



مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

# اقتصاد به زبان ساده

(شماره ۱۳)

نهادها و تولید

نمیه شده دوره

سازمان اقتصادی

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

۲۶ دی ماه ۱۳۹۵



## پیشگفتار

به منظور آشنایی هرچه بیشتر علاقمندان با مفاهیم اقتصادی و به‌کارگیری صحیح این موارد در تحلیل‌های اقتصادی، ایده تهیه و ارائه بروشورهایی با عنوان "اقتصاد به زبان ساده" در معاونت اقتصادی اتاق ایران طرح گردید و توسط مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی به اجرا درآمد. نسخه پیش‌رو، سیزدهمین خروجی این ایده می‌باشد. به‌منظور بهبود نسخه‌های بعدی، در انتها یک فرم ارزیابی تهیه و تنظیم گردیده است که خواهشمندیم فرم مذکور را تکمیل و از طریق دبیر کمیسیون خود یا آدرس ایمیل [research-center@iccim.ir](mailto:research-center@iccim.ir)، مرکز تحقیقات را از نظرات ارزشمند خود آگاه سازید.

## تعریف نهاد<sup>۱</sup>، چارچوب نهادی<sup>۲</sup> و سازمان<sup>۳</sup>

نهادهای طبق تعریف "داگلاس نورث"<sup>۴</sup>، اقتصاددان نوبلیست، قوانین بازی در جامعه هستند. نهادهای قیودی هستند وضع شده از جانب بشر که روابط و تعاملات متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. در نتیجه نهادهای انگیزه‌های نهفته در مبادلات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بشری را ساختارمند می‌کنند. نهادهای عواملی هستند که عملکرد بلندمدت اقتصادها را به نحوی بنیادین تعریف می‌کنند.

در یک تعبیر کلی، نهادهای مشتمل بر باورها، رفتارها، سنت‌ها، ضوابط و مقررات حقوقی هستند که پیرامون یک هسته اصلی، مجموعه‌ای را شکل می‌دهند.

نهادهای به دو گروه رسمی و غیررسمی تقسیم می‌شوند. نهادهای رسمی مثل قوانینی که افراد بشر وضع می‌کنند. نهادهای غیررسمی نیز شامل آداب، رسوم و قواعد و اصول رفتاری می‌شوند. نهادهای هم ممکن است خلق شوند مثل قانون اساسی و هم ممکن است به مرور زمان شکل

<sup>1</sup> Institution

<sup>2</sup> Institutional Framework

<sup>3</sup> Organization

<sup>4</sup> Douglass North

بگیرند و متحول شوند. نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی با یکدیگر ارتباط تنگاتنگ دارند و عملکرد آن‌ها بر روی هم اثرگذار است.

چارچوب نهادی، چارچوبی است که نحوه استقرار نهادها را بدون اینکه داوری خاصی در ارتباط با کارآمدی یا ناکارآمدی آن‌ها داشته باشد، مشخص می‌کند.

همراستایی منافع فردی و جمعی، همراستایی ملاحظات کوتاه‌مدت و بلندمدت و مهار رفتارهای فرصت‌طلبانه، همه به چارچوب نهادی و نحوه قاعده‌گذاری‌ها برمی‌گردد. چنانچه چارچوب نهادی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، محرک توسعه باشد، دستیابی به توسعه تسهیل می‌گردد و اگر ضد توسعه عمل کند، سایر اقدامات و سیاست‌ها در راستای رسیدن به توسعه، چندان اثرگذار نخواهند بود. به عبارتی تا زمانی که نهادها خود عامل مشکلات هستند، سیاست‌های رایج که در کشورهای با نهادهایی با کیفیت و چارچوب نهادی کارآمد عامل رشد و توسعه هستند، چندان کارساز نخواهند بود و تنها علاجوی کوتاه‌مدت به شمار می‌روند.

اگر نهادها را قواعد بازی بدانیم، سازمان‌ها و کارآفرینان فعال در آن‌ها بازیگران آن خواهند بود. سازمان‌ها متشکل از گروهی از افرادی که نیتی مشترک برای دستیابی به اهداف مورد نظر، آن‌ها را گرد هم آورده است. اینکه چه سازمان‌هایی به وجود بیایند و چگونه در طول زمان تکامل یابند، متأثر از چارچوب نهادی و ساختار انگیزشی ناشی از آن است.

شکل‌گیری سازمان‌ها بازتاب فرصت‌هایی است که چارچوب نهادی فراهم می‌آورد، بدین معنا که اگر چارچوب نهادی، بهره‌برداری غیرمجاز، دزدی و فعالیت‌های خلاف را تشویق کند، سازمان‌هایی با این ماهیت پا به عرصه اقتصاد می‌گذارند که مانع رشد اقتصادی باکیفیت می‌شوند و اگر چارچوب نهادی، فعالیت‌های مولد را ترغیب نماید، سازمان‌هایی شکل می‌گیرند که وارد عرصه تولید می‌شوند.

## نهادهای رشد و توسعه اقتصادی

سوال بحث‌برانگیزی که همواره مطرح بوده آن است که دلایل تفاوت در سطوح رشد و توسعه اقتصادی در کشورها چیست؟



مطالعه تئوری‌های توسعه در دوره‌های زمانی گوناگون نشان می‌دهد که در هر دوره، علت توسعه نیافتگی به محدودیت یک عامل خاص مرتبط شده و در این راستا گسترش آن عامل برای دستیابی به توسعه، پیشنهاد گردیده است. به طور مثال طی دوره زمانی ۱۹۴۰ تا ۱۹۷۰، با شروع بازسازی‌های اروپای غربی بعد از جنگ جهانی دوم، عامل اصلی توسعه، سرمایه فیزیکی عنوان شد. طرحی که بازسازی سرمایه فیزیکی نبود شده در جنگ در اروپای غربی را تامین مالی می‌کرد، به بهبود سریع اقتصادی در کشورهای تحت پوشش منجر شد. نتایج مثبت حاصل شده در کشورهای جنگ زده اروپای غربی، این تصور را ایجاد کرد که تزریق منابع مالی از طریق اعطای وام به کشورهای توسعه نیافته تازه استقلال یافته نیز راه نجات این کشورها خواهد بود. اما نتایج مورد انتظار حاصل نشد، بطوری که در اوایل دهه ۱۹۶۰، اقتصاددانان توسعه دریافتند که محدودیت‌هایی جدی در ظرفیت جذب کمک‌های خارجی وجود دارد و تزریق سرمایه بیشتر، الزاما به رشد اقتصادی نمی‌انجامد.

از دیگر علت‌هایی که اقتصاددانان به عنوان عامل توسعه‌یافتگی به آن اشاره کردند، تجارت بین‌المللی بود که از دهه ۱۹۸۰ بر آن تمرکز گردید. آن‌ها با تاکید بر اینکه تجارت بین‌المللی می‌تواند جایگزین تقاضای ناچیز داخلی شود، تاکید داشتند که دولت باید موانع تجارت بین‌الملل را بردارد. در این راستا برنامه‌های آزادسازی مطرح شد. اما زمانی که نتایج مورد انتظار در اکثر کشورهای درحال توسعه، محقق نگردید، این بار به حکومت مداخله‌گر به عنوان مانع توسعه اشاره شد. در این دیدگاه به مداخلات دولت نیازی نیست، زیرا دولت‌ها را ناکارآمد می‌دانند. از این رو کاهش حجم دولت در اقتصاد برای دستیابی به توسعه سریع‌تر و کارآمدتر توصیه شد. با این حال تجارب دنیا نشان داد که این دوره برای کشورهای درحال توسعه، یکی از کندترین دوره‌های اقتصاد جهان بود و اکثر کشورهای درحال توسعه با مشکلات عدیده رو به رو شدند. در اواخر دهه ۱۹۸۰ نیز تئوری‌های توسعه به سرمایه پایین انسانی به عنوان اولین مانع برای بهره‌بردن از صرفه‌های ناشی از مقیاس اشاره داشتند که این تئوری هم با انتقاداتی همراه بود. از اواخر دهه ۱۹۹۰، اقتصاددانان با مشاهده عملکرد نامناسب اکثر کشورهای درحال توسعه طی دهه ۱۹۸۰ به دلیل کم‌رنگ شدن نقش دولت‌ها و با بررسی عملکرد مناسب آسیای شرقی و برخی از کشورهای آسیای جنوبی که دولت‌هایشان همچنان نقشی فعال ایفا می‌کردند، عامل توسعه‌نیافتگی را حکومت‌های غیرموثر معرفی کردند.



همه تئوری‌هایی که در توضیح توسعه‌نیافتگی کشورها در دوره‌های مختلف مرور شد، با نواقصی همراه بودند و دلیل اصلی توسعه‌نیافتگی کشورها را به خوبی تبیین نمی‌کردند. جدیدترین نظریات اقتصاددانان توسعه در خصوص علل توسعه‌نیافتگی به نقش نهادها برمی‌گردد. نظریات جدید، نهادها را در موفقیت و شکست کشورها و تبیین توسعه‌نیافتگی از سایر عوامل پررنگ‌تر می‌دانند. در این نگرش، نهادها وارد تحلیل‌های اقتصادی شده‌اند و تفاوت در نظام سیاسی، نظام حقوقی، سیاست‌های عمومی و فرهنگ در بین کشورها از عوامل مهم تفاوت عملکرد اقتصادی کشورها معرفی شده‌اند.

در این دیدگاه تبیین مسائل مربوط به چرایی توسعه یافتگی و توسعه نیافتگی، بدون در نظر گرفتن چارچوب نهادی و سیستم پاداش‌دهی هر کشور، ناقص است و عدم توجه به ساختار انگیزشی نهادها، قدرت تحلیل در این زمینه را کاهش می‌دهد. به عبارتی توجه صرف به عواملی نظیر انباشت سرمایه، انباشت نیروی انسانی، آزادسازی تجاری و مواردی از این دست، برای دستیابی به توسعه کافی نیست، بلکه این عوامل در بستری از ترتیبات نهادی کارآمد اثرگذار خواهند بود. مطالعات تاریخی گسترده به روشنی نشان می‌دهند که توسعه اقتصادی جوامع و کشورها، ریشه در نهادهای سیاسی و اقتصادی کارآمد دارد و انباشت سرمایه‌های انسانی و مادی لزوماً و به صورت خودبه‌خودی منجر به پیشرفت و توسعه نخواهند شد.

از اینرو توصیه‌هایی از قبیل سرمایه‌گذاری خارجی، آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی و نظایر آن که در کشورهای توسعه یافته با چارچوب نهادی کارآمد، دستاوردهای توسعه‌ای به همراه دارد، در کشورهای درحال توسعه به دلیل وجود نهادهای سیاسی و اقتصادی معیوب، اغلب به نتایج مورد انتظار منتهی نمی‌شود. از اینرو اصلاح چارچوب نهادی پیش‌نیاز اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های مذکور است.

عجم‌اغلو<sup>۱</sup> و رابینسون<sup>۲</sup> در کتاب "چرا ملتها شکست می‌خورند"، نهادها را دلیل اصلی موفقیت و شکست ملتها معرفی می‌کنند. ملتها زمانی شکست می‌خورند که دارای نهادهای اقتصادی

<sup>1</sup> Acemoglu

<sup>2</sup> Robinson

استثماري پشتیبانی شده از سوی نهادهای سیاسی استثماري هستند. این نهادها رشد اقتصادی را کند و مسدود می‌سازند.

## نهادهای و هزینه مبادله

موضوع نهادهای از این جهت موضوعیت یافت که ساختار مبادله پرهزینه است. نهادهای در جامعه‌ای که سرشار از هزینه‌های مبادله است، اهمیت یافته‌اند. اقتصاددانان یکی از هزینه‌هایی که در بسیاری موارد در فرآیند تولید مغفول می‌ماند را هزینه مبادله معرفی می‌کنند. هزینه‌های مبادله، هزینه‌هایی برخاسته از چارچوب نهادی هستند و یکی از ارکان مهم و تاثیرگذار در عملکرد اقتصادی قلمداد می‌شوند. هزینه‌های مبادله، هزینه‌های ساماندهی و انجام فعالیت‌های تجاری هستند که بر برنامه‌ریزی کسب‌وکار و انتخاب افق سرمایه‌گذاری اثرگذارند. زمانی که هزینه مبادله بالاست، بازارها به نحو کارا عمل نمی‌کنند. نمونه‌هایی از هزینه‌های مبادله شامل هزینه کسب اطلاعات درباره ویژگی‌های مهم کالاها و خدمات مورد مبادله، هزینه به دست آوردن اطلاعات در مورد شرکای تجاری، هزینه تهیه منابع مالی و سرمایه، هزینه تضمین و اجرای حقوق مالکیت، هزینه انعقاد، اجرا و نظارت بر قراردادهای می‌باشند.

تا زمانی که قراردادهای مربوط به محیط کوچک، اشخاص معین، کالاهای محدود و مبادله‌های تکراری باشد، هزینه‌های مبادله چندان قابل توجه نیستند. اما به موازات تنوع کالاها و غیرتکراری شدن مبادلات، انجام مبادله پیچیده‌تر می‌شود و هزینه‌های مبادله افزایش می‌یابند. راهکار اصلی کاهش هزینه مبادله، توسعه نهادی است. نهادهای کارآمد در کاهش هزینه‌های مبادله اثرگذارند. اقتصاددانان معتقدند که توسعه در شرایطی قابل دستیابی است که چارچوب نهادی، مشوق هزینه‌های مبادله کاهنده باشد. موفقیت در کاهش این هزینه‌ها از طریق چارچوب نهادی کارآمد، نقش تعیین‌کننده‌ای در عملکرد اقتصادی خواهد داشت.

چارچوب نهادی کارآمد، نوآوری‌هایی برای کاهش هزینه مبادله ارائه می‌کند. نوآوری‌هایی در راستای کاهش نااطمینانی‌ها، تضمین اجرای قراردادهای، تضمین حقوق مالکیت، کاهش هزینه کسب اطلاعات، ارتقای تحرک سرمایه و غیره. کاهش هزینه‌های مبادله به افزایش فعالیت‌های اقتصادی مولد، تقسیم کار و تخصصی شدن امور منتهی می‌شود.

## نهادها و حقوق مالکیت

در مطالعه تاریخ اقتصادی کشورها و مقایسه عملکرد آنها، یکی از کلیدی‌ترین نهادها که به حداقل‌سازی هزینه‌های مبادله می‌انجامد، حقوق مالکیت است و قدرت توضیح‌دهندگی این نهاد نسبت به سایر عوامل برای تبیین عملکرد کشورها بیشتر است. ایجاد حقوق مالکیت امن و کارا از مهم‌ترین سیاست‌های توسعه‌ای است که می‌تواند به تشکیل سرمایه مولد منجر شود. زمانی که فعالان اقتصادی اطمینان از امنیت حقوق مالکیت خود نداشته باشند و تعرض به حقوق مالکیت فکری و معنوی از تهدیدات جدی برای سرمایه‌گذاران باشد، انگیزه‌ای برای فعالیت‌های شفاف و مولد ایجاد نمی‌شود. تضمین و تقویت حقوق مالکیت به عنوان یک نهاد انگیزه‌ساز برای سرمایه‌گذاری‌های تولید محور، در کشورهای پیشرفته صنعتی در اولویت سیاست‌گذاران است.

## نهادها و دولت‌ها

نقش دولت‌ها در ایجاد چارچوب نهادی کارآمد بسیار حائز اهمیت است. دولت و نهادهایی که ساختار حکمرانی را می‌سازند، محیط کسب‌وکار و نهادهای حمایت‌کننده بازار را برای کارآفرینان فراهم می‌کنند. نقش دولت‌های توسعه‌گرا و کارآمد در ایجاد نوآوری‌های نهادی کاهنده هزینه مبادله حیاتی است. دولت‌های توسعه‌گرا، قوانینی را مشخص و وضع می‌کنند که هزینه‌های مبادله را کاهش دهند.

سازمان‌های بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول در گزارش‌های خود به نقش دولت‌ها در فراهم آوردن نهادهای لازم برای رشد و توسعه اقتصادی اذعان نموده‌اند. بانک جهانی در گزارشی در سال ۲۰۰۲ به این مساله تاکید کرده است که با توجه به این حقیقت که فقیرترین اقشار جامعه، هزینه‌های زیادی از قبل نهادهای ضعیف متحمل می‌شوند، دولت‌ها باید در جهت اصلاح نهادی گام‌های موثر بردارند. دولت‌ها باید نهادهای حامی سرمایه‌گذاری مولد را تقویت کنند و شرایط باثباتی را برای سرمایه‌گذاران فراهم سازند تا از این مسیر تولید، رشد و توسعه اقتصادی میسر گردد. در جایی که دولت برای پشتیبانی از قراردادها، برقراری نظم و حفاظت از حقوق مالکیت، ناکارآمد است، سرمایه‌گذاری در سرمایه‌های فیزیکی و انسانی و به تبع آن رشد هم محدود خواهد شد. به اعتقاد "نورث" پیشرفته‌ترین کشورها آن‌هایی هستند که دولت‌های توانمندی برای اجرای قراردادها، حفظ حقوق مالکیت، تامین پایداری و صلح دارند. این نهادها



به کاهش هزینه‌های مبادله کمک می‌کنند و فرصت‌های فراوانی را برای ایجاد اشتغال و سرمایه‌گذاری فراهم می‌سازند.

## نهادهای تولید

چرا سازمان‌ها و بنگاه‌های اقتصادی تلاش‌های خود را به سمت فعالیت‌های غیرمولد منتهی می‌کنند؟ پاسخ به این سوال که چرا فعالان اقتصادی به دنبال فعالیت‌های مولد می‌روند یا چرا فعالیت‌های فرصت‌طلبانه الگوی رفتاری افراد یک جامعه می‌شوند، در سیستم پاداش‌دهی و چارچوب نهادی متبلور است و افراد انتخاب‌های خود را در این چارچوب سامان می‌دهند. چارچوب نهادی و ساختار انگیزشی حاکم در کشورها، نوع و جهت‌گیری فعالیت‌های اقتصادی را مشخص می‌سازد. اگر چارچوب نهادی در یک اقتصاد، سرمایه‌گذاری و تولید را تشویق کند، موجبات توسعه و پیشرفت اقتصادی را فراهم می‌کند. اگر محیط نهادی پشتیبان تولید نباشد، کارآفرینان و سرمایه‌گذاران، برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت اقدام نخواهند کرد، زیرا ریسک و هزینه زیادی خواهد داشت. در جاییکه حقوق مالکیت از امنیت برخوردار نیست و هزینه‌های مبادله بالاست، سرمایه‌گذاری به سمت فعالیت‌های زودبازده هدایت می‌شود و منابع برای پرداخت رشوه یا به منظور ایجاد امنیت هدر می‌رود. در چنین جوامعی افراد مایلند به جای سرمایه‌گذاری در تولید و نوآوری، به دنبال جستجوی رانت برای کسب منفعت باشند. انگیزه‌های نادرست، نهادها و سازمان‌هایی غیرکارآمد ایجاد می‌کنند. اگر سازمان‌ها و بنگاه‌ها، کوشش‌های خود را به فعالیت‌های غیرکارآمد اختصاص دهند، در حقیقت نهادها ساختار انگیزشی چنین فعالیت‌هایی را فراهم کرده‌اند. عواملی نظیر سلب مالکیت، فساد، انحصار، ناامنی و بی‌ثباتی، انگیزه برای سرمایه‌گذاری و تولید را کاهش می‌دهد.

اگر دانش و مهارت به سمت بهبود شاخص بهره‌وری هدایت شوند، تولید رونق خواهد گرفت و اقتصاد رشد خواهد کرد. اما اگر دانش و مهارت از نوعی باشد که سازمان‌ها را به سمت فعالیت‌های توزیع مجدد و یا رانت‌جویانه سوق دهد، تولید متوقف و اقتصاد از رشد باز خواهد ایستاد.



## نهادها در کشورهای توسعه نیافته

از نگاه اقتصاددانان توسعه، کشورهای جهان سوم به این علت فقیرند که محدودیت‌های نهادی، مجموعه‌ای از پاداش‌ها را تعریف کرده‌اند که فعالیت‌های ثمربخش را تشویق نمی‌کنند. در این کشورها، چارچوب نهادی به گونه‌ایست که بر تداوم توسعه نیافتگی دامن می‌زند. نهادها در کشورهای جهان سوم بیشتر فرصت‌هایی را تشویق می‌کنند که مشوق توزیع درآمد هستند تا تولید درآمد و گسترش دهنده فعالیت‌های توزیعی یا بازتوزیعی هستند تا فعالیت‌های تولیدی. در این کشورها، ساختار نهادی ناکارآمد که به شیوع فساد، عدم شفافیت، عدم امنیت اقتصادی، ضعف اجرای قراردادهای و تعرض به حقوق مالکیت منجر می‌گردد، مانع رونق تولید می‌شود. در چنین ساختاری، سرمایه‌گذاری تولیدی و نوآوری در اولویت فعالان اقتصادی قرار نمی‌گیرد و برخورداری‌ها از کانال‌های دیگری محقق می‌شود.

چارچوب نهادی ضدتولیدی در این کشورها، بنگاه‌ها را به سمت فعالیت‌های با سرمایه اندک، افق‌های کوتاه‌مدت و مقیاس‌های کوچک سوق می‌دهد که صرفه‌های ناشی از مقیاس را در پی نخواهد داشت. در این ساختار غیرمولد، سودآورترین کسب‌وکارها، فعالیت‌هایی در جهت توزیع مجدد درآمد یا فعالیت‌های سوداگرانه و نه فعالیت‌های تولیدی است. بنگاه‌های بزرگ نیز در این کشورها اغلب زیر چتر حمایت‌های دولت و دریافت یارانه و مواردی از این دست به حیات خود ادامه می‌دهند.

سازمان‌های فعال در این کشورها بیشتر به دنبال محدود کردن فرصت‌ها و بهره‌گیری از رانت هستند. در این شرایط سازمان‌ها با وجود اینکه سود خود را حداکثر می‌سازند، اما الزاماً منافعشان با منافع جامعه همراستا نیست و حداکثرسازی سود آنها به حداکثرسازی سود کل و افزایش تولید منتهی نمی‌شود.

در مجموع می‌توان گفت علت اصلی پایین بودن سطح درآمد سرانه در کشورهای توسعه نیافته، نبود بستر نهادی مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی مولد است. این کشورها نیازمند یک چارچوب نهادی پشتیبان بازار هستند. نهادهایی که با کاهش دادن هزینه‌های مبادله و تقویت اعتماد، به پیشبرد مبادلات کمک کنند و نهادهایی که حاکمیت را به حفاظت از حقوق مالکیت ترغیب نمایند.



بسیاری از کشورهای درحال توسعه قادر نیستند از تعادل سطح پایین خود رها شوند. یکی از دلایل اصلی این مساله آن است که بازیگران اقتصادی و سیاسی قدرتمند، از حفظ و تداوم نهادهای موجود نفع می‌برند و از آن حمایت می‌کنند. به عبارتی منافع این گروه‌ها در نهادهای ناکارآمد تضمین می‌گردد. از اینرو درک کافی از نیروهایی که تلاش در حفظ نهادهای بد دارند، برای اصلاح نهادی لازم است.

### عوامل اثرگذار بر محیط نهادی

از جمله عواملی که بر چارچوب نهادی و سیستم پاداش‌دهی کشورها بسیار اثرگذار است می‌توان به مواردی نظیر وضعیت شاخص حکمرانی، امنیت حقوق مالکیت، میزان شیوع فساد، میزان کارآمدی سیستم حقوقی، درجه استقلال و کارآمدی قوه قضاییه و کیفیت و عادلانه بودن قوانین و مقررات اشاره کرد.

چنانچه حاکمیت قانون در جامعه وجود نداشته باشد، حقوق مالکیت تضمین نشود، رویه‌های فسادآلود به عنوان رویه‌های غالب در جامعه درآید، قوانین و مقررات به نفع گروهی خاص شکل بگیرد و منافع کل جامعه را تامین نمایند یا شفافیت لازم را نداشته باشند، قوه قضاییه برخورداری سلیقه‌ای با جرائم داشته باشد و کارآمدی لازم را نداشته باشد، این علامت به فعالان اقتصادی داده می‌شود که فعالیت‌های سالم در این چارچوب نهادی، پرریسک و با عدم اطمینان‌های عدیده مواجه است. در چنین ساختاری افراد به دنبال حداکثرسازی منافع خود، روش‌هایی را انتخاب خواهند کرد که الزاما با منافع کل جامعه همسو نیست و رشد اقتصادی باکیفیت را در پی نخواهد داشت.

### نگاهی به وضعیت چارچوب نهادی در ایران

بررسی وضعیت تولید و روندهای آن طی چند دهه اخیر، حاکی از آن است که چارچوب نهادی در ایران تولیدمحور نیست. به جرات می‌توان گفت یکی از دلایل توسعه‌نیافتگی کشور نیز چارچوب نهادی معیوب است که انگیزه برای ورود به فعالیت‌های سازنده ایجاد نمی‌کند. بستر نهادی به‌گونه‌ای سامان یافته است که حداکثرسازی منافع در سطح خرد، به منافع جمعی منتهی

نمی‌گردد. در این ساختار نهادی، افراد به دنبال فعالیت‌های پربازده و کوتاه‌مدت هستند. چنین فعالیت‌هایی ریشه در تولید ندارند و بیشتر سوداگری، رانت‌خواری و فعالیت‌های بازتوزیعی را دربرمی‌گیرند که خیز اقتصادی را به همراه نخواهند داشت. کشور ما هم اکنون نیازمند خلق ارزش‌افزوده باکیفیت است که این مهم از مسیر تولید محقق خواهد شد. رشدهای بی‌کیفیت ناشی از تولید و صادرات مواد خام و وابسته به نفت و مشتقات نفتی، قادر به رهایی کشور از تله سطح پایین خود نیست. دستیابی به رشدهای با شتاب و مداوم، چارچوب نهادی مشوق تولید را طلب می‌کند.

شاخص‌هایی که وضعیت نهادی کشور را بررسی می‌کنند، گویای ناکارآمدی‌های اساسی در ساختار نهادی کشور است.

گزارش سالیانه رقابت‌پذیری<sup>۱</sup> مجمع جهانی اقتصاد در سال ۲۰۱۷-۲۰۱۶، وضعیت نهادها در ایران را نامساعد اعلام کرده است. بر اساس این گزارش، نمره رقابت‌پذیری ایران ۴٫۱ از ۷ (بهترین وضعیت) ارزیابی گردیده که در جایگاه ۷۶ از ۱۳۸ کشور مورد بررسی قرار گرفته است. در بین ارکان مورد بررسی، نمره رکن نهادها ۳٫۶ از ۷ است. رکن نهادها با بررسی شاخص‌هایی نظیر حقوق مالکیت، انحراف در منابع عمومی<sup>۲</sup>، اعتماد عمومی به سیاستمداران، پرداخت‌های غیرمعارف و رشوه<sup>۳</sup>، استقلال قوه قضائیه، هدررفتن منابع توسط دولت<sup>۴</sup>، نقش روابط در تصمیم‌گیری‌های مقامات دولتی<sup>۵</sup>، کارایی چارچوب حقوقی در حل و فصل دعاوی<sup>۶</sup>، شفافیت در سیاست‌های دولت و مواردی از این دست، وضعیت نهادی ایران را نابسامان ارزیابی می‌کند.

<sup>1</sup> Competitiveness Report

<sup>2</sup> Diversion of Public Funds

<sup>3</sup> Irregular Payments and Bribes

<sup>4</sup> Wastefulness of Government Spending

<sup>5</sup> Favoritism in Decisions of Government Officials

<sup>6</sup> Efficiency of Legal Framework in Settling Disputes

جدول (۱): بررسی وضعیت نهادی کشور بر اساس گزارش رقابت‌پذیری ۲۰۱۷-۲۰۱۶

رتبه در بین ۱۳۸ کشور	نمره از ۷ تا ۱ (بهترین وضعیت)	شاخص‌های مربوط به رکن نهادها
۱۰۴	۳,۹	حقوق مالکیت
۱۲۶	۳,۲	حمایت از حقوق مالکیت فکری
۸۳	۳,۳	انحراف در منابع عمومی
۵۲	۳,۴	اعتماد عمومی به سیاستمداران
۹۲	۳,۵	پرداخت‌های غیرمعارف و رشوه
۹۱	۳,۵	استقلال قوه قضائیه
۸۱	۲,۹	هدررفتن منابع توسط دولت
۴۹	۳,۴	نقش روابط در تصمیم‌گیری‌های مقامات دولتی
۷۶	۳,۵	کارایی چارچوب حقوقی در حل و فصل دعاوی
۱۱۶	۳,۵	شفافیت در سیاست‌های دولت

Source: Competitiveness Report 2016-2017

شیوع فساد نیز در کشور یکی دیگر از نشانه‌های چارچوب نهادی ضدتولید است که باعث برخورداری‌های غیرمعارف از کانال رفتارهای فسادآلود می‌گردد و انگیزه برای فعالیت‌های سالم تولیدی را به شدت کاهش می‌دهد. شاخص ادراک فساد<sup>۱</sup> (CPI) که درجه فساد موجود در میان مقامات اداری و سیاستمداران را نشان می‌دهد و توسط سازمان شفافیت بین‌الملل برای کشورها محاسبه می‌گردد، همواره نمره ایران را نامناسب ارزیابی کرده است. در سال ۲۰۱۵ نمره ایران از ۱۰۰ (بهترین وضعیت)، ۲۷ بوده است.

شاخص حقوق مالکیت بین‌المللی<sup>۲</sup> هم که توسط اتحادیه حقوق مالکیت تهیه می‌شود و با تمرکز بر محیط حقوقی و سیاسی، حقوق مالکیت فیزیکی و حقوق مالکیت فکری، میزان حمایت کشورها را از حقوق مالکیت بررسی می‌کند، وضعیت ایران را در حمایت از حقوق مالکیت

<sup>1</sup> Corruption Perceptions Index

<sup>2</sup> International Property Rights Index (IPRI)

رضایتبخش اعلام نمی‌کند. در سال ۲۰۱۶ نمره ایران ۴,۲ از ۱۰ (بهترین وضعیت) بوده است که حاکی از ضعف در امنیت حقوق مالکیت در کشورمان است. بررسی شاخص‌های حکمرانی<sup>۱</sup> بانک جهانی در سال ۲۰۱۶ نیز گویای وضعیت نامساعد کشور است. مروری بر شاخص‌های فوق از اولین سال محاسبه تا کنون، همواره نشان از وضعیت نامناسب کشور در طول این سال‌ها دارد که متعاقباً اثرات خود را بر محیط اقتصادی و فعالیت بخش خصوصی نیز می‌گذارد.

جدول (۲): بررسی وضعیت شاخص‌های حکمرانی ایران- ۲۰۱۶

شاخص‌های حکمرانی	نمره از ۲,۵- تا ۲,۵ (بهترین وضعیت)
حق اظهار نظر (شهروندان) و پاسخگویی (دولت) <sup>۲</sup>	-۱,۵۴
ثبات سیاسی و فقدان خشونت <sup>۳</sup>	-۰,۹۱
اثرگذاری دولت	-۰,۲۰
کیفیت مقررات	-۱,۲۸
حاکمیت قانون	-۰,۹۵
کنترل فساد	-۰,۶۱

Source: www.govindicators.org

شاخص انجام کسب‌وکار بانک جهانی در سال ۲۰۱۷ نیز وضعیت محیط کسب‌وکار کشور را که بستری برای انجام فعالیت‌های اقتصادی به شمار می‌رود، مناسب ارزیابی نمی‌کند. ایران با نمره ۵۷,۲۶ از ۱۰۰ (بهترین وضعیت)، در جایگاه ۱۲۰ در بین ۱۹۰ کشور قرار دارد. محیط نامساعد کسب‌وکار، انگیزه فعالان اقتصادی را برای فعالیت‌های مولد کاهش می‌دهد.

<sup>1</sup> Governance Indicators

<sup>۲</sup> آخرین گزارش مربوط به سال ۲۰۱۶ است که در این گزارش آمار سال ۲۰۱۵ ارائه شده است.

<sup>3</sup> Voice and Accountability

<sup>4</sup> Political Stability and Absence of Violence

شیوع فساد گسترده در سیستم بانکی و جهت‌گیری بانک‌ها برای اعطای وام به بخش‌های غیرتولیدی هم به چارچوب نهادی معیوب اشاره دارد. در محیط کسب‌وکار نامساعد، فعالیت‌های تولیدی به شدت پرریسک می‌شوند و بانک‌ها تمایلی برای اعطای وام به این بخش‌ها ندارند. به استناد گزارش «فصلنامه بانک» وزارت امور اقتصادی و دارایی، بیشترین تسهیلات اعطایی بانک‌های خصوصی در سال ۹۳ به بخش بازرگانی (صادرات را شامل نمی‌شود) و خدمات بوده؛ به طوری که سهم مانده تسهیلات به این بخش در پایان اسفند ۹۳، معادل ۶۳٫۵ درصد از کل بوده است. این سهم برای بخش صنعت و معدن ۲۶٫۹ درصد، برای کشاورزی یک درصد و برای صادرات ۰٫۴ درصد بوده است. ضعف نظارتی بانک مرکزی باعث گردیده برخی بانک‌ها از وظایف اصلی خود دور شده، به فعالیت‌های سوداگرانه و غیرمولد دامن بزنند و به جای اعطای وام به بخش‌ها و صنایعی که در تنگنای مالی قرار دارند، بازارها را بیش از پیش آشفته سازند.

چارچوب نهادی بیمار در ایران ریشه تاریخی دارد و مربوط به چند دهه اخیر نمی‌باشد. ریچارد بن‌دیک<sup>۱</sup> عضو گروه مشاوران دانشگاه هاروارد که در تدوین برنامه سوم توسعه قبل از انقلاب در ایران نقش داشت، در کتابی تحت عنوان «تأمین مالی صنعتی در ایران»، وضعیت نهادی ایران را در نیم قرن پیش، نامساعد ارزیابی کرده است. وی در مشاهدات خود، به چارچوب نهادی ضد تولیدی در ایران اشاره و از آن به عنوان مانع اصلی توسعه صنعتی یاد می‌کند. وی دلیل اصلی عدم دستیابی به توسعه صنعتی در ایران را نه کمبود سرمایه، بلکه جاذبه نسبی سایر فعالیت‌هایی که منابع مالی را جذب می‌کنند، عنوان می‌کند. از نگاه وی مستغلات، زمین و سفته‌بازی از اصلی‌ترین جذب‌کننده‌های سرمایه در ایران هستند. وی اشاره می‌کند که نظام بانکی در ایران بیش از اندازه عریض و طویل شده است، ولی وام‌دهندگان، معمولاً با دغدغه‌های تجاری کوتاه‌مدت و سفته‌بازی اعتبارات سرگرم هستند. بانک‌ها از تأمین سرمایه در گردش صنعتی گریزانند و حتی عملیات کوتاه‌مدت و سودآور خود را به تأمین سرمایه در گردش صنایع ترجیح می‌دهند. بانک‌های تجاری و بازار هر دو در تأمین مالی تجارت، ساخت‌وساز و معاملات مستغلات

<sup>1</sup> Richard Benedick

فعالیت دارند. زیادبودن نرخ‌های بهره به تداوم کاستی‌ها در زمینه سرمایه‌درگردش کارخانه‌ها و بالارفتن هزینه‌های هر واحد تولیدی دامن می‌زند و رقابت با کالاهای وارداتی را غیرممکن کرده است. آشفتگی در نهادهای حکومتی و قضائی و ناتوانی کامل از پیش‌بینی رخدادهای آینده، به نحوی که بتواند سرمایه‌گذاری بلندمدت یا خوش‌بینی را نسبت به آینده پدید آورد، از دیگر مشخصه‌های جامعه ایران است.

تمام مشکلاتی که بن‌دیگ نیم‌قرن پیش در ایران ریشه‌یابی کرد، به ساختار نهادی ضدتولیدی و ارجحیت بخش‌های غیرمولد به مولد برمی‌گردد.

براساس آمارهای بانک مرکزی در سال‌های ۶۹ تا ۹۳، بخش‌های «صنعت و معدن» و «کشاورزی» به‌ترتیب با میانگین ۱۳،۷ و ۷،۳ درصد (به قیمت‌های ثابت)، سهم اندکی از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده‌اند، این در حالی است که ۵۱ درصد از تولید ناخالص داخلی متعلق به بخش خدمات<sup>۱</sup> بوده است. همچنین معادل ۸۰ درصد کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص کشور در سال ۹۱ به بخش خدمات تعلق داشته است. سیاست‌های نامناسب ارزی، پولی، تجاری و مالی در بزرگ شدن بیش از حد بخش خدمات و مغفول ماندن بخش‌های تولیدی و صنعتی بسیار موثر بوده‌اند. باید توجه داشت که تا زمانی که بخش‌های صنعتی در کشور رونق نگیرند، خیز اقتصادی و رشدهای باکیفیت را شاهد نخواهیم بود.

---

<sup>۱</sup>هاجون چانگ اقتصاددان کره‌ای در کتاب "بیست و سه گفتار درباره سرمایه‌گذاری"، به این مساله اشاره دارد که بخش صنعت در کشورهای صنعتی به حدی بهره‌ور شده که قیمت‌های نسبی آن نسبت به سایر بخش‌ها به شدت کاهش یافته است و بهره‌وری و صرفه‌های ناشی از مقیاس باعث گردیده قیمت‌ها در این بخش نزولی شوند. در نتیجه در حساب‌های ملی ارزش آن کمتر نشان داده می‌شود. این مساله نه به دلیل کم‌اهمیتی بخش صنعت نسبت به خدمات که به دلیل بالا بودن بهره‌وری در بخش صنعت نسبت به سایر بخش‌ها است. به طور مثال سوئیس برخلاف تصور عموم، از نظر تولید سرانه تولیدات صنعتی، در رتبه‌های اول دنیا قرار دارد. علاوه بر این بخش خدمات در ایران با خدمات در کشورهای صنعتی بسیار متفاوت است. بخش خدمات در کشورهای صنعتی پشتوانه بخش صنعت است که به خیز اقتصادی کمک می‌کند اما این ویژگی در ایران کمرنگ است.

با توجه به شواهد و آمارهای ارائه شده، متأسفانه ترتیبات نهادی در کشور به گونه‌ای است که بخش‌های تولیدی توان رقابت با سایر بخش‌ها را ندارند که این امر، ریسک فعالیت‌های مولد را که می‌توانند رشدهای باکیفیت را برای کشور رقم بزنند، بالا برده است. تا زمانی که اصلاحات و بازنگری‌های جدی در چارچوب نهادی حاکم بر کشور صورت نگیرد، حرکت به سمت رشد و بالندگی اقتصادی دور از دسترس خواهد بود و سیاست‌های رایج، تنها علاچی کوتاه‌مدت برای اقتصاد ایران می‌توانند باشند.

### نتیجه‌گیری

یکی از راه‌های برون‌رفت از شرایط فعلی و تشویق سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی برای ورود به بخش‌های مولد، اصلاح چارچوب نهادی و سیستم پاداش‌دهی در کشور است. این مهم نیازمند مشارکت قوای سه‌گانه است و دولت به تنهایی قادر به حل این مشکل نیست. بخش‌های عمده اصلاحات نهادی به قوه مقننه و قضائیه برمی‌گردد که با اصلاح قوانین و مقررات، سیستم حقوقی و قضایی و برخوردهای جدی با رفتارهای مبتنی بر فساد، ناکارآمدی‌های ساختار نهادی را رفع نمایند. دولت نیز باید تمرکز بر وظایف حاکمیتی خود و تصمیم‌سازی‌های به موقع و کارشناسانه، در بهبود اوضاع نقش‌آفرینی کند.

در سالی که با عنوان اقتصاد مقاومتی، اقدام و عمل نامگذاری شده است، توجه به نهادهای حاکم بر کشور برای دستیابی به اقتصادی مقاوم و تاب‌آور، می‌تواند بسیار راهگشا باشد.



## منابع فارسی:

۱. آدلمن، ایرما، (۱۹۹۹)، "خطاها در تئوری توسعه و دلالت‌های آن برای سیاست‌گذاری"، مترجم: فریبا مومنی، (۱۳۸۵)، فصلنامه اقتصاد سیاسی، شماره اول
۲. بندیک، ریچارد، (۱۳۹۴)، "تامین مالی صنعتی در ایران"، مترجم: اصلان قودجانی، نشر نوین طراحان آزاد، به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی
۳. چانگ، ها-جون، (۱۳۹۲)، "بیست و سه گفتار درباره سرمایه‌داری: پیرامون نکاتی که آنها را بروز نمی‌دهند"، مترجم: ناصر زرافشان، نشر مهر ویستا
۴. شرلی، ماری، (۱۳۹۰)، "نهادها و توسعه"، مترجم: زهرا فرضی‌زاده، دوفصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۰۷
۵. طیب‌نیا، علی و نیکونستی، علی، (۱۳۹۲)، "نهادها و رشد اقتصادی"، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، سال هجدهم، شماره اول
۶. عجم اغلو، دارون و رایبسون، جیمز، (۱۳۹۴)، "چرا ملت‌ها شکست می‌خورند"، مترجمان: محسن میردامادی و محمد حسین نعیمی‌پور، نشر روزنه
۷. عیسی‌زاده، سعید و احمدزاده، اکبر، (۱۳۸۸)، "بررسی اثر عوامل نهادی بر رشد اقتصادی با تاکید بر نهادهای حاکمیتی"، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، سال سیزدهم
۸. کیوانی امینه، محمد، (۱۳۸۵)، "آشنایی با مکتب نهادگرایی"، فصلنامه اندیشه صادق، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق، شماره ۲۲
۹. مومنی، فرشاد و رمضان‌زاده ولیس، گلروز، (۱۳۹۳)، "نوآوری‌های نهادی کاهنده هزینه مبادله و توسعه اقتصادی: نگاهی به تجربه ایران"، دو فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال چهاردهم، شماره ۵۴
۱۰. مومنی، فرشاد، (۱۳۸۳)، "توسعه اقتصادی ایران در عصر جهانی شدن"، پایان نامه برای دریافت درجه دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی
۱۱. نورث، داگلاس، (۱۳۸۵)، "عملکرد اقتصادی در گذر زمان"، مترجم: مهدی بی‌نیاز، فصلنامه راهبرد، شماره ۸

۱۲. نورث، داگلاس، (۱۳۷۷)، "نهادهای و ثمره اقتصادی آنها"، مترجم: مهدی خداپرست، پژوهشنامه بازرگانی، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، سال ۲، شماره ۵
۱۳. وزارت امور اقتصادی و دارایی: معاونت امور بانکی، بیمه و شرکت‌های دولتی، "فصلنامه بانک: عملکرد بانک‌های دولتی و خصوصی در پایان اسفند ۱۳۹۳"، ناشر: وزارت امور اقتصادی و دارایی

### منابع لاتین:

1. <http://internationalpropertyrightsindex.org/>
2. The Global Competitiveness Report 2016-2017
3. [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)
4. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)



## فرم ارزیابی بروشور

۱- مفاهیم ارائه شده در بروشور اقتصاد به زبان ساده را تا چه میزان مفید ارزیابی می‌کنید؟

عالی     
  خوب     
  متوسط     
  ضعیف

۲- آیا با تهیه نسخه‌های بعدی بروشور موافقید؟

بلی     
  خیر

۳- پیشنهادات شما برای بهبود نسخه‌های بعدی بروشور چیست؟

.....

.....

.....

۴- از نظر شما در نسخه‌های بعدی بروشور، بایستی به معرفی چه متغیرها یا مفاهیم اقتصادی پرداخته شود؟

.....

.....

.....

۵- برگزاری چه دوره‌های آموزشی را برای به‌روزرسانی دانش هیئت نمایندگان محترم پیشنهاد می‌نمایید؟

.....

.....

.....

لطفاً این فرم را پس از تکمیل جدا نموده و به دفتر مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران تحویل فرمایید.