

اصلاح سیاستهای اقتصادی در کشورهای در حال توسعه

این کتاب عزیز در تاریخ ۵۷، ۶، ۶۲ بیابان رسد
این کتاب از زمان خوانده شدن در عطش یک کتاب اعتمادی حمید است و نیز
معرفت بر توکل را استلزام شده . یک سال بعد از این کتاب سلام است
دانش . مریم دلس غم فروم .

همه حال از مطالعه آن بسیار خوشنوم از شک مطالعه دو باره
شاید ترمیم را در این مجامع کلیم
اعتماد طبی فوق العاده زنگنه داده

اصلاح سیاستهای اقتصادی در کشورهای در حال توسعه

نویسنده: آن کروگر

مترجمان: دکتر نادر حبیبی، دکتر محمد طیبیان، دکتر غلامعلی فرجادی

۱۳۷۴

کروگر، آن او . Krueger, Anne O.

اصلاح سیاستهای اقتصادی در کشورهای در حال توسعه: گفتارهای یادبود کوزنتس در مرکز رشد اقتصادی دانشگاه ییل / نوشته. آن او. کروگر؛ ترجمه محمد طبیبیان، غلامعلی فرجادی، نادر حبیبی . - تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه، ۱۳۷۴.

۱۹۰ ص. : جدول.

Economic policy reform in developing countries : عنوان اصلی:

کتابنامه بصورت زیر نویس .

۱. کشورهای در حال رشد - سیاست اقتصادی . ۲. سیاست اقتصادی .
۳. اقتصاد - برنامه ریزی . الف. حبیبی، نادر، مترجم . ب. طبیبیان، محمد، مترجم همکار . ج. فرجادی، غلامعلی، مترجم همکار . د. کوزنتس، گفتارهای یادبود در مرکز رشد اقتصادی دانشگاه ییل . ه. عنوان .



۳۳۸/۹ ۶ الف ۴ ک / ۷ / ۵۹ HC

نام کتاب: اصلاح سیاستهای اقتصادی در کشورهای در حال توسعه:

گفتارهای یادبود کوزنتس در مرکز رشد اقتصادی دانشگاه ییل .

نویسنده: کروگر، آن او . Krueger, Anne O.

مترجمان: دکتر نادر حبیبی، دکتر محمد طبیبیان، دکتر غلامعلی فرجادی .

ناشر: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه .

آدرس: تهران - ضلع شمالی کاخ نیاوران - خیابان شهید مختار عسگری - پلاک ۱۰ .

صندوق پستی: ۱۹۳۹۵/۶۴۶۷ فاکس: ۲۵۷۷۲۱۶ تلفن: ۲۷۵۴۴۶، ۸۰۳۰۰۶۳

چاپ: اول

تیراژ: ۳۰۰۰ نسخه

چاپخانه: مؤسسه زحل چاپ (سازمان برنامه و بودجه)

تاریخ انتشار: ۱۳۷۴

قیمت: ۴۰۰۰ ریال

فهرست

صفحه	عنوان
۹	مقدمه
۱۵	گفتار اول: ضرورت اصلاح سیاستها
۱۸	۱- سیاستهای اقتصادی یک «کشور نوعی در حال توسعه»
۵۰	۲- اثرات اینگونه سیاستها بر رشد اقتصادی
۵۷	۳- آمار
۷۱	گفتار دوم: موضوعات اقتصادی و سیاسی در تنظیم برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی
۷۴	۱- برنامه های اصلاحات
۹۳	۲- شرایط حاکم در زمان اجرای برنامه اصلاحات
۱۰۰	۳- ابزار سیاستگذاری که لازم است تصحیح شود.
۱۲۱	۴- چه مقدار اصلاحات باید انجام گردد و سرعت مناسب برای اجرای آن چیست؟
۱۲۷	۵- نقش مؤسسات و مراکز اعطای کمک مالی بین المللی
۱۳۱	۶- بدهیهای بین المللی و دسترسی به منابع
۱۳۷	گفتار سوم: تجربه های مربوط به برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی
۱۳۸	۱- اصلاح سیاستهای اقتصادی موفق و ناموفق
۱۶۴	۲- چرا بعضی دولتها سیاستهایی تا این حد خصمانه با رشد اتخاذ می کنند؟
۱۷۷	پیوست: اصلاح سیاستهای اقتصادی در اروپای شرقی



پیشگفتار مترجمان

در طی حدود دو دهه اخیر، در کشورهای در حال توسعه، توجه شایان و گسترده‌ای به مسئله اصلاحات اقتصادی معطوف شده است. در کشور ما نیز از سال ۱۳۶۸ به بعد این مسئله مورد توجه سیاستگذاران کشور بوده است. به دلیل اهمیت این امر، افزایش آگاهی عمومی در مورد تجارب سایر کشورهای جهان ضروری است.

به رغم اهمیت نحوه اجرای برنامه‌های اصلاحات و نقش انتخاب نحوه اجرا در تعیین میزان موفقیت نهایی، منابع فارسی اندکی در مورد جمع‌بندی تجربیات سایر کشورها در دسترس است. کتابهایی که اخیراً در زمینه اصلاحات اقتصادی تألیف یا ترجمه شده، غالباً به بررسی آماری عملکرد اصلاحات در کشورهای مختلف پرداخته‌اند. ویژگی بسیار مهم این کتاب که توسط یکی از اقتصاددانان بنام و صاحب تجربه تألیف گردیده، در این است که فرایند سیاستگذاری در زمینه اصلاحات را با دقت مورد توجه قرار می‌دهد. به همین دلیل، نقش انگیزه‌های سیاسی گروه‌های مختلفی که در سیاستگذاری‌های اقتصادی یک کشور دخیل هستند به طور مفصل مورد بحث قرار گرفته است. مؤلف با اشاره به تجربیات کشورهای مختلف نشان داده که چگونه ملاحظات سیاسی بر میزان موفقیت برنامه‌های اصلاحات اقتصادی تأثیر می‌گذارد. ویژگی دیگری که بر ارزش این کتاب می‌افزاید، راهنمایی‌های سودمندی است که در مورد ترتیب و توالی برنامه‌های اصلاحات در آن ارائه شده است. مطالعه این کتاب برای سیاستگذاران و کارشناسان امور اقتصادی کشور و همچنین متخصصین، دانشگاهیان و دانشجویان علوم اقتصادی سودمند خواهد بود.

مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه امیدوار است از طریق ترجمه و نشر این اثر، تجربه سایر کشورها و نتایجی که از آن می‌توان آموخت را به علاقه‌مندان ارائه نموده و در گسترش دانش این زمینه در کشور گام بردارد.

سپاسگزاری

مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه، از همکارانی که نام ایشان در پایین می آید به خاطر تلاش و کوششی که در آماده سازی و انتشار کتاب اصلاح سیاستهای اقتصادی در کشورهای در حال توسعه به کار بسته اند، صمیمانه سپاسگزاری می نماید

- | | |
|-----------------------|--------------|
| ۱. آقای محمد هومن | سرپرستار |
| ۲. خانم زهرا اوسطی | صفحه آرا |
| ۳. خانم مهین دادور | تایپست |
| ۴. آقای محمدرضا قاسمی | مدیریت تولید |

مقدمه

در دهه ۱۹۵۰، رشته توسعه اقتصادی یکی از رشته های جالب در اقتصاد به شمار می رفت. بسیاری از کشورهای تازه استقلال یافته، به دنبال رشد سریع اقتصادی بودند تا «شکاف» بین سطوح زندگی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه را کاهش دهند. یکی از میراث های رکود بزرگ، عدم اعتماد شدید به نظام بازار بود. این باور گسترده وجود داشت که شکست بازار بسیار وسیع بوده و تا حد زیادی نیز مسبب توسعه نیافتگی است.

از این رو، رهبران کشورهای تازه استقلال یافته باور داشتند که مسئولیت آنها توسعه سریع اقتصادی را نیز شامل می شود و دولت باید به عنوان یک بخش پیشرو عمل کند. بسیاری از اقتصاد دانان با چالش های ناشی از مسائل مربوط به فعالیتهای دولتی روبه رو شدند. برخی بر جدولهای داده - ستانده و الگو های برنامه ریزی برای بهبود تصمیمگیریها تأکید داشتند و برخی دیگر مسائل رشد اقتصاد «دوگانه» را که بر اساس آن کشاورزی عقبمانده مانعی برای توسعه صنعتی بوده، مورد بررسی قرار می دادند، و گروهی دیگر نیز بر مسائل ناشی از «بدبینی کشش» [صادرات] که توانایی کشورهای در حال توسعه را برای افزایش درآمدهای صادراتی مورد تردید قرار می داد، تأکید می کردند.

نظریه سنتی اقتصاد بر تخصیص کارآمد منابع و برتری نسبی به عنوان پایه ای برای تجارت تأکید داشت. نظریه اقتصاد سنتی بر پدیده هایی تأکید می کرد که ظاهراً ارتباط کمی با علاقه های اقتصاد دانان توسعه داشت؛ اقتصاد دانانی که باور داشتند که شاخه متفاوت و جداگانه ای از علم اقتصاد می باشند. در واقع، مدافعان اعمال کنترل دولت و سیاستهای جایگزین واردات معمولاً جنبه های ایستای کارایی اقتصادی را مورد توجه قرار می دادند و در تحلیل عوامل پویایی توسعه اقتصادی ناتوان بودند.

اگر چه برخی اقتصاد دانان با مجموعه سیاستهای حمایتگرایی و دخالتگرایی در کشورهای در حال توسعه مخالف بودند، انتقادات آنها در دهه های ۱۹۵۰، ۱۹۶۰، ۱۹۷۰ گوش شنوایی پیدا نکرد. از همه اینها گذشته، گفته می شد که اگر نرخ رشد واقعی ۶، ۷ یا ۸

درصد باشد و اساس پایدار و قابل قبولی نیز داشته باشد، سیاست کلی چندان هم بد نیست. فقط در دهه ۱۹۸۰ بود که روشن شد نرخهای رشد به بهای استقراض خارجی و شتاب تورم پرهزینه حاصل شده است. اگر چه موفقیت‌های عمده ای در تلاشهای توسعه، از قبیل کاهش نرخ مرگ و میر و افزایش با سواد، انجام شده بود، ولی روشن بود که نرخهای رشد تحصیل شده از طریق سیاستهای پذیرفته شده در دهه های قبل پایدار نبوده است. مسائلی چون کنترل اداری، افزایش عدم کارایی بخش عمومی و سیاستهای اقتصادی نظریه داخل کمتر به عنوان عوامل بحران توسعه دهه ۱۹۸۰ مورد توجه قرار گرفته است. عدم کارایی سیاستهای اولیه روشن بود و نگرانی اقتصاد دانان سستی درباره کارایی و انگیزه های اقتصادی معتبر به نظرمی رسید.

در هر حال، پس از آنکه کشورهای در حال توسعه یکی پس از دیگری با مشکل کاهش در آمد واقعی و تعهدات سنگین بازپرداخت بدهیها مواجه شدند، مسائل دیگری مطرح شد و آن این بود که با توجه به نامناسب بودن سیاستهای اولیه، بهترین راه برای حرکت از وضعیت موجود به سیاستهای سازنده تر کدام است.

در انتقال از یک نظام اقتصادی بسیار کنترل شده و تنظیم شده به سمت نظام و انگیزه های بازار، نظریه اقتصادی حرف چندان برای گفتن ندارد. اگر چه می توان از اصول اولیه اقتصادی - از جمله، قابلیت اعتبار تغییرات سیاسی اعلام شده و ضرورت انگیزه های مناسب و مانند اینها - کمک گرفت، ولی واقعیت این است که درک فرایند اصلاحات باید عمده‌تأ مبتنی بر تحلیل شواهد تجربی تلاشهای مربوط به اصلاحات باشد.

در خلال دهه ۱۹۸۰، اقتصاد دانان شروع به تحلیل این تلاشها بر پایه تجربیات کشورهای که اصلاحات را انجام داده بودند کردند. مدلهایی بر پایه واقعیاتی که می توانست به درک عناصر متعدد فرایند توسعه کمک کند، ساخته شد. همچنین پرسشهایی درباره «زمانبندی و ترتیب زمانی اصلاح سیاستها» مطرح شد.

در عمل، رهبران کشورها یکی پس از دیگری برنامه های اصلاحات را اعلام کردند. دربرخی موارد، این اصلاحات ریشه ای بود، در موارد دیگری این اصلاحات نیم بند و ناکافی بود. با اعلام تلاشهای اصلاحات، منتقدان شروع به این اتهام کردند که فرایند اصلاحات خود اشتباه است. به نظر می رسید که عدم درک عمق مشکلات اولیه و وسعت اصلاحات مورد نیاز، عامل عمده ای بوده است که موجب شده تلاشها به صورت نیم بند اجرا شود.

بنابراین زمانی که دعوت شد سخنرانیهایی تحت عنوان «گفتارهای کوزنتس» و با تأکید بر ضرورت اصلاحات، فرایند اصلاحات و تعیین نتایج اصلاحات ایراد گردد، به نظر می‌رسید که اقدامی کاملاً مناسب است. درسهای زیادی از تجربیات اصلاحات در دهه ۱۹۸۰ گرفته شده است. بی‌گمان، در دهه ۱۹۹۰ با تجربه اصلاحات اخیر در کشورهای اروپای شرقی درسهای بیشتری گرفته خواهد شد.

سیمون کوزنتس*، پیشگام درک توسعه از طریق تحلیل جنبه‌های کمی رشد کشورها بود. داده‌های منظم درباره سیاستهای اقتصادی کشورها شاید تحلیل بیشتر اصلاح سیاستها را در کشورهای در حال توسعه امکانپذیر گرداند. با این حال، تحلیل دقیق شواهد تجربی، پایه اولیه در درک اصلاح سیاستها در کشورهای در حال توسعه می‌باشد.

من شدیداً به تی. پل. شولتز** مدیونم، هم به خاطر اظهار نظرها و تشویقهای دلگرم‌کننده وی و هم به خاطر میهمان نوازی در زمانی که در نیویورک بودم. اظهار نظرهای بسیاری از اعضای هیأت علمی دانشکده ییل+، در زمانی که این سخنرانیها ارائه می‌شد، در تجدید نظر کردن و آماده نمودن سخنرانیها برای چاپ بسیار ارزشمند بوده است. آرنولد، سی هاربرگر++ نظرات ارزشمندی در مورد دو گفتار اول این کتاب ابراز داشته است. دیوید اورسموند[◇] کمکهای پژوهشی را فراهم نموده و ناکیل چوی با شایستگی فهرست منابع را تهیه کرده است.

* Simon Kuznets
 ◇ New Haven
 ++ Arnold Harberger

** T. Paul Schultz
 +Yale
 ◇◇ David Orsmond



گفتار اول

ضرورت اصلاح سیاستها

مترجم: دکتر غلامعلی فرجادی



گفتار اول

ضرورت اصلاح سیاستها

در اوت سال ۱۹۸۲ مکزیک، با اعلام اینکه نمی تواند بدهیهای خود را بازپرداخت کند، جهان را متحیر کرد. این خبر، بسیار شگفت انگیز بود، زیرا مکزیک نه تنها یک کشور صادرکننده نفت بود که رابطه مبادله اش سریعاً بهبود یافته بود، بلکه اکتشافات نفت، حجم صادرات نفت را تا حد چشمگیری افزایش داده بود. بی درنگ پس از اعلام مکزیک، بسیاری از دیگر کشورهای در حال توسعه مجبور شدند اعلام کنند که آنها نیز توان بازپرداخت بدهیهای خود را ندارند.

در ابتدا کارشناسان، رکود جهانی و نرخهای بالای بهره اسمی را به عنوان مسبب آنچه که «بحران بدهیها» نامیده شد، مورد ملامت قرار دادند. همچنین آشکار شد که بانکهای تجاری، که از اولین افزایش قیمت نفت در سال ۱۹۷۳ و ام دهندگان بزرگ به کشورهای در حال توسعه بودند، با اعلام مکزیک، یکباره وامدهی خود را به کشورها قطع کردند. این امر بحران را شدت بخشید و اثر وخیمی بر بسیاری از کشورهای در حال توسعه بر جای نهاد. با گذشت زمان، در هر حال، روشن شد که «بحران بدهیها» تا حد زیادی نتیجه مشکلات ژرفتری است که بعداً با وقایع اوایل دهه ۱۹۸۰ تشدید گردید. اگر چه این وقایع در تعیین زمان بحران دخالت داشت، ولی به هیچ روی، شدت مسئله را تبیین نمی کرد. شماری از کشورها بودند که اگر چه اثر شرایط جهانی بر روی آنها بسیار زیاد بود، ولی می توانستند به طور مستمر بدهیهای خود را بازپرداخت نموده و نرخهای رشد اقتصادی خود را دست کم در

سطوح اواخر دهه ۱۹۷۰ حفظ نمایند.

این کشورها - از جمله مشخصاً کره و تایلند - در یک مرحله زمانی سیاستهای اقتصادی شبیه به کشورهای شدیداً بدهکار داشتند. ۱ ولی آنها برنامه های عمده اصلاح سیاستها را در دهه های پیش اجرا کرده بودند و در دهه ۱۹۸۰ ساختارها و سیاستهای اقتصادی آنها شباهت بسیار کمی با کشورهایی داشت که رشد اقتصادی آنها کاهش یافته و نمی توانستند بدهیهای خود را پرداخت کنند.

رکود اقتصادی در کشورهای شدیداً بدهکار ادامه یافت و مجامع بین المللی توسعه به تدریج دریافته اند که سیاستهای اقتصادی کشورهای بدهکار کاملاً متفاوت از کشورهایی است که دارای نرخ رشد سریع اقتصادی می باشند. پس از آن، مشخص شد که امکان رشد اقتصادی بدون انجام اصلاحات جدی در سیاست های اقتصادی وجود ندارد. شمار اندکی از کشورها، از جمله ترکیه و شیلی، فرایند اصلاح سیاستها را قبل از بحران بدهیها آغاز کرده بودند و آن را ادامه دادند. کشورهایمانند مکزیک شروع به جهتگیری نو در سیاستهای اقتصادی خود کردند و «برنامه های تعدیل ساختاری»، یکی از توصیه های مهم مورد حمایت بانک جهانی و صندوق بین المللی پول بود.

در دهه ۱۹۸۰، با گذشت هر سال، به طور فزاینده ای رهبران کشورهای بیشتری برنامه های «اصلاح سیاستهای اقتصادی» را اعلام نموده و به مورد اجرا گذاشتند. در برخی موارد، این برنامه بسیار کوتاه مدت بود و چندان دوام نیاورد. در برخی موارد، این برنامه ها در طی دوره های زمانی کوتاه به وسیله «برنامه های اصلاحات» دیگری دنبال می شد و در موارد اندکی به نظر می رسید که اصلاحات شتاب لازم را کسب کرده و رشد اقتصادی ادامه یافته است.

تا اواخر دهه ۱۹۸۰، هنگامی که ضرورت برای انجام اصلاح سیاستها بطور گسترده ای پذیرفته شده بود، کشورهای اروپای شرقی تمایل خود را برای انجام تغییر در سیاستهای

۱. علاوه بر این، کشورهای دیگری نیز بودند، از جمله مشخصاً هند و پاکستان که سیاستهایی شبیه به کشورهای شدیداً بدهکار داشتند، ولی در دهه ۱۹۷۰ وامهای زیادی دریافت نکرده بودند و در مقابل نرخهای رشد نسبتاً کمتری را پذیرفتند. این کشورها در دهه ۱۹۸۰ بحران بدهی نداشتند، اگر چه تلاشهایی نیز در جهت تغییر سیاستهای اقتصادی برای رسیدن به رشد سریعتر اقتصادی به عمل آوردند.

اقتصادی اعلام کردند. طبیعت تغییرات این کشورها و شواهد مربوط به عملکرد وضعیت اقتصادی آنها، علاقه کسان بسیاری را که در فرایند اصلاح سیاستها کار می کردند تشدید کرد و همنوايي در مورد ضرورت اصلاحات را افزایش داد.

آنچه که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ضروری بود و هنوز هم ضروری است، دگرگونی اساسی در سیاستهای اقتصادی است. با این حال، در عمل، هر تغییری در سیاستهای اقتصادی به عنوان «برنامه اصلاح سیاستها» توصیف می شود. برزیل پنج برنامه «اصلاح سیاستها» را در سالهای متعدد اعلام کرد، بدون آنکه تغییرات مهمی در ساختار* اقتصادی اساسی کشور ایجاد کند. ۱. در اوایل سال ۱۹۹۱، دولت آرژانتین یازدهمین «بسته اقتصادی فشرده» را از زمان روی کار آمدن کارلوی منم**، رئیس جمهوری اعلام کرد. ۲.

متأسفانه، فرایند انجام اصلاح سیاستها، از نوعی که در کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی مورد نیاز است، کاملاً درک نشده است، زیرا بسیاری از به اصطلاح برنامه ها «خیلی کوچک، خیلی دیر» و آرایشی بوده و در نتیجه به شکست انجامیده است. این شکستها به نوبه خود موجب شده است که برخی کسان در مورد کار برد اصلاح سیاستها تردید نموده و مخالفتهای سیاسی با آن را شدت بخشند. انتقادهایی در مورد دلایل ضرورت اصلاحات، انتخاب شقوق دیگر به جای اصلاحات، و محتوای برنامه اصلاحات وجود داشته است.

هدف این گفتار، ارائه تحلیل فرایند اصلاحات، دلایل ضرورت اصلاحات، مشکلات مربوط به آن و منافع حاصل از اصلاحات موفق می باشد و عمدتاً بر اصلاح سیاستها در کشورهای در حال توسعه تأکید می ورزد. این امر تا حدودی به دلیل دوره زمانی درازتر (در مدتی که اصلاحات در حال انجام بوده است)، شواهد تجربی برای افزایش درک ما از

* در متن اصلی کتاب Problems آمده است که به معنای مسائل است، ولی با توجه به اینکه ساختار منظور را دقیقتر می رساند، واژه ساختار انتخاب شده است. اگر چه برگردان لغوی Problems نیست - م. ۱. نگاه کنید به *New York Times*, February 11/1991, P.A.09 برای تشریح جوی که در زمان برنامه پنجم وجود داشت - تثبیت دستمزد و قیمت اعلام شد. در برزیل این مسئله برنامه "Scud" نامیده شد، که به شکست قابل انتظار برنامه برای مقابله با هدف تورم اشاره داشت، اگر چه زیانهای تصادفی نیز برای اقتصاد به همراه داشت.

** Carlos Menem

2. *Economist*, February 9. 1991, P.44.

فرایند اصلاحات رافراهم ساخته است. پیوست پایان کتاب، همسانها و ناهمسانیهایی ساختارها و شرایط اقتصادی کشورهای در حال توسعه (کشورهایی که اصلاحات را انجام داده‌اند) و کشورهای اروپای شرقی را مورد مقایسه قرار می‌دهد.

ارزیابی سیاستهای اقتصادی آن دسته از کشورهای در حال توسعه که در دهه ۱۹۸۰ با مشکلات فراوانی مواجه بودند، نقطه آغاز بحث خواهد بود. نخستین بخش این گفتار، مروری کلی بر سیاستهایی دارد که در سطح گسترده‌ای، نوعی به شمار می‌روند. بخش دوم، سپس راههایی را بررسی می‌کند که این سیاستها در جهت رشد پایدار اقتصادی بوده و در واقع ناپایدار هستند. بخش سوم، شاخصهای دخالت دولت و عملکرد اقتصادی را برای برخی از کشورهای در حال توسعه مستند می‌نماید، و بخش پنجم، نتایج را ارائه می‌دهد.

۱. سیاستهای اقتصادی یک «کشور نوعی در حال توسعه»

ریشه های سیاستهای اقتصادی کشورهای در حال توسعه

یکی از مهمترین تغییرات جهانی که در پایان جنگ جهانی دوم روی داد، این بود که بسیاری از مستعمرات پیشین، به عنوان ملتهای تازه استقلال یافته قد برافراشتند. طی واپسین سالهای دهه ۱۹۴۰، دهه ۱۹۵۰، و دهه ۱۹۶۰، بسیاری از مناطقی که به زیر سلطه استعمار کشانده شده بودند، استقلال به چنگ آوردند. از نخستین کشورها، هند، پاکستان، سریلانکا و برمه بودند که در سال ۱۹۴۷ مستقل شدند. پس از اینها، اندونزی در همان سالهای دهه ۱۹۴۰ به استقلال رسید. در دهه ۱۹۵۰، کشورهای کرانه چپ آسیای جنوب شرقی و شمال آفریقا که مستعمره فرانسه بودند، و برخی از کشورهای جنوب صحرای آفریقا به استقلال دست یافتند. در دهه ۱۹۶۰، شمار بسیاری از دیگر کشورهای جنوب صحرای آفریقا استقلال یافتند، و در

توجه داشته
مستعمرات پیشین
کشورهای تازه
استقلال یافته
کشورهای فقیر

دهه ۱۹۷۰، شمار اندکی از کشورها زیر سلطه استعمار باقی ماندند.

در زمان استقلال، این کشورهای مستعمره پیشین، دارای ساختار اقتصادی بسیار متفاوت با کشورهای صنعتی بودند. تقریباً در تمام این کشورها، کشاورزی منبع اصلی تأمین زندگی برای بیش از نصف جمعیت بود. صادرات عمدتاً کالاهای اولیه را شامل می شد، و در بسیاری از موارد، صادرات بخش معدن را شامل می شد که عمدتاً به وسیله تبعید شدگان از قدرتهای مستعمره پیشین سازماندهی شده و اداره می شد. محصولات کارخانه‌ای، فعالیت اقتصادی نسبتاً ناچیزی را تشکیل می داد و نوعاً بنگاههای کوچکی را شامل می شد که کالاهای مصرفی ساده‌ای، از قبیل شمع، کبریت، روغنهای گیاهی، منسوجات، پوشاک و کفش تولید می کردند.

اگرچه سطح زندگی در کشورهای تازه استقلال یافته بسیار متفاوت است، ولی در مقایسه با کشورهای ثروتمند بسیار پایین است. به علاوه، شاخصهای کیفیت زندگی - دستیابی به آموزش و پرورش، امید به زندگی، وضعیت تغذیه، مرگ و میر کودکان، دسترسی به پزشک و تخت بیمارستان، آب آشامیدنی سالم و جز اینها - در این کشورها مشابه بوده و در مقایسه با استانداردهای کشورهای صنعتی، منعکس کننده فقر گسترده است.

اگر چه برخی کشورها، از قبیل ترکیه، اکثر کشورهای آمریکای لاتین، تایلند و چین، سالیان درازی است که مستقل شده اند یا هیچ گاه مستعمره نبوده اند، ولی ساختار اقتصادی آنها بسیار شبیه به کشورهای تازه استقلال یافته می باشد، حتی زمانی که این کشورها مستعمره نبوده اند. باور گسترده‌ای وجود داشته است که قدرت اقتصادی و بهزیستی کشورهای صنعتی تا حدودی مسئول زندگی سطح پایین آنهاست.^۱ ملی‌گرایی نیروی مهمی در تمام این

۱. البته نظریه مارکسیستی اظهار می دارد که رفاه کشورهای توسعه یافته به قیمت کشورهای در حال توسعه به دست آمده است. نظریه‌های مشابهی از منابع غیرمارکسیستی نیز وجود دارد و برای مثال، پریش از مرکز و پیرامون و روشهایی صحبت می کند که نامناسب بودن شرایط اقتصاد بین‌المللی عمده منافع حاصل از بهره‌وری را به مرکز منتقل می کند. نگاه کنید به:

Raul Prebisch, "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries". *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 49 (2), May 1959, PP. 251-73 and W. Arthur Lewis, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*, "Manchester School" 22 (2), May 1954. PP. 139-91.

کشورها بوده است. یکی از نمودهای مهم، اجبار مقبول - اگر نگوئیم تقاضا - برای تغییر ساختار و ارتقای سطح زندگی بوده است، که تا حد زیادی به وسیله نخبگان طرفدار نوین سازی دنبال شده است.

تا حدودی به دلیل فقر گسترده در این کشورها و نیز تا حدی اجبار سیاسی در طراحی سیاستها برای تسریع توسعه اقتصادی، تمام این کشورها خود را در یک گروه طبقه بندی کرده اند. ابتدا این کشورها «جهان سوم» یا «عقبمانده» نامیده شدند و سپس این اصطلاحات به کشورهای «کمتر توسعه یافته» و سرانجام «کشورهای در حال توسعه» تغییر یافت.

این کشورها، تا حدی در مجامع بین المللی، مانند گروه ۷۷ و کنفرانس سازمان ملل در مورد تجارت و توسعه متحد شده اند. نهادهای چند جانبه، از قبیل بانک جهانی و بانکهای توسعه منطقه ای، فعالیتهای خود را در حمایت از تلاشهای توسعه دولتهای کشورهای در حال توسعه جهت داده اند. اندیشه ها و نظرات به طور گسترده ای مشترک است و کارشناسان بر پدیده هایی از قبیل «توسعه اقتصادی»، «توسعه سیاسی» و «جامعه شناسی توسعه» تأکید ورزیده اند. به نظر این دسته از کارشناسان، کشورهای جهان سوم با زمینه های بسیار متفاوت فرهنگی و تاریخی، دارای مسائل و تجربه مشابهی هستند که متفاوت از مسائل کشورهای صنعتی است.

بدین ترتیب، رقابت برای نوین سازی و ارتقای سطح زندگی مشابه با سطح زندگی کشورهای صنعتی، ارتباط بسیار نزدیکی با ملی گرایی یافته است. به نظر متخصصان، سهم بزرگتر صنعت در فعالیتهای اقتصادی کشورهای توسعه یافته - وجود کارخانه ها، و به ویژه صنایع سنگین در مقیاس وسیع - یکی از تفاوتهای عمده بین کشورهای فقیر و صنعتی است. در نتیجه، اکثر سیاستمداران و سیاستگذاران کشورها، سیاستهایی را انتخاب می کنند که به «صنعتی شدن» کشورشان بینجامد.

دلایل متعددی برای اتخاذ سیاست صنعتی شدن در این کشورها وجود داشته است.

رقابتی بسیار
صنعتی شدن
بازی حیوانی
عقب ماندگی
توسعه منطقه
جانبی و تاریخی

→

همچنین برای بررسی یک الگوی جالب، نگاه کنید به: ص ۱۳

Ronald Findlay, "Economic Development and The Theory of International Trade," American Economic Review, Papers and Proceedings, 69(2), May 1979. PP.186- 190.

نخست آنکه باور گسترده ای وجود داشته مبنی بر اینکه فعالیتهای اقتصادی داخلی «ضعیف» است و توانایی رقابت با صنایع ایجاد شده در کشورهای خارج را ندارد. دوم اینکه سوء ظن شدیدی نسبت به ساز و کار (مکانیسم) بازار وجود داشت و باور به اینکه دولت باید مسئولیتی برای توسعه بر عهده گیرد. سوم اینکه گرایش شدیدی به کم بها دادن ارزش فعالیتهای اقتصادی سنتی وجود داشت.

احساس «ضعیف بودن» فعالیتهای اقتصادی داخلی، به ویژه زمانی زیاد بود که کارشناسان به تفاوتها در اندازه و ساخت فعالیتهای کارخانه ای توجه نمودند. مسئولان در تمام کشورهای در حال توسعه، سیاستهایی برای تقویت «جایگزینی واردات» اتخاذ نمودند، خواه به دلیل این باور که صنایع جدید در کشورهای در حال توسعه بدون حمایت هیچ گاه قادر به رقابت نخواهد بود، یا اینکه سیاستگذاران به «بحث صنایع نوزاد» باور داشتند، که صنایع جدید عوارض خارجی پویایی ایجاد خواهد کرد و لذا زمان بیشتری را برای رقابتی شدن لازم دارند. با توجه به اینکه تعداد کمی صنایع کارخانه ای داخلی به وجود آمده بود، فرض می شد که موتور پیش برنده رشد، تولید صنایع کارخانه ای خواهد بود، که سریعاً افزایش یافته و جایگزین واردات در مصرف داخلی می گردد. این اندیشه، از طریق سیاستهایی که تولیدکنندگان داخلی را مطمئن می ساخت که اگر آنها شروع به تولید کالاهای خاصی نمایند، محصولات آنها در برابر رقابت خارجی حمایت خواهد شد، جنبه عمل به خود گرفت.

دومین بازوی سیاست - سوءظن نسبت به بازار- تا اندازه ای ناشی از تجربه زمان استعمار، و تا حدی نیز ناشی از اثر وسیع رکود بزرگ در کشورهای در حال توسعه و تا حدی نیز به دلیل جو روشنفکرانه زمان خود بود. این باور عموماً وجود داشت که تولیدکنندگان خصوصی بسیار کوتاه بین، کوچک و ناآگاه بوده و قادر و مایل نیستند فعالیتهای مناسب اقتصادی را اختیار کنند. بدین ترتیب، می اندیشیدند که دولت باید مسئولیتهای فوق را انجام دهد. تصور می شد که نقش دولت نه تنها فعالیتهای زیربنایی و بالاسری اجتماعی است که دولتها در کشورهای صنعتی، در طی فرایند توسعه خود انجام داده بودند، بلکه به نظر آنان دولت همچنین مسئولیت مستقیم برای انجام فعالیتهای اقتصادی دارد که به طور سنتی در اختیار بخش خصوصی بوده است. از جمله بازاریابی محصولات کشاورزی، ایجاد و اداره کارخانه، حتی ساخت و مدیریت هتلها و سایر خدمات جهانگردی. علاوه بر این نقش مثبت، همچنین تصور می شد که دولت باید فعالیتهای اقتصادی بخش خصوصی را نیز به طور

* سرخطون
تنظیم بازار
و استخدام دولت

نسبتاً جدی تنظیم نماید.

سومین موضوع - ناکامی در تلاش برای تقویت بخشهای سستی، به ویژه در کشاورزی - نیز از تصورات مشابهی ناشی شده است. از یک سوی، باور گسترده ای وجود داشت که تقاضا برای کالاهای اولیه صادرات عمده تقریباً تمام کشورهای در حال توسعه، هم از نظر قیمتی و هم از نظر در آمدی پی کشتش است. بدین ترتیب، انتظار می رفت که تقاضای جهانی برای این گونه کالاها به کندی رشد کند، و بنابراین درآمدهای صادراتی از این منابع آن قدر نخواهد بود که بتواند درآمدهای ارزی مورد نیاز را فراهم نماید.^۱ از سوی دیگر، تصور می شد که زارعان «عقبمانده» بوده و واکنشی نسبت به انگیزه های اقتصادی نشان نمی دهند، بدین ترتیب، به نظر می رسید دلیل کافی برای انتقال منابع از بخش کشاورزی به بخش صنعت وجود دارد.^۲

شباهتهای سیاستهای کشورهای در حال توسعه

کشورهای در حال توسعه با ساختارها و آمالهای اقتصادی مشابه و اندیشه های مشترك در باره علل «عقبماندگی» اقتصادی، سیاستهای اقتصادی مشابهی را هم از نظر شکل و هم از نظر محتوی، در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اتخاذ کردند. با این حال، تفاوتی در بعد و وسعت سیاستها وجود داشت. اگر چه کنیا و غنا علیه تولید کنندگان کشاورزی خود تبعیض قابل شدند، ولی به نظر می رسد که درجه تبعیض علیه بخش کشاورزی در کنیا کمتر از نصف آن

۱. قابل ذکر است که این برداشت نتایج فلسفه خودکفایی را دربر می گیرد. چون سیاستگذاران باور داشتند که درآمدهای صادراتی نمی تواند رشد کند، لذا انگیزه های لازم را فراهم کردند تا منابع از فعالیتهای سستی خارج شده و در فعالیتهای حمایت شده جذب شود. نتیجه طعنه آمیز این بود که کمبود عرضه، به جای ناکافی بودن تقاضای جهانی، همان نتیجه ای را که پیش بینی شده بود به دست داد.

۲. این دیدگاه به وسیله بررسی علمی کاهش سهم کشاورزی در کشورهای توسعه یافته تقویت شد. در ابتدا، تشخیص داده شد که سهم بخش کشاورزی در کشورهای صنعتی به دلیل رشد سریع بهره وری کاهش یافته است

بنا بر دیدگاه
بخشهای سستی
کشاورزی

در غنا بود. ۱. به همین ترتیب، در ترکیه (قبل از اصلاح سیاستها در سال ۱۹۸۰) و غنا، ارزش پول داخلی بیش از حد تقویم شده بود و این کشورها دارای نظام بسیار محدود کننده صدور مجوز به منظور کنترل واردات و ارز خارجی بودند. به هر حال، در غنا، درجه ارزشگذاری بیش از حد پول داخلی آن قدر زیاد بود که تضعیف ارزش پول داخلی، قیمت ارز خارجی را تا ۹۰۰ درصد افزایش داد. حتی این نرخ نیز توانسته بود عرضه و تقاضای ارز خارجی را برابر سازد و کنترل ارزی کماکان ادامه یافت. در مقایسه، درجه ارزشگذاری بیش از حد پول در ترکیه قطعاً بسیار کمتر بود.

برای مقاصد تحلیل برنامه های اصلاحات، من به بررسی سیاستهای اقتصادی یک کشور در حال توسعه «نوعی» که عملکرد ضعیفی تا اواخر دهه ۱۹۷۰ داشته است، می پردازم.

این گفته ها، ابتدا با آمارها و نمودارهای مناسب مستند خواهد شد. پس از آن، آمارهای مربوط به برخی جنبه های اقتصادی گروهی از کشورهای در حال توسعه ارائه خواهد شد.

کردار دولتها

برای کشورهای دارای نظام دموکراسی غربی، به طور باور نکردنی مشکل خواهد بود که بتوانند نقش دولتها و سیاستهای اقتصادی دولتی در اکثر کشورهای در حال توسعه را ارزیابی کرده یا حتی آن را درک کنند. با توجه به اینکه مردم کشورهای صنعتی به ناکارایی و سوء تخصیص سیاستهای اقتصادی دولتهای خود عادت کرده اند، آنان فرض می کنند که

1. Robert H. Bates, *Essays on the Political Economy of Rural Africa*, University of California Press (Berkeley), 1983.

برای مطالعه یک مقاله جالب که بر مقایسه بین سیاستهای کشورهای در حال توسعه تأکید می دارد، نگاه کنید به:

J. Dirck Stryker and Hasan A. Tuluy, "Assistance to Ghana and the Ivory Coast in Anne Krueger, Constantine Michalopule and Vernan W. Ruttan (eds), *Aid and Development*, Johns Hopkins Press (Baltimore), 1989. Chapter 15.

سایر دولتها نیز دارای همان میزان ناکارایی می باشند. ولی آنان از سه موضوع غفلت می کنند. اول آنکه این واقعیت وجود دارد که ناکارایی دولتی در کشورهای صنعتی به تدریج با ثروتمندتر شدن این کشورها مشخص شده است. برای کشورهای در حال توسعه که دارای منابع بسیار کمیاب هستند، جای کمی برای این گونه زیاده روی ها وجود دارد و هزینه سیاستهای نامناسب اقتصادی می تواند فوق العاده زیاد باشد. این موضوع به طور اخص صادق است، زیرا به نظر می رسد رشد درآمد سرانه ۲ تا ۳ درصد در اکثر کشورهای توسعه یافته کافی باشد و ایجاب می کند که رشد تولید ناخالص ملی کمتر از ۳ تا ۴ درصد باشد. در اکثر کشورهای فقیر در حال توسعه، نرخ رشد بسیار زیاد جمعیت به این معناست که رشد واقعی تولید ناخالص ملی باید ۳ درصد یا بیشتر باشد تا تولید سرانه ثابت بماند و برای اینکه رشد در آمد سرانه ۲ تا ۳ درصد باشد - که رقم نسبتاً پایینی است - رشد تولید ناخالص واقعی باید بین ۵ تا ۶ درصد در سال باشد.

دومین دلیل در عدم درک این موضوع که سیاستهای اقتصادی تا چه حد ممکن است ضعیف باشد، به این فرض آسان غربی برمی گردد که دولتها نسبت به شهروندان خود مسئول بوده و تلاش می کنند رفاه آنان را بهبود بخشند.^۱ اگر چه تفاوتی مهمی بین کشورهای در حال توسعه وجود دارد، ولی کشورهای بسیاری هستند که در آنها مسئولان و سیاستمداران اثر سیاست خود را بر اکثریت شهروندان چندان جدی نمی گیرند.

سومین دلیل تا حدود زیادی به دلیل دوم برمی گردد. سیاستهای اقتصادی در کشورهای در حال توسعه اغلب بسیار کمتر استفاده مولد از منابع را مورد توجه قرار می دهد تا سیاستهای اقتصادی کشورهای توسعه یافته. برای مثال، کشورهای توسعه یافته دارای تعرفه گمرکی بوده

۱. این فرض در سالهای اخیر حتی برای کشورهای صنعتی مورد بحث قرار گرفته است. برای مثال، نگاه کنید به:

James N. Buchanan, "Market Failure and Political Failure," *Cato Journal*, 8(1), Spring/ Summer 1988. PP. 1- 13.

در هر حال، اکثر کارشناسان بر این عقیده اند که سیاستهایی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه اعمال شده است، در مقایسه با کشورهای توسعه یافته از نظر رفاه زیان آورتر بوده است. نگاه کنید به:

Anne O. Krueger, "Government Failures in Development," *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), Summer 1990. PP. 9-23

انواع شکست سیاستها

مشکلات مربوط به سیاستهای اقتصادی در واقع تمام جنبه های فعالیت اقتصادی را در بر می گیرد. در کشور «نوعی» در حال توسعه، دولت یا مسئولیت اداره اقتصاد را برعهده گرفته است یا تلاش کرده است تمام مبادلات بزرگ اقتصادی را در کنترل خود درآورد. حتی برای بازرگانان کوچک و زارعان خارج از کنترل مستقیم دولت، اثر سیاستهای دولتی اغلب یکی از تعیین کننده های مهم در زندگی آنان بوده است.

به طور کلی، می توان چهار نوع سیاست اقتصادی را مشخص نمود. اولین سیاست مربوط به ثبات اقتصاد کلان است که می توان به طور اخص از تورم و نیز سطح فعالیت اقتصادی نام برد. دومین سیاست، تأمین، یا شکست در تأمین خدمات زیربنایی است که در محصولات بخش خصوصی بسیار ضروری است. سومین سیاست، مسئولیت مستقیم دولت در انجام فعالیتهای اقتصادی در بخشهایی است که به طور سنتی به وسیله بخش خصوصی انجام می شود. چهارمین سیاست، مجموعه ای از کنترلها و انگیزه هایی است که به وسیله دولتها به کار گرفته می شود و عمداً یا به طور غیر عمد بر تخصیص منابع در بخش خصوصی تأثیر می گذارد.

ارتباطهای آشکاری بین سیاستهای فوق وجود دارد. مسئولیت اقتصادی مستقیم دولت معمولاً به زیانهای چشمگیری انجامیده است و به کسر بودجه دولتی و عدم ثبات اقتصاد کلان کمک کرده است. کنترل دولت بر تخصیص ارز خارجی چهارمین نوع سیاست - گاهی به شدت سطح فعالیت اقتصادی را محدود کرده است. ناکامی در تأمین خدمات زیر بنایی انگیزه های بخش خصوصی را شدیداً کاهش داده است.

به علاوه، زمینه های نظری و تجربی برای این باور وجود دارد که اثر منفی این سیاستها بر رشد اقتصادی در طی زمان افزایش می یابد. برای مثال، یک کسر بودجه به میزان X درصد تولید ناخالص ملی، منجر به نرخ پایین تری از تورم در سال اول می شود تا در سال دهم،

سیاستهای
دولت

زیرا هر چه مردم تجربه بیشتری از تورم پیدا می کنند، نقدینگی کمتری نگاه دارند. ۱. همین طور، نخستین سال استفاده از مجوز واردات کالا احتمالاً اثر منفی کمتری بر تخصیص کارآمد منابع خواهد داشت تا سال دهم، زیرا ذخیره های موجود انبار انعطاف پذیری بیشتری خواهد داشت و رفتار بازار در سال قبل، راهنمای بهتری برای دیوانسالاران در نخستین سال تخصیص منابع آنها خواهد بود تا سال دهم. ۲.

به منظور ارائه تصویری ساده در اینجا پیچیدگی ناشی از اثر متقابل سیاستها و آثار تراکمی آنها نادیده گرفته شده است. هر مجموعه ای از سیاستها به نوبت بحث می شود و تلاش می شود تا ارزیابی منظمی از گروه کوچکی از کشورهای در حال توسعه به عمل آید. ۳.

سیاستهای اقتصاد کلان. بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تورم را در نرخهای بسیار بالایی تجربه کرده اند. پنجمین طرح برزیل با هدف کنترل تورم را قبلاً ذکر کردیم. در آستانه شروع طرح، نرخ سالانه تورم بیش از ۱۰۰ درصد بود، تا سال ۱۹۸۹ نرخ رشد قیمت‌های مصرف کننده ۱۲۸۷ درصد بود و در ژانویه ۱۹۹۱ قبل از پنجمین سال اجرای طرح، نرخ ماهانه تورم ۲۰ درصد بود. نرخ سالانه در حدود ۸۰۰ درصد. در بولیوی، نرخ سالانه تورم قبل از تلاشهای تعدیل در سال ۱۹۸۴، ۴۰۰۰ درصد بود. شیلی در حکومت آکنده در اوایل دهه ۱۹۷۰، دارای نرخ تورم ۹۰۰ درصد بود. نرخ تورم در غنا در سال ۱۹۸۳، ۱۲۰ درصد و در ترکیه در سال ۱۹۸۰ بیش از ۱۰۰ درصد بود. نرخ تورم در اوگاندا هر سال، از سال ۱۹۸۵ تا ۱۹۸۸، سالانه بیش از ۱۰۰ درصد بود و در سال ۱۹۸۷ به بالاترین سطح خود یعنی ۲۳۸ درصد رسید. ۳.

۱. نگاه کنید به:

Michael Bruno, "Econometrics and the Design of Economic Reform," *Econometrica*, 5 (2), March 1989, pp. 275 - 306.

۲. پدیده هایی وجود دارد که هزینه های کنترلها را کم می کند. برای مثال، تداوم نظام استفاده از مجوز واردات کالا، ممکن است قاچاق و بازار سیاه، هزینه های اقتصادی نظام را کاهش دهد.

۳. آمارها از منبع زیر گرفته شده است:

International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook*, 1990, P.117.

* از تورم بالا

یک چنین نرخهای تورم، مشکلات اقتصادی فراوانی را ایجاد می کند. ولی در اکثر کشورهای در حال توسعه دومسئله دیگر این مشکلات را تشدید می کند. نخستین مسئله این است که سعی می شود تورم از طریق تعیین یک نرخ ارز اسمی کنترل شود، ولی میزان تضعیف ارزش پول داخلی به طور چشمگیری کمتر از میزان تورم است. دومین مسئله نیز این است که نرخ اسمی بهره کمتر از نرخ تورم است. هر یک از این دو موضوع، به نوبه خود، کنترل بر فعالیتهای اقتصادی خصوصی را از طریق جیره بندی اعتبارات و کنترل ارز خارجی تشدید می نماید.

این نرخهای بالای تورم، منعکس کننده کسری بخش عمومی است، که به نظر می رسد سالانه به طور مداوم افزایش یافته است. کشورهای در حال توسعه به عنوان یک گروه، دارای میانگین کسری بودجه دولتی حدود ۴ درصد تولید ناخالص ملی در دوره ۱۹۷۳ - ۱۹۷۹ و ۵/۵ درصد در دوره ۱۹۸۰ - ۱۹۸۷ بوده اند. در دهه ۱۹۸۰ متوسط کسری بودجه عمومی به عنوان درصدی از تولید ناخالص ملی برای تمام کشورهای در حال توسعه نیمکره غربی ۴/۱۹ درصد در سال ۱۹۸۱، ۶/۷۳ درصد در سال ۱۹۸۲، ۶ درصد در سال ۱۹۸۳ و ۱۹۸۴، ۷/۳۲ درصد در سال ۱۹۸۵ و ۸/۹۴ درصد در سال ۱۹۸۶ بوده است. ۱ برای کشورهای در حال توسعه آفریقایی، این نسبت ۵/۷۱ درصد در سال ۱۹۸۶ و ۴/۶۱ درصد در سال ۱۹۸۷ (آخرین سالی که آمار موجود بوده است) بوده است. حتی این برآورد ها وسعت مسئله را کمتر از آنچه هست، می نمایاند. اکثر دولتهایی که با تورم مواجه هستند به درجات متفاوت از «حسابداری خلاق» استفاده می کنند و شماری از اقلام با یک تأخیر زمانی زیاد ثبت می شود یا اصلاً ثبت نمی شود. درك علل گرایش به سمت رشد کسری بودجه بخش عمومی، نیاز به بررسی عمیق و همه جانبه دارد. کافی است گفته شود، که در بسیاری از کشورها، عدم کارایی هایی که بعداً در این بخش مورد مطالعه قرار خواهد گرفت هم به طور مستقیم منجر به کسری بودجه بیشتر بخش عمومی (برای مثال، در نتیجه کسری بودجه بیشتر بنگاهها دولتی) و هم به طور غیر مستقیم منتج به کاهش رشد اقتصادی گردید. با توجه به ضرورتهای سیاسی برای بالا بردن سطح زندگی، دولتها برای افزایش هزینه های خود در تلاش برای حفظ نرخ

رشد اقتصادی با فشارزایی مواجه بودند. همزمان با آن، سیاستهای اقتصادی اغلب منجر به کاهش تواناییهای دولت در کسب در آمد می گردید، چه به این دلیل که فعالیت های اقتصادی به سمت بخش «غیررسمی»^۱ حرکت می کرد، یا به این دلیل که دولتها توجه خود را به عملیات بنگاههای دولتی معطوف می داشتند، کنترل فعالیتهای بخش خصوصی منابع اداری را که می توانست صرف اجرای قوانین موجود مالیاتی شود به خود جذب می کرد.^۲ یک پرسش جالب که در اینجا نمی تواند بیشتر مورد بررسی قرار گیرد، این است که

۱. بخش «غیررسمی» اصطلاحی است که برای تشریح آن دسته از فعالیتهای اقتصادی به کار می رود که معمولاً به وسیله افراد یا واحدهای اقتصادی کوچک، خارج از قوانین و مقررات دولتی انجام می شود. فعالیتهای بخش غیررسمی در هر کشور متفاوت است، ولی شامل بنگاههای مقیاس کوچکی می شود که دستمزدی کمتر از حداقل دستمزد قانونی پرداخته یا از پرداخت مالیاتهای حقوق و دستمزد و دیگر پرداختهای قانونی اشتغال اجتناب می کنند. این فعالیتهای همچنین بازارهای سیاه را شامل می شود که در آنها کنترل قیمت، استانداردهای کنترل کیفیت وسایر مقررات اعمال نمی شود. قاچاق و سایر ساز و کارهایی که به صادرکنندگان اجازه می دهد که ارز خارجی خود را به دست آورند. و وارد کنندگان که بدون اینکه ارز خارجی خود را از طریق رسمی به دست آورند کالا را وارد کنند و بازارهایی که وام دهندگان در نرخ بهره ای بسیار بالاتر از نرخ بهره بازار رسمی اعتبار می دهند. برای تحلیل بازارهای غیررسمی نیروی کار، نگاه کنید به:

Gary S. Fields, "Rural - Urban Migration, Urban Unemployment and Underemployment and Job- Search Activity in LDC, *Journal of Development Economics*, 2(2) 1975. PP.165- 87.

برای تحلیل بازارهای غیررسمی اعتبار، نگاه کنید به:

Igaz Nabi, "Investment in Segmented Credit Markets," *Quarterly Journal of Economics*, 104 (3), August 1989, PP.453- 62.

برای بررسی عملکرد بخش غیر رسمی در پرو، نگاه کنید به:

Hernando de Soto, *The Other Path*, Harper and Row (New York), 1989.

۲. عامل دیگر در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، رشد قدرت و نفوذ سیاسی بوروکراتها می باشد. این امر اغلب عاملی در جهت افزایش سطح دستمزدهای بسیار بالای بخش عمومی بیش از آنچه انتظار می رود می گردد و به نوبه خود در بازار کار بخش خصوصی انحراف ایجاد می کند. برای مثال، برآورد شده است که حقوق کارکنان عالیرتبه بخش دولتی به نسبت به در آمد سرانه ۷۳ به ۱ در ملاوی، ۸۲ به ۱ در کینیا، ۱۱۸ به ۱ در نیجریه و ۱۳۰ به ۱ در اوگاندا بوده است. برای بررسی داده های مربوط به آفریقا، نگاه کنید به:

David B. Abernethy, "Bureaucratic Growth and Economic Stagnation In Sub - Saharan Africa," in Stephen K. Commins (ed), *African Development Challenges and the World Bank*, West View Press (Boulder), 1988.

منابع مطالعه
بخش غیررسمی
بخش غیررسمی

منابع مطالعه
بخش غیررسمی
بخش غیررسمی

کنترل های نامناسب بخش خصوصی و سیاستهای نامناسب اقتصاد خرد تا چه حدی گرایش به کسر بودجه فزاینده بخش عمومی را موجب شده و به آن کمک کرده است. به یقین، کسری بودجه زیاد و فزاینده بخش عمومی ارتباط قویتر با سیاستهای اقتصادی کشورهایی داشته است که انگیزه های نامناسب برای فعالیتهای بخش خصوصی فراهم می کرده اند.

ناکامی در تأمین زیر بنا و خدمات اجتماعی بالاسری. تمام تحلیلها اهمیت زیر بناها - آن گونه که نامیده شده است - و آموزش، بهداشت و سایر خدمات را در فرایند توسعه تشخیص می دهند. زیر بنا اصطلاحی است که معمولاً برای توصیف آن دسته تسهیلاتی به کار می رود که به طور گسترده در فعالیتهای متنوع اقتصادی مورد استفاده قرار می گیرد، از قبیل جاده ها و سایر شبکه های حمل و نقل (راه آهن، کانالهای بنادر)، تسهیلات ارتباطی، نیرو و آب. نوشتارهای در زمینه سرمایه انسانی، همین طور، اهمیت سرمایه گذاری در انسان (از جمله به طور اخص آموزش و پرورش و بهداشت و درمان) را در افزایش بهره وری افراد و درآمدها نشان داده است.

مدت مدیدی است که از این تشخیص می گذرد که تأمین زیر بنای کافی و خدمات اجتماعی بالاسری، یکی از مسئولیتهای مهم دولتها در بسیاری از کشورهای توسعه یافته کنونی در فرایند رشد اقتصادی آنها بوده است. این مسئولیت به وسیله رهبران سیاسی تمام کشورهای در حال توسعه پذیرفته شده است. برای مثال، نخستین برنامه پنجساله هندوستان اعلام می کند که «یک نظام کارآمد و به خوبی توسعه یافته حمل و نقل و ارتباطات برای موفقیت یک برنامه توسعه اقتصادی حیاتی است»^۱.

با وجود این، به رغم تملقها، کشورهای نوعی در حال توسعه موفق نشدند زیر بناها را به گونه ای تأمین کنند که بتواند تسهیلات لازم را در جهت افزایش تولید و بهره وری فراهم آورد. این ناکامی همان قدر که ناشی از غفلت دولتها در ایجاد زیر بناها و خدمات اجتماعی بود، به همان میزان نیز ناشی از تأکید دولتها در کنترل فعالیتهای اقتصادی خصوصی و ایجاد بنگاههای دولتی در فعالیتهای صنایع کارخانه ای و توزیع بود.

برای اکثر خدمات زیربنایی، شواهد این گونه غفلتها حکایتی است.^۲ متأسفانه اطلاعات

1. Government of India, Planning Commission, *Second Five Year Plan*, P.459.

de Soto, *The other Path*:

۲. برای مثال نگاه کنید به:

موجود بسیار کم است که بتواند کمیت و کیفیت ارائه زیر بناها و خدمات اجتماعی بالاسری را مستند سازد. به هر حال، برای شمار اندکی از خدمات، برخی اطلاعات موجود است. یکی از این خدمات زیربنایی، ارتباطات تلفن است. جدول ۱-۱، و برآوردهای مربوط به مدت زمان (برحسب سال) انتظار برای دریافت یک شماره تلفن را در شماری از کشورهای در حال توسعه در سال ۱۹۸۸ نشان می دهد. همان گونه که دیده می شود، مدت انتظار پیش از پنج سال کاملاً معمولی است.

نکته جالب این است که در اکثر کشورهای که زمان انتظار نسبتاً کوتاه مدت بوده است (مالزی)، سیاستهای کلی نیز اغلب در جهت رشد بوده است. در حالی که به طور آشکارا راههایی وجود دارد که متقاضیان تلفن می توانند از صف تلفن خارج شوند. ولی این راهها اغلب بسیار پر هزینه است. برای مثال، در هند این باور گسترده وجود دارد که پرداختهای اضافی به اپراتورهای تلفن امکان استفاده از مکالمه تلفنی را فراهم می آورد. بدین ترتیب، حتی کسانی که خط تلفن دارند، همیشه در عمل نمی توانند از تلفن استفاده کنند. در هر حال، ارقام جدول، نشاندهنده وضعیت ضعیف خدمات ارتباطات در کشورهای در حال

جدول ۱-۱. سالهای انتظار برای یک تلفن در سال ۱۹۸۸

کشور	سالهای انتظار	کشور	سالهای انتظار
الجزایر	۸/۵	فیلیپین	۷/۱
آرژانتین	۲۱/۹	لهستان	۱۲/۲
کلمبیا	۴/۳	سريلانكا	۸/۵
مصر	۲۷/۱	تانزانیا	۱۰/۹
غنا	۳۰/۰	تایلند	۳/۶
اندونزی	۷/۸	تونس	۵/۰
جامائیکا	۲۲/۳	اروگوئه	۲/۸
مالزی	۰/۶	ونزوئلا	۸/۱
پاکستان	۱۰/۰	زیمبابوه	۵/۳

سال ۱۹۸۸
خدمات زیربنایی
در هند

توسعه می باشد. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، حتی اگر شما یک تلفن داشته باشید، هیچ ضمانتی وجود ندارد که تلفن کار کند، و اگر هم تلفن کار کند، احتمالاً شما مجبور خواهید بود که چندین بار شماره بگیرید تا مکالمه تلفنی برقرار شود.^۱

همین طور، خدمات مربوط به بنادر نیز اغلب ناکافی است. تراکم کالا در بنادر و کاغذبازی و کارهای گمرکی، هزینه های خسارت مربوط به تأخیر را به طور چشمگیری افزایش می دهد.^۲ علاوه بر این، این تأخیرها هزینه های تولیدکنندگان داخلی را که منتظر ورود لوازم یدکی، ماشین آلات، مواد اولیه و کالاهای واسطه ای هستند، افزایش می دهد. این تأخیرها همچنین می تواند مانع صادرات شود، که در غیر این صورت سودآور می بود.^۳

شرایط بد جاده ها، یک موضوع دیگر است. در برخی موارد، جاده ها به دلیل عدم تعمیر به جنگل تبدیل شده است. در موارد دیگر، کامیونها به دلیل خرابی جاده ها یا مجبورند با سرعت فوق العاده پایین حرکت کنند یا هزینه بسیار بالایی برای استهلاک و تعمیر پرداخت کنند.^۴ برآورد شده است که هزینه های تعمیراتومبیل در شرایط بد جاده ای ۲۰ تا ۵۰ درصد بیشتر از شرایط جاده ای قابل قبول است.^۵

تولید و توزیع الکتریسیته با مسائل مشابهی مواجه است. در ترکیه در اواخر سال ۱۹۷۹،

1. World Bank News, February 7, 1991. P.2.

۲. پس از افزایش قیمت نفت در سال ۱۹۷۳ - ۱۹۷۴، دولت نیجریه بخشی از درآمد خود را برای افزایش سفارشیهای خود از عرضه کنندگان خارجی به کار برد. تراکم کشتیها آن قدر شدید بود که در اواسط ژوئیه ۱۹۷۵، بیش از ۲۰۰ کشتی در بنادر منتظر تخلیه بودند. نگاه کنید به:

Economist, August 9, 1975.

۳. برای تحلیل عمیق مشکلات صادرات کلمبیا در زمان تعیین شده تحویل و اینکه چگونه این مشکلات مانعی در جهت دریافت سفارشیهای صادرات گردید، نگاه کنید به:

David Morawetz, *Why the Emperor's New Clothes are Not Made in Columbia*, Oxford University Press (Oxford), 1981.

۴. بانک جهانی گزارش داد که در سال ۱۹۸۸ یک شبکه شامل ۱/۸ میلیون کیلومتر جاده اصلی، ۲۵۰۰۰۰ کیلومتر جاده شوسه و ۱/۳ میلیون کیلومتر جاده خاکی خارج از مناطق شهری نیاز به تجدید ساخت دارد که هزینه برآورد شده آن ۴۵ میلیارد دلار است. این مبلغ ۳ تا ۵ برابر بیشتر از هزینه ای است که در جهان صرف نگهداری جاده ها (و استفاده از خدمات آنها) می شود. نگاه کنید به:

World Bank, *World Development Report*, 1988. P. 114.

5. World Bank, *World Development Report*, 1988. P.114.

عرضه الکتریسیته آن قدر کم بود که تمام شهراستانبول در جدول خاموشی قرار داشت، که در هر شش ساعت در مناطق متفاوتی از شهر اجرا می شد. این امر طبیعتاً هم برای تولید کنندگان و هم مصرف کنندگان هزینه های زیادی داشت. من یک بار از کارخانه ای در هند بازدید کردم که لاستیک وسایل نقلیه تولید می کرد. کارگران سه روز تمام مشغول خرد کردن لاستیکها از قالبهای لاستیک بودند، برق رفت و لاستیک در داخل قالبها منجمد شده بود. بدین ترتیب، علاوه بر اینکه لاستیک از بین رفته بود، اتلاف ناشی از وقت کارگران و استهلاك ماشین آلات نیز هزینه اضافی را به کارخانه تحمیل کرده بود.

البته، در بسیاری از موارد، بنگاهها با نصب ژنراتور برق تمهیدات لازم در مقابل خاموشی به عمل می آورند. ولی باز هنگامی که این ژنراتورها نیاز به تعمیر دارند. هزینه ها بسیار بیشتر از زمانی است که برق از منبع مرکزی تأمین می شود. همین مسائل در مورد راه آهن، خدمات پستی، تسهیلات، آبیاری و سایر خدمات زیربنایی که به وسیله بخشهای عمومی کشورهای در حال توسعه تأمین می شود، وجود دارد. پروژه های بزرگ آبیاری ساخته می شود. ولی کانالهای آبرسانی برای در دسترس قرار دادن آب به مزارع افراد ایجاد نمی شود. زارعان به طور منظم آب دریافت نمی دارند، آنهایی که در انتهای کانال آب هستند مقدار کمی آب دریافت می دارند و کسانی که نزدیک منبع آب هستند با مازاد آب مواجه هستند. تأخیرهای طولانی، تختخوابهای فرسوده و سرعت بسیار کم قطارها به طور کلی بسیار معمول است. تأخیر در خدمات پستی و مفقود شدن مراسلات آن قدر زیاد است که تمام کسانی که می خواهند با همکاران خود در کشورهای در حال توسعه تماس بگیرند، از این موضوع آگاهی دارند.

عوامل متعددی به این مسائل کمک می کند: تسهیلات زیربنایی عموماً با کمبود بودجه مواجه است، زیرا سیاستمداران معمولاً اگر اه دارند که بلیط اتوبوس، هزینه های الکتریسیته، تلفن و مانند، اینها را افزایش دهند. از نظر سیاسی، به نظر می رسد که تأمین مالی یک پروژه جدید اهمیت بیشتری دارد تا بازسازی پروژه های موجود.

رشد سریع جمعیت، فشار زیادی بر تسهیلات، منابع اداری و سازمانی موجود وارد می آورد. به رغم این مشکلات، مسئله مهمتر این واقعیت است که توجه دولتها در کشورهای در حال توسعه عموماً به تأکید بر عملیات بنگاههای موازی دولت و کنترل فعالیتهای اقتصادی بخش خصوصی - موضوعی که در بخشهای بعد بررسی خواهد شد - معطوف می گردد.

در چنین شرایطی، علاقه و توجه سیاستمداران و دیوانسالاران توانمند طبیعتاً در جهت گسترش بخش عمومی متمرکز می‌گردد و فقط کسانی که نمی‌توانند مدیریت کارخانه‌های ذوب آهن یا کود شیمیایی را عهده دار شوند، مایل خواهند بود مشاغلی را که از نظر سیاسی بسیار کمتر جذاب است - از قبیل تهیه جدول زمانبندی حمل کالا با راه آهن، سازماندهی خدمات پستی یا از بین بردن تراکم بنادر - عهده دار شوند.

اگرچه این فرضیه که انحراف استعدادها و توجهات تا حدود زیادی منجر به شرایط زیربنایی نامناسب می‌شود، قابل اثبات نیست، ولی شواهد فراوانی در دفاع از این فرضیه وجود دارد. خدمات زیربنایی کره در دهه ۱۹۵۰ در شرایطی شبیه به کشورهای «نوعی» در حال توسعه بود. ولی پس از تغییرات سیاسی کره در دهه ۱۹۶۰، خدمات زیربنایی از نظر کارایی شهرت خوبی کسب کرد. مدیریت بنادر و سایر خدمات عمومی در شیلی اکنون الگویی برای بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین است، در حالی که در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ این خدمات زیربنایی تفاوت چندانی با سایر کشورهای در حال توسعه نداشت. جدا از دلایل مربوط به آن در برخی از کشورهای در حال توسعه، شکست دولت در تأمین خدمات زیربنایی اصلی، موجبات کاهش بهره‌وری و افزایش سریع هزینه تولید کالاها و خدمات را فراهم کرده بود.

تأمین خدمات اجتماعی بالاسری، از قبیل آموزش و پرورش و بهداشت و درمان به اندازه خدمات زیربنایی نامطلوب نیست. نرخهای باسوادی و نسبت پوشش تحصیلی در مدارس ابتدایی به طور چشمگیری در اکثر کشورهای در حال توسعه افزایش یافته است. در واقع، اکثر شاخصهای کیفیت زندگی، مانند امید به زندگی، مرگ و میر نوزادان، مراقبتهای بهداشتی کارگران در هر ۱۰۰۰ نفر جمعیت سریعاً بهبود یافته است.^۱

ولی حتی در این موارد نیز گرایش در جهت تخصیص نسبتاً زیاد و نامتناسب منابع در فعالیتهای مشهود و تخصیص بسیار کمتر در فعالیتهای کمتر مشهود ولی بسیار پر بازده تر وجود داشته است. برای مثال، بانک جهانی برآورد کرده است که در کشورهای در حال توسعه، هزینه نجات زندگی یک فرد از طریق خدمات بهداشتی کمتر از ۲۰۰ دلار و از طریق

* رفعت
پرستی

1. Nancy Birdsall, "Pragmatism, Robin Hood, and other Themes: Good Government and Social Well Being in Developing Countries," World Bank, mimeo, May 1989, PP. 9-11.

سیاستهای پیشگیری بیماریها کمتر از ۵۰۰ دلار می باشد، ولی با وجود این، کمتر از ۳۰ درصد کل هزینه های بهداشتی در کشورهای در حال توسعه در این نوع فعالیتها صرف می شود. در مقابل، هزینه های برآورد شده نجات زندگی یک فرد از طریق سیاستهای درمان ۵۰۰۰ دلار می باشد و با وجود این، ۷۰ تا ۸۵ درصد هزینه های مراقبت بهداشت عمومی در کشورهای در حال توسعه به این فعالیتها اختصاص می یابد.^۱

نظام آموزشی نیز با سوء تخصیص مشابهی مواجه است. نرخ بازده واقعی اجتماعی آموزشی ابتدایی در کشورهای در حال توسعه بیشتر از ۲۰ درصد می باشد، در حالی که نرخ بازدهی آموزش دانشگاهی در حدود ۱۰ درصد است.

با این حال، سوبسیدهای آموزش عالی بسیار بیشتر از آموزش ابتدایی است. این مسئله نه تنها سوء تخصیص منابع عمومی است، بلکه یک کمک ضمنی است که عمدتاً در خدمت افراد ثروتمند قرار می گیرد. براساس برآوردها، ۴۰ درصد پایین جمعیت از نظر توزیع درآمد ۲ درصد تا ۱۷ درصد وجوه عمومی تخصیص یافته به آموزش عالی را دریافت می دارند، که به نوبه خود، بسیار بیشتر از میزانی است که به آموزش ابتدایی تخصیص یافته است. ۲ در اندونزی تخمین زده می شود که ۲۰ درصد بالای جمعیت از نظر توزیع درآمد، ۸۳ درصد وجوه عمومی تخصیص یافته به آموزش را دریافت می دارند، در حالی که ۴۰ درصد پایین فقط ۷ درصد بهره مند می شوند.^۲

علاوه بر این، دولتها قادر نبوده اند که خدمات زیربنایی اصلی، از قبیل تأمین آب آشامیدنی سالم و جمع آوری زباله را، حتی در مناطق شهری، تأمین نمایند. نبود آب در ساعاتی از روز، کمبود فشار آب در طبقات بالای ساختمانها و نبود لوله آب در مناطق فقیرتر شهر، مسائلی است که اغلب کشورهای در حال توسعه با آن مواجهند. مواردی نیز وجود دارد که فاضلابها به داخل منابع آب آشامیدنی نفوذ می کند که نتایج آن از نظر بهداشت کسانی که از آب استفاده می کنند قابل پیش بینی است. در برخی مناطق شهری، حتی شبکه جمع آوری زباله نیز وجود ندارد. در بهار سال ۱۹۹۰، خطر ابتلاء به بیماری وبا زامبیا را با نگرانی روبه رو ساخته بود، زیرا زباله در مناطق شهری برای هفته ها جمع آوری نشده بود

1. World Bank, *World Development Report*, 1988, P.134.

2. World Bank, *Education in Sub-Saharan Africa: Policies For Adjustment, Revitalization, and Expansion*, (Washington, DC), 1988.

3. World Bank, *World Development Report*, 1988, P.136.

وفاضلاب در پشت زباله ها انباشته شده بود.^۱

بدین ترتیب، این باور وجود دارد که حتی زمانی که هزینه های دولت بازدهی مثبت ایجاد می کند، تخصیص مجدد هزینه ها حتی در داخل این طبقه فعالیتها می تواند نرخ بازده واقعی را به طور چشمگیری افزایش دهد. همزمان با آن، یک تغییر در هزینه ها در جهت فعالیتهای پربازده تر می تواند اثربخشی هزینه های عمومی در کشورهای در حال توسعه را افزایش دهد.

علاوه بر آموزش عالی، یکی دیگر از جنبه های سیاست اقتصادی که نیاز به بررسی دارد سوبسیدها و پرداختهای انتقالی است. در اکثر کشورهای در حال توسعه، سوبسیدها و پرداختهای انتقالی سهم چشمگیری از هزینه های دولتی را به خود اختصاص می دهد. در سال ۱۹۸۰، در کشورهای کم درآمد ۳۹ درصد کل هزینه های دولت مرکزی و در کشورهای با درآمد متوسط ۳۴ درصد کل هزینه های دولت مرکزی به سوبسیدها و پرداختهای انتقالی اختصاص داشته است.^۲

این هزینه ها معمولاً تشویق می شود، زیرا تصور می کنند این هزینه ها بر طبقات فقیر این جوامع اثر داشته باشد. ولی سهم بیشتری از این سوبسیدها و پرداختهای انتقالی در عمل در اختیار ۱۰ درصد بالا یا ۲۵ درصد بالای توزیع درآمد قرار می گیرد.

نتیجه اینکه منطبق سوبسیدها یا پرداختهای انتقالی هر چه باشد، در کشورهای نوعی در حال توسعه، این پرداختها معمولاً در کل، طبقات فقیر را منتفع نمی کند و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه این سوبسیدها به طور واقعی به بدتر شدن توزیع درآمد کمک می کند.

- بنگاههای دولتی. اندیشه ها و برداشتهایی که به الزام صنعتی شدن و سوء ظن نسبت به بازار انجامید، منجر به دیدگاهی شد که بر طبق آن دولت باید یک نقش پیشرو در توسعه اقتصادی ایفا کند. این دیدگاه از نظر تاریخی وظیفه ای بسیار سنگینتر برای دولت تصور می کرد.^۳

1. *New York Times*, April 12, 1991, P.A8.

2. World Bank, *World Development Report*, 1988. P.117.

۳. در آن زمان تفکر رایج در میان اقتصاد دانان این بود که تفاوت چندانی بین مالکیت عمومی و مدیریت فعالیتهای اقتصادی وجود ندارد. نگاه کنید به:

Jan Tinbergen, "Development Cooperation as a Learning Process," in Gerald M. Meier and Dudley Seers (eds). *Pioneers in Development*, Oxford University Press (Oxford), 1984.

در نتیجه، بنگاههای دولتی، که گاهی از آنها به عنوان بنگاههای بخش عمومی یا بنگاههای اقتصادی دولتی یاد می شود - در اینجا این بنگاهها را «بنگاههایی با مالکیت دولتی» می نامیم - به تعداد زیاد ایجاد گردید. در برخی موارد، فعالیتهای خصوصی - از قبیل توزیع نهاده ها برای کشاورزی و خرید محصولات زارعان - تحت کنترل دولت درآمد. در بسیاری از سازمانهای بازاریابی محصولات کشاورزی این مورد وجود داشته است.^۱ در موارد دیگر، بنگاههای دولتی ایجاد شدند تا کالاهایی را تولید کنند که قبلاً وارد می شده است یا وظایفی را عهده دار شوند که قبلاً به وسیله بنگاههای خصوصی انجام می شده است.

رشد بنگاههای دولتی بسیار وسیع بوده است برزیل در سال ۱۹۶۰ حدود ۱۱۰ و در سال ۱۹۸۰ حدود ۴۵۸ بنگاه دولتی داشته است. مکزیک در سال ۱۹۶۰ دارای ۱۷۵ و در سال ۱۹۸۰ حدود ۵۲۰ بنگاه دولتی داشته است. در تانزانیا در سال ۱۳۶۷ حدود ۷۰ بنگاه دولتی در سال ۱۹۸۰ حدود ۴۰۰ بنگاه دولتی وجود داشته است.^۲

نه تنها شمار بنگاههای دولتی افزایش یافته است، بلکه تولید این بنگاهها سریعتر رشد کرده و شمار کارکنان بنگاهها از رشد تولید نیز بیشتر بوده است. سهم سرمایه گذاری و ارزش افزوده این بنگاهها بسیار قابل توجه بوده است، به طوری که سهم سرمایه گذاری بنگاههای دولتی در زامبیا ۸۰ درصد کل و در برمه ۷۰ درصد کل سرمایه گذاری بوده است. همچنین سهم ارزش افزوده بنگاههای دولتی در زامبیا ۴۰ درصد و در برمه ۲۰ درصد کل ارزش افزوده بوده است.

بنگاههای دولتی به فعالیتهای زیر بنایی محدود نمی شود - در واقع، بسیاری از این فعالیتهای زیر بنایی مستقیماً به وسیله دولت مرکزی انجام می شود. بنگاههای دولتی عملیات مربوط به فعالیتهای معدنی، تولید سیگار، منسوجات، پوشاک، ابزار ماشینی، فولاد و تجهیزات سنگین الکتریکی، اداره هتلها، بانکها، شرکتهای بیمه و شرکتهای کشتیرانی را عهده دار می باشند. این شرکتهای همچنین انحصار ورود و توزیع کالاهای اساسی و اداره

۱. نگاه کنید به :

Anne O. Krueger, *A Synthesis of the Political Economy in Developing Countries*, Chapter 2, Volum 5 of Anne o. Krueger, Mavrice Schiff, and Alberto Valdes (eds), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, World Bank, Chapter 2, Johns Hopkins University Prees (Baltimore) Forthcoming.

2. World Bank, *World Development Report*, 1988, P.76.

فروشگاههای عمده فروشی و خرده فروشی را در اختیار دارند.

شرکتهای دولتی عموماً از امتیاز دسترسی به ارز خارجی ارزان (بیش از حد ارزشگذاری شده)، اعتبارات ارزان (یا اعتبارات، هزینه صفر بانک مرکزی)، الکتریسیته، شبکه حمل و نقل (راه آهن یا جاده)، خدمات تلفنی و سایر عوامل برخوردار می باشند. این شرکتها همچنین معمولاً از تعرفه گمرکی واردات و سایر مالیاتها معاف می باشند.

به رغم تمام این امتیازها، هزینه این شرکتها بسیار بالا و در حال افزایش است. در سال ۱۹۸۰، باران تانسرو من در ترکیه مطالعه ای در باره رشد بهره وری کل عوامل انجام دادیم. ما آمار مربوط به سرمایه گذاری و سایر عوامل را تا بخشهای صنعتی دورقمی به تفکیک بخشهای دولتی و خصوصی به دست آوردیم. سپس سطوح و نرخهای رشد بهره وری کل عوامل را برای بخشهای خصوصی و دولتی منسوجات، صنایع شیمیایی، ماشین آلات الکتریکی، صنایع چوب و سایر صنایع دورقمی محاسبه کردیم. با کمال شگفتی، ما دریافتیم که بنگاههای دولتی - بدون توجه به بخشهای فعالیت - بیش از سه برابر سرمایه سرانه و در حدود چهار برابر نیروی کار سرانه بنگاههای خصوصی را در اختیار دارند، و ما ترسیدیم که کسی این موضوع را باور نکند. ۱ شگفتی ما زمانی زیادتر شد که اقتصاددانان ترك به ارقام ما واکنش نشان دادند و اظهار داشتند که ما کارایی بنگاههای اقتصادی دولتی ترکیه را بیش از حد برآورد کرده ایم. ۲ باید اضافه نمود که تا سال ۱۹۸۰، کسری بنگاههای دولتی ترکیه حدود ۸ درصد تولید ناخالص ملی بود و یک عامل مهم در تورم ترکیه، که در آن زمان بیش از ۱۰۰ درصد در سال بود، به شمار می آمد.

بنگاههای دولتی، سهم بزرگی از سرمایه گذاری را جذب کرده، ولی به همان نسبت به تولید کمک نکرده اند. برای مثال، در هند در سال ۱۹۷۸ - ۱۹۷۹، بخش عمومی ۶۲/۱ درصد کل سرمایه مولد و ۲۶/۷ درصد کل اشتغال را در اختیار داشته است. در مقایسه، سهم این بنگاهها در کل ارزش افزوده در صنایع فقط ۲۹/۵ درصد بوده است. واحدهای

* بهره وری عوامل در
ترکیه و هند

1. Anne O. Krueger and Baran Tuncer, "Growth of Factor Productivity in Turkish Manufacturing Industry," *Journal of Development Economics*, 11(3), December 1982, PP. 397 - 26.
2. Anne O. Krueger and Baran Tuncer, "Estimating Total Factor Productivity Growth in a Developing Country," World Bank Staff Working Paper No. 422, October 1980.

خصوصی با ۳۲ درصد سرمایه ۶۸/۲ درصد اشتغال و ۶۴/۶ درصد ارزش افزود در صنایع کارخانه ای را در اختیار داشته اند.^۱

درحالی که بنگاههای دولتی در حدود نصف کل سرمایه گذاری را جذب کرده و تصور می شد که باید بتوانند درآمد کافی برای تأمین مالی سرمایه گذاری اضافی داشته باشند، ولی در سال ۱۹۸۱ - ۱۹۸۲، کل پس انداز بخش عمومی هیچ گاه از ۴/۴ درصد تولید ناخالص ملی فراتر نرفت.^۲

من قبلاً به سازمانهای بازاریابی کشاورزی اشاره کردم که معمولاً انحصار توزیع نهاده ها * قیمت گذاری و محصولات کشاورزی را عهده دار بوده است. اگر چه دلیل ارائه شده برای قدرت انحصاری این سازمانها خاتمه دادن به استثمار زارعان به وسیله تجار خصوصی بوده است، ولی در واقع وضع زارعان اغلب از قبل بدتر شده است.

با توجه به وسعت بخش کشاورزی در کشورهای در حال توسعه و نقش مهمی که افزایش بهره وری کشاورزی می تواند در رشد اقتصادی داشته باشد، نقش سازمان بازاریابی کشاورزی در کاهش رشد اقتصادی دوچندان بوده است. این سازمان معمولاً وسیله ای برای استخدام اعضای حزب، خویشاوندان سیاستمداران و طرفداران سیاسی به شمار می آید. هزینه این سازمانها به عنوان درصدی از درآمد، سریعاً افزایش یافته است، هم به دلیل اینکه قیمتگذاری محصول اغلب غیر واقعی بوده است و هم به دلیل کاهش بهره وری سرانه کارگر^۳.

داستانهای مربوط به این سازمانها معمولاً متشابه یکدیگر است. برای نمونه، می توان از تحویل کود شیمیایی پس از فصل درو، جمع آوری محصولات کشاورزی در مکانهایی بسیار دورتر از مزارع و کمبود تسهیلات انبارداری به طوری که بخشی یا تمام محصول ضایع می شود، و سایر کاستیهای نظام

1. Pranab Bardhan, *The Political Economy of Development in India*, Basil Blackwell (Oxford), 1984, Table B. P.102.

2. Ibid, Tables 10 and 11. PP. 97-9.

۳. قیمتگذاری منطقه ای معمول بود. در برخی موارد هزینه حمل کالا به نزدیکترین بندر از قیمت صادراتی کالا بیشتر بود. نگاه کنید به:

Doris Jansen, *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy in Zambia*, World Bank Comparative Study Final Report, World Bank (Washington, DC), 1988.

توزیع نام برد. ۱

برای درک اینکه چرا این عملکرد ضعیف اساساً نظام یافته است، باید به برخی از مسائلی که سازمان بازاریابی کشاورزی با آن مواجه است، توجه کنیم. نخستین و مهمترین مسئله سازمان تسهیلات فیزیکی است که نهاده ها و محصولات کشاورزی را تحویل می گیرد، درجه بندی می نماید، انبار می کند و مبادله می کند و این مجموعه فعالیتها اغلب نیاز به توانیهای اداری داشته و وجود دانشهای تخصصی در مورد هر یک از کالاها را ایجاب می کند. در اکثر موارد، در هر حال، کارمندان اداری یا سیاستمداران با نفوذ برای سرپرستی این فعالیتها منصوب می شوند. به علاوه، در اغلب اوقات این افراد ملزم به رعایت مقاصد سیاسی تحمیل شده می باشند. قیمتگذاری منطقه ای یکی از این موارد می باشد. همچنین می توان از گزینش افراد (یا استخدام کارکنان اضافی بدون نیاز) براساس معیارهایی غیر از کیفیت کار، پرداخت قیمت بدون ارتباط با شرایط بازارهای بین المللی یا داخلی و جز اینها نام برد.

یک نوع چالش درجه بندی کیفیت است، بازرسانی که استخدام می شوند تا کیفیت محصول را ارزیابی کنند با سه گزینش روبه رو هستند، (الف) آنها می توانند محصولات را با درستی و صحت درجه بندی کنند و در نتیجه سطح نسبتاً متوسطی از زندگی را بپذیرند، (ب) آنها می توانند درعکس العمل به انگیزه هایی که زارعان ارائه می کنند (رشوه)، محصول را درجه بندی کنند، (ج) آنها می توانند بخش عمده محصول را در پایین ترین کیفیت درجه بندی کنند و تفاوت آن را خودبه جیب بزنند. تعجب آور نیست که معمولاً بازرسان دومین شق را انتخاب می کنند، نتیجه اینکه درآمدهای صادراتی سرانه بر طبق ارزیابیهای کارشناسان خارجی با کاهش کیفیت منظم کاهش می یابد، در حالی که گزارشهای داخلی به وسیله بازرسان نشان

۱. برای مثال، نگاه کنید به :

Nimal A. Fernando, "The Political Economy of Agricultural Pricing Policies in Sri Lanka Since Independence," April 1987, mimeo, World Bank.

در مورد سریلانکا، توانایی دولت در اعمال سیاستها بسیار زیان آور بود. بر طبق نظر فرناندو، پس از آنکه دولت انحصار خرید محصول را از زارعان به دست گرفت حتی توانایی نداشت که برای جمع آوری محصول کامیون به مزارع بفرستد و تسهیلات انبارداری نیز کافی نبود تا مانع خرابی محصول جمع آوری شده گردد و پرداختی به زارعان با تأخیر بسیار زیاد پس از جمع آوری محصول صورت می گرفت. همچنین شواهدی وجود دارد که نشان می دهد زارعان بزرگتر و مرفه تر، که به ایستگاههای جمع آوری محصول نزدیکتر بوده اند بیشترین استفاده را از سیاستهای دولت می بردند.

می دهد که کیفیت محصول مرتباً در حال بهبود است. در ترکیه، گزارشها نشان می دهد که میانگین نمرات در آزمونهای ورودی دانشگاهها برای رشته های بازرسی توتون و تنباکو بالاتراز تمام رشته های دیگر است.^۱ علاوه بر این سیاستهای قیمتی نامناسب دولتی نیز نتایج اقتصادی نیرومندی داشته است. فرض کنید که مدیر عامل یک سازمان بازاریابی، مسئولیت توزیع کود شیمیایی (یا اعتبارات یا سموم) کمیاب و ارزان را بر عهده دارد. از یک سوی، صدها واحد کوچک وبدون نفوذ سیاسی وجود دارند، و از سوی دیگر، شمار اندکی از زمینداران بزرگ هستند که از نفوذ سیاسی زیاد برخوردارند. تعجب آور نخواهد بود که در کشورهای نوعی در حال توسعه، زمین داران بزرگ متنفذ و ثروتمند، متفجع شوندند اصلی سوبسید اعتبار و نهاده می باشند.

این نوع مشکلات صرفاً خاص بنگاههای دولتی نیست، بلکه سازمانهای دولتی را به طور اعم در برمی گیرد، چه در بخشهای صنایع ساخته شده و چه در مورد حمل و نقل، ارتباطات، بانک و بیمه و سایر فعالیتها. اگرچه تحلیل علل این مشکلات خارج از دامنه این بحث می باشد، ولی آثار این مشکلات برای فعالیتهای اقتصادی بسیار منفی است.

اکثر کشورهای، معادن و سایر فعالیتهای درآمدزا را ملی کرده و به بسیاری از بنگاههای بخش عمومی قدرت انحصاری داده اند. بدین ترتیب، می توان انتظار داشت که این بنگاهها منبع عمده در آمد برای دولت باشند. در مقابل، اکثر نیازهای مالی سالانه آنها به وسیله بودجه دولت تأمین می شود. در سریلانکا، عمده بودجه این شرکتها بیش از ۵ درصد تولید ناخالص ملی سالانه در سالهای ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۵ بوده است. در مصر این نسبت در سالهای ۱۹۷۸ - ۱۹۸۲ بیش از ۵ درصد بود ولی در سالهای ۱۹۸۳ - ۱۹۸۵، به ۳/۷ درصد کاهش یافت. در نتیجه، بنگاههای بخش عمومی یک عامل منفی در کارایی و رشد اقتصادی بوده است، چه به دلیل بهره وری ناکارآمد از منابع و چه به دلیل تحمیل فشار بر بودجه دولت. این فشار یا سبب تسریع تورم شده یا اینکه موجب کاهش سایر هزینه های دولت، مانند بهداشت و درمان و آموزش و پرورش گردیده

1. Hasan Olgun, *The Political Economy of Agricultural Pricing in Turkey*, World Bank Comparative Study Final Report, World Bank (Washington, DC), 1990.

2. World Bank, *World Development Report*, 1988. P. 169.

است. ۱. در واقع، تلاش برای کاهش کسری بنگاههای بخش عمومی، اغلب یکی از عناصر اساسی برنامه های سیاست تعدیل بوده است و این موضوع در گفتار دوم وسیعتر مورد بحث قرار خواهد گرفت.

- کنترل فعالیت های خصوصی. به همان دلیل که دولتها در کشورهای در حال توسعه بر رشد بنگاههای دولتی تأکید کرده اند، کنترلهای متعددی را نیز بر فعالیتهای خصوصی اعمال نموده اند. در بسیاری از کشورها، این نوع کنترلها بسیار گسترده است. برای مثال، در هند، یک بنگاه نمی تواند در سطحی بالاتر از ظرفیت مجازش عمل کند. بنگاه همچنین نمی تواند ظرفیت خود را بدون مجوز دولت گسترش دهد. مجوزها نیز پس از بررسی دقیق آمارهایی که برای تحلیل هزینه - فایده ارائه شود صادر می شود و پس از آنکه اطمینان حاصل می شد که مجوز گسترش ظرفیت قبلاً به اندازه کافی صادر نشده است و سطح تولید به بیش از سطح برنامه ریزی نخواهد رسید. کل واردات منوط به اخذ مجوز بود و برای گسترش ظرفیت، یک مجوز واداراتی فقط می توانست پس از مجوز سرمایه گذاری اخذ شود. به علاوه، قیمت بسیاری از کالاها کنترل می شد. در برخی موارد، کالاها حتی نمی توانست بدون کسب مجوز دولت، بین ایالتها حمل گردد.^۲

برای کشورهای نوعی در حال توسعه، کنترل واردات و صادرات و سایر معادلات ارز خارجی، مهمترین نوع کنترل بوده است. در هر حال، مقررات مربوط به بازار کار و تخصیص اعتبار نیز گسترده بوده است. به علاوه، سیاستهای قیمتگذاری کشاورزی هزینه های زیادی را بر بخش کشاورزی تحمیل نموده است. هر یک از این نوع کنترلها در اینجا مورد بررسی قرار

۱. در اصل، مالیاتها می توانست در حدی افزایش یابد که کسریهای بنگاههای بخش عمومی را جبران نماید. اما در عمل، کشورهای «نوعی» در حال توسعه، مالیاتها را تنها در حدی که امکانپذیر بوده گردآوری کرده اند و مالیاتهای معوقه و مربوط به گذشته را نتوانسته اند در حد مطلوبی گردآورند.

۲. توضیح بالا رژیمهای کنترل را به طور تقریب آن گونه ای که در دهه ۱۹۷۰ بوده است، ارائه می کند. نگاه کنید به:

✓ Anne O. Krueger, *The Costs and Benefits of Import Substitution: A Microeconomic Study*, University of Minnesota Press (Minneapolis), 1974.

برای تحلیل سیستم آن گونه که در صنایع اتمییل هند به کار گرفته می شود، نگاه کنید به: Jagdish Bhagwati and T.N. Srinivasan, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: India*, Columbia University Press (New York), 1975.

می گیرد. در هر حال، باید یادآور شد که فهرست کنترلها فقط آن دسته از کنترلهایی را در برمی گیرد که شامل دامنه وسیعی از فعالیتهای اقتصادی می شود. جدا از این گونه کنترلها، دخالت در فعالیتهای اقتصادی خصوصی نیز بسیار گسترده است. برای مثال، در برزیل فعالیت دولت برای تشویق توسعه صنایع کامپیوتر داخلی آن قدر زیاد بود که برای یک بنگاه غیرقانونی بود که بدون اجازه دولت، یک کامپیوتر را از یک طبقه ساختمان به طبقه دیگر انتقال دهد.^۱

* کنترل واردات
اگر چه کنترل تجارت خارجی را می توان به تنهایی به عنوان گسترده ترین نوع کنترل مورد توجه قرار داد، اثر کنترل به این دلیل آن قدر زیاد بوده است که کنترل واردات، موجب شده است که مقامات دولتی بتوانند تمام جنبه های فعالیت اقتصادی را تحت کنترل قرار دهند. به خاطر داشته باشید که کشور نوعی در حال توسعه، استراتژی توسعه خود را از وضعیت اولیه ای که ظرفیت تولید صنایع ساخته شده بسیار محدود بود و اکثر کالاهای صنایع ساخته شده از خارج وارد می شده است، آغاز کرده اند. با ایجاد بنگاههای داخلی برای تولید «جایگزین واردات»، کالای سرمایه ای برای ایجاد کارخانه ها وارد می شد و اغلب واردات کالاهای واسطه ای و مواد خام در فرایند تولید مورد استفاده قرار می گرفت. اگر چه مقصود «صرفه جویی ارز خارجی کمیاب» بود، بسیاری از فعالیتهای جایگزین واردات «واردات-بر» بود.^۲

نتیجه این بود که بنگاهها برای تولید محصول، وابسته به عوامل تولید وارداتی بودند. تولیدکنندگان لاستیک، نیاز به لاستیک، کربن سیاه، قطعات یدکی برای ماشین آلات و قالبهای جایگزین داشتند. مونتاژ کنندگان اتومبیل بدون واردات قطعات موتور. ترمز و سایر کالاهایی که در بازار داخلی تولید نمی شد، نمی توانستند تولید کنند. حتی زمانی که موتور اتومبیل در داخل تولید می شد (در هزینه بالا و کیفیت پایین)، واردات برخی قطعات آن اجتناب ناپذیر بود. در شرایطی که مجوزهای واردات کمیاب بوده و سطح تولید بنگاهها به طور انفرادی را مشخص می کند تا مأموران دولتی قدرت تعیین سود یا زیان تولید کنندگان داخلی (جایگزین واردات) را در اختیار دارند، تأخیر در کسب مجوز می تواند تعطیل کامل یا نیمه تمام

۱. برای بحث درباره مقررات کامپیوتر برزیل، نگاه کنید به :

Economist, April 25, 1987, P.26.

2. Carlos Diaz Alejandro, "On the Import - Intensity- Intensity of Import Substitution," *Kyklos*, 18(3), 1965, PP.495- 511.

وی اطلاع داده شد که باید وی نامه هایی از تمام تولید کنندگان کاغذ بیاورد که آنها نمی توانند این نوع کاغذ را در هند تهیه کنند. وی از تمام تولید کنندگان این نامه را آورد، بجز یکی از آنها که اعلام کرده بود او نمی تواند کاغذ سفید چای تولید کند، ولی امکان تهیه کاغذ قهوه ای چای با همان استاندارد وجود دارد. صادر کننده با امیدواری گواهی را به دولت ارائه داد. چهار ماه بعد، به وی اطلاع داده شد که کاغذ قهوه ای برای تولید مناسب است. طبیعتاً پروژه متوقف شد، صادرات چای به همان صورت قبلی (به شکل قله) ادامه یافت و در آلمان بسته بندی گردید.

این نوع سیاستها به طور آشکار انگیزه صادرات را کاهش داد. دولت همچنین تا حد زیادی قدرت انحصاری خود را بر تولید کنندگان داخلی جایگزین واردات اعمال می کرد. غفلت دولت از کنترل کیفیت، هزینه ها و جدول زمانبندی تحویل کالا شرم آور بود. نتیجه، نرخهای موثر حمایتی بسیار زیاد - ۱۰۰ درصد هم غیر معمول نبوده است - بود. چون ساختار حمایت بر توسعه تقریباً تمام صنایع تأثیر می گذارد، نتیجه این بود که سهم فزاینده ای از منابع و تولید ناخالص ملی به فعالیتهای پر هزینه تخصیص یافت و به طور اجتناب ناپذیری رشد اقتصادی را با رکود مواجه ساخت.^۱

در حال، به دلیل ساختار کشورهای در حال توسعه و ارتباط تداخلی با سایر سیاستها، عدم کاراییها حتی بیشتر بوده است. حمایت از برخی فعالیتهای اقتصادی صنایع جایگزین واردات لزوماً تبعیص علیه دیگران است.^۲

در این حالت، صنایع بالقوه صادراتی و محصولات کشاورزی قابل صادرات زیان این

۱. برای تحلیل کاملتر این موضوع که رژیمهای تجاری و پرداختها به کاهش رشد منجر شده است، نگاه کنید به:

Anne O. Krueger, "Comparative Advantage and Development Policy Twenty Years Later," in Moshe Sygruin, Lance Taylor, and Lary E. Westphal (eds), *Economic Structure and Performance*, Academic Press (Orlando, FL), 1984.

۲. به نظر می رسد اثر قیمتهای بالاتر کالاهای واسطه ای و مصرفی که زارعان مجبورند پردازند بر درآمد واقعی زارعان به همان اندازه زیاد است که اثر نرخهای ارز بیش از حد ارزشگذاری شده و نیز کاهش قیمت برای تولید کنندگان در بسیاری از موارد دارد. نگاه کنید به:

Anne O. Krueger, Maurice Schiff, and Albrto Valdes, "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring The Effect of Sectoral and Economywide Policies," in *World Bank Economic Review*, 2(3), September 1988, PP.255-72.

تبعیض را بردوش می‌کشند. ولی به دلیل این باور که برای حصول به رشد سریع اقتصادی، سرمایه‌گذاری باید تسریع شود، کشورهای در حال توسعه در مقایسه با کشورهای سازمان همکاری اقتصادی اروپا عموماً تورم بالاتری را از طریق کسری بودجه دولتی تجربه کرده‌اند. این کشورها عموماً اگرچه داشته‌اند که نرخهای ارز رسمی خود را تعدیل کنند. سیاستگذاران ترجیح داده‌اند که واردات را محدود کنند (مجدداً، معمولاً از طریق اعطای مجوز) به این تصور که درآمدهای ارزی خود را صرف کالاهای سرمایه‌ای ارزانیتمت نموده، و بدین ترتیب، نرخ سرمایه‌گذاری را افزایش دهند. همان گونه که کاملاً قابل انتظار است، این ارتباط تداخلی بین تورم و رژیم تجاری منجر به کاهش تولید اکثر کالاهای سنتی اولیه شده و رانت مربوط به عوامل کمیاب (زمین یا منابع طبیعی) موجب شده است که فقط تولید برخی از کالاهای سنتی (مانند منابع معدنی)^۱ ادامه یابد.

کاهش قیمت واقعی ارز خارجی با سیاستهای قیمتگذاری پر هزینه کشاورزی در تداخل قرار دارد. یک نتیجه از ارزش بیش از حد پول داخلی این بوده است که صادرات کالاهای سنتی کشاورزی کاهش یافته یا دست کم افزایش نداشته است. برآوردهای کنونی مطالعات تطبیقی اقتصاد سیاسی قیمتگذاری کشاورزی بانک جهانی در مورد کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که درآمدهای واقعی تولید کنندگان کشاورزی از سه طریق کاهش یافته است: (۱) ارزش بیش از حد پول داخلی، بازدهی واقعی صادرات کشاورزی در مقایسه با کالاهای داخلی را کاهش داده است، (۲) حمایت از کالاهای جایگزین واردات، قیمت نسبی کالاهای صنایع ساخته شده را که زارعان مصرف می‌کنند افزایش داده، و در نتیجه، قدرت خرید آنان را کاهش داده است، (۳) سایر دخالت‌های دولتی، از جمله سازمانهای بازاریابی کشاورزی، تفاوت بین قیمت صادرات و قیمت سرمزرعه را افزایش داده، و بدین ترتیب، در آمد زارعان را با کاهش بیشتری روبه‌رو کرده است. برای مثال، در غنا، قیمت واقعی دریافت شده به وسیله زارعان کاکائو در اوایل دهه ۱۹۸۰، ۱۰ درصد کمتر از قیمت آن در دهه ۱۹۵۰ بود، اگر چه قیمت جهانی در طی این مدت ثابت بوده است و نتیجه قابل پیش بینی این بود که غنا موقعیت

۱. یکی از بحثهایی که غالباً درباره کشورهای در حال توسعه شنیده می‌شود، این است که این کشورها «کاملاً وابسته» به قیمت‌های بین‌المللی یک یا دو کالای اولیه صادراتی می‌باشند. این وابستگی عموماً «ساختاری» در نظر گرفته می‌شود. در واقع، این وابستگی اغلب نتیجه فرایندی است که براساس آن بجز در مواردی که رانت منابع وجود دارد صادرات قابلیت سودآوری ندارد.

ممتاز خود را به عنوان صادرکننده کاکائو از دست داد، صادرات این کشور بین سالهای ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۴ از نظر حجم ۷۱ درصد کاهش یافت و تولید داخلی بین سالهای ۱۹۶۰ تا اوایل دهه ۱۹۸۰ با ۲/۳ کاهش روبه رو گردید.^۱

ولی غنا تنها کشور نبود، صادرات پنبه سودان شدیداً در واکنش به تغییرات مشابه در انگیزه ها کاهش یافت. صادرات گوشت و گندم آرژانتین در نتیجه افزایش مصرف داخلی درواکنش به کاهش قیمت‌های داخلی کاهش یافت و تولید نیز به رکود گرایید یا تنزل کرد. تولید محصولات قابل صادرات نیجریه شدیداً کاهش یافت، و در نتیجه، صادرات کاهش یافت.

درحالی که سیاستهای نرخ ارز، سیاستهای جایگزین واردات پر هزینه سازمانهای بازاریابی کشاورزی، قیمت دریافتی کشاورز برای محصولات صادراتی را کاهش داد، بسیاری از دولتها سوبسیدهای مصرف داخلی کالاها و مواد غذایی را برقرار کردند. در چنین مواردی، دولتها یا قیمت تولیدکننده را کاهش دادند (به منظور جلوگیری از آثار این سیاستها بر بودجه دولت) یا کسر بودجه قابل توجهی را به این منظور ایجاد کردند. در مصر، سوبسیدهای مواد غذایی آن قدر زیاد بود که زارعان نان سوبسید شده می خریدند و به طيور خود می دارند، زیرا نان ارزانتراز غذای حیوانات بود^۲، و دربرخی سالها هزینه سوبسید گندم به تنهایی بیش از ۱۰ درصد هزینه های دولت بود، و در سال ۱۹۷۴ به بالاترین سطح خود یعنی بیش از ۱۸ درصد رسید.^۳

۱. نگاه کنید به :

J. Dirck Styker, *The Political Economy of Agricultural Pricing Policies: Ghana*, World Bank Comparative Study, Final Report, World Bank (Washington, DC), 1988.
2. Jean - Jacques Dethier, *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy in Egypt*, World Bank Comparative Study Final Report, World Bank (Washington, DC), 1988.

۳. برای بررسی نمونه های دیگر، برای نمونه نگاه کنید به :

Amma Siamwalla and Suthad Setboonsarg, *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Thailand*, World Bank Comparative Study Final Report (Washington, DC), 1988.

درتایلند، به نظر می رسد که ثروتمندان شهری بزرگترین منتفع شوندگان سوبسید بوده اند. همچنین نگاه کنید، به : Grant Scobie, "Food Subsidies in Egypt: Their Impact on Foreign Exchange and Trade," International Food Policy Research Institute Report No. 40 (Washington, DC), August 1983.

تبعیض عمومی علیه کشاورزی در میان کشورهای در حال توسعه منجر به کاهش سهم صادرات کشاورزی کشورهای در حال توسعه در جهان شد و از ۳۲ درصد در سال ۱۹۵۰ به ۱۶/۵ درصد در سال ۱۹۷۵ رسید.

علاوه بر سیاستهای قیمتگذاری کشاورزی، دولتها اغلب کنترل قیمتها را بر سایر کالاها نیز اعمال می کردند. کنترلها اغلب شامل قیمتهای مواد غذایی، اتوبوس وسایل حمل و نقل مسافر (از جمله اتومبیل)، روزنامه وسایل اقلیمی که ضروری تشخیص داده می شد بود، چه برای مصرف کنندگان و چه تولید کنندگان. این کنترلها ویژگی دایمی داشت و جدا از کنترلهای عمومی قیمتی بود که اغلب به عنوان بخشی از برنامه های ضد تورمی اعمال می شد.

اگر مقررات و صدور مجوز در بازارهای کالا رایج باشد، طبیعتاً در بازار عوامل نیز وجود دارد. در بسیاری از کشورها، حداقل سطح دستمزد در سطحی به مراتب بالاتر از سطح واقعی خود بود و الزامات مربوط به آموزش کارگران، تأمین مسکن، و مالیاتهای بیمه اجتماعی موجب می شد که هزینه کارگران افزایش یافته و به سطحی برسد که نتواند با اشتغال نیروی کار سازگار باشد (با فرض سطح معینی از بهره وری نیروی کار). به علاوه، کارفرمایان اغلب مجاز نبودند کارگرانی را که بیش از یک دوره زمانی تعیین شده - معمولاً یک، دو یا سه سال - شاغل بودند، اخراج کنند. انگیزه منفی چنین مقرراتی بر اشتغال نیروی کار طبیعتاً این بود که تولید کنندگان در جهت انتخاب روشهای تولیدی نسبتاً بیشتر سرمایه برسوق داده می شدند، آن هم در کشورهایی که سرمایه عامل کمیاب تولید بود.

البته، در اکثر موارد، مقررات مربوط به اشتغال، فقط توانست در بنگاههای در مقیاس بزرگ - عموماً بنگاههای جدید جایگزین واردات اعمال شود. نتیجه ظهور «بخش غیررسمی» بوده است که در آن دستمزد نیروی کار در سطحی بسیار پایین تر از «بخش نوین» در تعادل قرار می گیرد. به دلیل پرداختهای بالاتر، مزایای شغلی و امنیت اقتصادی، افراد زیادی خواهان یافتن شغل در بخش نوین می شوند. یکی از نتایج این سیاست، اغلب بیکاری آشکار از نوع آنچه هریس و تودارو^۱ توصیف کرده اند، می باشد. نتیجه دیگر اینکه صادرات، که احتمالاً

1. John R. Harris and Michael P. Todaro, " Migration Unemployment and Development : A Two Sector Analysis," American Economic Review, 30 (1), March 1970. PP. 196- 42.

می توانست براساس برتری نسبی کشور در فعالیتهای کاربر توسعه یابد، کاهش می یابد، زیرا اگر چه غیرممکن نیست ولی بسیار مشکل خواهد بود که صادرات بتوانند سهم چشمگیری درخارج از بخش رسمی اقتصاد به دست آورد.

درحالی که مقررات مربوط به بازار کار پدیده شایع دربرخی از کشورهای درحال توسعه است، کنترل اعتبارات اساساً همگانی است. سقف نرخهای اسمی بهره بانکها معمولاً درسطحی بسیار پایین تر از نرخ تورم است. از این رو، معمولاً به بانکها دستور داده می شود که چه درصدی یا چه مقداری از اعتبار را باید به فعالیتهای متعدد اقتصادی - چه برحسب بخش یا بنگاه - تخصیص دهند. در بسیاری از موارد، نرخهای بهره نیز برای فعالیتهای متفاوت اقتصادی به طور نا متفاوت تعیین می شود.^۲

برای بنگاههای خوش اقبالی که اعتبار منظور شده است، سوبسید اعتبار قابل توجه است. برای بنگاههایی که دسترسی به بازار رسمی اعتبار ندارند، هزینه اعتبار غیررسمی بسیار بالاتر است. نتیجه خالص اینکه انگیزه اضافی برای بنگاههای جایگزین - واردات (که معمولاً بنگاههایی هستند که دسترسی بیشتر به اعتبارات با بهره ترجیحی دارند) وجود دارد که از روشهای سرمایه بر استفاده کرده و هزینه به کارگیری سرمایه را دربخش غیررسمی بالا ببرند.^۳

۱. برای مثال، نگاه کنید به آمارهای ارائه شده در:

Anne O.Krueger, *Trade and Employment in Developing Countries, Synthesis*, University of Chicago Press (Chicago), 198. Chapter 7.

۲. نگاه کنید به:

Maxwell Fry, *Money, Interest and Banking in Economic Development*, Johns Hopkins University Press (Baltimore), 1988.

۳. شماری از اقتصاددانان به این نکته تأکید کرده اند که «رکود مالی» از طریق چیره بندی اعتبارات و کنترل نظام بانکی به تنهایی مهمترین عامل ناکارایی اقتصادی در کشورهای درحال توسعه بوده است. یکی از کسانی که بیشتر از همه طرفدار این نظریه بوده است. رونالد مک کینن است. نگاه کنید به:

Ronald I. Mc Kinnon, *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution (Washington), 1973.

همه بزرگواران می باید بپرند و ستمها را از ستم است که از ستم است و چون در پاره پاره کلمات تراشید
بسیار است و در هر دو عرصه اقتصاد را در پی داشته اند. در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند.
بسیار است و در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند. در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند.
بسیار است و در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند. در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند.
بسیار است و در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند. در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند.
بسیار است و در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند. در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند.
بسیار است و در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند. در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند.
بسیار است و در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند. در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند.
بسیار است و در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند. در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند.
بسیار است و در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند. در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی در پی داشته اند.

بر اتمام امر و کمال
کلیه مسائل اقتصادی

بسته است ۱۰۰۰ گونگی نیشتر است

نخ را که در کمال استحباب است در هر دو وقت و در هر دو وقت و در هر دو وقت
که به نیکوترین وجه و در هر دو وقت و در هر دو وقت و در هر دو وقت
از آن کمال است ۱۰۰۰ گونگی نیشتر است
نخ را که در کمال استحباب است در هر دو وقت و در هر دو وقت
که به نیکوترین وجه و در هر دو وقت و در هر دو وقت
از آن کمال است ۱۰۰۰ گونگی نیشتر است

بسته است

از نیشتر و در هر دو وقت و در هر دو وقت و در هر دو وقت
که به نیکوترین وجه و در هر دو وقت و در هر دو وقت
از آن کمال است ۱۰۰۰ گونگی نیشتر است
نخ را که در کمال استحباب است در هر دو وقت و در هر دو وقت
که به نیکوترین وجه و در هر دو وقت و در هر دو وقت
از آن کمال است ۱۰۰۰ گونگی نیشتر است

بسته است ۱۰۰۰ گونگی نیشتر است

نخ را که در کمال استحباب است در هر دو وقت و در هر دو وقت
که به نیکوترین وجه و در هر دو وقت و در هر دو وقت
از آن کمال است ۱۰۰۰ گونگی نیشتر است

بسته است

از نیشتر و در هر دو وقت و در هر دو وقت و در هر دو وقت
که به نیکوترین وجه و در هر دو وقت و در هر دو وقت
از آن کمال است ۱۰۰۰ گونگی نیشتر است
نخ را که در کمال استحباب است در هر دو وقت و در هر دو وقت
که به نیکوترین وجه و در هر دو وقت و در هر دو وقت
از آن کمال است ۱۰۰۰ گونگی نیشتر است

دومین عامل درون زا، شکوفایی اقتصاد بین المللی بود: اقتصاد بین المللی به عنوان یک مجموعه در طی دوره ۱۹۵۰ - ۱۹۷۵ از رشد فوق العاده ای برخوردار بوده است. حتی برای کشورهایی که سیاستهایشان به توسعه صادرات مربوط نبوده، شکوفایی اقتصاد بین المللی موجب شد که سهم صادرات آنها کاهش زیادی نداشته باشد. برای نمونه، صادرات هند، که در سال ۱۹۵۰، ۱/۹ درصد کل صادرات جهان بود، در سال ۱۹۷۲ به ۰/۶ درصد کل صادرات جهان تنزل کرد، اگر چه ارزش صادرات این کشور بر حسب دلار از ۱/۱ میلیارد دلار به ۲/۴ میلیارد دلار افزایش یافت. واقعیتی که به ندرت بیان می شود، این است که در طی ربع قرن پس از ۱۹۴۸، کل تجارت جهانی با نرخ بی سابقه ای افزایش یافته است، ولی سهم کشورهای در حال توسعه در تجارت جهانی شدیداً کاهش یافته است، به طوری که از ۳۸ درصد در سال ۱۹۵۰ به ۲۹ درصد در سال ۱۹۶۰ و ۲۴ درصد در سال ۱۹۷۰ رسیده است.^۱

- رشد پایدار و ناپایدار. در طول زمان، اندازه بخش عمومی افزایش یافت، کنترل تشدید شد و هزینه های سیاستهای سوء تخصیص منابع افزایش یافت. اندازه بخش عمومی به دلایل متعدد افزایش یافت. همان گونه که پیشتر دیدیم، دولت به عنوان «بخش پیشرو» برای رشد در نظر گرفته می شد و بدین روی، سهم بسیار بزرگی از منابع جدید سرمایه گذاری از طریق فعالیتهای بخش عمومی و بنگاههای دولتی انجام گردید، و بنگاههای دولتی برای احراز وظایف جدید ایجاد گردیدند. همزمان با آن، بنگاههای دولتی موجود، به توسعه نیروی انسانی شاغل اقدام کردند، هم به این دلیل که این بنگاهها می خواستند فعالیتهای خود را گسترش دهند و هم به دلیل فشار سیاسی فزاینده ای که برای ایجاد اشتغال وجود داشت، هزینه های سوبسید و پرداختهای انتقالی بالا رفت و فشارهای سیاسی همچنین به افزایش هزینه ها منجر شد. اگر چه مسئولان در بسیاری از موارد ترخهای نهایی بالاتر مالیاتی را وضع کردند، در اکثر کشورهای در حال توسعه، گرایشی در جهت کسر بودجه بیشتر وجود داشته است.

کنترلها همچنین به دلایل متعدد تشدید شد. اول آنکه مردم شروع به یافتن راههایی برای

۱. آمارها از منبع زیر گرفته شده است:

International Financial Statistics Yearbook, 1990.

با افزایش تولید صادرات و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی و خدماتی، به‌ویژه در بخش‌های تولیدی، می‌تواند منجر به افزایش تولید و اشتغال در بخش‌های تولیدی و خدماتی شود. با افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی و خدماتی، می‌تواند منجر به افزایش تولید و اشتغال در بخش‌های تولیدی و خدماتی شود. با افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی و خدماتی، می‌تواند منجر به افزایش تولید و اشتغال در بخش‌های تولیدی و خدماتی شود.

در این مورد، مواردی که در زیر آمده است، به‌ویژه در بخش‌های تولیدی و خدماتی، می‌تواند منجر به افزایش تولید و اشتغال در بخش‌های تولیدی و خدماتی شود. با افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی و خدماتی، می‌تواند منجر به افزایش تولید و اشتغال در بخش‌های تولیدی و خدماتی شود. با افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی و خدماتی، می‌تواند منجر به افزایش تولید و اشتغال در بخش‌های تولیدی و خدماتی شود.

و هزینه تأخیرهای اداری نیز که برای به کارگیری آلاهای بالای کشورها در حال توسعه نامناسب داخلی و

انحصارات دولتی ضرورت داشت، افزایش یافت.

همزمان، درآمدهای صادراتی کشور از تولید ناخالص ملی رشد کرد، زیرا منابع جدید

از طریق افزایش ارزش و نیز افزایش بخش خصوصی داخلی و فعالیتها و واردات و «جایگزینی» به

طریق دیگری در صورت مستقیم مخرج دلگسردی صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

حد پول داخلی به طور مستقیم مخرج دلگسردی صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

توجهی به صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

در کشورهای در حال توسعه، در حالی که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

ارزانی آنها نشان می دهد که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

توجهی به صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

در حالی که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

ارزانی آنها نشان می دهد که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

توجهی به صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

در حالی که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

ارزانی آنها نشان می دهد که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

توجهی به صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

در حالی که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

ارزانی آنها نشان می دهد که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

توجهی به صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

در حالی که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

ارزانی آنها نشان می دهد که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

توجهی به صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

در حالی که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

ارزانی آنها نشان می دهد که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

توجهی به صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

در حالی که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

ارزانی آنها نشان می دهد که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

توجهی به صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

در حالی که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

ارزانی آنها نشان می دهد که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

توجهی به صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

در حالی که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

ارزانی آنها نشان می دهد که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

توجهی به صادرات کردید. همچنین پس از آنکه

در حالی که هزینه های بلند مدت صادرات و رشد

Blackwell (Oxford), 1987.

Herryk Kierzkowski (ed), *Protection and Competition In International Trade*, Basil

Anne O.Krueger, "The Importance of Economic Policy: Turkey and Korea," In

۲. نگاه کنید به :

Studies, 21(2), pp. 209-31.

I. I.G. Patel, "On Taking India into the Twenty - First Century," *Modern Asian*

ناسازگاری سیاستهای اقتصادی اتخاذ شده با هدف رسیدن به یک نرخ رشد اقتصادی قابل قبول، رشد اقتصادی پایدار ناممکن است. در کوتاه مدت، سیاستهای متعددی را مسئولان می توانند اجرا کنند: (۱) آنها می توانند هزینه های عمومی و کل سرمایه گذاری را افزایش دهند، (۲) آنها می توانند وام بیشتری از خارج بگیرند، (۳) یا اینکه نرخ پایین تر رشد اقتصادی را پذیرا شوند. دو شق اولیه راه حل های کوتاه مدت بوده و با حفظ رشد اقتصادی سازگاری دارند. شق سوم به طور آشکار نرخ پایین تری از رشد اقتصادی را می پذیرد.

هیچ یک از سه شق فوق، یک راه حل دائمی برای رفع ناسازگاری سیاستها نیست. ولی هر یک از آنها می تواند برای سیاستمداران زمان بخرد و از وارد شدن به موضوعات مربوط به ناسازگاری سیاستها اجتناب کند. در حالت اول، هدف افزایش سریع سطح زندگی و رشد سریع اقتصادی می تواند در حرف ادامه یابد، ولی در عمل این هدف، دست کم در کوتاه مدت و میان مدت، تحت تأثیر سایر ملاحظات سیاسی قرار خواهد گرفت. به نظر می رسد کشورهایی مانند غنا، سودان، تانزانیا، زامبیا، برمه و آرژانتین، نمونه های مشخص و بارزی هستند که این روند را دنبال کرده اند.

دومین شق - جبران بازده نزولی تراکم فزاینده منابع (سرمایه) از طریق افزایش نرخ تراکم منابع (سرمایه) - نیز پایدار نیست. ولی شمار زیادی از کشورها، نرخهای پس انداز خود را افزایش دادند و ظاهراً نرخهای رشد قابل قبول خود را، از طریق افزایش نرخ سرمایه گذاری و رشد بسیار کندتر مصرف حفظ کردند. جمهوری خلق چین یک مورد از این نمونه موفق بوده است. نرخ پس انداز، قبل از اصلاحات پایان دهه ۱۹۷۰ به بالاتر از ۳۰ درصد تولید ناخالص ملی رسید. شواهد نشان می دهد که سطح زندگی بالاتر از دو دهه قبل نبوده است، اگرچه تولید ناخالص ملی واقعی آن قدر افزایش یافته بود که می توانست نرخ رشد سرمایه گذاری و رشد جمعیت را جبران کند.

برای ارائه مثال دیگر، در کاستاریکا، سرمایه گذاری به عنوان درصدی از تولید ناخالص ملی از ۱۷ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۲۹ درصد در سال ۱۹۸۱ افزایش یافت، و هزینه های دولتی از ۱۰ درصد به ۱۸ درصد و مصرف خصوصی از ۷۷ درصد به ۶۰ درصد تولید ناخالص ملی در طی همان دوره، رسید. بدین ترتیب، اگر روند تولید ناخالص ملی واقعی را مورد بررسی قرار دهیم، به نظر می رسد که نرخ رشد در حد قابل قبول ۵/۹ درصد در سال بوده است. به هر حال، اگر نرخ رشد مصرف خصوصی واقعی محاسبه شود، این نرخ رشد

کمتر از ۴ درصد در سال بوده است که منجر به نرخ رشد مصرف سرانه ای معادل ۱/۳ درصد شده است. در خلال دهه ۱۹۸۰، به دلایلی که بعداً گفته خواهد شد، کاستاریکا و بسیاری از دیگر کشورها که این روند را ادامه داده بودند رشد اقتصادیشان کاهش یافت، اگر چه کل تولید آنها تنزل نکرد.

سومین شق - اتکا به منابع خارجی برای جبران بازدهی نزولی نسبت به سیاستهای ناپایدار - به وسیله بسیاری از کشورها پذیرفته شد، به ویژه در دهه ۱۹۷۰ پس از نخستین افزایش در قیمت نفت. شاید، مهمترین مورد رشد ناپایدار مربوط به پرو در اواسط دهه ۱۹۸۰ بوده است. آکن گارسیا در سال ۱۹۸۵ رئیس جمهور پرو شد. او فوراً هزینه های دولتی را افزایش داد، در حالی که همزمان کنترل بر قیمتها را تحمیل کرد. در کوتاه مدت، افزایش چشمگیری در درآمدهای واقعی داخلی به وجود آمد، اگر چه این افزایش در درآمد با کسری حساب جاری و عدم توفیق در بازپرداخت بدهیها همراه شد.

در طی دو سال، پرو با مصرف کردن ذخیره بین المللی خود، به طور کامل سقوط کرد به طوری که دیگر حتی نمی توانست اعتبار کسب کند.^۱

کشورهایی که توانستند رشد خود را طی یک دوره زمانی طولانی تر با سیاستهای ناپایدار حفظ کنند، عبارتند از مصر و مکزیک. در مورد مصر، این کشور کمک خارجی وسیعی دریافت کرد، و به علاوه، درآمدهای صادراتی خود را از نفت افزایش داد. مکزیک درآمدهای صادرات خود را چندین برابر افزایش داد و ورود سرمایه خارجی چندان سریع بود که نسبت بدهی به خدمات بدهی حتی در خلال دهه ۱۹۷۰ کاهش نیافت. از سال ۱۹۷۳ تا ۱۹۸۲، اکتشافات وسیعی در نفت صورت گرفت و نیز افزایش سریعی در قیمت واقعی نفت ایجاد گردید. به رغم این موفقیتها، حساب تراز پرداختهای جاری طی این دوره، با پیشی گرفتن هزینه ها بر درآمدها حتی در طی سالهای (پررونق) رو به وخامت گذاشت.

در میان کشورهایی که به هر یک از این سه شق متکی بوده اند، مشکلات موردی نیز وجود داشته است. همان گونه که پیشتر ذکر شد، بحران در تراز پرداختها اغلب متعربه برخی تعدیلات گردید و هنگامی که مشکلات اقتصادی به اندازه کافی جدی گردید، سیاستگذاران تصمیم گرفتند که به صندوق بین المللی پول نزدیک شوند.

1. Rudiger Dornbusch, "Macroeconomic Populism", *Journal of Development Economics*, (2), April 1990. PP. 247-77.

جدول ۱-۲. شاخصهای عملکرد نسبی اقتصادی ۱۹۶۰-۱۹۸۸ (الف)

شاخص عملکرد اقتصادی							شاخص دخالت دولت					
نسبت پس انداز به تولید ناخالص داخلی	مازاد حساب جاری	نرخ رشد صادرات %	نسبت سرمایه گذاری به تولید ناخالص داخلی	نرخ تورم (CPI) %	نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه	تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی	درصد اختلاف بین بازار رسمی و بازار سیاه ارز	هزینه های عمرانی دولت	نرخ رشد هزینه های واقعی دولت %	نسبت مازاد بودجه به تولید ناخالص داخلی	نرخ بهره واقعی %	
(م)	(ل)	(ک)	(ی)	(ط)	(ح)	(ز)	(و)	(ه)	(د)	(ج)	(ب)	
بولیوی												
۲۲/۰	-	۹/۴	۱۴/۷	۵/۵	۳/۴	۱۲۳۷	۱۳/۴	-	-	-	۱۰/۱	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۲۷/۴	۰/۲	۲۱/۸	۲۰/۰	۱۷/۸	۳/۶	۱۵۳۰	۲۱/۹	۲/۷	-	-۱/۸	-۳/۴	۱۹۷۶-۱۹۷۱
۲۰/۱	-۵/۲	۸/۱	۱۷/۷	۳۵/۹	-۲/۸	۱۲۹۴	۲۵/۸	۱۰/۲	۱۴/۲	-۷/۱	-۱۰/۱	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۱۰/۳	-۵/۹	-۶/۴	۱۰/۴	۵۵۸/۱	-۳/۹	۱۰۱۷	۶۲/۱	۶/۰	-۴/۰	-۱۱/۵	-۸۰/۲	۱۹۸۸-۱۹۸۳
پرتغال												
-۵/۷	-	۸/۷	۲۰/۵	۲۰/۵	۶/۰	۸۸۱	۷/۷	-	-	-	-	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۲۳/۹	۰/۵	۳۱/۹	۴۸/۵	۱۸/۳	۳/۷	۱۰۹۳	۱۶/۲	۳۴/۸	۲۲/۶	-۴/۳	-	۱۹۷۶-۱۹۷۱
۱۸/۰	-۷/۶	۱۸/۸	۳۹/۴	۱۲/۵	۶/۱	۱۵۵۵	-	۲۸/۷	۱۳/۸	-۰/۷	-۱/۸	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۲۶/۸	۱۶/۱	۱۹/۶	۲۵/۵	۹/۲	۴/۹	۲۰۷۰	۲۶/۹	۱۸/۴	۱۳/۸	۱۵/۶	۰/۳	۱۹۸۸-۱۹۸۳
برزیل												
۲۰/۳	-	۷/۰	۲۲/۹	۴۳/۵	۶/۰	۱۷۸۲	۱۲/۸	-	-	-	-	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۲۰/۷	-۵/۰	۲۴/۳	۲۶/۸	۲۴/۳	۷/۹	۲۸۰۵	۱۷/۸	۶/۰	۸/۱	۰/۲	-	۱۹۷۶-۱۹۷۱
۲۰/۸	-۴/۳	۱۳/۷	۲۱/۶	۶۸/۲	۲/۲	۳۱۹۱	۲۵/۲	۶/۴	۱۴/۰	-۱/۸	۱۶/۱	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۱۹/۳	-۱/۵	۶/۱	۱۵/۹	۲۳۷/۸	۱/۲	۳۴۳۴	۵۲/۶	۴/۱	۱۵/۳	-۹/۰	۱۸/۳	۱۹۸۸-۱۹۸۳

۱۸/۱	-	۳/۰	۱۹/۲	۱۱/۰	۲/۴	۱۷۱۱	۲۱/۳	-	-	-	-۲/۶	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۱۸/۷	-۰/۹	۱۶/۳	۱۶/۵	۱۸/۳	۴/۲	۲۱۹۱	۱۱/۰	-	۲/۵	-۰/۷	-۲/۲	۱۹۷۰-۱۹۷۱
۱۹/۳	-۱/۵	۸/۵	۱۹/۳	۲۵/۶	۲/۷	۲۵۷۳	۱/۵	۲۸/۸	۱۱/۱	-۱/۵	۱/۳	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۲۱/۱	-۲/۵	۹/۵	۱۹/۶	۲۱/۶	۱/۷	۲۸۴۶	۷۵/۴	۲۰/۷	۰/۷	-۲/۸	۵/۵	۱۹۸۸-۱۹۸۳
۱۱/۵	-	۲/۱	۱۴/۸	۱۲/۲	۰/۶	۵۶۸	۵۴/۰	-	-۱/۶	-	-۱/۴	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۱۱/۴	-۰/۲	۱۴/۳	۱۰/۸	۲۱/۷	-۳/۳	۴۶۳	۵۵/۰	۲۰/۰	۱/۸	-۷/۸	-۱۱/۸	۱۹۷۶-۱۹۷۱
۵/۵	-۰/۳	۱/۳	۵/۷	۶۷/۹	-۳/۶	۳۷۱	۶۳۷/۱	۱۸/۲	-۱۲/۹	-۸/۴	-۳۲/۸	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۵/۹	-۱/۲	۶/۶	۸/۱	۴۱/۰	۰/۱	۳۶۸	۱۹۱/۸	۱۵/۳	۸/۲	-۱/۰	-۱۶/۰	۱۹۸۸-۱۹۸۳
۱۵/۲	-	۳۳/۴	۱۹/۹	۱۲/۵	۵/۵	۱۱۸۹	۲۶/۳	-	۶/۶	-	۱۰/۴	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۱۹/۳	-۵/۸	۳۸/۶	۲۶/۱	۱۵/۳	۹/۱	۲۰۱۳	۶/۸	۱۷/۹	۱۰/۴	-۱/۵	۰/۰	۱۹۷۶-۱۹۷۱
۲۶/۵	-۵/۵	۱۷/۷	۳۱/۲	۱۶/۵	۳/۸	۲۵۲۱	۷/۰	۱۳/۷	۱۰/۰	-۲/۲	-۰/۵	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۳۳/۲	۲/۶	۱۶/۳	۲۹/۴	۳/۵	۸/۸	۴۱۸۳	۲/۸	۱۳/۰	۶/۱	۰/۲	۵/۸	۱۹۸۸-۱۹۸۳
۱۲/۳	-	۲/۴	۱۶/۳	۲/۷	۰/۱	۱۰۲۵	-	-	-۳/۲	-	۳/۹	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۲۲/۳	۱/۷	۲۹/۳	۲۵/۸	۱۳/۹	۷/۲	۱۵۵۲	-	۱۸/۰	۱۳/۸	-۵/۲	-۵/۳	۱۹۷۶-۱۹۷۱
۱۶/۳	-۱۰/۲	۴/۹	۲۶/۰	۱۶/۲	۰/۸	۱۶۲۹	-	۱۶/۴	۲/۵	-۱۲/۰	-۵/۳	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۲۳/۴	-۰/۶	۱۹/۱	۲۲/۷	۵/۱	۴/۵	۲۱۲۵	۵/۶	۱۳/۵	-۰/۶	-۳/۰	۴/۸	۱۹۸۸-۱۹۸۳
	-۰/۶											

کلمبیا

غنا

جمهوری کره

موریتس

شاخص عملکرد اقتصادی

شاخص دخالت دولت

نسبت پس انداز به تولید ناخالص داخلی	مازاد حساب جاری	نسبت سرمایه نرخ تورم (CPI)	نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه	واقعی ارزش داخلی سرانه	درصد اختلاف تولید ناخالص داخلی سرانه بین بازار رسمی و بازار سیاه	هزینه های صمرانی دولت	نرخ رشد هزینه های تولید داخلی	نسبت مازاد بودجه به تولید داخلی	نرخ بهره واقعی %
۲۱/۳	-	۵/۷	۲۱/۸	۲/۳	۴/۳	۱۰۶۳	۱/۲	-	۱۱/۲
۲۲/۶	-	۲/۰	۲۵/۳	۲۵/۰	۸/۸	۱۳۸۴	-۰/۳	-	۱۱/۲
۲۱/۲	-	۵/۸	۱۵/۷	۲۶/۴	۱۰/۳	۱۷۳۰	-۰/۳	-	۲۲/۲
۲۲/۸	-	۳/۳	۱۳/۸	۲۵/۰	۲/۵	۲۲۶۹	۱/۶	-	۲۳/۶
۱۶/۶	-	۵/۹	۱۶/۷	۳/۷	۳/۱	۱۷۰۲	۴۳/۲	-	۱۷/۵
۱۶/۳	-	۲/۱	۱۹/۷	۴/۶	۶/۳	۲۳۵۵	۴/۸	-	۱۲/۳
۱۶/۰	-	۳/۷	۱۹/۴	۲۲/۱	۲۹/۳	۲۳۹۷	۱۹/۹	-	۸/۸
۱۹/۹	-	۱/۷	۱۹/۹	۲۳/۹	-۰/۴	۲۷۷۵	۲۶/۹	-	۱۳/۰
۲۵/۵	-	۵/۹	۲۳/۱	۴/۳	۰/۶	۷۸۹	۹/۳	-	۲۰/۶
۲۵/۵	-	۷/۱	۳۳/۸	۹/۰	۲/۷	۹۱۸	۱۹/۰	-	۲/۳
۱۶/۶	-	۱۰/۸	۲۰/۴	۱۳/۰	-۴/۵	۶۹۵	۹۱/۰	-	۱۷/۵
۱۶/۰	-	۱۰/۶	۱۵/۱	۳۷/۱	-۵/۷	۵۱۸	۱۱/۳	-	۱/۵

تایید

ترکیه

زاسیا

۱۷۰-۱۹۶۱	-	۳/۵	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۱۹۷۶-۱۹۷۱	-	۲/۲	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۱۹۸۲-۱۹۷۷	-	۴/۵	۱۹۷۶-۱۹۷۱
۱۹۸۸-۱۹۸۳	-	۷/۲	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۱۹۷۰-۱۹۶۱	-	۳/۵	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۱۹۷۶-۱۹۷۱	-	۲/۲	۱۹۷۶-۱۹۷۱
۱۹۸۲-۱۹۷۷	-	۴/۵	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۱۹۸۸-۱۹۸۳	-	۷/۲	۱۹۸۸-۱۹۸۳
۱۹۷۰-۱۹۶۱	-	۳/۵	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۱۹۷۶-۱۹۷۱	-	۲/۲	۱۹۷۶-۱۹۷۱
۱۹۸۲-۱۹۷۷	-	۴/۵	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۱۹۸۸-۱۹۸۳	-	۷/۲	۱۹۸۸-۱۹۸۳
۱۹۷۰-۱۹۶۱	-	۳/۵	۱۹۷۰-۱۹۶۱
۱۹۷۶-۱۹۷۱	-	۲/۲	۱۹۷۶-۱۹۷۱
۱۹۸۲-۱۹۷۷	-	۴/۵	۱۹۸۲-۱۹۷۷
۱۹۸۸-۱۹۸۳	-	۷/۲	۱۹۸۸-۱۹۸۳

- الف) تمام ستونها بجز ستون تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی میانگینهایی طی دوره می باشند. تولید ناخالص داخلی واقعی در سال ۱۹۶۰ پس از نام هر کشور نشان داده شده است.
- ب) نرخ اسمی سپرده با شاخص قیمت مصرف کننده کاهش داده شده است.
- ج) مازاد بودجه به عنوان درصد تولید ناخالص داخلی اسمی.
- د) رشد هزینه های دولت با کاهش تولید ناخالص داخلی کاهش داده شده است.
- ه) عنصر سرمایه ای هزینه های دولتی به عنوان درصد هزینه های اسمی دولت.
- و) درصد اختلاف بین بازار سیاه و نرخ رسمی ارز.
- ز) تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی برحسب دلار بر پایه قیمت های سال ۱۹۸۵ محاسبه شده است (از داده های سامرز و هستون) (Summers and Heston).
- ح) رشد تولید ناخالص واقعی با استفاده از داده های سامرز و هستون (Summers and Heston).
- ط) نرخ تورم بر حسب شاخص قیمت مصرف کننده.
- ی) نسبت سرمایه گذاری به تولید ناخالص داخلی اسمی.
- ک) نرخ رشد صادرات بر حسب ارزش رسمی دلار آمریکا.
- ل) مازاد حساب جاری بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی اسمی.
- م) نرخ پس انداز بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی اسمی.
- در دسترس نیست.

منبع:

International Monetary Fund, International Financial Statistics Yearbook (Washington, DC), 1990; International Monetary Fund, Government Financial Statistics (Washington, DC), 1990; Robert Summers and Alan Heston, "A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Level: Estimates for 130 Countries, 1950 - 85," Review of Income and Wealth, Series 39 (1), March 1988; World Bank, World Tables (Washington, DC), 1989 - 90; World Currency Markets (formerly Picks Currency Yearbook) (Washington, DC), 1989.

۶ به ۱۳۱۱ هجری قمری و در سال ۱۳۱۱ هجری قمری در سال ۱۳۱۱ هجری قمری
 ۷ به ۱۳۱۲ هجری قمری و در سال ۱۳۱۲ هجری قمری در سال ۱۳۱۲ هجری قمری
 ۸ به ۱۳۱۳ هجری قمری و در سال ۱۳۱۳ هجری قمری در سال ۱۳۱۳ هجری قمری
 ۹ به ۱۳۱۴ هجری قمری و در سال ۱۳۱۴ هجری قمری در سال ۱۳۱۴ هجری قمری
 ۱۰ به ۱۳۱۵ هجری قمری و در سال ۱۳۱۵ هجری قمری در سال ۱۳۱۵ هجری قمری
 ۱۱ به ۱۳۱۶ هجری قمری و در سال ۱۳۱۶ هجری قمری در سال ۱۳۱۶ هجری قمری
 ۱۲ به ۱۳۱۷ هجری قمری و در سال ۱۳۱۷ هجری قمری در سال ۱۳۱۷ هجری قمری
 ۱۳ به ۱۳۱۸ هجری قمری و در سال ۱۳۱۸ هجری قمری در سال ۱۳۱۸ هجری قمری
 ۱۴ به ۱۳۱۹ هجری قمری و در سال ۱۳۱۹ هجری قمری در سال ۱۳۱۹ هجری قمری
 ۱۵ به ۱۳۲۰ هجری قمری و در سال ۱۳۲۰ هجری قمری در سال ۱۳۲۰ هجری قمری

۱۶ به ۱۳۲۱ هجری قمری و در سال ۱۳۲۱ هجری قمری در سال ۱۳۲۱ هجری قمری
 ۱۷ به ۱۳۲۲ هجری قمری و در سال ۱۳۲۲ هجری قمری در سال ۱۳۲۲ هجری قمری
 ۱۸ به ۱۳۲۳ هجری قمری و در سال ۱۳۲۳ هجری قمری در سال ۱۳۲۳ هجری قمری
 ۱۹ به ۱۳۲۴ هجری قمری و در سال ۱۳۲۴ هجری قمری در سال ۱۳۲۴ هجری قمری
 ۲۰ به ۱۳۲۵ هجری قمری و در سال ۱۳۲۵ هجری قمری در سال ۱۳۲۵ هجری قمری
 ۲۱ به ۱۳۲۶ هجری قمری و در سال ۱۳۲۶ هجری قمری در سال ۱۳۲۶ هجری قمری
 ۲۲ به ۱۳۲۷ هجری قمری و در سال ۱۳۲۷ هجری قمری در سال ۱۳۲۷ هجری قمری
 ۲۳ به ۱۳۲۸ هجری قمری و در سال ۱۳۲۸ هجری قمری در سال ۱۳۲۸ هجری قمری
 ۲۴ به ۱۳۲۹ هجری قمری و در سال ۱۳۲۹ هجری قمری در سال ۱۳۲۹ هجری قمری
 ۲۵ به ۱۳۳۰ هجری قمری و در سال ۱۳۳۰ هجری قمری در سال ۱۳۳۰ هجری قمری

۲۶ به ۱۳۳۱ هجری قمری و در سال ۱۳۳۱ هجری قمری در سال ۱۳۳۱ هجری قمری
 ۲۷ به ۱۳۳۲ هجری قمری و در سال ۱۳۳۲ هجری قمری در سال ۱۳۳۲ هجری قمری
 ۲۸ به ۱۳۳۳ هجری قمری و در سال ۱۳۳۳ هجری قمری در سال ۱۳۳۳ هجری قمری
 ۲۹ به ۱۳۳۴ هجری قمری و در سال ۱۳۳۴ هجری قمری در سال ۱۳۳۴ هجری قمری
 ۳۰ به ۱۳۳۵ هجری قمری و در سال ۱۳۳۵ هجری قمری در سال ۱۳۳۵ هجری قمری
 ۳۱ به ۱۳۳۶ هجری قمری و در سال ۱۳۳۶ هجری قمری در سال ۱۳۳۶ هجری قمری
 ۳۲ به ۱۳۳۷ هجری قمری و در سال ۱۳۳۷ هجری قمری در سال ۱۳۳۷ هجری قمری
 ۳۳ به ۱۳۳۸ هجری قمری و در سال ۱۳۳۸ هجری قمری در سال ۱۳۳۸ هجری قمری
 ۳۴ به ۱۳۳۹ هجری قمری و در سال ۱۳۳۹ هجری قمری در سال ۱۳۳۹ هجری قمری
 ۳۵ به ۱۳۴۰ هجری قمری و در سال ۱۳۴۰ هجری قمری در سال ۱۳۴۰ هجری قمری

درصد تولید ناخالص داخلی تنزل کرد.

در مقابل، کره در سالهای ۱۹۸۳-۱۹۸۸ یک نرخ بهره واقعی مثبت ۵/۸ درصد داشت، کسری بودجه دولت در حدود ۲/۰ درصد تولید ناخالص ملی بود، نرخ رشد واقعی هزینه های دولت در حدود ۶ درصد بود (که تقریباً مساوی نرخ رشد در آمد بود و سهم دولت را در سطح ثابتی حفظ می کرد)، و هیچ گونه بازار سیاه ارز وجود نداشت. تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی کره در خلال این دوره از میانگین نرخ رشد سالانه ۸/۸ درصد برخوردار بود، نرخ تورم ۵/۳ درصد و سرمایه گذاری ۲۹ درصد تولید ناخالص بود. میانگین نرخ رشد سالانه درآمدهای صادراتی ۳/۱۶ درصد بود. مازاد حسابهای جاری کره ۶/۲ درصد تولید ناخالص داخلی و نسبت پس انداز ۲/۳۳ درصد تولید ناخالص داخلی بود. طی این دوره کره موفق شد بدهیهای خارجی خود را به نحو چشمگیری کاهش دهد.

ذکر برخی نکات شایان توجه است. اول آنکه رشد عملکرد اقتصادی کشورهایی که سیاستهای اقتصادی غیر واقعیتناه دارند، گرایش به کاهش دارد. رشد اقتصادی ترکیه در اواخر دهه ۱۹۸۳-۱۹۸۸، از رشدی معادل ۷/۵- درصد برخوردار گردید. در مقابل، کشورهای مانند بوتسوانا، کره و تایلند که سیاستهایشان کمتر غیر واقعیتناه بود، تا حد زیادی از رشد اقتصادی پایدار برخوردار شدند. دوم آنکه برخی کشورها توانستند دست کم طی دوره مورد بررسی - به قیمت تورم بالاتر، از رشد اقتصادی مثبت برخوردار شوند، مورد برزیل بارزترین نمونه است. تا اواخر دهه ۱۹۸۰، نرخ تورم برزیل سه رقمی بود، اگر چه درآمد سرانه واقعی در حال افزایش بود. رشد اقتصاد برزیل ناپایدار بود، اگر چه سیاست اواخر دهه ۱۹۸۰ بنظر سوال برانگیز نبود.

جدولهای ۱۰۳ و ۱۰۴، همان نوع داده ها را برای ۲۰ کشور به طریق متفاوت نشان می دهد. کشورها بر اساس سیاستهای اقتصادیشان در دوره های زمانی متفاوت به سه گروه تقسیم شده اند. مثلاً عملکرد سیاستی ترکیه طی دوره ۱۹۷۸-۱۹۸۰، به عنوان ضعیف ارزیابی شده است و بنابراین ترکیه در این دوره در طبقه بندی عملکرد ضعیف قرار گرفته است. در مقابل، ترکیه در سال ۱۹۸۲ اصلاح سیاستها در حد وسیعی را به اجرا در آورده است و بدین روی، ترکیه طی دوره ۱۹۸۲-۱۹۸۸ در طبقه بندی دوره اصلاحات قرار داده شده است. بالاخره، برخی کشورها در مجموع عملکرد اقتصادی قوی داشته اند و در گروه سوم قرار گرفته اند.

جدول ۱-۳. شاخصهای مربوط به سیاستها در کشورها و دوره های انتخابی

کشور	دوره	نرخ بهره واقعی (الف)	نسبت مازاد بودجه به تولید ناخالص داخلی (ب)	رشد و هزینه های واقعی دولت. (%ج)	هزینه های عمرانی دولت (د)	هزینه های آموزشی (ه)	درصد اختلاف بین بازار سیاه و بازار رسمی ارز (و)
گروه یک							
عملکرد ضعیف							
آرژانتین	۱۹۸۱	-۲۷۳/۹	-۸/۱	۴/۰	۹/۷	۷/۳	۳۳/۳
بولیوی	۱۹۸۰	-۲۹/۳	-۱۶/۳	۱۵/۵	۳/۵	۲۰/۶	۱۹۹/۳
برزیل	۱۹۸۱	-	-۳/۰	۶/۷	۶/۳	۴/۱	۳۷/۶
شیلی	۱۹۷۱	-۳۵/۳	-۱۰/۰	-	-	-	۱۵۳۳/۲
غنا	۱۹۸۱	-۹/۳	-۷/۱	-۳/۹	۱۳/۵	۱۷/۹	۱۳۹۸/۵
نیجریه	۱۹۸۱	-۱۰۵/۰	-۳/۲	۲۵/۲	-	-	۱۵۳/۲
پرو	۱۹۸۳	-۱۷/۳	-۳/۰	-۶/۳	۱۷/۱	۱۶/۸	۲۸/۱
تانزانیا	۱۹۸۰	۰/۸	-۶/۹	-۱/۵	-	۱۲/۰	۲۵۹/۵
توگو	۱۹۸۰	-۷۶/۰	-۲/۹	-۸/۳	۲۷/۳	۱۹/۷	-
ترکیه	۱۹۷۸	-۱۲/۸	-۳/۲	-۳/۳	۲۶/۰	۱۷/۷	۲۸/۱
زامبیا	۱۹۷۷	-۵۹/۹	-۱۳/۲	-۲/۵	۱۰/۲	۱۳/۷	-
میانگین غیر وزنی دوره های اصلاحات گروه ۲							
برزیل	۱۹۶۸	-۳/۳	-۷/۲	۲/۶	۱۴/۳	۱۳/۰	۳۱۹/۳
شیلی	۱۹۷۶	۸/۷	-۰/۱	۱۱/۹	۱۱/۳	۷/۰	۱۳/۶
غنا	۱۹۸۵	-۱۷/۰	۰/۳	۲/۶	۱۰/۳	۱۳/۸	۱۲/۸
ترکیه	۱۹۸۲	۵/۳	-۰/۳	۱۴/۵	۱۷/۷	۲۲/۹	۱۰۷/۱
میانگین غیر وزنی							
		-۱/۷	-۱/۳	۸/۲	۱۵/۰	۱۳/۹	۳۵/۳

گروه سه	۱۹۸۸-۱۹۸۰	۱۹۸۸-۱۹۸۰	۱۹۸۸-۱۹۸۰	۱۹۸۸-۱۹۸۰	۱۹۸۸-۱۹۸۰	۱۹۸۸-۱۹۸۰
بوتسوانا	-۲/۱	۹/۲	۱۳/۱	۲۱/۴	۱۹/۰	-
کلمبیا	۵/۴	-۲/۶	۴/۶	۲۳/۱	۱۹/۶	۹/۰
اندونزی	۰/۲	-۱/۷	۵/۸	۴۲/۰	۹/۲	۵/۳
کره	۳/۱	-۱/۲	۰/۶	۱۲/۹	۱۸/۷	۵/۶
مازی	۵/۱	-۱۰/۲	۴/۵	۲۱/۴	۱۸/۵	۰/۰
موریس	۰/۷	-۶/۱	-۰/۲	۱۱/۵	۱۴/۷	-
پاکستان	۳/۴	-۶/۸	-۲/۴	۱۱/۹	۲/۴	۱۶/۸
سنگاپور	۳/۰	۱/۴	۱۲/۳	۲۳/۷	۱۸/۶	۰/۰
تایلند	۳/۹	-۳/۸	۵/۷	۱۹/۲	۱۹/۷	-۱/۳
میانگین غیر وزنی	۳/۲	-۲/۵	۴/۹	۲۰/۸	۱۲/۸	۵/۱

الف) نرخ سپرده اسمی منهای شاخص کاهش تولید ناخالص داخلی (نرخ بانکی برای برزیل و تایلند).

ب) مازاد بودجه به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی اسمی.

ج) رشد هزینه های دولت مرکزی به علاوه وامها منهای بازپرداختها.

د) عنصر سرمایه ای هزینه های دولتی به عنوان درصدی از هزینه های اسمی دولت مرکزی.

ه) عنصر آموزشی هزینه های دولت به عنوان درصدی از هزینه های اسمی دولت مرکزی.

و) درصد اختلاف بین بازار سیاه و نرخ اسمی ارز.

- در دسترس نیست.

منبع:

International Monetary Fund, International Financial Statistics, Yearbook (Washington, DC), 1990; International Monetary Fund, Government Financial Statistics (Washington, DC), 13, 1989; World Currency Markes (formely Picks Currency Yearbook) (Washington, DC), 1989.

جدول ۱-۴. شاخصهای متغیرهای اقتصاد کلان کشورها و دوره‌های انتخابی

کشور	دوره	رشد واقعی تولید ناخالص داخلی (الف)	نرخ تورم (ب)	نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی (ح)	نرخ رشد صادرات (د)	مازاد حساب جاری (ه)	نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی (و)
گروه یک	عملکرد ضعیف						
آرژانتین	۱۹۸۵-۱۹۸۱	-۲/۱	۳۲۲/۶	۱۷/۵	۰/۹	-۳/۳	۱۸/۰
بولیوی	۱۹۸۵-۱۹۸۰	-۲/۱	۴۴۰/۷	۱۲/۴	-۳/۳	-۳/۳	۲۲/۷
برزیل	۱۹۸۳-۱۹۸۱	-۲/۴	۱۱۴/۴	۱۹/۳	۲/۸	-۴/۴	۱۹/۱
شیلی	۱۹۷۳-۱۹۷۱	-۰/۵	۱۱۷/۸	۹/۲	-۰/۵	-۲/۹	۹/۴
غنا	۱۹۸۲-۱۹۸۱	-۴/۵	۶۲/۶	۴/۰	-۱۶/۷	-۱/۰	۳/۹
نیجریه	۱۹۸۴-۱۹۸۱	-۴/۷	۲۲/۳	۱۴/۷	-۱۷/۸	-۴/۹	۱۰/۸
پرو	۱۹۸۸-۱۹۸۳	۰/۳	۱۵۶/۰	۲۱/۱	-۳/۱	-۲/۶	۲۳/۶
تانزانیا	۱۹۸۸-۱۹۸۰	۱/۲	۳۰/۵	۱۹/۲	-۶/۳	-۵/۱	۶/۶
توگو	۱۹۸۳-۱۹۸۰	-۲/۷	۱۳/۱	۲۰/۶	-۹/۴	-۷/۶	۱۳/۹
ترکیه	۱۹۸۰-۱۹۷۸	-۰/۵	۶۹/۰	۲۲/۵	۱۸/۴	-۳/۵	۱۴/۹
زامبیا	۱۹۸۷-۱۹۷۷	-۰/۲	۱۱/۰	۱۸/۴	-۱/۵	-۱۰/۷	۱۶/۵
میانگین غیر وزنی دوره‌های اصلاحات		-۱/۶	۱۲۳/۶	۱۴/۵	-۳/۵	-۴/۵	۱۴/۵
گروه ۲							
برزیل	۱۹۷۴-۱۹۶۸	۹/۹	۲۰/۵	۲۶/۰	۲۵/۱	-۳/۶	۲۰/۲
شیلی	۱۹۸۸-۱۹۷۶	۴/۱	۳۸/۰	۱۴/۱	۱۲/۳	-۶/۴	۱۵/۷
چین	۱۹۸۸-۱۹۸۵	۵/۳	۲۶/۰	۱۰/۰	۱۷/۷	-۱/۶	۷/۱
ترکیه	۱۹۸۸-۱۹۸۲	۵/۴	۳۶/۶	۱۹/۲	۱۳/۹	-۱/۴	۱۹/۵
میانگین غیر وزنی		۶/۲	۳۰/۳	۱۷/۳	۱۷/۳	-۲/۸	۱۵/۶

						عملکرد قوی	گروه سه
۲۳/۷	۷/۱	۱۴/۰	۳۲/۹	۱۰/۷	۱۰/۸	۱۹۸۸-۱۹۸۰	بوتسوانا
۲۰/۰	-۳/۲	۴/۸	۱۹/۸	۲۳/۲	۳/۳	۱۹۸۸-۱۹۸۰	کلمبیا
۲۹/۴	-۲/۶	۲/۵	۲۸/۰	۹/۹	۵/۵	۱۹۸۸-۱۹۸۰	اندونزی
۳۰/۴	-۰/۳	۱۶/۸	۲۹/۵	۸/۴	۸/۴	۱۹۸۸-۱۹۸۰	کره
۳۲/۹	-۳/۳	۷/۴	۳۰/۸	۳/۷	۵/۳	۱۹۸۸-۱۹۸۰	مالزی
۲۰/۱	-۳/۵	۱۱/۵	۲۲/۲	۱۰/۴	۳/۳	۱۹۸۸-۱۹۸۰	موریس
۹/۴	-۱۱/۳	۹/۱	۱۸/۷	۷/۲	۶/۷	۱۹۸۸-۱۹۸۰	پاکستان
-	-۳/۲	۱۱/۹	۴۳/۸	۲/۳	۷/۰	۱۹۸۸-۱۹۸۰	سنگاپور
۲۲/۰	-۳/۴	۱۲/۹	۲۴/۹	۵/۷	۶/۳	۱۹۸۸-۱۹۸۰	تایلند
۲۳/۵	۱/۹	۱۰/۱	۲۷/۸	۶/۴	۶/۳		میانگین غیر وزنی

الف) رشد سالانه تولید ناخالص داخلی واقعی با استفاده از قیمت‌های سال ۱۹۸۵.

ب) رشد سالانه شاخص قیمت مصرف‌کننده.

ج) میانگین نسبت سرمایه‌گذاری اسمی به تولید ناخالص داخلی.

د) میانگین رشد سالانه صادرات برحسب دلار آمریکا.

ه) مازاد حساب جاری برحسب درصدی از تولید ناخالص داخلی اسمی.

و) پس‌انداز داخلی ناخالص برحسب درصدی از تولید ناخالص داخلی اسمی.

منبع:

International Monetary Fund, International Financial Statistics Yearbook (Washington, DC), 1990; International Monetary Fund, Government Financial Statistics (Washington, DC), 1990; World Bank, World Tables (Washington, DC), 1989.

نتایج

در این گفتار، من کوشیده‌ام سیاستهای اقتصادی ضعیفی را که کشورهای گوناگون به درجات متفاوت اعمال کرده‌اند، نشان دهم. این سیاستها به ایجاد کسریهای بودجه به میزان چندین برابر کشورهای توسعه نیافته، نرخهای بالای تورم چهار و حتی پنج رقمی، کاهش تولید و صادرات کالاها، عمده صادراتی، کاهش درآمدهای صادراتی، و بالاخره مهمتر از همه، به کاهش سطح زندگی برای مردمی که قبلاً به اندازه کافی فقیر بوده‌اند، منجر شده است، آن هم در شرایطی که هدف اصلی سیاست اعلام شده، افزایش سطح زندگی بوده است.

به طور آشکار، در این شرایط اصلاح سیاستها ضرورت دارد. سیاستهای کشور نوعی در حال توسعه که در بالا توصیف شد، ناپایدار بوده و به نتایج ضعیف و زیانباری منجر می‌شود. این نکته که ابزار اصلاح سیاستها چیست، موضوعات اصلاح سیاستها کدامند و چه مسائلی را دربرمی‌گیرد، موضوع گفتار بعدی خواهد بود.



گفتار دوم

موضوعات اقتصادی و سیاسی در تنظیم
برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی

مترجم: دکتر نادر حبیبی



در سال ۱۳۰۲ هجری قمری (۱۹۱۳ میلادی) در تهران و سایر نقاط ایران اصلاحات اقتصادی را آغاز کردند. در آن زمان به منظور اصلاحات اقتصادی در ایران، دولت اقدام به اصلاحات در بخش های مختلف کرد. در سال ۱۳۰۲ هجری قمری (۱۹۱۳ میلادی) در تهران و سایر نقاط ایران اصلاحات اقتصادی را آغاز کردند. در آن زمان به منظور اصلاحات اقتصادی در ایران، دولت اقدام به اصلاحات در بخش های مختلف کرد. در سال ۱۳۰۲ هجری قمری (۱۹۱۳ میلادی) در تهران و سایر نقاط ایران اصلاحات اقتصادی را آغاز کردند. در آن زمان به منظور اصلاحات اقتصادی در ایران، دولت اقدام به اصلاحات در بخش های مختلف کرد.

اقتصادی و اجتماعی اصولهای اقتصادی در نظام

لیکن به دلیل مخالفت سیاسی یا عوامل دیگر، در اندک مدتی سیاستهایی در جهت عکس آن اتخاذ شده اند. در مواردی دیگر، برنامه اصلاحات با شکست مواجه شده و پس از چند ماه بدون سر و صداریافته است. بعضی از برنامه ها، پس از آنکه طی چند ماه به هدفهای کوتاه مدت آن دست یافته، رها شده و دولت دوباره به سیاستهای قبلی رو آورد. برنامه هایی وجود داشته که شروع آنها بسیار کند بوده لیکن پس از مدتی شتاب گرفته اند. برخی از آنها منجر به تغییرات عمیقی در ساختار سیاستهای اقتصادی و در پی آن انگیزه فعالیت اقتصادی شده اند. برخی دیگر با هدف اصلاح دراز مدت سیاستهای اقتصادی آغاز شده لیکن به جای رسیدن به این هدف، منجر به بهبود اوضاع و رفع مشکلات کوتاه مدتی می شوند که خود باعث انجام این برنامه اصلاحات شدند. این نکته بر همگان روشن است که برنامه اصلاحات ناموفق، هزینه های اقتصادی بسیار زیادی را به دنبال دارد. نه تنها در مراحل اولیه اصلاحات اقتصادی، ممکن است نرخ رشد و حتی سطح تولید کاهش یابد، بلکه در صورت شکست برنامه اصلاحات، سطح زندگی آتی طبقات کم در آمد بسیار پایین تر از سطح زندگی آنان در صورت موفقیت این برنامه خواهد بود. به علاوه، یک برنامه اصلاحات ناموفق بر موانع موجود در سر راه برنامه اصلاحات اقتصادی آتی خواهد افزود. یک عامل بسیار مهم در موفقیت اصلاحات اقتصادی، اعتبار برنامه اصلاحات و میزان اطمینان مردم نسبت به تداوم سیاستهای اقتصادی جدیدی است که در چارچوب این برنامه اتخاذ شده است. چنانچه برنامه اصلاحات قبلی با تبلیغات و پیشبینیهای خوشبینانه ای آغاز شده باشد، مردم نسبت به چنین تبلیغات و وعده هایی در آغاز دور جدید اصلاحات به تردید خواهند نگرست و منتظر نتیجه برنامه ها خواهند شد.

به رغم اهمیت بالای موفقیت یک برنامه اصلاحات اقتصادی که خوب طراحی شده باشد، متأسفانه تعداد برنامه های ناموفق به مراتب بیشتر از آنهایی است که حتی به طور نسبی موفق بوده اند.^۱ علت این امر را باید در عواملی که در وهله اول باعث ضرورت انجام

1. Vittorio Corbo and Stanley Fischer, *Adjustment Programs and Bank Support: Rationale and Main Results*, World Bank, CED Working Papers, WPS 582, January 1991, P.4.

لیکن یک شمارش ساده «موفقیتهای» و «شکستها» عادلانه نیست. همان گونه که پیشتر گفته شد، آرژانتین ۱۱ «شکست» داشت، اما کره فقط یک «موفقیت» داشت. یک برنامه واقعا موفق سبب می شود که دیگر نیازی به اصلاحات بعدی نباشد، در حالی که شکست یک برنامه لزوماً ایجاب می کند که باز هم یک برنامه اصلاحات دیگر در آینده به اجرا درآید.

اصلاحات شده، جستجو نمود. در سطرهای بعدی به تحلیل این مسئله خواهیم پرداخت. لیکن در عین حال، عدم موفقیت طراحان برنامه اصلاحات اقتصادی در درک صحیح میزان دشواری اجرای برنامه اصلاحات، خود در شکست این نوع برنامه ها موثر بوده است. یکی دیگر از عوامل شکست این نوع برنامه ها در برخی موارد، ابراز مخالفت با اصلاحات به دلیل عدم شناخت صحیح ضرورت انجام آنها یا خوشبینی نسبت به سیاستهای جایگزین بوده است. تلاش برای بررسی اصلاحات اقتصادی، دشواری اجرای آنها و انتظاراتی که می توان از آنها داشت با این هدف صورت می گیرد که یافته ها نقش مثبتی در موفقیت برنامه های اصلاحات آینده و در نهایت بالا بردن سطح زندگی مردم داشته باشد.

در طراحی و اجرای برنامه های اصلاح سیاستها، چندین مسئله مطرح می باشد. من بحث را با یک توضیح خیلی مختصر در پیرامون ماهیت و دامنه اصلاح سیاستها که به مرحله اجرا درآمده، آغاز می کنم. قدم بعدی طبیعتاً عبارت از بررسی شرایط آغازین که تصمیمهای مربوط به سیاستها در آن شرایط گرفته می شود و خاصه میزان اعتبار دولت خواهد بود. سپس توجه خود را به آن قسمت از سیاستهای اقتصادی که معمولاً می باید تغییر داده شود و همچنین تداخل آنها در طراحی برنامه های اصلاحات معطوف خواهیم نمود. چهارمین موضوع، مسئله «میزان و سرعت» اصلاحات است که ارتباط نزدیکی با مسئله اعتبار دولت دارد. پنجمین موضوع، نقش سازمانهای خارجی و اعطاکندگان وام در طراحی و حمایت از برنامه اصلاحات است. آخرین مسئله نیز به نقش بدهیهای خارجی در کشورهای شدیداً بدهکار مربوط می شود.

طی تمام مباحثی که ارائه می شود، تعدادی نکات و مسائل سیاسی مطرح خواهد شد. در واقع، علت اصلی شکست بسیاری از اصلاحات اقتصادی یا دست کم پر هزینه شدن آنها، عدم امکان به اجرا گذاشتن برخی از اقدامات لازم به دلیل ملاحظات سیاسی است. درک بهتر انگیزه ها و محدودیتهای سیاسی که بر روی انتخاب سیاستهای اقتصادی تأثیر می گذارد (هم به خاطر ماهیت این مسئله و هم به خاطر کمکی که این شناخت به تنظیم هر چه بهتر سیاستهای اصلاحات در آینده می نماید) بسیار مفید و مطلوب است.

۱. برنامه های اصلاحات

تعاریف

برنامه اصلاحات چیست؟ یکی از مشکلاتی که در بررسی اصلاحات بروز می کند، تهیه معیار مناسبی برای تشخیص این مطلب است که چه موقع «برنامه اصلاح سیاستهای اقتصادی» به مرحله اجرا گذاشته شده است. این مشکل تا حدی ناشی از آن است که اعلام رهبران سیاسی مبنی بر قصد آنها برای انجام اصلاحات معمولاً معیار قابل اعتمادی نیست. در برخی موارد انجام «برنامه اصلاحات» اعلام شده است، بدون آنکه چنین برنامه ای به اجرا درآید. در مواردی دیگر، مجموعه ای از اقدامات که تحت عنوان «اصلاح سیاستها» معرفی نشده بودند، در عمل یک برنامه اصلاحات را تشکیل می داد. در برخی موارد، رهبران سیاسی به رغم میل باطنی خود، سیاستهایی را که نهادهای اعتباری چند ملیتی به عنوان پیش شرط اعطای وام تقاضا می کنند به مرحله اجرا درآورده اند و به نظر می آید که در این موارد هیچ گونه قصدی برای تغییرات جدی و فراگیر در سیاستهای اقتصادی در بین نبوده است و در نخستین فرصت بعد از اخذ وام، برنامه اصلاحات رها شده است. ۱ در مواردی دیگر، به محض شکست یک

۱. کاهش ارزش پول مصر در سال ۱۹۶۳ یک نمونه کلاسیک از این گونه موارد است. مسئولان آن چنان نسبت به حفظ مشوقهای اقتصادی دولت متعهد بودند که هانسن نتیجه می گیرد که آنها برای خشی کردن تأثیر تغییرات نرخ ارز در تقریباً تمام بخشهای اقتصادی، نرخ سوسیدها و مالیاتها را هر مقدار که لازم بود تغییر دادند. علاوه بر این مورد، شواهد دیگری نیز در دست است که نشان می دهد مسئولان قلباً به لزوم اجرای اصلاحات معتقد نبودند، بلکه صرفاً برای دریافت تسهیلات از بانک جهانی و صندوق بین المللی پول آنها را اجرا کردند. در ترکیه نیز ادنان مندرس (Adnan Menders)، نخست وزیر وقت آن کشور، شدیداً با تغییرات مورد نظر صندوق بین المللی پول مخالف بود و فقط هنگامی با اجرای آنها موافقت کرد که واردات کالاهای حیاتی از قبیل نفت (که منبع تولید داخلی نداشت) متوقف گردید. (بعدهاً در این مورد بیشتر توضیح ارائه خواهد شد.) در مورد مصر، نگاه کنید به: Bent Hansen, *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Egypt*, Columbia University Press (New York), 1975.

در مورد ترکیه، نگاه کنید به:

Anne O. Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Turkey*, Columbia University Press (New York), 1975.

برنامه اصلاحات، برنامه اصلاحات جدیدی اعلام می گشت. قبلاً گفته شد که آرژانتین طی سه سال گذشته ۱۱ برنامه اصلاحات اعلام کرده است. حتی اگر مشکلات آرژانتین را از موارد استثنائی تلقی کنیم، برنامه های اصلاحات متعدد برزیل، تلاشهای مکرر سنگال و سابقه برنامه های اصلاحات در بسیاری از کشورهای دیگر، مؤید این نکته است که غالباً عدم موفقیت در یک برنامه اصلاحات، منجر به اعلام برنامه جدیدی می شود.

نادیده گرفتن شکستهای برنامه های اصلاحات [نه تنهایی نفسه خطاست، بلکه شواهد نشان می دهد که حتی در مواردی که برنامه اصلاحات در درازمدت موفق شده، تلاشهای اولیه لزوماً موفقیت آمیز نبوده است. برای مثال، اسپانیا، در سال ۱۹۵۷ یک برنامه تثبیت را آغاز کرد که ناموفق بود و به اجرای یک برنامه (تثبیت) دیگر در سال بعد منجر گشت. برنامه دوم، نتایج مثبتی داشت و نقطه آغازی شد برای توسعه سریع اسپانیا. حتی در شیلی، که با معیارهای دهه ۱۹۹۰، اصلاحات اقتصادی آن موفق تلقی می شود، دو دوره متمایز اصلاحات قابل تشخیص است. دوره اول (۱۹۷۴ - ۱۹۸۱) سالهای اول حکومت رژیم پینوشه را شامل می شود. دوره دوم با تشدید بحران بدهیهای خارجی در سال ۱۹۸۴ (یا ۱۹۸۵) آغاز شد. ۱. گاهی تغییرات صرفاً به منظور رعایت شرایط لازم برای دریافت وام خارجی است و با بی علاقگی انجام می شود. در این گونه موارد، تغییرات انجام شده بیشتر جنبه ظاهری دارد و پس از مدت کوتاهی اقتصاد وارد یک «بحران» دیگر می شود یا به وضعیت رکود دراز مدت باز می گردد. در موارد دیگر، تغییر در سیاستهای اقتصادی تا حدی مفید است و پس از یک دوره تطبیق و تعدیل، منجر به رشد اقتصادی اندکی می شود. و سرانجام در برخی موارد، تغییرات آن چنان بنیادی است که مسیر درازمدت اقتصاد کشور را تغییر می دهد.

در طول این سخنرانیها، عبارت «برنامه اصلاح سیاستها» این گونه تعریف می شود: «مجموعه ای از تغییرات در سیاستهای اقتصادی که اعلام می شود که به منظور تصحیح مشکلات دراز مدت در چرخه اقتصاد یک کشور به مرحله اجرا در خواهند آمد.» در این تعریف، بر روی «مجموعه ای» از سیاستهاست که مشمول اصلاحات هستند، تاکید شده

۱. نگاه کنید به :

Philip Brock and Barbara Stallings, " The Political Economy of Chile's Economic Reform Programs ", in Robert H. Bates and Anne O. Krueger (eds), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform Programs: Evidence from Eight Countries*, Basil Blackwell (Oxford), (زیر چاپ).

است. معمولاً این مجموعه، شامل سیاستهای پولی، سیاستهای مالی (شامل تغییر در مخارج دولت و سیاستهای مالیاتی به منظور تغییر در توازن مالی دولت و انگیزه عوامل اقتصادی در بخش خصوصی و دولتی)، سیاستهای ارزی و آزاد سازی تجارت خارجی می‌گردد. در موارد بسیاری، آزادسازی بازار مالی و بازار کار و همچنین تغییر در مقررات ناظر بر شرکتهای دولتی و سوبسیدهای پرداختی به بخش خصوصی، به ویژه در بخش کشاورزی در این مجموعه قرار می‌گیرد.

در نتیجه، «اصلاح نظام مالیاتی» ممکن است برای افزایش درآمدهای دولت و بهبود توازن مالی و همچنین تغییر انگیزه فعالیت اقتصادی، اهمیت بسیار زیادی داشته باشد. در این صورت، اصلاحات فوق بخش مهمی از برنامه اصلاح سیاستها تلقی می‌شود. نمونه دیگری از اصلاح نظام مالیاتی می‌تواند یک اقدام مستقل برای بهبود مدیریت اخذ مالیات یا حرکت به سوی یک نظام مالیاتی خنثی به منظور افزایش کارایی در تخصیص منابع باشد. این مورد اخیر، بخشی از برنامه اصلاح سیاستها به شمار نمی‌آید.

همین طور، تغییرات در نرخ ارز در چارچوب سیاست «تعادل تدریجی»^{*} به تنهایی یک اصلاح سیاستها تلقی نمی‌شود. اما تعدیل در نرخ ارز در صورتی که هماهنگ با اقدامات دیگری برای آزاد سازی تجارت خارجی و کاهش کسری پرداختهای جاری انجام گردد، بخشی از برنامه اصلاحات به شمار خواهد آمد، مشروط بر آنکه برنامه شامل تغییراتی در سایر بازارها (بجز آنها که با مبادلات خارجی ارتباط دارد) نیز باشد.

واضح است که تعریف و توضیحات بالا در مورد برنامه اصلاح سیاستها، معیار دقیقی را برای تشخیص اینکه چه موقع مجموعه‌ای از تغییرات یک برنامه اصلاحات را تشکیل می‌دهد، در اختیار ما نمی‌گذارد و ناگزیر حل این مسئله جنبه قضاوتی پیدا می‌کند. لیکن خوشبختانه بیشتر برنامه‌های اصلاحات دهه ۱۹۸۰ (و بسیاری از برنامه‌های قبلی)، شامل تغییرات در بخشهای مختلف اقتصادی بوده است. و عموماً به عنوان برنامه‌های اصلاحات فراگیر شناخته شده است. به علاوه، تشخیص برنامه‌های اصلاحات در عمل آسانتر از تعریف ارائه شده است، زیرا در اکثر موارد، برنامه اصلاحات در یکی از سه وضعیت زیر به اجرا گذاشته می‌شود. ۱) برنامه‌هایی که عملاً در واکنش نسبت به شرایط اضطراری خاصی به اجرا در می‌آید و هدف از انجام آنها تا حد زیادی بهبود شرایط بحرانی موجود است.

* Crowling Peg

۲) برنامه هایی که در واکنش به شرایط اضطراری خاصی به اجرا در می آید اما هدف از انجام آنها، ایجاد تغییرات بنیادی در ساختار زیربنایی سیاستهای اقتصادی است. ۳) برنامه هایی که در شرایط غیر اضطراری فراهم می آید، معمولاً به علت اینکه تغییری در دولت باعث گردیده که دریافتهای مربوط به اثرات سیاستهای غالب دستخوش دگرگونی شود، اما گاهی هم علتهای دیگری دارد.

هر یک از سه مورد فوق را با ارائه یک مثال تشریح می کنیم. برنامه اصلاحات مصر در سال ۱۹۶۳، مثال روشنی از مورد اول را ارائه می دهد. هنگامی که بحران تراز پرداختها وخیمتر شد، مسئولین مصری از صندوق بین المللی پول تقاضای کمک اضطراری کردند. لیکن دریافت کمک بدون انجام پاره ای تغییرات در سیاستهای اقتصادی ممکن نبود. همان طور که هانسن* شرح داده، رهبران مصر به سیاستهای اقتصادی خود پایبند بودند، و از این رو، بعد از کاهش ارزش (برابری) پول ملی با افزایش و کاهش برخی از مالیاتها و سوبسیدها، تأثیر کاهش فوق را بر قیمتهای داخلی به کمترین حد رساندند. ۱ اصلاح سیاستهای اصلاحات اقتصادی ترکیه در سالهای ۱۹۷۰ و ۱۹۸۵، کاهش ارزش پول هندوستان در سال ۱۹۶۶ و سیاستهای «حرکت-توقف» آمریکای لاتین نیز نمونه های دیگری از مورد اول به شمار می رود. در همه این موارد (و بسیاری موارد دیگر)، کمبود ارز خارجی یا نرخ تورم زیاد و رو به افزایش، شرایط اضطراری خاصی بود که منجر به تغییر سیاست اقتصادی شد. پیشتر اشاره شد که اعلام مکزیکی مبنی بر عدم امکان پرداخت بهره بدهی خارجی در سال ۱۹۸۲، توجه جهان را به اقتصاد کشورهای در حال توسعه معطوف داشت. شرایط به گونه ای بود که می بایست اقدامی صورت می گرفت چرا که اگر قدمی برداشته نمی شد، عدم پرداخت بدهی توسط مکزیکی در واقع نوعی اقدام نامطلوب تلقی می گشت. در واقع، از دیدگاه دولتمردان مکزیکی، قطع یکجانبه پرداخت اقساط بدهی خارجی خود خیلی پر هزینه تر از سیاستهای جانفشین آن بود. افزایش قیمت نفت و کشف میادین جدید نفتی، درآمد نفتی مکزیکی را بالا برده بود. سیاستمداران مکزیکی متوجه شدند که کسری بودجه های زیاد باعث تشدید بحران بدهیها شده، و به همین دلیل، آشکارا اعلام کردند که قصد دارند در سیاستهای اقتصادی کشور تغییرات اساسی اعمال کنند. این تغییرات، شامل

* Hansen

1. Hansen, *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Egypt*, (فصل چهارم).

کنترل مخارج دولت، تغییر در سیاستهای مالیاتی، نرخ ارز، سیاست تجاری (به ویژه کاهش نقش محدودیتهای مقداری) و برخی اقدامات دیگر می شد. برخی از این اقدامات، بی درنگ پس از اطلاعیه اوت ۱۹۸۲ به اجرا درآمد. در مورد برخی دیگر از این اصلاحات در سالهای بعد اقدام گردید.

برنامه اصلاح سیاستها در مکزیک، نمونه ای واضح از مجموعه ای اصلاحات اعلام شده بود که پس از یک بحران عمیق به منظور ایجاد تغییرات بنیادین در سیاستهای اقتصادی به اجرا در می آمد. اصلاح سیاستهای اقتصادی کره در اوایل سال ۱۹۶۰، اصلاحات اقتصادی ترکیه در اوایل دهه ۱۹۸۰، و همچنین برنامه اصلاحات اقتصادی شیلی در اواسط و اواخر دهه ۱۹۷۰، نمونه هایی از نوع دوم اصلاحات اقتصادی به شمار می رود. در این موارد، دولتمردان به تغییر در ساختار زیربنایی اقتصاد و بهبود شرایط اقتصادی موجود معتقد و متعهد بودند.

تشخیص سومین نوع تغییرات - که در شرایط غیر بحرانی به اجرا در می آید دشوارتر از انواع دیگر است. علت این امر این است که از یک سو، این تغییرات تدریجی است، و از سوی دیگر، چون با سروصدا و بحران همراه نیست، کمتر به چشم می آید. پس از انتخابات سال ۱۹۷۷ در سریلانکا دولت جدیدی بروی کارآمد که هدفش لغو بسیاری از مقررات و محدودیتهای حاکم بر فعالیت اقتصادی و حرکت به سوی اقتصاد مبتنی بر بازار بود. طی چندماه بعد، اقدامات چشمگیری در جهت آزاد سازی اقتصادی انجام شد و در نتیجه برنامه اصلاح سیاستهای اقتصادی سریلانکا در آن مقطع زمانی را می توانیم نمونه ای از نوع سوم اصلاح سیاستهای اقتصادی در نظر بگیریم. در سال ۱۹۶۷ هم تغییراتی در سیاستهای اقتصادی کلمبیا رخ داد که نتیجه تصمیمات دولت کلمبیا در یک جو غیر بحرانی بودند.^۱

بنابراین اکثر برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی با بررسی نوع مسائل و مشکلاتی که منجر به ارائه این برنامه ها شده است، قابل تشخیص است. هنگامی که یک برنامه اصلاحات در واکنش به شرایط بحرانی اجرا می شود، تشخیص اینکه سیاستمدان واقعاً خواهان انجام اصلاحات هستند یا نه، کار بسیار دشواری است. لیکن شکی نیست که معمولاً بحرانی باعث تغییر سیاستهای اقتصادی می شود.

۱. برای شرح بیشتر این مطلب، نگاه کنید به :

Diaz Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Columbia*, Columbia University Press, (New York), 1975.

مدت برنامه های اصلاحات. برخی از سیاستهای اقتصادی را می توان بلافاصله تغییر داد. برخی دیگر به مدت زمان کوتاهی برای تغییر احتیاج دارد و سرانجام برخی از سیاستها برای تنظیم و اعمال تغییرات به مدت زمان درازی نیاز دارد. ۱. به دلیل فوق و به دلایل دیگر، از قبیل تحول برنامه اصلاحات در حین اجرا، معمولاً اعلام و اجرای اصلاحات، بی درنگ صورت نمی گیرد. در نتیجه، این پرسش مطرح می شود که فرایند اصلاح سیاستهای اقتصادی در یک کشور چقدر طول می کشد.

در مواردی که وقایع اقتصادی بعدی، به وضوح شکست اصلاحات را نشان می دهد تشخیص زمان شروع و پایان برنامه اصلاحات کار دشواری نیست. لیکن در اکثر مواقع، شکست آشکاری مشاهده نمی شود و قضاوت در مورد زمان پایان یافتن برنامه تا حدودی جنبه سلیقه ای خواهد داشت. این وضعیت از یک سو در مورد سیاستهای تثبیت (خاصه در کشورهایی که دچار دوره های حرکت - توقف هستند و بعداً در مورد آنها صحبت خواهیم کرد) که تنها هدف آنها بهبود وضعیت بحرانی موجود بوده، و از سوی دیگر، در برنامه های اصلاحات دراز مدت که منجر به تغییرات بنیادین در اقتصادی شود مصداق دارد.

برای مثال، اصلاحات کره در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اول دهه ۱۹۶۰ را در نظر بگیرید. سیاستهای اقتصادی کره در اواسط دهه ۱۹۵۰، نمونه های بارزی از سیاستهایی بود که در نخستین گفتار (بخش اول) تشریح شد. تمام انواع واردات نیاز به مجوز داشت و چندین نرخ ارزی وجود داشت. به رغم کمک خارجی چشمگیر تراز پرداختها پیوسته با کسری مواجه بود. نرخ تورم بالا بود و میزان کسری بودجه دولت بسیار بیشتر از کمکهای خارجی بود. در تلاشی برای مهار تورم، دولت کره در سالهای ۱۹۵۷-۱۹۵۸ یک برنامه تثبیت را به اجرا

۱. آن دسته از سیاستهای اقتصادی را که تحت کنترل قوه مجریه هستند و ماهیت آنها بیشتر جنبه «پیشگیری» دارد، سریعتر می توان تغییر داد. از سوی دیگر، تغییر سیاستهایی که مستلزم تصویب مجلس است و اجرای آنها به تعداد زیادی کارمند احتیاج دارد، بیشتر طول می کشد. از این رو، نرخ ارز را معمولاً می توان با یک دستور اداری تغییر داد. همراه با افزایش عرضه ارز نیز به راحتی می توان ارائه مجوز واردات را افزایش داد. تغییر سیاستهای وارداتی، قانون حداقل دستمزد، قوانین استخدامی، سقف نرخهای بهره، از مواردی است که ممکن است به تصویب مجلس نیاز داشته باشد و تغییر آنها به وقت بیشتری نیاز دارد. اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده، از موارد فوق نیز بیشتر وقت می برد: در این مورد، نه تنها قانون مربوطه باید به تصویب برسد، بلکه نیروی انسانی باید تعلیمات لازم را دریافت کنند و روشهای اجرایی باید آماده شود. در برخی موارد مقاومت دستگاههای اجرایی ممکن است باعث شود مقرراتی که توسط مسئولان دولت لغو شد، تا مدتی همچنان ادامه یابد.

در آورد که در نتیجه، نرخ تورم و نرخ رشد اقتصادی کاهش یافت. در سال ۱۹۶۰، ارزش پول کشور کاهش یافت، و همگام با آن، سیاستهای مشوق صادرات نیز به گونه ای تعدیل شد که نرخ سود واقعی صادر کنندگان دستخوش نوسان نشود. لیکن نرخ تورم افزایش یافت. در اوایل دهه ۱۹۶۰، بسیاری از محدودیتهای مقداری واردات به تعرفه گمرکی تبدیل شد. در سال ۱۹۶۰، یک اصلاح مالی بزرگ انجام شد که در نتیجه آن کسری بودجه دولت به شدت کاهش یافت. همزمان با آن، سقف نرخ بهره برداشته شد و رژیم ارزی به سیاست تعادل تدریجی تغییر یافت.

درواقع، این اصلاحات متوالی تا امروز ادامه دارد و آزاد سازی های متعددی را در بازارهای مالی، نظام تجارت خارجی و بازار سرمایه شامل می شود. حتی آزاد سازی واردات و حذف موانع تعرفه ای و غیر تعرفه ای نیز تا امروز همچنان ادامه دارد.

اکثر ناظران، دوره اصلاح سیاستهای اقتصادی کره را اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ می دانند. برخی معتقدند این دوره بین سالهای ۱۹۵۷ تا ۱۹۶۰ بوده و اولین برنامه تثبیت را شامل می شود. برخی دیگر، دوره اصلاحات را بین سالهای ۱۹۶۰ تا ۱۹۶۳ می دانند که طی آن مشوقهای صادراتی تثبیت شد. کسانی هم به اصلاحات سالهای ۱۹۶۳ - ۱۹۶۴ اشاره می کنند. سرانجام برخی از ناظران همه سالهای ۱۹۵۷-۱۹۶۴ را به عنوان دوره اصلاح سیاستهای اقتصادی در نظر می گیرند. ۱. بعد از آن دوره نیز سیاستهای اقتصادی بارها تغییر کرد، اما خطوط اصلی این سیاستها - که عبارت بود از تأکید بر تجارت خارجی و تشویق صادرات و در نهایت دستیابی به رشد از طریق تجارت بین المللی - تغییری نکرد. سایر اصلاحات موفقیت آمیز نیز دارای خصوصیات مشابه بوده است: ابتدا طی یک

۱. برای توضیحات در مورد اینکه ۱۹۵۷-۱۹۵۸ سالهای آغاز اصلاحات بود، نگاه کنید به:

Suh, Suk Tai, " Import Substitution and Economic Development in Korea ", Mimeo, Korean Development Institute, 1975.

آنکروگر (Anne O. Krueger) در کتاب خود به نام:

The Development Role of the Foreign Sector and Aid, Harvard University Press (Cambridge, MA), 1979.

ادعا می کند که دوره اصلاحات در حدود سال ۱۹۶۰ بوده است. دو محقق دیگر در مقاله زیر ادعا می کنند که دوره اصلاح سیاستهای اقتصادی حدود سالهای ۱۹۶۳-۱۹۶۴ بوده است.

Richard Cooper and Stefan Haggard, "Policy Reform in Korea ", in Bates and Krueger, *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform Programs*.

دوره زمانی خاص، خطوط اصلی سیاستهای اقتصادی تغییر کرده است. سپس در مقاطع زمانی بعدی، اقداماتی در جهت تقویت و تثبیت این تغییرات صورت گرفته است. لیکن دوره اصلاحات اقتصادی معمولاً همان دوره تغییرات بنیادین در نظر گرفته می شود. برای مقاصد فعلی این بخش، یک تعریف دقیق ضروری نیست. آنچه که اهمیت دارد این است که معمولاً اصلاح سیاستهای اقتصادی در طول یک دوره زمانی به اجرا در می آید که طی آن تردید بسیاری نسبت به دوام تغییرات اعمال شده در میانمدت وجود دارد. این دوره، هنگامی به پایان می رسد که یا اصلاحات (به علت نتایج مفید اقتصادی که به بار آورده) مورد قبول عمومی واقع شده، و یا اینکه شواهد روشنی در دست باشد که دولت به سیاستهای اقتصادی قبلی (پیش از اصلاحات) رو آورده است.

بنابر این برنامه اصلاح سیاستهای اقتصادی طبعاً در یک لحظه از زمان اتفاق نمی افتد. بلکه هر برنامه موفق، به چند سال زمان نیاز دارد. بنابراین پدیده مورد بررسی یک فرایند تغییر سیاست است و زمان یکی از اجزای مهم آن می باشد.

دوره های توقف - حرکت. قبلاً مشاهده شد که برخی برنامه های اصلاحات بدون هرگونه میل باطنی به ایجاد تغییرات اساسی در سیاستهای اقتصادی مهم، از قبیل جانشینی واردات، کنترل فعالیتهای اقتصادی بخش خصوصی، مشارکت عظیم دولت در فعالیتهای تولیدی به اجرا در می آمد. در بسیاری از این موارد، یک رفتار چرخه ای مشاهده می شد که به نام چرخه «توقف - حرکت» معروف است. این نوع چرخه بارها در کشورهای در حال توسعه مشاهده شده و لازم است کمی در مورد آن بحث شود.

تشریح این پدیده چرخه را از هرجا می توان آغاز کرد. لیکن یک نقطه طبیعی برای این کار شرایطی است که (با توجه به میزان حمایت از صنایع داخلی رقیب واردات) وضعیت تراز پرداختها نسبتاً مناسب است و سیاستگذاران اقتصادی توجه خود را به افزایش سرعت رشد اقتصاد معطوف کرده اند.

در چنین شرایطی معمولاً مسئولان تصمیم می گیرند که سرمایه گذاری های دولت را افزایش داده و شرایط آسانتری برای واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه ای قایل می شوند تا بدین وسیله تولید صنایع موجود افزایش یابد و کالاهای سرمایه ای مورد نیاز برای توسعه این صنایع (و احداث صنایع جایگزین واردات) وارد کشور گردد. غالباً نرخ واقعی رشد تولید

نمود ۱.

غالباً پیش از آغاز برنامه تثبیت، به علت کمبود واردات، فعالیتهای اقتصادی داخلی کاهش می یابد. اما کاهش مخارج دولت (یا افزایش درآمدهای مالیاتی)، شرایط پولی انقباضی و سایر ابعاد برنامه تثبیت نیز باعث تشدید رکود فعالیتهای اقتصادی خواهد شد. این اتفاقات همراه با کاهش ارزش پول ملی در بازار ارز، معمولاً باعث کاهش تقاضا برای واردات و افزایش درآمدهای صادراتی می گردد. بهبودی که در اثر این وقایع در موازنه پرداختها حاصل می شود و همچنین افزایش ذخایر ارزی پس از دریافت وام از صندوق بین المللی پول و سایر مراجع بین المللی باعث بهبود موقعیت پول ملی در بازار ارز خواهد شد، و در عین حال، سرعت رشد اقتصادی همچنان کند خواهد بود. در چنین شرایطی، مسئولان بار دیگر توجه خود را به افزایش رشد اقتصادی معطوف خواهند کرد و برای نیل به این هدف، سرمایه گذاری های دولت را افزایش خواهند داد که در نتیجه، با توجه به سهولت دستیابی به ارز خارجی، اقتصاد رشد خواهد کرد و چرخه توقف-حرکت از نو آغاز می شود.

در کشورهای آمریکای لاتین، چرخه توقف-حرکت بارها مشاهده شده است. کشورهایی چون کلمبیا، اروگوئه، پرو، برزیل، شیلی و آرژانتین در این نوع چرخه به دام افتاده بودند. شیلی در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ این چرخه توقف-حرکت را تجربه کرد و سه بار در سالهای ۱۹۵۶، ۱۹۵۹ و ۱۹۶۵ اجرای برنامه های تثبیت اقتصادی را اعلام نمود. این چرخه ها همان مسیری را طی می نمودند که در صفحات قبل تشریح شد. ابتدا رشد سریع اقتصادی باعث بروز مشکلات در موازنه پرداختها و افزایش تورم می شد و سپس با اجرای یک برنامه اصلاح سیاستها اقتصاد وارد رکود می شد، و در نتیجه، موازنه پرداختها بهبود می یافت. در پی آن اقتصاد رشد می کرد و مشکلات موازنه پرداخت بار دیگر ظاهر می شد.^۲

۱. غالباً بانک جهانی و مؤسسات کمک کننده نیز برای حمایت از برنامه های تثبیت اقتصادی وام می دهند. در برخی موارد، یک «کنرسیوم کمک دهندگان» تشکیل شده است که در آن یک مؤسسه نقش رهبری را برعهده داشته است. بانک جهانی یا صندوق بین المللی پول غالباً این رهبری را برعهده داشتند، اما در برخی موارد نیز یک کشور وام دهنده که منافع خاصی در کشور متقاضی کمک دارد این نقش را برعهده دار شده است. نمایندگان کنرسیوم با مسئولان کشور دریافت کننده حمایت مالی ملاقات کرده و پس از ارزیابی اوضاع، تسهیلاتی مازاد بر وام صندوق بین المللی پول در اختیار کشور می گذاشتند.

۲. نگاه کنید به:

Jere R. Behrman, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*, Columbia University Press (New York), 1975.

بسیاری از مردم بر این باور بودند که خود این چرخه‌ها باعث کندی بیشتر رشد اقتصادی می‌شود. برای مثال، کارلوس دیاز الجاندرو معتقد بود که دلیل اصلی رشد اقتصادی سریع کلمبیا پس از اصلاح سیاستهای اقتصادی آن کشور در سالهای ۱۹۶۷-۱۹۶۸ ناشی از موفقیت این کشور در خروج از این چرخه‌های توقف-حرکت بود.^۱

برنامه‌های تثبیت و اصلاحات ساختاری. پیش از دهه ۱۹۸۰، کشورهایی که با مشکل موازنه پرداختها مواجه می‌شدند، می‌توانستند به صندوق بین‌المللی پول مراجعه کرده و یک برنامه تثبیت به اجرا در آورند. نام «برنامه تثبیت» با باورهای رایج آن زمان مبنی بر اینکه بی‌ثباتی سیاستهای کلان اقتصادی دلیل اصلی مشکلات موازنه پرداختهاست، هماهنگ بود. در نتیجه، چنین استدلال می‌شد که تغییرات بنیادی در سیاستهای کلان باعث تثبیت اوضاع می‌شود و عنوان این نوع برنامه‌ها نیز بالهام از این باور انتخاب شده است. صندوق بین‌المللی پول تنها حامی این نوع برنامه‌ها بود، زیرا بانک جهانی فقط برای پروژه‌های عمرانی تسهیلات می‌داد.

به طور رسمی، این برنامه‌ها از نوع وامهای خارج از صف* بود. حمایت صندوق حداکثر سه سال به طول می‌انجامید و استدلال ضمنی برای این دوره زمانی این بود که عوامل و شرایطی که منجر به بی‌ثباتی اقتصاد کلان می‌شود، در طول این مدت قابل اصلاح است. با شروع دهه ۱۹۸۰ مشخص شد که بحران موازنه پرداختها فقط به دلیل عدم توازن در سیاستهای کلان پیش نمی‌آید. بلکه نارسایی موجود در «ساختار زیر بنایی اقتصاد» نیز در آن نقش دارند.^۲ از یک سو، صندوق شروع به اعطای تسهیلات با دوره‌های بیشتر از سه سال نمود (اینها عبارت بود از تسهیلات مدت دار صندوق** و تسهیلات اصلاح

۱. نگاه کنید به:

Diaz Alejandro, Foreign Trade Regime and Economic Development: Colombia University Press (New York), 1975.

* Standly Arrangements

۲. نگاه کنید به:

Ernest Stern, " World Bank Financing of Structural Adjustment ", in John Williamson (ed.), IMF Conditionality, Institute for International Economics (Washington, DC), 1983.

** Extended Fund Facility

ساختاری^{۱*} از سوی دیگر، بانک جهانی نیز شروع به اعطای وامهای اصلاح ساختاری^{**} نمود تا بدین وسیله از برنامه های اصلاحات اقتصادی حمایت کرده باشد. این وامها که به وام اصلاح بخشی[◇] معروف بود، بیشتر برای حمایت از اصلاحات در بخشهای کشاورزی یا بازرگانی در شرایطی اعطا می شد که احتمال اصلاحات فراگیر در کوتاه مدت بسیار ضعیف بود، و در عین حال، اصلاح سیاستهای نامناسب و پرهزینه در بخشهای اقتصادی خاص بسیار پرفایده به نظر می رسید.

در اواسط دهه ۱۹۵۰، هم صندوق بین المللی پول و هم بانک جهانی، برای حمایت از اصلاح سیاستهای اقتصادی تلاش می کردند و مرزین سیاست «ثبیت» و برنامه اصلاحات ساختاری آنچنان در حال فروپاشی بود که دیگر تمایز و مرزبندی بین آنها فایده ای نداشت. بانک جهانی همچنان به اعطای وامهای اصلاح ساختاری و وامهای اصلاح بخشی ادامه می دهد و صندوق بین المللی پول نیز فعالیتهای خود را از طریق تسهیلات مدت دار صندوق و تسهیلات اصلاح ساختاری ادامه می دهد (به جدول ۱-۲ نگاه کنید).

شرایط. همان گونه که پیشتر اشاره شد، شرایط توافق بین صندوق و یک کشور عضو در مورد برنامه تثبیت که قرار بود با حمایت صندوق در آن کشور به اجرا در آید، ضمن پیشنهادی که از سوی رئیس جمهور یا نخست وزیر آن کشور به صندوق ارسال می شد، قید می گردید. در بسیاری از موارد، کارشناسان صندوق به این نتیجه می رسیدند که بهبود موازنه پرداختها بدون تغییر برخی از سیاستهای اقتصادی غیرممکن است. در این شرایط، تغییرات فوق در پیشنهاد قید می شد و معمولاً در صورتی که شرایط لازم برای نیل به این تغییرات مورد توافق قرار نمی گرفت صندوق از حمایت و اعطای کمک خودداری می کرد. رعایت این شرایط از جانب کشور متقاضی برای اعطای وام از جانب صندوق بین المللی پول ضروری بود و دولت آن کشور موظف می شد در چارچوب پیشنهاد مورد توافق یک برنامه اصلاح سیاستهای

* Structural Adjustment Facility (SAF)

۱. بعداً نام SAF به «تسهیلات تعدیل عمیق ساختاری» یا

ESAF (Enhanced Structural Adjustment Loan) تغییر کرد.

** Sectoral Adjustment Loan (SECAL)

◇ Structural Adjustment Loan (SAL)

جدول ۲-۱، وضعیت برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی در دهه ۱۹۸۰ (متوسط)

۱۹۷۰-۹	۱۹۸۰	۱۹۸۱	۱۹۸۲	۱۹۸۳	۱۹۸۴	۱۹۸۵	۱۹۸۶	۱۹۸۷	۱۹۸۸	۱۹۸۹	۱۹۹۰	مجموع (a)
بانک جهانی نوسازی و توسعه (IRPD)												
-	۳	۶	۶	۷	۶	۳	۷	۱۳	۱۰	۷۰	۷	۷۵
تعداد SELهای جدید												
-	۱	۳	۰	۸	۸	۱۳	۱۸	۱۸	۲۱	۱۷	۱۸	۱۲۵
تعداد SECهای جدید												
-	۱	۱	۱	۲	۲	۱	۳	۴	۵	۵	۴	۲۹
ارزش وامهای SEL و SEC (میلیارد دلار)												
-	۳	۷	۸	۱۳	۱۵	۱۱	۱۸	۲۳	۲۵	۸۰	۷۸	-
% از کل تسهیلات اعطایی توسط (IRBD)												
صندوق بین المللی پول												
۱۷	۲۸	۳۲	۲۴	۳۱	۲۷	۲۴	۱۹	۳۲	۳۰	۲۴	۲۶	۲۹۷
تعداد EEFها، SAFها و تسهیلات خارج از												
شمول جدید												
۱۷	۲۹	۳۷	۳۵	۳۹	۳۵	۳۰	۲۶	۳۴	۴۵	۴۶	۵۱	-
تعداد وامهای دایر												
۱	۳	۱۰	۱۱	۱۴	۴	۳	۳	۵	۳	۵	۱۱	۷۲
ارزش وامهای جدید (b)												
-	۳۳	۸۳	۶۲	۵۳	۱۳	۹	۸	۱۴	۱۰	۱۸	۵۰	-
% از مانده کل تسهیلات												
تعمید مهلت بازپرداخت بدهیها												
۲	-	۸	۶	۱۷	۱۴	۲۱	۱۸	۱۷	۱۵	۱۰	-	۱۲۶
وامهای دولتی (تعداد)												
۱	-	۵	۴	۲۷	۲۶	۱۴	۱۱	۱۷	۸	۰	-	۱۱۲
وامهای تجاری (تجاری)												
۲	-	۵	۲	۵۶	۹۶	۴۰	۸۴	۱۲۱	۹۲	۱۲	-	۵۰۸
ارزش (میلیارد دلار)												

توضیحات:

(a) ستون مجموع سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰ را شامل می شود. برای تعدید مهلت بازپرداخت بدهیها از سال ۱۹۸۱ تا سال ۱۹۸۹ را شامل می شود.
(b) واحد ارزش حق برداشت مخصوص (میلیارد SDR) است. در سال ۱۹۸۰ یک SDR معادل ۱/۳۰ دلار امریکا و در سال ۱۹۸۸ یک SDR معادل ۱/۳۴ دلار امریکا بود.

SAL = وام تعدیل ساختاری (Structural Adjustment Loans).

SEC = وام تعدیل بخشی (Sectoral Adjustment Loan).

EFF = تسهیلات تعدید شده صندوق (Extended Fund Facility).

SAF = تسهیلات تعدیل بخشی (Structural Adjustment Facility).

- اطلاعات موجود نیست.

منبع:

World Bank, World Debt Tables: 1988 - 9, Vol. I and First Supplement; World Bank Annual Report, 1990; International Monetary Fund Annual Report, 1990; World Bank Special Report, "Lending for Adjustment: An Update," 1988.

اقتصادی را اعمال نماید. ۱

شکستها، موفقیتها و نتایج بینابین. اگر قبول کنیم که تشخیص دوره اجرای یک برنامه اصلاحات دشوار است، تشخیص میزان موفقیت آن بسیار دشوارتر است. اصولاً برای تشخیص اینکه اگر برنامه اصلاحات انجام نمی‌شد، چه اتفاقی می‌افتاد، روش شناخته شده‌ای وجود ندارد. در نتیجه، ناچاریم بر اساس آنچه که اتفاق افتاده است، قضاوت کنیم. این گونه قضاوتها با مشکلات متعددی همراه است. اولاً تشخیص اینکه در صورت عدم اجرای برنامه اصلاحات (خاصه در شرایطی که تداوم سیاستهای موجود بعید به نظر می‌آمد) چه اتفاقی می‌افتاد کار بسیاری دشواری است.

برای مثال، در شرایط بحران موازنه پرداختها، بعید به نظر می‌رسد که میزان واردات همچنان در سطح قبل از اجرای برنامه اصلاحات باقی بماند. آنچه که به یقین پیش می‌آمد، کاهش میزان واردات بود و یکی از پرسشهایی که مطرح می‌شود، این است که واردات چقدر کاهش می‌یابد. ثانیاً، هر کشور همواره با تغییرات گوناگونی در شرایط بین‌المللی مواجه است. در برخی موارد، بهبود شرایط تجارت خارجی باعث تضعیف تلاش و کوشش برای اصلاحات می‌شود. لیکن چون زیان ناشی از این مسئله تا حدودی با افزایش درآمدهای صادراتی خنثی می‌شود، تأثیر کل آن قابل پیش‌بینی نیست. در دیگر موارد، کاهش قیمت یک کالای صادراتی عمده در آغاز برنامه اصلاحات ممکن است باعث کاهش درآمد ملی گردد. لیکن در صورت عدم اجرای اصلاحات، میزان کاهش درآمد ممکن بود حتی بیشتر شود. برای کارشناسان هیچ راهی وجود ندارد که بتوانند تشخیص بدهند دقیقاً چه اتفاقی می‌افتاد.

۱. برای آشنایی بیشتر با دلایل توجیهی پیش‌شرط‌های صندوق بین‌المللی پول، نگاه کنید به:

Manuel Guitian, "Fund Conditionality: Evolution of Principles and Practices", International Monetary Fund Occasional Paper No. 38, 1981.

ارزیابی برنامه‌های صندوق در مقاله زیر یافت می‌شود.

Thomas Reichmann and Richard Stillson, "Experience with Programs of Balance of Vol. Payments Adjustment: 1963 - 72," International Monetary fund Staff Papers, 25, June 1978. P. 297.

همچنین نگاه کنید به مجموعه مقالات زیر:

John Williamson (ed), IMF Conditionality, Institute for International Economic (Washington, DC), 1983.

از آنجا که نمی توانیم تشخیص بدهیم در صورت عدم اجرای اصلاحات چه اتفاقی می افتاد معیار دیگری برای ارزیابی میزان موفقیت برنامه اصلاحات مورد نیاز است. در دهه های اخیر، همواره فرض بر این بوده که دستیابی به نرخ رشد اقتصادی مناسب، یکی از هدفهای مهم کشورهای در حال توسعه است. بنابراین استفاده از نرخ رشد اقتصادی به عنوان شاخص موفقیت یا شکست یک برنامه اصلاحات به یک سنت تبدیل شده است.

اما در مورد این شاخص نیز ابهامات بسیاری وجود دارد. همان گونه که پیشتر نیز مطرح گردید، آغاز یک برنامه اصلاحات معمولاً با یک دوره کاهش فعالیتهای اقتصادی همراه است. نرخ رشد اقتصادی ترکیه که در دو سال پیش از آغاز اصلاحات منفی بود، پس از سال ۱۹۸۰ مثبت گردید، لیکن میزان آن بسیار کم بود. تنها بعد از سال ۱۹۸۵ بود که نرخهای رشد بالاتر از ۵ درصد - که از دیدگاه اکثر ناظران موفقیت آمیز تلقی می گردد - حاصل گردید. اگر علاوه بر این مطلب، به نرخ رشد صادرات که متوسط سالانه آن ۲۰ درصد بود نگاه کنیم، میزان موفقیت بزرگتره نظرمی رسد. اما اگر علاوه بر موارد فوق، نرخ تورم را نیز وارد بررسی کنیم، تصویر آن تا حدودی تاریکتر خواهد شد: تورم از نرخ ۱۰۰ درصد در سال ۱۹۸۰ به حدود ۳۰ درصد در سال ۱۹۸۳ کاهش یافت، اما از آن سال به بعد افزایش یافت و در سال ۱۹۸۹ به ۷۰ درصد رسید.

عملکرد اصلاح سیاستهای اقتصادی ترکیه در مورد برنامه اصلاحات در بسیاری از کشورها مصداق دارد و به این واقعیت کلی اشاره دارد که نشانه هایی از موفقیت و شکست در هر برنامه اصلاحات مشاهده می شود. حتی قضاوت در مورد طول دوره این موفقیتها و شکستها نیز کار دشواری است. اما به رغم همه این مسائل، شکی نیست که در کشورهایی از قبیل کره، شیلی و ترکیه، تغییرات مهمی در سیاستها و انگیزه های اقتصادی حاصل شده است.

دورنمای ارقام و آمار برنامه های اصلاحات در دهه ۱۹۸۰ نه پدیده تازه ای بود و نه آنکه اجرای آنها به کشورهای جهان سوم محدود می گشت. در حالی که خیلی از آنها با شکست مواجه شده اند برخی نیز با موفقیت چشمگیری همراه بوده است. در واقع، میزان موفقیت در بعضی موارد آن قدر زیاد بوده که وخامت اوضاع اقتصادی قبل از اصلاحات تقریباً فراموش شده است.

شاید بهترین نمونه آنچه گفته شد، «معجزه اقتصادی» آلمان غربی باشد که با معرفی

اصلاحات مهمی در ۱۹۴۸ آغاز گردید. ۱. نمونه های دیگری که توجه کمتری به خود جلب کرده، لیکن بسیار موفق به شمار می رود، برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی فنلاند و اسپانیا در اواسط و اواخر دهه ۱۹۵۰ بود. فنلاند در اواسط دهه ۱۹۵۰ با حمایت صندوق بین المللی پول مخارج دولت را کاهش داد. نرخ برابری ارز را تغییر داد. ساختار مالیاتها را اصلاح کرد و تجارت خارجی را آزاد نمود. در نتیجه وارد یک دوره رشد پایدار و ثبات کلان اقتصادی گردید. اسپانیا یک برنامه اصلاحات ساختاری را در سال ۱۹۵۷ آغاز نمود که با شکست مواجه گشت. لیکن برنامه های عمده دیگری را در سال ۱۹۵۸ به اجرا درآورد که در نتیجه آنها وضع اقتصاد کلان تغییر کرد و انگیزه های اقتصادی تغییر جهت دادند. در اثر این تحولات، یک دوره رشد اقتصادی سریع و پایدار آغاز گردید که تا اواخر دهه ۱۹۸۰ عضویت اسپانیا در جامعه اقتصادی اروپا تداوم داشت. در هر دوی این موارد، نتیجه برنامه اصلاحات، افزایش نرخ رشد اقتصادی و کاهش تورم بود. ۲. همچنین از کره و تایوان می توان به عنوان دیگر موارد موفق اولیه نام برد. برنامه اصلاحات تایوان در اوایل دهه ۱۹۵۰ و کره در اواخر دهه ۱۹۵۰ تا اوایل دهه ۱۹۶۰ به اجرا درآمد. ۳.

در سالهای بعد نیز موارد متعددی از برنامه های اصلاحات موفقیت آمیز مشاهده شده است. در اندونزی اصلاح سیاستهای اقتصادی عمده ای بعد از سال ۱۹۶۵ به مرحله اجرا در آمد که باعث تغییر جهت در روند نزولی تولید و سطح زندگی مردم گردید و یک دوره رشد

۱. نگاه کنید به:

Egon Sohmen, "Competition and Growth: The Lesson of West Germany," *American Economic Review*, 49 (4), 1959. PP. 986 - 1003.

۲. برای گزارشی در مورد این اصلاحات، نگاه کنید به:

Ernest Sturc, "Stabilization Policies: Experience of Some European Countries in the 1950's," *International Monetary Fund Staff Papers*, July 1968. PP. 197 - 279.

۳. در مورد تایوان، نگاه کنید به:

S.C.Tsiang, "Foreign Trade and Investment as Boosters for Take-off: The Experience of Taiwan," in Vittorio Corbo, Anne O. Krueger, and Fernando Ossa (eds), *Export-Oriented Development Strategies*, Westview Press, (Boulder, Co) 1980.

در مورد کره، نگاه کنید به:

Charles R. Frank, Kwang Suk Kim, and Larry E. Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Korea*, Columbia University Press (New York), 1975.

اقتصادی موفقیت آمیز را به همراه داشت.

درعین حال، اگر برخی از برنامه های اصلاحات با موفقیت چشمگیر همراه بوده، برخی نیز با شکستهای چشمگیر مواجه گشته است. در گفتار اول به ۱۱ برنامه اصلاحات آرژانتین در طی دو سال اشاره کردیم. در واقع، سابقه برنامه اصلاحات در آرژانتین و بسیاری کشورهای دیگر به دهه ۱۹۵۰ بر می گردد. در برزیل، برنامه اصلاحات کروزادوا در اواسط دهه ۱۹۸۰ و برنامه های اصلاحات بعدی، بر روی تورم و سایر متغیرهای کلان اقتصادی تأثیر بلند مدت بسیار ناچیزی داشته است.^۱

لیکن در اغلب موارد، برنامه های تثبیت و سایر برنامه های تعدیل اقتصادی با موفقیتهای اولیه ای در راه بهبود موازنه پرداختها یا کاهش نرخ تورم همراه بود، ولی به تغییرات پایداری منجر نمی شد.^۲ فهرست این گونه برنامه ها طولانی است و در اینجا به شمار اندکی از آنها اشاره می کنیم.^۳ در آرژانتین، چندین برنامه از نوع فوق از سال ۱۹۵۶ به بعد به اجرا درآمد. ترکیه نیز سه برنامه تثبیت مهم را تجربه کرد که اولین آنها در سال ۱۹۵۸ بود.^۴

۱. در زمان ویراستاری این کتاب در زمستان ۱۹۹۰-۱۹۹۱، دولت کلار (Collor) در برزیل یک سال بود که زمام امور را در دست داشت. طی این یک سال، نرخ تورم (که هدف اصلی برنامه اصلاحات آن کشور اعلام شده بود) بطور متوسط سالانه ۴۰۰ درصد بود که در فوریه سال ۱۹۹۱ به میزان ماهانه ۲۱ درصد رسید. نگاه کنید به:

New York Times, March 14, 1991, P. A3.

۲. کارلوس دیاز آلیخاندرو (Alejandro) از نخستین کسانی بود که متوجه شد برنامه های مورد حمایت صندوق بین المللی پول عموماً در بهبود تراز پرداختهای جاری موفق بوده است. نگاه کنید به:

Carlos F. Diaz Alejandro, "Southern Cone Stabilization Plans", in William R. Cline and Sidney Weintaub (eds), *Economic Stabilization in Developing Countries*, Brookings Institution (Washington, DC), 1981.

۳. نگاه کنید به:

Reichmann and Stillson, "Experience with Programs of Balance of Payments Adjustment".

۴. برای اطلاعات بیشتر در مورد اینها و سایر اصلاحات اولیه، نگاه کنید به:

Annual Report on Trade and Exchange Restrictions, IMF, (سالهای مختلف)

Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945- 1965*, IMF (Washington D.C.), 1969.

هانسن^۱ نشان داده است که برنامه اصلاحات مصر در سال ۱۹۶۳ بر روی ساختار انگیزه ها و یا نقش دولت در اقتصاد داخلی تقریباً بی تأثیر بود، هر چند که اجرای آن تا حدودی باعث بهبود موازنهٔ پرداختها شد. برنامهٔ اصلاحات غنا در سال ۱۹۶۶ اقتصاد آن کشور را برای چند سال به مسیر رشد اقتصادی بازگرداند، لیکن هیچ گونه تأثیر پایداری بر روی ساختار اقتصاد یا انگیزه ها نداشت.^۲

بحران تکانه‌هندهٔ اوایل دههٔ ۱۹۸۰ اوضاع را تغییر داد. جدول ۲-۱ آمار تعداد برنامه‌های اصلاح سیاستهای اقتصادی در دههٔ ۱۹۸۰ را ارائه می‌دهد. قسمت بالای این جدول به فعالیتهای بانک جهانی و قسمت وسط آن به فعالیتهای صندوق بین‌المللی پول مربوط می‌شود. هر چند تعدادی برنامه‌های اصلاحات نیز بدون حمایت این دو نهاد به اجرا درآمد، این ارقام (جدول ۲-۱) به خوبی افزایش چشمگیر تعداد برنامه‌های اصلاحات در دههٔ ۱۹۸۰ را نشان می‌دهد.

بانک جهانی در دههٔ ۱۹۷۰ برنامه‌ای برای اعطای وامهای اصلاح ساختاری نداشت. در سال ۱۹۸۰ اعطای این وامها آغاز شد. در سال ۱۹۸۵ این وام‌ها شامل سه وام اصلاح ساختاری و ۱۳ وام اصلاح بخشی بود و در سال ۱۹۸۸ تعداد آنها به ۱۰ وام اصلاح ساختاری جدید و ۲۱ وام اصلاح بخشی رسید. در مقایسه با بانک جهانی، افزایش فعالیتهای صندوق بین‌المللی پول بسیار چشمگیرتر بود. تعداد وامهای خارج از نوبت و سایر تسهیلات صندوق بین‌المللی پول از تعداد ۱۷ وام در دههٔ ۱۹۷۰ به ۳۱ برنامهٔ جدید در سال ۱۹۸۳ رسید و در آن سال تعداد برنامه‌های در حال اجرای صندوق جمعاً ۳۹ مورد بود. در سالهای بعد، سطح فعالیت آن کمی کاهش یافت. اما بار دیگر در سال ۱۹۸۷ تعداد برنامه‌های جدید به ۳۲ مورد

۱. هانسن در مقالهٔ زیر:

Hansen, Foreign Trade Regimes and Economic Development: Egypt.

گزارش می‌دهد که مسئولین مصری در سال ۱۹۶۳ برنامهٔ صندوق بین‌المللی پول را با اکرهٔ زیادی پذیرفتند؛ آنها برای دریافت وام عجله داشتند و به همین دلیل حاضر شدند ارزش پول ملی را ۲۵ درصد کاهش دهند. لیکن همانگونه که او نشان داده مسئولین با کاهش برخی از تعرفه‌های واردات و سوبسیدهای صادراتی کاری کردند که برای واردکنندگان و صادرکنندگان ارزش ارز خارجی به پول ملی بیش از ۳ درصد تغییر نکند.

۲. نگاه کنید به:

J.Clark Leith, *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Ghana*, Columbia University Press (New York), 1975.

افزایش یافت. طی دهه ۱۹۸۰، در مجموع ۲۷۱ برنامه جدید با حمایت صندوق به اجرا درآمد. از آنجا که تعداد کشورهای جهان از این رقم کمتر است، واضح است که برخی کشورهای بیشتر از یک بار از تسهیلات صندوق استفاده کردند.

۲. شرایط حاکم در زمان اجرای برنامه اصلاحات

در بخش بعد، تغییرات سیاستهای اقتصادی را در برنامه های اصلاحات مورد بررسی قرار می دهیم. اما پیش از آن لازم است توجه خود را به شرایطی که در زمان اجرای اصلاحات حاکم است، معطوف بداریم. پیشتر اشاره شده که اکثر اصلاحات در شرایطی که بحرانی تلقی می شود آغاز می گردد. شرایط مطلوب آن است که چارچوب کلی سیاستهای اقتصادی از طریق تبادل نظر و تفاهم سیاسی مشخص گردد. اما این کار در شرایط بحران، اگر غیر ممکن نباشد، بسیار دشوار است. هر چند موارد اندکی وجود داشته که تغییر سیاستهای اقتصادی نتیجه تغییر دولت بوده است. این وضعیت در سال ۱۹۷۷ در سریلانکا و در سال ۱۹۸۳ در زلاندنو به وقوع پیوست و در هر دو مورد مداخلات گسترده دولت در اقتصاد، در مبارزات انتخاباتی شدیداً مورد بحث قرار گرفته بود.

بحرانهای اقتصادی عموماً در دو قالب ظاهر می گردد و هر دو آنها منجر به شرایطی می شود که تصمیمگیری به سرعت و توسط یک گروه کوچک انجام می گیرد. نوع اول (و رایجتر) بحرانها، بروز مشکلات جدی در پرداخت تعهدات ارزی است.

در شرایط اقتصادی رو به وخامت نظیر آنچه که در گفتار اول تشریح شد، آنچه که معمولاً باعث شروع بحران می شود، کاهش منابع در آمد ارزی است. معمولاً در دوره زمانی قبلی نرخ ارز متناسب با تورم تعدیل نگردیده، و درعین حال، محدودیتهای وارداتی تشدید شده است. برخی از افراد، با مشاهده افزایش نرخ بازار سیاه ارز، سرعت کند درآمدهای صادراتی در مقایسه با تولید ناخالص ملی، افزایش قاچاق کالا در مرزها و افزایش شدید مازاد تقاضا برای واردات، پیش بینی می کنند که به زودی تغییراتی در سیاستهای ارزی به وقوع

بپیوندد، و به همین دلیل صدور کالا از مسیرهای رسمی را به تعویق می اندازد. از سوی دیگر، وارد کنندگان تلاش می کنند قبل از افزایش نرخ ارز و اعمال محدودیتهای وارداتی شدیدتر، کالاهای خود را وارد کنند.

این گونه انتظارات، خود موجب فرار سرمایه می شود که در نتیجه، مقدار ارزی که از مسیرهای رسمی و قانونی وارد کشور می شود کاهش می یابد و از توانایی مسئولان برای تأمین نیازهای ارزی می کاهد. در برخی موارد، افزایش ناگهانی تقاضای سوداگرانه برای ارز، انگیزه ای برای اقدام در جهت اصلاحات می گردد. این نکته هم در مورد کشورهای توسعه یافته و هم کشورهای در حال توسعه صحت دارد. در این مواقع، مسئولان با وضعیتی مواجه می شوند که از یک سو، درآمدهای ارزی که از مجاری رسمی وارد کشور می شود به شدت کاهش می یابد و از سوی دیگر، تقاضا برای ارز بسیار افزونتر می گردد.

البته در کوتاه مدت ارز مورد نیاز برای واردات را می توان با استفاده از اعتبار کوتاه مدت فروشندگان یا وامهای کوتاه مدت پر هزینه تأمین نمود. اما پس از اینکه معلوم شود یک کشور در پرداخت بدهیهای خود تأخیر دارد، حتی فروشندگان نیز از ارائه اعتبار کوتاه مدت خودداری خواهند کرد. وضعیت اقتصادی ترکیه در سال ۱۹۸۰ و همچنین وضعیت مکزیک در سال ۱۹۸۲، شرایطی را که در آن اصلاح سیاستهای اقتصادی می باید انجام گیرد به خوبی نشان می دهد. ترکیه مدت پنج سال بود که به دلایل مختلف، از جمله کسریهای بودجه های زیاد، با تورم فزاینده مواجه بود. این کسریهای بودجه، از یک سو، به دلیل مازاد مخارج عمومی دولت نسبت به درآمدهای آن، و از سوی دیگر، کسری بودجه شرکتهای دولتی به وجود می آمد. در سال ۱۹۸۰ کسری بودجه شرکتهای دولتی حدود پنج درصد تولید ناخالص ملی بود و دلیل عمده آن نیز این بود که مسئولان به شرکتهای دولتی اجازه نمی دادند قیمت محصولات خود را افزایش دهند، زیرا می ترسیدند این اقدام باعث افزایش تورم بشود. همچنین به رغم چندین تعدیل در ارزش اسمی پول ترکیه، ارزش واقعی آن در اواخر دهه ۱۹۷۰ به شدت ترقی کرده بود. دوبرنامه تثبیت اقتصادی در سالهای ۱۹۷۷ و ۱۹۷۸ به اجرا گذاشته شد، لیکن متعاقباً متوقف شد.

در این شرایط، تأخیر صدور مجوز واردات شدیداً افزایش یافت، و در نتیجه، بسیاری از شرکتهای در حدی بسیار کمتر از ظرفیت تولید می کردند یا اینکه کلاً فعالیتهای خود را متوقف کرده بودند و در انتظار مواد اولیه، کالاهای واسطه ای و یا قطعات یدکی به سر می بردند. نرخ

ارز در بازار سیاه به شدت افزایش یافت، در حالی که درآمدهای ارزی از مسیر مجاری رسمی کاهش یافت.

با فرارسیدن سال ۱۹۷۹-۱۹۸۰، شرایط کاملاً بحرانی شده بود. به علت کمبود منابع ارزی، واردات نفت (که ترکیه از ذخایر زیرزمینی آن بی بهره است) متوقف شده بود، و در نتیجه، نه تنها پالایشگاههای ترکیه بسی پایین تر از ظرفیت فعالیت می کردند، بلکه کامیونهای حامل زغال سنگ (برای گرمایش منازل) و محصولات کشاورزی (که اگر بموقع برداشت و منتقل می شد قابل صدور به خارج بود) به علت کمبود سوخت کمتر از ظرفیت کار می کرد. در زمستان بسیار سرد آن سال بیشتر ساختمانها فاقد سوخت بود و محصولات وارداتی از قبیل قهوه، کمیاب شد. حتی گزارش شده که به علت کمبود ارز، حقوق کارمندان سفارتخانه های ترکیه از چند ماه پیش پرداخت نشده بود.

چنین وضعیتی به وضوح بحرانی تلقی می گردد. تا وقتی که وام دهندگان خارجی اطمینان حاصل نمایند که اقدامات جدی برای اصلاح مشکلات بنیادین انجام شده است، حاضر به اعطای وامهای جدید نخواهند بود و تا وقتی که اقداماتی صورت نگیرد، درآمدهای صادراتی نیز افزایش نخواهد یافت. همچنین میزان تجارت قاچاق و مبادلات ارزی غیر رسمی نیز افزایش خواهد یافت. در ترکیه، یک گروه کوچک از مسئولان به صورت محرمانه مشغول تهیه و تنظیم برنامه اصلاحات شدند. این گروه، حتی اطلاعات و آمار مورد نیاز را از طرقی دریافت می کردند که مراکز و ادارات ارائه دهنده اطلاعات نتوانند هدف و برنامه این گروه را تشخیص بدهند. فعالیتهای این گروه آن چنان مخفیانه صورت گرفته بود که هنگام اعلام برنامه اصلاحات در ۲۵ ژانویه ۱۹۸۰، گذشته از رئیس جمهور و نخست وزیر، فقط هشت نفر از محتوای آن مطلع بودند.

برنامه اصلاحات، الزاماً شامل تغییر مهمی در نرخ ارز بود. این برنامه همچنین افزایش چشمگیری را در قیمت محصولات شرکتهای دولتی و نیمه دولتی شامل می شد. این نوع تغییرات را نمی توان پیش از اجرا در معرض عموم به بحث گذاشت، چون آگاهی از افزایش قیمتهای دولتی در آینده نزدیک، باعث هجوم مردم برای خرید کالاهای فوق و همچنین افزایش شدید تقاضا برای ارز خواهد شد. بی گمان، افراد مطلع این نوع تحولات را از قبل پیشبینی می کنند و برای کسب سود از قیمتهای فعلی تلاش خواهند کرد، لیکن بحث و اظهار نظرهای عمومی این نوع رفتار را تشدید خواهد کرد.

از سوی دیگر، عدم تبادل نظر و بحث عمومی در مورد برنامه اصلاحات، که به دلایل فوق اجتناب ناپذیر است، عواقب نامطلوبی به همراه دارد. نخست اینکه اعلام افزایش قیمتها باعث نارضایتی و واکنش منفی مردم می شود. تولید کنندگان و بازرگانانی که کسب و کارشان وابسته به واردات است، نیز از اینکه هزینه مواد اولیه وارداتی آنها افزایش یافته، ناراحت و معترض خواهند شد. دوم اینکه گروهی که مسئول تهیه برنامه اصلاحات هستند، معمولاً با محدودیت بسیار شدید زمانی مواجه می شوند و (با توجه به اتمام ذخایر ارزی) ناچارند تصمیمات سریعی را اتخاذ کنند. سوم اینکه به خاطر سری نگاه داشتن اقدامات، تصمیم گیرندگان نمی توانند از نظر مشورتی بسیاری از کارشناسان که ممکن است پیشنهادهای مفیدی ارائه دهند، برخوردار گردند.

بحران اقتصادی مکزیک در سال ۱۹۸۲ نیز بسیار شدید بود، اما دلایل بروز آن متفاوت بود. ۱. مکزیک به عنوان یک صادر کننده بزرگ نفت، مستقیماً از افزایش قیمت این کالا در سال ۱۹۷۹ منتفع گردید. رشد سریع درآمدهای نفتی مکزیک باعث جلب اطمینان بانکهای تجاری بین المللی گردید و همه مشتاق بودند که به این کشور وام بدهند.

در عین حال، مردم و سیاستمداران مکزیک نیز از درآمدهای باد آورده نفتی مطلع بودند و فشار سیاسی زیادی برای افزایش مخارج دولت اعمال گردید، به طوری که رشد مخارج دولت حتی از رشد درآمدهای نفتی سریعتر بود. در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ (تا پیش از تابستان ۱۹۸۲) کسری بودجه و کسری موازنه پرداختهایی که حاصل سیاستهای مالی فوق بود، از طریق وامهای دریافتی از بانکهای تجاری خارجی تأمین می شد. با فرا رسیدن تابستان ۱۹۸۲ کسری بودجه به ۱۷ درصد تولید ناخالص ملی رسیده بود و نرخ تورم مکزیک از همه شرکای تجاری آن کشور بیشتر بود. در عین حال، نرخ ارز همچنان نسبت به دلار تثبیت شده بود (در حالی که ارزش مبادله دلار نسبت به سایر ارزها در حال افزایش بود).

در نتیجه، ناپایدار بودن شرایط بر برخی از ناظران مسلم شد و فرار سرمایه به شدت افزایش یافت. از دسامبر ۱۹۸۱، طی هشت ماه، ذخایر ارزی از ۴/۱ میلیارد دلار به ۱/۳

۱. توصیفهای متعددی در مورد وقایعی که به بحران مکزیک منجر شد، وجود دارد. یکی از بهترین نمونه‌ها، مقاله زیر است:

Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Group of Thirty (New York), 1984.

میلیارد دلار کاهش یافت. ۱ در اواسط تابستان، واضح بود که مکزیک دیگر قادر به پرداخت بموقع اقساط بدهیهای خارجی خود نیست.

در مکزیک، خروج سرمایه حتی پیش از شروع برنامه اصلاحات بسیار شدید بود. اما اظهار نظر عمومی در مورد نگرانی مسئولان از این بابت حتی قابل تصور هم نبود و باعث تشدید فرار سرمایه می شد. در این مورد، سرعت عمل حتی از مورد ترکیه هم ضروری تر بود، زیرا هم میزان خروج سرمایه بیشتر بود و هم اینکه اقدام نکردن در این زمینه، به ناتوانی کشور در پرداخت بدهیهای خارجی منتهی می شد که این اتفاق عواقب بسیار بدی را برای توانایی مکزیک در تأمین اعتبار واردات کالا و خدمات به دنبال داشت.

در شرایط بحران موازنه پرداختها، تبادل نظر علنی در مورد تغییر در سیاستهای ارزی - نظیر کاهش یکباره یا کاهش تدریجی ارزش پول کشور، میزان کاهش فوق، تصمیم در مورد استفاده از روش تعادل تدریجی، سبب ارزهایی که برای این روش در نظر گرفته می شود - عملاً غیرممکن است. از نظر اصولی می شود ابتدا نرخ ارز را کاملاً شناور نمود و سپس به تبادل نظر علنی در مورد سیاستهای مناسب ارزی پرداخت. اما در عمل سیاستگذاران از اینکه در شرایط کمبود ذخایر ارزی، فرار سرمایه و مازاد تقاضا برای واردات، نرخ ارز را کاملاً شناور بکنند، اکراه دارند.

در هر دو کشور مکزیک و ترکیه مشکلات زیربنایی ریشه در سیاستهای کلان داخلی داشت، اما آنچه که باعث شروع اقدامات اصلاحی گردید، بروز بحران در بازار ارز بود. اکثر برنامه های اصلاحات در این شرایط آغاز می شود. اما مواردی هم بوده که نرخ تورم شدید و غیر قابل قبول، محرک و چاشنی برنامه اصلاحات بوده است. اصلاح سیاستهای اقتصادی بولیوی در شرایطی آغاز شد که نرخ تورم آن کشور در سال ۱۹۸۴ به ۴۰۰۰ در صد رسید. هر چند وضعیت بازار ارز هم جدی بود، اما واضح است که تورم عامل اصلی بحران بود. همین طور، برخی از برنامه های اصلاحات آرژانتین نیز بیش از آنکه به خاطر بحرانهای ارزی آغاز شود، به دلیل مخاطرات سیاسی ناشی از تورم به اجرا درآمد.

هنگامی که تورم در مقایسه با مشکلات ارزی نقش مهمتری در ایجاد وضعیت بحران

۱. منبع اطلاعات:

. (صفحات مربوط به مکزیک، ماه مه سال ۱۹۸۳)، IMF, International Financial Statistics.

دارد، از نظر اصولی امکان بحث و تبادل نظر علنی در مورد سیاستهای گوناگون پولی و مالی که می‌تواند جلوی رشد فزاینده تورم را بگیرد وجود دارد. ۱. روشهای مختلف مخارج و افزایش مالیاتها غالباً موضوعات اصلی بحثهای سیاسی است. لیکن در اکثر موارد، بحث عمومی درباره این مسائل، باعث ایجاد فشار سیاسی برای محدود کردن دامنه افزایش مالیاتها و کاهش مخارج دولت می‌گردد. در نتیجه، مخارج دولت خیلی کمتر از آنچه که از نظر کارشناسان لازم است (تا برنامه اصلاحات مؤثر باشد)، کاهش می‌یابد.

صرف نظر از اینکه مشکلات بازار ارز یا نرخهای بالا و غیر منتظره تورم، محرک اصلی اجرای برنامه‌های اصلاحات باشد، مسئله مهم این است که در هر صورت وضعیتی پیش می‌آید که از یک سو، شرایط بحرانی است، و از سوی دیگر، اطلاعات لازم به طور کامل در دسترس مسئولان نیست. در این شرایط، احتمال اینکه توجه مسئولان به مسائل ضروری روزمره معطوف گردد، بسیار زیاد است. (این گونه ضرورتها، عبارت است از: نیاز شدید تولید کنندگان به ارز خارجی برای خرید یک قطعه یدکی ضروری یا مواد اولیه وارداتی، تأمین ارز ماهانه دانشجویان بورسیه در دانشگاههای خارج و پرداخت اقساط بدهیهای خارجی به شمار زیادی از موسسات اعتباری بین‌المللی). در چنین وضعیتی تصمیمگیری براساس بینش دراز مدت کار دشواری است.

همچنین بعید است در چنین شرایطی سیاستگذاران تصور کنند فرصت کافی برای شناسایی و ارزیابی دقیق سیاستهای مختلف اقتصادی وجود دارد. به علاوه، در این گونه شرایط بحرانی، بسیاری از اطلاعات مهم اقتصادی با ابهام و عدم دقت همراه خواهد بود. برای مثال، میزان دقیق بدهیهای کوتاه مدت خارجی چقدر است؟ اندازه بدهیهای خارجی و فرار سرمایه چقدر است؟ وضعیت موجودی انبارها چگونه است؟ پاسخ این نوع سؤاها در شرایط بحران بسیار بیشتر از شرایط معمولی با خطا و عدم اطمینان همراه خواهد بود. واکنشهای سیاسی منفی نیز در این شرایط شدت می‌یابد و تقریباً همه گروههای مختلف اجتماعی در نامساعد خواندن اوضاع موجود همصداه شده، دولت و مسئولان سیاستگذاری

۱. قطعاً سیاستهایی نیز وجود دارد که اگر به طور علنی مورد بحث قرار گیرد، باعث واکنشهای سودجویانه از جانب مردم خواهد شد. برای مثال، هنگامی که دولت کُلا در برزیل پس از بر روی کار آمدن، یکشنبه تمام سپرده‌های بانکی با ارزش بالاتر از ۱۰۰۰ دلار را مسدود کرد، اگر قرار بود پیش از اقدام در این مورد بحث علنی صورت گیرد قطعاً مردم برای خارج کردن پولهایشان از شبکه بانکی به بانکها هجوم می‌آوردند.

اقتصادی را مقصر اعلام خواهند کرد.

در این شرایط مسئولان نه تنها باید در مورد لزوم انجام تغییرات تصمیم بگیرند، بلکه باید تصمیماتی نیز در مورد ابزار سیاستگذاری مناسب و میزان استفاده از هر یک اتخاذ شود. به علاوه، تغییراتی که می بایست به مرحله اجرا درآید غالباً آن چنان پر اهمیت است که - حتی وزرای اقتصاد و دارایی نیز- بدون تأکید و تصویب ریاست دولت (و در بسیاری موارد هیأت دولت) قادر به اجرای آنها نیستند. بنابراین برنامه اصلاحات را باید با عجله و در اوضاع و احوال بحرانی به رهبران سیاسی کشور ارائه و نظر مساعد ایشان را جلب نمود.

غالباً پس از این مرحله، مسئولان اقتصادی کشور به نهادهای بین المللی صندوق بین المللی پول (و بانک جهانی) مراجعه کرده و از آنها تقاضای حمایت مالی می کنند. سپس با حضور و مشورت نمایندگان برخی از کشورهای اعطا کننده وام و کمک مالی، که منافع خاصی در کشور مورد نظر دارند، مذاکراتی بین نهادهای فوق و مسئولان کشور انجام می شود. پس از آنکه در مورد برنامه اصلاحات و حمایتهای مالی لازم توافقی حاصل گشت، برنامه با حمایت کشورهای بزرگ حامی به اجرا در می آید. پس از آغاز برنامه، مسئولان کشور در پاریس بانمایندگان موسسات اعتباری و بانکهای تجاری بین المللی در مورد تمدید مهلت بدهیها به مذاکره می پردازند. در چارچوب برنامه اصلاحات مورد توافق برای برخی از متغیرهای کلان اقتصادی سقف تعیین می شود و مشروط بر رعایت این سقفها و سایر تعهدات از جانب دولت مجری برنامه، تسهیلات مورد نیاز از نوع وامهای اصلاح ساختاری و وامهای اصلاح بخشی، سریعاً توسط صندوق و بانک جهانی اعطا می شود.

تمام نکاتی که مطرح شد، تصمیمگیری در این شرایط حساس را بسیار دشوار می سازند. یک موضوع مهم دیگر نیز وجود دارد که هنوز به آن اشاره نکرده ایم. در اکثر موارد، نارضایتی از اوضاع اقتصادی موجود، رهبران سیاسی را به انتخاب وزرای جدید برای امور اقتصادی دولت سوق می دهد. این وزیران که در اوج شرایط بحرانی پست خود را عهده دار می شوند، از یک سو، ناچارند برای رویارویی با بحران موجود سریعاً اقدام کنند (چون در غیر این صورت به بی کفایتی و بی لیاقتی متهم می شوند)، و از سوی دیگر، ممکن است با شغل جدید خود و با وزارتخانه تحت تصدیشان به اندازه کافی آشنائی نداشته باشند. در چنین شرایطی، موارد متعدد شکست برنامه اصلاحات نباید باعث تعجب شود. هنگامی که به بررسی اجزای مختلف برنامه اصلاحات پردازیم، این نکته مشهودتر خواهد گشت.

۳. ابزار سیاستگذاری که لازم است تصحیح شود.

در موارد اندکی، مشاهده می شود که مشکلات موجود در یک بازار مهم، تنها انگیزه اجرای برنامه اصلاحات بوده است. برای مثال، در سال ۱۹۶۶ مسئولان هندوستان با یک بحران بزرگ در موازنه پرداختها مواجه شدند، درحالی که سیاستهای مالی و پولی آن کشور نسبتاً محافظه کارانه بود و نرخ تورم نیز در مقایسه با سایر کشورها چندان زیاد نبود. اتفاقی که افتاد این بود که نرخ مبادله روپیه پاکستان و هندوستان در ابتدا خیلی بالاتر از نرخ مناسب انتخاب شده بود. پاکستان ۱۰ سال پیش از هندوستان ارزش پول خود را کاهش داده بود، و در نتیجه، صادرات هندوستان در بازارهایی که دو کشور رقابت صادراتی داشتند، در وضعیت رقابتی ضعیفی قرار داشت. به علاوه، تصمیم هندوستان مبنی بر تشدید سرمایه گذاری در صنایع سنگین و تشویق جانشینی واردات، باعث افزایش شدید تقاضا برای ارز شده بود. در عین حال، به دلیل حمایت دولت از صنایع جانشین واردات، درآمدهای صادراتی رشد بسیار کندی داشت. محدودیت واردات و کمبود ارز، تأثیر منفی بسیاری بر میزان فعالیت و رشد اقتصادی به جای می گذاشت و کاملاً واضح بود که اگر اقدامی صورت نگیرد، شرایط بدتر خواهد شد.^۱

درحالی که بحران در بازار ارز عواقب مهمی در تمام فعالیتهای اقتصادی به همراه داشت، برنامه تثبیت را می شد طوری طراحی کرد که فقط در نظام تجارت خارجی و موازنه پرداختها تغییراتی را ایجاد کند.

شرایطی نظیر هندوستان در سال ۱۹۶۶، جنبه استثنائی دارد. به دلایلی که در گفتار اول تشریح شد، در اکثر موارد، مجموعه ای از سیاستهای اقتصادی وجود دارد که برای رشد

۱. برای آشنایی با یک تجربه ناموفق هند برای کاهش ارزش پول ملی آن کشور، نگاه کنید به:

Jagdish N. Bhagwati and T. N. Srinivasan, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: India*, Columbia University Press (New York), 1975.

اقتصادی زیانبار بوده و درعین حال قابل تداوم هم است.

معمولاً مشکلات در بازار ارز، بحران اقتصادی را پدید می آورد، و برای بهبود بخشیدن به اوضاع، لازم است دست کم تغییراتی در سیاستهای تجارتي، سیاستهای تخصیص ارز (و همچنین نرخ ارز) و سیاستهای پولی و مالی اعمال گردد. بنابراین اصلاحات در سیاستهای کلان اقتصادی و سیاستهای تجاری، مهمترین و اساسی ترین اقداماتی است که می باید به مرحله اجرا درآید. این دو مجموعه اصلاحات، شامل شمار زیادی اقدامات سیاستگذاری می شود و به هیچ وجه آسان است.

تداخل بین سیاستهای تجاری و سیاستهای کلان اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، مهمتر از کشورهای توسعه یافته است. بیشتر کشورهای در حال توسعه، برنامه های توسعه خود را پس از جنگ جهانی دوم آغاز کردند. در آغاز این فعالیتها، اقتصاد این کشورها بر روی تولید و صادرات شمار اندکی مواد اولیه متمرکز بود، در حالی که آنها شمار فراوانی کالاهای صنعتی را که در آن هنگام در داخل تولید نمی شد، وارد می کردند. در سال ۱۹۵۰، بخش کشاورزی منبع درآمد ۷۰ تا ۸۰ درصد جمعیت یک کشور نوعی در حال توسعه بود. قسمت عمده صادرات از مواد معدنی و محصولات کشاورزی تشکیل می شد که در واقع آنچه که صادر می شد سهم عمده ای از تولید محصولات فوق را نیز تشکیل می داد.

در نتیجه شرایط فوق، وابستگی دو جانبه شدیدی بین کشورهای در حال توسعه و سایر کشورهای جهان وجود داشت. تأکید این کشورها بر صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات که از طریق سیاستهای تجاری اعمال می گشت، از اهمیت بخش کشاورزی کاست. صنایع

۱. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تبعیض علیه کشاورزی به حدی شدید بوده که باعث کاهش عرضه محصولات این بخش و مهاجرت روستاییان به شهرها شده است. در چنین شرایطی، تشویق برای تولید محصولات کشاورزی، یکی از اقدامات لازم برای افزایش درآمدهای صادراتی و رشد اقتصادی خواهد بود. در عین حال، دو ابزار مهم تبعیض علیه بخش کشاورزی در کشورهای در حال توسعه، عبارت است از افزایش ارزش مبادله پول ملی و تعرفه های سنگین (و همچنین محدودیتهای مقداری) بر روی واردات کالاهای مورد نیاز کشاورزان. بنابراین کاهش ارزش پول ملی و کاهش محدودیتهای تجاری می تواند نقش مؤثری در از میان برداشتن تبعیض علیه کشاورزی داشته باشد. نگاه کنید به:

Anne O. Krueger, Maurice Schiff and Alberto Valdes, "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effects of Sectoral and Economywide Policies," *World Bank Economic Review*, 2 (3), September, 1988. PP. 255 - 272.

جدید به سرعت رشد می‌کرد و مهاجرت روستاییان به مناطق شهری نیز شدت گرفت.^۱ پس از مدتی که نرخ رشد کند شد و میزان سرمایه‌بری سرمایه‌گذاری‌های جدید افزایش یافت، با افزایش سرمایه‌گذاری‌ها، فشارهای تورمی شدت یافت و نرخ واقعی ارزش مبادله پول بالا رفت که در نتیجه، انگیزه تولید محصولات کشاورزی (برای صادرات) بیش از پیش کاهش یافت.

در نتیجه، در بیشتر کشورهای در حال توسعه، سیاستهای اقتصاد کلان انبساطی به سرعت باعث افزایش ارزش مبادله پول ملی می‌شد. در عین حال، از آنجا که بسیاری از کالاهای سرمایه‌ای از خارج خریداری می‌شد «کمبود ارز» به عنوان تنگنای رشد اقتصادی سریعتر تلقی می‌گشت.

رابطه موجود بین مشکلات اقتصاد کلان و مشکلات بازار در کشورهای در حال توسعه مانند سایر کشورها بود، لیکن شدت این ارتباط در کشورهای در حال توسعه بیشتر بود. در ضمن، همان‌گونه که در بخش ۴ بحث خواهد شد، رابطه بسیار نزدیک موجود بین متغیرهای اقتصاد کلان و سیاستهای تجاری، دلیل مهمی برای لزوم توجه همزمان به این دو مسئله می‌باشد. علاوه بر این، می‌توان چنین استدلال کرد که در بسیاری از موارد، اگر برنامه اصلاحات بتواند یک چارچوب پایدار برای اقتصاد کلان و تجارت خارجی ایجاد کند موفق خواهد بود و سایر سیاستهای محل رشد را می‌توان در پی آن تغییر داد. (هر چند این استدلال نباید بهانه‌ای برای تأخیر در اجرای سایر اصلاحات تلقی گردد.) اگر اصلاحات فوق شکست بخورد، به احتمال زیاد، کل برنامه تعدیل با شکست مواجه خواهد شد.

در شرایط خاص هر کشور، ممکن است سیاستهای اقتصادی دیگری در حال اجرا باشد که تغییر و اصلاح آنها برای بهبود اوضاع اقتصادی از اهمیت بیشتری برخوردار است. در برخی موارد، اگر کسری بودجه شرکتهای دولتی یا هزینه سوبسید مواد خوراکی، فشار شدیدی بر بودجه وارد می‌آورد، تغییر این سیاستها برای تثبیت اوضاع کلان اقتصادی ضروری است. در مواردی دیگر، سیاستهایی که مستقیماً به تجارت خارجی و ثبات اقتصادی مربوط نمی‌شود، ممکن است بسیار مهم باشد. نمونه‌های بارزی از این نوع سیاستها، عبارت است

۱. این روند در اثر توسعه اقتصادی مناسب نیز حاصل می‌گردد که در این صورت، علت اصلی آن افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی خواهد بود و در چارچوب افزایش صادرات و محصولات غذایی رخ خواهد داد.

از: قیمتگذاری محصولات کشاورزی، اصلاح (یا عجاتاً حذف انحصار دولت روی) توزیع مواد اولیه و محصولات کشاورزی و حذف قوانین دست و پا گیر در بازار کار.

تعدادی اقدامات دراز مدت نیز وجود دارد که در ماهها و سالهای پس از شروع برنامه اصلاحات به اجرا در می آید و در شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی نقش مثبتی ایفا می کند. اینها شامل اقداماتی از قبیل بهبود و افزایش کارایی شبکه های ارتباطات و حمل و نقل، واگذاری فعالیتهای شرکتهای دولتی به بخش خصوصی، و مقررات زدایی در فعالیتهای اقتصادی است.^۱

با توجه به اهمیت بسیار بالای اصلاحات کلان اقتصادی و اصلاحات در سیاستهای تجارت خارجی، من در اینجا به این دو نوع اصلاحات می پردازم. سپس به طور مختصر به سایر اقدامات که در موارد خاص مهم است، اما به بطور کلی به اندازه اصلاحات یاد شده در بالا، در موفقیت برنامه اصلاحات نقش ندارد، اشاره خواهم کرد.

در این بخش، آن دسته از سیاستهای اقتصادی که برای رسیدن به تعادل اقتصادی کلان و رشد اقتصادی در کشورهای نیازمند اصلاحات اهمیت زیادی دارد، بیشتر مورد توجه خواهد بود. من این فرض را می پذیرم که دستاورد مطلوب یک برنامه اصلاحات اقتصادی، عبارت است از رسیدن به مجموعه ای از سیاستهای اقتصادی که باعث تخصیص کارا تر منابع، و در نتیجه، ارتقای سریعتر سطح زندگی مردم، خاصه اقشار کم در آمد گردد. سابقه موفقیت این نوع برنامه های اصلاحات آن چنان که امید می رفت نبوده است و یکی از نکات اصلی مورد توجه در این گفتارها درک علت این عدم موفقیتها است.

۱. برخی از اصلاحات مهمی که در شیلی انجام شده عبارت است از خصوصی سازی نظام بیمه اجتماعی، نوسازی بنادر، خصوصی سازی برخی از فعالیتهای اقتصادی، حذف مقرراتی که در همه شرایط به کارگران تأمین شغلی می دادند و کاهش چشمگیر در مقررات ناظر بر واردات و توزیع مواد غذایی. اینها علاوه بر تغییرات مهم در سیاستهای تجاری و سیاستهای ارزی و همچنین دسترسی به ثبات کلان اقتصادی بودند. نگاه کنید به: Vittorio Corbo and Andres Solimano, "Chile's Experience with Stabilization, Revisited," (World Bank Country Economics Department, Working Papers in Macroeconomic Adjustment and Growth, January 1991, WPS No. 579).

همچنین نگاه کنید به منابع موجود در مقاله فوق.

۱۴۷ درصد رشد نقدینگی مکزیک در آن سال، ۹۴ درصد آن ناشی از هزینه بهره بدهیهای دولت بود.^۱

از این رو، کاهش مخارج یا افزایش نرخ مالیاتها از اجزای مهم برنامه اصلاحات به شمار می رود. و درحالی که ممکن است در مورد تأثیر کسری بودجه های نسبتاً بزرگی که این کشورها پیش از آغاز اصلاحات تجربه می کردند یا در جدول ۱-۲ (گفتار اول) ارائه شده، جای هیچ گونه شکی نیست. این گونه کسری بودجه ها شدیداً تورم زاست. چه تورم مستقیماً باعث آغاز برنامه اصلاحات شود و چه مشکلات در موازنه پرداختها انگیزه این کار باشد، تقریباً تمام برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی، شامل تعدادی اقدامات جدی برای تثبیت اقتصاد کلان می گردد. درشرایطی که کسری بودجه های دولت بزرگ است و نرخ تورم سالانه از ۱۰۰ درصد فراتر می رود، کاهش شدید کسری بودجه یک ضرورت مسلم برای موفقیت برنامه اصلاحات به شمار می رود.

میزان مناسب کاهش در کسری بودجه، بستگی به شرایط دارد. هنگامی که نرخ تورم سه رقمی و حتی چهاررقمی شده و تلاشهای قبلی برای اصلاحات با شکست مواجه شود. می توان ادعا کرد که اگر کسری بودجه به طور کامل حذف نشود، اعتبار برنامه اصلاحات خیلی کم خواهد بود. در هر صورت، به رغم میزان مطلوب کاهش کسری بودجه، یکی از دلایل شکست برنامه اصلاحات، در اغلب موارد، ناتوانی یا عدم تمایل مسئولان به کاهش کسری بودجه یا افزایش درآمدها به اندازه کافی است.^۲

از دیدگاه سیاسی، اقدام برای کاهش مخارج یا افزایش درآمدهای دولت، کار دشواری است. به رغم اینکه نفع اجتماعی یک مخارج خاص دولت چقدر ناچیز باشد، کسانی (از جمله افرادی که مستقیماً نخستین دورپرداختها را دریافت می کنند) وجود دارند که از آن نفع می برند. کسانی که از اصلاحات اقتصادی منتفع می شوند، این نفع فقط در آینده نصیبشان خواهد شد (و ممکن است از نفعی که عایدشان می شود، بیخبر باشند.) در مقابل ناراحتی به

۱. منبع:

Dwight s. Brothers and Adele E. Wick, *Mexico's Search for a New Development Strategy*, Westview Press (Boulder), 1990.

۲. چنانچه میزان کمکهای خارجی افزایش یابد، تغییرات مورد نیاز کمتر خواهد بود. لیکن اگر انتظار نرود که جریان کمکهای خارجی دست کم برای یک دوره میان مدت تداوم یابد، کمکهای کوتاه مدت به تداوم برنامه اصلاحات اعتبار لازم را نخواهد بخشید.

دنبال از دست دادن اشتغال، قرارداد یا پرداختهای انتقالی دولتی، بی‌درنگ آشکار می‌شود. طبیعتاً مقاومت در برابر کاهش مخارج شدید خواهد بود و سیاستمداران نیز نسبت به هزینه سیاسی که به خاطر چنین اقدامی باید پردازند، حساس خواهند گشت. همچنین در کوتاه مدت تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه مخارجی باید کاهش یابد کار دشواری است: پروژه‌های عمرانی در مراحل مختلف پیشرفت کار است، بسیاری از پرداختهای انتقالی از نوع حقوق مستمری است و دولت در پرداخت آنها الزام قانونی دارد و بالاخره بسیاری از کارمندان دولت در ادارات اصلی وزارتخانه‌ها کار می‌کنند و مورد نیاز می‌باشند.

در چنین شرایطی یک روش مناسب ممکن است این باشد که در صدی از تمام مخارج دولت را به طور یکسان کاهش دهند یا اینکه مخارج جاری را تغییر ندهند، و در عوض، درصدی از مخارج سرمایه‌ای و مخارج حفظ و نگهداری دولت را به صورت یکنواخت کاهش دهند. اتخاذ روش فوق چند مشکل به همراه دارد: (۱) اگر همراه با سیاستهای تعدیل ساز و کارهای مناسبی برای ارزیابی علمی و عقلایی سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی معرفی و مورد استفاده قرار نگیرد، کاهش یکنواخت مخارج سرمایه‌ای در یک مقطع زمانی به افزایش فشار سیاسی در آینده برای افزایش این نوع مخارج تا میزان اولیه خود منجر خواهد گشت. (۲) اکثر مواقع، بیشترین میزان اسراف و اتلاف منابع در مخارج مصرفی و پرداختهای انتقالی دولت مشاهده می‌شود، در حالی که برخی از سرمایه‌گذاری‌های دولت دارای بازده حاشیه‌ای خیلی بالایی است. (۳) از آنجا که در هر صورت تردیدهایی در مورد اراده و تمایل دولت به تداوم برنامه اصلاحات وجود دارد، کاهش یکنواخت تمام مخارج دولت این گونه تعبیر می‌شود که تغییرات موقتی است و پس از مدت کوتاهی اوضاع به شرایط «عادی» قبلی بر می‌گردد. در نتیجه، سیاستهای تشویقی دولت را کوتاه مدت پنداشته و نسبت به آنها واکنش نشان نمی‌دهند. بنابراین انتخاب برنامه‌ها و طرحهایی که بودجه آنها باید کاهش یابد، یکی از مراحل مهم در هر برنامه اصلاحات موفقیت‌آمیز خواهد بود. در برخی موارد، شناسایی چنین برنامه‌هایی بسیار آسان است: کسری بودجه شرکتهای دولتی، نظیر شرایط ترکیه در سال ۱۹۸۰، هزینه سنگین سوبسید مواد خوراکی، نظیر شرایط مصر، مراکش و زامبیا، یا طرحهای عمرانی بی‌ثمر که در بسیاری از کشورها به اجرا درمی‌آید: در سایر موارد، برای آنکه ساختار کاهش بودجه دارای توجیه علمی و منطقی باشد، لازم است یک گروه کارشناسی به بررسی نفع و هزینه برنامه‌ها و طرحهای مختلف دولتی پردازد. به علاوه، برای تضمین

موفقیت برنامه اصلاحات لازم است برخی از مخارج دولت افزایش یابد. برای مثال، در غنا تعمیر و نگهداری تسهیلات حمل و نقل و ارتباطات برای افزایش صادرات ضروری بود^۱ و بنابراین افزایش بودجه این اقدامات در چارچوب برنامه اصلاحات پذیرفتنی بود. در مورد مالیاتها نیز شرایط چندان فرقی ندارد. افزایش مالیاتها نه تنها از نظر سیاسی مطلوب نیست، بلکه معمولاً جلب موافقت مجلس نیز لازم است و در مقایسه با کاهش مخارج به وقت بیشتری احتیاج دارد.^۲ بنابراین اگر لازم باشد کسری بودجه دولت را در یک مقطع زمانی کوتاه به طور چشمگیری کاهش دهیم، معمولاً این کار از طریق کاهش مخارج صورت می پذیرد.

مقاومت شدید سیاسی در برابر کاهش مخارج یا افزایش مالیاتها جلوی این گونه اقدامات را نمی گیرد، اما دامنه آنها را محدود می کند. حتی هنگامی که رهبران سیاسی به ضرورت انجام اصلاحات معترف هستند، باز هم سعی می کنند کاهش مخارج را به کمترین مقدار ممکن محدود سازند. همواره یکی از دلایل شکست برنامه های اصلاحات این بوده است که سیاستگذاران به دلیل ملاحظات سیاسی قادر نبودند مخارج دولت را به اندازه لازم کاهش دهند، و در نتیجه، میزان کاهش مخارج در عمل آن قدر نبوده که بتواند سبب توازن مالی

۱. منبع:

Joseph L. S. Abbey, *On Promoting Successful Adjustment: Some Lessons from Ghana*, the 1989 Per Jacobsson Lecture, Per Jacobsson Foundation (Washington, DD), September 24, 1989, P. 10.

در زمان ویراستاری کتاب حاضر، نیجریه و مؤسسات بین المللی مشغول مذاکره در مورد یک برنامه اصلاحات بودند. یکی از موضوعات بسیار مهم کارخانه فولاد (Ajaokuta) بود که ساختن آن طی دهه ۱۹۸۰ برای نیجریه بیش از ۴ میلیارد دلار هزینه داشت و هنوز به مرحله تولید نرسیده بود. نیجریه پیشنهاد کرده بود که با صرف ۲ میلیارد دلار دیگر این پروژه را تکمیل کند، در حالی که مؤسسات بین المللی در مورد نرخ بازدهی این پروژه تردید داشتند، به ویژه اینکه که با توجه به لزوم کاهش مخارج دولت تقاضا برای فولاد نیز کاهش می یافت. نگاه کنید به:

Financial Times, November 4, 1990, P.7. and Nigeria Supplement, March 12, 1991, P.111.

۲. یکی از راههای مردم پسند برای اجتناب از کاهش مخارج و افزایش نرخهای مالیاتی، بهبود «مدیریت اخذ مالیات» است. بدین ترتیب، با اعمال دقیقتر قوانین مالیاتی حاضر می توان درآمدهای مالیاتی را به میزان چشمگیری افزایش داد. این گونه اقدامات ممکن است، اما به وقت زیادی نیاز دارد و برای افزایش سریع درآمدهای مالیاتی نمی توان به آنها اتکا نمود.

(بودجه) دولت گردد.

در صورتی که سیاستمداران نسبت به ضرورت کاهش قابل ملاحظه مخارج دولت قانع نشده باشند (یا توانایی انجام چنین کاری را نداشته باشند) راههایی وجود دارد که بتوان به طور موقت عدم توازن بودجه را کاهش داد. خیلی از این روشها در دراز مدت موثر نیست و برخی از آنها حتی ممکن است بر روی توازن بودجه تأثیر منفی نیز داشته باشد.

به تعویق انداختن افزایش حقوق کارمندان دولت یا حتی کاهش حقوق آنان برای چند ماه در کوتاه مدت مخارج دولت را کاهش می دهد، اما بر روی کسری بودجه دراز مدت هیچ تأثیری ندارد. تأخیر در تعمیرات اساسی تسهیلات زیربنایی عمومی، تعطیل موقت پروژه های عمرانی یا کاهش موقت در بودجه تمام برنامه ها و طرحها در کوتاه مدت کسری بودجه دولت را کاهش می دهد، لیکن در بلند مدت یا تمام این طرحها و برنامه ها دوباره از سر گرفته می شود، یا اینکه یک روشی برای بررسی جداگانه هر یک از برنامه های تعمیر و نگهداری و طرحهای عمرانی اتخاذ می گردد که در این صورت، باز هم در برابر کاهش بودجه هر طرح یا فعالیتی عده ای مقاومت خواهند نمود. بنابر این از آنجا که تبعیض در گزینش برنامه ها و طرحهای دولت برای کاهش بودجه در هر صورت باعث اعتراض عده ای خواهد شد، چه بهتر که از ابتدا برنامه های مورد نظر برای این اقدام را انتخاب کنیم.

در قسمت درآمدها، وضع مالیات و تعرفه های اضافی بر واردات یکی از راههای افزایش درآمدهای دولت در کوتاه مدت است که با کمترین مقاومت ممکن مواجه می شود. حتی در مورد حجم نقدینگی نیز بانک مرکزی می تواند با اعمال محدودیتهایی، مانده اعتبارات و تسهیلات بانکی را در آخرین روز هفته، ماه و فصل کنترل کند، بدون آنکه بر روی مازاد تقاضا در دراز مدت تأثیری داشته باشد.

در مورد موضوع بحث ما، لازم است به دو نکته در مورد این نوع سیاستها اشاره شود. از یک سو، اینها بیشتر جنبه آرامبخش موقت دارد و باعث پرهیز از اقدامات دردناکتر - از قبیل اخراج کارمندان شرکتهای دولتی و سایر کارمندان دولت، تعطیل شرکتهای دولتی زیانده، یا حذف پروژه های عمرانی فاقد توجیه اقتصادی - می گردد. در حالی که این گونه اقدامات در دراز مدت باعث افزایش کارایی بخش عمومی خواهد شد، از سوی دیگر - برخی از اقداماتی که ممکن است تأثیر طولانیتری داشته باشد - از قبیل افزایش تعرفه ها یا کاهش شدید هزینه های تعمیرات و نگهداری دولت - در دراز مدت، کارایی و نرخ بازدهی مخارج دولت و

همچنین سرمایه گذاری دولتی و خصوصی را کاهش می دهد. بنابراین معمولاً این احتمال وجود دارد که سیاستمداران به رغم پذیرش لزوم انجام برخی اقدامات، در مورد میزان تغییرات مورد نیاز برآوردی پایین تر از میزان مطلوب داشته باشند، و در نتیجه، میزان کاهش مخارج یا افزایش درآمدها برای حل مسائل اساسی و نارساییهای سیاستهای اقتصادی فعلی چندان کارساز نباشد. در این صورت، نمی توان به تغییر در روند دراز مدت شاخصهای اقتصادی امیدوار بود. ارزیابی موازنه بودجه پس از گذشت شش ماه از اعلام دولت مبنی بر آغاز برنامه اصلاحات نیز به ندرت می تواند چگونگی کاهش مخارج یا افزایش درآمدهای دولت را روشن کند.

به علاوه، در شرایطی که ناگزیر باید در یک فاصله زمانی کوتاه مخارج را کاهش داد، انتخاب برنامه ها و طرحهای مناسب برای کاهش بودجه، کار بسیار دشواری خواهد بود. در نتیجه، به دلیل دشواری فوق، بودجه دولت در همه برنامه ها کاهش می یابد و غالباً برنامه های تعمیر و نگهداری بیشتر از بقیه لطمه می بیند.

به مرور زمان، فشار سیاسی برای راه اندازی مجدد طرحهای عمرانی و افزایش سطح دستمزدهای واقعی به مقادیر قبلی افزایش می یابد. در نتیجه، در اکثر مواقع، از بین برنامه های مختلف، تنها برنامه ای که بودجه اش به طور دائمی کاهش می یابد، تعمیرات اساسی و محافظت از سرمایه گذاری زیربنایی است (در حالی که این نوع مخارج در مقایسه با سایر مخارج دولت از بالاترین نرخ بازده کوتاه مدت برخوردار است). عواقب اجتناب ناپذیر این اتفاقات دو گونه است: ۱) چرخه های توقف - حرکت، که بیشتر به آنها اشاره شد، تکرار می گردد، ۲) به دلیل استهلاک و افت کیفیت خدمات زیربنایی، از جمله حمل و نقل و ارتباطات، نرخ بازده واقعی برای سرمایه گذاری بخش خصوصی کاهش می یابد.

اعمال سقف بر میزان افزایش حجم پول اگر با تغییرات متناسب در مخارج و درآمدهای دولت همراه نباشد، موثر نخواهد بود. لیکن حتی هنگامی که مخارج دولت کاهش می یابد، لازم است اقداماتی در جهت کنترل رشد نقدینگی صورت گیرد. یکی از این اقدامات، افزایش نرخهای بهره اسمی به منظور تشویق پس انداز (و همچنین تا حدودی برای جلوگیری از فرار سرمایه) و کاهش تقاضای مازاد برای وام می باشد. سایر اصلاحات در بازارهای پولی و مالی نیز نقش مهمی در افزایش کارآئی تخصیص منابع، به ویژه منابع سرمایه گذاری جدید، ایفا

می‌کند. ۱.

کسره، در اواسط دهه ۱۹۶۰، بدون آنکه به طور کامل سیاست سهمیه بندی اعتبارات را رها کند، نرخهای بهره را که قبلاً مقدار اسمی آنها از نرخ تورم کمتر بود، به حدی افزایش داد که نرخهای بهره واقعی مثبت شد. درغنا، نرخهای بهره در ابتدای برنامه اصلاحات از نرخ تورم پیشی گرفت، ولی بعد از آزاد سازی بازارهای مالی، نرخهای اسمی بهره کاهش یافت. ۲ اصلاحات اقتصادی در مکزیک نیز باعث شد نرخ بهره اسمی از نرخ تورم بیشتر شود.

در زمینه بودجه دولت، برخی از کشورها در کاهش مخارج یا افزایش درآمدهای دولت، بصورت پایدار، موفقیت چشمگیری داشته اند. اصلاحات اقتصادی ترکیه در سال ۱۹۸۰ با افزایش چشمگیری در قیمت محصولات شرکتهای دولتی همراه بود که در نتیجه، کسری بودجه به میزان بسیاری کاهش یافت. به علاوه، اکثر شرکتهای دولتی مجاز شدند با توجه به هزینه تولید و شرایط بازار، قیمت محصولات خود را تعیین کنند. در عوض، همزمان با دریافت این امتیاز شرکتهای دولتی حق استقراض از بانک مرکزی را از دست دادند. در نتیجه، یک تغییر دایمی معادل پنج درصد تولید ناخالص ملی، به خاطر کاربرد روشهای جدید تأمین مالی شرکتهای دولتی، در اندازه بودجه حاصل گردید. اصلاحات بودجه ای کره در سال ۱۹۶۴، آن چنان محدودیتهایی بر بودجه دولت آن کشور اعمال کرد که بعد از آن سال

۱. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، آزاد سازی بازارهای مالی با افزایش شدید نرخهای بهره اسمی همراه بوده است. اگر نرخ تورم را از نرخ اسمی بهره کم کنیم؛ حاصل تفریق نرخ بهره واقعی است که در مرحله آزاد سازی ممکن است خیلی زیاد باشد و باعث تردید در مورد مزایای آزادسازی گردد. به رغم اینکه آزادسازی تا کجا باید پیش برود، اکثر ناظران در این مورد که کمتر بودن نرخ اسمی بهره از نرخ تورم با تخصیص بهینه منابع سازگار نیست، توافق نظر دارند. در کتاب زیر در مورد تأثیر سرکوب مالی و همچنین تجزیه آزادسازی مالی، تحلیلهای عمیقی ارائه شده است.

Ronald I. McKinnon, *Financial Liberalization, Monetary Control, and Economic Development*, Johns Hopkins Press (Baltimore), 1991.

۲. نگاه کنید به:

Abbey, *On Promoting Successful Adjustment*.

کسری بودجه عملاً حذف گردید. ۱

در زمینه درآمدهای دولت، تعدادی از کشورها در افزایش درآمدها موفقیت چشمگیری داشته اند. این موفقیت در کشورهایی که پیش از اصلاحات، بازارهای غیررسمی، در بسیاری از موارد، جانشین بازارهای رسمی شده بودند، به مراتب محسوستر بود. برای مثال، در غنا درآمدهای دولت از ۱۹/۶ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۱۹۶۵ به ۵/۵ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۱۹۸۳ کاهش یافت. پس از آن سال، درآمدها افزایش یافت و به ۱۴/۴ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۱۹۸۷ رسید. ۲. برآورد شده است که در سال ۱۹۸۹، میزان افزایش درآمدهای دولت در اثر تغییر نظام مالیاتی در چارچوب برنامه اصلاحات، بالغ بر ۱۰ درصد تولید ناخالص ملی بوده است. ۳

در غنا، منابع در آمدی جدید برای تعمیر و راه اندازی تسهیلات بندری و سایر مخارج شدیداً مورد نیاز بود. بدون انجام این گونه اقدامات افزایش تولید با تنگناها و محدودیتهایی مواجه می شد. لیکن وضعیتی که بیشتر مشاهده می شود، این است که به جای افزایش درآمدها، ناگزیر باید از برخی مخارج کاسته شود. این مطلب، خاصه در شرایطی که سوبسیدها و پرداختهای انتقالی نقش مهمی در کسری بودجه دارد، بیشتر مصداق دارد. در گفتار اول به مورد مصر که سوبسید گندم به تنهایی بالغ بر ۱۲ درصد تولید ناخالص ملی هزینه برمی داشت، اشاره شد. مانند بسیاری از برنامه های سوبسید که مشابه هزینه بودجه ای این نوع سوبسیدها به مراتب بیشتر از ارزش نفعی است که به گروههای موردنظر

۱. نگاه کنید به:

David Cole and Princeton N. Lyman, *Korean Development, The Interplay Of Politics and Economics*, Harvard University Press (Cambridge), 1971.

شیلی نیز در طی اصلاحات اقتصادی خود موفق شد کسری بودجه بزرگ دولت را از بین ببرد، به طوری که کسری بودجه این کشور از میزان ۹ درصد محصول ناخالص ملی در سال ۱۹۸۴ به مازاد بودجه ای معادل سه درصد محصول ناخالص ملی در سال ۱۹۸۸ تغییر کرد. نگاه کنید به:

Corbo and Solimano, "Chile's Experience With Stabilization, Revisited",

۲. منبع آمار:

International Financial Statistics, IMF, 1990, (صفحه مربوط به غنا)

۳. منبع:

Abbey, On Promoting Successful Adjustment, (صفحه ۱۰).

می‌رساند،^۱ سوبسیدهای خاص و محدود برای اقشار فقیر می‌تواند با هزینه بسیار کمتری نتایج مورد نظر را به بار بیاورد. در بعد اقتصاد کلان، مشکلاتی که مورد بحث قرار گرفت، تقریباً در تمام کشورهایی که دولتهایشان برنامه‌های تثبیت اقتصادی را آغاز کرده‌اند، مشاهده شده است. مقاومت سیاسی دربرابراکاهش مورد نیاز طبیعتاً باعث می‌شود تعدیل بودجه دولت خیلی کمتر از مقدار مورد نیاز باشد و خیلی دیرتر از موقع مناسب انجام شود. تجربه برزیل با برنامه کروزادو به خوبی نشان می‌دهد که چگونه ممکن است همه چیز اشتباه از آب در آید. طرح کروزادو، یک برنامه تعدیل عمده بود که اجرای آن در فوریه ۱۹۸۶ توسط دولت برزیل اعلام گردید.

هرچند این برنامه به عنوان جانشینی برای برنامه های متداول تثبیت اقتصادی تلقی می‌شد، لیکن یکی از هدفهای اصلی آن، مانند برنامه های تثبیت، حذف کسری بودجه دولت بود. طراحان امیدوار بودند که این اقدام همراه با کنترل قیمتها و دستمزدها، جلوی فشارهای تورمی را بگیرد. برای چند ماه پس از آغاز برنامه نرخ تورم ثبت شده نزدیک به صفر بود. پس از مدتی دوباره نرخ تورم افزایش یافت. در سالهای ۱۹۸۸-۱۹۸۹، متوسط نرخ تورم ۲۰ درصد در ماه بود، در حالی که سال پیش از برنامه و یک سال قبل از آن، نرخ تورم ماهانه بطور متوسط ۱۱ درصد بود. اما همان گونه که کاردوسو^۲ گزارش داده، هیچ گونه اختلاف نظری در مورد دلایل شکست برنامه کروزادو وجود ندارد، مهمترین عامل سیاستهای پولی و مالی بی انضباط بود که درکنار سیاستهای بیش از حد سخاوتمندانه حقوق و دستمزد باعث افزایش بیش از حد تقاضا و به اصطلاح داغ کردن اقتصاد شد. در امور مالی دولت، رشد درآمدهای مالیاتی بسیار کند و یأس آور بود. درآمد شرکتهای دولتی نیز به دلیل کنترل قیمتها صدمه دید. مخارج دولت از حدود تصویب شده بیشتر شد و سوبسیدهایی که در سالهای ۱۹۸۳-۱۹۸۴

۱. نگاه کنید به:

Anne O. Krueger, *A Synthesis of The Political Economy in Developing Countries, The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, Volume 5 of Anne O. Krueger, Maurice Schiff and Alberto Valdes (eds), Johns Hopkins University Press (Baltimore) (در دست چاپ)

۲. منبع:

Eliana Cardoso, "From Inertia to Mega Inflation : Brazil in The 1980' S " National Bureau of Economic Research Working Paper No. 3585, January 1991, table 2.

قطع شده بود، بار دیگر در سال ۱۹۸۶ احیا شد. دستمزدها در بخش دولتی نیز همگام با سایر بخشها افزایش یافت. سیاستهای انبساطی پولی نیز باعث کاهش نرخ بهره شد، و در نتیجه، آن دسته از شرکتهای تجاری که به موفقیت برنامه امیدی نداشتند با استفاده از وام کم هزینه به خریداری و انبار کردن کالا برای مقاصد سوداگرانه پرداختند.^۱

اصلاح سیاستهای تجاری

حتی اگر تنها اقدام مورد نیاز کاهش کسری بودجه بود تا در نتیجه، نرخ رشد نقدینگی کاهش بیابد، انجام چنین کاری در شرایط بحران به اندازه کافی دشوار می گردید. اما در چارچوب یک برنامه اصلاحات، علاوه بر اقدام فوق لازم است به سیاستهای تجاری نیز توجه مبذول گردد که در نتیجه، سختی کار چند برابر خواهد شد. تغییرات در سیاستهای تجاری بسیار مهم بوده و با اقداماتی که در مورد بودجه دولت و سیاستهای پولی انجام می شود، تداخل بسیار زیادی دارد.

همان گونه که پیشتر اشاره شد، اکثر برنامه های اصلاحات به دلیل بروز مشکلات در موازنه پرداختها و بازار ارز به اجرا درآمده است. برنامه غالباً هنگامی به اجرا درمی آید که ذخایر ارزی و منابع اعتباری بین المللی دیگر موجود نیست. در برخی موارد، سررسید اقساط وامهای خارجی نیز نزدیک است و به نظر نمی آید راهی برای پرداخت بموقع وجود داشته باشد. فرار سرمایه نیز ممکن است باعث تشدید مشکلات بشود.

معمولاً فاصله بین نرخ رسمی و بازار سیاه ارز آن قدر زیاد شده که قاچاق و سایر اقدامات برای تجارت خارجی غیرقانونی به یک مشکل مهم تبدیل گشته است، و در این وضعیت تعدیل نرخ رسمی ارز ضروری خواهد بود.^۲ درآمدهای صادراتی نیز کاهش یافته و هرکس که

۱. منبع:

Cardoso, "From Inertia to Megainflation", PP, 11 - 12.

۲. این شرایط با فرارسیدن سال ۱۹۸۰ در ترکیه و با فرارسیدن سال ۱۹۸۳ در غنا پیش آمده بود. علاوه بر نگرانی در مورد سلامت اقتصادی کشور، یک انگیزه مهم دیگر برای این اقدام احیای نظارت دولت بر معاملات مرزی است.

می تواند دارایی خود را به خارج منتقل می کند. کاهش ارزش مبادله پول ملی در چنین شرایطی می تواند بلافاصله موجب بازگشت سرمایه بشود، زیرا با نرخ جدید بسیاری از کسانی که قبلاً سرمایه خود را خارج کرده بودند، به بازگرداندن آن تمایل پیدا می کنند.

لیکن اگر انگیزه برنامه اصلاحات دستیابی به یک رشد اقتصادی پایدار باشد، اصلاحات ژرفتری در سیاست تجاری مورد نیاز است. اگر قرار باشد که رژیم تجاری به جای محدودیتهای شدید و سیاستهای جایگزین واردات، به سمت برون گرایی و اقتصاد باز حرکت کند، لازم است که محدودیتهای مقداری لغو شده و نرخهای تعرفه گمرکی کاهش یابد.

به دلایلی که پیشتر به آنها اشاره شد، تغییر در نرخ ارز، یکی از اجزای لازم در برنامه اصلاح سیاستهای اقتصادی است. نه تنها نرخ تورم معمولاً از کاهش رسمی ارزش مبادله پول جلو می افتد، بلکه مسئولان نیز غالباً سعی کرده اند در هنگام تعدیل نرخ ارز با محدود کردن میزان تغییرات آن، جلوی رشد تورم را بگیرند.

همچنین اگر هدف از تغییر سیاستها، علاوه بر رفع بحران در کوتاه مدت، فراهم کردن زمینه رشد اقتصادی در آینده نیز باشد، رژیم تجاری موجود نیز باید تغییر کند. از جمله، لازم است که محدودیتهای مقداری حذف شود و نرخهای تعرفه تجاری نیز به طور چشمگیری کاهش یابد. بین نرخ تعرفه کالاهای مختلف نیز باید تفاوت وجود داشته باشد.^۱

اگر تغییرات یاد شده به اجرا گذاشته شود، انگیزه صادرات از سه طریق تقویت می شود. نرخ ارز واقعینانه باعث می شود تولید برای صادرات از تولید برای بازار داخلی بیشتر سودآور باشد، حذف حمایت تجاری از کالاهای جایگزین واردات، انگیزه هدایت منابع به تولید این نوع کالاها را کاهش می دهد، و دسترسی به بازارهای بین المللی برای مواد اولیه و کالاهای واسطه ای، باعث کاهش هزینه های تولید شرکتهای صادر کننده می شود (که قبلاً به دلیل محدودیت واردات بالاتر بوده است).

آن گروه از تجار، تولید کنندگان، کارگران و مستخدمین دولت که در پشت دیوارهای بلند حمایت تجاری، به فعالیت و تولید مشغول هستند، با حذف تعرفه و محدودیتهای مقداری واردات مخالفت خواهند کرد. میزان و شدت مخالفت بالغو محدودیتهای تجاری ممکن است به مراتب از شدت مخالفت با کاهش مخارج یا افزایش مالیاتها بیشتر باشد.

۱. یک بار دیگر به تضاد موجود بین هدفهای درآمدی (که باعث علاقه دولت به کاهش کسری بودجه می شود) و هدفهای سیاست تجاری (که باعث هدایت منابع بیشتری به تولید محصولات صادراتی می گردد) توجه کنید.

چنانچه گروههای فشار از نظر سیاسی به اندازه کافی قدرتمند باشند و جلوی کاهش برخی از حمایتها را بگیرند، سایر گروههایی که با لغو حمایتهای تجاری منافعشان به خطر می افتد نیز شروع به فعالیت خواهند کرد. در نتیجه، مردم نسبت به قابلیت اجرای برنامه اصلاحات بدبین خواهند شد.

تغییر جهت در سیاستهای تجاری، تنها هنگامی با موفقیت همراه خواهد بود که همزمان با افزایش فشار بر صنایع جایگزین واردات منابع و عوامل تولید به سمت صنایع صادراتی سوق داده شود.^۱ این گفته بدان معناست که کاهش ارزش مبادله پول ملی باید آن قدر زیاد باشد که تنها افزایش ارزش مبادله پول در سالهای قبل را (با توجه به ساختار حمایتهای تجاری) جبران کند، بلکه باعث افزایش جذابیت صادرات نیز گردد. در صورتی که نرخ ارز کاملاً شناور باشد، انتظار می رود که با حذف تعرفه ها و محدودیتهای کمی ارزش پول کاهش یابد. هنگامی که دولت خودش ارزش مبادله پول را کاهش می دهد، میزان کاهش باید به اندازه ای باشد که ورود به بازار صادرات را سود آور کند.

روشن است که در مواردی که برنامه اصلاحات در بهبود زمینه های رشد اقتصادی موفق بوده، یک تغییر پایدار در نرخ ارز، یکی از ارکان مهم این گونه برنامه ها بوده است. این نکته در کره جنوبی، در اوایل دهه ۱۹۶۰ به خوبی مشاهده شد. مسئولان آن کشور، علاوه اعطای سوبسید یکنواخت و بدون تبعیض به صادرکنندگان، از نرخ مناسب ارز نیز برای تشویق صادرات استفاده کردند. در ترکیه، ارزش لیر ترک در سالهای ۱۹۸۰-۱۹۸۵ با سرعتی بیشتر از نرخ تورم کاهش یافت. همزمان با آن، تعرفه های تجاری حذف شدند و انگیزه صادرات

۱. در برخی موارد، شرکتهایی که در بازار داخلی از موقعیت انحصاری یا نیمه انحصاری برخوردار بودند و هزینه های تولیدشان زیاد بود، بعد از انجام اصلاحات و تغییر انگیزه ها موفق شدند ساختار هزینه های خود را شدیداً کاهش دهند. این تغییر ممکن است ناشی از افزایش تخصیص گرایی در هر یک از واحدهای تولیدی باشد یا از دلایل دیگری ناشی شود. این پدیده در ترکیه و شیلی مشاهده شده که توصیف هر یک در منابع زیر موجود است: در مورد ترکیه نگاه کنید به:

Anne O. Krueger and Baran Tuncer, "Growth of Factor Productivity in Turkish Manufacturing Industry," *Journal of Development Economics*, II (3), December 1982. PP. 307 - 325.

در مورد شیلی، نگاه کنید به:

Vittorio Corbo and Jaime de Melo, "Lessons from the Southern Cone Policy Reforms," *World Bank Research Observer*, 2 (2), July 1987. PP. 111 - 142.

افزایش یافت. ۱.

این که پس از اصلاح اولیه سیاستهای تجاری، چه مقدار منابع به سوی فعالیتهای صادراتی جاری می شود، علاوه بر اندازه این اصلاحات، به انتظارات تولید کنندگان در مورد تداوم نرخ ارز واقعی جدید و همچنین انگیزه های ایجاد شده در اثر اصلاحات یاد شده بستگی دارد. این ارزیابی، به نوع سیاستهای ارزی انتخاب شده توسط دولت بستگی دارد. اگر همان طور که گاهی اتفاق می افتد، یک نرخ ثابت جدید اعلام شود، تولید کنندگان با توجه به سیاستهای پولی و مالی و نرخ تورم انتظاری ناشی از این سیاستها در مورد امکان تداوم نرخ ثابت جدید ارز قضاوت خواهند نمود، و این قضاوت، بر روی انگیزه آنها برای افزایش محصولات صادراتی موثر خواهد بود. اگر انتظار نرود که نرخ تورم به سرعت به نرخ متوسط تورم در جهان نزدیک گردد، احتمال اینکه برنامه های بلند مدت تولید بر مبنای نرخ ارز واقعی فعلی تنظیم شود، بسیار کم خواهد بود. به علاوه، حتی وقتی که تولید کنندگان در ابتدا نسبت به تغییر نرخ واقعی ارز واکنش مثبتی نشان می دهند، اگر در شرایط فشار تورمی شدید نرخ اسمی ارز تثبیت شود، انگیزه مثبتی که در آنها ایجاد شده پایدار نخواهد بود. ۲. چنانچه سیاست تعدیل تدریجی انتخاب شود و اعلام گردد که نرخ اسمی ارز به گونه ای تغییر داده می شود که نرخ واقعی ثابت باقی بماند، احتمال اینکه صادر کنندگان سریعاً نسبت به این سیاست جدید واکنش نشان دهند، خیلی بیشتر خواهد بود.

لیکن یک مشکل مهم دیگر نیز وجود دارد. در حالی که تشویق محصولات صادراتی، یکی از هدفهای مهم برنامه اصلاحات است، کاهش نرخ تورم نیز یکی دیگر از این هدفها می باشد. در این شرایط، برخی پیشنهاد می کنند از نرخ اسمی ارز به عنوان «لنگر» برای

۱. برای برآوردی از نرخ واقعی موثر برای صادرات در کره طی دهه ۱۹۶۰، نگاه کنید به:

Frank, Kim and Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development*, table 5.9, P.72.

برای برآورد فوق در ترکیه در دهه ۱۹۸۰، نگاه کنید به:

Anne O. Krueger and Okan Aktan, *Swimming Against the Tide: Turkish Trade and Economic Reforms in the 1980*, Institute for Contemporary Studies (San Francisco)

۲. نگاه کنید به:

Tercan Baysan and Charles Blitzer, "Turkey," in Demetris Papageorgiou, Michael Michaely, and Armeane M. Choksi (eds), *Liberalizing Foreign Trade, New Zealand, Spain and Turkey*, Volume 6, Basil Blackwell (Cambridge, MA), 1991.

مهارتورم استفاده شود و معتقدند که اگر اجازه بدهیم نرخ اسمی ارز تغییر کند کاهش نرخ تورم خیلی دشوارتر خواهد بود.^۱

این راهبرد به وضوح پر جاذبه است و در چند مورد نیز مورد استفاده قرار گرفته است.^۲ در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ کاهش یکباره به یک نرخ جدید تثبیت شده معمول بود، و در نتیجه، هنگامی که تعدیل‌های کلان اقتصادی برای کنترل تورم کافی نبود، تغییرات به اجرا درآمده سیاستهای تجاری به سرعت معکوس می شد.^۳ تابلت‌های مشهور آرژانتین و اروگوئه و شیلی در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، تلاشهایی بود برای کاهش نرخ تورم داخلی از طریق ثابت نگاه داشتن نرخ ارز و با این امید که قیمتهای داخلی دنباله رو نرخ ارز

۱. به خاطر این گونه ملاحظات، برخی از اقتصادشناسان معتقدند اصلاح سیاستهای تجاری نباید لزوماً بخشی از برنامه اصلاحات اولیه باشد، بلکه آزادسازی نظام تجاری و نظام پرداختها باید به مرحله پس از کنترل تورم موکول شود. برای مثال، نگاه کنید به:

Dani Rodrik, "Liberalization, Sustainability and the Design of Structural Adjustment Programs," Mimeo, October 1988.

همچنین نگاه کنید به:

Stanley Fischer, "Macroeconomics and Development," Paper Presented at the National Bureau of Economic Research Annual Conference on Macroeconomics, Cambridge, MA, March 1991.

۲. برای برخی از کشورهایی که مشغول اصلاحات اقتصادی هستند، کاهش ارزش پول ملی اثر دیگری نیز داشته است و آن افزایش میزان تغییرات مورد نیاز در بودجه می باشد. هنگامی که نرخ ارز افزایش می یابد (که البته در شرایط بحران تورم و موازنه پرداختها اجتناب ناپذیر است) نه تنها قیمت اسمی کالاهای صادراتی بالا می رود بلکه هزینه اقساط بدهیهای خارجی که به پول ملی محاسبه می شود افزایش می یابد، و در نتیجه، میزان تعدیل مورد نیاز برای ایجاد توازن در بودجه نیز افزایش می یابد. این مسئله به یکی دیگر از مبانی مخالفت با کاهش ارزش پول ملی یا محدود کردن دامنه آن تبدیل گشته است.

۳. یکی از درسهای مهمی که در طی انجام پروژه «توسعه اقتصادی و رژیمهای تجارت خارجی» که توسط موسسه ملی تحقیقات اقتصادی (National Bureau of Economic Research) حمایت می شد آموختیم، این بود که مرتبط کردن موفقیت اصلاحات در نظام تجاری و پرداختها به کنترل تورم، یک اشتباه نابخشودنی در سیاستگذاری است.

نگاه کنید به:

Anne O. Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Liberalization Attempts and Consequences*, Ballinger Press (Lexington, MA), 1978.

خواهد بود.^۱ این امید به یأس تبدیل شد و در عوض مشکلات موازنه پرداختها، درههه این موارد، دولتها را مجبور کرد ارزش پولشان را کاهش دهند. در حال حاضر، سیاست ارزی مکزیک در چارچوب توافق «ال پکتو»، شامل تثبیت ارزش اسمی ارزی می باشد که در نتیجه، ارزش واقعی پول آن کشور بصورت تدریجی افزایش می یابد. در زمان تألیف این کتاب می بینیم که مسئولان الجزایر از تعدیل نرخ ارز در این کشور اکراه دارند و نگرانند که مبادا این اقدام باعث بروز تورم گردد.^۲

اما باید توجه کرد که عدم تعدیل نرخ ارز به میزان مناسب معمولاً فقط تاریخ زمانی را که نرخ به صورت یکباره و به مقدار زیاد تعدیل می گردد و یازمان تبدیل رژیم از نرخ ثابت به نرخ شناور را به تأخیر می اندازد. علت هم معمولاً این است که یا نرخهای غیر واقعی ارز باعث بروز چرخه های توقف- حرکت می شود، یا اینکه تغییر جهت تولید به سوی بازارهای جهانی که امید می رفت در اثر این سیاستها حاصل شود، به حقیقت نمی پیوندد. از آنجا که ناظران وجود فشارهای زیادی را برای تعدیلهای مجدد نرخ ارز در آینده تشخیص می دهند، هر نوع کاهش در نرخ تورم را موقت تلقی خواهند کرد. به علاوه، وقتی که همه ناظران انتظار دارند که در آینده یک تغییر مهم در نرخ ارز اعمال شود، به اعتبار کل برنامه اصلاحات به دیده تردید می نگرند، واکنشها نسبت به انگیزه های ایجاد شده از طرف دولت تضعیف می گردد و امکان موفقیت برنامه اصلاحات کاهش می یابد.

یک بررسی عمیق در مورد سیاستهای آزاد سازی تجاری در ۱۸ کشور که از طرف بانک جهانی به اجرا درآمد، نتایج زیر را ارائه داد:

«تجربه نشان می دهد که بین رفتار کوتاه مدت نرخ واقعی ارز بلافاصله بعد از شروع آزاد سازی و احتمال بقای این سیاست، رابطه بسیار قوی وجود دارد. اگر نرخ ارز افزایش یابد (ارزش پول ملی تنزل کند)، احتمال تداوم سیاست جدید خیلی بیشتر خواهد بود، و اگر نرخ

۱. در منبع زیر، سیاستهای این کشورها توصیف شده و شکست سه برنامه نرخ ارز از پیش تثبیت شده نیز مورد بررسی قرار گرفته است:

Vittorio Corbo and Jaime de Melo "Lessons from the Southern Cone Policy Reforms." PP. 111 - 142.

۲. منبع:

Financial Times, January 28, 1991, Algeria Supplement. P. III.

در عین حال، گزارش شده بود که نرخ بازار سیاه دینار، یک پنجم نرخ رسمی بود.

ارز کاهش یابد، آزاد سازی احتمالاً با شکست مواجه خواهد شد. در طول مدت حیات برنامه آزاد سازی نیز رفتار نرخ واقعی ارز نقش مهمی را ایفا می کند»

«این رابطه، همبستگی مثبت بین بنیه یک سیاست آزاد سازی و احتمال تداوم آن را تا حدودی توضیح می دهد: در آن دسته از تجربه های آزاد سازی که «قوی» تلقی می شدند، نرخ واقعی ارز پس از شروع برنامه آزاد سازی افزایش یافت.»

«یک کاهش شدید اولیه در ارزش پول ملی، نقش مهمی در افزایش پایدار نرخ واقعی ارز خواهد داشت. در عین حال، سیاستهای انقباضی بودجه ای و پولی نیز نقش مهمی در کاهش ارزش واقعی پول ملی بازی می کنند (هر چند نقش آنها حیاتی نیست).»^۱

تغییرات در سایر سیاستها

چه از لحاظ نظری و چه از لحاظ تجربی، تردیدی نیست که سیاستهای تجاری، ارزی، بودجه ای، و پولی، ارکان اصلی برنامه اصلاحات اقتصادی را تشکیل می دهد. در این زیر فصل کوتاه به چند زمینه دیگر برای تغییر سیاستها می پردازیم که عبارت است از شرکتهای دولتی و نیمه دولتی، سوبسیدها و پرداختهای انتقالی، سرمایه گذاری بخش عمومی و ساختار مالیاتها.

در شرایط خاص، توجه به این موارد ممکن است برای موفقیت برنامه اصلاحات حیاتی باشد. پیش از این، به ضرورت افزایش نرخ بهره اسمی حداقل تا سطح نرخ تورم و بهبود تخصیص اعتبار در مراحل اولیه اصلاحات اشاره شد. تنگناهای دیگر نیز وجود دارد که می باید بلافاصله برطرف شود:

ممکن است لازم باشد که انحصارهای دولتی توزیع و فروش کالا و خدمات شکسته شود. ساز و کارهایی نیز برای خصوصی سازی می توان ارائه داد. جاده ها و بنادر ممکن

۱. منبع:

Michael Michaely, Demetris Papageorgiou, and Armeane M. Choksi, *Liberalizing Foreign Trade: Lessons of Experience in the Developing World*, Basil Blackwell (Cambridge, MA), 1991, PP. 196 - 197.

شناسایی کرد. ۱.

۴. چه مقدار اصلاحات باید انجام گردد و سرعت مناسب برای اجرای آن چیست؟

در مورد آنچه که تاکنون گفته شد، بین سیاستگذارانی که مایل به اجرای اصلاحات هستند و همچنین در بین اقتصاد دانان اختلاف نظر کمی وجود دارد. بیشتر اختلاف نظرها در مورد سه مسئله بروز می نماید: ۱) اندازه مناسب هریک از اصلاحات - ارزش مبادله پول چقدر کاهش یابد، نرخ تعرفه گمرکی یکنواخت چند درصد باشد، قیمت محصولات کشاورزی را در ابتدا باید چند درصد افزایش داد، نرخ اسمی بهره را چند درصد باید اضافه کرد، مخارج دولت را بلافاصله به چه میزان کاهش دهیم، نرخهای مالیاتی چقدر باید افزوده شود و جز اینها.

۲) دامنه اصلاحاتی که باید در ابتدا به اجرا درآید. ۳) سرعت مناسب اجرای اصلاحات. این مسائل در مرحله تعیین جزئیات برنامه اصلاحات مطرح می گردد. این که گفته شود نرخ ارز باید تغییر کند یا مخارج دولت باید تغییر نماید، کافی نیست. لازم است اندازه هریک از تغییرات مشخص شود. در مورد مخارج دولت و مالیاتها نیز نحوه تغییر هر یک از اقلام مخارج و انواع مالیاتها باید دقیقاً معلوم شود.

مشکلاتی که پیشتر به آنها اشاره شد، در رویارویی با این پرسشها است که ظاهر می شود. حتی اگر اطلاعات کاملی در مورد قیمتهای آتی صادرات عمده، وضعیت آب و هوا

۱. در اقتصادهایی که شدیداً تحت نظارت دولت است، معمولاً مجموعه عظیمی از قوانین و مقررات در مورد قیمتگذاری و تخصیص منابع اعمال می شود. شناسایی آن گروه از مقررات که به طور جدی واکنش عوامل اقتصادی را نسبت به مشوقها و انگیزه های جدید می گیرند، هر چند کار مشکلی است، اما ضرورت دارد. برای مثال، کنترل قیمت محصولات کشاورزی صادراتی می تواند هر نوع تأثیر مثبتی را که انتظار می رفت تغییر نرخ ارز بر روی تولید محصولات فوق داشته باشد، تا حدود زیادی خنثی نماید. همچنین اولویت دادن به واردات شرکتهای دولتی در استفاده از خدمات تخلیه و بارگیری بنادر می تواند به طور مؤثری در ورود مواد اولیه مورد نیاز صادر کنندگان اختلال ایجاد کند مورد دیگر مقررات مربوط به میزان مواد اولیه داخلی مورد نیاز است. چنانچه این مقررات تغییر نکنند، هر نوع کاهش تعرفه های گمرکی ممکن است بی فایده باشد.

و سایر متغیرهای برون‌زا داشته باشیم، هنوز علم اقتصاد تا آن حد رشد نکرده که بتواند اندازه مناسب اصلاحات مورد نیاز را معین کند.^۱ اگر خواسته باشیم برای کشوری یک برنامه اصلاحات طراحی کنیم قطعاً میزان اصلاحات در سیاستهای بودجه‌ای، پولی و ارزی به پیشینی موجود در مورد وضع محصولات کشاورزی، شرایط تجارت خارجی و امکان ورود سرمایه پس از افزایش نرخ ارز بستگی دارد. قطعاً در جایی که این پیشینیه‌ها مساعد باشد، اندازه اصلاحات مورد نیاز کوچکتر خواهد بود.

از آنجا که کاهش مخارج دولت، افزایش مالیاتها، تغییر نرخ ارز و کاهش حمایت تجاری، همگی از نظر سیاسی اقداماتی دردناک و ناخوشایند می‌باشند، طبیعی است که سیاستمداران مایلند اقدامات خود را برای رسیدن به این هدفها به کمترین حد ممکن کاهش دهند. در شرایطی که از یک سو، در مورد اوضاع آینده نااطمینانی شدیدی وجود دارد، و از سوی دیگر، هیچ‌گونه اطلاعات دقیقی در مورد کسش صادرات نسبت به نرخ ارز و اندازه دقیق سایر پارامترها وجود ندارد، مقیاس برنامه‌هایی که در عمل به اجرا گذاشته می‌شود، از مقدار لازم برای رسیدن به نتایج مناسب به مراتب کمتر است. در عمل، اکثر برنامه‌هایی که در دهه ۱۹۸۰ تحت عنوان «برنامه اصلاح سیاستهای اقتصادی» به اجرا درآمده‌اند با توجه به شرایط و وقایعی که پیش آمده، از نوع «خیلی ناچیز، خیلی دیر» بوده. در بسیاری از موارد، می‌توان سناریوی دیگری (هوای بهتر، شرایط تجاری بهتر) را تصور نمود که تحت آن تغییرات ممکن بود تأثیر طولانی تری داشته باشند، اما در اکثر مواقع، فقط با یک خوش شانس بسیار استثنایی امکان تحقق چنین شرایطی وجود داشت. نکته تعجب آور این است که همان سیاستمدارانی که اوضاع بد اقتصادی کشورشان را ناشی از شرایط نامساعد بین‌المللی می‌دانند، هنگامی که می‌خواهند برنامه‌های اصلاحات خود را به اجرا درآورند، فرض می‌کنند که شرایط بی‌درنگ مساعد خواهد شد.

من در گفتار سوم به این نکته اشاره خواهم کرد که درک عمیق‌تر برنامه‌های اصلاحات و

۱. چند سال پیش، ریچارد کوپر تأثیر تعدادی از برنامه‌های کاهش ارزش پول ملی را مورد بررسی قرار داد. بررسیهای آماری او نشان داد که یکی از عوامل مؤثر در موفقیت این سیاستها وضعیت آب و هوا (و در نتیجه وضعیت محصولات کشاورزی) بعد از تغییر نرخ ارز بود. او همچنین متوجه شد که درصد زیادی از وزرای دارایی کشورها طی ۱۸ ماه پس از اجرای این سیاست شغل خود را از دست دادند. نگاه کنید به:

Richard N. Cooper "Devaluation in Developing Countries," in Gustav Ranis (ed.), *Government and Economic Development*, Yale University Press, 1971.

واکنشهایی که به دنبال می آورد، باعث بهبود تصمیمگیری به ویژه در مورد اندازه مناسب تغییرات و احتیاطهای لازم در مورد هر یک از اجزای برنامه خواهد شد. لیکن در اینجا به دو پرسش باقیمانده می پردازم. اینها مسائلی است که به دفعات در مکتوبات اقتصادی تکرار شده اند و اغلب به گونه ای طرح شده اند که باعث ایجاد تردید در احتمال موفقیت برنامه های اصلاحات می گردد. جالب اینجاست که این دو پرسش با هم مرتبط است، هر چند ماهیت این ارتباط همیشه روشن نبوده است.

در بررسی هر یک از این پرسشها، دونکته ای که در مد نظر است، عبارت است از: (۱) اعتبار برنامه اصلاحات، (۲) قابلیت های اجرایی دولت. هر قدر اعتقاد مردم به غیر قابل برگشت بودن اصلاحات بیشتر باشد، نتایج مثبت اصلاحات سریعتر ظاهر می شود. بنابراین یکی از ملاحظات بسیار مهم در طراحی برنامه اصلاحات این است که اعتبار آنها در بین مردم تا حد ممکن بالا برده شود. در اکثر کشورهای در حال توسعه، تعداد افراد کارآمد و مدیر در بخش دولتی بسیار محدود است و به همین دلیل مسئله توانایی های اجرایی دولت بسیار مهم است. اگر قرار باشد کارمندان با تجربه (که شمار آنها قطعاً محدود است)، به طور همزمان بین تعداد زیادی اقدامات مختلف تقسیم شوند، از توانایی دولت برای اجرای برنامه اصلاحات کاسته خواهد شد. احتمالاً روش مناسبتر (هم از نظر اعتبار برنامه اصلاحات و هم از نظر اجرای آن) این است که اقدامات ثانوی، خاصه آنهایی که به قابلیت های اجرایی و فنی بسیاری نیازمند است، به مراحل بعدی برنامه اصلاحات موکول گردد.

این گونه ملاحظات در مورد اعتبار برنامه اصلاحات و استفاده بهینه از منابع اجرایی و سیاسی در مرحله زمانبندی و تعیین سلسه مراتب اصلاحات از اهمیت بیشتری برخوردار است. در اینجا پرسشهایی در مورد مسائلی از قبیل سرعت مناسب برای کاهش تعرفه های تجاری و محدودیتهای مقداری و همچنین در مورد بازارهایی که برای آزاد سازی اولولیت دارد، مطرح شده است.

پیش از این در مورد این پرسش که کدام بازارها اول باید آزاد سازی شود، مطالبی گفته شد. دستیابی به میزان مناسبی از تعادل کلان اقتصادی از راه کاهش کسری بودجه (و در مواردی که امکان داشته باشد، دسترسی به منابع اضافی به گونه ای که من در قسمتهای بعدی توضیح خواهم داد)، حرکت به سوی یک نرخ ارز واقعگرایانه و آزادسازی رژیم تجاری قطعاً جزو نخستین اقدامات لازم است. ضرورت انجام سایر اقدامات در مراحل اولیه اصلاحات،

تا حدود زیادی به وضعیت خاص هر کشور بستگی دارد: حذف سوبسید مواد خوراکی، افزایش نرخ بهره به منظور کاهش سوبسید های اعتباری یا کاهش کسری بودجه شرکتهای دولتی در برخی شرایط ممکن است بسیار مهم باشد.

چنانچه اتفاق نظری در مورد اولویت نسبی بازارهای مختلف برای آزاد سازی حاصل شود، این اتفاق نظر احتمالاً بر دو مبنا استوار خواهد بود. نخست، آزادی نوسان قیمتها به گونه ای که بتواند قیمت جهانی کالاهای قابل مبادله، و کمیابی نسبی عوامل تولید و کالاهای داخلی را منعکس نماید، یک اقدام اولیه ضروری است و باید هر چه سریعتر انجام شود. علت این امر این است که یکی از هدفهای مهم اصلاح سیاستهای اقتصادی، دگرگونی نحوه تخصیص منابع و افزایش کارایی آنهاست. یک دلیل دیگر این است که همان طور که قبلاً طرح شد، اگر نرخ ارز تعدیل نشود، اعتبار هر گونه کاهش در مازاد تقاضا زیر سوال خواهد رفت، و در عین حال، عدم موفقیت در انجام تعدیلهای کلان اقتصادی از اعتبار تغییرات در سیاستهای تجاری خواهد کاست.

نکته دوم که با مورد فوق مرتبط می باشد، این است که آزاد سازی سریع مبادلات ارزی بر روی داراییها (و به ویژه حق خرید داراییهای داخلی توسط خارجیان) کار معقولی نیست. این نوع آزاد سازی بازار سرمایه باید تا هنگامی که حساب جاری موازنه پرداختها و بازارهای مالی داخلی آزاد سازی نشده است، به تأخیر بیفتد. اگر در شرایطی که محدودیتهای حمایتی هنوز در تجارت خارجی اعمال می شود، بازار سرمایه آزاد سازی شود، قیمت داراییها طبیعتاً ارزش فعلی سود دهی آتی مورد انتظار آنها را منعکس خواهد نمود. تا هنگامی که اجازه ندهیم قیمتهای نسبی تغییر نکنند تا بتواند ارزش نسبی فعالیتهای مختلف را منعکس کند، نمی توان انتظار داشت که قیمت داراییها ارزش فعلی درآمدهای آتی ناشی از کاربرد آنها را نشان دهد. از سوی دیگر، چنانچه بازارهای مالی آزاد سازی نشود، سود اسمی بالاتر در خارج باعث فرار سرمایه خواهد شد (و یا هر سرمایه ای که وارد کشور بشود، برای خرید کالاهای مصرفی خرج خواهد شد).

در این مورد، تجربه برخی کشورهای آمریکای جنوبی (شیلی، آرژانتین، برزیل) که در آنها بالا بودن نرخ بهره داخلی باعث ورود سرمایه خارجی شد، و در عین حال، دولت تضمین کرده بود که نرخ ارز به صورت تدریجی و به آهستگی افزایش یابد، قابل توجه است. ورود سرمایه کوتاه مدت خارجی، باعث افزایش سرمایه گذاری و مصرف به طور موقتی شد.

با افزایش ارزش مبادله ای پول ملی (در اثر تضمین فوق)، پس از مدتی کسری موازنه پرداختها حاصل شد و مسیر جریان سرمایه معکوس گشت. در وصف فواید ایجاد یک محیط مناسب برای سرمایه گذاری خصوصی خارجی و تشویق خارجیان به سرمایه گذاری در فعالیتهای جدید، مطالب فراوانی می توان ارائه داد. لیکن در این مورد که آیا می توان پیش از آنکه عوامل تولید فرصت کافی برای واکنش نشان دادن به تغییرات قیمتهای نسبی را داشته باشند، تمام بازار سرمایه را آزادسازی کرد، تردید بسیار زیادی وجود دارد.

به استثنای حساب سرمایه در موازنه پرداختها هیچ بازار دیگری وجود ندارد که در آن اصلاحات باید الزاماً به تعویق بیفتند. در عمل، موانع متعددی، نظیر - قوانینی که باید تغییر کنند، مراحل اجرایی که باید طی شود، مصوباتی که باید از مجلس دریافت شود و جز اینها وجود دارد که جلوی سرعت اقدامات را می گیرد و تا حد زیادی باعث کندی برنامه اصلاحات می شود. اقدام سریع، مزایای فراوانی دارد که تمام آنها به اعتبار و قابلیت تداوم برنامه اصلاحات مربوط می شود. هنگامی که قیمتهای نسبی و انگیزه های فعالیتهای مختلف تغییر می کند، منافع ناشی از این تغییرات تنها هنگامی عاید جامعه می شود که عاملین اقتصادی نسبت به آنها واکنش نشان دهند. همان گونه که پیش از این اشاره شد، سرعت واکنش عاملین اقتصادی تا حدود زیادی به قضاوت آنها در مورد پایداری و تداوم سیاستهای اقتصادی جدید بستگی دارد.

به همین دلیل، خطر بروز یک دور باطل وجود دارد: برخی از عاملین اقتصادی ممکن است با مشاهده وجود مخالفت سیاسی در مقابل اصلاحات، نسبت به بقا و تداوم آنها مردد شوند، و در نتیجه، هر گونه واکنش نسبت به مشوقهای جدید را به تأخیر بیندازند. همزمان با آن، مخالفان اصلاحات عدم بهبود اوضاع اقتصادی پس از اجرای اصلاحات رابهارانه قرار داده و بر مخالفتها و انتقادات خود می افزایند. علاوه بر این، مشکلاتی که در کوتاه مدت بدلیل انجام اصلاحات برای برخی اقشار پیش می آید نظیر کسانی که از حذف محدودیتهای مقداری، یا تعطیل شرکتهای دولتی یا حذف سوبسید مواد خوراکی، سوختی و حمل و نقل یا تعطیل پروژه های عمرانی ضرر می کنند - باعث تشدید مخالفتها با برنامه اصلاحات می شود. یکی از شاخصهای مهمی که باعث جلب اعتماد مردم نسبت به تداوم برنامه اصلاحات می شود، میزان تعهد سیاستگذاران داخل دولت به برنامه اصلاحات است. اندازه تغییرات اولیه اصلاحات انعکاس خوبی از تعهد فوق می باشد. اگر قدمهای اول جنبه آزمایشی داشته

باشد و برای انجام اصلاحات در تعرفه های تجاری یا سوبسیدها و سایر موارد، زمانبندیهای بسیار طولانی و تدریجی اعلام شود، بسیاری از ناظران چنین نتیجه گیری می کنند که احتمال موفقیت اصلاحات ضعیف است. سرعت و شهامت باعث افزایش اعتبار برنامه اصلاحات، و در نتیجه تسریع واکنش عاملین اقتصادی می گردد. در پی آن، از شدت مخالفت با اصلاحات نیز کاسته می شود.^۱ این نکته توسط راجرداگلاس، که در طول سالهای اول برنامه اصلاحات زلاندنو، وزیر دارایی آن کشور بود (و به همین مناسبت این اصلاحات به اقتصاد راجری* مشهور شدند) به خوبی بیان شده است:

«حتی با حداکثر سرعت هم برای اجرای کامل برنامه اصلاحات به چند سال وقت نیاز است، در حالی که هزینه های بله بستان کوتاه مدت از روز اول شروع می شود. تلاش برای پایین نگاه داشتن سرعت تغییرات، خطرات جدی به دنبال دارد. . . نمی توان سیاستهای اقتصادی را با چنان دقت کافی به کار برد که، برای مثال، تورم هر سال به مقدار معین و از قبل تعیین شده ای طی یک دوره طولانی کاهش یابد. اگر از چنین روشی استفاده شود، یک اشتباه محاسبه کوچک باعث حرکت در جهت معکوس می گردد. در نتیجه، اعتبار سیاستگذار از بین می رود.

گروههای ذی نفع به منظور حفظ امتیازات ویژه خودشان همواره خواهان کندی هر چه بیشتر تغییرات هستند. سرعت کم اصلاحات به آنها فرصت بیشتری می دهد تا افکار عمومی را بر علیه برنامه اصلاحات بسیج کنند. از سوی دیگر، یک گروه ذی نفع خاص، از مزایای اصلاحات فقط هنگامی برخوردار می شود که دولت به اندازه کافی اصلاحات را پیش برده باشد، به گونه ای که هزینه های تحمیل شده بر این گروه در اثر انحصارات و امتیازات گروههای دیگر به طور محسوس کاهش یافته باشد. . . .

آنچه که موفقیت برنامه اصلاحات را به خطر می اندازد، نااطمینانی است نه سرعت. سرعت یکی از مهمترین عواملی است که باعث می گردد عدم اطمینان به کمترین حد کاهش یابد. پیش از آنکه شما بتوانید بهترین اقدام خود را به بهترین روش و در بهترین زمان برنامه ریزی کنید، اوضاع تغییر کرده است. به جای رسیدن به بهترین نتیجه، شما یک فرصت

۱. این نکته در منبع زیر قویاً تأکید شده است.

Dani Rodrik, "Liberalization, Sustainability and the Design of Structural Adjustment Programs," Mimeo, October 1988.

* Rogernomics

خوب را از دست داده‌اید. . . . برخی تصمیمها را می‌توان بی‌درنگ پس از اتخاذ به اجرا درآورد. برخی دیگر، برای اجرای کامل به دو تا پنج سال وقت نیاز دارد. زمانبندی کامل این کار میسر نیست. اگر برای اتخاذ تصمیمی یا اقدام خاصی که در میان مدت معقول به نظر می‌رسد فرصتی به دست آمده، پیش از اینکه از دست برود باید از آن استفاده کرد.^۱

اهمیت سرعت در اصلاح سیاستها اقتصادی بیشتر به ملاحظات موجود در مورد اعتبار بخشی به این برنامه‌ها مربوط می‌شود که تا حدود زیادی به میزان تعهد دولت نسبت به انجام اصلاحات بستگی دارد. برای اعتبار بخشیدن به این برنامه‌ها، اقدام لازم است. همچنین هیچ شواهدی در دست نیست که آهسته پیش رفتن باعث کاهش دردی شود: به احتمال زیاد، چون حرکت کندتر باعث واکنش آهسته تر عوامل اقتصادی می‌شود، نتیجه برعکس خواهد بود.

۵. نقش موسسات و مراکز اعطای کمک مالی بین‌المللی

نقش نهادهای بین‌المللی، به ویژه صندوق بین‌المللی پول، و در سطحی پایین‌تر، بانک جهانی، بانکهای توسعه منطقه‌ای و سازمانهای اعطای کمک مالی در کشورهای بزرگ، یکی از بحث‌انگیزترین مسائل در برنامه‌های اصلاحات بوده است. نهادهای بین‌المللی غالباً نقش مهمی در برنامه‌های اصلاحات ایفا کرده‌اند. در برخی موارد، مسئولان این موسسات با افراد ذی‌ربط در یک کشور علاقه‌مند به اصلاحات به بحث و تبادل نظر در مورد سیاستهای

۱. منبع:

Roger Douglas, "The Politics of Successful Structural Reform, *Policy*, 6 (1), Autumn 1990.

برخی از اصول داگلاس برای اصلاحات همراه با موفقیت سیاسی، عبارت است از:

- (۱) سرعت حیاتی است: هر قدر تندتر بهتر، (۲) اصلاحات را به صورت مجموعه‌های بزرگ و با بزرگی به اجرا درآورد. (۳) بعد از اینکه برنامه را شروع کردید، اجازه ندهید اقدامات متوقف شود. (۴) هرگز به مردم حقه نزنید. (۵) اعتماد مردم بستگی به اعتماد به نفس شما دارد: دچار تزلزل نشوید.

اقتصادی پرداخته اند. در پاره ای از این موارد، بحثها و پیشنهادهای مسئولان فوق تأثیر شایان و مشهودی بر مقامات رسمی کشور مربوطه داشته است و این مقامات نیز در جلب حمایت سایر مسئولان دولتی از برنامه اصلاحات موفق بوده اند.^۱

لیکن در غالب مواقع، بروز بحران موازنه پرداختها قبل از اتخاذ تصمیم در مورد تغییر سیاستهای اقتصادی باعث مداخله جدی نهادهای بین المللی در برنامه اصلاحات می شود. در برخی موارد، مقامات دولتی یک کشور ابتدا تغییراتی را به مرحله اجرا درآورده اند و سپس از صندوق تقاضای وام خارج از نوبت و از بانک جهانی تقاضای وام تعدیل ساختاری کرده اند.^۲ اما در غالب موارد، ابتدا یک هیأت از صندوق با مسئولان ذی ربط در هر کشور، در مورد شرایط اعطای وام اضطراری یا تسهیلات بلندمدت به مذاکره می پردازند.

معمولاً چنانچه مذاکرات با موفقیت همراه باشد، یک پیشنهاد (که در واقع هدفهای کمی برنامه اصلاحات مورد قبول کشور را شامل می شود و از جانب مقامات آن کشور به مدیرعامل صندوق ارسال می گردد) امضا می شود. در این پیشنهادها، هدفهای کمی شاخصهای مهم اقتصادی - از قبیل حجم نقدینگی، اعتبار بانکی داخلی، مخارج دولت و جز اینها - در طی دو سال آینده مشخص شده است. این پیشنهادها معمولاً محرمانه است و منتشر نمی شود، بنابراین نمی توان محتوای آنها را ارزیابی کرد. در هر صورت، قبل از آنکه بتوانیم به هرگونه سوالی در مورد پیشنهادها پاسخ دهیم لازم است از محتوای مذاکراتی که به امضای آنها منجر می شود، اطلاع داشته باشیم.

همان گونه که در قسمت اول این گفتار اشاره شد، در دهه ۱۹۸۰، بانک جهانی فعالانه در برنامه های اصلاحات مشارکت داشت. بانک جهانی با اعطای وامهای تعدیل ساختاری و

۱. شواهد زیادی در دست است که مسئولان اعطای کمکهای مالی آمریکا در کره در متقاعد کردن دولتمردان کره نسبت به لزوم انجام اصلاح سیاستهای اقتصادی نقش مهمی داشتند. نه تنها خود مسئولان کمک از انجام اصلاحات طرفداری می کردند، بلکه اتباع کره که برای سازمانهای کمک رسانی کار می کردند بعدها نقش مهمی در پیشبرد اصلاحات برعهده داشتند. نگاه کنید به:

Cole and Lyman, *Korean Development*.

۲. برای مثال، این موضوع در ترکیه در سال ۱۹۸۰ مصداق داشت. نگاه کنید به:

Osman Okyar, "Turkey and IMF: A Review of Relations, 1978 - 82", in John Williamson (ed.) *IMF Conditionality*, Institute for International Economics (Washington, DC), 1983.

است، موضح طرفداران اصلاحات را تقویت نمایند.

در برخی موارد، ممکن است سیاستمداران به رغم حمایت قلبی از برنامه اصلاحات، در پشت سر مؤسسات بین المللی پنهان شوند و آنها را سیر بلا قوار داده، بگویند این اقدامات توسط مؤسسات فوق به دولت تحمیل شده است. در موارد دیگری، هنگامی که فشار سیاسی افزایش می یابد یا مشکلات اقتصادی باعث مقاومت در برابر اصلاحات می شود، سیاستمداران مخالف اصلاحات، تقصیر را به گردن مؤسسات بین المللی می اندازند.

بسی گمان صندوق بین المللی پول و بانک جهانی نباید از برنامه اصلاحات یک کشور حمایت کنند، مگر آنکه مطمئن شوند عملکرد اقتصادی آن کشور در آینده بهبود خواهد یافت. به نظر منطقی نمی آید که صندوق بین المللی پول و بانک جهانی با نرخ بهره نزدیک به نرخ بازار به کشورهای وام بدهند که پس از دریافت آن به مخارج بیش از حد دولت ادامه داده و تا جایی پیش بروند که تسهیلات دریافتی تمام شود و بحران موازنه پرداختهای بملدی آغاز گردد. در واقع، می توان چنین گفت که در کشورهایی از قبیل آرژانتین که برای اولین برنامه انضباط مالی خود حمایت مالی دریافت کردند، این حمایت به ضرر آرژانتین تمام شد، چون زیاده روی های پولی و بودجه ای و تورم حاصل از آنها مدت بیشتری ادامه یافت و باعث افزایش و خاتم اوضاع اقتصادی گشت. چنانچه صندوق بین المللی پول و بانک جهانی شرایط سخت تر را برای اعطای تسهیلات بر آرژانتین تحمیل می کردند، چه بسا که بار بدهیهای خارجی آن کشور کمتر از مقداری می شد که اکنون باید بپردازد.

در چنین حال، مطلع کردن مردم و محافل سیاسی از ماهیت تغییرات سیاستهای اقتصادی و ضرورت انجام این تغییرات دارای مزایایی است. همان طور که پیشتر گفته شد، بحث و تبادل نظر علنی در مورد برنامه اصلاحات قبل از اعلام رسمی آنها، همیشه امکانپذیر نیست (برای مثال هنگامی که ذخایر ارزی به پایان رسیده و لازم است که نرخ ارز تعدیل گردد). در برخی موارد، ممکن است بحث علنی در مورد مشکلات و مسائل فعلی، باعث کاهش مخالفت گردد. لیکن جلب حمایت فراگیر مردم نسبت به برنامه اصلاحات، تنها از طریق موفقیت آنها میسر است. از این رو، مهمترین مسئله، طراحی یک برنامه اصلاحات معتبر و قابل تداوم است.

همچنان که شناخت مردم نسبت به اینکه چرا سیاستهای اقتصادی بد باعث کندی رشد اقتصادی می شود و همچنین چه عواملی احتمال موفقیت یک برنامه اصلاحات را افزایش

می دهد بیشتر می شود، اجزای یک برنامه اصلاحات پایدار بیشتر مورد قبول قرار خواهد گرفت. صندوق بین المللی پول و بانک جهانی نیز در این صورت با اطمینان بیشتری از برنامه اصلاحات حمایت خواهند کرد. آنها نسبت به این نکته که برنامه اصلاحات به معنای تغییر مسیر واقعی در اقتصاد کشور مورد نظر خواهد بود و باعث بهبود اوضاع اقتصادی آن کشور می شود، یقین بیشتری خواهند داشت. بیشتر نگرانیهایی که در مورد اصلاحات مطرح می شود، به خاطر عواقب تغییر سیاستهاست. یکی از دلایل بروز و تشدید این نگرانیها، تعداد زیادی برنامه هایی است که تحت عنوان «برنامه اصلاحات عمده» با هیاو و تبلیغات آغاز شده و در موارد بسیاری ناموفق بوده است. تجربیات صندوق بین المللی پول و بانک جهانی و همکاری کارشناسان این مؤسسات با سیاستگذاران کشورهای مختلف، منبع با ارزشی از دانش و تجربیات قیاسی است که می تواند مبنای مناسبی برای طراحی برنامه های اصلاحات باشد. به ویژه در شرایط بحرانی که بسیاری از این برنامه ها در داخل آن طراحی می شود، دسترسی به کارشناسان مجرب مؤسسات بین المللی که با تجربه های (موفق و ناموفق) سایر کشورها آشنایی دارند، می تواند مستقل از حمایت های مالی این نهادها بسیار با ارزش باشد.

۶. بدهیهای بین المللی و دسترسی به منابع

در آغاز گفتار اول من به بحران بین المللی بدهیهای خارجی و اینکه چگونه عوارض این بحران با دلایل بروز آن (سیاستهای اقتصادی ضعیف در کشورهای شدیداً بدهکار) اشتباه شده بود اشاره کردم. هرچند گفته شد که بدهیها دلیل اصلی مشکلات اقتصادی نیست و اصلاح سیاستهای اقتصادی ضرورت دارد، اما نباید نقش منابع مالی را در تسریع واکنش عوامل اقتصادی نسبت به برنامه اصلاحات و در نتیجه افزایش بازدهی اقتصادی در مراحل اولیه اصلاحات را نادیده گرفت. این موفقیت اولیه به نوبه خود نقش مهمی در کاهش مخالفت سیاسی با اصلاحات در مرحله هدایت منابع به سوی فعالیتهای سودآور جدید ایفا خواهد نمود.

از نظر اصولی ممکن است مخارج بازپرداخت بدهیهای خارجی آن قدر زیاد باشد که هر گونه سرمایه گذاری خارجی، سودآوری خود را از دست بدهد. این وضعیت هنگامی پیش می آید که دولت ناچار می شود برای پرداخت اقساط بدهیها مالیاتهای سنگینی بر درآمد شرکتها وضع کند که در نتیجه، از جذابیت سرمایه گذاری های جدید کاسته خواهد شد. یکی از طرفداران سرسخت این نظریه جفری سکز* است.^۱ وی معتقد است که این وضعیت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مصداق دارد و برای دستیابی به رشد اقتصادی در این کشورها لازم است به نحوی در مورد بازپرداخت بدهیهای خارجی به آنها کمک شود.

لیکن نمی توان با قاطعیت گفت که بخشودگی بدهیها در شرایطی که پیش شرطهای صندوق بین المللی پول و بانک جهانی برای موفقیت اصلاحات ضرورت دارد، لزوماً بهتر از اعطای وام جدید است.^۲ هنگامی که به نظر می آید احتمال موفقیت برنامه اصلاحات، بسیار زیاد باشد، تزریق منابع مالی جدید برای حمایت از این برنامه ها می تواند تا حدودی از فشار مشکلات متعدد در مرحله انتقال بکاهد. این مشکلات بیشتر از جابه جایی اجتناب ناپذیر منابع در این مرحله ناشی می شود.

حتی در شرایطی که بار بدهیهای خارجی چندان سنگین نیست، باز هم دسترسی به منابع اضافی (از جانب صندوق بین المللی پول یا دیگر مؤسسات) باعث کاهش سختیها و ناراحتیهای دوران انتقال می گردد. این مطلب خاصه در شرایطی که واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه ای در دوران بحرانی پیش از اصلاحات شدیداً کاهش یافته است، بیشتر

* Jeffery Sacks

۱. منبع:

Jeffrey Sachs, "Introduction," in Jeffrey Sachs (ed.), *Developing Country Debt and Economic Performance*, University of Chicago Press, (Chicago), 1989.

۲. اگر تخفیف بدهیها به منابعی (از جانب نهادهای بین المللی و اعطای کمک) نیازمند است که در صورت عدم استفاده برای این منظور برای اعطای وامهای جدید قابل استفاده باشد، چندین سؤال دیگر نیز مطرح می گردد. اگر وام جدید برای سرمایه گذاری های اضافی به کار رود، در حالی که صرف همان منابع برای بازپرداخت بدهیها صرفاً به دولت اجازه دهد که بطور داوطلبانه پرداخت اقساط بدهیهای خود را ادامه دهد، طبیعی است که صرف این منابع برای وامهای جدید بازدهی بیشتری خواهد داشت. همچنین باید توجه کرد که اگر کمک مالی برای بازپرداخت بدهیها مختص کشورهای شدیداً بدهکار باشد، یک توزیع مجدد منابع به طور ضمنی به وقوع خواهد پیوست. منابعی که می توانست در اختیار کشورهای کم درآمد و فاقد بدهیهای سنگین (نظیر کشورهای جنوب آسیا) قرار گیرد اکنون به کشورهای شدیداً بدهکار با درآمد متوسط تخصیص خواهد یافت.

مصدق پیدا می کند: منابع ارزی اضافی می تواند باعث جریان مجدد واردات و احیای فعالیتهای اقتصادی گردد. در برخی موارد، افزایش واردات باعث افزایش استفاده از ظرفیتهای تولیدی گشته، و در نتیجه، فعالیتهای اقتصادی به جای اینکه در مراحل اولیه اصلاحات کاهش یابد، افزونتر گشته است، و در عین حال، همزمان با آن، فشارهای تورمی کمتر شده و اقتصاد ثبات بیشتری یافته است.^۱

به علاوه، در برخی موارد، برخورداری از حمایت مالی در طی یک برنامه اصلاحات، امکان سرمایه گذاری بیشتر (به ویژه در زمینه امور زیربنایی و تعمیرات اساسی) در دوره انتقال را فراهم می آورد و تا حدودی کاهش ضروری مخارج دولت در این زمینه ها را جبران می کند. برای مثال، می توان ادعا کرد که چنانچه منابع مالی بیشتری از سوی جامعه بین المللی در هنگام اجرای برنامه های اصلاحات بولیوی در اختیار آن کشور قرار می گرفت، با توجه به کاهش درآمدهای صادراتی و تعدیلهای داخلی ضروری طی اجرای برنامه اصلاحات بولیوی، نرخ رشد اقتصادی به مراتب بیشتر می شد. عموماً هنگامی که به منظور تشویق صادرات سیاستهای اقتصادی مورد بازنگری قرار گرفته و هماهنگ می شود، توسعه صنایع صادراتی (و صنایع زیربنایی حامی صادرات) سودآوری زیادی خواهد داشت. چنانچه ورود سرمایه امکان سرمایه گذاریهای اضافی را در دوران پس از اصلاحات فراهم نماید. نرخ رشد اقتصادی بسیار بیشتر از شرایطی خواهد بود که تنها منبع مالی برای سرمایه گذاری پس اندازها می باشد.

بی گمان هنگامی که اجرای اصلاحات ضروری به نظر می رسد، همیشه این خطر وجود دارد که دسترسی به منابع مالی اضافی، احساس نیاز به اصلاحات را کمرنگ نماید، و در

۱. در منبع زیر، تحلیلی در مورد کاهش ارزش پول ترکیه در سال ۱۹۵۸ که طی آن تورم شدیداً کاهش یافت و در نتیجه آزادسازی واردات، تولید افزایش یافت، ارائه شده است.

Anne O. Krueger, *Foreign Exchange Regimes and Economic Development: Turkey*, Columbia University Press (New York), 1974.

همچنین نگاه کنید به:

Behrman, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*.

نگارنده این مقاله نشان داد که کاهش ارزش پول ملی دارای آثار انقباضی و تورمی بود، در حالی که آزاد سازی واردات (که فقط از راه استقراض تأمین مالی می شد) تأثیر انبساطی داشت و تا حدودی فشار تورمی را کاهش می داد.

گفتار سوم

تجربه های مربوط به برنامه های
اصلاح سیاستهای اقتصادی

مترجم: دکتر محمد طیبیان

گفته آید در حدیث دیگران

خوشر آن باشد که سرّ دلبران



گفتار سوم

تجربه‌های مربوط به برنامه‌های اصلاح سیاستهای اقتصادی

در گفتار اول، چنین استدلال کردیم که تفاوت در نرخ رشد اقتصادی کشورها، تا حد قابل ملاحظه‌ای منعکس‌کننده تفاوت در اتخاذ سیاستهایی است که مشوق رشد سریع اقتصادی است. همچنین مواردی مطرح شد که نشان می‌دهد سیاستهای اتخاذ شده در بعضی از کشورهای در حال توسعه بسیار غیرکارآمد بوده و با ایجاد شرایط توسعه سریع و پایدار ناسازگار بوده است. در گفتار دوم، به بحث درباره اجزاء و محتوای برنامه‌های اصلاح سیاستهای اقتصادی - یعنی اینکه چه نکاتی در این مورد مطرح است و چه باید کرد - پرداختیم. همچنین اشاره‌هایی شد به مشکلاتی که این برنامه‌ها با آن روبه‌رو می‌شود، لکن کمتر در این مورد صحبت شد که چه دستاوردهایی می‌توان انتظار داشت، یا اینکه چه تجربه‌هایی واقعی در مورد برنامه‌های اصلاح سیاستهای اقتصادی وجود دارد.

در این گفتار آخر، توجه ما عمدتاً به دو نکته معطوف خواهد بود. نکته اول، مربوط به تجربه عملی برنامه‌های اصلاح سیاستهای اقتصادی، و به ویژه تجربه نمونه‌های موفق خواهد بود. نکته دوم، مربوط به مفهوم «اقتصاد سیاسی اصلاح سیاستهای اقتصادی» است، یعنی پرداختن به این پرسش که چگونه در بعضی موارد، سیاستهای اقتصادی که ماهیت خصمانه در

مقابل رشد و توسعه اقتصادی دارد، توسط بعضی دولتها اتخاذ شده و تداوم می یابد. دربخش نتیجه گیری این قسمت، به طرح نکاتی که نیازمند مطالعه و تحقیق بیشتری در زمینه سیاستها و اثرات آنها است، خواهیم پرداخت.

۱. اصلاح سیاستهای اقتصادی موفق و ناموفق

کمال مطلوب این بود که دانش اقتصادی به آن درجه از پیشرفت رسیده بود که می توانستیم یک مدل کلی در اختیار داشته باشیم که ارتباط متقابل سیاستهای اقتصادی و سایر عواملی که بر رشد اقتصادی تأثیر دارند را به روشنی تبیین نماییم. در این صورت به سادگی می توانستیم پارامترهای مربوط به سیاستهای اقتصادی را به داخل این مدل تغذیه نموده، و از این طریق، تخمینی از تغییر در عملکردهای اقتصادی که می توانست از یک برنامه موفق اصلاح سیاستهای اقتصادی منتج شود را به دست آوریم. از آنجا که نظامهای اقتصادی بسیار پیچیده هستند و دانش ما در این مورد هنوز محدود است، تلاشها برای درک اینکه برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی چه دستاوردهائی می توانند ارائه کنند، باید واقعینانه باشد. به دلیل اینکه شرایط هر کشور پیش از شروع برنامه اصلاحات متفاوت بوده و همچنین مواهب اولیه کشورها از امکانات تولیدی، و شرایط آنها در ارتباط با اقتصاد جهانی متفاوت است، در نتیجه، برنامه اصلاح سیاستهای اقتصادی هر کشور نیز باید به طور مجزای مورد ارزیابی قرار گیرد. بنابراین برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی دارای پیچیدگیهای خاصی است، و بهتر است به جای بحث کمی در مورد عملکرد موارد متعدد، چند مورد مشخص مورد بررسی جامعه تری قرار گیرد. ۱ درخشانترین تجربه عملکرد رشد اقتصادی در ۲۵ سال گذشته را

۱. برای یک مرور و تجزیه و تحلیل وافی از تجربه کلی دهه ۱۹۸۰، نگاه کنید به:

Vittorio Corbo and Stanley Fischer, " Adjustment Programs and Bank Support: Rationale and Main Results" , World Bank Country Economics Department , Working Paper NO.582, January 1991 .

می توان در تایوان و کره جنوبی مشاهده نمود؛ هر دو این کشورها سیاستهای اقتصادی قبلی خود را در نیمه اول دهه ۱۹۶۰ به طور بنیادین تغییر دادند. از آنجا که گاهی فراموش می شود که این کشورها در آن زمان در چه شرایطی از فقر به سر می بردند و اینکه تا چه حد سیاستهای آنها پیش از تحول بنیادین، مشابه آن چیزی بوده است که امروزه در کشورهای با عملکرد ضعیف مشاهده می کنیم، بحث را از مرور تاریخچه تجربه اصلاح سیاستهای اقتصادی کره آغاز می کنیم. به این دلیل که تجربه کره جنوبی به سالها قبل برمی گردد، از نظر بعضی ناظران، درسهای حاصل از این تجربه با شرایط دهه ۱۹۸۰ سنخیت ندارد. در نتیجه، پس از بحث درباره تجربه کره، توجه خود را به تجربه کشور ترکیه منعطف خواهیم ساخت و تحولات سیاستهای اقتصادی ترکیه که در دهه ۱۹۸۰ مطرح شد را مورد بررسی قرار خواهیم داد. کشورهای متعدد دیگری وجود دارند که در آنها اصلاح سیاستهای اقتصادی در جریان است. اینها یا از موارد موفق به شمار می روند، یا به موفقیت آنها امید فراوانی بسته اند. شاید برای مثال بتوان شیلی را ذکر کرد که پس از تحولات اساسی سیاستها در سالهای آخر دهه ۱۹۸۰، رشد اقتصادی شتابانی را تجربه کرده است یا نمونه تایلند را نام برد که تحولات تدریجی (و از نقطه شروعی که سیاستهای زمان شروع نیز از حالت اغتشاش کمتری برخوردار بود) را آغاز نمود و در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ به نرخهای رشد اقتصادی دو رقمی دست یافت. به علاوه، کشور غنا بیش از نیم دهه رشد اقتصادی با نرخ بالاتر از ۵ درصد در سال را پس از یک دوران افول و تنزل اقتصادی ۲۰ ساله تجربه نمود. ۱ کشور مکزیک، اصلاحات عمده ای را در نظام ارزی و پرداختهای بین المللی بعضی بخشهای اقتصادی اعمال کرده و نشانه های رشد اقتصادی در این کشور نمایان می شود. ۲ موریتانی از سال ۱۹۸۳ به بعد، از نرخ رشد

۱. نگاه کنید به:

Joseph L. S. Abbey, *On Promoting Successful Adjustment: Some Lessons from Ghana*, The 1989 Per Jacobsson Lecture, Per Jacobsson Foundation (Washington, DC), September 24, 1989.

۲. نرخ رشد اقتصادی مکزیک در سال ۱۹۹۰ معادل ۳/۹ درصد تخمین زده شده، که هنوز براساس استانداردهای تاریخی نرخ رشد پایینی است. نگاه کنید به:

Financial Times, Feb. 27, 1991, P.8.

این بدان معنا نیست که موفقیت مکزیک تضمین شده است. این نگرانی وجود دارد که نرخ ارز به اندازه تفاوت نرخ تورم تطبیق داده نمی شود. اگر این امر ادامه یابد اصلاح سیاستهای اقتصادی اعتبار خود را از دست داده و اتخاذ تصمیمات دیگری ضرورت می یابد.

متوسط ۷ درصد برخوردار بوده و اکنون در زمره کشورهای دارای درآمد متوسط به شمار می رود. ^۱ بسیاری از کشورهای دیگر نیز اصلاح سیاستهای اقتصادی را با کمک بانک جهانی و صندوق بین المللی پول شروع کرده اند (نگاه کنید به جدول ۲ - ۱ در گفتار دوم)، لکن هنوز زود است که در مورد عملکرد این کشورها قضاوت کنیم.

محدود کردن بحث به شرح داستان نمونه های موفق، می تواند گمراه کننده باشد. ادامه بحث رابه تجربه کشورهای که تجربه اصلاح سیاستهای اقتصادی آنها چندان خوشبینانه نیست معطوف خواهیم کرد. برای این منظور، تجربه اصلاح سیاستهای اقتصادی یک دهه گذشته آرژانتین را مرور خواهیم نمود. در این زمینه، کشورهای دیگری را نیز می توان ذکر کرد: مصر، زامبیا، برزیل، سودان، سنگال و شمار دیگری از کشورها بارها برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی پر دامنه ای را مطرح کرده اند، ولی آنها به شکست انجامیده است، زمانی که تورم شدت یافته، اغتشاشهای اجتماعی مربوط به گرانی ارزاق، رجعت به سوبسیدها را به همراه آورده و حراج ارز خارجی متوقف شده و سایر نمایانگرهای شکست سیاستها پدیدار شده است. ^۲

1. *New York Times*, Sept. 10, 1991, P. 6.

۲. کشورهای متعددی نیز قابل ذکر هستند که در آنها اصلاح سیاستهای اقتصادی را می توان تا حدودی موفق ارزیابی نمود. نمونه قابل ذکر این دسته بولیوی است: نرخ تورم این کشور از ۴۰۰۰۰ درصد در سال، به سرعت به نرخهای پایین تر تنزل کرد و اصلاحات مالی دامنه داری در این کشور اعمال گردید. گرچه از این پس، اصلاح سیاستهای اقتصادی بولیوی موفقیت آمیز بود، لکن نرخ رشد اقتصادی از شتاب برخوردار نشد. در این مورد، نگاه کنید به:

Juan Antonio Morales and Jeffrey Sachs, "Bolivias, Economic Crisis", National Bureau of Economic Research Working Paper NO. 2620, June 1988.

اصلاح سیاستهای اقتصادی سریلانکا بعد از ۱۹۷۷ را نیز می توان به همین نحو ارزیابی کرد: بسیاری از کنترلهای دولتی بر فعالیت اقتصادی خصوصی حذف شد و رشد اقتصادی از شتاب برخوردار گردید، ولی افزایش سریع در هزینه های دولت به بی ثباتی کلان اقتصادی منجر شد. نگاه کنید به مقاله

Andrew G. Cuthbertson and Premachandra Athukorala, "Sri Lanka", in Demetris Papageorgiou, Michael Michaely, and Armeane M. Choksi, *Liberalizing Foreign Trade*, Vol. 5, Basil Blackwell (Cambridge, MA) 1991, PP. 333 ff.

بالاخره باید به نمونه اصلاح سیاستهای اقتصادی در زلاندنو اشاره کرد که در دهه ۱۹۸۰ اعمال شد. در این مورد، نگاه کنید به:

David Coygill, *Economic Restructuring in New Zealand since 1984*, The 1989 Per Jacobsson Lecture, Per Jacobsson Foundation (Washington, DC), September 24, 1989, and Anthony Rayner and Ralph Lattimor, "New Zealand", in Papageorgiou, Michaely, and Choksi, Vol. 6, 1991, PP. 1 - 136.

کره

رشد اقتصادی کره چنان چشمگیر بوده است که اغلب فراموش می شود این کشور با چه درجه ای از فقر و محرومیت دست به گریبان بوده است. همچنین فراموش می شود که در مقام ارزیابی، تا چه میزان افق توسعه این کشور را تاریخ می دانستند. کره از سال ۱۹۱۰ تا پایان جنگ جهانی دوم، مستعمره ژاپن بود. هنوز بازسازی بعد از جنگ کره آغاز نشده بود و هنوز این کشور تحت قیمومیت نیروهای آمریکایی بود که شبه جزیره کره به دو بخش تجزیه شد. در نتیجه این تجزیه، قسمت شمالی صاحب بیشترین سهم از ظرفیتهای تولید برق و صنعت کشور شد. همچنانکه کره جنوبی خود را با این ضربه سازگار می ساخت. با تورم، نرخهای چندگانه ارز خارجی، و سایر سیاستهایی مواجه گردید که در گفتار اول آمده است. فرماندهی نظامی آمریکا، موفق به انجام چند تغییر عمده شد، از جمله، اصلاح نظام آموزشی، اصلاحات اراضی (این امر ضروری بود، چون بخش عمده زمینها در تملک ژاپنها قرار داشت)، و بهبود در توزیع نهاده های کشاورزی. حاکمیت نیز در سالهای دهه ۱۹۴۰ از نیروهای نظامی آمریکا به جمهوری کره منتقل گردید.

گرچه فعالیت اقتصادی با سرعت رشد کرد، لکن هنوز به سطح پیش از شروع جنگ جهانی دوم نرسیده بود که در سال ۱۹۵۰ جنگ کره آغاز شد. در سه سال بعد از آن، نیروهای متخاصم بارها سراسر شبه جزیره را درنوردیدند و در پایان جنگ در تابستان ۱۹۵۳، ویرانیهای پر دامنه ای برجای گذاشتند.

پس از پایان یافتن جنگ کره، یک دوره پنجساله قابل ذکر است که در آن سیاستهای اقتصادی کره بیشترین موفقیتهایی که قبلاً ذکر کرده ام را به دنبال داشت. ابتدا دولت متحمل کسر بودجه هنگفتی شد، اندازه کسر بودجه بسیار بزرگتر از کمکهای خارجی بود که از آمریکا دریافت می شد و این کمکها خود تقریباً برابر با ۱۰ درصد تولید ناخالص ملی کره بود. نرخ پس انداز داخلی کره منفی بود، به نحوی که تمام سرمایه گذاری از طریق مالیات تورمی و

کمکهای خارجی تأمین می شد. نرخ تورم حاصله از ۲۰ درصد در سال فراتر رفته بود. نرخهای که با معیارهای دهه ۱۹۵۰ نرخ تورم بسیار بالایی به شمار می رفت. صادرات حدود ۳ درصد از تولید ناخالص ملی را شامل می شد، و در پایان دهه ۱۹۵۰، هیچ نشانه‌ای از رشد را از خود بروز نمی داد، زیرا وجود نرخهای چندگانه ارز، سبب شده بود که ارزش مبادله پول داخلی با ارز خارجی بنحو مزمونی بیش از میزان واقعی تعیین شود.^۱ محدودیتهای مقداری بر واردات اعمال می شد تا از این طریق، تقاضای اضافی برای واردات که ناشی از نرخ برابری غیرواقعی بود، تحت کنترل قرار گیرد، به رغم اینکه تنزلهای ادواری در ارزش پول داخلی و تغییر مکرر نظام نرخ برابری نیز اعمال می شد. فساد اداری که در قلمرو تخصیص سهمیه‌های وارداتی شکل گرفت، به مهمترین مسئله سیاسی اواخر دهه ۱۹۵۰ تبدیل گردید.

گرچه دوره بازسازی بعد از جنگ، فرصتهای مناسبی برای رشد سریع اقتصادی فراهم نمود^۲، متوسط نرخ رشد تولید ناخالص ملی در فاصله سالهای ۱۹۵۳ - ۱۹۵۷، در حد ۵ درصد باقی ماند و در سالهای بعد تنزل یافت. در ایالات متحده آمریکا، بحثی در این مورد آغاز شد که آیا کره جنوبی اصولاً تحت هیچ شرایطی امکان رشد را داراست. این باور قطعی بود که کره جنوبی نمی تواند رشد کند: درآمدها به نحو اعجاب انگیزی در سطح پایینی قرار داشت، تراکم جمعیت بر زمینهای قابل آبیاری، به بالاترین سطح در جهان می رسید، سهم پایین پس انداز و صادرات در تولید ملی ناظران را به این نتیجه رساند که فقط می توان امیدوار بود که کمکهای خارجی ادامه یابد تا بلکه سطح زندگی مردم حفظ گردد.^۳

۱. این در واقع عمدی بود. رئیس جمهور سیگمون ری اعتقاد داشت که هر چه کسر تراز پرداختهای کره بیشتر باشد، کمکهای امریکا نیز بیشتر خواهد بود. به همین دلیل، سیاستهایی که مشوق صادرات بود را رد می کرد. نگاه کنید به:

David Cole and Princeton N. Lyman, *Korean Development, The Interplay of Politics and Economics*, Harvard University Press (Cambridge), 1971. PP. 170 ff.

۲. این فرصت به این جهت ایجاد می گردد که در بازسازی خرابیهای ناشی از جنگ، ترمیم و تعمیر می تواند با سرمایه گذاری نسبتاً کمی افزایشهای سریع در تولید را فراهم کند.

۳. نگاه کنید به:

Anne O. Krueger, *The Foreign Sector and Aid*, Harvard University Press (Cambridge, MA), 1982. Chapter 1, ff. 8.

دولت آمریکا، پس از بحث مفصل در کنگره، اعلام کرد که از میزان کمکهای خارجی خواهد کاست. در سال ۱۹۵۸، کره یک برنامه ثبات اقتصادی را آغاز کرد، هدف این برنامه کاهش تقاضای اضافی برای ارز خارجی و کاهش نرخ تورم داخلی بود. این برنامه در کوتاه مدت موفق بود و سبب تنزل نرخ تورم شد. لکن اثر ناچیزی بر مشکلات ساختاری کشور اعمال نمود. عملکرد اقتصاد کره در سال ۱۹۵۹ حتی از سالهای پیش از آن ضعیفتر بود.

در آن زمان، دامنه فساد اداری ناشی از تخصیص اداری مجوز واردات نه تنها بر همگان روشن بود، بلکه بارها در نشریات پرطرفدار نیز منعکس شده بود. به این نحو، مخالفت با حکومت ری به دلیل عدم توان او در تأمین رشد اقتصادی و دست زدن وی به روشهای همراه با آشفستگی، رو به افزایش گذاشت.

علاوه بر آن، واکنش در برابر تصمیم آمریکا در مورد کاهش کمکهای خارجی (که به دلیل پایین بودن نرخ پس انداز داخلی، تنها منبع سرمایه گذاری بود)، سبب شد در کره جنوبی مباحثی در مورد چشم انداز آینده کشور مطرح شود. برای تمام مردم کره مشخص بود که، با توجه به احتمال تنزل کمکهای خارجی، برای کشوری مانند کره جنوبی که از لحاظ منابع طبیعی نیز فقیر بود، تنها راه قابل تصور برای ایجاد شرایط رشد اقتصادی این است که صادرات رو به افزایش رود. در همین حال، ناامیدی سیاسی از حکومت سیگمان ری*، به «انقلاب دانشجویی» در سال ۱۹۶۰ انجامید و متعاقب آن رژیم ری سرنگون گشت.

رژیم جدیدی که بر سر کار آمد، به دلایل مختلف دچار ضعف بود، و طی یک سال، یک حکومت نظامی جایگزین آن شد. پس از آن، انتخابات برگزار شد و تحت یک قانون اساسی جدید، پارک چون هی** به قدرت رسید. در حکومت اولیه پس از انقلاب نیز تغییرات مختصری در سیاستهای اقتصادی انجام پذیرفت. یک مجموعه از انگیزه های صادراتی برای صدور کلیه کالاهای غیر سنتی^۱ ایجاد شد، و نرخ پول داخلی در حد چشمگیری تنزل داده شد. از آن پس، بارها انگیزه های صادراتی تغییر یافت، به نحوی که ارزش واقعی این انگیزه ها برای صادرکنندگان ثابت بماند. علاوه بر آن، صادرکنندگان اجازه یافتند بدون پرداخت تعرفه و حقوق گمرکی کالاهای واسطه ای و سرمایه ای وارد کنند. علاوه بر آن، فقط

* Sygman Rhee

** Park Chun Hee

۱. صادرات کره در سال ۱۹۶۰، ۳ درصد تولید ناخالص ملی بود که از این مقدار ۸۸ درصد را مواد اولیه تشکیل می داد.

صادرکنندگان اجازه داشتند کالا وارد کنند، به نحوی که هر مقدار درآمد از مجوزهای وارداتی قابل حصول بود، عاید صادرکنندگان می شد. و بالاخره، صادرکنندگان از اعتبارات با نرخهای بهره پایین تر و بعضی معافیت‌های صادراتی برخوردار شدند.

حکومت پارك این سیاستها را ادامه داد و حتی از آن نیز فراتر رفت. پس از اعمال سیاستهای ثبات اقتصادی سال ۱۹۵۸ تورم کاهش یافت، لکن پس از یک برداشت محصول کشاورزی ضعیف در سال ۱۹۶۳، باردیگر افزایش یافت. مسئولان پیوسته به تطبیق سوبسیدهای صادراتی پرداختند، به نحوی که نرخ واقعی ارز خارجی برای صادرکنندگان حفظ شود. همچنین تا سال ۱۹۶۳، محدودیتهای کمی بر واردات به طور چشمگیری کاهش یافته بود و صادرکنندگان تنها گروهی بودند که می توانستند وارد کنند.^۱

واکنش نظام اقتصادی به اصلاحات اولیه، و رای انتظار بود. چنانکه داده‌های جدول ۳-۱ نشان می دهد، صادرات که در سال ۱۹۶۰ در حد ۳۰ میلیون دلار بود، در سال ۱۹۶۴ به حد ۱۰۰ میلیون دلار رسید و تولید ناخالص ملی نیز از رشد شتابان برخوردار شد. در سال ۱۹۶۴، دور دوم اصلاحات آغاز شد. برای کاهش هزینه‌های دولتی اصلاحات مالی اعمال شد، به نحوی که هزینه‌ها به درآمدهای دولت نزدیک شود. پس از آن، کسری بودجه به نزدیک صفر تنزل یافت، زیرا درآمدهای دولت نیز به دلیل افزایش فعالیت اقتصادی و بهبود نظام مالیاتی افزایش یافت. نرخ بهره افزایش یافت، به طوری که نرخ بهره واقعی به رقمهای مثبت رسیده، و از آن پس، نیز به ندرت نرخ بهره در سطحی قرار گرفته است که به وام گیرنده نرخ بهره واقعی منفی ارائه نماید.^۲ در سال ۱۹۶۷، مقامات کره در نظام صدور مجوز واردات

۱. تغییر در سیاستهای کره جنوبی در سالهای ۱۹۵۷ - ۱۹۵۸ تا ۱۹۶۴ تحقق یافت. برحسب اینکه چه ضابطه‌ای را مد نظر قرار دهیم، می توانیم بگوییم که اصلاحات در تمام هفت سال اتفاق افتاد، یا سال ۱۹۶۰ (که در آن سال انگیزه‌های صادراتی به طور چشمگیری افزایش یافت) یا می توان سال ۱۹۶۴ را سال شروع اصلاحات دانست که در آن سال سیاستهای مالی و پولی تغییر یافت و با تغییر رژیم تجاری همراه گردید. اگر به جای سیاستها، به نتایج توجه کنیم، افزایش سریع صادرات کره در سال ۱۹۶۰ شروع شد. اشکال در تعیین تاریخ دقیق شروع اصلاح سیاستهای اقتصادی منحصر به مورد کره نیست. این امر سبب می شود که انجام مقایسه‌های بین‌المللی با مشکل مواجه شود.

۲. آزادسازی مالی به آهستگی تا سال ۱۹۸۰ عملی گردید. تخصیص اعتبارات بانکی هنوز یک ابزار تخصیص منابع ملی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بود و صادرکنندگان به این منابع اعتباری با ارجحیت دسترسی داشتند. نگاه کنید به: Charles R. Frank, Kwang Suk Kim, and Larry E. Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Korea*, Columbia University Press (New York), 1975.

جدول ۳-۱. سیاستهای اقتصادی کره جنوبی و عملکرد آن، ۱۹۵۵ تا ۱۹۷۰

سال	کسری بودجه (درصد تولید ناخالص ملی)	نرخ حقیقی مبادله ارزی (۱۹۶۰ = ۱۰۰)	نرخ تورم (درصد)	حساب جاری تراز پرداختها (درصد تولید ناخالص ملی)	درآمدهای صادراتی (میلیون دلار)	رشد تولید ناخالص ملی (تیمتهای ۱۹۷۰)
۱۹۵۵	-۳/۲	۷۶/۹	۶۸/۲	-۰/۴	۱۸	۵/۴
۱۹۵۶	-۵/۹	۶۱/۹	۲۲/۵	-۰/۴	۲۵	۰/۴
۱۹۵۷	-۴/۵	۵۵/۱	۲۳/۱	۰/۰	۱۹	۷/۶
۱۹۵۸	-۰/۵	۵۷/۸	-۳/۷	۱/۰	۱۷	۵/۲
۱۹۵۹	-۰/۵	۵۵/۸	۳/۱	۰/۴	۲۰	۳/۸
۱۹۶۰	۱/۰	۶۳/۶	۱۰/۲	۰/۳	۳۳	۲/۰
۱۹۶۱	-۰/۱	۱۱۵/۹	۸/۳	۱/۴	۴۱	۴/۸
۱۹۶۲	-۲/۸	۱۱۴/۰	۶/۷	-۲/۰	۵۴	۳/۱
۱۹۶۳	۰/۰	۹۴/۷	۱۹/۷	-۳/۷	۸۷	۸/۸
۱۹۶۴	۰/۲	۱۲۰/۴	۲۹/۵	-۰/۸	۱۲۰	۸/۶
۱۹۶۵	۰/۱	۱۳۵/۵	۱۳/۶	۰/۳	۱۷۵	۶/۱
۱۹۶۶	-۰/۶	۱۲۶/۲	۱۲/۳	-۲/۷	۲۵۰	۱۲/۴
۱۹۶۷	-۰/۶	۱۱۴/۵	۱۰/۶	-۴/۱	۳۳۵	۷/۸
۱۹۶۸	۰/۴	۱۰۸/۰	۱۰/۹	-۷/۴	۴۸۶	۱۲/۶
۱۹۶۹	-۲/۰	۱۰۴/۱	۱۲/۵	-۷/۳	۶۵۸	۱۵/۰
۱۹۷۰	-۰/۸	۱۰۰/۰	۱۶/۱	-۷/۱	۸۳۵	۷/۹

منبع:

Charles R. Frank Kwang Suk Kim, and Larry West Phal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Korea*. Columbia University Press (New York), 1975 Table 2.7 (for GNP growth rates); International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook* (Washington, PC), 1990.

تغییراتی را اعمال کردند: پیش از آن، واردات تمام کالاها بجز واردات اقلام خاص ممنوع بود. بعد از شروع اصلاحات واردات تمام کالاها مجاز بود، مگر اقلامی که در فهرست کالاهای ممنوع ذکر شده بود. طی ده سال بعد، فهرست اقلام ممنوع به تدریج کاهش یافت و اقلام کمتری را دربرگرفت، نرخ تعرفه‌های گمرگی نیز کاهش یافت.

رفته رفته، انگیزه‌های خاص تشویقی برای صادرات - که باید گفت به صورت یکنواخت و غیر ترجیحی بر کالاهای صادراتی اعمال می‌شد - به تدریج کاهش یافت، لکن نرخ برابری پول داخلی به دفعات بیشتری تغییر می‌نمود تا انگیزه صادراتی را براساس نرخهای واقعی ثابت نگهدارد. در سالهای اولیه شروع اصلاحات، می‌توان گفت که انگیزه برای تشویق صادرات، همگام با انگیزه جایگزینی واردات اجرا می‌شد، به این نحو که انگیزه‌های صادراتی به نحوی تعیین می‌شد که قابل مقایسه با انگیزه‌های تولید داخلی برای جایگزینی واردات باشد، انگیزه‌های اخیر نیز از طریق محدودیتهای واردات برای حمایت صنایع داخلی اعمال می‌شد. بعد از آن، به تدریج اهمیت نسبی تشویقها و انگیزه‌های صادراتی و ممنوعیتهای وارداتی کاهش یافته و نرخ برابری پول داخلی به عنوان ساز و کار عمده برای تشویق صنایع صادراتی و همچنین تشویق تولید داخلی برای جایگزینی واردات، مورد استفاده قرار گرفت: تا اواسط دهه ۱۹۸۰، تمام انگیزه‌های خاص مربوط به صادرات که از طریق معافیههای مالیاتی تأمین می‌شد، حذف گردیده بود. از انواع دیگر انگیزه‌ها نیز چیز زیادی باقی نمانده بود، بجز انگیزه‌هایی که از طریق نرخ برابری پول تأمین می‌شد. یکسان سازی نرخ برای پول تا حد زیادی عملی شده بود، لکن هنوز بعضی از تعرفه‌ها بر واردات کالاهای مصرفی اعمال می‌شد. اصلاحات در سایر بازارهای کره به همین نحو ادامه یافت. آزادسازی نظام مالی پیگیری شد. بعد از سال ۱۹۶۴، کسر بودجه دولت کره به شدت کاهش یافت، گرچه تورم، تا اواسط دهه ۱۹۸۰، همچنان به عنوان یک مسئله باقی ماند. پس از سال ۱۹۸۳، طی یک دوره پنجساله، نرخ، تورم شاخص قیمت کالاهای مصرفی از یک درصد نیز کمتر بود.

یک جنبه دیگر سیاستهای کره نیز شایان یادآوری است. طی سه دهه اصلاح سیاستهای اقتصادی موفقیت آمیز و رشد، سیاستهای دولت نسبت به تأمین نیازهای کشور به زیربناها، حمل و نقل، ارتباطات، آموزش، خدمات اجتماعی و بهداشت عمومی، به شدت حساسیت نشان می‌داد. در دهه ۱۹۵۰، توجه دولت بر تخصیص اعتبارات و همچنین صدور مجوزهای وارداتی تمرکز داشت، اما پس از شروع اصلاحات، تأکید عمده سیاستهای دولت در جهت

تضمین این امر متمرکز بود که خدمات بندری، راهها، تلفن، پست، و سایر امور زیربنایی به نحو کافی ارائه شود تا صادرکنندگان بتوانند تعهدات تحویل کالای خود را بموقع عملی سازند.

جدول ۱-۳، بعضی از شاخصهای کمی تغییر در سیاستها و تغییر در عملکرد اقتصاد کره را نشان می دهد. نتایج کلی چنان واضح است که نیاز به توضیح چندانی ندارد. در دهه پس از ۱۹۶۳، نرخ رشد تولید ناخالص داخلی کره به طور متوسط حدود ۱۰ درصد در سال بود، و بخش صادرات به عنوان بخش هادی عمل می کرد. نرخ رشد سالانه صادرات به طور متوسط در حد ۴۰ درصد قرار داشت. نرخ پس انداز کره از حدود ۳ درصد تولید ناخالص ملی در دهه ۱۹۵۰ به ۱۵ درصد در سال ۱۹۷۰ و سپس به حدود ۳۵ درصد در اواسط دهه ۱۹۸۰ افزایش یافت. نرخ پس انداز با چنان سرعتی افزایش می یافت که در سال ۱۹۸۶ دولت آمریکا کره را تحت فشار قرار داد تا راهی برای کاهش نرخ پس انداز خود بیابد! کمکهای آمریکا نیز متوقف شد. لکن سرمایه گذاری در کره چنان سودآور بود که اخذ وام از بانکهای تجاری امکان نیل به نرخ سرمایه گذاری فراتر از نرخ پس انداز داخلی را در طی دهه ۱۹۷۰ و اوایل ۱۹۸۰ عملی ساخت. تا اواسط دهه ۱۹۸۰ نرخ پس انداز داخلی کره چنان افزایش یافته بود که حساب جاری تراز بازرگانی دارای مازاد شد، به نحوی که قسمتی از وامهایی که قبلاً از خارج اخذ شده بود، بازپرداخت شد.

پس از حدود چهار سال، در اوایل سالهای ۱۹۶۰ که در آن دوره اشتغال غیرکشاورزی افزایش یافت لکن دستمزدهای واقعی کاهش یافت، اشتغال غیرکشاورزی شروع به افزایش نمود و دستمزدهای واقعی نیز با نرخ متوسط سالانه حدود ۸ درصد رشد کرد، اشتغال در بخش غیرکشاورزی از چنان رشدی برخوردار بود که طی بیش از ۱۰ سال اخیر، بیکاری مسئله ای نبوده است. در سالهای ۱۹۵۰ بیش از ۶۰ درصد جمعیت در بخش کشاورزی شاغل بودند. در اواخر دهه ۱۹۸۰ درصد شاغلین در بخش مزبور به ۲۰ درصد کاهش یافت. رشد صادرات درخشانترین علامت رشد کره جنوبی بود. صادرات از ۳ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۱۹۶۰ به ۴۶ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۱۹۸۸ افزایش یافت و به سطح ۵۹ میلیارد دلار در سال رسید. واردات نیز البته افزایش یافت و تقریباً با همان سرعت، زیرا توجه به سیاست جایگزینی واردات سبب تغییر در ساختار صنعت داخلی شد. درآمد سرانه کره در سال ۱۹۸۷ در حد ۲۶۹۰ دلار برآورد می شد، که نشاندهنده نرخ متوسط رشد سالانه ای برابر ۶/۴ درصد از سال ۱۹۶۵ به بعد است. این امر کره را از یکی از

در روز ۱۹۵۰ و ۱۹۵۱ در دهه های ۵۰ و ۶۰ میلادی در فرانسه با گروهی از دانشمندان و نویسندگان علمی در تمام این کشورها برپا گردید.
۱۰. فاشیست و تانک و بوم و درای سلطه زنده گی با گروهی از نویسندگان علمی در تمام این کشورها برپا گردید.

در سال ۱۹۵۰ میلادی در فرانسه با گروهی از دانشمندان و نویسندگان علمی در تمام این کشورها برپا گردید.
۱۰. فاشیست و تانک و بوم و درای سلطه زنده گی با گروهی از نویسندگان علمی در تمام این کشورها برپا گردید.

تاریخچه

در روز ۱۹۵۰ و ۱۹۵۱ در دهه های ۵۰ و ۶۰ میلادی در فرانسه با گروهی از دانشمندان و نویسندگان علمی در تمام این کشورها برپا گردید.

در سال ۱۹۵۰ میلادی در فرانسه با گروهی از دانشمندان و نویسندگان علمی در تمام این کشورها برپا گردید.
۱۰. فاشیست و تانک و بوم و درای سلطه زنده گی با گروهی از نویسندگان علمی در تمام این کشورها برپا گردید.

در روز ۱۹۵۰ و ۱۹۵۱ در دهه های ۵۰ و ۶۰ میلادی در فرانسه با گروهی از دانشمندان و نویسندگان علمی در تمام این کشورها برپا گردید.

در سال ۱۹۵۰ میلادی در فرانسه با گروهی از دانشمندان و نویسندگان علمی در تمام این کشورها برپا گردید.

است، قضاوت کرد. به هر حال، آموزنده است که تغییر در سیاستهای اقتصادی ترکیه در سالهای ۱۹۸۰ را مورد بررسی قرار دهیم.

ترکیه از نظر تاریخی کشوری ثروتمندتر از کره بوده است. جدولهای ۳-۲ و ۳-۴ بعضی آمار مقایسه ای دو کشور را در شرایطی که سیاستهای متفاوت و واگرایی را در سالهای ۱۹۵۵ تا ۱۹۸۰ تعقیب می کردند، نشان می دهد. تا اواسط دهه ۱۹۵۰، هر دو کشور دارای جمعیتی برابر بودند، لکن تولید ناخالص ملی و تولید ناخالص ملی سرانه ترکیه دوبرابر کره بود. هر دو کشور ساختار اقتصادی مشابهی داشتند، در کره $44/8$ درصد تولید ناخالص ملی در بخش کشاورزی تولید می شد، در ترکیه سهم این بخش $40/6$ درصد در سال ۱۹۶۰، یعنی نخستین سالی که برای آن داده های آماری قابل مقایسه برای ترکیه در دسترس است، بود. صادرات ترکیه در سال ۱۹۵۵ در سطح ۳۱۳ میلیون دلار قرار داشت که از $17/6$ میلیون دلار صادرات کره در همان سال بسیار بیشتر بود.

سیاستهای اقتصادی ترکیه در دهه ۱۹۳۰ اتخاذ شده بود. به این نحو که قرار بود رشد از طریق صنعتی شدن براساس جایگزینی کالاهای وارداتی با تولید داخلی عملی شود، و در این فرایند صنایع دولتی قرار بود نقش هدایت کننده را به عهده داشته باشد. در دهه ۱۹۵۰، تورم داخلی رو به رشد نهاد، زیرا هزینه های دولتی در جهت توسعه امور زیربنایی افزایش یافت، لکن درآمدهای مالیاتی به همان میزان از رشد برخوردار نشد. همچنانکه تورم داخلی شدت گرفت، قیمت کالاها و خدمات شرکتهای دولتی تحت کنترل اداری قرار گرفت، به این امید که نرخ تورم از این طریق کاهش یابد. نتیجه این شرایط نیز افزایش زیان شرکتهای دولتی بود که این زیان نیز به طور خودکار توسط اعتبارات بانک مرکزی تأمین می شد.

در این دوران تورمی، نرخ برابری اسمی پول داخلی در سطحی که در سال ۱۹۴۶ تعیین شده، تثبیت شده بود. در اواسط دهه ۱۹۵۰ تقاضای اضافی به نحو چشمگیری افزایش یافته و نرخ بازار سیاه دلار حدود ۳۰۰ درصد نرخ رسمی بود و همچنان در حال رشد سریع. مسئولان ترکیه برای مقابله با این شرایط در سال ۱۹۵۴ اقدام به صدور مجوز برای تمام انواع واردات نمودند (به این نحو که هر واردکننده مجاز بود فقط معادل ۹۵ درصد ارزش واردات خود را وارد کند). درآمدهای صادراتی کاهش یافت، زیرا ارزش پول داخلی ترکیه (لیره ترک) به طور تصنعی در سطحی بالاتر از نرخ واقعی تثبیت شده بود، و در نتیجه، فعالیتهای صادراتی به طور فزاینده ای از جاذبه کمتری برخوردار بوده و اقتصاد تورمی داخلی

جدول ۳-۲. مقایسه بین ترکیه و کره جنوبی، ۱۹۵۵ تا ۱۹۸۵: مقایسه سطح زندگی

سال	کره جنوبی			ترکیه		
	تولید ناخالص ملی حقیقی (میلیون دلار)	تولید ناخالص ملی حقیقی (میلیون دلار)	جمعیت (میلیون)	تولید ناخالص ملی سرانه (دلار ۱۹۸۰)	تولید ناخالص ملی حقیقی (میلیون دلار)	جمعیت (میلیون)
۱۹۵۵	۶۷۰	۱۴۳۳۸	۲۱/۴	۱۱۳۲	۲۶۹۴۲	۲۳/۸
۱۹۶۰	۶۹۰	۱۷۲۵۰	۲۵/۰	۱۲۵۵	۳۴۵۱۳	۲۷/۵
۱۹۶۵	۷۹۷	۲۲۸۷۴	۲۸/۷	۱۴۰۷	۴۳۷۵۸	۳۱/۱
۱۹۷۰	۱۱۸۹	۳۸۲۸۶	۳۲/۲	۱۷۰۲	۶۰۰۸۱	۳۵/۳
۱۹۷۵	۱۸۲۹	۶۴۵۶۴	۳۵/۳	۲۲۵۰	۹۰۰۰۰	۴۰/۰
۱۹۸۰	۲۳۶۹	۹۰۲۵۹	۳۸/۱	۲۳۱۹	۱۰۲۹۶۴	۴۴/۴
۱۹۸۵	۳۰۵۶	۱۲۵۲۹۶	۴۱/۰	۲۵۳۳	۱۲۶۶۵۰	۵۰/۰

مأخذ:

Robert Summers and Alan Heston, " A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels Estimates for 130 Countries, 1950 - 1985 ", *Review of Income and Wealth*, Series 34, No. 1, March 1988.

جدول ۳-۳. مقایسه بین ترکیه و کره جنوبی ۱۹۵۵ تا ۱۹۸۵: مقایسه ساختار بخشها، سهم از تولید ناخالص ملی (به قیمت سال ۱۹۸۰)

سال	کره جنوبی				ترکیه			
	خدمات	صنعت کارگاهی	کل	کشاورزی	خدمات	صنعت کارگاهی	کل	کشاورزی
۱۹۵۵	۴۱/۷	(۶/۲)	۸/۹	۴۹/۳	-	-	-	-
۱۹۶۰	۴۲/۹	(۸/۵)	۱۲/۳	۴۴/۸	۳۹/۶	(۱۱/۴)	۱۹/۸	۴۰/۶
۱۹۶۵	۴۲/۴	(۱۱/۱)	۱۶/۳	۴۱/۳	۴۱/۶	(۱۵/۰)	۲۴/۰	۳۴/۴
۱۹۷۰	۴۳/۶	(۱۵/۶)	۲۶/۰	۳۰/۴	۴۲/۸	(۲۱/۸)	۳۰/۰	۲۷/۲
۱۹۷۵	۴۲/۶	(۲۲/۸)	۳۲/۷	۲۴/۷	۴۶/۳	(۲۳/۰)	۳۰/۴	۲۳/۳
۱۹۸۰	۴۳/۷	(۲۹/۷)	۴۱/۳	۱۴/۹	۴۷/۲	(۲۱/۱)	۳۰/۲	۲۲/۶
۱۹۸۵	۴۱/۰	(۳۳/۵)	۴۵/۶	۱۳/۴	۴۷/۳	(۲۴/۷)	۳۲/۳	۲۰/۴

- در دسترس نیست

مأخذ:

جدول ۳-۴. مقایسه بین ترکیه و کره جنوبی ۱۹۵۵ تا ۱۹۸۵: سرمایه گذاری و درآمدهای ارزی

کره جنوبی		ترکیه		سال
درآمدهای صادراتی (میلیون دلار)	سهم سرمایه گذاری در تولید ملی (درصد)	درآمدهای صادراتی (میلیون دلار)	سهم سرمایه گذاری در تولید ملی (درصد)	
۱۸	۸/۱	۳۱۳	۱۳/۹	۱۹۵۵
۳۳	۶/۷	۳۲۱	۱۶/۳	۱۹۶۰
۱۷۵	۱۰/۴	۴۶۴	۱۶/۲	۱۹۶۵
۸۳۵	۲۳/۵	۵۸۸	۲۲/۰	۱۹۷۰
۵۰۸۱	۲۵/۶	۱۴۰۱	۲۵/۳	۱۹۷۵
۱۷۵۰۵	۲۸/۹	۲۹۱۰	۲۱/۷	۱۹۸۰
۳۰۲۸۳	۳۰/۷	۴۷۰۳	۲۱/۶	۱۹۸۵

منبع:

Real investment share: Summers and Heston, "A New Set of International Comparisons"; export: IMF, *International Financial Statistics Yearbook*, 1990.

نیز کالاها را به سمت بازار داخلی سوق داد. همچنانکه این فرایند ذخایر ارزی را تنزل داد، مقامات ترك نظام سهمیه بندی و صدور مجوز وارداتی را دشوارتر کردند. بالاخره در سال ۱۹۵۷، ارز خارجی آزاد در اختیار هیچ کس قرار نمی گرفت. تأخیر در صدور اجازه نامه های وارداتی به بیش از یک سال می رسید، و واردکنندگان ترك حتی امکان استفاده از اعتبارات صادراتی سایر کشورها را نیز به دلیل بدهیهای معوقه از دست دادند.

همانند کره، ترکیه نیز در سال ۱۹۵۸ یک برنامه ثبات اقتصادی را اتخاذ کرد. یک کاهش ارزش لیره انجام شد (از ۲/۸ لیره ترك در ازای دلار به ۹ لیره ترك در ازای هر دلار)، منطقی کردن روش صدور مجوز وارداتی و یک توافق با صندوق بین المللی پول که شامل تعیین سقف اعتبارات و هزینه های دولتی بود. افزایش قیمت محصولات صنایع دولتی و سایر اقدامات مشابه اقداماتی بود که در این راستا معمول گردید.^۱

آثار کوتاه مدت برنامه های ثبات اقتصادی بسیار رضایتبخش بوده است. نرخ تورم از ۲۵ درصد در سال به ۵ درصد تنزل کرد. درآمدهای صادراتی که در حال کاهش بود، به سرعت رو به رشد نهاد. و تولید ملی در سال ۱۹۵۹ از رشد ۵ درصد برخوردار شد. از آن پس براساس استانداردهای بین المللی، ترکیه از رشد سریعی در دهه ۱۹۶۰ برخوردار گردید. یعنی معادل ۶ درصد در سال، گرچه مشکلات ارزی بار دیگر در اواخر ۱۹۶۰ ظاهر شد (زیرا نرخ واقعی پول داخلی دوباره تنزل یافت و زمان تأخیر در صدور مجوزهای وارداتی افزایش یافت) و تنزل ارزش پول در سال ۱۹۷۰ بار دیگر انجام پذیرفت. تاآن زمان، سیاست جایگزینی واردات تعقیب شد، به نحوی که صنایع مونتاژ اتومبیل، صنایع تولید لاستیک، صنایع شیمیایی و مانند اینها ایجاد شده بود.

پس از تنزل پول داخلی در سال ۱۹۷۰، دریافتهای ارزی به طور چشمگیری افزایش یافت و رشد اقتصادی نیز طی سالهای بعد قابل ملاحظه بود. گرچه نرخ تورم شدت یافت و نرخ برابری اسمی پول ثابت باقی ماند، لکن سیاست پایه ای، یعنی تأمین رشد از طریق جایگزینی واردات تغییر نیافت.

پس از افزایش قیمت نفت در بازارهای بین المللی در سال ۱۹۷۳، دولت ترکیه، به

۱. نگاه کنید به:

Anne O. Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development; Turkey*, Columbia University Press (New York), 1974.

رغم وابستگی کامل به واردات نفت، قیمت داخلی نفت را ثابت نگه داشت. همزمان با آن، تورم قیمتها شدت پذیرفت و تا پایان دهه ۱۹۷۰ به ارقام سه رقمی افزایش یافت. اما، نرخ برابری ارز فقط پس از تأخیر قابل ملاحظه‌ای از زمان بروز این شرایط تغییر داده شد. نتیجه این امر، ایجاد فاصله زیاد بین ارزش اسمی و ارزش واقعی لیره ترك بود و این امر نیز به کاهش درآمدهای ارزی منجر گردید. در سالهای ۱۹۷۸ تا ۱۹۷۹، رشد تولید ناخالص ملی منفی برآورد می‌شد. تقاضای اضافی برای واردات به حد غیرمتعارف افزایش یافت و کمبود واردات و کمبود ارز خارجی، همچنانکه زمستان سخت ۱۹۷۹ - ۱۹۸۰ فرامی‌رسید، بیشتر احساس می‌شد: عرضه سوخت غیر منظم و عرضه گازوئیل دچار کمبود بود.

چنانکه جدول ۳-۲ نشان می‌دهد، تا سال ۱۹۸۰، درآمد سرانه ترکیه در حد درآمد سرانه کره قرار داشت. جدول ۳-۴ نشان می‌دهد که صادرات ترکیه در همان سال ۲/۹ میلیارد دلار بود در مقایسه با رقم ۱۷/۵ میلیارد دلار صادرات کره. در این مورد تردیدی وجود ندارد که گرچه سطح زندگی، نرخ پس انداز و سایر شاخصهای اقتصادی ترکیه در سال ۱۹۵۵ در سطح بالاتری نسبت به کره قرار داشت، لکن شاخصهای کره در سال ۱۹۸۰ از ترکیه فزونی گرفته بود. در سالهای ۱۹۷۷ و ۱۹۷۸ دو مورد تنزل در ارزش پول عملی شد و دو برنامه اصلاح سیاستهای اقتصادی اعلام گردید. به هر حال، در هر دو مورد برنامه‌ها باشکست روبه‌رو شد، به این دلیل که تنزل ارزش پول کمتر از نرخ تورم قیمتها بود، و دولت نیز نتوانست هدفهای تعیین شده در اسناد مربوط به گشایش اعتبار وارداتی را پاسخگو باشد. مانند موارد قبلی، زمان معطلی در صدور اجازه نامه‌های وارداتی افزایش یافت، تعهدات خارجی معوقه انباشته شده و به دلیل کمبود واردات و سایر عوامل، تشنگی فعالیت اقتصادی شدت گرفت.^۱

۱. در همین دوره، مشکلات سیاسی بسیاری در ترکیه بروز کرد، بعضاً به دلیل همین مشکلات، دولت ترکیه قبل از سال ۱۹۸۰ قادر نبود تصمیمات تعیین کننده اتخاذ نماید. علاوه بر کمبود کالاهای وارداتی و تورم قیمتها، اعتصابهای کارگری متعدد نیز یک عامل ایجاد مشکلات اقتصادی بود. برای مطالعه یک تحلیل از مشکلات سیاسی و اقتصادی که منجر به اصلاحات سال ۱۹۸۰ شد، نگاه کنید به:

Anne O. Krueger and Ilter Turan, "The Political Economy of Policy Reform in Turkey," in Robert H. Bates and Anne O. Krueger (eds), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform Programs: Evidence from Eight Countries* Basil Blackwell (Oxford), (در دست انتشار).

بالاخره در ژانویه سال ۱۹۸۰، یک برنامه اصلاح سیاستهای اقتصادی اساسی اعلام شد. برخلاف موارد سالهای ۱۹۵۸، ۱۹۷۰، ۱۹۷۷ و ۱۹۷۸، برنامه سال ۱۹۸۰ دارای دو هدف مشخص بود. علاوه بر هدف ایجاد ثبات اقتصادی، هدف دیگر این برنامه، انتقال نظام اقتصادی از موضع جایگزینی واردات به یک موضعگیری تشویق صادرات و توجه به بازارهای خارجی بود، به نحوی که امر تولید به عهده بخش خصوصی واگذار شده و توسعه زیر بناهای اقتصادی به عنوان وظیفه اقتصادی دولت تعیین گردد.

تنزل اولیه ارزش پول (و افزایش قیمت محصول شرکتهای دولتی) به همراهی تنزل شدید در کسر بودجه دولت عملی شد، که این امر نرخ تورم را از ۱۰۰ درصد در سال به ۲۵ درصد در سال طی دو سال تنزل داد. متعاقب آن، کسر بودجه بار دیگر افزایش یافت و مشکل تورم در ترکیه هنوز به نحو رضایتبخشی برطرف نشده است. در سال ۱۹۸۰، مسئله بازپرداخت بدهیهای ترکیه یک مشکل عمده بود، لکن برنامه بازپرداخت بدهیهای این کشور در پایان همان سال مورد تجدید نظر قرار گرفت، و ترکیه اعتبار خود را در رعایت تعهدات در بازپرداخت بدهیهای خارجی طی سالهای ۱۹۸۰ حفظ کرده است.

انگیزه های مربوط به تولید کالاهای قابل تجارت در ژانویه ۱۹۸۰ تغییر یافت و از آن پس نیز اصلاحات در این مورد ادامه یافت. در ژانویه سال ۱۹۸۰ یک تنزل شدید در ارزش پول داخلی اتفاق افتاد و این خود یک تغییر اساسی در انگیزشهای اقتصادی بود. پس از چند تنزل متوالی در ارزش پول که همگام با نرخ تورم انجام شد، در سال ۱۹۸۱ اعلام شد که نرخ برابری پول داخلی با ارزهای خارجی به طور مرتب به نحوی تغییر خواهد کرد که نرخ واقعی پول (نرخ پول به قیمت ثابت) به نسبت پولهای خارجی ثابت بماند. این اقدام سبب شد که نرخ واقعی ارز خارجی برای صادرات کالا انگیزه بیشتری فراهم آورد، زیرا کاهش در نرخ اسمی پول داخلی، از اختلاف نرخ تورم داخلی ترکیه و نرخ تورم کشورهای عمده طرف معامله، بیشتر بود.

انگیزه های صادراتی به گونه ای تعیین گردید که حمایت برای کالاهای صادراتی غیرصنعتی به طور یکنواخت اعمال می شد. همزمان با این اقدامات، طی دهه ۱۹۸۰، محدودیتهای کمی و سهمیه بندی برای کنترل واردات به موارد اندکی محدود شده بود. همچنین نرخ تعرفه بر کالاهای وارداتی به تدریج تا سال ۱۹۸۳ کاهش یافت. محدودیتهای مربوط به حساب سرمایه در تراز پرداختها نیز تخفیف یافت و شهروندان ترکیه اجازه یافتند

مقادیر بیشتری ارز برای سفرهای خارجی خریداری کرده و بازرگانان برای معاملات ارزی برای منظوره‌های تجاری با محدودیتهای کمی روبه‌رو بودند.

همچنانکه نرخ بهره در سطحی بالاتر از نرخ تورم تعیین شد، در بازارهای مالی ترکیه آزادسازی به اجرا درآمد، بازار سهام ترکیه بازگشایی شده، معاملات ارزی و نگهداری منابع مالی در خارج از کشور مجاز شناخته شد. در سالهای پایانی دهه ۱۹۸۰، محدودیتهای ناچیزی بر معاملات بازارهای مالی ترکیه باقی مانده بود.

اصلاح سیاستها در ترکیه به طور مداوم تاکنون ادامه یافته است. هم اکنون، ساختار اقتصادی ترکیه در حد غیر قابل تشخیصی تحول یافته است. جدول ۳ - ۵، بعضی از نمایانگرهای مربوط به عواقب اصلاحات را نشان می‌دهد. صادرات که در سالهای ۱۹۷۰ معادل ۵ درصد تولید ناخالص ملی بود، به تدریج افزایش یافت، و در سال ۱۹۸۷ به ۲۰ درصد تولید ناخالص ملی رسید. صادرات با نرخ متوسط سالانه ۲۰ درصد طی دهه ۱۹۸۰ افزایش یافت، گرچه رشد آن در سال ۱۹۸۹ کاهش یافته بود. تولید ناخالص ملی واقعی (به قیمت ثابت) که در سالهای آخر دهه ۱۹۷۰ کاهش یافته بود، در سالهای اول دهه ۱۹۸۰ شروع به افزایش کرد - با نرخ رشدی بالاتر از نرخ رشد جمعیت. تا سال ۱۹۸۵، رشد اقتصادی از شتاب لازم برخوردار شد. و طی سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰ به رشد سالانه ۶ درصد رسید.

اقتصاد ترکیه هنوز دچار بعضی مسائل ساختاری است، از جمله فشارهای تورمی، چنانکه از جدول ۳ - ۵ مشخص می‌شود. به هر حال، بیشتر ناظران برنامه‌های اصلاح سیاستهای اقتصادی را از این امتیاز برخوردار می‌دانند که توانسته است تبدیل ساختار اقتصادی ترکیه را در حد چشمگیری عملی سازد، و چنین اعتقاد دارند که گرچه خطر بحرانهای اقتصاد کلان در آینده اقتصاد ترکیه مطرح است، لکن حرکت به سمت یک اقتصاد برون‌گرا و مولد تداوم خواهد یافت.

اصلاح سیاستهای اقتصادی ترکیه هم اکنون نتایج چشمگیری به دست داده است، گرچه بعضی مشکلات اقتصادی هنوز باقی است. یک ارزیابی دقیق نیازمند این می‌بود که ما می‌توانستیم تعیین کنیم در غیاب اجرای اصلاح سیاستهای اقتصادی، ترکیه چه مسیری را طی می‌کرد. اما به دلیل وجود تعهدات خارجی قابل ملاحظه و سایر عوامل در سیاستها، اینکه سایر شقوق محتمل چه نتایجی به بار می‌آورده است، مشخص نیست. به نظر می‌رسد که اگر

جدول ۳-۵. سیاستهای اقتصادی ترکیه و عملکرد، ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۸

سال	کسری بودجه (درصد محصول ناخالص ملی)	نرخ حقیقی مبادله ارزی (۱۹۶۰ = ۱۰۰)	نرخ تورم (درصد)	حساب جاری تراز پرداختها (درصد محصول ناخالص ملی)	درآمدهای صادراتی (میلیون دلار)	رشد تولید ناخالص ملی (قیمتهای ۱۹۷۰)
۱۹۷۸	-۳/۹	۸۳/۴	۴۵/۳	-۲/۴	۲۲۸۸	-۲/۹
۱۹۷۹	-۵/۴	۷۵/۴	۵۸/۷	-۲/۰	۲۲۶۱	-۲/۶
۱۹۸۰	-۳/۵	۱۰۰/۰	۱۱۰/۲	-۶/۰	۲۹۱۰	-۱/۰
۱۹۸۱	-۱/۷	۱۱۷/۰	۳۶/۶	-۳/۳	۴۷۰۳	۴/۱
۱۹۸۲	-	۱۳۳/۰	۳۰/۸	-۱/۸	۵۷۴۶	۴/۵
۱۹۸۳	-۴/۲	۱۴۲/۲	۳۱/۴	-۳/۷	۵۷۲۸	۳/۴
۱۹۸۴	-۱۰/۰	۱۵۹/۷	۴۸/۴	-۲/۸	۷۱۳۴	۶/۰
۱۹۸۵	-۷/۴	۱۵۶/۱	۴۵/۰	-۲/۰	۷۹۵۸	۵/۱
۱۹۸۶	-۳/۲	۱۴۵/۵	۳۴/۶	-۲/۶	۷۴۶۶	۸/۱
۱۹۸۷	-۴/۰	۱۳۶/۶	۳۸/۸	-۱/۲	۱۰۱۹۰	۷/۴
۱۹۸۸	-۳/۹	۱۳۴/۴	۷۵/۴	۲/۳	۱۱۶۶۲	۳/۴

- در دسترس نیست.

مأخذ:

International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook*, 1990.

دولتهای پی در پی ترکیه تلاش کرده بودند تا سیاستهای اواخر دهه ۱۹۷۰ را ادامه دهند، تولید واقعی به تنزل ادامه می داد و تورم نیز شدت می یافت. برعکس یک چنین سناریو، می توان نتیجه گرفت که برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی به نحو منطقی از موفقیت برخوردار بوده است.

آرژانتین

برخلاف نمونه های کره و ترکیه، بعضی کشورهای دیگری بودند که با توجه به مشکلاتی جدی که داشتند، برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی را اعلام کردند، لکن بعد از مدت کوتاهی ملاحظه کردند که همان مسائل قبلی بار دیگر ظاهر شده و حتی تشدید گردیده است. تعداد برنامه هایی که توسط بانک جهانی و صندوق بین المللی پول در دهه ۱۹۸۰ اتخاذ شد (نگاه کنید به جدول ۱-۲) خود دال بر تداوم این بحران بوده است.

برای تشریح شکست، توضیح مختصر در مورد یکی از این کشورها وافی به مقصود است. آرژانتین کشوری است که در آن برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی متعددی اعلام شده و در مورد بعضی از آنها خوشبینی زیادی وجود داشته است.

کارشناسان تاریخ اقتصاد در این مورد به مباحثه می پردازند که آیا در پایان قرن نوزدهم، استرالیا بالاترین درآمد سرانه جهان را دارا بوده است یا آرژانتین. کشاورزی آرژانتین بسیار مولد و زیر بناهای آن عالی بود. سطح زندگی بالا در آرژانتین بر این پایه استوار بود که آرژانتین از برتری نسبی خود در صادرات محصولات کشاورزی بهره مند می شد. تا سالهای دهه ۱۹۴۰، تاریخ آرژانتین نشاندهنده ثبات قیمتها بود، برخلاف آنچه در سایر کشورهای آمریکای لاتین مشاهده می شد.

به دلیل عوامل فوق، حتی در پایان جنگ جهانی دوم، آرژانتین به جای یک کشور در حال توسعه به عنوان یک کشور توسعه یافته تلقی می شد. لکن زمانی که دولت پرون* در

* Peron

آرژانتین بر سرکار آمد، هدف خود را تشویق صنعت داخلی قرار داد. قیمت داخلی گوشت گوسفند تنزل داده شد تا از کارکنان شهرنشین حمایت شود و صادرات گوشت گوسفند از سالهای دهه ۱۹۵۰ به کاهش گرایید. شرایط مبادله تجاری در آرژانتین به شدت به زیان بخش کشاورزی تغییر داده شد، به این منظور که فرایند صنعتی شدن تسهیل گردد و شرایط زندگی به نفع کارکنان شهرنشین تغییر یابد.^۱

همزمان با آن، به دلیل رشد سریع در نیروی کار راه آهن، خدمات زیربنایی عمومی و سایر فعالیتهایی که تحت نظر دولت بود، هزینه های بخش عمومی افزایش یافت. درآمدهای مالیاتی از رشد کمتری نسبت به هزینه ها برخوردار بود، و در نتیجه، کسری بودجه های هنگفتی ایجاد شد. نتیجه اجتناب ناپذیر این امر نیز بروز تورم بود که در موارد بسیاری به حد خطرناکی رسید.

برای منظور فعلی، کافی است که از سال ۱۹۷۶ شروع کنیم. گرچه در سالهای پیش از آن نیز چند برنامه تثبیت اقتصادی از جانب صندوق بین المللی پول اجرا شده و همراه هر برنامه، زمانبندی بازپرداخت بدهیهای آرژانتین مجدداً تنظیم شده بود. تا سال ۱۹۷۶، تورم شتاب گرفته و به نرخ سالانه ۵۰۰ درصد رسیده بود. یک دولت نظامی بر سر کار آمده و یک گروه اقتصادی جدید منصوب کرد. این گروه اقتصادی، کاهش نرخ تورم را سرلوحه برنامه خود قرار داد. همچنین یک برنامه پنجساله کاهش تعرفه های گمرکی اعلام و اقدامات غیر متعارفی برای ایجاد ثبات اقتصادی اتخاذ شد. هنگامی که یک سال بعد نرخ تورم هنوز در حد ۱۵۰ درصد در سال بود، اقدامات بیشتری ضروری تشخیص داده شد.

مقامات آرژانتین مسیر تغییرات خاصی را برای تغییر نرخ ارز تعیین کردند، به این معنا که در مورد جدولی که طبق آن نرخ ارزی بایستی تغییر می کرد، تصمیمگیری شد. مبنای نظری تصمیم مزبور این بود که قیمتهای داخلی به تدریج با قیمتهای جهانی هماهنگ شود.^۲

۱. نگاه کنید به:

Carlos Diaz Alejandro, *Essays on the History of the Argentine Republic*, Yale University Press (New Haven), 1970.

۲. برنامه پنجساله ای برای کاهش تعرفه ها اعلام شد و چند مورد کاهش اولیه نیز انجام شد. لکن تعرفه ها در حدی بود که در عمل کاهشی در اختلاف بین قیمت کالاهای داخلی و خارجی ایجاد نشد. قبل از اینکه آخرین تنزلهای تعرفه ها عملی شود، مشکلات مربوط به تراز پرداختها دوباره ظاهر شد.

جسورانه و امید بخش مورد استقبال قرار گرفت. در آن برنامه، علاوه بر سیاستهای تثبیت اقتصادی " متعارف " مربوط به صندوق بین المللی پول، سیاست کنترل قیمتها نیز به اجرا درآمد. " برنامه ریاضت " در بدو امر یک برنامه همراه با موفقیتهای بزرگ ارزیابی شد، زیرا متعاقب شروع آن تورم برای مدتی سیر نزولی گرفت (در زمانی که کنترل قیمتها عملی می شد) و از ۶۶۲ درصد در سال ۱۹۸۵ به ۶۴ درصد در سال ۱۹۸۶ تنزل یافت.

لکن عوامل بنیانی ایجاد کننده تورم به حد کافی مورد توجه قرار نگرفت. همچنانکه کنترل قیمتها ادامه یافت، کمبودها تشدید شد و بازار سیاه رونق گرفت. در نهایت، کنترل قیمتها غیر موثر واقع شد و تورم مجدداً شدت گرفت و به حدودی رسید که پیش از آن سابقه نداشت. در نتیجه، برنامه های متعدد دیگری به اجرا درآمد، هر یک با اثر کوتاه مدت کمتر از قبلی (زیرا سیاستهای دولت اعتبار خود را از دست داده بود) و هیچ یک نیز اثر بلند مدتی به دنبال نداشت.

دوره ریاست جمهوری آلفونسین* در تابستان ۱۹۸۹ به پایان رسید، در شرایطی که نرخ تورم ماهانه به ۲۰۰ درصد رسید و آشوبهای خیابانی مربوط به گرانی ارزاق تمام کشور را در بر گرفته بود. تولید ناخالص ملی ۷ درصد کمتر از میزان آن در سال ۱۹۸۰ بود، که نشان می داد درآمد سرانه ۱۵ درصد کاهش یافته است. ۱. شرایط مربوط به ارز خارجی مشکل شده بود، و آرژانتین پرداخت بهره به وامهای خارجی خود را که به ۶۲ میلیارد دلار رسیده بود، در اواسط سال ۱۹۸۸ متوقف کرد. در دسامبر ۱۹۸۹، نرخ مبادله واحد پول آرژانتین در مقابل دلار ۵۰۰۰ آسترال در مقابل یک دلار بود، همین نرخ دو سال قبل معادل ۱۰ آسترال در مقابل هر دلار بود. در ژانویه ۱۹۹۰، طرحی برای کاهش تورم به اجرا درآمد، به این نحو که نقل و انتقالات پولی مسدود شد (به صاحبان سپرده های هفت - روزه مسدود شده به جای اصل سپرده اوراق قرضه دلاری دهساله داده شد)، و در نتیجه تورم تنزل یافت. در ماه مه ۱۹۹۰، صندوق بین المللی پول وام اضطراری** که قبلاً متوقف کرده بود را به آرژانتین اعطا نمود. ۲.

* Alfonsin

1. International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook*, 1990, (صفحات مربوط به آرژانتین).

** Stand by

2. *Financial Times*, July 12, 1990. P. 11.

دولت آمریکا شمار افراد گروه اقتصادی صندوق بین المللی پول را که قصد مذاکره برای ترغیب آرژانتین به اعمال سقفهای هزینه ای معنی دارتر و اتخاذ تصمیمات جدیتری را داشتند، کاهش داد. یک وام کمکی از جانب امریکا همراه با اعمال فشار بر بانک جهانی جهت اعطای وام، به نحو موثری به عدم موفقیت صندوق بین المللی پول جهت تأثیر بر اجرای سیاستهای منجر شد که می توانستند اثرات واقعی به همراه داشته باشند.^۱

هر برنامه اصلاحات در آرژانتین با اعلام اینکه تغییرات بزرگی در سیاستها تحقق خواهد پذیرفت و نتایج شگفت انگیزی به بار خواهد آمد، شروع می شد. برای مثال در نوامبر ۱۹۹۰، روزنامه تایمز مالی گزارش داد که «برنامه های تعدیل اقتصادی جدی رئیس جمهور کالوس منم به ثمر نرفته است».^۲

هنگامی که این برنامه در سه ماه بعد با شکست روبه رو شد و کاوالو به عنوان وزیر اقتصاد تعیین شد، سرمقاله نیویورک تایمز دارای این عنوان بود «خوشبینی مجدد در آرژانتین».^۳ با توجه به این سابقه، تعجب انگیز نخواهد بود اگر مردم آرژانتین و ناظران خارجی به نحو فزاینده ای نسبت به هرگونه اعلام برنامه های جدید به دیده تردید بنگرند.

به عنوان منظور نهایی از این گفتارها، چند نکته را می توان نتیجه گیری کرد. اول اینکه بازده اصلاح سیاستهای اقتصادی موفقیت آمیز و بادوام می تواند عظیم باشد دوم اینکه حمایت سازمانهای بین المللی به نحو غیر تبعیض آمیزی به کشورهای مختلف ارائه شده است، چه آنها که هدف خود را اجرای اصلاحات عمیق اقتصادی قرار داده اند و چه آنها که کمکهای بین المللی را برای حفظ وضع موجود به کار برده اند. به نظر می رسد این سازمانها دچار عدم توان در تمایز قایل شدن بین اقدامات التیامی کشورهای از قبیل آرژانتین و اقدامات بنیادین از قبیل آنچه در ترکیه پس از ۱۹۸۰ اتفاق افتاده است، بوده اند. آنچه ضروری است قایل شدن تمایز دقیقتر بین اقدامات موضعی و التیامی در مقایسه با اقدامات اصلاحی اساسی است. آن نیز به سهم خود نیازمند درک فزاینده و افزایش در میزان کمی کردن سیاستها و آثار آنهاست، و این موضوعی است که در بخش سوم به آن خواهیم پرداخت.

1. David Finch, "Let the IMF be the IMF," *The International Economy*, Volume 2, No.1, January - February, 1988. PP. 126-8. See also the NewYork Times, March 7, 1988, P. C2.

2. November 7, 1990. P. 6.

3. *NewYork Times*, January 31, 1991, P. C1.

۲. چرا بعضی دولتها سیاستهایی تا این حد خصمانه با رشد اتخاذ می کنند؟

در بحث قبلی، فرض بر این بود که انتخاب سیاستهای اقتصادی یک اتفاق برون‌زا است. با این حال، این فرض پرسشی را مطرح می‌کند: چرا بعضی دولتها سیاستهایی را اتخاذ می‌کنند که به وضوح با رشد اقتصادی ناسازگار است؟ اگر سیاستهای دیگری وجود دارد که اتخاذ آنها دستاوردهای بلند مدت چشمگیری دارد، در ساختار تصمیمگیری چه عواملی وجود داشته که چنین انتخابهای نامیمونی را سبب شده است؟ وقتی برنامه‌های اصلاحات اتخاذ می‌شود، به چه دلیل بیشتر مواقع با شکست روبه‌رو می‌شود؟

با توجه به دلایل موجود دال بر اینکه در واقع بعضی از مجموعه سیاستها عملکرد برتری دارند، این پرسشها از اهمیت خاصی برخوردار است. تحقیق در مورد این پرسشها شروع شده و بعضی از قسمتهای پاسخ نیز مشخص شده است، گرچه معضلات مهمی نیز هنوز باقی مانده است و درك بیشتر مجموعه مواردی که در تعیین سیاستها موثرند در سر لوحه برنامه‌های تحقیقاتی در مورد سیاستهای اقتصادی قرار دارد. در اینجا تنها می‌توان به ارائه خلاصه بعضی از دیدگاههایی که در مورد مرادده بین عوامل سیاسی و اقتصادی در کشورهای در حال توسعه مطرح است، اکتفا نمود.^۱

این نکته همیشه قابل تشخیص بوده که اجرای سیاستهای اصلاحی از نظر سیاسی کاری مشکل می‌باشد و ممکن است مدتی به طول انجامد تا آثار مفید این اقدامات ظاهر شود. در برخی موارد، مشکلات سیاسی وقتی بروز کرده که برنامه‌های اصلاحی به نحو ضعیفی

۱. برای تحلیل جامعتر نگاه کنید به:

Anne O. Krueger, *Political Economy of Economic Policy in Developing Countries* MIT Press, (Cambridge, MA), (در دست انتشار).

طراحی شده، به طوری که هزینه های کوتاه مدت اصلاح سیاستهای اقتصادی بیش از میزان ضروری بوده است. به یقین، در مورد شیلی اوایل سالهای ۱۹۸۰ این نکته مصداق داشته است، چنانکه یک سیاست نامناسب مربوط به نرخ برابری ارز، مشکلات اقتصادی را تشدید کرد، و در این مورد تردیدی وجود ندارد که برنامه های اصلاحی شکست خورده در آرژانتین، برزیل و بسیار دیگر کشورها مسائل اقتصادی و هزینه های واقعی بر گروههای متعدد اجتماعی اعمال کرده، در حانی که اثر محسوسی بر افق رشد بلند مدت کشورها نداشته است. در چنین شرایطی، تعجب انگیز نیست اگر تلاشهای جدید برای اصلاحات با مقاومت گروههای مختلف اجتماعی روبه رو شود.

در هر حال، در تجزیه و تحلیل اقتصاد سیاسی اصلاح سیاستهای اقتصادی، نکاتی بیش از مقاومت گروههای اجتماعی در مراحل انتقالی را بایستی جستجو کرد. هرگونه تجزیه و تحلیل مربوط به تعیین سیاستهای اقتصادی باید به دو بخش تقسیم شود: یک بخش شامل عواملی که به سرمنشا انتخاب سیاستها مربوط می شود، و بخش دوم، به عواملی که به تداوم سیاستها، پس از اینکه انتخاب شد، مرتبط است. گرچه ممکن است بین این دو بحث، تداخل و همپوشی وجود داشته باشد، لکن دو مبحث مزبور، یک مقوله واحد به شمار نمی آید.

ابتدا به عواملی توجه کنیم که به انتخاب اولیه سیاستها مربوط می شود. در این گروه، اجزای مختلفی قابل تفکیک است. باید به یاد آوریم که بسیاری از کشورهای در حال توسعه، کشورهایی هستند که از سلطه کشورهای استعماری بعد از جنگ جهانی دوم خارج شده اند و پس از استقلال تلاش خود را برای توسعه آغاز کرده و از همان زمان برای انتخاب ساختارهای نهادی و سیاستی که برای توسعه اقتصادی باید اتخاذ شود، کوشیدند. در چنین شرایطی، طبیعی به نظر می رسد که تصمیمگیران این کشورها اتخاذ سیاستهای تجارت باز را به عنوان یک سیاست سلطه استعمار نفی کنند. لکن برای قبول این ذهنیت اجزای مهم دیگری نیز دخیل بود. به یاد می آوریم که بحران بزرگ اقتصادی در بسیاری از کشورها سبب شد اعتقاد به عملکرد بازارها به کناری گذاشته شود. همچنین حماسه انقلاب روسیه و باور رایج آن زمان که اتحاد شوروی از طریق برنامه ریزی متمرکز به رشد اقتصادی سریع دست یافته است نیز مؤثر بود. علاوه بر این، مشاهده این واقعیت که در کشورهای تازه استقلال یافته، درآمد سرانه در حد بسیار نازلی قرار داشت، خود دلایلی در جهت تقویت باور به شکست بازار را

ارائه می نمود؛ نه تنها بحث صنایع نوپا و مورد آشکار موفقیت شوروی مطرح بود، بلکه شرایط عیان خود کشورهای تازه استقلال یافته دلیل بر این امر محسوب می شد که اگر قرار می بود سیاستهای مبتنی بر بازار موثر باشد، سطح زندگی در کشورهای مزبور باید به مراتب بالاتر می بود.

بالاخره به عنوان عامل نهائی که بر انتخاب سیاستهای توسعه تأثیر تعیین کننده داشت، سازگاری اندیشه «اقتصاد برنامه ریزی» با عقاید متعارف اقتصادی آن زمان را می توان نام برد. اعتقاد بر این بود که بین مالکیت خصوصی و دولتی تفاوت کمی وجود دارد، و اینکه مسئولان دولتی می توانند شکستهای نظام مبتنی بر بازار را ترمیم کرده و تمایز بین سودآوری خصوصی و اجتماعی را در تصمیمات خود به حساب آورند.^۱

بدین ترتیب، شرایط موجود تفکر اقتصادی با مالکیت دولتی، دخالتهای دولت و کنترل آن بر امور اقتصادی ناسازگار نبود. به اضافه، پیوسته یک فرض اولیه مهم سیاسی نیز در متن تفکرات اقتصادی مطرح بود. یعنی اینکه در بین اقتصاد دانان به طور ضمنی این باور وجود داشت که دولت به عنوان یک قیم دلسوز و خیرخواه به روال تفکر افلاطونی عمل می کند. فرض می شد که سیاستمداران و دیوانسالاران بدون توجه به منافع شخصی، توابع رفاه اجتماعی از نوع بنتام* را محاسبه می کنند، زمینه های شکست بازار را تعیین و راههایی را مطرح می نمایند که دولت بدون هزینه و بدون اشکال موارد شکست ساز و کار بازار را ترمیم و جبران نماید. این نظر که در عملکردهای اقتصادی موارد شکست دولت نیز مطرح است، به ندرت مورد توجه قرار می گرفت. در واقع، اسکار لانگه** در سال ۱۹۴۰ نظریه ای را ارائه کرده بود و این نظریه مورد قبول عام قرار گرفت که از نظر کارایی تفاوتی در فعالیت تولیدی دولتی و خصوصی وجود ندارد: یعنی اینکه برنامه ریزان مرکزی می توانند علایمی را به بنگاههای اقتصادی اعلام کنند که آنها نیز دقیقاً نتایجی مشابه نتایج یک نظام بازار مطلوب به دست دهند.

1. Anne O. Krueger, " Ideas Underlying Early Development Policy, " Paper Prepared for Institute for Policy Reform, March 1991.

*Benthamite

(منظور این است که فرض می شد سیاستمداران و کارکنان دولتی به جای افزایش مطلوبیت خود، تصمیماتی اتخاذ می کنند تا مجموع مطلوبیت مردم افزایش یابد-م.)

** Oskar Lange (اقتصاد دان نامدار لهستانی)

نظر می‌رسید تئوری اقتصاد نیز منطق کافی برای این موضعگیری ارائه کند. به هر حال، این عوامل نمی‌تواند توضیح دهد که چرا سیاستهای به شدت خصمانه با رشد اقتصادی برای مدتی این چنین طولانی تداوم یافته است. در این مورد، پاسخ رانمی توان در مسئله برداشتهای ایدئولوژیک و تحلیلهای اقتصادی انحرافی جستجو کرد. پاسخ را باید در جای دیگری جستجو کرد. گرچه باید تأکید شود که اگر تحقیقات کافی انجام پذیرفته بود، به نحوی که بموقع کارایی برتر سایر مشقوق تصمیمگیری رانشان می‌داد، امکانات سیاستمداران و سایرین برای تداوم بخشیدن به سیاستهایی که مانع رشد می‌شوند، به نحو چشمگیری کاهش می‌یافت. دست کم تا سالهای ۱۹۸۰، ایدئولوژی صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات در حد وسیعی پذیرفته شده بود، و به یقین، همین امر سبب شده بود که سیاستمداران و سایرین برای سیاستهای خود، اگر نه از حمایت عمومی، دست کم از تأیید عمومی برخوردار شوند. اما اگرچه ایدئولوژی یک عامل مؤثر بود، لکن یک عامل کافی نبود. اول و مهمتر از همه اینکه وقتی یک سیاست اتخاذ می‌شد و نهادهای جدید (یا تشکیلات اداری) ایجاد می‌شد تا بر اجرای سیاستها نظارت کند، آن افرادی که نهادهای اداری جدید را اداره می‌کردند، خود به نیرویی برای تداوم آن نهادها و مجموعه وظایف و کنترلها و مقرراتی که آن نهادها بر فعالیت اقتصادی اعمال می‌کردند، تبدیل می‌شدند. در بسیاری از موارد، سیاستمداران خود نهادهای موجود یا جدید را به عنوان ابزارهایی برای کسب حمایت سیاسی مورد استفاده قرار می‌دادند. برای مثال، دفاتر بازاریابی کشاورزی که در زمان دولتهای استعماری به بهانه کمک به کشاورزان ایجاد شده بود، ابتدا تبدیل به نهادهایی که می‌توانست برای تلاشهای توسعه اقتصادی کشور تأمین مالی کند، تبدیل شد. اما به زودی همین دفاتر بازاریابی به مکانهایی تبدیل شدند که سیاستمداران از طریق آنها برای حامیان خود شغل فراهم کنند. در نتیجه، هزینه دفاتر بازاریابی افزایش یافت، درآمدهایی که می‌توانست برای دولت کسب شود کاهش یافت و منطق اولیه و ثانویه ایجاد این دفاتر منتفی گردید. در این مراحل، گروههای ذی نفع مقتدری ایجاد شد که انجام هر تلاشی برای انحلال این دفاتر یا کاهش هزینه‌های آنها را از نظر سیاسی بسیار دشوار می‌ساخت.^۱

1. Anne O. Krueger, *A Synthesis of the Political Economy in Developing Countries, The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, Volume 5 of Anne O. Krueger, Maurice Schiff, and Alberto Valdes (eds). Johns Hopkins University press (Baltimore), (در دست انتشار).

می رفتند، و از این لحاظ تلاش برای کنترل هزینه این گونه موسسات بی فایده بود.

از این گذشته، برای بسیاری از بنگاههای بخش عمومی، خاصه در تولید برق، ارتباطات و حمل و نقل افزایش هزینه ها به طور همزمان با افزایش قیمت جبران نمی شد. این بخشی از دلیل ایجاد کسر بودجه هایی است که پیشتر درباره آن صحبت شده است. اما هنگامی که هزینه ها نسبت به قیمتها به طور چشمگیری افزایش می یافت، مقاومت در مقابل افزایش قیمتها نیز تشدید می شد، به این دلیل که استفاده کنندگان از این خدمات خود را از محرومان می پنداشتند و هم به دلیل نگرانی از آثار تورمی که این اقدامات می توانست به همراه داشته باشد.

به این نحو، فشارهای سیاسی مختلفی به دلیل وجود و عملکرد کنترلها بر نظام اقتصادی بروز می کرد که این کنترلها خود از اتخاذ همان سیاستها ناشی می شد. این فشارها مقاومت بیشتری را در مقابل سیاستهایی که تغییر در جهت لازم را عملی می ساخت، ایجاد می کرد. تا حدودی، ایدئولوژی توسعه در دهه های اول به خیالپردازیهای خوشبینانه منتج شد: بنگاه دولتی که می دیدند عملکرد ضعیفی دارد، مورد تجدید ساختار قرار می گرفت؛ کنترل بر بخش خصوصی به تصور بروز بازار سیاه و یا این باور که نبود کنترل بر بخش خصوصی مغایر دستیابی به هدفهای تعیین شده برای آن است، تشدید می شد. هنگامی که یک روش کنترل با شکست روبه رو می شد، اغلب موارد روش شکست خورده با مجموعه پیچیده تری از کنترلها جایگزین می شد یا تغییراتی در ابزار اداری اعمال همان کنترلها صورت می پذیرفت.

هنگامی که یک نهاد برقرار یا فعالیت در جریان است، آنها که از حذف آن متضرر می شوند متوجه این امر شده و برای مخالفت با حذف آن متشکل می شوند. آنها که قرار است منتفع شوند، از این امکان بالقوه بی خبرند. نه تنها اینکه گروه اول با سرعت بیشتری متشکل می شوند بلکه همدردی عمومی نیز به حمایت از کسانی جلب می شود که با آنها مبانی شناخت و هویت مشترک وجود دارد. افراد بدون چهره که ممکن است در آینده در صنایع صادراتی جدید استخدام شوند، یا کسانی که ممکن است بهره مند شوندگان عمده تغییرات باشند، برای شهروندان، به همان روشنی که شاغلین صنایع موجود یا دستگاههای اداری فعلی شناخته شده هستند، قابل تشخیص نیستند. این پدیده را

که می تواند بر ایجاد فشارهای سیاسی در مقابل اجرای اصلاحات تأثیر گذارد، در تألیف دیگری، «اریب هویت»، توصیف کرده ام.^۱ به هر حال، پدیده های اقتصادی بر حوادث سیاسی، به همان شیوه تأثیر می گذارند که فشارهای سیاسی بر تصمیمگیری در مورد سیاستهای اقتصادی. در مورد کنترلهای دخالتی، فشارهای بودجه ای منتج به بروز تورم، افزایش هزینه ها و رشد اقتصادی پایین شده و کسری تراز پرداختهای خارجی را به همراه دارد. این فشارهای اقتصادی برای تغییر معمولاً به بحرانهای اقتصادی می انجامد که برنامه های اصلاحات را، چنانکه پیشتر یادآور شدیم، از میان برمی دارد.

موارد معدودی قبل از سالهای پایانی ۱۹۸۰ را می توان یافت که رأی دهندگان زیاده روی در ساز و کارهای کنترلی را رد کرده باشند یا به دولتهایی رأی داده باشند که تمایل به تداوم یا اجرای برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی داشته باشند. به عنوان نمونه هایی از این موارد، می توان سریلانکا در سال ۱۹۷۷ و ترکیه در سال ۱۹۸۳ و زلاندنو در سال ۱۹۸۷ را نام برد. لکن در اکثر موارد، فشار مستقیم اعمال شده از واکنشهایی اقتصادی به شرایط سیاسی بود که منتج به تغییر سیاستها شد.

این یک پرسش جالب است که آیا حوادثی که هم اکنون در اروپای شرقی در جریان است، شهروندان سایر کشورها را به این نتیجه خواهد رساند که محاسبه های سیاسی خود را در مورد هزینه ها و فواید تقبل برنامه های اصلاحات دامنه دار تغییر دهند. تاکنون سیاستمداران توانسته اند به جلب حمایت شهروندان برای برنامه های «ملی گرایانه» از انواعی که با رشد اقتصادی ناسازگار است، دست یابند. اگر رأی دهندگان آگاهی خود را در مورد هزینه های کنترل های اقتصادی افزایش دهند، هزینه های سیاسی مقاومت در مقابل تغییر به شدت افزایش خواهد یافت.

1. Anne O. Krueger "A Symmetries between Exportable and Import - Competing Industries," in Ronald W. Jones and Anne O. Krueger (eds), *The political Economy of International Trade*, Basil Blackwell (Oxford), 1990.

اولویتهای تحقیقات آتی

افزایش آگاهیها می تواند از طریق شناخت ساز و کارهایی بجز نمونه اروپای شرقی ایجاد شود. در حقیقت، چنانکه پیشتر گفته شد، وضعیت دانش اقتصادی در سالهای ۱۹۵۰ از بسیاری از سیاستهایی حمایت می کرد که در عمل مانع رشد اقتصادی شناخته شدند. تا آنجا که تحقیقات اقتصادی بتواند حرفه اقتصاد را به جمعبندی مشترك در مورد هزینه سیاستهای دخالتی سوق دهد، این خود به تغییرات سریعتر و پردامنه در سیاستهای اقتصادی می انجامد. به همین دلیل، به آخرین نکته ای که می خواستم مطرح کنم، می پردازم.

این نکته نیز تأکید بر ضرورت انجام تحقیقات بیشتر در مورد اثرات شقوق مختلف سیاستهاست. پرسشها فی نفسه جالب است. همچنین پاسخ به آنها برای تصمیمگیری آتی بسیاری از کشورها مفید است که با این معما روبه رو خواهند شد که در زمینه برنامه های اصلاحات «چه مقدار از برنامه های اصلاحات کافی است». همچنین افزایش شناخت واقعیتها مقاومتهای ایدئولوژیک و سایر مقاومتها در مقابل اصلاح سیاستهای اقتصادی را تغییر خواهد داد. پیش از این، چارچوب تصویری که در مورد شرایط اقتصاد سیاسی حاکم بر تنظیم سیاستها و تغییر آنها در کشورهای در حال توسعه در حال ظهور است را ترسیم کرده ام. واضح است که چنین تحقیقی باید بر شناخت بدهستان متقابل بین متغیرهای اقتصادی و سیاسی و تحول آنها به مرور زمان متمرکز شود.

علاوه بر آن تحقیقات قابل ملاحظه دیگری نیز باید انجام شود. بسیاری از محققان که فقط شمار اندکی از آنها در این گفتارها مورد اشاره قرار گرفته اند، به تخمین روابط بین متغیرهای سیاست اقتصادی و شاخصهای عملکرد اقتصادی با استفاده از اطلاعات بین کشورها اقدام کرده اند. یک مشکل اساسی در این زمینه، نبود اطلاعات کمی است که بتواند اتخاذ سیاستهای اقتصادی را تبیین کند یا حتی مفاهیم کمی در این مورد ارائه نماید. سیمون

کوزنتز*، پیشرو در ارائه تخمینهایی بود در این زمینه که چگونه کشورها در مراحل رشد تغییر می کنند. کار اصولی او امکان بررسی شمار فراوانی موضوعات مربوط به کشورهای در حال توسعه را ارائه کرد که به نوبه خود فهم ما در مورد مراحل توسعه را به مقیاس وسیع گسترش داد.

بنابراین شاید مناسب باشد این گفتارها را با یاد او به پایان آوریم و ضرورت تلاش برای یافتن زمینه های مشترک مفاهیم جهت کمی کردن سیاستهای اقتصادی، و افزایش فهم جمعی از اثرات (مثبت و منفی) هر سیاست در مراحل رشد کشورها و همچنین مرادف سیاستها با یکدیگر را یادآور شویم. اقتصاددانان تجارت خارجی موفق شده اند مفاهیم پایه ای کمی کردن و سنجش محدودیتهای تجاری ناشی از رژیمهای تجاری مختلف و میانگین ارباب این سیاستها به طرف تقویت صنایع جایگزین واردات یا به طرف صنایع صادراتی را به دست دهند. به دست آوردن اطلاعات آماری در این زمینه ها کاری پرزحمت است، لکن اطلاعات در این مورد فراهم شده و فهم ما از رژیمهای مختلف تجارت و پرداخت افزایش یافته است. پیگیری همین گونه تلاشها برای بررسی بازارها به طور ذاتی دشوارتر است، زیرا برخلاف مورد بازرگانی خارجی، قیمتهای بین المللی نمی تواند به عنوان یک چارچوب مقایسه به کار گرفته شود. با وجود این، یک ارزیابی کمی از پدیده هایی چون نرخ واقعی بازگشت سرمایه گذاری دولتی، هزینه و فایده برنامه های نگهداری تأسیسات و سرمایه گذاری ها، ارزش و ثمربخشی روشهای مختلف ساز و کارهایی انتقال درآمد، یا کارایی تنزل یافته در نتیجه سرمایه گذاری مازاد یا انباشت کارکنان در شرکتها و بنگاههای دولتی، به شدت مورد نیاز است. همچنین باید نسبت به اثر دخالتهای مختلف دولت بر قیمت نیروی کار و در مورد اغتشاش در قیمت اعتبارات بانکی که در نتیجه جیره بندی اعتبارات ایجاد می شود و ابعاد کمی اثر سایر سیاستهای دولتی که بر ساختار انگیزه هایی که مردم براساس آنها تصمیم می گیرند تأثیر می گذارد، تخمینهایی در دست داشته باشیم.

با در دست داشتن تخمینهایی در مورد اندازه اثرات یاد شده، می توان تنوع قضاوتهای موجود در مورد اثربخشی سیاستهای مختلف بر عملکرد رشد کشورها را محدودتر کرد، و در نتیجه، اطمینان خاطر اقتصاددانان و سیاستمداران را در مورد اقدام به برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی مشخص افزایش داد. همچنانکه این امر تحقق یابد، و کشورهای دیگر

* Simon Kuznets

نیز اقدامات مربوط به اصلاح سیاستهای خود را عملی نمایند و راه رشد سریع را هموار نمایند، می توان امید داشت که فرایند کسب تجربه و یادگیری باعث شود سایر کشورها نیز سیاستهای لازم را با اطمینان خاطر بیشتری اتخاذ کنند و پارامترهای مربوط را در ابعاد و دامنه های لازم انتخاب کرده و هزینه های کوتاه مدت این گونه اقدامات را در حدی بیش از آنچه لازم است به نظام اقتصادی تحمیل نمایند. گر چه قضاوت و ملاحظات سیاسی همیشه در تنظیم و اجرای برنامه های اصلاحات ضروری است، باید امیدوار بود که افزایش در فهم و درک این مراحل، احتمال نیل به نتایج موفقیت آمیز را افزایش داده و ارزش مورد انتظار برنامه های اصلاحات را افزایش دهد.

پیوست: اصلاح سیاستهای اقتصادی
در اروپای شرقی



به هر حال، تشابه بین کشورهای اروپای شرقی نیز چشمگیر بود. در مورد تمام این کشورها، در روشهای تصمیمگیری در داخل بنگاهها، در روشهای انجام معاملات بین بنگاهها، در روابط بین مدیریت و کارگران، در حقوق مالکیت، در تجارت خارجی، و در ساز و کارهای قانونی و نهادینی که بر ساز و کارهای تخصیص منابع حاکم بود، بایستی تغییرات پایه‌ای صورت می‌گرفت.

یک تحلیل نظام یافته از مسائلی که کشورهای اروپای شرقی در مراحل اصلاح سیاستهای اقتصادی خود با آن روبه‌رو بودند، امر بسیار مشکلی است و نیازمند یک کتاب ویژه همین مطلب است. لکن یک پرسش آتی و مشخص قابل طرح در این مورد این است که آیا تجربه کشورهای در حال توسعه در زمینه مسئله اصلاح سیاستهای اقتصادی، ارتباطی با اصلاح سیاستها در کشورهای اروپای شرقی پیدا می‌کند؟

نگارش این پیوست، تلاشی است برای ارائه پاسخ به پرسش بالا. حتی برای این پرسش نیز نمی‌توان بدون یک آسیب‌شناسی دقیق از مشکلاتی که دولتهای اروپای شرقی در انتقال به اقتصاد مبتنی بر بازار با آن روبه‌رو هستند، پاسخی رضایتبخش ارائه کرد.

شباهتها و تفاوت‌های بین اروپای شرقی و کشورهای در حال توسعه

یک نقطه شروع طبیعی برای بحث، تحلیل نقاط تشابه و تفاوت بین کشورهای اروپای شرقی و نمونه کشورهای در حال توسعه در اواخر دهه ۱۹۸۰ است، زیرا کشورهای اروپای شرقی در این دوران برنامه‌های اصلاح سیاستهای اقتصادی خود را شروع کردند. روشن است که شرایط کشورهای اروپای شرقی در سال ۱۹۸۲ با شرایط مکزیک یا شرایط کشورهای آرژانتین و برزیل در اواخر ۱۹۸۰ یا ترکیه در سال ۱۹۸۰ شباهتی نداشت. پرسش این است که چه تفاوت‌هایی وجود داشت و چه درسهایی در این مورد قابل ارائه است.

جدول الف-۱، بعضی از نشانگرهای عمومی شرایط توسعه را نشان می‌دهد. چنانکه ملاحظه می‌شود، کشورهای اروپای شرقی، دارای درآمدهای سرانه‌ای بودند در حد درآمد

جدول الف - ۱. مقایسه بین کشورهای اروپای شرقی با کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط

تجارت به صورت درصدی از تولید ملی ۱۹۸۸	امید به زندگی ۱۹۸۸	درصد ثبت نام در آموزش متوسطه ۱۹۸۷	درآمد سرانه ۱۹۸۸ (دلار)	
۶۳ (۷۷)	-	-	۲۰۲۷	بلغارستان
۴۱ (۷۷)	-	-	۲۷۳۷	چکسلواکی
۳۸ (۴۴)	۷۰	۷۰	۲۴۶۰	مجارستان
۲۷ (۴۱)	۷۲	۸۰	۱۸۶۰	لهستان
۳۸ (۳۱)	۷۲	۸۰	۲۵۲۰	یوگسلاوی
۳۳ (۴۵)	۷۰	۷۹	۱۳۸۲	رومانی
۱۶	۶۵	۳۹	۲۱۶۰	برزیل
۲۷	۶۹	۵۳	۱۷۶۰	مکزیک
۳۸	۶۳	۴۶	۱۲۸۰	ترکیه
۳۳	۶۶	۵۳	۱۹۳۰	تمام کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط

- در دسترس نیست.

مأخذ:

World Bank, *World Development Report*, 1990.

برای امید به زندگی و آموزش در تمام کشورها و درآمد سرانه در مجارستان، لهستان و یوگسلاوی و کشورهای در حال توسعه.

اطلاعات ارائه شده در تایمز مالی ۱۵ اوت ۱۹۹۰ صفحه ۱۴ برای تخمین درآمد سرانه بلغارستان، چکسلواکی و رومانی به کار رفته است. اطلاعات سایر مأخذ آماری درآمد سرانه این کشورها را در سطحی بسیار بالاتر ارائه می کند. میانگین اختلاف ارقام تایمز مالی و بانک جهانی مربوط به کشورهای مجارستان و لهستان برای تعدیل اطلاعات سایر کشورها به کار رفته است.

اطلاعات مربوط به تجارت برای کشورهای اروپای شرقی از:

International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, May 1990. P. 65.

اخذ شده است. اطلاعات کشورهای در حال توسعه از:

World Bank, *World Development Report*, 1990.

اخذ شده است. ارقام داخل پرانتز برای کشورهای اروپای شرقی درصدی از کل تجارت را که با سایر کشورهای اردوگاه شرق انجام شده، نشان می دهد.

«اقتصاد کوچک باز» بودند، همانند کشورهای در حال توسعه دارای درآمد متوسط. یک اختلاف اساسی در این بود که تقریباً تمام تجارت به وسیله دولت انجام شده و بیشترین مبادلات بین جامعه اقتصادی اردوگاه شوروی سابق انجام می شد. علاوه بر سایر انطباقهایی که در اروپای شرقی ضرورت یافت، دوری جستن از وابستگی به تجارت با جامعه اقتصادی اردوگاه کمونیست و به طرف تجارت در بازارهای بین المللی مسبب شده است که مشکلات دوران انتقال افزایش یابد. علاوه بر این، حتی آن بنگاههایی که کالا برای بازارهای غرب تولید می کردند، با یک محدودیت بودجه معنی دار روبه رو نبودند و برداشت مشخصی از اینکه هزینه تمام شده آنها چقدر است، نداشتند.^۱

داده های آماری منتشر شده نشان می دهد که در بسیاری از کشورهای اروپای شرقی، نسبت پس انداز بالاتر از کشورهای در حال توسعه با درآمد سرانه متوسط بوده است. با یادآوری ضرورت احتیاط در مورد استفاده از این اطلاعات در مقایسه کشورهای اروپای شرقی و سایر کشورهای در حال توسعه، نسبت پس انداز ملی در تولید ناخالص ملی در سال ۱۹۸۸ برای کشورهای در حال توسعه دارای درآمد سرانه متوسط معادل ۲۷ درصد بود. این نسبت برای یوگسلاوی معادل ۴۰ درصد، برای لهستان معادل ۳۵ درصد و برای مجارستان معادل ۲۶/۸ درصد گزارش شده است.^۲

۱. رنالد مککینون (Ronald Mckinnon) این بحث را به نحو مستدل طرح کرده است که بسیاری از بنگاههای اروپای شرقی در حقیقت برحسب قیمتهای جهانی دارای ارزش افزوده منفی بودند. او استدلال می کند که سوسیدهای سنگین بر انرژی و قیمت پایین بعضی مواد خام در مقایسه با قیمتهای جهانی به این معنا بود که بنگاهها نهاده هایی به کار می بردند برای تولید محصولاتی که درآمد فروش آنها برحسب قیمتهای جهانی از درآمد فروش مستقیم نهاده ها به قیمتهای جهانی کمتر بود.

نگاه کنید به مقاله وی تحت عنوان

"Liberalizing Foreign Trade in a Socialist Economy: The Problem of Negative Value Added" paper presented at the Conference on Currency Convertibility in Eastern Europe, March 1990.

اطلاعاتی که از آلمان شرقی به دست می رسد همین نظر را تأیید می کند. نگاه کنید به:

George Akerlof, Andrew Rose, Janet Yellin, and Helga Hessinius, "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Union", *Brookings papers on Economic Activity*, Fall 1991.

World Bank, *World Development Report*, 1990.

۲. اطلاعات از:

از لحاظ توان بالقوه برای رشد، مهمترین مزیت کشورهای اروپای شرقی، موجودی قابل ملاحظه سرمایه انسانی آنهاست. بسیاری از کشورهای در حال توسعه تا سالهای ۱۹۸۰ دارای جمعیت تحصیلکرده کمتری به نسبت کشورهای اروپای شرقی بودند. درصد جمعیت لازم تعلیم سنین آموزش متوسطه که عملاً در مقطع مزبور مشغول تحصیل بودند در کشورهای اروپای شرقی بیشتر از کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط بود. ۱ از این وجه، کشورهای اروپای شرقی بیشتر شبیه سایر کشورهای اروپایی بودند تا کشورهای در حال توسعه. بنابراین بر حسب سطح درآمد سرانه، نمایانگرهای اجتماعی، نسبت پس انداز، و ذخایر نیروی انسانی، به نظر می رسد کشورهای اروپای شرقی در مقایسه با بیشتر کشورهای در حال توسعه از مزیت برخوردار بودند.

از وجه منفی قضاایا، کشورهای اروپای شرقی با این چالش روبه رو هستند که باید نهادها وانگیزه های مربوط به ایجاد یک بخش خصوصی از لحاظ اقتصادی کارآمد را فراهم نمایند. یک نکته قابل ملاحظه دیگری که به اختصار مورد توجه قرار خواهد گرفت، مربوط می شود به ارزش موجودی سرمایه های فعلی این کشورها.

در نظر اول، یکی از موارد مهم عدم مزیتی که کشورهای اروپای شرقی در تلاش خود برای انتقال و تبدیل اقتصادهای خود با آن روبه رو هستند، نبود رویه های تجاری، قوانین و قراردادهای، و نبود حقوق مالکیت تبیین و تثبیت شده است که پیشنیاز لازم برای هر گونه امیدواری به توسعه یک نظام مبتنی بر بازار، با قابلیت و توان عملکرد موثر است. در این کشورها همچنین سنت فعالیتهای کارآفرینی موجود نیست.

تثبیت این نهادهای بنیادین و توسعه ستهای کارآفرینی نمی تواند بدون در هم شکستن بسیاری از روابط موجود عملی شود. برای مثال، بنگاههای دولتی بزرگ، انحصار تولید بسیاری از کالاها و محصولات واسطه ای را در اختیار

۱. بیشتر کشورهای در حال توسعه توانستند در دوره سالهای بعد از جنگ دوم، درصد ثبت نام در آموزش متوسطه را بنحو چشمگیری افزایش دهند، طی دوره ۱۹۶۵ تا ۱۹۸۷، میانگین درصد ثبت نام در این مقطع دو برابر شد. بیشتر کشورهای اروپای شرقی درصد ثبت نام بسیار بالاتری در سالهای دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ داشتند. اختلاف در درصد ثبت نام در آموزش متوسطه از گروه سنی مربوط یک مزیت انسانی قابل ملاحظه برای کشورهای اروپای شرقی محسوب می شود. لکن درصد ثبت نام در دوره های بعد از متوسطه در گروه سنی مربوط، در کشورهای اروپای شرقی و کشورهای با درآمد سرانه متوسط برابر و معادل ۱۷ درصد بود.

دارند.^۱ کسانی که محصول این بنگاهها را مورد استفاده قرار می دهند، باید به وزارتخانه هایی مراجعه نمایند که این بنگاهها تحت نظر آنها عمل می کنند. نه تنها ضروری است که بنگاههای بزرگ، خود مورد تجدید سازمان قرار گیرند تا بتوانند واکنش بیشتری به انگیزه های اقتصادی بروز دهند، بلکه باید روابط جدیدی نیز بین خریداران و فروشندگان ایجاد شود و بنگاههایی که از محصول بنگاههای دولتی استفاده می کند نیز لازم است شبکه های عرضه کالاهای مورد استفاده خود را ایجاد نمایند.

نقطه شروع اصلاحات

چنانکه در گفتار دوم مطرح شد. اکثر کشورهای در حال توسعه، برنامه های اصلاحات خود را در شرایط فشار تورم بالا و در حال شدت گرفتن و تعهدات ارزی غیر قابل مدیریت، شروع کردند. این مشکلات اقتصادی، به نوبه خود منتج به عدم مقبولیت نسبی دولت در زمان شروع برنامه های اصلاحی شده، و در نتیجه، توافق کمی در مورد ضرورت یا مطلوبیت برنامه های اصلاح سیاستهای اقتصادی در شرایط آغازین وجود داشته است، علاوه بر آن، برنامه های اصلاحات با مخالفت گروههای ذی نفعی که قرار است از اجرای آنها متضرر شوند، روبه رو می شود. مانند بنگاههای تحت حمایت گمرگی که به تولید کالاهای جایگزین واردات می پردازند، کارمندان بخش دولتی که با خطر از دست دادن شغلهای خود روبه رو هستند، مصرف کنندگان کالاهای سوپسیدی و مانند آن.

در مقابل، به نظر می رسد حرکت در جهت اصلاح سیاستهای اقتصادی در اروپای شرقی از ملاحظات سیاسی و رد تسلط اتحاد شوروی ریشه گرفته باشد. از این لحاظ، برنامه های اصلاح سیاستها در اروپای شرقی تا حد زیادی به تغییر در سیاستهای اقتصادی

۱. آنها معمولاً به طور عمودی نیز دارای ارتباط و همبستگی بودند، به نحوی که رقابت بدون تجزیه عمودی آنها نیز مقدور نبود. مسلماً باز کردن تجارت خارجی یکی از راههای ایجاد رقابت است، لکن مسائل بین بنگاههای داخلی کماکان باقی می ماند.

اتخاذ شده توسط کشورهای در حال توسعه در زمان استقلال شباهت دارد، تا سیاستهایی که این کشورها در زمان بحران بدهیها یا شدت گرفتن تورم در دهه ۱۹۸۰ اتخاذ کردند. گرچه ممکن است حمایت عمومی در مورد محتوای کامل اصلاحات وجود نداشته باشد، ولی حمایت سیاسی برای اقداماتی که پلهای گذشته را خراب می کند، وجود دارد.^۱

یک مزیت بارز دیگر کشورهای اروپای شرقی این است که بسیاری از افراد دارای منافع گروهی در نظام قدیمی - دیوانسالاران و مسئولان حزب که خود مدیران بنگاههای بزرگ نیز بودند - از لحاظ سیاسی ضعیف بوده و قادر به اعمال فشارهای سیاسی از مجاری متعارف برای مقاومت در مقابل اصلاحات نیستند. طبعاً این گروهها نگرانیهای مربوط به تعطیل بنگاهها، از دست رفتن شغلها، و هزینه های تعدیل را دستاویز قرار می دهند. لکن کسانی که بیشترین منافع را از دست می دهند، در مقایسه با همان گروهها در کشورهای در حال توسعه در زمان بحران بدهیها ویا تورمهای شدید که انگیزه اصلاحات را فراهم کرد، از لحاظ سیاسی ضعیفتر هستند.

بنابر این به طور کلی می توان گفت که یک تحرك ویژه و توان نوآوری بدون مواجهه با مقاومت از جانب نیروهای مستقیم گروههای ذی نفع در کشورهای اروپای شرقی قابل تشخیص است که مشابه آن به ندرت در کشورهای در حال توسعه که برنامه های اصلاحات را شروع می کنند، دیده شده است. به این دلیل، اصلاحات در کشورهای اروپای شرقی باید آسانتر جامعه عمل پوشد.

همچنین موارد تشابه با چالشهای اصلاح سیاستها که کشورهای در حال توسعه با آن روبه رو هستند نیز وجود دارد. در بسیاری از کشورهای اروپای شرقی، دستیابی به ثبات متغیرهای کلان اقتصادی (و خاصه آزاد سازی قیمت های داخلی) یک ملاحظه اساسی بوده و نیازمند کاهش کسر بودجه های دولتی است، شبیه آنچه در کشورهای در حال توسعه نیز ضروری است. به عنوان یک جزء از این فرایند، یک نظام مالیاتی باید عملاً از بنیان ایجاد شود، همچنان که نظام ضمنی مالیات گیری از بنگاهها و کارگران (از طریق جیره بندی کالاها

۱. پیش از این گفته شد که از دست رفتن الگوی معاملات اتحادیه تجاری کشورهای کمونیستی، یک بحران تجارت خارجی برای کشورهای اروپای شرقی ایجاد کرد. به این جهت، یک محدودیت اقتصادی برای اتخاذ تلاشهای اصلاحی وجود داشته است. به هر تقدیر، برخلاف شرایط بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مهمترین انگیزه اتخاذ اصلاح سیاستها، سرمنشأ سیاسی دارد.

در صورت کمبودهای اروپای غربی، مسئله خصوصی سازی، ساختارهای اروپای غربی را مورد مطالعه قرار می دهد. در این زمینه، سوتو، *The other Path*, Harper and Row (New York), 1989.

۱. نکته کلیدی: برای دستیابی به این نتیجه، سوتو در بخش خصوصی و بخش دولتی و نیز در مورد تولید و توزیع، سوتو در این کتاب به بحث می پردازد. سوتو در این کتاب به بحث می پردازد و می گوید که در این زمینه، سوتو در این کتاب به بحث می پردازد.

در مورد کمبودهای اروپای غربی، مسئله خصوصی سازی، ساختارهای اروپای غربی را مورد مطالعه قرار می دهد. در این زمینه، سوتو، *The other Path*, Harper and Row (New York), 1989.

۱. نکته کلیدی: برای دستیابی به این نتیجه، سوتو در بخش خصوصی و بخش دولتی و نیز در مورد تولید و توزیع، سوتو در این کتاب به بحث می پردازد. سوتو در این کتاب به بحث می پردازد و می گوید که در این زمینه، سوتو در این کتاب به بحث می پردازد.

در مورد کمبودهای اروپای غربی، مسئله خصوصی سازی، ساختارهای اروپای غربی را مورد مطالعه قرار می دهد. در این زمینه، سوتو، *The other Path*, Harper and Row (New York), 1989.

۱. نکته کلیدی: برای دستیابی به این نتیجه، سوتو در بخش خصوصی و بخش دولتی و نیز در مورد تولید و توزیع، سوتو در این کتاب به بحث می پردازد. سوتو در این کتاب به بحث می پردازد و می گوید که در این زمینه، سوتو در این کتاب به بحث می پردازد.

است و این مسئله با توجه به مشکل ضرورت ایجاد نهادها و محیطی که برای درآمدهای جدید و حفظ داراییهایی که با درآمدهای جدید کسب می شود انگیزه و محافظت ایجاد کند، تشدید می شود.

توجه سیاستگذاران در کشورهای اروپای شرقی بر یافتن ابزاری برای انتقال داراییهای که در مالکیت دولت قرار داشته است به داراییهای تحت تملک و اداره مردم متمرکز بوده است. سه گروه مهم دارایی وجود دارد که باید در مورد آنها تصمیمگیری شود. اول، تعدادی بنگاههای کوچک و موسسات تجاری وجود دارد که به نظر می رسد می تواند به سادگی به بخش خصوصی واگذار شود.^۱ دوم، مستغلات مسکونی است که برای آنها باید حقوق مالکیت خصوصی تعریف شود. در مورد اخیر، ادعای مالکیتهای مربوط به دوران قبل از کمونیسم و همچنین ملاحظات مربوط به رعایت انصاف و برابری در واگذاری حقوق مالکیت واحدهای مسکونی، مانع تصمیمگیری سریع است.^۲

مسئله سوم مربوط به بنگاههای بزرگ است. بسیاری از فعالیتهای صنعتی در رژیم کمونیستی در چارچوب بنگاههای دولتی غول آسا انجام می شد، این بنگاهها اغلب انحصاری، در معرض مشاهده عمومی و دارای شمار فراوانی شاغل بوده اند. در بسیاری از آنها، کارایی تولید و عملکرد قابل تردید بوده است. ملاحظات ذکر شده در امر خصوصی سازی به صورت نکاتی که نیاز به تصحیح اساسی دارند تا بنگاهها را برای خصوصی سازی آماده کنند مطرح می شود، خاصه اینکه امر خصوصی سازی فی نفسه مسئله قدرت انحصاری این بنگاهها را مرتفع نمی کند. این که مشکلات مزبور به سادگی قابل رفع نیست از سرعت ناچیزی که پیشرفت امر خصوصی سازی داشته است و همچنین از تجربه تروهندشتالت* که

1. Stanley Fischer, "Privatization in Eastern European Transformation to a Market Economy, Institutional Aspects, Prague, Czechoslovakia, March 1991.

۲. کسانی که در رژیم کمونیستی مشاغل بالا را در اختیار داشتند در بهترین واحدهای مسکونی سکونت دارند. واگذاری حق مالکیت به ساکنان فعلی واحدها سبب می شود که کسانی بیشتر بهره مند شوند که خود در رژیم قبلی نیز از امکانات بیشتری برخوردار بوده اند. یک راه حل این است که مالکیت واحدهایی که تا حد متوسط هستند را به ساکنان آنها واگذار کرد و واحدهای مسکونی بالاتر از متوسط را به صورت حراج به فروش رسانید. در حالت اخیر نیز این نگرانی مطرح است که کسانی از عهده پرداخت قیمت این واحدها برخوردارند که در رژیم قبلی سود سرشاری به دست آورده اند.

*Treuhandsanstalt

منابع فراوانی در اختیار داشته تا در جهت تلاش خود به منظور یافتن صاحبان و مدیران جدید برای صنایع بزرگ آلمان شرقی صرف نمایند^۱ مشخص می شود.

دستور کار اصلاحات

در قسمت پیش، بعضی از تشابه‌ها و تفاوت‌های اصلاح سیاستها بین کشورهای در حال توسعه و کشورهای اروپای شرقی را برشمردیم. از نظر سیاسی، به نظر می‌رسد مردم کشورهای اروپای شرقی آمادگی و عزم بیشتری برای تحمل فداکاری در دوران رکودی انتقال به یک نظام اقتصاد مبتنی بر بازار را دارند، گرچه این نکته نیز مشخص است که هر چه دوران تردید و عدم موفقیت در ایجاد جریانهای در آمدی جدید طولانی تر باشد، این حمایت شکننده تر و ضعیفتر خواهد شد.

از نظر اقتصادی، برتری بزرگ اروپای شرقی در مقایسه با کشورهای در حال توسعه، این است که کشورهای اروپای شرقی از یک پایه سرمایه انسانی بهتری برخوردارند تا بر آن پایه سازندگی اقتصادی خود را بنیان گذارند. به این معنا که اگر برنامه‌های اصلاحی مناسب اتخاذ کنند، جهان شاهد عروج یک گروه جدید از کشورهای صادر کننده خواهد بود که صادرات آنها مبتنی بر امتیاز نیروی انسانی آنها در تولید کالاها و فعالیتهای مهارت طلب خواهد بود.

اینها نکات مثبت عمده به شمار می‌رود. از لحاظ ملاحظات مختلف، تشابه‌های قوی بین شرایط کشورهای در حال توسعه و کشورهای اروپای شرقی وجود دارد. گرچه این یک واقعیت است که در کشورهای در حال توسعه در مقایسه با کشورهای اروپای شرقی، در سال ۱۹۸۹ قسمت بیشتری از فعالیت اقتصادی در دست بخش خصوصی است، لکن این بخش

۱. نگاه کنید به:

Akerlof et al. "East Germany in from the Cold."

برای توضیح در مورد مشکلات اقتصادی بنگاههای اروپای شرقی.

به شدت تحت کنترل دولت و تحت مجوزها و سیاستهایی قرار داشته که بر سطح سودآوری آن موثر بوده است. یک تغییر جهت در عادات تولید کنندگان از حالت تمرکز حواس بر تصمیماتی که در پایتخت کشور گرفته می شود، به طرف توجه به شرایط بازارهای ملی و بین المللی، خود امری است که در کشورهای در حال توسعه به همان اندازه مشکل است که در کشورهای اروپای شرقی.

به وضوح، نیاز به باز شدن اقتصاد کشورهای اروپای شرقی و تغییر جهت تجارت با جامعه بین المللی، تشابه زیادی با مسائل کشورهای در حال توسعه که سیاستهای حمایتی قوی را پیگیری می کرده اند، دارد. شاید در بلند مدت برای کشورهای اروپای شرقی فروپاشیدن ترتیبات تجاری با کشورهای اردوگاه شوروی سابق یک امتیاز به شمار رود، زیرا این امر به اجبار آزادسازی تجارت خارجی را فراروی این کشورها قرار داد. البته این خطر وجود دارد که حمایت از صنایع داخلی که در مرحله اول کار، تضمین شده محسوب می شود (به دلیل ترس از اینکه در غیر این صورت شمار فراوانی شغل از دست می رود) در مرحله بعدی کار، این حمایتها در ساختار انگیزه ها تثبیت شود.

از این نظر، کشورهای اروپای شرقی می توانند از تجربه دوران بعد از استقلال کشورهای در حال توسعه درس بیاموزند: در حالی که ممکن است حمایت از صنایع داخلی ابتدا به دلایل اصولی اعمال شود، آن گروههایی که از این حمایتها بهره مند می شوند، به سرعت به صورت یک گروه سیاسی موثر سازماندهی شده و از تداوم این حمایتها پشتیبانی خواهند کرد. کسانی که حمایت را به صورت یک راه حل برای رفع مشکلات کوتاه مدت تجویز می کنند ضروری است به این توصیه توجه نمایند که به عنوان یکی از هزینه های بالقوه باید امکان (یا احتمال) اینکه پس از برقراری سیاستهای حمایتی، حذف آنها بسیار مشکل بلکه غیر ممکن خواهد بود را در نظر داشته باشند.

دولتهای کشورهای اروپای شرقی نیز با همان چالش کشورهای در حال توسعه در حذف کنترل بر قیمت کالاها و عوامل تولید و دستیابی به ثبات اقتصاد کلان دست به گریبان خواهند بود. چنانکه پیشتر نیز اشاره شد، چالش دستیابی به منابع جدید درآمدهای دولتی بسیار عاجلتر و مشکلتر از موارد کشورهای در حال توسعه خواهد بود، زیرا در کشورهای اروپای شرقی به محض تغییر از حالت اقتصاد دستوری، سر منشأ درآمدهای دولتی نیز عمدتاً محو گردید. مهمترین نکته و نکته ای که بیشترین مشکلات را برای کشورهای در حال توسعه ایجاد

می‌کند، حرکت از مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی است. این حرکت می‌تواند به طور منطقی به دو قسمت تقسیم شود: ایجاد محیطی که در آن بتواند جریانات در آمدی به سرعت ایجاد شود و تعیین حقوق مالکیت بر داراییهای موجود.

وظیفه اول طبعاً بسیار مهمتر از وظیفه دوم است. ضرورت تبدیل و تغییر وسیع اقتصاد کشورهای اروپای شرقی بسی آشکارتر است و این جریانات در آمدی جدید است که افزایش در کارایی و سطح زندگی را مقدور می‌سازد. ایجاد آن شرایط محتاج است به تثبیت نهادهای پایه ای که تأمین حقوق مالکیت برای کسانی که به فعالیتهای جدید مشغول می‌شوند را عملی سازد. بدون این تأمین، بعید به نظر می‌رسد که افراد بسیاری علاقه و انگیزه کافی برای پذیرش خطر کردن و چالش پاسخگویی به انگیزشهای تغییر یافته ناشی از اصلاح سیاستهای اقتصادی را داشته باشند.

علاوه بر حقوق مالکیت رویه‌های تجاری، و ساز و کارهای مربوط به اعمال قراردادها نیز باید تثبیت شود. این امر نیز به نوبه خود نیازمند وجود نهاد یا نهادهایی است که هنگام بروز اختلاف در مورد حقوق مالکیت و فی مابین طرفهای قراردادها بتواند احقاق حق کند.

بر پا کردن یک چارچوب حقوقی که بتواند جریان جدید درآمدی ایجاد کند، شاید مهمترین کار در مراحل اصلاحات اروپای شرقی است که مشابه آن در کشورهای درحال توسعه مطرح نیست. در اصل نباید اتخاذ سریع رویه‌های تجاری و چارچوبهای حقوقی از یک کشور اروپای غربی مشکل باشد.

لکن در عمل مسئله تعیین حقوق مالکیت به داراییهای موجود بیشترین توجه را جلب کرده است. در این مورد نیز مسئله تعیین حقوق مالکیت نسبت به داراییهای تحت کنترل دولت در کانون بحث قرار داشته است. از دیدگاه نظری، در صورتی که حقوق مالکیت و نهادهای لازم برای فعالیتهای جدید ایجاد شود، ضروری نیست مراحل خصوصی سازی اموال دولتی با عجله صورت پذیرد. لکن عملاً مشکل خصوصی سازی این داراییها با توجه به مسائل مربوط به تعریف حق مالکیت برای درآمدهای جدید و آنچه از آن کسب می‌شود، پیچیده تر شده است. به دلایلی که پیشتر ذکر شد، به نظر می‌رسد خصوصی سازی واحدهای کوچک و موسسات تجاری کوچک با مشکل چندانی روبه رو نبوده است، لکن در بازار املاک مسکونی و بنگاههای بزرگ است که مسائل عمده بروز می‌کنند.

هم در سر راه بهبود مدیریت، و هم بر سر راه دستیابی به برابری و مساوات، مشکلات،

عظیم است. ۱. این که تأخیر تکمیل این کار تا چه حد مشکلات جدیدی به بار می آورد، به دو عامل بستگی دارد: عدم اطمینانی که به این وسیله ایجاد می شود و ارزش جریان درآمدی (بر حسب قیمت‌های بین‌المللی) که می توانست از خصوصی سازی این داراییها کسب شود. تا آنجا که ظرفیتهای موجود یک ماخذ بالقوه عرضه محسوب شود، می تواند یک مانع برای ورود دستهای جدید به آن فعالیتهای به شمار آید. ۲

تا اوایل سال ۱۹۹۱، در اکثر کشورهای اروپای شرقی موفقیت کمی در مورد خصوصی سازی واحدهای مسکونی و بنگاههای بزرگ کسب شده است. به روشنی مشخص است که توان دولتهای اروپای شرقی در امر سرعت بخشیدن به خصوصی سازی یا تأمین امنیت برای فعالیتهای جدید در مقابل عدم اطمینانی که آنها را از طرف بنگاههای بزرگ صنعتی تحدید می کند، عوامل بحرانی در افق حرکت کشورهای مزبور به شمار می رود.

ابعاد بحرانی ایجاد نهادها و انگیزه های فعالیت اقتصادی بخش خصوصی است که موفقیت یا شکست کشورهای اروپای شرقی را در امر اصلاح سیاستهای اقتصادی، تعیین می کند. در حالی که کشورهای در حال توسعه، از قبیل ترکیه و مکزیک، نیازمند تغییر بعضی از قوانین موجود خود، از جمله قوانین مربوط به سرمایه گذاری خارجی، بودند، لکن این اقدامات به عنوان اجزای اصلی مجموعه سیاستها به شمار نمی رفت، بلکه به عنوان ضمایمی بر ساختارهای موجود مطرح بوده است. ۳. برای کشورهای اروپای شرقی، ایجاد این نهادها برای شروع اکثر فعالیتهای بخش خصوصی ضروری است. برای این جنبه از اصلاح سیاستهای اقتصادی در اروپای شرقی، یک وجه تشابه در برنامه های اصلاحی کشورهای در حال توسعه نمی توان یافت.

۱. نگاه کنید به:

Jean Tirole, "Privatization in Eastern Europe," in National Bureau of Economic Research, *Macroeconomics Annual*, 1991.

۲. و تا آنجا که بنگاههای دولتی می توانند با دریافت سوبسید دولتی به تولید خود ادامه دهند، شرایط حتی می تواند از این بدتر شود: تولید کنندگان بالقوه معتبر وارد بازار نمی شوند، زیرا قیمت محصول بنگاههای دولتی منعکس کننده هزینه نیست، همزمان با آن، کسر بودجه های بنگاههای دولتی زمینه عملکرد سرمایه گذاری های مفیدتر دولتی در زمینه های زیربنایی را مغشوش نموده یا به ثبات اقتصادی لطمه می زند.

۳. بعضی کشورها وجود دارند که در آنها نبود حقوق مالکیت، به ویژه حق مالکیت بر زمین، یک عامل بازدارنده افزایش کارایی در کشاورزی است. حتی در این گونه موارد، تبیین و ایجاد حقوق مالکیت معمولاً به صورت یک اقدام بلندمدت به شمار می رود و به عنوان یک جزء اساسی یک مجموعه اصلاح سیاستها محسوب نمی شود.