی بیشتر اقتصادی کمک می‌نماید. از طرف دیگر، قواعد حاکم بر روابط اقتصادی بین‌المللی باید آن قدر انعطاف داشته باشند که امکان عدم پیروی از مقررات چندجانبه را فراهم کنند. این امر از آن جهت ضروری است که امکان واگرایی در هنجارها و اولویت‌های ملی و همچنین مقابله با نااطمینانی و تغییر در شرایط را فراهم می‌کند.

به عنوان مثال، موافقت‌نامه اقدامات حفاظتی^۱ سازمان تجارت جهانی را در نظر بگیرید. مطابق این موافقت‌نامه، هر یک از اعضای این سازمان می‌توانند تحت شرایطی معین با اعمال محدودیت‌های موقت تجاری از یک صنعت داخلی خاص در برابر افزایش در واردات محافظت کنند. بحث اصلی من در اینجا این است که برنامه‌های عدم تبعیت از قواعد، حالتی عام به خود بگیرد؛ به گونه‌ای که در قالب آنها «شروط فرار» نظیر موافقت‌نامه اقدامات حفاظتی در طیف گسترده‌تری از شرایط و حیطه‌هایی فراتر از حوزه تجارت مجاز باشد.

تحلیل اختیارات عدم تبعیت موقتی از قواعد

به منظور ارائه تحلیل در این خصوص ابتدا این سؤال را مطرح می‌کنیم که چه زمانی دولت‌ها از بخشی از اختیارات خود چشم‌پوشی کرده و تقویت سازمان‌های بین‌دولتی را انتخاب می‌کند؟ نظریه‌بازی‌ها پاسخی ساده به این سؤال می‌دهد: هنگامی که منافع بلندمدت «همکاری» از منافع کوتاه‌مدت «انزوا» (اقدامات یکجانبه) بیشتر باشد.

به بیان دقیق‌تر، همکاری بین دو کشور را در قالب یک بازی تکراری در نظر بگیرید که در آن تعادل ناش یک مرحله‌ای^۲ برای هر دو کشور، اتخاذ حالت انزواست. فرض کنید که تصمیم‌گیری درباره تعرفه‌ها اقدام سیاستی مورد نظر است (در نظر داشته باشید که در تمام جنبه‌های سیاست اقتصادی بین‌المللی بر اساس اصول منطقی تصمیم‌گیری می‌شود). هر دو

1. Agreement on Safeguards

2. one-shot Nash equilibrium

کشور ترجیح می‌دهند که در تعادلی با تعرفه‌های پایین‌تر قرار بگیرند اما تعادل یک مرحله‌ای ناشی حاکمی از وضع تعرفه‌های بالا از سوی هر دو کشور است (این مورد همان حالت معمایی زندانی است که در مورد سیاست تجاری به کار گرفته شده است). می‌دانیم که همکاری می‌تواند در قالب یک بازی تکرار نامحدود و تحت شرایط معین پایدار باشد. به طور خاص، همکاری، راهبرد تعادلی هر دو بازیکن در زمان t خواهد بود اگر در این زمان رابطه زیر برقرار باشد.

(منافع خالص آتی حاصل از همکاری) \times (جمله تنزیل) $<$ منافع کوتاه‌مدت انزوا

بنابراین برای آنکه همکاری، پایدار باشد باید منافع کوتاه‌مدت انزوا اندک، نرخ تنزیل پایین و منافع آتی ناشی از همکاری بالا باشد. یکی از انواع همکاری حالتی است که در آن هر کدام از بازیکن‌ها راهبرد ماشه^۱ را اتخاذ کنند. به این صورت که: «بازی را با همکاری شروع کن و اگر طرف مقابل در دوره قبل به همکاری پایبند بود به همکاری ادامه بده و در غیر این صورت برای k دوره راهبرد انزوا را اتخاذ کن». در حالت ایستا، این امر به منزله پایان بازی است حتی اگر پارامترهای اساسی به راهبرد همکاری منتهی شوند.

اکنون می‌خواهیم بررسی کنیم که با تغییر شرایط چه اتفاقی رخ می‌دهد؟ فرض کنید که بازی تعرفه، مشابه شرایطی باشد که باگول و استایگر^۲ (۱۹۹۰) در نظر گرفته‌اند یعنی حجم تجارت متأثر از شوک‌های برون‌زا (دارای توزیع نرمال و مستقل و با واریانس‌های همسان) است. هنگامی که حجم تجارت (به صورت پیش‌بینی نشده) بالاست، منافع کوتاه‌مدت فرصت‌طلبی (وضع تعرفه بر واردات به منظور بهبود رابطه مبادله) بسیار زیاد است. در نتیجه سمت چپ عبارت بالا افزایش می‌یابد در حالی که سمت راست رابطه مذکور بدون تغییر باقی می‌ماند. در این شرایط، همکاری، دیگر یک راهبرد تعادلی نخواهد بود حتی اگر در دوره قبل این راهبرد، راهبرد تعادلی باشد. بنابراین از سوی هر دو کشور راهبرد انزوا (جنگ تجاری) حداقل برای k دوره اتخاذ خواهد شد.

1. trigger-strategy

کاربرد راهبرد ماشه هنگامی است که اقدامات انحرافی یک بازیکن در بازی موجب می‌شود بازیکن یا بازیکنان دیگر به طور دائم در مسیر اقدامات دیگری (که نتایج غیربهبینه به دنبال دارد) قرار بگیرند-م.

2. Bagwell and Staiger

بنابراین و با لحاظ احتمال فوق بسیار بهتر خواهد بود که راهبرد ماشه را به این صورت تصحیح کنیم: «بازی را با همکاری شروع کن و اگر طرف مقابل در دوره قبل به همکاری پایبند بود به همکاری ادامه بده یا اگر طرف مقابل هنگامی که حجم تجارت از یک مقدار آستانه‌ای بیشتر بود، راهبرد انزوا را در پیش گرفت برای k دوره راهبرد انزوا را اتخاذ کن». نتیجه این راهبردها آن است که از وقوع جنگ‌های تجاری طولانی مدت جلوگیری می‌کند. اکنون بازی به صورت آشکار یک «شرط فرار» را مجاز می‌داند. به این صورت که هنگامی که انگیزه کافی برای یک دولت به منظور تبعیت از قواعد وجود ندارد، عدم تبعیت از قواعد، مشمول مجازات نمی‌شود. این وضعیت به نفع همه است؛ زیرا از وقوع منازعات غیرضروری تجاری جلوگیری می‌کند.

نکته‌ای که در مثال فوق وجود دارد را می‌توان به مواردی فراتر از بالابودن حجم تجارت و استفاده از تعرفه به منظور بهبود رابطه مبادله تعمیم داد. به عبارت دیگر، هر زمانی که شرایط تغییر می‌کند و تجارت آزاد با اهداف اجتماعی ناسازگار می‌شود بهتر است که نظام حاکم بر روابط اقتصادی بین‌المللی عدم پیروی از قواعد (انزوا) را مجاز دانسته و با آن به مثابه تخطی از قوانین برخورد نکند. میلنر و روزندورف^۱ (۱۹۹۸) نیز در مطالعه خود به نتیجه‌ای مشابه همین نکته رسیدند. در این مطالعه فرض شده که فشارهای سیاسی داخلی منشأ ایجاد نااطمینانی است؛ در حالی که در مطالعه باگول و استایگر (۱۹۹۰) نااطمینانی ریشه در شرایط تقاضای خارجی‌ان داشت. بنابراین مباحث فوق نشان‌دهنده آن است که «شروط فرار» (اقدامات حفاظتی، اختیار عدم تبعیت از قواعد و غیره) مؤلفه اصلی موافقت‌نامه‌های پایدار بین‌المللی هستند. در فصول بعدی این موضوعات را از منظر سیاست‌های تجاری حامی توسعه مورد بررسی قرار می‌دهم.

تحلیل اختیارات عدم تبعیت دائمی از قواعد

در بخش قبلی به بحث پیرامون عدم تبعیت موقتی از قواعد پرداختیم. اما باید توجه داشت که هنگامی که اولویت‌های ملی متفاوت از یکدیگر هستند اختیارات عدم تبعیت از قواعد حالتی دائمی به خود می‌گیرند. به‌عنوان مثال، هیچ دلیلی وجود ندارد که تمام

1. Milner and Rosendorff

کشورها الزاماً از استانداردهای محیط زیستی، قوانین نیروی کار، استانداردهای ایمنی محصول یا مقررات مالیاتی یکسانی تبعیت کنند. در چنین مواردی دادن مقداری آزادی عمل به مقامات بسیار منطقی است؛ چرا که برخی از کشورها می‌توانند با کاستن از مالیات‌های سرمایه و استانداردهای نیروی کار منعطف‌تر، جریان‌ات تجارت و سرمایه را در مسیر مورد نظر خود هدایت کنند. (هرچند باید توجه داشت که دادن اختیارات بی‌ضابطه مطلوب نخواهد بود زیرا از یک کشور به سایر کشورها سرایت خواهد کرد). به طور کلی، هر زمان که وضع مقررات استاندارد سبب ایجاد آثار بیرونی شود، رفتار غیرمتمرکز به نتایج غیربهبوده منتهی خواهد شد.

پیکتی^۱ (۱۹۹۶) در مقاله خود برای چنین شرایطی یک اصل راهنما ارائه می‌کند. وی اثبات می‌کند که رویه دو مرحله‌ای ذیل همواره رفتار غیرمتمرکز میان دولت-ملت‌ها را بهبود می‌بخشد:

۱. در مرحله نخست، کشورها به صورت دسته‌جمعی به یک استاندارد مشترک رأی می‌دهند.

۲. در مرحله دوم، هر کشوری که تمایل به عدول از استاندارد مشترک را دارد می‌تواند با پرداخت هزینه، این کار را انجام دهد.

این طرح تعادل ناش را با نتیجه برتر پارتوئی هماهنگ می‌کند که در آن هر دولت-ملت به صورت مستقل رفتار می‌کند. می‌توان با ارائه یک الگوی ساده نحوه کار این طرح را توضیح داد. فرض کنید که t_i بیانگر سیاستی است که تحت کنترل مقامات ملی است (این سیاست می‌تواند یک استاندارد نیروی کار، یک مالیات بر سرمایه یا مقررات مالی باشد). تابع رفاه کشور i را به صورت زیر نشان می‌دهیم:

$$W_i = -\frac{1}{2}(a_i - t_i)^2 + b(\bar{t} - a_i)^{1/2}$$

که b یک کمیت مثبت است ($b > 0$). در فرمول‌بندی تابع رفاه دو نکته لحاظ شده است: نخست، هر کشور یک استاندارد ایده‌آل مجزا دارد که در این فرمول با a_i نشان داده شده است و دوم، رفاه هر کشور تابع «میانگین» استانداردهای اعمال شده در کشورهای دیگر (\bar{t})

¹. Piketty

است. به عبارت دقیق‌تر، جمله دوم تابع رفاه به این معناست که هرگاه استانداردهای اعمال شده در سایر کشورها (به طور متوسط) از بالاترین سطح مطلوب استانداردهای کشور i پایین‌تر باشد مطلوبیت کشور i کاهش خواهد یافت. فرض می‌شود که طیفی از کشورها وجود دارند که بر حسب سیاست‌های ایده‌آلشان شاخص‌بندی شده‌اند و a_i در فاصله $[0,1]$ به صورت یکنواخت توزیع شده است.^۱ در حالت تعادل عدم همکاری غیرمتمرکز، هر کشور بدون توجه به آثار بیرونی تحمیل شده به سایر کشورها، سیاست ایده‌آل خود را اتخاذ می‌کند. در نتیجه راه‌حل‌های عدم همکاری به صورت زیر خواهند بود:

$$\bar{t}^{nc} = \frac{1}{2} \text{ و } t_k = a_k \text{ برای تمامی } k$$

که بالانویس nc نشان دهنده سیاست در قالب عدم همکاری است. در اصل، می‌توان با وضع مالیات/یارانه پیگوئی، آثار بیرونی ناشی از اتخاذ سیاست t را رفع و به نتیجه بهینه اول دست یافت. اما لازمه این امر آن است که اطلاعات کافی در خصوص توزیع تمام اولویت‌های ملی و قدرت مالیات‌ستانی در سطح بین‌المللی در اختیار داشته باشیم. در ادامه و بر اساس اصل راهنمای پیشنهاد شده پیکتی، الگوی جایگزینی را ارائه می‌کنم که با حداقل اطلاعات مورد نیاز دستیابی به تعادل ناش همراه با بهینه پارتو را تضمین می‌کند.

این مدل جایگزین از قاعده زیر پیروی می‌کند. در مرحله نخست، کشورها یک استاندارد مشترک t^c و بر اساس رأی حداکثری انتخاب می‌کنند (که بالانویس c نشان دهنده استاندارد مشترک در قالب راهبرد همکاری است). در مرحله دوم، کشورها باید استانداردهای ملی خود را در سطح برابر یا بزرگتر از استاندارد مشترک ($t_i \geq t^c$) وضع کنند و یا در غیر این صورت هزینه‌ای معادل $k \geq 0$ پرداخت کنند. این هزینه منوط به قید مشارکت است یعنی هزینه k به گونه‌ای انتخاب می‌شود که وضع کشورها در قالب تعادل عدم همکاری بدتر نشود.

برای آنکه نشان دهیم که حداقل یک t^c و k وجود دارد که تمام کشورها بر اساس آن عمل می‌کنند دو گام ذیل را در پیش می‌گیریم. در گام نخست محل انقطاع a را مشخص و

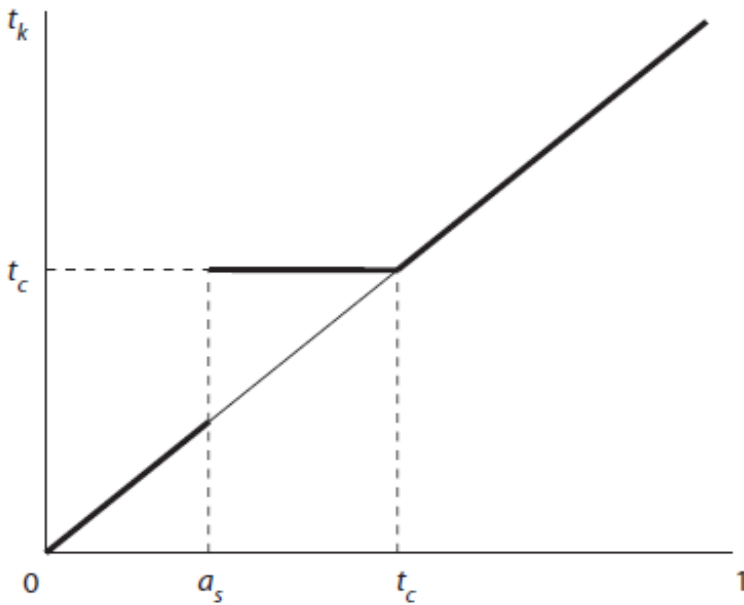
^۱ فرض توزیع یکنواخت صرفاً جهت راحتی در نظر گرفته شده است. اگر توزیع‌های دیگری را به عنوان فرض در نظر بگیریم در مقدار نتایج تغییری ایجاد نمی‌کند، منتها استخراج راه‌حل‌ها دشوارتر می‌شود.

با a_s نشان می‌دهیم. در هر سطحی پایین‌تر از a_s تمام کشورها از استاندارد مشترک t^c فاصله گرفته و هزینه k را خواهند پرداخت. مقدار a_s تابع t^c و k بوده و به صورت ضمنی توسط معادله زیر تعریف می‌شود:

$$-\frac{1}{2}(a_s - t_s)^2 + b(\bar{t}^c - a_s)^{1/2} - k = -\frac{1}{2}(a_s - t^c)^2 + b(\bar{t}^c - a_s)^{1/2}.$$

سمت چپ و سمت راست معادله فوق نشان دهنده سطح مطلوبیت هستند. سمت چپ معادله، مربوط به زمانی است که کشور s مطلوب‌ترین سیاست خود (t_s) را انتخاب و هزینه‌ای معادل k پرداخت می‌کند. سمت راست معادله نیز مطلوبیت کشور s را زمانی که از استاندارد مشترک (t^c) تبعیت می‌کند نشان می‌دهد. فرض کنید که کشور s بین این دو گزینه یعنی عدم پیروی از سیاست مشترک و پرداخت جریمه و پیروی از سیاست مشترک بی‌تفاوت است. با حل این معادله (با توجه به برابری $t_s = a_s$) خواهیم داشت: $a_s = t^c - \sqrt{2k}$. توجه کنید که اگر a_k برای یک کشور بزرگتر از t^c باشد، دیگر با محدودیتی از جانب قواعد بین‌المللی مواجه نبوده و بنابراین می‌تواند مطلوب‌ترین استانداردهای خود را انتخاب کند: $t_k = a_k$.

در شکل ۷-۲ نتیجه برای میزان مشخصی t^c و k ترسیم شده است. خط ضخیم نشان‌دهنده گزینه‌های سیاستی t به عنوان تابعی از a است. کشورهایی که a آن‌ها در دامنه $[0, a_s]$ قرار دارد هزینه‌های معادل k پرداخته و مطلوب‌ترین سیاست خود (t) را انتخاب می‌کنند. کشورهایی که در دامنه $[a_s, t^c]$ قرار دارند t^c را انتخاب می‌کنند و کشورهایی که در دامنه $[t^c, 1]$ قرار می‌گیرند مطلوب‌ترین سیاست خود (t) را بر می‌گزینند. می‌توان نشان داد که استاندارد میانگین به $\bar{t}^c = \frac{1}{2} + k$ افزایش می‌یابد که میزان آن حداقل به اندازه $\bar{t}^{nc} = \frac{1}{2}$ است.



شکل ۷-۲. تعادل مدل

در گام دوم سطوح تعادلی t^c و k را استخراج می‌کنیم. از آنجا که t^c به وسیله رأی اکثریت کشورها و k به وسیله این قید که وضع هیچ کشوری بدتر نشود انتخاب می‌شوند راه‌حل آسان است. توجه کنید که وضع کشوری که پایین‌ترین میزان a یعنی $a = 0$ را دارد از همه کشورها بدتر است. اگر $k \leq b^2$ باشد وضع این کشور در حالت عدم همکاری و یا پیروی از قواعد به یک میزان بد خواهد بود. اگر رفاه کشور میانه را نسبت به قید فوق حداکثر کنیم نتیجه برابر خواهد بود با $t^c = \frac{1}{2}$ و $k = b^2$ (دلیل اینکه $t^c = \frac{1}{2}$ می‌شود این است که اگر توزیع a یکنواخت در نظر گرفته شود میانه با میانگین برابر خواهد بود). در حقیقت، هر میزانی از k در فاصله $(0, b^2]$ در مقایسه با تعادل عدم همکاری به بهینه پارتو منتهی می‌شود. بنابراین اگر k به اندازه کافی کوچک باشد این طرح همواره مؤثر خواهد بود بدون آنکه نیازی به دانستن کمیت b باشد. بنابراین این طرح راهی انعطاف‌پذیر برای ترکیب استانداردسازی قواعد با پذیرش تنوع در سیاست‌های داخلی است.

بحث

چارچوب تحلیلی فوق‌ابزاری مفید برای مطالعه و بررسی حاکمیت جهانی شدن اقتصاد در اختیار ما می‌گذارد. واقعیت آن است که اصل اختیار عدم تبعیت از قواعد، در حال حاضر و تحت شرایطی محدود در سازمان تجارت جهانی به کار گرفته می‌شود. به عنوان مثال، همانطور که پیش از این اشاره شد هم موافقت‌نامه عمومی تجارت و تعرفه (گات) و هم سازمان تجارت جهانی در قالب برنامه‌های حفاظتی به کشورهای عضو این اجازه را می‌دهند که در برابر هجوم واردات با اعمال تعرفه‌های موقتی از صنایع داخلی محافظت کند. اما این اقدامات حفاظتی چندان مورد استفاده قرار نگرفته است و در عمل سازوکارهای مقابله با دامپینگ جایگزین اقدامات حفاظتی شده‌اند؛ زیرا بکارگیری رویه‌های مقابله با دامپینگ آسان‌تر و سودمندتر است. گات نیز امکان عدم تبعیت دائمی از دستورات را تحت شرایطی خاص و برای حوزه‌های کشاورزی، نساجی (معاهده مولتی- فیبر^۱) و محصولات صنعتی منتخب را فراهم می‌کرد. این عدم تبعیت از قوانین در چارچوب دستورات گات بدون آنکه نشان‌دهنده «بی‌اعتباری» این توافقنامه باشد بیانگر آن است که این موضوع بخش جدایی‌ناپذیر هر برنامه‌ای است که برای دستیابی به همکاری در سطح بین‌المللی تدوین می‌شود.

بر این اساس هنگامی که قواعد مربوط به رژیم‌های تجاری و مالی گسترش یافته و حوزه‌های جدید را در برمی‌گیرند بسیار ضروری است که سازوکارهای عدم تبعیت از قواعد نیز تقویت شوند. زیرا تا زمانی که دولت-ملت‌ها هسته مرکزی نظام بین‌المللی را تشکیل می‌دهند لازمه پایداری این نظام آن است که قواعد آن امکان عدم تبعیت از دستورات چندجانبه را در حوزه‌های منتخب فراهم کند.

به عنوان مثال، می‌توان تصور کرد که گستره موافقت‌نامه اقدامات حفاظتی که در حال حاضر در زمینه تجارت اجرا می‌شود به طیف وسیع‌تری از حوزه‌ها نظیر استانداردهای نیروی کار، محیط زیست یا حقوق بشر گسترش یابد. هدف از گسترش موارد عدم تبعیت از قواعد آن است که مجال بیشتری برای کشورها -تحت شرایط کاملاً مشخص و بر اساس

^۱. این معاهده در خلال سال‌های ۲۰۰۴-۱۹۷۴ به اجرا درآمد و بر اساس آن صادرات نخ، پارچه و پوشاک از کشورهای درحال توسعه به کشورهای توسعه یافته سهمیه‌های مقداری اعمال شد-م.

رویه‌های پذیرفته شده چندجانبه - برای مقابله با چالش‌های ناشی از تجارت فراهم کند. به منظور جلوگیری از سوءاستفاده می‌بایست سازوکاری برای عدم تبعیت از قواعد طراحی نمود که بر اساس آن کشورها موظف شوند اقدامات و سیاست‌های داخلی خود را به صورت شفاف گزارش کنند به نحوی که امکان دسترسی به آن برای تمام ذی‌نفعان (از جمله شرکای تجاری) وجود داشته باشد. همچنین باید نتیجه این اقدامات به صورت دوره‌ای مورد بررسی قرار گیرد (این الزامات را می‌توان متناظر با پارامتر k در مدلی که در بخش قبل مورد بحث قرار گرفت تعبیر نمود). اگر بتوان این سازوکار را جایگزین قواعد سخت‌گیرانه مقابله با دامپینگ که تأثیری تباہ‌کننده بر نظام تجارت جهانی گذاشته است کنیم منافع بسیار قابل توجهی به همراه خواهد داشت. در فصل بعدی به بحث پیرامون یک سازوکار گسترده عدم تبعیت از قواعد می‌پردازم.

در زمینه مالیه بین‌المللی نیز نیازمند سازوکاری مشابه هستیم. پس از وقوع بحران‌های مالی در شرق آسیا، نهادهای بین‌المللی فهرستی بسیار سختگیرانه از دستورالعمل‌ها و استانداردها تهیه و از کشورها خواستند تا از این فهرست تبعیت کنند که شامل موارد بسیار متعددی نظیر شفافیت در بودجه دولت، سیاست پولی و مالی، نظارت بانکی، انتشار اطلاعات، ساختار و حکمرانی شرکتی و استانداردهای حسابداری می‌شود. از سوی دیگر، نهادهای بین‌المللی، بانکداری توسعه‌ای و بسیاری از سیاست‌های صنعتی‌ای که در فصل چهارم به آن اشاره کردیم را ممنوع کردند. اجرای این دستورالعمل‌ها نیازمند سرمایه‌گذاری قابل توجه در منابع و ظرفیت‌های اجرایی است. اما سؤال اساسی این است که آیا امکان عدم تبعیت از قواعد به صورت غیررسمی و موقتی وجود خواهد داشت یا این امکان به صورت صریح در قواعد در نظر گرفته خواهد شد؟ بر اساس بحثی که در این فصل مطرح شد راهبرد دوم ارجحیت بیشتری دارد.

فدرالیزم جهانی در بلندمدت؟

حال می‌توان این پرسش را مطرح کرد که آیا می‌توان جهانی را تصور نمود که در آن دسترسی به بازارها، اختیارات قانونی و سیاست به صورت حقیقی و به یک اندازه جهانی باشد؟ به عبارت دیگر امکان برقراری فدرالیزم جهانی وجود دارد؟

به نظر می‌رسد بنا به دلایلی که در ادامه ارائه می‌شود این امکان وجود دارد. نخست، پیشرفت مداوم تکنولوژی، هم یکپارچگی بین‌المللی را تسریع می‌کند و هم برخی از موانع سنتی (نظیر فاصله جغرافیایی) بر سر راه حاکمیت جهانی را برطرف می‌کند. دوم، یکپارچگی فزاینده بازار جهانی از وقوع جنگ‌های جهانی یا فجایع طبیعی در مقیاس وسیع جلوگیری می‌کند. به سختی بتوان تصور کرد که بخش قابل توجهی از جمعیت جهان بخواهند از این مزیت‌های یکپارچگی بازارهای جهانی چشم‌پوشی کنند. سوم، بسیار بعید به نظر می‌رسد که حقوق شهروندی (در خصوص انتخاب نمایندگان و دولتمردان) که به سختی به دست آمده کنار گذاشته شود. این حقوق با اعمال فشار بر سیاستمداران آنها را در قبال خواسته‌های شهروندان پاسخگو می‌کند.

به علاوه، شاید بتوان برای تسهیل حاکمیت جهانی یک اتحاد مصلحتی میان گروه‌هایی که خود را «بازندگان» یکپارچگی اقتصادی می‌پندارند؛ نظیر گروه‌های کارگری و طرفداران محیط‌زیست و گروه‌هایی که تصور می‌کنند «برندگان» این فرآیند هستند نظیر صادرکنندگان و بنگاه‌های چند ملیتی ایجاد نمود. این اتحاد مبتنی بر قواعد، مقررات و استانداردهای فراملیتی است که به بهترین وجه منافع هر دو گروه را تأمین می‌کند. این اتحاد می‌تواند به نفع تمام گروه‌های ذی‌نفع باشد. کارگران و طرفداران محیط‌زیست از شر قواعد مربوط به محیط‌زیست و نیروی کار خلاص می‌شوند. بنگاه‌های چندملیتی قادر خواهند بود تا بر اساس استانداردهای حسابداری جهانی فعالیت کنند. سرمایه‌گذاران از مقررات مالی، ورشکستگی و افشای اطلاعات یکسان بهره‌مند می‌شوند. یک مقام مالی در سطح جهانی به تهیه و تدارکات کالاهای عمومی می‌پردازد و یک مقام پولی در سطح جهانی با ایفای نقش بانک مرکزی در اعطای وام به عنوان آخرین چاره، ثبات نظام مالی را فراهم می‌کند. گروه‌های دارای قدرت چانه‌زنی که از طریق برگزاری انتخابات آزاد و با در نظر گرفتن امتیاز برای کشورهایی که قدرت اقتصادی بیشتری دارند انتخاب می‌شوند سیاست‌گذاران بین‌المللی را مجبور به پاسخ‌گویی در قبال سیاست‌های خود می‌کنند. دیوانسالاران و سیاستمداران ملی که تنها ذی‌نفعان باقی‌مانده از وضعیت دولت-ملت هستند یا خود را به‌روز کرده و در قامت مقامات جهانی فعالیت می‌کنند و یا کنار گذاشته می‌شوند.

توجه داشته باشید که فدرالیزم جهانی به معنای تبدیل شدن سازمان ملل به یک دولت جهانی نیست، بلکه منظور از فدرالیزم، ترکیبی از اشکال سنتی حکمرانی (یک شخصیت قانونی جهانی منتخب) با نهادهای تنظیم مقررات با نهادهای تنظیم مقررات است که دارای اختیارات متعددی بوده و در مقابل گروه‌های مختلف و متعدد نمایندگی پاسخ‌گو هستند. می‌توان انتظار داشت که شکل حاکمیت با توجه به تغییرات سریع تکنولوژیک در عصر حاضر با ابداعات و نوآوری‌های قابل توجهی روبه‌رو شود.

این احتمال وجود دارد که در آینده وضعیت‌های متفاوت دیگری به وقوع بپیوندد. به عنوان مثال، ممکن است بروز بحران‌های مالی پی‌درپی در آینده سبب شود تا کشورها با اختیار خود کت‌بند زین را برای مدت‌های طولانی به تن کنند. احتمال دیگر این است که دولت‌ها برای آنکه از پس چالش‌های توزیعی و حکمرانی ناشی از یکپارچگی اقتصادی برآیند به اتخاذ سیاست‌های حمایت‌گرانه روی بیاورند. به نظر می‌رسد وقوع یکی از این دو وضعیت برای آینده‌ای نزدیک محتمل‌تر باشد اما در افق زمانی بلندمدت خوش‌بینی بیشتری نسبت به برقراری فدرالیزم جهانی وجود دارد.

نتیجه‌گیری

این فصل چارچوبی تحلیلی برای بررسی حاکمیت جهانی شدن اقتصاد فراهم می‌کند. در این فصل استدلال کرده‌ام که در حال حاضر فاصله بسیار زیادی با یکپارچگی کامل اقتصاد بین‌الملل داریم و برای پیمودن این فاصله و دستیابی به یکپارچگی کامل اقتصادی یا باید اختیارات خود را گسترش دهیم و یا دامنه سیاست و امور سیاسی را تقلیل دهیم. این امکان وجود دارد که در یک بازه زمانی بلندمدت اختیارات و سیاست به‌نحوی گسترش یابند که با چارچوب یک اقتصاد جهانی یکپارچه هماهنگ شوند که همان مفهوم فدرالیزم جهانی مدنظر من است. بهره‌مندی از مزایای کارآیی یک اقتصاد با یکپارچگی کامل در مقیاس جهانی مستلزم آن است که نهادهای چند جانبه توانایی بیشتری کسب نموده و اتکای بیشتری به استانداردهای بین‌المللی صورت گیرد. اما در کوتاه‌مدت باید از جاه‌طلبی‌های خود کاسته و به راه‌حلی واقع‌بینانه‌تر بیندیشیم. زیرا تا زمانی که دولت-ملت‌ها قدرت را در دست دارند تنها راه پایداری نظام اقتصاد بین‌المللی آن است که شروط

فرار و سازوکارهای عدم تبعیت از قواعد به صورت صریح در قواعد بین‌المللی گنجانیده شود. کینز (۱۹۲۰) در پاراگرافی مشهور از کتاب پیامدهای اقتصادی صلح تصویری روشن از یک اقتصاد جهانی یکپارچه در زمان اوج نظام استاندارد طلا ترسیم می‌کند. کینز با حسرت از وضعیتی صحبت به میان می‌آورد که شهروندان انگلیسی زمان خودش می‌توانند در حالی که مشغول نوشیدن چای صبحانه در رختخواب هستند کالاهای مختلف از سرتاسر جهان را با تلفن سفارش دهند، در دور دست‌ترین نقاط سرمایه‌گذاری نمایند، مقادیر نامحدودی ارز یا فلزات گرانبها خریداری و بدون نیاز به پاسپورت مقدمات یک مسافرت بین‌المللی را ترتیب دهند. کینز که این کتاب را در حالی به نگارش در می‌آورد که جنگ ویرانگر جهانی اول را پشت سر گذاشته بود و برای آینده نیز حمایت‌گرایی و دوران پرتلاطم اقتصادی را پیش‌بینی می‌کرد از این تصویر خود از اقتصاد یکپارچه جهانی با نام دوران پرشکوه از دست رفته یاد می‌کند.

آیا این دوران پرشکوه را در دهه‌های آتی تجربه خواهیم کرد؟ پاسخ به توانایی‌ها در ایجاد نهادهای داخلی و بین‌المللی که جهانی شدن اقتصادی را با اصول اقتصاد مختلط هماهنگ و سازگار کند بستگی دارد.

۸. حاکمیت تجارت جهانی هنگامی که توسعه اقتصادی اهمیت می‌یابد

سازمان تجارت جهانی درصدد دستیابی به چه اهدافی است؟ پاراگراف نخست موافقت‌نامه تأسیس سازمان تجارت جهانی موارد ذیل را به عنوان اهداف در نظر گرفته شده برای این سازمان ذکر می‌کند:

ارتقاء استانداردهای زندگی، حصول اطمینان از دستیابی به اشتغال کامل و درآمد حقیقی و تقاضای مؤثر قابل ملاحظه و با رشد مستمر، گسترش تولید و تجارت کالاها و خدمات با در نظر گرفتن استفاده بهینه از منابع جهانی و در راستای هدف توسعه پایدار و تلاش در جهت حفاظت و نگهداری از محیط‌زیست و همچنین ارتقاء ابزارهای دستیابی به این امر؛ به گونه‌ای که با ضرورت‌ها و الزامات خاص سطوح مختلف توسعه اقتصادی سازگار باشد.

در پاراگراف بعدی وسیله دستیابی به این اهداف بیان می‌شود. در این پاراگراف از «توافقات سودمند دوجانبه با هدف کاهش قابل‌ملاحظه تعرفه‌ها و سایر موانع تجاری و حذف رویه‌های تبعیض‌آمیز در روابط تجاری بین‌الملل» به عنوان وسیله‌ای برای نیل به اهداف در نظر گرفته شده برای سازمان تجارت جهانی یاد می‌شود.^۱ از این مقدمه کاملاً مشخص است که بنیان‌گذاران سازمان تجارت جهانی اولویت اصلی این سازمان را بر ارتقاء استانداردهای زندگی و توسعه پایدار قرار دادند و گسترش تجارت را صرفاً به عنوان وسیله‌ای برای رسیدن به این هدف و نه یک هدف مجزا در نظر گرفته‌اند. در سال‌های اخیر و تا حدی در واکنش به انتقادات صورت گرفته، ارتقاء توسعه اقتصادی در سخنان مقامات این سازمان

¹. Agreement Establishing the World Trade Organization, available on the WTO web site at http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/final_e.htm.

جایگاه ویژه‌تری پیدا کرده است. این امر که هدف رژیم تجارت جهانی ارتقاء استانداردهای زندگی در سرتاسر جهان است - و نه حداکثر کردن تجارت - هیچ‌گاه محل مناقشه نبوده است. هرچند به نظر می‌رسد در عمل این دو هدف - ارتقاء توسعه اقتصادی و حداکثر کردن تجارت - از سوی سازمان تجارت جهانی و آژانس‌های وام دهنده چندجانبه مترادف با یکدیگر در نظر گرفته شده‌اند؛ به گونه‌ای که حداکثر کردن تجارت جایگزین ارتقاء توسعه شده است.^۱ به عنوان مثال، مایک مور^۲ دبیر کل سابق سازمان تجارت جهانی در یک اظهار نظر در سال ۲۰۰۰ بیان کرد که «مطمئن‌ترین راه برای کمک به فقرا، استمرار سیاست بازکردن بازارهاست». آنچه مسلم است این نگرش از سوی انبوهی از مطالعات تجربی که تجارت را به‌عنوان یکی از تعیین‌کننده‌های اصلی رشد اقتصادی شناسایی می‌کنند پشتیبانی می‌شود. از سوی دیگر، این نگرش به‌طور کامل با مشی عملی و رویه‌های کاری سنتی سازمان تجارت جهانی که همانا تأکید بسیار زیاد بر دسترسی متقابل به بازارها (به جای تأکید بر قواعد تجاری حامی توسعه) است مطابقت دارد. هر چند نتیجه نهایی، عوض شدن جای اهداف و وسیله‌هاست؛ به نحوی که تجارت مبدل به لنزی شده که از دریچه آن به توسعه نگریسته می‌شود و توسعه جایگاه محوری و اساسی خود را از دست داده است.

حال رژیم تجاری فرضی را در نظر بگیرید که تمام مواردی که در مقدمه موافقت‌نامه تأسیس سازمان تجارت جهانی ذکر شد در مورد آن صدق می‌کند. مسلماً در این رژیم تجاری قواعد تجاری به گونه‌ای تعیین می‌شوند که ظرفیت‌های توسعه به ویژه ظرفیت‌های توسعه فقیرترین ملل جهان را حداکثر کند. در این شرایط، مذاکره‌کنندگان به جای اینکه این سؤال را مطرح کنند که «چگونه می‌توانیم تجارت و دسترسی به بازارها را حداکثر کنیم؟» به طرح این پرسش خواهند پرداخت که «چگونه می‌توانیم کشورها را قادر سازیم تا از فقر رهایی یابند؟» آیا این رژیم تجاری با آنچه در حال حاضر وجود دارد متفاوت خواهد بود؟

^۱. این لغزش در برنامه‌های تبلیغاتی سازمان تجارت جهانی هم کاملاً مشهود است؛ به گونه‌ای که در وبسایت WTO نقش اصلی این سازمان را این‌گونه بیان می‌کند: «حصول اطمینان نسبت به این امر که تجارت تا آنجا که ممکن است هموار، پیش‌بینی‌پذیر و آزاد جریان یابد». ن. ک. به

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr00_e.htm.

^۲. Mike Moore

پاسخ این سؤال به این امر بستگی دارد که تاریخچه اقتصادی اخیر و نقشی که بازشدن تجاری از منظر توسعه اقتصادی ایفا نموده است را چگونه تفسیر کنیم. نگرش حاکم در کشورهای عضو گروه هفت^۱ (G7) و همچنین آژانس‌های وام‌دهنده بین‌المللی این است که ادغام در اقتصاد جهانی یکی از تعیین‌کننده‌های اصلی رشد اقتصادی است. از سوی دیگر، ادغام موفقیت‌آمیز در اقتصاد جهانی به‌نوبه خود مستلزم افزایش دسترسی به بازار کشورهای پیشرفته صنعتی و انجام طیفی از اصلاحات نهادی در داخل است (که یک سر آن اصلاحات قانونی و سر دیگر آن شبکه‌های ایمن است). زیرا این دو اقدام سبب استمرار باز بودن اقتصاد و ارتقای رشد اقتصادی می‌شود. من این نگرش را «نگرش متعارف روشنفکرانه^۲» می‌نامم. روشنفکرانه، زیرا این نگرش اذعان می‌کند که برای ادغام در اقتصاد جهانی صرف کاستن از موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای کافی نبوده و می‌بایست اقدامات بیشتری صورت گیرد و متعارف، به این دلیل که نشان‌دهنده خرد مرسوم حاکم است. بر اساس این نگرش، تمرکز سازمان تجارت جهانی بر گسترش و دسترسی به بازار و تعمیق ادغام در اقتصاد جهانی از طریق هماهنگی در رویه‌های مرتبط با تجارت دقیقاً آن چیزی است که توسعه به آن نیاز دارد.

اما روایت متفاوت دیگری از توسعه اقتصادی وجود دارد که در فصول قبل بخصوص در فصل اول به تفصیل به آن اشاره شده است. این روایت، محوریت تجارت و سیاست تجاری را مورد تردید قرار داده و در عوض بر نقش حیاتی ابداعات نهادی داخلی که غالباً از جریان مرسوم فاصله می‌گیرند تأکید می‌کند. در این نگرش، انتقال به سطوح بالای رشد اقتصادی به‌ندرت از طریق اجرای برنامه‌های وارداتی تحقق می‌یابد و باز نمودن اقتصاد در ابتدای امر تقریباً هیچ‌گاه عاملی کلیدی در ارتقای رشد اقتصادی نبوده است، بلکه در عوض اصلاحات ابتدایی باید ترکیبی از ابداعات نهادی نامتعارف با برخی از عناصر تجویزهای مرسوم متعارف باشند. کیفیت این ترکیب تابع شرایط خاص هر کشور است و اجرای موفق آن نیز نیازمند دانش و تجربه کافی از شرایط بومی است. گروه هدف این اصلاحات نیز سرمایه‌گذاران

^۱ گروه هفت به‌صورت رسمی در سال ۱۹۸۵ و به منظور تسهیل همکاری اقتصادی میان هفت کشور بزرگ صنعتی جهان یعنی آمریکا، آلمان، ژاپن، ایتالیا، انگلیس، فرانسه و کانادا تأسیس شد-م.

^۲ enlightened standard view

داخلی هستند و به همین دلیل باید واقعیت‌های نهادی داخلی در طراحی آن‌ها مورد استفاده قرار گیرند.

در چارچوب این نگرش جایگزین، یک رژیم تجاری بین‌المللی حامی توسعه، رژیمی است که صرفاً بر افزایش دسترسی کشورهای فقیر به بازارهای کشورهای پیشرفته صنعتی تأکید نمی‌کند؛ بلکه این رژیم کشورهای فقیر را قادر می‌سازد که به تجربه ترتیبات جدید نهادی بپردازند و این فضا را در اختیار آن‌ها می‌گذارند که برای رفع تنگنانهایی که در مسیر توسعه خود با آن مواجه هستند راه‌حلهایی اختصاصی و احتمالاً متفاوت از راه‌حل‌های متعارف تدوین کنند. این رژیم تجاری باید تقاضاهای اصلاح نهادی را از منظر توسعه (الزامات دستیابی کشورها به رشد اقتصادی منصفانه و فراگیر چیست؟) مورد ارزیابی قرار دهد و نه از منظر ادغام در اقتصاد جهانی (الزامات ادغام کشورها در اقتصاد جهانی چیست؟). در قالب این نگرش، سازمان تجارت جهانی دیگر نباید به عنوان ابزاری برای هماهنگی سیاست‌ها و رویه‌های اقتصادی در میان کشورها عمل کند بلکه باید به‌عنوان سازمانی که وجوه مشترک بین نهادها و رویه‌های متفاوت ملی را مدیریت می‌کند به ایفای نقش بپردازد.

بنابراین، اگر رژیم‌های تجاری بین‌المللی و سازمان تجارت جهانی بر توسعه و کاهش فقر تمرکز ویژه‌ای نموده و به‌علاوه فهمی دقیق و ظریف و مبتنی بر تجربه از فرآیند توسعه داشته باشند شیوه کار و خط‌مشی آن‌ها بسیار متأثر خواهد شد. در این فصل تلاش می‌شود تا استدلالاتی در جهت دفاع از این تغییر در جهت‌گیری ارائه شود. بدین منظور به جای ارائه توصیه‌هایی خاص، بر اصول کلی تأکید خواهیم کرد؛ زیرا فقط از طریق تغییر ذهنیت کلی حاکم بر مذاکرات تجاری است که امکان تغییر اساسی فراهم می‌شود.

یکی از استدلال‌ات کلیدی این فصل آن است که کشورهای در حال توسعه هنگامی که در مذاکرات، تمرکز خود را بر گلابه از عدم تقارن‌ها در دسترسی به بازار (رفع بالاترین تعرفه‌ها در مقابل صادرات کشورهای در حال توسعه، حمایت کشورهای صنعتی از کشاورزی و نساجی و غیره) می‌گذارند در حقیقت خود را فریب می‌دهند. زیرا این شیوه طرح شکایت، منعکس‌کننده پذیرش ذهنیت دسترسی به بازار است که نفع چندانی برای کشورهای در حال توسعه ندارد. در مقابل کشورهای در حال توسعه باید به دنبال تغییراتی باشند که

توسعه را در رأس برنامه‌های سازمان تجارت جهانی قرار دهد. این اقدام هم افزایش دسترسی به بازار و هم قدرت مانور بیشتر برای پیگیری راهبردهای مناسب توسعه را در اختیار کشورهای در حال توسعه قرار می‌دهد.

در قسمت بعد به بحث پیرامون شواهد مربوط به ارتباط بین سیاست تجاری و عملکرد اقتصادی می‌پردازم. بدین منظور ادبیات بسیار مفصلی که در این زمینه وجود دارد و مبنای اظهارنظرهای غیرمعقول و عجیبی که در خصوص منافع باز بودن تجاری شده است را با دقت زیاد مورد ارزیابی قرار می‌دهم. نگاهی دقیق به این مطالعات و همچنین شواهدی که مبنای استخراج نتایج قرار گرفته‌اند گویای عدم شفافیت و صراحت در این مسائل است. اساساً هیچ دلیل و شاهد قانع‌کننده‌ای وجود ندارد که نشان دهد آزادسازی تجاری سبب رشد اقتصادی می‌شود. در قسمت سوم، استدلال خواهیم نمود که همین امر باعث می‌شود که اولویت برنامه سیاستی ادغام در اقتصاد جهانی که معمولاً در صدر برنامه‌های اصلاحی متعارف قرار می‌گیرد به شدت زیر سؤال برود. مشکل، آزادسازی تجاری نیست؛ بلکه مشکل اینجاست که آزادسازی تجاری سبب انحراف منابع مالی و سرمایه سیاسی از اولویت‌های توسعه‌ای ضروری‌تر و مهم‌تر می‌شود. در بخش چهارم برخی از این موارد بده-بستان را توضیح می‌دهم.

در بخش پنجم به بخشی از اصول کلی یک رژیم تجارت جهانی حامی توسعه اشاره می‌کنم. در این بخش تأکید می‌کنم که این رژیم تجاری باید تنوع نهادی را به رسمیت بشناسد نه اینکه در صدد حذف آن باشد. به‌علاوه، این رژیم تجاری باید حق کشورها را در «حفاظت» از ترتیبات نهادی خود بپذیرد. البته باید توجه نمود که حق حفاظت از ترتیبات اجتماعی مخصوص به خود به معنای حق تحمیل آن به دیگران نیست. هرزمان که این اصول ساده مورد پذیرش قرار گرفته و در قواعد تجاری درونی شود می‌توان بین اولویت‌های توسعه‌ای ملل فقیر و اقتضانات کشورهای صنعتی سازگاری ایجاد نموده و از هردوی آنها حمایت نمود. در این بخش به بحث پیرامون یک مکانیزم عدم تبعیت از قواعد بین‌المللی برای عملیاتی کردن این ایده‌ها پردازیم.

آزادسازی تجارت، رشد و کاهش فقر: شواهد واقعاً چه چیزی را نشان می‌دهند؟

تصور کنید دو کشور به نام‌های الف و ب وجود دارند. کشور الف گرفتار تجارت دولتی است، انحصار در واردات را حفظ نموده و عضو سازمان تجارت جهانی نیست. کشور ب یکی از اعضای سازمان تجارت جهانی است، تعرفه‌های وضع شده بر واردات را به حداکثر ۱۵ درصد کاهش داده و تمام موانع غیرتعرفه‌ای را برداشته است و پیام تقدیر ارزشمندی از سوی وزارت امور خارجه ایالات متحده دریافت کرده است: «موانع بسیار اندکی بر سر راه محصولات صادراتی ایالات متحده وجود دارد». یکی از این دو اقتصاد نرخ‌های رشد GDP سالانه بالای ۸ درصد را تجربه نموده، فقر را به سرعت کاهش داده، تجارت خود را با نرخ‌های رشد دو رقمی گسترش داده و مقادیر معتناهی سرمایه‌گذاری خارجی جذب کرده است. اقتصاد دیگر دچار رکود اقتصادی شده و شاخص‌های اجتماعی آن رو به وخامت گذاشته و اگر جریانات تجارت و سرمایه‌گذاری به عنوان ملاک ادغام در اقتصاد جهانی در نظر گرفته شود پیشرفت اندکی در ادغام در این فرآیند داشته است.

کشور الف ویتنام است که از میانه دهه ۱۹۸۰ سیاست اصلاح تدریجی و برنامه اصلاح دوسویه را به شیوه کشور چین دنبال کرده است. موفقیت ویتنام بسیار فوق‌العاده بوده؛ به‌گونه‌ای که نه تنها به رشد اقتصادی بالا و کاهش فقر دست یافت؛ بلکه توانست علی‌رغم محدودیت بسیار زیاد بر سر راه تجارت، گام‌های سریعی به سمت ادغام در اقتصاد جهانی بردارد. کشور ب هائیتی است. هائیتی با وجود آزادسازی تجاری فراگیر در سال‌های ۹۵-۱۹۹۴ دستاورد قابل‌ذکری نداشته است.

مقایسه بین تجربه این دو کشور دو نکته بسیار مهم را برجسته می‌کند. نخست آنکه نقش یک رهبری متعهد به توسعه و حامی یک راهبرد منسجم رشد اقتصادی حتی هنگامی که راهبرد رشد از نگرش متعارف روشنفکرانه انحراف زیادی داشته باشد بسیار ارزشمندتر از آزادسازی تجاری است. دوم، ادغام در اقتصاد جهانی یک دستاورد است و نه یکی از الزامات راهبرد موفق رشد اقتصادی. روند ادغام ویتنام در اقتصاد جهانی با وجود بخش تجاری محافظت شده بسیار سریعتر از هائیتی با یک اقتصاد باز است زیرا ویتنام اقتصادی در حال رشد است ولی هائیتی نه.

دلیل انتخاب این مثال برای ورود به بحث آن بود که قصد داشتم یکی از اشتباهات رایج را توضیح بدهم. از جمله اقدامات معمول در بانک جهانی، طبقه‌بندی کشورهای در حال توسعه به «کشورهایی که مشارکت بیشتری در جهانی شدن دارند»^۱ و «کشورهایی که مشارکتی در جهانی شدن ندارند»^۲ است. این طبقه‌بندی بر اساس نرخ‌های رشد حجم تجارت این کشورهاست. سپس تحلیل‌گران این سؤال را مطرح می‌کنند که آیا کشورهایی که بالاترین نرخ‌های رشد را داشته‌اند، رشد سریعتر درآمد، کاهش بیشتر فقر و توزیع درآمد بدتری تجربه کرده‌اند؟^۳ پاسخ به این سؤال هم می‌تواند مثبت باشد و هم منفی. همان‌گونه که مقایسه بین دو کشور ویتنام و هائیتی نشان می‌دهد این طبقه‌بندی به شدت گمراه‌کننده است؛ چرا که حجم تجارت پیامد موارد بسیار متعددی است - مهم‌ترین آن‌ها عملکرد کلی یک اقتصاد است - که مستقیماً در کنترل دولت‌ها قرار ندارند. آن چیزی که تحت کنترل دولت‌هاست سیاست‌های تجاری است: سطح موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، عضویت در WTO، پایبندی به توافقات و غیره. بنابراین مناسب‌تر آن است که این سؤال مطرح شود: آیا سیاست‌های باز تجاری سبب افزایش معنی‌دار رشد اقتصادی و کاهش قابل ملاحظه فقر می‌شوند؟

نتایج مطالعات صورت گرفته در این زمینه به طور خلاصه به قرار ذیل است: مطالعات انجام شده موجود هیچ‌گونه ارتباط نظام‌مندی بین متوسط سطح موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای یک کشور و نرخ رشد اقتصادی آن کشور را گزارش نمی‌کنند. به هر ترتیب، نتایج حاصل از مطالعاتی که در دهه ۱۹۹۰ صورت گرفته حاکی از آن است که بین تعرفه‌ها و رشد اقتصادی یک ارتباط مثبت (اما به لحاظ آماری بی‌معنی) وجود دارد (ن.ک به شکل ۸-۱). تنها ارتباط نظام‌مند آن است که کشورها زمانی اقدام به از میان برداشتن موانع تجاری نموده‌اند که ثروتمندتر شدند. دلیل این امر آن است که کشورهای ثروتمند امروزی

1. globalizers

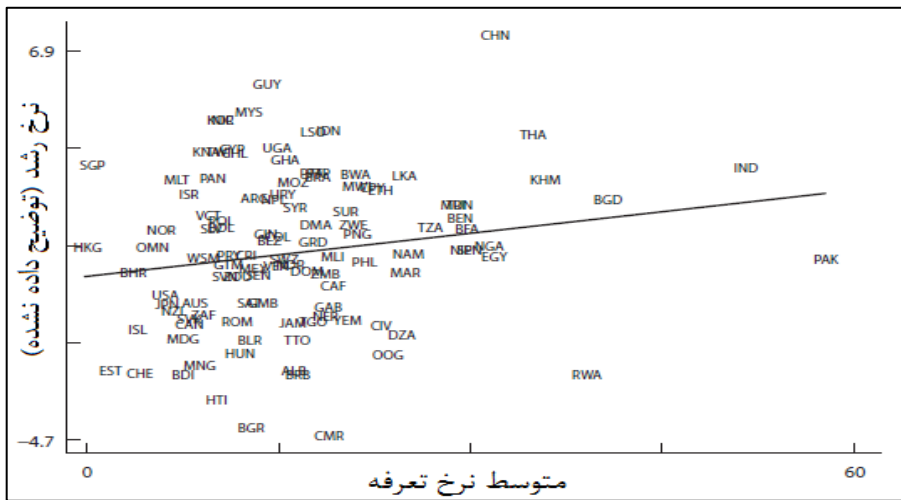
2. nonglobalizers

۳. به عنوان مثال ن.ک. به Dollar and Kraay 2000. نقد من بر این مقاله را وانید از لینک زیر دریافت کنید:

<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/Rodrik%20on%20Dollar-Kraay.PDF>.

-به جز چند مورد استثناء- همگی در پس موانع حفاظتی به رشد اقتصادی مدرن دست یافته‌اند اما اکنون موانع تجاری اندک دارند.

عدم وجود یک ارتباط مثبت معنی‌دار میان سیاست‌های باز تجاری و رشد اقتصادی ممکن است از منظر این ادعای مطرح و فراگیر که آزادسازی تجاری سبب رشد اقتصادی بالاتر می‌شود شگفت‌آور باشد. در حقیقت، ادبیات این موضوع آکنده از مطالعات مقطعی بین‌کشوری است که نتیجه آن‌ها وجود ارتباط قوی میان رشد و پویایی‌های اقتصادی با سیاست‌های تجاری لیبرال‌تر است. به عنوان مثال، مطالعه بسیار تأثیرگذاری که توسط ساکس و وارنر^۱ (۱۹۹۵) صورت گرفته حاکی از آن است که اقتصادهایی که باز هستند -مطابق تعریف خاص این مقاله از اقتصاد باز- سالانه ۲/۴ واحد درصد سریع‌تر از اقتصادهای بسته رشد می‌کنند. بدون مطالعاتی شبیه این مطالعه، سازمان‌هایی نظیر بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی در ترویج راهبردهای توسعه‌ای خود با محوریت تجارت تا این حد جسورانه عمل نمی‌کردند.



شکل ۸-۱. آیا تعرفه‌های پایین سبب رشد اقتصادی می‌شود؟ مجدداً فکر کنید.

توجه: تمام داده‌ها میانگین نرخ‌های رشد و تعرفه در دهه ۱۹۹۰ هستند و از داده‌های مقاله Dollar and Kraay استخراج شده‌اند. همانند مقاله Dollar and Kraay، درآمد اولیه، نسبت مصرف دولت به تولید ناخالص داخلی و نرخ تورم به عنوان متغیر توضیحی در نظر گرفته شده‌اند.

¹. Sachs and Warner

هرچند اگر به این مطالعات با دقت بیشتری نگاه کنیم درمی‌یابیم که مطالعاتی ناقص و دارای کاستی هستند. به عنوان مثال، طبقه‌بندی کشورها به کشورهای «باز» و کشورهای «بسته» در مطالعه ساکس-وارنر (۱۹۹۵) مبتنی بر سیاست‌های تجاری واقعی نیست بلکه این طبقه‌بندی عمدتاً بر اساس شاخص‌های مرتبط با سیاست نرخ ارز و قرار گرفتن در جنوب صحرای آفریقا است. در واقع طبقه‌بندی کشورها در این مطالعه تلفیق اقتصاد کلان، جغرافیا و نهادها با سیاست تجاری است. همبستگی بین این طبقه‌بندی با متغیرهای توضیحی جایگزین احتمالی بی‌ثباتی اقتصاد کلان، نهادهای ضعیف و قرار گرفتن در آفریقا- به قدری زیاد است که نمی‌توان از تحلیل تجربی متعاقب آن هیچ‌گونه استنباط قوی درباره تأثیرات باز بودن بر رشد استخراج نمود (ن.ک به رودریگوئز و رودریک ۲۰۰۱).

این مشکل یک مشکل عمومی است. فرانچسکو رودریگوئز^۱ و من با مرور دقیق و جزئی ادبیات تجربی دریافتیم که شکافی عمده میان نتایج سیاستی استخراج شده از مطالعات آنچه که تحقیق عملاً نشان داده است وجود دارد.^۲ یکی از مشکلات متداول در این مطالعات آن است که پدیده‌های اقتصاد کلان (پول‌های بیش از حد ارزش‌گذاری شده یا بی‌ثباتی کلان اقتصادی) یا متغیرهای تعیین‌کننده جغرافیایی (نظیر قرار گرفتن در نواحی گرمسیری) را به اشتباه به سیاست‌های تجاری خاص نسبت می‌دهند. هنگامی که این مشکلات تصحیح می‌شود هیچ ارتباط معنی‌داری در بین کشورها میان سطح موانع تجاری و رشد اقتصادی وجود نخواهد داشت.^۳

در حقیقت دلایل متعددی وجود دارد که سبب می‌شود تا در خصوص وجود یک رابطه عمومی و بدون ابهام بین باز بودن تجاری و رشد با دیده تردید بنگریم. اولاً این ارتباط احتمالاً مشروط به شرایط خاص یک کشور و ویژگی‌های بیرونی است. واقعیت آن است که تمام کشورهای پیشرفته امروزی با حمایت موانع تعرفه‌ای به رشد اقتصادی دست یافته‌اند و در مراحل بعدی از میزان حمایت‌ها کاسته‌اند. این واقعیت سرخ‌های مفیدی در اختیار ما

1. Francesco Rodriguez

۲. این تحلیل علاوه بر مقاله ساکس و وارنر ۴ مقاله دیگر را نیز در بر می‌گیرد که در مجموع مشهورترین مقالات در این زمینه هستند این مقالات عبارتند از:

Dollar 1992; Ben-David 1993; Edwards 1998; Frankel and Romer 1999

۳. این نتیجه‌گیری مشابه نتیجه‌گیری Helleiner 1994 است که به دقت کشورهای مختلف را مطالعه کرده است.

می‌گذارد. به‌علاوه نظریه مدرن رشد درون‌زا به این پرسش که آیا آزادسازی تجارت سبب ارتقای رشد اقتصادی می‌شود یا نه پاسخ روشن و صریحی ارائه نمی‌دهد. مطابق این نظریه، اگر نیروهای برآمده از مزیت نسبی، منابع اقتصاد را در جهت فعالیت‌های مولد و فعالیت‌هایی که سبب ایجاد رشد بلندمدت اقتصادی (از طریق آثار بیرونی تحقیق و توسعه، افزایش تنوع تولید، ارتقای کیفیت تولید و غیره) می‌شود هدایت کنند پاسخ به این سؤال مثبت و در غیر این صورت منفی خواهد بود.

هیچ کشوری تاکنون با تکیه بر تجارت بین‌المللی و جریانات سرمایه بلندمدت به توسعه دست نیافته است. همچنین تعداد بسیار کمی از کشورها بدون تجربه افزایش سهم تجارت خارجی در محصولات تولیدی خود موفق به دستیابی به رشد در دوره‌های بلند زمانی شده‌اند. در واقع، الزام‌آورترین سازوکاری که در کشورهای در حال توسعه بخش تجارت را به رشد اقتصادی پیوند می‌زد آن است که کالاهای سرمایه‌ای وارداتی بسیار ارزان‌تر از کالاهای سرمایه‌ای ساخته شده در داخل است. به همین دلیل سیاست‌هایی که واردات تجهیزات سرمایه‌ای را محدود می‌کنند سبب افزایش قیمت کالاهای سرمایه‌ای در داخل شده و در نتیجه سطوح سرمایه‌گذاری حقیقی را کاهش می‌دهند، از این منظر این نوع سیاست‌ها نامطلوب تلقی می‌شوند.^۱ از سوی دیگر صادرات نیز دارای اهمیت است زیرا ارز حاصل از صادرات امکان خرید تجهیزات سرمایه‌ای وارداتی را فراهم می‌کند.

با تمام این اوصاف این حقیقت نیز وجود دارد که هیچ کشوری صرفاً از طریق گشودن اقتصاد خود به روی تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی به توسعه دست نیافته است. بررسی نمونه‌های موفق توسعه گویای آن است که ترکیب فرصت‌های ایجاد شده در بازارهای جهانی با یک راهبرد سرمایه‌گذاری داخلی و یک راهبرد استقرار نهادی برای تحرک روحیه حیوانی^۲ کارآفرینان داخلی شگرد مشترک کشورهای موفق در امر توسعه است. تقریباً تمام نمونه‌های برجسته توسعه اقتصادی - شرق آسیا، چین و هند از اوایل دهه ۱۹۸۰- به صورت جزئی و تدریجی اقتصاد خود را به روی واردات و سرمایه‌گذاری باز نموده‌اند.

^۱ . این امر به معنای نفی حمایت از صنایع نوزاد منتخب در بخش‌های خاصی از صنایع سرمایه‌ای نیست.

^۲ . Animal spirits

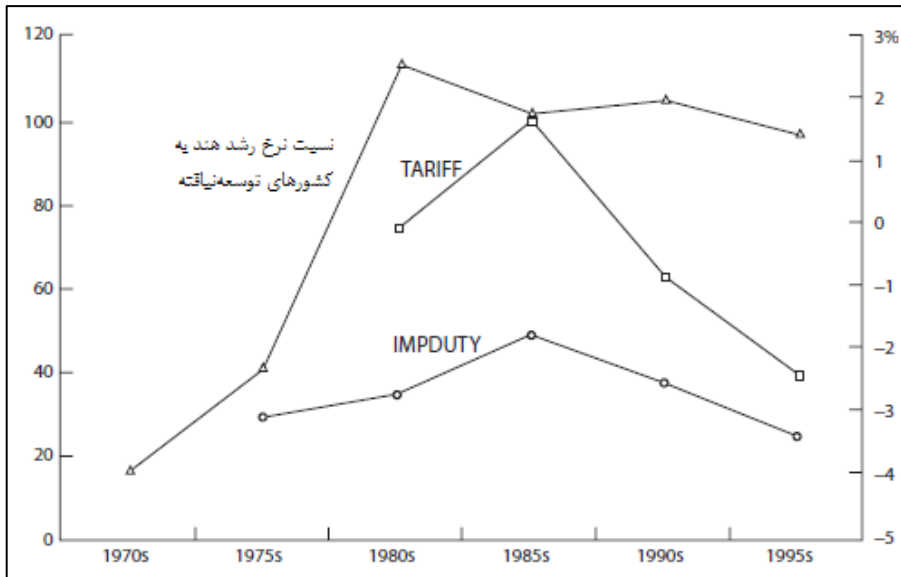
تجربیات دو کشور چین و هند از ارزش به سزایی برخوردار است. زیرا این دو کشور در دهه‌های اخیر عملکرد خارق‌العاده‌ای داشته و اغلب از این دو کشور به عنوان مثال‌هایی از اثرات مفید باز بودن یاد می‌شود.^۱ اما مجدداً ذکر می‌شود که حقیقت بسیار پیچیده‌تر است. هم در چین و هم در هند عمده اصلاحات تجاری یک دهه پس شروع رشدهای بالای اقتصادی اتفاق افتاد. به علاوه محدودیت‌های تجاری این دو کشور تا اواسط دهه ۱۹۹۰ جزو بالاترین محدودیت‌های تجاری در کل جهان باقی ماند. همان‌گونه که در فصل‌های قبلی اشاره کردم شروع افزایش در رشد اقتصادی چین به اواخر دهه ۱۹۷۰ و پس از استقرار نظام مسئولیت خانوار در بخش کشاورزی و سیاست قیمت‌گذاری دوسویه بر می‌گردد. تا مدت‌ها پس از این زمان هیچ‌گونه آزادسازی در تجارت خارجی اتفاق نیفتاد. اصلاحات عمده تجاری در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ و علی‌الخصوص در طول دهه ۱۹۹۰ اتفاق افتاد که این کشور از افزایش قابل ملاحظه در نرخ رشد اقتصادی خود اطمینان یافته بود.

نرخ رشد اقتصادی هند در دهه ۱۹۸۰ به نحو چشمگیری افزایش یافت به‌گونه‌ای که نرخ رشد این کشور بسیار بیشتر از نرخ رشد کشورهای در حال توسعه بود. همان‌گونه که در شکل ۸-۲ ملاحظه می‌شود نسبت نرخ رشد اقتصادی هند به نرخ رشد اقتصادی کشورهای کمتر توسعه یافته به‌عنوان معیاری برای عملکرد اقتصادی هند در دهه ۱۹۸۰ به سرعت در حال افزایش است. با این حال، تا سال‌های ۹۳-۱۹۹۱ اصلاح تجاری قابل اعتنایی صورت نگرفت. روند متوسط نرخ‌های تعرفه این کشور که در شکل ۸-۲ ترسیم شده حاکی از آن است که نرخ‌های تعرفه در دهه ۱۹۸۰ که بازه زمانی افزایش نرخ رشد است عملاً بالاتر از دهه ۱۹۷۰ است که در آن نرخ رشد اقتصادی هند پایین بود. تعرفه‌ها شدیدترین محدودیت‌های تجاری را ایجاد کردند که در واقع نشان‌دهنده جهت‌گیری سیاست تجاری در هند هستند.

البته هم چین و هم هند به «مشارکت در تجارت بین‌المللی» اقدام نمودند و برحسب معیار بانک جهانی هر دو کشور جزو کشورهایی هستند که مشارکت زیادی در جهانی شدن

^۱. جمله بسیار متداولی وجود دارد که می‌گوید: نرخ‌های رشد کشورهایی که اخیراً در اقتصاد جهانی ادغام شده‌اند عمدتاً زمانی که اقتصاد آن‌ها بازتر شده شتاب گرفته‌اند. این روند برای کشورهای چین و هند واضح‌تر از سایر کشورهاست (Stern 2000).

دارند. به این ترتیب برای سیاست‌گذاران دیگر این سؤال مطرح نخواهد بود که آیا تجارت فی‌نفسه خوب است یا بد - کشورهای بی‌عملکرد اقتصادی خوبی دارند نسبت به تجارت به GDP خود را نیز به‌عنوان یک دستاورد جانبی افزایش می‌دهند - بلکه این سؤالات مطرح می‌شود که توالی صحیح سیاست‌ها چیست؟ و آزادسازی تجاری گسترده به‌عنوان یک اولویت سیاستی در فرآیند اصلاح چه زمانی باید اجرا شود؟ در ارتباط با سؤال دوم، تجربیات کشورهای چین و هند حاکی از آن است که رویکرد تدریجی همراه با ترتیب در توالی سیاستی رویکرد مفیدی است.



منبع: محاسبات نویسنده از داده‌های مقاله Dollar and Kraay (تعرفه) و بانک جهانی
TARIFF بیانگر نرخ تعرفه و IMPDUTY نشان دهنده عوارض واردات است.

شکل ۸-۲. تعرفه‌ها و رشد در هند

یکی از دلایل مهمی که در دفاع از تعویق در آزادسازی واردات تا پس از کسب اطمینان از استحکام پویایی‌ها و توانمندی‌های اقتصادی ذکر می‌شود آن است که این اقدام سبب محافظت از اشتغال در دوران گذار می‌شود. در اقتصادهایی نظیر اقتصادهای آمریکای لاتین و اروپای شرقی که آزادسازی واردات در آن‌ها با سرعت صورت گرفت، نیروی کاری که از بخش‌های آسیب دیده از ناحیه واردات آزاد شد هیچ‌گاه در فعالیت‌های قابل مبادله با بهره‌وری بالا به کار گرفته نشد بلکه در فعالیت‌های غیررسمی و با بهره‌وری پایین‌تر از

فعالیت‌های قبلی خود مشغول به کار شدند (یا بیکار شدند). به همین دلیل بود که میزان بهره‌وری کل اقتصاد در این کشورها کاهش یافته است (هرچند بهره‌وری نیروی کار در اندک بخش‌های مدرن افزایش یافته است). کشورهایی نظیر کشورهای آسیایی که صادرات خود را از طریق افزایش فعالیت‌های جدید و افزایش در حاشیه مشوق‌های صادراتی ارتقاء داده‌اند (به جای آنکه اقدام به آزادسازی واردات نمایند) از این معضل به دور بوده‌اند.

بار دیگر تکرار می‌کنم که نباید از مباحث فوق نتیجه گرفت که حفاظت از تجارت به‌طور ذاتی بر آزادسازی تجارت ترجیح دارد. آنچه مسلم است این است که در طول پنجاه سال گذشته به ندرت می‌توان اقتصادهای درون‌گرایی را یافت که به‌طور نظام‌مند رشد اقتصادی سریعتری از اقتصادهای باز تجربه کرده باشند. بنابراین نتیجه‌گیری صحیح آن است که امروزه درباره منافع باز بودن تجاری بیش از حد اغراق می‌شود. به عبارت دیگر نمی‌توان با اتکا به آزادسازی گسترده تجاری به نرخ‌های بالای رشد اقتصادی دست یافت و بنابراین برخلاف نظر سازمان‌های چندجانبه که بر آزادسازی تجارت به‌عنوان یک سیاست با اولویت زیاد در راهبردهای توسعه پافشاری می‌کنند این سیاست دارای اولویت زیاد نیست.^۱ همان‌گونه که هلیனர்^۲ (۲۰۰۰، ۳) بیان می‌کند «در حال حاضر عده قلیلی از تحلیل‌گران مشهور یا دولت‌های در حال توسعه نقش‌های بالقوه و مثبت تجارت بین‌المللی یا جریان‌ات ورودی سرمایه در رشد اقتصادی و به‌طور کلی بر توسعه اقتصادی را زیر سؤال می‌برند. حال سؤال این است که چگونه آن‌ها می‌توانند نیاز مبرم مشارکت در اقتصاد جهانی و درجه بالای ادغام در آن را زیر سؤال ببرند؟» در پاسخ به سؤال هلیனர் باید گفت که مناقشه حقیقی بر سر خوب بودن یا بد بودن ادغام در اقتصاد جهانی نیست بلکه بر سر اهمیت سیاست‌ها و اولویت‌هاست.

^۱ . همین امر در مورد تشویق و اعطای یارانه به جریان‌ات ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی صادق است. برای مرور

شواهد و سیاست‌ها در این زمینه ن. ک. به Hanson 2001

^۲ . Helleiner

منافع محدود از ناحیه دسترسی بازاری (بیشتر) به بازارهای کشورهای توسعه یافته

دسترسی به بازارهای کشورهای ثروتمند تا چه اندازه مهم است؟ اگر کشورهای در حال توسعه قادر به صدور محصولات خود به بازارهای کشورهای صنعتی نبودند آیا وضعیت بدتری داشتند؟ پاسخ قطعاً مثبت است. اگر موانع واردات کشورهای ثروتمند زیاد باشد شرایط برای کشورهای در حال توسعه به مراتب نامطلوب‌تر از آن چیزی خواهد بود که الان هست. اما آن چیزی که واضح نیست میزان منافع کشورهای در حال توسعه از آزادسازی بیشتر بازارهای کشورهای پیشرفته است. در حال حاضر اقتصاد جهانی بازتر از هر زمان دیگر است و حتی اگر مذاکرات دور دوحه هرگز احیا نشود نیز عقب‌گردی از وضعیت فعلی اتفاق نخواهد افتاد. موانع بر سر راه تجارت کالاهای کارخانه‌ای و بسیاری از خدمات در کشورهای ثروتمند در پایین‌ترین سطح تاریخی خود هستند (مهم‌ترین استثنائات به خدمات نیروی کار مربوط می‌شود که در فصل نهم به آن خواهیم پرداخت). با این حال به سختی می‌توان یک کشور فقیر را یافت که دورنمای توسعه آن به طور جدی از ناحیه موانع ایجاد شده بر سر راه دسترسی به بازارهای خارجی به شدت متوقف شده باشد. تمام کشورهایی که از یک راهبرد خردمندانه توسعه بهره‌مند هستند این فرصت را دارند که با کمک بخش تجارت اقتصاد خود را رشد دهند.

در قالب مذاکرات دور دوحه بیشترین آزادسازی جهانی محصولات کشاورزی اتفاق افتاد. یکی از ادعاهایی که به کرات شنیده می‌شود این است که حمایت‌های ایالات متحده و اتحادیه اروپا از بخش کشاورزیشان معیشت میلیون‌ها کشاورز فقیر را تضعیف کرده و حذف تدریجی این حمایت‌ها می‌تواند تأثیر شگرفی در کاهش فقر جهانی داشته باشد. اما واقعیت آن است که تأثیر جهانی آزادسازی کشاورزی در کشورهای ثروتمند نسبتاً اندک و حائز تأثیرات متفاوت بر کشورهای مختلف است. زیرا این سیاست از یک‌رو سبب انتفاع مصرف‌کنندگان فقیر شهری و از سوی دیگر آسیب به تولیدکنندگان محصولات کشاورزی می‌شود. بنابراین تأثیر خالص این سیاست تابع وضعیت و خصوصیات فقر در هر کشور بوده و به این بستگی دارد که یک کشور صادرکننده مواد غذایی است یا وارد کننده آن.

منطقی‌ترین برآوردهای صورت گرفته در این زمینه حاکی از آن است که آزادسازی کامل تجاری (اعم از آزادسازی محصولات کارخانه‌ای و آزادسازی در کشورهای در حال توسعه) سبب ایجاد نفع خالصی معادل یک واحد درصد یا کمتر از درآمد کشورهای در حال توسعه می‌شود (تأثیر ناچیزی که بانک جهانی و سازمان جهانی تجارت تمام تلاش خود را می‌کنند تا در پس ادعاهای پروسو صدای خود مخفی نگه‌دارند).

مسلماً اصلاحات کشاورزی برندگان بزرگی خواهد داشت اما این برندگان اغلب مصرف‌کنندگان و پرداخت‌کنندگان مالیات در خود کشورهای ثروتمند خواهد بود. برخی از صادرکنندگان بزرگ محصولات غذایی با درآمد متوسط (نظیر برزیل و آرژانتین) نیز از این اقدام منتفع خواهند شد. این دستاوردها بی‌اهمیت نیستند اما از تصویری که توسط بنیادگران تجاری ترسیم می‌شود به شدت فاصله دارد.

برنامه‌های حامی ادغام و جانشینی جبری اولویت‌های توسعه

اولویت‌های توسعه حائز اهمیت هستند؛ زیرا در چارچوب نگرش متعارف روشنفکرانه، ادغام در اقتصاد جهانی دیگر صرفاً حذف موانع تجاری و سرمایه‌گذاری نیست. بلکه کشورها مجبور هستند تا فهرستی بلند بالا از پیش‌نیازهای نهادی را به اجرا درآورند تا به اصطلاح منافع را حداکثر و مخاطرات مشارکت در اقتصاد جهانی را حداقل کنند. ادغام جهانی همچنان پیش شرط کلیدی برای توسعه اقتصادی مطرح است اما در حال حاضر این امر صرفاً به گشودن مرزها محدود نشده و کسب منافع از قبل گشودن مرزها مستلزم اصلاحات کامل نهادی است.

بنابراین آزادسازی تجارت تنها کاهش موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای را دربر نمی‌گیرد بلکه با الزامات WTO در خصوص یارانه‌ها، مالکیت معنوی، رویه‌های گمرکی، استانداردهای بهداشتی و سیاست‌های مخالف سرمایه‌گذاری خارجی نیز مطابقت دارد. به‌علاوه، جهت حصول اطمینان از دستیابی به دستاوردهای اقتصادی مطلوب اصلاحات دیگری نیز برای تکمیل الزامات قانونی فوق‌الاجرا هستند که عبارتند از: اصلاحات مالیاتی برای جبران درآمدهای تعرفه‌ای از دست رفته، شبکه‌های ایمن اجتماعی برای حمایت از کارگران بیکار شده تا زمان یافتن شغل جدید، اعتباربخشی به ابداعات نهادی برای از بین بردن تهدیدها

پیرامون عملکرد اصلاحات، اصلاح بازار کار در جهت ارتقاء تحرک نیروی در میان صنایع، کمک به ارتقاء تکنولوژی بنگاه‌هایی که از ناحیه واردات آسیب دیده‌اند، برنامه‌های آموزشی برای حصول اطمینان از دسترسی بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران صادرات‌گرا به کارگران ماهر و غیره. اگر گزارش بانک جهانی در خصوص سیاست تجاری را مطالعه کنیم به این نتیجه خواهیم رسید که فهرست اصلاحات مکمل نامتناهی است.

بسیاری از اصلاحات نهادی برنامه ادغام کاملاً معقول هستند و در جهانی که در آن محدودیت‌های مالی، اجرایی یا سیاسی وجود نداشته باشد ضرورت اتخاذ این سیاست‌ها جای بحث زیادی نخواهد داشت. اما در دنیای واقعی، منابع بودجه‌ای، ظرفیت‌ها و قابلیت‌های اجرایی و سرمایه سیاسی همگی کمیاب بوده و باید اقداماتی در خصوص گسترش آن‌ها اتخاذ گردد. در چنین دنیایی، اگر به اولویت‌های نهادی از منظر الحاق به اقتصاد جهانی بنگریم درمی‌یابیم که این اقدام دارای هزینه‌های فرصت حقیقی است (رودریک ۲۰۰۱).

در این قسمت به چند نمونه از این بده-بستان‌ها اشاره می‌کنم. برآوردهای صورت گرفته حاکی از آن است که اجرای الزامات مربوط به سه مورد از موافقت‌نامه‌های سازمان تجارت جهانی برای یک کشور در حال توسعه معمولی هزینه‌ای معادل ۱۵۰ میلیون دلار در پی خواهد داشت (ارزیابی گمرکی، استانداردهای بهداشتی و نباتی و حقوق مالکیت معنوی). همان‌گونه که یکی از کارشناسان بانک جهانی به نام مایکل فینگر اشاره می‌کند این هزینه معادل مجموع بودجه توسعه‌ای سالانه بسیاری از کشورهای توسعه نیافته است (فینگر و شولر^۱ ۱۹۹۹).

در حیطه اصلاحات قانونی این سؤال مطرح است که دولت باید تمرکز انرژی و توان خود را بر «واردات» استانداردها و رویه‌های قانونی متمرکز کند یا بر بهبود نهادهای قانونی موجود داخلی؟ به عنوان مثال، در دهه ۱۹۹۰ یک دولت ضعیف ائتلافی در ترکیه چندین ماه از وقت خود را صرف جلب حمایت سیاسی از لایحه‌ای نمود که به سرمایه‌گذاران خارجی این امکان را می‌داد تا از حفاظت نهادهای داوری بین‌المللی برخوردار باشند. آیا بهتر نبود دولت ترکیه به جای این امر اقدام به اصلاح رژیم حقوقی موجود به عنوان یک

¹. Finger and Schuler

راهبرد بلندمدت برای برخورداری از منافع سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی می‌نمود؟ در زمینه سیاست صنعتی آیا دولت صرفاً باید به گشودن درب‌های اقتصاد به روی انواع و اقسام کالاهای وارداتی بسنده کند یا لازم است تجربه سیاست‌های صنعتی کشورهای آسیای شرقی نظیر اعطای یارانه صادراتی، اعتبارات جهت‌دار و حمایت‌گزینشی را در پیش بگیرد؟ دولت برای مبارزه با فساد چه راهبردی را باید اتخاذ کند؟ آیا دولت باید به مبارزه با مفاسد «کلان» که سرمایه‌گذاران خارجی از آن گلایه‌مند هستند بپردازد یا باید مفاسد خرد که زندگی فقرا را تحت تأثیر قرار می‌دهد هدف‌گذاری کند؟ شاید همان‌گونه که طرفداران دائمی شدن روابط عادی تجاری با چین در مناظرات استدلال می‌کنند اگر یک دولت مجبور شود تا از حقوق سرمایه‌گذاران خارجی محافظت نماید آن دولت تمایل بیشتری خواهد داشت تا از حقوق انسانی شهروندان خود نیز محافظت نماید. اما آیا این موضوع در بهترین حالت همان راهبرد نشت از بالا به پایین اصلاح نهادی نیست؟ آیا نباید اصلاحات نهادی به طور مستقیم اهداف مطلوب را هدف بگیرند چه این اهداف حاکمیت قانون و بهبود رعایت حقوق بشر باشد چه کاهش فساد در تمام شئون آن؟

قواعد پذیرش در اقتصاد جهانی نه تنها حاکی از اطلاع اندک از اولویت‌های توسعه است بلکه این قواعد غالباً به طور کامل با اصول اقتصادی خردمندانه بی‌ارتباط هستند. قواعد سازمان تجارت جهانی در ارتباط با دامپینگ، یارانه‌ها و معیارهای جبران، کشاورزی، نساجی، معیارهای سرمایه‌گذاری مرتبط با تجارت و ابعاد مرتبط با تجارت حقوق مالکیت معنوی کاملاً عاری از منطق اقتصادی بوده و در خدمت منافع مرکانتیلیستی اقلیتی محدود از گروه‌های قدرتمند در کشورهای پیشرفته صنعتی هستند و دستاوردهای توسعه‌ای اغلب این پیش‌نیازها به سختی قابل مشاهده هستند.

همان‌گونه که در فصل چهارم اشاره نمودم موافقت‌نامه‌های تجاری دوجانبه و منطقه‌ای اغلب به مراتب بدتر هستند؛ زیرا در قالب این موافقت‌نامه‌ها در ازاء اندکی افزایش در دسترسی به بازار شرکای تجاری بزرگتر پیش‌شرط‌های بسیار سختگیرانه‌تری بر کشورهای در حال توسعه تحمیل می‌شود. به عنوان مثال، قانون رشد و فرصت آفریقا^۱ که در ماه می سال ۲۰۰۰ توسط کلینتون امضا شد شامل فهرست بلندبندی از معیارهای الزام‌آور بود.

1. The African Growth and Opportunity Act

از جمله آنکه دولت‌های آفریقایی می‌بایست میزان مداخله در اقتصاد را حداقل کنند. مطابق این قانون، دسترسی آزاد به بازار ایالات متحده برای کشورهای آفریقایی تنها با رعایت قواعد مبدأ سختگیرانه میسر است. در نتیجه این اطمینان حاصل می‌شود که پیوندهای اقتصادی اندکی در درون کشورهای آفریقایی ایجاد می‌شود. به عنوان مثالی دیگر، در توافقنامه تجارت آزاد میان ایالات متحده و اردن، قواعد مالکیت معنوی تحمیل شده به اردن از قواعد جاری سازمان تجارت جهانی نیز محدودکننده‌تر بود و یا ایالات متحده در توافقنامه تجارت آزاد خود با شیلی محدودیت‌های شدیدی بر توانایی این کشور در زمینه کنترل‌های سرمایه وضع نمود.

در تمامی حیطه‌های ذکر شده فوق هر راهبردی که معطوف به ادغام در اقتصاد جهانی باشد سبب حذف سایر راهبردهای جایگزینی شده که ممکن است کمک بیشتری به توسعه نماید. بسیاری از اصلاحات نهادی که به عنوان الزام و پیش‌شرط الحاق به اقتصاد جهانی مطرح می‌شوند می‌توانند جداگانه مطلوب باشند یا سرریزهای گسترده‌ای ایجاد کنند. اما این اولویت‌ها لزوماً با اولویت‌های یک برنامه جامع توسعه مطابقت ندارد. هر راهبردی که تمرکز آن بر کنار گذاشتن دولت از سر راه بازار باشد در حقیقت از نقش‌های بسیار مهمی که دولت باید در خلال فرآیند دگرگونی اقتصادی ایفا نماید غافل شده است. مؤلفه اصلی برنامه اصلاح نهادی ارتقاء ظرفیت دولت است نه کاهش توانایی آن (ایوانز ۲۰۰۰).

مسلماً بازارهای جهانی منشأ تکنولوژی و سرمایه است و عدم بهره‌برداری از این فرصت‌ها از سوی کشورهای در حال توسعه نابخردانه است اما همان‌گونه که در سرتاسر این کتاب توضیح دادم راهبردهای موفق توسعه همواره مستلزم ترکیبی مدبرانه از رویه‌های وارداتی با ابداعات نهادی داخلی است. لازم است که سیاست‌گذاران به تدوین یک راهبرد رشد داخلی بپردازند که اتکای آن به سرمایه‌گذاران و نهادهای داخلی باشد. زیانبارترین جنبه برنامه‌های حامی ادغام آن است که مانع شکل‌گیری تفکر و تلاش‌های جدی به موازات خود می‌شود.

یک رژیم تجارت بین‌المللی که توسعه را اولویت نخست خود قرار می‌دهد:

اصول کلی و برخی مصادیق

دسترسی به بازارهای کشورهای صنعتی از منظر توسعه اقتصادی دارای اهمیت است. اما این اتفاق باید به‌گونه‌ای رخ دهد که استقلال در تجربه ابداعات نهادی برای کشورهای در حال توسعه حفظ شود. دسترسی بیشتر به بازارهای کشورهای شمال به بهای کاهش استقلال سیاست‌گذاری در کشورهای جنوب تا آنجا که به توسعه اقتصادی مربوط می‌شود معامله بدی است.

این در حالی است که در قالب توافقنامه عمومی تجارت تعرفه (GATT)، رژیم تجارت بین‌المللی به موانع تجاری و غیرتجاری محدود می‌شد و کشورهای در حال توسعه عملاً از مقررات رایج معاف می‌شدند. اصل دولت کامله الوداد^۱ که اعضا را از اعمال تبعیض میان اعضای دیگر منع می‌کرد این اطمینان را ایجاد می‌نمود که کشورهای در حال توسعه از کاهش در تعرفه‌هایی که در اثر مذاکرات میان کشورهای صنعتی اتفاق می‌افتاد بهره‌مند شوند بدون اینکه در عوض این بهره‌مندی چیزی از دست داده باشند. بنابراین هرچند الگوی آزادسازی تا حدودی نامتقارن بود (به نحوی که بسیاری از محصولات تولیدشده کشورهای در حال توسعه یا مشمول آزادسازی نمی‌شد یا بهره‌مندی اندکی از رویه‌ها کسب می‌کرد) اما اثر خالص آن برای جهان در حال توسعه بسیار سودمند بود.

به دلیل وجود چنین محیط پیرامونی‌ای بود که موفق‌ترین کشورها در ادغام در اقتصاد جهانی در دهه‌های اخیر یعنی ببرهای شرق آسیا توانستند به این موفقیت نائل آیند. کره جنوبی، تایوان و سایر کشورهای شرق آسیا از آزادی عمل در زمینه سیاست‌گذاری برخوردار بوده و به وفور از این امکان خود استفاده نمودند. همان‌گونه که پیش از این ذکر شد، این کشورها اتکای خود به تجارت را با سیاست نامتعارف تلفیق کردند - نظیر یارانه‌های صادراتی، تأمین احتیاجات از داخل، ارتباطات بین صادرات- واردات، تخلف از کپی‌رایت و

1. Most-Favored nation

مطابق ماده ۱ گات که مبنای این اصل است هر یک از اعضا باید با سایر اعضا همچون بهترین دوستان خود رفتار کند. در نتیجه، اعضا به طور یکسان از بهترین شرایط تجاری ایجاد شده در نظام تجارت یکدیگر برخوردار خواهند بود. در واقع، این اصل محصولات تولید شده توسط تمامی شرکای تجاری کشورهای عضو را در موقعیت برابر قرار می‌دهد.

حق ثبت اختراع، اعمال محدودیت بر جریانات سرمایه (از جمله سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی)، امتیازات جهت‌دار و غیره - که در حال حاضر بر اساس قواعد کنونی یا از اعمال آن‌ها ممانعت می‌شود و یا به شدت ناپسند شمرده می‌شود. در حقیقت، سیاست‌هایی نظیر این سیاست‌ها تا همین اواخر از سوی کشورهای پیشرفته صنعتی مورد استفاده قرار می‌گرفت. محیط پیرامونی کنونی برای کشورهای که قصد ادغام در اقتصاد جهانی را دارند بسیار متفاوت و به شدت محدودکننده‌تر است.

برای اقتصادهای فقیر جهان یا به اصطلاح کشورهای توسعه نیافته همچنان این امکان وجود دارد که مطابق موافقت‌نامه قدیمی GATT به برقراری رژیم تجاری‌ای بپردازند که در مقایسه با رژیمی که در حال حاضر وجود دارد به توسعه اقتصادی کمک بیشتری می‌کند. زیرا این اقتصادها چه به صورت انفرادی و چه در مجموع آنقدر کوچک هستند که برای کشورهای پیشرفته این امکان وجود دارد که برای اکثریت قابل توجه کالاهای تولیدی آن‌ها اجازه دسترسی آزاد یک‌طرفه به بازارهای خود را بدهند. بنابراین بهتر است به جای اینکه این کشورها را متعهد به اجرای تمام اقسام الزامات نهادی نمائیم به آن‌ها اجازه دهیم که اولویت‌های نهادی خود را دنبال نموده و بدون پرداخت عوارض و در نظر گرفتن سهمیه‌های وارداتی آزادانه به بازارهای کشور شمال دسترسی داشته باشند. این امر از ۲ طریق قابل تحقق است: نخست آنکه دوره‌های پذیرش برای این کشورها تا زمانی که درآمد آن‌ها به یک حد آستانه‌ای نرسیده گسترش یابد و یا اینکه یک استثنای عمومی برای کشورهای توسعه نیافته به مفاد WTO الحاق شود.

از سوی دیگر، نمی‌توان انتظار داشت که کشورهای پیشرفته صنعتی تمایل به پذیرش ترتیبات مشابه برای کشورهایی با درآمد متوسط و سایر ملل در حال توسعه داشته باشند. چرا که در حال حاضر نیز هیچ تناسبی میان اعتراض‌های سیاسی در کشورهای پیشرفته صنعتی ناشی از واردات از کشورهای در حال توسعه با حجم تجارت میان این ۲ گروه از کشورها وجود ندارد. برخی از این مخالفت‌ها ریشه در مسائل قانونی دارد و کشورهای در حال توسعه باید این مسائل را درک کرده و بپذیرند. زیرا در قالب مجموعه قواعد تجارت جهانی، حقوق کشورهای صنعتی در «حفاظت» از مناسبات اجتماعی خود - در حیطه‌هایی نظیر استانداردهای محیط زیستی و نیروی کار، ترتیبات دولت-رفاه جوامع روستایی و

سازمان‌های صنعتی - به اندازه حق ملل در حال توسعه در استفاده از رویه‌های نهادی متفاوت است. صادرات کشورهایی نظیر هند، برزیل و چین می‌تواند تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر نهادهای بازار کار و روابط اشتغال در درون کشورهای پیشرفته بگذارد لذا این کشورها نمی‌توانند به طور همزمان هم از کشورهای وارد کننده بخواهند هم این تأثیرات را نادیده بگیرند و هم محدودیت‌های وضع شده بر برنامه‌های توسعه‌ای این کشورها از جانب کشورهای پیشرفته برداشته شود. بنابراین کشورهای با درآمد متوسط مجبور هستند تا به مجموعه متوازن تری از حقوق و تکالیف تن دهند.

آیا این امکان وجود دارد که دو مسئله فوق به طور همزمان تحقق یابد؟ به عبارت دیگر هم استقلال سیاست‌گذاری کشورهای در حال توسعه حفظ شود و هم این کشورها، اعتراضات قانونی در کشورهای پیشرفته صنعتی در خصوص حفظ استانداردهای بالای محیط زیستی، اجتماعی و کارگری را مد نظر قرار دهند. آیا یک رژیم تجارت جهانی با این خصوصیات می‌تواند مانع حمایت‌گرایی، دوجانبه‌گرایی و ایجاد بلوک‌های تجاری منطقه‌ای شود؟ آیا با تمام این اوصاف این رژیم تجاری حامی توسعه است؟ پاسخ تمام این سؤالات مثبت است به شرط آنکه ۵ اصل ساده زیر مورد پذیرش واقع شود.

۱. تجارت وسیله‌ای برای رسیدن به هدف است و به خودی خود هدف نیست. نخستین گام آن است که از نسبت دادن اهمیت هنجاری به تجارت بپرهیزیم. بنابراین وسعت دسترسی به بازار و حجم تجارتی که از ناحیه رژیم تجارت بین‌المللی ایجاد می‌شود معیارهای ضعیفی برای ارزیابی عملکرد یک رژیم تجاری محسوب می‌شوند. همان‌گونه که در سرتاسر این کتاب استدلال نمودم و همان‌گونه که در مقدمه سازمان تجارت جهانی ذکر شده، تجارت تنها تا آنجا که در خدمت اهداف گسترده‌تر اجتماعی و توسعه‌ای است مفید خواهد بود. لذا کشورهای در حال توسعه نباید دائماً به فکر دسترسی به بازارهای خارجی باشند به نحوی که از چالش‌های بنیادی‌تر توسعه‌ای خود در داخل غافل بمانند. از سوی دیگر کشورهای صنعتی نیز باید بین منافع صادرکنندگان و شرکت‌های چندملیتی خود با منافع کارگران و مصرف‌کنندگانشان توازن ایجاد کنند.

مدافعان جهانی شدن مرتباً به کشورهای در حال توسعه گوشزد می‌کنند که باید تعدیلاتی را در سیاست‌ها و نهادهای خود برای گسترش تجارت بین‌المللی و افزایش

جذابیت برای سرمایه‌گذاران خارجی اعمال کنند. این موضوع نمونه دیگری از جابه‌جایی هدف و وسیله است. چراکه تجارت در بهترین حالت وسیله‌ای برای نیل به اهدافی است که جوامع در پی تحقق‌بخشی به آن‌ها هستند. اهدافی نظیر کامیابی، ثبات، آزادی و کیفیت زندگی. منتقدان سازمان تجارت جهانی به شدت نگران هستند که این سازمان در برابر فشارهای وارده بر این سازمان، تجارت را بر محیط زیست و حقوق بشر ترجیح دهد. همین سوءظن به WTO بیش از هر چیز دیگر خشم و عصبانیت این افراد را برانگیخته است. کشورهای در حال توسعه نیز از این حق برخوردارند تا در مقابل نظامی که به جای کاهش فقر، گسترش تجارت جهانی را ملاک ارزیابی نیازهای آن‌ها قرار دهد مقاومت کنند.

اگر اولویت‌های خود را معکوس کنیم به دلالتی ساده اما مستدل دست خواهیم یافت. به بیان دیگر، به جای آنکه این پرسش را مطرح کنیم که کدام نوع از نظام‌های تجاری چندجانبه، تجارت خارجی و فرصت‌های سرمایه‌گذاری را حداکثر می‌کند به طرح این سؤال پردازیم که چه نظام چندجانبه‌ای بهتر از سایر نظام‌ها امکان دستیابی ملت‌های سرتاسر جهان را به ارزش‌ها و اهداف توسعه‌ای خود فراهم می‌کند.

۲. قواعد تجاری باید تنوع در نهادها و معیارهای ملی را مد نظر قرار دهند. همان‌گونه که به کرات تأکید کرده‌ام، هیچ نسخه تجویزی واحدی برای نیل به پیشرفت اقتصادی وجود ندارد. این امر به معنای آن نیست که هر سیاست و اقدامی می‌تواند مؤثر باشد: مشوق‌های بازارمحور، حقوق مالکیت کارآ، رقابت و ثبات اقتصاد کلان در همه جا کلیدی و مهم هستند و در سطحی گسترده‌تر، آزادی‌های مدنی، و حقوق بشر جزء اصول جهان‌شمول محسوب می‌شوند. اما حتی این الزامات و اصول جهان‌شمول می‌توانند در درون شکل‌های نهادی مختلف تعبیه شوند. راهبردهای سرمایه‌گذاری نیز که از الزامات جهش اقتصادی است می‌توانند اشکال متفاوتی داشته باشند. به‌علاوه، ترجیحات شهروندان کشورهای مختلف پیرامون مقررات حاکم بر تکنولوژی‌های جدید (مثل موجودات زنده اصلاح ژنتیک شده)، محدودیت‌های مربوط به مقررات زیست‌محیطی، محدودیت‌های سیاست‌های دولت، گستره و وسعت شبکه‌های اجتماعی ایمن یا به طور کلی‌تر ارتباط میان کارآیی و برابری با یکدیگر متفاوت است. نیازهای ملت‌های فقیر و ثروتمند در زمینه استانداردهای کاری و حفاظت از حق اختراع با یکدیگر فرق دارد. کشورهای فقیر نیازمند فضایی هستند که بتوانند

سیاست‌های توسعه‌ای را پیگیری کنند در حالی که کشورهای ثروتمندتر دیگری نیازی به این امر ندارند.

هرگاه کشورها از نظام تجاری به عنوان ابزاری برای تحمیل ترجیحات نهادی خود بر دیگر کشورها استفاده کنند نتیجه‌ای جز تحلیل و فرسایش مشروعیت و کارایی نظام تجاری را در پی نخواهد داشت. قواعد تجاری می‌بایست به دنبال برقراری همزیستی مسالمت‌آمیز میان رویه‌های ملی باشند و نه هماهنگ‌سازی آن‌ها.

۳. کشورهای غیردموکراتیک نمی‌توانند به مزایای تجاری مشابه کشورهای دموکراتیک دلگرم باشند. استانداردهای ملی متفاوت سبب ایجاد «مزایای تجاری» برای هر کشور در برابر شرکای تجاری‌اش می‌شود. این استانداردهای متفاوت تنها در صورتی مشروعیت خواهند داشت که مبتنی بر انتخاب‌های آزادانه شهروندان آن کشور باشند. به عنوان مثال، استانداردهای محیط زیستی و کارگری را در نظر بگیرید. کشورهای فقیر همواره این استدلال را مطرح می‌کنند که قادر نیستند این استانداردها را با همان دقتی که در کشورهای پیشرفته به اجرا گذاشته می‌شود پیاده کنند. در حقیقت، اگر تصویب مقررات استانداردهای سخت‌گیرانه برای مقابله با به‌کارگیری کودکان کار منجر به کاهش مشاغل و افزایش فقر شود همین مقررات و استانداردها نتیجه معکوس در پی خواهند داشت. کشورهایی نظیر هند و برزیل که از نظام‌های سیاسی دموکراتیک برخوردارند قانوناً می‌توانند این استدلال را مطرح کنند که رویه‌های جاری در کشورهاشان با خواست شهروندان آن‌ها سازگار است. بنابراین گروه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد حامی کارگران در کشورهای پیشرفته صلاحیت تعیین استانداردهای الزام‌آور برای این کشور را نخواهند داشت. زیرا دولت‌های مردم‌سالار به رأی‌دهندگان و سازمان‌های مردم‌نهاد خود پاسخگو هستند و نه به گروه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد کشورهای پیشرفته. البته دموکراسی حتی در کشورهای پیشرفته نیز هرگز کامل نیست و نمی‌توان این استدلال را مطرح کرد که در این کشورها هیچ موردی از نقض حقوق بشر وجود ندارد. اما نکته اینجاست که وجود آزادی‌های مدنی و سیاسی سبب می‌شود تا کشورهای در حال توسعه در برابر اتهامات مربوط به وضعیت نامناسب استانداردهای کاری و محیط زیستی در این کشورها بیمه شوند.

اما کشورهای غیر دموکراتیک نظیر چین دلایل موجهی برای تبرئه در برابر اتهامات وارده در اختیار ندارند. ادعای نادیده گرفتن حقوق کارگران و بی‌توجهی به محیط زیست به منظور افزایش مزیت تجاری در کشورهای غیردموکراتیک موضوعی نیست که بتوان به راحتی از آن چشم‌پوشی کرد. در نتیجه هنگامی که صادرات کشورهای غیردموکراتیک سبب تحمیل هزینه‌های گزاف به واسطه ایجاد اختلال و نابسامانی یا بدتر شدن توزیع درآمد به کشورهای وارد کننده می‌شود امکان ایجاد محدودیت بر سر راه صادرات این کشورها وجود دارد.

بنابراین در غیاب حفاظت احتمالی برآمده از حقوق مردم‌سالارانه، این کشورها مجبور خواهند بود برای سیاست‌هایی که سبب ایجاد مشکلات تعدیلی در کشورهای واردکننده می‌شود دلایل موجه «توسعه‌ای» ارائه کنند. به عنوان مثال، به راحتی می‌توان سیاست حداقل دستمزد که به مراتب پایین‌تر از کشورهای ثروتمند است و یا مزایای اندک کارگری نظیر مزایای پایین بهداشتی و درمانی کارگران را با استناد به بهره‌وری اندک نیروی کار و استانداردهای پایین زندگی در کشورهای فقیر توجیه نمود. یا به عنوان نمونه‌ای دیگر، مقررات سهل‌گیرانه کار کودکان اغلب با این استدلال که در شرایط فقر گسترده، کنار گذاشتن کارگران جوان از نیروی کار امکان‌پذیر یا مطلوب نیست توجیه می‌شود. در سایر موارد، «استطاعت مالی»^۱ استدلالی است که از اهمیت کمتری برخوردار است؛ عدم تبعیض، آزادی تشکیل گروه یا سازمان، مذاکره جمعی کارگران با کارفرمایان، ممنوعیت اجبار نیروی کار هیچ «هزینه‌ای» در پی ندارد. این موارد جزء «حقوق اصلی نیروی کار» محسوب شده و پذیرش آن‌ها نه تنها به توسعه اقتصادی آسیب وارد نمی‌کند بلکه در حقیقت به توسعه اقتصادی کمک می‌کند. از سوی دیگر این‌ها مواردی هستند که نمی‌توان به بهانه توسعه اقتصادی از اتهامات وارده در خصوص آن‌ها شانه خالی کرد.

۴. کشورها حق محافظت از نهاده و اولویت‌های توسعه‌ای خود را دارند. مخالفان رژیم تجاری فعلی این استدلال را مطرح می‌کنند که تجارت سبب می‌شود تا بنگاه‌ها و کشورها در رقابت با یکدیگر تلاش کنند تا هزینه تولید محصولات را با پرداخت کمترین دستمزد و ایجاد بدترین شرایط کار برای کارگران به حداقل برسانند و همین امر سبب می‌شود تا

¹. Affordability

حداقل حمایت‌ها از مصرف‌کنندگان، کارگران و محیط زیست صورت بگیرد. در مقابل طرفداران تجارت عنوان می‌کنند که شواهد بسیار کمی وجود دارد که نشان دهد تجارت باعث فرسایش استانداردهای ملی شود. کشورهای در حال توسعه این گلایه را مطرح می‌کنند که قوانین فعلی تجارت بسیار مداخله‌جویانه بوده و مجال اندکی برای پیگیری و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای باقی می‌گذارد. در مقابل حامیان WTO این‌گونه پاسخ می‌دهند که این قواعد از اجرای سیاست‌هایی که سبب ائتلاف منابع و جلوگیری از توسعه اقتصادی می‌شوند ممانعت می‌کند.

یک راه پایان دادن به این مجادلات و برون‌رفت از این وضعیت دشوار آن است که حق کشورها در حمایت و تقویت از سیاست‌ها و استانداردهای ملی در این حوزه‌ها مورد پذیرش قرار گیرد. سازوکاری که برای این امر می‌توان در نظر گرفت به این صورت است که هنگامی که تجارت باعث از بین رفتن یا تضعیف رویه‌های داخلی مورد حمایت شهروندان می‌شود تکالیف و الزامات سازمان تجارت جهانی برای این کشورها به حالت تعلیق درآید. به عنوان مثال، به کشورهای فقیر اجازه داده شود که در مواقعی که اعطای یارانه به فعالیت‌های صنعتی (به طور غیرمستقیم به بخش صادرات) بخشی از راهبرد توسعه‌ای آن‌ها برای ارتقاء ظرفیت‌های تکنولوژیکی‌شان است بتوانند این سیاست را دنبال نمایند. مزیت این رویکرد آن است که نظام تجارت بین‌الملل را با حق کشورها برای برخورداری از برنامه‌های توسعه ملی سازگارتر می‌کند. از سوی دیگر، کشورهای پیشرفته نیز می‌توانند تا در مواقعی که واردات از کشورهایی که در آن‌ها حقوق نیروی کار نادیده گرفته و یا ضعیف اعمال می‌شود سبب بدتر شدن شرایط نیروی کار در کشورهایشان می‌شود را به صورت موقت و با اتخاذ سیاست‌های حمایتی محدود کنند. هر چند سازمان تجارت جهانی در حال حاضر از یک نظام «اقدامات حفاظتی» برای محافظت از بنگاه‌ها در برابر هجوم واردات برخوردار است اما اگر این اصل به مواردی نظیر حفاظت از اولویت‌های توسعه‌ای یا استانداردهای نیروی کار، محیط زیست و امنیت مصرف‌کننده در داخل تعمیم یابد و رویه‌های تضمینی برای جلوگیری از سوءاستفاده از آن در نظر گرفته شود باعث خواهد شد تا نظام تجارت جهانی از انعطاف بیشتری برخوردار شده، با اهداف توسعه‌ای سازگارتر بوده و در مقابل سیاست‌های حمایتی غیررسمی مقاوم‌تر باشد.

در حال حاضر موافقت‌نامه اقدامات حفاظتی به کشورهای عضو، این اجازه را می‌دهد (به صورت موقت) که تحت شرایطی بسیار محدود، محدودیت‌های تجاری را افزایش دهند. هر یک از اعضا برای استفاده از این اقدام باید اثبات کنند که افزایش در واردات باعث آسیب جدی به صنعت داخلی می‌شود و اگر چند دلیل برای تضعیف صنعت وجود داشته باشد نمی‌توان تضعیف صنعت را به افزایش در واردات نسبت داد. از سوی دیگر این موافقت‌نامه را نمی‌توان در مورد صادرکنندگان کشورهای در حال توسعه به اجرا درآورد، مگر آنکه سهم صادرات این صادرکنندگان از کل واردات یک محصول معین از یک حد آستانه‌ای فراتر رود. کشوری که از معیارهای حفاظتی استفاده می‌کند باید صادرکنندگانی که از ناحیه این اقدامات متأثر می‌شوند را با فراهم کردن «امتیازات انحصاری برابر^۱» جبران کند در غیر این صورت صادرکننده مجاز به تلافی خواهد بود.

اگر از مصادیق تدابیر حفاظتی در موافقت‌نامه اقدامات حفاظتی تفسیر گسترده‌تری ارائه شود در آن صورت این امر مورد پذیرش قرار می‌گیرد که کشورها قانوناً می‌توانند بنا به دلایلی فراتر از تهدیدی که از ناحیه رقابت به صنایع‌شان وارد می‌شود تجارت را محدود یا الزامات جاری سازمان تجارت جهانی را تعلیق کنند. همان‌گونه که پیش از این توضیح داده‌ام این مصادیق می‌تواند اولویت‌های توسعه، نگرانی‌های توزیعی و یا تضاد میان هنجارهای داخلی با ترتیبات اجتماعی کشورهای صنعتی باشد. بنابراین می‌توان تصور کرد که موافقت‌نامه فعلی به موافقت‌نامه اقدامات حفاظتی و توسعه‌ای تغییر شکل دهد که در قالب آن شروط فرار و عدم تبعیت از قواعد بین‌المللی در طیف وسیع‌تری از شرایط مجاز شمرده می‌شود. لازمه این امر آن است که معیارهای سنجش «آسیب جدی» بازنویسی شود. به نظر من می‌توان معیار زیر را جایگزین معیار آسیب قبلی نمود: ضرورت اعمال حمایت داخلی بیشتر برای تمام گروه‌های ذی‌نفع برای معیار پیشنهاد شده.

به منظور قضاوت در خصوص عملکرد این معیار در دنیای واقعی موافقت‌نامه فعلی اقدامات حفاظتی را در نظر بگیرید. نقض اصلی این بند از موافقت‌نامه اقدامات حفاظتی این است که با وجود آنکه به تمام گروه‌های مرتبط، بخصوص صادرکنندگان و واردکنندگان، اجازه طرح دیدگاه‌هایشان را می‌دهد اما در عمل آن‌ها را مجبور به این کار نمی‌کند.

¹. Equivalent concessions

در نتیجه، فرآیند تحقیقات داخلی تورش بسیار زیادی در جهت منافع گروه‌های رقیب واردات یعنی کسانی که خواهان کاهش واردات هستند خواهند داشت. در حقیقت، این مشکل، چالش اصلی رویه‌های دادرسی ضد دامپینگ است که در آن ادله سایر گروه‌های ذی‌نفع به غیر از صنعت رقیب واردات معمولاً مورد پذیرش واقع نمی‌شود.

مهم‌ترین و قابل‌اتکاترین ابزاری که می‌تواند مانع سوءاستفاده از شروط فرار شود بررسی و ارزیابی‌های آگاهانه در سطح ملی است. لازمه این امر آن است که فرآیند تحقیقات در هر کشور ادله و دیدگاه‌های تمام طرف‌های مرتبط از قبیل مصرف‌کنندگان و گروه‌های ذی‌نفع عمومی، واردکنندگان و صادرکنندگان و سازمان‌های جامعه مدنی را جمع‌آوری کند و مشخص کند که آیا اعمال و اجرای اقدامات حفاظتی از حمایت گسترده این گروه‌ها برخوردار است یا نه. بدین ترتیب در فرآیند تحقیقات در سطح ملی انجام دو اقدام ذیل الزامی است:

۱- اجبار گروه‌هایی که درآمد آن‌ها از ناحیه شروط فرار کاهش یافته -واردکنندگان یا صادرکنندگان- به ارائه ادله و شواهد و ۲- برقراری توازن میان منافع گروه‌های ذی‌نفع از سوی مقام مسئول تحقیق به صورت شفاف.

رعایت این دو الزام این اطمینان را می‌دهد که معیارهای حمایت‌گرایانه‌ای که سبب انتفاع بخش کوچکی از صنعت به بهای تحمیل هزینه به کل جامعه می‌شود شانس کمی برای موفقیت پیدا کنند. اما در صورتی که راهبرد توسعه پس از انجام مباحثات گسترده و با حضور و مشارکت تمام گروه‌ها تدوین شود و اقدام حفاظتی مورد نظر در درون این راهبرد لحاظ شده باشد دیگر نیازی به فرآیند تحقیقات اضافی نخواهد بود. این نکته آخر شایسته تأکید ویژه از منظر تأکید بر «سازوکارهای مشارکت» در راهبردهای کاهش فقر و ارتقای رشد از سوی نهادهای مالی بین‌المللی است.

مزیت عمده این رویه پیشنهادی آن است که باعث شکل‌گیری مباحثات در سطح جامعه در خصوص مشروعیت تبعیت از قواعد تجاری و یا تعلیق آن‌ها می‌شود. به عبارت دیگر این رویه این اطمینان خاطر را می‌دهد که امکان طرح تمام دیدگاه‌ها فراهم شده و صحبت تمام افراد و صاحب‌نظران شنیده می‌شود. موضوعی که حتی در کشورهای صنعتی نیز به ندرت اتفاق می‌افتد؛ چه برسد به کشورهای در حال توسعه. همچنین می‌توان با دادن

نقش نظارتی به سازمان تجارت جهانی به این اطمینان دست یافت که رویه‌های داخلی عدم تبعیت از قواعد بین‌المللی از شرایط حفاظتی تعمیم یافته پیروی می‌کنند. نکته مهم دیگر آن است که اعمال محدودیت‌های تجاری و شروط فرار باید با از بین رفتن ضرورت‌های ایجابی آن‌ها پایان یافته و پس از آن ادامه پیدا نکنند که می‌توان با لحاظ یک «شرط پایان» خودکار از این مهم اطمینان حاصل کرد.

مسلماً این شیوه عدم تبعیت از قواعد بدون ریسک نخواهد بود و این احتمال وجود دارد که از این رویه‌های جدید در جهت اهداف حمایت‌گرایانه و انجام اقدامات یک‌جانبه در حوزه‌های جدید سوءاستفاده شود. اما همان‌گونه که پیش از این استدلال کرده‌ام ترتیبات فعلی نیز بدون ریسک نیستند. زیرا بعید به نظر می‌رسد که رویکرد تعمیم به موارد مشابه که در رویه‌های فعلی وجود دارد منافع زیادی برای کشورهای در حال توسعه به همراه داشته باشد و اگر به طراحی‌های نهادی جدید بیندیشیم و فضای تنوع و واگرایی نهادی را محدود کنیم دورنمای توسعه تیره و تار خواهد شد.

۵. اما کشورها حق تحمیل ترجیحات نهادی خود به سایر کشورها را ندارند. باید بین استفاده از شروط فرار برای تقویت اولویت‌های توسعه‌ای و استفاده از آن‌ها برای تحمیل اولویت‌های خود به سایر کشورها تمایز قائل شد. به عنوان مثال، قواعد تجاری نباید آمریکایی‌ها را مجبور کند تا میگوی را مصرف کنند که از نظر آن‌ها به شیوه صحیحی صید نشده است اما از سوی دیگر همین قواعد نباید به ایالات متحده این اجازه را بدهد که برای اصلاح کسب و کار ماهیگیری در سایر کشورها از تحریم‌های تجاری استفاده کند. اگر شهروندان کشورهای ثروتمند نگران وضعیت محیط زیست یا کارگران در جهان در حال توسعه هستند می‌توانند با استفاده از مجاری دیگری به غیر از تجارت-نظیر دیپلماسی یا کمک‌های خارجی- این هدف خود را دنبال کنند. زیرا اعمال تحریم‌های تجاری برای بهبود ترجیحات و اولویت‌های یک کشور به ندرت مؤثر بوده و به لحاظ اخلاقی نیز فاقد مشروعیت است (به جز زمانی که بر علیه رژیم‌های سرکوب‌گر استفاده شود).

این اصل و اصل قبلی به ما کمک می‌کند تا بین دو نوع از «یک‌جانبه‌گرایی» تمایز قائل شویم. یک نوع از یک‌جانبه‌گرایی به دنبال محافظت از تفاوت‌هاست و نوع دیگر در صدد کاهش آن‌هاست. به عنوان مثال، زمانی که اتحادیه اروپا آزادسازی تجارت

محصولات کشاورزی را متوقف کرد، در واقع این اقدام در راستای «محافظت» از ترتیبات اجتماعی درون این اتحادیه بود، ترتیباتی که اروپایی‌ها از طریق رویه‌های دموکراتیک تصمیم به حفظ و نگهداری از آن‌ها گرفته بودند. اما هنگامی که ایالات متحده ژاپن را به این دلیل که رویه‌های خرده‌فروشی در این کشور سبب لطمه دیدن صادرکنندگان آمریکایی می‌شود به اعمال تحریم‌های تجاری تهدید می‌کند و یا زمانی که آفریقای جنوبی را به دلیل قوانین ثبت اختراع سهل‌گرانه این کشور به تحریم تجاری تهدید می‌کند در حقیقت به دنبال آن است که رویه‌های این کشورها را با رویه‌های خود هماهنگ کند. در حالی که اگر یک رژیم تجاری به درستی طراحی شده باشد باید مثال نخست را تشویق و مورد دوم را ممنوع کند.

۶. سایر معیارهای حامی توسعه. یک رژیم تجاری حامی توسعه باید برای صادرات کشورهای توسعه نیافته امکان دسترسی نامحدود را فراهم کند. همچنین این رژیم باید استقلال عمل بیشتری برای کشورهای در حال توسعه در استفاده از یارانه‌ها، معیارهای سرمایه‌گذاری مرتبط با تجارت، مقررات حق ثبت اختراع و سایر معیارها را فراهم کند. علاوه بر این موارد، یک رژیم تجاری حامی توسعه باید دارای ویژگی‌های زیر باشد:

- باید استفاده از معیارهای ضد دامپینگ در کشورهای پیشرفته صنعتی بر علیه صادرات کشورهای در حال توسعه را به شدت محدود کند. لازمه این امر آن است که هیأت‌های تحقیقاتی، هزینه‌های اقدامات ضد دامپینگ بر مصرف‌کنندگان را به طور کامل محاسبه کنند.

- باید امکان تردد بیشتر کارگران بین کشورهای مختلف را فراهم کند. به عنوان مثال، می‌توان جابه‌جایی افراد دخیل در تجارت خدمات کاربر (نظیر ساختمان‌سازی) را آزاد نمود.
- باید هزینه تمام موافقت‌نامه‌های فعلی و آتی سازمان تجارت جهانی را به صورت کامل برآورد نماید (اعم از هزینه‌های اجرای این موافقت‌نامه‌ها یا هزینه‌های دیگر). فایده این موضوع آن است که در زمان اجرای تدریجی این موافقت‌نامه‌ها در کشورهای در حال توسعه، هزینه اجرای هر مرحله مشخص بوده و می‌توان متناسب با هزینه هر مرحله به این کشورها کمک مالی نمود.

- هنگامی که یک هیئت حل اختلاف به نفع یک کشور در حال توسعه حکم می‌کند می‌بایست غرامت بیشتری پرداخت شود یا (هنگامی که غرامت به زودی پرداخت نمی‌شود) سایر کشورها دست به اقدام متقابل بزنند.
- در موارد حل اختلاف احتمالی، همکاری قانونی و تحقیقاتی گسترده برای کشورهای در حال توسعه فراهم کند.

نتیجه‌گیری: از یک ذهنیت مبتنی بر مبادله بازاری به یک ذهنیت توسعه‌محور

اقتصاددانان بر این باور هستند که سازمان تجارت جهانی نهادی است که به منظور گسترش تجارت آزاد و به تبع آن افزایش رفاه مصرف‌کنندگان در کشورهای جنوب طراحی شده است، اما حقیقت آن است که این سازمان نهادی است که توان کشورها در چانه‌زنی بر سر دسترسی به بازار را ارتقاء می‌دهد. به عبارت دیگر، نه «تجارت آزاد» نتیجه محسوس این فرآیند است و نه رفاه مصرف‌کننده (و کمتر از آن توسعه اقتصادی) آن چیزی است که غالباً در ذهن مذاکره‌کنندگان است. برنامه مذاکرات تجاری چندجانبه به طور سنتی، در واکنش به یک زورآزمایی میان صادرکنندگان و شرکت‌های چندملیتی کشورهای پیشرفته صنعتی از یک طرف و گروه‌های ذی‌نفع رقیب واردات (عموماً و نه فقط کارگران) از طرف دیگر شکل گرفته‌اند و در این میان گروهی که در کتب درسی از آن‌ها به عنوان منتفعین اصلی تجارت آزاد - یعنی مصرف‌کنندگان - یاد می‌شود هیچ جایگاهی ندارند. به عبارت دقیق‌تر می‌توان گفت که ساختار فعلی سازمان تجارت جهانی یا ناشی از اعمال نفوذ شدید گروه‌های خاصی از صادرکنندگان در ایالات متحده و اروپاست و یا محصول توافقی خاص میان این گروه‌ها و سایر گروه‌های داخلی در این کشورها و رویه‌های تبعیض‌آمیز موجود در این سازمان نظیر برخورد متفاوت با محصولات صنعتی، رژیم مقابله با دامپینگ و رژیم حقوق مالکیت معنوی همگی نتیجه این فرآیند سیاسی است. درک این موضوع بسیار حائز اهمیت است؛ زیرا هیچ اطمینانی وجود ندارد که نتایج ساختار فعلی مذاکرات تجاری با اهداف توسعه‌ای کشورهای در حال توسعه سازگار باشد چه رسد به اینکه توسعه بیشتر را برای این کشورها به ارمغان بیاورد.

بنابراین حداقل سه مغایرت اصلی میان الزامات توسعه و آنچه سازمان تجارت جهانی در حال حاضر انجام می‌دهد وجود دارد. نخست، حتی اگر تجارت آزاد برای توسعه اقتصادی مطلوب باشد سازمان تجارت جهانی اساساً به دنبال تجارت آزاد نیست. دوم، حتی اگر WTO به دنبال تجارت آزاد باشد هیچ تضمینی وجود ندارد که تجارت آزاد بهترین سیاست تجاری برای کشورهای با در حال توسعه باشد. سوم، پیروی از قواعد WTO حتی هنگامی که این قواعد لطمه‌ای به اقتصاد وارد نمی‌کنند باعث کنار گذاشته شدن برنامه‌های توسعه‌ای مفیدتر - هم در سطح ملی و هم در سطح بین‌المللی می‌شود. در این فصل موارد دوم و سوم را به صورت مفصل مورد بحث و بررسی قرار داده‌ام.

استدلال کلیدی من این بوده است که ذهنیت حاکم بر رژیم تجاری جهانی باید از ذهنیت «دسترسی به بازار» به سمت یک ذهنیت «توسعه» تغییر یابد. این تغییر در ذهنیت باعث خواهد شد که دیگر ملاک ارزیابی رژیم تجاری حداکثر کردن جریان تجاری کالاها و خدمات نباشد؛ بلکه در عوض این سؤال مطرح خواهد شد که «آیا ترتیبات تجاری - فعلی و پیشنهادی - امکانات توسعه در سطح ملی را حداکثر می‌کند؟» در این فصل استدلال نموده‌ام که چرا این دو دیدگاه با وجود برخی همپوشانی‌ها مشابه نیستند و به طور خلاصه به برخی از دلالت‌های این تغییر ذهنیت اشاره نموده‌ام. یکی از دلالت‌های کلیدی این امر آن است که کشورهای در حال توسعه نباید دسترسی به بازار را به عنوان هدف خود در نظر بگیرند؛ بلکه باید به دنبال کسب استقلال در سیاست‌گذاری باشند تا بتوانند ابداعات نهادی مغایر با توصیه‌های سیاستی متعارف را اجرا کنند. دلالت دوم این است که نباید این‌گونه تصور شود که وظیفه WTO هماهنگی و کاهش اختلافات نهادی ملی است بلکه این سازمان باید به مدیریت وجوه مشترک میان نظام‌های ملی مختلف پردازد.

مذاکرات «دور توسعه» دوحه در دستیابی به این هدف ناکام ماند؛ زیرا ذهنیت حاکم بر این دور از مذاکرات عمدتاً مبتنی بر ذهنیت دسترسی به بازار و متمرکز بر اصلاح کشاورزی بود. در حقیقت یکی از عجایب دور اخیر مذاکرات تجاری این است که کشورهای در حال توسعه دستور کاری را پذیرفتند که محور اصلی آن آزادسازی کشاورزی به عنوان «یک دور توسعه» بود. زیرا با این اقدام در واقع خود را فریب داده‌اند. در حقیقت منفعت کشورهای در حال توسعه از ناحیه آزادسازی کشاورزی همواره مبهم بوده است. زیرا

به استثنای چند کشور عضو گروه Cairns^۱ مثل آرژانتین، برزیل، شیلی و تایلند که در زمره صادرکنندگان عمده محصولات کشاورزی هستند، تعداد قلیلی از کشورهای در حال توسعه به طور سنتی از آزادسازی کشاورزی منتفع شده‌اند. مطالعاتی که در خلال دور اروگوئه در بانک جهانی صورت گرفت بر این نکته تأکید داشت که کاهش یارانه‌های صادراتی بخش کشاورزی در اتحادیه اروپا و به تبع آن افزایش قیمت جهانی مواد غذایی ممکن است وضع اغلب کشورهای جنوب صحرای آفریقا را بدتر کند. در سال‌های اخیر نیز مطالعات اقتصادی دقیقی انجام شده که نشان می‌دهد تأثیر افزایش در قیمت‌های نسبی محصولات کشاورزی بر سطح فقر حتی در خود کشورهای تولیدکننده محصولات کشاورزی ناهمسان و نامعین است.

به علاوه، اکثر مدل‌های تجارت جهانی پیش‌بینی می‌کنند که افزایش قیمت محصولات کشاورزی نسبتاً کم و متعادل باشد - ضمن آنکه این افزایش احتمالاً با نوسانات در قیمت کالاهای دیگر همراه خواهد بود. به عنوان مثال، تأثیر حذف کامل یارانه‌های محصول پنبه از سوی ایالات متحده بر قیمت جهانی این محصول حداکثر ۱۵ درصد برآورد شده است که به معنای افزایش حداکثر ۱۵ درصدی درآمد تولیدکنندگان این محصول است. حال این رقم را با تأثیر کاهش ۵۰ درصدی ارزش فرانک CFA^۲ در سال ۱۹۹۴ مقایسه کنید. هر چند در اصل این تنزل ۵۰ درصدی ارزش فرانک CFA باید باعث افزایش ۵۰ درصدی درآمدهای بخش کشاورزی در کشورهایی نظیر بورکینافاسو و بنین شده باشد اما شواهد حاکی از آن است که این اقدام به جای آنکه درآمد کشاورزان را افزایش و سبب بهبود وضع آن‌ها شده باشد واسطه‌ها و تجار را منتفع نموده است. بدون شک کشاورزان فقیر نفع بسیار اندکی از آزادسازی کشاورزی در کشورهای شمال خواهند برد و برندگان حقیقی (اقتصادی) این

^۱. گروه Cairns ائتلافی از نوزده کشور عمده صادرکننده محصولات کشاورزی است که در سال ۱۹۸۶ با هدف اصلاح تجارت محصولات کشاورزی و ایفای نقش مؤثر در مذاکرات تجاری بین‌المللی تشکیل شده است. م.
^۲. فرانک CFA نام دو ارز مورد در آفریقا است که از سوی وزارت خزانه‌داری فرانسه تضمین شده است. این دو ارز عبارتند از West African CFA franc و Central African CFA franc. نرخ CFA ثابت و معادل یک صدم یورو است. کشورهایی که از این ارز استفاده می‌کنند در طول زمان تغییر کرده اما در حال حاضر هشت کشور غرب آفریقا و شش کشور آفریقای مرکزی از این ارز به عنوان پول ملی خود استفاده می‌کنند. م.

اقدام مالیات دهندگان و مصرف‌کنندگان در کشورهای شمال و تجار و واسطه‌گران در کشورهای جنوب خواهند بود.

تغییر ذهنیت حاکم بر مذاکرات تجاری در جهت یک ذهنیت توسعه‌ای حقیقی، اثرات مثبت مهمی را به دنبال خواهد داشت. اولین و بدیهی‌ترین فایده این امر آن است که محیط اقتصادی بین‌المللی برای پیشبرد اهداف توسعه‌ای مناسب‌تر می‌شود. به عنوان مثال، به جای آنکه کشورها مجبور شوند تا به تجارت به عنوان یک هدف بنگرند (و مجبور شوند اهداف توسعه‌ای خود را فدای این امر کنند) قادر خواهند بود تا از تجارت به عنوان یک وسیله جهت نیل به توسعه استفاده کنند. در نتیجه کشورهای در حال توسعه می‌توانند سرمایه سیاسی باارزش خود را حفظ کنند؛ زیرا دیگر نیازی به چانه‌زنی در خصوص برخورداری از «رویه‌های خاص و تبعیض‌آمیز» نخواهند داشت.

دوم، در حال حاضر کشورهای در حال توسعه در مذاکرات تجاری خود با یک شرایط بغرنج و پیچیده روبرو هستند. زیرا بین تقاضاهای کشورهای در حال توسعه برای برخورداری از فضای مانور برای اجرای سیاست‌های توسعه‌ای خود از یک طرف و گلایه‌های آن‌ها از اتخاذ سیاست‌های حمایت‌گرایانه از جانب کشورهای شمال در خصوص محصولات کشاورزی، نساجی و استانداردهای محیط زیستی و نیروی کار از طرف دیگر سازگاری وجود ندارد. زیرا تا زمانی که دسترسی به بازار، محور اصلی مذاکرات باشد کشورهای در حال توسعه قادر نخواهند بود دفاعی مستدل و اصولی از نیاز قانونی و مشروع خود مبنی بر برخورداری از سیاست‌های مستقل ارائه کنند و تنها راه افزایش دسترسی به بازار کشورهای شمال نیز آن است که از استقلال سیاستی خود بکاهند. اما هنگامی که یک رژیم تجاری به نظام‌های اقتصادی ملی مختلف این اجازه را بدهد که در کنار یکدیگر شکوفا شوند مباحث مربوط به اولویت‌های نهادی ملی مفیدتر بوده و می‌تواند به یافتن راهی برای سازگاری و هماهنگی بیشتر بین آن‌ها منتهی شود.

مزیت سوم این تغییر ذهنیت آن است که زمینه خروج نظام تجاری از بن بست کنونی را فراهم می‌کند. در حال حاضر دولت‌های کشورهای در حال توسعه و سازمان‌های مردم‌نهاد کشورهای شمال احساس می‌کنند که از تشکیلات تصمیم‌گیری در رژیم تجارت جهانی کنار گذاشته شده‌اند. گروه اول از عدم تقارن در قواعد تجاری گلایه‌مند هستند و گروه دوم

نظام تجارت جهانی را متهم می‌کنند که توجه کافی به ارزش‌های بنیادین نظیر شفافیت، پاسخ‌گویی، حقوق بشر و پایداری محیط‌زیست ندارد. به نظر می‌رسد که درخواست‌های این دو گروه در خصوص مسائلی نظیر استانداردهای نیروی کار و محیط‌زیست یا شفافیت روبه‌های حل اختلاف در تعارض با یکدیگر قرار دارد. همین موضوع این امکان را برای کشورهای پیشرفته صنعتی و رهبران سازمان تجارت جهانی فراهم کرده تا موضع «میانه» اتخاذ کنند. در واقع همین درخواست‌های این دو گروه و تنش میان آن‌هاست که فرآیند مذاکرات تجاری چندجانبه را زمین‌گیر کرده است.

اما هنگامی که نگرش توسعه‌ای به رژیم تجاری - و چالش‌های حکمرانی پیش روی آن - داشته باشیم مشخص می‌شود که دولت‌های کشورهای در حال توسعه و بسیاری از سازمان‌های مردم‌نهاد در کشورهای شمال اهداف یکسانی دارند. اهدافی نظیر استقلال در سیاست‌گذاری برای پیگیری ارزش‌ها و اولویت‌های خاص هر کشور، کاهش فقر، توسعه انسانی و پایداری محیط‌زیست. اگر مناظره میان این دو گروه به جای آنکه مبتنی بر الزامات دسترسی به بازار باشد بر اساس فرآیندهای توسعه‌ای صورت گیرد، تنش‌هایی که بر سر مسائلی نظیر استانداردهای نیروی کار وجود دارد نیز قابل مدیریت خواهد بود. بنابراین تغییر در ذهنیت از هر جهت بستر مناسب‌تری برای رژیم تجاری چندجانبه فراهم می‌کند.

۹. جهانی شدن به نفع چه کسانی است؟

افراد ماهر و صاحبان منابع و محصولات قابل عرضه در بازارهای جهانی کسانی هستند که از جهانی شدن بهره‌مند می‌شوند. اما آیا جهانی شدن برای فقرای جهان نیز سودمند است؟

این سؤال محور اصلی بحث‌ها و جدل‌های مربوط به جهانی شدن است. ممکن است تظاهرکنندگان مخالف جهانی شدن موفقیت اندکی در جلوگیری از برگزاری مذاکرات تجارت جهانی یا مختل کردن نشست‌های صندوق بین‌المللی پول به دست آورده باشند اما همین افراد موفق شده‌اند موضوع محوری مباحثات جهانی شدن را به صورت برگشت‌ناپذیری تغییر دهند؛ به نحوی که اکنون «فقر» موضوع پذیرفته شده از جانب هر دو طرف مناظره است. از سوی دیگر رهبران اقتصاد جهانی به این مسئله اذعان دارند که پیشرفت در تجارت و مالیه بین‌الملل در گرو پذیرش معیارهای کاهش فقر و توسعه پایدار است.

دهه ۱۹۹۰ برای اغلب کشورهای در حال توسعه همراه با یأس و ناامیدی بود. اقتصادهای جنوب صحرای آفریقا به استثنای چند کشور، به هیچ‌کدام از درمان‌هایی که بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول برای آن‌ها تجویز کرده بودند واکنش نشان ندادند. کشورهای منطقه آمریکای لاتین از ناحیه چرخه‌های رونق و رکود مداوم در بازارهای سرمایه آسیب دیدند و نرخ رشد اقتصادی آن‌ها در این دهه به صورت معنی‌داری کمتر از متوسط نرخ‌های رشد تاریخی آن‌ها بود. سطح درآمد سرانه اغلب اقتصادهای سوسیالیستی سابق در انتهای این دهه پایین‌تر از ابتدای این دهه بود - در بین این کشورها حتی در معدود اقتصادهایی که عملکرد موفق‌تری داشتند نرخ‌های فقر به سطحی بالاتر از زمان کمونیزم افزایش یافت. اقتصادهای شرق آسیا نظیر کره جنوبی، تایلند و مالزی که به آن‌ها

لقب «معجزه‌های» اقتصادی داده شده بود در اثر بحران مالی سال ۱۹۹۷ متحمل آسیب‌های زیادی شدند. عملکرد ضعیف کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۹۰ در حالی اتفاق افتاد که جهانی شدن به اوج خود رسیده بود. حال این سؤال مطرح می‌شود که اگر جهانی شدن برای کشورهای فقیر یک موهبت محسوب می‌شود پس چرا شاهد این همه موارد شکست هستیم؟

بحث

طرفداران جهانی شدن در مواجهه با این گلاویه دو استدلال را مطرح می‌کنند. نخست آنکه فقر در سطح جهان در عمل کاهش یافته است. دلیل این امر بسیار واضح و روشن است: در حالی که رشد درآمدی اغلب کشورها کاهش یافته است، پرجمعیت‌ترین کشورهای جهان یعنی چین و هند عملکرد متفاوتی از سایر کشورهای در حال توسعه داشته و نرخ رشد اقتصادی در این کشورها بسیار خیره‌کننده بوده است. مطابق یک قاعده تجربی، رشد اقتصادی با کاهش فقر همبستگی دارد و بنابراین نرخ‌های رشد بالای این کشورها سبب کاهش فقر شده است. رشد اقتصادی چین از اواخر دهه ۱۹۷۰ تاکنون -به‌طور متوسط سالانه ۸ درصد- خارق‌العاده بوده است. از سوی دیگر، هرچند عملکرد هند به درخشانی چین نبوده اما نرخ رشد اقتصادی این کشور از اوایل دهه ۱۹۸۰ بیش از دو برابر شده است -از ۱/۵ درصد به ۳/۷ درصد. این دو کشور بیش از نیمی از جمعیت فقرای جهان را در خود جای داده‌اند و احتمالاً کاهش تعداد فقرا در این دو کشور از مجموع افزایش تعداد فقرا در سایر کشورهای جهان بیشتر است.

استدلال دومی که طرفداران جهانی شدن به آن اشاره می‌کنند آن است که دقیقاً آن کشورهایی که بیشترین میزان ادغام در اقتصاد جهانی را تجربه کرده‌اند توانسته‌اند بیشترین میزان رشد اقتصادی و بیشترین میزان کاهش در فقر را به‌دست بیاورند. روشی که معمولاً در مطالعات تجربی برای اثبات این ادعا به کار گرفته می‌شود آن است که کشورهای در حال توسعه را بر مبنای افزایش در میزان تجارتشان به دو گروه تقسیم می‌کنند -«کشورهایی که مشارکت بیشتری در جهانی شدن دارند»^۱ و «کشورهایی که مشارکتی در

¹. globalizers

جهانی‌شدن ندارند^۱ - تا نشان دهند که گروه نخست عملکرد بسیار بهتری نسبت به گروه دوم داشته‌اند. در اینجا نیز طرفداران جهانی‌شدن به کشورهای چین و هند و برخی دیگر از کشورهای موفق نظیر ویتنام و اوگاندا به‌عنوان مصادیق این امر اشاره می‌کنند. نتیجه مطلوبی که از این مطالعات استخراج می‌شود این است که کشورهای موفق در ریشه‌کنی فقر کشورهایی هستند که اقتصاد خود را به روی اقتصاد جهانی باز می‌کنند.

بدین ترتیب نتیجه‌گیری ما از نقش جهانی‌شدن در کاهش فقر به‌شدت به این بستگی خواهد داشت که عملکرد معدود کشورهایی که در دو دهه پایانی قرن بیستم - بخصوص چین - توانسته‌اند به‌خوبی فقر را کاهش دهند ناشی از چه عاملی بدانیم؟ در سال ۱۹۶۰، متوسط امید به زندگی چینی‌ها تنها ۳۶ سال بود. این رقم تا سال ۱۹۹۸ به ۷۰ سال افزایش یافته است که تنها اندکی کمتر از سطح امید به زندگی در ایالات متحده است. در همین مدت نرخ باسوادی از کمتر از ۵۰ درصد به بیش از ۸۰ درصد افزایش یافته است. هرچند نمی‌توان در خصوص توسعه اقتصادی چین با قطعیت نظر داد؛ زیرا عملکرد نواحی ساحلی در این کشور بسیار بهتر از نواحی مرکزی است.

تجربه شگفت‌انگیز چین چه درس‌هایی را در مورد نقش جهانی‌شدن در کمک به کشورهای فقیر به ما می‌آموزد؟ تردیدی نیست که صادرات و سرمایه‌گذاری خارجی نقش مهمی در توسعه چین ایفا نموده‌اند؛ زیرا این کشور توانست از طریق فروش محصولات خود در بازارهای جهانی منابع کافی برای خرید تجهیزات سرمایه‌ای و نهادهای مورد نیاز برای مدرن کردن اقتصاد خود به‌دست بیاورد. از سوی دیگر، سرازیر شدن سرمایه‌گذاری خارجی به این کشور سبب ورود مهارت‌های فنی و مدیریتی به این کشور شد؛ به‌نحوی که استان‌هایی که بیشترین رشد اقتصادی را تجربه کرده‌اند استان‌هایی هستند که از مزیت تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی بیشترین بهره‌برداری را کرده‌اند.

شواهد آزاردهنده

اما اگر تجربه چین را با دقت بیشتری بررسی کنید درخواهید یافت که به‌سختی می‌توان جهانی‌شدن را دلیل موفقیت این کشور قلمداد کرد. سیاست‌های اقتصادی چین

1. nonglobalizers

تمام قواعد بازی مورد علاقه مبلغان جهانی شدن را نقض کرده‌اند. چین هیچ‌گاه به آزادسازی معنی‌دار رژیم تجاری خود روی نیاورد و تنها در سال ۲۰۰۱ و پس از دو دهه رشد خیره‌کننده اقتصادی به سازمان تجارت جهانی ملحق شد. بازار ارز چین تا سال ۱۹۹۴ یکسان‌سازی نشد و تعدد نرخ‌های ارز در بازار ارز این کشور وجود داشت. چین از بازگشایی بازارهای مالی خود به روی خارجی‌ان خودداری کرد و تا اوایل دهه ۲۰۰۰ بر این تصمیم خود پافشاری نمود. از همه این موارد مهم‌تر آنکه این کشور بدون آنکه حقوق مالکیت خصوصی را به رسمیت بشناسد، صرفاً با خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی خود موفق به ایجاد تحول و دگرگونی در اقتصاد خود شد. سیاست‌گذاران چین آن‌قدر واقع‌بین و منطقی بودند که به نقش بازارها و انگیزه‌های خصوصی در ایجاد نتیجه مطلوب پی ببرند اما از سوی دیگر آن‌ها آن‌قدر ذکاوت داشتند که بفهمند راه‌حل مشکلات آن‌ها در انجام ابداعات نهادی متناسب با شرایط و اختصاصات بومی آن‌هاست - نظام مسئولیت خانوار، بنگاه‌های شهری و روستایی، مناطق ویژه اقتصادی، آزادسازی جزئی در بخش کشاورزی و صنعت و نه استفاده از نسخه‌های در دسترس و قواعد تجربی مربوط به رفتار خوب.

نکته بسیار مهم در خصوص کشور چین آن است که این کشور بدون آنکه این قواعد را نادیده بگیرد موفق به ادغام خود در اقتصاد جهانی شد - در حقیقت به همین دلیل مبادرت به انجام این کار نمود. اگر امروز چین اقتصادی درمانده و ناتوان بود و تبدیل به یک نمونه موفق و درخشان نمی‌شد، مقامات سازمان تجارت جهانی و بانک جهانی در تطبیق این کشور با جهان‌بینی‌های خود با چالش کمتری روبه‌رو می‌شدند.

ممکن است تجربه چین یک نمونه افراطی باشد اما باید توجه داشت که این کشور به‌هیچ‌وجه یک استثنا محسوب نمی‌شود. کشورهای موفق مقدم بر چین نظیر کره جنوبی و تایوان نیز وضعیت مشابهی داشته‌اند. واقعیت آن است که توسعه اقتصادی، اغلب مستلزم به‌کارگیری راهبردهای نامتعارفی است که به‌سختی با ایدئولوژی تجارت آزاد و جریان‌ات آزاد سرمایه مطابقت دارد. کره جنوبی و تایوان به‌صورت گسترده از سیاست‌هایی استفاده کرده‌اند که در حال حاضر از سوی سازمان تجارت جهانی منع می‌شود. سیاست‌هایی نظیر اعمال سهمیه‌های وارداتی، تأمین تجهیزات مورد نیاز صنایع از داخل، نقض حقوق ثبت اختراع و اعطای یارانه‌های صادراتی. همچنین این دو کشور تا دهه ۱۹۹۰ جریان‌ات سرمایه

را به‌شدت با وضع مقررات تنظیم کردند. کشور هند نیز با وجود آنکه یکی از حمایت‌گرایانه‌ترین رژیم‌های تجاری جهان را در اختیار داشت به‌منظور افزایش نرخ رشد اقتصادی خود، سیاست‌های حمایت از تولید را اتخاذ نمود. آزادسازی واردات در این کشور به‌صورت ملایم در دهه ۱۹۹۰ اتفاق افتاد که یک دهه پس از شروع جهش در رشد اقتصادی این کشور در اوایل دهه ۱۹۸۰ بود. این کشور هنوز هم اقتصاد خود را به روی بازارهای مالی جهانی باز نکرده است - به همین دلیل این کشور از بحران مالی جنوب شرق آسیا در سال ۱۹۹۷ آسیبی ندید.

در سوی دیگر، بسیاری از کشورهایی که اقدام به گشودن بی‌قیدوشرط اقتصاد خود به روی تجارت و جریان‌های سرمایه نمودند با بحران‌های مالی و عملکرد مایوس‌کننده اقتصادی مواجه شدند. به‌عنوان مثال، کشورهای آمریکای لاتین که برنامه جهانی‌شدن را در دهه ۱۹۹۰ با اشتیاق تمام پیاده نمودند با نابرابری‌های فزاینده و بی‌ثباتی‌های گسترده روبه‌رو شدند و نرخ‌های رشد اقتصادی آن‌ها در این دهه به‌صورت معنی‌داری کمتر از نرخ‌های رشد اقتصادی در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم بود. آرژانتین یکی از کشورهایی است که به دلیل اتخاذ همین سیاست‌ها با فجایع زیادی مواجه شد. این کشور در دهه ۱۹۹۰ بیش از سایر کشورهای این منطقه تلاش کرد تا جذابیت خود را در بازارهای سرمایه بین‌المللی افزایش دهد اما به دلیل معکوس شدن ناگهانی «هیجان بازار»^۱ در اواخر این دهه به‌شدت آسیب دید. هرچند ممکن است برخی از مؤلفه‌های راهبرد آرژانتین قمارگونه به نظر برسد اما این راهبرد دقیقاً مبتنی بر نظریاتی بود که از سوی اقتصاددانان مستقر در ایالات‌متحده و آژانس‌های چندجانبه نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول ارائه شده است. حتی هنگامی که اقتصاد آرژانتین در اوایل دهه ۱۹۹۰ پس از دهه‌های متمادی رکود و کساد شروع به جهش نمود، این اتفاق نه تنها باعث تعجب و شگفتی این افراد نشد بلکه آن‌ها این امر به مؤثر بودن اصلاحات نسبت دادند.

بنابراین درسی که از تجربیات این کشورها می‌توان آموخت این است که اگرچه بازارهای جهانی برای کشورهای فقیر سودمند هستند اما قواعدی که نهادهای مالی بین‌المللی نظیر بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی از کشورهای

1. market sentiment

فقیر می‌خواهند رعایت کنند برای این کشورها مفید نیست. توافقنامه‌های سازمان تجارت جهانی، ممنوعیت‌های بانک جهانی، شرایط صندوق بین‌المللی پول و ضرورت حفظ اعتماد بازارهای مالی، کشورهای در حال توسعه را در تنگنایی قرار داده که مجال هرگونه تدبیر برای رهایی از فقر را از این کشورها گرفته است. به‌عنوان مثال، از کشورهای در حال توسعه درخواست می‌شود تا برنامه‌های اصلاحات نهادی‌ای را اجرا کنند که کشورهای پیشرفته امروزی در بازه زمانی بسیار طولانی و پس از گذشت چندین نسل پیاده کرده‌اند. به‌عنوان مثال، هنگامی که ایالات متحده از بریتانیا به‌عنوان قدرت اول اقتصادی جهان پیشی گرفت هیچ‌گاه به‌طور کامل سیاست تجارت آزاد را اتخاذ نکرد. در حقیقت، تعرفه‌های واردات در ایالات متحده در نیمه دوم قرن هجدهم از اغلب کشورهای در حال توسعه امروزی بالاتر بود. قواعد کنونی نه تنها غیرعملی و غیرمنطقی هستند؛ بلکه باعث شده‌اند تا توجهات و منابع از اولویت‌های توسعه‌ای ضروری‌تر منحرف شود. مسلماً روی گردانی از بازارهای جهانی مسیری صحیح برای کاستن از میزان فقر نیست اما کشورهایی که توانسته‌اند بیشترین منافع را از بازارهای جهانی کسب کنند کشورهایی هستند که ضمن بهره‌برداری از بازارهای جهانی، قواعد خاص خود را دنبال کرده‌اند. مقرراتی که ملل در حال توسعه در بازارهای جهانی با آن مواجه هستند بسیار نامتقارن است. به‌عنوان مثال، موانع واردات محصولات کارخانه‌ای نظیر پوشاک که بیشترین منفعت را نصیب کشورهای فقیر می‌کند بالاتر از سایر محصولات است و رژیم‌های حقوق مالکیت معنوی سبب افزایش قیمت داروهای ضروری در کشورهای فقیر شده است.

پیگیری منافع حقیقی

اما عدم ارتباط و گسستگی میان قواعد تجاری و نیازهای توسعه در هیچ عرصه‌ای بیشتر از جابه‌جایی نیروی کار در سطح بین‌المللی نیست. در سایه تلاش‌های ایالات متحده و سایر کشورهای ثروتمند، در حال حاضر موانع تجارت کالاها، خدمات مالی و جریانات سرمایه‌گذاری به پایین‌ترین سطح تاریخی خود کاهش یافته‌اند. اما بازاری که ملت‌های فقیر کالای فراوانی برای فروش دارند -بازار خدمات نیروی کار- از این روند جهانی‌شدن مستثنی باقی مانده است. قواعد مربوط به جابه‌جایی نیروی کار از یک کشور به کشور دیگر بسیار

سختگیرانه بوده و تقریباً همیشه به صورت یک‌جانبه تعیین می‌شود؛ در حالی که قواعد مربوط به سایر مبادلات اقتصادی به صورت چندجانبه تنظیم می‌شوند. این امر در حالی است که حتی اندکی انعطاف در این قواعد می‌تواند منافع هنگفتی برای اقتصاد جهانی و بخصوص کشورهای فقیر به همراه داشته باشد.

به‌عنوان مثال می‌توان سیستمی ایجاد نمود که به کارگران ماهر و غیرماهر کشورهای فقیر مجوزهای کار موقت معادل سه درصد نیروی کار کشورهای ثروتمند تخصیص دهد. در قالب این برنامه، به این کارگران اجازه داده می‌شود در کشورهای ثروتمند برای یک دوره زمانی سه تا پنج‌ساله کار کنند و پس از اتمام این دوره به موطن خود بازگشته و با کارگران جدید جایگزین شوند. (بدون شک بسیاری از کارگران تمایل خواهند داشت تا در کشور میزبان به صورت دائم بمانند لذا می‌توان از طریق تدارک مشوق‌های مناسب در این برنامه نسبت به دستیابی به یک نرخ بازگشت قابل قبول اطمینان حاصل نمود. به‌عنوان مثال، می‌توان از پرداخت سهمی از درآمد کارگران تا زمان بازگشت آن‌ها به موطن خود خودداری کرد یا می‌توان دولت‌های کشورهایی که شهروندان آن‌ها از بازگشت به سرزمین مادری خود سرباز می‌زنند را جریمه نمود. به این صورت که می‌توان سهمیه ارسال کارگران این کشورها را به نسبت تعداد کارگرانی که به زادگاه خود برنمی‌گردند کاهش داد). یک محاسبه سرانگشتی نشان می‌دهد که استقرار چنین نظامی سالانه بالغ بر ۲۰۰ میلیارد دلار نصیب شهروندان ملل در حال توسعه می‌کند - بسیار بیشتر از آنچه انتظار می‌رود برنامه تجاری فعلی سازمان تجارت جهانی ایجاد کند. به‌علاوه سرریزهای مثبتی که این کارگران پس از بازگشت به کشورهای خود می‌توانند ایجاد کنند - نظیر تجربه، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری، اخلاق حرفه‌ای و کاری که با خود به کشورشان می‌آورند - منافع این اقدام را به میزان قابل توجهی افزایش می‌دهد. نکته بسیار مهم دیگر آن است که منافع اقتصادی ارسال کارگران به کشورهای ثروتمند مستقیماً به کارگران کشورهای در حال توسعه تعلق می‌گیرد و دیگر احتیاجی به «نشت به پایین» وجود ندارد.

اگر رهبران سیاسی کشورهای پیشرفته مدافع آزادسازی تجاری هستند و از جابه‌جایی نیروی کار در سطح بین‌المللی حمایت نمی‌کنند به این دلیل نیست که رأی دهندگان در این کشورها از آزادسازی تجارت حمایت کرده و مخالف جابه‌جایی بین‌المللی نیروی کار

هستند. واقعیت آن است که از نظر مردم کشورهای پیشرفته هر دو مورد ناپسند است. به‌عنوان مثال، در نظرخواهی که از مردم آمریکا در مورد سیاست تجاری صورت گرفت مشخص شد که کمتر از ۲۰ درصد آن‌ها اعمال محدودیت بر واردات را رد می‌کنند. در اغلب کشورهای پیشرفته از جمله ایالات‌متحده، نسبت پاسخ‌دهندگانی که می‌خواهند واردات گسترش یابد تقریباً معادل یا کمتر از افرادی است که معتقدند مهاجرت، اقدامی مناسب و مفید برای اقتصاد است. به نظر می‌رسد تفاوت اصلی میان این دو سیاست آن است که ذی‌نفعان آزادسازی تجارت و سرمایه‌گذاری از لحاظ تأثیر بر سیاستمداران موفق‌تر بوده‌اند. شرکت‌های چندملیتی و بنگاه‌های مالی در تنظیم برنامه مذاکرات تجاری چندجانبه موفق بوده‌اند؛ زیرا آن‌ها بسیار سریع به ارتباط میان افزایش دسترسی به بازارهای خارجی و افزایش سود در داخل پی بردند. در مقابل، جریان‌ات نیروی کار بین کشورها معمولاً از داشتن هواداران معین و تعریف شده در کشورهای پیشرفته بی‌بهره بوده‌اند. قواعد مربوط به کارگران خارجی به‌ندرت و تنها پس از انجام لابی‌های گسترده از سوی ذی‌نفعان خاص تسهیل شده‌اند. به‌عنوان مثال، هنگامی که شرکت‌های واقع در سیلیکون ولی^۱ نگران هزینه‌های نیروی کار خود شدند به‌شدت به اعضای کنگره فشار آوردند تا اجازه ورود مهندسان نرم‌افزار از هند و سایر کشورهای در حال توسعه داده شود.

نتیجه‌گیری

برای آنکه قواعد جهانی شدن طرفدار ملت‌های فقیر شوند باید اقدامات بسیار زیادی انجام شود. رهبران کشورهای پیشرفته باید به موجه جلوه دادن سیاست‌هایی که از سوی صاحبان منافع در داخل آن کشورها حمایت می‌شود پایان دهند. زیرا این امر یکی از نیازهای فقرا در جهان در حال توسعه است. اگر این رهبران تاریخ کشورهای خود را به یاد بیاورند این امکان را برای کشورهای فقیر فراهم خواهند کرد تا راهبردهای استقرار نهادی و توسعه اقتصادی مخصوص خود را اتخاذ کنند. ملت‌های در حال توسعه نیز دیگر نباید روی بازارهای مالی حساب باز کرده و از دریافت دستورالعمل‌های رشد اقتصادی از نهادهای مالی

¹. Silicon Valley

جهانی شدن به نفع چه کسانی است؟ ■ ۳۴۵

بین‌المللی خودداری نمایند. شاید دشوارتر از همه این موارد آن است که اقتصاددانان باید یاد بگیرند که متواضع‌تر باشند.

منابع

- Acemoglu, Daron, Philippe Aghion, and Fabrizio Zilibotti. 2002. "Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth." NBER Working Paper no. 9066. National Bureau of Economic Research, July.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91.5: 1369–1401.
- . 2003. "Botswana: An African Success Story." In *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Ed. Dani Rodrik. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Aghion, Philippe, Robin Burgess, Stephen Redding, and Fabrizio Zilibotti. 2003. "The Unequal Effects of Liberalization: Theory and Evidence from India." Department of Economics, London School of Economics, March.
- Agosin, Manuel. 1999. "Trade and Growth in Chile: Past Performance and Future Prospects." Department of Economics, University of Chile, June.
- Alesina, Alberto, and Allan Drazen. 1991. "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review* 81.5: 1170–88.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- . 2000. "Industrialization under New WTO Law." Paper prepared for the High-Level Round Table on Trade and Development, UNCTAD X, Bangkok, February 12.
- Anderson, James E., and Douglas Marcouiller. 2002. "Insecurity and the Pattern of Trade: An Empirical Investigation." *Review of Economics and Statistics* 84.2: 342–52.
- Anderson, James E., and J. Peter Neary. 1992. "Trade Reform with Quotas, Partial Rent Retention, and Tariffs." *Econometrica* 60: 57–76.

- Anderson, James E., and Eric van Wincoop. 2004. "Trade Costs." *Journal of Economic Literature* 42.3: 691–751.
- Aoki, Masahiko. 1997. "Unintended Fit: Organizational Evolution and Government Design of Institutions in Japan." In *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Ed. M. Aoki et al. Oxford: Clarendon Press.
- Aslund, Anders, Peter Boone, and Simon Johnson. 1996. "How to Stabilize: Lessons from Post-Communist Countries." *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 217–313.
- Aslund, Anders, and Simon Johnson. 2003. "Small Enterprises and Economic Policy." Working paper, Sloan School, MIT.
- Azariadis C., and A. Drazen. 1990. "Threshold Externalities in Economic Development." *Quarterly Journal of Economics* 105.2: 501–26.
- Bagwell, Kyle, and Robert Staiger. 1990. "A Theory of Managed Trade." *American Economic Review* 80.4: 779–95.
- Barro, Robert. 1996. "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study." NBER Working Paper no. 5698. National Bureau of Economic Research, August.
- Barth, G. Caprio, and S. Levine. 2001. "The Regulation and Supervision of Banks Around the World: A New Database." World Bank Working Paper Series no. 2588.
- Ben-David, Dan. 1993. "Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence." *Quarterly Journal of Economics* 108.3: 653–79.
- Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor, and Jean-Francois Richard. 2003. "Economic Development, Legality, and the Transplant Effect." *European Economic Review* 47.1: 165–95.
- Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2002. "Halving Global Poverty." Department of Economics, London School of Economics, August.
- Birdsall, Nancy, and Augusto de la Torre. 2001. *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

- Bordo, Michael D., Claudia Goldin, and Eugene N. White, eds. 1998. *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bosworth, Barry, and Susan M. Collins. 2003. "The Empirics of Growth: An Update." Brookings Institution, March 7.
- Brock, William A., and Steven N. Durlauf. 2001. "Growth Empirics and Reality." *World Bank Economic Review* 15.2: 229–72.
- Caballero, Ricardo J., and Arvind Krishnamurthy. 2003. "Excessive Dollar Debt: Financial Development and Underinsurance." *Journal of Finance* 58.2: 867–94.
- Calvo, Guillermo. 1989. "Incredible Reforms." In *Debt, Stabilization and Development*. Ed. Calvo et al. New York: Basil Blackwell.
- Casella, Alessandra, and James Rauch. 2002. "Anonymous Market and Group Ties in International Trade." *Journal of International Economics* 58: 19–47.
- Chandra, Siddharth. 1998. "On Pillars of Democracy and Economic Growth." Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, February.
- Chen, Shaohua, and Martin Ravallion. 2004. "How Have the World's Poor Fared since the Early 1980s." Policy Research Working Paper no. WPS 3341, World Bank, July.
- Chowdhurie-Aziz, Monali. 1997. "Political Openness and Economic Performance." University of Minnesota, January.
- Clapp, Roger Alex. 1995. "Creating Comparative Advantage: Forest Policy as Industrial Policy in Chile." *Economic Geography* 71.3: 273–96.
- Collins, Susan, and Barry Bosworth. 1996. "Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation." *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 135–91.
- de Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman, and William F. Maloney. 2002. *From Natural Resources to the Knowledge Economy*. Washington, DC: World Bank.
- de Menil, Georges. 2003. "History, Policy, and Performance in Two Transition Economies: Poland and Romania." In *In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth*. Ed. Dani Rodrik. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- DeLong, Brad. 2003. "India since Independence: An Analytic Growth Narrative." In

- In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth. Ed. Dani Rodrik. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dewatripont, Mathias, and Gerard Roland. 1995. "The Design of Reform Packages Under Uncertainty." *American Economic Review* 85.5: 1207–23.
- Diamond, J. 1997. *Guns, Germs, and Steel*. New York: W. W. Norton.
- Dixit, Avinash. 2004. *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Economic Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Djankov, Simeon, Edward Glaeser, Rafael LaPorta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2003. "The New Comparative Economics." *Journal of Comparative Economics* 31.4: 595–619.
- Dollar, David, and Aart Kraay. 2004. "Trade, Growth, and Poverty." *Economic Journal* 114: F22–F49.
- . 2000. *Dataset for Trade, Growth, and Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Easterly, William. 2001. *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge: MIT Press.
- . 2005. "National Policies and Economic Growth: A Reappraisal." In *Handbook of Economic Growth*. Ed. Philippe Aghion and Steven Durlauf. Vol. 1. Amsterdam: Elsevier.
- Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett, and Lawrence H. Summers. 1993. "Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks." *Journal of Monetary Economics* 32.3: 459–83.
- Easterly, William, and R. Levine. 2003. "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 50.1: 3–39.
- Eaton, Jonathan, and Mark Gersovitz. 1981. "Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis." *Review of Economic Studies* 48.2: 289–309.
- . 1998. "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?" *Economic Journal* 108: 383–98.
- Engerman, Stanley, and Kenneth L. Sokoloff. 1994. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World

Economies: A View from Economic Historians of the United States.” NBER Working Paper no.

H0066. National Bureau of Economic Research, December.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*.

Princeton, NJ: Princeton University Press.

———. 2000. “Economic Governance Institutions in a Global Political Economy:

Implications for Developing Countries.” Paper prepared for the High-Level Round Table on Trade and Development, UNCTAD X, Bangkok, February 12. Feldstein, Martin S., and Charles Horioka. 1980. “Domestic Saving and International Capital Flows.” *Economic Journal* 90: 314–29.

Feynman, Richard P. 1985. *Surely You’re Joking Mr. Feynman! (Adventures of a Curious Character)*. New York: W. W. Norton.

Finger, Michael J., and Philip Schuler. 1999. “Implementation of Uruguay Round Commitments: the Development Challenge.” World Bank Policy Research Working Paper no. 2215. September.

Frankel, Jeffrey. 2000a. “The Asian Model, the Miracle, the Crisis, and the Fund.” In

Currency Crises. Ed. Paul Krugman. Chicago: University of Chicago Press.

———. 2000b. “Globalization of the Economy.” In *Governance in a Globalizing World*. Ed. Joseph S. Nye and John D. Donahue. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Frankel, Jeffrey, and David Romer. 1999. “Does Trade Cause Growth?” *American Economic Review* 89.3: 379–99.

Freeman, Richard B. 2000. “Single Peaked vs. Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes.” NBER Working Paper No. W7556. National Bureau of Economic Research, February.

Frey, Bruno. 1996. “FOCJ: Competitive Governments for Europe.” *International Review of Law and Economics* 16.3: 315–27.

Friedman, Eric, Simon Johnson, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. 2000.

“Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries.” *Journal of Public Economics* 76.3: 459–93.

Friedman, Thomas L. 1999. *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Gallup J. L., J. D. Sachs, and A. D. Mellinger. 1998. "Geography and Economic Development." NBER Working Paper no. W6849. National Bureau of Economic Research, December.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gilbert, Christopher L., and Panos Varangis. 2003. "Globalization and International Commodity Trade with Specific Reference to the West African Cocoa Producers." NBER Working Paper no. W9668. National Bureau of Economic Research, May.
- Glaeser, Edward L., Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2004. "Do Institutions Cause Growth?" *Journal of Economic Growth* 9.3: 271–303.
- Goldstone, Jack A. Forthcoming. *The Happy Chance: The Rise of the West in Global Context, 1500–1850*. Cambridge: Harvard University Press.
- Greider, William. 1997. *One World Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*. New York, Simon and Schuster.
- Gulhati, Ravi. 1990. *The Making of Economic Policy in Africa*. Washington, DC: Economic Development Institute, World Bank.
- Haggard, Stephan. 2004. "Institutions and Growth in East Asia." *Studies in Comparative International Development* 38.4: 53–81.
- Haggard, Stephan, and Robert Kaufman, eds. 1983. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hall, Robert E., and Charles I. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114.1: 83–116.
- Hanson, Gordon H. 2001. "Should Countries Promote Foreign Direct Investment?" G-24 Discussion Paper No. 9, United Nations, Geneva, February.
- . 2003. "Interview with Arnold Harberger: Sound Policies Can Free Up Natural Forces of Growth." *IMF Survey* 32.19: 213–16.
- Harrison, Glenn W., Thomas F. Rutherford, and David G. Tarr. 1993. "Trade Reform in the Partially Liberalized Economy of Turkey." *World Bank Economic Review* 7.2: 191–218.

Hatta, Tatsuo. 1977a. "A Recommendation for a Better Tariff Structure." *Econometrica* 45: 1859–69.

———. 1977b. "A Theory of Piecemeal Policy Recommendations." *Review of Economic Studies* 44: 1–21.

Hausmann, Ricardo, and Michael Gavin. 1996. "Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America." Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett, and Dani Rodrik. 2004. "Growth Accelerations."

Harvard University, May. ———. 2005. "Growth Accelerations." *Journal of Economic Growth* 10: 303–29.

Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik. 2003. "Economic Development as Self-Discovery." *Journal of Development Economics* 72: 603–33.

———. 2005. "Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador." *Economia* 6.1: 43–102.

Hausmann, Ricardo, Andres Velasco, and Dani Rodrik. 2005. "Growth Diagnostics."

In *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Ed. J. Stiglitz and N. Serra. Oxford University Press, forthcoming

Heckman, James J., and Carmen Pages. 2000. "The Cost of Job Security Regulation:

Evidence from Latin American Labor Markets." NBER Working Paper no. 7773. National Bureau of Economic Research, June.

Helleiner, Gerald K. 2000. "Markets, Politics, and the Global Economy: Can the Global Economy Be Civilized?" Prebisch Lecture, UNCTAD, December.

Helleiner, Gerald K. ed. 1994. *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*. London: Routledge.

Helliwell, John F. 1994. "Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth." *British Journal of Political Science* 24: 225–48.

———. 1998. *How Much Do National Borders Matter?* Washington, DC: Brookings Institution.

Hellmann, Thomas, Kevin Murdock, and Joseph Stiglitz. 1997. "Financial Restraint:

Toward a New Paradigm." In *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Eds. M. Aoki et al. Oxford: Clarendon Press.

- Hibbs, Douglas A., Jr., and Ola Olsson. 2004. "Geography, Biogeography, and Why Some Countries Are Rich and Others Are Poor." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 101.10: 3715–20.
- Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hoekman, Bernard. 2005. "Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment." *Journal of International Economic Law* 8.2: 405–24.
- Hoff, Karla, and Joseph Stiglitz. 2001. "Modern Economic Theory and Development." In *Frontiers of Development Economics*. Ed. G. M. Meier and J. E. Stiglitz. New York: Oxford University Press.
- Imbs, Jean, and Romain Wacziarg. 2003. "Stages of Diversification." *American Economic Review* 93.1: 63–86.
- Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett. 1997. "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects." *World Bank Economic Review* 11.2: 219–42.
- Jacoby, Sanford M. 1998. "Risk and the Labor Market: Societal Past as Economic Prologue." Institute of Industrial Relations, UCLA.
- Jagers K., and T. R. Gurr. 1995. "Tracking Democracy's Third Wave with Polity III Data." *Journal of Peace Research* 32.4: 469–82.
- Jarvis, Lovell S. 1994. "Changing Private and Public Roles in Technological Development: Lessons from the Chilean Fruit Sector." In *Agricultural Technology: Policy Issues for the International Community*. Ed. J. R. Anderson. Wallingford, England: CAB International.
- Johnson, Simon, John McMillan, and Chris Woodruff. 2000. "Entrepreneurs and the Ordering of Institutional Reform: Poland, Slovakia, Romania, Russia, and Ukraine Compared." *Economics of Transition* 8.1: 1–36.
- Johnson, Simon, and Andrei Shleifer. 1999. "Coase v. the Coasians: The Regulation and Development of Securities Markets in Poland and the Czech Republic." MIT and Harvard University, September.
- Kapur, Devesh, and John McHale. 2005. *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*. Washington, DC: Center for Global Development.

- Kaufmann, Daniel. 2002. "Rethinking Governance." World Bank Institute, World Bank, Washington, DC, December. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." World Bank Policy Research Department Paper no. 2196. May.
- . 2002. "Governance Matters II—Updated Indicators for 2000/01." World Bank Policy Research Department Working Paper no. 2772.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 1999. "Power, Interdependence, and Globalism." Unpublished paper, November 16.
- Keynes, John Maynard. 1920. *The Economic Consequences of the Peace*. New York: Harcourt, Brace, and Howe.
- Klinger, Bailey, and Daniel Lederman. 2006. "Diversification, Innovation, and Imitation inside the Global Technological Frontier." World Bank Policy Research Department Working Paper no. 3872. April.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7: 207–28.
- . 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 112.4: 1251–88.
- Krueger, Anne O. 1997. "Trade Policy and Development: How We Learn" *American Economic Review* 87.1: 1–22.
- Krugman, Paul. 1995. "Dutch Tulips and Emerging Markets." *Foreign Affairs* 74.4: 36–37.
- Kuczynski, Pedro-Pablo, and John Williamson, eds. 2003. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Lall, Sanjaya. 2004. "Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness." G-24 Discussion Paper no. 28, United Nations, Geneva, April.
- Lau, Lawrence, J., Yingyi Qian, and Gerard Roland. 2000. "Reform Without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition." *Journal of Political Economy* 108.1: 120–43.
- Lawrence, Robert Z. 1996. *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Washington, DC: Brookings Institution.

- Li, Shuhe. 1999. "The Benefits and Costs of Relation-Based Governance: An Explanation of the East Asian Miracle and Crisis." City University of Hong Kong, October.
- Lin, Justin Yifu, Fang Cai, and Zhou Li. 1996. *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*, Shatin, NT, Hong Kong: Chinese University Press.
- Lin, Justin Yifu, and Jeffrey B. Nugent. 1995. "Institutions and Economic Development." *Handbook of Economic Development*. Ed. J. Behrman and T. N. Srinivasan. Vol. 3A. Amsterdam: North-Holland.
- Lindauer, David L., and Lant Pritchett. 2002. "What's the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth." *Economia* 3.1: 1–40.
- Lipton, David, and Jeffrey Sachs. 1990. "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland." *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 75–133.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber, and Cesar Calderón. 2002. "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts." World Bank, Washington, DC, June.
- López E. 2003. "El Salvador: Growing in the Millennium." World Bank, May 21.
- Lopez, Ramon. 1997. "Environmental Externalities in Traditional Agriculture and the Impact of Trade Liberalization: The Case of Ghana." *Journal of Development Economics* 53.1: 17–39.
- Lopez, Ramon, and Arvind Panagariya. 1992. "On the Theory of Piecemeal Tariff Reform: The Case of Pure Imported Intermediate Inputs." *American Economic Review* 82.3: 615–25.
- Lora, Eduardo. 2001a. "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It." Inter-American Development Bank, Washington, DC, December.
- . 2001b. "El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales." Research Department, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- MacLean, Brian K. 1999. "The Rise and Fall of the 'Crony Capitalism' Hypothesis: Causes and Consequences." Department of Economics, Laurentian University, Ontario, March.
- Madani, Dorsati. 1998. "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones." World Bank.

Maddison, Angus. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD.

Matsuyama, Kiminori. 1992. "Agricultural Productivity, Comparative Advantage, and Economic Growth." *Journal of Economic Theory* 58.2: 317–34.

Mayda, Anna Maria, and Dani Rodrik. 2005. "Why Are Some Individuals (and Countries) More Protectionist than Others?" *European Economic Review* 49:1393–1430.

Meade J. E., et al. 1961. *The Economics and Social Structure of Mauritius—Report to the Government of Mauritius*. London: Methuen.

Melo, Alberto. 2001. "Industrial Policy in Latin America at the Turn of the Century."

Research Department Working Paper no. 459. Inter-American Development Bank.

Milanovic, Branko. 2003. "The Two Faces of Globalization: Against Globalization as

We Know It." *World Development* 31.4: 667–83.

Miles, William F. S. 1999. "The Mauritius Enigma." *Journal of Democracy* 10.2: 91–04.

Milner, Helen V., and B. Peter Rosendorff. 1998. "The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape." Department of Political Science, Columbia University, August.

Mishkin, Frederick S. 2006. *The Next Great Globalization: How Disadvantaged Nations Can Harness Their Financial Systems to Get Rich*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Moore, Mike. 2000. "The WTO Is a Friend of the Poor." *Financial Times*, June 19.

Mukand, Sharun, and Dani Rodrik. 2005. "In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance." *American Economic Review* 95.1: 374–83.

Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push." *Journal of Political Economy* 97.5: 1003–26.

———. 1992. "The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform." *Quarterly Journal of Economics* 107.3: 889–906.

Naim, Moises. 1999. "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?" Paper prepared for

- the IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, DC, October.
- Nelson, Richard R. 2004. "The Changing Institutional Requirements for Technological and Economic Catch Up." Columbia University, June.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- . 1994. "Economic Performance Through Time." *American Economic Review* 84.3: 359–68.
- North, Douglass C., and R. Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., and Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England." *Journal of Economic History* 49.4: 803–32.
- Obstfeld, Maurice, and Alan Taylor. 1998. "The Great Depression as a Watershed: International Capital Mobility over the Long Run." In *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. Ed.
- Michael D. Bordo, Claudia D. Goldin, and Eugene N. White. Chicago: University of Chicago Press.
- Ocampo, José Antonio. 2002. "Rethinking the Development Agenda." United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile.
- . 2003. "Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries." United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 2006. "Democracy and Development: The evil in the Details." *American Economic Review Papers and Proceedings* 96.2: 319–24.
- Piketty, Thomas. 1996. "A Federal Voting Mechanism to Solve the Fiscal-Externality Problem." *European Economic Review* 40.1: 3–18.
- Pistor, Katharina. 2002. "The Standardization of Law and its Effect on Developing Economies." *American Journal of Comparative Law* 50: 101–34.

- Polterovich, Victor, and Vladimir Popov. 2002. "Accumulation of Foreign Exchange Reserves and Long Term Growth." New Economic School, Moscow.
- Pritchett, Lant. 1997. "Economic Growth: Hills, Plains, Mountains, Plateaus and Cliffs." World Bank, October.
- . 2004. "Does Learning to Add Up Add Up? The Returns to Schooling in Aggregate Data." Kennedy School of Government, Harvard University.
- Qian, Yingyi. 2003. "How Reform Worked in China." In *In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth*. Ed. Dani Rodrik. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Qian, Yingyi, Gerard Roland, and Chenggang Xu. 1999. "Coordinating Changes in M-Form and U-Form Organizations." Paper prepared for the Nobel Symposium, August.
- Quinn, Dennis P., and John T. Woolley. 1998. "Democracy and National Economic Performance: The Search for Stability." School of Business, Georgetown University, June.
- Raghavan, Chakravarthi. 1996. "The New Issues and Developing Countries." In *TWN Trade & Development Series*. No. 4. Penang, Malaysia: Third World Network.
- Rodriguez, Francisco. 2005. "Cleaning up the Kitchen Sink: On the Consequences of the Linearity Assumption for Cross-Country Growth Empirics." Department of Economics, Wesleyan University, September.
- Rodriguez, Francisco, and Dani Rodrik. 2001. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence." In *NBER Macroeconomics Annual 2000*. Ed. Ben Bernanke and Kenneth S. Rogoff. Cambridge: MIT Press.
- Rodriguez-Clare, Andrés. 1996. "The Division of Labor and Economic Development." *Journal of Development Economics* 49.1: 3–32.
- . 2004. "Clusters and Comparative Advantage: Implications for Industrial Policy." Inter-American Development Bank, June.
- Rodrik, Dani. 1991. "Policy Uncertainty and Private Investment in Developing Countries." *Journal of Development Economics* 36: 229–42.
- . 1995a. "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich." *Economic Policy* 20: 55–107.

- . 1995b. "Taking Trade Policy Seriously: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness." In *New Directions in Trade Theory*. Ed. A. Deardorff, J. Levinson, and R. Stern. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- . 1996a. "Understanding Economic Policy Reform." *Journal of Economic Literature* 34.1: 9–41.
- . 1996b. "Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe." *Journal of International Economics* 40.1–2: 1–22.
- . 1997a. "Democracy and Economic Performance." Unpublished paper, December.
- . 1997b. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Rodrik, Dani. 1998a. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106.5: 997–1032.
- . 1998b. "The Debate over Globalization: How to Move Forward by Looking Backward." In *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda*. Special Report no. 12. Ed. Jeffrey J. Schott. Washington, DC: Institute for International Economics.
- . 1999a. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Washington, DC: Overseas Development Council.
- . 1999b. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses." *Journal of Economic Growth* 4.4: 385–412.
- . 1999c. "Democracies Pay Higher Wages." *Quarterly Journal of Economics* 114.3: 707–38.
- . 2001a. "Why Is There So Much Economic Insecurity in Latin America?" *CEPAL Review* 73: 7–30.
- . 2001b. "Trading in Illusions." *Foreign Policy* 123: 55–62.
- Rodrik, Dani, and Arvind Subramanian. 2005. "From Hindu Growth to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition." *IMF Staff Papers* 52.2.

- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." *Journal of Economic Growth* 9.2: 131–65.
- Rose, Andrew K. 1999. "One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade." NBER Working Paper no. 7432. National Bureau of Economic Research, December.
- Rosenstein-Rodan, Paul. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe." *Economic Journal* 53: 202–11.
- Rostow, Walt W. 1965. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, John G. 1994. "Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism." *Journal of International Affairs* 48.1: 1–11.
- Sabel, Charles F. 2004a. "Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability." In *Democratie voorbij de Staat*. Ed.
- Ewald Engelen and Monika Sie Dhian Ho. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- . 2004b. "Theory of a Real-Time Revolution." Columbia University, July 2003.
- Sabel, Charles F., and Sanjay Reddy. N.d. "Learning to Learn: Undoing the Gordian Knot of Development Today." Columbia University.
- Sachs, Jeffrey. 2003. "Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income." NBER Working Paper no. 9490. National Bureau of Economic Research, February.
- Sachs, Jeffrey, and Andrew Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration." *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1–118.
- Sachs, Jeffrey, and Wing Whye Woo. 2000. "Understanding China's Economic Performance." *Journal of Policy Reform* 4.1: 1–50.
- Sah, Raaj K. 1991. "Fallibility in Human Organizations and Political Systems." *Journal of Economic Perspectives* 5.2: 67–88.
- Sala-i-Martin X., and A. Subramanian. 2003. "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria." NBER Working Paper no. 9804. National Bureau of Economic Research, June.

- Saxenian, AnnaLee. 2002. *The New Argonauts: How Entrepreneurs are Linking Technology Markets in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scherer, F. M., and Jayashree Watal. 2001. "Post-TRIPS Options for Access to Patented Medicines in Developing Countries." John F. Kennedy School of Government, Harvard University, January.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1998. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge: Harvard University Press.
- Soon, Cho. 1994. *The Dynamics of Korean Development*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Stern, Nicholas. 2000. "Globalization and Poverty." Address, Institute of Economic and Social Research, Faculty of Economics, University of Indonesia, December 15.
- . 2001. "A Strategy for Development." Keynote Address. Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington, DC, May.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. "More Instruments and Broader Goals Moving toward the Post-Washington Consensus." United Nations University/WIDER, Helsinki.
- Subramanian, Arvind, and Devesh Roy. 2003. "Who Can Explain the Mauritian Miracle? Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?" In *In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth*. Ed. Dani Rodrik. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Summers, Lawrence H. 2003. *Godkin Lectures*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, April.
- Tavares, Jose, and Romain Wacziarg. 2001. "How Democracy Affects Growth." *European Economic Review* 45.8: 1341–78.
- Temple, Jonathan. 1999. "The New Growth Evidence." *Journal of Economic Literature* 37.1: 112–56.
- . 2003. "Growing into Trouble: Indonesia After 1966." In *In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth*. Ed. Dani Rodrik. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Temple, Jonathan, and Paul Johnson. 1998. "Social Capability and Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 113.3: 965–90.
- Tirole, Jean. 1989. *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge: MIT Press.
- Tornell, Aaron, and Philip R. Lane. 1999. "The Voracity Effect." *American Economic Review* 89.1: 22–46.
- Trindade, Vitor. 2005. "The Big Push, Industrialization, and International Trade: The Role of Exports." *Journal of Development Economics* 78.1: 22–48.
- Tybout, James R. 2000. "Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why?" *Journal of Economic Literature* 38.1: 11–44.
- UNCTAD. 2000. *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Geneva: UNCTAD.
- Unger, Roberto Mangabeira. 1998. *Democracy Realized: The Progressive Alternative*. London: Verso.
- Vamvakidis, Athanasios. 2002. "How Robust is the Growth-Openness Connection? Historical Evidence." *Journal of Economic Growth* 7.1: 57–80.
- Van Arkadie, Brian, and Raymond Mallon. 2003. *Vietnam: A Transition Tiger?* Canberra: Asia Pacific Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wei, Shang-Jin. 1997. "Gradualism versus Big Bang: Speed and Sustainability of Reforms." *Canadian Journal of Economics* 30.4B: 1234–47.
- Wellisz, Stanislaw, and Philippe Lam Shin Saw. 1993. "Mauritius." In *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Five Open Economies*. Ed. Ronald Findlay and Stanislaw Wellisz. New York: Oxford University Press.
- Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform." In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Ed. J. Williamson. Washington, DC: Institute for International Economics.
- , ed. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics.

- Williamson, John, and Roberto Zaghera. 2002. "From Slow Growth to Slow Reform."
Institute for International Economics, Washington, DC, July.
- Wolf, Holger C. 1997. "Patterns of Intra- and Inter-State Trade." NBER Working Paper no. W5939. National Bureau of Economic Research, February.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policies*. New York: Oxford University Press.
- . 1998. "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter." World Bank, Washington, DC.
- . 2002. *Development, Trade and WTO: A Handbook*. Ed. Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English. Washington, DC: World Bank.
- Yanikkaya, Halit. 2003. "Trade Openness and Economic Growth: A Cross-Country Empirical Investigation." *Journal of Development Economics* 72.1: 57–89.
- Young, Alwyn. 1992. "A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore." In *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge: MIT Press.
- . 2000. "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China." NBER Working Paper no. 7828. National Bureau of Economic Research, August.