



تهیه شده در:
معاونت اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
تیرماه ۱۳۹۸

بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

همکاران این شماره:

ناظر: نصیبه خیری

مجریان:

گزارش اول: فرناز صفدری

گزارش دوم: آیدا ابونبی

بیشتر بخوانید

برای مطالعه بولتن‌ها و بروشورهای مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، می‌توانید به سامانه بانک اطلاعات پژوهشی اتاق ایران به نشانی research.chambertrust.ir مراجعه کنید.

پیش از این مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی ۴ بولتن در ارتباط با قوانین و دستورالعمل‌های اجرایی اتاق بازرگانی بین‌المللی جهت مبارزه با فساد به شرح ذیل منتشر کرده است. برای دسترسی به فایل گزارش‌های ۱ و ۲ می‌توانید با شماره تلفن ۸۵۷۳۲۰۱۰ کتابخانه تماس بگیرید. گزارش‌های ۳ و ۴ از طریق لینک‌های ارائه شده، قابل دانلود هستند.

۱- قوانین و دستورالعمل اجرایی اتاق بازرگانی بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد

۲- ماده قانونی اتاق بازرگانی بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد

۳- دستورالعمل اتاق بازرگانی بین‌المللی در خصوص نمایندگی‌ها، واسطه‌ها و سایر اشخاص ثالث

www.bit.ly/2xZBg2i

۴- دستورالعمل اتاق بازرگانی بین‌المللی در خصوص ارزیابی ریزکاوانه اشخاص ثالث (برای بنگاه‌های کوچک و متوسط)

www.bit.ly/2Y8NLTY

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

- گزارش شماره ۱: اقتصاد سیاسی اصلاحات اقتصادی ۱
- گزارش شماره ۲: نقش اتاق‌های بازرگانی و انجمن‌های کسب‌وکار در مبارزه علیه فساد ... ۱۹

اقتصاد سیاسی اصلاحات اقتصادی

خلاصه مدیریتی

آنچه در ادبیات اصلاحات اقتصادی در سال‌های اخیر اتفاق افتاده است، توجه به اصلاحات از منظر اقتصاد سیاسی است. بیشتر اقتصاددانان در همه جای دنیا به این نکته اشراف یافته‌اند که ارائه توصیه‌های اقتصادی صحیح مستلزم توجه به زوایای اقتصاد سیاسی هر جامعه است. اما در میانه پیوند ادبیات اقتصادی با دانش سیاسی نباید کوتاه‌بینی ناشی از مصلحت‌جویی‌های سیاسی جایگزین تحلیل‌های کارشناسی اقتصادی و نگرش‌های اقتصادی بلندمدت گردد که منافع کل جامعه را در بر دارد.

گرایش به انجام اصلاحات معمولاً در پی وقوع بحران‌های اقتصادی یا ناکارآمدی نهادها، سیاست‌ها و قوانین فعلی جوامع صورت می‌گیرد. به عبارتی، آحاد جامعه اعم از سیاستگذاران اقتصادی و مردم به این نتیجه می‌رسند که به منظور تحقق اهداف اقتصادی باید سیاست‌های ناکارآمد فعلی را کنار گذاشت و آنها را با سیاست‌هایی که از منظر تعادل پارتو^۱ وضعیت بهینه‌ای را در اقتصاد ایجاد می‌کنند جایگزین ساخت. اما تحقق اصلاحات حتی زمانی که جامعه بر سر آن اتفاق نظر دارد به آسانی قابل انجام نیست. وجود گروه‌های

^۱ تعادل پارتو حالتی از تخصیص منابع است که همه عوامل یک نظام از منظر تابع هدف در بهینه‌ترین وضعیت خود قرار گرفته‌اند، به گونه‌ای که در آن امکان بهتر نمودن وضعیت یک فرد بدون بدتر کردن وضعیت فردی دیگر وجود ندارد.

منافع که در صورت تحقق اصلاحات، منافع شخصی، گروهی یا جناحی خود را از دست می‌دهند یکی از موانع پیش روی اصلاحات است. بر این اساس، دستیابی به توفیق در اصلاحات اقتصادی در گرو اجماع بین ارکان تصمیم‌گیری و توافق طرف‌های مؤثر بر سر صرف نظر کردن از منافع کوتاه‌مدت با هدف تحقق مصالح عمومی پایدارتر و بلندمدت‌تر جامعه است.

با توجه به اهمیت محدودیت‌های سیاسی در مسیر انجام اصلاحات اقتصادی، در این مقاله سه دسته عامل مهم که در مانع‌تراشی در مسیر اصلاحات نقش دارند تشریح شده است:

عامل نخست، مسئله **فقدان تعهد** است که به‌موجب آن، ارکان تصمیم‌گیری سعی می‌کنند شرایط حاکم را که در آن مواهب به طور نابرابر توزیع شده‌اند به همان صورت حفظ کنند. از دست دادن رانت‌ها و قدرت سیاسی در فردای اصلاحات عاملی است که جریان‌های ذی‌نفع و تصمیم‌گیر را از تعهد به اصلاحات اقتصادی باز می‌دارد؛ هرچند ادامه وضعیت موجود زبان سنگینی را متوجه کل جامعه می‌سازد.

عامل دوم، **هنجارهای** جامعه است؛ بدین معنا که باورهای عموم مردم در مورد هنجارهای رفتاری جامعه می‌تواند قوام‌بخش ادامه یک رفتار فسادآمیز مانند رشوه‌خواری یا مانع آن باشد. آویناش دیکسیت^۱، اقتصاددان هندی-آمریکایی (۱۹۹۶) برای توضیح این موضوع، از مدل دوراهی زندانی^۲ استفاده می‌کند. بر این اساس، باور جامعه در خصوص هنجارهای اجتماعی که سایر افراد جامعه دنبال می‌کنند می‌تواند زمینه‌ساز تداوم یک رفتار یا تغییر آن باشد. یکی از گام‌های اصلاحات در سطح جامعه، تغییر باور عموم مردم نسبت به مصالح آنها است. البته، مراجع اصلاحات که در پی تغییر هنجارهای اجتماعی هستند، باید از اعتبار و مشروعیت لازم برای این کار برخوردار باشند. باور جامعه به فاسد بودن گروه‌های مرجع اصلاحات، مشروعیت قانونی آنها را برای مبارزه با فساد می‌زدايد.

عامل سوم، **ترجیحات سیاسی** جامعه در خصوص مصالح عمومی آن جامعه است. جامعه در برهه‌هایی که باید دست به انتخاب بزند ممکن است با ملاحظات قوم‌گرایانه یا ایدئولوژیک مسیری را برگزیند که اصلاحات را برای آن سخت‌تر کند. در جوامعی که ارکان حاکمیت بر اساس خرید رأی، ملاحظات قوم‌گرایانه یا جناح‌بندی‌های ایدئولوژیک به قدرت دست یافته‌اند، گروه‌های ذی‌نفع با هدف تأمین منافع حزبی و گروهی خود تصمیم‌گیری می‌کنند و این امر مانع حرکت جامعه به سوی اصلاحات اقتصادی می‌شود. زیرا به موجب اصلاحات، منافع به شکل دیگری بازتوزیع می‌شود و بهره‌عامه مردم از آن افزایش می‌یابد. این مشکل حتی در جوامع پیشرفته نیز دیده می‌شود و افراد بی‌آنکه از نظر شناختی متوجه دلیل تصمیمات خود باشند

¹ Avinash Dixit

² Prisoner's Dilemma



به گونه‌ای تحت‌الشعاع گرایش‌های سیاسی‌شان قرار می‌گیرند که حتی برای مبارزه با اصلاحات برهان‌تراشی می‌کنند. تعیین نهادهای اقتدارگرا و تقویت ارزیابی جامعه از مصالح عمومی، می‌تواند مشکل کوتاه‌نگری شهروندان در تشخیص مصالح بلندمدت را مرتفع سازد. نقش اهل فن و گروه‌های مرجع که به شفاف‌سازی و تنویر افکار عمومی می‌پردازند در این ارتباط بسیار حیاتی است. در بخش دیگری از مقاله، نکات و شروط قابل توجه در پیشبرد موفقیت‌آمیز اصلاحات برشمرده شده است.

اصلاحات از منظر اقتصادی به معنای تغییر در سیاست‌های دولت یا قوانین نهادی با این انگیزه است که سیاست‌ها و نهادهای فعلی به خوبی پاسخگوی نیازها نیستند. در واقع، اصلاحات اقتصادی به معنای استفاده از سیاست‌ها و نهادهای جایگزینی است که می‌توانند برای تحقق اهداف اقتصادی، مؤثرتر واقع شوند. اما در مسیر اصلاحات اقتصادی، محدودیت‌های سیاسی نیز وجود دارند که مانع انجام اصلاحات می‌شوند. در این مقاله با طرح پرسش‌هایی در قالب جدید ادبیات اقتصاد سیاسی به این محدودیت‌ها پرداخته شده است. اقتصاد سیاسی اصلاحات اقتصادی، در قالب سه نسل از پژوهش‌های انجام شده به پرسش‌های زیر پاسخ می‌دهد:

- نخست، چه مانعی بر سر راه اصلاحات اقتصادی (حتی در زمانی که جامعه از ضرورت اصلاحات آگاه است) وجود دارد؟ پاسخ کوتاه این است که تضاد منافع میان گروه‌های سیاسی-اجتماعی موجب می‌شود برخی از گروه‌ها اصلاحات را متوقف کنند تا بتوانند از مزایای شخصی بیشتری بهره‌مند شوند. دسته نخست مطالعات که حول پاسخ به این پرسش انجام شده است بر اصلاحاتی مانند تثبیت اقتصاد کلان، تعدیل مالی و حوزه‌های سیاست‌گذاری متمرکز است.
- دوم، اصلاً چرا تضاد منافع پیش می‌آید و چرا ادامه می‌یابد، یا چرا با وجود آنکه اصلاحات می‌تواند برای جامعه منافع قابل توجهی به همراه داشته باشد، همچنان گروه‌هایی در برابر آن مقاومت می‌کنند؟ مطالعات نخله دوم که برای پاسخ دادن به پرسش فوق انجام شده‌اند، مقارن با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و کشورهای کمونیست اروپای شرقی هستند. این دسته از مطالعات، بر اصلاح نهادهای اقتصادی از نظام‌های دولت‌محور به **نظام‌های مبتنی بر بازار** تمرکز دارند. در این مطالعات، با وجود آنکه مؤلفه‌های ایدئولوژیکی بیشتری در ارتباط با سیاست‌های تعدیلی (متناسب با محدودیت‌های بودجه‌ای) وجود دارد، تأکید بر اصلاحات در راستای حرکت به سوی نظام‌های بازار است. مطالعات ناظر بر این نوع اصلاحات، بر شواهد قابل ملاحظه و قابل استنادی استوار هستند که عملکرد اقتصادی بهتر را در بازارهای رقابتی در مقایسه با تجربه ناموفق برنامه‌ریزی مرکزی توسط دولت به خوبی نشان می‌دهند.
- سوم، چرا مشارکت سیاسی مردم در سطح کلان از طریق مشارکت در انتخابات یا سازوکارهای غیر رسمی نتوانسته است منجر به تعریف منافع مشترک ناشی از اصلاحات و به حاشیه راندن گروه‌های دارای منافع شخصی گردد؟ بر خلاف دو نخله اول و دوم (که نقطه اوج‌شان به دهه ۱۹۹۰ بازمی‌گردد)، دسته سوم و اخیر مطالعات، ناظر بر اصلاحات بخش دولتی است که البته شواهد کمی دال بر جایگزین‌های بهینه برای حل مشکلات این بخش مشاهده می‌شود. در کشورهای در حال توسعه این پژوهش‌ها به طور عمده بر **اصلاح نهادهای دولتی** در راستای از بین بردن فساد و اصلاح انگیزه

کارکنان دولت متمرکز هستند. بر همین اساس است که سازمان‌های بین‌المللی توسعه‌ای اقدام به ایجاد سازمان‌های مبارزه با فساد در کشورهای فقیر کرده‌اند. در ادبیات معاصر، اصلاح نهادهای دولتی به منظور پاسخگویی به مسائل مرتبط با مصالح عمومی و مقابله با شکست بازار روندهای غالب هستند. در چارچوب جدید ادبیات اقتصاد سیاسی، اصلاحات اقتصادی با تمرکز بر گروه‌های برنده و بازنده ارزیابی نمی‌شوند، بلکه هنجارهای رفتاری و ترجیحات ناظر بر منافع عمومی جامعه مورد تأکید قرار گرفته‌اند. ممکن است علیرغم وجود توافق بر سر نیاز به تغییر شرایط در جامعه، شهروندان شرایط نامساعد فعلی را حفظ کنند زیرا باور دارند در شرایطی که دیگران منافع خود را دنبال می‌کنند آنها نیز می‌توانند منافع شخصی خود را تعقیب نمایند. چنین اتفاقی به مشکل هنجارهای غیرمشارکتی^۱ در جامعه اشاره دارد. از طرف دیگر، افراد جامعه ممکن است در مورد ماهیت مشکلات جامعه با هم اختلاف نظر داشته باشند. برای نمونه، در برخورد با بلایای طبیعی، باورهای ایدئولوژیک جامعه در مورد ماهیت این حوادث، نگرش جامعه را نسبت به نقش و سیاست دولت شکل می‌دهد. این مسئله به اولویت‌های جامعه در خصوص مصالح عمومی بازمی‌گردد که ممکن است با توجه به هزینه‌ها و مزایای مورد تصور جامعه، به تغییر مقاوم باشد. مثال دیگر، انجام اصلاحات در حوزه بهداشت عمومی یا آموزش است که اولی هدف کاهش هزینه‌ها و دومی، کاهش نابرابری‌های آموزشی را دنبال می‌کند. چنین اصلاحاتی می‌تواند در بن‌بست‌های سیاسی بین احزاب سیاسی و گروه‌های ایدئولوژیک مختلف حل نشده باقی بماند.

برابر با مباحث اقتصاد سیاسی، انجام اصلاحات اقتصادی در جامعه با محدودیت‌های سیاسی همراه است که حول سه محور در مقاله حاضر بررسی شده است. نخست، فقدان تعهد؛ دوم، هنجارها (یا باورهای جامعه در مورد چارچوب رفتاری جامعه)؛ و سوم، ترجیحات سیاسی جامعه در مورد مصالح عمومی. این سه مقوله در کنار یکدیگر، شبکه‌ای را شکل می‌دهند که افراد در چارچوب آن نسبت به اصلاح مشکلات تصمیم‌گیری می‌کنند.

۲- موانع اصلاحات اقتصادی از نگاه اقتصاد سیاسی

۲-۱- فقدان تعهد

میزان نامتوازن بودن توزیع هزینه‌ها و عواید اصلاحات، گویای مطالب بسیاری در خصوص توفیق یا عدم توفیق پیشبرد اصلاحات است. در غیاب وجود تعهد معتبر بین گروه‌های ذی‌نفع، چانه‌زنی‌ها بر سر اصلاحات و هزینه‌های آن اغلب به جنگ‌های فرسایشی تبدیل می‌شود که به تأخیرهای پرهزینه در اصلاحاتی که ضرورت آن مورد توافق همگان است می‌انجامد. زیرا گروه‌ها نمی‌توانند تعهد معتبری مبنی بر عدم

^۱ Non-cooperative norms

استفاده از قدرت سیاسی شان در آینده بدهند. بنابراین، به دلیل فقدان تعهد معتبر بین گروه‌های ذی‌نفع، مشکل اعمال قدرت سیاسی در آینده همچنان باقی می‌ماند.

ادبیات نظری دهه ۱۹۹۰ میلادی که بر محورهای اقتصاد سیاسی اصلاحات مانند تثبیت اقتصاد کلان، آزادسازی تجاری، خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و اقدامات مرتبط با بازار تمرکز داشت، به‌خوبی بر این مسئله صحنه می‌گذارد. تجربه نشان می‌دهد که اصلاحاتی از این دست، دارای زیان‌های کوتاه‌مدتی هستند که پیش از تحقق عواید، به طور نامتوازن بین گروه‌های مختلف جامعه توزیع می‌شوند. اصلاحات در حوزه‌هایی مانند تعدیل مالی (که به دلیل محدودیت‌های بودجه و منابع ضروری است)، محدودیت‌های سیاسی دارد که در قالب چانه‌زنی‌های پرهزینه بر سر نحوه توزیع هزینه اصلاحات بین گروه‌های رقیب دنبال می‌شود و اغلب به جنگ‌های فرسایشی می‌انجامد.

زمانی که اصلاحات اقتصادی به تعویق می‌افتد، متولیان اصلاحات و مراجع تصمیم‌گیر آگاه هستند که به تعویق انداختن اصلاحات هزینه‌های اجتماعی بالایی دارد. بحث اصلی در مدل‌های «اصلاحات به تأخیر افتاده» که در آن همگان می‌دانند تأخیر در اصلاحات هزینه‌بر است و یا اینکه دستاوردهای اصلاحات پارتو بهینه نیست، کشمکش برای قدرت سیاسی میان گروه‌های رقیب است. در واقع، در کانون همه این تأخیرها **تنازع بر سر قدرت سیاسی بین گروه‌های رقیب** دیده می‌شود. گروه‌های رقیب نمی‌توانند در خصوص تسهیم هزینه‌ها به اتفاق نظر برسند، زیرا دستیابی به چنین اجماعی مستلزم افشای اطلاعات در خصوص قدرت سیاسی آنها است. توزیع نابرابر هزینه‌های اقتصادی اصلاحات و متعاقباً تضاد منافع بین گروه‌های ذی‌نفع که به مشکل عدم تعهد انجامیده است به آسانی قابل حل نیست.

پرسش اساسی این است که جریان‌های ذی‌نفع با علم به اینکه فقدان تعهد معتبر بین گروه‌های ذی‌نفع هزینه‌های اجتماعی بالایی دارد و عواقب ناگواری برای کل جامعه خواهد داشت، **پس چرا نمی‌توانند نهادهایی طراحی کنند که این مشکل را برطرف کند؟** اصلاحات در صورتی که اصلاحات حقیقی باشند، شبکه‌ای از عواید و منافع را برای کل جامعه دربرخواهند داشت. به این معنا، اصلاحات واقعی فراتر از بازی حاصل جمع صفری است که منفعت برخی از گروه‌های آن، به قیمت متضرر شدن گروهی دیگر حاصل می‌شود. در چنین شرایطی، این نهادها هستند که با ایجاد بستر لازم موجب توزیع عواید گروه برنده و جبران هزینه گروه بازنده می‌شوند. در ادبیات اقتصادی، در پاسخ به مشکل جامعه مبنی بر فقدان تعهد معتبر، برخی اصلاحات نهادی پیشنهاد شده است. برای نمونه، تفویض سیاست‌گذاری پولی به بانک مرکزی «مستقل به لحاظ سیاسی» که مدیران آن بر اساس تخصص فنی و توانایی در اتخاذ سیاست‌های صحیح برگزیده می‌شوند، یک نمونه از چنین اصلاحات نهادی است.

از آنجاکه اصلاحات نهادی وضعیت نابرابر فعلی را برهم می‌زند و منافع را به طور برابر توزیع می‌کند، متعاقباً هزینه‌های ناشی از اصلاحات برای گروهی بیشتر خواهد بود. در واقع، چنانچه نهادهای سیاسی و سیاست‌های حاکم بر جامعه به‌گونه‌ای باشد که رانت‌های گسترده‌ای را نصیب گروه‌های اندک ذی‌نفع سازد، این گروه‌ها انگیزه کافی برای پیشبرد اصلاحات نخواهند داشت. زیرا خاصیت اصلاحات این است که عواید را به طور گسترده‌تری توزیع می‌کند و از منفعت گروه‌های منافع می‌کاهد. به عبارتی، بزرگ‌ترین عاملی که راه حاکمیت قانون را سد می‌کند، این واقعیت است که جریان‌های ذی‌نفوذ که در غیاب حکمرانی قانون داری‌های نامشروع فراوانی اندوخته‌اند با حاکمیت قانون بسیار متضرر خواهند شد.

در بخش دیگری از ادبیات اقتصادی در توضیح نابرابری این‌گونه عنوان شده است که مواهب اقتصادی و سیاسی ابتدا به ساکن به طور نابرابر توزیع شده‌اند. به همین دلیل، جریان‌های ذی‌نفع انگیزه‌ای برای تغییر این روال و انجام اصلاحات ندارند. این امر در نهایت، به توسعه‌نیافتگی برخی جوامع انجامیده است. ادبیات مربوط به اصلاحات نهادی، مسئله فقدان تعهد را با مؤلفه‌هایی مانند **شرایط اولیه نابرابر در برخورداری از مواهب** (اعم از مواهب اقتصادی و قدرت سیاسی)، از جمله در اختیار داشتن ابزارهای اعمال قدرت مرتبط دانسته است. در شرایطی که نهادها و سیاست‌های فعلی، قدرت و عواید حاصله را (که بعضاً بسیار قابل توجه هستند) به طور ناهمگن و نابرابر توزیع می‌کنند، گروه‌های حاکم تمایل دارند نهادهای موجود را که از نظر بهینگی پارتو ناکارا هستند به همان صورت حفظ نمایند؛ زیرا می‌خواهند رانت و قدرت خود را در آینده از دست ندهند. به عبارت ساده، با توجه به توزیع اولیه نابرابر مواهب، بهبود وضعیت دیگران به معنای تضعیف منافع گروه‌های حاکم خواهد بود. در چنین وضعیتی، اصلاحات یا از طریق انقلاب میسر می‌شود یا باید تحول اساسی در ترکیب گروه‌های حاکم و ترجیحات شخصی آنها صورت گیرد. همچنین، بسیج عمومی نیروها و تهدید به براندازی نیروهای حاکم می‌تواند انگیزه بیشتری برای اصلاحات ایجاد کند. علاوه بر این، تغییر اساسی در مطالبات نیروهای حاکمیتی و گرایش بیشتر آنها به سمت مصالح عمومی جامعه که در سایه ترک رانت‌های شخصی و انجام اصلاحات نهادی عمیق میسر می‌شود، یکی دیگر از راه‌های مؤثر جهت پیشبرد اصلاحات به شمار می‌رود که در طول تاریخ ملت‌ها به آن اشاره شده است.

توزیع اولیه نابرابر مواهب که در بالا به آن اشاره شد، شرط لازم برای توضیح محدودیت‌های سیاسی بازدارنده اصلاحات نیست. محاسبه عقلانی هزینه-فایده اصلاحات که در پس مقاومت سیاسی گروه‌های منافع مشاهده می‌شود حرف‌های بسیاری برای توضیح این موضوع دارد. در واقع، تعویق اصلاحات یا مقاومت دولتمردان در برابر آن به دلیل تمایل گروه‌های ذی‌نفع به ماندن در قدرت و پیروی از ترجیحات ایدئولوژیک اتفاق می‌افتد. اگر تمام گروه‌ها هزینه اصلاحات را به طور مساوی پرداخت کنند، اصلاحات کمتر به تعویق می‌افتد. این عدم

تقارن در جامعه برای پرداخت هزینه اصلاحات را می‌توان با میزان همبستگی جامعه مرتبط دانست که با فقدان هنجارهای رفتاری مشارکت‌جویانه در جامعه تفسیر قابل تفسیر است. در بخش بعدی، این موضوع تشریح شده است.

۲-۲- هنجارهای جامعه

مطالعات اقتصاد سیاسی که بعد از موج دهه ۹۰ (که در آن تمرکز بر اصلاحات در سطح کلان بود) انجام گرفته، اغلب بر مشکلات خرد بنگاه‌ها در ارتباط با بخش عمومی کشورهای در حال توسعه تمرکز دارد. دیکسیت^۱، در چهارچوب نظریه کارفرما-کارگزار^۲، این موارد را با عنوان **مشکل کارگزار مشترک**^۳ صورت‌بندی می‌کند؛ زمانی که چند گروه قدرتمند صاحب منافع به عنوان کارفرما از طرف دولت، برای کنترل عملکرد بنگاه‌های دولتی تلاش می‌کنند. مسأله کانونی در مورد **کارگزار مشترک** آن است که در قراردادهایی که تحت نفوذ سیاسی دولتمردان بسته می‌شود، نمی‌توان از دادگاه خواست که طرف مقابل را وادار به اجرای قرارداد نماید. این قراردادها به دلیل عدم برخورداری از قابلیت دادرسی مشکل‌ساز می‌شوند؛ زیرا در آنها بررسی بروز نقض تعهدات طرفین و مطالبه خسارات احتمالی به نهاد ثالثی مانند دادگاه واگذار نمی‌شود، بلکه اجرای توافق و به کار بستن ضمانت‌های آن تماماً بر عهده طرفین قرارداد گذاشته می‌شود. این فقدان وجود ضمانت اجرایی قراردادهایی که بدنه اجرایی دولت منعقد می‌کند و اتکاء توافقیها به خودالزامی، شرایطی را ایجاد می‌کند که در اقتصاد با مدل **معمای زندانی**^۴ قابل تفسیر است.

^۱ اقتصاددان هندی-آمریکایی دانشگاه پرینستون

^۲ Principle-agent problem:

یکی از مباحث مطرح در حوزه اقتصاد اطلاعات، بحث «اطلاعات نامتقارن» است. یعنی موقعیت‌هایی که در آنجا یک بنگاه یا مصرف‌کننده اقتصادی چیزی را می‌داند که مصرف‌کننده یا بنگاه اقتصادی دیگر آن را نمی‌داند. بررسی رفتار، تحت اطلاعات نامتقارن، ضرورتاً مستلزم عکس‌العمل استراتژیک مصرف‌کنندگان یا بنگاه‌ها است. از آنجا که در شرکت‌های جدید، مالکیت و کنترل بنگاه از هم تفکیک شده است، در نتیجه مشکلی به نام کارفرما-کارگزار در آنها پدید می‌آید که ذیل بحث اطلاعات نامتقارن قابل بررسی است و به این واقعیت اشاره می‌کند که مدیران به جای آنکه به منافع صاحبان بنگاه، مالکان یا سهام‌داران و کارفرمایان (که سود کل یا ارزش بنگاه را به حداکثر می‌رسانند) فکر کنند، به دنبال حداکثرسازی منافع شخصی خود هستند. مدل کارفرما-کارگزار کاربردهای زیادی در دنیای واقعی دارد که روابط «سهام‌داران و مدیر»، «مدیر و کارمند»، «بیمار و پزشک»، «دانش آموز و معلم»، «بنگاه انحصار کامل و مشتریان»، «بیمه‌گر و بیمه‌گزار» و بسیاری موارد دیگر از آن جمله هستند.

^۳ Common agency:

مسأله «کارگزار مشترک» نامی است که به روابط چند جانبه‌ای داده می‌شود که در آن چندین کارفرما به طور همزمان تلاش می‌کنند عملکرد یک بنگاه (کارگزار) را تحت تأثیر قرار دهند. این وضعیت به‌ویژه در فرآیندهای سیاسی که منجر به سیاست‌گذاری اقتصادی می‌شود، رخ می‌دهد. به طور مثال، قانون‌گذاران تحت فشارهای مختلفی از جانب رأی‌دهندگان، مشارکت‌کنندگان و احزاب رسمی قرار دارند و در قبال آنها پاسخگو هستند.

^۴ Prisoner's Dilemma:

یکی از معروف‌ترین و مفیدترین بازی‌ها که کاربرد زیادی در اکثر زمینه‌ها به ویژه مسایل اقتصادی و تجاری دارد، بازی معمای زندانی است. این بازی در سال ۱۹۵۰ میلادی با هدف توصیف موقعیتی با رفتار معقول (رفتاری که سود قابل انتظار شخص را حداکثر کند) مطرح شد. در این بازی، دو متهم به یک اتهام دستگیر شده‌اند. پلیس شواهد کافی برای اثبات جرم متهمان ندارد و به دنبال آن است که دست کم یکی از آنها اعتراف کند. متهمان در سلول‌های جداگانه نگهداری می‌شوند و بنابراین نمی‌توانند با یکدیگر تبادل اطلاعات داشته باشند. در بازجویی، زندانیان می‌توانند اعتراف یا سکوت کنند. اگر هیچ کدام اعتراف نکنند، آنها به تخلف کوچکی محکوم و برای یک سال زندانی می‌شوند و اگر تنها یکی از آنها اعتراف کند، آزاد شده و شخص دیگر

انجام اصلاحات در جهت مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه نمونه‌ای از مسائلی است که در قالب مسئله کارگزار مشترک قرار می‌گیرد. دیکسیت، معتقد است که فساد نظام‌مند و پایدار در جوامع را باید در چارچوب نظریه بازی‌ها و ذیل مدل دوراهی زندانی بررسی کرد. او این چهارچوب را برای تفسیر منافع گروه‌های مختلف رشوه‌دهنده به کار می‌گیرد. با وجود آنکه تضمین منافع طرفین در مقیاس جمعی جز با کاهش ارتشاء امکان‌پذیر نیست، اما افراد جامعه در سطوحی از فساد درگیر می‌شوند که می‌پندارند سایر افراد نیز از همین طریق منافع خود را تأمین می‌کنند. در واقع، افراد جامعه با این تصور که همه افراد در فساد دخیل هستند، به رفتارهای فسادآمیز مانند درخواست و پرداخت رشوه مجال بروز می‌دهند، زیرا هنجار اجتماعی جامعه را در این قالب یافته‌اند. دیکسیت معتقد است که ایجاد هنجارهای جدید برای کاهش فساد و رشوه‌خواری، مستلزم شکل‌گیری **رفتارهای جمعی است**. یکی از راه‌های بازتعریف هنجارهای اجتماعی در قالب مطلوب و مورد توافق جامعه، تأسیس مراکز و نهادهای مبارزه با فساد است. اما چرا کشورها نتوانسته‌اند با تأسیس مراکز مبارزه با فساد که به پایش رشوه‌خواری دولتمردان و رجل سیاسی می‌پردازد این مشکل را حل نمایند؟

شماری از مطالعات موردی در این زمینه نشان می‌دهند که عدم توفیق کشورهای فقیر در اصلاحات مرتبط با مبارزه با فساد (که تأسیس سازمان‌های مبارزه با فساد هم یکی از نمونه‌های آن است) به **دلیل بی‌انگیزگی رهبران سیاسی و صاحبان قدرت جهت مبارزه با فساد** اتفاق می‌افتد. باز این پرسش مطرح می‌شود که چرا رجل سیاسی و دولتمردان این کشورها که از تأثیر فساد بر کارایی و تحمیل هزینه بر ذی‌نفعان آگاه هستند، انگیزه کافی برای مبارزه با فساد ندارند؟ پژوهش‌ها حاکی از آن است که با وجود مشهود بودن آثار مبارزه با فساد در کوتاه‌مدت، این نتایج در بلندمدت می‌توانند متفاوت باشند. نکته قابل تأمل در این مطالعات، الگوهای تکرارشونده‌ای است که مقامات دولتی و رجل سیاسی کشورها برای دور زدن اصلاحات و حتی کارشکنی در روند اصلاحات در پیش گرفته‌اند، به گونه‌ای که فساد در این کشورها یا دوباره بازگشته است یا ظاهر جدیدی به خود گرفته است. شواهد نشان می‌دهد که در این کشورها اصلاحات با رویکرد سیاسی دستکاری شده‌اند، زیرا گمان می‌رفته است که تخطی از آنها تأثیر اندکی بر مبارزه با فساد خواهد داشت. در مجموع، در شرایطی که جوامع به وجود مشکل فساد گسترده و لزوم انجام اصلاحات واقف هستند، در مورد اینکه چه اصلاحاتی منجر به کاهش فساد می‌شوند تصویر شفافی وجود ندارد.

محکوم به هشت سال زندانی خواهد شد. در نهایت، اگر هر دو اعتراف کنند، هر دو به ۵ سال زندان محکوم می‌شوند. برای توضیحات بیشتر در این خصوص به پیوست ۱ مراجعه نمایید.

وجود **هنجارهای غیر مشارکتی پایدار** در جوامع، به خوبی توضیح می‌دهد چرا تلاش برای انجام اصلاحات توسط رهبران قدرتمند (به منظور انگیزه‌بخشی در راستای کاهش فساد)، با شکست مواجه می‌شود. بانک جهانی در این زمینه مطالعاتی دارد (۲۰۱۶) و (۲۰۱۷) که نشان می‌دهد چگونه تلاش‌ها جهت برطرف ساختن مشکل فساد در ارکان اجرایی دولت یا متوقف شده یا زمینه دیگری برای بروز فساد شکل گرفته است. مثالی از این موضوع، تجربه بروکرات‌های هند در اجرای طرح موسوم به «مأموریت ملی بهداشت روستایی»^۱ این کشور است که به دلیل مشکل جدی **غیبت کارکنان و پزشکان** بخش دولتی به اجرا درآمد. غیبت‌های زیاد افرادی که باید به ارائه خدمات پزشکی به اهالی روستاها می‌پرداختند، در ادبیات بانک جهانی به فساد خاموش تعبیر شده است. بروکرات‌های هندی برای مبارزه با این مشکل، از یک فناوری جدید استفاده کردند که حضور کارکنان را الزامی می‌ساخت. این نرم‌افزار از طریق ثبت اثر انگشت حاضرین در شروع و پایان هر روز کاری، به احراز هویت کارکنان می‌پرداخت و زمینه غیبت آنها را کاهش می‌داد. به مدد استفاده از این نرم‌افزار و افزایش حضور کارکنان، برون‌دادهای بهداشتی ملموسی به دست آمد. اما تخلفات فسادآمیز دیگری مانند هدایت بیماران به مطب‌های خصوصی و عدم ارائه مزایایی که بیماران به لحاظ قانونی می‌توانستند از آن بهره‌مند شوند جایگزین غیبت کارکنان و پزشکان طرح شد. همچنین، انگیزه کافی برای انجام اصلاحات و اجرای مؤثر آن وجود نداشت. به اعتقاد پژوهشگران، سیاستمداران محلی (که توسط مردم برگزیده شده بودند) و تصور می‌شد نسبت به بوروکرات‌ها انگیزه بهتری برای نظارت بر خدمات‌رسانی بهداشت همگانی دارند، اعتقاد نداشتند که در غیبت از محل کار یا ارائه خدمات مشکلی وجود دارد.

پاره‌ای از نظریه‌های اقتصادی، **عدم مشروعیت قانونی ارکان حاکمیت** (که پیوند نزدیکی با هنجارهای جامعه دارد) را به عنوان بخشی از دلیل عدم توفیق کشورها در پیشبرد اصلاحات می‌دانند. در کشورهای فقیر، رواج فساد به گونه‌ای است که گروه‌های سیاسی ذی‌نفع به دلیل بهره‌برداری از رانت‌های فردی حاصل از مناصب دولتی خود، تمایلی به اصلاحات نهادی در راستای کاهش فساد ندارند. در این گونه کشورها حتی زمانی که رهبران تصمیم می‌گیرند فساد را در نظام توزیع دولت و سطوح خرد کاهش دهند، اصلاحات با شکست مواجه می‌شود. دلیل این اتفاق فاسد بودن خود دولتمردان، حداقل از دید جامعه است که این امر مشروعیت قانونی آنها را برای مبارزه با فساد در مقیاس کوچک‌تر و سطوح پائین‌تر می‌زداید.

یکی از راه‌هایی که دولتمردان و متولیان اصلاحات می‌توانند از طریق آن مشروعیت قانونی لازم را از نگاه جامعه کسب کنند تا ضمن **تقویت هنجارهای مشارکتی جامعه** بتوانند آحاد مردم را در پیشبرد

¹ India's National Rural Health Mission

اصلاحات با خود همگام سازند، استفاده از فرآیندهای دموکراتیک است. مطالعات تجربی نشان می‌دهد در جوامع دموکراتیک که مردم می‌توانند خودشان قواعد بازی را انتخاب کنند، مشروعیت رهبران از نگاه جامعه بیشتر می‌شود. در جوامع دموکراتیک، مردم می‌توانند با رأی دادن در خصوص یک سیاست یا یک اصلاح نهادی به گونه‌ای در سیاست‌گذاری‌ها سهمی شوند که هنجارهای جامعه یک بازی هماهنگ را در جهت منافع عمومی جامعه شکل دهند (با تعیین اصلاحات با منشأ رأی مردمی و به صورت درون‌زا)، نه یک بازی دوراهی زندانی (با تعیین اصلاحات با منشأ تصمیمات قراردادی و به صورت برون‌زا). بر اساس مطالعات انجام‌شده، **ضریب موفقیت اصلاحاتی که به صورت بومی و با منشأ رأی مردم تعریف شده‌اند از نسخه‌های خارجی اصلاحات بیشتر است.** به عبارت دیگر، کشورهای در حال توسعه‌ای که سعی کرده‌اند با کمک گرفتن از سایر کشورها نهادهای کشورهای توسعه‌یافته را در شرایط بسیار متفاوت خود الگوبرداری و پیاده‌سازی کنند در این زمینه به اندازه‌های کشورهایی که به نسخه‌های مردمی و بومی خود تکیه کرده‌اند توفیق نیافته‌اند.

این پدیده از هر زاویه‌ای بررسی شود، مقوله هنجارهای جامعه در آن مشهود است. آحاد جامعه علی‌رغم آگاهی نسبت به مزایای کاهش فساد برای کل جامعه، درگیر سطوح بالای فساد شده‌اند زیرا عقیده دارند که با توجه به رفتار سایرین، بهترین کار پیروی از رفتارهای فاسدانه است. برای نمونه، زمانی که بروکرات‌ها برای ارائه خدمات دولتی از شهروندان درخواست رشوه می‌کنند، معمولاً درخواست رشوه به دلیل پذیرش این عمل به عنوان هنجار رفتاری همه افراد جامعه اجابت می‌شود. زیرا در حافظه جمعی جامعه چنین شکل گرفته است که افراد در صورت امتناع از پرداخت رشوه، به هدف خود نمی‌رسند یا حتی بدتر، باید تاوان این امتناع را بپردازند. معمای دوراهی زندانی که برای تفسیر چنین پدیده‌ای به کار می‌رود شکست اصلاحات را در مقیاس اجتماعی توضیح می‌دهد که در آن فساد (بر خلاف ادبیات اقتصاد کلان دهه ۹۰ میلادی که به قدرت چانه‌زنی گروه‌های ذی‌نفع بازمی‌گشت)، **پدیده‌ای مردمی، غیر سازمان‌یافته و گسترده** در جامعه است. در هر صورت، هنجارهای جامعه در ارتباط با پدیده فساد مسئله پیچیده‌ای است که پژوهش‌های بیشتری را می‌طلبد. ترجیحات سیاسی جامعه که می‌تواند در کنار هنجارهای اجتماعی بر روند اصلاحات اقتصادی تأثیر بگذارد در بخش بعدی تشریح شده است.

۲-۳- ترجیحات سیاسی

در فضایی که سیاستمداران شفاف عمل می‌کنند، دولتمردان انگیزه بیشتری دارند تا به جای دور زدن قوانین در راستای افزایش منفعت‌های فردی و جناحی خود با پایش عملکرد یکدیگر از قوانین پیروی کنند. وقتی ارکان حاکمیت به الگویی برای جامعه تبدیل می‌شوند هنجار رفتاری جامعه نیز تغییر می‌کند. اما

پژوهش‌های اقتصاد سیاسی پیرامون اصلاحات در بانک جهانی این نکته را برجسته می‌سازد که سیاست، غالباً کثیف است. چنانچه در عرصه‌های سیاسی روش‌های ناسالمی مانند **خرید رأی** و **قومیت‌سالاری** رواج پیدا کند، ارکان حاکمیت از انگیزه و مشروعیت لازم جهت انجام اصلاحات برخوردار نخواهند بود، که به این موارد باید انتصاب رهبران بد را نیز افزود. برای بررسی این موارد، اگرچه عموماً در روش سنتی مطالعات اقتصادی از ارائه هرگونه توضیح مبتنی بر ترجیحات کوتاه بینانه یا مبهم کارگزاران اجتناب می‌شد اما جدیدترین مطالعات مرتبط با فهم محدودیت‌های سیاسی اصلاحات، به ترجیحات سیاسی شهروندان می‌پردازد (که می‌تواند کوتاه بینانه یا حتی مبهم باشد) تا دلیل ظهور رهبران غیر اصلح و چرایی مشروعیت نداشتن اصلاح‌گرایان خوش‌نیت و حذف آنها از صحنه تصمیم‌سازی جوامع را دریابد.

قوم‌گرایی در کشورهای فقیر و ایدئولوژی در کشورهای ثروتمند که به دلیل ترجیح منافع شخصی شهروندان به مصالح عمومی رخ می‌دهد، پاسخی است که این دسته از مطالعات برای توضیح دلیل انتخاب رهبران ناکارآمد و استمرار سیاست‌های **مشتری پسند**^۱ در کشورهای ثروتمند و دموکراسی‌های فقیر پیدا کرده‌اند. ترجیحات شهروندان در اولویت بخشیدن به منافع فردی و گروهی که با ملاحظات قوم‌گرایانه یا از طریق خرید رأی در انتخابات، در برابر مصالح عمومی قرار می‌گیرد، عوامل بسیار مهمی هستند که مانع پیشبرد اصلاحات در جوامع فقیر می‌شوند. همین نقش را **ایدئولوژی** در کشورهای ثروتمند ایفا می‌کند. بی‌دلیل نیست که در علوم سیاسی، به نقش عواملی مانند ایدئولوژی و کاریزمای رهبران سیاسی در جهت دادن به آرای انتخابات در اقتصادهای توسعه‌یافته اشاره شده است. شهروندان مستقیماً از پیروزی جناحی که به لحاظ ایدئولوژیک به آنها نزدیک است منتفع می‌گردند. پژوهش‌های کتابخانه‌ای نیز نشان می‌دهد که حتی شهروندان تحصیل‌کرده در کشورهای توسعه‌یافته از لحاظ شناختی در دام این محدودیت می‌افتند که سیاست‌هایی را مطالبه نمایند که منافع کوتاه‌مدت آنها را به قیمت از دست دادن منافع بلندمدت تأمین نماید.

تقسیمات قومی در برخی مطالعات به عنوان عاملی اصلی توضیح دهنده اینکه چرا برخی کشورها فقیر هستند و برخی دیگر ثروتمند معرفی شده است. حتی شواهد قوی مبنی بر رابطه بین جناح‌بندی‌های قومیتی و سطح پایین سرمایه‌گذاری در کالاهای عمومی وجود دارد که ارتباط بین محدودیت‌های سیاسی و اصلاحات لازم برای افزایش کالاهای عمومی را نشان می‌دهد. تحقیقات بیشتر نشان می‌دهد که **سیاست‌های هویتی**^۲ نیز می‌تواند انگیزه سیاست‌گذاران برای پیگیری اصلاحات را کاهش دهد. به طور

^۱ Clientelist politics

^۲ Identity politics: سیاست‌های هویتی، به ساده‌ترین تعبیر یعنی تکیه بر هویت‌های گروهی، قومی یا ملی، به‌جای محور قرار دادن اصول کلی و جهان‌شمول در سیاست‌گذاری

نمونه، در ایالت اوتار پرادش هند، احزاب سیاسی به گونه‌ای شکل گرفته‌اند که دارای هویت طبقاتی هستند. به عبارت دیگر، طبقات مختلف جامعه حزب مورد نظر خود را دنبال می‌کنند و کاندیداهای این احزاب با کسانی به رقابت می‌پردازند که مدعی مبارزه با جرم و فساد هستند. با توجه به آنکه شهروندان برای صداقت رهبران سیاسی نسبت به بازتوزیع مطمئن منابع در میان گروه‌ها ارزش کمتری قائل هستند، فساد افزایش می‌یابد.

نکته حائز اهمیت این است که جناح‌بندی قومی به خودی خود نمی‌تواند توضیح دهنده تفاوت در میزان توسعه اقتصادی باشد، بلکه این عامل به همراه **نابرابری اقتصادی قومیت‌ها** قدرت توضیح دهنده‌گی دارد. نابرابری اقتصادی میان گروه‌های قومی که از تفاوت در مواهب جغرافیایی سرزمین تاریخی آنها ناشی می‌شود، با سطح پایین GDP سرانه مرتبط است. در واقع تنازع برای بازتوزیع منابع بین گروه‌ها منجر به شکست سیاسی در انتخاب و اجرای سیاست‌های عمومی می‌شود که رشد و توسعه اقتصادی را به همراه دارند.

با این وجود، کوتاه‌نگری شهروندان عادی جامعه که توان تشخیص عواقب منفعت‌جویی‌های شخصی و مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی خود را ندارند نمی‌تواند توجیهی برای عملکرد نخبگان اقتصادی و سیاسی جامعه باشد که به شواهد فنی و اظهارنظرهای تخصصی دسترسی دارند و علیرغم آگاهی از پیامدهای سیاست‌های تبعیض‌آمیز به اصلاحات اقتصادی تن نمی‌دهند. یک راه حل نهادی در راستای برطرف ساختن مشکل کوتاه‌نگری شهروندان عادی جامعه در تشخیص مصالح عمومی بلندمدت، ایجاد **نهادهای اقتدارگرا** برای تصمیم‌گیری است. با این حال، داشتن نهادهای اقتدارگرای بیشتر به معنای عملکرد بهتر نسبت به نهادهای دموکراتیک نیست.

اما عدم تمایل گروه‌های نخبه و مرجع جامعه به اصلاحات که در ثروتمندترین کشورهای دنیا نیز مشاهده می‌شود، به چه دلیل اتفاق می‌افتد؟ یک پاسخ منطقی می‌تواند این باشد که با توجه به توزیع اولیه مواهب، انجام برخی اصلاحات بهینه پارتو نیست و تن دادن به این اصلاحات به معنای چشم‌پوشی نخبگان از برخی منافعی است. بنابراین برای اینکه اصلاحات اتفاق بیفتد، نخبگان باید قانع شوند که منافع عمومی آن بیش از مقداری است که آنها ارزیابی کرده بودند.

در ارتباط با نهادهای دموکراتیک قدرتمند و رهبران سیاسی که باید در قبال خواسته‌های شهروندان، در سطح گسترده‌ای پاسخگو باشند، ادبیات موضوع اقتصاد سیاسی اصلاحات به درخواست‌های پوپولیستی از جانب مردمی که به عواقب چنین تقاضاهای اشراف کافی ندارند، اشاره دارد. به طور نمونه، مردم اروپا

علی‌رغم آگاهی از اینکه ادامه وضع موجود ممکن نیست، با اصلاح صندوق‌های بازنشستگی مخالف بودند.^۱ تحقیقات نشان می‌دهد که **افزایش اطلاع‌رسانی** در خصوص موضوع اصلاحات می‌تواند منجر به افزایش حمایت عمومی از آن شود. **نقش اطلاع‌رسانی در خصوص اصلاحات، در کشورهای فقیر و حتی در مواردی که به نظر می‌رسد هویت قومی باعث مقاومت و داشتن ترجیحات غیرقابل تغییر در شهروندان می‌شود نیز به همین اندازه اهمیت دارد.** با این حال، مسیر پیش روی اصلاحات چندان واضح نیست. راه‌حل‌های اقتصاد سیاسی اصلاحات به سادگی اطلاع‌رسانی به مردم درباره هزینه ادامه وضع موجود و یا منافع ناشی از اصلاحات نیست. به همان اندازه که تاکنون روی موضوع اصلاحات اقتصادی و محدودیت‌های سیاسی اصلاحات کار شده است، باید تلاش‌های جدی و علمی در خصوص **ارتباط مؤثر جهت تغییر در باورها و ترجیحات شهروندان** صورت گیرد. در واقع، بحث اطلاعات و ارتباطات با بحث اعتبار و مشروعیت رهبران در هم آمیخته است.

با این وجود حتی در کشورهای دارای رسانه‌های آزاد و متعدد (متعلق به گروه‌های مختلف فکری)، تکرار سیاسی به پیشبرد اصلاحات نیانجامیده است. در چنین شرایطی وجود رسانه‌ها نه تنها منجر به تغییر باورها نمی‌شود، بلکه حتی می‌تواند باعث تقویت باورهای قبلی شود. ارائه اطلاعات واحد در خصوص یک موضوع می‌تواند تجربیات شخصی و در نتیجه کلیشه‌های ذهنی کاملاً متفاوتی را در اشخاص بیدار کند که منجر به بروز واکنش‌های بعضاً متضاد می‌گردد. مثالی از این موضوع، بحث اصلاح قیمت‌های انرژی در کشورهای در حال توسعه است. مطالعات متعدد صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که اطلاع‌رسانی به شهروندان در خصوص هزینه بارانه‌های انرژی برای اصلاح این سیاست کافی نبوده است.

باور عمومی مردم درباره فساد مقامات رسمی و دولتمردان، سیاست‌های پیشنهادی دولتمردان نظیر اصلاح بارانه‌ها را در نظر مردم مشکوک جلوه می‌دهد و در نتیجه باید سیاستمدارانی صادق که برای ایستادگی در برابر خواسته‌های پوپولیستی انگیزه دارند، آنها را به اجرا درآورند. **اعتبار و مشروعیت** رهبران عامل کلیدی در پیاده‌سازی این سیاست‌ها است که خود این دو عامل در واقع به باورها و ترجیحات اشخاص ارتباط پیدا می‌کند. گام بعدی در مطالعات اقتصاد سیاسی اصلاحات بررسی این نکته است که ترجیحات منافع عمومی از کجا نشأت می‌گیرند و چه ترتیبات نهادی می‌تواند منجر به اصلاحات شود.

^۱ این توضیح مربوط به پژوهشی در سال ۲۰۰۲ بوده است.

۳- گزاره‌ها و شروط مؤثر در موفقیت اصلاحات اقتصادی

با توجه به آنچه تاکنون تشریح شد، متولیان اصلاحات اقتصادی باید در مسیر انجام اصلاحات به گزاره‌های کلی زیر توجه کنند:

۱- اصلاحات در صورتی به ثمر می‌نشیند که به معنای واقعی کلمه «اصلاحات» باشد؛ یعنی در برابر وضعیت پرهزینه کنونی، مزایای فراوانی به همراه داشته باشد. معنای اصلاحات اقتصادی در پژوهش‌های اقتصادی فراتر از تغییر یک نهاد یا یک سیاست است.

۲- تکیه بر مستندات کارشناسی و ادله فنی و دوری از قضاوت‌های ایدئولوژیک و جانبدارانه نسبت به شرایط فعلی و مزایای اصلاحات می‌تواند به افزایش ضریب موفقیت اصلاحات کمک کند. حضور هسته‌های فکری مستقل و مراکز پژوهشی که به تخصص کارشناسی مستقل شهرت دارند، در تمام دنیا به عنوان راهی برای تعیین مصالح عمومی استفاده می‌شوند.

در صورت تحقق موارد فوق، ممکن است گروه‌هایی متضرر شوند که این امر می‌تواند مسیر اصلاحات را سد کند. سیاست‌گذاران اصلاحات باید بتوانند گروه‌های منفعت‌باخته را این‌گونه راضی نمایند که آنها در منافع جمعی حاصل از اصلاحات سهیم خواهند بود. با این حال، رانت‌جویی‌های آتی، مشکل دیگری است که گروه‌های منفعت‌باخته ممکن است با وجود توافق بر سر اصلاحات بار دیگر به آن متوسل شوند. در صورتی که منافع از دست رفته این گروه‌ها به قدری زیاد باشد که سیاست‌گذاران اصلاحات نتوانند با آنها به مصالحه دست یابند، باید از گزینه زیر استفاده نمود:

۳- چنانچه گروه‌های ذی‌نفعی که به دلیل اصلاحات منافع عظیمی از دست می‌دهند، از قدرت بالایی برخوردار باشند می‌توانند مانع انجام اصلاحات شوند. در این صورت، اصلاح نهادهای سیاسی در راستای پشتیبانی از سایر سیاست‌های اصلاحی ضروری است. چانه‌زنی‌های کوتاه‌مدت بر سر اصلاحات باید با فهم نهادی همراه گردد تا بتوان پاسخ این پرسش را یافت که آبشخور قدرت یافتن برخی منافع‌طلبی‌ها کجاست. قطعاً گروه‌های ذی‌نفع که به راحتی می‌توانند مانع تحقق اصلاحات شوند از روش‌هایی مانند زیان‌بخش جلوه دادن اصلاحات برای برندگان اصلی آن یعنی شهروندان استفاده می‌کنند. روش دیگری که این گروه‌ها از آن بهره می‌جویند، منحرف ساختن افکار عمومی به سمت جنبه‌های غیر اقتصادی اصلاحات از جمله جنبه‌های اجتماعی و مذهبی اصلاحات است که توجه به این ابعاد غیراقتصادی و غیرمستقیم موجب خسران جامعه به طور مستقیم از سیاست‌های اقتصادی‌ای می‌شود که ادامه آنها به زیان مردم است.

۴- چنانچه شرایط بالا محقق شوند اما اصلاحات با مانع تراشی مطالبات عوام گرایانه مواجه شود یا جریان های ذی نفع که منافع خود را در خطر می بینند به گسترش اطلاعات غلط علیه اصلاحات بپردازند، سیاستگذاران اصلاحات و اهل فن باید با روشنگری و ارائه شواهد معتبر، جامعه را از اثرات مثبت اصلاحات آگاه سازند و در راستای تغییر باورها، هنجارها و ترجیحات جامعه بکوشند.

البته، ممکن است گروه های مرجع اصلاحات این گونه تشخیص دهند که علاوه بر تنویر افکار عمومی، باید به سایر عرصه های سیاست گذاری که در ایجاد مشکلات فعلی نقش داشته اند وارد شوند. به عبارتی، مشروعیت بخشی و اعتبار بخشی به یک سیاست ممکن است سیاست هایی را بطلبد که در بسته اصلاحات پیشنهادی نیست، اما برای متقاعد ساختن افکار عمومی و همراه ساختن جامعه با اصلاحات باید از آن استفاده نمود. برای نمونه، در ارتباط با مقوله ای مانند قطع یارانه ها، ممکن است جامعه علیرغم درک هزینه های آن با اصلاحات همراه نگردد، زیرا هنوز به این باور نرسیده است که نهادهای حاکم می توانند منافع او را تأمین کنند [۱].

علاوه بر گزاره های کلی فوق که در مسیر انجام اصلاحات اقتصادی باید بدان توجه نمود، در ادبیات اقتصادی شروط مختلفی را برای تحقق و افزایش موفقیت اصلاحات اقتصادی بر شمرده اند که در زیر مجموعه ای از آنها قید شده است [۲]:

۱. اصلاحات سیاستی در پاسخ به بحران اتخاذ می شوند.
۲. کمک ها و حمایت های بیرونی بخش مهمی از موفقیت اصلاحات اقتصادی را تشکیل می دهند.
۳. نظام های اقتدارگرا در پیشبرد اصلاحات اقتصادی موفق تر هستند.
۴. گروه های مرجع اصلاحات در ابتدای اصلاحات که هنوز مخالفت ها آغاز نشده است، از حمایت جامعه برخوردار هستند.
۵. ابقاء اصلاحات امر خطیری است و دولت ها باید ابتدا، حمایت های تقنینی لازم را از آن به عمل آورند.
۶. در صورتی که مخالفت ها با اصلاحات ضعیف و غیرمتمرکز باشد، دولت ها برای جبران نبود حمایت قوی از اصلاحات با مشکل جدی مواجه نخواهند بود.
۷. وجود اجماع در سطح اجتماع مهره مهمی در پیشبرد اصلاحات است.
۸. مراجع با بصیرت برای رهبری جامعه در تحقق اصلاحات نقش مهمی دارند.
۹. تیم اقتصادی دولت برای انجام اصلاحات باید از انسجام و وحدت برخوردار باشد.
۱۰. اصلاحات موفق نیازمند برنامه جامعی است که قابلیت اجرای سریع و به موقع داشته باشد.
۱۱. اصلاحات، نیازمند استفاده خوب از شبکه های ارتباط جمعی است.

با وجود آنکه عوامل فوق‌الذکر در افزایش ضریب موفقیت اصلاحات اقتصادی مؤثر هستند، اما هیچ یک از این عوامل را نمی‌توان عامل لازم یا کافی برای موفقیت اصلاحات دانست.

۴- جمع‌بندی

خاصیت اصلاحات اقتصادی این است که عواید را به طور گسترده‌تر و متوازن‌تری توزیع می‌کند و از منفعت‌طلبی گروه‌های منافع می‌کاهد. در امر اصلاحات این مسئله حائز اهمیت است که افکار عمومی و جریان‌های ذی‌نفع قانع شوند که منافع بلندمدت حاصل از اصلاحات اقتصادی و حل چالش‌ها، عواید بیشتر و پایدارتری را نصیب اکثریت ذی‌نفعان جامعه خواهد کرد. بر این اساس، اصلاحات اقتصادی بسیار فراتر از تغییر یک نهاد یا یک سیاست است. در ادبیات اقتصاد سیاسی، راهکارهایی برای تسهیل و تسریع اصلاحات اقتصادی عنوان شده است که به طور کوتاه عبارتند از: حل تعارض منافع کوتاه‌مدت (فردی، جناحی و حزبی) و بلندمدت در جامعه، آگاه ساختن جامعه از مصالح جمعی و مشترک که به‌موجب آن بتوانند اولویت‌های سیاستی را به درستی تشخیص دهند و با آن همراه گردند، تقلیل جناح‌بندی‌های قومیتی و افزایش سرمایه‌گذاری در مصالح عمومی، تغییر هنجارهای غیرمشارکتی در جامعه، اصلاح انگیزه‌ها و نهادهای اقتصادی، ایجاد نهادهای تصمیم‌گیر قوی، شکل‌گیری وحدت رویه در ارکان تصمیم‌گیری که به انسجام در اجرای اصلاحات بیانجامد، انجام اصلاحات نهادی در راستای افزایش تعهد در ارکان حکمرانی، تدوین چارچوب‌های تقنینی لازم جهت حمایت از اصلاحات، و افزایش مشروعیت و اعتبار گروه‌های مرجع که بتوانند جامعه را به سمت اصلاحات رهنمون کنند. تمامی این موارد راهکارهایی هستند که به منظور افزایش ضریب موفقیت اصلاحات اقتصادی، در اقتصاد سیاسی اصلاحات به آنها پرداخته شده است. البته، هیچ کدام از این مؤلفه‌ها به تنهایی و بدون در نظر گرفتن محدودیت‌ها و مشکلات سایر عرصه‌های سیاست‌گذاری که در وقوع بحران‌ها و چالش‌های اقتصادی فعلی نقش داشته‌اند، نمی‌توانند تأثیر شگرفی در تغییر شرایط داشته باشند.

منابع و ماخذ

- [1] Khemani, Stuti. 2017. Political Economy of Reform. World Bank Group.
[2] Rodrik, Dani. 1996. Understanding Economic Policy Reform. Journal of Economic Literature, Vol. XXXIV, pp. 9–41, available from:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.207.2130&rep=rep1&type=pdf>

پیوست ۱: توضیح تکمیلی معمای زندانی

همان گونه که اشاره شد معمای زندانی یکی از مشهورترین و مفیدترین بازی‌ها در اقتصاد است. این مسأله در اقتصاد این گونه بیان می‌شود:

موقعیتی را فرض کنید که دو رقیب در برابر یکدیگر مسابقه‌ای را برگزار می‌کنند که قادر به برقراری ارتباط با هم نیستند. هر یکی از دو رقیب دو انتخاب دارند: همکاری (حالت C) یا عدم همکاری (حالت d). با توجه به نوع انتخاب رقیبان، به هر کدام عایدی تعلق می‌گیرد. اگر هر دو نفر حالت همکاری را انتخاب کنند، هر کدام ۰.۷ دلار عایدی دریافت می‌کنند. اگر رقیب اول C و رقیب دوم d را انتخاب کند، رقیب اول ۱ دلار عایدی دریافت می‌کند و دومی هیچ عایدی دریافت نمی‌کند. اگر این حالت برعکس رخ دهد، رقیب دوم ۱ دلار عایدی دریافت کرده و اولی هیچ عایدی دریافت نمی‌کند. در حالتی که هر دو d را انتخاب کنند، به هر کدام ۰.۳ دلار عایدی داده می‌شود. ماتریس این بازی در شکل زیر نشان داده شده است.

		رقیب (بازیکن) دوم	
		همکاری	عدم همکاری
رقیب (بازیکن) اول	همکاری	۰.۷ و ۰.۷	۱
	عدم همکاری	۱	۰.۳ و ۰.۳

بدیهی است در این بازی راهبرد بهینه برای هر دو بازیکن عدم همکاری است. بازی معمای زندانی اگر چندین مرتبه تکرار شود به بازی **معمای زندانی تکراری**^۱ تبدیل می‌شود. در این حالت هر بازیکن فرصت می‌کند رفتار خود را با توجه به مشاهداتش از رفتار بازیکن دیگر در مراحل قبل وفق دهد و بدین ترتیب این امکان پدید می‌آید که بازیکن دریابد آیا طرف مقابل تمایلی به همکاری متقابل دارد یا خیر. نکته حائز اهمیت در این مسأله این است که هر بازیکن به فکر بیشینه کردن عایدی خود در طول بازی است و به عایدی بازیکن دیگر اهمیتی نمی‌دهد (زیرا هدف بیشینه کردن عایدی خود است و نه شکست رقیب). بنابراین، انتخاب راهبرد عدم همکاری در طول این بازی تکراری نمی‌تواند راهکار مناسبی برای به دست آوردن حداکثر عایدی باشد.^۲

^۱ Iterative prisoner dilemma

^۲ منبع: منتظر و همکاران، ۱۳۹۱، مدل‌سازی و تحلیل بازی معمای زندانی تکراری به کمک شبکه عصبی مصنوعی پادانتشار گراسبرگ، نشریه مهندسی برق و مهندسی کامپیوتر ایران