

راهبردهای توسعه: تلفیق حکمرانی و رشد اقتصادی

این گزارش، گزیده ترجمه‌ای است از:

Development Strategies: Integrating Governance and Growth, by Brian Levy and Francis Fukuyama, The World Bank, poverty Reduction and Economic management vice Presidency, public Sector Governance Unit, jan 2010, policy Research Working Paper 5196

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۷۰۵

آذرماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	راهبردهای توسعه - تلفیق حکمرانی و رشد
۲	۱. مرور اجمالی
۴	۲. ابعاد راهبرد توسعه
۹	۳. نقاط عزیمت و مسیرهای توسعه
۱۰	مسیر ۱- ظرفیت‌سازی برای دولت
۱۳	مسیر ۲- حکمرانی دگرگون شده
۱۹	مسیر ۳- حکمرانی «حداقلی»: رشد به مثابه روزنه ورود به توسعه
۲۲	مسیر ۴- توسعه پایین به بالا؛ جامعه مدنی به مثابه روزنه ورود
۲۶	۴. «چارچوب مسیرها» و تصمیم‌گیری توسعه‌ای
۳۲	تذکرات پایانی
۳۳	منابع و مأخذ



راهبردهای توسعه: تلفیق حکمرانی و رشد اقتصادی

چکیده

یکی از چالش‌های اساسی در راهبرد توسعه، رسیدن به راهکارهایی فراتر از تجویز سیاست‌های اقتصادی بهینه است. در راهبرد بدیل توسعه ضرورت دارد دیدگاهی جامع درباره تعامل محدودیت‌ها و پویایی‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی اتخاذ شود تا به این ترتیب راهکارهایی برای خروج از بن‌بست نرخ رشد اندک فراهم آید و یک سلسله تغییرات سودمند و انباشته ایجاد شود. این مقاله چهار مسیر و توالی جداگانه را مطرح می‌کند که ابعاد مختلف توسعه از طریق آنها با گذشت زمان به تعامل و دگرگونی می‌رسند. همچنین این مقاله مثال‌های ویژه‌ای از کشورها برای هر مسیر توسعه ارائه می‌کند. هر مسیر توسعه با تمرکز ویژه بر گام اول آن معرفی می‌شود:

۱. ظرفیت‌سازی برای دولت سکویی برای رشد شتابان فراهم می‌کند که با اتکا به عملکرد مطلوب بخش عمومی و افزایش اعتبار سرمایه‌گذاران عملی می‌شود، سپس نهادهای سیاسی و جامعه مدنی تقویت شده، پس از سپری شدن زمان طولانی‌تر به صحنه وارد می‌شوند.

۲. آغاز حکمرانی دگرگون‌شده^۱ همان شکل‌گیری دوباره نهادهای سیاسی یک کشور است. رشد شتابان وقتی سر می‌رسد که تغییرات نهادی موجب بهبود پاسخگویی شده، امکان بالقوه اقدامات مستبدانه صلاح‌دیدی را کم کرده و در نتیجه انتظارات را به شکلی مطلوب تغییر دهند.

۳. در مورد «حکمرانی حداقلی»،^۲ تأکید اصلی معطوف به خود رشد است تا به هدف ظرفیت‌سازی. در این مسیر توسعه به محدودیت‌های نهادی در مواردی پرداخته می‌شود که در دسرساز هستند. در این مرحله تلاش نمی‌شود که به‌طور کامل به پیش‌بینی و رفع کلیه محدودیت‌های نهادی اقدام شود.

۴. توسعه پایین به بالا، جامعه مدنی را به‌مثابه مدخل افزایش ظرفیت دولت، کاهش فساد، بهبود خدمات عمومی، بهبود نهادهای سیاسی به‌شکل فراگیرتر و به‌دنبال آن، رفع محدودیت‌های رشد در نظر می‌گیرد.

مراحل فوق نباید به منزله یک جعبه ابزار فن‌سالارانه در نظر گرفته شوند که یک مصلح فرضی، مختار به انتخاب از بین آنهاست. این مقاله ذکر می‌کند هر کشور به واسطه تاریخ خود

1. Transformational Governance

2. Just Enough Governance

محدود می‌شود و باید به آن اقتضائات توجه کند. در پایان رویکردی پیشنهاد می‌شود تا قلمرو روش‌های عملی آینده در شرایط ویژه هر کشور قابل کشف باشد. لازم به تذکر است که در برخی موارد نویسندگان بهینه‌گی مدل دموکراسی لیبرال را مفروض گرفته‌اند حال آنکه این فرض از منظر فلسفه سیاسی اسلام غیرقابل پذیرش است.

راهبردهای توسعه - تلفیق حکمرانی و رشد

۱. مرور اجمالی

در بین محققان علوم اجتماعی اتفاق نظر گسترده وجود دارد که توسعه پدیده‌ای چندبعدی با جنبه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است و ابعاد مختلف آن به شکلی پیچیده در هم تنیده‌اند. وجود روابط علی میان ابعاد توسعه دلالت بر آن دارد که سیاستگذاران توسعه ملی باید رویکردهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را با هم تلفیق کنند و به شکل راهبردی درباره چگونگی دستیابی به اهداف تأمل کنند.

تفکر راهبردی تلویحاً با در نظر گرفتن اولویت‌ها و مرحله‌بندی و با شروع کردن از آن مواردی همراه است که برای رسیدن به مرحله بعدی ضروری هستند. هر راهبرد با تعریف کردن یک هدف واضح (مثلاً یکی از اهداف مانند رشد اقتصادی، مردم‌سالاری، استقرار حاکمیت قانون، یک جامعه مدنی واقعی و...) آغاز می‌شود. سپس محدودیت‌هایی را مشخص می‌کند که مانع دستیابی به آن هدف می‌باشند، تفکر راهبردی در جستجوی راه‌های دیگری است که بتوان محدودیت‌ها را در صورت امکان رفع کرد. علاوه بر این تفکر راهبردی مستلزم تغییر جهت تلاش‌ها به سمت اهداف دیگری است که دستیابی به آنها واقع‌بینانه‌تر باشد.

با این حال سیاستگذاران و متخصصان توسعه به‌ندرت به این شیوه فکر می‌کنند. آنان راهبردهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را با هم نمی‌آمیزند و اولویت‌ها یا اصلاحات مرحله‌بندی شده با زمانبندی معین را مشخص نمی‌کنند. ایشان به محدودیت‌ها نیز به حد کافی توجه مبذول نمی‌کنند. راهبردهای توسعه در اسناد رسمی معمولاً شبیه فهرست آرزوی همه خیرها و خوبی‌هایی است که حامیان آنها دوست دارند به تحقق ببیوندند و کمتر توجه می‌شود که برای تسهیل در دستیابی به سایر اهداف ساده‌تر، ابتدا چه اقدامی باید انجام داد.

چند دلیل برای این فقدان تفکر راهبردی درباره توسعه وجود دارد: کارشناسان توسعه تمایل دارند در حیطه شاخه دانشگاهی خود و منفک از یکدیگر فعالیت کنند. مثلاً هرچند اقتصاددانان اخیراً تا حدی سیاست و نهادها را به شکل جدی در نظر گرفته‌اند، ولی گرایش اولیه آنان معمولاً پرداختن



به پیش‌شرط‌های سیاسی برای رسیدن به اهداف اقتصادی نیست. همچنین افرادی که در حوزه ترویج دموکراسی کار می‌کنند، اغلب به اندازه کافی به مباحث اقتصادی توجه نمی‌کنند یا رشد را یکی از اولویت‌های مرتبه دوم در نظر می‌گیرند. در نهادهای حمایت مالی هم برای تعیین اولویت‌ها یا مرحله‌بندی‌ها، حساسیت زیادی نسبت به امور سیاسی به چشم می‌خورد. اگر کسی بپذیرد که برای یک پیشرفت مردم‌سالارانه یا پاک‌سازی یک دیوان‌سالاری خاص، اما و اگر اندکی وجود دارد، در آن صورت بر نامساعد بودن وضعیت موجود صحنه گذاشته است.

یکی از موضوعات راهبردی که بحث‌های فراوانی به راه انداخته است، به مرحله‌بندی اصلاحات اقتصادی و سیاسی مربوط می‌شود. طرفداران به اصطلاح «گذار تمامیت‌خواهانه»^۱ - از قبیل هانتینگتون^۲ (۱۹۶۸) و زکریا^۳ (۲۰۰۳) - معتقدند که پرداختن به توسعه اقتصادی و استقرار حاکمیت آزادی‌طلبانه قانون^۴ بهتر است مقدم بر توسعه مردم‌سالاری باشد، زیرا ظاهراً رابطه علت و معلولی از رشد اقتصادی به مردم‌سالاری، محکم‌تر از سایر روابط است. دیگران از قبیل پلتنر^۵ (۱۹۹۹) و کاروتز^۶ (۲۰۰۷) عقیده دارند که این‌گونه مرحله‌بندی نمی‌تواند در اکثر موارد یک گزینه عملی باشد و علاوه بر آن، طرفداران اصلاحات در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار معمولاً حاکمیت قانون و مردم‌سالاری را با هم می‌خواهند.

این بحث یک موضوع جهانی اما از بسیاری جهات کاملاً محدود است. توسعه غیر از رشد اقتصادی و مردم‌سالاری ابعاد دیگری نیز دارد و به این دلیل راه‌های متنوعی برای ورود به این مبحث در هنگام طراحی یک راهبرد توسعه ملی وجود دارد. تفکر راهبردی درباره توسعه مستلزم در نظر گرفتن دامنه متنوعی از این راه‌های ورود و نیز مستلزم در نظر گرفتن چگونگی اثرگذاری پیشرفت‌های حاصل شده در یک جنبه بر پیشرفت در سایر جنبه‌هاست.

این مقاله چارچوبی جامع‌تر برای تفکر درباره راهبردهای توسعه و تلفیق سیاست‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ارائه می‌کند. بخش بعدی هریک از این پنج جنبه را معرفی می‌کند و آنچه را که درباره پیوندهای علی بین آنها آشکار شده است، خلاصه می‌کند. بخش سوم چهار مرحله مجزا را مطرح می‌کند که ابعاد مختلف توسعه می‌توانند از طریق آنها به تعامل و دگرگونی در گذر زمان بپردازند. بخش آخر به چگونگی مفید واقع شدن «چارچوب مراحل» برای تصمیم‌گیری‌های توسعه‌ای مربوط است.

1. Authoritarian Transition
2. Huntington
3. Zakaria
4. Liberal Rule Of Law
5. Plattner
6. Carothers

۲. ابعاد راهبرد توسعه

برای توسعه می‌توان پنج جنبه اصلی قائل شد که یکی اقتصادی، یکی اجتماعی و سه مورد آن سیاسی است:

- رشد اقتصادی،

- شکل‌گیری جامعه مدنی،

- ساختن دولت،^۱

- نهادهای سیاسی مردم‌سالارانه که شامل حاکمیت قانون و نیز مردم‌سالاری انتخاباتی باشند. هریک از این ابعاد را به‌مثابه راه ورود به توسعه و نیز به‌خودی خود به‌عنوان اهداف توسعه بررسی خواهیم کرد. هرکدام از این جنبه‌ها در خود تعداد فراوانی از اهداف و رویکردها را نهفته دارد. آنچه در این مقاله مورد نظر ماست، انتخاب یک جنبه به‌جای جنبه دیگر نیست، بلکه شروعی برای شناخت چگونگی ارتباط آن ابعاد با یکدیگر است.

رشد اقتصادی: رشد اقتصادی را به تعبیر ساده‌اندیشانه و سنتی به شکل افزایش درآمد ناخالص ملی سرانه تعریف می‌کنیم. بخش عمده‌ای از نوشته‌های اقتصاد توسعه حول راهبردهای تسریع در رشد اقتصادی متمرکز شده و رویکردهای متعددی در خلال سال‌ها درباره آن مطرح شده است. برخی از راهبردهای رشد منجر به توزیع درآمد برابرتر از سایر رویکردها می‌شود، چنین مشخصه‌ای به‌وضوح با پایداری مسیر توسعه هر کشور در بلندمدت مرتبط است. بسیاری از کشورهای آسیایی - مانند ژاپن، کره جنوبی و تایوان - که به‌سرعت توسعه یافته‌اند، به ترویج سیاست‌های صنعتی شامل اعتبارات هدفمند و گذار برنامه‌ریزی شده بخشی مبادرت کرده‌اند. اما در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ یک رویکرد کاملاً متفاوت، معروف به «اجماع واشنگتن»^۲ ظهور کرد که درصدد کاهش مداخلات دولت به نفع قیمتگذاری بازار بود. قصد نداریم حرف‌های کهنه تکراری درباره شایستگی‌های نسبی این راهبردها و سایر راهبردهای اقتصادی را تکرار کنیم. در اینجا صرفاً بر این نکته تأکید می‌کنیم که آن راهبردها علاوه بر تفاوت داشتن از نظر ملاحظات توزیع درآمد، ضرورت‌های سیاسی و نهادی متفاوتی دارند. همان‌طور که هاگارد^۳ (۱۹۹۰) می‌گوید، سیاست‌های صنعتی شاید مؤثر باشند ولی نسبت به سیاست‌های متکی به قیمتگذاری بازار، مستلزم برخورداری از ظرفیت فن‌سالارانه کافی برای اداره امور به شکل صحیح هستند.^۴ نکته مهم دیگر آنکه این سیاست‌ها در معرض سوءاستفاده فعالان فرصت‌طلب سیاسی هستند و باید

1. State - Building

2. Washington Consensus

3. Haggard

۴. تأکید از مترجم است.



هوشمندان از گزند ایشان مصون نگه داشته شوند.

شکل‌گیری جامعه مدنی: بسیاری از تفکرات اجتماعی به تفصیل به آن دسته از تغییرات اجتماعی می‌پردازد که به‌مثابه انتقال از جامعه عمدتاً کشاورزی به جامعه صنعتی است. روابط اجتماعی در جامعه کشاورزی غالباً انتسابی^۱ و غیرداوطلبانه، مبتنی بر روابط خویشاوندی، قومیت، طبقه اجتماعی و جنسیت است. سلسله‌مراتب اجتماعی اغلب به ارث رسیده، فرصت اندکی در اختیار افراد قرار می‌دهد که جایگاه خود در زمان تولد را تغییر دهند. همچنین تقسیم کار نیز به دلیل کوچک بودن اندازه بازار و بخش غیرکشاورزی، بسیار محدود است. یک جامعه مدنی پیشرفته وقتی ظهور می‌کند که گروه‌های اجتماعی بین مرتبه خانواده و دولت بتوانند آزادانه براساس خواسته‌ها و منافع مشترک سازماندهی شوند. جوامع پیشرفته نیز کماکان سلسله‌مراتبی باقی می‌مانند ولی سلسله‌مراتب آنها در بهترین حالت، انعطاف‌پذیر و قابل دسترس است و به این ترتیب جابجایی جایگاه اجتماعی^۲ و نمایندگی اجتماعی^۳ افزایش می‌یابد.

ساختن دولت: تشکیل دولت به‌خودی خود یک پدیده چندبعدی است که مقدمه و شرط لازم برای حاکمیت آزادی‌طلبانه قانون و نیز مردم‌سالاری است. از تعریف مشهور ماکس وبر درباره دولت استفاده می‌کنیم که «انحصار مشروع قدرت در یک قلمرو مشخص» است. تشکیل دولت با تجمع قدرت قهری در دست دولت - از راه خلع سلاح یا انحلال قوای غیردولتی - و تأسیس ارتش و پلیس ملی آغاز می‌شود. این کار مشتمل بر مشخص کردن گستردگی قلمروی دولت (با انضمام یا جداسازی مناطق جغرافیایی) و بسط دسترسی قوای اجرایی دولت در آن قلمرو نیز هست. در نهایت تشکیل دولت شامل ایجاد ظرفیت اجرایی به شکل دیوان‌سالاری عمومی است. وظایف محوری دولت (فراتر از امنیت داخلی و خارجی) دربرگیرنده توانایی جمع‌آوری مالیات، توانایی تنظیم بودجه و صرف مخارج و توانایی ضمانت اجرایی قوانین دولتی است. در دولت‌های سابقه‌دارتر، تشکیل دولت می‌تواند به بسط وظایف دولت، بهبود کارایی آن در تدارک خدمات و نیز مهار کردن فساد اداری نیز بیانجامد.

نهادهای سیاسی آزادی‌طلبانه و مردم‌سالارانه: چون تشکیل دولت مشتمل بر تمرکز قدرت در دست دولت است، تأسیس نهادهای سیاسی جدید با کاستن از کاربرد قدرت صلاح‌دید دولت، موجب محدود شدن قدرت آن می‌شود. بخش «آزادی‌طلبانه» مردم‌سالاری همان حاکمیت قانون است. حاکمیت قانون مبنای حقوق مالکیت و داوری درباره دعاوی تجاری است و به این ترتیب،

1. Ascriptive
2. Social Mobility
3. Social Representation

نقطه اتکای توسعه اقتصادی پایدار است. حاکمیت قانون همچنین مبنای حفاظت از حریم خصوصی و حقوق بشر برای تک‌تک افراد است. حقوق قانونی در همه جا همگانی نیست و در برخی جوامع فقط نصیب نورچشمی‌هایی می‌شوند که از مزیت‌های کامل شهروندی برخوردارند. همگانی کردن حاکمیت قانون باعث امکان ظهور بازارهای بزرگ‌تر، رقابت بیشتر و در بلندمدت باعث رشد اقتصادی بیشتر می‌شود.

جنبه دوم از نهادهای اجتماعی، مردم‌سالاری - یعنی حاکمیت مردم از راه انتخابات چندحزبی دوره‌ای - است. مردم‌سالاری ممکن است سازوکارهای مختلفی را برای پاسخگو کردن حکومت‌ها در برابر مردم به کار بگیرد. علاوه بر انتخابات، سازوکارهای پاسخگویی دیگری نیز مانند تفکیک قوا و نظارت هر قوه بر سایر قوا، مطبوعات آزاد و فارغ از نظام سیاسی رسمی - که عملکرد حکومت را تحت نظارت و بازرسی قرار می‌دهند - وجود دارد. مردم‌سالاری از لحاظ اثر آن بر حاکمیت قانون، می‌تواند محدودیت‌هایی برای عملکرد صلاح‌دید دولت فراهم کرده، آن را به رعایت خواسته‌های بخش عمده‌ای از جمعیت کشور مجبور کند.

این پنج جنبه همگی فی‌نفسه اهداف توسعه هستند و ممکن است تا حد زیادی مستقل از یکدیگر وجود داشته باشند. به عبارتی می‌توان بدون توسعه اجتماعی به رشد رسید و توسعه اجتماعی نیز بدون ظرفیت‌سازی دولتی یا مردم‌سالاری میسر است. می‌توان یک مردم‌سالاری غیرآزادخواهانه یا یک فردسالاری مطلقه^۱ برقرار کرد و در عین حال به رشد کم یا زیاد دست یافت. هرچند یک دولت حداقلی، پیش‌شرط ضروری برای رشد اقتصادی، حاکمیت قانون و مردم‌سالاری است، امکان دارد یک یا هر سه شرط دیگر در یک دولت ضعیف یافت شوند.

یک عامل ششم و البته نامحسوس نیز وجود دارد که نقشی خطیر در توسعه دارد که همان اعتبار و مشروعیت دولت است. اعتبار به تعبیری همان انتظارات موجود درباره حکومت است که به تعهدات خود عمل کند: خواه این تعهدات در حوزه حقوق بشر فردی، خواه در حمایت از منافع صاحبان دارایی باشد. مشروعیت به میزان باور شهروندان یک کشور نسبت به عادلانه بودن کل نظام دولت و شایستگی حمایت کردن ایشان از آن نظام مربوط است (حتی اگر ایشان با برخی از سیاست‌های حکومت مخالف باشند). اعتبار و مشروعیت با پنج مجرای عمده توسعه که قبلاً گفته شده ارتباط دارند (مثلاً آیا مردم در منافع رشد سهیم هستند یا خیر) ولی صرفاً با هریک از آن پنج مجرا مرز مشترک ندارند. این دو ویژگی در واقع محصول جانبی سایر مجاری هستند ولی فی‌نفسه مدخل ورود به توسعه نیستند.



می‌دانیم بین بعضی از این ابعاد، روابط علت و معلولی مفروضی وجود دارد که ممکن است مبنای راهبردهای توسعه قرار گیرد. باور به علیت براساس ترکیبی از استدلال‌های نظری و همبستگی‌های تجربی بین پدیده‌های مختلف شکل گرفته است. هرچند مسیرهای دقیق علت و معلولی اغلب به‌درستی شناخته شده نیستند (مثلاً رابطه بین توسعه و مردم‌سالاری) ولی برخی از روابط ممکن عبارتند از:

- رابطه بین شکل‌گیری دولت و رشد: تشکیل دولت در اصل یکی از پیش‌شرط‌های رشد پایدار است. پاول کولیر^۱ (۲۰۰۷) با منطوق خلف این گزاره را اثبات کرده است: جنگ داخلی و نزاع‌های درون‌دولتی آثاری بسیار مخرب بر رشد اقتصادی دارند. برخورداری از یک دولت وبری^۲ در صلح و آرامش، یکی از پیش‌شرط‌ها، نه فقط برای رشد پایدار، بلکه برای کلیه اهداف توسعه‌ای دیگر (توزیع عادلانه، حاکمیت قانون و مردم‌سالاری) است.

پس از تأسیس یک دولت که بتواند نظم لازم را محقق کند، ظرفیت اجرایی بیشتر به‌شدت با رشد اقتصادی هم‌بسته است. این واقعیت به‌ویژه در کشورهایی با درآمد سرانه اندک (کمتر از ۱۰۰۰ دلار) صادق است، اما در درآمدهای بیشتر نیز مصداق دارد و اثر آن با درآمد متناسب نیست. همچنین نوشته‌ها و مقالات متعددی وجود دارد که حکمرانی خوب را با رشد اقتصادی مرتبط می‌دانند. درباره جهت رابطه علیت، اختلاف‌نظرهایی وجود دارد، مثلاً ساکس^۳ حکمرانی را عاملی درون‌زا برای رشد می‌داند درحالی که ایسترلی^۴ (۲۰۰۶) معتقد است جهت علیت برعکس است. احتمال دارد که علیت در این مورد دوسویه بوده و رشد اقتصادی موجب تسهیل در افزایش ظرفیت اجرایی شود.

- رابطه بین حاکمیت قانون و رشد: مقالات بسیاری هست که همبستگی بین حقوق مالکیت (و حاکمیت قانون برای پشتیبانی از آن) و رشد اقتصادی را نشان می‌دهد.^۵ هرچند اکثر اقتصاددانان این مطلب را بدیهی پنداشته‌اند، مقالات جالب و جدیدی منتشر شده است که نشان می‌دهد رشد اقتصادی می‌تواند در شرایطی نیز رخ دهد که حقوق مالکیت و حاکمیت قانونی برای همه افراد برقرار نیست، یعنی نورچشمی‌ها فرصت‌ها را برای خود غصب می‌کنند.^۶

- رابطه بین رشد اقتصادی و مردم‌سالاری باثبات: با مطالعات لیپست^۷ (۱۹۵۸) نوشته‌های فراوانی درخصوص رابطه توسعه با مردم‌سالاری آغاز شد. رابطه بین رشد و مردم‌سالاری شاید

1. Paul Collier

2. Weberian State

3. Sachs

4. Easterly

5. See Acemoglu and Robinson, 2005.

6. See Haber, Razo and Maurer, 2003, Khan and Jomo, 2000.

7. Lipset

خطی نباشد. برو^۱ (۱۹۹۷) نشان داد که این رابطه در مقادیر متوسط درآمد، ضعیف‌تر است. پرزورسکی و آلوارز^۲ (۱۹۹۷) نشان دادند که گذار مردم‌سالارانه می‌تواند با هر مرتبه‌ای از توسعه‌یافتگی رخ دهد و با درآمدهایی بیش از ۶۰۰۰ دلار به‌ندرت برگشت‌پذیر است. شواهدی که مردم‌سالاری را به رشد اقتصادی ربط می‌دهد بسیار کمتر واضح است و آنچه داده‌ها نشان می‌دهد، تنوع خیلی زیاد در عملکرد اقتصادی نظام‌های فردسالار - در مقایسه با مردم‌سالار - است.

- رابطه بین حاکمیت قانون و مردم‌سالاری: هرچند چیزی درباره مطالعات تجربی نمی‌دانیم

که به صراحت همبستگی بین این عوامل را بیان کرده باشند، فرض می‌کنیم که این رابطه به دلیل وجود مصادیق متعدد از مردم‌سالاری آزادیخواهانه و تعداد خیلی از فردسالاری آزادیخواهانه (البته احتمالاً در زمان‌های گذشته) برقرار باشد. اینکه آیا مثلاً طبق نظر پلتنر^۳ رابطه‌ای علی بین این دو متغیر وجود دارد یا خیر، معلوم نیست ولی بسیار محتمل است.

- رابطه بین رشد و تشکیل جامعه مدنی: نظریه اجتماعی قدیمی در کل ظهور جامعه مدنی

امروزی را به توسعه اقتصادی مربوط می‌دانند (مثلاً گلنر،^۴ ۱۹۹۲). آدام اسمیت در «ثروت ملل» تذکر می‌دهد که اندازه بازار، تقسیم کار را معین می‌کند. همچنین پس از تحقق رشد و برخورداری بنگاه‌ها از صرفه‌های ناشی از مقیاس، تخصصی شدن در جامعه زیاد شده و گروه‌های اجتماعی جدیدی شکل می‌گیرند (مثلاً یک طبقه کارگر صنعتی). انعطاف‌پذیری و دسترسی آزادانه - که لازمه نظام‌های بازار امروزی است - برخی از شکل‌های سنتی اقتدار را از بین برده و عوض کردن گروه‌های اجتماعی انتسابی با اختیاری را اجباری می‌کند.

- رابطه بین شکل‌گیری جامعه مدنی و مردم‌سالاری: از زمان توکویل^۵ به بعد بخش عمده‌ای

از نظریه‌پردازان مردم‌سالاری به این نکته اعتقاد پیدا کرده‌اند که در غیاب یک جامعه مدنی کامل، وقوع مردم‌سالاری آزادیخواهانه غیرممکن است. جامعه مدنی افراد ضعیف را قادر می‌کند منافع خود را یک کاسه کرده، به نظام سیاسی وارد شوند.

حتی وقتی گروه‌های اجتماعی به دنبال اهداف سیاسی نباشند، انجمن‌های داوطلبانه آثار زیادی در ایجاد سرمایه اجتماعی دارند. یک جامعه که مدتی است کاملاً توسعه‌یافته نیز خطراتی برای مردم‌سالاری ایجاد می‌کند: گروه‌های مبتنی بر تعصب قومی یا نژادی، موجب اشاعه عدم تساهل می‌شوند. گروه‌های ذینفع می‌توانند تلاش‌های خود را معطوف به فرصت‌طلبی‌های با مجموع صفر^۶

1. Barro
2. Alvarez
3. Plattner
4. Gellner
5. Tocqueville
6. Zero Sum



کنند (بازی‌های برد - باخت). بیش از حد سیاسی شدن مشاجرات اقتصادی و اجتماعی ممکن است جوامع را فلج کرده و مشروعیت نهادهای مردم‌سالار را از بین ببرد. همبستگی موجود بین رشد اقتصادی و مردم‌سالاری آزادیخواهانه با ثبات (لیپست، ۱۹۵۸، پرزورسکی، ۱۹۹۳) شاید از این طریق رخ دهد: رشد اقتصادی متضمن ظهور فعالان اجتماعی جدیدی است که خواستار نمایندگی در یک نظام سیاسی آزادانه‌تر خواهند بود.

- رابطه بین توسعه جامعه مدنی و تشکیل دولت: دو گزاره ضد یکدیگر درباره «علامت»
ضریب پیوند بین این دو جنبه وجود دارد. هانتینگتون^۱ (۱۹۶۸) عقیده داشت که وقتی نهادهای سیاسی موجود نتوانند خواسته‌های خود درباره مشارکت را با یکدیگر سازگار کنند، اغلب رابطه‌ای منفی بین بسیج فعالان اجتماعی جدید و نظم سیاسی وجود خواهد داشت. از طرفی در تفکرات امروزی در مورد اصلاحات حکمرانی ادعا می‌شود که جامعه مدنی - به شکل رسانه‌های آزاد و گروه‌های شهروندی سازمان‌یافته - برای ترویج شفافیت در کیفیت حکومت و پاسخگویی آن در مواردی که سوءاستفاده‌ها پنهان می‌ماند - ضروری هستند. درستی هریک از این دو گزاره متناقض شاید به شرایط نهادی آغازین در هر کشور بستگی داشته باشد: گزاره اول در شرایطی صحیح‌تر به نظر می‌رسد که نهادهای سیاسی و ظرفیت‌های دولت به شدت ناقص باشند.^۲

۳. نقاط عزیمت و مسیرهای توسعه^۳

به عنوان نقطه آغاز، کشوری کم‌درآمد با بهره‌مندی اندک یا صفر از رشد اقتصادی را در نظر بگیرید. همان‌طور که چارچوب سیاسی - اقتصادی مشروح در بخش قبل نشان می‌دهد، چالش اصلاح‌طلبان نه تجویز سیاست‌های اقتصادی بهینه، بلکه اتخاذ رویکردی گسترده درباره تعاملات بین محدودیت‌ها و پویایی‌های اقتصادی و سیاسی است تا به این ترتیب روزه‌های ورود شناسایی شده، بن‌بست نرخ رشد اندک درهم شکسته، یک سلسله تغییرات سودمند و انباشتی آغاز شود. محدودیت‌های مورد نظر، روزه‌های ورود و پویایی‌های بعدی همگی مشخصه‌های یک کشور هستند. هیچ «قاعده جهانشمولی» وجود ندارد. ولی ظاهراً چند الگوی فراگیر ساخته شده است. در این بخش به منظور کمک به یافتن اقدامات ویژه هر کشور، چهار مسیر مجزای توسعه تشریح می‌شوند که هرکدام با روزه‌های ورود متمایز آغاز شده و مسیرهای بعدی آن نیز متمایز است.

1. Huntington
2. Bates, 2008.
3. Sequences

مسیر ۱- ظرفیت‌سازی برای دولت

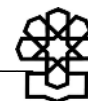
وقتی یک کشور کم‌درآمد رشد نمی‌کند برخی دلایل اصلی آن به آسانی توسط افراد کارشناس و غیرکارشناس تشخیص داده می‌شوند. حکومت به‌درستی کار نمی‌کند. رهبران سیاسی نالایق یا فاسد (یا هر دو) هستند. مخاطرات موجود برای کارآفرینی و سرمایه‌گذاران خصوصی (از قبیل زیرساخت‌های ناقص، دیوان‌سالاری بی‌کفایت و دست‌وپاگیر، فشارهای سیاسی برای «سهیم شدن» در منافع، خشونت و بی‌ثباتی) عموماً بر هرگونه اشتیاق کارآفرینانه برای جستجوی فرصت‌های سرمایه‌گذاری مولد فائق می‌شود.

در چنین شرایطی، واکنش طبیعی شهروندان یک کشور (و شرکای توسعه‌ای آن) توسل به «اراده سیاسی» است، زیرا رهبری آماده است به‌جای اهداف خصوصی به منافع عمومی واکنش نشان دهد تا به این ترتیب سیاستگذاری بهتر شده، دیوان‌سالاری ورشکسته اصلاح شود، سرمایه‌گذاری‌های عمومی منطقی شود و شرایطی پدید آید که جذب سرمایه‌های خصوصی ممکن گردد. به‌طوری که روزه و ورود پنهان در این چهار مسیر اول توسعه آن است که ظرفیت‌های لازم برای تبدیل کردن کارکردهای ناقص دولت به کارآمدی‌ها مهیا شود.

- مجاری اصلی انتقال (گذار): شکل ۱ نشان می‌دهد که چگونه ظرفیت‌سازی برای دولت به شکل بالقوه می‌تواند یک مارپیچ توسعه شایسته را فعال کند. اولین گام سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌سازی برای دولت است. گام دوم به‌کارگیری این ظرفیت‌های جدید برای ترویج رشد اقتصادی است. این اثر به‌صورت بالقوه ممکن است از سه مجرای مکمل رخ دهد:

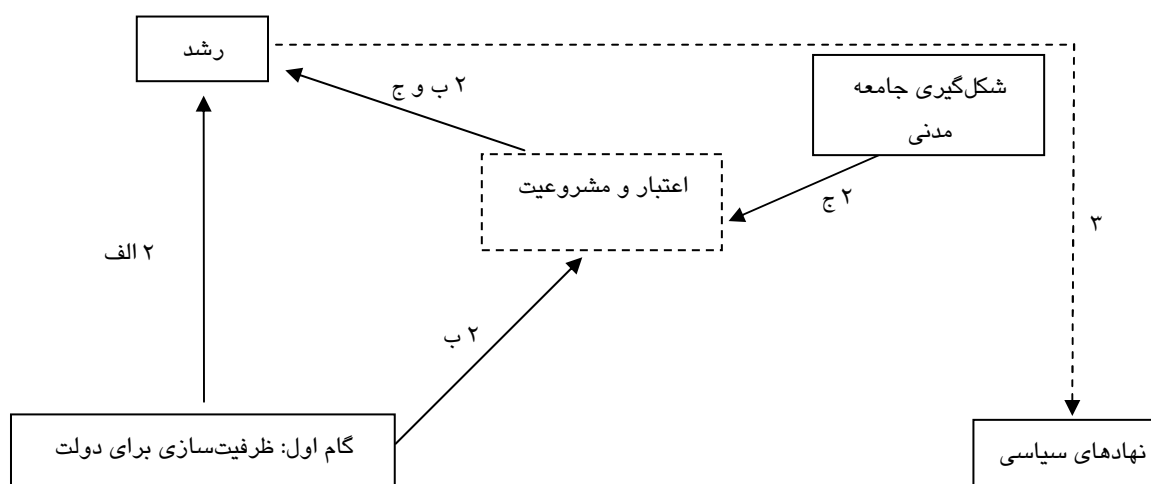
- مجرای ۲ الف پیوندهای مستقیم بین پیشرفت در عملکرد دولت و عملکرد اقتصادی را نشان می‌دهد. سیاست‌های بهتر، زیرساخت‌های کارآمدتر، رویکردهای شفاف و مشارکتی برای ارائه خدمات، همگی می‌توانند در فراهم کردن شرایط بهتر برای سرمایه‌گذاری مؤثر باشند و به این ترتیب به شکل بالقوه موجب رشد شوند. بهبود زیرساخت‌ها و دیوان‌سالاری مستلزم گذشت زمان است و فرصت اندکی برای «سیاست توفیق سریع» وجود دارد، هرچند که می‌توان این توفیق را تسریع کرد.

- مجرای ۲ ب اثر برخاسته از انتظارات را در مورد ظهور رهبری‌هایی نشان می‌دهد که ظاهراً از «اراده سیاسی» برای ظرفیت‌سازی دولتی برخوردارند. حتی قبل از بهبود حقیقی عملکرد بخش عمومی، اعتبار دولت نزد سرمایه‌گذاران خصوصی را - به‌عنوان توانایی‌های مولد نظام اقتصادی - می‌توان افزایش داد. افزایش اعتبار دولت به‌خودی‌خود گاهی برای دستیابی به تجدید فعالیت اقتصادی و نیز برای تسریع رشد کافی است (یکی از راه‌های حمایت از این اعتبار، حرکت سریع



برای انطباق با اصلاحات دامن‌دار اقتصادی «تضمین شده» است.^۱

شکل ۱. ظرفیت‌سازی برای دولت به‌مثابه روزنه ورود به توسعه



• مجرای ۲ ج نشان می‌دهد که رهبران سیاسی می‌توانند به ایجاد مجاری ظرفیتی و اعتباری بپردازند و این کار با پافشاری بر تعهد همه‌جانبه به «انصاف» یعنی رشد فراگیر با منافع گسترده برای همه عملی می‌شود. تا وقتی شهروندان این تعهد را باور داشته باشند، مشروعیت و ثبات دولت بهبود می‌یابد و موجب بهبود کلی و گسترده در محیط سرمایه‌گذاری و در نتیجه بهبود رشد اقتصادی می‌شود.

توجه کنید که هیچ‌یک از مجاری مشروح در مطالب قبلی شامل نهادهای سیاسی نیستند. تا وقتی یک مرحله متأثر از ظرفیت‌سازی برای دولت منجر به گذار نهادهای سیاسی شود، مسیر یک راه بلندمدت و غیرمستقیم با تغییرات اجتماعی (به‌واسطه مثلاً رویکردهای مشارکتی در ارائه خدمات، ایجاد ثروت و ظهور طبقه متوسط) است که فشارهای تازه‌ای در زمینه حاکمیت و اداره منازعات بین نورچشمی‌ها (بین بنگاه‌ها و صاحبان کسب‌وکار و دولت) و نیز چالش‌های مربوط به اصلاحات سیاسی ایجاد می‌کند. مجرای شماره ۳ (نقطه‌چین) در شکل ۱ این پویایی بلندمدت را نشان می‌دهد.

- **تجارب و چالش‌ها:** خوانندگان آشنا با نوشته‌های توسعه، دوران مشروح در قسمت قبل را به‌مثابه «دولت توسعه» خواهند شناخت. در تجربه ۵۰ سال گذشته بدون هیچ کم و کاست کشورها -

۱. پس به شکلی تناقض‌آمیز به‌دلایلی که بعداً گفته خواهد شد، تا وقتی بتوان «تعدیل ساختاری» را برخوردار از یک الگوی صنعتی نهادی قلمداد کرد، به بهترین شکل با مسیر ظرفیت‌سازی برای دولت منطبق است. هرچند که بسته اصلاحات اقتصادی اغلب شامل اجزای «تخریب‌کننده ظرفیت دولت» است.

و رهبران سیاسی - خود را به‌عنوان شیفتگان «دولت‌های توسعه» شناسانده‌اند. الگوی غالب در توسعه آسیای شرقی نیز همین بوده است. آرزوی بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین (از جمله برزیل و آرژانتین) تا قبل از دهه ۱۹۸۰ چنین الگویی بود. کشورهایی که قبلاً برنامه‌ریزی متمرکز در پیش گرفته بودند، در بخش اعظم قرن بیستم نسخه افراطی (شکست خورده‌ای) از همین روش را در پیش گرفتند. امروز هنوز - با وجود فروپاشی کمونیسم و تفاوت‌های فراوانی که شرایط اقتصادی و سیاسی بین‌المللی با زمان ظهور دولت‌های توسعه در جنوب شرقی آسیا پیدا کرده است - هیچ‌گونه کمبودی در تعداد دولت‌های مشتاق توسعه در میان کشورهای کم‌درآمد دیده نمی‌شود. مصادیق این کشورها از اتیوپی، رواندا و اوگاندا در آفریقا تا آذربایجان در آسیای مرکزی و ویتنام در جنوب شرقی آسیا را شامل می‌شود. در هریک از این موارد، حکومت‌ها تلاش‌های خود را با تأکید بر شایستگی قوانین خود از یک‌سو و با تداوم توجه به مشارکت سیاسی و پاسخگویی بیشتر از سوی دیگر انجام داده‌اند. این کشورها (در مقایسه با هم‌تایان خود یا سابقه خود) عملکرد اقتصادی مقبولی به‌دست آورده‌اند.

چند مورد از دولت‌های توسعه به موفقیت‌های چشمگیری دست یافته‌اند که کره و تایوان دو مصداق مهم آن محسوب می‌شوند. در هر دو کشور توسعه با پیشگامی دولت مداخله‌گر و شایسته‌ای همراه بود که سیاست‌های پشتیبان صنعت را برای تقویت رشد به‌کار گرفتند. هر دو کشور در دهه‌های اول توسعه شتابان تحت حاکمیت استبدادی بود، اما «عدالت» موجب می‌شد که مبنای مشروعیت فراهم شود. اصلاحات ارضی موجب برابری در روستاها شد. رشد معطوف به صادرات کاربر و به تبع آن اشتغال‌زایی شد. سرمایه‌گذاری عمومی زیاد در حوزه آموزش باعث فرصت برای همگان گشت. در هر مورد رشد فراگیر، گذار اجتماعی دامن‌داری به راه انداخت و ظهور یک طبقه متوسط - و گذار نهایی به مردم‌سالاری - را ممکن کرد.

با این حال توفیق پایدار بیشتر یک استثناست تا قاعده. دو مجموعه از اقدامات احتیاطی ویژه در مورد راهبرد توسعه مبتنی بر ظرفیت‌سازی برای دولت قابل ذکر است.

اولین احتیاط آن است که در سال‌های اول رهبری سیاسی جدید ممکن است به‌سختی بتوان گفت که آیا تعهد ظاهری به «توسعه‌گرایی» و ظرفیت‌سازی‌های دولت واقعی است یا صرفاً پوششی برای تداوم الگوهای دیرینه فساد و قوانین به میراث مانده از گذشته است. از موی^۱ در کنیا تا سوهارتو^۲ در اندونزی و مارکوس^۳ در فیلیپین، تاریخ معاصر با رهبران متعددی روبرو شده است که خود را «توسعه‌گرا» وانمود کرده، قدرت را بر مبنای ضرورت آن بر دستیابی به اهداف

1. Moi
2. Suharto
3. Marcos



«توسعه‌ای» در اختیار گرفته و توسط کمک‌های مالی بین‌المللی مورد لطف فراوان قرار گرفتند اما دوران قدرت ایشان به اتهامات، فساد و بی‌آبرویی ختم شد. این حکومت‌ها اغلب از خطابه «ظرفیت‌سازی برای دولت» به‌عنوان دستاویز اصلی برنامه خود استفاده می‌کنند: با جاه‌طلبی طولانی و اصرار بر اهداف موجه - اما به‌اندازه کافی «ملایم» و ظاهراً دارای آثار «بلندمدت» - است که می‌توان قبل از آشکار شدن آنکه «هیچ دستاوردی حاصل نشده است»، خود را مشغول نشان داد [بر مسند قدرت باقی ماند].

احتیاط دوم به حرکت برای رسیدن به نهادهای سیاسی تکثرگراتر مربوط است (گام ۳ در شکل ۱). شکل ۱ نشان می‌دهد که دولت‌های توسعه‌ای معمولاً در ابتدا به اصلاحات اقتصادی و دیوان‌سالاری پرداخته، از اصلاح نهادهای سیاسی غفلت می‌کنند. کره و تایوان مثال‌های موفقی از «فرارسی»^۱ نهادی ظاهراً موفق هستند.^۲ ولی مصادیق دیگری نیز وجود دارد. مثلاً سنگاپور عمدتاً همراه با کره و تایوان به‌عنوان مصداق توفیق در شرق آسیا محسوب می‌شود ولی سنگاپور علیرغم کلیه توانایی‌های اقتصادی خود در دوران حاضر، برخلاف دو کشور دیگر هیچ نشانه‌ای از گذار به مردم‌سالاری ندارد. به‌شکل دیگر، همان‌طور که تحولات سیاسی دشوار در دهه گذشته در اندونزی نشان می‌دهد، گذار به مردم‌سالاری ممکن است یک اقدام دلهره‌آور باشد، زیرا باید در پس‌زمینه فقدان سرمایه‌گذاری‌های گذشته در نهادهای سیاسی و ناکافی بودن انتظارات اجتماعی که از آن نهادها حمایت می‌کند، به پیش برود. چگونگی این اقدام در چین - اینکه آیا همانند سنگاپور یک حکومت استبدادی باقی می‌ماند یا همانند کره و تایوان گذار نسبتاً ملایمی به مردم‌سالاری خواهد داشت، یا آنکه همانند اندونزی با جابجایی‌های عمده اجتماعی روبرو می‌شود - یکی از موضوعات اصلی پیش‌بینی‌ناپذیر جهانی در دهه‌های آینده است.

مسیر ۲- حکمرانی دگرگون شده^۳

دومین مسیر توسعه از لحاظ روزنه ورود، تلاش برای تبدیل نهادهای سیاسی یک کشور از راه تقویت حاکمیت قانون و استقرار سازوکارهای مردم‌سالارانه برای انتخاب رهبران است. قبلاً گفته شد که همبستگی بین کیفیت نهادهای دولتی و درآمد سرانه آشکار است. وقتی درآمد سرانه زیاد است حاکمیت قانون، نهادهای مردم‌سالارانه و دیوان‌سالاری عمومی همگی به‌خوبی عمل می‌کنند. همچنین نهادهای مذکور در کشورهای پردرآمد به‌دلیل بازرسی‌ها و توازن ناشی از مردم‌سالاری و حاکمیت قانون، یکدیگر را تقویت کرده، یک سازوکار اصلاح‌کننده پدید می‌آورند که - حتی در

1. Catch-up

۲. عبارت Catch up به معنی جبران عقب‌ماندگی است و در ادبیات توسعه به معنی و مفهوم توسعه پیش از موعد و یا رسیدن به توسعه زودتر از موعد مقرر استفاده می‌شود. در این متن عبارت «فرارسی» همین مفهوم را دارد.

3. Transformational

صورت ضعف‌های عمده مدیریت سیاسی - سیاستگذاری را از بیراهه رفتن باز می‌دارد. بنابراین هر دو پدیده مردم‌سالاری و حاکمیت قانون به مثابه نظارت بر رهبران عمل می‌کنند که شاید بخواهند مثلاً عملکرد دیوان‌سالاری را به خاطر اهداف تنگ‌نظرانه خود منحرف کنند.

در چنین زمینه‌ای کشوری را در نظر بگیرید که همیشه با آفت برگزیدگان اقلیت و نیز با در دسر رهبران سیاسی غیرپاسخگو روبرو است. چون پایبندی به قانون ناچیز است، یک نظام دیوان‌سالاری معیوب احتمالاً بخشی از این بیماری حکمرانی ناکارآمد است. با توجه به این ضعف شایع، اقدام به تأسیس دولت توسعه شاید چندان صحیح نباشد. یکی از واکنش‌های طبیعی شهروندان چنین کشوری (و شرکای توسعه‌ای آن) پرداختن به خود نهادهای سیاسی است.

شکل ۲ سه روزه مجزا را نشان می‌دهد که از طریق انتقال نهادهای سیاسی از لحاظ نظری می‌تواند یک سلسله امیدوارکننده توسعه‌ای پدید بیاورد. روزه اول (گام‌های ۲ الف، ۱ الف، ۲ الف) در شکل ۲) شامل اثر مستقیم انتقال نهادهای سیاسی به وضعیت اعتبار و مشروعیت است. این انتقال ممکن است مشتمل بر یک یا هر دو جابجایی به سمت مردم‌سالاری سیاسی یا تقویت حاکمیت قانون باشد:

- حرکت برای مردم‌سالاری با دورنمایی همراه است که طبق آن انتخابات می‌تواند شیوه‌ای سریع برای دستیابی به یک رهبری سیاسی شدیداً دگرگون، برخوردار از مشروعیت، متعهد به اتخاذ سیاست‌های معطوف به توسعه و پاسخگو به شهروندان باشد (البته در ادامه می‌گوییم که پیامدهای دیگر نیز ممکن هستند).

- تقویت حاکمیت قانون با دورنمای ورود «قوانین بازی شفاف‌تر و نیز سازوکارهای منصفانه برای نظارت و ضمانت رعایت قانون» به رویه حکمرانی همراه است. با این حال توجه کنید که در بهترین شرایط، وظیفه ظرفیت‌سازی برای نظام قضایی یک کشور، یک اقدام بلندمدت است. همچنین دقت کنید که انگیزه‌های نخبگان حاکم برای حمایت و تقویت این نهادها - که موجب محدود شدن اقدامات مصلحتی می‌شوند - احتمالاً مبهم خواهد بود.

در هر دو مورد، امیدواری‌هایی وجود دارد که به دلیل تغییرات نهادی، پاسخگویی در رهبران ایجاد شود و رشد آغاز گردد.

روزنه دوم که نهادهای سیاسی و رشد را به هم پیوند می‌دهد، ظرفیت‌سازی برای دولت (گام‌های ۲ ب و ۱ و ۳) است.^۱ انتقال (گذار) سیاسی ممکن است انگیزه‌ها و نیز ابزارهای ظرفیت‌سازی برای دولت را به شدت بهتر کند. انگیزه‌های قوی‌تر می‌تواند به دلیل گذار از رهبری منفعت‌طلب به یک رهبری پاسخگوتر و در نتیجه معطوف به منافع عمومی محقق شود، نوعی از رهبری که بیشتر به

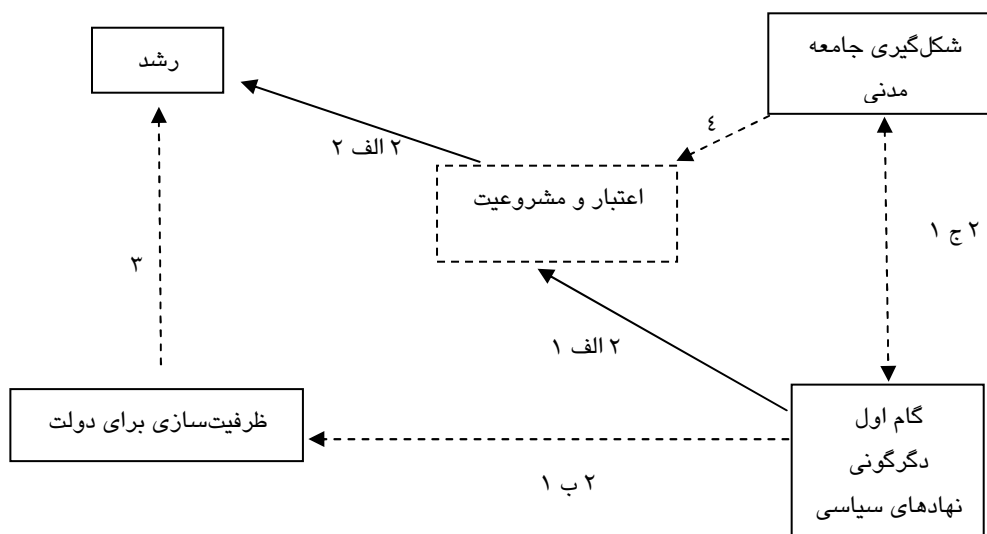
۱. شماره‌گذاری روزه‌ها نشان می‌دهد که گام‌های ۲ الف، ۱ الف، ۲ ب و ۲ ج همگی می‌توانند مستقیماً از راه انتقال سیاسی آغاز شوند ولی تجربه نشان می‌دهد که بهبود عملی در ظرفیت دیوان‌سالاری و برداشت مردم از انصاف، نیاز به گذشت زمان دارد.



ظرفیت‌سازی برای دولت پرداخته و آن را ابزاری برای بهبود عملکرد توسعه بداند. بهبود ابزارهای ظرفیت‌سازی برای دولت نیز می‌تواند به دلیل افزایش پاسخگویی و پایبندی به قانون رخ دهد که نه فقط پیامدهای اصلی مورد نظر برای انتقال سیاسی هستند، بلکه همچنین پیش‌نیازهای مهم برای یک دیوان‌سالاری عمومی کارآمد نیز محسوب می‌شوند. در مورد دولت توسعه، بهبود ظرفیت بخش عمومی می‌تواند مستقیماً بر رشد اثر بگذارد.

سومین روزه پیونددهنده دگرگونی سیاسی و رشد از طریق شکل‌گیری جامعه مدنی عمل می‌کند (گام‌های ۲ ج ۱ و ۴). همان‌طور که در ادامه در بررسی مرحله چهارم خواهیم دید، دگرگونی نهادهای سیاسی و شکل‌گیری جامعه مدنی به شدت مکمل یکدیگر هستند. وقتی شهروندان کثیری - حتی تا حد مقاومت - نسبت به مقامات دولت بی‌اعتماد باشند، دگرگونی روابط شهروندان با دولت و ظهور یک آرایش غنی از نهادهای جامعه مدنی می‌تواند مشروعیت نهادهای دولتی را افزایش داده، در نتیجه اعتماد سرمایه‌گذاران و به‌دنبال آن، رشد اقتصادی را تقویت کند.

شکل ۲. دگرگونی نهادی به‌عنوان یک روزه ورود به توسعه



توجه کنید که روزه‌های ۲ ب ۱ و ۲ ج ۱ (و نیز حاکمیت قانون) فقط رشد را در بلندمدت متأثر می‌کنند و به همین دلیل با خطوط نقطه‌چین نشان داده شده‌اند. آن دسته از مصلحانی که به‌دنبال «حاکمیت دگرگون شده» هستند تا یک راه‌حل سریع برای راه‌اندازی رشد، باید به سرعت انتخابات را حاکم کنند. اگر ایشان انتخابات را برقرار کرده و در آن پیروز شوند - و اگر انتخابات عملاً اثری در افزایش اعتبار دولت و نیز راه‌اندازی رشد داشته باشد - آنگاه وسوسه بهره‌برداری از این توفیق سریع زیاد خواهد بود و انگیزه بلندمدت برای پرداختن به تغییرات بلندمدت در نهادها تضعیف خواهد شد. در

بخش‌های بعدی این مقاله نسخه آخر برای حکمرانی دگرگون شده را دقیق‌تر بررسی خواهیم کرد.

- تجارب و چالش‌ها: برای تشریح رابطه بین دگرگونی سیاسی و عملکرد اقتصادی، سه مجموعه تجربه متفاوت را در نظر می‌گیریم. اولی شامل کشورهای پس از کمونیست است که به‌تازگی در اتحادیه اروپایی پذیرفته شده‌اند یا امیدوارند که در آینده نزدیک به آن اتحادیه بپیوندند. شواهد مستند فراوانی وجود دارد که دورنمای پیوستن به اتحادیه اروپایی، یک محرک مؤثر برای اصلاحات بوده است. اول آنکه مزایای مورد تصور برای عضویت در اتحادیه اروپایی یک انگیزه محکم برای تغییر بوده است. دوم اینکه الزامات اتحادیه اروپایی و انتظارات سیاسی مربوط به آن، یک الگوی نهادی شفاف و صریح از پذیرش کشورها محسوب می‌شود. سوم آنکه پیوستن به آن اتحادیه یک سازوکار مؤثر در پیام‌رسانی درباره جهت‌گیری و تعهد کشورها برای تداوم اصلاحات است. ورود ۱۰ کشور به اتحادیه اروپایی در سال ۲۰۰۴ و مبنایی که آن عضویت برای تداوم عملکرد اقتصادی باثبات فراهم می‌کند، یکی از توفیقات نهادی مهم در نیم قرن اخیر در جهان بوده است.

گروه دوم کشورها که نهادهای سیاسی مناسب‌تر را برای انتقال حکمرانی خود به‌کار برده‌اند، در آمریکای لاتین واقع هستند. البته مردم‌سالاری در آمریکای لاتین ریشه‌دارتر از سایر بخش‌های دنیای درحال توسعه بود ولی با ظهور حکومت‌های نظامی در اواسط دهه ۱۹۶۰ کاستی‌های عمده‌ای در مردم‌سالاری پدید آمد. تا اوایل دهه ۱۹۹۰ تقریباً کل نیمکره جنوبی قاره آمریکا به مردم‌سالاری روی آوردند و کیفیت مردم‌سالاری نیز - طبق معیارهای مختلف - مطلوب بوده است. این کیفیت با افزایش نرخ رأی‌دهی در سه دهه گذشته در آن قاره مشخص است ولی علاوه‌بر آن دگرگونی‌های کیفی نیز دیده می‌شود که قدرت از طریق آنها به سطوح نازل‌تر در سلسله‌مراتب قدرت واگذار شده و آزادی بیان و مشارکت شهروندان بهبود یافته است. برزیل، کلمبیا، پرو، ونزوئلا و بولیوی در زمره کشورهایی هستند که برنامه‌های تمرکززدایی را در سال‌های اخیر به‌کار گرفته‌اند.

افزایش مشارکت شهروندان در مراتب پایین حکومتی در بسیاری موارد باعث بهبود کیفیت حکمرانی شده است. مثلاً قانون سال ۱۹۹۴ در بولیوی درباره مشارکت عمومی^۱ منجر به جابجایی منابع عمومی به نفع فقرا شده است.

در کلمبیا انتخاب شهرداران با رأی مستقیم مردم موجب افزایش اقتدار شهری و اجرای برنامه‌های نوآورانه متعدد برای مهار برخوردهای مسلحانه و مواد مخدر شده است. در برزیل هم خط‌مشی سیاسی سنتی حمایتی، با برنامه‌های تازه‌ای مانند تعیین بودجه مشارکتی پورتوآلگره^۲

1. Bolivia's 1994 Law of Popular Participation

2. Porto Alegre



محدود شده و به نقل از یکی از ناظران، «رأی‌دهندگان حالا رسم استفاده از جعبه رأی را برای تنبیه شهروندان یا فرماندارانی به کار می‌برند که سهم نامطلوبی از درآمد را به شاغلان دولتی و نه به خدمات یا سرمایه‌گذاری اختصاص داده‌اند».^۱

سومین مجموعه از تجارب مربوط به اصلاحات مردم‌سالاری است که در دهه ۱۹۹۰ در ۴۰ کشور حوزه صحرای آفریقا به اجرا درآمد.^۲ گذار آفریقا در مردم‌سالاری به اندازه شرق اروپا و شوروی سابق، سریع و فراگیر بود. تجربه آفریقای جنوبی نشان می‌دهد که حتی بدون مبنای مردم‌سالارانه طبق خواسته‌های اتحادیه اروپایی هم از روزه راه‌های مشروع در شکل ۲، می‌توان یک سکوی پرش برای پیشرفت‌های بیشتر در عملکرد توسعه فراهم کرد:

● دگرگونی انتظارات (گام‌های ۲ الف ۱ و ۲ الف ۲) فرآیندی آهسته‌تر از آنچه که مورد نظر بود، به بار آورد. مثلاً مشروعیت به دلیل انتقال از نظام آپارتاید به اکثریت مردم‌سالارانه، فوق‌العاده بهبود یافت که تا حدی هم ناشی از گذار سیاسی سریع آن کشور، به الگوی مخارج عمومی به نفع اکثریت فقرا بود. اما تازه چند سال پس از سقوط رژیم آپارتاید و اجرای بهترین سیاست‌های کلان اقتصادی در میان کشورهای در حال توسعه بود که بازارها توانستند بر نگرانی‌های بی‌ثباتی غلبه کرده و اعتبار آن کشور در دنیا را افزایش دهند. رشد در اواخر دهه ۱۹۹۰ به کندی زیاد شده و در سال ۲۰۰۷ به ۵ درصد رسید.

● اثر انتقال سیاسی بر ظرفیت دولت (گام‌های ۲ الف ۱، ۲ ب ۱ و ۳) کمتر آشکار بوده است. حرکت آفریقای جنوبی برای تحقق مردم‌سالاری، فرصتی برای نگرش تازه به تحریک بخش عمومی فراهم کرد (که در سال‌های قبل از گذار به حاکمیت اکثریت، از ساختار اجرایی آپارتاید به یک دیوان‌سالاری منفعت‌طلبانه، خودخواهانه و فاسد تبدیل شده بود). اما آن حرکت دیوان‌سالاری را مجبور به دگرگونی از طرفداری منافع سفیدپوستان به طرفداری از یک بخش عمومی که نمایندگی کل کشور را برعهده داشت - کرد.

البته تحلیل‌های تامس کارترز^۳ (۲۰۰۲) نشان می‌دهد که تجربه آفریقای جنوبی در مورد مردم‌سالارانه شدن و حمایت از توسعه از این طریق، یک تجربه خاص آفریقایی است. او معتقد است «گذار» به مردم‌سالاری لزوماً نباید یک مسیر بی‌عیب و نقص تا رسیدن به نهادهای کارآمد سیاسی و بازاری باشد، بلکه ممکن است به یکی از دو حالت کمتر مطلوب بیانجامد:

در «خط‌مشی قدرت مسلط»^۴ کشورها «از مجال سیاسی محدود اما حقیقی برخی

1. Reid, 2007, P292.

2. Bratton and Van de Walle, 1997.

3. Thomas Carthers

4. Dominant-Power Politics

مناقشات گروه‌های مخالف و اکثر شکل‌های پایه و نهادی مردم‌سالاری برخوردارند. با این حال، یک گروه‌بندی سیاسی به نحوی بر نظام چیره می‌شود که ظاهراً دورنمای تغییر قدرت میسر به نظر نمی‌رسد ... دارایی‌های اصلی دولت - به عنوان منبع پول، مشاغل، اطلاعات عمومی (از راه رسانه‌های دولتی) - به تدریج مستقیماً به خدمت حزب حاکم درمی‌آید ... دستگاه قضایی مرعوب می‌شود ... شهروندان مایلند از سیاست آسیب نینیند و از هرگونه مشارکت سیاسی عمده جز رأی‌دهی دوری کنند».

کارترز تذکر می‌دهد که موج مردم‌سالارانه شدن در آفریقای دهه ۱۹۹۰ به ایجاد نظام‌های صاحب قدرت مسلط انجامید. در برخی موارد (مثلاً بورکینافاسو، کامرون، گینه استوایی، گابن، موریتانی و تانزانیا) یک دولت تک‌حزبی تا به امروز فضای آزادانه‌تری - البته با آزادی سیاسی محدود - ایجاد کرده است و در موارد دیگر (مثلاً زامبیا) حکومت‌های جدیدی به شکل ساختارهای حزب مسلط شکل گرفته‌اند. توجه کنید تا زمانی که تجدید ساختار یک نظام قدرت مسلط (از طریق مردم‌سالاری حزبی) بتواند ظرفیت دولت را بهبود دهد، با وجود تمام محدودیت‌هایش، موجب تسریع رشد اقتصادی از طریق سازوکارهای خلاصه شده در شکل ۱ خواهد شد.

«در «تکثرگرایی بی‌ثمر»^۱ (بیماری دوم) کشورها از دست به دست شدن قدرت بین گروه‌های واقعاً متمایز بهره‌مند می‌شوند ولی مردم‌سالاری کماکان سست و معیوب باقی می‌ماند. مشارکت سیاسی ... به زحمت دامنه‌ای فراتر از رأی دادن دارد. نورچشمی‌های سیاسی از همه گروه‌های اصلی، افرادی فاسد، منفعت‌طلب و بی‌کفایت شناخته می‌شوند. دست به دست شدن قدرت ظاهراً فقط مشکلات کشور را از یک وضعیت نامیمون به وضعیت دیگر می‌کشاند».

کارترز تذکر می‌دهد که «در حوزه صحرای آفریقا دست به دست شدن قدرت، عمدتاً نادر است». او تکثرگرایی بی‌ثمر را یکی از الگوهای کاملاً معمول در آمریکای لاتین و نیز شایع در کشورهای پس از فروپاشی کمونیسم می‌داند. دورنمای تکثرگرایی بی‌ثمر - که رشد را از راه ظرفیت‌سازی برای دولت محقق می‌کند - ناامیدکننده‌تر از بیماری «خط‌مشی قدرت مسلط»^۲ است. البته خواهیم دید که این سیاست در مسیر «حکمرانی حداقلی»^۳ - که حالا به آن می‌پردازیم - موجب بهبود رشد اقتصادی می‌شود.

1. Feckless Pluralism
2. Dominant Power Politics Syndrome
3. Just Enough Governance



مسیر ۳- حکمرانی «حداقلی»: ^۱ رشد به مثابه روزنه ورود به توسعه

هر دو دوره پویا تا به اینجا بررسی شدند که در گام اول خود، به نوعی اصلاح نهادی دارند. هرچند این‌گونه تأکید بر نهادها بسیار با دلمشغولی اولیه متخصصان توسعه نسبت به سیاستگذاری اقتصادی فرق می‌کند، اما هر دو رویکرد نهادی و اقتصادی دارای یک فرض مشترک هستند یعنی اصلاحات دامنه‌دار را برای خلاص کردن توسعه از محدودیت‌های آن در کشورهای تا به امروز ناکارآمد، ضروری می‌دانند. بنابراین هر دو دسته اصلاح‌طلبان نهادی و اقتصادی، طرفدار چیزی بودند که «بهترین تجربه»^۲ یعنی سیاست‌های بهینه تصور می‌شد.

اما تحقیقات اخیر درباره «شتاب گرفتن رشد» کاملاً خلاف این بوده و نشان داده است که اصلاحات دامنه‌دار - خواه نهادی خواه اقتصادی - لزوماً برای تحریک رشد لازم نیستند. تحلیل‌های دقیق تجربی توسط هاسمن، پریچت و رودریک^۳ (۲۰۰۴) با داده‌های جهانی بیش از ۸۰ مورد از شتاب گرفتن‌های رشد در دوره ۱۹۵۰ تا ۱۹۹۰ را نشان داد که به مدت ۸ سال یا بیشتر دوام یافته بودند. آنان دریافتند که:

«آغاز شدن رشد اقتصادی مستلزم اصلاحات نهادی ریشه‌دار و گسترده نیست... تغییرات ملایم در شرایط ویژه هر کشور (سیاست‌ها و ترتیبات نهادی که اغلب با شرایط بیرونی در تعامل هستند)، ممکن است تغییرات ناپیوسته‌ای در عملکرد اقتصادی ایجاد کند...» (رودریک، مقدمه رشد تحلیلی،^۴ ص ۸-۹ و ۱۷). ... وقتی رشد به راه افتاد، حفظ چرخه مطلوب، با زیاد نگهداشتن آن و نیز گذار نهادی - که تقویت‌کننده یکدیگر هستند - آسان‌تر خواهد شد.» (رودریک، جدی گرفتن اثر نهادها،^۵ ۲۰۰۴، ص ۱۰۰).

شکل ۳ طبق همین الگو حدود و ثغور دوران سوم توسعه را مشخص می‌کند که گام اول در آن، راه‌اندازی خود رشد است.

۱. حکمرانی حداقلی به لحاظ مفهومی ترجمه مقبول‌تری است. منظور نویسنده از این عبارت حداقل‌های نهادی حکمرانی در یک کشور است.

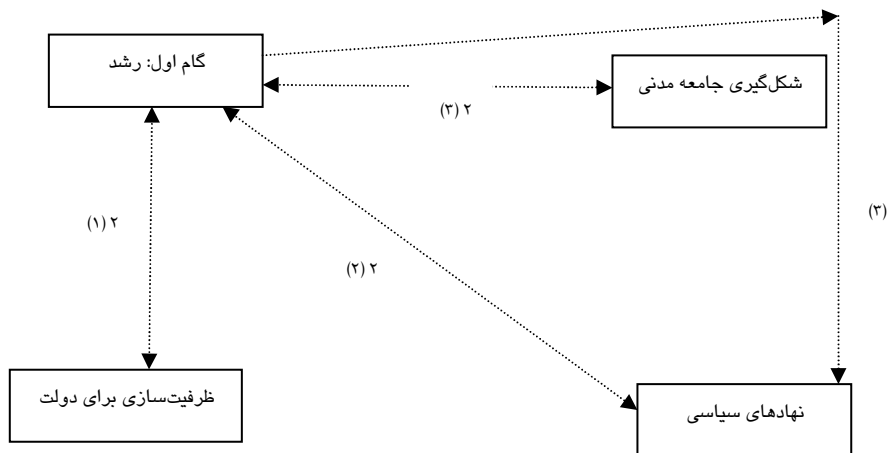
2. Best Practice

3. Hausman, Pritchett and Rodrik, 2004.

4. Analytic Growth Intro

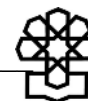
5. Getting Institutions Right

شکل ۳. رشد پایدار از طریق اصلاحات نهادی تدریجی



گام‌های ۲ (۱) تا ۲ (۳) در شکل ۳ نشان‌دهنده چگونگی تحول تدریجی یک «چرخه شایسته» در راهبرد توسعه «حکمرانی حداقلی» را نشان می‌دهد. این گام‌ها با خط‌چین نشان داده شده‌اند تا معلوم شود که در یک راهبرد «حکمرانی حداقلی»، رشد مداوم، هدف اصلی است. البته با ادامه یافتن رشد ممکن است یک یا چند محدودیت نهادی موجب به خطر افتادن گسترش مدار کوچک شوند (شاید مثلاً ضعف در فراهم کردن زیرساخت‌ها یا خدمات عمومی مهم، شاید گرفتار شدن به فساد به دلیل سهم‌خواهی مقامات دولتی از ثمرات بزرگ شدن نظام اقتصادی، شاید مسخ اجتماعی^۱ یعنی باور رو به رشد در مردم که حکومت به مشکلات آنان توجه نمی‌کند، شاید هم ضرورت وضع قوانین پیچیده‌تر و نهادهای کامل‌تر برای مستحکم‌تر کردن یک نظام اقتصادی روز به روز پیچیده‌تر). در عوض توجه صاحب‌نظران به رفع محدودیت‌های ویژه ددرساز در زمینه ظرفیت برای دولت و نهادها معطوف می‌شود. به این ترتیب حفظ رشد به منزله یک اقدام «اضطراری» است که با مدیریت مداوم بحران و رفع تمام‌نشدنی مشکلات در محیطی همراه است که به‌نظر یک ناظر ناآگاه کاملاً معیوب جلوه می‌کند، اما بالاخره با حفظ پویایی مداوم، به جنگ ناملايمات می‌رود.

دقت کنید که مسیر «حکمرانی حداقلی» نباید به منزله یک راهبرد نسبتاً کم ددرس توسعه تلقی شود. به دلایلی کشورهای متعددی وجود دارند که محیط اقتصادی آنها بسیار ناکارآمد و نهادهای آنها به قدری ضعیف است که نمی‌تواند برای راه‌اندازی رشد کافی باشد. به دلایل دیگر نمی‌توان همه محدودیت‌های جدی را لزوماً با اقدامات تدریجی تسهیل کرد. علاوه‌بر این با ادامه یافتن رشد، جامعه به شدت متأثر شده، فشارهای جدید و فرصت‌های جدید بروز می‌کند. در برخی موارد



روزنه ۳ (در شکل‌های ۱ و ۳) احتمالاً غالب شده، زمینه را برای گذار غیرتدریجی نهادهای سیاسی مهیا می‌کند.

- تجارب چالش‌ها: «تناقض بنگلادش» مثالی آشکار از اهمیت راهبرد توسعه «حکمرانی حداقلی» است. بنگلادش در دهه گذشته در عملکرد توسعه خود به توفیقات خاصی رسیده است. سه دهه پس از استقلال آن کشور در دهه ۱۹۷۰، درآمد سرانه بیش از دو برابر شد؛ نرخ فقر از ۷۰ به ۴۰ درصد رسید؛ واکسیناسیون کودکان از تقریباً صفر به حدود ۸۰ درصد رسید؛ امید به زندگی در زمان تولد نیز از ۴۵ سال به ۶۳ سال افزایش یافت (بانک جهانی، ۲۰۰۶). با این حال در همان دوره بنگلادش دائماً در زمره فاسدترین کشورها در دنیا قرار می‌گرفت و سایر شاخص‌های حکمرانی در آن کشور نیز ضعیف بود. محور دستاوردهای تناقض بنگلادش، رشته‌ای از اصلاحات توسعه‌ای «حداقلی» بود؛ مدیریت شایسته کلان اقتصادی، اصلاحات هدفمند در سیاست تجاری که آزادی حداقلی در تجارت را میسر کرده، به این ترتیب نیز بخش صادرات پوشاک را ممکن کرد (و سیاست‌های متمرکز مشابهی که نیز در سایر بخش‌ها را مقدور نمود)^۱، در کنار تعهد مدنی جدی به واسطه نقش واقعاً قدرتمندانه نهادهای به خوبی سازمان‌یافته غیرحکومتی در تدارک خدمات عمومی.

با وجود در دسر بحران‌های دائمی محقق شده (از جمله ۱۲ ماه قبل از تکمیل پیش‌نویس اولیه این مقاله در اوایل سال ۲۰۰۸)، آشوب‌های منجر به انتخابات ریاست‌جمهوری که بالاخره با کودتای نظامی پایان یافت؛ دستگیری دو تن از سیاستمداران بلندپایه به اتهام فساد و ابهام مداوم در مورد زمان و چگونگی برقراری مردم‌سالاری توسط مقامات نظامی که منجر به رشته جدیدی از اعتراض‌های خیابانی شد، در مجموع رشد همچنان ادامه یافته است.

ترکیب مشابهی از حکمرانی ظاهراً آشوب‌زده و بهبود عملکرد اقتصادی در سایر کشورها نیز دیده می‌شود، تایلند را در نظر بگیرید که از دهه ۱۹۸۰ یکی از نمونه‌های افسانه آسیای شرقی بوده است ولی هیچ‌گاه (صرفنظر از عملکرد شایسته وزارت امور مالی) ظرفیت‌های دولتی آن مثلاً مانند کره و تایوان نبوده و در دهه گذشته راهی طولانی را از حکومت نظامیان تا اصلاحات دامن‌دار قانون اساسی پیموده که منجر به فساد و مردم‌باوری^۲ شده، سپس دوباره به وضعیت حکومت نظامیان بازگشته، پس از آن دور جدیدی از مناقشات قانون اساسی را تجربه کرده است. بحران مالی شرق آسیا در سال ۱۹۹۷ به‌طور موقتی جهش تقریباً دو دهه‌ای رشد در تایلند را متوقف کرد ولی (علیرغم آشفتگی‌های سیاسی و اقتصادی) رشد در سال ۲۰۰۲ باز هم افزایش یافته، دوباره به

۱. دو مثالی که منجر به افزایش چشمگیر درآمد روستاییان شد، شامل به‌کارگیری یکنوع برنج زمستانی و بسط کشاورزی هستند. وجوه ارسالی از خارج نیز منبع دیگری برای رشد اقتصادی بوده‌اند.

نرخ ۵ درصد در سال رسید و در آن نرخ باقی ماند.

کنیا نیز ظاهراً در کوتاه‌مدت توان بالقوه خود برای «حکمرانی حداقلی» را نشان داده است. آن کشور در سال ۲۰۰۱ با شکست یک کابینه فاسد - دانیل آراپ موی^۱ - روبرو شد که مدت‌ها بر سر کار بود و امیدواری در مورد اصلاحات دامنه‌دار در قانون اساسی پدید آمد. در عوض اصلاحات قانون اساسی متوقف شد و در مدت سه سال پس از برکناری موی، آن کشور در معرض رشته جدیدی از ادعاهای فساد گسترده علیه حکومت وقت قرار گرفت. با این حال ثابت شد که عزل موی موجب بهبود عملکرد اقتصادی و رشد شده است که تا قبل از ۲۰۰۳ کمتر از ۳ درصد بود ولی تا سال ۲۰۰۶ به ۶ درصد افزایش یافت. البته آن بهبود ظاهراً کوتاه‌مدت بود و آشوب‌های سیاسی دوباره پس از بحث‌های شدید در مورد برنده انتخابات ریاست‌جمهوری در سال ۲۰۰۸ آن کشور را دربر گرفت.

مثال‌های بنگلادش، کنیا و تایلند به وضعیت مبهم راهبرد توسعه «حکمرانی حداقلی» مربوط می‌شوند: روند بلندمدت چیست و «اختلال» کوتاه‌مدت کدام است؟ آیا روند مشاهده شده توسعه پایدار است که ضعف حکمرانی به مثابه «اختلال» در آن محسوب می‌شود؟ یا یک رشد ظاهراً قاطع، اما در واقع یک حساب کوتاه‌مدت است که آشفتگی‌های حکمرانی در آن نشانه‌ای از بحران‌های آتی هستند؟ مسلماً تحلیل تجربی آن سه کشور تأیید می‌کند که بسیاری از «شتاب گرفتن‌های رشد» با معکوس شدن روند همراه بوده‌اند. در واقع رونق‌های مبتنی بر استخراج منابع طبیعی بسیار در تخریب ظرفیت شکننده بخش عمومی اثرگذار هستند، زیرا سوءاستفاده‌های هنگفت نورچشمی‌ها حتی موجب تخریب همان پاسخگویی ناقصی می‌شود که قبلاً در نهادها وجود داشته است.

با این حال علیرغم همه نکته‌ها، رشد اقتصادی در سه مثال گذشته نشان می‌دهد که حداقل در برخی شرایط یعنی در شرایطی که محرک‌های اصلی رشد قوی بوده و یا محدودیت‌های ظرفیت دولت یا نهادها چندان جدی نیستند - «حکمرانی حداقلی» ظاهراً یک راهبرد توسعه‌ای عملی در کوتاه‌مدت است. یک نظام اقتصادی پیچیده به نهادهای پیچیده نیاز دارد، پس لازم است که بالاخره به محدودکننده‌های بلندمدت نیز پرداخته شود. با این حال شکل ۳ نشان می‌دهد که هرچه راهبرد «حکمرانی حداقلی» طولانی‌تر شود، احتمال استقرار نهادهای قدرتمندتر زیاده‌تر شده و دورنمای اصلاحات نهادی دامنه‌دار بیشتر می‌شود.

مسیر ۴- توسعه پایین به بالا؛ جامعه مدنی به مثابه روزنه ورود

موارد متعددی وجود دارد که تقریباً همه روزنه‌ها بجز جامعه مدنی بسته‌اند: رشد اقتصادی اندک یا نزدیک به صفر است؛ ظرفیت دولت ناچیز و حکومت فاسد است؛ مردم‌سالاری و حاکمیت قانون



وجود ندارد یا به دلیل قرار گرفتن سیاستی در دست فعالانی که علاقه‌ای به تغییر وضع موجود ندارند، به راحتی تثبیت نمی‌شود. در چنین وضعیتی محرک اصلی توسعه همان بسیج جامعه مدنی است که موجب افزایش مطالبات مردم‌سالاری، حاکمیت قانون و نیز مطالبه از دولت جهت ارائه خدمات عمومی پایه می‌شود. تأثیر این مرحله بر رشد اقتصادی در اغلب مواقع غیرمستقیم است. جامعه مدنی معمولاً در وهله اول به جای رشد، خواستار نمایندگی سیاسی است، درحالی که حاکمان مستبد یا ظاهراً مردم‌سالار، اغلب امیدوارند بتوانند مخالفان بالقوه خود را با نشان دادن توانایی راه‌اندازی رشد اقتصادی از میدان به در کنند.

شاید وسوسه‌کننده باشد که توسعه پایین به بالا را به مثابه نوعی راهبرد دست آخر^۱ - فقط در مواردی که کلیه روزه‌های دیگر مسدود هستند - به کار ببریم (همان روشی که ظاهراً در درخت تصمیم‌گیری در انتهای این مقاله دیده می‌شود). در واقع ترویج توسعه از طریق جامعه مدنی به خودی خود یک هدف است و می‌تواند یک جزء مکمل جدی برای سایر راهبردها باشد. این روش آشکارترین مورد از مسیر تحول حکمرانی دگرگون شده^۲ است. هرچند برخی از شکل‌های ترویج مردم‌سالاری شامل تجدید ساختار نهادهای مردم‌سالار و مربوط به حاکمیت قانون از طریق تغییر در قوانین اساسی یا تقویت نهادهای رسمی از قبیل دادگاه‌ها یا احزاب سیاسی است، اما اکثر صاحب‌نظران در حوزه ترویج مردم‌سالاری وقت و توان فراوانی را به تشکیل یک جامعه مدنی قدرتمند - شامل اتحادیه‌های کارگری، گروه‌های ناظر، میزگردهای کسب‌وکار، سازمان‌های رسانه‌ای و نظایر آن - اختصاص می‌دهند، زیرا این موارد بخشی از یک نظم سیاسی مردم‌سالارانه و آزادیخواهانه بزرگ‌تر محسوب می‌شوند.

- تجربه‌ها و چالش‌ها: مواردی وجود دارد که تشکیل جامعه مدنی به شکل پایین به بالا، مسیر اصلی توسعه بوده است. مثلاً لهستان در خلال دهه ۱۹۸۰ یک کشور کمونیستی بود که یک جامعه مدنی نوبنیاد به شکل یک اتحادیه مستقل کارگری (همبستگی)، کشاورزی خصوصی و کلیسای کاتولیک داشت. ظاهراً نه رشد اقتصادی سریع و تغییر سیاسی از بالا به پایین، هیچ‌کدام ممکن نبود ولی در سال ۱۹۸۹ فروپاشی روابط جنگ سرد ناگهان پیشرفت‌های سریع به سمت مردم‌سالاری آزادیخواهانه و اقتصاد بازار را میسر کرد. لهستان نسبت به سایر دولت‌های پساکمونیستی مزایای فراوان برای سپری کردن دوران گذار داشت، زیرا در خارج از حزب نومن کلاچورا^۳ (اصلاحات) برخی فعالان اجتماعی وجود داشتند که کاستی‌های سیاسی را جبران می‌کردند.

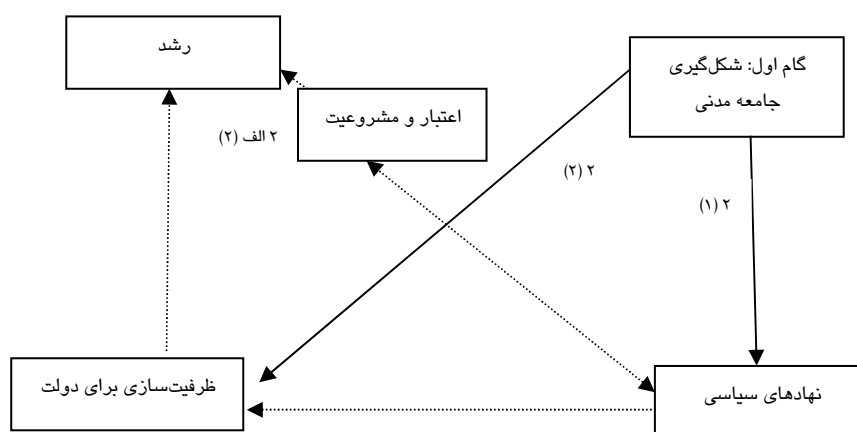
اوکراین نیز - البته به نظر برخی افراد - کشور دیگری بود که در ابتدای قرن ۲۱ همه راه‌ها بجز مسیر جامعه مدنی در آن بسته به نظر می‌رسید. آن کشور ظاهراً نهادهای سیاسی مردم‌سالار

1. Residual Strategy
2. Transtormotional Governance
3. Nomenklature

داشت ولی حاکمیت قانون بسیار ضعیف بود و فرآیند سیاسی به شدت در پشت صحنه توسط گروه‌های ذینفوذ مختلف و فعالان اقتصادی ناشناس به بازی گرفته می‌شد. کلیه شاخه‌های دولت فاقد ظرفیت بودند و فساد کاملاً شایع بود. نهادهای رسمی در آن کشور در دهه ۱۹۹۰ کمک‌های مالی قابل توجهی از حامیان مالی دریافت می‌کردند که تقریباً هیچ تأثیر آشکاری بر عملکرد آنان نمی‌گذاشت. هرچند رشد اقتصادی در سال ۲۰۰۲ دوباره شروع شد ولی کمتر ناشی از عملکرد اقتصادی مطلوب و بیشتر به شرایط مناسب خارجی بستگی داشت که تقریباً همه کشورها را در آن دوران منتفع کرد.

در آن وضعیت تغییر سیاسی نه از راه اصلاح نهادهای موجود، بلکه با بسیج جامعه مدنی و اعمال فشار توسط آن جامعه بر حکومت به منظور شفاف‌سازی فرآیندهای سیاسی و پاسخگویی بیشتر در برابر مردم انجام گرفت.

شکل ۴. اصلاحات پایین به بالا



هرچند خطوط نقطه‌چین در شکل ۴ نشان‌دهنده چگونگی منجر شدن تشکیل جامعه مدنی به مردم‌سالاری پایین به بالا و نحوه تقویت رشد از این طریق هستند، اما نتایج اقتصادی در عمل - حداقل در کوتاه‌مدت - واضح نیستند، جز آنکه به حکمرانی دگرگون شده مربوط می‌شوند. اوکراین از لحاظ اقتصادی در اکثر مقاطع آن دوره از انقلاب تاریخی به بعد خوب عمل کرده است ولی آن پیشرفت در عملکرد اقتصادی تحت تأثیر عوامل خارجی بود و احتمالاً حتی در غیاب تغییرات مردم‌سالارانه رخ می‌داد. همچنین معلوم نیست که ظرفیت دولت افزایش یافته باشد، زیرا فساد همچنان گسترده باقی ماند. از طرفی اوکراین امروزه رسانه‌هایی آزادتر از همسایه خود - روسیه - دارد و گمان می‌رود که این ویژگی باید در بلندمدت موجب افزایش پاسخگویی حکومت شود.



چگونگی ارتباط متقابل مسیرها

چهار مسیر شرح داده شده، به مثابه سازه‌های مفهومی «نمونه آرمانی» هستند که برای ایجاد نظم تحلیلی در واقعیت‌های مغشوش و چندبعدی به کار گرفته شده‌اند. هدف از شرح این مسیرها، تبیین برخی از فرآیندهای توسعه در مقیاس کشوری - و نه ادعای دربر گرفتن کل تحولات توسعه یک کشور - است. از طرفی احتمالاً با گذشت زمان شاید بهترین مرحله که منطبق با پویایی‌های توسعه یک کشور است، تغییر کند. همچنین ممکن است واقعیت در هر وهله از زمان ترکیبی از بیش از یک مسیر باشد.

بد نیست ببینیم که شرایط چگونه با گذشت زمان تغییر می‌کند. قبلاً گفته شد که مسیر «ظرفیت‌سازی برای دولت» ظاهراً می‌تواند با گذشت زمان دگرگون شده و توفیق در آن مسیر موجب ظهور فعالان اقتصادی جدیدی شود که خواستار نهادهای اقتصادی و سیاسی پیشرفته‌تر و آزادانه‌تر از الگوی توسعه دولت‌محور^۱ هستند. به همین ترتیب یک مسیر «حکمرانی حداقلی» احتمالاً موقتی است - شاید چون پس از ظرفیت‌سازی برای دولت، توفیق آن منجر به تقاضای نهادهای مطمئن‌تر می‌شود یا شاید چون برخی از محدودیت‌های نهادی را نتوان به تدریج برطرف کرد. فقط مسیر «حکمرانی دگرگون‌شده» است که (در حوزه نظری) دورنمای ثبات نهادی بلندمدت را نشان می‌دهد، با این حال در این مسیر هم اصلاحات نهادی بیش از اندازه عالی و غیرمعمول برای آینده در نظر گرفته می‌شود.

حال میزان تفکیک این مسیر از یکدیگر در دنیای واقع را در نظر بگیرید. تفاوت‌های بین ظرفیت‌سازی برای دولت و حکمرانی حداقلی، کاملاً آشکار هستند: اولی از بالا به پایین، کاملاً مهار شده و (اگر به درستی اجرا شود) کاملاً منضبط است، اما دومی بی‌نظم و ظاهراً آشفته است. در واقع موارد قوت یکی، موارد ضعف دیگری محسوب می‌شود. فقط در شرایطی که نهادهای متنوع از قبل به پختگی رسیده‌اند می‌توان این دو را همگرا دانست، اما در آن صورت هیچ‌کدام از دو مرحله «ظرفیت‌سازی برای دولت» یا «حکمرانی حداقلی» دقیقاً توصیف‌کننده واقعیت‌های محیط نیستند.

همپوشانی بین مسیرهای «حکمرانی دگرگون‌شده» و «اصلاحات پایین به بالا» و نیز همپوشانی بین دو مسیر دیگر را به بهترین شکل می‌توان با نگرش کارثرز درباره دو نسخه ناقص دگرگونی نهادی درک کرد که قبلاً شرح داده شد. تا وقتی گذار نهادهای سیاسی و نهادهای جامعه مدنی موجب غلبه فعالان سیاسی شود که خود را مادام‌العمر صاحب مقام و منصب دانسته و به بلندمدت فکر می‌کنند (یعنی همان نسخه خط‌مشی سیاسی قدرت غالب در نگرش کارثرز) نتیجه‌ای تقریباً شبیه به مرحله «ظرفیت‌سازی برای دولت» به دست می‌آید. اما وقتی انتقال‌های مردم‌سالارانه

و مدنی خیلی آشفته باشند - یعنی بیشتر به کثرگرایی بی‌ثمر شبیه شوند - ممکن است یک تعادل ناکارآمد را برطرف کنند. این واقعیت می‌تواند در برقراری رشد اقتصادی سریع مفید باشد و پویایی‌های بدون نظم حاصل از آن بسیار به مسیر «حکمرانی حداقلی» شبیه است.

این آخرین مجموعه از همپوشانی‌ها نشان‌دهنده حدس و گمان‌هایی درباره رابطه «حکمرانی دگرگون‌شده» - حداقل در برخی کشورهای درحال توسعه کم‌درآمد - است. کارثرز نیز تذکر می‌دهد که نتیجه تلاش‌های مربوط به تقویت «حکمرانی دگرگون‌شده» اغلب نمی‌تواند اهداف بلندپروازانه اولیه را برآورده کند. اما آیا دستاوردها به قدری ضعیف هستند که بتوان آنها را «ناکارآمد» محسوب کرد؟ شاید در بسیاری از کشورهای کم‌درآمد بتوان حکمرانی دگرگون‌شده را بیشتر به مثابه تسهیل‌کننده - شبیه به یک مسیر (پرمخاطره) به سمت مسیرهای پویای «ظرفیت‌سازی برای دولت» یا «حکمرانی حداقلی» دانست و شاید در چنین کشورهایی رشد اقتصادی در کنار نظم شدید یا بی‌نظمی شدید ظاهری بتواند جزء ماهیت (میان‌مدت) امور باشد و نه یک ناهنجاری که مستلزم اصلاح است.

۴. «چارچوب مسیرها» و تصمیم‌گیری توسعه‌ای

در این آخرین بخش به چگونگی مفید واقع شدن چارچوب مسیرهای مشروح در فصل ۳ برای تصمیم‌گیری‌های توسعه‌ای خواهیم پرداخت. یکی از موضوعات مهم، برقراری توازن بین انتخاب‌ها و محدودیت‌هاست: سیاستگذاران چقدر برای انتخاب مسیر کشورها آزادی عمل دارند و تا چه حد به سابقه تاریخی وابسته هستند؟ یعنی وابستگی به مسیر طی شده چقدر در کار آنها وجود دارد؟ برای بررسی این پرسش، به مثال‌های اتیوپی، کره و چین می‌پردازیم.^۱

اتیوپی در چهار دهه گذشته از یک کشور سلطنتی نیمه فئودالی به یک کشور تجدیدگرا و از یک کشور سرسخت کمونیستی به یک کشور طرفدار بازار تبدیل شده است. با این حال در این دوره، خط‌مشی ظاهراً دگرگون شده سیاسی به شدت متمرکز بوده، مبتنی بر مبانی قرن‌ها احاطه موروثی سلطنت از بالا به پایین و روابط اجتماعی به شدت سلسله‌مراتبی متأثر از آن بوده است. برخی - و نه همه - معتقدند که وابستگی به مسیر موجب بازگشت مکرر رهبران سیاسی اتیوپی به ظرفیت‌سازی برای دولت - به‌عنوان راهبرد ترجیحی توسعه در آن کشور - شده است.

کره نیز تا اواسط دهه ۱۹۸۰ یکی از مصادیق بارز دولت توسعه از بالا به پایین محسوب

۱. استفاده از این سه مثال به آن معنا نیست که کشورهای کم‌درآمد عمدتاً تلاش خود را با مرحله ظرفیت‌سازی برای دولت شروع می‌کنند. چنین فرضی با توفیق بنگلادش در «حکمرانی حداقلی» یا برای راه‌اندازی حکمرانی دگرگون‌شده در کنیا سازگار نیست. در واقع داده‌های منظم نشان‌دهنده تنوع در شیوه آغاز تحولات نهادی در کشورهای کم‌درآمد است. پیوست «کاربرد شاخص‌ها - سنخ‌شناسی کشورها» را در کار لوی (Levy, ۲۰۰۷) مطالعه کنید.



می‌شود که وضعیت آن (همانند اتیوپی) ناشی از سابقه بلندمدت تاریخی در نظارت متمرکز بود.^۱ با این حال کره در دو دهه گذشته به شدت از این قاعده بالا به پایین و دولت‌محور عدول کرده، به یک جامعه آزاد و مردم‌سالار تبدیل شده است که تحت حاکمیت روزافزون و مطمئن نهادهای نظارتی و بازاری درآمده است. شاید طرفداران جبرگرایانه وابستگی به مسیر بخواهند انتقال کره را کمتر به عنوان نتیجه رهبری سیاسی مصمم و بیشتر به عنوان نوعی انطباق درون‌زا تفسیر کنند که ناشی از موفقیت اقتصادی است، اما در هر حال نمی‌توان از نقش رهبری در تحول خیره‌کننده چین در هفتاد سال گذشته، از زمان فروپاشی جنگ‌سالاری^۲ در آستانه انقلاب زارغان به رهبری کمونیست‌ها گرفته تا آزمایش شکست خورده مائوئیست‌ها، تا آرزوی شیائوپنگ در سال ۱۹۷۸ مبتنی بر اینکه «توانگر شدن شکوهمند است»، چشم‌پوشی کرد؛ گفته‌ای که رشد بی‌سابقه آن کشور در جهان را، در کنار ظرفیت فوق‌العاده دولت در مقیاس گسترده تسهیل کرد.

مسئله همان‌طور که از این سه مثال معلوم می‌شود، چارچوب مسیرهای مشروح در بخش ۳ را نباید به مثابه یک مجموعه از ابزارهای فن‌سالارانه تعبیر کرد که یک اصلاح‌طلب معمولی می‌تواند از بین آنها گزینه مورد نظر خود را انتخاب کرده و به اجرا در بیاورد. بلکه یک انتخاب مهم اما نه کاملاً مشخص است که با محدودیت سابقه هر کشور و خط‌مشی سیاسی آن که در شکل دادن به مسیر تغییرات نقش دارد، روبرو است. وقتی توجه کنیم که سابقه هر کشور گزینه‌ها را محدود می‌کند، چه محدوده‌ای برای عمل کردن و برای شروع یا حفظ فرآیندهای انباشتی پایدار باقی می‌ماند که بتواند توسعه را به پیش ببرد؟ آخرین زیربخش از این مقاله به بررسی چگونگی مفید واقع شدن چارچوب مراحل در پرداختن به این سؤال می‌پردازد - به روشی که این چارچوب تصمیم‌گیری کارشناسانه توسعه‌ای را میسر می‌کند.

انتخاب کردن: اصلاحات حکمرانی به مثابه راهبرد توسعه

شکل ۵ یک درخت تصمیم‌گیری را برای کمک به آشکارسازی چگونگی وابستگی اولویت‌های اصلاحات توسعه‌ای به شرایط خاص هر کشور نشان می‌دهد. نخستین انشعاب در درخت تصمیم‌گیری به تفکیک کردن کشورها از یکدیگر برحسب عملکرد فعلی توسعه‌ای آنها مربوط است. آیا مسیر فعلی کوتاه‌مدت توسعه‌ای در فلان کشور، یک مسیر مطلوب است و در آن چالش اصلی همان حفظ فرآیند موجود است؟ یا چالش مورد نظر به تحریک توسعه از یک وضعیت «پردردسرت» مربوط می‌شود؟

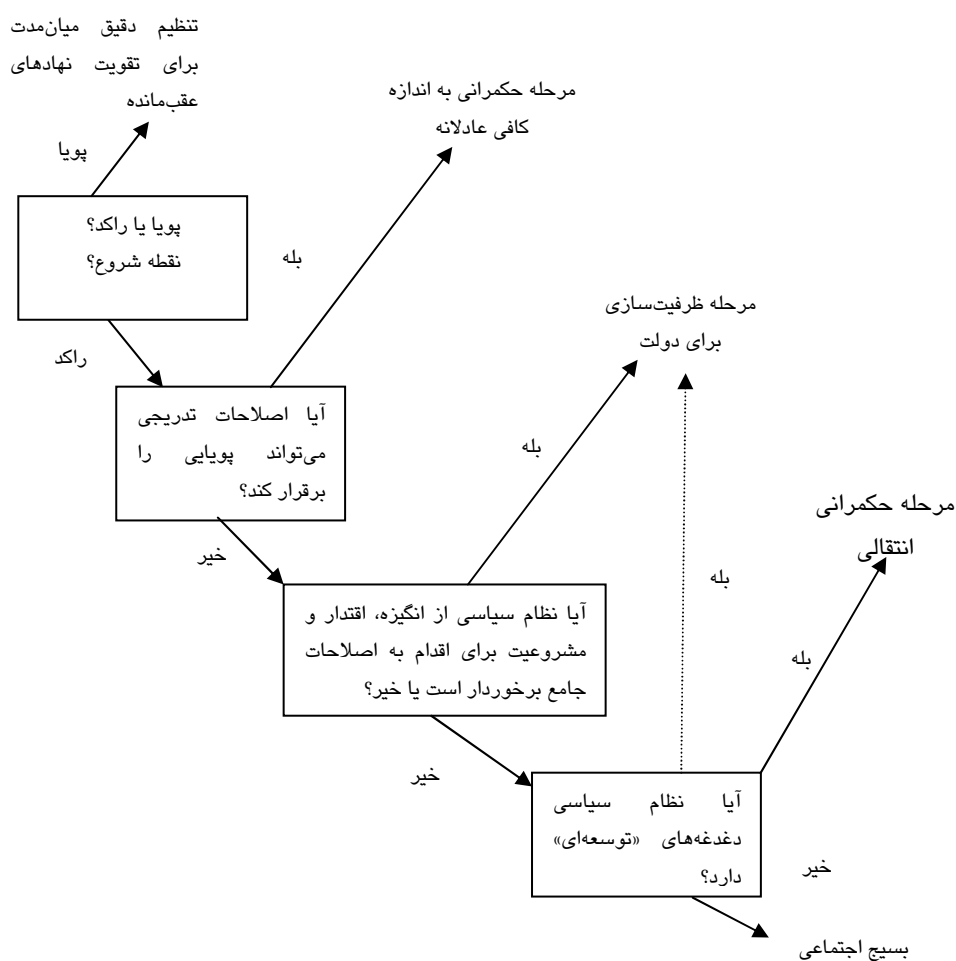
1. Henderson, 1968.
2. Warlordism

در مورد کشورهای که قبلاً در مسیر پویا قرار گرفته‌اند، نکته اصلی باید حفظ حرکت فعلی برمبنای این اصل باشد که «اگر این روند شکست نخورده است، به همین ترتیب ادامه بده». به دلایلی آشکار پیروی از این توصیه چندان هم ساده نیست، واقعیت‌های حکمرانی - حداقل در پویاترین کشورهای کم‌درآمد - اغلب به شدت نگران‌کننده است: شاید ضعف شدید پاسخگویی در کنار یک دیوان‌سالاری غالب، شاید یک مجموعه کامل از ناکارآمدی‌ها که هرکدام به شدت ناکارآمدی کوتاه‌مدت را تقویت می‌کنند. مسلماً در میان‌مدت باید به نقاط ضعف پرداخت، اما یک واکنش شدید و سریع می‌تواند خود به تخریب ناگهانی انگیزه و حرکتی منجر شود که قبلاً فراهم شده است. تحلیل اقتصاد سیاسی ویژه هر کشور، عامل اصلی در ارزیابی محل توازن واقعی مخاطرات - یعنی بین زیاده‌کاری یا کم‌کاری در پرداختن به نقاط ضعف مورد نظر است.

در تعیین میزان پیشرفت‌ها، اولین گام می‌تواند کشف میزان القای اصلاحات در نهادهای عقب‌مانده توسط فرآیندهای درون‌زا باشد که مثلاً آیا کشورهای در حال حرکت در مسیر ظرفیت‌سازی برای دولت، تقویت نهادهای بازرسی و نظارتی خود را هم آغاز کرده‌اند یا خیر. اگر چنین نشود، مصلحان می‌توانند کار سودمند خود درباره ابعاد مغفول در حکومت را آغاز کرده، به تدریج امور را به پیش ببرند به شکلی که دستاوردهای فعلی را تباه نکنند.



شکل ۵. شرایط هر کشور و مراحل توسعه: درخت تصمیم‌گیری



دومین شاخه اصلی در شکل ۵ گزینه‌هایی را برای کشورهای در حال توسعه دچار نظام‌های اقتصادی راکد مطرح می‌کند. یکی از قضاوت‌های اصلی به انتخاب‌های اصلاحات در میان این گروه از کشورها مربوط است: آیا دستورجلسه اصلاحات، تغییر نهادی را به حداکثر میزان ممکن رسانده یا در عوض با هدف حداقل تغییرات ضروری برای راه‌اندازی پویایی‌ها در یک مجموعه شرایط کشوری طراحی شده است؟ با مقایسه چهار دوره توسعه معلوم می‌شود که حکمرانی دگرگون‌شده عمدتاً به دنبال دامنه‌دارترین تغییرات بوده، حکمرانی به اندازه کافی عادلانه، کم‌دامنه‌ترین تغییرات را با حد متوسط ظرفیت‌سازی دولتی و توسعه جامعه مدنی (بسته به نحوه نگرش) دنبال می‌کند. درخت تصمیم‌گیری در شکل ۵ طبق فرضی ساخته شده که گزینه ترجیحی را عموماً کم‌عارضه‌ترین گزینه قادر به ایجاد پویایی - با توجه به شرایط خاص هر کشور - می‌داند. این فرض به خوبی با چارچوب مراحل منطبق است - که به روابط علیتی انباشتی تأکید می‌کند - و انتخاب مناسب برای گام نخست را موجب راه افتادن سلسله‌ای از پویایی‌های اولیه می‌داند (درباره این فرض تردیدهایی

وجود دارد؛ برخی «به حداکثر رساندن» اصلاحات را در مواردی که «روزنه فرصت» باز است، ترجیح می‌دهند. قضاوت‌ها همواره مخصوص به هر کشور هستند و هیچ قاعده ثابتی وجود ندارد).

پس برای کشورهای کم‌درآمد که در رکود گرفتار شده‌اند، پرسش اولیه اصلی آن است که آیا اصلاحات تدریجی می‌تواند پویایی به راه بیندازد یا خیر.^۱ همان‌طور که درخت تصمیم‌گیری نشان می‌دهد، «حکمرانی به اندازه کافی عادلانه» روشی آشکار برای پیشرفت در کشورهایی است که اقتصاد سیاسی آنها فقط مجال اصلاحات حاشیه‌ای را فراهم کرده و فقط تدریج‌گرایی^۲ اثربخش است. اگر هر دو گزینه تدریجی و غیرتدریجی از لحاظ سیاسی ممکن باشند، انتخاب از بین آنها مشکل است.

در مورد کشورهای دچار رکود - که اصلاحات تدریجی احتمالاً به راه‌اندازی پویایی منجر نمی‌شود - سؤالات مهم به انگیزه‌ها و محدودیت‌های رهبران سیاسی مربوط می‌شوند. درخت تصمیم‌گیری دو گزینه برای مصلحان نشان می‌دهد. وقتی آن رهبران آن‌طور که می‌خواهند، از مشروعیت و اقتدار بهره‌مند باشند تا اصلاحات دامنه‌دار اقتصادی را به انجام برسانند، گزینه‌ای که کمترین اختلال نهادی را ایجاد می‌کند، تمرکز بر ظرفیت‌سازی برای دولت و - شاید تلاش‌های مربوط به آن برای تسریع اصلاحات دامنه‌دار اقتصادی است. اما همان‌طور که شاخه «خیر» در آخرین شعبه درخت نشان می‌دهد، حتی مسئولان مصمم هم معمولاً اقتدار و مشروعیت کافی ندارند و در چنین شرایطی، «حکمرانی دگرگون‌شده» - شامل تقویت فعالانه توسعه جامعه مدنی - به‌عنوان یک روزنه ورود که می‌تواند پویایی توسعه را راه‌اندازی کند، در دستور کار قرار می‌گیرد.

البته نظام سیاسی که در عمل درصد راه‌اندازی توسعه از راه مرحله اصلاحات نهادی است (خواه با ظرفیت‌سازی برای دولت، خواه با نسخه‌های دگرگون‌شده) با محاسبات پیچیده‌تر - و گزینه‌های بیشتر از چارچوب تجربی در شکل ۵ - روبرو می‌شود. آنان تا چه حد باید تلاش‌های انتقالی خود برای نهادها را سرسختانه ادامه دهند؟ و تا چه مدت؟ حتی اگر مسئولان از مشروعیت لازم برای ظرفیت‌سازی اقتصادی و اصلاحات اقتصادی مرتبط با آن بهره‌مند باشند، آیا ممکن نیست رویکرد جسورانه‌تر و انتقالی‌تری برای حکمرانی و برقراری تغییر «گره‌گشا» در شرایطی که فرصت‌ها فراهم هستند، وجود داشته باشد؟ و یا به عکس حتی اگر مشروعیت کافی وجود نداشته باشد، ممکن است مسئولان تصمیم بگیرند که با ظرفیت‌سازی برای دولت یا همان شاخه اصلاحات اقتصادی به پیش بروند، به امید آنکه توفیق‌های بعدی بتواند دستاوردهای سیاسی داشته باشد.

ارزیابی‌های دقیق در حوزه اقتصاد سیاسی درباره منافع و احتمالاً واکنش‌های فعالان اجتماعی

۱. رویکرد «محدودیت‌های جدی» به اصلاحات که توسط هاسمن، رودریک و ولاسکو (۲۰۰۶) مطرح شده، نقطه آغاز تحلیلی نویدبخشی برای پرداختن به این پرسش است.



دینفوذ، می‌تواند به تصمیم‌گیری‌ها کمک کند. همچنین آن ارزیابی‌ها نوعی آمادگی برای انطباق انعطاف‌پذیر با سیاست‌ها در زمان افشای آنها فراهم می‌کند. در واقع قبلاً نیز گفتیم که حتی وقتی یک کشور کار خود را با یک راهبرد جسورانه تغییرات نهادی آغاز می‌کند، احتمال دارد آن اقدامات فقط در حد شتاب‌دهی به نظام اقتصادی و کنار گذاشتن «حکمرانی به اندازه کافی عادلانه» تثبیت شوند و به این دلیل انحراف از مسیر تاریخی آن کشور (وابستگی به مسیر) کمتر از آن چیزی خواهد بود که در ابتدا موردنظر بوده است.

آخرین شعبه درخت تصمیم‌گیری شامل کشورهایی است که به شدت در ورطه ناکارآمدی گرفتار بوده، نظام اقتصادی آنها دچار رکود، نهادهای آن رو به اضمحلال (یا حتی در آستانه فروپاشی)، قدرت در آنها قطعه‌قطعه و مدیریت آنها غیرتوسعه‌ای است. در چنین شرایطی درخت تصمیم‌گیری نشان می‌دهد که ترجیحاً باید به توسعه جامعه مدنی به‌عنوان روزه ورود نگریست. برای فعالان بیرونی - که به شکل مستقیم در خطر نیستند - رویکردهای مناسب عمدتاً باید نسبتاً ملایم و معطوف به توسعه باشد. مداخلات مربوط به تقویت جامعه مدنی (معمولاً با کمک حامیان مالی) از راه هدایت مستقیم منابع به جوامع محلی و درگیر کردن کاربران خدمات و جوامع محلی در نظارت بر نحوه کاربرد منابع، می‌تواند در کاهش فقر بسیار مؤثر باشد. این اقدامات همچنین موجب پایه‌ریزی زمینه‌های یادگیری اجتماعی در زمینه روش‌های مختلف برخورد با روابط بین برگزیدگان یک کشور و مردم عادی خواهد شد. اما تاریخ نشان می‌دهد کمتر احتمال دارد که این رویکردهای میانه‌رو در شرایط کاملاً ناکارآمد به برقراری پویایی توسعه‌ای ختم شوند. در چنین اوضاعی ثابت شده است که بسیج سیاسی و اجتماعی فراگیر و برخاسته از داخل کشور، تعیین‌کننده خواهد بود. مثال‌های این وضعیت عبارتند از: نوسازی ترکیه توسط آتاتورک، انقلاب زارغان چینی به رهبری کمونیست‌ها، حکومت نظامی کره، جنبش‌های استقلال مستعمرات، سقوط پرزیدنت مارکوس (فیلیپین)، فروپاشی کمونیسم در اروپای شرقی و شوروی سابق، گذار آفریقای جنوبی از آپارتاید به مردم‌سالاری، انقلاب‌های «زرد»، «نارنجی» و «رز» در گرجستان، اوکراین و جمهوری قرقیزستان و غیره و غیره.^۱ برخی از این وقایع با هدف تقویت توسعه از راه ظرفیت‌سازی برای دولت و سایر آنها از راه حکومت انتقالی عمل کردند. در نظر گرفتن محرک‌های بسیج دامنه‌دار اجتماعی و سیاسی - و مسیرها، دورنماها و مخاطرات کاملاً مختلف و متنوع آن - فراتر از مجال این مقاله است.

۱. از آنجا که این مقاله پیش از جنبش‌های بیداری اسلامی خاورمیانه نگاشته شده است، اکنون می‌توان خیزش‌های مدنی در مصر، لیبی، تونس، یمن و... را نیز به فهرست فوق افزود.

تذکرات پایانی

در ۱۵ سال گذشته شاهد بوده‌ایم توجه به حکمرانی در میان صاحب‌نظران و متخصصان توسعه و رابطه آن با عملکرد توسعه بلندمدت رونق گرفته است. هدف ما در این مقاله ایفای نقش در این گفتمان بوده است. این کار با طرح چارچوبی انجام شد که تعاملات بین حکمرانی و رشد را مطرح می‌کند، دیدگاهی گسترده درباره انتخاب‌های راهبردی متنوعی ارائه می‌کند که در دسترس تصمیم‌گیران توسعه‌ای قرار دارد و کمک می‌کند تا چگونگی مشروط شدن انتخاب‌ها به شرایط منحصر به فرد تاریخی هر کشور بهتر مشخص شود. چهار مرحله پویای مجزا را شناسایی کردیم که از لحاظ روزه‌های ورود و نیز - به تعبیر کلی تر - از لحاظ تقدم‌های در بحث‌های دقیق توسعه، با هم فرق داشتند. بحث کردیم که این «چارچوب مرحله‌ای» - با این فرض که گزینه ارجح معمولاً گزینه‌ای با کمترین ایجاد اختلال است تا بتواند با توجه به شرایط هر کشور، پویایی را محقق کند - می‌تواند در انتخاب‌ها به ما کمک نماید. سایر فروض نیز ممکن است و حتی با فروض ما، مجال فراوان برای اختلاف‌نظر درباره راهبرد مناسب توسعه برای یک کشور وجود دارد. دلیل آن هم تا حدی چیزی نیست جز آنکه مراحل پویای مورد بحث، مفاهیمی اکتشافی هستند که شاید واقعیت، ترکیبی از دو یا چند تای آنها باشد.

امیدواریم که با بررسی مسیرهای پویای چندگانه به شکل واضح و با شرح چگونگی تنوع انتخاب‌های سیاستگذاران در میان این مراحل - که به ترکیب شرایط تجربی خاص هر کشور و ترجیحات آن بستگی دارد - یعنی با شرح انتخاب بین تغییر تدریجی و غیرتدریجی، زمینه‌های لازم برای ظهور نسل جدیدی از کارهای تجربی را درباره رابطه حکمرانی و توسعه فراهم کرده باشیم. آگاه هستیم که برخی خوانندگان مقاله حاضر را بیش از حد کلی، کم‌مایه از لحاظ تجربی و ساده‌انگارانه خواهند دانست. با این حال نگرانی ما بابت این نواقص، کمتر از کاستی دیگری است که ظاهراً در گفتمان امروزی شایع‌تر است: رویکردهای جزئی‌نگر، توصیه‌های «مناسب برای همه» که نمی‌توانند شرایط کاملاً متفاوت کشورها را در نظر بگیرند و بی‌توجهی به فرآیندهای پویا و بی‌توجهی به علیت‌های انباشتی.



1. Acemoglu, Daron and James A. Robinson, 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy: Economic and Political Origins* (Cambridge: Cambridge University Press).
2. Acemoglu, Daron, Robinson, James A. et. al., 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review* 91(5): 1369-401.
3. Barro, Robert J., 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross Country Survey* (Cambridge: MIT Press).
4. Bates, Robert H, 2008. *When Things Fell Apart: State Failure in Late Century Africa*, (New York: Cambridge University Press).
5. Bratton, Michael and van de Walle, Nicolas, 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press)
6. Carothers, Thomas, 2007. "The "Sequencing" Fallacy," *Journal of Democracy* 18(1): 12-27.
7. Carothers, Thomas, 2002. "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy* 13(1): 5-21.
8. Collier, Paul, 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* (Oxford: Oxford University Press).
9. Diamond, Larry, 1992. "Economic Development and Democracy Reconsidered," *American Behavioral Scientist* 15(4-5): 450-499.
10. Diamond, Larry, 2008. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World* (New York: Times Books).
11. Easterly, William R., 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, MA: MIT Press).
12. Easterly, William R., 2006. *The White Man's Burden: Why the West's*
13. *Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: Penguin Press).
14. Fukuyama, Francis, 2007. "Development and the Limits of Institutional Design," in Natalia Dinello and Vladimir Popov, eds., *Political Institutions and Development: Failed Expectations and Renewed Hopes* (Cheltenham, UK: Edward Elgar).
15. Gellner, Ernest, 1994. *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals* (London: Hamish Hamilton).
16. Haber, Stephen, Armando Razo, et. al., 2003. *The Politics of Property Rights* (Cambridge: Cambridge University Press).
17. Haggard, Stephan, 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in Newly Industrializing Countries*. (Ithaca: Cornell University Press)
18. Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett and Dani Rodrik, 2004. "Growth Accelerations" National Bureau of Economic Research Working Paper Number 10566.
19. Henderson, Gregory, 1968. *Korea: The Politics of the Vortex* (Cambridge: Harvard University Press)
20. Huntington, Samuel P., 1968. *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press).
21. Khan, Mushtaq H. and Kwame Sundaram Jomo, eds., 2000. *Rents, Rent Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (Cambridge: Cambridge University Press).
22. Levy, Brian, 2007. *Governance Reform: Bridging Monitoring and Action*, (Washington, DC: World Bank)
23. Lipset, Seymour Martin, 1959. "Some Social Requisites of Democracy:
24. *Economic Development and Political Legitimacy*," *American Political Science Review*

- 53: 69-105.
25. Plattner, Marc F., 1999. "From Liberalism to Illiberal Democracy,"
 26. *Journal of Democracy* 10: 121-134.
 27. Pzeworski, Adam, 1993.
 28. Przeworski, Adam, Alvarez, Michael et. al., 1996. "What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy* 7(1): 39-55.
 29. Reid, Michael, 2007. *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul* (New Haven, CT: Yale University Press).
 30. Sachs, Jeffrey and McArthur, John W., 2001. *Institutions and Geography: Comment on Acemoglu, Johnson, and Robinson (2000)* (Cambridge, MA: NBER Working Paper 8114).
 31. and Warner, Andrew, 1995. *Natural Resource Abundance and Economic Growth* (: NBER Working Paper 5398).
 32. Schmitter, Philippe C., Guillermo O'Donnell, and Lawrence Whitehead, eds., 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press).
 33. World Bank 2005. *Equity and Development, World Development Report, 2006*(Washington, DC: World Bank and Oxford University Press)
 34. World Bank, 2006. *BANGLADESH*
 35. Zakaria, Fareed, 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: W. W. Norton).



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۷۰۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: راهبردهای توسعه: تلفیق حکمرانی و رشد اقتصادی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

مترجم: اصیلان قودجانی

همکار: رسول رئیس‌جعفری

ناظر علمی: علی نصیری‌اقدم

متقاضی: معاونت اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. حکمرانی
۲. نهادها
۳. جامعه مدنی
۴. مردم‌سالاری
۵. حاکمیت قانون
۶. ظرفیت‌سازی برای دولت
۷. حکمرانی دگرگون‌شده
۸. حکمرانی به اندازه کافی عادلانه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۹/۲۵