

از اقتصاد رانتي به اقتصاد رقابتي:
رفع موانع رشد اقتصادي با محوريت بخش خصوصي
در خاورميانه و شمال آفريقا

نوشتار، ترجمه و تلخيصي از كتابي با مشخصات زير است:

The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank (2009) "From Privilege to Competition: Unlocking Private-led Growth in the Middle East and North Africa", MENA Development Report.

كد موضوعي: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۳۴۸۴

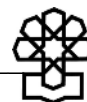
بهمن ماه ۱۳۹۲

مطالعات اقتصادي

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۷.....	این گزارش درباره چه چیزی صحبت می‌کند؟
۹.....	آیا بخش خصوصی توانایی ایفای نقش موتور رشد را دارد؟
۱۰.....	عملکرد بخش خصوصی تاکنون چگونه بوده است؟
۱۳.....	آیا گزارش درباره فقدان اصلاحات است؟
۱۷.....	آیا گزارش درباره شیوه اجرای قوانین است؟
۲۰.....	چرا بهبود محیط کسب و کار در این منطقه دشوار است؟
۲۱.....	تقاضای ضعیف برای اصلاحات: بخش خصوصی تا تبدیل شدن به کارگزار تغییر فاصله زیادی دارد
۲۲.....	«عرضه» ضعیف اصلاحات: نهادهای سیاستگذار که فاقد اعتبار هستند
۲۴.....	چه کاری را باید به نحو متفاوت انجام داد؟ هر کشور باید از کجا شروع کند؟
۲۵.....	مشخص عمل کردن: نقشه راه راهبردهای معتبر رشد با رهبری بخش خصوصی در منا
	نگاه به آینده: زمان چالش، احساس فوریت: به چنگ آوردن فرصت‌های جاری به منظور رها کردن توان بالقوه
۳۱.....	بخش خصوصی منطقه



از اقتصاد رانتي به اقتصاد رقابتي: رفع موانع رشد اقتصادي با محوريت بخش خصوصي در خاورميانه و شمال آفريقا

چکیده

گزارش «از اقتصاد رانتي به اقتصاد رقابتي: رفع موانع رشد با محوريت بخش خصوصي در منطقه خاورميانه و شمال آفريقا (منا)»^۱، پرتوهایی جديد در مسير دشوار رشد قوی‌تر و متنوع‌تر در منطقه‌ای با توان بالقوه انکارناپذير می‌تاباند. اين گزارش بر نیاز به تقويت اصلاحات در بسياری از حوزه‌ها، به‌ويژه از طريق کاهش ناطمينانی سياسی و بهبود بازارهای اعتبار و املاک و مستغلات تأکيد دارد. همچنين مشکلات مهم ديگری را برجسته می‌کند که از باورمندی و تأثیر اصلاحات در بسياری از بخش‌های منطقه می‌کاهد: مشکلاتی مانند تضاد منافع بين سياستمداران و صاحبان کسب‌وکار، فضای سرمايه‌گذاري که به نفع تعداد معدودی شرکت امتيازگيرنده تبعيض اعمال می‌شود و بخش خصوصي سلطه‌يافته بر اوضاع که اغلب مخالف اصلاحات است.

گزارش حاضر به کشورهای خاورميانه و شمال آفريقا توصیه می‌کند متعهد به دستور کار اصلاحات معتبرتری باشند تا اجرای سياست‌ها به شیوه‌ای بهبود يابد که سياست‌های دلبخواهانه و امتيازدهی‌ها کاهش يابد. اين تجديد تعهد به رشد قوی‌تر، متضمن چندین تغيير و تحول اساسی است: نخست دولت‌ها باید خود را ملزم به کاهش فرصت‌های رانت‌جویی و تقويت رقابت کنند. دوم دولت‌ها ملزم به انجام اصلاحات در نهادها خواهند بود: سياست‌های توسعه بخش خصوصي باید به‌طور منظم بر عناصری از اصلاحات نهادی در بخش دولتي تکیه کند که تصميمات خودسرانه و عدم شفافیت‌ها را کاهش داده و کیفیت خدمات به بنگاه‌ها افزایش يابد. سوم دولت‌ها نیازمند بسیج همه ذینفعان، شامل کسب‌نماینده‌های بزرگ‌تری از بخش خصوصي، درخصوص راهبردهای اختصاصی رشد بلندمدت خواهند بود. در صورتی که چنین تغييرات اساسی در مسير سياست‌های تنظيم و اجرا شده برای بخش خصوصي به وجود نیاید، انتظارات سرمايه‌گذاران مبنی بر اینکه

۱. (Middle East and North Africa) "MENA": برمينای وب‌سایت بانک جهانی، فهرست کشورهای منطقه منا شامل کشورهایی به اين شرح است: عربستان سعودي، امارات متحده عربي، قطر، عمان، بحرين، تونس، کويت، اردن، مصر، لبنان، يمن، کرانه باختری و غزه، سوریه، ايران؛ جيبوتي، عراق، الجزاير، مراکش، مالت و لیبی. توضيح: همه پاورقی‌ها، توضيح مترجم است.

دولت‌ها متعهد به اصلاحات هستند، محدود خواهد بود. حمایت از اصلاحات پایدار به‌طوری که سرمایه‌گذاران و عموم مردم قانع شوند تغییرات واقعی، عمیق و بادوام است، به اراده سیاسی و زمان نیاز خواهد داشت. کشورهای منطقه «منا» صاحب سرمایه انسانی قوی، زیرساخت خوب، منابع عظیم و خلاقیت در کارآفرینی هستند. به این ترتیب، پاداش اقتصادی و اجتماعی شروع دستور کاری بلندپروازانه در جهت رشد با محوریت بخش خصوصی، می‌تواند برای همگان بی‌اندازه زیاد باشد.

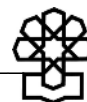
مقدمه

اهداف و آثار مد نظر این گزارش سه‌جانبه است: اطلاع‌رسانی به سیاستگذاران و سایر ذینفعان، پیشنهاد دیدگاهی جدید در مورد سیاست‌های بخش خصوصی و طرح یک بحث.

نخست اطلاع‌رسانی: این گزارش مدارک و شواهد جدیدی را در مورد توسعه بخش خصوصی در سراسر کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا (منا) و همچنین یافته‌هایی از ادبیات موضوع این بحث به‌ویژه تحلیل‌های خاص کشوری گردآوری کرده است. هدف گزارش، شناسایی چالش‌های محیط کسب‌وکار در منا، دستکم در مورد موضوعات منتخبی است که فرض می‌شود بیشتر به منطقه مربوط باشند. همچنین این گزارش قصد دارد تا راجع به اصلاحات سیاستی موفق در منطقه یا سایر مناطق را به سیاستگذاران و سایر ذینفعان اطلاع‌رسانی کند.

دوم چشم‌اندازی جدید: گزارش پیش‌رو، چشم‌اندازی جدید را در مورد سیاستگذاری عمومی که محیط کسب‌وکار را شکل می‌دهند، پیشنهاد می‌کند. این گزارش حالت تجویزی دارد که روش‌های جدیدی برای اصلاح سیاست‌ها ارائه می‌کند. به جای تکرار فهرستی از اصلاحات استاندارد که چه‌بسا در منطقه در جریان باشد، دیدگاه‌های متفاوت را برای دستور کار اصلاحات محیط کسب‌وکار ارائه خواهد کرد. برای مثال، این گزارش در محیط قانونی و مقرراتگذاری، به مبانی نهادی فرآیند اصلاحات و جنبه‌های حکمرانی بخش عمومی آن اهمیت می‌دهد. به همین ترتیب، برای راهبردهای صنعتی، از دیدگاه‌های متعصبانه درباره اینکه آیا آنها خوب یا بد هستند، دوری خواهد کرد. در عوض، این گزارش بر مبانی نهادی راهبردهای مناسب صنعتی، و نیز طراحی و ارزیابی این مداخلات تمرکز خواهد کرد.

گام سوم طرح یک بحث: سرانجام، هدف این گزارش، آوردن حکمرانی بخش عمومی به کانون دستور کار توسعه بخش خصوصی است. حکمرانی بخش عمومی، پاسخگویی، شفافیت، باورپذیری سیاست‌ها، رانت‌ها، امتیازات، صلاح‌دید و تسخیر دولت، از جمله اصطلاحاتی بسیار گسترده‌تر از



واژگانی هستند که معمولاً به بخش خصوصی مربوط اند - از جمله فناوری، نوآوری، کارآفرینی، مراکز رقابتی، بنگاه‌های کوچک و متوسط، مراکز رشد و مانند اینها - و در سراسر این گزارش پراکنده شده‌اند. هدف دیگر گزارش، برانگیختن بحث در میان ذینفعان کشورهای منا و افزایش آگاهی راجع به این نکته است که دستور کار بخش خصوصی در این منطقه عمدتاً دستور کار حکمرانی عمومی است.

یک نظرسنجی که از ۳۹۰۰ شهروند ۶ کشور عربی انجام گرفت، «پایان یافتن فساد و پارتی‌بازی» را به عنوان سومین دغدغه مهم شهروندان بعد از ایجاد شغل، بهبود مراقبت‌های بهداشتی و نظام‌های آموزشی شناسایی کرد.^۱ بسته به هر کشور، به پارتی‌بازی به عنوان نخستین یا دومین دلیل اینکه چرا فرصت‌های شغلی به سختی یافت می‌شوند، اشاره شده است. این گزارش تا اندازه‌ای با نشان دادن اینکه اجرای صلاح‌دیدی یا دلبخواهانه سیاست‌ها و انحرافات رانت‌جویی - که هر دو جلوه‌هایی از پارتی‌بازی هستند - عامل محدودکننده سرمایه‌گذاری خصوصی و ایجاد شغل در منطقه است، این دو موضوع را به هم مربوط می‌سازد.

این گزارش برای مخاطبان متعددی نوشته شده است: دولت‌ها، بخش خصوصی و عموم مردم. برای سیاستگذاران در منطقه منا و به‌ویژه اصلاح‌طلبان در بین آنها - چه در دولت، چه در پارلمان یا در محافل مختلف حکمرانی - این گزارش توصیه‌های سیاستی ملموسی را پیشنهاد می‌کند. این گزارش تلاش می‌کند شکاف ایجاد شده را با پیشنهاد مفاد خاصی در دستور کار اصلاحات بخش عمومی که برای توسعه بخش خصوصی به کار می‌رود، پر کند. این گزارش نه تنها تأکید می‌کند که موفقیت سیاست‌های توسعه بخش خصوصی در سطح وسیعی متکی بر اجرای مؤثرتر، قابل پیش‌بینی‌تر و عادلانه‌تر این سیاست‌ها از طریق نهادهای دولتی مربوط است، بلکه همچنین فهرستی از اقدامات اصلاحی بخش عمومی را پیشنهاد می‌کند که این امر را میسر می‌سازند.

مخاطب دوم این گزارش بخش خصوصی است. اغلب اوقات، دام‌ها و مخاطراتی که در محیط کسب‌وکار وجود دارد منحصراً به دولت‌ها نسبت داده می‌شود. چنان‌که این گزارش استدلال می‌کند، بخش خصوصی نیز باید در شناسایی، طراحی، پایش و ارزیابی اصلاحات نقش ایفا کند. برای انجام این کار، بخش خصوصی باید توانمند شود و برای سازماندهی و ارائه همکاری سازنده در بحث‌های سیاستی - هنگامی که برای انجام چنین کاری دعوت می‌شود - ظرفیت‌سازی کند. بخش خصوصی در منا بسیار متنوع است و اغلب طرفداران قدرتمند آن، اصلاح‌طلب‌ترین افراد نیستند. در تمامی کشورها یک مشکل اساسی این است که برخی افراد در بخش خصوصی، حامیان فعال

1. Zogby International, "Attitude of Arabs: 2005" (www.zogby.com)

کشورهایی که پوشش داده شد و حجم نمونه مربوط به هر کشور عبارتند از: مصر (۸۰۰)، اردن (۵۰۰)، لبنان (۵۰۰)، مراکش (۸۰۰)، عربستان سعودی (۸۰۰) و امارات متحده عربی (۵۰۰).

وضعیت موجود هستند. پیام اصلی این گزارش - حکمرانی خوب بخش عمومی - برای بخش خصوصی نیز قابل اعمال است. هر اندازه که در این گزارش اصلاح‌طلبان در دولت هدف بحث قرار گرفته‌اند، اصلاح‌طلبان در بخش خصوصی نیز مورد خطاب هستند.

این گزارش همچنین برای کارشناسان، به‌ویژه دانشگاهیان در منطقه و غیرمتخصصان مطبوعات، مفسران سیاستگذاری و شهروندان طراحی شده است. از آنجا که کیفیت حکمرانی عمومی برای توسعه بخش خصوصی و ایجاد شغل مهم است، این گزارش به همه شهروندان مربوط می‌شود.

توسعه بخش خصوصی، در تعریفی گسترده‌تر، تمامی فعالیت‌های اقتصادی بنگاه‌های با مالکیت خصوصی از تولید رسمی، تجارت و صنایع خدماتی، صنایع مقرراتگذاری شده در زیرساخت یا بخش‌های اجتماعی تا فروشندگان غیررسمی را دربرمی‌گیرد. با توجه به اهداف بیان شده، این گزارش به‌صورت گزینشی تهیه شده است.

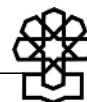
نخست، این گزارش مسائل مربوط به بازار نیروی کار را پوشش نمی‌دهد. البته، آنها بخش اصلی از معادله رشد - اشتغال هستند. اما پیش از این، بازار نیروی کار منا، موضوع دو گزارش مهم منطقه‌ای بانک جهانی - گزارش درباره آموزش در منا^۱ و نیز گزارش ۲۰۰۳ درباره اشتغال^۲ - بوده است. این گزارش بر تقاضا برای مشاغل از سوی بنگاه‌های خصوصی تمرکز دارد، به این دلیل که سرمایه‌گذاری و پویایی بخش خصوصی چنین چیزی را می‌طلبد.

این گزارش به‌طور مستقیم به موضوع بخش غیررسمی نمی‌پردازد. به غیر از داده‌ها و مطالعات معتبری که درباره بخش غیررسمی در کشورهای منا صورت گرفته است، دانش اندکی درباره این موضوع وجود دارد. با این حال، موانع ورود بنگاه‌های رسمی جدید، تا اندازه زیادی این موضوع را که چرا تعداد زیادی از کارآفرینان و کارگران تصمیم می‌گیرند به بازارهای رسمی وارد نشوند، توضیح می‌دهد. با توجه به وجود نیروی کار در حال رشد، مسلماً بخش غیررسمی بزرگ‌تر می‌شود. بنابراین به این موضوع به‌صورت غیرمستقیم پرداخته می‌شود، به این دلیل که تنها با بهبود قابل توجه در محیط کسب‌وکار کشورهای منا است که غیررسمی بودن کاهش خواهد یافت.

این گزارش بخش‌های ویژه اقتصاد را تحلیل نمی‌کند، مگر اینکه بخش‌های مذکور به پرسش‌های اصلی مورد بررسی مربوط باشند. همچنین اقتصاد روستایی را نیز دربر نمی‌گیرد، هرچند ممکن است موضوعات خاصی در فضای سرمایه‌گذاری روستایی (به‌ویژه درباره بازارهای

1. World Bank. 2008. The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa. MENA Development Report. Washington, DC: World Bank.

2. World Bank. 2003. Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract. MENA Development Report. Washington, DC: World Bank.



زمین در روستا) وجود داشته باشد. موضوعات پیچیده‌ای وجود دارد که شایسته تحلیل‌های اختصاصی، نه یک بررسی سطحی، هستند.

این گزارش اشاره می‌کند که چگونه یک جنبه از زیرساخت‌ها، برای مثال دسترسی به زمین‌های صنعتی خدمات داده شده،^۱ بر محیط کسب‌وکار اثر می‌گذارد، اما به مشارکت بخش خصوصی در تدارک خدمات زیرساختی اشاره‌ای نمی‌کند. دسترسی به زمین قابل سرمایه‌گذاری، مهمترین موضوع زیرساختی پیش روی کسب‌وکارهای منطقه است. با این حال، مشارکت بخش خصوصی به عنوان روشی برای بهبود کارایی زیرساخت عمومی تحلیل نمی‌شود. این مسئله نیازمند تحلیل‌های خاص برای بخش‌های زیرساختی مختلف است که هدف این گزارش نیست.

در نهایت، این گزارش با چالش‌های خاص توسعه بخش خصوصی در حوزه‌های گرفتار جنگ و درگیری سروکار نخواهد داشت. اگرچه ایجاد اعتبار دولتی پس از درگیری، برای بازسازی و بهبود فعالیت بخش خصوصی مهم است، اما جزئیات سیاستگذاری اقتصادی در موقعیت‌های درگیری یا بی‌ثبات سیاسی آنچنان پیچیده است که نیازمند توجه و بررسی خارج از این گزارش است. در عوض، این گزارش درباره فرآیند بلندمدت ایجاد نهادهای دولتی برای کنترل بازارها در کل منطقه است.

یک تذکر هشدارآمیز درباره منابع داده‌ها: دامنه بخش خصوصی گسترده است؛ فروشندگان غیررسمی، بنگاه‌های خرد، رستوران‌ها، دندانپزشکان، هتل‌ها، بنگاه‌های روستایی، بنگاه‌های تولیدی، شرکت‌های چندملیتی و تمامی فعالیت‌های اقتصادی که توسط بخش‌های خصوصی مالکیت و مدیریت می‌شوند، بخش خصوصی را تشکیل می‌دهند. طبعاً بسیاری از تحلیل‌ها در این گزارش، از زیرمجموعه‌ای از آنچه که بخش خصوصی در هر کشوری را تشکیل می‌دهد، استفاده می‌کند. برای مثال، پیمایش بنگاه بانک جهانی^۲ عمدتاً بنگاه‌های تولیدی کوچک و متوسط را پوشش می‌دهد. داده‌های/انجام کسب‌وکار^۳ عموماً به یک بنگاه تولیدی رسمی در پایتخت کشور اشاره دارد.

این گزارش از منابع داده‌های مختلفی استفاده کرده است، از جمله پایگاه‌های اطلاعاتی بین‌المللی، پایگاه اطلاعات و گزارش‌های خاص کشوری، پیمایش بنگاه بانک جهانی، مجموعه داده‌های اصلی تهیه شده در هنگام آماده‌سازی آن و نوشته‌های اقتصادی منتشر شده. بخش وسیعی از شواهد اقتصاد خرد، متکی بر یک پایگاه اطلاعاتی است که در حدود ۱۰۰۰۰ بنگاه در منطقه را با استفاده از پرسشنامه استاندارد مورد مطالعه قرار داده است. مقایسه‌های بین‌المللی

1. Industrial land Market Agencies
2. World Bank Enterprise Surveys
3. Doing Business

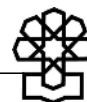
مدارک سطح بنگاهی^۱ با استفاده از همان منبع داده‌های نظرسنجی جمع‌آوری شده توسط بانک جهانی در بیش از ۸۰ کشور و در مجموع بیش از ۸۰۰۰۰ بنگاه انجام شده است.^۲

مبنای تحلیلی در این گزارش متکی بر این منابع داده‌های گوناگون و قطعاً ناقص است. فرض اساسی این است که نقاط قوت و ضعف شناسایی شده در میان گروه خاصی از بنگاه‌های خصوصی (مثلاً تولیدات کارخانه‌ای)، به‌طور کلی موضوعات گسترده‌تری را نشان می‌دهد که در سطح وسیع بر بخش خصوصی تأثیرگذار است. بسیاری از موضوعات محیط کسب‌وکار ممکن است مخصوص گروه‌های خاصی از بنگاه‌ها و بخش‌ها باشد، اما با نبود داده‌های جامع شامل تمام مؤسساتی که بخش خصوصی هر کشور را تشکیل می‌دهند، در این گزارش تجزیه و تحلیل‌ها دربرگیرنده موضوعات مذکور نیست.

نبود دسترسی به داده‌ها در این منطقه نه تنها به گوناگونی و وسعت بخش خصوصی مربوط می‌شود، بلکه ضعف اساسی در سامانه‌های آماری در سراسر این منطقه را نشان می‌دهد. افزون‌بر این، عدم امکان دسترسی (نویسندگان و عموم مردم) به بسیاری از منابع داده‌ها را که توسط سازمان‌های دولتی مختلف تولید شده‌اند، روشن می‌سازد. این نبود اطلاعات عمومی، چالشی کلیدی در محیط کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری کشورهای منطقه‌ها است که این گزارش نیز بر آن تأکید دارد.

نویسنده این گزارش با استفاده از حکایت‌ها و داستان‌هایی که از بسیاری کارآفرینان و مقامات دولتی مورد مشورت در سراسر منطقه در طول آماده‌سازی این گزارش شنیده است، مقدمه‌چینی برای طرح موضوعات انجام می‌دهد و پیشینه تاریخی کوتاهی از توسعه بخش خصوصی در منا ارائه می‌کند.

هسته تحلیل در سه بخش ارائه شده است: بخش اول، عملکرد توسعه بخش خصوصی در منطقه را از دیدگاه اقتصاد خرد و اقتصاد کلان ارزیابی می‌کند (فصل ۲). پس از آن چارچوبی برای توضیح شکاف عملکردی شناسایی شده ارائه می‌دهد (فصل ۳) و این چارچوب در فصل ۴ برای این ادعا استفاده می‌شود که نبود بخش خصوصی پویا در منا لزوماً به‌دلیل ناکافی بودن اصلاحات نیست، بلکه تا حدودی به‌دلیل روش‌های صلاحیددی یا دلبخواهانه و در اجرای قوانین و سیاست‌ها و عدم اهتمام دولت‌ها در هموار کردن واقعی زمین بازی در هنگام اجرای سیاست‌ها و اصلاحات است.



سپس در بخش دوم توضیح می‌دهد که چگونه مسئله اجرای ضعیف سیاست‌ها، در سه حوزه سیاستی اصلی در محیط کسب‌وکار منطقه تفسیر می‌شود: دستیابی به منابع مالی (فصل ۵)، دستیابی به زمین (فصل ۶) و راهبری و اجرای سیاست‌های صنعتی (فصل ۷). هدف این است که نشان دهیم چگونه نقش دولت و نهادهای آن - هنگامی که از رسالت مقرراتگذاری و اجرایی خود توسط منافع خاص منحرف شده و در معرض نفوذ صلاحیت‌ها قرار می‌گیرند - می‌تواند سیاست‌هایی را که ممکن است در غیر این صورت خوب طراحی و تعیین شده باشند، منحرف کند. بخش سوم اقتصاد سیاسی اصلاحات در منطقه منا را تحلیل می‌کند (فصل ۸) و از این تحلیل برای پیشنهاد مجموعه‌ای از توصیه‌های راهبردی و اقدامات سیاستی عینی استفاده می‌شود که تنوع و اقتصاد سیاسی منطقه را مورد توجه قرار می‌دهد (فصل ۹).

این گزارش درباره چه چیزی صحبت می‌کند؟

توانمند کردن بخش خصوصی تا موتور رشد قوی و پیوسته شود.

ایجاد شغل برای نیروی کار جوان و تحصیلکرده‌تر، اولویت اصلی همه دولت‌ها در خاورمیانه و شمال آفریقا است. این روزها که کشورها با رکود اقتصادی جهانی روبرو هستند، داشتن شغل اهمیت بیشتری یافته است. در این زمینه به چه چیزهایی نیاز خواهد بود؟

۱. رشد اقتصادی پیوسته با محوریت بخش خصوصی،

۲. راهبردهای به‌ویژه بلندمدت،

۳. رهبری متعهد به اجرای آنها.

در همه کشورهایی که دوره‌های طولانی رشد داشته‌اند، بخش خصوصی نقش اصلی را برعهده داشته است. تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد اتکا به بنگاه‌های دولتی برای ایجاد شغل و سرمایه‌گذاری هرگز جایگزین پایدار سرمایه‌گذاری بنگاه‌های خصوصی نبوده است. زیرا هیچ دولتی موفق نشده است بنگاه‌های خود را در معرض رقابت واقعی و محدودیت‌های سخت بودجه‌ای^۱ قرار دهد. این مسئله در سراسر منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (منا) نیز تجربه شده است. دولت‌ها دریافته‌اند مدل توسعه با رهبری دولت که در دهه‌های گذشته استفاده شد، رکود و پسرفت اقتصادی به بار آورده است و به دنبال مدل جدیدی هستند که نقشی بزرگ‌تر به بخش خصوصی بدهد. چالش سیاستگذاران، همسو کردن انگیزه‌های کارآفرینانِ حداکثرکننده سود با

1. Hard budget constraints

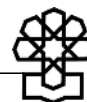
اهداف اجتماعی رشد تسهیمی^۱ و اشتغالزایی است. با این حال، بخش خصوصی به تنهایی نمی‌تواند همه این کارها را انجام دهد. رشد اقتصادی به سرمایه‌گذاری‌های عمومی در آموزش، دانش و زیرساخت‌ها نیز نیاز دارد. چنین هزینه‌های عمومی نه تنها فضا را برای سرمایه‌گذاری خصوصی تنگ نمی‌کند، بلکه سبب رشد آنها می‌شود. این سیاست‌ها همراه با دیگر ویژگی‌ها مانند بازارهای آزاد و رقابتی، ثبات، حکمرانی خوب و رهبری دوراندیش، نقطه اشتراک همه اقتصادهایی بوده است که قادر به رشد سریع طی چند دهه اخیر شده‌اند.^۲

رشد پیوسته در منطقه منا به سرمایه‌گذاری بیشتر بخش خصوصی، بهره‌وری بیشتر بنگاه‌ها و متنوع کردن بیشتر اقتصاد به‌ویژه در بخش صادرات نیاز خواهد داشت. این مسئله تاکنون در این منطقه به حد کافی تحقق نیافته است. اگرچه بخش خصوصی در اقتصادهای منا نقش بزرگ‌تری نسبت به گذشته دارد، اما هنوز نتوانسته است تبدیل به موتور قوی رشد شود. سرمایه‌گذاری خصوصی برای ایجاد شغل‌های لازم، کافی نبوده و بیکاری در بیشتر کشورها همچنان در سطح دو رقمی باقی‌مانده است. ضعف بهره‌وری و نوآوری، درجه رقابت‌پذیری بنگاه‌ها و تنوع صادرات را محدود کرده است. نرخ رشد با میانگین ۵/۸ درصد طی دوره ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸ شتاب گرفت، اما از میانگین ۷/۲ درصدی کشورهای درحال توسعه عقب‌تر و تنها از آمریکای لاتین و کارائیب (۵/۱ درصد) جلوتر بود. تداوم این رشد احیا شده، به‌ویژه در پرتو تحولات اخیر اقتصاد جهانی و خیزش‌های مردمی منطقه به هیچ‌وجه قابل تضمین نیست. این نرخ رشد در کشورهای با منابع غنی، عمدتاً متکی بر رونق نفتی بوده است. کاهش هر از گاهی قیمت نفت و نوسانات آن، به کشورهای گوشزد می‌کند که متنوع ساختن اقتصاد و رهایی از اقتصاد تک‌محصولی به‌عنوان یک اولویت فوری باقی است. رشد گذشته کشورهای غیرنفتی منطقه، با دگرگونی ساختاری اقتصاد - به‌ویژه از حیث تنوع‌بخشی صادرات - آن‌گونه که در رشد بالای شرق آسیا یا اروپای شرقی مشاهده شد، همراه نبوده است. کاهش فعلی رشد در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD)، یادآور آن است که کشورهای منطقه در برابر تکان‌های تقاضایی که به صادرات با ارزش‌افزوده پایین آنها وارد می‌شود، آسیب‌پذیر باقی می‌مانند.

سیاست‌های دولت نقش اساسی در تضمین محیط کسب‌وکار مساعد برای رشد با پیشستازی بخش خصوصی دارد. همان‌گونه که بحران مالی کنونی نشان داده است، نقش دولت و نهادهای مقرراتگذاری برای تضمین عملکرد مناسب بازارهای خصوصی نیز نقشی کلیدی است.

۱. Shared growth: رشد تسهیمی یا مشارکتی به این مفهوم است که برای آحاد افراد جامعه از جمله فقرا امکان دسترسی گسترده به فرصت‌های مختلف برای مشارکت مؤثر و معنادار در اقتصاد و برخورداری از منافع افزایش استاندارد زندگی وجود دارد.

۲. اینها پیام‌های اساسی گزارش منتشر شده کمیته رشد و توسعه (۲۰۰۸)، «راهبردهای رشد پایدار و توسعه فراگیر» هستند (www.growthcommission.org).



تحولات اخیر باعث شده است تا برخی از سیاستگذاران به بازنگری نقش بازار و دولت بپردازند. این بحران نیاز به نقش قوی‌تر دولت در نظارت مقرراتگذارانه^۱ را آشکارتر کرده است. در عین حال این رویداد بدین معنا نیست که بازگشت به سیاست‌های شکست‌خورده گذشته نتایج بهتری به ارمغان خواهد آورد. درباره نقش رهبری بخش خصوصی به‌عنوان موتور رشد جای هیچ بحثی نیست. در عوض، این بحران یادآور شد که چگونه نهادهای باصلاحیت مقرراتگذاری بازار ضروری‌اند تا از عملکرد منظم بازارها برای خدمت به اهداف خصوصی (حداکثرسازی سود) و اهداف عمومی (ایجاد اشتغال و تسهیم رشد اقتصادی) مطمئن شویم.

آیا بخش خصوصی توانایی ایفای نقش موتور رشد را دارد؟

بنگاه‌های تازه‌وارد و رقابت بیشتر، بدبین‌ها را متقاعد خواهد کرد

مناسبات بخش عمومی و خصوصی در منطقه منا: داستان بدگمانی دو طرفه. نسبت به توانایی بخش خصوصی برای اینکه تبدیل به موتور رشد شود بدبینی بسیار زیادی وجود دارد و بحران مالی فعلی این بدبینی را تقویت کرده است. چنین تصور می‌شود که مدل توسعه با پیشتازی بخش خصوصی در عمل به وعده‌های خود ناموفق بوده است. تقریباً ۶۰ درصد از مقامات دولتی سراسر منطقه که با آنها مصاحبه شد فکر می‌کنند بخش خصوصی کشور رانت‌جو و فاسد است.^۲ تنها ۲۱ درصد ادعا کردند بخش خصوصی پویاست و ۹ درصد فکر می‌کنند از ویژگی‌های شفافیت و قانونمندی برخوردار است. این عدم اعتماد دوسویه است. مقامات دولتی نیز بر این باور هستند که اقلیتی از بنگاه‌های رانت‌جو که مدت‌ها به وسیله انواع موانع ورود حمایت شدند، بر بخش خصوصی سلطه یافته‌اند. ازجمله رفتارهای منفی که ذکر می‌شود، رشوه دادن به کارمندان دولت، لابیگری برای دست‌یافتن به منافع ویژه و معافیت‌های مالیاتی، پنهان کردن درآمدها و دستمزدها برای گریز از تعهدات مالیاتی و حاکمیت شرکتی غیرشفاف است. از طرفی بخش خصوصی نیز باور دارد که دولت‌ها در جهت بهبود شرایط سرمایه‌گذاری برای همه بنگاه‌ها اقدام نمی‌کنند، بلکه به نفع سیاستمداران و گروه‌های محدودی از متحدان خود فعالیت می‌کنند.

1. Regulatory Oversight

۲. این مصاحبه‌ها در جریان کنفرانس‌های گوناگون منطقه‌ای انجام شده است که بانک جهانی در کشورهای مختلف منا درباره موضوع سرمایه‌گذاری و توسعه بخش خصوصی طی دو سال گذشته برگزار کرد. مقامات دعوت شده به این کنفرانس‌ها، سمت‌هایی در وزارتخانه‌ها و نهادهای متصدی توسعه بخش خصوصی داشتند. اگرچه این مصاحبه‌ها یک نمونه‌گیری کاملاً گویا از مقامات این منطقه نیست، با این حال شواهدی از نظرات گسترده همگانی ارائه می‌دهند. این مصاحبه‌ها برآوردهای کمی از میزان فساد واقعی و رانت‌جویی در بخش خصوصی را ارائه نمی‌دهند، اما عدم اعتماد میان بخش دولتی و خصوصی و برداشتی را که هر گروه درباره دیگری دارد برجسته می‌سازد. اینها مسائل مهمی هستند که بر اعتبار اصلاحات و تأثیر آنها اثر می‌گذارند.

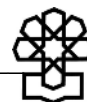
ایجاد شرایط برای شکل‌گیری بخش خصوصی توسعه یافته‌تر و پویاتر نیز دارای اهمیت ویژه‌ای است. شرایطی که کارآفرینان کمتری توان خود را صرف محافظت از موقعیت‌های رانتی خود در برابر رقابت متمرکز کند و آن شرایط در مسیر خلق ثروت و اشتغالزایی و نه رانت‌جویی باشد. در محیط باز و آزادتر است که بنگاه‌ها و کارآفرینان جدید بیشتری به پیش خواهند رفت. تجربه کشورهای درحال گذار مجارستان، لهستان و ویتنام نشان می‌دهد که مهم‌تر از گسترش دادن بنگاه‌های موجود، ایجاد نسلی از سرمایه‌گذاران جدید است که به سرعت گرفتن رشد کمک می‌کند. این قضیه، هر زمان که با تغییر سیاست‌ها اجازه ورود به بنگاه‌های جدید داده شد، در خاورمیانه و شمال آفریقا نیز صادق بوده است. در صورتی که محیط کسب‌وکار بهبود بیشتری یابد، شاهد ورود بنگاه‌های پویاتری خواهیم بود که به بخش خصوصی متنوع‌تر منجر می‌شود، کسانی که در مقایسه با بنگاه‌های مستقر حمایت شده، با شدت بیشتر و صدای رساتری از اصلاحات حمایت خواهند کرد.

عملکرد بخش خصوصی تاکنون چگونه بوده است؟

بخش خصوصی نقش جدی‌تری ایفا می‌کند، اما هنوز باعث متحول کردن اقتصادهای ما در مسیر رشد زیاد نشده است.

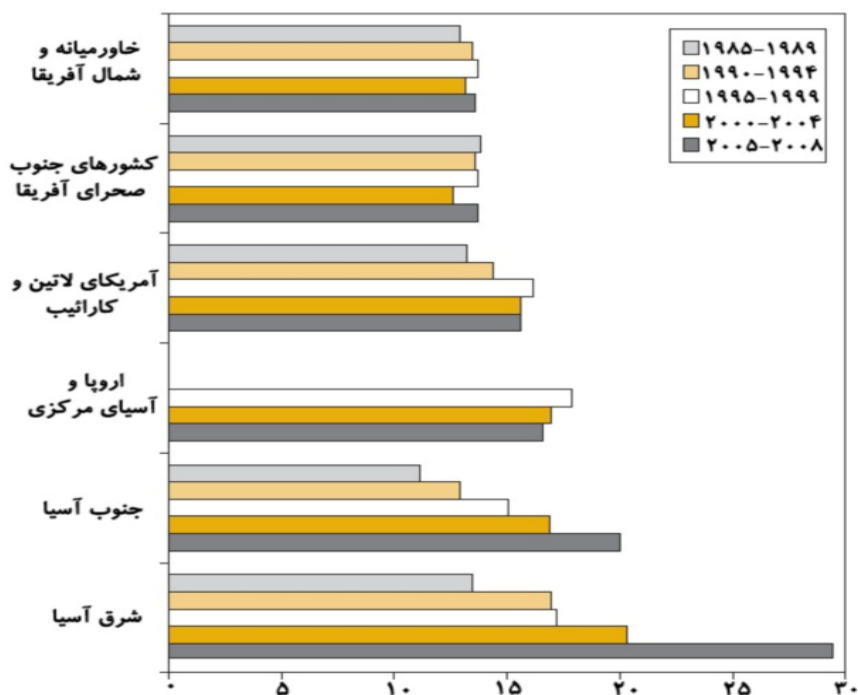
کشورهای منا در طول سه دهه گذشته، از مدل رشد به رهبری دولت، به سوی مدل اتکای بیشتر به بخش خصوصی حرکت کرده‌اند. همه کشورها سیاست‌های اقتصاد کلان سنجیده‌تری اتخاذ کرده‌اند و درهای اقتصاد خود را به روی تجارت و سرمایه‌گذاری خصوصی بازتر کردند. اصلاحات در دهه ۱۹۷۰ در کشورهایی مانند مصر و تونس آغاز شد، در دهه ۱۹۸۰ پیش رفت و در دهه ۱۹۹۰ در کشورهای دیگر مانند الجزایر، سوریه، یمن و پس از آن در لیبی شتاب گرفت. سهم بخش خصوصی در تولید ناخالص داخلی (غیرنفتی) به جز تعداد اندکی از کشورها، در تمام آنها افزایش یافت و بین ۷۰ تا ۹۰ درصد بوده است. این افزایش سهم به پیروی روندهای جهانی بوده است.

بخش خصوصی با وجود نقش جدی‌تری که دارد، هنوز در تبدیل کشورهای منا به اقتصادهایی با عملکرد متنوع و عالی کاملاً ناتوان بوده است. هیچ یک از کشورهای منطقه منا از لحاظ میزان تنوع صادرات، پیچیدگی فناوری، سطح و ترکیب سرمایه‌گذاری خصوصی، یا بهره‌وری و نوآوری بنگاه‌ها، پویایی و تحول اقتصادی که در کشورهایی مانند چین، جمهوری کره، مالزی یا



ترکیه مشاهده می‌شود، از خود نشان نداده است. برای مثال، نرخ سرمایه‌گذاری خصوصی و تعداد محصولات صادراتی، همگی در مناطقی که از سایر مناطق جهان است (شکل‌های ۱ و ۲).

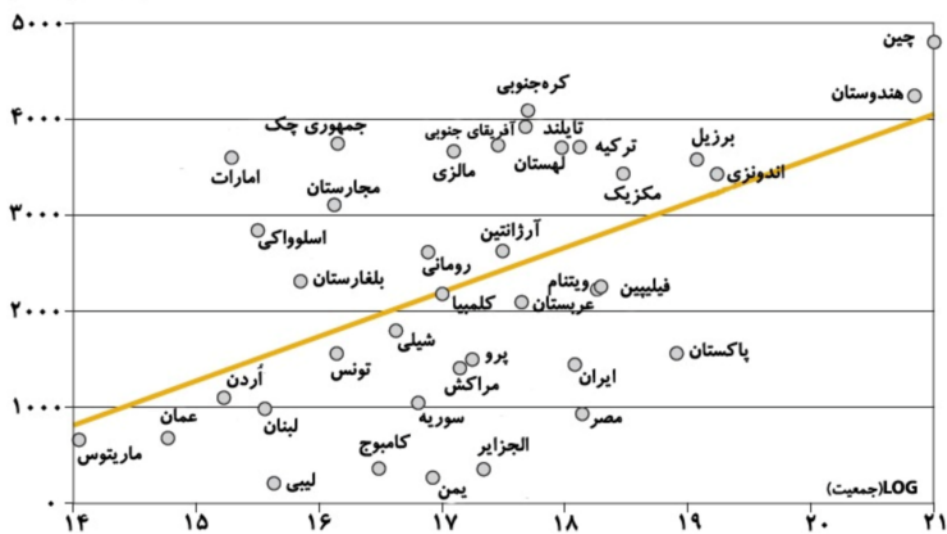
شکل ۱. نرخ‌های پایین سرمایه‌گذاری خصوصی (درصدی از GDP)



مأخذ: شاخص‌های توسعه جهانی، حساب‌های ملی، صندوق بین‌المللی پول (IMF).

شکل ۲. تنوع کمتر صادرات در منطقه منا

(تعداد محصولات صادر شده)



مأخذ: comtrade، براساس داده‌های شش رقمی ۱۹۹۵-۲۰۰۷.

دستورالعمل استانداردی که باعث رشد قوی با محوریت بخش خصوصی در هر کشور شود، وجود ندارد. درس‌های آموخته شده از موفقیت‌ها و ناامیدی‌های گذشته که در استفاده از بسته‌های استاندارد اصلاحات نصیب ما شد، ما را به فروتنی و دقت در یافتن کلیدهای رشد فرا می‌خواند. به دلیل وخامت چشم‌اندازهای کوتاه‌مدت اقتصاد جهانی، امروزه این جستجو حتی چالش‌برانگیزتر است. درباره فضای مناسب سرمایه‌گذاری در کشورهای با رشد بالا، از ویژگی‌هایی مثل ثبات نسبی اقتصاد کلان، درجه معینی از باز بودن بازار بر روی سرمایه‌های خارجی، بازارهای کارآی عوامل تولید، حقوق مالکیت مطمئن، حکمرانی خوب و افزایش هزینه‌های عمومی در آموزش و پرورش، بهداشت و زیرساخت‌ها نام برده می‌شود. اما برای اینکه به رشد بالا برسیم، نیازی نیست تمامی آنها به‌طور کامل وجود داشته باشند.

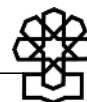
سه جنبه سیاست‌گذاری که در شکل‌دهی رفتار سرمایه‌گذاران اهمیت بیشتری دارند عبارتند

از:

- قوانین، مقررات و سیاست‌های رسمی که دولت‌ها در تمامی زمینه‌های محیط کسب‌وکار تدوین می‌کنند. گستره‌ای که این محدوده دربرمی‌گیرد، از سیاست‌های تجاری و اقتصاد کلان تا سیاست‌های اقتصاد خردی است که درخصوص بازارهای سرمایه، زمین، نیروی کار، زیرساخت‌ها و محصول مقررات‌گذاری می‌کنند. در اینجا منظور قواعد مکتوب آن‌گونه که نوشته شده‌اند و چگونگی طراحی سیاست‌ها بر روی کاغذ است؛ به عبارت دیگر، «آیا مشکل از فقدان اصلاحات است؟».

- شیوه اجرا و ضمانت اجرای واقعی قوانین، مقررات و سیاست‌ها. هر حوزه از محیط کسب‌وکار با نهادهای دولتی حمایت می‌شود که باید قوانین و مقررات مصوب سیاست‌گذاران را اجرا کنند، خواه دولت یا نهادهای دولتی باشند که به‌طور مستقیم با بنگاه‌ها تعامل دارند، یا نهادهای دولتی که به مقررات‌گذاری بازارها و اعمال حقوق مالکیت می‌پردازند. با توجه به کیفیت این نهادها - به‌ویژه اینکه به چه میزان از اعمال نفوذ سیاسی خودسرانه مصون هستند - این کار به‌طور مداوم، عادلانه و کارآمد انجام می‌شود. این ویژگی‌های دولت و نهادهای دولتی، هم واقعی و هم تصویری، آن چیزهایی هستند که برای بنگاه‌ها اهمیت پیدا می‌کند هر زمان که چگونگی اعمال قوانین، مقررات و سیاست‌هایی را که برای آنها به‌کار می‌رود ارزیابی می‌کنند. بنابراین با فراتر رفتن از نماگرهای ترازیبی استاندارد اصلاحات سیاستی، می‌پرسیم که آیا مشکل به شیوه اجرای قوانین و سیاست‌ها بازمی‌گردد؟

- شکل‌گیری انتظارات سرمایه‌گذاران درباره سیاست‌های آینده و چگونگی اجرای آنها. قابلیت اعتبار دولت‌ها و علائمی که آنها به بنگاه‌ها می‌فرستند، در تصمیمات سرمایه‌گذاری کارآفرینان مهم



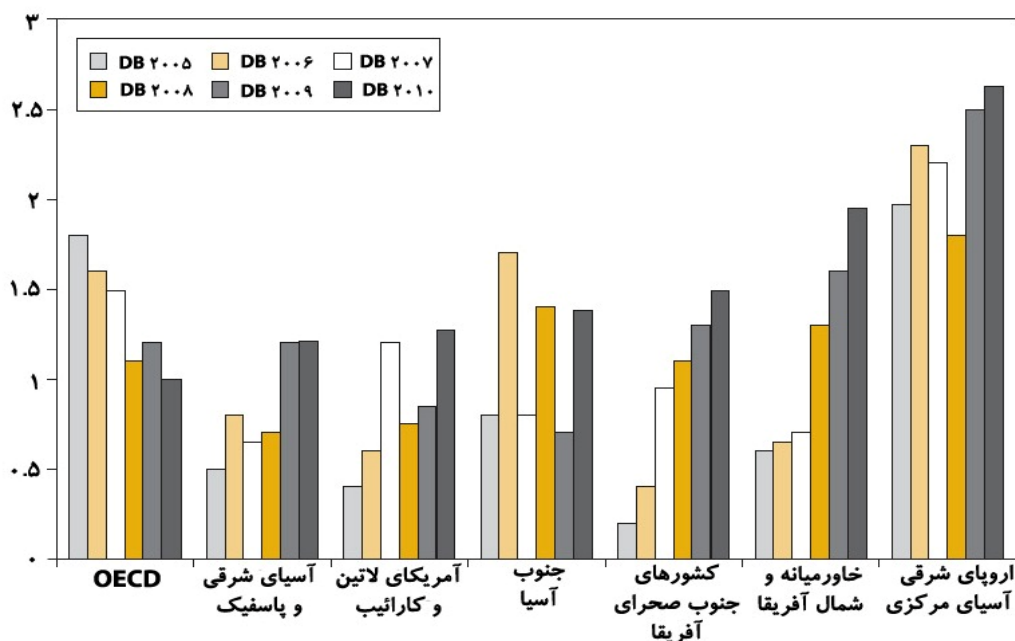
هستند. قوانین و سیاست‌های جاری و چگونگی اجرای آنها برای بنگاه‌ها با اهمیت است، اما پیش‌بینی اینکه آنها در آینده چگونه تغییر و تحول پیدا می‌کنند نیز در ارزیابی ریسک و بازده انتظاری سرمایه‌گذاری‌ها بسیار مهم است. نقش عوامل اقتصاد سیاسی - تقاضا برای اصلاحات و همچنین عرضه آنها که با توجه به ویژگی‌های نهادهای تصمیم‌گیر شکل گرفته است - در تأثیرگذاری بر انتظارات و تضعیف اعتبار سیاست‌های دولت از نظر سرمایه‌گذاران منطقه مؤثر است.

آیا گزارش درباره فقدان اصلاحات است؟

تنها این نیست. شکاف‌های سیاستی باقیمانده است و واکنش بخش خصوصی به اصلاحات نیز ضعیف بوده است.

اصلاحات شتاب گرفته است، حتی اگر در برخی کشورها و در برخی حوزه‌ها، شکاف‌های گسترده سیاستی باقی مانده است. بیشتر دولت‌ها با آسان‌سازی مقررات کسب‌وکار، آزاد کردن بخش مالی و کاهش محدودیت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری، محیط کسب‌وکار را بهبود بخشیده‌اند. تمام شاخص‌های بین‌المللی محیط کسب‌وکار به صراحت به بهبودها اشاره دارند. برای مثال، در حوزه مقررات کسب‌وکار که با گزارش/انجام کسب‌وکار اندازه‌گیری شده است، میانگین تعداد اصلاحات انجام شده در کشورهای منا طی چند سال گذشته پیوسته افزایش یافته است (شکل ۳). حتی اگر اصلاحاتی که با گزارش/انجام کسب‌وکار اندازه‌گیری شده است تمام حوزه‌های فضای سرمایه‌گذاری را پوشش ندهد، جانشین خوبی برای روند اصلاحات است. همان روند مثبت، در زمینه‌های مدیریت اقتصاد کلان و باز بودن تجارت و سرمایه‌گذاری رخ داده است.

شکل ۳. تعداد اصلاحات مقرراتگذاری در کشورهای مناه اخیراً افزایش یافته است



مأخذ: پایگاه داده‌های اصلاحات گزارش انجام کسب‌وکار.

توضیح: میانگین تعداد اصلاحات مقرراتگذاری هر کشور، براساس گزارش انجام کسب‌وکار اندازگیری شده است.

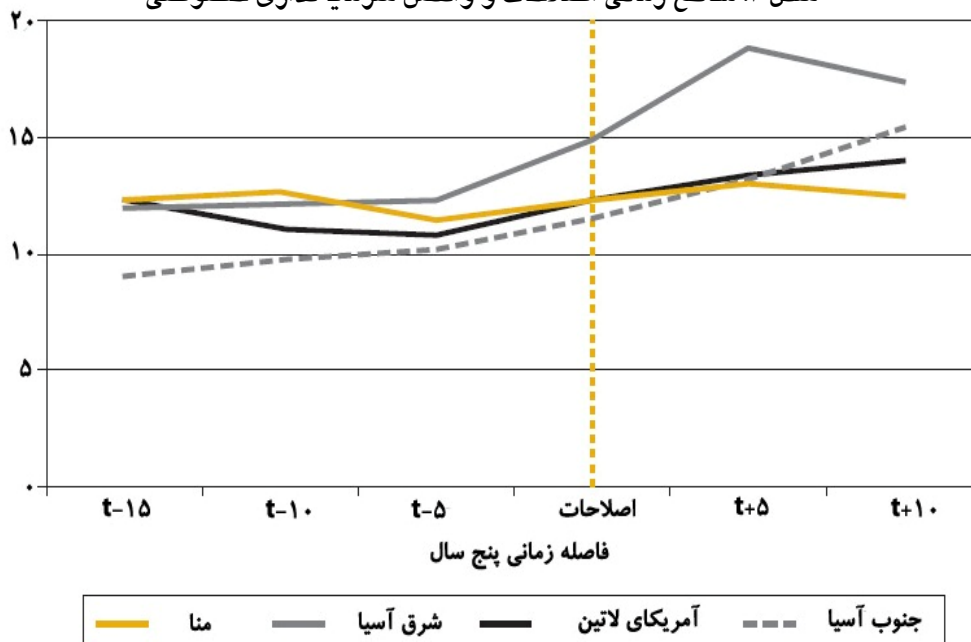
بخش خصوصی به اصلاحات واکنش نشان داده و رشد کرده است. میانگین نرخ

سرمایه‌گذاری خصوصی ۲ درصد افزایش یافته است. واکنش در کشورهای فاقد منابع نفتی مانند اردن، مراکش، تونس و اخیراً مصر، که در اصلاحات مشتاق‌تر و ثابت‌قدم‌تر بوده‌اند بیشتر بوده است. سرمایه‌گذاری خارجی نیز پیش از رکود فعلی به میزان قابل توجهی رسیده بود، اگرچه بیشتر آن در بخش‌های انرژی، زیرساخت‌ها و املاک و مستغلات و کمتر در فعالیت‌های اقتصادی فناوری‌بر متمرکز شده بود. بازتاب دیگر این پویایی این است که طی سال‌های اخیر، نرخ‌های پایین ورود به کسب‌وکار از نظر تاریخی، از سایر مناطق در حال توسعه اندکی پیشی گرفته است.

اما این واکنش بسیار پایین‌تر از اصلاحات مشابه انجام شده در کشورهای با رشد بالا بوده

است. نرخ‌های سرمایه‌گذاری خصوصی در مناه به‌طور میانگین نسبت به دیگر کشورها واکنش کمتری به اصلاحات نشان داده است (شکل ۴). بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۷ نرخ سرمایه‌گذاری خصوصی در برخی کشورهای مناه اندکی افزایش و در برخی دیگر - برخلاف کشورهایی مانند چین، مالزی، لهستان، تایلند و ترکیه - کاهش یافت. آیا دلیل آن این است که کشورهای پیش‌گفته نسبت به کشورهای مناه اصلاحات بیشتری انجام دادند؟ پاسخ منفی است.

شکل ۴. مقاطع زمانی اصلاحات و واکنش سرمایه‌گذاری خصوصی

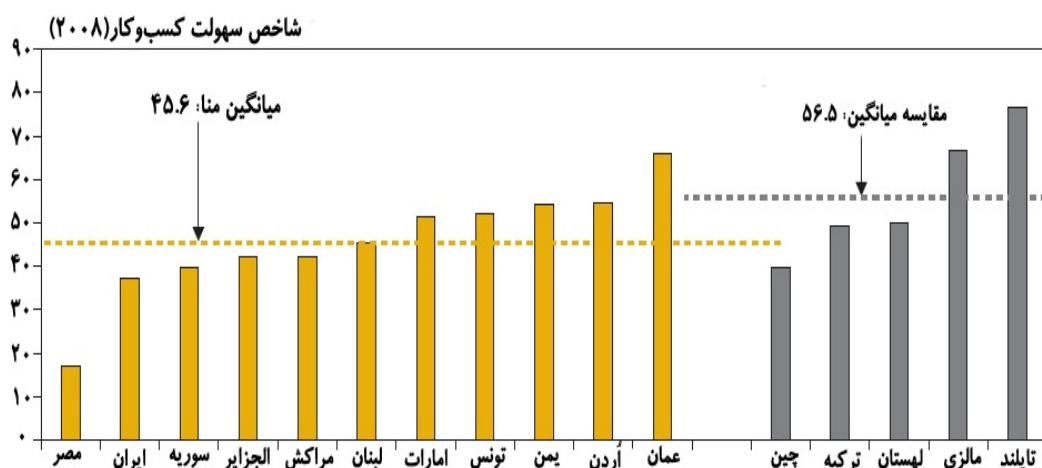
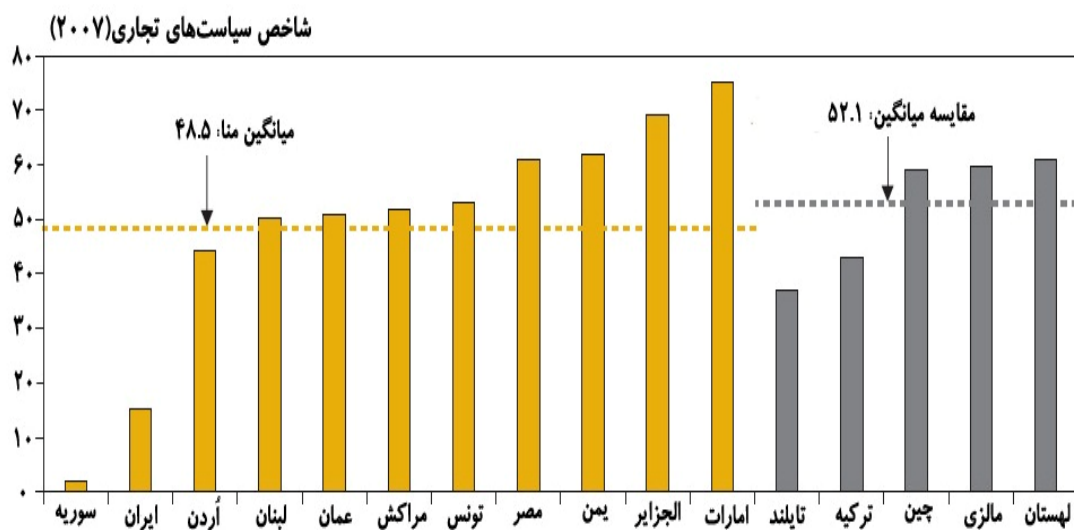
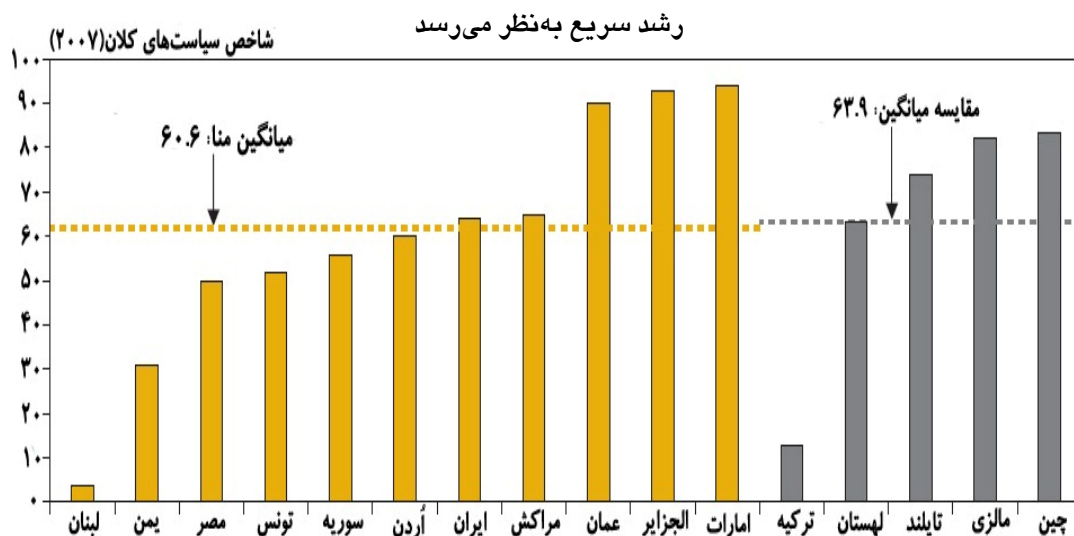


مأخذ: نرخ سرمایه‌گذاری خصوصی را از شاخص‌های توسعه جهانی، حساب‌های ملی و صندوق بین‌المللی پول به دست آوردیم و برای دوره‌های پنج‌ساله میانگین‌گیری شده است. بخش‌های اصلاحات بر پایه شاخص آزادی اقتصادی از مؤسسه فریزر است و هر دوره اصلاحات را به صورت دوره پنج ساله تعریف می‌کنیم که طی آن، شاخص ۰ تا ۱۰ دائماً به میزان دستکم یک واحد بهبود یافته است. توضیح: سرمایه‌گذاری خصوصی، درصدی از تولید ناخالص داخلی.

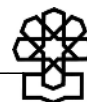
www.freetheworld.com

ظاهراً این واکنش ضعیف، به دلیل اصلاحات ناکافی در منطقه نیست. شاخص‌های معمول اصلاحات بازارگرا در کشورهای منا نسبت به کشورهای با رشد بالا، خیلی بدتر نیستند (شکل ۵). این شکاف‌ها کوچک‌تر از آن است که تفاوت در عملکرد را تبیین کند. با چند استثنا به دلیل ناچیز بودن اصلاحات در برخی از کشورهای نفت‌خیز، رتبه منطقه در حد «میانگین» جهان است؛ مانند آنچه در چین، مالزی، لهستان، تایلند و ترکیه وجود دارد.

شکل ۵. محیط کسب‌وکار کشورهای منا به‌طور کلی، در حد «میانگین» و مشابه بسیاری از اقتصادهای با



مآخذ: پایگاه داده‌های گزارش محیط کسب‌وکار IMF, WTO, UNCTAD و شاخص‌های توسعه جهانی نویسندگان.



آیا گزارش درباره شیوه اجرای قوانین است؟

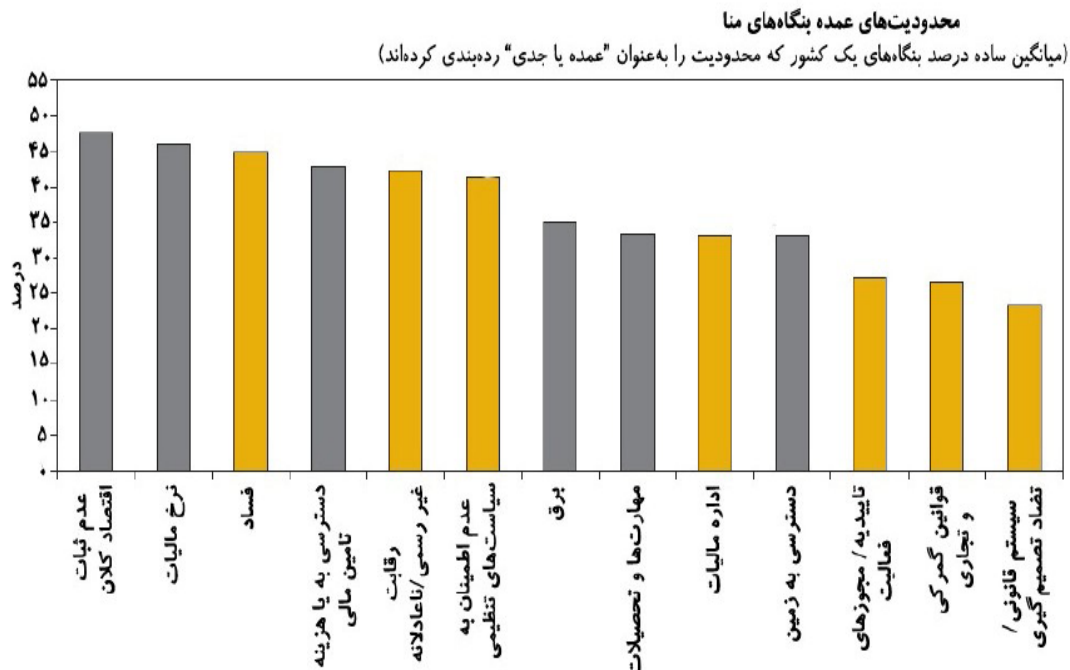
بله، محیط کسب و کار برای همه یکسان نیست:

صلاحدیدها، رفتار خودسرانه و برخورد نابرابر با سرمایه‌گذاران فراوان است.

نااطمینانی به سیاست‌ها و صلاحدید و تبعیض در اجرای قوانین، سرمایه‌گذاری را محدود می‌سازد. سرمایه‌گذاران در منا، به‌ویژه مدیران بنگاه‌های کوچک و متوسط، دائماً به نااطمینانی سیاست‌ها و زمین بازی ناهموار اشاره می‌کنند که به نفع برخی از بنگاه‌های مستقر و به زیان رقبا و تازه‌واردان است. از نظر مدیران کسب و کار، فساد، شیوه‌های ضد رقابتی و نااطمینانی به سیاست‌های مقرراتگذاری، همگی در رتبه بالا قرار می‌گیرند (شکل ۶). در بسیاری از کشورها، کسب و کارها همچنین به شکاف‌های اصلاحات در محیط مقرراتگذاری، دسترسی به منابع مالی و دسترسی به زمین اشاره دارند. به نظر می‌رسد بخش بزرگی از مشکل، نه سیاست‌های روی کاغذ، بلکه اجرای نابرابر، دلبخواهانه و تبعیض‌آمیز سیاست‌هاست. بنگاه‌های مورد بررسی اغلب به اجرای متناقض و غیرقابل پیش‌بینی قوانین و مقررات اشاره می‌کنند (شکل ۷).

سایر عارضه‌های محیط کسب و کار که برای همه بنگاه‌ها یکسان نیست می‌توان شناسایی کرد: بنگاه‌های قدیمی‌تر، تراکم پایین‌تر کسب و کارها و رقابت اندک، به نقش برجسته بنگاه‌های مستقر شده اشاره دارد. بنگاه‌ها در منا نسبت به دیگر نقاط جهان، بسیار قدیمی‌تر و نسبت به شرق اروپا تقریباً ۱۰ سال قدیمی‌تر هستند (شکل ۸). مدیران کسب و کار نیز نسبت به جاهای دیگر مسن‌تر هستند. بنگاه‌های مستقر قدیمی با رقابت کمتر مواجهند. بجز جنوب آسیا، سرانه بنگاه‌های ثبت شده کمتری در منا یافت می‌شود (شکل ۸). همه اینها عارضه‌های محیط کسب و کار تبعیض‌آمیزی است که مانع ورود و خروج آسان بنگاه‌ها می‌شود.

شکل ۶. نااطمینانی به سیاست‌ها و اجرای نابرابر قوانین، محدودیت‌های اصلی کسب‌وکار هستند



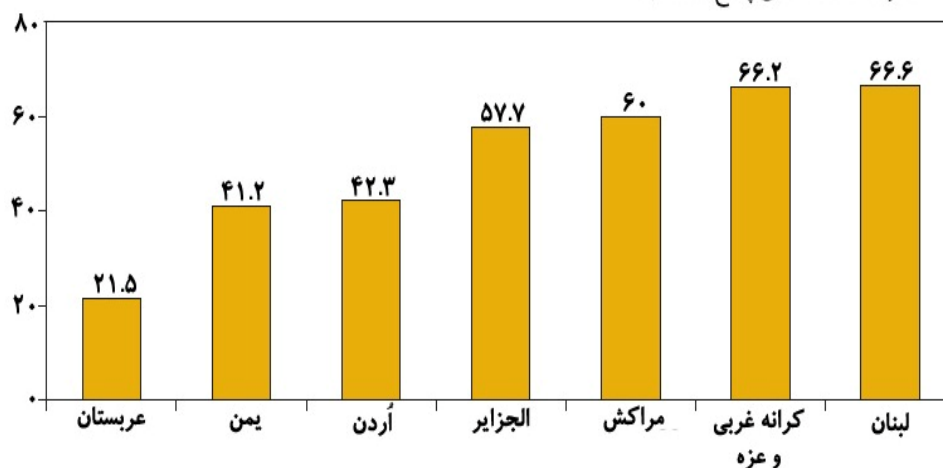
مأخذ: نظرسنجی‌های شرکتی بانک جهانی از الجزایر، مصر، ایران، اردن، لبنان، مراکش، عربستان، سوریه، کرانه غربی، غزه و یمن در سال‌های مختلف.

توضیح: محدودیت‌های وابسته به نااطمینانی سیاستی و اجرای سیاست‌ها با رنگ زرد (کم‌رنگ) مشخص شده است.

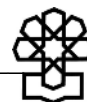
شکل ۷. تصورات درباره سازگاری و پیش‌بینی‌پذیری قوانین و مقررات

آن‌گونه که در کشورهای منا اعمال می‌شود

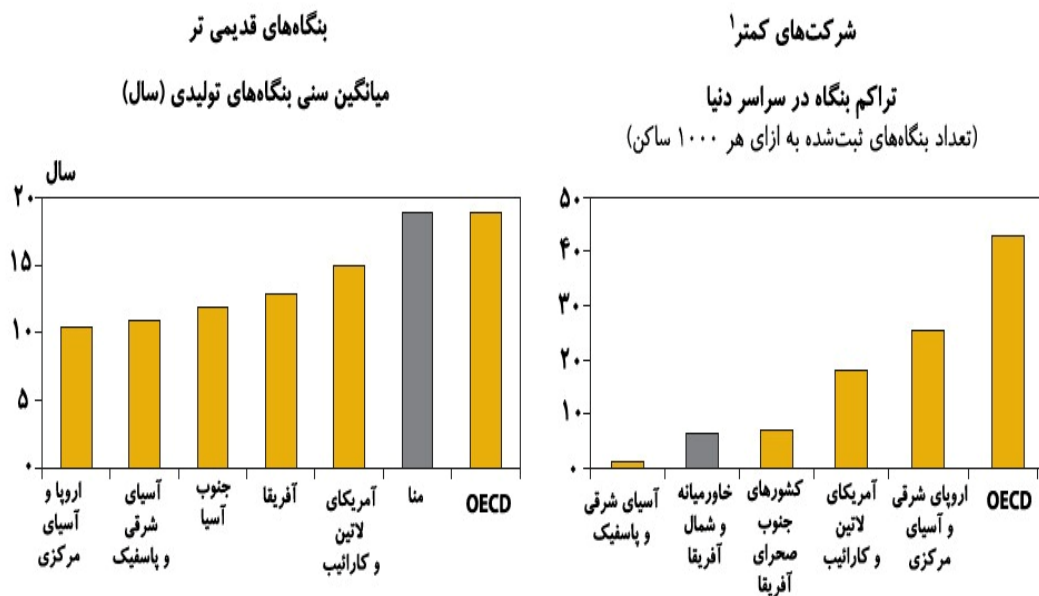
تفسیر قوانین سازگار و پیش‌بینی‌پذیر است
(درصد مخالفت‌های پاسخ‌دهندگان)



مأخذ: نظرسنجی محیط سرمایه‌گذاری، ۲۰۰۵-۲۰۰۸.



شکل ۸. نفوذ دیرپای فرادستان کسب‌وکار و عدم پویایی و رقابت در بخش خصوصی



مأخذ: نظرسنجی مؤسسه بانکی جهانی از بنگاه‌های تولیدی در کشورهای الجزایر، مصر، اردن، لبنان، مراکش، عمان، عربستان، سوریه، کرانه غربی و غزه و یمن (سال‌های مختلف) و پایگاه داده‌های کارآفرینی بانک جهانی.

۱. توجه دارید که با وجود رشد قوی اقتصادهای آسیایی، تراکم بنگاه در این منطقه بسیار پایین است. دلیل اصلی آن به جمعیت بالای (روستایی) چین و هند و این واقعیت برمی‌گردد که تراکم بنگاه فقط سرانه بنگاه‌های به‌طور رسمی ثبت شده را به حساب می‌آورد.

اگرچه اصلاح سیاست‌ها در بسیاری از مناطق و بسیاری از کشورها ضروری است، آنچه مانع توسعه بخش خصوصی در این منطقه می‌شود ترکیبی از قوانین ناقص با اجرای نابرابر و دلبخواهانه این قوانین است. مشکل مشترک به نقش دولت و نهادهای آن در زمینه‌های گوناگون محیط کسب‌وکار باز می‌گردد. در هر حوزه، شکاف گسترده‌ای بین سیاست‌های مصوب و رفتار نهادهایی که آنها را اجرا می‌کنند به وضوح دیده می‌شود. اما این استدلال به زمینه‌های دیگر محیط کسب‌وکار قابل تعمیم است که وجود صلاحدید و پارتی‌بازی، نهادهای دولتی - که سیاست‌های بخش خصوصی را اجرا می‌کنند - و اعتبار تعهدات دولت برای اصلاحات را تضعیف می‌کند. هر دو، به انتظارات سرمایه‌گذاران آسیب می‌زند و سرمایه‌گذاری، رقابت و نوآوری را محدود می‌کند.

چالش دولت‌ها، اجرای سیاست‌هایی است که علائم روشنی به سرمایه‌گذاران بدهد و زمانی اعتبار این دولت‌ها تقویت می‌شود که در جهت ایجاد زمین بازی هموار^۱ برای تمام سرمایه‌گذاران عمل کنند. تقویت و حفظ رشد در منا به این بستگی خواهد داشت که آیا سیاستگذاران منطقه قادر خواهند بود سرمایه‌گذاران موجود و بالقوه را متقاعد کنند که آماده کاهش

شیوه‌های نابرابر و صلاح‌دیدی یا خودسرانه اجرای سیاست هستند. تنها در آن هنگام است که اصلاحات سیاستی، تأثیر مورد انتظار را بر سرمایه‌گذاری خصوصی و رشد خواهد داشت. با این حال، تغییر انتظارات سرمایه‌گذاران با در نظر گرفتن ریشه رانت‌ها و امتیازات نیز دشوار است، زیرا نیاز به جابجایی توازن اقتصاد سیاسی هر کشور دارد.

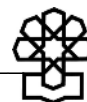
چرا بهبود محیط کسب‌وکار در این منطقه دشوار است؟

بهبود محیط کسب‌وکار مستلزم مواجهه با عوامل اقتصاد سیاسی است که حمایت از اصلاحات و توانایی پیگیری آنها را تضعیف می‌کنند.

بخشی از ضعف محیط کسب‌وکار، به دامنه تخصیص صلاح‌دیدی یا دلبخواهانه رانت‌ها به بخش خصوصی مرتبط است. این وضعیت، اصلاحاتی را می‌طلبد که مناسبات بین سیاستگذاران و نفع‌برندگان از امتیازات را تغییر دهد. اعتبار رهبران سیاسی در برابر سرمایه‌گذاران، مقامات دولتی و عامه مردم در صورتی به‌دست می‌آید که متعهد به برچیدن مجاری تخصیص رانت شوند که کارویژه‌های مقرراتگذاری و اداری دولت در بسیاری از زمینه‌های محیط کسب‌وکار را تضعیف می‌کند. اندازه رانت‌ها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. میزان رانت در کشورهای نفت‌خیز با نیروی کار فراوان، شایع‌تر و گسترده‌تر است - جایی که رانت‌ها بزرگ‌تر و فشار برای ممانعت از اصلاحات راحت‌تر است - اما در کشورهای فاقد منابع نیز فراگیر هستند. برخی دولت‌های کوچک‌تر شورای همکاری خلیج فارس (GCC) با پیشتازی دویی و رسیدن سریع عمان و عربستان سعودی به آن کشور، محیط کسب‌وکار مساعدتری را ایجاد کرده‌اند. با این حال اقتصاد سیاسی این کشورها - که در آن رهبران دولتی اغلب اوقات رهبران کسب‌وکار هستند - مدل قابل دوامی برای تقلید در دیگر کشورهای بزرگ‌تر منا که اقتصاد سیاسی پیچیده‌تری دارند، عرضه نمی‌کند.

اقتصاد سیاسی که در بیشتر منطقه مسلط است، تمایل و توانایی سیاستگذاران به

اصلاحات را محدود می‌کند. نخست اینکه تقاضا برای اصلاحات ضعیف است. در کشورهای درحال گذار (از جمله شرق اروپا) که بخش خصوصی متنوع‌تر و اهل گفتگوتری رشد کرده است، فشار بر سیاستگذاران جهت گسترش اصلاحات افزایش یافته است. این حالت در منطقه منا به اندازه کافی وجود نداشته است، به‌طوری که متصدیان و گروه‌های هم‌سود در وضع موجود، دارای صدایی رساتر بوده و سازماندهی بهتری برای محافظت از رانت‌های خود دارند. همچنین، نهادهای



سیاستگذاری که فاقد تعهدات معتبر هستند، مانع عرضه اصلاحات با کیفیت می‌شوند. این منطقه فاقد نهادهایی است که صلاحدید و خودرأیی مقامات دولتی را محدود می‌کنند.

تقاضای ضعیف برای اصلاحات: بخش خصوصی تا تبدیل شدن به کارگزار تغییر فاصله زیادی دارد

در اکثر کشورهای منا، بخش خصوصی صدای رسا و یکپارچه‌ای برای اصلاحات نداشته است. آن قسمت از بخش خصوصی که «رانت‌جو» توصیف می‌شود، در ترویج حمایت‌ها و حفظ وضع موجود واجد صدایی رساتر بوده است. تاکنون دفاع از اصلاحات، حمایت قابل توجهی از انجمن‌های کسب‌وکار که عموماً ضعیف، غیرمردمی یا غیرمستقل‌اند، دریافت نکرده است. بسته به کشور، برجسته‌ترین این انجمن‌ها تحت کنترل دولت یا تحت سلطه بنگاه‌های قدیمی و بزرگی هستند که از وضع موجود و یا مداخلات گزینشی و حفظ منافعشان طرفداری می‌کنند. در بسیاری از کشورها، بخش خصوصی «جدیدی» که از تازه‌واردان و بنگاه‌های کوچک‌تر تشکیل شده است، تا سازماندهی بهتر برای پشتیبانی از تغییرات، فاصله زیادی دارد. در بسیاری از کشورها آنها در انجام این کار محدودیت دارند؛ به این دلیل که یا سازمان‌های مستقل مجاز نیستند (همچنان که این مورد دستکم در پنج کشور وجود دارد) و یا عملاً از ابراز آزادانه انتقاد علیه سیاست‌های دولت منع شده‌اند. یک پیمایش از مهمترین سازمان‌های کسب‌وکار در منا در سال ۲۰۰۷ نشان داد که اولویت‌های پشتیبانی سیاستی آنها، محدودتر و بخشی‌تر از اولویت‌های سیاستی تأکید شده برای رشد توسط اکثریت بنگاه‌های اقتصادی است. با توجه به فعالیت‌های محدود سازمان‌های مدنی و نبود مطبوعات آزاد در بسیاری از نقاط منطقه، عامل توازن بخش اندکی در گفتگوی سیاستی با انجمن‌های رسمی کسب‌وکار یافت می‌شود (در جاهایی که وجود دارند).

امکان ورود سرمایه‌گذاران جدید و اجازه شنیده شدن صداهای خصوصی بیشتر، توازن را هرچه بیشتر از بخش خصوصی متصدی امر که اغلب رانت‌جو است، به بخش خصوصی توسعه‌ای رقابت‌گرا انتقال خواهد داد. رشد بخش خصوصی در کشورهای منا متنوع‌تر شده است. انجمن‌های کسب‌وکار جدیدی پدید آمده‌اند؛ برخی به نمایندگی از کارآفرینان جدید جوان همانند الجزایر یا سوریه، برخی به نمایندگی از مناطق یا بخش‌های خاص (برای مثال در الجزایر، اردن و مراکش) و برخی به نمایندگی از گروه‌های متمایز بنگاه‌ها از قبیل صادرکنندگان یا بنگاه‌های کوچک و متوسط مانند مصر. حتی رهبری مستقر انجمن‌های بزرگ کسب‌وکار، ازسوی کارآفرینان جوان‌تر و رشدگراتر به چالش کشیده شده است؛ همان‌گونه که این مورد در الجزایر وجود داشت. آنچه از

این صداهای جدید شنیده می‌شود اغلب تقاضای اصلاحات به طرفداری از رشد بیشتر است. اگر موانع ورود همچنان کاهش یابد، این حوزه‌های خصوصی حتی متنوع‌تر خواهند شد و فشار برای اصلاحات افزایش خواهد یافت. اصلاحات جزئی حتی می‌تواند سبب بروز یک فرآیند پویای خود - پایدار شود. ورود بازیکنان جدید بیشتر، پشتیبانی از اصلاحات بیشتر را افزایش داده، حتی منجر به ورود تازه‌واردان بیشتری می‌شود که می‌تواند در نهایت تعادل اقتصاد سیاسی را به هم بزند. با این حال این روند، نیازمند شراکت جدید بین سیاستگذاران و هواداران خصوصی‌شان خواهد بود؛ شراکتی که در برابر تسخیر^۱ دولت حفاظت شود، شفاف باشد و اجازه شنیده شدن تمامی صداها را بدهد.

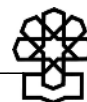
«عرضه» ضعیف اصلاحات: نهادهای سیاستگذار که فاقد اعتبار هستند

حفاظت از نهادهای کلیدی در برابر صلاح‌دید و تسخیر، در موفقیت راهبردهای رشد شرق آسیا نقش اساسی داشته است. تفاوت در نقش‌های اعطایی به نهادهای کلیدی و قواعدی که براساس آنها ایفای نقش می‌کنند، تبیین می‌کند که چطور کشورهای ظاهراً مشابه - بر حسب پیشرفت در اصلاحات اقتصادی و سیاسی - از سطوح بسیار متفاوت اعتبار و اطمینان نزد سرمایه‌گذاران برخوردارند. در دموکراسی‌های تثبیت شده، سیستم‌های نظارت و تعادل^۲ به‌ویژه انتخابات دوره‌ای و تفکیک قوا - اگرچه به‌طور ناقص، تضمین می‌کنند که رهبران سیاسی نتوانند به‌طور نظام‌مند از نهادهای دولتی در اختیار خود به نفع یک یا چند گروه خصوصی استفاده کنند. در دموکراسی‌های نابالغ یا در نظام‌های خودکامه، برای محافظت در برابر تسخیر، ابزارهای دیگری می‌تواند جایگزین شود. هدف این است که اطمینان حاصل شود فرآیند سیاستگذاری و نیز سازمان‌های دولتی مهم، قواعدی درون‌ساز^۳ داشته باشند که آنها را از نفوذ خودسرانه و صلاح‌دید سیاستمداران حفظ کند. برای مثال در برخی از موفق‌ترین کشورهای جهان از لحاظ اقتصادی در شرق آسیا، رهبران سیاسی اجازه داده‌اند تا حزب حاکم نهادینه شده یا مدیریت دولتی شایسته‌سالار پدیدار شود. چین، کره و سنگاپور، از طریق جریان اطلاعات فراوان و نظام مشوق‌ها که رفتار ارتقادهنده رشد را پاداش می‌دهد، صلاحیت‌ها را به نهادها واگذار کرده‌اند. سرمایه‌گذاری خصوصی در چین پس از اینکه نهادهای تصمیم‌گیر، متعهد به انجام اصلاحات عمده نهادی داخلی شدند، اوج گرفت. این اصلاحات، موجب افزایش پیش‌بینی‌پذیری مسیرهای شغلی مقامات شد، به رفتار رشد‌مدار پاداش

1. Capture

2. Checks and Balances

3. Built-in



داد و قدرت را از حاکمان مرکزی به مقامات سطح پایین‌تر تفویض کرد. به‌طور مشابه، حاکم مقتدر مرکزی سنگاپور، قدرت قابل توجهی را در تصمیم‌گیری اقتصادی، به کارمندان دولتی حرفه‌ای بر مبنای شایسته‌سالاری واگذار کرد.

برعکس، در بسیاری از کشورهای کمتر موفق، نهادهای دولتی و تصمیم‌گیر که به تنظیم بازارها و تعامل با بنگاه‌ها می‌پردازند، در معرض مداخله خودسرانه رهبران سیاسی و مقامات دولتی هستند که می‌خواهند قدرتشان را حفظ و از رانت‌ها بهره‌برداری کنند. برای مثال، در تعدادی دیگر از کشورهای شرق آسیا با نهادهای دموکراتیک ناقص، رهبران سیاسی بیشتر متکی به راهبردهای سیاسی هستند که ریشه در مزایای گزینشی و انتخابی^۱ دارد و تصمیمات سیاستگذاری، تحت سلطهٔ تخصیص شخصی و صلاح‌دیدِ دارایی‌های عمومی برای حفظ وفاداری است. در این گروه اخیر، اندازه جامعه کارآفرین که از تصمیم‌گیری‌های خودسرانه احساس مصونیت می‌کنند، به همان نسبت کوچک‌تر است. زیرا تنها شامل گروه‌هایی است که با رهبران سیاسی ارتباط دارند. بنا به دلایل تاریخی، کشورهای منا خود را عمدتاً در گروه دوم می‌یابند.

ترتیبات سیاستگذاری که قدرت چشمگیری را از حاکمان مرکزی به نهادهای گسترده قاعده‌محور واگذار می‌کند، هیچ مورد مشابهی در منا ندارد. این منطقه تا فاصله گرفتن از ارتباطات بین فرادستان کوتاه‌بین سیاسی و اقتصادی که شفاف نبوده و سیاست‌های طرفدار رشد و رقابت را تضعیف می‌کنند، راه زیادی دارد. نیاز به گروه بزرگ‌تر کارمندان دولتی است تا باور داشته باشند مسیر شغلی‌شان به موفقیت آنها در ترویج سرمایه‌گذاری خصوصی بستگی خواهد داشت. جایگاه تصمیم‌گیری و اجرای سیاست در کشورهای منا - احزاب و ادارات عمومی - زمانی که برای مثال با شرق آسیا مقایسه شوند، «نهاده‌شده» نیست. آنها مقید به قانون نبوده، تبعیت از این قوانین و نهادها را پاداش نمی‌دهند و اغلب قادر به مستقل عمل کردن از مداخله سیاسی یا به چالش کشیدن دخالت‌های سیاسی نیستند. بهبود کارآمدی سیاست‌های بخش خصوصی نیاز به اصلاحاتی خواهد داشت که مشوق‌ها را برای تمام نهادهایی که در تعامل با بنگاه‌ها بوده و بازارها را مقرراتگذاری می‌کنند، تغییر دهد. تنها در آن زمان است که سیاست‌ها منصفانه‌تر و کمتر خودسرانه اجرا خواهد شد. در مقابل برای اینکه اصلاحات نزد سرمایه‌گذاران اعتبار کافی داشته باشد، به تغییر ترتیبات نهادی برای سیاستگذاری نیاز خواهد بود.

بسیاری از کشورها نیز فاقد انسجام بین ذینفعان و بسیج نیروها حول راهبرد روشن بلندمدت اقتصادی هستند، که تا حدی بازتاب‌دهنده عدم تعهد همگانی به هدف رشد است. تعداد

۱. "Selective Incentive or Selective Benefit"؛ منظور مزایا، منافع و خدماتی است که به شکل تبعیض‌آمیز به افراد و گروه‌های ویژه اختصاص می‌یابد.

اندکی از کشورهای منطقه، راهبرد رشد اقتصادی بلندمدت روشنی تهیه کرده‌اند. وزارتخانه‌های بخشی اغلب برنامه‌های راهبردی دارند، اما آنها به‌ندرت به‌عنوان بخشی از رویکرد جامع منسجم حضور دارند. هماهنگی و انسجام بین وزارتخانه‌ها اغلب ضعیف است که معمولاً بازتاب‌دهنده منافع فرادستان متشتت سیاسی هستند. استثناهایی نیز وجود دارد، اما بسیج تمام ذینفعان حول یک هدف مشترک اقتصادی بلندمدت - که مشخصه برجسته موفقیت‌های رشد شرق آسیاست - در این منطقه نادر است.

چه کاری را باید به نحو متفاوت انجام داد؟ هر کشور باید از کجا شروع کند؟

با از بین بردن رانت‌ها و تقویت رقابت،

اصلاح نهادها و ترویج سیاستگذاری فراگیرتر،

قابلیت اعتبار و پشتیبانی ایجاد کنید.

سرمایه‌گذاران را مطمئن سازید که واقعاً همه چیز به شیوه‌ای پایدار در حال تغییر است. برخی از راهبردهای اصلاحات جذاب هستند، اما از نظر قابلیت اعتبار خیلی مفید نیستند. اگر سرمایه‌گذاران از اجرای نابرابر و صلاح‌دیدی یا خودسرانه اصلاحات سیاستی بیم دارند، پس این اصلاحات باید با اصلاحات اداری در زمینه شفافیت و پاسخگویی نهادهایی که آنها را اجرا می‌کنند، همراه شوند. تنها با وجود چنین اصلاحاتی است که سرمایه‌گذاران اطمینان می‌یابند اجرای بی‌طرفانه برقرار خواهد بود.

ترکیب سیاست‌هایی که بیشترین اعتبار را نزد سرمایه‌گذاران خواهد داشت، در هر کشور متفاوت است. جاهایی که شروع به علامت دادن می‌کند که «تغییر واقعی است»، معمولاً دانش مشترک در میان ذینفعان محلی است. اولویت‌های اصلاحات و سرعت اجرای آنها باید با شرایط محلی سازگار شود؛ اما سرمایه‌گذاران محلی، سیاستگذاران، جامعه مدنی و عموم مردم معمولاً در دانش مشترک آنچه که تغییری بنیادی را علامت می‌دهد، سهیم هستند.

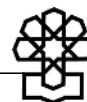
دولت‌ها برای اینکه تعهد خود را به رشد نشان دهند، باید بر سه عنصر متمرکز شوند:

۱. از بین بردن منابع رانت‌ها و موانع رقابت؛

۲. اصلاح نهادها برای کاهش رفتار خودسرانه؛

۳. گسترده کردن فرآیند سیاستگذاری و ارزیابی.

بجز چنین جابجایی بنیادی در مسیری که سیاست‌های بخش خصوصی تنظیم و اجرا می‌شود، انتظارات سرمایه‌گذار مبنی بر اینکه دولت‌ها متعهد به اصلاحات هستند، ضعیف باقی خواهد ماند.



واکنش‌های سرمایه‌گذاری، به‌وسیله اعتبار ضعیف دولت و عدم پیشرفت نهادی در پشتیبانی از اصلاح سیاست‌ها، از بین خواهد رفت. اگر سرمایه‌گذاران باور نکنند که تغییرات واقعی، عمیق و ماندگار است، تأثیر هر گونه اصلاحات کاهش خواهد یافت.

مشخص عمل کردن: نقشه راه راهبردهای معتبر رشد با رهبری بخش خصوصی در منا

نخستین و مهمترین کار: کاهش دادن کانال‌های سنتی اصلی تخصیص رانت و تقویت کردن

رقابت

دولت‌ها در محیط مناسب مقرراتگذاری، با از بین بردن موانع رسمی و غیررسمی رقابت می‌توانند ورود به همه بخش‌های اقتصاد را تشویق کنند. این یک پیش‌نیاز برای کاهش رانت‌جویی و تقویت ظهور بخش خصوصی متنوع‌تر است که در عوض، برای اصلاحات طرفدار رشد بر دولت فشار خواهد آورد. این امر به‌ویژه در کشورهای نفت‌خیز بیرون از شورای همکاری خلیج فارس (GCC) قابل اجراست که ابزارهای بودجه‌ای برای به تأخیر انداختن این اصلاحات استاندارد و محافظت از صنایع ورشکسته (عمومی یا خصوصی) داشته‌اند. یک اولویت برای آنها رسیدن به دیگر اصلاح‌طلبان پیشرفته‌تر منطقه خواهد بود. بجز این، سایر مداخلات یا اصلاحات سطح پایین تأثیر اندکی بر انتظارات سرمایه‌گذار خواهد داشت. با توجه به وضعیت هر کشور، دستور کار مذکور برای اصلاحات، مشخصاً مستلزم اقدامات زیر است:

نخست، درها را به روی رقابت، به‌ویژه رقابت خارجی از طریق تجارت و سرمایه‌گذاری باز

کنید. مثال‌هایی از این اقدام عبارتند از:

۱. آزادسازی بخش‌های حمایت شده از قبیل خرده‌فروشی و املاک و مستغلات، که دارای موانعی برای سرمایه‌گذاران خارجی در بسیاری از کشورهای خلیج فارس، مصر، سوریه و تونس هستند.

۲. کاهش نرخ‌های تعرفه‌ای و موانع غیرتعرفه‌ای.

۳. حذف حمایت از بنگاه‌های دولتی با اِعمال محدودیت‌های سخت بودجه‌ای و آنها را در معرض رقابت علنی گذاشتن.

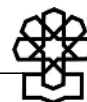
۴. حذف جهت‌گیری‌های ضد صادرات، از جمله الزام به تحویل ارز صادراتی که هنوز در چند کشور پابرجاست (مانند الجزایر که در آن ۵۰ درصد ارز حاصل از صادرات باید تحویل داده شود).

چنین تمهیداتی رقابت و آزادی اقتصادی را تقویت کرده و بسیاری از قلعه‌های رانت^۱ را افشا خواهد کرد.

دوم، حذف موانع رسمی و غیررسمی برای ورود بنگاه‌های جدید با حذف الزامات و مجوزهای ورود که به مقامات دولتی اختیار طرد برخی از سرمایه‌گذاران (و امتیاز دادن به برخی دیگر) را می‌دهد، مانند مصوبات وزارتی بخشی که در بسیاری فعالیت‌ها در الجزایر، مصر، سوریه و تونس برقرار است. سایر موانع شامل افزایش حداقل سرمایه مورد نیاز که در حد بالایی تعیین شده و محدودیت‌ها بر مالکیت خارجی در بخش‌های خاص، در الجزایر، ایران، لیبی، سوریه، تونس و برخی از کشورهای شورای همکاری خلیج فارس اعمال می‌شود. مهمترین سیاست‌های ابتکاری برای توسعه کسب‌وکارهای کوچک باید بر آسان‌سازی ورود و رسمی‌سازی به‌منظور افزایش رقابت متمرکز شود. علاوه بر توجه به الزامات رسمی برای ایجاد کسب‌وکار، باید بر سایر موانع ورود که از هزینه‌های بالای عملیاتی، دسترسی دشوار به بازارهای نهاده‌ها و عوامل تولید و خروج دشوار بنگاه‌ها به وجود می‌آید، متمرکز شد.

سوم، بهبود حکمرانی بخش بانکداری از طریق افزایش ورود و رقابت در میان تمام بانک‌های دولتی و خصوصی. کشورهای که بانک‌های دولتی هنوز در آنها مسلط هستند، باید به خصوصی‌سازی آشکار و شفاف مبادرت کنند. الجزایر، ایران، لیبی و سوریه باید سرمایه‌گذاری سیاسی زیادی در دنبال کردن فرآیند خصوصی‌سازی بکنند که تسلط بانک‌های دولتی را کاهش می‌دهد. در این فرآیند، رقابت علنی و شفاف ضروری خواهد بود. به این ترتیب ارزش مبادلات و کیفیت سرمایه‌گذارها افزایش یافته و حتی از این مهمتر، تغییری در شیوه انجام کسب‌وکار به‌وسیله دولت را نشان می‌دهد. فراتر از خصوصی‌سازی، تمام کشورها باید رقابت بانکی را افزایش و سوءاستفاده را کاهش دهند؛ برای مثال، با محدود کردن میزان اعتباری که هر یک از وام‌گیرندگان می‌توانند از بانک‌های دولتی دریافت کنند، یا از طریق علنی کردن پرتفوی بانک‌های دولتی و تمام وام‌های مشکل‌دار و با از بین بردن محدودیت‌های ایجاد شعبه و بهبود نظارت مستقل بر همه بانک‌ها.

چهارم، رفع تضاد منافع میان سیاستمداران و صاحبان کسب‌وکار - یا شفاف‌سازی منافع. این دستور کاری دشوار، اما نخستین گام برای رهبران سیاسی اصلاح‌طلب است تا علامت قوی دهند که همه چیز در این زمینه واقعاً در حال تغییر است. گام‌های جسورانه سیاستمداران برای واگذاری سهم‌های فعلی خود در فعالیت‌های عمده اقتصادی (اغلب در بخش‌های مورد حمایت) و اعلام دارایی‌های خود موجب برهم زدن وضع موجود خواهد شد (به‌ویژه در کشورهایی که



بیشترین پیشرفت اصلاحات را در منا داشته‌اند)، اما تضاد منافع همچنان مانع رقابت در بخش‌های مهم است. یک جایگزین حداقل، افزایش شفافیت در مورد این فعالیت‌های اقتصادی و فاش کردن آنها خواهد بود. حضور رهبران سیاسی و خانواده‌های‌شان در بازارهای خصوصی به رقابت لطمه زده و تضاد منافع جدی ایجاد می‌کند. همچنین بدون توجه به دامنه اصلاحاتی که فضای باز اقتصادی را ترویج می‌کند، به باورهای سایر سرمایه‌گذاران مبنی بر عادلانه بودن قواعد بازی، صدمه می‌زند.

دومین کار: اصلاح نهادها با جای دادن عناصر اصلاحات بخش عمومی در هر نهادی که سیاست‌های بخش خصوصی را اجرا می‌کند.

هدف دولت‌های منا باید جای دادن ویژگی‌های مناسب اصلاحات بخش دولتی درون نهادهایی باشد که با بخش خصوصی سروکار دارند. هدف از این کار، دمیدن روحیه فرهنگ خدمت عمومی عادلانه و کارآمد به بنگاه‌های خصوصی است که مصون از صلاحدید و مداخله هستند. بدین منظور نیاز به ایجاد نهادهای عمومی قوی مقید به قانون است که قدرت تصمیم‌گیری قابل توجهی برای برون‌دادهای اقتصادی به آنها واگذار شده است. همچنین نیاز به افزایش شفافیت و پاسخگویی نهادهای عمومی است که با بخش خصوصی در تعامل بوده و بازارها را تنظیم می‌کنند.

این دستور کار اصلاحات گسترده بخش عمومی می‌تواند در هر زمان با یک نهاد و با تمرکز بر آنهایی که بیشترین صلاحدید و رفتار خودسرانه دارند آغاز شود. در برخی از کشورهای منطقه، این نهاد سازمان مالیاتی، گمرکات یا اداره زمین [اراضی] خواهد بود و در برخی دیگر از کشورها، نهادهای صدور مجوز و بازرسی است. اصلاحات مذکور مستلزم اقدامات زیر است:

نخست، به‌کارگیری فرآیند مداوم اصلاحات مقرراتگذاری و اصلاح رویه‌ای که رفتار صلاحدید (و رانت‌گرا) مقامات دولتی را کاهش دهد. این فرآیند نهادینه شده باید موانع مقرراتگذاری و اداری را به‌طور مستمر ارزیابی و بررسی کند. این فرآیند به‌شرح زیر انجام می‌شود:

- کاهش منظم تعداد و پیچیدگی مراحل اداری در هر تعامل معنادار بین صاحبان کسب‌وکار و مقامات دولتی،

- تثبیت علنی استانداردهای کیفیت (قانونی بودن، کارآیی) برای قوانین و مقررات جدید و نظام شفاف برای اجرایی کردن استانداردهای مذکور،

- اطمینان یافتن از اینکه قوانین و مقررات روشن و در دسترس عموم مردم است و جایی برای تعبیر و تفسیر باقی نگذارد،

- معرفی نظام‌مند فرآیندهای الکترونیکی مهندسی مجدد ساده شده (دولت الکترونیکی) در تعامل‌های اداری.

دوم، افزایش شفافیت و دسترسی به اطلاعات، امکان پاسخگویی بیشتر هر نهاد عمومی که در تعامل با بازار است، را فراهم می‌کند. اجرای اقدامات لازم برای دسترسی بهتر به اطلاعات، حرکت عمده و مهمی به سمت شفافیت و پاسخگویی بیشتر (و تغییر اساسی از وضع موجود) را نشان می‌دهد. وارونه کردن این اقدامات دشوار است. حتی اگر تنها برای چند نهاد تا حدودی اجرا و اعمال شود، شروع به اثرگذاری خواهد کرد. شفافیت خاصیت سرایت دارد: فشار بر دیگر نهادها برای تقلید، به سرعت افزایش می‌یابد. چنین اقداماتی شامل موارد زیر است:

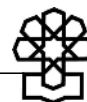
- راه‌اندازی نظام سنجش مستقل، منظم و در دسترس عموم از عملکرد کارگزاران دولتی که با بخش خصوصی در تماس هستند. این امر به تزریق فرهنگ پاسخگویی در این نهادها کمک می‌کند.

- دسترسی آزاد به اطلاعات کسب‌وکار از بانک‌های اطلاعاتی نهادهای گوناگون و آزادی عمل برای انجام پیمایش‌ها و پژوهش‌های مستقل.

- انتشار منظم اطلاعات درباره مبادلات مربوط به خصوصی‌سازی، مبادلات زمین‌های عمومی، یارانه‌ها و مناقصه‌ها، به‌ویژه اطلاعاتی در مورد نفع‌برندگان و در احکام دادگاه‌ها درباره دعاوی تجاری.

- ایجاد شماره شناسایی یکپارچه بین‌نهادی بنگاه^۱ برای اتصال پایگاه‌های داده‌ای سطح بنگاهی همه نهادهای عمومی که با بنگاه‌ها سروکار دارند، و علنی و دسترس‌پذیر ساختن بیشترین تعداد داده‌ها. تاکنون هیچ کشور منا، چنین شماره شناسایی ایجاد نکرده است و انجام این کار می‌تواند یک گام مهم به سمت شفافیت بیشتر باشد.

سوم، اصلاح مشوق‌ها در نهادهای دولتی و تشویق به نوآوری‌های نهادهای برای بهبود ارائه خدمات کارآمد و عادلانه به بنگاه‌ها. پاداش‌دهی به تلاش برای خدمات عمومی کارآمد (مانند جبران زحمات مبتنی بر عملکرد در نهادهای دولتی) و کاهش صلاحدید در نهادهای کلیدی که بر محیط کسب‌وکار در منا تأثیر می‌گذارد، باید هسته اصلی راهبردهای بخش خصوصی را تشکیل دهد. این اصلاحات بخشی از دستور کار اصلاحات خدمات کشوری و مدیریت دولتی است. برخی از آنها می‌تواند با یک نهاد در هر دوره زمانی آغاز شود. حوزه‌های آغاز اصلاحات شامل اداره‌های گمرک، مراجع مالیاتی، اداره‌های زمین‌های صنعتی و نهادهای مقرراتگذار درخصوص سرمایه‌گذاری و ورود به کسب‌وکار است.



چهارم، افزایش خودمختاری نهادهای حکومتی از کنترل قوه مجریه و رهبران سیاسی. در بیشتر کشورهای منا، نهادهایی از قبیل سازمان رقابت، نهادهای مقرراتگذاری بخش‌های مختلف، مقرراتگذاران مالی (از جمله بانک مرکزی)، مراجع حسابرسی و شورای قضایی معمولاً به رئیس دولت گزارش می‌دهند. اختیار انتصاب مقامات ارشد حکومتی نیز با رئیس دولت است. اصلاحاتی که باعث افزایش استقلال و خودمختاری این نهادها می‌شود - برای مثال، با تغییر الزامات گزارش‌دهی و پاسخگویی به نمایندگان پارلمان - راهی طولانی به سمت بهبود اعتبار آنها می‌پیماید.

پنجم، برقراری نظام ارزیابی دقیق، مستقل، شفاف و منظم درباره هرگونه مداخله **گزینشی دولت از جمله راهبردهای صنعتی.** مداخلات دولتی در حمایت از گروه بنگاه‌های منتخب (صادرکنندگان، بنگاه‌های کوچک و متوسط یا بخش‌های خاص) باید به‌طور منظم شامل ویژگی‌هایی باشد که اقتصاد را در برابر ورشکستگی و رانت‌جویی محافظت کند:

- اهداف، نتایج و معیارهای گزینش قابل اندازه‌گیری، اساس یک سامانه پایش برای مداخله را تشکیل دهد. گزارش‌های پایشی باید علنی و در صورت امکان، در معرض مشاوره با ذینفعان مرتبط باشد.

- انتشار منظم و دقیق اطلاعات درباره شرکت‌های ذینفع و یارانه‌های دریافتی آنها.

- دسترسی مستقل به داده‌ها و پایش‌هایی که مداخله‌ها را ارزیابی و پایش می‌کند. در صورت امکان، ارزیابی‌های اثرگذاری^۱ باید در آغاز هرگونه مداخله درون‌ساز شود.

سومین کار: بسیج همه ذینفعان پیرامون راهبرد رشد به‌ویژه بلندمدت

این کار نیاز به تشکیل ائتلاف‌های اصلاحات و نهادینه کردن فرآیند اصلاحات دارد. در بسیاری از کشورهای منا، در نظام‌هایی که به سمت حفظ وضع موجود گرایش دارند، اصلاح‌طلبان در اقلیت هستند. در این شرایط، تنها با وجود ائتلاف‌های گسترده و نیرومند می‌توان تلاش‌های اصلاحات موفقیت‌آمیز را حفظ کرد. به شکل‌های جدید از شراکت بین دولت و همه ذینفعان، به‌خصوص درون بخش‌های مختلف دولت یا بخش خصوصی، نیاز است. این شراکت‌ها باید منجر به توسعه ائتلاف‌های نیرومندتر اصلاحات و مشارکت آزادتر و گسترده‌تر در طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها شود. بسیج نیروهای درون و بیرون دولت در یک راهبرد معتبر رشد بلندمدت و مورد حمایت رهبری سیاسی قوی، ویژگی مشترک تمام کشورهایمان بوده است که نرخ‌های رشد بالایی را در دوره‌های زمانی طولانی حفظ کرده‌اند. این دستور کار مستلزم اقدامات زیر است:

نخست، بهبود انسجام دولت و هماهنگی میان وزارتخانه‌ها. هماهنگی ضعیف، از عارضه‌های فرآیند تصمیم‌گیری با عملکرد پایین است. از عهده هماهنگی برآمدن بسیار دشوار است و کاری بیشتر از ایجاد کمیته‌های متشکل از چند وزارتخانه می‌طلبد که در این منطقه فراوان هستند. چنین کاری مستلزم این است که جایگاه و منصب هماهنگی، یک بدنه سیاسی قوی باشد و پشتیبانی سیاسی صریح و روشنی از سوی کادر رهبری عالی کشور دریافت کند (برای مثال، شورای عالی اصلاحات به ریاست یک سیاستمدار رده بالا یا گروه مشخص بین‌وزارتی به ریاست رئیس دولت یا نخست وزیر). بیشتر اوقات در کشورهای منا، فقدان هماهنگی بین وزارتخانه‌های مختلف، اصلاحات چندبخشی را از بین می‌برد و مشوق گسترش اقدامات ناهماهنگی می‌شود که مسئولیت مؤسسه‌های واحدی است. در برخی موارد، چهار وزارتخانه یا بیشتر دارای حقوق انحصاری هستند که به‌طور مستقیم به دستور کار بخش خصوصی مرتبط است. وزرای اصلاح طلب منطقه به خاطر دامنه محدود مسئولیت‌های وزارت خود و نبود هماهنگی با سایر وزرا، اغلب در زمینه حد و اندازه تلاش‌های اصلاحی خود دست‌بسته هستند.

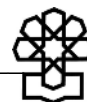
دوم، ایجاد شراکت بین دولت‌ها و سایر ذینفعان، به‌ویژه بخش خصوصی. این امر مستلزم موارد زیر است:

- آزادی بخش خصوصی در تشکیل سازمان‌های مستقل، تهیه منابع مالی از اعضا، به‌دست آوردن اطلاعات اقتصادی و سیاسی، اطلاع‌رسانی بحث‌ها و گفتگوهای آزاد سیاستی و دفاع از اصلاح سیاست‌ها. چنین آزادی‌هایی در قانون یا در عمل، دستکم در ۶ کشور منا اعطا نشده است.

- انجمن‌های کسب‌وکار توانمند و فراگیر. بیشتر انجمن‌های مستقل کسب‌وکار در کشورهای منا یا کوچک بوده - فاقد ظرفیت پشتیبانی یا تشکیلاتی - یا تحت کنترل تعداد کمی از اعضای برجسته هستند. انجمن‌های کسب‌وکاری که از درون محیط کسب‌وکار رانت‌جویانه رشد می‌کنند، تمایل به رانت‌جویی دارند. اگر آزادی مورد نیاز برای ایجاد انجمن‌های مستقل داده شود، جامعه کسب‌وکار متعهد به پشتیبانی فعال‌تر و سازمان یافته‌تر خواهد شد. دولت نباید هیچ نقش فعالی در این حوزه غیر از حذف موانع ورود و افزایش شفافیت مشاوره‌ها و رایزنی‌های خود با بخش خصوصی داشته باشد.

- فرآیند نهادینه شده، شفاف و فراگیر برای رایزنی بخش خصوصی در شناسایی مسائل سیاستگذاری، طراحی اصلاحات و پایش و ارزیابی اجرای آنها.

- آزادی بیشتر اطلاعات مربوط به سیاست اقتصادی، عملکرد اداری و بازارها که به ذینفعان اجازه می‌دهد دولت را پاسخگو نگه دارند، در گفتگوها مشارکت کنند و نااطمینانی‌ها را کاهش دهند.



سوم، بسیج همه ذینفعان حول یک راهبرد روشن رشد بلندمدت. برای نهادینه کردن روند اصلاحات نیاز است که این اصلاحات، بخشی از یک راهبرد روشن رشد بلندمدت با اهداف قابل اندازه‌گیری، برنامه‌های عملیاتی و مسئولیت‌ها باشد. همچنین نیاز به اجرای آن از سوی رهبری قوی و منسجم است. معدودی از کشورهای منا چنین برنامه‌ای را ابلاغ کرده‌اند. ابلاغ راهبرد اصلاحات، پیاده‌سازی و ارزیابی آن باید بخش جدایی‌ناپذیر از هر گونه تلاش موفق در زمینه اصلاحات بخش خصوصی باشد. علاوه بر این، برای ایجاد اجماع عمومی نیاز به جبران خسارت بازندگان از طریق استقرار نظام حمایت اجتماعی کارآمد است که آثار منفی سیاست‌های تعدیلی اجتناب‌ناپذیر موجود در تحول اقتصادی را کاهش می‌دهد.

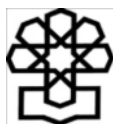
**نگاه به آینده: زمان چالش، احساس فوریت: به چنگ آوردن فرصت‌های جاری
به‌منظور رها کردن توان بالقوه بخش خصوصی منطقه**

منطقه منا بر سر دو راهی است. اصلاحات در سراسر منطقه، با سرعت‌های مختلف پیشرفت کرده است. با وجود بحران کنونی اقتصادی جهانی، نشانه‌هایی از انتظارات مثبت درباره آینده و افزایش جذابیت به سرمایه‌گذاری خارجی تقریباً در هر کشوری قابل مشاهده است. سال‌های آتی برای آینده اقتصادی منطقه سرنوشت‌ساز خواهد بود. آیا این رشد جان‌گرفته در سال‌های اخیر و اشتیاق بخش خصوصی، فراتر از بحران کنونی تقویت خواهد شد و ماندگار خواهد ماند؟ این امر به توانایی رهبری سیاسی هر کدام از کشورها بستگی خواهد داشت که با پیگیری اصلاحات دشواری که صلاحدید و نابرابری در فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار را کاهش می‌دهد، تعهد قابل باوری به تغییر وضع ریشه‌دار موجود نشان دهد.

با وجود اقتصاد سیاسی پیچیده هر کشور، فرصت‌های بسیار زیادی برای پیشبرد رشد پیوسته و ماندگار وجود دارد. اصلاحات اخیری که به سراغ برچیدن بساط رانت‌ها و امتیازات خاص رفته است، راه پیش‌رو را نشان می‌دهد. بخش خصوصی توسعه‌یافته‌تری که از اجرای اصلاحات بیشتر حمایت می‌کند به آرامی در حال پدیدار شدن است. تقریباً در هر کشوری می‌توان نمونه‌هایی از این گونه اصلاحات یافت. تجربیات موفق اصلاحات مقررات‌گذاری و نهادی، موانع ورود در مصر، لیبی، مراکش و عربستان سعودی را کاهش داده است. برخی در تعدادی از حوزه‌ها پیش‌تاز هستند؛ از جمله بانکداری در مراکش، اصلاحات مالیاتی در مصر، ورود به کسب‌وکار در جمهوری یمن، دولت الکترونیک در دوبی و گمرکات در تونس. داستان‌های آزادسازی موفق فراوان هستند، از جمله مخابرات در الجزایر. این اصلاحات به کسب‌وکارهای جدید بسیاری، اجازه ورود به

بازار داده و هواداران سیاسی متنوع‌تری ایجاد کرده است که خواستار اصلاحات بیشتری هستند. در مصر، اردن، مراکش، امارات متحده عربی و سایر کشورها این تنوع بازیگران جدید بخش خصوصی یک تغییر پویا، همراه با فشار برای اصلاحات بیشتر ایجاد کرده است. توانایی بخش خصوصی رانت‌جو به حفظ وضع موجود کاهش یافته است، حتی اگر در بسیاری از کشورها قدرتمند باقی بماند.

تمامی این موفقیت‌های اصلاحاتی پراکنده نشان می‌دهد که کلید رشد قوی‌تر با محوریت بخش خصوصی در دسترس است. با این حال، حمایت از اصلاحات پیوسته و پایداری که به‌نحو باورپذیری به حل مسائل واقعی که موجب عقب‌نگه داشته شدن منطقه می‌شود، بپردازد و انتظارات سرمایه‌گذاران و عموم مردم را برآورده سازد، نیاز به اراده سیاسی و زمان خواهد داشت. همچنین به تعهد قوی‌تر و بازسازی‌شده به رشد بلندمدت، که تمام ذینفعان را بسیج کند نیز نیاز خواهد بود. سیاستگذاران منطقه، از چالش‌ها و میزان تعیین‌کنندگی فضای پایدار و شفاف سرمایه‌گذاری خصوصی برای افزایش رشد، ایجاد اشتغال و ثبات اجتماعی در کشورهای خود باخبر هستند. تمام کشورهای منطقه دارای سرمایه انسانی قوی، زیرساخت خوب و برخی از آنها دارای منابع عظیم هستند و خلاقیت و کارآفرینی زیاد در همه جا وجود دارد. بدین ترتیب، پاداش‌های اقتصادی و اجتماعی شروع یک دستور کار بلندپروازانه رشد اقتصادی با محوریت بخش خصوصی برای همگان بی‌اندازه قابل توجه خواهد بود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۳۴۸۴

عنوان گزارش: از اقتصاد رانتي به اقتصاد رقابتي: رفع موانع رشد اقتصادي با محوريت بخش خصوصي در خاورميانه و شمال آفريقا

نام دفتر: مطالعات اقتصادي (گروه مطالعات محيط كسب و كار)

ترجمه و تلخيص كنندگان: جعفر خيرخواهان، فاطمه عرفاني جهانشاهي

ناظر علمي: سيدامير سياح

مقاضي: معاونت هاي پژوهش هاي اقتصادي

ويراستار تخصصي: احمد مركز مالميري

ويراستار ادبي: —

واژه هاي كليدي:

۱. اقتصاد رقابتي

۲. اقتصاد رانتي

۳. بخش خصوصي

۴. محيط كسب و كار

۵. رشد اقتصادي

تاريخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۵