مجله برنامه و بودجه، شمارهٔ ۱۹ و ۲۰، ص. ۱۱۵-۱۵۷.

توسعه انسانی: تأکید مجدد*

نویسندگان: کیت گریفین
جان نایت
مترجمان: علی دینی*
معصومه‌سادات صالحی امین

فرایند توسعه اقتصادی را می‌توان به مشابه فرایند گسترش قابلیتهای افراد دانست.(۱)† هدف نهایی توسعه اقتصادی، توسعه انسانی است. یعنی، در نهایت، با این مسئله که افراد چگونه می‌توانند باشند یا قابلیت انجام چه کاری را دارند، سر و کار داریم. برخی از پرسشهایی که ممکن است در این مقوله مطرح شود، عبارتند از: آیا افراد می‌توانند عمر درازی داشته باشند؟ آیا آنان از تغذیه خوبی برخوردارند؟ آیا می‌توانند از بیماریهای اجتناب‌پذیر مصون بمانند؟ آیا می‌توانند اعتبار و حیثیت کسب کنند؟ آیا قادر به خواندن و نوشتن و برقراری ارتباط و تقویت افکار خود هستند؟

مطابق این دیدگاه، توسعه، تنها به افزایش عرضه کالا منحصر نمی‌شود.(۲) افزایش قابلیتهای افراد، اغلب مستلزم تحول تکنولوژیها، نهادها و ارزشهای اجتماعی است، به طوری که از این راه خلاقیت فردی شکوفا شود. این امر، به نوبه خود، منجر به رشد اقتصادی خواهد شد، اما رشد محصول ناخالص داخلی، مقوله‌ای جدا از افزایش قابلیتهاست. البته این دو با هم مرتبط هستند،

* Keith Griffin; and John Knight (1989). Human Development: The Case for Renewed Emphasis. *Development Planning.* No. 19. pp. 9-40.

* دانشجوی دوره دکتری اقتصاد دانشگاه تهران

† اعداد داخل دو کمان، به یادداشتهای پایان مقاله اشاره دارد.

اما یکسان نیستند.

رشد اقتصادی را می‌توان به عنوان ملاکی برای مرحله نهایی افزایش قابلیتهای افراد در نظر گرفت. با این حال، اقتصاددانان به طور معمول تمام توجه خود را به تولید کالاها و خدمات و میزان رشد آن معطوف داشته‌اند. فرض بر این است که افزایش تولید فیزیکی نیز منجر به افزایش رفاه اقتصادی می‌شود.

حقیقت آن است که در سالهای اخیر، بر توزیع کالا میان مردم و موارد مربوط به نیازهای مردم و عدالت، تأکید بیشتری شده است. پروفسور جان راولز[1]، محرومیت را براساس دسترسی به "کالاهای اولیه" یا "چیزهایی که بنا به فرض، یک فرد عقلایی هیچ چیز دیگری هم که نخواهد، بدانها نیاز دارد"،(۳) تعریف می‌کند و سازمان بین‌المللی کار با دفاع از "نیازهای اساسی"(۴) می‌کوشد این مفهوم را به واژه‌های عملیاتی تبدیل کند. با وجود این، رویکرد نیازهای اساسی به توسعه، رویکردی کالاگراست[2]، و حال آنکه آنچه لازم است نظریه‌ای است که مردم را در اولویت قرار دهد.

مزیت نگرش قابلیتهای فردی را نخستین بار آمارتیا سن[3] مطرح کرد.(۵) ارتباط بین کالاها و قابلیتها را می‌توان به سهولت روشن ساخت. برای مثال، دوچرخه یک کالا، یا به عبارتی، نوعی وسیلهٔ نقلیه است که به فرد قابلیت جا به جایی از محلی به محل دیگر را می‌دهد. این همان مفهوم قابلیت است که به مفهوم موردنظر ما در مورد استاندارد زندگی، و به طور عامتر، به مفهوم موردنظر ما در باب توسعه، بسیار نزدیک است. کالاها ممکن است مبنایی برای استاندارد بالای زندگی فراهم آورند، اما به خودی خود نمی‌توانند آن را ایجاد کنند. استاندارد زندگی هر فرد، اجزایی دارد که با پول نمی‌توان آنها را خرید. یک فرد بی‌سواد و ناتندرست نمی‌تواند از همان قابلیتها و استانداردهای زندگی یک فرد باسواد و تندرست به طور یکسان منتفع شود؛ نه تنها به این دلیل که او احتمالاً درآمد کمی دارد، بلکه به این سبب که سواد و تندرستی به طور مستقیم بر قابلیتها تأثیر می‌گذارد.

گرچه بین درآمد سرانه و رفاه فردی تا حدی ارتباط وجود دارد، همان‌گونه که از این اصطلاح

1. John Rawls
2. Goods-Oriented
3. Amartya Sen

مستفاد می‌شود، ارتباط آماری تنگاتنگی میان آنها وجود ندارد و اختلافات ناشی از گرایش کلی، دست کم به اندازهٔ خود گرایش کلی برجسته و قابل توجه نیستند.(۶) توسعه انسانی، بسیاری از موارد را شامل می‌شود که از آن جمله است: آیا مردم عمر درازی دارند؟ آیا از تغذیه خوبی برخوردارند؟ آیا دچار بدی تغذیه یا گرسنگی شدید هستند؟ آیا زنان از تندرستی و زندگی نسبتاً خوب برخوردارند یا اینکه تحت فشار زایمانهای پشت سر هم هستند؟ آیا دارای روحیه مادرانه هستند؟ آیا زندگی آنان با انجام کارهای طاقت فرسا همراه است؟ آیا افراد می‌توانند زندگی و کار خود را با یکدیگر هماهنگ کنند؟ آیا وضعیت کاری آنان دشوار و ناخوشایند است؟ آیا اصلاً کار می‌کنند، آیا زندگی سیاسی خود را به پیش می‌برند؟ آیا به تحصیل می‌پردازند تا از آن طریق بتوانند برای جامعه فردی مفید و تا حدی در سرنوشت خود دخیل باشند؟ اینها تمام ابعاد استاندارد زندگی هستند - اما اگر زیاد دقیق نباشیم، محاسبهٔ محصول ناخالص ملی سرانه را شامل می‌شود یا اصلاً شامل نمی‌شود.

هر نگرشی که مردم را در اولویت قرار می‌دهد باید خود را با این حقیقت وفق دهد که در جهان سوم، متوسط سن جمعیت پایین است، گرچه به کندی، روندی افزایشی دارد. در سال ۱۹۸۰، در کشورهای در حال توسعه، به طور کلی، سن ۳۹/۱ درصد از جمعیت کمتر از ۱۵ سال بوده است، در حالی که این رقم در کشورهای توسعه یافته تنها ۲۳/۱ درصد بود. برعکس، در کشورهای جهان سوم، فقط ۴ درصد جمعیت بیش از ۶۵ سال داشته‌اند، در حالی که در کشورهای توسعه یافته ۱۱/۳ درصد از جمعیت بیشتر از ۶۵ سال داشته‌اند.(۷) بدین ترتیب، توسعه انسانی در کشورهای جهان سوم لزوماً تا حد زیادی با افزایش قابلیتهای جوانان سر و کار دارد.

طبیعی است که بدانیم آیا طی دو دهه گذشته رشد اقتصادی با افزایش قابلیتهای فردی همراه بوده است یا نه. بی‌گمان رشدی صورت گرفته است، زیرا: طی دورهٔ ۱۹۶۵-۱۹۸۵، در هیچ گروهی از کشورها، از افزایش درآمد سرانه کاسته نشده است (نگاه کنید به جدول ۱). به هر حال، برخی گروهها بهتر از گروههای دیگر بوده‌اند. در کل، کشورهای در حال توسعه، نسبت به اقتصادهای صنعتی مبتنی بر بازار، رشد بیشتری داشته‌اند (۳ درصد در سال برای کشورهای در حال توسعه، در مقایسه با ۲/۴ درصد در سال برای اقتصادهای صنعتی).

جدول ۱. رشد محصول ناخالص ملی سرانه برای سالهای ۱۹۶۵-۱۹۸۵

کشورها	درصد سالانه
اقتصادهای دارای درآمد پایین	۲/۹
چین	۴/۸
هندوستان	۱/۷
دیگر کشورهای کم درآمد	۰/۴
اقتصادهای دارای درآمد متوسط	۳
اقتصادهای دارای درآمد متوسط پایین	۲/۶
اقتصادهای دارای درآمد متوسط بالا	۳/۳
اقتصادهای صادرکنندهٔ نفت با درآمد بالا	۲/۷
اقتصادهای صنعتی مبتنی بر بازار	۲/۴

مأخذ: World Bank (1987). *World Development Report 1987.* Oxford: Oxford University Press.

اما در میان کشورهای جهان سوم، فقیرترین کشورها افت نسبتاً بیشتری نسبت به کشورهای کمتر فقیر داشته‌اند. بدین ترتیب محصول ناخالص ملی سرانه در اقتصادهای دارای درآمد متوسط ۳ درصد در سال افزایش یافت، در حالی که در هندوستان میزان رشد درآمد سرانه ۱/۷ درصد و در "دیگر کشورهای کم درآمد" فقط ۰/۴ درصد بود. چین با افزایش ۴/۸ درصد محصول ناخالص ملی سرانه در سال، یک مورد استثنایی فوق‌العاده بود. در میان کشورهای دارای درآمد متوسط، وضعیت آسیای شرقی بهتر از آمریکای لاتین بود. همان گونه که در ادامه مقاله خواهید دید، افزایش قابلیتهای فردی در چین و شرق آسیا نسبتاً سریعتر از دیگر مناطق صورت گرفته است.

افزایش کلی متوسط درآمد می‌تواند راهنمای گمراه کننده‌ای برای آگاهی از وضعیت درآمدی کشورهای فقیر باشد. در برخی کشورها که کشورهای بزرگ را هم شامل می‌شود، میزان فقر بسیار بالاست و این امر اغلب تا حدی به نابرابری شدید در توزیع درآمد مربوط می‌شود که حتی ممکن است شدیدتر هم بشود. مطالعات مقطعی فراوانی در بارهٔ کشورها انجام شده و این مطالعات برای حمایت از فرضیهٔ افزایش نابرابری، مورد استفاده قرار گرفته‌اند.[۸] به علاوه، تعدادی از مطالعات انجام شده - براساس داده‌های سریهای زمانی - در کشورهای خاصی نشان داده‌اند که به موازات

افزایش متوسط درآمدها، نابرابری نیز افزایش یافته است. در حقیقت، برخی از نویسندگان تلاش کرده‌اند تا نشان دهند که نه تنها نابرابری افزایش یافته است، بلکه همچنین در بعضی کشورها در دوره‌های درازمدت، استاندارد مطلق زندگی بعضی از قشرهای فقیر کاهش یافته است.[۹] بنابراین، نمی‌توان فرض کرد که قابلیتهای اساسی فردی به همان اندازه متوسط درآمدها افزایش یافته است.

امروزه بحث بر سر این نیست که آیا نابرابری در درون کشورها افزایش یافته است یا نه، بلکه این نکته مهم است که بدانیم آیا افزایش نابرابری حتمی و اجتناب‌ناپذیر است یا نه. از موازنهٔ شواهد اخیر چنین بر می‌آید که بر خلاف تصورات پیشین، میان درجهٔ نابرابری و سطح درآمد سرانه ارتباط تنگاتنگی وجود ندارد، بلکه میان نابرابری و عوامل راهبردی توسعه، چنین ارتباطی وجود دارد. این عوامل، از این قرارند: توزیع داراییهای مولد (به ویژه زمین)، توزیع فرصتهای تحصیلی، شدت اشتغال مسیر توسعه و گرایش کلی سیاست دولت. بدین‌ترتیب، دولتها می‌توانند هدفهای عدالت توزیعی را نیز همانند هدفهای رشد، با موفقیت دنبال کنند. همین طور، دولتها این کار را با استفاده از قدرت داخلی خود برای ارتقای شکوفایی قابلیتهای فردی از طریق تحصیلات، بهداشت و درمان، تغذیه، مشارکت و سیاستهای دیگر، انجام می‌دهند. به علاوه، هدفهای توأم عدالت توزیعی و توسعه انسانی اغلب با سیاستهای یکسانی سر و کار دارند.

اگر از دیدگاه درازمدت بنگریم، واقعاً، قابلیتهای فردی اساسی در جهان سوم افزایش یافته است. شاید افزایش امید به زندگی در بدو تولد از سال ۱۹۵۰ بهترین نمود برای گفتهٔ فوق باشد. در نیمه قرن حاضر، امید به زندگی در فقیرترین کشورها، بین ۳۰ و ۴۰ سال بود، امروز این رقم در اغلب کشورها، دست کم ۵۰ سال است و کشورهایی از قبیل چین، مالزی، سریلانکا، شیلی و آرژانتین برای زنان به ۷۰ سال یا بیشتر می‌رسد.

داده‌های مربوط به مرگ و میر نوزادان داستانی مشابه آنچه در مورد امید به زندگی اتفاق افتاده است را بیان می‌کند. مرگ و میر نوزادان در همه جا کاهش بلندمدتی داشته و برای برخی از کشورها (با افتی برابر ۵۰ درصد یا بیشتر) این کاهش چشمگیرتر بوده است. این امر در آمریکای لاتین در مورد کشورهای آرژانتین، شیلی و کلمبیا، و در آسیا در مورد کشورهای چین، مالزی، فیلیپین و سریلانکا صدق می‌کند. به هر حال، میزان مرگ و میر نوزادان همچنان بالاست، یعنی در کشورهای بنگلادش، پاکستان، تانزانیا و ساحل عاج، در هر ۱۰۰۰ نوزاد، بیش از ۱۰۰ نوزاد کمتر از یکساله وجود داشته است. همانند امید به زندگی، تناظر ضعیفی میان میزان مرگ و میر نوزادان و درآمد سرانه وجود دارد.

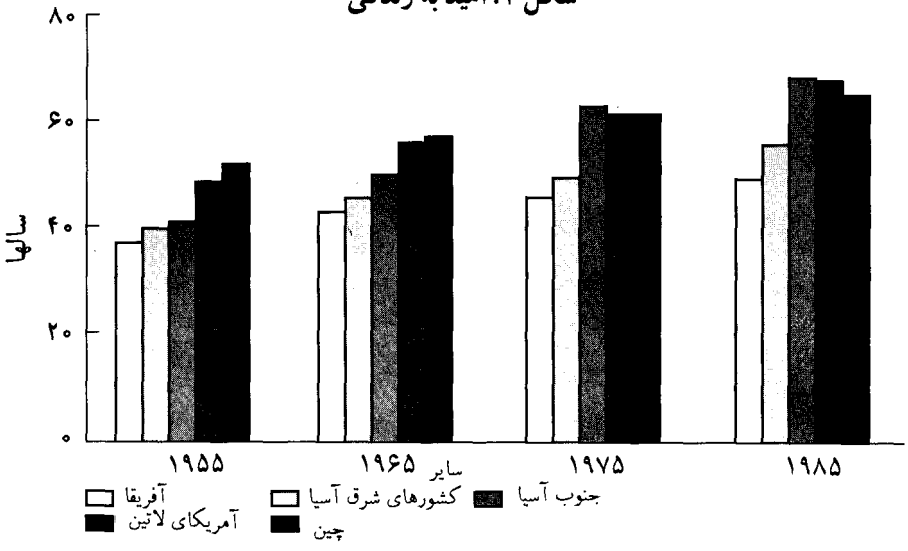
داده‌های مربوط به امید به زندگی و مرگ و میر نوزادان برای دورهٔ ۱۹۶۵ تا ۱۹۸۵ در جدول ۲ آمده است. شکلهای ۱ و ۲، تغییرات مشابهی را، به ترتیب، در امید به زندگی و مرگ و میر نوزادان در سطح منطقه از سال ۱۹۵۵ نشان می‌دهند. در هر دو شاخص، اصلاحات بلندمدتی در مورد تمام مناطق به چشم می‌خورد. به هر حال، همانند درآمد، متوسط ارقام ممکن است تا اندازه‌ای منافع متعلق به کشورهای فقیری راکه به خدمات بهداشتی و درمانی -که در بسیاری از کشورها در حاشیه قرار می‌گیرد - دسترسی دارند، بیش از میزان واقعی ارزشیابی کنند. شواهد قابل ملاحظه‌ای وجود دارد، مبنی بر اینکه شبکه‌های ارائه خدمات بهداشتی (که به سوی احداث بیمارستان، تکنولوژی پیشرفته، و خدمات تخصصی شده تمایل دارند) جمعیت محدودی را تحت پوشش قرار می‌دهند، و بدین ترتیب، به توزیع نابرابر خدمات بهداشتی و درمانی کمک می‌کنند.

جدول ۲. امید به زندگی، مرگ و میر نوزادان و محصول ناخالص ملی سرانه

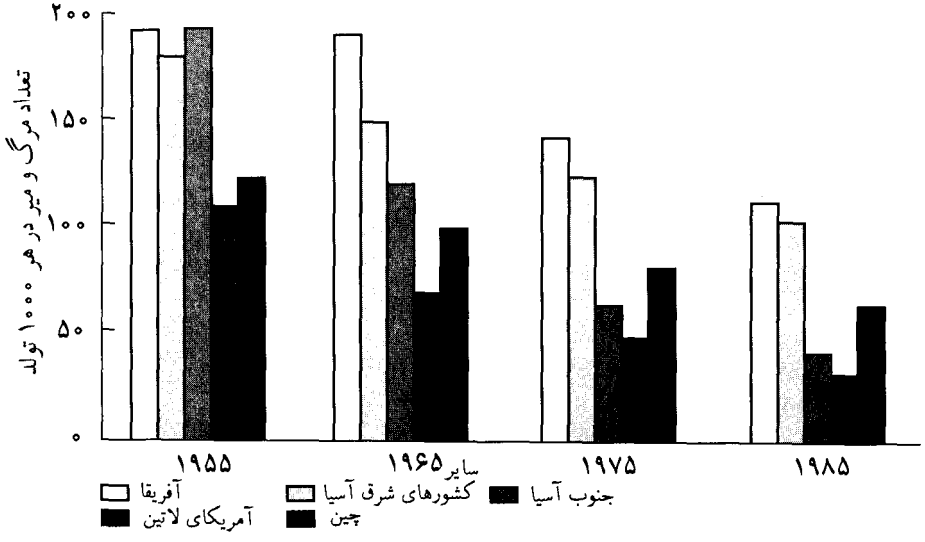
	امید به زندگی هنگام تولد (سال)				مرگ و میر نوزادان زیر یک سال (درهر ۱۰۰۰ نفر)		محصول ناخالص ملی سرانه (دلار آمریکا)
	مردان		زنان				
	۱۹۶۵	۱۹۸۵	۱۹۶۵	۱۹۸۵	۱۹۶۵	۱۹۸۵	۱۹۸۵
کشورهای کم درآمد	۴۷	۶۰	۵۰	۶۱	۱۲۷	۷۲	۲۷۰
هندوستان	۴۶	۵۷	۴۴	۵۶	۱۵۱	۸۹	۲۷۰
چین	۵۴	۶۸	۵۵	۷۰	۹۰	۳۵	۳۱۰
سایر کشورهای کم درآمد	۴۴	۵۱	۴۵	۵۳	۱۵۰	۱۱۲	۲۰۰
کشورهای دارای درآمد متوسط	۵۳	۶۰	۵۶	۶۴	۱۰۴	۶۸	۱۲۹۰
درآمد متوسط پایین	۴۷	۵۶	۵۰	۶۰	۱۳۲	۸۲	۸۲۰
درآمد متوسط بالا	۵۸	۶۴	۶۲	۶۹	۸۴	۵۲	۱۸۵۰
کشورهای صادرکننده نفت با درآمد بالا	۴۸	۶۱	۵۱	۶۵	۱۱۵	۶۱	۹۸۰۰
اقتصادهای صنعتی مبتنی بر بازار	۶۸	۷۳	۷۴	۷۹	۲۳	۹	۱۱۸۱۰

مأخذ: World Bank (1987). *World Development Report 1987.* Oxford: Oxford University Press.

شکل ۱. امید به زندگی



شکل ۲. مرگ و میر نوزادان (تعداد مرگ و میر در هر ۱۰۰۰ تولد)



مأخذ: دبیرخانه سازمان ملل متحد.

اکنون با توجه به تحصیلات ابتدایی، روشن است که این یکی از موفقیتهای بزرگ جهان سوم، دست کم از لحاظ کمّی است (نگاه کنید به جدول ۳). نمی‌توان با اطمینان کامل گفت که در کیفیت تحصیلات، اصلاحاتی صورت گرفته است. طی ۲۰ سال گذشته، نامنویسی در مدارس به سرعت گسترش یافته و در اغلب کشورها تحصیلات ابتدایی برای پسران امری فراگیر شده یا نزدیک به آن است. موقعیت دختران به خوبی پسران نیست، اما حتی در این صورت هم، در بیش از نیمی از کشورها، بیشتر از ۹۰ درصد دختران به تحصیلات ابتدایی تمایل نشان داده‌اند، گرچه احتمال تکمیل تحصیلات ابتدایی برای دختران کمتر از پسران است. برخورد ناخوشایند با تحصیل دختران جوان، به ویژه در کشورهای پاکستان (که دختران در آنجا دو برابر پسران به تحصیل تمایل نشان می‌دهند)، هندوستان، بنگلادش، مصر و ساحل عاج، همچنان به صورت یک مشکل باقی است. با اینکه میزان بی‌سوادی در آفریقا و جنوب آسیا هنوز بیش از ۵۲ درصد است، نمی‌توان انتظار داشت به همان نسبتی که تعداد افراد دارای تحصیلات ابتدایی افزایش می‌یابد، میزان بی‌سوادی کاهش یابد. با وجود این، شمار مطلق افراد بی‌سواد احتمالاً در سالهای آتی افزایش خواهد یافت.

آموزش متوسطه نیز رشد سریعی داشته، گرچه اغلب از پایهٔ کوچکی شروع شده است (نگاه کنید به جدول ۳). با این حال دو سوم تا یک سوم افرادی که در بیشتر کشورهای جهان سوم (از جمله هندوستان و چین) باید تحصیلات متوسط داشته باشند، فاقد تحصیلات متوسطه می‌باشند. اندونزی که از لحاظ وسعت در مرتبهٔ سوم قرار می‌گیرد، نظام آموزش متوسطه خود را به سرعت گسترش داده و از دو غول آسیایی - یعنی هندوستان و چین - پیش افتاده است. پاکستان و بنگلادش (که در آن گسترش نظام آموزش متوسطه به کندی صورت می‌گیرد) و کشورهای جنوب صحرای آفریقا (صرف‌نظر از جمهوری تانزانیا، که در آن گسترش این نظام تا به حال سریع بوده است) در این مورد جداً کوتاهی کرده‌اند. آسیا و آفریقا با وجود آنکه در زمان استقلال با مشکلاتی مواجه شدند، در زمینه آموزش متوسطه، پیشرفت چشمگیری داشته‌اند.

بدین ترتیب، شاخصها بر افزایش بلندمدت قابلیتهای انسانی در جهان سوم دلالت دارند. نه تنها رشد تولید، بلکه رشد قابلیتها، این نکته را به وسیلهٔ دانش جمعی انباشته جامعه منعکس می‌سازد. قبلاً هرگز ذخایر دانش در جهان به آن اندازه که در ۴۰ یا ۵۰ سال گذشته اتفاق افتاده، سریع افزایش نداشته یا به سرعت گسترش و انتشار نیافته است. با وجود این، دستیابی به دانش و

تکنولوژی در سطح جهانی نابرابر است. گرچه، تنوع زبانها در دنیا، یک عامل توسعه است، و در داخل بسیاری از کشورها زبان نیرویی متحدکننده به شمار می‌رود، اما در برخی از کشورها ناهمگونی زبانی عامل جدایی و کشمکش است و بین کشورها زبان می‌تواند به مثابه مانعی در جهت محدود کردن امکان دستیابی صدها میلیون تن به دانش جهانی، عمل کند. با این حال، این موانع به آرامی در حال برطرف شدن هستند، البته نه فقط به این دلیل که تعلیم زبان تعداد افرادی را که می‌توانند به بیش از یک زبان صحبت کنند به شدت افزایش داده است.

جدول ۳. نسبت ثبت نام در مدارس ابتدایی و متوسطه

(درصد گروه سنی)

	ابتدایی		متوسطه	
	۱۹۶۵	۱۹۸۴	۱۹۶۵	۱۹۸۴
کشورهای کم درآمد	۷۴	۹۷	۲۱	۳۲
هندوستان	۷۴	۹۰	۲۷	۳۴
چین	۸۹	۱۱۸	۲۴	۳۷
سایر کشورهای کم درآمد	۴۴	۷۰	۹	۲۳
کشورهای دارای درآمد متوسط	۸۵	۱۰۴	۲۲	۴۷
درآمد متوسط پایین	۷۵	۱۰۳	۱۶	۴۰
درآمد متوسط بالا	۹۶	۱۰۵	۲۹	۵۶
کشورهای صادرکننده نفت با درآمد بالا	۴۳	۷۵	۱۰	۴۵
اقتصادهای صنعتی مبتنی بر بازار	۱۰۷	۱۰۲	۶۳	۹۰

مأخذ: World Bank (1987). *World Development Report 1987.* Oxford: Oxford University Press.

تغییرات چشمگیری در شیوه‌های انتقال اطلاعات و فرهنگ در سطح ملی و بین‌المللی رخ داده است. در تاریخ انسان، زمانی بود که تحصیلات تنها درون خانواده انجام می‌شد. به هر حال، کم‌کم انتقال دانش، نخست در داخل کلیسا و دیگر سازمانهای مذهبی و سپس در مدارس دولتی و تا حد کمتری در مدارس خصوصی، نهادینه شد. در سالهای اخیر، رسانه‌های جمعی، با ترکیب

وسایل مختلف نشر دانش، یعنی اطلاعات و ارزشهای فرهنگی، جایگاه ویژه‌ای کسب کرده‌اند. هم‌اکنون رسانه‌های جمعی، به عمد یا به سهو، از راههای رسمی و غیررسمی، نفوذ فوق‌العاده‌ای بر دانش مردم، تفسیر و استنباط مردم از جهان و ارزشهایی که برمی‌گزینند و براساس آن عمل می‌کنند، دارند.

توسعه انسانی و وضعیت اقتصادی

تا به حال دیدیم که اتخاذ دیدگاههای برنامه‌های بلندمدت، باعث پیشرفت چشمگیری در توسعهٔ انسانی جهان سوم گشته است. به هر حال، توسعه‌های کوتاه‌مدت اخیر، نامطلوب بوده و در برخی از کشورها بحران تمام مقیاسی را در پی‌داشته است. نشانهٔ بارز بحران، کاهش میزان رشد محصول ناخالص داخلی سرانه از اواخر دههٔ ۱۹۷۰ تاکنون است. کاهش رشد در تمام مناطق جهان سوم (بجز چین) رخ داده و در هر منطقه، به جز جنوب و شرق آسیا، متوسط درآمد سرانه به طور محسوسی کاهش یافته است (نگاه کنید به جدول ۴).

جدول ۴. میزان رشد محصول ناخالص داخلی سرانه، ۱۹۷۶-۱۹۸۷

(درصد سالانه)

	۱۹۷۶-۱۹۸۰	۱۹۸۱-۱۹۸۵	۱۹۸۶	۱۹۸۷
آفریقا	۱/۹	-۳/۵	-۴/۹	-۲/۶
آمریکای لاتین	۲/۸	-۱/۸	۱/۶	۰/۴
آسیای غربی	۰/۸	-۳/۹	-۰/۳	-۳/۹
جنوب و شرق آسیا	۴/۱	۲/۹	۳/۲	۲/۷

مأخذ: دبیرخانه سازمان ملل، بخش امور اقتصادی و اجتماعی بین‌المللی.

به موازات کاهش میزان رشد، از میزان رشد بهره‌وری نیروی کار نیز کاسته شده است. این پدیده در سرتاسر آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین گسترش یافته است. در حقیقت، در آفریقا و آمریکای لاتین، نه تنها رشد بهره‌وری، بلکه متوسط سطح بهره‌وری نیز کاهش یافته است. طی دورهٔ

۱۹۸۰-۱۹۸۵، متوسط بهره‌وری نیروی کار در آفریقا ۱/۵ درصد در سال و در آمریکای لاتین ۲/۷ درصد در سال کاهش یافت.[۱۰] این امر حقیقتی را روشن می‌کند مبنی بر اینکه در آفریقا و آمریکای لاتین، کل تولید با سرعتی کمتر از اندازهٔ نیروی کار افزایش یافته و در آمریکای لاتین کل تولید واقعاً کاهش یافته است.

البته در دورهٔ رکود، کاهش ارزش افزوده‌ای که هر کارگر شاغل ایجاد می‌کند، تا جایی که تعداد زیادی از مردم کاملاً بیکار نشده و بتوانند امرار معاش کنند، امری طبیعی است. از سوی دیگر، کاهش تولید سالانه هر فرد، فشار اجتناب‌ناپذیر کاهنده‌ای بر درآمدها و دستمزدهای واقعی افراد شاغل و بر سطح سود (و بنابراین، بر سرمایه گذاری و رشد بلندمدت تولید و اشتغال) وارد می‌آورد.

در عمل، میزان بیکاری شهری در شهرهای بزرگ آمریکای لاتین رو به افزایش (نگاه کنید به جدول ۵) و دستمزدهای واقعی مشاغل غیرکشاورزی در آفریقا و بخشهایی از آمریکای لاتین روبه کاهش است (نگاه کنید به جدول ۶). در آمریکای لاتین و حوزهٔ کارائیب، میزان بیکاری آشکار شهری از ۶/۸ درصد در سال ۱۹۷۰ به ۷/۱ درصد در سال ۱۹۸۰ و ۱۰/۳ درصد در سال ۱۹۸۶ افزایش یافت. البته در برخی کشورها، از قبیل کلمبیا، شیلی، پرو و ونزوئلا، میزان نرخهای بیکاری به طور چشمگیری بیشتر از ارقام مذکور است.

در شیلی، دستمزدهای واقعی بخش صنعت در سال ۱۹۸۶، ۷/۹ درصد پایینتر از ارقام سال ۱۹۸۰ بود. این کاهش، در مکزیک ۳۳/۹ درصد و در پرو ۳۴/۵ درصد بود. در بخشهایی از آفریقا نیز همین وضعیت حاکم بود. برای مثال، در کنیا، دستمزدهای واقعی غیرکشاورزی در سال ۱۹۸۵، ۲۲ درصد پایینتر از ارقام سال ۱۹۸۰ بود، در حالی که تانزانیا در سال ۱۹۸۳، با ۴۰ درصد کاهش مواجه شد.

کُندی رشد، کاهش بهره‌وری، افزایش بیکاری و کاهش دستمزدهای واقعی و متوسط درآمدها، منجر به افزایش فقر و افزایش تعداد مردم گرسنه در جهان شده است. مطابق بررسیهای شورای جهانی مواد غذایی، بین سالهای ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، تعداد گرسنگان تا ۱۵ میلیون نفر افزایش یافت، یعنی به طور متوسط، در هر سال، ۱/۵ میلیون نفر گرسنه بودند. تا نیمه اول دههٔ ۱۹۸۰، تقریباً ۴۰ میلیون نفر به گرسنگان افزوده شد، یعنی نزدیک به ۸ میلیون نفر در سال - بنابراین، متوسط میزان رشد سالانه به پنج برابر افزایش یافت.[۱۱]

جدول ۵. بیکاری آشکار شهری، ۱۹۷۰-۱۹۸۶

(درصد)

	۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۸۶
آرژانتین	۴/۹	۲/۹	۵/۲
برزیل	۶/۵	۶/۲	۳/۶
شیلی	۴/۱	۱۱/۷	۱۳/۱
کلمبیا	۱۰/۶	۹/۷	۱۳/۸
مکزیک	۷	۴/۵	۴/۸
پرو	۸/۳	۱۰/۹	۱۱/۸
ونزوئلا	۷/۸	۶/۶	۱۱/۸

مأخذ: International Labour Organisation. *Overview of the Employment Situation in the World (1987).* Geneva: table 9. p. 39.

جدول ۶. دستمزدهای واقعی در فعالیتهای غیرکشاورزی

(شاخص: ۱۰۰=۱۹۸۰)

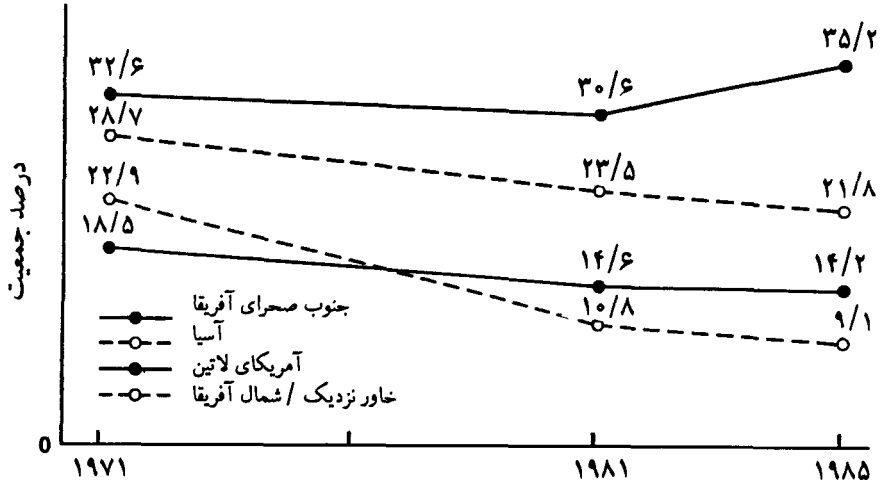
	سال	شاخص
آفریقا		
کنیا	۱۹۸۵	۷۸
مالاوی	۱۹۸۴	۷۶
جمهوری تانزانیا	۱۹۸۳	۶۰
زامبیا	۱۹۸۴	۶۷
زیمبابوه	۱۹۸۴	۸۹
آمریکای لاتین[الف]		
آرژانتین	۱۹۸۶	۱۰۳/۵
برزیل	۱۹۸۶	۱۱۲/۸
شیلی	۱۹۸۶	۹۱/۹
کلمبیا	۱۹۸۶	۱۱۶/۵
مکزیک	۱۹۸۶	۶۶/۱
پرو	۱۹۸۶	۶۵/۵
ونزوئلا	۱۹۸۵	۱۰۴/۶

الف) این داده‌ها مربوط به دستمزدهای بخش صنعت است.

مأخذ: International Labour Organisation. (November, 1987). *Background Document: High-level Meeting on Employment and Structural Adjustment.* Geneva: tables 9 and 10. pp. 28 and 32.

هر چند که شمار مطلق افراد دچار بدی تغذیه در تمام مناطق جهان سوم افزایش یافت، اما فقط در آفریقا نسبت این افراد بیشتر شد، یعنی از ۲۹ درصد در سال ۱۹۷۹-۱۹۸۱ به ۳۲ درصد در سال ۱۹۸۳-۱۹۸۵ رسید.[۱۲] تغییرات کمبود مواد غذایی طی دورهٔ ۱۹۷۱ تا ۱۹۸۵، با استفاده از داده‌ها و استانداردهای سازمان مواد غذایی و کشاورزی سازمان ملل (فائو) در شکل ۳ نشان داده شده است.

شکل ۳. کمبود مواد غذایی (مصرف کالری زیر حد ۱/۲ BMR)



مأخذ: سازمان مواد غذایی و کشاورزی، وابسته به سازمان ملل متحد.

مشکلات مربوط به تخریب زیستمحیطی، بوم شناختی و سیاسی، مشکل بلندمدت اقتصادی را در برخی مناطق جهان سوم سخت‌تر کرده است. در ساحل عاج، هیمالیا و آند، بیابان‌زایی یا فرسایش که بخشی از آن در نتیجه تغییرات آب و هوا و بخشی به دلیل فشار جمعیت ایجاد شده، مانع مهمی بر سر راه پیشرفت اقتصادی است. در مناطق دیگر، جنگل‌زدایی تعادل بوم‌شناختی را به زیان مردم فقیر بر هم زده است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه جنگ و بی‌ثباتی سیاسی، و به دنبال آن، بی‌اعتمادی نسبت به پول رایج، اتلاف منابع کمیاب، نابود کردن داراییها،

از هم گسستن برنامه‌های کمکی و از بین بردن انگیزه و محرک در سطح خانواده و جامعه، مشکل فقر را شدیدتر کرده است.

بدیهی است که اقتصاد جهان در سالهای اخیر دچار تحول عظیمی گشته است. این تحول از پیش طراحی نشده و در حقیقت کاملاً اتفاقی و نامنظم بود. بازارهای مالی جهانی در عرض چند سال به سرعت گسترش یافتند و سپس در اکتبر ۱۹۸۷ سقوط کردند؛ اقدامهای جبرانی، این بازارها را با تهدید رکود اقتصادی مواجه ساخته و نرخهای ارز بی‌ثبات شده است و در مسیر غیرقابل پیش‌بینی حرکت می‌کند. این تحولات پیامدهای اختلال‌زایی برای پیشرفت اقتصادی در پی داشته و خسارتهای سنگینی برپیکرهٔ اقتصادهای بسیاری از کشورهای جهان سوم وارد آورده است.

تشخیص این نکته که بحران جاری اقتصادی ادامه پیدا خواهد کرد، مهم است. این جبر طبیعی نیست، بلکه پیامد تحولات موجود در فلسفه اقتصادی و سیاستهای دولت است. این سیاستها که در دهه گذشته مطرح شدند، بیانگر تجدیدنظر در نقش حساس دولت و تغییر عملکردهای دولتی بین تورم و سطح بالاتر فعالیتهای اقتصادی می‌باشند.

بحران بدهی نیز نمود دیگری از عدم تعادلهای کلانِ اقتصادی جهان است. تا سال ۱۹۸۵ شماری از کشورهای جهان سوم به شدت به شبکه بانکداری بین‌المللی و مؤسسات مالی چند جانبه بدهکار بودند. به طور کلی، بزرگترین بدهکاران جهان سوم، عبارت بودند از: برزیل (با ۱۰۶/۷ میلیارد دلار)، مکزیک (با ۹۷/۴ میلیارد دلار)، آرژانتین (با ۴۸/۴ میلیارد دلار)، جمهوری خلق کره (با ۴۸ میلیارد دلار) و اندونزی (با ۳۵/۸ میلیارد دلار).[۱۳] به هر حال، بسیاری از کشورهای دیگر نیز بدهی خارجی زیادی دارند و در پرداخت بدهیهای خود با مشکلات بزرگی رو به رو هستند (نگاه کنید به جدول ۷). در مالی، سنگال، زامبیا، بولیوی، ساحل عاج و شیلی، بدهی خارجی سرانه از درآمد سرانه بیشتر و در برخی دیگر از کشورها بدهی خارجی سرانه از نیمی از محصول ناخالص ملی سرانه بیشتر است. تا به حال، چند کشور پرداخت بهرهٔ بدهی خود را معلق کرده و بازپرداخت سرمایه را به تعویق انداخته‌اند.

جدول ۷. درآمد سرانه و بدهی خارجی سرانه در ۲۵ کشور در سال ۱۹۸۵

(برحسب دلار آمریکا)

	محصول ناخالص ملی سرانه	بدهی خارجی سرانه
اتیوپی	۱۱۰	۴۴/۲
بنگلادش	۱۵۰	۶۴/۹
مالی	۱۵۰	۱۹۵/۹
نیجر	۲۵۰	۱۸۰/۵
هندوستان	۲۷۰	۴۶/۳
کنیا	۲۹۰	۲۰۶/۸
تانزانیا	۲۹۰	۱۶۲/۹
سنگال	۳۷۰	۲۷۱/۸
پاکستان	۳۸۰	۱۳۲
زامبیا	۳۹۰	۶۶۹/۱
بولیوی	۴۷۰	۶۲۰/۶
اندونزی	۵۳۰	۲۲۰/۵
فیلیپین	۵۸۰	۴۷۸/۷
مصر	۶۱۰	۵۰۱/۹
ساحل عاج	۶۶۰	۸۳۶/۲
زیمبابوه	۶۸۰	۲۵۵/۱
نیجریه	۸۰۰	۱۸۴
پرو	۱۰۱۰	۷۳۵/۹
کلمبیا	۱۳۲۰	۴۹۴/۵
شیلی	۱۴۳۰	۱۶۷۱/۲
برزیل	۱۶۴۰	۷۸۷/۱
مکزیک	۲۰۸۰	۱۲۳۶/۴
آرژانتین	۲۱۳۰	۱۵۸۸/۳
جمهوری کره	۲۱۵۰	۱۸۵۴/۳

مأخذ: World Bank, World Development Report (1987). Oxford: Oxford University Press.

بانکها خود را در موقعیتی می‌یابند که باید اندوخته‌های بیشتری در تراز پرداختهای خود به دلیل بدهیهای شدید داشته باشند، در حالی که گسترش بدهیهای اضافی به جهان سوم باعث می‌شود که دست کم مقداری از بهره قابل بازپرداخت باشد. این اتفاق زمانی رخ می‌دهد که هم بستانکاران و هم بدهکاران دریابند که برنامه منظم بخشش بدهیها می‌تواند برای همه مفید باشد. در ضمن، کشورهای در حال توسعه تبدیل به عرضه کنندگان خالص منابع به کشورهای ثروتمند شده‌اند. در سال ۱۹۸۰، کشورهای در حال توسعهٔ واردکنندهٔ سرمایه، مبلغ خالصی معادل ۳۹/۴ میلیارد دلار از بقیه جهان دریافت داشتند، اما تا سال ۱۹۸۵ انتقال منابع در جهتی معکوس جریان داشت و همین کشورهای در حال توسعه، ۳۱ میلیارد دلار به کشورهای ثروتمند منتقل کردند.(۱۴)

به دلیل خروج منابع، بسیاری از دولتها مجبور به قطع سرمایه گذاری، کاهش هزینه عمومی و اعمال رکود ضد تورمی بر اقتصاد شده‌اند. در عین حال، به سبب پرداخت دست کم بخشی از بدهیها، تلاشهایی به منظور انتقال منابع به نفع بخشهای صادراتی صورت گرفته است. این فرایند، به عنوان تعدیل ساختاری توصیف می‌شود. همچنین فرایند مذکور، نیاز به راهبردهای بلندمدت توسعه را با فرض عدم ریزش درونی منابع اساسی در آینده، منعکس می‌کند.

تعدیل ساختاری دولتها را مجبور به آشکار کردن تقدمهای هزینه‌ای کرده است و متأسفانه بسیاری از دولتها نشان داده‌اند که در عمل، اهمیت چندانی برای توسعه انسانی قایل نیستند. در حقیقت، در بسیاری از کشورها، هزینه‌های حکومت مرکزی در بخشهای اجتماعی نسبت به کل هزینه دولت (و به واقع از لحاظ سرانه) کاهش یافته است. به ویژه، بخش آموزش و پرورش، و بهداشت و درمان، سخت صدمه دیده‌اند. برعکس، سهم هزینه‌های حکومت مرکزی در دستگاه اجرایی عمومی، بین سالهای ۱۹۷۲ تا ۱۹۸۵ در کشورهای کم‌درآمد از ۳۶ تا ۳۹ درصد، در کشورهای دارای درآمد پایین‌تر از حد متوسط از ۲۴ تا ۳۶ درصد، و در کشورهای دارای درآمد بالاتر از حد متوسط از ۱۸ تا ۳۲ درصد افزایش یافته است. برخی داده‌های مربوط به کشورهای منتخب در جدول ۸ آورده شده است.

در هر یک از این سه گروه کشورها که در جدول ۸ می‌بینید، هزینه‌های حکومت مرکزی در بخش آموزش و پرورش، و بهداشت و درمان در سال ۱۹۸۵ نسبت به سال ۱۹۷۲ پایین‌تر بوده است. برای مثال، در کشورهای کم درآمد هزینه‌ای که حکومت مرکزی در سال ۱۹۷۲ به بخش آموزش تخصیص داده بود، رقمی معادل ۱۳/۲ درصد است، در حالی که این رقم، در سال ۱۹۸۵،

فقط ۷/۶ درصد بود. همین طور، هزینه مربوط به بخش بهداشت و درمان که در سال ۱۹۷۲ معادل ۴/۹ درصد بود، در سال ۱۹۸۵ تنها به ۳/۷ درصد رسید. برعکس هزینهٔ مربوط به امور دفاعی، از ۱۷/۲ درصد مخارج هزینه دولت در سال ۱۹۷۲ به ۱۸/۶ درصد در سال ۱۹۸۵ افزایش یافت. به بیان دیگر، در سال ۱۹۸۵، هزینه‌های نظامی در فقیرترین کشورهای جهان، به تنهایی تقریباً ۶۵ درصد بیشتر از کل هزینهٔ مربوط به آموزش و پرورش، و بهداشت و درمان بود.

در کشورهای کم درآمد، سهم آموزش و پرورش در مخارج حکومت مرکزی، بین سالهای ۱۹۷۲ و ۱۹۸۵، ۴۲/۴ درصد و سهم بهداشت و درمان ۲۰/۴ درصد کاهش یافت. این روند در کشورهای دارای درآمد متوسط معکوس بود: در کشورهای دارای درآمد پایین‌تر از حد متوسط، سهم آموزش و پرورش ۱۵/۹ درصد کاهش یافت و در مقابل، هزینه بهداشت و درمان ۲۶/۹ درصد کاهش داشت و در کشورهای دارای درآمد بالاتر از حد متوسط سهم آموزش و پرورش، و بهداشت و درمان، به ترتیب، ۱۳/۸ و ۴۱/۸ درصد کاهش یافت.

در شش کشور از هفت کشور یاد شده در جدول، سهم آموزش و پرورش کاهش یافت. در حقیقت، در کشور زئیر، تخصیص هزینه‌های دولتی به بخش آموزش و پرورش در عمل متوقف شده بود. وضعیت مربوط به هزینه‌های بخش بهداشت و درمان نیز به همان بدی یا با در نظر گرفتن وضعیت اولیه حتی بدتر بود. در بیشتر کشورهای جهان سوم، هزینه‌های دولتی مربوط به بهداشت و درمان حتی در سال ۱۹۷۲ پایین بود. تا سال ۱۹۸۵ سهم بهداشت و درمان در کل هزینه‌های عمومی در هر گروه از کشورها و تقریباً در تمام کشورهای فهرست شده، کاهش یافته بود.

به طور کلی، تصویر دلگرم کننده‌ای وجود ندارد. به نظر می‌رسد که درون نظام سیاسی، تورش واضحی به سوی کاهش مخارج عمومی مربوط به توسعه انسانی در دوران کسادی وجود داشته باشد. همان گونه که قبلاً ذکر شد، این امر احتمالاً تغییرات اساسی را در طرز تفکر جاری در مورد نقش حساس دولت، منعکس می‌سازد. آشکار است که این تغییر در فلسفه اقتصاد در اقتصادهای صنعتی پیشرفته، به ویژه در ایالات متحده آمریکا، جمهوری فدرال آلمان، انگلستان و ایرلند شمالی شکل گرفته و از آنجا به بسیاری از کشورهای در حال توسعه سرایت کرده است. به هر حال، روشن است که همراه با این تغییر در طرز تفکر جاری، کاهش هزینه‌های مربوط به توسعه انسانی واکنشی کوتاه‌مدت و - همان گونه که خواهیم دید - گذرا به بحرانهایی است که دولتها با آن درگیرند. بسیاری از دولتها با توجه به نیاز به تعدیل ساختاری، آسانتر یا صحیحتر دیدند به جای سایر اقلام در بودجهٔ حکومت مرکزی، هزینه‌های مربوط به توسعه انسانی را کاهش دهند.

جدول ۸. هزینه‌های حکومت مرکزی در بخش آموزش و پرورش، و بهداشت و درمان به عنوان درصدی از کل هزینه‌های دولت

	آموزش و پرورش		بهداشت و درمان		دستگاه اجرایی عمومی	
	۱۹۷۲	۱۹۸۵	۱۹۷۲	۱۹۸۵	۱۹۷۲	۱۹۸۵
کشورهای کم درآمد، از قبیل:	۱۳/۲	۷/۶	۴/۹	۳/۷	۳۶/۲	۳۹/۱
بورکینا فاسو	۲۰/۶	۱۶/۹	۸/۲	۵/۵	۳۷/۶	۳۷/۹
مالاوی	۱۵/۸	۱۲/۳	۵/۵	۷/۹	۳۶/۷	۳۶/۴
زئیر	۱۵/۲	۰/۸	۲/۳	۱/۸	۵۶/۱	۸۶/۲
کنیا	۲۱/۹	۱۹/۸	۷/۹	۶/۷	۳۰/۲	۳۵/۳
تانزانیا	۱۷/۳	۷/۲	۷/۲	۴/۹	۲۲/۶	۴۸/۶
سریلانکا	۱۳	۶/۴	۶/۴	۳/۶	۳۷/۷	۶۶/۲
کشورهای دارای درآمد متوسط پایین، از قبیل:	۱۶/۴	۱۳/۸	۵/۲	۳/۸	۲۴	۳۶/۱
بولیوی	۳۱/۳	۱۲/۲	۶/۲	۱/۵	۳۱/۲	۷۰/۲
اندونزی	۷/۴	۱۱/۳	۱/۴	۲/۵	۴۱/۲	۳۳/۹
ترکیه	۱۸/۱	۱۰	۳/۲	۱/۸	۱۸/۳	۵۴/۱
تونس	۳۰/۵	۱۴/۳	۷/۴	۶/۵	۲۵/۱	۲۵/۷
شیلی	۲۰	۱۳/۲	۱۰	۶/۱	۲۰	۱۸/۴
کشورهای دارای درآمد متوسط بالا، از قبیل:	۱۲/۳	۱۰/۶	۷/۹	۴/۶	۱۸/۳	۳۲/۳
برزیل	۸/۳	۳/۲	۶/۷	۷/۶	۱۸/۳	۳۸
مکزیک	۱۶/۴	۱۲/۴	۵/۱	۱/۵	۱۵/۲	۴۴/۴
آرژانتین	۲۰	۹/۵	۰	۱/۸	۲۰	۲۱/۳
ونزوئلا	۱۸/۶	۱۷/۷	۱۱/۷	۷/۶	۲۴/۸	۳۱/۱

یادداشت: دستگاه اجرایی عمومی هزینه‌های مربوط به دستگاه اجرایی کلی دولت را دربرمی‌گیرد که دیگر مقوله‌های خدمات اقتصادی و اجتماعی را شامل نمی‌شود. به ویژه، در کشورهای بزرگ که سطوح پایین‌تر دولتی به طور چشمگیری مستقل بوده و مسئول بسیاری از خدمات اجتماعی می‌باشند، هزینه‌های مربوط به آموزش و پرورش، و بهداشت و درمان ممکن است تنها کسر کوچکی از کل هزینه‌ها را شامل شود.

مأخذ: World Bank (1987). World Development Report 1987. Oxford:Oxford University Press.

به هر حال، روی هم رفته وضعیت بد نیست. در حقیقت، در کشورهایی که توانسته‌اند از عواقب وخیم رکود دهه ۱۹۸۰ در امان بمانند و رشد اقتصادی خود را همچنان حفظ کنند، بهبود مداومی صورت گرفته است. عملکرد بالاتر از حد متوسط در کشورهای جنوب و شرق آسیا (شامل ۲/۷ درصد رشد محصول ناخالص داخلی سرانه در سال، طی دورهٔ ۱۹۸۱-۱۹۸۵ توأم با پیشرفت مداوم و حتی تا حدی تسریع در روند بهداشت و درمان و تغذیه) شاهدی بر این مدعاست. سیاستگذاریهای بخشی با تأکید بر لزوم افزایش سریع تولیدات کشاورزی (در کشورهایی که قبلاً وارد کنندهٔ مواد غذایی بودند) به منظور کاهش هر چه بیشتر هزینه‌ها، و برنامه‌های گسترده در بخش بهداشت و درمان، تغذیه و ذخیره آب، از جمله عوامل مهم کمک کننده به پیشرفت کشورهای مذکور بوده‌اند.

از این گذشته، چند کشور در آفریقا، دیگر قسمتهای آسیا، و آمریکای لاتین، حتی در زمان اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری نیز قادر به حفظ هزینه‌های توسعه انسانی بوده‌اند. برای مثال، شیلی با اجرای برنامه‌های مربوط به تغذیه و بهداشت و درمان کودکان در دههٔ ۱۹۷۰ و اوایل دههٔ ۱۹۸۰، توانست به رغم نوسانهای جدی اقتصادی، مرگ و میر نوزادان و کودکان را به طور مداوم کاهش دهد؛ مثال دیگری از موفقیت برنامهٔ بخشی طی تعدیل، برنامهٔ رفع خشکسالی در بوتسوانا بود که یک نظام جامع نشان‌دهندهٔ وضعیت تغذیه‌ای آن را پشتیبانی می‌کرد.[۱۵] اندونزی نیز یکی از کشورهایی است که هزینهٔ مربوط به آموزش و پرورش و بهداشت و درمان را به عنوان درصدی از کل هزینه‌های دولت افزایش داده و آن را از ۸/۸ درصد در سال ۱۹۷۲ به ۱۳/۸ درصد در سال ۱۹۸۵ رسانده است (نگاه کنید به جدول ۸).

شقوق مختلفی برای سیاستگذاری وجود دارد؛ واکنشهای بدیل مختلفی وجود دارند که دولتها می‌توانند از آنها استفاده کنند. حتی در دوران بحران اقتصادی و کاهش منابع عمومی، دولتها می‌توانند شقوق زیر را به کار گیرند:

۱. کاهش کمّی خدمات ایجاد شده، مثلاً به وسیلهٔ کاهش حجم مواد غذایی توزیع شده از طریق مجاری عمومی، از قبیل برنامه‌های غذا در برابر کار یا فروشگاههای دولتی فروشندهٔ اجناس جیره‌بندی شده؛

۲. کاهش کیفی خدمات ایجاد شده، مثلاً به وسیلهٔ کاهش سریع نسبت معلم به دانش‌آموز، یا به دلیل کمبود ارز، به وسیلهٔ کاهش هزینه کتابهای درسی؛

۳. افزایش کارایی خدمات عمومی، مثلاً به وسیلهٔ حذف استفاده‌های اسراف‌آمیز از مصالح ساختمانی یا به وسیلهٔ جذب عرضه کنندگان برای ارائه پیشنهادهای مناقصه؛

۴. تغییر و اصلاح هدفهای کمّی به نفع فقیران، مثلاً به وسیلهٔ انتقال اعتبار هزینه‌های بهداشت از بیمارستانهای بزرگ شهری به درمانگاههای روستایی یا به وسیله تخصیص مجدد هزینه‌های آموزشی از دانشگاه به آموزش ابتدایی؛

۵. دریافت هر چه بیشتر هزینه‌های خدمات عمومی، مثلاً به وسیلهٔ تعیین شهریه برای تحصیلات دانشگاهی (همراه باکمک هزینهٔ تحصیلی برای افراد فقیر) یا به وسیلهٔ تخصیص هزینه برای انواع مشخص مراقبتهای پزشکی.

به نظر ما، هدفهای سیاستی طی دوره‌های تعدیل ساختاری باید به گونه‌ای تنظیم شود که از برنامه‌های توسعه انسانی تا حد امکان حمایت به عمل آید و چنانچه کم کردن هزینه‌های عمومی غیرقابل اجتناب باشد، مطمئن شویم که هزینه‌های سربار تعدیل توسط آنهایی ایجاد شده که بیشترین صلاحیت را برای انجام آن دارند. در بسیاری از کشورهای جهان سوم، عکس این قضیه اتفاق افتاده است: یعنی برنامه‌های توسعه انسانی به طرز بی‌رحمانه‌ای قطع شده و فشار تعدیل بر دوش مردم فقیر افتاده است. این امر با نشان دادن افزایش نابرابری و فقر، چشم‌انداز ضعیفی از توسعه بلندمدت را پیش رو می‌گذارد. در عوض، ساختاردهی مجدد برنامه‌های توسعه انسانی، کاهش عدم کارایی، اصلاح هدفها، و در صورت نیاز، حفظ سطح موجود خدمات و شناسایی استفاده‌های تبعیض‌آمیز از هزینه‌ها بسیار بهتر شده است. موارد مربوط به این نگرش در صفحات بعد به تفصیل توضیح داده خواهد شد.

توسعهٔ قابلیتهای انسانی: حدود و تعاریف

توسعهٔ قابلیتهای انسانی را نباید به عنوان هدفی با یک نقطهٔ پایانی و نهایی در نظر گرفت، بلکه باید به مثابهٔ فرایندی مداوم و درمانی بی‌انتها، در نظر گرفت. توسعهٔ قابلیتهای انسانی، رویکردی به توسعهٔ کلی است که ابتدا برای مردم رفاه را به ارمغان می‌آورد و افراد بشر را به طور همزمان به عنوان ابزارها و هدفهای سیاستگذاری اجتماعی و اقتصادی در نظر می‌گیرد. البته توسعه قابلیتهای انسانی فرمولی نیست که بتوان آن را به صورت مکانیکی به کار گرفت، اما شامل اجزایی است که آن را از رویکردهای کالاگرا به توسعه، متمایز می‌سازد. توسعهٔ قابلیتهای انسانی به طور چشمگیری

بر بسیج منابع محلی تأکید می‌ورزد که به مردم مجال گسترش قابلیتهایشان را می‌دهد و همچنین بر مشارکت به عنوان عاملی در جهت تغییرات بنیادی، تأکید می‌ورزد.

در بسیاری از کشورهای جهان سوم، دولت به شدت مرکزیت یافته و سلطه جویانه عمل می‌کند. مردم اغلب به وضعیت رعیتی بازگردانده می‌شوند و با ترس و عدم اعتماد نسبت به دولت، زندگی می‌کنند. به ویژه در مناطق روستایی و در میان مردم فقیر، دستگاههای دولتی بیشتر به عنوان عوامل اجبار و زور، در نظر گرفته می‌شوند تا عوامل ترغیبی. بدین ترتیب، رابطهٔ میان دولت و مردم موجب می‌شود که شمار زیادی از مردم برای توسعه بسیج نشوند. دست کم، آن راهبردی که اولویت را به توسعهٔ قابلیتهای انسانی می‌دهد، نیازمند دستگاه اجزایی در سطح محلی است و دستگاهی در آن سطح به نهادهایی نیاز دارد که از اعتماد و حمایت اکثر مردم برخوردار باشند.

مسئله بعدی نیاز به سازماندهی جمعیت است که در آن صورت مردم کشور، خود می‌توانند در توسعهٔ کشورشان مشارکت نمایند. البته، برای افراد، مشارکت، یا فرصت مشارکت در صورت تمایل، یک موفقیت است، اما مشارکت همچنین شامل شماری ارزشهای ابزاری است که آن را برای فرایند توسعه انسانی جذاب می‌سازد. اول آنکه مشارکت در سازمانهای اجتماعی نمونه می‌تواند به شناسایی اولویتهای محلی، تعیین اینکه کدام نیازها اساسی و پایه‌ای به شمار می‌روند و کدام نیازها در مرتبهٔ دوم اهمیت قرار دارند، و شناخت محتوای پروژه‌ها و برنامه‌های توسعه کمک کند، بنابراین، این سازمانها تقاضاها، تمایلات و نیازهای محلی را به درستی منعکس خواهند کرد. دیگر آنکه با دسترسی به اولویتهای شناخته شده و ادغام آنها در برنامه‌های طراحی شده، مشارکت در سازمانهای کاربردی (از قبیل تعاونیهای خدماتی، کمیته‌های اصلاحات ارضی، تشکیلات آبیاری و گروههای زنان) را می‌توان برای حمایت از سیاستها و برنامه‌های ملی و محلی و پروژه‌های محلی به کار گرفت. و سرانجام با انتقال مسئولیت از حکومت مرکزی و محلی (که هزینه‌های نسبتاً هنگفتی دارد) به سازمانهای مردمی (که هزینه اندکی دارد)، می‌توان از مشارکت برای کاهش هزینه خدمات عمومی و پروژه‌های سرمایه گذاری استفاده کرد. برای مثال، در برخی موارد، می‌توان بهره گیرندگان از یک پروژهٔ سرمایه گذاری را سازماندهی کرد و آنان را به مشارکت نیروی کارشان برای کمک به پرداخت هزینه‌های تأسیسات به صورت داوطلبانه ترغیب نمود. در موارد دیگر، می‌توان برخی از خدمات عمومی (از قبیل درمانگاهها و شیرخوارگاهها) را سازماندهی و ستادی نمود و به جای پرداخت هزینه‌های نسبتاً سنگین برای استخدام کارمندان دولتی برای ادارهٔ این گونه خدمات، آنها را توسط گروههای محلی اداره نمود. بدین ترتیب،

مشارکت می‌تواند در یک زمینهٔ مناسب رشد کند، و به این شکل، سهم بیشتری در توسعه داشته باشد.

ارزش ابزاری مشارکت و توسعه انسانی فقط به حوزهٔ اقتصادی محدود نمی‌شود، بلکه در جنبه‌های دیگر زندگی نیز ارزش دارد. برای مثال، در مورد توسعه انسانی یک بعد سیاسی وجود دارد. اگر مردم سالاری رسمی تنها یک قالب صوری خشک و خالی نباشد، پس مردم باید بتوانند دارای تحصیلات و اطلاعات باشند، بنابراین، تمام گروهها در جامعه از مسائلی که کشورشان با آنها رو به روست آگاه خواهند شد و مشارکت مؤثری در این فرایند سیاسی خواهند داشت.

توسعه انسانی دارای ارزش ذاتی هم است. از برخی جنبه‌ها، توسعه قابلیتهای انسانی به نحوی روزافزون به عنوان حقی در نظر گرفته می‌شود که تمام مردم دارای آن هستند. این حق، در بسیاری از جوامع، شامل توانایی خواندن و نوشتن، دسترسی به مراقبتهای بهداشتی پایه‌ای، و رهایی از قحطی و گرسنگی شدید است. به علاوه، جنبه‌های خاصی از توسعه انسانی منسوب به کالاهای مصرفی هستند، بدین لحاظ که آنها منابع رضایت و لذت به شمار می‌روند. آموزش تا اندازه‌ای فی‌نفسه مطلوب است؛ اشتغال هم با ارائه این موقعیت به شخص که در جایی کار کند که نتیجه بخش باشد، موجبات رضایت مستقیم فراهم می‌آورد؛[۱۶] و یک محیط پاکیزه و سالم می‌تواند منبع لذت زیبایی‌شناختی باشد.

به هر حال، ما به خصوص با توانایی هزینه کردن در توسعه انسانی برای افزایش ظرفیت تولید یک اقتصاد و بالا بردن سطح خوشبختی مادی سر و کار داریم. به چند طریق می‌توان این کار را انجام داد.[۱۷] نخست آنکه هزینه کردن در توسعه انسانی می‌تواند مهارتهای جسمی، ذهنی و ادراکی افراد را از طریق آموزش و پرورش افزایش دهد. دوم آنکه سیاست عمومی‌ای که توسعه انسانی را مرکز توجه قرار می‌دهد، می‌تواند در برگماری کارآمد و استفادهٔ کامل از دانش و مهارتها کمک نماید؛ همچنین می‌تواند قابلیتهای کارآفرینی و مدیریتی را افزایش دهد و از طریق برنامه‌های پژوهش و توسعه، دانش نظری را به تکنولوژی کاربردی تبدیل کند. سوم آنکه سیاست عمومی می‌تواند چارچوبی نهادی را ایجاد کند که محرکها را افزایش داده، موانعی که بر سر راه تحرک و بسیج منابع وجود دارد را بر طرف کند و مشارکت در تصمیمگیری را افزایش دهد که آن هم به نوبهٔ خود، می‌تواند به بهبود کارایی اقتصادی کمک نماید.[۱۸]

بسیاری از برنامه‌ها را می‌توان در زمرهٔ برنامه‌های توسعه انسانی رده‌بندی کرد، اما در بحث زیر، ما ملاحظات مربوط به سه مقولهٔ وسیع را محدود خواهیم کرد. این سه مقوله، از این قرارند:

آموزش و پرورش؛ بهداشت و درمان، تأمین آب و اقدامهای بهداشتی مربوط به آن؛ و امنیت غذایی و سیاستهای تغذیه‌ای. به هر حال، باید تأکید کرد که گرچه می‌توان این برنامه‌ها را جداگانه فهرست کرد، اما در واقع، مکمل یکدیگرند.

برای مثال، برنامهٔ تغذیه مدارس که با قصد بهبود وضع تغذیه افراد جوان تنظیم می‌شود، اغلب منجر به کاهش میزان مردودی در مدارس، و به دنبال آن، افزایش کیفیت نظام آموزشی می‌گردد. همین‌طور، کاهش میزان مرگ و میر نوزادان توأم با آموزش بیشتر زنان، و فرصتهای بیشتر در زمینه اشتغال در امور غیرکشاورزی برای زنان، موجب کاهش میزان باروری و کاهش میزان رشد جمعیت می‌شود.[۱۹] در حقیقت، زنان نقش اساسی در توسعه انسانی دارند، نه تنها به این دلیل که آنان نیمی از کل جمعیت یا بیشتر را تشکیل می‌دهند، بلکه به این سبب که در بیشتر جوامع، زنان مسئولیت عظیمی در قبال تضمین تغذیه مناسب برای خانواده، مراقبت از بیماران و آموزش بچه‌ها قبل از ورودشان به نظام رسمی آموزشی دارند. به علاوه، پژوهشهای اخیر نشان داده است که وضع سلامتی مادر در دوره بارداری، بر وزن نوزاد در بدو تولد و رشد بعدی او تأثیر می‌گذارد. از این رو، سلامتی مادر و سلامتی کودک مکمل یکدیگرند.

در اغلب کشورهای در حال توسعه، زنان اساساً نسبت به مردان دسترسی کمتری به آموزش و پرورش، شغل، درآمد و قدرت دارند. سطح تندرستی و تغذیه زنان اغلب پایین‌تر از مردان است. به‌طور کلی، زنان درصد بیشتری از مردم محروم را تشکیل می‌دهند. بهبود قابلیتهای انسانی، به ویژه نیازمند آن است که قابلیتهای زنان بهبود یابد. در برخی کشورها، نگرشها و آداب و رسوم در حال تغییر است؛ دولتها می‌توانند - مثلاً از طریق تنظیم برنامه‌هایی که هدفشان مستقیماً زنان هستند - نقش ارزشمندی در این فرایند ایفا کنند.

اشتغال نیز مکمل بسیاری از برنامه‌های توسعه انسانی است. بدیهی است که اشتغال نیازمند و وابسته به مهارتهای موجود در نیروی کار است. اما خود اشتغال همچنین مهارتهایی در فرایند آموزش حین انجام کار ایجاد می‌کند و برعکس، نبود اشتغال می‌تواند منجر به از دست رفتن مهارتها شود. عدم اشتغال، نه تنها نمایانگر فقدان تولید بالقوه در زمان حال، بلکه با نابودی مهارتها، نمایانگر فقدان تولید در آینده نیز است.

در کشورهایی که میزان بیکاری بالاست، شاید به دلیل نحوهٔ اجرای سیاستهای تعدیل ساختاری، جایی برای بسیج مستقیم نیروی کار برای انجام پروژه‌های تشکیل سرمایه باقی بماند. استفادهٔ ناقص از منابع انسانی (در شکل نیروی کار بیکار) گاهی می‌تواند به سرمایه‌گذاری‌ای

تبدیل شود که در حفظ رشد بلندمدت اقتصادی مفید واقع خواهد شد. می‌توان از پروژه‌های کارگر-بر برای گسترش تسهیلات آبیاری، ایجاد مخازن و منابع آب آشامیدنی سالم، ایجاد جاده برای رساندن محصولات کشاورزی به بازار، تسطیح مزارع، انجام کارهای جلوگیری از فرسایش خاک، پروژه‌های مربوط به کاشتن درخت، و ساختن مدارس، درمانگاههای پزشکی و مراکز اجتماعی استفاده کرد.[۲۰] اصولاً، چنین برنامه‌هایی ظرفیت تجهیز منابع محلی را -که ممکن است در غیر این صورت، بدون استفاده باقی بمانند - دارند، و به این شکل، موجب افزایش سطح تولید و میزان رشد خواهند شد. به علاوه، اگر این برنامه‌ها به نحو مناسبی اداره شوند، وظایف فوق را با ایجاد منابع درآمدی در شکل اشتغال، برای فقیرترین قشرهای جامعه انجام خواهند داد، و بدین ترتیب، موجب توزیع مجدد درآمد به نفع کسانی خواهند شد، که به آن نیاز بیشتری دارند. بدین طریق، ایجاد اشتغال می‌تواند مستقیماً منجر به گسترش قابلیتهای انسانی شود.

تشکیل سرمایه انسانی، سرمایه‌گذاری فیزیکی و رشد اقتصادی

صرف هزینه برای بهبود قابلیتهای انسانی، بازده بالقوه‌ای برای جامعه در پی دارد که کمتر از بازده تشکیل سرمایه فیزیکی نیست. مثال آموزش و پرورش را در نظر بگیرید. روش استاندارد برای تعیین اولویتهای مربوط به هزینه آموزش و پرورش، میزان اجتماعی تحلیل بازده است. می‌توان از مطالعات بسیاری که در این زمینه انجام گرفته، نتایجی به دست آورد که قابل تعمیم به کشورهای در حال توسعه است (نگاه کنید به جدول ۹). نخست آنکه نرخ خصوصی بازده تمام سطوح آموزش طبیعتاً بی‌نهایت بالاست و تا حدی منعکس‌کنندهٔ یارانه‌ای است که دولت برای آموزش و پرورش می‌پردازد. نرخهای خصوصی بازده به توضیح نیروی تقاضای خصوصی و فشار سیاسی برای آموزش و پرورش کمک می‌کند که آن هم به نوبهٔ خود، به گسترش سریع آموزش در دهه‌های اخیر کمک کرده است. دوم آنکه نرخ اجتماعی بازده تمام سطوح آموزش و پرورش، گرچه همیشه از بازده خصوصی همردیف خود پایین‌تر می‌باشد، عموماً از نرخهای متوسط بازده سرمایه‌گذاری ثابت کمتر نیست. بدین ترتیب، به رغم گسترش سریع آموزش و پرورش، هنوز وضعیت آن در بسیاری از کشورهای در حال توسعه سر و سامان نگرفته است. سوم آنکه طبق برآوردها، به طور کلی، در سطح ابتدایی آموزش بالاترین و در سطح سوم آن پایین‌ترین نرخ اجتماعی بازده را خواهیم داشت.

چنین برآوردهایی را باید با احتیاط به کار گرفت. برای آنچه که می‌توان دربارهٔ منفعت

اجتماعی گسترش آموزش و پرورش، از برآوردهای مقطعی جریانهای منافع خصوصی آموخت، حدی وجود دارد. اختلافات سودآوری بین سطوح مختلف آموزشی ممکن است به همبسته‌های غیر علی مختلفی از قبیل هوش و نوع آموزش مربوط باشد، به جای آنکه تنها به خود آموزش مربوط شود. تا آن حد که این موضوع اهمیت دارد، برآوردهای نرخ اجتماعی بازده به طرف بالا تمایل دارند. از سوی دیگر، به دلایل مختلف ممکن است ارزش اجتماعی آموزش کمتر از واقع برآورد شود. آنها "متغیرهای بیرونی" مختلفی را که آموزش سبب ایجاد آنها می‌شود، در محاسبات خود در نظر نمی‌گیرند، از جمله تأثیر بالقوه افراد تحصیلکرده بر بهره‌وری اطرافیانشان یا بر سلامت خانواده‌شان.

جدول ۹. بازده سرمایه گذاری در آموزش و پرورش در منطقه، نوع و سطح

تعداد کشورهای گزارش دهنده	منطقه	اجتماعی		
		اول	دوم	سوم
۱۶	آفریقا	۲۸	۱۷	۱۳
۱۰	آسیا	۲۷	۱۵	۱۳
۱۰	آمریکای لاتین	۲۶	۱۸	۱۶
۴۵	کشورهای در حال توسعه	۲۴	۱۵	۱۳
۱۵	کشورهای توسعه یافته	-	۱۱	۹
تعداد کشورهای گزارش دهنده	منطقه	خصوصی		
		اول	دوم	سوم
۱۶	آفریقا	۴۳	۲۶	۳۲
۱۰	آسیا	۳۱	۱۵	۱۸
۱۰	آمریکای لاتین	۳۲	۲۳	۲۳
۴۵	کشورهای در حال توسعه	۳۱	۱۹	۲۲
۱۵	کشورهای توسعه یافته	-	۱۲	۱۲

مأخذ: World Bank (1986). *Financing in Developing Countries. An Exploration of Policy Options.* Washington D.C. p.7.

همچنین آنها نیروی آموزش را برای غنی کردن زندگیها و قابلیتهای افراد از راههایی غیر از افزایش تولید کالاها و خدمات در نظر نمی‌گیرند. به علاوه، تشخیص اینکه سرمایه گذاری برای انسانها به جای سرمایه گذاری در تجهیزات و ماشین‌آلات باعث استفاده کمتر از ارز کمیاب خواهد شد، نکته‌ای است که صرف هزینه‌های آموزشی را مطلوب می‌سازد.

بازده اجتماعی گسترش آموزش ابتدایی عمدتاً به تأثیر آن بر بهره‌وری دهقانان روستایی بستگی دارد. شواهد نشان می‌دهد که آن هم به نوبه خود، بستگی به این دارد که آیا دهقانان در یک محیط سنتی کار می‌کنند یا در یک محیط نوین‌سازی شده -که تغییرات در آن سریع صورت گیرد. آموزش به کشاورزان کمک می‌کند تا دربارهٔ تکنولوژی پیشرفته و فرصتهای اقتصادی جدید اطلاعات کسب کرده و آن را ارزشیابی نمایند، و بدین ترتیب، بتوانند دست به ابتکار و نوآوری بزنند.[۲۱] سطح آموزش موردنیاز به سطوح جاری و بالقوه استفاده از تکنولوژی بستگی دارد.[۲۲] آموزش و پرورش مکملی برای سایر داده‌هاست و نمی‌توان آن را به طور جداگانه و به تنهایی ارزشیابی کرد. آموزش، به میزان دسترسی به اعتبار، خدمات توسعه، نیازهای جدید و دیگر داده‌ها بستگی دارد. بدین ترتیب، هر جا که آموزش بخشی از مجموعهٔ سنجشها باشد، تأثیر بسیار زیادی بر توسعه روستایی خواهد گذاشت.

شاید به دلیل گسترش سریع آموزش و پرورش در بسیاری از کشورهای در حال توسعه است که کیفیت آموزش غالباً رضایتبخش نیست. دستیابی تحصیلی یکسان در هر کشور در حال توسعه ممکن است نیاز به گذراندن سالهای بیشتری در مدرسه داشته باشد تا در کشور توسعه یافته. این تا اندازه‌ای نبود انگیزش محیطی اولیهٔ کودکان و نارسایی بهداشت و درمان و تغذیه آنان را منعکس می‌سازد. به هر حال، همچنین منعکس‌کنندهٔ نحوهٔ تدریس آموزگاران و اسراف منابع -که اغلب با توسعه کمّی سریع در ارتباط است - از قبیل کلاسهای پرجمعیت، نسبت بالای دانش‌آموز به معلم، نبود کتابهای درسی، و تسهیلات نامناسب نیز می‌باشد. در زمان محدودیت مالی، از هزینه‌های مربوط به داده‌های مادی بیش از حقوق و دستمزدها کاسته می‌شود. در برخی از کشورها، همچنین در مورد انگیزه‌ها مشکلاتی وجود دارد. اگر اولویتهای دانش‌آموزان و آموزگارانشان آن است که برای داشتن شغل خوب از عهدهٔ امتحانات به خوبی برآیند، و اگر امتحانات و یادگیری از روی عادت بوده و تکرار، حفظ کردن مطالب، و کتابهای درسی انعطاف‌ناپذیر در مدارس مورد تشویق قرار می‌گیرند - به سبب پدیده‌ای است که به آن بیماری مدرک‌گرایی گفته می‌شود.[۲۳] پژوهشهای

تجربی نشان داده است که در برزیل، نرخ اجتماعی بازده هزینه‌های بهبود کیفیت آموزش و پرورش در مدارس ابتدایی بسیار بیشتر از هزینه‌هایی است که برای افزایش کمیت آنها صرف می‌شود.[۲۴]

از یک جنبه خاص، دولتها دریافته‌اند که بین آموزش با کیفیت بالا برای شماری اندک و آموزش با کیفیت پایین برای شمار بسیار زیادی از افراد، باید یکی را انتخاب کنند و آنها شق دوم را انتخاب کرده‌اند. در واقع، ممکن است این تصمیم، تصمیم آگاهانه‌ای نباشد، زیرا گسترش آموزش و پرورش اغلب مهارناپذیر است و با فشار سیاسی به جلو می‌رود. با این حال، کیفیت پایین آموزش اجتناب‌ناپذیر نیست.[۲۵] در وهله اول، ممکن است بهبود کیفیت بدون افزایش هزینه‌ها امکانپذیر باشد، مثلاً از طریق انجام اصلاحاتی در برنامه درسی و امتحانات یا اتکای کمتر بر قاعدهٔ سابقه خدمت در مورد ترفیعات می‌توان کیفیت را بهبود بخشید. دوم آنکه برخی هزینه‌های مربوط به اصلاحات کیفی ممکن است بازده بسیاری داشته باشد، مثل گنجاندن رشته‌های آموزش رهبری و مدیریت برای آموزگاران ارشد. سوم آنکه استفاده از شهریه برای مقاصد مختلف، از قبیل کتابهای کمک درسی و وارد کردن اولیا و مجامع در اقدامات حمایتی ممکن است موجب طرفداری و استقبال از اصلاحات آموزشی گردد.

طی دورهٔ پس از جنگ، اصلاح درازمدتی در شاخصهای مختلف بهداشت و درمان در کشورهای در حال توسعه انجام گرفته است. بدین ترتیب، برای مثال، میزان مرگ و میر نوزادان در کشورهای در حال توسعه به طور کلی، از ۱۸۰ در ۱۰۰۰ نفر در سالهای ۱۹۵۰-۱۹۵۵ به ۱۳۷ نفر در سالهای ۱۹۶۰-۱۹۶۵، ۱۰۴ نفر در سالهای ۱۹۷۰-۱۹۷۵ و ۸۸ نفر در سالهای ۱۹۸۰-۱۹۸۵ کاهش یافته است.[۲۶] به هر حال، تنوع گسترده تجربیات و منافع در بسیاری از کشورها متعادل بوده است اگر در زمینه اصلاحاتی که در مورد اساس دانش موجود مربوط به مراقبتهای بهداشتی اولیه و تغذیه پایه‌ای در نظر گرفته شود. از سال ۱۹۸۰ به بعد پیشرفت محدودتر شده است. شواهد موجود دال بر آن است که روند کاهش مرگ و میر نوزادان متوقف گشته و حتی طی دهه ۱۹۸۰ در بسیاری از کشورهای آفریقایی و آمریکای لاتین برعکس شده است. شاخصهای بدی تغذیهٔ کودکان در کشورهای آفریقایی پس از سال ۱۹۸۰ افزایش یافت. برعکس، در اکثر کشورهای واقع در شرق و جنوب آسیا کاهش بدی تغذیه و مرگ و میر ادامه یافت.

هم اکنون، برای بیشتر مشکلات مربوط به تغذیه و بهداشت و درمان که میلیونها تن در

کشورهای فقیر با آن دست به گریبان هستند، راه حلهای عملی اقتصادی وجود دارد. اجزای اساسی مراقبتهای اولیه بهداشتی را می‌توان بدین شرح برشمرد: برنامه سادهٔ تنظیم بارداری؛ محلول نمک خوراکی برای معالجه عفونتهای دستگاه گوارش و سالم‌سازی آب، اقدامات بهداشتی و آموزش بهداشت برای جلوگیری از مشکلات مربوط؛ مصون‌سازی در مقابل شش بیماری همه گیر؛ و تنظیم برنامهٔ دارویی که ۱۵ تا ۲۰ داروی ضروری اساسی را دربرگیرد.

کاهش بدی تغذیه، کاری دشوارتر است: مردم گرسنه هستند، زیرا منابع اولیه برای تهیه غذا یا خرید آن را در دسترس ندارند. بدین ترتیب، راه حل اساسی برای رفع بدی تغذیهٔ ناشی از کمبود پروتئین و انرژی، نیاز به توزیع مجدد منابع دارد و در این امر، یارانه مواد غذایی و برنامه‌های تغذیهٔ مستقیم می‌توانند مؤثر واقع شوند. پیشرفتهای اخیر در تکنولوژی مواد غذایی می‌تواند به رفع کمبود ریز غذاها کمک کند. برای مثال، با افزودن ید یا آهن به نمک غذا می‌توان کمبود این مواد را در بدن از بین برد.

بررسیها نشان داده است که سالم‌سازی آب آشامیدنی می‌تواند تأثیرات برجسته‌ای بر بروز بیماریهای اسهالی داشته باشد. هزینه تهیه واکسن مربوط به شش بیماری اصلی قابل پیشگیری با واکسن در حدود ۱/۲۰ دلار برای هر کودک است. در مرحلهٔ بعد، هزینه سرانه ۱۵ داروی اساسی موردنیاز روستاها تنها در حدود ۰/۵-۰/۶ دلار در سال است و بیماری اسهال را می‌توان با محلول نمک خوراکی (ORS) که با قیمت تجارتی ۰/۱۵-۰/۲ دلار در بازار موجود است، به راحتی معالجه نمود. هزینه‌های مبارزه با کمبود ریز غذاها پایین است: هزینه کپسولهای ویتامین A ۰/۱ دلار، هزینه نمک یددار ۰/۰۵ دلار و هزینه افزودن آهن به نمک یا به طور کلی حبوبات فراورده ۰/۰۵-۰/۰۹ دلار در سال برای هر فرد می‌باشد.[۲۷]

با آنکه هزینه‌های تدارک مراقبتهای بهداشتی اولیه پایین است، ولی هنوز چنانکه باید و شاید فراهم نشده است. براساس برآوردهای سازمان بهداشت جهانی، در حدود سه چهارم کل هزینه‌های بهداشت در کشورهای در حال توسعه، صرف تهیه مراقبتهای پزشکی پرهزینه برای اقلیت نسبتاً کوچک شهری می‌شود.[۲۸] به علاوه، بیمارستانهای نوین و تکنولوژی پزشکی پرهزینه، بیشتر کمکهای خارجی در زمینه بهداشت و درمان را به سوی کشورهای در حال توسعه جذب می‌کنند. هدف تخصیص مجدد منابع به سوی مراقبتهای بهداشتی اولیهٔ کم هزینه و پرتأثیر می‌باشد.

این نوع هزینه‌های بهداشت و درمان را می‌توان نه تنها با تأثیرشان بر قابلیتهای مردم برای لذت بردن از زندگی، بلکه با تأثیرشان بر بهره‌وری توجیه کرد. شواهدی وجود دارد مبنی بر اینکه افزایش انرژی حاصل از بهبود رژیم غذایی، تأثیر مستقیمی بر عملکرد کارگران دارد و افزایش ریزغذاها می‌تواند حتی تأثیر بیشتری بر کارگران کم خون داشته باشد. کُندی رشد در سنین پایین، به دلیل رژیم غذایی غلط یا عفونت و آلودگی، سازوکار پرقدرتی برای دایمی کردن دور و تسلسل فقر، بدی تغذیه، و توقف رشد می‌باشد. بدی تغذیه شدید در کودکان زیر پنج سال، منجر به کاهش دورهٔ عملکرد ذهنی جسمی آنان می‌شود. حمایت از کودکان در مقابل عواقب زیانبار این کمبودها، باعث تضمین بهره‌وری و درآمد بلندمدت آنان در آینده خواهد شد و منابع لازم برای مراقبتهای بهداشتی بعدی برای آنان را کاهش خواهد داد. به علاوه، سودآوری نیز متوقف نمی‌شود: مراقبتهای بهداشتی اولیه برای بسیج اجتماعی و مشارکت اجتماعی در طراحی و اجرای برنامه‌ها به درد می‌خورد، و این احتمالاً منجر به سازماندهی بهتر، خوداتکایی بیشتر و آزادی بیان بیشتر در اجتماعات خواهد شد.

ایجاد منابع انسانی یک مسئله است و به‌کارگیری مؤثر آنها مسئله‌ای دیگر. این نکته، اهمیت دارد که محیطی سالم داشته باشیم و از محرکهای منابع انسانی به طور کامل و کارآمد استفاده کنیم. برای استفاده مؤثر از محرکهای منابع انسانی، لازم است که قیمت عوامل تولید، کمیابی آنها را منعکس سازد. شکست بازارها در حفظ این پیامد می‌تواند به عدم کارایی اقتصادی، از قبیل ناهماهنگی عرضه و تقاضا، عدم اشتغال نیروی کار و فرار مغزها منجر شود. یک مشکل بالقوه آن است که پیامد بازار آزاد ممکن است با هدفهای توزیع درآمد دولت در تضاد باشد. در این مورد، بهترین راه حل تعقیب هدفهای توزیع درآمد به وسیلهٔ ابزار و وسایل دیگر است.

شاید در اثر نبود ابتکارات سازمانی، قابلیتهای انسانی حالت راکد پیداکرده و منتظر یک تلنگر باشد. گاهی می‌توان این قابلیتها را از طریق مشارکت بیشتر افراد در سطح تودهٔ مردم از حالت رکود درآورد و فعال نمود. ممکن است موانعی ناشی از نابرابری ناخالص در قدرت، ثروت و درآمد میان گروهها و طبقات مختلف جامعه به وجود آید. در برخی موارد، نبود آزادی در تشکیل مجامع و سازمانها ممکن است یک مانع به شمار آید. همچنین جوامعی وجود دارند که در آنها اعمال قوانین تبعیض‌آمیز براساس جنس، نژاد، فرقه، مذهب، شئونات اجتماعی و جز اینها تا حد زیادی از مشارکت یکسان اقتصادی یا اجتماعی برخی گروهها در جامعه جلوگیری می‌کند. بی‌سوادی،

محدودیت تحصیل علم و دانش، نبود اعتماد، بی‌ارادگی و مسائلی از این قبیل نیز از جمله موانع مشارکت افراد و گروهها در جامعه می‌باشد.

برخی از این موانع، نسبت به موانع دیگر، قابلیت انطباق بیشتری با سیاستها دارند. در این میان، نقش دولت را باید با دقت بررسی کرد. تجربه نشان می‌دهد که اگر فعالیتهای گروهی را دولت کنترل کند و مالیات به آنها تعلق گیرد، مردم محلی بی‌انگیزه خواهند شد. شاید نقش مؤثر دولت، تنها تهیه اطلاعات و یک چارچوب سازمانی برای اطمینان از درست بودن انگیزه‌ها باشد، و بهتر است که بقیه کارها را مردم انجام دهند.

توسعه انسانی و توزیع درآمد

در حد گسترده‌ای تصور می‌شود که مخارج برنامه‌های توسعه انسانی از لحاظ توزیعی یا بی‌طرف است یا به نفع مردم فقیر تنظیم شده است. به هر حال، این دیدگاه به طور کلی درست نیست. مطالعه‌ای در مورد آسیا و کناره اقیانوس آرام نشان می‌دهد که:

> نابرابری در فرصتها برای بهره بردن از توسعه منابع انسانی در میان کشورهای در حال توسعه منطقه، امری شایع است. با توجه به حکومت داخلی هر کشور، بین دو جنس مرد و زن، بین مناطق روستایی و شهری و بین افراد در گروههای اقتصادی و اجتماعی مختلف، نابرابری وجود دارد.(۲۹)

هر آنچه در مورد آسیا و اقیانوس آرام گفته شد، در مورد آفریقا و آمریکای لاتین هم صدق می‌کند. بهره گیرندگان اصلی برنامه‌های توسعه انسانی را اغلب، مردان، خانوارهای ساکن در مناطق بزرگ شهری و افراد دارای درآمد متوسط یا زیاد تشکیل می‌دهند. زنان، روستانشینان و افرادی که درآمد نسبتاً کمی دارند، به نسبت کمتر از دیگران از منابع تخصیص یافته به توسعه انسانی بهره می‌برند. علت این امر، تا اندازه‌ای، وجود "تمایل یک طرفه به سوی شهر" در تهیه خدمات و تا اندازه‌ای شکست بهره گیرندگان موردنظر در استفاده از خدمات و تسهیلات عمومی موجود - به دلایل اجتماعی، منطقی - می‌باشد. اما بالاتر از همه، علت این امر، به الگوی یارانه‌های نابرابر برنامه‌ها که به گونه‌ای مؤثر به نفع گروههای پردرآمد می‌باشد، مربوط می‌شود. آن دسته از برنامه‌های توسعه انسانی که به گونه‌ای بی‌تناسب توسط بخشهای نسبتاً مرفه (از قبیل آموزش دانشگاهی) مورد استفاده قرار می‌گیرند، نسبت به دسته دیگری از برنامه‌ها که عمدتاً توسط

بخشهای فقیر (از قبیل درمانگاههای واقع در مناطق روستایی) مورد استفاده هستند، یارانه سرانهٔ بسیار بالاتری دارند. در نتیجه، برای کاهش خشونتهای اجتماعی، افزایش بسیج اجتماعی و اصلاح نابرابری، لازم است که برای توسعه انسانی هزینه شود.

بنابراین، به ویژه در زمان تعدیل ساختاری، لازم است که دولتها ترکیب هزینه‌های برنامه‌های توسعه انسانی خود را تغییر دهند تا اطمینان یابند که در حالت تعادل، بیشتر منافع نصیب کسانی می‌شود که در توزیع درآمدی در نیمهٔ پایینی قرار دارند.(۳۰) این کار را می‌توان مثلاً به وسیله انتقال منابع تخصیصی از مخارج مربوط به بیمارستانهای شهری به مراقبتهای بهداشتی اولیه (به ویژه در کشورهایی که بیمارستانها ۵۰ تا ۶۰ درصد وجوه نقدی دولت در بخش بهداشت و درمان را به خود اختصاص می‌دهند)، و به وسیلهٔ انتقال منابع تخصیصی از آموزش دانشگاهی به آموزش ابتدایی و متوسطه انجام داد (به ویژه آنکه هزینه هر دانشجو اغلب ۳۰ تا ۴۰ بار بیشتر از هزینه یک دانش‌آموز مقطع ابتدایی است.).

علاوه بر تغییر در ترکیب هزینه‌های عمومی، ممکن است در برخی از کشورها برای کمک به تأمین بخشی از هزینه برنامه‌های توسعه انسانی، از مالیات مصرف کننده نیز استفاده شود. اگر نظام مالیاتی یک نظام مطلوب و پیشرفته می‌بود و منافع حاصل از هزینه‌های عمومی برنامه‌ها به طور عادلانه‌ای توزیع می‌گردید، مورد مربوط به مالیات مصرف کننده کاملاً حاکم شده و آموزش رایگان و خدمات بهداشتی و درمانی رایگان در سطح جهانی کاملاً جذاب و مطلوب می‌شد. اما از آنجا که نظامهای مالیاتی در کشورهای در حال توسعه اغلب در عمل قهقرایی است و منافع بسیاری از برنامه‌های توسعه انسانی به صورت نامتناسبی به افراد مرفه تعلق می‌گیرد، ممکن است این استدلال مطرح شود که برای تحقق عدالت، افراد باید به میزانی که از خدمات استفاده می‌کنند، مالیات بپردازند. به علاوه، هرگاه تنها گزینه برای مطالبات مالیاتی، قطع ارائه خدمات باشد، ممکن است این استدلال مطرح شود که برای توسعه بلندمدت استفاده کنندگان محتاج، دست کم بخشی از هزینه‌هایشان باید تأمین شود.

البته اگر قرار باشد از مالیات مصرف‌کننده استفاده شود، باید مالیات مصرف‌کننده به نحوی طراحی گردد که بر نزولی بودن نظام مالیات نیفزاید. این کار را می‌توان به چند طریق انجام داد. اول آنکه از مالیات مصرف کنندهٔ خدماتی که عمدتاً فقیران از آنها بهره می‌گیرند، از قبیل آموزش ابتدایی، مراقبتهای بهداشتی اولیه و نقاطی که از آب عمومی استفاده می‌کنند باید تا حد امکان

اجتناب کرد. دوم آنکه در مورد خدماتی که هم فقیران و هم ثروتمندان از آنها استفاده می‌کنند، از قبیل آموزش متوسطه، خدمات بهداشتی و درمانی غیرپایه‌ای و آب لوله کشی شده، مالیات مصرف‌کننده باید مطابق با درآمد سرانهٔ مصرف‌کنندگان - یعنی به شکلی نابرابر - از آنان اخذ گردد. سوم آنکه بر خدمات مورد استفادهٔ گروههای پردرآمد، از قبیل آموزش دانشگاهی و معالجات پیچیدهٔ پزشکی که تنها برای شمار اندکی از افراد میسّر است، باید مالیات سنگین اعمال کرد. اما چهارم آنکه هر گاه مالیاتهای سنگین اعمال گردد، گروههای کم درآمد باید امکان تحصیل رایگان (برای مثال، آموزش دانشگاهی) را پیدا کنند یا آنکه از پرداخت مالیات معاف شوند یا تنها مالیات اسمی در مورد آنان اعمال گردد. به این طریق، نظام مالیات مصرف‌کننده می‌تواند واقعاً در ایجاد جامعه‌ای تساوی طلب مفید واقع شود.

به هر حال، هیچ نظام مالیات مصرف‌کننده‌ای نمی‌تواند تبعیضهایی را که در دسترسی به خدمات اعمال می‌شود، به طور کامل از بین برد. این امر، مستلزم دخالت مثبت دولت است. یکی از بارزترین موارد، تبعیضی است که در مورد زنان اعمال می‌شود. در برخی کشورها، از جمله بوتان، نپال، هند و پاکستان، تبعیض به قدری شدید و خشن است که بر خلاف الگوی بقیه کشورها، امید به زندگی زنان کمتر از مردان است. این امر، تا حدودی، بیانگر آن است که به تندرستی نوزادان دختر کمتر از نوزادان پسر توجه می‌شود. در آموزش نیز تبعیض زیادی اعمال می‌شود. به‌طور متوسط، میزان بی‌سوادی زنان در کشورهای در حال توسعه ۷۵ درصد بیشتر از مردان است یعنی، بی‌سوادی زنان ۴۸/۹ درصد است در حالی که بی‌سوادی مردان ۲۷/۹ درصد می‌باشد.(۳۱) در کشورهای در حال توسعه، در مدارس ابتدایی ۴۴ درصد، در مدارس متوسطه ۳۹ درصد و در بخش آموزش عالی ۳۶ درصد از دانش آموزان را زنان تشکیل می‌دهند. در کشورهایی با حداقل توسعه، وضعیت حتی بدتر است: تنها ۲۰ درصد از زنان در بخش آموزش عالی تحصیل می‌کنند و ۱۱ درصد از آنان در کادر آموزشی این بخش شاغل هستند.

علاوه بر تبعیض جنسی، موارد تبعیض نژادی (از جمله در آفریقای جنوبی، فیجی و مالزی) نیز وجود دارد. بالأخره اینکه برای افرادی که در مقطع سنی خاصی قرار دارند، مشکلات ویژه‌ای وجود دارد. در برخی کشورها این مشکلات به شکل کارگران کودک، یعنی کودکانی که وارد نیروی کار شده‌اند، ظاهر می‌شود، مثلاً کودکانی که پیش از گذراندن دوره ابتدایی و متوسطه، وارد صنعت فرشبافی می‌شوند، از این دسته هستند. در کشورهای دیگر، این مشکل به صورت وجود بیکاری

نامتناسب میان جوانان شهری بروز می‌کند. این بیکاری درازمدت است و متعاقب آن بیکاری نهفته در برخی از بخشهای جوانان ایجاد می‌شود که گاهی به نوعی حس نومیدی همراه با اختلال اجتماعی، از قبیل بزهکاری و اعتیاد به مواد مخدر منجر می‌شود.

توزیع مزایای حاصل از برنامه‌های توسعه انسانی میان طبقات اجتماعی، اندکی متناقض است. غالب منافع مطلق خدمات عمومی در بخش بهداشت و درمان، تغذیه، آموزش و پرورش، مسکن و حمل و نقل به افراد غیرفقیر تعلق می‌گیرد، اما حتی از این هم فراتر رفته است، زیرا یارانه و مزایای عمومی، به طور عینی، درصد بالاتری از کل درآمد افراد فقیر را - نسبت‌به افرادغیرفقیر - تشکیل می‌دهد. بدین ترتیب، فقیران و غیرفقیران در هر چیز دیگری هم که با هم برابر باشند، احتمالاً کاهش هزینه‌های عمومی فقیران را از پا درمی‌آورد.

برای اجتناب از این امر، پیشنهاد ما این است که دولت ترکیب هزینه‌های عمومی را اصلاح کند و تا حد امکان اعمال تبعیض در مالیات مصرف‌کننده را از بین ببرد. ما در بخش بعد، دربارهٔ امکان تعیین منافع به شیوه‌ای صحیحتر و به نحوی که به نفع فقیران باشد، بحث خواهیم کرد. به هر حال، باید این نکته را به صورت همه جانبه و کامل دانست که توزیع مجدد منابع عمومی به نفع فقیران، در بعضی موارد، ممکن است هیچ هزینه‌ای برای ثروتمندان نداشته باشد، ولی برای طبقات متوسط رو به پایین گران تمام می‌شود. این امر می‌تواند به سادگی اتفاق افتد، مثلاً در قالب یک محصول فرعی انتقال هزینه از شهر به روستا. دستیابی به تخصیص مجدد منابع به این شکل، ممکن است از لحاظ سیاسی مشکل باشد، به ویژه اگر جمعیت شهرنشین جامعتر و بهتر از جمعیت پراکندهٔ روستایی سازماندهی‌شده باشند. به‌بیان دیگر، هنگام طراحی برنامه‌های توسعه نمی‌توان از اقتصاد سیاسی هزینه‌های عمومی چشم پوشید - سیاستهایی که سیاستگذاران را محدود می‌کنند - اما در عین حال، باید دانست که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بخش اعظم فقرا وجود هرگونه مشارکت عادلانه در منافع برنامه‌های دولت را تکذیب می‌کنند.

توسعه انسانی و کاهش فقر

یک بعد زمانی برای کاهش فقر وجود دارد. این نکته مهم است که بدانیم که آیا سیاستهای کاهش‌دهنده فقر در کوتاه مدت به بهای از دست رفتن موفقیتهای بلندمدت خواهد بود یا نه. به‌طور قطع، رشد اقتصادی پایدار، موجب کاهش فقر در درازمدت خواهد شد. یکی از عوامل قطعی

نرخهایی است که در آن نرخها، منابعی از قبیل سرمایه انسانی و فیزیکی انباشته شده و پیشرفت فنی رخ می‌دهد. این نرخها با رشد جمعیت و نیروی کار در ارتباط است. به هر حال، ارتباط معکوس نیز می‌تواند وجود داشته باشد، یعنی کاهش مستقیم فقر ممکن است به رشد کمک کند. برای مثال، به همان اندازه که سنجش پیشرفت قابلیتهای انسانی از طریق تندرستی و دانش پیشرفته به خلاص‌شدن مردم از دور و تسلسل فقر کمک می‌کند، امکان پیشرفتهای بلندمدت را در وضعیتهای مختلف بر ایشان فراهم می‌کند. نیازی نیست که این نظریه عادی را مبنی بر اینکه هزینه‌های سرمایه‌ای رشد را افزایش می‌دهد، در حالی که هزینه‌های جاری تنها رفاه جاری را افزایش می‌دهد، برای سنجش پیشرفت قابلیتهای انسانی به کار برد.

تا هنگامی که رشد اقتصادی برای اطمینان از توسعه انسانی کافی نیست، احتمالاً رشد پایدار در بلندمدت مرکز توجه سیاستهای مربوط به گسترش قابلیتهای تمام افراد در جهان سوم قرار خواهد گرفت. هم اکنون در بعضی قسمتهای آمریکای لاتین و آفریقا اگر عدم سازش با ابقای فرایندهای سیاسی مردمسالارانه و تداوم برنامه‌های توسعه انسانی در سطوح قابل قبول ادامه پیدا کند، احتمال صدمه و ریاضت‌کشی می‌رود. برای مثال، در آمریکای لاتین، بحران بدهیها کشورها را مجبور کرده است تا در تقاضای کل و استهلاک کلی نرخ ارز رکود عظیمی را متحمل شوند و اغلب پس از گذشت بیش از یک دهه از آزادسازی تجارت دوباره موانع غیرتعرفه‌ای بر سر راه تجارت و تعرفه‌های سنگین بر واردات ایجاد کنند. نتیجه این شد که بین سالهای ۱۹۸۰ و ۱۹۸۵، ارزش واقعی واردات بیش از ۴۵ درصد کاهش نشان داد (همچنین به دلیل پایین بودن قیمت کالا، ارزش واقعی صادرات نیز کاهش یافت). اشتغال، سرمایه گذاری و رشد، همگی به شدت آسیب دیده‌اند. متأسفانه، محاسبات تعدیل که می‌باید در بسیاری از بخشهای آفریقا و شرق آسیا اتخاذ می‌گردید، حتی زیانبارتر بوده است. ضروری است که در هر سه این مناطق رشد احیا شود.

با وجود این، به هنگام بحران مالی و اقتصادی، ممکن است محاسبات میان مدت برای حمایت از فقیران اتخاذ شود. یکی از راههای انجام این کار، انتقال مزایای ناشی از برنامه‌های توسعه انسانی به سوی فقیران می‌باشد. البته منظور ما هدفگذاری مفروضاتی است که ممکن است به شناسایی فقیران یا در کل کسانی که احتیاجات مخصوصی دارند - مثلاً بهبود تغذیه - کمک کنند. این امر، به نوبه خود، نیازمند آن است که داده‌ها موجود بوده و به شکلی باشند که تحلیل برحسب مقوله‌های اجتماعی مربوط به هم - مثلاً براساس سطح درآمد، گروه شغلی، طبقه اجتماعی

و سن - را میسر سازند.

مشکلات و هزینه‌های تصحیح هدفگذاری را نباید کم برآورد کرد و در برخی موارد، ممکن است تأمین و ارائه خدمات همگانی، ارزانتر و کارآمدتر از تلاش برای تبعیض به نفع گروههای خاص باشد. به علاوه، یک خطر و در حقیقت یک تأمین واقعی وجود دارد و آن اینکه هر برنامه موردنظر در ارضای نیازهای برخی از بهره‌گیرندگان شکست بخورد، ولی بتواند برای بهره‌گیرندگانی که موردنظر نبوده‌اند، خدماتی فراهم کند. برای مثال، مطالعه‌ای در مورد برنامه توسعه روستایی منسجم در هند نشان داد که درآمد ۲۰ درصد از بهره‌گیرندگان واقعی بالای خط فقر بوده است، و بنابراین، در اصل، برای مشارکت در طرح مناسب نبوده‌اند.(۳۲)

برنامه‌های موردنظری که بر رأی و صلاحدید ادارات دولتی تکیه می‌کنند، در مقابل رشوه‌گیری و سوء استفاده، آسیب‌پذیر هستند. برنامه‌هایی که افراد دارای درآمد پایین‌تر از یک حداقل اختیاری یا مصرف غذای پایین‌تر از حداقل کالری روزانه اختیاری را در نظر می‌گیرند، از این مقوله‌اند. به احتمال قوی، برنامه‌هایی که بر خود تنظیمی تکیه می‌کنند یا برنامه‌هایی که در مقوله‌ای محدود و در سطح جهانی در دسترس هستند، موفق خواهند بود. مثالهایی از مورد اخیر، را می‌توان برشمرد: اغذیه رایگان دانش‌آموزان مدارس ابتدایی یا جیره‌بندی غذایی فقط برای ساکنان مناطق روستایی. احتمال فساد و رشوه‌گیری در چنین مواردی نسبتاً پایین است، اما برعکس احتمال تأمین منافع برای بسیاری از کسانی که فقیر نیستند، نسبتاً بالاست.

خود انتخابی بهره‌گیرندگان، کشش زیادی دارد، زیرا اصولاً ممکن است پوشش جهانی فراهم شود در حالی که در عمل برنامه را به گونه‌ای طراحی می‌کنند که در وهله نخست برای کسانی که بیشترین نیاز به کمک دارند، جذاب باشد. برای مثال، برنامه‌های غذا در مقابل کار، می‌تواند برای همه اجرا شود، با این حال، بدیهی است که نخست برای بیکاران از خانوارهایی که متوسط مصرف غذا و درآمدشان پایین است، سودمند خواهد بود. همین طور، ممکن است یک نظام محدود جیره‌بندی غذا برای هر کسی که به آن دسترسی دارد، طراحی شود، اما در عمل به نفع فقیران باشد، بقیه جامعه هم به صورت داوطلبانه ذخایر غذایی خود را از راههای دیگری تأمین کند.(۳۳) ساده‌ترین راه انجام این کار، توجه به انواع مختلف حبوبات خوراکی و کیفیت محصولاتی است که مورد توجه خاص دو گروه درآمدی پایین هستند و به وسیله کشش تقاضای درآمدی پایین یا حتی منفی مشخص می‌شوند.

نکته کلی آن است که ممکن است برنامه‌های توسعه انسانی را برای بار دوم طراحی کرد. برای مثال، از طریق هدفگذاری بهتر، برای اطمینان از اینکه به ویژه در زمان شدت سختیها، سهم بالاتری از کل منافع به فقیران تعلق می‌گیرد. با در نظر گرفتن اینکه آیا ممکن است در یک مقطع، هزینه‌های عمومی را به منظور تغییر مصرف هزینه‌های عمومی برای اولویت دادن بیشتر به کاهش فقر، کاهش داد، می‌توان این نکتهٔ کلی را تعمیم داد. این، البته اهمیتی که سیاستگذاران برای توسعه انسانی قایل هستند در مقایسه با اهمیتی که برای مخارج دیگر خدمات دولتی در نظر گرفته شده، را افزایش می‌دهد.

مخارج نظامی را می‌توان برای تبیین گزینه‌هایی که دولتها با آن روبه رو هستند، مورد استفاده قرار داد. در نهایت، هزینه‌های دفاعی ترکیبی از هزینه‌های آموزشی و بهداشتی است. داده‌ها باید با احتیاط تفسیر شوند، چون عرف آماری در هر کشور فرق می‌کند، اما ارقام می‌توانند یک نشانهٔ تقریبی از ترتیب مقادیر به دست دهند (نگاه کنید به جدول ۱۰). در کل، در کشورهای کم درآمد، متوسط هزینه‌های دفاعی ۱۸/۶ درصد کل هزینه‌های حکومت مرکزی را تشکیل می‌داد، در حالی که مجموع هزینه‌های آموزش و پرورش و بهداشت و درمان معادل ۱۱/۳ درصد هزینه‌های دولت بود. در کشورهای با درآمد متوسط پایین، این ارقام، به ترتیب، ۱۴/۲ و ۱۷/۶ درصد بود.[۳۴]

جدول ۱۰. هزینه‌های دفاعی به عنوان درصدی از کل هزینه‌های حکومت مرکزی در کشورهای منتخب، سال ۱۹۷۲ و ۱۹۸۵

	۱۹۷۲	۱۹۸۵
کشورهای کم درآمد	۱۷/۲	۱۸/۶
بورکینافاسو	۱۱/۵	۱۸/۲
نپال	۷/۲	۶/۲
مالاوی	۳/۱	۵/۷
زئیر	۱۱/۱	۵/۲
برمه	۳۱/۶	۱۸/۵
کنیا	۶	۱۲/۹
تانزانیا	۱۱/۹	۱۳/۸

ادامه جدول ۱۰

	۱۹۷۲	۱۹۸۵
غنا	۷/۹	۷/۵
پاکستان	۳۹/۹	۳۲/۳
سریلانکا	۳/۱	۲/۶
اوگاندا	۲۳/۱	۱۶/۷
کشورهای دارای درآمد پایین‌تر از متوسط	۱۵/۷	۱۴/۲
بولیوی	۱۸/۸	۵/۴
اندونزی	۱۸/۶	۱۲/۹
مراکش	۱۲/۳	۱۴/۹
فیلیپین	۱۰/۹	۱۱/۹
جمهوری دومینیکن	۸/۵	۸/۴
تایلند	۲۰/۲	۲۰/۲
السالوادور	۶/۶	۲۰/۳
پاراگوئه	۱۳/۸	۱۰/۲
ترکیه	۱۵/۵	۱۰/۹
موریس	۰/۸	۰/۸
اکوادور	۱۵/۷	۱۱/۳
تونس	۴/۹	۷/۹
کاستاریکا	۲/۸	۳
شیلی	۱۰	۱۱/۵
کشورهای دارای درآمد بالاتر از متوسط	۱۴/۴	۹/۷
برزیل	۸/۳	۴
اوروگوئه	۵/۶	۱۰/۸

ادامه جدول ۱۰

	۱۹۷۲	۱۹۸۵
یوگسلاوی	۲۰/۵	۵۴/۸
مکزیک	۴/۲	۲/۷
آرژانتین	۱۰	۸/۸
جمهوری کره	۲۵/۸	۲۹/۷
ونزوئلا	۱۰/۳	۶/۱
اسرائیل	۴۰	۲۷/۸
عمان	۳۹/۳	۴۳
سنگاپور	۳۵/۳	۲۰/۱

مأخذ: World Bank (1987). *World Development Report 1987.* Oxford: Oxford University Press.

دولتها خود باید به این پرسش پاسخ دهند که آیا کاهش هزینه‌های نظامی به کاهش امنیت ملی منجر خواهد شد یا نه. در بسیاری از موارد، شاید هم در بیشتر موارد، گمان کنند که این طور خواهد شد. همچنین دولتها باید در نظر داشته باشند که آیا سستی و عدم کارایی در خدمات بخش ارتش بیشتر است یا در دیگر حوزه‌های هزینه‌های عمومی. شواهد حاکی از آن است که اغلب در خدمات ارتشی سستی و عدم کارایی بیشتر است. همین طور، سیاستهای تدابیر دفاعی را می‌توان دوباره در نظر گرفت: به طور کلی، بازار برای تجهیزات نظامی به طور چند قطبی سازماندهی شده، و بنابراین، چندان رقابتی نیست و افزایش بهای عرضهٔ این تجهیزات بالاست. مجال برای پس‌انداز مالی در بودجهٔ دفاعی ممکن است بیشتر از سایر حوزه‌های هزینه‌های عمومی باشد، در این صورت، ممکن است منابع برای برنامه‌های توسعه انسانی آزاد شود، بدون آنکه به توان دفاعی یک کشور آسیب برساند.

بالأخره آنکه ممکن است - به ویژه طی یک دورهٔ نسبتاً کوتاه بحران اقتصادی - از برخی منابع تخصیص یافته به خدمات نظامی برای حمایت - از برنامه‌های سرمایه گذاری عمومی، ضد فقر و منابع انسانی استفاده شود. معمولاً هنگام وقوع بلایای طبیعی، از قبیل سیل و زلزله، از نیروهای نظامی برای کمک به مردم استفاده می‌شود. پرسشی که در اینجا پیش می‌آید، آن است که آیا

نیروهای نظامی می‌توانند در یک دورهٔ طولانی‌تر یعنی در زمان وقوع حوادث اقتصادی یک نقش ساختاری ایفا کنند یا نه. از نیروی انسانی و تجهیزات ساختمانی نیروهای نظامی می‌توان برای بقای سرمایه‌گذاری عمومی در زیر ساختها (از قبیل جاده‌ها، پلها) و ایجاد تسهیلات فیزیکی موردنیاز برنامه‌های منابع انسانی (از قبیل درمانگاههای روستایی، مدارس ابتدایی) استفاده کرد. همچنین می‌توان از تسهیلات آموزشی نیروهای نظامی برای آموزش مهارتهای مفید به نیروی کار اجتماعی (مثل برقکار و مکانیک) استفاده کرد. به این طریق، تضاد اولویتها میان هزینه‌های نظامی و توسعه منابع انسانی را می‌توان به کمترین حد کاهش داد.

همچنین می‌توان با بسیج منابع محلی راکد، فرصتهایی را برای کاهش فقر ایجاد کرد. سهولت انجام این کار، تا اندازه‌ای، به میزان مشارکت تودهٔ مردم بستگی دارد، یعنی موضوعی که بیشتر به طور خلاصه مورد بحث قرار گرفت. به ویژه در مناطق روستایی و خاصه طی فصول بیکاری، عرضه نیروی کار احتمالاً کشش بالاتر و هزینه فرصت از دست رفته کمتری دارد. اگر این نیروی کار با تکنولوژی سرمایهٔ کم ترکیب شود، ممکن است اشتغال قابل توجهی ایجاد شود، درآمد کارگران فقیر افزایش یابد و داراییهای مولد بیشترین ارزش، تولید شود. به هر حال، یک راهبرد بسیج منابع محلی احتمالاً از درجه سازماندهی بالایی برخوردار است. در حقیقت، از بسیج نیروی کار به عنوان جانشینی برای سرمایه فیزیکی استفاده می‌شود. اما باز هم، هزینهٔ بسیج منابع محلی راکد می‌تواند در یک حداقل نگاه داشته شود، اگر مردم محلی قبلاً از اطراف نهادهایی که به منظور بالا بردن رفاه آنها ایجاد شده‌اند، سازماندهی شده باشند.

قابلیت کوچک مقیاس، که به صورت محلی بر توسعه‌ای خود پایدار بنا شده، اغلب کمتر از واقع برآورد می‌شود. اگر بسیج منابع در بالا بردن درآمد روستاییان موفق باشد، تجربه نشان می‌دهد که سهم چشمگیری از درآمد اضافی ممکن است دوباره به سرمایه‌گذاری تخصیص داده شود که آن هم در دوره بعدی درآمدها را بیشتر خواهد کرد. به سخن دیگر، حتی در میان خانوارهای بسیار کم‌درآمد هم میزان پس‌انداز نهایی به طور بالقوه بسیار بالا خواهد بود. بدین ترتیب، برنامه‌های توسعه انسانی مربوط به مناطق روستایی را نباید به مثابه انتقال درآمد به فقیران در نظر گرفت، بلکه باید آن را به عنوان یک طریقه کارآمد برای افزایش درآمد فقیران بر مبنایی پایدار دانست.

در مناطق شهری، به ویژه قسمتهایی که به عنوان بخش غیررسمی شناخته شده است، امکان آن وجود دارد که تنها با از میان برداشتن موانعی که دولت بر سر راه پیشرفت ایجاد می‌کند، منابع راکد

را بسیج نمود و قوهٔ ابتکار و کارآفرینی را تقویت کرد. اغلب سیاست دولت به سوی بخش غیررسمی شهری، شامل چند عنصر رکود، تحدید و ستوه‌آوری است.[۳۵] تخریب قانونی سکونتگاههای غیرقانونی صرفاً خانهٔ فقیران را نابود می‌کند؛ و این امر موجب بهبود وضع تندرستی یا سالمتر شدن محیط زیست نخواهد شد. همین طور، نظام جواز تجارت، کرایه‌های انحصاری برای دارندگان جواز ایجاد می‌کند، در حالی که باعث روگرداندن از سرمایه گذاری در بخش غیررسمی می‌شود. این امر با کاهش اشتغال به همراه عرضهٔ کالاها و خدمات تولید شده در بخش غیررسمی که فقیران آنها را مصرف می‌کنند، تأثیری زیانباری بر گروههای کم درآمد می‌گذارد. از کنیا تا پرو،[۳۶] بخش غیررسمی به جای آنکه محملی برای ابتکارات و استعدادهای نهفته و راهی برای رهایی از بیکاری برای بسیاری از فقیران باشد، به عنوان یک مشکل مطرح است.

با این حال، به ویژه هنگامی که هزینه‌های عمومی کاهش می‌یابد، و هزینه توسعه انسانی سریعتر از حد متوسط کاهش می‌یابد، می‌توان با قدرت برای رفع قوانین و قواعدی که فقیران را در داشتن سرپناه، یافتن شغل، تأسیس یک فروشگاه یا بنگاه کوچک، دچار مشکل می‌کند، اقدام نمود. اگر توانایی دولت برای کمک به فقیران در زمان بحران اقتصادی کاهش یابد، کمترین کاری که باید انجام داد، دادن این اطمینان است که دولت مشکل فقر را شدیدتر نخواهد کرد یا مانع تلاش گروههای کم درآمد برای بهبود وضعیتشان از طریق کوششهای خودشان نخواهد شد.

نتیجه

طرفداری از "سرمایه گذاری در زمینه توسعه انسانی" در دههٔ ۱۹۶۰ به اوج خود رسید و از زمان نخستین بحران نفت، این آونگ در جهت دیگری نوسان می‌کند. پرسشی که اکنون مطرح است، این است که: چگونه باید این بحران اقتصادی را اداره کرده و به رشد اقتصادی بازگشت؟ دوباره گرایشی به سوی در نظر گرفتن آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، و خدمات اجتماعی به عنوان کالاهای مصرفی - یعنی کالاهایی تجملی که اگر وضع مالی خوب باشد خریداری می‌شوند و اگر بد باشد خریداری نمی‌شوند - ایجاد شده است. این آونگ در جهت نادیده گرفتن توسعه منابع انسانی حرکت می‌کند.

یکی از هدفها، تهیه یک وزنهٔ تعادل بوده است. وقتی که دولتها با این مشکل جدی روبه رو

هستند که باید بین تعدیل محدودیتهای اقتصادی و مالی یا پیگیری هدفهای منابع انسانی در بلندمدت یکی را انتخاب کنند، این خطر وجود دارد که مورد اول بر مورد دوم غالب شود. برای مثال، هزینه‌های نادیده گرفتن مورد اول قابل محاسبه‌تر و قابل اسنادتر از هزینه‌های بلند مدت فرایند توسعهٔ نادیده گرفتن مورد دوم هستند. با وجود این، حل مشکلات کوتاه مدت کنونی ممکن است به حل یک رشته از مشکلات کوتاه مدت در آینده -که فشاری برابر دارند -کمک کند.

ما از این موضوع که در مورد فرایند توسعه به جای یک دیدگاه عادی، دیدگاهی وسیعتر اتخاذ شود، حمایت می‌کنیم. منظور ما، دیدگاهی است که نه تنها رشد درآمدملی سرانه و اصلاحات نحوهٔ توزیع آن، بلکه پیشرفت قابلیتهای افراد در انجام کارهای بیشتر، به نحوی که به زندگی بهتر و کاملتر منجر شود را شامل شود. آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، و تغذیه، نقش مهمی در کمک به مردم برای توسعه قابلیتهایشان ایفا می‌کنند. پیشرفت قابلیتهای انسانی، در عین حال که فی نفسه یک هدف است، موجب بالاتر رفتن تولید و درآمد می‌شود. شواهدی وجود دارد مبنی بر اینکه صرف هزینه برای آموزش و پرورش، و بهداشت و درمان می‌تواند بازدهی اقتصادی بالایی داشته باشد. بدین ترتیب، جا دارد که از چنین هزینه‌هایی در مقابل فشار مالی ای که عموماً با رکود اقتصادی و برنامه‌های تعدیل ساختاری همراه است، به خوبی حمایت شود.

هر چند که اثر توزیعی هزینه‌ها و مالیاتهای دولتی اغلب نزولی است و خانوارهای ثروتمندتر منافع بیشتری دریافت می‌کنند، فقیرانی وجود دارند که ممکن است از قطع هزینه‌های عمومی بیشترین صدمه را ببینند، از این لحاظ که منافع مطلق کمتری که به فقیران تعلق می‌گیرد، قسمت اعظم درآمدشان را تشکیل می‌دهد. به منظور رعایت عدالت و کارایی، خدمات عمومی پایه‌ای، از قبیل آموزش ابتدایی و مراقبتهای بهداشتی اولیه به ویژه به حمایت بیشتری نیاز دارند. جای آن دارد که خدمات عمومی دارای یارانه برای فقیران در نظر گرفته شوند. این کار را می‌توان مثلاً با بذل توجه به مناطق فقیر روستایی و استفاده از طرحهای خود تنظیمی، از قبیل غذا در مقابل کار، انجام داد. اگر طبیعی است که انتظار داشته باشیم در دورهٔ کاهش، وجوه اضافی تهیه شود یا اینکه وجوه نقدی از فعالیتهای دیگر، از قبیل دفاع، به فعالیتهایی که باعث پیشرفت قابلیتهای انسانی می‌شوند، منتقل شود، پس دست کم ارائه خدمات پایه‌ای به صورت رایگان، ادامه پیدا کند و هر جا که یک حرکت نزولی وجود ندارد، ممکن است برای حفظ تقویت برنامه‌هایی که خدمات غیرپایه‌ای ارائه می‌کنند، از هزینه انتخابی اصلاحات استفاده شود.

یادداشتها

1. Amartya Sen, "Development: Which Way Now?" *Economic Journal*, 93, 372 (December 1983): 755.
2. Amartya Sen, "Goods and People," in *Resources, Values and Development* (Oxford: Basil Blackwell, 1984), pp. 510 and 511.
3. John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), p. 92.
4. International Labour Organisation, *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem* (Geneva, 1976).
5. Amartya Sen, *Resources, Values and Development* . . ., pp. 315–16.
6. See Amartya Sen, "Public Action and the Quality of Life in Developing Countries," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 43, 4 (November 1981); and Keith Griffin, *Alternative Strategies for Economic Development* (London: Macmillan, 1988), chap. I.
7. World Bank, *World Development Report 1984* (Oxford: Oxford University Press, 1984), table 4.2, p. 67.
8. See, for example, Felix Paukert, "Income Distribution at Different Levels of Development: A Survey of Evidence," *International Labour Review*, CVIII, 2–3 (August–September 1973); and Montek S. Ahluwalia, "Inequality, Poverty and Development," *Journal of Development Economics*, 3, 3 (September 1976).
9. Keith Griffin and Azizur Rahman Khan, "Poverty in the World: Ugly Facts and Fancy Models," *World Development*, 6, 3 (March 1978); and Irma Adelman and Cynthia Taft Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries* (Stanford: Stanford University Press, 1973).
10. International Labour Organisation, *Overview of the Employment Situation in the World* (Geneva, November 1987), p. 2.
11. World Food Council, *The Global State of Hunger and Malnutrition and the Impact of Economic Adjustment on Food and Hunger Problems* (April 1987), p. 3.
12. Ibid., table 1, p. 16.
13. World Bank, *World Development Report 1987* (Oxford, Oxford University Press, 1987), table 16, pp. 232–33.
14. United Nations Children's Fund, *Adjustment with a Human Face* (Oxford: Oxford University Press, 1987). The net transfer is calculated as the difference between loans, direct investments, and grants received and profit repatriation, interest, and capital repayments.
15. United Nations Children's Fund, *Adjustment with a Human Face* . . ., Vol. 1, pp. 289–94.
16. Amartya Sen, *Technology, Employment and Development* (Oxford: Clarendon Press, 1975), p. 5.
17. See Louis Emmerij, "The Human Factor in Development," *Human Development: The Neglected Dimension* (United Nations publication, Sales No. 86.III.B.2), p. 20.

18. For evidence that participation raises the return on physical capital and increases the productivity of labour, see Conrad Phillip Kottak, "When People Don't Come First: Some Sociological Lessons from Completed Projects" (Washington, D.C.: World Bank, 1985); and David C. Korten, "Community Organization for Rural Development: A Learning Process Approach," *Public Administration Review* (September–October 1980).
19. Robert Cassen, "Population and Development: A Survey," *World Development*, 4, 10–11 (1976): 788–96.
20. See J. Gaude and others, "Rural Development and Labour-Intensive Schemes: Impact Study of Some Pilot Programmes," *International Labour Review* (July–August 1987).
21. M. E. Lockhead, D. T. Jamison, and L. J. Lau, "Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey," *Economic Development and Cultural Change*, 29 (1980). 37–76.
22. Daniel Cotlear, "The Effects of Education on Farm Productivity: A Case Study from Peru" (1987).
23. R. P. Dore, *The Diploma Disease, Education, Qualification and Development* (London: George Allen and Unwin, 1976).
24. Jere Behrman and Nancy Birdsall, "The Quality of Schooling: Quantity Alone May Be Misleading," *American Economic Review*, 73, 5 (1983): 928–46.
25. Jocelyn Dejong and John Oxenham, "The Quality of Education in Developing Countries" (1987).
26. *World Population Prospects. Estimates and Projections as Assessed in 1984* (United Nations publication, Sales No. E.86.XIII.3).
27. Figures from G. A. Cornia, "Investing in Human Resources: Health, Nutrition and Development for the 1990s" (November 1987).
28. Cited in Cornia, op. cit., p. 23.
29. *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 1986* (United Nations publication, Sales No. E.87.II.F.1), part two, p. 171.
30. See G. A. Cornia, "Social Policy Making During Adjustment," in Khadija Haq and Uner Kirdar, eds., *Human Development, Adjustment and Growth*, (Islamabad, North-South Round-table, 1987), pp. 85–88.
31. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Office of Statistics, *The Current Literacy Situation in the World* (Paris, May 1987), p. 4.
32. N. J. Kurian, "IRDP—How Relevant Is It?" (May 1987), p. 7.
33. See Keith Griffin and Jeffrey James, *The Transition to Egalitarian Development* (London: Macmillan, 1981), chap. 4.
34. World Bank, *World Development Report 1987* . . .
35. International Labour Organisation, *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* (Geneva, 1972), p. 226.
36. See Hernando de Soto, *El Otro Sendero: La Revolución Informal* (Lima: Editorial El Barranco, 1986). See also Victor Tokman, "The Informal Sector Today: A Policy Proposal." Paper presented to the Round-table in Managing Human Development, Budapest, September 6–9, 1987.

منتشر می‌شود

جمهوری اسلامی ایران
سازمان برنامه و بودجه

گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۵

معاونت امور اقتصادی و هماهنگی
دفتر اقتصاد کلان
شهریور ماه ۱۳۷۶