

رشد اقتصادی، سیاست‌های توسعه، ایجاد اشتغال و کاهش فقر^۱

مترجم: محمد ولی پور پاشاه*

چکیده

هر چند اعمال سیاست‌های مستقیم در جهت کاهش فقر نقش مهمی در اقتصاد ایفا می‌کند؛ اما بدون داشتن رشد پایدار در تولید سرانه و ایجاد اشتغال کافی، موفقیت در اجرای سیاست کاهش فقر دور از انتظار است. کاهش فقر از طریق اجرای سیاست‌های مناسب کلان اقتصادی هدفی قابل تأمین است. سیاست‌های رشد اقتصادی به واسطه یک سری عوامل پیشنهاد می‌شوند که از آن جمله می‌توان به مواردی مانند اجتناب از واکنش‌های سیکلی به شوک‌های اقتصاد کلان (به ویژه از دنیای خارج)، هدایت سطح عمومی قیمت‌ها، نرخ ارز و نرخ بهره به منظور حمایت از اهداف توسعه، تعقیب سیاست‌های تجاری و صنعتی در جهت بازدهی فزاینده، ارتقای توسعه مالی و استفاده بهینه از کمک‌های دنیای خارج، اشاره کرد. اطمینان از آنکه اقتصاد ملی از فضا و دامنه مانور کافی در جهت تأمین رشد پایدار و تغییرات ساختاری برخوردار باشد، همواره می‌باید از دغدغه‌های اصلی سیاستگذاران کلان باشد.

واژگان کلیدی: سیاست‌های اقتصاد کلان، سیاست‌های توسعه، رشد اقتصادی، کاهش فقر، اشتغال، ایجاد شغل.

طبقه‌بندی JEL: O10، I30.

۱. ترجمه‌ای است از:

Taylor, Lance. (2009). Growth, Development Policy, Job Creation and Poverty Reduction. Economic and Social Affairs. DESA Working Paper No. 90. ST/ESA/2009/DWP/90. December. (2009).

* کارشناس ارشد پژوهشی گروه بانکداری و دانشجوی دکترای اقتصاد مالی، پژوهشکده پولی و بانکی
m.valipour@cbi.ir

رشد اقتصادی، سیاست‌های توسعه، ایجاد اشتغال و کاهش فقر

تقریباً یک دهه از قرن بیست و یکم می‌گذرد، اما کماکان فقر عریان دامن‌گیر جوامع غیرصنعتی است. با یاری رساندن به فقرا در کشورهای فقیر بر اساس اهداف کلیدی سیاست بین‌الملل، سطح زندگی آنان را می‌توان بهبود بخشید. دیدگاه‌های مختلفی در خصوص نحوه تجزیه و تحلیل و رویارویی با فقر به چشم می‌خورد. اگرچه به تازگی موفقیت‌های چشمگیری در جهت کاهش فقر به ویژه در آسیای شرقی به دست آمده است، اما حقیقت ناخوشایند آن است که برنامه‌های ضد فقر در کشورهای در حال توسعه غالباً یا با شکست روبه‌رو شده یا موفقیت‌های ناچیزی کسب کرده‌اند.^۱

دلیل این موضوع آن است که این برنامه‌ها اقتصاد کشورهای فقیر را برای ایجاد رشد درآمد سرانه واقعی در بلندمدت توانمند نساخته است. یک قاعده مفید و قابل استفاده در زمینه ارزیابی کاهش فقر آن است که اقتصادهای در حال توسعه و در حال گذار باید حداقل ۲ درصد رشد واقعی سرانه تولید ناخالص داخلی^۲ را حفظ کنند. این قاعده از گسترش شکاف درآمد میان استاندارد زندگی آنها و جوامع صنعتی ممانعت خواهد نمود. رشد درآمد واقعی سرانه در اندازه حداقل ۳ درصد می‌تواند به کاهش شکاف یادشده منجر شود. رشد درآمد واقعی سرانه ۲ درصد، اگرچه به ظاهر کوچک به نظر می‌رسد، اما این رشد به افزایش ۲۲ درصد رشد واقعی در ۱۰ سال و ۴۹ درصد در ۲۰ سال منجر خواهد شد. افزون بر این، رشد اقتصادی دغدغه‌های فقر را در صورتی برطرف می‌کند که مشاغل جدیدی را همپای افزایش نیروی کار ایجاد نماید.

تعداد اندکی از اقتصاد کشورهای در حال توسعه و در حال گذار وجود دارند که نسبتاً توانسته‌اند نرخ رشد ثابت ۲ درصد یا بالاتر درآمد سرانه واقعی را در بلندمدت حفظ کنند. دو و نیم دهه پس از شوک دوم نفتی و شوک نرخ بهره در اقتصاد جهانی در دوره پس از سال ۱۹۷۹ از این بابت دوره پراهمیتی تلقی می‌شود؛ زیرا که بسیاری از کشورهای در حال توسعه در این دوران یا دچار رکود اقتصادی بودند یا تولید ملی آنها دچار کاهش شدید شد. از آغاز سال ۲۰۰۰ میلادی با بهبود

۱. در این مقاله اقتصادهای در حال توسعه و در حال گذار جدا از هم در نظر گرفته شده‌اند، اما، به طور کلی عبارت اقتصادها یا کشورهای "در حال توسعه" و "جهان در حال توسعه" به هر دو گروه گفته می‌شود.

2. Gross Domestic Product

رابطه مبادله بازرگانی به دلیل افزایش قیمت مواد اولیه و کاهش قابل توجه نرخ بهره، رشد قابل توجه در کشورهای در حال توسعه و نیز رکود در کشورهای صنعتی از سال ۲۰۰۷ به بعد که بر اقتصاد جهانی اثر گذاشت، دوره عقب‌ماندگی و شکاف بزرگ بین کشورهای غنی و فقیر تا حدودی مرتفع شد. گرفتاری رشد بادوام و پایدار، عمدتاً از رابطه بین ساختار اقتصادی کشورها، سیاستهای اقتصادی و رشد اقتصادی نشأت می‌گیرد. همان‌گونه که تحلیل‌های پیش رو عمیقاً بر پایه سنت ساختارگرایی^۱ اقتصاد توسعه استوار است، تأکید بر ساختار، ضروری است و بهترین راهکار برای درک مشکلاتی به حساب می‌آید که مردم کشورهای فقیر به منظور تلاش برای تغییر شکل مجدد اقتصاد ملی خود ناگزیر از رویارویی با آن هستند.

از نیمه دهه ۱۹۷۰، به‌ویژه دهه ۱۹۸۰ میلادی، و تحت تأثیر قوی دو نهاد بانک جهانی^۲ و صندوق بین‌المللی پول،^۳ دگرگونی اساسی در چارچوب سیاستهای توسعه در کشورهای در حال رشد اتفاق افتاد. این دگرگونی عبارت بود از انتقال از چارچوب سیاستهای توسعه متکی بر مداخله دولت که در دوره پس از جنگ دوم جهانی متداول بود به آنچه که به عنوان سیاستهای "اجماع واشنگتن"^۴ نام برده می‌شود.

در مقابل، ساختارگرایی استدلال می‌کند که در تحلیل ارتودکسی به طور مشخص نقصی وجود دارد و آن نادیده گرفتن ساختار و تغییرات ساختاری است. این خود ممکن است یک قیاس ضد و نقیض^۵ باشد، زیرا شعار اصلی ارتودکس اصلاحات ساختاری^۶ است که هدف از آن جایگزین کردن آزادسازی اقتصادی^۷ بوده است. کاربرد عبارت ساختاری با کاربردهای پیشین، آنچه که در ادامه عنوان خواهد شد، به طور کامل متفاوت است.

-
1. Structuralism
 2. World Bank
 3. International Monetary Fund
 4. Washington Consensus
 5. Paradox
 6. Structural Reform
 7. Economic Liberalization

به عنوان یک بدیل، مکتب ساختارگرایی بر این اعتقاد است که در مطالعات فقر و برنامه‌های فقرزدایی براساس اقتصاد متعارف یک عنصر اساسی مورد غفلت قرار گرفته و آن موضوع بررسی ساختارها و تغییرات ساختاری است. این بیان ممکن است تا حدودی مناقشه‌انگیز باشد، زیرا که طرفداران اقتصاد متعارف برنامه‌های فقرزدایی موردنظر خود را ذیل شعار "اصلاحات ساختاری" ارائه می‌نمایند؛ درحالی که برنامه‌های ضد فقر مورد تأیید این اقتصاددانان به‌واقع در بستر "آزادسازی اقتصادی" تشویق می‌شود و می‌باید ذیل همین عنوان نیز ارائه شود. کاربرد عبارت "ساختار" توسط مکاتب متعارف با معنای کلاسیک این عبارت در گذشته متفاوت است و این موضوع با تفصیل بیشتری در این مقاله شکافته می‌شود.

فقر، عامل اصلی این تفاوت در دیدگاه است. امروزه مشهورترین برنامه مبارزه با فقر برنامه "اهداف توسعه هزاره"^۱ است که مورد حمایت سازمان ملل متحد قرار دارد. بر اساس این برنامه مقرر است در ۱۰ سال آینده کمک‌های خارجی به فقیرترین اقتصادهای دنیا دو برابر شود. اهداف تعیین‌شده ستودنی است. برخی از خدمات غیرکاملی که این برنامه تا سال ۲۰۱۵ دنبال می‌نماید، عبارتند از: کاهش پنجاه درصدی سطح فقر و گرسنگی مطلق (سال ۱۹۹۰) در کشورهای در حال توسعه، ارائه خدمات آموزشی ابتدایی در سطح جهانی، کاهش شدید مرگ و میر مادران و نوزادان، افزایش دسترسی به آب و بهداشت، و تضمین حفاظت محیط زیست.

تقریباً هر انسانی این اهداف اجتماعی شایسته را می‌پذیرد؛ اما دو پیش‌بینی احتیاطی وجود دارد: اول، یک پرسش مهم راجع به اینکه آیا جریان کمک‌های خارجی از حدود ۱۰۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۷ به سطحی افزایش می‌یابد که اهداف توسعه هزاره را تأمین کند. موضوع از این بابت نیز پُر اهمیت تلقی می‌شود که برنامه کمک‌های خارجی کشورهای صنعتی، جریان کمک‌های رهایی از بدهی^۲ فقیرترین کشورها را نیز در بر می‌گیرد که با این تعریف کمک‌های خارجی مورد نظر نباید کمک جدید تلقی شود. علاوه بر آن، این کمک‌ها شامل کمک‌های فنی توسط افراد حرفه‌ای کشورهای اعطاکننده نیز بوده که گرچه در میزان فایده این کمک‌های فنی شبهه‌ای وجود ندارد، اما کمک‌های

1. Millennium Development Goals

2. Debt Relief

فنی متخصصان کشورهای صنعتی بسیار پرهزینه است. چنین هزینه‌هایی^۱ واقعاً همان مبالغی نیستند که برای کشورهای دریافت‌کننده در دسترس قرار داشته باشد تا دستیابی به اهداف توسعه هزاره را امکان‌پذیر نماید.

دوم، تأکید بر اهداف اجتماعی شایسته این واقعیت را پنهان می‌کند که کلید کاهش فقر، رشد قدرت خرید افراد فقیر است. کمک‌های بین‌المللی به کشورهای فقیر به تنهایی قادر به ایجاد رشد پایدار در اقتصاد این کشورها نیست. رشد اقتصادی، با همراهی و حمایت از برنامه تغییر ساختار، همان چیزی است که در این گروه کشورها مورد نیاز است. در ادامه این گزارش نحوه بهره‌برداری از سیاست‌های اقتصادی در شرایط ساختاری مختلف برای ایجاد رشد اقتصادی به صورت خلاصه بیان خواهد شد. تأمین مالی و اقتصاد کلان در ابتدا با جزئیات بیشتر و به دنبال آن موضوعات مربوط به ساختار اقتصادی، اشتغال و کمک‌های خارجی مطرح شده، سپس گزینه‌های سیاستی نیز ارائه خواهد شد.

اقتصاد کلان و شوک‌های خارجی

نظریه‌های متعارف توسعه اقتصادی معمولاً تأکید زیادی بر عوامل طرف عرضه در فرایند توسعه دارند. به عنوان مثال، فرض آن است که پس‌انداز بیشتر و بالاتر از طریق افزایش سرمایه‌گذاری موجب رشد سریع‌تر اقتصاد می‌شود، در حالی که در بعضی موارد ممکن است رشد پس‌انداز موجب کاهش مصرف یا ایجاد مازاد حساب جاری ترازپرداخت‌ها شود. سطح تحصیلات بالاتر به دلیل کسب مشاغل بهتر تضمین‌کننده درآمد بالاتر خواهد شد، اما فرض ضمنی آن است که مشاغل مورد بحث در ابتدای امر موجود باشند. در بیشتر موارد شغل کافی برای جذب جمعیت در حال رشد نیز در کشورهای در حال توسعه ایجاد نمی‌شود. حتی زمانی که شغل کافی وجود داشته باشد، بهره‌وری نیروی کار ممکن است ثابت یا در حال کاهش باشد، بنابراین درآمد واقعی افزایش نمی‌یابد. باید بررسی نمود که چرا این گونه نتایج مایوس‌کننده در اقتصاد کشورهای در حال توسعه به شدت جاری و ساری است.

در دنیای واقعی، چنانچه یک عامل طرف عرضه اقتصاد نقش محوری را در کشورهای در حال توسعه بازی کند، آن عامل دسترسی به ارز است نه ظرفیت تولید. شوک‌های خارجی از هر دو نوع مثبت و منفی، به طور قطع بر پویایی اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه تأثیرگذار خواهد بود. سیاست‌های کلان ضد سیکل تجاری راه‌حل روشنی برای رویارویی با شوک‌های گسترده خارجی تلقی می‌شود، زیرا که این سیاست‌ها نه تنها موجب تعدیل اثرات داخلی نوسانات تقاضای خارجی می‌شود، بلکه هدایت درست نرخ‌های عمده در اقتصاد کلان نظیر نرخ بهره و ارز به سطحی که اهداف توسعه را گسترش دهد، تسهیل می‌نماید.

اجتناب از ارزشگذاری بیش از حد پول داخلی در دوران رونق برای حمایت از تغییرات ساختاری در اقتصاد به‌ویژه در زمینه کالاهای صادراتی و رقابتی وارداتی با فناوری بالا و نیز ایجاد تنوع در زمینه تولید و صادرات اهمیت دارد. حفظ رشد اقتصادی کشور در دوران بحران‌های القایی خارجی ایجاب دارد که اجتناب از نرخ‌های بهره بالا و محدودیت‌های ارزی (شکاف ارز) با دقت و هوشیاری مدیریت شود. ثبات نرخ بهره و نرخ ارز نیز برای تجهیز انباشت سریع سرمایه مسأله‌ای حیاتی است.

متأسفانه، سیاست‌های هم‌افزای سیکل‌های تجاری در اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه بیش از آنکه یک استثنا باشد تبدیل به یک قاعده شده است. سیاست‌های هم‌افزای سیکل‌های تجاری آثار مخرب شوک‌های خارجی بر اقتصاد کشورهای در حال توسعه را دوچندان خواهد کرد. نتیجه اجرای این سیاست‌ها قدرت پول ملی و فشارهای تورمی در دوران رونق و رکود شدید یا افت یکباره نرخ رشد اقتصادی در دوران بحران بوده است. سیاست‌های آزادسازی ممکن است به کاهش فشارهای تورمی بیانجامد، اما این سیاست از طریق حساب سرمایه و بی‌نظمی‌های مالی و کم‌توجهی به اهداف توسعه‌ای مدیریت نرخ ارز، آثار سیاست‌های هم‌افزای سیکل‌های تجاری را دوچندان نامطلوب می‌سازد.

شرایط ساختاری از سه رویکرد متفاوت حائز اهمیت است. اول، ویژگی کشورهای در حال توسعه به عنوان قرض‌گیرندگان پرخطر در بازارهای مالی بین‌المللی است که دسترسی به منابع مالی خارجی را همراه با سیاست‌های هم‌افزایی سیکل‌های تجاری در زمان‌های رونق و رکود دچار بسط و

قبض می‌نماید و این موضوع به ویژه در شرایطی که حساب سرمایه باز باشد مدیریت نرخ ارز و نرخ بهره را دچار مشکلات عمیقی می‌سازد.^۱ دوم، با توسعه مالی ضعیف و نبود ساختارهای مالی مناسب، ابزارهای در دسترس برای مدیریت سیکل‌های دوران رونق و رکود محدودتر می‌شوند. سوم، تخصص در بعضی زمینه‌های تولید و تجارت ممکن است آثار مشکلات یادشده را برای کشورهای در حال توسعه دوچندان کند. تخصص در تولید و صادرات بر اساس منابع طبیعی بیشتر از بخش صنعت آسیب‌پذیر بوده و صنایع با فناوری متوسط (که برخی از آنها ویژگی‌های کالای اولیه به خود گرفته‌اند) به لحاظ سیکلی به نظر می‌رسد آسیب‌پذیرتر از صنایع با فناوری بالا یا پایین باشند.

تمامی این عوامل کوتاه‌مدت به آسانی می‌توانند مانع از دستیابی اقتصاد کشور در حال توسعه به رشد اقتصادی سرانه واقعی ۲ درصدی یا بالاتر شده و به طور مؤثر کاهش فقر در بلندمدت را در مخاطره قرار دهد. اما سیاست‌های ضدسیکلی مؤثر، که تا حدودی با مدیریت درست و کنترل حساب‌شده جریان‌های سرمایه‌های خارجی همراه باشد، ممکن است تنها راه حل موجود در این زمینه تلقی شود.

ساختارهای مالی

در مباحث مربوط به فقر و سیاست‌های معطوف به کاهش فقر، تأمین مالی خرد می‌باید موضوعی بسیار برجسته تلقی شود؛ اما آنچه که معمولاً مورد غفلت قرار می‌گیرد هر گونه ملاحظه‌ای در خصوص ساختار مالی یک اقتصاد است که تمامی گزینه‌های سیاستی موجود و امکان رشد پایدار را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. در ادامه این بخش، این موضوعات مورد بحث واقع می‌شود.

تأمین مالی در هر اقتصاد، پایه و اساس تغییرات ساختاری به حساب می‌آید. در حالی که ممکن است هیچ توسعه مالی از ابتدا دارای ظرفیت پیشرفت قابل توجهی نباشد، اما ساختارهای مالی جدید به تدریج در طول زمان و فرایندهای نهادی سیستم تکامل می‌یابند که به عنوان توالی مراحل

۱. در بازارهای آزاد سرمایه، نرخ‌های بهره داخلی ارتباط تنگاتنگی با نرخ بهره خارجی به علاوه نرخ حاشیه ویژه هر کشور دارد. این ضریب با رشد هر اقتصاد میل به کاهش و در شرایط رکود، افزایش می‌یابد که در آن اجرای سیاست پولی ضدسیکلی در عمل غیرممکن خواهد بود.

تأمین مالی تلقی می‌شوند. بررسی چهار مرحله از مراحل تکوین سیستم مالی و توجه به آسیب‌پذیری سیاست‌های توسعه در شرایط اقتصادی از بابت محدودیت‌های تأمین مالی به‌نظر آموزنده می‌رسد. تأمین مالی در مرحله اول، بر سیستم بانکی تأکید دارد. سیستم بانکی به هر دو نهاد دولت و بخش خصوصی قرض و وام اعطا می‌کند و بدهی‌های آن، پول یا سپرده‌های مردمی، تنها منبع نقدینگی آن تلقی می‌شود. دو مدل سیاستی استاندارد به دنبال چنین توسعه مالی عقب‌مانده‌ای به طور مستقیم مطرح می‌شود. به‌رغم کاربرد گسترده هر دو مدل، به ویژه زمانی که اقتصاد از مرحله اول عبور می‌کند، این دو الگو برای توسعه اقتصادی نابهنگام و نارسا خواهند بود.

یکی از این مدل‌ها، چارچوب "برنامه‌ریزی مالی"^۱ است که توسط صندوق بین‌المللی پول به‌طور خاص و مرتب در مناطق فقیرتر جهان مورد استفاده قرار می‌گیرد. این چارچوب با تأکید بر مدل‌های "دوشکافه"^۲ به اقتصاد می‌نگرد. راهکار موجود برای کاهش کسری ترازپرداخت‌های خارجی، فارغ از آنچه که بخش خصوصی انجام می‌دهد، کاهش کسری مالی بودجه دولت تلقی می‌شود. در واقع در این گونه مدل‌ها، خالص وام‌دهی بخش خصوصی رابطه تنگاتنگی با استقراض خارجی دارد. در بررسی آمارهای کشورهای در حال توسعه مفروضات مربوط به مدل‌های دوشکافه درست به نظر نمی‌رسد و یافته‌های ناشی از این مدل‌ها بسیار نارساست.^۳

گروه دیگری از این مدل‌ها بیان می‌کند که تورم به تنهایی و به طور خاص از رشد عرضه پول حاصل می‌شود. این نسخه خاص از یافته‌های مکتب پولی در شرایط وجود ساختارهای مالی پیچیده برای دهه‌ها در اقتصاد بی‌اعتبار شده است، با این حال این دیدگاه کماکان در فاز اول توسعه اقتصادی کشورها اعتبار خود را حفظ نموده است. تورم شدید پس از اواسط دهه ۲۰۰۰ در کشور زیمبابوه جدیدترین نمونه آن است.

1. Financial Programming

۲. منظور از "Twin Deficit" Lens آن است که رابطه تنگاتنگی میان موازنه بودجه دولت (منابع و مصارف مالی دولت) و تراز پرداخت‌های خارجی کشور وجود دارد.

۳. برای ملاحظه شواهد عینی، رجوع شود به: اوکامپو، رادا و تیلور (۲۰۰۹).

و سرانجام، در تمامی مراحل مالی، هیجان‌های بی‌مورد، دلهره و سقوط (پس از کیندلبرگر و آلبر، ۲۰۰۵)^۱، سناریو شناخته شده‌ای بر اساس دارایی‌های دولت (با قیمت دارایی PG) ایجاد شده که پس از خصوصی‌شدن، از طریق دلالتان به مردم فروخته شده است.^۲ اگر دلالتان واسطه معامله در این خصوص با یک بانک در ارتباط باشند، می‌توانند با استقراض به نام خود یا دوستان نزدیک خود و با پیشنهاد قیمت با نرخ معادل π عایدی سرمایه (یا تورم مستمر) ایجاد کنند: قیمت دارایی در این وضعیت به $PG(1 + \pi)$ افزایش می‌یابد. سپس، افراد دیگری شروع به استقراض از بانک نموده و بانک‌های دیگر نیز در تلاش برای خرید سهام، رونقی را آغاز می‌کنند که هرچند اجتناب‌ناپذیر اما به سقوط بازار سهام منجر خواهد شد.

بحران‌های می‌سی‌سی‌پی و دریای جنوب در اوایل قرن هجدهم نمونه‌های اولیه بوده‌اند که در آن زمان بانک جان‌لاو جنرال^۳ در پاریس و بانک سورد بلید^۴ در لندن تسهیلات را اعطا می‌کردند. با توجه به پیچیدگی‌هایی که در زیر مورد بحث قرار می‌گیرد، بحران شیلی^۵ به دنبال الگوی مشابه شرکت‌هایی رخ داد که توسط تحصیل‌کردگان نهاد شیکاگو پینوشه^۶ (یا بچه‌های شیکاگوی پینوشه) خصوصی شد. این نمونه‌های معدودی از پدیده‌ای به حساب می‌آیند که به‌طور مکرر در بازارهای مالی اتفاق می‌افتد. در بیشتر موارد بازده سرمایه از طریق نقدینگی و به شکل بدهی‌های عوامل مالی برای خرید دارایی‌های ارزنده توجیه می‌شود. در این مسیر امکانات متعدد حتی در اقتصادهایی با ساختارهای مالی بسیار پیچیده نیز مشاهده می‌شود که گواهی بر بحران سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۹ در تمام کشورهای ثروتمند بوده‌است. به دنبال بحران‌ها، کاهش تولید و افزایش بدهی‌های مالی و

1. Kindleberger & Aliber. (2005).

۵. "دارایی‌ها" ممکن است، مطالباتی مبنی بر جریان‌ات درآمدی فرضی در آینده (دریای جنوب و می‌سی‌سی‌پی) یا بازده سهام صاحبان سرمایه شرکت‌های دولتی (استاندارد در اواخر قرن بیستم در بحران‌های کشورهای در حال توسعه) باشند.

3. John Law's Banque Generale

4. Swordblade Bank

5. Chilean Crisis. (1982-1983).

6. Pinochet's Chicago Boys

کوچک‌شدن ترازنامه بانک‌ها همراه با اثرات مخرب بر برنامه کاهش فقر از طریق رشد اقتصادی^۱ اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

در مرحله دوم تأمین مالی، بازار خرید و فروش اوراق قرضه دولت و بانک مرکزی ایجاد خواهد شد. دیدگاه کینزی در خصوص ترجیح نقدینگی با واسطه‌ای به نام نرخ بهره در انتخاب بین پول با قابلیت نقدشدن بیشتر و اوراق قرضه با قابلیت نقدشدن کمتر (با این فرض که اوراق قرضه دولت و بانک مرکزی قابلیت نقدشدن بیشتری نسبت به اوراق شرکت‌های خصوصی دارد و اوراق شرکت‌های خصوصی به لحاظ ریسک نقدینگی و بازپرداخت حامل نرخ‌های بهره بالاتری هستند) نقش خود را ایفا می‌کند.

با این فرض که گزینه‌های پورتنوی متعددی برای سرمایه‌گذاران وجود دارد، بانک مرکزی در اصل از طریق عملیات بازار باز (خرید و فروش اوراق قرضه) می‌تواند نرخ بهره را تحت تأثیر قرار دهد- که دستاورد روشنی در تغییر سیاست نسبت به فاز اول توسعه مالی کشورها محسوب می‌شود. بازار اوراق قرضه همچنین به دولت امکان می‌دهد تا تأمین مالی بانک‌های توسعه‌ای را به عهده بگیرد. این گونه مؤسسات (مؤسسات توسعه مالی) امکان طرح و اجرای سیاست‌های توسعه را فراهم می‌کند. در ادامه این گزارش تفصیل بیشتری در خصوص مؤسسات توسعه ارائه خواهد شد.

در فاز سوم توسعه مالی کشور، فعالان اقتصاد ملی می‌توانند ارزش پرقدرت از دنیای خارج استقراض کنند. این فاز مصداق کشورهای با درآمد متوسط است که امروزه می‌توان نمونه‌های فراوان از این کشورها را مشاهده نمود. پیش از رونق اخیر قیمت کالاهای اولیه، کشورهای صحرای آفریقا^۲ شاهد توسعه ناچیزی در ساختارهای مالی خود بودند که جایگاه آنها را از منظر دسترسی به فاینانس در مرحله دوم و حتی مرحله اول تعیین می‌نمود، به گونه‌ای که آنها را از دسترسی به تأمین مالی منابع

۱. منظور از واژه نسبت اهرمی "Leverage" نسبت دارایی‌ها به خالص ثروت (دارایی کل منهای بدهی) است. برعکس هنگامی که قیمت دارایی‌ها افزایش می‌یابد، تغییرات نسبی در صورت کسر کمتر از مخرج کسر است. کاهش این نسبت در نوسانات مالی، انگیزه‌ای برای ایجاد بدهی بیشتر به منظور خرید دارایی‌های اضافی در شرایط رونق مالی است. سرانجام، قیمت دارایی‌ها افزایش یافته و سپس کاهش می‌یابد. نسبت اهرمی بالا به شدت افزایش یافته و به فروش عجولانه دارایی‌ها و کاهش بیشتر قیمت سهام در وضعیت عدم اهرمی شدن منجر خواهد شد.

2. Sub-Saharan African Countries

خارجی خصوصی محروم ساخت. در کشورهای تاحدودی موفق‌تر، اهمیت بازارهای اوراق قرضه، به‌ویژه اوراق قرضه دولت و بانک مرکزی، همواره در سال‌های اخیر در حال افزایش بوده است و در جذب منابع مالی خصوصی خارجی هرچند به صورت ناپایدار بهتر عمل کردند. از منظر تأمین مالی این کشورها را می‌توان در فاز سوم توسعه بازارهای مالی طبقه‌بندی نمود.

استقراض خارجی به طور آشکار امکانات مالی فراوانی را فراهم می‌کند؛ اما مشکلاتی بالقوه به همراه دارد. وجود بدهی‌های خارجی در حساب تراز پرداخت‌ها به واسطه تنظیم‌نبودن و عدم تطابق نرخ ارز، صاحبان آنها را به سرعت در معرض ریسک قرار می‌دهد. اگر دارایی‌ها و درآمدهای خالص مورد انتظار به پول ملی در بازار داخلی تقویم شده باشد، اما بدهی خارجی با نرخ ارز در بازار خارجی تخصیص یابند، آنگاه هر میزان افزایش نرخ ارز موجب زیان درآمدمدی و سرمایه‌ای می‌شود. نرخ‌های ارز بالاتر باعث کاهش خالص دارایی‌ها و سرمایه شده و هزینه خدمات بدهی (استقراض) را افزایش می‌دهد. وضعیت هشدار برای ترازنامه کشورها در صورتی (که بیشتر اتفاق افتاده است) جدی‌تر خواهد بود که عدم تطابق سررسید مربوط به بدهی خارجی کوتاه‌مدت و دارایی‌های داخلی بلندمدت به‌وجود آید.

این خطرات به‌ویژه برای فعالانی مانند بنگاه‌های تولیدکننده کالاهای غیرتجاری و دولت بسیار جدی است، به این دلیل که منابع اصلی درآمد آنها پول رایج داخلی است.^۱ اگرچه برخی از دارایی‌های صادرکنندگان (مانند مستغلات و سپرده‌های سیستم مالی داخلی) ممکن است به پول رایج داخلی تقویم شده و در معرض مشکلات مشابهی قرار داشته باشد، اما به هر حال برای صادرکنندگان و بنگاه‌های صادراتی به دلیل درآمدهای جاری مورد انتظار به ارز، زیان‌های وارده به دارایی‌های تقویم‌شده آنان به پول ملی چندان قابل توجه نخواهد بود، زیرا که سود درآمدهای ارزی آنها بسیار بیشتر از زیان دارایی‌های داخلی آنها خواهد بود.

۱. تغییرات، اخیراً خانوارها را در کشورهای اروپای شرقی ترغیب کرد تا وام رهنی ارزی به یورو و فرانک سوئیس دریافت نمایند که پس از کاهش ارزش پول ملی آنها دچار مشکلات فراوان شدند.

گسترش پول و اعتبار به واسطه انباشت ذخایر خارجی کشور به هنگام ورود فزاینده سرمایه‌های خارجی به معضلی مزمن در اقتصادهای نوظهور مبتنی بر بازار تبدیل شده است.^۱ در صورت وجود بازار برای اوراق قرضه داخلی، بانک مرکزی می‌تواند بخشی از اثر پولی انباشت ذخایر بین‌المللی را با فروش اوراق بهادار خود یا دولت در ازای دریافت پول ملی در قالب عملیات بازار باز خنثی نماید، اگرچه این عملیات با ریسک افزایش نرخ بهره همراه خواهد بود که ممکن است سرمایه خارجی بیشتری را وارد اقتصاد کند.

کشورهایی که در فاز اول توسعه مالی قرار دارند (فاقد ساختارهای عملیات بازار باز باشند) در شرایط ورود سرمایه خارجی فقط می‌توانند اثرات انبساطی ورود سرمایه خارجی را از طریق افزایش مازاد در بودجه دولت (کاهش هزینه‌های دولتی) یا افزایش ذخایر بانک‌ها در بانک مرکزی (کاهش اعتبارات بانک‌ها) جبران نمایند. در صورت نبود بازار بدهی داخلی، این گزینه‌ها تنها راهکار موجودند. دامنه بحران‌های ارزی طولانی‌مدت در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که عملیات بازار باز در این کشورها اثربخشی بسیار محدودی دارد.

فاز چهارم توسعه مالی در کشورهایی است که بازارهای بورس پیشرفته داشته باشند که نتیجه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در گذشته شرایط مناسبی برای عرضه قابل توجه سهام به بخش خصوصی را فراهم می‌نماید. حداقل منافع ناشی از وجود بازار بورس پیشرفته آن است که شرکت‌های تازه تأسیس می‌توانند از طریق پذیره‌نویسی سرمایه مورد نیاز فعالیت خود را تأمین نمایند. در کشورهای نیمه صنعتی و اقتصادهای نوظهور شرکت‌ها و مؤسسات در بیشتر موارد برای تأمین سرمایه اقدام به فروش سهام جدید می‌کنند، در حالی که در کشورهای صنعتی پیشرفته غالب عملیات بازار بورس برای تأمین سرمایه از طریق باز خرید مجدد سهام انجام می‌شود.

۱. در صورتی که e نرخ ارز ثابت باشد، آنگاه خالص دارایی‌های خارجی کشور می‌تواند به تدریج و در طول زمان به میزان کسری یا مازاد حساب جاری ترازپرداخت‌ها تغییر یابد. بنابراین افزایش در اعطای تسهیلات خارجی باید به میزان افزایش برابر در ذخایر صورت پذیرد که موجب توسعه پول و اعتبار از طریق کانال‌های معمول می‌شود.

ریسک‌های تأمین مالی بر مبنای صدور سهام جدید نیز بسیار قابل توجه است. بی‌ثباتی‌های چند دهه اخیر در شیلی به همین دلیل به‌طور مستمر اتفاق افتاده است.

ساختار اقتصادی و اشتغال

تجزیه و تحلیل سیاست‌ها با رویکرد ساختارگرایی – که آغاز آن به آدام اسمیت بر می‌گردد – در دوره میان‌مدت تا بلندمدت راهگشاست. این رویکرد که کانون تفکر توسعه از دهه ۱۹۴۰ تا ۱۹۶۰ بوده است، به تازگی توسط رینرت (۲۰۰۶)^۱ تکرار و توسط روس (۲۰۰۰)^۲ و رادا (۲۰۰۷)^۳ به صورت رسمی مطرح شده است. پژوهش دوم حاوی تفکرات کالدور (۱۹۷۸)^۴ است که در آن رشد سریع تولید در بخش مدرن محرکی برای رشد بهره‌وری همراه با نگرش بنیادی مدل مازاد نیروی کار لوئیس^۵ است. نتیجه این بررسی‌ها آن است که اقتصاد را می‌توان ترکیبی از فعالیت‌های با بازدهی فزاینده (بخش‌های مدرن) و بخش‌های با بازدهی ثابت یا کاهنده (بخش‌های خودکفا) تلقی نمود. پویایی در بازارها، فشارهای نوآوری، بخش‌های مالی و مولد، می‌توانند چرخه‌های مثبت رشد و توسعه را بر مبنای هزینه نزولی هر واحد تولید ایجاد نمایند. آدام اسمیت این مطلب را بیان کرده، اما تأکید نکرده است که دست نامرئی بازار برای رشد و توسعه پایدار نیاز به کمک و استمداد دارد. همان‌طور که الکساندر همیلتون^۶ و فردریش لیست^۷ در سال‌های پس از اسمیت به روشنی اشاره کردند، اقدامات آگاهانه و دست مرئی سیاستگذار اغلب برای کمک به دست نامرئی بازار مورد نیاز است.

هدف آن است که با جابه‌جایی منابع اقتصادی از بخش‌های با بازدهی کمتر به بخش‌های مدرن با بازدهی بالاتر اقتصاد مورد تحریک قرار گیرد. اقتصادهای پیشرفته و صنعتی در دهه‌های اخیر در این زمینه موفق عمل کرده‌اند. پرسش این است که چگونه می‌توان سیاست‌هایی را طراحی نمود که موجب ایجاد فرایندهای مشابه در نقاط دیگر جهان و کشورهای در حال توسعه شود.

1. Reinert. (2006).

2. Ros. (2000).

3. Rada. (2007).

4. Kaldor. (1978).

5. Lewis' Labor Surplus Model

6. Alexander Hamilton

7. Friedrich List

فرض کنیم، افزایش نرخ رشد بهره‌وری در بخش مدرن محقق شده است. این مطلب می‌تواند نرخ اشتغال را در اقتصاد ملی تسریع یا دچار کاهش نماید. در حالت نخست، رشد سریع‌تر بهره‌وری بخش مدرن، مستلزم آن است که ایجاد اشتغال باید کند عمل کند. در صورت وجود بازده ثابت در بخش‌های خودکفای اقتصاد ملی، رشد بهره‌وری در بخش مدرن به معنای آن است که رشد تولید در بخش‌های خودکفا می‌باید به میزان متناظر کاهش یابد؛ اما در صورت وجود بازده کاهنده نسبت به مقیاس (در بخش‌های خودکفا) و اشتغال ناقص یا مازاد نیروی کار در اقتصاد ملی، کاهش درآمد بخش‌های خودکفا کمتر از نرخ رشد اشتغال در بخش مدرن خواهد بود که به کاهش تقاضا برای کالاهای بخش مدرن و کاهش افزایش اولیه اندازه اشتغال در این دو بخش منجر می‌شود.^۱ پس از آنکه آثار تعاملی و رفت و برگشتی بین بخش‌های اقتصادی مدرن و خودکفا تأثیرات نهایی خود را بر اقتصاد ملی بر جای گذارند، رشد بهره‌وری بالاتر در بخش مدرن کماکان مبین ایجاد اشتغال بالاتر در این بخش و افزایش تولید سرانه در بخش‌های خودکفا خواهد بود. در چنین شرایطی در صورت وجود شرایط مساعد برای رشد بهره‌وری بالاتر در بخش‌های خودکفا، به یقین تأثیرات تعاملی نهایی پیش‌گفته به بهبود عملکرد اقتصاد ملی منجر خواهد شد.

اکنون حالتی را در نظر بگیریم که در آن رشد سریع‌تر بهره‌وری در بخش مدرن، اشتغال را در یک موقعیت "رشد بدون اشتغال" کاهش می‌دهد. در چنین وضعیتی نتایج به‌دست آمده معکوس خواهد بود و اقتصاد ملی در یک وضعیت تعادلی نازلی با سلطه بخش‌های خودکفا قرار می‌گیرد.^۲ در این حالت، یک بسته سیاستی هماهنگ ممکن است برای دستیابی به رشد بخش مدرن اقتصاد مورد نیاز باشد. رویکرد مکتب تدریجی چین که از اواخر دهه ۱۹۷۰ شروع شده، نمونه جالبی از این موضوع است. این رویکرد با هدف حمایت از رشد بهره‌وری بخش کشاورزی از طریق دستکاری در عوامل بازار برای اصلاح قیمت‌ها در جهت حمایت از تولیدکنندگان روستایی که پیش از این به صورت اشتراکی

۱. تفکر اصلی از سن (۱۹۶۶) نشأت می‌گیرد. او فرض کرد که کشش حداقل تولید بخش‌های خودکفا نسبت به اشتغال صفر است. بازدهی ثابت نشان‌دهنده کشش واحد است. در واقع، کشش بین این دو محدوده قرار می‌گیرد.
 ۲. رادا (۲۰۰۷) درباره پویایی "چگونه یک اقتصاد در دام سطح پایین تولید گرفتار می‌شود" پژوهشی انجام داده است.

فعالیت می‌کردند، به اجرا گذارده شد. در این کشور مالکیت اشتراکی زمین حفظ و همراه با فعالیت‌های خانوار در قالب گروه‌های بزرگ و کوچک هماهنگ شد. مؤسسات اقتصادی مختلط به شکل‌های مختلف و بصورت مکانیزه جهت ایجاد صرفه‌های حاصل از مقیاس فعال گردیدند. در این کشور تولیدکنندگان با قوت به انگیزه‌های قیمتی واکنش نشان دادند که همراه با تغییرات نهادی در سیاست به اصلاحات در زمینه مالکیت اراضی کشاورزی منجر شد.

در مراحل بعد، مداخلات در حال گسترش در بخش مدرن همراه با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به منظور رشد صادرات برای پویایی اقتصادی ملی به سیاست‌های اصلی دولت تبدیل شد. با اجرای این سیاست‌ها دولت چین موفق شد که از دام سطح تعادل نازل اجتناب نماید، اما کشمکش‌های مربوط به توزیع منابع و درآمدها روز به روز اوج گرفته و رشد اقتصادی بخش‌های مدرن نسبت به درآمدهای روستاییان و خانوارهای حاشیه شهری از میزان بالاتری برخوردار شد.

مثال دیگر آنکه، اگر بخش مدرن کالای مبادله‌ای و بخش خودکفا کالای غیرمبادله‌ای تولید می‌کند، آنگاه استفاده از الگوی آزادسازی بر مبنای اجماع واکنش بسیار مورد سؤال خواهد بود. در این صورت، یک دام ضد صنعتی شدن ایجاد خواهد شد.

بی‌نظمی در حساب سرمایه در بسیاری موارد، همراه با تقویت پول ملی و گسترش اعتبار داخلی اتفاق می‌افتد. در چنین وضعیتی همراه با آزادسازی تجاری، پول قوی داخلی تقاضا برای واردات را افزایش و صادرات (که در برخی موارد با حذف یارانه‌ها نیز همراه است) را کاهش می‌دهد. این روند در بیشتر موارد به کاهش اشتغال در بخش مدرن منجر خواهد شد. در شرایط رونق اقتصادی واکنش سیاستی، گسترش اعتبارات و افزایش خالص استقراض بخش خصوصی خواهد بود؛ اما حتی با توجه به این عوامل، در مجموع، آزادسازی اقتصادی به افزایش تقاضا به میزان کافی برای جذب کالاهای مبادله‌ای در بازار منجر نخواهد بود.

در چنین شرایطی بنگاه‌های تولیدکننده کالاهای مبادله‌ای با انتخاب میان دو گزینه کاهش هزینه‌های تولید یا خروج از کسب و کار مواجه می‌شوند. در این وضعیت، افزایش بهره‌وری نیروی کار مهم‌ترین راهکار حفظ سطح تولید خواهد بود. به این ترتیب با هریک از سیاست‌های یادشده کاهش

سطح اشتغال اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. کارگران غیرماهر از نخستین قربانیان این سیاست خواهند بود که از بخش تولید کالاهای مبادله‌ای خارج می‌شوند و در بیشتر موارد به بخش غیررسمی یا بخش خودکفا جذب می‌شوند. آثار این وضعیت بر پویایی توزیعی^۱ تحت شرایط نهادی در بازار طبقه‌بندی شده نیروی کار هدایت می‌شود و دارای ویژگی‌هایی متفاوت از یک کشور به کشور دیگر است. در بسیاری موارد، بیکاری پایدار یا فزاینده و دستمزدهای بی‌کشش سبب می‌شود تا توزیع درآمد بیش از پیش متراکم و متمرکز شود. در بعضی کشورهای دیگر گسترش فعالیت‌ها در بخش غیر رسمی موجب رشد درآمد برای بخش‌هایی از خانوارهای فقیر می‌شود، اگرچه شتاب رشد اقتصاد ملی از دست می‌رود، اما به هر صورت افزایش درآمد بعضی خانوارهای فقیر در کوتاه‌مدت، زیان کاهش رشد درآمد در بلندمدت برای بسیاری از مردم را جبران نخواهد کرد.

بخش تولید کالاهای مبادله‌ای (بخش‌های مدرن) در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه را می‌توان با سیاست‌های ضد سیکلی^۲ پشتیبانی نمود، اما این گزینه به‌طور جدی در کشورهای در حال رشد دنبال نمی‌شود. سیاست‌های حمایتی هدایت شده بخشی می‌تواند راه‌حلی برای خروج از این بن‌بست باشد، اما به دلیل تعصبات ضد مداخله‌گرانه مکتب اجماع واشنگتن این سیاست‌ها تجویز نمی‌شود. با این وجود، سیاست حمایت از تولید به عنوان یکی از ارکان سیاست‌های خروج از این بن‌بست همواره مورد تأیید است.

کمک‌های خارجی

مثال مشهوری از لائو تزو^۳ توصیف مختصری از دو اثر کلیدی کمک‌های خارجی ارائه می‌دهد؛ "به یک فرد ماهی بده و برای یک روز او را سیر کن" به این معناست که کمک خارجی همانند تصمیم حداقل پول برای سیر نگهداشتن فقیر است، اما اگر مقصود واقعاً کمک به افراد فقیر است، آنگاه می‌باید به آنان آموزش ماهیگیری داد تا بتوانند خود را تا آخر عمر سیر نگهدارند. همان‌طور که توضیح داده شد،

1. Distributive Dynamics
2. Counter-Cyclical Policy
3. Lao Tzu

رمز اصلی در آموزش "ماهگیری" موفق آن است که اقتصاد ملی در بلندمدت از حداقل رشد دو درصد واقعی سرانه برخوردار باشد. ایجاد اشتغال باید همگام با رشد جمعیت باشد. فراتر از تعبیر لائو تزو، کمک‌های خارجی پیچیدگی‌های دیگری نیز دارد که می‌تواند به عملکرد رشد سرانه واقعی ۲ درصد یا سریع‌تر در محیط‌های سیاستی گوناگون کمک نماید. دسترسی محدود به ارز خارجی در اقتصاد کشورهای در حال توسعه یک تنگنای واقعی در مسیر رشد و توسعه این کشورها به حساب می‌آید؛ زیرا کمبود این منابع هر دو سوی عرضه و تقاضای اقتصاد ملی را تحت فشار قرار می‌دهد. در صورتی که تقاضای مؤثر به دلیل دسترسی به ارز خارجی به منظور پرداخت برای واردات افزایش یابد، سرمایه‌گذاری و نوآوری بخش خصوصی تحریک خواهد شد و همزمان واردات نیز می‌تواند کالاها و تکنولوژی‌های ضروری برای افزایش ظرفیت تولید را به همراه داشته باشد. چند مثال در این زمینه می‌تواند مفید واقع شود:

نخستین و موفق‌ترین نمونه کمک‌های خارجی پس از پایان جنگ دوم جهانی طرح مارشال برای بازسازی اروپا و طرحی مشابه برای اقتصاد ژاپن بود. نخستین اقدام در برنامه این کمک‌ها، رفع کمبود منابع ارزی (دلار آمریکا) با هماهنگی مداخلات دولت و بخش خصوصی بود که دقیقاً با آنچه که امروز از آن به عنوان آزادسازی و عدم مداخله دولت‌ها بیان می‌شود، مغایرت داشت. گفتنی است که آمریکایی‌هایی که به بازسازی اقتصاد کشورهای اروپایی و ژاپن کمک کردند، دلالت نوکیسه‌ای با دیدگاه مداخله‌گرایانه دولت‌ها بودند.

در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی، کره جنوبی که براساس اقتصاد بوروکراتیک و مداخله‌گرانه دولت برنامه‌ریزی شده بود، از جریان ورود سرمایه‌های آمریکایی و بازار تضمین‌شده ایالات متحده استفاده نمود تا یک بنیان صنعتی قدرتمند را به وجود آورد. این سیاست حمایتی از گسترش صنعت نساجی شروع و به ایجاد بزرگترین کارخانه فولاد جهان در کره جنوبی ختم شد. فراتر از آن، انواع صنایع خرد، کارخانجات اتومبیل، صنایع الکترونیک و پوشش پهنای باند اینترنت برای بیش از ۹۰ درصد مناطق کره جنوبی در این سال‌ها با کمک سخاوتمندانه سرمایه‌های آمریکا به مرحله اجرا درآمد.

موقعیت اقتصادی خاص کره در عرصه بین‌الملل نتیجه اجرای سیاست‌های دوران جنگ سرد بوده است، اما طراحان و برنامه‌ریزان کره جنوبی از فرصت موجود بهره‌برداری کامل به عمل آوردند. در "دهه از دست رفته"^۱ ۱۹۸۰ میلادی، شیلی سیاست‌های بهتری نسبت به کشورهای دیگر آمریکای لاتین به مرحله اجرا گذاشت؛ زیرا کمک‌های خارجی سخاوتمندانه‌ای از آژانس‌های بین‌المللی در حمایت از سیاست‌های نئولیبرالی^۲ خود دریافت نمود. در واقع، سیاستی معطوف به توسعه صادرات پیچیده‌ای با محوریت منابع طبیعی به توسعه اقتصادی این کشور کمک شایانی نمود. هم‌اکنون کشورهای متعددی در صحرای آفریقا دارای نرخ‌های رشد قابل توجهی هستند و تحت حمایت کشورهای اروپای شمالی^۳ و کشورهای اسکاندیناوی قرار دارند که جریان کمک‌های پایدار را برای دهه‌های متمادی به منظور تأمین اهداف جغرافیای سیاسی در اختیار کشورهای صحرای آفریقا قرار داده‌اند.

در تمام این کشورها دگرگونی بزرگ در ساختار اقتصادی آنها از ترکیب سیاست‌های از بالا به پایین گروه اهل فن و نوآوری‌های ابداع‌گرانه از پایین به بالا به وجود آمده است. حتی در کشور نئولیبرال شیلی، دولت به طور مداوم از توسعه صادرات معدنی و محصولات کشاورزی حمایت نموده است. دیدگاه اقتصاددانان ارتودکس در زمینه عدم مداخله دولت در بازار و تأکید صرف بر اقتصاد بازار با عملکرد طرح مارشال^۴ و نیز رشد اقتصادی جهش‌وار کره جنوبی^۵ همخوانی ندارد.

در دو یا سه دهه اخیر، بسته‌های سیاستی و برنامه‌های اصلاح اقتصادی متعدد مورد حمایت اجماع واشنگتن قادر نبوده است، ارتباط و هماهنگی لازم میان رشد تقاضا، بهره‌وری و اشتغال را تأمین نماید. در برنامه‌های اصلاح اقتصادی یادشده سطح درآمد سرانه افزایش پیدا نکرد و همان‌طور که در بالا اشاره شد، کارگرانی که در اجرای سیاست‌های آزادسازی بیکار شدند به سمت فعالیت‌های غیررسمی و اشتغال در بخش‌های خودکفا سوق پیدا کردند. در این شرایط بود که کمک‌های خارجی

1. Lost Decade

2. Neo-Liberal Policy

3. Nordic

4. Marshal Plan

5. South Korea's Growth Spurt

در بهترین حالت به کمک‌های در حد رفع نیازهای بسیار اولیه جوامع کمک‌گیرنده و در بدترین حالت به بستری برای فساد و سوءاستفاده بدل شد.^۱

کمک‌های خارجی به یقین می‌تواند اثرات مثبتی را در سطح خرد داشته باشد. یک بسته کمک خارجی می‌تواند مرض آبله را درمان نموده یا سوء تغذیه تعدادی از کودکان را مرتفع نماید، اما این کمک، در هر صورت یک بسته کمک مقطعی از دنیای خارج است. در دهه‌های اخیر، بسیاری از کشورهای فقیر پیشرفت‌های قابل توجهی در زمینه آموزش ابتدایی (و نیز بهداشت) حاصل کرده‌اند، اما این دستاوردها کمک چندانی به رشد اقتصادی این کشورها نکرده است. اگرچه این دستاوردها به نوبه خود ستودنی و موفقیت‌آمیز بوده و بخشی از مشکلات جوامع فقیر را مرتفع نموده، اما این برنامه‌ها در مقیاس وسیع و کلان باعث رشد و توسعه و تداوم کاهش فقر نشده است. برای آنکه کمک‌های خارجی نتایج مطلوبی از نظر رشد اقتصادی حاصل نماید، لازم است با چالش‌های متعددی در این‌گونه جوامع برخورد شود.

افزایش سرمایه انسانی در سطح خرد به تنهایی، رشد پایدار را پشتیبانی نمی‌کند، مگر آنکه تشکیلات اقتصادی و شرکت‌ها و مؤسسات کاملاً مولد با بهره‌وری بالا تأسیس شوند. کارآفرینی با چنین هدفی کاملاً ضروری است و باید مورد تشویق قرار گیرد؛ اما این هدف به صورت خودبه‌خودی و با سرعت در یک فضای بازار آزاد محقق نمی‌شود. دولت باید نقش حمایتی قوی در این زمینه ایفا نماید. فضای سیاستی موجود باید توسط دولت گسترش یابد تا جوامع و کشورها از ابزارهای حمایتی منطقی، اعتبارات هدفمند و یارانه تولید استفاده کنند و به این ترتیب منابع محدود به سمت اهداف مولد سوق داده شود. صرفه‌های مقیاس به طور بالقوه در تمام زمینه‌ها وجود دارد و هدف آن است که این زمینه‌ها مورد شناسایی و حمایت قرار گیرند. موانع و شرایطی که توسط صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی برای هزینه نمودن این کمک‌ها ایجاد و معرفی می‌شود، کاملاً ضد تولید بوده و فرایند رشد و توسعه در جوامع عقب‌مانده را تشدید می‌نماید.

۱. برای شواهد بیشتر به پژوهش اوکامپو، رادا و تیلور (۲۰۰۹) مراجعه شود.

هم‌اکنون بسیاری از کشورهای صحرای آفریقا در حال جستجوی راهکارهای جدید هستند: کمک‌های چین. این کشور بر مبنای پیشینه درخشان رشد اقتصادی قوی هیچ مخالفتی با دولت توسعه‌محور ندارد و بر رشد اقتصادی کشورهای فقیر بر مبنای بهره‌برداری از فرصت‌های صادرات مواد خام که چین خود در این زمینه صاحب تجربه است، تأکید دارد و الزامی برای تأمین شروط نهادهای برتن وودز قرار نداده است.

گزینه‌های سیاستی

دیدگاه اصلی آن است که رشد اقتصادی برای کاهش قابل توجه فقر در کشورهای در حال توسعه، باید پایدار باشد. سیاست‌ها باید به گونه‌ای طراحی و اتخاذ شوند که ساختارهای تولید و تجارت برای بخش‌هایی با بهره‌وری بالاتر و به‌کارگیری منابع عاطل ارتقا یافته و در عین حال، توسعه ساختارهای مالی و اجرای مداخلات ضد سیکلی را به منظور مدیریت شوک‌های مثبت و منفی خارجی در نظر بگیرند. همان‌طور که انسجام سیاستی میان مدیریت اقتصاد کلان در بلندمدت و اهداف توسعه‌ای می‌بایست وجود داشته باشد، در عین حال لازم است که در محیط سیاست‌گذاری بین اجرای سیاستی و الگوهای تحول با انعطاف‌پذیری لازم هماهنگی و سازگاری برقرار باشد. سطح توسعه و درجه تنوع در ساختار تولید و تجارت کشورها که تا پیش از اجرای سیاست اصلاح ساختاری بدان دست یافته‌اند، دسترسی به توانمندی‌های فنی انباشته، منابع طبیعی و اندازه اقتصاد ملی کشورها مجموعه عواملی هستند که در ارتباط با سیاست‌های بخش تولید مهم تلقی می‌شوند. توسعه مالی و درجه ادغام بخش مالی کشورها با بازارهای مالی دنیا مجموعه دیگری را تشکیل می‌دهد که گزینه‌های سیاستی اقتصاد کلان را تعیین می‌کند. سیاست‌های موردنظر باید به گونه‌ای تعیین شود که ویژگی‌های ساختاری معین هر کشور و محیط بین‌المللی در هر نقطه از زمان را مدنظر قرار دهد. جستجوی یک الگوی توسعه واحد برای تمام کشورها یا راه‌حل‌های "واحد برای تمامی مسائل"^۱، آن‌گونه که اجماع واشنگتن به دنبال آن است، یک اشتباه سیاستی تلقی می‌شود. برای اینکه گزینه‌های سیاستی

موردنظر با موفقیت اهداف موردنظر را تأمین نماید، سیاستها باید بر اساس شرایط ویژه و محدودیت‌های هر کشور خاص اتخاذ شود.

سیاست‌های اقتصاد کلان

نیاز به ارتقای توسعه مالی و طراحی سیاست‌های مناسب ضدسیکلی دو موضوع اساسی در تنظیم و اجرای سیاست‌های اقتصاد کلان در این زمینه به‌شمار می‌روند. به منظور کاهش فقر، ممکن است اجرای سیاست‌های دیگری الزام‌آور باشد که به طور مثال، می‌توان به تنظیم سیاست‌ها و پایه مالیاتی بالا و پیشرفته برای تأمین مالی خدمات دولتی و مراقبت‌های اجتماعی همراه با توسعه زیرساخت‌ها اشاره کرد.

توسعه مالی در فاز نخست مستلزم توسعه بخش بانکداری سالم و بازارهای داخلی اوراق قرضه دولتی است. توسعه بازار داخلی اوراق قرضه دولتی می‌باید فاز اول توسعه مالی بخش غیربانکی تلقی شود و بدون درنگ پس از آن، توسعه بازارهای اوراق قرضه شرکتی موردنظر قرار گیرد تا تأمین مالی سرمایه‌گذاری از طریق بازار امکان‌پذیر شود. چنانچه تأمین مالی بلندمدت موردنیاز سرمایه‌گذاری در اختیار نباشد، آنگاه لازم است بانک‌های توسعه دولتی و بخش عمومی قدم پیش نهند. چنانچه بانک‌های تجاری و بازار اوراق قرضه شرکتی قادر نباشند تأمین مالی بلندمدت پروژه‌های سرمایه‌گذاری را بر عهده گیرند، آنگاه ضروری است این منابع توسط بخش عمومی و بانک‌های توسعه‌ای تدارک شود. چنانچه بعضی از بخش‌ها و عوامل اقتصادی نظیر بخش خانوار یا صنایع کوچک در دسترسی به بازارهای مالی دچار مشکل و محدودیت باشند، بخش دولتی و بانک‌های توسعه‌ای رسالت عمده‌ای به عهده دارند تا منابع مالی موردنیاز این بخش‌ها را تأمین کنند. این مطلب به‌ویژه برای تأمین مالی بزرگترین دارایی خانوارها، یعنی مسکن، از اهمیت دوچندان برخوردار است.

جالب است توجه شود که این گونه مداخلات دولتی در بازارهای مالی کشورهای صنعتی و غنی حتی در پیچیده‌ترین نوع آن (یعنی بازارهای مالی ایالات متحده آمریکا) بسیار رایج است. توسعه بازارهای اوراق قرضه، بازار بورس سهام و بازارهای پیشرفته دیگر تأمین مالی نظیر تأمین مالی فروش اوراق رهنی مسکن و بازارهای مشتقه مالی ممکن است نیاز به سرمایه‌گذاران نهادی ویژه داشته باشد

که به عنوان پایه‌گذاران بازار یا عوامل بازار ساز^۱ در بازسازی این گونه اوراق مشارکت فعال داشته باشند. بانک‌های توسعه، بنگاه‌های بیمه و سازمان‌های بازنشستگی در این حوزه‌ها نقش اساسی ایفا می‌کنند. در بسیاری از کشورهای صنعتی مؤسسات دولتی خاص و عوامل بازار با نظارت دولت، توسعه این گونه بازارها را زیر نظارت و کنترل خود دارند (یک نمونه روشن در این زمینه بازارهای توسعه‌یافته اوراق رهنی در آمریکا است).

همان‌طور که پیشتر توضیح داده شد، امکان ایجاد بی‌ثباتی مالی در تمام مراحل توسعه مالی وجود دارد. توسعه مالی در این حوزه اثر دوگانه دارد؛ از یک سوی، شبکه‌ای متراکم‌تر از عوامل و نهادهای مالی فضای تحرک سیاست‌های مالی ضد سیکلی را تثبیت و گسترش می‌دهد؛ اما از سوی دیگر و همزمان، ریسک‌های جدیدی در بخش مالی ایجاد می‌شود. بعضی از این ریسک‌ها را می‌توان به شرح زیر ذکر نمود:

نبود تناسب سررسید بین نیاز تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری و منابع مالی موجود؛ نبود تناسب زمانی منابع مالی خارجی در اختیار برای تأمین مالی و تحصیل دارایی داخلی (به‌ویژه کالاها و خدمات تولیدی غیرمبادله‌ای)؛ نسبت اهرمی بالا^۲ (تناسب بدهی‌های مالی نسبت به پایه سرمایه مؤسسات که نهادهای مالی بر مبنای آن عمل می‌کنند) و سرانجام، توسعه ابزارهای مالی ناسالم. این‌گونه ریسک‌ها در تمام سیستم‌های مالی حتی برای کشورهای پیشرفته صنعتی وجود داشته و بسیار جدی است. در این زمینه تأکید بر دو ریسک ناشی از نسبت اهرمی بالا و توسعه ابزارهای مالی ناسالم حائز اهمیت خاص است، زیرا که در بحران سال‌های اخیر این دو ریسک به‌صورت حجم بالای تعهدات و بدهی‌های با وثیقه^۳ در بازارهای فرعی مسکن و اوراق بیمه اعتبارات بانکی^۴ مؤسسات با پایه سرمایه ضعیف نقش کلیدی در تضعیف بازارهای مالی به عهده داشتند. دو نوع ریسک اول به‌طور خاص در کشورهای در حال توسعه بسیار حائز اهمیت است، زیرا که این دو نوع ریسک به‌طور مداوم خطرات جدی برای یک ساختار سالم ترازنامه محسوب می‌شود.

-
1. Market Makers
 2. Excessive Leverage
 3. CDO; Collateralized Debt Obligation
 4. CDS; Credit Default Swap

قوانین و مقررات مالی باید به طور روزافزون همپای توسعه بازارهای مالی به‌هنگام و پیچیده‌تر شوند. کمبودها و موانع قانونی در شعاع تناوب بالای بحران‌های مالی که تمام کشورهای صنعتی و در حال توسعه را از دهه ۱۹۷۰ میلادی متأثر ساخته است، در تمام دهه‌های اخیر مشهود بوده است. اجتناب از نسبت اهرمی بالا، و تضمین سرمایه کافی در مؤسسات و سیستم مالی به همراه اندوخته لازم برای پوشش زیان‌های متحمل مورد انتظار اساسی‌ترین مسأله نظام مالی کشورها تلقی می‌شود. مدیریت بهینه عدم تطابق سررسید دارایی‌ها و بدهی‌ها و مؤسسات مالی و نیز مدیریت مناسب دارایی‌ها و بدهی‌های خارجی در کشورهای در حال توسعه از اهمیت یکسانی برخوردار است. آسان‌ترین گزینه‌ها در تنظیم قوانین و مقررات برای اجتناب از این ریسک‌ها پیش‌بینی اندازه کافی اندوخته یا ذخیره برای پوشش این ریسک‌هاست. همچنین، می‌توان در حوزه ریسک‌های اصلی محدودیت‌های کمی برای مؤسسات قائل شد. ایجاد محدودیت یا ممنوعیت کامل استقراض خارجی به‌ویژه برای مؤسسات و بخش‌های تولیدکننده کالاها و خدمات غیرمبادله‌ای، راه‌حل ساده دیگر برای گریز از بحران بدهی‌های خارجی در کشورهای در حال توسعه است. نباید این مطلب را هرگز فراموش کرد که طی قرون متمادی، ابزارهای مالی ناسالم و ابداعی جدید سرمنشأ بسیاری از بحران‌های مالی بوده‌اند.

تأمین مالی به‌صورت ذاتی ویژگی سیکلیک تجاری یا خودانگیختگی دارد. انواع و اقسام ریسک‌ها در مؤسسات مالی در دوره رونق انباشت می‌شود و سیستم‌های مالی به‌شدت نسبت به ریسک‌های متحمل مورد انتظار دچار کمبود سرمایه می‌شوند. این وضعیت باعث این توصیه مالی اکید شده است که قوانین و مقررات مالی احتیاطی باید دارای ماهیت ضد سیکلی قوی باشند. یکی از مشکلات اصلی قوانین و مقررات مالی جاری آن است که این مقررات ماهیت سیکلیک دارند. از جمله مشکلات ماهیت سیکلیک قوانین جاری می‌توان به مقررات و قواعد رتبه‌بندی اعتباری، قاعده قیمت‌گذاری بازار محصولات مالی (که اگرچه به لحاظ شفافیت معیارها روش ارزشگذاری مناسبی تلقی می‌شود، اما از بابت انتقال کامل سیکل‌های رونق و رکود به پورتفوی مؤسسات نامناسب است)، الگوی ارزیابی ریسک (که به لحاظ طراحی‌های مشابه در واقع باعث بی‌ثباتی بازارها می‌شود)، و به‌ویژه گرایش مؤسسات به نسبت اهرمی بالا و پذیرش موقعیت تعهدی باز بالا در دوران رونق می‌توان اشاره نمود. توصیه‌های

ساده در این زمینه عبارت است از: افزایش سرمایه، تأمین اندوخته کافی برای زیان احتمالی تسهیلات در دوران رونق، و اجتناب از قیمت‌گذاری بازار برای محصولات مالی که به نسبت اهرمی بالا منجر می‌شود. در این زمینه خاص می‌توان به ایجاد محدودیت برای قیمت‌گذاری دارایی‌های مالی در دوران رونق اشاره کرد که می‌تواند به عنوان پشتوانه اعتبار و ریسک اوراق قرضه، استفاده شود.

در اجرای سیاست‌های اقتصادی می‌باید سیاست‌های تأمین مالی هم‌جهت سیکل‌های اقتصادی با سیاست‌های کلان ضدسیکلی همراه باشد. موضوع اساسی در این زمینه آن است که وجود منابع مالی خارجی هم‌جهت سیکل‌های اقتصادی دامنه مانور سیاست‌های کلان ضدسیکلی را در اقتصاد کشورهای در حال توسعه تنگ و تضعیف می‌نماید. به عنوان مثال می‌توان به تأثیر سیاست‌های بودجه‌ای دولت اشاره کرد که در شرایط رونق اقتصادی می‌توان با افزایش نرخ‌های مالیاتی، مالیات بر درآمد را با نرخ بالاتر از رشد ملی افزایش داد و به این ترتیب به نوعی از سیاست‌های بودجه‌ای به‌عنوان تثبیت‌گر اتوماتیک^۱ استفاده نمود. در شرایط رونق اقتصادی می‌توان نرخ‌های مالیاتی را به‌صورت موقت افزایش داد. همچنین، می‌توان ایجاد صندوق تثبیت بودجه‌ای و تشکیل تورحمایتی دائمی برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر را در سیاست‌های بودجه‌ای دولت مدنظر قرار داد. با ایجاد صندوق تثبیت بودجه‌ای می‌توان منابع مالی مازاد بودجه‌ای بالاتر از تعادل بودجه‌ای ساختاری را در دوران رونق پس‌انداز نموده و از این منابع در دوران رکود برای تأمین کسر بودجه و منابع تورحمایتی استفاده کرد (تثبیت‌گر اتوماتیک برای دوران رکود). کاربرد این اصول در عمل در بیشتر موارد به این دلیل مشکل است که جریان‌های سیاسی، دولت‌ها را برای خرج‌کردن طی دوران رونق تحت فشار قرار می‌دهند، به ویژه هنگامی که دوران رونق به‌دنبال یک دوران رکود اتفاق افتاده که در آن انقباض بودجه‌ای به عنوان بخشی از بسته‌های تثبیتی اورتودوکس، به اجرا گذاشته شده است. متأسفانه، سیاست‌های مالی بودجه‌ای همراه سیکل‌های تجاری الگوی رایجی در جهان در حال توسعه به عنوان روند حاکم تلقی می‌شود که باید به‌طور قطع معکوس شود.

1. Automatic Stabilizer

یک مشکل اصلی در کشورهای در حال توسعه موضوع برابری نرخ‌های بهره واقعی پوششی است (نرخ بهره تأمین مالی خارجی به علاوه نرخ کاهش ارزش مورد انتظار پول ملی - یا منهای تقویت مورد انتظار پول ملی) که در دوران رونق دچار افت و در شرایط رکود و بحران دچار افزایش می‌شود. اگر کشورهای در حال توسعه این روند خودبه‌خودی را تعقیب نمایند، سیاست‌های پولی مورد اجرای آنها، حامی سیکل تجاری خواهد بود و به این ترتیب نوسان تولید ملی تشدید می‌شود. از سوی دیگر، تلاش برای افزایش نرخ بهره در دوران رونق و کاهش در زمان بحران‌ها در مقابل روندهای نرخ برابری قرار می‌گیرد که بی‌ثباتی و نوسان نرخ ارز را تشدید می‌نماید. آنچه که در واقع اتفاق می‌افتد آن است که نرخ‌های بالاتر بهره در دوران رونق با ایجاد انگیزه ورود سرمایه بیشتر روندهای تقویت پول ملی را افزایش می‌دهد. نرخ‌های بهره پایین‌تر در شرایط بحران با ایجاد انگیزه روند تضعیف پول ملی را تشدید می‌نماید و به این ترتیب ریسک رکود را افزایش می‌دهد. در چنین شرایطی چنانچه کشور در حال توسعه از اجرای سیاست‌های ایجاد تنوع در مبانی تولید و تجارت در دوره رونق کوتاهی کرده باشد، این رکود به کمیابی منابع ارزی خارجی در بلندمدت منجر خواهد شد.

این گونه تعاملات نشان‌دهنده پیچیدگی‌های واقعی سیاست‌های پولی و نرخ ارز در اقتصادهای آزاد است. هدفگذاری تورم به عنوان رهیافت اصلی تدوین و اجرای سیاست پولی، هنگامی یک چارچوب مناسب برای سیاست‌های ضدسیکلی ارائه می‌کند که تقاضای داخلی تنها عامل تعیین‌کننده قیمت‌های داخلی باشد؛ اما چنانچه در اقتصاد کشور در حال توسعه‌ای نرخ ارز هم یک عامل تعیین‌کننده قیمت‌ها در بازار داخلی باشد، آنگاه ممکن است اثر ضدسیکلی رهیافت هدفگذاری تورم قابل اطمینان نباشد. در چنین شرایطی اگر کشور موردنظر به عنوان یک راه‌حل کوتاه‌مدت، تقویت پول ملی در دوران رونق هرگونه مازاد تقاضا در بازار داخلی را به سمت جریان کالاهای وارداتی و تراز پرداخت‌ها سوق می‌دهد. در این وضعیت هرچند ممکن است هدف نرخ تورم تأمین شود، اما افزایش کسری حساب جاری و تراز پرداخت‌ها و تقویت پول ملی ممکن است به عامل آسیب‌پذیری تبدیل شود که در نهایت توقف ناگهانی تأمین مالی خارجی را به دنبال داشته باشد. به عنوان یک موضوع

بلندمدت، این گزینه ابعاد عمده تأثیر نرخ ارز بر ایجاد تنوع در ساختارهای تولید و تجارت را کاملاً نادیده می‌گیرد و مشکلات عمده‌ای در بلندمدت برای اقتصاد ملی ایجاد می‌کند.

از هر دو دیدگاه بلندمدت و کوتاهمدت، سیاست‌های اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه باید شامل عنصر هدف‌گذاری نرخ ارز باشد.^۱ مداخلات گسترده در بازار ارز در کشورهای در حال توسعه در سال‌های اخیر به این معناست که این موضوع به صورت یک "ترجیح آشکار"^۲ ذهن مقامات اقتصادی در بسیاری از این کشورها را به خود مشغول داشته است.

هدف اصلی سیاست‌های اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه می‌باید در درجه نخست تأمین رشد اقتصادی بلندمدت از طریق تعیین و هدایت نرخ بهره واقعی متعادل و باثبات و نرخ ارز واقعی نسبتاً باثبات و رقابتی باشد. هدف اول (تعیین نرخ واقعی بهره با ثبات و متعادل)، تأمین مالی سرمایه‌گذاری را تسهیل می‌کند. هدف دوم (برقراری نرخ ارز واقعی باثبات و رقابتی) به ایجاد تغییرات ساختاری در زمینه تنوع‌بخشی به ساختار تولید و تجارت کمک می‌کند. استفاده از ابزار نرخ ارز در تدوین و اجرای سیاست‌های کلان بسیار مهم تلقی می‌شود، زیرا با آزادسازی رژیم‌های تجاری و دشواری‌های فراوان در زمینه حمایت از تولید داخلی و پرداخت یارانه‌های صادراتی، نرخ ارز تنها گزینه ارتقای ساختارهای تولید و تجارت به حساب می‌آید (در کشورهای در حال توسعه موضوع آثار آزادسازی تجاری اغلب نادیده گرفته می‌شود). برای مقامات اقتصاد کلان تنظیم هر دو نرخ بهره و ارز با در نظر گرفتن محدودیت‌هایی امکان‌پذیر است. این بدان معناست که در کشور در حال توسعه می‌باید مبادلات حساب سرمایه به صورت دقیق و بسیط موضوع قانونگذاری و تنظیم مقررات قرار گیرد و افزون بر آن حجم زیادی از مداخلات در بازار ارز اجتناب‌ناپذیر است. تجربه‌های واقعی نیز نشان می‌دهد که رقابت‌پذیری در بخش خارجی و نرخ ارز رقابتی اثرات مثبت در بلندمدت بر رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه دارد. نتایج مشابه از تجارب عینی نیز حکایت از آن دارد که حساب جاری ترازپرداخت‌های مستحکم تأثیر مثبت بر رشد تولید کشورهای در حال توسعه در کوتاهمدت و بلندمدت بر جای می‌گذارد.

1. Frenkel & Taylor. (2006).

2. Revealed Preference

سیاست‌های تغییر ساختاری

هدف اصلی از اجرای سیاست‌های اصلاح ساختار اقتصادی تجهیز و تجدید ساختار پویای تولید و تجارت برای انتقال ساختار به سمت فعالیت‌هایی با محتوای فنی و تکنولوژی بالاتر است. کشورهای که در مقیاس وسیع صنعتی شده‌اند، همواره به دنبال اجرای سیاست‌های صنعتی بوده‌اند. این مسأله از نظر تاریخی در مورد ایالات متحده، بریتانیای کبیر، ژاپن و بزرگ‌ترین کشورهای شرق آسیا مصداق دارد. مداخلات دولت‌ها در زمینه صنعتی شدن کشور نه تنها در برگزیده سیاست‌های تجاری (حمایت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای و یارانه‌های صادرات) و مشوق‌های مالیاتی است، بلکه سیاست‌های "حمایت از تراست‌های صنعتی و مالی بزرگ"^۱ برای خلق قهرمانان ملی و به‌کارگیری فعال نتایج پژوهش‌ها و مخارج نظامی برای دستیابی به اهداف صنعتی شدن کشورها را نیز شامل می‌شود. سیاست‌های مداخله‌گرانه خشن و بی‌پرده کشورهای آسیایی پس از پایان جنگ دوم جهانی در زمینه صنعتی شدن با نگرش گرشنکرون^۲ سازگار است که براساس آن مداخله دولت در زمینه صنعتی شدن کشورهای عقب‌مانده بسیار پراهمیت تلقی می‌شود. همین جا باید تأکید شود که هرچه کشورها پا به عرصه صنعتی شدن بگذارند، اهمیت مداخلات صنعتی دولت‌ها بیشتر می‌شود.

اجماع واشنگتن مخالفت جدی با این مداخلات دارد و پیشنهادشان آن است که آزادسازی تجاری یک ابزار دقیق‌تر و کمتر ناهنجار نسبت به معیارهای بازار برای توسعه است تا این گونه مداخلات صنعتی؛ اما ثابت شده که این دیدگاه اشتباه است. آزادسازی تجاری ابزار اصلی مورد استفاده موفق‌ترین کشورهای در حال توسعه‌ای نبوده است که تنوع تولید و صادرات کشورهای خود را از طریق استقرار صنایع با محتوای فنی و تکنولوژی بالاتر ایجاد نموده‌اند.

ادغام مناسب در اقتصاد جهانی بدون شک می‌تواند ابزاری قدرتمند برای سیاست توسعه باشد. در واقع این نگاه همواره کانون تفکر ساختارگرایی محسوب می‌شود. ساختارگرایان همواره دیدگاهشان آن بوده است که هدف اصلی از اجرای سیاست‌های صنعتی تغییر ساختار صنعتی کشورها و اتصال

1. Protrust Policies

2. Gershenkeron. (1962).

اقتصادهای ملی به نظام اقتصاد جهانی است. به بیان دیگر، برای بازتعریف تقسیم کار در سطح بین‌الملل این نگاه ساختارگرایانه لازم است. هدف از این نگاه ساختارگرایانه رجعت به نوعی از اشکال استبداد^۱ در سیاست و حکومت نیست، زیرا که استبداد در نظام توسعه جدید و عصر مدرن محلی از اعراب ندارد. مسأله اصلی آن است که کشورهای در حال توسعه چگونه و با استفاده از چه ابزارهایی می‌توانند ضمن حمایت از اقشار فقیر و آسیب‌پذیر در زمینه ارتقای اقتصاد ملی خود و ادغام در اقتصاد جهانی اقدام نمایند.

در این خصوص، امکان بهره‌برداری از ابزارهای تجاری، جز برای کشورهای بسیار فقیر و نیز در زمینه حقوق و مالکیت فکری، در زمینه‌های دیگر نسبت به گذشته بسیار محدودتر شده و غیرقابل استفاده به نظر می‌رسد. تنها ابزار تجاری مهمی که با توافق‌نامه‌های بین‌المللی محدود نشده است، بانکداری توسعه‌ای است. در بسیاری از تجربیات موفق توسعه، بانک‌های دولت محور، ابزار مهمی برای تأمین مالی فعالیت‌های جدید توسعه بوده است که در موارد زیادی این بانک‌ها دولتی بوده‌اند یا دولت‌ها سهم مهمی از مالکیت آنها را داشته‌اند. برخی کشورها به‌ویژه چین اصرار جدی بر استفاده از بانک‌های توسعه‌ای دولتی در امر توسعه دارند. در کشورهای در حال توسعه امروزی، اعطای وام بلندمدت تحت حمایت دولت همراه با تشویق بازارهای بدهی شرکتی ابزار اصلی تأمین مالی توسعه تلقی می‌شوند، ترکیبی که می‌باید با استفاده از بانک‌های توسعه‌ای دولتی و شرکت‌های بازساز در بازارهای مالی مورد حمایت واقع شود.

امروزه معیارهای متعددی در خصوص نحوه طراحی استراتژی‌های توسعه صنعتی (آمسدن ۲۰۰۱^۲ و اوکامپو ۲۰۰۵)^۳ مورد بحث قرار گرفته است. هدف اساسی باید همواره آن باشد که با ارتقای الگوهای تغییر ساختاری صنعت زمینه انباشت قابلیت‌های فنی کشور رشد نماید. براساس آنچه گفته شد، معیارهای متعددی را می‌توان در این زمینه مورد بحث قرار داد.

1. Autarky

2. Amsden. (2001).

3. Ocampo. (2005).

توسعه صنعتی به صورت صریح و مستقیم آن است که سیاست‌های صنعتی باید فعالیت‌های نوآورانه را که باعث اثر سرریز شدن مثبت به اقتصاد داخلی می‌شود، بهبود بخشد.^۱ مفهوم فعالیت‌های نوآورانه باید در مقیاس وسیعی استنباط شود، به گونه‌ای که نه تنها شامل تکنولوژی‌های جدید بلکه بازارها و ساختارهای صنعتی جدید و نیز برنامه در زمینه به‌کارگیری منابع طبیعی کمتر استفاده شده، باشد. در کشورهای در حال توسعه صادرات محور امروزی، تنوع صادرات، در محصولات و بازارهای صادراتی، باید هدف مهمی برای سیاستگذاران باشد. در تمامی موارد، باید تأکید بر آن باشد که نوآوری آن چیزی است که برای کشور یا منطقه روی می‌دهد، صرف‌نظر از آنکه این فعالیت در مکان دیگری کاملاً توسعه یافته باشد. اثر مثبت سرریز این گونه نوآوری‌ها بر اقتصاد داخلی و ارتباطات صنعتی (ارتباطات پسین و پیشین) و نیز آثار بیرونی تکنولوژی‌های جدید می‌باید به مرزهای فراتر از بنگاهی که نوآوری را معرفی کرده، تسری داده شود و این موضوع در واقع توجیه‌گر حمایت‌های دولت از این گونه نوآوری‌هاست.

تأکید بر اثر مثبت سرریز معرفی تکنولوژی‌های جدید به طور تلویحی به این معناست که مداخله دولت باید ارزش افزوده بالاتر را بر حسب محتوای فنی یا محتوای داخلی تولیدات صنعتی هدف قرار دهد. در توضیح بیشتر این موضوع اخیر باید تأکید نمود که تولید ناخالص داخلی در واقع چیزی جز ارزش افزوده نیست. بنابراین، ارتقای توریسم یا صنعت مونتاژ با محتوای داخلی محدود، ممکن است به خودی خود مطلوب نباشد، مگر آنکه فضا برای نوآوری بیشتر در اقتصاد ملی را باز نماید. این موضوع گره اصلی سیاست‌های توسعه صنعتی در دهه‌های اخیر به‌شمار می‌رود، زیرا که در این سال‌ها سیاست‌های صنعتی بر پایه گسترش مناطق آزاد تجاری و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از طریق تخفیف‌ها یا معافیت‌های کامل مالیاتی قرار داشته است، سیاستی که در اساس نظر بر ارتباط ضعیف صنعتی با محدوده اقتصاد ملی و ارزش افزوده پایین دارد و با این اعتبار، درآمد و اشتغال پایینی در اقتصاد ملی خلق می‌کند.

3. Hirschman. (1958).

گفتنی است که تأکید بر فعالیتهای اقتصادی به جای بخش‌های اقتصادی، یک سری پرسش‌های مهم را بر می‌انگیزد. یکی از پرسش‌ها آن است که آیا می‌توان یک فعالیت خاص اقتصادی را از بخشی که به‌طور برجسته فعالیت در بستر آن محقق می‌شود، جدا نمود. به بیان دیگر، پرسش خاص آن است که آیا می‌توان فرایند ارتقای سطح تولید را از ایجاد ظرفیتهای فنی و تکنولوژی جدا کرد. سیاست‌های توسعه صنعتی قدیمی و نیز مداخلات دولت در حوزه فعالیتهای صنعتی یک فرض ضمنی آن بوده است که انباشت ظرفیتهای فنی و تکنولوژی به عنوان محصول فرعی توسعه بخش‌های تولیدی خاص تلقی شده است. با این فرض ارتقای بخش‌های صنعتی بسیار پیچیده راهی برای نوآوری و بهبود ظرفیتهای فنی تلقی می‌شد. این نگرش سبب شد که پیشرفت تکنولوژی و فنی همواره به عنوان یک فرایند منفعل و نه یک فرایند فعال مورد نظر قرار گیرد.

در دیدگاه‌های سیاست‌های صنعتی جدید این مطلب همواره مطرح است که آیا می‌توان ارتقای فعالیت را از ارتقای بخش جدا نمود و تأکید را بر ارتقای فعالیتهای صنعتی به عنوان یک موضوع تجربی صرف قرار داد. ممکن است پاسخ مشخصی برای این پرسش وجود نداشته باشد؛ اما نکته اصلی آن است که با اجرای سیاست‌های صنعتی کدامیک از این دو، فعالیت یا بخش، بیشتر ارتقا یافته است و آیا نوآوری به‌طور مستقیم در محدوده تولید (تسخیر بازارها و بهره‌برداری از منابع جدید) محقق شده است. مسأله اصلی همواره آن است که هدف نهایی باید معطوف به کسب فن‌آوری‌های جدید و انباشت استعدادهای فنی قرار داشته باشد.

تأکید بر نوآوری‌ها در فعالیتهای صنعتی پیام دیگری را نیز به همراه دارد؛ برخلاف آنچه که در گذشته تصور می‌شد که بخش‌های صنعتی محور اصلی نوآوری و تکنولوژی هستند، امروزه معلوم شده که بخش‌های غیرصنعتی ظرفیتهای بالایی برای شکوفایی نوآوری‌ها و معرفی تکنولوژی‌های جدید نیز دارند. این فعالیتهای شامل بخش‌های تولید مواد اولیه، خدمات مدرن، محصولات نوین با تراکم و ارزش افزوده بالا (از جمله انواع میوه‌ها و سبزیجات) و همین‌طور فعالیتهای با محوریت منابع طبیعی هستند.

این معیارها برای هر مرحله از توسعه اقتصاد ملی مصداق دارد و امکان طراحی و اجرای سیاست‌های فعال برای کشورهای با درجه توسعه مختلف را فراهم می‌کند. چگونگی افزایش بهره‌وری در فعالیتهای کشاورزی پایه، که منبع اصلی درآمد اقشار فقیر و کم‌درآمد را تشکیل می‌دهد، باید نقطه شروع هرگونه سیاست توسعه در کشورهای با درآمد پایین باشد. اینکه کشورهای فقیر چگونه از تولید مواد اولیه به تولید کالاهای و خدمات صنعتی منابع محور با نیاز به نیروی کار نیمه‌ماهر حرکت کنند، چالشی برای این گروه کشورها تلقی می‌شود. این در حالی است که کشورهای با درآمد متوسط با گزینه حرکت به سمت تولید کالاهای و خدمات صنعتی با محتوای فنی بالاتر مواجه‌اند. برای آن دسته از کشورهایی که اقتصادشان مبتنی بر تولید مواد معدنی است یا به سطوح نیمه صنعتی ارتقا یافته و به‌ناچار در معرض نوسانات سیکلی شدید قرار دارند، عنصر مهم استراتژی صنعتی عبارت است از نحوه تنوع بخشیدن به بخش‌های اقتصادی مبادله‌ای آسیب‌پذیر در برابر نوسانات سیکلی و اجرای سیاست‌های اصلاح ساختار به همراه سیاست‌های ضدسیکلی شدید اقتصاد کلان.

استراتژی‌های اصلاح ساختار از برخی جهات مستلزم مشارکت فعال بخش خصوصی و دولتی است. نیاز برای چنین شراکتی از جمله به مسائل اطلاعاتی مربوط می‌شود که عوامل اقتصادی مختلف با آن مواجه‌اند: اطلاعات مفید برای بخش خصوصی در فرایندهای تولید و بازارهای ویژه، اطلاعات مفید برای دولت در کل اقتصاد در خصوص شرایط و فرایندهای بین‌المللی، ظرفیت دولت برای وضع و اجرای قوانینی که منافع آن عاید کل بخش خصوصی شود تا آنکه فعالان اقتصادی خاصی را در نظر داشته باشد. شکل و ماهیت تعامل و مشارکت بخش خصوصی و دولت از کشوری به کشور دیگر بسته به ویژگی‌های هر دو عوامل اقتصادی خصوصی و دولت فرق می‌کند؛ اما در تمام موارد، این موضوع را باید به عنوان یک فرایند یادگیری متقابل تلقی نمود.

انگیزه‌هایی که تعریف می‌شود، ممکن است افقی^۱ (انگیزه‌ای که در تمام بخش‌ها به یک فعالیت خاص مربوط است) یا گزینشی باشد. ترجیح برای انگیزه‌های افقی در برخی موارد ممکن است درست باشد، اما برای ارتقای فعالیتهای خاص کافی نیست، زیرا که در برخی موارد لازم است فعالیت‌هایی با

1. Horizontal

اثر سرریز قابل توجه و انباشت توانمندی‌های فنی تشویق شوند. تأکید بر این نکته اهمیت دارد که در تخصیص منابع بودجه‌ای دولت باید تلاش کرد از تصمیمات گزینشی پرهیز نمود و تا حد ممکن تخصیص هزینه‌های دولتی را بر مبنای یک استراتژی روشن انجام داد.

ممکن است درست نباشد که اعطای انگیزش‌ها و جوایز به طور انحصاری به موفق‌ترین‌ها اختصاص داده شود، انتقادی که بیشتر صاحب‌نظران به سیاست‌های انگیزشی استراتژی‌های صنعتی وارد می‌دانند. هر استراتژی موفق‌ی یک فرایند یادگیری محسوب می‌شود، حتی اگر ارتقای آن همراه با گزینه‌های نادرست باشد. این مسأله از نظر استراتژی‌های بنگاه‌های خصوصی در محیط تجارت آزاد نیز درست است. نکته اساسی و بدترین نوع انتخاب آن است که وظیفه طراحی استراتژی‌های توسعه ساختاری مناسب غیرممکن تلقی شود و به این ترتیب با مقوله استراتژی توسعه منفعلانه برخورد شود. افزون بر این، به غیر از انتخاب برنده‌ها، استراتژی مناسب ممکن است براساس کشف^۱ یا برنده ساختن^۲ در یک تعامل نزدیک با بنگاه‌های بخش تولید ایجاد شود. این تأکید از چارچوب تحلیلی پایه‌ای منشأ می‌گیرد که بر اساس آن افزایش بهره‌وری تا حدود زیادی نتیجه کسب تجربه در زمینه تولید است.

فرایند تصمیم‌گیری بدون شک در دوران رواج سیاست جایگزینی واردات آسان‌تر بوده، زیرا فرایند یادشده براساس اندازه بازار داخلی شناسایی کالاهای وارداتی انجام شده است. برای برخی از اقتصادهای مبتنی بر توسعه صادرات، نگاه به ساختارهای صنعتی و صادراتی کشورهای غنی ممکن است مناسب باشد؛ اما هنگامی که اقتصادهای در حال صنعتی‌شدن (کره جنوبی، تایوان و از برخی جنبه‌ها چین) به مرزهای فناوری دنیا نزدیک می‌شوند، راهنمای اداری سبک‌های قدیم ممکن است کارکردی نداشته باشد. حتی اگر بوروکراسی نتواند بخش‌های با محوریت جدید مرحله جهش بعدی را پیش‌بینی کند، به یقین می‌توان به تحقیق و توسعه مالی کمک نمود و تأمین مالی بلندمدت را به بنگاه‌ها و پشتوانه‌های زیرساختی در این بخش‌ها- نظیر پوشش ۹۰ درصدی پهنای باند اینترنت کره جنوبی- اختصاص داد. هیچ یک از این حوزه‌های سیاستی توسط معاهده‌های بین‌المللی محدود

1. Discovering

2. Making Winners

نشده است و این نوع از سیاستها امروزه در کشورها و اقتصادهای نوظهور توسط دولت‌ها به اجرا درمی‌آیند.

انگیزه‌ها باید با استانداردهای عملکرد-ساز و کارهای کنترل متقابل^۱ - (به تعبیر آمسدین ۲۰۰۱) هماهنگ شوند. انگیزه‌ها و جوایز را باید به صورت موقت و نه دائمی ارائه نمود و آنها را به طور پویا در فرایند تغییر ساختاری به جلو حرکت داد؛ اما هریک از تعاریف اولیه در خصوص پایداری نظام انگیزشی ممکن است مصنوعی باشد و به خسران منابع سرمایه‌گذاری شده بدون تأمین اهداف سیاستی منجر شود. راه‌حل بهتر ممکن است، طراحی یک فرایند یادگیری باشد که به تصمیماتی در خصوص تعطیلی نمونه فعالیت‌های غیرموفق یا توسعه سیاست‌های موفقیت‌آمیز تا دستیابی به نتایج کامل از نمونه‌های موفق، منتهی می‌شود.

سرانجام، این موضوع در مجموع به ایجاد نهادهای مناسب اقتصادی می‌انجامد. از بین بردن ظرفیت‌های نهادی در این زمینه‌ها با رهنمود مکتب اجماع واشنگتن در بیشتر کشورهای در حال توسعه ویران کننده بوده است؛ اما هیچ دلیلی وجود ندارد که نتوان این نهادها را بازسازی کرد. این مطلب قابل توجه است که مکاتب اقتصادی حاکم در دوران معاصر دیدگاه‌های متناقضی در زمینه ضرورت‌های مربوط به نهادسازی در کشورهای در حال توسعه ارائه می‌دهند. غالباً تصور و استدلال می‌شود که ایجاد بانک مرکزی یا نهادهای مالیاتی مناسب برای کشورهای در حال توسعه ممکن و در دسترس است، اما بهبود توسعه بخش تولید تا اندازه‌ای برای این کشورها غیرممکن است. هیچ دلیلی برای این تحلیل ارائه نمی‌شود. کشورهای موفق نشان داده‌اند که این امر امکان‌پذیر است.

محیط بین‌المللی

اگرچه بحث در این مجال بر سیاست‌های اقتصاد کلان داخلی و استراتژی‌های توسعه ساختاری تمرکز داشته است، اما محیط بین‌المللی موضوعی حساس تلقی می‌شود و تجارب واقعی نیز نشان داده است که موفقیت و ناکامی بسیاری از کشورها در غلبه بر مشکلات توسعه‌نیافتگی به محیط و فضای

1. Reciprocal Control Mechanisms

2. Amsden. (2001).

بین‌المللی وابسته بوده است. بدین‌روی، طراحی ابزارهای بهتر برای مدیریت سیاست‌های اقتصاد کلان در سطح جهان و نیز مشارکت وسیع کشورهای در حال توسعه در تصمیم‌گیری‌های جهانی امری ضروری در توسعه این گروه کشورها تلقی می‌شود.

و در پایان، یک‌بار دیگر شایان ذکر است که تدوین قوانین بین‌المللی باید به گونه‌ای انجام شود که فضای مانور سیاستی کافی برای کشورهای در حال توسعه داشته باشد تا استراتژی‌ها و سیاست‌های خود را به منظور مدیریت شوک‌های خارجی و انجام اصلاحات و تغییرات ساختاری به نحو بهتری انجام دهند. این حوزه‌ای است که در دهه‌های اخیر شاهد یک عقب‌گرد آشکار بوده است. جهان مبتنی بر برابری و عدالت، به طور قطع مبتنی بر قوانینی نیست که روز به روز بیش از گذشته امر توسعه را دشوارتر نماید.

جهت‌گیری به سمت سیاست‌های حمایت از فقرا

نکته اصلی این مقاله آن است که ریشه‌کن کردن جدی فقر بدون رشد پایدار درآمد سرانه واقعی غیرممکن است. برخی کشورها در حفظ رشد اقتصادی پایدار موفق عمل کرده‌اند، درحالی که تعداد زیادی از کشورها در این زمینه موفق نبوده‌اند.

رشد اقتصادی بدون انجام اصلاح و تغییر ساختاری پیوسته اتفاق نمی‌افتد. پیشنهاد‌های متعددی در زمینه سیاست‌های بهبود رشد اقتصادی در این گزارش مطرح شده است که بخشی از آنها را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد؛ پرهیز از سیاست‌های هم‌جهت سیکل‌های اقتصادی به‌ویژه در شرایط شوک به اقتصاد کلان (به‌ویژه شوک‌های خارجی)، هدایت قیمت‌ها در سطح اقتصاد کلان به‌ویژه نرخ‌های بهره و ارز در جهت حمایت از اهداف توسعه‌ای، پیگیری سیاست‌های تجاری و صنعتی در جهت ایجاد فعالیت‌های اقتصادی با بازدهی فزاینده، بهبود توسعه مالی و استفاده بهینه و کارآمد از کمک‌های خارجی.

البته، سیاست‌هایی با هدف کمک مستقیم به فقرا (نظیر تلاش برای دستیابی به اهداف توسعه هزاره) نقش مهمی در فرایند توسعه کشورهای در حال توسعه ایفا می‌کند؛ اما در صورت نبود رشد پایدار تولید سرانه به همراه اشتغال کافی، دستیابی به اهداف موردنظر غیرممکن است. طبق نظر لائو

تزو، آموزش به اقتصادها برای ماهیگیری موفق به منظور دستیابی به رشد پایدار و تغییر ساختاری، می‌باید دغدغه اصلی سیاستگذاران باشد.

منابع

- 1- Amsden, Alice H. (2001). *The Rise of 'The Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press, New York.
- 2- Frenkel, Roberto, and Taylor Lance. (2006). Real Exchange Rate, Monetary Policy, and Employment. In José Antonio Ocampo, Jomo K. S., and Khan Sarbuland (eds). *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. United Nations, New York.
- 3- Gerschenkron, Alexander. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- 4- Hirschman, Albert O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press
- 5- Kaldor, Nicholas (1978). Causes of the Slow Rate of Growth of the United Kingdom. In *Further Essays on Economic Theory*. Duckworth, London.
- 6- Kindleberger, Charles P., and Aliber Robert. (2005). *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises* (5th edition). John Wiley & Sons, New York.
- 7- Ocampo, José Antonio. (2005). The Quest for Dynamic Efficiency: Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries. In José Antonio Ocampo (ed.). *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Stanford University Press, Stanford.