

اقتصاد نهادی، دولت کارآمد و قابلیت‌های سازمانی برای اجرای موفق سیاست‌ها

در گفت‌وگو با مشتاق حسین خان

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی
اسفند ۱۴۰۰

۱۸۲



بنام خداوند جان و خرد

اقتصاد نهادی، دولت کارآمد و قابلیت‌های سازمانی برای اجرای موفق سیاست‌ها در گفت‌وگو با مشتاق حسین خان

مصاحبه‌کننده: رابرت ویبلین
مترجم: جعفر خیرخواهان

بنیان‌های نظری - تاریخی توانمندسازی حاکمیت و جامعه - ۱۶



مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

اسفند ۱۴۰۰



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

اقتصاد نهادی، دولت کارآمد و قابلیت‌های سازمانی برای اجرای موفق سیاست‌ها
در گفت‌وگو با مشتاق حسین خان
مصاحبه‌کننده: رابرت ویلین
مترجم: جعفر خیرخواهان

منبع: Mushtaq Khan on using institutional economics to predict effective government reforms

<https://80000hours.org/podcast/episodes/mushtaq-khan-institutional-economics/>

(سپتامبر ۲۰۲۱)

تاریخ ترجمه: مرداد-شهریور ۱۴۰۰ - تاریخ انتشار: اسفند ۱۴۰۰

رده موضوعی: بنیان‌های نظری - تاریخی توانمندسازی حاکمیت و جامعه - ۱۶

این گزارش با حمایت معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه شده است.

فهرست مطالب

درآمد.....	۴
گزیده نکات اصلی گفت‌وگو.....	۶
اقتصاد نهادی چیست؟.....	۶
قابلیت‌های سازمانی.....	۷
سیاست‌های مبارزه با فساد.....	۹
چگونه قابلیت‌ها را تعریف می‌کنیم؟.....	۱۱
مثالی از نظارت‌های افقی کارآمد.....	۱۲
وقتی نظارت افقی ممکن نباشد چه کار کنیم؟.....	۱۴
درس‌های گرفته شده.....	۱۶
مقالات، کتب، و سایر رسانه‌های بحث‌شده در این گفت‌وگو.....	۱۸
متن کامل گفت‌وگو.....	۱۹
۱) مقدمه مصاحبه‌کننده.....	۱۹
۲) شروع مصاحبه.....	۱۹
۳) اقتصاد نهادی.....	۲۵
۴) سیاست‌های مبارزه با فساد.....	۳۰
۵) قابلیت‌ها.....	۳۳
۶) چرا بازار مشکل را حل نمی‌کند؟.....	۳۵
۷) سیاست‌گذاری صنعتی.....	۳۷
۸) تجربه کره جنوبی.....	۴۳
۹) تایوان دوره چیانگ کای-شک.....	۴۹
۱۰) منطق بقای سیاسی.....	۵۰
۱۱) مبارزه با فساد در طراحی سیاست دیده شود.....	۵۶
۱۲) نمونه‌های امیدبخش از برنامه‌های مبارزه با فساد.....	۶۰
۱۳) اهمیت تاثیرگذاری عوامل بیرون از مرزها.....	۶۴
۱۴) چگونه به عامل و اثر اصلی می‌رسید؟.....	۶۷
۱۵) طراحی موفق یارانه‌دهی در کشورهای کمتر توسعه یافته.....	۷۲
۱۶) وقتی نظارت افقی ممکن نباشد چه کار کنیم؟.....	۷۶
۱۷) اولویت با حاکمیت قانون یا توسعه اقتصادی است؟.....	۷۹
۱۸) خشونت و نظم‌های اجتماعی.....	۸۰
۱۹) کاربست این سیاست‌ها در کشورهای توسعه یافته.....	۸۴
۲۰) سیاست‌های کمک به گروه‌های جامانده.....	۸۶
۲۱) برای یادگیری اقتصادی نهادی چه چیزهایی بخوانیم؟.....	۸۸
۲۲) درس‌آموخته‌ها.....	۹۲

درآمد

برای داشتن شغلی پردرآمد در دلتای نیجر واقع در کشور نفتی نیجریه، بهترین انتخاب به احتمال زیاد «پالایش سنتی نفت»، یا اگر بی‌پرده بگوییم، دزدی نفت از شاه‌لوله‌های نفتی است. نفت نشت کرده از لوله‌ها به محیط زیست آسیب رسانده و سلامت ساکنان محلی را به خطر می‌اندازد، اما هر نوع تلاش دولت نیجریه برای متوقف کردن این دزدی تاکنون شکست خورده است.

دولت به آن جا ارتش اعزام کرد اما ارتش فاسد شد. دستگاه‌های اعمال قانون به آن جا فرستاد اما آن‌ها نیز فاسد شدند. در آن جا دقیقاً چه می‌گذرد و چرا این‌گونه است و چه کاری می‌توان کرد تا مشکل واقعا حل شود؟

طبق نظر مشتاق خان، استاد اقتصاد در دانشگاه سواس لندن^۱، این یک مثال کلاسیک از «فساد شبکه‌ای» است. هرکسی در این اجتماع محلی از مبادرت به این عمل خلاف منتفع می‌شود - منافع چنان زیاد است که محلی‌ها وقوع جنگ داخلی را به اطاعت از قانون ترجیح می‌دهند. پول حاصل از دزدی نفت بسیار بیشتر از سایر مشاغل محلی است و به لطف دزدیدن نفت فعالیت‌هایی مثل هتلداری و رستوران‌داری رونق گرفته است و نیروی برق خانه‌ها از همین نفت دزدیده شده تأمین می‌شود.

مشتاق خان در این گفت‌وگو به تفصیل درباره مدل‌های مورد استفاده خود برای درک این نوع مسائل و پیش‌بینی‌های قابل آزمون در دنیای واقعی صحبت می‌کند.

برخی از مهمترین عوامل شکل‌دهنده سرنوشت ملت‌ها، به ساختارهای قدرت در آن‌ها مربوط می‌شود: قدرت دست کیست، قدرتمندان چگونه سازماندهی پیدا می‌کنند، کدام گروه‌های ذینفع می‌توانند مزایای دولتی را به سمت خود بکشند و جاذبه و دافعه دائمی بین حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان آن کشور چیست. درحالی‌که نظریه اقتصاد سنتی درباره این موضوعات کمتر حرفی برای گفتن دارد، اقتصاددانان نهادی^۲ مانند مشتاق خان حرف‌های گفتنی بسیاری دارند، و با شرکت در مجادلات علمی پرشور به دفاع از ایده‌های رقیب اقتصاد نئوکلاسیک می‌پردازند که جهان پیرامون ما را بهتر تبیین می‌کنند.

موضوعات مورد بحث در بالاترین درجه اهمیت قرار دارند از قبیل این که چرا برخی کشورها ثروتمند و سایر کشورها فقیر هستند؛ چرا برخی کشورها عمدتاً قانون‌پذیر هستند درحالی‌که سایر کشورها قانون‌گریز هستند؛ و چرا برخی برنامه‌های دولتی به رفاه عمومی می‌افزایند درحالی‌که سایر برنامه‌ها فقط کسانی را که نفوذ و قدرت دارند ثروتمندتر می‌کنند.

تخصص مشتاق مبارزه با فساد و سیاستگذاری صنعتی است، حوزه‌هایی که به باور وی نظریه و عمل اقتصاد جریان اصلی عمدتاً غلط‌انداز است. سازمان‌های مشاوره‌ای و کمک‌رسانی غربی برای از بین بردن تقلب و فساد، سعی در تحمیل نهادها و قوانینی دارند که در کشورهایمانند انگلستان امروز کارساز و اثربخش است. هرکس در تایید آن سیاست پیشنهادی سرش را تکان می‌دهد و به همین شیوه جلو می‌رود، تا این که سال‌ها بعد می‌بینند هیچ چیز تغییر

1 SOAS University of London

2 https://en.wikipedia.org/wiki/Institutional_economics

نکرده است یا حتی اوضاع بدتر شده است، مثل زمانی که از قوانین جدید مبارزه با فساد عمدتاً فقط برای آزار و سرکوب هرکس که حاکمان کشور را به چالش بکشد، استفاده می‌شود.

طبق تبیین مشتاق، برای کارشناسانی که چرایی شیوع گسترده فساد در برخی کشورها و غیبت تقریباً کامل فساد در سایر کشورها را درک می‌کنند، این اتفاق کاملاً قابل پیش‌بینی است. موسسات غربی وضعیتی را تصور می‌کنند که بیشتر مردم قانون‌پذیر هستند اما مشتکی سیاستمدار و فعال اقتصادی پرنفوذ همیشه هستند که در انواع مفسده‌های بزرگ مقیاس مشارکت دارند. در واقع در کشورهایی که آن‌ها تلاش می‌کنند اوضاع را تغییر دهند هرکس در حال نقض کردن این یا آن قانون است یا در «فساد» مشارکت دارد چون این تنها راه برای انجام دادن کارها است و همیشه این گونه بوده است.

طبق قاعده سرانگشتی مشتاق خان وقتی محلی‌ها با بیشترین قدرت دخالت در موضوعی خاص، برای حفظ وضع موجودی که خود در آن مشارکت دارند سرمایه‌گذاری می‌کنند، آن‌ها تقریباً همیشه برنده می‌شوند.

برای کاهش واقعی فساد، کشورهایی مانند زادگاه وی بنگلادش باید همان مسیر تدریجی که انگلستان یک زمانی طی کرد طی کنند: سازمان‌هایی که از التزام به قانون و رفتار قانون‌پذیر فایده می‌برند و نفع شخصی خود را در ترویج قانون می‌بینند، پیدا کنید و به آن‌ها کمک کنید تا هم‌صنف‌ها و هم‌رده‌های خود را زیر نظر بگیرند.

تلاش برای تحمیل روش جدید انجام کارها از بالا به پایین شیوه مدرن شدن اروپا نبود و در هر جای دیگری نیز نتیجه نخواهد داد.

در مواردی مانند دزدی نفت در نیجریه، که هیچ‌کس خواهان پیروی از قوانین نیست، مشتاق می‌گوید حل سریع و صریح مشکل فساد شاید ناممکن باشد. در چنین شرایطی باید وارد یک بازی طولانی شوید، فرصت‌های شغلی دیگری در اختیار جامعه بگذارید، خدمات سلامت را بهبود بخشید، و منابع انرژی جایگزین را بین مردم توزیع کنید- با این امید که روزی با کمک این‌ها یک جایگزین عملی، به جای فساد، در اختیار مردم قرار گیرد.

در این مصاحبه بسیار مفصل با مشتاق موارد بالا و موارد بسیار دیگر مثل این‌ها را پوشش دادیم:

- چگونه نظریه‌های نهادگرایی را آزمون می‌کنیم؟
- چرا بهره‌وری شرکت‌های کشورهای فقیر نسبت به هم‌تایان خود در کشورهای ثروتمند بسیار کمتر است؟
- آیا کشورهای ثروتمند فساد را در جوامع خود قانونی کرده‌اند؟
- مجادلات علمی پرشور مهم در اقتصاد نهادی چیست؟
- آیا کشورهای فقیر باید از صنایع خود در برابر رقابت خارجی حمایت کنند؟
- سیاست‌گذاری صنعتی در کجاها موفق شده است و چرا؟
- چگونه با استفاده از این نظریه‌ها می‌توان پیش‌بینی کرد کدام سیاست‌ها در کشوری خاص موفق خواهد شد؟

گزیده نکات اصلی گفت‌وگو

اقتصاد نهادی چیست؟

آرایش سیاسی^۱ توزیع قدرت سازمانی و قابلیت‌های سازمانی را توصیف می‌کند. به گمانم این یک نقشه بسیار خوب و ضروری در سطوح بسیار ناهموار برای درک آن جامعه‌ای است که می‌خواهیم تحلیل و توصیف کنیم. بخش زیادی از تحلیل علوم اجتماعی چنین کاری نمی‌کند. آن‌ها صرفاً به آن طرف داستان که نهادها و قوانین رسمی است نگاه می‌کنند. چقدر باید بازار داشته باشیم؟ چقدر باید رقابت داشته باشیم؟ دولت باید چه نوع سیاست‌هایی داشته باشد؟ کدام سیاست‌ها موفق می‌شود؟

سپس ناگهان متوجه می‌شوید عجب! آن سیاستی که در فلان کشور خیلی خوب عمل کرد در کشور دیگر فاجعه به بار آورد؛ همچنین اگر به تاریخ نگاه می‌کنید می‌بینید کشورهای متفاوتی که موفق شدند توسعه پیدا کنند سیاست‌های کاملاً متفاوتی اجرا کرده بودند. این یک معما است اما وقتی به تعامل بین قوانین مصوب، قدرت اجرایی (قابلیت سازمانی) نگاه می‌کنیم معما هر چه بیشتر قابل درک‌تر می‌شود: توجه به این نکته بسیار مهم که موفقیت سیاست‌ها، موفقیت نهادها و موفقیت قوانین به قابلیت‌ها، منافع، و قدرت بازیگران و این که این بازیگران چگونه از قوانین پیروی می‌کنند و آن سیاست‌ها را اجرا می‌کنند، وابسته است. زیرا هیچ سیاستی را به زور نمی‌توان بر مردمی که خواهان پیروی از آن نیستند تحمیل کرد.

این ایده که سیاست جعبه سیاه رازآلودی است که دولت فقط کافی است آن سیاست را اعلام کند و هرکس شروع به پیروی از آن خواهد کرد اشتباه محض است. هر دولت چیزی بیش از یک سازمان در بین بسیاری از سازمان‌ها در جامعه نیست. بین دولت‌ها، احزاب سیاسی، احزاب مخالف، اتحادیه‌های کارگری، کلیساها، مساجد، نظامیان، عامه مردم، سایر انواع دستگاه‌های اداری و دادگاه‌ها رابطه کنش و واکنش برقرار است... همه آن‌ها تلاش می‌کنند تا بر برون داد این سیاست تأثیر بگذارند، اما آن را به صورت روزانه اجرا می‌کنند (که نکته بسیار مهمی است). اگر اکثریت گسترده سازمان‌ها و جامعه از نقض قوانین خرسند باشند و کارهای همدیگر را زیر نظر نگیرند، پس نباید انتظار داشت چنین سیاستی اجرایشده باشد.

سیاست‌های موفق آنهایی هستند که دست کم چند بازیگر قدرتمند با آن همراهی می‌کنند... این جا به گمانم نیاز به دقت و احتیاط خیلی زیاد است که منظورمان از قدرت و قدرتمندان چیست، چون قدرتمندان فقط یک درصد بالایی جامعه نیستند. این که چه کسی قدرتمند است به سیاست مورد بحث بستگی دارد. در مورد برخی سیاست‌ها، قدرتمندان ساکنان درون یک روستا هستند. در مورد سیاست‌های دیگر، قدرتمندان کسانی هستند که بنگاه‌های بزرگ

۱ political settlement: در تعریفی دیگر آرایش سیاسی یعنی درک متقابل بین فرادستان و سازمان‌های قدرتمند که برای حل و فصل اختلافات خود بهتر است از سیاست‌ورزی به جای خشونت استفاده کرد.

را اداره می‌کنند. اما هرکس که قانونی را نقض می‌کند باید از سوی کسانی که دقیقاً به اندازه ناقضان قانون قدرتمند هستند زیر نظر گرفته شود. به همین دلیل در سنت انگلیسی حقوق عرفی، مفهوم قضاوت شدن از سوی همسخ‌های شخص را داریم. معنای آن چیست؟ قضاوت شدن از سوی همسخ‌های شخص یعنی در هر سطح از جامعه، سایر مردم و سایر سازمان‌ها وجود دارند که به اندازه آن شخص خاص قدرتمند هستند. اگر هر شخصی از سوی همسخ‌های خود زیر نظر گرفته نشود، رفتار پیروی از قانون نخواهد داشت.

اشتباه محض است که گمان کنیم قانون همیشه باید از بالا اعمال شود و چیزی شبیه پلیس یا دستگاه اعمال قانون آن بالا نشسته است و هرکسی را زیر نظر گرفته و دیده‌بانی می‌کند. پس اگر قوانین را نقض کنید آن‌ها به سراغ‌تان خواهند آمد. آن چه اغلب فراموش می‌کنیم اینست که این نوع اعمال عمودی قانون^۱ زمانی نتیجه می‌دهد که ۹۹ درصد - یا دست کم ۹۰ درصد - اعمال قانون بدون آن اتفاق بیفتد. دست کم ۹۰ درصد اعمال قانون از طریق اعمال افقی قانون^۲ اتفاق می‌افتد یعنی توسط هم‌سخ‌هایی که در سطوح متفاوت جامعه هستند. وقتی می‌گوییم قدرتمندان، منظور آدم‌های مرتبط در آن سطح از فعالیت است که به اندازه کسانی که قوانین را نقض می‌کنند قدرتمند هستند. اگر در وضعیتی قرار داریم که همه آن کسانی که قانون را نقض می‌کنند علاقه‌مند به نقض قانون باشند، و تنها امکان زیر نظر گرفتن ناقضان قانون از سوی کسانی باشد که در سطوح پایین‌تر نسبت به آن‌ها از حیث قدرت هستند، یا این که فقط متکی به اعمال قانون از بیرون و بالا باشیم، در آن صورت به هیچ جا نمی‌رسید.

آن چه ما همیشه به دنبال هستیم این فرایندهای اندک‌افزا^۳ است، آن سیاستی که دنبالش هستیم هر چه می‌خواهد باشد، در هر سطحی از جامعه می‌خواهد باشد، ما به دنبال شکاف‌ها، به دنبال اختلاف‌های بین بازیگران، بین قدرتمندان در آن سطح، هستیم تا ببینیم آیا برخی از بازیگران قدرتمند به نفع خویش می‌بینند از برون‌دادهای توسعه‌ای به شیوه پیروی از قانون پشتیبانی کنند. کار ما تشویق و ترغیب آن‌ها است. اگر به تاریخ چگونگی توسعه‌یافتگی در کشورهای پیشرفته، چگونگی پدیدار شدن حاکمیت قانون در کشورهای پیشرفته نگاه کنید، همیشه از مسیر این فرایندهای اندک‌افزا بوده است که مردمانی در سطوح متفاوت جامعه به نفع خویش دیدند که شروع به پیروی از قوانین کنند و قانون را بر همسخ‌های^۴ خود تحمیل کنند. عجیب است که اقتصاددانان و اقتصاددانان نهادی فرایند اعمال افقی قانون را به حد کافی بررسی نکرده‌اند. ما اقتصاددان‌ها اغلب خیلی بیشتر دغدغه راهبردهای اعمال عمودی قانون را داشته‌ایم که معمولاً هم شکست می‌خورد.

قابلیت‌های سازمانی

1 vertical enforcement

2 horizontal enforcemen

3 incremental processes

4 peers

در بسیاری از کشورها، و به ویژه در کشورهای در حال توسعه و نوظهور، کاملاً آشکار است که سازمان‌های دولتی و وصل به دولت به شدت ناکارا و فاسدند. بنابراین وقتی دولت سیاستی را اعلام می‌کند که بیاییم توسعه صنایع نوزاد را امتحان کنیم به این شکل که به صاحبان صنایع یارانه یا زمین ارزان‌تر یا شهرک‌های صنعتی بدهیم یا از توسعه یافتن آن‌ها به هر شکل دیگری پشتیبانی کنیم، این حمایت‌ها که رانت‌های سیاستی یا منابع سیاستی هستند بی‌درنگ نصیب هر قماش آدمی می‌شود که ویژگی مشترک آن‌ها حضور در یک «فرایند سیاسی» است.

بنابراین ناظرانی هستند که از فاجعه به بار آمده ناشی از سیاست و زدوبندهای سیاسی اغلب احساس پیروزی می‌کنند. برای دور ماندن از این زدوبندهای سیاسی چه کار کنیم؟ پاسخ آن‌ها اینست که بیایید خصوصی سازی کنیم، بیایید آزادسازی کنیم، بیایید این صنعت را از کنترل دولت خارج کنیم چون بخش خصوصی خوب است و بخش خصوصی می‌خواهد سود کند. بنابراین بخش خصوصی برای این که سود کند برای این که تولید کند فرصت‌های بازار را پیدا خواهد کرد. اما آن‌ها نادیده می‌گیرند اینست که قابلیت‌های بخش خصوصی نیز بسیار اندک است. بنگاه‌های بخش خصوصی نیز واقعا هنوز قابلیت حضور فعال و رقابت کردن در سطح جهانی را ندارند. پس این‌گونه نیست که جنگ و دعواهای سیاسی ما را به سمت فاسد شدن می‌راند. اغلب اوقات قابلیت‌های پایین است که ما را به سمت بسیاری از این فعالیت‌های غیررسمی و غیرقانونی می‌راند.

با اجرای مقدار زیادی خصوصی سازی و آزادسازی چه اتفاقی می‌افتد؟ این بنگاه‌ها را خصوصی می‌کنید، و سپس متوجه می‌شوید این بنگاه‌های بخش خصوصی اکنون از بانک‌ها وام می‌گیرند اما اصل و بهره وام خود را بازپرداخت نمی‌کنند و بانک‌ها هم نمی‌توانند طلب خود را از آن‌ها وصول کنند. بانک‌ها با آن‌ها تباری می‌کنند. بانک‌های خصوصی و بنگاه‌های خصوصی در دزدیدن پول دست‌شان توی یک کاسه است، که بانک مرکزی به نمایندگی از عموم وارد می‌شود تا آن بانک‌ها را نجات دهد، چون هیچ‌کس نمی‌خواهد کل نظام بانکی فروپاشد و بنابراین با خصوصی سازی هم به یک نوع گنداب و کثافت کاری دیگر می‌رسید، اما این دفعه عامل محرک فساد بخش خصوصی بود.

این تمایزگذاری بین بخش دولتی و بخش خصوصی ما را به مطلوب نمی‌رساند. آنچه نادیده گرفته شده است توزیع قابلیت‌ها و سازمان‌ها است و چگونه آن‌ها با هم در ارتباط و رفت و برگشت هستند. چون در بیشتر اوقات بازیگران یکی هستند. بازیگران حاضر در عرصه سیاست و سیاست‌ورزی همان بازیگران عرصه کسب‌وکار و بنگاه‌داری نیز هستند. بازیگران فعال در کسب‌وکار اغلب ارتباط عمیق با نظامیان یا با قوه قضائیه و دادگاه‌ها دارند. بنابراین در واقعیت چیزی جز مشتت بازیگر با قابلیت پایین نداریم که هوای همدیگر را دارند یا درست‌تر بگوییم با هم تباری و دسیسه‌چینی می‌کنند. مشکل واقعی این‌جاست: هیچ روش سریع و کوتاهی برای بالا بردن قابلیت‌ها وجود ندارد. این فرایند خیلی کند و بطئی است. فرایند بالا بردن قابلیت‌ها مستلزم سیاست‌گذاری است و آن سیاست‌گذاری محتاج پشتیبانی است. مشکل اینست که به محض این که بگویید بنگاه‌های ما واقعا برای این کار ساخته نشده‌اند، ما نمی‌توانیم درهای اقتصاد را به روی تجارت خارجی باز کنیم و تولید ملی را در معرض رقابت جهانی قرار دهیم، و سرمایه‌گذاران خارجی به یک

طریقی در این شرکت‌های بی‌قابلیت سرمایه‌گذاری خواهند کرد و آن‌ها را رقابتی می‌کنند... سرمایه‌گذاران خارجی این کار را نخواهند کرد.

اتفاقی که خواهد افتاد زیان‌ده و ورشکست اعلام کردن این شرکت‌ها خواهد بود که باعث سقوط مالی و اقتصادی خواهد شد. پس دولت چنین کاری نمی‌کند. اما چه می‌شود اگر دولت بگوید، قبول داریم که ما از همان ابتدا و نقطه شروع و حرکت خود ضعف‌های زیادی داریم و قابلیت‌های حداقلی حتی برای تولید پیراهن، حتی برای تولید توپ فوتبال نداریم، پس بیاییم ماشین‌آلات بخریم، بیاییم نیروی انسانی را آموزش دهیم. اما مشکل این جاست که نمی‌دانیم چگونه این ماشین‌آلات را با این آدم‌های ماهر کنار هم درون یک سازمان چنان جای دهیم که واقعا از آن طرف خط تولید یک توپ فوتبال بیرون بیاید که بتوان در سطح جهانی بازاریابی کرد، این آن چیزی است که غایب است. خریدن ماشین‌آلات که کاری ندارد. حتی آموزش دادن کارکنان و کسب مهارت‌های لازم هم خیلی آسان است. اما جمع و ترکیب اینها در یک سازمان که در عمل بتواند محصول باکیفیت، با قیمت مناسب و به موقع تولید کند، و بتوان با سایر کشورهایی که آن سازمان‌ها را دارند رقابت کند، کار بسیار بسیار دشوارتری است.

سیاست‌های مبارزه با فساد

بسیاری از راهبردهای اصلی مبارزه با فساد به نظر خیلی معقول و پذیرفتنی می‌آیند و باید موفق شوند، اما بیشتر آن‌ها در عمل شکست می‌خورند. مطالعات تجربی بسیاری درباره میزان کارآمدی آن‌ها انجام شده است. خواندن بیشتر آن‌ها واقعا مایوس‌کننده است. رویکردهای متعارف مبارزه با فساد که در حال اجرا هستند اساسا فرض می‌گیرند که بیشتر مردم در این کشورها شهروندان قانون‌پذیری هستند. آن‌ها در کسب و کارهای روزانه خود تلاش می‌کنند از قوانین پیروی کنند، و معدود افرادی که قدرتمند هستند اطلاعات را کنترل و دستکاری می‌کنند، یا قادر به نقض قوانین به نفع خود هستند. بنابراین فساد یعنی سوءاستفاده از قدرت. این تعریفی است که هرکسی استفاده می‌کند، این که معدود افراد قدرتمندی هستند که از قدرت‌شان سوءاستفاده می‌کنند و منابع عمومی را تصاحب می‌کنند. اگر چنین چیزی درست باشد پس پاسخ و راه حل بدیهی باید شفافیت، پاسخ‌گویی و مجازات کردن باشد.

اکثریت گسترده اقدامات و ابزارهای امتحان‌شده مبارزه با فساد در این سه مورد شفافیت، پاسخ‌گویی و مجازات کردن خلاصه می‌شود. شفافیت یعنی تلاش به شفاف ساختن فرایند تصمیم‌گیری و برون‌دادهای آن تصمیمات، به طوری که مردم بتوانند ببینند چه کسی از قدرت سوءاستفاده می‌کند. پاسخ‌گویی یعنی روشن ساختن این که مسئولیت گرفتن آن تصمیمات برعهده کیست، به طوری که بتوان او را پاسخگو کرد. سپس فرایند پاسخگو نگه‌داشتن مسئولان، حال چه از طریق انتخابات یا از طریق کشاندن آن‌ها به دادگاه یا تعقیب کیفری آن‌ها به شیوه‌های مختلف. گام نهایی هم تقویت کردن موسسات اعمال قانون است یعنی آدم‌هایی که قرار است در نقش مدعی‌العموم ظاهر شوند و پیگرد قانونی کنند.

میزان زیادی پول صرف کمیسیون‌های مبارزه با فساد، تقویت دادگاه‌ها، تقویت نیروی انتظامی شده است. بودجه‌های زیادی صرف تجهیز آن‌ها شده است. شفافیت به علاوه پاسخ‌گویی به علاوه ظرفیت اعمال قانون به یک معنا توصیف‌گر اکثریت وسیع تلاش‌های مبارزه با فساد است. اما در کل که نگاه می‌کنیم تلاش‌ها نتایج وعده داده شده را که پایدار و ماندگار باشند تحویل نداده است. بنابراین برای مدتی محدود مثلا شش ماه یا چند ماه بیشتر شاید بهبودی حاصل شود، اما سپس شرایط به همان وضعیتی که قبلا بود باز می‌گردد.

پرسش اینست که چرا این‌گونه است؟ پاسخ به این پرسش خیلی آسان می‌شود وقتی توزیع قابلیت‌ها، توزیع منافع و توزیع قدرت را درک کنیم. چون آن‌چه در ظاهر و بر روی کاغذ در کشورهای در حال توسعه داریم مجموعه قابلیت‌هایی در سراسر جامعه است که از قوانین کشورهای پیشرفته، قانون شرکت‌ها، قوانین انتخاباتی، قوانین حقوق مالکیت، قوانین حکمرانی گرفته شده است... اما در واقعیت، اکثریت گسترده مردم آن کشورها قابلیت رعایت یا پیروی از آن قوانین را ندارند. آن‌چه که در عمل می‌بینید اینست که ۷۰ تا ۸۰ درصد جامعه غیررسمی است. بیشتر سازمان‌های آن‌ها چنان قابلیت‌های پایینی دارند که حتی حداقل منابع و امکانات برای ثبت کردن خودشان به عنوان سازمان ثبت‌شده را ندارند. اجرای قوانین سلامت و ایمنی کار و قوانین شغلی و قوانین مستمری‌بگیری و سایر قوانین را فراموش کنید.

جوامعی داریم که ۷۰ تا ۸۰ درصد آن‌ها ثبت‌نشده هستند. همچنین شرکت‌های بزرگی داریم که ثبت شده‌اند و همه آن‌ها در حال نقض کردن قوانین متفاوت هستند. فرایند سیاسی براساس جمع‌آوری مالیات نیست و خدمات به مردم از طریق بودجه عرضه نمی‌شود چون پایه مالیاتی خیلی پایین است و تقاضاها بسیار بالا هستند. سیاست‌ورزی از طریق حامی‌پروری، از طریق مریدگرایی سازماندهی می‌شود. همه سیاستمداران از صدر تا ذیل، قوانین را نقض می‌کنند. به بیان دیگر جوامعی داریم که تقریبا هرکس برخی قوانین را نقض می‌کند. وقتی کسی می‌آید و از شفافیت صحبت می‌کند خب همه چیز از قبل شفاف است. اگر به یک کشور در حال توسعه بروید راننده تاکسی از مسیر فرودگاه تا هتل همه چیز را به شما خواهد گفت. «این ساختمان به آن وزیر تعلق دارد. آن ساختمان به فلان وزیر تعلق دارد، این نخست وزیر پول زیادی به جیب زده است.» این‌ها کاملا شفاف است به این معنا که مردم شاید ارقام دقیق و چیزهایی از این قبیل را ندانند، اما از آنچه اتفاق می‌افتد خبر دارند.

از حیث پاسخگویی، انتخابات هم داریم، همه نوع فرایندهای انتخاباتی داریم، اما قدرتمندان - به خاطر داشته باشید قدرتمندان یعنی آن کسانی که می‌توانند قوانین را نقض کنند و مرتبط با نقض قوانین هستند - در جایی که هستند باقی می‌مانند و تکان نمی‌خورند. نقض قانون شاید خیلی عمیق در جامعه رسوخ نکرده باشد، اما هرکس قانون را نقض می‌کند خیلی به ندرت به دادگاه کشیده می‌شود و مجازات می‌شود چون که واقعا همه این‌ها به روش‌های شبکه‌ای اتفاق می‌افتد. هر ناقض قانونی با سایر نقض‌کننده‌ها فالوده می‌خورد و هرکس چیزی برای از دست دادن دارد. بنابراین سرانجام آنچه اتفاق می‌افتد اینست که موسسات اعمال قانون نیز فاسد می‌شوند. کمیسیون مبارزه با فساد ابزار دست دولت می‌شود تا مخالفان را تعقیب و دستگیر کند، یا کسب‌وکارهایی که با این بازی همراهی نمی‌کنند را، با گفتن

این که درباره مالیات پرداختی شما یک کمیته تحقیق و بررسی تشکیل می‌شود، تهدید می‌کند. سپس مخالفان با حکومت همکاری می‌کنند. به بیان دیگر، پلیس، دادگاه‌ها، کمیسیون مبارزه با فاسد که پول زیادی خرج آن‌ها می‌شود، خودشان منشأ مشکل می‌شوند.

وقتی به این‌ها نگاه می‌کنید- و گمان می‌کنم هرکس که در یک کشور در حال توسعه زندگی می‌کند بی‌درنگ این را تشخیص خواهد داد- می‌بینید رویکرد از بالا، حال می‌خواهد شفافیت باشد، حال می‌خواهد پاسخگویی باشد، حال می‌خواهد اعمال قانون باشد، کار نمی‌کند. البته خیلی مهم است این نکته را روشن سازیم: ما نمی‌گوییم این کار باید متوقف شود. به گمانم بخشی از این‌ها نیاز است اتفاق بیفتد صرفاً برای این که فشار بر سیستم حفظ شود. اما به گمانم آنچه باید متوقف شود این انتظار است که با چنین کارهایی کافی است تا به هر چه می‌خواهیم برسیم. واقعاً نیاز است روی جنبه‌های دیگر مبارزه با فساد کار کرد که در ادامه درباره آن صحبت می‌کنم یعنی جاهایی که منتظر اقدام است. اما منظور این نیست که باید اجازه دهید این آدم‌ها بدون مزاحمت هر کاری خواستند بکنند. نکته اینست که گیرم نخست وزیر فاسد را شناسایی کردید و از دست این نخست وزیر فاسد خلاص شدید، اما چون این نظام یک نظام غیررسمی قابلیت پایین است، نخست وزیر بعدی نیز به همین اندازه فاسد خواهد بود. پس نباید امیدهای خود را روی فرایند اعمال قانون از بالا برای رسیدن به توسعه یا مبارزه با فساد گذاشت.

چگونه قابلیت‌ها را تعریف می‌کنیم؟

قابلیت‌ها می‌توانند چیزهای کاملاً متفاوتی را توصیف کنند که بستگی دارد درباره چه نوع سازمانی صحبت می‌کنیم. بگذارید ساده‌ترین نوع سازمان تولیدی در یک کشور در حال توسعه را در نظر بگیریم کارخانه تولیدکننده کالای با ارزش بسیار کم و حاشیه سود خیلی اندک که تولیدی کاربر است و فناوری پایینی دارد، چیزی مثل پیراهن یا توپ فوتبال. پرسش اینست که چرا هر کشور در حال توسعه‌ای نباید چنین کالایی را تولید کند؟ چرا معدود کشورهای داریم که آن را تولید می‌کنند و بیشتر کشورها نمی‌توانند چنین کالای ساده‌ای را تولید کنند؟ پاسخ اینست که برای این که واقعاً یک پیراهن تولید کنید، تنها به چرخ خیاطی نیاز دارید که واقعاً به راحتی در دسترس است، تحت هیچ نوع حق اختراع و حق امتیازی نیست، و می‌توان آن‌ها را به قیمت خیلی ارزان خرید. تعداد زیادی سرمایه‌دار در کشورهای در حال توسعه با پول کافی برای خریدن میلیون‌ها از این چیزها وجود دارد.

بحث ما حتی بر سر مهارت‌ها هم نیست، چون مهارت‌های موردنیاز آن خیلی ابتدایی است. واقعاً می‌توان کارگران را در عرض چند هفته مهارت داد تا با این نوع ماشین‌آلات کار کنند. کار کردن با فرایندهای مونتاژ کالاهای برقی نیز سخت نیست. فرایند تولید توپ فوتبال و پیراهن و همه نوع محصولات تولید کارخانه‌ای اولیه این چنین است. پس چرا چنین اتفاقی نمی‌افتد؟ این اتفاق نمی‌افتد چون مشکل بزرگ واقعی همچنان باقی است که چگونه این تولید را در یک کارخانه سازماندهی کنیم؟ پرسش‌هایی از این قبیل که چگونه از پس تنگناهای تولید برمی‌آئیم؟ چگونه مطمئن می‌شویم فرایندهای ما به نحوی همسو هستند که نهاده‌ها و ستانده‌های متفاوت ما را به سریع‌ترین بازدهی از مواد

می‌رسانند؟ چگونه ضایعات تولید را کاهش می‌دهیم؟ چگونه کنترل کیفیت را تضمین می‌کنیم؟ چگونه موجودی کالا را مدیریت می‌کنیم؟ این چیزها به نظر تقریباً ساده است و به نظر می‌رسد اگر مثلاً کسانی که مدرک ام.بی.ای یا مدیریت کسب‌وکار دارند را استخدام کنم، آن‌ها باید بتوانند به من بگویند چه کار بکنم.

خیر، در واقع این جور چیزها ربطی به آنچه در مدرسه کسب‌وکار می‌آموزید ندارد. این‌ها مربوط به این است که چگونه کل تیم افراد را سازماندهی کنید که به صورت بی‌وقفه در قالب یک موجود طبیعی زنده کار کنند. به نظر می‌رسد چنین کاری تقریباً بدیهی باشد، اما دستیابی به آن، کار بی‌اندازه دشواری است. مثال بیمارستان در یک کشور در حال توسعه را در نظر بگیرید. بیمارستان‌ها در کشورهای در حال توسعه پزشکان خیلی ماهری دارند. در واقع، بیشتر آن‌ها عاشق ترک کشور خود و داشتن شغلی در یک کشور توسعه یافته هستند جایی که آن‌ها هم خیلی خوب عمل می‌کنند. آن‌ها همه نوع دستگاه و تجهیزات موردنیاز برای یک بیمارستان را دارند. آن‌ها همه داروها، یا بسیاری از داروها را دارند. با این حال ظرفیت بالای آن‌ها به تحویل خدمات سلامت خوب منجر نمی‌شود. دلیل خدمات سلامت خیلی ضعیف، کیفیت پایین کادر بیمارستان یا کیفیت پایین دستگاه‌های بیمارستان نیست. دلیل آن به چگونگی سازماندهی آن‌ها بازمی‌گردد. آیا تنظیف بیمارستان به درستی انجام شده است؟ آیا جریان آزمایش‌ها چنان مدیریت می‌شود که آزمایش‌های درست در زمان درست به پزشک درست برای بیمار درست جریان یابد؟

آیا ورود بیماران چنان مدیریت می‌شود که تخت‌ها دقیقاً به حد کافی پر باشد اما نه خیلی پر؟ آیا کنترل کیفیت و سفارش قطعات یدکی به خوبی مدیریت می‌شود؟ اینها همان جاهایی است که سیستم کم می‌آورد و شکست می‌خورد. این همان جایی است که دانشگاه‌های برخی کشورها در گل فرو می‌مانند، بیمارستان‌های برخی کشورها درست کار نمی‌کنند. نه چون که دانشگاه استاد ندارد. من از کشوری می‌آیم که دانشگاه‌ها خیلی خوب کار نمی‌کنند اما افراد بسیاری مثل من از آن کشور هستند که اساتید در کلاس جهانی هستند. اما مشکل استاد نیست. مشکل ماشین‌آلات یا میز و صندلی یا وایت‌برد نیست. مشکل در سازمان است و این که چگونه همه این‌ها را با هم ترکیب کرد تا کار کنند. ما واقعاً فکر و اندیشه زیادی صرف این نوع مسائل، از صنعت بسیار ساده پوشاک گرفته تا خود سازمان دولت، نکرده‌ایم، این که چگونه دولت چیزی بیش از یک سازمان نیست، دولت کار نمی‌کند چون که آن یک سازمان است.

کشورهای پیشرفته هر روز با این امور سروکار دارند. آن‌ها پیوسته در حال بازسازی و بازنگری هستند که چگونه دانشگاه‌ها کار می‌کنند، چگونه دولت کار می‌کند، چگونه شرکت‌ها کار می‌کنند، چگونه کارخانه‌ها کار می‌کنند. این یک فرایند بی‌پایان است.

مثالی از نظارت‌های افقی کارآمد

بنگلادش کشور بسیار آسیب‌پذیری است. این کشور از توفان‌ها و بالا آمدن سطح آب دریا آسیب‌های زیادی می‌بیند. صدها میلیون دلار، میلیاردها دلار باید خرج فعالیت‌های فرونشانی شود. فعالیت‌هایی مثل ساختن دیواره در سراسر

رودخانه‌ها، در هر دو طرف رودخانه‌ها برای جلوگیری از سیلاب و ساختن پناهگاه توفان. بنگلادش صدها میلیون دلار، احتمالاً میلیاردها دلار تاکنون برای آن‌ها هزینه کرده است.

هر چه می‌گذرد باید مبالغ بیشتری خرج آن‌ها شود. گمان می‌کنم برخی از بحث و جدل‌های جهانی هم اینک در جریان درباره پشتیبانی از کشورهای در حال توسعه، درباره همین مساله باشد. اما ما همچنین می‌دانیم فساد گسترده‌ای در این نوع سرمایه‌گذاری‌ها اتفاق می‌افتد. «سازمان شفافیت بین‌الملل شاخه بنگلادش» که سازمان همکار ما در این بررسی است، با استفاده از یک نمونه مطالعات برآورد کرد که چیزی حدود ۳۰ درصد از پول خرج‌شده در پروژه‌های سرمایه‌گذاری اقلیم ناپدید می‌شود. کیفیت ساخت ۸۰ درصد این پروژه‌ها بسیار بد است. اگر دقت کنید مبلغ عظیمی پول می‌شود. اینها منابع عظیم سیاست‌گذاری هستند که صرف ساختن این پروژه‌ها می‌شوند، پروژه‌های زیرساختی بزرگی که پول زیادی در این میان گم می‌شود. چگونه جلوی این فساد را بگیریم؟ همه این پروژه‌ها، روش‌های گزارش‌دهی یکسان به شکل اعمال عمودی قانون داشتند و جلسات اجتماع محلی، هیات‌های اجتماع محلی، داشتند که همه اطلاعات دست به دست می‌شود. نظام‌های شفافیت هیچ اثری ندارد.

موسسه پژوهشی ACE به مقایسه بین دو نوع پروژه‌های دیوارسازی رودخانه‌ها و پناهگاه توفان پرداخت که فساد زیاد و فساد اندک داشتند. این تفاوت در فساد بر اساس چیزهایی بود که خبرچین‌های کلیدی و سامانه پایش متعلق به شفافیت بین‌الملل گزارش داده بودند. پرسشی که ما مطرح کردیم این بود که چرا میزان فساد در برخی از این پروژه‌ها زیاد و در برخی دیگر اندک بود؟ چرا برخی خیلی بهتر و برخی بسیار بد ساخته شده‌اند در حالی که همه آن‌ها ترتیبات عمودی یکسانی داشتند؟ روشن شد تفاوت ناشی از نظارت و توازن افقی^۱ بوده است. آنچه ما فهمیدیم این بود که پروژه‌های خوب ساخته شده - حال چه تصادفی یا با قصد قبلی - سرمایه‌گذاری‌هایی بودند که عنصر کاربری دوگانه داشتند. از این دیوارهای رودخانه می‌شد به عنوان جاده هم استفاده کرد و پناهگاه‌های توفان به عنوان فروشگاه، مرکز اجتماعات محلی و مدرسه نیز قابل استفاده بودند.

توجه کنید که اگر پروژه‌ای را به درستی طراحی کرده باشید، فایده کاربری دوگانه کاملاً مهم و تعیین‌کننده می‌شود. در کشور فقیر همانند کشور ثروتمند، اما حتی شاید بیشتر، علاقه‌مندی مردم به منافع آنی پروژه بیشتر است تا به اثرات بلندمدت فرونشانی اقلیم که شاید رخ دهد یا شاید هم ندهد. وقتی پروژه‌ای منافع آنی دارد، مانند جاده‌ای که بخش‌های مهم فعالیت اقتصادی را به هم متصل می‌کند، یا مدرسه‌ای که برای جامعه محلی فایده دارد، ناگهان درصد بسیار بیشتری از مردم که از جنبه‌های اقتصادی و سیاسی در جامعه محلی بروبیای بیشتری دارند در پایش پروژه دخیل می‌شوند. بنابراین آنچه فهمیدیم این بود که وقتی پروژه منافع آنی داشت درصد بیشتری از افراد با درآمد بالای متوسط دخیل شدند. این افراد در سطح جامعه محلی قدرتمند هستند، اگرچه در واقعیت امر وقتی به صورت مطلق نگاه می‌کنید، به شدت فقیر هستند.

1 horizontal checks and balances

این مثال خوب دیگری بود که چگونه وقتی می‌گوییم قدرتمندان، همیشه معنای نسبی از آن جامعه و آنچه در آن جا جریان دارد مد نظر است. در جوامعی که تعداد زیادی از مردم در پایش دخیل هستند اما آن‌ها در رده‌های قدرت پایین‌تر از متوسط هستند، پروژه‌های کاملاً فاسدی پیدا می‌کنید. اما وقتی افراد دارای قدرت بالاتر از متوسط، برحسب زمین‌داری و درآمد اقتصادی، دخیل می‌شوند - و به یاد داشته باشید که آن‌ها هنوز مردم خیلی فقیری هستند - آن‌ها نیروی نظارت افقی خیلی کارآمدی هستند، چون پیمانکاران و سایرینی که در حال ساختن پروژه هستند نیز به همین گروه تعلق دارند. آن‌ها مردم محلی هستند که این پروژه‌ها را می‌سازند. در بستری که اعمال رسمی قانون خیلی ضعیف است، قانون به شکل غیررسمی اعمال می‌شود مثلاً هنگام نوشیدن چای در قهوه‌خانه با پیمانکار پروژه و گفتن این که «حواست باشد ما می‌دانیم سیمانی که استفاده می‌کنی، شن و ماسه‌ای که استفاده می‌کنی اصلاً مرغوب نیست، کاملاً روشن است جاده‌ای که دارید می‌سازید به درد نخواهد خورد» این نوع تهدید، تهدید واقعاً مهمی است، تهدیدی که کسی در گروه شما باشد که بگوید «این جاده به درد نخواهد خورد». وقتی آن شخص شروع به غرغر کردن می‌کند، پس نظام سیاسی، نظام اعمال قانون شروع به واکنش نشان دادن می‌کند.

یک جنبه تعیین‌کننده در کشورهای در حال توسعه همین واقعیت است که شبکه‌های غیررسمی و فشارهای غیررسمی بسیار مهمتر هستند. بنابراین چگونه آدم‌های کارکشته‌تر، آدم‌های قابلیت‌دار را به این پروژه علاقه‌مند بکنیم و بنابراین قابلیت‌ها با این معنای غیرمستقیم دوباره وارد پروژه می‌شوند. دوباره یک پاسخ خیلی ساده داریم: هنگامی طراحی سرمایه‌گذاری در مسائل اقلیمی، مطمئن شوید که این پروژه یک فایده‌آنی برحسب کاربری دوگانه داشته باشد که نصیب اجتماع محلی می‌شود. کاربری پروژه به معنای انتزاعی، مثل این که بگویید ببینید ما به این جنبه بلندمدت توجه داشته‌ایم کفایت نمی‌کند، بلکه پروژه باید منافع آنی هم داشته باشد. شواهد ما نشان می‌دهد این عامل تأثیری عظیم می‌گذارد.

وقتی نظارت افقی ممکن نباشد چه کار کنیم؟

این مورد را در پروژه عجیب و غریب در دلتای نیجر کشور نیجریه دیدیم جایی که با مساله «پالایش سنتی نفت» مواجه‌ایم که در واقعیت امر گروه‌های محلی در حال دزدیدن نفت از شاه لوله نفت هستند. جامعه محلی یک پالایش خیلی ابتدایی روی نفت دزدیده شده می‌کند و سپس آن را می‌فروشد. این دزدی در ابعاد گسترده، پیامدهای زیان‌بار زیست‌محیطی عظیمی دارد و مشکلات سلامت بسیار شدیدی ایجاد می‌کند. شاید شما هم تصاویری از دلتای نیجر و نشت نفت هنگام دزدیدن دیده باشید. دولت نیجریه هر سال تلاش می‌کند جلوی این مشکل را با اعمال قانون بگیرد. ارتش را به آن جا اعزام می‌کند و ارتش فاسد می‌شود. ارگان‌های اعمال قانون به آن جا فرستاده می‌شوند و آن‌ها فاسد می‌شوند. برخی اوقات کار به حمله و زدو خورد با جوامع محلی می‌کشد و جنگ داخلی راه می‌افتد. دلتای نیجر به علت این نوع فعالیت‌ها اغلب اوقات در وضعیت جنگ داخلی یا نزدیک به جنگ داخلی است.

ما شخصا به آن جا رفتیم تا از نزدیک ببینیم در آن جا چه می‌گذرد. فعالیتی که آن جا جریان داشت واقعا عملیات پرریسکی بود. خوشبختانه با وجود شرکای محلی که در آن جا داشتیم و ارتباطات خیلی قوی که آن‌ها داشتند توانستیم این پژوهش را انجام دهیم. ما فهمیدیم که این واقعا یک مثال کلاسیک از فساد شبکه‌ای است، شرایطی که تقریبا هرکس از این فساد منتفع می‌شود و اصلا هیچ رفتار پیروی قانون وجود ندارد چون جامعه محلی روش‌های جایگزین اشتغال نداشت که میزان بازدهی آن‌ها نزدیک به بازدهی‌هایی باشد که آن‌ها از این پالایش سنتی به دست می‌آورند (پالایش سنتی اصطلاح خودمانی من درآوردی برای کاری بود که در آن جا جریان داشت). سودی که آن‌ها از این راه به دست می‌آوردند اغلب بالاتر از حتی مشاغل با دستمزدهای خیلی عالی برای مثال در ارتش نیجریه بود. این جامعه محلی همچنین میزان زیادی پیامدهای بیرونی مثبت دارد. فعالیت‌های بخش خدمات، که هتلداری و رستوران‌داری ایجاد کرده است، انواع مختلف خدماتی که زنان اداره می‌کنند، فعالیت‌های خریدوفروش که رونق گرفته است ...

سپس نفت پالایش شده به قصد تولید برق فروخته می‌شود. بنابراین از نفت دزدیده شده برای تولید برق هم استفاده می‌شود. این یک چرخه کامل اقتصادی است که با کمک آنچه ما «فساد شبکه‌ای» می‌نامیم کار می‌کند. در چنین جایی حتی یک نیروی خودی پیدا نمی‌کنید که از قوانین رسمی پیروی کند. هیچ کس حاضر نمی‌شود چیزی در این باره گزارش دهد. هیچ کس از اعمال قانون پشتیبانی نخواهد کرد. با وجودی که منافع این فساد شبکه‌ای نابرابر توزیع می‌شود، کل جامعه محلی مخالف هر نوع فعالیت اعمال قانون از بیرون است و اعمال قانون از بیرون خشونت به بار می‌آورد و کار را حتی به جنگ داخلی می‌کشاند. در چنین جایی باید چه کار کرد؟ پاسخ ما اینست که در چنین جایی اعمال عمودی قانون را امتحان نکنید، بلکه تلاش کنید راهبردهای خروج از این مساله را پیدا کنید. این از جمله مواردی است که پاسخ را واقعا باید در توسعه یافتن جامعه محلی جستجو کرد. باید فرصت‌های شغلی موازی و رقیب برای مردم پیدا کرد. باید خدمات سلامت و درمانگاه سلامت اولیه را بهبود بخشید. لازم است انرژی خورشیدی به آن جا آورد تا مردمی که این نفت پالایش شده را می‌خرند منابع برق جایگزین داشته باشند. برای مبارزه با چنین فساد، باید از این نوع کارها بکنید.

ما توانستیم فهرست کاملی از کارهایی که گمان می‌کردیم در آن منطقه عملی باشد و وابستگی این جامعه محلی را به فساد شبکه‌ای ریشه‌دار کاهش دهد تهیه کنیم. به نظر ما به عنوان کارشناسان مبارزه با فساد، این یعنی راهکاری برای مبارزه با فساد در آن جا وجود دارد، ایجاد فرایند جایگزین به سمت توسعه‌یافتگی تا موتور حرکت فعالیت پالایش صنعتی از کار بیفتد، که می‌توان انجام داد و تدریجی رخ می‌دهد چون انرژی خورشیدی به شکل جایگزین در حال رواج یافتن است. ما می‌خواهیم به آن فرایند شتاب بدهیم. ما توسعه ایجاد خواهیم کرد تا خارج شدن از آن فعالیت را برای ساکنان محلی ممکن تر کند. این فقط یک مثال بود. به گمانم تعداد زیادی از چنین راهبردهای خروج وجود دارد که ما نیز شناسایی می‌کنیم، چون بسیاری از فعالیت‌ها در کشورهای در حال توسعه شبیه آن مثال هستند، جایی که فساد چنان ریشه‌دار شده است که تقریبا هرکس در آن فعالیت فاسد حضور دارد.

آن‌ها شاید به دلایل گوناگون فاسد شده باشند، اما آن‌ها همه در حال نقض قوانین هستند. بنابراین وقتی آن‌جا می‌روید تا اعمال قانون کنید هیچ‌کس از شما پشتیبانی نمی‌کند. به گمانم روش دیگر اندیشیدن درباره آن اینست که مبارزه با فساد هنگامی موفق می‌شود که برخی آدم‌ها به دلایل معقول و برخی دیگر به دلایل نامعقول قوانین را نقض می‌کنند. اگر بتوانید آن کسانی که قوانین را به دلایل معقول نقض می‌کنند شناسایی و مسائل‌شان را حل کنید پس آن‌ها متحدان شما خواهند شد و با این کار تعداد دزدان واقعی را به حداقل می‌رسانید، کسانی که در مقایسه با دزدان صاف و ساده و سواری مجانی‌بگیرها درصد اندکی هستند. وقتی توانستید آن‌ها را به تعداد قابل کنترل مثلاً ۱۰ درصد یا همین حدودها، کاهش دهید آنگاه اعمال عمودی قانون شروع به کار خواهد کرد، چون حالا می‌توانید به پایش افقی و اعمال افقی قانون نیز متکی شوید.

چون در این حالت صدای همسرخ‌ها در می‌آید «خب واقعیت اینست که ما همگی از قوانین پیروی می‌کنیم. تو فکر کردی کی هستی که می‌خواهی جا بزنی و جلوی صف بروی؟ عقب برو و ته صف بایست.» دقیقاً شبیه اتفاقی که در لندن می‌افتد وقتی کسی بخواهد در یک صف بی‌نوبتی کند. این پلیس نیست که جلوی تخلف فرد را می‌گیرد هم‌ردیف‌ها در صف هستند که می‌گویند «آهای با شما هستیم، لطفا برو ته صف.»

درس‌های گرفته شده

به گمانم بسیاری از آنچه که می‌گویم را مردم به شیوه‌های مختلف تفسیر می‌کنند. بگذارید برخی چیزهای خیلی اساسی که شاید ذهن مردم را متمرکز کند خلاصه کنم. به گمانم اینک در سیاستگذاری توسعه بسیار رایج شده است که بگویند «بستر اهمیت دارد. یک اندازه واحد مناسب همه نیست.» هرکس این چیزها را خواهد گفت، از بانک جهانی گرفته تا دفتر وزارت خارجه و موسسه اکسفام.

پرسش واقعی که باید از خودتان پرسید: «چگونه بستر اهمیت دارد؟ قرار است من درباره این بستر چه کار کنم؟ چه چیزی درباره این بستر اهمیت دارد؟» اینجا به گمانم همان جایی است که همه چیزی که من درباره اش صحبت می‌کنم موضوعیت مستقیم می‌یابد. بستر به این شیوه اهمیت دارد. هرکس احیاناً مجموعه برنامه‌ها و سیاست‌هایی دارد یا از برخی فعالیت‌ها پشتیبانی می‌کند چون گمان می‌کند از توسعه انسانی پشتیبانی خواهد کرد. به نظرم، در این حالت به ناگزیر باید به قابلیت‌ها، سازمان‌ها و غیر آن توجه کند. آیا صورتان اینست که این سیاست‌ها اجرا خواهد شد؟ آیا گمان می‌کنید اعمال قانون برای آن‌ها عملی است؟ این همان جایی است که بستر اهمیت دارد. این که بستر اهمیت دارد عمدتاً به این معنا است که اعمال قانون و اجرای سیاست، با توجه به منافع و قابلیت‌های خود بازیگران، به شدت نوسان می‌کند و وابستگی بسیار کمتر به قابلیت اعمال قانون برخی دستگاه‌های بالادستی حاکمیتی مانند دفتر نخست وزیر، یا کابینه، یا پلیس، یا کمیسیون مبارزه با فساد یا چیزی مثل آن دارد.

آن کار اصلی که همیشه باید انجام دهید توجه کردن به کسانی است که با آن‌ها کار می‌کنید، دقت در قابلیت‌های شان است و سپس پرسید «در این لحظه با این سیاستی که داریم تا به آن‌ها کمک کند کارها بهتر انجام شود، آیا آن‌ها هم

خودشان واقعا از آن پشتیبانی خواهند کرد؟» البته که آن‌ها نخواهند گفت ما پشتیبانی نخواهیم کرد، و هرکسی خواهد گفت ما هر آنچه شما بخواهید انجام خواهیم داد، چون آن‌ها پول و امکانات شما را می‌خواهند. اما در واقعیت، از رفتار گذشته آن‌ها و فعالیت‌های آنها، آیا گمان می‌کنید این کاری است که آن‌ها واقعا قادر به انجام دادن، اعمال قانون، پاییدن همدیگر در نقش هم‌صنف‌ها، گزارش دادن هستند یا خیر، و آیا قابلیت‌های اساسی اجرای سیاستگذاری در سطحی بالاتر وجود دارد تا این را پایش و اعمال قانون کند؟

اگر خیر، چندین گزینه دارید. می‌توانید آن سیاست را بازطراحی کنید تا اطمینان بیشتری بیابید که سیاست موفق می‌شود. می‌توانید بگویید «واقعیت اینست که این جا سیاست‌ها شکست می‌خورد چون پاره‌ای مسائل شبکه‌ای وجود دارد که چنان درهم تنیده و تودرتو است که من نمی‌توانم آن‌ها را درهم بشکنم.» پس شما باید به شیوه خلاقانه‌ای درباره یک راهبرد خروج فکر کنید که الزامات مبارزه با فقر شما یا هر آنچه که تلاش می‌کنید به آن دست یابید را برآورده کند. یا اینکه باید یک گام به عقب برگردید و بپرسید «آیا می‌توانم آن قابلیت‌ها را سریع و صریح بسازم؟ آیا می‌توانم با کسانی کار کنم که واقعا آن قابلیت‌ها را می‌سازند و من فرض می‌کنم با سیاست من همزیستی دارد؟ نباید فرض را بر این بگذارم که آن قابلیت وجود داشته است. شاید نیاز به سیاستی باشد که یک یا دو گام برحسب توالی باید از عقب‌تر شروع کرد.»

به گمانم روش‌هایی وجود دارد که همه این‌ها معنای عملی بسیار زیادی پیدا می‌کند. وقتی از خودتان می‌پرسید «آیا این سیاست این جا نتیجه خواهد داد؟» البته که می‌توانید به کارهایی مراجعه کنید که من انجام می‌دهم و دیگران انجام می‌دهند. همه این‌ها دردسترس است. این منابع به شکل آنلاین و رایگان دردسترس است. برخی از اینها را می‌توانید در تارنمای سواس بخوانید، یا کارهای رادریک یا نورث، والیس و واینگست یا عجم اوغلو، جانسون و رابینسون، و همه کسانی که درباره‌شان بحث کرده‌ایم را بخوانید. نه همه آنها، بلکه آن بخش‌هایی که به قضیه سیاستگذاری خاصی مرتبط است و شما سرگرم رسیدگی هستید را بخوانید. به گمانم این نقطه شروع برای کارورزان توسعه است شروع به پالایش پرسش‌های خود و رسیدن به پرسش‌های بهتر و سپس پاسخ‌هایی که فکر می‌کنید منطقی است. سپس در گام نهایی همه تخم‌مرغ‌های خود را در یک سبد نگذارید. با اجرای آزمون‌های کوچک دست به آزمایش بزنید، ببینید چگونه کارها پیش می‌رود و فقط پس از اینکه نتیجه داد مقیاس و اندازه پروژه را گسترش دهید.

مقالات، کتب، و سایر رسانه‌های بحث‌شده در این گفت‌وگو

کارهای اخیر مشتاق خان

- [Political Settlements and the Analysis of Institutions](#)
- [Power, Pacts and Political Settlements: A Reply to Tim Kelsall](#)
- [Markets, States and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries](#)
- [Institutions and Development](#)
- [Digitizing Taxation and Premature Formalization in Developing Countries](#)
- [Knowledge, Skills and Organizational Capabilities for Structural Transformation](#)
- [Political Settlements and the Design of Technology Policy](#)
- [Governance and Growth: History, Ideology and Methods of Proof](#)
- [Making Collective Action Effective: Possibilism versus Strategic Realism](#) (working paper)
- [Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward](#)
- [Climate change investments in Bangladesh: leveraging dual-use characteristics as an anti-corruption tool](#) (working paper)
- [Better jobs: A Strategy to End Fraud in Skills Training in Bangladesh](#) (working paper)
- [Digital identities: a political settlements analysis of asymmetric power and information](#) (working paper)
- [Anti-corruption in adverse contexts: strategies for improving implementation](#) (working paper)
- [Illicit Financial Flows: theory and measurement challenges](#) (working paper)

ویدئوها با مشتاق خان

- [How to fight corruption in Nigeria](#)
- [Why Nigeria's Anti-Corruption Fight Seems Not To Be Working](#)
- [Doing Anti-Corruption in Adverse Contexts: A Strategic Approach](#)
- [Tackling Corruption through Productivity](#)
- [Feasible Anti-Corruption and the Work of SOAS-ACE](#)

سایر منابع و پیوندها

- [Anti-Corruption Evidence Research Consortium](#)
- [Mushtaq's SOAS website with publications](#)
- [Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development](#)^{[1][2]}
- [Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty](#)
- [The Logic of Political Survival](#)
- [Transparency International Bangladesh](#)
- [Violence and Social Orders](#)
- [In The Shadow of Violence](#)
- [Mapping evidence gaps in anti-corruption: Assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption](#)
- [Report of the Industrial Licensing Policy Inquiry Committee](#)
- [Studying political settlements in Africa](#)
- [Real Dictators](#)

متن کامل گفت‌وگو

(۱) مقدمه مصاحبه‌کننده

رابرت ویلین: به عنوان کسی که در علوم اجتماعی احساس غیر حرفه‌ای بودن دارم مصاحبه امروز برای من بسیار شادی‌بخش و بسیار متفاوت از آن چیزی شد که هنگام تعیین وقت ملاقات با مشتاق خان انتظارش را داشتم. مشتاق خان و من مستقیماً به سراغ برخی از مرکزی‌ترین پرسش‌ها در علم سیاست، علم اقتصاد و توسعه رفتیم.

- چگونه قدرتمندان بر چگونگی اداره یک کشور تاثیر می‌گذارند؟
- چرا برخی کشورها ثروتمند و برخی دیگر فقیر هستند؟
- چگونه می‌توان شیوه تکامل نهادهای یک کشور طی زمان را پیش‌بینی کرد؟
- چرا برخی جوامع با نظام‌های حقوقی هماهنگ می‌شوند، در حالی که سایر جوامع بر سازوکارهای غیررسمی برای هماهنگ‌سازی فعالیت‌ها متکی هستند؟
- آیا پیش از اجرای سیاست‌ها می‌توان پیش‌بینی کرد کدام ایده‌های سیاست‌گذاری فاسد خواهد شد؟
- رویکرد لسه فر به توسعه اقتصادی چقدر خوب کار می‌کند؟

این‌ها اصلاً تئوریک نیستند، چون مشتاق بیش از هر چیز اقتصاددان کاربردی است. او سال‌های زیادی صرف آزمون‌های میدانی ایده‌های خود کرده است تا ببیند که آن‌ها در عمل چقدر خوب می‌توانند موفق شوند و بسیار خوشحال است که درباره نتایج آن پژوهش‌ها صحبت کند.

در همان پنج دقیقه اول از گفت‌وگو همه دست‌نوشته‌ها و پرسش‌های خود را کنار گذاشتم و به روش هرچه پیش آید خوش آید ادامه دادیم، کاری که به یاد نمی‌آورم قبلاً کرده باشم.

اگر از این گفت‌وگو خوش‌تان آمد، اشاره کنم که مشتاق خان رئیس کنسرسیوم پژوهشی SOAS-ACE است که منابع مالی آن را در حال حاضر دفتر امور خارجی، منافع مشترک و توسعه انگلستان تأمین می‌کند - اما آن‌ها همیشه دنبال منابع جدید تأمین مالی برای ادامه یا گسترش پژوهش‌های خود هستند.

بسیار عالی، گفت‌وگوی من با پروفیسور مشتاق خان از این‌جا شروع می‌شود.

(۲) شروع مصاحبه

رابرت ویلین: طرف گفت‌وگوی ما مشتاق خان استاد اقتصاد در «دانشگاه سواس لندن»^۱ است، جایی که او «کنسرسیوم پژوهش شواهد-محور مبارزه با فساد» را، با کمک مالی پژوهشی دریافتی از دولت انگلستان راهبری می‌کند تا سردر بیاورند چگونه پروژه‌های مبارزه با فساد واقعاً موفق‌تری طراحی و اجرا کنند. علایق پژوهشی اصلی وی

1 <https://www.soas.ac.uk/>

اقتصاد نهادی و پویایی‌شناسی نفوذ، رانت جویی، فساد و مریدگرایی است. او با تأمل بر منافع شخصی قدرتمندترین افراد در یک وضعیت سیاسی خاص، می‌خواهد روش‌هایی را حدس بزند که برنامه‌های دولت در نهایت تضعیف خواهد شد و روش‌های بالقوه‌ای را بیابد که گروه‌های قدرتمند از نفوذ سیاسی خود برای اهداف مثبت به جای مخرب استفاده کنند.

مشتاق خان دکتری اقتصاد خود را از دانشگاه کمبریج در سال‌های دور گرفت و طی مسیر حرفه‌ای طولانی خود، در بین انواع کارهایی که انجام داد مشاوره به دپارتمان توسعه بین‌الملل، سازمان ملل، بانک جهانی، تدریس در تایلد و بنگلادش، و پژوهش میدانی در کشورهای بنگلادش، تایلند، ویتنام، نپال، فلسطین، نیجریه، هند و تانزانیا قرار دارد. مشتاق از حضور در این گفت‌وگو تشکر می‌کنم.

مشتاق خان: باعث خوشحالی است که در این گفت‌وگو شرکت کردم.

رابرت ویلین: خوشبختانه هر دوی ما هر دو دوز واکسن را زدیم و پنجره‌ها باز هستند و نتیجه آزمایش منفی هم در دست داریم. پس با امید به این که این گفت‌وگو هیچ کدام از ما را نخواهد کشت.

بسیار خوب، امیدوارم درباره آن نوع تلاش‌های مبارزه با فساد که عملی است و چگونه می‌فهمیم که عملی هستند صحبت کنیم. اما نخست، بگویید این روزها دارید چه کاری می‌کنید و چرا فکر می‌کنید آن کار مهم است؟

مشتاق خان: یکی از موضوعات مهمی که ما روی آن کار می‌کنیم اجرای واقعی سیاست‌ها در کشورهای در حال توسعه است. هنگامی که با چالش‌های گسترده در سطح جهان روبرو هستیم سیاستگذاری آشکارا خیلی مهم می‌شود. در کشورهای در حال توسعه به ویژه، اما نه فقط در این کشورها، اجرای سیاست اغلب با سنگ اندازی نیروهای اجتماعی مواجه می‌شود که اهدافی متضاد با آن سیاست دارند و سیاست‌گذاران اغلب این را نادیده می‌گیرند. آن سیاست هر چه که می‌خواهد باشد، سیاست مبارزه با فساد، سیاستگذاری صنعتی، سیاست تغییر اقلیم... اگر سیاست را نتوان اجرا کرد، چنین سیاستی شاید روی کاغذ خیلی خوب باشد، اما آن سیاست خوبی نیست. بنابراین بیشتر پژوهش من در سطحی گسترده با موضوع عام اجرای سیاست سروکار دارد. ما روی تعدادی پروژه جهانی با چندین شریک در انواع متفاوت موضوعات اجرای سیاست کار می‌کنیم.

رابرت ویلین: فراموش کردم مکشی کنم و سیاستگذاری صنعتی که اشاره شد را به خوانندگان توضیح دهم. سیاست‌گذاری صنعتی در اصل یک تلاش حساب‌شده برای تشویق رشد یک بخش از اقتصاد کشور است که بیشتر اوقات هم آن بخش، بخش تولیدات صنعتی است. بیشتر دولت‌ها این کار را با درجاتی از موفقیت انجام می‌دهند اگرچه برخی بسیار بیشتر از دیگران انجام دادند.

پرسش‌های کلاسیک که اقتصاددانان در رابطه با سیاستگذاری صنعتی بررسی می‌کنند اینست که آیا چنین کاری واقعا روش خوبی برای تخصیص منابع است، چگونه هر کدام از یارانه‌ها را به بهترین وجه هدایت کنیم و چگونه جلوی

حمایت‌های مناسب و مرتبط اما بد تخصیص یافته یا ضایع شده در تقویت صناعی را بگیریم که در نهایت محکوم به شکست و زوال هستند. بسیار خوب، به ادامه گفت‌وگو برمی‌گردیم.

بنابراین تمرکز اصلی جاری شما در این کمک پژوهشی از موسسه کمک دولت انگلیس تلاش به کار کردن روی موضوعاتی است که در صحنه واقعی در بنگلادش و سایر کشورها آزمون کنید تا شواهدی به نفع نظریه‌ها و مدل‌های مختلف جمع‌آوری شود و سردر بیاباید کدام برنامه‌ها احیاناً موفق می‌شوند؟ آیا همین‌طور است؟

مشتاق خان: بله، یکی از اینها «کنسرسیوم پژوهش شواهدمحور مبارزه با فساد^۱» است، کنسرسیوم شراکتی پژوهشی که سواس^۲ هزینه می‌کند. شراکتی با حدود ۱۳ دانشگاه در سراسر جهان و سایر همکارانی که شرکا و ارگان‌های بخش خصوصی هستند. ما تلاش می‌کنیم سردرآوریم کدام راهبردهای مبارزه با فساد شدنی - به معنای اجراشدنی - است، که توسعه را ترویج می‌کند. این یکی از کارهای من است. برنامه دیگر نیز که دفتر امور خارجی، مشترک‌المنافع و توسعه تأمین مالی کرده است. این برنامه در نپال است و ما دنبال اجرای سیاست دوره گذار در نپال هستیم. نپال پس از جنگ داخلی طولانی یک ساختار فدرال از سازمان‌های غیرمتمرکز ایجاد کرده است. بنابراین یک جامعه در شرایط پس‌اندازی است. دوباره موضوع اجرای سیاستگذاری نقش حیاتی دارد: چه نوع سیاست‌ها و نهادهایی را می‌توان واقعا اجرا کرد؟ این بخشی از همان نوع پرسش درباره اجرای سیاست‌ها در بسترهای دشوار است.

رابرت ویبلین: در ادامه به برخی از آن موردکاوی‌ها بر خواهیم گشت، اما می‌خواهم با آن نوع چیدمان صحنه شروع کنم که به نظرم عینک اقتصاد نهادی است که مشتاق با استفاده از آن به موضوعات نگاه می‌کند. کنجاوم بدانم آیا این ابزارها را به درستی درک کرده‌ام یا شاید از طرف اشتباهی سردرآورده‌ام. پس ابتدا که برای این مصاحبه آماده می‌شدم ... در ظاهر که فکر می‌کنم بیشتر کارهای شما بر فساد و تلاش‌های مبارزه با فساد تمرکز یافته است که به خودی خود جالب و مهم است و این چیزی بود که در ابتدا برنامه‌ریزی کردم گفت‌وگو پیرامون آن شکل بگیرد. اما در حینی که بیشتر آماده می‌شدم به جایی رسیدم که کار شما را اندکی متفاوت مفهوم‌سازی کردم، این که نگاهی گسترده‌تر روی موضوعات داشته باشیم به جای این که فقط درباره فساد صحبت کنیم. همچنین احساس می‌شود شما مدلی از اثرات نفوذ سیاسی بر کل فرایند توسعه را ارائه داده‌اید و پیش‌بینی این که چگونه سیاستگذاری عملاً در جهان واقعی به اجرا در می‌آید و ادامه می‌یابد.

پس بر اساس نظر شما، به خودی خود مطلوب است که دولت منابع را عرضه کند، به بنگاه‌ها یارانه بدهد، ظرفیت سازمانی آن‌ها را از طریق آزمایش کردن‌های پرهزینه تقویت کند در حینی که آن کشور توسعه پیدا می‌کند، اما می‌دانیم هر زمان آن منابع در دسترس قرار می‌گیرد، رانت‌هایی می‌شوند که سازمان‌ها تلاش خواهند کرد از نفوذ خود برای دسترسی به/و بالا کشیدن آن‌ها به هر طریق ممکن استفاده کنند. در برخی شرایط شما می‌فهمید آدم‌های قدرتمند

1 Anti-Corruption Evidence Research Consortium

2 <https://ace.soas.ac.uk/>

درون سازمان‌ها از نفوذ سیاسی خود برای بیرون کشیدن آن منابع در عوض انجام هیچ کار واقعا مفید استفاده خواهند کرد. نتیجه این می‌شود که آن‌ها شاید تلاش کنند هر گونه مبارزه با فساد را تضعیف کنند، چون آنچه در عمل اتفاق می‌افتد خدمت به منافع شخصی آن‌ها در آن مورد خاص است. در کشورهای ثروتمند با پدیده بالقوه مشابه مواجه می‌شوید که سازمان‌ها، بنگاه‌های قدرتمند، تلاش می‌کنند منابع را از جامعه بیرون بکشند، اما احتمال بیشتری می‌رود که آن‌ها این کار را از طریق لابی کردن به جای غیر قانونی عمل کردن از طریق فساد انجام دهند.

اما فساد و رانت‌جویی قانونی از طریق لابی کردن، به یک معنا دو جلوه از پدیده‌های مرتبطی هستند که به اجرا درمی‌آیند دقیقا چون کشورها به نحو متفاوتی سازماندهی می‌شوند. اما در زمان‌های دیگر احتمال می‌رود متوجه شوید که سازمان‌ها و گروه‌های قدرتمند می‌توانند پشت حاکمیت قانون به صف شوند و سیاست‌هایی را تقویت کنند که به کل کشور نفع می‌رساند، مهمترین آن‌ها نظارت بر رفتار هم‌سخن‌های خود است، آن کسانی که از سیستم سواری مجانی می‌گیرند، و خواهان حفظ سیستمی هستند که فکر می‌کنند از وجود آن نفع می‌برند. بنابراین در چنین وضعیتی، آن‌ها بالقوه نفع شخصی از اجرای انواع قوانین و هنجارهایی می‌برند که دوست دارند ببینند.

اما به هر صورت، همه این‌ها صرفا جلوه‌های خاصی از این پدیده کلی‌تر هستند که سازمان‌ها و افراد قدرتمند طناب‌هایی دارند که وقتی خواهان تغییر آنچه اطراف‌شان می‌گذرد هستند آنها را می‌کشند، و چگونه یک دولت در حال فعالیت است و چه کاری می‌کند. اگر می‌خواهیم پیش‌بینی کنیم چگونه امور واقعا قرار است در کشورهای ثروتمند و کشورهای فقیر به یکسان رخ دهد و کارهایی مثل کاهش فساد بکنیم و پایش هم‌سخن‌ها را بهبود بخشیم، پس به اندیشیدن درباره انگیزه‌ها و محرک‌های آن‌ها نیاز داریم.

نمی‌دانم این تبیینی که از دستورکار پژوهشی شما ارائه دادم چقدر مرتبط بود؟ و غیر از آن ایده‌های کلیدی کار شما طی این سال‌ها چه بوده است که علاقه‌مندان باید درباره‌اش بدانند؟

مشتاق خان: خلاصه خیلی خوبی ارائه دادید و برش خوبی از آن درآوردید. بگذارید با برخی مفاهیم اساسی شروع کنم که تفکر من را شکل می‌دهد و چگونه آن‌ها به هم مرتبط هستند و سپس به پرسش‌های خاص‌تری که پرسیدید برخواهیم گشت.

من در یک سطح خیلی کلی فکر می‌کنم که آن هم با درک کاملا تاریخی از توسعه شکل گرفته است. اگر از من بپرسید توسعه چیست؟ آن عامل اصلی که کشورهای توسعه نیافته را از کشورهای توسعه یافته‌تر متمایز می‌کند چیست؟ گمان می‌کنم آن چیزی باشد که بیشتر مردم معمولا درباره‌اش فکر نمی‌کنند. توسعه به نظر من توزیع گسترده قابلیت‌های سازمانی است. چون یک جامعه برای هر چیزی که می‌خواهد تولید کند - من «تولید کردن» را به معنای عام کلمه بکار می‌برم حال می‌خواهد تولید فرهنگ یا تولید هنر باشد، تولید خدمات یا تولید خوراک باشد - نیازمند سازمان است. تفاوت بین جامعه کمتر توسعه یافته و بیشتر توسعه یافته اینست که تعداد سازمان‌هایی که کشورهای توسعه یافته‌تر

نسبت به کشورهای کمتر توسعه یافته می‌توانند تأسیس کنند بسیار پیچیده‌تر و متنوع‌تر است. بنابراین سازمان بخش بسیار حیاتی از داستان من است.

اینک، بحث جدی که درون بسیاری از علوم انسانی درگرفته اینست که چه چیزی جلوی توسعه یافتن سازمان‌ها در کشورهای فقیر را می‌گیرد؟ چرا آن‌ها خیلی ساده به صورت خودجوش شبیه قارچ رشد نمی‌کنند؟ اینجا تعامل خیلی پیچیده بین سازمان‌ها و قواعد بازی، که اقتصاددانان به آن نهاد می‌گویند، وجود دارد. بازارها در زمره نهادها هستند به همچنین حکومت‌ها و سایر انواع قوانینی که راهنمایی می‌کنند چگونه سازمان‌ها پدیدار شوند و با همدیگر تعامل داشته باشند. اینجا همان جایی است که موضع من با دیگران تفاوت می‌کند. به گمان من شیوه‌ای که نهادها کار می‌کنند نیز از سازمان‌ها تأثیر می‌پذیرد، چون سازمان‌ها نه فقط قواعد بازی را ایجاد می‌کنند بلکه آن‌ها پیوسته تلاش می‌کنند تا بر شیوه اجرای قواعد بازی تأثیر بگذارند و تا می‌توانند قواعد را تغییر دهند یا دستکاری کنند. همان طور که گفتید این اتفاق در هر دو کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه می‌افتد.

در کشورهای توسعه یافته، این اتفاق از مسیر لابی کردن و از طریق فرایند سیاسی می‌افتد. این اتفاق از طریق تحصیلات و تبلیغات و اندیشکده‌ها می‌افتد. در کشورهای در حال توسعه، این اتفاق از طریق همه آن روش‌ها اگر وجود داشته باشد می‌افتد اما همچنین از طریق بسیاری فعالیت‌های غیررسمی، از میان فرایندهای غیررسمی، که گاهی اوقات بیرون از حاکمیت قانون است و گاهی اوقات کاملاً در تضاد با آن است - برای مثال از راه فساد. پس تفاوت بنیادی در این است. و به گمانم همین تفاوت است که خودش را در توزیع قابلیت‌های سازمانی در جامعه بازتاب می‌دهد. چون قدرتمندترین سازمان‌ها در کشورهای توسعه یافته اتفاقاً سازمان‌های قدرتمندی هستند که نیاز به قوانین برای بازتولید خودشان دارند. آن‌ها نیاز به قرارداد بستن‌های پیچیده دارند. آن‌ها نیاز به قوانین برای تأمین منابع مالی به شیوه‌های پیچیده دارند. آن‌ها نیاز به سازماندهی شمار بزرگی از مردم دارند کسانی که برای آن سازمان‌ها شناخته شده نیستند. آن‌ها مردم ناشناس و نامشخص هستند. بنابراین به نظام حاکمیت قانون قراردادمحور (قراردادبر) نیاز دارید.

بنابراین در کشورهای پیشرفته، با بیانی کلی، قدرتمندترین سازمان‌ها خواهان حاکمیت قانون هستند. تفاوت با کشورهای در حال توسعه در اینست که در کشورهای در حال توسعه سازمان‌های قدرتمند شبکه‌ها هستند، شبکه‌های حامی‌پروری غیررسمی، شبکه‌های خویشاوندی، شبکه‌های مریدگرا، شبکه‌های قبیله‌ای، شبکه‌های دینی یا حتی شرکت‌هایی که خودشان هیچ قابلیتی ندارند، و تعاملات آن‌ها با همدیگر نیازمند حاکمیت قانون نیست. بنابراین بسیاری از فعالیت‌های آن‌ها در قالب لابی‌گری، اعمال فشار و غیر آن به شکل غیررسمی است. بنابراین گمان نمی‌کنم اینها ارتباط خیلی زیادی به فرهنگ یا سایر چیزها مثل آن پیدا کند اگرچه که آن‌ها هم مهم هستند. آن عمدتاً به ماهیت توسعه مربوط می‌شود، که کشورهای در حال توسعه دارای سازمان‌های فراوان هستند که نیازی به حاکمیت قانون ندارند. و با این حال، این واقعیت که آن‌ها به حاکمیت قانون نیازی ندارند می‌تواند سازمان‌های قابلیت بالا را از توسعه یافتن باز دارد. این واقعیت که آن‌ها تاکنون نیازی به حاکمیت قانون ندارند جلوی توسعه یافتن سازمان‌های باقابلیت را گرفته است.

به محض درک این پیچیدگی، باید سردرآورید که چگونه به نظام‌های با بازیگران زیاد که خواهان حاکمیت قانون نیستند تلنگر بزنید، اما شاید در آنجا قانون‌هایی باشد که منافع‌شان در حاکمیت قانون باشد، برخی بازیگران که خواهان قوانین باشند. وظیفه ما پشتیبانی از آنها است. چرا؟ چون هدف از آن یک هدف اخلاقی نیست که باید کاری کرد مردم از قوانین پیروی کنند یا اخلاقی رفتار کنند. هدف کمک کردن به توسعه قابلیت‌ها و سازمان‌های دارای قابلیت است که سرانجام به سطوح بالاتر رفاه برای مردم، به زندگی‌های بهتر منجر می‌شود. سرانجام، دستاورد فرعی آن پدیدار شدن حاکمیت قانون است، زیرا همه این مردم سرانجام به اعمال عام و همگانی قانون برای منفعت خودشان نیاز خواهند داشت.

گمان می‌کنم پیش از ادامه بحث بهتر است حاکمیت قانون را تعریف کنم که چیست به طوری که خوانندگان تفاوت آن را متوجه شوند.

رابرت ویلین: بله، پس معطلش نکنیم.

مشتاق خان: حاکمیت قانون یعنی سامانه‌ای از قوانین داریم، که روشن می‌شود چه کسی در حال نقض کردن قوانین است - و هرکسی احتمال دارد بخواهد قوانین را نقض کند. چون همیشه انگیزه سواری مجانی وجود دارد. من می‌خواهم هرکس دیگری مالیات بپردازد، اما اگر بتوانم از پرداخت مالیات فرار کنم، پس نخواهم پرداخت. این در همه نظام‌ها رایج است جایی که اجرای قوانین فایده اجتماعی عاید می‌کند که بسیار بیشتر از فایده خصوصی است. در یک کشور پیشرفته هرکس خواهان قوانین است، اما همچنین خواهان نقض کردن قوانین از سوی خودش است. تفاوت در کشور پیشرفته اینست که اگر شما هنگام نقض قوانین گیر بیفتید، پس در کل، هر اندازه که قدرتمند باشید، یا هرکس می‌خواهید باشید، جریمه خواهید شد. به بیان دیگر جریمه نقض قوانین به اینکه شما چه کسی هستید بستگی ندارد. اینک، تفاوت در کشورهایی که حاکمیت قانون ضعیف یا غایب است اینست که به محض گیر افتادن و اینکه روشن شد شما یک قانون را نقض کردید احتمال فرار کردن شما از مجازات بستگی به این دارد که شما چه کسی هستید. بستگی به این دارد که شما چه کسی را می‌شناسید. بستگی به این دارد که به چه حزبی تعلق دارید. بستگی به این دارد که چه سازمان‌هایی از شما حمایت می‌کنند. وقتی این اتفاق‌ها می‌افتد به بیان تخصصی ما می‌گوییم کشور شما حاکمیت قانون ندارد. چون شما قوانین دارید، و بسیاری از مردم از قوانین پیروی می‌کنند، اما چه کسانی از قوانین پیروی می‌کنند و چگونه آن قوانین بر آنها اعمال و اجرایی می‌شود بستگی به این دارد که آنها چه کسانی هستند. به محض اینکه چنین اتفاقی بیفتد من خواهم گفت حاکمیت قانون نداریم.

حاکمیت قانون مستلزم توزیع قدرت در جامعه است، توزیع قدرتی چنان گسترده که حتی قدرتمندان هم از قوانین پیروی می‌کنند، چون آدم‌های قدرتمند بسیار دیگری وجود دارند که اگر یکی از قدرتمندان از قوانین پیروی نکند تحمل نخواهند کرد. اما اگر قدرتمندان قابلیت بالایی نداشته نباشند آنها نیازی به قوانین ندارند. اگر تعداد آنها کم باشد آنها می‌توانند با همدیگر تبانی کنند و قوانین را بر هر کس دیگری تحمیل خواهند کرد اما خودشان قوانین را

نقض خواهند کرد. به محض اینکه چنین اتفاقی بیفتد حاکمیت قانون نداریم. به همین دلیل است که وضعیت بیشتر کشورهای در حال توسعه را وضعیت حکومت کردن با حربه قانون توصیف می‌کنیم.

قوانین اعمال می‌شوند حتی وقتی حاکمیت قانون نداشته باشیم اما آن‌ها روی کسانی اعمال می‌شود که می‌توان روی آن‌ها اعمال کرد. آنهایی که می‌توانند از قوانین فرار کنند یا قوانین را دور بزنند معمولاً تمایل به فرار کردن دارند. شاید به نظر می‌رسد قوانین اعمال می‌شوند، اما احتمال دارد فقط حکومت کردن خیلی قوی با حربه قانون داشته باشید. مردم اغلب آن را با حاکمیت قانون اشتباه می‌گیرند. حاکمیت قانون یک چیز خیلی خاص است. فقط تعداد بسیار اندکی از کشورها به آن نزدیک هستند. و حتی در آن کشورها برخی اوقات آن —

رابرت ویلین: نامعلوم و نامشخص است.

مشتاق خان: نامعلوم و نامشخص است. اما در بیشتر کشورهای در حال توسعه، نامعلوم و نامشخص نیست. در آنجا حاکمیت قانون بی‌هیچ تردیدی اصلاً وجود ندارد.

۳) اقتصاد نهادی

رابرت ویلین: مطالب بسیاری هست که به تدریج در ادامه گفت‌وگو تجزیه و تحلیل خواهیم کرد. بیاییم به نخستین جنبه از این مطلبی که توصیف کردید بپردازیم. شما در چارچوب یکی از مکاتب علم اقتصاد که اقتصاد نهادی نامیده می‌شود کارهای گسترده‌ای کرده‌اید و می‌کنید. اقتصاد نهادی به مطالعه دولت‌ها و چگونگی تحول و تکامل آن‌ها می‌پردازد و چگونه سیستم‌های سازمان و قانون طی زمان تکامل می‌یابند. جهان مکان پیچیده‌ای است و امکان مفهوم‌سازی آن به شیوه‌های متفاوت وجود دارد، اما آن چارچوبی که شما تلاش می‌کنید استفاده کنید اندیشیدن درباره چگونگی نهادها- مانند دولت‌ها، نظام‌های حقوقی، هنجارهای اجتماعی و غیر آن - وجود دارند و سپس سازمان‌ها- مانند بنگاه‌ها، گروه‌های دینی، گروه‌های اجتماعی، روستاها - نیز وجود دارند که سازمان‌ها طبق نهادها عمل کنند. اما آن رابطه دو طرفه است.

نهادهای هر جامعه بر رفتار این بنگاه‌ها اثر می‌گذارند و اعمال نفوذ می‌کنند، باعث می‌شوند بنگاه‌ها روی بهبود بهره‌وری خود تمرکز کنند یا نکنند. اما سپس آن بنگاه‌ها نیز در شکل‌دهی به سیاست‌های دولت که چه باشند و چگونه اجرا شوند نقش ایفا می‌کنند، همان کاری که همه دیگر سازمان‌های پرنفوذ در جامعه می‌کنند. پس یک چرخه رفت و برگشتی وجود دارد و امکان‌پذیری که بتوان در جهت مثبت حرکت کرد، جایی که به چرخه مطلوب می‌رسیم، جایی که حاکمیت قانون بهبود می‌یابد. بنابراین بی‌طرفی بیشتری در نظام حقوقی دارید. سپس بنگاه‌ها علاقه‌مند به پشتیبانی از حاکمیت قانون می‌شوند و آن را تقویت می‌کنند و آن را افزایش می‌دهند، چون به منافع آن‌ها خدمت می‌کند و از این قبیل. یا امکان افتادن در جهت منفی هست جایی که خیلی ساده در آن گیر می‌افتید، جایی که حاکمیت قانون وجود ندارد، نهادها و سازمان‌ها بسیار فاسدند، در عین حال که همه سازمان‌های پرنفوذ در جامعه از چنین وضعی تا حدی خوشحال و راضی هستند. آیا خلاصه معقولی ارائه شد؟

مشتاق خان: خلاصه خیلی خوبی بود. به گمانم باز خورد بین نهادها و سازمان‌ها همان چیزی است که من در مفهوم «آرایش سیاسی»^۱ بررسی می‌کنم. آرایش سیاسی توزیع قدرت و قابلیت‌های سازمانی را توصیف می‌کند. این یک نقشه خیلی خوب و ضروری در سطحی خیلی ناهموار برای درک آن جامعه‌ای است که شما تلاش می‌کنید تحلیل و توصیف کنید. بسیاری از تحلیل‌های علوم اجتماعی چنین کاری نمی‌کنند. آن‌ها صرفاً به یک طرف داستان که قوانین است نگاه می‌کنند. چقدر باید بازار داشته باشیم؟ چقدر باید رقابت داشته باشیم؟ چه نوع سیاست‌هایی باید دولت داشته باشد؟ کدام سیاست‌ها موفق می‌شوند؟

آنگاه درمی‌یابید یک سیاست که در یک کشور خیلی خوب کار کرد واقعا در کشور دیگر فاجعه به بار می‌آورد و کشورهای متفاوتی که موفق شدند توسعه پیدا کنند با سیاست‌های کاملاً متفاوتی به توسعه‌یافتگی رسیدند. این البته یک معما است اما معمایی که قابل توضیح‌تر می‌شود وقتی به این درهم‌کنشی نگاه می‌کنید: اینکه آیا در واقعیت سیاست‌ها کار می‌کنند، نهادها کار می‌کنند، قوانین کار می‌کنند یا خیر، همگی به قابلیت‌ها، منافع و قدرت بازیگران و چگونه آن‌ها آن سیاست‌ها را اجرا و از آن سیاست‌ها پیروی می‌کنند بستگی دارد. چون هیچ سیاستی را نمی‌توان بر مردمی اعمال کرد که نمی‌خواهند از آن پیروی کنند.

این ایده که یک سیاست یا بسته سیاستی، جعبه سیاه رازآلودی است که دولت فقط کافی است آن سیاست را اعلام کند و هرکس شروع به پیروی از آن خواهد کرد اشتباه محض است. هر دولت چیزی بیش از یک سازمان در بین بسیاری از سازمان‌ها در جامعه نیست. بین دولت‌ها، احزاب سیاسی، احزاب مخالف، اتحادیه‌های کارگری، کلیساها، مساجد، نظامیان، عامه مردم، سایر انواع دستگاه‌های اداری و دادگاه‌ها کنش و واکنش وجود دارد... همه آن‌ها تلاش می‌کنند تا بر برون داد این سیاست تاثیر بگذارند، اما همچنین - که نکته بسیار مهمی است - آن را روزانه اجرا می‌کنند. اگر اکثریت گسترده سازمان‌ها و جامعه از نقض قوانین خرسند باشند و کارهای همدیگر را زیر نظر نمی‌گیرند، پس نباید انتظار داشت چنین سیاستی پیاده‌شدنی باشد.

سیاست‌های موفق سیاست‌هایی هستند که دست کم چند بازیگر قدرتمند آن را همراهی می‌کنند... اینجا به گمانم نیاز به دقت و احتیاط خیلی زیاد است که منظورمان از قدرت و قدرتمندان چیست، چون قدرتمندان یک درصد بالایی جامعه نیستند. این که چه کسی قدرتمند است به سیاست مورد بحث بستگی دارد. در مورد برخی سیاست‌ها، قدرتمندان ساکنان درون یک روستا هستند. در مورد سایر سیاست‌ها، قدرتمندان کسانی هستند که بنگاه‌های بزرگ را اداره می‌کنند. اما هرکس که قانونی را نقض می‌کند باید از سوی کسانی که دقیقاً به اندازه ناقضان قانون قدرتمند هستند زیر نظر گرفته شود. به همین دلیل است که در سنت انگلیسی حقوق عرفی، مفهوم قضاوت شدن از سوی همسخ‌های شخص وجود دارد. معنای آن چیست؟ قضاوت شدن از سوی همسخ‌های شخص یعنی در هر سطح از

جامعه، سایر مردم و سایر سازمان‌ها وجود دارند که به اندازه آن شخص خاص قدرتمند هستند. اگر هر شخصی از سوی همسرخ‌های خود زیر نظر گرفته نشود، رفتار پیروی از قانون نخواهد داشت.

اشتباه محض است که گمان کنیم قانون همیشه باید از بالا اعمال شود و لابد چیزی شبیه پلیس یا دستگاه اعمال قانون آن بالا نشسته است و هرکسی را زیر نظر گرفته و دیده‌بانی می‌کند. اگر قوانین را نقض کنید آن‌ها به سراغ‌تان خواهند آمد. آن‌چه اغلب فراموش می‌کنیم اینست که این نوع اعمال عمودی قانون^۱ زمانی نتیجه می‌دهد که ۹۹ درصد - یا دست‌کم ۹۰ درصد - اعمال قانون بدون آن اتفاق بیفتد. دست‌کم ۹۰ درصد اعمال قانون از طریق اعمال افقی قانون^۲ اتفاق می‌افتد یعنی از سوی هم‌سرخ‌هایی که در سطوح متفاوت جامعه هستند. وقتی می‌گوییم قدرتمندان، منظور آدم‌های مرتبط در آن سطح از فعالیت است که به اندازه کسانی که قوانین را نقض می‌کنند قدرتمند هستند. اگر در وضعیتی قرار داریم که همه آن کسانی که قانون را نقض می‌کنند علاقه‌مند به نقض قانون باشند، و تنها امکان زیر نظر گرفتن ناقضان قانون از سوی کسانی باشد که در سطوح پایین‌تر نسبت به آن‌ها از حیث قدرت هستند، یا این‌که فقط متکی به اعمال قانون از بیرون و بالا باشیم، در آن صورت به هیچ‌جا نمی‌رسید.

آن‌چه ما همیشه به دنبال هستیم این فرایندهای اندک‌افزا^۳ است، آن سیاستی که دنبالش هستیم هر چه می‌خواهد باشد، در هر سطحی از جامعه می‌خواهد باشد، ما به دنبال شکاف‌ها، به دنبال اختلاف‌های بین بازیگران، بین قدرتمندان در آن سطح، هستیم تا ببینیم آیا برخی از بازیگران قدرتمند به نفع خویش می‌بینند از برون‌دادهای توسعه‌ای به شیوه پیروی از قانون پشتیبانی کنند. کار ما تشویق و ترغیب آن‌ها است. اگر به تاریخ چگونگی توسعه‌یافتگی در کشورهای پیشرفته، چگونگی پدیدار شدن حاکمیت قانون در کشورهای پیشرفته نگاه کنید، همیشه از مسیر این فرایندهای اندک‌افزا بوده است که مردمانی در سطوح متفاوت جامعه به نفع خویش دیدند که شروع به پیروی از قوانین کنند و قانون را بر همسرخ‌های خود تحمیل کنند. عجیب است که اقتصاددانان و اقتصاددانان نهادی فرایند اعمال افقی قانون را به حد کافی بررسی نکرده‌اند. ما اقتصاددان‌ها اغلب خیلی بیشتر دغدغه راهبردهای اعمال عمودی قانون را داشته‌ایم که معمولاً هم شکست می‌خورد.

رابرت ویبلین: من که از این چارچوب ارائه شده خیلی هیجانی شدم و خودم و شاید مخاطبان تشویق شدیم تا آن را کمی بیشتر استفاده کنیم. من در مقطع کارشناسی اقتصاد خواندم و مدت زیادی فقط به این فکر می‌کردم که چه سیاست‌هایی - در نظریه، یا شاید حتی در نتیجه مطالعات - در اصل بهینه خواهد بود اگر می‌توانستیم آن‌ها را اجرایی کنیم. اما تقریباً هیچ وقتی را صرف این چارچوب اقتصاد نهادی نکردم، که با توجه به منافع و قابلیت‌های سازمان‌هایی که در جامعه وجود دارد، واقعاً فکر می‌کنیم در عمل چه اتفاقی می‌افتد.

1 vertical enforcement

2 horizontal enforcemen

3 incremental processes

به گمانم یک دلیل که چرا توصیه‌های سیاستی که اقتصاددانان و افرادی مانند من اغلب ارائه می‌کنند به شدت خام و ساده‌اندیشانه ملاحظه می‌شود این است که این توصیه‌ها در تئوری خوب است اما در عمل کار نمی‌کند. آن‌ها یا کلا رد می‌شوند یا اجرا می‌شوند و سپس بادشان می‌خوابد و به اهداف مطلوب خود نمی‌رسند چون ما از این چارچوب استفاده نمی‌کنیم... و حدس می‌زنم قابل درک باشد، چون که انجام دادنش خیلی سخت است. انجام آن نسبت به صرفا اجرای نظریه اصول علم اقتصاد ۱۰۱ که فقط باید بفهمیم چه سیاست‌هایی داشته باشیم، بسیار سخت‌تر است. اما ما اغلب به این مساله فکر نمی‌کنیم که فرایند سیاسی قرار است چگونه اجرا شود و چگونه واقعا اجرا خواهد شد.

بنابراین چارچوب اقتصاد نهادی برای مبارزه با فساد مفید است اما کمک زیادی نیز می‌کند تا درباره سیاست‌گذاری توسعه به طور کلی بیندیشیم و حتی درباره سیاست‌هایی بیندیشیم که واقعا احتمال می‌رود به درستی اجرا شوند یا حتی از درون فرایند سیاسی در کشورهای ثروتمند بیرون بیایند. این فرایند در انگلستان و امریکا و استرالیا و سایر مکان‌ها در جریان است. بیشتر اوقات فکر می‌کنم آن می‌تواند تبیین کند چرا سیاست‌های خاص در نهایت تضعیف شدند، و به اهداف خویش نرسیدند، یا چرا آن‌ها صرفا از میان فرایند سیاسی عبور نمی‌کنند. چون آن سیاست‌ها در تضاد شدید با منافع کسانی است که بیشترین دغدغه و ارتباط را با آن‌ها دارند. آیا خوش‌بینی من درباره ارزش این چارچوب توجیه دارد؟ نظر شما چیست؟ امیدوارم شما هم فکر کنید چارچوب مفیدی است، اما...

مشتاق خان: به گمانم چارچوب مفیدی است اما حتی بدتر از روشی است که شما آن را بیان کردید. آن واقعا حتی بدتر است چون به گمان من تمایزی بین عرصه سیاست و بازارها وجود ندارد. این جایی است که به گمانم خیلی مفید نیست درباره سازمان‌ها و قابلیت‌های سازمانی فکر کنیم. بگذارید یک مثال بیاورم. در بسیاری از کشورها، و به ویژه در کشورهای در حال توسعه و نوظهور، کاملا آشکار است که سازمان‌های دولتی و وصل به دولت به شدت ناکارا و فاسدند. بنابراین وقتی دولت سیاستی را اعلام می‌کند که بیاایم توسعه صنایع نوزاد را امتحان کنیم به این شکل که به صاحبان صنایع یارانه یا زمین ارزان‌تر یا شهرک‌های صنعتی بدهیم یا از توسعه یافتن آن‌ها به هر شکل دیگری پشتیبانی کنیم، این حمایت‌ها که رانت‌های سیاستی یا منابع سیاستی هستند بی‌درنگ به چنگ هر قماش آدمی درمی‌آید که ویژگی مشترک آن‌ها حضور در یک «فرایند سیاسی» است.

بنابراین ناظرانی هستند که از فاجعه به بار آمده ناشی از سیاست و زدوبندهای سیاسی اغلب احساس پیروزی می‌کنند. برای دور ماندن از این زدوبندهای سیاسی چه کار کنیم؟ پاسخ آن‌ها بیائید خصوصی‌سازی کنیم، بیائید آزادسازی کنیم، بیائید این را از کنترل دولت خارج کنیم چون بخش خصوصی خوب است و بخش خصوصی می‌خواهد سود کند. بنابراین بخش خصوصی برای این که سود کند برای این که تولید کند فرصت‌های بازار را پیدا خواهد کرد. اما آن‌چه آن‌ها نادیده می‌گیرند اینست که قابلیت‌های بخش خصوصی نیز بسیار اندک است. بنگاه‌های بخش خصوصی نیز واقعا هنوز قابلیت حضور فعال و رقابت کردن در سطح جهانی را ندارند. پس این‌گونه نیست که جنگ‌و دعواهای سیاسی ما را به سمت فاسد شدن می‌راند. اغلب اوقات قابلیت‌های پایین است که ما را به سمت بسیاری از این فعالیت‌های غیررسمی و غیرقانونی می‌راند.



با اجرای مقدار زیادی خصوصی‌سازی و آزادسازی چه اتفاقی می‌افتد؟ این بنگاه‌ها را خصوصی می‌کنید، و سپس متوجه می‌شوید این بنگاه‌های بخش خصوصی اکنون از بانک‌ها وام می‌گیرند اما وام‌شان را بازپرداخت نمی‌کنند و بانک‌ها هم نمی‌توانند طلب خود را از آن‌ها وصول کنند. بانک‌ها با آن‌ها تباخی می‌کنند. بانک‌های خصوصی و بنگاه‌های خصوصی در دزدیدن پول دست‌شان توی یک کاسه است، و اینجاست که بانک مرکزی به نمایندگی از عموم وارد می‌شود تا آن‌ها را نجات دهد، چون که کسی نمی‌خواهد کل نظام بانکی فروپاشد و بنابراین با خصوصی‌سازی هم به یک نوع گنداب و کثافت‌کاری دیگر می‌رسید، اما این دفعه عامل محرک فساد بخش خصوصی بود.

این تمایزگذاری بین بخش دولتی و بخش خصوصی ما را به مطلوب نمی‌رساند. آنچه نادیده گرفته شده است توزیع قابلیت‌ها و سازمان‌ها است و چگونه آن‌ها با هم در ارتباط و رفت و برگشت هستند. چون در بیشتر اوقات بازیگران یکی هستند. بازیگران حاضر در عرصه سیاست و سیاست‌ورزی همان بازیگران عرصه کسب‌وکار و بنگاه‌داری نیز هستند. بازیگران فعال در کسب‌وکار اغلب ارتباط عمیقی با نظامیان یا با قوه قضائیه و دادگاه‌ها دارند. بنابراین در واقعیت چیزی جز مشت‌بازی با قابلیت پایین نداریم که هوای همدیگر را دارند یا درست‌تر بگوییم با هم تباخی و دسیسه‌چینی می‌کنند. مشکل واقعی این‌جاست: هیچ روش سریع و کوتاهی برای بالا بردن قابلیت‌ها وجود ندارد. این فرایند خیلی کند و بطئی است. فرایند بالا بردن قابلیت‌ها مستلزم سیاست‌گذاری است و آن سیاست‌گذاری محتاج پشتیبانی است. مشکل اینست که به محض این که بگویید بنگاه‌های ما واقعا برای این کار ساخته نشده‌اند، ما نمی‌توانیم درهای اقتصاد را به روی تجارت خارجی باز کنیم و تولید ملی را در معرض رقابت جهانی قرار دهیم، و سرمایه‌گذاران خارجی به یک طریقی در این شرکت‌های بی‌قابلیت سرمایه‌گذاری خواهند کرد و آن‌ها را رقابتی می‌کنند ... سرمایه‌گذاران خارجی این کار را نخواهند کرد.

اتفاقی که خواهد افتاد زیان‌ده و ورشکست اعلام کردن این شرکت‌ها خواهد بود که باعث سقوط مالی و اقتصادی خواهد شد. پس دولت چنین کاری نمی‌کند. اما چه می‌شود اگر دولت بگوید، قبول داریم که ما از همان ابتدا و نقطه شروع و حرکت خود ضعف‌های زیادی داریم و قابلیت‌های حداقلی حتی برای تولید پیراهن، حتی برای تولید توپ فوتبال نداریم، پس بیاییم ماشین‌آلات بخریم، بیاییم نیروی انسانی را آموزش دهیم. اما مشکل این‌جاست که نمی‌دانیم چگونه این ماشین‌آلات را با این آدم‌های ماهر کنار هم درون یک سازمان چنان جای دهیم که واقعا از آن طرف خط تولید یک توپ فوتبال بیرون بیاید که بتوان در سطح جهانی بازاریابی کرد، این همان چیزی است که غایب است. خریدن ماشین‌آلات که کاری ندارد. حتی آموزش دادن کارکنان و کسب مهارت‌های لازم هم خیلی آسان است. اما تجمیع و ترکیب اینها در یک سازمان که در عمل بتواند محصول باکیفیت، با قیمت مناسب و به موقع تولید کند، و بتوان با سایر کشورهایی که آن سازمان‌ها را دارند رقابت کند، کار بسیار بسیار دشوارتری است.

در حال حاضر رقیب اصلی بسیاری از کشورهای در حال توسعه کشور چین است. پیش از آن رقیب اصلی کره جنوبی و ژاپن بود. پیشتر از آنها، رقابت از آلمان و انگلستان می‌آمد. اما کشور بعدی فراتر از شما، هر کشوری که می‌خواهد باشد کشوری است که قابلیت سازمانی بسیار بهتر از قابلیت سازمانی شما دارد. بنابراین به صرف این که ماشین‌آلات

تهیه کنید و به صرف این که نیروی کار ماهر به دست آورید و سپس بگویید قبول است که ما شایستگی‌های پایین‌تر داریم اما ما می‌توانیم از پس این مشکل بربیاییم، کافی نیست. درست است که بهره‌وری ما بسیار پایین‌تر است اما دستمزدهای ما به حدی پایین‌تر است که ما می‌توانیم رقابت کنیم، اما واقعیت اینست که نمی‌توانید. بهره‌وری شما در مقایسه با مزیت دستمزدی شما، معمولاً در مقیاس‌های چند برابر بدتر است. بنابراین حتی اگر پایین‌ترین دستمزدها در جهان را هم داشته باشید نمی‌توانید رقابت کنید.

این همان جایی است که نیاز به سیاست‌هایی است که واقعا آن سازمان‌ها ساخته شوند. اینجا البته همان جایی است که اگر سیاست‌ها اشتباه طراحی شوند، سیاست‌ها به احتمال زیاد به تسخیر صاحبان منافع خاص در می‌آید. اگر سیاست‌ها با منافع و قابلیت‌های بنگاه‌های خاص و بخش‌های خاص مد نظر شما همسو نشده باشد پس آن بنگاه‌ها با خود می‌گویند، بسیار خوب، ما آن حمایت‌ها را دریافت می‌کنیم اما همه می‌دانیم که این پشتیبانی هیچ وقت ما را به جایی نخواهد رساند تا رقیب چین بشویم. بهتر است از ارتباطات سیاسی خود و شبکه‌های خود و فشار سازمانی خود و فساد خود استفاده کنیم تا فعلاً این حمایت‌ها را دریافت کنیم و تا تنور گرم است باید نان مان را بچسبانیم چون که ما هرگز قرار نیست از اینجا به آن جا برسیم. نقطه شکست سیاستگذاری از همین جا شروع می‌شود.

در واقعیت امر باید سیاست به نحوی طراحی شود که دست کم برخی از بنگاه‌ها را به نقطه‌ای برساند که آن‌ها واقعا بازیگران رقابتی بشوند، شروع به پشتیبانی از آن سیاست بکنند و سپس دست کم برخی از آن بازیگران خواهند گفت، واقعا این سیاست دارد به نفع ما کار می‌کند اما آن بنگاه‌هایی که سواری مجانی می‌گیرند دارند آن را متوقف می‌کنند. آنگاه فشار افقی شروع می‌شود و آن فشار افقی چیزی است که اغلب گم است یا نادیده گرفته می‌شود.

این‌هایی که گفته شد به محض درک شدن واقعا خیلی عامه‌فهم^۱ است. آن چه واقعا جای تعجب دارد اینست که طراحان سیاست‌ها دقت نکرده‌اند آن‌هایی که قرار است کمک کنند اصلاً چه کسانی هستند. من می‌توانم مثال‌هایی به شما ارائه دهم - و مطمئنم در ادامه درباره‌اش صحبت خواهیم کرد - از مبارزه با فساد در جاهایی که فساد بسیاری وجود دارد خیلی ساده چون که آن سیاست امیدی به موفق شدن ندارد چون به همه عوامل دیگری که باعث می‌شود تا سازمان‌ها به آن شیوه رفتار کنند دقت نکرده‌اید. به محض این که شروع به توجه و رسیدگی به این چیزها می‌شود، آنگاه سیاستی خواهید داشت که شانس و امیدی برای موفق شدن خواهد داشت. این کاری است که ما تلاش می‌کنیم انجام دهیم.

۴) سیاست‌های مبارزه با فساد

باب ویلین: بسیار عالی، پس اندکی تجربی‌تر نگاه کنیم و بگویید درباره سیاست‌های مبارزه با فساد آن گونه که امروز وجود دارند چه چیزهایی می‌دانیم؟ آیا این درست است که گفته می‌شود آن‌ها در ظاهر معقول و پذیرفتنی هستند و

منابع مالی خوبی دریافت می‌کنند اما سپس در نهایت امر به اهداف مطلوب خود نمی‌رسند چون به این موضوعات انگیزشی نهادی که درباره‌اش صحبت کردیم توجهی نشده است؟

مشتاق خان: خب، به گمانم این مساله درباره بیشتر راهبردهای اصلی مبارزه با فساد که دقیقا هم اکنون در حال اجرا هستند صدق می‌کند. بسیاری از آن‌ها به نظر خیلی معقول و پذیرفتنی می‌آیند و باید موفق شوند، اما بیشتر آن‌ها در عمل شکست می‌خورند. مطالعات تجربی بسیاری درباره میزان کارآمدی آن‌ها انجام شده است (برای نمونه این را بنگرید).^۱ خواندن بیشتر آن‌ها واقعا مایوس‌کننده است. رویکردهای متعارف مبارزه با فساد که در حال اجرا هستند اساسا فرض می‌گیرند که بیشتر مردم در این کشورها شهروندان قانون‌پذیری هستند. آن‌ها در کسب و کارهای روزانه خود تلاش می‌کنند از قوانین پیروی کنند، و معدود افرادی که قدرتمند هستند اطلاعات را کنترل می‌کنند، یا قادر به نقض قوانین به نفع خود هستند. بنابراین فساد یعنی سوءاستفاده از قدرت. در این تعریف از فساد که هرکسی استفاده می‌کند، معدود افراد قدرتمندی هستند که از قدرت‌شان سوءاستفاده می‌کنند و منابع عمومی را تصاحب می‌کنند. اگر چنین چیزی درست باشد پس پاسخ بدیهی شفافیت، پاسخگویی و مجازات کردن است.

این سه مورد اکثریت گسترده اقدامات و ابزارهای امتحان‌شده مبارزه با فساد را دربرمی‌گیرد. شفافیت یعنی تلاش به شفاف ساختن فرایندی که از طریق آن تصمیمات گرفته می‌شود و برون‌دادهای آن تصمیمات، به طوری که مردم بتوانند ببینند چه کسی از قدرت سوءاستفاده می‌کند. پاسخگویی یعنی روشن ساختن این که چه کسی مسئولیت دارد آن تصمیمات را بگیرد، به طوری که بتوانید او را پاسخگو نگهدارید. سپس فرایند پاسخگو نگهداشتن آن‌ها وجود دارد، حال چه از طریق انتخابات یا از طریق کشاندن آن‌ها به دادگاه یا تعقیب کیفری آن‌ها به شیوه‌های مختلف. گام نهایی تقویت کردن موسسات اعمال قانون است آدم‌هایی که قرار است در نقش مدعی‌العموم ظاهر شوند و پیگرد قانونی کنند.

میزان زیادی پول صرف کمیسیون‌های مبارزه با فساد، تقویت دادگاه‌ها، تقویت نیروی انتظامی شده است. بودجه‌های زیادی صرف تجهیز آن‌ها شده است. شفافیت به علاوه پاسخگویی به علاوه ظرفیت اعمال قانون به یک معنا توصیف‌گر اکثریت وسیع تلاش‌های مبارزه با فساد است. اما در کل که نگاه می‌کنیم تلاش‌ها نتایج وعده داده شده را که پایدار و ماندگار باشند تحویل نداده است. بنابراین برای مدتی محدود مثلا شش ماه یا چند ماه بیشتر شاید بهبودی حاصل شود، اما سپس اوضاع به جایی که قبلا بودند باز می‌گردد.

پرسش اینست که چرا این‌گونه است؟ پاسخ به این پرسش خیلی آسان می‌شود وقتی توزیع قابلیت‌ها، توزیع منافع و توزیع قدرت را درک کنیم. چون آنچه در کشورهای در حال توسعه داریم مجموعه قابلیت‌هایی در سراسر جامعه است به این معنا که آن‌ها را از قوانین کشورهای پیشرفته، قانون شرکت‌ها، قوانین انتخاباتی، قوانین حقوق مالکیت، قوانین حکمرانی برگزیده ایم... اما در واقعیت، اکثریت گسترده مردم آن کشورها قابلیت رعایت یا پیروی از آن قوانین را ندارند.

آن چه که در عمل می‌بینید اینست که ۷۰ تا ۸۰ درصد جامعه غیررسمی است. بیشتر سازمان‌های آن‌ها چنان قابلیت‌های پایینی دارند که حتی حداقل منابع و امکانات برای ثبت کردن خودشان به عنوان سازمان ثبت‌شده را ندارند. اجرای قوانین سلامت و ایمنی کار و قوانین شغلی و قوانین مستمری‌بگیری و سایر قوانین را فراموش کنید.

جوامعی داریم که ۷۰ تا ۸۰ درصد آن‌ها ثبت‌نشده هستند. همچنین شرکت‌های بزرگی داریم که ثبت شده‌اند و همه آن‌ها در حال نقض کردن قوانین متفاوتی هستند. فرایند سیاسی براساس جمع‌آوری مالیات نیست و خدمات به مردم از طریق بودجه عرضه نمی‌شود چون پایه مالیاتی خیلی پایین است و تقاضاها بسیار بالا هستند. سیاست‌ورزی از طریق حامی‌پروری، از طریق مریدگرایی سازماندهی می‌شود. همه سیاستمداران از صدر تا ذیل، قوانین را نقض می‌کنند. به بیان دیگر جوامعی داریم که تقریباً هرکس برخی قوانین را نقض می‌کند. وقتی کسی می‌آید و از شفافیت صحبت می‌کند خب همه چیز از قبل شفاف است. اگر به یک کشور در حال توسعه بروید راننده تاکسی از مسیر فرودگاه تا هتل همه چیز را به شما خواهد گفت. «این ساختمان به آن وزیر تعلق دارد. آن ساختمان به فلان وزیر تعلق دارد، این نخست وزیر پول زیادی به جیب زده است.» این‌ها کاملاً شفاف است به این معنا که مردم شاید ارقام دقیق را و چیزهایی از این قبیل را ندانند، اما از آنچه اتفاق می‌افتد خبر دارند.

از حیث پاسخگویی، انتخابات هم داریم، همه نوع فرایندهای انتخاباتی داریم، اما قدرتمندان - به خاطر داشته باشید قدرتمندان یعنی آن کسانی که می‌توانند قوانین را نقض کنند و مرتبط با نقض قوانین هستند - در جایی که هستند باقی می‌مانند و تکان نمی‌خورند. نقض قانون شاید خیلی عمیق در جامعه رسوخ نکرده باشد، اما هرکس قانون را نقض می‌کند خیلی به ندرت به دادگاه کشیده می‌شود و مجازات می‌شود، چون که واقعا همه این‌ها به روش‌های شبکه‌ای اتفاق می‌افتد. هر ناقض قانونی با سایر نقض‌کننده‌ها فالوده می‌خورد و هرکس چیزی برای از دست دادن دارد. بنابراین سرانجام آنچه اتفاق می‌افتد اینست که موسسات اعمال قانون نیز فاسد می‌شوند. کمیسیون مبارزه با فساد ابزار دست دولت می‌شود تا مخالفان را تعقیب و دستگیر کند یا کسب‌وکارهایی که با این بازی همراهی نمی‌کنند را تهدید کند، با گفتن این که درباره مالیات پرداختی شما یک کمیته تحقیق و بررسی تشکیل می‌شود. سپس مخالفان با حکومت همکاری می‌کنند. به بیان دیگر، پلیس، دادگاه‌ها، کمیسیون مبارزه با فساد که پول زیادی خرج آن‌ها می‌شود، خودشان منشأ مشکل می‌شوند.

وقتی به این‌ها نگاه می‌کنید - و گمان می‌کنم هرکس که در یک کشور در حال توسعه زندگی می‌کند بی‌درنگ این را تشخیص خواهد داد - می‌بینید رویکرد از بالا، حال می‌خواهد شفافیت باشد، حال می‌خواهد پاسخگویی باشد، حال می‌خواهد اعمال قانون باشد، کار نمی‌کند. البته خیلی مهم است این نکته را روشن سازیم: ما نمی‌گوییم این کار باید متوقف شود. به گمانم بخشی از این‌ها نیاز است اتفاق بیفتد صرفاً برای اینکه فشار بر سیستم حفظ شود. اما به گمانم آنچه باید متوقف شود این انتظار است که با چنین کارهایی کافی است تا به هر چه می‌خواهیم برسیم. واقعا نیاز است روی جنبه‌های دیگر مبارزه با فساد کار کرد که در ادامه درباره آن صحبت می‌کنم یعنی جایی که منتظر اقدام است. اما منظور این نیست که باید اجازه دهید این آدم‌ها بدون مزاحمت هر کاری خواستند بکنند. نکته اینست که گیرم نخست

وزیر فاسد را شناسایی کردید و از دست این نخست وزیر فاسد خلاص شدید، اما چون این نظام یک نظام غیررسمی قابلیت پایین است، نخست وزیر بعدی نیز به همین اندازه فاسد خواهد بود. پس نباید امیدهای خود را روی فرایند اعمال قانون از بالا برای رسیدن به توسعه یا مبارزه با فساد گذاشت.

۵) قابلیت‌ها

رابرت ویلین: با این اوصاف مفهوم قابلیت در این مدل نقش کاملاً محوری و مرکزی دارد چون این قابلیت‌های مردم و سازمان‌ها است که تعیین می‌کند آیا آن‌ها می‌خواهند در صحنه جهانی رقابت کنند یا که ترجیح می‌دهند رانت‌ها را بالا بکشند یا از روش دیگری برای پول درآوردن استفاده کنند. چگونه قابلیت‌ها را تعریف می‌کنید یا تصور می‌کنید قابلیت‌ها چیستند، اگر بخواهید با جزئیات عملی برای ما شرح دهید و چرا این همه زمان دراز نیاز است به نظر می‌رسد ده‌ها سال - تا یک کشور سازمان‌هایی ایجاد کند یا درست‌تر بگوییم قابلیت‌هایی ایجاد کند که آن سازمان‌ها نیاز دارند؟

مشتاق خان: واقعاً پرسش مهمی پرسیدید. به گمانم از یک جهت که نگاه کنیم پاسخ کاملاً ساده است، اما قابلیت یک امر متجانس و یک‌شکل نیست. قابلیت‌ها می‌توانند چیزهای کاملاً متفاوتی را توصیف کنند که بستگی دارد درباره چه نوع سازمانی صحبت می‌کنیم. بگذارید ساده‌ترین نوع سازمان تولیدی در یک کشور در حال توسعه را در نظر بگیریم کارخانه تولیدکننده کالای با ارزش بسیار کم و حاشیه سود خیلی اندک که تولیدی کاربر و با فناوری پایین است، چیزی مثل پیراهن یا توپ فوتبال. پرسش اینست که چرا هر کشور در حال توسعه‌ای نباید چنین کالایی را تولید کند؟ چرا معدود کشورهایی داریم که آن را تولید می‌کنند و بیشتر کشورها نمی‌توانند چنین کالای ساده‌ای را تولید کنند؟ پاسخ اینست که برای این که واقعاً پیراهن تولید کنید تنها به چرخ خیاطی نیاز دارید که واقعاً به راحتی در دسترس است، تحت هیچ نوع حق اختراع و حق امتیازی نیست، و می‌توان آن‌ها را به قیمت خیلی ارزان خرید. تعداد زیادی سرمایه‌دار در کشورهای در حال توسعه با پول کافی برای خریدن میلیون‌ها از این چیزها وجود دارد.

بحث ما حتی بر سر مهارت‌ها هم نیست، چون مهارت‌های موردنیاز آن خیلی ابتدایی است. واقعاً می‌توان کارگران را در عرض چند هفته مهارت داد تا با این نوع ماشین‌آلات کار کنند. کار کردن با فرایندهای مونتاژ کالاهای برقی نیز سخت نیست. فرایند تولید توپ فوتبال و پیراهن و همه نوع محصولات تولیدات کارخانه‌ای اولیه این چنین است. پس چرا چنین اتفاقی نمی‌افتد؟ این اتفاق نمی‌افتد چون مشکل بزرگ واقعی همچنان پابرجا است که چگونه این تولید را در یک کارخانه سازماندهی کنیم؟ پرسش‌هایی از این قبیل که چگونه از پس تنگناهای تولید برمی‌آئیم؟ چگونه مطمئن می‌شویم فرایندهای ما به نحوی همسو هستند که نهاده‌ها و ستانده‌های متفاوت به سریع‌ترین بازدهی مواد می‌رسانند؟ چگونه ضایعات تولید را کاهش می‌دهیم؟ چگونه کنترل کیفیت را تضمین می‌کنیم؟ چگونه موجودی کالا را مدیریت می‌کنیم؟ این چیزها به نظر تقریباً ساده است و به نظر می‌رسد اگر مثلاً کسانی که مدرک ام.بی.ای یا مدیریت کسب‌وکار دارند را استخدام کنم، آن‌ها باید بتوانند به من بگویند چه کار بکنم.

خیر، در واقع این جور چیزها ربطی به آنچه در مدرسه کسب‌وکار می‌آموزید ندارد. اینها مربوط به این است که چگونه کل تیم افراد را سازماندهی کنید که به صورت بی‌وقفه در قالب یک موجود طبیعی زنده کار کنند. به نظر می‌رسد چنین کاری تقریباً بدیهی باشد، اما دستیابی به آن، کار بی‌اندازه دشواری است. مثال بیمارستان در یک کشور در حال توسعه را در نظر بگیرید. بیمارستان‌ها در کشورهای در حال توسعه پزشکان خیلی ماهری دارند. در واقع، بیشتر آن‌ها عاشق ترک کشور خود و داشتن شغلی در یک کشور توسعه یافته هستند که در آن جا هم خیلی خوب عمل می‌کنند. آن‌ها همه نوع دستگاه و تجهیزات موردنیاز برای یک بیمارستان را دارند. آن‌ها همه داروها، یا بسیاری از داروها را دارند. با این حال این ظرفیت بالا به تحویل خدمات سلامت خوب منجر نمی‌شود. دلیل خدمات سلامت خیلی ضعیف، کیفیت پایین کادر بیمارستان یا کیفیت پایین دستگاه‌های بیمارستان نیست. دلیل آن به چگونگی سازماندهی آن‌ها بازمی‌گردد. آیا تنظیف بیمارستان به درستی انجام شده است؟ آیا جریان آزمایش‌ها چنان مدیریت می‌شود که آزمایش‌های درست در زمان درست به پزشک درست برای بیمار درست جریان یابد؟

آیا ورود بیماران چنان مدیریت می‌شود که تخت‌ها دقیقاً به حد کافی پر باشد اما نه خیلی پر؟ آیا کنترل کیفیت و سفارش قطعات یدکی به خوبی مدیریت می‌شود؟ اینها همان جاهایی است که سیستم کم می‌آورد و شکست می‌خورد. این همان جایی است که دانشگاه‌های برخی کشورها در گل فرو می‌مانند، بیمارستان‌های برخی کشورها درست کار نمی‌کنند. نه چون که دانشگاه استاد ندارد. من از کشوری می‌آیم که دانشگاه‌ها خیلی خوب کار نمی‌کنند اما افراد بسیاری مثل من از آن کشور هستند که اساتید در کلاس جهانی هستند. اما مشکل استاد نیست. مشکل ماشین‌آلات یا میز و صندلی یا وایت‌برد نیست. مشکل در سازمان است و این‌ها همه این‌ها را با هم ترکیب کرد تا کار کنند. ما واقعا فکر و اندیشه زیادی صرف این نوع مسائل نکرده‌ایم، از صنعت بسیار ساده پوشاک گرفته تا خود سازمان دولت، این‌ها چگونه دولت چیزی بیش از یک سازمان است، دولتی که کار نمی‌کند چون که آن یک سازمان است.

کشورهای پیشرفته هر روزه با چنین اموری سروکار دارند. آن‌ها پیوسته در حال بازسازی و بازنگری هستند که چگونه دانشگاه‌ها کار می‌کنند، چگونه دولت کار می‌کند، چگونه شرکت‌ها کار می‌کنند، چگونه کارخانه‌ها کار می‌کنند. این یک فرایند بی‌پایان است.

رابرت ویبلین: و فرایند سختی است.

مشتاق خان: بله فرایند سختی است. اما نکته اینجاست که ما تغییرات اندک‌افزا داریم. آنچه که از یک کشور در حال توسعه می‌خواهیم انجام دهد اینست که از جامعه اساساً متکی بر کشاورزی روستایی و چیزهایی مثل آن، جایی که زمان و انضباط و غیر آن معنای متفاوتی دارد یک جهش بزرگ به جهانی بکند که این چیزها معانی کاملاً متفاوتی دارد. اگر تاریخ اروپایی یا تاریخ آلمان یا ژاپن یا کشورهای پیشرفته را بخوانید آن گذار یک گذار طولانی و دردآور بوده است. بحث بر سر تبدیل جامعه به تعداد زیادی سازمان‌های متفاوت است که بی‌وقفه در حال کار کردن هستند. این کار آسانی نیست. این نیازمند منابع بسیار زیادی است.

نکته دیگر در اینجا که ما فراموش می‌کنیم، مربوط به مساله توسعه دیرآمده‌ها است. مساله توسعه دیرآمده‌ها اینست که وقتی انگلستان نخستین کشور صنعتی جهان شد سایر کشورها در اروپا فقط کمی از آن عقب‌تر بودند. آلمان با سیاست‌های بیسمارکی و توجیه اقتصادی فردریک لیست در پشتیبانی از صنایع نوزاد خود، توانست شروع به همپایی کند. شکاف چنان بزرگی هم نبود که همپا شوند. ژاپن توانست خودش را به آلمان برساند که البته نیازمند کمک بسیار زیاد حکومت در عصر میجی بود. اما در زمان حال که نگاه می‌کنیم شکاف بهره‌وری بین چین و بنگلادش حتی در تولید کالاهای ابتدایی مثل پوشاک، صرفاً چند درصد بهره‌وری نیست. تفاوت بر سر هفت به یک یا هشت به یک است یعنی بنگلادش با یک سوم یا یک پنجم دستمزد، هنوز هم رقابت کردن با چین را بسیار سخت می‌بیند. ما تازه داریم درباره پوشاک صحبت می‌کنیم.

به محض اینکه درباره چیزی پیچیده‌تر شروع به صحبت کنیم آن شکاف بهره‌وری شاید ۱۵ و ۲۰ یا ۳۰ برابر بیشتر در کشور بعدی باشد. و هیچ مزیت دستمزدی هم شما را به آن‌جا نخواهد رسانید. این جایی است که به میزان زیادی یادگیری با انجام دادن نیاز دارید. این مفهوم کلیدی دیگری است. در یادگیری با انجام دادن نیاز به برپاساختن سازمان‌ها دارید که وقتی آن‌ها را برپا می‌کنید کاملاً غیررقابتی هستند. سپس باید راهی پیدا کنید که به آن‌ها دانش بدهید چه از طریق انتقال از بیرون، یا از طریق یادگیری خودشان یا ترکیبی از هر دو. اما هیچ‌کدام از این‌ها قرار نیست به طور خالص از طریق انگیزه‌های بازار اتفاق بیفتند چون انجام چنین کاری برای هیچ‌کس ارزشی ندارد چون در آن‌جا پول زیادی خوابیده است که با انجامش بتوانید به دست آورید. به همین دلیل است که آن یادگیری که اتفاق می‌افتد که خیلی هم حیاتی هست معمولاً از طریق انگیزه‌های بازار اتفاق نمی‌افتد. آن نیاز به چیز دیگر دارد تا محرک بخش آن باشد. به همین دلیل است که توسعه دادن قابلیت‌ها این همه دشوار است. اساساً باید روشی دیگر برای اندیشیدن درباره توسعه قابلیت، به عنوان مساله توسعه دیرآمده‌ها، داشته باشیم.

وقتی شکاف بین سازمان‌های شما و کشور کناری در حدی بیش از صرفاً حاشیه‌ای و اندک‌افزایی باشد آنگاه بازارها مشکل را حل نخواهند کرد. اگر آن یک موضوع کوچک اندک‌افزا است آنگاه کسی پیدا خواهد شد و سرمایه‌گذاری می‌کند، بهره‌وری شما بالا می‌رود و پول زیادی درمی‌آورد چون دستمزدهای شما پایین‌تر است. اما اگر شکاف چنان بزرگ باشد که آن‌ها باید سرمایه‌گذاری خیلی زیادی بکنند و دستمزدهای شما ...

باب ویلین: حتی اگر دستمزدها صفر باشد.

مشتاق خان: بله حتی اگر دستمزدها هم صفر باشد چنین سرمایه‌گذاری خیلی پرریسک است و آن‌ها نخواهند توانست پولی درآورند، پس آن‌ها نخواهند آمد. این واقعا آن چیزی است که شما می‌بینید. بیشتر کشورهای در حال توسعه سیاست درهای باز دارند، منتظر ورود سرمایه‌گذاران نشسته‌اند اما آن‌ها نمی‌آیند. دستمزدهای پایین کمکی نمی‌کند. قید محدودکننده شما واقعا غیبت قابلیت‌های سازمانی شما است.

(۶) چرا بازار مشکل را حل نمی‌کند؟

رابرت ویلین: اگر بخواهیم اندکی بیشتر در این باره فکر کنیم که چرا بازار این مشکل را حل نمی‌کند، به گمانم شاید علت این باشد که بنگاه در این کشورها با خود نمی‌گوید «خب، ما می‌خواهیم وارد بازی بلندمدت بشویم. ما می‌خواهیم ۱۰ سال یا ۲۰ سال نیروی کار خودمان را توسعه دهیم و مهارت‌آموزی کنیم تا بتوانیم خودمان را به نحو مناسب سازماندهی کنیم و پس از آن قادر به رقابت کردن خواهیم بود. آنگاه پول زیادی درخواهیم آورد.» به گمانم مشکل اینجاست که مساله درونی عامل-کارگزار را خواهیم داشت، که مالکان و مدیران آن بنگاه در آن زمان دنبال این هستند که هر طور می‌توانند پولی در بیاورند... آن زمانی در آینده دور که می‌خواهیم برسیم وقتی است که بسیاری از این آدم‌ها تغییر کرده‌اند. حدس می‌زنم این مشکل نیز باشد که بنگاه شروع به یاد گرفتن می‌کند که چگونه کالا را بسازد، مثلا کار تولید پوشاک در بنگلادش، اما سپس خیلی راحت سایر بنگاه‌ها بدون هزینه آن را خواهند آموخت. پس ساینی خواهند بود که بیشتر فایده از این کار را بدست می‌آورند به جای آن بنگاهی که ابتدا همه پول خود را سرمایه‌گذاری کرد. حدس می‌زنم مساله ریسک‌گریزی را نیز داشته باشیم.

اما بله، کار سختی است تعیین کنیم چرا سرمایه‌گذار یا بنگاه واقعا حتی تلاشی نمی‌کند آن گام بزرگ را به سمت اینکه از حیث سازماندهی یک بنگاه رقابتی جهانی بشود، بردارد.

مشتاق خان: همه مواردی که اشاره کردید دخیل است. این به ریسک هم مربوط می‌شود. اگر شکاف بزرگ باشد ریسک عظیمی وجود دارد. بازده پذیرش آن ریسک یک فایده اجتماعی است. فایده اجتماعی اینست که شما سازمان‌هایی را در کشورتان توسعه می‌دهید که سپس بسیاری مشاغل و غیر آن خلق می‌کنند اما سرمایه‌گذار اولیه قرار نیست آن منافع را تصرف کند. نکته اینجاست که فایده اجتماعی خیلی زیاد است اما ریسک خصوصی نیز عظیم است. باید روشی برای اشتراکی کردن آن ریسک داشته باشید. آن ریسک واقعا فقط این نیست که شما نمی‌دانید چه کاری نتیجه خواهد داد. شما شاید حتی بدانید چه کاری موفق خواهد شد اما سال‌های دراز زمان خواهد برد تا به آن جا برسید.

رابرت ویلین: و شمایی که ریسک کردید در کل این سال‌ها در حال زیان دیدن خواهید بود.

مشتاق خان: بله و شما در کل این سال‌ها در حال زیان دیدن خواهید بود. به نظارت و توازن زیادی نیاز دارید تا این کار موفق شود. بنابراین اگر یک سرمایه‌گذار پیدا شود که به شیوه کاملا بی‌باکانه یا بگویم بدون فکر، وارد جامعه‌ای شود که هر چیزی غیررسمی است و رانت‌های غیررسمی زیادی وجود دارد، اصلا نمی‌داند آیا این سرمایه‌گذاری توسط این شبکه‌های غیررسمی ر بوده نخواهد شد و برباد نخواهد رفت. در آن جا هیچ ضمانت اجرای قراردادهای وجود ندارد که بتوانید بگوئید اگر شما موفق نشدید من می‌خواهم پولم برگردانده شود.

ما همچنین درباره کشورهایی صحبت می‌کنیم که به علت این غیررسمی بودن و حکمرانی ضعیف، ضمانت اجرای قراردادهای نیز بسیار ضعیف است. در رأس هر چیز دیگری که به یادگیری مربوط می‌شود مساله ضمانت اجرای قرارداد



را داریم. هرکس می‌گوید «خب، این مساله حل‌شدنی بود اگر ضمانت اجرای بهتر قرارداد همراه با حکمرانی خوب داشتیم.» این همان روش اندیشیدن یا دعوا بر سر اول مرغ یا تخم مرغ است.

باید کاری کنیم سیاستگذاری ما در جهانی که هم اکنون با آن رودررو هستیم کار کند و نتیجه بدهد نه در آن جهانی که دوست داریم باشد. اگر در کشوری حاکمیت قانون ضعیف است، فساد خیلی زیاد است و میزان ریسک خیلی بالا است - مثل ریسک قراردادها، همچنین ریسک در فرایند ساده‌ای مثل تحویل مواد-واقعا باید احمق باشید که بروید و پول زیادی در آن جا سرمایه‌گذاری کنید. بنابراین در واقعیت امر خواهید دید آنچه آدم‌های خارج از کشور در اینجا سرمایه‌گذاری می‌کنند، یا حتی آدم‌های درون کشور سرمایه‌گذاری می‌کنند، چیزهایی هستند که می‌توانند پولی سریع به آسانی با نزدیک بودن به قدرت به چنگ آورند. از زدوبند با آدم‌های قدرتمند و حمایتی که آن‌ها از بازارهای شما می‌کنند، خیلی سریع پولدار می‌شوید و ریسک‌تان را کاهش می‌دهید.

اینجا کار خلافی نشده است به استثنای اینکه با چنین کاری آن قابلیت‌های گسترده که برای توسعه واقعی ضروری هستند توسعه و تکامل پیدا نمی‌کند، در مقابل محافل توسعه‌ای که برخی سرمایه‌گذاران و برخی سیاستمداران و غیر آن به هم متصل می‌شوند. برخی اوقات آن‌ها واقعا کارهای خوبی می‌کنند. همیشه این گونه نیست که این نوع شبکه‌ها و تباری‌ها نابودکننده ارزش باشند. آن‌ها شاید به ارزش‌ها بیفزایند اما افزودن به ارزش در حوزه‌های نسبتا آسان و بقیه اقتصاد را عقب‌مانده نگه می‌دارند. به گمانم مساله همین است. بنابراین باید روش‌هایی پیدا کرد که واقعا در حوزه‌هایی قابلیت ایجاد شود که سرمایه‌گذاران معقول و عقلانی به صورت خودکار به آنجا نروند.

۷) سیاست‌گذاری صنعتی

رابرت ویبلین: ما زودتر از آنچه در برنامه داشتیم وارد موضوع سیاستگذاری صنعتی شدیم اما اینجا هم در این باره بیشتر صحبت کنیم. مطالب عالی در این باره وجود دارد. اقتصاددان دنی رادریک که به گمانم بسیاری از مخاطبان اسم وی را شنیده باشند تبیینی مرتبط دارد یا بهتر است بگوییم از این قضیه دفاع می‌کند که چرا سیاستگذاری صنعتی برای کشوری که می‌خواهد حول آثار بیرونی نوآوری توسعه پیدا کند یک امر ضروری است. برای مثال به بنگلادش دهه‌های ۱۹۷۰ یا ۱۹۸۰ نگاه کنیم پیش از این که میزان زیادی تولیدات منسوجات با بهره‌وری بالا داشته باشد. احتمال دارد شما این تئوری را داشته باشید یا صاحب کسب‌وکاری یک تئوری داشته باشد که می‌گوید من می‌توانم کاری کنم تولید منسوجات در بنگلادش واقعا با بهره‌وری بالایی کار کند. اما اگر شما یا او به بنگلادش بروید و همه پول‌هایتان را خرج سرمایه‌گذاری در این فعالیت کنید و سعی کنید بفهمید آیا تئوری‌تان می‌تواند درون این فرهنگ با انواع آدم‌هایی که می‌توانید استخدام کنید کار کند و کشف کنید که آن کار می‌کند، سایر بنگاه‌ها بی‌درنگ می‌توانند تجربه موفق شما را کپی کنند و مدتی بعد وارد این صنعت شوند بدون این که ریسکی بپذیرند یا زیان‌های اولیه‌ای متحمل شوند کسانی که کارکنان خود را پیوسته استخدام خواهند کرد و از درس‌هایی که آموخته‌اند استفاده می‌کنند.

رادریک آن‌طور که فهمیدم - دست کم در برخی از سخنرانی‌هایی که از وی شنیدم - روی موضوع آثار بیرونی دانش تمرکز می‌کند که ضرورت است مردم را به آزمایش کردن تشویق کرد. شبیه این فکر که دولت‌ها باید تحقیق و توسعه علمی را تقویت کنند چون پیامدهای بیرونی و کشفیات بزرگی داریم اما در کشوری مثل بنگلادش، شاید آن کشفی که شما می‌خواهید این باشد که واقعا چه صنایعی در اینجا عملی هستند؟ چه صنایعی می‌توان ساخت که موفق شوند؟ و سپس چه کار کنیم که آن‌ها واقعا کار کنند؟ آیا به نظر شما این نیز یک تبیین مهم است؟

مشتاق خان: این تبیین بالقوه معقولی است اما در شرایط حال حاضر آن را معقول نمی‌بینم. دنی تبیین‌های زیادی دارد و به گمانم او یکی از پشتیبان بزرگ توسعه سیاستی - محور است اما فکر می‌کنم این تبیین خاص خیلی خوب عمل نمی‌کند. همین جا توضیح می‌دهم چرا. گمان نمی‌کنم که او کاملا اشتباه می‌کند اما به گمانم دلیل اینکه چرا کسی حاضر به سرمایه‌گذاری در این کشورها نیست این نیست که آن‌ها فکر می‌کنند ما چیزی را کشف خواهیم کرد و اگر آن را کشف کنیم پول زیادی در خواهیم آورد، فقط مشکل اینست که دیگرانی پیدا می‌شوند و سریع از ما کپی می‌کنند و این کپی کردن باعث می‌شود تا آن پول زیاد از دست ما برود. به گمانم او یک قیاس خیلی نزدیک با نوآوری کرده است زیرا نوآوری چیزی مثل این است. کسی که نوآوری می‌کند رانتهی ایجاد می‌کند و سپس اگر آن نوآوری خیلی سریع کپی برداری شود ...

رابرت ویبلین: رانت کافی باقی نمی‌ماند.

مشتاق خان: پس انگیزه برای نوآوری از بین می‌رود. برخی رانت‌ها باید حمایت شود تا انگیزه برای سرمایه‌گذاری اولیه ایجاد کند. به گمانم او صرفا تلاش کرد آن ایده را کپی کند و برای یادگیری بکار بندد. اما فکر نمی‌کنم آن ایده اینجا جواب دهد، چون یادگیرنده موفق، بدون توجه به اینکه کسی در حال کپی کردن از او است یا نه، رانت زیادی ایجاد نمی‌کند. در یک کارخانه پوشاک رانتهی وجود ندارد. کارخانه پوشاک مثل کشف داروی جدید کوید-۱۹ یا نوع جدید گوشی تلفن که کارهای جادویی گوناگون انجام می‌دهد، نیست. کسی که در بنگلادش پوشاک تولید می‌کند، در حال رقابت با بسیاری تولیدکنندگان دیگر پوشاک در سطح جهان است. به محض این که خریداران پوشاک بدانند که شما راهی برای تولید پوشاک در بنگلادش پیدا کرده‌اید، آن‌ها قیمت خریدی پیشنهاد خواهند داد که بیشتر آن سودی که می‌خواستید در بیاورید از دست‌تان بیرون خواهد رفت.

واقعیت اینست که تولیدکنندگان پوشاک در هر کشوری که مشغول کار هستند هرگز رانتهی تولید نمی‌کنند و رانتهی نصیب‌شان نمی‌شود، چون آن‌ها بخشی از زنجیره‌های ارزش جهانی بسیار رقابتی هستند. کسی به قصد این که رانتهی تولید کند وارد صنعت پوشاک نمی‌شود. این قیاس با نوآوری کاملا اشتباه است. این نخستین اشتباه رادریک است. علت این که کسی در صنعت پوشاک سرمایه‌گذاری نمی‌کند این نیست که فکر می‌کند سودهایش از بین خواهد رفت. در آن جا هرگز سود خیلی بالایی وجود نداشته است. اگر موفق شوید سودی نرمال عایدتان خواهد شد. این همه چیزی است که می‌توانید انتظار داشته باشید. چون به محض این که سودآور شوید سازوکار قیمت‌گذاری و کنترل کیفیت در زنجیره ارزش جهانی برای شما چیزی در حد رانت نوآوری باقی نخواهد گذاشت. چنین چیزی مطلقا ناممکن است.



رابرت ویلین: به گمانم شاید ایده این بوده است که کارآفرین با خود حساب می‌کند چگونه آدم‌هایی را که دستمزد به شدت پایینی می‌گیرند به استخدام درآورد، چون هزینه فرصت آن کارگران درون آن کشور خیلی فقیر بسیار پایین است. در این حالت می‌توان رانتهی کسب کرد، به این معنا که پوشاک با نرخ بهره‌وری بالا تولید می‌کنید در حالی که هرکس را که استخدام می‌کنید دستمزد نسبتاً اندکی به آن‌ها می‌پردازید.

مشتاق خان: بله. اما نکته اینجاست که خریدار [خارجی] شما این را می‌داند. خریدار محصول شما هزینه تولید شما را می‌داند. خریدارها به تولیدکننده بنگلادشی همان قیمتی که آن‌ها به چینی‌ها می‌دهند نمی‌دهند. آن‌ها می‌دانند که تولید پوشاک در بنگلادش ارزان‌تر تمام می‌شود. آن‌ها دقیقاً حساب کتاب می‌کنند قیمت‌گذاری چگونه باشد و آن‌ها قیمت را چنان تعیین می‌کنند که به حدی بالا باشد که رقابتی باشد. این واقعیت درباره بسیاری از این محصولات فناوری پایین صادق است. به صرف این که دستمزدها در جایی پایین‌تر است پول زیادی در نمی‌آورد. همان‌گونه که پیشتر گفته شد تفاوت بهره‌وری هنوز چشمگیر است. این که بفهمید چگونه در بنگلادش پوشاک تولید کنید به این معنا نیست که با دستمزدهای بنگلادشی به بهره‌وری چینی می‌رسید. معنایش اینست که بهره‌وری را در بنگلادش صرفاً به اندازه‌ای توانسته‌اید بالا ببرید که با دستمزدهای بسیار اندک اولیه امکان ادامه بقا داشته باشید و بر سر هر سودی که در آن کشور وجود داشته باشد، در زنجیره خریدار، زنجیره ارزش، با شدت زیاد مذاکره و چانه‌زنی خواهد شد، به طوری که هر اتفاقی می‌خواهد بیفتد شما در دنیای واقع سودی کسب نخواهید کرد. چون با بهره‌وری خیلی پایین شروع می‌کنید و محصولی تولید می‌کنید که بسیاری دیگر می‌توانند بسازند.

مساله واقعی یک مساله متفاوت است. چگونه و چرا کسی در این فعالیت‌های بهره‌وری‌افزا و توسعه‌دهنده قابلیت سرمایه‌گذاری می‌کند؟ از یک جهت، مشکلی که با دنی رادریک داریم - در این تبیین خاص، همان‌طور که گفتیم او تبیین‌های بسیاری دارد - اینست که او واقعا آن فرایند را خوب تشریح نمی‌کند. آن چه او می‌گوید تقریباً شبیه قضیه کشف است. بنگلادش شاید در تولید پوشاک خوب باشد اما کسی هنوز آن را نمی‌داند. پس من می‌روم و آن را کشف می‌کنم. در واقع بنگلادش در تولید هر چیزی خوب یا بد نیست. کشور دیگری هم شاید نه خوب نه بد باشد. او این مثال را می‌آورد که برخی کشورها در تولید کلاه خوب هستند. برخی کشورها در تولید روتختی خوب هستند. هیچ کشوری در تولید کلاه یا در تولید روتختی خوب نیست.

هر کدام از این کشورهای فقیر می‌توانستند کلاه یا روتختی تولید کنند. این ربطی به مشکل کشف ندارد. این مساله توسعه قابلیت است و مساله توسعه قابلیت مستلزم سرمایه‌گذاری بسیار زیاد است، که در انتها به شما سود خواهد داد، اما نه سودی هنگفت. می‌توانم مثالی دیگر در این باره بیاورم؟

رابرت ویلین: بله ادامه دهید. خیلی عالی به نظر می‌رسد.

مشتاق خان: اگر به آنچه واقعا باعث شد بنگلادش در صنعت پوشاک در انتهای دهه ۱۹۷۰ و ابتدای دهه ۱۹۸۰ موفق شود نگاه کنید آن هیچ ربطی به کشف ندارد. در واقع، هر کشوری تلاش می‌کرد وارد صنعت پوشاک شود. امریکایی‌ها

تلاش می‌کردند صنعت پوشاک خودشان را حمایت کنند. سپس آن‌ها با این توافق ترتیبات چند-الیافی^۱ برخورد کردند، تا از صنعت دولتی خود در برابر رقابت تولیدکنندگان پوشاک موجود در کره جنوبی و در ترکیه و بقیه، با محدود کردن واردات، با وضع سهمیه‌های وارداتی از آن کشورها حمایت کنند. سپس آن‌ها باید این توافق را به بقیه جهان، به سائیرینی که در آن زمان در سازمان گات بودند که پیشاهنگ سازمان جهانی تجارت بود، قابل قبول می‌ساختند. بنابراین آن‌ها با این توافق این‌گونه برخورد کردند که بگذارید مقداری رأی از برخی کشورها داشته باشیم با گفتن اینکه کم توسعه یافته‌ترین کشورها^۲ از این سهمیه‌ها معاف باشند. برای کشورهایی که پیشتر صنعت پوشاک توانمندی داشتند سهمیه گذاشتند. بنابراین امریکایی‌ها توانستند رأی آن‌ها را کسب کنند و آن‌ها از این معبر عبور کردند.

انتظار این بود که این کشورهای از همه کمتر توسعه یافته، پوشاکی تولید نخواهند کرد، آن‌ها باید رقابت‌پذیری خود را بالا می‌بردند و انجام چنین کاری زمان خیلی دراز نیاز خواهد داشت. اکنون آنچه که اتفاق افتاد یک توافق خیلی جالب بود، که بی‌درنگ انگیزه‌های درست در بنگلادش ایجاد کرد. همه کشورهای کمتر توسعه یافته این مزیت (دسترسی بدون سهمیه) را داشتند اما تعداد بسیار اندکی از این کشورها توانستند وارد بازار امریکا شوند. آنچه در بنگلادش اتفاق افتاد یک رویداد کاملاً شانسی بود به این شکل که شرکت دووی کره جنوبی دنبال تخلیه پارچه‌های خود بود چون با محدودیت سهمیه پوشاک دیگر نمی‌توانست آن‌ها را صادر کند. شرکت دوو دنبال یک شریک در هر کشوری در جهان در حال توسعه می‌گشت اما این کار پرریسکی بود.

آنچه اتفاق افتاد این بود که در بنگلادش یک سرمایه‌گذار حضور داشت، یکی از این نوع افراد بسیار ثروتمند دارای ارتباطات سیاسی گسترده حاضر به خریدن همه ماشین‌آلات، خریدن زمین برای کارخانه، برپاساختن این کارخانه عظیم بود (نپرسید پول از کجا می‌آورد) اما قابلیت‌های سازمانی وجود نداشت. این‌گونه نبود که کسی بیاید و کشف کند نیاز به انجام چه کاری در بنگلادش است. آن‌ها می‌دانستند که چنین کاری می‌تواند انجام شود اما قابلیت نداشتند. بنابراین آن‌ها این توافق را کردند. توافق این بود که شرکت بنگلادشی به نام گروه صنعتی دس^۳ ۱۵۰ تا از کارکنان میانی خود را به کارخانه بوسان دوو در کره جنوبی می‌فرستاد. آن‌ها در کارخانه می‌نشستند و سازماندهی کار را یاد می‌گرفتند. این همان یادگیری با انجام دادن است. و آن بخش از آن، دقیقاً بخش یادگیری با انجام دادن آن را شرکت دوو تأمین مالی کرد. هر چیز دیگری را سرمایه‌گذار بنگلادشی تأمین مالی خواهد کرد و اگر این کار موفقیت‌آمیز بود آن‌ها برمی‌گشتند و بنگلادش شروع به صادرات می‌کرد. دوو بی‌درنگ مقداری، من ارقام دقیق را فراموش کردم، چیزی مثل ۷ درصد یا ۸ درصد از ارزش فروش را برای خود برمی‌داشت که رقمی چشمگیر است اما هیچ شباهتی با رانت نوآوری ندارد.

1 multi-fiber arrangement

2 least developed countries (LDCs)

3 https://en.wikipedia.org/wiki/Desh_Group



۷ درصد یا ۸ درصد که در بازار کالاهای جهانی، مبلغ عظیمی پول است. اکنون چرا آن‌ها توانستند از عهده پرداخت آن بریبایند؟ چون رانت‌های سهمیه بر واردات در آمریکا، قیمت‌ها در بازار آمریکا را بالا برده بود بالاتر از آنچه کره جنوبی‌ها در حال تولید کردن بودند. اما کل نکته به سهمیه برمی‌گشت. سهمیه بود که قیمت را در بازار آمریکا بالا برد تا از تولیدکنندگان آمریکایی حمایت کند کسانی که نسبت به کره جنوبی‌ها رقابت‌پذیری کمتری داشتند چون دستمزدهای خیلی بالایی داشتند. پس سهمیه در آمریکا قیمت پوشاک آمریکایی را بالا برد. اساسا کاری که آمریکایی‌ها کردند بالا بردن بهره‌وری سازمان‌های بنگلادشی به حد کافی بود با توجه به دستمزدهای پایین در بنگلادش، که رانت سهمیه برای بازپرداخت به کره‌ای‌ها به اندازه کافی شد. این جریان اصلا از طریق بنگلادش اتفاق نیفتاد، به طوری که این مشکل به وجود نیامد که «رانت‌های سیاستی» که انگیزه‌هایی برای کره جنوبی‌ها ایجاد می‌کرد تا دانش سازمانی را به شرکت دش منتقل کنند را افراد پرنفوذ و رابطه‌دار در بنگلادش بتوانند بریبایند و به چنگ خود درآورند. آن عامل انگیزشی مستقیما نصیب کره‌ای‌ها می‌شد.

بنابراین آن‌ها یک روش پرداخت بابت انتقال قابلیت‌های سازمانی پیدا کردند بدون اینکه رانتی به تصرف کسی درآید. آن خیلی عالی کار کرد. بنگلادشی‌ها گمان کردند دو سال زمان خواهد گرفت تا بیاموزند چگونه پوشاک تولید کنند، اما برای آن‌ها شش ماه طول کشید. چون بنگلادشی‌هایی که به کره رفتند می‌دانستند که آن‌ها در آن جا ساکن نمی‌شوند. هیچ راهی وجود نداشت که آن‌ها بتوانند آن رانت را بریبایند. کره‌ای‌ها می‌دانستند که هیچ امتیازی نمی‌برند که بخواهند این دوره را طول بدهند چون که آن‌ها همان بازده را به هر طریق کسب می‌کنند. آن‌ها میزان عظیمی آموزش فشرده درون این دوره سازماندهی برای بنگلادشی‌ها گنجاندند. بنگلادشی‌ها برگشتند و شرکت دش از آن به بعد با نرخ ۱۰۰ درصد در سال رشد کرد. این داستان اکنون خیلی مشهور شده است. از میان ۱۵۰ نفری که اکنون درباره الزامات سازماندهی می‌دانستند ۱۳۰ نفر یا همین حدود-تعداد خیلی باورنکردنی زیادی - رفتند و کارخانه‌های پوشاک خودشان را برپا کردند. سپس رشد قارچی شروع شد. برخلاف آنچه رادریک گفت این کپی و تقلید کردن، سودهای شرکت دش را اصلا کاهش نداد و این شرکت تلاش نکرد جلوی این کار را بگیرد.

در این جا انتقال دانش سازمانی با مجموعه خاصی از رانت‌ها وجود داشت، به جای این که مساله کشف با مشکل رانت‌ها را داشته باشیم، یعنی آن چیزی که دنی رادریک درباره اش صحبت می‌کند. در هر دوی آن‌ها رانت و حل کردن مسائل خاص وجود دارد. اما فکر می‌کنم رادریک هدف اشتباهی را تعقیب می‌کرد.

رابرت ویلین: پس با این نگاه، برای جهش کردن، برای این که از قابلیت سازمانی خیلی پایین که قادر به رقابت کردن در بازار جهانی نیستیم به جایی برسیم که واقعا قادر به این کار باشیم، به چیزی مثل یارانه، به یک نوع رانت در همین اثنا نیاز داریم، تا سازمان را پروبال دهیم و آماده جلو رفتن شود. حدس می‌زنم درون علم اقتصاد به این نوع سیاست‌گذاری صنعتی تا حدی نگاه منفی می‌شود چون اقتصاددانان انتظار دارند این رانت‌ها فقط ر بوده می‌شود بدون اینکه در عوض آن کاری انجام شود، که حدس می‌زنم شما نیز نگران‌ش هستید چون داستان خیلی آشنایی است. چگونه می‌توان سیاست‌گذاری صنعتی را، با وجود همه این یارانه‌ها، به نحوی طراحی کرد که خیلی ساده در عوض

هیچ چیزی رپوده نشود و بنگاه‌ها و مردم با انگیزه‌هایی مواجه شوند که به سمت جهش در قابلیت‌ها بروند به جای اینکه صرفاً پولی را بردارند و فرار کنند؟

مشتاق خان: اینجا دو مساله وجود دارد. برخی اقتصاددانان - که به گمانم اکنون در اقلیت باشند اما مدتی نه خیلی پیش کاملاً در اکثریت بودند - استدلال می‌کنند که مشکل این نیست که رانت‌ها رپوده می‌شوند، اصلاً رانت‌ها یک نوع اتلاف منابع هستند، وجود آن‌ها غیرضروری است. بنابراین، بازار کارا هیچ رانتهی نخواهد داشت، چون رانت یعنی دارید پولی را بابت چیزی می‌پردازید که بالاتر از بهترین فرصت بعدی آن است. روشن است؟ پس چرا باید پول بیشتر بابت جنس داخلی بپردازید که کشور دیگری آن را ارزان‌تر تولید می‌کند؟

وجود چنین عنصر و استدلالی است که بسیاری اقتصاددانان بازارگرا، اقتصاددانان لیبرال، مخالف رانت هستند چون رانت را نشانه ناکارایی می‌بینند. اما می‌توان استدلال اضافی آورد که اگر تعداد زیادی شکست‌های بازار داشته باشیم چه کار کنیم. مکان‌هایی هست که کسی حاضر به سرمایه‌گذاری نخواهد بود چون یک چیزی عیب و ایراد دارد. مثلاً قراردادها ضمانت اجرا ندارند یا مساله قابلیت را داریم یا مساله ریسک را داریم یا اگر از تحلیل رادریک استفاده کنیم مساله کشف را داریم. پس مشکلاتی هست که جلوی هجوم آوردن سرمایه‌گذاری خصوصی را می‌گیرد، و سپس سیاستگذاری می‌تواند از سرمایه‌گذاری پشتیبانی کند. اما با این کار رانتهای سیاستی ایجاد می‌شود.

سپس لایه دوم استدلال در مخالف با سیاست‌گذاری صنعتی وارد می‌شود که به محض این که رانت ایجاد کردید، رانتهای رپوده خواهد شد. بنابراین می‌توانید برای آن سیاست پشتیبانی جلب کنید اما به هدفی که می‌خواستید نخواهید رسید چون مردم خیلی راحت آن یارانه را می‌خورند و چیزی در قبالتش تحویل نمی‌دهند. پس نکته همین جاست که بیشتر این حمایت‌ها و یارانه‌ها در واقعیت امر رپوده می‌شود. به گمانم آن کسانی که از سیاست‌گذاری صنعتی پشتیبانی می‌کنند، آن کسانی که آن را انکار می‌کنند یا کسانی که ردش می‌کنند در واقع هیچ خدمتی به ما نمی‌کنند. به نظرم باید روراست باشیم و حقیقت را بگوییم که بسیاری از یارانه‌ها هدر می‌رود. چالشی که داریم دانستن اینست که چرا آن‌ها هدر می‌روند و چگونه سیاست‌های یارانه‌دهی را طراحی کنیم به طوری که نظارت و توازن و قابلیت اعمال قانون کشور مربوطه برای رسیدن به نتیجه‌ای که شما می‌خواستید دست یابید مناسب باشد.

چون اگر نتوانید این کار را بکنید پس مخالف‌خوان‌ها ثابت خواهند کرد حق با آن‌ها بوده است. مساله واقعی اینست که در واقعیت امر بازگشت به بازار راه حل نیست. گفتن اینکه رانت سیاستی رپوده می‌شود پس بیایید آزادسازی کنیم مساله را حل نمی‌کند، چون ما با آن و از آن جا هم شروع کردیم و سرمایه‌گذاران هجوم نیاوردند پس به گمانم ما در وضعیتی گیر کرده‌ایم که یک دسته از مردم می‌گویند «نه، نه، سیاست‌گذاری صنعتی موفق خواهد شد. تنها کاری که لازم است بکنید هدفگذاری بهتر یا طراحی بهتر است.» و آنهایی که می‌گویند «نکنید، نکنید، یارانه‌ها رپوده خواهد شد.» به نظرم هر دو دسته اشتباه می‌کنند. سیاست‌هایی که در یک کشور موفق می‌شود در کشوری دیگر شکست می‌خورد، و ما واقعاً نیاز به درک این داریم که چگونه آن سیاست را برای آن بستر خاص طراحی کنیم، قابلیت‌ها و

قدرت‌های سازمان‌های مختلف را در نظر بگیریم. مانند داستان صنعت پوشاک بنگلادش، که آن سیاست به طور تصادفی طراحی شده بود چون که عمدتاً توسط امریکایی‌ها و ترتیبات چند الیافی^۱ آن‌ها طراحی شده بود.

آن‌ها تلاش نمی‌کردند به بنگلادش کمک کنند بلکه آن سیاست به شیوه‌ای طراحی شده بود که شرکت‌های شبکه‌دار سیاسی در بنگلادش نمی‌توانستند این رانت را برابند، و آن رانت انگیزه‌های درست برای انتقال گسترده دانش سازمانی ایجاد کرد، که به بنگلادش کمک کرد تا اکنون دومین تولیدکننده پوشاک در جهان شود. این صرفاً یک تجربه کوچک بود. بنابراین فکر می‌کنم منافع درست انجام دادن این کار خیلی عظیم است. اما فکر می‌کنم درحالی‌که تحلیل می‌تواند به شما بگوید چه چیزی بعید است موفق شود با توجه به آنچه در گذشته ر بوده شده بود، و ما می‌توانیم آزمایش‌های جالبی پیشنهاد دهیم از آنچه احیاناً موفق می‌شود، با توجه به توزیع قدرت‌ها و قابلیت‌ها، هدف تحلیل این نیست که بگوید «این یکی قطعاً موفق خواهد شد.»

پس آنچه ما می‌توانیم به سیاستگذاران بدهیم یک بسته از کارهایی است که شاید موفق شود و آن‌ها را با آزمایش‌های خیلی کوچک تجربه می‌کنید و آنچه را که موفق شد در مقیاس بزرگتر اجرا می‌کنید. اینجا من کاملاً با دنی رادریک همراه هستم. پس به گمان من رویکرد آزمایشی در قلب سیاست است و به تجربه کردن چیزهای متفاوت و تجربه کردن آنچه نتیجه می‌دهد نیاز است. و تراژدی واقعی اینست که کشورهایی مانند بنگلادش واقعا یک تحلیل خوب از آنچه واقعا در صنعت پوشاک بنگلادش نتیجه داد به دست نیاورده‌اند. بسیاری از مردم هنوز فکر می‌کنند علت آن موفقیت آزادسازی و دستمزدهای پایین بود. آن موفقیت هیچ ربطی به این دو نداشت، دستمزدها می‌تواند تا هر میزانی که دوست دارید پایین باشد و شما توسعه نخواهید یافت. به گمانم آن‌ها واقعا آن درس را نیاموخته‌اند که چگونه قابلیت‌های سازمانی بسازیم و آن را به گام دوم، گام سوم، گام چهارم و جلوتر ببریم.

۸) تجربه کره جنوبی

رابرت ویبلین: یک موردکاوی مشهور در سیاستگذاری صنعتی که عده زیادی از مردم اندک چیزهایی درباره‌اش شنیده‌اند حتی اگر آن‌ها همه جزئیات را ندانند کره جنوبی است. این‌گونه به نظر می‌رسید که دولت کره مجموعه کاملی از یارانه‌ها برای صنایع اولیه، بنگاه‌های مرحله اولیه فراهم کرد. در عین حال با وجود این ریسک که بخشی از این کمک‌ها به راحتی به شکل نامولدی ر بوده شود و آدم‌های ثروتمند و پرنفوذ برای خود بردارند، آن یارانه‌ها واقعا نصیب بنگاه‌هایی شد که در نهایت بسیار مولد و در صحنه جهان رقابتی شدند. به گمانم تبیین شما می‌گوید چرا آن سیاست‌گذاری صنعتی در کره جنوبی موفق شد وقتی در بسیاری وضعیت‌های دیگر موفق نشد. براساس انگیزه‌ها اگر نگاه کنیم چه کسانی در آن مورد قدرتمند بودند و چگونه انگیزه‌ها برای آن‌ها طراحی شده بود. آیا شما به چنین طرح و آرایشی اهمیت می‌دهید؟

1 <https://www.investopedia.com/terms/m/multi-fiber-arrangement.asp>

مشتاق خان: این یک مجادله خیلی جالب است. یک زمانی کسانی بودند که می‌گفتند کره جنوبی هیچ سیاست‌گذاری صنعتی نداشت و تجربه این کشور فقط داستان موفقیت بازار آزاد بود. دیگرانی هم که می‌گفتند آن کشور سیاست‌گذاری صنعتی خیلی موفق براساس ساختن قابلیت‌ها در این شرکت‌های هلدینگ بزرگ معروف به چائبول^۱ داشت. سامسونگ امروزی یک مثال از یک چائبول است. با دادن منابع به آن‌ها تا یادگیری با انجام دادن بکنند این قابلیت‌ها ایجاد شد. سازمان‌های مولد ایجاد کنید و به آن‌ها یاد بدهید چگونه بهره‌وری خود را بالا ببرند.

اما سیاست‌های عینا مشابه در هر جایی به نزدیکی کشورهای هند، پاکستان، بسیاری کشورهای آفریقایی و دیگران موفق نشد. تبیین من - و این روشی است که من کارم را درباره آرایش‌های سیاسی و سازمان‌ها شروع کردم - لازم نیست به سیاست نگاه کنید بلکه به قابلیت‌ها و قدرت سازمان‌هایی که قرار بود پشتیبانی شوند نگاه کنید. به گمانم بخش متمایز داستان کره جنوبی اینست که نقطه شروع بسیاری از این سازمان‌ها از مدت‌ها پیش کاملاً خوب بود، چون مستعمره‌سازی کره جنوبی توسط ژاپنی‌ها دانش فرایندهای صنعتی خلق کرده بود که نسبت به بیشتر کشورهای در حال توسعه در آن مرحله از توسعه، بیشتر گسترش یافته بود.

ژاپنی‌ها سازمان‌های بسیاری را در کره جنوبی اداره کرده بودند و بسیاری از مدیران این سازمان‌ها مالکان چائبول‌های آینده کره جنوبی شدند. در دوره استعمارگری ژاپنی‌ها آن‌ها در مالکیت ژاپنی‌ها بود اما مدیریت بنگاه مقداری دسترسی به آن دانش سازمانی داشت. بنابراین، این یک تفاوت ایجاد کرد، اما تفاوت واقعی به ماهیت استعمارگرایی ژاپنی‌ها در درهم شکستن بسیاری از شبکه‌های سیاسی افقی در کره برمی‌گشت. علت این بود که استعمارگرایی ژاپنی شکل استعمارگری بسیار تهاجمی و سرکوبگر داشت. ژاپن از طریق طبقات میانی در مستعمرات خود حکومت نمی‌کرد آن مستقیماً از طریق زورگویی و درنده‌خویی عظیم حکومت می‌کرد به همین دلیل امروزه هیچ فرد کره‌ای یا هیچ فرد چینی پیدا نخواهد کرد که خاطره خوشی درباره استعمارگری ژاپنی‌ها داشته باشد چون که آن خیلی خشن بود.

یک پیامد استعمارگری ژاپن این بود که شبکه‌های افقی - صاحبان کسب‌وکارها سیاستمدارها و سایر گروه‌ها و اتحادیه‌ها و غیر آن - واقعا در کره جنوبی از بین رفته بود. بنابراین، گروه‌های کسب‌وکار که در دوره پساژاپنی پدیدار شدند شبکه‌های حمایت‌کننده از رانت‌های خود نداشتند، آن‌ها دارای ارتباطاتی با سیاستمداران نبودند. پس هنگامی که در دهه ۱۹۶۰ پارک چونگ هی آمد او شروع به امتحان کردن چیزهایی کرد که به یک معنا کاملاً بدیهی هستند. ما نمی‌توانیم این چیزها را تولید کنیم پس چرا از آن‌ها مقداری حمایت نکنیم؟ چرا به آن‌ها یارانه صادراتی ندهیم؟ چرا به آن‌ها وام کم‌بهره از بانک‌های دولتی ندهیم؟ سیاست‌هایی که هر کشور در حال توسعه امتحان کرده است. این کار خیلی سخت و پیچیده‌ای نبود. موضوع روشن است، نمی‌توانید این چیزها را تولید کنید، بهره‌وری شما پایین است، بیایید به این کسب‌وکارها کمک کنیم.

1 <https://en.wikipedia.org/wiki/Chaebol>

تفاوت این نبود که کره جنوبی‌ها چیزی به نام سیاست‌گذاری صنعتی را نوآوری کرده باشند. هر کشوری در آن زمان آن را امتحان کرده بود. در واقع، کره جنوبی چیزهای زیادی از پاکستان یاد گرفته بود که نیز در آن زمان دولت نظامی داشت و دقیقاً همان کارها را می‌کرد، یارانه‌های صادراتی، حمایت در برابر واردات، وام‌های کم‌بهره به بنگاه‌های بزرگ، و غیر آن. تفاوت در این بود که وقتی در پاکستان آن یارانه‌ها داده شد بنگاه‌ها کشف کردند که تلاش خیلی زیادی نیاز است تا آن را به بهره‌وری بالاتر در سطح رقابت‌پذیری جهانی تبدیل کنند. اینجا یک مساله واقعی است، شما خودتان را در تلاش به رسیدن به این بهره‌وری هلاک می‌کنید و جایزه شما در انتهای کار اینست که یارانه‌اتان را از دست می‌دهید، درست است؟ اینک در اقیانوس رقابت جهانی شناور هستید و باید جان بدر ببرید.

هیچ کس در ذهن خودش نمی‌خواست این کار را انجام دهد. شما در صورتی آن کار را می‌کنید که مجبور به انجامش باشید زیرا می‌دانید که فقط برای یک دوره زمانی کوتاه یارانه دارید. شما یا غرق می‌شوید یا شنا می‌کنید. اگر شنا کنید پس برای بقیه عمرتان به شکل رقابتی شنا خواهید کرد. کسی نمی‌خواهد این کار را بکند مگر اینکه مجبور به انجامش باشد. شرکت‌های پاکستانی یا شرکت‌های هندی، یا سایر شرکت‌ها در جهان در حال توسعه که این یارانه‌ها را به دست آوردند این را کاملاً سریع حساب کردند. آن‌ها تشخیص دادند که با این حمایت برای این که به جایی برسند که من از آن‌ها می‌خواهم رقابتی بشوند به میزان گسترده تلاش و کار سخت، ریسک زیاد نیاز است. من با مخالفت زیاد هرکسی مواجه خواهم شد و جایزه‌ام اینست که یارانه‌ام را از دست می‌دهم.

در عوض این‌ها، کاری که من خواهم کرد استفاده از شبکه‌ام خواهم بود. من با آن سیاستمدار ارتباط دارم، با این اتحادیه کارگری ارتباط دارم، با این جناح ارتباط دارم، با این بوروکرات ارتباط دارم، با این بانک ارتباط دارم. چرا نیایم این رانت‌ها را با هم تقسیم نکنیم و اجازه ندهیم کس دیگری آن را بریاید؟ کره جنوبی‌ها نمی‌توانستند آن کار را بکنند، چون این شرکت‌ها به بانک‌ها، به سیاستمداران و غیر آن متصل نبودند. و بنابراین وقتی حکومت این یارانه‌ها را داد و به آن‌ها گفت «شما باید به این اهداف صادراتی دست یابید»، اگر آن‌ها نمی‌توانستند به آن اهداف برسند هیچ راهی وجود نداشت که بتوانند رانت‌های‌شان را حفظ کنند.

این شرکت‌ها کاملاً خوشحال بودند که به رهبران ارشد، حتی اگر شده به پارک چوونگ-هی رشوه بدهند. ما این را اکنون می‌دانیم چون شواهد بسیاری درباره فساد آن نظام در آن زمان وجود دارد دقیقاً همان‌طور که درباره فساد در نظام چین در دهه ۱۹۸۰ می‌دانیم وقتی به سرعت در حال رشد بود. تفاوت در این است که اگر شما پارک چوونگ-هی باشید و می‌دانید این شرکت اهداف صادراتی خود را تأمین نمی‌کند اما مایل است از یارانه خود به شما رشوه دهد، آیا می‌خواهید این یارانه را به آن شرکت بدهید یا به شرکتی که اهداف صادراتی را تأمین خواهد کرد و بنابراین سودهای زیادی خواهد کرد و بنابراین قادر به دادن رشوه به شما به میزان بسیار بیشتری است؟ دوباره این کار سخت و پیچیده‌ای نیست. اگر پارک چوونگ-هی باشید خواهید گفت «این شرکت که ورشکسته است و تنها کاری که می‌کند مقداری پول خود را به عنوان رشوه به من می‌دهد. چرا باید آن رشوه را بگیرم؟ من آن شرکت را تعطیل خواهم کرد و آن یارانه، آن حمایت را به شرکت دیگر منتقل خواهم کرد.»

شرکت‌های کره جنوبی خیلی زود تشخیص دادند این چیزی بود که در حال اتفاق افتادن بود. بنابراین در واقع، هیچ راهبرد آسان حمایت از رانت برای شرکت‌ها وجود نداشت. تنها راهبرد بالا بردن بهره‌وری شرکت بود. این کاری است که آن‌ها انجام دادند. دلیل این که چرا این اتفاق در هند و پاکستان نیفتاد این نبود که کسی آن را تشخیص نداد آن‌ها تشخیص دادند. برخی مطالعات خیلی جالب وجود دارد که به دهه ۱۹۶۰ برمی‌گردد و بوروکرات‌های هندی انجام دادند. گزارش یک کمیته به نام گزارش کمیته دات در دهه ۱۹۶۰ که بوروکراسی هندی خودش به نظام حمایت، نظام مجوزدهی نگاه می‌کرد، به طوری که این کار در هند نسبت به پاکستان و کره جنوبی اندکی متفاوت بود اما اهداف یکسان بودند.

آن‌ها گفتند: «ببینید همه این مجوزها توسط این شرکت‌های دارای ارتباطات سیاسی ربوده شده است و ما نمی‌توانیم کاری درباره آن بکنیم.» بحث بی‌اطلاعی مطرح نبود هرکس می‌دانست چه چیزی در جریان بود. آن‌ها صرفاً نمی‌توانستند آن مجوزها را از این شرکت‌های ارتباط‌دار بگیرند چون هزینه‌های سیاسی چنین کاری خیلی بالا بود. بنابراین تبیین من اینست که سیاست‌گذاری صنعتی کره جنوبی در کره جنوبی کار کرد اما به ما چیزی در این باره نمی‌گوید که در جاهای دیگر چه کار باید کرد. پس اگر می‌خواهید سیاست‌گذاری صنعتی در هند یا بنگلادش یا نیجریه یا هر جای دیگر انجام دهید نیاز به طراحی آن به نحو کاملاً متفاوتی دارید به شیوه‌ای که منابع را برای آن شرکت‌ها فراهم سازید تا قابلیت‌هایشان بالا برود اما نه با این سازوکار که به آن‌ها پیشاپیش یارانه بدهید و سپس بگویید «اگر فلان کار را نکنید یارانه را از شما خواهیم گرفت.»

مساله اینست که گرفتن یارانه‌ها از شرکت‌های متنفذ تهدید معتبر نیست، اما گرفتن یارانه از شرکت‌های کره جنوبی، به دلیل آرایش سیاسی کاملاً خاصی که این کشور داشت، تهدید معتبری بود. آرایش سیاسی یا توزیع قدرت در کره جنوبی - عمدتاً در نتیجه استعمارگری کاملاً خاص ژاپنی - بسیار متفاوت از کشورهای انگلیس و فرانسه بودند که طی دوره استعماری قدرت‌های استعمارگر از طریق طبقات میانجی و واسطه‌ای کار کردند که از طریق تجربه استعماری به شدت قدرتمند شدند و شبکه‌های افقی فشرده در سراسر جامعه بسط دادند.

آن یک نوع حکومت غیرمستقیم بود. طنزی بین هندی‌ها درباره استعمارگری بریتانیا هست که هندی‌ها بر هند حکومت می‌کردند و بنابراین بسیاری از مردم با قدرت استعماری تبانی کردند. منظورم اینست که ما دوست نداریم خیلی در این باره صحبت کنیم اما در واقع، اگر به هند یا بسیاری کشورهای با سابقه استعمارگری انگلیس بروید، هنوز افراد مسنی را پیدا خواهید کرد که واقعا می‌گویند «انگلیسی‌ها آنقدرها هم بد نبودند» چرا؟ چون انگلستان در واقع از طریق فرادستان قدرتمند محلی حکومت کرد، از طریق آن‌ها کار کرد و منابع را با آن‌ها به شیوه‌ای تقسیم کرد که ژاپنی‌ها چنین نکردند. پس، انگلستان در واقع در حالی که از یک جهت دوست‌داشتنی‌تر بود و به بی‌رحمی ژاپن نبود، از جهتی دیگر پشت سر خود میراثی زیان‌بارتر برجای گذاشت چون آن‌ها یک آرایش سیاسی با همه این شبکه‌های غیررسمی افقی بین صاحبان کسب‌وکار، سیاستمدارها و بوروکرات‌ها و غیر آن ایجاد کردند که واقعا مشکل بود اگر می‌خواستید

سیاست‌گذاری صنعتی کره جنوبی را آن‌جا اجرا کنید. اجرای سایر انواع سیاست‌گذاری صنعتی ناممکن نیست، اما سیاست‌گذاری صنعتی کره جنوبی جواب نخواهد داد.

رابرت ویلین: می‌خواهم یک جمع بندی بکنم و ببینید آیا درست فهمیده‌ام تا داستان کره جنوبی را به درستی به خاطر داشته باشیم. به نظر سه جنبه اصلی متفاوت وجود دارد که چرا سیاست‌گذاری صنعتی در این مورد خاص نتیجه داد. یکی این که استعمارگری ژاپنی را داشتیم به این معنا که کره جنوبی‌ها در معرض سازوکارهای صنعتی مولد و نوع قابلیت‌ها و سازمان‌ها یا ساختارهای موردنیاز قرار گرفته بودند. پس این باعث شد تا برای این بنگاه‌ها قابل‌تصورتر بشود که بگویند «خب، ما واقعا قادر خواهیم شد در سطح جهانی رقابت کنیم.»

سپس این که توانایی بازپس گرفتن حمایت‌های بین‌بنگاه‌ها و سیاستمداران و غیر آن وجود داشت - چون ژاپنی‌ها نیز همه شبکه‌های مریدگرایی موجود را از بین برده بودند - که به کلی از میان رفته بود یا بسیار تضعیف شده بود. معنایش این است که برای دولت معتبر بود که بگوید «ما قرار نیست به این یارانه‌ها تا بی‌نهایت ادامه دهیم و امکانات مفت در اختیار شما بگذاریم.» چون این بنگاه‌ها لطف و احسان حاضر و آماده‌ای نداشتند که آن‌ها بتوانند از سیاستمداران پس بگیرند.

سپس، سومین جنبه این که این نظام از طریق این فساد برپا شده بود چنان که به نفع سیاستمداران و حدس می‌زنم شاید به نفع بوروکرات‌هایی که سیاست‌گذاری صنعتی را اداره می‌کردند بود که بنگاه‌هایی را تأمین مالی کنند که در حال مولدتر شدن بودند یا چشم‌اندازهای خوبی از رقابتی شدن در سطح جهانی داشتند چون که در آن صورت آن‌ها اساسا رشوه‌های بزرگتری دریافت خواهند کرد. پس به نفع‌شان نیز بود که در این باره فکر کنند که چگونه می‌توانیم آن بنگاه‌هایی که آتیه‌دارتر هستند را تأمین مالی کنیم و آن بنگاه‌هایی که خوب عمل نمی‌کنند و صادراتی به جایی نخواهند داشت را از دریافت کمک محروم کنیم؟ آیا داستان درست همین گونه بود؟

مشتاق خان: شما خیلی رک‌تر و به گمانم با حرارت‌تر از من بیان کردید اما در کلیتش درست است. بنابراین آخرین نکته که انگیزه‌ها چنان طراحی شده بود که فساد مانع نشد تا سیاستمداران بنگاه‌های ناکارا را منضبط نکنند مطلقا درست است. باید به رانت‌جویی و فساد در بستر این تصمیمات سازمانی و چانه‌زنی بین آن‌ها نگاه کنید.

به گمانم واقعا ساده‌لوحی است اگر فکر کنیم در هر سیستمی، حتی در یک کشور پیشرفته، سیاستمداران، بوروکرات‌ها و کسب‌وکارهای بزرگ، و حتی کسب‌وکارهای کوچک به شیوه خیرخواهانه عمل می‌کنند. آن‌ها همیشه به نحوی عمل می‌کنند که چیزی هم برای خودشان بماند. اکنون تفاوت اینست که در کشورهای پیشرفته، آن منافع به شیوه‌های پیروی از قوانین حاصل می‌شود اما آن قوانین اجازه می‌دهد تا منافع به چنگ آورده شود. پس شما متوجه می‌شوید که سیاستمداران از شرکت‌های بزرگ پشتیبانی خواهند کرد چون این شرکت‌های بزرگ به حزب سیاسی‌شان کمک مالی خواهد کرد یا آن‌ها را بعدا به عنوان مشاور استخدام خواهد کرد پدیده‌ای که ما در انگلستان همین اواخر مشاهده کرده‌ایم.

رابرت ویلین: یا با راه اندازی کارزارهای انتخاباتی علیه سیاستمداران، آن‌ها را تهدید می‌کنند.

مشتاق خان: دقیقا. پس ساده لوحی است که فکر کنیم قدرتمندان از پول و قدرت خود برای به دست آوردن آنچه آن‌ها می‌خواهند استفاده نکنند، به استثنای این تفاوت که اکنون این‌ها اندکی شفاف‌تر اتفاق می‌افتد. جامعه توانایی بسیج شدن علیه آن‌ها را دارد و شما می‌توانید جنبش‌های سیاسی و احزاب سیاسی ایجاد کنید که جلوی تصویب قوانین جدید را بگیرد. پس این جوری بهتر است اما درست نیست که گمان کنید در کشورهای پیشرفته، قدرت و پول و نفوذ اهمیت ندارد آن‌ها هرچه بخواهید اهمیت دارد. بنابراین موضوع واقعا اینست که در کره جنوبی، قدرتمندان خواهان دستیابی به توسعه به نفع خودشان بودند. به گمانم واقعا مهم است که درک کنیم قدرتمندان هر جایی واقعا خواهان دستیابی به آن هستند.

این‌گونه نبود که رهبران پاکستان یا حاکمان هند واقعا تلاش نمی‌کردند که اقتصاد کشورشان توسعه پیدا کند. پاکستان و هند در رقابت نظامی با هم‌دیگر بودند. آن‌ها به توسعه یافتن اقتصادهایشان نیاز داشتند تا که ارتش‌شان قوی شود. بنابراین دقیقا مثل تهدیدی که کره جنوبی‌ها از کره شمالی احساس می‌کردند - و بسیاری می‌گویند عاملی بود که واقعا ذهن کره جنوبی‌ها را به خود متمرکز کرد - پاکستان و هند هم در جنگ و دعوا بوده‌اند. پس اگر آن‌ها می‌توانستند باید از ظرفیت خودشان برای به پیش بردن اقتصاد استفاده می‌کردند، چون به نفع خودشان بود. دلیل این‌ها این کار را نکردند این بود که رهبران رده بالا در دام شبکه‌های سطح پایین‌تری گرفتار شده بودند که صاحبان کسب‌وکار، بوروکرات‌ها، بانک‌ها و سیاستمداران برایشان چیده بودند و آن‌ها نمی‌توانستند آن‌ها را نادیده بگیرند.

نباید فکر کرد رهبران هند و پاکستان احمق بودند یا که چیزی سرشان نمی‌شد، گزارش‌های مطبوعات و بوروکرات‌ها دقیقا به آن‌ها می‌گفت چه چیزی در جریان بود. روزنامه‌ها در پاکستان پر از گزارش درباره به اصطلاح ۲۲ خانواده‌ای بود که همه یارانه‌ها را به چنگ آورده بودند و وام‌هایشان را بازپرداخت نمی‌کردند. این‌ها کاملا شفاف بود. این‌گونه نبود که کسی این‌ها را نداند. این‌گونه بود که رئیس‌جمهور پاکستان قدرت سیطره بر آن‌ها را نداشت به همان شیوه‌ای که رئیس‌جمهور کره جنوبی می‌توانست امتیازات آن چابول که می‌گفت «من نتوانستم به اهداف صادراتی ام برسیم» را ابطال کند. رئیس‌جمهور می‌گفت «در این صورت من پول‌ها را به کس دیگری می‌دهم.» آن چابول‌ها قدرت جاروجنجال به پا کردن یا ایجاد هزینه‌های سیاسی یا بسیج عده‌ای از مردم علیه رئیس‌جمهور را نداشتند. پس تفاوت اصلی در اینجاست. اگر محدودیت سیاسی وجود نداشته باشد همیشه به نفع قدرتمندان است که پیشران رشد اقتصاد باشند.

رابرت ویلین: چون به هر صورت آن‌ها از این راه قدرت بیشتر یا پول بیشتری کسب خواهند کرد.

مشتاق خان: آن‌ها قدرت بیشتری به دست می‌آورند. پس اگر آن‌ها چنین کاری نمی‌کنند همیشه مفید است که از خود بی‌رسیم «چرا آن‌ها این کار را نمی‌کنند؟» و فقط دو پاسخ احتمالی وجود دارد. یکی این‌ها واقعا باید خیلی احمق باشند و پاسخ دیگر این‌ها که دچار محدودیت سیاسی هستند یا برحسب قابلیت‌های سازمانی دستشان بسته است،

یا محدودیت دیگری دارند که باید شناسایی کنید. به گمانم تعداد بسیار بسیار اندکی رهبر در جهان داریم که احمق بوده باشند - و قطعاً نه نهروی هند یا ایوب خان پاکستان، یا سایر رهبرانی که این دو کشور آسیایی را در دهه ۱۹۶۰ رهبری می‌کردند. آن‌ها با توجه به محدودیت‌های سیاسی نمی‌توانستند جلوی کسانی را بگیرند که در حال بالا کشیدن رانت‌ها بودند.

آخرین ضربه زمانی وارد می‌شود که هرکس مشغول ربودن رانت‌ها و فرار کردن است و شما که رهبر باشید هم به آن‌ها می‌پیوندید. برخی از رهبران این دزدسالاری‌ها در کشورهای در حال توسعه صرفاً به این دلیل دزدسالار شدند که هرکس در حال ربودن رانت‌ها بود و آن‌ها نمی‌توانستند جلوی چنین جریانی را بگیرند پس آن‌ها هم مقداری پول برای خودشان بیرون کشیدند و به بانک‌های سوئیس انتقال دادند.

۹) تایوان دوره چیانگ کای-شک

مشتاق خان: می‌توانم مثال کلاسیک دیگری در این باره بیاورم؟

رابرت ویلین: بله، لطفاً بفرمایید.

مشتاق خان: یک مثال کلاسیک در این باره چیانگ کای شک رهبر تایوان است که تایوان را از مکان کاملاً منزوی متعلق به چین به داستان موفقیت‌محسین برانگیز تبدیل کرد، از بسیاری جهات و برحسب توزیع درآمد و دارایی‌ها حتی جذاب‌تر از کره جنوبی است.

رابرت ویلین: این کشور هنوز بزرگترین تولیدکننده نیمه‌هادی‌ها در رایانه است بزرگتر از چین.

مشتاق خان: دقیقاً.

رابرت ویلین: این که محشر است، بله بزرگتر از امریکا.

مشتاق خان: دقیقاً. چگونه این تجربه را تبیین کنیم؟ چیانگ کای شک یکی از بزرگترین جنگ‌سالاران در دهه ۱۹۴۰ در چین بود. او در یک قطار پر از اسلحه و با ارتش شخصی خودش، از مکانی به مکان دیگر می‌رفت و با سایر جنگ‌سالاران می‌جنگید. او در رفتار و در ترجیحات، تفاوتی با جنگ‌سالاران امروزی افغانستان نداشت. اما وی در جنگ با کمونیست‌های چینی شکست می‌خورد و به آن سوی آب‌ها به جزیره تایوان می‌رود و ناگهان تایوان توسعه می‌یابد. طی ۴۹ سال حکومت نظامی وی، یکی از طولانی‌ترین دوره‌های حکومت اقتدارگرایی، یکی از توسعه‌ای‌ترین حکومت‌ها در آسیا به وجود آمد. چه اتفاقی افتاد. منظور این که در آن سوی آب چه اتفاقی افتاد؟ پاسخ اینست که در چین، او یکی از بسیاری جنگ‌سالارهایی بود که نمی‌توانست چیزی را ضمانت اجرایی‌دار کند. در شرایطی که هرکس دیگری در حال دزدیدن بود، پس چرا من هم شروع به دزدی نکنم.

اما در تایوان او کنترل کاملی بر اوضاع داشت. او همراه خود ارتشی آورده بود که می‌توانست بر آن جامعه کاملاً مسلط شود. چرا باید از خانه خودتان دزدی کنید؟ پس آن را توسعه می‌دهید. این جا نمی‌خواهم بگویم که به هر کشور دیگری

توصیه کنیم حکومت اقتدارگرا داشته باشید. نکته واقعا مهم این است که بیشتر حکومت‌های اقتدارگرا شکست می‌خورند چون آن‌ها در عین حال که اقتدارگرا هستند اما واقعا نمی‌توانند آن درجه از کنترل کارآمد بر جامعه خویش را داشته باشند که تایوانی‌ها و کره جنوبی‌ها و دیگران داشته‌اند. بنابراین بدون درک آن کنترل کارآمد، اقتدارگرایی الگوی واقعا بدی برای پیروی کردن است.

رایج‌ترین شکل اقتدارگرایی آن شکلی است که ما در پاکستان، نیجریه، جمهوری دموکراتیک کنگو و نظایر آن‌ها دیده‌ایم. این حاکم اقتدارگرا پیش خود فکر می‌کند چون من حاکم اقتدارگرا هستم پس می‌توانم همه این کارها را معجزه‌آسا انجام دهم. او خیلی زود کشف می‌کند که وی هیچ ظرفیتی برای اجرای نیات و اهداف خود ندارد، چون در واقعیت امر آن جامعه‌ای که دقیقا در زیر وی است شبکه‌سازی قدرتمندی شده است و می‌تواند جلوی هر کاری را که او می‌خواهد انجام دهد بگیرد. سپس این حاکمان اقتدارگرا خودشان تبدیل به دزد می‌شوند. آن‌ها همان حاکمانی هستند که پول‌ها را پنهانی به بانک‌های سوئیس می‌فرستند. دوباره دقیقا مثل سیاست‌گذاری صنعتی که در برخی مکان‌ها موفق می‌شود و در دیگر مکان‌ها موفق نمی‌شود اقتدارگرایی در برخی مکان‌ها باعث رشد می‌شود و در دیگر مکان‌ها باعث رشد نمی‌شود. به گمانم یکی از خطرات واقعی در بسیاری از تحلیل‌های ساده‌لوحانه اقتصاد سیاسی گفتن این حرف است که اگر سیاست‌گذاری صنعتی با اقتدارگرایی ترکیب شود موفق خواهد شد. در واقع در ۹ مورد از ۱۰ تا از چنین ترکیبی فاجعه به بار می‌آید.

۱۰) منطق بقای سیاسی

رابرت ویلین: این توضیح من را یاد مدلی انداخت که در کتاب منطق بقای سیاسی^۱ آمده است. طبق مدل نظریه عوام از قدرت درون عرصه سیاسی رئیس جمهور یا نخست وزیر می‌تواند هر کاری که می‌خواهد انجام دهد. اما در واقعیت، این قدرتمندان به گروه مردم دقیقا زیر خودشان پاسخگو هستند کسانی که اگر بخواهند می‌توانند این به اصطلاح قدرتمندان را بیرون بیندازند. آن‌ها برای حفظ جایگاه خویش، باید همه کسانی را که یک پله زیر آن‌ها در نردبان قدرت هستند راضی نگه دارند به طوری که آن‌ها دوباره انتخاب شوند یا دست کم علیه‌شان کودتا نشود. تصور می‌کنم طبق شرحی که دادید در پاکستان، نخست وزیر پاکستان شاید واقعا بخواهد کشور توسعه پیدا کند اما وی محدودیت دارد چون او نمی‌تواند کسانی را که یک رده پایین‌تر از خودش هستند را ناراضی کند. چون اگر این کار را بکند از قدرت حذف خواهد شد. بنابراین میزان آزادی عملی که وی دارد واقعا خیلی محدود است.

از طرف دیگر، چیانگ کای-شک در تایوان در دهه ۱۹۵۰ آزادی عمل و صلاح‌دید شخصی خیلی زیادی داشت چون که نظام کنترلی متمرکزی داشت. تعداد رقبای سیاسی بسیار اندک بود و هیچ رقیب نظامی پیرامون وی نبود - به طوری که او آزادی عمل خیلی زیادی داشت. اگر نیاز به اجرای سیاست‌هایی باشد که به توسعه اقتصادی می‌انجامد اما عده‌ای آن سیاست‌ها را دوست ندارند، پس او ظرفیت انجام این کار را داشت. این به نفعش هم بود چون او مطمئن بود در دهه

1 <https://mitpress.mit.edu/books/logic-political-survival>

بعدی هم در قدرت خواهد بود و نفوذ همه جا غالبی دارد. این جا موضوع ناراحت‌کننده‌ای پیش می‌آید که پس باید انتظار داشته باشیم کشورهایی - مانند چین - که اقتدارگرایی قوی‌تر، مسلط‌تر و متمرکزتر دارند بهتر توسعه پیدا می‌کنند چون انتظار می‌رود که حزب، که رهبر ده‌ها سال در قدرت باقی باشد. آن‌ها افق‌های زمانی درازمدت‌تر دارند.

آن‌ها نیازی نمی‌بینند به سایر مراکز قدرت درون کشور باج بدهند تا سال بعد یا سال بعد از آن از قدرت کنار گذاشته نشوند. آن‌ها آزادی عمل بلندمدت‌تر فکر کردن و اهداف گسترده را تعقیب کردن دارند که نتیجه‌گیری ناراحت‌کننده‌ای است. آیا شما می‌گویید که این با شواهدی که اقتدارگرایی بی‌ثبات احتمال کمتری می‌رود به توسعه منجر شود نسبت به اقتدارگرایی باثبات‌تر متمرکز شده مثل آنچه شما در چین دیدید یا حدس می‌زنم تایوان و کره جنوبی در گذشته سازگار است؟

مشتاق خان: این مساله پیچیده‌ای است و به گمانم تعدادی قطعات در این پازل وجود دارد. وقتی درباره اقتدارگرایی صحبت می‌کنیم اغلب خیلی غیردقیق صحبت می‌کنیم. در تحلیلی که من از آرایش سیاسی می‌کنم، آن را به شیوه‌های متفاوت برش داده‌ام. در آن جا بحث بر سر اینست که ائتلاف حاکم با چقدر رقابت افقی از سوی کسانی که در ائتلاف حاکم نیستند مواجه است و ائتلاف حاکم هنگامی که به شکل عمودی به سمت پایین ائتلاف می‌آید چقدر ظرفیت اجرا دارد. آیا رده‌های پایینی به فرامین و دستورات از بالا گوش می‌دهند و انگیزه‌های آن‌ها چیست؟ به گمانم وقتی از این منظر نگاه می‌کنیم، یعنی داشتن ائتلاف حاکم که هم افق زمانی درازی دارد، چون با مخالفان خیلی معتبر افقی مواجه نیست، و هم ظرفیت اطاعت‌پذیری و گوش‌سپاری به فرامین و دستورات به شکل عمودی تا پایین زنجیره وجود دارد - و کسانی که در رده‌های پایین زنجیره هستند ائتلاف‌های مستقلی با بیرونی‌ها یا با همدیگر تشکیل ندهند که جلوی اجرای فرامین و دستورات را بگیرند - چنین چیزی به شدت نادر است.

به گمانم اکنون کشورهای شرق آسیا به شیوه‌های مختلف تکه‌هایی از آن را دارند و برای درک آن باید به تاریخ نگاه کنید. اما چیز دیگری هست، بخش دیگر داستان آرایش سیاسی می‌گوید فقط به سازمان‌دهی سازمان‌های سیاسی نگاه نکنید، باید به سازمان‌دهی سازمان‌های اقتصادی هم نگاه کنید. دوباره همان‌گونه که اندکی پیشتر گفته شد، سازمان‌های کره جنوبی از گذشته مقداری قابلیت داشتند. پس این نوع پروراندن قابلیت به شکل از بالا به پایین و سیاستی - محور زمانی موفق می‌شود که مقداری قابلیت کسب‌وکاری یا قابلیت تولیدی در بخش کسب‌وکاری وجود داشته باشد و امکان توسعه بیشتر این قابلیت‌های سازمانی به وسیله سیاست‌های حمایت‌گلوخانه‌ای وجود دارد. اما سرانجام به جایی خواهید رسید که سازمان‌های اقتصادی چنان پیچیده می‌شود که واقعا سیاست‌های صلاح‌دیدگی به شکل بار و محدودیت بر فعالیت آن‌ها درمی‌آید. وقتی صلاح‌دید سیاستی به محدودیت بر سازمان‌ها تبدیل شود آن‌ها به حاکمیت قانون و قرارداد رسمی نیاز دارند چون که اکنون نیازمند ساختن شبکه‌های افقی با دیگر سازمان‌ها هم بین‌المللی و هم ملی هستند.

این اتفاقی بود که در کره جنوبی در دهه ۲۰۰۰ افتاد. وقتی چابول‌هایی که تحت رژیم‌های پیشین حساسی پروبال گرفته بودند شروع به شکایت کردند که «ما حاکمیت قانون می‌خواهیم. چون عملاً دیگر نمی‌توانیم بیش از این با

صلاحیدهای شما کار کنیم، چون شما هیچ روشی ندارید تا بدانید ما دقیقا چه چیزی نیاز داریم، نیازهای ما خیلی پیچیده و انبوه شده است. ما نمی‌توانیم همه چیزهایی را که نیاز داریم برای شما بیان کنیم. ما به انعقاد میلیون‌ها قرارداد افقی نیاز داریم. بنابراین ما به حاکمیت قانون نیاز داریم.» چون آن سازمان‌ها اکنون قدرتمند و پیچیده شده بودند و پول بسیار زیادی داشتند، شما دیدید چه اتفاقی در کره جنوبی افتاد، گذار به سمت حاکمیت قانون شروع شد. آن‌ها در مسیر حاکمیت قانون راه درازی را پیش رفته‌اند به طوری که کاملا غیرقابل برگشت شده است. چین تازه این سفر را شروع کرده است، چین دارد به نقطه‌ای می‌رسد که هوای‌های^۱ آنجا خودشان را کاملا محدود شده در سطح جهانی خواهند یافت اگر که تصور می‌شود آن‌ها مقید به قرارداد و قانون نیستند.

اما تعداد آن‌ها هنوز به حد کافی زیاد نشده است. منظورم اینست که به محض داشتن هزاران هوای، و به علت اندازه بزرگ اقتصاد چین تعداد آن‌ها باید خیلی زیاد بشود، به بسیاری از آن‌ها نیاز است. اما من مطمئنم آن زمان فرا خواهد رسید، مگر اینکه چین به دلایلی دیگر پیش از آن فروپاشد که خیلی بعید است، اگرچه بسیاری به آن امید بسته‌اند. اما اگر تعداد این سازمان‌ها زیاد شود، مطمئنم ما دقیقا همان فشارهای از پایین را در چین خواهیم دید. فشارهای افقی از سوی سازمان‌های قدرتمندی که می‌گویند ما حاکمیت قانون می‌خواهیم و آن زمان است که چین به سوی حاکمیت قانون حرکت خواهد کرد. به گمانم کل اشتباهی که در بسیاری از تحلیل‌های اقتصاد سیاسی می‌شود توجه و بررسی نیازهای یک کشور پیشرفته است، محیطی که برای رشد کردن واقعا به حاکمیت قانون نیاز است، و سپس به گونه‌ای تحلیل کردن که گویی چینی‌ها و کره جنوبی‌های دهه‌های ۱۹۶۰، ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ هم همان نیازها را دارند. این تحلیلگران می‌گویند خب این جا یک معمای واقعی داریم که آن‌ها چگونه رشد کردند پس احتمال دارد در آینده فروپاشند. به گمانم علت این تحلیل اشتباه، اشتباه گرفتن مراحل متفاوت توسعه است که در هر مرحله، برای پروراندن قابلیت سازمان‌های خود به انواع متفاوت پشتیبانی نیاز دارید.

رابرت ویبلین: پدیده جالبی است که در برخی از جالب‌ترین و شگفت‌آورترین موردکاوی‌ها در توسعه اقتصادی یا در علم اقتصاد به طور عام در همه زمان‌ها، مثال‌هایی از کشورهای با رشد انفجاری می‌بینیم که از قوانینی که گمان می‌رود در انگلستان یا امریکا ضروری است تا مقدار زیادی ثروت تولید شود پیروی نکردند. این کاملا در تضاد با آن تئوری است که ما داریم، یا با داستان متعارفی که درباره توسعه اقتصادی تعریف می‌کنیم و این که چه چیزهایی ضروری است. داستانی که می‌گوید باید حاکمیت قانون داشته باشید، باید از شر فساد خلاص شوید. در غیر این صورت نمی‌توانید بنگاه داشته باشید، در غیر این صورت نمی‌توانید رشد کنید. این‌هایی که شما گفتید مخالف خوانی کامل با همه آن‌ها بود.

در عین حال این چیزی نیست که بشود درباره‌اش زیاد صحبت کرد چون که سردرآوردن از آن چه در جریان است کار بسیار سختی است. آن نیازمند داشتن چارچوب کاملا متفاوتی است. اما حدس می‌زنم این همان چیزی است که شما و همکاران‌تان تلاش می‌کنید ارائه دهید. مطمئن نیستم که این تبیین درستی باشد، اما به نظر می‌رسد شبیه یکی از

1 <https://en.wikipedia.org/wiki/Huawei>

مهمترین پرسش‌هایی باشد که ما احتمالاً می‌توانیم در همه علم اقتصاد بپرسیم، چگونه این اتفاق می‌افتد؟ چون نشان می‌دهد شیوه اندیشیدن ما درباره توسعه اقتصادی - دست کم در آن سطح از توسعه - برای مدت زمان کاملاً دراز، اشتباه بوده است.

مشتاق خان: صد درصد درست گفتید و چالش واقعی همین است. بیشتر مطالب علم اقتصاد از تجربیات انگلستان و امریکا گرفته شده است که دقیقاً نمونه‌هایی پرت بر حسب توسعه جهانی بودند همان گونه که کره جنوبی و چین کنونی نمونه‌های پرت هستند. اگر فقط به کره جنوبی و چین نگاه کنید خواهید گفت آنچه برای توسعه نیاز داریم یک حکومت اقتدارگرا با سیاستگذاری صنعتی است. اگر به انگلستان و امریکا نگاه کنید خواهید گفت از همان ابتدای حرکت به سمت توسعه به بازارهای آزاد و دولت‌های محدود با دستان بسته شده توسط انواع ابزارهای نظارت و توازن نیاز است. به گمانم هر دو پیشنهاد اشتباه است و به گمانم آنچه در هر دو مورد نتیجه داد را می‌توان بر حسب توزیع قابلیت‌های سازمانی و قدرت‌های سیاسی درک کرد. من توانستم به شما یک روایت خیلی جالب بدهم که چرا آن در امریکا و انگلستان کار کرد و چرا آن در کره جنوبی و چین کار کرد.

یک نتیجه‌ای که می‌خواهم این جا بگیرم اینست که پس این‌ها چیزی به ما نمی‌گویند که نیجریه چه کار بکند. چون پس از آن باید از خودتان بپرسید، با توجه به توزیع قدرت و قابلیت‌ها در سراسر سازمان‌های سیاسی و اقتصادی نیجریه، آن تلنگر، آن تغییر اندک‌افزا در سیاست‌گذاری که سازمان‌های قابلیت‌دارتر و توسعه‌ای را برانگیزد تا منافع خود را در این بینند که شروع به پشتیبانی از توسعه بیشتر کنند، چه خواهد بود؟ نه مدل انگلستان و امریکا یا مدل چین و کره جنوبی چیز زیادی ندارند تا به شما بگویند. بنابراین چالش واقعی این است. واقعاً نیاز به درک اقتصاد سیاسی ۱۰۱ از مبانی اولیه آن است و بگوییم کشورهای مورد بحث همگی نمونه‌های پرت هستند. این مثال‌ها البته جالب هستند اما نباید تجربه آن‌ها را عمومیت ببخشیم. دقیقاً همان گونه که تعمیم‌بخشی تقریباً بی‌فکرانه سیاستگذاری صنعتی داریم که از تجربیات آسیای شرقی گرفته شده است تحلیل تقریباً بی‌فکرانه آزادسازی و نظارت و توازن و حکمرانی خوب و حاکمیت قانون داریم که از بدخوانی یا ساده‌سازی افراطی تجربه امریکا و انگلیس گرفته شده است. به گمان من چالش اصلی این است.

شما خیلی خوب روی آن انگشت گذاشتید. به گمانم بخشی از کاری که ما به عنوان اقتصاددان دگراندیش و تکثرگرا انجام می‌دهیم خلاص کردن خود از قیود این مدل‌ها و کنار گذاشتن آن‌ها است، مدل‌هایی که بر اساس فروض ناپیدایی ساخته شده‌اند که در حالت کلی بسیار غیرواقعی بینانه هستند. این مدل‌ها برای آن موارد خاص درست بودند، اما در حالت عام برقرار نیستند و اعتباری ندارند.

رابرت ویبلین: اینها موردکاوی‌های بسیار جالبی هستند که صرفاً به آن‌ها از این دید که در سطح بالاتری قرار دارند دوباره فکر کنیم. به گمانم در این داستان، توسعه اقتصادی اساساً یک دانش آشفته و درهم و برهمی است. یا شبیه این است که بگوییم هر کشوری را باید انفرادی و جداگانه ملاحظه و بررسی کرد. در این رویکرد نیاز است در کره جنوبی دقیق شوید، در نیجریه دقیق شوید و با خود بیندیشید: «آدم‌های قدرتمند یا گروه‌های قدرتمند در اینجا چه کسانی

هستند؟ منافع آن‌ها چیست؟ چگونه و با چه روشی می‌توانیم به آن منافع تلنگر بزنیم؟» به گمانم یک دلیل این که چرا از این لنز، از این نوع نگاه، برای دیدن پدیده‌ها و تحلیل وقایع استفاده نمی‌شود، و چرا مردم اغلب از رویکردهای بسیار عام‌تر استفاده می‌کنند، این تصور باشد که بازارهای آزاد و تجارت آزاد تنها راه هستند، در حالی که در این روشی که شما شرح دادید باید کارهای زیادی انجام شود. باید دانش محلی خیلی زیاد داشته باشید، با این کشور خاص آشنایی زیادی داشته باشید. در چنین روشی نمی‌توانید خیلی راحت دست به تعمیم‌بخشی بزنید و بگویید خوب ما باید از آنچه این کشور دیگر انجام داده است کپی برداری کنیم.

در این مکتب فکری رسیدن به عمق واقعیات چقدر سخت و توان‌فرسا است؟ مثل این می‌ماند که شما داستانی ارائه دهید یا یک مدل‌سازی از مراکز قدرت متفاوت درون یک کشور در ذهن داشته باشید و سپس بخواهید بفهمید آن‌ها دلالت بر چه چیزی دارد که واقعا به نظر می‌رسد کار خیلی مشکلی باشد. احتمالا تلاش بیهوده‌ای هم خواهد بود که اوضاع را جلو جلو پیش‌بینی کنید؟

مشتاق خان: فکر نمی‌کنم این قدر هم ناامیدکننده باشد. به گمانم اگر شما فرد دانشگاهی باشید و تلاش می‌کنید تعمیم‌های تحلیلی تحویل بدهید کار سختی در پیش دارید. چون باید وارد موضوعات زیادی بشوید که درباره‌اش صحبت کردیم. آدم‌های زیادی که عمر خود را صرف گفتن چیزی دیگر کرده‌اند خواهند آمد و به شما می‌گویند اشتباه می‌کنید و شما باید وقت زیادی را صرف جنگیدن با همکاران‌تان بکنید که مشاغل خود و شهرت و اعتبار خود را در ارائه داستانی اندک متفاوت صرف کرده‌اند. به گمانم این یک بخش از تصویر است. اما اگر شما به این موضوع واقعی برسید که چگونه توسعه در صحنه واقعی و عمل کار می‌کند بسیاری از آنچه که من می‌گویم واقعا عامه‌فهم است. با درک آنچه که من به شیوه خیلی عامه‌فهم می‌گویم می‌توانید کار کنید و خودتان را خیلی درگیر مجادله و مباحث نکنید.

قضیه در سطح کف جامعه خیلی ساده اینست: شما در کشوری هستید که خیلی خوب کار نمی‌کند. ابزارهای سیاستی که با آن‌ها کار می‌کنید محدود هستند. شما نمی‌توانید هر چیزی را درهم بشکنید و از نو شروع کنید. آن‌جا تاریخی دارد که تبیین می‌کند مردم در کجا هستند. آن تاریخ خاص یعنی تعداد معینی بازیگر، سازمان، سیاستمدار، احزاب سیاسی حضور دارند. باید آن‌ها را مفروض بگیرید. شما ظرفیتی برای گفتن این که «ای کاش اوضاع متفاوت و جور دیگری بود» ندارید. نقطه شروع شما از این‌جا است. آن‌گاه می‌گویید این بازیگران به شیوه‌های معینی رفتار می‌کنند. پس اجازه دهید فقط این‌جا بنشینم و مشاهده کنم آن‌ها چگونه رفتار می‌کنند. سپس می‌گویید بسیار خوب، من می‌خواهم به این‌ها برسم. حال به این‌جا رسیدیم که اهداف هنجاری شما از توسعه چیستند. من هدف هنجاری خودم را به شما ارائه دادم. هدف هنجاری من اینست که می‌خواهم طیف گسترده‌تری از قابلیت‌های سازمانی را ببینم. چون فکر می‌کنم که پایه و شالوده تقریبا هر چیز دیگری آن است. حتی اگر خواهان مبارزه با فقر هستید، من خواهم پرسید چگونه مردم فقیر را به جایی برسانم که قابلیت‌های لازم برای تولید کردن چیزی بدون کمک دیگران و مشغول شدن به فعالیتی بدون کمک دیگران را دارند به جای این که صرفا به آن‌ها صدقه بدهیم. صدقه شاید مدتی کوتاه و برای کمک به تعداد اندکی ضروری باشد، اما راهکار بلندمدت واقعا توسعه قابلیت‌ها است.



به گمانم توافقی کاملاً گسترده در آن وجود دارد. آنگاه پرسش این می‌شود که در این کشور فاقد قابلیت در همه بخش‌ها از کدام بخش شروع کنیم. شما برخی بخش‌های واقعا حیاتی که می‌خواهید در آن‌ها کار کنید را انتخاب می‌کنید. آن بخش‌های حیاتی می‌تواند سلامت، آموزش، تولید کارخانه‌ای یا کشاورزی باشد. کشورهای مختلف ترکیبات متفاوتی از اولویت‌ها دارند. سپس می‌گویید بسیار خوب، قابلیت‌ها این‌جا غایب هستند. حواس‌تان باشد نکته این نیست که سرمایه غایب است و مهارت‌ها غایب است پس منابع فراوانی به سمت آن‌ها روانه کنیم. نکته اصلی غایب بودن قابلیت‌های سازمانی است. اکنون چگونه من از آن پشتیبانی کنم؟ منابع مالی را به چه کسانی بدهم؟ به چه کسانی مقداری منابع بدهم تا آن قابلیت را ایجاد کنند؟ واکنش‌های احتمالی آن‌ها چه خواهد بود؟ چون من می‌خواهم به گروهی از مردم منابعی بدهم و آن‌ها مجبور خواهند شد با تلاش بسیار آن‌ها را به بهره‌وری و رقابت‌پذیری بیشتر تبدیل کنند.

به محض این‌که آن‌ها این قابلیت‌ها را کسب کردند پشتیبانی من متوقف خواهد شد. هم خودم و هم آن‌ها باید بدانند که پشتیبانی روزی متوقف خواهد شد؛ به محض این‌که آن‌ها واقعا به آن هدف رسیدند پشتیبانی من متوقف خواهد شد. در این‌جا نظارت و توازن معتبر چیستند؟ اگر نمی‌توانید آن را به شیوه عامه‌فهم حلاجی کنید، نباید وارد بشوید. این یک روش اندیشیدن واقعا عامه‌فهم درباره آن است، که به مقدار زیادی تئوری نیاز ندارد. تنها چیزی که نیاز دارد میزان زیادی فهم عامه است و آن‌جا در سر صحنه و میدان عمل بودن و دیدن. بسیار خوب، آیا من می‌توانم این سازمان یا این گروه را تصور کنم که در یک بازه زمانی پنج ساله با پشتیبانی من به نحو متفاوتی رفتار می‌کند؟ اگر من جای آن‌ها بودم چه کار می‌کردم؟ اگر من جای آن‌ها بودم و آن شبکه‌ها در اختیارم بود و کسی بود که به من پول بدهد، رفتار عقلانی من چه می‌بود؟ آیا تلاش می‌کردم آن پول را بگیرم و واقعا آن سازمان را به همان روشی که می‌خواهم بسازم؟

یا برای آن‌ها عقلانی است که به شیوه متفاوت رفتار کنند؟ این همان اقتصاد سیاسی ۱۰۱ یا کلیات و مبانی اقتصاد سیاسی است. شما بدون نیاز به دانش تحلیلی خیلی زیاد می‌توانید آن را انجام دهید. اگر گیر کردید، می‌توانید بروید و برخی مطالبی که کسانی مثل من می‌نویسند را بخوانید، اما به گمانم بدون آن‌ها هم می‌توانید راهی دراز بروید ... و جالب است بدانیم که باورنکردنی است موسسات کمک یا سرمایه‌گذاری چگونه حتی بدون پرسیدن این پرسش اساسی، ده‌ها میلیون دلار را در یک پروژه خرج می‌کنند، که اگر آن‌ها فقط پنج دقیقه درباره اش فکر کرده بودند تشخیص می‌دادند که بعید است نتیجه کار به آن شیوه‌ای که آن‌ها فکر می‌کنند پایان یابد، پایان خواهد یافت.

رابرت ویلین: شبیه این می‌ماند که شما می‌گویید اگر می‌خواهید فعال توسعه اقتصادی باشید که از این روش برای بهبود سیاست‌گذاری استفاده می‌کند، پیشنهادات بهتری به دستگاه‌های کمک‌کننده یا دولت‌ها می‌دهد، چنین کاری تا حد زیادی یک هنر است، اما آن شبیه هنری است که از طریق مطالعه تعداد زیادی موردکاوی، آشنا شدن با مثال‌هایی از گذشته که چگونه اوضاع به سمت خوب شدن پیش رفت و دانستن این‌که چگونه ممکن است دریابید منافع آن‌ها چیست و چقدر پرنفوذ هستند، می‌توان چیزهای زیادی آموخت و وظیفه خود را معقول انجام داد. حدس می‌زنم دانستن این‌که چه نوع پرسش‌هایی برسید ... شما دارید می‌گویید پرسش‌های بسیار مشابه در کشور پس از

کشور دیگر پرسیده می‌شود. حدس می‌زنم که می‌گویید می‌توان راه دراز رفت صرفاً با پرسیدن پرسش‌های واقعا اساسی درباره چیزهایی مثل این که آیا به نفع کسی هست که بتواند چوب لای چرخ این سیاست بگذارد؟ چون که در آن حالت، شما واقعا امیدی ندارید.

مشتاق خان: آن‌ها صرفاً مراکز قدرت نیستند. همان‌گونه که گفته‌ام، واقعا حتی سازمان‌هایی که پشتیبانی می‌کنید برحسب فعالیت‌هایی که آن‌ها انجام می‌دهند قدرتمند هستند. قدرتمندی اساساً باید به این معنا تفسیر شود که هر سازمانی قابلیت سنگ اندازی در مسیر سیاست شما یا تحویل دادن نتایج آن را دارد. با توجه به چنین تعریفی، برخی سازمان‌های واقعا نه خیلی قدرتمند داریم، اگر که آن‌ها با شما کار می‌کنند. بیشتر این سیاست‌ها که برای مثال برای ارائه برنامه‌های آموزش مهارت در کشورهای در حال توسعه استفاده می‌شود یا خدمات سلامت و غیر آن، رانت‌های شان آن قدر زیاد نیستند که نخست وزیر علاقه‌ای به ربودن آن‌ها داشته باشد. مواردی داریم که سیاست‌ها رانت‌های خیلی چشمگیری دارد و سپس افراد واقعا قدرتمند- به معنای معمول کلمه، افراد در راس جامعه- دخیل هستند. بخش‌هایی که خیلی سخت می‌شود با آن‌ها تعامل داشت.

رابرت ویبلین: نفت، معدن.

مشتاق خان: نفت، معدن. اما همچنین پروژه‌های بزرگ مناقصه و تدارکات و غیر آن. اما بیشتر برنامه‌ها و سیاست‌ها در سطوح پایین‌تر، جایی که بازیگران فقط برحسب آن سیاست اما نه به معنای ملی قدرتمند هستند. یا قطعاً نه به معنای بین‌المللی. مهم است که آن‌ها را نیز درک کنیم. بنابراین وقتی منابع مالی برای این سازمان‌ها تهیه می‌کنید قابلیت‌های آن‌ها چیست و آن‌ها واقعا چه چیزی می‌خواهند؟ اگر برخی از آن‌ها قوانین را نقض می‌کنند آیا آن‌ها واقعا همدیگر را پایش می‌کنند و به همدیگر گزارش می‌دهند؟ آیا آن‌ها واقعا از این قوانین به نفع خودشان پیروی خواهند کرد یا خیر؟ منظورم اینست که این به نظر بدیهی می‌آید. اما باورنکردنی و عجیب است که چقدر کار اندکی صرف این روش‌ها شده است. مردم فقط به آن‌چه افراد و سازمان‌های خواهان حمایت می‌گویند و آنچه در بیانیه‌های عمومی آن‌ها آمده است گوش می‌کنند، اما این کافی نیست. باید به رفتار آن‌ها نه به آنچه می‌گویند نگاه کنید.

به صرف این که کسی می‌گوید من در این فعالیت‌ها مشارکت دارم و این نتایج را تحویل می‌دهم ... اکتفا نکنید و بروید و ببینید رفتار وی در گذشته چگونه بوده است. آن‌ها در گذشته چه چیزی به دست آورده‌اند؟ آن‌ها در گذشته چه چیزهایی تحویل داده‌اند؟ آن‌ها چه شبکه‌هایی دارند؟ آن‌ها چگونه به انواع متفاوت انگیزه‌ها و مشوق‌ها واکنش نشان می‌دهند؟ و آن باید نسبی باشد ... منظورم اینست که این آسان نیست اما این‌ها پرسش‌های قابل جواب دادن هستند. اگر بنشینید و به مدت شش ماه کار کنید یک ایده خوب از انواع سازمان‌هایی که برنامه‌ریزی کردید با آن‌ها کار کنید و این که آیا سیاست شما عملی است یا خیر خواهید داشت.

(۱۱) مبارزه با فساد در طراحی سیاست دیده شود



رابرت ویبلین: بسیار خوب، انتظار دارید عوام واقعا چه نوع تحلیلی بکنند تا که سردرآوردید آیا آن برنامه‌ای که آن‌ها درباره اجرایش فکر می‌کنند واقعا با انگیزه‌های افراد دخیل سازگار است و بنابراین احتمال واقعی برای پیدا کردن جواب دارد؟

مشتاق خان: به گمانم ما در تلاش هستیم کاری کاملا رادیکال انجام دهیم. ما تلاش می‌کنیم آنچه را که مبارزه با فساد از بالا به پایین، شفافیت / پاسخگویی / اعمال قانون معنا می‌دهد به چیزی تغییر دهیم که واقعا قابل تحویل، عملی و توسعه‌ای باشد. این یعنی نیاز به بازاندیشی آنچه انجام می‌دهیم. بنابراین آنچه ما می‌گوییم اینست که تلاش می‌کنیم به برون‌دادهای توسعه‌ای دست یابیم با بازیگرانی که در حال حاضر از قواعد پیروی نمی‌کنند و منابعی که ربوده و تلف می‌شود. گام نخست درک این نکته است که چرا چنین چیزی در بخش‌های مختلف و فعالیت‌های مختلف و کشورهای مختلف اتفاق می‌افتد. دلایل آن کاملا متفاوت است. گام دوم گفتن این است که آیا برخی بازیگران به شیوه‌های غیرمنتظره از قانون پیروی می‌کنند؟ آیا می‌توان تفاوتی در رفتار دید؟ در آن بخشی که ما بررسی می‌کنیم آیا برخی افراد رفتار توسعه‌ای و پیروی از قانون دارند و دیگران ناقض قانون هستند یا نه؟ گام سوم اینست که بپرسیم چرا. چرا برخی افراد بهتر از دیگران از قوانین پیروی می‌کنند و برون‌دادهای توسعه‌ای بهتری تحویل می‌دهند؟

فرضیه ما- که تایید شده است و برخی مثال‌ها درباره آن به شما خواهم داد - اینست که وقتی می‌بینید این اتفاق می‌افتد، تقریبا همیشه به این علت است که افرادی که بهتر از دیگران از قوانین پیروی می‌کنند قابلیت‌های مرتبط دارند و نوعی نظارت و توازن افقی در کار است. یعنی آن‌ها یا با سایر بازیگران بازار سروکار دارند که در حال نظارت آن‌ها هستند، یا آن‌ها به دیگر بازیگرانی که در حال نظارت آن‌ها هستند مواد و منابع عرضه می‌کنند، کسانی که علاقه به نظارت آن‌ها دارند تا مطمئن شوند آن‌ها چیزهای درستی تحویل می‌دهند. آنهایی که فاسد هستند آن نظارت و توازن افقی را در همان بخش و در همان فعالیت ندارند. این بخش واقعا جالب از آن است. سپس به گام بعدی می‌رسیم که بپرسیم «آیا یک سیاست عملی وجود دارد که از طریق آن بتوانیم نظارت‌های افقی بر آنهایی که از قوانین پیروی نمی‌کنند وضع کنیم به طوری که آن‌ها مانند کسانی بشوند که از قوانین پیروی می‌کنند؟»

این یک پرسش امکان‌پذیری است. سپس به شواهدی نگاه می‌کنیم که آیا این کار را می‌توان انجام داد یا نه و اگر می‌توان انجام داد ما می‌گوییم «یافتیم، یافتیم! پس یک راهبرد مبارزه با فساد اینجا وجود دارد.» راهبرد مبارزه با فساد اینست که شما ساختارهای موجود عمودی شفافیت و اعمال قانون را مفروض می‌گیرید. هر کشوری دادگاه، پلیس و احتمالا دستگاه اداری مبارزه با فساد دارد. ما آن‌ها را ثابت در نظر می‌گیریم اما علتی که آن‌ها کار نمی‌کنند اینست که بازیگران خودشان گزارش نمی‌دهند که چه اتفاقاتی می‌افتد. بازیگران از اعمال قانون پشتیبانی نمی‌کنند، آن‌ها تباری می‌کنند و واقعیات را پنهان می‌سازند. به محض این که فهمیدیم گیر کار کجاست، آن سامانه اعمال قانون شروع به کار کردن روی مردم بیشتری نسبت به عده معدودی می‌کند که از قوانین پیروی می‌کنند. این راهبرد مبارزه با فساد است. اکنون، فاز بعدی آن فراتر از پژوهش بوده و وارد مرحله اجرا می‌شود. همه پژوهش‌های ما شواهدمحور است. ما به

تفاوت‌ها در رفتار توجه می‌کنیم. ما یک تحلیل ارائه می‌دهیم. ما توجه می‌کنیم چرا این مهم است و توجه می‌کنیم که آیا تغییر دادن پیوندهای افقی عملی است.

به عنوان یک سازمان پژوهشی آنچه می‌توانیم انجام بدهیم انجام می‌دهیم. گام بعدی - و این جایی است که اکنون هستیم - تهیه این ایده‌ها و فروختن آن‌ها به دستگاه‌های توسعه‌ای است. اساساً آنچه ما می‌گوییم اینست که مبارزه با فساد چیزی نیست که به پروژه خودتان بیفزایید. مبارزه با فساد باید در طراحی سیاست‌ها و پروژه‌های شما جاسازی شده باشد. اگر سیاست را چنان طراحی کردید که توزیع قدرت و قابلیت‌ها را در نظر بگیرید و در حال حل برخی مسائلی است که مردم را مجبور به نقض قوانین می‌کند و به افرادی که می‌خواهند کسب‌وکاری انجام دهند و با پیروی از قوانین پولی درآوردند کمک می‌کنید و تضمین می‌دهید انجام آن کاسبی برای آن‌ها سودآور است پس شما واقعا از رفتار پیروی قانون آن‌ها پشتیبانی می‌کنید. این افراد و سازمان‌ها اکنون متحدان شما در گزارش دادن کسانی می‌شوند که ناقض قانون هستند. این یک اصل کلی است و به نظرم ما نتایج زیادی به دست آورده‌ایم که می‌توانم به شما به شکل نکته دوم توضیح دهم.

نکته دوم اینست که ما همچنین مثال‌های زیاد از بخش‌ها و فعالیت‌هایی پیدا می‌کنیم که این گونه نیست. جایی که واقعا تقریباً هرکس قوانین را نقض می‌کند. وقتی تحقیق می‌کنیم که آن‌ها به چه دلیل قوانین را نقض می‌کنند متوجه می‌شویم که تغییر دادن رفتار آن‌ها بسیار دشوار است. آنگاه ما می‌گوییم تلاش برای مبارزه با فساد در این فعالیت دقیقاً اکنون امکان‌پذیر نیست. من فکر می‌کنم نیاز به شجاعتی است که بگویند این همه پول که این جا هر طور که می‌خواهید پمپاژ می‌کنید، قرار نیست اتفاق خاصی بیفتد. اما سپس همچنین می‌گوییم اگر این فعالیت فساد اثرات بسیار منفی بر مردم فقیر دارد نیاز به یافتن راه حل دیگری داریم. ما نام این راه حل را راهبرد خروج می‌گذاریم. نخستین راهبرد «راهبرد اعتراض» است جایی که ما در حال بلند کردن صدای بازیگران افقی در جنگ با فساد هستیم. اما در برخی موارد، هیچ بازیگر افقی وجود ندارد که بتوان این نقش و کارکرد را بازی کند و این‌جا ما «راهبرد خروج» داریم تا به اثرات فساد در آن فعالیت رسیدگی کنیم.

اینجا به راهکار ابتکاری نیاز است تا برخی اثرات زیان‌بار این فساد را از طریق راهبرد خروج علاج کنیم، که اثرات مغایر آن بر فقرا را کاهش خواهد داد. هر دو راهبردهای صدا و خروج بخشی از پیشنهاد پژوهشی ما هستند. ما به سیاست‌گذاران کمک می‌کنیم تشخیص دهند آن‌ها کجا می‌توانند فساد را به شکل واقعا عملی کاهش دهند و در کجا نیاز به خروج از تلاش‌های مستقیم مبارزه با فساد و تحویل همان چیز یا حل مساله به روشی دیگر است. سرانجام حوزه‌هایی را معرفی می‌کنیم که واقعا مهم هستند، اما امکان نظارت‌های افقی در آن لحظه بعید است و شاید حتی راهبرد عملی خروج موفقیت‌آمیز پیرامون آن مساله هم وجود نداشته باشد. بعید است نظارت افقی فساد در سطح رهبران ارشد سیاسی در کشورهای در حال توسعه رخ دهد. چون نظارت و توازن در این‌جا نیازمند وجود سایر رهبران سیاسی است که به اندازه کسی که نظارت خواهند کرد قدرتمند و شبکه‌دار باشند. حمله به این نوع فساد از همه سخت‌تر است مگر که توزیع گسترده قدرت پدیدار شود.

نمی‌گوییم این فساد مورد تایید است و قطعاً نمی‌گوییم که این به یک معنا، منافع توسعه‌ای دارد. بلکه صرفاً می‌گوییم گمان نکنید با تهدید به پیگرد قانونی نخست وزیر سابق، نخست وزیر جدید رفتار متفاوتی خواهد داشت. البته که اگر توانستید باید آن نخست وزیر فاسد را محاکمه کنید. همان‌طور که پیشتر گفتم به گمانم باید این تهدیدهای شفافیت / پاسخگویی / اعمال قانون را در دستور کار داشته باشیم. اما هر زمان به نظر رسید که این کارها هیچ اثری ندارند، نباید یکسره ناامید شویم و روحیه‌مان را ببازیم. چون واقعا دلایل تئوریک خوبی هست که چرا آن‌ها نباید اثری داشته باشند. باید عمده تمرکز را بر آن حوزه‌های عملی گذاشت که اثری محسوس داشته باشد. با تکیه اندک‌افزا بر آن حوزه‌ها، هم به توسعه تلنگر می‌زنید و هم این جوامع را به سمت پیروی هر چه بیشتر از قانون تلنگر می‌زنید که به گمانم شرط اساسی جامعه مدنی است. اگر در جامعه مدنظر هرکس هر زمان که خواست بتواند قوانین را به راحتی نقض کند جامعه امنی نداریم و مکان مناسب برای زندگی نیست. قوانین چه خوب یا بد باشد، پیروی از قوانین یک باید است و اگر خوب نبودند تغییرشان دهید. چنین چیزی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه صحت ندارد.

رابرت ویبلین: پس شما با اینکه می‌گویید قرار نیست فساد در سطح بالا را برای همیشه تحمل کنیم یا انتظار داشته باشیم برای همیشه ادامه یابد اما رویکرد دوربرگردان را برگزیده‌اید. طبق این رویکرد به جای پیگرد قانونی نخست وزیر پیشین و امید که با این کار اوضاع رو به اصلاح رود، طرفدار فرایند چند دهه‌ای بهبود قابلیت‌های سازمان‌ها هستید، کارهایی مانند تغییر انگیزه‌های بازیگران به نحوی که آن‌ها سراغ کسب‌وکارهای ارزشمندتر و پیچیده‌تر بروند، آن‌ها کارهای قانونی پیچیده‌تر انجام دهند. در آن صورت است که آن‌ها خواهان حاکمیت قانون درست و دقیق می‌شوند. سپس این نسیم به تدریج در کل جامعه وزیدن خواهد کرد تا جایی که دیگر از نظر مردم، تحمل کسانی که در سطوح بالا مرتکب فساد جدی می‌شوند، پذیرفتنی نباشد.

مشتاق خان: در همین اثنا، به فشار بر آن نخست وزیر فاسد ادامه دهید. اما نکته اینجاست که وقتی به بسیاری از فعالان مبارزه با فساد نگاه می‌کنید خواهید دید که آن‌ها روحیه خود را کاملاً باخته‌اند چون به آن‌ها گفته شده است با یک «فشار بزرگ» شفافیت / پاسخگویی / اجرای قانون همه دهلیزها و دالان‌های قدرت تمیز خواهد شد و کشور شما شبیه دانمارک خواهد شد و سپس آن اتفاق نمی‌افتد. اصلاً قرار هم نیست چنین اتفاقی بیفتد. آنچه از طریق آن پیام‌دهی دروغین واقعا اتفاق می‌افتد اینست که مردم هر چه بیشتر روحیه خود را می‌بازند و سرخورده می‌شوند. سپس مردم از هر نوع فعالیت سیاسی خارج می‌شوند و می‌گویند «اشکال از فرهنگ ما است. اشکال از ژنتیک ما است. اشکال از خود ما است. یا توطئه جهانی علیه ما وجود دارد. چون ما همه این کارها را انجام دادیم و هیچ پیشرفتی نداشتیم.» به گمانم این واقعا خطرناک است. وقتی به علت یک تحلیل دروغین می‌گویید این کار را می‌توان کرد و به آن‌ها می‌گویید کاری را بکنند که نمی‌توان انجام داد این فقط پول نیست که تلف می‌شود. با چنین کاری خسارت اصلی به تاروپود اخلاقی، معنوی و سیاسی این کشور وارد می‌شود چون مردم امیدشان را از دست می‌دهند. آن‌ها سرخورده‌تر از قبل می‌شوند.

به گمانم ادامه این وضع به چنان جایی می‌رسد که چنین آدم‌هایی هدف آسان تندروری‌های در انواع مختلف می‌شوند کسانی که می‌گویند «همه این بدبختی‌ها توطئه غربی‌ها است آن‌ها توطئه کرده اند تا ما را این گونه نگهدارند. رهبران ما همه فاسد هستند چون از سوی خارجی‌ها پشتیبانی می‌شوند. پس به یک انقلاب کامل نیاز است، باید زیر همه چیز بزنیم و از نو شروع کنیم.» در ضمن عده‌ای حتی در کشورهای پیشرفته (مثلا بو روستین^۱) فکر می‌کنند چنین کاری در کشورهای در حال توسعه لازم است. آن‌ها فکر می‌کنند فساد در این کشورها چنان لانه کرده و همه را آلوده کرده و به شکل تعادل سطح پایین درآمدی است که هیچ راهی به جز انفجار بزرگ^۲ و کن فیکون کردن وضعیت باقی نمانده است و تغییرات اندک‌افزا جواب نمی‌دهد. به گمانم این ایده واقعا خطرناکی است.

اگر منظور از تغییرات اندک‌افزا تلاش‌های اعمال قانون از بالا به پایین باشد موافقیم که آن‌ها شکست می‌خورد. اما تغییرات اندک‌افزایی که ما از آن صحبت می‌کنیم - که از پایین به بالا است و اجرای افقی قانون را به بازی می‌گیرد - موفق می‌شود. در این کشورها همیشه بازیگرانی هستند که از قوانین پیروی می‌کنند. آن‌ها نیاز به پشتیبانی دارند. ما نیاز به گسترش آن فضاهایی داریم جایی که از قوانین پیروی می‌شود. اینکه بگوییم این سیاست‌های اندک‌افزا شکست می‌خورد و به یک انفجار بزرگ نیاز است، یعنی نیاز به سرنگونی کل این تعادل است—

رابرت ویبلین: نفهمیدن کل قضیه است.

مشتاق خان: سوءبرداشتی که عواقب بسیار خطرناکی دارد. چون نتایج چنین ایده‌ای حتی بدتر از وضع فعلی خواهد بود. مصر و بهار عربی مثال خیلی خوب از این ایده است. کل آن فرایند - که فساد رژیم مبارک را نشانه گرفته بود، رژیمی که به شدت مورد نفرت مردم بود- به هیچ چیزی دست نیافت. مصری‌های فقیر بدبخت به دامن یک رژیم مشابه اما اقتدارگراتر و غیرلیبرال‌تر افتادند. به گمانم این چیزی است که لازم است واقعا از آن پرهیز کنیم و ایده‌ای ارائه دهیم که شرایط را به طور اندک‌افزا بهتر می‌کند. نه این که دنبال راه‌حل‌های جادویی باشیم که در عمل شکست می‌خورد.

۱۲) نمونه‌های امیدبخش از برنامه‌های مبارزه با فساد

رابرت ویبلین: بله. چه مثال خاصی از یک برنامه مبارزه با فساد اندک‌افزا دارید که فکر می‌کنید موفق خواهد شد یا ایده‌های خوبی به آن دارید؟

مشتاق خان: خب من اسم آن را برنامه مبارزه با فساد نمی‌گذارم. آن چیزی مثل—

رابرت ویبلین: طراحی انگیزه‌ها است.

مشتاق خان: دقیقا. بگذارید با مثالی شروع کنم که با آنچه درباره قابلیت‌های سازمانی به شکل مستقیم گفتم مرتبط است. کشورهای در حال توسعه هر سال میلیاردها دلار خرج برنامه‌های آموزش مهارت‌ها می‌کنند چون کارفرماها

1 https://en.wikipedia.org/wiki/Bo_Rothstein

2 big bang

می‌گویند ما کارگر ماهر نداریم و کمبود مهارت داریم. وقتی این میلیاردها دلار خرج آموزش مهارت می‌شود پژوهشگرانی که می‌روند اثرات آموزش مهارت را بررسی کنند متوجه می‌شوند آن‌ها تقریباً هیچ اثری نداشته است. کسانی را که آموزش داده‌اند دقیقاً به همان اندازه کسانی که آموزش ندیده‌اند احتمال یافتن شغل دارند. اصطلاحاً اثر درمان یا مداخله نزدیک به صفر است. منظور این که اگر خیلی خوش‌شانس باشید اثر فقط ۱۰ درصد است. چرا این‌گونه است؟ نخستین دور از تبیین‌های ارائه شده این بود که چون برنامه‌ها بد طراحی شده بودند. آموزشگرها که معمولاً شرکت‌های بخش خصوصی هستند که به آن‌ها پول داده می‌شود تا این آموزش‌ها را ارائه دهند واقعاً وقت و تلاشی صرف نمی‌کنند تا تشخیص دهند بازار چه می‌خواهد.

سپس کشورها پیشنهاد طرح‌های انگیزشی را دادند که می‌گویند اگر آموزش مناسبی بدهید و کارآموز شما واقعاً شغلی به دست آورد در انتهای کار پاداش زحمات خود را دریافت خواهید کرد. یا در انتها بخشی از سود را به دست می‌آورید. یک سوم دریافتی شما تابع اینست که کارآموز شما شغلی به دست آورد. خوب اینک هرکس با خود فکر می‌کند عجب سیاست خوب و عالی که مشکل را حل خواهد کرد. اما ما در این سیاست عمیق شدیم ... این یک بخش شگفت‌آور از پژوهشی بود که در بنگلادش با یک شریک انجام دادیم. شریک ما موسسه ارائه‌دهنده آموزش بود که با سازمان کمک انگلستان کار می‌کرد. بنابراین ما همگی بخشی از برنامه کمک انگلستان بودیم و به اطلاعات درونی دسترسی داشتیم. آنچه که یافتیم این بود که ارائه‌دهندگان آموزش به دروغ می‌گفتند چه تعداد از کارگران آن‌ها در واقع شغلی به دست آورده‌اند برای این که پولشان آزاد شود.

سپس وقتی به سایر ارائه‌دهنده‌های این خدمت خاص نگاه کردیم، دریافتیم که این مساله عمومیت دارد و هرکس به صورت آشکار درباره این کار به عنوان یک رویه عمومی صحبت می‌کرد. پس تصمیم گرفتیم بفهمیم چرا چنین اتفاقی می‌افتد. بنگاه‌ها شکایت دارند که ما کمبود مهارت داریم از طرف دیگر شما مهارت‌های مورد نیاز را برای این بنگاه‌ها فراهم می‌کنید و در عین حال تعداد اعلامی شما دروغین است. چرا؟ ما نمونه‌ای از ارائه‌دهندگان خدمات آموزشی که آموزش دقیقاً یکسانی ارائه می‌دادند انتخاب کردیم. آن‌ها کارگران مورد نیاز برای صنعت پوشاک را آموزش می‌دادند. همه آن‌ها از سوی کارفرمای یکسانی انتخاب شده بودند. ما این ارائه‌دهندگان آموزش را انتخاب کردیم چون آموزشگرهای آن‌ها صلاحیت‌های پایه‌ای یکسانی داشتند. آن‌ها خدمات خود را به صنعت یکسانی عرضه می‌کردند و کارگران یکسانی تحویل آن صنعت می‌دادند و ساختارهای انگیزشی یکسانی داشتند چون حقوق و پاداش آن‌ها را تأمین‌کننده یکسانی پرداخت می‌کرد.

به بیان دیگر، ما همه عواملی که می‌توانست تفاوت در رفتارها را تبیین کند کنترل کرده بودیم. با توجه به دسترسی که به اطلاعات ردیابی درون سازمانی کارگران داشتیم فهمیدیم برخی از ارائه‌دهندگان آموزش در حال حقه‌بازی و گزارش دروغ دادن حتی تا ۶۰ درصد کارگران بودند و دیگرانی بودند که همه لیست‌ها و گزارش‌هایشان درست بود. در برخی موارد، تا ۶۰ درصد کارگران گزارش شده جایی استخدام نشده بودند. آن‌ها باید شماره تلفن و شماره کارت ملی این

کارگران را گزارش می‌دادند بنابراین می‌توانستید با آن‌ها تماس بگیرید و بپرسید «آیا شغلی دارید؟» و آن‌ها می‌گویند «خیر.» اما آن‌ها را به عنوان کسانی که شغل دارند گزارش داده بودند.

اکنون پرسش اینست که چرا در صنعتی یکسان، در بخش تولیدی یکسان، عده‌ای پیدا می‌شوند که از قوانین پیروی می‌کنند و درستکار هستند و عده‌ای دیگر از قوانین پیروی نمی‌کنند و دغلكار هستند؟ آن‌ها تلاش کرده بودند این مشکل دغلكاری و پیروی نکردن از قوانین را با اعمال عمودی قانون، با اجرای نظام نظارت تصادفی، حل کنند. با اجرای نظارت‌های تصادفی، فقط می‌توان مچ چند موسسه آموزشی را گرفت. قرارداد با آن‌ها لغو می‌شود اما موسسه‌های جدید هم دقیقا همان کار را می‌کنند. با این شیوه امکان جداسازی موسسه‌هایی که از سر ناچاری تقلب می‌کنند با موسسه‌هایی که ذاتا متقلب هستند وجود ندارد. پس ما به غور و بررسی پرداختیم که چرا این موسسه‌ها متقلب و فریبکار شده‌اند؟ به علت جالبی رسیدیم که هیچ‌کس تا پیش از آن دقت نکرده بود، و مربوط به طرف تقاضا می‌شود. آن بنگاه‌هایی که نیروی کار ماهر به آن‌ها عرضه می‌شود چه کسانی هستند؟ این همان پیوند و ارتباط افقی است.

برای کوتاه کردن این داستان دراز، همین قدر بگویم آن ارائه‌دهندگان آموزش مهارت که خدمات خود را به خوشه‌های بنگاه‌های با قابلیت‌های بالا عرضه می‌کردند اصلا تقلب نکردند چون همه کارآموزانی که آن‌ها تحویل می‌دادند بی‌درنگ جذب می‌شدند و شغلی پیدا می‌کردند. چرا؟ چون در آن بنگاه‌ها خطوط تولید خیلی سریع فعال بود. سازماندهی درونی کارخانه در آن‌ها خیلی خوب بود. اگر آن‌ها کارگر سرچهارراه بیاورند خط تولیدشان کند می‌شود. پس آن‌ها دنبال کسی می‌گردند که آموزش‌های اولیه را گذرانده باشد چون کند شدن خطوط تولید برای آن‌ها خیلی گران تمام می‌شود. آن ارائه‌دهندگان آموزش که شانس می‌آوردند و در نزدیکی بنگاه‌های با خطوط تولید سریع مستقر شده بودند همه کارآموزان‌شان کار پیدا می‌کردند و همه چیز عالی بود. اما آن ارائه‌دهندگان آموزش که در مجاورت خوشه بنگاه‌های با قابلیت پایین‌تر مستقر بودند با مشکل مواجه می‌شدند. بنگاه‌های کم‌قابلیت هم به دنبال کارگر هستند اما وقتی کارگر ماهر آموزش دیده برای آن‌ها فرستاده می‌شد که خطوط تولیدشان در هر صورت کند حرکت می‌کرد پس این کارگر به سرعت خط تولید آن‌ها اضافه نمی‌کرد. آن‌ها می‌گویند «کارگر شما آموزش مناسب ندیده است چون من نتوانستم با استخدام وی پول بیشتری در بیاورم. هیچ چیزی سریع‌تر اتفاق نمی‌افتد. من ترجیح می‌دهم کسی را از جلوی در کارخانه با دستمزد کمتر استخدام کنم.»

نیاز به پژوهش مشقت‌باری بود تا این که بفهمیم آن‌ها واقعا کسانی را از جلوی در کارخانه استخدام می‌کردند که گمان می‌کردند دقیقا به اندازه این افراد با اندکی دستمزد بیشتر مهارت دارند درحالی که مشکل اصلی واقعا به خط تولید خودشان مربوط می‌شد. اگر ارائه‌دهنده آموزش باشید و از بدشانسی نزدیک این بنگاه‌های قابلیت پایین مستقر شده باشید هر تلاشی که صرف آموزش نیروی کار نکنید نمی‌توانید برای آن‌ها شغلی پیدا کنید. این ارائه‌دهنده‌ها آدم‌های بدی نیستند آن‌ها هم زحمت زیادی برای آموزش دادن کارگران کشیده‌اند. آن‌ها به کارگران آموزش دیده خود می‌گویند ما برای آموزش شما خیلی زحمت کشیدیم. اگر کسی با شما تماس گرفت لطفا به او بگویید شغلی پیدا کرده‌اید. پس

از این که ما این پژوهش را برای مدتی انجام دادیم با کسانی که تماس گرفتیم گفتند «نه، نه، من نمی‌خواهم با شما صحبت کنم» چون از طرف آموزش‌گرها به آن‌ها گفته شده بود چنین بگویند.

در چنین وضعیتی راه‌حل چیست؟ راه‌حل خیلی ساده است. راه‌حل این نیست که اعمال عمودی قانون و مجازات داشته باشید. با این کارها مشکل حل نخواهد شد. مشکل اینست که چگونه قابلیت‌های این خوشه بنگاه‌های (کم‌قابلیت) را بالا ببریم؟ و ما می‌دانیم چگونه می‌توان این کار را کرد چون این کار در بنگلادش انجام شده است. ما این مثال را از یک بانک توسعه‌ای آلمانی پیدا کردیم که آموزش مهارت‌ها را با برنامه‌ای ترکیب کرد که مشاور از ترکیه آورد، مشاوره که تولیدکننده پیشرفته‌تر پوشاک است، تا ساختار کارخانه کم‌قابلیت را اصلاح کند. از ترکیب کارگر ماهر و کارخانه اصلاح ساختار شده، بهره‌وری به میزان شگفت‌آور ۳۰ درصد بالا رفت.

آن بخش از سرمایه‌گذاری برای پشتیبانی از تولید، آن گونه که وام توسعه‌ای آلمانی نشان داد، می‌توانست یک وام باشد. لزومی ندارد که تأمین وجوه توسعه‌ای به شکل هدایی و کمک بلاعوض باشد. لزومی ندارد که حتماً یارانه داده شود. بلکه نیاز به ترکیب کردن یک وام تجاری (یا وام توسعه‌ای با نرخ بهره پایین‌تر) برای بالا بردن قابلیت‌های بنگاه با آموزش مهارت‌ها است و سپس ناگهان آن‌چه خواهید یافت - و این یک پیش‌بینی است - که اکنون آن بنگاه، شریک افقی شما، خودش شروع به پاییدن ارائه‌دهنده آموزش می‌کند. چون اگر کارگران بد آموزش دیده برای آن‌ها بفرستید این کارگران پذیرفته نخواهند شد. اگر کارگران کاملاً آموزش دیده بفرستید بی‌درنگ استخدام خواهند شد. پس آموزش‌دهنده‌ای که کار خودش را درست انجام می‌دهد انگیزه‌ای برای دروغ گفتن ندارد چون همه کارآموزان وی جذب شغل می‌شوند. بنابراین آن پیش‌بینی براساس گام یک، گام دو، و گام سه، است و ما شواهدی نشان می‌دهیم که برخی آموزش‌دهنده‌ها فاسد نیستند. ما شواهدی نشان می‌دهیم که آن آموزش‌دهنده‌ها نظارت‌های افقی و اعمال قانون افقی دارند. ما عملی بودن بالا بردن قابلیت‌های آن بنگاه‌هایی که اکنون قابلیت پایین دارند را نشان می‌دهیم. سیاستی که از جنبه مالی هم امکان‌پذیرتر است چون نه از طریق کمک‌های بلاعوض توسعه‌ای، بلکه از طریق وام دادن توسعه‌ای اجرا می‌شود.

سپس گام چهارم را داریم - و همان جایی که به یک برنامه سیاستی تبدیل می‌شود - پیش‌بینی ما اینست که اگر آن کار را بکنید با فساد مبارزه خواهید کرد و به توسعه هم دست می‌یابید. اکنون آخرین بخش آن یک پیشنهاد به هرکسی است که به اینها گوش می‌کند. اگر شما موسسه کمک‌دهنده هستید لطفاً بیایید و تلاش کنید یک آزمایش کوچک با ما در مکانی مانند بنگلادش انجام دهید و بگذارید ما یک مطالعه مناسب انجام دهیم و به شما نشان دهیم، به شما اثبات کنیم که این شیوه موفق می‌شود. چون همه کاری که ما تاکنون انجام داده‌ایم نگاه کردن به شواهد تاریخی بوده است، نگاه کردن به این که بنگاه‌ها واقعاً چگونه رفتار می‌کنند و پیش‌بینی می‌کنیم اگر بتوانیم برخی از این پیوندهای افقی را به انواع خاصی از سازمان‌های افقی تغییر دهیم رفتار آن‌ها تغییر خواهد کرد. تحلیل امکان‌سنجی ما نشان می‌دهد که می‌توان این کار را انجام داد.

این مثال اول بود. در این مثال نه فقط صدها میلیون دلار پول صرفه‌جویی خواهد شد اگر بتوانید آن را در مقیاس جهانی اجرا کنید، با این کار در واقع بهره‌وری بالا می‌رود. چون در بخش آموزش مهارت‌ها در کشورهای در حال توسعه آنچه

اتفاق می‌افتد اینست که کشورها در مهارت‌ها سرمایه‌گذاری می‌کنند اما آن‌ها به طرف تقاضای افقی آن دقت نمی‌کنند و این افراد ماهر آموزش‌دیده اکنون دچار سردرگمی می‌شوند و جرات کم بگویم برخی از آن‌ها سوار قایق شده و می‌خواهند کشور را ترک کنند. چنین روش آموزش دادن مهارت‌ها نه فقط به هدف اصلی، که خلق مشاغل باشد، کمکی نمی‌کند بلکه باعث سردرگمی می‌شود چون شما به طرف دیگر معادله نگاه نمی‌کنید. فساد می‌کند که در این حالت حادث می‌شود ناشی از نداشتن تحلیل پیوند افقی است.

رابرت ویبلین: جالب است که در این مثال، اثر مبارزه با فساد تقریباً تا حدودی جنبه اتفاقی دارد چون کل قضیه بر سر اینست که این سیاست آموزشی شاید از همان آغاز - دست کم در مورد برخی از این سازمان‌ها - بدفهمیده شده است، چون مهارت‌هایی آموزش داده می‌شود که واقعا مورد نیاز نیست یا بنگاه‌هایی که دقیقاً اطرافتان هستند نمی‌توانند استفاده مفیدی از این آموزش‌ها بکنند. بنابراین فساد یک نوع عارضه از این سیاست آموزشی بد طراحی شده و بد فهمیده شده است. با چنین اصلاحی از شر فساد راحت می‌شوید، اما مهمتر از هر چیز اینست که با فهمانیدن به این بنگاه‌ها که چگونه از این مهارت‌های بالاتر استفاده کنند و رسیدن به قابلیت سازمانی قوی‌تر و با بهره‌وری بسیار بیشتر، پس واقعا کشور را هم به سمت توسعه یافتن پیش می‌برید، که هدف اصیل اولیه هم همین بود.

مشتاق خان: اما مساله بدتر از آن است، چون سیاستی ایجاد کردید بدون این که از خود بپرسید مردم احتمالاً چگونه واکنش نشان می‌دهند. فساد آن مشکل را پنهان کرد. قبل از اینکه ما وارد این موضوع شویم مردم می‌گفتند «ما گیج شدیم که چرا این اتفاق می‌افتد. ساختار انگیزشی که وجود دارد. آموزشگرها می‌گویند ما اشتغال ایجاد کرده ایم. بنگاه‌ها می‌گویند ما هنوز کمبود کارگر ماهر داریم. بهره‌وری هم که در حال افزایش نیست. وقتی پس از چند سال بیایید و یک مطالعه ردیابی و اثرگذاری انجام دهید، یعنی اثر مداخله، روشن می‌شود اثرش نزدیک به صفر است. این‌جا واقعا چه اتفاقی افتاده است؟» این معما وجود داشت چون فساد مشکل را پنهان کرده بود. پس فساد اثرات زیادی دارد. فقط این نیست که منابع هدر می‌رود شما حتی نمی‌دانید که در حال اتلاف منابع هستید چون فساد بر مشکل سرپوش می‌گذارد. شما نمی‌دانید اصلاً مشکل چیست.

برای شناسایی چه چیزی علت فساد بود و چقدر بزرگ است و چگونه می‌توان آن را حل کرد مجبور شدیم یک پژوهش مستند اختصاصی مبارزه با فساد انجام دهیم. بنابراین، بله، حق با شما است که ما واقعا می‌خواهیم به مساله توسعه بپردازیم اما باید به فساد هم توجه کنیم چون فساد آن گردوغباری است که نمی‌گذارد ما به هدف توسعه برسیم و مساله را پنهان می‌کند. تحقیق درباره فساد هرگز به خودی خود کار جالبی نیست. من هم مبارز اصول اخلاق نیستم که دنبال هرکس که فاسد است می‌گردد. مساله واقعا اساسی برای من مساله توسعه است که در این میان فساد باعث توقف آن می‌شود.

۱۳) اهمیت تاثیرگذاری عوامل بیرون از مرزها



رابرت ویلین: پس در داستان شما از توسعه، که نقش سرنوشت‌ساز را به قابلیت‌ها و تجهیز و تقویت سازمان‌ها می‌دهید که بتوانند واقعا مولد بشوند و در سطح جهانی رقابت کنند، به نظر می‌رسد چیزی شبیه این است که مدیران میانی بنگلادشی از سایر کشورها بازدید کنند، مانند آنهایی که از صنعت پارچه کره جنوبی بازدید کردند، یا آدم‌های کارشناسی که واقعا می‌دانند چگونه کارخانه‌ها با کارایی بالا در کشورهای توسعه یافته‌تر اداره می‌شود و سپس از کارخانه‌ها در بنگلادش یا نیجریه یا هر جای دیگر بازدید کنند، و به مدیران‌شان تبیین کنند چگونه آن‌ها می‌توانند کارخانه را سازماندهی کنند به نحوی که بتوانند به میزان تولید بسیار بیشتری دست یابند ... انگار که جنبه کلیدی توسعه همین است، یا انگار که بخش مطلقا مرکزی که چگونه مردم را از فقر بیرون آوریم همین باشد. یا حدس می‌زنم مدل جایگزین این خواهد بود که بنگاه‌هایی از کشورهای توسعه یافته‌تر، آنهایی که بهتر سازمان یافته‌اند، به آن کشور بیایند و صرفا روش‌هایی را که در خارج استفاده می‌کنند در این مکان جدید پیاده کنند.

اما به نظر نمی‌رسد آن موضوع اصلی که مردم درباره‌اش صحبت می‌کنند تا توسعه یافته شویم چیزهایی مثل انتقال مهارت‌ها، یا انتقال درک و فهم مدیریتی باشد. آیا قبول ندارید که در گفت‌وگوی توسعه باید فضای بیشتری به این موضوع اختصاص داده شود؟

مشتاق خان: بله، اما مشکل نه انتقال مهارت و نه انتقال مدیریت است. همان‌طور که در بالا گفتم به گمانم می‌توان مهارت آدم‌ها را بالا برد و هنوز بیکار باشند. می‌توان مدیران خوب داشت اما هنوز به آن برون داد مورد انتظار نرسند. موضوع واقعا به تجدید ساختار سازمانی برمی‌گردد که کار واقعا سختی است و اصلا بحث نمی‌شود. اما به گمانم این طور نیست که مسئول هر چیزی را قابلیت‌های سازمانی بدانیم. آن نکته اصلی که ما در برنامه مستندسازی مبارزه با فساد روشن می‌سازیم اینست که نظارت‌های افقی مهم هستند.

بگذارید مثال دیگری بیاورم که ربط زیادی به سازمان ندارد و تمام آن به نظارت‌های افقی مربوط می‌شود. نظارت‌های افقی به قابلیت‌های سازمانی بستگی دارد اما همیشه تقلیل‌پذیر به آن نیست. این مثال واقعا مهم در بستر تغییر اقلیم جهانی است و سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای که برای فروکش کردن برخی اثرات تغییر اقلیم نیاز است. بنگلادش کشور بسیار آسیب‌پذیری است. این کشور از توفان‌ها و بالا آمدن سطح آب دریا آسیب‌های زیادی می‌بیند. صدها میلیون دلار، میلیاردها دلار باید خرج فعالیت‌های فرونشانی شود. فعالیت‌هایی مثل ساختن دیواره‌هایی در سراسر رودخانه‌ها، در هر دو طرف رودخانه‌ها برای جلوگیری از سیلاب و ساختن پناهگاه‌های توفان. بنگلادش صدها میلیون دلار، احتمالا میلیاردها دلار تاکنون برای آن‌ها هزینه کرده است.

هر چه می‌گذرد باید مبالغ بیشتری خرج آن‌ها شود. گمان می‌کنم برخی از بحث و جدل‌های جهانی هم اکنون در جریان درباره پشتیبانی از کشورهای در حال توسعه، مربوط به همین مساله باشد. اما ما همچنین می‌دانیم فساد گسترده‌ای در این نوع سرمایه‌گذاری‌ها اتفاق می‌افتد. «سازمان شفافیت بین‌الملل شاخه بنگلادش» که سازمان همکار ما در این بررسی است، با استفاده از یک نمونه مطالعات برآورد کرد که چیزی حدود ۳۰ درصد از پول خرج شده در پروژه‌های سرمایه‌گذاری اقلیم ناپدید می‌شود. کیفیت ساخت ۸۰ درصد این پروژه‌ها بسیار بد است. اگر دقت کنید

مبلغ عظیمی پول می‌شود. اینها منابع عظیم سیاست‌گذاری هستند که صرف ساختن این پروژه‌ها می‌شوند، پروژه‌های زیرساختی بزرگی که پول زیادی در این میان گم می‌شود. چگونه جلوی این فساد را بگیریم؟ همه این پروژه‌ها، روش‌های گزارش‌دهی یکسان به شکل اعمال عمودی قانون و جلسات اجتماع محلی، هیات‌های اجتماع محلی، داشتند که همه اطلاعات دست به دست می‌شود. نظام‌های شفافیت هیچ اثری ندارد.

موسسه پژوهشی ACE دو نوع پروژه‌های دیوارسازی رودخانه‌ها و پناهگاه توفان با فساد زیاد و فساد اندک را مقایسه کرد. این تفاوت در فساد بر اساس اطلاعاتی بود که خبرنگارهای کلیدی و سامانه پایش متعلق به شفافیت بین‌الملل گزارش داده بودند. پرسشی که ما مطرح کردیم این بود که چرا برخی از این پروژه‌ها فساد زیاد و برخی از آن‌ها فساد اندک داشتند؟ چرا برخی خیلی بهتر و برخی بسیار بد ساخته شده بودند درحالی‌که همه آن‌ها ترتیبات عمودی یکسانی داشتند؟ روشن شد تفاوت در نظارت و توازن افقی^۱ بوده است. آنچه فهمیدیم این بود که پروژه‌های خوب ساخته شده - حال چه تصادفی یا با قصد قبلی - سرمایه‌گذاری‌های دارای عنصر کاربری دوگانه بودند. از این دیوارهای رودخانه می‌شد به عنوان جاده هم استفاده کرد و پناهگاه‌های توفان به عنوان فروشگاه، مرکز اجتماعات محلی و مدرسه نیز قابل استفاده بودند.

توجه کنید با طراحی درست پروژه، فایده کاربری دوگانه کاملاً مهم و تعیین‌کننده می‌شود. در کشور فقیر همانند کشور ثروتمند، اما حتی شاید بیشتر، علاقه‌مندی مردم به منافع آبی پروژه بیشتر است تا به اثرات بلندمدت فرونشانی اقلیم که شاید رخ دهد یا شاید هم ندهد. وقتی پروژه منافع آبی دارد، مانند جاده‌ای که بخش‌های مهم فعالیت اقتصادی را به هم متصل می‌کند، یا مدرسه‌ای که برای جامعه محلی فایده دارد، ناگهان درصد بسیار بیشتری از مردم که از جنبه‌های اقتصادی و سیاسی در جامعه محلی بروبیایی بیشتری دارند در پایش پروژه دخیل می‌شوند. بنابراین فهمیدیم وقتی پروژه منافع آبی داشت درصد بیشتری از افراد با درآمد بالای متوسط دخیل شدند. این افراد در سطح جامعه محلی قدرتمند هستند، اگرچه در واقعیت امر وقتی به صورت مطلق نگاه می‌کنید، به شدت فقیر هستند.

مثال خوب دیگری که چگونه وقتی می‌گوییم قدرتمندان، همیشه معنای نسبی از آن جامعه و آنچه در آن جا جریان دارد، مد نظر است. در جوامعی که تعداد زیادی از مردم در پایش دخیل هستند اما آن‌ها در رده‌های قدرت پایین‌تر از متوسط هستند، پروژه‌های کاملاً فاسدی پیدا می‌کنید. اما وقتی افراد دارای قدرت بالاتر از متوسط، برحسب زمین‌داری و درآمد اقتصادی، دخیل می‌شوند - و به یاد داشته باشید که آن‌ها هنوز مردم خیلی فقیری هستند - آن‌ها نیروی نظارت افقی خیلی کارامدی هستند، چون پیمانکاران و سایرینی که در حال ساختن پروژه هستند نیز به همین گروه تعلق دارند. آن‌ها مردم محلی هستند که این پروژه‌ها را می‌سازند. در بستری که اعمال رسمی قانون خیلی ضعیف است، قانون به شکل غیررسمی اعمال می‌شود مثلاً هنگام نوشیدن چای در قهوه‌خانه با پیمانکار پروژه و گفتن این که «حواست باشد ما می‌دانیم سیمانی که استفاده می‌کنی، شن و ماسه‌ای که استفاده می‌کنی اصلاً مرغوب نیست، کاملاً روشن است جاده‌ای که دارید می‌سازید به درد نخواهد خورد» این نوع تهدید، تهدید واقعاً مهمی است. این تهدید

1 horizontal checks and balances

که کسی در گروه شما باشد که بگوید «این جاده به درد نخواهد خورد.» وقتی چنین شخصی شروع به غر غر کردن می‌کند، آنگاه نظام سیاسی، نظام اعمال قانون شروع به واکنش نشان دادن می‌کند.

یک جنبه تعیین‌کننده در کشورهای در حال توسعه همین واقعیت است که شبکه‌های غیررسمی و فشارهای غیررسمی بسیار مهمتر هستند. بنابراین چگونه آدم‌های کارکشته‌تر، آدم‌های قابلیت‌دار را به این پروژه علاقه‌مند بکنیم و بنابراین قابلیت‌ها به شکل غیرمستقیم وارد پروژه می‌شوند. دوباره یک پاسخ خیلی ساده داریم: هنگام طراحی سرمایه‌گذاری در مسائل اقلیمی، مطمئن شوید این پروژه فایده‌آنی برحسب کاربری دوگانه داشته باشد که نصیب اجتماع محلی می‌شود. کاربری به معنای انتزاعی پروژه، مثل اینکه ببینید ما به این جنبه بلندمدت توجه داشته‌ایم کفایت نمی‌کند، بلکه پروژه باید منافع‌آنی هم داشته باشد. شواهد ما نشان می‌دهد این عامل تأثیری عظیم می‌گذارد.

دوباره می‌بینید که این براساس مقایسه تفاوت‌ها در رفتار است. پیشنهاد سیاسی چیست؟ اینکه در عمل بیاییم برخی پروژه‌ها را چنان طراحی کنیم که عامدانه میزان بالایی منافع کاربری دوگانه داشته باشند. پیش‌بینی ما اینست که فساد بسیار پایین‌تر خواهد بود. این یک مثال جالب دیگر از نظارت و توازن افقی است.

رابرت ویبلین: نکته جالب اینست که اعمال قانون بسیار بیشتری از سوی مردمی به دست می‌آورد که آن‌جا زندگی می‌کنند کسانی که می‌توانند پروژه را مستقیم ببینند، کسانی که برایشان مهم است آیا آن پروژه واقعا موفق می‌شود یا خیر. از قرار معلوم آن‌ها قدرت و نفوذ دارند تا به آدم‌های سیاسی محلی خبر دهند یا فساد یا شکست پروژه را گزارش دهند. بنابراین آن‌ها در موضع بسیار بهتر بگومگو و مشاجره کردن با کسانی هستند که هم را می‌شناسند، کسانی که روی پروژه کار می‌کنند، کسانی که می‌فهمند می‌شود فاسد نبود و از این قبیل چیزها. در صورتی که کسی که ساکن لندن است و در آژانس کمک‌رسانی کار می‌کند در جایگاه بسیار ضعیف‌تری برای عملی ساختن این چیزها است.

۱۴) چگونه به عامل و اثر اصلی می‌رسید؟

رابرت ویبلین: هر دو پژوهش و موردکاوی بالا به نظر کار خیلی سختی باشد چون قطعات متحرک متفاوت بسیاری در آن‌ها وجود دارد. از قرار معلوم باید تیمی باشد که برود و مصاحبه کند، تلاش به درک آنچه در آن‌جا می‌گذرد، اما احتمال دارد هرکس به تبیین‌های متفاوتی برسد، و احتمالا عوامل پیشبردی بسیاری وجود دارد. سخت است که بدانیم آیا دقیقا به همان عاملی که درست است رسیده‌ایم.

فرض که به این نظریه بسیار قابل تأمل برسیم که اعمال افقی قانون در سطح محلی نقش اصلی را دارد، اما احتمال دارد نتوانسته باشید در عمل به گفت‌وگوهای تلفنی گوش کنید که مردم در گوشه و کنار با هم داشته‌اند و سپس جاروجنجال به راه می‌اندازند و جلوی وقوع فساد را می‌گیرند. چگونه شروع به بررسی اینها می‌کنید و اطمینان می‌یابید که واقعا به اثر اولیه و اصلی دست‌یافته‌اید به جای اینکه احتمالا دنبال نعل وارونه‌ای راه افتاده باشید که مهم نبوده و حتی شما را گمراه کرده باشد؟

مشتاق خان: پرسش واقعا مهمی است. تحقیق و بررسی در زمینه مبارزه با فساد خیلی دشوار است چون باید با تعداد نسبتا اندکی از موارد و سوژه‌ها کار کرد. شواهد معتبر در مقیاس خیلی بزرگ وجود ندارد، بنابراین همه این مطالعات، مطالعاتی با تعداد مشاهده اندک هستند. اما امکان کنترل کردن سایر عواملی که احیانا بر آن تاثیر می‌گذارند وجود دارد تا یک حدودی، البته نه به آن اندازه‌ای که رضایت پژوهشگران معتقد به آزمایشات کنترل شده تصادفی و چیزهایی مثل آن را جلب کند. برای مثال، در پروژه مقایسه دیواره‌های سیل‌گیر، ما آن دیواره‌هایی را انتخاب کردیم که از حیث ارزش پروژه تقریبا یکسان بودند، در مناطق تقریبا مشابه بودند که در همه موارد کاملا دور از شهر مرکز کشور باشد. پروژه‌هایی که در دوره زمانی یکسان اجرا شده باشند به طوری که همان دولت در قدرت بوده باشد. دستگاه اداری که آن‌ها را اجرا کرده بود دقیقا یکسان بود. منابع مالی از منبع یکسانی آمده بود. سازوکارهای گزارش دهی دقیقا یکسان بود. به عبارت دیگر، بسیاری عوامل دیگر که می‌توانستند بر بروندادها تاثیر بگذارند—

رابرت ویلین: تا این حد باورنکردنی کنترل شده بودند.

مشتاق خان: بله ما همیشه این کار را می‌کنیم. ما تا بالاترین حد ممکن کنترل می‌کنیم اما ما نمی‌توانیم با تعداد مشاهدات بزرگ مطالعه خود را انجام دهیم جایی که تعداد زیادی متغیر را تحت کنترل در می‌آورید و با یک رگرسیون چندمتغیره آزمون می‌کنید، یا با یک آزمایش تصادفی کنترل شده که همه این عوامل اختلاطی^۱ را با برگزیدن تصادفی افراد تصادفی‌سازی می‌کنید. در بررسی‌های مبارزه با فساد، در انواع کارهایی که ما انجام می‌دهیم، چنین کاری شدنی نیست. ما نتایج خود را این گونه عرضه می‌داریم که بگوییم، ببینید، ما حداکثر تلاش‌مان را کرده ایم تا واقعا همه این چیزها را کنترل کنیم. آن هنوز یک فرضیه است. در واقع فرضیه ما در عمل و هنگامی اثبات می‌شود که بتوانیم به یک دستگاه مجری طرح بگوییم این یک مبنای قوی‌تر برای طراحی سیاست است نسبت به آنچه که تاکنون طراحی کرده ایم، مبنایی که روی آن سرمایه‌گذاری کرده ایم و پول زیادی را به هدر داده ایم. پس این جا یک ایده است که چگونه پروژه بعدی را طراحی کنید.

سپس اگر می‌توانستیم تعدادی پروژه انتخاب کنیم که این ویژگی‌ها را دارند می‌توانستیم آن‌ها را با سایر پروژه‌ها مقایسه کنیم. آنگاه مبنای حتی قوی‌تری داشتیم تا این را بگوییم. اما هرگز به یک آزمایش کنترل شده تصادفی مناسب نخواهیم رسید، چون نمی‌توانیم این کار را بکنیم. اگر هزینه پروژه ما ۱۰۰ میلیون دلار باشد، نمی‌توان تعداد زیادی از آن‌ها انجام داد و سپس همه متغیرهای درهم و برهم را تصادفی‌سازی کرد و گفت خب، این چیز خاص، که کاربرد دوگانه باشد واقعا معنادار است. این کار را نمی‌توان کرد چون مقیاس آزمایش ارزشش بیشتر از چیزی است که شما در آن کشور دارید سرمایه‌گذاری می‌کنید و از این قبیل.

پژوهش شواهدمحور ما به این پرسش شما می‌پردازد که سایر عوامل اختلاطی چیستند، اما این کار را به شیوه واقع‌بینانه می‌کند، با توجه به بودجه‌های اندکی که داریم، داده‌ها بسیار سخت به دست می‌آیند، و بنابراین لازم است

نظام‌های دسترسی به داده‌ها ایجاد کنیم. و معنایش اینست که تعداد مواردی که می‌توانیم بررسی کنیم اندک است، اما در عین حال همان‌طور که توضیح داده شد همه آن چیزهایی را که بتوانیم کنترل می‌کنیم. در مورد ارائه‌دهندگان مهارت هم به همان شیوه عمل کردیم، یعنی تأمین‌کننده مالی یکسان، انگیزه‌ها یکسان، صنعت یکسان، صلاحیت‌های علمی آموزشگران یکسان، سپس آموزش برای نیروهای در سطح صفر کیلومتر باشد. ما بسیاری چیزها را کنترل کرده‌ایم که اگر کنترل نمی‌کردیم قطعاً به یک نمونه بسیار بزرگتر نیاز داشتیم. اما کسی که نمی‌خواهد این داستان را بپذیرد همیشه می‌تواند دلایلی برای نپذیرفتن پیدا کند. نکته این‌جاست که ما به سیاست‌گذاران، کسانی که واقعا با نتایج ضعیفی که آن‌ها به دست می‌آورند، با برون‌دادهای ضعیف تغذیه می‌شوند، یک تحلیل شواهدمحور قوی با تئوری بسیار قابل تأمل پشت آن می‌دهیم و به آن‌ها می‌گوییم شما باید واقعا به این‌ها خیلی با دقت نگاه کنید.

رابرت ویلین: می‌شود حدس زد رسیدن به اطمینان بسیار بالا که داستان دقیقا همین است یا که این مهمترین پدیده است، بسیار سخت باشد. اما آن مقایسه این چیزها را اصلا در نظر نمی‌گیرد یا واقعا درکی از آنچه که محرک و عامل فساد است واقعا ندارد. بنابراین شما تکه‌های بیشتر و بیشتری از شواهد را جمع می‌کنید تا به حد کافی مطمئن شوید که این کار ارزش امتحان کردن را دارد، یا دست کم ارزش دارد که این ملاحظات را در طراحی سیاست ملاحظه کنیم.

می‌شود حدس زد امید می‌رود که با تعقیب این دستورکار پژوهشی طی یک دوره زمانی دراز، به طور بالقوه بتوان درس‌های عام‌تری را آموخت. یک درس بالقوه تعمیم‌پذیرتر از مطالعه نخست شاید این باشد که همیشه باید انتظار داشت هر جا برنامه‌های آموزشی انجام می‌دهید که به کارآموزان چیزهایی آموزش می‌دهد که صنعت محلی واقعا نمی‌تواند استفاده معناداری از آن‌ها بکند، آنگاه باید انتظار داشت که نتیجه امر فساد باشد، یا دست کم اثراتی که از برنامه گزارش می‌شود نادرست باشد.

بر همین منوال، متوجه می‌شوید در بسیاری کشورها واقعیت اینست که اگر ساختن پروژه‌های زیرساختی به افرادی که آن‌جا هستند، کسانی که می‌توانند عملا فساد را مشاهده کنند و توانایی وارد کردن فشار برای توقف آن فساد را دارند، نفعی نرساند... اگر آن پروژه به آن‌ها نفعی نرساند، پس احتمال بیشتری است برون‌دادهای ضعیفی داشته باشیم نسبت به جایی که مردمی که می‌بینند آن پروژه در حال ساخت است مستقیما دغدغه و منافعی در آن پروژه داشته باشند. البته این‌گونه نیست که در هر مورد خاص مجبور باشید جداگانه وارد شوید و همه چیز را از صفر بیاموزید. در این رویکرد امید می‌رود تصویری ساخته شود که اجازه خواهد داد جلوتر از زمان پیش بروید و بفهمید احتمال دارد چه چیزهایی درست و چه چیزهایی نادرست پیش برود.

مشتاق خان: به گمانم اینجا درس قابل تعمیم ساده‌تری وجود دارد. این درس قابل تعمیم که اگر تلاش می‌کنید برون‌دادهای توسعه‌ای را با وادار کردن مردم به پیروی از قوانین و نظارت همدیگر و غیر آن ارتقا دهید، این کار را با اتکای انحصاری به دستگاه‌های مبارزه با فساد و گزارش‌دهی/شفافیت/پاسخگویی انجام ندهید. این پرسش را از خودتان بپرسید: «در آن حوزه‌ای که من تلاش می‌کنم کار کنم آیا شواهدی از تفاوت در رفتارها پیش از این مشاهده شده است؟ آیا می‌توانم پروژه‌هایی پیدا کنم که خیلی خوب ساخته شده باشد و پروژه‌هایی که خیلی بد ساخته شده

است؟ آیا می‌توانم ارائه‌دهندگان آموزش را پیدا کنم که آموزش‌هایی ارائه داده‌اند و مشاغلی ایجاد کرده‌اند و دیگری که از عهده چنین کارهایی برنیامده‌اند؟ آیا می‌توانم نیروگاه‌های برق با هزینه ساخت پایین و تولید برق سبزتر و نیروگاه‌های آلوده‌کننده هوا با هزینه ساخت بالا در همان کشور با همان نظام‌ها پیدا کنم؟ اگر بتوانم آن‌ها را پیدا کنم پس یک برگ برنده در دست دارم.

سپس من پژوهشگر وارد شده و می‌پرسم «این‌جا چه خبر است؟ چرا این آدم‌ها این قدر متفاوت از هم رفتار می‌کنند؟» آنگاه متوجه می‌شویم در بسیاری موارد، در سطح افقی چیزی در حال رخ دادن است. این‌که مثلاً آن کسانی که در حال ساختن پروژه هستند از سوی کسانی که آن پروژه را استفاده می‌کنند نظارت می‌شوند، و آن‌ها قدرت برابری دارند، یا مثلاً کسانی که در حال آموزش دیدن هستند از سوی کسانی که علاقه‌مند به کارنامه کارآموزان هستند نظارت می‌شوند. منظور این است که ببینیم چه چیزی این سیستم را پایدار و فعال نگه می‌دارد. اگر هیچ تفاوتی در رفتار پیدا نکنید برای شروع کار در وضعیت دشواری هستید. اگر بتوانید تفاوت‌ها را پیدا کنید ما خواهیم گفت که این سیاستی‌ترین شیوه اندیشیدن درباره آن است. آیا می‌توان تعداد مواردی که این نظارت افقی امکان‌پذیر خواهد بود را بیشتر کرد؟ اگر چنین کاری عملی باشد، در مواردی که من به شما تبیین کردم آن‌ها عملی هستند، به نظر ما، آنگاه شما ابزار قدرتمندی در بالای سایر ابزارهای موجود خود خواهید داشت. اما بدون داشتن این ابزار، شما حتی مساله را کشف نخواهید کرد که بخواهید با آن شروع کنید و سرانجام هیچ روشی هم برای حل آن نخواهید داشت.

نکته مهم دیگر درباره این شیوه پایش افقی اینست که پایشگران افقی فقط توانایی غرغر و قشقرق به پا کردن ندارند. آن‌ها همچنین در بهترین مکان برای افشا کردن اطلاعات هستند. این اطلاعات که آشکار می‌شود باید به شکلی قابل استفاده باشد که شناسایی کند چه کسی واقعا مسئول است. کسانی پیدا می‌شوند که تعمداً میزان زیادی گردوغبار و اختلال ایجاد خواهند کرد تا جلوی روشن شدن واقعیت را بگیرند. تنها کسانی که چیزی می‌دانند، و تنها کسانی که واقعا می‌توانند شما را به منبع و ریشه مساله هدایت کنند همان کسانی هستند که آن‌جا در سر صحنه حضور دارند.

اگر به این فکر کرده‌اید که چه چیزی جلوی جرم و جنایت را می‌گیرد، چه چیزی جلوی تقلب را می‌گیرد و چه چیزی باعث موفقیت مبارزه با فساد در کشورهایی مثل انگلستان می‌شود که ما تجربه‌اش را داریم، شواهد می‌گوید اطلاعاتی که از هم‌سنگ‌ها می‌آید مهم است. آن شرکت می‌گوید: «فلان شرکت که مالیات بر ارزش افزوده نمی‌پردازد را من می‌شناسم. من می‌توانم شاهد و مدرک ارائه دهم.» اما اگر من مالیاتم را ندهم، شما هم مالیات‌تان را ندهید- و هرکس دیگری هم مالیات نمی‌دهد- پس ما همه به دروغ خواهیم گفت، «ما واقعا مالیات دادیم» یا «ما اصلاً معامله‌ای نکردیم که مالیات بدهیم» یا «ماشین‌آلات خراب شده بود» یا یک چیز دیگری خواهیم گفت تا جلوی ادامه تحقیقاتی که از بالا صورت می‌گیرد را بگیریم. در واقع، تحقیقاتی که از بالا می‌شود می‌دانند هرکس در حال نقض قانون است، و آن‌ها نمی‌توانند همه خلافکاران را به دام اندازند. تمام کاری که آن ماموران دولت می‌توانند بکنند گرفتن مقدار اندکی پول از همه آن‌ها است و سپس راه خود را بگیرند و بروند. به بیان دیگر دستگاه دولتی این چنین فاسد می‌شود.

اگر نمی‌خواهید هیچ کدام از این‌ها اتفاق بیفتند، باید آن حوزه‌هایی را پیدا کنید که به نفع شخصی بازیگران باشد بگویند «این کاری که تو می‌کنی درست نیست.» «خیلی خوب می‌دونی که موسسه من واقعا وظیفه‌اش را به عنوان آموزشگر مهارت‌ها خوب انجام می‌دهد. من نهایت تلاشم را می‌کنم. اما آن شرکت‌ها گزارش می‌دهند که تو کارت را خوب انجام نمی‌دهی.»

اینک ائتلافی عظیم علیه آن آموزشگر از زیر کار دررو شکل می‌گیرد. بنابراین وقتی دستگاه اعمال قانون می‌آید و می‌گوید «اینجا تقلب گزارش شده است» - آن دستگاه اعمال قانون لزومی ندارد دولت باشد، آن می‌تواند شریک توسعه‌ای باشد - آن‌ها واقعا به آن اطلاعات دسترسی خواهند داشت، چون هرکس به آن‌ها آن اطلاعات را خواهد داد. به همان شیوه‌ای که پیمانکار محلی از سیمان یا شن غیراستاندارد برای ساختن دیواره‌های رودخانه استفاده می‌کند، اگر جامعه محلی بگوید «من خوب می‌دانم چنین چیزی صحت دارد چون من در همان گروه اجتماعی به عنوان پیمانکار کار می‌کنم، من نیز این کاره‌ام و با این آت و آشغال‌های وحشتناک کاملا آشنا هستم، این دیواره به هیچ دردی نخواهد خورد...» برای دستگاه‌های اداری اعمال قانون بسیار دشوار است که بگویند «شواهد کافی وجود ندارد. این حرف‌ها مزخرف است.» برای پیمانکار متقلب خیلی دشوار است که بگوید «اینها حرف مفت و چرند است.» بنابراین جلوی تمایل طرفین به تبانی کردن گرفته می‌شود.

معنای آنچه گفتیم این نیست که این روش ۱۰۰ درصد زمان‌ها نتیجه می‌دهد، اما اینک فشار کارآمدتری دارید. چون اطلاعات آن‌جا در بیرون موجود است. این مردم به پیگیری این اطلاعات علاقه نشان می‌دهند، مطمئن شوند که پیگیری آن‌ها به نتایج مثبتی می‌انجامد. چون اتفاق رایج دیگری که می‌افتد اینست که چیزی گزارش شده است و سپس پیگیری صورت نمی‌گیرد. اما اکنون کسانی را داریم که یکریز می‌گویند «اینجا چه خبر است؟» و آن بی‌نهایت مهم است. تصورش را بکنید پلیس انگلستان چگونه انجام وظیفه خواهد کرد اگر کسی نباشد که پیگیری کند و بگوید «اینجا چه خبر است؟» اگر کسی نگوید «این شواهد است. این اطلاعات است. چرا طبق آن‌ها اقدام نمی‌کنید؟» تمایل طبیعی انسان به زندگی راحت و بی‌درد داشتن است. اینجا هم همان است.

در راس همه تبانی‌ها و از این قبیل، بیشتر آنها به این تحقیق و تفحص دشوار مربوط می‌شود. به کسی نیاز است که علاقه‌مند به تعقیب آن باشد. روش دیگر پرسیدن این‌ها که «چه کسی به راهبرد مبارزه با فساد شما علاقه‌مند است؟ و چرا آن‌ها به نفع شخصی خود می‌بینند که چه چیزی را تعقیب کنند؟» و آن آدم‌ها باید از منزلت و برابری اجتماعی، اقتصادی، سیاسی برابر با کسانی برخوردار باشند که شما تعقیب می‌کنید. و مراد ما از قدرت همین است. نیازی نیست که آن‌ها قدرتمندترین افراد در کشور باشند، بلکه آن‌ها باید از هم‌سنخ‌ها باشند. اگر هم‌سنخ‌های شما را نظارت نمی‌کنند، کارها به نتیجه نمی‌رسد. فکر می‌کنم این یک درس واقعا بنیادی، مشترک و تعمیم‌پذیر است. دنبال هم‌سنخ‌هایی بگردید که علاقه‌مند هستند. اگر نمی‌توانید آن‌ها را پیدا کنید این برنامه، این پروژه‌ای که دارید شانس موفقیت ندارد.

رابرت ویلین: شاید بتوان کاری دیگر انجام داد.

مشتاق خان: و اگر توانستید آن‌ها را پیدا کنید از آن‌ها بپرسید چرا برخی از آن‌ها پایش می‌کنند و برخی دیگر نمی‌کنند. سپس بپرسید «آیا آن‌هایی که پایش نمی‌کنند می‌توان انگیزه‌هایشان را به شیوه عملی تغییر داد تا شروع به پایش کنند؟» و اگر بتوانید، یک راهبرد مبارزه با فساد دارید.

۱۵) طراحی موفق یارانه‌دهی در کشورهای کمتر توسعه یافته

رابرت ویلین: چه چیزی در این باره آموخته‌اید که کشوری مثل بنگلادش یا هند توانستند سیاست‌گذاری صنعتی، یا یارانه‌ها برای بنگاه‌ها یا صنایع، را به چنان روشی طراحی کنند که در واقع افزایش بهره‌وری را تقویت کند به جای این که صرفاً به تصرف درآید و ربوده شود؟

مشتاق خان: بسیاری روش‌ها. به گمانم یکی از آن‌ها مثال صنعت پوشاک بود جایی که یارانه به یک شرکت خارجی داده شده بود تا بیاید و دانش سازمانی را به یک شرکت محلی انتقال دهد. به گمانم که این یک داستان واقعا متفاوت است از گفتن «بگذارید سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به دست آوریم.» وقتی شما صرفاً سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جذب می‌کنید، سرمایه‌گذار خارجی یک جزیره است. آن‌ها شاید چیزهایی تولید می‌کنند اما برای محلی‌ها بسیار دشوار است تا آنچه را که شما انجام می‌دهید کپی کنند. شکاف اغلب خیلی بزرگ است.

سیاست‌گذاری صنعتی موفق صرفاً به جذب سرمایه‌گذاری خارجی محدود نمی‌شود. آن درباره یافتن یک شرکت خارجی - احتمالاً در حال خروج از یک بازار معین - برای انتقال دانش فنی سازمانی آن‌ها به داخل است. و انگیزه‌های کافی دادن به آن‌ها تا این کار را به شیوه‌ای انجام دهند که نتوان حمایت‌ها و رانت‌ها را ربود. به گمانم در کشورهایی که آرایش‌های سیاسی به شکل شبکه‌های افقی فشرده بین عرصه‌های سیاست و کسب‌وکار است، جایی که سطوح بالاتر از جنبه سیاسی ضعیف هستند چون آن‌ها دچار جنگ و دعوای شدیدی هستند و بنابراین افق زمانی کوتاه دارند، سیاست‌گذاری صنعتی از نوع کره جنوبی، جایی که حمایت یا یارانه‌ها پیشاپیش ارائه شده است و سپس انتظار می‌رود بنگاه‌ها به رقابت‌پذیری برسند بسیار بعید است موفق شود.

مثال صنعت پوشاک در بنگلادش مثال خیلی خوبی است. مثال خیلی خوب دیگر از راهبردی که شاید در یک کشور نوعی در حال توسعه موفق شود صنعت خودروسازی هند در دهه ۱۹۸۰ است. هند تلاش کرد صنعت خودروسازی داخلی داشته باشد و خودرویی به نام آمباسادور تولید کرد، که کپی یک خودروی انگلیسی دهه ۱۹۵۰ بود. اما تولید این خودروی وطنی با حمایت تعرفه‌ای خیلی بالا همراه بود. خودرویی که قدرت رقابت در سطح جهانی نداشت اما با این حال یک خودرو بود. انتخاب مصرف‌کننده‌های هندی به خرید از بین دو یا سه برند محدود می‌شد. این تمام انتخابی بود که آن‌ها داشتند. اما این خودرو هرگز به سمت رقابتی شدن پیش نرفت. سیاست‌گذاری صنعتی در هند تولیدکنندگان را به بالا بردن بهره‌وری خود و بهتر کردن کیفیت و قیمت خود مجبور نمی‌کرد تا در عرصه جهانی رقابتی شوند. سیاست‌گذاری صنعتی به تولید خودرو دست یافت اما سپس در همان جا متوقف شد. یارانه‌ها علی‌الدوام به شکل دیوارهای تعرفه‌ای ۱۰۰ درصدی یا همین حدودها حفظ شدند.

با آن نوع مانع تعرفه‌ای، در عمل یارانه عظیمی از جیب مصرف‌کننده به جیب تولیدکننده سرازیر می‌شد چون مصرف‌کننده باید قیمت بسیار بیشتری برای این خودرو تولید داخل نسبت به آنچه نیاز بود می‌پرداخت. اکنون آن سیستم به دلایلی چند به تدریج دچار مشکل شد، یارانه‌ها شروع به ته کشیدن کرد و مصرف‌کنندگان شروع به شکایت کردن کردند. اما چیزی واقعا جالبی در صنعت خودرو در هند اتفاق افتاد که آن‌ها را واقعا وادار کرد به یک دگرگونی اساسی در تولید خودرو دست بزنند. اینجا هم دوباره برحسب یک تصادف بود. تصادف این بود که در دهه ۱۹۸۰، سانجای^۱ پسر نخست وزیر هند ایندیرا گاندی تصمیم گرفت یک کارخانه خودروسازی در هند بسازد و شرکتی به نام ماروتی^۲ تاسیس کرد. اما او هیچ ایده‌ای درباره سازمان تولید نداشت. آن‌جا یک کارخانه بزرگ خالی وجود داشت. هیچ چیز دیگری در آن‌جا اتفاق نمی‌افتاد. این یک شرمساری واقعی برای خانواده گاندی بود. سپس او در تصادف هواپیما کشته شد و یک کارخانه بزرگ خالی با آبروی سنگین از دست رفته برای خانواده گاندی برجای گذاشت.

مادر وی تصمیم گرفت این کارخانه را به راه اندازد، چون مردم داشتند به ریش آن‌ها می‌خندیدند. پسر گاندی کارخانه‌ای برپا کرد و هیچ اتفاقی نیفتاد. آن‌جا چیزی به غیر از یک فضای خالی بدون قابلیت‌های سازمانی نبود. ایندیرا کارخانه را ملی کرد و به شرکت بخش عمومی تبدیل شد سپس بهترین بوروکرات‌های خود را مامور کرد تا بروند و کارخانه را راه بیندازند. به دنبال شراکت با خارجی‌ها بروید. به دنبال جذب سرمایه‌گذاری خارجی بروید. اما هیچ شرکت خارجی علاقه‌ای نشان نداد. چون آن‌ها تشخیص دادند قرار است علیه منافع داخلی خیلی قدرتمند رقابت کنند و هیچ تضمینی نبود که این سرمایه‌گذاری موفق خواهد شد. به استثنای یک تولیدکننده کوچک به نام سوزوکی که عمده تولید آن موتورسیکلت بود و خط تولید خیلی کوچک خودروسازی داشت. اما آن‌ها مدتهای زیادی بود که در هند کار می‌کردند و تلاش کرده بودند وارد بازار موتورسیکلت شوند. آن‌ها می‌دانستند دولت در این مورد جدی است. آن‌ها می‌دانستند که آن‌ها واقعا باید این کار را بکنند.

مدیران سوزوکی با دولت جلسه گذاشتند و یک معامله پیشنهاد کردند. من در این باره مقالاتی نوشته‌ام و دیگران نیز نوشته‌اند. آن معامله به اختصار به شرح زیر بود: سوزوکی باید وارد شراکت با ماروتی شود، و یک خودرو به نام ماروتی سوزوکی تولید کند. خودرو در بازار هند فروخته خواهد شد. خودرو از حمایت تعرفه‌ای گسترده منتفع خواهد شد. اما به جبران این امتیازات داده شده، ۵۰ درصد - یا چیزی در همان اندازه مثلا ۶۰ درصد - از ارزش افزوده باید داخلی باشد. به بیان دیگر، بیشتر محصول تولید باید هندی باشد و آن‌ها باید در عرض چند سال به آن برسند. به گمانم زمان پنج سال بود. اینجا پاداش پس از وقوع است. سوزوکی این امتیاز را پس از اینکه آن خودرو را تولید کرد نه پیش از تولید آن به دست می‌آورد. دولت پول را به تولیدکنندگان هندی نمی‌داد و نمی‌گفت «بفرمایید این پول، حال لطفا رقابتی بشوید. اگر نشوید ما آن پول را از شما خواهیم گرفت.» این تهدید معتبری نیست.

1 https://en.wikipedia.org/wiki/Sanjay_Gandhi

2 https://en.wikipedia.org/wiki/Maruti_Suzuki

اما اینجا پول نه به تولیدکنندگان هندی بلکه به سوزوکی داده می‌شود. حال سوزوکی وارد می‌شود ... برای تولید خودرویی که بیشتر آن ارزش افزوده داخلی باشد، باید از قطعه‌سازهای لایه ۱ و لایه ۲ استفاده کرد. واقعیت اینست که خودرو، نه در کارخانه نهایی، بلکه در آنچه تولیدکنندگان لایه ۱ و لایه ۲ نامیده می‌شوند تولید می‌شود. در لایه ۱ همه قطعه‌هایی که سوار خودرو می‌شود ساخته می‌شود مانند کاربراتور و گیربکس و باکس‌های موتور. سپس لایه ۱ نهاده‌ها و مواد تولیدی را از لایه ۲ می‌خرد که لایه ۲ قطعه‌هایی که سوار لایه ۱ می‌شود را می‌سازد. و سپس لایه ۳، لایه ۴ و غیر آن وجود دارد. بیشتر خودرو واقعا در کارخانه‌های لایه ۱، لایه ۲ و پایین‌تر ساخته می‌شود. مونتاژ نهایی چیزی جز سرهم بندی کردن اینها نیست. سوزوکی تشخیص داد باید با شرکت‌های هندی لایه‌های ۱ و ۲ کار کند که مقداری ظرفیت اضافی داشتند و می‌دانستند چگونه آمباسادور ساخته می‌شود. اما آن‌ها هرگز قطعات باکیفیت موردنیاز برای خودروی برند سوزوکی نساخته بودند.

حقه‌ای که هندی‌ها سوار کردند این جا بود. سوزوکی نمی‌خواست خودروی آشغال تولید کند چون برندش نابود می‌شد که تأثیر مخرب آن می‌توانست بسیار بیشتر از هر سودی باشد که در بازار هند کسب می‌کرد. ترکیب عالی انگیزه‌ها را این جا ببینید: (۱) سوزوکی باید خودروی باکیفیت می‌ساخت، (۲) سوزوکی باید با تولیدکنندگان هندی کار می‌کرد، و (۳) جایزه بزرگ سوزوکی قرار بود در انتها داده شود. این دقیقا اتفاقی بود که افتاد. مدیران سوزوکی لشکری از آدم‌های خود را با فناوری سازمانی تحویل به‌موقع^۱ ژاپنی به هند گسیل داشتند. آن‌ها با لایه ۱ و لایه ۲ کار کردند. به نیروهای لایه ۱ و لایه ۲ گفته شد «شما هیچ پولی پیشاپیش به دست نمی‌آورید. ما روی شما سرمایه‌گذاری می‌کنیم. مهندسان ما دارند می‌آیند. آن‌ها به شما می‌گویند چگونه کارخانه‌تان را برپا سازید، کنترل کیفیت را اجرا کنید، مدیریت موجودی کالا داشته باشید، مشخصات تولیدی را رعایت کنید.» هندی‌ها با فناوری تولید خودرو بیگانه نبودند. آن‌ها فقط نمی‌دانستند چگونه از فناوری برای تولید خودرویی با مشخصات روز و کیفیت بالای مدرن استفاده کنند.

ژاپنی‌ها مرتب می‌گفتند «ما به هزینه خودمان به شما آموزش خواهیم داد چگونه قطعات را تولید کنید. جایزه‌ای که می‌گیرید اینست که جنس‌تان را به ما می‌فروشید. شما تأمین‌کننده قطعه برای سوزوکی می‌شوید» که ارزش آن به اندازه طلاست چون وقتی تأمین‌کننده قطعه برای سوزوکی می‌شوید بازاری بین‌المللی برای فروش خواهید داشت. همه قطعه‌سازها برای فروش به سوزوکی سرودست می‌شکستند، زیرا آن‌ها می‌دانستند آن تلاش، به کسب سود در بازار جدید تبدیل خواهد شد. سوزوکی هم می‌دانست تلاشی که برای تولید خودروی هندی می‌کند با رانت فروش در بازار حمایت‌شده داخلی پاداش خواهد گرفت و بقیه ماجرا را که همه می‌دانیم. سوزوکی تلاش شرکای لایه ۱ و ۲ را پایش کرد و لایه‌ها اطمینان یافتند که سوزوکی وقتشان را تلف نمی‌کند و سرکارشان نمی‌گذارد. ماروتی طی تقریباً چند سال کل بازار هند را تسخیر کرد. همین تازگی‌ها، یک چند سال پیش، آمباسادور از کسب‌وکار خودرو بیرون رانده شد. سپس تجربه سوزوکی با تعدادی از سرمایه‌گذاران خارجی دیگری که وارد هند می‌شدند تکرار شد. به هر کدام از آن‌ها همان شرایط پیشنهاد شد.



قطعه‌سازهای هندی لایه ۱ و لایه ۲ خیلی زود به استاندارد جهانی رسیدند. آن‌ها شروع به ربودن جوایز دمی‌نگ^۱ و سایر جوایز بین‌المللی برای مهندسی کردند. آن‌ها با تلاش‌های خودشان توانستند صادرکننده بشوند. و سپس سرانجام در دهه ۱۹۹۰، هند شروع به تولید خودروهای با برند خودش کرد. هند توانست این کار را بکند چون تولیدکنندگان هندی لایه ۱ و لایه ۲ داشت. چون تولیدکنندگان جهانی لایه ۱ و ۲ نمی‌خواستند با شرکت‌های ملی محلی کوچک سروکار داشته باشند، چون آن‌ها شهرتی نداشتند و سایر انواع موضوعات و قراردادهایی که با برندهای بزرگ داشتند مانع از انجام این کسب‌وکار شد. هند یکی از معدود کشورها در جهان شد که خودروهای برندها را مخصوص به خود دارد چون قطعه‌سازان لایه ۱ و لایه ۲ در مالکیت داخلی ایجاد کرده بود.

تایلند همان تعداد خودرو تولید می‌کند یا تقریباً در همین اعداد تقریبی. اما این کشور خودروی با برند تایلندی ندارد چون لایه ۱ و لایه ۲ تایلندی نیز شرکت‌های چندملیتی هستند. در حالی که در هند این بنگاه‌ها در مالکیت هندی‌ها هستند. این یک مثال عالی بود که چگونه با انگیزه‌های مناسب می‌توان قابلیت‌های سازمانی را انتقال داد و با توجه به توزیع قدرت موجود سیاست‌ها کجا موفق می‌شوند.

علاقه شدید نخست وزیر هند به راه‌اندازی کارخانه خودروسازی باکیفیت، باعث شد تا او خودروسازهای هند را به خدمت خود درآورد کسانی که مخالف شدید چنین کاری بودند. او این کار را با دادن پیشنهادی به سوزوکی کرد که واقعا خیلی سخت و جدی به نظر می‌رسید. «باید در عرض پنج سال به تولید خودروی ۶۰ درصد ساخت داخل برسید.» هیچکس نمی‌توانست بگوید این سیاست، سیاست ضدملی است چون واقعا می‌خواهید خودروی ملی بهتری بسازید ... البته که این سیاستی دقیقاً ضد ملی علیه آن بنگاه‌های خودروساز نسبتاً غیررقابتی بود که همه فکرشان خوردن یارانه‌های حمایتی بود. نخست وزیر با گفتن اینکه ما واقعا می‌خواهیم صنعت ملی خودروسازی داشته باشیم و با اجرای آن به این شیوه، توانست فرایند سنگ‌اندازی‌ها را تضعیف کند. اینجا هم یک درس واقعا خوب دیگر وجود دارد. اگر می‌خواهید سیاست‌گذاری صنعتی را در کشوری که خیلی مریدگرا است اجرا کنید در هر زمان روی یک چیز، صنعت به صنعت، مساله به مساله تمرکز کنید. سپس همه توجه خود را روی حل آن متمرکز کنید.

در بنگلادش، آن صنعت، صنعت پوشاک بود. در مثال بالا، آن صنعت، صنعت خودروسازی بود. هندی‌ها سپس داستانی مشابه در صنعت داروسازی داشتند که من نیز درباره آن تحقیق کرده‌ام. اینها همه داستان‌های انتقال سازماندهی و انتقال فناوری بود، هیچ کدام بخشی از سیاست بزرگ پیش از وقوع و امیدوارانه نبود که به شرکت‌ها جلو جلو مقدار زیادی پول می‌دهیم و امیدواریم آن‌ها قابلیت‌های خود را تقویت کنند. اگر شرکت‌ها خوب عمل نکنند، با تهدید و به زور آن پول پس گرفته می‌شود، که راهبرد کره جنوبی است. کره جنوبی به این شکل عمل کرد. «اگر این ضعف‌های قابلیت خود را حل کنید فرصت‌های خوبی برای پول درآوردن خواهید داشت و به شما کمک خواهیم کرد به تأمین‌کنندگان خارجی متصل شوید. دولت محیط قانونی برای آن کار ایجاد خواهد کرد، اما قرار نیست از پیش هیچ پولی به شما پرداخت شود.» این‌ها دو مثال افراطی هستند. به گمانم ترکیبی از این دو در بسیاری کشورها نتیجه خواهد

1 https://en.wikipedia.org/wiki/Deming_Prize

داد. اما فهمیدن این‌که چگونه قابلیت‌ها را در بسترهایی بسازیم که نقاط شروع خیلی خاص برحسب قابلیت‌ها و آرایش‌های سیاسی دارند بسیار مهم است.

برای مثال راهبرد هند شکست می‌خورد اگر قطعه‌سازهای لایه ۱ و لایه ۲ وجود نداشتند بنگاه‌هایی که از گذشته دارای مقداری قابلیت بودند. چنین راهبردی در اتیوپی یا هر جای دیگری، که این نوع قابلیت‌ها را ندارد، و تلاش می‌کند سیاست‌گذاری صنعتی اجرا کند موفق نخواهد شد. باید درک خوبی از نقطه شروع خود داشته باشید و باید با بنگاه خارجی به توافق برسید که ارائه‌کننده فناوری، ارائه‌کننده دانش سازمانی باشد. سوزوکی با قابلیت‌های بنگاه‌های هندی آشنا بود و می‌دانست امکان ارتقا دادن آن‌ها از نقطه الف به نقطه ب وجود دارد و جایزه‌ای که در قبال آن به دست می‌آورد ارزش چنین کاری را دارد. اگر از کسی بخواهید کاری انجام دهد که برای او سودی ندارد او نمی‌آید آن کار را انجام دهد. خود شما هم که امکانات اجرای زوری آن را ندارید. پس به گمانم درسی که از اینها می‌گیریم اینست که برای عملی‌شدن سیاست‌گذاری صنعتی باید این مسائل قابلیت سازمانی، مسائل سرمایه‌گذاری، مسائل انتقال فناوری و غیر آن را به شیوه‌هایی حل کنید که نفع شخصی بازیگران تا حد زیادی عامل نظارتی باشد، و سپس فقط در حاشیه از نیروی بیرونی استفاده شود. این شیوه همان اندازه که برای سیاست‌گذاری صنعتی درست است برای مبارزه با فساد نیز درست است.

۱۶) وقتی نظارت افقی ممکن نباشد چه کار کنیم؟

رابرت ویبلین: اگر در تلاش برای مبارزه با فساد، نظارت افقی همسرخ‌ها ممکن نباشد، آیا رویکردهای دیگری هست که در عمده زمان‌ها عملی باشد؟

مشتاق خان: خیر. این پرسش بسیار مهمی است. به گمانم در حوزه‌های زیادی مجامع یا سازمان‌هایی - درون فعالیت یکسان - را پیدا نخواهید کرد که عده‌ای از قوانین پیروی می‌کنند و دیگرانی باشند که از قوانین پیروی نمی‌کنند. بنابراین رویکرد تقویت پیوندهای افقی که باعث می‌شود مردم از قوانین پیروی کنند شاید جواب ندهد. در بیشتر حوزه‌ها در کشورهای در حال توسعه این حالت کاملاً مرسوم است. وقتی چنین اتفاقی بیفتد تحلیل ما می‌گوید راهکارهای ساده وجود ندارد. ما برای چنین بخش‌هایی یک تحلیل داریم و یک یا دو مثال از جاهایی که این‌گونه نیست خواهیم آورد. سپس می‌گوییم راهبردهای متعارف اعمال عمودی قانون از بالا قطعاً شکست خواهد خورد و شاید واقعا اوضاع را بدتر کند. بنابراین باید به دنبال روش‌های نوآورانه خروج از مساله باشیم به این شکل که اثرات مخرب فساد را فرو بنشانیم و راهکارهایی کاملاً خلاقانه بیابیم.

این مورد را در پروژه عجیب و غریب در دلتای نیجر کشور نیجریه داریم جایی که با مساله پالایش سنتی مواجه‌ایم که در واقعیت امر گروه‌های محلی در حال دزدیدن نفت از شاه لوله نفت هستند. جامعه محلی یک پالایش خیلی ابتدایی روی نفت دزدیده شده می‌کند و سپس آن را می‌فروشد. این دزدی در ابعاد گسترده، پیامدهای زیان‌بار زیست محیطی عظیمی دارد و مشکلات سلامت بسیار شدیدی ایجاد می‌کند. شاید شما هم تصاویری از دلتای نیجر و نشت نفت هنگام



دزدیدن دیده باشید. دولت نیجریه هر سال تلاش می‌کند جلوی این مشکل را با اعمال قانون بگیرد. ارتش به آن جا فرستاده می‌شود و ارتش فاسد می‌شود. ارگان‌های اعمال قانون به آن جا فرستاده می‌شود و آن‌ها فاسد می‌شوند. برخی اوقات کار به حمله به جوامع محلی می‌کشد و جنگ داخلی راه می‌افتد. دلتای نیجر به علت این نوع فعالیت‌ها اغلب اوقات در وضعیت جنگ داخلی یا نزدیک به جنگ داخلی است.

ما شخصا به آن جا رفتیم تا از نزدیک ببینیم در آن جا چه می‌گذرد. فعالیتی که آن جا جریان داشت واقعا عملیات پرریسکی بود. خوشبختانه با وجود شرکای محلی که در آن جا داشتیم و ارتباطات خیلی قوی که آن‌ها داشتند توانستیم این پژوهش را انجام دهیم. ما فهمیدیم که این واقعا یک مثال کلاسیک از فساد شبکه‌ای است، شرایطی که تقریبا هرکس از این فساد منتفع می‌شود و اصلا هیچ رفتار پیروی قانون وجود ندارد چون جامعه محلی روش‌های جایگزین اشتغال نداشت که میزان بازدهی آن‌ها نزدیک به بازدهی‌هایی باشد که آن‌ها از این پالایش سنتی به دست می‌آورند (پالایش سنتی اصطلاح خودمانی من درآوردی برای کاری بود که در آن جا جریان داشت). سودی که آن‌ها از این راه به دست می‌آوردند اغلب بالاتر از حتی مشاغل با دستمزدها خیلی خوب برای مثال در ارتش نیجریه بود. این جامعه محلی همچنین میزان زیادی پیامدهای بیرونی مثبت دارد. فعالیت‌های بخش خدمات، که هتلداری و رستوران‌داری ایجاد کرده است، انواع مختلف خدماتی که زنان اداره می‌کنند، فعالیت‌های خرید و فروش که رونق گرفته است ...

سپس نفت پالایش شده به قصد تولید برق فروخته می‌شود. بنابراین از نفت دزدیده شده برای تولید برق هم استفاده می‌شود. این یک چرخه کامل اقتصادی است که با کمک آنچه ما «فساد شبکه‌ای» می‌نامیم کار می‌کند. در چنین جایی حتی یک نیروی خودی پیدا نمی‌کنید که از قوانین رسمی پیروی کند. هیچ کس حاضر نمی‌شود چیزی در این باره گزارش دهد. هیچ کس از اعمال قانون پشتیبانی نخواهد کرد. با وجود توزیع نابرابر منافع این فساد شبکه‌ای، کل جامعه محلی مخالف هر نوع فعالیت اعمال قانون از بیرون است و اعمال قانون از بیرون خشونت به بار می‌آورد و کار را حتی به جنگ داخلی می‌کشاند. در چنین جایی باید چه کار کرد؟ پاسخ ما اینست که در چنین جایی اعمال عمودی قانون را امتحان نکنید، بلکه تلاش کنید راهبردهای خروج از این مساله را پیدا کنید. این از جمله مواردی است که پاسخ را واقعا باید در توسعه یافتن جامعه محلی جستجو کرد. باید فرصت‌های شغلی موازی و رقیب برای مردم پیدا کرد. باید خدمات سلامت و درمانگاه سلامت اولیه را بهبود بخشید. لازم است انرژی خورشیدی به آن جا آورد تا مردمی که این نفت پالایش شده را می‌خرند منابع برق جایگزین داشته باشند. شما باید از این نوع کارها بکنید.

ما توانستیم فهرست کاملی از کارهایی که گمان می‌کردیم در آن منطقه عملی باشد و وابستگی این جامعه محلی را به فساد شبکه‌ای ریشه‌دار کاهش دهد تهیه کنیم. به نظر ما به عنوان کارشناسان مبارزه با فساد، این یعنی راهکاری برای مبارزه با فساد در آن جا وجود دارد، این که فرایند جایگزینی به سمت توسعه‌یافتگی ایجاد کنیم تا موتور حرکت فعالیت پالایش صنعتی را از کار بیندازیم، که می‌توان انجام داد و تدریجی رخ می‌دهد چون انرژی خورشیدی به شکل جایگزین در حال رواج یافتن است. ما می‌خواهیم به آن فرایند شتاب بدهیم. ما توسعه ایجاد خواهیم کرد تا خارج شدن از آن فعالیت را برای ساکنان محلی ممکن تر بسازد. این فقط یک مثال بود. به گمانم تعداد زیادی از چنین راهبردهای خروج

وجود دارد که ما نیز شناسایی می‌کنیم، چون بسیاری از فعالیت‌ها در کشورهای در حال توسعه شبیه آن مثال هستند، جایی که فساد چنان ریشه‌دار شده است که تقریباً هرکس در آن فعالیت فاسد است.

آن‌ها شاید به دلایل گوناگون فاسد شده باشند، اما آن‌ها همه در حال نقض قوانین هستند. بنابراین وقتی آن‌جا می‌روید تا اعمال قانون کنید هیچکس از شما پشتیبانی نمی‌کند. به گمانم روش دیگر اندیشیدن درباره آن اینست که مبارزه با فساد هنگامی موفق می‌شود که برخی آدم‌ها به دلایل معقول قوانین را نقض می‌کنند و برخی دیگر به دلایل نامعقول قوانین را نقض می‌کنند. اگر بتوانید آن کسانی که قوانین را به دلایل معقول نقض می‌کنند شناسایی کنید و مسائل‌شان را حل کنید پس آن‌ها متحدان شما خواهند شد و با این کار تعداد دزدان واقعی را به حداقل می‌رسانید، کسانی که در مقایسه با دزدان صاف و ساده و سواری مجانی بگیرها درصد اندکی هستند. وقتی توانستید آن‌ها را به تعداد قابل کنترل مثلاً ۱۰ درصد یا همین حدودها، کاهش دهید آنگاه اعمال عمودی قانون شما شروع به کار خواهد کرد، چون حالا می‌توانید به پایش افقی و اعمال افقی قانون نیز متکی شوید.

چون در این حالت صدای هم‌سنخ‌ها در می‌آید «خب واقعیت اینست که ما همه از قوانین پیروی می‌کنیم. تو فکر کردی کی هستی که می‌خواهی جا بزنی و جلوی صف بروی؟ عقب برو و ته صف بایست.» دقیقاً شبیه اتفاقی که در لندن می‌افتد وقتی کسی بخواهد در یک صف بی‌نوبتی کند. این پلیس نیست که جلوی تخلف فرد را می‌گیرد هم‌سنخ‌ها در صف هستند که می‌گویند «آهای با شما هستیم، لطفاً برو ته صف.» اگر هم‌سنخ‌های شما هیچ چیز به شما نمی‌گویند، اگر شما چنان قدرتمند هستید که می‌توانید جا بزیند و جلوی صف بایستید و هرکس دیگری که قانونی را نقض کرده است پس بقیه فقط سکوت می‌کنند ...

بنابراین یک راهبرد سازماندهی و تقویت صدای افقی است. در حوزه‌هایی که انسان‌های معقول و منطقی وجود دارند که مجبور به نقض قوانین می‌شوند، امکان رسیدگی به مساله نقض قوانین از طریق همه انواع تمهیدات و ابزارها وجود دارد که این امکان را فراهم می‌کند که آدم‌های صادق و باشرف بدون نقض قوانین فعالیت کنند. آن‌ها کسانی هستند که فشار افقی بر متخلفان واقعی وارد می‌کنند.

اما همان‌طور که دیدیم در حوزه‌های دیگر وضعیت چنان بد است که تقریباً هرکس قواعد را نقض می‌کند و امکان چنین کاری وجود ندارد ... در آن‌جا امکان تشخیص بین افراد معقول یا نامعقول وجود ندارد. آن‌ها همه به یک اندازه نامعقول یا به یک اندازه معقول هستند. در دلتای نیجر، آن‌ها همه دزدان واقعا معقول هستند، زیرا آن‌ها هیچ جایگزین دیگری ندارند. در آن‌جا نمی‌توان گفت گروهی هست که سواری مجانی می‌کند. آن‌ها واقعا همه به یک اندازه معقول یا به یک اندازه نامعقول هستند. در آنجا، هیچ راهکار آنی مبارزه با فساد اکنون وجود ندارد. آنچه باید داشته باشید راهکار توسعه‌ای است، راهبرد خروج که دنبال راهکارهای نوآورانه باشد. به گمانم واقعا مهم است قادر به تمایز بین این انواع متفاوت رویکردهای مبارزه با فساد باشیم در غیر این صورت همه مسائل را با هم قاطی می‌کنید و سپس هر کاری بکنید شکست می‌خورید.

۱۷) اولویت با حاکمیت قانون یا توسعه اقتصادی است؟

رابرت ویلین: این دیدگاه عام دیرینه وجود دارد که حاکمیت قانون و جلوگیری از فساد باعث توسعه اقتصادی می‌شود. اما حدس می‌زنم شما می‌خواهید از عکس این ایده دفاع کنید - و حدس می‌زنم این مکتب فکری تا حدی عکس آن را می‌گوید - که به همان اندازه درست است، شاید حتی درست‌تر باشد که بگوییم، توسعه اقتصادی باعث کاهش فساد می‌شود و توسعه اقتصادی باعث حاکمیت قانون می‌شود.

مشتاق خان: علت دو طرفه است، اما علت قوی‌تر از توسعه به سمت حاکمیت قانون است. در عین حال باید پذیرفت که زیرمجموعه‌های خیلی مهم سیاستگذاری و توسعه، در نبود حاکمیت قانون، قفل و متوقف می‌شوند، که باید با این شیوه‌های رفتاری پیروی از قانون در هر بخش به آن‌ها رسیدگی شود، در عین حال که می‌پذیریم امکان رسیدن به حاکمیت کامل قانون را نداریم. آنچه ما می‌گوییم اینست که غیبت حاکمیت قانون، به معنای موافق بودن با وجود فساد نیست. معنای حرف ما اینست که فساد جلوی توسعه سرنوشت‌ساز برخی حوزه‌ها را می‌گیرد که قرار نیست با حاکمیت قانون آن مشکل حل شود، بلکه می‌توان با رفتار پیروی از قانون در هر بخش خاص آن را حل کرد، یعنی با صدا کردن هم‌سخن‌ها در آن بخش که توافق کنند به نفع خودشان است که همدیگر را نظارت کنند و به قول خود عمل کنند و نتایج مثبتش را ببینند. پس چنین چیزی متفاوت است از گفتن اینکه «اول حاکمیت قانون را برقرار کنید، یا حاکمیت قانون را فراموش کنید و کاری به آن نداشته باشید.»

ما هیچ‌کدام از اینها را نمی‌گوییم. ما می‌گوییم اگر تلاش می‌کنید به حاکمیت کامل قانون برسید شکست خواهید خورد. اما اگر فساد و رفتار پیروی از قانون را نادیده می‌گیرید شما نیز شکست خواهید خورد. باید این راهکارهای میانی اندک‌افزا را پیدا کنید که جامعه را بخش به بخش، فعالیت به فعالیت به سمت رفتار پیروی از قانون در آن فعالیت تلنگر می‌زنید، تا زمانی برسد که تعداد بسیار زیاد از افراد دارای چنین قابلیت‌های بالایی داشته باشید و به لحظه‌ای برسید که همه آن‌ها یکدل و یکزبان بگویند «ما حاکمیت عام و همه شمول قانون داریم.» و هرکس که قانون را نقض می‌کند حتی اگر یکی از ماها باشد و درباره هر چیزی می‌خواهد باشد، ما آن را قبول نخواهیم کرد. رسیدن به چنین جایی البته که راهی دراز است.

رابرت ویلین: به کسی در بین مخاطبان ما که نسبت به این دیدگاه بدبین است چه خواهید گفت؟ به کسی که نمی‌پذیرد در واقع این توسعه است که باعث برقراری و گسترش حاکمیت قانون می‌شود نه عکس آن. این ایده که حاکمیت قانون پیشگام و پیام‌آور توسعه است نظریه کاملاً جریان اصلی است که حس شهودی هم با آن همراهی می‌کند و به همین دلیل است که تعداد زیادی آن را پذیرفته‌اند. آیا واقعیات کلیدی دارید که به آن‌ها اشاره کنید و نشان دهید چرا در واقعیت امر عکس آن درست است؟

مشتاق خان: اگر با تعریف من از حاکمیت قانون موافق باشید، حاکمیت قانون یعنی وضعیتی که هرکس قانون را نقض کند تقریباً با احتمال برابر مجازات شود. اگر توانستید کشوری که توسعه نیافته یا کمترین توسعه یافته طبقه بندی

می‌شود را به من نشان دهید که چنین وضعی داشته باشد پس من خواهم گفت اشتباه کردم. اما یک کشور هم وجود ندارد. به گمانم آنچه پیدا می‌کنید اینست ... و به گمانم این در قلب تحلیل «نظم‌های دسترسی محدود» نورث، والیس و واینگست نیز است. برخی اشتراکات با هم داریم، چون آنچه ما داریم می‌گوییم اینست که واقعا مبنای تاریخی ندارد که بگوییم می‌توانیم حاکمیت قانون را هر جایی که بخواهیم داشته باشیم.

اگر کشورهای با رانت نفت یا منابع طبیعی را کنار بگذاریم، کشوری که درآمد سرانه ۸۰۰۰ دلار تا ۱۰۰۰۰ دلار دارد یعنی در آن جامعه تقسیم گسترده قابلیت‌ها وجود دارد. در آن جوامع است که احتمال می‌رود حاکمیت قانون سربرآورد - بتدریج، اگر قدرت در آن جامعه توزیع شده باشد. عکس آن درست نیست. من نمی‌توانم جامعه‌ای پیدا کنم، شاید یک یا دو جامعه را نادیده گرفته باشم، با قابلیت‌های بسیار اندک، بخش‌های رقابتی بسیار اندک در سطح جهانی، و در عین حال حاکمیت قانون داشته باشد، به این معنا که هرکس قانون را نقض کند با احتمال برابر توبیخ و مجازات شود. این به ما می‌گوید چنین اتفاقی اگر در جامعه‌ای بیفتد این جامعه دچار تحولات کاملا نظام‌مند شده است.

رابرت ویلین: حدس می‌زنم عده‌ای خواهند گفت «خب، چنین جامعه‌ای پیدا نمی‌کنید چون اگر آن‌ها حاکمیت قانون داشتند آنگاه آن‌ها ثروتمند هم شده بودند.» اما با این فرض که اگر کانال اصلی از حاکمیت قانون به سمت توسعه باشد پس انتظار می‌رفت برخی کشورها در حاکمیت قانون پیشرفت زیادی کرده باشند اما هنوز از جنبه اقتصادی توسعه نیافته باشند. در واقع چنین چیزی را واقعا نمی‌بینیم. دست کم اینکه اثرات چشمگیر در هر دو جهت داریم.

مشتاق خان: به گمانم آن‌ها گام به گام بهبود می‌یابند. شواهد زیادی از آن وجود دارد، اما به گمانم مساله واقعا اینست که جهت علیت قوی‌تر از کدام سو است؟ و به گمانم چنین چیزی در نهایت یک مجادله غیرضروری است. چون من با این نکته هم موافقم که در بسیاری موارد توسعه با رفتار ناقض قانون متوقف می‌شود. تنها اختلاف نظر اینست که آیا فکر می‌کنیم می‌توان این مساله را با اصلاحات عام در حکمرانی خوب حل کرد که از درون آن رفتار پیروی از قانون هم بیرون می‌آید، یا اینکه باید این کار را بخش به بخش، فعالیت به فعالیت انجام داد با یافتن فضاهایی که در آن‌جا مردم نفع شخصی خود را در عمل به قانون می‌بینند. این گونه است که به تدریج حاکمیت قانون پرورانده می‌شود. به گمانم مجادله واقعی اینجاست که آیا گذار به حاکمیت قانون یک رویداد یا فرایند بسیار کند است، نه اینکه بگوییم «کدامیک اول می‌آید، حاکمیت قانون یا توسعه؟» چون فکر می‌کنم هرکس موافق باشد که آن‌ها گرایش به با هم جلو رفتن دارند.

۱۸) خشونت و نظم‌های اجتماعی

رابرت ویلین: شما از داگلاس نورث، جان والیس و بری واینگست نام بردید پژوهشگران دیگری که در اقتصاد نهادی فعال هستند. من خیلی مشتاق هستم نظرات آن‌ها را وارد بحث کنم، چون یکی از دوست‌داشتنی‌ترین مصاحبه‌ها یا اپیزودهای پادکست همه زمان‌ها مصاحبه سال ۲۰۰۷ با واینگست بود درباره آن کتابی که سرانجام با عنوان خشونت و نظم‌های اجتماعی در سال ۲۰۰۹ منتشر شد. حدس می‌زنم شیوه اندیشیدن آن‌ها درباره پدیده‌ها، اشتراک زیادی با کار شما دارد اما یک کمی متفاوت است. در آن کتاب آن‌ها بین نظم‌های دسترسی باز مانند آن نوع که در انگلستان

پیدا می‌شود با «حکومت‌های طبیعی»، وضعیت اقتصادی کمتر توسعه یافته با حاکمیت ضعیف قانون، تمایز گذاشتند. در مدل آن‌ها گروه‌های ذینفع متفاوت با قابلیت‌های متفاوت برای اعمال خشونت بر دیگران وجود دارد که مشکل و دردسر ایجاد می‌کنند، قدرت راه انداختن جنگ داخلی دارند با احتمال برنده شدن یا که مردم دستشان را از قدرت کوتاه کنند.

همه اینها به رانت‌های جامعه ختم می‌شود، سودهایی که می‌توان از درون جامعه بیرون کشید، و بین این گروه‌های ذینفع متفاوت به نسبت توانایی آن‌ها در مشکل ایجاد کردن و باعث خشونت شدن و سایر مردم را تهدید کردن و ترساندن تقسیم کرد. بنابراین به یک نوع تعادل می‌رسیم که خشونت موضوع اصلی آن است و ساختار اجتماعی را پدید می‌آورد. اما لزوماً نباید از خشونت استفاده کرد چون به آرایشی می‌رسید که آدم‌ها ترجیح می‌دهند نسبت خاصی از رانت‌ها را بردارند و پیمان صلح بین این گروه‌های ذینفع متفاوت برقرار می‌شود.

اما در کارهای شما، دست کم تا جایی که من دیده‌ام، خشونت مضمون مرکزی نیست. شما درباره اعمال نفوذ، و اعمال قانون و از این قبیل صحبت می‌کنید. اما چرا آن‌ها این همه روی خشونت به عنوان محرک کلیدی ساختار اجتماعی تمرکز می‌کنند در حالی که شما کمتر درباره آن فکر می‌کنید یا کمتر درباره آن صحبت می‌کنید؟

مشتاق خان: من واقعا چارچوب مفهومی آن‌ها را می‌پسندم اگرچه در جنبه‌های مهمی با آن موافق نیستم در عین حال که با آن‌ها هم در تهیه کتاب در سایه خشونت همکاری داشته‌ام... من با پالاوی روی^۱ همکار پژوهشی‌ام در موسسه سواس مقالاتی نوشتیم که تلاش می‌کنیم نشان دهیم چگونه چارچوب آرایش‌های سیاسی که استفاده می‌کنیم در واقع خیلی بی‌شبهت با چارچوب نظم دسترسی محدود نیست اما تفاوت‌های مهمی نیز دارد. ویژگی مشترک هر دو ما اینست که به نظم‌های اجتماعی کشورهای در حال توسعه به چشم اموری ارگانیک نگاه می‌کنیم که به یک معنا در تعادل قرار دارند. این شیوه نگاه آسیب‌شناسی نیست، اینکه آن‌ها حکمرانی خوب ندارند یک بیماری نیست. بحث بر سر وجود آدم‌های شریر فاسد نیست که نظم اجتماعی را به چنین مسیری می‌رانند و اگر بتوانیم از شر این آدم‌ها خلاص شویم هر چیزی خوب و عالی خواهد شد. بحث بر سر ساختار است، ویژگی طرح قاعده‌مندی که چگونه این جوامع سازماندهی پیدا می‌کنند در حالی که حجم بالای غیررسمی بودن و حجم بالای رانت دارند.

به گمانم این وجه مشترک ما با نظریه نظم دسترسی است. و دقیقا مانند نظم دسترسی محدود، آرایش سیاسی چیزی کاملا مشابه می‌گوید که توزیع رانت‌ها باید تقریبا متناسب با توزیع قدرت باشد در غیر این صورت آن سامانه دچار عدم تعادل می‌شود و سپس به سمت یک نوع تعادل جدید تعدیل می‌شود. پس تفاوت ما بر سر چیست؟ تفاوت اینست که رویکرد من تاکید خیلی بیشتر بر قابلیت‌های سازماندهی اقتصادی و چگونه قابلیت‌ها و سازمان‌ها پروراند می‌شوند دارد. در رویکرد ما فقط درباره پتانسیل خشونت بحث نمی‌شود درباره پتانسیل بهره‌وری نیز صحبت می‌شود. به گمانم یک محدودیت چارچوب آنها، آن گونه که من می‌بینیم، اینست که آن‌ها در واقع خیلی زیاد به وابستگی متقابل قدرت

سیاسی و قابلیت‌های اقتصادی دقت نمی‌کنند. قابلیت‌های اقتصادی در مدل آن‌ها بسط می‌یابد اما از طریق فرایندی که به روشنی تصریح نشده است.

در حالی که به نظر من، حتی مهمتر از پتانسیل خشونت، پتانسیل بهره‌وری است، قابلیت‌های تولید کردن و اینکه آن‌ها از کجا می‌آید. این دو همیشه در تعامل هستند. این یک تفاوت دو دیدگاه است. به گمانم آن فرایندی که از طریق آن سیاست‌های ناهمسو و ناسازگار با توزیع قدرت محدود و متوقف می‌شوند همیشه از طریق تهدید خشونت نیست، اگرچه تهدید خشونت استعاره خوبی است. در نهایت با به هم ریختن اوضاع، خشونت هم داریم که این به هم ریختن و از هم پاشیده شدن اوضاع ناشی از بسیاری گام‌های پیشین بوده است که خیلی مانده است تا به خشونت برسیم. مسبب به هم ریختن اوضاع می‌تواند چیزهایی مثل این باشد «من نمی‌خواهم از این قوانین پیروی کنم. اصلاً من می‌خواهم آن‌ها را نقض کنم و می‌خواهم ببینم شما چه غلطی می‌توانید بکنید.» اگر تعداد زیادی از مردم قوانین را نقض کنند شما کاری نمی‌توانید بکنید هر چند که آن‌ها با تهدید کردن به خشونت فاصله زیادی دارند. یا «من به شما فشار خواهم آورد و سعی می‌کنم شما را از قدرت بیرون بیندازم. این بیرون انداختن از قدرت شاید فرایندی بدون خشونت باشد.»

مخالفان تاکتیک‌های زیادی دارند که لزوماً به خشونت قابل تقلیل نیست. قابلیت‌های سازمانی حرف اول را می‌زند و قابلیت‌های سازمانی مخالفان چه بسا سیاسی باشد، و مخالفان چه بسا قابلیت‌های سازمانی قوی و شبکه‌های قوی داشته باشند که کارها را متوقف سازند. روش شما برای گرفتن رانت‌ها می‌تواند اینها باشد. یا قابلیت‌های سازمانی شما چه بسا مولد بودن باشد، که در آن حالت می‌خواهید از آن قابلیت برای تولید کردن استفاده کنید و به آن شیوه پول در بیاورید. این یک تفاوت بزرگ در درک گسترده‌تر از قابلیت‌ها است که فراتر از صرفاً پتانسیل خشونت است. اما به گمانم پتانسیل خشونت‌ی که تدریجاً دارند نیز قابلیت مهمی است اما آن تنها قابلیت نیست.

تفاوت دیگر اینست که در چارچوب آنها، رانت‌هایی که ایجاد می‌شود تا چسبی باشد که جلوی بروز خشونت را بگیرد با محدود کردن دسترسی خلق می‌شوند. بنابراین اصطلاح «نظم دسترسی محدود» را داریم. آن‌ها هنوز هم بسیار زیاد شبیه اقتصاددانان نئوکلاسیک فکر می‌کنند، که با محدود کردن بازارها و خلق انحصارات، رانت ایجاد می‌شود. اما به نظر من، ما درکی بسیار گسترده‌تر از رانت‌ها داریم. رانت‌ها صرفاً براساس محدود کردن دسترسی به بازارها ایجاد نمی‌شوند. رانت‌ها براساس همه انواع سیاست‌هایی هستند که منابعی ایجاد می‌کنند که بدون آن سیاست‌ها وجود نمی‌داشتند. در واقع برخی رانت‌ها، مانند رانت‌های یادگیری، می‌توانند بازارها را باز و آزاد کنند. آن رانت‌هایی که سرمایه‌گذاری‌ها را جذب می‌کنند رانت‌هایی هستند که در واقع بازارهایی را می‌گشایند که قبلاً وجود نداشتند. بنابراین این اگر رانت‌ها را فقط به عنوان درآمدهای اضافی خلق شده با محدودیت‌ها تصور کنید، برای تبیین واقعیت سیاسی کشورهای در حال توسعه کار سختی در پیش خواهید داشت. چون واقعیت اینست که اگر به هر کشور در حال توسعه نگاه کنید تاسیس و راه‌اندازی سازمان‌ها، شامل سازمان‌های غیررسمی نسبتاً آسان است.

هیچ‌کس واقعاً نمی‌گوید «شما نمی‌توانید این سازمان را تاسیس کنید؛ فقط آن آدم‌های قدرتمند می‌توانند سازمان‌ها را ایجاد کنند و آن‌ها با احتکار و انحصار در بازار، رانت‌ها را دریافت می‌کنند.» در واقع عکس آن درست است. مساله در



بسیاری از کشورهای در حال توسعه اینست که ورود خیلی آزاد است. هر آدم خبیثی می‌تواند وارد بازار سیاسی شود. همه نوع احزاب و سازمان‌های دیوانه داریم که برای کسب قدرت روی دست هم بلند می‌شوند. به یک معنا اینها یک منبع بی‌ثباتی هستند. در واقع نظم‌های دسترسی محدود، آنگونه که توصیف می‌شوند، اصلاً دسترسی خیلی محدودی نیستند. آن‌ها دسترسی‌های کاملاً باز هستند، و رانت‌ها به شیوه‌های متفاوت خلق می‌شوند. دقیقاً همان‌طور که تعداد بسیاری فعالیت‌های دسترسی باز در کشورهای در حال توسعه هستند که رانت خلق می‌کنند، گمان می‌کنم من همچنین با آنهایی که می‌گویند در کشورهای پیشرفته رانت‌ها همیشه توسط سازمان‌های جدیدی که وارد می‌شوند و آن رانت‌ها را به چالش می‌کشند و از بین می‌برند، مخالف باشم. کشورهای پیشرفته رانت‌های دیرپا و ماندگاری دارند و آن‌ها را دائم بازتولید می‌کنند چون توزیع قدرت باعث بازتولید آن رانت‌ها می‌شود.

اینها رانت‌های سیاستی هستند که از یارانه‌های کشاورزی در اروپا گرفته تا حمایت از صنایع مختلف و حمایت از سیاست‌هایی مانند حق اختراع و غیر آن ادامه دارد. به نظرم تنها تفاوت بین کشورهای پیشرفته و کشورهای در حال توسعه این نیست که یکی دسترسی باز و دیگری دسترسی محدود است. یکی حاکمیت قانون دارد و دیگری حکومت کردن با حربه قانون دارد. به عبارت دیگر از نظر من تفاوت در کشورهای پیشرفته اینست که فرایند اعمال نفوذ و رقابت برای کسب رانت‌ها از طریق سازمان‌های قدرتمندی صورت می‌گیرد که از قوانین پیروی می‌کنند و قوانین را به نحوی تعیین می‌کنند که به نفع آن‌ها باشد و آن قوانین به آن‌ها رانت‌های بسیار زیادی می‌دهد. مثال گوگل را در نظر بگیرید که رانت‌های عظیمی دارد چون قوانین به آن‌ها اجازه می‌دهد چنین رانت‌هایی را به دست آورند. آن‌ها برای به دست آوردن آن رانت‌ها قوانینی را نقض نمی‌کنند اما هرکس که می‌گوید گوگل رانت ندارد تعریفش از رانت متفاوت از تعریفی است که من استفاده می‌کنم.

رانت‌های گوگل از بین نمی‌رود، چون با اعمال نفوذی که آن‌ها بر سیاستگذاری دارند رانت‌ها حمایت می‌شود. آن رانت‌ها به شکوفایی و ثروت آمریکا می‌افزاید که تصمیم‌گیران سیاسی را منتفع می‌کند. اما آن همه درون بستر حاکمیت قانون اتفاق می‌افتد. به گمانم گمراه کننده است که بگوییم آمریکا یا کشورهای پیشرفته دسترسی باز هستند به طوری که در آن‌ها همه رانت‌ها پیوسته در حال از بین رفتن با رقابت است چون هرکس می‌تواند یک سازمان تأسیس کند، دقیقاً همان‌گونه که اشتباه است بگوییم در کشورهای در حال توسعه همه مردم نمی‌توانند سازمان تأسیس کنند و به این دلیل برخی مردم رانت دارند و همین رانت است که جوامع را با هم نگه می‌دارد. به گمانم این بدتصریح کردن مساله است. به گمانم هر دو کشورهای پیشرفته و در حال توسعه انواع متفاوتی رانت‌های ماندگار دارند و رانت‌ها در معرض انواع متفاوت رقابت در هر دو هستند. در هر دو نوع کشور، از جنبه تکنیکی کاملاً آسان است سازمان‌ها را تأسیس کنیم اما نه این که هرکس در هر دو نظم می‌تواند چنین کاری بکند.

این که آیا کسی می‌تواند یک سازمان تأسیس کند یا نه، به قابلیت‌های مولد یا قابلیت‌های سازمانی برمی‌گردد. چون با وجود داشتن این قابلیت‌ها است که یک سازمان جدی گرفته می‌شود. هرکس می‌تواند یک گوگل تأسیس کند اما آن گوگل، گوگل نخواهد بود چون هرکس قابلیت‌های سازمانی برای تأسیس یک گوگل دیگر را ندارد. موضوع اینست که

توزیع قابلیت‌های سازمانی در هر جامعه یکدست نیست، اما احتمال می‌رود در کشورهای پیشرفته پایه گسترده‌تر داشته باشد که چرا تعداد زیادی سازمان قدرتمند وجود دارد که همدیگر را نظارت و توازن می‌کنند، به همین دلیل است که کل این فرایند رانت جویی بیشتر به شیوه پیروی از قانون رخ می‌دهد. در حالی که در کشورهای در حال توسعه، آن فرایند با سازمان‌هایی کار می‌کند که قابلیت اندک دارند، علاقه کمتری به تولید دارند و به حاکمیت قانون نیازی ندارند. بنابراین بسیاری از این توافقات و قراردادهای شکل زدوبند به خود می‌گیرد که نقض کننده قانون است.

به نظر من، تفاوت بزرگ در آرایش‌های سیاسی این دو نوع کشور است نه این که در کشورهای پیشرفته هیچ رانتی وجود ندارد یا رانت‌های زیادی وجود ندارد یا که آن‌ها دسترسی باز هستند و در کشورهای در حال توسعه رانت‌های زیادی وجود دارد و آن‌ها دسترسی محدود هستند. به گمانم چنین چارچوب‌بندی اشتباه است. اما آن جایی که با نورث، والیس و واینگست موافقم و دلیل اینکه ما با آن‌ها مشارکت علمی کردیم - و به گمانم آن‌ها خدمت بزرگی به علوم سیاسی و اقتصاد سیاسی کرده‌اند - اینست که آن‌ها خاطر نشان کردند، دقیقاً همان طور که ما اشاره کرده‌ایم که غیبت حکمرانی خوب در کشورهای در حال توسعه یک آسیب‌شناسی نیست. حکمرانی بد توطئه گروهی اقلیت نیست. حکمرانی بد ویژگی قاعده‌مند این نوع جوامع است. دقیقاً به همین خاطر است که من کار آن‌ها را تحسین می‌کنم.

رابرت ویلین: شاید علت تمرکز اندکی بیشتر آن‌ها بر خشونت احتمالاً این باشد که بخشی از دستورکار بزرگتر آنها، تبیین جهان پیشاصنعتی بوده است. آن‌ها درباره خشونت بیشتر صحبت می‌کنند چون اگر بخواهید انگلستان قرن پانزدهم را تبیین کنید به گمانم استفاده از خشونت عریان در آن زمان احتمال بیشتری داشته است تا این روش‌های نامحسوس‌تر مانند نافرمانی مدنی، یا صرفاً تلاش برای برکنار کردن یک مقام منتخب و مدیریت کارزار افشاگری علیه وی یا چیزی مثل آن.

مشتاق خان: دقیقاً.

۱۹) کاربست این سیاست‌ها در کشورهای توسعه یافته

رابرت ویلین: حال بیاییم درباره کشورهای توسعه یافته صحبت کنیم. من کاملاً به این علاقه‌مند هستم چون برخی مخاطبان در حوزه توسعه کار می‌کنند و تلاش می‌کنند فقر جهانی را کاهش دهند، اما بسیاری هستند که در حوزه‌های سیاستگذاری، علم اقتصاد و علم سیاست در کشورهای ثروتمند کار می‌کنند. آن‌ها می‌خواهند توصیه سیاستی خوب در طیف گسترده چیزهای متفاوت، مثل تغییر اقلیم یا حل هر مساله دیگری در امریکا یا انگلستان ارائه دهند. اگر آن‌ها بخواهند چیزهای بیشتری از این چارچوب به دست آورند، بفهمند چه پرسش‌هایی باید بپرسند درباره سیاست‌هایی که آن‌ها پشتیبانی می‌کنند یا برای حمایت‌طلبی در کشوری مانند انگلستان، چگونه آن‌ها باید شروع به تقویت توانایی کاربست این عینک علوم سیاسی یا اقتصاد سیاسی به درون پرسش‌های سیاستی بکنند؟

مشتاق خان: پرسش عالی کردید. به گمانم واقعاً هم به چارچوب تحلیل اقتصاد سیاسی آن فرد و نیز به اهداف ارزشی وی بستگی دارد. چرا ما این تحلیل را انجام می‌دهیم؟ دوباره من به اولویت‌های هنجاری خودم بازمی‌گردم. من خواهان

جامعه برابرتر هستیم جایی که قابلیت‌های مولد سازمانی پایه گسترده هستند. به گمانم یکی از مسائلی که در کشورهای توسعه یافته رخ داده است به رغم اینکه حاکمیت قانون دارند و از قانون پیروی می‌کنند اینست که بسیاری از سیاست‌های اقتصادی در سال‌های اخیر از سوی کسانی هدایت شده است که قدرتمند بودند و احتمالاً حتی گمان می‌کردند این سیاست‌ها به نفع عامه خواهد بود که در واقع نبودند.

لحظه‌ای به این فکر کنید که چگونه به وضعیت حاضر رسیدیم، که در سرتاسر کشورهای توسعه یافته شاهد رشد جنبش‌های پوپولیسم هستیم - و در اروپا بدون تعارف به فاشیسم رسیدیم - که هر روز قدرت بیشتری می‌یابند. تجربه ترامپ را در امریکا داریم، که تقریباً داشت خط پایانی بر حاکمیت قانون می‌کشید. واقعا به آن مرحله خیلی نزدیک شده بود. پدیده‌های مشابه دیگری در سراسر جهان دارید. دلیل آن به گمانم اینست که سیاست‌های اقتصادی لیبرال روی کاغذ خیلی معنادار است. آن سیاست‌ها هیچ تمایزی بین کجا آن قابلیت‌ها توسعه یافته بودند قائل نبود. سیاست‌های لیبرالی با اجازه دادن به حجم زیاد تولید جهانی شده، و توجه کافی نکردن به اینکه چه بر سر قابلیت‌ها می‌آید، برای مثال در شمال انگلستان جایی که مناطق طبقه کارگری صنعتی قدیم بود، نپرسید «چه اتفاقی خواهد افتاد وقتی این قابلیت‌های مولد و همه قدرت سیاسی که با آن می‌آید را از دست می‌دهیم؟»

پیمان سیاسی که اروپای غربی و انگلستان در دهه ۱۹۶۰ را توصیف می‌کرد یک قرارداد ضمنی بین طبقات کارگر و طبقات سرمایه‌دار براساس این واقعیت بود که ثروتمندان برای تولیدات خود به فقرا نیازمند هستند. در قبال آن قرار بود که یک دولت رفاه ایجاد شود. توزیع سلامت و آموزش عادلانه‌تر خواهد شد و به تدریج هرکس جزو طبقه متوسط و مرفه خواهد شد. آن فرایند با آزادسازی که محرک آن هم بخش مالی بود و با آنچه که اکنون با تسامح به «فراستان متروپولیتین» مشهور شده است تضعیف گردید، کسانی که آزادسازی را منفعتی آنی دیدند، حتی اگر تولید بسیاری چیزها به بیرون از کشور منتقل شود.

نمی‌خواهم بگویم چنین کاری اشتباه بود. به گمانم باید همین اتفاق می‌افتاد. اما آنچه همچنین باید اتفاق می‌افتد مجموعه سیاست‌های حمایت و تجدید انرژی قابلیت‌ها در بخش‌هایی بود که مشاغل از دست رفته بود و این اتفاق نیفتاد.

درآمد سرانه این کشورها افزایش یافت، شکوفایی افزایش یافت اما توزیع درآمدها به نحو عجیبی بدتر شد. بسیاری از مردم به طور دائم بیکار شدند و زندگی‌شان به دریافت اعانه وابسته شد. در حینی که این اتفاق افتاد آرایش سیاسی نیز تغییر کرد. چون ثروتمندان حالا تشخیص می‌دادند که دیگر به فقرای کشورهای ثروتمند برای بازتولید خودشان نیاز ندارند. همه تولید در چین و شرق دور اتفاق می‌افتاد. آن‌ها حالا دیگر مایل به پرداخت مالیات‌های بالا برای سلامت و آموزش و خدمات عمومی نبودند. فشار تدریجی بر میزان بازتوزیعی که در حال اتفاق افتادن بود وجود داشت. ضربه‌ای سهمگین وارد شده بود. به گمانم فقرا هم شغلشان را از دست دادند و هم خدمات دولت رفاه کم‌مایه‌تر می‌شد چون ما به ازای سیاسی که ثروتمندان کشورهای ثروتمند باید به فقرای کشورهای ثروتمند می‌دادند تا خوشحال باشند دیگر

موضوعیتی نداشت. حالا دیگر نیازی نبود به فقرا اهمیتی داده شود. به آن‌ها نیازی نداشتید که نگران اعتصاب کردن‌شان باشید چون آن‌ها حالا دیگر چیزی تولید نمی‌کردند.

قیمت پرداختی برای آن سنگین بود. قیمت آن رشد جنبش‌های پوپولیستی و از این قبیل بود. آنچه اکنون داریم فضای سیاسی خیلی عجیبی است که فقرای کشورهای ثروتمند زیر پرچم احزاب و شعارهایی سینه می‌زنند که از نظر تاریخی متعلق به آن‌ها نیست. منظورم حزب کارگر در انگلستان است که متوجه می‌شود پشتیبانی طبقه کارگر برایش به شدت دشوار شده است، در حالی که عجیب است محافظه‌کاران می‌توانند پشتیبانی طبقه کارگر را به دست آورند. حزب کارگر اکنون از متروپولیتین پشتیبانی کسب می‌کند افراد به شدت تحصیل کرده که خواهان جهانی شدن هستند کسانی که اروپا را دوست دارند کسانی که ادغام شدن را دوست دارند. این پارادوکس عجیبی است.

به گمانم چالش اینست که ما این به هم وابستگی بین قدرت، قابلیت‌ها و سیاست‌ها را واقعا درک نمی‌کنیم. مساله در کشورهای توسعه یافته متفاوت از کشورهای در حال توسعه است اما این رابطه نزدیک بین قابلیت‌های قدرت و سیاستگذاری مهم است. به گمانم که از منظر ترقی خواهی، اگر ما خواهان برگشت به وضعیتی هستیم که سیاست‌های فراگیر مترقی خواهانه سیاسی داشته باشیم باید روشی برای ارتباط دادن آن پیدا کنیم. ما نمی‌توانیم خودمان را از جهان جدا کنیم و بگوییم «ما موانع تعرفه‌ای را بالا خواهیم برد. گور بابای بقیه کشورها.» آن کاری که ترامپ شروع کرد اما بایدن هم به نظر می‌رسد تا حدی دارد ادامه می‌دهد.

ما باید نگاه جهانی شده و باز داشته باشیم. دقیقا همان طور که باید نگران توسعه دادن قابلیت‌ها در جهان در حال توسعه باشیم باید نگران توسعه دادن یا حفظ کردن قابلیت‌ها در کشورهای پیشرفته خودمان و ساختن آن قابلیت‌ها در آن مناطقی که جا مانده‌اند باشیم. سازوکارهای سنتی قدیمی سیاستگذاری صنعتی و بسیاری دیگر شاید کار نکنند. ما نیاز به یافتن روش‌های هوشمندانه‌تر و ماهرانه‌تر ساختن قابلیت‌ها در مناطقی داریم که تاکنون جا مانده‌اند به طوری که انتظار نمی‌رود آن‌ها از همه مخارج علم و فناوری که این کشورها به فکرشان می‌رسد منتفع شوند. آن‌ها واقعا به پشتیبانی بیشتر در سطح میانی برای راه‌اندازی فعالیت‌های فناوری میانی نیاز دارند.

گمان نکنم که ما فکر خیلی جدی درباره آن می‌کنیم، یا چه مسائل سیاسی پشت آن است و چگونه آن منابع در عمل تحویل داده خواهد شد. اما به گمانم در مرحله‌ای هستیم که می‌توانیم شروع به گفت‌وگو کردن درباره این پرسش‌ها بکنیم. به گمانم آن پرسش‌ها اکنون واقعا مهم هستند. و چگونه واقعا از سیاستگذاری برای ایجاد یا پشتیبانی از توزیع قدرتی که مترقیانه باشد استفاده بکنید و آن را به شیوه‌ای انجام دهید که با سنگ‌اندازی کسانی که قدرت دستشان بوده است مواجه نشود. مسیر برداشتن گام‌های اندک‌افزا به سمت آن هدف را طراحی کنید که بخشی از آن تفاوتی با وضع کشورهای در حال توسعه ندارد. به گمانم که ما باید آن مسیرها را نیز در کشورهای توسعه یافته پیدا کنیم.

۲۰) سیاست‌های کمک به گروه‌های جامانده

رابرت ویبلین: بسیاری مسائل در اینجا وجود دارد که من چیز زیادی درباره‌اش نمی‌دانم، اما به تازگی درباره تاریخ دراز تلاش‌های دولت انگلستان برای کمک به توسعه در شمال انگلستان خوانده‌ام و دقیقا نمی‌دانم چقدر آن‌جا خرج شده است اما از دهه ۱۹۸۰ یا شاید حتی قبل‌تر یک مساله شده بود که این منطقه به نظر در حال عقب افتادن از بقیه کشور است. دولت‌ها یکی پس از دیگری برنامه‌هایی اجرا کرده‌اند اما به نظر می‌رسد بیشتر آن‌ها شکست خوردند... خوب قطعا هدف کلی تحقق نیافته است. من در جایگاهی نیستم که بگویم کجا باید رفت و چگونه باید رفت. اما آیا به این فکر شده است که چه سیاست‌های واقعی برای کمک به گروه‌های جامانده در عمل موفق می‌شود؟ اما با دانش محدودی که دارم گمان کنم آن به نظر شبیه سیاستگذاری صنعتی باشد، این که در بیشتر این مکان‌ها، به هدفگذاری روی فناوری سطح میانه نیاز است که آن‌ها بتوانند در سطح جهانی رقابتی بشوند.

مشتاق خان: به گمانم سیاستگذاران هنوز فرض را بر این می‌گذارند که اگر زیرساخت بسازیم و یک شبکه خوب ریلی، و تعداد زیادی جاده داشته باشیم، پس کسب‌وکارها به این مناطق جامانده خواهند رفت. مساله در کشورهای در حال توسعه دقیقا همین است. کسب‌وکارها لزوماً به آن مناطق نخواهند رفت. دستمزدها شاید پایین‌تر باشد، ارتباطات شاید کاملا خوب باشد، اما قابلیت‌ها غایب است. با وجود همه مزیت‌هایی که وجود دارد و یارانه‌هایی که داده می‌شود، صاحب کسب‌وکار واقعا پول کمتری در آن‌جا در می‌آورد. باید پرسید «توزیع موجود قابلیت‌ها، قابلیت‌های سازمانی در آن‌جا چیست؟ مردم محلی چه نوع بنگاه‌هایی واقعا می‌توانند در آن‌جا تاسیس کنند تا از این ارتباطات جاده‌ای جدید، یا این ارتباطات ریلی جدید یا این بندر جدیدی که داریم می‌سازیم، منتفع شوند؟»

احتمال دارد پاسخی خیلی دل‌سردکننده دریافت کنید. شاید متوجه شوید آن قابلیت‌ها به واسطه سالها سوءاستفاده و کمتر استفاده کردن، واقعا تضعیف شده است که مردم فراموش کرده‌اند فرایند تولید کارآمد چیست. پس مجبورید از خودتان پرسید کارهای احتمالی که می‌توانید انجام دهید چیست. آن‌ها شاید حالا دیگر فعالیت‌های قدیمی تولید کارخانه‌ای نباشد. آن شاید فعالیت کاملا جدیدی باشد: فعالیت‌های بخش خدمات یا فعالیت‌های زنجیره جهانی یا هر چیز دیگری. اما به گمانم بخشی از این فکر باید صرف شناخت آن فعالیت‌هایی شود که ارزش‌افزا هستند، که نزدیک به یا قابل دسترس به جایی باشد که مردم در حال حاضر هستند، برحسب قابلیت‌های سازمانی که آن‌ها دارند، و پس از آن فهمیدن این که به انجام چه کارهایی برحسب پشتیبانی سیاستی برای ساختن آن سازمان‌ها نیاز است؟ آن‌ها باید سازمان‌های محلی باشند که مهارشان در دست مردم محلی باشد نه چند تا آدم غریبه که به خاطر معافیت مالیاتی و اشتغال چند تا آدم می‌آیند و پس از چند سال وقتی معافیت مالیاتی ناپدید شد گم و گور می‌شوند.

مطمئن نیستم که کسی این کارها را بکند. به گمانم آن‌ها دنبال روش‌های جذب سرمایه‌گذاری هستند، از هر جایی که بیاید، نه دنبال توزیع قابلیت‌ها به شکل محلی، نه دنبال این که نقطه شروع از کجا باشد و نه پرسیدن این که چگونه ما از اینجا به گام بعدی برسیم، که شاید مسیری بسیار متفاوت از صرفا ساختن جاده و دادن یک معافیت مالیاتی به سرمایه‌گذاری باشد که از جای دیگری می‌آید و بنگاهی تاسیس می‌کند. آن بهتر از هیچ چیز است. اما فکر می‌کنم می‌توانستیم بهتر عمل کنیم. چون تغییر واقعی در توزیع قدرت زمانی داریم که بسیاری سازمان‌های محلی با

قابلیت‌های محلی تاسیس شوند. آن‌ها محیط محلی، زیست‌بوم برای نظارت و توازن سیاست‌ورزی محلی، اجتماعات محلی، و همه چیزهای دیگر ایجاد می‌کنند که با یک چند سرمایه‌گذاری خارجی پرخرج قابل تقلید نیست.

۲۱) برای یادگیری اقتصاد نهادی چه چیزهایی بخوانیم؟

رابرت ویلین: از آن موضوع خاص که بگذریم، مکتب فکری اقتصاد نئوکلاسیک وجود دارد که در همه جا آموزش داده می‌شود. با ابزارهای خاصی که می‌توان برای تحلیل پرسش‌ها استفاده کرد برنده میدان می‌شوید. آیا مجموعه مشابهی از مطالب اقتصاد سیاسی یا اقتصاد نهادی وجود دارد که کسی بتواند این کتاب‌های خاص را بخواند یا این مجموعه دوره‌های آموزشی را شرکت کند و سپس به این آرامش خاطر برسد که گویی مجهز به تحلیل انتخاب‌های سیاسی با این عینک به شیوه قاعده‌مند شده است، به جای این که صرفاً دلبخواهی اثرات مختلفی که هر چیزی ممکن است داشته باشد متوجه شده باشد؟ این یک مانع ذهنی برای من است که احساس می‌کنم می‌توانستم تحلیلی مثل این انجام دهم اما گویا چیزهای بسیاری در جریان است که واقعا نمی‌دانم چگونه انتخاب کنم، مثل این که مهمترین دلالت‌های اقتصاد سیاسی این پرسش‌ها چیست؟ من حتی مطمئن نیستم دقیقا چه چیزی مطالعه کنم تا به نقطه‌ای برسم که احساس کنم اطمینان بیشتری یافته‌ام که یک قضیه سیاستی را به درستی تحلیل کرده‌ام و قادر به پیش‌بینی دلالت‌های احتمالی آن باشم.

مشتاق خان: این یک محدودیت جدی است. مزیت اقتصاد نئوکلاسیک اینست که مجموعه تکنیک‌هایی دارد - که شاید از حیث توصیف جهان کاملا غیرواقعی باشد، اما بیشتر اقتصاددانان نئوکلاسیک موافق اند ابزارهای مفیدی برای اندیشیدن و حل‌جی کردن هر چیزی دارد. بنابراین آن‌ها می‌توانند درباره آن کتاب بنویسند، که شما می‌توانید بخرید و بخوانید، و یک کتاب درسی کاملا مشابه کتاب دیگر خواهد بود. ما در مکتب دگراندیش به آن جا نرسیده‌ایم. چون تفاوت‌هایی در مواضع وجود دارد که این مواضع نمی‌گذارد درباره آن تفاوت‌ها توافق کنند. برای مثال، ما درباره نورث، والیس و واینگست صحبت کرده‌ایم. چیزهای بسیاری هست که با آن‌ها موافقیم اما چیزهای زیادی هم هست که با آن‌ها مخالفیم. ما نمی‌توانیم با هم بنشینیم و یک کتاب درسی بنویسیم. منظورم اینست وقتی من دارم درباره سیاست‌گذاری با کسانی صحبت می‌کنم که می‌گویند چگونه باید قابلیت‌ها را در کشورهای در حال توسعه پرورش بدهید، چیزهای زیادی هست که ما موافق هستیم تا ما به آرایش سیاسی می‌رسیم، و چه چیزهای موفق خواهد شد و چه چیزهایی شکست خواهد خورد. آنگاه متوجه می‌شویم چیزهای زیادی است که ما با هم اختلاف نظر داریم.

به گمانم پاسخ به پرسش شما اینست که باید تکلیف منزل زیادی انجام دهید. خوش به حال من می‌شد که بگویم «فقط کافیست نوشته‌های من را بخوانی، و هر چیزی که لازم باشد را خواهی فهمیدی.» اما خیر، من چنین کاری نمی‌کنم. شما باید خودت تصمیم بگیری. من موضعی خاص درباره امور دارم و کسانی که با آن‌ها کار می‌کنم موضعی خاص درباره مسائل دارند. و هر چه دورتر بروم اختلاف مواضع بیشتر می‌شود... منظورم اینست که اگر من کتاب چراملت‌ها شکست می‌خورند عجم اوغلو و رایبسون را مطالعه کنم آن‌جا حتی چیزهای کمتری است که با آن‌ها موافق باشم. اما هنوز



مطالبی هست که حتی با آن‌ها موافق باشم. به گمانم اینها دوایر هم مرکز هستند. هر کدام از این نویسندگان و این رویکردها به شما چیزی می‌دهند. اما شما مجبورید کتاب تاریخ خودتان و روزنامه خودتان را بخوانید و بگویید «آیا واقعا این تبیین می‌کند چه چیزی در کشور الف، بخش ب اتفاق می‌افتد؟ اگر خیر، چه پرسش‌های عامه‌فهمی باید بپرسم؟» آنگاه دنبال افرادی می‌گردید که به آن پرسش‌ها فکر کرده باشند. آدم‌های متفاوتی خواهید یافت که شروع به حل آن مسائل کرده‌اند. به نظرم رویکردی که باید داشت اینست.

فکر نکنم واقعا حتی امکان‌پذیر باشد یک کتاب درسی اقتصاد سیاسی داشته باشیم چون دامنه و گستره موضوع خیلی بزرگ است. پرسش‌های متفاوت بسیار زیادی وجود دارد. اقتصاد سیاسی اساسا درباره چگونه کار کردن جهان است. امکان جای دادن آن در یک کتاب درسی نیست. در عمل به مواضع متفاوتی برخورد خواهید کرد. آن مواضع متفاوت مشکل ما نیست. آن‌ها چیزهای خوبی هستند. چون هیچ‌کس حقیقت را نمی‌داند. هیچ‌کس پاسخ درست را نمی‌داند. اما ما هر یک زاویه دید خودمان را داریم، برداشت خودمان را داریم. ما می‌توانیم چیزهای زیادی را تبیین کنیم اما دیگران می‌توانند چیزها را به شیوه اندکی متفاوت تبیین کنند. پس بیائیم این طور بگوییم که یک سیاستگذار خوب باید از مکاتب فکری متفاوت، روش‌های متفاوت و غیر آن آگاهی داشته باشد. در مورد برخی مسائل، رویکرد نئوکلاسیک شاید واقعا کاملا خوب باشد. برای سایر مسائل، آن شاید نه فقط بی‌فایده بلکه خطرناک هم باشد. رویکرد نئوکلاسیک در آن مورد شاید واقعا اوضاع را حتی بدتر کند.

من به خودم اجازه نمی‌دهم بگویم اقتصاد نئوکلاسیک نخوانید، چون با توجه به ابزارهایی که دارد واقعا چیز مفیدی است. اگر چه همان‌طور که گفتم فکر می‌کنم باید کارهای همه این نویسندگانی که بحث کردیم را بخوانید و شاید برخی از مطالب من را نیز بخوانید و سپس خودتان تصمیم بگیرید. چون در نهایت، بهترین یادآوری‌کننده واقعیت عقل سلیم خود شما است.

رابرت ویلین: دوست دارم در جهانی باشم که در آن جا آدم‌ها عینک اقتصاد سنتی اما همچنین عینک اقتصاد سیاسی دارند. سپس این چیزها را ترکیب و یکپارچه کرد به طوری که با چرخیدن بین این اقتصاد سنتی و اقتصاد سیاسی به این مسائل از زوایای مختلف نگاه شود. به نظر می‌رسد یک مانع بزرگ به چشم زدن عینک اقتصاد سیاسی وجود داشته باشد انجام کارهای کاربردی که به شکل منظم و سیستماتیک و برای همه این پرسش‌ها به کار رود، چون ساده‌سازی آن‌ها به صورت مجموعه پرسش‌هایی که یکی پس از دیگری می‌پرسید یا ابزارهایی که بکار می‌برید مثل منحنی‌های عرضه و تقاضا، برای همه این پرسش‌ها کار سختی باشد. کنجاوم بدانم آیا خلاصه کردن همه اینها به شکل جعبه ابزاری که سیاستگذار استفاده کند وجود دارد... مثلا من یک بوروکرات هستم و تلاش می‌کنم چیزی را پیشنهاد دهم. زمانی که در دولت استرالیا کار می‌کردم از ما خواسته شد درباره صنعت برق کاری بکنیم. اما اگر من می‌خواستم با عینک اقتصاد سیاسی / اقتصاد نهادی مسائل را تحلیل کنم واقعا نمی‌دانستم از کجا باید شروع کنم چون کارهای بسیار زیادی هست که می‌توانستید انجام دهید و احساس می‌کنید تا حد زیادی سلیقه‌ای است که تصمیم بگیرید دنبال کدام سرنخ‌ها و کدام رشته‌های داستان باشید.

مشتاق خان: توصیف واقعی و صادقانه‌ای از مشکل کردید اما به گمانم این طور هم نیست که اقتصاد نئوکلاسیک مجموعه ابزارهای توافق شده‌ای داشته باشد. چون اگر دقت کنید که چگونه حتی درون اقتصاد نئوکلاسیک هم این ابزارها به کار می‌رود، خواهید دید تفاوت‌های عظیمی بین آن‌ها وجود دارد. درباره اقتصاد سیاسی هم همین است. هر چارچوبی برخی پرسش‌های اساسی دارد که آن‌ها را مطرح می‌کند و سپس به روشی خاص به آن‌ها پاسخ می‌دهد. اگر به چارچوب آرایش‌های سیاسی نگاه کنید تعدادی پرسش درباره اجرای سیاست‌ها و تعامل بین قدرت سازمانی و نهادها می‌پرسد، و سپس از شما می‌خواهد سیاست خود را به شیوه‌ای جایگیر کنید که تغییرات اندک‌افزا را عملی خواهد ساخت. سپس هر چیزی دیگر به دنبال آن می‌آید. برای عملیاتی ساختن آن به اجزای سازنده متفاوت زیادی نیاز دارید. همانطور که به درستی گفتید می‌توان به اقتصاد نئوکلاسیک متوسل شد، می‌توان به سایر چارچوب‌های اقتصاد سیاسی متوسل شد.

به همین ترتیب، اگر به کار عجم اوغلو، جانسون و رایینسون نگاه کنید، پرسش چارچوب‌دار آن‌ها اینست «آیا نهادهای مورد بررسی شما استثماری یا فراگیر هستند؟» و سپس هر چیز دیگری حول آن می‌چرخد. یا آیا کشور مورد بررسی شما نظم دسترسی محدود یا نظم دسترسی باز است؟ انواع متفاوت نظم‌های دسترسی محدود چیستند و شرایط آستانه‌ای چیست؟

اینطور نیست که بگوییم اقتصاد سیاسی شما را گیج و سردرگم می‌کند. هر نظریه اقتصاد سیاسی یک مجموعه اصول سازمانده به شما می‌دهد و سپس از شما می‌خواهد بگوید آیا پرسش شما قابل اتصال و ارتباط با این اصول سازمانده است یا خیر؟ حال شما می‌پرسید چرا یک اصل سازمانده وجود ندارد. من می‌گویم—

رابرت ویبلین: چون مردم موافق نیستند.

مشتاق خان:—چون واقعیت پیچیده است. مردم موافق نیستند. شاید موافق بودن حتی مطلوب هم نباشد. چون این رقابت یک نظارت و توازن خیلی خوب است. به گمانم اقتصاد نئوکلاسیک مدت زمان طولانی در یک مسابقه بدون رقیب شرکت کرده بود. آن به بسیاری بسیاری چیزها رسیده است که به طرز فاجعه‌بار اشتباه بوده است و به یک چالش رسیده است.

در اقتصاد نئوکلاسیک، اصل سازمانده اینست که آدم‌ها توافقات خود را در سطح فردی مذاکره می‌کنند. بازار چیزی به جز مجموعه قراردادهای بین افرادی که داوطلبانه با هم معامله می‌کنند نیست. امکان تبیین بسیاری چیزها بر حسب قراردادهای داوطلبانه‌ای که مردم با هم می‌بندند وجود دارد و دلایلی که چرا آن‌ها نمی‌توانند آن قراردادهای داوطلبانه را منعقد کنند. اما در سطح عمیق‌تر، شما نمی‌پرسید «چرا مردم این‌گونه رفتار می‌کنند؟ کدام قراردادهای اجرایی می‌شوند؟ کدام قراردادهای اجرا در نمی‌آیند؟» به محض اینکه شروع به پرسیدن اینها می‌کنید دیگر فقط نمی‌توانید به افراد نگاه کنید. شما باید به ساختارهای قدرت نگاه کنید. باید به جامعه نگاه کنید. شما باید به تاریخ نگاه کنید.

با این برداشت، اقتصاد نئوکلاسیک در پایین این زنجیره غذایی قرار دارد که درباره قرارداد بستن فردی می‌پرسد، موضوعی واقعا مهم و مفید، اما در واقع بیشتر پرسش‌های جالب در این باره است که چرا آن قراردادها اجرایی نمی‌شوند. این همان سفر اقتصاد نهادی است که آغازگر آن داگلاس نورث بود با گفتن اینکه حقوق مالکیت و قراردادها شاید وجود دارد اما آن‌ها اغلب اجرایی نمی‌شوند.

به گمانم عامل کلیدی اعمال قانون است. اعمال قانون است که ما را به همه آن پرسش‌های اقتصاد سیاسی می‌رساند که افراد مختلف به شیوه‌های مختلف در آن سهم و نقش دارند. اما اگر به همه چارچوب‌های مختلف اقتصادی سیاسی دقت کنید می‌بینید یک پرسش اساسی می‌پرسند «سازمان جامعه چگونه است و سازمان دهی جمعی چگونه روی رفتار افراد تأثیر می‌گذارد؟» در حالی که اقتصاد نئوکلاسیک از انتهای دیگر شروع می‌کند و می‌گوید «ترجیحات را مفروض بگیرید. محدودیت‌ها را مفروض بگیرید. حال ببینید افراد چگونه رفتار می‌کنند.» اقتصاد سیاسی می‌گوید «این کار مبتذل و پیش‌پا افتاده‌ای است. مهمترین بخش‌های داستان، که چگونه به آن‌جا رسیدیم، را فراموش کردید. چگونه آن‌ها در نهایت قرارداد می‌بندند پیش‌پا افتاده‌ترین بخش داستان است.»

همه این چیزها به هم مرتبط است. اما به گمانم پرسش‌های واقعا مهم درباره چگونه سازمان اجتماعی یا قدرت اجتماعی بر رفتار افراد، قراردادها، نظام‌های باور که آن‌ها دارند تأثیر می‌گذارد، چگونه آن‌ها قوانین را بر همدیگر ضمانت اجرایی دار می‌کنند، چگونه آن‌ها همدیگر را مجازات می‌کنند، اینها از جنبه تاریخی پرسش‌های خاصی هستند که نمی‌توانیم یک نظریه عام برای آن‌ها داشته باشیم. هر کدام از ما جنبه‌هایی از آن را که فکر می‌کنیم مهم هستند برمی‌داریم. همه آن‌ها تا یک حدی مهم هستند. دقیقا به همین دلیل است که همه چیز را کنار هم قرار دادن، ناممکن خواهد بود. باید چارچوبی را برگزینید که فکر می‌کنید با بیشترین صرفه‌جویی آن ابزارهایی را به شما می‌دهد که با بیشترین احتمال به تحلیل واقع‌بینانه از شرایط می‌رسید بدون اینکه مجبور شوید بگویید هر چارچوب دیگری اشتباه است.

رابرت ویلین: ارتباط بین کار شما و نظریه انتخاب عمومی چیست؟ حدس می‌زنم در این عامل اشتراک نظر دارید که می‌خواهید سر از کار مثلا دولت یا نهادها درآوردید و سپس به درون آن‌ها به عنوان جمعی از افراد نگاه کنید که هر کدام انگیزه‌های خودشان و توانایی‌های خودشان را برای تاثیرگذاری بر جریان امور دارند. این احتمال هم هست که آخر کار برون‌دادی تولید کنید که در ابتدا اصلا چنین قصدی نداشتید. احساس می‌کنم نظریه انتخاب عمومی همان اقتصاد نهادی است اما برای کسانی که خیلی اقتصاد-بازاری و بازار-آزادی هستند. در حالی که هرکس متقاعد نمی‌شود، اما در سبک تحلیلی کاملا مشابه است.

مشتاق خان: به گمانم تفاوت اساسی اینست که نظریه انتخاب عمومی همان‌طور که گفتید اقتصاد سیاسی بیرون آمده از درون تفکر نئوکلاسیک است. انتخاب عمومی می‌گوید «بله ساختارها مهم است. اما باید ساختارها را بر حسب تصمیمات فردی تبیین کرد.» به بیان دیگر، افراد ساختار را ایجاد می‌کنند و سپس ساختار است که فرد را ایجاد می‌کند و افراد نیز ... اما در نهایت شما را به انگیزه‌های فردی باز می‌گرداند. تفاوت بنیادی اقتصاد نهادی با انتخاب عمومی و

تقریباً هر نوع دیگر اقتصاد سیاسی اینست که ما تاریخ را جدی می‌گیریم. گفتن اینکه همه ساختارها را افراد ایجاد می‌کنند و بنابراین اگر ساختار جامعه در هند با ساختار جامعه در امریکا متفاوت است، پس باید به انگیزه‌های فردی که آن ساختارها را ایجاد کردند توجه کرد، به گمانم یک نوع اعلام شکست بدون وارد شدن به مسابقه است. چنین سخنی، وابستگی به مسیر تاریخ را با پیچیدگی چگونه ساختارها شکل می‌گیرند قاطی می‌کند. کسانی که امروز در هند هستند شاید هیچ ظرفیتی برای تغییر دادن آن ساختار را ندارند تا شبیه ساختار امریکا یا نروژ به نظر رسد نه به این علت که آن‌ها کمبود اطلاعات یا چیزی مانند آن دارند، بلکه به این علت که ساختار به تنهایی یک واقعیت و یک معنی دارد که بر شیوه رفتار افراد تاثیر می‌گذارد.

به گمانم این اقتصاد سیاسی که من ترویج می‌کنم هر دو عامل را مهم می‌داند. ما باید درک کنیم چگونه آن ساختارهای سازمانی به تدریج تکامل می‌یابند و چگونه بر تصمیمات فردی تاثیر می‌گذارند که سپس به آن ساختارها بازخورد می‌کند. اما آن‌ها قادر نیستند آن ساختارها را به طور کامل تغییر دهند. به گمانم چنین چیزی را آن مرد ریشوی متعلق به زمان گذشته به نام کارل مارکس خیلی خوب در این عبارت خلاصه کرده است «انسان‌ها تاریخ متعلق به خودشان را می‌سازند، اما آن‌ها آن را دقیقاً همان گونه که باب میل‌شان باشد نمی‌سازند.» درک این واقعیت که آن‌ها چه کارهایی را دقیقاً آنگونه که باب میل‌شان است نمی‌توانند انجام دهند خیلی مهم است، و چنین درکی در ارتباط بسیار زیاد با شناخت ساختارهای قدرت از پیش موجود است.

این گونه هم نیست که اقتصاددانان سیاسی بگویند عاملیت فردی اهمیت ندارد. این گونه است که عاملیت فردی بسیار اهمیت دارد، اما عاملیت فردی مهار و محدود شده است و آن محدودیت‌ها نیز با عاملیت فردی قابل تبیین نیست. اگر درون آن دام گرفتار شوید در این دور کامل هستید. محدودیت‌ها ریشه‌های تاریخی دارند و ما تلاش می‌کنیم آن ریشه‌های تاریخی را بازنمایی و ترسیم کنیم. همه کسانی که ما با آن‌ها بحث کردیم روش‌های متفاوت بازنمایی و تصویرسازی از آن تاریخ را دارند. به گمانم «تاریخ اهمیت دارد» جایی است که اقتصاد سیاسی شروع می‌شود و اقتصاد نئوکلاسیک متوقف می‌شود. از نظر اقتصاد نئوکلاسیک به تاریخ نیازی نداریم. امکان مدل کردن هر چیزی به صرف تغییر دادن ترجیحات و محدودیت‌های افراد وجود دارد. به نظر ما، مهمترین نکته این است که آن ظرفیت‌های اعمال قانون، آن ترجیحات، آن باورها از کجا می‌آید؟

۲۲) درس آموخته‌ها

رابرت ویلین: آیا درس‌هایی هست که مایل باشید مخاطبان صحبت‌های‌تان که در حوزه توسعه جهانی کار می‌کنند در ذهن خود داشته باشند یا اگر فرض کنیم کسانی که در کشورهای ثروتمند نیز کار می‌کنند بتوانند در پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی خود استفاده کنند؟ آن‌ها هنگام پیش رفتن چه چیزهایی باید در ذهن خود نگهدارند؟

مشتاق خان: به گمانم بسیاری از چیزهایی که می‌گویم را آدم‌ها به شیوه‌های مختلف تفسیر می‌کنند. بگذارید برخی نکات خیلی اساسی که شاید ذهن مردم را متمرکز کند این‌جا خلاصه کنم. اینک در سیاستگذاری توسعه خیلی رایج

شده است که بگویند «بستر اهمیت دارد. یک اندازه واحد مناسب همه نیست.» هرکسی از بانک جهانی گرفته تا دفتر وزارت خارجه و موسسه اکسفام این چیزها را می‌گوید.

رابرت ویلین: من وقتی این جملات را می‌شنوم همیشه قیافه‌ام را اندکی درهم می‌کشم نه به این دلیل که آن‌ها درست نیستند، بلکه چون احساس می‌شود شبیه شعارهای تکراری و سخنان کلیشه‌ای شده‌اند.

مشتاق خان: پرسش‌های واقعی که باید از خودتان پرسید این‌ها است: «چگونه بستر اهمیت دارد؟ من قرار است درباره این بستر چه کار کنم؟ چه چیزی هست که در این بستر اهمیت دارد؟» اینجا به گمانم همان جایی است که همه چیزی که من درباره‌اش صحبت می‌کنم موضوعیت مستقیم می‌یابد. بستر به این شیوه اهمیت دارد. هرکس احیانا مجموعه برنامه‌ها و سیاست‌هایی دارد یا از برخی فعالیت‌ها پشتیبانی می‌کند چون گمان می‌کند از توسعه انسانی پشتیبانی خواهد کرد. به نظرم، در این حالت به ناگزیر باید به قابلیت‌ها، سازمان‌ها و غیر آن توجه کند. آیا صورتان اینست که این سیاست‌ها اجرا خواهد شد؟ آیا گمان می‌کنید اعمال قانون برای آن‌ها عملی است؟ این همان جایی است که بستر اهمیت دارد. این که بستر اهمیت دارد عمدتاً به این معنا است که اعمال قانون و اجرای سیاست، با توجه به منافع و قابلیت‌های خود بازیگران، به شدت نوسان می‌کند و وابستگی بسیار کمتری به قابلیت اعمال قانون برخی دستگاه‌های بالادستی حاکمیتی مانند دفتر نخست‌وزیر، یا کابینه، یا پلیس، یا کمیسیون مبارزه با فساد یا چیزی مثل آن دارد.

آن کار اصلی که همیشه باید انجام دهید توجه کردن به کسانی است که با آن‌ها کار می‌کنید، دقت در قابلیت‌های شان است و سپس بپرسید «در این لحظه با توجه به این سیاستی که می‌خواهیم اجرا شود تا به آن‌ها کمک کند کارها بهتر انجام شود، آیا آن‌ها هم خودشان واقعا از آن پشتیبانی خواهند کرد؟» البته که آن‌ها نخواهند گفت ما پشتیبانی نخواهیم کرد، و هرکسی خواهد گفت ما هر آنچه شما بخواهید انجام خواهیم داد، چون آن‌ها پول و امکانات شما را می‌خواهند. اما در واقعیت، با توجه به رفتار گذشته آن‌ها و فعالیت‌های آنها، آیا گمان می‌کنید این کاری است که آن‌ها واقعا قادر به انجام دادن، اعمال قانون، پاییدن همدیگر در نقش هم‌صنف‌ها، گزارش دادن هستند یا خیر، و آیا قابلیت‌های اساسی اجرای سیاستگذاری در سطحی بالاتر وجود دارد تا این را پایش و اعمال قانون کند؟

اگر خیر، چندین گزینه دارید. می‌توانید آن سیاست را بازطراحی کنید تا اطمینان بیشتری بیابید که سیاست موفق می‌شود. می‌توانید بگویید «واقعیت اینست که این جا سیاست‌ها شکست می‌خورد چون پاره‌ای مسائل شبکه‌ای وجود دارد که چنان درهم تنیده و تودرتو است که من نمی‌توانم آن‌ها را درهم بشکنم.» پس شما باید به شیوه خلاقانه‌ای درباره یک راهبرد خروج فکر کنید که الزامات مبارزه با فقر شما یا هر آنچه که تلاش می‌کنید به آن دست یابید را برآورده کند. یا این که باید یک گام به عقب برگردید و بپرسید «آیا می‌توانم آن قابلیت‌ها را سریع و صریح بسازم؟ آیا می‌توانم با کسانی کار کنم که واقعا آن قابلیت‌ها را می‌سازند و من فرض می‌کنم با سیاست من همزیستی دارد؟ نباید فرض را بر این بگذارم که آن قابلیت وجود داشته است. شاید نیاز به سیاستی باشد که یک یا دو گام برحسب توالی باید از عقب‌تر شروع کرد.»

به گمانم روش‌هایی وجود دارد که همه این‌ها معنای عملی بسیار زیادی پیدا می‌کند. وقتی از خودتان می‌پرسید «آیا این سیاست این‌جا نتیجه خواهد داد؟» البته که می‌توانید به کارهایی مراجعه کنید که من انجام می‌دهم و دیگران انجام می‌دهند. همه این‌ها در دسترس است. این منابع به شکل آنلاین و رایگان در دسترس است. برخی از اینها را می‌توانید در تارنمای سواس بخوانید، یا کارهای دنی رادریک، یا نورث، والیس و واینگست یا عجم اوغلو، جانسون و رابینسون، و همه کسانی که درباره‌شان بحث کرده‌ایم را بخوانید. نه همه آنها، بلکه آن بخش‌هایی که به قضیه سیاستگذاری خاصی مرتبط است و شما سرگرم رسیدگی هستید را بخوانید. به گمانم این نقطه شروع است. این نقطه شروع برای کارورزان توسعه است شروع به پالایش پرسش‌های خود و رسیدن به پرسش‌های بهتر و سپس پاسخ‌هایی که فکر می‌کنید منطقی است. سپس در گام نهایی همه تخم‌مرغ‌های خود را در یک سبد نگذارید. با اجرای آزمون‌های کوچک دست به آزمایش بزنید، ببینید چگونه کارها پیش می‌رود و فقط پس از این که نتیجه داد مقیاس و اندازه پروژه را گسترش دهید.

رابرت ویبلین: بله جالب است. احساس می‌کنم شبیه زندگی شخصی ما است که مثلا اگر من در یک سازمان ۱۰۰ نفره کار می‌کنم و مشکلی برایم پیش می‌آید کسی یک سیاست پیشنهاد می‌دهد که در اصل برای حل این مساله برای مثال تلاش به تغییر رفتار مردم، خیلی خوب است. در بستری مانند آن، جایی که شما میزان زیادی اطلاعات محلی دارید با گوش کردن به این ایده می‌گویید «نه، چنین چیزی موفق نمی‌شود چون واحد بازاریابی آن را تعطیل خواهد کرد. آن‌ها کاری خواهند کرد که آن هرگز اجرا نشود.» یا «من این سازمان را کامل می‌شناسم. این پیشنهاد بایگانی خواهد شد و هرکس آن را نادیده می‌گیرد. هیچ کس آن را جدی نمی‌گیرد.»

اما ما چنین پرسشی را در بستری که نمی‌شناسیم با همان دقت و صراحت طرح نمی‌کنیم، چون که ما شناخت به حد کافی از مردم و بازیگران و تاریخ رفتار آن‌ها نداریم تا واقعا بتوانیم چنین چیزهایی بگوییم. در حالیکه طرح این پرسش‌ها در محیط‌های بیگانه بسیار اساسی و حیاتی است. ما می‌بینیم شخصی بدون هیچ گونه شناختی از آدم‌ها، یا اینکه آن‌ها چه می‌خواهند، یا آن‌ها چگونه کار می‌کنند وارد یک سازمان می‌شود و خیلی راحت پیشنهاد فلان تغییر و فلان اصلاح را می‌دهد، آن‌طور که حدس می‌زنم به احتمال زیاد روزگار بدی را رقم خواهد زد، دقیقا مانند زمانی که وارد سایر سازمان‌ها و کشورها می‌شویم و صرفا چیزی را از آموخته‌های کتاب درسی خود بیرون می‌کشیم.

مشتاق خان: دقیقا. دقیقا لپ کلام را گفتید. ما خیال می‌کنیم سروسامان دادن به دفتر کار کوچک ده نفره خودمان کار واقعا دشواری است در عین حال به خود اجازه می‌دهیم تا برویم و به کشوری ۱۶۰ میلیون نفری مشورت بدهیم با آثار و تبعات خیلی زیادی که خواهد داشت. با این شیوه قرار نیست هیچ اتفاقی بیفتد. توسعه یک فرایند دشوار است. توسعه در واقعیت و در نهایت و دقیقا درباره تغییر رفتار، تغییر نحوه کار سازمان‌ها است. چنین کاری فرایند دراز مدتی است. اگر شما به توسعه علاقه‌مند هستید، باید خودتان را برای سفری طولانی آماده کنید، باید خودتان را علاقه‌مند به درک واقعی بازار خودتان بسازید: منظور کسانی است که شما به آن‌ها ایده می‌فروشید. سپس بهترین روش فروختن این ایده را به شیوه‌ای که روی هوا قاییده خواهد شد و استفاده خواهد شد یاد بگیرید. اگر نمی‌توانید همه این‌ها را در

نظر بگیرید، چرا کسی باید از این ایده استفاده کند... اگر شما چنین کارهایی نمی‌کنید و اگر خودتان را در جایگاه خریدار بگذارید، پس آیا سعی بیهوده نمی‌کنید. از قرار آن ایده شکست می‌خورد.

رابرت ویلین: پرسش نهایی پیش از پایان گفت‌وگو. ما صحبت‌های زیاد کاملی درباره قابلیت‌ها کردیم. حدس می‌زنم ما به مسامحه و سرسری از انگلستان گذشتیم گویی که این کشور قابلیت‌های شگفت‌آور در همه انواع روش‌ها دارد. اما کنجکاوم بدانم، آیا زمانی بوده است که به دوربرتان در انگلستان نگاه کنید و چیزی غیرعادی دیده باشید... منظور که سازمان‌هایی را دیده باشید که ناتوان از داشتن قابلیت‌هایی باشند که احیانا امید و انتظارش را داشتید، و به چیزی مثل این برسید که «این هم اثبات بزرگی از مساله مشکلات سازمانی.» من کارشناس اداره شکایات از خدمات بنگاه‌های بزرگ آب و برق و گاز و تلفن و سازمان‌هایی مانند آن‌ها است چون گاهی اوقات رفتار آن‌ها باورنکردنی بد است.

مشتاق خان: در همه زمان‌ها. شما حتی نیازی نیست به بنگاه‌های دولتی و خدمات عمومی بروید. شیوه اداره دانشگاه‌ها گاهی اوقات به شدت عصبانی‌تان می‌کند. انجام کارهای ساده اداری زمان طولانی از شما می‌گیرد، چون سامانه‌ها به درستی تنظیم نشده‌اند.

اما به گمانم باید در این باره واقع بین باشیم. ما هرگز به یک سازمان انسانی دست نخواهیم یافت که هزینه‌های مبادلاتی صفر داشته باشد، که چنان کارا باشد که هر چیزی واقعا سریع اتفاق بیفتد. این یکی از مشاهدات پدران بنیانگذار اقتصاد نهادی است. هر سازمانی هزینه‌های معاملاتی خیلی بالایی دارد. تفاوت واقعی کشورهای پیشرفته با در حال توسعه، تفاوتی کوچک در آن هزینه مبادلاتی است. بحث بر سر این نیست که دانشگاه‌های انگلستان ناکارا هستند. آن‌ها فوق ناکارا هستند اما آن‌ها نسبت به دانشگاه‌های کشور بنگلادش بسیار کارا تر هستند. به گمانم این جایی است که تفاوت قرار دارد. به گمانم محک و معیار را نباید این گرفت که من می‌خواهم سازمان با هزینه مبادله صفر یعنی سازمانی بی‌وقفه دایر و کارآمد داشته باشم، شرایطی که من مجبور نباشم چیزی را پنج بار به ۱۰ آدم مختلف توضیح بدهم تا که کارم راه بیفتد. بلکه باید جایی را که من همان چیز را باید ۱۰۰ بار به ۲۰۰ نفر توضیح دهم که همه در حال سنگ اندازی در کار من هستند چون که هیچ انگیزه‌ای برای کاری انجام دادن ندارند، با جایی مقایسه کنم که اگر من آن را به پنج نفر ۱۰ بار توضیح دهم آن‌ها انگیزه دارند کاری انجام دهند و آخر کار هم کارم راه خواهند انداخت.

رابرت ویلین: مهمان امروز ما مشتاق خان بود. سپاس خیلی زیاد برای شرکت در این برنامه.

مشتاق خان: سپاسگزارم رابرت.



اقتصاد نهادی، دولت کارآمد و قابلیت‌های سازمانی برای اجرای موفق

سیاست‌ها در گفت‌وگو با مشتاق حسین خان

مصاحبه‌کننده: رابرت ویبلین - مترجم: جعفر خیر خواهان

بنیان‌های نظری - تاریخی توانمندسازی حاکمیت و جامعه - ۱۶

کد گزارش: ۱۸۲ - شماره مسلسل: ۱۴۰۰۳۰

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

این گزارش با حمایت معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه شده است.

