

# نهادسازی برای بازار

## خلاصه گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۲\*

بانک جهانی

ترجمه علی حبیبی (فوق لیسانس اقتصاد، سازمان مدیریت و برنامه ریزی)

هزار سال بعد، اکنون نیز مردم در نقاط مختلف جهان با مشکلات مشابهی در تلاش برای بهبود رفاه خود از طریق سازوکار بازار مواجه هستند. کارآفرینان آفریقایی نمی‌توانند فرصت‌های پیش روی خود را توسعه دهند، زیرا فاقد اطلاعات درباره شرکای تجاری بالقوه خود هستند. کشاورزان فقیر آمریکای لاتین نمی‌توانند از دارایی‌هایی که در اختیار دارند به عنوان وثیقه بانکی استفاده نمایند. کارآفرینان تازه کار در آسیای مرکزی، در تلاش برای شروع فعالیت‌های تجاری جدید، با موانع سیاسی ایجاد شده از سوی بنگاه‌های قدیمی تر و دولت مواجه هستند.

برای این افراد، و سایر افراد مشابه آن‌ها، بازارها عملکرد مناسبی ندارند. یعنی، بازار انگیزه لازم را به آن‌ها برای ورود به تجارت گسترده‌تر، توانایی استفاده کامل از مهارت‌ها و منابع خود، یا فرصت افزایش درآمدها و انباشت دارایی‌ها، ارائه نمی‌کند.

به رغم مشکلات مذکور، اغلب مردم در کشورهای فقیر و غنی درگیر فعالیت‌های بازاری مولد - و همراه با پاداش - هستند. همانگونه که در «گزارش توسعه جهانی» سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ بحث شده،<sup>(۱)</sup> درآمد حاصل از مشارکت در بازار یکی از عوامل مهم در افزایش رشد اقتصادی برای کشورها و کاهش فقر برای افراد است. در گزارش حاضر<sup>(۲)</sup> موضوع افزایش فرصت‌ها برای مردم فقیر در بازارها و توانمندسازی آن‌ها مورد بحث قرار گرفته است. سوال این است که، فعالیت بازار چگونه برای عده‌ای پاداش فراهم می‌آورد و برخی فعالیت‌ها را امکان‌پذیر می‌کند، ولی برای دیگران خیر؟ چرا برخی از نظام‌های بازاری جامع و یکپارچه هستند، و اجازه می‌دهند تا منابع در اختیار فقرا و نیز ثروتمندان، مردم روستایی و نیز شهروندان فقیر قرار گیرد؟ ولی سایر بازارها، منطقه‌ای بوده و تجزیه شده هستند؟

بازارها هنگامی عملکرد خوبی خواهند داشت که دارای قواعد، سازوکارهای اجرایی، و نهادهای مورد نیاز برای بهبود مبادلات بازاری باشند. این نهادها موجب انتقال اطلاعات، اجرای قراردادهای و حقوق

این مطلب خلاصه تفصیلی «گزارش توسعه جهانی» ۲۰۰۲ بانک جهانی است که با همین عنوان منتشر شده است. در این گزارش شرایط نهادی لازم برای کارکرد بهینه بازارها بررسی شده است.

چگونه می‌توان تداوم فقر را در عین فراوانی و نعمت توجیه کرد؟ اگر ما از سرچشمه‌های این فراوانی آگاه هستیم، چرا کشورهای فقیر به سادگی سیاست‌هایی را که موجب بهره‌برداری از این منابع می‌شود اتخاذ نمی‌کنند؟... ما باید انگیزه‌هایی را در مردم ایجاد کنیم که آن‌ها در فناوری‌های کارآمد سرمایه‌گذاری کنند، مهارت‌های خود را افزایش دهند، و بازارهای کارآمد را سازماندهی نمایند. چنین انگیزه‌هایی در نهادها تجسم می‌یابند.

داگلاس سی. نورث، ۲۰۰۰

در قرن یازدهم تجار مغربی شمال آفریقا با یک مشکل بزرگ مواجه بودند. آن‌ها خواهان گسترش حوزه فعالیت‌های خود به سراسر مدیترانه بودند، ولی نااطمینانی‌های موجود از جمله نااطمینانی درباره قیمت کالاها در سرزمین‌های دور، احتمال سرقت کالاها هنگام حمل، و کیفیت کالاها در هنگام ورود به بازار مقصد. برنامه‌های آن‌ها را با مانع مواجه می‌کرد. با گذشت زمان آن‌ها به راه حلی دست یافتند؛ شبکه‌ای از موسسه‌های مغربی را در مراکز تجاری مهم مدیترانه برای ارائه دیدگاه‌های خود و مبادله اطلاعات درباره بازارها ایجاد کردند. به دلیل وجود الزامات اجتماعی، در میان آن‌ها جریان آزاد اطلاعات وجود داشت و سرقت و کلاهبرداری بسیار نادر بود، زیرا منابع هر عضو به خوبی با ماندن در شبکه تجار حفظ می‌شد. عضویت در شبکه نیز، حتی با وجود اینکه هیچگونه قواعد مدونی وجود نداشت، به طور خودکار اجرا می‌شد.

## جدول (۱) - مثال‌هایی از نهادهای حمایت‌کننده از بازار

عمومی	خصوصی
- نظام قضایی	- اتاق‌های بازرگانی
- قوانین رقابت	- دفاتر اسناد اعتباری
- نهادهای نظارت بر بانک‌ها	- وام‌دهندگان
- الزامات افشای اطلاعات توسط شرکت‌ها	- اعمال تلافی جویانه میان شرکای تجاری
- قوانین رسمی مربوط به اراضی و قوانین	- هنجارهای مربوط به ارث
- حاکم بر ارث	

از نهادسازی می‌توان چهار درس بزرگ آموخت. دو مورد اول درباره ایجاد نهادهای کارآمد حمایت‌کننده از بازار است. ولی ایجاد نهادها کافی نیست. مردم باید خواهان استفاده از این نهادها نیز باشند. بنابراین، دو درس بعدی نیز درباره ایجاد تقاضا برای چنین نهادهایی و درباره تقویت نیروهای مورد نیاز برای تغییر است.

● نهادها باید برای تکمیل وضع موجود - برحسب سایر نهادهای حمایت‌کننده، توانایی‌های انسانی، و فناوری‌های در دسترس - طراحی شوند. دلیل این امر این است که عواملی چون، در دسترس بودن و هزینه نهادهای حمایت‌کننده، سطوح موجود فساد، درجه شفافیت، و ظرفیت انسانی و فناوری‌های مهم اساسی، عوامل اصلی تعیین‌کننده تاثیر یک نهاد خاص است. همین مساله نشان می‌دهد که چرا نهادهایی که به اهداف خود در کشورهای صنعتی دست یافته‌اند در کشورهای در حال توسعه در این زمینه موفق نیستند. بخش عمده‌ای از اقدامات انجام شده برای نهادسازی با هدف اصلاح وضع موجود، برای تکمیل سایر نهادها، و برای تشخیص این که چه اقدامی نباید صورت گیرد یا در یک زمینه خاص بنا نهاده شود، دقیقاً به اندازه تشخیص اینکه چه اقدامی باید انجام شود، صورت می‌گیرد. «بهترین» اقدام در طراحی نهادی یک مفهوم ناقص است.

● باید برای شناسایی نهادهایی که موثر هستند - و نهادهایی که تاثیرگذار نیستند - نوآوری به خرج داد. حتی در کشورهای با درآمد و ظرفیت‌های اقتصادی مشابه، به دلیل تفاوت‌های موجود در شرایط منطقه‌ای - یعنی تفاوت‌هایی که از هنجارهای اجتماعی یا تفاوت در شرایط جغرافیایی ناشی می‌شود. نوآوری می‌تواند نهادهای قوی‌تری ایجاد کند. با وجود این، آزمایش که تا حدودی هزینه در بردارد، می‌تواند به شناسایی اشکال جدید نهادی کمک نماید. کشورها می‌توانند از گسترش نوآوری‌های موفقیت‌آمیز و استفاده از نوآوری‌های بخش خصوصی منتفع شوند. ولی همچنین باید اجراء لازم برای پذیرش نقاط ضعف آزمایش‌ها را نیز داشته باشند.

● نهادها گروه‌های مختلف بازیگران بازار را از طریق جریان آزاد اطلاعات و تجارت آزاد با یکدیگر مرتبط می‌کنند. مبادله کالاها و خدمات خارج از شبکه‌ها موجب ایجاد تقاضا برای نهادهای حمایت‌کننده از بازار

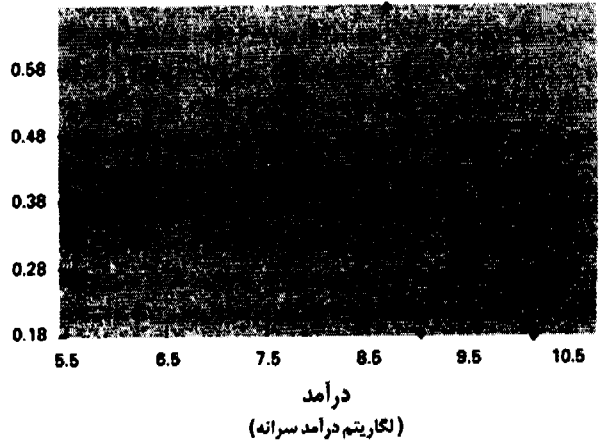
مالکیت، و کنترل درجه رقابت در بازار می‌شوند. و در انجام این کار، به مردم فرصت و انگیزه‌های لازم را برای ورود به فعالیت‌های بازاری سودمند ارائه می‌کنند. سوال این است که نهادهای بازاری از کجا نشأت می‌گیرند؟ نهادها می‌توانند توسط دولت‌ها یا جوامع ایجاد شده، و نیز می‌توانند رسمی یا غیررسمی باشند (جدول ۱).

در این گزارش هم این نکته که چگونه سیاستگذاران می‌توانند نهادهای کارآمدتر را طراحی کنند، و هم این موضوع چگونه می‌تواند نیروهای مورد نیاز برای ایجاد تغییرات را فراهم آورد، مورد توجه قرار گرفته است. مطالعات تجربی قبلی درباره تغییرات نهادی به کشورهای در حال توسعه تعمیم داده شده و یک چارچوب مناسب برای تغییرات نهادی ارائه شده است. سرانجام اینکه، با اتخاذ یک رهیافت واقع‌گرایانه، یک راهنمای سیاستگذاری فراهم شده است. هدف تعریف آنچه باید در یک دنیای مطلوب انجام شود نیست، بلکه تعریف اقداماتی است که می‌توان در دنیای امروز انجام داد.

در درک عوامل مؤثر بر تغییرات نهادی، گزارش بر اهمیت تاریخ تاکید می‌کند. اغلب کشورهای در حال توسعه برای یک دوره زمانی کوتاه نسبت به کشورهای صنعتی دارای شرایط دولت - ملت بوده‌اند. تکامل ملت‌ها به ما یاد می‌دهد که ایجاد نهادها مستلزم صرف وقت است و فرآیند آن در درون هر کشور به دلیل تضادهای سیاسی و اقتصادی و شرایط اجتماعی ممکن است متوقف شود یا روند معکوس به خود بگیرد. این امر همچنین نکات آموزنده‌ای را در خصوص فرآیند تغییر و اهمیت رهبری هنجارها و فرهنگ در کشورهای خاص ارائه می‌دهد. نهادسازی عموماً یک فرآیند تجمعی است، که براساس آن تغییرات وسیع در حوزه‌های مختلف از تغییرات در سایر حوزه‌ها حمایت و آن را تکمیل می‌کند. پیدا کردن حوزه‌هایی که باید در آن پیشرفت صورت گیرد مهم است، زیرا تغییر در یک حوزه می‌تواند موجب فشار بر تغییرات در سایر حوزه‌ها شود. اصلاحات سیاستی برای تمام کشورها مشکل نیست، و ماهیت آنچه باید رخ دهد تغییرات ساختاری در طول زمان است. نکته مهم حرکت به سمت جلو است. کل با اهمیت‌تر از اجزاء است، و حتی پیشرفت ملایم در اجزاء می‌تواند به ایجاد یک نظام بهتر برای بهبود رشد اقتصادی و کاهش فقر کمک کند.

## شکل (۱) - میزان تمرکز مالکیت در میان کشورهای متفاوت است

میزان تمرکز مالکیت



خواهد شد. مبادله اطلاعات از طریق بحث آزاد موجب ایجاد تقاضا برای تغییرات نهادی از طریق مشارکت دادن مردم، تغییر رفتارها و ارائه نقطه نظرها برای ایجاد تغییراتی خارج از جامعه مورد نظر می شود. بنابراین مرتبط کردن گروه‌های مختلف مردم از طریق شبکه‌های اطلاعات و تجارت آزاد که موجب دسترسی بیشتر به بازارها می شود یک اولویت برای سیاست‌گذارانی است که اقدام به ایجاد نهادهای حمایت کننده از بازار می کنند.

● نهادها باید موجب افزایش رقابت میان حوزه‌های قدرت، بنگاه‌ها و افراد شوند. رقابت بیشتر موجب افزایش اثربخشی نهادهای موجود، تغییر در انگیزه‌ها و رفتارهای مردم و ایجاد تقاضا برای نهادهای جدید می شود. در کشورهای در حال توسعه، اغلب به دلیل ساختارهای نهادی موجود، بازیگران با رقابت بسیار کمی مواجه هستند. رقابت میان حوزه‌های قدرت تا حدود زیادی نشانگر نهادهای موفق و بهبود تقاضا برای این نهادها است. رقابت میان بنگاه‌ها و افراد نیز همین وضع را دارد.

## نهادها چگونه از بازارها حمایت می کنند؟

فروشنندگان کوچک در مبادلات بازارهای نقدی فعال هستند، که در آن خریداران و فروشنندگان به صورت چهره به چهره با مبادله منصفانه محصولات استاندارد می کنند که تشخیص کیفیت آن ساده است مواجه هستند. بنگاه‌های بزرگ چند ملیتی که محصولات متفاوتی را مبادله می کنند با مشکلات بزرگتری در تشخیص کیفیت مواجه هستند و باید تفکیک بیشتری از نظر زمان و فضا بین یک بخش از مبادله و بخش دیگر برقرار نمایند. اغلب اقتصادها، از انواع مختلف بازار که قبلاً مورد اشاره قرار گرفت برخوردارند. ولی بازارهای نوع اول در کشورهای در حال توسعه عمومیت بیشتری دارد، و بازارهای نوع دوم در کشورهای صنعتی گسترده‌تر است. بازارهای توسعه یافته، یعنی بازارهای جهانی تر، جامع تر، و یکپارچه تر. فرصت و حق انتخاب بیشتری فراهم می کنند. بازارهای توسعه نیافته، بیشتر در کشورهای فقیر، جنبه منطقه‌ای و تجزیه شده دارند. در نتیجه در مقایسه با کشاورزان کانادایی، کشاورزان فقیر در بنگلادش فرصت‌های کمتری - و نهادهای رسمی کمتری (مانند بانک‌ها و دادگاه‌های رسمی) -

برای کاهش ریسک و نیز افزایش فرصت‌های پیش روی خود دارند. سؤال این است که چه عاملی فرصت‌های بازار را محدود می کند؟ پاسخ هزینه‌های مبادله ناشی از اطلاعات اندک، تعریف و اجرای ناقص حقوق مالکیت، و نیز موانع موجود بر سر راه ورود بازیگران جدید است. چه عاملی موجب افزایش این فرصت‌ها می شود؟ پاسخ، نهادهایی است که بازده حاصل از مبادله بازار را افزایش داده، خطرات را کاهش می دهد، و موجب افزایش کارایی می شود.

با وجود این، تمام نهادها موجب گسترش بازارهای جامع نخواهد شد. تجار مغربی هزینه‌های مبادله میان خود را کاهش دادند ولی این کار به قیمت محروم شدن سایر جوامع صورت گرفت. طرح‌های نهادی، که از طریق شرایط تاریخی تکامل می یابد یا توسط سیاست‌گذاری هدایت می شود، ضرورتاً برای تمام جوامع. یا برای رشد اقتصادی و کاهش فقر. بهترین نیستند. به طور مثال، دفاتر دولتی بازاریابی کشاورزی در آفریقا، به جای کمک به کشاورزان، اغلب منجر به کسب درآمد پایین تر برای آن‌ها شده است. نهادهایی که از مبادلات بازار حمایت می کنند. به طور مثال، موسسه‌های خصوصی سازی و موسسه‌های تجدید ساختار بانک‌ها. می توانند سودمندی خود را تداوم بخشند. چالش اصلی برای سیاست‌گذاران، شکل دادن به توسعه نهادی به شیوه‌هایی است که موجب تقویت توسعه اقتصادی شود.

ساختارهای نهادی به طور قابل ملاحظه‌ای در کشورهای مختلف و در زمان‌های مختلف متفاوت است. بانک‌ها، بنگاه‌ها و کشاورزان خود را سازماندهی می کنند و با یکدیگر به شیوه‌های متفاوت مقابله می کنند. در برخی از کشورها قوانین ورشکستگی به نفع بستانکاران است. و در دیگر کشورها، به نفع بنگاه‌های بدهکار. در کشورهای صنعتی، برخی از بنگاه‌ها دارای مالکیت متمرکز هستند و در کشورهای دیگر دارای مالکیت پراکنده (شکل ۱). برخی از کشاورزان کالاهای خود را از طریق تعاونی‌ها به بازار عرضه می کنند، و برخی از طریق عقد قرارداد با تجار.

نهادهای دولتی نیز به همین گونه متفاوت هستند. در برخی از کشورها دولت‌ها به شدت متمرکزند؛ ولی در کشورهای دیگر، بخش عمده قدرت به دولت‌های محلی واگذار شده است. هنجارها و رفتارهای اجتماعی مرتبط با مبادلات بازار نیز در کشورهای مختلف با یکدیگر تفاوت دارد. در برخی از کشورها، ورشکستگی به عنوان لکه ننگ ابدی تلقی می شود، در حالی که در دیگر کشورها، یک مساله معمول تجاری است. ضرورتی ندارد که نهادها حتماً شکل قوانین و مقررات رسمی به خود گیرند. آن‌ها می توانند به صورت ترتیبات غیررسمی، مبتنی بر هنجارهای اجتماعی، عمل کنند. این نهادها هم در کشورهای غنی و هم در کشورهای فقیر، در مبادلات تجاری با اهمیت هستند. نهادهای غیررسمی در کشورهای فقیر، و به ویژه در نواحی فقیرتر، اهمیت بیشتری نسبت به نهادهای رسمی دارند. به طور مثال، در نپال منابع غیررسمی تأمین مالی رواج بیشتری دارند (شکل ۲)، گرچه خانوارهای ثروتمندتر از نهادهای مالی رسمی استفاده بیشتری می کنند. این امر نشانگر وضع خاص کشورهای فقیرتر است، که در آن‌ها بیشتر مردم خارج از چارچوب نهادی رسمی یا عمومی فعالیت می کنند. در چنین شرایطی شبکه‌های غیررسمی موجب افزایش مبادلات می شود.

به طور آشکار، هیچگونه مسیر منحصر به فردی برای رشد و کاهش فقر وجود ندارد. اشکال نهادی متفاوت که امروزه در بازاریابی توسعه یافته

نهادهای خاص و نتایج خاص را نشان نمی‌دهد. در عوض، این مطالعات نشانگر طیف گسترده‌ای از نهادهایی است که از بازارها حمایت می‌کنند. به طور مثال، درآمد و حکومت قانون، یعنی اهمیت جمعی حقوق مالکیت، نهادهای قانونی، و نظام قضایی، به شدت با هم مرتبط هستند. به عنوان یک مثال دیگر، توسعه نهادهای مالی موجب افزایش رشد می‌شود (شکل ۳).

### یادداشت (۱) - نهادهای ضعیف به فقرا آسیب می‌رساند.

نهادهایی که از بازار حمایت می‌کنند، از طریق تاثیر زیاد خود بر رشد اقتصادی، نیرویی با اهمیت برای کاهش فقر هستند. همچنین شواهد فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد، هزینه‌های شکست نهادی اغلب توسط فقیرترین افراد جامعه تقبل می‌شود. فساد بویژه یک نوع مالیات است، که بیشترین آسیب را به افراد فقیر حتی به شکل درخواست رشوه و پرداخت‌های اضافی، هنگام دریافت خدمات عمومی، وارد می‌آورد.

در بسیاری از موارد، نظام‌های قانونی و قضایی، به دلیل اینکه بیسودی و ناتوانی برای ارائه شکایت‌های قانونی موجب عدم دسترسی به نهادهای قانونی می‌شود، به خوبی در خدمت فقرا قرار ندارند. شکست دولت برای حمایت از حقوق مالکیت اغلب به گونه‌ای نامناسب موجب آسیب رسیدن به افراد فقیر می‌شود، زیرا آن‌ها قادر نیستند اقداماتی را برای حمایت از خود در مقابل جرایم انجام دهند. شکست نهادهای مربوط به سیاست عمومی برای ایجاد یک محیط با ثبات اقتصاد کلان نیز فشار بیشتری بر فقرا وارد می‌آورد.

فقرا اغلب در مقابل بحران‌های اقتصادی آسیب‌پذیرتر هستند؛ بررسی‌های بین‌کشوری نشان می‌دهد که مردم فقیر به طور نامناسبی در معرض تورم به عنوان یکی از مهمترین نگرانی‌ها قرار دارند. همچنین عدم دسترسی به نهادهای مالی، که فقرا را قادر می‌کند تا در زمان مناسب پس‌انداز کنند و هنگام کمبود منابع مالی استقراض کنند، موجب می‌شود که در مقابل شرایط کساد اقتصادی آسیب‌پذیرتر شوند.

نهادهای خصوصی همیشه در خدمت منافع فقرا یا افراد محروم جامعه قرار ندارند. انحصارهای خصوصی اغلب قیمت‌های بالایی را برای

وجود دارد در واکنش به تاریخ خاص هر کشور تکامل یافته است. نیروهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی موجب شکل‌گیری نهادهای عمومی و خصوصی در کشورها می‌شود. به طور مثال، در ژاپن قرن نوزدهم اصلاحات «میچی» طیف گسترده‌ای از نظریه‌ها و اشکال جدید نهادی را به دنبال داشت. در اروپا رقابت میان دولت‌ها یک نیروی قوی برای تغییرات نهادی بود. و سیاست‌های داخلی کشورها ماهیت نظام‌های قانونی رسمی آن‌ها را شکل می‌داد. در بسیاری از مناطق به شدت فقیر دنیای امروز، پی‌ریزی نهادهای مولد در نتیجه تضادهای سیاسی و اجتماعی به تأخیر افتاده است. و در اغلب این کشورها ساختارهای نهادی رسمی به وسیله مهاجرین خارجی بنیان نهاده شده است. با وجود این، یکی از ویژگی‌های اساسی تمام نظام‌های بازار در کشورهای صنعتی وجود دولت قدرتمند است که قادر است از یک نظام قانونی رسمی مکمل هنجارهای رایج حمایت کند، و نیز وجود دولتی که خود به قوانین احترام می‌گذارد و از انجام اقدامات مستبدانه خودداری می‌کند.

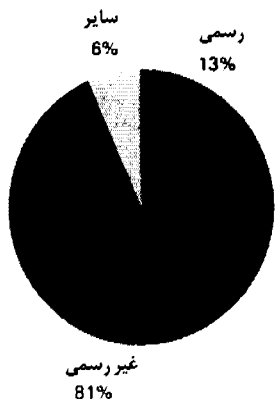
ایجاد نهادهای بازاری کارآمد چالش اصلی جوامع و اقتصادها است. در این گزارش تلاش شده تا چارچوب مناسبی برای درک این موضوع که نهادها چگونه از بازار حمایت می‌کنند، چه وظایفی بر عهده دارند، و چگونه می‌توان نهادهای کارآمد برای حمایت از بازار ایجاد کرد، ارائه شود.

روش گزارش حاضر، واقع‌گرایانه است. در این گزارش راهنمای عملی برای سیاست‌گذاران، با تحلیل و ارزیابی تحقیقات انجام شده موجود در مورد تغییرات نهادی و تحلیل تجربیات حاصل از توسعه نهادی در تاریخ معاصر و در کشورهای مختلف، فراهم می‌شود. همچنین شواهد تجربی جدید نیز در مورد نهادها و تغییرات نهادی در کشورهای در حال توسعه مورد بررسی قرار گرفته است.

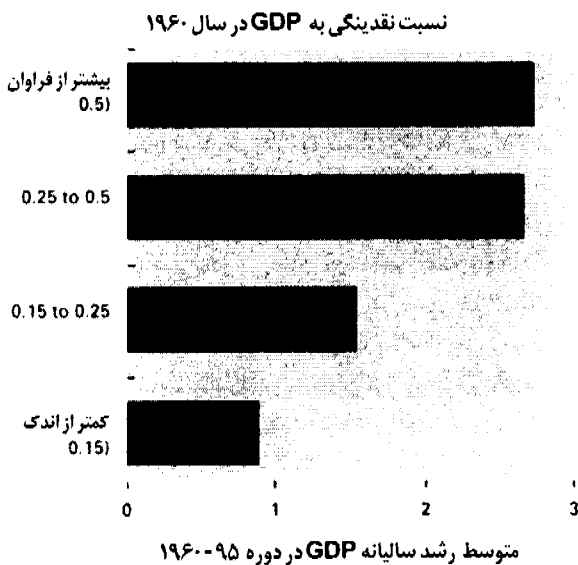
نهادهای حمایت‌کننده از بازار تا حدود زیادی موجب بهبود رشد و کاهش فقر می‌شوند (یادداشت ۱). گزارش حاضر که بیشتر براساس گزارش‌های قبلی، به ویژه «گزارش توسعه جهانی» ۲۰۰۱-۲۰۰۰ نگاشته شده، در خصوص نقش محوری فعالیت‌های بازاری در بهبود رشد و ارائه فرصت‌های بیشتر به مردم فقیر بحث می‌کند. در گزارش حاضر این موضوع که نهادها چه اقداماتی را برای بهبود توسعه بازار انجام می‌دهند مورد بحث قرار گرفته است. یعنی بحث در مورد بازارهایی که فرصت‌های برابر، کاهش خطر، و امکان سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های پر بازده را فراهم می‌آورند. تعداد فزاینده‌ای از مطالعات انجام شده در این زمینه سعی کرده‌اند تا میان موفقیت نهادی (مالکیت نهادی) و توسعه در طول زمان، و در کشورهای مختلف، ارتباط برقرار کنند. طیف گسترده‌ای از شاخص‌های عملکرد، مجموعه‌ای متفاوت و اغلب دارای وجه اشتراک، از نهادها را نشان دهند. به طور مثال، موفقیت دولت در فراهم آوردن قوانین و عملکرد قوه قضاییه و پلیس نشانگر این است که چگونه شهروندان و سرمایه‌گذاران دولت را به عنوان مسؤول حفظ حقوق مالکیت پذیرفته‌اند. دسترسی به خدمات مالی و پیچیدگی بازارهای مالی نشان می‌دهد که چگونه نهادها از حقوق مالکیت وام‌گیرندگان و وام‌دهندگان حمایت می‌کنند. سطوح بالای فساد نشانگر انواع انگیزه‌هایی است که برای سیاستمداران و کارکنان بخش دولتی برای دنبال کردن منافع خود از یک کالای عمومی وجود دارد.

رابطه مثبت بین توسعه اقتصادی و شاخص‌های موفقیت نهادی تا حدود زیادی مستندسازی شده است. ولی بیشتر مطالعات وجود رابطه بین

شکل (۲) - منابع استقراض خانواده‌ها در نپال طی سال‌های ۱۹۹۵-۹۶



شکل (۳) - امکانات مالی فراوان موجب رشد می شود



کارآمدترین کارگزار، نهادها می توانند بهره وری و رشد را تقویت نمایند. به طور مثال، نهادها می توانند با تحت تاثیر قرار دادن انگیزه های سرمایه گذاری از طریق تقویت حقوق مالکیت، سطوح سرمایه گذاری و انتخاب فناوری جدید را نیز تحت تاثیر قرار دهند. با تعیین حقوق بازاری، مثلاً از طریق قانون رقابت، نهادها موجب محدود شدن رانت های تولید کننده شده و از مصرف کنندگان در مقابل قیمت های بالا حمایت می کنند. و از طریق روشن ساختن حقوق مربوط به اشکالات موجود در بازارها، نهادها می توانند به طور مستقیم زندگی مردم فقیر را تحت تاثیر قرار دهند. به طور مثال، با ارائه اسناد رسمی به مردم فقیری که حقوق مالکیت آنها توسط وام دهندگان به رسمیت شناخته شده است، به آنها اجازه می دهد تا استقراض کرده و سرمایه گذاری کنند.

نهادهای کارآمد نهادهایی هستند که «سازگار با انگیزه» هستند. نهادهای دارای سازوکارهای اجرایی درونی به دلیل اینکه نظام پاداش و جریمه دوطرفه و شناخته شده در آنها وجود دارد نهادهای کارآمدی هستند. موضوع مهم در طراحی نهادهای عمومی اطمینان از این است که انگیزه هایی که ایجاد شده است به طور واقعی منجر به رفتار مطلوب شود. بیمه سپرده ها مثال خوبی در این مورد است. تجربه نشان می دهد که بیمه سپرده می تواند موجب تضعیف انگیزه های مدیران مالی برای پرداخت وام به صندوق های سپرده گزاران و ریسک پذیری بیشتر شود. در شرایطی مانند این، وجود مقررات مکمل برای آرایش مجدد انگیزه ها، مانند مقررات مورد نیاز برای اطمینان از اینکه مدیران بانک ها از جایگاه مالی مستحکمی در عملکرد بانک برخوردار باشند، ضروری است.

### نهادها چگونه ایجاد می شوند؟

با توسعه اقتصادها، برای حمایت از مبادلات پیچیده و روزافزون، نهادها نیز باید تکامل یابند. این تکامل از تغییرات در نهادهای موجود حاصل می شود، ولی همچنین می تواند ناشی از ایجاد یا بنا نهادن نهادهای جدید

کالاهای اساسی، که رقابت امکان دسترسی بیشتر گروه های مختلف به این کالاها را فراهم می کند، دریافت می کنند. سازوکارهای غیررسمی محلی برای حل اختلاف ها ممکن است به نفع گروه های خاص منحرف شود. شبکه های انجمن های مبتنی بر روابط اجتماعی ممکن است افرادی را که در آنها عضویت ندارند از خدمات خود محروم کنند.

Source: World Bank, 2001

### نهادها چه وظایفی برعهده دارند؟

برای فراهم آوردن چارچوبی قابل کاربرد در طیف وسیعی از نهادهای حمایت کننده از بازار، گزارش حاضر بحث خود را از طریق پیچیدگی ساختارهای نهادی با تمرکز بر آنچه نهادها انجام می دهند پیش می برد. درک این موضوع که نهادها چه وظایفی برعهده دارند، اولین گام در ایجاد نهادهای کارآمد است. نهادها سه وظیفه مهم برعهده دارند:

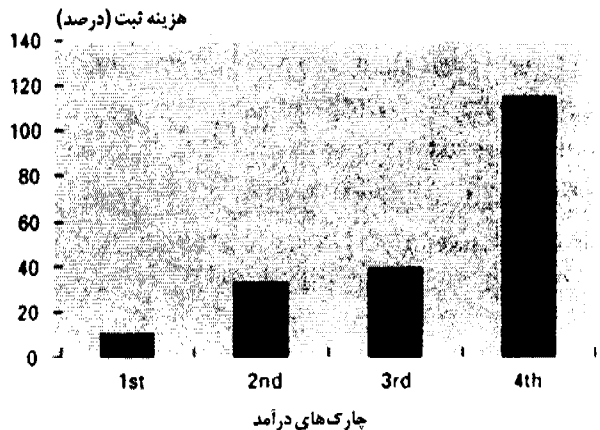
● نهادها موجب تسهیل جریان اطلاعات درباره شرایط بازار، کالاها و مشارکت کنندگان در بازار می شوند. جریان مناسب اطلاعات به فعالیت های تجاری برای شناسایی الگوها و فعالیت های پربازده و نیز ارزیابی اعتبار آنها کمک می کند. این اطلاعات همچنین به دولت ها برای تنظیم مقررات مناسب کمک می کند. در نتیجه، نهادها می توانند بر تولید، جمع آوری، تحلیل، بازمینی و توزیع (یا خودداری از توزیع) اطلاعات و دانش برای مشارکت کنندگان در درون جوامع و بین جوامع و بازارها تاثیر گذار باشند. مثال های موجود از نهادهایی که بر توزیع عادلانه اطلاعات تاثیر می گذارند عبارتند از بنگاه های حسابداری، دفاتر اسناد اعتباری، و مقررات دولتی درباره محدود کردن رسانه ها در عدم افشای اطلاعات.

● نهادها حقوق مالکیت و قراردادهای تعریف، اجرا و تعیین می کنند که چه کسی (کسانی) باید چه چیزی را در چه زمانی کسب کنند. آگاهی افراد جامعه در مورد حقوقشان در زمینه دارایی ها و درآمدشان و توانایی حفاظت از این حقوق، برای توسعه بازار از جمله حقوق بخش خصوصی در ارتباط با دولت بسیار کلیدی است. نهادها می توانند احتمال بروز اختلافات را کاهش دهند و به اجرای قراردادهای کمک کنند. نمونه هایی از این نهادها عبارتند از: قانون اساسی، نظام قضایی، و مجموعه کامل شبکه های اجتماعی.

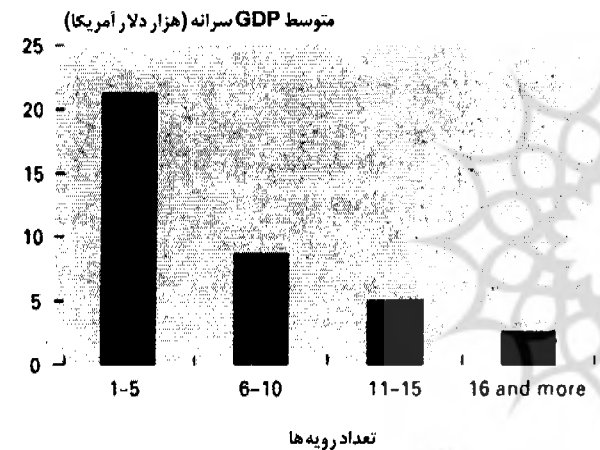
● نهادها موجب افزایش رقابت یا کاهش آن در بازارها می شوند. رقابت انگیزه هایی را به مردم می دهد تا فرصت های خود را به طور برابر گسترش دهند. در بازارهای رقابتی احتمال اینکه منابع براساس سودمندی یک پروژه و نه روابط سیاسی و اجتماعی یک کارآفرین مورد استفاده قرار گیرد بیشتر است. درجه رقابت همچنین موجب تشویق نوآوری و رشد اقتصادی خواهد شد. ولی گرچه برخی از نهادها رقابت را تسهیل می کنند، ولی نهادهای دیگر مانع از آن می شوند. با برقراری محدودیت های قانونی فراوان برای ورود بنگاه های جدید به بازار، دولت ها می توانند مانع از رقابت شوند. و با سازماندهی فعالیت های بازار در اطراف گروه محدودی از مشارکت کنندگان - مجدداً تجارت مغربی را بیاد آورید - فرصت های پیش روی این گروه حتی با وجود اینکه رقابت سخت تر شده است، ممکن است افزایش یافته و فرصت های افراد خارج از گروه کاهش یابد.

از طریق این سه وظیفه، ساختارهای نهادی بر توزیع دارایی ها، درآمدها، و هزینه ها و نیز انگیزه های مشارکت کنندگان در بازار و کارایی نهادهای بازاری تاثیر می گذارند. از طریق ایجاد حقوق توزیعی برای

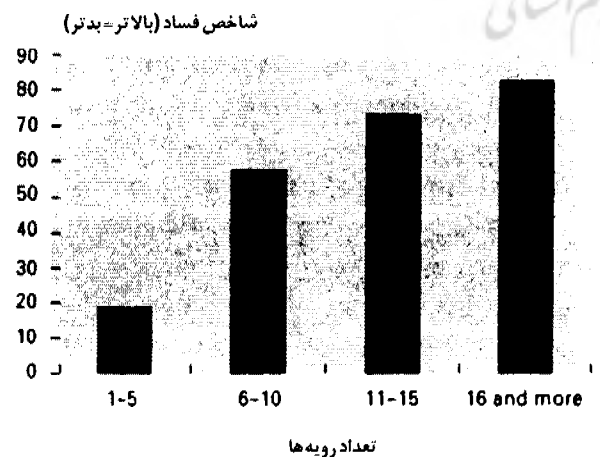
شکل (۴-الف) - هزینه ثبت فعالیت تجاری (درصدی از GNP سرانه) در کشورهای کم درآمدتر بیشتر است



شکل (۴-ب) - کشورهای کم درآمدتر رویه های اداری بیشتری دارند



شکل (۴-ج) - افزایش رویه ها موجب بالا رفتن فساد می شود



نیز باشد. سؤال این است که چه کسی چنین نهادهایی را ایجاد می کند؟ پاسخ این است که نهادها را دولت ها ایجاد می کنند، ولی بازیگران فعال در جامعه و عاملین اقتصادی و بازیگران بازارهای بین المللی نیز در ایجاد نهادها نقش دارند.

هنگامی که دولت ها اقدام به ایجاد نهادهای جدید می کنند به موفقیت های زیادی دست می یابند. در این مورد می توان کشورهای لهستان و روسیه را در دهه ۱۹۹۰ با یکدیگر مقایسه کرد. دولت لهستان، برای توسعه بازار، به سرعت اقدام به روشن ساختن حقوق مالکیت بین دولت و بخش خصوصی کرد. محدودیت های بودجه ای شدیدی بر شرکت های دولتی اعمال شد و یک گروه پویا از کارآفرینان شکل گرفت. دولت روسیه یک طرح مشخص برای تعریف روابط بین نهادهای خصوصی و عمومی ارائه نکرد. به طوری که شرایط بودجه ای ساده کماکان ادامه یافت و بدهی های مالیاتی به تاخیر افتاد.

منافع گروه های خصوصی نیز می تواند در ایجاد نهادها نقش داشته باشد. این منافع همچنین می تواند محرک - یا مانع - تغییرات نهادی، به صورت انفرادی یا مشارکتی، باشد. به طور مثال، بانک ها در مکزیک در حال مذاکره برای اعمال نظارت سخت تر هستند. در دهه ۱۹۹۰ در تانزانیا سرمایه گذاران بین المللی با همکاری گروه های محلی به دنبال این بودند تا یک دادگاه تجاری ایجاد کنند.

سازمان های بین المللی همچنین می توانند به عنوان نیرویی مهم برای تغییرات نهادی عمل کنند. آن ها همچنین در کمک به ایجاد نهادهایی متناسب با نیازهای کشورهای در حال توسعه موفقیت های متفاوتی داشته اند. به طور مثال، این سازمان ها در انتقال دانش مربوط به طرح های نهادی متفاوت در کشورهای مختلف نقش مهمی ایفا کرده اند. ولی آن ها همچنین اصلاحات نهادی را که چندان برای یک کشور خاص مناسب نبوده است را نیز توصیه کرده اند.

### چگونه می توان نهادهای کارآمد ایجاد کرد؟

با توجه به چارچوب اطلاعات، اجرا و رقابت، سیاستگذاران در ایجاد نهادها باید آنچه را که مانع از توسعه بازار می شود یا منجر به نتایج خاص برای بازار می شود مورد ارزیابی قرار دهند. نکته مهم، شناسایی این موضوع است که چه نوع نهادهایی مورد نیاز است، نه اینکه چه ساختاری باید ایجاد شود. سیاستگذاران باید به سوالات زیر پاسخ دهند:

- چه کسی نیازمند چه نوع اطلاعاتی است؟ به طور مثال، آیا بانکداران فاقد اطلاعات لازم در مورد اعتبار وام گیرندگان بالقوه هستند؟

- آیا حقوق مالکیت و قراردادهای فردی به خوبی تعریف و اجرا شده است؟ به طور مثال، آیا کشاورزان دارای حقوق قابل اتکاء برای استفاده از اراضی خود هستند؟

- آیا رقابت اندکی وجود دارد. یا اینکه رقابت بسیار شدید است؟ به طور مثال آیا وجود انحصار در عرضه امکانات زیربنایی مانع از ورود سایرین می شود، یا اینکه بنگاه ها تحقیقات با بازده بالا را بدلیل اینکه فاقد ضمانت های قانونی درباره حقوق مالکیت هستند نمی پذیرند؟

به محض این که شکاف نهادی شناسایی شد، مرحله بعدی طراحی نهادهای مناسب خواهد بود. در این مورد، هم عوامل سمت عرضه و هم عوامل سمت تقاضا دارای اهمیت هستند، به علاوه، با تغییر و توسعه کشورها، نهادهای مناسب نیز دچار تغییر و تحول خواهند شد. یک نهاد،

برای اینکه کارآمد باشد، باید به گونه‌ای طراحی شود که انگیزه‌های بازیگران بازار برای دستیابی به نتیجه مطلوب به کار گرفته شود. در تمام کشورها و بخش‌ها چهار رهیافت اساسی برای نهادسازی مورد استفاده قرار گرفته است: تکمیل آنچه موجود است، نوآوری برای شناسایی نهادهایی که فعال هستند، ایجاد ارتباط میان جوامع از طریق بهبود جریان اطلاعات و تجارت، و بهبود رقابت.

### تکمیل نهادهای موجود

نهادهایی که در دستیابی به اهداف خود در کشورهای صنعتی کارآمد بوده‌اند ممکن است نتایج کاملاً متفاوتی را در کشورهای در حال توسعه به دنبال داشته باشند؛ چرا که در آن نهادهای تکمیلی کمتر، ظرفیت اداری ضعیفتر، هزینه‌های سرانه بالاتر، سطوح سرمایه انسانی پایین‌تر، فناوری متفاوت، و سطوح و پذیرش نسبت به فساد متفاوت است. با دانستن این موضوع که چگونه باید طرح‌های نهادی را با توجه به تفاوت‌های موجود بین کشورهای صنعتی و در حال توسعه، هنگام ایجاد نهادهای جدید، یا اصلاح نهادهای موجود، اتخاذ کرد، سیاستگذاران می‌توانند اثربخشی نهادهای مورد نظر خود را افزایش دهند.

مقررات مربوط به ورود بنگاه‌های جدید به فعالیت‌های تجاری مثال خوبی در این مورد است. در برخی از کشورهای در حال توسعه، هزینه مقررات تجاری نسبت به تولید ناخالص داخلی سرانه بسیار بالا است (شکل ۴. الف).

تعداد روش‌های مورد نیاز برای ثبت یک فعالیت تجاری نیز نسبت به کشورهای صنعتی بالاتر است (شکل ۴. ب). چنین هزینه‌هایی مانع از ورود بنگاه‌های جدید به بخش رسمی می‌شود و رقابت را کاهش می‌دهد. اعمال مقررات بیش از حد برای یک فعالیت تجاری هزینه دیگری است که موجب افزایش فساد در کشورهای در حال توسعه می‌شود (شکل ۴. ج). به طور مثال، در مطالعه‌ای که اخیراً انجام گرفته مشخص شده است که در اغلب کشورهای آفریقایی مقررات و اقدامات محدود کننده اغلب با هدف ایجاد رانت برای مقامات رسمی و به نفع گروه‌ها و سازمان‌های خصوصی اعمال می‌شود، که موجب محدود شدن فعالیت‌ها در بخش‌های کشاورزی و صنعت می‌گردد.

برعکس، در کشورهای ثروتمند ظرفیت اجرایی بالاتر است و نظام‌های پردازش اطلاعات عملکرد بهتری دارند. در نتیجه، مسئولیت‌پذیری بالاتر برای قانونگذاران به این معنی است که مقررات موجب تحمیل هزینه‌های اضافی نمی‌شود. به عنوان مثالی دیگر، روش‌های قضایی برای وصول بدهی‌ها در کشورهای فقیرتر، به طور متوسط، حتی بدون تطبیق آن با ظرفیت اجرایی بسیار پیچیده است. گرچه برخی از کشورهای صنعتی نیز روش‌های پیچیده‌ای دارند، ولی در این کشورها وجود نهادهای مکمل موجب سرعت بخشیدن به کارایی قضایی می‌شود. به طور مثال، نهادهای مذکور نهادهایی هستند که موجب افزایش شفافیت می‌شوند، یا انگیزه‌هایی را ایجاد می‌کنند که قضات یا سایر گروه‌ها در دعاوی قضایی برای حل کارآمد دعاوی با آن مواجه هستند. در کشورهای در حال توسعه، این امر نشان می‌دهد که ساده سازی روش‌های موجود می‌تواند به عنوان راهی برای تقویت کارایی نظام قضایی مورد استفاده قرار گیرد.

### نوآوری برای شناسایی نهادهای فعال

حتی در سطوح مشابه توسعه، کشورها به شکل‌های مختلف تفاوت در هنجارها، شرایط جغرافیایی و میزان برخورداری از منابع طبیعی - با یکدیگر تفاوت دارند. در اغلب موارد نوآوری برای هماهنگ سازی این تفاوت‌ها در طراحی نهادهای کارآمد ضروری است. سیاستگذاران باید از نوآوری‌های کارگزاران خصوصی، که موجب تکرار موفقیت‌های محلی و جلوگیری از شکست‌های گذشته می‌شود، حمایت کنند (یادداشت ۲).

تجربه می‌تواند به شناسایی نهادهای کارآمد کمک کند. هرچند که هزینه‌هایی نیز در مورد تجربه اشکال نهادی مختلف وجود دارد و هنگامی که انتخاب صورت می‌گیرد این هزینه‌ها باید مد نظر قرار گیرد.

### یادداشت (۲). حمایت نوآوری خصوصی از طریق تغییرات

#### نهادی رسمی

در بنگلادش یک استاد اقتصاد برای توانمند سازی مردم فقیر در کمک به خودشان، از طریق پرداخت وام‌های کوچک برای شروع فعالیت‌های تجاری، به رغم فقدان سابقه اعتباری یا وثیقه مناسب. پیشنهاد مناسبی ارائه کرده است. وی در سال ۱۹۷۶ «بانک گرامین» را با استفاده از روابط اجتماعی خود در دولت به منظور مدیریت شعبه روستایی یک بانک دولتی راه اندازی کرد. موفقیت‌های حاصل از این تلاش‌ها دولت را ترغیب به ایجاد تغییرات گسترده در قوانین حاکم بر بانک گرامین کرد؛ در ابتدا به ایجاد یک نهاد مستقل تحت کنترل دولت، و سپس به عنوان یک بانک خصوصی کارآمد تحت اداره یک نهاد دولتی، و سرانجام به عنوان یک بانک خصوصی کارآمد تحت کنترل یک هیات مدیره مستقل، عمل کرد. در حال حاضر بانک گرامین شعباتی را در بیش از نیمی از روستاهای بنگلادش، با بیش از دو میلیون وام گیرنده، دارد.

در پرو نیز فرد خلاق اقدام دیگری را آغاز کرد. وی دریافت که در لیما، ۷۲۸ مرحله اداری باید طی شود تا یک فرد با حقوق غیررسمی از جایگاه قانونی برای داشتن مسکن برخوردار شود. وی با یک پشتوانه ۱۰ ساله از اطلاعات عمومی، برای سیاستمداران ثابت کرد که «توافق غیررسمی پنهانی برای انجام اصلاحات»، به منظور ساده سازی روش‌های مورد نیاز برای رسمی کردن فعالیت‌ها، وجود دارد. کنگره پرو، در مواجهه با حمایت عمومی قاطع برای ساده سازی روش‌ها، به طور متفوق القول قوانینی برای رسمی کردن اسناد تصویب کرد. در حال حاضر، روش ساده قانونی برای صدور اسناد مالکیت زمین برای مردم فقیر، در کنار نظام رسمی، در حال استفاده است.

دو مورد فوق نشان می‌دهد که چگونه دولت می‌تواند با بخش خصوصی برای تشویق نوآوری نهادی از طریق حمایت مستقیم از تجربه‌ها. یادست کم از طریق اجازه دادن به آن‌ها برای پیشرفت و امتحان پس دادن و سپس، در صورت موفقیت از طریق تشویق رشد آن‌ها. همکاری نماید. نمونه‌های مورد اشاره همچنین نشانگر اهمیت سایر عوامل در بهبود نوآوری است. روابط اجتماعی و شبکه‌های اجتماعی موجب کاهش موانع اقدامات نوآورانه می‌شود. آزادی در توزیع عادلانه اطلاعات نیز انگیزه‌ای را برای انجام آزمایش‌های مورد نظر فراهم می‌آورد.

Source: De Soto 2000; Yunus 1997.

به دلیل اینکه نوآوری می‌تواند از منابع مختلف حاصل شود، همکاری

داری و توسعه دفاتر اسناد رسمی زمین شد، تا از این طریق زمین بتواند به عنوان وثیقه مورد استفاده قرار گیرد. امکان صادرات کالاها، هم کالاهای کشاورزی و هم سایر کالاها، توسط کشورهای در حال توسعه به بازارهای کشورهای توسعه یافته می‌تواند موجب تقویت نهادها در کشورهای گروه اول شده و تقاضا برای نهادهای جدید را افزایش دهد.

تجربه ژاپن در بازارهای برنج نیز نشان دهنده الگوی مشابهی از توسعه نهادی است (یادداشت ۳). تجارت آزاد میان جوامع موجب تقویت نهادهای بازاریابی می‌شود. مراحل اولیه توسعه نهادی ریشه در بخش خصوصی داشت، ولی دولت نیز در مراحل بعد برای توسعه بیشتر استفاده از این معیارها و تسهیل تجارت در این امر دخالت کرد. مبادله آزاد اندیشه‌ها نیز می‌تواند به تشویق تغییرات نهادی کمک کند. رسوایی مالی پرو که رسانه‌ها آن را افشا کردند، و منجر به فشار برای اصلاحات نهادی برای مقابله با فساد شد، یکی از این موارد است (یادداشت ۴). رسانه‌ها، با اعمال کنترل و برقراری توازن بر دولت و مؤسسه‌های خصوصی، می‌توانند به عنوان نیروی بسیار مهمی در ایجاد تغییرات عمل نمایند. در برخی از موارد، تدارک ساده اطلاعات یا توزیع عادلانه دانش می‌تواند منجر به اصلاح ساختارهای نهادی توسط مشارکت کنندگان در بازار شود. سیاستگذاران نقش مهمی را در تحت تاثیر قرار دادن کیفیت و جریان اطلاعات در اقتصاد کشورها ایفا می‌کنند.

### یادداشت (۳). تکامل نهادی بازارهای برنج و استانداردسازی در ژاپن، سال ۱۶۰۰ دهه ۱۹۲۰

در دوران حکومت توکوگاوا در ژاپن (۱۶۰۰ - ۱۸۶۸)، تجار خصوصی محلی سهم «دای میو» (مالکین اراضی) و دهقانان از برنج تولیدی را جمع‌آوری و به بازار عرضه می‌کردند. تجار مذکور بسیار بزرگ بودند، زیرا حمل و نقل داخلی ضعیف موجب شده بود تا برنج در کشتی‌های بادبانی و سپس کشتی‌های بخار - که روش پر هزینه و خطرناکی بود - حمل شود.

هنگامی که شبکه راه آهن به نواحی دور دست توسعه یافت، بازارهای مستقل محلی شروع به تشکیل بازار گسترده در سطح ملی کردند؛ و با استفاده از صرفه جویی ناشی از مقیاس در حمل و نقل و کاهش خطرات مرتبط با آن، تجار کوچک قادر شدند تا برنج خود را با استفاده از کشتی‌های کوچک از مراکز محلی، به بازار عرضه کنند.

رقابت میان تجار کوچک در مناطق مختلف تولید فشار برای استانداردسازی گونه‌های مختلف برنج را افزایش داد. کیفیت بهتر و باثبات‌تر و استانداردها موجب تضمین قیمت‌های بالاتر در بازارهای شهری شد. گروه‌های مختلف کشاورزان و تجار شروع به اجرای اقداماتی برای طبقه‌بندی کیفیت برنج در مناطق مختلف کردند. در سال ۱۹۰۰ این تلاش‌های داوطلبانه تبدیل به مقررات رسمی موسسه‌های دولتی محلی شد؛ موسسه‌ها اقدام به تدوین استانداردهایی برای بسته‌بندی برنج حمل شده به سایر مناطق کردند. در سال ۱۹۱۰ تعداد ۳۳ انبار درجه بندی برنج (به نام بیکن سوکو)، تحت مدیریت شرکت‌های خصوصی و تعاونی‌ها وجود داشت که

میان بازیگران مختلف در جامعه بسیار ضروری است. در برخی از موارد، استقلال محلی و مشارکت بیشتر می‌تواند تجربیاتی را که منجر به نوآوری می‌شود سرعت بخشد. شرکت «آگواس آرژانتیناس»، که انحصار خصوصی در عرضه خدمات آب و فاضلاب در بوینس آیرس، پایتخت آرژانتین، را دارد، با همکاری دولت محلی، یعنی یک جامعه کوچک و یک سازمان غیر دولتی، اقدام به ایجاد یک شکل سازمانی جدید کرد. جامعه فوق در حال آزمایش دو شبکه بود: یک شبکه فاضلاب کم هزینه و یک شبکه آب دوگانه (یکی کانال مرتبط با شبکه برای مصارف پایین آب آشامیدنی، و دیگری برداشت از منابع آب زیرزمینی بسیار شور برای شستشو و حمام کردن). شبکه آب دوگانه در مرحله آزمایش مانده بود زیرا توسعه آن بسیار پر هزینه بود، در حالی که شبکه فاضلاب حفظ شده بود و برای توسعه شبکه آب، شرکت مذکور به دنبال شبکه‌هایی بود که با هزینه کمتر توسط مردم ایجاد شود، و به مصرف کنندگان تخفیف قیمتی در معاملات ارائه نماید. در اصل، شرکت بخشی از کار خود را به مصرف کنندگان واگذار کرده بود.

نوآوری و تجربه حداقل در سه سطح رخ می‌دهد: سیاست عمومی ملی، اقدامات تجاری خصوصی، و اقدام محلی توسط گروه‌ها و رهبران جامعه مدنی. نوآوری‌های محلی این مزیت را دارند که قادرند چندین آزمایش را به طور همزمان - با تکرار آزمایش‌های موفق و جلوگیری از شکست‌ها - انجام دهند. ولی تمام نوآوری‌ها نمی‌توانند به جوامع محلی یا غیرمتمرکز واگذار شود - زیرا اقدامات محلی ممکن است پیامدهایی برای کل جامعه به دنبال داشته باشد. و نخبگان محلی ممکن است منافی را از طریق اشکال جدید نهادی به زبان سایرین برای خود کسب نمایند.

### ایجاد ارتباط میان جوامع از طریق جریان اطلاعات و تجارت

مبادله آزاد اطلاعات و نیز تجارت آزاد موجب ایجاد تقاضا برای نهادهای حمایت‌کننده از بازار می‌شود. تجارت آزاد مزایایی بیش از تقویت کارایی تخصیص منابع، یعنی مزیتی که نوعاً به آن اشاره می‌شود، در بر دارد. تجارت آزاد موجب می‌شود که:

- مشارکت کنندگان در بازار به گروه بزرگتر و متنوع‌تری از شرکای تجاری گسترش یابند؛ این امر موجب افزایش تقاضا برای نهادهای رسمی از طریق بازیگران داخلی و خارجی برای ارائه اطلاعات و اجرای قراردادهای می‌شود؛

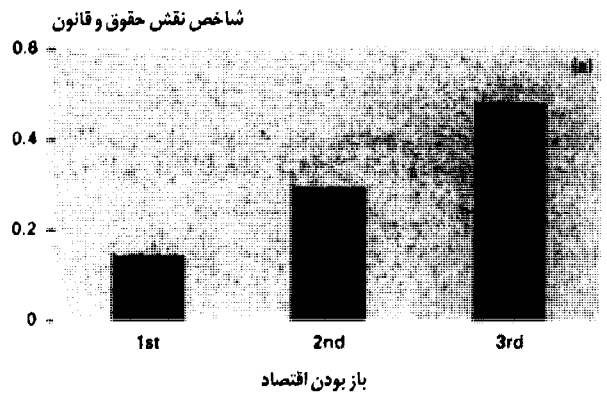
- بنگاه‌ها به فناوری و اشکال مدیریتی و سازمانی جدیدی دست یابند؛

- رقابت در بازارهای تقویت شده، و تغییرات نهادی ترغیب شود؛ - کشورها با ریسک‌های متفاوتی مواجه شوند، که احتمالاً موجب نیاز به نهادهای بیشتر برای کنترل ریسک‌ها خواهد شد.

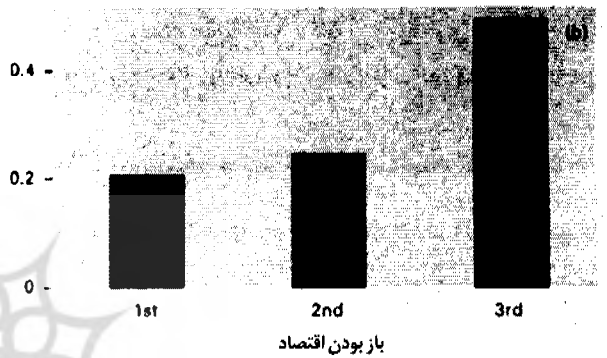
آزادسازی تجاری و مبادله اندیشه‌ها در درون و بین کشورها در طول تاریخ به عنوان عامل مهم سازماندهی در تغییرات نهادی عمل کرده است. کشورهای با تجارت آزاد همچنین از کیفیت نهادی بالاتری برخوردارند (شکل ۵). به طور مثال، در آغاز قرن گذشته، تایلند تبدیل به صادرکننده برنج شد، و ارزش اراضی زراعی برنج به شدت افزایش یافت. این امر موجب افزایش تقاضا برای شفاف‌سازی حقوق اجاره



شکل (۵-الف) - رابطه میان باز بودن بیشتر اقتصاد و کیفیت نهادها



شکل (۵-ب) - شاخص کارآمدی دولت



مطلب که سازمان امنیت در حال قاچاق اسلحه برای چریک‌های کلمبیایی نیز است به سرعت در سایر نشریات گسترش یافت. این افشاگری منجر به برکناری رئیس سازمان امنیت ملی و استعفای رئیس جمهور در نوامبر ۲۰۰۰ شد. در پی این تحولات، رئیس جمهور جدید تمایل قاطع خود را برای مبارزه با فساد اعلام کرد.

این موضوع نشان می‌دهد که چگونه رسانه‌ها می‌توانند انگیزه‌های فساد برای مقامات دولتی را کاهش دهند. رسانه‌ها، با فراهم آوردن اطلاعات برای مردم، موجب افزایش شفافیت در فعالیت‌های دولت می‌شوند. بنابراین خطر افشاء فساد با وجود رسانه‌های کارآمد بیشتر خواهد بود. رسانه‌ها همچنین می‌توانند به ایجاد توافق عمومی برای مبارزه با فساد و ایجاد نارضایتی عمومی که کارگزاران فاسد را مجبور به کناره‌گیری می‌کند، کمک کنند.

### تشویق رقابت میان حوزه‌های تصمیم‌گیری، بنگاه‌ها و افراد

رقابت میان بنگاه‌ها در بازارهای تولید، میان افراد، و میان حوزه‌های تصمیم‌گیری منجر به افزایش تقاضا برای تغییرات نهادی می‌شود. این رقابت اثر بخشی نهادهای موجود را با تحت تاثیر قرار دادن بازدهی نسبی و تغییر در انگیزه‌های کارگزاران تغییر می‌دهد. به طور مثال، با افزایش رقابت در بازار، عدم کفایت نهادهای مبتنی بر هنجارهای سنتی آشکار شده و یا این نهادها منسوخ می‌شوند. رقابت همچنین می‌تواند اثر بخشی گروه‌های بسته، مانند اصناف یا شبکه‌های تجاری را کاهش دهد؛ وجود و اثر بخشی چنین گروه‌هایی به دسترسی ممتاز به نهادهایی چون اطلاعات بستگی دارد. این امر می‌تواند موجب ایجاد تقاضا برای نهادهای جدید از طریق تغییر در رفتار شود. در کشورهایی مانند تایلند و اوگاندا، رقابت بیشتر برای کسب مالکیت زمین موجب مشاجره بیشتر برای کسب زمین شده و تقاضا برای روش‌های رسمی‌تر ثبت معاملات را افزایش داده است.

بنگاه‌های رقیب در بازارهای تولید، تحت فشار برای افزایش کارایی، تمایل دارند تا با سیاستگذاران برای ایجاد تغییرات نهادی مذاکره نمایند که موجب کاهش هزینه‌های آن‌ها می‌شود. ولی اغلب ساختارهای موجود موجب محدود شدن رقابت، یا حتی مانع از آن می‌شوند. قوانین حاکم بر ورود بنگاه‌های جدید به بازار نیز می‌تواند رقابت را محدود کند. رقابت همچنین توزیع منابع میان بازیگران بازار را تحت تاثیر قرار می‌دهد و در نتیجه موجب افزایش تقاضا برای تغییرات نهادی، میان کسانی خواهد شد که خواهان حفظ منافع خود با توجه به تغییر در عوامل اقتصادی هستند.

رقابت موجب کاهش ضرورت وجودی نهادهای رسمی شده، فشار وارده بر مقررات را کاهش می‌دهد. شهرداری‌ها و مصرف‌کنندگان صنعتی برق در آرژانتین، برزیل، شیلی، و پرو از رقابت ایجاد شده میان خطوط سراسری انتقال نیرو که برق تولیدی را از نیروگاه‌های مختلف منتقل می‌کنند، و در نتیجه نیاز کمتری به حمایت‌های قانونی دارند. منتفع می‌شوند. ولی رقابت همچنین ممکن است مدیریت خدمات زیربنایی را پیچیده‌تر کند. قبل از خصوصی سازی انحصارهای دولتی در اغلب کشورها، بنگاه‌های انحصاری دولتی عرضه کننده خدمات زیربنایی به مصرف‌کنندگان فقیرتر یارانه پرداخت می‌کردند. پس از خصوصی سازی، دولت‌های

خدمات مختلفی، از جمله بازرسی، درجه بندی، بسته بندی، و انبارداری، ارائه می‌کردند.

نوآوری‌هایی نیز در امور مالی وجود داشت. هنگامی که کشاورزان و تجار، برنج درجه بندی نشده را به انبارها تحویل می‌دادند، «رسید مبادله برنج» برای آن‌ها صادر می‌شد. این رسید که می‌توان آن را به نسل اولیه اعتبارات ذخیره سازی امروزی نامید، همچنین به عنوان وثیقه‌ای برای دریافت وام از بانک‌ها و مؤسسه‌های رهنی، به منظور کاهش محدودیت‌های سرمایه‌ای کشاورزان و تجار، مورد استفاده قرار می‌گرفت.

تجارت بیشتر میان جوامع مختلف منجر به بروز تحولاتی در استانداردها شد؛ این استانداردها را در ابتدا تجار خصوصی و سپس دولت تدوین کردند. در مراحل بعدی، این تغییرات نهادی اولیه موجب ایجاد نهادهای جدید برای حمایت از مبادلات بازار شد.

Source: Kawagoe 1998.

### یادداشت (۴). نقش رسانه‌ها در کاهش فساد در پرو

حتی در کشوری با کنترل‌های قانونی و غیررسمی بر مطبوعات، رسانه‌های همگانی می‌توانند فساد موجود را افشاء کنند و فشار برای مدیریت بهتر را افزایش دهند. در سپتامبر ۲۰۰۰، ایستگاه تلویزیونی محلی فیلمی ویدئویی را پخش کرد که نشان می‌داد رئیس سازمان امنیت ملی پرو به یک نماینده حزب مخالف در کنگره، در مقابل دادن رأی موافق به دولت حاکم، رشوه پرداخت می‌کند. موضوع با بیان این

دهه‌های گذشته است.

گزارش مذکور سعی در شناسایی تمام مشکلات در کلیه حوزه‌ها ندارد. برعکس، بر مجموعه‌ای از نهادها در حوزه‌های مختلف متمرکز می‌شود تا نشان دهد که چارچوب (اطلاعات، اجرا، و رقابت) و ویژگی‌های نهادی (مکمل بودن، نوآوری، ارتباط و دوباره رقابت)، صرف نظر از بخش مورد نظر، قابل کاربرد است. در این گزارش موضوعات جزئی که در گزارش قبلی بررسی شده است مورد بحث قرار نمی‌گیرد، مگر اینکه شواهد جدیدی در حوزه خاصی وجود داشته باشد. این گزارش به عنوان یکی از مجموعه گزارش‌هایی که در جست و جوی چالش‌های توسعه است، تداوم طبیعی «گزارش توسعه جهانی» ۲۰۰۱-۲۰۰۰ است، که در خصوص نقش کلیدی بازارها در زندگی مردم فقیر بحث می‌کند. برخی از موضوعات مهم، که بر توسعه سرمایه انسانی، طبیعی، و زیست محیطی و نیز اتحاد اجتماعی و ثبات اجتماعی متمرکز است، در «گزارش توسعه جهانی» سال ۲۰۰۳ مورد بحث قرار خواهد گرفت. (۳)

### یادداشت (۵). نهادهای بازاری و چارچوب توسعه جامع

از سال ۱۹۹۹ بانک جهانی رهیافت جدیدی برای از بین بردن فقر، با عنوان «چارچوب توسعه جامع» را در پیش گرفت. این چارچوب در جست و جوی بهبود اثربخشی توسعه از طریق ایجاد تعادل میان شرایط اقتصاد کلان و جنبه‌های ساختاری، انسانی و مادی توسعه است.

چارچوب فوق مبتنی بر چهار اصل مرتبط به هم زیر است:

- وجود آرمان توسعه جامع و بلندمدت در مورد نیازها و راه حل‌های توسعه؛

- تسلط و حاکمیت بیشتر یک کشور بر راهبردهای توسعه، بر اساس

مشارکت و جامعیت بیشتر؛

- افزایش مشارکت و هماهنگی راهبردی میان گروه‌های دی نفع؛

- پاسخگویی در مقابل نتایج توسعه از طریق اندازه‌گیری نتایج.

با اتخاذ یک رهیافت همه جانبه، چارچوب مذکور به طور رسمی نقش

کلیدی نهادها در فرایند توسعه را تأیید می‌کند. جنبه‌های ساختاری توسعه، یعنی

وجود چارچوب حکمرانی کارآمد، نظام قضایی و قانونی، نظام مالی، و شبکه

تامین اجتماعی. از عوامل اقتصاد کلان، فیزیکی، و انسانی

تفکیک‌ناپذیرند. تأکید بر این وابستگی متقابل بدین معنی است که شناسایی

تنگناهای نهادی و روابط بین بخشی بخش اصلی توسعه پایدار می‌باشد.

چارچوب مورد اشاره برای توضیح اینکه نهادها چگونه عمل می‌کنند،

توسعه داده شده است. مالکیت موجب استقلال و انتقال مسئولیت پذیری

برای توسعه از سازمان‌های بین‌المللی به دولت‌های ملی و مردم خواهد شد.

هماهنگی بیشتر بین گروه‌های ذی نفع داخلی و خارجی بدین معنی است

که نهادها باید نقش مشورتی و دخالت‌های گزینش شده‌تر داشته باشند.

### پی‌نوشت‌ها:

\* منبع: World Bank, World Development Report 2002,

Building Institutions for Markets

۱- گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ با عنوان «مبارزه با فقر» در سازمان

مدیریت و برنامه‌ریزی ترجمه و منتشر شده است.

۲- متن کامل گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۲ با عنوان «نهادسازی برای بازار»

توسط مترجم این مقاله ترجمه شده و در حال چاپ است.

۳- گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۳ با عنوان «توسعه پایدار در جهان در حال

تحول» را این مترجم با همکاری دو تن دیگر ترجمه کرده‌اند: این گزارش را «مرکز

مدارک علمی و انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» منتشر کرده است.

متبوع این بنگاه‌ها با مشکل ایجاد تعادل در مدیریت برای حمایت از مصرف‌کنندگان فقیرتر و در عین حال حفظ سودآوری بنگاه‌های بزرگ رو به رو شدند. ابتکارات جدید، که از ورود بنگاه‌های کوچک، گاهی اوقات به طور غیررسمی، به بازار استقبال می‌کند می‌تواند به نفع مصرف‌کنندگان فقیرتر باشد.

### عوامل موثر بر سرعت تغییرات

تغییرات نهادی از تغییر در مجموعه‌ای از نیروهای سیاسی و اجتماعی حاصل می‌شود. حامیان نهادهای موجود گروه‌هایی از مردم هستند که از وضع موجود نفع می‌برند، و حمایت‌کنندگان از سیاست‌های اصلاحات نهادی خواهان این هستند که منافع از دست رفته این گروه‌ها پس از ایجاد تغییرات نهادی جبران شود. نکته مهم دیگر این است که اثر بخشی طرح‌های نهادی اتخاذ شده دولت‌ها، تحت تاثیر توزیع سیاسی قدرت قرار می‌گیرد. به طور مثال، دولت‌های محلی قوی می‌توانند از سازمان‌های نظارتی در سطوح محلی حمایت کنند.

گاهی اوقات سیاست‌گذارانی که مایل به شروع اصلاحات هستند ممکن است نهادهای جدیدی را به جای اصلاح نهادی موجود ایجاد کنند.

حتی با وجود این که تغییرات نهادی ممکن است مطلوب باشد، ولی هزینه‌های اقدام جمعی. شامل هزینه‌های جمع‌آوری اطلاعات، اجرا، و

رقابت. ممکن است نسبت به منافع دریافتی آنقدر زیاد باشد که دستیابی به توافق سیاسی جدید را برای تشویق تغییرات نهادی غیرممکن کند. ولی تمام

اصلاحات از نظر سیاسی با مشکلات یکسان مواجه نیستند. ممکن است به دلیل عدم وجود گروه‌های ذی نفع برای وارد آوردن فشار در جهت تغییرات.

و نه وجود برخی از گروه‌های مخالف تغییرات. برخی از نهادهای غیرکارآمد در جامعه وجود داشته باشد. همچنین ممکن است کسانی که مخالف تغییر

هستند از نظر سیاسی تمایل چندانی در این زمینه نداشته باشند. صرف نظر از دلایل، اصلاحات در این حوزه‌ها می‌تواند شتاب گیرد. هنگامی که

اصلاحات موجب توانمند شدن نیروها و گروه‌های جدید قدرت می‌شود، آن‌ها می‌توانند تقاضای بیشتری برای تغییرات وسیع‌تر داشته باشند.

ساختارهای اجتماعی. مانند نابرابری‌ها و تنوع نژادی. نیز می‌تواند سرعت اصلاحات نهادی را تحت تاثیر قرار دهد. برای جوامع قطبی‌تر،

ایجاد نهادهایی که گروه‌های وسیع‌تری از جامعه را منتفع می‌کنند مشکل‌تر است. با وجود این، در اینگونه موارد وجود نهادهای

عمومی رسمی برای پوشاندن شکاف بین گروه‌های با هنجارهای متفاوت ضروری است. در موارد بسیاری، بحران‌های

اقتصادی به دلیل اینکه موجب تغییر در تاثیر نیروهای سیاسی و اجتماعی در اقتصاد می‌شوند، اصلاحات نهادی را ضروری می‌سازد.

نوآوری‌های فنی نیز، با تغییر در بازده نسبی فعالیت‌ها، موجب ایجاد تقاضا برای اصلاحات نهادی می‌شود.

بحث نهادهای حمایت‌کننده از بازار، به دلیل اینکه بسیار متنوع است و در همه جا وجود دارد، موضوع بسیار مهمی است و در نتیجه نکات زیادی

برای یادگیری در آن نهفته است. «گزارش توسعه جهانی» سال ۲۰۰۲ راهنمای خلاصه شده‌ای برای سیاست‌گذاران است؛ این گزارش حاصل

درس‌های آموزنده از تجربیات اخیر - تجربیات متفاوت در اقتصادهای در حال گذار در دهه گذشته، چالش‌های موجود در اغلب کشورهای فقیر در

سراسر جهان، و موفقیت‌های برخی از اقتصادهای در حال ظهور در