

تعديل ساختاری و کاهش فقر: تحقیقی بر مبنای * تفسیر نتایج مطالعه کشورها*

لوریستا، قونی کیلیک

* مترجم: تیمور روحانی

چکیده

در مورد اثرات برنامه‌های تعديل بر فقر، تعمیمهای ساده چندانی صورت نگرفته است. مسائل سیاری در مورد داده‌ها و روش شناسی باقی است و نتایج پیچیده و متعدد هستند. اغلب، گروههای فقیر، و به ویژه، کارگران فقیر شهری از برنامه‌های تعديل زیان می‌بینند، اما گرایش وجود داشته است تا بیش از حد و به صورتی مبالغه‌آمیز بر اثرات منفی آن تأکید ورزند. در بلندمدت، تعديل، لازمه حذف فقر است. مسؤولیت اصلی دستیابی به هدفهای ضد فقر بر عهده دولتها می‌است، اما آنها اغلب علاقه چندانی به مسئله فقیران شناخت نمی‌دهند. در هر صورت، نهادهای مالی بین المللی باید در این مسؤولیت سهم باشند و تلاش بیشتری در جهت طراحی برنامه‌های تعديل ساختاری در یک چارچوب کاهش دهنده هزینه بنمایند. وظایف سیاستی اصلی، عبارتند از ضایعه بندی یک راهبرد ضد فقر بلندمدت و حصول اطیبان از اینکه سیاستهای تعديل با آن سازگار می‌باشند، بدون اینکه از امر مهم سازگاری اقتصاد با شرایط در حال تغییر منحصراً گویدم.

مقدمه

سالهای اولیه دهه ۱۹۸۰ حقیقتی را که در دهه ۱۹۷۰ در حال ظهرور بود برای همگان روشن ساخت: اینکه اقتصاد جهانی به طور فزاینده‌ای ناپایدار می‌گردید. اثرات درهم آمیخته تکانه نفتی

* Tony Killick(1995). Structural Adjustment and Poverty Alleviation: An Interpretative Survey. *Development and Change*, 26(2), 305-331.

* عضو هیأت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی

دوم، رکود متناظر با آن تکانه در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، کاهش مداوم در قیمت حقیقی کالاهای، وقوع "بحران بدھی" با تمام عواقب آن برای دسترسی کشورهای در حال توسعه به پس انداز جهانی (که با ظهور ایالات متحده آمریکا به عنوان یک استقراض کننده بزرگ خالص در سطح جهانی تشید گردید) و ازین رفتن آزادسازیهای تجاری قبلی به وسیله سدهای غیرتعریفه‌ای، تراز پرداختهای بسیاری از کشورهای در حال توسعه را تحت فشار شدید قرار داده، و موجب تحمیل محدودیت ارز خارجی شده است که واکنشهای سیاستی کلیدی مهمی را موجب گردیده است. در همین حال، کشورهای کمک کننده سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، و نهادهای مالی بین‌المللی (صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی) به تدریج مطلع شدند که بسیاری از مداخلات سیاستی گذشته، به جای حل کردن مسائل اقتصادی در کشورهای درحال توسعه اوضاع را خرابتر کرده است و باید مورد تجدید نظر و اصلاح قرار گیرد. در واکنش به این اوضاع، بانک جهانی، موضوع تعدیل ساختاری^۱ را مطرح نمود و صندوق بین‌المللی پول به معرفی (یا در مورد تسهیلات صندوق گسترش یافته^۲ به تجدید حیات) تسهیلات تعدل خود پرداخت: از جمله این تسهیلات، همان تسهیلات صندوق گسترش یافته، تسهیلات تعدل ساختاری^۳، تسهیلات گسترش یافته تعدل ساختاری^۴ بودند. در همین حال، سایر دولتهاي کشورهای در حال توسعه، خاصه در شرق آسیا، به صلاح‌دید خود، ضروری دیدند که به تغییر اقتصاد جهانی واکنش نشان دهند، و در همین راستا، سیاستهای " تعدیلی" را طرح نمودند که در پاره‌ای جهات به طور فاحش با مدل استاندارد نهادهای مالی بین‌المللی^۵ اختلاف داشت.

اما به هر حال، این برنامه‌های حمایت شده از سوی نهادهای مالی بین‌المللی بود که بیشترین توجه را به خود معطوف داشت. به زودی آشکار شد که نتایج آنها در بهترین حالت درهم آمیخته بوده و فرایند تعدل برخلاف انتظار اویله پنج تا ده سال، احتمالاً مدت زمان بسیار بیشتری به طول می‌انجامد. به علاوه، همانند سیاستهای تثبیت کوتاه مدت این برنامه‌ها بدون فشار نبوده و توجه

1. Structural Adjustment

2 . Extended Fund Facility (EFF)

3. Structural Adjustment Facility (SAF)

4. Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)

5 . International Financial Institutions (IFI)

فزاينده‌اي به اين موضوع معطوف گردید که شايد فشار نامتناسبي بر آسيب پذيرترین طبقات وارد آيد که همين امر، راه را برای فراخوانی معروف یونيسف برای تعديل با جلوه انساني هموار ساخت (Cornia et al., 1987, 1988; Jolly, 1991).

بسیاري هنوز تردید دارند که آيا واکنش نهادهای مالی بین المللی به اندازه کافی بوده تا مانع از فقیرتر شدن فقیران به واسطه برنامه‌های تعديل ساختاري گردد. در همين حال، اطلاعات مربوط به اثرات توزيعي و عادلانه بودن نيز در حال افزایش است. هدف اصلی اين مقاله، تحقیقي از شواهد اخیر (اساساً بعد از سال ۱۹۸۷) و بحث راجع به پيامدهای سياستي آن است.^۱ در اين زمينه، بر عواقب تعديل از نظر فقر مطلق تمرکز گردیده و اثر بر فقر نسبی یا توزيع درآمد مورد بررسی واقع نمی‌شود. اين يك تمایز مهم در كشورهایی از قبیل شیلی و مکزیک است که تعديل همراه با نابرابری بیشتر توأم با فقر کمتر بوده است. همچنین بر اثرات برنامه‌های میان مدت تا بلندمدت تعديل ساختاري به شکل تمایز از اقدامات ثبیت کوتاه مدت از نوع حمایت شده به وسیله اعتبارات اعطایي صندوق بین المللی پول پرداخته می‌شود، هر چند که در اين زمينه، تمایز صريحي امکانپذير نیست.

تفسیر نتایج تحقیق

مسائل بيش از حد پیچیده‌اند و موارد مهم آن قدر زياد است که امكان تعميمهای ساده را فراهم نمی‌آورد

از آنجاکه برنامه‌های تعديل ساختاري، شامل مجموعه‌ای از اقدامات است که اغلب برای تأمین هدفهای چندگانه طراحی شده‌اند، از اين روی، علاقه‌اي هميشگی در بسیاري موارد، نسبت به اين امر وجود داشته که آيا پايكاههای اطلاعاتی به اندازه کافی مناسب هستند که اعتماد ما را نسبت به

۱. در انجام اين امر، تمام مطالعات مهم در سطح كشورها یا مطالعات مربوط به آنها بررسی شده و به وسیله پژوهشهاي مربوط به كشورهای شیلی، غنا، اندونزی، مالاوی، مالزی، مراکش، نیجر و تانزانیا غنی تر شده‌اند. به ویژه، از مجموعه مطالعات مربوط به هفت كشور که تحت راهبری فرانسیس بورگوینون و كريستين موريسون در يك پروژه مرکز توسعه او.اي.سي.دي، روی تعديل و عدالت در كشورهای در حال توسعه (۱۹۹۲) صورت گرفته، بهره کافی برده شده است که موجب قدردانی است.

اینکه شواهد در واقع نشانده‌نده اقدامات در اقتصاد هستند، جلب کنند و آیا نهادهای مالی بین‌المللی دارای ظرفیت‌های درون سازمانی (و ثبات از نظر کارکنان) هستند که از اطلاعات در دسترس برای تدوین برنامه‌های واقعی استفاده نمایند. هنگامی که نوبت به ارزیابی اثرات برنامه‌های تعدیل ساختاری روی گروههای فقر می‌شود، وضعیت بسیار بدتر است. از نوشتارهای بررسی شده، برمی‌آید که اطلاعات در مورد ماهیت فقر در یک کشور خاص، اینکه چگونه گروههای فقر به بقیه اقتصاد مرتبط هستند و اینکه چگونه اقدامات سیاستی خاص رفاه آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به شدت ناقص است. بخشی از دلیل کمیابی داده‌های قابل اعتماد آن است که سنجهش فقر برای مؤسسات خدمات آماری دولتی ذاتاً مشکل است. البته در این مورد هم تردید وجود دارد که برخی دولتها به گرداوری داده‌ها در این زمینه اولویت بالایی بدهنند.

موانع مسئله ساز دیگری نیز در راه رسیدن به اطلاعات نسبت به اثرات برنامه‌های تعدیل ساختاری بر فقر وجود دارد. در عمل مشکل است که:

(الف) بتوان اثرات بسیاری از عوامل دیگر مربوط به رفاه فقیران را از اثرات اقدامات سیاستی در چارچوب برنامه‌های تعدیل ساختاری جدا کرد.^۱

(ب) بتوان اثرات سیاستهای تعدیل را از اثرات ناشی از تأمین مالی بیشتر که برای پشتیبانی از برنامه‌های تعدیل ساختاری صورت می‌گیرد، جدا نمود.

(ج) شاخصهای عملکرد مناسب را در تحلیلهای آماری مقطعی، به ویژه در مورد روندهای فقر برگزید.

به علاوه، برخی برنامه‌ها کاملتر از بقیه اجرا می‌شوند و آزمونهای کارایی در حالت مطلوب باید تعدیلی را در این زمینه قایل شوند.

اما به هر حال، بالاتر از همه اینکه ادبیات مربوط به اثرات برنامه تحت تأثیر مسئله تضاد و

۱. کاکوانی و دیگران (2: 1990; Kakwani,et al., 1990) چهل شرط را به طور متوسط در برنامه‌های تعدیل ساختاری بانک گزارش نموده و مشاهده کردند که رابطه آنها با سطح زندگی در برخی موارد مثبت، در دیگر موارد منفی و در بیشتر موارد مبهم است.

و اقیعیات قرار دارد: آیا برنامه‌های تعديل به وضعیت فقر بهتری نسبت به حالتی که این برنامه‌ها موجود نیستند، متنه‌ی می‌شود یا نه؟ اغلب، اقتصادها درست پیش از اجرای برنامه‌های تعديل ساختاری در بحران قرار دارند، بنابراین، در چنین شرایطی، شکست عملکرد نمی‌تواند منجر به عیقتوشدگی فقر نشده باشد. برخی از پژوهشگران در حد کافی این مسئله را مورد توجه قرار نداده و اثرات نامناسبی را که بهتر است به علل بحران اولیه منسوب بدانیم، به برنامه‌های تعديل نسبت می‌دهند.

برخی از پیچیدگیهای ارزیابی اثرات برنامه‌های تعديل ساختاری بر فقر در جدول ۱ آمده است. این جدول، تلاش دارد که برای یک اقتصاد "نوعی"، اثرات اقداماتی را که عموماً در برنامه‌های تعديل ساختاری جای داشته و محتملترین اثرات را بر رفاه گروههای فقیر دربردارند، نشان دهد.^۱ ابتدا توجه داشته باشیم که اثرات بر حسب گروههای مختلف متفاوت است. برای مثال، متحمل است که آزاد سازی واردات به فقیران کارگر شهری با تعطیلی صنایع جانشینی واردات غیرکارآمد صدمه بزنند، اما بیکاران قبلی، از دسترسی بیشتر به عرضه وارداتی باکیفیت بهتر بهره‌مند می‌شوند. همین امر در مورد فروشنده‌گان کوچک محصولات کشاورزی مصدق دارد که ممکن است از قیمت‌های پایین‌تر و دسترسی قابل اتکاتر به نهاده‌ها منفعت ببرند. همچنین کسانی که محصولات غذایی می‌کارند، ولی هنوز نیاز دارند بخشی از مواد مورد نیاز غذایی (واردکننده‌گان غذا) خود را به قیمت‌های پایین‌تر در نتیجه رقابت واردات بخرند، متنفع می‌شوند. نتیجه برای صاحبان مزارع کوچکی که به بازاریابی مواد غذایی مازاد خود (صادرکننده‌گان) می‌پردازند، نامعین است، زیرا در مورد آنان هر دوی اثرات افزایش و کاهش دهنده رفاه در کارند و برای افراد بدون زمین که بر اشتغال در کشاورزی و منابع درآمدی خارج از مزارع اتکا دارند نیز اثرات مبهم است.

۱. برای سادگی، گروههای مختلف وابسته از نظر درآمدی از جدول ۱ حذف شده‌اند هر چند که در عمل افراد جوان، پیران، ناتوانان و دیگر افراد وابسته، از جمله آسیب پذیرترین گروهها در بیشتر جوامع هستند. یکی از این طبقات "فقیران جدید" هستند، یعنی کسانی که قبل از خط فقر بوده‌اند، اما حالا در نتیجه مستقیم اقدامات تعديل، نوعاً به دلیل اخراج از بنگاههای عمومی یا خدمات شهری، فقیر گردیده‌اند.

جدول ۱. اثرات بالقوه برخی اقدامات سیاست تغییر برگوهای مختلف فقر

فقران روستایی		فقران شهری		اقدامات تغییر	
صاحب مزارع کوچک		کارگران	بیکار	اقدامات تغییر	
فروشنده صادرکننده	واردکننده افراد بدون زمین	?	؟	م.ن.	کاهش ارزش پول ملی
محصول موادغذایی	موادغذایی یا کارگران فقر	م.ث.	م.ث.	م.ث.	سایر اقدامات مربوط
م.ث.	م.ث.	م.ث.	م.ث.	م.ث.	به افزایش صادرات
؟	م.ث.	م.ث.	م.ث.	م.ث.	آزادسازی واردات
م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	کاهش یارانه دولتی
م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	مواد غذایی
م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	کاهش در خدمات شهری
م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	کاهش در خدمات اجتماعی
م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	افزایش مالیاتهای
م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	غیر مستقیم
م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	اقدامات تأمین کننده
م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	هزینه (خودیاری)
م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	اصلاحات بنگاههای
م.ث.	م.ث.	م.ث.	م.ث.	م.ن.	عمومی / خصوصی سازی
؟	م.ن.	م.ن.	م.ن.	م.ن.	ثبت مزد
			؟	م.ن.	فشار اعتباراتی

راهنما: م.ن. = اثر منفی و قابل توجه؛ م.ث. = اثر مثبت و قابل توجه؛ ؟ = به طور بالقوه مهم ولی دارای

علامت نامعین؛ فضای خالی دلالت بر نبود اثر قابل توجه دارد.

همچنانکه از جدول ۱ برمی آید، احتمال دارد که اختلافات عمدۀ ای بین گروههای فقران شهری و روستایی وجود داشته باشد که در این راستا، بسیاری از بار سیاستهای تغییر به وسیله فقران

شهری تحمل می‌گردد. در واقع، این اثر تابدان حد قوی بوده است که مشاهده شده است که تعدیل به طور چشمگیری نابرابریهای بین شهر و روستا را در شماری از کشورها کاهش داده است. در میان کشورهای مطالعه شده، این پدیده برای ساحل عاج، غنا، مراکش (Bourguignon and Morrison, 1992) و تانزانیا (Wagao, 1992) مشاهده شده است. ساخاروبولوس و دیگران (Psacharopoulos et al., 1992: Table 4.4) دهه ۱۹۸۰، فقر مطلق در آمریکای لاتین و کشورهای منطقه کاراییب به عنوان عارضه مسلط روستا تغییر جهت داده، و در حال حاضر، فقیران اساساً از شهرها ریشه می‌گیرند (هر چند که اختلاف بسیاری بین کشورهای مختلف مشاهده می‌شود). در حالی که روندهای مشابهی در برخی از کشورهای آفریقایی آشکار است، فقر در آفریقا اساساً روستایی باقی مانده است^۱ و همین امر ساهن (Sahn, 1991) را به این نتیجه رهنمون ساخته که تجربه تعدیل آفریقا شباهت اندکی به آمریکای لاتین دارد (البته حتی همین عمومیت دادن را باید با احتیاط پذیرفت).

عامل دیگری که تحلیل را پیچیده می‌کند، در مورد موقعیت خاص فقیرترین افراد می‌باشد. در اقتصاد روستایی صاحبان زمین به مفهوم کلاسیک کشاورز معیشتی نزدیک هستند که تنها ارتباطات محدودی با اقتصاد بازار دارند، هر چند که افراد بی‌زمین که به فروش نیروی کار خود متکی هستند قطعاً از نظر روندهای وسیعتر اقتصاد بازار در معرض مخاطره بیشتری هستند. ادغام ضعیف با اقتصاد نوین نیز یکی از مشخصات افراد بسیار فقیر شهری است که حداکثر تلاش خود را در کسب معاش از بخش موازی یا غیررسمی اقتصاد می‌کنند. این گروههای حاشیه‌ای عموماً از گسترش اقتصادی عقب می‌مانند، اما همین طور، از رکود اقتصادی و سیاستهای دولت نیز خطر کمتری متوجه آنان است. در واقع، حکم عامی که به وسیله شواهد توجیه می‌شود این است که به طور نسبی این "افراد فقیر" هستند که به طور متمایز از "افراد بسیار فقیر" در برنامه‌های تعدیل در معرض بیشترین خطر بوده یا بیشترین منافع را می‌برند (نگاه کنید به: Morrison, 1991). این امر، به ویژه در مورد فقیران شهری صادق است: جدول ۱ نشان می‌دهد که آنها با هر اقدام سیاستی در معرض وضعیت بدتری قرار گرفته‌اند.

استنتاج دیگری که از جدول ۱ برآمی آید این است که اثرات برنامه‌های تعدیل ساختاری قویاً

۱. استوارت (Stewart, 1991) بیان می‌دارد که حدود ۸۰ درصد فقیران آفریقا در جوامع روستایی به سر می‌برند.

تحت تأثیر توزیع مالکیت دارایی قرار دارد. برای مثال، نتیجه در روستا در حد بسیار زیادی بستگی به این دارد که آیا مالکان کوچک در تولید محصول برای فروش شرکت دارند یا اینکه آیا این محصولات محدود به املاک بزرگ است. در میان کشورهای تحت مطالعه، غنا (Roe et al., 1992) و مالاوی (Lele, 1990) در متنهای ایله دو کرانه متضاد قرار دارند.

اکوادر کشور دیگری است که در آن ساختار کشاورزی منافع اقدامات تعدیل را در دست مالکان بزرگ متمرکز کرده است (Bourguignon and Morrisson, 1992). جدول ۱ همچنین نشان می‌دهد که به ندرت ممکن است یک ابزار معین عواقب غیرمبهم برای فقر داشته باشد. در هر صورت، عواقب پیش‌ینی شده مشخص منفی کاهش در خدمات اجتماعی، افزایش در مالیات و اقدامات مربوط به تأمین هزینه (از طریق خودداری) در خور توجه است و بعداً بدان برمی‌گردیم. با توجه به این پیجیدگیها، تعجب آور نیست که: (الف) تحقیق روی رابطه فقر - تعدیل امر دشواری باشد، (ب) مطالعات نتایج متنوعی داشته‌اند. بورگوینون و موریسون (Bourguignon and Morrisson, 1992: 48) نماینده افرادی به شمار می‌روند که نتیجه می‌گیرند تحول فقر در طول دوره تعدیل در هر کشور و در داخل هر کشور خاص متفاوت است.^۱ در واقع، میزان زیاد تنوع داخل کشوری به میزان چشمگیری ارزش مقایسه‌های بین کشوری را تنزل می‌دهد. با این حال، می‌توان برخی احکام عام بیشتر را که معقول به نظر می‌رسند، ارائه نمود.

فقیران اغلب در برنامه‌های تعدیل ساختاری در معرض خطر قرار دارند سطح زندگی فقیران ممکن است با اقداماتی که قیمت کالاهای خدمات مصرفی را افزایش می‌دهد، در معرض خطر قرار گیرد (کاهش ارزش پول ملی، برداشت کنترل قیمتها، کاهش در یارانه پرداختی دولت برای غذا و سایر اقلام شامل اقدامات تأمین هزینه از طریق خودداری). افزایش در مالیات‌های غیرمستقیم که به منظور کاهش کسری بودجه اعمال می‌شود به قیمت‌های بالاتر کالاهای نهایی منتهی می‌شود، هر چند که وسعت اثرگذاری این عوامل بر فقیران به طور قاطع بستگی به اقلامی دارد که مالیات بر آنها افزایش یافته است.

از دست دادن شغل و بروز بیکاری هم از تهدیدات دیگر است. کاهش در تعداد نیروی کار

۱. برای ملاحظه یافته‌های مشابه نگاه کنید به: Stewart, 1991; Sahn and Sarris, 1991; Kakwani et al., 1990.

شاغل در خدمات شهری ای که تعداد بیش از حد افراد در آنها مشغول هستند، اغلب از جمله برنامه‌های تعديل ساختاری است (هر چند که این اقدام اغلب به طور ضعیف اعمال می‌شود). کاهش اشتغال همچنین محتمل است که از اقدامات افزایش کارایی بنگاههای عمومی یا خصوصی سازی آنها ناشی شود. این امر همچنین می‌تواند از کاهش حمایت از صنایع جانشینی واردات محلی ناشی گردد. نیز در اثر برنامه‌های تعديل ساختاری، دستمزدهای حقیقی نیز عموماً کاهش می‌یابد که این امر باز ضربه‌ای به طبقه فقیر کارگر شهری تلقی می‌گردد.

از نظر قیران، یک نقطه ضعف برنامه‌های تعديل ساختاری آن است که این برنامه‌ها بر مبنای اصل حداقل سازی هزینه‌ها و حداقل سازی منافع به طبقه فقیر طراحی نشده‌اند. به همین جهت، مطالعات بین کشوری نشانده‌هندۀ موارد خاصی هستند که در آنها اقدامات برنامه تعديل منجر به فقیرتر شدن گردیده است. کاکوانی و دیگران (Kakwani et al., 1990) در حالی که نتیجه می‌گیرند که اختلافات چشمگیری در روند فقر بین کشورهای اعمال کننده تعديل ساختاری و آنهایی که چنین اقدامی نکرده‌اند، مشاهده نمی‌شود، اضافه می‌کنند که شواهد اندکی وجود دارد که برنامه‌های تعديل ساختاری پیشرفت اجتماعی را شتاب داده باشند. مآل‌سند و وان در گاگ (Stewart, 1992) نیز به همین نتیجه رسیده‌اند. مرور استوارت (Van der Gaag, 1992) از شواهد دلالت بر آن دارد که بیشتر کشورهای در حال تعديل شرایط بدتری را در شهرها تجربه کرده‌اند، در حالی که در مناطق روستایی اوضاع به آن بدی نبوده است. مطالعه کورنیا (Cornia, 1991) از ۲۴ کشور آفریقایی نشان می‌دهد که تنها موریتانی به طور همزمان به هدفهای ثبات، تعديل ساختاری، رشد و حمایت از گروههای آسیب پذیر دست یافته است. وی ۱۶ کشور از ۲۴ کشور را در حمایت از گروههای آسیب پذیر شکست خورده طبقه‌بندی کرده است.

در هر صورت، در اثرات منفی برنامه‌های تعديل عموماً اغراق شده است با ملاحظه جدول ۱ می‌توان گفت که کاهش ارزش پول ملی و سایر اقدامات مربوط به افزایش صادرات احتمالاً فرصت‌های اشتغال جدیدی ایجاد می‌کند و بسته به مالکیت در تولید محصولات کشاورزی برای فروش، به افزایش درآمد مالکان کوچک منتهی می‌شود. همچنین این اقدامات احتمالاً به افزایش هزینه سرمایه نسبت به نیروی کار منتهی می‌شود که تا حدی به ایجاد اشتغال کمک می‌کند (Morrisson, 1991). بهبود کارایی دولت و ارائه خدمات فعالیتهای عمومی همانند

کاهش حمایت صنایع داخلی به نفع فقیرانی است که از این خدمات استفاده می‌کنند. دقیقاً به سبب همین اثرات زیانبار و سودمند است که مطالعات به نتایج متضاد رسیده‌اند و مطالعه موردی ما از کشورها نیز درگیر همین مسئله است. مالاوی مورد آشکاری از تعدیل نامناسب و پسرونه را فراهم می‌کند، هر چند که این امر بیشتر ناشی از ساختار نهادی سیاست نامناسب و وجود یک دولت بی‌توجه می‌باشد تا خود برنامه تعدل. در مقابل، اندونزی و مالزی، مثالهایی از تعدل همراه با کاهش پیوسته در فقر می‌باشند، هر چند که عوامل خارج از برنامه‌های تعدل نیز در تبیین این نتایج کمک می‌کنند. شیلی نمایانگر یک حالت پیچیده‌تر است. از یک سو، می‌توان برنامه تعدل آن را پسرونه تلقی کرد، زیرا بیشتر به سود دارندگان طلب برحسب دلار بوده است که نسبتاً ثروتمند هستند، اما در عین حال دولت نیز در هدفگیری مخارج اجتماعی روی فقیران موفق بوده است.

مطالعات موردی دیگر، نتایج پیچیده‌ای دربردارند. در غنا برخی از فقیران، و به ویژه مالکان کوچکی که محصول کاکائو تولید می‌کنند به وضوح نفع برده‌اند. نتیجه برای کشاورزان مواد غذایی، به ویژه در منطقه ساوانای شمالی مهمتر است. برخی از فقیران شهری اساساً به سبب از دست دادن شغل زیان دیده‌اند، گرچه بقیه از فرصت‌های جدید ناشی از بهبود اقتصادی بهره‌مند بوده‌اند. در مراکش شواهد دلالت بر اثر مثبت بر فقر روستایی داشته (هر چند که انتفاع گیرندگان اصلی افراد فقیر بوده‌اند که متمایز از افراد بسیار فقیر هستند) ولی برای بسیاری فقیران شهری، خاصه آنان که شغل خود را از دست داده‌اند یا آنها که سرپرست خانواده‌شان در بخش غیررسمی مشغول بوده است، وضع بدتری حاصل شده است. در تانزانیا نیز اقدامات تعدل اثر کاهش شکاف درآمدی شهری - روستایی را دربرداشت و افراد فقیر شهری بیشتر بار را متحمل شده‌اند.

روشن است که ماهیت پیچیده نتایج تفسیر را با مشکل مواجه می‌سازد. تا آنجا که تعدل در ذهن ناظران همراه با تشدید فقر است، این امر می‌تواند ناشی از اریب یا تورش انتخاب یا نماینده‌بودن نمونه باشد که در اثر شدت علاقه به رفاه اشار آسیب پذیر برانگیخته شده است. بر مطالعه تأثیرگذار یونیسف می‌توان به سبب تأکید بیجا بر برخی مثالهای جزوی منفی، خوده‌گرفت و می‌توان برخی موارد مشابه، به شکل گزینشی عمل کردن یا رفتار جانبدارانه را در برخی نوشتارهای بعدی یافت.

رفتار متعصبانه دیگر این است که اوضاع نامناسب را که در واقع نتیجه بحران اقتصادی منتهی

به تعديل اقتصادی است به خود تعديل اقتصادی نسبت بدھیم. برای مثال، مروهای متعدد از روندھا در آمریکای لاتین در طول دھه ۱۹۸۰ کاھشہای در دستمزدھای حقیقی و سطوح مصرف و افزایش نسبت افراد در فقر را مورد تأکید قرار داده‌اند و این در حالی است که کاھش شدید در جذب (سرمایه‌گذاری و مصرف) که بعد از وقوع بحران بدھی در سالهای ۱۹۸۲-۱۹۸۳ با توجه به تصمیمات دولتها برای پرداخت تعهدات بدھی کشورها یاشان و سیاستهای اتخاذ شده به وسیله بستانکاران، اجتناب ناپذیر بود، مورد غفلت واقع گردیده است.^۱ بیشترین چیزی که راجع به سیاستهای تعديل برمبنای این شواهد می‌توان گفت این است که این سیاستها نتوانسته‌اند از بدترشدن وضع فقری که در وضعیت اولیه وجود داشته است، جلوگیری نمایند. همین امر را می‌توان در مورد آفریقا بیان داشت. در اینجا نیز شدت مسئله بدھی مورد غفلت واقع شده است. بنابراین، همان عوامل، دلایل اصلی برای نابسامانی اوضاع اقتصادی آفریقا می‌باشد (که در منبع زیر مورد بحث واقع شده است: Killick, 1994).

این عقیده رایج که برنامه‌های تعديل به ویژه در برگیرنده یا ایجاد کننده کاھش شدید در مخارج دولت است، مثالی دیگر را فراهم می‌کند که در آن گرایش به این است که شرایط نابسامانی که اغلب ناشی از اوضاع اولیه است را به برنامه‌های تعديل ساختاری نسبت دهند. ادبیات تجزیی دریافته است که مخارج اجتماعی در واقع یکی از طبقات محفوظ مخارج است. گرچه کاھش شدید در مقدار و کیفیت چنین امکاناتی در آفریقا^۲ و آمریکای لاتین وجود داشته است، اما بدترشدن اوضاع در این زمینه عمدتاً به افزایش پرداختهای بهره‌ای روی بدھی عمومی (Cornia and Stewart, 1990: Table 6) و شرایط عمومی محدودیت بودجه قابل انتساب است تا تدبیر خاص مربوط به برنامه‌های تعديل ساختاری. در جدول ۲، نتایج هیکس (Hicks, 1991) برای نمونه‌ای از کشورهای در حال توسعه که دوره‌های کاھش مخارج را به خود دیده‌اند، نقل شده است. کشش به ویژه بزرگ مخارج زیربنایی قابل توجه است. این امر، همانگ با افته‌های تقریباً

۱. استدلال شده است که منافع این کشور می‌توانست به شکل بهتری با نکول بدھی دسته جمعی برآورده شود، اما صرف نظر از اینکه این امر درست باشد یا نه باید گفت که واضح است که نکول، اقدام بدون فشاری نیست.

۲. گزارش آموزش جهانی یونسکو (UNESCO, 1993) شواهدی از بدتر شدن نسبت نامنیوی مدارس ابتدایی در کشورهای جنوب صحرای آفریقا از اوایل دھه ۱۹۸۰ گزارش کرده است.

همه پژوهشگران دیگر است، بدین معنا که وقتی دولتها مجبورند مخارج را کاهش دهند، سعی در حفظ بودجه جاری به قیمت کاهش تشکیل سرمایه دارند. این در حالی است که مخارج اجتماعی نسبتاً محفوظ هستند (همچنین نگاه کنید به: Cornia and Stewart, 1990:Table 6). این طور نیست که خدمات رفاهی افت شدیدی داشته باشند. اما در هر صورت این محفوظ بودن، تنها نسبی است و مخارج اجتماعی تنها نسبت به سایر طبقات معین کاهش کمتری دارد. به علاوه، وقتی بر حسب ارقام سرانه صحبت می‌نماییم کاهش در امکانات خدماتی فوق می‌تواند بزرگ باشد. استوارت (Stewart, 1991) کاهش در مخارج اجتماعی طی دوره ۱۹۸۵-۱۹۸۰ را برای نمونه‌ای از کشورهای آفریقایی ۲۵ درصد و برای آمریکای لاتین ۱۸ درصد تخمین می‌زند. به علاوه، این مسلم است که داده‌های مخارج کاهش در ارائه خدمات به فقیران را کمتر از حد تخمین می‌زند، زیرا کیفیت خدمات کاهش یافته است. باز هم شواهد دلالت بر آن دارند که دولتهای آمریکای لاتین عموماً سابقه نامناسبتری در حفاظت از مخارج اجتماعی داشته‌اند تا کشورهای آفریقایی.

جدول ۲. روندهای مخارج بر حسب بخش‌های کشورهای نمونه (الف)

کشش	درصد تغییر	
۱	-۱۷/۲	کل مخارج
۰/۵۳	-۹/۲	مخارج عمومی
۰/۳۸	-۶/۲۵	دفاع
۰/۶۶	-۱۱/۴	بخش‌های اجتماعی
۱/۰۸	-۱۸/۷	بخش‌های مولد
۱/۴۷	-۲۵/۴	زیرساختارها
۰/۰۸	-۱/۴	موارد دیگر (ب)

توضیح:

(الف) به غیر از کشور ترکیه و شیلی (۱۹۷۵-۱۹۷۲).

(ب) شامل بهره، پرداختهای به دولتهای محلی و مخارج دیگر که مختص بخش خاصی نیست.

مأخذ: Hicks, 1991: 33, Table 2.

نکته آخر و مهمتر اینکه مشخص نیست که وجود یک برنامه تعديل ساختاری اختلافی اساسی در الگوی مخارج دولت ایجاد می‌نماید یا نه. مطالعه سال ۱۹۹۲ هریس و کوسای از اثرات برنامه‌های صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که این برنامه‌ها با کاهش نسبی مخارج یارانه همراه بوده است، اما آنها اثر واضحی از برنامه بر طبقه‌بندی کارکردی مخارج با مقایسه با یک گروه کنترل از کشورهایی که برنامه در آنها اجرا نشده بود و سهم بهداشت و درمان و آموزش و Pradhan and Swaroop (, 1993) نیز در مطالعه‌ای که شامل اثرات برنامه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول بوده، دریافته‌اند که مخارج اجتماعی از روندهای مشابهی در هر دو کشورهای اجرا کننده و اجرانکننده برنامه پیروی کرده‌اند. استوارت (Stewart, 1991) برای دوره‌های اولیه نتایج نامناسب تری را برای برنامه‌های تعديل بانک جهانی گزارش کرده است. وان درهوایون و استوارت (Van der Hoeven 8 and Stewart, 1993: Table 8) نشان می‌دهند که به طور متوسط گرایش برای کاهش سهم مخارج اجتماعی (به شکل نسبت از کل مخارج و محصول ناخالص داخلی) میان کشورهای شدیداً در حال تعديل آمریکای لاتین طی دوره ۱۹۸۱-۱۹۹۰ در مقایسه با کشورهای اجرانکننده برنامه وجود داشته است. اما مخارج خدمات اجتماعی سرانه در مقایسه با ۴۳ درصد کاهش در میان کشورهای اعمال نکننده برنامه، برای کشورهای در حال تعديل بهبود داشته است.

دلیل دیگر برای بیان این نکته که راحت می‌توان درباره اثرات نامناسب تعديل بر قیaran مبالغه کرد، این است که اقدامات تعديل در بیشتر موارد، متغیرهایی که علل اصلی فقر در بسیاری از کشورهای در حال توسعه هستند را هدف قرار نداده است: توزیع نابرابر ثروت، دسترسی ناکافی به آموزش و پژوهش و سایر خدمات اجتماعی و اقتصادی، بهره‌وری پایین داراییها، نبود قدرت بازاری و یک توزیع وابستگی اقتصادی که گرایش به ایجاد و تداوم فقر دارد (یعنی تمرکز افراد کمکار یا بیکار در خانواده‌های فقیر و حجم فوق العاده بزرگ خانوار که باعث وابستگی زیاد به بچه‌ها می‌شود). به استثنای مورد مخارج اجتماعی و اقتصادی، اقدامات تعديل تأثیر قوی روی این متغیرهای علت و معلولی ندارند. این باعث می‌شود که چه خوب و چه بد، غیرمحتمل باشد که برنامه‌های تعديل ساختاری تفاوت زیادی در زمینه وسعت فقر ایجاد نماید و این نکته، به ویژه برای آن تعداد پرشمار افراد فقیری که به میزان زیادی به علت حاشیه‌ای بودن از نظر اقتصادی از اثرات اقدامات تعديل در امان مانده‌اند، صادق است.

به این دلیل، اما البته از دیدگاههای متفاوت است که ساہن (Sahn, 1991) و گرین (Green, 1991) به تیجه گیری مشابهی دست یافته‌اند، مبنی بر اینکه برنامه‌های تعدیل نمی‌تواند با علت ایجاد فقر در کشورهای جنوب صحرای آفریقا پیوند داشته باشد. این امر گرین را به این عقیده رهنمون ساخته که تمرکز روی پهبود طرح برنامه تعدیل ساختاری هسته مسئله فقر را هدف قرار نمی‌دهد، در حالی که این امر نیازمند عمل در جبهه وسیعتری است. فقر در کشورهای آمریکای لاتین که بیشتر یک پدیده شهری است، احتمالاً به اقدامات تعدیل حساس‌تر است، اما نابرابریهای وسیع ثروت و درآمد در این مناطق مانع اساسی تری برای کاهش فقر به شمار می‌رود.

این گرایش که به برنامه‌های تعدیل ساختاری، تأثیرات بیشتری بر فقر - نسبت به آنچه که واقعاً دارند - نسبت داده شود، کمک می‌کند که مشکلاتی را که پژوهشگران در جداسازی اثرات فقر با آنها مواجه هستند، بهتر توضیح دهیم. علل اساسی تر فقر گرایش به پایه‌جا ماندن دارند. شاخصهای غیردرآمدی، به ویژه تحت تأثیر فقر قرار ندارند. بدین ترتیب، ساخاروپولوس و دیگران (Psacharopoulos, et al., 1992) در مورد شاخصهایی از قبیل مرگ و میر نوزادان، بدی تنذیه و ایمن سازی، به رغم افزایش بیکاری و کاهش دستمزد حقیقی و خدمات اجتماعی سرانه، بهبودی عمومی را برای آمریکای لاتین گزارش می‌کنند. کاکوانی و دیگران (Kakwani, 1990) و زوکرمن (Zuckerman, 1991) پدیده مشابهی را برای نمونه وسیعتری از کشورهای در حال تعدیل مشاهده نموده‌اند که گروه اول در گزارش خود اختلاف چشمگیری را در مورد روندها بین کشورهای در حال تعدیل و تعدیل نکننده مشاهده نکرده‌اند. در مورد برنامه‌های ایمن سازی و تأمین مواد غذایی میزان قوت عملکرد آنها بدون شک تحت تأثیر فعالیتهای (خارج از برنامه‌های تعدیل) کمک دهنده‌گان قرار دارد (Massabni, 1993). بهرمان (Behrman, 1988) در مورد بدی تنذیه خاطر نشان می‌سازد که حتی فقیران با تغییر جهت از غذاهای مطلوب به غذاهای کمتر مطلوب، اما با محتواهای غذایی مشابه می‌توانند استانداردهای غذایی خود را حفظ نمایند. هر چند که در این راه هر قدر وسعت فقر بیشتر باشد، امکان جانشینی کمتر است.

اقدامات تعدیل از طریق اثرات خود احتمالاً بیشترین اثر را بر اشتغال دارند که تقریباً بدون هیچ استثنایی در کوتاه‌مدت این اثر منفی است. اما تأکید بیش از حد بر کوتاه‌مدت می‌تواند به یک

نگرش بیش از حد منفی منتهی گردد. بسته به ماهیت و میزان بحران اولیه اقتصادی حتی صادق و دلسوزترین دولتها حمایت از فقیران را در مقابل اثرات نامناسب کوتاه‌مدت اقدامات برای کاهش میزان جذب (سرمایه‌گذاری و مصرف)، افزایش رقابت بین‌المللی و تجدید ساختار نظام پهروزی، دشوار می‌یابند. بدیهی است که امید می‌رود عملکرد بهبود یافته بلندمدت اقتصادی زیانهای کوتاه‌مدت را جبران نماید. در اینجا شیلی بهترین مثال به نظر می‌رسد. امید به بهبود اقتصادی (با کمک جریانهای جدید سرمایه) محقق شده و دال بر این است که در حال حاضر فقر مطلق به سرعت در حال کاهش است و نسبت افرادی که در فقر شدید به سر می‌برند، تقریباً نصف میزان سالهای ۱۹۸۷-۱۹۹۲ است.^۱ این امر ما را به نتیجه بعدی می‌رساند.

برنامه تعديل، مشروط بر آنکه به درستی درک شود، شرط لازم برای مقابله مؤثر بلندمدت با فقر است^۲

باعث تأسف است که " برنامه تعديل" طی دهه ۱۹۸۰ آن قدر نزدیک با تجویزهای سیاستی نهادهای مالی بین‌المللی جلوه گر شده و به شکل اجرای مجموعه‌ای از اقدامات که "توافق واشنگتن" را منعکس می‌سازد، بدان نگریسته می‌شود. این نگرش کوتاه‌بینانه از یک سنت دیرپا در علم اقتصاد توسعه که از کارهای کوزنتز و چنری نشأت می‌گیرد، غفلت ورزیده است. این سنت تأکید دارد که تعديل نهادی و ساختاری در ذات توسعه بلندمدت است. در این چارچوب، برنامه‌های تعديل اقتصادی به بهترین وجه صرفاً به عنوان مثال خاصی (هر چند عمیقتر) از لازمه دائمی اقتصادهای ملی برای سازگاری با شرایط و فرصتهای در حال تغییر، تفسیر می‌شود. در واقع، بهترین مثالهای معاصر سازگاری موفق در میان آنهایی نیست که از تجویزهای واشنگتن پیروی کرده‌اند، بلکه موارد موفق، اقتصادهای با "عملکرد بالای" آسیای شرقی هستند که "راه

۱. مجله اکونومیست (۱۱ دسامبر ۱۹۹۳) تخمینهای ECLAC را مبنی بر کاهش جمعیت در فقر مطلق از ۱۷ درصد در سال ۱۹۸۷ به ۱۴ درصد در ۱۹۹۰ و ۹ درصد در ۱۹۹۲ گزارش کرده است. طباطبائی و فواد (۱۹۹۳:۴۴) ارقامی را مبنی بر افزایش وقوع فقر از ۱۷ درصد تا حدود ۴۵ درصد طی دوره ۱۹۷۰-۱۹۸۷ و سپس کاهش به ۴۰ درصد تا سال ۱۹۹۰ گزارش کرده‌اند. مجله اکونومیست روند مشابهی را در مکزیک که یک کشور موفق دیگر تعديل کننده است، گزارش نموده است.

۲. بحث پارا گرافهای بعدی برگرفته از علایق مؤلف به نقش انعطاف‌پذیری اقتصادی در توسعه بلندمدت است. نگاه کنید به: Killick, 1995: Chapters 1 and 12

خود را رفته‌اند.^۱

در اینجا می‌توان تمایزی مفید را بین تعدیلهایی که به طور خودکار از طریق بازار صورت می‌گیرد و تغییری که به وسیله اعمال سیاست ایجاد می‌شود، برقرار نمود. گرچه بسیاری روندها و تکانه‌هایی که واکنش اقتصادها را می‌طلبند خارجی یا بروزرا هستند، اما کیفیت واکنش دولت می‌تواند از نظر ایجاد یک اقتصاد عقبمانده یا شکوفا اختلاف ایجاد کند. اگر سیاستهای گذشته واکنش اقتصاد را باکنندی مواجه ساخته باشد، امکان انتخابها بیشتر خواهد بود. بنابراین، تمایل به تشخیص و تصحیح خطاهای گذشته می‌تواند در تلاش در جهت عملکرد بهتر، نقش مرکزی داشته باشد.

در این صورت، سیاست تعدیل باید به عنوان واکنش به لازمه بهنگام نگه داشتن خود نسبت به نیازهای در حال تغییر تقاضاهای جهانی و قابلیت رقابت، تغییر تکنولوژیک و روندهای بلندمدت در قیمت‌های نسبی و نیز تکانه‌های بروزرا درک شود. اگر از این دیدگاه تاریخی وسیعتر نگریسته شود، هیچ ملتی نمی‌تواند توانا و ثروتمند شود، مگر آنکه خود را سازگار نماید. اگر در کشورهای فقیر قرار است که فقر حذف شود، رشد اقتصادی ضروری خواهد بود. بنابراین، در این کشورها تعدیل به منظور کاهش فقر در بلندمدت ضروری است.

استدلال را می‌توان با این پرسش هم جلوتر برد که اگر دولتی از قبول نیاز به اقدامات تعدیل قصور ورزد، چه اتفاقی می‌افتد؟ پاسخ این نیست که دیگر اقتصاد واکنش نخواهد داد، بلکه واکنش آن بهینه نخواهد بود و بر افراد کشور و به ویژه فقیران، هزینه‌های سنگین اجتناب ناپذیری تحمل می‌شود. برای مثال، این وضعیت معمول را در نظر بگیرید که در آن تراز برداختها نشانه اصلی ضعف ساختاری به شمار می‌رود. کمبود ارز خارجی، تعدیل را تحمیل می‌کند و تنها انتخاب حقیقی این است که آیا باید آن را به شکل برنامه‌ریزی شده پذیریم یا آنکه غیرارادی باشد. در حالت اخیر، یعنی در صورت نبود سیاستهای مؤثر، اقتصاد مجبور خواهد بود که با هر آنچه که می‌تواند وارد کند بسازد و "تعديل" به شکل کاهش تولید، درآمد، اشتغال و سطح زندگی جلوه گر

۱. برای ملاحظه تفسیر بحث برانگیزی که به تازگی از این سوابق کشورهای فوق صورت گرفته است، نگاه کنید به: World Bank, 1993a و برسیهای مقادنه مختلف از آن، از جمله Fishlow et al., 1994 و بخش خاص مربوط به آن در World Development Report ویرایش شده به وسیله آلیس، اچ. آمسدن (Amsden, 1994). همچنین برای ملاحظه تحقیقی متوازن‌تر از ادبیات مربوط به این اقتصادها، نگاه کنید به: Chowdhury and Islam, 1993.

می شود.

به یقین، یک نمونه شدید در این زمینه کشور غناست که عواقب نامناسب عدم قبول مؤثر تشخیص نیاز به تغییر و بخصوص معکوس کردن سیاستهایی که اثرات نامناسب اقتصادی دارد (Roe et al., 1992; Sowa, 1993; UNICEF, Accra, 1988) را نشان می دهد. طی پیشتر سالهای دو دهه قبل از ۱۹۸۳، تولید به شدت در تمام بخشها کاهش یافت. بدون تردید این کاهش تولید اقتصادی وضعیت فقر را بدتر نمود. درآمد سرانه حقیقی بعد از سال ۱۹۷۰ به طور یکنواخت کاهش داشته است. در حالی که سهم خدمات اجتماعی در بودجه نسبتاً ثابت باقی مانده است، همچنانکه بودجه نسبت به محصول ناخالص داخلی کاهش یافته است، از نظر مطلق، ارقام با کاهش مواجه بوده است. یأس از زندگی و مرگ و میر افزایش داشته و سطح تقدیم در حال تنزل بوده است، به طوری که دسترسی به مواد غذایی در سال ۱۹۸۲ معادل ۳۰ درصد کمتر از سطح یک دهه قبل بوده است. مورد کشور غنا به طور مأیوس کننده‌ای نتیجه عمومی مطالعه چند کشوری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را نمایش می دهد. برای پیشتر اقتصادهای تحت پوشش این پروژه، مدل‌هایی ساخته شد که اجازه می داد نتایج دیدگاههای سیاستی مختلف را با نتایج اقدامات تعديل عملاً انجام شده، مقایسه کرد. نتایج در این زمینه متفق به نظر می رسد:

اگر عدم تعديل به معنی عدم پذیرش دولت به تعديل وضع بودجه، سیاستهای پولی یا ارزی خود باشد، آن‌گاه همه سیاستهای تعديل مطابق شیوه سازی صورت گرفته کارآمدتر (همراه با کاهش کمتر در فعالیت اقتصادی) و عادلانه‌تر (افزایش کمتر در فقر) می باشد تا عدم تعديل. (موارد تأکید را مؤلف افزوده است).

(Bourguignon and Morrisson, 1992: 13)

مؤلفان در ادامه خاطر نشان می سازند که تعديل با وقفه نسبت به اقدام فوری، عدالت کمتری به همراه دارد، زیرا شدت بحران اولیه اقدامات شدیدتر را حکم می کند و امکان حمایت از افراد آسیب پذیر کاهش می یابد.

همواره اگر تلاشهای تعديل پایدار بوده و در تجدید رشد اقتصادی موفق باشد، می توان انتظار داشت که منافع در سطح اقتصاد آن، اثرات مسلطی بر فقر، پس از تحمیل هزینه‌های کوتاه مدت داشته باشد. این امر تا حدی بدین دلیل است که همچنانکه کشورهای آمریکای لاتین نشان داده اند محركی از جانب رشد در جهت کاهش فقر وجود دارد (Psachoropoulos et al., 1992). یک مطالعه مقطوعی به وسیله رواليون (Ravallion, 1993: 15) به طریقی مشابه نشان می دهد که اختلاف

در نرخهای رشد تقریباً حدود نیمی از واریانس وقوع فقرین کشورها را توضیح می‌دهد. در واقع، یکی از طرقی که سیاستهای تعدیل می‌تواند در کوتاه مدت به فقیران ضرر برساند، در نتیجه اثرات رکودی کلی آن است. کاملاً جدای از اثرات واضح آن بر سرمایه‌گذاری و فرصتهای اشتغال، رشد می‌تواند با بروطوف کردن محدودیت بودجه، به فقیران نفع برساند. افزایش جریان خدمات به فقیران بازی با مجموع منافع صفر نبوده و لذا از نظر سیاسی آسانتر می‌باشد. در واقع، به استدلال طرفدار "رشد با توزیع مجدد" برگشته‌ایم که برای نخستین بار، ۲۰ سال قبل، چنری و دیگران (Chenery, 1974) بیان نمودند و با وضعیتی جدید در گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۰ بانک جهانی دوباره اعلام شده است (فصل ۳ و ۴).

البته تحریک از جانب تعدیل ایجاد کننده رشد، کافی نیست. رشد باید اشکالی داشته باشد که دسترسی فقیران به دارایی‌های مولد را افزایش دهد. تلاش خاصی باید صورت بگیرد که تضمین حاصل کند که افراد خیلی فقیر از گسترش عمومی اقتصادی عقب نمانند، چیزی که اگر تنها به نیروهای بازار و اگذار شود، حاصل می‌گردد.

در بسیاری جهات اقتصادهای آسیای شرقی مثالهای سیاستهای تعدیل به نفع فقیران هستند و این مصدق دارد حتی اگر لازم باشد در مورد امکان نسخه برداری مطمئن راه حلهای سیاستی خاص آنان، جانب احتیاط حفظ شود.^۱ عجیب اینکه اغلب، این کشورها به عنوان کشورهایی شناخته می‌شوند که اصلاً تعدیل ساختاری را انجام نداده‌اند. چرا که آنها از کمک نهادهای مالی بین‌المللی استفاده نکرده‌اند. اما برمبانی هر معنایی از اصطلاح تعدیل می‌توان گفت که آنها تعدیل‌کننده در بهترین شکل خود بوده‌اند. اینها اقتصادهای انعطاف پذیر بوده‌اند که پیوسته در حال تعدیل بوده و با همان شدت سایر کشورهای در حال توسعه در مسیر ارادی تعدیل بوده‌اند، ساختارهای مولد خود را تنوع بخشیده و در حال تبدیل بوده و تجربه اشکال مختلف دخالت سیاستی داشته و آن سیاستهایی که نتایج مطلوب به دست نداده را رها کرده‌اند. آنچه که برای مقاصد فعلی مهمترین نکته است این می‌باشد که همچنانکه از آمار زیر در مورد درصد جمعیت زیر خط فقر بر می‌آید، این نتایج را با کاهش نابرابری و فقر مطلق حاصل کرده‌اند (World Bank, 1993a: Table 1.1)

۱. پاراگرافهای بعدی تا حد زیادی برگرفته از منابع زیر است: Chowdhury and Islam, 1993; World Bank, 1993a

	سال آخر	سال اول	
سنگاپور	۱۹۷۲-۱۹۸۲	۳۱	۱۰
مالزی	۱۹۷۳-۱۹۸۷	۳۷	۱۴
تایلند	۱۹۶۲-۱۹۸۶	۵۹	۲۶
اندونزی	۱۹۷۲-۱۹۸۲	۵۸	۱۷

متأسفانه کشورهای در حال تعدیل دیگر به این موققیتها حتی نزدیک هم نشده‌اند. در واقع، کاهش‌های در ابناشت سرمایه که همراه با برنامه‌های تعدیل ساختاری بوده است، رشد آینده را به مخاطره اندخته است. از سوی دیگر، شواهد فرازینده‌ای که نشان می‌دهد کشورهای شدیداً معرض با درآمد متوسطی که در اعمال سیاستهای تعدیل معمول پایداری داشته‌اند - مثل کشور شیلی - در حال حاضر در حال منتغی شدن از آن به جهت بهبود اقتصادی هستند. اینکه حالاً قدر در آین بهبود نصیب فقیران شود، به طور اساسی بستگی به سیاستهای اتخاذ شده به نفع آنها دارد. واکنش اقتصادهای با درآمد پایین همان طور که پیش یین می‌شده است، به ویژه در کشورهای جنوب صحرای آفریقا، کمتر رضایت‌بخش بوده است. تابدین تاریخ مثالهای کمی از اقدامات تعدیل در آفریقا داریم که به رشد شتابان و کاهش فقر متنه شده باشد. اما این مسئله نباید، این ضرورت را برای تعدیل به عنوان پیش نیاز توانایی بالقوه برای کاهش فقر پنهان سازد. توانایی بالقوه بلندمدت هر چه باشد، در هر صورت واقعیت کوتاه مدت تر آن است که تعدیل ساختاری، مردم فقیر را در مخاطره قرار می‌دهد. بدین روی، یک رهیافت حداقل کننده هزینه که با یک راهبرد بلندمدت برای زدودن فقر مطلق سازگار باشد، مورد نیاز است. این امر ما را به تعیین بعدی می‌رساند.

دولتهای ملی مستولیت مستقیم برای حفظ فقیران در طول برنامه‌های تعدیل را دارند. برنامه‌های تعدیل ساختاری، به دلیل اثر قابل توجه بر توزیع درآمد، از نظر سیاسی حساس هستند. سیاستهایی که نیاز به اصلاحات دارند، حاصل تصادف و اتفاق نبوده‌اند. حاصل ملاحظات محض تکنونکراتیک هم نبوده‌اند، بلکه همچنین توزیع قدرت و نفوذ را منعکس می‌سازند. بنابراین، سیاستهای مبنی بر توزیع موجود قدرت، اغلب نیروی پنهان بزرگی دارند. کسانی که در این جریان

متفع هستند و در میان آنها خود کارکنان دولتی که باید اصلاحات را اجرا نمایند به چشم می خورند، می توانند از موانع قوی برای تغییر باشند. تضاد سیاسی می تواند برنامه های کاهش فقر را شکست مواجه کند، چنانکه در زامبیا لغو یارانه مواد غذایی منجر به شورش گردید. مشابه این وضع در الجزایر، مصر، مراکش، سریلانکا و تونس اتفاق افتاد.

به طور خلاصه، تبدیل همان قدر که یک طراحی اقتصادی است، مسئله ای در قلمرو مدیریت سیاسی است که نیازمند تمام مهارتها و ظرفیت رهبری سیاسی است. باید برای اصلاحات، ائتلافی فراهم شده و ارتقا یابد. اینکه چگونه سیاستها مورد اصلاح واقع می شوند و سرعت و توالی تغییرات، نیازمند محاسبات طریف سیاسی است. باید به دفعات به توافق رسید. همچنانکه بورگوینگنون و موریسون (Bourguignon and Morrisson 1992: 87) خاطر نشان می سازند، این خطر قابل توجه وجود دارد که در این فرایند، علائق افراد فقیر حتی در صورتی که دولت ذی ربط واقعاً دلسوز باشد، در مقام دوم اهمیت قرار گیرد. این ثروتمدان هستند که نظارت سیاسی را در دست دارند و مقاومت آنهاست که باید توسط دولت خریداری شود. سیاست جبران کسانی که از تبدیل زیان می بینند به ندرت به نفع فقیران است و این در حالی است که در این جزیانها، خطر متوجه آنها بالا رفته است.

در هر حال، به هیچ روی، همه دولتها دلسوز نیستند. آدیسون (Addison, 1993: 1) به یقین حق دارد که در پیشنهاد ظرافتکاریها بیان می کند که "بسیاری دولتها ای آفریقایی محیط سیاسی مشکل آفریقی را برای هر آزانس کمک رسانی که قصدش کاهش فقر است، ایجاد می کنند" هر چند که این مسئله به هیچ روی به آفریقا محدود نمی شود. وی ادامه می دهد (صفحه ۲):

بسیاری از دولتها نسبت به تعریف مسائل فقر، به منظور جلوگیری از کاهش امتیازات سیاسی بی میل هستند. ولکه آنها از شعارهای نظیر "هر کسی فقیر است" استفاده می کنند تا از ایجاد تعهد سیاسی برای کاهش فقر که مورد پسند آنهاست نیست که دولت را سرکار نگه داشته اند، جلوگیری نمایند.

مالاوی را می توان به عنوان یک مثال ذکر کرد: کشوری که در آن دولت علاقه ای به وضع ۵۵ درصد جمعیت که در فقر مطلق به سرمی برند نشان نداده است و سیاستها و نهادهای آن به طور نظام یافته ای بر ضد مالکان خرد پای فقیر و به نفع مالکان زمینهای بزرگ می باشد (Chipeta, 1993; Lele, 1990; Sahn, 1991).

در همین حال، ملحوظ ساختن اقدامات به نفع فقیران می‌تواند حمایت سیاسی را برای برنامه تعديل ساختاری به حرکت درآورده، مشروعیت آن را موجب شده و صبر عمومی را برای سختیهای کوتاه‌مدت افزایش دهد. زوکرمن (Zuckerman, 1991)، نشان می‌دهد که چگونه در بولیوی اقدامات مردم پسند برای حمایت از فقیران توانست به تداوم و پایداری برنامه‌های تعديل متمهی شود. از جمله این اقدامات، مشارکت سازمانهای مربوط به عame مردم در یک صندوق اجتماعی مخصوص بود که به وسیله دولت تأسیس شده است. در هر حال، در صورت بی‌میلی یا خصم‌مانه بودن رفتار دولت، مهم است که بر مسئله بی‌تفاوتوی دولت با توجه به حجم آن و محدودیتها که بر سر راه نهادهای بین‌المللی مالی برای طراحی برنامه‌های تعديل ساختاری وجود دارد، تأکید نماییم.

یک دلیل دیگر برای توجه به مسئولیت اولیه دولت مربوط به این پرسش است که هزینه‌های اجتماعی تعديل، تابع مستقیم به شدت فرایندهای، از تأخیر در اجرای اقدامات تعديل است. این یکی از نتایج قوی مطالعه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بوده است:

... تنها راه اجتناب از هزینه‌های تعديل در بحران، تعديل پیش از بحران است. از آنجا که عدم تعادلها در آن زمان چندان شدید نیست کاهشی کمتر در تقاضا ضروری خواهد بود. بنابراین، می‌توان از افزایش سریع در بیکاری، گسترش بخش غیررسمی و کاهش شدید بودجه جلوگیری کرد. بزرگترین مزیت این سیاست آن است که جریان مداومی از سرمایه خارجی را قبل و در طول دوره تعديل به جای توقف کامل آن در صورت تعویق تعديل تا بحران، تضمین می‌کند. این جریان سرمایه از کاهش در سرمایه گذاری خصوصی و مخارج عمومی که اثرات نامطلوب اجتماعی دربردارد، جلوگیری می‌کند (Bourguignon and Morrisson, 1992: 13-14).

در مقابل، غنا به عنوان مثال اولیه هزینه‌های سنگین تأخیر در تعديل، مالزی و اندونزی از جمله کشورهایی هستند که منافع اصلاحات سریع را نشان می‌دهند. برای مثال، کشور اندونزی سریعاً به مشکلات حاصل شده به وسیله کاهش قیمت‌های جهانی حقیقی نفت در اواسط دهه ۱۹۸۰ واکنش نشان داده و بنابراین در طرقی گام برداشت که کاهش پیوسته فقر و بدی تغذیه را امکان‌پذیر ساخت، به گونه‌ای که نسبت جمعیتی که زیرخط فقر به سر می‌برند به سرعت و دائم‌آمیز دهه ۱۹۸۰

در حال کاهش بوده است.^۱ دولت مالزی نیز واکنش مشابهی به عدم تعادلهای کلان اقتصادی اوایل دهه ۱۹۸۰ داشته و ضمن حفظ روندی کاهنده در فقر مطلق قادر به تغییر گردید (Demery, 1992).

نکته این است که این دولت است که باید نیاز به عمل سریع را تشخیص دهد و این دولت است که برتری دسترسی به اطلاعات هشداردهنده اولیه در اختیارش است. نهادهای مالی بین‌المللی، در واقع، تنها زمانی می‌توانند نقش خود را بازی کنند که بحران واقع شده و نیازهای کشور به تأمین مالی خارجی به این نهادها قدرت حداکثر اهرم سیاستی را اعطای نماید. پیش از بحران دولتها می‌توانند عمل نمایند، اما احتمالاً اغلب تصمیم به دست روی دست گذاشت، می‌گیرند.

با این حال، نهادهای مالی بین‌المللی نیز باید در موارد بسیاری در مسئولیت سهیم باشند بحث را با ملاحظه دوران اوج انجام برنامه‌های تغییر ساختاری نهادهای مالی بین‌المللی در کشورهای در حال توسعه طی دهه ۱۹۸۰، آغاز می‌نماییم. این امر در ترکیب با شرطهای سیاستی گسترده توسط صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در مورد اعتبارات تغییر روی نهادهای فوق این مسئولیت را برقرار می‌کند که آیا تضمینی هست که این برنامه‌ها فقیران را در معرض محرومیتهای غیرضروری قرار ندهد و آیا تمام منافع به دست آمده، معقول تسهیم می‌گردد. اگر بخواهیم منصفانه داوری نماییم، باید بگوییم که این وظیفه‌ای است که هر دو - صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی - در حال حاضر بر آن اقرار دارند.^۲

اما همیشه این طور نبوده است. در سالهای نه چندان دور، موضع صندوق بین‌المللی پول این بود که دولتها خودشان باید درگیر مسائل اثرات توزیعی برنامه‌ها بشوند و مناسب نیست که صندوق، خود را درگیر این مسائل کند. در واقع، هم، صندوق مطابق همین شعارش عمل کرد (نگاه کنید به: Killick, 1984). این موضوع به تدریج تغییر نموده است. حالا این الزام وجود دارد که

۱. توربک (Thorbecke, 1992: 52) داده‌های تحقیقی را نشان می‌دهد که بیان می‌دارند این نسبت از ۴۰ درصد در سال ۱۹۷۶ به ۲۹ درصد در ۱۹۸۰، به ۲۲ درصد در ۱۹۸۴ و به ۱۸ درصد تا ۱۹۸۷ رسیده است. توجه شود که گرچه این ارقام از ارقام بانک جهانی مطروحة در قبل متفاوت است، اما هر دو بر روندی کاهنده دلالت دارند.

۲. برای بررسی شرحی مفصل از عوامل مؤثر در تکامل سیاستهای بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در این زمینه، نگاه کنید به: Jolly, 1991.

گزارش‌های چارچوب سیاستی که همراه با برنامه‌های تسهیلات تعديل ساختاری، و تسهیلات گسترش یافته تعديل ساختاری تهیه می‌شود، باید "اقداماتی را شناسایی نماید که می‌توانند از گروههای آسیب پذیر در مقابل اثرات نامناسب سیاستهای خاص در طرق سازگار با ساختار کلان اقتصادی برنامه حمایت نمایند" (IMF, 1991: 51-2). در حال حاضر، شمار فزاینده‌ای از برنامه‌های تعديل حاوی تدبیر اینمی هستند هر چند که مثال اصلی تا بدین جا مربوط به دولتهاي کمونيستي سابق كشورهای اروپاي شرقی است.

بانک جهانی نیز موضع خود را طی زمان تعديل کرده است. زمانی که استقرارض برای تعديل ساختاری مطرح گردید، به عنوان گزینه دیگری نسبت به اقدامات کاهش فقر که مشخصه سیاستهای بانک طی پیشتر دهه ۱۹۷۰ بود، بدانها نگریسته می‌شد. برنامه‌های تعديل اولیه بر اقدامات سیاستی کلان اقتصادی نسبتاً کوتاه مدت تأکید داشت که به عنوان ابزارهای مناسبي برای ارتقای توسعه اجتماعی مورد توجه نبودند؛ گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۹۰ نیز بر این امر اقرار دارد که "زمانی که مسائل تعديل ساختاری در رأس تمام امور قرار گرفت، توجه اندکی به اثرات آن بر فقر می‌شد" (World Bank et al., 1990: 103). اين غفلت در شروط برنامه‌های آن منعکس است. کاکوانی و دیگران (Kakwani et al., 1990: 49) دریافت‌اند که تا سال ۱۹۸۹ تنها $\frac{1}{5}$ درصد کل شرایط مربوط به "يارانه‌ها" و "بخشهاي اجتماعي" بوده‌اند و به هیچ روی همه آنها نیز به نفع فقیران نبوده‌اند. استوارت (Stewart, 1992) تخمینی از چهیبر و سایرین نقل می‌کند که طبق آن، اصلاحات سیاست اجتماعی زیر ۳ درصد، شرط تمام برنامه‌های تعديل ساختاری تا سال ۱۹۸۷ بوده است. در اواسط سال ۱۹۹۰ بود که یک گزارش ارزیابی داخلی بانک جهانی اعلام نمود که در هیچ یک از موارد مطالعه شده توسط بانک، به اثرات اجتماعی برنامه‌های تعديل ساختاری توجهی نشده است. اما یک برنامه مخصوص فعالیتها که به عنوان "ابعاد اجتماعی تعديل" معروف شد، در سال ۱۹۸۷ اعلام گردید، که در سال ۱۹۹۳ به ایجاد پست معاونتی متنه‌ی شد که مسئولیت توسعه انسانی و کاهش فقر را به عهده داشت.

به تازگی دو گرایش تغییر نگرش نهادهای مالی بین‌المللی را نشان می‌دهد. یکی تدبیر اندیشیده شده مورد موافقت اخیر در مورد تسهیلات گسترش یافته تعديل ساختاری است که اعلام داشته است برنامه‌ها باید توجه بیشتری به تدبیر اینمی، از جمله تمهدات برای موارد احتمالی

بنمایند.^۱ دیگری این اعلام رئیس صندوق بین‌المللی پول است که در مورد کاهش ارزش واحد پول اتحادیه پولی منطقه فرانک (فرانک CFA) بیان داشت که صندوق بین‌المللی پول با یارانه‌های بودجه‌ای بر برخی موادغذایی اساسی (یا حتی بنزین) به عنوان راهی برای حمایت از فقران در مقابل اثرات افزایش قیمتی اقدام کاهش ارزش پول، موافقت می‌کند.^۲ البته با این حال، هنوز جای تردید وجود دارد که تا چه حد تغییر در شعار از بالاترین مقامهای این آژانسها عملیات واقعی را در این زمینه تحت تأثیر قرارداده است. استوارت (Stewart, 1991, 1992) در این زمینه تردید خود را ابراز می‌دارد و در یک بررسی اخیر از روندهای سیاست صندوق بین‌المللی پول، مؤلف نتیجه گرفته است که در حالی که مثالهای خاصی وجود دارد که در آنها اقدامات ایمنی پیشتری تعییه شده‌اند، اما تقریباً به طور قطع می‌توان ادعا کرد که در یک نگرش کلی از نظر عملی، موفقیت اندکی حاصل شده است (Killick, 1992: 29). در واقع، در یک مصاحبه، رئیس صندوق بین‌المللی پول، آقای کامدوسوس نارضایتی خود را از اقدامات انجام یافته اعلام کرده است.

در مقابل این تردید، بانک جهانی گزارش کرده است (20: 20b, 1993) که سهم وامهای تعدیلی که شامل موارد بخش اجتماعی است، از زیر ۵ درصد تمام برنامه‌های تبدیل ساختاری در دوره ۱۹۸۴-۱۹۸۶، به تقریباً ۳۰ درصد طی سالهای ۱۹۹۰-۱۹۹۲ رسیده است.^۳ آدیسون (Adison, 1993) نیز گزارش کرده است که اقدامات مربوط به فقر امروزه به دفعات در برنامه‌ها گنجانده شده و گاهی به عنوان پیش شرط بخودگی اقساط وام در نظر گرفته می‌شوند. اطلاعات قبل مقایسه‌ای در مورد صندوق وجود ندارد. در مجموع اینکه، به نظر می‌رسد هیچ نهادی در حال حاضر به طور نظام یافته‌ای یک رهیافت حداقل‌کننده هزینه را جهت طراحی برنامه، اتخاذ نکرده و لذا جای زیادی برای بهبود از نقطه نظر فقر، باقی مانده است.

ترکیب سیاستی

نیازی به تکرار این مطالب نیست که تأمین مالی بیشتر حمایتی، میزان خطری که برنامه‌های تبدیل

۱. گزارش شده در: IMF, 1994: 4.

۲. گزارش شده در: Financial Times, London, 13 January 1994, p.4.

۳. اما مطابق آمارهای چهیر و سایرین (Chhibber, et al., 1991) طی دوره بعد از سال ۱۹۸۷، نسبت تسهیلات مربوط به سیاست اجتماعی در کل شروط تها از زیر ۳ درصد به حدود ۶ درصد افزایش یافته است.

افراد فقرزده را تهدید می‌کند، کاهش می‌دهد. نبود اقدام بین‌المللی و اصلاحات ناشی از نبود تحلیل و بحث در این زمینه نبوده است (که بحق بهبودهای چشمگیری در زمینه کاهش بدیعی ایجاد کرده است). بلکه تمام شاخصها به تداوم یک محدودیت شدید مالی و توازن نامناسب تعديل - تأمین مالی اشاره دارند. بنابراین، بقیه این مقاله به بررسی این نکته می‌بردازد که چگونه سیاستها می‌توانند در چارچوب این محدودیت، نتایج بهتری را برای فقیران ایجاد کنند.

نیاز به اطلاعات بهتر نیز نکه مشابهی در این زمینه است. اینکه چشمان خوانندگان به سرعت روی نکاتی خاص خیره می‌شود، نشان می‌دهد که نیاز به داده‌ها و اطلاعات بیشتر و بهتر همواره وجود دارد. با این حال، اهمیت ساختن یک پایگاه اطلاعاتی بهتر در این مقوله نقشی مرکزی دارد. بورگوینگون و موریسون (Bourguignon and Morrisson, 1992: 87-90) در زمینه اولویتهای داده‌ها پیشنهادهای خاصی دارند.

- انجام پژوهش در زمینه مصرف خانوارها با بعد زمانی پنجم‌ساله که با پژوهش‌های سالانه کوچکتر بسط داده شوند.
 - سرشماری سالانه بنگاههای بخش رسمی (بسط داده شده با پژوهش‌های نمونه‌گیری بنگاههای بخش غیررسمی).
 - بهبود در نظم ارائه و کیفیت آمارهای استاندارد شاخصهای اجتماعی.
- البته تمام این امور باید در ارتباط با آمارهای اقتصادی رسمی در سطح وسیع جمع‌آوری شود. پژوهه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، آغاز مطلوبی داشت، اما به علت نبود داده‌های کافی با مشکل مواجه شد. این زمینه‌ای است که دولتها محلی در آن مورد، مسئولیت مستقیم اولیه دارند اما کمک دهنده‌گان هم می‌توانند از نظر منابع کمک نمایند، چنانکه بانک جهانی در پژوهه ابعاد اجتماعی تعديل به این عمل دست می‌زند.

اصول سیاست

حال با این فرض که مسئله به طور کافی درک شده باشد (پیش شرطی که برای بسیاری از کشورها مصدق ندارد) برای امکان‌ذیر بودن اقدام مؤثر، برخی اصول را می‌توان پیشنهاد کرد.

۱) اصلاحات نهادی تغییر باشد در چارچوب یک راهبرد ضدفقیر در سطح کشور و به طور جامع صورت بگیرد

بیشتر استدلال شده که برنامه های تغییر تنها یکی از بسیار تأثیراتی است که بر وقوع و اصابت فقر تأثیر داشته و تداوم آن ریشه در ساختارهای اجتماعی و اقتصاد دارد. اقدامات جهت بهبود محتوای اجتماعی برنامه های تغییر تنها سهمی جزئی در کاهش فقر داشته و در واقع مُسکن باشد، به طوری که توجه را از مطلوب بودن اصلاحات بنیادی تر منحرف نماید. و این همان نکته گرین (Green, 1991) در مورد تمرکز بیش از حد بر اثرات برنامه های تغییر تنها ساختاری در آفرینش است. این نکته به شکلی قوی، با نتیجه گیری گزارش اخیر یک گروه کاری سازمان بین المللی کار که روی چارچوب اقدامات ضدفقیر کار می کرده اند، تأیید می شود:

اگر یک نتیجه گیری روشن از تحلیل فصول بالا امکان پذیر باشد، این است که اقدام و عمل بر ضد فقر به واسطه ماهیت پاره پاره و جزئی بودن آن تا حد زیادی تضعیف شده است. چگونه می توان سیاست دستمزد را از سیاست اشتغال جدا کرد؟ این رفتار با تأمین اجتماعی چه معنایی دارد که آن را به گونه ای مورد توجه قرار دهیم که گویی رابطه ای با سیاست کلان اقتصای یا غیررسمی سازی روابط اقتصادی ندارد؟ هر عمل ضدفقیر به تنهایی فی نفسه با بازدهی نزولی مواجه می شود، اما اگر یک رهیافت جامع مورد توجه باشد، نیروهای متقابل و تکمیل کننده قابل توجهی وجود خواهد داشت (ILO, 1993:53).

گرچه که مشخصه های خاص هر کشور با کشور دیگر، فرق می کند، اما احتمالاً یک راهبرد ضدفقیر جامع، شامل موارد زیر است: اولویتهای بخشی که به نفع فقیرانی از قبیل مالکان کوچک کشاورزی و بعض غیررسمی است، ساختار تملک دارایی مثل زمین، اولویتهای عاملی که به نفع کاربردی و ایجاد اشتغال است، دستیابی بهتر به خدمات اجتماعی و اقتصادی، زیر ساختارها و بالاتر از همه آموزش، محدودیت باروری به دلیل ارتباطهای فقر با ابعاد خانوار و بین رشد جمعیت و یکاری و برنامه های مخصوص به نفع فقیرترین افراد، هرجا که یافت شوند، شامل

خانوارهایی که نانآور آنها زنان بوده یا افراد بدون زمین هستند.^۱ گرچه تمهیدات برنامه‌های تعديل ساختاری نوعاً بر تعدادی از این ابعاد تأثیر دارند، اما قطعاً به طور کامل حیطه مربوط به سیاستها درک نشده است. در این زمینه، رهیافت بانک جهانی در مورد منحصرکردن تلاشها یش به راهبردهای کاهش فقر برمبنای خصوصیات هرکشور، در صورتی که نیرومند اجرا شود، بسیار قابل توصیه است (نگاه کنید به: Addison, 1993: 19-20). متأسفانه رابطه بین این فهرست راهبرد و طرحهای برنامه‌های تعديل واضح نبوده و آشکارا ضعیف است (نگاه کنید به: World Bank, 1993b: 7).

خلاصه اینکه بهترین راه برای مواجهه با علت کاهش فقر، تمرکز بیش از حد بر بیهود طراحی برنامه تعديل ساختاری نیست. مطمئنتر اینکه می‌توان گفت که اقدامات اتخاذ شده برای حصول چنین بیهودهایی در صورتی مؤثرتر خواهد بود که به صورت بخشی از یک راهبرد جامع بدان نگریسته شود - البته همیشه با این فرض که دولت اصولاً علاقه‌مند به این کار باشد.

(۲) باید به توازنی در زمینه نیاز به سازگاری اقتصادی و میل به حمایت از فقیران دست یافت این اصل شاید بحث برانگیزتر باشد. از استدلال قبلی این‌طور برمی‌آید که تعديل یک شرط لازم برای مقابله بلندمدت مؤثر بر ضد فقر است (نگاه کنید به مطالب بالا). دست کم در کوتاه مدت این فرض که تبادلی بین تعديل و حمایت از فقیران وجود ندارد، از مسائل بسیاری غفلت دارد. در یک سطح کلی، تمرکز بر حمایت از فقیران ممکن است توجه را از سازگاری اقتصادی منحرف کند. یکی از دلایلی که نهادهای مالی بین‌المللی به کندي به سمت اصلاح برنامه‌های تعديل ساختاری خود برای حمایت از علائق فقiran گام برداشته‌اند، همین ترسی می‌باشد که دولتها از این امر به

۱. شاید ایراد گرفته شود که این مقاله در مورد اثرات برنامه‌های تعديل ساختاری بروpus زنان ساکت مانده است. در واقع، پژوهش خاصی در این زمینه صورت گرفته، اما نتایج تجربی عمده‌ای به دست نیامده است. اگر این درست باشد که وقوع فقر در میان خانوارهای بانانآور زن در مناطق روستایی بیشترین است، در حالی که فقر در شهرها بیشتر مربوط به درآمد پایین نانآوران مرد خانوار است و اگر در استدلال قبلی خود مبنی براینکه برنامه‌های تعديل ساختاری، درآمد نسبی را به نفع اقتصاد روستا تغییر می‌دهد محق باشیم، در این صورت، نتیجه چنین برنامه‌هایی می‌تواند این طور باشد که وضع نسبی خانوارهای بانانآور زنی که در ابتدا زیرخط فقر بوده‌اند را بهبود بخشد.

عنوان راه گریزی برای به دست آوردن مستمسکی برای سیاستهای تعدیل ضعیفتر استفاده نمایند. به طور مشخصتر در زمینه تلاش برای تقویت اقتصاد کلان با کاهش کسری بودجه نیاز به انتخاب مطرح می‌شود. زمانی که نیاز به کاهش مخارج مطرح می‌شود، دولتها تشکیل سرمایه را به نفع مخارج جاری کاهش می‌دهند. گذشته از راحتی موقتی این کار، کاهش در زیر ساختارها و سایر شکلهای سرمایه‌گذاری عمومی، به تعدیل که نیازمند سرمایه‌گذاری بیشتر برای حصول تجدید ساختار اقتصادی لازم بیشتر است تا کمتر، صدمه می‌زند. اما اگر مخارج سرمایه‌گذاری عمومی حفظ شود، اغلب اجتناب از کاهشهای عمیقتر در مخارج اجتماعی دشوار خواهد بود. در نظریه، این تبادل را می‌توان به وسیله هدفگیری بهتر فقیران یا با برقراری اولویتهای مخارج که هم مخارج سرمایه‌گذاری و هم مخارج مربوط به فقر را حفظ نماید، از میان برداشت. اما به هر حال، به عنوان یک اصل عمومی، باید اولویت بالایی به سرمایه‌گذاری برای فقیران اختصاص یابد تا اطمینان حاصل شود که سازگاری اقتصادی با وقهه مواجه نمی‌شود که موفقیت در این کار قدرت کشور را در حل مسئله فقر مطلق تعیین می‌کند.

تبادل مشابهی می‌تواند از نظر کارایی روی مسئله کاهش در اشتغال به وجود آید. در این موارد مهم است که تمهیدات خاصی برای آنها که بیکار شده‌اند، از طریق طرحهای بازآموزی و سایر تمهیدات تأمینی ایجاد شود.

۳) سیاستهای تعدیل باید به گونه‌ای طراحی شوند که هزینه را برای فقیران حداقل نمایند و منافع را برای آنها حدا کثر کنند

این اصل واضح است و بحث کمتری را می‌طلبد. حداقل سازی هزینه، خاصه در امر انتخاب اقدامات مالی که به ویژه به اولویتهای سیاسی نهادهای مالی بین‌المللی مربوط می‌شود، همچنانکه در بالا در مورد بانک جهانی دیدیم، بسیار مهم است (نگاه کنید به: Addison, 1993). اما به هر حال، صندوق بین‌المللی پول هیچ‌گاه تمایل به قبول رهیافت حداقل‌کننده هزینه برای طرح برنامه‌های خود به صورت قبول یک حداقل نرخ رشد اقتصادی یا تدبیر اجتماعی به عنوان یک محدودیت، نداشته است. به علاوه، از آنجاکه مسئولیت دولت را به عنوان مهمترین عامل و بی‌تفاوتی دولت را به عنوان مهمترین مسئله معرفی کرده‌ایم، هردو نهاد مالی بین‌المللی فوق باید در تشویق دولتها از نظر مطلوب بودن اتخاذ برنامه‌های تعدیل که با راهبردهای مناسب ضدفقیر

جامع سازگار باشند، پا فشاری بیشتری نمایند. در همین حال، آسیای شرقی و سایر مثالها، چه از نظر فقر و چه در سطح اقتصاد، دلالت بر برتری تاییجی دارند که از برنامه‌های بومی که اولویتهای ملی را نشان می‌دهند نشأت گرفته‌اند تا از احکام سیاستی نهادهای مالی بین‌المللی.

۴) دفاع از علایق فقیران نیازمند دخالت وسیع از سوی دولت است
این اصل نهایی ما نیز نیاز به استدلال ندارد، چراکه در بسیاری از مباحث بالا به شکل ضمنی بدان اشاره شده است. در واقع، این مطلب بدین دلیل ارزش بیان دارد که نهادهای مالی بین‌المللی گرایش داشته‌اند یک موضوع بیش از حد بدبینانه نسبت به دخالت دولت اتخاذ نموده و بیش از حد برآنچه که انتظار می‌رود می‌توان از طریق بازار بدان دست یافت، تأکید نمایند.

امروزه اغلب غفلت می‌شود که یکی از جدیترین موارد شکست بازار گرایش یک اقتصاد مبتنی بر بازار بدون محدودیت، در ایجاد سطوح غیرقابل اجتماعی نابرابری و فقر است. دولتها نیز اغلب با شکست مواجه می‌شوند، اما فوق العاده مشکل می‌توان یک راهبرد مؤثر ضدفقر در شرایط کشورهای درحال توسعه را بدون دخالت وسیع دولت تصور نمود. همچنین نمی‌توان به سادگی بیان داشت که چگونه باید فرایندهای تعديل برای دفاع از حقوق فقیران اصلاح شوند، مگر از طریق اولویتهای دولت.

اجرای سیاستها

خصوصیات خاص هرکشور: اهمیت تنظیم اقدامات ضدفقر مؤثر مطابق با شرایط کشور در شواهد ارائه شده در قبل واضح است زیرا اثرات بر فقر ناشی از اقدامات تعديل نسبت به ساختارهای اجتماعی و اقتصادی و نیز ماهیت و شدت وضع اولیه حساس است. ارزش ارائه توصیه‌های مربوط به کل کشورها به طور یکجا همچنین به دلیل ماهیت سیاسی امر تعديل و مطلوب بودن انعطاف‌پذیری و آشتی ملی در اداره این امر، باز هم کمتر می‌شود. وقتی که نوبت به اعمال اقدامات دقیق، توالی بهینه و بهترین راههای اجرای اصول بیان شده می‌رسد، راهی جز رهیافت کشور به کشور موجود نیست.

ادغام برنامه‌های تعديل ساختاری با راهبردهای ضدفقر: در اینجا نیز دوباره خیلی از امور بستگی به مشخصات نهادی خاص کشور تحت بررسی دارد، همچنانکه حیطه ادغام آن دونیز

بستگی به وضعیت اولیه دارد. یک راهبرد ضدفقر بلندمدت که دارای طراحی مطلوب است، مبانی اطلاعاتی و اصول راهنمایی برای سهولت لحاظ عناصر کاهش فقر قطعی در داخل برنامه تعدیل ساختاری فراهم می‌آورد. اما هر راهبرد اگر قرار است که عملی باشد باید در هر زمان بهنگام مانده و نیاز به تعدیل در داخل آنها چه به عنوان عامل محدودکننده در مورد آنچه که باید انجام شود و چه به عنوان عامل اثرگذاری بر طرح و توالی اعمال ضدفقر، به شکل بازخورد تعییه شود. به طور خلاصه، باید رابطه‌ای دوطرفه به شکل هدایت طرح برنامه تعدیل ساختاری به وسیله راهبرد و بازخورد نیازهای تعدیل به صورت اصلاحات دوره‌ای استراتژی برقرار باشد.

اقدامات سازنده بهتر از واکنشهای روینایی و سطحی است: مسئله، طراحی برنامه‌ها به گونه‌ای است که به نفع گروههای فقیر باشد. برای مثال، مهم است که اولویتها به نگهداری زیرساختارها و سایر شکل‌های سرمایه‌گذاری عمومی داده شود. اما به ویژه باید اولویت بدانهایی داده شود که مردم فقیر می‌توانند از آنها بهره‌مند گردند، از قبیل راههای روستایی، مراکز بهداشتی و درمانی، مدارس ابتدایی و تأمین آب تصفیه شده. اندونزی مثال خوبی در این زمینه است که سرمایه‌گذاری در زیرساختارهای روستایی در آنچه به طور آگاهانه به منظور جبران زیانهای درآمدی ناشی از سایر اقدامات تعدیل، مورد استفاده واقع می‌شد (Thorbecke, 1992). به علاوه، بدیهی است که سرمایه‌گذاریهای در زیرساختارها در بخش ساختمان اشتغال ایجاد می‌کند که این امر نوعاً بخش عظیمی از کارگران با مهارت پایین را شاغل می‌کند. بهبود در تحويل و ارائه خدمات اقتصادی و اجتماعی توسط دولت مرکزی نیز در تعدیل و کمک به فقیران نقش مهمی دارد.

در این بررسی انجام گرفته، اقدامات مربوط به افزایش صادرات، شامل اقدامات مربوط به نرخ ارز، خاصیت خوبی داشته‌اند و در راههایی که منجر به ایجاد اشتغال شده و درآمد صاحبان زمینهای کوچک که محصول خود را می‌فروشن، افزایش می‌دهد، به امر کمک می‌کنند. اصلاحات یا خصوصی‌سازی (در شرایط مناسب) بنگاههای دولتی نیز می‌تواند کمک نماید (نگاه کنید به جدول ۱). برای مثال، جایی که سیاست فروش اجباری محصولات کشاورزی دارای کارایی پایین بوده است، مالیات برکشاورزان آنها را وادار به فروش نموده است. در هر صورت آدیسون (Addison, 1993: 22-4) دریافتہ است که برخی از منافع بالقوه اصلاحات نرخ ارز، مالیاتها و سایر اصلاحات به تولیدکنندگان روستایی منتقل نمی‌شود.

همچنین امکان تبدیل "فقیران جدید" به یک مزیت مثبت نیز وجود دارد. شمار زیادی از آنها

که شغل خود را به سبب کاهش حجم بخش عمومی از دست می‌دهند، دارای تحصیلات نسبتاً خوبی هستند و احتمالاً می‌توانند کار فرمایان بالقوه یا بالفعل مناسبی باشند. فراهم آوردن آموزش، حمایت فنی و کمک به شکل سرمایه اولیه می‌تواند هم برای افراد فوق و هم برای اقتصاد سودبخش باشد.

برنامه‌های کاهش فقر و صندوقهای اجتماعی: هرقدر هم که اقدامات تعديل با حسن نیت و به خوبی طراحی شود، متحمل است که تأمین کافی را در مقابل خدمات برای برخی گروههای فقیر نتواند ایجاد کند. بدین‌روی، فراهم آوردن تدبیر ایمنی کوتاه‌مدت ضروری است. به ویژه برای دولتها مهم است که آسیب‌پذیری خاص فقیران شهری را تشخیص دهند.

یک رهیافت، ایجاد برنامه‌های مخصوص، در راستای برنامه کاهش هزینه‌های اجتماعی تعديل کشور‌غنا (PAMSCAD) است، و بدین‌روی، در برخی از سایر کشورها از این رویه پیروی شده است. این برنامه‌ها می‌توانند شامل پروژه‌هایی برای تجدید سازمان مدارس، راهها، مراکز بهداشتی و درمانی، بهبود مناطق شلوغ و آلوده، برنامه‌های غذایی هدفگیری شده به سوی اشار خاص و طرحهای بازآموزی باشد. اما به هر حال، سوابق انجام آن از نظر تغییر نتایج پیچیده است (نگاه کنید به: Addison, 1991; Zuckerman, 1993: 27-8). ماهیت چندبخشی بودن آنها، فشار شدیدی به مدیریتهای غالباً ضعیف واردمی کند، و بدین‌روی، همیشه در انتفاع رساندن به بسیاری از فقیران موفق نبوده است.

راه دیگر ایجاد صندوقهای اجتماعی خاص بر مبنای الگوی بولیوی است (Addison, 1993; Wurgraft, 1992). اینها جهت حمایت از پروژه‌های زیرساختاری کارگر-بر، تعاونیهای تولیدی و بهبود وضع مواد غذایی و خدمات بهداشتی و درمانی مورد استفاده واقع شده‌اند. این تدبیر از برنامه‌های نوع PAMSCAD از نظر اینکه بیشتر از تقاضا نشأت می‌گیرند و با سرعت بیشتر و انعطاف‌پذیرتر به دولتهای محلی، سازمانهای غیردولتی و سایر آژانسها واکنش نشان می‌دهند، متفاوت است. احتمالاً برجسته‌ترین اینها صندوق اتحاد مکریک است که بودجه گزارش شده آن برای سال ۱۹۹۲ معادل ۲/۵ میلیارد دلار بوده است. زامبیا کشور دیگری است که در این راستا حرکت کرده است. البته زود است که کارایی چنین صندوقهایی ارزیابی شود، اما اگر به دقت اداره شوند می‌توانند مدل‌های خوبی باشند.

نیاز به دقت در اقدامات مالی: جدول ۱ نشان می‌دهد که اثرات بر فقر اقدامات مالی، تقریباً به طور

کامل، منفی بوده است. این امر مثلاً در مورد اثرات افزایش مالیات غیرمستقیم درست است - این گزینه در جدول به سبب گرایش روبه افزایش به سمت مالیات غیرمستقیم نسبت به مالیات مستقیم و کمکهای تأمین اجتماعی گنجانده شده است.^۱ در حالی که مالیاتهای غیرمستقیم می‌توانند طوری طراحی شوند که اساساً بر مخارج مصرفي افراد ثروتمند تعییل شوند، اما در کشورهای در حال توسعه امکان اجتناب از اصابت بر افراد فقیر زیاد نیست. بنابراین، دولتها (و نهادهای مالی بین‌المللی) نیاز دارند که دقت زیادی به اثرات اجتماعی گزینه‌های درآمدی مختلف پیش از افزایش مالیاتهای برخوش و امثال آن بنمایند.

اخذ هزینه استفاده‌ای که به طور کاملتر هزینه تعویل و ارائه خدمات را معکس نماید، مورد مشابهی است. در نظریه می‌توان آنها را برای بهبود کارایی بدون تأثیرگذاری نامناسب بر فقیران (Behrman, 1988) طراحی کرد، اما اغلب با توجه به محدودیتهای نهادی و سایر موانع، واقعیت با نظریه متفاوت است.^۲ برای مثال، قویاً از دریافت هزینه‌های آموزش طرفداری می‌شود. این امر به دلیل نرخ بازده خصوصی که بالاتر از نرخ بازدهی اجتماعی است و ماهیت پیوسته در حال کاهش یارانه آموزش است (Knight, 1989). اما کاستیهای مدیریتی و سیاستی به گونه‌ای است که گاهی امکان تأمین هزینه بدون نامیدکردن فقیران از فرستادن کودکانشان به همان خدمتی که بهترین فرصت را برای خلاصی از فرهنگ فقر فراهم می‌کند، امکانپذیر نیست. در اینجا نیز سیاستگذاران باید به دقت راجع به اثرات توزیعی احتمالی تعمق نموده و بررسی کنند که آیا یک سازوکار کافی و مناسب برای اجتناب از محرومیت فقیران وجود دارد یا نه.

مزایا و مضار هدف گرفتن اشار خاص: در مواجهه با تقاضای به سرعت روبرشد مخارج دولتی نسبت به پایه درآمدی، عدم پذیرش و مقابله با اصل هدفگیری دشوار است. به هر حال، اغلب بین

۱. کورنیا و استوارت (Cornia and Stewart, 1990) با نمونه گیری از ۳۹ کشور در حال تعدیل، دریافت‌هایند که نسبت درآمد به محصول ناخالص داخلی طی سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۷ در ۲۲ کشور افزایش و در ۱۷ کشور کاهش داشته است. عمدت‌ترین تغییرات، عبارت بودند از: ۱) کاهش دریمه‌های تأمین اجتماعی، ۲) افزایش در مالیاتهای غیرمستقیم داخلی. مالیاتهای مستقیم به عنوان نسبت از کل در نیمی از کشورها کاهش و در نیم دیگر افزایش داشته است.

۲. برای مثال، سواوا (Sowa, 1993) برای کشور غناگزارش می‌کند که حق ویزیت درمان در بیمارستانها که میزان آن در ۱۹۸۵ تعیین شده، ۱۳ درصد بودجه دوره‌ای وزارت درمان تا سال ۱۹۸۷ بوده است. اما پول خرید دارو مانع در راه استفاده از خدمات درمانی بوده است. در برخی مناطق روستایی، میزان بیماران سرپائی تا حدود ۵۰ درصد کاهش داشته است.

خواسته‌ها برای محدود کردن توقعات از منابع دولتی و اطمینان از اینکه همه فقیران از منافع یارانه‌ها بهره‌مند هستند، تبادلی وجود دارد. همچنانکه اخیراً به وسیله کورنیا و استوارت (Cornia and Stewart, 1993) استدلال شده یارانه‌های کلی از نظر رسیدن به تمام فقیران بهترین است، اما به این علت که بسیاری از منافع آن عاید غیرفقیران می‌شود، همراه با اتفاق منابع است. مخارج هدفگیری شده به شکل محدودتر، از بسیاری از این اتفاقها جلوگیری می‌کند، اما عموماً این اقدام، به قیمت از تحت پوشش خارج ساختن بسیاری از فقیران (احتمالاً شامل درصد نامناسبی از افراد بسیار فقیر) حاصل می‌شود.

به هر حال، دست‌کم در میان کشورهای با امکانات بهتر در حال توسعه، مسائل عملی هدفگیری قشرهای خاص ممکن است کمتر از آنچه که اغلب فرض می‌شود، مأیوس‌کننده باشد. گروش (Grosh, 1993: 20) از پژوهشی در مورد تجارب ۳۰ کشور آمریکای لاتین، نتیجه می‌گیرد که "این فکر که الگوهای هدفگیری شده بر فقیران هزینه‌های مدیریتی بالایی دارد، احتمالاً به میزان بالایی راه مبالغه پیموده است و بسیاری از برنامه‌ها، سازوکارهای هدفگیری را یافته‌اند که اصابت در حد معتدل خوبی را ایجاد کرده و وقتی هزینه آن به صورت درصدی از کل هزینه‌های برنامه محاسبه شوند، بسیار اندک خواهد بود. "وی دریافته است که طرحهای هدفگیری شده، تصاعدی تراز یارانه‌های عمومی هستند." این امر برای مواد غذایی بسیار بیشتر و برای آموزش و پرورش و بهداشت و درمان تا حدی بیشتر است.

اما در مورد کشورهای در حال توسعه فقیرتر چه می‌توان گفت؟ تا آنجا که کشورهای آمریکای لاتین مورد توجه باشند، نظر گروش در مورد آنها با اشاره به کشورهایی از قبیل بولیوی و پرو نظر مثبتی دارد. اما وی در مورد قابلیت به کارگیری نتایج خود به شرایط کشورهای جنوب صحرای آفریقا بسیار محتاط است. خطر در کشورهای فاقد وسایل مؤثر مدیریت طرحهای هدفگیری شده، این است که دولتها به واسطه عواطف ایجاد این طرحها حرکت کرده‌اند، بدون آنکه قادر به انجام آنها باشند، بدین روی، وضع بسیاری از مردم فقیر را بدتر کرده‌اند. خطر به ویژه در مورد یارانه‌های غذایی بیشتر است. بهرمان (Behrman, 1988) پژوهش‌های انعام گرفته به وسیله پینسترپ - آندرسن را مورد اشاره قرار می‌دهد که دریافته‌اند با ۶۰-۸۰ درصد مخارج مصرف‌کنندگان با درآمد پایین مواد غذایی، افزایش در قیمت غذا اثر بزرگی بر فقیران دارد. به رغم افزایش در قیمتهای تولیدی، فقیران روستایی چندان نفعی نمی‌برند، چون عموماً آنها مواد غذایی نمی‌فروشند،

و در واقع، بسیاری از آنها خریدار خالص مواد غذایی‌اند. پینستراب - آندرسن نتیجه می‌گیرند که به رغم عدم کارایی یارانه‌های غذایی، این یارانه‌ها درآمد و وضعیت تغذیه را در میان فقیران و به ویژه فقیران شهری بهبود بخشیده‌اند. بنابراین، در اینجا نیز دوباره با زمینه‌ای برخورد کرده‌ایم که نیازمند دقت فراوان است.

نتیجه گیری

در مورد اثرات برنامه‌های تعدیل برقفر، تعمیمهای ساده اندکی وجود دارد. مسائل بسیاری در مورد داده‌ها و روش‌شناسی باقی است و نتایج پیچیده و متنوع هستند. گروههای فقیر و به ویژه فقیران کارگر شهری از برنامه‌های تعدیل آسیب می‌یابند، اما گرایشی وجود داشته است تا در مورد این نتایج منفی مبالغه نمایند. اثرات بسیار دیگری برقفر وجود دارد. در بلندمدت، تعدیل لازمه حذف فقر است. مسئولیت اصلی حصول هدفهای ضدفقیر با دولتهای ملی است، اما آنها اغلب علاقه زیادی به مسئله فقیران نشان نمی‌دهند. در هر صورت، نهادهای مالی بین‌المللی نیز باید در این مسئولیت سهیم باشند و تلاش بیشتری در جهت طراحی برنامه‌های تعدیل ساختاری در یک چارچوب حداقل کننده هزینه بنمایند. وظایف سیاستی اصلی، عبارتند از ضابطه‌بندی یک راهبرد ضدفقیر بلندمدت و حصول اطمینان از اینکه سیاستهای تعدیل با آن سازگار می‌باشند، بدون اینکه از امر سازگاری اقتصاد با شرایط درحال تغییر منحرف گردیم.

منابع

- Addison, T. (1993) 'A Review of the World Bank's Efforts to Assist African Governments in Reducing Poverty', *ESP Discussion Paper No. 10*. Washington, DC: World Bank, September.
- Amsden, Alice (ed.) (1994) 'Special Section', *World Development* 22(4).
- Behrman, J. (1988) 'The Impact of Economic Adjustment Programs', in D. Bell and M. Reich (eds) *Health, Nutrition and Economic Crises: Approaches to Policy in the Third World*, pp. 103-44. New York: Auburn House.
- Bourgignon, F. and C. Morrisson (1992) *Adjustment and Equity in Developing Countries: A New Approach*. Paris: OECD.
- Chenery, H., M. S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy and R. Jolly (eds) (1974) *Redistribution with Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Chhibber, Ajay et al. (1991) 'Supporting Policy Change: The Interrelation between Adjustment and Sector Investment Lending'. Washington, DC: World Bank (processed).
- Chipeta, C. (1993) 'Malawi', in A. Adepoju (ed.) *The Impact of Structural Adjustment on the Population of Africa*, pp. 105-18. London: James Currey.
- Chowdhury, A. and I. Islam (1993) *The Newly Industrialising Economies of East Asia*. London: Routledge.
- Cornia, G. A. (1991) 'Is Adjustment Conducive to Long-Term Development? The Case of Africa in the 1980s', *Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series No. 21*. Florence: UNICEF-ICDC.
- Cornia, G. A., R. Jolly and F. Stewart (eds) (1987) *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Clarendon Press and UNICEF.
- Cornia, G. A., R. Jolly and F. Stewart (eds) (1988) *Adjustment with a Human Face: Ten Country Case Studies*. Oxford: Clarendon Press and UNICEF.
- Cornia, G. A. and F. Stewart (1990) 'The Fiscal System, Adjustment and the Poor', *Development Studies Working Paper 29*. Turin: Centro Studi Luca d'Agliano.
- Cornia, G. A. and F. Stewart (1993) 'Two Errors of Targeting', *Journal of International Development* 5(5): 459-96.
- Demery, D. and L. Demery (1992) *Adjustment and Equity in Malaysia*. Paris: OECD Development Centre.
- Fishlow, Albert, Catherine Gwin, Stephan Haggard, Dani Rodrik and Robert Wade (1994) *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Washington, DC: Overseas Development Council.
- Green, R. H. (1991) 'Reduction of Absolute Poverty: A Priority in Structural Adjustment', *IDS Discussion Paper 287*. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Grosh, M. E. (1993) 'Administrative Costs and Incidence in Targeted Programs in Latin America: Towards Quantifying the Tradeoff'. Washington, DC: World Bank (mimeo).
- Harris, G. and Kusi, N. (1992) 'The Impact of the IMF on Government Expenditures: A Study of African LDCs', *Journal of International Development* 4(1): 73-86.
- Hicks, N. (1991) 'Expenditure Reductions in Developing Countries Revisited', *Journal of International Development* 3(1): 29-38.
- van der Hoeven, Rolph and F. Stewart (1993) 'Social Development during Periods of Structural Adjustment in Latin America', *ILO Interdepartmental Project on Structural Adjustment, Occasional Paper 18*, December. Geneva: ILO.
- International Labour Office (1993) 'The Framework of ILO Action against Poverty'. Geneva: ILO, November.

- International Monetary Fund (1991) *Annual Report, 1991*. Washington, DC: IMF.
- International Monetary Fund (1994) *IMF Survey*. Washington, DC: IMF (10 January).
- Jolly, R. (1991) 'Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s', *World Development* 19(12): 1807-22.
- Kakwani, N., E. Makonnen and J. van der Gaag (1990) 'Structural Adjustment and Living Conditions in Developing Countries', PRE Working Paper 467. Washington, DC: World Bank.
- Killick, T. (ed.) (1984) *The Quest for Economic Stabilisation: the IMF and the Third World*. London: Overseas Development Institute and Gower Publishing Company.
- Killick, T. (1992) 'Continuity and Change in IMF Programme Design, 1982-92', Working Paper 69. London: Overseas Development Institute (November).
- Killick, T. (1994) 'Explaining Africa's Post-Independence Development Experiences', in E. Grilli and D. Salvatore (eds) *Handbook of Comparative Economic Development*, pp. 331-88. Westport, CT: Greenwood Publishing.
- Killick, T. (ed.) (1995) *The Flexible Economy: The Causes and Consequences of the Adaptability of National Economies*. London: Routledge and Overseas Development Institute.
- Knight, J. (1989) 'Educational Policy Issues in a Period of Stabilization and Structural Adjustment', *Journal of Development Planning* 19: 59-72.
- Lele, U. (1990) 'Structural Adjustment, Agricultural Development and the Poor: Some Lessons of the Malawian Experience', *World Development* 18(9): 1207-20.
- Maasland, A. and J. van der Gaag (1992) 'World Bank Supported Adjustment Programs and Living Conditions', in V. Corbo, S. Fischer and S. Webb (eds) *Adjustment Lending Revisited*, pp. 40-68. Washington, DC: World Bank.
- Massabni, M. (1993) 'The Effects on Poverty Alleviation of Structural Adjustment Programmes', Geneva: UNCTAD (draft).
- Meller, P. (1992) *Adjustment and Equity in Chile*. Paris: OECD Development Studies Centre.
- Morrisson, C. (1991) *Adjustment and Equity in Morocco*. Paris: OECD Development Centre.
- Pradhan, S. and Swaroop, V. (1993) 'Public Spending and Adjustment', *Finance and Development* 30(3): 28-31.
- Psacharopoulos, G. et al. (1992) 'Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s', Latin American and Caribbean Technical Department, Regional Studies Programme, Report No. 27, December. Washington, DC: World Bank.
- Ravallion, M. (1993) 'Growth, Inequality and Poverty'. Washington, DC: World Bank.
- Roe, A. and H. Schneider with G. Pyatt (1992) *Adjustment and Equity in Ghana*. Paris: OECD Development Centre.
- Sahn, D. (1991) *Has Policy Reform Hurt The Poor In Africa?* Ithaca, NY: Cornell University, Food and Nutrition Policy Program (September).
- Sahn, D. and A. Sarris (1991) 'Structural Adjustment and the Welfare of Rural Smallholders: A Comparative Analysis from Sub-Saharan Africa', *World Bank Economic Review* 5(2): 259-90.
- Sowa, N. K. (1993) 'Ghana', in A. Adepoju (ed.) *The Impact of Structural Adjustment on the Population of Africa*, pp. 7-24. London: James Currey.
- Stewart, F. (1991) 'The Many Faces of Adjustment', *World Development* 19(12): 1847-64.
- Stewart, F. (1992) 'Protecting the Poor During Adjustment in Latin America and the Caribbean in the 1980s: How Adequate was the World Bank Response?', Development Studies Working Paper 44. Turin: Centro Studi Luca d'Agliano.
- Tabatabai, H. with M. Fouad (1993) *The Incidence of Poverty in Developing Countries: An ILO Compendium of Data*. Geneva: ILO.
- Thorbecke, E. (1992) *Adjustment and Equity in Indonesia*. Paris: OECD Development Centre.
- UNESCO (1993) *World Education Report, 1993*. Paris: UNESCO.
- UNICEF, Accra (1988) 'Adjustment Policies and Programmes to Protect Children and other

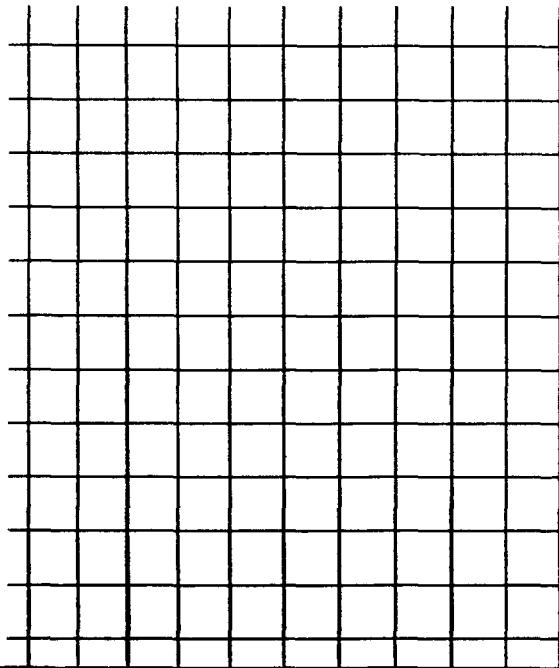
- 'Vulnerable Groups in Ghana', in G. A. Cornia, R. Jolly and F. Stewart (eds) *Adjustment with a Human Face: Ten Country Case Studies*, pp. 93–125. Oxford: Clarendon Press and UNICEF.
- Wagao, H. J. (1992) 'Adjustment Policies in Tanzania, 1981–89: The Impact on Growth, Structure and Human Welfare', in G. A. Cornia, R. van der Hoeven and T. Mkandawire (eds) *Africa's Recovery in the 1990s*, pp. 93–115. New York and London: St Martin's Press and Macmillan.
- World Bank (1990) *World Development Report, 1990*. New York: Oxford University Press for World Bank.
- World Bank (1993a) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (1993b) *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Wurgler, J. (1992) 'Social Investment Funds and Economic Restructuring in Latin America', *International Labour Review* 131(1): 35–44.
- Zuckerman, E. (1991) 'The Social Costs of Adjustment', in V. Thomas, A. Chhibber, M. Dailami and J. de Melo (eds) *Restructuring Economies in Distress*, pp. 247–70. Washington, DC: World Bank.

منتشر شد



بودجه بندی

یک تئوری تطبیقی فرایندهای بودجه‌ای



نویسنده:

آرون ویلداوسکی

مترجم:

مسعود محمدی