

## رشد اقتصادی و کاهش فقر\*

ترجمه حسام نیکوپور\*\* و وحیده نگین\*\*\*

### چکیده

فقر مسئله‌ای چندبعدی است که علاوه بر جنبه اقتصادی، جنبه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را نیز شامل می‌شود. از این رو نمی‌توان آن را منحصرأ با سیاستهای اقتصادی برطرف کرد، بلکه در بطن راهبردهای جامع کاهش فقر به مجموعه‌ای از معیارها و ساز و کارهای جامع و هماهنگ نیاز است. با این حال مهمترین عامل تأثیرگذار بر فقر، رشد اقتصادی است و ثبات در سطح کلان اقتصاد برای رسیدن به نرخ رشد پایدار و بالا ضروری است. بنابراین دستیابی به ثبات در اقتصاد کلان باید مهمترین جزء راهبردهای کاهش فقر باشد. ثبات در سطح کلان اقتصاد به خودی خود تضمین‌کننده نرخ بالای رشد اقتصادی نیست. در موارد بسیاری دستیابی به نرخ بالا و پایدار رشد، به اتخاذ تدابیر و انجام اقدامات اصلاح ساختاری نظیر اصلاحات قانونی، خصوصی سازی اصلاحات در زمینه خدمات شهری، توسعه حاکمیت و راهبری، آزادسازی تجارت و اصلاح بخش بانکی بستگی داشته است.

\* این مقاله ترجمه فصل دوازدهم کتابی است با عنوان: *A SOURCEBOOK FOR POVERTY REDUCTION STRATEGIES* که توسط بانک جهانی در سال ۲۰۰۳ انتشار یافته است. عنوان فصل دوازدهم Macroeconomic Issues است و نویسندگان عبارتند از:

Brian Ames, Word Brown, Shanta Devarajan, and Alejandro Izquierd

\*\* کارشناس ارشد علوم اقتصادی، دفتر برنامه ریزی اقتصادی و اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی  
\*\*\* کارشناس ارشد برنامه ریزی سیستم‌های اقتصادی، رئیس گروه تدوین برنامه‌ها و سیاستهای جبرانی، دفتر مطالعات اجتماعی و فقرزدایی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی

## مقدمه

رشد اقتصادی به تنهایی برای کاهش فقر کفایت نمی‌کند. به طور مثال رشد همراه با تغییرات توزیعی تصاعدی تأثیری بیشتر بر فقر دارد تا اینکه رشد بدون تغییرات توزیعی باشد. بنابراین سیاستهایی که توزیع درآمد و دارایی‌ها را درون جامعه بهبود می‌بخشند، مانند اصلاحات در مورد اجاره زمین، در نظر گرفتن مخارج بودجه‌ای برای بخش عمومی در جهت حمایت از فقیران و ساز و کارهایی برای افزایش دسترسی فقیران به بازارهای مالی، بایستی در راهبرد کاهش فقر کشورها مدنظر قرار گیرند<sup>۱</sup>. به منظور حفظ ثبات اقتصاد کلان، بودجه دولت اعم از راهبردهای کاهش فقر کشور باید به گونه غیر تورمی و پایدار تأمین مالی شود.

تنظیم و یکپارچه ساختن سیاست کلان اقتصادی و راهبرد کاهش فقر یک کشور، فرایندی دوسویه و تعاملی است. ابتدا راهبردهای کاهش فقر می‌باید روشن شود (تصریح اهداف و سیاستها) و سپس سطح هزینه‌ها تعیین شود و در نهایت در قالب بودجه کل و با رفتاری غیر تورمی تأمین مالی شود.

در هر حال میزان منابع مالی که بیشتر آن نیز برآوردی است، الزاماً در خلال فرایند فوق، تثبیت شده نیست: اگر راهبردهای معتبر کاهش فقر از محل منابع موجود، تأمین مالی نشود، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول باید به کشورها در کسب منابع مالی بیشتر علاوه بر کمکهای انجمن‌های خیریه برای تأمین مالی راهبردهای کاهش فقر کمک کنند.

در شرایطی که کمبودهای مالی وجود دارد کشورها می‌توانند اهداف میانی راهبرد خود را مورد بازنگری قرار دهند و اولویت‌های ملی خود را دوباره تبیین کنند. به غیر از مواردی که عدم توازن شدید در اقتصاد کلان وجود دارد، معمولاً در اهداف کوتاه‌مدت اقتصاد کلان جا برای تغییر و انعطاف وجود دارد. با وجود این ثبات اقتصاد کلان نباید مورد تهدید واقع شود.

۱. این موارد در طراحی برنامه‌های حمایت از کاهش فقر و گسترش تسهیلات صندوق بین‌المللی پول (Poverty Reduction and Growth Facility/PRGF) که در قالب راهبرد کاهش فقر یک کشور اجرا می‌شود، منعکس می‌شود. راهبرد باید مبتنی بر سیاستهای جامع و یکپارچه اجتماعی، ساختاری و کلان اقتصادی باشد. شایان ذکر است که اتفاق نظر دربارهٔ چگونگی اقدام در سطح کشوری - و حمایت شرکای توسعه‌ای - که در کاهش پایدار فقر مؤثر است، در حال ظهور است. این اتفاق نظر نیاز به راهبردهای کاهش فقر را ضروری می‌داند که الف) در سطح کشوری و با مشارکت گسترده جامعه مدنی، مقامات و مراجع منتخب، مؤسسات حمایتی و مؤسسات مالی بین‌المللی مربوط، هدایت می‌شود. ب) معطوف به تولید است. ج) و بر اساس درک ماهیت و شاخص‌های تعیین‌کننده فقر تدوین می‌شود. در این چارچوب، راهبرد کشوری مربوط در قالب سند راهبردی کاهش فقر (Poverty Reduction Strategy Paper/PRSP) ارائه می‌شود. پیش‌بینی می‌شود این سند ابزار مهم ارتباط و پیوند یک کشور با جامعه حمایت‌کننده باشد.

در این مقاله سعی می‌شود ادبیات سالهای اخیر و واقعیات عملی مهم مربوط به رشد اقتصادی و پیچیدگی‌های آنها برای سیاست اقتصاد کلان به طور خلاصه بیان شود و چگونگی سیاستهای کلان اقتصادی، بسته به اینکه کشوری در وضعیت بی‌ثباتی، در حال تثبیت یا ثبات قرار دارد، بررسی شود. فرایند تعاملی و یکپارچه‌سازی راهبرد کاهش فقر کشور و چارچوب بودجه‌ای و کلان اقتصادی آن نیز بررسی می‌شود، همچنین بررسی سیاستهای مالی، پولی و نرخ ارز که برای رسیدن به اهداف رشد پایدار، تثبیت تورم در سطح پایین و کاهش فقر کمک فراوانی می‌کند، در این مقاله آمده است و در نهایت سیاستهایی که از فقیران در برابر تأثیر شوک‌های اقتصادی، حمایت می‌کند مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

### پیوندهای بین سیاست کلان اقتصادی و کاهش فقر

رشد اقتصادی مهمترین فاکتور تأثیرگذار بر فقر است.<sup>۱</sup> مطالعات آماری بسیاری با استفاده از معیارهای درآمدی و غیردرآمدی فقر، وجود رابطه قوی میان درآمد سرانه ملی و شاخص‌های فقر ملی را به اثبات رسانده‌اند.

بر اساس تحقیقی که به تازگی در مورد ۸۰ کشور جهان و در مدت چهار دهه انجام شده، مشاهده شده است که به طور متوسط درآمد یک‌پنجم دهک‌های پایین جمعیت همگام با رشد کلی اقتصاد که بر حسب سرانه تولید ناخالص داخلی تعریف می‌شود، رشد یافته است.<sup>۲</sup> به علاوه این بررسی نشان می‌دهد که به طور متوسط تأثیر رشد اقتصادی بر درآمد فقیران، در کشورهای فقیر و ثروتمند آنچنان متفاوت نیست به عبارتی رابطه فقر و رشد اقتصادی طی سالهای اخیر تغییری نکرده است و رشد اقتصادی به همان اندازه که برای کل جمعیت مطلوب بوده برای فقیران نیز سودمند بوده است. مطالعه دیگری که رشد اقتصادی ۱۴۳ کشور را مورد بررسی قرار داده نیز نشان داد که «اثر رشد»<sup>۳</sup> متأثر از «اثر توزیع»<sup>۴</sup> تنها در موارد معدودی حائز اهمیت است.

۱. مثالها عبارت است از رابطه بین نرخ احتمال فوت نوزادان و درآمد سرانه، نسبت سواد زنان به مردان و به درآمد سرانه و متوسط مصرف و وقوع فقر درآمدی. در هر سه مورد شاخص‌های فقر ملی با رشد درآمد سرانه افزایش یافته‌اند.

2. Dollar, David, and Aart Kraay. 2000 "Growth Is Good for Poor." Development Research Group, World Bank, Washington D. C.

3. growth effect 4. distribution

بررسی‌ها نشان می‌دهد که انباشت سرمایه توسط بخش خصوصی، رشد را برمی‌انگیزد. بنابراین هدف مهم راهبرد کاهش فقر هر کشور باید استقرار شرایطی باشد که سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی را تسهیل و ممکن سازد. هیچ‌گونه راهکار جادویی برای تضمین افزایش میزان سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی وجود ندارد بلکه علاوه بر اتخاذ یکسری سیاستهای پایدار و باثبات اقتصادی کلان، تدوین سیاست کاهش فقر که در بیشتر موارد دربرگیرنده برنامه‌ها و ساز و کارهایی در حوزه‌های مختلف سیاسی اعم از خصوصی‌سازی، آزادسازی تجارت، اصلاح بخش مالی و بانکی، بازارهای کار، محیط قانونی و سیستم قضایی است، می‌تواند در رسیدن به این مهم سودمند باشد. این برنامه باید به طور مسلم سرمایه‌گذاری عمومی اثربخش‌تر و فزاینده در بخشهای بهداشت، آموزش و دیگر اولویتهای خدمات اجتماعی را شامل شود.<sup>۱</sup>

### کادر ۱. تعریف و سنجش فقر

گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۰ بانک جهانی، فقر را محرومیت غیرقابل پذیرش در رفاه انسان تعریف می‌کند که شامل محرومیت اجتماعی و محرومیت فیزیولوژیکی می‌شود.

محرومیت فیزیولوژیک عبارتست از عدم دسترسی به مواد اساسی یا نیازهای بیولوژیکی مانند مواد غذایی کافی، بهداشت، آموزش و سرپناه. یک فرد زمانی فقیر محسوب می‌شود که نتواند کالاها و خدمات مورد نیاز خود را تأمین نماید. بنابراین مفهوم محرومیت فیزیولوژیکی از نزدیک با کم بودن درآمد و سطح مصرف مرتبط است.

محرومیت اجتماعی، مفهوم محرومیت را بطور گسترده‌تری اعم از ریسک اجتماعی، آسیب‌پذیری، عدم استقلال، فقدان قدرت و عزت‌نفس در برمی‌گیرد. وجود تعاریف مختلف از محرومیت فراتر از محرومیت‌های صرفاً فیزیولوژیکی است و گاهی وزن بیشتری بر محرومیت اجتماعی قرار می‌گیرد. بنابراین جمعیت کل (از جمله جامعه فقیر) باید در مذاکرات اجتماعی که منتهی به تعریف مناسب‌تری از فقر در کشور می‌شود، مشارکت نمایند.

۱. مدارک تجربی اندکی وجود دارد که نشان دهد مخارج سرمایه‌ای بخش عمومی تأثیر مثبت بر رشد دارند و این امر نشان می‌دهد در گذشته این سرمایه‌گذاری‌ها، بهبود و ناکارآمد بوده است. این بدین معنا نیست که سرمایه‌گذاری در بخش عمومی اهمیت ندارد بلکه میزان کارایی باید در هر برنامه سرمایه‌گذاری عمومی مورد توجه و ملاحظه قرار گیرد.

### ثبات در اقتصاد کلان برای رشد ضروری است

ثبات اقتصاد کلان<sup>۱</sup> اساس هر تلاش موفقیت‌آمیز برای توسعه بخش خصوصی و رشد اقتصادی است. بررسیهای تطبیقی بین کشورهای مختلف نشان می‌دهد که رشد، سرمایه‌گذاری و بهره‌وری با ثبات اقتصاد کلان دارای همبستگی مثبت است. اگرچه اثبات این ارتباط علت و معلولی دشوار است، نتایج بررسیها تأیید می‌کند که به طور کلی بی‌ثباتی اقتصاد کلان با عملکرد ضعیف رشد اقتصادی مرتبط است.

در صورتی که اقتصاد کلان بی‌ثبات باشد، سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی از این حوزه دور می‌مانند و منابع به سوی دیگر هدایت می‌شود. در حقیقت تحقیقات مبتنی بر اقتصادسنجی رفتار سرمایه‌گذاری نشان می‌دهد، سرمایه‌گذاری خصوصی علاوه بر عوامل معمول (یعنی سابقه رشد فعالیت اقتصادی، نرخ واقعی بهره و اعتبار بخش خصوصی)، به طور قابل توجه و معکوس تحت تأثیر ناپایداری و عدم اطمینان در اقتصاد کلان است.

### بی‌ثباتی در اقتصاد کلان به فقیران آسیب می‌رساند

علاوه بر پایین بودن (حتی گاهی منفی بودن) نرخ رشد اقتصادی، دیگر جنبه‌های بی‌ثباتی اقتصاد کلان، فشارهای سنگینی را بر فقیران تحمیل می‌کند. به طور مثال، تورم یک نوع مالیات نزولی و مستبدانه است که فشارهای آن به طور نامتناسب بر اقشار کم‌درآمد وارد می‌شود. دلیل بیشتر این مدعا نیز دو جنبه دارد:

اول اینکه فقیران بیشتر تمایل دارند دارایی‌های مالی خود را به صورت نقدی نگه دارند تا به صورت دارایی‌های سودآور؛

دوم اینکه بیشتر فقیران نسبت به مرفهان کمتر می‌توانند ارزش واقعی درآمدها و دارایی‌های خود را در برابر تورم حفظ کنند.

از این رو افزایش قیمتها، ارزش واقعی دستمزدها و دارایی‌های فقیران را بیش از دیگر اقشار جامعه، کاهش می‌دهد. به علاوه بالاتر از یک حد خاص، تورم رشد بازده را محدود می‌کند؛ اثری که حتی فقیرانی را که بندرت از پول و سرمایه برای معاملات اقتصادی استفاده می‌کنند،

۱. ثبات در اقتصاد کلان وضعیتی را توصیف می‌کند که در آن پیوند و روابط اقتصادی به طور گسترده در حالت پایدار و متوازن قرار دارند.

متأثر می‌سازد.<sup>۱</sup> به علاوه پایین بودن رشد بازده<sup>۲</sup> که نوعاً با بی‌ثباتی همراه است می‌تواند تأثیر بلندمدت‌تری بر فقر داشته باشد (پدیده‌ای که به عنوان هیستریا یا برگشت‌ناپذیری شناخته می‌شود). این پدیده بیشتر خود را در شوک‌های وارد بر سرمایه‌انسانی فقیران نمایان می‌سازد. برای مثال در آفریقا مدارکی موجود است دال بر این که هنگام بروز بحران، کودکان خانواده‌های فقیر سریعتر از سایرین از مدارس بیرون کشیده می‌شوند. مطالعات انجام‌شده در کشورهای امریکای لاتین نیز نشان می‌دهد که شوک‌های معکوس رابطه‌ی مبادله<sup>۳</sup> تا حدودی مسئول کاهش حضور دانش‌آموزان در مدارس است.

### ترکیب رشد اقتصادی و چگونگی توزیع آن نیز حائز اهمیت است

اگرچه رشد اقتصادی موتور کاهش فقر است، این عامل در بعضی شرایط مؤثرتر و بهتر عمل می‌کند.<sup>۴</sup> دو عامل مهم که به نظر می‌رسد مشخص‌کننده تأثیر رشد بر فقر باشد، الگوهای توزیعی و ترکیب‌بخشی رشد اقتصادی است.

مزیت‌های رشد اقتصادی بیشتر در قالب کاهش فقر از طریق توزیع درآمد کنونی تفسیر می‌شود، بنابراین هرچه برابری درآمدی در جوامع بیشتر باشد، مؤثرتر می‌توان رشد اقتصادی را به کاهش فقر تبدیل کرد.

مطالعات تجربی بسیاری نشان داده‌اند که ارتباط و وابستگی بین فقر درآمدی و رشد اقتصادی، زمانی که نابرابری در جامعه کاهش می‌یابد، به طور قابل توجهی افزایش می‌یابد.<sup>۵</sup> این یافته بر اساس مقایسه‌های تطبیقی اخیر نیز مورد تأیید قرار گرفته است. به طوری که این مطالعات نیز نشان داده‌اند هرچه توزیع درآمد در کشوری برابرتر باشد، تأثیر رشد اقتصادی بر تعداد افراد فقیر بیشتر خواهد بود.

۱. مدارک تجربی تأیید می‌کند که رابطه قوی منفی‌ای بین تورم و رشد اقتصادی وجود دارد.

2. output growth 3. adverse terms-of-trade shocks

۴. برای هر افزایش در درآمد سرانه، میزان تأثیر بر فقر به چگونگی توزیع این افزایش در جامعه بستگی دارد. وقتی رشد تقریباً همیشه همراه با کاهش در فقر درآمدی و رشد منفی همراه با افزایش فقر است، هرگونه تغییر در نرخ رشد به طور حتم تأثیری اساسی بر فقر خواهد داشت.

5. Ravallion, Martin. 1997 "Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?" Policy Research Working Paper, 1775, World Bank, Washington, D.C.

بسیاری دیگر نیز اثبات کرده‌اند که دستیابی به برابری بیشتر به بهای پایین آمدن رشد اقتصادی تمام می‌شود و اینکه وقتی کاهش فقر مدنظر است، بین رشد اقتصادی و برابری ارتباط متقابل وجود دارد.<sup>۱</sup>

با این حال تحقیقات تجربی گسترده‌ای نیز دریافته‌اند که الزاماً چنین ارتباطی وجود ندارد<sup>۲</sup> و برابری در ابعاد مختلف خود افزایش دهنده رشد اقتصادی است.<sup>۳</sup>

ترکیب و ساختاربخشی رشد اقتصادی نیز می‌تواند تأثیر رشد اقتصادی بر فقر را تعیین کند. منطق حکم می‌کند رشد در بخشهای اقتصادی معطوف به فقیران، تأثیر بیشتری بر روند کاهش فقر دارد تا رشد در سایر بخشهای اقتصادی. به طور مثال اغلب عنوان می‌شود در کشورهایی که بیشتر فقیران در مناطق روستایی زندگی می‌کنند، رشد در بخش کشاورزی، فقر را کاهش می‌دهد چراکه برای کشاورزان درآمدزایی می‌کند و تقاضای کالا و خدماتی را که به راحتی توسط فقیران تولید می‌شود، افزایش می‌دهد.<sup>۴</sup> مطالعات مختلف تطبیقی نیز نشان داده است که رشد در بخشهای کشاورزی و کوچک، تأثیر قابل توجهی بر روند کاهش فقر داشته در حالی که رشد در بخش تولید و ساخت کالا چنین تأثیری نداشته است.<sup>۵</sup> این امر، ضرورت برداشتن تعرفه‌های بازارهای کشورهای صنعتی برای صادرات محصولات کشاورزی کشورهای کم‌درآمد را تقویت می‌کند. با این حال در بلندمدت این ارتباط دربرگیرنده پیچیدگی‌هایی است. هرچند رشد در بخش کشاورزی ممکن است در کوتاه‌مدت فقر مناطق روستایی را نشانه رود، اتکا بر فعالیتهای

۱. به اندازه‌ای که افراد با درآمد بالا نسبت به کم‌درآمدها بیشتر پس‌انداز می‌کنند، سیاستهای توزیع مجدد درآمد به سود جمعیت کم‌درآمد می‌تواند مانع پس‌انداز شود. به همین میزان چنین پس‌اندازهایی می‌توانستند در مسیر سرمایه‌گذاری‌های بهره‌ور به کار برود و در نتیجه منتهی به رشد اقتصادی در بلندمدت شود.

۲. این مطلب به اقتصادهای در حال توسعه اشاره دارد که اغلب در آنها نابرابری درآمد (ثروت) حاد است. به طور کلی احتمالاً نقطه‌ای وجود دارد که فراتر از آن برابری بیشتر با کار و انگیزه‌های بینگامی کافی انطباق ندارد. این امر به نوبه خود برای رشد اقتصادی زیانبار است.

۳. با افزایش سرمایه‌انسانی فقیران، سیاستهای توزیع مجدد می‌تواند بهره‌وری نیروی کار را ارتقا بخشد و به این ترتیب رشد را گسترش دهد. سایرین بر این باورند که مسیر اقتصاد سیاسی نیز وجود دارد و در کشورهای دارای برابری درآمدی گسترده‌تر، حمایت سیاسی بیشتری نسبت به سیاستهای عمومی که به احتمال بیشتری به رشد منتهی می‌شوند، وجود دارد.

۴. اغلب گفته می‌شود که اگر رشد اقتصادی به گسترش اشتغال افراد با مهارت کم منجر شود، فقیران بیش از سایرین از رشد نفع می‌برند. بر اساس یافته‌های این بررسی تطبیقی، هر قدر الگوی رشد کاربر باشد، کاهش در وقوع فقر سریع‌تر خواهد بود.

5. Datt, Gaurav, and Martin Ravallion, 1998, April, "Farm Productivity and Rural Poverty in India," *Journal of Development Studies*, 34:62-85

کشاورزی نیز ممکن است تغییرپذیری بازده را که به نوبه خود فزاینده فقر است، تشدید کند. در بلندمدت یک اقتصاد متنوع تر با بخش تولید درخشان احتمالاً فرصتهای بهتری در برای توسعه پایدار در زمینه استانداردهای زندگی فراهم می سازد.

### الزاماتی برای سیاستهای کلان اقتصادی

بر اساس یافته‌های تجربی، سه الزام برای سیاست کلان اقتصادی، می‌توان در نظر گرفت: اول اینکه در پرتو اهمیت رشد اقتصادی برای کاهش فقر و اهمیت ثبات اقتصاد کلان برای رشد اقتصادی، هدف مهم سیاست اقتصاد کلان باید استقرار یا تقویت ثبات در اقتصاد کلان باشد. از این رو سیاستگذاران می‌بایست یکسری هدفهای قابل حصول کلان اقتصادی (مثل رشد، تورم، دیون خارجی و ذخایر خالص بین‌المللی) را با هدف حفظ ثبات اقتصاد کلان، تبیین و تعریف کنند و سیاستهای اقتصاد کلان (مالی، پولی و ارزی) را همسو و منطبق با هدفهای مذکور دنبال کنند. چنانچه عدم انطباق و عدم توازن شدید نباشد، طیفی از اهداف ممکن است با هدف ثبات همسو باشد. بنابراین اهداف مشخص و قطعی می‌تواند در این طیف و منطبق با اهداف و اولویتهای راهبرد کاهش فقر یک کشور تعیین شود.

دوم اینکه بیشتر کشورهای در حال توسعه احتمالاً دورنمایی برای بهبود و تقویت رشد اقتصادی یعنی تعیین درجه بهره‌مندی و سهم فقیران از این رشد، از طریق سیاستهای معطوف به هدف بهبود توزیع درآمد، خواهند داشت. این سیاستها که ممکن است سیاستهای اصلاح واگذاری زمین، تغییر در نرخهای متوسط مالیات و افزایش در مخارج اجتماعی معطوف به فقیران باشد، اغلب با تعهدات سیاسی همراه است و معمولاً نیازمند پشتیبانی با اصلاحات ساختاری و راهبردی است که فقیران را در دریافت منابع، قدرتمند می‌سازد و تضمین می‌کند منابع مربوط به آنها به بخشهای دیگر جمعیت کشور منتقل نمی‌شود.

از آنجایی که این موضوعات به طور گسترده‌ای مربوط به اقتصاد سیاسی می‌شود نه منحصرأ به اقتصاد کلان، خارج از بحث این مقاله است. اما در هر حال این ایده را تقویت می‌کند که رشد اقتصادی به تنهایی برای کاهش فقر کافی نیست و سیاستهای مکمل توزیع مجدد درآمد برای تضمین بهره‌مندی فقیران از رشد اقتصادی لازم است.

در نهایت اینکه هرچند موضوعات مربوط به ترکیب رشد اقتصادی نیز فراتر از بحث اقتصاد



کلان محض است، اما می‌توان ملاحظات مختلفی را در خصوص سیاست کلی مدنظر قرار داد. به طور کلی این اتفاق نظر وجود دارد که سیاستهایی که موجب بروز اخلال در تأثیرگذاری رشد اقتصادی بر یک بخش خاص می‌شود، می‌تواند در کل رشد، اخلال ایجاد کند، سیاستهای صنعتی که در دهه ۶۰ میلادی توسط بسیاری از کشورهای در حال توسعه آفریقایی دنبال شد، مدتهاست که بی‌اعتبار شده است (بانک جهانی، ۱۹۸۲). بنابراین راهبردهای رشد مربوط به بخش خاص باید در صدد برطرف ساختن ناسامانی‌هایی باشد که رشد را در یک بخش خاص متوقف می‌سازد. به علاوه سیاستگذاران باید سیاستهایی را اعمال کنند که فقیران را توانمند سازد و شرایطی ایجاد کنند که به آنها امکان دهد علاوه بر فرصتهای موجود به عرصه‌های جدیدتر وارد شوند و بدین ترتیب بتوانند از ثمره رشد اقتصادی بهره ببرند.

اهداف چنین سیاستهایی بایستی شامل ایجاد محیط پایدار و مناسب برای سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و رشد اقتصادی مبتنی بر گستردگی دامنه پوشش، حذف تنگناهای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی‌ای باشد که فقیران را از استفاده کامل از دارایی‌های موجود خود باز می‌دارد و اجازه نمی‌دهد آنها به بازارها دسترسی داشته باشند و موجب ارتقای سرمایه‌انسانی فقیران از طریق فراهم کردن خدمات بهداشتی و آموزشی پایه باشد. با به کار بردن چنین سیاستهایی و همچنین سیاستهای بازتوزیعی که مطرح شد، سیاستگذاران خواهند توانست رشد معطوف به حمایت از فقیران را نشانه روند به این معنا که تلاش کنند تأثیرات مثبت و مطلوب رشد اقتصادی پایدار را بر روند کاهش فقر ارتقا بخشند.

### ثبات اقتصاد کلان و رشد اقتصادی

به طور کلی در خصوص توصیه یک سیاست کلان اقتصادی، دو چیز باید مدنظر قرار گیرد. اول اینکه موضوع سیاسی مطلوب که در شرایط خاص اتخاذ شود، باید ارزیابی و مشخص گردد یعنی اینکه مشخص شود آیا سیاست پولی یا مالی باید انبساطی باشد یا انقباضی.

دوم اینکه انتخاب سیاست کلان اقتصادی باید متکی بر ابزارهای خاص سودمند برای کشور باشد (به طور مثال به کار بردن یک ابزار تثبیتی اسمی<sup>۱</sup> یا مالیات ارزش افزوده<sup>۲</sup>). در عمل این دو با یکدیگر ارتباط نزدیکی دارند. تعدیل یک موضوع سیاسی غالباً از طریق اتخاذ ابزار جدید

1. nominal anchor

2. value added tax (VAT)

یا اصلاح ابزارهای موجود صورت می‌پذیرد. مهمتر از همه اینکه، هر دو ملاحظات فوق برای بهبود و توسعه ثبات اقتصادی الزاماً باید مدنظر قرار گیرد. موضوع سیاسی باید متناسب با شرایط خاص هر کشور اتخاذ شود که ممکن است در یکی از سه حالات ذیل قرار داشته باشد:

۱. بی‌ثباتی / عدم تعادل؛

۲. در حال تثبیت (برای مثال انتقال از وضعیت بی‌ثباتی به ثبات)؛

۳. حالت ثبات / رشد اقتصادی پایدار.

این بخش به طور مختصر به این موضوع می‌پردازد که چگونه سیستم‌های کلان اقتصادی در رسیدن به ثبات اقتصادی مفیدند. برای کشورهایی که در شرایط ثبات اقتصاد کلان هستند، در انتخاب یک موضوع مناسب سیاست کلان اقتصادی، انعطاف بیشتری وجود دارد. دغدغه اصلی این کشورها در تأمین مالی راهبردهای کاهش فقر تضمین این نکته است که ثبات اقتصاد کلان را به مخاطره نیندازد.

### منابع بی‌ثباتی

دو منبع اصلی برای بی‌ثباتی اقتصادی وجود دارد: شوک‌های بیرونی و سیاست‌های نامناسب. شوک‌های بیرونی مثل شوک‌های رابطه مبادله، بلایای طبیعی و اتفاقات معکوس در جریان سرمایه، می‌تواند اقتصاد را به ورطه عدم تعادل بکشانند و آن را نیازمند اقدامی جبرانی کند. برای مثال بسیاری از کشورهای کم‌درآمد پایه صادراتی ضعیفی دارند و اغلب بر یک یا دو قلم کالای مهم و کلیدی متمرکز می‌شوند. بروز شوک در قیمت این اقلام می‌تواند تأثیری جدی بر درآمد کشور مربوط داشته باشد. اقتصادهای متنوع به طور طبیعی از بروز شوک‌های بیرونی آسیب می‌بینند، به عبارتی وجود تنوع در اقتصاد باعث می‌شود اثر این قبیل شوک‌ها برای بی‌ثبات کردن اقتصاد، کم باشد. به همین صورت ممکن است در اثر مدیریت ضعیف، در سطح اقتصاد کلان عدم تعادل به وجود آید. برای مثال اتخاذ یک سیاست مالی کاملاً ناپایدار، می‌تواند تقاضای کل برای کالا و خدمات را افزایش دهد. ضمن آنکه بر تراز خارجی کشور و سطوح قیمت داخلی فشار می‌آورد. به طور کلی بروز بحران اقتصادی حاصل ترکیبی از شوک‌های بیرونی و مدیریت ضعیف و ناکارآمد است.

## ثبات

توجه به بی‌ثباتی (نیازمند اقدامات تثبیتی) در بسیاری از موارد مستلزم اجرای سیاستهای تعدیل است، به نحوی که معمولاً دولت در واکنش به تغییر شرایط، تدابیر و معیارهای جدیدی احتمالاً با اهداف سیاستی جدید معرفی می‌کند.<sup>۱</sup> چنانچه بی‌ثباتی در اثر بروز یک شوک بیرونی با دوام (سیستماتیک) یا سیاستهای نامطلوب اقتصاد کلان به وجود آید، انجام تعدیل یا اصلاح اقتصادی ضروری است. اگر هم بی‌ثباتی حاصل وقوع یک شوک موقت مثلاً یک حادثه یا رویداد باشد، کشور مربوط بهتر است صرفاً در آن مورد ترمیم و اصلاح مقطعی انجام دهد.<sup>۲</sup> درک اینکه شوک موقتی است یا با دوام در بیان، آسان به نظر می‌رسد. اما از آنجایی که در قضاوت برای موقتی یا دائمی بودن آن اطمینان کاملی وجود ندارد، بهتر است با فرض اینکه این شوک ممکن است دوام یابد، با مبنا قرار دادن سیاست مناسب تعدیل، جانب احتیاط رعایت شود.

در اغلب مواردی که تعدیل لازم است باید هم ابزارهای پولی (یا نرخ ارز) و هم ابزارهای مالی مورد استفاده قرار گیرد. به طور خاص در تعدیل موفق در برابر یک شوک نامطلوب با دوام که تراز پرداختها را مختل می‌سازد، اغلب لازم است سیاست مالی محدود و انقباضی اتخاذ شود. در واقع این اقدام، سریع‌ترین و مؤثرترین راه برای افزایش سطح پس‌انداز داخلی و کاهش تقاضای داخلی است. دو هدف مذکور نوعاً در کانون توجه برنامه‌های تثبیت قرار دارد. سیاستهای تعدیل می‌تواند هنگام بروز انقباض موقت یک فعالیت اقتصادی کمک شایانی کند. تلاش برای پایدار نگه داشتن تقاضای کل از طریق سیاست‌های ناپایدار، اغلب هزینه‌های بلندمدت شوک را بیشتر می‌کند و حتی می‌تواند در کوتاه‌مدت به شکست منجر شود و اعتماد عمومی را نسبت به برنامه‌های تعدیل تضعیف کند. به طور کلی رسیدن به ثبات در اقتصاد کلان در بلندمدت مزایای فراوان و گسترده‌تری برای فقیران خواهد داشت.

در خلال انجام تعدیل اقتصادی از جمله سیاستهای مطلوب حمایت از فقیران می‌توان از

۱. در موارد خاص، بازگشت به وضعیت دائمی رشد اقتصادی احتمالاً مستلزم اصلاحات ساختاری و اتخاذ تدابیری برای بهبود عملکرد بازارهاست.
۲. به بیانی دیگر این نکته به معنای بدون تغییر رها کردن موضوع سیاست اقتصاد کلان (با در بعضی موارد، تعدیل موقت موضع برای دوری از تأثیر شوکها) و تعدیل اهداف سیاست با توجه به تأثیر شوک‌هاست. با این حال اگر چنین موضوع سیاسی نتواند به طور غیر تورمی تأمین مالی شود آن‌گاه برخی تعدیل‌ها مورد نیاز خواهد بود.

حفظ یا افزایش مخارج عمومی (تخصیص بودجه بیشتر) و در صورت امکان اتخاذ تدابیر و ساز و کارهای جبرانی نام برد که به فقیران در مقابل تأثیرات منفی و موقت سیاستهای تعدیل غرامت می‌پردازد.<sup>۱</sup> این امر با اختصاص منابع برای استقرار یک تور ایمنی اجتماعی کارآمد بهتر تحقق می‌یابد.<sup>۲</sup> در واقع برقراری تور ایمنی، بخشی از راهبرد کاهش فقر است تا واکنش به بحرانهای پیش آمده، کشورهایی که فاقد چنین رویکرد ایمنی باشند، فقیران خود را دچار اثرات منفی کوتاه مدت حاصل از سیاستهای تثبیت می‌کنند یا حرکت به سمت پیشرفت در تعدیل اقتصاد کلان را به تعویق می‌اندازند. در نتیجه از مزایای بلندمدت حاصل از رشد اقتصادی و کاهش فقر بی‌بهره خواهند بود.

کشورهایی که در بحران کلان اقتصادی قرار دارند، نوعاً چاره‌ای جز انجام سیاستهای تثبیت شده ندارند. در مورد کشورهایی که تا حدودی دارای ثبات هستند نیز یافتن راهکارهای صحیح شاید دشوار باشد. در برخی موارد سیاستگذاران هنگام انتخاب مناسب‌ترین راهکار تثبیت، نیازمند ارزیابی‌های دقیق و مورد به مورد از عوامل مختلف اجتماعی و اقتصادی هستند.

### عناصر ثبات اقتصاد کلان

سیاستهای کلان اقتصادی به روشهای مختلفی بر دستیابی سریع و پایدار به رشد اقتصادی با هدف کاهش فقر تأثیرگذارند. با دنبال کردن سیاستهای سالم اقتصادی، سیاستگذاران می‌توانند علائم شفاف‌ی به بخش خصوصی بفرستند. اندازه این علائم، بر سطح اعتماد بخش خصوصی که به نوبه خود بر سرمایه‌گذاری، رشد اقتصادی و خروجی‌های فقر مؤثر است، تأثیرگذار است.

اتخاذ با ملاحظه و محتاطانه سیاستهای کلان اقتصادی، منتهی به نرخ تورم پایین و پایدار می‌شود. بالا بودن تورم به دلیل آنکه رشد را پایین آورده و باعث توزیع مجدد درآمد و ثروت به زیان افرادی که حداقل توانایی در دفاع از منافع اقتصادی خود دارند می‌شود، به فقیران آسیب

۱. ویژگی مهم برنامه‌های (ORGF) تحت پشتیبانی صندوق بین‌المللی پول، ارزیابی تأثیر توزیعی سیاستهای اقتصاد کلان و اجرای ساز و کارهای جبرانی لازم برای حمایت از فقیران است.

۲. تورهای ایمنی اجتماعی به منظور مقابله با اثرات منفی و معکوس تدابیر اصلاحی بر فقیران، طراحی شده است. این ابزارها شامل ساز و کارهای موقت و تدابیر حمایت اجتماعی موجود است که اصلاح شده و برای این منظور تطبیق داده شده‌اند (مانند بارانه‌های محدود غذا، تأمین اجتماعی برای مخاطرات و سبکل زندگی و کارهای هدفگذاری شده).

می‌رساند. تورم همچنین باعث بروز ناپایداری شدید در قیمت‌های نسبی می‌شود و سرمایه‌گذاری را پر مخاطره می‌سازد. تورم‌زدایی سریع – بجز وقتی که در آغاز کار، تورم بسیار بالاست – می‌تواند دربرگیرنده هزینه‌های کوتاه‌مدت بازده باشد که لازم است پیش از انجام تورم‌زدایی، این هزینه‌ها با هزینه‌های حالتی که تورم را تغییر نمی‌دهیم، مورد قیاس قرار گیرند.

با حرکت به سمت پایدار کردن دیون، سیاستگذاران با رفع بی‌اعتمادی نسبت به توانایی دولت در تضمین دیون جدید، شرایطی برای پیشرفت مداوم رشد و کاهش فقر فراهم می‌کنند. سیاستگذاران همچنین می‌توانند با نگه داشتن دیون داخلی و خارجی در سطحی قابل پرداخت و پایدار تضمین کنند که منافع کافی داخلی برای تأمین مالی برنامه‌های اجتماعی در اختیار است.

سیاست‌های نامناسب نرخ ارز با تأثیرگذاری بر قیمت کالاهای قابل تجارت بر ضد کالاهای غیرقابل تجارت<sup>۱</sup>، ترکیب رشد را مختل می‌سازد. داده‌های به دست آمده از بررسی خانوارها در برخی کشورها نشان می‌دهد که فقیران به طور عمده به مصرف کالاهای غیرقابل تجارت گرایش دارند در حالی که تقریباً بیشتر درآمد آنها از طریق کالاهای قابل تجارت به دست می‌آید. بنابراین بالا رفتن شدید نرخ ارز علاوه بر ایجاد اختلال در بازرگانی و ممانعت از رشد اقتصادی، به طور نسبی درآمد و قدرت خرید فقیران را کاهش می‌دهد.

هر کشوری با ایجاد و حفظ سطحی مکفی از ذخایر بین‌المللی خالص می‌تواند شوک‌های موقتی را بدون نیاز به کاهش مخارج برنامه‌های حمایت از فقیران، پشت سر بگذارد. شوک‌های بیرونی به طور خاص می‌توانند برای فقیران زیانبار باشند چرا که باعث کاهش دستمزدهای واقعی، رشد بیکاری، کاهش درآمدهای غیرکاری و محدود شدن انتقالات خالص دولت و بخش خصوصی می‌شوند. چگونگی تعیین سطح کافی چنین ذخایری به رژیم نرخ ارز کشور بستگی دارد.

### سیاست‌های معطوف به رشد اقتصاد کلان و اثرات آن بر فقر

داده‌های اخیر نشان می‌دهد که بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در حال حاضر در وضعیت ثبات اقتصاد کلان قرار دارند. سیاستگذاران هر کشوری هنگام تدوین راهبرد کاهش فقر، باید مناسب‌ترین ترکیب از اهداف مهم اقتصاد کلان را که ثبات آن را در بستر خاص آن کشور حفظ می‌کند، ارزیابی و تعیین کنند. در این بخش سه موضوع مهم مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد:

1. tradable versus nontradable goods

۱. چگونه مخارج کاهش فقر را به گونه‌ای که ثبات اقتصاد کلان را به مخاطره نیندازد، تأمین مالی کنیم؟
۲. چه سیاست‌هایی عملکرد اقتصاد کلان را بهبود و توسعه می‌بخشد؟
۳. چه سیاست‌هایی از فقیران در برابر شوک‌های داخلی و بیرونی حمایت می‌کند؟

### تأمین مالی راهبردهای کاهش فقر

هر کشوری وقتی پیش‌نویس راهبرد جامع کاهش فقر خود را تهیه و هزینه‌های کامل آن را برآورد می‌کند، باید تضمین کند راهبرد مربوط قابل پیگیری است و به نحوی تأمین مالی می‌شود که ثبات اقتصاد کلان و اهداف رشد را به مخاطره نیندازد.<sup>۱</sup> برای نیل به این منظور، سیاست‌گذاران بایستی راهبردهای کاهش فقر و اقتصاد کلان خود را در یک قالب و چارچوب منطبق، تلفیق کنند. مطالبی که در ادامه می‌آید چارچوبی مفهومی را نشان می‌دهد که می‌تواند برای سیاست‌گذاران جهت تعیین اینکه آیا راهبرد کاهش فقر آنها منطبق با اهداف کلان اقتصادی آنها هست یا خیر، سودمند باشد.

با وجود اینکه تعیین هدف رشد دشوار است، سیاست‌گذاران می‌توانند اتخاذ سناریوی‌های مختلف اقتصاد کلان را با توجه به تغییرات ممکن در نرخ رشد اقتصادی مدنظر قرار دهند. همچنین می‌توانند این سناریوها را با سهامداران و شرکای توسعه در میان گذارند، تأثیر رشد اقتصادی کمتر از حد پیش‌بینی شده بر اهداف مهم اقتصاد کلان و فقر را ارزیابی کنند و اقدامات مناسب‌تری مورد توجه قرار دهند. سپس سناریوی پایه به عنوان مبنای انجام فعالیت‌های اولیه جهت تلفیق راهبردهای کاهش فقر و اقتصاد کلان در چارچوبی منطبق شناخته شود. بر اساس دیگر سناریوها اقدامات مشابهی صورت گیرد.

شکل ۱، رابطه اقتصاد کلان و تنگناهای درون یک کشور و ارتباطات و تعاملات عمده پیش روی سیاست‌گذاران را به نمایش می‌گذارد. نقطه آغازین این نمودار ارائه راهبرد کاهش فقر بر مبنای مباحثات نمایندگان دولت، سهامداران و شرکای توسعه است. به طور ایده‌آل این

۱. حتی اگر بتوان راهبرد مذکور را به طور کامل با منابع اعطایی تأمین مالی کرد، لازم است سیاست‌گذاران اندازه‌ای را که مخارج مربوط به کاهش فقر ممکن است بر قیمت کالاهای غیرقابل تجارت فشار مالی وارد کنند و متعاقباً ثبات را تهدید کنند، مورد محاسبه و ارزیابی قرار دهند.

مباحثات به تدوین و ایجاد برنامه عملی جامع منتهی شده و اولویت سیاستهای بخشی نظیر آموزش، بهداشت و زیرساختهای روستایی در حمایت از فقیران در آن مشخص است.

با علم به اینکه فقر پدیده‌ای چندبعدی است، طرح عملی فوق نیز احتمالاً دربرگیرنده تدابیر و ساز و کارهای اولویت‌دار جهت هدایت، اصلاح ساختاری و سایر حوزه‌های مرتبط است که هر یک محدودیتهای بودجه‌ای خاص خود را دارند.

گام نخست برآورد هزینه راهبرد کاهش فقر است. سیستم جامع بودجه برای راهبردهای کاهش فقر، نیازمند ایجاد چارچوب مصارف میان‌مدت است که در حال حاضر تنها در معدود کشورهایی (مثل غنا و اوگاندا) وجود دارد. توضیح چگونگی برآورد هزینه‌های مذکور در این مقاله نمی‌گنجد.

گام دوم ارزیابی برنامه مخارج دولت بر اساس اولویت مصارف، مخارج غیرمصلحتی و مخارج مصلحتی فاقد اولویت است. هنگام انجام و هدایت چنین ارزیابی‌ای، سیاستگذاران باید به دامنه تخصیص مجدد کنونی مخارج دولت در اولویت‌های مختلف توجه کرده و از توجه به مخارج فاقد اولویت و غیربهره‌ور و همچنین از زمینه‌هایی که در آنها منطقی جهت مداخله دولت وجود ندارد، دوری کنند.

گام سوم، ارزیابی منابع داخلی و خارجی تأمین مالی بودجه است. این کار شامل مراحل زیر می‌شود:

۱. بازنگری در مبنای کنونی درآمدهای مشمول مالیات و معاف از مالیات و احتمالاً توجه به اثر تغییر در سیستم مالیاتی بر راهبرد کاهش فقر.

۲. بررسی دامنه تأمین مالی مخارج عمومی از محل استقراض داخلی خالص در پرتو نیاز به حفظ ثبات اقتصاد کلان و تضمین کفایت اعتبار در حمایت از توسعه بخش خصوصی و رشد اقتصادی.

۳. بررسی حیطه تأمین مالی خارجی (به طور مثال هدایا، استقراض خارجی خالص و کمکهایی به شکل وام) که در شرایط موجود واقع بینانه و پایدار است.

هنگامی که سیاستگذاران این ارزیابی‌ها را انجام دادند، می‌توانند راهبرد کاهش فقر دلخواه خود را به گونه‌ای تعیین کنند که منطبق با اهداف رشد و ثبات اقتصادی کشور تأمین مالی شود. هیچ محدودیت از پیش تعیین شده‌ای در خصوص سیاست مالی کشور (برای مثال اینکه کسری بودجه نباید از X درصد تولید ناخالص داخلی بیشتر باشد) وجود ندارد.

به نسبت ورود به یک چارچوب جامع و مطلوب کاهش فقر و اقتصاد کلان، نیاز به کار دقیق بر پارامترهای فراوان و برآورد و شناخت ارتباطات متقابل بین اهداف مختلف است. پیوندهایی که در شکل ۱ نمایش داده شده نشان می‌دهد که این فرایند تکراری است. در این ارتباط توجه به چارچوب‌های کمی در ارزیابی پیچیدگی‌های توزیعی سیاستهای کلان اقتصادی، کمک مناسبی برای سیاستگذاران محسوب می‌شود (کادر ۲). در صورتی که بین مخارج و منابع مالی مورد انتظار عدم توازن وجود داشته باشد که می‌تواند تحقق رشد اقتصاد کلان و اهداف ثبات اقتصادی را به مخاطره بیندازد، می‌توان تا اندازه‌ای از منابع مالی خارجی استفاده کرد. همان‌گونه که پیش از این مطرح شد، سیاستگذاران ابتدا لازم است میزان تأثیرگذاری این مصارف را بر قیمت کالاهای غیرقابل تجارت و ثبات اقتصادی ارزیابی کنند.

از آنجا که ایجاد و توسعه راهبرد کاهش فقر، فرایندی مشارکتی است که تمام شرکا و ذی‌نفعان بحث توسعه هر کشوری را در برمی‌گیرد، می‌توان استفاده از حمایت‌های اضافی، هدایا و بخششها را نیز مورد توجه قرار داد. تا حد ممکن، بخشش و انفاق در جامعه باید مورد تشویق قرار گیرد تا تعهدات میان‌مدت کمکی در جهت حمایت از راهبرد کاهش فقر انجام شود، به طوری که کشور مربوط مطمئن باشد برنامه جدید مخارج، پایدار خواهد بود.<sup>۱</sup>

اگر برنامه کاهش فقر را نتوان به طریقی منطبق با اهداف ثبات اقتصادی و رشد کشور تأمین مالی کرد، سیاستگذاران باید این پارامترها را دوباره مورد بازنگری و توجه قرار دهند. در این خصوص پرسشهای اساسی عبارت خواهد بود از:

- آیا عرصه دیگری برای ایجاد تحرک در درآمد داخلی وجود دارد؟
  - آیا می‌توان مخارج مصلحتی فاقد اولویت را به میزان بیشتری کاهش داد؟
  - آیا امکان کاهش مخارج دارای اولویت بدون تحلیل و تضعیف هدف کاهش فقر وجود دارد؟
  - آیا هدف تأمین مالی داخلی می‌تواند بدون به خطر انداختن ثبات اقتصاد کلان یا اهداف توسعه بخش خصوصی تخفیف یابد؟
  - آیا اهداف اقتصاد کلان را می‌توان به گونه‌ای اصلاح کرد که اهداف همبسته رشد سریع اقتصادی، تورم پایین و با ثبات و کاهش فقر را تضعیف نکند؟
- پاسخ به این پرسشها، تعیین‌کننده دامنه و اندازه برنامه‌های مناسب کاهش فقر است.

۱. تضمین انعطاف‌پذیری در اهداف مالی و حمایت از تلاشهای مقامات برای تأمین و امنیت تعهدات گردشهای مالی اهدافی از ویژگی اصلی برنامه‌های صندوق بین‌المللی پول (PRGF) است.



## کادر ۲. چارچوبهای کمی برای ارزیابی اثر توزیعی سیاستهای اقتصاد کلان

در توسعه راهبردهای کاهش فقر در حال اجرا، سیاستگذاران از یک قالب و چارچوب کمی که می‌توانند از آن برای ارزیابی اثر گزینه‌های مختلف سیاست اقتصاد کلان استفاده کنند، بهره می‌گیرند. پیوندهای بین سیاستهای اقتصاد کلان و فقر پیچیده‌اند و یک چارچوب کمی که رابطه‌های مهم که خروجی به آنها بستگی دارد را شناسایی می‌کند، می‌تواند به ارزیابی روابط و اثرگذاری‌های متقابل کمک کند.

چنین چارچوبی باید قابلیت شناسایی برخی ارتباطات مهم در سیاستهای کلان اقتصادی کاهنده فقر را نشان دهد. به طور مثال چگونه هزینه‌های بالاتر مخارج و کسری‌های مالی با مزیت‌های هدف‌گذاری این مخارج برای فقیران مقایسه می‌شود؟ دوم اینکه چارچوب مذکور باید هم با تئوری اقتصادی و هم در دسترس بودن داده‌های پایه نظیر حسابهای ملی و درآمد خانوار و وضعیت مصارف منطبق و همسو باشد تا در این زمینه به اتفاق نظر بین طرفهای مقابل نزدیک شود. سومین و مهمترین مورد اینکه چارچوب فوق باید به اندازه کافی ساده باشد که مقامات دولتی بتوانند از آن در رایانه‌های خود استفاده کنند. چارچوب نباید داده‌های غیرضروری بخواهد و بر مبنای نرم‌افزار دارای پرونده قابل اجرا باشد. متخصصان بانک جهانی در حال تهیه چارچوب‌های کمی برای انجام ارزیابی برخی جنبه‌های اقتصاد کلان راهبردهای کاهش فقر هستند. انتظار می‌رود دیگر چارچوب‌های کمی در این زمینه برای کمک به کشورها طراحی شود.

## سیاست مالی

سیاست مالی هم از طریق کل وضع مالی دولت و هم از طریق پیچیدگی‌های توزیعی سیاست مالیاتی و مخارج عمومی تأثیری مستقیم بر فقیران دارد. اعمال اصلاحات مالی ساختاری در بودجه و مدیریت خزانه‌داری، اداره عمومی، راهبری، شفافیت و پاسخگویی نیز می‌تواند با استفاده بهینه و هدفمندتر از منابع عمومی، منافع فراوانی برای فقیران در بر داشته باشد.

همان گونه که مطرح شد هیچ محدودیت از پیش تعیین شده‌ای مبنی بر اینکه کسری مالی مطلوب کدام است، وجود ندارد. به عبارتی این مورد باید بر اساس شرایط خاص هر کشور، دورنمای میان مدت اقتصاد کلان و دامنه حمایت‌های خارجی بودجه‌ای ارزیابی شود. چگونگی

در اختیار بودن مساعدت خارجی نیز حائز اهمیت است. به طور مثال امکان بهره‌مندی از کمک بیشتر خارجی برای صرف در مخارج بیشتر و جبران کسری‌ها وجود دارد. تداوم این کمکها در آینده در صورتی قابل اتکاست که منابع به طور اثربخش مورد استفاده قرار گیرد.

در ارتباط با ترکیب مخارج عمومی، سیاستگذاران نه تنها باید مطلوبیت برنامه پیشنهادی مخارج کاهش فقر بلکه مخارج فاقد اولویت مصلحتی و غیرمصلحتی را نیز مورد ارزیابی قرار دهند. آنها بایستی توجه ویژه به تأثیر توزیعی و رشد این مخارج مبذول دارند و بر برنامه‌های مخارج معطوف به حمایت از فقیران مانند برنامه‌های خاص بهداشت آموزش و زیرساخت‌ها و همچنین بر ارائه کارآمد خدمات عمومی ضروری تأکید کنند.

در بازمینی و بررسی این مخارج سیاستگذاران باید میزان مداخله کلی دولت را نیز ارزیابی کنند و بویژه مخارج عمومی را می‌توان در زمینه‌های ناتوانی بازار توزیع مجدد، توجیه کرد. سیاستگذاران همچنین باید از خود بپرسند که آیا کالا و خدمات عمومی پیش‌بینی شده می‌توانند به طور اثربخش به مزایابگیران ارائه شود و اگر این گونه نیست آیا می‌توان برای نیل به تحویل خدمات اثربخش، مکانیسم‌ها یا انگیزه‌هایی را اعمال کرد؟ کشورها باید ظرفیت اجرایی خود را هم در سطح ملی و هم سطوح زیرمجموعه‌ای ملی، در زمینه تحویل خدمات عمومی ضروری هدفمند برای کاهش فقر، ارزیابی کنند. سیاستگذاران باید به میزان کمکهای فنی و ایفای نقش بخش خصوصی در روند بهبود ارائه این خدمات توجه ویژه داشته باشند.

در زمینه برنامه‌ریزی میان‌مدت بودجه، سیاستگذاران باید دامنه تخصیص مجدد مخارج به زمینه‌های دارای اولویت‌های مختلف را توسط دولت مورد توجه قرار دهند<sup>۱</sup> و از مخارج غیر بهره‌ور مانند اختصاص مخارج در زمینه‌هایی که منطقی برای دخالت بخش عمومی وجود ندارد، دوری کنند.

عملکرد و حفظ مصارف مربوط به مخارج و بودجه سرمایه‌ای نیز باید بدقت مورد بازنگری قرار گیرد. کیفیت مخارج عمومی می‌تواند در قالب بررسی بودجه عمومی با کمک مؤسسات حمایتی چندجانبه یا دوجانبه مورد ارزیابی قرار گیرد. بر این اساس سیاستگذاران می‌توانند پروژه‌های جدید کاهش فقر و فعالیت‌های شناخته شده در عرصه راهبرد کاهش فقر را ارزیابی کرده و آنها را در برنامه مخارج اولیه ادغام کنند.

۱. حوزه‌ها و زمینه‌های دارای اولویت، فعالیتهایی است که برای کاهش فقر بشدت ضروری و مهم است.

آنها باید تلاش کنند برنامه‌های مربوط به فقر را بر اساس اهمیت نسبی آنها و اولویت‌های اقتصادی و اجتماعی کشور، معیار مشخص ناتوانی بازار، معیار توزیع مجدد و ظرفیت جذب کشور در خصوص تنگناهای سازمانی و اجرایی موجود طبقه‌بندی کنند.

اگر کاهش مخارج در قالب چارچوب اقتصاد کلان/کاهش فقر، ضروری باشد، سیاستگذاران می‌توانند به این طبقه‌بندی رجوع کرده و با توجه به اهمیت و اولویت هر فعالیتی اقدام به این کار کنند. جنبه مهم راهبردهای کاهش فقر، ارزیابی تأثیر سیستم مالیاتی و غیرمالیاتی بر فقیران است. یکی از اهداف مهم میان‌مدت اغلب کشورهای در حال توسعه، رشد سطوح درآمد داخلی با تأکید بر ایجاد درآمد بیشتر برای حمایت از راهبردهای کاهش فقر است.<sup>۱</sup>

نسبت مبنای کنونی درآمدی به ظرفیت الزامات بودجه فقر از محل منابع مالی داخلی غیربانکی نیز باید بازنگری شود. درآمدها باید در اقتصادی‌ترین حالت افزایش یابند در حالی که به دغدغه‌های برابری و ظرفیت‌های اجرایی نیز باید توجه شود (کادر ۳).

در هر کشور در حال توسعه، تأثیرات تخصیصی بدین معناست که سیستم مالیاتی به طور خاص نباید سطح پس‌انداز و سرمایه‌گذاری را تحت تأثیر قرار دهد. تجارب نشان می‌دهد که سطح پس‌انداز کل و سرمایه‌گذاری به مالیتها حساس نیست و نتیجه اینکه سیستم مالیاتی نوعاً تنها بر تخصیص مقادیر کلی تأثیر دارد.

در ارتباط با برابری می‌باید تأثیر سیستم مالیات مستقیم و غیرمستقیم، بر فقیران ارزیابی شود. وجود سیستم مالیاتی که هم کارآمد باشد و هم تصاعدی، بویژه در کشورهایی که فاقد ظرفیت اداره مالیاتی بهینه هستند، دشوار است. از این رو دولتها باید به دنبال تحقق توزیع بار مالیاتها باشند که به طور گسترده‌ای منصفانه‌تر از استفاده از سیستم مالیاتی برای تحقق توزیع مجدد درآمد است.

سیاست مالیاتی باید حرکت به سمت سیستمی را که به آسانی مالیاتها را با پایه‌های مالیاتی گسترده و نرخ‌های حاشیه‌ای متعادل اداره می‌کند، هدف قرار دهد. زمانی که برخی درآمدها نزولی باشد، آنها را می‌توان از طریق سیستم مخارج جبران کرد،

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد سیاستهای مالیاتی در کشورهای در حال توسعه رجوع شود به: Tanzi, Vito, Howell Zee, 2000, "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries." IMF Working Paper, 00/35. International Monetary Fund, Washington D. C.

### کادر ۳. چارچوبهای کمی برای ارزیابی اثر توزیعی سیاستهای اقتصاد کلان

سیاستهای مالیاتی مطلوب، نوعاً دارای مشخصه‌های زیر است:

- مالیات بر مصرف نامحدود نظیر مالیات ارزش افزوده ترجیحاً دارای یک نرخ واحد و وجود حداقل معافیت از مالیات کارگاه‌های کوچک است. به طور کلی VAT باید در کل بخش خرده‌فروشی تسری یابد و به طور برابر در مورد تولیدات داخلی و کالاها و خدمات وارداتی اعمال شود. این مالیات باید بر محصولات و ورودی‌های کشاورزی نیز وضع شود ضمن آنکه حدی باید تعیین شود تا خرده‌کشاورزان معاف شوند.
- مالیاتهای غیرمستقیم باید بر محصولات پتروشیمی، الکل و تنباکو وضع شوند، باید در زمان تولید یا واردات جمع شده و در مورد محصولات داخلی و وارداتی با نرخ برابر باشد.
- مالیات بر تجارت بین‌المللی باید نقش کوچکی داشته باشد. تعرفه‌های وارداتی باید دارای نرخ متوسط پایین و پراکندگی محدود در نرخ‌ها برای کاهش نرخ‌های فزاینده و مطلق حمایت باشد. معافیت‌ها باید در سطحی پایین حفظ شود و موانع غیرتعرفه‌ای باید برطرف شود. صادرکنندگان باید دارای حقوق گمرکی باشند که از ارقام وارداتی برای تولید کالاهای صادراتی کسر می‌شود. از عوارض صادراتی باید اجتناب شود.
- مالیات بر درآمد شخصی که وجود طبقه‌بندی مالیاتی و نرخ‌های متعادل مالیاتی، معافیتها و کسورات مالیاتی شخصی محدود، معافیت استاندارد که افراد کم‌درآمد را از پرداخت مالیات معاف می‌کند و استفاده گسترده از کسور مالیات نهایی، از مشخصه‌های آن است.
- مالیات بر درآمد شرکتها باید مبتنی بر نرخ متعادل وضع شود. کمکهای کاهش نرخ در بخشهای مختلف باید یکسان باشد و باید به میزان حداقل استفاده از محرک‌های مالیاتی شود. در عوض این امکان میسر می‌شود که زیانهای خالص عملکردی برای چند دوره زمانی معقول به زمان جلوتر منتقل شود.
- استفاده از یک رژیم ساده برای مشاغل کوچک و بخش غیررسمی می‌تواند اجزای مالیاتی مهم فوق را کامل کند. مالیات بر دارایی واقعی نیز می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. البته اگر بتوان آن را بدرستی اداره و اجرا کرد. هرچند این کار در کشورهای در حال توسعه بسیار دشوار است.

برای مثال یارانه‌های هدفمند غذا تأثیر مالیات بر مصرف را جبران می‌کند و تأثیر منفی سیاستهای تعدیل را بر فقیران هموار می‌سازد. در نهایت اینکه وقتی سیستم‌های درآمدی توسط خدمتی مدنی اداره می‌شود که از نظر منابع انسانی، پشتوانه‌های فنی و منابع مالی محدود است، کشورها باید بیشتر بر کسر مالیات نهایی تکیه کنند و حداقل مطلق معافیت، مقررات خاص یا نرخ‌های چندگانه را اتخاذ کنند.

دامنه تأمین مالی داخلی بودجه بر عواملی اعم از نرخ پایدار رشد پولی، الزامات اعتباربخش خصوصی، بهره‌وری نسبی سرمایه‌گذاری عمومی و میزان هدف برای ذخایر خالص بین‌المللی بستگی خواهد داشت.

پایین آوردن تورم (از طریق رشد پولی سریع‌تر) برای تأمین مالی مصارف اضافی بیشتر ابزاری کارآمد برای کاهش فقر نیست چرا که فقیران اغلب نسبت به افزایش قیمت‌ها آسیب‌پذیرترند. در این حال چون توسعه بخش خصوصی کانون راهبرد کاهش فقر است، لازم است دولت به میزانی توجه کند که استقراض بخش عمومی، دسترسی بخش خصوصی به اعتبار را جبران می‌کند. بدین ترتیب اهداف رشد و تورم کشور تحلیل می‌رود. در بعضی موارد استقراض بخش عمومی اگر در جهت ایجاد زیرساخت‌های مهم برای رونق بنگاه‌های خصوصی به کار رود، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را تقویت می‌کند.

با توجه به اینکه در هر زمان در اقتصاد، مقداری معین از اعتبار یا بودجه در دسترس وجود دارد، سیاستگذاران باید بهره‌وری نسبی سرمایه‌گذاری عمومی را در برابر سرمایه‌گذاری خصوصی ارزیابی کنند و مقدار تأمین مالی بودجه داخلی را که منطبق با نیاز به پایین نگه داشتن تورم و حمایت از رشد پایدار اقتصادی است، تعیین کنند.

میزان و نوع منابع خارجی در دسترس برای تأمین بودجه بسته به شرایط هر کشور، متفاوت است. کشورهایی که به حمایت‌های خارجی دسترسی دارند باید به این موضوع توجه کنند که در شرایط موجود چه میزان منابع در دسترس و پایدار است. همین حالت در مورد بدهی خارجی نیز صدق می‌کند. اما همچنین سیاستگذاران باید تعیین کنند آیا چنین استقراضی مناسب است و اینکه آیا تحمل بار دیون بیشتر پایدار است.

هر کشوری از کمک دیون خارجی تحت برنامه ابتکاری مربوط به کشورهای فقیر و مقروض (HIPC)، بهره می‌برد و منابع خالص در گردش - منابعی که در میان مدت قابل پیش‌بینی هستند

– برای تأمین مالی مصارف مربوط به کاهش فقر آزاد می‌شود. کاهش دیون داخلی نیز می‌تواند نشانگر استفاده پایدار از مساعدت خارجی اضافی معافیت‌دار باشد، زیرا امکان می‌دهد منابع دولت به سمت مخارج کاهش فقر دارای اولویت هدایت شود و اعتبار داخلی اضافی خارجی مورد دلخواه یک کشور وجود داشته باشد. به طور مثال احتمالاً محدودیت‌هایی در خصوص ظرفیت جذب وجود دارد که می‌تواند دستمزدها و قیمت‌های داخلی را بالا ببرد و نرخ ارز را افزایش دهد و صادرات کشور را غیررقابتی‌تر کند و بدین ترتیب هم ثبات و هم رشد اقتصادی را تهدید کند. شدت و بزرگی این فشارها به این بستگی دارد که چقدر کمک‌های مازاد در مقابل کالاها و خدمات غیرقابل تجارت داخلی، برای واردات صرف می‌شود.

همچنین ممکن است در خصوص جریان کمک‌ها بویژه در میان مدت عدم اطمینان و در خصوص وابستگی بلندمدت بر کمک‌های رسمی خارجی یک سری ملاحظات وجود داشته باشد. چنانچه تعهد کمک در میان مدت وجود نداشته باشد، سیاستگذاران باید در اتخاذ سطح مساعدت‌ها در آینده احتیاط کنند.

### سیاست‌های پولی و ارزی

سیاست‌های پولی و ارزی از سه طریق بر فقیران تأثیر می‌گذارند: تورم، میزان تولید و نرخ واقعی ارز. تورم به فقیران آسیب می‌رساند چراکه مانند مالیات نزولی عمل می‌کند و رشد را محدود می‌سازد. نوسان‌های تولید بوضوح درآمد فقیران را تحت تأثیر قرار می‌دهد و سیاست‌های پولی و ارزی به دو صورت بر این نوسان‌ها تأثیر می‌گذارد. اول اینکه تغییرات در عرضه پول می‌تواند تأثیری کوتاه‌مدت بر متغیرهای واقعی نظیر نرخ بهره<sup>۱</sup> داشته باشد که به نوبه خود بر تولید اثر می‌گذارد. دوم اینکه نرخ ارز منتخب یک کشور می‌تواند باعث بروز و تشدید شوک‌های بیرونی شود. در نهایت اینکه نرخ ارز واقعی<sup>۲</sup> می‌تواند به دو صورت بر فقیران

۱. نرخ واقعی بهره نشان‌دهنده هزینه واقعی استقراض است و برابر است با نرخ بهره اسمی منهای نرخ تورم مورد انتظار.

۲. نرخ ارز واقعی نشان‌دهنده قیمت نسبی یک سبد از کالاها در دو کشور است. به طور معمول این نرخ از حاصل ضرب نرخ ارز اسمی در نسبت شاخص‌های قیمت مصرف‌کننده در دو کشور به دست می‌آید. اگر نرخ ارز واقعی افزایش یابد، سبد کالاها در کشور مبدأ گرانتر می‌شود، این امر زمانی رخ می‌دهد که یا ارزش پول داخلی کشور مبدأ افزایش یابد یا قیمت‌ها در کشور مبدأ نسبت به کشور دیگر رشد داشته باشند.

تأثیرگذار باشد. اول اینکه رقابت خارجی یک کشور و بالطبع نرخ رشد آن را متأثر می‌سازد. دوم اینکه تغییر در نرخ واقعی ارز (برای مثال از طریق کاهش نرخ برابری اسمی) می‌تواند تأثیری مستقیم بر فقیران داشته باشد.<sup>۱</sup>

با توجه به اینکه سیاستهای پولی و ارزی به واسطه اثرگذاری بر تورم، تولید و نرخ واقعی ارز، بر فقیران تأثیرگذارند، در نظر اول به نظر می‌رسد که باید سیاستهایی که هر سه متغیر را نشانه می‌روند، مورد استفاده قرار گیرند. با وجود این اگرچه سیاستهای پولی و ارزی ممکن است از هر سه کانال فوق بر فقیران تأثیر بگذارد، اما مراجع پولی نمی‌توانند الزاماً اندازه و ماهیت تأثیرات حاصل را کنترل کنند. به طور مثال تغییرات در عرضه پول می‌تواند تولید و اشتغال را در کوتاه‌مدت متأثر سازد اما به گونه‌ای این امر صورت می‌گیرد که نامطمئن و ناقص درک می‌شود. در نتیجه مراجع پولی نوعاً نمی‌توانند به طور سیستماتیک از این تأثیر بهره‌برداری کنند. سیاستهای پولی و ارزی به همین شکل نمی‌توانند نرخ واقعی ارز را بیش از یک دوره کوتاه کنترل کنند: کاربرد فعال این سیاستها برای دنبال کردن هدف خاص کوتاه‌مدت نرخ ارز می‌تواند بی‌ثباتی را رقم بزند.

سیاستهای پولی و ارزی باید متغیرهایی را هدف قرار دهد که بیشترین کنترل را بر آن دارد (یعنی تأثیر بلندمدت تورم بر نرخ رشد). به بیان دیگر این امر با تنظیم و تعیین یک هدف واحد برای سیاستهای پولی و ارزی قابل حصول است. دستیابی و حفظ پایدار نرخ تورم در سطحی پایین، در عمل به معنای:

۱. انتخاب و تعهد یک نرخ تورم هدف در قالب چارچوب کلی راهبرد کاهش فقر و اقتصاد کلان؛
۲. تعیین هدف مشخص در حیطه یکساله، این هدف قطعاً وابسته به سابقه تورم و سطح توسعه یافتگی کشوری است؛
۳. اتخاذ سیاستهای مورد نیاز برای نیل به این هدف؛

۱. به عنوان مثال، مطالعات اخیر نشان داده است که در برخی کشورها رابطه درآمد با کالاهای قابل تجارت و مصرف با کالاهای غیرقابل تجارت، برای فقیران قوی‌تر از سایر گروههای درآمدی است. در این کشورها، این امر بدین معنی است که کاهش ارزش پول داخلی صادرات کشور را جذاب‌تر کرده و تقاضا برای کالاهای قابل تجارت را تحریک می‌کند. از آنجاییکه درآمد فقیران مرتبط با تولید و صادرات کالاهای قابل تجارت است، این امر به نوبه خود درآمد آنها را افزایش می‌دهد. در حالی که هزینه مصرف کالاهای غیرقابل تجارت آنها بدون تغییر باقی می‌ماند. سایر موارد دیگر یکسان است و این موضوع تأثیر توزیعی مفیدی بر فقیران خواهد داشت.

۴. و به کارگیری سیاستهای پولی و ارزی برای دنبال کردن اهداف دیگر یا جایگزین است. با طراحی و اقدام به این صورت، سیاستهای پولی و ارزی مبنایی برای رسیدن به محیطی پایدار و با ثبات اقتصاد کلان قرار می‌گیرد.

### بهبود عملکرد تورم

در برخی موارد، شاید مطلوب باشد نرخ تورم پایین‌تر هدف قرار گیرد. اما چه سیاستهایی را می‌توان برای نیل به این هدف به کار گرفت؟ و در نهایت اینکه این پرسش باید بر یک مبنای موردی پاسخ داده شود؟ در هر حال سیاستگذاران باید به دو سیاست کلی توجه کنند که ضرورت‌های هر گونه تلاش برای بهبود عملکرد تورم هستند؛ تعدیل مالی پایدار و قدرتمند و استفاده از ابزار تثبیت اسمی و تدابیر دیگر (مثل هدفگذاری تورم) برای افزایش اعتبار سیاست.

### تعدیل مالی

سیاست مالی انبساطی از طریق تقاضای کل، بر قیمت‌ها فشاری تصاعدی وارد می‌کند. سیاست مالی مذکور، تقاضا برای کالاهای داخلی را افزایش می‌دهد و زمانی که به این تناسب، افزایش عرضه وجود نداشته باشد، فشارها افزایشی بر قیمت‌ها وارد می‌آورد. همچنین تقاضا برای واردات را افزایش می‌دهد و فشاری نزولی بر ارزش واحد پول داخلی و بدین ترتیب در یک رژیم ارزی، فشاری تصاعدی بر قیمت کالاهای وارداتی وارد می‌کند. به علاوه چنانچه سیاست مالی انبساطی با چاپ پول<sup>۱</sup> تأمین مالی شود، عرضه پول و در نتیجه افزایش تورم را باعث می‌شود. در تئوری، اگر فشارهای تورمی ناشی از سیاست مالی صراحتاً از مسیر پولی منتقل شود و در عین حال منابع مالی پایدار موجود باشد، می‌توان این فشارها را بدون نیاز به تعدیل مالی، کاهش داد. اما در عمل برخی تعدیل‌های مالی مورد نیاز است چرا که یا میزان منبع مالی ناکافی است یا سیاست مالی از طریق تقاضای کل فشار تصاعدی بر قیمت‌ها وارد می‌کند. مدارک نشان می‌دهند که تورم‌زدایی موفق با تعدیل مالی پایدار و متناسب همراه است. کشورهایی که می‌خواهند نرخ تورم پایینی را هدف قرار دهند، باید تضمین کنند که تعدیل مالی مناسب، به میزان کافی صورت می‌گیرد.

1. printing money



## درجه اعتبار<sup>۱</sup> و ابزار تثبیت اسمی

تعیین اهداف یک سیاست، مهم است و به همین صورت دستیابی به این اهداف نیز حائز اهمیت است. چنانچه اهداف سیاستی به طور منظم تحقق نیابند، اعتبار آن سیاست از بین می‌رود. اگر سیاستی اعتبارش را از دست دهد، بخش خصوصی نیز باور نخواهد کرد که مراجع و مقامات بدرستی اهداف سیاست اتخاذشده را دنبال کرده‌اند و بنابراین این اهداف به طور کامل در انتظارات تورمی برای مثال چانه‌زنی‌های تعیین دستمزد، عاملیت نخواهند داشت. این امر می‌تواند به یک انحراف تورمی منجر شود یعنی تورم بالا صرفاً در نتیجه فقدان خود سیاست به وجود می‌آید.

گاهی می‌توان با تحمیل برخی محدودیت‌ها (مثل محدود ساختن درجه اختیارات مراجع پولی) یا اتخاذ برخی تدابیر و ساز و کارهای ساختاری خاص، اعتبار سیاست را ارتقا بخشید، برای مثال اتخاذ رژیم نرخ ارز تثبیتی به طوری که نرخ معین برابری واحد پول داخلی با ارز خارجی از پیش تعیین و تثبیت می‌شود. این اقدام نظامی خود به خودی را در سیاست پولی داخلی ایجاد می‌کند.

در عمل کنترل بر سیاست پولی منحصر به بانک مرکزی کشوری است که واحد پول آن به عنوان میزان تثبیتی<sup>۲</sup> انتخاب شده است - یک کشور با تورم پایین - که به نوبه خود به هدف سیاست داخلی مبنی بر تحقق نرخ تورم پایین اعتبار می‌بخشد.

به طور کلی، مدارک نشان می‌دهد که عملکرد تورم در کشورهایی که از ابزارهای تثبیت اسمی استفاده می‌کنند، بهتر بوده است.<sup>۳</sup> استفاده از ابزار اسمی عبارت است از مشخص کردن و تعهد به یک مسیر از پیش تعیین شده برای متغیر اسمی - مثل نرخ ارز (نرخ ارز تثبیت شده که مطرح شد ابزار تثبیت اسمی است) - که تا درجه‌ای خاص تحت کنترل مقامات است.<sup>۴</sup> چنانچه

1. credibility      2. peg

3. Phillips, Steven, 1999; "Inflation; The Case for a More Resolute Approach." In Hugh Bredenkamp and Susan Schadler, eds., Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries: Studies by the Staff of the International Monetary Fund, Washington D. C.: IMF.

۴. سایر متغیرهای اسمی نیز می‌توانند به عنوان نرخ تثبیتی مورد استفاده قرار گیرند. آنچه لازم است این است که متغیر هدفگذاری شده اسمی باشد و نه واقعی، زیرا متغیرهای واقعی نمی‌توانند نرخ تثبیتی برای قیمت‌های اسمی باشند. برای مثال کشورهایی که دارای نرخ واقعی برابر هدفگذاری شده هستند، عموماً نسبت به دیگر کشورها عملکرد تورمی بدتری دارند (Phillips, 1999).

انحراف متغیر از مسیر هدفگذاری شده رخ دهد، مراجع می‌توانند اقدامات اصلاحی به کار بندند.<sup>۱</sup> در این راه می‌توان تورم و انتظارات تورمی<sup>۲</sup> را تثبیت کرد.

در برخی کشورها، رژیم تثبیت نرخ ارز بوضوح در پایین ماندن نرخ تورم اثربخش بوده است. شواهد تجربی نشان می‌دهد که عملکرد تورم در کشورهایی که سیاست تثبیت نرخ ارز را به کار برده‌اند، بسیار بهتر است. با این حال گزینه نرخ تثبیتی ارز باید بر اساس ملاحظات بیشتری انجام شود تا اینکه صرفاً به مزیت نرخ تثبیتی اسمی آن اکتفا کرد.

به طور اخص، خصوصیات ساختاری و زیربنایی هر اقتصادی نیازمند حمایت از سوی رژیم تثبیتی مثل درجه انعطاف‌ناپذیری قیمت، ماهیت شوک‌های خارجی یا درجه حمایت سیاسی است. اتخاذ رژیم نرخ ارز تثبیت‌شده تنها به عنوان ابزار اسمی تثبیتی و به صورت موقت، پر خطر است، زیرا خروج از رژیم تثبیتی، وقتی عملکرد تورم رضایتبخش می‌شود، دشوار است. به علاوه اگر شرایط اقتصادی کشور مناسب نباشد یا حمایت سیاسی از سیاست مربوط، کافی نباشد، آن نرخ تثبیتی تحت فشار قرار می‌گیرد که باعث رها کردن سیاست می‌شود و بسیار پرهزینه است و بدین ترتیب هدف اصلی تثبیت تورم را تضعیف می‌کند.

هر دو نوع ابزارهای تثبیتی اسمی، استفاده از ابزارهای پولی را محدود می‌کنند.<sup>۳</sup> یک انتقاد بجا و استاندارد همواره این بوده است که اگرچه استفاده از ابزار تثبیتی اسمی به بهبود عملکرد تورم منجر می‌شود، ممکن است به بهای کاهش اختیار مقامات در پاسخگویی به شوک‌های کوتاه‌مدت تمام شود. با این حال در عمل شاید این رابطه متقابل مهم نباشد. حتی اگر مقامات پولی دارای اختیارات کامل باشند<sup>۴</sup>، همان‌گونه که عنوان شد، توانایی آنها برای تأثیرگذاری بر

۱. دو نرخ تثبیتی اسمی که معمولاً مورد استفاده قرار می‌گیرند، یک نرخ ارز تثبیت‌شده و دیگری پول کلی نظیر ذخیره پول یا پول وسیع هستند. در مورد سیاست نرخ ارز تثبیت‌شده، هرگاه این تهدید به وجود آید که نرخ بازاری از نرخ تعیین شده فاصله بگیرد، مراجع پولی اقدام به خرید یا فروش ارز خارجی در قبال ارز داخلی می‌کنند تا تضمین شود نرخ ارز ثابت می‌ماند. به همین شکل در سیاست نرخ تثبیتی پولی، مراجع پولی یک مسیر از پیش تعیین‌شده برای پول کلی تصریح می‌کنند و وضعیت پولی را وقتی پول کلی تهدید با فاصله گرفتن از آن میسر می‌شود، به اصطلاح شل و سفت می‌کنند.

## 2. inflationary expectations

۳. تحت رژیم نرخ ارز تثبیت‌شده، مراجع پولی کنترل بر عرضه پول را رها می‌کنند. در رژیم تثبیت پولی، مراجع نمی‌توانند هدف نرخ ارز را دنبال کنند.

۴. در صورتی که اهداف سیاستی شفاف و صریحی وجود نداشته باشد، مراجع پولی با ملاحظه کامل عمل می‌کنند. این امر جدا از مفهوم استقلال مراجع پولی است.

تحولات کوتاه مدت تولید محدود است. به علاوه توانایی آنها در به کارگیری اختیارات احتمالاً به واسطه نیاز برای حفظ و بهبود اعتبار سیاست محدود می شود.

در سالهای اخیر سیاست هدفگذاری تورم به عنوان رژیم پولی در بسیاری از کشورهای صنعتی و در حال توسعه اتخاذ شده است. این اقدام با سیستم نرخ ارز منعطف همراه شده است. سیاست هدفگذاری تورم هدف تورمی را برای بانک مرکزی مشخص می کند و مسئولیت رسیدن به این هدف را به بانک می دهد.

به منظور ارتقای پاسخگویی، اعتبار و کارایی، بانک مرکزی در رژیم تورم هدفگذاری شده باید در خصوص عملکردهای شفاف باشد و تصمیمات خود را برای عموم تشریح کند و در قالب گزارش منظم تورم منتشر سازد.

با وجود این در بلندمدت تنها سیاستهایی که مراجع نسبت به آنها کاملاً متعهد هستند، معتبر است. تحمیل محدودیتهایی به سیاست وقتی تعهد سیاسی وجود ندارد (یا حتی اگر بخش خصوصی نسبت به تعهد اجرای سیاست تردید کند)، نتایج نامطلوبی به همراه دارد. به عنوان مثال باور بخش خصوصی در اینکه مراجع ذیصلاح کشور در دفاع از سیاست تثبیت نرخ ارز تعهدی ندارند، ممکن است به مورد انتقاد قرار گرفتن سیاست تثبیت منجر شود. هرچند ابزارهایی وجود دارد که می توانند کسب اعتبار را برای سیاست تسریع بخشند، هیچ جایگزینی برای تعهد اجرای واقعی سیاست از طریق پیوستگی پایدار با موضوع محتاطانه کلان وجود ندارد.

### شوک های خارجی و انتخاب رژیم ارزی

انتخاب رژیم نرخ ارز - تثبیت شده یا منعطف - اساساً به ماهیت شوک های اقتصادی که بر اقتصاد و مشخصه های ساختاری اقتصاد تأثیرگذارند (می توانند از بروز این شوک ها جلوگیری کنند یا تشدید کنند)، بستگی دارد. انتخاب رژیم نرخ ارز تثبیت شده چنانچه مشخصه های اقتصاد مطلوب و پشتیبان نیستند، کشور را در معرض احتمال بروز بحران خارجی قرار می دهد که به کنار گذاشتن سیاست تثبیت منجر می شود. به علاوه شوک های مربوط به تولید تأثیر قابل توجهی بر فقیران دارد. از آنجا که رژیم های مختلف نرخ ارز، دارایی های حمایت کننده<sup>۱</sup> متفاوتی منطبق با نوع شوک دارند، برگزیدن رژیمی که به بهترین نحو اقتصاد را حمایت کند می تواند به

1. insulating properties

متعادل کردن نوسان‌ها در تولید کمک کند و بدین ترتیب به بهترین شکل به فقیران کمک کند. به عنوان مثال چنانچه منبع غالب اخلال در اقتصاد، شوک‌های مربوط به رابطه مبادله<sup>۱</sup> باشد، رژیم نرخ ارز منعطف بسیار مطلوب‌تر است زیرا نرخ ارز اسمی را می‌توان در واکنش به یک شوک تعدیل کرد و نرخ ارز واقعی را به حالت تعادل جدید رساند.

در صورتی که شوک‌های پولی داخلی مثل شوک‌های مربوط به تقاضای پول، غالب باشد، تولید ممکن است با نرخ تثبیتی ارز که امکان می‌دهد این شوک‌ها با نوسانات ذخایر بین‌المللی تخفیف یابد، محافظت شود. البته یکی از چالش‌های پیش روی سیاستگذاران شناسایی این است که کدام شوک‌ها در اقتصاد خاص، غالب هستند.

خصوصیات ساختاری اقتصاد نیز ممکن است بر تأثیر شوک خاص بر اقتصاد و همچنین دارایی‌های حمایتی رژیم‌های نرخ ارز تأثیر بگذارند. به عنوان مثال چنانچه انعطاف‌ناپذیری دستمزد اسمی از مشخصه‌های اقتصادی باشد، دستمزدها به طور کامل در کوتاه‌مدت در واکنش به شوک‌های واقعی کوچک تعدیل نمی‌شوند، بنابراین اثر این شوک‌ها بر بازده گسترده می‌شود. در این شرایط حتی اگر شوک‌های پولی داخلی مهم باشد، رژیم نرخ ارز منعطف مرجح است. دیگر ویژگی ساختاری مهم، درجه باز بودن اقتصاد است. هرچه اقتصاد بازتر باشد، بیشتر در معرض شوک‌های خارجی قرار می‌گیرد. به طور کلی این مبحث در جهت رژیم نرخ ارز منعطف مطرح می‌شود. با این حال اگر اقتصاد باز به اندازه کافی متنوع باشد (یعنی دامنه تجارت آن در زمینه خدمات و کالاها گسترده است) و اگر نرخ‌ها به میزان کافی انعطاف‌پذیر باشد، اجرای سیاست نرخ ارز تثبیت‌شده ترجیح داده می‌شود، زیرا تغییر نرخ‌های ارز منعطف می‌تواند در تجارت بین‌الملل نقش بازدارندگی داشته و در نتیجه تقاضای خارجی را کاهش دهد (هرچند مدارک موجود در این زمینه پیچیده است). در نتیجه نظرات موافق و مخالف مختلف موجود درباره رژیم‌های نرخ ارز تثبیت‌شده در مقابل منعطف، باید به موقع ارزیابی شود و مورد سنجش و بررسی قرار گیرد. در مجموع هیچ پاسخ صحیح جامع و مشترکی در این باره وجود ندارد.

### سیاستهای حمایت از فقیران در برابر شوک‌ها

موضوع چگونگی حمایت از فقیران در مقابل شوک‌های اقتصادی دو بخش دارد:

– چگونه تأثیر این شوک‌ها را بر فقیران بویژه در زمان بحران یا تعدیل اقتصادی، تخفیف دهیم.

– چگونه از طریق رفع سیاستهای محل از فقیران در برابر تبعات شوکها، محافظت و پشتیبانی شود.

### تورهای ایمنی اجتماعی

سیاستهای مناسب و سالم اقتصاد کلان به یک کشور کمک می‌کنند تا درجه مواجهه با شوک‌های کلان اقتصادی را کاهش دهند. اما در حقیقت هیچ سیاست سودمند و به صرفه‌ای که تقابل با تمام شوک‌های ممکن را تضمین کند، وجود ندارد. بنابراین ضروری است جهت تضمین اینکه خانوارهای فقیر می‌توانند سطح مصرف حداقل خود را حفظ کنند و به خدمات اجتماعی پایه در خلال دوره‌های بحران دسترسی داشته باشند، تورهای ایمنی اجتماعی به مورد اجرا گذاشته شود.

ساز و کارهای تور ایمنی همچنین برای محافظت از فقیران در برابر شوک‌های مربوط به دوره‌های تعدیل و اصلاح اقتصادی ضروری است.<sup>۱</sup> تور ایمنی شامل برنامه‌های کار عمومی، یارانه‌های محدود غذا، مبالغی برای غرامت دستمزد، صندوقهای اجتماعی، مبالغ جبران خسارت و کمک‌هزینه برای خدماتی از قبیل آموزش و پزشکی می‌شود. ترکیب مطلوب این ساز و کارها به خصوصیات خاص فقیران و میزان آسیب‌پذیری آنها در برابر شوک‌ها بستگی دارد. این تدابیر باید بخوبی هدفگذاری شود و در اغلب موارد برای ارائه حمایت‌های موقت طراحی شود.

با همین اهمیت، منابع تخصیص‌یافته به تور ایمنی اجتماعی باید طی دوره‌های بحران یا تعدیل، تأمین و حمایت شود. دولتها باید دارای دستورالعمل‌های بودجه‌ای باشند که توسط قانونگذاران به تصویب رسیده و اجرای برنامه‌های معطوف به فقیران را در خلال دوره‌های بحران اولویت‌بندی و پشتیبانی کنند و به طور شفاف اقداماتی را تبیین کنند که دسترسی فقیران به خدمات اجتماعی پایه را در این دوره‌ها تضمین می‌کند. همان‌گونه که در ادامه بحث می‌شود، سیاستهای مالی چرخه‌ای کشورهای هم‌چنین در دسترس بودن منابع تأمین مالی تور ایمنی را طی دوره‌های بحران تضمین می‌کند.

۱. به منظور کاهش اثرات منفی آنها بر فقیران و اقشار آسیب‌پذیر باید برنامه‌های اصلاحی طراحی شود. ترکیب و توالی ساز و کارهای اصلاحی باید در جهت کاهش پیچیدگی‌ها و مشکلات ناشی از برنامه طراحی شود. با وجود این ترکیب و توالی مناسب نیز می‌تواند به طور کامل رفع اثرات منفی را تضمین کند، از این رو برای جلوگیری از برخورد اثرات منفی کوتاه‌مدت احتمالی بر فقیران، وجود تورهای ایمنی اجتماعی مورد نیاز است. در برخی موارد بهتر است اصلاحات تا زمان اعمال یک تور ایمنی اجتماعی مناسب به تعویق افتد.

بسیار مهم است که تور ایمنی قبل از بروز شوک‌های اقتصادی، در حال اجرا باشد. با این حال چنانچه شوکی قبل از اعمال تور ایمنی رخ دهد، سیاست‌های حمایت اجتماعی، ضروری است. اگرچه یارانه‌های غذا ناکافی بوده و اغلب ضعیف هدفگذاری شده و اگرچه اغلب برنامه‌های اصلاحاتی کاهش یا حذف آنها را پیش‌بینی می‌کند، یارانه‌های موجود غذا از بروز سوء تغذیه و گرسنگی گسترده در سال ۱۹۹۸ و هنگام بروز بحران مالی آسیای شرقی در کشورهایی نظیر اندونزی که فاقد برنامه جامع تور ایمنی بود، جلوگیری کرد. با این حال در فرایند اصلاحات کشورها چنین یارانه‌هایی باید با برنامه‌های انتقال حمایت هدفمندتر به فقیران جایگزین شود.

### حذف نابسامانی بازار و سیاست‌های نامناسب

دولتها می‌توانند به منظور حمایت از فقیران در برابر تبعات منفی شوکها، علاوه بر دنبال کردن سیاست‌های اقتصادی مطلوب و اعمال تور ایمنی اجتماعی مناسب، برخی اصلاحات خاص ساختاری را نیز انجام دهند. این امر بایستی با تأکید بر مکانیسم‌هایی که از طریق آنها اثر شوکها بر فقیران کاهش می‌یابد، صورت پذیرد. سیاست‌های حذف این نابسامانی‌ها و اختلالات بسیار ارزشمند است چه بسا که اختلالات بازار دارایی‌های فقیران را از پس‌انداز و بدین ترتیب حمایت‌شدن در برابر شوکها باز می‌دارد.<sup>۱</sup> به عنوان مثال کنترل‌های ارز خارجی می‌تواند فقیران را به مسیری سوق دهد که دارایی‌های خود را در قالب پول داخلی که همراه با شوکهای منفی کاهش می‌یابد، حفظ کنند. کاستن از این کنترل‌ها به صورت بهینه، امکان دسترسی فقیران به دارایی‌های امن‌تر نظیر ارز خارجی را میسر می‌کند که می‌توانند از آنها در برابر کاهش ارزش - نوعی خروجی که نتیجه شوکهای منفی است - محافظت کنند.<sup>۲</sup> به همین صورت واپس‌گرایی مالی شدید برای مثال نرخ بهره کنترل‌شده می‌تواند قابلیت پس‌انداز فقیران را از بین ببرد.<sup>۳</sup> از این

۱. علی‌رغم آنچه برخی باور دارند، فقیران نیز برای یکنواخت‌سازی سطح مصرف ملی و مقابله با شوک‌های منفی، پس‌انداز می‌کنند. برای مشاهده مطالعات بیشتر در این زمینه رجوع شود به:

Deaton, A., and C. Paxson, 2000, May, "Growth and Saving among Individuals and Households," *Review of Economics and Statistics*, 82:212-25.

۲. همچنین کنترل‌های سرمایه که یک سه‌گوش (شکل ۷) بین نرخ بهره واقعی جهانی و داخلی ایجاد می‌کند، استخراج مالیات توری را که بویژه به فقیران آسیب می‌رساند امکان‌پذیر می‌سازد.

۳. در بسیاری از کشورها، موجودی دارایی فقیران عمدتاً از پول تشکیل شده است. به نظر می‌رسد این مسیر مناسب نباشد. اما تنها این حقیقت را نشان می‌دهد که نرخ بهره با کنترل کم، اثر ضد انگیزشی بر پس‌انداز در

رو اعمال سیاستهای آزادسازی با مدیریت بهینه می‌تواند مزایای مضاعفی در افزایش خودبیمه‌گری برای فقیران در برداشته باشد.

سیاستهایی که اطلاعات وام‌گیرندگان را افزایش می‌دهد و موانع دسترسی به بازارهای اعتبار را مرتفع می‌سازد، می‌تواند به فقیران در کاهش تغییرات مصرف کمک کند، زیرا دسترسی به اعتبار آنها را کمتر به درآمدهای جاری وابسته می‌سازد. همچنین به اندازه‌ای که تخصیص اعتبار تضمینی اثرات شوک‌های منفی را با کاهش دسترسی بنگاههای کوچک و متوسط به اعتبار هنگامی که ارزش دارایی‌ها افت می‌کند، تقویت می‌کند، سیاستهای ارتقادهنده مکانیسم‌های تخصیص اعتباربخش مالی مبتنی بر سوددهی پروژه و اطلاعات وام‌گیرنده می‌تواند وقوع شوک‌ها و انتقال اثرات آن به فقیران را کاهش دهد و از اثرات غیرمستقیم از دست رفتن فرصتهای اشتغال بر فقیران بکاهد.<sup>۱</sup>

آخرین و مهمترین مورد اینکه دولتها می‌توانند با پس‌انداز بیشتر به جای صرف ثروتهای فراوان که منتهی به بروز شوکهای مثبت می‌شود و به طور ایده‌آل استفاده از این پس‌اندازها به عنوان ذخیره‌ای برای مصارف در مقابل شوک‌های منفی، ماهیت چرخه‌ای سیاستهای مالی خود را کاهش دهند. رویکرد و نگرش احتیاطی دولت این است که با هر شوک مطلوب به صورت موقت و با هر شوک معکوس به صورت دائمی برخورد کند، هرچند قضاوت در این مورد، بستگی به فراهم بودن منابع مالی دارد. دولتها باید راههایی برای محدود کردن خود در برابر فشارهای استفاده از ثروتهای موجود بیابند. به عنوان مثال وقتی منبع درآمدی تحت مالکیت عمومی است مثل خاک یا دیگر منابع طبیعی، شاید مناسب باشد ثروت حاصل در خارج از کشور پس‌انداز شود و قوانین و اصول محدودکننده برای برداشت آن تعیین شود. کشورهای نظیر کلمبیا، شیلی و بوتسوانا در این زمینه راهبردی را با متغیرهای مختلف نه تنها به خاطر منافع کلان اقتصادی بلکه برای حمایت از فقیران طی بروز شوکهای منفی به کار برده‌اند چراکه منابع پس‌انداز شده در دوران رونق برای تأمین مالی تور ایمنی اجتماعی در دوران بحران مورد استفاده قرار می‌گیرد.<sup>۲</sup>



قالب سپرده‌های بانکی دارد. رفع انحرافات مالی می‌تواند تخصیص دارایی‌های داخلی را به نفع سپرده‌ها تغییر دهد و به اندازه‌ای که نرخ‌های بهره بازاری، تورم مورد انتظار را توجیه می‌کند، پس‌انداز فقیران را در برابر تورم محافظت و خنثی می‌کند.

۱. شاید وثیقه گذاشتن برای شرکت‌های کوچک در ابتدا تنها راه دسترسی به بازارهای اعتباری باشد. اما اثرات افزایشی آن نباید نادیده گرفته شود. در عوض، سیاستهایی که مشکلات اطلاعاتی را کاهش می‌دهد (یعنی دلیل وثیقه گذاشتن) باید اجرا شود.

۲. برای مثال، در اتیوپی قیمت احشام (اغلب تنها دارایی فقیران) طی دوره خشکسالی کاهش می‌یابد زیرا کشاورزان گله‌های خود را برای جبران برداشت بد محصول می‌فروشند.

شکل ۱. تأمین مالی پایدار راهبردهای کاهش فقر

