

الگوی راهبردی حمایت از تولید
۱۶. نظریه استقرار سیاسی، چارچوبی
برای فهم اقتصاد سیاسی حمایت از تولید

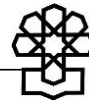
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۲۶۱
آذرماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۴	مقدمه	۴
۵	۱. توانمندی انتظام	۵
۶	۲. رویکردهای کلی تقویت توانمندی انتظام	۶
۶	۲-۱. دولت توسعه‌گرای مقتدر	۶
۷	۲-۱-۱. اراده سیاسی و آسیب‌پذیری سیستمی	۷
۸	۲-۱-۲. جزیره نخبگان	۸
۹	۲-۱-۳. جمع‌بندی نظریه دولت‌های توسعه‌گرا	۹
۱۰	۲-۲. استقرار سیاسی و عملکرد نهادی	۱۰
۱۲	۲-۲-۱. تعریف استقرار سیاسی	۱۲
۱۳	۲-۲-۲. استقرار سیاسی و عملکرد نهاد	۱۳
۱۳	۲-۲-۳. ریشه‌های استقرار سیاسی	۱۳
۱۷	۲-۲-۴. قدرت و استقرار سیاسی	۱۷
۱۹	۳. استقرار سیاسی: دو سطح تحلیل	۱۹
۲۴	۴. گونه‌شناسی استقرار سیاسی	۲۴
۲۶	۵. چارچوبی برای تحلیل استقرار سیاسی کلان	۲۶
۲۷	۵-۱. پیکربندی قدرت سیاسی	۲۷
۲۹	۵-۲. پیکربندی قدرت اقتصادی	۲۹
۳۱	۵-۳. روابط بین پیکربندی سیاسی و اقتصادی	۳۱
۳۱	۶. مطالعات موردی استقرار سیاسی	۳۱
۳۲	۶-۱. تایلند: ظهور و سقوط حامی‌پروری رقابتی	۳۲
۳۵	۶-۲. بنگلادش: از حکومت اقتدارگرا تا حامی‌پروری رقابتی	۳۵
۳۹	۶-۳. مآهراشتا: از حزب مسلط تا حامی‌پروری رقابتی	۳۹
۴۲	۷. دلالت‌های استقرار سیاسی برای کارآمدی نهادها در ایران	۴۲
۴۳	جمع‌بندی و پیشنهاد‌های سیاستی	۴۳
۴۵	منابع و مأخذ	۴۵



الگوی راهبردی حمایت از تولید
۱۶. نظریه استقرار سیاسی، چارچوبی برای فهم
اقتصاد سیاسی حمایت از تولید

چکیده

آیا تجربه موفق به‌کارگیری سیاست صنعتی در کشورهای شرق آسیا در کشورهای دیگر قابل تکرار است؟ در پاسخ به این سؤال با دو رویکرد متفاوت روبه‌رو هستیم. رویکرد اول براساس مطالعه تجربه موفق همین کشورها، موسوم به دولت‌های توسعه‌گرا شکل گرفته و استدلال می‌کند که وجود یک دولت توسعه‌گرای مقتدر^۱ که متعهد به توسعه صنعتی بوده و توانمندی مدیریت رانت مولد را داشته باشد برای موفقیت سیاست صنعتی ضروری است. حامیان این رویکرد در مورد دولت‌هایی که فاقد این توانمندی‌ها هستند، یا توصیه به عدم به‌کارگیری سیاست صنعتی کرده‌اند (اوانز،^۲ ۲۰۰۵) یا معتقد هستند اگر این دولت‌ها به اندازه کافی تلاش کنند، امکان تکرار تجربه موفق کشورهای شرق آسیا وجود دارد (چانگ،^۳ ۲۰۱۰). با این حال موارد متعدد شکست سیاست صنعتی در چند دهه اخیر - شرایطی که سیاست‌های حمایتی به تسخیر بنگاه اقتصادی درآمده و در نتیجه بنگاه ناکارآمد به‌واسطه تضمین تداوم رانت به زندگی راحت خود ادامه می‌دهد - باعث شده تا در عملی بودن توصیه این اقتصاددانان دگراندیش بتوان شک کرد.

در مقابل، نظریه استقرار سیاسی^۴ معتقد است که نه توانمندی دولت‌های شرق آسیا و نه نهادهای آنها در کشورهای دیگر تکرارشدنی نیستند. استقرار سیاسی منحصر به‌فرد کشورهای شرق آسیا به دولت‌های این کشورها امکان مدیریت رانت و انتظام^۵ بنگاه‌های دریافت‌کننده رانت را می‌داد. شرایطی که در بیشتر کشورهای در حال توسعه وجود ندارد. از این‌رو مشتاق حسین خان^۶ به‌عنوان نظریه‌پرداز رویکرد دوم با استناد به تجربه موفق بخش‌هایی از هند، بنگلادش و ویتنام استدلال می‌کند که اگر نهادهای توسعه‌ای به‌خوبی و با در نظر گرفتن استقرار سیاسی کشور طراحی شوند - حتی اگر دولت توسعه‌گرای مقتدر وجود نداشته باشد - احتمال موفقیت وجود دارد. از این‌رو کشورهای خواهان صنعتی شدن باید به طراحی نهادهای توسعه‌ای با توجه به بستر منحصر به‌فرد خودشان همت گمارند.

چارچوب استقرار سیاسی به‌منظور شناخت بستر کشورهای در حال توسعه و تدوین نهاد متناسب با

1. Autonomous Developmental State
2. Evans
3. Chang
4. Political Settlement
5. Disciplining
6. Khan, M.

آن ایجاد شده است. از این منظر، علت اختلاف عملکرد نهادهای به ظاهر مشابه در کشورهای مختلف را در بستر متفاوت این کشورها باید جستجو کرد. با اینکه هنجارها و توانمندی دولت می‌تواند در عملکرد یک نهاد تأثیرگذار باشد، اما از منظر چارچوب استقرار سیاسی، «نحوه توزیع قدرت» تعیین‌کننده اصلی است. به عبارت دیگر، اگر به‌کارگیری یک سیاست یا نهاد، منافع گروه‌های قدرتمند را تهدید کند، این گروه‌ها احتمالاً در برابر اجرای آن مقاومت کرده یا آن را منحرف می‌کنند. از این رو در انتخاب هر نوع سیاست یا نهادی (مانند سیاست صنعتی) باید به این توزیع قدرت بین سازمان‌ها توجه کرد. چارچوب استقرار سیاسی ابزار لازم برای این تحلیل نهادی را فراهم می‌کند. بعضی گزاره‌های مهم این رویکرد (نظریه) به‌طور خلاصه در ادامه می‌آید:

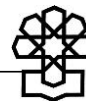
۱. موفقیت نهادهای به‌کار گرفته شده توسط کشورهای شرق آسیا به‌خاطر استقرار سیاسی منحصر به‌فردشان بوده و تکرار تجربه آنها برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه امکانپذیر نیست.

۲. همچنین تقویت نهادهایی مانند حقوق مالکیت و حاکمیت قانون که در کشورهای پیشرفته نتایج خوبی در پی داشته، به‌دلیل نوع روابط قدرت متفاوت کشورهای در حال توسعه، در این کشورها دستاورد چندانی نداشته است. به عبارت دیگر اگر در کشورهای پیشرفته حاکمیت قانون و حقوق مالکیت به خوبی اجرا می‌شود، به این دلیل است که سازمان‌های قدرتمند (عمدتاً سازمان‌های اقتصادی مولد) خواهان اجرای آن هستند.

۳. ضعف حاکمیت قانون در کشورهای در حال توسعه به این دلیل است که نخبگان اقتصادی سازمان‌های قدرتمند، نیازی به حاکمیت قانون ندارند و در نتیجه معمولاً این سازمان‌ها از اجرای قانون حمایت نمی‌کنند. از این رو، کشور در حال توسعه باید نهادهای توسعه‌ای متناسب با استقرار سیاسی خود تدوین کند تا به مرور بخش‌های مولد اقتصاد تقویت گردند. با گسترش بخش‌های اقتصادی مولد زمینه برای به‌کارگیری نهادهای توسعه‌ای مدرن مانند حاکمیت قانون و حقوق مالکیت فراهم می‌شود.

۴. استقرار سیاسی زمانی پدید می‌آید که توزیع مزایای منتج از نهادهای رسمی و غیررسمی با توزیع قدرت بین انواع سازمان‌ها (سیاسی، اقتصادی و ...) همخوانی داشته باشد. این رابطه دو طرفه بین نهادها و سازمان‌ها اگر در طول زمان پایدار بوده و بازتولید گردد، می‌گوییم استقرار سیاسی شکل گرفته است. برای طراحی نهاد یا سیاست توسعه‌ای، دو سطح از استقرار سیاسی (توزیع قدرت سازمانی) باید مد نظر قرار گیرد:

الف) استقرار سیاسی در سطح جامعه (یا کلان)، که معرف نظم اجتماعی^۱ است. در این سطح با یک مطالعه تاریخی مشخص می‌شود که چگونه توزیع قدرت در یک جامعه به شکل فعلی درآمده، بازتولید شده و پایدار مانده است. در اینجا نقش گروه‌های سیاسی بانفوذ و همچنین توانمندی بنگاه‌های



اقتصادی مولد و روابط این گروه‌ها با یکدیگر در کانون تحلیل قرار می‌گیرد. این سطح تحلیل می‌تواند دلایل ناکارآمدی نهادهای توسعه‌ای را توضیح داده و فرصت‌های موجود برای ارتقای رشد اقتصادی را همزمان با حفظ ثبات سیاسی نشان دهد.

ب) سطح بعدی، بستری است که یک نهاد در آن عمل می‌کند. بعید است که یک سیاست یا نهاد بتواند توزیع قدرت را تغییر دهد، اما توزیع قدرت به احتمال زیاد آثار مهمی بر عملکرد یک سیاست یا نهاد خواهد گذاشت. واکنش گروه‌های قدرتمند می‌تواند به شکل مقاومت در برابر اجرای سیاست، به انحراف کشاندن آن (اجرای نصفه‌نیمه و احتمالاً تسخیر سیاست) یا حمایت از اجرا بروز کند. با اینکه بخشی از کیفیت عملکرد یک سیاست بستگی به توانمندی درونی دولت دارد، اما واکنش گروه‌های صاحب قدرت هم می‌تواند هزینه اجرای یک سیاست یا نهاد را افزایش یا کاهش داده و تعیین‌کننده نتیجه نهایی باشد. کارشکنی گروه‌های قدرتمند احتمالاً به اجرای نصفه‌نیمه سیاست، تسخیر آن و احتمالاً آثار منفی اقتصادی منجر خواهد شد. اتفاقی که در بسیاری از موارد شکست سیاست صنعتی قابل مشاهده است. از این رو توجه به این پیچیدگی‌های سیاسی و نهادی، زمینه را برای به‌کارگیری راهکارهایی که احتمال موفقیت بیشتری دارند فراهم می‌کند.

خوشبختانه دولت‌های توسعه‌گرا تنها نمونه به‌کارگیری موفق نهادهای توسعه‌ای نیستند، کشورهای مانند هند، بنگلادش، برزیل، ترکیه و ویتنام هم توانسته‌اند با طراحی سیاست‌هایی متناسب با بستر منحصر به فرد خود موفقیت‌های قابل توجهی در نیل به رشد اقتصادی پایدار داشته باشند. چارچوب استقرار سیاسی این امکان را به کشورهای در حال توسعه می‌دهد تا تحولات توسعه‌ای حکمرانی و نهادی را متناسب با بستر کشورشان طراحی و اجرا نمایند.

دستیابی به دلالت‌های این رویکرد در مورد اقتصاد ایران هرچند نیازمند یک مطالعه تاریخی عمیق است، اما به‌طور کلی می‌توان گفت در تدوین هر نوع سیاست حمایتی، از بنگاه‌ها و بخش‌های تولیدی، توانمندی اجرایی دولت، توانمندی فناوری بنگاه حمایت‌شونده و درنهایت نفوذ سیاسی آن بنگاه باید مد نظر قرار بگیرد.

همچنین به‌نظر می‌رسد ساختار و گونه استقرار سیاسی اقتصادی از نوع حامی‌پرور رقابتی با افق زمانی کوتاه‌مدت و توانمندی اجرایی پایین دولت است. این توانمندی پایین و متوسط دولت با ارتباطات سیاسی قوی ممکن است موجب گردد حمایت‌های صورت گرفته از صنایع بانفوذی مانند خودروسازی، پتروشیمی و فولاد تسخیر شده و به اهداف خود نرسد.

بنابراین در استقرار سیاسی فعلی، یکی از گزینه‌های کم‌ریسک‌تر، حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط است که در صنایع با فناوری‌های ساده و میان‌رده فعال بوده و از ارتباطات سیاسی محدودی برخوردارند. راهکار دیگر نیز اعلام و اعمال شرایط قطع یا افزایش حمایت‌های دولتی به‌صورت شفاف است.

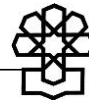
مقدمه

سیاست‌های اقتصادی در بازار سیاست تعیین می‌شوند. این اولین درس اقتصاد سیاسی است. بازیگران اصلی در این بازار گروه‌های قدرتمندی هستند که با اثرگذاری بر سیاست‌ها به دنبال حفظ یا افزایش نفع خود هستند. هر تغییر سیاستی توزیع منافع در جامعه را تغییر می‌دهد و در نتیجه موجب واکنش گروه‌های ذی‌نفع می‌گردد. این واکنش می‌تواند به شکل حمایت از سیاست، مقاومت در برابر اجرای آن یا منحرف ساختن سیاست صورت گیرد. آگاهی نسبت به این بازیگران و تأثیری که بر «تعیین» و «عملکرد» یک سیاست یا نهاد می‌گذارند اساس تحلیل اقتصاد سیاسی است.

در مسئله حمایت از تولید و به‌طور کلی سیاست صنعتی، اهمیت اقتصاد سیاسی موضوع دوچندان است، زیرا این سیاست‌ها اولاً تأثیر بسزایی بر توزیع منافع اقتصادی در جامعه می‌گذارند و ثانیاً رشد و پیشرفت کشور تا حد زیادی در گرو عملکرد مناسب این سیاست‌هاست. حال سؤال اینجاست که در چه شرایطی سیاست حمایت از تولید در اهداف اصلی خود یعنی انتقال و جذب فناوری، تشویق یادگیری و در نهایت افزایش رقابت‌پذیری صنایع موفق خواهد بود؟

در ابتدا باید توجه کرد که اکثر سیاست‌های حمایتی، از تعرفه گرفته تا مشوق‌های صادراتی، نظام انگیزشی متناقضی را به همراه دارند. از یک طرف، این سیاست‌ها به‌منظور ارتقای بهره‌وری و کسب رقابت‌پذیری بنگاه ایجاد شده‌اند، از طرف دیگر بنگاه می‌داند که جایزه موفقیت در رقابت پذیر شدن حذف حمایت است. از این‌رو بنگاه انگیزه زیادی دارد که به‌جای تلاش برای جذب فناوری و ارتقای بهره‌وری، منابع خود را صرف رفتار رانت‌جویانه به‌منظور حفظ رانت کند. از این‌رو است که سیاست صنعتی کارآمد را ترکیبی متناسب از چماق و هویج می‌دانند (رودریک، ۲۰۰۹). با اینکه معمولاً توزیع هویج آنچنان مشکل نیست، اما استفاده از چماق یا همان انتظام بنگاه ناکارآمد برای دولت‌ها آسان نبوده و فقدان این توانمندی یکی از دلایل اصلی شکست سیاست صنعتی در کشورهاست.

گزارش حاضر در هفت بخش تهیه شده است، در بخش اول توانمندی انتظام به‌عنوان مهم‌ترین متغیر تعیین‌کننده موفقیت یا شکست سیاست حمایتی تبیین شده و در بخش دوم دو رویکرد دولت توسعه‌گرا و استقرار سیاسی برای حل این مسئله مورد توجه قرار گرفته است. بخش سوم و چهارم به معرفی سطوح تحلیلی و گونه‌شناسی رویکرد استقرار سیاسی اختصاص یافته است. بخش پنجم چارچوبی تحلیلی برای بررسی وضعیت استقرار سیاسی و کارآمدی سیاست حمایت از تولید ارائه می‌دهد و در بخش ششم تجربیات برخی کشورها در این زمینه معرفی می‌شود. در بخش نهایی برخی دلالت‌های دیدگاه استقرار سیاسی برای ارتقای کارآمدی نهادها در ایران معرفی و پیشنهادهای سیاستی ارائه می‌شود.



۱. توانمندی انتظام^۱

توانمندی انتظام به توانایی دولت در تنبیه بنگاه‌های مورد حمایت که عملکرد مناسبی ندارند، اطلاق می‌شود (Khan, 2015). تنبیه می‌تواند به شکل قطع حمایت یا کاهش آن انجام گیرد. یکی از مهم‌ترین جنبه‌های حمایت از تولید «کارآمد»، توانمندی انتظام است، زیرا حمایت بدون فشار و تهدید واقعی، نظام انگیزشی بنگاه را به سمت تلاش برای یادگیری و ارتقای بهره‌وری هدایت نخواهد کرد. هرچند به‌کارگیری این توانمندی آسان به‌نظر می‌رسد اما در عمل این‌چنین نیست. در تاریخ موارد بی‌شماری از به‌کارگیری سیاست صنعتی وجود دارد که بنگاه اقتصادی از رانت دولتی استفاده کرده، اما تلاشی برای ارتقای بهره‌وری انجام نداده و با این‌حال دستگاه دولتی قادر به قطع حمایت از آن بنگاه نبوده است. فقدان توانمندی انتظام می‌تواند دو دلیل اصلی داشته باشد:

۱. عدم تقارن اطلاعاتی: برای اطمینان از تلاش بنگاه اقتصادی به‌منظور افزایش بهره‌وری، نیاز به توانایی ارزیابی و بررسی دقیق از عملکرد بنگاه است. پیچیدگی مسئله نظارت و همچنین محدودیت امکانات بخش دولتی، موجب بروز پدیده عدم تقارن اطلاعاتی می‌شود. درواقع بنگاه اقتصادی می‌تواند از ناآگاهی مجری سیاست صنعتی برای توجیه ناکارآمدی خود استفاده و رانت خود را حفظ کند. به این موضوع شکست قرارداد برای یادگیری^۲ هم می‌گویند. زیرا سیاست صنعتی نوعی قرارداد بین دولت و بنگاه اقتصادی است تا بنگاه اقتصادی در ازای دریافت رانت برای یادگیری و ارتقای بهره‌وری تلاش کند. اما بستن چنین قراردادی و اطمینان حاصل کردن از تلاش بنگاه برای یادگیری (وفاداری به مفاد قرارداد) به‌علت عدم تقارن اطلاعاتی و ضعف دولت در نظارت و ارزیابی بسیار مشکل است.

۲. رفتار رانت‌جویانه: در صورتی که بنگاه اقتصادی از قدرت و نفوذ سیاسی کافی برخوردار باشد، احتمالاً می‌تواند با لابی کردن با مجری سیاست، از رانت خود محافظت کند. در این حالت دیگر نیازی نمی‌بیند که برای یادگیری و ارتقای بهره‌وری تلاش کند و صرفاً بخشی از منابع خود را صرف حفظ رانت می‌کند. یکی از مهم‌ترین ایرادهای مخالفان سیاست صنعتی، همین تشویق رفتار رانت‌جویانه است که به تسخیر سیاست صنعتی منجر می‌شود. عدم توانایی انتظام بنگاه نتیجه مستقیم رفتار رانت‌جویانه است. قطع حمایت از بنگاه‌های ناکارآمد نه تنها موجب فشار به بنگاه‌ها می‌شود تا برای ارتقای بهره‌وری تلاش بیشتری به‌خرج دهند، بلکه منابع دولتی برای حمایت از بنگاه‌های دیگر را که تا به‌حال حمایت نشده‌اند آزاد می‌کند. به قول دنی رودریک، موفقیت سیاست صنعتی بیش از آنکه در گرو انتخاب برنده‌ها باشد، منوط به رها کردن بازنده‌هاست (رودریک، ۲۰۱۰)!

1. Disciplining Capability

2. Problem of Contracting High Effort in Learning

۲. رویکردهای کلی تقویت توانمندی انتظام

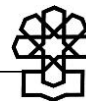
اندیشمندان توسعه با مطالعه تجربه‌های موفق به‌کارگیری سیاست صنعتی، نظریه‌هایی را ارائه کرده‌اند که تا حدی می‌تواند به تقویت توانمندی انتظام و کارآمدی حمایت از تولید کمک کند. این رویکردها را می‌توان به‌طور کلی به دو دسته دولت‌های توسعه‌گرای مقتدر و چارچوب استقرار سیاسی تقسیم کرد. در ادامه ابتدا مباحث مربوط به دولت‌های توسعه‌گرای مقتدر توضیح داده شده و درنهایت دلایل اینکه چرا این نظریه برای بیشتر کشورهای درحال توسعه کاربرد چندانی ندارد تشریح می‌شود. سپس چارچوب استقرار سیاسی معرفی می‌شود که فهم جدیدی از حکمرانی و پیشرفت جامعه به‌دست داده و می‌تواند راهگشای ناکارآمدی حمایت از تولید در بسیاری از کشورهای درحال توسعه باشد.

۱-۲. دولت توسعه‌گرای مقتدر

نسلی از اندیشمندان توسعه تحت تأثیر تجربه معجزه اقتصادی کشورهای شرق آسیا به این نتیجه رسیدند که وجود یک دولت توسعه‌گرا برای نیل به توسعه ضروری است. ژاپن پس از جنگ جهانی دوم، کره جنوبی، تایوان و سنگاپور سنگ بنای نظری این دیدگاه را فراهم کردند. حتی این حقیقت که کره، تایوان و سنگاپور هر سه دارای حکومت‌های دیکتاتوری بودند بعضی را به این نتیجه رسانده که رویکرد دولت توسعه‌گرا نیازمند دیکتاتوری بوده و با مردمسالاری ناسازگار است. هرچند این ایده حتی درخصوص نمونه‌های کلاسیک دولت‌های توسعه‌گرا مانند ژاپن و فرانسه حقیقت ندارد. با این حال دولت متعهد به ارتقای صنعتی، توانمند در اجرای سیاست صنعتی و به‌کارگیری جزیره‌ای از بوروکرات‌های شایسته جزء لاینفک دولت‌های توسعه‌گرا محسوب می‌شود.

به باور چانگ، برای موفقیت سیاست صنعتی نیاز به دولت توسعه‌گرایی است که توانایی مدیریت رانت را داشته باشد. دولتی که توانمندی پیشبرد الگوی فشار بزرگ را داشته و بتواند مقاومت‌های در مسیر را کنار زند (چانگ، ۱۹۹۹). از این رو دولت باید اهداف رشد بلندمدت و تغییر ساختاری را در اولویت قرار داده و از آن مهم‌تر توانایی مدیریت تنش‌های سیاسی هنگام توزیع رانت مولد را داشته باشد.

به تعبیر پیتر ایوانز (۲۰۰۵): «ایفای ضعیف نقش درست به‌اندازه ایفای نقش اشتباه، بد است.» در بعضی کشورهای درحال توسعه دولت اصلاً کارآمدی ندارد، بعضی دیگر توسط بعضی اشخاص و روابط شخصی اداره شده، در آنها درگیری مداوم بر سر قدرت وجود داشته و فساد گسترده است. در چنین مواردی اتخاذ سیاست صنعتی استراتژیک پیش از توانمندسازی دولت امکانپذیر نیست. ایوانز در اثر مهم خود با عنوان «اختیار درونی‌شده: دولت‌ها و تحول صنعتی»^۱ به بررسی نقش دولت، کارآفرینان محلی و شرکت‌های بین‌المللی در



ظهور صنعت رایانه در سه کشور برزیل، هند و کره می‌پردازد. سال‌ها مطالعات تطبیقی ایوانز در خصوص موفقیت و شکست دولت‌ها در فرایند صنعتی شدن به ارائه نظریه اختیار درونی شده منجر گردید. اختیار درونی شده ترکیبی از انسجام سازمانی درونی دولت و رابطه نزدیک با جامعه است که همراه با شناخت محدودیت‌های خود دولت و یک رابطه واقع‌گرایانه با اقتصاد جهانی تحول ساختاری اقتصاد را به پیش می‌برد (اوانز، ۲۰۱۲). به‌طور کلی می‌توان گفت اکثر اندیشمندان مکتب دولت‌های توسعه‌گرا، وجود یک دولت مقتدر که به توسعه صنعتی متعهد باشد را برای موفقیت سیاست صنعتی ضروری می‌دانند.

۱-۱-۲. اراده سیاسی و آسیب‌پذیری سیستمی^۱

یکی از نظریه‌هایی که منشأ ظهور دولت‌های توسعه‌گرا را توضیح می‌دهد، نظریه آسیب‌پذیری سیستمی است. آسیب‌پذیری سیستمی به شرایطی اطلاق می‌شود که کشورها با یک چالش جدی روبه‌رو هستند و این چالش جدی موجب انسجام ارگان‌های دولتی به‌منظور متحول کردن اقتصاد ملی با همکاری بخش خصوصی می‌شود. اراده سیاسی انجام چنین ترتیباتی در نخبگان سیاسی تنها زمانی پدید می‌آید که: الف) پیش‌بینی شود که هر نوع کاهشی در کیفیت زندگی مردم موجب ناآرامی‌های دسته‌جمعی غیرقابل کنترل می‌شود.

ب) نیاز رو به افزایش به ارزش خارجی و سلاح‌های جنگی به‌دلیل وجود تهدیدی برای امنیت ملی وجود داشته باشد.

ج) محدودیت‌های شدید بودجه‌ای به‌خاطر کمیابی منابع درآمدی سهل‌الوصول ایجاد شود. این سه دلیل روی‌هم‌رفته موجب می‌شود نخبگان سیاسی کشور به‌طور جدی توسعه صنعتی را در دستور کار قرار دهند. در هر سه کشور کره، تایوان و سنگاپور، این ویژگی‌ها موجب افزایش جریان اطلاعات در درون و بین بخش دولتی و خصوصی شد. همچنین به بوروکرات‌ها امکان کمک به بنگاه‌های اقتصادی را داد تا بتوانند با رقبای جهانی خود در عرصه‌های پیچیده‌تر اقتصادی رقابت کنند. از همه مهم‌تر این شرایط به بوروکرات‌ها قدرت سیاسی لازم برای حمایت معتبر، اما مشروط را می‌داد تا اگر بنگاهی عملکرد مناسبی نداشت حمایت قطع گردد (توانمندی انتظام). حل مشکل اطلاعات و تعهد به صنعتی شدن، به این دولت‌ها برای هماهنگی بازیگران متعدد و دنبال کردن اهداف اقتصادی بلندمدت کمک کرد. در این دیدگاه ائتلاف حاکم به‌خاطر نگرانی از دست دادن قدرت خود، در جهت ظرفیت‌سازی برای ایجاد دولت توسعه‌گرا تلاش می‌کنند. رویکردی که در حالت معمولی انتخاب ائتلاف حاکم نخواهد بود (دنر، ریچی و استالر، ۲۰۰۵).

1. Systemic Vulnerability

2. Doner, R. F., Ritchie, B. K., & Slater, D

۲-۱-۲. جزیره نخبگان

یکی از مشکلات اصلی کشورهای در حال توسعه برای به کارگیری سیاست صنعتی، فقدان بوروکرات‌های کارآمد در این کشورهاست. معمولاً کشورهای در حال توسعه با کارمندان نه چندان شایسته و بوروکراسی کند و ضعیف شناخته می‌شوند. با توجه به مطالعات صورت گرفته در خصوص دولت‌های توسعه‌گرا مشخص شد که این ویژگی شامل سازمان‌های دولتی این کشورها نیز می‌شد، اما مسئله اینجا بود که آنها توانسته بودند تعداد محدودی از بوروکرات‌های شایسته را گرد هم آورده و فضای مورد نیازشان برای کارآمدی را فراهم آورند. آنچه که بعدها به «جزایر شایستگان»^۱ معروف شد.

رول در «سیاست و عملکرد بخش عمومی: پاکت‌های کارآمد در کشورهای در حال توسعه»^۲ به شناسایی ویژگی‌هایی می‌پردازد که یک دستگاه دولتی را به خاطر کارآمدی در تحقق اهدافش از دیگر دستگاه‌های دولتی متمایز می‌کند. مطالعات موردی انجام شده شامل سازمان‌های دولتی در برزیل، نیجریه، جمهوری سورینام، چین و تایوان است. در آخر شرایط ضروری برای ظهور جزایر شایستگان به این شکل جمع‌بندی شد (رول، ۲۰۱۴):

الف) وجود رئیس دولت قوی (یا یک ائتلاف کوچک و منسجم) که علاقه شدید به تحقق هدفی خاص مانند ارتقا و تنوع‌سازی صنعتی داشته باشد. انگیزه او می‌تواند دفاع در برابر دشمن خارجی، کسب وجهه ملی یا بین‌المللی باشد. همچنین فشار نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی یا بانک‌های توسعه‌ای منطقه‌ای می‌تواند تأثیرگذار باشند هر چند این فشارها تعیین‌کننده نخواهد بود.

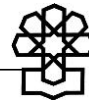
ب) رئیس دولت از معیارهای مرسوم انتصاب تخطی کرده و احتمالاً با مخالفت شدید نخبگان روبه‌رو می‌شود. در مقابل، معیار انتصاب مدیران سطح بالا (مانند دستگاه مسئول سیاست صنعتی) فسادناپذیری، توانمندی رهبری اثبات شده و تخصص فنی می‌باشد. رئیس دستگاه از خارج از حلقه خودی‌ها انتخاب شده و از این‌رو به خاطر روابط محدود کمتر تحت نفوذ سیاسیون برای استخدام سفارشی، قرارداد بستن با فلان گروه حامی و ... خواهد بود. معمولاً رئیس دولت و مدیر منتخب، قبل از انتصاب شناخت کاملی از هم نداشته، اما پس از انتخاب رابطه قوی بین آنها برقرار می‌شود. زیرا مدیر دستگاه به شدت نیازمند حمایت رئیس دولت در مقابل حمله گروه‌های صاحب نفوذ خواهد بود.

ج) رابطه محکم با رئیس دولت برای داشتن اقتدار اداری ضروری است - ضروری از این نظر که احتمالاً دستگاه دولتی با سیاستمداران و شرکت‌های دارای منافع متضاد دچار درگیری خواهد شد (برای مثال شرکت‌ها علی‌رغم عملکرد ضعیف خواهان ادامه سیاست‌های حمایتی می‌شوند). اقتدار دستگاه نه وابسته به قانون، بلکه وابسته به روابط سیاسی و انسجام داخلی است. مدیران دستگاه دولتی باید همواره

1. Islands Of Excellence or Pockets of Effectiveness

2. The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Excellence in Developing Countries

3. Roll



محیط خارجی را به منظور حفظ اقتدار خود کنترل کرده و برای این منظور به تحکیم روابط خود با سیاسیون، شرکت‌های بزرگ، اتحادیه‌های کارگری و دیگر نهادهای قدرتمند نیاز دارند.

د) *دستان رئیس دستگاه باید برای انتخاب اعضای تیم مدیریتی خود باز باشد. بیشتر آنها از خارج از شبکه‌های نخبگان سیاسی انتخاب می‌شوند (بعضی از میان شرکت‌های خصوصی و بعضی از میان متخصصان مقیم خارج). حقوق و مزایای این افراد از مدیران دولتی معمولی بالاتر بوده هرچند راهبرد اخلاقی سازمان به گونه‌ای است که محرک اصلی عملکرد، انگیزه‌های بیرونی نیست. کارکنان به خوبی کار می‌کنند، زیرا به اهمیت کارشان باور دارند. انگیزه درونی موجب کارآمدی سازمان می‌شود تا هزینه‌های مدیر برای کنترل کارکنان را کاهش می‌دهد. این شرایط مبتنی بر هویت سازمانی کارکنان و مسئولیت درونی شده آنهاست.*

ه) *سازمانی که می‌خواهد در یک بوروکراسی ضعیف، عنوان جزیره شایستگی را یدک بکشد، باید انتظارات درونی و بیرونی از عملکرد سازمان را تغییر دهد. دو ابزار اصلی برای نیل به این هدف یکی استانداردهای رویه‌ها (برای مثال فرایند ارزیابی پروژه و تصمیم‌گیری در مورد آنها) و دیگری ارزیابی مداوم عملکرد سازمان است. در رابطه با انتظارات بیرونی، استانداردهای ارزیابی موجب افزایش پیش‌بینی‌پذیری شده و انگیزه پرداخت رشوه را کاهش می‌دهد. در رابطه با انتظارات داخلی، استانداردهای اطمینان کارکنان به اطلاعات دریافتی از همکارانشان را افزایش داده و نیاز به بررسی دوباره را کاهش می‌دهد. عوامل بالا در کنار هم، ظهور جزیره‌های شایستگی را تبیین می‌کند. به گفته دنی رودریک، شاید کشورهای در حال توسعه دارای بوروکراسی‌های کارآمد نباشند، اما حتما تعدادی بوروکرات حرفه‌ای در هر کشور وجود دارد که به وضوح از شایستگی بسیار بیشتری برخوردارند (۲۰۰۴). جمع کردن این افراد در ذیل یک دستگاه مجری سیاست صنعتی راه‌حلی است که توسط بسیاری از اندیشمندان اقتصاد توسعه تحت عنوان جزیره‌های شایستگی توصیه می‌شود.*

۳-۱-۲. جمع‌بندی نظریه دولت‌های توسعه‌گرا

مطالعات صورت گرفته در خصوص تجربه موفق کشورهای شرق آسیا مشهور به دولت‌های توسعه‌گرا، اطلاعات زیادی در مورد نقش مؤثر دولت در صنعتی شدن در اختیار ما گذاشته است، اما با این حال امکان تکرار این تجارب در کشورهای در حال توسعه دیگر با هاله‌ای از ابهام روبه‌رو است. با اینکه بعضی از اندیشمندان توسعه مانند چانگ معتقد هستند که تکرار تجربه کره در کشورهای در حال توسعه دیگر ممکن است، محققان برجسته دیگری مانند خان، با دیده شک و تردید به این ایده می‌نگرند. خان معتقد است که اگر کره جنوبی توانسته در به‌کارگیری سیاست صنعتی موفق باشد، به‌خاطر استقرار سیاسی خاص این کشور در آن دوران بوده که به‌طور همزمان اجازه حمایت گسترده و در عین حال انتظام بنگاه‌های اقتصادی را برای دولت ممکن می‌ساخت، تا آنجا که آنها اجازه داشتند ساختار بنگاه‌های ناکارآمد را تغییر داده و در دیگر بنگاه‌ها ادغام کنند یا مدیریت یک کارخانه را در صورت ناکارآمدی به‌طور کل به بنگاه اقتصادی دیگری واگذار کنند.

بسیاری از کشورهای در حال توسعه، فاقد چنین استقراری سیاسی هستند. هر چند این گزاره به معنی صرف نظر کردن از سیاست صنعتی نیست، بلکه باید دید با توجه به شرایط یک کشور، چه نوع سیاستی صنعتی موجب یادگیری و ارتقای بهره‌وری در بخش‌های مختلف اقتصادی می‌شود. در ادامه چارچوب استقرار سیاسی معرفی شده است. این چارچوب اجازه می‌دهد اقتصاد سیاسی کلان یک کشور ترسیم شده و با توجه به آن سیاست‌ها و نهادهایی که احتمال موفقیت بیشتری دارند انتخاب شود.

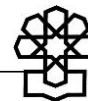
۲-۲. نظریه استقرار سیاسی و عملکرد نهادی

چرا سیاست صنعتی در کره جنوبی موفق اما در پاکستان ناموفق بوده است؟ به‌طور کلی‌تر استراتژی توسعه به هدایت دولت^۱ چرا در کشورهای شرق آسیا موفق، اما در دیگر نقاط دنیا دستاورد چندانی نداشت؟ چارچوب استقرار سیاسی برای تحلیل عملکرد نه‌چندان موفق نهادها و سیاست‌ها در کشورهای در حال توسعه به‌وجود آمده است. توزیع قدرت سازمانی گروه‌های درگیر، در یک بخش، تعیین می‌کند که این گروه‌ها بر اساس «منافع» و «توانمندی» خود از یک سیاست یا نهاد خاص حمایت، یا در برابر آن مقاومت کرده و یا آن را منحرف می‌کنند. از این رو با فهم توزیع قدرت سازمانی می‌توان به دلایل عملکرد نه‌چندان موفق یک سیاست یا یک نهاد در یک بستر سیاسی خاص پی برد. این تحلیل با تحلیل‌های مرسوم متفاوت است که عدم موفقیت یک سیاست یا نهاد را به توانمندی دولت‌ها یا عوامل فرهنگی محدود می‌سازند (نورث،^۲ ۱۹۹۰؛ فوکویاما،^۳ ۱۹۹۵).

شاید عبارت «نهادها به‌خوبی سفر نمی‌کنند» نقطه آغاز خوبی برای ورود به این بحث باشد. به عبارت دیگر نهادها یا سیاست‌ها در هر کشور به‌علت وجود بستر سیاسی متفاوت، نتایج مختلفی به همراه دارند. سیاست صنعتی که در کره جنوبی موفق بوده، در کشور پاکستان نتایج به مراتب ضعیف‌تری را به بار آورده است. با اینکه نهادهای توسعه‌ای در این دو کشور شباهت زیادی به هم داشتند، اما استقرار سیاسی متفاوت، اجازه موفقیت بلندمدت این نهادها در پاکستان را نداد (خان، ۱۹۹۹). همچنین تقویت مالکیت خصوصی و آزادسازی اقتصاد که در کشورهای توسعه‌یافته آثار نسبتاً خوبی به جا گذاشته، در کشورهای در حال توسعه توفیق چندانی به‌عمل نیاورده است.

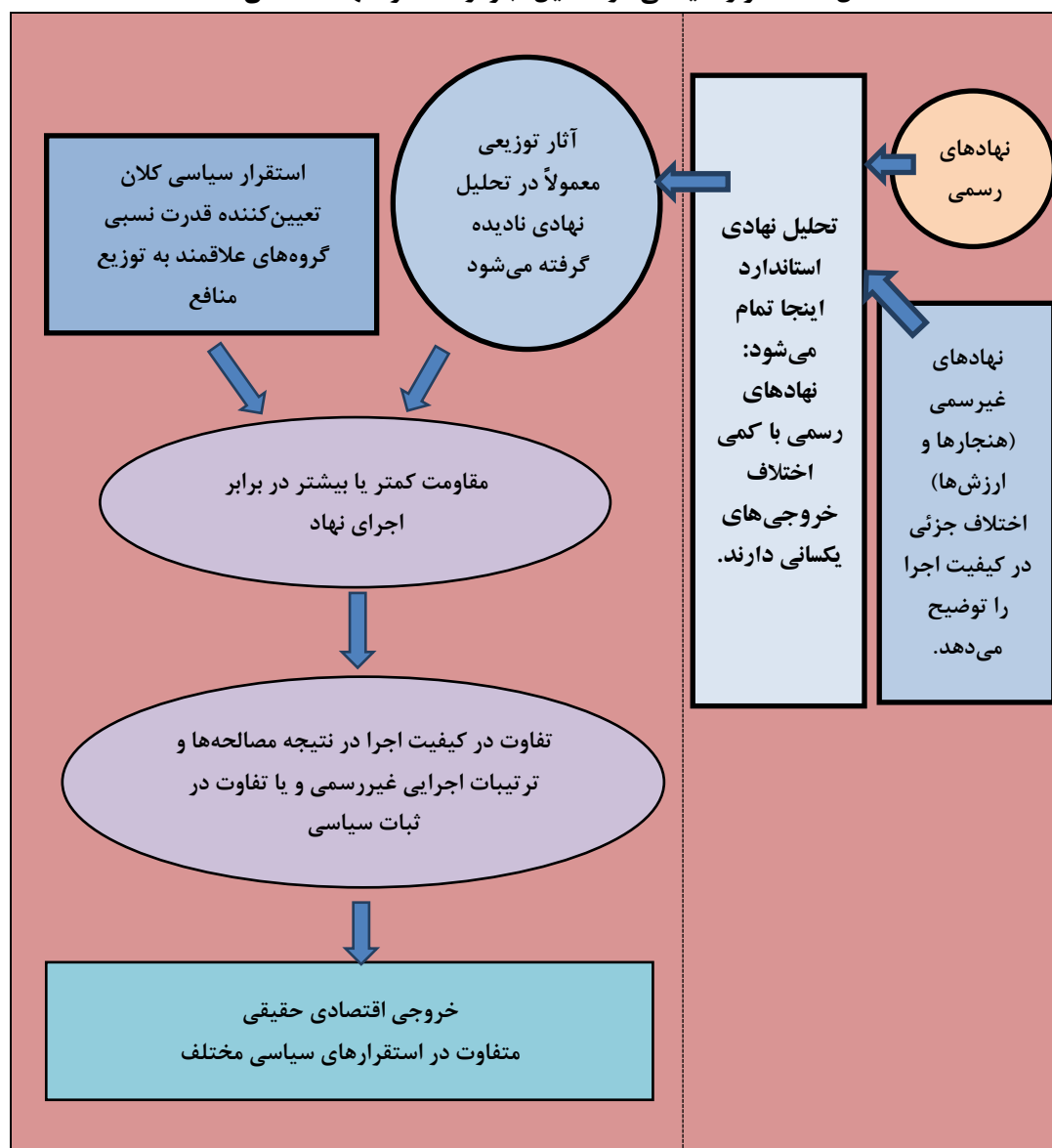
برای درک و تحلیل تفاوت عملکرد نهادها در کشورهای مختلف، نیاز است که به بستر منحصر به‌فرد هر کشور توجه شود. نکته البته در روش درک و تحلیل بستر سیاسی است. چارچوب استقرار سیاسی با اذعان به پیچیدگی تحلیل بستر سیاسی نهادها، قدرت سازمانی را محور اصلی تحلیل خود قرار می‌دهد. توزیع قدرت سازمانی به‌معنای قدرت نسبی گروه‌ها و سازمان‌ها در رقابت برای توزیع منابع است. استدلال اصلی این است که اگر توزیع منافع حاصل از یک سیاست یا تغییر نهادی با توزیع قدرت همخوانی نداشته

1. State led Development
2. North
3. Fukuyama



باشد، گروه‌های قدرتمند یا مانع اجرای سیاست می‌گردند یا سعی در انحراف آن خواهند داشت. به عبارت دیگر، این قدرت نسبی گروه‌های رقیب است که در یک فرایند چانه‌زنی و کشمکش، کیفیت عملکرد نهادها و حکمرانی آنها را تعیین می‌کند. برای مثال اگر بنگاه‌های اقتصادی قدرتمند توانایی و انگیزه تسخیر سیاست‌های حمایتی را بدون تلاش برای افزایش بهره‌وری و یادگیری داشته باشند، سیاست افزایش تعرفه واردات به منظور حمایت از صنایع داخلی به احتمال زیاد به اهداف تعیین شده نخواهد رسید. از این رو شاید برای حمایت بهتر باشد از مشوق‌های صادراتی استفاده کرد. توجه به استقرار سیاسی در اینجا می‌تواند به شناسایی سیاست‌های حمایتی جایگزین که احتمالاً عملکرد بهتری دارند کمک کند.

شکل ۱. استقرار سیاسی در تحلیل اجرا و عملکرد نهادها (خان، ۲۰۱۲)

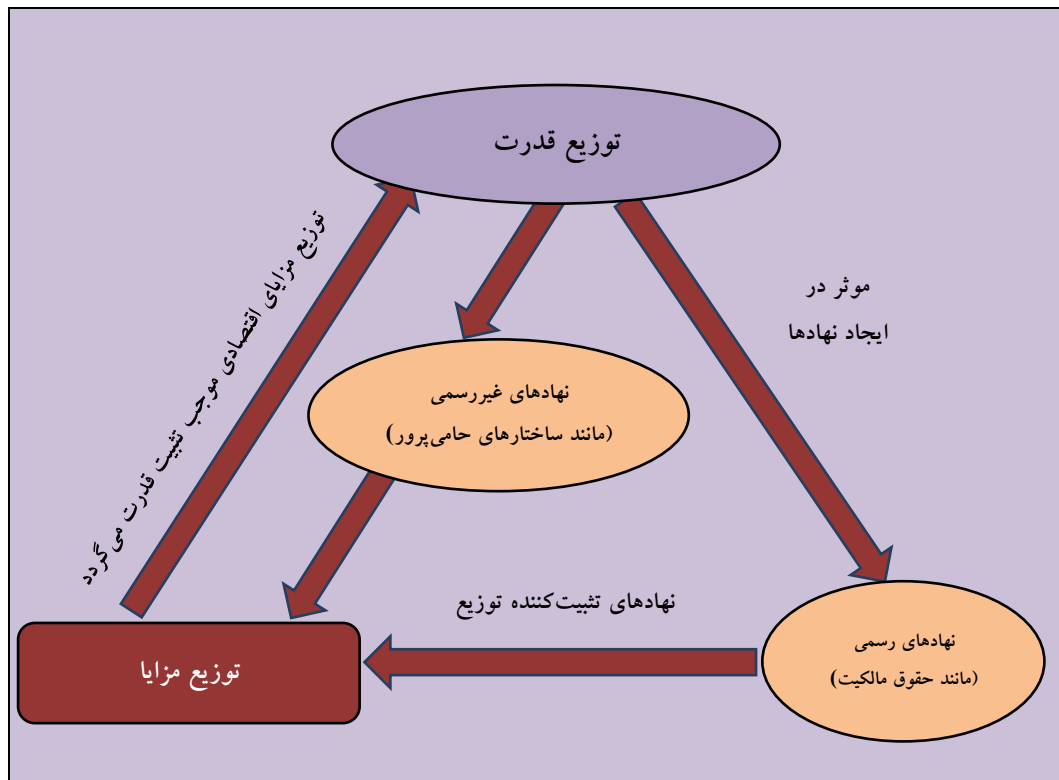


همان‌طور که مشخص است، در تحلیل نهادی، تأثیر نهادهای غیررسمی تعیین‌کننده عملکرد یک سیاست یا نهاد رسمی هستند. در صورتی که در تحلیل استقرار سیاسی، توزیع قدرت و واکنش گروه‌های قدرتمند تعیین‌کننده کیفیت عملکرد یک سیاست یا نهاد هستند.

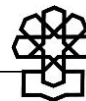
۱-۲-۲. تعریف استقرار سیاسی

دولت از طریق نهادها، وظیفه توزیع مزایا را برعهده دارد. این مزایا می‌تواند مثل یارانه‌ها شکل نقدی به خود بگیرد یا مانند حقوق مالکیت، به شکل حق تصمیم‌گیری باشد. نهاد در اینجا به معنای هر نوع قاعده‌ای است که تا اندازه‌ای به‌طور نظام‌مند قابل تشخیص باشد. گروه‌های صاحب قدرت از طریق تأثیرگذاری بر نهادهای رسمی و غیررسمی سهمشان از مزایا را تضمین می‌کنند. از طرف دیگر، توزیع منافع از طریق نهادهای رسمی و غیررسمی خود بر گروه‌های قدرتمند تأثیرگذار است. این تعامل دوطرفه بین «توزیع قدرت» و «توزیع منافع» در جامعه اگر در طول زمان بازتولید شود، استقرار سیاسی را شکل می‌دهد. این استقرار سیاسی اقتصاد کلان یک کشور را نشان می‌دهد.

شکل ۱. نحوه تعامل توزیع قدرت و توزیع مزایا (خان، ۲۰۱۰)



زمانی که نهادها یک نظام توزیع مزایای هم‌راستا با توزیع قدرت و همچنین تثبیت‌کننده آن ایجاد کند، استقرار سیاسی ظهور خواهد کرد. ثبات استقرار سیاسی دقیقاً به این خاطر است که توزیع قدرت (نهایتاً)



به واسطه یک ساختار نهادی توزیع مزایا پایدار می‌گردد. در این شرایط یک استقرار سیاسی محصول ترکیبی پایدار و سازگار از قدرت و نهادهاست. هرچند این توازن هرگز مطلق نیست، زیرا قدرت و توزیع منافع همواره به موجب فرایندهای اقتصادی، سیاسی، جمعیتی، سازمانی و ... در حال تغییر هستند. ولی به هر حال ثبات سیاسی همان‌طور که از نامش پیداست نیاز به یک توازن نسبی بین قدرت و نهادها دارد.

۲-۲-۲. استقرار سیاسی و عملکرد نهاد

از منظر استقرار سیاسی، گروه‌های قدرت از طریق نهادها بر توزیع مزایا تأثیر گذاشته و از طرف دیگر توزیع مزایا بر توزیع قدرت تأثیر می‌گذارد. به محض شکل‌گیری یک استقرار سیاسی پایدار، نهادها و توزیع قدرت حامی یکدیگر می‌شوند و همان‌طور که گفته شد به بازتولید استقرار سیاسی کمک می‌کنند. در نتیجه هرگونه تحول نهادی جدید باید این استقرار سیاسی را در نظر بگیرد؛ زیرا معرفی هرگونه نهاد جدید احتمالاً با واکنش ساختار توزیع قدرت روبه‌رو می‌شود. در بیشتر تحلیل‌های نهادی استاندارد فرض بر این است که ارگان دولتی توانایی پیاده‌سازی نهاد رسمی را دارد. اما درحقیقت درجه امکان‌پذیری و هزینه پیاده‌سازی بستگی به مقاومتی دارد که در برابر اجرای یک نهاد صورت می‌گیرد.

۲-۲-۳. ریشه‌های استقرار سیاسی

مورد توجه قرار گرفتن تحلیل نهادها در اقتصاد توسط مجموعه‌ای از مطالعات انجام گرفت که به‌طور کلی به آنها اقتصاد نهادگرایی جدید می‌گویند. نهاد به قواعدی (قوانینی) اطلاق می‌گردد که حق انجام کاری یا گرفتن تصمیم خاصی را تعریف می‌کنند. قوانین مربوط به چراغ راهنمایی و رانندگی به‌عنوان یک نهاد ساده حق عبور و مرور در چهارراه‌ها را تعیین می‌کند. سیاست صنعتی به‌عنوان یک نهاد پیچیده رانتهایی را به‌منظور حمایت از صنایع در اختیار بنگاه‌های اقتصادی قرار می‌دهد. دستاورد اقتصاد نهادگرایی جدید تأکید بر اهمیت نهادها بود، زیرا این نهادها هستند که «تبادل» اجتماعی را ممکن می‌سازند. از این‌رو قوانین راهنمایی و رانندگی به‌منظور تسهیل عبور و مرور وضع می‌گردد. اغلب از نقش تسهیلگری نهادها با اصطلاح «هزینه مبادله»^۱ یاد می‌شود. ادعا این است که در فقدان قوانین، هزینه هماهنگی و همکاری برای انجام یک «مبادله» آنقدر بالاست که می‌تواند مانع مبادله گردد.

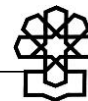
بعضی نهادها، نهادهای رسمی هستند، به این معنا که به‌واسطه قانون تعریف شده و توسط یک ارگان دولتی اعمال می‌گردند. ارگان دولتی مانند پلیس، دادگاه، نهاد تنظیم‌گر و ... معمولاً وظیفه اعمال نهادهای رسمی را برعهده دارند که خود تحت قوانین نهادی بالاتر فعالیت می‌کنند. توجه از نظر سیاستی در درجه اول بر نهادهای رسمی و ارگان‌های دولتی مجری این قوانین است. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های قوانین رسمی، غیرشخصی بودن آنهاست. به این معنا که قوانین بدون نام بردن از اشخاص یا سازمان‌ها تعریف شده و در نتیجه بر تمام افراد و سازمان‌های دارای ویژگی‌های مشابه اعمال می‌گردد. هرچند به‌طور

تاریخی قوانین در ارتباط با اشخاص یا سازمان‌ها تعریف می‌شوند، اما در دوره معاصر حتی در کشورهای توسعه نیافته هم قوانین به شکل غیرشخصی تعریف می‌گردند. نکته اینجاست که عملکرد نهادهای رسمی تا حد زیادی بستگی به نهادهای غیررسمی دارد و این وابستگی متقابل بسیار مهم است.

وقتی نهادی غیررسمی تلقی می‌شود که قانون رسمی برای آن نوشته نشده و مجری رسمی دولتی برای اعمال آن وجود ندارد، اما این قوانین نانوشته کم و بیش وجود داشته و قابل شناسایی هستند. چند گونه نهاد غیررسمی وجود دارد. الگوی رفتاری افراد براساس ارزش‌ها و هنجارهای درونی شده یکی از این موارد است. برای مثال احترام به قوانین راهنمایی و رانندگی حتی در غیاب مأمور یا دوربین یک نهاد غیررسمی است. این نوع نهاد بیشترین توجه را در اقتصاد نهادگرایی جدید برای توضیح تأثیر نهادهای غیررسمی بر عملکرد نهادهای رسمی به خود جلب کرده است. برای مثال اگر فرهنگ رانندگی درونی شده باشد، هزینه اعمال قوانین رسمی راهنمایی و رانندگی بسیار کاهش می‌یابد.

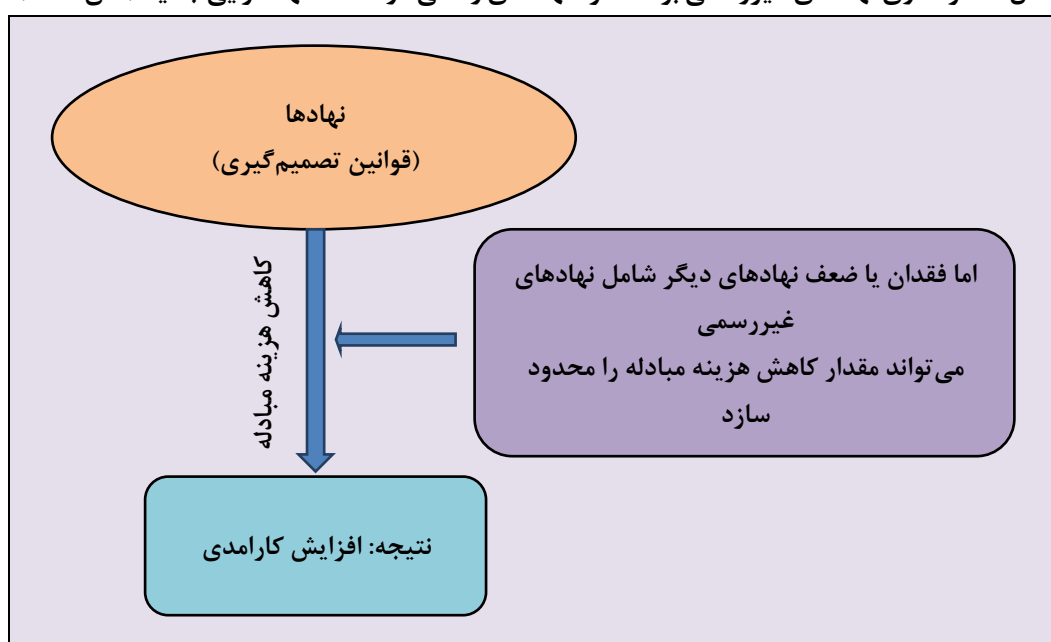
قوانین نانوشته‌ای که توسط گروه‌هایی در دولت و بیرون آن از راه‌های غیررسمی اعمال می‌گردد نیز نوعی نهاد غیررسمی است. مافیا یا ساختارهای حامی پرور^۱ نمونه‌ای از مجریان نهادهای غیررسمی هستند که ممکن است از طریق دولت یا به‌طور مستقل فعالیت کنند. قاعده‌ای که شخص سفارش شده باید استخدام شود، نمونه‌ای از این‌گونه نهادهای غیررسمی است. این نهادهای غیررسمی که توسط سازمان‌هایی مانند سازمان‌های حامی پرور اعمال می‌شوند برای تحلیل استقرار سیاسی بسیار مهم هستند. در واقع بالا بودن هزینه مبادله آن‌گونه که اقتصاد نهادگرایی جدید می‌گوید می‌تواند مانع انجام بسیاری از فعالیت‌های بالقوه مفید گردد. این نکته یکی از مهم‌ترین دستاوردهای اقتصاد نهادگرایی جدید است. ولی در صورتی به‌کارگیری نهادها می‌تواند موجب کاهش هزینه مبادله گردد که هزینه پیاده‌سازی نهاد بیشتر از هزینه مبادله نباشد. این درحالی است که بسیاری از نهادهای رسمی مانند تثبیت قراردادها بسیار هزینه‌بر هستند.

هدف تحلیل نهادی تعیین نقش نهادها در عملکرد اقتصادی است. برای این منظور سه دسته متغیر مورد توجه قرار گرفتند. در اولین تحلیل‌ها، به‌طور مشخص نهادهای رسمی مورد مطالعه قرار گرفتند. در اقتصاد جریان اصلی هزینه مبادله صفر تلقی می‌شده و وجود نهادهایی مانند حقوق مالکیت و تثبیت قراردادها پیش فرض تلقی می‌شد. تحلیل نهادی نشان داد که اولاً مبادله در بازار هزینه‌بر بوده و کیفیت نهادهای تسهیل‌گر مبادله از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است. علاوه بر این، اجرایی کردن این نهادها خود هزینه‌بر است. از این‌رو مطالعه نهادهای رسمی تا حدی می‌تواند به درک عملکرد اقتصادی و موانع اصلاحات نهادی کمک کند، اما تمرکز صرف بر نهادهای رسمی نمی‌تواند عملکرد متفاوت نهادهای مشابه در کشورهای مختلف را توضیح دهد. همچنین از توضیح ناکارآمد ماندن نهادهای رسمی در بعضی



کشورها و حرکت سریع به سمت کارآمدی بیشتر در کشورهای دیگر عاجز است. در مرحله بعدی، نهادهای غیررسمی به عنوان عامل مؤثر بر عملکرد نهادهای رسمی مورد توجه قرار گرفت. نهادهای غیررسمی به خاطر تأثیری که بر هزینه اعمال نهادهای رسمی می‌گذارند در تحلیل اقتصاد نهادگرایی جدید مهم هستند. همچنین نهادهای غیررسمی در بعضی بسترها ممکن است رویکردهای جایگزین کارآمدی را برای اعمال نهادهای رسمی مهیا کنند. این تحلیل شاید بتواند نتایج متفاوت نهادهای رسمی مشابه در بسترهای مختلف را توضیح دهد.

شکل ۳. اثرگذاری نهادهای غیررسمی بر عملکرد نهادهای رسمی در اقتصاد نهادگرایی جدید (خان، ۲۰۱۰)



حال با در نظر گرفتن تأثیر نهادهای غیررسمی، عملکرد ضعیف نهادهایی که اصولاً باید موجب کاهش هزینه مبادله و بهبود عملکرد اقتصادی گردند توجیه می‌شود. نهادهای غیررسمی و به خصوص هنجارهایی که هزینه‌های اجرا را افزایش می‌دهند مانع عملکرد بهتر سیستم معرفی می‌شوند. برای مثال فقدان فرهنگ رانندگی، هزینه اعمال قوانین راهنمایی و رانندگی را افزایش می‌دهد. این رویکرد در نهایت باعث شد تأثیر نهادهای نامناسب یا فقدان بعضی نهادها در تحلیل ناکارآمدی نهادی برجسته شود.

این رویکرد می‌تواند منجر به نتیجه‌گیری‌های گمراه‌کننده در خصوص موانع رشد گردد. برای مثال به این هنجار تقریباً بدیهی که هرکس اول وارد صف شد، زودتر باید سوار اتوبوس شود فکر کنید. با پیروی از این هنجار در بعضی از هزینه‌های اجرای قوانین دسترسی به اتوبوس صرفه‌جویی می‌گردد، اما زمانی احتمال درونی شدن فرهنگ رعایت صف به عنوان یک هنجار غیررسمی بیشتر است که اولاً مردم بدانند نظارت رسمی در ایستگاه اتوبوس وجود داشته و رفتار ناهنجار بی‌عواقب نیست و ثانیاً از آمدن

اتوبوس بعدی در مدت زمان کوتاهی مطمئن باشند. اگر شرایط بالا برای مدت طولانی حفظ شوند، تخطی از صف برای فرد خاطی هزینه زیادی داشته و احتمالاً هنجار غیررسمی رعایت صف توسط تقریباً همه مردم پذیرفته خواهد شد، حتی اگر قبلاً تعداد بسیار کمی از چنین هنجاری پیروی می‌کردند.

پذیرش چنین هنجاری به‌عنوان دسته‌ای از عوامل محدودکننده حقیقتاً می‌تواند از هزینه اجرای نهاد رسمی بکاهد و حتی بعدها اصلاً نیازی در به‌کارگیری نهاد رسمی نباشد. از این رو وقتی بین یک‌سری نهادهای رسمی در پس زمینه و نهادهای غیررسمی حمایتگر تعادل ایجاد شد، به‌واقع اثرگذاری می‌تواند از سمت نهادهای غیررسمی به کاهش هزینه‌های اجرای نهادهای رسمی منجر شود (فرهنگ رانندگی موجب کاهش هزینه پلیس راهنمایی و رانندگی گردد). هرچند هنجار نقش مهم و کم‌هزینه‌ای در پایداری الگوی رفتار ایفا می‌کند، اما تکامل هنجارهای غیررسمی در مثال بالا یا موارد دیگر، به‌طور تاریخی تا حد زیادی درون‌زا^۱ و وابسته به قابل اجرا بودن بعضی نهادهای رسمی بودند.

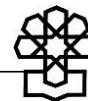
اقتصاد نهادگرایی جدید به همین جا بسنده نکرده و در مرحله بعدی تحلیل نهادی بر عوامل غیرنهادی متمرکز گردید. برای مثال نورث برای توضیح کندی اصلاح نهادهای غیرکارآمد در بعضی جوامع به اهمیت توانمندی‌های شناختی^۲ اشاره دارد (نورث، ۱۹۹۵). با اینکه این ادامه منطقی رویکرد نهادی محسوب می‌گردد، اما تحلیل‌های بحث برانگیزی در خصوص دلایل تفاوت جوامع ارائه می‌دهد.

اهمیت تحلیل تاریخی را می‌توان با یک تمرین فکری نشان داد. تصور کنید در مورد فرهنگ صف، اگر توانمندی اجرایی برای محدود کردن رفتار پرخاشگرانه ناگهان از بین برود و یا خدمات اتوبوسرانی نامنظم شده و نتوان زمان رسیدن اتوبوس بعدی را پیش‌بینی کرد، در چنین شرایطی احتمالاً هنجار رعایت صف ترک شده و دسترسی به اتوبوس براساس اصول دیگری سازماندهی خواهد شد. هنجارهای جدیدی در این شرایط احتمالاً به‌وجود خواهد آمد. واضح است که در چنین شرایطی توضیح نبود صف، نباید به نبود فرهنگ رعایت صف نسبت داده شود، زیرا خود این هنجار (تا اندازه‌ای) متغیر وابسته است. از این رو در این مثال عدم تعادل، جهت اثرگذاری می‌تواند برعکس باشد، تغییر در قابلیت اجرایی یک نهاد رسمی موجب تغییر در نهادهای غیررسمی حمایتگر می‌گردد.

خطر تحلیلی اینجاست که بدون یک تحلیل تاریخی اغلب می‌توان شواهد تجربی را به چند طریق مختلف خواند. اگر علیت معکوس از طرف نهادهای رسمی به نهادهای غیررسمی را در نظر نگیریم، احتمالاً به نتیجه‌گیری‌های نامناسبی می‌رسیم مبنی بر اینکه نهادهای غیررسمی (مانند فرهنگ) و در نهایت توانمندی شناختی جوامع مشکل اصلی هستند. در توضیح فرهنگی و ارزشی توسعه‌نیافتگی این خطای تحلیلی مشهود است. اگر تنها به کشورهای سرمایه‌داری در غرب توجه کنیم، شاید بتوان استدلال

1. Endogenous

2. Cognitive Capability



کرد که ارزش‌های پروتستان یا مسیحیت پایه‌های ضروری نهادهای سرمایه‌داری بازاری بودند (پلاتو^۱، ۱۹۹۴a، ۱۹۹۴b)، اما در نیمه دوم قرن بیستم، فرهنگ کنفوسیوس که تا دهه ۱۹۷۰ به خاطر عقب‌ماندگی کشور چین سرزنش می‌شد، در تحلیل‌های بعدی یکی از عوامل رشد شرق آسیا به حساب آمد. چه تغییری در فرهنگ کنفوسیوس بین نیمه اول و دوم قرن بیستم پدید آمد؟ به همین شکل چه تغییر ناگهانی در نظام ارزشی و هنجارهای مردم کشور تایوان در دهه ۱۹۵۰ و کره جنوبی در دهه ۱۹۶۰ پدید آمد که آنها را به شدت از جامعه خود در یک دهه قبل متمایز کرد؟ این لیست از مثال‌هایی که اهمیت نهادهای غیررسمی مانند هنجار را به چالش می‌کشد بسیار بلندبالاست.

تغییرات نهادی که در آسیا و دیگر مناطق در نیمه دوم قرن بیستم روی داد، نه به واسطه تغییر ناگهانی در ارزش‌ها و فرهنگ‌های این کشورها، بلکه به موجب ترتیبات سیاسی جدیدی که توازن قوا در این جوامع را تغییر داد ایجاد شد. این تغییر در توازن قوا به نهادهای جدید اجازه ظهور و عمل داد. رژیم‌های سرمایه‌داری که در کشورهای شرقی ظهور کردند متفاوت از یکدیگر و همه آنها متفاوت از سرمایه‌داری غربی بودند و فرهنگ شاید بتواند بخشی از این تفاوت‌ها را توضیح دهد، اما اگر نهادهای غیررسمی را مکانیسم‌های غیررسمی توزیع مزایا بین گروه‌های قدرتمند محسوب نماییم، آنها توضیح بهتری در خصوص تفاوت عملکرد نهادی ارائه خواهند کرد. به عبارت دیگر گروه‌های قدرتمند بلافاصله از ایجاد نهادهای رسمی سرمایه‌داری منتفع نخواهند شد و از این‌رو برای تضمین منافع خود به نهادهای غیررسمی متوسل می‌شوند.

۴-۲-۲. قدرت و استقرار سیاسی

قدرت برای تحلیل نهادی مهم است، زیرا قدرت گروه‌های مختلف در یک نزاع، در ممانعت یا مخالفت با قوانینی که مخالف منافع آنهاست، بر قابلیت اجرای نهادها اثرگذار است. نهادها تنها زمانی در کاهش هزینه مبادله مؤثر خواهند بود که هزینه اجرای آنها کمتر از هزینه مبادله‌ای باشد که قصد کاهش آن را دارند. برای مثال حقوق مالکیت - که تعیین می‌کند چه کسی می‌تواند در مورد استفاده از یک تکه زمین تصمیم بگیرد - مشکل دسترسی آزاد (تراژدی منابع مشترک)^۲ را تنها زمانی کاهش می‌دهد که قانون با هزینه کمتری نسبت به هزینه اجتماعی مفت‌سواری^۳ قابلیت اجرا داشته باشد. اقتصاد نهادگرایی جدید تحلیل عمیقی از قابلیت اجرا به دست نمی‌دهد. چه عواملی تعیین می‌کند که یک قانون نهادی خاص می‌تواند با هزینه به صرفه به طور کارآمد اجرا شود؟

برای پاسخ به این سؤال باید به اثر ماهیت دوگانه تمام قوانین نهادی توجه کنیم. بر روی کاغذ، یک قانون

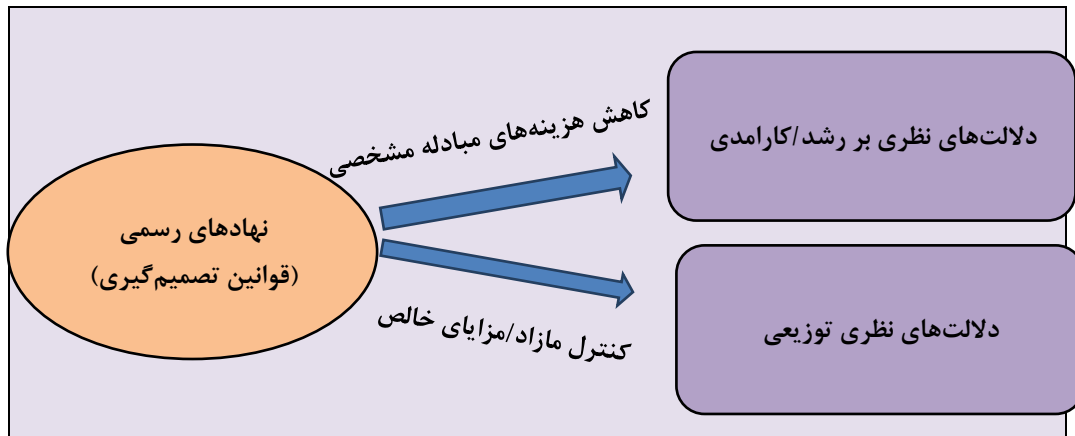
1. Plateau

۲. به حالتی اشاره داده که منبع مشترک متناهی بین تعداد زیادی از انسان‌ها وجود داشته باشد و ایشان در برابر این تصمیم قرار بگیرند که تا چه اندازه از آن منبع مشترک استفاده کنند. منبع مشترک می‌تواند مواردی چون اقیانوسی که از آن ماهی می‌گیرند، جنگلی که از چوب درختان آن استفاده می‌کنند یا جو زمین که در آن گاوهای گلخانه‌ای را رها می‌کنند باشد، منابعی که مصرف بی‌رویه از آنها موجب به خطر افتادن پایداری آنها می‌گردد. در این شرایط افراد در برابر این دوراهی قرار می‌گیرند که آیا برای حفظ منابع در بلندمدت از برداشت‌های خود بکاهند، یا اینکه برای بالا بردن منافع خود و پیشگیری از عقب‌افتادن از دیگرانی که در حال استفاده از آن منبع هستند و دیر یا زود آن را به پایان می‌رسانند، به برداشت حداکثری از آن بپردازند.

3. Free-rider Problem

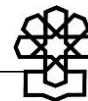
نهادی اگر به خوبی اجرا شود می‌تواند با تغییر در نوع و هزینه تصمیماتی که می‌تواند گرفته شود، بر رشد و کارآمدی تأثیر بالقوه داشته باشد، اما همزمان هر قانون نهادی یک نوع توزیع مزایای جدیدی را تعریف می‌کند.

شکل ۴. آثار دوگانه نهادها بر رشد و توزیع (خان، ۲۰۱۰)



دارایی مانند یک دریاچه را تصور کنید که با مشکل دسترسی آزاد و ماهیگیری بی‌رویه مواجه است. تخصیص حق مالکیت دریاچه به فرد یا گروهی از مردم که به آنها اجازه می‌دهد تا چه اندازه از آن استفاده کنند، اگر اجرا شود می‌تواند به تعیین سطح مناسب بهره‌برداری و حفظ منابع کمک نماید. حقوق مالکیت (یا حق تصمیم‌گیری) به شیوه‌های گوناگون می‌تواند تخصیص یابد، مانند اختصاص به یک فرد یا اختصاص به گروهی از افراد. اجرای هر نوع تخصیص، هزینه مبادله مختص به خود را به‌منظور توافق بر سر سطح مناسب بهره‌برداری پدید می‌آورد، اما همچنین باید توجه کرد که هر رویکرد، توزیع مزایای متفاوتی بین افراد و گروه‌ها خواهد داشت. اهدای مالکیت به یک فرد، نفع آن فرد خاص را حداکثر می‌کند در حالی که مالکیت جمعی مزایای دارایی را با کل گروه به اشتراک می‌گذارد. در هر دو رویکرد، دیگر متقاضیان استفاده از دریاچه محروم می‌شوند.

اثر دوگانه نهادها می‌تواند کم و زیاد بودن هزینه اجرای نهاد در جوامع مختلف را توضیح دهد. با هر ساختار هنجاری و توانمندی اجرایی، اگر توزیع مزایای منتج از نهاد با توزیع قدرت بین گروه‌های متأثر از آن سازگار نباشد، سختی اجرا احتمالاً بسیار بیشتر خواهد شد. گروه‌های قدرتمند احتمالاً در برابر اجرای یک نهاد که مخالف منافع آنهاست به‌شدت مقاومت خواهند کرد. البته دستگاه‌های دولتی مسئول اجرا به‌واقع از سطوح توانمندی اجرای متفاوتی برخوردارند که بخشی از آن به‌واسطه توانمندی درونی سازمان است: کیفیت کارکنان، منابع و زیرساخت‌های فیزیکی که باید با آن کار کنند، نظام انگیزشی سازمان و ... اما کارآمدی اجرا علاوه بر موارد ذکر شده به مقاومت یا حمایت گروه‌های صاحب قدرت در جامعه نیز بستگی دارد، زیرا هر قانون (قاعده) نهادی نفع و فایده متفاوتی برای گروه‌های



مختلف به همراه دارد. به همین دلیل است که برای تحلیل نهادی و طراحی تحول حکمرانی، یک تحلیل از استقرار سیاسی اهمیت دارد.

۳. نظریه استقرار سیاسی: دو سطح تحلیل

تنها زمانی آثار نهادی قابل تحلیل هستند که بستر مربوط به آن نشانه‌هایی از ثبات در طول زمان داشته باشد. به سیستم نهادی و سیاسی که ویژگی‌های خود را در طول زمان باز تولید می‌کند *استقرار سیاسی می‌گوییم*. در بالاترین سطح، استقرار سیاسی معرف «نظم اجتماعی» است که نشان می‌دهد یک جامعه چگونه مسئله خشونت را حل کرده و به حداقلی از ثبات سیاسی و عملکرد اقتصادی دست یافته است. البته بسیاری از کشورهای در حال توسعه از فقدان نظم اجتماعی و خشونت گسترده رنج می‌برند. در این کشورها مشکل اصلی ظهور یک نظم اجتماعی است. نیل به نظم اجتماعی یا استقرار سیاسی نیازمند نهادهای رسمی و غیررسمی (مانند حقوق مالکیت یا قواعد غیررسمی توزیعی) است که مزایایی را هم‌راستا با قدرت گروه‌های پرنفوذ ایجاد کند. در چنین شرایطی سیستم نهادی می‌تواند حداقل عملکرد اقتصادی ضروری برای بازتولید سیستم ایجاد کرده و در این حالت می‌توان پایانی برای درگیری‌ها متصور بود.

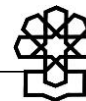
در سطحی عمیق‌تر، یک استقرار سیاسی به معنای یک ساختار نهادی بر حسب قدرت طبقه‌ها و گروه‌هاست تا مزایایی را برای آنها فراهم کند. به عبارتی استقرار سیاسی به‌عنوان یک توافق باثبات بین نخبگان سیاسی (یا یک نظم اجتماعی) زمانی پایدار است که در بطن آن ترکیبی سازگار از نهادها و توزیع قدرت بین گروه‌های صاحب‌نفوذ جامعه وجود داشته باشد. توزیع مزایا اگر از منظر اقتصادی پایدار نباشد فرو خواهد ریخت. از طرفی اگر یک ساختار نهادی به دنبال عملکرد اقتصادی مناسب از طریق سیستم توزیع مزایایی باشد که برای گروه‌های صاحب‌قدرت قابل قبول نیست، باز هم فرو خواهد ریخت. یک نظم اجتماعی در غیاب خشونت باید براساس سازگاری یک‌سری نهاد و روابط قدرت عمل کند که بتواند حداقل سطحی از پایداری سیاسی و اقتصادی را به دنبال داشته باشد.

از ابعاد مختلف می‌توان قدرت را سنجید. مناسب‌ترین بُعد قدرت برای تحلیل استقرار سیاسی، مفهوم «قدرت ایستادگی»^۱ است. قدرت ایستادگی یعنی یک سازمان تا قبل از تسلیم شدن تا چه مدت می‌تواند به نزاع با سازمان‌های دیگر یا دولت ادامه دهد. قدرت ایستادگی از چند ویژگی سازمان نشئت می‌گیرد: توانمندی اقتصادی برای حفظ خود در زمان درگیری، توانمندی تحمیل هزینه به سازمان‌های رقیب، توانمندی بسیج حامیان به‌منظور تحمل هزینه و همچنین توانمندی استفاده از ایدئولوژی‌ها و نمادهای مشروعیت‌بخش برای تقویت تعهد اعضا. از آنجایی که قدرت نسبی و نه قدرت مطلق

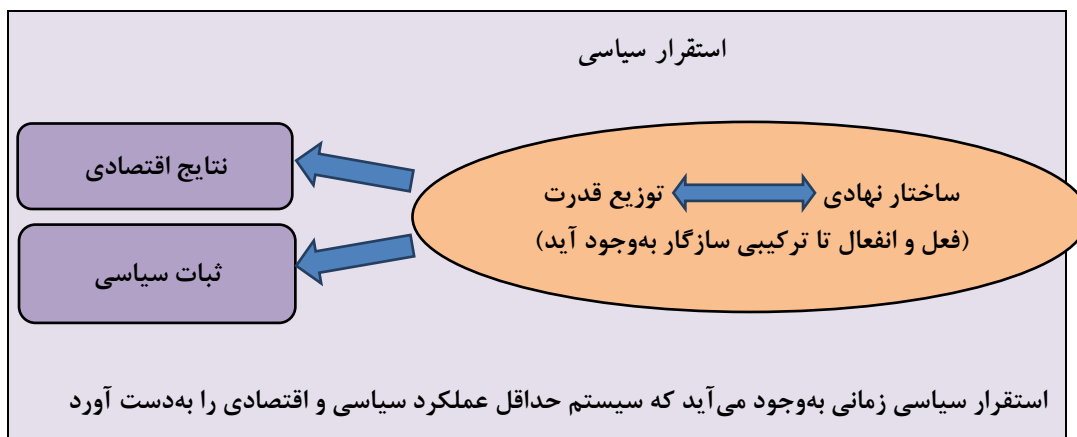
تعیین‌کننده نتیجه درگیری است، از واژه توزیع قدرت برای تأکید بر این نسبت استفاده شده است. استقرار سیاسی به ترکیبی متقابل از قدرت و نهادها اطلاق می‌گردد که از نظر سیاسی و اقتصادی سازگار و همچنین پایدار باشند. اگر این ترکیب نهادها و قدرت به اندازه کافی دوام نداشته باشد، استقرار سیاسی وجود ندارد. منظور از دوام، حداقل کارآمدی سیاسی و اقتصادی است که برای حفظ ساختار نهادی ضروری است. منظور از حداقل کارآمدی اقتصادی، امکان انجام فعالیت اولیه نخبگان اقتصادی و همچنین جلوگیری از وقوع بحران است. هرچند این حداقل سطح عملکرد اقتصادی در جوامع مختلف بسته به انتظارات گروه‌های قدرتمند می‌تواند متفاوت باشد. حداقل کارآمدی سیاسی اشاره به مدیریت تنازع و مخالفت به گونه‌ای دارد که ساختارهای نهادی و ثبات سیاسی حفظ گردند. البته باید توجه کرد که این سطح حداقلی نیز مطلق نبوده و درونزای هر جامعه است.

حداقل سطح ثبات سیاسی (یا حداکثر سطح نزاع بدون خشونت) که یک جامعه می‌تواند تحمل کند در جوامع مختلف و حتی در یک جامعه در طول زمان بسیار متفاوت است. در هر زمانی یک حداقل ثبات سیاسی وجود دارد که کمتر از آن میزان یا به‌خاطر گسترش خشونت یا مهیا شدن شرایط برای استقرار سیاسی جدید، نظم اجتماعی فعلی را مختل می‌کند. به همین شکل در جوامع مختلف، سطح حداقل عملکرد اقتصادی که کمتر از آن استقرار سیاسی متزلزل خواهد شد نیز متفاوت است. بعضی استقرارهای سیاسی تاب تحمل سختی‌های شدید اقتصادی را بدون اینکه متزلزل شوند دارند. از سویی چگونگی زوال عملکرد اقتصادی یا ثبات سیاسی نیز بر حد تاب‌آوری استقرار سیاسی مؤثر است. اگر ضعف عملکرد اقتصادی یا افزایش خشونت ابتدا گروه‌های قدرتمند را متضرر کند، احتمال اینکه استقرار سیاسی زودتر واکنش نشان دهد بیشتر است. از سوی دیگر، اگر گروه‌های قدرتمند از وخامت شرایط، کمتر آسیب ببینند، استقرار سیاسی می‌تواند حتی در صورت وجود شرایط اقتصادی وخیم یا خشونت رو به افزایش، خود را حفظ کند. هدف چارچوب تحلیلی پیش رو، شناسایی همین وابستگی‌های متقابل سیاسی و اقتصادی در داخل یک استقرار سیاسی خاص و دلالت‌های آن برای اصلاحات حکمرانی و نهادی در آن بستر است.

تعامل نهادها و توزیع قدرت در دو سطح قابل تحلیل هستند. در سطح بالاتر، این تعامل در سطح کل جامعه معرف استقرار سیاسی است. شکل ۵ تعامل بین ساختارهای نهادی و توزیع قدرت را در سطح جامعه نشان می‌دهد. این سیستم سازگار از نهادها و توزیع قدرت اگر منتج به عملکرد اقتصادی و ثبات سیاسی پایدار گردد یک استقرار سیاسی را شکل داده است.



شکل ۵. استقرار سیاسی (خان، ۲۰۱۰)



نهادها و توزیع قدرت لزوماً یک سیستم با وابستگی متقابل هستند. اولاً نهادها بر توزیع قدرت اثرگذار هستند، زیرا با خلق مزایای اقتصادی، تعیین کننده بخشی از قدرت نسبی گروه‌های مختلف هستند. ثانیاً توزیع قدرت نیز بر نهادها تأثیرگذار است، زیرا گروه‌های قدرتمند به منظور دستیابی به توزیع مزایای مورد نظرشان همواره بر فرایند تکامل نهادهای رسمی و غیررسمی اثرگذارند. هنگامی هم که یک ترکیب سازگار پدید آید، نهادها و توزیع قدرت به طور متقابل از هم حمایت می‌کنند. به عبارتی یک استقرار سیاسی بر پایه و همچنین حامی یک توزیع قدرت است. از این رو توزیع قدرت منتج از استقرار سیاسی فعلی به فهم عملکرد نهادهای حال حاضر و تکامل نهادهای جدید کمک می‌کند.

در سطح دوم تحلیل، به توزیع قدرت نهفته در یک استقرار سیاسی برای فهم عملکرد و اجرای نهادهای مشخص و تکامل آن نهادها در گذر زمان توجه می‌شود. استقرار سیاسی به محض ظهور تقریباً نیرومند بوده اگرچه همواره دستخوش تکامل است. از طرفی نهادهای رسمی و غیررسمی به وسیله ایجاد و تخصیص منافع اقتصادی موجب بازتولید و پایداری ترکیب قدرت ایستادگی می‌گردند. محدودیت‌هایی که توسط گروه‌های قدرت وضع می‌شود، برای تحلیل نهادها و توانمندی‌های حکمرانی مهم است زیرا که در این سطح، توزیع اجتماعی قدرت برای نهادی خاص برون‌زا^۱ است. بعید است که یک نهاد به تنهایی بتواند توزیع قدرت در یک جامعه را تغییر دهد، اما به احتمال زیاد از آن متأثر خواهد شد. اگر نهادی خاص موجب تخصیص مزایا به گونه‌ای ناسازگار با توزیع قدرت در یک جامعه گردد، به احتمال زیاد با مخالفت‌های گسترده و از این رو با هزینه‌های اجرای^۲ گزاف یا اجرای نصفه نیمه مواجه می‌شود.

یکی از ضعف‌های مهم تحلیل نهادی در اقتصاد نهادگرایی جدید این است که تأثیر استقرار سیاسی بر عملکرد یک نهاد خاص را نادیده می‌گیرد. بدون توجه به استقرار سیاسی، تلاش برای شناسایی آثار

1. Exogenous

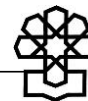
2. Enforcement Cost

نهادهای بر هزینه مبادله اغلب گمراه‌کننده است، چرا که اثر یک نهاد خاص تا حد زیادی وابسته به توزیع قدرتی است که به واسطه استقرار سیاسی پایدار شده است. نهادهایی که می‌توانند هزینه مبادله را در یک استقرار سیاسی کاهش دهند ممکن است در استقرار سیاسی دیگری موجب افزایش هزینه مبادله گردند. این اتفاق به این دلیل ممکن است رخ دهد که نهادها نه تنها روش حل مشکلات اقتصادی را مشخص می‌کنند، بلکه همزمان شیوه توزیع مزایا را نیز تعریف می‌کنند. اگر این توزیع مزایا مورد قبول گروه‌های متأثر از نهاد قرار گیرد (یا امکان مقاومت وجود نداشته باشد)، هزینه‌های پیاده‌سازی نهاد (یک بخش کلیدی از هزینه مبادله کل) پایین خواهد بود. در بعضی موارد مخالفت با یک نهاد بالقوه مفید ممکن است آنقدر زیاد باشد که اجرای آن را آنقدر به انحراف بکشاند که ضرر وجود نهاد، بیشتر از نفعش گردد.

گاهی در اقتصاد نهادگرایی جدید فرض می‌شود که اگر منافع اجتماعی خالص افزایش یابد، همیشه می‌توان مخالفان یک نهاد را راضی کرد تا یک نهاد معرفی شده و جامعه به‌طور کل از آن منتفع گردد. هر چند این امر به لحاظ نظری شاید تبیینی قانع‌کننده باشد اما در عمل ساده‌انگارانه است. اگر یک گروه مهم (در جامعه) شیوه توزیع مزایای نشئت گرفته از یک نهاد را رد کند، از طرق مختلف مانند تلاش برای تغییر قوانین به‌وسیله فرایندهای قانونی، تخطی از بعضی یا تمام قوانین و پذیرش عواقب آن یا وارد درگیری آشکار شدن، به مقابله برخواید خاست. همه این واکنش‌ها هزینه‌هایی را برای گروه‌های ذی‌نفع در پی دارد. هزینه مبادله اجرا بسته به شدت مقاومت احتمالاً افزایش می‌یابد. همچنین ثبات سیاسی نیز ممکن است بنا به استراتژی‌های مقاومت و مقابله جناح‌های مختلف کاهش یابد. در مقابل اگر توزیع مزایای منتج از نهادها همراستا با توزیع کلی قدرت باشد، سطح مقابله احتمالاً پایین خواهد بود. هزینه‌های اجرا هم در نتیجه پایین بوده و کاهش هزینه مبادله به‌واسطه به‌کارگیری نهاد احتمالاً همان‌طور که انتظار می‌رفت رخ خواهد داد.

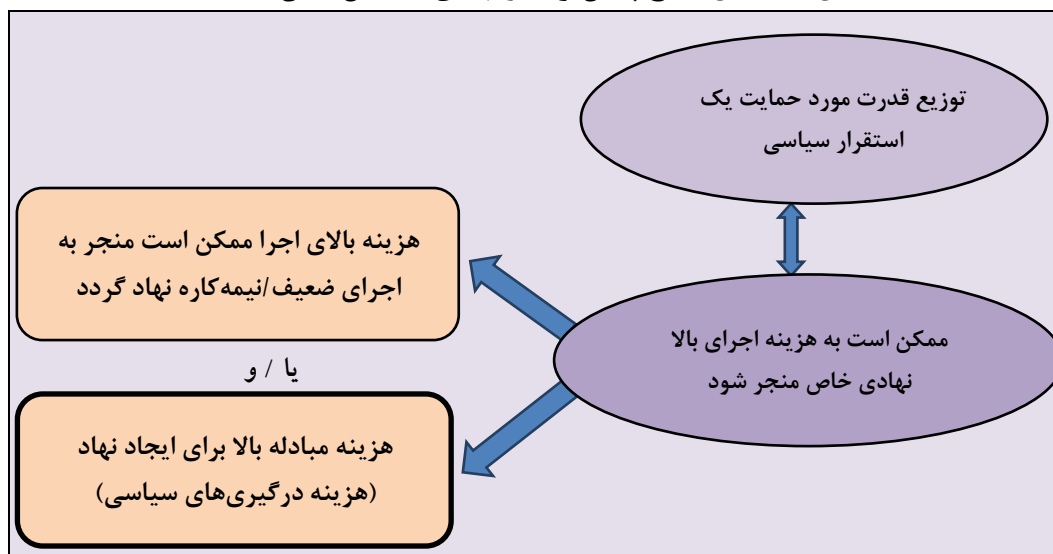
اگر گروه‌های قدرتمند به مقابله با توزیع مزایای منتج از یک نهاد بالقوه مفید برخیزند، دو نوع اثر را می‌توان متصور بود که در تصویر ۶ خلاصه شده است. یکی از تأثیرات می‌تواند اجرای نصفه‌نیمه نهاد باشد، زیرا اجرای کامل آن بسیار هزینه‌زاست. اجرای نصفه‌نیمه احتمالاً زیان کمتری برای گروه‌های قدرتمند به همراه داشته یا ممکن است در این شرایط بعضی مزایای حاصل از نهاد تسخیر شود (که احتمالاً آثار مخربی بر نتیجه اقتصادی نهاد خواهد گذاشت). این دلیل مهمی است که نشان می‌دهد چرا نهادهای به‌ظاهر مشابه در بسترهای گوناگون نتایج بسیار متفاوتی بر جای می‌گذارند.

از طرف دیگر تلاش برای اجرای یک نهاد می‌تواند منجر به درگیری سیاسی شود. این مسئله هزینه مبادله‌ای را برای جناح‌های درگیر به همراه دارد. هزینه مبادله در اینجا شامل هزینه‌هایی می‌شود که گروه‌ها از طریق اعمال سیاسی مانند اعتصاب، تظاهرات یا حتی خشونت به یکدیگر تحمیل می‌کنند. به دلیل ابعاد بسیار زیاد هزینه مبادله، بعید است که بتوان تمام هزینه مبادله‌های موجود در یک دوره



درگیری را محاسبه کرد. با این حال ممکن است بتوان از منظر ثبات سیاسی یا توانایی ائتلاف در حفظ قدرت خود به این مسئله نگاه کرد. این دو نوع اثر مخالفت با یک نهاد به این معنا هستند که یک راه‌حل نهادی اگر توزیع مزایایی سازگار با توزیع قدرت موجود ایجاد کند، ممکن است بیشتر از آنچه در تئوری کارآمد به نظر می‌آید، بدون آسیب جدی به ثبات سیاسی، عملکرد اقتصادی را رقم زند.

شکل ۶. تحلیل سطح پایین‌تر: آثار نهادی مشخص (خان، ۲۰۱۰)



با تمرکز بر اینکه چگونه استقرار سیاسی هزینه‌های اجرای نهاد مشخصی را تعیین می‌کند، ما می‌توانیم توضیح دهیم که چرا نهادهای بالقوه مفیدی مانند سیاست صنعتی می‌تواند نتایج خیره‌کننده‌ای را در بعضی کشورهای در حال توسعه رقم زده و در بعضی دیگر کاملاً با شکست مواجه شود (خان، ۱۹۹۹). به همین شکل این چارچوب مفهومی توضیح می‌دهد که چرا در کشورهای مختلف، نهادهای بسیار متفاوت کارآمد خواهند بود. برای مثال، ظاهراً به واسطه روابط از پیش موجود در درون هر جامعه، کارآمدترین ساختار شرکت‌ها در کشورهای مختلف، بسیار متفاوت است (ویتلی، ۱۹۹۲).^۱ اینکه چه نهادی بیشترین احتمال را دارد که به کاهش هزینه مبادله کل منجر گردد، بستگی به توزیع قدرتی دارد که آن نهاد در بستر آن به کار گرفته می‌شود. در نهایت می‌توانیم توضیح دهیم که چرا تکامل نهادی رشدافزا در بعضی جوامع به نسبت جوامع دیگر تأثیر بیشتری بر ثبات سیاسی می‌گذارد. اگر نهادهای نوظهور حامی رشد اقتصادی ناسازگاری جدی با توزیع قدرت گذشته داشته باشند، احتمالاً کاهش ثبات سیاسی شدیدتر خواهد بود.

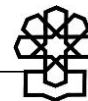
استدلال اصلی این است که تحلیل وابستگی متقابل قدرت و نهادها باید در دو سطح انجام گیرد. یک سطح بالاتر برای فهم استقرار سیاسی در سطح جامعه و تکامل آن در طول زمان. دوم، قرار دادن تحلیل نهادی مشخص در کشوری مشخص در بستر قدرتی که توسط استقرار سیاسی حال حاضر آن تعریف می‌گردد. در ادامه چارچوبی برای تحلیل این دو سطح ارائه می‌گردد.

۴. گونه‌شناسی استقرار سیاسی

به محض شکل‌گیری یک استقرار سیاسی پایدار، نهادها و توزیع قدرت حامی یکدیگر می‌شوند و همان‌طور که گفته شد به بازتولید استقرار سیاسی کمک می‌کنند. در نتیجه هرگونه تحول نهادی جدید باید این استقرار سیاسی را در نظر بگیرد. زیرا معرفی هر نهاد جدیدی احتمالاً با واکنش ساختار توزیع قدرت روبه‌رو می‌شود. در بیشتر تحلیل‌های نهادی استاندارد فرض بر این است که دستگاه دولتی توانایی پیاده‌سازی نهاد رسمی را دارد، اما در حقیقت درجه امکان‌پذیری و هزینه پیاده‌سازی بستگی به شدت مقاومت در برابر یک نهاد خاص دارد.

استقرار سیاسی در کشورهای در حال توسعه حامی‌پرور است. به این معنا که بخش زیادی از اعمال قدرت از طریق سازمان‌های غیررسمی، معمولاً از نوع سازمان‌های حامی‌پرور، انجام می‌گیرد. هرچند بعضی از شبکه‌های حامی‌پرور می‌توانند از طریق سازمان‌های رسمی مانند احزاب سیاسی فعالیت کنند. اما به‌خاطر اهمیت قدرت سازمان‌های غیررسمی، عملکرد احزاب در کشورهای در حال توسعه بسیار متفاوت از عملکرد احزاب در کشورهای پیشرفته است. در استقرار سیاسی حامی‌پرور بخش بزرگی از توزیع قدرت هم‌راستا با نهادهای رسمی نیست. از این‌رو قانون‌گرایی و غیرشخصی بودن در نهادهای رسمی کم‌رنگ شده و اعمال نفوذهای شخصی جزئی از روند طبیعی امور محسوب می‌شود.

خان برای تحلیل استقرار سیاسی سطح کلان، به‌خصوص تفاوت استقرار سیاسی کشورهای در حال توسعه با کشورهای پیشرفته، از جدول گونه‌شناسی استقرار سیاسی استفاده کرده است. دو محور این جدول شامل محور افقی: عمده قدرت براساس نهادهای رسمی است یا خیر و محور عمودی: نهادهای رسمی رشدافزا هستند یا خیر. با توجه به این دو محور، چهار نوع استقرار سیاسی را که در جدول ۱ آمده می‌توان شناسایی کرد.



جدول ۱. گونه‌شناسی استقرار سیاسی

نهادهای رسمی حامی رشد نبوده با سقوط کرده‌اند	نهادهای رسمی بالقوه حامی رشد هستند	
استقرار سیاسی پیش‌سرمایه‌داری: انواع نظام فئودالی با حقوق نظامی و زمین رسمی همراستا با قدرت نظامی/سیاسی.	استقرار سیاسی سرمایه‌داری: نهادهای رسمی مولد مسلط هستند، زیرا درآمد حاصله از آنها منبع اصلی قدرت است. نهادهای رسمی به‌خوبی اجرا شده، منازعات بر سر توزیع منابع را محدود می‌کند.	قدرت با نهادهای رسمی سازگار است
استقرار سیاسی در بحران: نهادهای رسمی تقریباً از هم فرو پاشیده و بیشتر فعالیت نخبگان اقتصادی غیررسمی به‌وسیله یا براساس تهدید یا اعمال خشونت انجام می‌گیرد.	استقرار سیاسی حامی‌پرور: حقوق رسمی مولد وجود دارد، اما به‌خوبی اجرا نمی‌شود. گروه‌های قدرتمند فارغ از نتیجه اقتصادی می‌توانند بر حقوق رسمی تأثیر بگذارند. شامل دولت‌های توسعه‌گرا تا جوامع در شرف بحران	بخش عظیمی از قدرت با نهادهای رسمی سازگار نیست

Source: khan, 2010.

در استقرار سیاسی سرمایه‌داری، بخش اعظم قدرت با حقوق و نهادهای رسمی، به‌خصوص حقوق مالکیت خصوصی سازگار است. بیشتر کشورهای پیشرفته غربی چنین استقرار سیاسی دارند. ویژگی اصلی این استقرار سیاسی این است که درآمد سرمایه‌داران بر دیگر منابع قدرت برتری دارد. به این معنا که گروه‌های قدرتمند دیگر قادر نیستند به‌طور جدی مالکان سرمایه را به چالش بکشند (بجز در وضعیت انقلابی که شرایط استثنائی است). با گسترش طبقه سرمایه‌دار، نیاز به اعمال قوانین حقوق مالکیت اهمیت بیشتری پیدا می‌کنند. اگر پیش از این با استفاده از روابط شخصی و نهادهای غیررسمی می‌توانستند به فعالیت خود ادامه دهند، با افزایش بازیگران اقتصادی مولد، پیچیدگی روابط بیشتر شده و نیاز به وجود و اعمال قوانین غیرشخصی حقوق مالکیت و قرارداد بیشتر می‌گردد. از طرف دیگر، با افزایش درآمد طبقه مولد، دولت می‌تواند هزینه بیشتری برای اجرای نهادهای رسمی مانند حقوق مالکیت صرف کند و از آنجایی که طبقه سرمایه‌دار از اجرای آن حمایت خواهند کرد، احتمالاً با هزینه پایینی قابل اجرا خواهد بود. برای پایداری این نوع استقرار سیاسی، طبقه سرمایه‌دار به‌طور کلی باید مولد بوده و همچنین توانایی دفاع از حقوق خود به‌طور مستقیم در درگیری‌ها یا به‌طور غیرمستقیم از طریق پرداخت مالیات (تا دولت از حقوق رسمی صیانت نماید) داشته باشند.

استقرار سیاسی کشورهای در حال توسعه معاصر از نوع «استقرار سیاسی حامی‌پرور» است. در این استقرار سیاسی بخش بزرگی از قدرت با نهادهای رسمی سازگار نیست. از این رو اجرای نهادهای رسمی به‌واسطه موانع معمولاً غیررسمی محدود می‌شود. به‌عبارت دیگر قدرت غیررسمی در تصمیمات توزیعی نقش پررنگی دارد. برعکس استقرار سیاسی سرمایه‌داری، بسیاری از نهادهای رسمی موجود در کشورهای در حال توسعه اغلب یا کلاً اعمال نشده یا نصفه‌نیمه اعمال می‌شوند. هرچند در ظاهر بسیاری از نهادهای رسمی کشورهای پیشرفته از حقوق مالکیت گرفته تا دادگاه برای حاکمیت قانون در کشورهای در حال

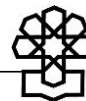
توسعه به خوبی تعریف شده‌اند، اما در عمل آن گونه که باید این قوانین به طور غیرشخصی اعمال نمی‌شوند. از آنجایی که این استقرار سیاسی عنوان حامی‌پروری داده شده که اعمال قدرت شخصی یا غیررسمی در این کشورها مسلط است. با این حال انواع مختلفی از استقرار سیاسی حامی‌پرور از حکومت نظامی گرفته تا نظام رقابتی حزبی حامی‌پرور در دموکراسی‌ها وجود دارد. از آنجایی که تمرکز چارچوب استقرار سیاسی بر کشورهای در حال توسعه است، این نوع استقرار سیاسی و تنوع‌های موجود در آن در ادامه بیشتر بحث و بررسی خواهد شد.

نوع سوم استقرار سیاسی «استقرار سیاسی پیشاسرمایه‌داری» نام دارد که به گفته «خان»، به طور تاریخی پایدار بوده، اما رشد اقتصادی کمی به همراه دارد. قدرت با نهادهای رسمی همراستاست اما این نهادها معمولاً در جهت ارتقای عملکرد اقتصادی و در نتیجه رشد اقتصادی تعریف نشده‌اند. اخذ مالیات توسط نظامیان یا فئودال‌ها نمونه‌ای از این نهادهاست. استقرار سیاسی حامی‌پرور معمولاً پس از فرو ریختن استقرار سیاسی پیشاسرمایه‌داری و نهادهای آن ظهور می‌کند. نهادها و جریان‌های اجتماعی جدید به وجود می‌آیند اما هیچ تضمینی نیست که این کشورها به سمت شکل‌گیری استقرار سیاسی سرمایه‌داری حرکت کنند. اگر توزیع قدرت منجر به انباشت سرمایه و سرمایه‌گذاری مولد گردد می‌توان انتظار داشت که به تدریج نهادهای رسمی تقویت شده و حرکت به سمت استقرار سیاسی از نوع سرمایه‌داری روی دهد.

اگر تحول به سمت اقتصاد مولد کند باشد، مرحله «حامی‌پروری» می‌تواند تا به ابد ادامه یابد. در بعضی موارد نهادهای رسمی و حاکمیت قانون تا آنجایی زیر پا گذاشته می‌شوند که استقرار سیاسی وارد یک بحران ادامه‌دار می‌گردد. استقرار سیاسی در بحران، زمانی ظهور می‌کند که نهادهای رسمی فرو ریخته و بی‌ثباتی سیاسی و خشونت عرصه عمومی را دربر گرفته باشد. انجام همه یا بیشتر امور وابسته به نهادهای غیررسمی به خصوص گروه‌های قادر به اعمال خشونت است. علاقه و تمرکز چارچوب استقرار سیاسی بر نوع «حامی‌پرور» و اشکال مختلف آن است که می‌توان اقتصاد سیاسی کلان یک کشور در حال توسعه را توضیح دهد.

۵. چارچوبی برای تحلیل استقرار سیاسی کلان

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، استقرار سیاسی در کشورهای در حال توسعه از نوع حامی‌پروری است. در این حالت نهادهای رسمی قادر به تأمین منافع گروه‌های قدرتمند نبوده و از این‌رو این گروه‌ها از راه‌های غیررسمی منافع خود را تضمین می‌کنند. با اینکه این ویژگی مشترک استقرار سیاسی در کشورهای در حال توسعه می‌باشد، اما تنوع گروه‌های رقیب و نوع رابطه آنها با هم، موجب به وجود آمدن انواع مختلفی از استقرار سیاسی حامی‌پرور شده که عملکرد اقتصادی متفاوتی دارند. برای تحلیل این



تنوع، ما از چارچوب خان (۲۰۱۰) استفاده می‌کنیم. توزیع قدرت بین سازمان‌های سیاسی و همچنین درون ائتلاف حاکم محورهای تحلیل قدرت سیاسی و توانمندی سازمان‌های اقتصادی و بوروکراسی نیز محورهای قدرت اقتصادی را تشکیل می‌دهد. این دو گزاره با هم توزیع قدرت سازمانی و در نتیجه استقرار سیاسی کشور در سطح کلان را مشخص می‌کنند.

۱-۵. پیکربندی قدرت سیاسی

پیکربندی قدرت سیاسی در دو محور تعریف می‌شود. محور افقی قدرت سازمان‌های سیاسی خارج از ائتلاف حاکم را نشان می‌دهد. محور عمودی نسبت قدرت سطوح بالای ائتلاف حاکم به قدرت سطوح پایین خود را نشان می‌دهد.

در جدول ۲ خانه بالا سمت راست ائتلاف‌های به‌طور بالقوه توسعه‌ای را نشان می‌دهد. در این شرایط ائتلاف حاکم با مخالفت‌های ضعیفی از طرف گروه‌های خارج از حاکمیت روبه‌رو بوده و رهبری ائتلاف کنترل خوبی روی نیروهای خود دارد. نتیجه اینکه ائتلاف حاکم به‌علت آسیب‌پذیری کمتر از رقبا، افق دید بلندمدت داشته و همچنین اقتدار و کنترل سطوح پایین، توانمندی اجرای بالایی به این ائتلاف می‌دهد. این ائتلاف‌ها شاید اقتدارگرا به‌نظر برسند، اما به‌ندرت از خشونت استفاده می‌کنند. در اصل آنها همچنین می‌توانند از طریق انتخابات به قدرت برسند. کشورهایی مانند کره جنوبی در دهه ۱۹۶۰ از این نوع هستند.

جدول ۲. پیکربندی قدرت سیاسی

توزیع قدرت افقی (قدرت جناح‌های خارج از قدرت نسبت به ائتلاف حاکم)			
قوی		ضعیف	
ائتلاف حاکم افق دید کوتاه‌تری دارد		ائتلاف حاکم افق دید بلندتری دارد	
<p>ائتلاف اقتدارگرا (آسیب‌پذیر)</p> <p>توانمندی اجرای در مرحله اول احتمالاً بالا بوده، اما وجود مخالفان قوی به معنی استفاده از زور یا محدودیت‌های قانونی است که ائتلاف را آسیب‌پذیر می‌سازد. دولت نظامی پاکستان دهه ۱۹۶۰، بنگلادش دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰</p>	<p>ائتلاف بالقوه توسعه‌گرا:</p> <p>مخالفت ضعیف از جانب گروه‌های خارج از قدرت به ائتلاف حاکم ثبات و افق بلندمدت می‌دهد. قدرت محدود سطوح پایینی موجب توانمندی اجرای بالا می‌گردد. در نتیجه ایجاد دولت توسعه‌گرا ممکن است: کره جنوبی دهه ۱۹۶۰</p>	<p>ضعیف</p> <p>(رئیس دولت از توانمندی اجرای بالایی برخوردار است)</p>	<p>توزیع قدرت عمودی (قدرت نیروی‌های سطوح پایینی)</p>
<p>حامی پروری رقابتی</p> <p>ویژگی اصلی آن رقابت بین چند جناح اصلی قدرتمند است. ثبات تنها از طریق مکانیسم‌های معتبر چرخش قدرت به دست می‌آید. توانمندی اجرای پایین در اکثر موارد و افق دید کوتاه‌مدت: هند و بنگلادش پس از دهه ۱۹۸۰، تایلند در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰</p>	<p>حزب مسلط (ضعیف)</p> <p>وقتی سطوح پایینی قوی‌تر شده یا چنددسته می‌شوند توانمندی اجرا ضعیف‌تر می‌گردد. جناح‌های خارج از قدرت هم احتمالاً با خروج حامیان ناراضی از ائتلاف قدرتمندتر می‌شوند: هند تحت کنترل حزب کنگره در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰. تایلند تحت کنترل تاکسین در دهه ۲۰۰۰، تانزانیا تحت کنترل CCM^۱ ۱۹۹۲ و بنگال غربی تحت کنترل CPM ۱۹۷۷</p>	<p>قوی</p> <p>(رئیس دولت توانمندی اجرای ضعیف‌تری دارد)</p>	

مأخذ: همان.

1. The Chama Cha Mapinduzi



با قدرتمندتر شدن گروه‌های رقیب، احتمال سرکوب و استفاده از خشونت توسط ائتلاف حاکم برای در قدرت ماندن وجود دارد. این ائتلاف هم می‌تواند برای مدتی توسعه‌گرا باشد، اما از افق دید کوتاه‌تری برخوردار بوده و رهبریت ائتلاف دیر یا زود درگیر رانت‌های غیرمولد بیشتری می‌گردد، مانند بسیاری از رژیم‌های اقتدارگرا در کشورهای در حال توسعه از جمله پاکستان در دهه ۱۹۶۰.

جالب اینکه ائتلاف اقتدارگرا احتمالاً به مرور کنترل خود بر سطوح پایینی سازمانش را نیز از دست خواهد داد. زیرا سازمان‌های قدرتمند رقیب می‌توانند پیشنهادهای بهتری به اعضای سطوح پایین‌تر داده و آنها را جذب کنند. بخش‌هایی از ائتلاف حاکم ممکن است شروع به ترک و ایجاد سازمان‌های جدیدی کرده یا به امید فرصت‌های بهتر به گروه‌های مخالف بپیوندند. با ظهور جریان‌های مختلف، هر جریان کنترل کمتری بر سازمان خود دارد چرا که اعضای ناراضی قادر به ترک سازمان هستند. وقتی سازمان‌های سیاسی به این شکل هستند استقرار سیاسی از نوع حامی‌پروری رقابتی است. دموکراسی‌های جنوب شرقی آسیا معمولاً از این نوع هستند. اگر قدرت سیاسی واقعاً تقسیم شود، دموکراسی کم و بیش می‌تواند کمتر از ائتلاف اقتدارگرای آسیب‌پذیر سرکوبگر باشد، اما همچنین احزاب دمکراتیک دارای افق دید کوتاه‌تر و توانمندی اجرای ضعیف‌تر هستند. احزاب سیاسی اگر قواعد دمکراتیک و جابه‌جایی در قدرت را رعایت کنند احتمال دارد که ثبات سیاستی و نهادی با نتایج توسعه‌ای خوب در بعضی شرایط حاصل گردد.

در نهایت وقتی یک سازمان سیاسی عظیم با مخالفت اندکی وجود دارد، استقرار سیاسی حزب حاکم ضعیف در گوشه پایین راست به وجود می‌آید. چنین ائتلافی از توانمندی اجرای محدودی برخوردار است زیرا با سهم کردن تقریباً همه جناح‌ها، رهبری ائتلاف، توانایی کنترل اعضا را نخواهد داشت. احزاب کارگری مسلط می‌توانند با ثبات باشند، اما مدیریت رانت آنها توسعه‌ای نخواهد بود. حزب کنگره در هند در خلال دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ از این جنس است. این گونه‌های ایدئال برای ساده‌سازی به کار گرفته شده و بسیاری از موارد استقرار سیاسی در مرزهای بین اینها قرار می‌گیرند. برای مثال احزاب مسلط با سازمان‌های قوی می‌توانند نزدیک به ائتلاف توسعه‌گرا بوده یا ائتلاف توسعه‌ای که با مقاومت رو به رشدی مواجه می‌شوند به سمت ائتلاف اقتدارگرای آسیب‌پذیر نزدیک گردند (خان، ۲۰۱۰).

۲-۵. پیکربندی قدرت اقتصادی

اجرای سیاست‌های اقتصادی نه تنها به پیکربندی سیاسی، بلکه به پیکربندی اقتصادی جامعه نیز وابسته است. یکی از دلایل مهمی که موجب شکست سیاست‌های حمایتی به منظور ظهور شرکت‌های رقابت‌پذیر در کشورهای در حال توسعه می‌گردد این است که روابط دولت-بخش خصوصی موجب می‌شود که رانت‌ها به جای اینکه صرف افزایش بهره‌وری و یادگیری گردند به طور غیرمولدی تسخیر شوند. نقش توانمندی‌های مولد شرکت‌ها و قدرت‌شان نسبت به سازمان‌های سیاسی در جدول ۳ خلاصه شده است.

جدول ۳. پیکربندی قدرت اقتصادی

توانمندی‌های فناوری - کارآفرینی			
پایین	بالا		
از فناوری‌های ساده یا منابع محور استفاده می‌کند		توانایی جذب فناوری‌های پیچیده را دارد	
<p>توانمندی متوسط تا پایین و نفوذ سیاسی بالا</p> <p>قدرت سیاسی می‌تواند محرک مراحل اولیه انباشت باشد، اما انتظام از طریق بازار یا سیاست صنعتی مشکل است. با معرفی بازار رقابتی داشتن بنگاه‌های با فناوری پایین رقابت‌پذیر ممکن است: کره جنوبی دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، بیشتر مناطق هند و بنگلادش امروز.</p>	<p>توانمندی بالا و نفوذ سیاسی بالا</p> <p>سرمایه‌داران توانایی انباشت را داشته، اما به‌سختی قابل انتظام هستند. بنگاه‌های مولد با در معرض رقابت بازار قرار گرفتن ممکن است، اما توسعه سرمایه‌داران جدید محدود شده: مناطق پیشرفته هند پس از ۱۹۹۰، تایلند ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰.</p>	<p>ضعیف</p> <p>رئیس دولت از توانمندی اجرای بالایی برخوردار است</p> <p>قوی</p> <p>رئیس دولت توانمندی اجرای ضعیف‌تری دارد</p>	<p>توزیع قدرت عمودی نیروی‌های سطوح پایین</p>
<p>توانمندی متوسط تا کم و ارتباطات سیاسی ضعیف</p> <p>محدودیت‌آورترین شرایط. نتیجه بستگی به ائتلاف حاکم دارد. ائتلاف توسعه‌گرا می‌تواند در مراحل اولیه انباشت و انتظام مؤثر باشد. اما اگر ائتلاف انگیزه‌ها یا نگرانی‌های دیگری یا افق دید کوتاهی داشته باشد احتمالاً این اتفاق روی نخواهد داد: تانزانیا دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰.</p>	<p>توانمندی بالا با ارتباطات سیاسی ضعیف</p> <p>نتیجه بستگی به سازمان ائتلاف حاکم دارد. با ائتلاف توسعه‌گرا، سیاست صنعتی و انتظام کارآمد ممکن است: کره جنوبی دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰. اما احزاب مسلط می‌توانند تأثیر معکوس داشته باشند: بنگال غربی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، تایلند تحت کنترل تاکسین دهه ۲۰۰۰.</p>		

مأخذ: همان.



در جدول ۳ محور افقی نشان‌دهنده توانمندی سازمان‌های اقتصادی و محور عمودی نشان‌دهنده قدرت سیاسی آنهاست. شرکت‌های با توانمندی بالا آنهايي هستند که در سطح جهانی رقابت‌پذیر بوده یا نزدیک به کسب چنین جایگاهی هستند. شرکت‌های با توانمندی پایین آنهايي هستند که از سازماندهی ضعیفی برخوردار بوده و برای ادامه حیات احتمالاً به رانت بیشتری برای مدت طولانی‌تر نیاز دارند. شرکت‌های با قدرت ایستادگی بالا با استفاده از شبکه‌های قدرتشان مثل ارتباط با بعضی سیاستمداران قادر به حفظ رانت‌ها هستند. انتظام شرکت‌هایی که از قدرت ایستادگی کمتری برخوردار هستند آسان‌تر است (اگر ائتلاف سیاسی توسعه‌گرا باشد). همچنین دریغ کردن حمایت از این شرکت‌ها نیز راحت‌تر صورت می‌گیرد (اگر ائتلاف سیاسی انگیزه‌های کوتاه‌مدت تسخیر رانت داشته باشد). این وابستگی‌های متقابل بین دو گزاره قدرت اقتصادی و قدرت سیاسی می‌تواند پیش‌بینی‌ها در خصوص نتایج مدیریت رانت را به انحراف بکشد.

۳-۵. روابط بین پیکربندی سیاسی و اقتصادی

همان‌طور که گفته شد ترکیب پیکربندی سازمان‌های سیاسی و اقتصادی استقرار سیاسی کشور را شکل می‌دهد. این ترکیب می‌تواند برای پیش‌بینی عملکرد مدیریت رانت در هر کشوری به کار آید. دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا نه تنها پیکربندی سیاسی از جنس ائتلاف توسعه‌گرا در جدول ۲ داشتند، بلکه همچنین از شرکت‌های با توانمندی بالا با قدرت چانه‌زنی پایین با ائتلاف حاکم برخوردار بودند. این استقرار سیاسی به ائتلاف حاکم اجازه می‌داد تا با تخصیص رانت به شرکت‌های با توانمندی بالا و همچنین تعیین معیارهای عملکرد برای آنها، از افزایش بهره‌وری و رقابت‌پذیری اطمینان حاصل کنند. عکس این شرایط زمانی است که سازمان‌های سیاسی در شرایط حامی‌پروری رقابتی (جدول ۲ پایین سمت راست) با شرکت‌هایی با توانمندی پایین اما قدرتمند روبه‌رو شوند (جدول ۳ بالا سمت چپ). در این شرایط احتمال تسخیر رانت‌ها توسط شرکت‌های با توانمندی پایین بسیار بالا بوده و توانمندی سیاستگذاران در انتظام آنها کم است. طراحی سیاست‌هایی که به توسعه توانمندی‌های بنگاه‌های اقتصادی و افزایش رشد فراگیر شود در چنین استقرار سیاسی بسیار مشکل است. در این حالت احتمالاً حمایت از بنگاه‌های اقتصادی دیگری که از قدرت سیاسی کمتری برخوردار هستند، گزینه بهتری باشد.

۶. مطالعات موردی استقرار سیاسی

برای درک بهتر چارچوب مفهومی ارائه شده، در این بخش به مطالعات موردی چند کشور پرداخته می‌شود.^۱

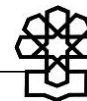
۱. مطالب این بخش از مقاله (خان، ۲۰۱۰) استخراج شده است.

۱-۶. تایلند: ظهور و سقوط حامی‌پروری رقابتی

تحولات استقرار سیاسی تایلند از این‌رو جالب است که خطر بالقوه تلاش برای ایجاد سریع یک دولت وبری را در بستر استقرار سیاسی حامی‌پرور نشان می‌دهد. از نظر ساختار ائتلاف حاکم نشان داده شده در جدول ۲، ائتلاف حاکم تایلند از انتهای دهه ۱۹۵۰ از نوع اقتدارگرایی نظامی بود. ساختار اقتصادی هم با توجه به دسته‌بندی جدول ۳، از نظر سیاسی ضعیف و از توانمندی متوسطی برخوردار بود. در این دوره به‌شدت راهبرد جایگزینی واردات دنبال شد، اما ایجاد نهادهای سیاست صنعتی ممکن نشد. در اوایل دهه ۱۹۷۰، قدرت یافتن جناح‌های سیاسی خارج از قدرت به این معنی بود که حاکمیت ائتلاف اقتدارگرا پایدار نخواهد ماند و تایلند، پس از اعتراضات دانشجویی ۱۹۷۳، روند تکامل به سوی ساختار حامی‌پرور رقابتی را آغاز کرد. همچنین در این زمان با ظهور استقرار ساختار حامی‌پرور رقابتی، بازیگران اقتصادی قدرت سیاسی یافتند. در این شرایط ایجاد رانت توسط جناح‌های سرمایه‌دار امکان رشد به نسبت سریع را فراهم کرد. این استقرار سیاسی در پی بحران ۱۹۹۷ فرو ریخت. قانون اساسی ۱۹۹۷ تا اندازه‌ای حاصل تلاش طبقه متوسط برای حرکت کشور به سمت داشتن حکمرانی خوب وبری بود. قانون جدید به‌واسطه مقررات رأی‌دهی که پیروزی یک حزب تنها را تسهیل می‌کرد، قدرت قابل ملاحظه‌ای به نخست‌وزیر داد. همچنین از طریق نظارت و توازن^۱ سعی در ارتقای پاسخگویی دولت شد. طبقه متوسط انتظار داشت که با قانون جدید، حکمرانی خوب مناسب یک دولت وبری ظهور کرده و نقش پول در سیاست و حامی‌پروری گذشته پایان یابد.

پیروزی تاکسین^۲ در سال ۲۰۰۱ با حزب تایی راک تایی^۳ نقطه عطفی برای تایلند بود. این پیروزی پایان اولین دوره حامی‌پروری رقابتی را رقم زد. اما با اینکه حزب او برنامه مشخصی داشت و حقیقتاً هم آن را اجرا کرد، اما این اجرا باید از طریق شبکه‌های حامی‌پرور صورت می‌گرفت. از نظر گونه‌شناسی جدول ۱ ائتلاف تاکسین از نوع ائتلاف حزب مسلط بود، نه حزبی که در یک استقرار سیاسی سرمایه‌داری انتظار داریم ببینیم. بالعکس، ساختار این حزب مسلط آثار مخربی برای بخش مولد تایلند و در نهایت برای قانون اساسی آن داشت. جنبش تاکسین در ابتدا یک واکنش با گرایش سرمایه‌داری به بحران ۱۹۹۷ بود، اما تنوع منافع درون این ائتلاف بزرگ خیلی زود منجر به عدم موفقیت در حمایت از بخش اقتصادی مولد بحران زده شد. عدم موفقیت حزب در انتظام گروه‌های سرمایه‌دار که در زمان بحران اقتصادی بدهی بالا آورده و نیازمند کمک بودند زمانی روی داد که تاکسین و گروهش دریافتند که می‌توانند به رانت غیرمولد هنگفتی دست یابند. در نتیجه طبقه متوسط و سرمایه‌دارها دسترسی خود به قدرت سیاسی را از دست داده و حزب برای ماندن در قدرت، آشکارا به استراتژی‌های پوپولیستی روی آورد. این رویکرد به‌عنوان یک استراتژی انتخاباتی که اجازه تسخیر رانت به گروه‌های قدرتمند درون ائتلاف حاکم را می‌داد، بسیار موفق بود. علی‌رغم وجود یک

1. Check and Balance
2. Thaksin
3. Thai Rak Thai Party



بخش سرمایه‌دار پیشرفته، از منظر اجرای نهادهای حامی سرمایه‌گذاری مولد و رشد بلندمدت، تغییرات منفی ژرفی در استقرار سیاسی پدید آمده بود.

استراتژی انتخاباتی تاکسین چنان مؤثر بود که حتی پس از برکناری از طریق کودتای مورد حمایت طبقه متوسط، حزب تغییر نام داده او دوباره برنده انتخابات شد و تنها پس از خشونت‌ها و اختلافات و برخورد قوه قضائیه پس از توصیه شاه به قاضی برای نجات کشور، سرانجام از کار برکنار شد. دولت جدید به رهبری حزب دمکرات پس از دادوستدهای سیاسی متعدد بالاخره در دسامبر ۲۰۰۸ تشکیل شد. این دولت نه از طریق انتخابات که به واسطه رد صلاحیت بعضی از نمایندگان منتخب مجلس و راه یافتن عده‌ای دیگر تشکیل شد. از منظر گونه‌شناسی سیاسی جدول ۲، با اینکه نخست‌وزیر فردی تحصیلکرده و محبوب از قدیمی‌ترین حزب سیاسی تایلند بود، اما در حقیقت بازگشتی (هرچند موقت) به نوعی حاکمیت اقتدارگرا با چهره‌ای دمکراتیک بود. ائتلاف حاکم جدید با حمایت پشت پرده گسترده نظامی-بوروکراتیک ایجاد شد و توانست جناح‌های هدایت شده توسط حامیان تاکسین را که به‌طور موفقیت آمیزی فقرا و روستاییان را به حرکت در آورده بودند، با زور از مشاغل نظامی و اداری کنار گذاشت.

تلاش برای ایجاد ساختار حزبی خودتنظیم‌گر که در حمایت منافع اقتصادی رسمی فعال است، شکست خورد. هنوز زود است که بگوییم چقدر طول خواهد کشید تا کشور تایلند به نوعی از ساختار حامی‌پرور رقابتی برسد که امکان به‌کارگیری گروه‌های محروم از قدرت را نیز داشته باشد و از این طریق دیگر نیازی به دخالت‌های آشکار و مداوم نظامی-بوروکراتیک نباشد. ویژگی‌های کلی تکامل استقرار سیاسی در تایلند معاصر در جدول ۴ نشان داده شده است. همچنین در جدول ۵ برخی ویژگی‌های رانت‌ها و حکمرانی تایلند ارائه شده است.

جدول ۴. تکامل استقرار سیاسی در تایلند معاصر

ویژگی‌های کلی نهادها و رشد	ویژگی‌های استقرار سیاسی
حامی حقوق سرمایه‌داران در انباشت سریع ثروت ولی با نهادهای سیاست صنعتی ضعیف	اقتدارگرایی آسیب‌پذیر با سرمایه‌داران با توانمندی ضعیف تا متوسط و از نظر سیاسی ضعیف ۱۹۶۰-۱۹۷۰
رشد سریع با حمایت رانت‌جویی بخشی از سرمایه‌داری و سیاست صنعتی محدود	حامی‌پرور رقابتی با سرمایه‌داران با توانمندی متوسط تا بالا و قدرتمند از نظر سیاسی: از میانه ۱۹۸۰-۲۰۰۱
نهادهای رسمی از رشد بخش رسمی حمایت کرده ولی هدف توزیع مجدد پوپولیستی به فقرا بود. اتکا به سرمایه‌گذاری خارجی برای رشد.	حزب مسلط «مامولد» با سرمایه‌داران با توانایی بالا و قطع ارتباط شده با سیاست
بلا تکلیفی سیاسی و سیاستی	عقب‌گرد: اقتدارگرایی با چهره دمکراتیک ۲۰۰۸

مأخذ: همان.

جدول ۵. ویژگی‌های رانت و حکمرانی در کشور تایلند

سیاست‌ها/رانت‌ها	حکمرانی	نتایج/ضعف‌ها
تخصیص و تسخیر رانت برای ایجاد بنگاه‌های بزرگ	حامی‌پروری رقابتی اطمینان از دسترسی به رانت‌ها به دلیل رقابت بین شبکه‌های حامی‌پرور، به‌طور نسبی رقابتی بود.	رشد سریع بنگاه‌های بزرگ داخلی در رشته تولیدات کارخانه‌ای با فناوری به نسبت پایین (به‌خصوص از دهه ۱۹۶۰ به بعد) که دوره یادگیری کوتاه دارند.
رانت‌های رسمی براساس انگیزه‌های مالی، کنترل واردات و صادرات، مجوزدهی و قوانین مناطق ویژه	ورود متقاضی جدید نمی‌توانست به‌طور دائم مسدود شود و همراه با محدودیت‌های شدید بودجه‌ای برای جناح‌های مختلف، دریافت‌کنندگان رانت می‌دانستند که دارایی‌های دریافتی باید رقابت‌پذیر شود و جریان مداوم رانت افراد مشخص، ممکن نیست.	حامی‌پروری رقابتی به اقتدار دستگاه‌های مهم ضربه زد؛ در انتهای دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی بانک تایلند، NESDB و دیگر نهادهای عمومی، هدف جناح‌های حاکم قرار گرفتند.
رانت‌های غیررسمی براساس توانایی مذاکره در مورد مفاد رانت‌های رسمی، و دسترسی‌های ترجیحی به دارایی‌های خصوصی‌شده، وام‌ها، مجوزها، منابع و اطلاعات محرمانه.	این سیاست، نیازمند توانمندی‌های حکمرانی اداری و سیاسی مشخصی (رشدافزا) است.	بعضی ارتقاها و تنوع‌سازی از طریق حمایت‌های مشروط به‌خصوص بین سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۹۷ انجام شد.
تخصیص محدود رانت توسط نهادهای بوروکراتیک مثل هیئت سرمایه‌گذاری (BOI) به‌منظور شتاب بخشیدن به یادگیری و جذب فناوری، به‌خصوص در دهه ۱۹۸۰	توانمندی‌های کارآمد اداری در بعضی دستگاه‌ها وجود داشت و در برهه‌هایی هم در همان بستر حامی‌پرور رقابتی، حمایت سیاسی از چنین راهبردهایی می‌شد.	برای مثال موتورهای دیزل ۱۹۸۰-۱۹۸۵ و لامپ پرتوی کاندی ۱۹۸۵ به‌عنوان نمونه‌هایی از مشوق‌های هدفمند هیئت سرمایه‌گذاری برای استراتژی‌های مشخص به‌منظور جذب فناوری، می‌توان به امتیازات وظیفه، موانع ورود به مدت محدود و شرایط استفاده از مواد داخلی اشاره کرد.
تخصیص بدون تبعیض رانت به تمام تامین‌کنندگان فناوری حتی شامل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به‌خصوص از ۱۹۹۷ به بعد	از طریق گفتگوهای دولت-بخش خصوصی مذاکرات انجام شده و توسط موافقتنامه‌های بین‌المللی مانند WTO و FTA ^۲ تنظیم شد.	رشد سریع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در فعالیت‌های مونتاژی؛ بخش‌هایی که بنگاه‌های بزرگ اقتصادی از قبل وجود داشتند.
قوانین داخلی‌سازی، قوانین مالکیت داخلی، و تعیین اولویت‌های ملی فناوری به کلی رها شدند.	WTO و FTA توانایی دولت‌ها در ایجاد رانت‌های موقت به‌منظور تشویق یادگیری از طریق عمل در بخش‌های جدید را محدود می‌کنند. تمرکز دولت به اطمینان از کیفیت مهارت‌آموزی در آموزش رسمی حرکت کرد.	در بخش خودروسازی موفقیت‌هایی حاصل شد، اما مالکیت فناوری و چالش رو به فزونی ناشی از افزایش تولیدات داخلی با ارزش‌افزوده پایین کشور نسبت به جابه‌جایی سرمایه خارجی ناتوان شد. آثار سیاست‌های پوپولیستی یک خطر مداوم است.
در ابتدا رانت برای FDI با کاهش تعرفه‌ها و مالیات فراهم می‌شد، ولی به مرور که ارزش آن کاهش می‌یابد، مشوق‌های بیشتر نیازمند سرمایه‌گذاری کلان در آموزش و مهارت بود.		

مأخذ: همان.

1. National Economic and Social Development Board
2. free trade Agreement



۲-۶. بنگلادش: از حکومت اقتدارگرا تا حامی پرور رقابتی

زمانی که بنگال در سال ۱۹۴۷ تقسیم شد، بنگلادش به‌عنوان بخشی از پاکستان شرقی به‌حساب می‌آمد. برعکس بنگال غربی که تا حد قابل توجهی صنعتی شده بود، بنگال شرقی عموماً اقتصادی کشاورزی برپایه تولید برنج و کف هندی^۱ داشت. در دهه ۱۹۶۰، پس از یک دوره صنعتی‌سازی بسیار محدود، دور دیگری از تنش‌های خشونت‌آمیز بین نخبگان سنتی و نوظهور پاکستان آغاز و با جدایی شرق پاکستان به‌عنوان بنگلادش به اوج رسید. در پی آن خشونت بیشتر، تلاش برای تثبیت دولت تک‌حزبی، ترور دو رئیس دولت، دوره‌هایی از حکومت نظامی و سرانجام ظهور یک ساختار حامی پرور رقابتی پدید آمد که به دلیل عدم پذیرش نتیجه یا روند انتخابات توسط احزاب در برخی موارد دچار بحران می‌شد. با وجود این، علی‌رغم حکمرانی به ظاهر ناکارآمد، کشور بنگلادش جزو کشورهای در حال توسعه با رشد نسبتاً بالا با یک بخش قوی تولیدات پوشاک و نساجی محسوب می‌شود. هم‌زمان با این تحولات، استقرار سیاسی این کشور هم در طول زمان به سرعت تغییر می‌کرد. استقرار سیاسی این کشور در چهار فاز اصلی دچار تحول شد که هر کدام دلالت‌های مهمی بر عملکرد نهادهای مرتبط با رشد و ثبات سیاسی داشتند. فاز اول، از سال ۱۹۵۸ تا سال ۱۹۷۱ در طول دوره حاکمیت پاکستان، استقرار سیاسی اقتدارگرا حاکم بود. دو جناح پاکستان از اشتراکات اندکی برخوردار بوده و برای ایجاد کشور پاکستان، وارد مبارزه مشترک نشدند. شکل‌گیری پاکستان نتیجه شکستی بود که در درجه اول به «نهری» و «محمدعلی جناح» (که هیچ‌کدام از سرزمینی که بعدها پاکستان شد نبودند)، مربوط می‌شد. به هر صورت با ایجاد پاکستان، نخبگان شرق و غرب برای زندگی در کنار هم، مجبور به یافتن راهی برای تقسیم قدرت و رانت‌ها شدند. آنها برای یافتن چنین راهی یک دهه تلاش کرده و شکست خوردند. نتیجه در سال ۱۹۵۸ یک حکومت نظامی بود که برای حفظ حکومت استبدادی آسیب‌پذیر، دست به مداخلات رسمی و غیررسمی می‌زد. هرچند در همین دوره کارآمدی سیاست صنعتی پاکستان با صنعتی‌سازی گسترده به‌خصوص در غرب و تا حدی هم در شرق به اوج رسید.

در این دوره همانند هند در اینجا هم سرمایه‌داران نوظهور ارتباط خوبی با جناح‌های سیاسی درون دولت اقتدارگرا داشته و از این‌رو انتظام را سخت و دستاوردهای سیاست صنعتی را محدود می‌کرد. همچنین سیاست صنعتی منافع را به‌گونه‌ای بین شرق و غرب پاکستان توزیع کرد که از لحاظ سیاسی ناپایدار بود. جمعیت بخش شرقی بیشتر از بخش غربی بود و از این‌رو وقتی دولت نظامی در سال ۱۹۷۰ اجازه داد انتخابات برگزار شود، «عوام لیگ» که پایه‌اش در پاکستان شرقی بود اکثریت کرسی‌های پارلمان پاکستان را با برنامه فدرالیسم‌گرایی شدید به‌دست آورد. یک بار دیگر، عدم توافق در مورد فدرال‌سازی منجر به افزایش تضادها و این دفعه با خشونت بسیار بیشتر شد.

دوره دوم از سال ۱۹۷۱ تا ۱۹۷۵ با نخبگان جدید قدرتمند از نظر سیاسی و سازمانی، اما محدود از نظر منابع اقتصادی یک دوره آشفته و مملو از خشونت بود. شکاف بین حقوق رسمی و قدرت غیررسمی در این دوره تقریباً غیرقابل پرکردن بود. حزب مسلطی که انتخابات را برده بود با فروپاشی اقتصادی و سیاسی مواجه شد. دوگان ثبات-رشد^۱ نه تنها برعکس بود؛ بلکه طوری در حال بدتر شدن بود که ایجاد شرایط حداقلی سیاسی و اقتصادی در معرض تهدید بود. قحطی شروع شد. پاسخ ائتلاف حاکم اصلاح قانون اساسی برای ایجاد کشور تک‌حزبی بود. از منظر گونه‌شناسی سیاسی جدول ۲، استفاده از مقررات اداری برای تعریف خودی و غیرخودی به ائتلاف حاکم ویژگی‌های اقتدارگرایی می‌دهد. اما در واقع چنددستگی جناح‌های بنگلادش در آن زمان به گونه‌ای بود که اجازه ماندگاری دولت اقتدارگرا از آن نوع را برای مدت زیاد نمی‌داد. هرچند نمی‌توان این گزاره را آزمود چرا که رئیس‌جمهور موجیر رحمان به قتل رسید.

دوره سوم از سال ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۰، دوره گذار به سمت یک ساختار حامی‌پرور کاملاً رقابتی بود. حاکمیت این دوره از نوع استبدادی با بعضی ویژگی‌های حامی‌پرور رقابتی بود. احزاب سیاسی مورد حمایت نظامیان بدون هیچ محدودیتی رسمی در قوانین، باهم وارد رقابت انتخاباتی شدند. البته که در حقیقت همه می‌دانستند به دلیل قوانین نانوخته، پیروزی در این انتخابات‌ها برای مخالفان غیرممکن بود. با این حال، از آنجایی که احزاب حاکم از انشقاق‌های احزاب دیگر شکل می‌گرفتند، مشارکت در رقابت سیاسی راهی بود تا قیمتی که برای پیوستن به ائتلاف حاکم طلب می‌کنند افزایش دهند.

این دوره زمان بهبود آرام بنگلادش پس از سال‌ها درگیری بود. حاکمان نظامی و احزاب مورد حمایت نظامیان به آرامی فرایند خصوصی‌سازی و آزادسازی و تشویق صنعتی شدن را آغاز کردند. صنعت پوشاک با ابتکارات نهادی دولت ضیا رحمان در اواخر دهه ۱۹۷۰ رشد سریع خود را آغاز کرد. ثبات سیاسی نسبی ایجاد شد، اما رشد همچنان کند بود. طبقه کارآفرین از نظر توانمندی فناوری ضعیف بوده، اما به قدرت سیاسی دسترسی داشتند و این مسئله به بهبود آرام اقتصاد از طریق مداخلات گاه و بیگاه به نفع کسب‌وکارها کمک کرد. اما از آنجایی که جناح‌های محروم از قدرت قوی‌تر شده و قوانین بازی وضع شده توسط استبداد حامی‌پرور را نمی‌پذیرفتند، چپ‌نشین سیاسی نمی‌توانست پایدار باشد. پس از یک‌سری مقابله‌های شدید، دومین حاکم نظامی، رئیس‌جمهور ارشاد در سال ۱۹۹۰ ناچار به کناره‌گیری شد و باز دوره حامی‌پروری رقابتی دیگری آغاز شد.

در دوره چهارم و آخر حامی‌پرور رقابتی شاهد رشد تدریجی نرخ رشد اقتصادی هستیم. این اتفاق احتمالاً به این دلیل بود که صنعت پوشاک، پس از یک دوره کسب تدریجی توانمندی، در میانه دهه ۱۹۸۰ به شدت رشد کرد و یکی از اصلی‌ترین منابع ارزآور شد. رشد این بخش نقش بسزایی در رشد کلی اقتصاد داشت. رقابت سیاسی بین دو حزب اصلی بود که تفاوت اصلی‌شان در احساس بسیار متفاوتی

۱. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، معرفی هرگونه نهاد جدیدی، با مقاومت گروه‌های قدرتمند مواجه می‌شود. اگر نهاد مورد نظر رشدافزا بوده و مقاومت هم به شکل بی‌ثبات‌سازی سیاسی صورت گیرد، همواره هنگام معرفی و اجرای نهاد جدید نوعی تزاخم بین رشد اقتصادی و ثبات سیاسی اتفاق می‌افتد. در نتیجه موفقیت نهاد در پی میزان تحمل بی‌ثباتی سیاسی است که استقرار سیاسی می‌تواند تحمل کند.



بود که از تعریف «ملت» داشتند. این اختلافات برای مسائل سیاستی پیامدهای جدی نداشت، اما اجازه می‌داد تا تعریف دو ائتلاف برای تشکیل ائتلاف حاکم، به اندازه کافی بزرگ باشد. مشکل اصلی سیاسی اطمینان از این موضوع بود که انتخابات توسط دست‌اندرکاران برگزاری آنقدر دستکاری نشود که جناح‌های خارج از قدرت، از شرکت در آن امتناع ورزند. گروه‌های اقتصادی به‌طور فزاینده‌ای قدرتمند شده و در هر دو حزب سیاسی صاحب نفوذ شدند.

ساختار سیاسی برای بخش‌هایی که توانمندی لازم برای رقابت در سطح جهانی داشتند، بسیار خوب بود. نهادهای به ظاهر ناکارآمد اغلب از روش‌های غیررسمی وظیفه خود را انجام می‌دادند. در طرف دیگر، کسب توانمندی فناوری در بخش‌های جدید با شکست‌های بازار مهمی مواجه بود. از آنجایی که در پاسخ به این شکست‌های بازار معمولاً از سیاست‌های رانت‌زا استفاده می‌شد، برای موفقیت لازم بود که مدیریت رانت مولد از طریق ابزارهای رسمی و غیررسمی انجام گیرد. در اینجا، پیوند محکم بین سرمایه‌داران و جناح‌های قدرت، مدیریت رانت مولد را محدود می‌ساخت.

یک مشکل جدی در بنگلادش این است که ثابت شده نهادهای سیاسی موجود برای حفظ قانونمندی احزاب رقیب حین انتخابات ناکافی است. نتیجه یک انتخابات زمانی قابل قبول است که برنده از قدرت سازمانی بسیار بیشتری نسبت به احزاب مغلوب برخوردار باشد. اما از آنجایی که دولت می‌تواند از ساختارهای اداری و پلیسی برای تغییر اندک نتیجه انتخابات بهره ببرد، اغلب اگر برنده، دولت مستقر قبلی باشد، بازنده می‌تواند، به‌درستی، نتیجه انتخابات را رد کند. تلاش برای حل این مشکل از طریق سازوکارهای قانون اساسی و تشکیل دولت موقت برای برگزاری انتخابات، در سه انتخابات متوالی موفق بود، اما در سال ۲۰۰۷ شکست خورد. پایداری استقرار سیاسی حامی‌پرور رقابتی، نیازمند راه‌حلی برای اطمینان از امکان چرخش قدرت بین جناح‌ها از طریق انتخابات است. تحولات کلی استقرار سیاسی در جدول زیر نشان داده شده است. همچنین در جدول ۷ برخی ویژگی‌های رانت‌ها و حکمرانی بنگلادش ارائه شده است.

جدول ۶. تکامل استقرار سیاسی در بنگلادش معاصر

ویژگی‌های کلی نهاد و رشد	ویژگی‌های استقرار سیاسی
اقتدارگرایی نظامی با سرمایه‌داران تا حدی توانمند و از نظر سیاسی قوی	رشد اقتصادی سریع، اجرای محدود سیاست صنعتی، عدم توازن منطقه‌ای ناپایدار
حزب مسلط ضعیف و امتحان اقتدارگرایی تک‌حزبی با کارآفرینان	انباشت اولیه سریع با سقوط سریع زیست‌پذیری ^۱ اقتصادی و سیاسی
با توانمندی پایین و از نظر سیاسی قوی ۱۹۷۵-۱۹۷۲	رانت‌جویی جناحی عامل رشد، رانت‌های MFA اجازه ظهور بخش نساجی پویا را داد.
اقتدارگرایی حامی‌پرور با سرمایه‌داران با توانمندی پایین و از نظر سیاسی قوی ۱۹۷۵-۱۹۹۰	حمایت نهادی از رشد تولیدات کارخانه‌ای با فناوری پایین، بدون سیاست صنعتی و سرمایه‌گذاری‌های محدود در زیرساخت‌ها
اقتدارگرایی حامی‌پرور با سرمایه‌داران با توانمندی پایین تا متوسط و از نظر سیاسی قوی ۱۹۹۰-امروز	

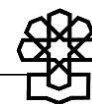
مأخذ: همان.

جدول ۷. ویژگی رانت‌ها و حکمرانی: بنگلادش

سیاست‌ها/رانت‌ها	حکمرانی	نتایج/ضعف‌ها
تسخیر ادامه‌دار دارایی و رانت توسط طبقه‌های ثروتمند نوظهور ۱۹۷۱-امروز	حامی‌پروری رقابتی به‌طور خفیفی در دمکراسی پس از ۱۹۹۰ نهادینه شد و نسبت به سقوط در هنگام انتخابات آسیب‌پذیر بود. همچنین حامی‌پروری رقابتی منجر به حالت فوق‌العاده ۲۰۰۷-۲۰۰۸ شد که به فساد سیاسی حمله کرد اما در معرفی حکمرانی خوب شکست خورد.	رشد سریع سرمایه‌داران متوسط مقیاس پس از دهه ۱۹۸۰ رقابت بین جناح‌ها برای ایجاد یک سرمایه‌داری به نسبت وسیع شد. انباشت اولیه سلطه‌جو در عین حال باعث بی‌ثباتی‌های شدید سیاسی نیز بود. تضعیف توانایی نهادهای دولتی در اجرای سیاست‌های رشدافزا به‌واسطه رقابت‌های جناحی
تخصیص رانت به‌منظور تسریع در یادگیری و جذب فناوری از دهه ۱۹۵۰ اما با نتایج ضعیف	توانمندی‌های اداری ضعیف‌تر از ۱۹۷۱ و محیط سیاسی نامناسب برای ایجاد رانت رشدافزا اما برخی اوقات نهادهای رشدافزا می‌توانستند با حمایت سیاسی ایجاد شوند: مثال‌ها شامل انبار تضمینی ^۱ و اعتبار اسنادی اتکایی ^۲ برای صنعت پوشاک در اوایل دهه ۱۹۸۰	سیاست‌های رسمی برای ارتقای فناوری عمومی ناموفق بود. سیاست‌های جناحی مانع انتظام و حذف رانت شد که برای حفظ رشد ضروری است. سیاست‌های رشد تنها زمانی موفق بودند که به‌صورت بسیار دقیق و محدود تعریف شده و با قطع رانت برون‌زا باشد (برای مثال ^۳ MFA)
رانت تصادفی یادگیری برای بخش پوشاک ایجاد شده توسط MFA در دهه ۱۹۸۰	MFA رانت‌های مدت‌داری را ایجاد کرد که تمدید و طولانی کردن زمانشان از طریق فرایندهای سیاسی داخلی ممکن نبود. دستگاه اجرایی ظرفیت درگیر شدن با نوآوری‌های نهادی متمرکز با اثربخشی بسیار بالا را داشت.	رشد سریع بخش پوشاک نرخ رشد غیرمنتظره بخش پوشاک، منجر به تسریع رشد در کل صنعت گردید. ادامه این تجربه نیازمند ارتقای فناوری و حرکت به سمت بالا در زنجیره ارزش جهانی است.
رانت سهمیه که توسط MFA ایجاد شد نقش بسزایی در جذب فناوری در بخش پوشاک ایفا کرد.		

مأخذ: همان.

1. Bonded Warehouses
2. Back-to- back LCs
3. Multi Fibre Arrangement



۳-۶. ایالت ماهاراشتا (هند): از حزب مسلط تا حامی پرور رقابتی

بنیه قوی تولیدی ماهاراشتا در هند به سببه توسعه صنعت نساجی بومبای در میانه قرن نوزدهم باز می‌گردد (Khan, 2008). مکان بسیاری از صنایع تولیدی در بومبای (که حالا مومبای نامیده می‌شود) به این معناست که ماهاراشتا از ابتدا، مرکز اجتماع بزرگ‌ترین سرمایه‌داران صنعتی از سراسر هند بود. این موضوع موجب ظهور یک طبقه سرمایه‌دار به نسبت پیشرفته در این ایالت شد که خیلی زود شبکه ارتباطی خود را با حزب کنگره، حتی پیش از استقلال سال ۱۹۴۷ ایجاد کرد. ولی این موضوع در عین حال تنش‌هایی را با جمعیت بومی ماراثنی‌زبان^۱ ایجاد کرد، زیرا در میان سرمایه‌داران صنعتی نمایندگان چندانی نداشتند. حزب مسلط کنگره برای مدتی توانست با یک راهبرد ترکیبی موفق بر این چالش غلبه کند. این راهبرد شامل جلب رأی مناطق روستایی و همزمان توجه و حمایت شدید از منافع سرمایه‌داران شهری دارای قدرت سیاسی بود. اما از دهه ۱۹۸۰ میلادی فروپاشی ائتلاف حزب مسلط حاکم آغاز شد. با افزایش بسیج گروه‌هایی که از توافقی‌های جناحی حزب کنگره بی‌نصیب مانده بودند، خیلی زود تنش‌ها آغاز شد. بر همین اساس احزاب مخالفی مانند BJP^۲ و شیو سنا^۳ با سرمایه‌گذاری بر گروه‌های محروم از قدرت و سازماندهی آنها در انتخابات سال ۱۹۸۹ نتایج خوبی گرفتند. با شکست حزب کنگره در انتخابات مجلس ایالتی سال ۱۹۹۵ و انتخابات لوک سابها^۴ (مجلس شورای ملی) ۱۹۹۶، دوران حاکمیت حزب مسلط به پایان رسید. با اینکه حزب کنگره در نهایت به قدرت بازگشت، ولی نظام سیاسی ماهاراشترا حالا بسیار تکه تکه‌تر بوده که حاکمیت ائتلاف‌ها و احزاب ائتلافی در یک ساختار حامی‌پروری رقابتی روی می‌دهد.

سقوط ائتلاف حزب مسلط کنگره در ماهاراشترا تا حد زیادی نشان‌دهنده سرنوشت حزب کنگره به‌عنوان یک حزب مسلط در سراسر هند است. افزایش فزاینده قدرت سازمانی گروه‌های خارج از قدرت از دهه ۱۹۶۰ در سراسر هند، تنش‌هایی را به‌وجود آورد که ساختار حزب مسلط کنگره نمی‌توانست با آن کنار بیاید. از پایان دوره ایندیرا گاندی با شکست حزب کنگره در سال ۱۹۷۷، برای اولین بار در مرکز، ساختار مسلط تا حد زیادی به پایان رسیده بود و ظهور انواع ساختارهای حامی‌پرور رقابتی در مرکز و بیشتر ایالات هند آغاز شده بود. با این حال خاستگاه طبقه و سازمان گروه‌های خارج از حاکمیت، همانند توانمندی‌های طبقه سرمایه‌دار و توان سیاسی آنها در هر منطقه هند بسیار متفاوت بود. از نظر گونه‌شناسی استقرار سیاسی، ماهاراشترا از یک نظام حزب مسلط با سرمایه‌داران دارای ارتباطات سیاسی خوب و از نظر فناوری پیشرفته به یک نظام حامی‌پرور رقابتی که سرمایه‌داران قدرت و دسترسی سیاسی خود را حفظ کرده‌اند تغییر کرد.

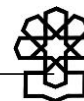
1. Marathi
2. Bharatiya Janata Party
3. Shiv Sena
4. Lok Sabha

برخلاف تایلند، استقرار سیاسی حامی‌پرور رقابتی در مهاراشترا برای رشد اقتصادی چندان مساعد نبود. این موضوع نشان از روابط غیرخطی بین متغیرهای نهادی و استقرار سیاسی می‌دهد. تفاوت از آنجایی ظاهر شد که سرمایه‌داران مهاراشترا از قدرت سیاسی بالایی برخوردار بوده و روابط نزدیک خود را با ائتلاف حاکم در هر دو دوره حزب مسلط و حامی‌پرور رقابتی حفظ کردند. ولی در دوره اول، افق زمانی طولانی‌تر رهبران سیاسی به هر دو طرف اجازه پیروی از قوانین غیررسمی تخصیص منابع را می‌داد که برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت مناسب‌تر بود. با ظهور حامی‌پرور رقابتی، ادامه روابط غیررسمی کسب‌وکارها با سیاسیون برای توافق‌های بلندمدت در خصوص حمایت متقابل سخت‌تر شد و این موضوع شرایط نهادی نامطلوبی را برای رشد اقتصادی رقم زد. تحولات استقرار سیاسی و دلالت‌های آن برای کارآمدی نهادها با تغییرات اثربخشی رانت‌ها بر بخش مولد مهاراشترا کاملاً منطبق است. ویژگی‌های کلی تکامل استقرار سیاسی در مهاراشترا در جدول ۸ به‌طور خلاصه توضیح داده شده است. همچنین در جدول ۹ برخی ویژگی‌های رانت‌ها و حکمرانی ایالت مهاراشترا (هند) ارائه شده است.

جدول ۸. تکامل استقرار سیاسی در مهاراشترا معاصر

ویژگی‌های کلی نهادها و رشد	ویژگی‌های استقرار سیاسی
حمایت نهادها از گسترش سریع تولیدات کارخانه‌ای و پیاده‌سازی نصفه‌نیمه سیاست صنعتی	حاکمیت حزب مسلط کنگره با سرمایه‌داران به نسبت توانا و قدرتمند ۱۹۴۷-۱۹۸۰
کارآمدی حمایت از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت کاهش یافت اما رشد سریع تعدادی از صنایع ادامه یافت.	حامی‌پرور رقابتی با سرمایه‌داران با توانایی متوسط تا زیاد و از نظر سیاسی قدرتمند

مأخذ: همان.



جدول ۹. ویژگی‌های رانت‌ها و حکمرانی: ماهاراشترا

نتایج/ضعف‌ها	حکمرانی	سیاست‌ها/رانت‌ها
تعمیق صنعت در ماهاراشترا ماهاراشترا سهم قابل توجهی از مجوزهای صنعتی را به‌دست می‌آورد. رشد بالای تمام رشته‌های صنعتی.	حکمرانی تحت تأثیر مشکل مرسوم هند در انتظام رانت یادگیری بود، با این حال گسترش وسیع پایگاه صنعتی ادامه داشت کسب‌وکارهای بزرگ روابط بلندمدت در تأمین مالی سیاست داشتند: در نتیجه هر دو طرف قادر به اتخاذ دید بلندمدت صنعتی بودند.	تخصیص رانت به کسب‌وکارهای بزرگ در مقیاس قابل توجه ۱۹۵۰-۱۹۸۰ مجوزدهی، اعطای اعتبار، تخصیص محدود زمین صنعتی به سرمایه‌گذاران.
شتاب رشد صنعت ۱۹۸۵-۱۹۹۰ با راهبری بخش‌های با فناوری بالاتر مانند خودروسازی و داروسازی	روابط باثبات و بلندمدت بین گروه‌های اقتصادی و سیاستمداران کلیدی ادامه یافت. اما در معرض تهدید فزاینده پوپولیست‌ها، پوپولیسم بومی‌گرا و انحصارطلب، از فقر شدید و مزمن بهره برد و ظهور کرد.	تخصیص رانت برای رشد بخش‌ها به‌علت روابط قوی بنگاه‌های اقتصادی-سیاست پس از آزادسازی ادامه یافت ۱۹۸۰-۱۹۹۰. مذاکره درباره مشوق‌ها، سیاست‌های رسمی، زمین، و یارانه‌های صریح برای ارتقای فناوری ادامه یافت.
انتقال تمرکز سرمایه‌گذاران به حوزه‌هایی که ریسک یادگیری و دیگر منابع شکست بازار کمتر است. رشد سریع خدمات با ارزش‌افزوده بالا (خدمات مالی، نرم‌افزار) و کاهش نرخ رشد صنعت پس از ۱۹۹۰	احزاب سنتی انشعاب پیدا کرده و دولت‌های ائتلافی با ثبات کمتر ظهور کردند. کسب‌وکارها در چنین بستری کمتر قادر به حفظ ارتباط بلندمدت با سیاستمداران بودند. ظهور دولت ائتلافی BJP-Shiv Sena نشان از شکل‌گیری الگوی جدید سیاسی داد.	رانت توزیعی پوپولیستی توسط ائتلاف حاکم چندپاره (۱۹۹۰) بسیج حامیان طبقه متوسط با استفاده از رانت‌های بودجه‌ای و غیربودجه‌ای و راهبردهای پوپولیستی بسیج مردم، مانند ملی‌گرایان ماراتی ^۱

مأخذ: همان.

۷. دلالت‌های نظریه استقرار سیاسی برای کارآمدی نهادها در ایران

تحلیل تحولات اقتصادی و اجتماعی ایران در تطبیق با نظریه استقرار سیاسی، نیازمند یک مطالعه تاریخی عمیق است که در چارچوب این گزارش نمی‌گنجد. با این حال کم و بیش می‌توان با تبیینی که از مفهوم نظریه استقرار سیاسی در این گزارش ارائه شد، به‌طور مختصر و کلی چند گزاره را در این خصوص مطرح نمود. از منظر پیکربندی اقتصادی طبق جدول ۳، فعالان اقتصادی از توانمندی فناوری پایین تا متوسط برخوردار بوده و عموماً از روابط سیاسی خوبی برخوردارند. از این ترکیب استقرار سیاسی می‌توان به چندین گزاره کلی در مورد کارآمدی نهادهای حامی رشد رسید:

۱. ویژگی ساختار حامی‌پرور رقابتی، افق زمانی کوتاه‌مدت و توانمندی اجرای پایین دولت است. زیرا همواره دولت‌ها باید نگران افزایش پایگاه رأی جناح رقیب باشند و در نتیجه توان و تمایل برای برنامه‌ریزی بلندمدت کاهش می‌یابد. از طرف دیگر، تنوع موجود در ائتلاف حاکم، به‌خصوص در سطوح پایینی نیروی‌های ائتلاف، توانمندی اجرای دولت را کاهش می‌دهد. این موضوع می‌تواند بخشی از چرایی عدم تمایل دولت‌ها در کشور به برنامه‌ریزی بلندمدت و همچنین ضعف دولت در اجرا را توضیح دهد.
۲. توانمندی پایین و متوسط با ارتباطات سیاسی قوی، انتظام بنگاه‌های اقتصادی حمایت‌شونده را به‌شدت مشکل می‌کند. از این‌رو عجیب نیست که حمایت‌های صورت گرفته از صنایع بانفوذی مانند خودروسازی، پتروشیمی و فولاد، تسخیر شده و به اهداف خود نرسد. چرا که همواره صنایع صاحب نفوذ می‌توانند با اتکا به قدرت لابی‌گری خود جلوی قطع سیاست‌های حمایتی را بگیرند. یکی از راه‌حل‌های این مشکل، اختصاص حمایت‌های پسینی، به‌جای حمایت‌های پیشینی است. به این معنا که حمایت، پس از رسیدن بنگاه به اهداف تعیین شده اختصاص یابد.
۳. بجز صناعی مانند خودرو، پتروشیمی، فولاد و سیمان که همواره مورد توجه دولت‌ها بوده و دارای روابط نزدیک با دولت هستند، هلدینگ‌های بزرگ شبه‌دولتی هم از ارتباطات سیاسی قابل توجهی برخوردارند. از این‌رو دولت باید در اختصاص هر نوع حمایت به این نوع بنگاه‌های اقتصادی تا حد زیادی با احتیاط عمل کند و شرایط قطع یا افزایش این حمایت‌ها را به‌صورت شفاف اعلام و اعمال کند.
۴. در استقرار سیاسی فعلی که توانمندی اجرای دولت محدود بوده و احتمال تسخیر سیاست‌های حمایتی می‌رود، به نظر می‌رسد یکی از گزینه‌های کم‌ریسک‌تر، حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط بوده که در صنایع با فناوری‌های ساده و میان‌رده فعال بوده و از ارتباطات سیاسی محدودی برخوردار هستند.



جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

در این گزارش تلاش شد نظریه‌های مربوط به رابطه سیاست و موفقیت سیاست صنعتی مرور شود. پیش از ورود به دو نظریه اصلی در این رابطه، مفهومی به نام «توانمندی انتظام» تبیین شد. توانمندی انتظام به معنای توانایی دولت در اعمال فشار بر بنگاه گیرنده رانت است تا تلاش زیادی برای جذب فناوری و ارتقای بهره‌وری به عمل آورد. در این بخش توضیح داده شد که یکی از دلایل اصلی عدم موفقیت سیاست صنعتی یا حمایت از تولید، عدم تلاش بنگاه برای ارتقای فناوری و در عین حال حفظ رانت است. فقدان این توانمندی در اکثر کشورهای در حال توسعه، یکی از مشکلات اصلی ناکارآمدی سیاست صنعتی در این کشورهاست.

برای حل این مشکل دو رویکرد کلی در ادبیات به چشم می‌خورد. رویکرد اول از مطالعه تجربه موفق کشورهای شرق آسیا، موسوم به دولت‌های توسعه‌گرا پدید آمد. در این رویکرد وجود دولت توسعه‌گرای مقتدر با ویژگی‌های خاص خود برای موفقیت سیاست صنعتی ضروری محسوب شد. به عبارت دیگر، نظام سیاسی باید توانمندی مدیریت توسعه‌ای رانت را داشته باشد. در همین راستا، نظریه آسیب‌پذیری نظام‌مند به منظور آشنایی با چگونگی ظهور دولت‌های توسعه‌گرا توضیح داده شد. همچنین در ادامه نظریه جزیره‌های شایستگی مطرح شد که چطور در یک بوروکراسی ناکارآمد، می‌توان گروهی از بوروکرات‌های حرفه‌ای را گرد هم آورد که توانایی مدیریت توسعه‌ای رانت را داشته باشند. با این حال کشورهای در حال توسعه بسیاری وجود دارند که از ویژگی‌های دولت‌های توسعه‌گرا بی‌بهره هستند. در چنین شرایطی به کارگیری توصیه‌های رویکرد دولت‌های توسعه‌گرا احتمالاً با شکست مواجه خواهد شد.

در مقابل، رویکرد استقرار سیاسی معتقد است می‌توان با طراحی سیاست‌ها یا نهادها، متناسب با بستر کشورها نتایج بهتری کسب کرد. به عبارتی تفاوت عملکرد نهادها در کشورهای مختلف (برای مثال سیاست صنعتی) وابسته به بستر کشورهاست، اما منظور از بستر، هنجارها یا توانمندی‌ها نیست.

در نظریه استقرار سیاسی، محور تحلیل نهادی، توزیع قدرت و چگونگی بازتولید قدرت از طریق نهادهای رسمی و غیررسمی است. به عبارتی واکنش گروه‌های قدرتمند است که تا حد زیادی کیفیت عملکرد یک نهاد را تعیین می‌کند. این رویکرد در گزارش توسعه بانک جهانی (۲۰۱۷) نیز مورد توجه قرار گرفته است؛ «میزان تعهد و تمایل بازیگران برای همکاری و هماهنگی مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده کارآمدی است».

جدول ۱۰. مقایسه دو رویکرد به حکمرانی رشدافزا

مسئله	رویکردها	دلالت برای کشورهای در حال توسعه	نظریه‌های مرتبط
توانمندی انتظام (مدیریت رانت)	دولت توسعه‌گرای مقتدر	نهادهای رشدافزا به دولت‌های توسعه‌گرا قابل انتقال است	آسیب‌پذیری نظام‌مند جزیره نخبگان
	استقرار سیاسی	نهادهای رشدافزا در صورتی کارآمد هستند که متناسب با بستر کشور تدوین شوند	استقرار سیاسی

مأخذ: یافته‌های گزارش.

در رویکرد استقرار سیاسی دو سطح تحلیلی در نظر گرفته شده است. یک سطح استقرار سیاسی کلان که چگونگی توزیع قدرت و مزایا در سطح جامعه را نشان می‌دهد. این سطح تحلیل، دلالت‌های مهمی بر اینکه چه نوع نهادها یا سیاست‌هایی احتمالاً با مخالفت کمتری از سوی گروه‌های قدرتمند روبه‌رو می‌شوند، به‌دست می‌دهد. سطح دوم، سطح تحلیل بستری است که قرار است نهاد در آن به‌کار گرفته شود. برای مثال نهاد سیاست صنعتی خودرو، در بستری عمل می‌کند که بازیگران مخصوص به خود را دارد. شناخت انگیزه، توانمندی و قدرت سیاسی این بازیگران، سیاستگذار را به‌منظور انتخاب سیاست یا نهادی که احتمال موفقیت بیشتری دارد یاری می‌کند.

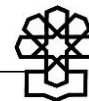
در نهایت می‌توان گفت چارچوب استقرار سیاسی با تحلیلی که از اقتصاد کلان کشور و همچنین از بستر یک نهاد مشخص به‌دست می‌دهد، اولاً می‌تواند دلایل ناکارآمدی نهادهای بالقوه مفید فعلی (مانند حقوق مالکیت) را توضیح دهد؛ ثانیاً زمینه را برای طراحی اصلاحات حکمرانی و نهادی رشدافزا (مانند سیاست صنعتی) فراهم کند.

در مجموع با توجه به یافته‌های گزارش و چارچوبی که برای استقرار سیاسی ایران مطرح شد، مشخص می‌شود که توانمندی اجرای دولت در استقرار سیاسی فعلی محدود بوده و احتمال تسخیر سیاست‌های حمایتی می‌رود. بر این اساس یکی از گزینه‌های کم‌ریسک‌تر می‌تواند تمرکز سیاست‌های حمایتی بر بنگاه‌های کوچک و متوسط باشد که در صنایع با فناوری‌های ساده و میان‌رده فعال بوده و از ارتباطات سیاسی محدودی برخوردارند.

جدول ۱۱. خلاصه چارچوب تحلیلی استقرار سیاسی

ترکیب پیکربندی قدرت سیاسی و اقتصادی مشخص می‌کند که چه نوع نهادهای توسعه‌ای احتمالاً با مقاومت کمتری روبه‌رو شده و در نتیجه عملکرد بهتری خواهند داشت.	پیکربندی قدرت سیاسی	سطح نظم اجتماعی: در این سطح توزیع قدرت و ساختار نهادی برای توزیع مزایا در سطح جامعه تحلیل می‌شود	استقرار سیاسی: تحلیل توزیع
تحلیل ذی‌نفعان بخشی یک نهاد یا سیاست اولاً دلیل ناکارآمدی نهادهای موجود را نشان می‌دهد، ثانیاً مشخص می‌کند که چه نهادی کارآمد خواهد بود.	تحلیل کارآمدی نهاد	سطح بستری که نهاد در آن جای می‌گیرد: در این سطح درک ذی‌نفعان، قدرت سیاسی و توانمندی آنها محور قرار می‌گیرد	قدرت سازمانی و نهادها در دو سطح

مأخذ: همان.



منابع و مآخذ

بخش زیادی از این گزارش از مقالات زیر ترجمه شده است:

- Doner, R. F., Ritchie, B. K., & Slater, D. (2005). Systemic vulnerability and the origins of developmental states: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective. *International organization*, 59(2).
- Roll, M. (Ed.). (2014). *The politics of public sector performance: Pockets of effectiveness in developing countries*. Routledge.
- Chang, H.-J. (1999). *The Economic Theory of Developmental State*. In M. Woo-Cumings (Ed.), *The Developmental State* (pp. 182-199). Cornell, NY: Cornell University Press.
- Chang, H. J., & Evans, P. (2005). *The role of institutions in economic change. Reimagining growth: towards a renewal of development theory*.
- Doner, R. F., Ritchie, B. K., & Slater, D. (2005). Systemic vulnerability and the origins of developmental states: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective. *International organization*, 59(2).
- Douglass, C. (1990). *North, Institutions, institutional change and economic performance*.
- Evans, P. B. (2012). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity* (No. D10 301 c. 1/c. 2). Free Press Paperbacks.
- Khan, M. (1999). *The Political Economy of Industrial Policy in Pakistan 1947-1971*.
- Khan, M. (2010). *Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions*.
- Khan, M. (2015). *Supporting Inclusive Growth: Effective Policy Design for Developing Medium Technology Sectors*. Background study for the.
- Ngo, N. T. H. (2013). *Technology adoption in rent seeking economies: The case of Vietnam* (Doctoral dissertation, SOAS, University of London).
- North, D. C. (1995). *The new institutional economics and third world development* *The new institutional economics and third world development*, 21.
- Platteau, Jean-Philippe 1994a. *Behind the Market Stage Where Real Societies Exist- Part I: The Role of Public and Private Order Institutions*, *Journal of Development Studies* 30 (3).
- Platteau, Jean-Philippe 1994b. *Behind the Market Stage Where Real Societies Exist- Part II: The Role of Moral Norms*, *Journal of Development Studies* 30 (4).
- Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*.
- Rodrik, D. (2009). *Industrial policy: don't ask why, ask how*. *Middle East Development Journal*, 1(1).
- Rodrik, D. (2010). *The return of industrial policy*. project Syndicate, 12.
- Roll, M. (Ed.). (2014). *The politics of public sector performance: Pockets of effectiveness in developing countries*. Routledge.
- World Bank. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank.
- Whitley, Richard 1992. *Business Systems in East Asia: Firms, Markets and Societies*. London: Sage.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۲۶۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۶. نظریه استقرار سیاسی، چارچوبی برای فهم اقتصاد سیاسی حمایت از تولید

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: برزین جعفرتاش

همکار: حسین رجب‌پور

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، سیدمحسن علوی‌منش، سیدعلی روحانی

اظهار نظر کنندگان: موسی شهبازی غیائی، سیدمحمدهادی سبحانیان، ابودر گوهری مقدم

واژه‌های کلیدی:

۱. استقرار سیاسی

۲. حمایت از تولید

۳. سیاست صنعتی

۴. دولت توسعه‌گرا



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۹/۵