

# چرا اصلاحات اقتصادی همیشه ثمر بخش نیستند؟

• پویا جبل عاملی



## چکیده

پرسشی که در این مقاله مطرح می‌کنیم، موضوعی است که امروزه مورد توجه بسیاری از اقتصاددانان است. سوال این است که چرا در برخی از کشورهای در حال توسعه اصلاحات اقتصادی در قوانین یا نهادها، کارایی خود را نشان داده است، اما در برخی وضعیت تغییر نکرده است؟ این اصلاحات که شامل خصوصی‌سازی، کاهش موانع تجاری، اصلاح نظام مالیاتی، کاهش یارانه‌ها و... می‌شوند، به طور مثال در بسیاری از اقتصادهای قاره آفریقا (وان دی وال، ۲۰۰۱) و آمریکای لاتین (ولاسکو، ۲۰۰۵) موفق نبوده‌اند. در واقع نظام تصمیم‌گیری در این اقتصادها با وجود آنکه به سمت اقتصاد بازار حرکت کرده و اصلاحات را به صورت قانون درآورده است، اما در صحنه عمل، نتایج نظری مورد انتظار حاصل نشده است. کنکاش پیرامون این مساله هدف مقاله حاضر است.

در حالی که اصلاحات اقتصادی در چین کمونیستی، دستاوردهای بسیاری داشته است و عملاً این کشور به قدرتی نوظهور تبدیل شده است، اصلاحات در کشورهایی که وضعیتی به مراتب بهتر از چین در آغاز اصلاحات داشته‌اند و حتی در بلوک کمونیستی هم نبوده‌اند، مانند برخی از کشورهای آمریکای لاتین نتوانسته نتیجه‌بخش باشد. البته در تحلیل کارایی اصلاحات بی‌تردید متغیرهای بسیاری دخیل هستند که از نحوه انجام اصلاحات، تدریجی بودن و فراگیری آن و... را شامل می‌شود با این وجود تحقیق‌هایی وجود دارد که در مورد یک اصلاح خاص نتیجه مورد نظر در برخی از کشورها حاصل شده، اما در برخی دیگر به دست نیامده است. این موارد نشان می‌دهد که یک بسته اصلاحی مشخص، آثار متفاوتی در کشورهای مختلف داشته است. بدین شکل دیگر نمی‌توان چرایی عدم کارایی اصلاحات را به متغیرهایی که وابسته به ناهمگنی بسته‌های اصلاحی در هر اقتصاد است، مرتبط دانست و علت را باید در ساختار اقتصاد سیاسی کشور میزبان جستجو کرد. به عنوان مثال، کارهای بسیاری که در ارتباط با تاثیر افزایش استقلال بانک مرکزی بر تورم انجام شده نشان داده است (مانند کوکیرمن و همکاران، ۲۰۰۲، جکوم و واسکوئز، ۲۰۰۵ و آرنون و همکاران، ۲۰۰۷) که اصلاح قانون در جهت کاهش مداخله دولت در سیاست‌های پولی هر چند در بسیاری از کشورها کاهش تورم را به همراه داشته، اما تاثیر معناداری در برخی از کشورها نیز نداشته است. در این مورد اصلاح قانون در کشورهای مورد مطالعه با شاخص‌های کمی اندازه‌گیری شده و تحقیق شده که تغییر یک واحدی در شاخص بر تورم اثر معنی‌دار آماری داشته است یا خیر. آنچنان که مشخص است در این مورد تغییر یک واحدی در شاخص، در تمامی کشورهای مورد تحقیق یکسان است و مساله ناهمگنی نامربوط است.

در مقام پاسخ بسیاری از اقتصاددانان به تحلیل شرایط اقتصاد سیاسی پرداخته‌اند که اصلاحات در آن رخ داده است. موکاند و ردریک (۲۰۰۵) مدلی را ارائه می‌دهند که در آن سیاستمداران تنها برای آنکه در نگاه عموم مردم، افرادی پاک قلمداد شوند، در پی اصلاحاتی می‌روند که خود می‌دانند، ناکارآمد است. در واقع آنان تعادلی میان منافع فردی و گروهی که به آن تعلق دارند و نیاز به آنکه نشان دهند افرادی امین و غیرفاسد هستند، ایجاد می‌کنند و این تعادل اصلاحات اسمی اقتصادی است. از سوی دیگر مطالعات بسیاری مانند کار دالر و اسونسون (۲۰۰۰) نشان می‌دهند که با وجود یک دولت دموکراتیک احتمال موفقیت اصلاحات بیشتر است. وجود نهادهای کارآ نیز همان طور که برنسیاد و دالر (۲۰۰۰) نشان می‌دهند در موفقیت اصلاحات تاثیر معناداری دارد آن چنان که آنان نشان می‌دهند در صورت وجود

## موکاند و ردریک مدلی را ارائه می‌دهند که در آن سیاستمداران تنها برای آنکه در نگاه عموم مردم، افرادی پاک قلمداد شوند، در پی اصلاحاتی می‌روند که خود می‌دانند، ناکارآمد است

چنین نهادهایی کمک‌های بین‌المللی می‌تواند منجر به رشد اقتصادی در کشور میزبان شود. اما عاصم اوغلو و همکاران (۲۰۰۸) نشان می‌دهند که نقش محدودیت‌ها در نظام سیاسی بر عملی شدن اصلاحات تاثیر پررنگی دارد. آنها در مدل نظری خود نشان می‌دهند که وقتی محدودیتی بر رفتار سیاستمداران در یک نظام سیاسی وجود نداشته باشد، مثلاً سیاستمداران با انتخابات تعیین نشوند یا آن که نظارت و حساسی از سوی شهروندان بر عملکرد آنان وجود نداشته باشد، سیاست‌های انحرافی به نفع گروه‌های ذی‌نفوذ عملاً اصلاحات اقتصادی را به بن بست می‌کشند. از سوی دیگر در همین مدل وقتی این محدودیت‌ها بسیار قوی باشد و مثلاً سیاستمداران با اندک انحرافی از ترجیحات عامه (و یا اصول پذیرفته شده غیرقابل تغییر در ساختار سیاسی) مجازات شوند، باز هم اصلاحات اقتصادی به ظهور نمی‌رسد. آنان به این نتیجه می‌رسند که تضمین اصلاحات اقتصادی در وجود ساختاری با محدودیت‌های بینابینی است. آنها خود نشان می‌دهند که چگونه ایده آنها در مورد استقلال بانک مرکزی صادق است و اصلاح وابستگی بانک مرکزی به دولت در کشورهایی با محدودیت‌های بینابینی موجب کاهش تورم می‌شود.

تئوری ساده اما مهم اینان بر این نکته اشاره می‌کند که نظام‌های سیاسی بدون حکومت قانون - قانون در این جا به معنای تضمین‌کننده آزادی همه شهروندان به طور مساوی است و محدودیت ناچیز و وضعی را بر تصمیم‌گیرندگانش تحمیل می‌کند و در نتیجه آن اصلاحات اقتصادی با وجود سیاست‌های انحرافی کارایی نخواهند داشت. به عبارت دیگر گروه‌های ذی‌نفوذ با شرایط و قوانین اصلاحی جدید باز هم می‌توانند سیاست‌هایی را در صحنه عمل از سیاستگذاران طلب کنند و آنان را تشویق به انجام آن کنند که منافع آنان را تضمین کند. به عنوان مثال آنچنان که در تحلیل‌های مرتبط با خصوصی‌سازی مطرح است، احتمال مالکیت خصوصی بنگاه‌های دولتی خارج از چارچوب بازار، توسط کسانی که پیش از این با مالکیت دولتی از آن نفع می‌بردند، زیاد است و در عمل سیاست اصلاحی برای خصوصی‌سازی ناکارآمد می‌شود. وضعیتی که به

خصوص در آمریکای لاتین موجب به نتیجه نرسیدن برخی از اصلاحات اقتصادی شد، در همین فقدان حکومت قانون نهفته است. از سوی دیگر اصلاحات اقتصادی در ساخت‌های سیاسی که محدودیت‌های سختی را در جهت اصولی مشخص اعمال می‌کنند نیز کارآ نیستند؛ چرا که نمی‌توانند چارچوب اقتصاد سیاسی کنونی را تغییر دهند. در این مورد است که می‌توان مدعی بود اگر این محدودیت‌ها تلطیف شود یا آنکه حافظان این محدودیت‌ها در سطوح فوقانی قدرت بدین نتیجه برسند که باید به سمت اصلاح واقعی روند، آنگاه نتایج مورد انتظار حاصل می‌شود. این وضعیت در بسیاری از کشورهای در حال گذار از وضعیت سوسیالیستی خود را نشان داده است. در اکثر کشورهای بلوک شرقی اصلاحات اقتصادی نتیجه داده است و وضعیتی که در آن محدودیت‌های قوی وجود داشت، تلطیف شد و در نتیجه آن اصلاحات نیز به نتیجه رسید. مورد آشکار دیگر نیز چین است که به دلیل حکمرانی قانون، با تغییر رویکرد سطوح فوقانی قدرت و تلطیف محدودیت‌ها اصلاحات اقتصادی نتایج شگرفی داشتند. از همین منظر است که به نظر نگارنده اصلاحات تدریجی که امروز راثول کاسترو در کوبا به مورد اجرا گذارده است، می‌تواند در دهه‌های آتی حتی در مقایسه با کشورهایی که در حال حاضر وضعیت اقتصادی بهتری دارند، نتیجه بخش‌تر باشد.

از سوی دیگر می‌توان کشورهایی را مثال زد که ترکیبی از محدودیت‌ها (ضعیف، بینابینی و قوی) در حوزه‌های مختلف آن وجود دارد و در این نمونه‌ها، بنیان حرکت‌های اصلاحی در اقتصاد با مجموعه‌ای پیچیده از روابط در ساخت سیاسی مواجه‌اند که راه را برای ثمربخشی اصلاحات بسیار دشوار می‌کند. در نمونه عاصم اوغلو و همکاران (۲۰۰۸) کشورهایی نظیر پاکستان، پرو، اکوادور و... در این گروه از کشورها قرار دارند. بدین شکل می‌توان عنوان کرد که نتیجه بخشی اصلاحات اقتصادی در چنین ساخت سیاسی با محدودیت‌های بینابینی حاصل می‌شود. لازم به ذکر است که در این جا بحث بر سر پرسش قدیمی اولویت کدام اصلاحات نیست، زیرا چه بسا هزینه اصلاح ساخت سیاسی مطلوب برای ثمربخشی اصلاحات اقتصادی بسیار بیشتر از عملی نشدن کامل نتایج اصلاحات اقتصادی در ساخت سیاسی فعلی باشد. در اینجا تنها جنبه‌ای از علل عدم تحقق دستاوردهای اقتصادی مورد بحث است. با این وجود می‌توان عنوان داشت که در کشورهایی با محدودیت‌های قوی، اگر سطوح فوقانی قدرت به این نتیجه برسند که باید به اصلاحات دامن زد و در جهت اصلاح قانون برآیند، احتمال کارآ بودن اصلاحات اقتصادی بیشتر است تا در جامعه‌ای با محدودیت‌های ضعیف و فقدان حکومت قانون. ■