

گفتگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه (فرصت‌ها و تهدیدها)

مشخصات منبع این نوشتار به شرح زیر است:

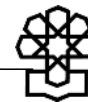
Nicolas Pinad, "Public – Private Dialogue in Developing Countries: Opportunities and Risks", OECD and Development Centre, 2007.

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	پیشگفتار
۲	مقدمه (گروه مطالعات محیط کسب و کار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)
۳	زمینه بحث
۵	چکیده
۶	مقدمه
۸	فصل اول - گفتگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه: منافع حکمرانی بهتر ...
۹	منافع دولت؛ مشروعیت بیشتر برای اثربخشی مضاعف
۱۰	متخصصان شرکت‌ها؛ منبع بالقوه‌ای برای طراحی سیاست‌های دولتی
۱۲	استفاده از شرکت‌ها برای اجرای سیاست‌های دولتی؛ گزینه‌ای که ارزش بررسی را دارد
۱۴	منافع بخش خصوصی؛ فضای کسب و کار بهتر
۱۴	اثرگذاری بر قواعد بازی
۱۵	اصلاح دولت؛ دولت به عنوان تسهیل‌گر یا استراتژیست؟
۱۹	فصل دوم - راستی‌آزمایی گفتگوی دولت و بخش خصوصی؛ یک ابزار پیچیده
۱۹	دولت، یک شریک سخت‌گیر
۱۹	آیا گفتگو با دولت همیشه یک فرآیند متزلزل است؟
۲۰	دولت، هم به عنوان قاضی و هم به عنوان پدیده مورد قضاوت
۲۳	گفتگو و پیدایش دیوانسالاری
۲۴	دیوانسالاری دارای «انسجام» و «استقلال»
۲۸	بخش خصوصی برای گفتگوی با کیفیت باید واجد چه خصوصیتی باشد؟
۲۸	بخش خصوصی، گرفتار بین کمبود سازماندهی و رانت‌خواری
۳۰	بخش خصوصی در مقابل دولت؛ گفتگو یا کسب رانت؟

فراتر از رانت خواهی، چگونه انجمن‌های حرفه‌ای می‌توانند در گفتگویی منطقی و سازنده سهیم باشند.....	۳۳
بخش‌های خصوصی «خوب» و «بد»؛ اقتصاد سیاسی روابط بین بخش‌های دولتی و خصوصی.....	۳۴
رشوه یا میزگرد؛ چه چارچوبی برای تعامل بین بخش‌های دولتی و خصوصی وجود دارد؟.....	۳۵
آیا برای گفتگو میان دولت و بخش خصوصی وجود مردم‌سالاری ضرورت دارد؟.....	۳۹
نظام چندحزبی، انتخابات آزاد و گفتگو.....	۳۹
تفکیک قوا؛ تضمینی برای حقوق مالکیت و ایجاد اعتماد در بخش خصوصی.....	۴۱
گفتگو و رژیم‌های قدرت‌طلب.....	۴۱
فصل سوم - آیا حمایت از گفتگوی دولت و بخش خصوصی در جنوب صحرای آفریقا راه‌حل مناسبی است؟.....	۴۲
مشکلات پیش روی گفتگوی دولت و بخش خصوصی.....	۴۲
دولت‌های توسعه‌طلب کجا پیدا می‌شوند؟.....	۴۳
یک بخش خصوصی ناهمگن، با سازماندهی ضعیف و واقعاً خاموش.....	۴۴
یک طبقه تجاری بدون سازماندهی و واقعاً ساکت.....	۴۹
استفاده از فرصت‌ها.....	۵۰
برقراری ارتباط با بخش خصوصی؛ مأموریتی برای دولت.....	۵۰
رفع بی‌اعتمادی بین طرفین گفتگو.....	۵۱
نقش اهداکنندگان کمک: تسریع و حمایت از فرآیند گفتگو و اعتبار بخشیدن به آن.....	۵۳
آغاز فرآیند و ارائه مشوق‌های مناسب.....	۵۴
تعیین شرکای گفتگو.....	۵۵
همکاری و حمایت از تعامل بین دولت و بخش خصوصی.....	۵۶
یک رویکرد عملگرایانه و احتیاطی.....	۵۷
نتیجه‌گیری.....	۵۸
پی‌نوشت‌ها.....	۶۳



گفتگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه^۱ (فرصت‌ها و تهدیدها)

پیشگفتار

سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۲، انجمنی منحصر به فرد است که دولت‌های ۳۰ کشور دمکراتیک در آن برای مواجهه با چالش‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی جهانی شدن با یکدیگر همکاری می‌کنند. سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، پیشگام تلاش برای شناخت و کمک به دولت‌ها به منظور مقابله با تغییرات و نگرانی‌های جدید از جمله حاکمیت، اقتصاد، اطلاعات و چالش‌های مربوط به کهنسال شدن جمعیت است. در این سازمان، دولت‌ها تجارب حاصل از سیاست‌ها را مقایسه کرده و راه‌حل مشکلات مشابه را می‌یابند و در نهایت شیوه‌های مناسب را انتخاب و برای هماهنگ کردن سیاست‌های داخلی و بین‌المللی تلاش می‌کنند.

کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی عبارتند از: استرالیا، اتریش، بلژیک، کانادا، جمهوری چک، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، مجارستان، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، کره، لوکزامبورگ، مکزیک، هلند، نیوزلند، نروژ، لهستان، پرتغال، اسلونی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه، انگلیس و ایالات متحده آمریکا. کمیسیون جامعه اروپایی نیز در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی شرکت دارد.

انتشارات سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، نتایج آمارگیری‌ها و تحقیقات این سازمان در زمینه مسائل اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی و همچنین کنفرانس‌ها، رهنمودها و استانداردهای مورد توافق اعضا را به‌طور وسیع منتشر می‌کند.^۳

۱. این متن ترجمه‌ای است از گزارش:

“Public – Private Dialogue in Developing Countries, Opportunities and Risks” Nicolas Pinaud, Development Centre Studies, OECD.

2. OECD

۳. نظرات و مباحثی که در اینجا مطرح می‌شوند ضرورتاً منعکس‌کننده دیدگاه رسمی سازمان توسعه و همکاری اقتصادی یا کشورهای عضو نیستند.

این کتاب به زبان فرانسه تحت این عنوان در دسترس است:

Dialogue public-privé dans les pays en développement
OPPORTUNITÉS ET RISQUES

غلطنامه کتاب‌های منتشر شده توسط سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) را می‌توانید در این سایت پیدا کنید:

OECD(www.publishing/corrigenda.org) © سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (2007) (OECD).

دلایل تأسیس

بنا به تصمیم انجمن، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، در تاریخ ۲۳ اکتبر ۱۹۶۲ تأسیس شد. این مرکز از ۲۲ کشور عضو تشکیل شده است که عبارتند از: اتریش، بلژیک، جمهوری چک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، کره، لوکزامبورگ، مکزیک، هلند، نروژ، پرتغال، اسلوانی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه و انگلیس، همچنین برزیل از تاریخ مارس ۱۹۹۴، شیلی از نوامبر ۱۹۹۸، هند از فوریه ۲۰۰۱، رومانی از اکتبر ۲۰۰۴، تایلند از مارس ۲۰۰۵ و آفریقای جنوبی از مه ۲۰۰۶ به اعضای این مرکز اضافه شده‌اند. کمیسیون جامعه اروپایی نیز در هیئت مدیره مرکز عضویت دارد.

مرکز توسعه که عضویتش برای اعضای سازمان و دیگر کشورها آزاد است، جایگاه ویژه‌ای در سازمان و جامعه جهانی دارد. بودجه مرکز توسط اعضا تأمین می‌شود. این اعضا در هیئت مدیره نیز حضور می‌یابند. هیئت مدیره مذکور برنامه‌های دوساله‌ای تدوین می‌کند و بر اجرایی شدن برنامه‌ها نظارت دارد.

این مرکز، اعضای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی را با اقتصادهای درحال رشد مرتبط کرده و به‌منظور دستیابی به راه‌حل‌های خلاقانه برای حل مشکلات جهانی و چالش‌های توسعه، زمینه بحث و گفتگو را فراهم می‌آورد.

گروه اندکی از کارکنان مرکز مذکور با متخصصان و نهادهای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای عضو همکاری می‌کنند تا برنامه‌های کاری مرکز را اجرایی سازند. نتایج این همکاری در جلسات گفتگوی تخصصی غیررسمی مورد بررسی قرار می‌گیرند و برای استفاده جوامع تحقیقاتی و سیاستگذار در قالب نشریات و کتب معتبر چاپ می‌شوند. این مجموعه مطالعاتی، مسائل اصلی توسعه را به دقت تحلیل می‌کنند و نتایج اصلی را برای تصمیم‌گیران به‌طور مختصر بیان می‌دارند. عده‌ای از متخصصان نیز به جوانب تکنیکی تر کار مرکز می‌پردازند.

مقدمه (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

گفتگوی دولت و بخش خصوصی به‌عنوان یک رویکرد جدید برای شناسایی و حل مشکلات تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران، امروزه در محافل سیاستگذاری کشورهای مختلف مطرح شده است. این رویکرد از دهه ۱۹۹۰ و با اقبال سیاستگذاران بخش عمومی به خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و میدان دادن به فعالیت گسترده‌تر کارآفرینان و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی آغاز شده و در این مدت، دستاوردها و تجربیاتی در کشورهای مختلف در طراحی و اجرای آن به‌دست



آمده است. در کشور ما به هنگام تصویب لایحه برنامه پنجم توسعه، به پیشنهاد اتاق بازرگانی صنایع و معادن ایران و حمایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ماده‌ای به قانون برنامه پنج‌ساله پنجم گنجانده شد که براساس آن، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی با حضور ۲۸ نفر شامل مسئولان ارشد سه قوه و نیز شهردار تهران و مقام‌های ارشد اتاق‌های بازرگانی و تعاون تشکیل می‌شود.

از فروردین‌ماه ۱۳۹۰ و بلافاصله پس از ابلاغ قانون برنامه پنجم توسعه، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی به همت اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران تشکیل شد و فعالیت خود را آغاز کرد. در این زمان، طرح قانونی «بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» که براساس ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و به همت مشترک اتاق بازرگانی مرکز پژوهش‌های مجلس و کمیسیون ویژه نظارت به سیاست‌های کلی اصل چهارم در حال تدوین بود و در موادی از این طرح، ضمن طراحی و تقنین «سامانه بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی به‌عنوان قلب و مرکز عملیاتی این سامانه طراحی شد (مواد (۱۱) تا (۱۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار).

براساس قوانین یاد شده، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در کشورمان شورایی مشورتی است که در آن، نمایندگان حاکمیت و نمایندگان فعالان اقتصادی به‌طور مستمر گرد هم جمع می‌شوند و با طرح مطالبات خود از یکدیگر، براساس تفاهم و اقتناع، برای حل مشکلات موجود تولید و سرمایه‌گذاری تدبیر می‌کنند.

از آنجا که نهاد نوپای شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در کشور ما در حال شکل‌گیری است، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تجربیات جهانی تشکیل و عملیات این شورا را ترجمه و در اختیار سیاستگذاران و مسئولان مربوطه قرار می‌دهد.

زمینه بحث

ایجاد سنت گفتگو و بحث برای دستیابی به توافق، یکی از بهترین راه‌های شناخت مشکلات بخش‌های خصوصی محلی و تنظیم سیاست‌ها در جهت رشد و تقویت این بخش است. علاوه بر این، یکی از راه‌های تقویت مبادلات تجاری و در نتیجه تسهیل عملکرد واحدهای اقتصادی، گفتگو است. متأسفانه در کشورهای در حال توسعه این گفتگوها چندان منظم نبوده یا اصلاً وجود ندارد. این کمبود سبب می‌شود افراد یا جوامع کمک‌کننده به این کشورها، مایل به تقویت گفتگو و فراهم کردن کمک‌های رسمی بیشتر در جهت توسعه باشند و این اقدامات در قالب تلاش‌های جامع برای کمک به

توسعه بخش خصوصی صورت می‌گیرند. اما شرکای کشورهای در حال توسعه به این نتیجه رسیده‌اند که اعطای کمک‌های مالی به واحدهای تجاری محلی به خودی خود کافی نیست و باید زمینه ایجاد گفتگوی مؤثر بین بخش‌های دولتی و خصوصی توسط مسئولان محلی و تحت حمایت جوامع حامی نیز فراهم شود. لذا شناخت راه‌های مناسب برای گفتگوی دولت و بخش خصوصی موضوع یک کارگاه بین‌المللی قرار گرفت. این کارگاه توسط بانک جهانی، دپارتمان توسعه بین‌المللی (DfID)، مؤسسه بین‌المللی پول و مرکز توسعه سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در پاریس در تاریخ ۱ و ۲ فوریه ۲۰۰۶ برگزار شد. در این کارگاه بسیاری از سخنرانان - به‌عنوان نمایندگان واحدهای تجاری، جامعه مدنی، دولت‌های کشورهای در حال توسعه و شرکای توسعه - به تبیین و بررسی «منشور عملی مناسب برای استفاده از ظرفیت گفتگوی دولت و بخش خصوصی در جهت توسعه بخش خصوصی» و «کتاب راهنمای گفتگو؛ مجموعه برنامه‌هایی برای اصلاح‌گران فضای تجاری»^۱ پرداختند.

طبق نظرات موجود در منشور و کتاب راهنما، مدیریت و چیدمان چنین گفتگویی اصلاً ساده نیست. متصدیان محلی و شرکای توسعه‌ای معمولاً وجود مقدمات لازم برای گفتگو را دستکم گرفته و ظرفیت بحث‌های مختلف در رسیدن به توافق معنادار را بیشتر از میزان واقعی برآورد کرده‌اند. شرایط نهادی نامساعد، متصدیان محلی ضعیف، نبود اعتماد، تجربه و اعتبار، عدم تقارن اطلاعات یا رجحان منافع سازمانی می‌تواند گفتگوها را از مسیر خود منحرف کرده و به پوششی برای پیگیری منافع شخصی تبدیل کند.

این کتاب، دستاوردها، پیچیدگی‌ها و مشکلات گفتگوی دولت و بخش خصوصی را پس از تحلیل دقیق زمینه‌های گفتگوی متناسب، مؤثر و پایدار ارائه می‌کند و نشان می‌دهد که تضمینی برای دستیابی به گفتگوی موفق از طریق ابزارها و ساختارهای جاری وجود ندارد. فرآیندهای معمول هرچقدر هم کارآمد باشند، نمی‌توانند جایگزین اطلاع از وضعیت نهادی موجود و بافت اقتصادی‌ای که در آن تعامل، صورت می‌گیرد و تحلیل دقیق خصوصیات طرفین و نیز چگونگی مذاکره و مشوق‌های دستیابی به توافق شوند. این تحقیق به‌طور خاص مشکلات انجام گفتگو در کشورهای فقیر را بررسی می‌کند و تمرکز ویژه بر کشورهای جنوب صحرای آفریقا دارد و به نتایج بسیار مستدلی می‌رسد.

همچنین این تحقیق ضمن نشان دادن موانع و تهدیدات موجود در راه تقویت گفتگوی بخش‌های دولت و بخش خصوصی کشورهای کمتر توسعه‌یافته، از تردید در اصل موضوع حمایت نمی‌کند و

1. <http://rru.worldbank.org/Toolkits/PublicPrivatedialogue/>
<http://www.publicprivatedialogue.org>



محتاطانه از دولت‌های کشورهای در حال توسعه می‌خواهد که در جهت انجام گفتگو قدم‌هایی استوار بردارند و به شرکای توسعه‌ای پیشنهاد می‌دهد برای حمایت از فرآیند پیچیده گفتگو، رویکردی عمل‌گرایانه، کنترل شده و آگاهانه انتخاب کنند.

خاویر سانتیسو

مدیر اجرایی مرکز توسعه سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)

آگوست ۲۰۰۷

چکیده

در صورتی که دولت بخواهد شفافیت، کیفیت و اثرگذاری سیاست‌های خود را ارتقا دهد و در نتیجه مشروعیت خویش را تقویت کند، جامعه مدنی - مصرف‌کنندگان، کارآفرینان بخش خصوصی، کارمندان، شهروندان و گروه‌های اجتماعی و غیره - باید در طراحی سیاست‌های دولتی، مشارکت داشته باشند. به همین ترتیب، به نفع واحدهای تجاری خصوصی و جامعه تجاری (که امروزه نقش مهمی در تولید ثروت ملی دارد) خواهد بود که در اتخاذ تصمیمات اقتصادی دخیل باشند. علاوه بر این، شرکای توسعه‌ای، که اخیراً تأکید بسیاری بر رشد و گسترش بخش خصوصی دارند، به منظور ارتقای سیاست‌های دولتی، به‌طور روزافزون بر ضرورت حمایت از مذاکرات مقامات دولتی و جامعه تجاری، در خصوص سیاست‌های اقتصادی کشورهای در حال توسعه تأکید می‌کنند.

با این حال توجه به گفتگوی دولت و بخش خصوصی پدیده‌ای تقریباً جدید است. دانشمندان علوم اقتصادی و علوم سیاسی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ تعامل بین دولت و بخش خصوصی را از نظر رانت‌خواهی، تبانی و فساد، به‌طور گسترده مورد بررسی قرار دادند. تحلیل شرایط و عوامل موفقیت برخی اقتصادهای جنوب شرقی آسیا در اوایل دهه ۱۹۹۰ نظرات قبلی را به چالش کشید و به نقش دولت در اقتصاد و فراهم کردن زمینه برای تعامل سازنده بین نخبگان سیاسی، اداری و بخش خصوصی اشاره کرد. تأثیر رو به رشد سهامداران از جامعه مدنی در چند کشور در حال توسعه و کمتر توسعه‌یافته نیز این شیوه را تأیید می‌کند. در این شرایط، نیاز به مشورت و هم‌اندیشی در تدوین سیاست‌های دولت و مشارکت بخش خصوصی برای طراحی و اجرای سیاست‌های مربوط به استراتژی‌های اقتصادی، به‌طور طبیعی افزایش پیدا کرده است.

گفتگو، یک نوشدارو نیست. بعضی اوقات در مورد منافع گفتگو اغراق شده و تهدیدات عدم گفتگو کوچک شمرده شده‌اند. تلاش در راستای به‌کارگیری و ارتقای گفتگو زمانی که حل مشکلات دولتی و توسعه بخش خصوصی اولویت دارد، در بعضی موارد باعث می‌شود شرایط مورد نیاز

برای ایجاد گفتگوی منطقی و سازنده که به بهبود اوضاع اقتصادی می‌انجامد، به درستی شناخته نشود. طبق این تحقیق، چنین گفتگویی یک مبادله پیچیده است که هزینه‌ها و اطلاعات را به همراه خواهد داشت. همچنین، در مواردی تعامل بین دولت و بخش خصوصی به فرآیندی برای تبانی و منفعت طلبی دوجانبه تبدیل شده است. این تعامل، که ممکن است به شکل گفتگو باشد، می‌تواند به پوششی برای سودجویی تبدیل شود - پدیده‌ای که با هدف گفتگوی سازنده کاملاً در تعارض است - زیرا گفتگو درصدد به حداکثر رساندن منافع عمومی در قالب اتخاذ سیاست‌های اقتصادی برای افزایش ثروت ملی است.

یکی دیگر از اهداف این تحقیق، شناخت دقیق الزامات نهادی لازم (کیفیت نهادهای اداری، سطح سازمان‌یافتگی و توسعه بخش خصوصی، تأثیر نظام سیاسی) با کمک نمونه‌های مختلف، برای دستیابی به گفتگوی کارآمد است؛ گفتگویی که تهدیدات و خطرات تعامل گفتگوی غیرشفاف و غیربهبینه را ندارد. همچنین این تحقیق تأکید دارد که کیفیت گفتگو به ساختارهای نهادی هر دو طرف گفتگو بستگی دارد. ایجاد وضعیت مناسب برای گفتگوی سازنده امر بسیار حساسی است. رسیدن به تعادلی که در آن تمامیت طرفین (یعنی استقلال متقابل دولت و بخش خصوصی) حفظ شود و در عین حال تعامل کافی برای گفتگوی حقیقی وجود داشته باشد، بسیار ظریف و دشوار است. کفایت این تعامل، انعکاسی از قابلیت بخش خصوصی برای برطرف کردن موانع اداری دولتی و قابلیت دولت برای مشارکت در اقتصاد ملی و ایجاد شبکه‌هاست.

اما اختلافات ذکر شده (به‌خصوص در اغلب LDCها) بین شرایط اقتصادی و نهادی محلی و وضعیت مساعد برای گفتگوی مؤثر نباید سبب پیدایش تردید در مورد این ابزار پیچیده و کارآمد در طراحی سیاست‌ها شود، بلکه باید موجب به‌وجود آمدن رویکردی آگاهانه، مثبت و محتاطانه در مورد به‌کارگیری گفتگو شود. این تحقیق به امکان پیدایش گفتگو، به‌خصوص در جنوب صحرای آفریقا می‌پردازد و راهکارهای عملی را برای به‌کارگیری این ابزار پیچیده توسط اعطاکنندگان کمک (شرکای توسعه‌ای) پیشنهاد می‌کند.

مقدمه

مشارکت جامعه مدنی - مصرف‌کنندگان، کارآفرینان بخش خصوصی، کارمندان، شهروندان، انجمن‌ها و غیره - در طراحی سیاست‌های دولتی نشان می‌دهد که دولت و حکومت نیاز به کسب مشروعیت از طریق ارتقای شفافیت، کیفیت و اثرگذاری سیاست‌هایشان دارند.^۱ شرکت‌های

1. OECD, 2001.



خصوصی و جامعه تجاری - که تردیدی در نقش آنان در تولید ثروت ملی وجود ندارد - به تدریج در طراحی سیاست‌های اقتصادی نقش بیشتری ایفا می‌کنند.

گفتگوی دولت و بخش خصوصی در مورد سیاست‌ها، یعنی مشورت بین شرکت‌ها و دولت،^۱ به‌عنوان راهی برای بهبود سیاست‌های اقتصادی در کشورهای درحال توسعه (DCs) مورد حمایت قرار می‌گیرد. به‌دلیل اینکه گفتگو معمولاً به خوبی صورت نمی‌گیرد یا ساختار مناسبی ندارد، سهم روبه‌رشدی از کمک رسمی توسعه (ODA) برای آن در نظر گرفته می‌شود. در تحقیق اخیر کمیته کمک برای توسعه (DAC) سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)، که کشورهای اهداکننده کمک سازمان را گردهم می‌آورد، اشاره شده است که «اهداف گفتگو عبارتند از: اعتمادسازی، کاهش فاصله‌ها، فراهم کردن زمینه لازم برای تحلیل مشترک مشکلات، شناخت اصلاحات نهادی و سیاست‌هایی که فضا را برای توسعه بخش خصوصی مهیا می‌کند».^۲

تعدد تلاش‌های جدی برای دستیابی به این اهداف، نشانگر علاقه روبه‌رشد اهداکنندگان کمک‌های چندجانبه و دوجانبه برای حمایت از تعامل بین دولت و بخش خصوصی در کشورهای درحال توسعه است. هرزبرگ و رایت^۳ با بررسی گسترده تلاش‌ها به‌منظور گفتگو در کشورهای درحال توسعه به یک جمع‌بندی «عملیاتی» رسیده و یک دستورالعمل و راهنمای کاربر و مؤثر را برای گفتگوی قابل قبول در کشورهای درحال توسعه تهیه کرده‌اند. آنها درس‌هایی را که از اقدامات پشتیبانی شده توسط بانک جهانی و اهداکنندگان مختلف دیگر در سال‌های اخیر گرفته شده‌اند، ذکر می‌کنند. این اقدام نشان‌دهنده علاقه زیاد این سازمان‌ها به گفتگو است.

این روند در تاریخ همکاری‌های توسعه‌ای، پدیده‌ای جدید است، زیرا تا دهه ۱۹۹۰ سهام‌داران غیردولتی خصوصاً کارآفرینان خصوصی به‌طور کلی نادیده گرفته می‌شدند. اکنون شرکای خارجی و دریافت‌کنندگان آن علاقه فراوانی به گفتگو نشان می‌دهند، زیرا این امر، هسته اصلی سه اولویت کنونی آنها را تشکیل می‌دهد؛ رشد، مشارکت بخش خصوصی و حکمرانی خوب.

معمولاً منافع گفتگو، بزرگنمایی و تهدیدات آن کوچک شمرده می‌شوند، همان‌طور که پس از پیدایش یک رویکرد جدید و تقریباً بدیع اتفاق می‌افتد. تلاش برای به‌کارگیری و ارتقای گفتگو در زمانی که حل مشکلات دولتی و توسعه بخش خصوصی اولویت دارد، در بعضی موارد موجب

۱. سیاست گفتگوی دولت و بخش خصوصی در این تحقیق شامل تمام اشکال تعامل بین دولت و بخش خصوصی در زمینه طراحی سیاست‌های دولتی می‌شود؛ از جمله بهبود محیط کسب‌وکار، سیاست‌های کوتاه‌مدت اقتصاد کلان، استراتژی توسعه میان‌مدت و بلندمدت، تنظیمات بخشی و غیره. این تعامل می‌تواند کم‌وبیش نهادینه شود (مجامع سرمایه‌گذار به دولت مشاوره دهند، انجمن‌های گفتگوی رسمی مقامات دولتی و تجار را گردهم جمع کنند و شبکه‌های اجتماعی غیررسمی که شامل مقامات دولتی و تصمیم‌گیران سیاسی و شخصیت‌های اصلی دنیای تجارت می‌شوند در این گفتگو مشارکت داشته باشند).

2. Ibid, 2005, P.3.

3. Herzberg and Wright, 2005-2007.

شناخته نشدن شرایط مورد نیاز برای ایجاد گفتگوی منطقی و سازنده - که به بهبود اوضاع اقتصادی می‌انجامد - خواهد شد. این تحقیق قصد دارد شرایط مساعد به خصوص شرایط نهادی مناسب (کیفیت ساختارهای اداری، سطح سازماندهی و توسعه بخش خصوصی، تأثیر نظام سیاسی) در جهت گفتگوی اثرگذار را که می‌توانند تهدیدات تعامل اقتصادی غیرشفاف و غیربهبینه بین دولت و واحدهای اقتصادی را از بین ببرند، شناسایی کند.

تحقیق حاضر بر این مسئله تأکید می‌کند که زمانی که منافع بالقوه گفتگو قابل توجهند (فصل ۱)، تهدیدات پیش‌رو نیز به همان اندازه اهمیت دارند؛ بنابراین ضرورت دارد شرایط مناسب برای برقراری گفتگو را تعریف کرد (فصل ۲). احتمال تبدیل شدن گفتگو به پوششی برای فساد، تبانی و رانت‌خواهی و منفعت‌طلبی بخش‌های بوروکراتیک، محافل سیاسی و بخش خصوصی را نباید نادیده گرفت. قبل از آغاز گفتگو باید شرایط نهادی خاصی وجود داشته باشند؛ به خصوص حداقل استانداردهای اداری (دستکم چند «شاخص کارآیی») و بلوغ حداقلی بخش خصوصی محلی، باید وجود داشته باشند. این تحقیق به هیچ‌وجه نمی‌خواهد القا کند که گفتگوی سازنده در کشورهای درحال توسعه غیرممکن است یا دولت‌ها باید از جامعه مدنی جدا شوند، بلکه خواستار اقدام محتاطانه در این زمینه است. همچنین تحقیق مذکور به امکان گفتگو در جنوب صحرای آفریقا (فصل ۳) می‌پردازد و راه‌هایی عملی برای استفاده از این ابزار پیچیده به شرکای خارجی پیشنهاد می‌کند.

فصل اول - گفتگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای درحال توسعه: منافع حکمرانی بهتر

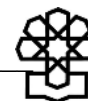
گفتگو تنها مبادله نظرات بین سهام‌داران را امکان‌پذیر نمی‌سازد، بلکه با وارد کردن یک مسئله مرتبط با سیاست دولتی (مانند مبارزه با تورم یا آزادسازی تجاری) به فضای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، تعیین می‌کند که چه پدیده‌ای از نظر سیاسی، اجتماعی و اقتصادی امکان‌پذیر است و از این‌رو نقش کلیدی را در طراحی سیاست ایفا می‌کند.

به غیر از کارکرد ذکر شده، همان‌طور که در کتاب «اقتصاد نهادی جدید»^۱ آمده است، گفتگو بین دولت و متصدیان اقتصادی غیردولتی (خصوصی) را باید یک نهاد در نظر گرفت، طبق نظر ویلیامسون:^۲

- گفتگو، قواعد بازی تعامل بخش خصوصی و دولت را تعیین می‌کند. این قواعد هم رسمی (تشریفات گفتگو) و هم اساسی (توافقات و تعهدات) هستند. از این نقطه نظر، گفتگو سازوکاری برای

1. New Institutional Economics

2. Williamson, 2000.



همکاری است که از یک نظام تبادلی مبتنی بر احتمال سود متقابل تشکیل شده است؛ درست عکس شیوه‌های همکاری مبتنی بر تهدید یا نظام یکپارچه.^(۱)

- گفتگو همچنین سکویی است برای تعامل بین دولت و بخش خصوصی و بنابراین یک سازمان محسوب می‌شود (که می‌تواند یا خیلی غیررسمی باشد یا بسیار نهادینه شده). با توجه به این دو دلیل، گفتگو بدین شکل می‌تواند به شفافیت و اعتماد بین طرفین منجر شده و امکان حل معضلات بازاری اقتصاد را که توسط نهادهای جدید شناسایی می‌شوند، فراهم آورد؛^(۲) بنابراین دو طرف گفتگو سود خواهند کرد.

منافع دولت؛ مشروعیت بیشتر برای اثربخشی مضاعف

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه - بسیار بیشتر از کشورهای صنعتی - دولت نزد بخش‌های خصوصی داخلی و خارجی به‌ویژه زمانی که تعهدات بلندمدت مطرح باشند، اعتبار کمی دارد. مشکل «ناسازگاری در طول زمان»^۱ برای تصمیمات دولتی باعث به‌وجود آمدن هزینه‌های مبادلاتی بالا در تعامل بین دولت و بخش خصوصی می‌شود:

(الف) تأثیر سیاست‌های دولتی کاهش پیدا می‌کند، زیرا بخش خصوصی محتاطانه عمل کرده یا به‌طور سیستماتیک از اجرای سیاست‌ها شانه خالی می‌کند.

(ب) بر فعالیتهای تجاری اثر منفی دارد، زیرا سیاست‌های دولتی را نمی‌توان به‌درستی پیش‌بینی کرد در نتیجه محیط کسب‌وکار با ثباتی وجود نخواهد داشت و افق‌های زمانی تصمیم‌گیری، کوتاه می‌شوند.

بورنر و دیگران^۲ اشاره می‌کنند که از لحاظ آماری اعتبار دولت نزد واحدهای تجاری،^(۳) بیش از هر متغیر دیگری، نشان‌دهنده عملکرد اقتصادی (مبتنی بر رشد) در کشورهای در حال توسعه است.^(۴) ایجاد اعتبار و اعتماد بین بخش خصوصی که طبیعتاً به دولت با دیده شک می‌نگرند، چالشی است برای دولت‌ها که باید برای اثبات صداقت خود به بخش خصوصی، علائمی قوی بفرستند.

گفتگو یکی از ابزارهایی است که دولت برای تغییر نگرش بخش خصوصی نسبت به خود و کسب اعتبار و شهرت به طرفداری از بخش خصوصی، در دست دارد. میزل^۳ توضیح می‌دهد که چگونه دولت‌های فرانسه پس از جنگ جهانی دوم و تا زمان بحران نفتی ۱۹۷۳ (دوره‌ای که با نام Trente Glorieuses شناخته می‌شود) توانستند توقعات رو به رشد شرکای اجتماعی را هماهنگ و

1. Rodrik, 1989.

2. Borner et al, 1995.

3. Meisel, 2004.

یکنواخت کرده و در بین اتحادیه‌های صنفی و شرکت‌های خصوصی و بخش دولتی اعتماد به وجود آورند. این دولت‌ها توانستند براساس این گزارش‌ها از طریق گفتگوی گسترده با بخش‌های خصوصی اقتصادی، از سرمایه‌گذاری پشتیبانی کنند.

هنگامی که یک کشور هیچ‌گونه سازوکار دمکراتیک سنتی مانند حق رأی همگانی نداشته یا نهادهای دمکراتیک ناکارآمد باشند، می‌توان گفتگو را به‌عنوان جایگزین (البته نیمه‌کامل) دمکراسی در نظر گرفت. در نظام‌های دمکراتیک، گفتگو می‌تواند مکمل کلیدی سازوکارهای دمکراتیک همچون حق رأی همگانی باشد که نمی‌توانند نیاز به مشورت را در جامعه مدنی به‌خصوص در شرکت‌های خصوصی و اتحادیه‌های حرفه‌ای، پوشش دهند (کادر ۱).^(۵)

کادر ۱. حق رأی همگانی: یک ابزار محدود برای مشورت با جامعه مدنی

محدودیت‌های حق رأی همگانی را می‌توان در این موارد خلاصه کرد:

- دمکراسی تنها در انداختن برگه رأی به داخل صندوق رأی خلاصه نمی‌شود: این طرز تلقی از دمکراسی، ارتباطات چندگانه و تبعیت‌های شهروندان را نادیده می‌گیرد^(۶) بانک جهانی، در گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۹۷ خود اشاره می‌کند که «شهروندان نمی‌خواهند فقط به‌عنوان رأی‌دهنده شناخته شده، بلکه تمایل دارند به‌عنوان پرداخت‌کننده مالیات، استفاده‌کننده از خدمات عمومی و همچنین اعضای NGO یا سازمان‌های داوطلب معرفی شوند». این امر در مورد جامعه تجاری نیز صدق می‌کند که تمایل دارد به‌عنوان یک سازمان حق دسترسی به حاکمیت را داشته باشد.

- رأی دادن فقط قسمتی از اولویت‌های شخصی را پوشش می‌دهد. از یک‌سو، انتخابات‌ها و رفراندوم‌ها آنقدر با فاصله زمانی انجام می‌شوند که نمی‌توانند به‌طور مستمر بیان‌کننده افکار عمومی باشند و از سوی دیگر، گروه‌ها از جمله بخش تجاری نمی‌توانند خواسته‌های خاص خود را که به‌ندرت در رقابت‌های انتخاباتی مورد توجه قرار می‌گیرند، بازگو کنند.

- در کشورهای در حال توسعه که دمکراسی در آنها نوظهور است، انتخابات تضمین‌کننده عملکرد نهادی خوب نیست. اولاً در این کشورها ماهیت واقعاً دمکراتیک انتخابات معمولاً سؤال‌برانگیز است: گزینه‌های زیادی وجود ندارند و ممکن است انتخابات ساختگی بوده و رأی‌گیری نشانگر وفاداری غیرسیاسی باشد. ثانیاً مکانیسم‌های پاسخگو نگه داشتن دولت‌ها در زمان بین انتخابات‌ها معمولاً وجود ندارد (تطابق با قانون اساسی کنترل نمی‌شود، بوروکراسی مستقل یا بدنه‌های عمومی ناظر بر دولت وجود ندارند و قوا به‌طور حقیقی مستقلی از هم نیستند و غیره).

متخصصان شرکت‌ها: منبع بالقوه‌ای برای طراحی سیاست‌های دولتی

بهترین راه ضمانت مشروعیت و کیفیت سیاست‌های دولتی آن است که اطمینان حاصل شود این سیاست‌ها نیاز افراد و نهادهای درگیر را برطرف می‌کنند، با این توضیح، حق رأی همگانی برای بازگو کردن اولویت‌های بخش تجاری کفایت نمی‌کند. پس روشن است که اشتراک اطلاعات و



تخصص بین دولت و بخش خصوصی کارآمد خواهد بود.^(۷)

سیاست‌های اقتصادی که تصمیم‌گیران بخش خصوصی را هدف می‌گیرند، فقط در صورتی که بخش خصوصی اطلاعات صحیح در اختیار دولت قرار دهند، مناسب، متناسب و نهایتاً مؤثر خواهند بود. این اطلاعات به سیاستگذاران و نهادهای اداری اجازه می‌دهند واکنش‌های احتمالی به تغییرات سیاست‌های اقتصادی را تحلیل و پیش‌بینی کنند. در طول مذاکرات مکزیکی در مورد عضویت در توافق اقتصاد آزاد آمریکای شمالی (NAFTA) با ایالات متحده و کانادا، داده‌های ارائه شده توسط صادرکنندگان داخلی برای مذاکره‌کنندگان مکزیکی که تجربه کمی در زمینه مذاکرات تجاری بین‌المللی داشتند^۱ نقشی بسیار ارزشمند ایفا می‌کردند. به همین ترتیب، اطلاعات ارائه شده توسط دولت می‌تواند ارزش مشابهی برای بخش خصوصی داشته باشد (در زمینه پیش‌بینی، برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری و توسعه استراتژی و پیش‌بینی‌پذیری و میدان دید گسترده‌تر برای بخش خصوصی). بنابراین گفتگو می‌تواند یک فرآیند یادگیری تعاملی دوجانبه باشد.^(۸) گفتگو یک تبادل نظر ساده نیست، بلکه ابزاری برای متقاعد کردن افراد به منظور تغییر مواضع و راهی برای تعیین اقدامات تکمیل‌کننده دولت و بخش خصوصی است.

زمانی که سیاست دولتی به شیوه متمرکز و سلسله‌مراتبی پیاده می‌شود، این بخش حیاتی تعامل دولت و بخش خصوصی فراموش می‌شود. دولت هیچ‌گاه مصون از خطا و واقف به همه امور نیست، درست عکس نظرات الگوی «اقتصاد رفاه» در خصوص دخالت دولت در اقتصاد که برای مدت طولانی بعد از جنگ جهانی دوم (تقریباً از ۱۹۵۰ تا دهه ۱۹۷۰) رواج داشت. اقتصاد رفاه اشاره داشت که در موارد شکست بازار «دولت تمام اطلاعات مرتبط برای مداخله در راستای به حداکثر رساندن رفاه اجتماعی را در دست دارد و می‌تواند به اهداف خود برسد».^۲ نویسندگان بسیار زیادی (از جمله دمستز)^۳ با بیان محدودیت‌های جدی تأثیرگذاری مداخلات دولتی (شکست‌های دولتی) به این نظر واکنش نشان دادند و خصوصاً به توانایی محدود دولت برای شناخت نواقص بازار و برطرف کردن آنها اشاره کردند. بسیاری از دولت‌های کشورهای درحال توسعه پس از درک آثار مثبت تعامل با بخش خصوصی و امکان بالقوه یادگیری متقابل، اکنون به دنبال مشاوره با بخش خصوصی‌اند. همچنین، مجامع سرمایه‌گذاران خارجی به‌طور فزاینده‌ای درحال شکل‌گیری‌اند تا به دولت‌ها در سیاستگذاری اقتصادی کمک کنند. این نوع فعالیت در حیطه فرآیند گفتگوی سیاسی است و اغلب مورد حمایت اهداکنندگان قرار می‌گیرد.

1. Schneider, 1997.
2. Chang, 1994, p.25.
3. Demsetz, 1969.

استفاده از شرکت‌ها برای اجرای سیاست‌های دولتی؛ گزینه‌ای که ارزش بررسی را دارد در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بخش خصوصی با وجود ضعف‌هایش می‌تواند به‌عنوان واسطه عمل کرده و حتی از دولت‌ها در اجرای سیاست‌های اجتماعی، سیاسی، صنعتی یا مالی پشتیبانی کند. این امر دو جنبه دارد:

اولاً بخش خصوصی می‌تواند با حمایت و مشارکت فعال در اجرای این سیاست‌ها به‌عنوان واسطه سیاست‌های دولتی عمل کند. گفتگو، با ایجاد شفافیت و پاسخگویی دولتی در برابر شرکت‌ها، از پذیرش و حتی اجرای سیاست‌های دولتی توسط بخش خصوصی حمایت می‌کند. این امر باعث کاهش رفتار امتناعی شرکت‌ها - مثلاً خودداری از پرداخت مالیات، تخلف از قانون، پرداخت رشوه به مقامات دولتی و فرار سرمایه - می‌شود و در عوض به آنها امکان می‌دهد در اجرای سیاست‌های دولتی مشارکت داشته باشند: این امر به نوبه خود برای فعالیت‌های اقتصادی و در نتیجه ثبات سیاسی و اجتماعی سودمند خواهد بود.

کادر ۲. اصلاحات از طریق گفتگو

بسیاری از ضعف‌ها و نقص‌های سیاست‌های تنظیم ساختار در کشورهای در حال توسعه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به محدودیت‌های سیاست‌های اصلاحی برمی‌گردند. این سیاست‌ها بدون توجه به مقاومت اجتماعی و سیاسی جامعه مدنی، به‌خصوص بخشی از جامعه تجاری که با اصلاحات مخالف است، طراحی شده بودند. بنابراین در مقالات و نوشته‌های زیادی به مقاومت در برابر اصلاحات در کشورهای در حال توسعه پرداخته شده و به شرایط سیاسی و اجتماعی منجر به تنظیمات ساختاری اشاره می‌شود:^(۱) این «اقتصاد سیاسی» اصلاحات، بر ضرورت وجود اطلاعات، مشورت و گفتگو برای ارتقای اصلاحات تأکید دارد. الگوی «طرفدار وضع موجود» که توسط فرناندز و رادریک^۱ طراحی شده، مقاومت در برابر اصلاحات را به تردید در مورد عواقب بازتوزیعی آنها مرتبط می‌کند. این الگو اشاره می‌کند که آن بخش از جمعیت که «رأیش» بر اجرای اصلاحات اساسی است می‌تواند حتی پیشاپیش با اصلاحات مخالفت کند، هرچند ممکن است که در آینده از آنها نفع ببرد. این «انحراف» از آن‌رو صورت می‌گیرد که گروه جمعیتی مورد نظر نمی‌تواند آثار بازتوزیعی اصلاحات پیشنهاد شده را پیش‌بینی کند و در نتیجه می‌ترسد در صورت اعمال هرگونه تغییری ضرر ببیند. بنابراین قابلیت گفتگو، آموزش و ترغیب در دولت، نقشی حیاتی در جلب حمایت این گروه جمعیتی (که ممکن است شامل بخش‌هایی از جامعه تجاری باشد) برای اجرای اصلاحات ایفا می‌کند. ایجاد «اتحاد برای اصلاحات» زمانی که اصلاحات «تغییرات الگویی» حقیقی‌اند که خط‌مشی‌های سیاستی جدیدی را دنبال می‌کنند، اهمیت فراوانی دارند. سیاستمداران، تمایلی به اعمال چنین تغییراتی ندارند، زیرا این تغییرات نیاز به رهبری و انگیزه‌ای قوی دارند. اما گفتگو بین اصلاحگران سیاسی و اداری و واحدهای تجاری ممکن است به خوبی سبب ایجاد چنین اتحادهایی شده و به ایجاد رهبری منسجم برای اعمال تغییرات کلی کمک کند. دالری و والیس^۲ توضیح می‌دهند که چگونه برخی از بخش‌های تجاری (سران بزرگ‌ترین شرکت‌های

1. Fernandez and Rodrik, 1991.

2. Dollery and Wallis, 1999.



نیوزلند که صاحب یک لابی قوی با نام میزگرد تجاری‌اند) از اصلاحات اساسی (نئولیبرال) که توسط خزانه‌داری کشور در اواخر دهه ۱۹۸۰ پیشنهاد و نهایتاً اجرا شد، حمایت و پشتیبانی کردند. خزانه‌داری کنترل تنظیم اصلاحات سیاستی را در دست گرفت درحالی که میزگرد «یگان ضربت» را فراهم آورد و در طراحی الگوی جدید مشارکت کرد. میزگرد تجاری، محل گردهمایی یک «بنیاد» جدید شد که به واسطه ایدئولوژی‌های مشابه به هم مرتبط می‌شدند. میزگرد، از طریق ارتباط با خزانه‌داری سنگ بنای یک شبکه اجتماعی شد که از اصلاح‌گران نئولیبرال در بخش‌های دولتی و خصوصی تشکیل می‌شدند. تصفیه مشخص دستگاه‌های دولتی (بانک مرکزی، خزانه‌داری و کمیسیون خدمات دولتی)^(۱) توسط اعضای میزگرد پس از «پیروزی» مأموریت اصلاحات نشان‌دهنده وجود ارتباطات نزدیک بین دو محفل بود. این مثال از اصلاحات در نیوزلند، نقاط مثبت یک گفتگوی اصلاح‌گرایانه قوی را نشان می‌دهد، اما گفتگو باعث بروز مشکلاتی نیز می‌شود. وقتی که یک لابی بخش خصوصی می‌تواند با پشتیبانی از یک بخش کوچک دولتی به اصلاحات دولتی اساسی دست پیدا کند، اعتماد شهروندان به دموکراسی متزلزل می‌شود. به‌نظر کلسی^۱ (۱۹۹۵) تجربه اصلاحات در نیوزلند «تردید عمیقی در مورد سیاست انتخاباتی و دموکراسی پارلمانی» (صفحه ۲۹۷) و همچنین بی‌اعتمادی بلندمدت گروه‌های شبکه‌ای از اصلاح‌گران نخبه به‌عنوان تأمین‌کننده هزینه اصلاحات پیشنهادی نسبت به نهادهای ملی برجای گذاشت.^۲ ازسوی دیگر هر قدر دولت در مقابل ایجاد گفتگو برای انجام اصلاحات مانع ایجاد کرده و در این راه مصمم و مقتدر باشد، چیره شدن بر مقاومت عمومی در برابر تغییر - چیزی که داونز^۳ «اتحاد اقلیت‌ها» می‌نامد - دشوارتر خواهد بود به‌خصوص زمانی که منافع پراکنده و هزینه‌ها بر بخش‌های مشخصی (و گاهی اوقات سازمان‌یافته) از جمعیت متمرکز باشند. برای مثال در نیوزلند، اقلیت مصمم و مقتدر همان اصلاح‌طلبان بودند، اما همیشه اینچنین نیست. این نکته در فصل ۲ به‌طور دقیق مورد بررسی قرار می‌گیرد.

چنین «مالکیت» بخش خصوصی، برای موفقیت اغلب سیاست‌های دولتی به‌خصوص برنامه‌های اصلاحات اقتصادی، حیاتی است (کادر ۲). اگرچه بخش خصوصی می‌تواند اهرمی برای سیاست‌های دولتی باشد، در عین حال ممکن است مانعی در راه اجرایشان نیز محسوب شود.

ثانیاً مشارکت مالی و صنعتی بخش خصوصی برای اجرای موفق سیاست‌های دولتی به‌خصوص در کشورهای درحال توسعه که در آنها دولت با کمبود منابع مواجه است، اهمیت فراوان دارد. سیاست‌های توسعه زیرساخت‌ها، مدیریت و انتقال آب بهترین نمونه‌هایی‌اند که در آنها سرمایه‌گذاری‌های دولت و بخش خصوصی می‌تواند مکمل یکدیگر باشد و در نتیجه مستلزم مشارکت قوی اپراتورهای (اغلب خارجی) بخش خصوصی است. اما چنین همکاری بخش دولتی - خصوصی، با عنوان مشارکت‌های بخش دولتی - خصوصی (PPP)، فقط در بعضی موارد موفق بوده و این امر نشان می‌دهد این‌گونه قراردادهای بین بخش دولتی و خصوصی نیازمند گفتگوی عمیق بین دولت و فعالان خصوصی است. این گفتگو از جوانب قانونی نیز فراتر می‌رود به‌گونه‌ای

1. Kelsey, 1995.

2. Gfd by Dollery and Wallis, 1999, p.128.

3. Downs, 1957.

که مسائل اقتصادی، اجتماعی و قانونی چنین همکاری‌هایی و انطباق آنها با راهبردهای ملی رشد، توسعه زیرساخت‌ها و فقرزدایی نیز باید مورد بحث و گفتگو قرار بگیرند. همچنین این گفتگو باید با ارتقای سطح آگاهی از مسائل کلی‌تر مرتبط با اجرای سیاست‌ها، موجب افزایش میزان موفقیت و امکان‌پذیری PPPها شود. برتیلی و دیگران^۱ خصوصی‌سازی در مقایسه با فرانشیز^۲ منابع برق در ساحل عاج و سنگال، نتایج مختلف به دست آمده (موفقیت در مورد اول و شکست در مورد دوم) را به سطوح مختلف قابلیت و تعهدات دولت در ارتباط با مشارکت بخش خصوصی (در این مورد، سرمایه‌گذاران خارجی) در تنظیم مقررات اعطای فرانشیز نسبت دادند.

منافع بخش خصوصی؛ فضای کسب‌وکار بهتر

گفتگو نه تنها یکی از ابزارهای بخش خصوصی برای اعمال فشار به دولت به منظور ارتقای عملکرد و بهینه‌سازی اصلاحات است، بلکه راهی است که از طریق آن می‌توان دولت را وادار کرد تا فضای کسب‌وکار شفاف‌تر و بهتری را فراهم و در صورت بروز معضلات جدی در بازار مداخله کند.

اثرگذاری بر قواعد بازی

دولت به عنوان «تنها دارنده حق استفاده از قوه اجبار»^(۱) تنها نهاد صالح برای حاکمیت - وضع قوانین و مقررات و ایجاد فضای قانونی مسلط بر فعالیت‌های اقتصادی یک محل جغرافیایی خاص - است. همچنین دولت با ایجاد ضمانت اجرا در خصوص تخلفات، اطمینان حاصل می‌کند که قوانین اجرا می‌شوند. به علاوه دولت از طریق خرج کردن هزینه‌های عمومی، اخذ مالیات و اتخاذ سیاست‌های صنعتی یک ذینفع عمده اقتصادی محسوب می‌شود و ممکن است برای سرعت دادن به رشد (اگرچه این اقدام کینزی^۳ در طول دو دهه اخیر جایگاه خود را از دست داده است) یا حل معضلات بازار مداخله کند. این اهداف با توجه به تأثیراتی که بر عملکرد بخش خصوصی دارند زمینه گفتگو را به وجود می‌آورند.

به علاوه، بخش خصوصی دلایل روشنی برای اثرگذاری بر فرآیندهای قانونی و مقرراتی (و همچنین اعمال فشار بر دولت) دارند. سرعت گرفتن روند جهانی شدن در طول ۳۰ سال اخیر، برخلاف تئوری‌های همگرایی، این ضرورت را به طور کلی برطرف نکرده است (کادر ۳). در شرایطی

1. Berthelemy et al, et al, 2004, pp.109-113.

۲. فرانشیزگونه‌ای از کسب‌وکار است که بر پایه آن به یک شرکت اختیار داده می‌شود که تولیدات یا فرآورده‌های شرکت دیگر را بفروشد و در برابر آن مبلغی دریافت کند که به این مبلغ فرانشیز می‌گویند (مأخذ: Wikipedia).

3. Keynesian



غیر از وضعیت انحصار و انحصار چندجانبه،^(۱۲) بخش خصوصی معمولاً از دولت می‌خواهد محیط کسب‌وکار، مقررات و سیاست‌های دولتی مساعدی را برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی (از جمله شفافیت، امنیت، پیش‌بینی‌پذیری، گسترش زیرساخت‌ها و غیره) فراهم آورد و از دولت توقع دارد توانایی انجام چنین کاری را داشته باشد. بخش خصوصی بدون وجود گفتگویی از این دست به‌ندرت می‌تواند به‌کار خود ادامه دهد.

اصلاح دولت؛ دولت به‌عنوان تسهیل‌گر یا استراتژیست؟

گفتگو بین دولت و بخش خصوصی می‌تواند به اتخاذ «سیاست‌های خوب» منجر شود، اما فرصت بازتعریف نقش دولت در اقتصاد را نیز فراهم می‌کند. برای مثال بخش خصوصی می‌تواند از طریق گفتگو خواستار شفافیت و ثبات بیشتر از طرف دولت شود. دونر و اشنايدر^۱ به نقش فعال انجمن‌های حرفه‌ای در کاهش فساد در دستگاه‌های دولتی اشاره می‌کنند. کراوس^۲ چگونگی کمک انجمن‌های حرفه‌ای نیجریه به آزادسازی مبادلات و سیاست‌های اعتباری در دهه ۱۹۹۰ را تحت دیکتاتوری ژنرال سانی آباچا^۳ توصیف می‌کند. در آن زمان نمایندگان انجمن‌ها اجازه داشتند در کمیته‌ای با حضور مقامات دولتی میزان مبادلات خارجی را معین کنند. این پیروزی برای جامعه اقتصادی به معنای پایان دادن به رانت‌خواری آن دسته از بوروکرات‌های نیجریه‌ای بود که مسئولیت تنظیم این تخصیصات را داشتند؛ اما به‌نظر کراوس این انجمن‌ها نمی‌توانستند از غارت گسترده ثروت کشور توسط آباچا و همدستانش جلوگیری کنند و بعضی از این انجمن‌ها حتی متحد دولت بودند.

تأثیر بنیادی‌تر گفتگو این است که می‌تواند راهی برای تعریف (و در نتیجه کنترل) نقش دولت در اقتصاد به موجب اصل تابعیت باشد؛ یعنی به دولت اجازه می‌دهد فقط کارهایی را انجام دهد که بخش خصوصی از انجام درست آنها عاجز است. همان‌طور که قبلاً گفته شد دولت به همه امور واقف نبوده و ضرورتاً خیرخواه و آگاه‌تر از اشخاص (مخصوصاً در مورد اولویت‌های مردم) نیست یا به بیان دیگر نمی‌تواند حقوق مالکیت آنها را بهتر از خودشان تعریف کند. نقش بخش خصوصی در مدیریت هزینه‌های مبادلاتی دوطرفه سازنده‌تر از نقش دولت در مدیریت منابع اجرایی است.^(۱۳) دولت ضرورتاً در همکاری دینفعان اقتصادی عملکردی به خوبی عملکرد بازار ندارد.

فرض ضمنی دولت «کامل» در اساس اقتصاد رفاه، بدین معناست که مداخله دولتی برای رفع

1. Doner and Schneider, 2000.
2. Kraus, 2002.
3. Sani Abacha

تمام نواقص بازار ضروری است. نقطه نظر اقتصاد رفاه و الگوی شکست بازار در مورد دولت، هنجاری است، یعنی دولت را نه آن‌طور که وجود دارد، بلکه آن‌طور که باید باشد (آگاه و خیرخواه) تعریف می‌کند و این نگرش را در مقابل دیدی/اثباتی در مورد یک بازار معیوب که قادر به تخصیص مناسب ثروت نیست، قرار می‌دهد. این دوگانگی، یعنی قرار دادن یک تئوری هنجاری از دولت در برابر مفهوم اثباتی بازار و نهایتاً نتیجه‌گیری در مورد سیاست‌های دولتی، همان‌طور که دالری و والیس^۱ اشاره می‌کنند، «در زمینه تجویز سیاست کاملاً غیرقابل دفاع است و در نتیجه باید با یک تئوری اثباتی در مورد چگونگی رفتار واقعی دولت‌ها تقویت شود». برخی از حامیان اقتصاد نهادگرایی جدید، رویکردی تطبیقی نسبت به تحلیل نهادی اتخاذ کرده‌اند و ضرورت انجام مقایسه اثباتی (و نه «هنجاری») بین کارکردها و کمبودهای چینش‌های نهادی واقعی یا واقع‌بینانه مختلف بر پایه تسلط بازار یا مداخله دولتی را بیان می‌کنند.

این رویکرد با نظر کوز^۲ تطابق دارد. کوز می‌گوید: «تا زمانی که درنیابیم درحال انتخاب بین انواع چینش‌های اجتماعی که کم‌وبیش دارای عیب‌اند، می‌گردیم، پیشرفت چندانی نخواهیم داشت». گفتگو می‌تواند با ارائه الگوی مناسبی برای تحلیل نقاط مثبت بخش‌های دولتی و خصوصی در تخصیص امتیازات اقتصادی، به این مقایسه کمک کند. از این طریق، گفتگو می‌تواند موجب تقسیم مؤثرتر فعالیت‌ها بین بخش‌های دولتی و خصوصی شود. به عبارت دیگر به کمک گفتگو می‌توان تعریف مطلوب‌تری از یک اقتصاد مرکب ارائه داد. گفتگو، به جای یک نظر حداکثری در مورد نقش دولت که در اقتصاد رفاه مطرح بود یا رویکرد کنزی یا یک مفهوم حداقلی مبتنی بر نظرات و تئوری‌های لیبرال،^۳ تعریفی از دولت دارد که طبق آن نقش دولت (به خصوص در کشورهای درحال توسعه) بر پایه قابلیت‌های آن تعریف می‌شود.^۴ در عمل، این تعریف از دولت به مفهوم یک دولت استراتژیست یا قضاوت‌کننده است. این دولت چشم‌اندازی به آینده دارد و نهادهای متناسب را تأسیس کرده، مسائل جانبی (مانند تحقیق، آموزش و محیط) و شرکت‌های خصوصی را هماهنگ و مکمل‌های سرمایه‌گذاری دولتی - خصوصی را شناسایی می‌کند و در نهایت در اختلافات مربوط به تقسیم سود ناشی از رشد به‌عنوان یک داور وارد عمل می‌شود.

1. Dollery and Wallies, 1999, p.30.

2. Coase, 1974, p.195.

3. Nozick, 1974.

4. World Bank, 1997.



کادر ۳. آیا جهانی شدن، دولت را به یک بازوی کمکی صرف برای بخش خصوصی تبدیل کرده است؟ آیا لابی با دولت‌ها و دعوت از آنها به گفتگو هنوز برای بخش خصوصی مفید است؟ در بعضی نوشته‌ها، از جمله «تجارت - به‌عنوان - سرمایه»^۱ این تعریف از روابط بین دولت و بخش خصوصی به چالش کشیده شده است. طبق این نظر، از اواخر دهه ۱۹۷۰، برداشتن مرزهای پدیده‌های اقتصادی سبب به چالش کشیده شدن استقلال دولت در حیطه اقتصاد و حتی توانایی و مشروعیت دولت در حوزه طراحی سیاست‌های اقتصادی می‌شود. بنابر این عقیده، دولت‌ها دیگر قدرت مانور تدوین قوانین و مقررات مرتبط با مسائلی چون جریان سرمایه، مالیات بر شرکت‌ها یا سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را ندارند. به عبارت دیگر، دولت به‌طور درونی مجبور به فراهم کردن محیط مساعد برای بخش خصوصی است. محدودیت‌های تصمیمات اقتصادی و ناگزیر بودن از همگرایی سیاست‌های اقتصادی، عواملی‌اند که به منضبط کردن دولت‌ها و تبدیل آنها به بازوی کمکی بخش خصوصی کمک می‌کند. چارچوب تحلیلی خروج/بیان، که توسط هیرشمن^۲ پیشنهاد شده، این مسئله را توضیح می‌دهد. آزادسازی اقتصادی و افزایش احتمال عدم استواری، به شرکت‌ها اجازه می‌دهد هنگام مواجهه با یک دولت ضعیف یا مصالحه‌ناپذیر، استراتژی خروج (حرکت به سوی اقتصادی دیگر) داشته باشند و حتی نیازی به اعمال فشار (بیان) با هدف تغییر سیاست اقتصادی نداشته باشند. بنابراین نظریه گفتگو و تعامل بین دولت و بخش خصوصی معنای خود را از دست می‌دهد، زیرا دولت انتخاب دیگری ندارد و باید محیط کسب‌وکار مساعدی برای توسعه بخش خصوصی فراهم کند و بخش خصوصی نیز نیازی به لابی ندارد. اما، این تئوری همگرایی قابل بحث است و توجه کافی به پیچیدگی‌های رابطه دولت با بخش خصوصی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه را ندارد:

۱. معنای همگرایی در کشورها و مناطق مختلف دنیا متفاوت است. در بسیاری از موارد، کشورهای توسعه نیافته (LDCs) از فرآیند ادغام تجاری و اقتصادی جهانی کنار گذاشته می‌شوند و امید چندانی برای منتفع شدن از آن در کوتاه‌مدت ندارند. بنابراین همگرایی در این کشورها مشوقی برای اتخاذ سیاست‌های داخلی سودمند بخش خصوصی محسوب نمی‌شود.

۲. توازن قدرت بین دولت و بخش خصوصی به ساختار اقتصاد نیز بستگی دارد و بنابراین حتی در کشورهای در حال توسعه که به‌خوبی در اقتصاد جهانی ادغام شده‌اند، ضرورتاً به نفع بخش خصوصی نیست. بنابراین، در یک اقتصاد کاملاً تخصص‌گرا (و اغلب به خوبی ادغام شده) سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، که بر بخش‌های کلیدی تسلط دارند، عملاً قدرت زیادی برای اعمال فشار بر دولت دارند، زیرا دولت در برابر تهدید خروج آسیب‌پذیر است (عدم استوار).^(۴) اما در یک اقتصاد مرکب، سرمایه‌گذاران چنین قدرتی ندارند و هرچه کشور برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی جذاب‌تر باشد - برای مثال، چین، به سبب بازار عظیمش - دولت اهمیت کمتری برای خروج سرمایه‌گذاران حاضر قائل می‌شود.

۳. تضمینی برای همگرایی منافع بخش خصوصی با سیاست‌های دولتی وجود ندارد (به دلیل جدایی بخش‌ها و صادرکنندگان و تأمین‌کنندگان بازار داخلی و غیره). این بدان معناست که دولت می‌تواند به عناصری از بخش خصوصی برای مواجهه با مخالفان دولت متکی باشد و از این طریق فضایی برای مانور در تعریف سیاست‌های اقتصادی‌اش حفظ کند.

1. Lindblom, 1984.

2. Hirschman, 1978.

۴، دولت‌ها نه تنها با ضرورت ایجاد محیط مساعد برای کسب‌وکار مواجهند، بلکه باید با فشارهای «انتخاباتی و اجتماعی» هماهنگ شوند.^۱ بنابراین دولت صرفاً بازوی کمکی بخش خصوصی نیست، بلکه باید هم به‌عنوان یک نهاد و تجسم تئوریک منافع عمومی و هم به‌عنوان یک نهاد بوروکراتیک دارای منافع خاص، تعادلی بین ذینفعان اجتماعی (رأی‌دهندگان، کارمندان، انجمن‌های تجاری و گروه‌های جامعه مدنی) و منافع خود برقرار کند.

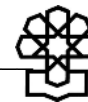
بنابراین، در سطح ملی، بخش خصوصی باید ارتباط خود با دولت را حفظ کرده و گفتگویی عمیق با آن داشته باشد. اما، تئوری همگرایی بر ضرورت مرتبط کردن اشکال ملی گفتگو با یک گفتگوی دوم، این بار بین بخش خصوصی و دولت‌ها در سطح بین‌المللی، تأکید می‌کند. یک گفتگوی «جهانی» از این نوع، نیازمند همکاری قبلی دولت‌ها برای اتخاذ قوانین بین دولتی به‌منظور تدوین استراتژی‌های «خروج» است. اما تعیین این قوانین (توسط سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) یا سازمان تجارت جهانی (WTO)) در سطح بین‌المللی و ملی بدون گفتگو با بخش خصوصی ممکن نیست. پیدایش افکار عمومی جهانی در موضوعاتی مانند فقرزدایی، محیط زیست و مسئولیت اجتماعی شرکت‌های خصوصی دلیل دیگری برای مشارکت دادن نمایندگان جامعه مدنی در چنین گفتگوهای ملی یا بین‌المللی است. این همان مسئله‌ای است که در مورد «معاهده جهانی» سازمان ملل^۲ اتفاق افتاد که با هدف جلب تعهد شرکت‌های بخش خصوصی (عمدتاً چندملیتی) برای پذیرش ده اصل مسئولیت اجتماعی پدید آمده بود. این امر همچنین نمایندگان جامعه مدنی را تشویق می‌کند که به معاهده بپیوندند و از آن به‌عنوان سکویی برای مذاکره در مورد جوانب بحث‌انگیز جهانی شدن و توسعه استفاده کنند.

تعریف خصوصیات دولت استراتژیست و چگونگی عملکرد آن به‌عنوان «نقطه کلیدی اداری» (میزل، ۲۰۰۴) به وضوح نیازمند گفتگویی عمیق با جامعه مدنی، از جمله بخش خصوصی است. طبق تحقیقات فیلیپس و ارسینی^۳ در چند کشور صنعتی (آمریکای شمالی و اسکاندیناوی) این کار نیازمند تبدیل دولت‌های عمودی، سلسله‌مراتبی و حاکمیت‌محور به دولت‌های افقی است که از طریق مشارکت ذینفعان غیردولتی در طراحی سیاست‌ها به‌وجود می‌آیند. اگر بپذیریم که نقش دولت باید همانند نقش یک استراتژیست، قضاوت‌کننده و تسهیلگر باشد، باید به‌دنبال واگذاری برخی عملکردهای تأمین خدمات دولتی به بخش‌های خصوصی و اجتماعی باشیم (خصوصی‌سازی، خدمات دولتی، PPP و غیره)،^(۱۵) که در این شرایط نیز گفتگو ابزاری مناسب و اجتناب‌ناپذیر برای تعیین راه‌های عملی به‌منظور تقسیم وظایف در متن استراتژی‌های دولتی با هدف رشد، توسعه و فقرزدایی خواهد بود.

1. Przworski, 1985.

2. <http://www.unglobalcompact.org>

3. Philips and Orsini, 2002.



فصل دوم - راستی‌آزمایی گفتگوی دولت و بخش خصوصی؛ یک ابزار پیچیده

شناخت محدودیت‌های حق رأی همگانی می‌تواند سریعاً و گاهی به‌طور شتابزده، به تمایل به گفتگو بین دولت و جامعه مدنی منجر شود. امتیازات احتمالی گفتگو و همکاری بین دولت و بخش اقتصادی نباید سبب چشم‌پوشی از تهدیدات به‌خصوص در کشورهای دارای ساختارهای ضعیف شود، زیرا این تعامل می‌تواند مورد سوءاستفاده قرار گرفته و رانت‌های اقتصادی همراه با تبانی، فساد و اختلاس را سبب شود.

به محض اینکه نوبت به تبادل تعهدات می‌رسد، گفتگو نیز در معرض نااطمینانی مرتبط با هر تبدالی (در تعریف اقتصاد نهادی جدید) قرار می‌گیرد که در شرایط اطلاعات ناقص انجام می‌شود (کادر ۴). گفتگو همچنین باعث بروز مشکلات خاصی می‌شود که از خصوصیات ذینفعان، یعنی دولت و بخش خصوصی، نشئت می‌گیرد.

دولت، یک شریک سخت‌گیر

با وجود منافع نظری که دولت می‌تواند از گفتگو با بخش خصوصی انتظار داشته باشد، عملی ساختن مشارکت بخش تجاری در سیاستگذاری برای رهبران سیاسی و نظام‌های اداری دشوار است، زیرا این امر موجب بروز نوعی عدم قطعیت می‌شود. لذا این سؤال مطرح می‌شود که آیا وارد کردن بخش خصوصی به تصمیم‌گیری سیاسی همیشه برای دولت سودمند است؟ آیا این خطر وجود ندارد که عدم قطعیت گفتگو، همراه با الزامات سیاسی، موجب شود دولت تعهدات خود را انجام ندهد؟ به عبارت دیگر، ایجاد یک گفتگوی پایدار با شریک منحصر به‌فردی چون دولت چه الزاماتی دارد؟

آیا گفتگو با دولت همیشه یک فرآیند متزلزل است؟

مشارکت با بی‌میلی

مشارکت بخش خصوصی در طراحی و اجرای سیاست‌های دولتی صرفاً یک فرآیند فنی و اداری نیست: این پدیده فی‌نفسه دارای یک بعد سیاسی است و در نتیجه به‌طور بالقوه مشکل‌زاست. در حقیقت این مشارکت موجب عدم قطعیت و پیچیدگی برای دولت می‌شود: «تغییرات سیاست به اندازه رویکردهای عدم مشارکت برای فعالان بخش خصوصی خطرآفرین است. مدیریت این روند دشوار است و نتایج نامطمونی دارد و دیدگاه‌های جدیدی را به‌وجود می‌آورد» (USAID، ۱۹۹۴).^(۱۶)

این مسئله به‌خصوص در مورد دولت‌های ضعیف و فاسد و دولت‌هایی همانند دوره

پسااستعماری که برای دهه‌ها وضع‌کننده راهبردهای توسعه‌ای بوده‌اند، صادق است. پذیرش دینفعان خصوصی ممکن است به‌منزله نوعی عقب‌نشینی تعبیر شود و جامعه مدنی این کار را قبول ضعف‌ها توسط دولت به حساب آورد. در مناطقی مانند بسیاری از کشورهای درحال توسعه، که جنبش ملی پس از استقلال خود را تبدیل به یگانه حزب حاکم کرده (با جذب بوروکراسی و دولت)، آزادسازی اقتصاد می‌تواند چالشی اساسی برای نظام سیاسی موجود و پذیرش تغییرات سیاسی تعبیر شود. به همین دلیل بسیاری از رژیم‌ها مخالف آنند.

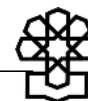
دولت، هم به‌عنوان قاضی و هم به‌عنوان پدیده مورد قضاوت

به‌علاوه، در تلاش برای ایجاد یک گفتگوی پایدار بین دولت و بخش خصوصی، باید خصوصیات بنیادی مشخصی که مختص به دولت‌اند، مورد توجه قرار گیرند. نورث^۱ اشاره می‌کند که در تعامل بین دو بخش خصوصی، قرارداد ممکن است به دلیل ترس از شکایت طرف مقابل، اجرایی شود. همین نتیجه می‌تواند از طریق قوانین ضمانت اجرای عمل به تعهد و ضمانت اجراهای اجتماعی، یا ضمانت طرف ثالث (دولت) دارای قدرت نیز حاصل شود.

اما درست در مواقعی که این تعامل، دولت را نیز دربرمی‌گیرد، ضمانت‌های اجرایی دیگر اعتبار ندارند. زیرا دیگر طرف سومی وجود ندارد که دولت را وادارد که به تعهداتش عمل کند و اعتبار تبادل به‌طور کلی به انضباط و قابلیت دولت برای اجرای تعهداتش بستگی خواهد داشت. به عبارت دیگر، کیفیت گفتگو در هر مرحله و هر طور باشد، بخش خصوصی در طول زمان در معرض تهدید بی‌ثباتی در نتیجه عملکرد دولت قرار می‌گیرد.

کادر ۴. هزینه‌های مبادلاتی و موازنات غیرهمکارانه؛ دشواری ایجاد همکاری بین دولت و بخش خصوصی ویلیامسون (۱۹۷۹ و ۱۹۸۵) با استفاده از عبارت «هزینه مبادلاتی» که خصوصاً در مباحث اقتصاد نهادی جدید یافت می‌شود، برخی از جوانب مبادلات گفتگو را روشن می‌کند. به اختصار می‌توان اشاره کرد:

۱. عدم تقارن اطلاعات درباره ارزیابی عملکردهای قابل دستیابی (ارزیابی برنامه‌ریزی شده) و در دسترس (ارزیابی واقعی) شرکت‌هاست. ناممکن بودن ارزیابی دقیق عملکرد یک شریک (به این دلیل که ارزیابی درست بسیار پرهزینه است) شریک را تشویق می‌کند که در اطلاعات دست ببرد. برای مثال بخش خصوصی می‌تواند علائم عملکرد را دستکاری کند تا از یارانه‌های دولتی بهره ببرد.
۲. عدم تقارن اطلاعات مربوط به اجرای توافقات پیشین. حصول اطمینان از درست اجرا شدن توافقات و نظارت نظام‌مند بر طرف دیگر برای جلوگیری از رفتار فرصت‌طلبانه بسیار پرهزینه است.
۳. بی‌ثباتی و تزلزل در آینده: وقتی که آینده بسیار متزلزل است (و نه فقط پرمخاطره)، گفتگوی عمیق بین



بخش‌های خصوصی و دولتی - با اهداف و توافقات رسمی - دشوارتر است، زیرا ممکن است اتفاقات غیرمنتظره‌ای به وقوع بپیوندند که در طول مذاکرات اولیه پیش‌بینی نشده بودند و انعقاد قراردادها و توافقات احتیاطی برای پوشش تمام احتمالات آتی شاید غیرممکن یا بسیار پرهزینه باشد. استفاده از ابزارهای تحلیلی تئوری رقابت نشان می‌دهند چرا روابط بخش دولتی و خصوصی احتمالاً غیرهمکارانه و در نتیجه غیربهبینه خواهند بود.

رابطه بین نظام اداری و بخش خصوصی در شرایط عدم تقارن اطلاعات را می‌توان تحت عنوان الگوی رقابتی مدل‌سازی کرد این الگو به تعادل غیرهمکارانه (ثابت) نش^۱ یا معمای زندانی^۲ می‌انجامد. به عبارت دیگر، در شرایطی که هریک از طرفین وسوسه می‌شود که با فرصت‌طلبی توافقات را زیر پا بگذارد (به دلیل نبود تقارن اطلاعات)، بهترین استراتژی فردی برای هر طرف، فرصت‌طلبانه رفتار کردن است.

در یک رقابت با دو ذینفع، A و B، عمل نکردن به توافق، استراتژی بسیار پرسودی برای A خواهد بود اگر B به توافق پایبند باشد، اما این کار در صورتی که B رفتاری فرصت‌طلبانه پیش گرفته باشد، نیز بهترین استراتژی برای A خواهد بود (استراتژی A در نتیجه یک سازوکار بیمه‌ای در برابر رفتار فرصت‌طلبانه B خواهد بود). این یک موازنه (تعادل) نش است، زیرا هیچ‌یک از طرفین از تغییر رفتار یک‌طرفه خود نفعی نمی‌برند: رفتار B هرگونه که باشد، بهترین استراتژی A فرصت‌طلبانه رفتار کردن است (و برعکس).

با این حال، اگرچه این موازنه غیرهمکارانه از نقطه نظر فردی (که خطرات را پذیرفته است) منطقی و وابسته است، از لحاظ اجتماعی در مقایسه با موازنه همکارانه، غیربهبینه خواهد بود. این وضعیت حتی به صورت متقابل نیز بهینه نخواهد بود، زیرا وضعیت هریک از ذینفعان به تنهایی قابل ارتقا است: به عبارت دیگر، حد مطلوب و بهینه اجتماعی از طریق یک موازنه همکارانه قابل حصول است بدون اینکه هریک از دو طرف شرایط بدتری در مقایسه با موازنه غیرهمکارانه داشته باشند.

ایجاد اعتماد بلندمدت از طریق گفتگوی عمیق بین دو بازیگر (دولت و بخش خصوصی) راهی برای کاهش عدم تقارن اطلاعات، فائق آمدن بر بی‌اعتمادی متقابل، سازگار کردن خصوصیت ریسک‌گریزی فرد با رفتار همکارانه و در نهایت، حرکت به سوی حد مطلوب اجتماعی، است.

در این مرحله، امتیازات احتمالی، هزینه استراتژی فرصت‌طلبانه (یعنی فقط در کوتاه‌مدت سودمند است) خروج از موازنه همکارانه را بالا می‌برند.

دولت و بخش خصوصی چگونه می‌توانند از یک موازنه غیرهمکارانه همراه با بی‌اعتمادی خارج شوند؟ از آنجا که دولت برای بخش خصوصی یک شریک گفتگوی سخت‌گیر است، کیفیت بوروکراسی و قدرت آن در فرستادن علائم روشن و واضح در مورد حسن نیت و صداقتش سرنوشت‌ساز خواهد بود.

این پدیده معلول ماهیت دولت است. هیچ ذینفعی نمی‌تواند دولت را وادارد که به تعهدات خود پایبند باشد، یا تضمین کند که تعهدات پابرجا خواهند بود.^(۱۷) به علاوه، این خطر که دولت نه تنها تعهدات خود را زیر پا بگذارد، بلکه آشکارا خلاف آن را عمل کند، غیرقابل اجتناب است؛ در نتیجه هر گفتگویی با دولت فی‌نفسه نامعلوم و متزلزل است.

1. Nash Equilibrium
2. Prisoner's Dilemma

این خطر در کشورهایی که به تازگی - و اغلب محتاطانه - حاکمیت قانون را پذیرفته‌اند بزرگ‌تر است. زیمبابوه یک مثال خوب است. براتیگام و دیگران^۱ نشان می‌دهند چگونه گفتگوی سازنده بین بخش خصوصی اصلی (تحت تسلط سفیدپوستان) و دولت در اواخر دهه ۱۹۸۰^(۱۸) به سرعت در اوایل دهه ۱۹۹۰ جای خود را به دولت قدرت‌طلب داد. زمانی که مشکلات اقتصادی افزایش یافتند و تسلط حزب ZANU-PF (اتحاد ملی آفریقایی زیمبابوه - جبهه میهن‌دوستی) کشور را به خطر انداخت، به دلایل سیاسی دولت رابرت موگابه^۲ از ائتلاف توسعه که در طول دهه گذشته ایجاد شده بود، خارج شد. به نقل از براتیگام و دیگران: «دو ویژگی اصلی همکاری بخش‌های تجاری و دولت یعنی اعتبار و اعتماد، در زیمبابوه از بین رفته‌اند. این یعنی حتی در گفتگوهای تازه تأسیس بین بخش خصوصی و دولت، مانند زیمبابوه در سال ۱۹۸۸، ائتلافات رشد و توسعه (صرفنظر از ارزش توسعه‌ای بالقوه‌شان) ممکن است قربانی مقاصد سیاسی شوند» (ص ۵۳۸).

این بی‌ثباتی و تزلزل در گفتگو، محدود به کشورهای آسیب‌پذیر از لحاظ نهادی نیست. میسون و دیگران^۳ اشاره می‌کنند که حتی در کره جنوبی در حال توسعه اواخر دهه ۱۹۷۰، بخش خصوصی اعتقاد داشت دولت ممکن است هر آنچه را که تصویب کرده، انکار کند. «اجرای سیاست‌ها مستلزم همکاری نزدیک بنگاه‌های دولتی و کسب‌وکارهای تجاری بود، اما هیچ‌گاه سؤالی در مورد اینکه چه کسی (یعنی دولت) اوضاع را کنترل می‌کند، مطرح نمی‌شد» (ص ۲۹۳). این مشکل در کشورهای دموکراتیک نیز به دلیل فشارهای انتخاباتی وجود دارد. تفاوت بین مدت تعهدات دولت به بخش خصوصی و چرخه‌های انتخاباتی و سیاسی، اعتبار مقامات دولتی، به‌خصوص در رابطه با سیاست‌های کلان اقتصادی را تعیین می‌کند.^(۱۹)

از نقطه نظر کلی‌تر، همان‌طور که در نوشته‌های نظری در مورد «انتخاب عمومی» ذکر شده است آسیب‌پذیری ذاتی گفتگو را می‌توان به کوتاهی و قصور نظام سیاستمدار - بوروکرات نسبت داد، طبیعتاً باید از چنین رویکرد حداقلی، به‌ویژه در ارتباط با فرضیه نظام‌مند حداکثرسازی مطلوبیت عوامل اقتصادی برحذر باشیم. مع‌هذا، این رویکرد برای شناخت محدودیت‌های گفتگو کاربرد دارد. به‌طور کلی می‌توان سه حوزه ضعف دولتی را به‌عنوان نمونه‌های این کوتاهی‌ها در نظر گرفت: ضعف‌های قانونگذاری که در ارائه بیش از حد کالاهای عمومی نمود پیدا می‌کنند (با حمایت سیاستمدارانی که می‌خواهند دوباره رأی بیاورند)؛ ضعف‌های اداری که صرفنظر از میزان تناسب این سیاست‌ها نشان‌دهنده کمبود مشوق‌های لازم برای اجرای درست سیاست‌ها توسط دیوانسالارانند^(۲۰) و نهایتاً ضعف‌های مرتبط با رانت‌های اقتصادی و رانت‌خواری؛ رانت با مداخله

1. Brautigam et al, 2002.
2. Robert Mugabe
3. Mason et al, 1980.



دولت به وجود می‌آید و از تخصیص منابع نادر برای اهداف کارآتر (مثلاً تولید) جلوگیری می‌کند. دو ضعف اول دولت، دشواری ایجاد گفتگوی سازنده و پایدار با طرفی که چنین انگیزه‌های متضادی دارد را نشان می‌دهند.

گفتگو و پیدایش دیوانسالاری

احتمال سوءاستفاده‌هایی که ممکن است در طول همکاری بخش دولتی و جامعه تجاری صورت بگیرد، اغلب باعث شده است که پیشنهادهایی در این رابطه مطرح شوند، از جمله اینکه دیوانسالاری و دولت باید از جامعه به‌ویژه گروه‌های واجد منافع خاص فاصله بگیرند تا منشأ بالقوه رانت از بین برود و اعمال اصلاحات اقتصادی آسان‌تر شود.^(۲۱) نیاز به جدا کردن دولت دلیلی است که در حمایت از سیاست‌هایی (به‌خصوص از دهه ۱۹۸۰) مطرح می‌شود که با هدف کاهش مداخلات دولت در اکثر کشورهای درحال توسعه از طریق خصوصی‌سازی گسترده و آزادسازی اقتصاد اجرا می‌شوند.

آیا جداسازی دولت از بخش خصوصی امکانپذیر است؟ آیا با توجه به امتیازات احتمالی ذکر شده برای گفتگو، این کار مطلوب است؟ هگارد (۱۹۹۷) بر ماهیت گمراه‌کننده امکانپذیری اصلاحات بدون حمایت عمده گروه‌های ذینفع تأکید می‌کند: «رهایی از فشار گروه‌های ذینفع ممکن است پیش‌نیاز اعمال اصلاحات باشد، اما اصلاحات تحت حاکمیت یک دولت منتخب تنها در صورتی تحکیم می‌شوند که پایه‌های حمایت قانونی و -نهایتاً- حمایت ذینفعان وجود داشته باشند» (صفحه ۱۲۶). او همچنین اشاره می‌کند که «اصلاحات موفق از طریق توسعه همکاری با متضرران از اصلاحات، تسهیل می‌شود» (صفحه ۱۲۶) و باید آنها را متقاعد کرد که فداکاری‌های کنونی با منافع بلندمدت جبران خواهند شد.

جدا کردن دولت شاید از یافتن راهی برای ایجاد گفتگوی پایدار، متعادل، شفاف و نهایتاً سازنده کم‌اهمیت‌تر باشد. یک تحلیل استاندارد در مورد شرایط تعامل مؤثر بین دولت و بخش خصوصی نشان می‌دهد که وضعیت و اوضاع و احوال ذینفعان، نقش مهمی در این تعامل ایفا می‌کند. این کیفیت دیوانسالاری و تنظیمات بخش تجاری است که امکانپذیری گفتگو را تعیین کرده و موفقیت آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اما، تحلیل موفقیت‌ها و شکست‌های پیشین باعث می‌شود که نتوان نظر قاطعی در مورد نوع نظام سیاسی مناسب برای ایجاد گفتگوی مؤثر (قدرت‌طلب یا دمکراتیک) اظهار داشت.

ماهیت متزلزل گفتگو تا حدودی به دلیل تناقض‌های موجود در دستگاه دولت است؛ دولت ضامن قراردادهای اجتماعی و تجسم منافع ملی است (و از این رو انحصار اعمال قدرت را در دست

دارد؛ دولت همچنین نهادی است که به نمایندگی از عموم، منافع آنها را اداره می‌کند و با خطر دائمی تغییر جهت قدرت عمومی به سوی منافع خصوصی روبرو است.

بنابراین اجرای گفتگو به خصوصیات دولت و دیوانسالاری بستگی دارد. همان‌طور که ایوانز^۱ می‌گوید: «روابط دولت و بخش خصوصی را نمی‌توان پیش از تعیین ساختار درونی دولت تفسیر کرد». یا به‌طور دقیق، پیدایش گفتگوی متعادل و شفاف، به یک دولت «توسعه‌طلب» بستگی دارد که بر دو ستون استوار است: اول، دیوانسالاری منسجم و مستقل در برابر فشار گروه‌ها و دوم (در تناقض آشکار با آنچه که قبلاً گفته شده) یعنی نزدیکی بین دیوانسالاران و جامعه تجاری.

دیوانسالاری دارای «انسجام» و «استقلال»

پایه اصلی یک دولت توسعه‌طلب دیوانسالاری است؛ دیوانسالاری باید منسجم بوده و به دنبال حداکثر کردن منافع عمومی باشد. انسجام یعنی استقلال؛ دیوانسالاران نباید به فشارهای بیرونی وابسته باشند و انگیزه آنها باید با اهداف سازمانشان مرتبط باشد. از آنجا که جدا کردن تصمیم‌گیری دیوانسالارانه از فشارهای جامعه مدنی (در معنای کلی) کاری است غیرممکن، استقلال به معنای استقلال رأی در بین مقامات و رهبران سیاسی در طول تصمیم‌گیری است و تصمیمات گرفته شده نباید شدیداً تحت تأثیر فشارهای ذینفعان باشند. شرایط ایدئال دیوانسالاری وبری در نظر ماکس وبر (۱۹۴۷) چنین است:

- یک تقسیم کار پیچیده مبتنی بر سلسله‌مراتب، دارای قوانین روشن و ضمنی که به‌طور منظم و عادلانه اجرا می‌شوند، وجود دارد.

- مقامات، افرادی حرفه‌ای‌اند که به‌طور تمام‌وقت نقش خود را در سازمان ایفا می‌کنند.

- دیوانسالاران، صاحبان ابزار قدرتی که در دست دارند، یا پولی که در اختیارشان است یا مشاغل خود نیستند (نمی‌توانند مشاغل خود را با رشوه گرفتن به دیگران بدهند).

- آنها کارمندان حقوق‌بگیرند و درآمدشان از درآمدی که در شغلشان تولید می‌کنند کاملاً جداست.

با توسعه این معنی می‌توان گفت یک دیوانسالاری وبری مبتنی بر استخدام و ارتقای مقامات بر پایه شایستگی آنهاست که امکان مشغول شدن آنها در سازمان همراه با درآمد خوب و وجهه حرفه‌ای برای خدمت به جامعه وجود دارد.

فیلدز^۲ بیان می‌کند که دیوانسالاری کره جنوبی و چین به این (ایدئال) وبری نزدیک شده‌اند.

1. Evans, 1997, p.66.

2. Fields, 1997.



رئیس‌جمهوری پارک چونگ هی^۱ پس از به قدرت رسیدن در سال ۱۹۶۱ نوعی دیوانسالاری در کره جنوبی بنا نهاد که به این (ایدئال) وبری نزدیک و بر سنت باستانی کنفوسیوسی خدمت به جامعه براساس شایستگی استوار بود. چانگ (۱۹۹۴) و میزل (۲۰۰۴) تأکید می‌کنند که دیوانسالاری قوی در فرانسه مارشال دوگلی در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به خوبی از دولت در برابر گروه‌های فشار با منافع خاص حفاظت کرد. به‌طور کلی، بانک جهانی (۱۹۹۳ و ۱۹۹۷) بر اهمیت آموزش، ترفیع مبتنی بر شایستگی و درآمد در ارتقای انسجام بین دیوانسالاری‌ها در کشورهای در حال توسعه تأکید کرد. ون ریگم و ودر^۲ نیز در مورد این مسئله بحث کرده‌اند.

ایوانز و راش^۳ انواع راه‌های تقویت رشد و پیشبرد توسعه اقتصادی در یک دیوانسالاری وبری را توضیح داده‌اند. به‌طور خاص، انسجام و استقلال دیوانسالاری مقدمه یک رابطه متعادل، منطقی و قابل اعتماد بین بخش دولتی و جامعه تجاری را فراهم می‌کند. بخش دولتی که از انسجام و استقلال لازم برخوردار است می‌تواند از بخش خصوصی انتظار همین خصوصیات را داشته باشد و می‌تواند بر این بخش نظارت داشته و ثبات و پیش‌بینی‌پذیری خود را تضمین کند. بخش خصوصی درمی‌یابد که در برخورد با مقامات دولتی دارای انسجام که در برابر فشار، آسیب‌پذیری چندانی ندارند، منافع منتج رانت‌خواری از بهره سرمایه‌گذاری سازنده کمتر خواهند بود.^(۲۲) دیوانسالاری که در طول زمان انسجام و پیش‌بینی‌پذیری کسب کرده است برای اثبات اعتبار و صداقت خود به بخش خصوصی مشکل چندانی ندارد، بنابراین در جایگاهی خواهد بود که می‌تواند از سناریوهای موازنه غیرهمکارانه که در آنها دولت و بخش خصوصی از دستیابی به اهداف بهینه اجتماعی باز می‌مانند، جلوگیری کند (کادر ۴).

بخش تجاری

اما انسجام دیوانسالاری به تنهایی نمی‌تواند برای ایجاد گفتگوی پایدار و عمیق با بخش خصوصی کافی باشد. پیدایش یک دولت توسعه‌طلب، فرآیندی حساس است^۴ و نیاز به مدیریتی دارد که ترکیب متضادی از تفکیک و ادغام کامل دیوانسالارانه وبری در بافت اجتماعی است.^(۲۳) بنابراین، دولت باید مستقل بماند و در عین حال با رهبران بخش تجاری روابط نزدیکی برقرار کند، درست همانند رفتار کومینتانگ^۵ در چین تایپه. در ژاپن مجامع و جلسات منظم، مقامات دولتی و رهبران بخش تجاری را گرد هم می‌آوردند و چنانچه بانک جهانی (۱۹۹۳) توصیف کرده یک «شبکه مدیریتی» به‌وجود آمده

1. Park Chung Hee
2. Van Rieckeghem and Weder, 1997.
3. Evans and Rauch, 1999.
4. Evans, 1997.
5. Kuomintang

است. اوکیموتو^۱ به نقش مهم بازدید از کارخانه‌ها توسط مقامات MITI (وزارت بازرگانی بین‌المللی و صنعت) در ژاپن و IDB (دفتر توسعه صنعتی) در چین تاییه اشاره می‌کند.

وجود انجمن‌های حرفه‌ای همچنین راهکاری مناسب برای گفتگو بین دیوانسالاران و بخش خصوصی است. کره جنوبی و چین تاییه مثال‌های خوبی‌اند. انجمن‌های تجاری کره، مقامات دولتی بازنشسته را به خدمت گرفتند و مقامات چین تاییه کارمندان دولتی وفادار سابق را به ریاست انجمن‌های تجاری ملی که عضویتشان اجباری بود، منصوب کردند. به عبارت دیگر، انجمن‌های حرفه‌ای به‌عنوان ابزار تصدی بخش خصوصی، توسط دولت به‌کار گرفته شدند.^۲ در نهایت، نزدیکی - و حتی اتحاد - نخبگان مدیریتی و تجاری باعث تشویق گفتگو (معمولاً غیررسمی) بین بخش‌های دولتی و شرکت‌ها شد.

دستگاه دولتی ژاپن برای مدت طولانی مثال خوبی از یک دولت وبری بود، زیرا در یک زمان هم درون اقتصاد و جامعه جا گرفته بود و هم از منافع خارج از دولت استقلال داشت. اگرچه بحران الگوی ژاپنی در دهه ۱۹۹۰ این مسئله را با چالش مواجه کرد (به‌خصوص با افزایش تأثیر لابی‌ها بر دستگاه دولت)، روابط نزدیک بین دولت و بخش خصوصی برای مدت طولانی، کلید موفقیت اقتصادی کشور بوده است. تایرا و وادا^۳ نمونه‌ای از روابط پیچیده «تودایی - یاکایی - زایکایی»^۴ را در ژاپن توصیف کرده‌اند (دانشگاه توکیو - دیوانسالاری - بخش خصوصی). آموزش نخبگان ژاپنی در دانشگاه توکیو (و چند آموزشگاه معتبر دیگر) باعث تضمین ایجاد روابط نزدیک بین بخش‌های مختلف این گروه نخبگان می‌شود. ثبات حرفه‌ای کارمندان دیوانسالار و نمایندگان بخش خصوصی ادامه و استمرار گفتگو را تضمین کرده و سپس طی فرآیندی با نام آماکوداری^۵، بعضی از اعضای این دیوانسالاری وارد مجلس یا بخش خصوصی می‌شوند (در فرانسه این فرآیند «پنتوفلاژ»^۶ نام دارد). بنابراین تمایز رسمی بین بخش‌های خصوصی و دولتی بسیار کمرنگ می‌شود.

حتی یک دیوانسالاری کارآمد و پاسخگو اگر مشارکت کمی در اقتصاد داشته باشد، ممکن است قادر به اثرگذاری بر توسعه اقتصادی بخش خصوصی نباشد. برای مثال، هند یک دیوانسالاری فدرال کارآمد دارد، اما نتوانسته همانند دیوانسالاری‌های جنوب شرقی آسیا ارتباط نزدیکی با بخش تجاری برقرار کند. در نتیجه، متخصصان صنعتی بخش خصوصی هند موفقیت مشابهی با MITI و IDE در تنظیم سازوکارهای اشتراک اطلاعات به‌منظور ایجاد چارچوب مدیریتی لازم برای بخش خصوصی و دستیابی به توافق در مورد استراتژی توسعه اقتصادی نداشته‌اند.^۷

1. Okimoto, 1989.

2. Maxfield and Schneider, 1997.

3. Taira and Wada, 1987.

4. Todai-Yakkai-Zaikai

5. Amakudari

6. Pantouflage

7. Evans, 1997.



فاصله بین جامعه تجاری و دیوانسالاری (هر اندازه هم که دیوانسالاری کارآمد باشد) وقتی دیوانسالاری مبتنی بر تقسیمات قومی کشور باشد، ممکن است بسیار زیاد شود. تقسیم‌بندی سخت‌گیرانه نخبگان سیاسی، مدیریتی و اقتصادی بر مبنای قومیت می‌تواند به‌طور جدی مانع گفتگوی عمیق شود. تقسیم‌بندی موجود در تایلند بین چینی‌ها (۱۰ درصد جمعیت)، که اقتصاد را در دست دارند و تایلندی‌ها که نظام سیاسی و مدیریتی را کنترل می‌کنند، مانع برقراری گفتگوی حقیقی شده است.^۱ در این کشور انجمن‌های تجاری جامعه چینی نفوذ سیاسی بسیار کمی دارند. دونر و رمزی بیان می‌کنند که «... در روابط بین دولت و بخش خصوصی مبادلات نظام‌مند کمی وجود داشته است. روابط بخش دولتی و خصوصی به جای اینکه نزدیک و نهادینه باشند، پراکنده، موردی، شخصی و در نتیجه مشتری‌مدار بوده‌اند».

دستگاه اداری غیرقابل انعطاف نیز می‌تواند از برقراری ارتباط دولت با جامعه تجاری جلوگیری کند. مدل وبری به سبب قوانین سخت فرآیندی و ساختارهای مدیریتی سلسله‌مراتبی شدیداً مورد انتقاد قرار گرفته است: این وضعیت ممکن است قابلیت دیوانسالاری برای سازگاری با تغییرات، حمایت از گفتگو و پاسخگویی به نیازهای بخش خصوصی را تحت تأثیر قرار دهد. این نقایص موجب تغییر الگو (ر.ک. به فصل ۱) به سوی دیوانسالاری‌های غیرمتمرکز، ساختارهای دولتی مشارکت‌پذیر و خصوصی‌سازی خدمات دولتی شده است. تلقی از سازماندهی دولت و قابلیت آن برای پاسخگویی به نیازهای متغیر، از الگوی عمومی مدیریت دوره پیشرفت (PPA)^۲ و منطبق با مدل وبری مدیریت عمومی به سوی مدل مدیریت‌گرایی جامع (GM)، تغییر کرده است. الگوی دوم، برگرفته از متدهای سازماندهی صنعتی پساوردی بوده و بر مبنای انعطاف‌پذیری، برونی کردن، ارزیابی عملکرد، مشارکت و چشم‌انداز مدیریتی مبتنی بر رضایت مشتری از خدمات دولتی استوار است. این تغییرات گرچه بحث‌برانگیز بوده‌اند،^(۳) اما نشانگر بعضی از محدودیت‌های مدل ایدئال وبری در زمینه مدیریت دولتی‌اند و نشان می‌دهند که الگوهای استاندارد انسجام، قابلیت و پرداخت حقوق متناسب با شایستگی، پایه و اساس تعامل مؤثر با بخش خصوصی است، اما آن‌طور که یتمن^۳ می‌گوید جوانب دیگر مدل وبری، مانند اهمیت رویه‌ها و مدیریت سلسله‌مراتبی، مغایر با الگوی وبری مدیریت دولت ارزیابی می‌شود. این جوانب عبارتند از: پیچیدگی‌های فرهنگی و اجتماعی رو به رشد؛ عدم قطعیت و تزلزل فزاینده (و در نتیجه عدم پیش‌بینی‌پذیری) و توقعات خواسته‌های رو به رشد شهروندان در ارتباط با کیفیت خدمات دولتی.

1. Doner and Ramsay, 1997, p.238.

2. Hood, 1994.

3. Yeatman, 1997.

بخش خصوصی برای گفتگوی با کیفیت باید واجد چه خصوصیات باشد؟

تهدیدات و سوءاستفاده‌های احتمالی مرتبط با گفتگو به خصوصیات جامعه تجاری و به‌خصوص به میزان قانون‌گرایی و نحوه نمایندگی سازمان‌های بخش خصوصی مشارکت‌کننده در گفتگو با دولت نیز بستگی دارد.

بنابراین باید پرسید در شرایط خاص اقتصاد ملی چه عواملی باعث پیدایش یک بخش خصوصی قدرتمند می‌شوند، به‌طوری که بخش خصوصی در انجمن‌های تخصصی نماینده داشته و به گفتگو نه به‌عنوان ابزار رانت‌خواری، بلکه راهی برای ایجاد محیط اقتصادی مثبت و شفاف نگاه کند.

در اغلب کشورهای درحال توسعه، حجم و سطح سازماندهی بخش خصوصی به پیدایش یک طبقه تجاری که همزمان با پیدایش طبقه متوسط سرمایه‌داری داخلی که پس از دوران استعمار شکل گرفت، بستگی دارد. نوشته‌های فراوانی در این رابطه به‌خصوص در پاسخ به این پرسش که چرا بسیاری از کشورهای آسیایی مراحل توسعه را پرشتاب پشت سر گذاشتند، اما اغلب کشورهای آفریقایی از دستیابی به این هدف اقتصادی باز ماندند، وجود دارند. اما این مسئله خارج از مباحث کتاب حاضر است؛ بنابراین در ادامه به این دو مسئله پرداخته خواهد شد که آیا زمینه‌ای برای نوعی از گفتگو که متضمن رانت‌خواری نباشد، وجود دارد و چه انگیزه‌های مشروعی بخش‌های خصوصی ملی را متقاعد به انجام گفتگوی سازنده با دولت می‌کنند؟

بخش خصوصی، گرفتار بین کمبود سازماندهی و رانت‌خواری

تناقض‌های کنش جمعی و (عدم) سازماندهی بخش خصوصی

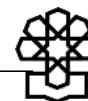
قابلیت بخش خصوصی برای سازماندهی خود در قالب انجمن‌های حرفه‌ای، پیش‌نیازی ضروری برای گفتگو با مقامات رسمی است. دولت برای تضمین گفتگویی منسجم و مؤثر در زمان تعیین سیاست‌های اقتصادی سراسری یا بخشی تمایل دارد با گروه کوچکی از نمایندگان بخش‌های ذینفع مواجه شود. درحالی که مقامات، تمایلی به گفتگو با یک بخش خصوصی ضعیف، پراکنده و فاقد قابلیت‌های تحلیلی ندارند.^(۲۵)

اما اقدامات جمعی حتی زمانی که منافع بخش‌های اقتصادی دارای همگرایی‌اند، اصلاً قطعیت ندارند.

این امر تا حدی به دلیل تناقضات موجود در کنش‌های جمعی است که اولسون توضیح داده است.^۱

نظر اصلی اولسون این است که کنش‌های جمعی و منافع مورد انتظار ذینفعان از این نوع کنش را می‌توان مشابه کالاهای عمومی دانست. مشارکت افراد در کنش‌های جمعی منطقی به نظر می‌رسد، اما محتمل نیست، زیرا هر فرد علاقه دارد که مسئولیت کمتری داشته باشد و در نتیجه از حاصل

1. Olson, 1965 and 1982.



کار دیگران بدون پرداخت هزینه، منتفع شود. عواقب این تناقض با افزایش تعداد ذینفعان و توزیع منافع کنش جمعی بین آنها، افزایش می‌یابد.

بنابراین احتمال موفقیت در سازماندهی افراد یا شرکت‌های ذینفع برای حمایت از کنش‌های جمعی (کالا‌های عمومی) بسیار کم است: «افزایش تولیدات جامعه برای افزایش نفع اعضای آن با همان سهم قبلی»^۱ بنابراین اگر سهم افراد و منافع حاصله بسیار زیاد بوده و به‌عنوان کالا‌های عمومی در نظر گرفته شوند، ممکن است سازوکارهای مشورتی و مشارکتی برای طراحی سیاست‌های دولتی با بی‌توجهی ذینفعان بخش خصوصی مواجه شود. در این حالت، اگر هیچ‌نیاز اضطراری سیاسی و اجتماعی برای ایجاد گفتگو و هماهنگی بین دولت و بخش خصوصی وجود نداشته باشد این مشکل غیر قابل حل خواهد بود. «در مواقع بحرانی، منافع شخصی افراد برای حل بحران می‌تواند مشارکت‌کنندگان [در گفتگو] را تشویق به همکاری کند؛ حتی اگر اقداماتشان منافع زیادی برای دیگران به همراه داشته باشد»^(۲۶) در شرایط غیربحرانی، مشکل فرار از مسئولیت ممکن است مشارکت یا ثبات [سازوکار مشورتی] را محدود کند»^(۲۷)

اولسون از این تناقض نتیجه‌گیری کرده و تشریح می‌کند که معضل معمول‌تر این است که مشارکت‌کنندگان در یک کنش جمعی به‌دنبال تولید کالای عمومی نیستند، بلکه مشوق‌های انتخابی را دنبال می‌کنند که ذینفعان را تحریک به اقدام می‌کند. یک مشوق انتخابی مشوقی است که «... به‌طور انتخابی برای افرادی مطرح می‌شود که می‌خواهند در تولید کالای عمومی مشارکت کنند»^۲. به‌عبارت دیگر، یک مشوق انتخابی فقط به افرادی تعلق می‌گیرد که در کنش جمعی شرکت داشته‌اند.

اولسون منافع انتخابی را به رانت اقتصادی مرتبط می‌کند. نظریه منافع انتخابی توضیح می‌دهد که چرا انجمن‌های حرفه‌ای و به‌طور کلی‌تر گروه‌های دارای نفع، معمولاً مورد سوءظن اقتصاددانان قرار می‌گیرند. رانت به معنای امتیازات و منافع است که یک گروه اقتصادی یا اجتماعی خاص به‌دلیل جایگاهش در اقتصاد کشور (برای مثال، انحصارها) یا نزدیکی به مراکز تصمیم‌گیری دارد. رانت ممکن است با دسترسی به منافع محدود (مثلاً سهمیه صادرات و واردات یا مبادلات خارجی)، یا منافع مانند معافیت مالیاتی، یارانه‌های دولتی و تعیین قیمت‌های بالاتر از هزینه نهایی تولید و غیره مرتبط باشد. برخی از اعضای بخش خصوصی با تشکیل گروه‌های فشار از رانت‌خواهی حمایت می‌کنند، آثار سوء این پدیده موضوع مطالعات بسیاری بوده است. تالاک،^۴ کروگر^۵ و باگواتی^۶ اولین کسانی بودند که هزینه‌های

1. Dison, 1982, p.42.

2. World Bank, 2001, p.3.

3. **Ibid**, p.21.

4. Tullock, 1967.

5. Krueger, 1974.

6. Baghwati, 1982.

اقتصادی چنین رفتاری را ارزیابی کردند؛ اولسون (۱۹۸۲) نیز به این هزینه‌ها اشاره کرده است. رانت‌ها معمولاً ارتباط نزدیکی با فساد دارند (رانت‌خواهی باعث فساد می‌شود).^(۲۸)

بخش خصوصی در مقابل دولت؛ گفتگو یا کسب رانت؟

اهمیت کلیدی این منافع انتخابی در ایجاد انگیزه برای شرکت‌ها در کنش جمعی، وجود دوگانگی در بخش خصوصی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه را توضیح می‌دهد. این کشورها اقتصادی پراکنده، فاقد سازماندهی مناسب، غالباً غیررسمی و بدون توانایی تأثیرگذاری بر دولت دارند. درحالی که بخش رسمی فقط از چند زیربخش تشکیل شده که در گروه‌های فشار با نفوذ سازماندهی شده‌اند که حتی در برخی موارد مستقیماً دستگاه مدیریتی دولت را کنترل می‌کنند.

این دوگانگی در بخش خصوصی کشورهای در حال توسعه را می‌توان در قالب دو گروه دسته‌بندی کرد. گروه اول در دام تخریب سازمانی گرفتار شده‌اند، طوری که برآند گفتگو، نفوذ و تأثیر کمی بر دولت دارد (کادر ۵)، اما گروه دوم بسیار سازماندهی شده است و می‌تواند انجمن‌های حرفه‌ای خود را در برابر دولت متحد نگاه دارد. به علاوه، براساس تناقضات کنش جمعی از نظر اولسون، این انسجام قوی با توزیع منافع انتخابی (معمولاً رانت) بین اعضای انجمن‌های حرفه‌ای همراه است. اولسون (۱۹۸۲) تأکید می‌کند که انحصارهای چندجانبه و گروه‌های کوچک دیگر در سازماندهی خود برای کنش جمعی عملکرد بهتری دارند و می‌توانند سریع‌تر از گروه‌های بزرگ به اهداف تعیین شده برسند. اگر منافع کنش جمعی به گروه کوچکی از شرکت‌ها برسد این منافع در واقع منافع انتخابی (و نه کالای عمومی) خواهند بود. بنابراین، چنین منافعی انگیزه خوبی برای سازماندهی جمعی خواهند بود. علاوه بر این سازماندهی جمعی بر مبنای منافع مشترک برای بخش‌های اقتصادی متمرکز ساده‌تر است. در این شرایط، گفتگو در معرض تهدید انحصاری شدن توسط گروه‌های بسیار کوچک و دارای لابی‌های قدرتمند قرار می‌گیرد که معمولاً بر منابع اصلی کشور تسلط داشته و نفوذ زیادی در سیاست‌های دولت دارند. بنابراین گفتگو به ابزاری برای رانت‌خواهی، ممانعت از اصلاحات و حفظ شرایط کنونی تبدیل می‌شود. در این صورت گفتگو به جای تقویت تصمیم‌سازی دمکراتیک، قدرت نخبگان موجود و افراد و گروه‌هایی را که از قبل نفوذ زیادی بر سیاستگذاری دولتی دارند، افزایش می‌دهد.



کادر ۵. چرا بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه سازماندهی ضعیفی دارد؟

با ابزار ارائه شده توسط اولسون، تحلیل این مشکل امکانپذیر می‌شود. دونر و دیگران (۲۰۰۱) تناقض کنش جمعی را بسط داده و تعامل را حول سه عامل توصیف می‌کنند. این عوامل می‌توانند تفاوت سطح سازماندهی بخش خصوصی در هر کشور و در هر بخش را توضیح دهند:

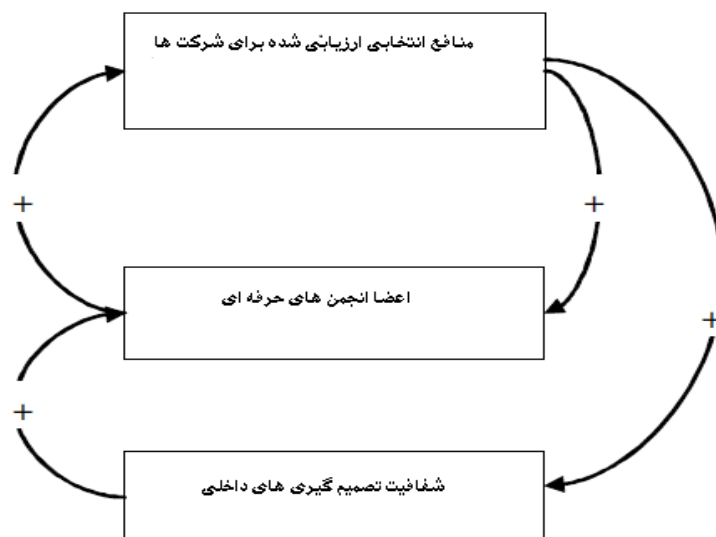
(الف) میزان نمایندگی سازمان از بخش خصوصی،

(ب) شفافیت سازوکارهای تصمیم‌سازی سازمان،

(ج) قابلیت سازمان برای ارائه «منافع انتخابی» به اعضایش.

ارتباط بین این سه عامل، توازن چندگانه‌ای که ممکن است در سازماندهی (و عدم سازماندهی) بخش خصوصی وجود داشته باشد را نشان می‌دهد (ر.ک. به نمودار ۴). هرچه سازمان‌های حرفه‌ای بیشتر منعکس‌کننده نیازهای بخش خصوصی باشند، نفوذ بیشتری در آن حرفه خواهند داشت که ارائه منافع انتخابی به اعضا را ممکن می‌سازد. به همین ترتیب، قابلیت سازمان در ارائه خدمات اصلی به اعضا، هزینه عدم مسئولیت‌پذیری و ترک همکاری را برای اعضای سازمان بالا می‌برد (خطر جریمه یا اخراج)؛ در نتیجه عضویت سازمان یک عامل قوی برای انسجام خواهد بود. علاوه بر این، ارائه منافع ارزشمند، مشوقی برای اعضاست تا فرآیندهای تصمیم‌سازی شفاف و سختگیرانه‌ای تدوین کنند و این شفافیت احتمالاً سبب جذب اعضای جدید خواهد شد. ماهیت داوطلبانه عضویت، ضمانتی است برای نمایندگی حقیقی و همچنین ضمانتی است برای اینکه انجمن با دقت سطحی از منابع را که اعضا حاضرند در کنش جمعی سرمایه‌گذاری کنند انعکاس دهد.

نمودار ۱



اما ممکن است یک بخش اقتصادی در دام توازن منفی بیافتد. پراکندگی زیاد شرکت‌ها، جمع کردن آنها را در قالب یک کنش جمعی هزینه‌بر می‌کند. در این صورت انجمن‌های موجود نماینده خوبی برای بخش‌های اقتصادی نخواهند بود و نفوذ و قابلیت پایینی برای ارائه منافع انتخابی به شرکت‌های غیرعضو خواهند داشت. بنابراین از دید شرکت‌ها آنها جذابیت چندانی نخواهند داشت (اگرچه این پراکندگی برای شرکت‌ها نیز به‌طور انفرادی مضر است). این دام عدم سازماندهی، بجز در مورد چند بخش مسلط اقتصاد ملی، به خوبی شرایط را در اغلب کشورهای در حال توسعه که بخش غیررسمی بزرگی دارند، توضیح می‌دهد.

فراتر از رانت‌خواهی، چگونه انجمن‌های حرفه‌ای می‌توانند در گفتگویی منطقی و سازنده سهیم باشند

در نگاه اول، تناقضات موجود در کنش جمعی این نظر را که گفتگو می‌تواند هدف دیگری جز رانت‌خواهی داشته باشد، به چالش می‌کشد. اگر سازمان‌یافته‌ترین انجمن‌های حرفه‌ای - یعنی آنها که تأثیر بیشتری بر دولت و توانایی بالاتری برای گفتگو دارند - همان‌هایی باشند که به اعضایشان منافع انتخابی (یا به گفته اولسون، رانت) ارائه می‌کنند، احتمال اجرای گفتگو بدون تبانی و فساد چقدر است؟

در نگاه دقیق‌تر، عوامل دخیل در ایجاد انجمن‌های حرفه‌ای، پیچیده‌تر از آنند که اولسون می‌گوید. برای مثال، هزینه‌های مبادلاتی یا مشکلات هماهنگی (عدم مسئولیت‌پذیری، عوامل خارجی نسبت داده شده به شرکت‌ها و غیره) مشوق‌های خوبی برای شرکت‌های موجود در یک بخش به‌منظور تشکیل انجمن‌ها و اقدام برای حل این مشکلات از طریق نظارت بر اعضا، وضع جریمه علیه شرکت‌های مسئولیت‌ناپذیر و غیره‌اند؛ بنابراین تناقضات کنش جمعی، گفتگو را فقط به پوششی برای رانت‌خواهی تبدیل نمی‌کند.

از این‌رو دونر و دیگران (۲۰۰۱) تعریف منافع انتخابی ارائه شده توسط انجمن‌های حرفه‌ای به اعضا را فراتر از رانت‌خواهی صرف دانسته‌اند. این تلقی از منافع انتخابی موارد زیر را شامل می‌شود:

الف) کاهش هزینه‌ها در بخش اقتصادی، برای مثال پیدا کردن بازار خرید و فروش جدید برای اعضای انجمن؛ تضمین اجرای قراردادها از طریق جمع‌آوری اطلاعات درباره کیفیت شرکای صنعتی و تجاری اعضای انجمن و گزارش شرکای نامطمئن و ایجاد سازوکارهای حل اختلاف خصوصی. اشنایدر (۲۰۰۴) تأکید می‌کند که انجمن قدرتمند تولیدکنندگان قهوه کلمبیا، فداراکافی^۱ (فدراسیون ملی تولیدکنندگان قهوه کلمبیا)، با ۳۵۰۰ عضو، «قهوه کلمبیا را به‌عنوان قهوه‌ای باکیفیت و گرانبه در بازار جهانی مطرح کرد» (ص ۳). زمانی که انجمن در سال ۱۹۲۸ تأسیس شد، دولت در حقیقت مسئولیت بازاریابی در بخش قهوه، مدیریت اعتبار و زیرساخت بخش و همچنین اختیارات وضع مالیات را به این انجمن واگذار کرد.

ب) حل مشکلات کنش جمعی، برای مثال ایجاد و حفظ سازگاری با استانداردهای کیفیت بخش، ممنوع کردن و جریمه رقابت ناعادلانه، هماهنگ کردن منافع تولیدکننده در سطوح بالادستی و پایین‌دستی زنجیره تولید و غیره.

دونر و اشنایدر (۲۰۰۰) تأکید می‌کنند که گفتگو با دولت می‌تواند خود یکی از منافع انتخابی باشد که انجمن‌های سازمان‌یافته به اعضای خود می‌دهند: «یکی دیگر از منافع بزرگی که دولت‌ها به انجمن‌ها اعطا می‌کنند دسترسی نهادینه شده به تصمیم‌سازان دولتی و میزگردهای سیاسی است.



این دسترسی در مواقعی از طریق مجامع مشورتی فراهم می‌شود ... این امکان، دسترسی مجرای ارزشمندی برای کسب اطلاعات است. این مجرا می‌تواند منفعتی انتخابی برای اغلب اعضای فعال یک انجمن به‌شمار رود» (ص ۱۶).

بنابراین یکی از اهداف انجمن‌ها می‌تواند ارائه کالاهای عمومی غیررقابتی و غیراختصاصی باشد. این امر به‌طور کلی نیازمند گفتگوی گسترده با دولت است.

چه عواملی نوع منافعی که یک انجمن حرفه‌ای می‌تواند برای اعضایش فراهم آورد و در نتیجه کیفیت گفتگو با دولت را تعیین می‌کنند؟ براتیگام (۲۰۰۰) به نقش میراث تاریخی در بخش‌های اقتصادی، از جمله «بخش‌های تولیدی که در آنها جمع‌آوری سرمایه‌های کلان آغاز شد» و نیاز به تحلیل هزینه مبادلات در این بخش‌ها، اشاره می‌کند. برای درک علت وجود رانت‌خواهی و اندازه آن باید اقتصاد سیاسی منافع بخشی را در کشور مورد نظر بررسی کرد.

بخش‌های خصوصی «خوب» و «بد»: اقتصاد سیاسی روابط بین بخش‌های دولتی و خصوصی
ماهیت تعامل بخش‌های دولتی و خصوصی به ویژگی‌های اقتصاد داخلی بستگی دارد: نوع شرکت‌ها، ساختار بخشی اقتصاد، سطح ارتباط اقتصاد با دنیای خارج، و غیره. این خصوصیات چگونگی سازماندهی بخش خصوصی و ماهیت تعامل آن با دولت (همکاری، فاصله گرفتن، درگیری) را تعیین می‌کنند؛ همچنین هدف این تعامل (رانت‌خواهی، بهبود محیط تجاری) را نیز مشخص می‌سازند. در این بین سه عامل زیر اهمیت خاصی دارند:

- اندازه شرکت‌ها و درجه تنوع آنها. اقتصادی که در قالب گروه‌های بزرگ شکل گرفته، اقتصادی است که ممکن است در آن، دولت به تصرف قدرت‌های تجاری درآید. اما به‌نظریت^۱ یک ساختار متصل و کارآمد، جریان سرمایه و عوامل تولید را بین فعالیت‌های یک شرکت تسهیل کرده و فعالیت‌های آن را غیرمتمرکزتر و تخصصی‌تر می‌کند. بنابراین منافع متضاد ناشی از عدم تمرکز، رانت‌خواهی را دشوارتر می‌سازد. یک مجموعه مرتبط از شرکت‌ها از تغییرات سیاست‌های اقتصادی بهتر استقبال می‌کند، تعداد شرکت‌های چندملیتی در اقتصاد ملی نیز عامل مهم دیگری است. در کشورهایی که بخش تجاری در اطراف شرکت‌های چندملیتی سازماندهی شده‌اند، گفتگو با دولت دچار اختلال می‌شود. در این وضعیت، گروه‌هایی که به‌طور محلی مستقر شده‌اند، فقط می‌توانند تعداد محدودی از کالاها را در داخل کشور تولید کنند، این گروه‌ها بعضی اوقات ارتباط کمی با نخبگان محلی دارند (خصوصاً وقتی که شرکت‌ها توسط مدیران خارجی اداره می‌شوند) و

معمولاً مشارکتی در مسئله سازماندهی جمعی (کنش جمعی) بخش خصوصی ندارند.

- تحلیل ساختاری اقتصاد و منافع بخش‌های گوناگون اقتصاد نیز برای درک اصلاحات براساس دیدگاه اقتصاد سیاسی، حیاتی است. این امر به خصوص وقتی که مسئله تقویت تجارت مطرح است،^(۲۹) اهمیت مضاعف می‌یابد. کارکرد و ساختار بخشی اقتصاد، ماهیت تعامل دولت و بخش خصوصی را تعیین می‌کند. این تعامل در قالب گفتگو، حمایت، همکاری، یا لابی برای سرعت بخشیدن یا ممانعت از اجرای سیاست‌های اصلاحی نمود پیدا می‌کند. در برزیل، مکزیک و ونزوئلا طی دهه ۱۹۷۰، به کمک تمهیدات حمایت از تولیدات داخلی، یک بخش تولید تجهیزات و کالاهای مصرفی ایجاد شد؛ تولیدکنندگان این بخش در دهه ۱۹۸۰ به شدت با اصلاحات و سیاست‌های آزادسازی مخالفت کردند. اما، عکس این هم می‌تواند اتفاق بیافتد: بخش‌های اقتصادی به دلیل مقررات سختگیرانه که باعث پیدایش رانت می‌شوند، ممکن است در مسیر حذف خود حرکت کنند.

- خصوصیات انجمن‌های حرفه‌ای. این خصوصیات در تشریح رفتار و قابلیت انجمن‌ها در ورود به نوعی از گفتگو با دولت که شکل رانت‌خواهی را به خود نمی‌گیرد، نقش مهمی ایفا می‌کنند. اولسون (۱۹۸۲) با وجود تردیدی که در مورد فعالیت انجمن‌های حرفه‌ای دارد، تأکید می‌کند که انجمن‌های چندبخشی فراگیر (برای مثال انجمن‌های ائتلافی) احتمالاً خواستار سیاست‌هایی اند که سبب رشد اقتصادی سراسری شوند؛ آنها از منافع هیچ بخش خاصی دفاع نمی‌کنند، اما برای پیشرفت همه‌جانبه محیط کسب‌وکار می‌کوشند. در مکزیک، فدراسیون‌های حرفه‌ای به توسعه سیاست مهار قیمت‌ها در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ کمک کردند و از رفتار غیرمسئولانه بخش‌های اقتصادی جلوگیری به عمل آورند، زیرا بدنه این فدراسیون‌ها متشکل از چند بخش اقتصادی مختلف بود (اشنایدر، ۱۹۹۷).

ریشه یا میزگرد؛ چه چارچوبی برای تعامل بین بخش‌های دولتی و خصوصی وجود دارد؟

گفتگو در معنای کلی، می‌تواند اشکال بیشماری به خود بگیرد. گفتگو می‌تواند از حالت بسیار غیررسمی (مانند ارتباطات پنهان) شروع شود و تا گفتگویی بسیار رسمی (مذاکرات ساختاری بین دولت و انجمن‌های حرفه‌ای و حتی اتخاذ سیاست‌های یک‌جانبه در قبال دولت و مدیریت از طرف اعضای جامعه تجاری) ادامه یابد. این اشکال مختلف تعامل می‌توانند مکمل یکدیگر باشند.

اتخاذ یک چارچوب تعامل خاص، هم به انگیزه‌های طرفین مشارکت‌کننده در گفتگو و هم به کارآمدی نسبی چارچوب‌های تعامل بستگی دارد. فهرستی از رویکردهای انتخابی که توسط اشنایدر (۲۰۰۵) در تحلیل روابط بخش‌های دولتی و خصوصی در آمریکای لاتین مطرح شد، پنج



گزینه و استراتژی را که ذینفعان خصوصی برای اثرگذاری بر سیاستگذاری‌ها در اختیار دارند، معرفی می‌کنند. این گزینه‌ها عبارتند از:

۱. فساد،

۲. سرمایه‌گذاری سیاسی (به‌طور قانونی یا مخفیانه) و لابی کردن،

۳. فعالیت شبکه‌ای،

۴. تشکیل انجمن‌های حرفه‌ای و گفتگو (به معنای دقیق) با مقامات،

۵. مشارکت در دولت.

فساد را به وضوح می‌توان یک نوع تعامل بسیار غیررسمی برای دستیابی به اهداف خاص از جمله رانت‌خواهی دانست. سرمایه‌گذاری سیاسی قانونی یا مخفیانه، نیز نوعی رانت‌خواهی است. این سرمایه‌گذاری می‌تواند قانونی باشد، اما فقط در مواردی که قوانین محکمی وجود داشته باشند و البته اغلب پنهانی و غیررسمی خواهند بود.

دانش غیررسمی و فعالیت شبکه‌ای اجتماعی، مسیر ارتباطی مهم دیگری برای اثرگذاری بین بخش‌های دولتی و خصوصی است که از طریق آن سیاستگذاران، دیوانسالاران و نخبگان تجاری می‌توانند نظرات مشترک خود درباره اقتصاد و آینده کشور را توضیح و توسعه دهند. اقتصاددان‌ها و سیاستگذاران مدت‌هاست که نسبت به این شبکه‌ها سوءظن دارند و برآنند این شبکه‌های محلی که برای تبانی، رانت‌خواهی و تعقیب منافع خصوصی شکل گرفته‌اند، سبب از دست رفتن منافع عمومی می‌شوند. تحلیل سیاسی از شبکه‌های موجود در کشورهای درحال توسعه، نشان می‌دهد که این شبکه‌ها بر مبنای نفع شخصی شکل گرفته‌اند و تبادل نابرابر خدمات و مساعدت‌ها را سبب می‌شوند و در نهایت، این امر بر عملکرد دمکراتیک نهادها اثر می‌گذارد، اقتصاد را مختل کرده و منابع مالی در نظر گرفته شده برای اهداف دیگر را به خود اختصاص می‌دهد.

با تحلیل این شبکه‌ها به تدریج نتایج دقیق‌تری به دست آمده است: نهادها و سلسله‌مراتب‌های دیوانسالارانه رسمی همیشه و همه جا وجود دارند، با وجود این، حتی کشورهایی که عملکرد اقتصادی آنها خوب بوده است، درگیر فعالیت شبکه‌ای غیررسمی بوده‌اند. طبیعتاً، دولت نیز باید یکی از این نهادهای رسمی محسوب شود که با این شبکه‌ها ارتباط نزدیک دارد. ایوانز (۱۹۹۵) دولت را در مرکز تحلیل شبکه قرار داده و نشان می‌دهد شبکه‌ها می‌توانند کارآیی دولت را افزایش دهند؛ شبکه‌ها می‌توانند جایگاهی برای گفتگو، میزگرد یا مشاوره و اتاق فکریهایی باشند که سیاست‌های آتی دولت و توافقات بین دولت و بخش خصوصی در آنها شکل می‌گیرد. اینکه این شبکه‌ها تهدیدآمیزند و منفعت‌گرا یا عامل دیگری به توسعه این شبکه‌ها کمک می‌کند، به ماهیت نخبگان (ساختارهای دولت، خصوصیات بخش خصوصی، تاریخچه و سنت‌های گذشته و غیره) بستگی دارد.

مشارکت نمایندگان بخش خصوصی در دولت شاید مؤثرترین شکل تعامل بخش‌های دولتی و خصوصی باشد. جنبش مشارکت بخش خصوصی در دولت‌های آمریکای لاتین، به‌خصوص کلمبیا، مکزیک و پرو به‌ترتیب در طول ریاست اوریبه،^۱ فاکس^۲ و تولدو^۳ دیدنی بوده است. با این حال شنایدر تأکید می‌کند که بخش خصوصی در طراحی سیاست‌های دولتی این سه کشور در دوران دولتشان نقش محدودی داشته است.^۴

جدول ۱. ویژگی‌های انجمن‌های بخش خصوصی، اهمیت تعامل دولت و بخش خصوصی

مدل‌های تعامل بخش‌های دولتی - خصوصی				قدرت انجمن‌های حرفه‌ای فراگیر (IPA) *					
فساد	شبکه‌ها	انجمن‌ها	قدرت لابی و انتخابات	تعداد اعضا	پوشش	تاریخ	انجمن	سطح سازماندهی IPA	
متوسط	ضعیف	بالا	ضعیف	مکزیک، دهه ۱۹۹۰				بالا	مکزیک
				مکزیک، ۲۰۰۰-				بالا	
					۳۰	فراگیر	۱۹۲۹ تاکنون	Coparmex	
					۰	فراگیر	۱۹۶۲ تاکنون	CMHN	
					۸۰	فراگیر	۱۹۷۵ تاکنون	CCE	
ضعیف	ضعیف	بالا	ضعیف					بالا	شیلی
					۸	فراگیر	۱۹۳۵ تاکنون	CPC	
					۵۰	صنعت	۱۸۸۳ تاکنون	Sofofa	
متوسط	بالا	بالا	ضعیف					بالا	کلمبیا
					۳۵۰۰	بخش قهوه	۱۹۲۷ تاکنون	Federacafe	
					۱۵۰	صنعت	۱۹۴۴ تاکنون	ANDI	
	بالا	متوسط	متوسط					ضعیف	آرژانتین
					۰	فراگیر	۱۹۷۳-۱۹۵۸	ACIEL	
					۰	فراگیر	۱۹۷۶-۱۹۷۵	APEGE	
					۱۰	فراگیر	۱۹۵۲	CGE	
					۵۰	صنعت	۱۸۸۶	UIA	
متوسط	متوسط	ضعیف	متوسط					ضعیف	برزیل
					۵	فراگیر	۱۹۸۸-۱۹۸۷	UBE	
					۸	صنعت	۱۹۸۹ تاکنون	IEDI	

مأخذ: شنایدر، ۲۰۰۵.

* انجمن‌هایی با عضویت داوطلبانه.

1. Uribe
2. Fox
3. Toledo
4. Shneider, 2005.



نهایت اینکه گفتگوی ساختارمند و سازمان‌یافته بین انجمن‌های حرفه‌ای و دولت، مساعدترین فضا را برای گفتگویی منطقی و سازنده فراهم می‌کند. هدف اصلی انجمن‌های حرفه‌ای ممکن است رانت‌خواهی باشد و حتی ممکن است در طول مذاکرات رسمی با دولت، آشکارا در مورد این مسائل بحث کرده و برای گرفتن رانت از رشوه و ابزار دیگر نیز استفاده کنند. با وجود این برای مثال تجربه آمریکای لاتین نشان می‌دهد در کشورهایی که دارای انجمن‌های حرفه‌ای قدرتمند، فراگیر، چند بخشی و با عضویت داوطلبانه‌اند، گفتگوی رسمی با مشارکت انجمن‌های حرفه‌ای به وجود آمده است (مانند شیلی، مکزیک و کلمبیا) و این گفتگو توانسته است موضوعات مربوط به منافع عمومی را نیز دربرگیرد، برای مثال می‌توان به «کاهش تورم، اجرای مشترک اصلاحات اقتصادی اساسی، مذاکرات مشورتی در مورد معاهده‌نامه‌های تجاری و مدیریت بخشی» اشاره کرد.^۱ بنابراین بنابراین، انجمن‌های حرفه‌ای که به‌طور گسترده در گفتگو شرکت کرده‌اند ضرورتاً در پی منافع یک بخش خاص یا رانت‌خواه نبوده‌اند. در برزیل و آرژانتین که انجمن‌های حرفه‌ای فراگیر و چندبخشی همیشه ضعیف بوده‌اند، تعامل بخش‌های دولتی و خصوصی به‌جای گفتگوی آزاد، سازمان‌یافته و شفاف، بیشتر بر فساد و سرمایه‌گذاری سیاسی (و تا حدی فعالیت شبکه‌ای) استوار بوده است. جدول ۱ اهمیت هر عامل را در تعامل دولت با بخش خصوصی در ۵ کشور آمریکای لاتین و قدرت انجمن‌های فراگیر با عضویت داوطلبانه در هر یک را نشان می‌دهد.

نباید فراموش کرد که گفتگو ممکن است با وجود تفرقه و تقسیم‌بندی شدید نخبگان اقتصادی و سیاسی هم شکل گیرد. در این شرایط گفتگوی رسمی و سازمان‌یافته در مقایسه با تعامل غیررسمی مانند فعالیت شبکه‌ای غیررسمی، بهتر می‌تواند تعامل بخش‌های دولتی و خصوصی را سبب شود. در این شبکه‌ها کارمندان دولتی ارشد، تصمیم‌سازان سیاسی و سران تجاری می‌توانند به دنبال راه‌حل‌ها و توافقات مشترک برای آینده باشند.

نتیجه اینکه به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه، گفتگو ممکن است فقط یک پوشش برای تبانی، فساد و همسو کردن دولت با منافع بخش خصوصی یا ابزاری برای پنهان کردن سرقت ثروت بخش خصوصی توسط مقامات دولتی که از قدرت رسمی برای مقاصد شخصی استفاده می‌کنند، باشد. بنابراین ایجاد یک گفتگوی کارآمد، نیاز به وجود پیش‌شرط‌های ساختاری مشخص هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی دارد. مسئله دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد تأثیر نوع رژیم سیاسی بر روش‌هایی است که گفتگو می‌تواند از طریق آن روش‌ها انجام شود.

آیا برای گفتگو میان دولت و بخش خصوصی وجود مردم‌سالاری ضرورت دارد؟

اگرچه وضعیت دیوانسالاری دولتی و بخش خصوصی بر کیفیت گفتگو تأثیرگذار است، اما شرایط سیاسی و ساختاری را نیز نباید از نظر دور داشت. متناسب با رژیم سیاسی، نقش دموکراسی در ایجاد گفتگوی شفاف و متوازن بین دولت و بخش تجاری دوگانه است، زیرا دموکراسی خود به منزله کثرت‌گرایی است. دو معنای ضمنی این واژه در اینجا مطرح می‌شود: دموکراسی انتخابی به معنای انتخابات آزاد و شفاف و حق رأی همگانی، وجود احزاب مختلف و (در اصل) آزادی بیان و آزادی مطبوعات است؛ اما دموکراسی سازمانی به معنای استقلال قوا، حاکمیت قانون (احترام به حقوق افراد و موجودیت‌های قانونی) و مسئولیت‌پذیری نهادهای دولتی است.^(۳۰)

نظام چندحزبی، انتخابات آزاد و گفتگو

وجود نظام چندحزبی، انتخابات آزاد و شفاف و آزادی بیان به تنهایی گفتگوی سازنده بین دولت و بخش خصوصی را تضمین نمی‌کند و از پیش‌نیازهای ضروری این نوع گفتگو نیز محسوب نمی‌شود. البته انتظار می‌رود وجود چنین ساختار حکومتی منجر به توسعه گفتگو شود، حتی اگر این محیط فقط به ابزار قدرت جامعه مدنی، از جمله جامعه تجاری کمک کند. زمانی که بخش خصوصی می‌تواند از طریق رسانه‌ها انجمن تشکیل دهد و ارتباط برقرار کند، قادر خواهد بود وارد مباحث عمومی شده و دولت را وادار به توجه بیشتر به منافع تجاری کند. نیروهای تجاری همچنین می‌توانند به نوبه خود تبدیل به یک نیروی سیاسی شوند. کناگان^۱ می‌گوید فرآیند دموکراتیزه شدن در آمریکای لاتین به مخالفان سیاست‌های تجاری و سیاسی اجازه می‌دهد «ائتلافی برای توسعه» تشکیل دهند که قابلیت این را خواهد داشت تا اوضاع سیاسی و اقتصادی جاری را که تحت حمایت رژیم قدرت‌طلب است به چالش بکشد. ضعف سازوکارهای دموکراتیک نیز می‌تواند از تأثیرگذاری بخش تجاری جلوگیری کند. برای مثال، در لبنان، ساختار دینی و مذهبی، فضای کمی برای گروه‌های افقی و چندفرقه‌ای مانند انجمن‌های حرفه‌ای باقی می‌گذارد و در نتیجه این انجمن‌ها تأثیر کمی بر اعضای پارلمان دارند.^۲ در موارد حادتر، یک رژیم قدرت‌طلب و سرکوبگر که با ارباب و «فرهنگ سکوت» بر جامعه مدنی حکومت می‌کند می‌تواند شرایط را برای اعلام منافع بخش تجاری دشوار سازد، درست همان‌طور که در زمان ریاست رولینگز^۳ در دهه ۱۹۸۰ در غنا اتفاق افتاد.^۴

علاوه بر این از منظر تئوریک نیز فعالیت آزادانه سیاسی می‌تواند با خارج کردن سیاستگذاری

1. Conaghan, 1992.

2. Atallah, 2000.

3. Rawlings

4. Schneider, 2004, p.211.



اقتصادی از دست دولت و واگذاری آن به گفتگوی بین دولت و مردم، موجب تقویت گفتگو شود. عوامل تعدیل‌کننده، چه جامعه مدنی ساختاریافته و قوی، چه رسانه‌های مستقل و قدرتمند،^(۳۱) به تعامل شفاف بین دولت و بخش اقتصادی و حفظ انسجام این تعامل کمک می‌کنند. تغییر دولت و احزاب سیاسی حاضر در قدرت، مانع از تبانی بخش تجاری و مقامات سیاسی و مدیریتی می‌شوند. براتیگام و دیگران (۲۰۰۲) نهادهای دمکراتیک قدرتمند را کلید موفقیت گفتگو در موریتانی می‌دانند، و - کامینگز^۱ روابط نامشروعی را که بین سیاستمداران و رهبران مجموعه شرکت‌های تجاری چیبیل^۲ در کره جنوبی بین دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰ شکل گرفت، محکوم می‌کند. این واقعیت که آن رژیم از لحاظ سیاسی قدرت‌طلب بود و اعتقاد به مداخله اقتصادی داشت (و از وام‌های بانکی به‌عنوان ابزار اصلی در مذاکره استفاده می‌کرد) سبب شد که چیبیل به رشوه دادن به سیاستمداران رو آورد.

درواقع، دمکراسی انتخابی نه تنها تضمین‌کننده موفقیت گفتگو نیست، بلکه ممکن است از آن جلوگیری کند. فرآیند دمکراتیزه شدن در کشورهای درحال توسعه می‌تواند آثار بی‌ثبات‌کننده‌ای داشته باشد. این فرآیند، از یک منظر ممکن است دیوانسالاری (به معنای وبری) مدیریت ملی را با مشکل مواجه سازد. ایجاد مثلث دیوانسالاران - سیاستمداران - بخش خصوصی، نهادهای دمکراتیک منقسم را در دولت کاهش می‌دهد. گدس^۳ می‌گوید از لحاظ تاریخی، دیوانسالاری‌های وبری معمولاً در زمان حاکمیت رژیم‌های خودکامه به‌وجود آمده‌اند. ازسوی دیگر، دمکراتیزه شدن می‌تواند سبب ایجاد بی‌ثباتی سیاسی و اجتماعی کوتاه‌مدت و میان‌مدت شود. عمر کوتاه دولت‌ها در این شرایط از به‌وجود آمدن یک دولت توسعه‌طلب معتبر جلوگیری می‌کند. مقامات باید زمان کافی داشته باشند تا بتوانند در مقابل یک بخش خصوصی که از همان ابتدا نسبت به اعتبار تعهدات دولت مردد و بی‌اعتماد است، درستی تعهداتشان را اثبات کنند. ثبات سیاسی در کره جنوبی در طول دهه ۱۹۷۰ که معلول سرکوبگری رژیم پارک بود، دولت را قادر ساخت «صداقت» خود را به اثبات رسانده و چارچوب زمانی را برای بخش خصوصی طولانی‌تر کند.^۴

در نهایت، در جایی که رهبران سیاسی به طریق دمکراتیک انتخاب می‌شوند، بخش خصوصی فقط یکی از عوامل نامتعدد فشارهای انتخاباتی است^۵ و در نتیجه تأثیر آن بر دولت ممکن است بسیار کم باشد.

تفکیک قوا؛ تضمینی برای حقوق مالکیت و ایجاد اعتماد در بخش خصوصی

در عمل، شاید کیفیت گفتگو بیشتر به قابلیت محیط نهادی در فراهم کردن پیش‌بینی‌پذیری و امنیت

1. Mauritius
2. Chaebol
3. Geddes, 1990.
4. Mason et al, 1980.
5. Przworski, 1985.

برای بخش خصوصی بستگی داشته باشد و تا زمانی که بخش خصوصی احساس نکند حقوق مالکیت رعایت می‌شود، قدرت دخالت دولت محدود است و می‌توان به تعهداتش تکیه کرد، اعتباری برای دولت قائل نخواهد بود. در اینجا حاکمیت قانون و تفکیک قوا نقش کلیدی دارند. بنابراین دمکراسی، که در اصل نظامی برای حفظ کنترل و توازن است، می‌تواند چارچوب مناسبی برای گفتگو ارائه دهد.^(۳۲)

تفکیک قوا باید واقعی باشد، نه تشریفاتی. تفکیک قوا حتی با وجود نهادها و تأکید قوانین اساسی، نمی‌تواند به خودی خود استفاده دولت از اقتدار قضایی و حکومتی را محدود کند. برای کارآیی این تفکیک قوا، احترام به حاکمیت قانون باید در بافت اجتماعی، احزاب سیاسی و دولت وجود داشته باشد. نهادینه شدن حاکمیت قانون (فراتر از ساختارهای نهادی صرف) کلید اصلی گفتگوی موفق و ایجاد اعتماد بین دولت و بخش تجاری است.

فرآیند دمکراتیزه شدن که از سال ۱۹۹۱ در زامبیا اتفاق افتاد، یک نمونه خوب است. با وجود نهادهایی که اصول تفکیک قوا را اجرا می‌کردند و بر فعالیت دولت نظارت داشتند، براتیگام و دیگران (۲۰۰۲) اظهار کرده‌اند که «از سال ۱۹۹۴، نهادهای دولتی زامبیا استقلال این کشور را در برابر تمام عوامل بالقوه محدودکننده، حفظ کرده‌اند، عواملی مثل جامعه جهانی شرکای خارجی پارلمان و بازرس کل پارلمان، بانک زامبیا، محاکم قضایی و بخش خصوصی. با این کار دولت زامبیا، اولویت اداره سیاسی کشور را بر ثبات اقتصاد کلان و توسعه اقتصادی ترجیح داد» (ص ۵۴۱).

گفتگو و رژیم‌های قدرت طلب

اگر گفتگوی سازنده و مطمئن به اعتبار دولت و سابقه اجرای تعهدات و احترام به حقوق مالکیت بستگی داشته باشد، به سادگی می‌توان شاهد شکل‌گیری گفتگوی سازنده بین دولت و بخش تجاری، حتی در یک رژیم قدرت طلب بود. برای مثال، سیلوا (۱۹۹۷) و مکینتایر^۱ وضعیت گفتگوی سازنده را به ترتیب در شرایط سیاسی دیکتاتوری شیلی و جنوب شرقی آسیا بررسی کرده‌اند. احترام دولت به مالکیت خصوصی و تعهداتش در مقابل بخش تجاری منحصر به رژیم‌هایی که اصل تفکیک قوا را پذیرفته‌اند، نیست. این عوامل ممکن است توسط رهبران دیکتاتور اما توسعه طلب نیز فراهم شوند.^(۳۳)

اما تضمین این عوامل به تمایلات شخصی دیکتاتور یا الیگارشی روشنفکر و نه چارچوب ساختاری که مستقل از حاکمان کشور است، بستگی دارد. یک رژیم دیکتاتور، می‌تواند شرایط مساعد را برای ایجاد گفتگو فراهم کند، اما این نوع گفتگو ذاتاً آسیب‌پذیر و بی‌ثبات خواهد بود. این

1. Macintyre, 1994.



وضعیت، دومین راه‌حل موجود است. در راه‌حل اول، گفتگو با بخش خصوصی در قالب یک چارچوب نهادی دموکراتیک مبتنی بر اصل تفکیک قوا، معتقد به حمایت از مالکیت شخصی و حاکمیت فراگیر قانون و احترام به نهادها امکان‌پذیر است.

تحلیل شرایط استاندارد گفتگوی متعادل، شفاف، پایدار و نهایتاً سازنده نشان می‌دهد ایجاد گفتگو تا چه حد می‌تواند دشوار و پیچیده باشد؛

- تعیین نقطه بهینه که در آن دیوانسالاری به حد لازم در اقتصاد وارد شده در حالی که استقلال متقابل ذینفعان دولتی و خصوصی حفظ می‌شود، نیازمند توجه به نکته‌ای ظریف است؛ این نقطه به همان اندازه از دولت فاسد فاصله دارد که از تسخیر قدرت دولت توسط گروه‌های دارای منافع خاص دور است.

- ایجاد فضای سیاسی و نهادی اعتماد بین دولت و بخش خصوصی به نهادها و روال‌های دموکراتیک که کشورها در طول ۲۰۰ سال گذشته ساخته‌اند یا به رژیم‌های دیکتاتوری روشنفکر که در شرایط تاریخی خاص قدرت را در دست می‌گیرند، وابسته است.

پس از تحلیل مخاطرات و شرایط مرتبط با ایجاد گفتگو، در فصل بعدی به احتمال ایجاد یک تعامل کارآمد بین ذینفعان دولتی و خصوصی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته می‌پردازیم.

فصل سوم - آیا حمایت از گفتگوی دولت و بخش خصوصی در جنوب صحرای آفریقا راه‌حل مناسبی است؟

با توجه به الزامات ایجاد گفتگو و مخاطرات ناشی از احتمال سوءاستفاده از گفتگو، در کشورهای کمتر توسعه‌یافته چه فضایی برای همکاری دولت و بخش تجاری به‌منظور طراحی سیاست‌های دولتی وجود دارد؟ این فصل نشان می‌دهد چگونه در اغلب کشورهای کمتر توسعه‌یافته، به‌خصوص در آفریقا، محیط نهادی، سیاسی و ایدئولوژیک - و میراث تاریخی - علیه گفتگو با یکدیگر متحدند. بنابراین لازم است ابزار و وسایلی که ذینفعان دولتی و خصوصی داخلی و همچنین همیاران خارجی برای گسترش همکاری بین دولت و بخش خصوصی در فقیرترین کشورها دارند، مورد تحلیل کاربردی قرار گیرند.

مشکلات پیش روی گفتگوی دولت و بخش خصوصی

در اغلب کشورهای کمتر توسعه یافته، هیچ یک از شرایط ایجاد گفتگوی متعادل، شفاف و بلندمدت وجود ندارد. ساختار دولتی در این کشورها از دیوانسالاری ایدئال وبری فاصله زیادی دارد، بخش خصوصی ضعیف و بدون سازماندهی است، مرز بین اقدامات بخش دولتی و منافع بخش

خصوصی غیرقابل تعیین است و نهادها (در معنای کلی) ضعیف‌اند. تفکیک قوا بسیار ابتدایی است و حاکمیت قانون معمولاً فقط حالت نمایشی دارد.

دولت‌های توسعه طلب کجا پیدا می‌شوند؟

فساد، دزدی، دیوانسالاری ضعیف و حتی «تبهکاری دولتی»^۱ برخی واقعیت‌های ساختاری در کشورهای کمتر توسعه یافته‌اند که با حالت ایدئال دیوانسالاری و بری فاصله بسیار زیادی دارند. توسعه دیرنگام دولت ملی و کمبود نظریه فراگیر درباره دولت، برخی از علل اصلی این پدیده پیچیده‌اند. یکی از خصوصیات کشورهای جنوب صحرای آفریقا وجود دولت‌های ضعیف است. آفریقاشناسان طی بحث در مورد روابط بین دولت و مردم کشورهای آفریقایی با استفاده از عنوان یک دولت «موروثی جدید» - دولتی که ابزاری برای مال اندوزی شخصی، قدرت‌طلبی و منبعی برای مشروعیت سیاسی و اجتماعی است (کادر ۶) - این نکته را متذکر می‌شوند که خصوصی‌سازی منابع عمومی در این کشورها معمولاً بین شبکه‌ای از حامیان سیاسی و اجتماعی این مدیران سیاسی توزیع می‌شوند. مرز بین دولت و جامعه در اغلب موارد موهوم و ساختگی است و مفهوم جامعه مدنی (به معنای سازماندهی جامعه مستقل از دولت) در آفریقا وجود ندارد.^(۳۴)

عدم استقلال جامعه مدنی، بخش تجاری را نیز با توجه به روابط چندگانه‌اش با دستگاه دولت به همین مقدار تحت تأثیر قرار می‌دهد. مدیران سیاسی (رهبران دولتی و مقامات ارشد) می‌توانند در برخی مواقع هم مدیران اقتصادی باشند و هم از دستگاه دولتی برای خدمت به منافع تجاری و صنعتی خود استفاده کنند و البته این تبانی، معنای گفتگو را از بین می‌برد.

با وجود این، بعضی تحلیلگران برآنند که مشارکت رهبران سیاسی و نخبگان دیوانسالار در فعالیت‌های اقتصادی باعث اتخاذ سیاست‌های دولتی به نفع بخش تجاری می‌شود. برمن و لیز^۲ به مورد ساحل عاج اشاره می‌کنند که در آن، سیاست‌های حمایتی کشاورزی از منافع خصوصی رئیس‌جمهوری هوفو - بوینی^۳ نشئت می‌گرفت. این نظر بر این فرض استوار است که بین منافع بخش تجاری و منافع نخبگان سیاسی - دیوانسالاری همخوانی وجود دارد و این همخوانی معمولاً اتفاقی است. به علاوه، زمانی که رهبران سیاسی و مقامات ارشد در فعالیت‌های اقتصادی شرکت می‌کنند، از خطرات حاصل از تعارض منافع نمی‌توان جلوگیری کرد.

1. Bayart et al, 1997.

2. Berman and Leys, 1994.

3. Houphouet-boigny



یک بخش خصوصی ناهمگن، با سازماندهی ضعیف و واقعاً خاموش

یک بخش خصوصی دوگانه و ناهمگن

بخش خصوصی در کشورهای کمتر توسعه یافته، ضعیف و عمدتاً غیررسمی است. به طور دقیق تر، بخش تولیدی در این کشورها معمولاً دو قسمت شده است؛ چند شرکت خارجی بزرگ (و شرکت‌های داخلی) که از منابع اساسی کشور بهره‌برداری می‌کنند و در کنار آن یک بخش خصوصی پراکنده و ضعیف محلی که محدود به بخش غیرخصوصی است - زیرا این شرکت‌ها منابع مادی و انسانی را جذب می‌کنند - نیز وجود دارد. این گروه‌های بزرگ، مخصوصاً آنها در صنایع استخراجی، از روابط نزدیک با مقامات و دولت‌های محلی سود می‌برند. با وجود دولت ضعیف، تصمیم‌گیری‌های خودسرانه، دیوانسالاری فاسد و نهادهای ضعیف این خطر وجود دارد که تعامل بین این گروه‌ها و دولت‌های محلی همراه با فساد، تبانی و سودجویی باشد.

کادر ۶. دولت و «حکومت موروثی» در آفریقا

اغلب آفریقاشناسان قبول دارند که دولت در آفریقا نتوانسته از جامعه جدا شود یا از رابطه موروثی (حکومت موروثی) فاصله بگیرد. اساساً هیچ دیوانسالاری وبری در آفریقا وجود ندارد. روابط بین دولت و مردم هنوز بر اساس حمایت دولتی استوار است و مرز بین دولت و بخش خصوصی معمولاً خیلی باریک است. به این سبب، دولت در آفریقا کمتر نهادینه شده و رابطه نزدیکی با جامعه دارد. در انتصابات دولتی، توجه به اقوام و خویشاوندان نقش مهمی ایفا می‌کند. تعهدات بین اشخاص در دستگاه دولت و بین مقامات دیوانسالار و دولتی، معمولاً بر اعمال قوانین رسمی تشکیلات دیوانسالارانه (که به معنای وبری تنها در مقام نظر وجود دارد) پیشی می‌گیرد. گذشته از این توافق بین تحلیلگران، کابال و دالوز (۱۹۹۹) سه الگوی تئوریک را ذکر می‌کنند که ماهیت و کارکرد دولت در آفریقا را توضیح می‌دهد:

۱. **دولت موروثی جدید.** این رویکرد توسط مدارد^۱ مطرح شد. طبق این رویکرد، دولت در آفریقا ساختار ظاهری دولت مدرن غربی را از دوران استعمارگری کسب کرده، اما کارکرد و تشکیلات آن (یعنی عملکرد مؤثر) بر پایه معیارهای باستانی و موروثی استوار است؛ مشروعیت سیاسی از تعامل بین این دو نشئت می‌گیرد. نخبگان برای کنترل دولت باید مبارزه کنند و دولت به ابزار گروه‌های خاص برای کسب منافع تبدیل شده است. در نتیجه این نظام سیاسی دیگر تماماً سنتی نیست، بلکه سنتی جدید است: نخبگان باید کنترل دستگاه دولتی ظاهراً غربی را به دست آورند تا نظام موروثی موجود عملکرد بهتری داشته باشد. اما دولت ماهیتی فریبنده دارد، زیرا به شیوه غیررسمی عمل می‌کند و حاکمیت قانون در آن ضعیف است.

۲. طبق رویکرد **دولت ائتلافی**، دولت در آفریقا ترکیبی از معیارهای غربی به ارث رسیده از دوران استعمار و ارزش‌های نظام اجتماعی آفریقایی است. بایارت (۱۹۸۹) این رویکرد را تشریح کرده و از پیدایش دولت بومی به عنوان ابزاری برای تجمیع بدوی نخبگان سیاسی یاد می‌کند. در این رویکرد که تئوری مبنایی دولت محسوب

می‌شود، اشکال نهادی دولت، رقابت بر سر قدرت، روابط و رقابت‌های دیرین بسیاری را از نظر دور داشته است.

۳. دولت مؤتلفه. رویکرد دولت پیوند شده، چنان‌که بدی^۱ توضیح می‌دهد، ادعا می‌کند که انتقال ساختارهای دولت‌های غربی به آفریقا عمدتاً به دلایل فرهنگی ناموفق بوده است. با توجه به اینکه برخی کارکردهای دولت‌های غربی که در آفریقا ائتلاف کردند، اساساً با کارکردهای دولت‌های آفریقایی همخوانی نداشتند، اغلب این کارکردها متوقف شدند. بنابراین دولت‌های آفریقایی دیگر هیچ شباهتی با دولت‌های غربی ندارند و نمی‌توان آنها را دولت‌های ائتلافی دانست، بلکه این دولت‌ها خود سبب ایجاد یک الگو شده‌اند. البته یک الگو با عملکرد نامناسب که نمی‌تواند بر خشونت داخلی «مسلط» شود.

روابط بین دولت‌ها و شرکت‌های نفتی بزرگ در آفریقا مثال خوبی برای این مسئله است. سود بادآورده نفت «... مشوق‌های اقتصادی را به سوی رقابت برای دستیابی به درآمدهای نفتی سوق داده و از فعالیت‌های تولیدی دور می‌کند، این مسئله خصوصاً در محیط‌های غیرشفاف که در آنها روابط سیاسی و حقوق مالکیت نامشخص در آنها حکمفرماست، وجود دارد»^۲. صنایع استخراجی (برعکس صنایع تولیدی) تنها در چند کشور وجود دارند. در این کشورها مواد خام با سود اقتصادی زیاد استخراج می‌شوند. با توجه به این سودآوری فراوان حتی وقتی که دولت صاحب منابع نفتی غیرشفاف و ناپایدار است. شرکت‌ها نمی‌توانند از رقابتی که بین کشورهای تولیدکننده نفت وجود دارد سوءاستفاده کرده و تولید نفت را تماماً در اختیار بگیرند. کوپینچی و فاونک^۳ (۲۰۰۳) اشاره می‌کنند که «کشورهای آفریقایی با توجه به حق حاکمیت بر دستیابی به نفت، قدرت و نفوذ زیادی در روابطشان با شرکت‌های نفتی دارند»^۴. از سوی دیگر، شرکت‌های نفتی بزرگ می‌توانند فشار فراوانی بر دولت‌ها بیاورند و در نتیجه قدرت مذاکره کشورها با پیشرفتی که در آزادی اقتصادی و اولویت توسعه‌ای گشودن مرزها حاصل شده، کاهش می‌یابد. کشورهای آفریقایی صاحب منابع نفت، دیون سنگینی دارند و در موارد بسیاری، دسترسی این کشورها به بازارهای جهانی سرمایه - که برای توسعه صنعت نفت ضروری است - فقط از طریق شرکت‌های نفتی خارجی و رتبه اعتباری بالای آنها امکانپذیر است.^۵ چنانچه تصمیم‌گیری سیاسی و دیوانسالارانه غیرشفاف باشد، شرکت‌های نفتی روابط «خاصی» با متصدیان محلی برقرار می‌سازند و در ازای کمک‌هایی که به این افراد ارائه می‌دهند، امتیازات تجاری بسیار جذابی دریافت می‌کنند. این نوع تبانی بین متصدیان محلی و سران شرکت‌های نفتی باعث کاهش شفافیت، جریان فساد و سرقت درآمدهای نفتی می‌شود.^(۳۵)

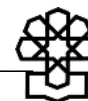
1. Badie, 1992.

2. Eifert et al, 2003, p.41.

3. Copinschi and Favennec, 2003.

4. Ibid, p.143.

1. Ibid.



یک بخش خصوصی محلی ضعیف و پراکنده

مطالعات متعددی در مورد بخش‌های خصوصی رسمی ضعیف در کشورهای کمتر توسعه یافته (خصوصاً در آفریقا) وجود دارند که در این گفتار به‌دقت مورد بررسی قرار نگرفته‌اند. اما نکته قابل توجه این است که در کنار یک بخش دولتی بزرگ که وارث دوران استعماری محسوب می‌شود، یک بخش خصوصی غیررسمی گسترده وجود دارد (کادر ۷). خصومت ایدئولوژیک و سیاسی دولت‌ها (خصوصاً در آفریقا)، با پیدایش طبقه‌ای از مدیران خصوصی که مستقل از دولت فعالیت می‌کنند از رشد بخش رسمی جلوگیری کرده و فعالیت‌های غیررسمی (معمولاً تحت تسلط خارجیانی که به‌صورت پراکنده در این کشورها حضور دارند) را افزایش داده است.

کادر ۷. ضعف بخش خصوصی در آفریقا^(۳۶)

در آفریقا، نبود یک بخش خصوصی بزرگ، پویا و ساختار یافته و سازماندهی شده را می‌توان مانع ایجاد گفتگوی متعادل و سازنده دانست. در اغلب کشورهای آفریقایی، بخش خصوصی عمدتاً غیررسمی است و بخش رسمی در اکثر کشورهای آفریقایی، همان‌طور که جدول زیر نشان می‌دهد، سهم بسیار کوچکی از درآمد ملی دارد.

جدول ۳-۱. سهم بخش غیررسمی در اشتغال غیر کشاورزی، درآمد غیر کشاورزی، اشتغال کل و درآمد کل، در

کشورهای جنوب صحرای آفریقا

کشور	درصد اشتغال غیر کشاورزی	درصد GDP غیر کشاورزی	درصد اشتغال کل	درصد GDP کل
بنین (۱۹۹۳)	۹۲/۸	۴۲/۷	۴۱/۰	۲۷/۳
بورکینافاسو (۱۹۹۲)	۷۷/۰	۳۶/۲	۸/۶	۲۴/۵
بوروندی (۱۹۹۶)	-	۴۳/۷	-	۲۵/۷
چاد (۱۹۹۳)	۷۴/۲	۴۴/۷	۱۱/۵	۳۱/۰
غنا (۱۹۸۸)	-	۵۸/۳	-	۳۱/۴
کنیا (۱۹۹۹)	۷۱/۶	۲۵/۰	۲۸/۸	۱۸/۴
مالی (۱۹۹۹)	۷۸/۶	۴۱/۷	۱۳/۳	۲۳/۰
موریتانی (۱۹۸۹)	۷۵/۳	۱۴/۴	-	۱۰/۲
موزامبیک (۱۹۹۴)	۷۳/۵	۴۴/۸	۷/۶	۳۸/۹
نیجر (۱۹۹۵)	-	۵۸/۵	۲۷/۲	۳۷/۶
سنگال (۱۹۹۱)	۷۶/۰	۴۰/۹	-	۳۳/۰
تانزانیا (۱۹۹۱)	-	۴۳/۱	۱۹/۶	۲۱/۵
آفریقای جنوبی (۱۹۹۵)	۱۸/۹	۷/۲	۱۶/۶	۶/۹
زامبیا (۱۹۹۸)	۵۸/۳	۲۰/۲	-	۱۴/۷
جنوب صحرای آفریقا	۷۷/۴	۳۹/۶	۱۹/۷	۲۵/۹

Source: Charmes, 2000.

بخش خصوصی در اغلب کشورهای آفریقایی به دلیل کمبود سرمایه، نیروی کار بامهارت و متخصص تکنولوژیک، زیرساخت‌های ضعیف و بازارهای داخلی بسیار کوچک، رشد چندانی نداشته است.^۱ در این منطقه، علیرغم اجرای برنامه‌های تنظیم ساختار، همچنان بخش دولتی با اهمیت و مسلط باقی مانده است.

عوامل مختلفی ضعف بخش‌های خصوصی رسمی در قاره آفریقا را توضیح می‌دهند:

• میراث دوران استعمار، که به دلیل استراتژی‌های توسعه‌ای پس از استقلال در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ این عامل نقش مؤثرتری در این وضعیت پیدا کرد.

• توسعه مستعمرات که عمدتاً توسط شرکت‌های بزرگ از کشور «استعمارگر» که به استخراج مواد خام مشغول بودند، صورت می‌گرفت.

• تأخیر در تشکیل یک طبقه تجاری داخلی پس از استقلال که به دلیل اولویت دادن اغلب دولت‌های آفریقایی به استحکام بخش دولتی به تأخیر افتاد. این انتخاب با افکار ایدئولوژیک آن زمان در کشورهای در حال توسعه (استراتژی جایگزینی واردات، برنامه‌ریزی، مخالفت با اقتصاد بازار) همسو بود و نیاز به صنعتی شدن در غیاب یک طبقه تجاری داخلی را برطرف می‌کرد و به منزله نفی پیدایش یک طبقه بورژوازی پویا بود که می‌توانست انحصار سیاسی احزاب پس از استقلال را از بین ببرد.^۲

بنابراین رشد یک طبقه تجاری داخلی دشوار بود و بخش خصوصی داخلی اغلب در بخش غیررسمی و به‌عنوان شبکه‌ای از کسب‌وکارهای خرد توسعه می‌یافت که بیشتر دنبال حفظ موجودیت خود بودند تا تولید سرمایه. فقط مهاجران لبنانی و هندی توانستند به توسعه فعالیت‌های صنعتی و به‌خصوص تجاری در جهت رشد و سرمایه‌گذاری ادامه دهند.^۳ تلاش برای آفریقایی کردن اقتصادهای داخلی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ اغلب به تقویت بخش دولتی داخلی انجامید.

• برنامه‌های تنظیم ساختار دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ این روند را معکوس نکرد. تحلیل‌ها نشان می‌دهند تجزیه بخش‌های دولتی، به غیررسمی شدن بیشتر اقتصادها انجامید و کارمندان دولتی برای جبران کاهش قدرت خرید و حتی از دست دادن شغلشان رو به فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی آوردند.^۴ استراتژی‌های گشایش مرزها که در برنامه‌های تنظیم ساختار موجود بود، در شرایطی که رقابت‌پذیری زیادی نبود و عقب‌افتادگی در زمینه تکنولوژی حاصل از دوران جایگزینی واردات مشهود بود، موفقیت چندانی نداشت. این استراتژی‌ها در واقع سبب نابودی قسمت بزرگی (البته بخشی که کمترین رقابت‌پذیری را داشت) از بخش رسمی شد (مثلاً، ۲۰ تا ۳۰ درصد بخش تولیدی نیجریه، بنابر ادعای لوبک و واتس).^۵ رقابت‌پذیری پایین تولید، همچنین سبب شد سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی بر مواد خام متمرکز شوند و تخصص بسیاری از کشورهای آفریقایی را در این بخش‌ها بالا ببرند^۶ و سهمی در ارتقای بخش خصوصی داخلی نداشته باشند. بنابراین می‌توانیم به جرئت از نابودی صنعت کشورهای آفریقایی در دهه ۱۹۸۰ همزمان با غیررسمی شدن رو به رشد اقتصاد آنها سخن بگوییم.

همچنین میراث استعمارگرایی و بافت تاریخی از زمان استقلال، دلیل غیرمساعده بودن محیط نهادی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی برای رشد بخش خصوصی است.^۱ این تحلیل، شرکای خارجی را قادر می‌سازد استراتژی‌های عملی را برای تغییر محیطی که بخش خصوصی در آن کار می‌کند (زیرساخت‌ها و شرایط تجاری) و نوسازی

1. Gibbon and Schulpen, 2002, p.4.

2. McCormick and Pedersen, 1999.

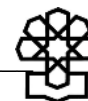
3. Himbara, 1994.

4. Azam, 1994.

5. Lubeck and Watts, 1994.

6. Cantwell, 1991.

1. Hadjimichael and Klein, 2003.



شرکت‌ها (آموزش، تخصص تکنولوژیکی، تأمین اعتبار، رقابت‌پذیری و غیره) را طراحی کنند. نتیجه این تلاش‌ها اغلب ناامیدکننده بوده و رشد سریع‌تر در مناطق دیگر جهان شاید حاکی از این باشد که بین یک الگوی توسعه‌ای مبتنی بر بازار (شامل پیدایش بورژوازی پویای مشارکت‌کننده در جذب سرمایه، سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی) و خصوصیات جوامع آفریقایی همخوانی وجود ندارد. این مسئله بسیار پیچیده، که نیازمند در نظر گرفتن زمینه‌های دیگری چون اقتصاد، جامعه‌شناسی، تاریخ و حتی مردم‌شناسی است، خارج از موضوع این تحقیق است. اما، با مسائل اصلی مانند نقش و جایگاه فرد در جامعه و در برابر دولت، رابطه دولت و بخش خصوصی، نقش دولت و مفهوم خدمات عمومی مرتبط است. (کادر ۶) درک بهتر این مسئله ممکن است در نهایت به توضیح علل توسعه و ساختار بخش خصوصی در این قاره کمک کند و در نتیجه نمی‌توان در زمان بررسی انتظارات و توقعات از گفتگو در آفریقا از آن چشم‌پوشی کرد.

از نظر براتیگام و دیگران (۲۰۰۲) «دولت‌های معدودی [در آفریقا] تولید داخلی را به‌عنوان پایه حمایتی سیاسی و اجتماعی خود محسوب می‌کنند، دولت‌های بسیاری بر تمرکز قدرت اقتصادی در دولت مرکزی و عقاید سوسیالیستی تأکید دارند و برخی از قدرت سرمایه داخلی به‌عنوان یک سنگر برای اپوزیسیون غافلند» (ص ۵۲۳). کراوس (۲۰۰۲) خصومت رژیم رولینگز و حامیان سیاسی‌اش در غنا در دهه ۱۹۸۰ با بخش تجاری داخلی و تعقیب اعضای این بخش توسط رژیم (تهدت‌های مکرر کلاهبرداری و دستگیری‌های خودسرانه، مصادره‌ها، فشارهای مالیاتی، نبود ارتباطات بین دولت و بخش خصوصی و غیره) را با ذکر جزئیات شرح می‌دهد. شرایط تجاری غیرشفاف و ناپایدار همچنین موجب گسترش فعالیت‌های اقتصادی غیرقانونی می‌شود.

حجم بخش دولتی در کنار بخش غیررسمی نشان می‌دهد بخش رسمی کوچک است و نفوذ زیادی ندارد، این امر به‌خصوص وقتی که امتیازات کشور برای استخراج مواد خام اغلب در دست شرکت‌های خارجی زیر نظر دولت است، دیده می‌شود. بنابراین بخش خصوصی رسمی حلقه گمشده‌ای در اقتصادهای فقیر است، به‌خصوص در جنوب صحرای آفریقا. تولیدات بخش رسمی تنها ۲۲ درصد از GDP آفریقا را تشکیل می‌دهد، در حالی که بخش غیررسمی مسئولیت ۵۲ درصد ثروت تولید شده در قاره را برعهده دارد (IFC، مؤسسه بین‌المللی پول، ۱۹۹۹). به‌ندرت یک بورژوازی پویا در آفریقا به چشم می‌آید، اما «تشکیل طبقه‌ای با نفوذ سیاسی و سرمایه‌دار تولیدکننده که دارای فرهنگ قوی و به بلوغ رسیده بوده و بورژوازی که بر پروژه‌های اقتصادی تمرکز داشته و از حمایت سیاسی برخوردار باشد را نمی‌توان از یک یا دو نسل انتظار داشت»^۱.

یک طبقه تجاری بدون سازماندهی و واقعاً ساکت

به دلیل اینکه بخش‌های خصوصی داخلی ضعیف و اغلب غیررسمی‌اند، سازماندهی خوبی ندارند و نمی‌توانند دولت را تحت تأثیر قرار دهند. اغلب ذینفعان بخش غیررسمی به خصوص آنها که در مناطق روستایی‌اند، در عمل از هرگونه گفتگوی نظام‌مند با دولت محرومند.^(۳۷) به علاوه ضعف بخش خصوصی رسمی، تجمیع این بخش در قالب انجمن‌های حرفه‌ای بانفوذ را دشوار می‌کند. برای مثال، مور و هامالای^۱ به تقسیم‌بندی جامعه تجاری نیجریه و ناتوانی‌اش برای اثرگذاری در برنامه‌های تنظیم ساختار اجرایی، توسط دولت‌های نظامی در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ اشاره می‌کنند. کراوس (۲۰۰۲) کمبود منابع و نبود سازماندهی در ذینفعان اقتصادی غنا و ناتوانی آنها برای نفوذ در رژیم دیکتاتوری رئیس‌جمهوری جری رولینگز را تشریح می‌کند.^(۳۸) به طور کلی، دونر و اشنایدر (۲۰۰۰)، اظهار می‌کنند که: «در واقع، کشورهای در حال توسعه، اکثر گروه‌های متشکل، انجمن‌هایی‌اند که فقط یک فهرست تلفن، یک رئیس، یک دفتر، یک منشی و یک جلسه سالیانه کوچک دارند... این انجمن‌ها نه فقط کارمند و بودجه ندارند، بلکه اطلاعاتی نیز در مورد اعضای خود در دست ندارند، این انجمن‌ها قادر نیستند توافقات معتبر بین اعضا را اجرایی کنند...» (ص ۱۴).

بنابراین جوامع تجاری کمتر سازمان یافته مذکور، به ندرت می‌توانند قابلیت تحلیلی خود را افزایش داده یا به مذاکره‌کنندگانی تأثیرگذار با دولت یا اعطاکنندگان کمک تبدیل شوند. البته، موارد استثنا هم وجود دارند.^۲ اما جوامع تجاری فقط در چند کشور از جمله بخش‌هایی که سودآوری داشتند (مانند صادرکنندگان)، به سمت حمایت از آزادسازی و سیاست‌های تنظیم ساختار در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ حرکت کردند. بخش‌های خصوصی داخلی معمولاً قابلیت محدودی برای تحلیل سیاست‌های جاری دولتی و پیشنهادهای جایگزین دارند. در نتیجه از دیدگاه کشورهای کمتر توسعه یافته، بخش خصوصی شریک معتبری نیست و نمی‌تواند از پیدایش ائتلاف رشد حمایت کند. فرآیند آزادسازی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه طی دهه ۱۹۹۰ برای مدت کوتاهی قابلیت ظهور جوامع تجاری و نفوذشان بر تصمیمات دولتی را بالا برد، اما در اغلب موارد این فرآیندها دوام نداشتند. آزادسازی به خصوص در آفریقا، با حاکمیت قانون یا حتی اصلاحات دیوانسالاری و فاصله گرفتن از سازوکارهای حکومت موروثی همراه نبود. آزادسازی بیشتر یک «سیاست تصویر در آینه» (کابال، ۱۹۹۶) در جهت راضی ساختن شرکای خارجی غربی بود.

در زامبیا، بازگشت به نظام چندحزبی در انتخابات ۱۹۹۱ با پیروزی ائتلافی که نمایندگان جامعه تجاری را در خود داشت همراه بود. اما از همان ابتدا ضعف بخش خصوصی مانع از تبدیل

1. Moore and Hamalai, 1993.

2. Oganda, Devarajan et al, 2001.



این بخش به یک حامی اساسی برای دولت جدید یا محرکی برای اصلاحات اقتصادی شد. اقتصاد زامبیا تحت تسلط بخش دولتی و منافع دیوانسالارانه ضد اصلاحات باقی ماند. آزادسازی منجر به فاصله گرفتن از تشکیلات حکومت موروثی زامبیا نشد (کابال و دالوز، ۱۹۹۹). گفتگوی بین دولت و بخش تجاری به بی‌اعتمادی متقابل در سطح رسمی تبدیل شد و رابطه این دو به سطح روابط شخصی و شبکه‌های فشار کاهش پیدا کرد.

استفاده از فرصت‌ها

اختلاف ذکر شده بین شرایط سیاسی، اقتصادی و نهادی در اغلب کشورهای کمتر توسعه یافته و عدم شرایط لازم برای گفتگوی شفاف، متعادل و مؤثر ممکن است موجب تردید در مورد امکان ایجاد رابطه بین دولت و بخش خصوصی شود، رابطه‌ای که می‌تواند اثر مثبتی بر توسعه اقتصادی و اجتماعی داشته باشد.

با این حال، حتی در یک محیط نهادی نامساعد هم فرصت‌هایی وجود دارند. استفاده از این فرصت‌ها نیازمند اقدامات مثبت از جانب دولت در مورد رابطه‌اش با بخش خصوصی داخلی و حمایت محتاطانه و عملگرایانه اعطاکنندگان کمک برای نزدیک کردن دولت و بخش تجاری است.

برقراری ارتباط با بخش خصوصی؛ مأموریتی برای دولت

«تغییر شکل» بخش خصوصی برای گفتگوی بهتر

کیفیت گفتگو، تا حدی به خصوصیات دولت و بخش خصوصی بستگی دارد. این تعامل هر دو طرف را تحت تأثیر قرار می‌دهد و به خصوص «ماهیت جامعه تجاری توسط سیاست‌های دولتی شکل جدیدی به خود می‌گیرد»^۱. دولت نه تنها می‌تواند چپ‌نشین اقتصادی بخش خصوصی را تغییر و گزینه‌های آن را در زمینه تخصص در تولید تحت تأثیر قرار دهد، بلکه می‌تواند بر ساختارهای نهادی بخش خصوصی و حضور آن در انجمن‌های حرفه‌ای تأثیر بگذارد. دولت می‌تواند برای بخش خصوصی نقش یک قابله را ایفا کند.^۲ بیتز و کروگر^۱ عقیده دارند دولت‌ها، قبل از دست زدن به اصلاحات، معمولاً تلاش می‌کنند حضور و نمایندگی گروه‌های صاحب منفعت را با سازماندهی رسمی بیشتر آنها تنظیم کنند.

تعدادی از تحلیلگران، چگونگی حمایت دولت ژاپن از صنعت کامپیوتر داخلی را طی دهه ۱۹۶۰

1. Evans, 1997, p.66.

2. Ibid, p.78.

1. Bates and Krueger, 1993.

از طریق گفتگو با بخش خصوصی همراه با سیاست‌های پیشینی توضیح داده‌اند (تحقیق و توسعه، سرمایه‌گذاری، مکتب حمایتی استراتژیک).^(۳۹) دولت با حمایت از این صنعت، شکل بخش خصوصی داخلی را به کلی تغییر داد و با هدایت جامعه تجاری به سوی فعالیت‌های دارای ارزش‌افزوده بالا، تمایل بیشتری در این بخش برای گفتگو با دولت ایجاد کرد. همین فرآیند در کره جنوبی توسط ایوانز توصیف شده است.

بنابراین یک سیاست پیشینی دولتی می‌تواند شرایط لازم را برای نوعی گفتگو به‌عنوان پشتیبان توسعه اقتصادی فراهم کند. ساختارهای اقتصادی موجود همیشه و آشکارا شکل گفتگو را تعیین نمی‌کنند، اما، قابلیت دولت به‌منظور ایجاد شرایط مساعد برای گفتگو تا حدودی با یک مسئله بزرگ‌تر و پیچیده‌تر ارتباط دارد. مسئله این است که چه سیاست‌های دولتی از پیدایش و رشد بخش خصوصی در کشورهای کمتر توسعه یافته حمایت می‌کنند. در اینجا میراث تاریخی و حوادث جاری به ایفای نقش می‌پردازند. دولت نمی‌تواند به سادگی و به تنهایی در مورد به رسمیت شناختن بخش خصوصی تصمیم بگیرد. تلاش دولت همیشه تابع محدودیت‌های اقتصادی، سیاسی و سازمانی است. ایوانز اشاره می‌کند که در کشورهای جنوب شرقی آسیا، فشار ایالات متحده و تهدید نظام‌های کمونیستی، دولت‌ها را از چنگ نخبگان کشاورزی سنتی رها کرد. این دولت‌ها همچنین دارای میراث ارزشمندی از سنت‌های دیوانسالارانه قدرتمند بودند، اما با یک بخش مالی مواجه شدند که در اثر جنگ نظام خود را از دست داده و بودجه کافی در اختیار نداشت.^(۴۰) بنابراین شرایط برای گفتگوی مبتنی بر زمینه‌سازی دولت فراهم بود. این وضعیت را می‌توان با وضع برزیل مقایسه کرد. در این کشور پس از دوران استعمار، نخبگان دیوانسالار و اشراف مالک زمین با هم ارتباط نزدیکی داشتند که منجر به مشتری‌گرایی، فساد و کاهش سرعت تغییر شکل اقتصاد شد.^۱

رفع بی‌اعتمادی بین طرفین گفتگو

همان‌طور که دیدیم، دشواری ایجاد گفتگوی مؤثر را می‌توان به بی‌اعتمادی متقابل بین طرفین گفتگو نسبت داد. بی‌اعتمادی بین نخبگان سیاسی و مدیریتی و جامعه تجاری ممکن است به دلایل ایدئولوژیک و قومی به‌وجود آید و تعامل بین بخش‌های دولتی و خصوصی را سطحی و بی‌اثر کند. بی‌اعتمادی اولیه در هر دو طرف، همراه با عدم تقارن اطلاعات در مورد عمل به تعهدات توسط یکدیگر، ممکن است به «معمای زندانی» بیانجامد و از لحاظ اجتماعی منجر به سرمایه‌گذاری خصوصی و دولتی غیربهبه‌شود. هاف و دیگران^۱ تأکید می‌کنند که بدون وجود اعتبار اولیه، دولت

1. Hagopian, 1994.

1 Huff et al, 2001.



قادر به اثبات صادقانه بودن انتخاب‌های توسعه‌طلبانه خود به بخش خصوصی نیست و بنابراین گفتگو به یک نمایش تبدیل می‌شود. گفتگو به خودی خود نمی‌تواند این بی‌اعتمادی را برطرف کند. چگونه می‌توان این بی‌اعتمادی اولیه را برطرف کرد و چرخه مؤثر اعتماد، گفتگو و سیاست‌های درست را جایگزین ساخت؟ در اینجا تعهد و قاطعیت دولت برای حفظ گفتگو، نقشی کلیدی ایفا می‌کند. دولت باید علائم سیاسی واضحی بفرستد و آنها را با ضمانت‌هایی، یعنی تغییرات سیاست‌های اقتصادی که زمینه گفتگو را فراهم می‌آورند، پشتیبانی کند. به عبارت دیگر، گفتگو خود یک هدف نیست؛ گفتگو می‌تواند به ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری دولتی کمک کند، اما ادامه آن به تغییرات واقعی نشئت گرفته از این سیاست‌ها بستگی دارد. دولت می‌تواند در سه سطح عمل کند:

- در سطح رویه‌ای: تعهد رهبران ارشد دولتی علامت مثبت قدرتمندی برای بخش خصوصی محسوب می‌شود؛ این امر سهم بزرگی در کاهش فاصله بین نخبگان اقتصادی و سیاسی - دیوانسالار دارد.

در اوایل دهه ۱۹۸۰ برنامه توسعه «نگاه به شرق» مالزی - با هدف تبدیل کشور به صنعتی جدید - بر پایه نگرش به کشور به عنوان یک شرکت (شرکت مالزی) استوار بود، یعنی مبتنی بر ایجاد استقلال بین بخش‌های دولتی و خصوصی بود. راه‌اندازی سازوکارهای مشورتی دولت و بخش خصوصی براساس تعهد رهبران ارشد دولت مالزی تبدیل به یک اولویت شد. نخست‌وزیر مهاتیر محمد^۱ در جلسات مشورتی ملی بین بخش‌های دولتی و خصوصی (مانند مجمع تجاری مالزی) شرکت می‌کرد و وزرا شخصاً در جلسات وزارتی با شرکای بخش خصوصی شرکت می‌کردند.^۲ برنامه‌های تبادلات حرفه‌ای و جلسات غیررسمی بین مقامات ارشد و سران تجاری نیز از سال ۱۹۸۳ برقرار شد تا فاصله ایدئولوژیک و فرهنگی بین بخش تجاری و دولت کم شود. در مقابل در غنا، مخالفت آشکار رئیس‌جمهوری رولینگز با سازوکارهای مشورتی ایجاد شده توسط بانک جهانی در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ اعتبار این اقدامات را از بین برد.

- از طریق انتخاب سیاست‌های اقتصادی: بهترین راه برای دولت برای اثبات کارآیی گفتگو و صحت روند مشورت گرفتن از بخش خصوصی، نشان دادن کارآمدی آن است. به عبارت دیگر، مقامات باید تصمیمات سیاسی حیاتی اتخاذ کنند که در آنها پیشنهادهاى بخش خصوصی اعمال شده باشند.

بوتسوانا^۱ یک مثال جالب است. با وجود تلاش‌های سازمان اصلی حرفه‌ای کشور (کنفدراسیون بازرگانی، صنعت و نیروی انسانی بوتسوانا، BOCCIM) برای ایجاد گفتگو با دولت (از طریق برگزاری کنفرانس‌های بخش‌های دولتی و خصوصی که دو بار در سال برگزار می‌شود) تعامل بین

1. Mahathir Mohamad
2. World Bank, 2001.
1. Botswana

دولت و بخش تجاری تا اوایل دهه ۱۹۹۰ محدود ماند.^۱ تنها در این زمان بود که گفتگو آغاز شد، زیرا دولت واقعاً به این احساس رسیده بود که همکاری عمیق با بخش خصوصی اجتناب‌ناپذیر است. این رویکرد جدید در سطح رویه‌ای با پیدایش مجمع مشورتی که دارای سطح بالایی بود، شکل مستحکمی به خود گرفت. لند اشاره می‌کند «این واقعیت که اغلب پیشنهادهای مطرح شده در کنفرانس ملی تجارت مورد پذیرش قرار گرفته و اجرایی شدند نشانگر به رسمیت شناختن بخش خصوصی به‌عنوان یک شریک جدی و قانونی در فرآیند سیاستگذاری است. مصاحبه شونده‌گان بیان کردند که مشارکت در گفتگو به استحکام روابط بین دولت و بخش خصوصی کمک کرده و از حرکت به سوی مشارکت «هوشمندانه» پشتیبانی می‌کند».^۲

- قاطعیت دولت در ادامه گفتگوی واقعی و انجام اقداماتی برای تسهیل ارتباطات بین شرکت‌ها، دولت و دیوانسالاری - و حتی تغییر شکل بخش خصوصی - باعث پیدایش چرخه مؤثر مشورت و سیاست‌های بهتر خواهد شد.

اگرچه فضا برای تلاش مقامات داخلی در راستای انجام این اقدامات وجود دارد، اما در کشورهای بسیار آسیب‌پذیر (که در آنها دیوانسالاری‌های فاسد، دولت‌های موروثی، نهادهای ضعیف و غیره وجود دارند) این تلاش‌ها بسیار پرهزینه و دشوارند. بنابراین شرکای خارجی به‌منظور نزدیک کردن بخش‌های دولتی و خصوصی و ارائه «مشوق‌های مثبت» برای گفتگو چه اقدام‌هایی می‌توانند انجام دهند؟

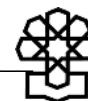
نقش اهداکنندگان کمک: تسریع و حمایت از فرآیند گفتگو و اعتبار بخشیدن به آن

اگر دولت علاقمند به گفتگوی سازنده نباشد، اگر دیوانسالاری عملکرد درستی نداشته باشد و اگر حاکمیت قانون کارآمد نباشد، اهداکنندگان چه اقدامی می‌توانند انجام دهند؟ آیا باید تا زمان حرکت دینفعان داخلی به سوی فراهم کردن شرایط لازم برای گفتگوی سازنده منتظر بمانند؟ آیا باید بر پیدایش تدریجی یک بخش خصوصی داخلی که دولت را وادار به مشارکت در گفتگو، اصلاح خود و بهبود محیط تجاری کند، حساب کنند؟ این رویکرد ممکن است همراه با نادیده گرفتن زمان مورد نیاز برای دستیابی به این هدف شود. اگر مشروعیت سیاسی رهبران کشور متکی بر غارت منابع ملی و به خدمت گرفتن بوروکراسی در جهت اهداف شخصی، مفسدانه و موروثی باشد، پیدایش یک دولت توسعه‌طلب و وبری ممکن است چند نسل و شاید برای همیشه طول بکشد.^(۴)

وجود شرایط نامساعد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی برای گفتگو نباید مانع فعالیت اهداکنندگان

1. Land, 2002.

2. *Ibid*, p.11.



شود، اما ایشان باید عملگرایانه فعالیت کنند و محدودیت‌های نهادی محلی را در نظر بگیرند. اقدام اهداکنندگان برای حمایت از توسعه بخش خصوصی داخلی و اصلاحات دیوانسالارانه شاید اقدامی مقدماتی و بلندمدت باشد، اما ایشان می‌توانند از طریق آغاز فرآیند گفتگو، تعیین ذینفعان و حمایت از روند گفتگو در طول زمان، تأثیری مستقیم و فوری بر کیفیت روابط بین دولت و بخش خصوصی داشته باشند.

آغاز فرآیند و ارائه مشوق‌های مناسب

براتیگام (۲۰۰۰) تأکید می‌کند که «دولت و بخش تجاری به فرصت‌هایی برای تعاملات مکرر و ایجاد اعتماد متقابل نیاز دارند». شرکای خارجی چندجانبه و دوجانبه در این وضعیت می‌توانند با ارائه مشوق‌های مناسب به مشارکت‌کنندگان زمینه‌های زیر در تسریع فرآیند گفتگو سرعت بخشند:

۱. تغییر ایدئولوژی غالب داخلی. تثبیت اقتصاد کلان و اصلاحات تنظیم ساختار طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به تغییر چارچوب ایدئولوژیک سیاست‌های اقتصادی در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته کمک کرد. در جنوب صحرای آفریقا، گسترش بخش خصوصی، بازار، استراتژی‌های رشد از طریق حمایت از صادرات و آزادسازی تجارت و کنترل تبادلات مورد پذیرش قرار گرفت و «این مسئله، اصلاحات فضا و مشروعیت ایدئولوژیک انجمن‌های تجاری را برای فعالیت افزایش داد». ^۱ جدا از مسئله پیچیده استراتژی‌های موفقیت اقتصادی، کراوس می‌گوید «ایدئولوژی بخش خصوصی بیش از آنچه تصور می‌شود سبب تغییر استراتژی اغلب سیاستمداران و روشنفکران آفریقایی در سال ۱۹۸۰، یعنی تمرکز قدرت اقتصادی در دولت و سوسیالیسم شده است».^۲

۲. از طریق معرفی کردن امتیازات و آثار مثبت گفتگو با بخش خصوصی. اشاره به موفقیت گفتگوهای پیشین و جاری در کشورهای فقیر (اما رو به رشد) و رویه‌های موفق راهی برای نشان دادن امکانپذیری و مزیت گفتگو است. با بررسی این رویکرد مباحث عمیقی در مورد امکان تکرار و به‌کار گرفتن راه‌حلهایی که در مناطق دیگر موفق بوده‌اند، مطرح می‌شود.

۳. طراحی سیاست‌ها: برخی از شرکای خارجی بر حضور بخش خصوصی به‌عنوان شرط ارائه حمایت‌های مالی و تکنیکی تأکید می‌کنند. بانک جهانی نقش مهمی در ایجاد سازوکارهای مشورتی در غنا در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ ایفا کرد. در این زمان دولت، خصومت شدیدی با جامعه تجاری داشت. بدون اصرار بانک جهانی و شرایط مالی وضع شده توسط بانک،

1. Kraus, 2002, p.428.

2. Ibid.

دولت غنا شاید گام‌های لازم را در جهت بهبود روابط با بخش خصوصی برنمی‌داشت.^۱ همچنین شرکای خارجی می‌توانند دولت‌ها را مجاب به برداشتن گام‌های اولیه برای ارسال علائم قوی حاکی از تمایل به گفتگوی سازنده با بخش خصوصی کنند.

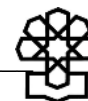
تعیین شرکای گفتگو

ایجاد گفتگوی معتبر نیازمند تعیین شرکایی است که قانونی، منتخب و آشنا به فعالیت‌های موضوع گفتگو باشند و به موفقیت آن اطمینان یابند. شرکای خارجی می‌توانند در اینجا با تعیین شرکای مناسب (در بین انجمن‌های حرفه‌ای، ادارات دولتی و عمومی) به ایجاد گفتگو کمک کنند، خصوصاً در جایی که به‌نظر می‌رسد تلاش برای ایجاد گفتگویی سازنده، شفاف و متعادل به دلیل ضعف بخش خصوصی و دیوانسالاری ناکارآمد محکوم به شکست است، نباید چنین شرایطی را برطرف‌نشده دانست.

در مناطقی که نمی‌توان تمام دیوانسالاران را به‌طور کامل به گفتگو دعوت کرد، شرکای خارجی می‌توانند از طریق تعامل مداوم با مقامات، تصمیم‌گیران دولتی طرفدار گفتگو و اصلاحات («قهرمانان سیاست» [USAID، ۱۹۹۴])، نقاط مثبت^۲ را در دولت شناسایی کنند. دیوانسالاری‌ها به‌ندرت یکپارچه‌اند. حتی آنها که شباهت نزدیکی با مدل وبری دارند نمی‌توانند به‌طور کامل متضمن این الگو باشند.^۳ برعکس، در کشورهایی مانند تایلند یا کشورهای آمریکای لاتین که در آنها دیوانسالاری‌ها در معرض مشتری‌گرایی قرار دارند، نقاط مثبتی یافت می‌شوند که نزدیکی زیادی با ایدئال وبری دارند. این نقاط مثبت تأثیر بسیاری بر طراحی سیاست‌های دولتی می‌گذارند و همچنین نقشی پویا در توسعه، اصلاحات و رشد ایفا می‌کنند.^(۴) مقامات قدرتمند دولتی که طرفدار اصلاحاتند می‌توانند نقطه تمرکز گفتگو باشند و باید به گفتگو با اعضای فعال بخش خصوصی در راستای آغاز تغییرات تشویق شوند.

دالری و والیس (۱۹۹۹، ص ۹۷) همچنین به نیاز تفکیک بین «تکنوکرات‌ها» - که طبق تعریف ویلیامسون (۱۹۹۴، ص ۱): افرادی از درون بدنه‌های نظارتی‌اند، «...از سازماندهی و مدیریت منابع صنعتی کشور توسط متخصصان تکنیکی برای استفاده تمام جامعه» - و «دیوانسالاران» اشاره می‌کند. دیوانسالاران معمولاً در وزارتخانه‌ها و اداراتی مشغول به‌کارند که از منابع عمومی استفاده می‌کنند و هدفشان به حداکثر رساندن بودجه اداره خود است. اداراتی که احتمال وجود نقاط مثبت و مفید برای گفتگو در آنها زیاد است و «تکنوکرات‌ها» در آنها یافت می‌شوند.

1. Ayee et al, 1999.
2. Enens, 1997.
3. Okimoto, 1989.



نهایتاً، حمایت شرکای خارجی از بخش خصوصی (به خصوص در زمینه سازماندهی و توسعه قابلیت تحلیل بخش‌های اقتصادی) حیاتی است. این امر خصوصاً در مناطقی که بخش خصوصی داخلی ضعیف و پراکنده است، اهمیت بیشتری دارد. این اقدام می‌تواند به شکل حمایت مالی، تحلیلی و تکنیکی از انجمن‌های حرفه‌ای به منظور افزایش درک آنها از مسائل مهم و ارائه ابزار تحلیل سیاست‌های دولتی و سیاست‌های جایگزین باشد. اقدامات مذکور باید این انجمن‌ها را به شرکای معتبری در چشم مقامات تبدیل کنند.

همکاری و حمایت از تعامل بین دولت و بخش خصوصی

شرکای خارجی می‌توانند در طول فرآیند گفتگو حامی، واسط و ضامن باشند و بدین وسیله تداوم و اعتبار مذاکرات را در طول زمان تضمین کنند. آنها به‌طور خاص می‌توانند در زمینه‌های زیر مداخله داشته باشند:

- حمایت مادی، تحلیلی و رویه‌ای. شرکای خارجی بنا بر تجربه‌شان در مورد گفتگو و نمونه‌های موفق، می‌توانند شرکت‌کنندگان را در زمینه‌های رویه‌ای و سازمانی فرآیند مشورت (مانند تناوب، تعداد مشارکت‌کنندگان، تعیین دستور کار، انجام مباحثات و انتشار جزئیات) یاری کنند. آنها همچنین می‌توانند حمایت مادی و تحلیلی خود را در اختیار دبیرخانه هماهنگی فرآیند گفتگو قرار دهند.

- کاهش «هزینه‌های مبادلاتی». شرکای خارجی می‌توانند فرآیند گفتگو را هدایت کرده و شفافیت و خصوصاً ادامه آن را تضمین کنند. حمایت از دبیرخانه هماهنگ‌کننده یک نقش کلیدی است. «دبیرخانه می‌تواند ابزاری برای جمع‌آوری بی‌طرفانه اطلاعات و تحلیل‌ها باشد... و توانایی جمع‌آوری اطلاعات می‌تواند به نظارت بر میزان همخوانی مشارکت‌کنندگان با تصمیمات سازوکار مشورتی کمک کند»^۱. استمرار و نظارت بر تعهدات حاصل از گفتگو برای حفظ اعتبار گفتگو حیاتی است، پس لازم است دبیرخانه‌ای وجود داشته باشد که از لحاظ مالی و تحلیلی مستقل باشد و این امر با همکاری شرکای خارجی ممکن می‌شود.

یک رویکرد عملگرایانه و احتیاطی

اقدامات شرکای خارجی باید عملگرایانه و محتاطانه باشد. یک اهداکننده کمک می‌تواند نقش واسطه، تسریع‌کننده و ضامن را داشته باشد، اما نمی‌تواند ناجی گفتگو باشد. دام‌هایی که باید از آنها اجتناب شود شامل موارد ذیل است:

1. World Bank, 2001, p.5.

- عدم تسلط زینفعان داخلی بر فرآیند گفتگو: وقتی سازمان‌های سرمایه‌گذار بین‌المللی شرایطی را برای مشورت دولت با بخش خصوصی مطرح می‌کنند، این مشورت شاید فقط یک گفتگوی صوری باقی بماند.^۱ لذا به راحتی نمی‌توانند از دولت تخصیص منابع و راه‌اندازی یک گفتگوی کارآمد را طلب کنند. فائق آمدن بر مقاومت منفعلانه زینفعان دولتی، در مقابل خواست سازمان‌های سرمایه‌گذار بین‌المللی، به‌خصوص در سطوح بالا، دشوار است. فشار معمولاً کارکردی معکوس دارد. برای مثال این فشارها می‌زگرد بخش خصوصی غنا در سال ۱۹۹۳-۱۹۹۴ را به شکست کشانید. این شکست به دلیل فشار به دولت در زمانی بود که دولت حاضر به مذاکره با بخش خصوصی نشد. نقش کلیدی بانک جهانی در ایجاد گفتگو، نشانگر درستی نظر بخش خصوصی درباره بی‌میلی دولت برای ادامه و مشارکت به‌خاطر راضی نگاه داشتن بزرگ‌ترین منبع مالی بود.^۲ بنابراین اعتماد بخش خصوصی به عزم دولت برای اجرایی کردن پیشنهادهای نشست بسیار محدود بود.

- در وضعیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی که برای انجام گفتگو مساعد نیست، پیدا کردن افراد بانفوذ طرفدار اصلاحات و یافتن نقاط مثبت در دستگاه دولت می‌تواند بسیار دشوار باشد. حتی پس از یافتن این نقاط مثبت، پشتیبانی از گفتگو در دستگاه دولتی محدود است، زیرا تداوم آن به افراد بستگی دارد و نه نهادها و این ادامه فرآیند را سخت می‌کند. USAID (۱۹۹۴) تأکید می‌کند که «مسائل مرتبط با سیاست آنقدر پیچیده است که هیچ شخصی نمی‌تواند به تنهایی آنها را حل و فصل کند». بنابراین جذب حمایت گسترده هم در خارج و هم در داخل دستگاه دولت برای انجام اصلاحات ضروری است.

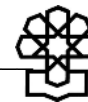
- ضعف، پراکندگی و عدم سازماندهی بخش خصوصی همراه با رابطه نزدیک موروثی این بخش با دولت و آنچه (که معمولاً در کشورهای فقیر وجود ندارد) به نام جامعه مدنی (از جمله بخش تجاری)، تعیین اولویت‌ها را دشوار می‌سازد. از کدام انجمن‌های حرفه‌ای باید حمایت کرد؟ آنها تا چه حد از دولت مستقل بوده و تا چه حد منتخب و نماینده دیگرانند؟ چگونه می‌توان اطمینان حاصل کرد که این انجمن‌ها ابزاری برای جذب و منحرف کردن کمک‌های خارجی نیستند؟

- هرگونه اقدام در این زمینه ممکن است سبب به‌وجود آمدن تعارض منافع شود، زیرا می‌توانند در عین حال هم مشاور باشند و هم به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم منافع تجاری خود را دنبال کنند.^۱ توجه به این مسائل به شرکای خارجی در جهت حرکت به سوی گفتگوی عملگرایانه، محتاطانه و واقعی کمک می‌کند. این امر همچنین به آنها برای شناخت گستره اقدامات و پیشرفت گفتگو و رویه‌های مشورتی سازنده و مؤثر بین دولت و بخش تجاری یاری می‌رساند.

1. Soludo et al, 2004, on Several African Countries

2. Ayee et al, 1999.

1. Soludo et al, 2004; Solignaclemonte, 2003.



نتیجه‌گیری

روشن است که ایجاد گفتگویی که بتواند منجر به بهبود طراحی و اجرای سیاست‌های دولتی شود، و به نوبه خود از رشد اقتصادی و کاهش فقر حمایت کند، اصلاً ساده نیست.

صحبت کردن در مورد گفتگو خود یک قدم مهم به جلو است. تعامل بین دولت و بخش خصوصی و ارتباط آن با رانت‌خواهی، تبانی و فساد، به تفصیل توسط اندیشمندان اقتصادی و سیاسی مورد بحث قرار گرفته است. علیرغم اختلاف نظری که در مورد گفتگو وجود دارد نظریه جدید مدتی طولانی است که خواستار کاهش نقش دولت در اقتصاد و انفصال دیوانسالاری از جامعه به‌طور کلی و بخش تجاری به‌طور خاص بوده است.

در اوایل دهه ۱۹۹۰، تحلیل شرایط و علل موفقیت بعضی از اقتصادهای جنوب شرقی آسیا این رویکرد را به چالش کشید و نظرات قبلی در مورد نقش دولت در اقتصاد و منافع تعامل بیشتر (و سازنده تر از نظر اقتصادی) بین نخبگان سیاسی، دیوانسالار و بخش خصوصی را تغییر داد.

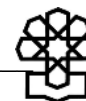
نفوذ رو به رشد ذینفعان جامعه مدنی - نه فقط در کشورهای صنعتی، بلکه در بعضی از کشورهای در حال رشد و کشورهای کمتر توسعه یافته - این رویه را تأیید می‌کند. چه فرد، طرفدار نقش گسترده دولت و چه طرفدار مداخله کم دولت باشد، کاملاً روشن است که دستگاه دولت (تشکیل دیوانسالاری و سیاستمداران) نمی‌تواند جدا از مردم و ذینفعان (از جمله بخش تجاری) سیاستگذاری کند. این مسئله به همان میزان که اقتصادی و اجتماعی است، سیاسی نیز است (مشروعیت سیاست‌های دولت)، زیرا کارآیی اجتماعی و اقتصادی سیاست‌های دولت تا حد زیادی به مشروعیتش بستگی دارد. چگونه یک دولت، حتی یک دولت دمکراتیک، می‌تواند حق تحمیل سیاست‌هایش را به جامعه داشته باشد؟ جامعه از انبوهی از شهروندان - انتخاب‌کنندگان مستقل در برابر دولت تشکیل نمی‌شود. جامعه دارای ارتباطات چندگانه و پیچیده‌ای است که حتی دمکراسی‌های انتخابی نیز نمی‌توانند انعکاس‌دهنده آنها باشند. این سؤالات جدید نیستند، اما اهمیتشان در طول دهه گذشته رو به افزایش بوده است، که نشانگر رویکرد مشورتی نسبت به طراحی سیاست‌های دولتی و به‌خصوص مشارکت بخش خصوصی در طراحی و اجرای استراتژی‌های اقتصادی است.

این نوع گفتگو تدریجاً به گفتمان رایج در کشورهای صنعتی تبدیل شده است و تعداد کمی از نیروهای سیاسی در بین کشورهای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) هنوز از رویکرد قدرت‌طلبانه و سلسله‌مراتبی نسبت به تصمیم‌گیری سیاسی دفاع می‌کنند. اکنون محیط برای تبادل آرا با شرکای اجتماعی، ذینفعان اقتصادی و به‌طور کلی «شرکای شهروند» (سازمان توسعه

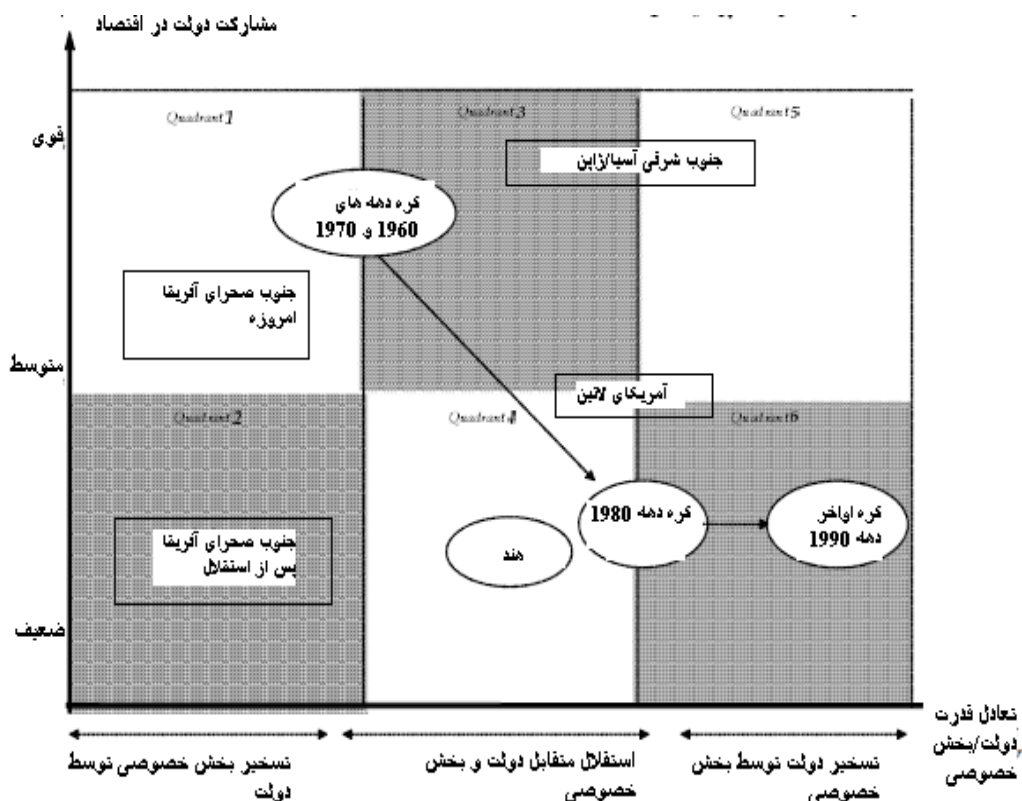
و همکاری اقتصادی (OECD)، (۲۰۰۱) قبل از طراحی سیاست‌ها فراهم شده است. حتی اگر این فرآیند مشورتی بیشتر یک نمایش سیاسی باشد تا یک تعهد حقیقی، باز هم می‌توان آن را گامی رو به جلو دانست. جالب است بدانیم، براساس توافق بر این مسئله در کشورهای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) و درس‌های گرفته شده از «معجزات آسیایی»، دوجانبه و چندجانبه بر ضرورت ایجاد گفتگو در کشورهای دارای اقتصاد رو به رشد و کشورهای کمتر توسعه‌یافته به‌عنوان راهی برای بهبود سیاست‌های دولتی (به‌خصوص سیاست‌های تسریع توسعه یک بخش خصوصی قدرتمند) تأکید می‌کنند (برای مثال بهبود محیط کسب‌وکار).

قطعاً نباید گفتگو را یک «راه‌حل معجزه‌گر» جدید برای توسعه کشورهای کمتر توسعه یافته دانست. این تحقیق نشان می‌دهد که این توقع بسیار زیاد است. تحلیل‌های موجود در نوشته‌های مرتبط با موضوع رانت‌خواهی در نظام‌های سیاسی و اقتصادی بسیاری از کشورهای درحال توسعه در واقع از جهات بسیاری درست و متناسب‌اند. بخش دولتی در این کشورها معمولاً ضعیف و متورم است، در حالی که بخش خصوصی پراکنده و غالباً بدون سازماندهی یا تنها موجب پیدایش لابی‌های قدرتمندی شده است که با اعمال فشار بر دولت به دنبال کسب رانت می‌گردد. در مناطقی که حاکمیت قانون و تفکیک و نظارت (معمولاً تشریفاتی) بر قوا به تازگی شکل گرفته‌اند (اگر اصلاً به‌وجود آمده باشند) تعامل بخش‌های دولتی و خصوصی تبدیل به رویه‌ای برای تبانی و سوءاستفاده متقابل می‌شود. این تعامل، که ممکن است به شکل گفتگو باشد، امکان دارد فقط پوششی برای رانت‌خواهی باشد. این مسئله درست عکس چیزی است که از گفتگوی انتظار می‌رود، یعنی حرکت به سوی منافع عمومی، مانند سیاست‌های اقتصادی برای افزایش ثروت ملی.

این تحقیق نشان می‌دهد که چه مقدار کیفیت گفتگو به ساختار دولت و نهادهای دربرگیرنده بخش خصوصی مشارکت‌کننده بستگی دارد و چرا شرایط مساعد برای دستیابی به گفتگوی سازنده تا این حد پیچیده‌اند. شکل زیر نشان می‌دهد رسیدن به این تعادل ظریف چه میزان دشوار است. محور افقی نشانگر انسجام زینفعان است و درجه استقلال دولت یا بخش خصوصی را نشان می‌دهد. محور عمودی نشانگر میزان گفتگوی واقعی و انعکاس‌دهنده توانایی بخش خصوصی در دستیابی به دیوانسالاری یا توانایی دولت برای مشارکت در اقتصاد ملی و گسترش شبکه‌هاست. بخش ۳ تعادل مورد نیاز را نشان می‌دهد، که نیازمند ترکیبی متضاد از مشارکت و استقلال است (استقلال درونی، ر.ک. به ایوانز، ۱۹۹۷). این شکل همچنین سناریوهای مختلف را برای تعامل در سطح ملی بین دولت و بخش خصوصی نشان می‌دهد:



شکل تعامل بین دولت و بخش خصوصی: مشارکت دولت در اقتصاد داخلی و استقلال متقابل ذینفعان



- بخش ۱ حالتی را نشان می‌دهد که در آن یک بخش خصوصی (معمولاً ضعیف) تحت تسلط دولت قرار دارد (فساد، رشوه، پرداخت‌های پنهانی، غیره)، در حالی که مرز بین دولت و بخش خصوصی بسیار باریک شده است. دولت مشارکت زیادی در اقتصاد ملی دارد تا حدی که سیاستمداران و دیوانسالاران از دستگاه دولت برای منافع شخصی خود در زمینه‌های اقتصادی استفاده می‌کنند و تبدیل به مدیران تجاری می‌شوند. در این بخش فاصله فراوانی بین دولت و بخش‌های خصوصی وجود داشته و دولت مداخله زیادی در اقتصاد ملی دارد. این شرایط وضع ارتباط بین بخش‌های دولتی و خصوصی در بسیاری از کشورهای جنوب صحرائ آفریقا را به خوبی توصیف می‌کند.

- بخش ۲ حالتی را نشان می‌دهد که در آن بخش خصوصی توسط دولت تعقیب می‌شود، اما در این حالت تمایز روشنی بین این دو وجود دارد. این امر به خوبی شرایط را در بسیاری از کشورهای جنوب صحرائ آفریقا پس از استقلال نشان می‌دهد. در این کشورها دیوانسالاری‌ها و دولت‌های فاسد و مخالف با شرکت‌های خصوصی (مانند غنا)، گاهی بر اساس ایدئولوژی، وجود داشته‌اند.

- بخش ۴ حالتی را نشان می‌دهد که در آن انسجام و استقلال ذینفعان خصوصی و دولتی حفظ شده، اما تعامل بین آنها به دلیل جدایی نخبگان دیوانسالار و سیاسی از نخبگان اقتصادی محدود است. هند تا حدودی از لحاظ تاریخی این‌گونه بوده است.

- بخش ۵ حالتی را نشان می‌دهد که در آن دولت مشارکت بسیاری در اقتصاد داخلی دارد و در گفتگو با ذینفعان اقتصادی شرکت داشته و نفوذ زیادی در آنها دارد، اما تدریجاً روابط نامشروع (مشتری‌گرایی، پارتی بازی و فساد) بین بخش خصوصی قدرتمند (به‌خصوص گروه‌های ملی بزرگ) و نخبگان دیوانسالاری و سیاسی شکل گرفته است. این شرایط تا حدی مشابه با وضعیت تعامل بین دیوانسالاری و گروه‌های اقتصادی بزرگ در ژاپن است، همان‌طور که بحران اقتصادی دهه ۱۹۹۰ نشان داد.

- بخش ۶ حالتی را نشان می‌دهد که طی آن در تعامل بخش‌های دولتی و خصوصی، دولت نمی‌تواند بر اقتصاد تأثیر بگذارد، اقدامات لازم برای ایجاد گفتگو را انجام دهد، یا در انتخاب‌های بخش خصوصی تأثیر داشته باشد. دیوانسالاران و نخبگان سیاسی داخلی در برابر وسوسه‌های بخش خصوصی آسیب‌پذیرند (فساد، پارتی بازی، لابی‌های قدرتمند خصوصی مداخله‌کننده در تصمیم‌گیری سیاسی و غیره).

جایگاه آمریکای لاتین بر لبه‌های بخش‌های ۳، ۴، ۵، و ۶ نشان‌دهنده فساد دولتی گسترده توسط گروه‌های صنعتی قدرتمند است (مثلاً در برزیل و آرژانتین)، اما همچنین نشانگر گفتگوی موفق در شیلی و مکزیک است که در آنها ذینفعان استقلال متقابل دارند. جایگاه آمریکای لاتین همچنین نشانگر درجات مختلف تعامل بین بخش‌های دولتی و خصوصی، متناسب با بخش، مسئله مورد گفتگو و کشور مربوطه است. تاریخ کره جنوبی از دهه ۱۹۶۰ تا دهه ۱۹۹۰ نشان می‌دهد که تعامل بخش‌های دولتی و خصوصی بی‌ثبات بوده است. در ابتدا دولت کره بر گفتگو تسلط داشت و واقعاً بخش خصوصی را تسخیر کرده بود، اما به تدریج روابط نامشروعی بین بخش‌های دولتی و خصوصی شکل گرفتند و چیل قدرتمند جایگاه برتر را دوباره به دست آورد. با تخریب وجهه دولت و کاهش توانایی آن در هدایت و مشارکت در اقتصاد، نفوذ چیل در دستگاه دولت تا حدی افزایش یافت که از بسیاری جهات اختیار کامل مدیریت دولتی و سیاستمداران را به دست گرفت.

همان‌طور که قبلاً ذکر شد، این خطر که تعامل بین بخش‌های دولتی و خصوصی ممکن است به تبانی تقلیل پیدا کند، ضرورت گسترش گفتگو و مشارکت ذینفعان دیگر جامعه مدنی (از جمله اتحادیه‌های صنفی) و شرکت در گفتگو در بافت سازمانی را مطرح می‌کند. بافت سازمانی که دارای پرسنل انتخابی، نهادهای تعادلی و آزادی مطبوعات است.

اختلافات بین بافت سازمانی و اقتصادی داخلی و شرایط بهینه برای گفتگوی سازنده نباید



سبب به وجود آمدن تردید در مورد این ابزار طراحی سیاست‌های دولتی باشد، بلکه باید منجر به آگاهی، طرز فکر محتاطانه و برنامه‌ریزی شود. جمع کردن دولت، مقامات ارشد و انجمن‌های حرفه‌ای گرد یک میز، به‌طور وضوح برای ایجاد محیط اعتماد و همکاری در طراحی جهت‌گیری‌ها برای سیاست‌های اقتصادی کافی نیست. ذینفعان مشارکت‌کننده، به‌خصوص حامی این تلاش‌ها، باید محدودیت‌هایی را که ممکن است بر کیفیت گفتگو تأثیر بگذارند، در نظر داشته باشند:

- تحلیل اولیه زمینه‌های نهادی و اقتصادی گفتگو اهمیت دارد، یعنی باید اقتصاد سیاسی آن را برای تعیین امکانپذیری و به موقع بودن گفتگو بررسی کرد. شروع گفتگو قبل از زمان مناسب (مانند میزگرد بخش خصوصی در غنا در ۱۹۹۴-۱۹۹۳، ص ۶۵) شاید نه تنها بی‌فایده باشد، بلکه سبب افزایش بی‌اعتمادی بین ذینفعان در بلندمدت شود. بنابراین باید محتاط و عملگرا باشند: آنها نباید جای ذینفعان داخلی را در گفتگو بگیرند، بلکه باید خود را به‌عنوان واسطه و کارگزاران صادق مطرح کنند.

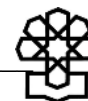
- جنبه رویه‌ای و نهادی گفتگو می‌تواند بسیار حیاتی باشد. اگرچه ممکن است سهم این مسئله کم باشد، اما تأثیر آن بسیار سرنوشت‌ساز است. همان‌طور که قبلاً گفته شد، گفتگو یک مبادله پیچیده است که شامل عدم تقارن اطلاعات و هزینه‌های مبادلاتی می‌شود. این احتمال وجود دارد که بی‌اعتمادی متقابل به‌علاوه نداشتن توانایی حصول اطمینان از قابلیت طرف مقابل در عمل به تعهدات خود (و حتی کنترل این مسئله که آیا طرف مقابل تعهدات خود را عملی کرده یا خیر)، به موازنه غیربهبینه منجر می‌شود، یعنی چرخه باطلی از سوءتفاهم، بی‌اعتمادی و تصمیمات خصمانه و مضر برای هر دو طرف. شکستن این دور باطل بی‌اعتمادی و آغاز روند گفتگو که می‌تواند به یک موازنه بهینه بین دولت و بخش خصوصی بیانجامد نیاز به منابع خارجی و مداخله طرف ثالث دارد. می‌توانند با ارائه تحلیل برای کمک به روند گفتگو، پیشنهاد رویه‌های مناسب و ضمانت تعهدات و صداقت ذینفعان چنین نقشی را ایفا کنند.

هر نقشی که داشته باشند باید محتاطانه عمل کنند. در کوتاه‌مدت، تغییر و گریز از محدودیت‌های حاکم بر تعامل دولت و بخش خصوصی، مانند دیوانسالاری‌های ناکارآمد داخلی یا غیاب یک بخش خصوصی سازماندهی شده، ناممکن است. اینها ویژگی‌های سازمانی هستند که در طول نسل‌های مختلف تغییر می‌کنند.^۱ اما وقتی که این مسئله را دریافتیم، برنامه‌ریزی برای دستیابی به اهداف واقع‌گرایانه و عملگرایانه از طریق گفتگو بین دولت و بخش خصوصی امکانپذیر خواهد شد.

1. Juttiug, 2003, p.12.

پی‌نوشت‌ها

۱. بلدینگ (Boulding)، ۱۹۷۸.
۲. شکست بازار به ناتوانی بازار در تخصیص منابع بهینه گفته می‌شود. برای مثال، بازاری که انحصاری یا به‌طور چندجانبه انحصاری باشد، به‌خصوص در زمینه‌های مرتبط با فعالیت اقتصادی، واجد نقیصه خواهد بود، زیرا این امر موجب افزایش بازده نسبت به مقیاس و ایجاد موانع سخت در راه ورود رقبای جدید و در نتیجه پیدایش انحصارطلبی خواهد شد. ناتوانی بازار در جذب سرمایه و تولید کالاهای عمومی یکی دیگر از دلایل نقص بازار است.
۳. اعتبار دولت در میان جامعه تجاری از طریق پاسخ به پرسشنامه‌های ارسال شده به نمونه آماری گسترده‌ای از کارآفرینان کشورهای درحال توسعه، اندازه‌گیری شد. سؤالات عمدتاً درباره پیش‌بینی‌پذیری تغییرات سیاست‌های دولتی و اعتبار تعهدات و بیانات دولت بودند.
۴. در نوشته‌های متعدد، پس از طرح اقتصاد نهادی جدید، به اهمیت نهادها (حاکمیت قانون، اعتبار، عمل به تعهدات، شفافیت، اعتماد، پیش‌بینی‌پذیری و غیره) در توسعه تأکید شده است. مخصوصاً ر. ک. به بورنر و دیگران، ۲۰۰۴ و بورکی و پری (Burki and Perry) ۱۹۹۸ و کلاگ (Glague) ۱۹۹۷.
۵. سازوکارهای دموکراتیک یعنی استقلال قوای اجرایی، قانونگذاری، قضایی؛ پاسخگویی دولت به پارلمان و انتخاب نمایندگان پارلمان از طریق انتخابات سراسری.
۶. این تلقی فردگرایانه از دموکراسی در دوره روشنگری و قرن ۱۹ در میان اندیشمندان سیاسی طرفدار داشت. این نگرش مبتنی بر شهروندی عقلایی و حائز حق رأی است که هیچ‌گونه ارتباط اجتماعی، جمعی یا دینی ندارد و آزادانه و خردمندانه رأی می‌دهد.
۷. اطلاعات کمیاب و در نتیجه گران است، به‌خصوص در کشورهای درحال توسعه و هزینه مبادلات را در رابطه بین دولت و شرکت‌های خصوصی وارد می‌کند که می‌تواند بر کیفیت سیاست‌های دولتی اثر منفی بگذارد.
۸. بعضی از نویسندگان مانند کاهلر، (Kahler) ۱۹۹۰ «یادگیری اجتماعی» را کسب تخصص و دانش از طریق تعامل بخش دولتی - خصوصی تعریف کرده‌اند. یادگیری اجتماعی در متقاعد کردن بسیاری از دولت‌ها به پذیرش فزونی داشتن امتیازات تنظیم و ادغام در اقتصاد جهانی نسبت به هزینه‌های کوتاه‌مدت این کار، اهمیت فراوانی داشته است.
۹. ر. ک. به هگارد و دیگران، ۱۹۹۵ (Haggard et al).
۱۰. کمیسیون خدمات دولتی مسئول نظارت بر اصلاحات بخش خصوصی بود.
۱۱. وبر (weber) ۱۹۱۹ دولت را «تنها منبع حق اعمال قدرت» تعریف می‌کند.
۱۲. برای تحلیل دقیق ویژگی‌های بخش خصوصی داخلی و چگونگی تأثیر آنها بر کیفیت گفتگوی دولت و بخش خصوصی ر. ک. به فصل ۲.
۱۳. کوز ۱۹۶۰ به محدودیت‌های مداخله دولتی حتی در حوزه‌های متعارفی چون ارائه کردن کالاهای عمومی اشاره می‌کند.
۱۴. بورنر و دیگران، ۱۹۹۵.
۱۵. ضرورت ارائه دادن خدمات دولتی مناسب به بخش خصوصی (پس از تنظیم حدود و اولویت‌های دولتی - خصوصی) در مکتب فکری مدیریت دولتی جدید (NPM) بیان شده است (بارزلی (Barzelagy) ۲۰۰۱). این طرز فکر در گزارش تأثیرگذار بانک جهانی از توسعه جهانی سال ۱۹۹۷ نیز پیدا می‌شود. در این



- گزارش نقش دولت در کشورهای درحال توسعه بررسی شده است. ضرورت حمایت از رقابت در بخش دولتی، انتقال وظیفه ارائه خدمات «قابل سؤال» به بازار و کمک به دیوانسالاری‌ها بر پایه عملکردشان. برای مثال بسیاری از کشورهای جنوب صحرای آفریقا که به قول کابال و دالوز^۲ متورم و درنده و در عین حال در اجرای وظایف مدیریتی بسیار ضعیف و ناکارآمدند.
۱۶. برای مثال بسیاری از کشورهای جنوب صحرای آفریقا که به قول کابال و دالوز متورم و درنده و در عین حال در اجرای وظایف مدیریتی بسیار ضعیف و ناکارآمدند.
۱۷. نظریه وبر درخصوص دولت متضمن تناقض است، زیرا انحصار اجرای قانون را دولت در اختیار داشته باشد، چطور ممکن است نهادی که تنها شخص دارای قدرت اعمال خشونت است، خود را محدود به اعمال آن به صورت قانونی کند؟ چطور می‌توان اطمینان حاصل کرد که دولت از این امتیاز سوءاستفاده نمی‌کند و قدرت را در انحصار خود نمی‌گیرد؟ این سؤال که چه کسی از محافظان حفاظت خواهد کرد، به قدمت نظریات مربوط به سیاست و دولت و حد اقل به قدمت تفکر در مورد قرارداد اجتماعی از هابز^۳ تا مونتسکیو^۴ است. تضمین اینکه حکومت و به خصوص بازوی سکولار آن یعنی دولت توسط رهبران این دستگاه که به عنوان بخشی از قرارداد اجتماعی به وجود آمده، ربوده نشود دشوار است.
۱۸. گفتگو به توقف سیاست جایگزینی واردات دولت و اتخاذ سیاست آزادسازی تجارت (که متأسفانه درست طراحی نشده بود و در دهه ۱۹۹۰ مشکلات اقتصادی به وجود آورد) انجامید.
۱۹. برای بررسی تئوریک و تجربی کارهای مرتبط با چرخه‌های تجاری سیاسی ر. ک. به دریزن^۵.
۲۰. نiskanen^۶ اشاره می‌کند هدف اصلی بوروکرات‌ها در دست گرفتن اختیار گسترده‌ترین بودجه ممکن است، زیرا برای حفظ حقوق، قدرت و وجهه خود به بودجه نیاز دارند.
۲۱. همچنین ر. ک. به هگارد و وب (۱۹۹۴) و ویلیامسون (۱۹۹۴).
۲۲. تولیسون و کانگلتون^۷ رانت‌خواهی را یک فعالیت اقتصادی می‌دانند که بخش تجاری انتظار دارد از آن برخوردار شود. سوددهی این فعالیت به خصوصیات نظام اداری محلی بستگی دارد (هرچه بوروکراسی منسجم‌تر باشد سوددهی رانت‌خواهی کمتر خواهد شد).
۲۳. ایوانز این شرط استقلال و نزدیکی را «استقلال درونی» می‌نامد.
۲۴. برای بررسی محدودیت‌ها و خطرات «مدیریت‌گرایی جامع» ر. ک. به دالری و والیس (۱۹۹۹)، صص ۱۵۵ الی ۱۶۶)، برآنند که ایجاد نظام ارزشی مدیریت‌گرایی جامع (عملکرد، دید عمدتاً مدیریتی درباره اجرای وظایف بخش خصوصی و غیره) ممکن است سبب از دست رفتن امتیاز وجود مقامات دولتی با اخلاق و مستقل در الگوی وبری PPA شود. این پدیده ممکن است منجر به مدیریت اجرایی پراکنده شود که با وظیفه معمول دولت در هماهنگ کردن و شناخت راه‌حل‌های بهینه از لحاظ اجتماعی مغایرت دارد.
۲۵. اینها مشخصات اقتصادهایی‌اند که بخش غیررسمی بزرگی دارند.
۲۶. در مورد مکزیک، بحران اواسط دهه ۱۹۸۰ (تورم شدید و خطر بحران اجتماعی و اقتصادی) در ایجاد گفتگو بین دولت، بخش خصوصی و اتحادیه‌های صنفی نقشی کلیدی ایفا کرد. این همکاری منجر به

2. Chabal and Daloz, 1999.

3. Hobbes

4. Montesquieu

5. Drazen, 2000.

6. Niskanen, 1971.

7. Tollison and Congleton, 1995.

- معرفی «لوايح انسجام اقتصادی» شد (از سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۴).
۲۷. با وجود این، بحران‌های اقتصادی و اجتماعی را نباید به‌عنوان موانع گفتگو بین دولت، بخش خصوصی و اتحادیه‌های صنفی به‌شمار آورد. الگوهای «جنگ فرسایشی»^۱ توضیح می‌دهند چرا اجرای برنامه‌های تنظیم ساختاری در کشورهای بحران‌زده معمولاً کند است، بر این مبنای هر گروه اجتماعی می‌کوشد تا از پرداخت هزینه‌های اصلاحات و برنامه‌های تثبیتی خودداری کند. این امر سبب ایجاد استراتژی‌های خروج درمواقع بحران می‌شود که پس از اتخاذ آنها فقط یک گروه (اولین گروهی که برایش هزینه بحران بیشتر از هزینه اصلاحات می‌شود) تمام هزینه تعدیلات را می‌پردازد. این استراتژی‌ها با طولانی کردن اختلالات اقتصادی و اجتماعی، به قول پیگوی^۲ غیربهبه‌اند.
۲۸. برای بررسی عوامل فساد و آثار آن بر عملکرد اقتصادی ر. ک. به UNDP (۱۹۹۷).
۲۹. برای بررسی مسائل اقتصاد سیاسی آزادسازی تجارت ر. ک. به رادریک (۱۹۹۵). برای بررسی اقتصاد سیاسی سیاست‌های تجاری در آفریقا ر. ک. به اگبو و سولودو.^۳
۳۰. شامل: نظارت بر تطابق قوانین با قانون اساسی، تضمین دفاع از شهروندان در برابر دولت (قوه قضائیه اجرایی) و نظارت بر حساب‌های دولتی برای اطمینان از صرف مناسب بیت‌المال.
۳۱. برای مثال ر. ک. به برونتی و ودر.^۴
۳۲. اصل تفکیک قوا را باید به‌طور جامع در نظر گرفت. این تفکیک قوا صرفاً تفکیک قوای اجرایی، قانونگذاری و قضایی نیست، بلکه تأسیس بدنه‌های تنظیم مدیریتی را نیز دربرمی‌گیرد؛ مثلاً حق چاپ پول (بانک مرکزی). مسئله مهم این است که اختیار دولت برای استفاده از قدرت حاکمیتی کاهش پیدا کند. برای مثال با وجود سیاست پولی بر مبنای حق‌الضرب چگونه ممکن است یک سیاست درآمد مشترک بین دولت، اتحادیه‌های صنفی و کارمندان به‌وجود آید؟ یک راه این است که سیاست‌های پولی را برعهده بانک مرکزی گذاشت که وظایفش در قانون اساسی تعریف شده است.
۳۳. برای اطلاعات بیشتر پیرامون تفاوت نظام‌های دمکراتیک و رژیم‌های دیکتاتوری در مورد حقوق مالکیت ر. ک. به بورنر و دیگران (۲۰۰۴)، و کلاگ و دیگران (۱۹۹۷).
۳۴. اما تولید نفت برای اقتصادهای داخلی حیاتی است. در نیجریه درآمدهای نفتی، یک‌سوم GDP را در سال ۲۰۰۴ و ۸۱ درصد درآمدهای دولتی را تشکیل می‌داد.^۵ در نتیجه در جنوب صحرای آفریقا شرایط تولید نفت (مالیات‌ها، دسترسی به میادین نفتی) برای شرکت‌های بزرگ بسیار مساعد است.
۳۵. کورپینسکی و فاونک (۲۰۰۳) اشاره می‌کنند که در نیجریه، «شرکت شل قدمت بیشتری از نیجریه مستقل دارد. این شرکت از سال ۱۹۳۷ که همراه BP حق اکتشاف انحصاری را از طریق مقامات استعماری به‌دست آورد، در نیجریه حضور داشته است. این شرکت دیگر تسلط ندارد، اما هنوز ۴۰ درصد تولید داخلی نفت را در دست دارد». (ص ۱۴۳).
۳۶. این کادر بر اساس مطالعات لنگهورست است (۲۰۰۳).
۳۷. اما در مواردی انجمن‌های حرفه‌ای وجود داشته‌اند که اعضایشان عمدتاً از مدیرانی بوده‌اند که به‌نظر

1. Alesina and Drazen, 1991.

2. Pigouvian

3. Ogbu and Soludo, 2004.

4. Brunetti and Weder, 2003.

۵. بانک توسعه آفریقا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)، ۲۰۰۵.



اقتصاددانان جزئی از بخش «ساختار نیافته» به‌شمار می‌روند، اما با وجود این مستحکم و دارای وب‌سایت بوده‌اند و گاهی اوقات در برابر سیاست‌های اقتصادی دولت اظهار نظرهای عمومی کرده‌اند. اتحادیه صنعتی و صنعتی ملی سنگال (UNACOIS) یک مثال است.

۳۸. تقسیمات نژادی نیز ممکن است سبب تقسیم بخش تجاری شوند. در زیمبابوه، برای مثال، انجمن‌های حرفه‌ای سفید و سیاه‌پوستان قادر به تشکیل یک جبهه متحد در برابر سوءاستفاده‌های عوام‌فریبانه و قدرت‌طلبانه دولت موگابه در اواخر دهه ۱۹۹۰ نبودند. «اختلافات موجود در جامعه تجاری - از جمله اختلافات نژادی و بخشی - به خوبی مورد سوءاستفاده دولت زیمبابوه قرار می‌گرفتند و دور باطل درگیری‌ها را رقم می‌زدند».^۱ اما تقسیمات نژادی همیشه مانع گفتگوی سازنده نیستند، همان‌طور که در موریتانی شاهد بودیم.^۲

۳۹. فلام (۱۹۸۷ و ۱۹۸۸).

۴۰. در کره، تأمین مالی اقتصاد کلاً برعهده نظام بانکی در کنترل دولت بود و باعث می‌شد دولت نفوذ زیادی در چیل داشته باشد (وو - کامینگز، ۱۹۹۹).

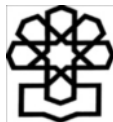
۴۱. ما نباید نگاهی غایت‌شناسانه نسبت به توسعه دولت در آفریقا داشته باشیم و همچنین باید از نظریه توسعه سیاسی نیز اجتناب کنیم. غیاب یک دولت وبری در آفریقا لزوماً نشانگر نبود بلوغ سیاسی و سازمانی نیست که در صورت پیدایش دولت آفریقایی منطبق بر الگوی غربی ناگزیر از بین می‌رود. بنا به نظر برخی آفریقاشناسان دفاع از یک دولت غیر وبری در آفریقا توجیه‌پذیر است.^۳

۴۲. برای آگاهی از مباحث مرتبط با ماهیت متنوع بوروکراسی تایلند در زمینه قابلیت، انسجام و اتحاد ر. ک. به دونر و رمزی (۱۹۹۷).

1. Brautigametal, 2002, p.537.

2. Ibid, p. 540.

3. Chabal and Daloz, 1999.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۲۳۵۱

عنوان گزارش: گفتگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه (فرصت‌ها و تهدیدها)

نام دفتر: گروه مطالعات محیط کسب و کار

مترجمان: فرزاد حسین پور، سیدمحمد رضا حسینی

ناظر علمی: سیدامیر سیاح

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. گفتگوی دولت و بخش خصوصی

۲. کشورهای در حال توسعه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۲/۴