



وزارت برنامه و اقتصاد



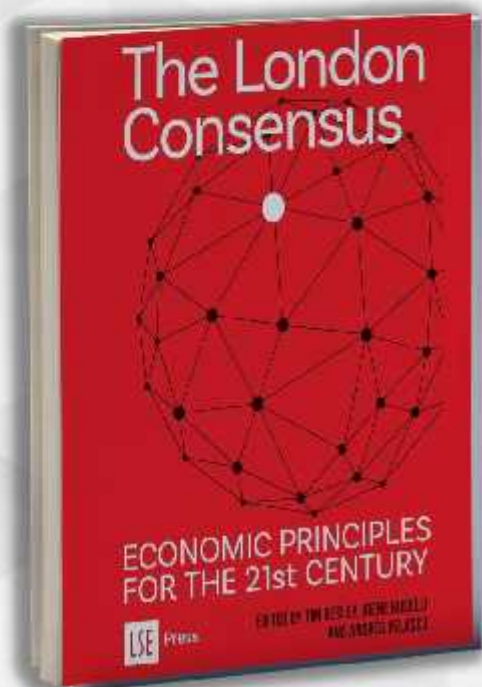
سازمان تأمین اجتماعی

گزارش کتاب شماره (۱)

آذرماه ۱۴۰۴

اجماع لندن:

اصول اقتصادی برای قرن بیست و یکم





گزارش کتاب (۱)

اجماع لندن: اصول اقتصادی برای قرن بیست و یکم

مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی

۱۴۰۴

Title: The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century

Editors: Tim Besley, Irene Bucelli and Andrés Velasco

Publisher: LSE Press

Year: 2025

ISBN (PDF): 978-1-911712-44-2

Besley, Tim, Bucelli, Irene and Velasco, Andrés (eds). (2025). The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century, London: LSE Press.

دسترسی آزاد به محتوای کامل کتاب انگلیسی :



گزارش کتاب (۱)

اجماع لندن: اصول اقتصادی برای قرن بیست و یکم

به کوشش: سالار کاشانی (معرفی و خلاصه کتاب): آوات رضایا (ترجمه فصل اول):
وحید میره بیگی (ویراستاری)

تهیه شده در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی؛ آذرماه ۱۴۰۴

نشانی: تهران، خیابان ملاصدرا، بین خیابان شیرازی و خیابان شیخ بهایی، پلاک ۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۶۱۱۶۶۲ کدپستی: ۱۹۹۱۷۱۵۸۶۶

وب سایت: www.ssor.ir



موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی

فهرست مطالب کتاب اصلی

عنوان فصل	نویسنده(گان)
پیشگفتار	سردبیران
مقدمه: به سوی اجماع اقتصادی لندن	سردبیران
بخش ۱: رشد و سیاست صنعتی	
پرورش رشد بهره‌وری که سبز و فراگیر باشد	فیلیپ آگیون و جان ون رینن
در باب تولیدمحوری	دنی رودریک
بخش ۲: تجارت	
تجارت بین‌الملل از زمان اجماع واشنگتن: دستاوردها و دردها	دیو دونالدسون
رشد صادرات محور	ریکاردو هاسمن
بخش ۳: سیاست کلان اقتصادی	
سیاست مالی و بدهی عمومی	ریکاردو ریس و آندرس ولاسکو
سیاست‌های پولی و مالی	هلن ری
بخش ۴: بازار کار	
بازارهای کار و آینده کار	کریستوفر پیساریدس
بازارهای کار و نابرابری جنسیتی	اورiana باندیرا و باربارا پترونگولو
بخش ۵: انسجام، برابری و سیاست اجتماعی	
آیا «اجماع جدیدی» در مورد نابرابری وجود دارد؟	فرانسیسکو اچ. جی. فریرا
دولت رفاه	نیکلاس بار
مقابله با بحران یادگیری: یک اجماع نوظهور	لنت پریچت
به سوی پوشش همگانی خدمات درمانی تاب‌آور و پایدار	آلیستر مک‌گوایر و همکاران
بخش ۶: محیط زیست و تغییرات اقلیمی	
اقلیم و محیط زیست: آنچه می‌دانیم و آنچه باید بدانیم	رابین برگس و تیم دوبرمن
مواجهه با تغییر اقلیمی در کشورهای دارای درآمد کم و متوسط	رابینسون و اوکرکه
بخش ۷: اقتصاد سیاسی و ظرفیت دولت	
از سیاست‌های اقتصاد لیبرال تا نهادهای سیاسی لیبرال؟ دموکراسی، خوشه‌های توسعه و رفاه	تیم بزلی و تورستن پرسون
ظرفیت دولت	دن هونینگ، عدنان خان و جوآنا ناریتومی
سخن پایانی	پراناب باردهان

| معرفی |

■ ۱. سرآغاز: فراتر از واشنگتن

برای ده‌ها سال، پارادایم مسلط در سیاست‌گذاری اقتصادی سراسر جهان، اجماع واشنگتن^۱ بود و اصول آن نسخه‌ای جهان‌شمول برای رشد و توسعه تلقی می‌شد: اصولی مانند انضباط مالی، آزادسازی تجاری و خصوصی‌سازی؛ اما بحران‌های پی‌درپی قرن بیست‌ویکم از فروپاشی جهانی در سال ۲۰۰۸ گرفته تا نابرابری فزاینده، ظهور پوپولیسم و چالش‌های اقلیمی، محدودیت‌های این پارادایم را به شکلی انکارناپذیر آشکار ساختند و نشان دادند که دیگر نمی‌تواند پاسخگوی پیچیدگی‌های جهان امروز باشد.

کتاب «اجماع لندن» به‌عنوان یک تلاش فکری به‌موقع و جاه‌طلبانه، در پاسخ به افول این پارادایم نوشته شده است. این اثر را سه اقتصاددان برجسته، تیم بزلی^۲، ایرنه بوچلی^۳ و آندرس ولاسکو^۴ گردآوری کرده‌اند؛ آن‌ها مجموعه‌ای از مقالات اندیشمندان اقتصاد مدرن را کنار هم نشانده‌اند تا برای سیاست‌گذاری اقتصادی در قرن بیست‌ویکم پارادایم جدیدی ارائه دهند. این کتاب یک دستورالعمل ساده نیست، بلکه روایتی نوین و یک چهارچوب تحلیلی برای مواجهه با چالش‌هایی است که اجماع واشنگتن از پاسخ به آن‌ها بازمانده بود.

1. Washington Consensus
2. Tim Besley
3. Tim Besley
4. Andrés Velasco

۲. کالبدشکافی پارادایمی مُرده: چرا اجماع واشنگتن شکست خورد؟

برای درک اهمیت «اجماع لندن»، نخست باید دلایل ناکامی اجماع پیشین را شناخت. کتاب استدلال می‌کند که پارادایم واشنگتن، هرچند دستاوردهایی مانند کمک به مهار تورم جهانی و کاهش فقر از طریق گشایش اقتصادی داشت؛ اما در نهایت به دلیل کاستی‌های بنیادین خود نتوانست به‌طور کامل به وعده‌هایش عمل کند. انتقادات اصلی کتاب را می‌توان در چهار محور کلیدی خلاصه کرد:

- **فهرست ساده‌انگارانه:** اجماع واشنگتن در عمل به یک «لیست سوپرمارکتی» از اصلاحات تقلیل یافته بود که به سیاست‌گذاران ارائه می‌شد. این نسخه که بر همه چیز تأکید می‌کرد، در نهایت هیچ چیز را در اولویت قرار نمی‌داد و پیامد آن برای رهبران دموکراتیکی که با محدودیت‌های زمانی و منابع مواجه بودند، چیزی جز فلج سیاستی نبود.

- **نادیده‌گرفتن پیامدهای توزیعی:** این پارادایم، از میان پیامدهای سیاست‌گذاری‌ها تنها بر پیامدهای معطوف به کارایی کوتاه مدت (رشد اقتصادی) متمرکز بود و پیامدهای معطوف به توزیع درآمد و ثروت را نادیده می‌گرفت؛ درحالی‌که این دو (کارایی و توزیع) هر دو پراهمیت‌اند. همچنین رفاه را صرفاً از دیدگاهی مادی و پولی می‌سنجید و به ابعاد دیگر شکوفایی انسان مانند منزلت، احترام و جایگاه اجتماعی بی‌توجه بود؛ مفاهیمی که با پول قابل جبران نیستند.

- **غفلت از سیاست و ظرفیت دولت:** در نگاه اجماع واشنگتن، سیاست صرفاً یک «محدودیت» بود که تکنوکرات‌های خیرخواه را از اجرای سیاست‌های «درست» باز می‌داشت. این دیدگاه، نقش سیاست را به عنوان یک «عاملی توانمندساز» برای دستیابی به اهداف اقتصادی نادیده می‌گرفت و به نقش حیاتی «ظرفیت دولت» برای اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌ها، به ویژه سیاست‌های فعالانه، بی‌توجه بود.

- **تمرکز بر کارایی ایستا:** تمرکز تقریباً انحصاری این مدل بر کارایی ایستا (به حداکثر رساندن تولید با منابع موجود)، مانع از توجه به رشد پویا، نوآوری و اهمیت ساختارهای تولیدی می‌شد. اینکه یک کشور چه چیزی، چگونه و کجا تولید می‌کند، در این پارادایم جایگاهی نداشت و این غفلت، پیامدهای عمیقی برای رشد بلندمدت و انسجام اجتماعی به همراه داشت.

به گفته نویسندگان، این کاستی‌ها «انبوهی از پرسش‌های مهم و بی‌پاسخ» را به جای گذاشتند که با گذشت زمان، ضرورت پاسخ به آن‌ها بیشتر شده است.

■ ۳. پنج رکن یک اجماع نوین

کتاب در پاسخ به ناکامی‌های پارادایم پیشین، پنج اصل محوری را به عنوان چهارچوب «اجماع لندن» پیشنهاد می‌کند که برخلاف اصول اجماع واشنگتن، یک چک‌لیست جدید و جهان شمول نیستند، بلکه چهارچوب یک «روایت» و شیوه تفکر نوین برای سیاست‌گذاری ارائه می‌دهند که برخلاف مدل قبلی، به هم پیوسته و مکمل یکدیگرند.

اصل اول: اهمیت ساختارهای اقتصادی

برخلاف تمرکز صرف مدل پیشین بر کارایی، اجماع لندن تأکید می‌کند که ساختار اقتصاد اهمیت دارد. از این دیدگاه، برای مقابله با نابرابری، حفظ انسجام اجتماعی و دستیابی به رشد پویا، تمام این ابعاد اهمیت دارند: چیزی که تولید می‌شود (پیچیدگی اقتصادی)، چگونگی تولید (فناوری و کیفیت مشاغل) و اینکه کجا تولید می‌شود (سیاست‌های مکان‌محور).

چیزی که تولید می‌شود: رشد اقتصادی واقعی و بلندمدت زمانی رخ می‌دهد که یک کشور به سمت تولید کالاها و خدمات پیچیده‌تر، منحصربه‌فردتر و با ارزش افزوده بالاتر حرکت کند؛ یعنی محصولات که تعداد کمی از کشورهای دیگر توانایی ساخت آن‌ها را دارند.

چگونگی تولید: رویکردهای قدیمی فرض می‌کردند که فناوری صرفاً کارایی‌افزا است و شغل‌کاه نیست، چون اگر شغلی از بین برود، بازار به طور خودکار شغل بهتری در جای دیگری ایجاد می‌کند. اما تجربه نشان داد که اتوماسیون اغلب منجر به از بین رفتن مشاغل با مهارت متوسط و رشد «مشاغل بد» (مانند کارهای با دستمزد کم، بی‌ثبات یا غیررسمی) می‌شود؛ بنابراین درباره چگونگی تولید نیز باید به‌گونه‌ای سیاست‌گذاری کند که مشاغل خوب افزایش یابد.

مکان تولید: زبان‌های ناشی از تغییرات اقتصادی (مانند تعطیلی کارخانه‌ها یا رقابت تجارت بین‌المللی) اغلب نه در سطح کلان، بلکه به صورت متمرکز در مناطق و شهرهای خاص رخ می‌دهد، که این امر منجر به از هم پاشیدن جوامع و بروز نابرابری منطقه‌ای می‌شود؛ همبستگی اجتماعی برای افراد بیکار شده و سرمایه‌گذاران ورشکست‌شده کاهش می‌یابد و سرمایه اجتماعی و هویت جمعی دچار افول می‌شود.

اصل دوم: پرورش رشد به عنوان یک هدف محوری

این فرض که آزادسازی و کارایی‌افزایی باعث رشد خودکار و خودجوش می‌شوند، درست نیست. رشد را باید فعالانه پرورش داد. همان‌طور که فیلیپ آگیون^۱ و جان ون رینن^۲ در کتاب تشریح می‌کنند، این رویکرد بر مدل شومپیتری «تخریب خلاق» استوار است. در این مدل، رشد از طریق نوآوری تشویق‌شده به دست می‌آید: دولت باید با سیاست‌گذاری هوشمندانه، محیطی توانمندساز برای نوآوری ایجاد کند و رانت نوآوری را تنظیم و جهت‌دهی کند (رانت نوآوری، پاداش یا سودی است که یک شرکت به‌طور موقت در نتیجه ایجاد یک نوآوری موفق در محصول یا شیوه تولید محصول به دست می‌آورد). این نگاه، تعامل پیچیده میان رقابت، رانت، سیاست صنعتی و نوآوری را به رسمیت می‌شناسد که در تحلیل‌های ایستا غایب بود.

اصل سوم: ایجاد تاب‌آوری و نقش دولت به عنوان بیمه‌گر نهایی

این اصل، مفهوم ثبات را از ثبات اقتصاد کلان سنتی فراتر می‌برد و بر این تأکید دارد که دولت باید با انواع نوسانات (اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) مقابله کند. جوامع همیشه در معرض شوک‌های بزرگ (بحران‌های مالی، همه‌گیری‌ها، تغییرات اقلیمی و...) و ریسک‌های رایج (انقطاع درآمد و ریسک سلامت و...) هستند. ضرورت وجود دولت رفاه دقیقاً در همین است که ریسک‌هایی را پوشش می‌دهد که بازارهای (بیمه) خصوصی یا بد پوشش می‌دهند یا اصلاً از پوشش آن ناتوانند؛ چنین دولتی به‌عنوان «بیمه‌گر نهایی» برای شهروندان عمل می‌کند.

اصل چهارم: هیچ اقتصاد خوبی بدون یک سیاست خوب محقق نمی‌شود.

اجماع لندن نگاه سنتی اقتصاددانان به سیاست را نمی‌پذیرد؛ قبول ندارد که سیاست اقتصادی، یک «محدودیت» است. کتاب استدلال می‌کند که سیاست کارآمد و منسجم، برای دستیابی به نتایج اقتصادی مطلوب، نقش «توانمندساز» را ایفا می‌کند. دستیابی به چنین سیاستی نیازمند «انسجام اجتماعی» است که خود بر پایه هنجارها و ارزش‌های مشترک بنا می‌شود. بنابراین، سیاست‌گذاران اقتصادی باید همواره به این پرسش توجه کنند که آیا یک سیاست خاص به ایجاد این انسجام کمک می‌کند یا آن را تضعیف می‌نماید.

اصل پنجم: ظرفیت دولت به عنوان پیش‌شرط سیاست‌های موفق

نویسندگان تصریح می‌کنند که در اجماع واشنگتن، هیچ بحثی از ظرفیت دولت^۳ نشده بود، چون فرض

1. Philippe Aghion
2. John Van Reenen
3. State Capacity

بر این بود که نقش دولت محدود به وظایف ساده‌ای مانند امور انتظامی، نظامی و آموزش و بهداشت اولیه است. اما اجماع لندن بر این نکته تأکید می‌کند که بدون دولت توانمند، نمی‌توان اهداف سیاستی را تحقق بخشید، زیرا سیاست‌ها ظرفیت بر^۱ هستند. کشورهای دارای سطح توسعه برابر، لزوماً دولت‌هایی دارای توانمندی و ظرفیت برابر نیستند؛ ظرفیت دولت را نمی‌توان به سادگی از مدل‌های موفق «کی» کرد، بلکه باید آن را به صورت تکرارشونده و تطبیقی، متناسب با زمینه و فرهنگ هر کشور ساخت.

■ ۴. میدان‌های اقتصادی از منظر اصول اجماع لندن

این کتاب، اصول پنج‌گانه خود را برای تحلیل مهم‌ترین مباحثات سیاستی دوران ما به کار می‌گیرد و در هر حوزه، دیدگاه‌های نوینی ارائه می‌دهد.

۴-۱. سیاست‌های بازنگری شده اقتصاد کلان و مالی

در حوزه سیاست اقتصاد کلان، کتاب، خواهان «کنشگری مالی جدید» دولت است، به گونه‌ای که از توصیه‌های سنتی اجماع واشنگتن (نظم مالی، تمرکز بر هزینه‌های پایه) فراتر برود. بر اساس این دیدگاه که توسط ریکاردو ریس^۲ و آندرس ولاسکو تشریح شده، دولت دو نقش کلیدی ایفا می‌کند: در نقش «بیمه‌گر نهایی»، از انتقالات هدفمند برای جبران ریسک‌ها و شوک‌هایی استفاده می‌کند که افراد قادر به بیمه کردن آن نیستند، و در نقش «بازارساز نهایی» از اعتبارات و انتقالات و وام‌ها برای حمایت از بازارهای مالی در آستانه فروپاشی استفاده می‌کند. در حوزه سیاست پولی، تحلیل هلن ری^۳ از «چرخه مالی جهانی» نشان می‌دهد که سیاست پولی کشورها به شدت تحت تأثیر سیاست‌های پولی آمریکا قرار دارد و دولت نباید بر اساس آزادگذاری جریان‌های پولی، از سیاست‌های فعال خودداری کند، بلکه برعکس، باید از جعبه‌ابزار کامل سیاستی^۴ خود استفاده کند و کشتی اقتصاد کشور را از غرق شدن در نوسانات اقیانوس اقتصاد جهانی در امان نگه دارد: ایفای نقش در مقام بازارساز نهایی، وام‌دهنده نهایی و بیمه‌گر نهایی.

۴-۲. آینده کار، نابرابری و دولت رفاه

در تحلیل آینده کار، کریستوفر پیساریدس^۵، برنده نوبل اقتصاد، استدلال می‌کند که فناوری به «پایان کار» منجر نخواهد شد، اما به گذارهای شغلی گسترده و سرمایه‌گذاری در مهارت‌های جدید منجر می‌شوند.

1. capacity-intensive

2. Ricardo Reis

3. Hélène Rey

4. Entire Policy Toolkit

5. Christopher Pissarides

تخریب‌های خلاق جدید، گروه‌های شاغل جدیدی را در معرض ریسک قرار می‌دهد که دولت باید از آن‌ها حمایت کند، شرکت‌ها را یاری دهد تا مشاغل جدید را جایگزین کنند و... همچنین اوریانا باندیرا^۱ و باربارا پترنگولو^۲ تحلیل عمیقی از نابرابری جنسیتی ارائه می‌دهد و نشان می‌دهد که بخش بزرگی از شکاف درآمدی میان زنان و مردان به جریمه مادری^۳ بازمی‌گردد: والد شدن تأثیر یکسانی بر درآمد پدر و مادر نمی‌گذارد، همیشه درآمد مادران کمتر می‌شود، اما درآمد پدران ثابت می‌ماند یا حتی بیشتر می‌شود. یک دولت مسئول سیاست‌های مرخصی والدین، حمایت شغلی و حمایت عمومی از مراقبت از کودکان را پیش خواهد گرفت. نیکلاس بار^۴ هم استدلال می‌کند که دولت رفاه باید بهینه شود، نه اینکه به حداقل برسد. دولت رفاه نه تنها برای کمک به فقرا، بلکه برای پوشش دادن ریسک‌های حوزه‌هایی وجود دارد که بازارهای خصوصی یا اصلاً آن‌ها را پوشش نمی‌دهند یا به شکلی ضعیف پوشش می‌دهند: بیمه، سلامت و مستمری.

۴-۳. تجارت جهانی، اقلیم و سرمایه طبیعی

دیو دونالدسون^۵ می‌پذیرد که سیاست درهای باز تجارت، مزایایی دارد و استانداردهای زندگی را به‌طور کلی افزایش می‌دهد، اما به هزینه‌های قابل توجه تعدیل و جابه‌جایی هم می‌انجامد. این هزینه‌ها بر جوامع خاصی تحمیل می‌شود: زبان‌ها متمرکز^۶ هستند؛ متمرکز در کشورهای خاص و مناطق خاصی از آن کشورها. پس سیاست‌های مقابله‌ای نیز باید معطوف به منطقه و ناحیه باشند. در زمینه محیط زیست، تغییرات اقلیمی به عنوان یک چالش اقتصادی محوری مطرح می‌شود که نیازمند گذار به «رشد پاک» است. این گذار نه تنها یک ضرورت، بلکه یک فرصت برای نوآوری و رشد اقتصادی است.

۵. میدان‌های اقتصادی از منظر اصول اجماع لندن

یکی از نقاط قوت برجسته اجماع لندن، گردهمایی کم‌نظیری از برجسته‌ترین اقتصاددانان جهان است که هر یک در حوزه خود پیشگام محسوب می‌شوند. این مجموعه، وزنی فکری به کتاب می‌بخشد که نادیده گرفتن آن دشوار است. در میان نویسندگان، نام‌هایی چون فیلیپ آگیون، از بنیان‌گذاران نظریه رشد شومپتری؛ دنی رودریک^۷، از منتقدان برجسته جهانی‌شدن و نظریه‌پرداز سیاست صنعتی؛ ریکاردو

1. Oriana Bandiera

2. Barbara Petrongolo

3. motherhood penalty

4. Nicholas Barr

5. Dave Donaldson

6. concentrated losses

7. Dani Rodrik

هاسمن^۱، خالق مفهوم «پیچیدگی اقتصادی»؛ هلن ری، نظریه‌پرداز برجسته در زمینه چرخه مالی جهانی؛ و کریستوفر پیساریدس، برنده جایزه نوبل برای تحقیقاتش در زمینه بازارهای کار، به چشم می‌خورد. حضور این متفکران تراز اول، اعتبار و عمق تحلیل‌های ارائه شده در کتاب را تضمین می‌کند.

۶. نتیجه‌گیری: یک قطب‌نما، نه یک نقشه

پیام نهایی «اجماع لندن» ارائه یک دستورالعمل جدید و جهان‌شمول برای همه کشورها نیست. نویسندگان به‌درستی هشدار می‌دهند که «از اقتصاددانانی که پارادایم به ارمغان می‌آورند، بر حذر باشید». این کتاب به جای ارائه یک نقشه دقیق، یک «قطب‌نما» یا چهارچوب فکری جدید برای سیاست‌گذاری پیشنهاد می‌کند؛ رویکردی که متناسب با شرایط، تاریخ و فرهنگ هر کشور بومی‌سازی شود. همان‌طور که در کتاب آمده است، «رویکردی که بر همه‌چیز تأکید می‌کند، در نهایت هیچ چیز را در اولویت قرار نمی‌دهد». این جمله، روح رویکرد استراتژیک و مبتنی بر اصول کتاب را به خوبی به تصویر می‌کشد.

در نهایت، «اجماع لندن» نه یک دگم انعطاف‌ناپذیر جدید، بلکه یک راهنمای ضروری و ابزاری تحلیلی برای سیاست‌گذاران، دانشگاهیان و تمام کسانی است که به دنبال عبور از چالش‌های اقتصادی پیچیده قرن بیست و یکم هستند. این کتاب دعوتی است به تفکر دوباره، بازنگری در مفروضات و ساختن راهکارهایی هوشمندانه‌تر برای آینده‌ای مرفه‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر.

| خلاصه‌ای موجز از کتاب |

■ بخش اول: نوآوری و بهره‌وری

این بخش، با مبنا قرار دادن نظریات شومپیتر و بسط آن، می‌کوشد تا نشان بدهد که چگونه می‌توان رشد و بهره‌وری داشت، اما نه به زیان محیط‌زیست و نه به زیان شاغلان؟ چگونه می‌توان نوآوری و بهره‌وری را با پایداری زیست‌محیطی و فراگیری اجتماعی آشتی داد؟ همچنین به این می‌پردازد که سیاست‌های تولیدی چه هستند و چگونه می‌توان یک سیاست تولیدمحور مناسب داشت که از کاستی‌های رویکردهای سابق در امان باشد؟

بهره‌وری سبز و فراگیر

آگیون و ون رینن، راهکار رسیدن به رشدی که هم سبز (سازگار با محیط‌زیست) و هم فراگیر (توزیع‌گر عادلانه مزایای رشد) باشد را، در بازخوانی نظریه رشد شومپیتر یافتند: او درست می‌گفت که نوآوری نیروی اصلی رشد بلندمدت است که طی آن شرکت‌ها و روش‌های ناکارآمد جای خود را همتایان جدیدتر و مولدتر می‌دهند. اما این رشد نه سبز خواهد بود و نه فراگیر. برای داشتن رشدی توسعه‌خیز و بهتر باید نوآوری (تخریب خلاق) را با سیاست‌های فعال دولت و مشارکت جامعه مدنی تکمیل کرد.

در واقع، اینکه عملکرد صحیح اقتصاد در نوآوری و تخریب خلاق، تنها متأثر از شرکت‌ها (بازار) باشد، پنداشت خامی است. به‌جای سپردن همه‌چیز به خودجوشی بازار، باید سه نیرو را در یک مثلث به هم پیوند داد: دولت - شرکت‌ها - جامعه مدنی.

اما چرا ایفای نقش دولت و جامعه؟ رابطه بین رقابت و نوآوری به شکل یک «U معکوس» است و هنگامی نوآوری در سطوح میانی رقابت به اوج می‌رسد؛ تلقی سنتی «هرچه رقابت بیشتر، نوآوری هم بیشتر» درست نیست. پس چیزی باید رقابت را مهار کند، و آن تنظیم رانت نوآوری است: سیاست‌ها باید حقوق مالکیت بر نوآوری را حفظ کنند، همچنین باید از تسلط شرکت‌های بزرگ و قدیمی جلوگیری کنند تا انحصار پدید نیاید. در واقع اقتصاد طیفی است که در یک منتهی‌الیه آن انحصار کامل و در سوی دیگر رقابت کامل وجود دارد و بیشترین نوآوری و تخریب خلاق، در وسط این طیف رخ می‌دهد. پس لازم است که دولت با سیاست‌های توسعه مولد^۱ نقش‌های محافظت از حقوق مالکیت بر نوآوری‌ها، ممانعت از انحصار، حمایت از نوآوری، اجرای قراردادها، و همچنین نقش سرمایه‌گذار و بیمه‌گر نهایی را ایفا کند.

اما این دولت نیز باید پاسخگویی و مسئولیتش حفظ شود، پس جامعه مدنی (شامل رسانه‌ها، اتحادیه‌های کارگری، رأی‌دهندگان و...) باید بر دولت نظارت کند. در چنین شرایطی، بازار هم، با رانت‌های مولد در مسیر کارایی و عدالت هم‌زمان حرکت می‌کند.

این مثلث، هم رقابتی را حفظ می‌کند که بیشینه‌ساز نوآوری است، و هم نوآوری را به‌سوی سازگاری با محیط‌زیست و عدالت سوق می‌دهد. از لحاظ سازگاری با محیط‌زیست، نمونه چنین سیاستی، مالیات بر کربن و یارانه‌دهی به نوآوری و فناوری سبز است. از لحاظ فراگیری (جلوگیری از سقوط سهم نیروی کار از درآمد) یکی از نمونه‌های چنین سیاستی، سیاست فلکسی‌کیوریتی^۲ در دانمارک است که انعطاف‌پذیری برای کارفرمایان را با امنیت برای کارگران ترکیب می‌کند: مثلاً از یک‌طرف کارفرمایان بابت اخراج کارگران با هیچ جریمه و تنبیهی روبه‌رو نمی‌شوند، و از طرف دیگر حمایت‌های گوناگون از امنیت این کارگران حفاظت می‌کنند؛ مثلاً سه سال مقرری بیکاری با ۹۰ درصد نرخ جایگزینی اعطا می‌شود تا کارگران ترس خروج از کار را نداشته باشند؛ در کنار این امر، سرمایه‌گذاری بسیار زیادی در آموزش حرفه‌ای می‌شود تا کارگران ماهر شده و قدرت ورود به کار را به دست بیاورند. به این ترتیب به‌جای حمایت از مشاغل، از کارگران حمایت می‌شود، اجازه داده می‌شود که با آزادی تخریب خلاق، مشاغل بد، منسوخ شوند و با هدایت رانت مولد اعطاشونده به کارفرمای نوآور و کارگر یادگیرنده، مشاغل خوب پدید بیایند.

تولیدگرایی

در فصل سوم، دنی رودریک می‌کوشد برای پارادایم نئولیبرالیسم که حاصل اجماع واشنگتن بود، پارادایم جایگزینی معرفی کند؛ بدون اینکه به دولت رفاه کینزی (که بر بازتوزیع تأکید دارد) بازگردد. اجماع

1. Productive Development Policy

2. flexicurity

واشنگتن، فقط بر تثبیت اقتصاد کلان، آزادسازی بازار و خصوصی سازی گسترده تمرکز داشت و در ایجاد رونق فراگیر^۱ و حل تنش های حاد اجتماعی ناشی از سیاست هاییش (افول همبستگی و برابری) ناتوان بود، زیرا به جای مثلث یادشده، ایمان کورکورانه ای به بازار داشت و گمان می کرد که اگر اقتصاد را درست کنیم، سیاست خودش درست می شود. اما سه دهه تجربه نشان داد که از سویی اصلاحات اقتصادی معطوف به مقررات زدایی، خصوصی سازی و... به این دلیل که فاقد مشروعیت اجتماعی و اجماع سیاسی هستند، با تغییر دولت ها کنار گذاشته می شوند، و از سوی دیگر این اصلاحات به رونق فراگیر و پایدار نمی انجامند.

رودریک مشکل اصلی اقتصادهای پیشرفته امروزی را دوگانگی تولیدی^۲ می داند: شکاف فزاینده ای که بین شرکت ها، کارگران و مناطق پیشرو و بسیار مولد از یک سو، و بخش های عقب مانده و با بهره وری پایین از سوی دیگر پدید آمده است و به نابرابری های عمیق اقتصادی و اجتماعی و فرسایش طبقه متوسط منجر شده است. چرا این دوگانگی پدید آمده است؟ ۱- چون فناوری و بهره وری در انحصار شرکت های بزرگ باقی می ماند و در اقتصاد منتشر نمی شود؛ ۲- چون به دلیل اتوماسیون و جهانی شدن شاهد صنعت زدایی (فرآیند کاهش سهم اشتغال در بخش تولید، از کل اشتغال) هستیم. در واقع صنعت زدایی به ضرر کارگران کم مهارت است و شکاف میان برندگان بازی (صاحبان شرکت ها + کارگران دارای تحصیلات و مهارت بالا) و بازندگان بازی (کارگرانی که به دلیل کمتر شدن مشاغل بیکار می شوند و به مشاغل بی کیفیت پناه می برند) را افزایش می دهد. برای خلاص شدن از این دوگانگی و دستیابی به رونق فراگیر، سیاست گذاری اقتصادی باید تولیدمحور شوند. چگونه می توان یک سیاست گذاری تولیدمحور داشت؟

در واقع، سیاست های ایجاد رونق فراگیر سه دسته اند: پشاستوزیع، حین توزیع، پساتوزیع. در مرحله پشاستوزیع توانمندی ها و منابعی تعیین می شوند که افراد با خود به بازار می آورند. از مداخله های این مرحله می توان آموزش عمومی را نام برد. در مرحله توزیع تصمیم های مربوط به تولید و اشتغال و سیاست گذاری تعیین می شوند و سیاست های صنعتی یا مقررات بازار کار از مداخله های مربوط به آن هستند. در مرحله پساتوزیع سیاست ها تلاش می کنند نابرابری ها و مشکلات ناشی از شیوه تولید را تخفیف دهد یا جبران کند. از مداخله های این مرحله می توان مالیات گیری و انتقالات یارانه ای را نام برد. معمولاً بیشتر به سیاست های جبرانی پساتوزیع (یعنی بازتوزیع) توجه می شود، اما رودریک می گوید باید بر سیاست های مرحله توزیع تمرکز کرد: ۱- به ترویج مشاغل با کیفیت در شرکت های کوچک و متوسط (SMEs) پرداخت و این حمایت فقط بر بخش تولید های تک متمرکز نباشد، بلکه به خدمات، کشاورزی و تولید ساده تر نیز توجه کند؛ ۲- دولت و شرکت ها باید در قالب تعهد متقابل با همدیگر همکاری کنند؛ چیزی که رودریک حکمرانی تجربی

۱. Inclusive prosperity: منظور رونقی است که مزایای آن به طور عادلانه ای در جامعه توزیع شود، همه را در بر بگیرد.

2. productive dualism

می‌نامدش و بر همکاری نزدیک، مستمر و مبتنی بر آزمایش و یادگیری بین دولت و بخش خصوصی تأکید دارد. مثال موفق «پروتکل مونترال» برای محافظت از لایه اوزن، که در آن دولت‌ها اهداف کلی را تعیین کردند و شرکت‌ها را برای یافتن راه‌حل‌های فناورانه تشویق نمودند، به عنوان نمونه‌ای موفق از این رویکرد بررسی شده است.

■ بخش دوم: تجارت، جهانی‌سازی و بازارهای نوظهور

این بخش از کتاب، دیدگاه اجماع لندن را در مورد تجارت بین‌الملل ارائه می‌دهد و از نسخه‌های ساده‌انگارانه تجارت آزاد که مشخصه اجماع واشنگتن بود، فراتر می‌رود. تمرکز این بخش بر پیامدهای توزیعی پیچیده جهانی‌شدن و نقش فعال دولت در شناسایی و شکل‌دهی به مزیت‌های نسبی پویا است. استدلال اصلی این است که سیاست تجاری باید با دقت و باتوجه به «دردهای متمرکز» ناشی از تعدیل برای کارگران و جوامع آسیب‌دیده طراحی شود و صرفاً به دنبال حداکثرسازی کارایی کل نباشد. همچنین باید با سیاست‌های فعال، ساختار تولید را به سمت‌وسویی هدایت کند که انگیزه تولید کالاهای جدیدتر و متنوع‌تر بیشتر شود.

تجارت بین‌الملل از زمان اجماع واشنگتن: رنج‌ها و گنج‌ها

در فصل ۴، دونالدسون به مسئله دیرین و پرچالش آزادسازی یا کنترل تجارت می‌پردازد: آیا آزادسازی تجاری می‌تواند سیاستی درست و قابل دفاع باشد؟ او در پاسخ دو درس کلیدی را که از تحقیقات تجربی پس از سال ۱۹۸۹ در مورد جهانی‌شدن به دست آمده است، تشریح می‌کند.

دستاوردهای کلان: شواهد قوی نشان می‌دهد که آزادی تجارت به‌طور قابل توجهی منفعت تجمیعی^۱ را افزایش می‌دهد. منظور از منفعت تجمیعی، منافع کلی ناشی از بهبود کارایی برای کل جامعه است، بدون در نظر گرفتن اینکه کالاها و خدماتی که مقدار و کیفیت آن‌ها بهبود یافته چگونه در میان افراد مختلف توزیع می‌شوند. این نتیجه‌گیری، دیدگاه کلی اجماع واشنگتن را تأیید می‌کند: باز بودن تجارت باعث بالا رفتن استانداردهای زندگی تجمیعی و درآمد سرانه می‌شود.

هزینه‌های انطباق و جابه‌جایی و زیان‌های متمرکز: در عین حال، تجارت آزاد پیامدهای منفی‌ای هم دارد و برخلاف دستاوردهای مثبت تجارت آزاد که کلی و تجمیعی‌اند، پیامدهای منفی آن در کشورهای خاص و مناطق خاصی از آن کشورها متمرکزند: اثرات منفی ناشی از افزایش رقابت وارداتی، به‌طور نابرابر، بر جوامع، مناطق یا گروه‌های خاصی از کارگران تحمیل می‌شود. کارگران بیکار شده ناچار به جابه‌جایی مکانی و شغلی و انطباق با محیط‌های جدید کار و زندگی می‌شوند و

1. aggregate gains

هزینه‌هایی (مانند بیکاری، کاهش دستمزد اولیه در شغل جدید، و نیاز به آموزش مجدد) بر آن‌ها تحمیل می‌شود.

پس چالش اصلی سیاست‌گذاران این است که چگونه بین دو بُعد منافع تجمیعی و زیان‌های متمرکز تعادل برقرار کنند. بر اساس این یافته‌ها، دونالدسون مجموعه‌ای از رهنمودهای سیاستی را ارائه می‌دهد:

- پذیرش اصل کلی گشایش تجاری به دلیل منافع کلان آن.
- شناسایی دقیق برندگان و بازندگان نسبی هرگونه تغییر در سیاست تجاری.
- ارزیابی دوره بیکار ماندن افراد بیکار شده، و کاهش درآمد آن‌ها پیش از کمک‌های حمایتی.
- سپس ارزیابی اینکه بعد از بازتوزیع‌های دولت، درآمد قابل تصرف و توانایی خرید خانوار چقدر کم می‌شود؟
- از آنجایی که زیان‌ها هرچه متمرکزتر باشند، ضریب‌فزاینده بیشتری دارند و دومینویی از آسیب‌ها و از میان رفتن شغل‌ها را در پی دارند، باید این امر ارزیابی و زیان‌دیده‌ها مورد حمایت قرار گیرند.
- ارزیابی اینکه جابه‌جایی شغلی، به‌ویژه وقتی باعث افت شدید مصرف شود و بسیار متمرکز باشد، خطر هزینه‌های اجتماعی مخرب مانند جرم و جنایت و بی‌ثباتی سیاسی را به همراه دارد.
- وقتی هزینه‌های یادشده (کاهش شدید و طولانی درآمد، ضریب فزاینده بزرگ، و هزینه‌های اجتماعی مخرب مانند جرم و ناآرامی) به‌شدت بالا باشد، احتمالاً آزادسازی تجارت با اختلال شدیدی همراه خواهد بود که به‌طور ناموزون توسط گروه‌های اجتماعی مختلف تحمل می‌شود. در چنین حالتی، به دنبال راه‌هایی برای کاهش هزینه‌های گذار باشید. یک استراتژی، افزایش شبکه‌های تأمین اجتماعی، برنامه‌های بازآموزی و موارد مشابه است. استراتژی دوم، اصلاح طرح آزادسازی تجارت برای محدود کردن چنین ضررهایی از طریق برنامه‌ریزی است؛ یعنی، با تنظیم آن از قبل.
- مقاومت شجاعانه سیاست‌گذاران در برابر فشارهای گروه‌های ذی‌نفع خاص برای دسترسی ممتاز به منافع قابل ایجاد با تنظیم‌گری.

رشد صادرات محور

اجماع واشنگتن که مدعی بود برای رشد اقتصادی بهترین فرمول‌ها را در چنته دارد، می‌پنداشت که اگر کشورها نرخ ارز را یکسان کنند، تعرفه‌های تجاری را کاهش دهند و تورم را مهار کنند، صادرات خودبه‌خود

به سطحی کارا می‌رسد و چون صادرات نقش ویژه‌ای در رشد ندارد نیازی نیست که سیاست‌هایی ویژه صادرات داشته باشند. در فصل ۵ هاسمن استدلال می‌کند که این تلقی اجماع واشنگتن اشتباه بوده است. در واقع کشورهای موفق بوده‌اند که در آن‌ها رشد صادرات از رشد تولید بیشتر بوده است. پس صادرات موتور اصلی و پیشران رشد است، نه فقط همراه آن. همچنین به نظر می‌رسد که رابطه‌ای خطی میان صادرات و رشد تولید وجود دارد: کشورهای که صادرات سرانه بیشتری دارند، GDP سرانه بیشتری هم دارند.

ماحصل فرمول اجماع واشنگتن این شد که بسیاری از کشورها در معیارهای کلیدی توسعه مانند سرمایه فیزیکی، امید زندگی، افزایش سهم زنان در نیروی کار، افزایش میزان تحصیلات و شهرنشینی به طور قابل توجهی به کشورهای ثروتمند نزدیک شدند، ولی در درآمد سرانه و فناوری آن‌ها رشد پایداری رخ نداد. یعنی انگار ورودی‌ها به این سیستم‌های تولیدی یکسان بود، ولی خروجی‌هایشان تفاوت داشت. پس عامل مهم تعیین‌کننده چه بود؟ از نظر هاسمن، صرفاً بهبود دادن نهادها و ورودی‌های تولید کافی نیست؛ چالش اصلی این است که چگونه می‌توان ظرفیت‌های تولیدی و دانش فنی^۱ لازم برای تولید کالاهای جدیدتر، پیچیده‌تر و متنوع‌تر را انباشت کرد، تا جهش پایدار در رشد اقتصادی ممکن شود.

هاسمن پیشنهاد می‌کند که کشورها به جای اتکای صرف به آزادسازی و ایمان به دست نامرئی‌ای که گویا فقط دست بعضی‌ها را می‌گیرد و بالا می‌کشد، با سیاست‌هایی فعال (مانند پاداش چشمگیر به ریسک‌های تولیدی موفق، ایجاد مناطق ویژه اقتصادی، بانک‌های هوشمند توسعه، میزهای گفتگوی اجرایی بین دولت و بخش خصوصی) ساختار تولیدی خود را تغییر دهند تا به کالاهای جدیدتر، پیچیده‌تر و متنوع‌تر گرایش پیدا کند و بتواند سبد صادرات خود را پیچیده و متنوع کند.

کشف اینکه یک کشور در چه محصولاتی می‌تواند مزیت نسبی جدیدی ایجاد کند، یک فرآیند جستجوی پرهزینه و پریسک است که با شکست بازار مواجه است. به همین دلیل، دولت باید نقشی فعال در حمایت از این فرآیند خودیابی^۲، به ویژه در حاشیه گسترده تولید (یعنی ایجاد صنایع جدید) ایفا کند؛ یعنی باید از طریق پاداش‌دهی به آزمایش‌های موفق، انگیزه شرکت‌ها برای ورود به حوزه‌های جدید را افزایش دهد. برای تبدیل کردن کشوری به یک کشور پیشرفته رشد و صادرات بالا، نمی‌توان مثل اجماع واشنگتن فهرستی از چند فرمول سیاستی جادویی نوشت. این امر در حقیقت به مجموعه‌ای از فرایندها نیازمند است که بتوانند به صورت درون‌زا چنین سیاست‌هایی را با کاوش فعال فرصت‌ها و موانع تولید کنند: یک کشور نمی‌تواند از ساختار نهادی و سازمانی‌ای که تاریخ به او ارث داده است، صرف‌نظر کند.

1. know-how

2. Self-discovery

■ بخش سوم: سیاست اقتصاد کلان

بخش، رویکرد «اجماع لندن» سیاست‌های مالی و پولی را تشریح می‌کند که با تأکید بر کنشگری هدفمند، مدیریت بدهی به عنوان یک دارایی استراتژیک و مقابله با چالش‌های ناشی از چرخه مالی جهانی، به‌طور قابل توجهی از رویکرد سنتی «اجماع واشنگتن» فاصله می‌گیرد. این پارادایم جدید به دنبال ایجاد چهارچوبی است که هم ثبات اقتصاد کلان را تضمین کند و هم فضای لازم برای مقابله با شوک‌ها و حمایت از رشد فراگیر را فراهم آورد.

سیاست مالی و بدهی عمومی

ریس و ولاسکو، در فصل ۶ به سراغ نقد یکی دیگر از وجوه اجماع واشنگتن رفته‌اند: مواضع آن درباره سیاست مالی (مالیات‌ها و مخارج دولت). از نظر آن‌ها اجماع واشنگتن در قبال نقش سیاست مالی و همچنین چالش حفظ ثبات کلان در مواجهه با شوک‌های تازه دچار ناکارآمدی و غفلت است. فرض رایج این بود که دولت نقشی کوچک بازی کرده و به دستکاری حداقلی سیاست‌های پولی اکتفا کند. اما از نظر ریس و ولاسکو، به‌ویژه هنگامی که نرخ بهره به صفر می‌گراید و سیاست پولی بی‌اثر می‌شود، باید وارونه عمل کرد و دو اصل را معیار قرار داد:

کنشگری مالی^۱: این اصل بیان می‌کند که دولت باید در اقتصاد نقشی فعال ایفا کند، نه از طریق خریدهای دولتی به سبک کینزی^۲، بلکه از طریق انتقال‌های هدفمند برای جبران شوک‌های غیرقابل بیمه (نقش بیمه‌گر نهایی) و همچنین از طریق تزریق نقدینگی و اعتبار برای جلوگیری از فروپاشی بازارهای مالی در زمان بحران (نقش بازارساز نهایی).

حفظ فضای مانور مالی: کنشگری مالی در دوران رکود، تنها در صورتی ممکن است که دولت فضای مانور لازم را از دست نداده باشد. این امر نیازمند احتیاط مالی (کاهش بدهی) در دوران رونق اقتصادی است. برای تحقق این هدف، ایجاد نهادهای معتبر مانند شوراها مالی مستقل ضروری است. یکی از ابزارهای این کار، مدیریت سررسید است: اینکه سعی شود سررسید بدهی‌های عمومی در یک دوره زمانی بلندمدت نگه داشته شود. در این صورت، وقتی بازار سرمایه در را بر روی بدهی‌های جدید ببندد یا بهره بالا بخواهد، دولت فلج نخواهد شد. ابزار دیگر این است که بدهی‌ها به ارز خارجی نباشند (مثلاً اوراق قرضه ارزی یا استقراض بین‌المللی به دلار) تا با کاهش

1. Fiscal Activism

۲. در کنشگری مالی سنتی (کینزی) بیشتر بر خریدهای دولت برای کالاها و خدمات تأکید می‌شد اما کنشگری مالی جدید این کتاب بیشتر به انتقال‌های هدفمند به خانواده‌ها و کسب‌وکارها تأکید دارند.

ارزش پول داخلی، دولت به ورشکستگی نیفتد. مهم‌ترین ابزار نیز استفاده از ثبات‌سازهای مالی^۱ است: سیاست‌های مالی و برنامه‌های هزینه‌ای دولت که به‌طور خودکار، بدون نیاز به اقدام یا تصویب جدید از سوی سیاست‌گذاران، نوسانات چرخه‌ای اقتصاد^۲ را تعدیل و تثبیت می‌کنند. یعنی با تغییر میزان مزایای بیکاری، مالیات‌گیری تصاعدی، و مساعدت‌های اجتماعی، در زمان رکود اقتصادی، کسری بودجه دولت را افزایش (از طریق افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدهای مالیاتی) و در زمان رونق اقتصادی، کسری بودجه را کاهش می‌دهند. البته ثبات‌سازهای مالی باید متقارن باشند، یعنی طوری طراحی شوند که نسبت بدهی را بدون تغییر بگذارند.

سیاست‌های پولی و مالی

هلن ری در فصل ۷ مفهوم چرخه مالی جهانی را معرفی می‌کند؛ چرخه‌ای که به هم‌حرکتی جهانی در جریان‌های سرمایه، قیمت دارایی‌ها و رشد اعتبار اشاره دارد. او این مسئله را مطرح می‌کند که سیاست پولی فدرال رزرو آمریکا یکی از محرک‌های اصلی این چرخه است که بر شرایط اعتباری و ریسک‌پذیری در سراسر جهان تأثیر می‌گذارد. در این شرایط دولت‌ها چگونه می‌توانند استقلال سیاست‌گذاری پولی و مالی داخلی خود را حفظ کنند؟

ری استدلال می‌کند که «معمای سه‌گانه» سنتی (نرخ ارز ثابت، جریان آزاد سرمایه و سیاست پولی مستقل) در عمل به یک «معمای دوگانه» تبدیل شده است. او نشان می‌دهد که حتی کشورهایی با نرخ ارز شناور نیز استقلال سیاست پولی مؤثری ندارند، زیرا چرخه مالی جهانی به شدت بر شرایط مالی داخلی آن‌ها تأثیر می‌گذارد. برای دستیابی به استقلال واقعی، کشورها نیازمند مدیریت جریان سرمایه هستند. دولت نباید بر اساس آزادگذاری جریان‌های پولی، از سیاست‌های فعال خودداری کند، بلکه برعکس، باید از جعبه‌ابزار کامل سیاستی^۳ خود استفاده کند:

مجموعه ابزارهای سیاستی گسترده: برای مقابله با تأثیرات چرخه مالی جهانی، ری مجموعه‌ای گسترده از ابزارهای سیاستی را پیشنهاد می‌کند، از جمله:

کنترل سرمایه: اعمال محدودیت‌ها و نظارت‌هایی بر جابه‌جایی سرمایه به داخل یا خارج از مرزهای کشور.

چهارچوب سیاست پولی در بازارهای نوظهور: استقلال و اعتبار بانک مرکزی و هدف‌گذاری تورم با نرخ شناور.

1. Automatic Stabilizers

2. business cycles

3. Entire Policy Toolkit

کنترل قدرت‌گیری نظام مالی: مقررات‌گذاری بر فعالیت بانک‌ها و واسطه‌های مالی غیربانکی برای کنترل نوسان‌ها و ریسک‌هایی که ایجاد می‌کنند.

■ بخش چهارم: بازار کار

این بخش از کتاب، چالش‌های مدرن بازار کار را از منظر «اجماع لندن» بررسی می‌کند و از تمرکز سنتی بر بیکاری فراتر رفته و به موضوعاتی می‌پردازد که آینده کار و کیفیت زندگی کاری را شکل می‌دهند. تأثیر عمیق فناوری‌های جدید، نیاز به گذار گسترده نیروی کار، و نابرابری‌های جنسیتی پایدار به عنوان دغدغه‌های اصلی این بخش به شمار می‌روند و نشان می‌دهند که چگونه سیاست‌های بازار کار باید با سایر حوزه‌های سیاستی در هم تنیده شوند. همچنین به معضل دیرین نابرابری جنسیتی در فعالیتهای اقتصادی می‌پردازد و راهکارهایی را برای بهبود پیشنهاد می‌دهد.

بازار کار و آینده کار

پیساریدس، برنده جایزه نوبل، در فصل ۸ استدلال می‌کند که فناوری‌های جدید مانند رباتیک و هوش مصنوعی، منجر به «پایان کار» و بیکاری تکنولوژیک نخواهند شد، اما به دلیل تخریب خلاق شغل‌های قدیمی را از بین می‌برند و شغل‌های جدید می‌سازند. چالش اصلی، نه کمبود شغل، بلکه مدیریت «گذار گسترده کارگران» از مشاغل در حال زوال به مشاغل جدید است که نیازمند مهارت‌های متفاوت می‌باشد. این تغییرات بیشتر به زیان بخشی از شاغلان (کارگران کم‌مهارت) است. شغل خود را از دست می‌دهند و باید مهارت‌های جدید بیاموزند تا بتوانند شغل بهتری پیدا کنند، درحالی‌که در طول این مدت گذار، نباید در دام فقر بیفتند.

پیساریدس دو نوع اصلی از مشاغل جدید را در اقتصاد دیجیتال آینده پیش‌بینی می‌کند: مشاغل فنی که نیازمند پایه علمی قوی، مهارت‌های تحلیلی داده و درک فناوری‌های جدید هستند و مشاغل خدماتی که نیازمند مهارت‌های بین‌فردی، اجتماعی و خلاقیت هستند و ماشین‌ها به راحتی نمی‌توانند جایگزین آن‌ها شوند. از آنجایی‌که آینده اشتغال در گرو مشاغل خدماتی است، سیاست‌گذاری درباره این نوع مشاغل باید در اولویت باشد، اما در جریان این گذار، دولت باید نقش تسهیل‌گر را ایفا کند:

- به حمایت از توسعه هوش مصنوعی‌ای بپردازد که مکمل نیروی کار انسانی و در خدمت صلح و رفاه باشد و شغل‌های خوب و باکیفیت ایجاد کند. شغل‌های خوب آن‌هایی هستند که هم رفاه کارگر را ارتقا دهند و هم برای کارفرما به‌رور و سودآور باشند. اما دستیابی به این هدف آسان نیست، چون در عمل ایجاد شغل‌هایی که فقط برای کارفرما مفیدند ولی برای کارگران نازاحتی و

نامیدی به همراه دارند، بسیار راحت‌تر است. ویژگی‌های یک شغل باکیفیت شامل مواردی از این دست است: اجازه استقلال و ابتکار عمل در کار، انعطاف‌پذیری زمانی، پرداخت عادلانه، تنوع در نیروی کار، و بهداشت عمومی خوب.

- در آینده بخش‌های سلامت و مراقبت به یکی از زمینه‌های ایجاد مشاغل جدید بدل می‌شوند، دولت باید برنامه‌های لازم برای تأمین منابع مالی و آموزش نیروی کار بانگیزه و باکیفیت‌کردن خدمات را تدوین و اجرا کند.

- بازنگری در نظام آموزشی: این نظام باید نیروی کار را برای ورود به مشاغل دائم‌التغییر آینده آماده کند. باتوجه به نیاز مداوم به یادگیری مهارت‌های جدیدی که این تغییر ایجاد می‌کند، آموزش گسترده‌ای که بر زبان، مهارت‌های ارتباطی و دروس علمی تأکید داشته باشد، بسیار بهتر از آموزشی است که فرد را فقط در تعداد محدودی از موضوعات مرتبط آموخته می‌کند.

- باتوجه به ماهیت دائم‌التغییر اشتغال و پیچیدگی فزاینده آن، دولت نقش مهم دیگری نیز دارد: تسهیل‌کننده گذار کارگران در فاصله میان دو شغل (حفظ سطح درآمد، همراه با یارانه‌هایی برای مهارت‌آموزی).

- وضع قوانینی برای حمایت از کارگران در اقتصاد پلتفرمی (تنظیم‌گری اقتصاد گیگ). دولت می‌تواند نابرابری میان کار گیگ و کار اداری معمولی را کاهش دهد؛ مثلاً شرکت‌هایی که مدام از کارگران گیگ استفاده می‌کنند را ملزم کند که با آن‌ها به عنوان کارمند رسمی رفتار کند. وقتی کارفرما قابل‌شناسایی باشد این راه‌حل (مانند رانندگان تاکسی‌های اینترنتی) بهترین گزینه به نظر می‌رسد. یا اینکه دولت در برخی خدمات کلیدی خودش نقش کارفرما را بر عهده بگیرد؛ اما به شرطی که به عنوان آخرین ملجأ چنین کند.

بازار کار و نابرابری جنسیتی

در فصل ۹ باندیرا و پترونگولو، به مسئله دیرین نابرابری جنسیتی می‌پردازند. در عصر حاضر، به‌رغم پیشرفت‌هایی که در بعضی کشورها به دست آمده است، هنوز تصمیم‌گیری برای رشته تحصیلی برای زنان متفاوت است (ناچارند اقتضائات خاصی را در نظر بگیرند)، در مشاغل پردرآمد حضور بسیار کمتری دارند و اکثر هزینه‌ها و جریمه‌های مالی ناشی از فرزندآوری را به دوش می‌کشند (مثلاً از دست دادن درآمد، توقف پیشرفت شغلی و ...). نکته مهم‌تر این است که زنان نقش بسیار بزرگ‌تر و نامتناسبی در کارهای بدون دستمزد (کار خانه، نگهداری از کودکان، مراقبت از سالمندان، کمک در کسب‌وکار خانوادگی و ...) بر

عهده دارند؛ در واقع، نابرابری‌های جنسیتی پایدار در محیط کار، که به‌ویژه ناشی از تخصیص ناعادلانه کار پولی و کار بدون مزد است، مانع از عدالت و کارایی اقتصادی در سطح جهان شده است. در حالی که، مقابله با نابرابری‌های جنسیتی به افزایش کارایی و عدالت کمک می‌کند، و برعکس.

در حال حاضر در جهان، نابرابری جنسیتی در دو حوزه به‌طور پایدار حضور دارد:

الف) نابرابری در کار پولی و کار بدون مزد:

این حجم کار بدون حقوق، نه‌تنها شکاف موجود در ساعات کار یا درآمد زنان را جبران می‌کند، بلکه بیش از آن هم هست. یعنی زنان در مجموع بسیار بیشتر از مردان کار می‌کنند، اما بخش بزرگی از این کار دیده نمی‌شود و دستمزدی ندارد. همین باعث می‌شود زمان فراغت بسیار کمتری داشته باشند و در بسیاری موارد رضایتشان از زندگی پایین‌تر باشد.

ب) جریمه مادری:

وقتی والدین بچه‌دار می‌شوند، با کاهش نرخ اشتغال، کاهش ساعات کار و کاهش دستمزد، فشار درآمدی بر زن‌ها وارد می‌شود، نه مرد‌ها. مرد‌ها گاهی پاداش هم می‌گیرند.

سیاست‌های پیشنهادی:

- سرمایه‌گذاری دولت بر مراقبت باکیفیت و یارانه‌ای از کودکان به‌منظور کاهش بار مراقبت که بر دوش زنان است؛
- تنظیم انعطاف‌پذیر ساعات کار و دورکاری؛
- ترویج مرخصی والدینی داوطلبانه یا اجباری برای مردان؛
- مبارزه با تعصبات و تبعیض جنسیتی در محل کار.



■ بخش پنجم: انسجام اجتماعی، برابری و سیاست‌گذاری

مباحث مربوط به نابرابری، دولت رفاه و آموزش، دیگر صرفاً دغدغه‌هایی اجتماعی نیستند، بلکه هسته اصلی ثبات سیاسی و رشد اقتصادی پایدار را تشکیل می‌دهند. در دنیای امروز، نادیده گرفتن شکاف‌های اجتماعی به معنای پذیرش ریسک‌های بزرگ سیاسی و اقتصادی است. شکست در سیاست‌گذاری‌های اجتماعی می‌تواند به فرسایش سرمایه اجتماعی، تضعیف اعتماد عمومی و در نهایت، تضعیف مشروعیت دولت‌ها منجر شود. بنابراین، پرداختن به این حوزه‌ها نه یک انتخاب، بلکه یک ضرورت استراتژیک برای ساختن جوامع

تاب‌آور و اقتصادهای پویا است. بخش پنجم می‌کوشد تا فراتر از مفروضه‌های اجماع واشنگتن، نگاهی به موضوعات یادشده بیندازد و راهکارهای سیاستی کاراتری پیشنهاد کند.

اجماع نوین درباره نابرابری

فریرا^۱، در فصل ۱۰ به این موضوع می‌پردازد که برخلاف اجماع واشنگتن که موضوع نابرابری را کاملاً نادیده گرفته بود، اکنون درباره نابرابری اجماع نوظهوری در جهان شکل گرفته است. سه دلیل برای توجه به اهمیت نابرابری وجود دارد:

- **دلیل ابزاری:** نابرابری شدید می‌تواند از طریق تضعیف سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی، ایجاد بی‌ثباتی‌های سیاسی-اقتصادی و کاهش تقاضای کل، به عملکرد اقتصادی آسیب بزند.

- **دلیل هنجاری:** فراتر از پیامدهای اقتصادی، نابرابری شدید با اصول بنیادین عدالت و انصاف در تضاد است.

- **دلیل سیاسی:** نابرابری می‌تواند به تسخیر نهادهای سیاسی توسط نخبگان، تضعیف دموکراسی و افزایش بی‌ثباتی سیاسی منجر شود و مانعی جدی بر سر راه توسعه پایدار باشد.

دو نوع نابرابری دوشادوش یکدیگر حضور دارند: نابرابری ناشی از زاده شدن به‌عنوان عضوی از گروه‌های خاص (جنسیتی، نژادی و...) که بسیار با دوام است؛ و نابرابری ناشی از زاده شدن به‌عنوان عضوی از خانواده‌های فقیر. در واقع مزیت‌ها و محرومیت‌ها از طریق خانواده بین نسل‌ها منتقل می‌شوند. منحنی گتسبی بزرگ^۲ به وضوح این ارتباط را نشان می‌دهد: کشورهایی که نابرابری درآمدی بالاتری دارند، تحرک اجتماعی بین‌نسلی کمتری را نیز تجربه می‌کنند. این بدان معناست که فقر و ثروت در این جوامع بیشتر از سایر جوامع به ارث می‌رسد و چرخه نابرابری تداوم می‌یابد.

اجماع جهانی بیشتر درباره شدید بودن نابرابری‌ها است و نه میزان دقیق نابرابری‌ها و شیوه اندازه‌گیری آن، اما برای مقابله با آن سه نوع سیاست پیشنهاد می‌شود:

- **سیاست‌های پیشاتوزیع:** از نظر فریرا، این سیاست کانون اصلی اجماع جدید است و بر برابرکردن فرصت‌ها پیش از ورود افراد به بازار کار تمرکز دارد. در واقع کودکان فقر یا رفاه را از خانواده خود به ارث می‌برند و اگر بخواهیم تأثیر منفی میراث خانوادگی را تاحدودی جبران کنیم، باید در همان اوایل کودکی بر روی کودکان سرمایه‌گذاری کنیم؛ مانند مداخلاتی حمایتی برای

1. Ferreira

2. Great Gatsby Curve

بهبود تغذیه (تغذیه یارانه‌ای) یا بهبود قابلیت‌های روانی-اجتماعی کودک (از طریق آموزش مراقبت به والدین، آموزش تعاملی به کودکان و...). تأثیر بلندمدت این شیوه بر درآمد دوران بزرگسالی به اثبات رسیده است و مداخلاتی که در اوایل زندگی انجام می‌شوند، بالاترین بازده اقتصادی را به همراه دارند، به ویژه برای کودکان محروم.

- تنظیم‌گری بازار/حین توزیع: این سیاست‌ها به دنبال اصلاح عملکرد بازارها برای توزیع عادلانه‌تر درآمدها هستند. ابزارهایی مانند قوانین ضد انحصار برای جلوگیری از تمرکز قدرت اقتصادی، حمایت از اتحادیه‌های کارگری برای تقویت قدرت چانه‌زنی کارگران، و تعیین حداقل دستمزد برای حمایت از کم‌درآمدترین اقشار، در این دسته قرار می‌گیرند.

- پست‌توزیع/بازتوزیع: این رویکرد پس از عملکرد بازار، به اصلاح توزیع درآمد می‌پردازد. نظام مالیاتی تصاعدی (که در آن افراد با درآمد بالاتر، درصد بیشتری مالیات می‌پردازند) و پرداخت‌های انتقالی هدفمند (مانند یارانه‌ها و کمک‌های اجتماعی) ابزارهای اصلی این رویکرد هستند.

« دولت رفاه در قرن بیست و یکم

روزگاری اجماع واشنگتن ادعا می‌کرد که «دولت راه‌حل مشکلات نیست، بلکه خود مشکل است»، اما نیکلاس بار در فصل ۱۱ استدلال می‌کند که اموری مانند بیمه‌های اجتماعی، نیازهایی ضروری‌اند که رفع آن‌ها تنها از عهده دولت برمی‌آید و حتی با اصلاح شکست‌های بازار، بخش خصوصی قادر به رفع آن‌ها نیست. ضرورت مداخله دولت، نه ضرورتی ایدئولوژیک بلکه ضرورتی اقتصادی و معطوف به کارایی است. تمایز کلیدی در این زمینه، میان بیمهٔ اکچوئری (Actuarial insurance) و بیمهٔ اجتماعی (Social insurance) است. بیمهٔ اکچوئری (خصوصی) بر اساس ریسک‌های فردی با احتمالات مستقل عمل می‌کند (مثلاً تصادف یک فرد بر احتمال تصادف دیگری تأثیر ندارد). این فرض در بحران‌های سیستمی مانند پاندمی‌ها یا رکودهای اقتصادی گسترده که ریسک‌ها همبسته هستند، فرو می‌ریزد و بیمهٔ خصوصی را ناکارآمد می‌سازد. در مقابل، بیمهٔ اجتماعی (دولتی) با تجمیع ریسک در سطح کل جامعه، می‌تواند این شکاف‌ها را پر کرده و به عنوان یک تثبیت‌کنندهٔ خودکار اقتصادی و اجتماعی عمل کند.

راهکارهای اصلی بار برای حل مسئلهٔ ناکارآمدی بازار آزاد در ارائهٔ خدمات حیاتی، به شرح زیر است:

- ۱- راهکار اول او، پذیرش و تقویت بیمهٔ اجتماعی اجباری برای پوشش ریسک‌های بزرگ است؛ یعنی دولت باید برای ریسک‌هایی که بازار خصوصی نمی‌تواند پوشش دهد، بیمهٔ اجتماعی همگانی و اجباری ارائه دهد: مانند بیمهٔ بیکاری، سلامت، یا مراقبت‌های بلندمدت.

۲- راهکار دوم او، مداخله در سیستم‌های بازنشستگی و طراحی آن‌ها بر اساس اقتصاد رفتاری است؛ یعنی دولت باید در حوزه بازنشستگی مداخلات اجباری داشته باشد و آن را به‌طور کامل به بازار خصوصی واگذار نکند، چون افراد اغلب به دلیل افق دید کوتاه‌مدت، نداشتن فراست مالی یا فقدان اراده کافی، در تصمیم‌گیری‌های پیچیده و بلندمدت در مورد پس‌انداز بازنشستگی شکست می‌خورند. بازار خصوصی نیز از تسهیم ریسک ناتوان است. «هیچ سیستم بهینه واحدی» برای بازنشستگی وجود ندارد. کشورها باید از ترکیبی از رویکردهای پرداخت آنی (Pay-As-You-Go) و مبتنی بر پس‌انداز (Funded) استفاده کنند تا بتوانند اهداف چندگانه این حوزه را محقق سازند.

۳- راهکار سوم او، طراحی دولت رفاه به عنوان مجموعه‌ای از سیاست‌گذاری‌های به دقت تدوین شده است که نه به‌شکل فهرست ساده شفاف‌بخش (روش اجماع واشنگتن) بلکه معطوف به بافتار، و با هدف بهینه‌سازی مداخله دولت تدوین شوند.

۴- راهکار چهارم او، طراحی سیستم‌های ارائه خدمات عمومی، به‌ویژه بهداشت و درمان، با تأکید بر تاب‌آوری و داشتن ظرفیت اضافی است. سیستم‌های رفاهی باید نه تنها کارآمد باشند، بلکه به گونه‌ای طراحی شوند که بتوانند در برابر شوک‌های بزرگ (مانند بحران‌های مالی یا همه‌گیری‌های ناگهانی) مقاومت کنند.

«بحران یادگیری: چالش جدید آموزش»

در فصل ۱۲ لنت پریچت^۱ استدلال می‌کند که جهان در زمینه گسترش دسترسی به مدرسه^۲ به موفقیت‌های چشمگیری دست یافته است، اما این موفقیت به «بحران یادگیری» منجر شده است: سیستم افراد را به مدرسه می‌برد، ولی لزوماً آموزش باکیفیتی به آن‌ها ارائه نمی‌کند. بسیاری از کودکانی که به مدرسه می‌روند، مهارت‌های پایه‌ای مانند خواندن و حساب کردن را نمی‌آموزند. برای مثال، داده‌ها نشان می‌دهد که احتمال اینکه یک بزرگسال در کشورهای در حال توسعه با پنج سال سابقه تحصیل بتواند یک جمله ساده را بخواند، در دهه‌های اخیر به‌شدت کاهش یافته است.

برای عبور از این بحران، پریچت پنج اقدام کلیدی را برای شکل‌دهی به یک اجماع جدید و یادگیری‌محور پیشنهاد می‌کند:

- تعهد به یادگیری به‌عنوان هدف اصلی: سیستم‌های آموزشی باید موفقیت خود را نه بر اساس تعداد ثبت‌نام‌کنندگان، بلکه بر اساس نتایج یادگیری دانش‌آموزان بسنجند. یادگیری باید محور تمام

1. Lant Pritchett

2. schooling

تصمیمات باشد؛ از تخصیص بودجه تا طراحی برنامه درسی.

- سنجش منظم، معتبر و مرتبط یادگیری: بدون داده‌های قابل اعتماد در مورد سطح یادگیری دانش‌آموزان، بهبود ممکن نیست. سنجش مستمر به سیاست‌گذاران و معلمان کمک می‌کند تا بفهمند چه چیزی مؤثر است و چه چیزی نیاز به اصلاح دارد.
- همسوسازی نظام آموزشی حول محور یادگیری: تمام اجزای این سیستم (برنامه درسی، آموزش معلمان، روش‌های تدریس و نظام امتحانات) باید در راستای هدف اصلی یعنی بهبود نتایج یادگیری، هماهنگ و یکپارچه شوند.
- حمایت از «آموزش مؤثر» به جای «معلم‌ان»: تمرکز باید از مدارک رسمی و سنوات خدمت معلمان به سمت شیوه‌های تدریس مؤثر و توانایی آن‌ها در ایجاد یادگیری واقعی منتقل شود. سیستم باید معلمان خوب را شناسایی، حمایت و تشویق کند.
- یادگیری و انطباق مستمر: نظام‌های آموزشی باید به سازمان‌هایی یادگیرنده تبدیل شوند که به‌طور مداوم از تجربیات خود می‌آموزند، خود را با شواهد جدید تطبیق می‌دهند و به دنبال نوآوری برای حل مشکلات هستند.

این تأکید بر «رویکرد سیستمی» که انطباقی و یادگیری‌محور است، نقدی مستقیم بر سیاست‌های مبتنی بر ورودی‌هاست و به عنوان مقدمه‌ای برای بحث گسترده‌تر در مورد ظرفیت دولت در بخش سوم عمل می‌کند؛ جایی که اصول مشابه اصلاحات زمینه‌محور و تدریجی، برای کل حکمرانی حیاتی نشان داده می‌شوند. چالش‌های اجتماعی قرن بیست و یکم نیازمند بازنگری عمیق در ساختارهای رفاهی و آموزشی است تا بتوان به توسعه پایدار و عادلانه دست یافت.

مک‌گوایر و همکارانش در فصل ۱۳ به چالش‌های مهمی می‌پردازند که نظام‌های سلامت در جهان، در تلاش برای دستیابی به پوشش همگانی و تضمین پایداری خود در برابر شوک‌ها، با آن روبرو هستند. مسئله اصلی آن‌ها چگونگی دستیابی و حفظ پوشش خدمات بهداشتی به شیوه‌ای است که هم انعطاف‌پذیر و هم پایدار باشد. به‌رغم پیشرفت‌های قابل‌توجهی که حاصل شده است، چهار چالش بر سر راه تحقق این هدف وجود دارد: ۱- پرداخت از جیب بالا و نابرابری‌های مالی (پرداخت‌های مستقیم از جیب مردم برای مراقبت‌های پزشکی همچنان بالا باقی مانده است. این امر منجر به نابرابری‌های سلامتی گسترده می‌شود، چرا که شکاف‌هایی در محافظت از ریسک مالی و کیفیت مراقبت‌های بهداشتی وجود دارد)؛ ۲- عدم انعطاف‌پذیری در برابر شوک‌ها (کووید-۱۹ و همچنین رویدادهایی مانند تهاجم روسیه به اوکراین، نشان دادند که سیستم‌های بهداشتی جهانی به اندازه کافی در برابر شوک‌ها تاب‌آور نیستند)؛ ۳- چالش‌های

پایداری در جوامع سالمند؛ ۴- امید زندگی پایین.

نویسندگان برای دستیابی به پوشش بهداشتی جهانی پایدار و انعطاف‌پذیر پیشنهاداتی دارند؛ از جمله: گسترش فضای مالی برای تأمین مالی نظام‌های سلامت، تخصیص کارآمد منابع عمومی، تمرکز بر مراقبت‌های اولیه، انجام ارزیابی فناوری سلامت (باید بسته مزایای سلامت متناسب با نیازهای سلامت جمعیت و منابع موجود تعریف شود، کیفیت مراقبت استاندارد شود، ارائه خدمات با کیفیت پایین محدود گردد و انتشار فناوری‌ها و داروهای جدید پرهزینه تنظیم شود)؛ طراحی سیاست‌هایی برای ارائه مراقبت با کیفیت بالا و...

■ بخش ششم: محیط زیست و تغییرات اقلیمی

تغییرات اقلیمی صرفاً یک مسئله زیست‌محیطی نیست، بلکه یک چالش بنیادین اقتصادی، اجتماعی و امنیتی است. مقابله مؤثر با این بحران نیازمند دو گذار بزرگ و هم‌زمان است. گذار اول، در نحوه تولید و مصرف انرژی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای (کاهش انتشار) است. گذار دوم، در نحوه محافظت از جوامع، زیرساخت‌ها و اقتصادها در برابر اثرات اجتناب‌ناپذیر تغییرات اقلیمی (انطباق) است. موفقیت در این دو گذار، آینده رشد اقتصادی و ثبات جهانی را تعیین خواهد کرد.

گذار بزرگ: انرژی پاک و رشد پاک

رابین برگس و تیم دوبرمن^۱، در فصل ۱۴ به این مسئله پرداخته‌اند که امروزه که جهان با تغییرات آب‌وهوایی روبه‌روست، چگونه می‌توان با دو چالش اساسی دست‌وپنجه نرم کرد: ۱- چگونه می‌توان با رسیدگی به پیامدهای جانبی زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌های بنگاه‌ها، به رشد اقتصادی پاک^۲ رسید؛ ۲- باتوجه به فزونی تغییرات اقلیمی، چگونه می‌توان تاب‌آوری کشورها را در برابر چنین بحران‌هایی بیشتر کرد. همچنین، چون کشورها یا افرادی که بیشترین آسیب‌پذیری را در برابر تغییرات آب و هوایی و زوال زیست‌محیطی دارند، به احتمال بسیار زیاد کمترین سهم را در ایجاد این مشکل داشته‌اند، چگونه می‌توان به سطح مطلوبی از عدالت زیست‌محیطی رسید.

کنترل چالش اول (هزینه‌های زیست‌محیطی فعالیت‌های اقتصادی) مستلزم پذیرش سریع انرژی پاک، معرفی فرایندهای تولید سبز و تعادل بخشی مجدد و نظام‌مند به شیوه سیستماتیک شیوه مدیریت سرمایه طبیعی است. این چالش در اصل ناشی از شکست بازار است، زیرا مثلاً فعالیت‌های اقتصادی به گونه‌ای قیمت‌گذاری نمی‌شوند که هزینه‌های زیست‌محیطی آن‌ها درونی شود. در نتیجه، بازار به‌تنهایی ممکن است

1. Robin Burgess & Tim Dobermann

2. Clean Growth

جهت فناوری را به درستی هدایت نکند و نوآوری‌هایی که منجر به آلودگی می‌شوند، همچنان ارزان باشند، که این امر به نوبه خود رشد را مخدوش می‌کند. تجربه صنعت آمریکا نشان می‌دهد که جداسازی رشد اقتصادی از آلودگی امکان‌پذیر است. این کشور توانسته است هم‌زمان با افزایش تولید، انتشار آلاینده‌ها را به شدت کاهش دهد. این موفقیت حاصل ترکیبی از عوامل بوده است: تجارت بین‌الملل (که منجر به برون‌سپاری صنایع آلاینده شد)، مقررات سختگیرانه (مانند قانون هوای پاک) و افزایش بهره‌وری. کنترل چالش دوم (تاب‌آوری) نیز مستلزم افزایش عدالت زیست‌محیطی است.

نوآوری در فناوری، سیاست‌ها و چهارچوب‌های نظارتی امکان کنترل هر دو چالش را پیش روی بشر خواهد گذاشت. دولت‌ها باید نوآوری‌های آلوده‌کننده را هزینه‌مند کرده (مثلاً با قیمت‌گذاری و مالیات‌بندی کربن) و نوآوری‌های پاک را تشویق کنند: در زیرساخت‌های سبز سرمایه‌گذاری و از توسعه فناوری‌های انرژی پاک (مانند انرژی خورشیدی و بادی) حمایت کنند؛ شواهد نشان می‌دهند که هزینه تولید و عرضه این فناوری‌ها نسبت به گذشته کاهش یافته و چشم انتظار تزریق قدرت مالی از سوی دولت است. یکی از نوآوری‌های نهادی برای رسیدگی به چالش دوم نیز می‌تواند ایفای نقش بیشتر بانک‌های توسعه چندجانبه باشد تا کمک کنند که در کشورهای کم‌درآمد و در معرض آسیب، ریسک سرمایه‌گذاری‌ها در پروژه‌های سبز کاهش پیدا کند؛ همچنین باید به تقویت نوآوری‌های محلی و راه‌حل‌های بومی برای انطباق، و نیز ترویج کشاورزی هوشمند اقلیمی پرداخت.

رسیدگی به پیامدهای تغییرات اقلیمی در کشورهای کم‌درآمد

در فصل ۱۵، رابینسون و اوکرکه^۱، به تعارض بین توسعه اقتصادی و اقدام اقلیمی در کشورهای با درآمد کم و متوسط (LMICs) و کشورهای کم‌درآمد (LICs) می‌پردازند: چگونه می‌توان بدون تشدید فقر با تغییرات آب و هوایی مقابله کرد؟

در حالی که اولویت این کشورها اختصاص سرمایه به رشد اقتصادی است، سرمایه‌گذاری‌های سنگین مورد نیاز برای سازگاری یا کاهش انتشار کربن را چگونه فراهم کنند؟ موانع نهادی و فنی نیز مانع این کار است. باید توجه داشت که آن‌ها با وجود سهم ناچیز در انتشار تاریخی گازهای گلخانه‌ای، بیشترین خسارات فیزیکی (خشکسالی، طوفان، بالا آمدن سطح دریا) را متحمل می‌شوند.

در واقع این کشورها به دلیل فقر ساختاری و تاریخی، نیازمند رویکردهای هدفمند اقتصادی و حمایت‌های ویژه بین‌المللی هستند تا بتوانند به مسیر رشد سبز و فراگیر وارد شوند.

یکی از راهکارها ایفای نقش بیشتر بانک‌های توسعه چندجانبه است که بدان اشاره شد. راهکار دیگر مبادلهٔ بدهی در برابر اقلیم است: این مکانیسم اجازه می‌دهد که بخشی از بدهی خارجی یک کشور، در قبال تعهد آن کشور به انجام سرمایه‌گذاری‌های داخلی در زمینهٔ حفاظت از محیط‌زیست (صخره‌های مرجانی، جنگل‌های حرا و...) یا اقتصاد آبی^۱ بخشیده شود یا به چنین فعالیت‌هایی تخصیص یابد.

■ بخش هفتم: اقتصاد سیاسی و ظرفیت دولت

سیاست‌های اقتصادی در خلأ اجرا نمی‌شوند. موفقیت یا شکست آن‌ها به شدت به ساختار قدرت، کیفیت نهادهای سیاسی و توانایی دولت در اجرای مؤثر سیاست‌ها بستگی دارد. نادیده گرفتن این واقعیت‌های سیاسی، بسیاری از اصلاحات اقتصادی خوش‌نیت را به شکست کشانده است. این بخش به بررسی بنیان‌های سیاسی توسعهٔ پایدار می‌پردازد و استدلال می‌کند که ساختن یک دولت کارآمد و پاسخگو، پیش‌شرط دستیابی به رفاه اقتصادی و اجتماعی است.

از اقتصاد لیبرال تا نهادهای سیاسی لیبرال

در فصل ۱۶، تیم بزلی و تورستن پرسون^۲ استدلال می‌کنند که محرک اساسی توسعهٔ پایدار، نه لیبرالیسم اقتصادی، بلکه لیبرالیسم سیاسی است؛ به بیان دیگر برای دستیابی به توسعهٔ پایدار، باید از یک «اجماع اقتصادی» صرف (مانند اجماع واشنگتن) به سمت یک «اجماع سیاسی لیبرال» حرکت کرد. این اجماع جدید بر اهمیت نهادهایی تأکید دارد که قدرت را مهار کرده و منافع مشترک جامعه را نمایندگی می‌کنند. تحلیل آن‌ها نشان می‌دهد که کشورها بر اساس ترکیبی از ظرفیت نهادی دولت، و سطح خشونت سیاسی، در سه «خوشهٔ توسعه» متمایز قرار می‌گیرند:

خوشه‌های توسعه	نمونه	ویژگی‌های کلیدی
دولت‌های دارای منافع مشترک	دانمارک	اعمال محدودیت‌های قوی بر سران سیاسی، ثبات سیاسی بالا، ظرفیت نهادی بالا، فقدان خشونت سیاسی. این دولت‌ها قادر به ارائهٔ خدمات عمومی گسترده و حفظ صلح هستند. در نتیجه درآمد هم در بالاترین سطح قرار دارد.

۱. Blue economy: چهارچوبی جامع برای توسعه که بر استفادهٔ پایدار از منابع اقیانوس‌ها، دریاها، دریاچه‌ها و سواحل با هدف رشد اقتصادی، بهبود معیشت و ایجاد اشتغال، و در عین حال حفظ سلامت اکوسیستم‌های آبی تأکید دارد.

2. Tim Besley & Torsten Persson

خوشه‌های توسعه	نمونه	ویژگی‌های کلیدی
دولت‌های دارای منافع خاص	چین	ظرفیت نهادی متوسط، سرکوب سیاسی بالا، خشونت سیاسی پایین تا متوسط. این دولت‌ها می‌توانند رشد اقتصادی ایجاد کنند اما حقوق سیاسی را محدود می‌کنند. در نتیجه درآمد از خوشه نخست کمتر است.
دولت‌های ضعیف	سوریه	ناتوانی از انحصار مشروع قدرت توسط دولت، و ناتوانی جامعه از اعمال محدودیت بر سران سیاسی، ظرفیت نهادی ناچیز، خشونت سیاسی بالا (مانند جنگ داخلی). این دولت‌ها در ارائه خدمات اولیه و حفظ نظم ناتوان هستند. در نتیجه درآمد از خوشه‌های دیگر کمتر است.

پس مسئله اصلی توسعه این است که چگونه کشورها را به خوشه «دارای منافع مشترک» نزدیک کنیم. یافته کلیدی آن‌ها این است که در این راستا، اعمال محدودیت‌های قوی بر قوای مجریه (مانند وجود پارلمان و قوه قضائیه مستقل) که نحوه استفاده از قدرت را محدود می‌کنند بسیار اهمیت دارند و کیفیت نهادی (شیوه استفاده از قدرت) مهم‌تر از شکل ظاهری نهادی (شیوه کسب قدرت) است. محدودسازی قدرت، از تسخیر دولت توسط گروه‌های دارای منافع خاص جلوگیری کرده و زمینه را برای سیاست‌گذاری در جهت منافع عمومی فراهم می‌کنند. راهکار دیگر، تقویت ظرفیت‌های نهادی دولت است.

ظرفیت دولت: چگونه آن را بسازیم؟

بر اساس تحلیل هانینگ، خان و ناریتومی^۱، «ظرفیت دولت» یعنی توانایی دولت برای به انجام رساندن کارها: توانایی اجرا، انطباق، نوآوری و رفع محدودیت‌هایی است که مانع خدمت‌رسانی کارگزاران دولتی و دیگر بازیگران می‌شوند. این توانایی یک ویژگی ذاتی نیست، بلکه فرایندی بسیار پیچیده و چندبعدی است که باید ساخته شود تا دولت بتواند با چالش‌های بزرگ قرن بیست و یکم (تغییرات اقلیمی، همه‌گیری‌ها، نابرابری‌های اجتماعی و پیامدهای فناوری‌های جدید) مقابله کند. آن‌ها چهار اصل کلیدی را برای ساختن ظرفیت دولت پیشنهاد می‌کنند:

- **تشخیص زمینه و محدودیت‌ها:** هر تلاشی برای ظرفیت‌سازی باید با یک تحلیل دقیق از شرایط سیاسی، اجتماعی و نهادی موجود، و تشخیص یک معضل ویژه آغاز شود؛ قابلیت‌ها باید معطوف به حل معضل باشند (از کف جامعه به سیاست برسیم نه از الگوهای سیاسی از پیش تعیین شده به جامعه). راه‌حل‌های یکسان برای همه جواب نمی‌دهد.

- **فرآیندی بودن و انباشتگی:** ظرفیت‌سازی یک رویداد یک‌شبه نیست، بلکه یک فرآیند تدریجی، تکرارشونده و انباشتی است که در طول زمان شکل می‌گیرد.
- **یادگیری و انطباق مستمر:** سیستم‌ها باید مکانیسم‌هایی برای یادگیری از موفقیت‌ها و شکست‌های خود داشته باشند و به طور مداوم خود را بر اساس بازخوردها اصلاح کنند: به‌طور مسئله‌محور سیاست‌ها و فرایندهای انطباقی‌ای را آزمایش کنند و به‌تدریج به راه‌حل دست یابند.
- **توانمندسازی کنشگران و اعتمادسازی:** ظرفیت‌سازی پایدار باید با مشارکت و عاملیت کنشگران داخلی، از جمله بوروکرات‌ها و شهروندان، همراه باشد و بر پایهٔ اعتماد متقابل میان دولت و جامعه بنا شود.

متیو اندروز^۱ در نقد خود، رویکرد پیشنهادی نویسندگان را که آن را «اجماع ظرفیت‌های اقتضایی» می‌نامد، در مقابل رویکرد غالب سازمان‌های توسعه قرار می‌دهد. رویکرد غالب که او آن را «اجماع ظرفیت‌های آمادهٔ کپی‌برداری» می‌خواند، بر تقلید از بهترین شیوه‌های کشورهای توسعه‌یافته تأکید دارد. این رویکرد اغلب به دلیل نادیده گرفتن زمینه و پیچیدگی‌های محلی، به شکست منجر می‌شود. این تمایز به توضیح شکست‌های مستند شده در بخش‌های قبلی کمک می‌کند: «بحران یادگیری» تداوم می‌یابد؛ نه به دلیل کمبود الگوهای «بهترین شیوه» (رویکرد آماده کپی‌برداری)، بلکه به دلیل ناتوانی در ساختن سیستم‌هایی که بتوانند خود را با واقعیت‌های محلی تطبیق دهند (رویکرد اقتضایی).

سخن پایانی: نگاهی به آینده

پراناب باردان^۲ در پس‌گفتار کتاب، با نگاهی فراتر از مباحث اقتصادی صرف، بر ابعاد اجتماعی و سیاسی لازم برای تحقق یک اجماع اقتصادی جدید و عادلانه تأکید می‌کند. دیدگاه‌های کلیدی او را می‌توان در چند نکته خلاصه کرد:

- **تمرکززدایی و سازمان‌های مدنی محلی:** توجه اقتصاددانان بیشتر معطوف به امور مشترک جهانی بوده است، اما باردان بر اهمیت «امور مشترک محلی» تأکید می‌کند که شامل منابع محلی مانند آب‌های زیرزمینی، شیلات، چراگاه‌های روستایی و جنگل‌های محلی می‌شوند. وقتی دیدگاه اول را داشته باشیم، بیشتر به دوگانهٔ بازار یا دولت مرکزی می‌پردازیم، اما اگر دیدگاه باردان را داشته باشیم راه‌حل بسیاری از مشکلات را، نه در ساختارهای متمرکز، بلکه در تقویت حکمرانی محلی و سازمان‌های مدنی ریشه‌دار در جوامع می‌دانیم که به اطلاعات محلی و اعتماد شهروندان دسترسی



1. Matthew Andrews
2. Pranab Bardhan

دارند. او تأکید می‌کند که هرچند سازمان‌های محلی مدنی نقش حیاتی دارند، اما مشارکت مردمی تنها زمانی مؤثر است که محدودیت‌های سیاسی-اجتماعی (مانند تفاوت‌های طبقاتی، جنسیتی، یا قومیتی) که مانع از شنیده شدن صدای افراد حاشیه‌نشین می‌شوند، برطرف گردد.

■ **بازگرداندن اعتماد به نهادها:** فرسایش اعتماد عمومی به نهادهای سیاسی یکی از بزرگ‌ترین بحران‌های دوران ماست و بازسازی آن نیازمند نوآوری‌های سیاسی اعتمادبخش (مانند انتخاب رندوم شهروندان برای حضور در مجلس قانون‌گذاری)، تقویت رسانه‌ها، شفافیت، پاسخگویی و مبارزه جدی با فساد است.

■ **تقویت صدای کارگران:** در مواجهه با قدرت فزاینده سرمایه، تقویت نهادهای نمایندگی کارگران، مانند اتحادیه‌های کارگری، برای ایجاد توازن قوا و تضمین توزیع عادلانه‌تر منافع اقتصادی ضروری است.



■ **دموکراتیک کردن حوزه سرمایه:** باردان پیشنهاد می‌کند که قدرت تصمیم‌گیری در حوزه سرمایه نیز باید دموکراتیک‌تر شود، از طریق اقداماتی مانند مبارزه با انحصارات (به ویژه در حوزه فناوری) و ایجاد سازوکارهایی برای کنترل عمومی بر داده‌ها، مهار کردن تأمین‌مالي سیاسی، و مشارکت دادن کارگران در هیئت‌مدیره شرکت‌ها.

در مجموع، دیدگاه باردان تأکیدی است بر این گزاره بنیادین که یک اجماع اقتصادی پایدار در قرن بیست و یکم، بدون یک قرارداد اجتماعی قوی، نهادهای سیاسی فراگیر و جامعه مدنی پویا، قابل دستیابی نخواهد بود.

فصل اول کتاب

به سوی اجماع اقتصادی لندن

تیم بزی و آندرس ولاسکو

ترجمه آوات رضائیا

۱. مقدمه

هنگامی که به نقش رویکردها و پارادایم‌های سیاست‌گذاری در شکل‌دهی به جهانی که در آن زندگی می‌کنیم می‌اندیشیم، درمی‌یابیم که سخن مشهور جان مینارد کینز چقدر موضوعیت دارد: «این ایده‌ها هستند که برای خیر یا شر خطرناک‌اند؛ نه منافع تثبیت‌شده». ایده‌های نو در سیاست اقتصادی تنها تا حدودی مبتنی بر شواهدند؛ چون می‌کوشند جهانی را بسازند که هنوز وجود ندارد و بنابراین متکی بر ترکیبی از منطق، شواهد و تخیل هستند. وقتی تغییرات حاصل چیزی جز آزمون و خطا نیستند، هیچ «طراح بزرگی» وجود ندارد که مسیر تکامل جهان را طراحی کند. در این میان شانس هم نقش مهمی دارد: جوامع همچنان باید تلاش کنند تا از اثرگذاری امور تصادفی بر سرنوشت‌شان جلوگیری کنند.

امروزه شناسایی چالش‌های گوناگون بسیار آسان است: تغییرات آب‌وهوایی، از بین رفتن تنوع زیستی، همه‌گیری‌ها، انواع نابرابری، پیامدهای ناخواسته فناوری، تکه‌تکه شدن اقتصاد جهانی، پوپولیسم و قطبی‌سازی، جنگ در قاره اروپا، و کاهش حمایت از دموکراسی لیبرال در بسیاری از کشورها. اما شناسایی ایده‌های تازه‌ای برای عبور از این چالش‌ها به این آسانی نیست.

هر تلاشی در این زمینه، به‌ناچار تحت‌الشعاع تلاش‌های مشابه گذشته قرار می‌گیرد. بسیاری از مورخان اندیشه، به اجماعی اشاره می‌کنند که پس از جنگ جهانی دوم پدید آمد و بر نقش شرکت‌های دولتی، تنظیم بازار، نهادهای دولت رفاه و مدیریت تقاضای کینزی تأکید داشت. وقتی این اجماع به کشورهای در حال توسعه منتقل شد، به معنای نقش پررنگ دولت در حمایت از (و گاهی مالکیت) صنایع نوپا بود، آن هم

پشت دیوارهای تجاری و کنترل نرخ ارز. این رویکرد منتقدانی داشت، اما تا دهه ۱۹۷۰ عمدتاً بدون چالش جدی، به عنوان مدل توسعه برتر باقی ماند؛ مدلی که از سوی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی ترویج می‌شد. این مدل در ژاپن، سنگاپور، تایوان و کره جنوبی نتایج مثبتی به بار آورد، اما در جاهای دیگر کارنامه لزوماً مثبتی نداشت. در آمریکای لاتین، یک دوره صنعتی شدن از طریق جایگزین واردات رخ داد و پس از آن رشد اقتصادی به تدریج فروکش کرد. دهه ۱۹۷۰ پرتلاطم بود. رکود تورمی در دموکراسی‌های غربی، باعث انتقاد از پارادایم حاکم شد. روزبه‌روز آشکارتر شد که این مدل در جهان در حال توسعه نیز به نتایج گوناگونی می‌انجامد. متفکرانی مانند آن کروگر، که کمی بعد به سمت اقتصاددان ارشد بانک جهانی رسید، بیان کردند که در نتیجه مقررات و حمایت‌گرایی، فرصت‌های رانت‌جویی به وجود آمده است؛ و فضا شروع به تغییر کرد. پیروزی تاجر و ریگان در انتخابات، به رواج رویکرد دیگری انجامید: مقررات‌زدایی و آزادسازی تجاری به گفتمان اصلی تبدیل شد. البته در ایالات متحده، بخشی از این تغییر از دوران کارتر آغاز شده بود اگر تاریخ اندیشه قرن گذشته را به‌طور خلاصه بنویسیم، از آن چنین برمی‌آید که پس از رکود بزرگ کینزگرایی بر جهان صنعتی مسلط بود، اما در اواخر دهه ۱۹۷۰ یا اوایل دهه ۱۹۸۰، جای خود را به چیزی داد که اصطلاحاً نئولیبرالیسم نامیده می‌شود. «ده فرمانی» که جان ویلیامسون، اقتصاددان انگلیسی، در سال ۱۹۹۰ با عنوان «اجماع واشنگتن» منتشر کرد، موجزترین بیان ایده‌های نئولیبرالی بود.

البته این روایت ساده‌انگارانه از تغییر پارادایم‌های اقتصادی، تا حدی همراه‌کننده است. زیرا کینزگرایی را مترقی تلقی می‌کرد و نئولیبرالیسم را یعنی رویکردی محافظه‌کار می‌دانست که بر مزایای بازار متمرکز است و همه چیزهای دیگر را نادیده می‌گیرد. اما مسئله کینزگرایی مدیریت کلان بود؛ مدیریت کلان نیز هم با بازارهای آزاد در ایالات متحده هم‌زیستی داشت و هم با بازارهای شدیداً تنظیم‌شده در اروپا. نئولیبرالیسم هم، تاجایی که بتوان آن را یک پارادایم منسجم دانست، بیشتر به مقررات‌زدایی در سطح خرد می‌پرداخت و هم با سیاست‌های انبساطی و کسری‌های مالی شدید آمریکای دوره ریگان هم‌زیستی داشت، و هم با ریاضت مالی در بریتانیای دوره تاجر.

صرف‌نظر از این ملاحظات، تردیدی نیست که «اجماع واشنگتن» ویلیامسون بسیار اثرگذار بود. تا اوایل دهه ۱۹۹۰، این اجماع به دیدگاه غالب درباره سیاست‌گذاری کارآمد برای توسعه بدل شده بود. با حمایت صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی (که تا آن زمان از اجماع پساجنگ فاصله گرفته بودند)، شرط‌هایی برای اعطای کمک‌های تعدیلی^۱ به کشورهای جهان سوم تعیین شد: تثبیت مالی، کاهش تعرفه‌ها و مقررات‌زدایی. فروپاشی دیوار برلین نیز باعث شد مشارکت‌کنندگان بیشتری با اشتیاق به این آزمایش سیاستی بییوندند

1. adjustment assistance

اجماع واشنگتن مجموعه‌ای از ایده‌های مهم را مطرح کرد که برخی از آن‌ها در آزمون زمان سربلند بیرون آمده‌اند. این اجماع به گسترش جهانی شدن کمک کرد و فرصت‌های زیادی پدید آورد. به‌طور قطع می‌توان گفت کاهش چشمگیر فقر جهانی در سال‌های بعد، دست‌کم تا حدی، نتیجه گشایش اقتصادی حاصل از سیاست‌های این رویکرد بود. همچنین، کاهش تورم جهانی (که تا همین اواخر ادامه داشت) تا حد زیادی مدیون دیدگاهی بود که ویلیامسون آن را به‌روشنی بیان کرد: سیاست پولی باید برای تنظیم دقیق تقاضای کل به کار برود، نه برای تأمین مالی کسری‌های بزرگ بودجه، و نیز ترجیحاً تحت نظارت یک بانک مرکزی مستقل باشد. این‌ها دستاوردهای مهمی بودند، اما درباره اینکه در نتیجه به‌کارگیری این سیاست‌ها چه‌نوع جامعه‌ای شکل می‌گیرد، انبوهی از پرسش‌های اساسی وجود داشت که اجماع واشنگتن آن‌ها را بی‌پاسخ گذاشت؛ پرسش‌هایی که با گذشت زمان اهمیت بیشتری نیز یافته‌اند.

برای بررسی این پرسش‌ها، در ماه مه ۲۰۲۳ گروهی از نویسندگان و صاحب‌نظران را گرد هم آوردیم و از آن‌ها خواستیم درباره چهارچوب یک «اجماع اقتصادی جدید» برای قرن بیست‌ویکم دیدگاهشان را ارائه دهند. از آنجاکه گردهمایی ما در مدرسه اقتصاد لندن بود، عنوان «اجماع لندن» را برای این پروژه انتخاب کردیم. هیچ رویکرد یا پارادایم از پیش تعیین شده‌ای را بر بحث‌ها تحمیل نکردیم و باین حال امیدوار بودیم که اصول و آموزه‌هایی کلی به دست بیاوریم. کتاب پیش‌رو دربرگیرنده مقالات و نظرات ارائه‌شده در آن گردهمایی است.

در فاصله زمانی میان اجماع واشنگتن و اجماع لندن، جهان دستخوش تغییرات بنیادینی شده است. فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و حوزه نفوذ آن، ظهور چین به‌عنوان یک قدرت اقتصادی، و شناخت فزاینده تغییرات اقلیمی انسان‌زاد^۱، تنها سه نمونه مهم از این دگرگونی‌ها هستند. امروز این امتیاز را داریم که می‌توانیم دآوری کنیم کدامیک از تجویزهای اجماع واشنگتن در آزمون زمان سربلند و کدامیک ناقص بوده‌اند یا اساساً اشتباه از آب درآمده‌اند.

خود رشته اقتصاد نیز دچار تغییراتی شده است و برای ایجاد مدل‌هایی غنی‌تر درباره رفتار فردی و تصمیم‌گیری جمعی، به‌ویژه به پذیرش اقتصاد سیاسی و تعامل با روانشناسی پرداخته است. همچنین، در دسترس بودن داده‌ها و روش‌های جدید، امکان انجام انبوهی از مطالعات تجربی نوآورانه را (چه در سطح خرد و چه کلان) فراهم کرده است. اکنون سیاست‌گذاران و متخصصان می‌توانند برای درک پیامدهای سیاست‌های جایگزین^۲، از این مطالعات بهره ببرند. بسیاری از نویسندگان و صاحب‌نظران مشارکت‌کننده در این کتاب، دگرگونی مذکور را تجربه کرده و نقش مهمی در بازآرایی رشته اقتصاد ایفا کرده‌اند.

1. anthropogenic

2. alternative policies

۲. آیا پارادایم‌ها مفید هستند؟

در ارزیابی آموزه‌های حاصل از این کتاب، ما به هیچ وجه دل مشغول این نخواهیم بود که دربارهٔ اصلاحاتی که یک کشور باید پیش از بهبود وضعیت شهروندانش به انجام برساند، یک «فهرست سوپرمارکتی» ارائه دهیم. چنین فهرستی برای رهبران دموکراتیکی که با دورهٔ کوتاه تصدی، پارلمان‌های چندپاره و منابع اندک روبه‌رو هستند، چندان سودمند نیست. رویکردی که بر نوش دارو بودن برای همه چیز تأکید می‌کند، در نهایت هیچ چیز را در اولویت قرار نخواهد داد و به آسانی می‌تواند به نسخه‌ای برای فلج کردن سیاست‌گذاری بدل شود. همچنین در پی رسیدن به دستورالعمل‌های همه‌شمول نیستیم. در کشورهایی که تاریخ، فرهنگ و سیاست‌های محلی بسیار متفاوتی دارند، محدودیت‌های الزام‌آوری که مانع رشد اقتصادی و پیشرفت اجتماعی می‌شوند، یکسان نیستند. بنابراین، هر کشوری باید اولویت‌بندی سیاستی مختص به خودش را تدوین کند. در واقع، خود این ایده که یک «به‌روشی» بین‌المللی وجود دارد و می‌توان آن را در هر کشوری به کار بست، می‌تواند بیش از آنکه سودمند باشد، زیان‌بار از آب درآید.

باتوجه به این هشدارها، ممکن است اندیشمندان شکاک، ایدهٔ تلاش برای ساختن اجماعی جدید را به کلی زیر سؤال ببرند؛ چه در لندن باشد و چه هر جای دیگری. باتوجه به سابقهٔ متناقض مدل‌ها یا پارادایم‌های توسعه، که به آسانی می‌توانند بیش از حد متصلب یا ایدئولوژیک شوند، شاید بهتر باشد از آن‌ها دوری کنیم. دنی رودریک، در مقاله‌اش به درستی به سیاست‌گذاران توصیه می‌کند که: «حواستان به اقتصاددانانی باشد که با پارادایمی زیر بغل از راه می‌رسند». پیش از او نیز، آلبرت هیرشمن نام مقالهٔ تأثیرگذار خود را «جستجو برای پارادایم‌ها به مثابه مانعی برای فهم» گذاشته بود.

اما این واقعیت که شرایط محلی اهمیت دارد و کشورها باید اولویت‌های سیاستی متفاوتی داشته باشند، به این معنا نیست که نمی‌توانند از تجربیات دیگران، یا از یافته‌های تحقیقات سیاست‌محور درس‌های مشترکی بیاموزند. دست کم چهار دلیل وجود دارد که نشان می‌دهد یک اجماع جدید می‌تواند دانشی سودمند را برای استفادهٔ سیاست‌گذاران به وجود بیاورد.

نخستین دلیل، اهمیت شناسایی فرمول‌ها و توصیه‌هایی است که کارساز نیستند. تجربه به ما آموخته است که برخی رویکردهای سیاستی، فارغ از زمینه و شرایط، تقریباً همیشه به نتایج فاجعه‌بار منتهی می‌شوند. شناسایی این رویکردهای ناکام و قراردادن آن‌ها در فهرستی از «سیاست‌هایی که باید به هر قیمت از آن‌ها پرهیز کرد»، می‌تواند از صرف وقت و گرفتاری به دردسرهای بسیار جلوگیری کند.

دوم این‌که، تفاوت میان اصول^۱ و سیاست‌ها^۲ است. یک تحلیل سیاسی-اقتصادی می‌تواند اصول کلی ارائه کند، که شاید در حد یک پارادایم باشند. این اصول به درک چالش‌های توسعه و سازماندهی روند یافتن راه‌حل‌ها کمک می‌کنند. هر ملتی می‌تواند با استفاده از این اصول و با در نظر گرفتن تاریخ و شرایط منحصربه‌فرد خود، تصمیم بگیرد که کدام سیاست‌ها برایش مناسب‌تر هستند. همان‌طور که ژان پیزانی-فری^۳ در مقاله‌اش در همین کتاب استدلال می‌کند: «مزیت مهم پارادایم‌های سیاستی این است که جهت‌دار هستند.» هنگامی که قرار است سیاستمداران جهت‌گیری‌های سیاستی خود را عوض کنند و سیاست‌های جدیدی پیش بگیرند، دولت‌ها فرایندی اکتشافی را طی می‌کنند که طی آن از موفقیت‌ها و شکست‌های دولت‌های دیگر درس می‌گیرند.

سوم این‌که، هرچند باید بر اساس تجربه‌های دیگر نسخه‌هایی تجویز کرد، اما برای پرهیز از وسوسه‌آرائه نسخه‌های همه‌شمول، توصیه‌های سودمند می‌توانند در قالب گزاره‌های شرطی بیان شوند؛ از این دست که: «اگر مجموعه شرایط شما چنین است، این کار را انجام دهید» و «اگر مجموعه شرایط شما چنان است، کار دیگری بکنید». این رویکرد مستلزم آن است که هم روشی تشخیصی برای شناسایی مجموعه شرایط مرتبط وجود داشته باشد، و هم یک طبقه‌بندی تجویزی که سیاست‌های مناسب را برای شرایط متفاوت فهرست کند.

چهارم این‌که، در مباحثات سیاسی و اقتصادی روایت‌ها اهمیت دارند. روان‌شناسان مدت‌هاست که معتقدند ذهن منطقی انسان به‌طور طبیعی گرایش دارد اطلاعات را از طریق روایت‌ها پردازش کند. در میان دانشمندان علوم اجتماعی نیز، علاقه فزاینده‌ای به قدرت روایت‌ها در شکل‌دهی به سیاست وجود دارد. پارادایم‌ها نیز خود نوعی روایت هستند: آن‌ها به ساختارمند کردن تفکر در مورد سیاست‌های مناسب کمک می‌کنند. به‌علاوه، در نظام‌های دموکراتیک، رأی‌دهندگان باید در مورد مزیت هر رویکرد سیاستی متقاعد شوند. مباحثاتی که در این مسیر پیش می‌آید، نه بر سر مزایای فنی یک سیاست خاص، بلکه بر سر پارادایمی است که سیاست از آن برمی‌آید و نیز ارزش‌هایی که در آن پارادایم نهفته است. سیاست‌گذارانی که بدون یک پارادایم وارد میدان سیاسی می‌شوند، گویی با دست بسته به نبرد می‌روند.

در این مقدمه، ما بر عناصر محوری تمرکز می‌کنیم؛ عناصری که به باور ما می‌توانند پایه و اساس یک اجماع جدید سیاست‌گذاری را تشکیل دهند تا جایگزین «اجماع واشنگتن» شود. ابتدا با اصول اساسی‌ای که سیاست‌گذاری را جهت می‌دهند آغاز می‌کنیم و سپس، با بهره‌گیری از مقالاتی که آمده است، نشان

1. Principles

2. Policies

3. Jean Pisani-Ferry

می‌دهیم چگونه می‌توان این اصول را به‌گونه‌ای ترکیب کرد که چهارچوب فکری منسجمی برای یک رویکرد جدید پدید آورند.

۳- پنج اصل بنیادین

۱. موضوع فقط پول نیست؛ اصل اساسی بهزیستی است.

دست‌کم از زمان جان استوارت میل، در اندیشه اقتصادی ایده‌ای قدیمی وجود دارد که می‌گوید بازار باید دربارهٔ این تصمیم بگیرد که چه چیزی و چگونه تولید شود، درحالی‌که دولت باید از طریق مالیات‌ها و انتقالات، شکست‌های بازار و بازتوزیع را بر عهده بگیرد. در اقتصاد عمومی مدرن، این دیدگاه با کار پیشگامانهٔ دایموند و میرلیس^۱ گره خورده است که به شیوه‌ای دقیق دربارهٔ کارایی تولید استدلال کردند.

در نتیجهٔ کار آن‌ها، ایدهٔ جدایی کارایی^۲ از توزیع^۳ شکل گرفت. می‌توان وظیفهٔ بازتوزیع را با مالیات‌ها و پرداخت‌های انتقالی بهینه‌ای انجام داد که به خانوارها تعلق می‌گیرد، درحالی‌که کسب‌وکارها هم بتوانند تا حد زیادی بدون اخلال (یا بدون تحریف) فعالیت کنند؛ مشروط بر اینکه از سودشان مالیات گرفت. این امر ایجاب می‌کند که حتی اقتصاددانان دغدغه‌مند عدالت اجتماعی نیز برای ایجاد یک اقتصاد بازار کارآمد تلاش کنند. این نتیجه‌گیری، دیدگاه‌های برابری‌طلبان را با طرفداران اقتصاد مبتنی بر بازار پیوند می‌دهد و این اقدام را توجیه می‌کند: تلاش برای بزرگ‌تر کردن حجم کیک اقتصاد، پیش از آنکه در مورد نحوهٔ بهینهٔ تقسیم آن تصمیم‌گیری شود.

با اینکه اجماع واشنگتن تا حد زیادی دربارهٔ مسائل توزیعی سکوت کرده بود، چنین طرز تفکری کاملاً با محور اصلی آن سازگار است. جدایی کارایی و توزیع به طور ضمنی در توصیه‌های این اجماع نهفته بود: اینکه هزینه‌های عمومی باید منحصراً بر زیرساخت‌ها، امنیت، بهداشت و آموزش متمرکز شود، و در مقابل استفاده از سیاست صنعتی مورد تردیدشان بود، لغو مقررات را لازم می‌دانستند و می‌گفتند شرکت‌های دولتی را باید خصوصی‌سازی شوند.

این چهارچوب فکری به یک استنباط سیاسی نیز می‌انجامید که از اجماع واشنگتن سلب مسئولیت می‌کرد: اگر دستیابی به توزیع عادلانه از دستیابی به کارایی قابل تفکیک باشد، پس عدم توجه به منافع فقرا، عمدتاً متوجه تصمیم‌گیری خود کشورها است، نه اینکه حاصل جهت‌گیری‌های خود «اجماع واشنگتن» باشد. «راه سوم» که سیاستمدارانی مانند بیل کلینتون و تونی بلر از آن حمایت می‌کردند نیز با همین

1. Diamond and Mirrlees

2. Efficiency

3. Distribution

الگوی نظری قابل توضیح بود. پیام این الگو آن است که اگر دولت بتواند از طریق مالیات‌های بازتوزیعی و برنامه‌های انتقالی واکنش مالی مناسبی نشان دهد، دیگر تعارض بنیادینی میان جستجوی کارایی و برابری وجود نخواهد داشت.

این رویکرد هنوز هم حاوی نکات مثبت زیادی است. در مورد تولید بخش خصوصی، اتکا به بازار برای اغلب تصمیمات تخصیصی اغلب رویکرد درستی است. با این حال، در سال‌های پس از اجماع واشنگتن، مجبور شدیم یک درس قدیمی را از نو بیاموزیم: اینکه چه چیزی تولید می‌کنید، چگونه آن را تولید می‌کنید (مثلاً از طریق چه نوع مشاغلی) و کجا آن را تولید می‌کنید، اهمیت دارد. تمام آسیب‌های اقتصادی و اجتماعی را نمی‌توان یا نباید تنها با توزیع مجدد پس از تولید اصلاح کرد. برخی از این مشکلات باید قبل یا در حین فرآیند تولید اصلاح شوند؛ وضعیتی که اکنون برخی آن را «پیش‌توزیع» می‌نامند.

چرا اصول میل-دایموند-میرلیز^۱ گاهی ناکام می‌ماند؟ نخست به این دلیل که یکی از مفروضه‌های کلیدی آن در عمل مسئله‌ساز است: اینکه می‌توان همه رانت‌ها (سودهای خالص) را مشمول مالیات کرد. از نظر فنی تشخیص و اندازه‌گیری رانت‌ها در برابر بازدهی‌های عادی دشوار است. این کار در جهانی که «تخریب خلاق» در آن جریان دارد و سود محرک نوآوری است، دشوارتر هم می‌شود. در اقتصاد جهانی‌شده امروز نیز لایه دیگری از پیچیدگی وجود دارد: قیمت‌گذاری انتقالی^۲ که به شرکت‌ها اجازه می‌دهد سود خود را به حوزه‌های قضایی دارای مالیات پایین منتقل کنند. افزون بر این، بخش بزرگی از رانت‌ها در قالب دستمزد نیروی کار ظاهر می‌شود و تفکیک بهره‌وری واقعی از رانت را دشوار می‌کند. مالیات‌ستانی از رانت نیروی کار^۳ جدا از دستمزدهای معمول تقریباً ناممکن است.

مشکل دیگر برای تفکیک میان برابری و کارایی این است که اقتصادهای مدرن آکنده از انواع پیامدهای بیرونی^۴ هستند؛ پیامدهایی که ممکن است مداخله مستقیم در فرآیند تولید را ضروری سازند. البته این پیامدها تازه کشف نشده‌اند، و استفاده از سیاست برای اصلاح آن‌ها نیز سابقه‌ای طولانی دارد. اما آنچه امروز تازه است، ظهور پیامدهای بیرونی عظیم و گسترده است؛ پیامدهایی که حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را هم‌زمان متأثر می‌سازند. نمونه بارز آن، اثر ضریب‌فزاینده منفی^۵ است که هنگام نابودی تعداد زیادی از مشاغل پردرآمد بر جوامع محلی وارد می‌شود و به نابودی سرمایه اجتماعی و تضعیف انسجام می‌انجامد. نتیجه آن تنها بیکاری نیست، بلکه افزایش اعتیاد به مواد مخدر، جرم، فروپاشی خانواده‌ها و سایر آسیب‌های اجتماعی است.

1. Mill–Diamond–Mirrlees

2. transfer pricing

3. labour rents

4. externalities

5. negative multiplier

این پیامدهای بیرونیِ عظیم می‌توانند مثبت هم باشند. ریکاردو هاسمن در مقاله‌اش نمونه‌ای از این پیامدهای مثبت را ارائه کرده است: شواهد فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد کشورهایی که بیشتر صادرات دارند، سریع‌تر رشد می‌کنند و حتی بیش از نسبت افزایش صادرات رشد می‌کنند، چون با سرعت بیشتری فناوری‌های نوآورانه را به کار می‌گیرند و در این فرآیند، درباره فرصت‌های صادراتی جدید در حاشیه گسترده‌تر^۱ نیز می‌آموزند. همه این منافع نصیب خود شرکت‌های صادرکننده نمی‌شود، بلکه کل جامعه از آن متأثر می‌شود و این دقیقاً همان تعریف پیامد بیرونی است.

تفکیک کارایی و توزیع مستلزم آن است که دولت‌ها بتوانند از طریق نظام‌های مالیاتی گسترده، درآمد کافی به دست آورند. اما به‌ویژه از آنجاکه بسیاری از کشورهای اروپایی ۴۰ درصد از درآمد ملی (یا بیشتر) را از طریق مالیات تأمین می‌کنند، درباره حدود ممکن مالیات‌ستانی بحث فعالی جریان دارد. بنابراین، هرچند در کشورهای دارای درآمد پایین و متوسط می‌توان مالیات‌ستانی را بسیار گسترش داد، اما ممکن است در چندین کشور با درآمد بالا، به سقف این امکان نزدیک شده یا حتی همین حالا هم به سقف ممکن مالیات‌ستانی رسیده باشیم. اگر چنین باشد، همان‌طور که اولیویه بلانشار^۲ در مقاله خود ادعا می‌کند، «شاید به‌جای اتکا به فرایند بازتوزیع، نیازمند مداخله مستقیم‌تر در سازوکار بازار باشیم».

برخی از اقتصاددانان، مالیات بر ثروت را به عنوان راهی برای خروج از این تنگنا ترویج می‌کنند. اما اندازه‌گیری ثروت دشوار است و اغلب این دارایی‌ها به راحتی قابل انتقال به کشورهای دیگر هستند. بدون سطحی از همکاری جهانی که در حال حاضر غیرواقعی به نظر می‌رسد، بعید است مالیات بر ثروت بتواند درآمدهای بسیار بزرگی را تأمین کند. همچنین، درحالی که می‌توان از دارایی‌های ثابت مانند مسکن مالیات گرفت، مالیات‌های بالاتر بر دارایی باید به تدریج اعمال شوند تا افرادی که اخیراً خانه‌های خود را خریده‌اند، جریمه نشوند.

مسئله ظریف‌تر، اما در عین حال بنیادی‌تر در مورد اجماع واشنگتن (و اصل میل-دایموند-میرلیس که زیربنای آن بود) درکی است که از رفاه دارد. در یک دنیای فایده‌گرا همه چیز هم‌سنگ و قابل قیاس است و می‌تواند بر روی یک بُعد واحد قرار گیرد. در این دنیا می‌توان از پرداخت‌های انتقالی برای جبران خسارت بازندگان استفاده کرد. باین حال، همان‌طور که فرانسیسکو اچ. جی. فریرا در فصل مربوط به نابرابری تأکید می‌کند، آنچه برای شکوفایی انسان اهمیت دارد، صرفاً توزیع درآمد پولی نیست (حتی زمانی که شامل جبران خسارت باشد). توزیع ارزش شخصی (عزت نفس)، احترام، جایگاه اجتماعی و به رسمیت شناخته شدن در جامعه نیز اهمیت زیادی دارند. این عوامل ذاتاً مهم هستند و نمی‌توان به سادگی با یک برداشت

1. extensive margin

2. Olivier Blanchard

مادی‌گرایانه از بهزیستی، آن‌ها را نادیده گرفت.

ما با راوی کانبور^۱ موافقیم که تأکید می‌کند: شناخت اهمیت این نابرابری‌های چندبعدی نباید به عنوان پوششی برای پشت‌گوش‌انداختن آنچه می‌توان (و باید) با مالیات‌ها و پرداخت‌های انتقالی انجام داد، استفاده شود. اما همچنین بر این باوریم که اگر تعریف بهزیستی و چگونگی توزیع آن را از منظری گسترده‌تر ببینیم، به مسائلی برمی‌خوریم که در موقعیت‌های عینی و مشخص، یعنی همان‌هایی که سیاست‌گذاران مرتباً با آن‌ها روبه‌رو می‌شوند، اهمیتی واقعی دارند. برای مثال، در شهری که معدن زغال‌سنگ برای یک نسل شالوده اصلی اقتصاد بوده است، یک معدنچی ۵۰ ساله به‌وضوح از اینکه مجبور شود شغل خود را با شغل پیشخدمت هتل یا اپراتور تلفن عوض کند، ناراضی خواهد بود؛ حتی اگر شغل جدید درآمد بهتری داشته باشد. همچنین، یک فرد بیکار ساکن منطقه‌ای که از نرخ بالای بیکاری رنج می‌برد، مشتاق نخواهد بود که صدها مایل آن‌طرف‌تر، در مناطقی که هیچ خانواده، دوست یا پیوند اجتماعی ندارد، شغلی پیدا کند در نتیجه به رویکردی نیاز داریم که دربارهٔ انواع ساختارهای پاداش‌دهی تعبیه‌شده در یک سیستم اقتصادی به‌طور عمیق‌تری بیندیشد. اگر سیستم، رقابت را محدود کند و نتواند از رانت‌ها مالیات بگیرد، قطعاً اعتماد به بازار تضعیف می‌شود. هنگامی که بازارها به‌صورت ناقص عمل می‌کنند، دلیلی محکم برای مداخلات در بازار کار وجود دارد؛ برای مثال از طریق حداقل دستمزد.

مقررات مربوط به حاکمیت شرکتی نیز تعیین می‌کنند که گروه‌های مختلف چگونه پاداش بگیرند. نکتهٔ حیاتی اینجاست که مردم نه‌فقط به توزیع پس از مداخلهٔ دولت، بلکه به پاداش‌های بازار به عنوان بازتابی از فرصت‌ها نگاه می‌کنند و اغلب به این نتیجه می‌رسند که به‌خاطر توزیع قدرت اقتصادی و سیاسی است که این پاداش‌ها به‌طور ناعادلانه‌ای تحریف و مخدوش شده‌اند.

همچنین، این موضوع مطرح است که آیا کالاها و مشاغل در یک محل تولید و ایجاد می‌شوند؟ مناطق جغرافیایی اغلب با تولید انواع متمایزی از کالاها شناخته می‌شوند. هنگامی که مزیت نسبی یک منطقه تغییر می‌کند، از دست رفتن ساختارهای اجتماعی که با تولید آن کالاها مرتبط بودند، می‌تواند حس هویت کارگران را تضعیف کند. این امر به‌معنای توجه بیشتر به «سیاست‌های مکان‌محور» است که در بخش‌های بعدی به تفصیل به آن می‌پردازیم.

1. Ravi Kanbur

۲. مکان به اندازه رشد اهمیت دارد.

اگرچه بیشتر وقت‌ها مانیفست «نئولیبرال» (یعنی محافظه‌کار) را متن ویلیامسون می‌دانند، اما جالب است که در این متن، رشد اقتصادی به‌عنوان یک هدف اصلی اصلاحات سیاستی، بیشترین اهمیت را ندارد. عدم تأکید بر رشد، منحصر به اجماع واشنگتن یا رویکردهای به‌اصطلاح نئولیبرال نیست. طی ربع قرن گذشته، رویکردهای «ترقی‌خواه» متمایل به نوعی توسعه بوده‌اند که در آن به‌جای رشد، اهداف سیاستی دیگری (مانند توزیع) مورد تأکید قرار بگیرد. حتی در نهادهایی مانند بانک جهانی، رشد، دیگر آن اولییتی را ندارد که در اجماع پس از جنگ جهانی دوم داشت. این امر بیش از آنکه ناشی از تغییر شرایط در کشورهای در حال توسعه و نوظهور باشد، مدیون مدهای فکری در حال تغییر در ایالات متحده و اروپاست. همان‌طور که تیمو بوپارت^۱ در مقاله‌اش تأکید می‌کند: «رشد اقتصادی که با میانگین تولید ناخالص داخلی سرانه اندازه‌گیری می‌شود، هنوز هم شاخص موفقیتی است که اهمیتی درجه اول دارد و در سال‌های آینده نیز چنین خواهد ماند؛ به‌ویژه برای کشورهای در حال توسعه».

اجماع واشنگتن بر کارایی تخصیصی ایستا^۲ تمرکز داشت: قرار بود آزادسازی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی تضمین کنند که «قیمت‌ها درست هستند» و عاملان خصوصی می‌توانند به سیگنال‌های قیمتی پاسخ دهند. به نظر می‌رسد فرض ضمنی این بوده است که اگر به بازار اجازه داده شود کار خود را انجام دهد، به دنبال آن، رشد اقتصادی به‌طور طبیعی از راه خواهد رسید.

به لطف رویکرد مدرن به رشد، ما بسیار بهتر از اقتصاددانان آن زمان درک می‌کنیم که کارایی تخصیصی ایستا با کارایی پویا^۳ کاملاً متفاوت است، و اینکه برای برانگیختن رشد اقتصادی «اصلاح قیمت‌ها» نه شرط لازم است و نه شرط کافی. در سال ۱۹۸۹، انقلاب آکادمیک رشد درون‌زا^۴ تازه در حال آغاز بود؛ پارادایم رشد «تخریب خلاق» که فیلیپ آگیون و جان ون رینن در مقاله‌شان بر آن تأکید می‌کنند، تا دهه بعد به‌طور رسمی صورت‌بندی نشد.

در پارادایم شومپیتری «تخریب خلاق»، سرمایه‌گذاری در نوآوری به انگیزه دستیابی به رانت نوآوری انجام می‌شود. بنابراین، از بین بردن تمام رانت‌ها از طریق آزادسازی و رقابت، در واقع می‌تواند برای رشد مضر باشد. اما نمی‌توان اجازه داد که این رانت‌ها بیش از حد بزرگ شوند: در آن صورت نوآوران دیروز وسوسه خواهند شد که از رانت‌های خود برای جلوگیری از نوآوری‌های بعدی استفاده کنند، چون نمی‌خواهند خودشان قربانی تخریب خلاق شوند. همه این موارد حاکی از یک تعامل ظریف و پیچیده بین سیاست‌ها، انگیزه‌ها و

1. Timo Boppart

2. Static Allocative Efficiency

3. Dynamic Efficiency

4. Endogenous Growth

تصمیمات حاکم بر نوآوری است که در زمان ویلیامسون در تحلیل اقتصادی غایب بود.

در نتیجه، عواملی که یک محیط توانمندساز برای رشد ایجاد می‌کند، بسیار غنی‌تر و دقیق‌تر از رویکرد «فقط کارایی ایستا» هستند. تصمیمات نوآوری مملو از پیامدهای جانبی و شکست‌های بازار هستند که با سیاست‌های مدبرانه دولت می‌توان به آن‌ها رسیدگی کرد. برای مثال: دانش به شیوه‌هایی سرریز^۱ می‌کند که به نفع مالکان اصلی آن دانش نیست. باید چهارچوب‌هایی برای حفاظت از مالکیت فکری پیدا کرد. برخی نوآوری‌ها کاملاً قابلیت ثبت اختراع ندارند، بنابراین رانت‌ها ممکن است به مقلدانی برسد که سرمایه‌گذاری نکرده‌اند، شکست در هماهنگی^۲ ممکن است مانع از انجام سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز در نوآوری و موارد مشابه شود.

استدلال‌های قوی‌ای از سیاست نوآوری فعال دفاع می‌کنند؛ چه در اقتصادهای پیشرفته و چه در حال توسعه. چون دولت می‌تواند هم مرز فناوری را گسترش دهد و هم اطمینان حاصل کند که شرکت‌ها برای پذیرش و انطباق مناسب‌ترین فناوری‌ها، حمایت لازم را دریافت می‌کنند. دولت می‌تواند فراتر از داشتن یک سیستم حقوقی قوی که از حقوق مالکیت فکری محافظت می‌کند، به آموزش سرمایه انسانی مورد نیاز هم کمک کند. همچنین می‌تواند با حصول اطمینان از اینکه سیستم مالی به‌طور مؤثر سرمایه را به سمت شرکت‌های دارای پتانسیل رشد هدایت می‌کند، نوآوری را تشویق کند. این یک چالش خاص است، به‌ویژه زمانی که فقدان وثیقه یا سایر شکست‌های بازار مالی مانع از انجام این کار توسط بخش خصوصی می‌شود.

رشد، اثرات مثبتی دارد که بسیار فراتر از درآمدها، دستمزدها و مصرف است. برای نمونه رشد، درآمدهای دولت را افزایش و محدودیت‌های بودجه را کاهش می‌دهد و این امکان را برای دولت‌ها فراهم می‌کند که بیشتر برای بهداشت، آموزش و مستمری‌ها هزینه کنند. این یکی از دلایلی است که، همان‌طور که لنت پریچت تأکید کرده است، شاخص‌های توسعه انسانی، مانند آن‌هایی که توسط برنامه توسعه سازمان ملل سنجیده می‌شوند (مثل فقر کمتر، امید زندگی بالاتر، مرگ‌ومیر کمتر کودکان، بهبود سواد و مهارت‌های حساب و کتاب و غیره)، همبستگی شدیدی با رشد اقتصادی دارند.

جالب است که در زمان بی‌اعتمادی عمومی به سیاستمداران و سیاست دموکراتیک، برای سنجش اعتماد سیاسی، رشد یک متغیر پیش‌بینی‌کننده قابل اعتماد است. به نظر می‌رسد زمانی که سیاستمداران قادر به ارائه یک اقتصاد در حال رشد هستند، شهروندان بیشتر به آن‌ها اعتماد می‌کنند. جالب اینجاست که رشد بیش از سایر دستاوردهای اقتصادی، مانند تورم پایین، اعتمادآفرین است.

1. Spill Over

2. coordination failure

۳. تضمین پایداری اقتصادی: دولت به مثابه بیمه‌گر نهایی

اکثر مردم ترجیح می‌دهند زندگی آرام، شغل باثبات و مصرف کم‌نوسانی داشته باشد. به همین دلیل مدت‌هاست که مقابله با نوسان‌ها و تثبیت دستاوردهای اقتصادی، یک هدف سیاستی بوده است. نوسان انواع مختلفی دارد، اما اجماع واشنگتن تنها بر روی یک نوع تمرکز کرد: نوسانات اقتصاد کلان ناشی از سیاست‌های پولی و مالی غیرمسئولانه. معلوم شد که تأکیدش ناکافی است. سیاست‌گذاران باید بر مقابله با انواع نوسان‌ها تمرکز کنند و سیاست‌هایی را مختص مقابله با نوسان طراحی کنند. برای این تغییر دیدگاه علاوه بر دلایل اقتصادی استاندارد، دلایل سیاسی و اجتماعی‌ای وجود دارد.

تمرکز اجماع واشنگتن در آن زمان منطقی بود. این اجماع در کنفرانسی در مورد آمریکای لاتین شکل گرفت؛ منطقه‌ای که در سال ۱۹۸۹ داشت از بزرگ‌ترین بحران بدهی‌اش خارج می‌شد و درگیر رکودهای عمیق و بیکاری بالا بود. در اکثر کشورها، کسری بودجه‌ای که از طریق استقراض خارجی تأمین می‌شد، عامل بدهی بالا بود. هنگامی که دیگر استقراض امکان‌پذیر نبود، دولت‌ها برای تأمین مالی کسری‌های مالی به خلق پول روی آوردند، که تحت نرخ‌های ارز ثابت، باعث ازدست‌رفتن ذخایر ارزی و در نهایت بحران تراز پرداخت‌ها شد. درسی که ویلیامسون استخراج کرد ساده بود: سیاست‌های پولی و مالی را اصلاح کنید تا نوسانات اقتصاد کلان از بین برود.

امروزه، اقتصاددانان، بسیار بهتر از اواخر دهه ۱۹۸۰ درک می‌کنند که سیاست‌های نادرست پولی و مالی یکی از علت‌های مهم نوسان است، اما قطعاً تنها علت نیست. همان‌طور که بحران مالی بزرگ ۲۰۰۷-۲۰۰۹ نشان داد، سیاست‌گذاران همیشه به این آموزه اعتنا نمی‌کنند. شرایط اقتصادی مطلوب که پیش از آن وجود داشت، اجازه داد تا عدم تعادل‌هایی در بخش مالی ایجاد شود؛ پدیده‌ای که نشان می‌دهد چگونه بخش مالی خود می‌تواند منبع مهمی از شوک‌ها باشد و چگونه مقررات‌گذاری مالی مناسب جزء اساسی سیاست‌های ثبات‌بخشی به اقتصاد است. ویلیامسون از این موضوع آگاه بود: او تحرک آزاد سرمایه را دقیقاً به این دلیل از ۱۰ فرمان خود حذف کرد که می‌توانست بی‌ثبات‌کننده باشد، اما این را در مقاله اصلی به‌صراحت بیان نکرد. همان‌طور که هلن ری در مقاله‌اش در این کتاب توضیح می‌دهد، امروزه اقتصاددانان و گردانندگان بانک‌های مرکزی مشغول توسعه مقررات احتیاطی خرد و کلان هستند و نهادهایی مانند صندوق بین‌المللی پول، کنترل‌های سرمایه را ابزار دیگر دولت‌ها برای مبارزه با بی‌ثباتی می‌دانند.

ریکاردو ریس و آندرس ولاسکو در این کتاب تأکید می‌کنند که اقتصاددانان امروزه بهتر درک می‌کنند که بدون دخالت دولت، برخی بازارهای مالی (مانند بازارهای انواع خاصی از بیمه) هرگز شکل نمی‌گیرند و برخی بازارها هم در دوره‌های بحران مالی از بین می‌روند. بخشی از این نقش حیاتی دولت را می‌توان با

سیاست پولی انجام داد (مثل اقدام ماریو دراگی^۱ برای حمایت از یورو؛ با شعار «هر کاری لازم است بکنید»)، اما سیاست پولی به ناچار باید توسط قدرت‌های مالیات‌ستانی و استقراض دولت پشتیبانی شود. این توجیه قدرتمندی است برای کنشگری مالی، که از نقش‌کنیزی بسیار فراتر می‌رود.

نکته حیاتی این است که نوسانات فقط در سطح کلان نیستند، و اجماع واشنگتن تقریباً هیچ توجهی به سایر منابع نوسان نداشت. یک نمونه بارز، نوساناتی است که افراد به دلیل شوک‌های خاص و غیرسیستماتیک^۲ و عمدتاً همراه با ضمانت‌ناپذیری، با آن‌ها مواجه هستند: آن‌ها ممکن است شغل خود را از دست بدهند، بیمار یا ناتوان شوند، بیش از حد انتظار عمر کنند و پس‌انداز بازنشستگی‌شان به پایان برسد و مواردی از این دست. این نوسان‌ها نه تنها منجر به یکنواخت نبودن مصرف افراد می‌شوند، بلکه منبع اضطراب و استرس نیز هستند و پیامدهای جدی برای سلامت و بهزیستی عمومی دارند.

علاوه بر این، چنین نوساناتی می‌تواند پیامدهای سیاسی داشته باشد: شهروندی که قادر به یافتن شغل یا تأمین مراقبت‌های بهداشتی برای فرزند بیمار خود نیست، طبیعتاً عصبانی شده، از سیاست‌های جریان اصلی سرخورده می‌شود و ممکن است به سمت جایگزین‌های افراطی یا پوپولیستی کشیده شود. همان‌طور که نیکلاس بار در مقاله‌اش در این کتاب تأکید می‌کند، دولت رفاهی که به درستی عمل کند، باید در برابر این پیشامدهای احتمالی پوشش بیمه‌ای فراهم کند.

آخرین نکته، که قطعاً کم‌اهمیت‌ترین نکته نیست، این است که رویدادهای اخیر بر خطرات مرتبط با انواع دیگری از نوسانات تأکید کرده‌اند. همان‌طور که آلیستر مک‌گوایر، خوان کوستا-ای-فونت و رانجیتا توماس در این کتاب بحث کرده‌اند، همه‌گیری کووید-۱۹ به ما یادآوری کرد که اداره سیستم‌های مراقبت بهداشتی‌ای که برای جهش‌های ناگهانی و بزرگ تقاضا آماده نیستند، چقدر می‌تواند پرهزینه باشد. خیلی از سیستم‌های مراقبت بهداشتی، از جمله سیستم‌های بسیاری از کشورهای پیشرفته، برای مقابله با جهش‌های ناگهانی در تقاضا فاقد ظرفیت مازاد بودند و در حوزه تجهیزات ضروری، مانند دستگاه‌های تنفس مصنوعی، برای مقابله با وضعیت‌های اضطراری منابع کافی نداشتند.

همچنین، سال‌های اخیر به ما نشان داد که زنجیره‌های تأمین جهانی چقدر شکننده هستند و چقدر در برابر شوک‌های اقتصادی و ژئوپلیتیکی آسیب‌پذیرند. تهاجم روسیه به اوکراین نشان داد که عرضه مواد غذایی و قیمت‌ها می‌توانند به‌طور شدیدی به شوک نامطلوب یک تولیدکننده بزرگ غلات، واکنش نشان دهند. و البته، تغییرات اقلیمی، شرایط آب و هوایی را هر چه بیشتر با نوسان روبرو خواهد کرد؛ با تمام پیامدهای

1. Mario Draghi

2. Idiosyncratic

اقتصادی و اجتماعی ملازم و زیان‌بار آن. ما با دایان کوپیل^۱ موافقیم که: «نقص عملکرد ماشین نوآوری، فقدان تاب‌آوری یا امنیت عرضه در حوزه اقتصاد است، این امر توسط شوک‌های متعددی که از سال ۲۰۰۸ رخ داده‌اند، آشکار شده است». نتیجه‌گریزناپذیر این است که تاب‌آوری نظم اقتصادی و اجتماعی باید هدف محوری سیاست‌گذاری باشد. این موضوع به‌طور کامل در اجماع واشنگتن غایب بود.

از آنجاکه محیط زیست احتمالاً به منبع مهم‌تری از شوک‌های متعدد تبدیل خواهد شد، کشورهای جهان باید گرد هم آیند تا در تلاش برای کاهش میزان کربن مشارکت کنند. اما برای بسیاری از کشورها، در کوتاه‌مدت تنها گزینه انطباق خواهد بود؛ یعنی ساختن ساختارهایی که در برابر شوک‌ها تاب‌آور باشند. این نکته‌ای است که هم الیزابت رابینسون و چاکوومریجه اوکرکه، و هم رابین برگس و تیم دوبرمن، در مقالات خود بیان می‌کنند.

به‌عنوان مثال، بسیاری از ملت‌ها مجبور خواهند بود استانداردهای مورد استفاده برای تاب‌آوری در برابر سیل را بازبینی کرده و سرمایه‌گذاری‌های لازم را انجام دهند. دولت‌ها مجبور خواهند بود زیرساخت‌های عمومی را برای پاسخگویی به این خطر فزاینده بازطراحی کنند. شیوه‌ای که دولت‌ها بیمه اجتماعی ارائه می‌دهند نیز باید مورد بازنگری قرار گیرد و در این مسیر پرسش‌های دشواری در مورد چگونگی جابه‌جایی برخی جمعیت‌ها به عنوان بخشی از فرآیند انطباق، مطرح می‌شود.

۴. بدون سیاست خوب، اقتصاد خوب پدید نمی‌آید.

شعار معروف جیمز کارویل در کمپین انتخاباتی بیل کلینتون این بود: «مهم اقتصاد است، احمق جان!». این عبارت در واقع پیش‌فرض نهفته‌ای بود که اجماع واشنگتن نیز بر آن بنا شده بود. در مانیفست اصلی جان ویلیامسون، هیچ اشاره‌ای به ابعاد «اقتصاد سیاسی» اصلاحات نشده است. باین‌حال، در واقعیت امر، در همه جا روندهای سیاسی و تصمیمات دولت‌ها تعیین‌کننده بودند: در کشورهای توسعه‌یافته‌ای مانند بریتانیا و ایالات متحده، رونالد ریگان و مارگارت تاچر با اتکا به یک برنامه سیاسی، در حال تغییر شکل اقتصادهای ملی خود بودند، درحالی‌که در کشورهایی مانند برزیل، آرژانتین و شیلی، ژنرال‌های مستبد، سیاست‌هایی مشابه با اجماع واشنگتن را به اجرا درمی‌آوردند.

اما در سال ۱۹۸۹، این پیش‌فرض بنیادین بسیار ساده به نظر می‌رسید: اقتصاد را درست کن، سیاست خودش درست می‌شود. سه دهه تجربه به ما آموخته است که اصلاحات اقتصادی تحمیل‌شده از سوی حاکمان خودکامه داخلی یا وام‌دهندگان خارجی، اگرچه به‌طور بالقوه می‌توانند سودمند باشند، اما اغلب

1. Diane Coyle

فاقد مشروعیت و مالکیت داخلی^۱ هستند و به محض تغییر شرایط سیاسی یا مالی، عقب‌گرد کرده و لغو می‌شوند. علاوه بر این، همان‌طور که گیلرمو کالوو نیز استدلال کرده، سیاست‌هایی که موقتی تلقی می‌شوند و در نتیجه فاقد اعتبارند، می‌توانند پیامدهای نامطلوب گسترده‌ای به دنبال داشته باشند.

ممکن است اصلاح‌گران اقتصادی دهه ۱۹۸۰ اهمیت مؤلفه سیاست را نادیده گرفته باشند، اما تکرار این اشتباه در دوران کنونی خردمندان نخواهد بود. امروز اگر به سراسر جهان بنگریم، به نظر می‌رسد که عکس گفته کارویل صادق است: این روزها، «مهم سیاست است، احمق جان!». از پایان آرمان‌های دموکراتیک در روسیه تا مستحکم‌تر شدن استبداد در چین، از عقب‌نشینی دموکراسی در مجارستان و ترکیه گرفته تا بازگشت آشکالی از دیکتاتوری در ونزوئلا و نیکاراگوئه و سلسله کودتاهای اخیر در آفریقای سیاه، از چرخش‌های سیاسی آشفته در ایالات متحده گرفته تا نارضایتی فزاینده از دموکراسی در بسیاری از دموکراسی‌های دیرپای غربی، فهرست آسیب‌ها و نارسایی‌های سیاسی طولانی و نگران‌کننده است.

یکی از نگرانی‌های اصلی این است که شوک‌های اقتصادی به‌طور فزاینده‌ای ریشه در تحولات سیاسی خواهند داشت یا توسط آن‌ها تشدید می‌شوند. البته این پدیده جدیدی نیست؛ در طول تاریخ، جنگ‌ها همواره منبع عظیمی از شوک‌های اقتصادی بوده‌اند، واقعیتی که رخدادهای اخیر جهانی بار دیگر آن را به ما یادآوری کرده‌اند. همچنین، بسیاری از کشورها بین ادوار دیکتاتوری و دموکراسی در نوسان بوده‌اند، که این امر خود منشأ بی‌ثباتی‌های اقتصادی بوده است. این مخاطرات همچنان ما را تهدید می‌کنند، اما امروزه آن‌ها تنها منابع بی‌ثباتی نیستند. همان‌طور که جوامع در حال مقابله با پیامدهای جهانی شدن، تغییرات فنی و دگرگونی‌های اقلیمی هستند و با واقعیت‌های پوپولیسم و قطبی‌شدن سیاسی دست‌وپنجه نرم می‌کنند، این خطر رو به افزایش است که سیاست خود به منبع اصلی شوک‌های اقتصادی تبدیل شود.

تجربه اخیر برگزیت در بریتانیا مثال واضح و گویایی است. صرف‌نظر از دیدگاهی که در مورد مزایای این تصمیم اتخاذ شود، برگزیت، در کشوری که به ثبات شهره بود، محیط سیاسی بسیار بی‌ثباتی را پدید آورد. واکنش سیاستمداران در کشورهای مختلف به نارضایتی‌های ناشی از مهاجرت، پیامدهای مهمی برای اقتصاد خواهد داشت. در بسیاری از دموکراسی‌های قدیمی، احزاب پوپولیست با تکیه بر این موضوع در حال کسب محبوبیت هستند. در جاهای دیگر، مانند ایالات متحده، این شکاف متأسفانه اکنون به بخش جدایی‌ناپذیری از عرصه سیاست بدل شده است.

سیاست آشکارا بر نتایج اقتصادی تأثیر می‌گذارد، اما سیاست‌گذاری‌ها و پیامدهای اقتصادی نیز به نوبه خود دارای پیامدهای سیاسی هستند؛ در تفکر اجماع واشنگتن، این رابطه علی تا حد زیادی نادیده گرفته

شده بود. همان‌طور که دارون عجم‌اوغلو و جیمز رابینسون بیان کرده‌اند، بسیاری از اقتصاددانان مدت‌ها تصور می‌کردند که «اقتصاد خوب، سیاست خوب را به دنبال دارد»، به این معنا که سیاست‌های اقتصادی مطلوب لزوماً محدودیت‌های سیاسی را تخفیف می‌دهند و حتی اجرای سیاست‌های بهتر را در آینده ممکن می‌سازند. باین حال، هم مبانی نظری و هم تجربه عملی اخیر نشان می‌دهند که لزوماً چنین نیست.

امروزه سیاست‌هایی وجود دارند که اگر کسی افق دید کوتاه‌مدت داشته باشد ممکن است آن‌ها را «سیاست‌هایی مطلوب» تلقی کند، اما همین تصمیم‌ها قابلیت آن را دارند که توزیع درآمدها و منافع (رانت‌ها) را به گونه‌ای دستخوش تغییر کند که اجرای سیاست‌ها را در آینده دشوارتر سازد. برای نمونه، نمی‌توان ظهور اخیر پوپولیسم اقتدارگرا در سراسر جهان را، به عواملی مانند رکود دستمزدها و افزایش نابرابری در ایالات متحده و بریتانیا، مناطق محروم ناشی از زوال اشتغال صنعتی، و رنج عظیم انسانی حاصل از بیکاری و ورشکستگی خانواده‌ها در طول بحران مالی بزرگ ۲۰۰۷-۲۰۰۹ ربط نداد.

اغلب، اقتصاددانان به اشتباه سیاست را به مثابه یک محدودیت عمده در نظر می‌گیرند؛ محدودیتی که بر اساس آن سیاستمدارانی که تشنه بقا و تحت‌نفوذ منافع خاص هستند، مانع از اجرای سیاست‌های اقتصادی «صحیح» توسط تکنوکرات‌های خیرخواه می‌شوند. اگرچه سیاست با ساختار انگیزشی خاص خود همراه است، اما ما ترجیح می‌دهیم این رویکرد را معکوس کنیم و به سیاست به عنوان یک امکان توانمندسازی بزرگ بنگریم. زمانی که سیاست به خوبی پیش می‌رود، بسیاری از دستاوردهای خوب دیگر نیز در پی آن محقق می‌شوند. به علاوه، جایگزین اصلی سیاست، درگیری و خشونت است که به وضوح پیامدهای ناگوارتری دارند.

سیاست به معنای ایجاد بستری برای انتخاب و اجرای خط‌مشی‌ها است که بر تبعیت داوطلبانه از قوانین و مقررات استوار باشد. این امر با این درک شهروندان تسهیل می‌شود که آن‌ها در نظام حاکمیتی سهمی دارند و صرفاً به میل و هوس یک دیکتاتور وابسته نیستند. ارزش‌های دموکراتیک شامل رضایت و احترام به حق عاملیت شهروندان است؛ نه فقط به عنوان کنشگران اقتصادی در بازار، بلکه به عنوان کنشگران سیاسی با حق ایفای نقش در انتخاب سیاست‌ها و استفاده از صدای خود برای تأثیرگذاری بر نتایج.

علاوه بر این، اهداف سیاست شامل جایگاه اجتماعی (منزلت)، احترام و کرامت نیز هست، و صرفاً به پاداش‌های پولی معطوف نیست. برابری سیاسی نیز یک ارزش محوری است که هرگز توسط نظام‌های حکومتی که حقوق سیاسی شهروندان خود را نادیده می‌گیرند، قابل دستیابی نیست. چنین حقوقی دارای ارزش ذاتی هستند، نه صرفاً ارزش ابزاری. اهمیت آن‌ها به قدری بالاست که جوامع ممکن است به طور منطقی، تحمل پرداخت بهای پولی را به خاطر داشتن شهروندانی مشارکت‌جو تر و توانمندتر بپذیرند.

باین حال، آنچه گفتیم با یک هشدار همراه است: معنی خوش‌بینی نسبت به قابلیت سیاست دموکراتیک، ساده‌لوحی در مورد خطر انحراف سیاست از مسیر درست نیست. به بیان آکادمیک، هیچ تضمینی وجود ندارد که تعاملات سیاسی غیرمتمرکز در میان تعداد زیادی از مردم، به نتایج بهینه پارتو منجر شود. و حتی اگر نتیجه بهینه باشد، ممکن است توزیع مرتبط پاداش‌های اقتصادی و غیراقتصادی، با مفاهیم مطلوب ما از عدالت، سازگار نباشد.

دیدگاه مدرن اقتصاد سیاسی بر این باور است که یکی از مؤلفه‌های ساختاری مهم به‌منظور ایجاد بستری توانمندساز برای سیاست اقتصادی، نهادهای تصمیم‌گیری هستند. همان‌طور که لئونارد وانچکان^۱ در مقاله‌اش تأکید می‌کند، توصیف این پروژه به‌عنوان یافتن ترتیبات نهادی «بهینه» چندان مفید نیست. تجربه سیاست‌های موفق نشان می‌دهد که کپی‌برداری از نهادها بدون توجه به تنوع تاریخ و فرهنگ، مشکل‌ساز است. در عین حال، باید‌ها و نبایدهایی وجود دارد که باید از مطالعات تجربی آموخت. نظام‌های سیاسی‌ای که به رهبران قدرتی بی‌پاسخگویی می‌بخشند، هم ثبات اقتصادی و هم ثبات سیاسی را به خطر می‌اندازند. همچنین، ناتوانی در ایجاد ائتلاف‌های سیاسی گسترده، اجرای سیاست‌هایی را که منافع ناشی از موفقیت اقتصادی را به‌طور فراگیر به اشتراک می‌گذارند، دشوار می‌سازد.

تیم بزلی و تورستن پرسون در مقاله خود، بر اهمیت یک اجماع سیاسی لیبرال تأکید دارند که حول یک جامعه منسجم به‌عنوان پایه‌ای برای توسعه سیاسی و اقتصادی شکل گرفته باشد. اما مارگارت لوی^۲ به‌درستی خاطرنشان می‌کند که دستیابی به اجماع سیاسی لیبرال برای اقتصاددانان سیاسی پروژه بزرگی است که بسیاری از جزئیاتش باید تکمیل شود. درک چگونگی ایجاد آن اجماع، نیازمند تحقیق در بسیاری از رشته‌ها، همراه با تنوع روش‌ها خواهد بود. اقتصاد سیاسی به‌طور فزاینده‌ای در حال پیوند زدن سیاست و اقتصاد با بینش‌هایی از روانشناسی و جامعه‌شناسی است؛ این بینش بین‌رشته‌ای نشان می‌دهد که ریشه‌های انسجام هم در قوانین رسمی، و هم در هنجارها و ارزش‌های غیررسمی نهفته است. آموزه‌ای مهم برای سیاست‌گذاران اقتصادی این است که دقت کنند آیا یک سیاست خاص به ایجاد انسجام اجتماعی کمک می‌کند یا مانع آن می‌شود؛ ملاحظه‌ای که در یک رویکرد صرفاً اقتصادی غایب است.

پذیرش سیاست، محور اجماع سیاسی جدید ماست؛ رویکردی که با اجماع واشنگتن در تضاد کامل قرار دارد. ما باید درک بهتری از این داشته باشیم که سیاست چگونه می‌تواند خط‌مشی‌ها را فراگیر و پایدار سازد و همچنین به پیامدهای سیاسی خود نیز حساس باشد. این نکته، در بحثی که در ادامه درباره سیاست‌های خاص ارائه می‌دهیم، نقشی حیاتی خواهد داشت.

1. Leonard Wantchekon

2. Margaret Levi

۵. دولت توانمند: مکمل ضروری برای هر چیزی

در اجماع اولیه واشنگتن تمرکز چندانی بر ظرفیت دولت وجود نداشت، چرا که قرار بود نقش دولت به امور انتظامی، نظامی، و آموزش و بهداشت اولیه محدود شود. اما امروزه می‌دانیم که حتی برای این وظایف به‌ظاهر «ساده»، کیفیت عملکرد دولت از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. همان‌طور که لنت پریچت در مقاله‌اش تأکید می‌کند، برخی از کشورهای کم‌درآمد در آموزش سواد پایه موفق بوده‌اند، درحالی‌که برخی دیگر به شکلی فاجعه‌بار شکست خورده‌اند. این نشان‌دهنده تنوعی چشمگیر در قابلیت‌های دولت است؛ حتی در میان کشورهایی با سطوح درآمدی مشابه. بخشی از این تفاوت‌ها ناشی از تصمیمات آگاهانه دولت‌ها برای عدم سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌های خود است. سرمایه‌گذاری در دولت، یک شکل کلیدی از سرمایه‌گذاری در زیرساخت است که از ساختمان‌ها و تجهیزات فیزیکی فراتر می‌رود. ساختارهای سازمانی «صحیح» دولت خودبه‌خود ایجاد نمی‌شوند، بلکه باید فعالانه ساخته شوند.

ظرفیت‌های دولت تقریباً با تمام حوزه‌های سیاست‌گذاری مرتبط است. حتی این تصور محدود از دولت، که آن را فقط دارای وظیفهٔ پیشینه‌سازی کارایی تولید و بازتوزیع منافع حاصله می‌داند، دربارهٔ توانمندی‌های دولت پیش‌فرض پررنگی دارد. برخلاف آرمان‌شهر خیالی لیبرترین‌ها در مورد دولت کوچک، ایجاد یک اقتصاد بازار کارآمد نیازمند مجموعه‌ای از نهادهای حامی بازار است، که شامل قوانین و مقررات (چهارچوب‌های قانونی و نظارتی) می‌شود. در بسیاری از کشورها، بازارها به‌این‌خاطر توسعه نمی‌یابند که دولت بیش از حد ناکارآمد و ضعیف است. قوانین ایمنی محصولات، قراردادهای استخدامی که تعهد کارفرمایان را تضمین کند، یا قراردادهای وام که بازپرداخت بدهی توسط بدهکاران را تضمین کند، بدون ظرفیت دولت قابل اجرا نیستند. امر دیگری که به همان اندازه مهم است: بیشتر وقت‌ها ارائهٔ خدمات عمومی کافی بدون مالیات‌بندی گسترده بر مصرف و درآمد ممکن نیست.

امروزه به‌طور گسترده‌ای درک شده است که حداقل سه نوع ظرفیت دولتی حیاتی هستند: ظرفیت درآمدزایی (مالیاتی): برای تأمین مالی هزینه‌های دولت، بدون اتکای بیش از حد به استقراض (بدهی)؛ ظرفیت قانونی-اداری (تنظیم‌گری): برای فراهم کردن یک چهارچوب باثبات که در آن کنشگران بخش خصوصی بتوانند تصمیم‌گیری کنند، به‌ویژه تصمیمات سرمایه‌گذاری که شامل تخصیص منابع در امروز در ازای بازدهی نامشخص در آینده است؛ و ظرفیت اجرایی (عملیاتی): نه‌تنها برای تدوین سیاست‌ها، بلکه برای اجرای مؤثر آن‌ها.

ظرفیت دولت در انتخاب سیاست‌های مناسب نیز، عاملی کلیدی است. بسته به توانایی دولت برای افزایش درآمد، به‌کارگیری متخصصان توانمند، مقاومت در برابر فشارهای سیاسی کوتاه‌مدت و اجتناب از فساد، یک سیاست معین ممکن است بسیار مناسب باشد یا سراسر اشتباه از آب در بیاید.

برای مثال، در طول همه‌گیری، سیاست‌های پرداخت درآمد اضطراری به خانوارها تنها در صورتی موفقیت‌آمیز بود که دولت پایگاه‌های داده مورد نیاز را در اختیار داشت، امکان انتقال نقدینگی الکترونیکی وجود داشت و غیره.

همان‌طور که بزلی و پرسون در مقاله خود توضیح می‌دهند، برخلاف اواخر دهه ۱۹۸۰، امروزه درباره چگونگی و چرایی سرمایه‌گذاری (یا عدم سرمایه‌گذاری) دولت‌ها در ظرفیت خود آثار پژوهشی گسترده‌ای وجود دارد، که پژوهشگران می‌توانند از آن‌ها بهره ببرند. همچنین، شواهد تجربی فراوانی در مورد این وجود دارد که کدام ترتیبات بوروکراتیک (مانند طرح‌های استخدام و پاداش، با درجات مختلفی از تمرکزگرایی یا کنترل محلی) برای ایجاد انگیزه در بوروکرات‌ها و بهتر انجام دادن امور دولتی مؤثرتر هستند. دن هانینگ، عدنان خان و جوآنآ ناریتومی این‌ها شواهد را بررسی کرده و آموزه‌های اولیه آن‌ها را ارائه می‌دهند. و همان‌طور که مت اندروز^۱، منتقد آن‌ها، اشاره می‌کند، این ایده که قابلیت‌های دولت می‌تواند صرفاً یک فرآیند «کپی‌برداری» از جاهای دیگر باشد، ایده خطرناکی است. او به‌طور قانع‌کننده‌ای ادعا می‌کند که دولت‌ها برای ایجاد چنین ظرفیت‌هایی نیازمند یک فرآیند تطبیق و تکرار هستند.

باز هم، سیاست کلید ماجراست. دولت‌هایی که مانند تیول‌های خصوصی نخبگان حاکم عمل می‌کنند، انگیزه کمی برای ایجاد سیستم مالیاتی گسترده دارند، زیرا آن نخبگان می‌توانند به‌سادگی ماحصل مالیات‌گیری را مصادره کنند. اما همین واقعیت، انگیزه‌های سرمایه‌گذاری را برای شکوفایی اقتصادی از بین می‌برد. بدتر از آن، فقدان محدودیت بر قدرت اجرایی، سیاست را به یک بازی غارتگرانه بزن-در رو تبدیل می‌کند که طی آن دارندگان قدرت، نه به آینده، و نه به منافع شهروندان، بلکه تنها به منافع کوتاه‌مدت خود می‌اندیشند. بقا در قدرت اغلب اولویت نخست آن‌هاست. این شکل از شکنندگی می‌تواند به‌سرعت به درگیری داخلی منجر شود و وظیفه ساختن یک اقتصاد بازار مؤثر را بیش از پیش به خطر اندازد.

ما بیان خواهیم کرد که سیاست صنعتی (که در برخی محافل به عنوان سیاست توسعه تولیدمحور نیز شناخته می‌شود) و سیاست رقابت (ضد انحصار)، مزایای زیادی دارند. اما بدون ظرفیت دولت، تصور یک دولت فعال که بتواند سیاست صنعتی و رقابت را اجرا کند، خیالی خام است. این نوع سیاست‌ها به‌شدت به ظرفیت دولت وابسته هستند. موفقیت این سیاست‌ها در بعضی کشورها تا حد زیادی به این دلیل بوده است که پیش از این چنین ظرفیت‌های دولتی را داشته‌اند یا به این دلیل که این ظرفیت‌ها هم‌زمان با اجرای سیاست‌ها توسعه یافته‌اند. علاوه بر این، چنین سرمایه‌گذاری‌هایی در ظرفیت دولت می‌تواند منجر به پایداری در موفقیت اقتصادی شود؛ پایداری‌ای فراتر از عمر سیاستمدارانی که می‌آیند و می‌روند. در این صورت، دولت برای عملکرد مطلوب، دیگر نیازی به اتکا بر یک رهبر خاص ندارد، هر چقدر هم که آن رهبر

شایسته یا خیرخواه باشد. و این، به نوبه خود، در میان کسانی که سرمایه خصوصی را به خطر می‌اندازند (سرمایه‌گذاران)، اعتماد ایجاد کرده و سرمایه‌گذاری را تشویق می‌کند.

یک دیدگاه خطرناک دیگر هم وجود دارد؛ اینکه دولت را می‌توان با خارجی‌های خیرخواه جایگزین کرد؛ چه از سازمان‌های چندجانبه باشند و چه از سازمان‌های غیردولتی. اما وقتی این سازمان‌ها غیردولتی هستند، این کار می‌تواند به مسئله‌ای بغرنج تبدیل شود. همان‌طور که در تعدادی از کشورهای کم‌درآمد چنین شد. البته، هنگامی که دولت فاقد ظرفیت باشد، نقش آن‌ها به‌عنوان یک آرام‌بخش موقت، می‌تواند ضروری باشد. اما اگرچه این سازمان‌های غیردولتی اغلب خیرخواه هستند، ضمانتی برای پاسخگویی آن‌ها در برابر جمعیت‌های محلی وجود ندارد. این خطر هست که در حین انجام وظایف شبه‌دولتی، دولت را دور بزنند و ظرفیت‌هایش را تضعیف کنند. این خطر وجود دارد که با استخدام کارکنان بالاستعداد، که در غیر این صورت ممکن بود برای دولت کار کنند، ناخواسته ضعف دولت را تداوم بخشند. اگر بخواهیم از سیاست کمک‌های بین‌المللی مؤثر استفاده کنیم باید به پیامدهای پویای ارائه کالاها و خدمات حیاتی مورد نیاز فکر کنیم، نه فقط به نتایجی که در کوتاه‌مدت به دست می‌آیند.

۶. از اصول تا سیاست‌گذاری

در اینجا بررسی می‌کنیم که اصول ما برای اجرای سیاست‌ها چه پیامدهایی دارند و در تشریح آن‌ها، از مقالات ارائه‌شده در این مجموعه استفاده خواهیم کرد. به‌جای اینکه یک تقسیم‌بندی دقیق بین سیاست‌ها و اصول قائل شویم، اصول خود را در تمام رویکردهای سیاستی که در نظر می‌گیریم، جاری و ساری می‌دانیم.

■ سیاست اقتصاد کلان

جای تعجب نیست که باتوجه به ریشه‌های اجماع واشنگتن، بسیاری از توصیه‌های سیاستی به یاد ماندنی آن، به تقویت ثبات اقتصاد کلان مربوط می‌شدند؛ مواردی مانند سیاست‌های پولی و مالی و نرخ ارز. البته، تضمین ثبات کلان و اجرای صحیح این سیاست‌های حیاتی، همچنان اولویت اجماع لندن نیز هست. اما ما بر عناصر جدیدی تأکید می‌کنیم که نشان‌دهنده اصول ما هستند.

درحالی که اجماع واشنگتن برای کاهش نیاز دولت به استقراض بر انضباط مالی^۱ تأکید می‌کرد، اجماع پیشنهادی جدید ما، کنش‌گری مالی^۲ را تشویق می‌کند؛ به‌ویژه در واکنش به بحران‌ها. نکته‌ای که ریس و ولاسکو در مقاله خود مطرح می‌کنند این است که سیاست مالی در کاهش نوسانات اقتصادی نقشی کلیدی

1. Fiscal discipline

2. Fiscal Activism

دارد و این نقش فراتر از مدیریت استاندارد تقاضای کل از نوع کینزی است.

حداقل دو سیاست مالی جدید وجود دارد که دولت‌ها در سال‌های اخیر دنبال کرده‌اند (به عنوان مثال، در طول بحران مالی بزرگ ۲۰۰۷-۲۰۰۹ و در طول همه‌گیری کووید-۱۹) و می‌توان آن‌ها را با تحلیل اقتصادی قوی توجیه کرد: یکی استفاده از انتقال‌های هدفمند برای کمک به مردم است که به هدف جبران شوک‌های غیرقابل بیمه، مانند از دست دادن شغل در دوران رکود، انجام می‌شود. در این حالت، دولت نقش بیمه‌گر نهایی را ایفا می‌کند، چون بازارهای خصوصی نمی‌توانند چنین بیمه‌ای را ارائه دهند. دیگری تبدیل شدن دولت به بازارساز نهایی و کمک به تقویت بازارهای مالی‌ای است که در مواقع فشار استرس اقتصاد کلان منجمد می‌شوند. در طول بحران مالی بزرگ ۲۰۰۷-۲۰۰۹، نهادهای عمومی اقدام به اعتبار اضطراری، یسارانه، تضمین‌های دولتی، خرید دارایی‌ها و تزریق سرمایه کردند تا جایگزین بازارهای مالی ناپدیدشده شوند یا بازارها را فعال نگه دارند و جریان اعتبار را تضمین کنند.

اکنون، دولت تنها در صورتی می‌تواند هر دو عملکرد را انجام دهد که در مواقع تنش‌های کلان اقتصادی به استقراض ادامه دهد؛ در این شرایط، بخش خصوصی، چون تقریباً از بازارهای مالی کنار گذاشته می‌شود، از این کار ناتوان است. یعنی برای آن که دولت در دوران بد بتواند کنشگری مالی داشته باشد، باید در دوران خوب محتاط باشد (و بدهی خالص خود را کاهش دهد)؛ بنابراین، کنشگری مالی جدید به هیچ وجه فراخوانی برای «مجاز بودن هر کاری» نیست. برعکس، این امر مستلزم احتیاط مالی قابل توجه، و نهادهایی است که آن احتیاط را ممکن می‌سازند: بسیاری از کشورها، چه ثروتمند و چه با درآمد متوسط، دریافته‌اند که قوانین مالی، و شوره‌های مالی مستقلی که بر آن‌ها نظارت می‌کنند، می‌توانند نقشی حیاتی ایفا کنند. درعین حال، همان‌طور که کریسی جیانیتسارو^۱ در یادداشت خود تأکید می‌کند، آن قوانین مالی برای معتبر بودن باید به اندازه کافی انعطاف‌پذیر باشند. تجربه اروپا با قوانین بیش از حد ساده و سختگیرانه، این نکته را به وضوح نشان می‌دهد.

اجماع واشنگتن بر اهمیت نرخ‌های بهره تعیین‌شده توسط بازار، با بازارهای مالی که تخصیص اعتبار را تعیین می‌کنند، تأکید داشت. این توصیه بازتاب شرایط زمانه بود: بسیاری از سیستم‌های تخصیص اعتبار دولتی منجر به رانت‌خواری رفاقتی شده بودند و نه به عدالت خدمت می‌کردند و نه به کارایی. اعتبار تعیین‌شده توسط بازار، در اجماع لندن نیز همچنان یک هدف است. اما ما برای جلوگیری از رونق و رکود وام‌دهی (بحران‌های اعتباری) اهمیت بسیار بیشتری برای مقررات قائل هستیم. اکنون ایجاد یک محیط نهادی برای مقررات احتیاطی خرد و کلان، در کانون توجه بانکداران مرکزی و ناظران بانکی در سراسر

1. Chryssi Giannitsarou

جهان است. این به معنای به رسمیت شناختن واقعیت‌های سیاسی و کار با سیستمی است که ترکیبی خردمندانه از تکنوکراسی و پاسخگویی سیاسی دارد.

این سیاست‌های بازار مالی به کاهش نوسانات و ایجاد سیستمی برای تخصیص اعتبار کمک می‌کند که به شرکت‌های کوچک و متوسط اجازه رونق و شکوفایی می‌دهد. در ۳۰ سال گذشته همچنین شاهد آزمون و خطا در شیوه‌های نوآورانه عرضه اعتبار بوده‌ایم، که گاهی به شکل تأمین مالی خرد بوده است تا مشکلات انگیزشی در بازارهای مالی کاهش و دسترسی به وام افزایش یابد؛ چون اکثر وام‌گیرندگان فقیر فاقد وثیقه هستند. فراهم کردن فرصت‌های پس‌انداز قابل اعتماد و امن نیز مهم است، به‌ویژه هنگامی که افراد تلاش می‌کنند نوسانات درآمدی را در طول چرخه زندگی خود مدیریت کنند.

ایجاد فرصت‌های بهتر در بازار اعتبار، هم در خدمت عدالت است و هم کارایی. در غیاب شمول مالی^۱، تنها کسانی که ثروت دارند می‌توانند کسب‌وکارهای جدیدی راه‌اندازی کنند، و آن کسب‌وکارهایی که مایل به رشد هستند، باید منحصراً بر سود انباشته خودشان تکیه کنند. این امر امکان کارآفرین شدن را محدود و توزیع اندازه شرکت‌ها را دچار انحراف می‌کند و همچنین با کاهش تقاضای نیروی کار، به دستمزدهای پایین‌تر منجر می‌شود؛ بنابراین شمول مالی در ساختن اقتصادی مولدتر و عادلانه‌تر نقشی کلیدی ایفا می‌کند.

در بازارهای مالی رقابت نیز اهمیت حیاتی دارد. بسیاری از کشورها دارای بخش‌های بانکی متمرکزی هستند که منبع رانت به‌شمار می‌روند. این رانت‌ها می‌توانند به قدرت سیاسی تبدیل شوند. در بسیاری از کشورها، چنین رانت‌هایی در اختیار بانک‌های خارجی است و در نتیجه به سهامداران خارج از کشور تعلق می‌گیرد. علاوه بر این، این ظن فزاینده وجود داشته است که برخی از محصولات مالی به جای کاهش ریسک، به ابزاری برای تداوم رانت‌ها تبدیل شوند.

تفسیرهایی که اقتصاد رفتاری از بحران مالی جهانی دارد، تأکید می‌کنند که بسیاری از فعالان بازار به راحتی فریب خوردند و این امر تخصیص نادرست سرمایه را تشدید کرد. حمایت دولت در پی بحران، ضروری بود، اما زمانی که به جای کمک به همه، به نظر می‌رسید دارد از ثروت سرمایه‌داران ثروتمند محافظت می‌کند، نارضایتی سیاسی ایجاد شد. درس حاصل از تمام این وقایع، تأکید مجدد بر هر دو سیاست احتیاطی کلان و سیاست رقابت در امور مالی است؛ هم برای کاهش نوسان‌ها و هم برای ایجاد ساختارهای اقتصادی عادلانه‌تر.

اجماع واشنگتن تورم پایین را یک اولویت می‌دانست، و ما نیز البته همین هدف را داریم. پس از اجماع واشنگتن، چه در کشورهای توسعه‌یافته و چه در بازارهای نوظهور، سیاست‌های کنترل تورم بر یک فرمول رایج تکیه کردند که می‌توان آن را هدف‌گذاری انعطاف‌پذیر تورم نامید. این رویکرد شامل کنترل کوتاه‌مدت نرخ بهره، برای رسیدن به نرخ معین است، در شرایطی که نرخ ارز شناور باقی می‌ماند. البته، مسائل عملیاتی زیادی وجود دارد که همچنان مورد بحث هستند: کدام شاخص قیمت را هدف قرار دهیم، آیا نرخ بهره باید تنها ابزار مورد استفاده باشد (یا با «سیاست‌های کمی» تکمیل شود)، آیا شناوری نرخ ارز باید کامل باشد یا مدیریت‌شده، و غیره. اما صرف‌نظر از این نکات مهم، رویکرد کلی به‌وضوح موفقیت‌آمیز بوده است. در سراسر جهان پس از اتخاذ رویکرد هدف‌گذاری تورم، نرخ تورم کاهش یافت و برای بیش از دو دهه در همان سطح باقی ماند. و هنگامی که تورم پس از همه‌گیری، تا حدی به دلیل شوک‌های عرضه پیش‌بینی‌نشده، افزایش یافت، بانک‌های مرکزی موفق شدند نرخ تورم کل را بدون ایجاد رکود کاهش دهند؛ اگرچه، همان‌طور که پل تاکر^۱ اشاره می‌کند، ترکیب محرک‌های مالی و پولی بزرگ در چندین کشور پیشرفته بیش از حد لازم بود.

ما نکات جدید زیادی برای افزودن به این دیدگاه رایج نداریم. اما می‌خواهیم بر دو نکته مهمی که افزوده‌ایم تأکید کنیم: یکی مربوط به چرخه مالی جهانی و پیامدهای آن برای نرخ‌های ارز و سیاست‌های پولی است؛ به‌ویژه در بازارهای نوظهور. دیگری مربوط به پیوند بین نرخ ارز و صادرات است.

به لطف کارهای پیشگامانه هلن ری و همکارانش، که در مقاله‌ای خلاصه شده است، امروزه بسیار بهتر از ۲۵ سال پیش از وجود چیزی به نام چرخه مالی جهانی باخبر شده‌ایم. قیمت دارایی‌ها و ورود سرمایه به بازارهای نوظهور به‌شدت با معیارهای ریسک‌پذیری جهانی همبستگی دارند و باتوجه‌به سهم مهم دلار در تأمین مالی بین‌المللی، سیاست پولی ایالات متحده، محرک اصلی چرخه ریسک است. دوره‌های سیاست پولی انبساطی در ایالات متحده، مصادف است با دلار ضعیف‌تر، ریسک‌پذیری بالاتر، جریان بزرگتر سرمایه، افزایش قیمت دارایی‌ها و افزایش اهرم بدهی در بازارهای نوظهور. عکس این اتفاق زمانی رخ می‌دهد که ایالات متحده سیاست پولی انقباضی را پیش می‌گیرد: سرمایه‌گذاران فرار می‌کنند و جریان سرمایه، قیمت دارایی‌ها و اهرم بدهی در جهت مخالف حرکت می‌کنند.

علاوه‌براین، همان‌طور که شبنم کالملی-اوزجان^۲ در مقاله‌اش تأکید می‌کند، چرخه مالی جهانی اغلب باعث قطع ارتباط نرخ بهره محلی می‌شود: هنگامی که فدرال رزرو (بانک مرکزی آمریکا) نرخ‌ها را در یک جهت حرکت می‌دهد، نرخ‌های بازار کشورهای نوظهور تمایل دارند در همان جهت حرکت کنند، حتی اگر بانک

1. Paul Tucker

2. Şebnem Kalemli-Özcan

مرکزی محلی تلاش کند شوک ناشی از ایالات متحده را خنثی کرده و نرخ سیاست محلی ناهمسو با نرخ‌های آمریکا حرکت کند.

این امر پیامدهای مهمی برای اجرای سیاست نرخ ارز دارد. اجازه دادن به شناوری ارز، سلطه دلار و مشکلات ناشی از آن را از بین نمی‌برد. همان‌طور که ری می‌گوید: «هیچ "هم‌زمانی الهی‌ای" در کار نیست که تضمین کند شرایط مالی بین‌المللی با اهداف مقامات پولی داخلی هماهنگ شود». در بازارهای نوظهور ممکن است بانک‌های مرکزی در هنگام تلاش برای انقباض پولی به‌منظور کاهش تورم، با رونق ورود سرمایه مواجه شوند و بالعکس.

بنابراین، انعطاف‌پذیر کردن نرخ ارز، در واقع، آن‌قدرها که میلتون فریدمن، سنت مندل-فلمینگ و اجماع واشنگتن پیشنهاد می‌کردند، آسان است و نتایجش کمتر گل‌وبلبل از آب در می‌آید. آیا این یعنی، به‌عنوان یک قاعده کلی، ثابت نگه‌داشتن نرخ ارز بهتر از انعطاف آن است؟ به‌هیچ‌وجه. ری، مانند سایر مقالات اخیر، به‌طور متقاعدکننده‌ای استدلال می‌کند که حتی با وجود چرخه مالی جهانی، نرخ‌های انعطاف‌پذیر می‌توانند نقش تثبیت‌کننده مفیدی ایفا کنند.

اما این یعنی سیاست‌گذاران باید عمل‌گرا باشند و برای جلوگیری از جریان‌های کوتاه‌مدت و بی‌ثبات‌کننده سرمایه، ابایی نداشته باشند که گاه‌به‌گاه از مداخله در بازار ارز، مقررات احتیاطی کلان و حتی کنترل‌های ارزی استفاده کنند. در عین حال، هر زمان که تلاشی برای مدیریت نرخ‌های ارز صورت می‌گیرد، در مورد اینکه چه کسی و با چه هدفی مداخله کند، چالش‌هایی نهادی وجود دارد. مدیریت شایسته این جنبه از سیاست کلان، بخش مهمی از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های دولت است.

مقاله ریکاردو هاسمن، در دفاع از نقش مثبت و حیاتی صادرات در فرآیند رشد و توسعه، استدلالی قوی ارائه می‌دهد. سیاست نرخ ارز را نمی‌توان بدون توجه به پیامدهای نرخ ارز واقعی برای رشد صادرات و رشد اقتصادی کلی اجرا کرد. برعکس، همان‌طور که هاسمن و همکارانش *لنت پریچت* و *دنی رودریک* در مقاله قبلی‌شان نشان می‌دهند، دوران شتاب‌گیری رشد با دوره‌هایی مرتبط است که نرخ‌های ارز واقعی به‌طور مستمر کمتر از ارزش واقعی‌شان ارزیابی شده‌اند. دیدگاه متعارف این است که سیاست نرخ ارز نمی‌تواند نرخ ارز واقعی بلندمدت را که توسط عوامل واقعی هدایت می‌شود، کنترل کند. اما بلندمدتی که می‌گویند می‌تواند خیلی خیلی بلندمدت باشد. در بازه‌های زمانی کوتاه‌تر از آن بلندمدت مدنظر، سیاست نرخ ارز و مقررات اهمیت دارند و مؤثرند. این دلیلی اضافی برای روی آوردن سیاست‌گذار به ابزارهایی مانند عمل‌گرایی و نگه‌داشتن شناوری مدیریت‌شده، مقررات احتیاطی و مانع‌گذاری بر سر جریان‌های سفته‌بازانه سرمایه است.

سیاست اقتصاد کلان علاوه بر توجه به ضرورت ایجاد ثبات و حمایت از رشد، باید این واقعیت را بپذیرد که سیاست‌های مختلف، پیامدهای توزیعی بسیار متفاوتی دارند. همان‌طور که نورا لوستیگ^۱ در مقاله‌اش اشاره می‌کند، اجماع واشنگتن اغلب نسبت به پیامدهای توزیعی توصیه‌های خود بی‌توجه بود؛ به‌ویژه در کشورهای دارای شبکه‌های ایمنی اجتماعی ضعیف. این بی‌توجهی، پیامدهایی سیاسی در پی داشت؛ برای نمونه زمانی که کاهش هزینه‌های عمومی، نتیجه مداخلات تکنوکراتیکی پنداشته می‌شد که با هدایت خارجی نهادهایی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول انجام شد. اصل محوری ما در مورد اهمیت این‌که سیاست‌گذاری باید از داخل انجام شود، دارای اهمیت ذاتی است و نظام‌های سیاسی پاسخگو باید نسبت به اثرات توزیعی سیاست‌های اقتصاد کلان حساسیت داشته باشند.

■ ۲. سیاست‌های ساختاری

اصول ما بر اهمیت ساختار زیربنایی اقتصاد تأکید می‌کنند، این امر هم از لحاظ رسیدن به عدالت اهمیت دارد و هم از لحاظ رسیدن به کارایی. پیش از این دیدیم که اجماع واشنگتن عمدتاً بر کارایی ایستا (کارایی در یک زمان معین) متمرکز بود و به کارایی پویا و توزیع توجه اندکی داشت. اجماع لندن رویکرد کاملاً متفاوتی دارد. از دید ما این‌که چه چیزی، چگونه و کجا تولید شود، اهمیت بسیاری دارد. این دیدگاه به مجموعه‌ای از سیاست‌ها منجر می‌شود که به‌طور کلی آن را «ترقی‌خواهی سمت عرضه» می‌نامیم. (پیر-الیویه گورینشاس^۲ نیز در یادداشت خود درباره دیدگاه‌های رودریک استدلالت می‌کند که تمرکز بر سمت عرضه، نکته محوری این سیاست‌هاست، و در تضاد با تمرکز بر سمت تقاضا قرار می‌گیرد که در رویکردهای ترقی‌خواه سنتی‌تر رایج است). ترقی‌خواهی سمت عرضه، به سیاست‌های تولیدمحور توسعه مانند سیاست‌های صنعتی، رقابتی و فناوری نقشی کلیدی اختصاص می‌دهد تا رشد فراگیر را ترویج دهد: رشدی که همه از آن بهره‌مند شوند.

در دوران اجماع واشنگتن، یکی از بحث‌های کلیدی، مربوط به نقش مالکیت دولتی (یا مالکیت عمومی) در بخش‌هایی از اقتصاد بود؛ به بیان دیگر، پرسش این بود که این‌که کالاها توسط بخش دولتی تولید شوند یا بخش خصوصی، چه تفاوت و اهمیتی دارد. خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی با هدف افزایش کارایی و سودآوری کسب‌وکارها و به حداقل رساندن باراندهی به آن‌ها، سیاستی گسترده بود که پس از سقوط دیوار برلین انگیزه مضاعفی گرفت. شکی نیست که اداره شرکت‌های دولتی چالش‌های بزرگی برای حکمرانی ایجاد می‌کند. در غیاب انگیزه‌های سیاسی صحیح، در اکثر کشورها مدیریت این چالش‌ها و اجتناب از ناکارآمدی بسیار دشوار بوده است.

1. Nora Lustig

2. Pierre-Olivier Gourinchas

اگرچه در مورد مالکیت بخش‌هایی مانند کالاهای مصرفی و خدمات، که بهتر است در دست بخش خصوصی باشند، تقریباً اجماع وجود دارد، اما هنوز دربارهٔ توجیه مالکیت عمومی انحصارات طبیعی و برخی از انواع زیرساخت‌های اساسی بحث‌هایی در جریان است. در مورد انحصارات طبیعی، بسیاری از کشورها مقررات‌گذاری مستقل را با دستورالعمل‌هایی پذیرفته‌اند که به جای تنظیم نرخ بازده، بر تنظیم قیمت متمرکزند. با این حال، گنجاندن اهداف اجتماعی و زیست‌محیطی در چنین سیستم‌هایی دشوار بوده است. همچنین این پرسش مطرح است که آیا سرمایه‌گذاری در فناوری‌های سبز باید از طریق تعیین قیمت‌های بالاتر تأمین شود یا از محل مالیات عمومی؟ افزون بر این، برخی سیستم‌ها در مدیریت نوساناتی همچون شوک‌های قیمت در بازارهای انرژی پس از تهاجم به اوکراین، با مشکل مواجه شده‌اند. اکنون، قابلیت اطمینان عرضهٔ انرژی قطعاً دوباره در کانون توجه قرار گرفته است، با این امید که انرژی‌های تجدیدپذیر بتوانند در بسیاری از کشورها نقش بیشتری در کاهش وابستگی به تأمین‌کنندگان مستقر در کشورهای بالقوه متخاصم ایفا کنند.

اجماع لندن در مورد روشی که یک کشور برای سازماندهی این بخش‌های مهم انتخاب می‌کند، دستورالعمل صریحی تجویز نمی‌کند. در عوض، سه اصل کلیدی را در اولویت قرار می‌دهد: اول، دسترسی به زیرساخت‌های اساسی شامل تعهد به ارائهٔ خدمات همگانی است تا دامنهٔ نابرابری محدود شود؛ از طریق قیمت‌گذاری (شامل یارانه برای کاربران کم‌درآمد). بنابراین، هم هدف عدالت اهمیت دارد و هم کارایی. دوم، اهداف زیست‌محیطی در کانون این بلندپروازی‌ها قرار دارد. سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها می‌تواند محرک مهمی برای رشد پاک باشد، صنایع جدیدی ایجاد کند و همچنین به سایر صنایع اجازه دهد تا از دسترسی پایدارتر به نهاده‌های کلیدی بهره‌مند شوند.

سوم، ظرفیت و قابلیت دولت بسیار حیاتی است. بدون رویکردی یکپارچه که تکنوکراسی و سیاست را ترکیب کند، شانس کمی وجود دارد که یک رویکرد فراگیر و سازگار با محیط‌زیست که از رشد حمایت می‌کند، محقق شود. سیاست‌گذاری بر نحوهٔ تولید این کالاهای کلیدی و بر اینکه آیا این صنایع در جهت منافع عمومی اداره شوند، تأثیر می‌گذارد.

مشهور است که اجماع واشنگتن با مداخلهٔ دولت در سیاست صنعتی مخالف بود؛ اگرچه این ترجیح اغلب فقط رتوریک بود و دولت‌هایی که به این اجماع پیوسته بودند، به استفاده از شرکت‌های دولتی برای اهداف استراتژیک ادامه می‌دادند. موفقیت چندین اقتصاد آسیای شرقی، که «معجزه» نامیده شد نیز، به مداخلهٔ فعال دولت نسبت داده می‌شد.

امروزه سیاست‌های فعال دولت برای حل شکست‌های بازار و هماهنگ‌سازی تصمیمات در سراسر بخش‌های

اقتصاد، خیلی بیشتر پذیرفته می‌شود. در واقع، این اقدامات اکنون دیگر شرط لازم توسعه تولیدمحور تلقی می‌شوند؛ توسعه‌ای که می‌تواند از رشد فراگیر و پایدار حمایت کند. باین حال، تفاوت‌های عمده‌ای در مورد شکل این سیاست‌ها و اهداف (قابل اندازه‌گیری) آن‌ها وجود دارد.

برای مثال، در بحث سیاست صنعتی، برخی معتقدند که تمرکز بر سیاست‌های افقی گسترده و غیرانتخابی (مانند حمایت از تحقیق و توسعه در کل بخش‌ها) کافی است، درحالی‌که برخی دیگر در رویکرد عمودی تر (تمرکز بر بخش‌های خاص) را دارای مزایایی می‌بینند؛ حتی رویکردی که در آن دولت از پیش تصمیم می‌گیرد کدام بخش‌ها باید در اولویت قرار گیرند. الزامات اقلیمی تا حدی دامنهٔ اختلاف نظر را کاهش داده است، زیرا در این‌باره که اقدام دولتی برای سبزتر کردن تولید و مصرف ضروری است، تقریباً اجماع وجود دارد. همچنین بسیاری از کشورها باید دربارهٔ ایفای نقش خویش در بخش فناوری‌های پیشرفته تصمیم‌گیری کنند و قضاوت کنند که آیا این بخش‌ها آنقدر اهمیت استراتژیک خواهند داشت که از برخی ظرفیت‌های تولید داخلی حمایت شود؟ همچنین جهانی‌سازی بحث‌ها دربارهٔ صنایع فرهنگی را دوباره به راه انداخته و این پرسش را مطرح کرده که آیا ادامه‌دادن به تولید کالاهای عمومی منحصربه‌فردی کخ ویژگی‌های فرهنگی خاصی دارند، هنوز باید بخشی از استراتژی (سیاست‌گذاری اقتصادی و فرهنگی کشورها) باشد یا نه.

اصول محوری به ما کمک می‌کند تا راجع به سیاست‌های تولیدمحور توسعه، رویکرد مشخصی به دست بیاوریم (ما استفاده از «سیاست تولیدمحور توسعه» را به برچسب مرسوم «سیاست صنعتی» ترجیح می‌دهیم، زیرا بسیاری از فعالیت‌هایی که باید ترویج شوند، لزوماً صنعتی نیستند؛ آن‌ها می‌توانند خدمات با ارزش افزوده بالا، کشاورزی و غیره باشند).

اول: می‌توان با تقویت ظرفیت دولت که شایستگی و توانمندی دولت را در حمایت از توسعه تولیدمحور افزایش می‌دهد، از بسیاری از شکست‌های گذشتهٔ سیاست صنعتی اجتناب کرد. اکنون، ساختارهای قانونی و نظارتی نیز به‌عنوان منبع مزیت نسبی در نظر گرفته می‌شوند.

دوم: سیاست‌گذاری امری کلیدی است، زیرا بدون بحث آزاد و پاسخگویی دربارهٔ موفقیت‌ها و شکست‌ها، هیچ راه آشکاری برای توافق بر سر اولویت‌های ملی و منابع مورد نیاز برای آن‌ها وجود ندارد. اگرچه چین فاقد نهادهای دموکراتیک رایج است، اما چهارچوب‌هایی برای یادگیری از موفقیت و شکست ایجاد کرد و تمرکززدایی اجازه داد تا اشکالی از رقابت استاندارد^۱ تکامل یابد. دولت چین همچنین از ارتقای مهارت‌های فناورانه از طریق آموزش و کارآموزی حمایت کرد.

سوم، اهداف استراتژی صنعتی، هرچند قابل بحث هستند، می‌توانند شامل اهداف مهمی جز کارایی نیز باشند. این اهداف شامل سیاست‌های مکان‌محور برای حمایت از توزیع عادلانه منطقه‌ای رفاه (که به موضوع محل تولید کالاها و خدمات مرتبط است)، یا تشویق بخش‌های کاربر برای کاهش بیکاری، به‌ویژه در میان کارگران کم‌مهارت است. اگر اهداف روشن باشند و ظرفیت دولت وجود داشته باشد، کاملاً منطقی است که فراتر از مفاهیم محدود کارایی ایستا گام برداریم.

چهارم، سیاست توسعه تولیدمحور باید برای ترویج رشد به کار رود، نه صرفاً ترویج کارایی ایستا. اگر تولید در بخش‌هایی با پتانسیل رشد پایین، مانند کشاورزی سنتی یا شیوه‌های قدیمی تولید، قفل شده باشد، نگرانی سیاست‌گذاران کاملاً منطقی است. اتخاذ یک استراتژی آینده‌نگر که تلاش می‌کند از طریق فعالیت دولت از رشد حمایت کند، در صورت وجود ساختارهای لازم برای اجرای آن، کاملاً منطقی است. اما در کنار مداخله دولت، وجود یک محیط توانمندساز برای ایجاد و از بین رفتن شغل (یا به عبارتی، پویایی بازار کار) مهم است. همان‌طور که در اصول خود تأکید کردیم، طراحی یک گذار برای کارگرانی که شأن و منزلت آن‌ها از کارشان ناشی می‌شود، چالش‌های دشواری را به همراه دارد. سیاست‌گذاری خوب می‌تواند از این فرآیند حمایت کند، بدون اینکه به منافع شخصی اجازه دهد تا ائتلاف‌های مسدودکننده (و مانع تغییرات) تشکیل دهند.

تمام این ایده‌ها در مقاله دنی رودریک درباره تولیدگرایی مطرح شده‌اند. او با اختصاص نقش بیشتری به دولت و جامعه مدنی و ایمان کورکورانه کمتر به بازارها، از تفکری که بر اجماع واشنگتن حاکم بود، فاصله می‌گیرد. همچنین بر لزوم سرمایه‌گذاری در جوامع محلی و ایجاد مشاغل خوب برای همه تأکید می‌کند. انجام این کار مستلزم شیوه‌های جدیدی از سیاست صنعتی و ظرفیت ایجاد اجماع سیاسی بر سر اهداف سیاست است. فیلیپ آگیون و جان ون رینن در مقاله خود، که اشتراکات زیادی با مقاله رودریک دارد، این چالش را در چهارچوب بازخوانی نظریه رشد شومپیتری چهارچوب‌بندی می‌کنند. آن‌ها نیز از اشکال جدید فعالیت دولتی برای دستیابی به رشد فراگیر و پایدار، از طریق سیاست توسعه تولیدمحور و رقابت فعال، استقبال می‌کنند.

سیاست فناوری ارتباط تنگاتنگی با این مباحث دارد. هنگام بررسی پیامدهای فناوری، اصل اول ما از اهمیت درجه اول برخوردار می‌شود: اهمیت ساختارهای اقتصادی. دلایل قوی وجود دارد که نشان می‌دهد در سطح ملی، دولت باید از شرکت‌ها در پذیرش فناوری‌های پیشرو حمایت کند. ریکاردو هاسمن در مقاله‌اش، این موضوع را به صادرات مرتبط می‌کند. وی استدلال می‌کند کشورهایی که رشد می‌کنند، رشد صادراتشان از میزان رشد بیشتر می‌شود؛ به‌گونه‌ای که ترکیب صادرات به سمت محصولات جدید و پیچیده‌تر تغییر

می‌یابد. هاسمن این چالش را در چهارچوب سازماندهی یک فرآیند جستجوی پرهزینه برای فرصت‌های رشد، هم در حاشیه متمرکز و هم در حاشیه گسترده تولید محصولات جدید قرار می‌دهد که دولت در آن نقشی فعال ایفا می‌کند. علاوه بر این، ایزابلا مانلیچی^۱ در این مجموعه تأکید می‌کند که خودِ صادرات ممکن است به پذیرش فناوری کمک کند، زیرا صادرکنندگان از خریداران خارجی پیشرفته درس‌هایی می‌آموزند. نوآوری فناورانه پتانسیل بهبود چشمگیر بهره‌وری و ارتقای استانداردهای زندگی را دارد. با این حال، صرف این واقعیت که بسیاری از فناوری‌ها امیدبخش هستند، به این معنی نیست که همه پیامدهای اجتماعی و اقتصادی آن‌ها مطلوب خواهد بود. یک مثال بارز، ظهور رسانه‌های اجتماعی است که فرصت‌های اقتصادی جدیدی خلق کرده اما ماهیت روابط اجتماعی را نیز تغییر داده است و الزاماً موجب بهبود آن نشده است. ظهور هوش مصنوعی نیز به همین شکل دگرگون‌کننده خواهد بود و در کنار مزایای بالقوه عظیم آن، پیامدهای توزیعی و اجتماعی نهفته‌ای وجود دارد که هنوز به‌طور کامل آن‌ها را درک نمی‌کنیم. همچنین پیامدهای جانبی منفی بالقوه‌ای جود دارند که باید در نظر گرفته شوند. نگرانی مهم دیگر، به توسعه فناوری‌هایی برمی‌گردد که به‌جای اینکه به عنوان مکملی برای افزایش بهره‌وری نیروی کار عمل کنند، صرفاً جایگزین نیروی کار می‌شوند.

جوامع دموکراتیک میلی به تنظیم فناوری نداشته‌اند. در مقابل، دیکتاتوری‌ها بی‌میلی بسیار کمتری نشان داده‌اند و از پتانسیل فناوری برای نظارت بر شهروندان استقبال کرده‌اند. این تضاد، این تصور را تقویت کرده است که جوامع آزاد باید در برابر فناوری رویکرد غرب وحشی^۲ را پیش بگیرند. اما اصولی که ما پیشنهاد می‌کنیم، نسبت به این دیدگاه هشدار می‌دهند.

اقتصادی که می‌سازیم و نابرابری‌هایی که از خود نشان می‌دهد، به نحوه استفاده از فناوری بستگی خواهد داشت. دولت‌ها باید ظرفیت‌هایی خود را برای بهبود عملکرد در تنظیم‌گری فناوری توسعه دهند؛ به‌ویژه در مورد فناوری‌های جدیدی که پیامدهای اقتصادی و اجتماعی آن کاملاً درک نشده است.

همچنین استدلال معقولی وجود دارد مبنی بر اینکه اینترنت را در عمل یک زیرساخت عمومی بدانیم؛ و در این عرصه، تصمیم‌گیری درباره قیمت‌گذاری و تولید (یا ارائه خدمات) نیازمند دخالت و نظارت بیشتر دولت است. در اینجا اصل ما مبنی بر اهمیت سیاست دوباره ظاهر می‌شود، اما در شکلی متفاوت: نه به‌عنوان یک نقطه مقابل، بلکه برای تأکید بر اینکه اگر فضای کافی برای بحث و گفت‌وگوی عمومی وجود نداشته باشد، دولت‌ها ممکن است با اقدامات محدودکننده فرصت‌های فناوری، به راحتی اعتماد عمومی را بیش از پیش تضعیف کنند.

1. Isabela Manelici

۲. Wild West: یعنی کاملاً بدون نظارت و رها

برای نگرانی درباره نوسان‌ها نیز باید نقش مهم‌تری قائل شد. تاکنون، ما فقط پیش‌لرزه‌هایی از نقص نرم‌افزاری و حملات سایبری را مشاهده کرده‌ایم. منطقی است که بحران جهانی بعدی در فضای سایبری ریشه داشته باشد. توانایی دولت برای درک ماهیت این خطرات و به حداقل رساندن آن‌ها پیش از وقوع ضروری است، زیرا پاک‌سازی پس از رویداد می‌تواند بسیار زیان‌بار و پرهزینه باشد.

سیاست‌های مهارتی و بازار کار دسته مهم دیگری از سیاست‌های ساختاری هستند که اجماع واشنگتن توجه اندکی به آن‌ها داشت، اما در اجماع لندن محوری هستند. دسترسی به «مشاغل خوب دارای دستمزد مناسب» هدف سیاستی مهمی است، و با آگاهی روزافزون از اهمیت کیفیت مشاغل (رسمی در مقابل غیررسمی، با یا بدون مزایا و غیره) و نیاز به مبارزه با تبعیض در بازار کار همراه است. این موضوع مقالات کریستوفر پیساریدس، دنی رودریک، اوریانا باندیرا و باربارا پترونگولو، و همچنین یادداشت کریستن سنبروخ^۱ است. این موضوعی است که علاوه بر پیامدهای اقتصادی حیاتی‌اش، پیامدهای سیاسی عمیق و پایداری نیز خواهد داشت. تصور این دشوار است که بدون «مشاغل خوب دارای دستمزد مناسب»، سیاست در بسیاری از کشورها چگونه می‌تواند مسالمت‌آمیز و با ثبات باقی بماند.

رویکرد رشد درون‌زا سرمایه انسانی را در کانون توجه قرار داده است. تا آنجا که امکان تحصیلات برای جمعیت گسترده‌ای فراهم باشد، انباشت سرمایه انسانی می‌تواند منبع مهمی برای فراگیری^۲ باشد. ارائه آموزش نیازمند سیستم‌های تأمین مالی‌ای است که از سویی اصطکاک‌های بازار سرمایه را مهم بدانند و از سوی دیگر به این واقعیت نیز توجه کنند که بخش عمده‌ای از منافع و دستاوردهای آموزش نصیب دانش‌آموختگان می‌شود؛ مقاله نیکلاس بار بر همین امر تأکید می‌کند. بنابراین، طرح‌های وام با دسترسی آسان و انعطاف‌پذیر امکان کسب مهارت‌های بیشتر را فراهم می‌آورند. این امر نیازمند انواع جدیدی از وام‌دهی است که برخی از آن‌ها ممکن است شامل حمایت دولتی باشند.

پیامدهای جانبی مثبت نیز مهم هستند و در دفاع از یارانه‌دهی به اشکال استراتژیک آموزش، استدلال‌های قوی‌ای وجود دارد. این امر را اغلب برای رشته‌های STEM (علوم، فناوری، مهندسی و ریاضیات) درست می‌دانند، اما صرفاً محدود به آن نیست. مدیریت خوب در موفقیت کسب و کارها نقش کلیدی ایفا می‌کند و نیازمند درک رفتار سازمانی، اقتصاد و روانشناسی است. علاوه بر این، صنایع فرهنگی مایه حیات جوامع و اجتماعات شکوفا هستند.

مطابق با اصول ما، رویکرد اجماع لندن بر تفسیر گسترده‌ای از رفاه و نقش محوری ارزش‌ها و اخلاقیاتی که نظام‌های سیاسی منسجم را ترویج می‌کنند، تأکید دارد. ایجاد یک حوزه عمومی برای خلق زمینه مشترک

1. Kirsten Sehnbruch

2. Inclusivity

یک اولویت است؛ چیزی که رسانه‌های اجتماعی با خشن کردن گفتمان عمومی آن را دشوارتر کرده‌اند. ما جستجوی چنین زمینه مشترکی را آرمان‌گرایانه نمی‌دانیم، و تجربیات مشترکی مانند همه‌گیری جهانی باید فرصت‌های جدیدی برای این امر ایجاد کنند.

■ ۳. گشودگی تجاری

اجماع واشنگتن درست در آستانه یک موج گسترده جهانی‌سازی شکل گرفت که شاهد ادغام فزاینده اقتصاد جهانی، از جمله دو کشور با مقیاس قاره‌ای، یعنی چین و هند بود. اجماع واشنگتن نسبت به پتانسیل تجارت برای تحریک توسعه بسیار خوش‌بین بود؛ این خوش‌بینی منطقی بود، به‌ویژه با توجه به تمرکز کنفرانس اولیه بر آمریکای لاتین که منطقه‌ای بسیار بسته بود: در آنجا برای تشخیص مفید بودن آزادسازی تجاری، نیازی نبود که ایدئولوگ باشیم. در نتیجه، ویلیامسون و همکارانش نسبت به تلاش‌هایی که با استفاده از تعرفه‌ها و سهمیه‌ها برای حمایت از صنایع صورت می‌گرفت، بدبین بودند. حمایت‌گرایی به عنوان منبعی برای انحرافات سیاسی و اقتصادی تلقی می‌شد، زیرا کارآفرینان به جای تمرکز بر افزایش بهره‌وری شرکت‌های خود، به سمت رانت‌جویی سوق داده می‌شدند.

حالا که سه و نیم دهه گذشته است، در مورد مزایا و هزینه‌های تجارت بین‌المللی چه آموخته‌ایم؟ (بعداً بر تحرک سرمایه و مهاجرت هم تمرکز خواهیم کرد.) مقاله دیو دونالدسون مستقیماً به این پرسش پاسخ می‌دهد. مدت‌ها پیش، دیوید ریکاردو ما را به اندیشیدن در مورد «منافع تجارت» واداشت. اولین نتیجه بزرگ دونالدسون این است که تکنیک‌های مدرن اقتصادسنجی نشان داده‌اند که در «بیشتر کشورها و در بیشتر شرایط، کارایی کل که ناشی از گشودگی به تجارت خارجی بوده، منافع قابل توجهی به‌همراه داشته است». وی می‌افزاید:

«در حالی که کمیت‌سنجی آثار کل تجارت چالش‌برانگیز است، من معتقدم که می‌توانیم بیش از هر زمان دیگری به دیدگاه گسترده‌ای که در اجماع واشنگتن مطرح شده اطمینان داشته باشیم؛ اینکه گشودگی تجاری استانداردهای زندگی کل جامعه را بالا می‌برد. در واقع، باتوجه به تغییرات اقتصاد جهانی از سال ۱۹۸۹، دستاوردهای کلی‌ای که نصیب اکثر کشورها شده ممکن است حتی بیشتر هم باشد».

تونی ونبلز و توماس سامپسون^۱ در نظرات خود درباره دونالدسون موافق‌اند که شواهد اخیر نشان می‌دهد تجارت دستاوردهای بزرگی دارد (اگرچه سامپسون تأکید می‌کند که میزان این دستاوردها به اندازه کشور بستگی دارد، به‌طوری که اقتصادهای کوچک‌تر بهره بسیار بیشتری از آزادسازی می‌برند).

1. Tony Venables and Thomas Sampson

این نتیجه‌ای خوش‌بینانه است و به نظر می‌رسد با این تصور عمومی همخوانی دارد که جهانی‌سازی و تجارت حداقل تا حدی مسئول بیرون کشیدن ده‌ها و حتی صدها میلیون نفر از فقر در دهه‌های اخیر، به‌ویژه در چین، هند و همچنین بسیاری از کشورهای دیگر در آسیای شرقی و جنوبی و آمریکای لاتین بوده‌اند. این نتیجه‌گیری همچنین با این واقعیت سازگار است که مزایای مصرف‌کننده که ناشی از جهانی‌سازی بوده است، بسیار چشمگیر است. محصولات که ۳۰ سال پیش به‌سختی می‌شد آن‌ها را تصور کرد، مانند گوشی‌های هوشمند، رایانه‌های قابل حمل و تبلت‌های ارزان قیمت، امروزه به‌طور گسترده‌ای در دسترس هستند. این محصولات توسط جهانی‌سازی خلق نشدند، اما افزایش اندازه بازار انگیزه مهمی برای نوآوری و باعث کاهش هزینه‌ها بوده است. به‌ویژه فقرا، از افزایش مقرون‌به‌صرفه بودن کالاهای تولیدی اساسی، مانند پوشاک و کفش، بهره‌مند شده‌اند.

به‌عنوان بخشی از این روند، دنیای دیجیتال نیز به روی جمعیت گسترده‌ای گشوده شده است. علی‌رغم نگرانی‌های فزاینده در مورد اعتیاد دیجیتال، به‌ویژه در فضای رسانه‌های اجتماعی، بهبود دسترسی به ارتباطات دیجیتال عمده‌تأ مفید بوده و پتانسیل آن را دارند که دستاوردهای بسیار بزرگ‌تری هم در حوزه آموزش و هم در حوزه سلامت ایجاد کنند، به‌ویژه زمانی که از این فناوری‌ها برای درمان و تشخیص بیماری‌ها استفاده شود. البته، دسترسی به فناوری دیجیتال به‌هیچ وجه همگانی نیست و برخی کشورها استفاده از برندهای دیجیتال جهانی را محدود می‌کنند؛ مانند زمانی که چین ارائه‌دهندگان محتوا مانند گوگل را ممنوع می‌کند.

اما این پایان داستان نیست. با وقوع آزادسازی تجاری در مقیاس جهانی، توزیع جهانی تولید تغییر کرده است: به‌ویژه با ورود چین به اقتصاد جهانی؛ ابتدا بر پایه تولید کم‌هزینه و سپس به‌طور فزاینده‌ای با حرکت به سمت بالای زنجیره ارزش. این تغییر عظیم، برندگان و همچنین بازندگان داشته است. از این‌رو، دومین نتیجه مقاله دونالدسون این است: «اثرات نابرابر جهانی‌سازی را نمی‌توان نادیده گرفت». تغییرات در اندازه و ترکیب جریان‌های تجاری اثرات کاملاً نابرابری بر درآمد افراد دارد. البته، او تأکید می‌کند، این موضوع هرگز مورد مناقشه نبوده است. بیش از ۸۰ سال پیش، قضیه استولپر-ساموئلسون^۱ توضیح داد که چگونه در نتیجه تجارت بین کشورهای غنی و فقیر، توزیع درآمد تغییر خواهد کرد.

آنچه جدید است، اندازه تغییرات است: «شواهد تجربی اخیر نشان داده که این اثرات چقدر می‌توانند نابرابر باشند و چگونه می‌توانند به روش‌هایی ظاهر شوند که ممکن است اقتصاددانان را شگفت‌زده کند؛ از استولپر و ساموئلسون گرفته تا آن‌هایی که در سال ۱۹۸۹ پشتیبان اجماع واشنگتن بودند».

1. Stolper-Samuelson Theorem

اکنون، مهم است که روشن شود بازندگان چه کسانی هستند و کجا زندگی می‌کنند. قضیه استولپر-ساموئلسون نشان می‌دهد که، تحت شرایط قابل قبول، تجارت بین یک کشور بهره‌مند از وفور سرمایه و یک کشور بهره‌مند از وفور نیروی کار، توزیع درآمد را به نفع کارگران کشور دوم و به نفع رانت‌خواران کشور دوم تغییر خواهد داد. به نظر می‌رسد این گزاره تا حد زیادی در واقعیت تأیید شده است و بازندگان، کارگران کم‌مهارت کشورهای ثروتمند بوده‌اند. (بالین‌حال، دنی کوا^۱ در مقاله‌اش، سازوکاری را تشریح می‌کند که به موجب آن کشورهای فقیر نیز می‌توانند از تجارت آزاد متضرر شوند.)

بر اساس همین توزیع نامتوازن منافع و زیان‌های تجارت است که می‌توانیم بفهمیم چرا شاهد بدبینی فزاینده‌ای نسبت به تجارت آزاد و نگرانی فزاینده‌ای در مورد از دست دادن مشاغل گسترده در بخش تولید در ایالات متحده و، تا حد کمتری، در بریتانیا و اروپای قاره‌ای هستیم. اما برای بسیاری از کشورهای دارای وفور نیروی کار، آزادسازی تجاری تقریباً یک مزیت مطلق بوده است؛ هم از نظر عدالت و هم از نظر کارایی. درست است که در کشورهای فقیر ناچار به هزینه‌های تخصیص مجدد و تعدیل بودند، اما این موارد عمده‌تاً پشت سر گذاشته شدند. و همان‌طور که دیو دونالدسون و توماس سامپسون در این کتاب تأکید می‌کنند، لغو آزادسازی تجاری در آنجا به‌منزله یک شوک اضافی خواهد بود که شامل هزینه‌های تعدیل جدیدی است. به همین دلیل است که به جز لایه‌ها در بخش‌های انحصاری باقی‌مانده، رهبران زیادی را در کشورهای موسوم به جنوب جهانی نخواهید یافت که برای افزایش موانع تجاری تلاش کنند. اغلب در بحث‌های بین‌المللی، که تحت سلطه تحولات در جهان توسعه‌یافته و به‌ویژه در کشورهای انگلیسی‌زبان هستند، این تمایز حیاتی در اثر توزیعی تجارت بین کشورهای ثروتمند و فقیر درک نمی‌شود.

جنبه دیگری از جهانی‌سازی که به‌اندازه کافی درک نشده، نحوه توزیع رانت‌ها است. کسانی که مالک مالکیت فکری هستند، می‌توانند با برون‌سپاری تولید، رانت‌های خود را افزایش دهند. حتی اگر غول‌های فناوری مانند اپل تقریباً هیچ چیزی در ایالات متحده تولید نکنند، درآمدهای انحصاری حاصل از محصولاتشان به شرکت اپل تعلق می‌گیرد، در جایی که خودش انتخاب می‌کند آن‌ها را اظهار کند. این امر طبقه کارآفرینان (موفق) را ثروتمند کرده است، زیرا وقتی بتوانند هزینه‌های تولید را پایین بیاورند، بازده‌شان بیشتر می‌شود. همچنین منابع جدیدی از نابرابری را درون کشورها ایجاد کرده است.

اجماع لندن در مورد این تحولات چه موضعی دارد؟ این رویکرد با این تحولات همسو است؛ زیرا بر مزایای صادرات و گرایش صادراتی برای رشد تأکید می‌کند، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و نوظهور. اکنون، گرایش به صادرات به‌هیچ‌وجه همان نگرش لسه‌فر (دخالت نکردن دولت) نیست، چنانکه در بخش پیش نیز

تأکید کردیم. برعکس، عملکرد صادراتی موفق ممکن است به سیاست فعال توسعه تولیدمحور نیاز داشته باشد. این بخشی از یک مضمون کلی تر است: رشد اقتصادی صرفاً زمانی رخ نمی‌دهد که دولت کنار بکشد و بگذارد بخش خصوصی کار خودش را انجام دهد، رشد اقتصادی به محیط مساعدی نیاز دارد که بخش اعظم آن به وسیله سیاست‌گذاری سنجیده دولت ایجاد می‌شود.

در کشورهای شمال، گرایشی به سمت حمایت‌گرایی وجود دارد؛ ابتدا با تعرفه‌بندی بر تولیدکنندگان خودروهایی برقی چینی در کانادا، اروپا و ایالات متحده و، اخیراً، با تشدید تعرفه‌هایی که توسط دونالد ترامپ آغاز شد. این سیاست‌ها تا حدی بر این اتهام استوارند که زمین بازی برابری وجود ندارد. در اروپا و آمریکای شمالی همچنین دیده می‌شود که استدلال‌های امنیتی برای محدود کردن تجارت با پذیرش فزاینده‌ای مواجه می‌شوند؛ به‌ویژه در محصولات با فناوری بالا که در سیستم‌های تسلیحاتی کاربرد دارند.

اصول ما قاطعانه همه اقدامات حمایتی را رد نمی‌کنند، زیرا، همان‌طور که استدلال کردیم، ساختارهای اقتصادی اهمیت دارند. همچنین بر نقص‌های این استدلال تأکید کردیم که همیشه می‌توان با جنبه منفی گشودگی تجاری از طریق جبران مالی مقابله کرد. نمی‌توان برای ارائه جبران مالی و جبران از دست دادن موقعیت و شأنی که بسیاری متحمل شده‌اند، به سیستم سیاسی اتکا کرد. اما این قطعاً به این معنا نیست که هر سیاست حمایت‌گرایانه قدیمی‌ای توجیه‌پذیر است. خطر این است که منافع شخصی حمایت‌گرا پشت استدلال‌های امنیتی پنهان شوند؛ که مبهم و به‌سختی قابل اثبات هستند.

نیازی نیست که نگرانی درباره از دست دادن شغل در مناطق خاص و پیامدهای اجتماعی و سیاسی آن، مستقیماً به سیاست‌های حمایت‌گرایانه منجر شود؛ یعنی به سیاست‌هایی که بین کالاهای تولید داخل و خارج و بین شرکت‌های داخلی و خارجی تبعیض قائل می‌شوند. آنچه ما در سال‌های پس از اجماع واشنگتن آموخته‌ایم این است که ضریب فزاینده منفی که از دست دادن شغل را به تضعیف کل جوامع می‌کشد در سطح محلی عمل می‌کند و بنابراین اغلب به بهترین وجه از طریق سیاست‌های محلی یا آنچه امروزه به عنوان سیاست‌های مکانی شناخته می‌شوند، قابل مدیریت است. آنتونی ونبلز^۱ در مقاله‌اش استدلال می‌کند که سیاست‌های مکانی به جای تعرفه‌ها و سهمیه‌ها، باید شامل «هم عرضه نیروی کار محلی باشند (سیاست‌های آموزش و توسعه مهارت که به‌طور سنتی پیشنهاد می‌شد) و هم تقاضای نیروی کار، از طریق سیاست فعال برای حمایت از مناطق عقب‌مانده و جذب سرمایه‌گذاری». بیشتر وقت‌ها هدف این است که یک «فشار بزرگ» محلی آغاز شود؛ از همان نوعی که ابتدا توسط روزنشتاین-رودان^۲ و بعداً توسط مورفی، شلايفر و ویشنی^۳ توصیف شد.

1. Anthony Venables

2. Rosenstein-Rodan

3. Murphy, Shleifer, and Vishny

برای مقابله با موضوع از دست دادن شغل در سطح محلی، راه دیگر، تشویق ورود سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است؛ مانند زمانی که شرکت‌های اروپایی، ژاپنی یا کره‌ای کارخانه‌های خودروسازی در ایالات متحده احداث می‌کنند. به‌طور کلی، رشد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بُعد دیگری از گشودگی اقتصادی است که نسبت به دوره اجماع واشنگتن اهمیت بیشتری یافته است. ویلیامسون بر مزایای آن به‌عنوان منبع سرمایه، ایجاد اشتغال و ارتقای مهارت و رقابت بیشتر شرکت‌های داخلی تأکید کرد. در آن زمان این استدلال‌ها در برخی محافل با تردید مواجه شدند، اما هنوز پابرجا هستند. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌تواند اثرات مفید بسیاری داشته باشد، به‌ویژه برای کشورهای در حال توسعه. اجماع لندن برخلاف اجماع واشنگتن، تأکید بیشتری بر اهمیت انتقال فناوری به عنوان مزیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دارد و از سیاست‌گذاران می‌خواهد تا محیطی ایجاد کنند که در آن چنین انتقال‌هایی واقعاً صورت گیرد.

باین‌حال، اجماع لندن نسبت به مزایای (یا بهتر بگوییم، نبود مزایای) باز بودن کامل حساب سرمایه تردید دارد، زیرا این وضعیت می‌تواند به جریان‌های بزرگ و بالقوه بی‌ثبات‌کننده سرمایه کوتاه‌مدت منجر شود. هم‌راستا با بحثی که در بخش کلان این مقاله داشتیم و نیز مطابق با مقاله هلن ری، در بسیاری از شرایط، تعارض آشکاری بین اهداف ثبات کلان اقتصادی داخلی (از جمله رشد صادرات و اشتغال کامل) و فشارهای بازار سرمایه جهانی به وجود می‌آید. سیاست‌گذاران نباید از استفاده از کل ابزارهای سیاست‌گذاری خود برای مقابله با چنین موقعیت‌هایی ابایی داشته باشند. این ممکن است شامل ایفای نقش به عنوان وام‌دهنده نهایی و بازارساز نهایی باشد، همان‌طور که توسط ریس و ولاسکو در مقاله‌شان تأکید شده است.

همچنین در موضوع همیشه بحث‌برانگیز مهاجرت، احتیاط ضروری است. استدلالی قوی در میان است که از برابری جهانی به نفع مهاجرت بین‌المللی حمایت می‌کند، زیرا افراد به کشورهایی روی می‌آورند که در آنجا شغل فراوان و دستمزد بهتری وجود دارد. این امر هم دستمزدها را در کشور مبدأ بالا می‌برد و هم خانواده‌های مهاجران را قادر می‌سازد تا حواله‌های ارزی^۱ دریافت کنند، که برای کاهش فقر و بهبود توزیع درآمد مفید است. حتی اگر منحصراً از نقطه‌نظر کشورهای ثروتمند و دارای وفور سرمایه و با در نظر گرفتن روندهای جمعیتی کنونی نگاه کنیم، بدون جریان‌های مهاجرتی قابل توجه، به‌راحتی نمی‌توانند پایه مالیاتی را در حال رشد نگه دارند و به جمعیت سالخورده خود خدمات اجتماعی ارائه دهند.

تأکید بر اثرات سیاسی سیاست‌های اقتصادی، ما را به توصیه احتیاط و تدریج‌گرایی سوق می‌دهد. حتی اگر مهاجرت، دستمزدها را در بخش‌های خاصی از کشور میزبان پایین نیاورد، به دلیل آمیختگی فرهنگ‌ها و مشکلات مربوط به ادغام اجتماعی در جوامع محلی پیامدهای سیاسی‌ای دارد. منصفانه است که بگوییم

1. Remittances

چنین مشکلاتی بزرگ‌تر و مخرب‌تر از آن چیزی بوده‌اند که اکثر ناظران پیش‌بینی می‌کردند. این دلیل برای کنار گذاشتن مهاجرت نیست؛ در واقع، به‌رغم تنش‌های سیاسی آشکار، تاکنون هیچ کشور ثروتمندی قاطعانه در جهت محدودیت‌های شدید حرکت نکرده است و در بسیاری از ملت‌ها جریان‌های مهاجرتی در بالاترین حد خود قرار دارند. بحث از این است که باید دربارهٔ سازوکارهایی که حرکت افراد در سراسر مرزها را تنظیم می‌کنند خلاق و دقیق عمل کرد؛ چه با استفاده از یک سیستم امتیازی که مهارت‌های با تقاضای بالا را در اولویت قرار می‌دهد، و چه با ایجاد سازوکارهایی برای مهاجرت موقت که برخی آن را تحرک چرخشی نیروی کار^۱ می‌نامند و می‌تواند از نظر سیاسی کمتر مخرب باشد.

■ ۴. مالیات و هزینه‌های عمومی

چشم‌انداز دولتی که از طریق مالیات‌ستانی گسترده تأمین مالی می‌شود و برای برنامه‌های دارای منافع همگانی، مانند بهداشت، آموزش، زیرساخت‌ها و محیط زیست هزینه می‌کند، نقطهٔ همگرایی اجماع واشنگتن و اجماع لندن است. باین‌حال، اصول زیربنایی و برخی از پیامدهای سیاستی آن‌ها کاملاً متفاوت هستند.

ایجاد مالیات‌ستانی گسترده نیازمند سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌های دولت است که به نوبهٔ خود شامل سیستم‌های پیروی از قواعد و اندازه‌گیری می‌شود. تحقیقات در این زمینه در ۳۰ سال گذشته به‌سرعت رشد کرده است، زیرا اقتصاددانان به این درک رسیده‌اند که اینکه بنشینند و نرخ‌ها و پایه‌های بهینهٔ مالیاتی را محاسبه کنند، تمرینی بی‌فایده است؛ مگر اینکه امکان اجرا و اعمال واقعی سیاست مالیاتی وجود داشته باشد. این دیدگاه زیادی خوش‌بینانه که ارائهٔ برنامه‌های عمومی با کیفیت صرفاً موضوع ارادهٔ سیاسی است، کمک چندانی نمی‌کند؛ برعکس، می‌تواند بسیار مخرب باشد. البته، توانایی دولت‌ها برای دستیابی به منابع مورد نیاز بسیار متفاوت است: چندین اقتصاد پیشرفته موفق می‌شوند ۴۰٪ یا بیشتر از تولید ناخالص داخلی را به عنوان درآمد مالیاتی جمع‌آوری کنند، درحالی‌که بسیاری از کشورهای دیگر برای دستیابی به ۲۰ و یا حتی ۱۵٪ تقلا می‌کنند.

ملاحظات مشابهی در مورد هزینه‌های عمومی اعمال می‌شود. توانایی ارائهٔ حتی ابتدایی‌ترین خدمات بهداشتی و آموزشی نیازمند توجه به طراحی سازمانی و استاندارد است. فصل مربوط به آموزش توسط لنت پریچت، و نظرات بسیار خوبی که برانگیخت، همگی تأکید می‌کنند که نمونه‌های زیادی وجود دارد که در آن‌ها هزینه‌ها بدون بهبود هم‌زمان در دستاوردهای تحصیلی افزایش یافته است. پریچت در مقاله‌اش تأکید می‌کند که با دستیابی به دسترسی تقریباً همگانی، اولویت کنونی، بهبود نتایج یادگیری است، که نیازمند

1. Rotational Labour Mobility

همسوسازی مجدد سیستم‌های آموزشی است اما لزوماً هزینه‌های بالاتر را طلب نمی‌کند. ما ممکن است هرگز در مورد جزئیات دقیقی که باعث دستاوردهای پایدار در بهبود نتایج یادگیری می‌شوند، به اجماع نرسیم، اما نقاط توافق شامل تعهد به یادگیری بنیادی همگانی و حمایت و پاداش‌دهی به معلمان کاردرست است. پریچت همچنین بر نیاز به یک فرآیند یادگیری مبتنی بر تطبیق و تکرار تأکید می‌کند، نه یک نقشه راه جهانی برای موفقیت.

بررسی موضوع آموزش، بخشی از یک اقتصاد سازمانی جدید نیز هست که به خدمات عمومی می‌پردازد. همان‌طور که پدرو کارنیرو^۱ در پاسخ خود به پریچت بحث می‌کند، این امر شامل بحث‌های عمل‌گرایانه در مورد نقش مدارس خصوصی است؛ اگرچه هم او و هم میگل اورکیولا تأکید می‌کنند که آموزش خصوصی می‌تواند نقشی مفید ایفا کند، اما راه‌حل جامع نیست.

اورکیولا نیز تأکید می‌کند که طراحی سیستم عاملی کلیدی است. ارائه خدمات آموزشی همیشه متکی به ظرفیت دولت برای طراحی، ارزیابی و اجرای هر سیستمی است که در حال پیاده‌سازی است و بدون وجود یک سیستم پاسخگویی سیاسی، که موفقیت را (اغلب در سطح محلی) به پیش براند، تغییرات لازم ممکن است هرگز به وقوع نپیوندند. این با مضمون کلی‌تر مقاله ارنستو دال بو^۲ هم‌راستا است که بر نقش پاسخگویی و تمرکززدایی در ایجاد ظرفیت‌های دولتی تأکید می‌کند.

یک درس مهم این است که مالیات‌ستانی و دسترسی به خدمات عمومی باید طوری طراحی شوند که تصمیمات بازار کار و انتخاب شرکت‌های کوچک برای رسمی یا غیررسمی بودن را تا حد امکان کمتر مختل کنند. همان‌طور که تحقیقات سانتیاگو لوی^۳ از مدت‌ها پیش نشان داده است، و این نکته در یادداشت او هم آمده، سیستم‌های رفاهی دارای نیت خوب که طراحی نادرستی دارند، می‌توانند کارگران و شرکت‌ها را به سمت اقتصاد غیررسمی سوق دهند، با اثراتی زیان‌بار برای بهره‌وری و برابری. یک مثال، سیاست مشروط کردن برخی مزایای اجتماعی فردی به وضعیت اشتغال است، به‌طوری‌که کارگران غیررسمی در صورت یافتن شغل رسمی، دسترسی به آن مزایا را از دست بدهند.

در راستای این موضوع مدنظر ما، که سیاست باید تلاش کند نوساناتی را که شهروندان در معرض آن هستند کاهش دهد، باید برای تاب‌آوری، نهادهایی دولتی و برنامه‌ریزی برای مخارج طراحی شوند. این یعنی ارائه خدمات عمومی نباید به نوسان‌ها بیفزاید، بلکه باید در طول زمان، حتی در مواجهه با شوک‌های مالی و واقعی، تا حد امکان روان و قابل اعتماد باشد. همان‌طور که آلیستر مک‌گوایر و همکارانش نشان

1. Pedro Carneiro

2. Ernesto Dal Bó

3. Santiago Levy

می‌دهند، این می‌تواند کار چالش‌برانگیزی باشد. همه‌گیری کووید-۱۹ نشان داد که بسیاری از سیستم‌های مراقبت‌های بهداشتی، از جمله در کشورهای پیشرفته، برای مقابله با افزایش ناگهانی تقاضا فاقد ظرفیت مازاد و فاقد ذخایر کافی تجهیزات ضروری، مانند دستگاه‌های تنفس مصنوعی، برای مقابله با یک وضعیت اضطراری بودند. علاوه بر این، جامعه جهانی بر سر یک سیستم همکاری برای تخصیص واکسن‌ها و داروهای کمیاب در طول یک همه‌گیری به توافق نرسیده بود و طبق معمول تاوان آن را کشورهای ضعیف‌تر و فقیرتر پرداختند. اکنون ما بهتر از چند سال پیش خطرات مرتبط با همه‌گیری‌ها را درک می‌کنیم. تغییرات آب و هوایی و تخریب محیط‌زیست، شیوع وضعیت‌های اضطراری طبیعی را افزایش خواهد داد. بنابراین باید تاب‌آوری را در ارائه خدمات عمومی بگنجانیم. این به معنای نه فقط افزایش هزینه‌ها، بلکه همچنین ایجاد نوعی ظرفیت دولتی مورد نیاز برای شناسایی خطرات و توسعه استراتژی‌هایی برای انطباق و کاهش آسیب است.

هزینه‌ها و مالیات‌ستانی نباید به عنوان عملکردهای قابل تفکیک دولت در نظر گرفته شوند، بلکه باید به عنوان بخشی از یک مؤلفه یکپارچه از یک قرارداد اجتماعی مبتنی بر هنجارهای مسئولیت و عمل متقابل بین دولت و شهروندان نگریسته شوند. افرادی که معتقدند دولت در خدمت منافع آن‌هاست، تعهد قوی‌تری برای پرداخت مالیات خود احساس خواهند کرد. همان‌طور که مارگارت لوی تأکید کرده است، دولت‌هایی که از این نظر معتبر و قابل اعتماد هستند، برای انجام کارها کمتر به اجبار متکی می‌شوند و بنابراین کارآمدتر نیز هستند.

یعنی باید نهادهایی بسازیم که چنین اعتمادی را ایجاد کنند، از جمله اعتماد به استفاده از منابع عمومی برای اهداف جمعی (و نه منافع شخصی). اما ایجاد ظرفیت دولتی به هیچ‌وجه یک تمرین تکنوکراتیک نیست که بتواند توسط کارشناسان و مشاوران خارجی که به روس‌های جهانی را تبلیغ می‌کنند، انجام شود. اصلاحات دولتی به ناچار توسط سیاست داخلی و فرهنگ سیاسی محلی شکل می‌گیرد. همان‌طور که توسط دانشمندان علوم سیاسی مانند رابرت پاتنام تأکید شده است، زمانی که هنجارهای مدنی قوی باشند، دولت قوی‌تری ظهور می‌کند.

اگرچه مداخله دولت در زمینه‌هایی مانند بهداشت و آموزش حیاتی است، اما نابرابری‌ها در دارایی‌ها و شرایط، مانعی بر سر راه دستیابی به بهداشت و آموزش هستند؛ موضوعی که مایکل مارموت^۱ در رابطه با بهداشت بر آن تأکید می‌کند. چنین نابرابری‌هایی به دلایل زیادی مهم‌اند، که کم‌اهمیت‌ترین آن‌ها این است که مستقیماً بر توزیع رفاه اثر می‌گذارند؛ آن‌هم به شیوه‌ای که به سادگی با معیارهای مرسوم اقتصادی قابل اندازه‌گیری نیست.

1. Michael Marmot

از این رو، کاهش دامنۀ نابرابری‌ها در بهداشت و آموزش به خودی خود یک هدف است. اما این هدف احتمالاً به دلایل زیادی دست‌نیافتنی خواهد بود، که یکی از آن‌ها این است که نابرابری‌ها به روش‌هایی با هم تعامل دارند که می‌توانند آسیب‌های ناشی از آن را چند برابر کنند. به عنوان مثال، همان‌طور که کارول پراپر^۱ تأکید می‌کند، نابرابری در خدمات بهداشتی نه تنها به دسترسی متفاوت به مراقبت‌های بهداشتی، بلکه به نابرابری درآمدها، آموزش، و مکان‌هایی که مردم در آنجا کار و زندگی می‌کنند نیز بستگی دارد.

عمل‌گرایی نیز یک ضرورت است. ما با دیدگاه پل جانسون هم‌رأی هستیم که می‌نویسد: یک علم اقتصاد خوب، «نه حامی به حداقل رساندن مداخلۀ دولت است و نه بخش خصوصی را نادیده می‌گیرد». مسئله بسیار پیچیده‌تر از این دوگانه است. به همین دلیل است که پژوهش‌های اخیر، تمرکز ویژه‌ای بر مقولۀ انگیزه‌ها و مسائل طراحی سازمانی داشته‌اند. راهکارهایی نظیر کوبن‌های آموزشی و ایجاد رقابت میان ارائه‌دهندگان خدمات، که زمانی از سوی برخی به عنوان ایدئولوژی نئولیبرال طرد می‌شدند، امروزه گاه به عنوان ابزارهایی برای دستیابی به نظامی که هم‌زمان عادلانه و کارآمد باشد، مورد پذیرش قرار می‌گیرند.

همان‌طور که نیکلاس بار در مقاله‌اش استدلال کرده، در یک دولت رفاه مدرن، بسته به ماهیت کالاها و خدمات عمومی مورد بحث، باید ترکیبی از تأمین عمومی (دولتی) و خصوصی وجود داشته باشد. این ترکیب شامل نسبت‌های متفاوتی از بازتوزیع و بیمه، و همچنین درجات مختلفی از تمرکزگرایی در ارائه خدمات خواهد بود. همچون همیشه، ظرافت کار در جزئیات نهفته است. فصول مربوط به بهداشت و آموزش نیز نتایج مشابهی را نشان می‌دهند. در این حوزه‌ها و سایر عرصه‌های سیاستی، اجماع لندن نسبت به تعادل میان تأمین مالی عمومی و عرضه خدمات، و یا روش‌های تحقق این عرضه رویکردی تجویزی ندارد. در عوض، تمرکز اصلی بر ایجاد ظرفیت و ساختارهای لازم برای ارائه خدمات، مبتنی بر ارزیابی دقیق راهکارهای اثربخش است.

■ ۵. توانمندسازی

اجماع لندن بر نقش سیاست‌گذاری‌ها (و سیاست) به عنوان منبعی برای توانمندسازی تأکید می‌ورزد. این موضوعی است که پراناب باردهان نیز در ملاحظات پایانی خود بر آن انگشت می‌گذارد. در دورۀ اجماع واشنگتن مدام بر انعطاف‌پذیری بازار کار تأکید می‌شد. اگرچه آن اجماع آشکاراً با اتحادیه‌های کارگری سر ستیز نداشت، اما نگرشی ضمنی در آن زمان حاکم بود که اتحادیه‌ها را بخشی از مشکل می‌پنداشت، نه بخشی از راه‌حل. با این حال، انعطاف‌پذیری بازار کار و وجود اتحادیه‌های قدرتمند، به‌هیچ‌وجه در تضاد با یکدیگر نیستند. برای نمونه، نظام فلکسی‌کیوری (انعطاف توأم با امنیت) در اسکاندیناوی، انعطاف‌پذیری

1. Carol Propper

در قالب هزینه‌های پایین و قابل پیش‌بینی برای استخدام و تعدیل نیرو) را با نقش محوری اتحادیه‌ها ترکیب کرده است. در این الگو، اتحادیه‌ها در مذاکره بر سر مؤلفه‌هایی از محیط کار که برای بهره‌وری حیاتی هستند (نظیر ساعات کاری، شیفت‌ها، آموزش نیروی کار و مطالبات کارگران) نقشی کلیدی ایفا می‌کنند. به همین سیاق، اجماع لندن اتحادیه‌های توانمندی را ترسیم می‌کند که کارکردشان فراتر از نقش سنتی چانه‌زنی بر سر دستمزدهاست.

در اینجا مسئله مرتبط و بسیار حائز اهمیت وجود دارد که توافق واشنگتن در قبال آن سکوت اختیار کرده بود: سیاست‌های ترویج‌کننده برابری جنسیتی در حیات اجتماعی و اقتصادی. اورینا باندیرا و باربارا پترونگولو در مقاله خود تأکید می‌کنند که اگرچه توسعه اقتصادی اغلب به همگرایی در «حقوق رسمی» می‌انجامد، اما این امر لزوماً به معنای تحقق برابری جنسیتی در بازار کار نیست. برای دستیابی به برابری واقعی، نیازمند سیاست‌های مستقیم هستیم.

باندیرا و پترونگولو نشان می‌دهند که امروزه بخش اعظم شکاف بازار کار میان مردان و زنان، ناشی از تجربیات متفاوت پس از فرزندآوری است؛ پدیده‌ای که در ادبیات اقتصادی «جریمه مادری» نامیده می‌شود. در حالی که دولت وظیفه دارد برای اصلاح این شکاف مداخله کند، امروزه توجه فزاینده‌ای به نقش بنگاه‌ها معطوف شده است؛ برای مثال، از طریق اتخاذ سیاست‌های دوستدار خانواده نظیر مرخصی والدین، حمایت از مراقبت کودکان (مهدکودک) و ترتیبات کاری انعطاف‌پذیر. این امر نیازمند یک گسست جدی از وضعیت رایج «مشاغل حریص» است؛ مشاغلی که در آن‌ها جایگزین‌پذیری نیروی کار اندک است. همان‌طور که آلمودنا سویا در مقاله‌اش تأکید می‌کند، این نوع مشاغل مشکلات خاصی را برای زنان شاغل ایجاد می‌کنند. باندیرا و پترونگولو با استدلالی قوی نشان می‌دهند که نابرابری جنسیتی، هدررفت استعدادها و سرمایه انسانی است. بنابراین، پیشرفت به سوی برابری جنسیتی می‌تواند به ارتقای کارایی اقتصادی و رشد منجر شود. با این حال، همان‌طور که آشوینی دشپنده^۱ استدلال می‌کند، دفاع از برابری نباید صرفاً بر پایه مبانی کارایی ابزاری بنا شود؛ چرا که بحث کرامت و عدالت اجتماعی نیز در میان است.

امروزه، میزان شنیده شدن و ارزش‌قائل شدن برای مطالبات زنان شاغل به ماهیت محیط کار بستگی دارد. این موضوع از اهمیتی گسترده‌تر برخوردار است، زیرا در جوامع مدرن، بخش زیادی از ساعات بیداری ما در محیط کار سپری می‌شود. ما امید داریم که صدایمان در این ساحت ضروری از زندگی شنیده شود، اما غالباً چنین نیست. عدم شنیده شدن صدای نیروی کار، کارایی اقتصادی را کاهش می‌دهد، زیرا کارکنان خط مقدم اغلب بهتر از هر کس دیگری بر روش‌های بهبود فرآیندهای تولید واقفاند. اما این موضوع برای حس

1. Ashwini Deshpande

کرامت و عزت نفس افراد نیز اهمیتی حیاتی دارد و به تبع آن، بر سیاست یک ملت تأثیر می‌گذارد؛ سیاستی که اغلب تحت تأثیر سرخوردگی شهروندان و تمایل آن‌ها به تغییر شکل می‌گیرد. الیزابت اندرسون، فیلسوف سیاسی شناخته‌شده برای کارهایش در زمینه برابری در روابط اجتماعی، مدیریت شرکتی را به مثابه یک «حکومت خصوصی» توصیف کرده و خواستار دموکراتیک‌تر شدن آن است. ما با این فراخوان همسو هستیم.

پیش‌تر در این مقدمه، بر اهمیت دموکراسی سیاسی به عنوان منبعی برای توانمندسازی تأکید کردیم. بدون تفویض اختیار به شهروندان به عنوان ذی‌نفعان نهایی، دشوار است که تضمینی برای حمایت از حقوق اقتصادی، سیاسی و اجتماعی همه شهروندان متصور شویم. صدا و نفوذ شهروندان حائز اهمیت است، چرا که آن‌ها مستقیماً سازنده عاملیت انسانی هستند، نه فقط به این دلیل که می‌توانند دسترسی بیشتر به کالاها و خدمات را تضمین کنند.

نکته حیاتی این است که افراد با جوامع محلی خود هویت می‌یابند و این هویت‌ها، مؤلفه‌ای اساسی از چیستی آنان به عنوان انسان است. در بخش اعظم تاریخ، ما در جوامع قبیله‌ای و اجتماعی زندگی می‌کردیم که منبع اصلی هویت بودند. برخی ظهور جامعه جهان‌میهن را یک تکامل طبیعی دیده‌اند که به انسان اجازه می‌دهد از چنین ساختارهای کهنی عبور کند. ما بر این باوریم که این تفسیر اشتباه است. اشکال سازماندهی اجتماعی و هویت ممکن است تغییر کنند، اما هویت‌های اجتماعی راهی برای تحمیل مجدد خود در عرصه سیاست و زندگی اجتماعی دارند، حتی زمانی که آرزوی حذف آن‌ها وجود دارد. همان‌طور که مارگارت لوی مدت‌ها پیش استدلال کرده، یکی از چالش‌های کلیدی امروز، گسترش این دایره انسانی هویت و اعتماد، و ایجاد جوامع گسترده‌تر هم‌سرنوشت است. این‌ها جوامعی هستند که در آن مردم به این باور می‌رسند که «همگی سرنوشتی مشترک دارند» و حاضرند به واسطه درک این نفع جمعی مشترک، در راستای منافع افراد ناشناس نیز عمل کنند. حتی در یک دنیای جهانی‌شده، جوامع درای اشتراکی وجود دارند؛ نظیر همین جمعی که برای تولید این کتاب گرد هم آمدند.

ملاحظات و جمع‌بندی نهایی

این فصل مقدماتی می‌خواهد خلاصه‌ای از محورهای اصلی مقالات ارائه شده در این مجموعه را ارائه می‌دهد. گرچه نتوانسته‌ایم حق مطلب را در مورد محتوای غنی این نوشته‌ها به‌طور کامل ادا کنیم، که برای درک کامل باید مطالعه شوند، اما تلاش کردیم تا خطوط اصلی و ایده‌های مشترک را ترسیم کنیم. بدیهی است که این‌ها تفاسیر و دیدگاه‌های ما هستند؛ ما حتی نمی‌توانیم از ایجاد اجماع بر سر این پیشنهادات در میان خود نویسندگان نیز مطمئن باشیم، چه رسد به جامعه جهانی سیاست‌گذاری. با این حال، معتقدیم اکنون زمان مناسبی برای تلاش در جهت شکل‌دهی یک اجماع مبتنی بر اصول صحیح اقتصادی است.

از هر نویسنده در این مجموعه خواسته شده بود تا در حوزه سیاستی مربوط به خود، به دنبال اجماع باشد. هیچ تلاشی برای تدوین اصول سیاست‌گذاری تجویزی که بتواند مبنای این کار قرار گیرد، انجام نشد. با این وجود، همان‌طور که تأکید کردیم، اصول مشخصی سر برآورده‌اند که امکان فاصله‌گیری آشکار از اجماع واشنگتن را فراهم می‌آورند. برخی از این اصول، بیانگر تغییرات صریح در جهت‌گیری هستند، درحالی‌که برخی دیگر در صدد رفع نواقص و نقاط ضعف در مدل اقتصادی قبلی هستند. این اصول همچنین نشان‌دهنده تحولات بنیادین در رشته اقتصاد به سمت مبانی نظری کمتر خشک و یکپارچه است؛ انعطافی که خود، رویکردهای تجربی نوینی را شکل داده است.

علم اقتصاد، اکنون اقتصاد سیاسی را در آغوش گرفته و ایده‌هایی را از سایر علوم اجتماعی وام گرفته است. چهارچوب‌های سنجش اقتصاددانان اکنون می‌خواهند فراتر از تمرکز محدود بر پیامدهای سیاست‌ها برای مصرف و درآمد حرکت کنند، البته با اذعان به اینکه این موارد همچنان شاخص‌های کلیدی موفقیت و شکست اقتصادی باقی می‌مانند. ما از رویکردی دفاع می‌کنیم که ماهیت اقتصادی دارد، اما در عین حال به این می‌اندیشد که چه کسانی و چه منافعی کسب می‌کنند و چرا این توزیع اهمیت دارد.

ما همچنین بر اهمیت اینکه «چه چیزی»، «چگونه» و «کجا» تولید می‌شود، تأکید کرده‌ایم. «چه چیزی» و «چگونه» به ما امکان می‌دهند تا درباره انتخاب‌های تکنولوژیک و نقش نوآوری‌های فناورانه هدفمند، و پیامد آن‌ها برای حجم و ماهیت فرصت‌های شغلی بحث کنیم. «کجا» نیز بحث «سیاست‌های منطقه‌ای و محلی»، یا آنچه در بریتانیا «هم‌سطح‌سازی» (levelling up) نامیده می‌شود، را مطرح می‌کند. این رویکرد، سطح محلی و جهانی را به‌طور یکپارچه مد نظر قرار می‌دهد و همچنین نسبت به چالش‌های کنونی ناشی از تغییرات اقلیمی و تخریب محیط‌زیست، حساسیت بیشتری دارد.

اجماع واشنگتن بستر بسیاری از ایده‌های مهم بود که برخی از آن‌ها هنوز اعتبار خود را در گذر زمان حفظ کرده‌اند. چهارچوبی که ارائه کرد به گسترش جهانی‌شدن و ایجاد فرصت‌های فراوان در این مسیر یاری

رساند. به سختی می‌توان این دیدگاه را رد کرد که کاهش چشمگیر فقر جهانی که به دنبال آن رخ داد، تا حد زیادی نتیجه پذیرش گشایش اقتصادی بیشتر نبود. با این حال، اجماع واشنگتن ما را با پرسش‌های بی‌شمار و مهمی در مورد ماهیت جامعه‌ای که در نتیجه این تحولات شکل خواهد گرفت، تنها گذاشت.

برخی از نقایص اجماع واشنگتن قابل توجه هستند. در سال ۱۹۸۹، علم اقتصاد هنوز به‌طور جدی با اقتصاد سیاسی و همچنین مدل‌های دقیق‌تر روان‌شناختی رفتار انسانی پیوند دوباره برقرار نکرده بود. و اقتصاد رفاه رایج در آن زمان، استدلال برای کارایی را ساده‌تر از پرداختن به مسائل توزیعی که ظاهراً دشوارتر بودند، می‌دانست. همچنین، درک بسیار کمتری از اهمیت ظرفیت‌های دولت و ساختارهای نهادی در تعیین کارآمدی سیاست‌ها وجود داشت. بحران آب‌وهوایی به‌اندازهٔ امروز برجسته نبود، برخی از پیامدهای منفی اجتماعی و سیاسی جهانی شدن نیز کمتر مورد توجه قرار داشتند. تمامی این عوامل نوظهور در مقالات این مجموعه برجسته شده‌اند و باید محور شکل‌دهی به یک رویکرد جدید باشند.

از آنجایی که «اجماع لندن» بازتاب‌دهنده جایگاه فعلی علم اقتصاد به عنوان یک رشته علمی است، بهتر است آن را «اجماعی اقتصادی» تلقی کنیم تا «اجماعی سیاسی». رویکرد پیشنهادی ما، نه یک فهرست تجویزی از سیاست‌ها، بلکه مجموعه‌ای از اصول راهنما است که به سیاست‌گذاران در فرآیند انتخاب و تصمیم‌گیری یاری می‌رساند. ما بر این باوریم که علوم اجتماعی هنگامی که صرفاً به عنوان یک راهنما برای یافتن راه‌حل‌ها به کار گرفته شود و مسئولیت یافتن سیاست‌های مناسب برای مواجهه با چالش‌های متعدد را به جوامع دارای ظرفیت و توانمند واگذار کند، در بالاترین سطح کارایی خود قرار دارد.