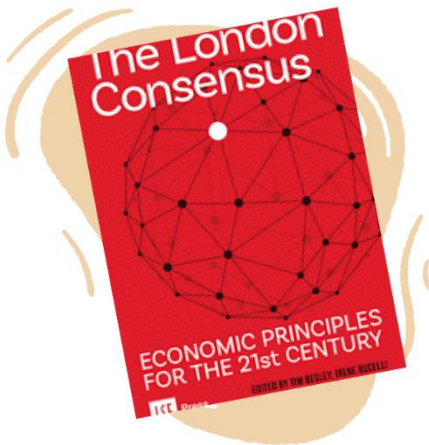




اجماع لندن



اصول اقتصاد
در قرن 21



انجمن مدیریت سبز ایران
محمدحسن امامی

فهرست مطالب

کتاب «اجماع لندن: اصول اقتصادی برای قرن بیست و یکم»

سخن انجمن مدیریت سبز ایران

بخش آغازین

فصل اول: به سوی اجماع اقتصادی لندن: مقدمه‌ای تحلیلی

۱. مقدمه
۲. آیا پارادایم‌ها برای سیاست‌گذاری مفیدند؟
۳. پنج اصل بنیادین اجماع لندن
۴. از اصول تا سیاست‌های اجرایی
۵. جمع‌بندی

بخش اول: نوآوری، بهره‌وری و رشد پایدار

فصل دوم: تقویت رشد بهره‌وری سبز و فراگیر

- مقدمه
- پارادایم شومپیتری رشد
- رقابت، سیاست صنعتی و نوآوری
- تله درآمد متوسط
- نوآوری سبز و گذار اقلیمی
- بازاندیشی سرمایه‌داری
- مثلث دولت-بنگاه-جامعه مدنی

فصل سوم: درباره «تولیدگرایی»

- مقدمه
- رویکرد نوین به توسعه
- محدودیت‌های مدل‌های متعارف
- سیاست صنعتی نوین

- راهبرد «مشاغل خوب»
- ظرفیت نهادهای دولتها
- فراتر از دوگانه راست و چپ

بخش دوم: نابرابری، بازار کار و عدالت اجتماعی

فصل چهارم: تجارت بین الملل پس از اجماع واشنگتن: دستاوردها و دردها

- آیا اجماع جدیدی درباره نابرابری شکل گرفته است؟

فصل پنجم: رشد اقتصادی مبتنی بر صادرات

بخش سوم سیاست های اقتصاد کلان

فصل ششم: سیاست مالی و بدهی عمومی

بخش چهارم نیروی کار (کارگران، کارمندان، متخصصان)

فصل هفتم: بازارهای کار و آینده کار

بخش پنجم آیا درباره نابرابری یک «اجماع جدید» شکل گرفته است؟

بخش هشتم: آیا درباره نابرابری یک «اجماع جدید» شکل گرفته است؟

فصل نهم: دولت رفاه

فصل دهم: پرداختن به بحران یادگیری: اجماعی نوظهور

بخش ششم: اقلیم، محیط زیست و پایداری

فصل یازدهم: اقلیم و محیط زیست: آنچه می دانیم و آنچه باید بدانیم

فصل دوازدهم: مقابله با تغییر اقلیم در کشورهای با درآمد کم و متوسط

پیشگفتار

سخن انجمن مدیریت سبز ایران

چرا «اجماع لندن» را منتشر کردیم؟

ما در انجمن مدیریت سبز ایران بر این باوریم که جهان در آستانه‌ی یک دگرگونی عمیق و برگشت‌ناپذیر قرار دارد؛ دگرگونی‌ای که نه تنها مناسبات محیط‌زیستی، بلکه منطق رشد اقتصادی، قواعد تجارت جهانی، شیوه حکمرانی، بازار کار و حتی تعریف «رقابت‌پذیری کشورها» را دگرگون کرده است. تغییرات اقلیمی دیگر یک مسئله محیط‌زیستی صرف نیست؛ بلکه به یکی از تعیین‌کننده‌ترین متغیرهای اقتصاد سیاسی قرن بیست‌ویکم تبدیل شده است. در چنین جهانی، ادامه مسیرهای توسعه‌ای گذشته ممکن نیست. کشورها، بنگاه‌ها و نهادهایی که نتوانند خود را با الزامات اقتصاد کم‌کربن، حکمرانی پایدار و عدالت اجتماعی سازگار کنند، به تدریج از زنجیره‌های ارزش جهانی، بازارهای صادراتی، جریان سرمایه و حتی مشروعیت سیاست‌گذاری حذف خواهند شد.

انتشار کتاب «اجماع لندن: اصول اقتصادی برای قرن بیست‌ویکم» پاسخی آگاهانه و مسئولانه به همین واقعیت است.

چرا این کتاب مهم است؟

«اجماع لندن» روایت یک چرخش فکری جهانی است؛ چرخشی که پس از دهه‌ها تجربه سیاست‌های بازارمحور ساده‌انگارانه، اکنون بر این نکته تأکید دارد که:

- رشد اقتصادی بدون توجه به محیط‌زیست پایدار نیست؛
- عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری پیش‌شرط ثبات اقتصادی است؛
- دولت هوشمند، نهادهای توانمند و سیاست صنعتی نوین، لازمه رقابت‌پذیری‌اند؛
- و مهم‌تر از همه، اقتصاد آینده بدون مدیریت کربن، امکان حضور در بازارهای جهانی را نخواهد داشت.

این کتاب نشان می‌دهد که چگونه مفاهیمی مانند:

- قیمت‌گذاری کربن،
- سیاست صنعتی سبز،
- عدالت اقلیمی،



- پوشش همگانی سلامت،
- بحران یادگیری،
- و سازوکارهایی نظیر CBAM (سازوکار تعدیل کربن در مرزها) به اجزای اصلی تصمیم‌گیری اقتصادی دولت‌ها و بنگاه‌ها تبدیل شده‌اند.

چرا همه باید این کتاب را بخوانند؟

این کتاب تنها برای اقتصاددانان نوشته نشده است.

این کتاب برای آینده ایران ترجمه و تقریر شده است.

- برای سیاست‌گذاران، زیرا بدون درک این تحولات، سیاست‌گذاری اقتصادی به بن‌بست خواهد رسید.
- برای بنگاه‌ها و صادرکنندگان، زیرا بدون مدیریت کربن، ردپای محیط‌زیستی و انطباق با قواعد جدید تجارت جهانی، حضور پایدار در بازارهای بین‌المللی ممکن نخواهد بود.
- برای دانشجویان و مدیران، زیرا نسل جدید حکمرانی و مدیریت، نیازمند زبان مشترکی میان اقتصاد، محیط‌زیست و توسعه است.
- و برای نسل جوان، زیرا آینده شغلی، رفاهی و زیست‌محیطی آنان در گرو تصمیم‌هایی است که امروز گرفته می‌شود.

نسبت این کتاب با تغییرات اقلیمی و اقتصاد ایران

ایران، همچون بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در نقطه‌ای حساس قرار دارد. از یک‌سو با چالش‌های رشد اقتصادی، اشتغال، بهره‌وری و نابرابری مواجه است؛ و از سوی دیگر با فشارهای فزاینده اقلیمی، محدودیت منابع، بحران آب، آلودگی هوا و الزامات جدید تجارت جهانی.

پیام روشن این کتاب آن است که:

رشد اقتصادی بدون توجه به اقلیم، نه ممکن است و نه ماندگار.

اقتصاد جهانی در حال حرکت به سمت اقتصاد کم‌کربن است و ابزارهایی مانند CBAM، افشای کربن، استانداردهای ESG و مالیات‌های زیست‌محیطی، دیگر انتخاب نیستند؛ واقعیت‌اند. کشوری که این قواعد را درک نکند و خود را با آنها تطبیق ندهد، عملاً از آینده اقتصاد جهانی کنار گذاشته خواهد شد.

چرا انجمن مدیریت سبز ایران این کتاب را منتشر می‌کند؟

ما این کتاب را منتشر کرده‌ایم تا:

- زبان اقتصاد جهانی جدید را به زبان سیاست‌گذاری و مدیریت ایرانی ترجمه کنیم؛
- پلی میان دانش اقتصاد، حکمرانی سبز و عمل بنگاهی بسازیم؛
- و نشان دهیم که مدیریت سبز، نه یک دغدغه لوکس، بلکه شرط بقا و پیشرفت کشور است.

این پیشگفتار دعوتی است به گفت‌وگو، بازاندیشی و اقدام. دعوتی برای آن‌که ایران، بنگاه‌های ایرانی و مدیران ایرانی، نه تماشاگر تحولات جهانی، بلکه کنشگر هوشمند آن باشند. این اثر ترجمه‌ی کامل کتاب «اجماع لندن» نیست، بلکه برگزیده‌ای هدفمند و مسئله‌محور از آن است. رویکرد ما از این باور ناشی می‌شود که ترجمه‌ی صرف و کامل یک متن علمی بین‌المللی، بدون توجه به شرایط خاص اقتصادی، نهادی و اقلیمی ایران، لزوماً به تولید دانش کاربردی برای سیاست‌گذاری و مدیریت کشور منجر نمی‌شود. از این‌رو، بخش‌هایی از کتاب انتخاب و ترجمه شده‌اند که بیشترین ارتباط مستقیم با مسائل امروز ایران — از جمله نابرابری، بازار کار، دولت رفاه، سیاست صنعتی، بهره‌وری، سرمایه انسانی و به‌ویژه پیوند اقتصاد و تغییرات اقلیمی — دارند. هدف این انتخاب آگاهانه، بومی‌سازی اندیشه‌ها و فراهم کردن ابزاری تحلیلی برای تصمیم‌گیران، مدیران و کنشگران اقتصادی است؛ نه بازتولید کامل یک متن مرجع. به بیان دیگر، این ترجمه تلاشی است برای تبدیل «دانش جهانی» به «فهم و عمل ملی».

انجمن مدیریت سبز ایران

محمدحسن امامی

پاییز ۴۰۴

فصل اول

بخش آغازین

“Towards a London Economic Consensus an introduction”

مقدمه

یک روایت خلاصه شده از تاریخ فکری قرن بیستم می گوید که پس از رکود بزرگ، اندیشه کینزی در کشورهای صنعتی مسلط شد و سپس در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ جای خود را به چیزی داد که «نولیبرالیسم» نام گرفت. نولیبرالیسم نیز فشرده ترین بیان خود را در همان ده فرمان یا اصول ده گانه ای یافت که اقتصاددان انگلیسی، جان ویلیامسون، آن را در سال ۱۹۹۰ زیر عنوان «اجماع واشنگتن» منتشر کرد.

اما این روایت ساده شده، کاملاً دقیق نیست. مثلاً در روایت متداول گفته می شود کینزیسم رویکردی «پیشرو» بود و نولیبرالیسم «محافظه کار»، و اولی طرفدار مداخله گری و دومی طرفدار بازارهای آزاد. در واقع، کینزیسم بیشتر بر مدیریت کلان اقتصادی تمرکز داشت، در حالی که نولیبرالیسم عمدتاً درباره مقررات زدایی خرد بود. هر دو جریان نیز در کشورهای مختلف، در کنار سیاست هایی بسیار متفاوت اجرا شدند:

- در آمریکا همزمان با نولیبرالیسم، سیاست های انبساطی و کسری بودجه بزرگ وجود داشت،
- و در بریتانیا تحت تاچر، عکس آن یعنی سیاست های انقباضی دنبال شد. بنابراین هیچ کدام «یک بسته واحد و منسجم» نبودند.

با این همه، اجماع واشنگتن بسیار تأثیرگذار شد. در دهه ۱۹۹۰، این دیدگاه به اصلی‌ترین چارچوب سیاستگذاری برای کشورهای در حال توسعه تبدیل شد. صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی از آن حمایت کردند، و کاهش کسری، آزادسازی تجارت، و مقررات‌زدایی به پیش‌شرط دریافت کمک‌های اقتصادی تبدیل شد. سقوط دیوار برلین نیز موجب شد کشورهای تازه‌استقلال‌یافته اروپای شرقی مشتاقانه این الگو را بپذیرند.

اما با گذشت زمان مشخص شد که اگرچه اجماع واشنگتن در گسترش جهانی‌سازی و کاهش تورم جهانی نقش داشت، بسیاری پرسش‌های اساسی را بی‌پاسخ گذاشت—از جمله اینکه چه نوع جامعه‌ای پس از این سیاست‌ها شکل خواهد گرفت. در سال ۲۰۲۳، گروهی از پژوهشگران اقتصادی در LSE گرد هم آمدند تا بررسی کنند که برای قرن بیست‌ویکم، آیا می‌توان مجموعه جدیدی از اصول اقتصادی، چیزی مانند یک «اجماع لندن»—صورت‌بندی کرد. هیچ چارچوب از پیش تعیین‌شده‌ای تحمیل نشد، اما هدف این بود که اصول و درس‌هایی تازه برای سیاستگذاری استخراج شود. در فاصله میان اجماع واشنگتن و امروز، جهان دگرگون شده است:

- فروپاشی جهان شوروی،
 - ظهور چین به‌عنوان قدرت اقتصادی،
 - و پذیرش روزافزون واقعیت تغییرات اقلیمی، تنها چند نمونه‌اند.
- اکنون فرصت آن است که ببینیم کدام توصیه‌های آن اجماع پابرجا مانده و کدام‌ها ناقص یا اشتباه بوده‌اند.
- بطور خلاصه، نویسندگان در آغاز این فصل می‌گویند:**

- روایت سنتی از گذار «کینزی → نولیبرال → اجماع واشنگتن» خیلی ساده‌سازی شده است.
- بسیاری از مفروضات آن دیدگاه‌ها—مخصوصاً درباره نقش بازارها—امروز ناکافی‌اند.

- دستاوردهای اجماع واشنگتن مهم بوده، اما مشکلات بزرگی مانند نابرابری، فروپاشی اجتماعی محلی، و اثرات جهانی تغییرات اقلیمی را نادیده گرفت.
 - حالا باید **اجماع جدیدی** بازتعریف شود که با دنیای پس از چین، پس از بحران مالی، و در عصر تغییرات اقلیمی سازگار باشد.
- جان مینارد کینز جمله‌ای معروف دارد: «این ایده‌ها هستند، نه منافع تثبیت‌شده، که می‌توانند برای خیر یا شر خطرناک باشند.» این گفته در تأمل درباره نقش رویکردهای سیاستی و پارادایم‌های فکری در شکل‌دادن به جهانی که در آن زندگی می‌کنیم، معنای ویژه‌ای دارد.
- ایده‌های جدید درباره سیاست‌گذاری اقتصادی تنها تا حدی مبتنی بر شواهداند؛ زیرا این ایده‌ها می‌کوشند جهانی را شکل دهند که هنوز وجود ندارد. بنابراین، به ترکیبی از منطق، شواهد و تخیل متکی هستند. هیچ «معمار کلانی» وجود ندارد که مسیر تکاملی جهان را تعیین کند؛ تغییرات بر اثر آزمون و خطا و البته بخت و اقبال شکل می‌گیرند. جوامع هرگز نتوانسته‌اند نقش شانس را در تعیین سرنوشت خود از میان بردارند.
- امروز فهرست چالش‌های پیش‌رو آسان است: تغییرات اقلیمی، کاهش تنوع زیستی، همه‌گیری‌ها، انواع نابرابری‌ها، پیامدهای ناخواسته فناوری، گسست‌های ژئوپولیتیک و اقتصادی، پوپولیسم و قطبی‌شدن، جنگ در قاره اروپا، و کاهش حمایت از دموکراسی لیبرال. اما آنچه دشوار است، یافتن مجموعه‌ای از ایده‌های نو است که بتواند ما را از میان این چالش‌ها عبور دهد.
- چنین تلاشی ناگزیر در سایه کوشش‌های مشابه گذشته قرار می‌گیرد. بسیاری از تاریخ‌نگاران اندیشه، اجماع پس از جنگ جهانی دوم را شناسایی کرده‌اند؛ اجماعی که نقش بنگاه‌های دولتی، تنظیم‌گری بازار، نهادهای دولت رفاه، و مدیریت تقاضای کینزی را برجسته می‌کرد. وقتی این الگو به جهان در حال توسعه منتقل شد، به معنای اتکای سنگین بر حمایت دولتی (و گاه مالکیت دولتی) از صنایع نوزاد بود، پشت دیوارهای تعرفه‌ای و نرخ ارز کنترل‌شده.
- این رویکرد منتقدانی داشت، اما تا دهه ۱۹۷۰ همچنان مدل مسلط توسعه بود که توسط صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی ترویج می‌شد. این مدل در ژاپن،

سنگاپور، تایوان و کره جنوبی بازدهی خوبی داشت، اما نتایج آن در سایر نقاط جهان متنوع بود. در آمریکای لاتین پس از دوره‌ای از صنعتی‌سازی آسان جایگزینی واردات، رشد اقتصادی فروکش کرد.

دهه ۱۹۷۰ دوره‌ای پرتلاطم بود. رکود تورمی در دموکراسی‌های غربی موجب شد پرسش‌های جدی درباره پارادایم مسلط مطرح شود. ناکامی‌های مدل توسعه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز آشکار شد. اقتصاددانانی همچون «آن کروگر» — که بعداً اقتصاددان ارشد بانک جهانی شد — به فرصت‌های رانتی ناشی از حمایت‌گرایی و مقررات اشاره کردند و فضای فکری تغییر کرد. انتخاب تاچر و ریگان نیز مسیر را عوض کرد؛ هرچند در ایالات متحده برخی تغییرات از دوره کارتر آغاز شده بود. مقررات‌زدایی و آزادسازی تجاری به جریان غالب تبدیل شد.

روایت ساده‌شده‌ای از این تاریخ می‌گوید: **پس از رکود بزرگ → دوره کینزیسم → سپس نولیبرالیسم → سپس اجماع واشنگتن (۱۹۹۰)** اما این روایت ساده، گمراه‌کننده است. کینزیسم بیشتر درباره مدیریت کلان بود و در کنار بازارهای آزاد یا تنظیم‌شده اجرا شد. نولیبرالیسم — تا حدی که یک پارادایم منسجم باشد — بیشتر به مقررات‌زدایی خرد مربوط بود و در کنار سیاست‌های مالی متفاوت (انبساطی در آمریکا، انقباضی در بریتانیا) دنبال شد.

با وجود این پیچیدگی‌ها، **اجماع واشنگتن بسیار تأثیرگذار شد**. در اوایل دهه ۱۹۹۰ به دیدگاه مسلط سیاست توسعه تبدیل شد IMF. و بانک جهانی از آن حمایت کردند و تثبیت مالی، کاهش تعرفه‌ها و مقررات‌زدایی به پیش‌شرط کمک‌های تعدیلی تبدیل شد. پس از سقوط دیوار برلین نیز کشورهای تازه‌استقلال‌یافته به سرعت به این رویکرد پیوستند.

این اجماع بسیاری از ایده‌های مهم را مطرح کرد و بخشی از آن دوام آورد. اما برخی نسخه‌های آن ناقص بود و پرسش‌های مهمی درباره نوع جامعه‌ای که بر اساس این سیاست‌ها شکل خواهد گرفت، بی‌پاسخ گذاشت.

بر همین اساس، در مه ۲۰۲۳ گروهی از اقتصاددانان و دانشمندان علوم اجتماعی در مدرسه اقتصاد لندن (LSE) گرد هم آمدند تا بررسی کنند **در قرن بیست‌ویکم، یک اجماع اقتصادی نوین چه ویژگی‌هایی دارد**. هیچ چارچوب یا دستورالعملی

بر نویسندگان تحمیل نشد. هدف ایجاد «افق فکری جدید» بود. نتیجه این بحث‌ها همین کتاب است.

سؤال بزرگ این است: چه چیزهایی از اجماع واشنگتن پابرجا مانده؟ کدام بخش‌ها باید اصلاح شوند؟ و چه اصولی باید جایگزین آن شوند؟

به زبان مدیریتی

این بخش از فصل می‌گوید:

- سیاستگذاری اقتصادی همیشه ترکیبی از **شواهد، منطق و تخیل** است. آینده ناشناخته است و ایده‌ها باید جهان جدیدی را بسازند.
- جهان امروز با چالش‌های بزرگی روبه‌روست: گرمایش زمین، فروپاشی نظم جهانی، نابرابری، قدرت‌گیری پوپولیسم، جنگ و... بنابراین نیاز به «چارچوب فکری تازه» داریم.
- پس از جنگ جهانی دوم، مدل غالب توسعه این بود: **دولت قوی + حمایت از صنایع + تنظیم بازار + سیاست‌های کینزی** این مدل در شرق آسیا خوب عمل کرد؛ در آمریکای لاتین نه‌چندان.
- در دهه ۱۹۷۰ با بحران اقتصادی و رکود تورمی، رویکردها تغییر کرد. **تاچر و ریگان** نماد این تغییر بودند → حرکت به سمت بازار آزاد، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی.
- در سال ۱۹۹۰ «اجماع واشنگتن» شکل گرفت: دولت کوچک، تجارت آزاد، نظم مالی، کاهش نقش دولت در اقتصاد. این نسخه با حمایت IMF و بانک جهانی جهانی شد.
- اما با گذشت زمان، مشخص شد که این نسخه برای همه کشورها جواب نمی‌دهد و مسائل جدیدی—مثل تغییرات اقلیمی یا نابرابری—را پوشش نمی‌دهد.



- به همین دلیل در سال ۲۰۲۳ در LSE گرد هم آمدند تا اجماع لندن را طراحی کنند: نسخه‌ای به‌روزشده، مناسب دنیای امروز، که هم رشد اقتصادی را ببیند و هم عدالت، پایداری، تکنولوژی و چالش‌های جهانی. این بخش به‌طور خلاصه می‌گوید: اجماع واشنگتن دیگر کافی نیست؛ زمان بازطراحی مدل سیاستگذاری اقتصادی برای قرن ۲۱ رسیده است.

بخش ۲

II. Are paradigms useful?

آیا پارادایم‌ها مفیدند؟

پارادایم‌ها در سیاست اقتصادی نقشی دوگانه ایفا می‌کنند. از یک سو، پارادایم‌ها با ساده‌سازی واقعیت‌های پیچیده، یک چارچوب ذهنی به دست می‌دهند تا سیاستگذاران بتوانند درک کنند که اقتصاد چگونه کار می‌کند. از سوی دیگر، همین ساده‌سازی‌ها می‌توانند موجب خطا شوند، زیرا واقعیت اقتصادی بسیار غنی‌تر، پویاتر و وابسته به شرایط نهادی، تاریخی و اجتماعی است.

در روایت‌های متداول، چنین تصور می‌شود که تاریخ اقتصادی در قالب چند پارادایم کلیدی پیش رفته است: **کینزیسم پس از رکود بزرگ → نولیبرالیسم پس از دهه ۱۹۷۰ → اجماع واشنگتن دهه ۱۹۹۰** اما نویسندگان تأکید می‌کنند که این چارچوب‌های ذهنی اگرچه مفیدند، اما بیش‌ازحد ساده‌سازی شده‌اند.

پارادایم‌های اقتصادی، همچون نقشه، برخی ویژگی‌های کلیدی را برجسته و بقیه را پنهان می‌کنند. هیچ نقشه‌ای نمی‌تواند تمام جزئیات را نشان دهد. بنابراین، پارادایم‌ها برای سازمان دادن به مجموعه پیچیده‌ای از داده‌ها ضروری‌اند و به سیاست‌گذار اجازه می‌دهند روابط علی را شناسایی و اولویت‌بندی کنند.

با این حال، همین پارادایم‌ها خطرناک‌اند، زیرا زمانی که به نسخه‌هایی قطعی و تغییرناپذیر تبدیل شوند، دیگر به جای کمک، مانع می‌شوند. بسیار پیش می‌آید که

پارادایم‌ها از واقعیت‌های در حال تغییر عقب می‌مانند؛ اقتصاد جهانی، فناوری، سیاست و زیست‌محیط تغییر می‌کنند، اما پارادایم‌ها ثابت می‌مانند و این موجب ناکارآمدی و خطا در سیاستگذاری می‌شود.

نویسندگان اشاره می‌کنند که هم پارادایم پس از جنگ جهانی دوم و هم اجماع واشنگتن—دو نمونه مشهور—زمانی مفید بودند، اما هر دو در طول زمان فرسوده شدند، چون نتوانستند بدیل‌هایی متناسب با شرایط جدید ارائه دهند.

بنابراین، سؤال این فصل این نیست که «پارادایم‌ها بدند یا خوب؟» بلکه این است که: **پارادایم‌ها ضروری‌اند، اما باید دائماً بازبینی، نقد و به‌روز شوند.**

پارادایمی مثل اجماع لندن، از این منظر، تلاش دارد مجموعه‌ای از اصول کلی ارائه دهد، نه نسخه‌های تجویزی مطلق؛ پارادایمی منعطف که بتواند با تغییر شرایط جهان همگام بماند.

به زبان مدیریتی

در این بخش نویسندگان می‌گویند:

- سیاستگذاری بدون یک «نقشه ذهنی» ممکن نیست. انسان برای فهم دنیای پیچیده، نیاز به چارچوب دارد؛ همان چیزی که ما به آن «پارادایم» می‌گوییم.
- پارادایم مثل نقشه است: نقشه کامل نیست، اما بدون نقشه هم راه را پیدا نمی‌کنیم.
- مشکل زمانی پیش می‌آید که یک پارادایم تبدیل شود به «دین» یا «نسخه نهایی».
- وقتی سیاستگذاران فکر کنند که یک نسخه برای همیشه جواب می‌دهد، فاجعه شروع می‌شود.
- مثال‌ها:

- مدل دولت‌محور پس از جنگ جهانی دوم در ابتدا مفید بود، اما با پیچیده شدن اقتصاد جهانی و افزایش ناکارآمدی‌ها، کارایی‌اش کاهش یافت.
- اجماع واشنگتن در دهه ۱۹۹۰ کارآمد بود، اما با بحران‌های مالی، افزایش نابرابری و چالش‌های اقلیمی، اعتبارش آسیب دید.
- نویسندگان می‌گویند: پارادایم نه خوب است و نه بد. مفید است، تا زمانی که آن را نقد کنی و به‌روز نگه داری.

به همین دلیل «اجماع لندن» یک پارادایم جدید نیست که جای قبلی را پاک کند؛ بلکه یک چارچوب منعطف است برای اینکه کشورهای مختلف بتوانند با توجه به شرایط خودشان، بهترین ترکیب سیاستی را پیدا کنند.

بخش ۳

III. Five Core Principles

پنج اصل کلیدی اجماع لندن

نویسندگان در این بخش تأکید می‌کنند که «اجماع لندن» یک نسخه جایگزین برای اجماع واشنگتن نیست؛ بلکه مجموعه‌ای از اصول است که باید سیاست‌گذاری اقتصادی در قرن بیست‌ویکم را هدایت کند. این اصول نه به شکل تجویزی، بلکه به شکل «چارچوب تصمیم‌سازی» ارائه می‌شوند.

اصل اول: توجه به شکست‌های بازار و شکست‌های دولت

رویکرد کلاسیک اقتصاد متکی بر این مفروضه است که بازارها در حالت عادی کارا هستند، مگر آنکه دلیلی روشن برای مداخله وجود داشته باشد. اما نویسندگان استدلال می‌کنند که:

- در اقتصاد مدرن، شکست بازار بسیار گسترده‌تر، پیچیده‌تر و نظام‌مندتر از آن است که اجماع واشنگتن تصور می‌کرد.

- در عین حال، دولت نیز ممکن است دچار ناکارآمدی شود؛ فساد، بوروکراسی ناکارآمد، ضعف نهادی، یا مداخلات غلط.
- بنابراین، نه بازار همیشه برتر است، نه دولت؛ تحلیل باید موردی، مبتنی بر شواهد و با توجه به جغرافیا، تاریخ و ظرفیت نهادی باشد.

اصل دوم: اهمیت توزیع، نه فقط کارایی

- اجماع واشنگتن بر «بزرگ کردن کیک» پیش از «تقسیم کیک» تأکید داشت. اما اکنون شواهد نشان می‌دهد که:
- نابرابری بالا می‌تواند رشد را کاهش دهد.
 - ضربه‌های اقتصادی اثرات محلی و اجتماعی سنگینی دارند.
 - سیاست‌های صرفاً بازارمحور می‌توانند موجب گسست اجتماعی شوند.
- اجماع لندن می‌گوید: توزیع منصفانه بخشی از کارایی است، نه جدا از آن.

اصل سوم: نقش حیاتی دولت در شکل دادن مسیر توسعه

Shaping, not just fixing

- در اجماع واشنگتن، دولت تنها زمانی وارد عمل می‌شد که «بازار خراب شده باشد. در اجماع لندن:
- دولت باید مسیر توسعه را هدایت کند، به‌ویژه در حوزه‌هایی مثل فناوری سبز، آموزش، زیرساخت‌ها، سلامت و نوآوری.
 - دولت تنها «ترمیم‌گر» نیست؛ توانمندساز و تسهیل‌کننده نیز هست.
- این رویکرد به مدل‌های توسعه شرق آسیا نزدیک‌تر است.

اصل چهارم: اهمیت سیاست به‌مثابه فرآیند، نه فقط محتوا

در گذشته تمرکز بر «فهرست سیاست‌ها» بود. اما شواهد نشان می‌دهد:

- آنچه مهم‌تر است چگونگی اجرای سیاست، ظرفیت دولت، و مشارکت ذی‌نفعان است.
- دو کشور که سیاست یکسانی را اجرا می‌کنند، ممکن است نتایج کاملاً متفاوتی بگیرند.
- از این رو، دولت باید یادگیرنده، تطبیق‌پذیر و پاسخگو باشد.
- اصل پنجم: نیاز به نگاه جهانی به چالش‌های جهانی
- جهان امروز با مسائلی روبه‌روست که ماهیت فرامرزی دارند:

- تغییرات اقلیمی
 - زنجیره‌های تأمین جهانی
 - مهاجرت
 - امنیت غذایی
 - بحران‌های مالی
 - پاندمی‌ها
- هیچ کشوری even—بزرگ‌ترین اقتصادها—نمی‌تواند به‌تنهایی با این مسائل مقابله کند. بنابراین، همکاری جهانی، نهادهای بین‌المللی توانمند، و هماهنگی سیاستی ضروری است.

به زبان مدیریتی

- در این بخش نویسندگان می‌گویند: «اجماع لندن» ۵ اصل دارد که سیاستگذاری آینده باید روی آن‌ها بنا شود. این اصول مثل چراغ‌قوه‌اند، نه نسخه درمان.
- اصل ۱—بازار همیشه کافی نیست؛ دولت هم همیشه درست عمل نمی‌کند.

در دنیای امروز:

- بازارها ممکن است شکست بخورند (مثلاً در محیط‌زیست، رقابت، فناوری، سلامت).
- اما دولت هم ممکن است اشتباه کند.

بنابراین سیاستگذاری باید هوشمندانه باشد: نه دولت بزرگ؛ نه دولت کوچک. دولت کارآمد.

اصل ۲ — عدالت اجتماعی بخشی از کارایی اقتصادی است.

برخلاف نسخه‌های قدیمی که می‌گفتند «اول رشد، بعد عدالت»، این کتاب می‌گوید:

- بدون عدالت، رشد پایدار نیست.
- نابرابری زیاد، رشد و ثبات اجتماعی را تهدید می‌کند.
- پس عدالت یک هزینه نیست؛ سرمایه است.

اصل ۳ — دولت باید آینده‌ساز باشد، نه فقط آتش‌نشان.

- در مدل قدیمی، دولت فقط وقتی وارد می‌شد که بازار خراب شده بود. امروز:
- دولت باید سرمایه‌گذاری کند، نوآوری را تحریک کند، آموزش را ارتقا دهد، و مسیر فناوری سبز را شکل دهد.

این همان کاری است که کشورهای موفق شرق آسیا انجام دادند.

اصل ۴ — سیاست خوب یعنی اجرای خوب، نه فقط طراحی خوب.

بسیاری از کشورها بهترین سیاست‌ها را روی کاغذ دارند، اما اجرا خراب می‌شود. پس سؤال اصلی این است:

آیا دولت ظرفیت دارد؟ آیا یاد می‌گیرد؟ آیا با جامعه گفت‌وگو می‌کند؟

اصل ۵ — چالش‌های بزرگ امروز جهانی‌اند و نیاز به راه‌حل جهانی دارند.

هیچ کشوری نمی‌تواند به تنهایی:

- بحران اقلیم
 - بحران مالی
 - پاندمی
 - اختلال زنجیره تأمین
- را حل کند.

پس بازسازی همکاری‌های جهانی ضروری است.

بخش ۴

IV. From Principles to Policy

از اصول تا سیاستگذاری

نویسندگان می‌گویند: اصول، زمانی ارزشمند هستند که به تصمیم‌گیری واقعی تبدیل شوند. «اجماع لندن» از نسخه‌های گذشته (به‌ویژه اجماع واشنگتن) فاصله می‌گیرد، زیرا نه فهرستی از سیاست‌های واحد و همگانی، بلکه چارچوبی برای طراحی سیاست ارائه می‌دهد.

۱. مداخله فعالانه در حوزه‌هایی که شکست بازار قطعی است

بازارها در برخی عرصه‌ها عملکرد ضعیفی دارند—به‌ویژه:

- نوآوری و تحقیق و توسعه
- فناوری‌های پاک
- آموزش و مهارت‌آموزی
- سلامت و بیمه‌های اجتماعی
- رقابت و جلوگیری از انحصار

- سیاست‌های اقلیمی و انرژی
- در این حوزه‌ها، سیاست‌های فعالی مانند موارد زیر ضروری‌اند:
- سوبسیدهای تحقیق و توسعه
 - مشوق‌های کربنی
 - تنظیم‌گری هوشمند برای نوآوری
 - سرمایه‌گذاری عمومی در زیرساخت‌های دیجیتال و سبز
 - تقویت نظام مالیاتی و بیمه‌ای برای پوشش دادن ریسک‌های جدید
- این مداخله نه از جنس دولت‌گرایی سنگین است و نه بازارمحوری کامل؛ بلکه مبتنی بر شواهد، تطبیق‌پذیری و یادگیری است.

۲. طراحی سیاست‌های صنعتی جدید Industrial Policy

نویسندگان تصریح می‌کنند که سیاست صنعتی سنتی—یعنی حمایت دائمی از صنایع نوزاد پشت دیوار تعرفه—دیگر مناسب نیست. اما سیاست صنعتی جدید بر پایه‌های زیر است:

- رقابت‌پذیری جهانی
 - یادگیری از بازار
 - تعامل دولت-بخش خصوصی
 - حذف حمایت از صنایع ناکارآمد
 - تمرکز بر «بخش‌های دارای اثرات خارجی بالا» مانند انرژی پاک، نیمه‌رساناها، سلامت، داده و AI
- بنابراین، دولت نقش «هم‌معمار» اقتصاد آینده را دارد.

۳. تقویت سرمایه انسانی و مهارت با نگاه به آینده

نویسندگان تأکید می‌کنند:

- آینده اقتصاد جهانی، مبتنی بر مهارت‌های شناختی، دیجیتال و سبز خواهد بود.
 - بنابراین سرمایه‌گذاری در آموزش—از دوران کودکی تا آموزش فنی و حرفه‌ای—یک «الزام راهبردی» است، نه هزینه اجتماعی.
- سیاستگذاری باید توجه کند که:

- آموزش باکیفیت
 - مداخله زودهنگام
 - دسترسی برابر
 - همکاری با شرکت‌ها
 - یادگیری مادام‌العمر
- همه بخشی از توسعه پایدارند.

۴. تمرکز بر تاب‌آوری اقتصادی Resilience

یکی از درس‌های دوران COVID-19 و اختلالات زنجیره تأمین این بود که:

بازارها ممکن است کارا باشند، اما در برابر شوک‌ها تاب‌آور نیستند.

بنابراین سیاست‌های زیر ضروری‌اند:

- امنیت انرژی
- امنیت غذایی
- ذخایر استراتژیک
- شبکه‌های سلامت عمومی
- نظام‌های بیمه اجتماعی مقاوم
- تنوع‌بخشی زنجیره‌های تأمین

تاب‌آوری یک «کالای عمومی» است و بازار قادر به تولید آن به‌اندازه کافی نیست.

۵. اهمیت سیاست خارجی اقتصادی و نقش نهادهای بین‌المللی

در جهانی که با بحران‌های فرامرزی مواجه است، سیاستگذاری داخلی نمی‌تواند جدا از سیاست خارجی باشد. اجماع لندن تأکید می‌کند بر:

- همکاری در سیاست اقلیمی
- اصلاح سازمان‌های جهانی (مثل IMF ، WTO)
- مدیریت جریان‌های سرمایه
- سیاست‌های هماهنگ برای نابرابری جهانی
- استانداردهای جهانی فناوری و داده
- همکاری برای امنیت سلامت جهانی
- جهان نیازمند «تهادهای چندجانبه نیرومندتر» است.

۶. طراحی سیاست با مشارکت جامعه

سیاستگذاری مؤثر مستلزم اعتماد عمومی است. برای همین موضوعاتی مانند:

- شفافیت
- مشارکت شهروندان
- اقناع اجتماعی
- همکاری با جامعه مدنی
- گفت‌وگوی کارشناسی
- برای موفقیت سیاست‌ها ضروری‌اند.

به زبان مدیریتی

نویسندگان بخش ۴ را این گونه توضیح می دهند: «این ۵ اصل را چگونه باید به سیاست واقعی تبدیل کنیم؟» پاسخ در چند محور کلیدی است:

۱. هر جا بازار به تنهایی جواب نمی دهد، دولت باید وارد شود—اما هوشمندانه. مثلاً در:

- انرژی پاک
- نوآوری
- آموزش
- سلامت

• پایداری زیست محیطی

بازار به تنهایی کافی نیست. پس دولت باید کمک کند، اما نه با دخالت های غیرمنطقی؛ بلکه با ابزارهای دقیق و علمی.

۲. سیاست صنعتی باید مدرن و منعطف باشد.

نه مثل گذشته که:

- صنعت ناکارآمد را با سوبسید زنده نگه دارند
- انحصار ایجاد کنند
- رقابت را خفه کنند

بلکه باید:

- از صنایع آینده حمایت شود
- همکاری دولت-بخش خصوصی برقرار شود
- صنایع ناکارا سریعاً کنار گذاشته شوند
- تمرکز روی انرژی سبز، نیمه رسانا، فناوری پزشکی، AI و داده باشد

۳. سرمایه‌گذاری روی مردم مهم‌تر از هر چیز است.

آموزش، مهارت، تربیت نیروی انسانی آینده‌محور
هسته اصلی اجماع لندن است.

۴. اقتصاد باید در برابر شوک‌ها مقاوم باشد.

یعنی:

- امنیت غذایی
- امنیت انرژی
- پایداری زنجیره‌های تأمین
- نظام سلامت مقاوم
- بیمه اجتماعی جامع
- بدون تاب‌آوری، رشد پایدار نیست.

۵. سیاست اقتصادی در قرن ۲۱ جهانی است.

مسائل بزرگ امروز:

- اقلیم
- سلامت
- پول
- فناوری
- مهاجرت
- زنجیره تأمین

همه فرامیزی‌اند. پس همکاری بین‌المللی دیگر «انتخاب» نیست؛ **ضرورت** است.

۶. اجرای سیاست مهم‌تر از طراحی آن است.

بدون:

- اعتماد
 - شفافیت
 - مشارکت جامعه
 - اقناع مردم
- هیچ سیاستی موفق نمی‌شود.

بخش ۵

V. Concluding Comments

سخن پایانی

نویسندگان در جمع‌بندی تأکید می‌کنند که جهان امروز با چالش‌هایی روبه‌روست که بسیار پیچیده‌تر از فضای فکری دهه ۱۹۸۰ است؛ دوره‌ای که اجماع واشنگتن شکل گرفت. از این‌رو، تلاش برای تعریف یک «اجماع جدید» نه یک تمرین نظری انتزاعی، بلکه ضرورتی عملی برای هدایت سیاست‌گذاری در قرن بیست‌ویکم است. در فضای امروز:

- زنجیره‌های تأمین جهانی شکننده شده‌اند،
 - بحران‌های زیست‌محیطی شدت یافته‌اند،
 - فناوری‌های تحول‌آفرین (مانند هوش مصنوعی و اقتصاد داده) چهره اقتصاد را تغییر می‌دهند،
 - نابرابری‌ها شکل‌های جدیدی یافته‌اند،
 - و ساختار ژئوپولیتیک جهان چندقطبی و بحرانی شده است.
- بنابراین، ادامه کار با نسخه‌های قدیمی ممکن نیست. سیاست‌گذاری نیازمند چارچوبی نو است که بر اصولی محکم و در عین حال منعطف بنا شده باشد.
- نویسندگان تأکید می‌کنند که:
- «اجماع لندن» یک طرح جامع یا نسخه واحد برای همه کشورها نیست.

- بلکه «مجموعه‌ای از ایده‌ها، اصول و خطوط راهنما» است که می‌تواند به‌طور بومی و با توجه به شرایط هر کشور به سیاست تبدیل شود.
 - مشارکت سیاستگذاران، دانشگاهیان، و جامعه مدنی برای عملی شدن این چارچوب ضروری است.
 - این کتاب نه نقطه پایان، بلکه آغاز یک روند فکری و سیاستی است که باید در آینده تکامل یابد.
- در پایان، نویسندگان می‌گویند: تنها زمان نشان خواهد داد که آیا ایده‌های این کتاب می‌توانند آزمون واقعیت را تاب آورند و بر سیاستگذاری جهانی اثر بگذارند یا نه. هدف ما ایجاد بحث، تبادل نظر و بازاندیشی در نسخه‌های قدیمی بوده است—و این خود یک گام اساسی است.

زبان مدیریتی

این بخش فصل یک پیام مهم دارد: دنیا تغییر کرده، پس سیاستگذاری هم باید تغییر کند. اجماع واشنگتن مخصوص دهه ۱۹۸۰ بود:

- جهانی با تجارت رو به گسترش،
- جهانی بدون بحران اقلیمی،
- جهانی بدون فناوری‌های مخرب،
- جهانی با نظم تک‌قطبی.

اما امروز:

- تغییرات اقلیمی جدی است،
- زنجیره تأمین جهانی آسیب‌پذیر است،
- نابرابری‌ها تهدیدکننده‌اند،
- کشورهای جهان چندقطبی شده‌اند،

- و فناوری (به‌ویژه داده و هوش مصنوعی) اقتصاد را از ریشه تغییر داده است.
 - بنابراین، سیاستگذاری جدید نیاز به **چارچوب جدید** دارد. «اجماع لندن» می‌گوید:
 - ما نسخه تجویزی نمی‌دهیم.
 - ما «اصول» می‌دهیم.
 - کشورها باید این اصول را متناسب با شرایط خودشان اجرایی کنند.
- این اصول شامل:
- نقش فعال اما کارآمد دولت،
 - اهمیت عدالت به‌مثابه بخشی از کارایی،
 - نگاه جهانی به بحران‌های جهانی،
 - نگاه آینده‌ساز به سیاست‌های صنعتی،
 - تمرکز بر تاب‌آوری،
 - و سرمایه‌گذاری جدی در مهارت و آموزش است.
- در پایان، نویسندگان می‌گویند: **این کتاب آغاز گفت‌وگوست، نه پایان آن .**
- واقعیت آینده مشخص می‌کند که این اجماع تا چه اندازه موفق خواهد بود.

نوآوری و بهره‌وری و رشد پایدار

INNOVATION AND PRODUCTIVITY

۲- تقویت رشد بهره‌وری سبز و فراگیر

Fostering Green and Inclusive Productivity Growth

این فصل، ایده‌های اصلی پایه‌گذار پارادایم رشد شومپیتری را توضیح می‌دهد و نشان می‌دهد چگونه این پارادایم، چشم‌اندازی تازه برای درک عوامل و پیامدهای فرایند رشد ارائه می‌کند. شومپیتر نسبت به آینده سرمایه‌داری بدبین بود. او معتقد بود سرمایه‌داری محکوم به شکست است، زیرا به‌نظر او جلوگیری از آن ممکن نیست که شرکت‌های مسلط، نوآوری‌های جدید را—چه به‌طور مستقیم و چه از طریق بهره‌برداری از ارتباطات سیاسی خود با مقامات دولتی—مسدود کنند. این فصل با استفاده از لنزهای پارادایم شومپیتری، دوباره به مباحث سیاست‌گذاری رشد می‌پردازد و همچنین نگاه تازه‌ای به سرمایه‌داری و توانایی آن برای آشتی دادن وعده رفاه پایدار با ضرورت رشد سبزتر و فراگیرتر ارائه می‌کند. ما استدلال می‌کنیم که عملکرد درست یک اقتصاد مبتنی بر نوآوری و تخریب خلاق، بر پایه مثلی متشکل از سه بازیگر استوار است: ۱- بنگاه‌ها که نوآوری می‌کنند، ۲- دولت که وظیفه تنظیم‌گری و سرمایه‌گذاری دارد، ۳- و جامعه مدنی که نقش «ناظر» و «بازدارنده» را ایفا می‌کند تا بنگاه‌ها و دولت را وادار سازد مسیر درست را دنبال کنند.

بخش دوم

II – The Schumpeterian Paradigm

پارادایم شومپتتری

پارادایم شومپتتری بر این ایده استوار است که نوآوری موتور اصلی رشد اقتصادی است و این فرایند از طریق مکانیزم «تخریب خلاق» رخ می‌دهد؛ یعنی:

- نوآوران جدید وارد بازار می‌شوند،
- فناوری‌های قدیمی را کنار می‌زنند،
- شرکت‌های مسلط را به چالش می‌کشند،
- و در نتیجه بهره‌وری کل اقتصاد بالا می‌رود.

به تعبیر شومپتر، رشد اقتصادی پدیده‌ای پویا، رقابتی و مبتنی بر ورود و خروج بنگاه‌هاست، نه صرفاً انباشت سرمایه.

نویسندگان توضیح می‌دهند که این پارادایم چند پیام کلیدی برای فهم رشد دارد:

۱. نوآوری پدیده‌ای درون‌زا است، نه بیرونی

در مدل‌های نئوکلاسیک، رشد بلندمدت عمدتاً از «بیرون» می‌آید (مثلاً پیشرفت علمی جهانی). اما در پارادایم شومپتتری، رشد نتیجه:

- تصمیم بنگاه‌ها
 - رقابت
 - سیاست‌های دولت
 - و انگیزه سود ناشی از نوآوری
- است.

نوآوری خودفرایند رشد است، نه معلول عوامل بیرونی.

۲. نوآوری مستلزم «رانت نوآوری» است

برای اینکه بنگاه‌ها نوآوری کنند، باید بتوانند بخشی از منافع آن را حفظ کنند؛ بنابراین:

- برخی رانت‌ها مثبت و ضروری‌اند (Innovation Rents)،
 - اما اگر بیش از حد بزرگ شوند، تبدیل به رانت بد می‌شوند که مانع ورود رقبا و نوآوری بعدی است.
- این همان «پارادوکس شومپتری» است:
- اقتصاد برای رشد به رانت نیاز دارد، اما رانت بیش از حد رشد را خفه می‌کند.

۳. نقش کلیدی رقابت و ورود بنگاه‌های جدید

پارادایم شومپتری پیش‌بینی می‌کند:

- هرچه رقابت بیشتر باشد،
 - شرکت‌ها بیشتر تحریک می‌شوند نوآوری کنند تا عقب نمانند.
- هرچه ورود شرکت‌های جدید آسان‌تر باشد،
 - تخریب خلاق سریع‌تر رخ می‌دهد.

بنابراین سیاست‌هایی مانند:

- حذف موانع ورود
- اجرای قوانین ضدانحصار
- افزایش رقابت در بازارهای دیجیتال برای رشد ضروری هستند.

۴. تنوع و تفاوت میان کشورها

یکی از نکاتی که نویسندگان شرح می‌دهند این است که:

- در کشورهای نزدیک به «مرز فناوری» frontier، رشد مبتنی بر نوآوری مرزی است؛
- اما در کشورهای عقب‌تر، رشد ابتدا از تقلید و جذب فناوری موجود آغاز می‌شود. پس نسخه واحد وجود ندارد.

۵. نیاز به سیاست صنعتی پویا و تعامل فعال دولت

در نگاه شومپتتری:

- دولت باید انگیزه‌ها را طوری تنظیم کند که تعادل میان رانت و رقابت حفظ شود.
 - دولت باید زیرساخت، آموزش و چارچوب‌های رقابتی را تقویت کند.
 - دولت باید «تسهیل‌گر» باشد، نه مالک همه‌چیز.
- این نقش دولت در تضاد با رویکرد اجماع واشنگتن است که بیشتر بر مقررات‌زدایی و کوچک‌سازی تأکید داشت.

۶. اهمیت سرمایه انسانی، آموزش و تحقیق

پارادایم شومپتتری بیان می‌کند:

- کشورهایی که به مرز فناوری نزدیک‌تر هستند، نیاز بیشتری به تحقیق و توسعه (R&D)، آموزش عالی و مهارت‌های تخصصی دارند.
- این عامل توضیح می‌دهد چرا برخی کشورها در دام درآمد متوسط گیر می‌کنند.

در نتیجه: پارادایم شومپتتری یک لنز جدید برای فهم رشد، رقابت، سیاست صنعتی و نوآوری فراهم می‌کند و نشان می‌دهد که چگونه می‌توان رشد را همزمان «سبزتر» و «فراگیرتر» کرد.

به زبان مدیریتی

پارادایم شومپیتری یعنی چه؟

به زبان ساده: رشد اقتصادی یعنی «جایگزینی چیزهای بهتر به جای چیزهای قدیمی»
این فرایند را شومپیتری‌ها **تخریب خلاق** می‌نامند. به این معنی که:

- شرکت‌های جدید وارد می‌شوند،
 - محصولات بهتر می‌سازند،
 - شرکت‌های قدیمی که عقب‌مانده‌اند کنار می‌روند.
- این رفت‌وآمد بنگاه‌هاست که اقتصاد را جلو می‌برد.

پیام‌های اصلی این بخش

(۱) موتور رشد = نوآوری

دیگر انباشت سرمایه یا ساخت‌وساز یا خرید ماشین‌آلات نیست. موتور اصلی رشد در دنیای امروز: **ایده‌های جدید + محصولات جدید + فناوری جدید**.

(۲) برای نوآوری، بنگاه‌ها باید «سود نوآوری» داشته باشند

اگر بنگاه نداند که سودش از نوآوری حفظ می‌شود، نوآوری نمی‌کند. اما اگر خیلی انحصار داشته باشد، باز هم نوآوری نمی‌کند!

پس نیازمند تعادلیم:

- نه بازار کاملاً آزاد = انحصار بزرگ
 - نه دولت کاملاً دخیل = فساد و ناکارآمدی
- بلکه **بازاری با رقابت کافی و دولت هوشمند**.

۳) کشورها باهم فرق دارند

- کشورهای ثروتمند → باید نوآوری مرزی کنند
 - کشورهای در حال توسعه → ابتدا باید فناوری را «جذب» و «کپی» کنند
- این یعنی یک نسخه واحد رشد برای همه کشورها وجود ندارد.

۴) دولت نقش مهمی دارد

نه برای کنترل همه چیز، بلکه برای:

- حمایت از R&D
 - تقویت رقابت
 - جلوگیری از انحصار
 - ایجاد زیرساخت
 - تربیت نیروی انسانی متخصص
- دقیقاً برخلاف نسخه ساده‌انگارانه اجماع واشنگتن.

بخش سوم

III – Competition and Industrial Policy

رقابت و سیاست صنعتی

در چارچوب شومپیتری، رقابت و سیاست صنعتی دو مؤلفه مکمل‌اند. رقابت، انگیزه نوآوری را برای بنگاه‌ها فراهم می‌کند، در حالی که سیاست صنعتی می‌تواند محیطی ایجاد کند که بنگاه‌ها بهتر بتوانند نوآوری کنند، وارد بازار شوند و با بنگاه‌های مسلط رقابت کنند.

نویسندگان در این بخش چند محور کلیدی را توضیح می‌دهند:

۱. رقابت چگونه نوآوری را تقویت می کند؟

مطابق پارادایم شومپیتری، وقتی بنگاه‌ها با خطر جابه‌جایی توسط رقبای جدید مواجه هستند:

- انگیزه بیشتری برای سرمایه‌گذاری در نوآوری دارند؛
 - بهره‌وری بالاتر می‌رود؛
 - و تخریب خلاق سرعت می‌گیرد.
- بر اساس شواهد تجربی:

- رقابت در نزدیکی “مرز فناوری” بیشترین اثر مثبت را دارد.
- کشورهایی که به اقتصادهای پیشرفته نزدیک‌ترند، از رقابت بیشتر سود می‌برند. در مقابل، کشورهایی که هنوز در مرحله «تقلید» هستند، ممکن است نیاز به حمایت هدفمند داشته باشند تا ظرفیت لازم برای ورود به رقابت جهانی را ایجاد کنند.

۲. چرا سیاست صنعتی ضروری است؟

سیاست صنعتی در سنت قدیمی بیشتر به معنای حمایت دائمی از صنایع نوزاد بود، اما در الگوی جدید:

- سیاست صنعتی باید پویا، هدفمند، مشروط به عملکرد و زمان‌دار باشد.
- حمایت دولت باید مشروط به افزایش رقابت و نوآوری باشد، نه جایگزین آن.

این سیاست‌ها شامل:

- حمایت از R&D
- تسهیل ورود بنگاه‌های جدید
- ایجاد زیرساخت‌های فناوری



- مقررات زدایی هوشمند
- قوانین ضدانحصار
- و تنظیم بازارهای دیجیتال است.

۳. مشکل کشورهای در دام درآمد متوسط

بر اساس متن کتاب: کشورهای در حال توسعه‌ای که نتوانند از «جذب فناوری» به «نوآوری مرزی» حرکت کنند، در تله درآمد متوسط گیر می‌افتند. این کشورها معمولاً:

- سیاست رقابتی ناکافی دارند،
 - ورود بنگاه‌های جدید دشوار است،
 - بنگاه‌های مسلط از نفوذ سیاسی برای جلوگیری از اصلاحات استفاده می‌کنند.
- گاهی تنها یک بحران (مثل بحران مالی آسیا ۱۹۹۷) باعث می‌شود این کشورها اصلاحات لازم را انجام دهند. همان اتفاقی که برای کره جنوبی افتاد.

۴. تعامل سیاست صنعتی و رقابت

نویسندگان تأکید می‌کنند:

- رقابت و سیاست صنعتی جایگزین یکدیگر نیستند؛
 - بلکه دو بازوی مکمل برای ایجاد رشد مبتنی بر نوآوری هستند.
- سیاست صنعتی بدون رقابت → ایجاد انحصار و ناکارآمدی. رقابت بدون سیاست صنعتی → ناتوانی کشور در رسیدن به مرز فناوری.

مهم‌ترین پیام این بخش: سیاست صنعتی مؤثر باید رقابت‌زا باشد، نه رقابت‌زدا. و کشورها باید سیاست‌های رقابتی خود را با سطح توسعه و فاصله‌شان از مرز فناوری هماهنگ کنند.

به زبان مدیریتی

پیام اصلی این بخش: برای اینکه کشور رشد کند، باید هم رقابت باشد، هم سیاست صنعتی هوشمند. نه دولت‌گرایی مطلق، نه بازارگرایی مطلق.

۱) رقابت = موتور نوآوری

وقتی شرکت‌ها بدانند:

- رقیب می‌تواند آنها را کنار بزند،
- یا شرکت جدیدی وارد بازار شود،

آنگاه:

- بیشتر نوآوری می‌کنند،
 - بهتر کار می‌کنند،
 - و قیمت و کیفیت برای مردم بهتر می‌شود.
- این یعنی رقابت، موتور تخریب خلاق است.

۲) سیاست صنعتی = کمک برای رسیدن به آینده

اما فقط رقابت کافی نیست. کشور برای اینکه وارد فناوری‌های جدید شود (حوزه‌هایی مثل انرژی سبز، AI، زیست‌پزشکی)، باید:

- زیرساخت بسازد
- آموزش و مهارت توسعه دهد
- از R&D حمایت کند
- موانع ورود را کم کند

یعنی یک سیاست صنعتی جدید و مدرن داشته باشد.

۳) چرا برخی کشورها گیر می‌کنند؟

کشورهایی که فقط فناوری را «کپی» می‌کنند اما نمی‌توانند به «نوآوری» برسند:

- در «دام درآمد متوسط» گیر می‌افتند. چرا؟
 - چون شرکت‌های مسلط اجازه ورود به شرکت‌های جدید را نمی‌دهند.
 - اصلاحات ساختاری انجام نمی‌شود.
 - رقابت کافی نیست.
- کره جنوبی یک مثال است: بحران مالی ۱۹۹۷ باعث شد شرکت‌های بزرگ مجبور به رقابت بین‌المللی شوند و کشور جهش کند.

۴) ترکیب درست چیست؟

نویسندگان می‌گویند:

- سیاست صنعتی باید رقابت ایجاد کند، نه انحصار.
- حمایت باید وقت‌دار و مشروط به عملکرد باشد.
- اگر حمایت از صنعت → بدون رقابت ← می‌شود «رانت بد».

خلاصه مدیریتی:

۱. رقابت → نوآوری را جلو می‌برد
۲. سیاست صنعتی هوشمند → زمینه نوآوری را فراهم می‌کند
۳. بدون یکی، دیگری ناقص است
۴. کشورها باید با توجه به فاصله‌شان از مرز فناوری، سیاست صنعتی متفاوت داشته باشند
۵. هدف نهایی: رشد سبز، نوآورانه و فراگیر

بخش چهارم

IV – The Middle-Income Trap

تله درآمد متوسط

در این بخش، نویسندگان به یک چالش ساختاری مهم اشاره می‌کنند: بسیاری از کشورهای در حال توسعه پس از دوره‌ای از رشد مبتنی بر تقلید فناوری و مزیت دستمزد پایین، در مرحله‌ای از توسعه اقتصادی دچار کندی رشد می‌شوند. این پدیده به عنوان تله درآمد متوسط شناخته می‌شود. این کشورها رشد سریع اولیه را تجربه می‌کنند چون:

- از فناوری کشورهای پیشرفته تقلید می‌کنند،
 - نیروی کار ارزان دارند،
 - و با جذب سرمایه خارجی رقابت‌پذیر می‌شوند.
- اما پس از مدتی:

- مزیت دستمزد پایین از بین می‌رود،
 - فناوری‌های قابل تقلید تمام می‌شود،
 - و اقتصاد نیازمند نوآوری مرزی می‌شود—چیزی که به شدت وابسته به نهادهای قوی، رقابت بالا، آموزش عالی و R&D است.
۱. تفاوت رشد در نزدیکی مرز فناوری

بر اساس یافته‌های نویسندگان: هرچه کشور به «مرز فناوری» نزدیک‌تر شود، رشد آن بیشتر متکی به نوآوری است تا تقلید. و بنابراین رقابت، آموزش عالی و کیفیت نهادها اهمیت بیشتری می‌یابند.

یافته‌ها نشان می‌دهد:

- آموزش دانشگاهی (Tertiary Education) اثر رشد آفرین بیشتری در کشورهای پیشرفته دارد.
- باز بودن اقتصاد و کاهش موانع ورود برای کشورهایی که به مرز نزدیک‌ترند حیاتی‌تر است.
- ۲. نقش «منافع گروه‌های مسلط»

کشورهایی که در تله درآمد متوسط می‌افتند معمولاً با این مشکل مواجه هستند:

- شرکت‌های مسلط از نفوذ سیاسی خود استفاده می‌کنند تا ورود بنگاه‌های جدید را مسدود کنند.
 - همین شرکت‌ها اصلاحات نهادی را نیز بلوکه می‌کنند.
 - نتیجه:
 - رقابت کم
 - نوآوری کم
 - کندی رشد
 - ارتقای ساختاری متوقف می‌شود
- این همان چیزی است که شومپیتر درباره «ترمز نوآوری» توسط بنگاه‌های مسلط هشدار داده بود.

۳. بحران‌ها گاهی باعث رهایی از تله می‌شوند

بنابر متن کتاب: بحران‌ها می‌توانند ساختارهای معیوب را بشکنند و کشور را مجبور به انجام اصلاحات کنند. نویسندگان مثال کلیدی می‌زنند:

- کره جنوبی قبل از بحران آسیایی ۱۹۹۷،
 - بنگاه‌های خانوادگی بزرگ (Chaebols) بسیار محافظه‌کار شده بودند.
 - رقابت کم شده بود.

- نوآوری کند شده بود.
- بحران ۱۹۹۷-۹۸ باعث شد:
- شرکت‌های جدید وارد شوند
- ساختارهای قدیمی اصلاح شود
- و کره بتواند از «کشور مقلد» به کشور نوآور تبدیل شود.

۴. اهمیت سازوکارهای رقابت و اصلاح نهادی

نویسندگان نتیجه می‌گیرند: برای خروج از تله درآمد متوسط، کشور باید:

- رقابت را افزایش دهد
 - اصلاحات نهادی را اجرا کند
 - موانع ورود بنگاه‌های جدید را حذف کند
 - و سیستم آموزشی و زیرساخت نوآوری را عمیقاً تقویت کند
- بدون این اصلاحات، اقتصاد در میانه راه «گیر» می‌کند.

به زبان مدیریتی

معنای تله درآمد متوسط چیست؟

خیلی ساده: کشور تا یک جایی با «کار ارزان» و «کپی‌کاری» رشد می‌کند، ولی بعد از آن گیر می‌افتد چون باید خودش «نوآوری» کند—و برای آن آماده نیست.

چرا کشورها گیر می‌کنند؟

- شرکت‌های بزرگ نمی‌گذارند شرکت‌های جدید وارد شوند.
- سیستم آموزشی ضعیف است.
- رقابت کافی نیست.
- نوآوری کم است.

• دولت اصلاحات را انجام نمی‌دهد چون گروه‌های قدرتمند مانع می‌شوند.
وقتی کشور به «مرز فناوری» نزدیک می‌شود چه می‌شود؟

- دیگر نمی‌توان فقط تکنولوژی را «وارد» یا «کپی» کرد.
 - باید نوآوری مرزی انجام داد.
- و برای اینکار لازم است:

- دانشگاه‌ها قوی باشند
 - شرکت‌ها در تحقیق و توسعه سرمایه‌گذاری کنند
 - رقابت زیاد باشد
 - و بخش خصوصی و دولت تعامل سالم داشته باشند
- بحران‌ها گاهی نجات‌بخش‌اند

گاهی فقط یک شوک بزرگ باعث می‌شود کشور خودش را اصلاح کند. مثلاً:

- بحران ۱۹۹۷ آسیایی → کره جنوبی مجبور به اصلاحات شد →
اقتصادش جهش کرد.

خلاصه مدیریتی: تله درآمد متوسط زمانی اتفاق می‌افتد که:

۱. رقابت کم باشد
۲. شرکت‌های مسلط جلوی ورود جدیدها را بگیرند
۳. آموزش و تحقیق ضعیف باشد
۴. اقتصاد نتواند از کپی‌کاری به نوآوری برسد

راه‌حل:

- افزایش رقابت
- اصلاحات نهادی
- حمایت از نوآوری
- توانمندسازی شرکت‌های جدید



- تقویت آموزش عالی و R&D

بخش پنجم

V – Green Innovation

نوآوری سبز

چرا نمی‌توان به‌تنهایی به بنگاه‌ها تکیه کرد تا اقتصاد را به سمت نوآوری‌های سبز هدایت کنند؟ پاسخ آنها مبتنی بر شواهد تجربی است:

۱. وابستگی مسیر Path Dependence

شرکت‌هایی که در گذشته در فناوری‌های آلاینده (مانند موتورهای احتراق داخلی) نوآوری کرده‌اند:

- در همان مسیر باقی می‌مانند،
 - و حتی در مواجهه با کاهش بازدهی، باز هم نوآوری آلاینده را ادامه می‌دهند.
- این یافته کلیدی است:

تاریخ نوآوری یک شرکت، مسیر آینده آن را تعیین می‌کند. شرکت‌ها در حوزه‌ای که «برتری نسبی» دارند باقی می‌مانند—even اگر از نظر اجتماعی زیان‌بار باشد. نویسندگان این را «وابستگی مسیر» می‌نامند.

۲. شواهد تجربی: مطالعه ۸۰ کشور

نویسندگان داده‌های ثبت اختراعات خودرو را از:

- ۸۰ کشور،
 - طی سال‌های ۱۹۷۸ تا ۲۰۰۵،
 - و میان دو نوع نوآوری:
 - نوآوری سبز - فناوری خودروهای برقی
 - نوآوری آلاینده - موتورهای احتراق داخلی
- مقایسه کردند. یافته‌ها:
- هرچه نسبت اختراعات آلاینده در گذشته بیشتر باشد، احتمال نوآوری آلاینده در آینده بسیار بیشتر است.
 - شرکت‌ها به مسیر تخصصی خود «قفل» می‌شوند. (lock-in)
 - احتمال اینکه شرکتی که در گذشته ۱۰٪ نوآوری سبز داشته، در آینده نوآوری سبز انجام دهد ۵٪ افزایش می‌یابد.
- این یعنی: بازار به‌تنهایی نمی‌تواند نوآوری را از آلاینده به سبز «تغییر مسیر» دهد.

۳. لزوم مداخله دولت

به دلیل این قفل‌شدگی مسیر، دولت باید:

- با سیاست‌های قیمت‌گذاری (مثلاً مالیات کربن یا قیمت سوخت)،
 - با مشوق‌ها،
 - با حمایت از R&D سبز،
 - و با تنظیم‌گری،
- شرکت‌ها را به سمت نوآوری سبز هدایت کند.
- مطالعه نشان می‌دهد:

- افزایش ۱۰٪ در قیمت سوخت →
- احتمال نوآوری سبز شرکت‌ها ۱۰٪ افزایش می‌یابد.
- این یک شواهد تجربی قوی از کارآمدی سیاست‌گذاری است.

۴. نقش طبقه‌بندی بین‌المللی ثبت اختراع IPC

برای تفکیک اختراعات سبز و آلاینده، از طبقه‌بندی IPC استفاده شده است، و فقط اختراعات مهم یعنی پتنت‌های سه‌گانه (triadic patents) بررسی شده‌اند:

- ثبت‌شده در آمریکا
 - اروپا
 - و ژاپن
- این روش، کیفیت بالای نوآوری‌ها را تضمین می‌کند.

۵. نتیجه‌گیری

نویسندگان نتیجه می‌گیرند:

- بازار به‌تنهایی نوآوری سبز را ایجاد نمی‌کند، چون شرکت‌ها در مسیرهای آلاینده قفل شده‌اند.
- برای تغییر مسیر، سیاست‌گذاری دولت ضروری است.
- اگر سیاست‌ها درست طراحی شوند، نوآوری سبز هم ممکن است و هم اثربخش.

به زبان مدیریتی

معنای این بخش به زبان ساده: شرکت‌هایی که سال‌ها موتور بنزینی ساخته‌اند، فردا صبح یک‌باره به سمت خودروی برقی نمی‌روند.

حتی اگر:

- سود نوآوری آلاینده کم شود،

- یا فناوری برقی بهتر باشد.

چرا؟ چون:

- مهندسان آنها همین مهارت‌ها را دارند،
 - زنجیره تأمین آنها برای همان فناوری ساخته شده،
 - مدیران همان تفکر را ادامه می‌دهند،
 - سرمایه‌گذاری‌هایشان در همان مسیر بوده.
- این یعنی: شرکت‌ها در مسیر خود «قفل» می‌شوند.

(۱) بازار خودش نوآوری سبز نمی‌سازد

- شرکت‌هایی که در گذشته موتور احتراق داخلی اختراع کرده‌اند، باز هم اختراعات مربوط به همان موتور را ادامه می‌دهند.
 - حتی اگر بازدهی این اختراعات کم شود.
- پس بازار به‌طور طبیعی حرکت به سمت فناوری پاک را شروع نمی‌کند.

(۲) دولت باید مسیر را هدایت کند

چطور؟

- مالیات یا قیمت‌گذاری کربن
- افزایش قیمت سوخت
- حمایت مالی از نوآوری سبز
- قوانین ضدآلودگی
- مقررات استاندارد

مطالعه مهم نویسندگان نشان داده:

اگر قیمت سوخت ۱۰٪ بالا برود، احتمال اینکه شرکت‌ها نوآوری سبز انجام دهند ۱۰٪ افزایش می‌یابد.

یعنی سیاست درست → تحول سریع.

(۳) درس بزرگ مدیریتی



- نوآوری سبز بدون سیاستگذاری اتفاق نمی‌افتد.
- «وابستگی مسیر» شرکت‌های بزرگ را به گذشته متصل می‌کند.
- دولت باید جهت‌گیری را تنظیم کند تا بنگاه‌ها وارد عصر تکنولوژی پاک شوند.

به زبان مدیریتی

برای عبور از اقتصاد آلاینده به اقتصاد سبز:

۱. شرکت‌ها به‌تنهایی مسیر را تغییر نمی‌دهند.
۲. مسیرهای گذشته آنها را قفل کرده است.
۳. سیاستگذاری دولت لازم است تا مسیر نوآوری را «سبز» کند.
۴. قیمت‌های درست (مثل قیمت انرژی و کربن) معجزه می‌کنند.
۵. نوآوری سبز بدون مداخله دولت، کند و ناکافی است.

بخش ششم

VI – Rethinking Capitalism

بازاندیشی سرمایه‌داری

آیا سرمایه‌داری در وضعیت فعلی خود قادر است رشد فراگیر و سبز ایجاد کند؟ اگر نه، چگونه باید آن را بازاندیشی کرد؟. نقطه آغاز تحلیل، مشاهده دو روند نگران‌کننده در اقتصادهای پیشرفته است:

۱. افزایش رانت و کاهش رقابت

در بسیاری از کشورها:

- بنگاه‌های بزرگ‌تر (Superstar firms) سهم بازار بیشتری به دست آورده‌اند.
 - تمرکز بازار در صنایع مختلف افزایش یافته.
 - موانع ورود بیشتر شده.
- و نتیجه:

- کاهش رقابت
 - کاهش پویایی
 - و کاهش نرخ نوآوری
- این همان پدیده‌ای است که شومپیتر آن را خطر «قدرت‌یابی بیش از حد شرکت‌های مسلط» می‌داند. دامنه شواهد گسترده نشان می‌دهد: انباشت قدرت در دست چند بنگاه بزرگ، ارتقای بهره‌وری کل اقتصاد را کند می‌کند.
۲. تفاوت میان «رانت خوب» و «رانت بد» Aghion و Van Reenen می‌گویند:

- رانت خوب: پاداش نوآوری است؛ موجب سرمایه‌گذاری بیشتر می‌شود.
- رانت بد: رانت ناشی از انحصار، لابی‌گری، و بستن راه ورود رقباست. مشکل امروز این است که:

- رانت خوب $\Rightarrow$ کاهش یافته
 - رانت بد $\Rightarrow$ افزایش یافته
- در نتیجه:

- اقتصاد کمتر نوآور شده
- رقابت کمتر است
- و موتور تخریب خلاق کند شده

۳. بازاندیشی سرمایه‌داری: اصلاح مسیر، نه تخریب آن

نویسندگان در این بخش می‌گویند: راه‌حل ما «لغو سرمایه‌داری» نیست، بلکه «به‌روز کردن سرمایه‌داری» است. سرمایه‌داری باید این ویژگی‌ها را احیا کند:

- (۱) رقابت سالم و ورود آزاد
- نیاز به قوانین ضدانحصار قوی‌تر و اجرای دقیق آنهاست.
- (۲) حمایت از کارآفرینان جدید
- ورود نوآوران جدید باعث افزایش بهره‌وری و نوآوری می‌شود.
- (۳) نوآوری فراگیر و سبز
- سرمایه‌داری باید از اقتصادی مبتنی بر سوخت فسیلی به اقتصادی مبتنی بر انرژی پاک و فناوری سبز حرکت کند.
- (۴) سرمایه‌گذاری در استعداد انسانی
- تربیت نسل جدید مبتکران (جلوگیری از پدیده «اینشتین‌های از دست‌رفته»).

۴. پدیده اینشتین‌های از دست‌رفته Lost Einsteins

مطالعات نشان می‌دهند:

- درآمد و تحصیلات والدین به‌شدت تعیین می‌کند چه کسی نوآور می‌شود.
- در سیستم آموزشی ناکارآمد:
- کودکان مستعد
- اگر در خانواده فقیر یا کم‌سواد بزرگ شوند
- به‌ندرت نوآور می‌شوند

اما:

نمونه مهم: فنلاند

پس از اصلاح آموزش در ۱۹۷۰:

- تأثیر درآمد و تحصیلات والدین بر نوآور شدن تقریباً حذف شد.

این یعنی:

سرمایه‌داری باید به سرمایه انسانی و آموزش باکیفیت فراگیر اتکا کند تا نوآوری و رشد ادامه پیدا کند.

۵. سرمایه‌داری امروز نیازمند «مثلث» است

پایه اصلاح سرمایه‌داری مدرن بر سه ستون استوار است:

- بنگاه‌های نوآور و رقابتی
 - دولت توانمند و سیاست‌گذار هوشمند
 - جامعه مدنی فعال و ناظر بر قدرت
- نتیجه‌گیری. نویسندگان می‌گویند: بحران سرمایه‌داری امروز نه از «زیادی بازار». بلکه از کمبود رقابت، کمبود ورود، افزایش رانت بد و ضعف آموزش ناشی می‌شود.

اصلاح سرمایه‌داری یعنی:

- تبدیل رانت بد به رانت خوب
- تسهیل ورود کارآفرینان
- سرمایه‌گذاری در نوآوری سبز
- و ارتقای سرمایه انسانی

به زبان مدیریتی

سؤال اصلی این بخش: چرا رشد اقتصادی در کشورهای پیشرفته کند شده؟ و چه تغییری باید در سرمایه‌داری ایجاد شود؟ پاسخ نویسندگان: «چون رقابت کم شده، رانت زیاد شده، و نوآوری کند شده.»

۱. مشکل اول: شرکت‌های بزرگ خیلی بزرگ شده‌اند

در بسیاری از کشورها:

- چند شرکت بزرگ همه بازار را گرفته‌اند
- اجازه ورود به شرکت‌های جدید نمی‌دهند
- با لابی‌گری قوانین را به نفع خود می‌نویسند

نتیجه:

- رشد کم
- نوآوری کم
- انحصار زیاد
- بهره‌وری پایین

۲. مشکل دوم: رانت بد جای رانت خوب را گرفته

- رانت خوب: پاداش نوآوری (مثلاً اختراع داروی جدید)
 - رانت بد: انحصار و لابی‌گری (مثلاً جلوگیری از ورود رقبا)
- امروز رانت بد بیشتر از رانت خوب شده.

این یعنی:

- سود شرکت‌ها زیاد است
 - اما نوآوری کم است
 - و مردم چیزی نصیب‌شان نمی‌شود
۳. راه‌حل: سرمایه‌داری را باید “به‌روزرسانی” کرد

نه نابود کرد، نه خصوصی‌سازی افراطی. بلکه:

سرمایه‌داری ۲.۰ = رقابت + نوآوری + عدالت + اقتصاد سبز

۴. “اینشتین‌های از دست‌رفته”

کشورهایی که آموزش فراگیر و عادلانه ندارند:

- کودکان مستعد
- که می‌توانند مخترع، مهندس و دانشمند شوند

- چون فقیرند → فرصت نوآوری پیدا نمی‌کنند
فنلاند ثابت کرد:

- اگر آموزش خوب باشد
- استعداد، نه پول والدین
- تعیین می‌کند که چه کسی نوآور می‌شود.

۵. چه باید کرد؟

سرمایه‌داری باید این ویژگی‌ها را پیدا کند:

- ✓ ✓ رقابت زیاد
 - ✓ ✓ ورود آسان برای شرکت‌های جدید
 - ✓ ✓ سرمایه‌گذاری در آموزش
 - ✓ ✓ حمایت از نوآوری سبز
 - ✓ ✓ حذف انحصارها
 - ✓ ✓ مشارکت جامعه در نظارت بر دولت و شرکت‌ها
- خلاصه مدیریتی: سرمایه‌داری امروز نه باید نابود شود، نه باید در حالت فعلی باقی بماند. باید بازطراحی شود: رقابت سالم + نوآوری سبز + عدالت آموزشی + سیاست صنعتی هوشمند.

بخش هفتم

VII – The Triangle among Firms, the State and Civil Society

مثلث میان بنگاه‌ها، دولت و جامعه مدنی

سرمایه‌داری محکوم به زوال است، زیرا شرکت‌های مسلط در نهایت نوآوری را متوقف می‌کنند و با نفوذ سیاسی خود جلوی ورود تازه‌واردها را می‌گیرند. اما نویسندگان استدلال می‌کنند که شومپیتر نقش دولت و جامعه مدنی را دست‌کم گرفته بود. آنها بر این باورند که: عملکرد سالم اقتصاد نوآورانه، بر تعادل و تعامل میان سه بازیگر استوار است: بنگاه‌ها، دولت و جامعه مدنی. در ادامه نقش هر کدام بررسی می‌شود:

۱. نقش بازار و بنگاه‌ها

- بازار محیط رقابت ایجاد می‌کند.
 - بنگاه‌ها محرک اصلی نوآوری‌اند.
 - «تخریب خلاق» زمانی رخ می‌دهد که بنگاه‌های جدید بتوانند وارد شوند.
- اما:

- اگر بنگاه‌های مسلط از قدرت خود سوءاستفاده کنند،
 - یا از رانت‌های بد بهره‌مند شوند،
 - تخریب خلاق مختل می‌شود.
- بنابراین بازار تنها بخشی از معادله است.

۲. نقش دولت

نویسندگان تأکید می‌کنند که دولت در چارچوب سرمایه‌داری مدرن چند نقش حیاتی دارد:

- (۱) حفاظت از حقوق مالکیت فکری، نوآوری بدون حق مالکیت ممکن نیست.
 - (۲) اجرای قوانین و قراردادهای، نظم بازار بدون این سازوکارها مختل می‌شود.
 - (۳) سرمایه‌گذاری در زیرساخت و R&D بسیاری از نوآوری‌های سبز به سرمایه‌گذاری‌های دولت نیاز دارند.
 - (۴) ایجاد فضای رقابت
- قوانین ضدانحصار، تنظیم بازارهای دیجیتال و جلوگیری از تمرکز قدرت ضروری است. اما دولت نیز:
- ممکن است تحت نفوذ بنگاه‌های مسلط قرار گیرد.

- ممکن است ناکارآمد یا فاسد باشد.
- پس نمی‌توان فقط به دولت اتکا کرد.

۳. نقش جامعه مدنی

اینجا نویسندگان وارد نکته‌ای مهم می‌شوند: جامعه مدنی – رسانه‌ها، اتحادیه‌ها، رأی‌دهندگان نقش حیاتی در مهار قدرت دولت و شرکت‌ها دارد. دلایل:

- جامعه مدنی می‌تواند در برابر لابی‌گری و فساد مقاومت ایجاد کند.
 - می‌تواند از شفافیت و پاسخگویی دفاع کند.
 - می‌تواند مانع تبانی دولت و بنگاه‌های مسلط شود.
 - می‌تواند عدالت اجتماعی و محیط زیست را مطالبه کند.
- نویسندگان می‌گویند: تاریخ نشان می‌دهد هرگاه جامعه مدنی فعال بوده، سرمایه‌داری به سمت شمول، عدالت و پایداری بیشتر حرکت کرده است.

۴. نتیجه‌گیری

نویسندگان این بخش را این‌گونه جمع‌بندی می‌کنند: رشد پایدار و نوآورانه تنها زمانی امکان‌پذیر است که سه‌گانه بنگاه-دولت-جامعه مدنی در تعادل باشد. اگر یکی از این اضلاع ضعیف باشد، یا قدرت بیش از حد داشته باشد، موتور نوآوری و پویایی اقتصادی مختل می‌شود. و این دقیقاً نقطه تمایز «اجماع لندن» با «اجماع واشنگتن» است:

- اجماع واشنگتن → تمرکز بر بازار
- اجماع لندن → تمرکز بر تعامل بازار، دولت و جامعه مدنی

به زبان مدیریتی

رشد سبز و فراگیر فقط با بازار اتفاق نمی‌افتد. فقط با دولت هم اتفاق نمی‌افتد. فقط با جامعه مدنی هم اتفاق نمی‌افتد. هر سه باید کنار هم کار کنند. این سه ضلع عبارت‌اند از:

۱. بنگاه‌ها → موتور نوآوری

شرکت‌ها:

- نوآوری می‌کنند
- محصولات جدید می‌سازند
- کار ایجاد می‌کنند
- اما اگر خیلی بزرگ شوند:
- جلوی رقابت را می‌گیرند
- نمی‌گذارند شرکت‌های جدید وارد شوند
- نوآوری را کند می‌کنند
- پس باید زیر نظر باشند.

۲. دولت → تنظیم‌کننده، هدایت‌کننده، سرمایه‌گذار

دولت باید:

- مقررات درست بنویسد
- انحصار را بشکند
- زیرساخت و آموزش را تقویت کند
- از نوآوری سبز حمایت کند
- اما اگر دولت:

- ضعیف باشد
- یا فاسد باشد

- یا زیر فشار لابی‌ها باشد
- بازار ناکارآمد می‌شود.

۳. جامعه مدنی → ناظر، مطالبه‌گر و حافظ عدالت

جامعه مدنی:

- دولت و شرکت‌ها را پاسخگو می‌کند
 - جلوی فساد و تبانی را می‌گیرد
 - از حقوق کارگران، محیط زیست و عدالت دفاع می‌کند
 - سطح توقع اجتماعی از حکمرانی را بالا می‌برد
- بدون جامعه مدنی قوی:
- دولت و شرکت‌ها ممکن است علیه منافع مردم عمل کنند.

خلاصه مدیریتی : برای آنکه:

- رشد سریع
 - رشد نوآورانه
 - رشد سبز
 - و رشد فراگیر
- داشته باشیم: باید تعادل سه‌گانه برقرار باشد:
- ✓ بنگاه‌های پویا
 - ✓ دولت هوشمند
 - ✓ جامعه مدنی فعال
- این «مثلث» پایه اصلی اجماع لندن است.

Response to Philippe Aghion and John Van Reenen by Diane Coyle

نویسنده: دایان کویل

نوآوری موتور بهره‌وری سبز است—به بیان دیگر، یعنی دستیابی به خروجی اقتصادی ارزشمندتر با همان مقدار (یا کمتر) منابع. بهره‌وری اهمیت دارد زیرا شرط لازم برای بهبود استانداردهای زندگی در بلندمدت است. تاریخ اقتصادی و نظریه رشد هر دو بر نقش تعیین‌کننده نوآوری در پیشرفت تأکید می‌کنند. ایده‌ها و تکنیک‌های جدید نه تنها مقدار تولید اقتصادی را افزایش داده‌اند، بلکه مهم‌تر از آن، کیفیت زندگی را دگرگون ساخته‌اند—از جمله بنیان‌های سلامت و طول عمر بشر.

در فصل خود، فیلیپ اگیون و جان ورنین نقش ایده‌ها و نوآوری را به مثابه فرایندی تجمعی توصیف می‌کنند که شامل «تخریب خلاق» شومپیتری است. این یک فرایند صرفاً فردی نیست؛ بلکه کل جامعه را دربرمی‌گیرد—از کارآفرینان و بنگاه‌ها گرفته تا دولت، مصرف‌کنندگان و سازمان‌های جامعه مدنی. این بازیگران اقتصادی انگیزه‌ها، محرک‌ها و دانش متفاوتی دارند.

با این حال، آنچه ویل بومول از آن به عنوان «ماشین نوآوری بازار آزاد» یاد می‌کرد، در قرن بیست و یکم از کار افتاده است. البته هنوز شاهد نوآوری‌های گسترده در حوزه‌های دیجیتال، انرژی، مواد، زیست‌پزشکی و بخش‌هایی از تولید پیشرفته هستیم—حتی با وجود برخی ادعاها مبنی بر کاهش سرعت یا اثرگذاری نوآوری‌های جدید. برای مثال، حتی پیش از ظهور هوش مصنوعی مولد نیز هزینه محاسبات کامپیوتری همچنان رو به کاهش بوده است، هرچند سرعت آن کندتر شده بود.

اما این پیشرفت فناورانه به رشد بهره‌وری یا بهبود استانداردهای زندگی تبدیل نمی‌شود. بهره‌وری در بسیاری از اقتصادهای پیشرفته به شدت کند شده و در اغلب کشورها، درآمد واقعی گروه‌های میانی جامعه طی یک دهه گذشته تقریباً رشد نکرده است. از آنجا که مردم در مکان‌های خاصی زندگی می‌کنند و تحرک جغرافیایی محدودی دارند، نابرابری درآمدی اکنون جغرافیا دارد؛ نابرابری‌های مکانی بالاست و برخی مناطق وارد چرخه رکود و انحطاط شده‌اند.

هم‌زمان، «ماشین نوآوری» نشانه‌های دیگری از اختلال بروز داده است:



۱. رشد اقتصادی قرن بیستم ناپایدار بوده است. این موضوع اکنون با بهبود اندازه‌گیری «سرمایه طبیعی» روشن‌تر شده است. اقتصاد از منابع طبیعت بدون پرداخت هزینه واقعی استفاده کرده و در حالی که هزینه نهایی این منابع در نیمه قرن بیستم به‌ظاهر پایین بود، امروز هزینه واقعی بسیار بالاست—به‌ویژه از نظر آسیب‌های اقلیمی و از بین رفتن تنوع زیستی. طبیعت اکنون محدودکننده اصلی رشد آینده است.

۲. کاهش امید به زندگی در برخی کشورها برای اولین بار در برخی کشورها، امید به زندگی متوقف یا حتی کاهش یافته است—نه فقط به‌دلیل همه‌گیری کووید، بلکه به‌دلیل نابرابری‌های شدید سلامت و «مرگ‌های ناشی از ناامیدی». این پدیده‌ها نیز بعد جغرافیایی دارند. این امر شگفت‌انگیز است، زیرا نوآوری پزشکی در حوزه‌هایی مانند ژن‌درمانی و درمان‌های شخصی‌سازی‌شده سرطان به‌شدت پیشرفت کرده است.

۳. شکنندگی اقتصاد جهانی و نبود تاب‌آوری صدمات متعدد پس از سال ۲۰۰۸ نشان داده‌اند که اقتصاد جهانی مقاوم نیست. زنجیره‌های تأمین جهانی بسیار گسترده موجب کمبودهای غافلگیرکننده و لوگه‌های متعدد شده‌اند. اگرچه این زنجیره‌ها امکان تقسیم کار گسترده‌تری فراهم کرده‌اند، اما مزایای تخصص‌گرایی ممکن است به سقف خود رسیده باشد—زیرا در هر حلقه از زنجیره، رقابت کمتر شده است.

مجموع این روندها باعث شده است که بسیاری از شهروندان نسبت به وضعیت اقتصاد ابراز نارضایتی کنند و این نارضایتی در آرای پوپولیستی نمود پیدا کرده است. به‌علاوه، یک «گذار دوگانه» در جریان است: تحول هم‌زمان دو فناوری زیربنایی بزرگ—انرژی غیرکربنی و دیجیتال—که ساختار اقتصاد را دگرگون می‌کنند.

خلاصه مدیریتی و اجرایی

پاسخ دایان کوئل به فصل «نوآوری سبز و رشد فراگیر»

۱. چرا این بحث مهم است؟

اقتصادهای امروز با یک تناقض روبه‌رو هستند: شد فناوری بسیار سریع است، اما رشد بهره‌وری، سطح زندگی و احساس رفاه مردم کند یا حتی منفی شده است. دایان کوئل توضیح می‌دهد چرا این اتفاق افتاده و چه پیامدهایی دارد.

۲. سه مشکل اصلی اقتصاد امروز

الف) نوآوری تولید می‌شود، اما به بهره‌وری تبدیل نمی‌شود

- فناوری‌های پیشرفته (AI)، بیوتکنولوژی، انرژی پاک (در حال انفجارند).
 - اما رشد بهره‌وری ملی کاهش یافته و بسیاری از مردم بهبود واقعی در زندگی نمی‌بینند.
 - نابرابری منطقه‌ای شدید شده و برخی مناطق وارد چرخه رکود دائم شده‌اند.
- پیام مدیریتی: نوآوری به تنهایی کافی نیست؛ باید سازوکار تبدیل آن به محصول، شغل و رفاه وجود داشته باشد.

ب) رشد گذشته پایدار نبوده؛ طبیعت اکنون محدودکننده است

- بخش عمده رشد قرن بیستم با «مصرف رایگان طبیعت» تأمین شده است.
 - امروز هزینه واقعی طبیعت آشکار شده: تغییر اقلیم، تنوع زیستی در خطر، بحران آب.
 - رشد آینده بدون اقتصاد سبز امکان‌پذیر نیست.
- پیام مدیریتی: کسب‌وکارها باید استراتژی «رشد کم‌کربن» و «بهره‌وری سبز» داشته باشند—دیگر یک انتخاب نیست، یک الزام است.

ج) اقتصاد جهانی شکننده شده است

- بحران ۲۰۰۸، کووید-۱۹ و اختلال زنجیره تأمین نشان دادند که تاب‌آوری اقتصاد پایین است.

- جهانی سازی افراطی، وابستگی بیش از حد به چند گره (نقاط تمرکز) ایجاد کرده است.
 - این شکنندگی نارضایتی اجتماعی و پوپولیسم را تشدید کرده است.
- پیام مدیریتی:** سیاست گذاری و مدیریت بنگاه‌ها باید از «کارایی صرف» به سمت «تاب‌آوری + کارایی» حرکت کند.

۳. چرا «ماشین نوآوری» خوب کار نمی‌کند؟

دایان کوئل توضیح می‌دهد که:

- ساختارهای قدرت بنگاه‌های بزرگ
 - تمرکز بازار
 - نابرابری فرصت‌ها
 - ضعف ظرفیت دولت
 - و بی‌توجهی به جامعه مدنی
- باعث شده نوآوری در چرخه اقتصادی گیر کند و نتواند رشد فراگیر ایجاد کند.

۴. راه‌حل: مثلث شومپیتری برای رشد نوآورانه و فراگیر

دایان کوئل مثلث اگیون و ون‌رینن بر یک اصل مرکزی تأکید می‌کند:
رشد پایدار و سبز تنها با کارکرد درست «مثلث» ممکن است:

۱) بنگاه‌های نوآور

—موتور خلق ایده، محصول و فناوری — نیازمند رقابت واقعی و فضای ورود

۲) دولت توانمند و سرمایه‌گذار

—تضمین‌کننده زیرساخت، تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری بلندمدت
—تسهیل‌کننده نوآوری سبز و سیاست صنعتی هدفمند

۳) جامعه مدنی فعال

—ناظر بر عملکرد دولت و بنگاه‌ها
—مطالبه‌گر شفافیت، عدالت و مسئولیت‌پذیری
—تضمین‌کننده توزیع منافع نوآوری

این سه بازیگر باید هم‌افزا عمل کنند؛ ضعف هر ضلع، دو ضلع دیگر را ناکارآمد می‌کند.

۵. پیام اصلی برای مدیران، سیاست‌گذاران و تصمیم‌سازان

- نوآوری مهم است، اما نوآوری بدون ساختار اقتصادی فراگیر بی‌اثر می‌شود.
- رشد آینده فقط زمانی پایدار است که سبز، تاب‌آور و فراگیر باشد.
- سیاست‌گذاری باید به‌جای نسخه‌های سنتی، بر بازطراحی رابطه دولت-بنگاه-جامعه متمرکز شود.
- برای موفقیت در جهان امروز، باید «استراتژی رشد مبتنی بر نوآوری سبز و رقابت سالم» طراحی شود.

«Response to Philippe Aghion and John Van Reenen by Timo Boppart»

پاسخ تیمو بوپارت به فیلیپ اگیون و جان ون رینن

۱۱. اهمیت رشد اقتصادی

بوپارت سخن خود را با نقل قولی مشهور از رابرت لوکاس آغاز می‌کند، جایی که می‌پرسد: «آیا دولت هند می‌تواند کاری انجام دهد که اقتصاد این کشور مانند اندونزی یا مصر رشد کند؟ اگر بله، دقیقاً چه کاری؟ اگر نه، چه چیز در ماهیت هند مانع این رشد است؟ پیامدهای رفاهی چنین پرسش‌هایی واقعاً حیرت‌انگیز است؛ وقتی به آن‌ها فکر کنید، به‌سختی می‌توانید به چیز دیگری بیندیشید.»

این نقل‌قول پرسشی اساسی درباره نقش سیاست در ایجاد یا جلوگیری از رشد اقتصادی مطرح می‌کند. نکته جالب آن است که لوکاس این مقایسه را زمانی مطرح کرد که هند سال‌ها گرفتار رشد پایین بود و نسبت به اندونزی و مصر عقب می‌ماند. نویسنده با اشاره به شکل ۲.۱ نشان می‌دهد که در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی، هند با نرخ رشد پایین‌تری نسبت به دو کشور دیگر حرکت می‌کرد.

اما دقیقاً در همان سال‌هایی که لوکاس پرسش خود را مطرح کرد، نرخ رشد هند افزایش یافت و کشور شروع به همگام‌شدن با رقبایش کرد. این تغییر مسیر، به‌وضوح نتیجه اصلاحات سیاستی و آزادسازی اقتصادی در هند بود.

بنابراین بوپارت نتیجه می‌گیرد: پاسخ به پرسش لوکاس روشن است: سیاست‌گذاری می‌تواند رشد بلندمدت یک اقتصاد را تغییر دهد.

۱۲. چه آموخته‌ایم؟

بوپارت بر این نکته تأکید دارد که فصل اگیون و ون رینن، مجموعه‌ای قوی از شواهد ارائه می‌دهد:

سیاست‌هایی که رقابت، نوآوری و ورود بنگاه‌های جدید را تقویت کند، می‌تواند رشد بلندمدت را بالا ببرد.

سه یافته محوری عبارت‌اند از:

۱. نقش رقابت

رقابت باعث می‌شود بنگاه‌های ناکارا خارج شوند و فضای بیشتری برای نوآوری ایجاد شود. بازارهای کامل نیستند، اما رقابت سازوکار مهمی برای جلوگیری از انحصار و توقف رشد است.

۲. نقش ورود بنگاه‌های جدید

ورود تازه‌واردان نوآوری را تحریک می‌کند، حتی اگر بنگاه‌های قدیمی تمایل به نوآوری نداشته باشند. این همان منطق «تخریب خلاق» شومپیتری است.

۳. نقش سیاست‌های صنعتی هوشمند

سیاست صنعتی تنها هنگامی مؤثر است که:

- ورود و خروج آزاد باشد؛
 - رقابت مخدوش نشود؛
 - و حمایت‌های دولتی هوشمندانه و هدفمند باشند.
- بوپارت می‌گوید این سه نتیجه با «شواهد قابل توجهی» که اگیون و همکاران در مقاله‌های خود ارائه کرده‌اند، تقویت می‌شود.

III. رشد را بدیهی ندانیم

بوپارت هشدار می‌دهد که:

رشد اقتصادی به هیچ وجه امری تضمین شده نیست.

او به پژوهش‌هایی اشاره می‌کند که نشان می‌دهند:

- کمبود رقابت
 - تمرکز بازار
 - و تخصیص غلط نیروی کار متخصص در R&D
- می‌تواند جامعه را وارد دوره‌های بلند «رشد آهسته» کند. نمونه‌ها شامل اقتصاد آمریکا و اروپا در دهه‌های اخیر است.
- این یافته‌ها با مدل اخیر اگیون، بوپارت، کلنو و لی (۲۰۲۳) هم‌خوانی دارد که نشان می‌دهد:
- وقتی «رانت بد» (رانت سیاسی، انحصار و حفاظت‌گرایی) جای «رانت خوب» (پاداش نوآوری) را می‌گیرد،
- رشد سقوط می‌کند و نابرابری بالا می‌رود.
- به گفته بوپارت، بسیاری از اقتصادها اکنون نشانه‌هایی از این وضعیت را نشان می‌دهند.

IV. انکات تکمیلی و جمع‌بندی

بوپارت چند نکته تکمیلی ارائه می‌دهد:

۱. لازم است به ساختار جمعیتی بنگاه‌ها توجه شود

پژوهش‌ها نشان می‌دهد کاهش نرخ تولد بنگاه‌ها و کاهش رشد شرکت‌های جوان، خود یکی از دلایل اصلی افت بهره‌وری است.

۲. اقتصاد امروز به دلیل پیچیدگی فنی، به سیاست‌گذاری دقیق‌تر نیاز دارد

مدل‌های ساده رشد، واقعیت‌های امروز را توضیح نمی‌دهند—از جمله:

- رکود بهره‌وری
- افزایش رانت
- ترکیب جمعیتی جدید بنگاه‌ها
- فشارهای اقلیمی

۳. سیاست‌های رشد باید «دینامیک» باشند

سیاست‌ها باید مداوماً با تغییرات فناوری، ساختار بازار و فشارهای بیرونی هماهنگ شوند.

۴. جمع‌بندی نهایی

بوپارت نتیجه می‌گیرد:

«درس بنیادین اگیون و ون‌رینن این است که رشد حاصل تعامل پویای نوآوری، رقابت و سیاست است. هیچ‌یک از این عناصر به‌تنهایی کافی نیست. اگر سیاست‌های درست برای رقابت و نوآوری وجود نداشته باشد، رشد از بین می‌رود.»

3. On productivism

۳- تولیدگرایی

«تولیدگرایی» (Productivism) به رویکردی اشاره دارد که گسترش فرصت‌های اقتصادی مولد را در سراسر اقتصاد و در میان همه بخش‌های نیروی کار، اولویت اصلی قرار می‌دهد. این رویکرد با آنچه امروزه «نولیبرالیسم» نامیده می‌شود تفاوت دارد، زیرا برای دولت‌ها و جامعه مدنی نقش‌های مهمی در تحقق این هدف قائل است. تولیدگرایی اعتماد کمتری به بازارها دارد و نسبت به شرکت‌های بزرگ با دیده تردید می‌نگرد.

این رویکرد بر تولید و سرمایه‌گذاری بیش از مالی‌سازی اقتصاد تأکید می‌کند و احیای جوامع محلی را بر جهانی‌شدن مقدم می‌داند. تولیدگرایی همچنین از دولت رفاه کینزی فاصله می‌گیرد؛ زیرا تمرکز کمتری بر بازتوزیع، انتقالات اجتماعی و مدیریت کلان اقتصادی دارد و بیشتر بر خلق فرصت‌های اقتصادی از طریق کار بر روی سمت عرضه اقتصاد تأکید می‌کند—به‌منظور ایجاد شغل‌های خوب و مولد برای همه.

این فصل، مشکلات کنونی بازار کار در اقتصادهای پیشرفته را به ادبیات دوگانگی در توسعه اقتصادی مرتبط می‌کند—ادبیاتی که بر شکاف بین بخش‌های «مدرن» و «سنتی» در اقتصادهای فقیر تمرکز دارد. سپس، نویسنده ماهیت چالش‌های جدید را برجسته می‌کند و توضیح می‌دهد چرا مدل‌های تثبیت‌شده رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی کینزی نیازمند روزآمدسازی هستند.

این فصل همچنین شکل‌های جدید سیاست صنعتی موردنیاز برای مواجهه با این چالش‌ها را توضیح می‌دهد و این پرسش را مطرح می‌کند که آیا دولت‌های ما توان و ظرفیت لازم برای اجرای این سیاست‌ها را دارند یا خیر. در پایان نیز بررسی می‌کند که چگونه اجزای این استراتژی جدید، از هر دو جناح سیاسی در حال جذب حمایت است.

۱. مقدمه — مسئله‌ای قدیمی در بستری جدید

چگونگی غلبه بر «دوگانگی بهره‌وری (productive dualism)» چالش اقتصادی اصلی ماست. دوگانگی، مفهومی قدیمی و یکی از ایده‌های بنیادی در اقتصاد توسعه است—و در سال‌های اخیر، این مفهوم برای اقتصادهای پیشرفته نیز به‌طور فزاینده‌ای اهمیت پیدا کرده است.

اقتصاددانانی که بنیان‌گذاران اقتصاد توسعه به شمار می‌آیند—از جمله برنده جایزه نوبل، آرتور لوئیس—مشاهده کردند که اقتصاد کشورهای فقیر معمولاً به دو بخش تقسیم می‌شود:

- یک بخش کوچک «مدرن» که از فناوری‌های پیشرفته استفاده می‌کند
 - یک بخش بسیار بزرگ «سنتی» که بهره‌وری آن بسیار پایین است
- برای مدت طولانی، پژوهشگران این «دوگانگی» را ویژگی متمایز کشورهای در حال توسعه می‌دانستند—در مقابل کشورهای پیشرفته که تصور می‌شد فناوری مرزی و بهره‌وری بالا در سراسر اقتصاد آن‌ها رواج دارد. این تفاوت، اقتصاد توسعه را به‌عنوان شاخه‌ای مستقل از اقتصاد نفوکلاسیک متمایز کرد. بر این اساس، وظیفه سیاست توسعه تبدیل شد به طراحی نهادها و سازوکارهایی برای غلبه بر شکاف‌های ایجادشده توسط دوگانگی بهره‌وری—شکاف‌هایی در درآمد، تحصیلات، سلامت و فرصت‌های زندگی.
- اما تمایز «کشور توسعه‌نیافته/توسعه‌یافته» که شاید در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ منطقی به نظر می‌رسید، در دهه ۲۰۲۰ دیگر معتبر نیست.
- صنعتی‌سازی، مسیر سنتی غلبه بر دوگانگی بود: کارگران از بخش‌های کم‌بهره‌وری به فعالیت‌های صنعتی با بهره‌وری بالا جذب می‌شدند، دستمزدها افزایش می‌یافت و بهره‌وری کل اقتصاد بالا می‌رفت.
- اما امروز این نسخه قدیمی دیگر کار نمی‌کند.
- به دلیل:

- اتوماسیون و نوآوری‌هایی که عمدتاً کاربر—برانداز بوده‌اند
- از دست رفتن توان تولیدی اشتغال‌زا در بخش صنعت
- و جهانی‌سازی که تعداد کمی از کشورها را به قطب‌های تولید جهانی تبدیل کرده و فضای رقابتی را برای سایر کشورها محدود کرده است

روند «پسا صنعتی شدنِ اشتغال (employment de-industrialisation)» اکنون ویژگی همه اقتصادهای پیشرفته شده است. حتی کشورهایی مانند کره جنوبی و آلمان که صنایع قدرتمندی دارند، کاهش سهم اشتغال صنعتی را تجربه کرده‌اند. به‌طور فزاینده‌ای، کشورهای در حال توسعه نیز با مشکل مشابه روبه‌رو هستند: توان ایجاد اشتغال گسترده در بخش تولید رسمی کاهش یافته است. فناوری‌های جدید تولید نیازمند مهارت و سرمایه بیشتری هستند و در نتیجه، برای کشورهایی که نیروی کار کم‌مهارت فراوان اما سرمایه اندک دارند، نامناسب‌اند. با کمال میل.

در ادامه، ترجمه دقیق، رسمی و روان بخش «II. A new approach» از فصل *Productivism* (اثر دانی رودریک) تقدیم می‌شود. این ترجمه بر اساس متن موجود در فایل کتاب است.

II. رویکردی جدید

اقتصاد امروز با دو شکاف هم‌زمان روبه‌روست: شکاف بین فناوری‌های نوین و مهارت‌های موجود در نیروی کار، و شکاف بین بخش‌های پربهره‌وری و کم‌بهره‌وری اقتصاد. یک «رویکرد جدید» برای حل این دوگانگی باید بهره‌وری، نوآوری و فراگیری اجتماعی را هم‌زمان هدف بگیرد—نه اینکه میان آن‌ها یکی را انتخاب کند. چنین رویکردی نمی‌تواند صرفاً ادامه سیاست‌های سنتی باشد. در دهه‌های گذشته، سیاست‌گذاری عمدتاً یا به سمت بازارگرایی نولیبرالی متمایل شده بود یا به سمت دولت‌گرایی کینزی برای تثبیت تقاضا و بازتوزیع درآمد. اما هیچ‌یک نتوانسته‌اند مسئله اصلی امروز یعنی فقدان فرصت‌های شغلی مولد برای همه را حل کنند. بنابراین ما به یک «استراتژی جدید بهره‌وری» نیاز داریم—استراتژی‌ای که:

۱. از نهادها و سیاست‌های فعالِ سمتِ عرضه آغاز می‌شود

این رویکرد بر این پیش‌فرض استوار است که:

بهبود بهره‌وری و ایجاد شغل‌های خوب، نیازمند مداخله هوشمندانه دولت و همکاری مستقیم با بخش خصوصی است.

سیاست‌ها باید:

- موانع فعالیت بنگاه‌های کوچک و متوسط را رفع کنند،



- زنجیره‌های تأمین محلی را تقویت کنند،
- مهارت‌های موردنیاز صنایع جدید را بسازند،
- و «زیرساخت‌های نهادی» پشتیبان تولید ایجاد کنند.

۲. به جای تکیه بر جهانی‌سازی، بر ظرفیت تولید داخلی متکی است

در نسخه‌های سنتی رشد، فرض بر این بود که:

- جهانی‌سازی فرصت ایجاد می‌کند،
 - صادرات موتور بهره‌وری است،
 - و بازارهای جهانی بهترین مکان کشف مزیت هستند.
- اما در جهانی که با رقابت شدید، اتوماسیون و نابرابری جهانی روبه‌روست، این منطق دیگر کارایی گذشته را ندارد.
- در رویکرد جدید:

تاب‌آوری تولید داخلی، تنوع زنجیره‌های تأمین، و رشد توان تولید ملی به اندازه رقابت خارجی اهمیت دارد.

۳. تمرکز سیاست صنعتی از «بخش‌های پیشرفته» به «شغل‌های مولد برای

عموم» تغییر می‌کند

سیاست صنعتی نسل اول عمدتاً بر صنایع پیچیده و سرمایه‌بر متمرکز بود. اما این بخش‌ها معمولاً شغل‌های محدود و تخصصی ایجاد می‌کنند.

رویکرد جدید می‌گوید:

- سیاست صنعتی باید به بخش‌هایی هدایت شود که می‌توانند تعداد زیادی شغل مولد برای طبقه متوسط و کارگران کم‌مهارت ایجاد کنند.
- این بخش‌ها لزوماً صنایع پیشرفته نیستند؛ می‌توانند خدمات قابل صادرات، تولید سبک یا کسب‌وکارهای مبتنی بر فناوری متوسط باشند.

تمرکز جدید: اشتغال گسترده + بهره‌وری بالا

نه فقط "نوآوری پیشرفته".

۴. نقش دولت: تسهیل‌گر، هماهنگ‌کننده و شریک



در رویکرد جدید، دولت نه «متصدی مستقیم» است و نه «تماشاجی بازار». بلکه:

- با بنگاه‌ها وارد گفت‌وگوی راهبردی می‌شود،
 - اختلال‌های بازار و شکست‌های هماهنگی را شناسایی می‌کند،
 - شبکه‌سازی، آموزش، زیرساخت و استانداردها را تأمین می‌کند،
 - و از سرمایه‌گذاری‌های مولد حمایت هدفمند می‌کند.
- این نقش، فعال است اما تکنوکراتیک و یادگیرنده—نه دستوری و سراسری.

۵. جامعه مدنی و محلی نقش کلیدی پیدا می‌کنند

حل دوگانگی بهره‌وری نیازمند:

- کار با شهرداری‌ها، انجمن‌های محلی و نهادهای اجتماعی،
 - تمرکز بر بازآفرینی شهری و توانمندسازی مناطق محروم،
 - و ایجاد ائتلاف‌های محلی حول پروژه‌های تولیدی است.
- این یعنی سیاست تولیدگرایی باید محلی‌سازی شود، نه فقط ملی.

جمع‌بندی بخش II

رویکرد جدید پیشنهادشده در این فصل—یعنی تولیدگرایی مدرن (New Productivism)—یک استراتژی است که:

- به جای تمرکز بر مالی‌سازی یا جهانی‌سازی،
 - بر تولید، مهارت، اشتغال و جوامع محلی تمرکز می‌کند؛
 - و به جای دولت‌گرایی سنگین یا بازارمحوری افراطی،
- بر شراکت دولت-بنگاه-جامعه تکیه دارد.

این رویکرد تلاش می‌کند اقتصاد را به گونه‌ای طراحی کند که هر فرد شانس واقعی برای داشتن یک شغل خوب و بهره‌ور داشته باشد—که دقیقاً همان جوهره مفهوم «رشد فراگیر» است.

III. Where conventional models fall short

III. جایی که مدل‌های متعارف ناکام می‌مانند

برای درک اینکه تولیدگرایی (Productivism) چگونه با رویکردهای جایگزین تفاوت دارد، مفید است که سیاست‌های مختلف را در قالب یک «ماتریس» در نظر بگیریم؛ ماتریسی که سیاست‌های مختلف را از نظر مرحله مداخله در اقتصاد و بخش هدف دسته‌بندی می‌کند.

۱. دسته‌بندی سیاست‌ها از نظر «مرحله مداخله

سیاست‌ها را می‌توان در سه مرحله دسته‌بندی کرد:

۱. پیش از تولید (pre-production)

شامل سرمایه انسانی، آموزش، مهارت، سلامت، و سایر عواملی که افراد قبل از

ورود به بازار کار کسب می‌کنند.

۲. مرحله تولید (production)

شامل سیاست‌هایی مانند سیاست صنعتی، مشوق‌های نوآوری، قوانین کار،

استانداردها و مقررات بازار.

۳. پس از تولید (post-production)

شامل مالیات‌ها، انتقالات اجتماعی، بیمه اجتماعی و ابزارهای بازتوزیع.

این دسته‌بندی بهتر از تفکیک سنتی «پیشاتوزیع/بازتوزیع» است، زیرا امکان تحلیل دقیق‌تر سیاست‌ها را فراهم می‌کند.

۲. دسته‌بندی سیاست‌ها از نظر «بخش هدف»

بخش‌های مورد مداخله را می‌توان چنین تفکیک کرد:

- بخش‌های کم‌بهره‌وری

- بخش‌های میانه‌بهره‌وری

- بخش‌های پربره‌وری

هر سیاست، با توجه به مرحله مداخله و بخش هدف، در یکی از خانه‌های ماتریس قرار می‌گیرد.

۱. مدل دولت رفاه سنتی: مداخله پیش از تولید و پس از تولید

مدل دولت رفاه—که معادل سیاست‌های کینزی متعارف است—عمدتاً در دو ستون عمل می‌کند:

- ستون «سرمایه انسانی» قبل از تولید
- ستون «بازتوزیع» پس از تولید
- این سیاست‌ها شامل موارد زیر هستند:
- آموزش و مهارت‌افزایی
- مالیات تصاعدی
- بیمه بیکاری
- بیمه سلامت
- حمایت‌های اجتماعی

فرض بنیادین این مدل این است که:

اگر همه افراد مهارت کافی داشته باشند، **شغل‌های خوب** در دسترس خواهند بود. اما در واقع، در اقتصاد امروز—به‌ویژه در اقتصادهایی که تحت فشار جهانی‌سازی و فناوری‌های کاربر-برانداز قرار دارند—این فرض دیگر معتبر نیست.

۲. مدل رشد سنتی: تمرکز بر بخش‌های پربهره‌وری

مدل‌های رشد متعارف، به جای مداخله در کل اقتصاد، تنها بر بخش‌های پیشرو تمرکز می‌کنند:

- بنگاه‌های مرزی (frontier firms)
- صنایع صادراتی
- شرکت‌های نوآور
- سیاست‌های تحریک R&D
- حمایت از حقوق مالکیت فکری
- توافقات تجاری

این مدل‌ها بر این فرض بنا شده‌اند که:

اگر رشد در رأس هرم اتفاق بیفتد، اثر آن به کل اقتصاد سرریز خواهد شد.

اما امروز، این منطق نیز ناکافی شده است—زیرا سرریز نوآوری بسیار محدود است، و «دوگانگی بهره‌وری» میان بنگاه‌های پیشرو و عقب‌مانده رو به افزایش است.

چرا هر دو مدل سنتی ناکافی‌اند؟

۱. فناوری و جهانی‌سازی «طبقه متوسط» را فرسوده کرده‌اند

فناوری‌های جدید و رقابت جهانی موجب شده‌اند که:

- شغل‌های با مهارت متوسط حذف شوند
- شغل‌های کم‌مهارتی با دستمزد پایین ایجاد شوند
- بخش صنعتی کوچک شود
- مناطق غیرشهری سقوط دائمی اشتغال را تجربه کنند

در نتیجه:

- شکاف بهره‌وری افزایش یافته
- نابرابری منطقه‌ای گسترش یافته
- «شغل‌های خوب» کمیاب شده است.

۲. نتیجه: ناامنی اقتصادی و نارضایتی اجتماعی

پیامدهای این روندها:

- ناامنی شغلی
- کاهش اعتماد به نهادها
- رشد پوپولیسم
- قطبی‌شدن سیاسی
- احساس بی‌عدالتی ساختاری

رودریک می‌گوید: "این مسائل ساختاری‌اند، نه چرخه‌ای؛ و با سیاست‌های رفاهی یا رشد سنتی قابل حل نیستند."

Figure 3.1: Remedies for prosperity and inequality

		At what stage of the economy does policy intervene?		
		pre-production	production	post-production
Which segment of the economy do we care about?	low productivity			
	middle productivity			
	high productivity			

جمع‌بندی بخش III

مدل‌های سنتی—چه مدل دولت رفاهی کینزی و چه مدل رشد نولیبرالی—هر دو برای مواجهه با چالش‌های اقتصاد امروز ناکافی‌اند. چرا؟

- مدل رفاهی فقط «افراد» را توانمند می‌کند، اما مشکل امروز «ساختار تولید» است.
- مدل رشد فقط «نوآوری پیشرفته» را تقویت می‌کند، اما در سراسر اقتصاد فرصت ایجاد نمی‌کند.

Figure 3.2: Traditional welfare state model

		At what stage of the economy does policy intervene?		
		pre-production	production	post-production
Which segment of the economy do we care about?	low productivity	investments in education and training		transfers, full-employment macro policies
	middle productivity			social insurance, pensions, safety nets
	high productivity			

Figure 3.3: Traditional growth model

		At what stage of the economy does policy intervene?		
		pre-production	production	post-production
Which segment of the economy do we care about?	low productivity			
	middle productivity			
	high productivity	innovation systems, IPR rules, trade agreements	market-friendly regulations, R&D and export incentives	corporate tax incentives

در اقتصاد امروز، مشکل اصلی کمبود شغل‌های خوب است—نه کمبود آموزش یا نبود رشد فناوری.

این دقیقاً همان نقطه‌ای است که دانی رودریک پیشنهاد «تولیدگرایی» را معرفی می‌کند: یک رویکرد جدید که باید هم‌زمان:

- بهره‌وری را افزایش دهد،
- دسترسی به شغل‌های خوب را گسترش دهد،
- و فراگیری منطقه‌ای ایجاد کند.

Figure 3.4: The productivist 'good-jobs' model

		At what stage of the economy does policy intervene?		
		pre-production	production	post-production
Which segment of the economy do we care about?	low productivity			
	middle productivity		promotion of higher-quality jobs in SMEs; employer-linked training policies; customised business incentives & services; labour-friendly innovation policies	
	high productivity			

IV. انواع جدید سیاست صنعتی

دو روند عمیق در اقتصاد جهانی—پیشرفت‌های تکنولوژیک و جهانی‌سازی—موجب شده‌اند که:

- توان اشتغال‌زایی بخش صنعت کاهش یابد
 - و شکاف بهره‌وری بین بخش‌های مختلف اقتصاد عمیق‌تر شود
- در چنین محیطی، سیاست‌های صنعتی سنتی (که عمدتاً بر صنایع بزرگ، صادراتی و پیچیده متمرکز بودند) دیگر نمی‌توانند نقش گذشته را ایفا کنند. ما نیازمند نسل جدیدی از سیاست‌های صنعتی هستیم که بتوانند:
- رشد بهره‌وری را افزایش دهند
 - فرصت‌های شغلی خوب ایجاد کنند
 - و دوگانگی بهره‌وری را کاهش دهند
- در ادامه، ویژگی‌های این سیاست‌های صنعتی جدید تشریح می‌شود.

۱. تمرکز بر بخش‌های میانه بهره‌وری و اشتغال‌زا

در گذشته، سیاست صنعتی عمدتاً بر بخش‌های پیشرفته و پر بهره‌وری اقتصاد متمرکز بود—مثلاً:

- صنایع سنگین
 - بخش‌های با فناوری پیشرفته
 - تولید صادرات‌محور
- اما در اقتصاد امروز، این بخش‌ها معمولاً:
- نیروی کار کمی جذب می‌کنند
 - و شغل‌های محدود تخصصی ایجاد می‌کنند
- در نتیجه، سیاست صنعتی جدید باید توجه خود را به بخش‌هایی معطوف کند که توان ایجاد تعداد زیادی شغل مولد دارند—حتی اگر تکنولوژی آن‌ها بسیار پیشرفته نباشد. این بخش‌ها شامل:
- خدمات قابل صادرات
 - تولید سبک
 - بخش‌های با فناوری متوسط

- کسب و کارهای محلی پیشران اشتغال می‌شوند.

۲. نقش دولت: شریک و هماهنگ‌کننده، نه فرمانده یا ناظر منفعل

نسل جدید سیاست صنعتی، نقش دولت را فعال و مشارکتی می‌داند—نه متمرکز و دستوری.

نقش‌های کلیدی دولت عبارت‌اند از:

- شناسایی شکست‌های بازار
- تسهیل همکاری بین بنگاه‌ها
- ایجاد زیرساخت‌های نهادی و استانداردهای لازم
- سرمایه‌گذاری در مهارت‌های موردنیاز صنایع جدید
- حمایت هدفمند، محدود و زمان‌دار

دولت باید:

با بنگاه‌ها و جوامع محلی وارد گفت‌وگوی مستمر شود تا مشکلات، نیازها و فرصت‌ها را شناسایی کند.
این همکاری «یادگیرنده» و پویایی است که تفاوت اصلی تولیدگرایی با سیاست‌های صنعتی قدیمی را شکل می‌دهد.

۳. سیاست صنعتی به‌عنوان ابزاری برای توسعه منطقه‌ای

دوگانگی بهره‌وری و کمبود شغل‌های خوب غالباً ویژگی جغرافیایی دارد.
برخی مناطق:

- با رکود دائمی
- کاهش جمعیت
- و افت پایدار سرمایه‌گذاری روبرو هستند.

بنابراین سیاست صنعتی جدید باید:

- محوریت منطقه‌ای داشته باشد
- از «حوزه‌های محلی محروم» شروع کند
- پروژه‌های تولیدی محلی را تقویت کند

- و ساختار اقتصادی شهرهای کوچک و متوسط را بازآفرینی کند.
- این سیاست‌ها می‌توانند شامل:
- نوسازی پارک‌های صنعتی قدیمی
- ایجاد خوشه‌های منطقه‌ای
- حمایت از خدمات پربهره‌وری که به‌صورت محلی قابل رشد هستند باشند.

۴. تمرکز بر ایجاد «شغل‌های خوب»

هدف سیاست صنعتی جدید، تنها رشد تولید نیست؛ بلکه ایجاد شغل‌های باکیفیت است—شغل‌هایی که ویژگی‌های زیر دارند:

- دستمزد مناسب
- امنیت شغلی
- مسیر پیشرفت
- استانداردهای کاری انسانی
- امکان یادگیری و ارتقا

پیش‌فرض اصلی دانی رودریک این است که:

«وظیفه اصلی سیاست صنعتی قرن ۲۱، ایجاد شغل‌های خوب برای طبقه متوسط است.»
این موضوع هم برای پایداری اجتماعی و هم برای پایداری سیاسی ضروری است.

۵. تعریف جدیدی از «صنعت»

در سیاست صنعتی سنتی، تمرکز بر «مانوفکچرینگ» بود. اما در رویکرد جدید:

- «صنعت» = هر فعالیتی که بتواند شغل مولد، پایدار و قابل ارتقا ایجاد کند (چه خدمات، چه تولید، چه فناوری)

بنابراین خدماتی مانند:

- خدمات درمانی
- لجستیک
- تعمیرات پیشرفته
- فناوری اطلاعات
- گردشگری با ارزش‌افزوده بالا
- کترینگ صنعتی



- آموزش فنی حرفه‌ای تخصصی
- نیز می‌توانند اهداف مشروع سیاست صنعتی جدید باشند.

جمع‌بندی بخش IV

سیاست صنعتی جدید موردنظر رودریک با نسخه‌های قدیم تفاوت اساسی دارد:

- ۱ (به‌جای صنایع بزرگ و پیشرفته، بر بخش‌های اشتغال‌زا و میانه‌بهره‌وری تمرکز دارد)
- ۲ (دولت نقش هماهنگ‌کننده و شریک دارد، نه سرمایه‌گذار انحصاری یا ناظر منفعل)
- ۳ (سیاست صنعتی باید منطقه‌محور باشد و دוגانگی جغرافیایی را کاهش دهد)
- ۴ (هدف نهایی ایجاد «شغل‌های خوب» برای همه است)
- ۵ (سیاست صنعتی محدود به تولید نیست—خدمات پربهره‌وری نیز بخشی از آن است)

این رویکرد اساس «تولیدگرایی» است: یک مسیر جدید برای رشد فراگیر، اشتغال‌زا و پایدار در اقتصادهای قرن ۲۱.

۷. یک استراتژی «شغل‌های خوب» برای بخش خدمات

اما آیا می‌توان برای بخش خدمات، سیاست صنعتی طراحی کرد؟ من پیش‌تر در زمینه اقتصادهای ایالات متحده، فرانسه و بریتانیا درباره ماهیت چنین استراتژی‌ای نوشته‌ام. اینجا به‌اختصار نسخه پیشنهادی برای ایالات متحده را مرور می‌کنم.

۱. دو سطح مکمل: محلی و ملی

الف) سطح محلی: مشارکت برای خلق شغل‌های خوب

در سطح محلی، سیاست موردنظر بر پایه برنامه‌های توسعه و حمایت‌های کسب‌وکار موجود بنا می‌شود—برنامه‌هایی که هم‌اکنون نیز کم‌وبیش مطابق با اصول تولیدگرایی عمل می‌کنند.

این برنامه‌ها شامل مشارکت‌های محلی میان دولت‌های محلی، بنگاه‌ها و دیگر ذی‌نفعان هستند و هدف‌شان:

- احیای جوامع محلی
- خلق شغل‌های خوب
- ارتقای کیفیت خدمات و مهارت‌ها

این الگو بر نوعی «توافق ضمنی» (quid pro quo) استوار است: دولت خدمات عمومی ارائه می‌دهد—مثل خدمات ترویج صنعتی، زیرساخت، یا آموزش‌های تخصصی—و در مقابل، بنگاه‌ها نیز تعهدات نرمی درباره سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال می‌پذیرند. این همکاری‌ها، شکل انعطاف‌پذیر، محلی‌ساز و زمینه‌محور از سیاست صنعتی‌اند—شکلی که برای حل مسئله فقدان شغل‌های خوب مناسب‌تر است.

(ب) سطح ملی: ایجاد ARPA-W (آژانس پژوهش‌های پیشرفته برای کار)

در سطح ملی، پیشنهاد اصلی تأسیس یک نهاد جدید است:

ARPA-W = Advanced Research Projects Agency-Workers

این نهاد وظیفه دارد فناوری‌هایی را توسعه دهد که مکمل نیروی کار باشند، نه جایگزین آن.

منطق پشت این پیشنهاد:

- بسیاری از نوآوری‌ها امروز کاربر-برانداز هستند
 - ولی می‌توان فناوری‌هایی طراحی کرد که مهارت کارگران را تقویت کنند
 - این نوع نوآوری‌ها کم‌عرضه هستند، حتی اگر شدیداً موردنیاز باشند
- بنابراین ARPA-W باید:

- در فناوری‌های دیجیتال و ابزارهایی سرمایه‌گذاری کند
- که مهارت و بهره‌وری کارگران فعلی را افزایش دهند
- و زمینه‌ساز توسعه شغل‌های خوب باشند

۲. نمونه عملی: بخش سخت و بحرانی «مراقبت بلندمدت»

برای آزمودن اینکه آیا استراتژی «شغل‌های خوب» در خدمات عملی است یا نه، رودریک سخت‌ترین بخش را مثال می‌زند: مراقبت بلندمدت (Long-term care). این بخش دلیل خوبی برای آزمون است:

- جمعیت سالمندان در حال افزایش است
- تقاضا برای خدمات خانگی یا زندگی حمایتی رو به رشد است
- شرایط کاری در این حوزه ضعیف، کم‌دستمزد و ناپایدار است
- بیشتر کارکنان این حوزه زنان و اغلب اقلیت‌های نژادی هستند
- این بخش معمولاً غیرحرفه‌ای تلقی می‌شود

۳. چگونه می‌توان کیفیت شغل‌ها را در مراقبت بلندمدت ارتقا داد؟

رودریک به تحلیل پل اوستِرمَن (Osterman) اشاره می‌کند:

سه مسیر برای بهبود شغل‌ها وجود دارد:

۱) مقررات‌گذاری مستقیم دولت

مثل:

- حداقل دستمزد بالا
- استانداردهای کیفیت
- مقررات مشخص برای مراقبت خانگی

2) افزایش بودجه دولت

افزایش نرخ بازپرداخت Medicaid و Medicare (امید اینکه بخشی از آن به دستمزد کارگران تبدیل شود)

3) افزایش بهره‌وری در خدمات مراقبت

این مسیر پایدارترین و مؤثرترین است.

چگونه؟

اوستِرمَن پیشنهاد می‌کند از الگوی مدیریت تولید ناب ژاپنی (Lean) استفاده شود:

- سرمایه‌گذاری در مهارت کارگران
- افزایش اختیار، صدای بیشتر و مشارکت در تصمیم‌گیری
- مسئولیت‌پذیری بیشتر کارگران در کیفیت خدمات
- امکان شخصی‌سازی خدمات برای بیماران
- افزایش هم‌راستایی ساختار کار با شناخت کارگران از بیماران

کارکنان ماهر و توانمند شده می‌توانند:

- با انعطاف‌پذیری بیشتر خدمات ارائه دهند
- کیفیت خدمات را افزایش دهند
- و زمینه‌ساز دستمزدهای بهتر شوند

جمع‌بندی

رودریک نشان می‌دهد که:

✓بله، سیاست صنعتی در بخش خدمات ممکن است

- ✓ و اتفاقاً برای ایجاد «شغل‌های خوب» ضروری است
- ✓ این سیاست دو سطح دارد: محلی + ملی
- ✓ و بر مشارکت دولت-بنگاه و نوآوری‌های کار-تقویت‌کن تمرکز می‌کند
- ✓ بخش مراقبت بلندمدت بهترین نمونه برای آزمایش و اثبات این رویکرد است
- ✓ مسیر اصلی ایجاد شغل خوب = افزایش بهره‌وری در خدمات + توانمندسازی کارگر
- این بخش نشان می‌دهد «تولیدگرایی» چگونه می‌تواند بدنه اقتصاد خدماتی را—که اکنون بیشترین اشتغال را دارد—به موتور رشد فراگیر و اشتغال باکیفیت تبدیل کند.

VII. A paradigm beyond left and right?

آیا یک پارادایم فراتر از «چپ» و «راست»؟

تولیدگرایی (Productivism) نه یک برنامه چپ‌گرایانه کلاسیک است و نه نسخه‌ای از سیاست‌های راست‌گرایانه. این رویکرد، ترکیبی از عناصری است که می‌تواند برای هر دو جناح سیاسی جذاب باشد—و هم‌زمان، مرزهای سنتی «چپ» و «راست» را درهم می‌شکند. از یک‌سو:

تأکید تولیدگرایی بر بخش واقعی اقتصاد (به‌جای مالی‌سازی)،

- بر احیای تولید ملی و محلی،
 - و بر ایجاد شغل‌های خوب برای طبقه کارگر و طبقه متوسط
- می‌تواند برای چپ جذاب باشد. این‌ها اهدافی هستند که با دغدغه‌های چپ درباره عدالت اجتماعی، استانداردهای شغلی، و احیای مناطق محروم همخوانی دارند. از سوی دیگر:

- تأکید بر ابتکار بخش خصوصی،
- بر کارایی تولید به‌جای صرفاً بازتوزیع،
- بر پویایی بنگاه‌ها و رقابت‌پذیری،
- و بر نوآوری‌های طرف عرضه

می‌تواند برای راست سیاسی نیز قابل پذیرش باشد.

تولیدگرایی: ترکیبی منعطف و ائتلاف‌ساز

این ویژگی دوگانه باعث می‌شود تولیدگرایی بتواند:

- ائتلاف‌های جدید سیاسی بسازد
- شکاف‌های سنتی را کاهش دهد
- گروه‌هایی را که در ظاهر دور از هم‌اند —
مثل اتحادیه‌های کارگری، کارآفرینان محلی، و نوآوران بخش خصوصی —
گردهم آورد

رودریک اشاره می‌کند که در بسیاری از کشورها و فضاهای سیاسی، از گذشته «چپ» نماینده بازتوزیع و دولت رفاه بوده و «راست» نماینده بازار، کارآفرینی و بنگاه‌ها. اما تولیدگرایی:

این تقسیم‌بندی را ناکافی و کهنه می‌داند. مسئله امروز نه صرفاً «بازتوزیع» است و نه «بازار آزاد». مسئله اصلی: ساختن ظرفیت تولیدی و شغل‌های خوب برای همه است.

چرا این پارادایم می‌تواند جایگزین شود؟ دو دلیل اصلی:

۱. سیاست‌های سنتی جواب نمی‌دهند

چه سیاست‌های بازارمحور راست‌گرایانه و چه سیاست‌های بازتوزیعی چپ‌گرایانه:

- نتوانسته‌اند مشکل «کاهش شغل‌های خوب» را حل کنند
- نتوانسته‌اند دوگانگی بهره‌وری را کاهش دهند
- نتوانسته‌اند پاسخ مناسبی به رکود مناطق محروم بدهند
- و نتوانسته‌اند تبعات اجتماعی فناوری و جهانی‌سازی را مدیریت کنند

۲. نیازهای مردم تغییر کرده است

شعارهای قدیمی دیگر برای مردم قانع کننده نیستند. مردم امروز چیزی می خواهند که هر دو جناح نتوانسته اند فراهم کنند: «یک زندگی با ثبات، یک شغل خوب، و آینده ای قابل پیش بینی.»

تولیدگرایی: نه چپ، نه راست—بلکه جلوتر از هر دو

رودریک نتیجه می گیرد: تولیدگرایی می تواند پارادایمی تازه باشد، چون می کوشد:

- دولت را توانمندتر اما محدودتر کند
- بخش خصوصی را پویاتر اما مسئول تر کند
- جامعه مدنی را فعال تر و تأثیرگذارتر کند
- و اقتصاد را مولدتر، فراگیرتر و پایدارتر سازد

بدین ترتیب، تولیدگرایی می تواند: نتایج اقتصادی بهتر

- ثبات اجتماعی بیشتر
- و انسجام سیاسی قوی تر ایجاد کند.

جمع بندی بخش VII

تولیدگرایی:

- ✓ پارادایمی جدید و ائتلاف ساز است
- ✓ از مرزبندی های سنتی چپ/راست عبور می کند
- ✓ بر شغل های خوب، تولید، نوآوری و احیای جوامع محلی تمرکز دارد
- ✓ می تواند یک «پروژه سیاسی مشترک» برای همه جناح ها باشد
- ✓ پاسخی است به بحران های اجتماعی، اقتصادی و فناوری قرن ۲۱

VIII: Beware economists bearing paradigms

از اقتصاددانانی که «پارادایم» می‌آورند، برحذر باشید

در حال حاضر، ما در میانه یک گذار از **نولیبرالیسم** هستیم؛ اما هنوز نمی‌دانیم چه چیزی قرار است جایگزین آن شود. این وضعیت «بی‌پارادایمی» می‌تواند احساسات دوگانه‌ای ایجاد کند. از یک سو:

ما **نیاز نداریم** بار دیگر یک «مکتب فکری خشک و یک‌شکل» داشته باشیم که نسخه‌های آماده و قالبی برای کشورها و مناطق کاملاً متفاوت ارائه می‌دهد. اما از سوی دیگر: سیاست اقتصادی نیازمند یک **چشم‌انداز هدایت‌کننده** است.

اگر تاریخ را راهنما بدانیم، خلأ ناشی از افول نولیبرالیسم، دیر یا زود با یک پارادایم تازه پر خواهد شد — و هرچه این پارادایم **منعطف‌تر و سازگارتر** باشد، بهتر است.

رودریک یادآوری می‌کند که:

تمام پارادایم‌های گذشته — از مرکانتیلیسم و لیبرالیسم کلاسیک گرفته تا کینزی، سوسیال‌دموکرات و نولیبرالیسم — نقاط کوری داشتند، زیرا خود را راه‌حل‌های جهانی، همگانی و دائمی می‌دانستند. همین «جهان‌شمول‌پنداری» باعث شد:

- ایده‌های نوآورانه‌شان با افراط همراه شود. و در نهایت، حرکت پاندول میان

بزرگ‌نمایی نقش دولت و کوچک کردن نقش دولت بازتولید گردد.

رودریک تأکید می‌کند: پاسخ به هر پرسش سیاستی در اقتصاد این است: «بستگی دارد».

این پاسخ ممکن است اقتصاد را بی‌فایده جلوه دهد؛ اما او می‌گوید **برعکس**: اقتصاد باید به

ما نشان دهد «به چه چیز بستگی دارد». یک پارادایم خوب باید بر **مشروط‌بودن**،

زمینه‌مندی و غیرجهانی‌بودن تأکید کند.

اقتصاد به ما می‌آموزد:

- زمانی برای **انضباط مالی** وجود دارد و زمانی برای **انضباط مالی**.
 - زمانی دولت باید در زنجیره تأمین مداخله کند و زمانی باید کنار بایستد.
 - مالیات گاهی باید بالا باشد و گاهی پایین.
 - تجارت در برخی حوزه‌ها باید آزادتر باشد و در برخی دیگر **تنظیم‌شده‌تر**.
- کار اقتصاددانان این است که: پیوند میان شرایط واقعی و انواع مداخله مناسب را روشن کنند.

نتیجه‌گیری نهایی رودریک

امروز جوامع ما با چالش‌های حیاتی روبه‌رو هستند—چالش‌هایی که نیازمند:

- سیاست‌های جدید،
- روش‌های ابتکاری،
- و آزمون و خطای گسترده در سیاست‌گذاری هستند.

اما رودریک هشدار می‌دهد:

کسانی که دنبال «پارادایم جدیدی» هستند، یا سعی می‌کنند یکی بسازند، باید مراقب باشند چه چیزی آرزو می‌کنند. چرا؟

هدف نباید ایجاد «دگم تازه‌ای برای فردا» باشد. بلکه باید **توان یادگیری، سازگاری و تطبیق سیاست‌ها و نهادها** با شرایط جدید را تقویت کنیم.

رودریک فصل را با این جمله به پایان می‌برد:

آنچه اقتصاد ما واقعاً نیاز دارد، «ایده‌های خوب» است، نه الزاماً یک پارادایم جدید.

«Response to Dani Rodrik by Jean Pisani-Ferry»

پاسخ ژان پیزانی-فری به دانی رودریک

۱- ضرورت یک پارادایم جدید سیاستی

دانی رودریک در فصل خود پنج نکته کلیدی را مطرح می‌کند. سه نکته نخست بسیار روشن و آموزنده‌اند، اما نکته چهارم او محل بحث است و نکته پنجم کاملاً قابل مناقشه. رودریک کاملاً درست می‌گوید که اقتصاد امروز با **دوگانگی بهره‌وری** روبه‌روست، یعنی شکاف عمیق میان بخش‌های پربهره‌وری و بخش‌های کم‌بهره‌وری، که بخش بزرگی از نیروی کار را درگیر کرده است. او به‌درستی تأکید می‌کند که بسیاری از اقتصادهای پیشرفته هنوز **فرسودگی بازار کار، رکود دستمزدها، و شکنندگی اجتماعی** را تجربه می‌کنند. به همین دلیل، او از یک **پارادایم جدید سیاستی** دفاع می‌کند—پارادایمی که رشد اقتصادی را بر اشتغال خوب، تولید مولد و توانمندسازی نیروی کار استوار کند. من با این تشخیص رودریک موافقم: "ما به یک چارچوب تازه نیاز داریم". که همزمان مسئله‌ی رشد، شغل‌های باکیفیت، و انسجام اجتماعی را هدف بگیرد.

۲- اقتصاد سیاسی جدیدِ خارجیّتها (Externalities)

رودریک تأکید می‌کند که بسیاری از ناکامی‌های بازار امروز ناشی از **خارجیّتهاست**—هم خارجیّتهای فناوریانه، هم اجتماعی و هم منطقه‌ای. برای نمونه:

- بنگاه‌های پیشرو نوآوری را انحصاری می‌کنند.
 - مناطق محروم از «تله‌ی رکود» رنج می‌برند.
 - فناوری‌های جدید بعضاً **کاربر-برانداز** هستند و اشتغال را تهدید می‌کنند.
- او نتیجه می‌گیرد که سیاست باید فراتر از نگاه سنتی دولت رفاه عمل کند و به‌طور مستقیم در **ساختار تولیدی و بازار کار** مداخله کن‌د. این تحلیل رودریک بسیار ارزشمند است. اما لازم است به خاطر داشته باشیم که: نه‌تنها شکست‌های بازار، بلکه **شکست‌های دولت** نیز گسترده‌اند.

دولت‌ها در بسیاری موارد:

- اطلاعات کافی ندارند
- گرفتار منافع گروه‌های خاص می‌شوند

- یا توان اداری لازم را ندارند
- بنابراین، هر نسخه سیاستی باید **ظرفیت دولت** را نیز در نظر بگیرد.

۳- عبور از دوگانگی بهره‌وری—بدون خیال‌پردازی درباره «احیای

صنعت»

رودریک درست می‌گوید که نمی‌توان صرفاً با رشد بخش‌های پیشرفته، مسئله اشتغال و بهره‌وری را حل کرد. اما او بیش از حد به سیاست صنعتی خدمات‌محور و ایجاد شغل در بخش خدمات خوش‌بین است. چرا؟

بخش‌های خدماتی معمولاً پویایی بهره‌وری بخش صنعت را ندارند. شغل‌های خدماتی اغلب قابل اتکا نیستند و به تخصص‌های محدود نیاز دارند. بهره‌وری خدمات افزایش می‌یابد، اما **اشتغال فراگیر مولد** به‌سادگی ایجاد نمی‌شود. بنابراین، اگرچه سیاست شغل‌های خوب در خدمات مفید است، این سیاست به‌تنهایی **دوگانگی بهره‌وری** را برطرف نخواهد کرد.

۴- خطوط کلی یک استراتژی صنعتی جدید

در این بخش پیزانی—فری می‌گوید: من با رودریک موافقم که جهان امروز به یک **سیاست صنعتی مدرن** نیاز دارد، اما این سیاست باید ویژگی‌های دیگری هم داشته باشد. ویژگی‌های اصلی سیاست صنعتی مؤثر:

- **تمرکز بر نوآوری‌های عمومی (General Purpose Technologies)**

فناوری‌هایی که اثرات گسترده بر کل اقتصاد دارند، مانند دیجیتال، انرژی پاک، و هوش مصنوعی.

- **سازوکارهای نهادی شفاف**

چون سیاست صنعتی در معرض سوءاستفاده است، باید بسیار دقیق طراحی شود.

- **جهت‌دهی به نوآوری به‌سوی بهره‌وری و پایداری**

به‌ویژه برای تغییر مسیر صنایع فناوری‌برانداز.

- **توجه به سازوکارهای رقابتی**

حمایت باید موقت، مشروط و نتیجه‌محور باشد—نه دائمی و مبتنی بر رانت.

او تأکید می‌کند:

احیای بخش‌های صنعتی قدیمی واقع‌بینانه نیست. آنچه لازم است، رشد «توانمندی‌های تولیدی جدید» در بخش‌های متعدد است.

۵- آیا دولت‌ها توان ایجاد شغل‌های خوب را دارند؟

این پرسش سختی است و رودریک خوش‌بین‌تر از آن است که شواهد اجازه می‌دهند. پیزانی-فری هشدار می‌دهد:

- دولت‌های امروز در بسیاری موارد ضعیف‌تر از گذشته‌اند.
 - سیاست‌های صنعتی نیازمند ظرفیت اداری، اطلاعات، ارزیابی و یادگیری مداوم است.
 - بسیاری از کشورها فاقد این ظرفیت هستند و اجرای سیاست‌های اشتغال‌زا دشوار است.
- اما او در نهایت نتیجه می‌گیرد:
- ✓ با اصلاح حکمرانی،
 - ✓ با ایجاد نهادهای توانمند،
 - ✓ و با مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی،
- می‌توان ظرفیت دولت را افزایش داد، اما این یک فرایند زمان‌بر است.

جمع‌بندی پیزانی-فری

پاسخ ژان پیزانی-فری این نکات را برجسته می‌کند:

- ✓ رودریک درست می‌گوید که جهان به پارادایم جدیدی نیاز دارد.
- ✓ تمرکز بر شغل‌های خوب و بهره‌وری، ایده‌ای بنیادی است.
- ✓ اما سیاست صنعتی خدمات‌محور به‌تنهایی کافی نیست.
- ✓ ظرفیت دولت چالش اصلی است.
- ✓ استراتژی جدید باید:
- گسترده‌تر، فناورانه‌تر، و نهادی‌تر باشد.

«Response to Dani Rodrik by Pierre-Olivier Gourinchas»

پاسخ پیر-اولیویه گورینش به دانی رودریک

مقدمه

«تولیدگرایی» که دانی رودریک به عنوان یک پارادایم اقتصادی و سیاسی پیشنهاد می کند، چشم اندازی جاه طلبانه از اهداف بنیادی نظام اقتصادی و نقشی که دولت باید در تحقق این اهداف ایفا کند ارائه می دهد. این پارادایم با بازتعریف این دو بُعد، همچنین الگوی تعامل دولت با سایر عوامل اقتصادی—بناگاه ها و کارگران—را بازطراحی می کند و پایه های یک مدل اقتصادی متفاوت را شکل می دهد.

اگرچه این چشم انداز رادیکال است، اما ریشه در ناکامی های آشکار پارادایم موجود—که رودریک آن را «نولیبرالیسم» می نامد، و تنش های اجتماعی شدیدی دارد که این الگو ایجاد کرده است.

۱- جمع بندی پارادایم تولیدگرایی

چالش های اجتماعی که امروز بسیاری از کشورها—به ویژه اقتصادهای پیشرفته—را تحت فشار قرار داده اند، نیاز به بازاندیشی پارادایم اقتصادی را آشکار می کنند. سه مسئله مهم وجود دارد:

- **کندی بلندمدت رشد بهره وری**
باعث کمیابی «شغل های خوب» شده است.
 - **دوگانگی بهره وری**
فناوری های پربهره وری در تعداد کمی از شرکت ها متمرکز شده اند و نوآوری های این شرکت ها به بقیه اقتصاد سرریز نمی شود.
 - **ناابرابری های رو به رشد**
میان مناطق و گروه های کاری، که نارضایتی و قطبی شدن سیاسی را تشدید کرده است.
- رودریک معتقد است که هم سیاست های طرف عرضه نولیبرال، و هم سیاست های طرف تقاضای کینزی در ایجاد این مشکلات سهیم بوده اند:
- سیاست های نولیبرال سرمایه گذاری و نوآوری را تحریک کردند، اما خارجیت های منفی بناگاه ها را نادیده گرفتند و آن ها را بدون نظارت رها کردند.



- سیاست‌های کینزی بیش‌ازحد بر **بازتوزیع درآمد** تمرکز کردند، بدون آنکه ظرفیت تولیدی یا فرصت‌های اقتصادی گسترده ایجاد کنند.
- راه‌حل رودریک، **تولیدگرایی** است:
- هدف، ایجاد رشد گسترده و افزایش دسترسی به فرصت‌های اقتصادی در همه مناطق و میان همه بخش‌های نیروی کار است.
- این هدف مستلزم آن است که دولت:
- از سمت عرضه حمایت کند،
- به بنگاه‌ها کمک کند شغل‌های خوب بسازند،
- مهارت‌های لازم را در کارگران ایجاد کند،
- شکست‌های بازار را پیشاپیش اصلاح کند،
- و نوآوری شرکت‌های پیشرو را در سراسر اقتصاد پخش کند.

۲- پرسش از پیش‌فرض‌ها

گورینش در ادامه می‌گوید: اگرچه تصویری که رودریک ترسیم می‌کند الهام‌بخش است، می‌توان پیش‌فرض‌های آن را زیر سؤال برد.

۱. آیا واقعاً دولت می‌تواند چنین نقشی بر عهده گیرد؟

گورینش یادآوری می‌کند که: دولت‌ها اغلب اطلاعات کامل ندارند؛ در معرض **لابی‌گری** و **نفوذ گروه‌های خاص** هستند؛ و ظرفیت نهادی موردنیاز برای چنین سیاست‌هایی را همیشه ندارند. بنابراین پرسش مهم این است: **آیا دولت‌ها واقعاً می‌توانند اقتصاد را به سمت ایجاد شغل‌های خوب هدایت کنند؟**

۲. آیا می‌توان نوآوری را به‌زور «سرریز» کرد؟

نوآوری‌ها گاهی به‌شدت نیازمند مهارت، سرمایه و مقیاس‌اند. گورینش می‌پرسد:

آیا واقعاً می‌توان فناوری‌های شرکت‌های «سوپرستار» را به همه بخش‌ها منتقل کرد؟ یا این فقط یک ایده جذاب، اما در عمل محدود است؟

۳. آیا سیاست صنعتی خدمات‌محور کافی است؟

او تردید دارد که: خدمات بتوانند همان پویایی تاریخی صنعت را داشته باشند؛ یا استراتژی «شغل‌های خوب» در خدمات بتواند مشکل دوگانگی بهره‌وری را حل کند.

۳- دولت چگونه می‌تواند اقتصاد را هدایت کند؟

گورینش سپس به این می‌پردازد که اگر قرار است دولت در نقش جدیدی ظاهر شود، چه ابزارهایی لازم است؟ ابزارهای کلیدی موردنیاز:

- سرمایه‌گذاری در زیرساخت و تحقیق و توسعه
- سیاست صنعتی مدرن و هدفمند
- سازوکارهای ارزیابی و آزمایش‌گری
- نهادهای تنظیم‌گری قوی و مستقل
- توانایی یادگیری سیاستی (policy learning)
- استانداردهای شفافیت و پاسخگویی

او می‌گوید نقش دولت باید: کمتر «فرماندهی مستقیم» و بیشتر «نوآوری نهادی» باشد، یعنی خلق سازوکارهایی که بنگاه‌ها را به سمت سرمایه‌گذاری مولد هدایت کند.

۴- عوامل دیگری که باید در نظر گرفت

گورینش مجموعه‌ای از عوامل مکمل را نیز گوشزد می‌کند:

۱. توزیع مهارت‌ها
اگر مهارت کارگران ناهمگون باشد، سیاست‌های تولیدگرایانه اثر محدودی دارند.
۲. پویایی رقابت
انحصارهای دیجیتال می‌توانند مانع سرریز نوآوری شوند.
۳. فناوری‌های جدید
بسیاری از فناوری‌های امروز کاربر-برانداز هستند؛ بنابراین استراتژی تولیدگرایی باید با سیاست‌های نوآوری سازگار شود.
۴. هزینه و مقیاس سیاست صنعتی
سیاست صنعتی گسترده می‌تواند بسیار پرهزینه باشد و نیازمند اولویت‌بندی دقیق است.

۵- تولیدگرایی در کشورهای در حال توسعه

گورینش تأکید می‌کند: تولیدگرایی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه یکسان نیست. در اقتصادهای در حال توسعه، مشکلات پایه‌ای‌تری وجود دارد: مانند ضعف نهادها، فساد، کمبود سرمایه انسانی، ناکارآمدی اداری، و شکنندگی مالی.
بنابراین: استراتژی تولیدگرایی باید بازطراحی شود تا با ظرفیت‌های نهادی و نیازهای ساختاری کشورهای کمتر توسعه‌یافته سازگار باشد.

۶- جمع‌بندی نهایی

گورینش نتیجه می‌گیرد:

- تولیدگرایی یک چشم‌انداز جذاب و ضروری است.
 - اما برای تحقق آن باید با چالش‌های نهادی، سیاسی و فناوری روبه‌رو شد.
 - دولت‌ها باید توانمندتر، چابک‌تر، و پاسخگوتر شوند.
 - و سیاست صنعتی باید هوشمند، شفاف، رقابتی، و قابل ارزیابی باشد.
- به بیان او: تولیدگرایی یک پروژه قابل تحقق است، اما تنها در صورتی که دولت‌ها بتوانند ظرفیت نهادی خود را بازسازی و تقویت کنند.

فصل چهارم

4. International trade since the Washington Consensus: the gains and the pain

تجارت بین‌الملل پس از اجماع واشنگتن: دستاوردها و دردها

همواره پیرامون «آزادسازی تجاری» مناقشه و بحث وجود داشته است، و شاید بیش از هر سیاست دیگری در فهرست اولیه «اجماع واشنگتن» که ویلیامسون ارائه کرده بود. اعتراض‌های ضد جهانی‌سازی در دهه‌های ۱۹۹۰ و اوایل ۲۰۰۰، تردیدها را درباره این ایده تشدید کرد که کشورهای درحال توسعه می‌توانند صرفاً با گشودن بازارهای خود به روی واردات خارجی به‌طور قابل‌اتکایی رشد کنند. و اکنون، دو دهه بعد، جهانی‌سازی همچنان به همان اندازه موضوعی مناقشه‌برانگیز است.

این فصل به شواهد فزاینده‌ای می‌پردازد که نشان می‌دهد آزادسازی تجارت بین‌المللی از یک‌سو منجر به منافع کلان و قابل‌توجه برای اقتصاد می‌شود، و از سوی دیگر هزینه‌های قابل‌توجهی از جنس تعدیل و جابه‌جایی ایجاد می‌کند. بالاین‌حال، این مبادله (trade-off) تفاوتی با سایر سیاست‌هایی ندارد که برای افزایش کارایی کل اقتصاد تلاش می‌کنند.

گزینه‌های ساده و بدون هزینه‌ای برای سیاست‌گذارانی که باید بین «منافع کلان تجارت» و «رنج‌های ناشی از خسارت‌های متمرکز» تعادل برقرار کنند، وجود ندارد. اما یافته‌های پژوهش‌های جدید، مجموعه‌ای از توصیه‌های محتاطانه را برای سیاست‌گذارانی ارائه می‌دهد که: در حال ارزیابی چشم‌انداز آزادسازی تجاری‌اند، و می‌کوشند تنش میان «منافع کلان» و «زیان‌های متمرکز» را مدیریت کنند.

۱. مقدمه

هنگامی که جان ویلیامسون بیش از ۳۰ سال پیش اصطلاح «اجماع واشنگتن» را مطرح کرد، می‌توان تصور کرد که توصیه‌های سیاستی مرتبط با «آزادسازی تجاری» احتمالاً به راحتی از قلم او جاری می‌شد. اما همواره حول این سیاست خاص، جدال و بحث وجود داشته است—شاید بیشتر از هر سیاست دیگری در فهرست اصلی ویلیامسون.

اعتراض‌های ضد جهانی‌سازی در دهه‌های ۱۹۹۰ و اوایل ۲۰۰۰، تردیدها را نسبت به این ایده افزایش داد که کشورهای در حال توسعه می‌توانند با گشودن بازارهای خود به واردات خارجی، به‌طور قابل‌اعتماد رشد کنند. و امروز، دو دهه بعد، جهانی‌سازی همچنان به همان اندازه موضوعی تفرقه‌برانگیز است.

این فصل به شواهد فزاینده‌ای می‌پردازد که نشان می‌دهد: آزادسازی تجارت خارجی می‌تواند منافع کلان قابل‌توجهی برای اقتصاد ایجاد کند؛ اما هم‌زمان هزینه‌های تعدیل و جابه‌جایی اقتصادی نیز به همراه دارد؛ و با وجود این، این مبادله (trade-off)، تفاوتی با سایر سیاست‌هایی که هدفشان افزایش کارایی کل است ندارد.

هیچ گزینه آسانی برای سیاست‌گذاری که باید میان «منافع کلان تجارت» و «رنج‌های ناشی از زیان‌های متمرکز» تعادل برقرار کنند وجود ندارد. با این حال، یافته‌های جدید پژوهشی مجموعه‌ای از توصیه‌های محتاطانه در اختیار سیاست‌گذاران قرار می‌دهد—برای آنانی که به دنبال ارزیابی چشم‌انداز آزادسازی تجارت و یافتن راحل‌هایی جهت مدیریت تنش میان سودهای کلی و زیان‌های متمرکز هستند.

II منافع کلان تجارت بین‌الملل

(II. The aggregate gains from international trade)

در ساده‌ترین شکل، منطق اقتصادی آزادسازی تجارت به این نکته بازمی‌گردد که تجارت خارجی اجازه می‌دهد کشورها در تولید کالاها و خدماتی که در آن‌ها مزیت نسبی دارند تخصص پیدا کنند و کالاهایی را که تولیدشان در داخل پرهزینه است، وارد نمایند. این اصل پایه‌ای—که به دوران ریکاردو بازمی‌گردد—هنوز هم در قلب هر تحلیل استاندارد از منافع تجارت قرار دارد.

اما طی چند دهه گذشته، پژوهش‌های جدید در اقتصاد بین‌الملل، فهم بسیار عمیق‌تری از منابع منافع کلان تجارت در اختیار ما قرار داده است. این پژوهش‌ها نشان می‌دهد که: منافع تجارت بسیار فراتر از «مزیت نسبی» است؛ و شامل کانال‌های متعدد و مکمل می‌شود که هر یک می‌تواند رفاه اقتصادی را افزایش دهد.

داندلسون تأکید می‌کند که این شواهد جدید، یکی از قوی‌ترین یافته‌های علم اقتصاد را تقویت کرده است: تجارت بین‌الملل در سطح کلان، معمولاً سود خالص قابل‌توجهی ایجاد می‌کند. در ادامه، مهم‌ترین کانال‌های ایجاد این منافع توضیح داده می‌شود.

۱. بهره‌مندی از کالاهای ارزان‌تر و متنوع‌تر

وقتی محدودیت‌های تجاری کاهش می‌یابد:

- قیمت بسیاری از کالاهای مصرفی و سرمایه‌ای پایین می‌آید،
 - کیفیت و تنوع کالاها افزایش می‌یابد،
 - و مصرف‌کنندگان دسترسی گسترده‌تری به محصولات جدید پیدا می‌کنند.
- این تأثیر برای خانوارهای کم‌درآمد بیشتر است، زیرا نسبت بیشتری از درآمدشان را صرف کالاهای وارداتی یا کالاهای قابل‌رقابت با واردات می‌کنند.

۲. افزایش بهره‌وری بنگاه‌ها

- پژوهش‌های جدید نشان می‌دهد:
 - واردات نهاده‌ها و ماشین‌آلات باکیفیت‌تر
 - دسترسی به فناوری خارجی
 - و فشار رقابتی از سوی واردات
- باعث می‌شوند که بنگاه‌های داخلی بازده بالاتر، کیفیت بیشتر و فناوری بهتری به کار گیرند. این فرایند به‌طور مستقیم بهره‌وری کل اقتصاد را افزایش می‌دهد.

۳. حذف بنگاه‌های ناکارا و تخصیص بهینه منابع

مدل‌های مدرن تجارت (به‌ویژه مدل «ملیتز») نشان می‌دهند:

- تجارت، بنگاه‌های ناکارا را مجبور به خروج از بازار می‌کند،
- و منابع (نیروی کار و سرمایه) به سمت بنگاه‌های کارآمدتر هدایت می‌شود.
- این بهبود تخصیصی یکی از مهم‌ترین منشأهای افزایش بهره‌وری کل اقتصاد است.

۴. گسترش بازار برای صادرکنندگان

با کاهش تعرفه‌ها و موانع تجاری:

- بنگاه‌ها می‌توانند در بازارهای خارجی بفروشند،
 - مقیاس تولید خود را افزایش دهند،
 - و به بازده‌های بیشتری دست یابند.
- این موضوع برای صنایع داخلی که توان رقابت جهانی دارند، رشد و اشتغال قابل توجه ایجاد می‌کند.

۵. آثار سرریز فناوری و دانش
ارتباط بیشتر با اقتصاد جهانی باعث:
- انتقال سریع‌تر دانش،
 - انتشار نوآوری،
 - و افزایش مهارت‌های مدیریتی و فناورانه
- می‌شود. این سرریزهای دانشی تأثیری بلندمدت بر رشد دارند.

جمع‌بندی

شواهد علمی امروز روشن می‌گوید: منافع کلان تجارت قوی، پایدار و چندمنبعی هستند. این منافع شامل کاهش قیمت‌ها، افزایش بهره‌وری، بهبود کیفیت، تنوع کالا، نوآوری، و تخصیص بهتر منابع است. این دستاوردها تقریباً در تمام مطالعات تجربی معتبر مشاهده شده‌اند. اما...

همان‌طور که فصل ادامه خواهد داد، این منافع **هزینه‌هایی** نیز همراه دارند—به‌ویژه برای مناطقی، صنایع و کارگرانی که در معرض رقابت مستقیم واردات قرار می‌گیرند. این هزینه‌های «دردناک»، موضوع بخش III و IV فصل هستند.

III. The concentrated losses – and painful adjustments – of international trade

زیان‌های متمرکز و تعدیل‌های دردناک تجارت بین‌الملل

شواهد پژوهشی جدید نشان می‌دهد که تغییر در اندازه و ترکیب جریان‌های تجاری، اثرات بسیار نابرابری بر درآمد افراد مختلف دارد. این موضوع از ابتدا هم مورد اختلاف نبود. برای مثال، ۸۰ سال پیش قضیه اس ولپر—ساموئلسون پیش‌بینی کرده بود که تجارت با کشورهای درحال توسعه موجب افزایش نابرابری درآمد در کشورهای صنعتی می‌شود.

حتی در زمان شکل‌گیری «اجماع واشنگتن»، برخی پژوهشگران هشدار داده بودند که جهانی‌سازی می‌تواند پیامدهای نابرابر ایجاد کند. اما تحقیقات دهه‌های اخیر نشان داده‌اند که این نابرابری‌ها بسیار شدیدتر، پایدارتر و پیچیده‌تر از آن چیزی است که اقتصاددانان کلاسیک تصور می‌کردند.

۱. تعدیل نیروی کار بسیار کند، پرهزینه و ناقص است
در گذشته این فرض وجود داشت که:

اگر کارگران تحت فشار رقابت خارجی قرار بگیرند، می‌توانند به‌سادگی شغل، صنعت، یا منطقه زندگی خود را تغییر دهند. اما اکنون پژوهش‌ها نشان می‌دهند:

- جابه‌جایی کارگران بسیار کند است،
- هزینه‌های مالی و روانی آن زیاد است،
- و این فرایند هیچ‌گاه کامل نمی‌شود.

این یافته‌ها در کشورهایی مانند هند، آمریکا و برزیل به‌طور دقیق ثبت شده‌اند.

۲. شبکه امنیت اجتماعی نمی‌تواند این زیان‌ها را جبران کند
مدت‌ها تصور می‌شد که:

حتی اگر تجارت بر دستمزدها اثر منفی بگذارد، مالیات و یارانه‌های اجتماعی این کاهش درآمد را جبران می‌کنند. اما شواهد جدید نشان می‌دهند:

اثر شوک‌های تجاری بر درآمد کارگران قبل و بعد از انتقالات اجتماعی تقریباً یکسان است؛ یعنی سپر حمایتی دولت‌ها ناکافی است. این یک پیام مهم دارد: کشورهای پیشرفته هم در مهار آسیب‌های تجارت ناتوان بوده‌اند، چه برسد به کشورهای در حال توسعه.

۳. پیامدهای اجتماعی تجارت: ضربه‌های محلی، چندبرابر و مخرب
پژوهش‌ها نشان می‌دهد وقتی شوک‌های تجارت:

- در یک بخش متمرکز شوند
 - یا در یک منطقه جغرافیایی اتفاق بیفتند
 - پیامدهای آن فقط اقتصادی نیست.
- پیامدهای اجتماعی شوک‌های متمرکز شامل:

- افزایش اعتیاد
- کاهش امید به زندگی
- فروپاشی کسب‌وکارهای محلی
- مهاجرت اجباری جوانان

- کاهش مشارکت در نیروی کار
 - افزایش پولیسیم و قطبی سازی سیاسی
- این یافته‌ها نشان می‌دهد که هزینه‌های تجارت، صرفاً درآمدی نیست—بلکه اجتماعی و سیاسی نیز هست. به این پدیده می‌گویند:
- «ضریب اجتماعی رنج اقتصادی» (Social Multiplier) به این معنا که آسیب اقتصادی یک گروه، به‌طور تصاعدی بر کل اجتماع اثر می‌گذارد.

۴. جمع‌بندی

دو پیام اصلی این بخش:

۱. تجارت مزایای کلان ایجاد می‌کند، اما زیان‌های آن متمرکز، شدید و طولانی مدت است.
 ۲. تعدیل نیروی کار—که انتظار می‌رفت ریسک‌ها را کاهش دهد—در عمل بسیار ضعیف عمل می‌کند. در نتیجه:
- هر کشوری که قصد آزادسازی تجارت دارد، باید به‌دقت بررسی کند که این تغییرات چگونه در جامعه توزیع می‌شود، هم در دوره گذار، و هم در دوره پس از آزادسازی که شوک‌ها می‌توانند نوسانی‌تر باشند.
- این زیان‌ها خاص تجارت نیستند؛ در همه انواع تغییرات اقتصادی مهم، همین الگو وجود دارد، اما شدت و تمرکز زیان‌های ناشی از تجارت بیشتر است.

IV. Does policy help with the costs of adjustment? Does it need to?

IV آیا سیاست می‌تواند (و باید) هزینه‌های تجارت را کاهش دهد؟

این نکته که تجارت بین‌الملل می‌تواند هزینه‌های تعدیل و جابه‌جایی شدیدی ایجاد کند، پرسشی مهم را پیش می‌کشد: آیا سیاست‌گذاران می‌توانند این هزینه‌ها را کاهش دهند؟ و اگر بله، آیا باید چنین کنند؟ پاسخ این پرسش ساده نیست. زیرا در حالی که شواهد نشان می‌دهد تجارت می‌تواند موجب از دست رفتن شدید شغل‌ها و فروپاشی مناطق خاص شود، اما هیچ نسخه آسانی برای جبران کامل این آسیب‌ها وجود ندارد. با این حال، یافته‌های پژوهشی جدید سه پیام مهم برای سیاست‌گذاری دارد:

۱. سیاست‌های جبرانی عمومی معمولاً کافی نیستند
- دهه‌ها، سیاست‌گذاران تصور می‌کردند که:

- بیمه بیکاری،
 - برنامه‌های بازآموزی،
 - و کمک‌هزینه‌های جابه‌جایی
- می‌توانند تصمیمات تجاریِ پرهزینه را «قابل قبول‌تر» کنند. اما شواهد جدید نشان می‌دهد:
- این برنامه‌ها بسیار ناکارآمد بوده‌اند؛
 - پوشش کافی ندارند؛
 - اثرات آن‌ها بر درآمد بلندمدت کارگران ناچیز است؛
- و در بسیاری موارد، اصلاً به افراد آسیب‌دیده نمی‌رسند. در کشورهایی مثل آمریکا، اروپا، هند و برزیل، برنامه‌های «کمک به تعدیل ناشی از تجارت (TAA)» نتایج ضعیفی داشته‌اند.

۲. سیاست باید به جای افراد، «مناطق» را هدف بگیرد. شوک‌های تجاری معمولاً در مناطق جغرافیایی مشخصی متمرکز می‌شوند. وقتی یک شهر یا منطقه صنعتی با واردات رقابتی روبه‌رو می‌شود، پیامدها فقط اقتصادی نیست، بلکه:

- مهاجرت معکوس،
- سقوط سرمایه‌گذاری،
- کاهش جمعیت،
- و رکود اجتماعی

رخ می‌دهد.

تجربه نشان می‌دهد اگر سیاست‌ها فقط به افراد کمک کنند، اما منطقه‌ای که از آن آمده‌اند دوباره احیا نشود، بازگشت به وضعیت پایدار تقریباً غیرممکن خواهد بود.

بنابراین سیاست‌گذاران باید:

- بهبود زیرساخت،
- احیای صنعتی،
- سرمایه‌گذاری منطقه‌ای،
- ایجاد قطب‌های شغلی جدید،
- و سیاست‌های توسعه محلی

را در دستور کار قرار دهند.

۳. شوک‌های تجاری شدید نیازمند ابزارهای سیاستی هدفمندتر هستند. پژوهش‌های جدید نشان می‌دهد:

- هرچه شوک سریع‌تر و متمرکزتر باشد، آسیب آن بیشتر و پایدارتر است.
 - بنابراین، سیاست‌ها باید مبتنی بر شدت و گستره شوک طراحی شوند.
- نمونه‌ها:

- شوک واردات چین (China Shock)
 - شوک آزادسازی واردات در هند پس از دهه ۱۹۹۰
 - شوک‌های تجاری برزیل پس از کاهش تعرفه‌ها
 - برای چنین مواردی، سیاست‌های زیر مؤثرتر هستند:
 - حمایت‌های درآمدی موقت،
 - آموزش‌های هدفمند به صنعت‌های جایگزین مشخص،
 - کمک به ایجاد کسب‌وکارهای جدید در همان مناطق،
 - و برنامه‌های جابه‌جایی منطقه‌ای با مشوق‌های واقعی.
- این‌ها نیازمند دقت بالا و اطلاعات محلی هستند؛ یاست‌های کلی‌شده و سراسری معمولاً اثر اندکی دارند.

جمع‌بندی بخش IV

پاسخ نهایی داندلسون این است که:

- سیاست می‌تواند به کاهش هزینه‌های تعدیل کمک کند،
 - اما تنها در صورتی که هدفمند، محلی، و مبتنی بر شواهد باشد؛
 - و نه سیاست‌گذاری‌های کلی، دیر هنگام و ضعیف.
- سیاست‌گذاری درست می‌تواند:

- تنش میان منافع کلان تجارت
- و زیان‌های متمرکز آن

را کاهش دهد—هرچند نمی‌تواند آن را کاملاً حذف کند.

۷ توصیه‌های سیاستی برای ایجاد تعادل میان منافع و هزینه‌های تجارت

آزادسازی تجارت، همانند بسیاری از اصلاحات اقتصادی که هدف آن‌ها افزایش کارایی کل اقتصاد است، هم سودهای بزرگ و قابل‌اندازه‌گیری ایجاد می‌کند و هم زیان‌هایی متمرکز و دردناک. در بخش‌های قبل دیدیم که:

- منافع کلان تجارت قوی، گسترده و پایدار هستند؛

- اما زیان‌ها بر گروه‌ها و مناطق خاصی متمرکز می‌شوند؛

و این زیان‌ها به راحتی توسط بازار کار یا سیاست‌های جبرانی معمولی جبران نمی‌شوند. در چنین شرایطی، سیاست‌گذار باید راه‌هایی بیابد تا سودهای تجارت حفظ شود و در عین حال دردهای آن کاهش یابد. این بخش، مجموعه‌ای از توصیه‌های سیاستی ارائه می‌کند که مبتنی بر پژوهش‌های جدید اقتصاد بین‌الملل است.

۱. سیاست‌های جبرانی باید دقیق، هدفمند و محلی باشند

یکی از بزرگ‌ترین اشتباهات سیاستی گذشته این بوده که:

سیاست‌های جبرانی بسیار کلی و ملی بوده‌اند درحالی‌که آسیب‌های تجارت در استان‌ها، شهرها و صنایع خاص متمرکز می‌شود.

بنابراین:

- لازم است سیاست‌ها به «مناطق آسیب‌دیده» اولویت بدهند و نه به کل کشور.

نمونه ابزارها:

- بازسازی زیرساخت شهری

- احیای مناطق صنعتی سقوط کرده

- کمک به ایجاد کسب‌وکارهای جدید در همان منطقه

- مشوق‌های مالیاتی منطقه‌ای

- ایجاد قطب‌های اشتغال جدید

۲. بازار کار به تنهایی قادر به تعدیل نیست - سیاست باید فعال باشد

فرض قدیمی این بود که: اگر تجارت یک صنعت را نابود کند، کارگران به راحتی شغل و محل زندگی خود را تغییر می‌دهند. اما شواهد نشان داد این تصور به شدت اشتباه است.

بنابراین، سیاست‌گذار باید:

- برنامه‌های بازآموزی واقعی و مرتبط با مشاغل در حال رشد ایجاد کند

نه دوره‌های عمومی بی‌اثر.



- مشوق‌هایی برای جابه‌جایی شغلی واقعی فراهم کند
 - مثل پرداخت هزینه‌های جابه‌جایی، مسکن، حمل‌ونقل، و تضمین اشتغال.
 - حمایت‌های درآمدی موقت بدهد
- ولی این حمایت‌ها باید زمان‌دار و مشروط به مشارکت در برنامه‌های بازآموزی باشد.

۳. سیاست‌های تجاری باید «تدریجی» و «قابل پیش‌بینی» باشند یکی از قوی‌ترین یافته‌های تجربی این است که: شوک‌های ناگهانی و سریع تجاری بیشترین آسیب و نابرابری را ایجاد می‌کنند. پس:

- کاهش تعرفه‌ها باید مرحله‌ای باشد؛
- سیاست‌ها باید قابل پیش‌بینی و اعلام‌شده از قبل باشند؛
- و به صنایع زمان واقعی برای تطبیق فناوری و بهره‌وری داده شود.

۴. سیاست‌های صنعتی مکمل تجارت تجارت زمانی بیشترین منفعت را دارد که کشور بتواند:

- صنایع کارآمد داخلی بسازد
- بهره‌وری را بالا ببرد
- و فرصت‌های شغلی جدید ایجاد کند

در نتیجه، سیاست تجارت باید همراه باشد با:

- سیاست صنعتی هدفمند

برای بخش‌های با پتانسیل رشد و صادرات.

- دسترسی بهتر به فناوری و نهاده‌های خارجی تا بنگاه‌های داخلی بتوانند رقابت کنند.
- زیرساخت لجستیکی و صادراتی

مثل بندار، جاده‌ها، گمرک مدرن و زنجیره تأمین.

۵. شفافیت و ارتباط با افکار عمومی ضروری است یکی از دلایل مخالفت عمومی با تجارت این است که: مزایا قابل مشاهده نیستند، اما زیان‌ها قابل لمس و محلی هستند.

بنابراین سیاست‌گذاران باید:

- صادقانه درباره هزینه‌ها صحبت کنند نه اینکه آن‌ها را پنهان کنند.
- برنامه مشخص برای مناطق آسیب‌دیده ارائه دهند
- تا مردم بدانند سیاست تجارت همراه با «برنامه احیای منطقه» است.
- مانع از تبدیل زیان‌دیدگان به «بازندگان دائمی» شوند
- در غیر این صورت، چرخه نارضایتی اجتماعی و پوپولیسم تشدید می‌شود.

جمع‌بندی بخش V

مهم‌ترین نتیجه این است که:

- تجارت بین‌الملل یک منبع بزرگ رشد و رفاه است
- اما مزایای آن بدون «سیاست مکمل» به‌تنهایی کافی نیست
- و زیان‌های آن اگر مدیریت نشوند، پیامدهای اجتماعی و سیاسی سنگین ایجاد می‌کنند

بنابراین:

سیاست درست نه حمایت‌گرایی افراطی است و نه آزادسازی کورکورانه؛ بلکه آزادسازی همراه با حمایت هدفمند از آسیب‌دیدگان است. این نسخه، هم رشد اقتصادی را حفظ می‌کند و هم اعتماد اجتماعی را.

VI سخنان پایانی

مانند بسیاری از سیاست‌هایی که هدفشان افزایش کارایی اقتصادی است، آزادسازی تجارت بین‌الملل نیز از یک‌سو منافع کلان قابل‌توجه ایجاد می‌کند و از سوی دیگر هزینه‌های چشمگیر تعدیل و جابه‌جایی به همراه دارد. چنین انتخاب‌هایی غالباً بحث‌برانگیز و مناقشه‌آمیز هستند. در حالی که سیاست‌گذار با چنین مبادله‌ای (trade-off) گزینه‌های آسانی در اختیار ندارد، یافته‌های پژوهشی اخیر—چنان که در این فصل توضیح داده شد—به‌روشنی شرایط و رویدادهایی را مشخص کرده‌اند که هزینه‌های بیشتری ایجاد می‌کنند. این دانسته‌ها باید سیاست‌گذاران را توانمندتر سازد تا اصلاحات بهبوددهنده کارایی کل اقتصاد—که در قلب «اجماع واشنگتن» قرار دارند—را بهتر از سال ۱۹۸۹ ارزیابی و اجرا کنند.

از این نظر، آزادسازی تجارت بسیار شبیه سایر مؤلفه‌های فهرست جان ویلیامسون است. اما یک ویژگی متمایز در سیاست تجاری وجود دارد: قابلیت هدف‌گیری دقیق و جزئیات محور.

بیشتر کشورها می‌توانند—و معمولاً نیز چنین می‌کنند—تعرفه‌ها و اقدامات غیرتعرفه‌ای متفاوتی را روی هزاران کالای منحصربه‌فرد اعمال کنند؛ و سپس همین تعرفه‌ها را از طریق توافق‌های تجاری یا از طریق اقدامات ضد دامپینگ و ضد یارانه برای شرکای تجاری مختلف بیش‌تر سفارشی‌سازی کنند. در مقابل، سایر حوزه‌های سیاست‌گذاری چنین امکان هدف‌گیری دقیقی ندارند. برای مثال:

- سیاست پولی ذاتاً غیر قابل هدف‌گیری دقیق است؛
- سیاست‌های مالی یا زیست‌محیطی معمولاً در عمل به‌صورت کلی‌نگر و گسترده اعمال می‌شوند.

به‌طور نظری، این آزادی عمل برای «فوق‌هدف‌گیری» (hyper-targeting) در سیاست تجاری چیز بدی نیست اما در عمل، مثال‌های فراوانی وجود دارد که این اختیارات، به‌راحتی به نفع گروه‌های ذی‌نفع خاص مورد سوءاستفاده قرار گرفته‌اند—گروه‌هایی که با لابی‌گری موفق از سیاست‌هایی منتفع می‌شوند که در مجموع به زیان جامعه تمام می‌شود.

بنابراین سیاست‌گذاران باید شهادت مقاومت در برابر این فشارها را داشته باشند. «اجماع واشنگتن» یادآور این نکته است که منافع کلان و بلندمدت ناشی از بازبودن تجاری، ارزش آن را دارد که برایش تلاش شود.

خلاصه مدیریتی یک صفحه‌ای (Executive Summary)

فصل ۴ تجارت بین‌الملل پس از اجماع واشنگتن: دستاوردها و دردها

۱. موضوع اصلی فصل: تعادل میان «منافع کلان» و «زیان‌های متمرکز» آزادسازی تجارت بین‌الملل یکی از مهم‌ترین و در عین حال بحث‌برانگیزترین مؤلفه‌های «اجماع واشنگتن» است. این فصل نشان می‌دهد که:

تجارت آزاد در سطح کلان تقریباً همیشه به رشد، رفاه و بهره‌وری کمک می‌کند. اما هزینه‌ها و رنج‌های آن متمرکز، شدید و غالباً طولانی‌مدت‌اند و بر صنایع، مناطق و گروه‌های خاص اثر می‌گذارند. این دوگانگی، هسته اصلی انشعابات سیاسی و اجتماعی در بحث جهانی‌سازی است.

۲. یافته‌های کلیدی — منافع کلان تجارت (The Gains)

تجارت بین‌الملل از چند مسیر اصلی اقتصاد را تقویت می‌کند:

- کاهش قیمت کالاها و افزایش کیفیت و تنوع
→ مصرف‌کنندگان (به‌ویژه کم‌درآمدها) سود می‌برند.
 - افزایش بهره‌وری بنگاه‌ها
→ به دلیل دسترسی به فناوری، نهاده‌ها و رقابت خارجی.
 - تخصیص کارآمد منابع
→ بنگاه‌های ناکارا خارج می‌شوند و بهترین بنگاه‌ها رشد می‌کنند.
 - گسترش بازار صادراتی
→ بنگاه‌ها می‌توانند در مقیاس بزرگ‌تر و با بازده بیشتر فعالیت کنند.
 - انتشار فناوری و دانش
→ تجارت دروازه‌ای برای سرریزهای فناورانه و مدیریتی است.
- نتیجه: شواهد تجربی در دهه‌های اخیر یکی از قوی‌ترین یافته‌های علم اقتصاد را تأیید می‌کند: تجارت در سطح کلان تقریباً همیشه سود خالص ایجاد می‌کند.

۳. یافته‌های کلیدی — دردها و زیان‌های تجارت (The Pains)

در مقابل، زیان‌های تجارت:

- متمرکزند (در صنعت، شهر یا جامعه‌ای مشخص)
 - شدیدند (ورشکستگی، سقوط اشتغال، افزایش نابرابری)
 - و پایداری (بازیابی مناطق آسیب‌دیده بسیار کند یا غیرممکن است)
- مهم‌ترین پیام‌ها:

- جابه‌جایی شغلی سخت و پرهزینه است؛
 - شبکه‌های حمایتی معمولاً ناکارآمدند؛
 - آسیب‌های اقتصادی، پیامدهای اجتماعی و سیاسی نیز ایجاد می‌کنند. (افزایش اعتیاد، کاهش امید به زندگی، پوپولیسم، قطبی‌سازی).
- پیام:** هزینه‌های تجارت «نامرئی» نیستند—بسیار واقعی و جدی‌اند.

۴. پیام برای سیاست‌گذاران: سیاست‌های جبرانی گذشته ناکافی‌اند پژوهش‌ها نشان می‌دهند که:

سیاست‌های سنتی مثل بیمه بیکاری، بازآموزی عمومی، یا کمک‌هزینه جابه‌جایی در جبران آسیب‌های تجارت ناکام مانده‌اند.

سیاست مؤثر باید:

- منطقه‌محور باشد (محل‌های آسیب‌دیده را هدف بگیرد)
- هدفمند و دقیق باشد (نه سیاست‌های سراسری و کلی)
- مرحله‌ای و قابل پیش‌بینی باشد (کاهش شوک‌های ناگهانی واردات)
- همراه با سیاست صنعتی باشد (ایجاد فرصت‌های جدید برای بنگاه‌ها و کارگران)

۵. نتیجه‌گیری فصل: سیاست درست، کلید هماهنگی میان سود و زیان

این فصل با یک پیام روشن پایان می‌یابد: تجارت آزاد ارزشمند است—اما تنها زمانی که سیاست‌گذار بتواند از زیان‌دیدگان محافظت کند. سیاست درست:

- نه حمایت‌گرایی افراطی است،
- نه آزادسازی کورکورانه؛

بلکه آزادسازی همراه با سیاست‌های مکمل قدرتمند، محلی و هدفمند است. این همان نقطه‌ای است که امکان می‌دهد:

- منافع کلان تجارت حفظ شود و دردهای آن به‌طور مؤثر مدیریت گردد

یک اقتصاد باز موفق، هم بهره‌وری بالا دارد، هم تاب‌آوری اجتماعی بالا.

فصل ۵

Export-led Growth

نوشته ریکاردو هاوسمن

اقتصاددانان توسعه در گذشته معتقد بودند هنگامی که کشورها نرخ ارز را یکپارچه کنند، موانع تجاری را کاهش دهند و تورم را مهار کنند، صادرات به سطح کارای خود تنظیم خواهد شد. امروز بسیاری از کشورها این اصول را اجرا کرده‌اند، اما کشور متوسط هنوز نتوانسته است شکاف درآمدی خود را با ایالات متحده کاهش دهد. عملکرد صادرات برای رشد اهمیت دارد کشورهایی که رشد بالایی دارند، رشد صادرات آن‌ها به شکل بیش از متناسب افزایش می‌یابد. در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه و نوظهور، رشد اقتصادی به شدت با تغییرات برون‌زای قیمت‌های صادراتی و نوسانات جریان‌های سرمایه بین‌المللی هم‌بستگی دارد.

علاوه بر این، اقتصادهایی که رشد سریع و پایدار را تجربه می‌کنند، ترکیب سبد صادراتی خود را به شکل قابل توجهی تغییر می‌دهند—به سمت محصولات جدیدتر و پیچیده‌تر.

این فصل استدلال می‌کند که: تمرکز بر صادرات—چه در «حاشیه فشرده» (افزایش صادرات کالاهای موجود) و به‌ویژه در «حاشیه گسترده» (افزودن محصولات جدید به سبد صادراتی) می‌تواند به کشورها کمک کند دریابند چه سیاست‌هایی را باید برای دستیابی به رشد پایدار اتخاذ کنند.

این فصل نقش حیاتی پذیرش و جذب فناوری را در رشد بلندمدت برجسته می‌کند، اما همچنین نشان می‌دهد که چگونه شکست‌های بازار باعث می‌شود «دست نامرئی بازار» کارایی لازم برای ایجاد چنین تحولی را نداشته باشد. پیام این تحلیل یک فهرست ثابت از سیاست‌های نسخه واحد—چنان‌که در اجماع واشنگتن تصور می‌شد—نیست.

بلکه نتیجه آن چنین است: دستیابی به رشد پایدار نیازمند یک فرایند سازمان‌یافته و پرهزینه جستجو برای فرصت‌های رشد در هر دو حاشیه تولید—فشرده و گسترده—است؛ نه صرفاً اجرای یک بسته سیاستی ثابت برای همه کشورها.

I. Introduction: Exports and the Washington Consensus

۱ مقدمه: صادرات و اجماع واشنگتن

آیا صادرات باید محور اصلی استراتژی‌های رشد اقتصادی باشد؟ «اجماع واشنگتن» که حدود ۳۵ سال پیش توسط جان ویلیامسون جمع‌بندی شد، به این پرسش پاسخ منفی می‌داد. در دهه ۱۹۸۰، زمانی که این اجماع شکل گرفت، بسیاری از کشورها:

- رژیم‌های تجاری به شدت حمایتی داشتند،
 - از نرخ‌های چندگانه ارز با شکاف‌های بزرگ بازار سیاه استفاده می‌کردند،
 - کنترل‌های شدید بر نرخ بهره اعمال می‌کردند
 - و با تورم بالا دست‌وپنجه نرم می‌کردند.
- در نگاه اجماع واشنگتن، اگر کشورها:
- نرخ ارز را یکپارچه کنند،
 - موانع تجاری را کاهش دهند
 - و تورم را مهار کنند،

صادرات خودبه‌خود به سطح کارا و «طبیعی» خود می‌رسد.

بر اساس «قضیه تقارن لرنر» (Lerner Symmetry Theorem)، هرگونه تعرفه بر واردات در واقع یک مالیات بر صادرات است. کنترل‌های ارزی نیز نوعی مالیات بیشتر محسوب می‌شوند، زیرا صادرکنندگان را مجبور می‌کنند درآمد ارزی خود را با نرخی مصنوعاً پایین بفروشند. بنابراین اگر این اعوجاج‌های سیاستی حذف شوند، اجماع واشنگتن پیش‌بینی می‌کند که صادرات به‌طور طبیعی به سطح کارا می‌رسد. اما واقعیت امروز چیز دیگری می‌گوید. امروز بسیاری از کشورها:

- نرخ ارز را یکپارچه کرده‌اند،
- کنترل‌های ارزی را برداشته‌اند،
- تورم را تکریمی کرده‌اند،
- موانع تجاری را کاهش داده‌اند
- و توافق‌نامه‌های تجارت آزاد متعددی امضا کرده‌اند؛

اما کشور متوسط هنوز نتوانسته است شکاف درآمدی خود را با ایالات متحده کاهش دهد. چرا؟ چون عملکرد صادرات برای رشد حیاتی است. شواهد نشان می‌دهند:

کشورهایی که رشد می‌کنند، افزایش صادراتی بیش از متناسب تجربه می‌کنند؛ در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، رشد به‌طور چشم‌گیری با تغییرات برون‌زای قیمت‌های صادراتی و نوسانات جریان سرمایه بین‌المللی هم‌بسته است؛ اقتصادهای سریع‌الرشد ترکیب سبب صادرات خود را به‌طور اساسی تغییر می‌دهند—به‌سوی محصولات جدیدتر و پیچیده‌تر. این معنا دارد:

- سیاست رشد باید به‌طور جدی بر صادرات تمرکز کند. هم بر «حاشیه فشرده» (افزایش صادرات محصولات موجود)، و به‌ویژه بر «حاشیه گسترده» (افزودن محصولات جدید به سبد صادراتی). تجربه مناطق مختلف جهان این واقعیت را تأیید می‌کند
- ✓ شرق آسیا کشورهای شرق آسیا (از جمله چین): به سرعت سبد صادرات خود را تغییر داده‌اند؛ سهم صادرات خود در صنایع جدید را افزایش داده‌اند؛ و رشد سریع و پایدار داشته‌اند.
- ✓ آمریکای لاتین. کشورهای آمریکای لاتین مانند: شیلی-کلمبیا-پرو، تورم را مهار کرده‌اند، اقتصاد را باز کرده‌اند، اما در تنوع‌بخشی صادرات شکست خورده‌اند و رشد پایدار به‌دست نیاورده‌اند. تجربه بسیاری از کشورهای آفریقا و خاورمیانه نیز مشابه آمریکای لاتین است.

- چرا شرق آسیا موفق شد اما دیگران نه؟ از دهه ۱۹۸۰، پرسش محوری این بود:
- ✓ آیا رشد معجزه‌آسای شرق آسیا ناشی از صنعتی‌سازی مبتنی بر صادرات (ELI) بود؟ و چرا «جایگزینی واردات» در آمریکای لاتین شکست خورد؟
 - ✓ برخی اقتصاددانان مانند بالاسا، کروگر و بهاگواتی معتقد بودند: دست نامرئی بازار عامل اصلی موفقیت شرق آسیاست.
 - ✓ در مقابل، پژوهشگرانی مانند امسدن باور داشتند: دست مرئی دولت و سیاست‌های صنعتی فعال باعث این موفقیت شده است.
- رودریک: امروز این مسیر قابل تکرار نیست. زیرا:
- ✓ تولید صنعتی امروز کم‌کاربرتر از گذشته شده است؛ به همین دلیل فرصت جذب انبوه نیروی کار کشاورزی مانند گذشته وجود ندارد؛ به این پدیده می‌گویند:



پیش‌انابهنگام‌زدایی صنعتی (Premature De-industrialisation).

✓ فراتر از صادرات: نقش «نهادها» و «گذار جمعیتی»
پژوهش‌های آکم‌اوغلو-رودریک-گالور-ویل مطرح می‌کنند: فناوری به‌صورت خودبه‌خودی پذیرفته نمی‌شود؛ نهادهای ضعیف انگیزه پذیرش فناوری را تضعیف می‌کنند؛ و تغییرات جمعیتی (افزایش امید به زندگی، کاهش بار تکفل، تحصیل زنان، شهرنشینی) رشد را تسهیل می‌کنند.

اما در نهایت: این عوامل به‌تنهایی رشد پایدار ایجاد نکرده‌اند زیرا پذیرش فناوری (Technology Adoption) در کشورهای فقیر همچنان عقب مانده است.

✓ چرا فناوری پذیرفته نمی‌شود؟
هاوسمن می‌گوید: فناوری فقط «دانش‌گذاری‌شده» نیست؛ بلکه دانش ضمنی است که در تیم‌های انسانی گسترده وجود دارد؛ این دانش در «یک مغز» جمع نمی‌شود، بلکه در شبکه‌ای از افراد، بنگاه‌ها و نهادهای تأمین‌کننده کالاهای عمومی پخش است. به همین دلیل، پذیرش فناوری:

✓ پر از شکست‌های بازار است:

- شکست هماهنگی
- سرریزهای دانشی
- کمبود کالاهای عمومی
- مکمل‌های فناورانه

و این شکست‌های بازار در بخش‌های قابل‌مبادله (Tradables) شدیدتر از بخش‌های غیرقابل‌مبادله هستند — و در حاشیه گسترده (محصولات جدید) شدیدتر از «افزایش محصول موجود».

بنابراین هاوسمن می‌گوید: رشد پایدار نیازمند یک «فرایند جستجوی سازمان‌یافته و پرهزینه» برای کشف فرصت‌های صادراتی است. و برخلاف اجماع واشنگتن:

- این نه یک فهرست سیاست‌های ثابت برای همه کشورهاست،
- بلکه یک فرایند یادگیری، کشف و تعامل با اقتصاد واقعی است.

۱۱ شش واقعیت شاخص

۱. همگرایی در عوامل بنیادین توسعه، اما نه در درآمد. ادبیات رشد اقتصادی چندین مسیر را برای فرایند رشد و توسعه شناسایی کرده است. جامعه‌های ثروتمند: سرمایه فیزیکی بیشتری دارند—تأسیسات و ماشین‌آلاتی که تلاش انسانی را بهره‌ورتر می‌کند؛ سلامت بهتری دارند—امید به زندگی بالاتر، مرگ‌ومیر کمتر؛ نرخ باروری پایین‌تری دارند—و این امکان را می‌دهد که برای هر کودک سرمایه‌گذاری آموزشی بیشتری انجام شود؛ نسبت وابستگی کمتری دارند—یعنی تعداد بیشتری از جمعیت در سن کار هستند و نیروی بالقوه کار بیشتری وجود دارد؛ زنان مشارکت بیشتری در بازار کار دارند؛ آموزش نیروی کار بالاتر است و این امر پذیرش فناوری را آسان‌تر می‌کند؛ و شهری‌شدن بالاتری دارند که موجب تقسیم کار عمیق‌تر، تعامل انسانی بیشتر و دسترسی بهتر به بازارها می‌شود.

به‌طور خلاصه:

سرمایه، سلامت، گذار جمعیتی، آموزش و شهرنشینی از ارکان توسعه‌اند زیرا عوامل تولید را افزایش می‌دهند و پذیرش فناوری را تسهیل می‌کنند. در چارچوب ساده «اجماع واشنگتن»، اگر این عوامل بنیادین بهبود یابند، صادرات نیز به سطح کارای خود خواهد رسید. اما بدون پیشرفت در این حوزه‌ها، صادرات به‌تنهایی نمی‌تواند معجزه کند.

ارزیابی همگرایی جهانی پس از اجماع واشنگتن

هاوسمن برای بررسی تجربه جهانی پس از دهه ۱۹۹۰، از روش «اندازه‌گیری شکاف کشورها نسبت به ایالات متحده» استفاده می‌کند (بر اساس هال و جونز). پرسش این است: آیا کشورهایی که از سطح آمریکا فاصله داشتند، در ۳۰ سال گذشته این فاصله را در شاخص‌های توسعه کاهش داده‌اند یا خیر؟ نتایج—و واقعاً شگفت‌انگیز. طبق جدول ۵.۱:

✓ سرمایه به تولید (K/Y) در ۸۳٪ از کشورهایی که زیر سطح آمریکا بودند، شکاف کاهش یافت.

✓ امید به زندگی در ۹۳٪ کشورها شکاف کاهش یافت—با سرعت همگرایی بسیار بالا.

✓ نرخ باروری در ۹۱٪ کشورها کاهش پیدا کرد.

✓ مشارکت نیروی کار زنان در ۷۴٪ کشورها شکاف کاهش یافت.

✓ اشتغال نسبت به جمعیت در ۸۰٪ کشورها بهبود یافت.

✓ شهرنشینی در ۵۹٪ کشورها شکاف کاهش یافت.

✓ آموزش یکی از شگفت‌انگیزترین بخش‌ها:

سال‌های تحصیل نیروی کار → همگرایی در ۹۷٪ کشورها

ثبات نام آموزش عالی → ۹۲٪

شاخص سرمایه انسانی → PWT ۹۵٪

یعنی تقریباً همه کشورها در این ابعاد توسعه‌ای، به آمریکا نزدیک‌تر شده‌اند.

اما یک تناقض بزرگ: درآمد همگرا نشده است با وجود این پیشرفت عظیم در عوامل بنیادین توسعه:

- فقط ۵۵٪ کشورها شکاف درآمدی خود را با آمریکا کاهش داده‌اند.

- و سرعت همگرایی تقریباً صفر و از نظر آماری بی‌معنی است.

این نتیجه تکان‌دهنده است.

توضیح ماجرا چیست؟ مدل‌های رشد استاندارد می‌گویند:

اگر سرمایه، آموزش، سلامت، مشارکت زنان و شهرنشینی همگرا شوند، باید درآمد سرانه نیز همگرا شود. اما چون این اتفاق نیفتاده: تنها توضیح ممکن این است که «شکاف بهره‌وری کل عوامل» (TFP) در حال واگرایی است.

بر اساس جدول:

- ۵۶٪ کشورها در TFP از آمریکا دورتر شده‌اند.

- و چون اقتصاددانان معمولاً TFP را نماد فناوری می‌دانند:

- یعنی فناوری بین کشورها در حال واگرایی است

- نه همگرایی — باوجود همگرایی گسترده در آموزش و سلامت و جمعیت.

توضیح‌های رایج، و پرسش‌هایی که باقی می‌ماند. تفسیر نهادی (آجم‌اوغلو-رابینسون-داگلاس نورث). این رویکرد می‌گوید:

- تفاوت درآمدها ناشی از تفاوت فناوری است

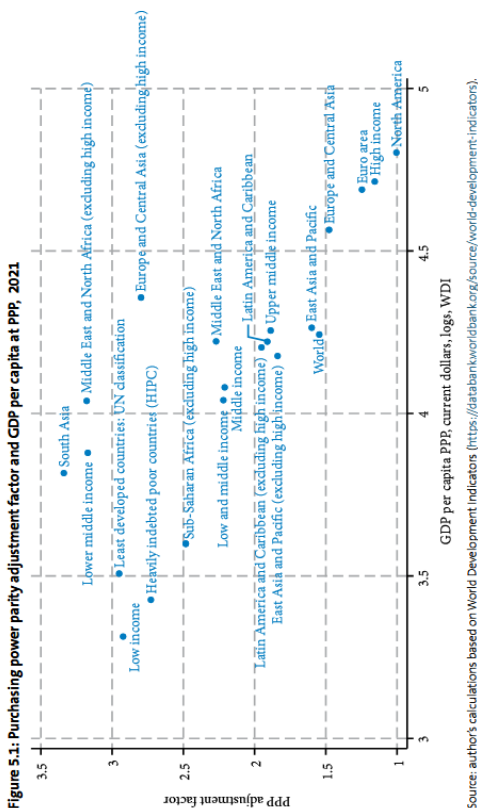
- و تفاوت فناوری ناشی از تفاوت نهادهاست

اما یک تناقض وجود دارد:

اگر نهادها به اندازه کافی خوب بوده‌اند که باعث همگرایی در آموزش، سلامت، امید به زندگی، مشارکت زنان و شهرنشینی شوند، چرا در فناوری و درآمد همگرایی ایجاد نشده است؟

به‌ویژه زمانی که:

تفاوت فناوری و درآمد در درون یک کشور نیز بسیار زیاد است، درحالی‌که نهادهای رسمی معمولاً ملی هستند. تفسیر کیفیت آموزش نیز کافی نیست برای اینکه شکاف درآمد فقط با «کیفیت آموزش» توضیح داده شود، باید فرض کرد که کیفیت آموزش بسیار واگرا شده است — درحالی‌که داده‌ها نشان می‌دهد کمیت آموزش به‌شدت همگرا شده است، حتی در آموزش عالی.



نتیجه کلیدی واقعیت اول

کشورها در تقریباً همه عوامل بنیادین توسعه به آمریکا نزدیک شده‌اند— اما در درآمد و فناوری همگرا نشده‌اند.

این یعنی:

مشکل اصلی «فناوری» است—و کشورها در پذیرش آن شکست می‌خورند
این شکست را نه آموزش، نه سلامت، نه جمعیت، نه زنان، نه شهرنشینی توضیح نمی‌دهد
بنابراین باید به سراغ چیز دیگری رفت: ساختار تولید، قابلیت صادرات و مسیرهای پذیرش فناوری در بخش‌های قابل مبادله که هاوسمن در ادامه فصل آن را با «مرزهای فشرده و گسترده صادرات» توضیح می‌دهد.

2. Poor countries are cheap

۲ کشورهای فقیر ارزان هستند

واقعیت دوم این است که کشورهای فقیر ارزان هستند؛ به این معنا که یک دلار در کشورهای فقیر قدرت خرید بسیار بیشتری نسبت به کشورهای ثروتمند دارد. این موضوع نه تنها در مقایسه بین‌المللی درست است، بلکه در داخل یک کشور نیز صدق می‌کند: هرچه یک کشور ثروتمندتر می‌شود، گران‌تر نیز می‌شود. این پدیده با عنوان اثر بالاسا-ساموئلسون (Balassa-Samuelson Effect) شناخته می‌شود.

چرا کشورهای فقیر ارزان هستند؟

این موضوع را می‌توان با ساختار بهره‌وری کشورهای فقیر توضیح داد: کشورهای فقیر بهره‌وری پایین‌تری دارند و همین امر باعث می‌شود قیمت کالاها و خدمات در آن‌ها پایین‌تر باشد.

اما نکته مهم‌تر: این شکاف بهره‌وری در بخش‌های قابل مبادله (Tradables) مانند:

- کشاورزی
- تولید صنعتی
- معدن
- گردشگری



بسیار بزرگ‌تر است نسبت به: بخش‌های غیرقابل مبادله: (Non-tradables)

- ساخت‌وساز
- خرده‌فروشی
- خدمات اجتماعی
- برخی خدمات محلی

در نتیجه:

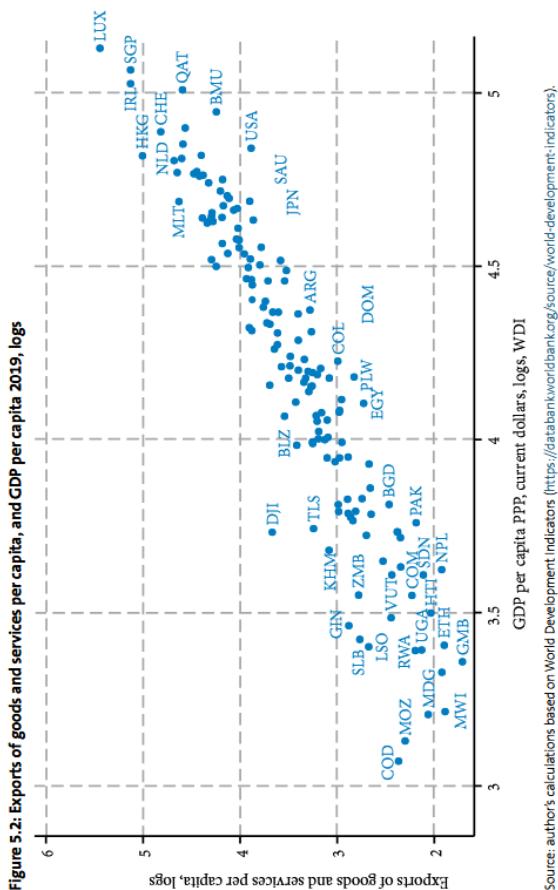
کشورهای فقیر در بخش‌های صادراتی بسیار کم‌بهره‌ورتر از کشورهای ثروتمند هستند، اما در بخش‌های داخلی (non-tradable) اختلاف بهره‌وری کمتر است. این عدم تقارن باعث می‌شود کل کشور ارزان‌تر به نظر برسد.

وقتی کشورها رشد می‌کنند، چه اتفاقی برای قیمت‌ها می‌افتد؟
هاوسمن توضیح می‌دهد: کشورهایی که رشد پایدار دارند، بهره‌وری در بخش‌های قابل مبادله را سریع‌تر افزایش می‌دهند تا در بخش‌های غیرقابل مبادله. این موضوع باعث می‌شود قیمت نسبی کالاها و خدمات در کشور افزایش یابد. به همین دلیل:
کشورهای سریع‌الرشد به مرور گران‌تر می‌شوند. و این موضوع دقیقاً همان چیزی است که داده‌های جهانی طی دهه‌های گذشته نشان داده‌اند.

پیام مهم این واقعیت برای «پذیرش فناوری»
هاوسمن از این مشاهده نتیجه مهمی می‌گیرد: هرچند همه کشورها در آموزش، سلامت، شهرنشینی و باروری همگرا شده‌اند، اما شکاف فناوری در بخش‌های قابل مبادله کاهش نیافته؛ بلکه بیشتر شده است. چرا؟

چون:

- پذیرش فناوری در بخش‌های قابل مبادله دشوارتر است؛
 - شکست‌های بازار در این بخش‌ها شدیدتر است؛
 - و این بخش‌ها بیشترین نقش را در «صادرات» و «رقابت‌پذیری» دارند.
- این توضیح کلیدی است برای اینکه چرا: علی‌رغم همگرایی در آموزش، امید به زندگی، سلامت، و نیروی کار، درآمد کشورها همگرا نشده است.



جمع‌بندی بخش ۲

بله: کشورهای فقیر ارزان هستند. و دلیل اصلی این نیست که همه چیز در آن‌ها ارزان است؛ بلکه اینکه بهره‌وری در صنایع قابل‌مبادله بسیار پایین است. این واقعیت نشان می‌دهد:

- چالش اصلی توسعه، «پذیرش فناوری در بخش‌های قابل‌مبادله» است
- رشد پایدار بدون افزایش بهره‌وری در صادرات ممکن نیست
- و این حوزه جایی است که شکست‌های بازار شدیدتر است
- بنابراین تمرکز بر «حاشیه گسترده صادرات» اهمیت حیاتی دارد

واقعیت سوم: کشش صادرات نسبت به GDP بزرگ‌تر از یک است
واقعیت سوم این است که: کشش صادرات نسبت به تولید ناخالص داخلی سرانه (GDP per capita) بزرگ‌تر از ۱ است. این موضوع هم میان کشورها و هم در درون یک کشور در طول زمان مشاهده می‌شود. به بیان ساده:

- هرگاه یک کشور پیشرفت اقتصادی پایدار تجربه می‌کند، صادرات آن با نرخ‌ی بیش از افزایش درآمد سرانه رشد می‌کند.

یعنی:

- اگر GDP سرانه ۱۰٪ رشد کند،
 - صادرات معمولاً بیش از ۱۰٪ رشد می‌کند.
- این رابطه، یک یافته تجربی بسیار قوی از پایان جنگ جهانی دوم تاکنون است.

چگونه این واقعیت را تفسیر کنیم؟

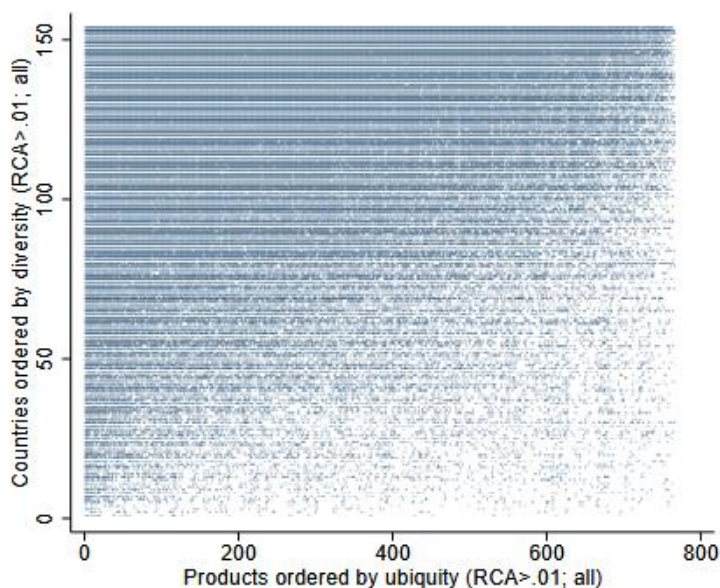
هاوسمن توضیح می‌دهد که این پدیده نتیجه چند سازوکار مهم است:

۱. رشد پایدار نیازمند پذیرش فناوری است - و فناوری بیشتر در بخش‌های قابل‌مبادله رخ می‌دهد

بخش‌های قابل‌مبادله (tradables) مانند صنعت، معدن، کشاورزی صادراتی، گردشگری جهانی، فناوری پیشرفته و غیره معمولاً بیشترین مواجهه را با رقابت و فناوری دارند. بنابراین افزایش بهره‌وری در این بخش‌ها سریع‌تر رخ می‌دهد.

۲. بخش‌های قابل‌مبادله نقش «موتور رشد» را دارند. با رشد بهره‌وری:

- تولید افزایش می‌یابد،
 - کیفیت بالا می‌رود،
 - هزینه‌ها کاهش می‌یابد،
 - و محصولات کشور در بازار جهانی رقابتی‌تر می‌شوند.
- این یعنی: رشد واقعی اقتصادی با افزایش بیش از متناسب صادرات همراه می‌شود.



Source: authors' calculations based on the UN-COMTRADE dataset, available at <https://comtradeplus.un.org/>.

۳. فرصت‌های رشد بیشتر در صادرات است تا در بخش غیرقابل مبادله در بخش‌های غیرقابل مبادله مثل ساخت‌وساز، خدمات داخلی، یا خرده‌فروشی:

- بازار محدود است،
- رقابت کم است،
- و سقف رشد پایین‌تر است.
- اما در صادرات:
- بازار جهانی است،
- سقف رشد بسیار بزرگ‌تر است،
- و فناوری سریع‌تر منتشر می‌شود.
- بنابراین، کشورهایی که رشد می‌کنند، صادرات‌شان سریع‌تر از GDP رشد می‌کند.

چرا این موضوع برای سیاست‌گذاری مهم است؟

این واقعیت نشان می‌دهد:

- استراتژی رشد نمی‌تواند از صادرات و بخش‌های قابل مبادله جدا باشد.
- رشد پایدار، رشد «صادرات‌محور» است *even if* — غیررسمی.
- کشورهایی که صادراتشان را متنوع و پیچیده می‌کنند، سریع‌تر رشد می‌کنند.
- اضافه کردن محصولات جدید به سبد صادراتی (*extensive margin*) بسیار مهم‌تر از صرفاً افزایش صادرات محصولات موجود است.

جمع‌بندی واقعیت سوم

رابطه صادرات و رشد بسیار قوی و پایدار است. صادرات سریع‌تر از GDP رشد می‌کند (کشش > ۱). این یک نشانه بنیادی است که رشد پایدار بدون جهش صادراتی امکان‌پذیر نیست. بنابراین کشورها باید بر افزایش قابلیت صادراتی و توسعه محصولات جدید و پیچیده‌تر تمرکز کنند.

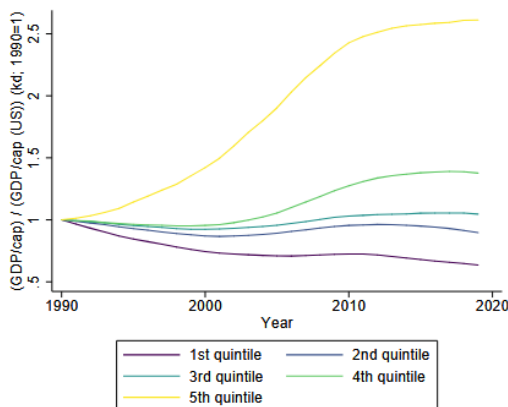
واقعیت چهارم — تفاوت ریشه‌ای در سبد صادراتی کشورهای فقیر و غنی
واقعیت چهارم این است که: کشورها در مجموعه کالاهای قابل مبادله‌ای که می‌توانند تولید کنند، تفاوت‌های ریشه‌ای و چشمگیری دارند.

• کشورهای فقیر

معمولاً تنها قادرند تعداد اندکی از محصولات بسیار «همه‌جا وجود» (ubiquitous) را تولید کنند. یعنی محصولاتی که در بسیاری از کشورهای فقیر و در حال توسعه نیز تولید می‌شود، مانند:

- مواد خام
- محصولات کشاورزی ساده
- نساجی و پوشاک ساده
- کالاهای کم‌فناوری
- مواد اولیه با ارزش افزوده پایین

این‌ها محصولاتی هستند که مهارت، فناوری، زیرساخت و شبکه دانشی پیچیده‌ای نمی‌طلبند.



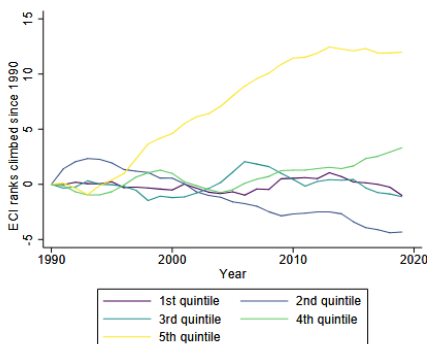
Source: author's calculations based on ECI data.

• کشورهای غنی

در مقابل، کشورهای پیشرفته: هم می‌توانند محصولات ساده کشورهای فقیر را تولید کنند، و هم قادرند تعداد بسیار بیشتری از محصولات پیچیده، دانش‌بنیان و نادر را تولید کنند؛ محصولاتی که فقط تعداد کمی از کشورها توان ساخت آن‌ها را دارند. این محصولات پیچیده شامل مواردی مانند:

- تجهیزات پیشرفته صنعتی
- دارو و بیوتکنولوژی
- ماشین‌آلات پیچیده
- قطعات الکترونیکی و نیمه‌هادی‌ها
- هواضا
- محصولات دقیق با زنجیره تأمین هماهنگ
- این‌ها کالاهایی هستند که نیازمند:
- زیرساخت دانش
- شبکه‌های تأمین پیچیده
- نیروی کار با مهارت بالا
- استانداردهای تولید پیشرفته
- هماهنگی نهادی و صنعتی

هستند.



Source: author's calculations based on ECI data.

پیام این واقعیت:

- کشورهای فقیر فقط چند محصول ساده را می‌توانند بسازند؛
- کشورهای ثروتمند می‌توانند صدها محصول پیچیده تولید کنند؛
- و این «عرضه محدود مهارت و فناوری» دلیل اصلی جا ماندن کشورهای فقیر است.

این تفاوت بنیادی در «سید کالاهای قابل مبادله» یکی از قوی‌ترین پیش‌بینی‌کننده‌های تفاوت درآمدی بین کشورهاست.

چرا چنین تفاوتی وجود دارد؟

براساس نظریه «پیچیدگی اقتصادی»:

✓ هر محصول پیشرفته نیازمند مجموعه بزرگی از «بایتهای دانش» است
نسخه‌ای از دانش که:

- ✓ بخشی در ذهن افراد
 - ✓ بخشی در سازمان‌ها
 - ✓ بخشی در شبکه تأمین
 - ✓ و بخشی در نهادها و مقررات
- نهفته است.

✓ کشورهای فقیر این شبکه دانشی را ندارند

و از آن مهم‌تر:

✓ نمی‌توانند آن را یک‌باره بسازند. زیرا دانش تولید پیشرفته نیازمند هماهنگی و جمعی‌بودن است (نه یک فرد، بلکه یک اکوسیستم از مهارت‌ها و نهادها).

نتیجه کلیدی واقعیت چهارم

- سبب صادراتی کشورهای فقیر کوچک، محدود و ساده است.
- سبب کشورهای ثروتمند وسیع، پیچیده و چندلایه است.
- این تفاوت، علت مرکزی تفاوت در درآمد و فناوری است.
- رشد پایدار زمانی رخ می‌دهد که کشور بتواند

از محصولات ساده → به محصولات پیچیده جهش کند.

این همان چیزی است که هاوسمن آن را: «توسعه در حاشیه گسترده» (افزودن محصولات جدید به سبد صادراتی) می نامد.

واقعیت پنجم — تنوع بخشی صادرات تنها در ۲۰٪ کشورها اتفاق افتاده است
واقعیت پنجم این است که: در دهه ۱۹۸۰، تنها حدود ۲۰٪ کشورهایی که رشد قابل توجهی را تجربه کردند، توانستند سبد صادرات خود را به طور معنی دار به سمت محصولات پیچیده تر و کمتر همه جا وجود (کم اویقویت) تغییر دهند.

این یافته بسیار مهم است، زیرا نشان می دهد:

✓ رشد بالای اقتصادی لزوماً به معنای «تغییر ساختار صادرات» نیست.
✓ اما کشورهایی که پایداری در رشد داشته اند، دقیقاً همان کشورهایی هستند که «ترکیب صادرات» خود را تغییر داده اند. در واقع: بسیاری از کشورها رشد دوره ای یا جهشی کوتاه مدت داشته اند، اما تنوع بخشی صادراتی رخ نداده است؛ بنابراین رشدشان پایدار نمانده است. فقط یک اقلیت کوچک (حدود ۲۰٪) توانسته اند. از محصولات ساده به محصولات پیچیده جهش کنند و همین کشورها به رشد پایدار و بلندمدت رسیده اند.

پیام این واقعیت برای فهم رشد. هاوسمن این یافته را این گونه تفسیر می کند:

✓ رشد بلندمدت فقط زمانی پایدار می شود که کشور بتواند وارد زنجیره های

ارزش پیچیده تر شود.

✓ افزایش تولید محصولات فعلی (Intensive Margin) کافی نیست.

برای رشد پایدار باید:

✓ محصولات جدید ایجاد شوند،

✓ فناوری جدید جذب شود،

✓ و شبکه های دانش جدید شکل بگیرد (Extensive Margin)

✓ تنوع بخشی صادرات شاخصی اساسی از «جهش فناوری» است.

به عبارت دیگر:

✓ برخی کشورها رشد می کنند،

اما تنها کشورهایی رشد پایدار ایجاد می کنند

که بتوانند ترکیب صادرات خود را تغییر دهند.



چرا فقط ۲۰٪ کشورها موفق شدند؟

هاوسمن توضیح می‌دهد که افزودن محصولات جدید:

- ✓ دانش ضمنی پیچیده می‌خواهد
 - ✓ هماهنگی نهادی و صنعتی لازم دارد
 - ✓ نیازمند زیرساخت‌های تخصصی است
 - ✓ در معرض شکست‌های بازار متعدد است
 - ✓ سرمایه‌گذاری‌های اولیه هزینه‌بر و پرریسک است
- به همین دلیل است که:

- بدون سیاست‌گذاری هدفمند
- و بدون فرایند جستجو برای فرصت‌های نو
- تنوع‌بخشی صادرات به‌سادگی اتفاق نمی‌افتد.

جمع‌بندی واقعیت پنجم

تنها ۲۰٪ کشورها در دوره‌های رشد موفق شده‌اند. صادرات خود را از محصولات ساده به پیچیده تغییر دهند. این کشورها همان‌هایی هستند که رشد اقتصادی پایدار داشته‌اند. رشد کوتاه‌مدت بدون تنوع‌بخشی صادراتی، ماندگار نیست. بنابراین، رشد پایدار نیازمند ایجاد محصولات جدید، تکنولوژی جدید و شبکه‌های دانشی جدید است. این همان منطق بنیادی «توسعه در حاشیه گسترده» (Extensive Margin) است.

خلاصه مدیریتی

شش واقعیت کلیدی درباره رشد صادرات‌محور (Ricardo Hausmann)

واقعیت اول — همگرایی در عوامل بنیادین توسعه، اما نه در درآمد از ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۰ تقریباً همه کشورها در: سلامت-امید به زندگی-باروری-تحصیلات-مشارکت زنان-شهروندی-سرمایه فیزیکی-به آمریکا نزدیک شده‌اند. اما درآمد سرانه تقریباً همگرا نشده است. نتیجه: شکاف درآمدی ناشی از واگرایی فناوری (TFP) است، نه کمبود آموزش یا سلامت.

واقعیت دوم — کشورهای فقیر «ارزان» هستند

اثر بالا-ساموئلسون نشان می‌دهد: بهره‌وری در کشور فقیر پایین است، اما شکاف بهره‌وری در «بخش‌های قابل مبادله» بسیار عمیق‌تر از بخش‌های داخلی است. نتیجه: مشکل اصلی توسعه، **بخش‌های صادراتی** هستند؛ جایی که پذیرش فناوری دشوارتر و شکست‌های بازار شدیدتر است.

واقعیت سوم — صادرات سریع‌تر از GDP رشد می‌کند (کشش > ۱) در همه کشورها: هرگاه GDP رشد می‌کند، صادرات **بیش از متناسب** با آن رشد می‌کند. نتیجه: رشد پایدار در جهان = رشد صادرات محور (یعنی صادرات موتور رشد است، نه معلول آن).

واقعیت چهارم — کشورهای غنی سبد صادراتی پیچیده و گسترده دارند کشور فقیر تنها چند محصول ساده و «سراسر جهان موجود» تولید می‌کند. کشور ثروتمند می‌تواند **صدها محصول پیچیده و نادر** بسازد. نتیجه: تنوع و پیچیدگی سبد صادراتی، قوی‌ترین شاخص توسعه است.

واقعیت پنجم — تنها ۲۰٪ کشورها توانسته‌اند سبد صادرات خود را متنوع کنند در دهه ۱۹۸۰: فقط ۲۰٪ کشورهایی که رشد داشته‌اند، توانسته‌اند به سمت **محصولات پیچیده‌تر** تغییر مسیر بدهند. نتیجه: رشد بدون «تغییر ترکیب صادرات» پایدار نیست.

واقعیت ششم — فناوری «دانش جمعی» است و پذیرش آن دشوار فناوری تنها به دانش کدگذاری شده وابسته نیست. نیازمند: دانش ضمنی-تیم‌های مکمل-اکوسیستم نهادی-زنجیره تأمین توانمند-زیرساخت‌های عمومی-مهارت‌های متنوع-ست. فقدان هر جزء = شکست کامل در پذیرش فناوری. نتیجه: پذیرش فناوری در محصولات جدید (حاشیه گسترده) **سخت‌ترین بخش توسعه** است.

جمع‌بندی مدیریتی

شش واقعیت هاوسمن نشان می‌دهند:

✓ توسعه بدون رشد صادرات محور ممکن نیست

✓ مشکل اصلی توسعه = ناتوانی در «پذیرش فناوری» در بخش‌های قابل مبادله

✓ رشد پایدار زمانی ایجاد می‌شود که کشور:

- محصولات پیچیده‌تری بسازد
- صادرات خود را متنوع کند
- فناوری پیشرفته را جذب کند
- شکست‌های بازار را مدیریت کند

و «فرایند جستجو برای فرصت‌های جدید صادراتی» را سازمان‌دهی کند

✓ نسخه واحد برای همه کشورها وجود ندارد

بلکه توسعه = فرایند جستجو، کشف، یادگیری و آزمون است.

PART III

MACROECONOMIC POLICY

فصل ششم

سیاست مالی و بدهی عمومی

6. Fiscal Policy and Public Debt

۱ مقدمه

فرمول‌بندی اولیه «اجماع واشنگتن» سه اولویت اصلی برای سیاست مالی تعیین کرده بود:

- پیگیری انضباط مالی به‌منظور اجتناب از بی‌ثباتی‌های کلان اقتصادی که ناشی از انتشار بیش از حد بدهی یا خلق پول است. تمرکز مخارج عمومی بر حوزه‌های پایه‌ای مانند: بهداشت، آموزش، رفاه و زیرساخت؛ و دوری از یارانه‌های بخشی که ارزش اقتصادی و اجتماعی آن‌ها مشکوک است. افزایش درآمد مالیاتی از یک پایه مالیاتی گسترده در حالی که نرخ‌های نهایی (حاشیه‌ای) مالیات در سطوح متوسط نگه داشته شوند. (ارجاع شماره ۱)

بنابراین، اصول سیاست مالی اجماع واشنگتن چنین بودند: **انضباط مالی، سرمایه‌گذاری عمومی در سرمایه‌فیزیکی و انسانی، پایه مالیاتی گسترده با نرخ‌های پایین این اصول همچنان معتبر و قابل دفاع هستند.** با این حال، در این مقاله ما دو اصل جدید را اضافه می‌کنیم—اصولی که مبتنی بر نظریه، شواهد تجربی و تجربه سیاستی هستند.

اصل جدید اول: استفاده از **انتقالات هدفمند (Targeted Transfers)** برای جبران شوک‌هایی که عاملان اقتصادی (افراد و بنگاه‌ها) نمی‌توانند در برابرشان بیمه شوند؛ و همچنین استفاده از **انتقالات و اعتبار عمومی** برای حفظ عملکرد بازارها وقتی **بازارساز نهایی (Market-maker of last resort)** مورد نیاز است. این سیاست به‌طور طبیعی منجر می‌شود به: **نوسان ترازهای مالی دولت، کسری‌های بزرگ اما نادر در دوران بحران‌ها، که همین موضوع ضرورت ایجاد اصل دوم را پدید می‌آورد.**

اصل جدید دوم: حفظ «ماهیت خاص» بدهی عمومی، از طریق ایمن و نقدشونده نگه‌داشتن اوراق دولتی و تضمین آن‌ها با: قواعد مالی سخت‌گیرانه، نهادهای مالی و پولی معتبر و قابل اتکا، برای بسیاری از کشورها، وجود یک شبکه ایمنی مالی جهانی نیز برای اجرای موفق این اصل دوم ضروری است.

II فعال‌گرایی مالی (Fiscal Activism)

در زمان شکل‌گیری اجماع واشنگتن، اجماعی گسترده در میان اقتصاددانان وجود داشت که سیاست مالی باید به‌گونه‌ای عمل کند که: **در دوره‌های رکود، کسری بودجه ایجاد شود، و در دوره‌های رونق، مازاد بودجه ایجاد گردد.** این منطق، یا با هدف «هموارسازی مالیات‌ها

در طول زمان» توجیه می‌شد (دیدگاه نئوکلاسیکی)، یا با هدف «باثبات‌سازی چرخه تولید» (دیدگاه کینزی).

این ایده‌ها همچنان معتبرند. اما طی دهه‌های اخیر، نظریه و شواهد تجربی چند دلیل جدید ارائه کرده‌اند که چرا سیاست مالی باید نقشی فعال‌تر و بزرگ‌تر از گذشته داشته باشد. در ادامه سه نیروی اصلی که سیاست مالی را به سمت فعال‌گرایی هدایت می‌کنند توضیح داده می‌شود:

۱. سیاست مالی به‌عنوان بیمه (Insurance)

افراد و بنگاه‌ها در معرض ریسک‌هایی قرار دارند که: قابل پیش‌بینی نیستند و مهم‌تر از آن، بازارهای خصوصی قادر به بیمه کردن آن‌ها نیستند این ریسک‌ها شامل شوک‌های اقتصادی بزرگ، بیکاری‌های گسترده، پاندمی‌ها، فروپاشی بازارهای مالی و غیره هستند. زمانی که این نوع شوک‌ها رخ می‌دهند، سیاست مالی می‌تواند با: **انتقالات هدفمند، حمایت درآمدی، و برنامه‌های اضطراری**، اثر این شوک‌ها را تخفیف دهد. در بسیاری از موارد، تنها دولت قادر است چنین بیمه‌ای فراهم کند.

۲. سیاست مالی به‌عنوان «بازارساز نهایی» (Market-Maker of Last Resort)

بحران‌های مالی نشان داده‌اند که:

در مقاطع استرس شدید، برخی بازارها از کار می‌افتند؛ خریدار یا فروشنده‌ای وجود ندارد؛ نقدشوندگی از بین می‌رود. در چنین شرایطی: دولت باید جایگزین بازار شود، از طریق **اعتباردهی عمومی، تضمین دارایی‌ها و مداخله هدفمند** تا ساختار مالی اقتصاد فرو نریزد. نمونه‌ها شامل بحران مالی ۲۰۰۸، بحران کووید-۱۹، و بحران بازار اوراق در بریتانیا در ۲۰۲۲ است.

۳. نقش نرخ بهره پایین در گسترش ظرفیت سیاست مالی

در بسیاری از اقتصادهای پیشرفته، برای دوره‌ای طولانی: **نرخ بهره اسمی و حقیقی پایین** و **کمتر بودن نرخ بهره نسبت به رشد اقتصادی** ($r < g$) به دولت‌ها فضای مالی بیشتری داده است.

وقتی هزینه / استقراض کمتر از نرخ رشد اقتصاد باشد:

دولت می‌تواند کسری‌های مالی موقت ایجاد کند، بدون آنکه پایداری بدهی در خطر قرار گیرد. یعنی کسری‌ها «خودبه‌خود» در بلندمدت کوچک می‌شوند. این واقعیت—به‌ویژه پس از رکود بزرگ ۲۰۰۸—سیاست مالی را به‌عنوان ابزاری قدرتمندتر برای تثبیت اقتصاد مطرح کرده است. جمع‌بندی بخش II

سه نیروی جدید، سیاست مالی را از یک ابزار منفعل و صرفاً چرخه‌ای، به یک ابزار فعال، ضدچرخه‌ای و حتی ساختاری تبدیل می‌کنند:

- ✓ نقش بیمه‌ای برای ریسک‌هایی که بازار نمی‌تواند پوشش دهد
 - ✓ نقش بازارساز نهایی برای جلوگیری از فروپاشی بازارهای حیاتی
 - ✓ افزایش فضای مالی در دوره‌های نرخ بهره پایین
- این تحول باعث می‌شود سیاست مالی:
- بیش از گذشته نوسان کند
 - در زمان بحران، کسری‌های بزرگ اما موقتی ایجاد کند
 - و نیازمند نهادهای مالی معتبرتری باشد تا اعتماد به بدهی عمومی حفظ شود
- این نیازها، زمینه‌ساز بخش بعدی فصل درباره پایداری بدهی و ایجاد فضای مالی (Fiscal Space) است.

III Fiscal Policy and Public Debt

III حفظ فضای مالی از طریق مدیریت محتاطانه بدهی

فعال‌گرایی مالی بیشتر، و دامنه بزرگ‌تر کسری‌ها و مازادهای مالی، مستلزم آن است که دولت‌ها توانایی و ظرفیت استقراض در دوران بحران را حفظ کنند اما این موضوع به‌صورت خودکار اتفاق نمی‌افتد؛ بلکه فضای مالی باید ساخته و سپس حفظ شود. در ادامه چهار ستون اصلی ایجاد و حفظ فضای مالی معرفی می‌شود.

۱. ساخت و رعایت نهادهای مالی و پولی قدرتمند
- اینکه سیاست مالی می‌تواند به شکل بهینه اجرا شود، به این معنا نیست که همیشه یا حتی اغلب اوقات این گونه هست. برعکس، اقتصاد سیاسی سیاست مالی بسیار چالش‌برانگیز و پیچیده است. پژوهش‌ها نشان داده‌اند که:

✓ بسیاری از کشورها در طول چرخه اقتصادی به طور مداوم کسری بودجه دارند که به «سوگیری کسری (deficit bias)» و افزایش تدریجی بدهی می‌انجامد.

✓ رفتار کسری بودجه معمولاً طرف‌چرخه‌ای (procyclical) است، یعنی:

✓ در دوران رونق، کسری افزایش می‌یابد (به‌جای کاهش)

✓ در دوران رکود، کسری کاهش می‌یابد (به‌جای افزایش)

✓ این دقیقاً خلاف توصیه‌های نظریه‌های کلاسیک و جدید است.

این مشکل در بازارهای نوظهور (EMS) شدیدتر است: زیرا محدودیت استقراض در دوران خوب کاهش می‌یابد و در دوران بد افزایش.

اگر سیاست مالی هم سوگیری کسری داشته باشد و هم طرف‌چرخه‌ای باشد، آنگاه فضای مالی لازم برای ایفای نقش «بازارساز نهایی» در اختیار دولت نخواهد بود.

✓ از تجربه ۳۰ سال گذشته چه آموخته‌ایم؟

برای ایجاد فضای مالی، هم اقتصاددانان و هم سیاست‌گذاران بر اهمیت نهادهای معتبر مالی و پولی تأکید کرده‌اند. در سیاست پولی: استقلال بانک مرکزی برای حفظ ثبات قیمت، جلوگیری از سلطه مالی، و محافظت از بدهی عمومی در برابر ریسک تورمی.

در سیاست مالی: هیچ نسخه واحدی وجود ندارد، اما چارچوب‌های مالی میان‌مدت و قواعد مالی (با بندهای فرار برای رکود) می‌توانند نقش مهمی داشته باشند.

طی دو دهه گذشته، بسیاری از کشورها نوعی از قواعد مالی را پذیرفته‌اند. تجربه‌ها هم موفق بوده‌اند، هم ناموفق: در اروپا، بحث درباره اصلاح قواعد مالی بسیار گسترده بوده است؛ در میان بازارهای نوظهور، تجربه شیلی یکی از موفق‌ترین‌ها بوده است: بدهی پایین، عدم از دست دادن دسترسی به بازار در بحران ۲۰۰۸ و کووید-۱۹، سیاست مالی ضدچرخه‌ای فعال.

✓ جمع‌بندی این بخش:

قواعد مالی باید:

✓ به‌اندازه کافی ساده باشند (برای فهم مردم و بازار)

✓ و به‌اندازه کافی منعطف (برای شوک‌های بزرگ غیرمنتظره)

نهادهای مالی معتبر، در دوران خوب فضای مالی می‌سازند و در دوران بحران دسترسی کشور به بازار را حفظ می‌کنند.

۲. شفافیت و ارتباطات برای جلوگیری از بحران‌های خودتحقق‌بخش پژوهش کلاسیک گیلرمو کالوو نشان داد: بحران بدهی دولتی می‌تواند خودتحقق‌بخش باشد.

یعنی اگر دارندگان بدهی:

✓ نگران افزایش احتمال نکول شوند

✓ و نرخ بهره بالاتری مطالبه کنند

این امر:

✓ هزینه خدمت بدهی را افزایش می‌دهد

✓ و نگرانی اولیه را به واقعیت تبدیل می‌کند

نکته مهم: چنین بحران‌هایی حتی با سطوح نه‌چندان بالای بدهی نیز ممکن است رخ دهد، به‌خصوص وقتی:

- نرخ بهره به‌طور ناگهانی بالا می‌رود
- یا بدهی کوتاه‌مدت است و باید سریعاً تمدید شود
- یا بدهی به ارز خارجی باشد (که بانک مرکزی نمی‌تواند پشتیبانی‌اش کند)
- ✓ پیام‌سیاستی:
- پایداری بدهی باید احتمالی و پویایی‌محور در نظر گرفته شود.
- مدیریت بدهی نیازمند ارتباط شفاف و مدیریت انتظارات است.
- قوانین و نهادهای پایدار می‌توانند انتخاب «تعادل خوب» را ممکن کنند.

۳. محافظت از ماهیت ویژه (و بالقوه شکننده) بدهی عمومی در سال‌های اخیر، کاهش نرخ بهره حقیقی جهانی فضای مالی دولت‌ها را افزایش داده است. اما تقاضا برای بدهی دولتی فقط تابع پس‌انداز جهانی نیست؛ بلکه ناشی از ویژگی‌های خاص سند بدهی دولت است. دولت‌ها می‌توانند با نرخ‌های پایین‌تری نسبت به بخش خصوصی استقراض کنند، زیرا:

✓ بدهی دولتی «نقدشونده‌ترین» دارایی در بازار داخلی است

✓ و درک عمومی از «ایمنی» آن موجب تقاضای پایدار می‌شود

اما حفظ این ویژگی‌ها نیازمند مدیریت محتاطانه است.

نقش بدهی دولتی: خانوارها و کسب و کارها برای روزهای سخت به آن رجوع می کنند، در بحران ها، وقتی دارایی خصوصی نقدشونده نیست، نقدشوندگی بدهی دولت افزایش می یابد، بانک مرکزی به عنوان «بازارساز نهایی» باید بازار بدهی دولت را پایدار نگه دارد. اما:

✓ اگر دولت بیش از حد بدهی منتشر کند، مزیت «ایمنی» و «نقدشوندگی» از بین می رود.

در بسیاری از کشورها، به ویژه بازارهای نوظهور، تقاضا برای بدهی دولتی بی ثبات و شکننده است. در بحران ها، «فرار به کیفیت» رخ می دهد: سرمایه گذاران از بدهی کشورهای ضعیف به بدهی کشورهای قوی مهاجرت می کنند. برای جلوگیری از این وضعیت، به یک چارچوب بین المللی مؤثر نیاز است.

۴. اهمیت معماری مالی بین المللی

برای تمام کشورها—جز ایالات متحده— نهادهای داخلی باید توسط نهادهای مالی بین المللی تکمیل شوند. این نهادها شامل:

- ✓ صندوق بین المللی پول (IMF)
- ✓ سازوکار ثبات اروپا (ESM)
- ✓ ابتکار چپانگ مای در شرق آسیا
- ✓ صندوق ذخیره ارزی آمریکای لاتین

سه کارکرد کلیدی این نهادها:

۱. ارائه حمایت اضطراری مالی هدفمند

شوکه های جهانی مشابه شوک های ملی عمل می کنند: می توانند بدهی کشورها را ناگهان خطرناک کنند. معماری مالی جهانی باید بتواند:

- توان مالی کشور را حفظ کند
- بدهی عمومی را ایمن نگه دارد

۲. جلوگیری از بحران های خودتحقق بخش

نهادهای بین المللی باید:

- دولت ها را در «تعادل خوب» نگه دارند
- از فرار سرمایه و افزایش خودتحقق بخش نرخ بهره جلوگیری کنند
- اما فقط برای کشورهایی که بدهی پایدار دارند

۳. تقویت نقش سنتی تأمین مالی اضطراری در بحران‌های تراز پرداخت‌ها
این بحران‌ها ممکن است به‌خاطر: سیاست‌های نادرست نباشند،
بلکه ناشی از:
«سادن استاپ». قطع ناگهانی جریان سرمایه به‌علت بدبینی خودتحقق‌بخش.

جمع‌بندی بخش III

برای اینکه سیاست مالی فعال در جهان امروز امکان‌پذیر و پایدار باشد، لازم است:

- ✓ نهادهای مالی داخلی قدرتمند باشند
- ✓ بدهی دولتی ایمن و نقدشونده باقی بماند
- ✓ انتظارات بازار از طریق شفافیت مدیریت شود
- ✓ و یک شبکه ایمنی مالی جهانی بسیار بزرگ‌تر و سریع‌تر ایجاد شود

بدون این عناصر، فعال‌گرایی مالی تبدیل به بی‌ثباتی مالی خواهد شد.

IV نتیجه‌گیری

یک اجماع لندن جدید باید سه اصل سیاست مالی اجماع واشنگتن را با دو اصل جدید تکمیل کند:

۱. پیگیری فعال‌گرایی مالی (Fiscal Activism)

به‌ویژه با تمرکز بر دو محور:

نخست، جبران شوک‌های بیمه‌نشده به درآمد افراد از طریق *انتقالات هدفمند؛ دوم،* حفظ کارکرد بازارها و جریان اعتبارات در دوره‌های بحران، فراتر از خریدهای دولتی استاندارد که برای مدیریت تقاضای کل استفاده می‌شود.

۲. اطمینان از اینکه کسری‌های بودجه‌ای بزرگ‌تر چرخه‌ای

از طریق **نهادهای قدرتمند داخلی و بین‌المللی** پشتیبانی شوند؛ نهادهایی که:

- ✓ **پایداری بدهی** را تضمین می‌کنند
- ✓ و **ایمنی و نقدشوندگی اوراق بدهی دولتی** را حفظ می‌نمایند.

فعال‌گرایی مالی هوشمند و حفظ پایداری بدهی، دو رکن کلیدی اجماع لندن در سیاست مالی هستند. این رویکرد:

- ✓ هم دولت‌ها را قادر می‌سازد شوک‌های اقتصادی شدید را مهار کنند،
- ✓ و هم شرایطی فراهم می‌کند که بدهی عمومی همچنان دارایی‌ای امن، نقد و پایدار بماند — چیزی که برای عملکرد کل اقتصاد ضروری است.

خلاصه مدیریتی

سیاست مالی و بدهی عمومی در «اجماع لندن» فصل ششم بر این موضوع تمرکز دارد که سیاست مالی در قرن ۲۱ باید متفاوت از نسخه اجماع واشنگتن عمل کند. نویسندگان توضیح می‌دهند که: شوک‌های اقتصادی بزرگ‌تر و پیچیده‌تر شده‌اند، بازارهای مالی شکننده‌تر شده‌اند و دولت‌ها باید نقشی فعال‌تر از گذشته ایفا کنند. اما این نقش فعال تنها در صورتی موفق خواهد بود که فضای مالی پایدار وجود داشته باشد. در نتیجه، «اجماع لندن» نسخه به‌روزشده‌ای از سیاست مالی ارائه می‌دهد: ترکیب فعال‌گرایی مالی با انضباط نهادی.

۱. سه اصل کلاسیک اجماع واشنگتن (هنوز معتبر اما ناکافی)
اجماع واشنگتن سه دستورالعمل اصلی برای سیاست مالی داشت:
 - ✓ انضباط مالی. جلوگیری از بدهی بیش‌ازحد و خلق پول بی‌رویه.
 - ✓ تمرکز هزینه‌ها بر سرمایه‌انسانی و فیزیکی. (بهداشت، آموزش، رفاه پایه، زیرساخت)
 - ✓ پایه مالیاتی گسترده با نرخ‌های متوسط. برای افزایش درآمد بدون آسیب به انگیزه‌ها.این اصول هنوز مفیدند، اما برای اقتصاد امروز کافی نیستند.

۲. اصل جدید اول: فعال‌گرایی مالی هدفمند (Fiscal Activism)
سیاست مالی باید فراتر از مدیریت ساده تقاضا باشد و سه نقش اصلی ایفا کند:
 - ✓ جبران شوک‌های بیمه‌نشده به درآمد. از طریق انتقالات هدفمند به خانوارها و بنگاه‌ها (مانند تجربه کرنا، بحران مالی ۲۰۰۸، شوک‌های تورمی، بلایای طبیعی).
 - ✓ حفظ کارکرد بازارها در بحران‌ها. گاهی بازارهای نقدینگی و اعتبارات می‌خشکند؛ در این شرایط دولت باید نقش بازارساز نهایی ایفا کند.

✓ پذیرش کسری‌های بزرگ اما موقت. در دوران بحران بدون اینکه پایداری بلندمدت بدهی مختل شود. این نگاه، سیاست مالی را از یک ابزار منفعل به یک ابزار حیاتی و فعال تبدیل می‌کند.

۳. اصل جدید دوم: حفظ فضای مالی از طریق مدیریت محتاطانه بدهی فعال‌گرایی مالی تنها زمانی قابل اجراست که دولت‌ها بتوانند در زمان بحران، استقراض کنند. برای این منظور:

✓ بدهی عمومی باید «ایمن» و «نقد» باقی بماند. تا سرمایه‌گذاران در بحران هم به خرید اوراق دولتی اعتماد کنند.

✓ قواعد مالی ساده اما قابل انعطاف. برای اطمینان از اینکه کسری‌های بزرگ دوران بحران به پایداری بدهی ضربه نمی‌زنند.

✓ نهادهای معتبر پولی و مالی. برای جلوگیری از سلطه مالی، افزایش ریسک نکول، یا تورم.

✓ جلوگیری از بحران‌های خودتحقق‌بخش بدهی. با شفافیت، ارتباطات قوی، و ساختار بدهی با سررسیدهای مناسب. اگر انتظارات بازار مدیریت نشود، حتی بدهی متوسط هم می‌تواند به بحران تبدیل شود.

۴. بدهی دولتی، دارایی ویژه اقتصاد است (اما شکننده)
اوراق دولتی:

✓ نقدشوندگی بالایی دارند

✓ در بحران‌های مالی نقش «پناهگاه امن» بازی می‌کنند

✓ و ابزار کلیدی برای حفظ ثبات مالی هستند

اما اگر بدهی بیش از حد افزایش یابد یا اعتماد کاهش یابد:

✓ این ویژگی‌ها از بین می‌روند

✓ نرخ بهره دولت افزایش می‌یابد

✓ و فضای مالی از دست می‌رود

بنابراین مدیریت بدهی نه فقط عددی، بلکه نهادی و رفتاری است.

۵. اهمیت معماری مالی بین‌المللی

برای اکثر کشورها—به‌استثنای ایالات متحده— سیاست مالی پایدار نیازمند یک شبکه ایمنی مالی جهانی است:

✓ صندوق بین‌المللی پول (IMF)

✓ سازوکارهای منطقه‌ای (ESM اروپا، چیانگ‌مای آسیا، FLAR آمریکای لاتین)

✓ خطوط اعتباری اضطراری

این نهادها باید:

✓ شوک‌های جهانی را خنثی کنند

✓ مانع از افزایش خودتحقق‌بخش نرخ بهره شوند

✓ و از کشورها در برابر قطع جریان سرمایه (sudden stops) محافظت کنند

این حمایت نباید هر کسری را تأمین مالی کند، بلکه باید حامی کشورهایی باشد که نهادهای پایدار و سیاست‌های معقول دارند.

جمع‌بندی مدیریتی — نسخه سیاست مالی «اجماع لندن»

یک سیاست مالی مدرن باید ترکیبی از دو ستون باشد:

ستون ۱: فعال‌گرایی مالی هدفمند

برای حفاظت از خانوارها، جلوگیری از فروپاشی بازارها، و مدیریت بحران‌ها

ستون ۲: پایداری و اعتبار بدهی

از طریق نهادهای قوی، قواعد مالی معتبر، مدیریت انتظارات و معماری مالی بین‌المللی

نتیجه: سیاست مالی باید هم فعال باشد، هم محتاط؛ هم بزرگ در زمان بحران، هم پایدار در بلندمدت.

این همان تعادلی است که اجماع لندن برای قرن ۲۱ پیشنهاد می‌کند.

PART IV

LABOUR MARKET

فصل هفتم

بازارهای کار و آینده کار

مقدمه

بازارهای کار در دهه‌های اخیر تغییرات عمیقی را تجربه کرده‌اند. پیشرفت‌های تکنولوژیک، به‌ویژه در اتوماسیون، هوش مصنوعی و دیجیتالیزاسیون، ساختار مشاغل، مهارت‌های موردنیاز و روابط کاری را به شکل اساسی دگرگون کرده‌اند. در چنین شرایطی، پرسش مرکزی سیاست‌گذاری این است:

- چگونه می‌توانیم بازاری بسازیم که هم نوآوری را تشویق کند،

و هم فرصت‌های شغلی باکیفیت را برای همه فراهم سازد؟

این فصل توضیح می‌دهد که:

- تغییر تکنولوژی همواره فرصت‌های تازه ایجاد می‌کند،

- اما بدون سیاست‌گذاری درست، می‌تواند به بیکاری ساختاری، نابرابری و

بی‌ثباتی اجتماعی منجر شود.

پیساریدس نشان می‌دهد که آینده کار، در صورتی که به‌درستی مدیریت شود، می‌تواند

افق‌هایی بسیار روشن‌تر از گذشته داشته باشد، اما این امر مستلزم بازطراحی سیاست‌های

بازار کار است.

از جمله:

- آموزش و مهارت‌آموزی پویا و مادام‌العمر

- حمایت از انتقال شغلی کارگران

- اصلاح سیاست‌های مالیاتی و مقرراتی که بر استخدام اثر می‌گذارد

- و ایجاد نهادهایی که بتوانند با سرعت تغییرات فناوری هماهنگ باشند

این فصل تلاش می‌کند چارچوبی ارائه دهد که نشان دهد:

✓ چگونه می‌توان در جهانی با فناوری سریع،

هم نوآوری را پذیرفت و هم شغل‌های خوب ایجاد کرد.

II پیش‌زمینه: فناوری‌های پیشرو و نفوذ صنعتی آن‌ها

در دهه‌های اخیر، فناوری‌های پیشرو به سرعت در صنایع مختلف گسترش یافته‌اند و ماهیت کار، ساختار مشاغل و نیازهای مهارتی را دگرگون کرده‌اند. سه موج اصلی فناوری، قومی‌سازی، اتوماسیون و هوش مصنوعی در مرکز این تحول قرار دارند. در ادامه، پیساریدس توضیح می‌دهد که این فناوری‌ها چگونه در صنایع نفوذ کرده‌اند و چرا پیامدهای آن‌ها برای بازار کار، هم گسترده و هم ناهمگون است.

۱. دیجیتال‌سازی (Digitalisation)

دیجیتال‌سازی با ورود رایانه‌ها، اینترنت پرسرعت و پردازش اطلاعات، تقریباً تمام بخش‌های اقتصادی را تحت تأثیر قرار داده است. این فناوری موجب:

- دگرگونی در شیوه‌های ارتباطی
- امکان پذیر شدن کار از راه دور
- افزایش بازده در صنایع خدماتی و اطلاعاتی
- کاهش هزینه مبادله و هماهنگی

شده است.

پیام برای بازار کار: دیجیتال‌سازی هم شغل‌های جدید ایجاد می‌کند—مانند تحلیل داده، شبکه، و توسعه نرم‌افزار، و هم برخی مشاغل خدماتی و اداری سنتی را کاهش می‌دهد.

۲. اتوماسیون و روباتیک

اتوماسیون با استفاده از ماشین‌ها و روبات‌ها وظایف تکراری و ساختاریافته را جایگزین کرده است. این روند در ابتدا محدود به تولید بود، اما اکنون:

- لجستیک
 - کشاورزی
 - خدمات مالی
 - خرده‌فروشی
- را نیز تحت تأثیر قرار داده است.

پیام برای بازار کار: اتوماسیون به طور مستقیم برخی مشاغل را حذف می‌کند، اما هم‌زمان تقاضا برای مهارت‌های فنی و مدیریتی جدید را افزایش می‌دهد.

۳. هوش مصنوعی (AI) و یادگیری ماشین

موج جدیدتر فناوری، یعنی هوش مصنوعی، فراتر از اتوماسیون سنتی عمل می‌کند:

- توانایی تحلیل حجم عظیمی از داده‌ها
- تصمیم‌گیری خودکار
- قابلیت تشخیص چهره، زبان و الگو
- و انجام وظایف شناختی

هوش مصنوعی نه تنها وظایف تکراری، بلکه برخی وظایف تحلیلی و تخصصی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. پیام برای بازار کار: AI می‌تواند ساختار مشاغل حرفه‌ای—از حسابداری تا پزشکی و حقوق—را تغییر دهد. بنابراین بحث «جایگزینی نیروی کار» به مشاغل با مهارت بالا نیز رسیده است.

۴. سرعت متفاوت نفوذ فناوری در صنایع مختلف

پیساریدس تأکید می‌کند که فناوری‌ها با سرعت یکسان وارد صنایع نمی‌شوند: بخش‌های مبتنی بر تولید انبوه سریع‌تر دیجیتالی و اتوماسیونی می‌شوند؛ خدمات انسانی، آموزش، مراقبت سلامت، گردشگری و بخش عمومی کندتر دگرگون می‌شوند. این ناهمگونی موجب می‌شود:

- اثر فناوری بر اشتغال و دستمزد
- در صنایع و مناطق مختلف بسیار متفاوت باشد.

۵. فناوری، جایگزینی کامل نیست—اما بازآرایی عظیم می‌سازد

پیساریدس معتقد است:

«فناوری‌ها لزوماً کار را «از بین نمی‌برند»، بلکه ماهیت آن را تغییر می‌دهند. نکته کلیدی این است که:

- فناوری مشاغل را «کامل» یا «تقویت» می‌کند،
- برخی وظایف را حذف می‌کند،
- بهره‌وری را بالا می‌برد،

اما نیاز به مهارت‌های جدید ایجاد می‌کند. بنابراین چالش اصلی نه حذف شغل، بلکه انتقال شغلی (job transitions) و نیاز به مهارت‌آموزی مجدد است.

جمع‌بندی بخش II

فناوری‌های پیشرو—دیجیتال‌سازی، اتوماسیون و هوش مصنوعی، در حال بازطراحی اقتصاد جهانی‌اند. این فناوری‌ها:

- بهره‌وری را افزایش می‌دهند
 - شغل‌های جدید می‌سازند
 - برخی وظایف را حذف می‌کنند
 - و نیاز به مهارت‌های تخصصی جدید ایجاد می‌کنند
- اما سرعت و شدت این تغییرات در صنایع مختلف یکسان نیست، و همین امر باعث تفاوت گسترده در پیامدهای بازار کار می‌شود.

II ضرورت برابری جنسیتی در محیط کار

برابری جنسیتی در محیط کار زمانی محقق می‌شود که جنسیت هیچ نقشی در انتخاب‌های شغلی و پاداش‌های فردی نداشته باشد. این مستلزم آن است که زنان و مردان به فرصت‌های یکسان دسترسی داشته باشند و بتوانند آزادانه شغلی را انتخاب کنند که با استعدادها و ترجیحاتشان سازگار است.

با این حال، در زمان نگارش این فصل، هیچ کشوری در جهان به برابری جنسیتی کامل دست نیافته است و اکثر کشورها فاصله زیادی با آن دارند.

در این بخش استدلال می‌کنیم که این وضعیت با دو اصل بنیادین در تعارض است:

- عدالت اجتماعی
- کارایی اقتصادی

تقسیم کار جنسیتی: شکاف گسترده میان کار مزدی و کار خانگی

در همه جوامع انسانی، تخصیص کار در داخل و خارج خانه جنسیت‌محور است. در شکل ۹.۱ (در متن اصلی)، شکاف جنسیتی در میانگین ساعات روزانه کار مزدی و بی‌مزدی برای چند کشور OECD ترسیم شده است.

نتایج نظرسنجی‌های ملی استفاده از زمان نشان می‌دهد:

- در همه کشورها زنان بیش از مردان کار بدون دستمزد در خانه انجام می‌دهند.
 - این شکاف از ۴.۵ برابر در ژاپن تا ۲۰٪ بیشتر در سوئد متغیر است.
 - بریتانیا در حد میانگین قرار دارد: زنان تقریباً دو برابر مردان وقت صرف کار خانگی می‌کنند.
- این شکل نشان می‌دهد که نابرابری در کار خانگی بسیار بیشتر از کار مزدی است؛ و این یعنی مردان فراغت بیشتری نسبت به زنان دارند.

پیامد: نقض عدالت توزیعی و کاهش منزلت اجتماعی زنان

کار مزدی و بی‌مزدی قدرت اقتصادی و منزلت اجتماعی یکسانی ایجاد نمی‌کنند. در واقع:

- کار خانگی اشتغال محسوب نمی‌شود.
 - اما همان کارها اگر خارج از خانه انجام شوند—مثل آموزش کودک، حسابداری، یا نظافت—در دسته «اشتغال» قرار می‌گیرند.
- این طبقه‌بندی ناهماهنگ به‌طور ساختاری زنان را در وضعیت نابرابر قرار می‌دهد. بنابراین، حتی صرفاً از منظر عدالت اجتماعی نیز استدلال برای برابری جنسیتی کاملاً موجه است.

برابری جنسیتی و کارایی: چرا نابرابری موجب اتلاف استعداد می‌شود؟

در جهانی که منابع کمیاب‌اند، فهم پیامدهای کارایی نابرابری جنسیتی ضروری است. اقتصاددانان در حال بازنگری این ایده‌اند که عدالت و کارایی در تعارض با هم‌اند. یکی از استدلال‌های رایج این است:

اگر زنان بیشتر وارد بازار کار شوند، عرضه نیروی کار افزایش می‌یابد و تولید سرانه بالا می‌رود. اما این استدلال ناقص است، زیرا:

- زنان پیش‌تر نیز در خانه کار می‌کرده‌اند؛
- اگر فرد دیگری برای انجام آن کارها استخدام شود، عرضه نیروی کار «اندازه‌گیری‌شده» افزایش می‌یابد، اما عرضه واقعی ثابت می‌ماند.

عرضه واقعی فقط زمانی افزایش می‌یابد که زنان:

- هم کار خانگی

- و هم کار بیرونی

را هم زمان انجام دهند که این امر به قیمت کاهش فراغت و رفاه زنان تمام می شود.

دلیل معتبر تر: کارایی طی «تخصیص درست استعدادها»

استدلال قوی تر این است:

اگر استعداد ذاتی میان زنان و مردان به طور برابر توزیع شده باشد، هر محدودیتی که زنان را از برخی مشاغل باز می دارد، کارایی اقتصادی را کاهش می دهد. رفع این محدودیت ها باعث می شود:

- هر فرد در بهترین نقش ممکن قرار گیرد؛

- چه این نقش در بازار باشد، چه در خانه.

این باز تخصیص می تواند از سه طریق بهره وری را افزایش دهد:

۱) ورود زنان به مشاغل بازار

۲) مشارکت بیشتر مردان در کار خانگی

۳) خرید خدمات خانگی از بازار (outsourcing)

بازار خدمات خانگی یک مزیت دارد: چنین خدماتی قیمت گذاری می شوند و همین امر به تخصیص بهتر منابع کمک می کند — در حالی که اگر همان کارها به صورت رایگان در خانه انجام شوند، این سازوکار تخصیصی وجود ندارد.

جمع بندی

- نابرابری جنسیتی در کار، نقض عدالت اجتماعی است.
- نابرابری جنسیتی، علاوه بر بی عدالتی، اتلاف اقتصادی ایجاد می کند.
- دلیل آن نه تفاوت های ذاتی، بلکه موانع اجتماعی، هنجاری و ساختاری است.
- برابری جنسیتی موجب اختصاص بهتر استعدادها، افزایش بهره وری و رشد اقتصادی می شود.

III داده ها

۱. جنسیت، کار و توسعه اقتصادی

شکاف‌های جنسیتی در بازار کار، به ماهیت کار و همچنین عوامل اقتصادی، نهادی و فرهنگی بستگی دارند. ساده‌ترین و رایج‌ترین شاخص برای سنجش کار زنان در سطح بین‌المللی «نرخ مشارکت نیروی کار» است. رابطه بین مشارکت زنان و تولید ناخالص داخلی سرانه (GDP per capita) شکل U دارد:

- در سطوح پایین توسعه، مشارکت زنان نسبتاً بالاست؛
 - سپس در سطوح متوسط توسعه کاهش می‌یابد؛
 - و در سطوح بالای توسعه دوباره افزایش می‌یابد.
- این الگو – چه در مقایسه میان کشورها و چه در سری‌های زمانی درون کشورها – تغییرات عمده‌ای را در ماهیت کار زنان و ترکیب فعالیت‌های آنان نشان می‌دهد.

چرا مشارکت زنان در کشورهای فقیر بالاست؟

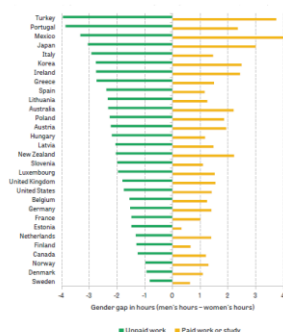
در کشورهایی که بسیار فقیر هستند:

- بخش بزرگی از مردم در کشاورزی معیشتی یا تولید برای مصرف خانوار کار می‌کنند.
- در چنین کشورهایی، «مشارکت نیروی کار» تعریفی متفاوت با کشورهای ثروتمند دارد.

علت بالا بودن مشارکت زنان این است که:

زنان به‌شدت در کشاورزی کوچک‌مقیاس – چه برای مصرف شخصی و چه در مزرعه خانوادگی – مشارکت دارند.

Figure 9.1: Paid versus unpaid work by gender/Gender gaps in employment rates (%)



Source: Andrew et al. (2011) Figure 2, reproduced with permission from the author/IFS.

چگونه با صنعتی شدن شکاف ایجاد می شود؟

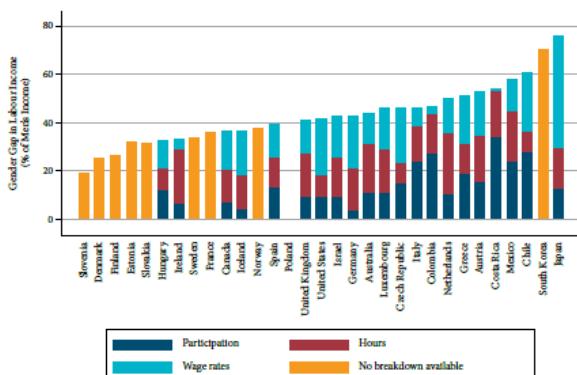
با مدرن سازی کشاورزی و صنعتی شدن:

- مکان اصلی تولید از خانه به بازار منتقل می شود.
- مردان خانه را ترک می کنند تا نیروی کار خود را بفروشند.
- زنان بیشتر در خانه می مانند، جایی که تولید کار خانگی، «کار» محسوب نمی شود.

این مرحله، اولین شکاف جدی بین کار زنان و مردان را ایجاد می کند. همچنین:

- سازمان دهی نیروی کار در شرکت ها
 - و ترکیب سرمایه و نیروی انسانی
- به شکاف های بیشتری منجر می شود، از جمله در ساعات کار و دستمزد ساعتی.

Figure 9.2: The earnings gap and its components



Source: Figure 1 in Andrew et al. (2024)³, republished under CC BY Licence.

چگونه با توسعه اقتصادی زنان دوباره وارد بازار کار می‌شوند؟

با پیشرفت توسعه:

- اقتصاد پیچیده‌تر می‌شود.
- مشاغل متنوع‌تر می‌شوند.
- رشد سرمایه انسانی و گسترش مشاغل دفتری/سفید زنان را به بازار کار جذب می‌کند:

- هزینه فرصت خانه‌داری بالا می‌رود
 - زنان مزیت نسبی بیشتری در مشاغل اداری و خدماتی دارند
- در نتیجه، بخش بزرگی از رشد اشتغال در بخش خدمات، توسط زنان جذب می‌شود.

۲. شکاف‌های جنسیتی در کشورهای با درآمد بالا

در کشورهایی که ساختار تولید و کار مشابه است، می‌توان تفاوت‌های زنان و مردان را با جزئیات بیشتری بررسی کرد.

✓ شکاف جنسیتی در درآمد

= تفاوت بین درآمد ناخالص متوسط مردان و زنان، به صورت درصدی از درآمد مردان.
این شاخص، خلاصه‌ای از تمام تفاوت‌های بازار کار است:

- نرخ مشارکت
- ساعات کار
- دستمزد ساعتی
- نوع شغل
- تجربه و مهارت
- تبعیض
- و اصطکاک‌های بازار کار

شکل ۹.۲ (در متن اصلی) شکاف درآمد را به سه جزء تجزیه می‌کند:

۱. مشارکت
۲. ساعات کار
۳. دستمزد ساعتی

یافته‌ها: شکاف درآمدی همچنان بسیار بزرگ است

در کشورهای OECD:

- از ۲۰٪ در دانمارک و سوئد
 - تا ۴۰٪ در بریتانیا
 - و بیش از ۷۰٪ در کره جنوبی و ژاپن
- نشان‌دهنده شکاف‌های بسیار وسیع است.
- و تقریباً در همه کشورها:
- زنان کمتر وارد بازار کار می‌شوند
 - وقتی وارد می‌شوند، ساعات کمتری کار می‌کنند
 - و دستمزد ساعتی کمتری می‌گیرند

دو الگوی مهم

۱) هرچا شکاف مشارکت کمتر است، شکاف ساعات بیشتر است

برای مثال:

- در کشورهایی مثل هلند (و تا حدی بریتانیا)، مشارکت زنان بالا است، اما اکثر مشاغل پاره‌وقت هستند.
- در مقابل، در کشورهایی مثل ایتالیا و یونان که زنان کمتر وارد بازار کار می‌شوند، ساعات کار کسانی که وارد می‌شوند مشابه مردان است.

۲) شکاف مشارکت با شکاف دستمزد رابطه معکوس دارد

آلیوتی و پترونگولو (۲۰۰۸) توضیح می‌دهند:

در کشورهایی که موانع ورود زنان زیاد است، تنها زنان بسیار توانمند وارد بازار کار می‌شوند. بنابراین ساعات و دستمزد آنان به مردان نزدیک‌تر است. این الگو به‌عنوان انتخاب مبتنی بر بازده (selection on gains) شناخته می‌شود.

جمع‌بندی III

- داده‌ها نشان می‌دهند که شکاف‌های جنسیتی در کار ریشه در توسعه، فرهنگ و نهادها دارد.
- صنعتی شدن شکاف عظیم بین کار منزل و کار بازار را ایجاد می‌کند.

- در کشورهای ثروتمند، شکاف درآمدی همچنان گسترده است و از سه مسیر ایجاد می‌شود: مشارکت کمتر، ساعات کمتر، دستمزد پایین‌تر.
- نوع و شدت این شکاف‌ها در کشورهای مختلف متفاوت است و به سیاست‌ها،

۱۷ اقتصاد نابرابری‌های جنسیتی در بازار کار

پژوهش‌های کلاسیک در حوزه نابرابری جنسیتی در بازار کار، ابتدا بر نقش تفاوت در بهره‌وری تمرکز داشتند؛ تفاوت‌هایی که ناشی از سرمایه‌گذاری متفاوت زنان و مردان در سرمایه انسانی تلقی می‌شد. اما تا اواخر دهه ۱۹۷۰ مشخص شد که:

- تفاوت‌های جنسیتی در تحصیلات یا
 - تجربه بالقوه کاری
- تنها بخش بسیار کوچکی از شکاف دستمزدی را توضیح می‌دهند. بخش عمده شکاف، به تفاوت در بازدهی ویژگی‌هایی مربوط بود که معمولاً با تبعیض در پرداخت مرتبط هستند.
- ویژگی‌های شغلی—نظیر نوع شغل، صنعت، و وضعیت پاره‌وقت بودن— (که همچنان نقش مهمی دارند) نیز در پرداخت نقش داشتند. اما تفکیک اینکه این تفاوت‌ها ناشی از «ترجیحات شغلی» هستند یا «موانع ورود»، دشوار بود.

گذار به دلایل جدیدتر: چرا زنان و مردان در بخش‌های متفاوتی از بازار کار حضور دارند؟

در دهه‌های بعد، زنان پیشرفت چشمگیری در سرمایه انسانی داشتند و تبعیض مستقیم در دستمزد برای کار مشابه کاهش یافت. در نتیجه، توجه اقتصاددانان از عوامل «مرتبه اول» مانند سرمایه انسانی و تبعیض، به این سؤال معطوف شد که:

✓ چرا زنان و مردان در بخش‌های بسیار متفاوتی از بازار کار متمرکز شده‌اند؟

شواهد نشان می‌داد که شکاف‌های درآمدی با الگوهای متفاوت کار زنان و مردان پیوند عمیق دارد.

ورود روان‌شناسی اجتماعی به اقتصاد: رفتار، هویت و هنجارها
با نفوذ روزافزون روان‌شناسی اجتماعی به اقتصاد، اقتصاددانان توانستند:

- ترجیحات شغلی
 - تفاوت‌های رفتاری
 - و نقش هویت گروهی و هنجارهای اجتماعی
- را بهتر بررسی کنند. کارهای جدید دو مسیر مهم را برجسته می‌کند:

۱) مسیر اول: تفاوت‌های رفتاری و روان‌شناختی

مطالعات به بررسی تفاوت زنان و مردان در traits زیر پرداخته‌اند:

- ریسک‌گریزی
 - اعتماد به نفس
 - رقابت‌طلبی
 - تمایل به مطالبه کردن (e.g. مذاکره)
 - نوع دوستی و ترجیحات اجتماعی
- اما شواهد جدید نشان می‌دهد:

✓ این تفاوت‌ها وابسته به محیط و زمینه هستند (نه ثابت، جهانی و بیولوژیک)

✓ فقط بخشی کوچک از شکاف بازار کار را توضیح می‌دهند.

مهم‌تر اینکه:

هنوز روشن نیست چه میزان از این تفاوت‌ها «ذاتی» هستند و چه میزان «برساخته اجتماعی و فرهنگی».

۲) مسیر دوم: هویت جنسیتی و هنجارهای اجتماعی

روند جدید پژوهش‌ها، نقش هنجارها و انتظارات اجتماعی را بسیار پررنگ می‌داند:

- جامعه «نقش‌های مناسب» برای زنان و مردان را تعریف می‌کند
 - این نقش‌ها، انتخاب‌های شغلی و خانوادگی را شکل می‌دهند
 - و منجر به تفاوت در مسئولیت‌های خانوادگی و موفقیت شغلی می‌شود
- این دیدگاه توضیح می‌دهد که چرا حتی در غیاب تبعیض آشکار و باوجود دسترسی برابر به تحصیلات، بازار کار همچنان جنسیت‌محور باقی مانده است.

خانواده و نابرابری جنسیتی: مانع اصلی

بخش عمده پیشرفت اخیر در ادبیات نابرابری جنسیتی به تفاوت در مسئولیت‌های خانوادگی و هنجارهای جنسیتی برمی‌گردد.

- زنان بخش عمده کار خانگی و مراقبت را انجام می‌دهند
 - این امر مسیر شغلی آن‌ها را محدود می‌کند
 - مردان نیز کمتر وارد کار خانگی می‌شوند
 - و هنجارهای اجتماعی این الگوی نابرابر را بازتولید می‌کنند
- این شواهد موجب احیای مدل‌های قدیمی «تخصص‌سازی درون خانوار» شده و اهمیت اقتصاد خانواده را دوباره در قلب مباحث بازار کار قرار داده است.

جمع‌بندی

شکاف جنسیتی امروز بیش از آنکه از تفاوت‌های مهارتی ناشی شود، از ساختارهای اجتماعی، هنجارها و وظایف خانوادگی ناشی می‌شود.

۱. تفاوت در ترجیحات یا ویژگی‌های روان‌شناختی تنها سهم اندکی در شکاف دارد و اغلب «برساخته اجتماعی» هستند.
۲. تبعیض مستقیم کمتر شده، اما جداسازی شغلی و مسئولیت‌های خانوادگی همچنان علت اصلی شکاف است.
۳. درک صحیح نابرابری جنسیتی نیازمند ترکیب اقتصاد، روان‌شناسی اجتماعی، و اقتصاد خانواده است.

۱۷ ایده‌های جدید

شواهد مربوط به چندین کشور با درآمد بالا نشان می‌دهد که بخش عمده شکاف‌های باقی‌مانده میان زنان و مردان در بازار کار، به تفاوت تأثیر داشتن فرزند بر درآمد مادران و پدران مربوط است.

- ✓ برای مردان، تولد فرزند تقریباً هیچ اثر منفی بر مسیر شغلی ندارد.
 - ✓ اما برای زنان، تولد فرزند موجب افت شدید و ماندگار در درآمد می‌شود.
- پس از به دنیا آمدن نخستین فرزند:

- حضور زنان در بازار کار منقطع‌تر می‌شود،

- و این امر با بارداری‌های بعدی و دوره‌های مرخصی والدین تشدید می‌شود.
- هنگامی که زنان (به‌ویژه مادران) سر کار هستند نیز:
- تمایل بیشتری به مشاغل سازگار با خانواده دارند،
- مسیرهای شغلی با درآمد بالای آن‌ها با محدودیت مواجه می‌شود،
- ترجیح می‌دهند مسافت‌های کوتاه‌تر رفت‌وآمد داشته باشند،
- یا فرصت‌های کار از راه دور داشته باشند،
- و در مجموع، برای تعادل کار-خانواده دچار محدودیت‌هایی می‌شوند که مسیر درآمدی آن‌ها را محدود می‌کند.

پویایی‌های جریمه مادری (Motherhood Penalty)

ابعاد پویای مرتبط با «جریمه مادربودن» نیز اهمیت دارد، از جمله:

- شکل‌گیری انتظارات و آرزوهای شغلی
 - الگوهای متفاوت جست‌وجوی شغل
 - تغییر نگرش‌ها و هنجارهای مربوط به فرزندآوری
- این عوامل می‌توانند شکاف درآمدی را در طول زمان تثبیت کنند.

جریمه مادری: یک الگوی جهانی و مقاوم

یافته‌های کیفی درباره جریمه مادری در کشورها غیرقابل‌باور مشابه است، چه در کشورهای فقیر، چه ثروتمند، چه با نهادهای متفاوت.

نکته کلیدی:

✓ **بخش‌های غیرمرتبط با فرزند در شکاف جنسیتی طی دهه‌های اخیر کاهش یافته‌اند** (به‌واسطه افزایش سرمایه انسانی زنان و کاهش تبعیض مستقیم)

✓ **اما بخش مرتبط با داشتن فرزند همچنان**

بزرگ، پایدار و تعیین‌کننده باقی مانده است.

در حال حاضر، حضور کودکان بخش عمده شکاف درآمدی باقی‌مانده میان زنان و مردان را توضیح می‌دهد.

ریشه جریمه مادری: هویت جنسیتی و هنجارهای سنتی

در اکثر کشورها، جریمه مادری از عوامل زیر ریشه می‌گیرد:

- هویت جنسیتی

• هنجارهای اجتماعی محافظه کارانه

- باورهای سنتی درباره نقش‌های زن و مرد در خانواده
- اگر نقش‌های جنسیتی درون خانواده برابر بودند، والدشدن برای زنان بیش از مردان هزینه‌زا نمی‌بود.
- ممکن است برخی استدلال کنند که تفاوت نقش‌های جنسیتی تا حدی ناشی از تفاوت ترجیحات است. اما نکته مهم این است:
- هنجارهای تجویزی، رفتارها و انتخاب‌ها را شکل می‌دهند، بنابراین نمی‌توان میان «ترجیحات» و «محدودیت‌ها» مرز روشنی کشید. ترجیحات فردی غالباً درونی‌سازی همان هنجارهای اجتماعی هستند؛ جایی که هویت گروهی، رفتارها و انتخاب‌ها را هدایت می‌کند.

جمع‌بندی

- شکاف اصلی بازار کار زنان و مردان در جهان امروز = مادرشدن
- فرزندآوری برای مردان بی‌هزینه است اما برای زنان شامل افت بزرگ درآمدی است
- این اثر ناشی از ساختار خانواده، هنجارهای اجتماعی و نقش‌های جنسیتی است
- نه از تفاوت‌های ذاتی و نه از کمبود مهارت
- بخش‌های غیرمرتبط با فرزندآوری در شکاف جنسیتی کاهش یافته‌اند
- اما «جریمه مادری» همچنان بزرگ، پایدار و توضیح‌دهنده اصلی نابرابری جنسیتی است

VI به‌سوی یک اجماع سیاستی

با توجه به اینکه بخش عمده نابرابری‌های باقی‌مانده در بازار کار از تجربه متفاوت زنان و مردان پس از فرزندآوری ناشی می‌شود، تمام کشورهای با درآمد بالا مجموعه‌ای از سیاست‌ها را برای حمایت از خانواده‌ها اجرا کرده‌اند تا اثرات داشتن فرزند بر مسیر شغلی مادران کاهش یابد.

مرخصی والدین: (Parental Leave) رایج ترین سیاست خانوادگی

مرخصی شغلی تضمین شده برای والدین رایج ترین سیاست حمایتی است. در بسیاری از کشورها، این سیاست با حمایت عمومی از مراقبت کودک (Childcare) تکمیل می شود. در برخی کشورها، شرکت ها نیز با ارائه اقدامات «دوستدار خانواده» مشارکت می کنند، مانند:

- افزایش مزایای مالی مرخصی والدین (Top-up)
- حمایت مالی از مراقبت کودک
- امکان کار انعطاف پذیر و دورکاری

۱. شواهد درباره اثربخشی سیاست ها

مرخصی والدین: اثر محدود

تا امروز، شواهد اندکی نشان می دهد که:

- افزایش مدت یا سخاوتمندی مرخصی والدین اثر معناداری بر مشارکت شغلی یا درآمد مادران دارد.

در مورد سهمیه مرخصی برای پدران (Father's Quotas)

- مردان معمولاً فقط بخش خیلی کوتاهی از سهمیه را استفاده می کنند
- و جایگزینی واقعی مراقبت مادری معمولاً رخ نمی دهد → بنابراین اثر سیاست محدود است.

حمایت از مراقبت کودک: امیدبخش تر

ارزیابی های سیاستی در چند کشور نشان داده اند:

هرگاه مراقبت کودک به طور مؤثر جایگزین مراقبت مادری شود و میزان استفاده خانواده ها بالا باشد، مشارکت زنان افزایش می یابد.

اما:

- در جوامعی با هنجارهای محافظه کار درباره نقش مادر، این جایگزینی به سختی ممکن است — به ویژه در سال های ابتدایی کودکی.
- همچنین، حمایت عمومی معمولاً پس از سال های اولیه کودک بسیار کم است؛ در حالی که ساعات مدرسه با کار تمام وقت والدین سازگار نیست.



۲. چالش هنجارهای عمیق: سیاست‌گذاری دشوار

هرجا باورها و رفتارهای جنسیتی ریشه‌دار باشند:

- سیاست‌ها اثرگذاری محدود دارند
 - و تغییر هنجارها کند و هزینه‌بر است
- این یکی از بزرگ‌ترین موانع سیاستی است.

۳. نقطه امید: ناآگاهی جمعی (Pluralistic Ignorance)

گاهی افراد شخصاً هنجار محافظه‌کارانه را قبول ندارند، اما به اشتباه تصور می‌کنند دیگران آن را تأیید می‌کنند. در چنین شرایطی:

رسانه‌ها، نظام آموزشی، الگوهای نقش (role models) و شبکه همسالان می‌توانند بسیار مؤثر باشند.

این مداخلات می‌توانند:

- باورهای نادرست را تصحیح کنند
- تقلید اجتماعی را کاهش دهند
- و رفتارهای جدید ایجاد کنند

اما:

- مداخلات خانوادگی مستقیم کم‌اثرتر و پرهزینه‌ترند
 - و پابلوت‌های کوچک ممکن است اثر سیاست‌های واقعی را نشان ندهند
- (زیرا تنها «پیاده‌سازی در مقیاس» می‌تواند یک هنجار را بشکند)

۴. سهمیه‌بندی جنسیتی: (Affirmative Action) ابزار دوگانه

سهمیه‌ها غالباً برای تقویت حضور زنان در:

- مشاغل پردرآمد
- رهبری سازمانی
- سیاست
- مدیریت شرکت‌ها

استفاده می‌شوند.

هدف:

- شکستن موانع ورود
- تغییر ترکیب جنسیتی تصمیم‌گیران

- اثرگذاری تدریجی بر نگرش‌های اجتماعی

اما چالش:

اگر تعداد زنان با مهارت‌های موردنیاز کم باشد:

- سهمیه‌ها می‌توانند شائبه کاهش شایسته‌سالاری ایجاد کنند

- و حتی کلیشه‌ها را تقویت کنند

در این حالت، بهتر است «اعلام سهمیه‌های آینده» به سیستم فرصت دهد تا استعداد زنان را پرورش دهد.

شواهد:

- هند: سهمیه سیاسی برای زنان → بهبود نگرش عمومی نسبت به توان رهبری زنان

- اروپا: سهمیه در هیئت‌مدیره شرکت‌ها → شواهدی از بهبود ارتقا برای زنان مشاهده نشده

۵. ابزارهای دیگر سیاستی با اثر غیرمستقیم

چند ابزار سیاستی (نه لزوماً با هدف جنسیتی) می‌توانند به نفع زنان عمل کنند:

✓سیستم‌های اعتباری مالیاتی

→ مشارکت شغلی زنان را افزایش می‌دهد، به‌ویژه مادران تنها.

✓مقرراتی که توزیع دستمزد را فشرده می‌کند

→ شکاف دستمزد جنسیتی را کاهش می‌دهند.

در مقابل:

❗مقررات‌زدایی نیروی کار از دهه ۱۹۸۰

(کاهش اتحادیه‌ها، کاهش هزینه اخراج) → افزایش پراکندگی دستمزدها

→ و کند کردن روند کاهش شکاف جنسیتی دستمزدها

اما چون زنان کمتر در بخش‌های اتحادیه‌ای بودند، افزایش پراکندگی بیشتر به ضرر مردان شد.

۶. اقتصاد سیاسی سیاست‌گذاری و نقش توسعه

- شاخص‌های برابری حقوقی با GDP سرانه همبستگی مثبت دارند.

- تغییرات نهادی اغلب ناشی از شوک‌های اقتصادی هستند.

مثال:

- در قرن ۱۹، فناوری و افزایش بازده سرمایه انسانی → توانمندسازی زنان را آسان‌تر کرد → چون زنان نقش مهمی در آموزش کودکان داشتند (Doepke & Tertilt)

همچنین:

- توسعه اقتصادی → تغییرات فرهنگی → پیشروی بیشتر در حقوق زنان اما: رشد اقتصادی به خودی خود به برابری در نتایج بازار کار منجر نمی‌شود. بنابراین: برای برابری جنسیتی در بازار کار سیاست‌گذاری فعال و هدفمند ضروری است. این سیاست‌ها با بهبود تخصیص استعدادها → رشد اقتصادی را تقویت می‌کنند.

- سیاست‌های خانواده‌محور ضروری‌اند اما کافی نیستند.
- «جریمه مادری» بزرگ‌ترین منبع نابرابری جنسیتی است.
- هنجارهای جنسیتی ریشه‌دار بزرگ‌ترین مانع سیاستی‌اند.
- سهمیه‌ها می‌توانند مؤثر یا مخرب باشند—به زمینه بستگی دارد.
- ابزارهای رفاهی، مالیاتی و مقرراتی نقش مهمی دارند.
- رشد اقتصادی، برابر شدن نتایج جنسیتی را تضمین نمی‌کند؛ سیاست فعال لازم است.

خلاصه مدیریتی

بازارهای کار و نابرابری جنسیتی

۱. وضعیت جهانی نابرابری جنسیتی (تصویر کلان)

- طی ۱۰۰ سال گذشته، زنان تقریباً در همه کشورها به حقوق برابر قانونی در مالکیت، آموزش، کار و حمایت‌های اجتماعی دست یافته‌اند.
- اما حقوق برابر به نتایج برابر در بازار کار منجر نشده است.
- شکاف‌های بزرگ در دستمزد، فرصت شغلی، ارتقا، حضور مدیریتی و اقتصادی همچنان پابرجاست.
- بزرگ‌ترین منبع نابرابری: تقسیم جنسیتی کار خانگی و جریمه مادری.

۲. چرا نابرابری جنسیتی رخ می‌دهد؟ (تحلیل اقتصادی)

✓ تفاوت‌های سرمایه انسانی و تبعیض مستقیم

دیگر نمی‌توانند شکاف بزرگ را توضیح دهند. این عوامل طی دهه‌های اخیر بسیار کاهش یافته‌اند.

✓ سه منبع اصلی نابرابری امروزی:

۱. تقسیم کار خانگی: زنان در همه کشورها بسیار بیشتر از مردان کار خانگی بدون دستمزد انجام می‌دهند → نتیجه: ساعات کاری کمتر، فراغت کمتر، فرصت شغلی کمتر.

۲. جرمه مادری: (Motherhood Penalty)

فرزندآوری برای مردان تقریباً بی‌هزینه است اما برای زنان موجب:

- کاهش شدید و ماندگار درآمد
- وقفه‌های شغلی
- محدودیت در شغل‌های پردرآمد
- ترجیح ناگزیر مشاغل «سازگار با خانواده» می‌شود.

۳. هنجارهای جنسیتی و انتظارات اجتماعی: نقش‌های «زنانه» و «مردانه» رفتارها، انتخاب‌ها و فرصت‌ها را محدود می‌کنند. بسیاری از «ترجیحات» زنان در واقع ترجیحات اجتماعی‌شده هستند، نه ذاتی.

۳. چه می‌دانیم؟ (داده‌ها)

- رابطه مشارکت زنان و توسعه اقتصادی **U** شکل دارد.
- با صنعتی‌شدن، شکاف جنسیتی افزایش می‌گیرد؛ با رشد بخش خدمات کاهش می‌یابد.
- در کشورهای ثروتمند، شکاف درآمد زنان و مردان شامل سه بخش است: مشارکت کمتر + ساعات کمتر + دستمزد ساعتی کمتر.
- شکاف‌ها به‌خصوص در کشورهایی که ساعات کار بلند است (مثل ژاپن/کره) بسیار شدیدند.
- بخش کودک-خانواده تقریباً **بخش اعظم شکاف باقی‌مانده** را توضیح می‌دهد.

۴. ایده‌های جدید پژوهش: نقش خانواده، هنجارها و رفتار

- تفاوت‌های رفتاری (مثل ریسک‌گریزی یا اعتمادبه‌نفس) سهم کمی در شکاف دارند.
- هنجارهای اجتماعی و نقش‌های جنسیتی در خانواده تأثیر بسیار بیشتری دارند.
- اقتصاد خانواده و روان‌شناسی اجتماعی اکنون در مرکز تحلیل جنسیت قرار دارند.

۵. سیاست‌های مؤثر (سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد)

مرخصی والدین

سخت‌تر → اثر محدود (زیرا پدران معمولاً سهمیه‌ها را کامل استفاده نمی‌کنند)

✓ مراقبت کودک (Childcare)

مؤثرترین سیاست:

- اگر جایگزین واقعی مراقبت مادری شود
- و میزان استفاده خانواده‌ها بالا باشد

⚠ هنجارهای سنتی: مانع سخت سیاست

جایی که هنجارها خانوادگی-فرهنگی‌اند، اثر سیاست‌ها محدود و کند است.

نکته امیدبخش: ناآگاهی جمعی (Pluralistic Ignorance)

وقتی بسیاری از مردم شخصاً به نقش‌های سنتی باور ندارند اما «تصور می‌کنند دیگران باور دارند»،

سیاست‌های رسانه‌ای-آموزشی می‌توانند هنجار را تغییر دهند.

سهمیه‌های جنسیتی

- می‌توانند موانع ورود را کاهش دهند
- گاهی کلیشه‌ها را تشدید می‌کنند
- اثرات آن‌ها به «زمینه» و «عرضه نیروی متخصص» بستگی دارد

سیاست‌های رفاهی و بازار کار با اثر غیرمستقیم

- اعتبار مالیاتی → افزایش اشتغال زنان



- فشرده‌سازی توزیع دستمزد → کاهش شکاف جنسیتی
- مقررات‌زدایی دهه ۱۹۸۰ → افزایش پراکندگی دستمزد و کند شدن همگرایی جنسیتی

۶. پیام کلیدی فصل ۹ برای سیاست‌گذاران

رشد اقتصادی به‌تنهایی برابری جنسیتی در بازار کار ایجاد نمی‌کند. برابری نیازمند سیاست‌های فعال، مداوم و ترکیبی است. این سیاست‌ها:

- تخصیص استعدادها را بهبود می‌دهند
- بهره‌وری را افزایش می‌دهند
- رشد اقتصادی را تقویت می‌کنند
- و به عدالت اجتماعی کمک می‌کنند

خروجی نهایی: نسخه سیاستی اجماع لندن برای برابری جنسیتی

- ۱) مراقبت کودک فراگیر، مقرون‌به‌صرفه و باکیفیت
- ۲) اصلاح نقش‌های جنسیتی از طریق آموزش، رسانه و الگوهای نقش
- ۳) برنامه‌های منعطف کاری همراه با امنیت شغلی
- ۴) سیاست‌های مالیاتی و رفاهی تقویت‌کننده مشارکت زنان
- ۵) سهمیه‌های هدفمند در زمینه‌هایی که موانع ورود بالا است
- ۶) حمایت از مردان برای مشارکت در کار خانگی و مراقبتی
- ۷) پایش مستمر داده‌های جنسیتی و اصلاح سیاست‌ها بر اساس شواهد

PART V

COHESION, EQUITY AND SOCIAL POLICY

فصل هشتم

آیا درباره نابرابری یک «اجماع جدید» شکل گرفته است؟

مقدمه

واژه «نابرابری» حتی یک بار هم در فصل «معنای اصلاح سیاست از دید واشنگتن» (کتاب سال ۱۹۸۹ جان ویلیامسون، که در آن ۱۰ محور «اجماع واشنگتن» مطرح شد) ذکر نشده است. واژه «فقر» فقط یک بار در متن ۵,۸۰۶ کلمه‌ای آمده است. امروز، با گذشت ۳۰ سال، تصور چنین بی‌اعتنایی در هر تلاش جدید برای تدوین بسته سیاستی—در آمریکای لاتین یا هر جای دیگر دنیا—تقریباً غیرممکن است. در همین تلاش جدید برای «ساختن یک/اجماع/لندن که بتواند ایده‌های نو را گردهم آورد و به راهنمای عملی رهبران و سیاست‌گذاران بدل شود»، یک فصل کامل—یکی از فقط ۱۶ فصل—به موضوع نابرابری اختصاص یافته است.

دهه ۱۹۸۰: پایین‌ترین نقطه توجه به نابرابری

دهه ۱۹۸۰ احتمالاً دوران بی‌توجهی کامل اقتصاد جریان اصلی و سیاست توسعه به مسائل توزیعی بود.

در آن زمان، مسائل اصلی جهان کاملاً کلان اقتصادی بودند:

- شوک‌های بزرگ قیمت نفت ۱۹۷۳ و ۱۹۷۹
- رکود تورمی در اقتصادهای ثروتمند
- بحران بدهی در اقتصادهای فقیر

در آمریکا و بریتانیا، ریگان و تاجر بر سیاست‌ها مسلط بودند. جنگ سرد رو به پایان بود و «نابرابری» بیشتر موضوع اردوگاه شکست‌خورده تلقی می‌شد. البته استثنائاتی در میان اقتصاددانان غربی وجود داشت، اما «اجماع‌های» آن دوران تقریباً هیچ تمرکزی بر نابرابری نداشتند.

دهه ۱۹۹۰ و پس از آن: بازگشت نابرابری به مرکز توجه

از دهه ۱۹۹۰ این وضعیت به تدریج تغییر کرد، اما بحران مالی جهانی ۲۰۰۷-۰۹ و جنبش «اشغال وال استریت» بود که گفت‌وگوی عمومی درباره نابرابری را در کشورهای انگلیسی‌زبان—کشورهایی که معمولاً دستور کار فکری و سیاستی اقتصاد را شکل می‌دهند—به‌طور اساسی دگرگون کرد.

کتاب‌های محبوب اقتصاددانان جریان اصلی به پرفروش‌ترین‌ها تبدیل شدند. نهادهای مالی بین‌المللی که نقش مرکزی در ساخت «اجماع واشنگتن» داشتند، توجه خود را به نابرابری معطوف کردند:

- گزارش «توسعه جهانی ۲۰۰۶» بانک جهانی هزینه‌های نابرابری را برجسته کرد
- یک دهه بعد، صندوق بین‌المللی پول نیز به همین نتیجه رسید

آیا اکنون اجماع جدیدی درباره نابرابری وجود دارد؟

این فصل بررسی می‌کند که:

- چه می‌دانیم درباره ماهیت، سطح و روند نابرابری‌ها
- آیا نابرابری اهمیت دارد؟ (از منظر اخلاقی، اقتصادی، نهادی)
- چه سیاست‌هایی برای کاهش آن مؤثرند

نویسنده استدلال می‌کند که: یک اجماع رو به رشد—هرچند هنوز ناقص—پدید آمده است که نابرابری «مهم» است و موضوعی مشروع برای تحلیل و سیاست‌گذاری محسوب می‌شود. با این حال، نکته‌ای غافلگیرکننده این است که:

حتی درباره «سطوح واقعی نابرابری» نیز اجماع وجود ندارد

زیرا داده‌های متفاوت، داستان‌های متفاوتی را روایت می‌کنند و ترکیب آن‌ها دشوار است.

سه حوزه سیاستی با ظرفیت کاهش نابرابری

نویسنده سه دسته سیاست را با بیشترین شواهد اثربخشی معرفی می‌کند:

۱) پیش‌توزیع (Pre-distribution)

سرمایه‌گذاری زودهنگام در:

- اوایل کودکی
- آموزش
- مهارت‌آموزی



- کیفیت معلمان
- تا پیش از ورود افراد به بازار کار، فرصت‌های برابر ایجاد شود.

۲) تنظیم بازار (Market Regulation)

در بازارهای:

- محصول
- کار
- سرمایه
- با هدف کاهش قدرت بازاری، افزایش رقابت، و حمایت از نیروی کار.

۳) باز توزیع (Redistribution)

مالیات‌ستانی از ثروتمندان و انتقال منابع یا فرصت‌ها به افراد کم‌درآمد، از طریق:

- مالیات‌های تصاعدی
- یارانه‌ها
- کمک‌هزینه‌ها
- بیمه اجتماعی

جمع‌بندی

- توجه به نابرابری در اقتصاد دوباره احیا شده است
- اجماع جدیدی در حال شکل‌گیری است: نابرابری «زیاد» است و باید مهار شود
- اما درباره سطح واقعی نابرابری و روند آن اختلاف زیاد است
- سیاست‌های مؤثر:
 - پیشاتوزیع
 - تنظیم بازار
 - بازتوزیع

II. ماهیت، سطح و تغییرات نابرابری

یک نکته که بر سر آن توافق گسترده‌ای وجود دارد این است که نابرابری نه یگانه است و نه تک‌بعدی. در حالی‌که بیشتر بحث‌ها بر نابرابری درآمدی متمرکز است، نابرابری در این حوزه‌ها نیز وجود دارد:

- ثروت
- دستاوردهای آموزشی
- نتایج سلامت
- قدرت و مشارکت سیاسی
- اختیار (agency) و به رسمیت شناخته شدن اجتماعی
- فرصت برای موفقیت در آینده

این نابرابری‌های متعدد به‌شیوه‌های پیچیده‌ای به هم پیوسته‌اند و هر یک به دلایل متفاوتی اهمیت دارند. در اینجا نمی‌توان به‌طور کامل به همه این ابعاد پرداخت، اما در ادامه:

- چند «واقعیت پایه» که بر سر آن‌ها توافق نسبی وجود دارد
 - و چند حوزه که هنوز محل اختلاف هستند
- مرور می‌شوند. نویسنده سه مورد را بیان می‌کند که درباره آن‌ها نوعی اجماع وجود دارد، و دو حوزه که در آن‌ها خودِ واقعیت‌ها هنوز محل مناقشه‌اند.

1) اجماع: نابرابری درآمد و ثروت در بیشتر کشورها «بالا» است

نخست، توافق گسترده‌ای وجود دارد که – با استثنای اندک – نابرابری درآمد و ثروت در همه کشورها جز تعداد کمی، بالا ارزیابی می‌شود.

شکل ۱۰.۱ (گرفته از نمایه‌های توسعه جهانی بانک جهانی در سال ۲۰۲۳) سهم درآمدی دهک بالای درآمدی و دهک پایین را برای ۵۰ کشوری که داده در دسترس بوده نشان می‌دهد. ستون سمت راست شکل (در متن اصلی) نسبت سهم دهک بالا به دهک پایین را نشان می‌دهد؛ این نسبت در ارمنستان، بلاروس و اسلوانی حدود ۴/۷ تا ۴/۹ است و در کلمبیا به ۴۶/۴ می‌رسد.

در مورد توزیع ثروت، نابرابری حتی شدیدتر است. در مطالعه‌ای روی ۱۵ اقتصاد پیشرفته با استفاده از «مطالعه ثروت لوکزامبورگ»، پفر و وایتکوس گزارش می‌کنند که:

- سهم خالص ثروت ۵ درصد بالای توزیع بین ۲۳٪ (در اسلواکی) تا ۷۰٪ (در آمریکا) متغیر است.
- ضرایب جینی متناظر، ۰/۴۹ و ۰/۹۰ هستند.
- سهم میانه (برای لوکزامبورگ) ۳۹٪ و جینی ۰/۶۶ بوده است.

۲ (اجماع: نابرابری در آمد و ثروت با نابرابری در آموزش، سلامت و قدرت گره خورده است

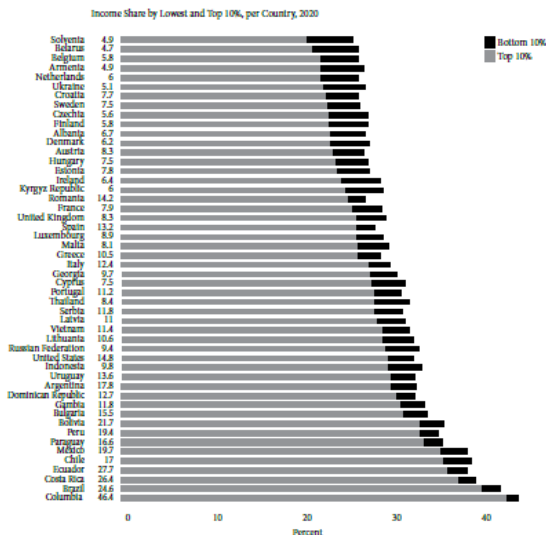
دوم، نابرابری در درآمد و ثروت تنها نیست. این نابرابری‌ها با شکاف‌های شدید در سایر حوزه‌های زندگی همراه‌اند، مانند:

- آموزش
- سلامت

شاید شاخص‌ترین مثال، شیب ثروت در سلامت (wealth gradient) است، که رابطه میان نتایج بهتر سلامتی و درآمد یا ثروت بالاتر را نشان می‌دهد.

مثلاً در سال ۱۹۸۰، امید به زندگی مردان در ۵ درصد بالای توزیع درآمد خانوادگی در آمریکا حدود ۲۵ درصد بیشتر از مردان در ۵ درصد پایین بود. در آمریکای لاتین، مرگ‌ومیر نوزادان به شدت با ثروت خانوار مرتبط است.

Figure 10.1: Top and bottom decile income shares for 50 countries in 2020



Source: databank.worldbank.org/source/world-development-indicators. Data reproduced from World Bank under a CC BY 4.0 licence.

نابرابری آموزشی

نتایج آموزشی نیز با پیشینه خانوادگی پیوند دارد.

در سال ۲۰۱۸، برنامه بین‌المللی «پیزا» (PISA) وابسته به OECD

نتایج آزمون مهارت دانش‌آموزان ۱۵ ساله را برای ۷۹ کشور منتشر کرد.

نمرات به‌گونه‌ای استاندارد می‌شوند که:

- میانگین = ۵۰۰

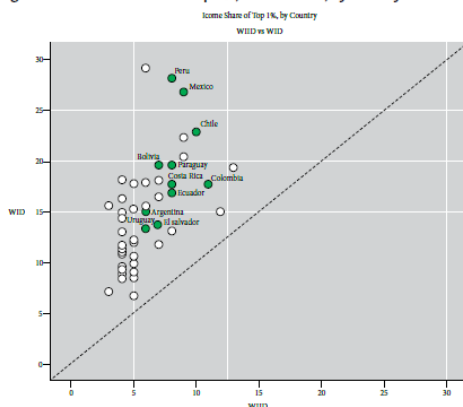
- انحراف معیار = ۱۰۰ (برای OECD)

در داده‌های PISA 2018، تفاوت در نمره ریاضی بین:

- کودکانی که حداقل یکی از والدینشان تحصیلات عالی (دانشگاهی) دارد
 - و کودکانی که هیچ‌یک از والدینشان حتی دبیرستان را به‌پایان نرسانده‌اند
- به این میزان بود:

- ۷۹ واحد در کره
- ۷۴ در پرو
- ۷۳ در شیلی
- ۶۶ در آمریکا

Figure 10.2: Income share of top 1%, WID vs WIID, by country



Source: author's elaboration from: World Income Inequality Database (WIID), World Institute for Development Economics Research at the United Nations University (UNU-WIDER) and World Inequality Database (WID), World Inequality Lab (WIL) at the Paris School of Economics.²⁵

نابرابری در «اختیار»، «رفاه» و «قدرت سیاسی»

ابعاد ناملموس‌تر اما به همان اندازه مهم «اختیار» و «بهبذیستی» نیز به شکل نابرابر توزیع شده‌اند و با وضعیت اقتصادی گره خورده‌اند. این موضوع را می‌توان در شاخص‌هایی مثل مشارکت سیاسی بهتر دید، از جمله رفتار رأی‌دهی.

در آمریکا، مشارکت در انتخابات به شدت با درآمد خانوار مرتبط است.

در انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۱۶:

- مشارکت برای خانوارهایی با درآمد سالانه کمتر از ۵,۰۰۰ دلار → حدود ۴۸٪

- برای خانوارهایی با درآمد بیش از ۱۵۰,۰۰۰ دلار → حدود ۸۶٪

و این رابطه تقریباً یکنواخت (مونوتونیک) است.

اگر سایر منابع قدرت سیاسی را هم در نظر بگیریم، مثل توانایی تأمین مالی کمپین‌های انتخاباتی، رابطه میان قدرت سیاسی و قدرت اقتصادی حتی قوی‌تر می‌شود.

۳) اجماع: برخی نابرابری‌ها «حساس‌تر» و برجسته‌ترند (جنسیت، نژاد، قومیت، مذهب، طبقه)

سوم، به‌طور گسترده پذیرفته شده است که برخی نابرابری‌ها، مانند نابرابری:

- بین زنان و مردان
- بین گروه‌های نژادی
- بین طبقات یا کاست‌ها
- بین گروه‌های مذهبی

برجسته‌تر هستند و نقش مهمی در شکل‌گیری هویت فردی دارند. نابرابری جنسیتی همچنان فراگیر است، هرچند نه همیشه به شکلی که انتظار می‌رود:

- در بیشتر کشورها، مردان همچنان حق‌الزحمه بیشتری نسبت به زنان دریافت می‌کنند، چه به صورت خام، چه با کنترل ویژگی‌های مشاهده‌شده.
- در اقتصادهای ثروتمند غرب، این موضوع با وجود پیشرفت چشمگیر چند دهه گذشته همچنان برقرار است و هرچه بیشتر با «جریمه فرزندآوری» برای

زنان توضیح داده می‌شود.

در حوزه آموزش، تصویر پیچیده‌تر است:

- در بسیاری از کشورهای ثروتمند (و بسیاری کشورهای دیگر)، دسترسی و اتمام تحصیلات عالی برای زنان بالاتر از مردان است، که این خود بازتاب عملکرد بهتر دختران در دوره متوسطه است.
- با این حال، پسران/مردان در رشته‌های STEM (علم، فناوری، مهندسی و ریاضی) همچنان بیش‌نماینده هستند.
- نابرابری نژادی نیز گسترده است، خصوصاً در کشورهایی با تاریخ طولانی برده‌داری مثل آمریکا، برزیل و هائیتی.
- این نابرابری‌ها خود را در موارد زیر نشان می‌دهند:
 - دستمزد و درآمد
 - تحصیلات
 - سلامت
 - مشارکت سیاسی
 - نرخ زندان
- این نوع نابرابری‌های «بین‌گروهی» (افقی)، به‌ویژه مهم‌اند چون عضویت در گروه (مثلاً نژاد یا جنسیت) برای هویت فردی بسیار برجسته است.

حوزه‌های بدون اجماع: سطح واقعی نابرابری چقدر است؟

حال به دو حوزه می‌رسیم که اجماع کمتری وجود دارد؛ نخستین حوزه (شاید به‌طور غافلگیرکننده‌ای) به سطح واقعی نابرابری درآمد در هر کشور مربوط است. گرچه پیش‌تر گفتیم سطح نابرابری «بالاست»، اما: نویسندگان و نهادهای مختلف، حتی برای یک کشور—سال مشخص، مقادیر متفاوت و گاه بسیار متفاوتی برای نابرابری گزارش می‌کنند. برای نشان دادن این تفاوت، شکل ۱۰.۲ سهم درآمدی ۱ درصد بالای جمعیت را برای ۵۳ کشور در سال ۲۰۲۰ مقایسه می‌کند:

- محور افقی: سهم ۱ درصد بالا طبق پایگاه WIID (World Income Inequality Database, UNU-WIDER)
- محور عمودی: سهم ۱ درصد بالا طبق WID (World Inequality Lab, World Inequality Database)
- کشورهای آمریکای لاتین با دایره سبز نشان داده شده‌اند. الگو روشن است:
- WIID به‌طور سیستماتیک سهم پایین‌تری برای ۱ درصد بالا گزارش می‌کند



- میانگین سهم ۱ درصد بالا در $WIID \rightarrow$ حدود ۵/۹٪
- در $WID \rightarrow$ حدود ۱۴/۳٪

برای مثال، در پرو:

- $WIID$ می‌گوید ۱ درصد بالا $\rightarrow$ ۸٪ از کل درآمد
- WID می‌گوید ۱ درصد بالا $\rightarrow$ ۲۸٪ از کل درآمد
- این اختلافات عمدتاً از منابع داده‌ای متفاوت ناشی می‌شود:
- $WIID \rightarrow$ عمدتاً نظرسنجی‌های خانوار
- $WID \rightarrow$ عمدتاً داده‌های مالیاتی اداری، گاهی ترکیب با نظرسنجی
- و در WID تلاش می‌شود تا درآمدها به سطح حساب‌های ملی تنظیم شوند (Distributional National Accounts)

مزایا و معایب داده‌های مالیاتی

اتکا به داده‌های مالیاتی – که پیکتی و سائز پیشگام آن بودند – مزایایی دارد:

۱. بهتر از نظرسنجی‌ها درآمدهای بسیار بالا را ثبت می‌کند؛
 ۲. حجم نمونه‌ها بسیار بزرگ‌تر است؛
 ۳. در برخی کشورها، سری زمانی طولانی فراهم است.
- اما معایب نیز کم نیست:
۱. واحد مشاهده معمولاً «واحد مالیاتی» است، نه فرد یا خانوار؛
 ۲. اطلاعات جانبی (متغیرهای توضیحی) محدودتر است؛
 ۳. فقط بخش جمعیتی را پوشش می‌دهد که مالیات بر درآمد اعلام می‌کند.
- در کشورهای ثروتمند با سیستم مالیاتی و آماری کامل، مشکل سوم چندان جدی نیست و مزایای داده‌های مالیاتی معمولاً بر معایب می‌چربد.
- اما در بیشتر کشورهای در حال توسعه:
- گزارش مالیات همگانی و فراگیر نیست
 - بخش غیررسمی بزرگ است
 - و صرفاً با داده مالیاتی نمی‌توان نمای دقیقی از توزیع درآمد ترسیم کرد.
- به همین دلیل، پژوهشگران تلاش کرده‌اند:
- داده‌های مالیاتی و نظرسنجی‌ها را ترکیب کنند تا تصویر جامع‌تری از نابرابری بسازند.



این کار نوآورانه و مهم است، اما عاری از فرضیات قوی نیست و برآوردهای نابرابری حاصل از آن دارای **عدم قطعیت قابل توجه** هستند. این عدم قطعیت وقتی بیشتر می شود که:

- برای تطبیق مجموع درآمدهای نظرسنجی با حساب های ملی، درآمدهایی به طور مصنوعی (imputed) به خانوارها تخصیص داده شود. نتیجه عملی: در بسیاری از کشورها – به ویژه کشورهای در حال توسعه اکنون در جهانی از «بازه های نابرابری (inequality bands)» زندگی می کنیم:
- برآوردهای مبتنی بر نظرسنجی را می توان «کف نابرابری» دانست؛
- برآوردهای مبتنی بر حساب های ملی توزیعی را «سقف محتمل»؛
- و مقدار واقعی را جایی در میان این دو.

نابرابری درون خانواری: منبع دوم ابهام

دومین منبع مهم عدم قطعیت درباره سطح واقعی نابرابری، **نادیده گرفتن نابرابری درون خانواری** است. علت این نادیده گرفتن روشن است:

- اغلب نظرسنجی های خانوار اطلاعاتی درباره درآمد فردی یا مصرف خانوار دارند؛
- اما مصرف را به ندرت در سطح فردی تفکیک می کنند؛
- بنابراین معمولاً فرض می شود که منابع درون خانواده به طور برابر تقسیم می شود.

این فرض «تقسیم برابر» مبنای تقریباً همه آمارهای ملی نابرابری است، اما در معدود مواردی که داده فردی وجود داشته و آزمایش شده، کاملاً نامعتبر از آب درآمده است. برای نمونه:

- هَدَد و کانبور، با استفاده از نظرسنجی نادر مصرف فردی در فیلیپین، نشان دادند که نادیده گرفتن نابرابری درون خانواری می تواند به کم برآوردی نابرابری کل تا حدود ۳۰٪ منجر شود.
- لیس و زایتس، با استفاده از یک مدل خانوار جمعی، نشان می دهند که در بریتانیا، نادیده گرفتن نابرابری درون خانواده می تواند به کم برآوردی نابرابری کل بین ۲۵٪ تا ۵۰٪ بینجامد.

جمع بندی



- نابرابری چندبعدی است: درآمد، ثروت، آموزش، سلامت، قدرت، حقوق، فرصت.
- بر سر این سه مورد اجماع نسبی وجود دارد:

۱. سطح نابرابری درآمد و ثروت در بیشتر کشورها بالاست؛
 ۲. نابرابری اقتصادی با نابرابری در سلامت، آموزش و قدرت سیاسی گره خورده است؛
 ۳. نابرابری بین گروه‌ها (جنسیت، نژاد، مذهب، طبقه) بسیار برجسته است.
- اما دو منبع ابهام و عدم اجماع باقی است:
 - ۱. اختلاف جدی میان منابع مختلف داده (نظرسنجی‌ها، مالیات، حساب‌های ملی)؛
 - ۲. نادیده گرفتن نابرابری درون خانواری.

نتیجه:

ما می‌دانیم نابرابری زیاد است، اما عدد دقیق آن را با اطمینان نمی‌دانیم.

آیا نابرابری مهم است؟

اصلاً این‌ها مهم است؟ این که نابرابری بالا است یا پایین، زیاد شده یا کم شده، یا به این یا آن روش اندازه‌گیری می‌شود؟ تا همین چند دهه پیش، بسیاری از اقتصاددانان پاسخ منفی می‌دادند. برای مثال، رابرت لوکاس، برنده نوبل اقتصاد، در جمله‌ای بسیار مشهور در سال ۲۰۰۴ نوشت: «از میان تمام گرایش‌هایی که برای علم اقتصاد سالم مضرند، وسوسه‌انگیزترین و به‌نظر من سمی‌ترین آن‌ها، تمرکز بر پرسش‌های توزیعی است.» اما پاسخ به این پرسش از دهه ۱۹۸۰ تا امروز بیشترین تغییر را تجربه کرده است. امروز، با وجود استثناهای دیدگاه غالب در اقتصاد (و در میان سیاست‌گذاران) این است که: نابرابری بیش‌ازحد، «چیز بدی» است، دست‌کم به سه دلیل.

۱) نابرابری برای خود مردم، به‌طور درونی و مستقیم اهمیت دارد

برخی شکل‌های نابرابری، مستقیماً برای افراد اهمیت دارند، نه صرفاً به خاطر پیامدهای اقتصادی، بلکه چون با حس عدالت، کرامت و انصاف آن‌ها گره خورده‌اند.

این موضوع حتی برای «سخت‌گیرترین» اقتصاددانان هم با آزمایش‌های رفتاری درباره ترجیحات نسبت به عدالت در دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ روشن شد.

یکی از معروف‌ترین آن‌ها بازی اولتیماتوم (Ultimatum Game) است:

- دو نفر بازی می‌کنند؛ یکی «پیشنهاددهنده» است، دیگری «پاسخ‌دهنده».
- مبلغ واقعی S به آن‌ها داده می‌شود.
- پیشنهاددهنده تصمیم می‌گیرد چه سهمی به خودش و چه سهمی به طرف مقابل بدهد.

- پاسخ‌دهنده فقط دو گزینه دارد: «قبول» یا «رد».

- اگر رد کند → هر دو هیچ چیز نمی‌گیرند.

- اگر قبول کند → همان تقسیم اجرا می‌شود.

- بازی تکرار نمی‌شود و هویت واقعی افراد برای هم ناشناخته است.

از دید نظریه بازی‌ها، تعادل نش (Nash equilibrium) این است که:

- پیشنهاددهنده کمترین مبلغ مثبت ممکن را پیشنهاد دهد؛
 - پاسخ‌دهنده هم آن را قبول کند، چون هر مقدار مثبت از «هیچ» بهتر است.
- اما آزمایش‌ها نشان دادند که:

- بسیاری از پیشنهاددهندگان سهم نسبتاً منصفانه‌تری پیشنهاد می‌کنند.
- و مهم‌تر از آن، بسیاری از گیرندگان، پیشنهادهای خیلی پایین را رد می‌کنند حتی اگر به ضرر مالی خودشان باشد.

این رفتار به عنوان «تنبیه نوع‌دوستانه» (altruistic punishment) تفسیر می‌شود: فرد حاضر است از پول واقعی خود بگذرد تا طرف مقابل را به خاطر رفتار ناعادلانه تنبیه کند. رفتار مشابه حتی در جوامع «سنتی» و «غیرغربی» نیز مشاهده شده است. پژوهش‌ها همچنین نشان داده‌اند که:

- برخی حیوانات – مثل میمون‌های کاپوچین – حاضرند غذایی را که معمولاً می‌پذیرند رد کنند تا به چیزی که «تقسیم ناعادلانه» می‌بینند اعتراض کنند.
- پژوهش‌های بعدی که بین انواع نابرابری‌ها (مثلاً ناشی از شانس در برابر تلاش) تمایز می‌گذارند، نشان می‌دهند:

- مردم بیشتر مایل‌اند نابرابری‌هایی را جبران کنند که افراد بر آن‌ها کنترل ندارند (مثلاً دستمزد تصادفی).

- اما نسبت به نابرابری‌هایی که به تلاش خود فرد مربوط است (مثلاً تعداد کلمات درست تایپ شده یا مدت زمانی که روی یک کار صرف می‌کند)، حساسیت کمتری دارند.

۲) نابرابری می‌تواند بهره‌وری و رشد را کاهش دهد

شواهد زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد:

در حضور نابرابری، و با وجود ناکارآمدی‌ها و نارسایی‌های بازار، رخی پروژه‌های سرمایه‌گذاری اصلاً اجرا نمی‌شوند، و این به کاهش کارایی تخصیصی و احتمالاً کاهش رشد اقتصادی می‌انجامد.

نویسنده ادعا نمی‌کند که بر سر این رابطه، «اجماع کامل» وجود دارد، اما استدلال می‌کند که این دیدگاه اکنون به‌طور فزاینده‌ای در حرفه اقتصاد غالب شده است.

- استدلال‌های نظری اولیه به استیگلیتز و لوری برمی‌گردد.
- در دهه ۱۹۹۰، مقالات مهمی از گالور و ژیرا، بانرجی و نیومن، و آگیون و بولتون این بحث را بسط دادند.

از نظر تجربی:

- هسیه و همکاران نشان داده‌اند که گسترش فرصت‌های حرفه‌ای برای زنان و مردان متعلق به اقلیت‌های قومی در حرفه‌های پزشکی و حقوق در آمریکا، سهم قابل‌توجهی از رشد بهره‌وری در آن بخش‌ها را توضیح می‌دهد.
- همچنین شواهدی وجود دارد که نابرابری فرصت با رشد کمتر اقتصادی مرتبط است؛ برای مثال، نابرابری فرصت در میان ۲۶ ایالت آمریکا بین ۱۹۷۰ و ۲۰۰۰ با نرخ رشد پایین‌تر همراه بوده است.

پیام ساده:

وقتی استعدادها صرفاً به دلیل جنسیت، نژاد، خانواده یا ثروت، به مشاغل پایین‌تر یا بیرون از مدار فرصت‌ها رانده می‌شوند، اقتصاد از حداکثر پتانسیل خود استفاده نمی‌کند.

۳) نابرابری می‌تواند کیفیت نهادهای سیاسی و حکمرانی را تضعیف کند

سوم، به‌طور فزاینده‌ای پذیرفته شده است که:

نابرابری بالا می‌تواند نهادهای سیاسی را تضعیف کند؛ و این هم به‌خودی‌خود مهم است و هم به خاطر اثرش بر نتایج اقتصادی.

ایده اصلی قدیمی است:

- اگر نابرابری ثروت زیاد باشد، اقلیتی ثروتمند می‌توانند دولت و نهادها را به نفع خودشان قبضه کنند.

- این اقلیت ممکن است سیاست‌هایی را ترجیح دهد که به نفع اکثریت جامعه نیست.

این ایده از زمان افلاطون در «جمهوری» مطرح بوده است. در اقتصاد مدرن، مدل‌هایی که نابرابری اقتصادی، نابرابری سیاسی و نتایج اقتصادی بدتر را به هم پیوند می‌دهند، توسط اقتصاددانانی مثل:

- آلسینا و رودریک
- پرسون و تابلینی
- بنابو
- بورگینیون و وردیه
- آچموغلو و رابینسون

ارائه شده‌اند. مورخان اقتصادی مانند انگِرمَن و سوکولوف استدلال کرده‌اند که:

- تفاوت نتایج سیاسی و اقتصادی آمریکای شمالی و جنوبی تا حد زیادی به تفاوت‌های اولیه در نابرابری ثروت برمی‌گردد؛

- این تفاوت‌ها باعث ایجاد نهادهای سیاسی متفاوت شد، مثلاً در مسیرهای متفاوت گسترش آموزش و حق رأی؛ و این نهادها بعدها به کیفیت متفاوت حکمرانی اقتصادی منجر شدند.

جمع‌بندی

امروز، برخلاف فضای فکری دهه ۱۹۸۰:

- اکثریت اقتصاددانان و سیاست‌گذاران معتقدند که نابرابری بیش از حد واقعاً مهم است؛

- هم به‌خاطر حس عدالت و انصاف مردم؛
- هم به‌خاطر هدررفت سرمایه انسانی و کاهش رشد اقتصادی؛
- و هم به‌خاطر تخریب نهادهای سیاسی و دموکراتیک.

به عبارت دیگر:

نابرابری فقط یک «مسئله اخلاقی» نیست؛ بلکه مسئله‌ای اقتصادی و نهادی هم هست.

۱۷. چه باید کرد؟

۱. نفرین خانواده

برای آنکه بتوانیم به‌طور مفید درباره «سیاست‌هایی که نابرابری را هدف می‌گیرند» حرف بزنیم، اول باید نیروهایی را بشناسیم که نابرابری را باز تولید می‌کنند و سیاست‌ها باید با آن‌ها روبه‌رو شوند. اگر: مردم انصاف و عدالت را ترجیح می‌دهند، و نابرابری می‌تواند جوامع را عقب نگه دارد و مانع به‌کارگیری کامل ظرفیت اقتصادی آن‌ها شود، پس چرا نابرابری این‌قدر فراگیر است؛ همان‌طور که در بخش‌های قبل دیدیم؟ یک پاسخ، همان تعامل نابرابری اقتصادی و نابرابری سیاسی است. مدل‌هایی که بورگینیون و وردیه و بنابو ارائه کرده‌اند، درباره تعادل‌های پایدار با نابرابری بالا هستند که با وجود امکان تعادل‌های پربازده‌تر و برابرتر، همچنان دوام می‌آورند. در اصل، این‌ها داستان‌هایی هستند از:

قدرتی که روی ثروت بنا می‌شود، و سپس از این قدرت برای انتخاب سیاست‌هایی استفاده می‌شود که همان توزیع نابرابر ثروت را حفظ می‌کند، حتی اگر در تعادل‌های دیگر، سودی که بقیه می‌برند از زیان آن اقلیت قدرتمند بیشتر باشد.

اما یک دلیل دیگر – و شاید عمیق‌تر – هم هست که چرا نابرابری این‌قدر پایدار یا به تعبیر چارلز تیلی «ماندگار» است: این واقعیت شگفت‌آور که خانواده‌ها تا چه اندازه در انتقال مزیت – یا محرومیت – بین نسل‌ها موثرند.

والدین زن‌های خود را منتقل می‌کنند؛ پس والدین با توانایی بالا احتمالاً فرزندان با توانایی بیشتر خواهند داشت.

والدین سرمایه انسانی را هم مستقیماً در دوران کودکی و حتی بعد از آن منتقل می‌کنند. در سال‌های بسیار حساس اوایل کودکی (۰ تا ۵ سال)، خانواده‌ها تنها یا اصلی‌ترین منبع تعامل انسانی برای کودک‌اند و هم تغذیه و هم تحریک ذهنی را فراهم می‌کنند؛ عواملی که می‌دانیم برای رشد مغز در آینده حیاتی‌اند.

کودکان والدین تحصیل‌کرده‌تر، واژگان بزرگ‌تر و مهارت‌های شناختی بالاتری را زودتر از هم‌سالان کم‌پرخوردار خود توسعه می‌دهند.

با توجه به این مزیت اولیه‌ای که خانواده‌های مرفه برای کودکانشان فراهم می‌کنند، شاید به مدرسه به‌عنوان «برابرکننده بزرگ» از سن ۶ یا ۷ سالگی به بعد امید بندیم.

اما کیفیت مدرسه در بیشتر کشورها به‌شدت متفاوت است و باز هم خانواده‌های ثروتمند معمولاً بهتر می‌توانند فرزندان خود را به بهترین مدرسه‌ها،

با بهترین معلمان و همکلاسی‌ها بفرستند. این سازوکار بسته به زمینه متفاوت عمل می‌کند:

در آمریکا: ین روند از طریق تأمین مالی محلی مدارس دولتی و تفکیک محل سکونت رخ می‌دهد؛ قیمت خانه در نزدیکی مدارس بهتر بالا می‌رود، خانواده‌های ثروتمند در این محله‌ها متمرکز می‌شوند و بودجه مدارس از محل مالیات دارایی افزایش می‌یابد. در آمریکای لاتین: اغلب از طریق «خروج به سبک تاییو» از خدمات عمومی است؛ خانواده‌های ثروتمند حاضرند برای مدارس خصوصی بهتر هزینه کنند، درحالی‌که خانواده‌های فقیر مجبورند فرزندان‌شان را به مدارس دولتی کم‌کیفیت بفرستند. این باعث می‌شود ثروتمندان کمتر تمایلی به حمایت از مالیات‌های بالاتر برای بهبود مدارس دولتی داشته باشند و چرخه ادامه پیدا کند.

انباشت تدریجی این مزیت‌ها در تولید مهارت‌های شناختی و اجتماعی-عاطفی در سراسر کودکی و نوجوانی-یعنی دوره‌های اصلی شکل‌گیری زندگی- به‌تنهایی می‌تواند برای توضیح بخش زیادی از انتقال بین‌نسلی نابرابری کافی باشد. اما این تنها مکانیسم نیست. علاوه بر مزیت‌های آموزشی در بازار کار، والدین می‌توانند مستقیماً در فرایند یافتن شغل برای فرزندان مداخله کنند:

- خانواده‌های ثروتمند معمولاً شبکه‌های حرفه‌ای بالارزشی دارند که توصیه‌نامه، کارآموزی و راه‌های ورود به شغل‌های خوب را فراهم می‌کند.
- کوراک و پیراینو حتی انتقال بین‌نسلی کارفرما را هم مستند کرده‌اند (یعنی پدر و فرزند نزد یک کارفرما یا گروه کارفرمایی مشابه).
- تا اینجا، بحث بر سرمایه انسانی متمرکز بود-شاید حوزه‌ای که انتظار داریم مزیت ثروتمندان کمتر از سایر حوزه‌ها باشد.
- اما خانواده‌های ثروتمند از طریق انتقال‌های در زمان حیات (inter vivos) یا ارث نیز بخش بزرگی از ثروت خود را منتقل می‌کنند و نابرابری ثروت را هم بازتولید می‌کنند.

در نهایت، شواهد فراوانی هست که نشان می‌دهد خانواده‌ها می‌توانند قدرت سیاسی را نیز به نسل بعد منتقل کنند. این موضوع فقط در مونارشی‌ها نیست؛ بلکه در دودمان‌های سیاسی بزرگ نیز دیده می‌شود:

- مانند کندی‌ها و بوش‌ها در آمریکا
- یا ترودوها در کانادا

استون نشان می‌دهد که در کاستاریکا: ۳۱ رییس‌جمهور و ۲۸۵ نماینده مجلس مستقیماً از نسل **خوان واسکس د کورونادو** (متولد ۱۵۲۳) هستند، که فاتح اصلی بخش‌هایی از آمریکای مرکزی (کاستاریکای امروز) برای اسپانیا بود. این کانال‌های تقویت‌کننده همدیگر در انتقال مزیت را می‌توان در قالب آمار خشک **تحرك بین‌نسلی** یا **نابرابری فرصت** خلاصه کرد.

حتی و همکاران با استفاده از مقیاس‌های رتبه‌محور نشان داده‌اند که: افزایش ۱۰ پرسیان‌تایی در درآمد والدین با افزایش ۳/۴ پرسیان‌تایی در درآمد بزرگسالی فرزند، افزایش ۶/۷ واحد درصدی در احتمال تحصیل دانشگاهی، و کاهش ۳ واحد درصدی در بارداری نوجوانان (منجر به تولد) برای دختران همراه است.

برونوری و همکاران نشان داده‌اند که در برزیل، ۵۹٪ **نابرابری درآمد در نسل فرزندان** ناشی از «شرایط ازپیش‌داده‌شده» است، مثل: نژاد، جنسیت، محل تولد، و پیشینه خانوادگی. در بسیاری از کشورها برآوردهای مشابهی وجود دارد. در مجموع:

این سازوکارها اثر روشن و قابل‌اندازه‌گیری دارند: به‌طور متوسط، فرزندان خانواده‌های ثروتمندتر و تحصیل‌کرده‌تر، خودشان هم ثروتمندتر و تحصیل‌کرده‌تر از هم‌سالان فقیرشان هستند.

وقتی الگو را در تعداد زیادی کشور بررسی می‌کنیم، یک رابطه مثبت قوی بین **نابرابری درآمد** (مثلاً با جینی) و **پایداری بین‌نسلی** (مثلاً الاستیسیته بین‌نسلی درآمد) دیده می‌شود. این رابطه که نخستین‌بار توسط کوراک مستند شد، «**منحنی گتسبی بزرگ**» نام گرفته است.

شکل ۱۰.۳ نسخه‌ای از این منحنی است: در محور افقی، جینی درآمد؛ در محور عمودی، سهم نابرابری که به «شرایط ازپیش‌داده‌شده» مثل خانواده، محل تولد، و پیشینه خانوادگی مربوط می‌شود. به‌روشنی، جاهایی که نابرابری بالاتر است:

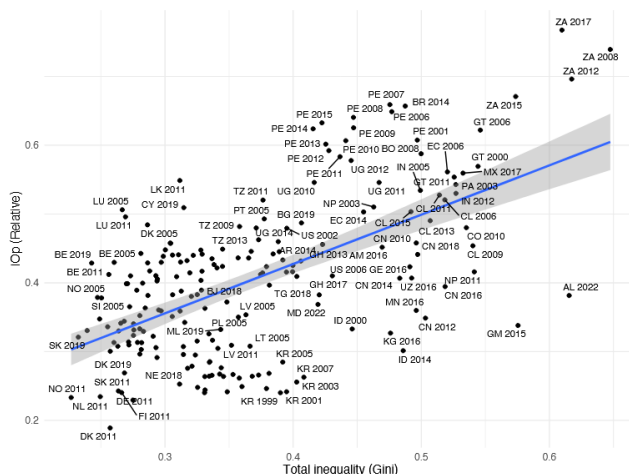
- **تحرك بین‌نسلی کمتر**
- **و نابرابری فرصت بیشتر دارند.**

۲- شنا برخلاف جریان خانواده

کسانی که به‌دنبال کاهش نابرابری هستند، اغلب «بازار» را دشمن اصلی می‌بینند. اما از نگاه نویسنده، کار حتی سخت‌تر است:

همان‌طور که دیدیم، نهاد اصلی بازتولید نابرابری، خود خانواده است؛ چون همه می‌خواهند بهترین فرصت‌ها را برای فرزندانشان فراهم کنند، اما خانواده‌های ثروتمند در این کار بسیار موفق‌ترند.

Figure 10.3: An inequality of opportunity 'Great Gatsby Curve'



Source: author's elaboration from the Global Estimates of Opportunity and Mobility.

در نتیجه: ارائه برابر خدمات عمومی به همه خانواده‌ها، گرچه در بیشتر نقاط جهان بهبود مهمی است، اما برای حذف کامل انتقال و تولید نابرابری کافی نیست. اگر کسی از استدلال‌های بخش دوم قانع شده باشد که باید نابرابری را کاهش داد، اما همزمان نگران ملاحظات کارایی و انگیزه‌ها هم باشد، این سؤال مطرح می‌شود: آیا بر سر سیاست‌هایی که باید اجرا شوند، اجماعی وجود دارد؟ فضای سیاستی بالقوه بسیار گسترده است؛ چون در اصل هر سیاستی که درآمد برخی افراد را نسبت به دیگران متفاوت تحت تأثیر قرار دهد، روی نابرابری اثر دارد.

در این متن فقط یک خلاصه بسیار فشرده از برخی ایده‌های اصلی ارائه می‌شود. به‌طور کلی، می‌توان سیاست‌ها را در سه دسته بزرگ قرار داد: سیاست‌هایی که پیش از ورود افراد به بازار کار، بر ظرفیت درآمدی آن‌ها اثر می‌گذارد؛ سیاست‌هایی که شیوه کارکرد بازارهای محصول، کار و سرمایه را تغییر می‌دهند؛ سیاست‌هایی که

پس از وقوع، درآمد یا ثروت را باز توزیع می کنند. به نظر نویسندگان، بیشترین اجماع درباره دسته اول است: یعنی سیاست های پیشاتوزیعی (pre-distribution).

الف) سیاست های پیشاتوزیعی (Pre-distribution)

«پیشاتوزیع» یعنی:

سرمایه گذاری عمومی برای تقویت انباشت سرمایه انسانی در میان کم برخوردارترین ها، تا بخشی از شکاف ناشی از سرمایه گذاری خصوصی بیشتر خانواده های ثروتمند جبران شود. نیاز در این حوزه کم نیست. گراتام-مک گرگور و همکاران در مقاله ای در مجله Lancet برآورد کرده اند که: بیش از ۲۰۰ میلیون کودک در کشورهای در حال توسعه به دلیل چهار عامل اصلی:

- کوتاه قدی ناشی از سوء تغذیه (stunting)
 - کمبود آهن
 - کمبود ید
 - و نبود تحریک شناختی و عاطفی - اجتماعی به پتانسیل رشدی خود نمی رسند.
- سیاست های پیشاتوزیعی عمدتاً - هرچند نه منحصرأ، بر آموزش، سلامت و رشد اوایل کودکی متمرکزند. مداخلات اوایل کودکی، نمونه ها:

- برنامه تغذیه ای INCAP در گواتمالا دهه ۱۹۷۰
- برنامه های مهدکودک و تحریک شناختی مثل:
- پروژه Perry Pre-School در میشیگان
- برنامه Abecedarian در کارولینای شمالی
- گاهی تغذیه و تحریک ذهنی توأمان اند، مثل «مطالعه معروف جامائیکا»؛ در آن مطالعه، کودکان کوتاه قد به چهار گروه تقسیم شدند:

یک گروه کنترل. سه گروه مداخله:

- فقط تغذیه
- فقط تحریک ذهنی
- تغذیه + تحریک
- گروهی که هر دو نوع مداخله را دریافت کرد، پس از ۲۴ ماه تقریباً در شاخص های شناختی به گروه مقایسه (کودکان با وزن طبیعی) رسید.

حتی مهم تر:

۲۰ سال بعد، دستمزد این کودکان به‌طور معناداری بالاتر از گروه کنترل بود و از نظر آماری با گروه مقایسه تفاوتی نداشت. مداخلات آموزشی فراتر از کودکی، در ادامه، ده‌ها و صدها مداخله آموزشی «حمایت از فقرا» وجود دارد؛ از جمله:

- اتوبوس‌رانی دانش‌آموزان (busing) در آمریکا
- کوپن مدرسه در شیلی و کلمبیا
- تأمین لباس فرم، کامپیوتر، تبلت و... برای دانش‌آموزان کم‌برخوردار در آفریقا
- کرپمر و همکاران در یک مرور جامع نشان داده‌اند که:
- برنامه‌های تأمین «ورودی‌های مکمل» (مثل صرفاً امکانات فیزیکی)
- کارنامه‌ای ترکیبی و نه‌چندان قوی دارند؛
- اما برنامه‌هایی که روش تدریس و کیفیت معلمی را بهبود می‌دهند بسیار موفق‌ترند.
- شواهد دیگر (مثلاً از چتی و همکاران در آمریکا، یا آراوژو و همکاران در اکوادور) تأکید می‌کنند که:
- معلم، ورودی کلیدی در «تابع تولید یادگیری مدرسه‌ای» است.
- پیام کلان سیاستی در پیشاتوزیع:
- این سیاست‌ها می‌توانند موثر باشند؛
- و وقتی موثرند، می‌توانند تفاوت واقعی در زندگی کودکان ایجاد کنند؛ اما موفقیت آن‌ها تضمین‌شده نیست و طراحی و اجرا بسیار مهم است.

ب) سیاست‌های تنظیم بازار (Market Regulation)

دسته دوم شامل سیاست‌هایی است که مستقیماً نحوه کارکرد بازارها را تغییر می‌دهند. مثال‌ها:

- تنظیم ضدانحصار (antitrust)
 - سیاست‌های مربوط به اتحادیه‌ها
 - حداقل دستمزد
- مبارزه با تمرکز بیش‌ازحد قدرت بازار همیشه مهم بوده، اما احتمالاً امروز از همیشه مهم‌تر است. شواهد معتبری وجود دارد که نشان می‌دهد بخشی از افزایش سهم سرمایه در درآمد ملی در دهه‌های اخیر (به‌ویژه در کشورهای پیشرفته) از افزایش سودهای خالص ناشی از قدرت بازار می‌آید:

بناگاه‌های بزرگ‌تر و مسلط، با قدرت انحصاری، قیمت‌ها را خیلی بالاتر از هزینه نهایی تعیین می‌کنند. (markups) دی لوکر و همکاران برآورد کرده‌اند که:

میانگین مارک‌آپ‌ها در آمریکا از حدود ۲۱٪ بالاتر از هزینه نهایی در ۱۹۸۰ به حدود ۶۱٪ در سال‌های اخیر رسیده است. قدرت بازار فقط در بازار محصول نیست:

در بازار کار هم **markdown** در دستمزد دیده می‌شود (یعنی دستمزد کمتر از بهره‌وری نهایی نیروی کار)، که نشانه قدرت تک‌خریدار (**monopsony**) در بازار کار محلی است.

یک راه برای مقابله با این عدم توازن، تقویت یا اجازه فعالیت مؤثر به اتحادیه‌های کارگری است که سابقه‌ای طولانی در دفاع از سهم نیروی کار دارند.

حداقل دستمزد نیز می‌تواند با تعیین یک کف مؤثر برای دستمزد، قدرت چانه‌زنی کارگران را افزایش دهد و اگر در سطح مناسب تعیین شود، به کاهش نابرابری کمک کند (مثلاً تحلیل Engbom و Moser درباره افزایش حداقل دستمزد برزیل ۱۹۹۶-۲۰۱۸).

ج) سیاست‌های بازتوزیعی (Redistribution)

دسته سوم، سیاست‌های بازتوزیعی از طریق نظام مالی است:

- مالیات‌ها
 - یارانه‌ها
 - انتقال‌های نقدی و غیرنقدی
- این سیاست‌ها سابقه‌ای طولانی دارند؛ مثلاً اصلاحات بیسمارک و بورج در اروپا که رفاه مدرن را پایه‌گذاری کردند:

- مالیات‌های درآمد بالا
 - آموزش عمومی
 - تأمین اجتماعی، بازنشستگی پایه، بیمه بیکاری
 - کمک‌هزینه‌ها و حمایت‌های متنوع از خانوارهای کم‌درآمد
- در کشورهایی با دولت رفاه قوی (مثل کشورهای اسکاندیناوی)، این سیاست‌ها نقش مهمی در پایین نگه‌داشتن نابرابری داشته‌اند:
- دانمارک، فنلاند، ایسلند، نروژ

چینی زیر ۰/۳ و نابرابری فرصت زیر ۲۰٪ دارند.

در کشورهای درحال توسعه هم، با وجود نابرابری بالاتر و بازتوزیع ضعیف‌تر، برنامه‌های حمایت اجتماعی در ۵۰ سال اخیر به کاهش فقر و نابرابری کمک کرده‌اند؛ از جمله:

- مستمری‌های غیرمشارکتی (مثل بازنشستگی روستایی در برزیل)
- برنامه‌های کار عمومی و کمک غذایی در آسیا

برنامه‌های انتقال نقدی مشروط (CCT)

که به حضور کودکان در مدرسه مشروط‌اند و جایگزین یارانه‌های کالایی ناکارآمدتر شده‌اند. نویسنده تأکید می‌کند که:

- این فهرست کامل نیست؛
 - سیاست‌های دیگری مثل خدمات ترویج کشاورزی، سرمایه‌گذاری در حمل‌ونقل عمومی، یا برق‌رسانی خورشیدی به روستاها هم می‌توانند بر نابرابری اثر بگذارند.
- در مجموع:

- این سیاست‌ها مهم‌اند
- و پشتوانه علمی آن‌ها رو به رشد است
- به‌ویژه سیاست‌های پیشاتوزیعی و مالیات‌های بالاتر و تصاعدی‌تر در کشورهای ثروتمند.

اما با وجود:

- ثروت افراطی در بالا
- و محرومیت شدید و پایدار در پایین،
- به‌سختی می‌توان گفت این منوی سیاستی غنی، کافی است.

در جوامعی مانند:

- مناطق زغال‌سنگی سابق آپالاشیا
- فقیرترین شهرستان‌های میسیسیپی
- جوامع بومی دورافتاده بولیوی
- ساکنان ساحل پاسیفیک کلمبیا
- مناطق مرزی شمال نیجریه
- یا آدیواسی‌ها در چهارخند هند
- فقر و محرومیت، نسل‌به‌نسل ادامه یافته است.

در اینجا:

- برنامه‌های رشد اوایل کودکی
- و بهبود روش‌های آموزش لازم‌اند، اما کافی نیستند.



برای آن که فقیران جهان را به زندگی همراه با کرامت و فرصت برسانیم، نیاز به مداخلات عمیق تر و تحول آفرین است. نویسنده به یکی از نمونه های امیدبخش اشاره می کند:

«برنامه های تدرّجی خروج از فقر» یا **Graduation / Ultra-Poor Programmes** (مثل برنامه BRAC در بنگلادش و دیگر کشورها) نشان داده اند که:

- می توان درآمد خوداشتغالان بسیار فقیر روستایی را به طور پایدار افزایش داد،
- آن ها را از دام فقر عبور داد،
- و دسترسی شان را به مشاغل سودآورتر ممکن کرد؛ به طوری که سال ها پس از پایان کمک ها، اثرات مثبت ادامه داشته است.

فصل نهم

دولت رفاه

۹- «Welfare State»

یکی از نتایج مخاطرات اخلاقی، درمان پزشکی بیش از حد است؛ همان طور که در ایالات متحده دیده می شود، جایی که مخارج پزشکی به طور قابل توجهی از کشورهای مشابه بالاتر است، اما در عین حال، امید به زندگی پایین تر است.

شکل ۱۱.۱ نشان می دهد که :الف) این نتایج یک انحراف تصادفی نیستند؛ و ب) فاصله آمریکا با سایر کشورها در حال افزایش است.

مجموعه ای از گزینه های سیاستی

این مشکلات چه پیامدی برای طراحی سیاست دارند؟

شکست های اطلاعاتی، تنظیم گری (regulation) را توجیه می کنند؛

برون ریز درمان بیماری های واگیردار، همراه با پوشش ناقص بیمه، می تواند تأمین مالی عمومی را توجیه کند؛

عقلانیت محدود و قراردادهای ناقص، استدلال قوی (ولو نه مطلق) برای نقش مهم دولت در تخصیص منابع فراهم می کنند.

در بحث های قبلی، بر تمایز بنیادی بین تأمین مالی (این که هزینه سلامت چگونه پرداخت می شود) و ارائه خدمت (این که چه کسی خدمات را ارائه می دهد) تأکید شده بود.

نظریه اقتصادی و تجربه بین المللی ما را به دو نتیجه می رسانند:

از نظر هم کارایی و هم برابری، تکیه اصلی بر تأمین مالی عمومی توجیه قوی دارد.

اما درباره ارائه خدمت چنین نتیجه قاطعی وجود ندارد: نظام های سلامت موفق داریم که عمدتاً با ارائه عمومی، با ارائه عمدتاً خصوصی، یا با ترکیبی از هر دو کار می کنند.

در بریتانیا و کشورهای نوردیک، تأمین مالی عمومی از طریق مالیات سازماندهی می شود. تأمین مالی می تواند از طریق بیمه اجتماعی هم انجام شود؛ هرچند معمولاً توسط دولت

سازمان‌دهی می‌شود، اما اجرای آن می‌تواند به بخش خصوصی واگذار شود (مثل صندوق‌های بیمه بیماری در آلمان). «طرح استنفورد» که برای رفع مشکلات بیمه‌های محاسباتی (اکچوئری) در یک سیستم عمدتاً خصوصی طراحی شده، یک رویکرد سوم را پیشنهاد می‌کند.

طرح استنفورد

این طرح پنج مؤلفه دارد: دانشگاه با تعداد محدودی شرکت بیمه قرارداد می‌بندد. هر بیمه‌گر، به‌عنوان شرط عضویت در «باشگاه» استنفورد، باید بیمه‌نامه‌ای با سه ویژگی ارائه کند: یک بسته هسته‌ای توافق‌شده از خدمات؛ حق بیمه‌هایی که می‌توانند با اندازه خانواده و غیره تفاوت داشته باشند، اما نباید به ریسک پزشکی فرد وابسته باشند؛ و تعهد به این که همه متقاضیان را بپذیرند.

دانشگاه یک سازوکار **تجمیع و بازتوزیع ریسک** ایجاد می‌کند تا طرح‌هایی که گروه بیمه‌شده آن‌ها ریسک بالاتری از میانگین دارند، از سایر طرح‌ها انتقال مالی دریافت کنند. کارکنان می‌توانند خودشان انتخاب کنند که به کدام طرح بپیوندند.

دانشگاه یک مبلغ ثابت به بیمه هر فرد کمک می‌کند، که تقریباً برابر با هزینه **ارزان‌ترین طرح تأییدشده** است.

در اجزای ۱ و ۲، دانشگاه نقش **نماینده مصرف‌کنندگان کم‌اطلاع** را بازی می‌کند و اطمینان می‌دهد که بیمه‌نامه هیچ نکته پنهان و فریبنده‌ای ندارد. جزء ۲ تضمین می‌کند که کسی **حذف نمی‌شود**، و اجزای ۲ و ۵ تضمین می‌کنند که همه می‌توانند از پس هزینه پوشش بیمه برآیند.

جزء ۳ بیمه‌گران را در برابر **انتخاب نامساعد (adverse selection)** محافظت می‌کند. جزء ۵ نیز به **کنترل هزینه‌ها** کمک می‌کند، چون فرد اگر طرح گران‌تری را انتخاب کند، تمام هزینه حاشیه‌ای اضافه را خود پرداخت می‌کند.

بنابراین این ترتیبات، یک **استراتژی واقعی** است؛ اما سؤال جالب‌تر این است که: **چه نوع استراتژی‌ای است؟**

از منظر آمریکا، این یک **طرح خصوصی** است که در آن، تنظیم‌گری و انتقال‌ها طوری طراحی شده‌اند که شکست‌های اصلی بازار را پوشش دهند.

اما می‌توان همین ساختار را یک نوع **بیمه اجتماعی غیرمتمرکز** هم توصیف کرد؛ چرا که کسی کنار گذاشته نمی‌شود، و حق بیمه‌ها به ریسک فردی وابسته نیستند.

نتیجه مهم این است: مداخله در مقیاسی که برای مقابله با مشکلات فنی متعدد و شدید بیمه پزشکی محاسباتی لازم است، حتی اگر قالب ظاهری خصوصی داشته باشد، در عمل به چیزی می‌انجامد که ماهیتاً بیمه اجتماعی است.

هیچ نظام سلامت «کاملاً برتر» وجود ندارد به‌طور کلی، کشورها یکی از سه استراتژی ساده‌شده را برگزیده‌اند: تأمین مالی عمدتاً عمومی + ارائه عمدتاً عمومی (مثل بریتانیا، سوئد) تأمین مالی عمدتاً عمومی + ارائه عمدتاً خصوصی (مثل کانادا) تأمین مالی عمدتاً خصوصی + ارائه عمدتاً خصوصی - که آمریکا تنها نمونه OECD در این دسته است.

هر استراتژی، نقاط قوت و تنش‌های خاص خود را دارد؛ نظام سلامت «بی‌نقص» وجود ندارد. سیاست‌گذاری باید از دو خطا پرهیز کند: عدم تفکیک تأمین مالی از ارائه خدمت. استدلال‌های قوی علیه اتکای گسترده به تأمین مالی خصوصی نباید به‌طور نامناسب به بحث ارائه خدمت تعمیم داده شوند؛ چون ارائه می‌تواند هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی موفق باشد.

خطای «چمن آن‌طرف سبزتر است» یعنی «چون تأمین مالی و ارائه عمومی مشکل دارد، پس راه‌حل، بیمه خصوصی است». باید با دقت تشخیص داد که یک مشکل از استراتژی نادرست ناشی شده، یا از نقص قابل‌اصلاح در طراحی، یا صرفاً از اجرای بد.

مراقبت بلندمدت (Long-term care)

بسیاری از مسائل بالا در مورد مراقبت بلندمدت نیز مطرح می‌شوند؛ یعنی مراقبت در خانه سالمندان، مراکز نگهداری یا مراقبت در خانه. با سالمندتر شدن جمعیت‌ها، افراد بیشتری به مرحله‌ای می‌رسند که دیگر قادر به مراقبت از خود نیستند و تقاضا برای مراقبت بلندمدت افزایش می‌یابد.

مثل مراقبت پزشکی، توانایی خرید بیمه برای مراقبت بلندمدت می‌تواند رفاه را افزایش دهد؛ اما این بیمه نیز با شکست‌های بازاری مشابه مواجه است. شاید مهم‌ترین مشکل، عدم قطعیت باشد: بیمه‌گر نمی‌داند احتمال این که فرد ۳۵ ساله امروز در سالمندی به این مراقبت نیاز داشته باشد چقدر است؛ و هزینه آن مراقبت چه خواهد بود.

در نتیجه، بیمه خصوصی - اگر هم وجود داشته باشد معمولاً گران و با محدودیت‌های فراوان است. همانند بیمه پزشکی، شکست‌های بازار نشان می‌دهند که تأمین مالی از

طریق مالیات و/یا بیمه اجتماعی باید نقش اصلی را بازی کند. مثلاً آلمان مراقبت بلندمدت را از طریق یک الحاق (add-on) به حق بیمه‌های بیمه اجتماعی تأمین مالی می‌کند.

۷. بازنشستگی‌ها (Pensions)

بسیاری از کشورها با فشار فزاینده بر هزینه‌های بازنشستگی روبه‌رو هستند، که اغلب با فقر قابل توجه بازنشستگان همراه است. این مشکل تا حدی به دلیل یک «حرکت قیچی» است:

افزایش امید به زندگی و کاهش نرخ باروری

اگر اصلاحاتی انجام نشود، با روندهای پیش‌بینی‌شده در طول عمر، باروری و رشد اقتصادی، هزینه‌های بازنشستگی در برخی کشورها می‌تواند با سالمندتر شدن جمعیت دو برابر شود. واکنش‌ها یک پاسخ به افزایش طول عمر، ترکیبی از بازنشستگی دیرتر و گزینه‌های منعطف‌تر بازنشستگی است. پاسخ مهم دیگر به کاهش باروری، افزایش پس‌انداز است: باروری پایین‌تر به این معناست که نیروی کار آینده کم‌تعدادتر خواهد بود. پاسخ منطقی این است که هر فرد در این نیروی کار کوچک‌تر، از طریق سرمایه‌گذاری بیشتر در سرمایه انسانی و فیزیکی، بهره‌ورتر شود. در این چارچوب، افزایش پس‌انداز اهمیت دارد به شرط آن‌که (و این شرط مهم است) به سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مولد منجر شود.

مشکلات رویکرد داوطلبانه (Voluntary)

در مدل ساده اقتصادی، فرض می‌شود که افراد: در طول دوره کاری خود «بهینه» (پس‌انداز می‌کنند؛ در زمان «بهینه» بازنشسته می‌شوند؛ و «بهینه» بخشی از دارایی خود را به صورت مستمری مادام‌العمر (annuity) تبدیل می‌کنند.

اما در دنیای واقعی و در مواجهه با پیچیدگی، بسیاری از افراد تصمیم‌های بد می‌گیرند و رفتاری از خود نشان می‌دهند که با فرض «عقلانیت اقتصادی» در تضاد است. برای مثال: به اندازه کافی پس‌انداز نمی‌کنند؛ خیلی زود بازنشسته می‌شوند؛ تصمیم‌گیری را به تأخیر می‌اندازند یا اصلاً تصمیم نمی‌گیرند؛ مشاور مالی نامناسب انتخاب می‌کنند؛ یا پرتفوی نامناسبی برمی‌گزینند.

این که فرض کنیم اکثر مردم **سواد مالی خوب** دارند، یک خطای بزرگ سیاستی است. در یک پیمایش بین‌المللی سواد مالی، از پاسخ‌دهندگان سه سؤال ساده پرسیده شد. یکی از آن‌ها این بود: «اگر ۱۰۰ دلار در حساب بانکی داشته باشید و نرخ بهره ۲٪ باشد، بعد از پنج سال چقدر پول در حسابتان دارید: ۱۰۲ دلار، کمتر از ۱۰۲ دلار، یا بیشتر از ۱۰۲ دلار؟» با وجود ساده بودن هر سه سؤال، فقط حدود ۳۵٪ از پاسخ‌دهندگان آمریکایی هر سه سؤال را درست پاسخ دادند؛ در ژاپن و نیوزیلند، این رقم حدود ۲۵٪ بود.

حتی کسانی که سواد مالی بالاتری دارند ممکن است زمان و انرژی کافی برای تصمیم‌های پیچیده صرف نکنند. می‌توان این دو مشکل را چنین نامید: «**نمی‌توانم**» و «**نمی‌خواهم**» در سمت عرضه هم مشکلاتی وجود دارد؛ شرکت‌ها ممکن است از **عدم تقارن اطلاعات** سوءاستفاده کنند و کارمزدهای بالا بگیرند یا مشاوره مغرضانه بدهند.

کارمزدهای اداری هم اهمیت زیادی دارند، هرچند معمولاً نادیده گرفته می‌شوند: اگر یک صندوق بازنشستگی هر سال ۱٪ از پس‌انداز فرد را به‌عنوان کارمزد بگیرد، طی یک دوره کاری کامل، جمع پس‌انداز (و در نتیجه مستمری فرد) **حدود ۲۰٪ کمتر** خواهد بود نسبت به حالتی که چنین کارمزدی وجود نداشته باشد. این عدد **نظر** نیست، بلکه یک **حقیقت حسابی ساده** است.

این مشکلات با دیدگاهی که می‌گویید «مداخله دولت باید به حداقل برسد»، در تضاد جدی است.

واکنش‌های دولت به افزایش هزینه‌های بازنشستگی دولت‌ها تاکنون واکنش‌هایی مثل این‌ها نشان داده‌اند:

- کاهش مزایا؛
- افزایش حق‌بیمه/سهم کارگر و کارفرما؛
- افزایش سن بازنشستگی در طول زمان؛
- تقویت مشوق‌های پس‌انداز، با هدف افزایش تولید ملی؛
- ترکیبی از این سیاست‌ها؛
- یا سپردن اصلاحات دردناک به دولت‌های بعدی.

شیوه‌های سازماندهی بازنشستگی

یک تفاوت اساسی در بازنشستگی این است که:

برنامه سرمایه‌گذاری شده (funded)

مستمری از صندوقی پرداخت می‌شود که طی سال‌ها از محل مشارکت اعضا انباشته شده است. یعنی تأمین مالی بازنشستگی از طریق **انباشت دارایی مالی** که بعدها با کالا و خدمات مبادله می‌شود.

برنامه پرداخت در لحظه (Pay-As-You-Go)

مستمری‌ها مستقیماً از حق بیمه‌های جاری پرداخت می‌شود. دولت با مالیات گرفتن از جمعیت شاغل، مستمری بازنشستگان را می‌پردازد.

بعد جداگانه دیگر، رابطه بین سابقه پرداخت و میزان مستمری است:

در طرح مبتنی بر حق (Defined Contribution)، فرد مجموعه‌ای از دارایی‌ها را طی دوره کاری انباشته می‌کند و در بازنشستگی از آن‌ها مصرف می‌کند (یا سرمایه را کاهش می‌دهد یا آن را به مستمری مادام‌العمر تبدیل می‌کند) در طرح مبتنی بر مزایا (Defined Benefit)، مستمری بر اساس معیاری از طول خدمت و حقوق نهایی (یا میانگین دستمزد دوره‌ای) تعیین می‌شود و به شکل مستمری مادام‌العمر برای فرد و اغلب همسر او پرداخت می‌شود.

بحث‌های فراوانی درباره مزایا و معایب Pay-As-You-Go و Funding شده است؛ این که کدام مدل اقتصادی درست است، برآوردهای تجربی (مثل امید به زندگی در ۲۰۵۰)، کیفیت حکومت، و اقتصاد سیاسی اصلاحات و ایدئولوژی، همگی در این بحث نقش دارند.

هیچ نظام بازنشستگی «بهترین مطلق» نیست بازنشستگی چند هدف دارد، از جمله: هموارسازی مصرف (انتقال از دوران جوانی به دوران سالمندی)، بیمه در برابر ریسک‌های زندگی، کاهش فقر، و بازتوزیع. پیگیری این اهداف با محدودیت‌هایی روبه‌روست؛ از جمله: ظرفیت مالی دولت، ظرفیت نهادی، رفتار و پارامترهای رفتاری، و شکل توزیع درآمد (مثلاً هرچه بخش پایین توزیع سنگین‌تر باشد، نیاز به حمایت از فقرا بیشتر است). چون: وزن اهداف در کشورها و زمان‌های مختلف فرق می‌کند، و الگوی محدودیت‌های اقتصادی، نهادی و سیاسی متفاوت است، بنابراین: یک «سیستم بازنشستگی واحد و بهترین» برای همه کشورها وجود ندارد.

جهت‌گیری‌های سیاستی در عمل

نظام‌های بازنشستگی در عمل بسیار متنوع‌اند:

شیلی:

یک مستمری غیرمشارکتی (مالیات تأمین شده) برای کارگران کم درآمد و متوسط دارد، که با یک طرح مبتنی بر حق (Defined Contribution) تکمیل می شود؛ این طرح از حساب های انفرادی سرمایه گذاری شده تأمین می شود که مشارکت در آن اجباری است و توسط فراهم کنندگان خصوصی تحت تنظیم اداره می شود. استرالیا راهبرد مشابهی دارد.

کانادا:

یک طرح تعریف مزایا (Defined Benefit) ملی و تا حدی سرمایه گذاری شده دارد، که با یک مستمری غیرمشارکتی مالیات تأمین شده برای کارگران کم درآمد و متوسط تکمیل می شود.

سوئد:

یک طرح ملی تا حدی سرمایه گذاری شده دارد که مستمری در آن رابطه ای تقریباً اچپوئری با کل سابقه پرداخت فرد دارد (که به «طرح با حق فرضی Notional Defined Contribution» معروف است)، و با یک تضمین حداقلی مالیات تأمین شده برای کم درآمدها تکمیل می شود.

هلند:

یک مستمری غیرمشارکتی مالیات تأمین شده دارد، همراه با طرح های بازنشستگی شغلی کاملاً سرمایه گذاری شده. با افزایش ظرفیت مالی و نهادی، دامنه گزینه ها گسترده تر می شود. یک کشور کم درآمد شاید فقط بتواند یک مستمری کوچک آزمون وسیعی (means-tested) یا یارانه هایی در برخی کالاهای اساسی ارائه کند.

با ظرفیت بیشتر، یک کشور می تواند مستمری غیرمشارکتی یا یک طرح ساده Pay-As-You-Go مشارکتی ارائه دهد؛ با این قید که گستره پوشش یک طرح مشارکتی با گستردگی بازار کار غیررسمی محدود می شود.

۷. نگاهی به آینده

روابط بازار کار در حال تغییر است. در سال ۱۹۵۰، در کشورهای OECD، شکل غالب رابطه کار اشتغال رسمی، تمام وقت و بلندمدت بود. امروز، «مشاغل پورتفوی» (portfolio careers) رایج اند؛ ترکیبی از:

- اشتغال،
- اشتغال پاره وقت،



- خوداشتغالی،

- بیکاری،

- و دوره‌هایی بیرون از بازار کار مزدبگیر.

همچنین، انواع **اشتغال نامطمئن** مانند قراردادهای صفرساعتی (zero-hour contracts) و کار در اقتصاد پلتفرمی (gig economy) شایع شده‌اند.

لوی استدلال می‌کند که: در کشورهای پیشرفته، مشارکتهای بیمه اجتماعی مبتنی بر اشتغال، اکنون همه کارگران را پوشش نمی‌دهد؛ چون روابط کار به شکل‌های متنوعی در آمده‌اند.

در کشورهای با درآمد پایین و متوسط، این مشارکتهای **اشتغال رسمی** را دلسرد می‌کنند. بنابراین نوعی تقارب بین اقتصادهای پیشرفته (با الگوی تاریخی اشتغال رسمی) و اقتصادهای درحال توسعه (با تداوم اشتغال غیررسمی و جابجایی بین رسمی و غیررسمی) در حال رخ دادن است.

به همین دلیل، لوی پیشنهاد می‌کند که از **تأمین مالی بر مبنای اشتغال** فاصله گرفته شود. البته، مزایایی که هدفشان **هموارسازی مصرف** است (مثل مستمری‌های مبتنی بر درآمد)، به مشارکت صریح نیاز دارند.

اما مزایایی که هدف اصلی‌شان **رفع فقر** (مثل حداقل مستمری) یا **بیمه** (مثل سلامت) است، بهتر است از **مالیات‌های گسترده پایه** تأمین شوند. نگاهی به آینده نشان می‌دهد که: شاید مشارکت بازنشستگی بتواند بر **مصرف** مبتنی شود، نه درآمد؛ مثلاً به عنوان درصدی از پرداخت‌های کارت‌های اعتباری یا دبیت افراد — همان‌طور که در یک برنامه آزمایشی در مکزیک استفاده شده است.

VI. چند نکته کلیدی (Some takeaways)

1. نتایج تحلیلی

نتیجه ۱: اجماع واشنگتن بر یک مدل بیش از حد ساده تکیه داشت.

چنان‌که گفته شد، مجموعه‌ای از جوایز نوبل بعد از ۱۹۹۵ برای پژوهش‌هایی اعطا شد که در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ چندین نوع شکست بازار بالقوه را شناسایی کرده بودند. اجماع واشنگتن بازتاب نظریه اقتصادی‌ای است که **قبل از این یافته‌ها** شکل گرفته بود. مدل اقتصادی کامل‌تر، این امکان را می‌دهد که سیاست‌ها را بر پایه **دنیای واقعی** طراحی کنیم، نه جهانی که بعضی‌ها دوست دارند خیال کنند وجود دارد.

نتیجه ۲: سیاست خوب، یک موزاییکِ هوشمندانه چیده شده است.

اجزای موزاییک در جعبه‌های ۱۱.۱ تا ۱۱.۴ نه یک «الگوی ماشینی» هستند، و نه دعوت به «هنرنمایی تصادفی». بلکه چارچوبی می‌سازند برای بحث درباره گزینه‌ها بر مبنای منطق راهبردی.

این موزاییک می‌تواند الگوهایی پیچیده‌تر از تقسیم دوگانه «بازار-دولت» داشته باشد. برای مثال: غذا عمدتاً توسط بازار تأمین می‌شود، اما یک فعالیت کاملاً بازارمحور نیست؛ چون مقررات گسترده‌ای درباره بهداشت و برچسب‌گذاری وجود دارد.

یا خدمات سلامت ملی بریتانیا (NHS) کاملاً عمومی نیست؛ این سیستم هرگز خودش غذای بیماران را تولید نکرده، و بخش عمده‌ای از تجهیزات و داروها را از بخش خصوصی خریداری می‌کند.

در چارچوب همین موزاییک، اقتصاددانان صادق می‌توانند به نتایج متفاوتی برسند؛ زیرا: ایدئولوژی‌ها متفاوت‌اند (مثلاً درباره نقش دولت یا وزن فقرزدایی نسبت به دیگر اهداف)؛ دیدگاه‌های نظری متفاوت‌اند (مثلاً درباره مدل‌سازی رفتار فرد در شرایط عدم قطعیت)؛ داوری‌های تجربی متفاوت‌اند (مثلاً درباره ظرفیت مالی و نهادی کشور، یا شدت شکست‌های بازار)؛ و دیدگاه‌های اقتصاد سیاسی متفاوت‌اند (مثلاً این که مردم مستمري خود را با کدام شیوه «امن‌تر» حس می‌کنند: وعده Pay-As-You-Go دولت، یا مالکیت دارایی مالی).

نتیجه ۳: ایدئولوژی باید در جای درستش قرار گیرد.

تفاوت بین:

اهداف سیاست (What)

و سازوکارهای تحقق آن اهداف (How) کاملاً اساسی است. جای اصلی ایدئولوژی، در انتخاب اهداف است؛ اما وقتی بر سر اهداف توافق شد، انتخاب سازوکار، بیشتر یک مسئله فنی است.

این که یک خدمت خاص باید دولتی یا خصوصی ارائه شود، باید بر اساس این سنجیده شود که کدام روش بیشتر به اهداف نزدیک می‌شود؛ نه بر اساس باور عقیدتی که «بازار همیشه بهتر است» یا برعکس. بنابراین: بحث «بازار در برابر دولت» باید موضوعی مشروط و زمینه‌محور تلقی شود، نه آموزه‌ای جزمی.

اکنون در دفاع کلاسیک خود از اقتصاد مختلط، بر همین منطق تأکید می‌کند. اگر فرضیات مدل‌های ساده (مثل جعبه‌های ۱۱.۲ و ۱۱.۳) تا حد خوبی برقرار باشند، بازارهای خصوصی، با تنظیم‌گری مناسب، احتمالاً کاراترند و اهداف توزیعی بهتر است از طریق انتقال درآمدی دنبال شوند.

اما هر جا این فرض‌ها فرو می‌ریزند، تولید و تخصیص عمومی می‌تواند کارایی را افزایش دهد و برابری را می‌توان از طریق انتقال‌های غیرنقدی (مثل آموزش و سلامت رایگان یا یارانه‌ای) تقویت کرد.

تفاوت اصلی بین اجماع واشنگتن و اجماع لندن این است که: اجماع واشنگتن، «بازار» را راه‌حل پیش‌فرض می‌دانست، اما رویکرد لندن، یک فرایند پیشنهاد می‌کند برای انتخاب الگوی مناسب موازیک در pursuit اهداف، از وضعیت‌هایی که در آن‌ها انتخاب فردی و بازار تقریباً آزاد است (مثل لباس) تا وضعیت‌هایی با محدودیت‌هایی روی انتخاب (مثل ثبت‌نام خودکار در طرح بازنشستگی)، تا حالت‌هایی با تأمین مالی عمدتاً عمومی (مثل سلامت) و حتی تأمین مالی و ارائه عمدتاً عمومی (مثل آموزش مدرسه‌ای).

2. نتایج سیاستی

نتیجه ۴: تجربه عملی، نظریه را تأیید می‌کند.

نهادهایی که شکست‌های بازار را نادیده می‌گیرند، با مشکلاتی روبه‌رو می‌شوند که کاملاً قابل پیش‌بینی‌اند: بیمه بیکاری خصوصی عملاً عرضه نمی‌شود؛ بیمه درمان خصوصی با شکاف‌های پوشش و فشار رو به بالا بر مخارج سلامت مواجه است؛ کارگران و بازنشستگان آن‌طور که مدل ساده فرض می‌کند رفتار نمی‌کنند؛ پس‌انداز و بازنشستگی را درست تنظیم نمی‌کنند، و نسبت به تفاوت کارمزدهای اداری در صندوق‌های مختلف، واکنش کمی نشان می‌دهند.

نمونه‌ای مشهور از سیاستی که بر مدل ساده اقتصادی بنا شده بود، بودجه کوچک و ناکام بریتانیا در سپتامبر ۲۰۲۲ است. در مقابل، نهادهایی که با «منطق نظریه کامل‌تر» حرکت می‌کنند، مثل بیمه اجتماعی، به‌طور کلی آزمون زمان را بهتر پشت سر گذاشته‌اند. بحث «سرمایه‌گذاری اجتماعی» نیز دقیقاً در همین مدل جای می‌گیرد؛ یعنی بحث درباره تعادل بین: هزینه روی انتقال درآمدی، و سرمایه‌گذاری در سلامت و مهارت‌ها.

نتیجه ۵: بیمه مهم است - شاید مهم‌تر از هر زمان دیگر.

به دلایل قابل توجهی، نقش دولت به عنوان «بیمه گر نهایی» در آینده اهمیت بیشتری خواهد یافت. خطر و عدم قطعیت احتمالاً شدیدتر خواهند شد:

- اقتصادی (بحران های جدید)،
- سیاسی (بی ثباتی و جنگ)،
- محیط زیستی (تشدید تغییر اقلیم)،
- فناوریانه (هوش مصنوعی، ایمنی هسته ای)،
- اجتماعی (تغییر ساختار سنی جمعیت و پیامدهای آن).

نکته مهم این است که: بیشتر این ها **عدم قطعیت** هستند، نه ریسک های قابل محاسبه؛ و بیشترشان **سیستمی** هستند، نه فردی. این دو ویژگی، نقش مرکزی **دولت رفاه** را تقویت می کنند؛ به عنوان سازوکاری برای:

- مقابله با ریسک های فردی،
 - و محافظت در برابر عدم قطعیت های سیستمیک.
- بیمه محاسباتی (اکچوئری) نمی تواند مسائلی مثل: بحران مالی ۲۰۰۸، کووید-۱۹، و جنگ در اروپا در دهه ۲۰۲۰ را به تنهایی حل کند.

نتیجه ۶: راه حل های خوب وجود دارد، اما راه حل های کامل خیر.

در بحث های قبلی دیدیم: برخی صنایع به درستی خصوصی شده اند، اما همچنان ممکن است در قالب خصوصی هم با مشکلاتی روبه رو باشند. فعالیت هایی که به درستی در بخش عمومی باقی مانده اند، مثل بیمه بیکاری یا سلامت، نیز با مشکلاتی مثل مخاطرات اخلاقی یا فشار هزینه مواجه اند؛ گرچه دولت ابزار بیشتری برای اعمال محدودیت و کنترل دارد.

نتیجه «هیچ راه حل کاملاً بی نقصی وجود ندارد» یک بحث صرفاً منطقی نیست؛ بلکه برای **تشخیص درست و نسخه نویسی صحیح سیاستی** حیاتی است. یک خطای رایج این است که: «X خوب کار نمی کند؛ پس پاسخ، Y است».

این که نظام سلامت ملی بریتانیا ایراد دارد، خود به خود به این معنا نیست که «پس باید خصوصی سازی کنیم. پرسش درست این است که: آیا «استراتژی» درست است یا نه؟ اگر استراتژی درست باشد، باید در همان چارچوب ماند و سعی کرد: عیب های قابل اصلاح در طراحی را رفع کرد، یا اجرای سیاست را بهبود داد.

نباید گذاشت که «بهترین رؤیایی» دشمن «خوب واقع بینانه» شود. فقط وقتی استراتژی در سطح بنیادی غلط است، می توان بر مبنای آن، از **اصلاح ساختاری رادیکال** دفاع کرد.

نتیجه ۷: مجموعه ابزار سیاستی باید گسترده‌تر دیده شود.

موزاییکی که از مدل اقتصادی کامل‌تر به‌دست می‌آید، طیف وسیع‌تری از ابزارها را در اختیار سیاست‌گذار می‌گذارد. برای مثال:

«کاهش حق انتخاب» به‌عنوان بخشی از طراحی خوب؛ مثل محدود کردن تعداد گزینه‌های بازنشستگی. «تلنگرها» (Nudges) مانند ثبت‌نام خودکار در طرح بازنشستگی پیش‌فرض، یا حتی کوچک‌تر کردن بشقاب در سلف‌غذایی.

نقش بیشتر برای تضمین کیفیت در جاهایی که (الف) مصرف‌کنندگان اطلاعات کافی برای ارزیابی ندارند، و (ب) هزینه اشتباه بسیار زیاد است (مثلاً نظافت بیمارستان). اکنون روشن‌تر می‌توان فهمید که چرا بریتانیا یک خدمت ملی سلامت دارد اما خدمت ملی غذا ندارد. غذا – با وجود برخی تنظیم‌گری‌ها – به‌طور کلی با فرضیات مدل بازار رقابتی سازگارتر است. اما خدمات سلامت: در سمت تقاضا، با مشکل جدی ناآگاهی مصرف‌کننده روبه‌روست؛ در سمت عرضه، بازار بیمه درمان خصوصی با شکست‌های شدید مواجه است.

بنابراین:

اگر بخواهیم «مادربزرگ» را از سوء‌تغذیه محافظت کنیم، استدلال‌های کارایی به نفع انتقال درآمدی است؛ تا او با مستمری خود، مثل بقیه مردم، و با همان قیمت‌ها، غذا بخرد. اما اگر بخواهیم: دسترسی مادربزرگ به خدمات درمانی مناسب را تضمین کنیم، استدلال‌های کارایی به نفع ارائه خدمات درمانی با قیمت صفر یا کمتر از قیمت بازار است.

به‌گونه‌ای پارادوکسیکال: پاسخ این که «چگونه بهتر می‌توان اهداف توزیعی را پیش برد» تا حد زیادی توسط پاسخ به سؤال کارایی تعیین می‌شود.

10. Addressing the Learning Crisis: an Emergent Consensus

Lant Pritchett: (پرداختن به بحران یادگیری: اجماعی نوظهور). نوشته

فصل 10

پرداختن به بحران یادگیری: اجماعی نوظهور

امقدمه.

جهان امروز نیاز دارد از برداشتی عبور کند که بسیاری گمان می‌کنند «اجماع واشنگتن» اولیه جان ویلیامسون در سال ۱۹۹۰ به‌درستی بر آن تأکید داشت. ویلیامسون در بخش «اولویت‌های هزینه‌های عمومی» مقاله معروف خود می‌نویسد که واشنگتن به هزینه‌کرد در آموزش و سلامت علاقه‌مند است. به تعبیر او، «آموزش و سلامت به‌طور ذاتی مصادیق شایسته هزینه‌کرد دولتی هستند، زیرا هم ویژگی سرمایه‌گذاری (در سرمایه انسانی) دارند و هم مصرفی‌اند، و علاوه بر آن، معمولاً به نفع اقشار محروم عمل می‌کنند». هزینه‌کرد دولت در آموزش، به‌ویژه زمانی که بر آموزش ابتدایی متمرکز باشد، به‌عنوان سیاستی به‌ویژه مفید تلقی می‌شد.

اما گاه موفقیت یک اجماع پیشین، نه آن را نادرست، بلکه نامربوط می‌کند. موفقیت گسترده سیاست‌های آموزشی دهه‌های گذشته باعث شد تقریباً همه کودکان وارد مدرسه شوند، اکثریت دوره ابتدایی را به پایان برسانند و بخش بزرگی نیز به آموزش متوسطه دسترسی پیدا کنند. این دستاورد، ضروری و ارزشمند بود. با این حال، همین موفقیت اکنون واقعیتی تازه را آشکار کرده است:

مانع اصلی تحقق حق همگانی آموزش دیگر «نبود مدرسه» نیست، بلکه «بحران یادگیری» است.

امروزه شواهد انبوه و قانع‌کننده‌ای وجود دارد که نشان می‌دهد کودکان بسیاری، با وجود حضور در مدرسه، آن‌چه باید بیاموزند را یاد نمی‌گیرند. در چنین شرایطی، صرفاً افزایش هزینه‌ها در چارچوب نظام‌های آموزشی موجود، به‌تنهایی قادر به حل بحران یادگیری نخواهد بود.

در نتیجه، همان گونه که اجماع واشنگتن و اعلامیه جومتین در سال ۱۹۹۰ مبنای گسترش کمی آموزش را فراهم کردند، امروز به اجماعی تازه نیاز است؛ اجماعی که تمرکز آن نه بر ثبت نام و حضور در مدرسه، بلکه بر یادگیری واقعی، معنادار و پایدار باشد.

نکته مدیریتی (برای استفاده در گزارش یا آموزش)

این مقدمه، به روشنی گذار مفهومی مهمی را نشان می دهد که برای سیاست گذاری آموزشی، مدیریت منابع انسانی، و حتی «هوش سبز» بسیار حیاتی است:
گذار از «توسعه دسترسی» به «توسعه قابلیت»

۱۱. پیشرفت در مسیر عدالت سلامت و تعیین کننده های اجتماعی سلامت

همه گیری کووید-۱۹ نمونه ای روشن از گزاره هابزی بود که زندگی می تواند «ناخوشایند، خشن و کوتاه» باشد. این همه گیری نشان داد که نابرابری های سلامت حتی زمانی که بیماری های واگیردار ظاهراً همه را در معرض خطر یکسان قرار می دهند، همچنان پابرجا می مانند. تجربه کووید-۱۹ در کشورهای ثروتمند و کشورهای کمتر توسعه یافته به شدت متفاوت بود. اگرچه بیش از ۵/۵۵ میلیارد نفر (۷۲ درصد جمعیت جهان) حداقل یک دُز واکسن کووید-۱۹ دریافت کرده اند، اما دسترسی به واکسن ها هم میان کشورها و هم درون کشورها به طور چشمگیری نابرابر بوده است. در بسیاری از کشورهای آفریقایی، نرخ واکسیناسیون همچنان در حدود ۳۰ درصد باقی مانده است، در حالی که در کشورهای پردرآمد، اقبال فقیر و اقلیت های قومی به دلیل ماهیت مشاغل خود و نیز نرخ های پایین تر واکسیناسیون، در معرض سطوح بالاتری از ابتلا قرار داشتند.

تداوم نابرابری های سلامت بازتابی است از نابرابری در دسترسی به خدمات بهداشتی و درمانی، اما همچنین نتیجه تعیین کننده های اجتماعی سلامت است. کمیسیون «تعیین کننده های اجتماعی سلامت» سازمان جهانی بهداشت (WHO) بر اهمیت فقر، آموزش، اشتغال، نابرابری جنسیتی و طرد اجتماعی به عنوان عوامل مؤثر بر نابرابری های سلامت تأکید کرده و آن ها را مسائلی دانسته است که باید در سراسر جهان مورد توجه قرار گیرند. برای نمونه، فقیرترین ۱ درصد جمعیت در ایالات متحده ۱۰ تا ۱۵ سال زودتر از ثروتمندترین ۱ درصد می میرند؛ در انگلستان شکاف امید به زندگی میان ساکنان محروم ترین و برخوردارترین مناطق به بیش از هشت سال رسیده است؛ و در هند، شکافی هشت ساله

در امید به زندگی مردان میان ثروتمندترین و فقیرترین پنجگه‌ها وجود دارد. این نابرابری‌ها هم درون کشورها و هم میان کشورها مشاهده می‌شوند. امید به زندگی جهانی در حال حاضر ۷۳ سال است (۷۱ سال برای مردان و ۷۶ سال برای زنان)، اما این شاخص از ۵۷/۷ سال در آفریقای غربی تا ۸۷/۲ سال در اروپای غربی متغیر است؛ آن هم با وجود آنکه امید به زندگی در آفریقا بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۶ بیش از ۱۰ سال افزایش یافته است. اگر «امید به زندگی سالم» را در نظر بگیریم، نابرابری‌ها حتی شدیدتر می‌شوند (برای مثال، در ایالات متحده امید به زندگی در سال ۲۰۱۹ برابر با ۷۸/۵ سال بود، اما امید به زندگی سالم تنها ۶۶/۱ سال).

برآوردهای سازمان ملل درباره سالمندی جمعیت جهان نشان می‌دهد که طی سه دهه آینده، تعداد سالمندان (۶۵ سال و بالاتر) در سطح جهانی دو برابر خواهد شد و از ۰/۷ میلیارد نفر در سال ۲۰۱۹ به ۱/۵ میلیارد نفر در سال ۲۰۵۰ می‌رسد. تحقق سالمندی سالم مستلزم سرمایه‌گذاری فوری در سلامت و مراقبت‌های اجتماعی در سراسر چرخه زندگی است.

با وجود آنکه اهمیت تعیین‌کننده‌های اجتماعی به‌طور گسترده پذیرفته شده است، اثبات علی اثرات آن‌ها دشوار است. برای مثال، نابرابری‌های سلامت هم علت و هم پیامد نابرابری درآمدی هستند. درآمد و سلامت به‌شدت همبسته‌اند و گرادیانی منفی و قوی دارند. بیماری می‌تواند از طریق محدود کردن سرمایه‌گذاری در مهارت‌های آموزشی و غیرشناختی، بر درآمد اثر منفی بگذارد و پیامدهای نامطلوبی در مراحل بعدی زندگی ایجاد کند. شواهد موجود تأیید می‌کند که سلامت در بزرگسالی تا حد زیادی در اوایل زندگی تعیین می‌شود و سپس تحت تأثیر تعیین‌کننده‌های اجتماعی شکل می‌گیرد. با آنکه درست است کودکان فقیر در کشورهای پردرآمد از سلامت پایین‌تری برخوردارند، اما بر اساس شواهد موجود توضیح دقیق چرایی آن دشوار است. شواهدی از کشورهای با درآمد متوسط و پایین که اثر انتقال‌های نقدی بدون شرط را بررسی کرده‌اند نشان می‌دهد که با افزایش درآمد، پیامدهای تولد در میان فقرا بهبود می‌یابد؛ با این حال، این امر همواره صادق نیست و برخی یافته‌ها هیچ اثر سلامت‌محوری برای چنین طرح‌هایی ثبت نکرده‌اند. از این‌رو، دلالت‌های سیاستی این ادبیات ضعیف باقی می‌ماند.

یکی از توضیحات برای شواهد متناقض درباره رابطه درآمد و سلامت این است که پس از مستندسازی الگوهای نابرابری سلامت، افراد با درآمد بالاتر عموماً رفتارهای سالم‌تری در پیش می‌گیرند؛ از جمله احتمال کمتر مصرف سیگار، نوشیدن افراطی الکل، چاقی یا مصرف

مواد مخدر غیرقانونی. نقش آموزش به‌ویژه مهم است؛ چراکه آموزش — نه صرفاً درآمد — می‌تواند رفتارهای سالم را میانجی‌گری کند (همان‌گونه که نخستین‌بار در کار کلاسیک گروسمن مطرح شد). به‌طور کلی، تعیین‌کننده‌های اجتماعی گسترده‌تر سلامت می‌توانند تا حدی شیوع گسترده **همه‌گیری چاقی** را توضیح دهند؛ پدیده‌ای که با افزایش همبودی‌ها در سنین بالاتر، هزینه‌های مراقبت سلامت فرد را تا دو برابر افزایش می‌دهد. ادبیات پژوهشی همبستگی مثبت، قوی و پایداری میان آموزش و سلامت را — حتی در میان نسل‌ها — تأیید می‌کند؛ به‌گونه‌ای که آموزش مادران با سلامت فرزندان‌شان همبسته است.

تا سال ۲۰۱۰، امید به زندگی در بدو تولد در همه کشورهای پردرآمد رو به افزایش بود؛ اما از آن زمان به بعد، این روند در برخی کشورها متوقف شده یا حتی کاهش یافته است. این گرایش را نمی‌توان صرفاً با همه‌گیری کووید-۱۹ توضیح داد؛ بلکه به نظر می‌رسد علل زمینه‌ای دیگری وجود دارد که به افزایش نرخ مرگ‌ومیر در گروه‌های جمعیتی کم‌درآمد منجر شده است. پژوهش‌های اخیر «کیس» و «دیتون» درباره افزایش «مرگ‌های ناشی از نومییدی» (مرگ‌ومیر مرتبط با مواد مخدر غیرقانونی، الکل و خودکشی) در میان سفیدپوستان غیرهیسپانیک فقیر، میانسال و کم‌تحصیل در ایالات متحده، به‌روشنی اثر تعیین‌کننده‌های اجتماعی گسترده‌تر بر پیامدهای سلامت را نشان می‌دهد. هرچند این شواهد جهان‌شمول نیستند، اما روندهای مشابهی در استرالیا، ایرلند، بریتانیا و اسپانیا نیز مشاهده می‌شود. افزایش متمرکز نرخ مرگ‌ومیر در بخش‌هایی از جمعیت کشورهای پردرآمد — که به رفتارهای خاص سبک زندگی، بیماری‌های قلبی‌عروقی و سرطان‌ها نسبت داده می‌شود و با مرگ‌ومیر ناشی از کووید-۱۹ تشدید شده است — در برخی کشورها به کاهش قابل‌توجه امید به زندگی انجامیده است. این کاهش را می‌توان مستقیماً به **نفوذ منافع تجاری بر سلامت** نیز نسبت داد؛ از جمله زمانی که اولویت‌های بخش شرکتی، نظام‌های سلامت را از اهداف ارتقای سلامت دور می‌کند. یک مطالعه اخیر نشان می‌دهد که تغییرات اقلیمی، همه‌گیری کووید-۱۹ و چهار بخش صنعتی (دخانیت، غذاهای فوق‌فرآوری‌شده، سوخت‌های فسیلی و الکل) در مجموع مسئول حدود یک‌سوم مرگ‌های جهانی هستند.

توجه به تعیین‌کننده‌های اجتماعی معمولاً نقش **بهداشت عمومی** را تقویت می‌کند؛ به‌ویژه تأکید بر **پیشگیری به‌جای درمان** هرچه بیشتر اهمیت می‌یابد. برای مثال، مک‌گینیس و همکاران نشان می‌دهند که نقش مراقبت‌های سلامت در کاهش مرگ‌ومیر محدود است؛ به‌طوری که کمتر از ۱۵ درصد از بهبود نرخ‌های مرگ‌ومیر در ایالات متحده در اوایل دهه ۲۰۰۰ مستقیماً به مراقبت‌های سلامت نسبت داده می‌شود و بیش از نیمی از مرگ‌ها منشأ

رفتاری دارند. برای تغییر رفتارهای سلامت، به درک روشن تری از روابط علی نیاز است. با این حال، حتی با این ملاحظات، **چرخش تمرکز به سوی پیشگیری** — با هزینه‌های اولیه و منافع با تأخیر — و اتکای بیشتر بر مسئولیت فردی برای بهبود سلامت، به احتمال زیاد برای جایگزینی دستاوردهای متوقف‌شده سلامت کافی نخواهد بود؛ حتی در کشورهای پردرآمد، به‌ویژه در شرایط محدودیت منابع دولتی ناشی از سطوح بالای بدهی عمومی. از این‌رو، ضروری است که **تأمین مالی، تولید و ارائه خدمات سلامت به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرد.**

III. انظام سلامت چه کاری می‌تواند انجام دهد؟

۱) تأمین مالی سلامت (Healthcare financing)

سازوکارهای تأمین مالی، هسته‌ای عملکرد هر نظام سلامت را شکل می‌دهند. این سازوکارها مشخص می‌کنند چه میزان درآمد گردآوری می‌شود، تا چه حد «تجمیع ریسک مالی» ممکن است، پوشش و کیفیت خدمات سلامت چگونه خواهد بود، و سطح «حفاظت مالی» جمعیت در برابر هزینه‌های درمان تا چه اندازه تأمین می‌شود. بیشتر کشورهایی که سطح بالایی از پوشش همگانی سلامت (UHC) دارند، نوعی سازوکار تأمین مالی جمعی دارند که از طریق **تأمین مالی عمومی اجباری** انجام می‌شود؛ مانند مالیات (مستقیم و غیرمستقیم) یا بیمه اجتماعی. از اواخر دهه ۱۹۸۰، بیشتر نظام‌های سلامت اروپا به سمت الگوهای ترکیبی از تأمین مالی عمومی اجباری حرکت کرده‌اند. بسیاری از نظام‌های سلامت اروپای غربی که عمدتاً با بیمه اجتماعی تأمین مالی می‌شدند، اکنون با انتقال‌های بزرگ دولتی از محل مالیات تکمیل می‌شوند تا هزینه‌های گروه‌های خارج از بازار کار یا کسری‌های بخش سلامت پوشش داده شود. در سال ۲۰۱۸، انتقال‌های دولتی بین ۲۵ تا ۳۵ درصد از درآمدهای بیمه اجتماعی در بلژیک، فرانسه و یونان را تشکیل می‌داد و در لوکزامبورگ حدود ۴۰ درصد بود. از سال ۱۹۹۰، چندین کشور اروپای مرکزی و شرقی نیز (دوباره) طرح‌های بیمه اجتماعی را برای تکمیل طرح‌های همگانی مبتنی بر بودجه دولت معرفی کردند. هدف این تلاش‌ها افزایش سرمایه‌گذاری عمومی در سلامت از طریق «حق بیمه‌های اختصاص‌یافته» و بازگشت به طرح‌هایی بود که در دوره اتحاد شوروی برچیده شده بودند. پژوهش‌هایی که عدالت در تأمین مالی سلامت را در کشورهای پردرآمد بررسی کرده‌اند، نشان می‌دهد حق بیمه‌های بیمه

اجتماعی معمولاً متناسب یا تا حدی پس‌رونده هستند، در حالی که نظام‌های عمدتاً مالیات‌محور از بیشترِ موارد پیش‌رونده تا تا حدی پس‌رونده متفاوت‌اند.

در برخی کشورها، سایر پرداخت‌های داوطلبانه خصوصی مانند بیمه درمان خصوصی (PHI)، حساب‌های پس‌انداز پزشکی (MSA) یا پرداخت از جیب (OOP) پایه اصلی تأمین مالی سلامت را تشکیل می‌دهند. بیمه خصوصی منبع اصلی تأمین مالی برای افراد شاغل در آمریکا یا سوئیس است. هرچند ثابت شده که بیمه خصوصی به‌شدت پس‌رونده است، اما می‌تواند به‌عنوان منبعی مکمل برای پوشش عمومی به کار رود تا پاسخ‌گوی ترجیحات و نیازهای متنوع باشد. در اکوادور، پرو و اروگوئه، بیمه خصوصی نقش تکمیلی دارد و خدماتی را پوشش می‌دهد که سازوکارهای عمومی پوشش نمی‌دهند. در کشورهایی مانند برزیل و شیلی، بیمه خصوصی نقش متهم دارد و سهم پرداختی (cost-sharing) برای کالاها و خدماتی را می‌پوشاند که اصل آن‌ها در سازوکارهای عمومی پوشش داده می‌شود.

حساب‌های پس‌انداز پزشکی، شامل مشارکت‌های داوطلبانه افراد به حساب‌های پس‌انداز شخصی است که به‌طور اختصاصی برای هزینه‌های سلامت کنار گذاشته می‌شود. کارفرمایان نیز غالباً به این حساب‌ها کمک می‌کنند، هرچند سقفی برای مشارکت سالانه وجود دارد. در سنگاپور، حساب‌های پس‌انداز پزشکی با نام MediSave (در سال ۱۹۸۴ راه‌اندازی شد و منبع اصلی تأمین مالی سلامت است. این حساب‌ها با MediShield) یک طرح داوطلبانه با فرانشیز بالا برای پوشش هزینه‌های فاجعه‌بار، یارانه‌های مستقیم به بیمارستان‌ها و صندوق اعانه پزشکی (MediFund) به‌عنوان شبکه ایمنی برای فقرا تکمیل می‌شود. تا سال ۲۰۱۱، بیشتر هزینه‌های سلامت از جیب پرداخت می‌شد، در حالی که برداشت‌های MediSave و مطالبات MediShield به ترتیب فقط حدود ۵/۵ و ۲/۱ درصد از کل هزینه ملی سلامت را تشکیل می‌داد. حساب‌های پس‌انداز پزشکی در آمریکا نیز در سال ۲۰۰۳ با عنوان Health Savings Accounts معرفی شد. این حساب‌ها به افراد کمک می‌کند ریسک را در طول زمان هموار کنند، اما چون «تجمع ریسک» در سطح جمعیت را ایجاد نمی‌کنند، معمولاً ناعادلانه‌اند و در نتیجه نتوانسته‌اند حفاظت مالی همگانی ایجاد کنند.

پرداخت از جیب معمولاً پرداخت مستقیم به ارائه‌دهندگان خدمات است؛ یا زمانی که بسته مزایای قانونی وجود ندارد، یا به‌عنوان «سهم پرداختی» برای خدماتی که در بسته مزایا قرار دارد. پرداخت از جیب بخش بزرگی از تأمین مالی سلامت در بسیاری از کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط (LMICs) را تشکیل می‌دهد. به‌طور متوسط بیش از ۴۰ درصد از

هزینه‌های سلامت در این کشورها (و نزدیک به ۶۰ درصد اگر فقط کشورهای کم‌درآمد را در نظر بگیریم) از جیب پرداخت می‌شود. بسیاری از این کشورها از دهه ۱۹۸۰، در چارچوب سیاست‌های تعدیل ساختاری بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، «هزینه‌های کاربری/دریافت مستقیم از بیمار» را اعمال کردند. مطالعات مختلف درباره آثار این هزینه‌ها نشان می‌دهد:

1 - هزینه‌های کاربری دسترسی فقرا به خدمات سلامت را نامتناسب و

شدیدتر محدود می‌کند؛

2 - سیاست‌های معافیت و بخشودگی از نظر اداری دشوار است و به‌سختی

به‌طور مؤثر اجرا می‌شود؛

3 - هزینه‌های کاربری می‌تواند هزینه‌های فاجعه‌بار سلامت ایجاد کند و

خانوارها را به فقر بکشانند. پرداخت از جیب از هر روش دیگری در

تأمین مالی سلامت **پس‌رونده‌تر** است، زیرا سهم بیشتری از درآمد

خانوارهای فقیر را نسبت به خانوارهای ثروتمند جذب می‌کند. در

مقابل، طرح‌های مالیات‌محور عمده‌تأ **پیش‌رونده** هستند و نابرابری‌های

تأمین مالی سلامت را کاهش می‌دهند. با این حال، در عمل موانعی

وجود دارد که اجرای این رویکردها را محدود می‌کند.

یکی از موانع اصلی در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط، **کمبود درآمدزایی از منابع**

عمومی است. این مشکل غالباً از چند عامل ناشی می‌شود: (۱) سهم پایین هزینه‌کرد عمومی

سلامت از تولید ناخالص داخلی، حتی در کشورهایی که رشد اقتصادی سریع داشته‌اند؛

(۲) نظام‌های مالیاتی با ظرفیت پایین در اجرای وصول مالیات و حق‌بیمه؛ (۳) وجود بخش

غیررسمی بزرگ که مشارکت در بیمه اجتماعی و درآمدهای مالیاتی را کاهش می‌دهد.

ترکیب سنی جمعیت جهان نیز در حال تغییر است. در حالی که بسیاری از کشورهای

کم‌درآمد و با درآمد متوسط جمعیتی جوان و در حال رشد دارند (مانند اندونزی و بخش

بزرگی از آفریقای زیرصحر)، بسیاری از کشورهای پردرآمد سهم بزرگی از سالمندان دارند.

تغییر ترکیب سنی توان کشورها را برای ایجاد درآمد از همه روش‌های یادشده تحت تأثیر

قرار می‌دهد. پرداخت‌های اجباری معمولاً در جوانان کم است، در سنین کاری افزایش می‌یابد

و با رسیدن به بازنشستگی کاهش می‌کند. برای کشورهای جوان، سالمندی می‌تواند فرصتی

برای گسترش فضای مالی و افزایش درآمد برای سلامت و سایر خدمات عمومی باشد؛ اما این

کشورها اغلب بخش غیررسمی بزرگ و نظام مالیاتی ضعیف دارند، و برای پایداری مالی باید بخش غیررسمی را کاهش دهند و در بهبود نظام مالیاتی سرمایه‌گذاری کنند. کشورهای با جمعیت سالمند یا سهم بالای افراد مسن، عمدتاً برای تأمین درآمد سلامت بر بازار کار (از طریق بیمه اجتماعی) تکیه می‌کنند؛ موضوعی که می‌تواند در بلندمدت به کاهش پایه درآمدی منجر شود. برخی مالیات‌های غیرمستقیم مانند مالیات بر مصرف، دارایی و ثروت ممکن است در برابر تغییر ترکیب سنی مقاوم‌تر باشند و به تنوع‌بخشی منابع درآمد کمک کنند. اما در بلندمدت، چنین تنوع‌بخشی احتمالاً درآمد کافی ایجاد نمی‌کند و ممکن است از نظر سیاسی نامحبوب باشد (مثلاً مالیات بر دارایی یا ثروت). بنابراین، تنظیم‌گران باید اولویت را بر بازآرایی سهم سلامت از درآمد عمومی دولت بگذارند.

مطالعات جدید درباره بیمه‌های سلامت ملی در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط نشان می‌دهد که اتکا به بیمه اجتماعی احتمالاً درآمد کافی برای پوشش حفاظت مالی همگانی ایجاد نمی‌کند. برای گسترش فضای مالی، کشورها می‌توانند پایه درآمد عمومی را با مالیات‌های غیرمستقیم متنوع کنند؛ مثلاً با اختصاص درآمد حاصل از افزایش مالیات بر کالاهای ناسالم مانند دخانیات و الکل، یا با کاهش یارانه سوخت‌های فسیلی. پژوهش‌ها نشان می‌دهد وقتی این درآمدهای اختصاص‌یافته مستقیماً به صندوقی مستقل برای سلامت عمومی منتقل شود، واقعاً به بودجه سلامت اضافه می‌کند و در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط می‌تواند درآمدهایی از اقتصاد غیررسمی نیز وارد چرخه کند؛ هرچند معمولاً پس‌رونده است. برخی کشورها برای تحریک اشتغال، در عین حفظ یا افزایش هزینه‌کرد عمومی سلامت، پایه درآمد را متنوع کرده‌اند. برای مثال، آلمان در سال ۲۰۰۹ نرخ ملی یکپارچه ۱۵/۵ درصد از دستمزد را تعیین کرد، اما سپس از درآمدهای عمومی مالیاتی استفاده کرد تا این نرخ را در قالب بسته تحریک اقتصادی به ۱۴/۹ درصد کاهش دهد. یارانه‌های بودجه‌ای اضافی نیز از مسیر همین یارانه نرخ‌ها تزیق شد.

کاهش پراکندگی در تأمین مالی سلامت

تجمیع درآمدها امکان تقسیم ریسک سلامت را میان افراد و در طول زمان فراهم می‌کند. عدالت در دسترسی به خدمات نیز زمانی بهتر می‌شود که افراد سالم بخشی از هزینه‌های افراد نیازمند را پوشش دهند. بیشتر نظام‌های سلامت متکی بر مشارکت‌های عمومی اجباری، حتی اگر صندوق‌ها ناهمگون باشند، تا حدی از تجمیع برخوردارند. با این حال، در دو دهه اخیر چندین کشور اروپایی اصلاحاتی برای کاهش پراکندگی اجرا کرده‌اند. هلند در سال

۲۰۰۶ با حذف مرز میان پوشش قانونی برای ۶۳ درصد جمعیت و پوشش جایگزین خصوصی برای ۳۷ درصد دیگر، صندوق ملی بیمه سلامت ایجاد کرد. در دانمارک نیز اصلاح اداری بزرگ سال ۲۰۰۷ با کاهش تعداد شهرداری‌ها از ۲۷۵ به ۹۸، به ادغام طرح‌ها انجامید و علاوه بر آن مسئولیت تأمین درآمد مالیاتی سلامت را از دولت‌های محلی و منطقه‌ای به دولت مرکزی منتقل کرد.

کشورهای آمریکای لاتین رویکردهای متفاوتی برای تأمین مالی پوشش همگانی سلامت اتخاذ کرده‌اند که سطح پوشش و حفاظت مالی متفاوتی ایجاد کرده است. برزیل و کاستاریکا رویکرد «نظام سلامت یکپارچه» را پذیرفتند و منابع مالی از محل‌های مختلف را تجمع کردند تا هزینه‌های کاربری را محدود کرده و کل جمعیت را پوشش دهند. کشورهایی مانند آرژانتین، شیلی، مکزیک و پرو، بیمه‌ها و نظام‌های ارائه خدمت موازی و در نتیجه مزایای متفاوت برای گروه‌های مختلف جمعیتی ایجاد کردند. با گذشت زمان، این گروه دوم به سمت رویکرد «بیمه یکپارچه» حرکت کردند؛ یعنی طرح‌های مشارکتی در کنار تجمع‌های موازی مبتنی بر مالیات قرار گرفت که ثبت‌نام فقرا را یارانه می‌دهد. در مجموع، گسترش پوشش همگانی سلامت باعث کاهش هزینه‌های فاجعه‌بار سلامت در میان فقرا شده است. با این حال، پرداخت از جیب در آمریکای لاتین همچنان بالاست؛ از ۱۶ درصد هزینه سلامت در اروگوئه تا ۴۳ درصد در اکوادور. علت‌های اصلی پرداخت از جیب بالا عبارت‌اند از: سطح بالای پوشش خصوصی و اتکا به «کنترل هزینه از سمت تقاضا» از طریق سهم پرداختی برای محدود کردن حجم خدمات.

توان تجمع درآمد در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط همچنان تحت محدودیت تأمین مالی بیرونی نظام سلامت است. در ارائه بسیاری از مداخلات سلامت عمومی، تشخیص و درمان بیماری‌های واگیر غالباً به‌صورت «برنامه‌های عمودی» و با ادغام محدود با سایر خدمات سلامت سازمان‌دهی می‌شود. این سازوکارهای عمودی معمولاً نتیجه اتکا به منابع مالی خارجی‌اند. به‌ویژه در کشورهای کم‌درآمد، سهم کمک خارجی در هزینه‌های سلامت قابل توجه است (به‌طور متوسط حدود ۳۳ درصد در سال ۲۰۱۵) و اهداف اهداکنندگان نیز با هم رقابت دارد. تأمین مالی از سوی سازمان‌های دوجانبه، چندجانبه و خیریه معمولاً بر حوزه‌های بیماری خاص یا گروه‌های جمعیتی هدف متمرکز می‌شود. چنین تأمین مالی عمودی، انعطاف نظام سلامت را برای تجمع منابع میان گروه‌های مختلف یا برنامه‌ریزی کلان محدود می‌کند. همکاری بیشتر میان اهداکنندگان و کشورها می‌تواند به ادغام این منابع در بسته‌های جامع‌تر مزایای سلامت کمک کند؛ به‌گونه‌ای که جمعیت‌های کلیدی و

بیماری‌های مشخص از پوشش خارج نشوند، به‌خصوص زمانی که کشورها در حال گذار از کمک‌های خارجی‌اند.

۲) ارائه خدمات — (Delivery) ترجمه ادامه بخش

تمام نظام‌های سلامت نوعی «خرید خدمت» از ارائه‌دهندگان دارند. در ادامه، تصمیم‌های خرید خدمت را از منظر نقش فناوری، بهبود راهبردهای تدارکات، اولویت‌گذاری برای پوشش همگانی سلامت، میزان یکپارچگی بین مراقبت‌های اولیه و تخصصی، و موضوعات مرتبط با تشخیص و پزشکی شخصی‌سازی‌شده بررسی می‌کنیم.

خرید راهبردی (Strategic purchasing)

روش‌های سنتی پرداخت به ارائه‌دهندگان (مانند حقوق ثابت، پرداخت به‌ازای خدمت، پرداخت‌های بسته‌ای و سرانه) معمولاً ارائه‌دهنده را به ارائه مراقبت باکیفیت‌تر و کارا تر به‌طور صریح پاداش نمی‌دهند. خرید راهبردی می‌کوشد کارایی تخصیصی را بهبود دهد (حداکثرسازی دستاوردهای سلامت با منابع موجود)، کیفیت را با ایجاد مشوق‌ها ارتقا دهد، و کارایی فنی را از طریق پرداخت مبتنی بر عملکرد و رقابت میان ارائه‌دهندگان و خریداران بهبود بخشد. از این رو، چندین کشور الگوهای پرداختی را اجرا کرده‌اند که پرداخت را به تحقق شاخص‌های عملکردی گره می‌زند.

طرح‌هایی که پرداخت کارکنان را مستقیم به اهداف عملکردی وصل می‌کنند، در کشورهای پردرآمد عموماً «پرداخت به‌ازای عملکرد» و در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط «تأمین مالی مبتنی بر عملکرد» نامیده می‌شوند. این طرح‌ها معمولاً مکمل نظام پرداخت موجودند و برای تحقق اهدافی مانند افزایش کیفیت، رعایت راهنماهای مبتنی بر شواهد، افزایش پوشش خدمات پیشگیرانه، مدیریت بهتر بیماری‌های مزمن و بهبود پیامدهای بیمار طراحی می‌شوند. در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط، این رویکرد معمولاً شامل مشوق‌های عملکردی برای کارکنان و نیز پرداخت‌های عملکردمحور به مراکز درمانی است و عمدتاً در خدمات سلامت مادر و کودک به‌کار رفته است.

شواهد در کشورهای پردرآمد نشان می‌دهد پرداخت به‌ازای عملکرد می‌تواند کمیت و کیفیت مراقبت را بهبود دهد، اما اثر آن بر پیامدهای سلامت متناقض و قطعی نیست. هنوز روشن نیست کدام ویژگی‌های طراحی، در چه شرایطی بهترین نتیجه را می‌دهد. در سال‌های اخیر، برخی طرح‌های آمریکا به سمت «خرید مبتنی بر ارزش» حرکت کرده‌اند که بازپرداخت

مبتنی بر هزینه را با مشوقها ترکیب می‌کند (مانند برنامه ارزش‌محور مدیر برای بیمارستان‌ها). شواهد درباره موفقیت این برنامه‌ها در بهبود کیفیت و پیامدها محدود است. در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط، پرداخت مبتنی بر عملکرد توانسته است زایمان‌های نهادی و کیفیت را افزایش دهد، به‌ویژه در مراقبت‌های اولیه؛ اما فراتر از آن، نتایج آن ترکیبی است. در مقابل، «تأمین مالی مستقیم مراکز» که بودجه اضافی غیرمشروط می‌دهد، در بسیاری شاخص‌ها کم‌هزینه‌تر و از نظر هزینه-اثربخشی بهتر است، چون نیازمند راستی‌آزمایی کمیت و کیفیت برای پرداخت نیست. البته این روش مستلزم تقویت مدیریت مالی مراکز است.

برای ارتقای کیفیت، در برخی نظام‌های مالیات‌محور و متمرکز (بریتانیا، کشورهای نوردیک، اسپانیا، پرتغال و ایتالیا)، توسعه پوشش همگانی همراه شده با ورود رقابت میان ارائه‌دهندگان. برای مثال، بریتانیا از دهه ۲۰۰۰ انتخاب بیمار را در ارائه‌دهنده گسترش داد. شواهد نشان می‌دهد حتی با قیمت‌های ثابت تنظیمی، معرفی انتخاب، رقابت میان بیمارستان‌ها را افزایش داد و بیماران بیشتر بیمارستان‌هایی را انتخاب کردند که کیفیت بالاتری داشتند؛ و پس از اجرای انتخاب، احتمال انتخاب بیمارستانی غیر از بیمارستان محلی افزایش یافت.

تنظیم قیمت بیمارستانی به‌طور فزاینده با «گروه‌های تشخیصی مرتبط» (DRG) پیوند خورده است؛ روشی که ابتدا توسط مدیر در آمریکا معرفی شد. در DRG، بیماران بر اساس شرایط پزشکی و الگوی مصرف منابع در گروه‌هایی همگن دسته‌بندی می‌شوند و بازپرداخت بر اساس قیمت‌های تنظیمی نزدیک به هزینه متوسط درمان هر گروه انجام می‌شود. اگر قیمت‌ها ثابت باشد، بیمارستان فقط با جذب بیماران بیشتر می‌تواند درآمد را افزایش دهد و فرض این است که برای جذب بیشتر، کیفیت را بالا می‌برد. با این حال، اثر این اصلاحات بر کیفیت یکدست نیست: برخی مطالعات کاهش مرگ‌ومیر و بهبود کیفیت در جراحی قلب را گزارش کرده‌اند و برخی دیگر اثر معناداری نیافته‌اند.

نقش فناوری (Role of technology)

پیشرفت‌های فناوریانه بخشی از افزایش امید به زندگی (مثلاً در پزشکی قلب و عروق) را توضیح می‌دهد. فناوری سهم بزرگی از هزینه‌های سلامت را تشکیل می‌دهد و محرک اصلی رشد هزینه‌ها دانسته می‌شود؛ گسترش دامنه درمان‌ها و فناوری‌های تشخیصی حدود ۳۰ تا ۵۰ درصد رشد هزینه سلامت در کشورهای پردرآمد را توضیح می‌دهد. فناوری ممکن است هزینه هر اقدام را کاهش دهد، اما با افزایش حجم درمان، هزینه کل را بالا ببرد. برای مثال، آنژیوپلاستی جای جراحی قلب باز را گرفت چون به همان اندازه مؤثر و یک‌سوم هزینه بود؛

اما هزینه کل بالا رفت، زیرا با روش کم‌تهاجمی امکان درمان بیماران پرخطر بیشتری فراهم شد. همین منطق درباره جراحی‌های کم‌تهاجمی نیز صادق است.

سرعت انتشار فناوری به محیط نهادی و تنظیم‌گری وابسته است؛ نظام‌هایی با قیمت‌گذاری کمتر تنظیمی و کنترل کمتر متمرکز معمولاً سرعت انتشار بالاتری دارند. اما اثر فناوری جدید بر کیفیت پیامدها روشن نیست: برخی فناوری‌ها با هزینه مشابه کیفیت بالاتر می‌آورند، برخی فقط هزینه دارند و اثر اندکی بر پیامد. از منظر هزینه-اثربخشی، فناوری‌ها را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد: فناوری‌های کم‌هزینه، فناوری‌هایی که فقط در برخی موارد اثربخش‌اند، و فناوری‌هایی که تقریباً در همه موارد هزینه-اثربخش‌اند. نهادهای ارزیابی فناوری سلامت (HTA) در وارد کردن هزینه فناوری‌های جدید به بازپرداخت بیمارستانی و تصمیم‌های خرید/حذف نقش کلیدی دارند.

بهبود تدارکات (Improving procurement strategies)

همه‌گیری کووید-۱۹ اهمیت تأمین امن، مؤثر و به‌موقع واکسن و دارو را برجسته کرد و ضعف‌های تدارکات در بسیاری از کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط آشکار شد. حتی پیش از کووید، ۵۰ کشور فقیر جهان حدود ۶۳ میلیارد دلار برای محصولات سلامت هزینه می‌کردند. بازارهای دارویی در این کشورها سهم بالایی از «ژنریک‌های برنددار» گران دارند و سهم ژنریک بدون برند بسیار پایین است. کاهش پراکندگی از طریق خرید متمرکز یا تجمیعی می‌تواند هزینه‌ها را پایین بیاورد و کمبود عرضه را کاهش دهد. ابتکارهایی مانند GAVI و صندوق جهانی ایدز، سل و مالاریا با مناقصه‌های جهانی و خرید عمده نشان داده‌اند که چگونه می‌توان بازار را شکل داد و دسترسی به ژنریک باکیفیت را افزایش داد.

اولویت‌گذاری برای پوشش همگانی سلامت (Priority-setting for UHC)

تحقق UHC مستلزم مصالحه میان سه ضلع است: جمعیت تحت پوشش، کیفیت خدمات، و تعداد خدمات در بسته مزایا. در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط، محدودیت منابع شدیدتر است؛ بنابراین انتخاب فناوری‌ها، داروها و واکسن‌های ایمن، مؤثر، باکیفیت و مقرون‌به‌صرفه حیاتی می‌شود. شفافیت فرایند تعریف بسته مزایا، اتکا به شواهد علمی درباره ایمنی و هزینه-اثربخشی، و لحاظ معیارهایی مانند عدالت و حفاظت مالی می‌تواند چالش‌های سیاسی را کاهش دهد. بسیاری از کشورها (به‌خصوص اروپا) نهادهای HTA ایجاد کرده‌اند که برای توصیه‌های قیمت‌گذاری/بازپرداخت، تدوین راهنماهای بالینی، و تصمیم‌های خرید یا «حذف از پوشش» به کار می‌آیند. برای کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط، ایجاد HTA همراه با ظرفیت‌سازی برای تولید شواهد محلی و تمرکز بر حذف فناوری‌های

غیرمقرون به صرفه، اهمیت دارد. حتی می توان در برخی موارد، با حمایت اهداکنندگان، مداخلاتی را که اندکی از آستانه هزینه-اثربخشی بالاترند یارانه داد تا برای کشور قابل اجرا شوند.

یکپارچگی مراقبت اولیه و تخصصی

تفاوت مهم نظام های سلامت در میزان اتکای آن ها به پزشکان عمومی به عنوان «دروازه بان» دسترسی به تخصصی هاست. نظام های مبتنی بر GP معمولاً گران ترند، اما به سلامت جامعه و عدالت دسترسی کمک می کنند، زیرا می توانند گروه های با وضعیت اجتماعی-اقتصادی پایین تر را با تداوم مراقبت هدف بگیرند. چالش اصلی، هماهنگی میان مراقبت اولیه، بهداشت عمومی، خدمات تخصصی و بیمارستانی است؛ و یکپارچگی لزوماً به همکاری بهتر منجر نمی شود.

بازاندیشی در تشخیص و پزشکی شخصی سازی شده

گسترش تشخیص های نوین باعث شده علاوه بر «بیماران بالفعل»، با «بیماران در انتظار» مواجه شویم؛ افرادی که اطلاعات ژنتیکی یا نشانگرهای زیستی و سبک زندگی خود-پایش شده شان به طور مستمر رصد می شود. این امر مسائل حریم خصوصی داده و نحوه ادغام اطلاعات ژنتیکی در بیمه را مطرح می کند و احتمالاً فشار برای حرکت به سمت بیمه های اجتماعی غیرمبتنی بر ریسک فردی را افزایش می دهد تا از محروم سازی بیمه ای جلوگیری شود. نقش پزشکان نیز ممکن است از صرف دروازه بانی به سمت غربالگری و پایش سلامت گسترش یابد.

۳ نیروی انسانی (Workforce)

بخش سلامت ماهیتی شدیداً خدمات محور دارد و هزینه کارکنان معمولاً بیش از ۶۰ درصد هزینه ارائه دهندگان است. کمبود جهانی کارکنان سلامت مستقیماً تحقق UHC را تهدید می کند. حداقل لازم برای رسیدن به اهداف سلامت ۲۰۳۰ طبق UNSDG، حدود ۴/۴۵ پزشک، پرستار و ماما در هر هزار نفر است. پیش از کووید نیز کمبود جهانی مبتنی بر نیاز حدود ۱۷/۵ میلیون نفر برآورد می شد (۲/۶ میلیون پزشک و ۹ میلیون پرستار). ۹۰ درصد کمبود پرستار در کشورهای کم درآمد و با درآمد متوسط متمرکز است و WHO کمبود ۱۴/۵ میلیون تا ۲۰۳۰ را پیش بینی می کند.

راه حل صرفاً افزایش تعداد نیست؛ باید کیفیت و توزیع مکانی مناسب هم تضمین شود. این کار نیازمند راهبرد بلندمدت نیروی انسانی است که با مدل های برنامه ریزی مهارت محور هدایت شود و هدف آن خودکفایی در تربیت نیرو باشد نه اتکای دائمی به نیروی آموزش دیده

خارجی؛ همچنین باید تحولات فناوری را که می‌تواند کیفیت و بهره‌وری را افزایش دهد لحاظ کند. هماهنگی میان آموزش و تأمین مالی ضروری است؛ چون تربیت پرستار حداقل چهار سال و پزشک پنج تا هشت سال طول می‌کشد که با چرخه‌های سیاسی/بودجه‌ای کوتاه‌مدت ناسازگار است. کشورهای کم‌درآمد علاوه بر این با مهاجرت گسترده نیروها نیز مواجه‌اند. درون کشورها نیز تمرکز نیروها در شهرها و کمبود در روستاها دسترسی همگانی را مختل می‌کند؛ تجربه آموزش در محیط‌های روستایی احتمال ماندگاری نیرو در آن مناطق را افزایش می‌دهد.

۴ ادغام مراقبت بلندمدت (Integration of long-term care)

با سالمندی جمعیت، نیاز به مراقبت بلندمدت رشد کرده است. برنامه‌هایی برای یارانه‌دهی و ادغام خدماتی مانند مراقبت پرستاری، مراقبت شخصی، خدمات حمایتی و خدمات اجتماعی ایجاد شده‌اند. در آمریکا حدود نیمی از افراد پس از ۶۵ سالگی پیش از مرگ به خدمات مراقبت بلندمدت نیاز پیدا می‌کنند و در نبود بیمه، خانواده یا Medicaid هزینه را می‌پردازد. این مسئله در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط نیز با کاهش باروری تشدید می‌شود. در اتحادیه اروپا هزینه عمومی مراقبت بلندمدت از ۱/۶ درصد GDP در ۲۰۱۶ به ۲/۲ درصد در ۲۰۴۰ برآورد شده است و بخش خصوصی نیز به دلیل هزینه‌های بالای پرداخت از جیب سهم بزرگی دارد. به همین دلیل و با توجه به شکست بازار بیمه خصوصی، برخی کشورهای پردرآمد نظام‌های عمومی مراقبت بلندمدت ایجاد کرده‌اند (از جمله هلند از ۱۹۶۸ و سپس کشورهایی مانند آلمان، ژاپن و ...).

مدل‌های ارائه مراقبت بلندمدت از نظام‌های بسیار یکپارچه با اتکای بالا به بخش عمومی تا مدل‌هایی با نقش پررنگ خانواده و نظام عمومی پراکنده و حداقلی متفاوت است. جدایی منابع مالی، ارائه و سازمان‌دهی مراقبت بلندمدت از خدمات سلامت، هماهنگی میان سلامت و مراقبت اجتماعی را دشوار می‌کند و یکی از ریشه‌های اصلی شکست هماهنگی است. یکی از پیامدهای سالمندی و کمبود مراقبت بلندمدت تأمین مالی شده، «اشغال تخت» و استفاده غیرضروری از خدمات بیمارستانی به‌علت نبود گزینه‌های حمایتی جایگزین برای سالمندان است.

۷. نتیجه‌گیری‌ها (Conclusions)

نظام‌های سلامت یکی از تعیین‌کننده‌های سلامت هستند، اما تنها عامل نیستند. نابرابری سلامت، با وجود پیشرفت در همگانی‌سازی خدمات سلامت، همچنان یک چالش بنیادی و پایدار سیاستی باقی مانده است. ناامنی مالی مرتبط با نیازهای درمانی هنوز قابل توجه است و پرداخت از جیب و مراقبت خصوصی سلامت، همچنان نقشی مهم و **پس‌رونده** در تأمین مالی مراقبت‌های سلامت (و خدمات اجتماعی) ایفا می‌کند.

بسیاری از کشورها به جای تعریف یک «بسته مزایای سلامت» محلی و تأمین مالی شده از منابع عمومی که بازتاب‌دهنده نیازهای واقعی جمعیت باشد، صرفاً به بسته‌های مزایا که از بیرون تعیین می‌شوند متکی‌اند؛ مانند فهرست داروهای ضروری سازمان جهانی بهداشت. این کار برای مثال می‌تواند مشکلات ناشی از تجمیع اهداف متعدد اهداکنندگان در کشورهای کم‌درآمد را کاهش دهد، اما به اصلاحات ساختاری و اصلاحات در سطح کل نظام کمک نمی‌کند.

تنظیم‌گری و پایش کیفیت خدمات سلامت، همچنان چالش اصلی بسیاری از کشورهاست. انگیزه‌هایی که از ساختارهای پرداخت ناشی می‌شود، بسیار تعیین‌کننده‌اند. هرچند استفاده از بازپرداخت‌های بیمارستانی با قیمت ثابت و نیز به‌کارگیری نهادهای ارزیابی فناوری سلامت برای اولویت‌گذاری در حال گسترش است، اما تضمین ارائه‌ی باکیفیت همچنان مشکل‌ساز است.

دستیابی به پایداری نیازمند تأمین مالی کافی برای نظام سلامت و سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی است. همچنین مستلزم یکپارچه‌سازی سطوح مختلف مراقبت برای بهبود پیشگیری و مدیریت بیماری‌های مزمن، و گسترش مراقبت بلندمدت است تا از استفاده ناکارآمد از بیمارستان‌ها و سایر خدمات سلامت جلوگیری شود.

۷. درس‌های سیاستی (Policy lessons)

پیشرفت به سوی پوشش همگانی سلامت (UHC) مستلزم ساختن یک نظام سلامت پایدار است که در برابر شوک‌ها **تاب‌آور** باشد، حفاظت مالی در برابر ریسک درمانی ارائه دهد و برای پاسخ‌گویی به نیازهای متغیر جمعیت آماده باشد. ساخت چنین نظامی نیازمند تعهد سیاسی و مالی مستمر از سوی کشورهاست. بهترین مسیرهای «UHC یک نسخه واحد برای همه» نیست؛ بلکه وابسته به زمینه و شرایط هر کشور است و به بافت نهادی، سیاسی و

اقتصادی آن کشور بستگی دارد. بنابراین هر کشور نقطه شروع و مسیر متفاوتی به سوی UHC خواهد داشت. با این حال، سیاست‌گذاران می‌توانند از تجربه کشورهای که این گذار را طی کرده‌اند، چند درس کلیدی بگیرند.

بهبود پایداری نظام سلامت و حفاظت مالی

برای افزایش پایداری و حفاظت مالی، لازم است تأمین مالی عمومی سلامت افزایش یابد و از ترکیبی از روش‌های تأمین مالی **پیش‌رونده** استفاده شود تا پرداخت‌های پس‌رونده‌ی «از جیب» به حداقل برسد.

صرف‌نظر از اندازه بودجه سلامت، پایداری مستلزم بیشینه‌سازی کارایی تخصیصی و بهینه‌سازی ترکیب خدمات از طریق **اولویت‌گذاری صریح** است. این یعنی ایجاد و اتکا به نهادهای ارزیابی فناوری سلامت (HTA) یا نهادهای مشابه، برای تعریف «بسته مزایای سلامت» که هم منعکس‌کننده نیازهای سلامت جمعیت باشد و هم متناسب با منابع در دسترس. همچنین یعنی گسترش استفاده از ارزیابی فناوری سلامت برای استانداردسازی و تنظیم کیفیت مراقبت، و برای تنظیم سرعت و دامنه انتشار فناوری‌ها و داروهای جدید (که معمولاً پرهزینه‌اند).

در نتیجه، بسته مزایا باید با در نظر گرفتن بودجه طراحی شود، اما معمولاً همراه با آن **هزینه کل سلامت** در طول زمان افزایش خواهد یافت. دستیابی و حفظ پایداری مالی همچنین به حکمرانی مؤثر نظام سلامت نیاز دارد؛ به‌ویژه کنترل هزینه‌های ناشی از اتلاف منابع و فساد.

موانع اقتصاد سیاسی

با این حال، پیشرفت ابتدا مستلزم عبور از چند مانع اقتصاد سیاسی است. تعریف یک بسته مزایای تأمین مالی شده از منابع عمومی، اولویت‌گذاری را به مسئله‌ای سیاسی تبدیل می‌کند. برخی افراد ممکن است هرگونه کاهش در دسترسی خود به خدمات را غیرقابل قبول بدانند؛ شرکت‌های دارویی و تولیدکنندگان فناوری پزشکی ممکن است اولویت‌گذاری را مانعی برای دسترسی به بازار تلقی کنند؛ و ارائه‌دهندگان خدمات سلامت ممکن است حکمرانی و نظارت را محدودکننده استقلال حرفه‌ای خود بدانند. همچنین اصول اخلاقی اولویت‌گذاری ممکن است انتقال و توضیح دشواری برای عموم داشته باشد.

این شرایط می‌تواند به شکل‌گیری بیمه خصوصی تکمیلی منجر شود که ترجیحات متفاوت گروه‌های جمعیتی را پوشش می‌دهد. در این صورت، باید تنظیم‌گری منسجم و پایدار تدوین شود تا هرگونه نظام «دو سطحی» همچنان کارا بماند و در عین حال، نابرابری‌ها محدود شود.

نیروی انسانی، یکپارچه‌سازی مراقبت و مراقبت بلندمدت

نظام‌های سلامت باید برنامه‌ریزی نیروی انسانی را در اولویت قرار دهند تا از کمبودها جلوگیری شود و همچنین چرخه‌های بودجه‌ای و چرخه‌های برنامه‌ریزی نیروی انسانی با هم هم‌راستا شوند. علاوه بر آن، باید بهترین روش‌های یکپارچه‌سازی سطوح مختلف مراقبت شناسایی شود و نقش بیماران در انتخاب‌ها تقویت گردد؛ نقشی که احتمالاً با گسترش ابزارهای جدید تشخیصی پررنگ‌تر خواهد شد.

یکپارچگی مراقبت مستلزم گسترش تأمین مالی عمومی مراقبت بلندمدت، کاهش اتکا به مراقبان غیررسمی، و بهبود یکپارچگی میان بخش سلامت و بخش مراقبت اجتماعی است؛ تا ناکارایی‌ها کاهش یابد و از ظرفیت‌هایی مانند تله‌مدیسین بهره‌گیری شود.

در نهایت، ساختار نهادی «بهترین» برای دستیابی به این اهداف در کشورها متفاوت خواهد بود، زیرا ترجیحات اجتماعی و نهادها متفاوت‌اند. هر کشور باید سطح مناسب تمرکزگرایی یا تمرکززدایی را بر اساس مقیاس وظایف و آثار سرریز هر مسئولیت تعیین کند؛ حتی ممکن است در برخی مناطق جهان بخشی از تصمیم‌گیری‌ها ماهیت فراملی پیدا کند (مانند اروپا). همچنین کشورها باید در ارائه خدمات سلامت عمومی، از شبکه ارائه‌دهندگان خصوصی موجود تا حد امکان به‌صورت بهینه استفاده کنند و بهترین توازن میان ارائه‌دهندگان دولتی و خصوصی را متناسب با اهداف پوشش همگانی سلامت خود بیابند.

Part VI

ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGE

فصل ۱۱

اقلیم و محیط زیست: آنچه می دانیم و آنچه باید بدانیم

رابین برگس و تیم دوبرمین

۱. مقدمه

تأثیر انسان بر اقلیم و زیست کره زمین «غیرقابل تردید» است. هر ترکیبی از استدلال‌های اجتماعی، اقتصادی و اخلاقی، ضرورت فاصله‌گیری قاطع از وضعیت موجود را توجیه می‌کند. در این مسیر، **دو گذار هم‌زمان** باید رخ دهد. نخست، گسترش رفاه همراه با بازتنظیم رابطه ما با طبیعت، مستلزم دگرگونی بنیادین در شیوه‌های تأمین انرژی، تولید کالا و مدیریت سرمایه طبیعی است. دوم، کسانی که در معرض آسیب‌اند—که اغلب فقیرترین‌ها هستند—باید برای محافظت از خود، شغل یا محل زندگی‌شان را تغییر دهند یا فناوری‌های جدیدی را به کار گیرند. این گذارها، فارغ از سطح درآمد یا اندازه کشور، برای **همه کشورها** صادق است.

گسترش رفاه در جهانی که با تغییرات اقلیمی روبه‌روست، مستلزم پاسخ به **دو چالش بنیادین** است. نخست، رشد اقتصادی باید آثار مخرب برون‌ریزهای زیست‌محیطی را به‌درستی در محاسبات خود لحاظ کند. دوم، جوامع باید **تاب‌آوری** بسازند و خود را با تغییرات اقلیمی که هم‌اکنون نیز جریان دارد، سازگار کنند. در این فصل، شواهد موجود درباره چگونگی پیشبرد این دو گذار ضروری توسط کشورها را مرور می‌کنیم. در عین حال، **عدالت اقلیمی** نیز اهمیت دارد؛ زیرا کشورها یا افرادی که بیشترین آسیب‌پذیری را در برابر تغییرات اقلیمی و افول محیط‌زیست دارند، معمولاً کمترین سهم را در ایجاد این بحران داشته‌اند.

استدلال ما این است که **نوآوری** مسیر عبور از این چالش‌هاست. نوآوری‌های فناورانه و نهادی می‌توانند بر بده‌بستان‌هایی غلبه کنند که کنش سیاسی در حوزه محیط‌زیست را دشوار می‌سازد. با وجود آنکه دانسته‌های ما قابل توجه است، اما ابهام‌ها نیز بسیاری دارند. از این رو، نشان می‌دهیم پژوهشگران چگونه می‌توانند با پر کردن خلأهای دانشی، از سیاست‌گذاران حمایت کنند و دستورکار پژوهشی تازه‌ای برای **رشد پایدار** شکل دهند.

اگر شیوه گسترش فعالیت اقتصادی تغییر نکند، اقدامات ما هرچه بیشتر پیامدهای زیان‌بار—آن هم به‌گونه‌هایی که تازه در حال شناخت آن‌ها هستیم—به‌دنبال خواهد داشت. بنابراین،

رشد پایدار— که آن را مسیری می‌دانیم که بیشترین دستاوردهای ممکن در رفاه انسانی را پس از لحاظ کردن صحیح آثار مخرب برون‌ریزهای زیست‌محیطی فراهم می‌کند—اهمیتی محوری دارد. این امر به‌ویژه برای کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط که میزبان اکثریت فقیران جهان و در عین حال آسیب‌پذیرترین‌ها در برابر تغییرات اقلیمی‌اند، حیاتی است. رشد اقتصادی در این کشورها همچنان یک ضرورت سیاسی و اخلاقی است؛ اما تغییرات اقلیمی و تخریب محیط‌زیست می‌تواند رشد آینده را کند کرده و امکانات حیاتی را تهدید کند و بدین‌سان، ظرفیت بهبود رفاه انسانی را به‌شدت کاهش دهد. برای تحقق وعده ارتقای چشمگیر استانداردهای زندگی در سراسر جهان، باید به این برون‌ریزها رسیدگی شود.

رشد پایدار مستلزم **دگرگونی‌های سراسری سیستمی** در شیوه‌های تأمین انرژی، تولید کالا و مدیریت سرمایه طبیعی است (شکل ۱۴.۱). جزء محوری این تغییر، گذار به منابع پاک انرژی برای تولید برق—مانند خورشیدی و بادی—است. همچنین باید سهم بیشتری از انرژی مصرفی یا تولیدی به برق اختصاص یابد؛ برقی که خود از منابع پاک تأمین می‌شود. تولید صنعتی، هم به‌سبب انرژی‌بری بالا و هم به‌دلیل مواد و نهادهای به‌کاررفته در فرایندها، گازهای گلخانه‌ای منتشر می‌کند؛ بنابراین بنگاه‌ها ناگزیرند به نهادهای و فرایندهای تولید پاک‌تر روی آورند. در نهایت، لازم است با محدودسازی انتشارها در کشاورزی و کاهش فشار بر زمین و سایر بوم‌سازگان‌ها در مسیر رشد، **سرمایه طبیعی** را حفظ و احیا کنیم—امری که برای کشورهای کم‌درآمد در حال توسعه سریع، اهمیتی دوچندان دارد.

چالش بنیادین، از دید ما، این است که بسیاری از راه‌حل‌های استاندارد اقتصادی برای مهار برون‌ریزهای زیست‌محیطی—مانند مالیات کربن، سهمیه‌های انتشار یا ممنوعیت جنگل‌زدایی—با **مقاومت سیاسی گسترده** مواجه‌اند. این سیاست‌ها معمولاً گروه‌های بازنده مشخصی ایجاد می‌کنند که می‌توانند سازمان‌دهی شده و با لابی مؤثر، اجرای آن‌ها را مسدود کنند. افزون بر این، چنین سیاست‌هایی غالباً به‌عنوان مانع رشد اقتصادی یا ناعادلانه در پرتو انتشارهای تاریخی تلقی می‌شوند. هیچ دولتی از دستورکاری ضد رشد حمایت نخواهد کرد. همچنین برای آسیب‌پذیرترین کشورها—که غالباً کم‌توسعه‌یافته‌اند—ممکن است ضرورت سازگاری بر اهداف کاهش برون‌ریزها تقدم یابد.

ما استدلال می‌کنیم که **نوآوری—چه فناورانه و چه نهادی—می‌تواند این بن‌بست را بشکند؛** زیرا نوآوری می‌تواند به‌بهستان‌هایی را که اقدام سیاسی زیست‌محیطی را دشوار می‌سازد، تلطیف کند. نمونه روشن آن، توسعه اخیر انرژی خورشیدی ارزان است که رشد کم‌انتشار را نه تنها ممکن، بلکه از نظر مالی نیز جذاب می‌کند. البته نوآوری همه تنش‌های

میان رشد و حفاظت محیط‌زیست را حل نخواهد کرد و برخی بده‌بستان‌های دشوار پابرجا می‌مانند. برای این موارد، دولت‌ها باید راه‌های مؤثری برای پاسخ‌گویی به برون‌ریزهای زیست‌محیطی بیابند.

چارچوب یکپارچه سیاست‌گذاری سبز

(اقلیم، CBAM و مدیریت کربن – رویکرد اجرایی)

(۱) مسئله سیاستی (Policy Problem)

- رشد اقتصادی بدون حساب‌کردن برون‌ریزهای زیست‌محیطی دیگر پایدار نیست.
 - CBAM اتحادیه اروپا قیمت کربن نهفته در کالاها را به مرز منتقل می‌کند؛ اگر مدیریت نشود:
 - صادرات تضعیف می‌شود،
 - هزینه تمام‌شده افزایش می‌یابد،
 - مزیت رقابتی از دست می‌رود.
 - کشورها و بنگاه‌ها باید هم‌زمان کاهش انتشار و تاب‌آوری را پیش ببرند.
- منطق اجماع لندن: نوآوری فناورانه و نهادی راه عبور از تعارض رشد-محیط‌زیست است.

(۲) CBAM به مثابه ابزار سیاست صنعتی سبز

CBAM فقط «مالیات مرزی» نیست؛ یک سیگنال سیاستی است که می‌گوید:

- کربن باید اندازه‌گیری، گزارش و راستی‌آزمایی (MRV) شود،
- زنجیره تأمین باید کم‌کربن شود،
- نوآوری و سرمایه‌گذاری سبز اقتصادی شده است.

پیامد سیاستی:

- گذار از «انطباق حداقلی» → «بازطراحی مدل کسب‌وکار».

(۳) معماری مدیریت کربن (در سطح بنگاه و کشور)

الف) لایه داده و استاندارد

- استقرار MRV مطابق:

- ISO 14064 / 14067
- GHG Protocol
- قالب‌های گزارش‌دهی CBAM
- تفکیک انتشار:
 - Scope 1 مستقیم
 - Scope 2 برق
 - Scope 3 زنجیره تأمین

ب) لایه تصمیم‌مدیریتی

- محاسبه شدت کربن محصول ($\text{kgCO}_2\text{e} / \text{unit}$)
- مقایسه با:
 - پنج‌مارک اروپایی
 - آستانه‌های CBAM
- شناسایی «نقاط داغ/حساس/کلیدی کربنی» (Hotspots)

ج) لایه اقدام (Abatement & Adaptation)

- کاهش انتشار: (Mitigation)
 - بهینه‌سازی انرژی
 - برق پاک (خورشیدی، خرید برق سبز)
 - تغییر مواد اولیه و فرایند
- سازگاری: (Adaptation)
 - تاب‌آوری زنجیره تأمین
 - مدیریت ریسک اقلیمی (آب، گرما، گردوغبار)

۴) سیاست‌های کلیدی پیشنهادی (در ۳ سطح)

سطح ملی (دولت و نهادهای تنظیم‌گر)

۱. چارچوب ملی مدیریت کربن (Carbon Governance)
۲. پایگاه داده شدت کربن صنایع صادراتی
۳. هم‌ترازی سیاست صنعتی با CBAM
۴. مشوق‌های مالیاتی و اعتباری برای:
 - سرمایه‌گذاری کم‌کربن

○ نوسازی صنعتی سبز

۵. دیپلماسی اقلیمی و تجاری (Climate Trade Diplomacy)

سطح بخشی (صنایع انرژی بر)

- فولاد، سیمان، آلومینیوم، کاشی و سرامیک، پتروشیمی
- ۱. نقشه راه کاهش کربن بخشی (Sectoral Roadmap)
- ۲. استاندارد شدت کربن محصول
- ۳. کنسرسیوم‌های نوآوری سبز
- ۴. آماده‌سازی برای بازارهای کربن آینده

سطح بنگاه (مدیریت اجرایی)

- ۱. کربن به عنوان KPI مدیریتی
- ۲. یکپارچه‌سازی کربن در:
 - قیمت تمام‌شده
 - سرمایه‌گذاری
 - استراتژی صادرات
- ۳. گزارش‌دهی دو زبانه:
 - زبان مدیریتی (تصمیم)
 - زبان اقتصادی/بازاری (CBAM) ، (ESG)

۵ چرا این رویکرد «اجماع لندن» است؟

مطابق فصل ۱۴:

- تکیه صرف بر مالیات و ممنوعیت → مقاومت سیاسی نیست
- نوآوری + سیاست صنعتی سبز → کاهش تعارض رشد-محیط‌زیست
- انتقال از «هزینه اقلیمی» به «مزیت رقابتی سبز»

۶ خروجی‌های عملی برای ایران و بنگاه‌ها

- کاهش ریسک CBAM
- حفظ و ارتقای صادرات به اروپا
- دسترسی به تأمین مالی سبز



- آمادگی برای بازارهای کربن آینده
- ترجمه محیط زیست به زبان اقتصاد و مدیریت

راهنمای اجرایی CBAM برای بنگاه‌های ایرانی

(از تهدید مرزی تا مزیت رقابتی سبز)

۱) CBAM چیست و چرا برای بنگاه ایرانی حیاتی است؟

CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) سازوکار اتحادیه اروپا برای

قیمت‌گذاری کربن نهفته در کالاهای وارداتی است.

صنایع هدف (مرحله اول):

- فولاد و آهن
- سیمان
- آلومینیوم
- کودها
- برق
- هیدروژن

(و به تدریج سایر صنایع انرژی‌بر)

پیام مستقیم برای بنگاه ایرانی:

- ❌ «اگر کربن محصولت را ندانی → بازار اروپا را از دست می‌دهی»
- ✅ «اگر کربن را مدیریت کنی → حتی بدون یارانه، رقابت‌پذیر می‌شوی»

۲) جدول زمانی CBAM (آنچه مدیر باید بداند)

فاز انتقالی (اکنون تا پایان ۲۰۲۵)

- پرداختی وجود ندارد
- اما:

- گزارش‌دهی کربن اجباری است
- داده‌های غلط = ریسک جریمه و حذف از زنجیره تأمین

فاز اجرایی کامل (از ۲۰۲۶)

- پرداخت هزینه کربن بر اساس:
- شدت انتشار محصول

○ قیمت ETS اروپا

- هر کیلو $\rightarrow$ CO₂ هزینه واقعی روی فاکتور صادرات

۳) نقشه راه اجرایی CBAM در ۶ گام

گام ۱: تشخیص مشمولیت (Screening)

- ✓ آیا محصول شما به EU صادر می شود؟
- ✓ آیا محصول در فهرست CBAM است؟
- ✓ آیا شما صادر کننده مستقیم یا تأمین کننده زنجیره EU هستید؟
- اگر پاسخ یکی «بله» است $\rightarrow$ باید وارد CBAM شوید.

گام ۲: استقرار سیستم MRV (اندازه گیری، گزارش، راستی آزمایی)
استانداردهای مورد قبول:

- GHG Protocol
- ISO 14064-1 (سازمانی)
- ISO 14067 (ردپای کربن محصول)

داده های کلیدی مورد نیاز:

- مصرف سوخت (گاز، گازوئیل، مازوت)
- مصرف برق (با ضریب انتشار)
- مواد اولیه (کلینکر، بیل، آلومینا و...)
- تولید واقعی (تن/مترمربع/...)

خروجی این گام:

شدت کربن محصول $\text{kgCO}_2\text{e} / \text{unit}$

گام ۳: محاسبه شدت کربن محصول (Product Carbon Intensity)

مثال:

- کاشی: $\text{kgCO}_2\text{e} / \text{m}^2$
- فولاد: $\text{tCO}_2\text{e} / \text{t steel}$
- سیمان: $\text{tCO}_2\text{e} / \text{t cement}$

نکته حیاتی:

- (penalty-heavy) از داده‌های پیش‌فرض EU → اگر داده واقعی نداشته باشید استفاده می‌کند (heavy).

گام ۴: گزارش‌دهی (CBAM Reporting)

ویژگی گزارش: CBAM

- قالب رسمی اتحادیه اروپا
- گزارش فصلی
- مبتنی بر داده واقعی تولید

زبان گزارش:

- اقتصادی-حقوقی (برای EU)
- نه زیست‌محیطی ترژیینی

گام ۵: تحلیل هزینه-فایده (Carbon Cost Analysis)

مدیر باید بداند:

- هر ۱۰٪ کاهش شدت کربن =
 - X یورو صرفه‌جویی در CBAM
 - افزایش حاشیه سود صادرات

ابزار تصمیم:

- مقایسه:
 - هزینه سرمایه‌گذاری سبز
 - در برابر هزینه پرداخت CBAM
- اغلب: «کاهش کربن ارزان‌تر از پرداخت CBAM است»

گام ۶: برنامه کاهش کربن (Abatement Plan)

گزینه‌های رایج و عملی در ایران:

- بهینه‌سازی مصرف انرژی
- بازیافت حرارت
- تغییر سوخت

• برق خورشیدی (On-site / PPA)

• بهبود فرمول مواد اولیه

• کاهش ضایعات تولید

هدف:

• کاهش شدت کربن، نه الزاماً صفر کردن آن

۴) ساختار سازمانی پیشنهادی در بنگاه

حداقل تیم: CBAM

• مدیر پروژه CBAM (ترجیحاً مالی/استراتژیک)

• نماینده تولید

• نماینده انرژی

• پشتیبان داده و گزارش

CBAM پروژه محیط‌زیستی نیست؛ پروژه مالی-استراتژیک است.

۵) اشتباهات مرگبار بنگاه‌ها

✗ صبر کردن تا ۲۰۲۶

✗ استفاده از داده تخمینی

✗ سپردن کار فقط به HSE

✗ نگاه تزیینی ESG

✗ نداشتن زبان مشترک با خریدار اروپایی

۶) مزیت رقابتی بنگاه‌های پیشرو

بنگاهی که امروز CBAM را اجرا کند:

• تأمین‌کننده ترجیحی EU می‌شود

• قدرت چانه‌زنی قیمت می‌گیرد

• به تأمین مالی سبز دسترسی پیدا می‌کند

• آماده بازار کربن آینده است.

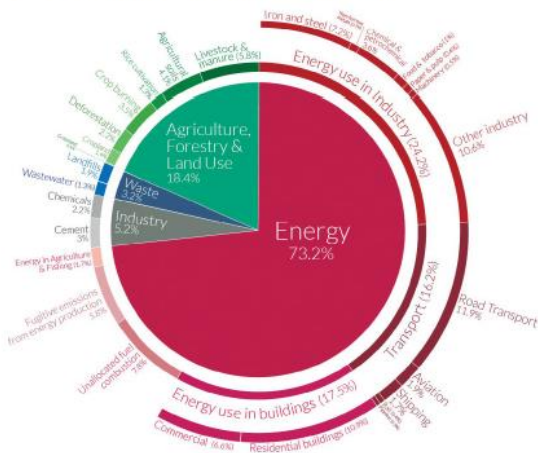
۷) جمع‌بندی مدیریتی (One-page takeaway)

CBAM = ترجمه محیط‌زیست به زبان اقتصاد

CBAM = آزمون بلوغ مدیریتی بنگاه

CBAM = تهدید کوتاه‌مدت / مزیت بلندمدت

Figure 14.1: Global greenhouse emissions by sector



Source: Hannah Ritchie (2020)2 'Sector by sector: where do global greenhouse gas emissions come from?' Our World in Data. Reproduced under CC-BY licence.
Notes: Global greenhouse gas emissions are shown for the year 2016, when they were 49.4 billion tonnes CO₂eq.

در این فصل، ما شواهد موجود را درباره چگونگی انجام دو گذار ضروری توسط کشورها مرور می‌کنیم:

گسترش پایدار سطح زندگی در کنار سازگاری با جهانی که تحت تأثیر تغییرات اقلیمی قرار دارد. تحقق این هدف مستلزم نوآوری‌های فناورانه و نهادی است که:

۱. امکان استفاده از انرژی پاک را فراهم کنند؛
۲. رشد پاک را تقویت نمایند؛
۳. به حفظ و احیای سرمایه طبیعی کمک کنند؛
۴. و سازگاری عادلانه با جهانی در حال گرم‌شدن را تسهیل نمایند.

گسترده‌گی این موضوعات به‌طور طبیعی به حذف برخی مباحث منجر می‌شود؛ از این رو ما بر مسائلی تمرکز می‌کنیم که به نظرمان از اهمیت جهانی برخوردارند. در چارچوب این مسائل، توجه ویژه‌ای به اقتصادهای در حال توسعه امروز داریم؛ هم از منظر عدالت اقلیمی و هم به این دلیل که این کشورها در آینده بزرگ‌ترین محرک رشد انتشار گازهای گلخانه‌ای خواهند بود.

یکی از مضامین محوری این فصل آن است که با وجود دانسته‌های فراوان، ابهامات مهمی همچنان باقی است. در هر بخش مشخص می‌کنیم که پژوهشگران چگونه می‌توانند با تولید شواهد جدید، از سیاست‌گذاران حمایت کنند. ما ادعای جامع بودن نداریم، اما در مجموع، این خلأهای دانشی می‌توانند دستورکار پژوهشی جدیدی برای درک شکست‌های بازار کلیدی که مانع نوآوری برای رشد پایدار می‌شوند، شکل دهند.

شکل ۱۴.۱: انتشار جهانی گازهای گلخانه‌ای به تفکیک بخش‌ها

منبع: هانا ریچی (۲۰۲۰)، «بخش به بخش: انتشار گازهای گلخانه‌ای جهان از کجا می‌آید؟».

(Our World in Data بازنشر تحت مجوز CC-BY)

یادداشت: انتشار جهانی گازهای گلخانه‌ای مربوط به سال ۲۰۱۶ نشان داده شده که معادل 49.4 میلیارد تن CO_2e بوده است.

۱۱. انرژی پاک

مصرف انرژی – چه برای مصرف نهایی، چه تولید و چه حمل‌ونقل – بزرگ‌ترین منبع برون‌ریزهای زیست‌محیطی است. دو واقعیت چارچوب بحث پیش‌رو را شکل می‌دهد:

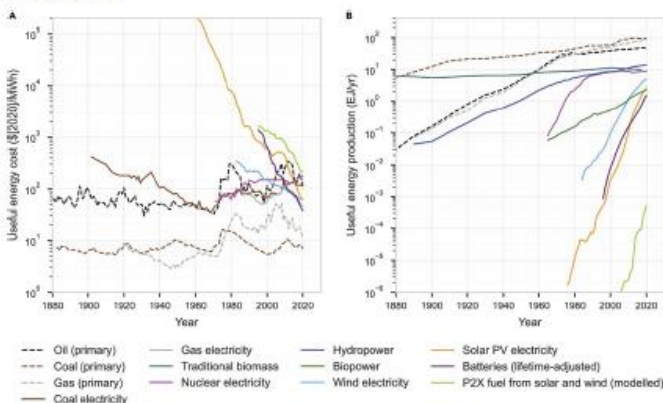
۱. تقاضای انرژی، به‌ویژه در اقتصادهای نوظهور، به‌طور تهاجمی افزایش خواهد یافت؛

۲. این انرژی باید به‌صورت پاک تولید شود تا برون‌ریزهای زیست‌محیطی به حداقل برسد.

برق نقش فزاینده‌ای در سبد انرژی اولیه جهان ایفا خواهد کرد و از این رو کانون اصلی توجه است.

1. What we know

Figure 14.2: Historical costs and production of key energy supply technologies



Source: Figure 1 in Way et al. (2022),³ reproduced under a CC-BY licence.

۱- آنچه می‌دانیم

تقاضای انرژی در آینده تنها افزایش خواهد یافت. هرچند بهبود بهره‌وری انرژی می‌تواند این رشد را تا حدی تعدیل کند، اما رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه بدون گسترش قابل توجه مصرف انرژی امکان‌پذیر نیست. مصرف سرانه انرژی در کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط تنها 15% کشورهای پردرآمد است. دسترسی محدود به انرژی با کیفیت هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی بزرگی دارد؛ از جمله کاهش اشتغال، ورود بنگاه‌ها و پیامدهای منفی برای توسعه انسانی، به‌ویژه در بلندمدت. بنابراین، گسترش مصرف انرژی برای کشورهای در حال توسعه اولویتی درجه اول است.

در سال ۲۰۲۱، 71% برق جهان از سوخت‌های فسیلی (نفت، زغال‌سنگ و گاز) تولید شد. اگر این سهم ثابت بماند، هر افزایش بزرگی در مصرف انرژی به برون‌ریزهای زیست‌محیطی قابل توجهی منجر خواهد شد. با این حال، نوآوری در فناوری‌های انرژی پاک طی سال‌های اخیر، ماهیت این بده‌بستان را به‌طور بنیادین تغییر داده است. هزینه فناوری‌های کلیدی سبز با افزایش مقیاس استفاده از آن‌ها، مطابق قانون رایت، به‌صورت

نمایی کاهش یافته است. با در نظر گرفتن کل هزینه‌های سیستمی، انرژی‌های تجدیدپذیر مانند خورشیدی و بادی اکنون **ارزان‌ترین منابع برق در تاریخ** محسوب می‌شوند. این امر از نظر نظری امکان تولید برق کم‌انتشار در مقیاس بزرگ را فراهم کرده و در صورت لحاظ کردن کاهش هزینه‌ها، به صرفه‌جویی‌های خالص قابل توجهی می‌انجامد. سرعت گذار به این فناوری‌ها تعیین خواهد کرد که آیا می‌توانیم انتشارها را به موقع کاهش دهیم یا خیر. با وجود پیشرفت‌های مهم، مسیر کلی نوآوری هنوز بهینه نیست. قیمت‌های بالاتر انرژی با نوآوری بیشتر در بهره‌وری انرژی همراه بوده‌اند. نقش غالب سوخت‌های فسیلی و قیمت‌گذاری ناچیز برون‌ریزهای منفی آن‌ها، نوآوری را به زیان انرژی پاک منحرف می‌کند. برای مثال، پیشرفت‌های مهندسی در استخراج گاز شیل اگرچه در کوتاه‌مدت استفاده از زغال‌سنگ را کاهش داد، اما احتمالاً سرعت و جهت نوآوری سبز را کند کرده است. این انحراف‌های نوآوری از نظر کمی **معنادار** هستند.

در بلندمدت، گذار انرژی مستلزم **برقی‌سازی تقریباً همه فعالیت‌های مبتنی بر احتراق** است – از چوب برای پخت‌وپز گرفته تا سوخت خودروها و زغال‌سنگ برای دیگ‌های بخار – و تولید این برق باید پاک باشد. در این مسیر، بهبود بهره‌وری انرژی (مانند اجاق‌های کارا تر یا روشنایی LED) می‌تواند نقش مهمی در کاهش بده‌بستان میان رشد و انتشار ایفا کند. حتی برای فعالیت‌هایی که لزوماً به برق نیاز ندارند، فناوری‌های جدید امکان مصرف بیشتر با آلودگی کمتر را فراهم کرده‌اند. برای نمونه، سوخت‌های پاک برای پخت‌وپز و گرمایش کیفیت هوای داخل خانه را بهبود داده، مرگ‌ومیر و بیماری را کاهش می‌دهند و از جنگل‌زدایی جلوگیری می‌کنند.

با این حال، مجموعه‌ای از محدودیت‌ها انتشار انرژی پاک را کند می‌کند، از جمله:

۱. انگیزه‌های ضعیف ناشی از قیمت‌گذاری نادرست؛
 ۲. کمبود اطلاعات؛
 ۳. ریسک‌های پذیرش و هزینه بالای سرمایه؛
 ۴. کمبود نیروی کار آموزش‌دیده؛
 ۵. ضعف زیرساخت؛
 ۶. و موانع حقوقی و مقرراتی (مانند تملک زمین و صدور مجوز).
- ضعف زیرساخت انتقال و مسئله ناپیوستگی تولید، به‌ویژه با افزایش سهم تجدیدپذیرها، مانع جدی است. حل این چالش‌ها مستلزم سرمایه‌گذاری گسترده در توسعه شبکه، بهبود مدیریت

شبکه و ایجاد مشوق‌های مناسب برای توزیع به‌موقع برق است. با کاهش قیمت باتری‌ها، ذخیره‌سازی شبکه‌ای نیز اهمیت بیشتری خواهد یافت.

از سوی دیگر، انرژی پاک اغلب در مناطق کم‌جمعیت (مانند بیابان‌ها یا سواحل فراساحلی) تولید می‌شود که با مراکز مصرف هم‌پوشانی ندارند و این امر ازدحام شبکه انتقال را تشدید می‌کند. بنابراین، توسعه ظرفیت و گستره شبکه انتقال برای بهره‌برداری از نوآوری‌های انرژی پاک ضروری است.

خوشبختانه، سیاست‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها می‌توانند این موانع را کاهش دهند. در صورت مشارکت بخش خصوصی، بازده اقتصادی شفاف برای توسعه ظرفیت انرژی پاک لازم است؛ از طریق یارانه‌های راه‌اندازی، حمایت از زیرساخت و **تعرفه‌های تضمینی خرید**. این ابزارها در آلمان و چین نقش کلیدی ایفا کردند. دولت‌ها همچنین نقشی اساسی در آموزش نیروی کار با مهارت‌های تخصصی مرتبط با انرژی پاک دارند. تجربه کشورهایی مانند شیلی نشان می‌دهد که توسعه زیرساخت انتقال می‌تواند ورود بخش خصوصی به تولید انرژی‌های تجدیدپذیر را تسریع کند.

در بسیاری از کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط، بازارهای واقعی برق وجود ندارد و تکیه بر قراردادهای بلندمدت غیررقابتی می‌تواند مانع ورود فناوری‌های ارزان‌تر و پاک‌تر شود. حرکت به‌سوی بازارهای عمده‌فروشی برق، که در آن نیروگاه‌ها به‌طور مستمر رقابت می‌کنند، امکان جایگزینی فناوری‌های قدیمی با نوین را افزایش می‌دهد.

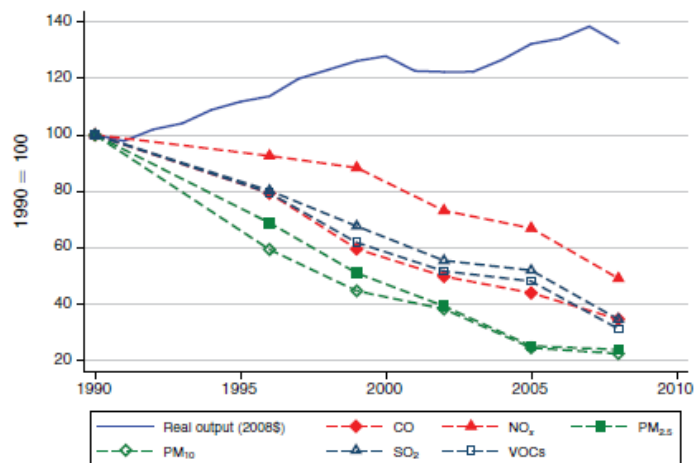
در نهایت، تخصیص انرژی در بسیاری از کشورها ناکاراست. یارانه‌های گسترده، عدم پرداخت و سرقت انرژی، قیمت‌ها را بسیار پایین‌تر از هزینه واقعی نگه می‌دارد و سرمایه‌گذاری در زیرساخت را غیرممکن می‌سازد. اصلاح قیمت‌ها، حمایت هدفمند از خانوارهای فقیر و تنظیم‌گری مستقل برای جلوگیری از سوءاستفاده، برای بهره‌برداری کامل از مزایای خصوصی‌سازی ضروری است.

III. Clean growth

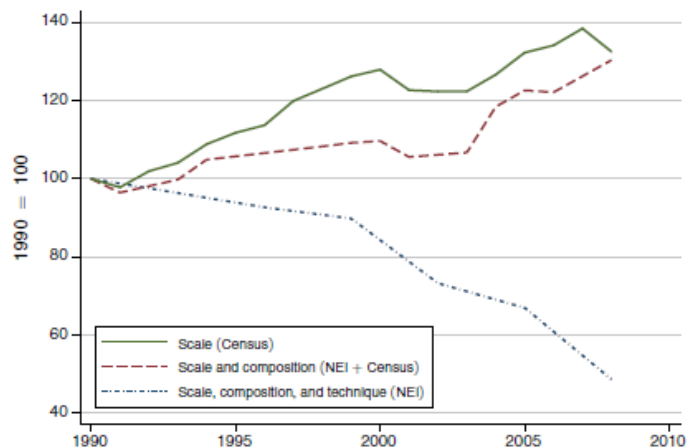
1. What we know

Figure 14.3: The decline of externalities from manufacturing production in the United States

a) Trends in manufacturing pollution emissions and real output



b) Nitrogen oxides emissions from manufacturing



Source: Figures 1 and 3 in Shapiro and Walker (2018).³¹ Copyright American Economic Association; reproduced with permission of the American Economic Review.

۲- آنچه باید بدانیم

پرسش اصلی این است که چگونه می‌توان تولید را پاک‌تر کرد، بدون آنکه عملکرد اقتصادی آسیب ببیند. پاسخ به این پرسش به شواهد بیشتری دست‌کم در سه حوزه سیاستی مکمل نیاز دارد:

۱) ترویج نوآوری سبز در بنگاه‌ها؛

۲) سیاست‌های مهارتی و تطبیق (matching) نیروی کار با تشدید تغییر اقلیم و در جریان گذار سبز؛

۳) سیاست تجاری برای بیشینه‌سازی منافع ناشی از «مزیت نسبی سبز».

نوآوری سبز

در زمینه نوآوری سبز، یک پرسش بنیادین این است که آیا مالیات کربن (یا سیاست‌های مشابه آن) از نظر سیاسی قابل اجرا هست یا نه—به‌ویژه اگر به رشد آسیب بزند، پیامدهای توزیعی منفی داشته باشد، یا از منظر انتشارهای تاریخی «ناعدالانه» تلقی شود. پرسش مرتبط دیگر این است که آیا یارانه‌های نوآوری باید به بخش‌ها یا فناوری‌های مشخصی هدف‌گیری شوند (حتی درون حوزه‌های سبز)، به‌خصوص زمانی که سرریزهای دانشی یا فناوری وجود دارد. در نهایت، همچنان مهم است که بررسی شود سیاست‌ها در جهانی پویا چگونه باید تغییر کنند؛ جهانی که در آن مزیت پیشگامی اهمیت دارد (مثلاً «برنده شدن در مسابقه سبز») یا برای یک صنعت تاریخ پایان روشن تعیین می‌شود (مثلاً «خالص صفر تا ۲۰۵۰»). درک اینکه چنین سیاست‌هایی چگونه باید طراحی یا به گونه‌ای قابل‌پذیرش به جامعه منتقل شوند، حوزه‌ای کلیدی برای تولید شواهد بیشتر است.

همچنین به شواهد بیشتری درباره «مواد لازم» برای موفقیت سیاست صنعتی نیاز داریم. برای نمونه، چین برای حمایت از بخش خورشیدی خود یارانه‌های تقاضای محلی ارائه کرد، اما این یارانه‌ها نسبت به یارانه‌های تولید و نوآوری اثرگذاری کمتری داشتند. هند نیز برای تقویت تقاضا برای بنگاه‌های داخلی در زنجیره ارزش انرژی خورشیدی، الزامات محتوای داخلی وضع کرد؛ اما این سیاست به دلیل طراحی معیوب نتوانست رشد داخلی این بخش را روشن کند. هر دو ناکامی نیازمند توضیح‌اند.

مهارت‌ها، آموزش و تطبیق نیروی کار

روشن نیست اقتصادها تا چه اندازه از نظر مهارت‌های لازم برای پذیرش نوآوری‌های سبز در تولید دچار کمبود هستند. اگر کمبود مهارت افراد را در مشاغل نگه دارد که به محیط زیست آسیب می‌زنند، برنامه‌های مهارتی می‌توانند اثرات مثبت زیست‌محیطی نیز داشته باشند. افزون بر مهارت‌های مرتبط با بخش‌های کاهنده انتشار، باید بیشتر به نقش آموزش و سایر برنامه‌های مهارتی در ایجاد فرصت‌های سازگاری و تاب‌آوری فکر کرد؛ برای مثال فراهم کردن مهارت‌هایی که فرصت‌های بیشتری برای اشتغال غیرکشاورزی ایجاد می‌کنند.

به‌طور کلی‌تر، با تشدید تغییر اقلیم ممکن است ناهمخوانی رو به رشدی میان عرضه سرمایه انسانی واردشونده به بازار کار محلی و تقاضای آن شکل بگیرد. اگر به این عدم‌تطابق رسیدگی نشود، می‌تواند توانایی افراد را برای یافتن فرصت‌های مناسب محدود کند.

در واقع، جست‌وجوی شغل و تطبیق نیروی کار حوزه‌ای است که مداخله سیاستی می‌تواند در آن مفید باشد. بنگاه‌ها—به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه—برای استخدام نیروی مورد نیاز خود با اصطکاک‌های جدی جست‌وجو روبه‌رو هستند. این موضوع زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که انتظار داشته باشیم به دلیل تغییر اقلیم و گذار سبز، جابجایی گسترده نیروی کار میان مشاغل، بخش‌ها و مکان‌ها رخ دهد. توان یک منطقه یا یک بخش برای جذب نیروی کار اضافی در ارزیابی فرصت‌های سازگاری محلی و درک بهتر اثرات رفاهی سیاست‌های محدودکننده برون‌ریزهای زیست‌محیطی نقش تعیین‌کننده دارد.

نشت کربن، همکاری بین‌المللی و سیاست تجاری

در نهایت، به شواهد بیشتری درباره میزان و راهکارهای کاهش نشت کربن نیاز داریم؛ پدیده‌ای که ممکن است با اجرای سیاست‌های سخت‌گیرانه‌تر کاهش انتشار رخ دهد. فراتر از جلوگیری از نشت، همکاری بین‌المللی می‌تواند کاهش انتشار را حتی کاراتر کند: از آنجا که کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط فرصت‌های بسیار کم‌هزینه و مقرون‌به‌صرفه برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای دارند، تأمین مالی پروژه‌های اقلیمی در این کشورها می‌تواند تلاش‌های کاهش انتشار را با سطح فعلی هزینه‌ها شتاب دهد. پژوهش بیشتر درباره چگونگی سازمان‌دهی و طراحی مؤثر این همکاری‌ها—و نیز درباره اینکه پروژه‌های کاهش انتشار چگونه می‌توانند توسعه را تقویت کنند—به‌طور فوری ضروری است.

در حوزه سیاست تجاری، کشورهای در حال توسعه ناچار خواهند بود خود را با تغییرات سیاست تجاری در اقتصادهای ثروتمند سازگار کنند؛ به‌ویژه از طریق سازوکارهایی مانند **تعدیل کربن در مرز**. اتحادیه اروپا اخیراً طرحی برای یک سازوکار منطقه‌ای «تعدیل کربن مرزی» توسعه داده است که بر اساس آن واردکنندگانی که از کشورهایی با قیمت‌گذاری کربن معادل وارد می‌کنند، باید **اعتبار/گواهی کربن** خریداری کنند تا هزینه کربن کالاهای واردشده را پوشش دهند. درک پیامدهای کامل سیاست‌های تعدیل کربن مرزی بر کشورهای در حال توسعه، یک حوزه پژوهشی با **اهمیت درجه اول** است.

۷. سرمایه طبیعی

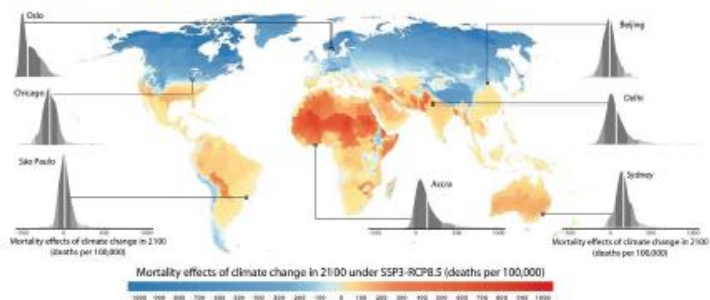
۱. آنچه می‌دانیم

سرمایه طبیعی برای تداوم توسعه اقتصادی حیاتی است. به کرکس‌ها توجه کنید: به‌عنوان یک گونه کلیدی در هند، فروپاشی جمعیت آن‌ها به افزایش بیماری‌های منتقله از آب انجامید و اثرات مرگومیر آن در همان مرتبه بزرگی اثراتی است که انتظار می‌رود تا پایان قرن بر اثر گرمای مازاد رخ دهد. اجازه دادن به فروپاشی ذخایر سرمایه طبیعی—چنان‌که در دهه‌های اخیر رخ داده—ما را در معرض مجموعه‌ای از ریسک‌ها قرار می‌دهد که تازه در آغاز فهم آن‌ها هستیم.

این فروپاشی در چندین بُعد هم‌زمان در حال وقوع است. ما شاهد **ششمین انقراض بزرگ تاریخی گونه‌ها** روی زمین هستیم. پوشش جهانی مرجان‌های زنده از اواسط قرن بیستم تاکنون بیش از نصف کاهش یافته و به‌شدت خدماتی را که به جامعه ارائه می‌کنند—مانند تأمین غذا و حفاظت ساحلی—تضعیف کرده است. کاهش کیفیت خاک، منابع آب و اکوسیستم‌های جنگلی به‌خوبی مستند شده است. **جنگل‌زدایی** همچنان با شتابی نگران‌کننده ادامه دارد: از دست رفتن جنگل‌های نیمه‌گرمسیری در قرن بیست‌ویکم دو برابر شده و نرخ کاهش پوشش جنگلی جهانی در همه مناطق (به‌جز برزیل) بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۲ افزایش یافته است.

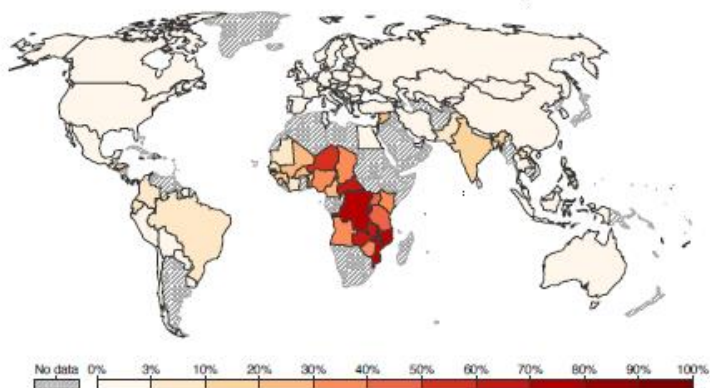
پیشرفت‌های فناوری‌های پایش، وضوح و دقت بیشتری درباره مقیاس از دست رفتن سرمایه طبیعی فراهم کرده‌اند. محصولات **سنجش‌ازدور** اکنون می‌توانند تغییرات کاربری زمین را در سطوح بسیار خرد شناسایی کنند. از این روش‌ها برای ارزیابی استفاده از آتش در پاک‌سازی اراضی و برون‌ریزهای منفی مرتبط با آن در اندونزی بهره گرفته شده است.

Figure 14.5: Mortality effects of climate change



Source: Figure IV in Carleton et al. (2022); © The Author(s) 2022. Reproduced with permission from the Oxford University Press.

Figure 14.6: Percentage of individuals living below \$2.15 a day, 2023



Source: Hasell et al. (2022), reproduced under a CC BY licence.

همچنین، این ابزارها برای مستندسازی بهبود و سپس وارونگی نرخ‌های جنگل‌زدایی طی دو دهه گذشته در آمازون برزیل—همزمان با تغییر رژیم‌های سیاستی—به کار رفته‌اند.

سیاست‌های حفاظتی به‌طور سنتی ابزار اصلی کاهش تخریب محیط‌زیست بوده‌اند؛ از جمله ایجاد مناطق حفاظت‌شده برای جنگل‌های کهنسال، ساواناها یا تالاب‌های ساحلی. هدف این تلاش‌ها حفظ کارکردهای حیاتی اکوسیستم‌ها—تأمین زیستگاه، جذب کربن، منافع سازگاری و سایر خدمات محیط‌زیستی—است. با این حال، کارایی برنامه‌های حفاظتی همچنان موضوعی مورد مناقشه در ادبیات مدیریت محیط‌زیست و اقتصاد است. از منظر اقتصادی، شواهد درباره اینکه آیا برنامه‌های حفاظتی در سطح محلی و کلان به کاهش فقر می‌انجامد یا نه، **قطعی نیست**.

سیاست‌های دیگری نیز به کار گرفته شده‌اند، اما با نتایج متفاوتی داشته‌اند یا ارزیابی‌های دقیق از آن‌ها موجود نیست. برای نمونه، **پرداخت برای خدمات اکوسیستمی** در برخی موارد—مانند کاهش جنگل‌زدایی—منافع روشنی نشان داده، اما در مجموع شواهد درباره عملکرد آن‌ها آمیخته است. مجموعه دیگری از سیاست‌ها بر **تقویت حقوق مالکیت** (مثلاً از طریق صدور اسناد زمین) تمرکز دارند که آن‌ها نیز نتایج متفاوتی داشته‌اند. در همین حال، مداخلات حفاظتی مانند **بازوحشی‌سازی (rewilding)** می‌توانند نویدبخش حفاظت از تنوع زیستی باشند، اما شواهد سخت‌گیرانه درباره اثرات آن‌ها تا حد زیادی غایب است.

در نهایت، درک روشن از **مشوق‌های اقتصادی و سیاسی** برای طراحی سیاست‌های قابل اجرا در مدیریت سرمایه طبیعی حیاتی است. برای مثال، به تنش مرکزی میان دولت، بنگاه‌ها و شهروندان در بهره‌برداری از جنگل‌ها و تبدیل زمین به کاربری‌های دیگر توجه کنید: یک ضرورت جهانی (تغییر اقلیم) ممکن است دولت ملی را به حفظ جنگل وادارد؛ بنگاه‌های محلی ممکن است با انگیزه استخراج رانت عمل کنند؛ و افراد ممکن است به دلیل نبود گزینه‌های اقتصادی جذاب، انگیزه‌ای برای پرهیز از جنگل‌زدایی نداشته باشند. در کشورهایی مانند اندونزی، برزیل و جمهوری دموکراتیک کنگو، بهره‌برداری از اراضی جنگلی برای توسعه ملی نقشی اساسی دارد. از این‌رو، نیاز فوری به طراحی سیاست‌های مؤثر وجود دارد که **اهداف توسعه محلی را با اهداف حفاظت جهانی متوازن کند**.

به‌طور کلی، دانش دانشمندان و **جوامع محلی** برای طراحی و اجرای سیاست‌هایی که سرمایه طبیعی را تقویت می‌کنند، ضروری است. دانشمندان می‌توانند با شناسایی گونه‌های کلیدی، اثرات آستانه‌ای یا سهم‌های انتشار، اولویت‌ها را در سامانه‌هایی به‌شدت پیچیده

مشخص کنند. جوامع محلی نیز از بوم‌شناسی منطقه خود و اهمیت منابع طبیعی مختلف در زندگی روزمره آگاه‌اند. اقتصاددانان می‌توانند با پیوند دادن این دو نوع دانش، نقش مهمی ایفا کنند.

۲. آنچه لازم است بدانیم (سرمایه طبیعی)

با وجود آن‌که مسئله روشن است، هنوز شکاف قابل توجهی در شواهد درباره این‌که چگونه می‌توان سرمایه طبیعی را به‌طور مؤثر در سیاست‌گذاری ادغام کرد وجود دارد. شواهد موردنیاز را می‌توان در دو حوزه کلان خلاصه کرد:

۱. بهبود سنجش سرمایه طبیعی و برآورد منافع و هزینه‌های حفاظت؛
۲. طراحی و ارزیابی سیاست‌ها برای مدیریت سرمایه طبیعی با در نظر گرفتن این‌که توزیع هزینه‌ها و منافع چگونه میان ذی‌نفعان و مناطق جغرافیایی هم‌پوشانی دارد.

حفاظت از سرمایه طبیعی همواره برندگان و بازندگان ایجاد می‌کند. بخش بزرگی از منافع این منابع، نصیب جمعیت‌هایی می‌شود که لزوماً در مجاورت آن‌ها زندگی نمی‌کنند، در حالی که ساکنان محلی ممکن است از تخریب آن‌ها منتفع شوند. این وضعیت، گلوگاه‌های هماهنگی و تعارض منافع ایجاد می‌کند. این‌که این تعارض‌ها یا شکست‌های هماهنگی چگونه قابل حل‌اند، یکی از حوزه‌های کلیدی برای تولید شواهد بیشتر است.

بخشی از این چالش به اندازه‌گیری دقیق‌تر آثار اقتصادی و زیست‌محیطی مداخلات پیشنهادی بازمی‌گردد. در اغلب موارد، منافع حفاظت نه به کاربران محلی محدود می‌شود و نه به‌طور یکتا در یک منطقه توزیع می‌گردد؛ همچنین تهدیدها می‌توانند هم از درون و هم از بیرون یک منطقه نشأت بگیرند. در چنین شرایطی، نیاز به پژوهش‌های دقیق درباره طراحی و ارزیابی بازارها، نهادها و انتقالات (یارانه‌ها، جبران‌ها) برای مدیریت سرمایه طبیعی همچنان بسیار جدی است.

درک ارزش سرمایه طبیعی و این‌که چه کسانی از آن منتفع می‌شوند، به‌تنهایی تضمین‌کننده استفاده پایدار نیست. نهادها و بازارها باید شرایط و مشوق‌های لازم برای حفاظت را فراهم کنند. حتی برای برنامه‌هایی که نسبتاً آزموده‌شده‌اند—مانند پرداخت برای خدمات اکوسیستمی—(PES) هنوز به شواهد بیشتری نیاز است تا روشن شود در چه شرایطی و چرا این مداخلات واقعاً به «افزودگی» (additionality) «و آثار پایدار

می‌انجامند. شناسایی سازوکارهای جایگزین مشوق‌ها که حفاظت از سرمایه طبیعی را به صورت هزینه‌اثر بخش و با مشارکت جوامع محلی تضمین کند، همچنان یک اولویت است. بخش بزرگی از منابع طبیعی جهان در مناطقی قرار دارد که با ظرفیت محدود دولت اداره می‌شوند. بنابراین، احتمالاً لازم است میان منابع مختلف اولویت‌بندی صورت گیرد. خدمات متعددی از دارایی‌های محیط‌زیستی—از جمله تنوع زیستی، جنگل‌ها و آب—به دست می‌آید که همگی ارزش اقتصادی بالایی دارند و قابلیت جانشینی پایینی نیز دارند. برای کمک به اولویت‌بندی مداخلات، به پژوهش‌های بیشتری درباره ارزش‌گذاری منابع طبیعی با روش‌های دقیق—به‌ویژه روش‌هایی متناسب با شرایط کشورهای با درآمد کم و متوسط—(LMICs) نیاز است.

۷. سازگاری و عدالت اقلیمی

۱. آنچه می‌دانیم

تغییر اقلیم و رخداد‌های حدی آب‌وهوایی آثار منفی بزرگی بر پیامدهایی مانند درآمد و مرگ‌ومیر خواهند داشت. این آثار می‌توانند از طریق روابط عرضه یا مهاجرت در فضا منتقل شوند و در طول زمان—در برخی موارد حتی برای دهه‌ها—پایدار بمانند. اگرچه خانوارها و بنگاه‌ها از مجموعه‌ای از ابزارهای سازگاری—مانند محصولات مالی، فناوری‌های جدید، تحرک مکانی و سیاست‌های دولتی—منتفع می‌شوند، این ابزارها به‌ندرت قادرند آثار تغییر اقلیم را به‌طور کامل خنثی کنند. بنابراین، سیاست‌هایی که سازگاری را تسهیل می‌کنند احتمالاً منافع رفاهی بزرگی خواهند داشت. از این رو، به نوآوری‌های سیاستی و راهبردی—در بخش عمومی و خصوصی—برای تقویت سازگاری با تغییر اقلیم به‌شدت نیاز است.

فرض محوری این است که مشاغل، فناوری‌ها و مکان‌های سکونت و کار باید خود را با جهانی در حال گرم‌شدن تطبیق دهند. عوامل متعددی—از نهادها و جغرافیا گرفته تا سطح درآمد—میزان مواجهه یک جامعه با تغییر اقلیم را تعیین می‌کنند؛ از این رو، موانع سازگاری متعدد و هم‌پوشان هستند. برای برخی خانوارها و بنگاه‌ها، نبود بیمه مانع اصلی است؛ در موارد دیگر، دسترسی به نقدینگی—به‌ویژه پس از یک شوک بزرگ یا برای تأمین هزینه‌های اولیه سازگاری—مهم‌ترین محدودیت است. کمبود اطلاعات درباره فناوری‌ها و شیوه‌های جدید—مانند بذره‌های بهبودیافته با بازده بالاتر و تحمل بیشتر در برابر خشکسالی

یا سیلاب—نیز می‌تواند تاب‌آوری اقلیمی را تضعیف کند. منابع مالی که برای کمک به سازگاری وارد جوامع می‌شوند باید به‌طور هدفمند صرف رفع سخت‌ترین محدودیت‌های محلی شوند. در برخی مناطق، چالش اصلی روشن است—مثلاً بالا آمدن سطح دریا در کشورهای جزیره‌ای کوچک—اما در اغلب موارد، تعیین مؤثرترین نقطه مداخله چندان واضح نیست.

اندازه‌گیری و تقویت سازگاری اقلیمی به این دلیل پیچیده‌تر می‌شود که تغییر اقلیم تنها به‌صورت یک «کف در حال سقوط» ظاهر نمی‌شود (مثلاً افزایش تدریجی دما که به کاهش عملکرد محصول و بهره‌وری بنگاه‌ها و نیروی کار می‌انجامد)، بلکه احتمال رخداد‌های نادر اما بسیار پرهزینه را نیز افزایش می‌دهد. نمونه‌های آن شامل ویرانی‌های ناشی از طوفان کاترینا در آمریکا (۲۰۰۵) یا سونامی روز بوکسینگ ۲۰۰۴ در جنوب شرق آسیاست. چنین خساراتی می‌توانند دستاوردهای رفاهی را معکوس کنند. در بلندمدت، اگر امکان بیمه در برابر شوک‌های اقلیمی وجود نداشته باشد، سرمایه از مناطق آسیب‌پذیر خارج خواهد شد. این وضعیت مستلزم گسترش و اصلاح اساسی حمایت‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها برای مواجهه با ریسک‌های جدید ناشی از تغییر اقلیم است. ایده محوری سازگاری اقلیمی، اتخاذ نوآوری‌هایی است که بهره‌وری را افزایش داده و ریسک را برای خانوارها و بنگاه‌ها کاهش دهد؛ تنها از این مسیر می‌توان هم‌زمان رفاه را گسترش داد و با تغییر اقلیم مقابله کرد.

برنامه‌های اجتماعی نیز می‌توانند افراد را در برابر شوک‌ها محافظت کنند. انتقالات نقدی، بیمه بیکاری، برنامه‌های خروج از فقر شدید (graduation) و تضمین اشتغال نشان داده‌اند که—به‌ویژه در مواجهه با شوک‌ها—مصرف و رفاه روانی را بهبود می‌بخشند. امروزه حدود ۲.۵ میلیارد نفر در جهان تحت پوشش نوعی از این برنامه‌ها هستند. در کشورهای با درآمد کم و متوسط، ۴۶٪ جمعیت از نوعی حمایت اجتماعی برخوردارند، اما در کشورهای کم‌درآمد این رقم تنها ۱۵٪ است. برون‌ریزهای محیط‌زیستی و مخاطرات اقلیمی، ضرورت گسترش حمایت اجتماعی را دوچندان می‌کند—هم در کشورهای کم‌درآمد و هم برای گروه‌های آسیب‌پذیر در کشورهای ثروتمند. ریسک‌های کشاورزی، سلامت و از دست‌دادن شغل به‌واسطه تغییر اقلیم تشدید خواهند شد و می‌توانند روند کاهش فقر را کند کنند. در برابر این چالش‌ها، گسترش نظام‌های حمایت اجتماعی حیاتی است. برای مثال، مطالعاتی در نیکاراگوئه نشان می‌دهد که تقویت یک انتقال نقدی مشروط با وام کسب‌وکار یا آموزش

فنی و حرفه‌ای به خانوارهای ذی نفع امکان داد منابع درآمدی خود را متنوع کرده و در برابر شوک‌های اقلیمی تاب‌آورتر شوند.

عدالت اقلیمی نیز هسته‌ای از مسئله سازگاری است. توزیع نابرابر آلودگی و خسارات، نگرانی بزرگی ایجاد می‌کند: کم‌توسعه‌یافته‌ترین کشورها کمترین سهم را در ایجاد برون‌ریزهای جهانی داشته‌اند، اما بیشترین آسیب‌پذیری و کمترین توان برای آمادگی و پاسخ به بلایای طبیعی را دارند. این امر یک **الزام اخلاقی** برای انتقال منابع از کشورهای پردرآمد به کشورهای کم‌درآمد و متوسط به منظور سازگاری و تاب‌آوری ایجاد می‌کند. کشورهای با درآمد متوسط می‌توانند ترکیبی از تأمین مالی بین‌المللی و منابع عمومی-خصوصی داخلی را برای سرمایه‌گذاری‌های سازگاری به کار گیرند.

هماهنگی بین‌المللی در تأمین مالی سازگاری و جبران «زیان و خسارت» در کانون عدالت اقلیمی قرار دارد و باید مکمل و جدا از تأمین مالی لازم برای کاهش انتشار باشد. در این زمینه پیشرفت‌هایی حاصل شده است؛ برای نمونه، **COP28** آغاز به عملیاتی‌سازی صندوق زیان و خسارت کرد.

مسائل عدالت اقلیمی در **درون کشورها** نیز بروز می‌کند. برای مثال، در آمریکا نابرابری‌های قابل‌توجهی در مواجهه با برون‌ریزهایی مانند آلودگی آب یا هوا وجود دارد. فهم منشأ این نابرابری‌ها مستلزم بررسی همبستگی مواجهه با عوامل اجتماعی-اقتصادی مانند درآمد، شغل و مکان است. از این رو، مقرراتی که برای کاهش سطح کلی آلودگی طراحی می‌شوند ممکن است اثرات نابرابری بر زیرگروه‌ها داشته باشند. **قانون هوای پاک** در آمریکا با اثرگذاری بیشتر در مناطق شهری بزرگ، به کاهش شکاف نژادی در مواجهه با PM2.5 کمک کرد. این امر بر ضرورت سیاست‌ها و سرمایه‌گذاری‌های هدفمند برای عدالت محیط‌زیستی حتی در اقتصادهای پیشرفته تأکید دارد.

پژوهش‌های اقتصادی در حال حاضر نیز به این حوزه کمک می‌کنند؛ برای مثال، با برجسته‌سازی کاستی‌های سیاست‌های هزینه‌کرد و سازگاری در برابر **بالا آمدن سطح دریا**، یا با برآورد هزینه‌های ناشی از بلایای طبیعی برای تعیین **زمان‌بندی و اندازه مناسب پرداخت‌ها**، افزون بر این، ادبیات گسترده‌ای بررسی می‌کند که چگونه سیاست عمومی می‌تواند به‌طور مؤثر فقرا و آسیب‌پذیران را هدف‌گیری کند.

۲. آنچه لازم است بدانیم (سازگاری و عدالت اقلیمی)

ما به شواهد بیشتری درباره اثر بخشی نسبی برنامه‌های مختلف در کاهش آسیب پذیری در برابر برون ریزهای محیط زیستی نیاز داریم. چالش اصلی، طراحی مداخلاتی است که تلاش‌های فردی و اجتماعی برای سازگاری با تغییر اقلیم را تکمیل کنند، نه جایگزین آن‌ها. برای مثال، برنامه‌های حمایت اجتماعی با مزایای غیر قابل انتقال به طور ضمنی افراد را تشویق می‌کنند در مناطقی بمانند که تحت شوک‌های اقلیمی قرار دارند. بهبود قابلیت انتقال پذیری مزایا می‌تواند منافع بیشتری ایجاد کند، زیرا به افراد اجازه می‌دهد از حمایت اجتماعی برای تأمین هزینه مهاجرت به مناطق کم خطرتر استفاده کنند.

افزون بر این، ممکن است طراحی برنامه‌هایی مفید باشد که مشروط به رفتارهایی باشند که در بلندمدت به سازگاری کمک می‌کنند (مشابه استفاده از انتقالات نقدی مشروط برای ارتقای سرمایه انسانی). (زمان بندی کمک‌ها نیز می‌تواند تعیین کننده باشد: حمایت پیش از وقوع شوک پیش بینی شده ممکن است به خانوارها امکان دهد مجموعه‌ای از واکنش‌های سازگانه را به کار گیرند که اگر کمک تنها پس از حادثه ارائه شود، امکان پذیر نخواهد بود.

همچنین، ما دانش اندکی درباره چگونگی برهم کنش محدودیت‌های سازگاری با یکدیگر داریم. اغلب، چندین شکست بازار به طور هم زمان مانع مهاجرت از مناطق آسیب پذیر اقلیمی می‌شوند یا به انتخاب‌های غیر بهینه در الگوی کشت می‌انجامند. از این رو، برای بسیاری از جوامع محلی روشن نیست که مؤثرترین بسته مداخلات فوری برای حفاظت در برابر تغییر اقلیم کدام است. هرچند اصول کلی—مانند افزایش بهره‌وری همراه با حداقل سازی ریسک‌ها—می‌تواند راهنما باشد، اما نیاز به شواهد تجربی بیشتر درباره نوآوری‌های امیدبخش همچنان جدی است.

حتی پس از شناسایی محدودیت‌ها، درباره نحوه بهینه ارائه حمایت نیز چیزهای زیادی برای آموختن وجود دارد. در مقایسه با تلاش‌های پیشین برای هدف گیری فقرا، در اینجا دامنه افراد متأثر بسیار گسترده تر است؛ بنابراین، روش‌های مقیاس پذیر حیاتی اند. پژوهش‌های آینده می‌توانند بر ادبیات هدف گیری سیاستی تکیه کنند و بررسی نمایند کدام سازوکارها منابع را به طور مؤثرتر به آسیب پذیرترین جوامع هدایت می‌کنند. ادبیات

موجود شواهدی درباره اثربخشی سازوکارهایی مانند آزمون وسع مبتنی بر شاخص‌های جانشین (proxy means testing)، هدف‌گیری اجتماعی و خودانتخابی ارائه کرده است. ضروری است بررسی شود که آیا این روش‌ها در شناسایی افرادی که بیشترین آسیب‌پذیری نسبت به شوک‌های اقلیمی دارند موفق‌اند یا خیر.

پس از شناسایی ذی‌نفعان، شیوه ارائه حمایت نیز باید تعیین شود: غیرنقدی، نقدی، کوپن و مانند آن. پرداخت نقدی انعطاف‌پذیری بالاتری دارد، اما ممکن است در جوامعی که ادغام ضعیفی با بازارهای بیرونی دارند، به تورم محلی منجر شود و خانوارها را در معرض ریسک مصرف ناشی از نوسانات قیمت قرار دهد—موضوعی که با تشدید تغییر اقلیم برجسته‌تر خواهد شد. این‌که این عوامل چگونه تراز نهایی هزینه-فایده شیوه‌های مختلف حمایت را تحت‌تأثیر قرار می‌دهند، هنوز روشن نیست.

ادبیات پژوهشی بر اهمیت آثار تعادل عمومی تأکید کرده است، و مخاطرات اقلیمی آثار تعادلی منفی قابل‌توجهی بر مناطق آسیب‌دیده دارند. این‌که آیا برنامه‌های حمایت اجتماعی در مقیاس وسیع می‌توانند این آثار منفی تعادلی را خنثی کنند یا نه، همچنان یک پرسش باز کلیدی است.

برای پرداختن مؤثر به عدالت اقلیمی نیز به شواهد بیشتری نیاز داریم. پژوهش می‌تواند در طراحی سازوکارهای تأمین مالی برای حمایت از آسیب‌پذیران نقش ایفا کند—برای نمونه، با شناسایی اقدامات سازگارانه مؤثر برای رخدادهای تدریجی (slow-onset) یا با بهبود اندازه‌گیری شدت خسارات اقلیمی محلی. برای آن‌که حامیان مالی بین‌المللی به کارایی تأمین مالی اقلیمی متقاعد بمانند، مجریان باید نحوه استفاده و اثرگذاری این منابع را مستندسازی کنند. دولت‌ها باید پایلوت، اصلاح، آزمون و ارزیابی سرمایه‌گذاری‌ها را در دستور کار قرار دهند تا بتوانند به کشورهای اهداکننده نشان دهند که هزینه‌کرد اقلیمی می‌تواند به‌طور هم‌زمان از سازگاری و کاهش انتشار پشتیبانی کند.

در نهایت، بُعد بین‌المللی تغییر اقلیم سیاست‌گذاری را پیچیده‌تر می‌کند و یک حوزه مهم پژوهشی است. ما به رویکردهای نوآورانه برای شکستن بن‌بست‌ها در دیپلماسی اقلیمی—به‌ویژه در موضوعات مرتبط با تأمین مالی سازگاری و زیان و خسارت—نیاز داریم. پیشرفت‌ها در انتساب رخدادهای آب‌وهوایی خاص به تغییر اقلیم به ایجاد پایه‌ای واقع‌گرایانه برای گفت‌وگو درباره جبران خسارت کمک کرده‌اند. با این حال، برای کمی‌سازی جبران خسارت عادلانه یا کافی برای رخدادهای مشخص، و تعیین این‌که بار جبران بر

دوش چه کسانی و به چه میزان قرار می‌گیرد، به شواهد و اندیشه‌ورزی بسیار بیشتری نیاز است.

VI. نتیجه‌گیری

گسترش رفاه در جهانی که با تغییر اقلیم مواجه است، مستلزم پاسخ‌گویی به دو چالش بنیادین است. نخست، رشد اقتصادی باید خود را از تولید برون‌ریزهای زیست‌محیطی زیان‌بار رها سازد. با توجه به ترکیب کنونی این برون‌ریزها، این امر مستلزم گسترش سریع انرژی پاک، استقرار فرایندهای تولید سبز و بازتنظیم نظام‌مند شیوه مدیریت سرمایه طبیعی است. دوم، جوامع باید تاب‌آوری بسازند و خود را با تغییرات اقلیمی که هم‌اکنون آغاز شده است سازگار کنند. کشورها یا افرادی که بیشترین آسیب‌پذیری را در برابر تغییر اقلیم و افول محیط‌زیست دارند، معمولاً در دهک‌های درآمدی پایین قرار می‌گیرند و در عین حال کمترین سهم را در ایجاد مشکل داشته‌اند. این واقعیت‌ها، عدالت اقلیمی را به بُعدی محوری از مسئله سازگاری بدل می‌کند و ضرورت تأمین مالی و حمایت‌های بیرونی قابل توجه را برجسته می‌سازد.

مسیر عبور از این دو چالش، نوآوری است. فناوری‌ها، سیاست‌ها و چارچوب‌های مقرراتی نوین، فرصت‌هایی برای رشد پایدار گشوده‌اند که پیش‌تر دست‌نیافتنی می‌نمود. نوآوری‌های فناورانه، هزینه انرژی‌های تجدیدپذیر را به شدت کاهش داده‌اند. نوآوری‌های نهادی، امکان شکل‌گیری بازارهای انتشار را فراهم کرده و به بنگاه‌ها انگیزه داده‌اند تا هزینه‌های زیست‌محیطی را در تصمیم‌های خود درونی کنند. نوآوری در طراحی برنامه‌های حمایت اجتماعی نیز توان تاب‌آوری آسیب‌پذیرترین گروه‌ها را در برابر شوک‌های فزاینده تقویت کرده است. بنابراین، می‌دانیم که نوآوری‌های امیدبخشی وجود دارد که می‌تواند رشد پایدار را به واقعیت بدل کند.

با این حال، وجود نوآوری‌ها تضمین‌کننده گسترش به‌موقع آن‌ها نیست. شکست‌های کلاسیک بازار، آهنگ نوآوری را کند می‌کنند. مشکلات هماهنگی، سرمایه‌گذاری برای پذیرش فناوری‌های نو را منحرف می‌سازند. اطلاعات ناقص و اجرای ناکامل، توان ما را برای مدیریت سرمایه طبیعی تضعیف می‌کند. در برخی حوزه‌ها—مانند انرژی پاک—گسترش نوآوری‌های موجود به همان اندازه نیازمند نوآوری‌های جهشی جدید است.

بازارها شاید در نهایت انتشار آن‌ها را تضمین کنند، اما دولت‌ها می‌توانند با ایفای نقشی فعال، استقرار جهانی آن‌ها را تسریع کنند.

در کنار دانسته‌های فراوان، ناشناخته‌های بسیاری نیز باقی است. چگونگی دقیق تغییرات اقلیم جهانی و تأثیر آن‌ها بر زندگی اقتصادی روزمره ما همچنان در حال تکوین است. این‌که چگونه می‌توان سرمایه‌گذاری‌ها را برای دگرگونی الگوی موجود تولید انرژی و کالا در یک بازه زمانی فشرده هماهنگ کرد، پرسشی باز است. همچنین به بینش‌های عمیق‌تری نیاز داریم درباره طراحی مشوق‌ها برای حفاظت و احیای طبیعت به‌نحوی عادلانه – به‌ویژه با تکیه بر انتقالات بین‌المللی.

این ناشناخته‌ها، فضایی مهم برای پژوهش و شواهد ایجاد کرده‌اند. دگرگونی‌های نظام‌مند موردنیاز، مستلزم تعامل گسترده میان رشته‌ای است. اقتصاددانان، مهندسان و بوم‌شناسان هر یک ابزارها و روش‌های ارزشمندی دارند که می‌تواند به شناسایی و اجرای نوآوری‌ها برای رشد پایدار یاری رساند.

جمع‌بندی مدیریتی فصل «اقلیم و محیط‌زیست» (با تمرکز بر سیاست‌گذاری سبز، مدیریت کربن و CBAM) (۱) مسئله اصلی چیست؟

رشد اقتصادی در قرن ۲۱ دیگر نمی‌تواند بر پایه انتقال هزینه‌ها به محیط‌زیست ادامه یابد. تغییر اقلیم، تخریب سرمایه طبیعی و شوک‌های اقلیمی:

- رشد آینده را تهدید می‌کنند،
- نابرابری را تشدید می‌کنند،
- و هزینه‌های پنهان بزرگی به دولت‌ها و بنگاه‌ها تحمیل می‌کنند.

در عین حال، کشورها و بنگاه‌هایی که کمترین نقش را در ایجاد بحران داشته‌اند (مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه)، بیشترین آسیب را می‌بینند → این همان منطق عدالت اقلیمی است.

(۲) اجماع جدید چیست؟ (London Consensus)

اجماع نوین این فصل بر سه نکته کلیدی است:

الف) رشد پایدار بدون نوآوری ممکن نیست

راه حل اصلی نه توقف رشد، بلکه:

- انرژی پاک،
- تولید کم کربن،
- مدیریت فعال سرمایه طبیعی،
- و سازگاری هوشمند با تغییر اقلیم است.

ب) بازار به تنهایی کافی نیست

به دلیل:

- شکست های بازار،
 - اطلاعات ناقص،
 - ریسک های بلندمدت،
 - و مسائل هماهنگی،
- نقش دولت، تنظیم گر، استاندارد گذار و سیاست گذار حیاتی است (نه تصدی گر سنتی).

ج) اقلیم به مسئله «حکمرانی اقتصادی» تبدیل شده است

اقلیم دیگر فقط موضوع محیط زیست نیست؛ بلکه:

- سیاست صنعتی،
 - تجارت بین الملل،
 - تأمین مالی،
 - بازار کار،
 - و رفاه اجتماعی
- را مستقیماً تحت تأثیر قرار می دهد.

۳) پیوند مستقیم با CBAM (Carbon Border Adjustment

Mechanism)

CBAM دقیقاً در قلب این اجماع جدید قرار دارد:

تجلی عملی در CBAM منطق فصل

قیمت گذاری کربن وارداتی درونی سازی برون ریزها
الزام بنگاه های غیراروپایی جلوگیری از نشت کربن
حذف مزیت تولید آلاینده عدالت رقابتی

تجلی عملی در CBAM منطق فصل

الزام به کاهش شدت کربن فشار بر نوآوری

تغییر مسیر سرمایه‌گذاری سیاست صنعتی سبز

پیام روشن برای بنگاه‌های ایرانی: CBAM یک «مقررات گمرکی» نیست؛ بلکه سیگنال تغییر مدل کسب‌وکار است.

۴) پیامدهای کلیدی برای ایران و بنگاه‌ها

برای سیاست‌گذار:

- نبود نظام ملی MRV کربن = ریسک حذف از زنجیره ارزش جهانی
- یارانه انرژی بدون اصلاح = قفل‌شدگی کربنی
- عدم پیوند محیط‌زیست و اقتصاد = عقب‌ماندگی ساختاری

برای بنگاه‌ها:

- کربن = متغیر مالی (Cost Driver)
- EPD، LCA و Carbon Footprint پیش‌نیاز صادرات
- نوآوری سبز = مزیت رقابتی، نه هزینه

۵) نقشه راه اجرایی پیشنهادی (سازگار با CBAM)

گام ۱: شفاف‌سازی

- محاسبه ردپای کربن محصول (ISO 14067)
- استقرار MRV در سطح بنگاه

گام ۲: مدیریت

- تحلیل نقاط پرکربن در زنجیره ارزش
- بهینه‌سازی انرژی و مواد اولیه

گام ۳: انطباق

- تهیه گزارش CBAM
- هم‌راستاسازی با استانداردهای EU ETS

گام ۴: تبدیل تهدید به فرصت

- برندینگ «Low Carbon Product»

- دسترسی به بازارهای ممتاز و تأمین مالی سبز

۶) جمع‌بندی نهایی (پیام کلیدی)

آینده تجارت جهانی، آینده‌ای کم‌کربن است. بنگاه‌هایی که امروز کربن را اندازه‌گیری و مدیریت می‌کنند، فردا در بازار می‌مانند؛ و آن‌هایی که تعلل کنند، حذف می‌شوند.

فصل ۱۲

مقابله با تغییر اقلیم در کشورهای با درآمد کم و متوسط

الیزابت رایبسنون

۱. مقدمه و زمینه

در سال ۱۹۸۹، غلظت دی‌اکسید کربن در جو حدود ۳۵۲ قسمت در میلیون (ppm) بود، در حالی که سطح پیش‌صنعتی آن حدود ۲۸۰ ppm برآورد می‌شود. در آن زمان، اگرچه عوامل محرک و پیامدهای محتمل تغییر اقلیم به‌خوبی شناخته شده بودند، اما مقابله با تغییر اقلیم نه در اولویت کشورهای با درآمد کم و متوسط (LMICs) قرار داشت و نه در چارچوب «اجماع واشنگتن» مورد توجه قرار گرفته بود.

طراحی و اجرای اقداماتی برای مقابله با تغییر اقلیم، امروز یکی از مهم‌ترین چالش‌های سیاست عمومی عصر ما است؛ چالشی که به‌طور خاص برای کشورهای با درآمد کم و متوسط بسیار حادتر است. یکی از ابعاد اساسی این چالش آن است که مقابله با تغییر اقلیم نباید به تشدید فقر بینجامد. هرچند توافق گسترده‌ای وجود دارد که کشورهای با درآمد کم و متوسط برای کاهش فقر و افزایش تاب‌آوری در برابر تغییر اقلیم به رشد اقتصادی نیاز دارند، اما نمونه‌های موفق بسیار اندکی از تحقق چنین الگویی از توسعه در مقیاس بزرگ وجود دارد و حتی اجماع کمتری درباره چگونگی دستیابی به آن دیده می‌شود.

در این فصل، ما بر اهمیت:

- دسترسی به انرژی کم‌کربن،
- تضمین امنیت غذایی،
- حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی،
- و بهبود سازگاری و تاب‌آوری در برابر تغییر اقلیم

تأکید می‌کنیم. در عین حال، اذعان داریم که هرگونه اقدام برای مقابله با تغییر اقلیم باید در چارچوب اصول برابری و عدالت اقلیمی بررسی شود. از همین رو، بررسی ما از «آنچه کارآمد است» با توجهی ویژه به پویایی‌های اقتصاد سیاسی ملی و ضرورت وجود نهادهای ملی کارآمد صورت می‌گیرد. سیاست‌گذاران کشورهای با درآمد کم و متوسط

همچنین ناگزیرند با ساختارها و نهادهای سیاسی و اقتصادی بین‌المللی تعامل داشته باشند و با آن‌ها کنار بیایند.

در مجموع، با وجود برخی ابتکارات امیدوارکننده در نقاط مختلف جهان، واقعیت این است که هنوز نمونه‌های درخشانی از کشورهایی که توانسته باشند توسعه‌ای کم‌کربن و تاب‌آور را با موفقیت محقق کنند، در دست نیست. شواهد مربوط به «آنچه در کشورهای با درآمد کم و متوسط مؤثر است» همچنان محدود و پراکنده است.

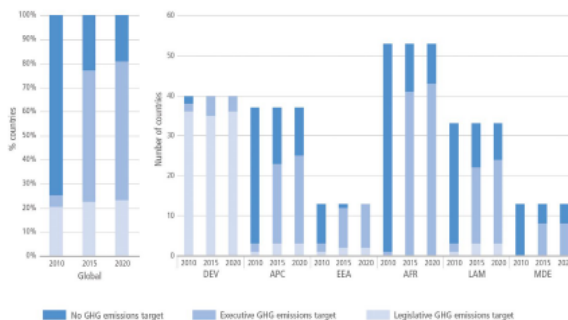
در سال ۲۰۲۵، به‌وضوح روشن است که تغییر اقلیم یکی از فوری‌ترین مسائل سیاست عمومی در جهان به شمار می‌رود. غلظت دی‌اکسید کربن جوی اکنون از ۴۲۰ ppm فراتر رفته است و پیامدهای متنوع تغییر اقلیم – از ذوب یخچال‌ها و افزایش سطح دریاها گرفته تا خشکسالی‌ها، طوفان‌های سهمگین و آتش‌سوزی‌های گسترده – چالش‌های جدی برای معیشت‌ها و نظام‌های انسانی و طبیعی در سراسر جهان ایجاد کرده‌اند.

اجماع واشنگتن عمدتاً بر رشد اقتصادی تمرکز داشت و منتقدان آن خواستار توجه بیشتر به کاهش فقر بودند. امروز، به دیدگاهی متفاوت نیاز است؛ دیدگاهی که ضمن حفظ اهمیت رشد اقتصادی و فقرزدایی، بر ساخت جوامعی تاب‌آور در برابر تغییر اقلیم و حرکت در مسیرهایی سازگار با هدف خالص صفر جهانی تمرکز کند. با این حال، از آنجا که تقریباً هیچ سابقه‌ای از توسعه کم‌کربن در مقیاس بزرگ وجود ندارد، وضوح یا توافق اندکی درباره این‌که چه چیزی مؤثر است و چگونه می‌توان اهداف گاه متعارض رشد اقتصادی و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای را با یکدیگر سازگار کرد، وجود دارد.

کشورهای با درآمد کم و متوسط محل زندگی حدود ۶/۸۲ میلیارد نفر، یعنی نزدیک به ۸۵٪ جمعیت جهان هستند. این کشورها (از جمله چین) مسئول کمتر از نیمی از انتشار تاریخی کربن بوده‌اند، اما حدود ۶۶٪ از انتشار کنونی را به خود اختصاص می‌دهند؛ سهمی که عمدتاً ناشی از چین و چند کشور دیگر است و همچنان در حال افزایش است. در حالی که برخی از این کشورها میزان انتشار سرانه‌ای بالاتر از میانگین جهانی دارند، برخی دیگر – عمدتاً به دلیل فقدان دسترسی به انرژی – سهمی ناچیز در انتشار دارند. به‌عنوان نمونه، کشورهای کم‌درآمد با وجود دربرگرفتن ۹٪ جمعیت جهان، تنها ۰/۶٪ از انتشار جهانی را تولید می‌کنند. از این‌رو، اولویت‌های کشورهای با درآمد کم و متوسط در مقابله با تغییر اقلیم به‌شدت متفاوت خواهد بود.

پیگیری رشد اقتصادی در شرایط تغییر اقلیم یک اولویت جهانی است، اما برای کشورهای با درآمد کم و متوسط به‌ویژه دشوار است؛ چراکه بسیاری از آن‌ها با ظرفیت‌های نهادی، فنی و مالی محدود، توان سازگاری ضعیف و وابستگی شدید به کشاورزی دیم مواجه‌اند. اگر این کشورها مسیرهای رشدی مشابه کشورهای پردرآمد امروز – که تا حد زیادی بر سوزاندن سوخت‌های فسیلی متکی بوده‌اند – را دنبال کنند، محدود کردن گرمایش جهانی به کمتر از ۲ درجه سانتی‌گراد غیرممکن خواهد بود؛ امری که پیامدهای فاجعه‌باری برای همه کشورها خواهد داشت. از این‌رو، یکی از چالش‌های محوری سیاست اقلیمی آن است که چگونه می‌توان هم‌زمان با فراهم کردن امکان توسعه اقتصادی شتابان در کشورهای با درآمد کم و متوسط، به‌طور مؤثر با تغییر اقلیم مقابله کرد؛ چالشی که مسائل برابری و عدالت را به کانون سیاست و دیپلماسی بین‌المللی می‌کشد. با وجود جذابیت مفاهیمی مانند «رشد سبز» و «توسعه کم‌کربن»، گسست رشد اقتصادی از انتشار گازهای گلخانه‌ای چالشی بسیار بزرگ است. بر اساس گزارش ارزیابی ششم هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم (IPCC)، تنها تعداد اندکی از کشورها موفق به تحقق گسست پایدار میان رشد اقتصادی و انتشار شده‌اند. برخی پژوهشگران حتی در اصل وجود چنین گسستی تردید دارند.

Figure 15.1: Number of countries with national climate emission targets in 2010, 2015 and 2020



Source: Figure 13.2 (b) in IPCC (2022)¹⁰ reproduced with permission.

DEV = Developed countries; APC = Asia and developing Pacific; EEA = Eastern Europe and West-Central Asia; AFR = Africa; IAM = Latin America and the Caribbean; MDE = Middle East.

در چارچوب ادبیات «کاهش رشد» (degrowth)، شماری از دانشگاهیان استدلال می‌کنند که رشد اقتصادی هرگز با کاهش انتشار مورد نیاز برای دستیابی به هدف ۱/۵ درجه سانتی‌گراد توافق پاریس سازگار نخواهد بود. با این حال، حتی طرفداران کاهش رشد نیز برای کشورهای جنوب جهانی - به‌ویژه کشورهای کم‌درآمد - استثنا قائل می‌شوند؛ چراکه رشد اقتصادی در این کشورها برای سازگاری و افزایش تاب‌آوری در برابر پیامدهای فزاینده تغییر اقلیم ضروری تلقی می‌شود. هرچند آسیب‌پذیری اقلیمی مفهومی پیچیده است، اما همچنان همبستگی قوی‌ای با سطح توسعه اقتصادی دارد. بسیاری از آسیب‌پذیرترین کشورهای جهان در برابر تغییر اقلیم - مانند جمهوری آفریقای مرکزی، جمهوری دموکراتیک کنگو، چاد، نیجریه و سودان جنوبی - از فقیرترین کشورهای جهان نیز به شمار می‌روند.

با توجه به مسیر کنونی انتشار جهانی، واقعیت آن است که محدودیت‌های سازگاری به احتمال زیاد شکسته خواهند شد و اقدام فوری همه کشورها برای محدود کردن تغییر اقلیم ضروری است. همچنین روشن است که تغییر اقلیم هم‌اکنون رشد اقتصادی و فقرزدایی در کشورهای با درآمد کم و متوسط را دشوارتر کرده است؛ از طریق کاهش عرضه نیروی کار، افت بهره‌وری، کاهش عملکرد محصولات کشاورزی، افزایش ناامنی غذایی و آسیب به سلامت - به‌ویژه در میان فقیرترین و آسیب‌پذیرترین گروه‌ها.

در بخش بعدی، چشم‌انداز سیاست اقلیمی در کشورهای با درآمد کم و متوسط ترسیم می‌شود. بخش سوم چارچوبی برای بهبود سیاست اقلیمی در این کشورها ارائه می‌کند که به اصول بنیادین، مانند اراده و رهبری سیاسی و نهادها و ظرفیت‌های ملی می‌پردازد. سپس به برنامه‌ها و راهبردهای ملی و اقدامات عملی می‌پردازیم که کشورهای با درآمد کم و متوسط می‌توانند برای مقابله با تغییر اقلیم اتخاذ کنند. در نهایت، به بستر جهانی می‌پردازیم و توضیح می‌دهیم که چرا اصول عدالت اقلیمی و عدالت اقتصادی جهانی برای موفقیت کشورهای با درآمد کم و متوسط - و در واقع کل جهان - در مقابله با تغییر اقلیم حیاتی است. در دنیای جهانی‌شده امروز، روشن است که اقدام مؤثر باید هم‌زمان در سطوح ملی، قاره‌ای و جهانی صورت گیرد.

۱۱. چشم‌انداز سیاست اقلیمی در کشورهای با درآمد کم و متوسط (LMICs)

در حال حاضر، نمونه‌های اندکی - یا تقریباً هیچ نمونه‌ای - از تحقق توسعه کم‌کربن در مقیاس بزرگ وجود دارد. با این حال، در میان کشورهای متعدد با درآمد کم و متوسط، برخی نهادها و سیاست‌های اقلیمی شکل گرفته‌اند که می‌توانند به‌عنوان نمونه‌های «رویه خوب» برای سیاست‌گذاران مورد استفاده قرار گیرند. به‌طور کلی، کمبود ابتکار در حوزه سیاست اقلیمی وجود ندارد. در واقع، گزارش IPCC نشان می‌دهد که تعداد قوانین و اهداف اقلیمی در کشورهای کم‌درآمد طی بازه ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۰ به‌صورت نمایی افزایش یافته است (شکل ۱۵.۱)

با توجه به شرایط اقتصادی خاص این کشورها، رویکرد سیاست اقلیمی در اغلب کشورهای با درآمد کم و متوسط بر سازگاری (adaptation) و کاهش انتشار (mitigation) متمرکز بوده، در حالی که هم‌زمان تلاش می‌شود مسیر توسعه اقتصادی حفظ شود. با این حال، ویژگی‌ها و تأکیدهای سیاستی در این کشورها بسته به اولویت‌های محلی و ملی تفاوت‌های چشمگیری دارد.

در کشورهای کم‌درآمد، عدالت اجتماعی و کاهش فقر محورهای اصلی سیاست اقلیمی را تشکیل می‌دهند؛ در حالی که در کشورهای با درآمد متوسط و بالاتر، ستون‌های اصلی سیاست اقلیمی بر نوآوری کم‌کربن و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای استوار است. این تمرکز بر فقرزدایی، با منطق اجماع واشنگتن هم‌خوانی دارد؛ اجماعی که بر جهت‌دهی مجدد هزینه‌های عمومی به سمت اولویت‌های طرفدار فقرا تأکید می‌کرد.

در واقع، از آنجا که فقیرترین کشورها معمولاً بیشترین آسیب را از تغییر اقلیم می‌بینند و کمترین توان سازگاری را دارند، مقابله با تغییر اقلیم در کشورهای با درآمد کم و متوسط مستلزم توجه بسیار بیشتر به سیاست‌های طرفدار فقرا است. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) پیشنهاد کرده است که بهترین راه سازگاری کشورهای با درآمد کم و متوسط با تغییر اقلیم، ادغام پاسخ‌های سازگاری در برنامه‌ریزی توسعه و پیوند صریح این برنامه‌ریزی با منابع مالی است. با این حال، معنای عملی این توصیه همیشه روشن نیست.

برخی پیشنهادها شامل این موارد است:

- هماهنگی میان منابع مالی توسعه و منابع مالی سازگاری اقلیمی، که مستلزم ایجاد نهادهای و سازوکارهای نهادی مناسب برای این هماهنگی است؛
- ایجاد «نهادهای ملی تأمین مالی» (national funding entities) که اکنون در بیش از دوازده کشور شکل گرفته‌اند؛
- شناسایی و تحلیل صریح هم‌افزایی‌ها یا تعارض‌ها میان اهداف توسعه و اهداف اقلیمی؛

• و این‌که سازگاری زمانی موفق‌تر خواهد بود که مردم توانمند شوند و در تدوین برنامه‌های ملی مشارکت داشته باشند.

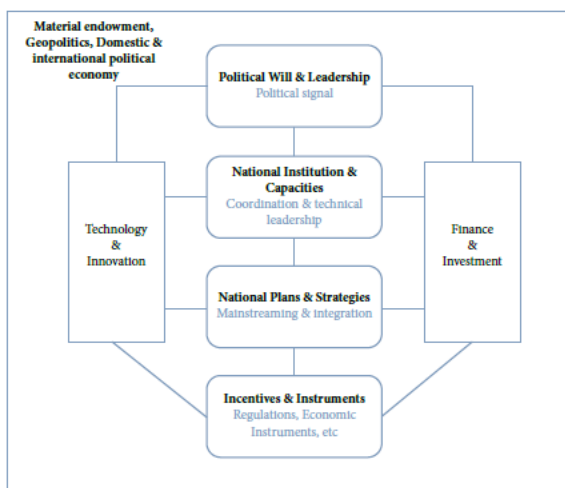
با وجود این، تنوع چشمگیری در سیاست اقلیمی کشورهای با درآمد کم و متوسط وجود دارد. یک مطالعه اخیر برخی از بزرگ‌ترین منتسرخندگان گازهای گلخانه‌ای در میان LMICs – مانند برزیل، اندونزی، مکزیک، ویتنام، هند و چین – را «توسعه‌گرایان اقلیمی» (climate developmentalists) توصیف می‌کند؛ کشورهایی که رویکردشان به سیاست اقلیمی شامل مجموعه‌ای ترکیبی از تلاش‌ها برای ادغام اقدامات کاهش انتشار در چارچوب‌های گسترده‌تر توسعه دولت‌محور است، چه از طریق مقررات‌گذاری و چه از طریق سیاست صنعتی برای فناوری‌های نوظهور پاک. این کشورها معمولاً دارای ظرفیت نهادی متوسط تا بالا و نهادهای سازگاری قابل توجه تخصص علمی هستند.

همین مطالعه، اصطلاح «کربن‌محوران متمرکز» (carbon centralists) را برای کشورهایی مانند ایران، ترکیه و عربستان سعودی به کار می‌برد؛ کشورهایی که رویکرد سیاست اقلیمی آن‌ها بیشتر نمادین یا صوری تلقی می‌شود و در آن امنیت انرژی در اولویت قرار دارد و سبزشازی مسیر رشد اقتصادی بسیار محدود است.

ممکن است گسترش سیاست اقلیمی در کشورهای با درآمد کم و متوسط، کمتر از آن‌که ناشی از انگیزه کاهش تغییر اقلیم باشد، از پیگیری هم‌منافع (co-benefits) سرچشمه بگیرد؛ یعنی اثرات غیرمستقیم سیاست اقلیمی بر اهدافی غیر از اقلیم، مانند کاهش آلودگی هوا یا افزایش امنیت انرژی. برای مثال، در مورد هند، پژوهشگران بر اهمیت امنیت انرژی و عدالت اجتماعی در توسعه اقلیمی تأکید کرده‌اند. در ویتنام نیز عواملی مانند بازسازی ساختار اقتصادی، امنیت انرژی، و دسترسی به منابع مالی و فناوری به‌عنوان انگیزه‌های اصلی ذکر شده‌اند.

در بسیاری از موارد، کشورهای با درآمد کم و متوسط چارچوب‌های ملی سیاست اقلیمی را برای ارسال سیگنال اعتبار و جذب منابع مالی اقلیمی ایجاد می‌کنند. همچنین ممکن است نوعی فشار نرم یا اجبار دیپلماتیک از سوی شرکای بین‌المللی توسعه در کار باشد.

Figure 15.2: A framework of the key drivers and barriers of climate action in LMICs



Source: authors.

Fundamental reform of the global economic system

با این حال، هرچند مشاهده اعلام و اجرای فعال سیاست‌های اقلیمی توسط کشورهای با درآمد کم و متوسط امیدوارکننده است، اما همچنان ظرفیت قابل توجهی برای تسریع اجرای قوی‌تر و مؤثرتر این ابتکارات وجود دارد؛ امری که می‌تواند تأثیرات مثبت بسیار بزرگ‌تری در مقیاس جهانی ایجاد کند. از این‌رو، ضروری است محرک‌ها و موانع سیاست اقلیمی به‌خوبی شناخته شوند و مشخص شود «چه چیزی واقعاً کار می‌کند».

III. چارچوبی برای طراحی، اجرا و بهبود سیاست اقلیمی در کشورهای با درآمد کم و متوسط (LMICs)

ادبیات علمی، چارچوب‌های متنوعی برای مطالعه تلاش‌های کشورهای با درآمد بالا و پایین در طراحی و اجرای سیاست‌های اقلیمی ارائه می‌دهد. این چارچوب‌ها به‌طور متفاوت بر:

- نهادهای و حکمرانی،
 - عوامل ساختاری مانند سطح ثروت اقتصادی و منابع طبیعی،
 - یا ابعاد اجتماعی-فرهنگی شامل سبک زندگی، رفتارها و هنجارها تمرکز دارند.
- بر اساس مرور ادبیات موجود و همچنین تجربه عملی نویسندگان در همکاری با ذی‌نفعان سیاست اقلیمی در جنوب جهانی، چارچوب ارائه‌شده در شکل ۱۵.۲ به‌عنوان مبنایی برای طراحی، اجرا و بهبود سیاست اقلیمی در کشورهای با درآمد کم و متوسط پیشنهاد می‌شود. ادامه این فصل از این چارچوب برای توضیح مهم‌ترین نوآوری‌ها و چالش‌ها در مقابله با تغییر اقلیم در جنوب جهانی استفاده می‌کند.

۱- مواهب مادی، ژئوپلیتیک، و اقتصاد سیاسی داخلی و بین‌المللی
برخی از مهم‌ترین عواملی که سیاست‌های اقلیمی کشورهای با درآمد کم و متوسط را شکل می‌دهند، مواهب منابع طبیعی، موقعیت جغرافیایی، و پویایی‌های اقتصاد سیاسی مرتبط با آن‌ها هستند. از این‌رو، ضروری است سیاست اقلیمی در بستر اهداف چندگانه توسعه پایدار مورد بررسی قرار گیرد.

اصلاح بنیادین نظام اقتصادی جهانی

برای ارتقای عدالت جهانی، اصلاح سازمان تجارت جهانی (WTO) و رژیم‌های تجارت بین‌الملل که کشورهای فقیر را در موقعیت ضعف قرار می‌دهند، ضروری است. این اصلاحات باید به کاهش شکاف ناعادلانه میان:

- قیمت مواد خام و کالاهای اولیه صادرشده از کشورهای درحال توسعه

و

- قیمت کالاهای با ارزش افزوده بالا، کالاهای سرمایه‌ای و تجهیزات وارداتی
- از کشورهای پیشرفته منجر شود.

شواهدی از کشورهایی مانند مالی، موزامبیک، نیکاراگوئه و اتیوپی نشان می‌دهد که تجارت منصفانه چگونه می‌تواند درآمد و معیشت کشاورزان را بهبود بخشد و نمایانگر آن است که شرایط منصفانه‌تر تجارت می‌تواند به افزایش رشد اقتصادی و تاب‌آوری اقلیمی در کشورهای فقیر کمک کند). البته باید تأکید کرد که این ابتکارات، که اغلب توسط سازمان‌های غیردولتی هدایت می‌شوند، جایگزین اصلاحات بنیادین در قواعد WTO نیستند).

همچنین اصلاح رژیم‌های حقوق مالکیت فکری ضروری است تا کشورهای فقیر بتوانند از نوآوری‌های جهانی که محرک گذار سبز هستند، بهره‌مند شوند. گزارش‌های اخیر IPCC نشان می‌دهد که اگرچه قیمت بسیاری از فناوری‌های انرژی تجدیدپذیر طی پنج سال گذشته به شدت کاهش یافته و در برخی موارد با سوخت‌های فسیلی رقابت پذیر شده است، دسترسی به این فناوری‌ها همچنان چالش بزرگی برای کشورهای کم‌درآمد باقی مانده است. در کنار این اصلاحات، سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌های پژوهش و نوآوری داخلی کشورهای کم‌درآمد ضروری است تا آن‌ها بتوانند توان تولید و ساخت فناوری‌های کلیدی گذار سبز را توسعه دهند.

ضرورت تغییر در پویایی‌های اقتصاد سیاسی بین‌المللی

برخی از پژوهشگران اقتصاد سیاسی و اندیشه‌های پساستعماری معتقدند که کشورهای کم‌درآمد بدون تغییر بنیادین در ساختارهای اقتصادی جهانی و الگوهای همکاری بین‌المللی – با محوریت عدالت اقلیمی – قادر به اقدام اقلیمی رادیکال نخواهند بود. از این‌رو، هر بحثی درباره مقابله با تغییر اقلیم در LMICS باید زمینه تاریخی را در نظر بگیرد.

در گذشته، کشورهای ثروتمند عمدتاً به اعطای کمک و وام‌هایی بسنده می‌کردند که صرفاً امکان بقا را برای کشورهای فقیر فراهم می‌کرد، به جای آن‌که موانع ساختاری رشد خوداتکا را برطرف کنند. اکثریت کشورهای با درآمد کم و متوسط برای رشد اقتصادی خود به صادرات مواد خام وابسته‌اند و در مقابل، ناچار به واردات کالاهای با ارزش افزوده بالا از کشورهای پیشرفته هستند؛ وضعیتی که منجر به کسری تجاری مزمن و تضعیف ارز ملی می‌شود.

در بسیاری موارد، توصیه نهادهایی مانند **بانک جهانی** این بوده است که کشورهای کم‌درآمد:

- صادرات خود را افزایش دهند،
- وارد برنامه‌های تعدیل ساختاری شوند،
- و با انتشار بدهی دلاری یا یورویی نرخ ارز خود را تثبیت کنند.

اما این سیاست‌ها اغلب به **افزایش بدهی خارجی و گسترش فقر** انجامیده‌اند؛ پدیده‌ای که به‌عنوان «**تله فقر**» شناخته می‌شود. تداوم این رابطه نابرابر میان کشورهای ثروتمند و فقیر، بسیاری از LMICS را از دستیابی به **حاکمیت غذایی و انرژی** - که برای توسعه خوداتکا و تاب‌آوری اقلیمی حیاتی است - محروم کرده است.

بدهی، منابع فسیلی و قفل‌شدگی اقلیمی

یکی دیگر از ابعاد نظام اقتصادی جهانی، **بحران بدهی** است. برخی کشورهای با درآمد کم و متوسط، تحت فشار برای بازپرداخت بدهی، به **سرمایه‌گذاری در سوخت‌های فسیلی سوق داده می‌شوند**. اگر قیمت نفت و گاز کاهش یابد، این امر می‌تواند بدهی را افزایش دهد یا حتی منجر به **دارایی‌های بلااستفاده (stranded assets)** شود.

پژوهش‌های جدید نشان می‌دهد که **فقرترین کشورهای جهان به‌طور متوسط ۱۶.۳٪ از درآمد خود را صرف بازپرداخت بدهی می‌کنند** - بالاترین سطح در ۲۵ سال گذشته. پیش‌تر سازمان ملل اعلام کرده بود که **۵۴ کشور فقیر جهان در آستانه نکول بدهی قرار دارند و برخی از LMICS بدهی‌ای معادل ۴۲٪ از درآمد ملی ناخالص خود دارند**. این وضعیت باعث می‌شود کشورهای فقیر **سرمایه‌گذاری در زیرساخت، انرژی و امنیت غذایی** را قربانی بازپرداخت بدهی کنند؛ درست در زمانی که این سرمایه‌گذاری‌ها برای مقابله با تغییر اقلیم ضروری‌اند.

تجارت نابرابر، استعمار اقتصادی و شکاف صنعتی

نظام تجارت جهانی همچنین **الگوهای نابرابر مصرف** را تقویت می‌کند، به‌گونه‌ای که منابع از کشورهای فقیر با مصرف پایین به کشورهای ثروتمند با مصرف بالا منتقل می‌شود. بسیاری از LMICS همچنان تحت تأثیر **قراردادهای ناعادلانه استخراج منابع و شرایط تجاری** به‌جامانده از دوران استعمار قرار دارند.

جهانی شدن، با وجود برخی منافع، عمدتاً این امکان را برای کشورهای ثروتمند فراهم کرده است که:

- از نیروی کار ارزان کشورهای فقیر برای تولید کالا استفاده کنند،
 - بازارهای کشورهای فقیر را با محصولات صنعتی و فراوری شده اشباع کنند،
 - و توسعه ظرفیت‌های صنعتی بومی در کشورهای کم‌درآمد را دشوار سازند.
- برای مثال، به دلیل یارانه‌های کشاورزی در اروپا، گوشت و لبنیات وارداتی از هلند می‌تواند ارزان‌تر از محصولات مشابه تولیدشده در بوتسوانا، زیمبابوه یا گامبیا باشد. همچنین شایان توجه است که جمهوری دموکراتیک کنگو دارای ذخایر عظیم مواد معدنی حیاتی مانند لیتیوم و کبالت -موردنیاز پنل‌های خورشیدی و خودروهای برقی - است، اما هیچ ظرفیت بومی برای تولید پنل خورشیدی یا باتری لیتیومی ندارد.

۲- اراده سیاسی و رهبری

اگرچه رهبری در هر نوع تصمیم‌گیری و اجرای جمعی اهمیت دارد، اما در مواجهه با چالش فوری و پیچیده‌ی تحول اجتماعی که تغییر اقلیم اقتضا می‌کند، نقشی به‌مراتب حیاتی‌تر پیدا می‌کند. این تحول نه‌تنها مستلزم بسیج منابع و ذی‌نفعان است، بلکه به معنای مدیریت برندگان و بازندگان بالقوه‌ی گذار اقلیمی نیز هست. ازاین‌رو، رهبری قوی برای ایجاد ائتلاف‌ها و مقابله با مقاومت منافع تثبیت‌شده که انتظار می‌رود در برابر تغییر شکل بگیرند، ضروری است.

نویسندگان و تحلیل‌گران رشد سبز در آفریقا بارها بر نقش محوری رهبری دولت‌ها تأکید کرده‌اند. برای مثال، کارلوس لویز، دبیر اجرایی وقت کمیسیون اقتصادی سازمان ملل برای آفریقا، تصریح کرده بود که انتظار صنعتی‌سازی سبز خودجوش در آفریقا بدون اقدامات جسورانه دولت‌ها بیهوده است. رهبری در بالاترین سطوح برای ترسیم مسیرهای صنعتی‌سازی سبز ضروری است تا کشورها بتوانند از اصلاحات سطحی و حاشیه‌ای عبور کرده و به تحول ساختاری پایدار دست یابند. چنین رویکردی بی‌تردید مستلزم:

- بازطراحی راهبردهای رشد ملی،
- تدوین و اجرای سیاست‌های بلندمدت شفاف، منسجم و پایدار،
- بسیج منابع،

- و سرمایه‌گذاری در نوآوری و زیرساخت‌های مرتبط است. یکی از مؤلفه‌های اصلی رهبری، تبیین مؤثر چشم‌انداز و چارچوب‌بندی (framing) است. این امر شامل:
- تعریف روشن مسئله‌ای که باید حل شود،
- شناسایی گزینه‌های واقع‌بینانه و ابزارهای دستیابی به آن‌ها،
- و سپس ساخت روایت‌هایی قانع‌کننده است که تمرکز تصمیم‌گیران و افکار عمومی را جلب کند. به‌عنوان نمونه، رهبری سیاسی شی جین‌پینگ، نخست‌وزیر/رئیس‌جمهور چین، به‌عنوان عاملی کلیدی در مشارکت فعال چین در اقدام اقلیمی شناخته شده است.

۳- نهادها و ظرفیت‌های ملی

نهادهای ملی فرآیند سیاست‌گذاری برای کاهش انتشار و سازگاری با تغییر اقلیم را سامان می‌دهند و سطح جاه‌طلبی و عملکرد آن را شکل می‌بخشند. این نهادها باید سیاست‌هایی داشته باشند که نه تنها در مقیاس ملی تعریف شده‌اند، بلکه به‌طور مشخص به چالش‌های اقلیمی منطقه‌ای و محلی نیز پاسخ دهند. در عین حال، دامنه مأموریت آن‌ها فراتر از مرزهای ملی است و باید همکاری و هماهنگی با سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی را برای تضمین پاسخی هماهنگ به تغییر اقلیم تقویت کنند. بسیاری از کشورهای با درآمد کم و متوسط دارای آنچه «نهادهای ضعیف» نامیده می‌شود هستند؛ وضعیتی که اثربخشی تلاش‌ها برای کاهش انتشار و سازگاری اقلیمی را تضعیف می‌کند. تقویت این نهادها نقشی محوری دارد. این امر تنها به اصلاح ساختار نهادی محدود نمی‌شود، بلکه نیازمند:

- بهبود حاکمیت قانون،
- سهولت انجام کسب‌وکار،
- افزایش شفافیت،
- و حذف یارانه‌های ناکارآمد است. چنین اصلاحاتی شاید به‌خودی‌خود نیز لازم باشند، اما در مواجهه با تغییر اقلیم، ضرورت آن‌ها دوچندان می‌شود. چالش‌های پیش‌روی نهادهای ملی در اجرای سیاست‌های اقلیمی قابل توجه‌اند و شامل موارد زیر می‌شوند:

- سازگار کردن نظام‌های نهادی با شرایط جدید و پویای اقلیمی،
- تخصیص منابع مالی و انسانی کافی برای اجرا،
- هماهنگی میان وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی،
- و جلب مشارکت ذی‌نفعان در همه سطوح جامعه.

۴- برنامه‌ها و راهبردهای ملی

امنیت انرژی کم‌کربن، حمل‌ونقل کم‌کربن و مقرون‌به‌صرفه، امنیت غذایی، حفاظت از طبیعت و تنوع زیستی، و سرمایه‌گذاری در سازگاری و تاب‌آوری همگی برای رشدی سازگار با هدف خالص صفر (Net Zero) در کشورهای با درآمد کم و متوسط ضروری‌اند. تحقق این اهداف نیازمند تأمین مالی اقلیمی، کاهش بدهی‌ها، و همکاری بین‌المللی است و جامعه جهانی باید با ساختارهای تاریخی نابرابر مواجهه کند. هرچند شرایط کشورها متفاوت است، اما اقلیم و توسعه باید به‌صورت یکپارچه دیده شوند و پاسخ‌های سازگاری اقلیمی در دل برنامه‌ریزی توسعه ادغام گردند. در ادامه، چند حوزه سیاستی مشخص به‌عنوان نمونه مطرح می‌شود، پیش از آنکه فصل به سایر مؤلفه‌های چارچوب بازگردد.

امنیت انرژی از طریق توسعه کارآمد کم‌کربن

انرژی، به‌عنوان موتور رشد، در قلب توسعه اقتصادی کشورهای با درآمد کم و متوسط قرار دارد و در عین حال جدایی‌ناپذیر از بحث تغییر اقلیم است. اگرچه انرژی محور اصلی اجماع واشنگتن نبود، اما پرسش اساسی قرن بیست‌ویکم این است که کشورها چگونه می‌توانند انرژی لازم برای رشد اقتصادی را تأمین کنند و هم‌زمان از سوخت‌های فسیلی فاصله بگیرند.

در LMICS، سیاست‌ها باید بر توسعه کارآمد کم‌کربن متمرکز شوند؛ یعنی:

- کاهش مصرف سوخت‌های فسیلی،
- گسترش سریع انرژی‌های تجدیدپذیر،
- و بهبود بهره‌وری انرژی.

عامل تسهیل‌کننده اصلی گذار سبز، کاهش چشمگیر هزینه انرژی‌های تجدیدپذیر است. با این حال، کشورهای با درآمد کم و متوسط برای مشارکت در «انقلاب انرژی‌های تجدیدپذیر» با چالش‌های متعددی روبه‌رو هستند؛ از جمله:

- دسترسی محدود به تأمین مالی،
- منافع تثبیت‌شده،
- و نگرانی‌های واقعی درباره پایه‌های مالیاتی دولت.

به‌طور قابل انتظار، تنها ۱.۴٪ از برق تولیدی در کشورهای با شاخص توسعه انسانی پایین از منابع تجدیدپذیر تأمین می‌شود، در حالی که این سهم در کشورهای با شاخص توسعه انسانی بسیار بالا ۹.۵٪ است. در نتیجه، بسیاری از کشورهای تولیدکننده یا واردکننده نفت همچنان مسیرهای توسعه مبتنی بر سوخت‌های فسیلی را دنبال می‌کنند - و حتی آن‌ها را یارانه می‌دهند؛ مسیری که اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت جذاب به نظر برسد، اما در بلندمدت ناکارآمد است و علاوه بر پیامدهای جهانی برای تغییر اقلیم، اثرات منفی فوری بر سلامت عمومی نیز دارد.

در ادامه، ترجمه دقیق، روان و سیاست‌محور این بخش ارائه می‌شود؛ به‌گونه‌ای که برای استفاده دانشگاهی، اسناد سیاست‌گذاری اقلیمی، و تحلیل‌های اجرایی (ویژه LMICS و به‌طور خاص آفریقا) مناسب باشد.

با توجه به اینکه بسیاری از کشورهای آفریقایی، به‌ویژه، نیاز فوری به انرژی برای توسعه اقتصادی و کاهش فقر دارند و در عین حال وابستگی بالایی به زیست‌توده (biomass) دارند، استدلالی قوی - هرچند بحث‌برانگیز - وجود دارد که برخی از این کشورها در کوتاه‌مدت تا میان‌مدت از ذخایر گاز طبیعی خود بهره‌برداری کنند. با این حال، شواهد مربوط به منافع رشد مبتنی بر سوخت‌های فسیلی یک‌دست و قاطع نیست. تجربه کشورهایی مانند نیجریه، لیبی، غنا و موزامبیک نشان می‌دهد که بهره‌برداری از سوخت‌های فسیلی لزوماً به رشد اقتصادی بیشتر منجر نمی‌شود. افزون بر این، شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد استخراج سوخت‌های فسیلی در بسیاری از کشورها می‌تواند هم رشد اقتصادی را کند کند و هم تخریب محیط‌زیست را افزایش دهد. پدیده‌هایی مانند رانت‌جویی، بیماری هلندی و افزایش احتمال فساد معمولاً به‌عنوان توضیح این نتایج مطرح می‌شوند. یک مطالعه نشان می‌دهد که در میان کشورهای با درآمد کم و متوسط، با افزایش ذخایر اثبات‌شده نفت و گاز طبیعی، درآمد واقعی سرانه کاهش می‌یابد. برای همه کشورهای در حال توسعه‌ای که نسبت به

سطوح سال ۱۹۸۰ افزایش ذخایر را تجربه کرده‌اند ... تولید ناخالص داخلی واقعی سرانه پایین‌تر بوده است.

این پرسش به‌ویژه برای کشورهای تازه‌وارد به جمع تولیدکنندگان نفت -مانند سنگال و گویان- اهمیت دارد. گویان از سال ۲۰۱۵ تاکنون بیش از ۸ میلیارد بشکه ذخایر نفت خام قابل برداشت کشف کرده است. با این حال، این‌که آیا این کشفیات نفتی می‌توانند «گویان را از یک اقتصاد کوچک و کم‌اهمیت به یکی از پویاترین اقتصادهای آمریکای جنوبی تبدیل کنند» همچنان محل تردید است، به‌ویژه با توجه به اینکه گویان از حکمرانی قوی برخوردار نیست. نمونه‌های هشداردهنده‌ای از ونزوئلا در همسایگی، و همچنین آنگولا و نیجریه وجود دارد. در مقابل، نمونه‌های امیدوارکننده‌تر -از منظر رشد اقتصادی، هرچند نه الزاماً از منظر اقلیمی- در ایالات متحده، کانادا و نروژ دیده می‌شود. در سال‌های اخیر، شماری از کشورها خواستار پیمان عدم‌گسترش سوخت‌های فسیلی (Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty) شده‌اند. حتی پیشنهادهایی برای ایجاد صندوق جهانی حمایت از کشورهای با درآمد کم و متوسط که متعهد می‌شوند سوخت‌های فسیلی را در زمین باقی بگذارند مطرح شده است. این بحث‌ها درباره سیاست‌های اقلیمی از سمت عرضه برای یک گذار منظم و عادلانه از سوخت‌های فسیلی بسیار کلیدی خواهند بود. کشورهایی از گروه LMIC که به دنبال محدود کردن عرضه سوخت‌های فسیلی هستند، می‌توانند به تجربه دولت‌های بلیز و کاستاریکا نگاه کنند که ممنوعیت‌ها یا تعلیق‌های جزئی یا کامل بر اکتشاف و استخراج نفت و گاز اعمال کرده‌اند. پژوهش‌ها نشان می‌دهد این تلاش‌ها زمانی موفق‌ترند که:

- منطق سیاستی بر حفاظت از تنوع زیستی و خدمات اکوسیستمی (نه صرفاً حفاظت اقلیمی) استوار باشد؛
- منافع محلی به‌روشنی تبیین شوند، نه فقط منافع جهانی؛
- و - تا حدی شگفت‌آور - جبران مالی خارجی مطالبه نشود. این نکته اخیر پیامدهای نگران‌کننده‌ای برای مفهوم گذار عادلانه دارد، به‌ویژه در مورد کشورهای کم‌درآمد.

بهره‌وری انرژی

فرا تر از موضوع تولید انرژی، بهره‌وری انرژی در کشورهای با درآمد کم و متوسط معمولاً پایین‌تر از کشورهای پردرآمد است. بهبود بهره‌وری می‌تواند هزینه‌های انرژی مصرف‌کنندگان و بنگاه‌ها را کاهش دهد، اما ممکن است به اثر بازگشتی تقاضا (rebound effect) منجر شود؛ نکته‌ای که بار دیگر اهمیت سرمایه‌گذاری هم‌زمان در منابع انرژی کم‌کربن را برجسته می‌کند. زمینه‌هایی که در آن‌ها امکان صرفه‌جویی در هزینه انرژی اثبات شده عبارت‌اند از:

- گذار از روشنایی نفت سفید (kerosene) به روشنایی خورشیدی که در یک مطالعه در کنیا به ۴۲٪ صرفه‌جویی انجامید؛
- استفاده از اجاق‌های پخت‌وپز کارآمدتر که به ۴۰٪ صرفه‌جویی منجر شد. با این حال، موانع متعددی بر سر راه سرمایه‌گذاری کارآمد در انرژی وجود دارد که باید برطرف شوند. نقشه‌های راه تفصیلی می‌توانند به کشورها کمک کنند تا مشخص کنند در کجا و چگونه می‌توان مصرف انرژی را کارآمدتر کرد. سیاست‌های مرتبط شامل:
- حذف یارانه‌های انرژی،
- اندازه‌گیری (metering) مصرف،
- بهبود قابلیت اطمینان تأمین انرژی،
- و افزایش دسترسی به اعتبار مالی است. در جاهایی که مصرف برق قابل اعتماد بوده و صورت‌حساب‌گیری منظم و الزام‌آور وجود دارد، صندوق‌های گردان بهره‌وری انرژی نشان داده‌اند که می‌توانند به بهبود بهره‌وری کمک کنند، هرچند تاکنون ارزیابی‌های کافی از اثربخشی آن‌ها انجام نشده است.

کربن‌زدایی از حمل‌ونقل

در سطح جهانی، بخش حمل‌ونقل حدود یک‌چهارم انتشار CO_2 را به خود اختصاص می‌دهد. از این رو، کربن‌زدایی حمل‌ونقل عمومی می‌تواند سهم مهمی در کاهش انتشار جهانی داشته باشد و در عین حال هم‌مزایای سلامت عمومی در سطح ملی از طریق بهبود کیفیت هوا ایجاد کند. افزون بر این، سیاست‌ها و فناوری‌های موردنیاز از هم‌اکنون در دسترس‌اند.

از آنجا که دسترسی پایدار به برق کم‌کربن پیش‌نیاز کربن‌زدایی کامل حمل‌ونقل عمومی است، یک راهبرد میانی آن است که در سامانه‌های حمل‌ونقل انبوه سرمایه‌گذاری شود تا

مردم به استفاده کمتر از خودروهای شخصی ترغیب شوند. سپس می‌توان با افزایش بهره‌وری سوخت و برقی‌سازی حمل‌ونقل عمومی، انتشار را بیش از پیش کاهش داد. سامانه‌های اتوبوس تندرو (BRT) این مزیت را دارند که نسبت به مترو یا قطار سبک شهری سریع‌تر قابل اجرا هستند و می‌توانند به تدریج با ورود اتوبوس‌های برقی کربن‌زدایی شوند؛ همان‌گونه که در مکزیکوسیتی در حال برنامه‌ریزی است. شهر بوگوتا در کلمبیا نمونه موفق است: اگرچه هدف اولیه BRT فراهم کردن حمل‌ونقل مقرون‌به‌صرفه برای خانوارهای کم‌درآمد شهری بود، اما پس از اجرا، آلاینده‌های هوا ۴۰٪ کاهش یافتند. کشورهای برزیل، شیلی و هند نیز با بهره‌گیری از تأمین مالی نوآورانه و بهبود رویه‌های تدارکات در حال برقی‌سازی ناوگان اتوبوس‌رانی خود هستند.

سیاست‌های مکملی که می‌توانند گذار به حمل‌ونقل کم‌کربن را تسریع کنند عبارت‌اند از:

- اصلاحات مالیاتی برای حمایت از خرید خودروهای کم‌کربن،
- معافیت از عوارض واردات،
- قیمت‌گذاری تراکم برای خودروهای با موتور احتراق داخلی،
- استانداردهای انتشار،
- و کمپین‌های آگاهی‌بخشی عمومی. با این حال، کشورهای کم‌درآمد اغلب با محدودیت‌های مالی و زیرساختی مواجه‌اند.

کشاورزی پایدار

بخش کشاورزی حدود یک‌سوم انتشار کل گازهای گلخانه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد و در عین حال هسته معیشت فقیرترین جمعیت‌های روستایی در بسیاری از LMICS است. بنابراین، هرگونه تلاش برای مقابله با تغییر اقلیم ناگزیر باید بخش کشاورزی را در بر گیرد. اصطلاح کشاورزی هوشمند اقلیمی به مجموعه‌ای از رویکردها اشاره دارد که هدف آن‌ها:

- افزایش بهره‌وری کشاورزی،
- کاهش آسیب‌پذیری،
- افزایش تاب‌آوری،
- و کاهش انتشار است. این رویکردها شامل زراعت جنگلی (agroforestry)، کشت پوششی، تناوب کشت و کشاورزی احیاگر برای بهبود سلامت خاک

است. مدیریت بهتر آب نیز حیاتی خواهد بود؛ چه از طریق فناوری‌های پایش رطوبت خاک و چه از طریق تغییر الگوی کشت و فاصله گرفتن از محصولات پرمصرف آب.

هر کشور کم‌درآمد به نقشه راه سازگاری ویژه بخش کشاورزی خود نیاز دارد. این نقشه‌ها احتمالاً با تنوع‌بخشی و معرفی ارقام مقاوم به اقلیم آغاز می‌شوند. پس از آن، خدمات اطلاعات اقلیمی و فناوری‌ها و رویه‌های هوشمند اقلیمی می‌توانند نظام‌های غذایی -به‌ویژه در کشورهای آفریقایی- را متحول کرده، تاب‌آوری را افزایش دهند و انتشار را کاهش دهند. از منظر سیاست مالی، شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد بیمه محصولات کشاورزی مبتنی بر شاخص‌های آب‌وهوایی می‌تواند به سازگاری کشاورزان با تغییر اقلیم کمک کند؛ با این حال، این طرح‌ها معمولاً به‌شدت یارانه‌ای هستند و پایداری بلندمدت ندارند.

در نهایت، با تشدید تغییرات اقلیمی، شبکه‌های ایمنی اجتماعی -چه به‌صورت نقدی و چه غیرنقدی- برای حفظ امنیت غذایی اهمیت فزاینده‌ای خواهند داشت. تجربه گسترده اتیوپی در استفاده از شبکه‌های ایمنی نشان می‌دهد که حفاظت از امنیت غذایی و معیشت می‌تواند هم‌زمان به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای نیز کمک کند و از این رو می‌تواند جزئی مهم از مشارکت‌های ملی تعیین‌شده (NDCs) کشورها باشد.

طبیعت و تنوع زیستی پایدار و تاب‌آور

کشورهای با درآمد کم و متوسط (LMICs) می‌توانند از طریق طبیعت و تنوع زیستی تاب‌آوری خود را در برابر تغییر اقلیم افزایش دهند. بخشی از این هدف از طریق بخش کشاورزی -همان‌گونه که پیش‌تر بحث شد- محقق می‌شود. بسیاری از LMICها همچنین دارای جنگل‌ها و مناطق حفاظت‌شده گسترده هستند که به حفاظت از زیستگاه‌های حیاتی، تنوع زیستی، گونه‌های در معرض تهدید و اکوسیستم‌ها کمک می‌کنند. با این حال، واقعیت برای بسیاری از کشورهای کم‌درآمد آن است که تقاضا برای بهبود امنیت غذایی ممکن است دست‌کم تا حدی با حفاظت از پایه منابع طبیعی در تعارض باشد. این مبادله‌ها را می‌توان تا حدی با درک بهتر از توزیع مکانی تنوع زیستی و

خدمات گسترده اکوسیستمی، در کنار برنامه‌ریزی کاربری زمین شفاف، تعریف شده و با اجرای مؤثر کاهش داد.

سازگاری مبتنی بر اکوسیستم از سوی کنوانسیون تنوع زیستی چنین تعریف می‌شود: «به‌کارگیری تنوع زیستی و خدمات اکوسیستمی به‌عنوان بخشی از یک راهبرد کلی سازگاری، برای کمک به مردم در انطباق با آثار نامطلوب تغییر اقلیم.» راهنماها بر ضرورت مشارکت ذی‌نفعان مرتبط، توجه به زمینه محلی در پیوند با چارچوب‌های ملی، و حفاظت از جوامع محلی در برابر ریسک‌ها و هزینه‌ها تأکید دارند.

۵- مشوق‌ها و ابزارها

شواهد نشان می‌دهد که ایجاد محیطی باثبات، کم‌ریسک و سودآور برای سرمایه‌گذاران می‌تواند به نتایج ملموس در اقدام اقلیمی منجر شود. نمونه بارز، موفقیت اروگوئه در کرین‌زدایی تولید برق است که بر اهمیت «تصمیم‌گیری شفاف، محیط مقرراتی حمایتی و شراکت قوی بخش عمومی و خصوصی» (دلال دارد؛ با تأکید ویژه بر ایجاد امنیت برای سرمایه‌گذاران، وزارت دارایی اروگوئه نقشی محوری ایفا کرد و بر پایه قانون ۱۹۹۸، مشوق‌های مالی فراهم آورد؛ از جمله:

- معافیت مالیات بر ارزش افزوده برای تجهیزات مشخص انرژی‌های تجدیدپذیر؛
- کاهش مالیات بر درآمد برای تولید برق تجدیدپذیر، ابتکارات و تجهیزات بهره‌وری انرژی و تولید مبتنی بر خالص‌سنجی (net metering)؛
- معافیت از حقوق ورودی برای تجهیزات بادی و کاهش حقوق ورودی برای تجهیزات خورشیدی.

در جاهایی که چنین ثباتی محقق نشده است، بانک‌های توسعه چندجانبه (MDBs) می‌توانند نقش مهمی در کاهش ریسک پروژه‌های اقلیمی ایفا کنند. ایده استفاده MDBها از سرمایه خود برای کاهش ریسک -به‌جای تأمین مالی کامل پروژه‌ها- جدید نیست. این رویکرد از مزاحمت برای سرمایه‌گذاری خصوصی جلوگیری می‌کند و حتی می‌تواند به جذب (crowding-in) سرمایه‌گذاری خصوصی بینجامد.

امروزه بارها مشاهده شده که انرژی‌های تجدیدپذیر کم‌هزینه‌تر از سوخت‌های فسیلی هستند، با این حال LMICها همچنان در سوخت‌های فسیلی سرمایه‌گذاری می‌کنند. یکی

از دلایل، هزینه‌های اولیه بالا و هزینه سرمایه زیاد در این کشورهاست. کاهش ریسک سرمایه‌گذاری - یعنی انتقال بخشی از ریسک از سرمایه‌گذار خصوصی - می‌تواند LMIC را قادر سازد مسیرهای رشد کم‌کربن را دنبال کنند. برای نمونه، در شیلی، صندوق اقلیم سبز با تأمین ۶۰ میلیون دلار سرمایه‌های «لنگر» برای پروژه کم‌کربن Espejo de Tarapacá، هزینه‌های مرحله نهایی توسعه را پوشش داد و سرمایه‌گذاری خصوصی را جذب کرد. در برخی کشورها، این کاهش ریسک می‌تواند جایگزین موقت ثبات سیاستی داخلی تلقی شود.

قیمت‌گذاری کربن ابزار سیاستی مهمی برای مقابله با تغییر اقلیم است که یک نقص بازار روشن را هدف می‌گیرد. در حوزه انرژی، قیمت‌گذاری کربن می‌تواند هم سرمایه‌گذاری در تجدیدپذیرها را تشویق کند و هم بهره‌وری انرژی را افزایش دهد. همچنین منبع درآمدی برای دولت‌ها فراهم می‌کند و مانع می‌شود بنگاه‌های همسو با خالص صفر در رقابت متضرر شوند. قیمت‌گذاری کربن می‌تواند از طریق مالیات کربن یا نظام تجارت انتشار اجرا شود. این طرح‌ها برای LMIC ها به دلیل پیچیدگی طراحی و اجرا دشوارتر است. حتی مالیات کربن - که از نظر اقتصاددانان راه‌حلی کارا محسوب می‌شود - می‌تواند به دلیل آثار توزیعی بر اقشار آسیب‌پذیر، ظرفیت مقررات‌گذاری و ملاحظات سیاسی چالش‌برانگیز باشد.

برخی LMIC ها که قیمت‌گذاری کربن را با موفقیت اجرا کرده‌اند، درآمدها را برای سرمایه‌گذاری مجدد در انرژی پاک و کاهش انتشار اختصاص داده‌اند. آفریقای جنوبی نخستین کشور آفریقایی بود که در ژوئن ۲۰۱۹ مالیات کربن را اعمال کرد؛ مالیاتی که حدود ۹۰٪ انتشار گازهای گلخانه‌ای (به‌جز کشاورزی، جنگل‌داری، کاربری زمین و پسماند) را پوشش می‌دهد. برای افزایش پذیرش سیاسی، این کشور اجرای تدریجی و معافیت‌ها و استثنای متنوع برای خانوارهای کم‌درآمد را در نظر گرفت. این دوره‌گذار ظاهرأ به امکان‌پذیری سقف‌ها یا قیمت‌های سخت‌گیرانه‌تر کمک کرده است. در شیلی نیز اقتصاد سیاسی نقشی محوری داشت؛ نرخ مالیاتی پایین اما عمل‌گرایانه تا حدی به‌عنوان ابزار سیگنال‌دهی انتخاب شد و هم‌مزایای سلامت برای افزایش پذیرش عمومی برجسته گردید. مکزیک در ۲۰۱۴ مالیات کربن و در ۲۰۱۷ نظام تجارت انتشار را اجرا کرد، اما این اقدامات به دلیل نرخ‌های پایین و سقف‌هایی مبتنی بر انتشارهای تاریخی گزارش‌شده تا حدی کم‌اثر توصیف شده‌اند.

۶- فناوری و نوآوری

فناوری و نوآوری در کانون تلاش‌ها برای مقابله با تغییر اقلیم در کشورهای پردرآمد و کم‌درآمد قرار دارد. بسیاری از برنامه‌ها و راهبردهای ملی به فناوری‌های جدید یا بهبودیافته نیاز دارند؛ برای مثال:

- سرمایه‌گذاری در تجدیدپذیرها مستلزم پنل‌های فتوولتائیک خورشیدی و توربین‌های بادی است؛
- راهکارهای بهره‌وری انرژی ممکن است به روشنایی LED یا بهسازی ساختمان‌ها نیاز داشته باشد؛
- کشاورزی تاب‌آور اقلیمی به ارقام جدید محصولات، سنجش از دور و تحلیل داده‌ها برای بهینه‌سازی منابع کمیاب وابسته است.

دسترسی به فناوری و کیفیت نظام‌های نوآوری از تفاوت‌های اصلی میان کشورهای کم‌درآمد و پردرآمد است. کشورهای کم‌درآمد باید هم‌زمان با همکاری‌های بین‌المللی، تخصص و دانش بومی را تقویت کنند. شواهدی از کنیا نشان می‌دهد سیاست‌گذاری هدفمند چگونه نوآوری محلی را پیش می‌برد: نوآوری‌هایی مانند سامانه‌های ذخیره شیر خورشیدی نصب‌شده روی موتورسیکلت، کیوسک‌های قابل حمل خورشیدی با ایستگاه شارژ باتری و پلتفرم نرم‌افزاری یکپارچه و خدمات پخت‌وپز پرداخت به‌میزان مصرف (PAYG) تجارت را متحول کرده و به هدف دسترسی همگانی به انرژی تا ۲۰۳۸ کمک کرده‌اند. با این حال، اکثریت LMIC ها هنوز به فناوری‌های حیاتی برای کربن‌زدایی در مقیاس دسترسی ندارند.

۷- تأمین مالی و سرمایه‌گذاری

تأمین مالی برای مقابله با تغییر اقلیم در LMIC ها نقشی محوری دارد. پرسش چگونگی دسترسی LMIC ها به منابع مالی موردنیاز مدت‌هاست در کانون بحث‌های بین‌المللی درباره حکمرانی اقلیم و عدالت اقلیمی بوده است؛ با این وجود، بهترین مسیرها همچنان محل اختلاف و کم‌پژوهش هستند.

مفهوم گذار عادلانه بر پایه اصل «مسئولیت مشترک اما متفاوت و توانمندی‌های متناسب» دست‌کم از پروتکل کیوتو و توافق پاریس بخشی از روایت اقلیمی بوده است.

روشن است که گذار عادلانه بدون تأمین مالی اقلیمی ممکن نیست؛ اما سازوکارهای نوین مالی ضرورت دارند.

پژوهش‌های اخیر بر نقش بالقوه وزارتخانه‌های دارایی در پیشبرد اقدام اقلیمی – در کشورهای پردرآمد و کم‌درآمد – تأکید می‌کنند. برای نمونه، وزارت دارایی و اقتصاد رواندا با اتکا به NDC خود که کاهش انتشار، سازگاری و تاب‌آوری را توأمان پوشش می‌دهد، توانست نزدیک به ۱.۵ میلیارد دلار تأمین مالی اقلیمی جذب کند.

تأمین مالی از طریق بدهی مدت‌هاست که یکی از عناصر مرکزی «توسعه» بوده است و در واقع کاهش بار بدهی از طریق بخشودگی بدهی یکی از اجزای مهم اجماع واشنگتن به شمار می‌رفت. فقیرترین کشورها – یعنی کشورهایی که واجد شرایط استقراض از انجمن توسعه بین‌المللی بانک جهانی (IDA) هستند – در حال حاضر به‌طور متوسط بیش از ۱۰ درصد از درآمدهای صادراتی خود را صرف خدمت‌دهی به بدهی خارجی بلندمدت عمومی و دارای تضمین عمومی می‌کنند. جای تعجب نیست که نشان داده شده کاهش بار بدهی کشورهای با درآمد کم و متوسط (LMICs) می‌تواند رشد اقتصادی را تقویت و فقر را کاهش دهد.

افزون بر این، بدهی و بازپرداخت‌های بدهی – از جمله در فقیرترین کشورهای واجد شرایط – IDA به‌عنوان یکی از حوزه‌های مهمی در حال ظهور است که در آن الزامات رشد اقتصادی و عدالت اقلیمی با یکدیگر تلاقی پیدا می‌کنند. سطوح بالای بدهی و هزینه‌های خدمت‌دهی به آن بازتابی از این واقعیت است که استقراض‌های گذشته نابرابری‌ها را تشدید کرده و کار را برای LMIC ها در مقابله با تغییر اقلیم بسیار دشوار، اگر نگوئیم ناممکن ساخته است؛ چه در مواجهه با آثار منفی تغییر اقلیم که هم‌اکنون این کشورها را متأثر کرده‌اند، چه در سازگاری با تغییر اقلیم جاری، و چه در پیمودن مسیر رشد کم‌کربن. بنابراین، رویکردهای نوین برای حل‌وفصل مسئله بدهی ضروری است – و هم‌اکنون شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد این رویکردها چگونه می‌توانند عمل کنند.

مبادله بدهی با طبیعت (Debt-for-Nature Swaps) مدت‌هاست به‌عنوان شکلی از تأمین مالی اقلیمی در کشورهای کم‌درآمد پیشنهاد می‌شود؛ رویکردی که می‌تواند سرمایه‌گذاری در توسعه پایدار را افزایش دهد. در سال ۲۰۲۱، بلژیک مبادله بدهی با طبیعت به ارزش ۳۶۴ میلیون دلار آمریکا را تکمیل کرد که بدهی این کشور را به میزان

۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی کاهش داد؛ در مقابل، بلیز متعهد شد ۳۰ درصد از قلمرو دریایی خود را حفاظت کند و ۱۸۰ میلیون دلار تأمین مالی پایدار برای حفاظت از محیط‌های دریایی ایجاد نماید. این نوع مبادله‌ها احتمالاً برای LMIC های آسیب‌پذیر اقلیمی که به دلیل بار بدهی بالا با محدودیت‌های شدید مالی مواجه‌اند، بیشترین اثربخشی را دارند.

در سال ۲۰۱۵، بنیاد Nature Conservancy حدود ۲۲ میلیون دلار از بدهی سیشل را خریداری کرد و در مقابل، سیشل منابعی را که قرار بود صرف بازپرداخت بدهی شود، برای سرمایه‌گذاری در «اقتصاد آبی - «عمدتاً در حوزه‌های شیلات و گردشگری - به کار گرفت. این سرمایه‌گذاری می‌تواند ذخیره‌سازی کربن آبی را افزایش داده و بخش‌های مهم اقتصادی را تقویت کند. بخشی از منابع برای ایجاد مناطق حفاظت‌شده دریایی جدید استفاده شد؛ مناطقی که از مرجان‌ها حفاظت کرده و به احیای ذخایر ماهی کمک می‌کنند. همچنین، سرمایه‌گذاری در حفاظت از جنگل‌های حرا (مانگرو) می‌تواند زیستگاه‌های زادآوری گونه‌های دریایی را تقویت کند، از سواحل در برابر طوفان‌ها محافظت نماید و کربن آبی را جذب کند.

چنین ترتیباتی مستلزم درجه‌ای از شرط‌گذاری (Conditionality) هستند که به‌زعم برخی با حاکمیت ملی در تعارض است. با این حال، تجربه‌هایی مانند بخشودگی بدهی نشان می‌دهد که شرط‌گذاری می‌تواند کشورها را به سمت نتایج مؤثرتر سوق دهد - هرچند میزان اثربخشی شرط‌گذاری همچنان محل مناقشه است.

۷. نتیجه‌گیری

چندین درس مهم درباره «چه چیزی کار می‌کند» در زمینه مقابله با تغییر اقلیم در LMIC ها برجسته است؛ بسیاری از آن‌ها جدید نیستند. برای مثال، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی زمانی با اقبال بیشتری مواجه می‌شود که ریسک و عدم قطعیت کاهش یابد. در مقابل، سطوح بسیار بالای بدهی که امروز بسیاری از LMIC ها با آن دست‌به‌گریبان‌اند و نیاز به خدمت‌دهی سنگین بدهی دارند، عملاً این کشورها را از سرمایه‌گذاری در هر نوع توسعه‌ای - چه تاب‌آور و کم‌کربن و چه غیر از آن - باز می‌دارد.

با این حال، حوزه‌های سیاستی داخلی مشخصی وجود دارد که در اجماع واشنگتن اولیه مورد توجه نبودند و اکنون به‌وضوح نیازمند اقدام‌اند. در این حوزه‌ها، جزئیات کافی درباره «چه چیزی کار می‌کند» همیشه در دسترس نیست. این حوزه‌ها شامل:

- **بخش انرژی:** که همه کشورها باید به سمت منابع کم‌کربن گذار کرده و بهره‌وری را افزایش دهند؛
- **سامانه‌های کشاورزی-غذایی:** که باید در برابر تغییر اقلیم تاب‌آورتر شوند و هم‌زمان انتشارهای خود را نیز در نظر بگیرند؛
- **محیط طبیعی گسترده‌تر:** که می‌تواند تاب‌آوری اقلیمی کشورها را افزایش دهد، درآمد ایجاد کند و به کاهش انتشار کمک نماید.

افزون بر این، برای بسیاری از کشورها، اجرای سیاست‌های اقلیمی زمانی امکان‌پذیرتر است که منطق سیاست بر موضوعی غیر از اقلیم (مانند تنوع زیستی (متمرکز باشد، یا زمانی که هم‌مزایای روشن -مانند فواید سلامت ناشی از کاهش آلودگی هوا -وجود داشته باشد که مستقیماً نصیب همان کشور شود.

در عین حال، به‌طور فزاینده‌ای روشن است که روایت جدیدی در حال شکل‌گیری است؛ روایتی که عمده‌تاً توسط پژوهشگران، سیاست‌گذاران و کنشگران برخاسته از کشورهای کم‌درآمد هدایت می‌شود و بر عدالت، برابری، اصلاحات ریشه‌ای، نهادسازی و توانمندسازی LMIC ها تأکید دارد. این تحول، جابجایی مرکز ثقل قدرت و تصمیم‌گیری را بازتاب می‌دهد.

بسیاری از فقیرترین کشورها دهه‌هاست که با بدهی‌های انباشته و برنامه‌های تعدیل ساختاری تحمیل‌شده از سوی کشورهای قدرتمند دست‌وپنجه نرم می‌کنند؛ برنامه‌هایی که اقتصادهای آن‌ها را تضعیف کرده و وابستگی‌شان به کمک‌های خارجی را افزایش داده است. از این رو، پویایی‌های اقتصاد سیاسی بین‌الملل -و به‌ویژه اصلاح ساختارهای بین‌المللی تجارت و الگوهای همکاری -ممکن است حتی مهم‌تر از اصلاحات ملی باشند، اگر هدف، تحقق توسعه تاب‌آور اقلیمی در LMIC ها باشد.

بازچارچوب‌بندی بحث «چگونه LMIC ها می‌توانند به‌طور مؤثر با تغییر اقلیم مقابله کنند» در دل این روایت جدید، چشم‌انداز تازه‌ای از «چه چیزی کار می‌کند» را آشکار می‌سازد و نشان می‌دهد نیروی محرک راه‌حل‌ها باید از کجا برخیزد.

تحلیل، «بدهی»، «CBAM» و «عدالت اقلیمی»

سه حلقه‌ی یک زنجیره‌اند

CBAM: هزینه‌ی کربن را به مرز منتقل می‌کند؛ بدهی فضای مالی واکنش را محدود می‌کند؛ و عدالت اقلیمی معیار می‌دهد که این هزینه‌ها و منابع چگونه باید منصفانه توزیع شوند.

۱) پیوند مفهومی CBAM: مثل «مالیات بیرونی» روی اقتصاد بدهکار

- **CBAM** (مکانیزم تعدیل کربن مرزی اتحادیه اروپا) عملاً می‌گوید اگر کشور/بنگاه در مبدأ «قیمت‌گذاری کربن معادل» نداشته باشد، واردکننده اروپایی باید برای کربن نهفته‌ی کالا گواهی بخرد؛ نتیجه: کاهش رقابت‌پذیری صادرات کربن‌بر یا فشار برای کاهش شدت انتشار.
- اقتصادهای بدهکار مشکل‌شان این است که برای کاهش انتشار باید سرمایه‌گذاری کنند (انرژی پاک، بهره‌وری، MRV، تکنولوژی)، اما خدمت بدهی بودجه را می‌بلعد و هزینه سرمایه را بالا می‌برد. پس CBAM می‌تواند به یک «شوک ارزی/تجاری» تبدیل شود: کاهش درآمد صادراتی → کاهش ارز → سخت‌تر شدن بازپرداخت بدهی.

۲) حلقه‌ی باز خورد منفی: از CBAM به تنگنای ارزی و سپس تضعیف گذار سبز

یک مسیر رایج در LMIC ها:

۱. **CBAM/ استانداردهای زنجیره تأمین** → نیاز به داده و کاهش کربن
 ۲. نیاز به سرمایه‌گذاری → وام/فاینانس لازم
 ۳. کشور/بنگاه با هزینه سرمایه بالا و ریسک سیاسی/تحریمی → تامین مالی گران
 ۴. اگر اقدام نکند → سهم بازار از دست می‌رود/قیمت فروش پایین می‌آید
 ۵. درآمد ارزی کمتر → توان بازپرداخت بدهی کمتر
 ۶. ریسک کشور بالا می‌رود → سرمایه گران‌تر → باز هم اقدام سخت‌تر
- این همان جایی است که «بدهی CBAM» را از یک ابزار اقلیمی، به یک محرک تشدید نابرابری جهانی تبدیل می‌کند.

۳) عدالت اقلیمی: چرا CBAM می‌تواند «عادلانه» یا «ناعدالانه» باشد؟

CBAM از نگاه اروپا یک منطق دارد: جلوگیری از نشت کربن و برابر کردن شرایط رقابت. اما از نگاه عدالت اقلیمی، چند مسئله کلیدی مطرح است:

- **مسئولیت تاریخی:** بسیاری از کشورهای کم‌درآمد/متوسط سهم اندکی در انباشت تاریخی CO₂ داشته‌اند، ولی اکنون هزینه مرزی می‌پردازند.
- **توانایی پرداخت:** کشور بدهکار، فضای مالی برای نوسازی ندارد؛ پس CBAM می‌تواند عملاً «مالیات بر فقر سرمایه‌گذاری» شود.
- **توزیع منفعت:** اگر درآمدهای CBAM عمدتاً در اروپا بماند، عدالت اقلیمی تضعیف می‌شود؛ اگر بخشی از آن به گذار سبز در کشورهای صادرکننده برگردد، مشروعیت بیشتر می‌شود.

۴) **نقطه اتصال سیاستی «CBAM-readiness»:** بدون حل بدهی، ناقص است
برای یک کشور بدهکار، آمادگی CBAM فقط گزارش‌نویسی نیست؛ یک بسته‌ی مالی-صنعتی است:

- **MRV و داده** (ردیابی انرژی/مواد/انتشار)
- **کاهش شدت کربن** (برق پاک، سوخت، بهره‌وری، بازیافت حرارت، مواد جایگزین)
- **تامین مالی** (سرمایه در گردش و CAPEX)

اما وقتی بودجه تحت فشار است، بهترین سیاست‌های فنی هم روی زمین می‌ماند. اینجاست که بدهی و عدالت اقلیمی باید وارد طراحی ابزارها شوند.

۵) **نسخه‌ی «عادلان‌تر» برای پیوند CBAM و بدهی**
چند سازوکار که در ادبیات سیاستی قابل دفاع‌اند:

الف) **بازچرخانی درآمد CBAM به گذار سبز صادرکنندگان**

- تخصیص بخشی از درآمد CBAM به صندوق‌هایی برای انتقال فناوری، ارتقای بهره‌وری، و زیرساخت MRV در LMIC ها.
- این کار، CBAM را از «ابزار تنبیهی» به «ابزار همگرایی استاندارد» تبدیل می‌کند.

ب) **ابزارهای مالی کاهش ریسک (de-risking) برای پروژه‌های کاهش کربن**

- ضمانت، بیمه سیاسی، یا لایه سرمایه اول-زیان (first-loss) توسط MDB ها/صندوق‌های اقلیمی → کاهش هزینه سرمایه.
- نتیجه: پروژه‌های کاهش کربن که برای CBAM لازم‌اند، «بانک‌پذیر» می‌شوند.

ج) Debt-for-Climate / Debt-for-Nature به عنوان مسیر CBAM

- مشابه debt-for-nature، اما هدف‌گیری شده برای «کربن نهفته صادرات:» کاهش بدهی → سرمایه‌گذاری قابل راستی‌آزمایی در کاهش انتشار صنایع مشمول CBAM (فولاد، سیمان، آلومینیوم، کود، برق...).
- این مدل از نظر عدالت اقلیمی قوی است چون فضای مالی می‌سازد تا کشور بتواند استانداردهای کربنی را رعایت کند.

د) طراحی «قیمت‌گذاری کربن داخلی» با رویکرد درآمد-خنثی و حمایتی

- اگر کشور بتواند یک نظام داخلی (مالیات ETS) طراحی کند که درآمدش صرف یارانه هدفمند انرژی پاک، نوسازی صنعتی، و حمایت از خانوارهای کم‌درآمد شود، هم منطق عدالت داخلی دارد هم در مذاکره درباره «معادل بودن» کمک می‌کند.
- ولی شرطش ظرفیت اجرایی و اعتماد عمومی است.

۶) پیام عملی برای ایران و بنگاه‌های صادراتی

- برای بنگاه CBAM: یک «مسئله مالی» هم هست، نه فقط زیست‌محیطی. هر تن CO₂e که کم می‌کنید، ریسک تجاری/قیمتی را کم می‌کند.
- برای دولت/اتاق/تشکل‌ها: بدون ابزارهای تامین مالی ارزان‌تر و کاهش ریسک، انتظار «کاهش کربن در مقیاس» واقع‌بینانه نیست؛ باید یک بسته‌ی همزمان + MRV نوسازی + تامین مالی ساخته شود.
- برای دیپلماسی اقتصادی: استدلال عدالت اقلیمی زمانی قانع‌کننده می‌شود که با یک «نقشه راه اجرایی» همراه باشد: ما چه می‌کنیم، چه داده‌ای می‌دهیم، در ازای چه نوع تامین مالی/کاهش ریسک/تسهیل بدهی.



اجماع لندن

اصول اقتصاد در قرن 21

«اجماع لندن» چارچوبی نوین برای فهم اقتصاد قرن بیست و یکم است؛ روایتی تازه از رشد، بهره‌وری، نوآوری، رقابت و نقش دولت در جهانی که با تغییرات اقلیمی، شوک‌های ژئوپولیتیک، فناوری‌های تحول‌آفرین و نابرابری‌های رو به گسترش روبه‌روست.

این کتاب با اتکا به پژوهش‌های معتبر دانشگاهی - به‌ویژه از مدرسه اقتصاد لندن (LSE) - نشان می‌دهد که چگونه می‌توان اقتصاد را ساخت که هم سبزتر باشد و هم فراگیرتر، و چگونه تعامل سه‌گانه بینگانه، دولت و جامعه مدنی می‌تواند موتور رشد نوآوری را فعال کند.

«اجماع لندن» راهنمایی ضروری برای مدیران، سیاست‌گذاران، اقتصاددانان، کارآفرینان و متخصصانی است که به دنبال فهم اقتصادی اصول حکمرانی اقتصادی در عصر جدید هستند.

این اثر، ابزارهای فکری و عملی ارائه می‌دهد تا کشورها، صنایع و سازمان‌ها بتوانند خود را با واقعیت‌های نوظهور قرن ۲۱ هماهنگ کنند.

این کتاب در ایران برای نخستین‌بار به دو زبان مدیریتی و اقتصادی ترجمه شده‌است. نسخه مدیریتی با رویکردی ساده، کاربردی و عملی، ویژه مدیران، کارآفرینان و سیاست‌گذاران تدوین شده است؛ و نسخه مکمل اقتصادی با محتوای تحلیلی، داده‌محور و نظری، برای اقتصاددانان، پژوهشگران و جامعه دانشگاهی آماده گردیده است.

«اجماع لندن» کتابی دربارۀ چگونگی دستیابی به رشد سبز، بهره‌وری سبز، سیاست صنعتی هوشمند، عبور از تله درآمد متوسط، افزایش رقابت، و آینده نوآوری در جهانی در حال تغییر. این کتاب راهنمایی ضروری برای کسانی است که می‌خواهند اقتصاد، صنعت و حکمرانی آینده را طراحی کنند.



دبیرخانه انجمن مدیریت سبز ایران
021 88515328 0937 089 3608 WWW.IRAN-GMA.COM

