

سیاست‌های توسعه در دوران جهانی‌شدن

جوزف ای. استیگلیتز

ترجمه کمال اطهاری

این روزها در سرتاسر امریکای لاتین پرسش مورد بحث این است که آیا جهانی‌شدن باعث شکست ما شده است یا اینکه اصلاحات شکست‌خورده است؟ آن چه روشن می‌نماید ناکامی سیاست‌هایی است که در دو دهه گذشته بر امریکای لاتین تحمیل شده است. سیاست‌های آزادسازی^۱، خصوصی‌سازی^۲، و تثبیت^۳ که در مجموع به سیاست‌های «اجماع واشینگتن»^۴ معروف شده‌اند. داده‌های مربوط به دهه ۱۹۹۰ که نخستین دوره آزمایش واقعی این سیاست‌ها بود - زیرا طی آن، کشورها از قید تهدید دیون آزاد بودند - درک این سرخوردگی را آسان می‌کند. میزان رشد در این دهه، کمی بیشتر از نصف میزان رشد در دوره‌های پیش از اصلاحات و پیش از دوره بحران دهه‌های ۱۹۵۰، ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بود.

حتی در کشورهایی که رشد چشمگیری داشتند، بیشترین عواید به‌طور نامتناسب به سه دهک پردرآمد و گاه یک دهک پردرآمد آن کشورها رسید، در حالی که وضع بیشتر فقرا بدتر شد. نابرابری، که در این منطقه از جهان هم اینک بیشتر از سایر مناطق است، یا تغییری نکرد، یا بهبود اندکی یافته و به میزان فقر در عمل افزوده شده است. بیکاری، که هم اینک زیاد است، سه درصد

1. liberalization 2. privatization 3. stabilization
4. Washington Consensus Policies

افزایش یافته است. و دستاورد پنج ساله اخیر، اگر چیزی بوده، هیچ تعریفی نداشته است: درآمد سرانه ثابت مانده یا کاهش یافته، و هم از این رو است که آن را «پنج ساله بر باد رفته» نامیده‌اند. (نگاه کنید به ECLAC، ۲۰۰۰).

بحث من این است که وجود رابطه میان این ناکامی‌ها و سیاست‌هایی که پی گرفته شده‌اند، مسلم است. پیامدها هیچ موجب شگفتی نیست: آنها یا آنچه را در «اجماع» آمده باز می‌تاباند یا آنچه در «اجماع» از نظر دور مانده است. موفقیت ظاهری شش - هفت سال نخستین، سرابی بیش نبود زیرا بخشی از آن خیزش رشد، از جریان ناپایدار ورود سرمایه خارجی نشأت می‌گرفت و بخش دیگر رونق ادواری پس از یک دوره رکود، به جبران دهه از دست رفته بود که به‌طور معمول رخ می‌دهد. می‌توان قاطعانه ثابت کرد عدم تداوم رشد، ناشی از ناپایداری چنین رشدی است.

نگاه دقیقتر به شیلی که همه جا از آن به عنوان یک نمونه موفق یاد می‌شود نشان می‌دهد که در سالهایی که با رشد ۷ درصد عملکردی موفق داشت، خواسته و ناخواسته از احکام «اجماع» و «اشینگتنی» چشم بسته پیروی نکرده بود. شیلی نیز همانند نمونه‌های موفق آسیای شرقی، به‌طور دستچین، با اضافات و کاهش‌هایی با توصیه‌های استاندارد برخورد کرد تا جهانی شدن را بنا به مقاصد خود شکل بخشد. برای مثال، بازارهای سرمایه‌اش را به تمام و کمال آزاد نکرد، بدین طریق که مالیاتی بر ورود سرمایه‌های کوتاه‌مدت بست که مانع هجوم آنها به داخل کشور می‌شد، و به نوبه خود از شدت گریز آنها به خارج در موقع [بروز] بحرانی از نوع (آسیای شرقی) می‌کاست. خصوصی سازی را پیش برد، اما گزینشی؛ حتی علیرغم فشارهای صندوق بین‌المللی پول، که شامل چارچوب بودجه‌ای بود که ورق را به شدت و به طرز غیرمنصفانه به زیان بنگاه‌های دولتی برمی‌گرداند؛ در حال حاضر، حدود ۲۰ درصد صادرات هنوز متعلق به شرکت دولتی کودلکو^۱ است. دولت‌های سوسیال دموکرات بر هزینه‌های آموزش و بهداشت، بویژه برای کم‌درآمدها، تأکید نهادند. در این دنیا، انسان اغلب ناگزیر است به بدتر نشدن قناعت کند؛ شیلی هر چند در کاهش نابرابری پیشرفت اندکی داشت، دست‌کم بدان نیافزود، هرچند در بیشتر نقاط جهان چنین شد.

شاید مهمترین عامل در شیلی چرخه مقبولی بود که در آن، رشد اقتصادی موجب شد دولت بتواند بدون کسری بودجه، این هزینه‌های اجتماعی حیاتی را تقبل کند، به طوری که امروز نسبت

1. Codelco

دیون [خارجی] به تولید ناخالص داخلی در شیلی حدود ۱۵ درصد است، و در نتیجه از سایر کشورهای امریکای لاتین کمتر دستخوش آثار ویرانگر موجات بازارهای جهانی سرمایه بوده است.

جهانی شدن: فرصتها و چالشها

اصول اساسی «اجماع واشینگتن» به چالشی روزافزون خوانده شده است:

- سیاست‌های تثبیت، رشد اقتصادی را تأمین نمی‌کند. کشورهای که توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول را دنبال کرده‌اند اعم از بولیوی یا مغولستان، می‌گویند: ما دردسر را تحمل کرده‌ایم، هرچه را به ما گفته‌اید کرده‌ایم؛ کی از مزایا بهره‌برداری می‌کنیم؟ در این حال کشورهایمانند چین یا شیلی، که روش مستقلی را پیش گرفتند، بهتر جلو رفتند.
- سیاست‌های تثبیت - که به انقباض مالی و سیاست‌های پولی «محکم» تعبیر شده‌اند - حتی ثبات را نیز تضمین نمی‌کنند. زیرا تغییرات ناگهانی گرایش‌های سرمایه‌گذاران در بازارهای آزاد سرمایه، می‌تواند به خروج انبوه سرمایه منجر شود که این خود پیامدهای ویرانگرانه‌ای در اقتصاد دارد، حتی در کشورهایی که نهادهای نسبتاً قوی دارند ولی بویژه در کشورهایی که مقررات بخش مالی ضعیف است و شبکه‌های حمایتی وجود ندارند. بحران‌های مالی مکرر در شش سال گذشته، شواهد کافی بر این مدعا است.
- آزادسازی بازار سرمایه - با زمانبندی نادرست و عملی ساختن بی‌موقع - نه تنها به رشد اقتصادی سریعتر نمی‌انجامد، بلکه کشورها را در برابر مخاطرات شدید بی‌حفاظ می‌گذارد: ریسکی که در آن انتظار بُرد وجود ندارد.
- مزایای تجارت آزاد مشکوک‌تر از آن چیزی است که ورد زبان طرفداران آن است، بویژه آن تجارت آزاد نامتقارنی که مشخصه وضع تجارت جهانی در سالهای اخیر است. به طوری که کشورهای توسعه یافته از کشورهای توسعه یابنده انتظار دارند کالاهای آنها را بدون تعرفه وارد کنند در حالی که خود بر کالاهای کشورهای جنوب تعرفه می‌بندند. ایالات متحد آمریکا تحت ریاست بوش، با افزایش بی‌سابقه یارانه‌های کشاورزی و وضع تعرفه‌های جدید بر فولاد، رهبری این ریاکاری را برعهده گرفته است. وقتی ثروتمندترین کشور جهان، کشوری که کارگران آن حتی در شرایط رکود با کمتر از ۶ درصد بیکاری مواجه‌اند، و آنانی که شغل‌شان را از دست داده‌اند از کمکهای شبکه‌های حمایتی برخوردارند، یعنی ایالات متحد

می‌گوید که چاره‌کار را در «تدابیر حفاظتی»^۱، و «برنامه‌های حمایتی»^۲ [اقتصاد داخلی] باید جست، [پس] در کشورهای توسعه‌یافته که فاقد شبکه‌های حمایتی هستند و بیکاری زیاد است، کسانی که در اثر آزادسازی شغل‌شان را از دست داده‌اند و خانواده‌هایشان با آینده‌ای بس تیره و تار رو در رو هستند چه بگویند؟ با بدتر ساختن وضعیت، تحت نام سیاست‌های ریاضت‌کشی، مشاغل موعود ایجاد نمی‌شود: با توجه به آنکه معمولاً نرخ‌های بهره بالاست، و با سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول که بیشتر از آن که دغدغه وضعیت کسانی را داشته باشد که از کار بیکار شده‌اند، نگران تورم و اثر آن بر ارزش سهام سرمایه‌گذار است، چگونه مشاغل جدید ایجاد شود؟ در نتیجه، با وعده آزادسازی نه تنها کارگران نمی‌توانند مشاغلی را که بهره‌وری اندک دارند به مشاغلی با بهره‌وری بالاتر تبدیل کنند، بلکه کارگران شاغل در مشاغل کم بازده، [نیز] بیکار می‌شوند یا به مشاغل غیررسمی با دستمزدهای پایین رانده می‌شوند. این جابه‌جایی نه تنها به رشد نمی‌افزاید بلکه بر فقر می‌افزاید. در حالی که ایالات متحد و سایر کشورهای توسعه‌یافته روزبه‌روز بیشتر به برنامه‌های غیرتعرفه‌ای حمایتی، روی می‌آورند، ولی همچنان در لفظ از تجارت آزاد و جهانی شدن دفاع می‌کنند. [هم اینک] پرسشی طبیعی آغاز به تکرار کرده است: چرا رعایت انصاف در تجارت آزاد یک بام و دو هوا دارد؟ ایالات متحد زیر لوای قوانین ضد تراست، معیارهای دامپینگ^۳ و رفتارهای غارتگرانه را در داخل کشور به وضوح تبیین کرده است. چرا این معیارها را تعمیم نمی‌دهد؟

دور آخر مذاکرات تجارت، «دور اوروگوئه»، نابرابری‌های رژیم جهانی را قاطعانه به نمایش گذارد. نظام مالکیت حق مؤلف^۴ تحت تأثیر منافع تجاری ایالات متحد و نظایر آن، و بدون توجه به علایق کشورهای توسعه‌یافته یا جماعت پژوهشی سرتاسر جهان تعیین شد. این نظام ناهماهنگ^۵ بود. بعضی از مشکلات، مانند مسائل ناشی از دسترسی به داروها، هم‌اینک سر زبانها افتاده است. برخی دیگر رفته‌رفته بروز می‌کنند. به‌طور مثال در مورد بخش خدمات باید گفت، در حالی که تعمیم توافق‌های تجاری به خدمات به عنوان یکی از دستاوردهای بزرگ ستوده شده است، باید توجه کرد که آنچه در «بیانیه» گنج‌انیده شده است

1. safeguards 2. protectionist measures 3. dumping
4. intellectual property regime 5. unbalanced

خدمات مالی است که از جمله علایق ایالات متحد است و نه خدمات ساختمانی یا دریایی که دغدغه کشورهای توسعه‌یافته است.

● خصوصی سازی غلط، که در واقع اجرای درست آن بسیار دشوار است، به افزایش قیمت خدمات عمومی^۱ منجر می‌شود، و نه کاهش آن، و در نتیجه شالوده رقابت را در کشور متزلزل می‌سازد، و در اثر فساد شدیدی که معمولاً با این‌گونه خصوصی سازی همراه است، فساد سیاسی بیشتر و نابرابری فزاینده ایجاد می‌شود، چیزی که در روسیه به وفور به چشم می‌خورد. اما اجرای درست خصوصی سازی حتی برای کشورهایی که نهادهای پیشرفته‌ای دارند نیز دشوار است که نمونه آن مشکلات فراوی بریتانیا در صنایع راه‌آهن و برق بود. یا مسائل مقررات زدایی^۲ در صنعت برق در ایالات متحد؛ نه تنها نشان داد که وقتی دولت نظارت کافی نداشته باشد، حساب سازی‌های کلان شرکت‌های خصوصی می‌تواند اقتصاد را مختل و بنیه مالی^۳ بخش عمومی را تخریب کند، بلکه اصولاً دستیابی به یک چارچوب نظارتی «درست» بسیار دشوار است.

● نادیده انگاشتن جنبه‌های اجتماعی و سیاسی - که در صندوق بین‌المللی پول و اجماع واشینگتن معمول بوده است - نه تنها سیاست اجتماعی نادرست، بلکه سیاست اقتصادی بدی نیز بوده است. بازسازی آندونزی از شورش‌هایی که صندوق بین‌المللی پول در خیزش آنها سهم داشته است، سالها طول می‌کشد. همان‌طور که می‌توان نشان داد بیشتر خشونت‌های شهری و فعالیت‌های چریکی که کشورهای امریکای لاتین را رنجور ساخته است ثمره سیاست‌های اشتباهی است که بر آن کشورها تحمیل شده است. در کشورهایی که نابرابری شدیدی در مالکیت زمین وجود دارد و «مزارعه»^۴ شکل متداولی از اجاره‌داری^۵ است، تسلیم ۵۰ درصد محصول به مالک، مانند مالیات سنگینی بر دوش کشاورز عمل می‌کند و آثار کاهنده‌ای بر رشد دارد.

جهانی‌شدن عقاید و ریاکاری جهانی

یک جنبه خوب جهانی‌شدن آن است که مردم کشورهای توسعه‌یافته می‌توانند اختلاف بین

1. utilities
5. tenancy

2. deregulation

3. public finances

4. sharecropping

گفته‌ها و اعمال کشورهای شمال، بویژه ایالات متحد و سیاست‌هایی را که به کشور آنها توصیه یا بر آنها تحمیل می‌شود ببینند. پیش از این، ریاکاری در تجارت را ذکر کردم. به مشکلاتی اشاره کردم که خصوصی‌سازی و نظارت در کشورهای شمال به بار آورده و به بازاندیشی در باب این موضوعات از جمله ابتکار عمل ملی کردن دوباره در آن کشورها منجر شده است. بحث‌های گسترده دربارهٔ بودجه‌بندی، اعم از بخش عمومی یا بخش خصوصی، موجب شده است که توجه خاص عموم نه تنها به بودجه در کشورهای شمال متوجه شود بلکه به ناکارآمدی‌های چارچوب‌های بودجه‌ریزی‌ای جلب شود که صندوق بین‌المللی پول به کشورهای توسعه‌یافته تحمیل کرده است و با آنچه که در اروپا و مانند آن متداول است اختلاف دارد. در ایالات متحد، هر دو حزب دموکرات و جمهوری خواه برای مقابله با رکود سال ۲۰۰۱ چنین توافق داشتند که مشوق‌های مالی برای بازسازی اقتصاد برقرار شود؛ در حالی که صندوق بین‌المللی پول، برخلاف مأموریت اسمی‌اش، بر کلیهٔ کشورهای توسعه‌یافته‌ای که با رکود دست به گریبان بودند، سیاست‌های مالی متضادی تحمیل کرد. با وجودی که صندوق بین‌المللی پول خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی را اجباری اعلام کرده بود، ایالات متحد (غیر از وال استریت) برخورد سردی نسبت به حتی نوع ناقص خصوصی‌سازی نشان داد. آنچه که از شور و حرارت این توصیه‌ها می‌کاست این بود که نظام [تأمین اجتماعی] بخش عمومی امریکا کارآمد است. واقعیتی است که این کشور تقریباً فقر را در میان سالمندان از بین برده است [حال آنکه] در مورد بریتانیا مطالعاتی نشان می‌داد، که هزینهٔ معاملاتی^۱ در شرایط خصوصی‌سازی باعث کاهش ۴۰ درصدی مزایا شده است و [نیز] اینکه ریسک ناشی از بی‌ثباتی بازار سهام^۲ امنیت سالمندان را به مخاطره می‌اندازد. (البته آنچه که از نقطه نظر اجتماعی^۳ هزینهٔ معاملاتی نامیده می‌شود، ممکن است از نظر دیگران منبع درآمد خوبی تلقی شود و جای شگفتی نیست که اینان مدافعان با حرارتی بجا بمانند).

عبرت از اشتباهات دیگران

یکی دیگر از مزیت‌های جهانی شدن این است که در سرتاسر جهان، کسانی که بخواهند می‌توانند نه تنها از اشتباهات دیگران پند بگیرند، بلکه به مطالعاتی تحلیلی دست یابند که در پی تفسیر این تجربیات‌اند.

1. transactions cost

2. stock market

3. societal

ثمره آشکار پیروی اقتصادهای در حال گذار از کمونیسیم به بازار اگر دست پایین را بگیریم، سرخوردگی از سیاست‌های اجماع واشینگتن بود. (استیگلیتز، ۲۰۰۲، ۲۰۰۱). در این کشورها مباحثاتی زنده درباره شکست این سیاست‌ها برپاست، که می‌توان دنبال کرد. همچنین بحث‌های داغی را که درباره تورم درگرفته، می‌توان خواند. با وجودی که عقیده همگانی بر آن است که سطوح بالای تورم آثار نامطلوب شدیدی بر رشد دارند، تحقیقات نظری و میدانی نشان داده‌اند که پایین و پایین‌تر آوردن به زور تورم نه تنها مزیت‌های محدودی دربر دارد، بلکه خیلی پایین نگه داشتن آن از طریق زور، آثار نامطلوبی به بار می‌آورد (ن.گ. آکرلوف و دیگران، ۱۹۹۶؛ جورج آکرلوف^۱ همراه من برنده جایزه نوبل شد) امریکای لاتین یک ربع قرن پیش چنین مسئله‌ای نداشت. به هر حال انسان در قیدوبندهایی که برپای او نهاده‌اند نباید اسیر بماند. چنانکه امروز اروپا با مسئله بزرگی روبه‌رو است. وقتی با رکود مواجه می‌شود، واکنش مؤثری نمی‌تواند نشان دهد زیرا دغدغه مقامات پولی آن تنها تورم است (برعکس ایالات متحد که بیکاری و رشد را نیز در نظر دارد) بعلاوه تعهدی که بنا به عهدنامه ثبات^۲، میزان کسری بودجه را محدود می‌سازد. همه کشورهای فرانسه، آلمان، ایتالیا، و پرتغال پیامدهای بالقوه فاجعه‌آمیز را درک کرده‌اند و در جستجوی تفسیرهای تازه‌ای از این تعهدات هستند.

چالشهایی که جهانی‌شدن فراروی می‌نهد

اگر توجه را فقط به اقتصاد متمرکز کنیم، جهانی‌شدن سه امتیاز آشکار دارد: تقاضا برای کالاهای یک کشور، دیگر تنها محدود به بازارهای خود آن کشور نیست؛ سرمایه‌گذاری در یک کشور، دیگر به آن محدود نیست که خود می‌تواند پس‌انداز کند؛ و تولیدکنندگان یک کشور می‌توانند (با پرداخت هزینه) به پیشرفته‌ترین فناوری دسترسی پیدا کنند. اما در برابر بهره‌گیری از این فرصت‌ها، چند چالش مهم [نیز] وجود دارد: کشورهای توسعه‌یافته آموخته‌اند که چگونه می‌توانند به کمک موانع غیرتعرفه‌ای متنوعی، جلوی ورود کالاهای کشورهای توسعه‌یابنده را به کشورهای خود بگیرند؛ درست است که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۳ امکان دسترسی به سرمایه و نیز بازارها را فراهم می‌آورد، لیکن سرمایه مالی کوتاه‌مدت^۴ که کشور را دستخوش بی‌ثباتی شدیدی می‌کند چنین امکاناتی به همراه ندارد.

1. George Akerlof

2. stability pact

3. foreign direct investment (FDI)

4. short-term capital

چین که در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی موفق‌ترین کشور بوده است، نشان داده است که پافشاری بر حمایت از آزادسازی بازار سرمایه که طبق آن کشوری نمی‌تواند سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را جذب کند مگر آن که امکان ورود سرمایه‌های کوتاه‌مدت را فراهم آورده باشد، اشتباه واضحی است. بعضی کشورها نیز به گمراهی چنین اندیشیده‌اند که خریداری کالاهای سرمایه‌ای موجود از خارج (برای مثال همراه با خصوصی‌سازی) همانا سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است. در بعضی موارد ممکن است چنین باشد، اما فرق بین سرمایه‌گذاری زاینده، که شرکت خارجی شغل‌های جدیدی ایجاد می‌کند با شکل‌های دیگر سرمایه‌گذاری خارجی واضح است. در بسیاری موارد، قصد خارجی‌هایی که پای این معامله‌ها می‌آیند ایجاد ثروت نیست بلکه می‌خواهند از شر جنس بادکرده^۱ خلاص شوند در نتیجه کشور در بلندمدت به جای آن که ثروتمندتر شود، فقیرتر می‌شود. جهانی‌شدن چالش‌های دیگری نیز برمی‌انگیزد:

در کشورهای توسعه‌یافته، گردش نیروی کار کم است، و در حالی که نیروی کار ماهر تحرک بیشتری دارد این‌گونه کشورها بر سر دو راهی قرار می‌گیرند؛ یا باید به کارکنان ماهر دستمزدی در ترازهای بین‌المللی بپردازند که معمولاً توانش را ندارند - و تازه اگر بپردازند حاصل آن در ناکارآمدی عمومی اقتصاد گم می‌شود - و یا نیروی کار ماهر را از دست می‌دهند. در بعضی از کشورهای اروپای شرقی، انبوهی از نیروی کار ماهر کشورها را ترک کردند و آنها که به جا ماندند یا چندان پیر بودند که قدرت تحرک نداشتند یا مهارتی نداشتند و بدین‌سان سیر قهقراپی این کشورها را تعمیق کردند. به همین ترتیب، عدم تقارن تحرک میان نیروی کار و سرمایه به کاهش اجباری مالیات بر سرمایه منجر شده است که فشار را به نیروی کار منتقل می‌کند و خود فشار دیگری در جهت افزایش نابرابری در سرتاسر جهان به وجود می‌آورد. در اینجا فرصت داریم که فقط به دو مورد از چالش‌هایی که جهانی‌شدن برمی‌انگیزد بپردازیم: نخست آنهایی که با اخذ وام از خارج همراهند، بویژه، در مواردی که به ورشکستگی ملی می‌انجامد؛ و دوم چالش‌هایی که با سیاست‌های صنعتی همراهند.

ورشکستگی ملی

بدیهی است، وقتی همه چیز خوب پیش می‌رود، در همه کشورها دستیابی به سرمایه

1. asset stripping

مقاومت ناپذیر می‌شود. هنگامی که نرخ بازگشت این سرمایه‌گذاری‌ها از هزینه سرمایه بیشتر باشد، توجیه اقتصادی محکمی برای وام‌گرفتن وجود دارد. یک توجیه سیاسی گیرا هم برای آن قابل تصور است: منافع وام‌گرفتن در حال حاضر عیان می‌شود، حال آنکه مسائل بازپرداخت گریبان‌گیر کس دیگری خواهد شد. همچنان که در آرژانتین مشاهده شد.

مسئله این است که بانکها و وام‌دهندگان، به قول یک مفسر امریکایی، بیش از حد، طرف باد را می‌گیرند. هنگامی که شما نیازی به پول ندارید، آنها حاضرند وام بدهند اما زمانی می‌خواهند [= اقدام می‌کنند] پول خود را پس بگیرند که شما بیشترین نیاز را دارید. این یکی از دلایلی است که چرا در سراسر قاره [امریکا]، کشورهای امریکای لاتین سیاست‌های ضدنوسانی^۱ را دنبال کرده‌اند (رجوع کنید به ایسترلی و دیگران، ۲۰۰۱ و منابعی که در آنجا ذکر شده است). نه آنکه اقتصاددانان، هنگامی که نوبت به آموختن سیاست‌های ضدنوسانی رسید، درس پایه اقتصاد کلان را حذف کردند، بلکه این نوع وام دادن همانند یک بی‌ثبات‌کننده خودکار عمل می‌کند (هنگامی که اقتصاد دور نزولی را می‌پیماید بانکها ناتوان‌تر می‌شوند؛ هرچه اعتماد به بانکهای داخلی کمتر شود مردم به پناهگاههای امن خارجی بیشتر روی می‌آورند؛ هرچه پول آنها به خارج بیشتر سرازیر می‌شود، و هرچه بازپرداختها بیشتر به تعویق می‌افتد، اجبار مستقیم ناشی از معیارها و الزامات کفایت سرمایه و ذخایر، چه رسد به کمبایی آنها، باعث رویگردانی از پرداخت وام شده، روند تنزل اقتصاد را تشدید می‌کند). اگر بازارهای بین‌المللی سرمایه ناگهان تصمیم بگیرند که بهره ریسک را برای کل بازار وام پدید آمده، یا برای کشوری خاص افزایش چشم‌گیر دهند، حتی کشورهایی که نسبت وام به تولید ناخالص داخلی آنها متعارف است قادر به تأدیه آن نخواهند بود. نشان دادن این که تعادل چند وجهی است، مشکل نیست. اگر نرخ بهره معقول باشد کشوری برای تأدیه وام مشکل نخواهد داشت و احتمال عدم پرداخت آن پایین خواهد بود و از این‌رو نرخ بهره مناسب خواهد ماند. اما اگر نرخ بهره اوج گیرد، کشور در بازپرداخت دچار مشکل می‌شود و احتمال به تعویق انداختن آن بالا می‌رود، در نتیجه نرخ بالای بهره کاملاً منطقی می‌نماید (نگاه کنید به استیگلitz و گرین والد ۲۰۰۳).

این مشکلات در اثر مفاد قراردادهای وام، که ناقض اصول پایه بازار کارآمدند، تشدید می‌شوند. کشورهای ثروتمند، توانایی بیشتری برای تحمل مخاطرات ناشی از بی‌ثباتی نرخ بهره

1. countercyclical

و ارز دارند، از این رو قراردادهای وام باید مطابق آن یا بازارهای کارآمد سرمایه تدوین شوند. اما در عمل چنین نیست. کشورهای فقیر مجبور به تحمل این ریسک می‌شوند. هنگامی که اوضاع به خرابی می‌گراید (که به سادگی تصور می‌شود که بد خواهد شد) دور باطل آغاز می‌شود: ترس از عدم بازپرداخت باعث خروج سرمایه شده، که این [خود] موجب کاهش نرخ تبدیل پول و [افزایش] نرخ‌های بهره می‌شود و به افزایش سنگینی وام و رسیدن آن به حد غیرقابل تحمل می‌انجامد.

به دلیل این که در جهان راه‌حل شایسته‌ای برای رسیدگی به ناتوانی ملی در بازپرداخت وجود ندارد، در قراردادها هیچ بندی [همچون ۹ و ۱۱ در قوانین ورشکستگی ایالات متحد] در مورد این مسائل وجود ندارد که راههایی سریع و منصفانه برای حل مسئله عدم تأدیه دیون باشند و نه تنها به منافع وام‌دهندگان، بلکه به دیگر ذینفعان نیز پردازند، از آن زمره‌اند بازنشستگان و کسانی که برای خدمات حیاتی چون بهداشت و آموزش، به دولت وابسته‌اند. تا بدین ترتیب ما را دلگرم سازد که پیشرفتهایی در طول صد سال گذشته کرده‌ایم.

صد سال پیش در سال ۱۹۰۲، دکتر لوئیز ماریا دراگو^۱، وزیر وقت امور خارجه [آرژانتین] بیانیه «دراگو» را منتشر کرد که در پاسخ به بمباران بخشی از نزوئلا به وسیله نیروهای اروپایی در پی عدم پرداخت دیون بین‌المللی خود صورت گرفته و با موافقت سریع ایالات متحد روبه‌رو گشته بود. وی عنوان کرد:

«جمهوری آرژانتین از اصول پذیرفته شده‌ای حمایت می‌کند که نه گسترش سرزمین اروپا را در امریکا مجاز می‌داند و نه سرکوب مردم این قاره را، تا به دلیل یک وضعیت مالی نامناسب یکی از آنها را به پرداخت تعهداتش مجبور کنند: بدهی دولتی دخالت نظامی را مجاز نمی‌کند، و به اشغال خاک کشورهای امریکایی به وسیله قدرت‌های اروپایی مشروعیت نمی‌دهد.»

او از آن چیزی سخن گفته که علیرغم گذشت صد سال هنوز صادق است: وام‌دهنده می‌داند که با یک کشور مستقل قرارداد بسته است که شرط ذاتی چنین استقلالی این است که هیچ اقدام عملی نباید علیه آن آغاز یا انجام شود. هرگونه شیوه اخذ پولی که

1. Dr. Luis Maria Drago

موجودیت کشور را به مخاطره اندازد، باعث نابودی استقلال و فعالیت دولت مربوطه خواهد شد. تصدیق وجود وام و تأدیه مبلغ آن تنها می‌تواند و باید به وسیله ملتی صورت پذیرد که حقوق اساسی آن به عنوان یک کشور مستقل نفی نشده باشد. در حالی که پس گرفتن اجباری و مستقیم آن با توسل به زور در هر موقعیتی، هیچ چیزی را به ارمغان نخواهد داشت مگر انحطاط و تضعیف ملتها و وابسته ساختن حکومت‌های آنها با تمام استعدادهای ذاتی‌شان، به قدرت‌های برتر دنیا.

آن‌گونه که «دراگو» سخن گفت، صد سال پیش آرژانتین برای دفاع از کشوری در امریکای لاتین به پا خاست:

«این که خواسته‌ایم که وام بخش عمومی کشورها نباید بهانه‌ای برای تهاجم نظامی شود، حرکتی از سر احساسات خودپرستانه نیست و ما در جستجوی منفعتی برای خودمان نیستیم، بلکه از احساس پیوستگی در قاره بر می‌آید، و ناشی از نیرویی است که از حمایت اخلاقی تمامی ملت سرچشمه می‌گیرد... ملتی که به سرنوشت خود و تمام قاره حساس است.»

این بار اول و مکان اولی نبود که قدرت‌های نظامی و مالی - G7 در آن روزگار - از ابزارهای نظامی برای پس گرفتن وام بهره گرفتند. در نیمه قرن بیستم آنها مکزیک را اشغال کردند. اشغال مصر [توسط] آنها چند دهه طول کشید. هیچ‌کدام نیز برای آخرین بار نبود. در طول یک قرن در برخی جهات دیدگاهها در مورد عدم پرداخت بدهیها تغییرات زیادی کرده است. در مورد افراد، شخص بدهکار دیگر به زندان نمی‌افتد. بیشتر کشورهای مهم جهان قوانینی درباره ورشکستگی تصویب کرده‌اند که طبق آنها امکان تغییر شرایط و بازپرداخت بدهی منظور شده است. در ماده ۹ قانون ورشکستگی ایالات متحد، ورشکستگی دولت محلی و دیگر تشکیلات بخش عمومی نیز منظور شده است. به همین ترتیب دیدگاهها در مورد چگونگی واکنش نسبت به ناتوانی یا بی میلی دول مستقل در خصوص بازپرداخت بدهیهایشان تغییر کرده است. «آموزه (doctrin) دراگو» امروزه در سرتاسر جهان پذیرفته شده است. اما در سطح بین‌المللی، قواعدی درباره ورشکستگی وجود ندارد. و می‌توان گفت که فشار اقتصادی که دولت‌های بزرگ و قدرتمند جهان، گاهی به میانجی‌گری نهادهای بین‌المللی، به کار

می‌برند به اندازه تمهیدات نظامی قرن نوزدهم ستمگرانه است، و حتی شاید از حیث حیات و آزادی سیاسی مخرب‌تر باشد.

از نظر بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته «سوهارتو» هنگام امضای مقاله‌نامه‌گذاری فرقی با حالت واگذاری حاکمیت اقتصادی آن کشور [اندونزی] نداشت که ممکن بود در پی یک مداخله نظامی پیش می‌آمد. (در واقع در عرصه بین‌المللی فرق بین بدهیهای خصوصی و عمومی، به دلیل اعمال فشار برای ملی کردن دیون خصوصی، نامشخص است. چنین ملی کردن‌هایی در بحران‌های اوایل دهه ۱۹۸۰ در امریکای لاتین و یا بحران اخیر آسیای شرقی روی داد.)

اعتقاد بسیاری بر آن است که حداقل بخشی از مشقتی که بر آرژانتین تحمیل شد عمدی بوده است: به بدهکاران هشدار می‌دهند که اگر بدهی‌شان را نپردازند پیامدهای ناگواری آنها را تهدید می‌کند. [در حالی که] سیاست‌هایی که اقتصاد را از نو فعال کند می‌توانست (و من نشان می‌دهم که می‌بایست) طراحی شود. تنها بازدارندگی اخلاقی بود که جلوی مداخلات نظامی را گرفت، این رویکرد درهای زندان را بر بدهکاران بست. شاید حساسیت‌های اخلاقی ما عرصه نوینی را در سلوک با بدهکاری‌های بین‌المللی بگشاید. جای خوشحالی دارد که نشانه‌های تشخیص نقص در دستگاه موجود پیدا شده است. در بحران آسیای شرقی (و پس از آخرین بحران امریکای جنوبی) منتقدان صندوق بین‌المللی پول در مورد وثیقه‌گذاری‌ها^۱ استدلال می‌کنند که نیاز به برتابیدن بیشتر وقفه‌ها و ورشکستگی‌هاست و لازم است که مقررات ورشکستگی بهبود یابد، یا به زعم من نیاز به یک بند ۱۱ فراگیر است. اما بحث‌های طولانی درباره اصلاحات ورشکستگی در ایالات متحد، باید روشن کرده باشد که تنها یک قانون «بهتر» ورشکستگی، اوضاع را به سامان نمی‌کند. روی آوردن دولت‌ها در کشورهای توسعه‌یافته صنعتی به قواعد قانونی (که به‌طور مثال به جای تبعیت از سازوکارهای بازار، با دستورالعمل‌های سرپرستی بسی تعدیل شده است) به خوبی موضوع نامعقول خزانه‌داری ایالات متحد را نشان می‌دهد (که گویا مدعی است فقط دستورالعمل‌های اجرایی کفایت می‌کند)؛ همه اینها یافته‌های پژوهش‌های نظری و عملی را در زمینه ورشکستگی و چانه‌زنی تصدیق می‌کند. بنابراین جای خوشحالی است که صندوق بین‌المللی پول، پس از شش بار شکست وثیقه‌گذاری در این سالها، دریافت که رویکردی جایگزین، ضرورت یافته و سازوکار تمديد بدهی ملی پذیرفتنی است.

1. bail-out

همچنین این منتقدان درست می‌گویند که رویکردهای بازار - بنیاد (market-based) قابل اتکا نیست (آنچه که در مورد آسیای شرقی درک نشد) و اتخاذ رویکرد قانونی، مطلوب است. این دیگر باید روشن شده باشد که در یک دادرسی منصفانه ورشکستگی، طلبکار اصلی (مانند صندوق بین‌المللی پول) نه تنها نمی‌تواند نقش قاضی ورشکستگی را ایفا کند بلکه حتی نقش محوری نیز نمی‌تواند داشته باشد و تنها یکی از طرفین دعواست. صندوق بین‌المللی پول برای آنکه به خود یک نقش محوری بدهد، از بیطرفی سیاسی خود سخن می‌گوید. اما این اصلاحات، اگر بخواهد رخ دهد، بسیار طول می‌کشد. بازنگری روشن می‌کند بحث و جدل‌های اصلاح ساختار مالی جهانی، بیش از هر چیز دیگر برای تخفیف نگرانی‌ها بوده است: آدم شک می‌کند که شاید امید خزانه‌داری ایالات متحد این بوده که تندباد اصلاحات پیش از برخورد به مسائل مربوط به مراکز بانکداری خارج یا صندوق‌های تأمینی^۱ یا حتی مسائل حادث‌تری مانند ورشکستگی و آزادسازی بازار سرمایه، فروبنشیند.

به این ترتیب، کشورهای توسعه‌یافته امروز با سه واقعیت خشن رویارویند: نخست آنکه بازارهای سرمایه به شدت ناپایدارند؛ کشورهای مقروض نه تنها به دلیل اشتباهاتی که کرده‌اند کیفر می‌بینند بلکه جور وقایعی را که از عهده آنها خارج بوده است نیز باید بکشند؛ آنها نه تنها به دلیل اشتباهاتی که کرده‌اند، بلکه به دلیل اشتباهاتی که بازار سرمایه گمان می‌کند این کشورها ممکن است بکنند نیز مجازات می‌شوند. پیروی از قواعد کذایی بازارهای جهانی سرمایه موجب تأمین رشد و کارآمدی نمی‌شود بلکه آنها را مجبور می‌کند بعضی از عناصر مهم استقلال خود را واگذارند. این بویژه به خاطر آن است که سرمایه کوتاه‌مدت فی‌ذاته تکیه‌اش بر دوره زمانی کوتاه است؛

دوم، وقتی بحران ایجاد می‌شود، هزینه‌ها به شدت بالا می‌رود، و حتی وقتی که بحران برطرف می‌شود، هزینه‌های وابستگی به سرمایه خارجی زیاد است زیرا (برای مثال) باعث می‌شوند آنجا که لازم است سیاست‌های انبساطی اتخاذ شود، سیاست‌های انقباضی در پیش گرفته شود. این هزینه‌ها منافی را که در دوره آغاز وام‌گیری به بار آمده است، خنثی می‌سازد؛ سوم، کشورهای ثروتمند در شرایطی که بازارهای سرمایه و وظیفه خود را به درستی^۲ انجام

1. hedge

2. well-functioning

دهند، مخاطرات کاهش ارزش پول^۱ و افزایش نرخ بهره^۲ را بخوبی تحمل می‌کنند؛ اگر ساختار مالی جهانی نیز عملکرد درستی داشته باشد ترتیباتی دارد که هزینه ورشکستگی را نیز برای حکومت‌های مقروض یا شرکت‌هایی که به خارج وام داده‌اند محدود می‌سازد. اما موضوع این است که چنان شرایط آرماتی‌ای وجود ندارد که بازارهای سرمایه و وظیفه خود را به درستی انجام دهند یا ساختار مالی جهانی عملکرد صحیحی داشته باشد (حداقل در موارد سرنوشت‌ساز). آری، قرض نکردن هزینه‌های سنگینی دارد: پروژه‌های آموزشی یا بهداشتی اجرا نمی‌شوند، جاده ساخته نمی‌شود، و... ولی هزینه‌های وام گرفتن از آن هم سنگین‌تر است. کشورهایی که با چنین واقعیت‌های گزنده‌ای رویارویند، مخارج خود را باید تنظیم کنند و مالیات را افزایش دهند.

سیاست‌های صنعتی

جهانی شدن، کشورها را با این چالش روبه‌رو کرده است که در بازارهای جهانی چگونه می‌توانند رقابت کنند. ما اکنون می‌دانیم که آن چه موجب تفاوت کشورهای پیشرفته و کم توسعه است میزان سرمایه یا سایر منابع آنها نیست بلکه به شکاف دانش نیز برمی‌گردد. کشورها می‌خواهند بدانند چه کار می‌توانند بکنند که فناوری‌شان پیشرفت کند به طوری که توان رقابتی‌شان را در افزایش صادرات و مقابله با کالاهای وارداتی افزایش دهد. این اواخر، سیاست‌های صنعتی وجهه بدی پیدا کرده‌اند. همان‌طور که سلف من در انجمن مشاوران اقتصاد^۳ گفته است فرقی بین آن که در اقتصاد «چیپس» سیب‌زمینی یا «چیپس» کامپیوتری تولید شود وجود ندارد، اقتصاد چیزی را باید تولید کند که تولید ناخالص داخلی را افزایش دهد، و بازار است که بهترین تصمیم را می‌گیرد.

نظریه اقتصادی و سیاست صنعتی

استدلال بر ضد سیاست صنعتی ناشی از برداشت کودکانه از نظریه اقتصادی و برداشت غلط از تاریخ اقتصادی است. نظریه اقتصادی رایج^۴ جار می‌زند که بازارهای رقابتی کارایی دارند، اما در فرضیه دست نامرئی آدام اسمیت، که بازار را کارآمد می‌کند، شرایط بیش از اندازه مرتب فرض

1. exchange rate devaluation

2. interestrate increase

3. Concil of Economic Advisors

4. standard

شده است، برای مثال، اطلاعات کامل است، نامتقارنی در اطلاعات وجود ندارد، بازارها کامل‌اند - بازارهای سرمایه بی‌نقص بوده و شخص می‌تواند از همهٔ مخاطرات پیشگیری کند. این فرض‌ها به وضوح حتی در سالم‌ترین اقتصادهای بازار نیز عملی نیست. البته اقتصاددانان می‌فهمیدند که اطلاعات، ناقص و بازارها ناکامل‌اند، اما امیدوار بودند که اگر اطلاعات خیلی بد، یا خیلی ناقص نباشند، در آن صورت شاید اقتصاد را براساس الگوهای اطلاعات بی‌نقص بتوان توضیح داد. تحقیقات من و دیگران نشان داد که این انتظار موجه نیست: نقص اطلاعات، حتی در مقادیر کم، آثار بارز به جا می‌گذاشت. در کار مشترکی که با بروس گرین‌والد^۱ انجام دادم (استیگلitz و گرین‌والد، ۱۹۸۶) نشان دادیم که شاید علت آنکه دست نامرئی دیده نمی‌شد این بود که خیلی ساده، چنین دستی وجود ندارد یا اگر هست، معلول است. پس، دولت نقشی دارد: در اصل دولت می‌تواند کارایی بازارها را تقویت کند.

برهان فوق در مورد نوآوری کوبنده‌تر است. دانش را می‌توان شکل ویژه‌ای از اطلاعات در نظر گرفت، و در آن صورت نتایج اقتصاد اطلاعات را در حوزهٔ اقتصاد نوآوری به کار بست. نظریه‌های رایج فرض می‌کنند فنآوری ثابت است، در حالی که جان کلام رشد و توسعه همانا تغییر فنآوری، بهبود و اتخاذ شیوه‌های نوین تولید و محصولات جدید است. بنابراین نظریه‌های اقتصادی رایج دربارهٔ کارایی بازارها، در این عرصه چیزی برای گفتن ندارند. برعکس، به دلایلی قاطع می‌توان باور داشت که بازارها به خودی خود کارایی خلق نمی‌کنند. دانش، مختصات یک کالای عمومی^۲ را دارد (یعنی برای انحصاری کردن [استفاده آن به وسیلهٔ یک نفر] هزینهٔ بسیار لازم است، اما بهره‌مندی افراد دیگر از منافع کالا بدون هزینه یا کم هزینه است)، همچنین نوآوری پی‌آیندهای^۳ پرشماری تولید می‌کند. بعلاوه، نوآوری با عدم قطعیت زیادی همراه است، به طوری که فقدان بازارهای بیمه پی‌آمدهای ناگوار خواهد داشت. مدت‌ها پیش «شومپتر»^۴ به استناد آن که سرمایه‌گذاری در تحقیقات نوعاً وثیقه‌بردار^۵ نیست، بر اهمیت نقایص بازار سرمایه انگشت نهاد. از این رو، نظریهٔ اقتصادی مدرن پیش‌فرض محکمی برای نقش دولت قائل شده است.

1. Bruce Greenwald

2. public good

3. externalities

4. Schumpeter

5. collateralizable

تاریخ اقتصادی و سیاست صنعتی

ایالات متحد و آسیای شرقی دو نمونه موفق توسعه در تاریخ اقتصادی است که من به تفصیل آنها را بررسی کرده‌ام. هر دو مورد شواهد کافی در مورد اهمیت سیاست‌های صنعتی به دست می‌دهند. صنعت مخابرات، از یک نظر، به دست دولت ایجاد شد. نخستین خط تلگراف بین بالتیمور و واشینگتن در سال ۱۸۴۲ توسط دولت فدرال کشیده شد، و اینترنت، که تأثیر زیادی در خلق اقتصاد نوین^۱ داشته است، به دست دولت ایالات متحد ایجاد شده است. کشاورزی به‌طور قطع «صنعت» (فعالیت اصلی) قرن نوزدهم بود و دولت ایالات متحد به کمک خدمات پژوهش و گسترش خود، ماهیت این «صنعت» را چنان دگرگون ساخت که نیروی راهبر اقتصاد به سوی افزایش بهره‌وری تولیدی شد، چیزی که پیش‌درآمد ضروری ورود به دنیای مدرن بود. سیاست‌های موفقیت‌آمیز آسیای شرقی مدیون تلاش‌های سنجیده معطوف به پر کردن «شکاف دانش» بود. این کشورها فهمیدند که آن چه بین آنها و کشورهای توسعه‌یافته فاصله انداخته است نه تنها شکاف سرمایه بلکه شکاف دانش است و با سخت‌کوشی موفق شدند فناوری مدرن را به جوامع خود بیاورند. هم‌اکنون این کشورها در بسیاری عرصه‌ها پیش‌تازند.

بهبود سیاست‌های صنعتی: ابزارها و رویکردهای نوین

منتقدان سیاست صنعتی به شکست‌ها و کژرفتاری‌ها استناد می‌کنند، و البته هر دوی آنها رخ داده است. در بعضی موارد فشار سیاسی موجب یارانه‌های سنگین به صنایع نورچشمی شده است. ادعا می‌شود که دولت سابقه مستندی در زمینه «ارشاد»^۲ اقتصاد ندارد. نمونه‌ای که بارها به عنوان دخالت ناموجه دولت از آن یاد شده است، فشاری است که دولت ژاپن بر شرکت هوندا وارد کرد که خودرو تولید نکند، به این دلیل که شرکت‌های خودروسازی زیادی وجود دارند (خوشبختانه ژاپن موفق نبود). اما بیشتر اشاره شد که مزیت‌های اجتماعی‌ای که ایجاد می‌شود از هزینه‌ها بسیار فراتر می‌رود.

در واقع، حتی اگر خطرپذیری بهینه شود^۳، باز هم امکان شکست وجود دارد. اگر شکستی در کار نبود، لابد دولت یک راهبرد بسیار محافظه‌کارانه را دنبال می‌کرد. وقتی من رئیس انجمن مشاوران اقتصادی بودم تحقیقی انجام شد که قاطعانه نشان می‌داد حمایت دولتی از تحقیقات،

1. new economy

2. directing

3. optimal risk taking

بازده فوق‌العاده زیادتری از سرمایه‌گذاریهای خصوصی مشابه دارد (انجمن مشاوران اقتصادی، دفتر ریاست ۱۹۹۵).^۱

اصول

با این همه، ما از اشتباهات عبرت گرفته‌ایم، و به نظرم اکنون در موقعیتی هستیم که بتوانیم سیاست صنعتی به مراتب کارآمدتری اتخاذ کنیم.

همّ و غم سیاست صنعتی مدرن یافتن حوزه‌هایی است که دخالت دولت به قصد تکمیل نارسایی‌های بازار، احتمالاً بیشترین موفقیت را به بار خواهد آورد. برای مثال، در پی یافتن حوزه‌هایی است که ناهماهنگی‌ها خسارت‌های کلان پدید می‌آورد، یا حوزه‌هایی که انتشار «فراگیر»^۲ می‌یابد، و یا مشکلات بزرگ بهره‌گیری از منابع^۳ رخ داده است. بررسی «اینترنت» تمام این مسائل را نشان می‌دهد. برای یک شرکت خصوصی دشوار است که تخصیص کامل هزینه اینترنت را به عهده‌گیرد؛ افزایش استفاده از اینترنت ارزش آن را بالا برده است، اما اگر یک شرکت فرضی طرح و توسعه اینترنت منتظر می‌ماند تا شرکت‌های کاربر تقاضای ایجاد آن را مطرح کنند اینترنت هرگز متولد نمی‌شد.

استفاده از اینترنت به شدت به همه شرکت‌ها تسری یافته است و دیگر تنها مختص شرکت‌هایی نیست که در آن به‌طور مستقیم دادوستد می‌کنند.

اقتصاد اطلاعات به فهم علت نقص بازارهای سرمایه‌کمک مؤثری می‌کند و نشان می‌دهد که چرا در این حوزه لازم است دولت نقشی به عهده‌گیرد. در ایالات متحد در طول یک سال گذشته، ۲۵ درصد کل تأمین مالی^۴ یا به‌طور مستقیم از طرف دولت بوده است یا دولت ضمانت آن را کرده، و یا توسط بنگاه‌های مورد حمایت دولت صورت گرفته است. دولت به تشکیل بازار وام رهنی مسکن^۵ کمک کرده است که [خود] از هزینه سرمایه برای مالکان کاسته است. گزارش مفصلی از اعطای وام دولت به بنگاه‌های کوچک^۶ در سالهای اخیر وجود دارد. (از طریق مدیریت بنگاه‌های کوچک)^۷ البته هر بنگاه بزرگی، ابتدا کوچک است. در میان شرکت‌های

1. Council of Economic Advisors, Office of the President, 1995.

2. spillovers

3. appropriabilities

4. finance

5. mortgage

6. small businesses

7. Small Business Administration

بزرگی که امروزه نقش مهمی در اقتصاد ایالات متحد به عهده دارند و از طریق فوق رشد کرده‌اند می‌توان «حمل و نقل فدرال»^۱ را نام برد.

به عبارتی، دولت نمی‌تواند به مسائل سیاست صنعتی توجه نکند. دولت نقش محوری در اقتصاد دارد. علاوه بر نقش آن در سرمایه‌گذاری که در پیش اشاره کردم، در آموزش و تحقیقات نیز نقش آن اساسی است. در عرصه زیرساخت‌ها^۲ نیز نقش دولت عمده است. تصمیماتی که دولت در این عرصه‌ها می‌گیرد - از چه تحقیقاتی باید حمایت شود، برنامه درسی چگونه طراحی شود، جاده‌ها و فرودگاه‌ها در چه جاهایی ساخته شود... - به شکل‌گیری اقتصاد و رقابت یاری می‌رساند. بهتر است این تصمیمات مبتنی بر دیدگاهی باشد که روشن می‌کند اقتصاد به کدام سو می‌رود. سیاست‌های مالیاتی نیز به همین‌گونه به شکل‌گیری اقتصاد یاری می‌رساند. رفتار مالیاتی با مستغلات و انرژی، شکلی از سیاست صنعتی است زیرا منابع را به این حوزه‌ها هدایت می‌کند. اما آیا این جایی است که دولت باید منابع را هدایت کند؟ تأمل در این موارد از نقطه‌نظری که جهانی‌تر است، عملکرد اقتصاد را اصلاح می‌کند.

سیاست صنعتی مدرن با مدیریت خرد اقتصاد سروکار ندارد. منتقدان سیاست صنعتی می‌گویند دولت در موقعیتی نیست که بتواند عرصه‌های درست را برای دخالت^۳ تشخیص دهد. و نباید چنین کند. اما آنها به دو نکته توجه نمی‌کنند؛ دخالت دولت در بازار از آن رو صورت نمی‌گیرد که به قوه تشخیص بازار اعتماد ندارد (هرچند تخصیص غلط منابع به حباب فناوری امریکایی^۴ سؤال برانگیز است) بلکه دخالت آن در بازار به دلیل نارسایی‌ها و ناتوانایی‌هایی است (از نوعی که قبلاً شرح آن رفت) که در بازار تشخیص می‌دهد.

مخترعان لیزر، اینترنت، و ترانزیستور تنها از بخش کوچکی از منافع اجتماعی که اختراعاتشان به همراه آورد منتفع شدند. به این دلیل، امروزه سیاست صنعتی به قصد رفع این‌گونه نارسایی‌های بازار بر دخالت در مقیاس‌های کلان^۵ مبتنی شده است.

سیاست صنعتی مدرن ابتدا روی آموزش و تحقیقات معطوف می‌شود. کشورهایی مانند کاستاریکا فهمیده‌اند برای آن که در دوران جدید موفق باشند، همه افراد باید مهارت‌های کامپیوتری و آموزشی داشته باشند. این درک کمک می‌کند سایر عرصه‌هایی که دولت طبیعتاً در

1. Federal express 2. infrastructure 3. pick winners
4. American Technology bubble 5. broad-gauged

آنها نقش مهمی دارد، مانند زیرساختها، مشخص شوند و [همچنین] شیوه‌های شکل‌گیری آنها را به طوری که به توسعه اقتصاد بیانجامند به معرض پرسش می‌گذارد.

به همین دلیل، سیاست صنعتی مدرن اغلب کلان مقیاس است و برای اجرای آن، تا آنجا که ممکن است، از سازوکارهای بازارپسند^۱ استفاده می‌کنند. به این ترتیب منطق حکم می‌کند همان‌طور که در انتخاب «فناوری‌های کارآمد انرژی»^۲ رفتار می‌شود، دولت به جای آن که از قبل «آورده» خود را وسط بگذارد، پیشنهادهای مختلف را در معرض رقابت با یکدیگر قرار دهد و از آن میان، کارآمدترین را انتخاب کند. حضور در این رقابت برای آنهایی که مایل‌اند دولت از آنها حمایت کند، ممکن است مستلزم آن باشد که مقادیر متنابهی از خود مایه بگذارند به طوری که سهم ریسک «آورده» دولت با پول آنها برابر باشد. همین ترتیب در مورد وام دادن نیز رعایت می‌شود (برای مثال وام‌های کوچک و متوسط کارافرینی). دولت ممکن است از کمک بانک‌های تجارتي برای ارزیابی و غربال متقاضیان استفاده کند، اما آنها را وامی دارد که بخشی از سرمایه خود را وارد ریسک کنند. در مورد پروژه‌های علوم و فنون از دو گزارش کارشناسی باید استفاده شود. (در این‌گونه موارد در امریکا تجربه‌هایی شده است که می‌تواند مایه عبرت باشد: به محض آنکه رانت‌ها حذف می‌شود، حمایت سیاسی از این‌گونه برنامه‌ها نیز رو به افول می‌گذارد!)

بازار کار و آموزش

کار بخش مهمی از این سیاست صنعتی کلان مقیاس، آن است که انعطاف‌پذیری اقتصاد را تقویت کند، برای مثال از طریق سیاست‌های بازار کار فعال^۳، آموزش مستمر^۴، و آموزش و پرورشی که معطوف به فضیلت یادگیری^۵ است. لازم است در برنامه‌های درسی تغییراتی صورت بگیرد، و ارتباط نزدیکی میان دانشگاهها و صنعت برقرار شود. هدف آموزش و پرورش عمومی در قرن نوزدهم، تربیت نیروی کار تحصیل کرده و منضبط در خدمت صنعتی شدن^۶ بود. در قرن بیست و یکم هدایت آموزش و پرورش به سوی کارافرینی^۷ و قابلیت روبه‌رو شدن با جهان پیوسته تغییر یافته است.

1. market-like

2. energy efficient technologies

3. active labor market

4. lifelong education

5. learning to learn

6. industrialization

7. entrepreneurship

بعضی از کشورها با چالش حفظ نیروی کار ماهر و افراد با تحصیلات عالی در داخل کشور روبه‌رو هستند.

این موضوع بویژه در مورد اقتصادهای در حال گذار صادق است که شاهد خروج نیروی ماهر بیشماری بوده‌اند. اگر این جریان متوقف نشود، بعید است اقتصاد مدرنی بر خاکسترهای اقتصاد کمونیستی از نو بنا شود.

سیاست‌های صنعتی سلبی^۱

در سیاست صنعتی مدرن، اتخاذ سیاست‌های سلبی به اندازه سیاست‌های ایجابی اهمیت دارد، برای مثال بورس‌بازی در مستغلات بیش از سایر بخشهای اقتصادی موجب کاهش اشتغال و رشد می‌شود و اقتصاد را دستخوش بی‌ثباتی‌های شدید می‌سازد. بنابراین شرط عقل است که میزان وام بانکی را در بورس‌بازی مستغلات محدود کرد. به‌طور معمول ممکن است چنین محدودیت‌هایی را جزیی از سیاست صنعتی به شمار نیاورند در حالی که به واقع چنین است.

بنگاه‌های کوچک و سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر^۲

وجود نمونه‌هایی از بنگاه‌های کوچک موفق همچون نوکیا^۳ این گمان را تقویت می‌کند که بنگاه‌های کوچک همچنان گوی سبقت را برابیند، و سیاست‌های صنعتی باید از طریق ایجاد شرایط رشد و پارک‌های تحقیقاتی نسبت به نیازهای آنان بویژه حساس باشند. شاید لازم باشد نهادهای مالی تخصصی یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر [ی] وجود داشته باشند که نیازهای مالی بنگاه‌های کارآفرین کوچک و متوسط را فراتر از روش‌های سنتی، تأمین کنند.

چشم‌انداز^۴

با وجود آن که سیاست‌های صنعتی کلان مقیاس، ضرورت انتخاب عرصه‌های دخالت را برای دولت کاهش می‌دهد اما دولت به هیچ روی از شکل دادن به «چشم‌اندازی» که نشان دهد اقتصاد

1. negative

2. venture capital

3. Nokia

4. visioion

به کدام سو می‌رود نمی‌تواند شانه خالی کند. بعضی‌ها شاهد می‌آورند که در واقع یکی از نقش‌های مهمی که دولت‌های آسیای شرقی ایفا کردند، شکل بخشیدن به همان «چشم‌انداز» به کمک مشورت با صاحبان بخش خصوصی بود. آنها خود را در برنامه‌ریزی مفصل دولتی که لازمه کنترل دولتی^۱ است درگیر نکردند بلکه نقش شاید مهمتر «کاتالیزور»^۲ی را به عهده گرفتند. بخش دولتی و خصوصی امریکای لاتین لازم است پرسند که مزیت نسبی در آینده چیست، و آنها چگونه آن مزیت‌های نسبی را باید یا می‌توانند به عرصه‌های سرمایه‌گذاری خود تبدیل کنند؟ من هیچ پاسخ آماده‌ای به این پرسش اساسی ندارم ولی می‌خواهم به چند جنبه که با مسائل جهانی شدن مرتبط است اشاره کنم:

اقتصادهای مدرن به‌طور فزاینده‌ای به اقتصاد بخش خدمات و اقتصاد دانش تبدیل می‌شوند. تحول کشاورزی به صنعت خود تغییر جهتی اساسی بود و شگرفی تحول از تولید صنعتی^۳ به اقتصاد نوین کمتر از آن نیست. برای سؤال‌های مربوط به امتیازات رقابت پویا^۴ نمی‌توان پاسخ‌های ساده‌ای یافت. اما کاملاً روشن شده است که این امتیازات در اقتصاد نوین تفاوت چشمگیری با گذشته دارند. به همین دلیل دولت در یک‌یک عرصه‌هایی که به آن مربوط است باید بازاندیشی کند.

چین، با دریایی از نیروی کار ارزان که سطح تحصیلاتش روزبه‌روز بالاتر می‌رود، تولید صنعتی را در سرتاسر جهان به چالش می‌کشد، بویژه اگر این کشور سیاست‌هایی را که ارزش پولش را پایین نگاه می‌دارد همچنان ادامه دهد (بخشی از آن ناشی از افزایش ذخایر ارزی است که با توجه به بی‌ثباتی ملازم با جهانی شدن مدرن، بویژه برای کشوری که با خطرهای بی‌ثباتی دست و پنجه نرم کرده است، بسیار منطقی است) البته، حتی ایالات متحد نیز می‌تواند موقعیت مناسبی برای رقابت پیدا کند:

صنایع پوشاک کامپیوتری که محصولات سفارشی تولید می‌کنند، در سطح بالاتری با محصولات چین می‌توانند رقابت کنند.

جهانی شدن فتاوری، ماهیت رقابت را به کلی عوض کرده است. ممکن است امریکا بنالد که یارانه‌های غیرعادلانه سایر کشورها صنعت فولاد آن را در وضعیت غیررقابتی قرار داده است، اما واقعیت آن است تولید فولاد در کارخانه‌های (حتی دولتی) کره جنوبی (کشوری که تاریخ قرن

1. government control

2. catalytic

3. manufacturing

4. dynamic

پیش کشوری کم توسعه بود) از غولهای پیر صنعت فولاد امریکا کارامدی فنی بالاتر دارد. موقعیت‌های مناسبی پیش می‌آیند (گاهی مستلزم فناوری پیشرفته) که می‌توان بازار منطقی‌ای را در اختیار گرفت مانند آنچه که برزیل در صنعت هواپیما از آن بهره برد. با وجودی که فناوری‌های جدید مزیت‌های نزدیکی به بازار را در بعضی رشته‌ها به میزان چشمگیری کاسته است، در بعضی رشته‌های دیگر چنین مزیتی هنوز معنی دارد. این مزیت‌ها باید مشخص شده و از آنها استفاده شود.

در خدمات بازرگانی پیشرفت‌های خوبی شده است، و چون این‌گونه خدمات به شدت کاربر^۱ هستند، عرصه فعالیت مناسبی برای کشوری چون برزیل به شمار می‌آیند. همزمان، بسیاری از خدمات که بیرون از تجارت خارجی^۲ هستند با افزایش بهره‌وری در این بخش اقتصاد، در عمل موجب افزایش سطح زندگی می‌شوند.

نباید از یاد ببریم که بسیاری از فقیرترین مردمان از کشورهای توسعه‌یافته در بخش روستایی هستند و احتمالاً تا دهه‌های بعدی نیز در روستاها خواهند ماند. اگر بنا است فقر کاهش یابد، برای این بخش باید کاری کرد. حتی اگر این کار خدمت مستقیم زیادی به صادرات نکند، بهتر است انجام شود. تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که ثبات اجتماعی چقدر اهمیت دارد، و اگر اقشار بزرگ جمعیت رها شوند ثبات اجتماعی را نمی‌توان حفظ کرد. آموزش کودکان در این مناطق نه تنها یک راه برون‌رفت، بلکه راه پیشرفت است. آموزش چنان باید طراحی شود که محصلان با فناوری‌های بهتر تولید آموخته شوند و حساسیت‌شان نسبت به تولیدات بازارپسند افزایش یابد، به طوری که آنهایی که در روستا باقی می‌مانند، افزایش بهره‌وری خود را بتوانند مشاهده کنند. اما اگر آموزش درست به‌طور همزمان با تجهیز منابع – سرمایه و زمین – همراه نشود به طوری که آنها دانسته‌های خود را بتوانند به کار گیرند، کافی نخواهد بود. خلاصه، سیاست‌های صنعتی نمی‌توانند کشاورزی، و به‌طور اعم بخش روستایی را، نادیده بگیرند. (در واقع شالوده موفقیت اولیه چین و تایوان بر توسعه روستایی بنیاد نهاده شد).

اشارات نهایی

دستور عمل ساده‌ای برای موفقیت در جهان نوین وجود ندارد. ایرلند و پرتغال که دو کشور

1. labour-intensive

2. non-traded

حاشیه‌ای اروپا بودند و پایین‌ترین سطح درآمد را داشتند به وضوح نشان دادند که به خوبی می‌توان عقب‌ماندگی‌ها را جبران کرد. سیاست‌های مالی، آموزش و صنعتی نقش اساسی در موفقیت آنها داشت. بازار - کارآفرینی - حیاتی است. اما دولت مسئولیت، و موقعیت، شکل دهی به محیط اقتصادی را دارد. کسانی هستند که ساده‌انگارانه مقررات‌زدایی^۱ و کاهش مالیاتها ورد زبانشان است و می‌گویند اگر مالیاتها کم و نظارت^۲ حذف شود، رشد صورت می‌گیرد. هیچ شهادتی بر این مدعا نیست. درست است که نظارت و مالیاتهای آمرانه نفس اقتصاد را می‌تواند بگیرد، و از نظر بعضی‌ها هر مالیات و نظارتی بنا به تعریف، آمرانه است، اما آنها که تلقی معقول‌تری دارند نقش حیاتی را که دولت می‌تواند، و باید، به عهده بگیرد و شامل هم نظارت و هم تدارک خدمات عمومی همچون آموزش است را درک می‌کنند.

مسائلی که زمینه‌ساز بحران آسیای شرقی شد، نه نظارت زیاد بلکه نظارت ناکافی بود و مسائلی که اقتصاد ایالات متحده گرفتار آن است نه بندگذاری^۳، بلکه بی‌بندوباری^۴ است. سیاست‌های صنعتی، چنانچه از همه نظر سنجیده و به درستی طراحی شوند، می‌توانند بخش مهمی از راهبرد^۵ جامع مدیریت اقتصادی باشند که رشد اقتصادی و ثبات همراه با عدالت اجتماعی را به ارمغان آورد. شاید لازم باشد نامهای جدیدی مانند «سرمایه‌گذاری افزایش بهره‌وری»^۶، و «راهبردهای فناوری»^۷ اختراع کنیم تا از دام‌ها بگریزیم اما چنین سیاست‌هایی برای رشد بلندمدت ضروری است.

چندی است در امریکای لاتین بحث بر سر نسل دوم اصلاحات راه افتاده است. فرض بر این بود که نسل اول اصلاحات که بر آزادسازی، خصوصی‌سازی، و تثبیت متمرکز بود به خوبی رشد کرده است و انتظار می‌رود که نتیجه دهد. پس حال، وقت آن رسیده که براساس آن دستاوردها نسل دوم اصلاحات برپا شود. امروز نارسایی‌های اجماع واشینگتن آشکار شده است، هرچند که بعضی‌ها می‌گویند الان برای قضاوت خیلی زود است یا اگر آن اصلاحات صورت نمی‌گرفت اوضاع بدتر از این بود. واضح است که برخی از آن اصلاحات منتفع شده‌اند، و این هم واضح است که نفع برخی نیز این است که آن اصلاحات، کامیاب ارزیابی شود. ایدئولوگ‌های بازار

1. deregulation

2. regulation

3. overregulation

4. underregulation

5. strategy

6. productivity-enhancing investment

7. technology strategies

آزاد^۱ از اصلاحات بسیار دفاع کرده‌اند و همچنان آن را موفق اعلام می‌کنند، هرچند شواهد، خلاف ادعای آنها باشد.

بسیاری از سیاست‌های قدیم باید عوض شوند، دولت‌ها نمی‌توانند پیوسته کسری موازنه را روی هم انبار کنند و از عواقب آن برکنار بمانند. تورم زیاد آسیب‌زننده است. بسیاری از بنگاه‌های دولتی ناکارآمد بودند. حمایت بی‌حد و حصر، هزینه‌های هنگفتی داشت. نمی‌توانیم به گذشته بازگردیم. همان‌طور که بر نارسایی‌های موجود نیز نمی‌توانیم چشم فروبندیم. اصلاحات باید اصلاح شود. من در سخنرانی درباره «پربیش»^۲، عناصر سازنده راهبرد یک چنین اصلاح‌اصلاحاتی را شرح دادم. توجهم در این نوشته بر پیامدهای جهانی شدن متمرکز بود.

جهانی شدن باعث شده است که فرصت‌های موفقیت کشورهای توسعه‌یابنده افزایش یابد، ولی در عین حال آنها را در برابر خطرات جدیدی قرار داده است. قواعد بازی را در اساس، کشورهای توسعه‌یافته صنعتی طوری چیده‌اند که در خدمت منافع آنها، و درست‌تر بگوییم، در خدمت گروه‌های ذینفع این کشورها باشد و اغلب منافع کشورهای توسعه‌یابنده و بویژه فقرای این کشورها را تأمین نمی‌کند. کشورهایی مانند برزیل لازم است برای نیل به یک نظام متوازن‌تر، موضع ستیزه‌جویانه‌تری بگیرند که نه تنها به نفع خودشان، بلکه به نفع همه جهان است.

البته تا آن وقت خیلی مانده است. کشورها در حال حاضر و در میان این قواعد بازی تا می‌توانند باید منافع خود را تأمین کنند. من معتقدم کشوری چون برزیل، حتی با قواعد بازی موجود، می‌تواند جهانی شدن را به نفع نه تنها ثروتمندان آن کشور، بلکه همه مردم شکل دهد. اما برای آن که موفق شود، باید مسیر خود را فارغ از آن توصیه‌های وردگونه ساده انتخاب کند، توصیه‌هایی که نقش محوری این چنینی در هدایت سیاست اقتصادی امریکای لاتین در دهه گذشته ایفا کرده‌اند.

1. market-fundamentalist ideologues

2. Prebisch