



تهیه شده در:

معاونت اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

خردادماه ۱۳۹۷

بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

همکاران این شماره:

گزارش شماره ۱
ناظر: منیره امیرخانلو
همکار: فرناز صفدری

گزارش شماره ۲
ناظر: شیما حاجی نوروزی
همکار: فرناز صفدری

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

- گزارش شماره ۱: اقتصاددان به مثابه لوله کش ۱
- گزارش شماره ۲: آینده پژوهی: اجتناب از آینده‌های نامطلوب، خلق آینده‌های دلخواه... ۱۹

گزارش شماره ۱:

اقتصاددان به مثابه لوله‌کش^۱

خلاصه مدیریتی

از آنجا که اقتصاددانان بازوی دولت‌ها در تدوین سیاست‌ها و مقررات جدید هستند، این امر مسؤلیتی بر دوش آنها قرار می‌دهد که به اعتقاد دوفلو باید در ارتباط با سیاست‌گذاری‌ها به مثابه یک «لوله‌کش» به «جزئیات اجرایی» سیاست‌ها توجه کنند. ذهنیت یک لوله‌کش به گونه‌ای است که باید آنچه در دنیای واقعی می‌تواند جوابگو باشد را پیش‌بینی نماید و سپس به اصلاح و تطبیق آن با شرایط واقعی بپردازد. زیرا مدل‌های نظری نمی‌توانند ما را به طور کامل به چిستی (و چگونگی) اهمیت جزئیات واقف سازند. عبارت استعاری «اقتصاددان به مثابه لوله‌کش» در این مقاله قصد دارد این مفهوم را تبیین نماید که اقتصاددانان در مقام تصمیم‌گیری باید

^۱ گزارش حاضر، به تشریح و تبیین مقاله‌ای از اِستر دوفلو (Esther Duflo) با عنوان *The Economist as Plumber* می‌پردازد. خانم دوفلو، اقتصاددان شهیر فرانسوی-آمریکایی و استاد اقتصاد توسعه مؤسسه فناوری ماساچوست (ام.آی.تی.)، به عنوان برترین اقتصاددان زیر چهل سال آمریکا در سال ۲۰۱۰، برنده مدال جان بیتز کلارک (John Bates Clark Medal) است. او جوایز و افتخارات دانشگاهی متعددی را در کارنامه دارد، از جمله جایزه علوم اجتماعی پرنسس آستوریاس (Princess of Asturias Award)، جایزه اینفوسیس (Infosys Prize) و جایزه بورسیه مک آرتور (MacArthur Fellowship) [۱]. الفاظ استعاری «لوله‌کش» و «لوله‌کشی» که در این مقاله در تبیین نقش حساس اقتصاددانان به کار رفته است، به ظرایف کار اقتصاددان و اهمیت پرداختن به جزئیات در تصمیم‌گیری‌های سیاستی اقتصاددانان اشاره دارد. دغدغه اصلی دوفلو در این مقاله، اثربخش نمودن سیاست‌های اقتصادی در مرحله اجرا است. به همین جهت، همه تأکیدات استعاری او به «چگونگی» انجام سیاست‌ها پیش از «چیستی» آنها دلالت دارد.

به گونه‌ای عمل کنند که گویی به لوله‌کشی اشتغال دارند و قرار است طرح آنها در دنیای واقعی نتیجه‌بخش باشد. این امر در نهایت، به نفع جامعه و رشته اقتصاد خواهد بود.

دوفلو در مقاله خود با اشاره به ماجرای انشعاب آب در یکی از شهرهای مراکش که علیرغم پرداخت وام بدون بهره مورد استقبال شهروندان فقیر قرار نگرفت، می‌نویسد با وجود آنکه افزایش دسترسی شهروندان به آب سالم سیاست صحیحی است، اما رویه‌های اجرایی آن می‌تواند در عمل بازدارنده باشد و سرمایه‌گذاری‌های صورت‌گرفته در زیرساخت‌های مالی و فیزیکی را نیز نابود کند. از اینرو، او چنین استدلال می‌کند که اهمیت پرداختن به «جزئیات» سیاست‌ها نباید از نظر اقتصاددان دور بماند و با همان نگاه تیزبینی که یک لوله‌کش به تمام جزئیات کارش احاطه دارد تا کار او در دنیای واقعی نتیجه‌بخش باشد، اقتصاددان نیز باید سیاست‌گذاری‌های سیاستمداران را بر مبنای تحلیل شرایط واقعی و جزئیات اجرایی آن مورد بررسی قرار دهد [۲].

عقاید دوفلو را در این رابطه می‌توان این‌گونه خلاصه کرد:

(۱) اقتصاد در درجه اول یک ابزار سیاستی است. به عبارتی، نقش اصلی اقتصاددانان، مشاوره دادن به دولت‌ها در تدوین قوانین و مقررات است.

(۲) اقتصاد مجموعه‌ای از گزاره‌های نظری درباره رفتار و تعاملات انسانی که تنها به کار تاریخ و سیاست بیاید نیست. بلکه اقتصاد، روش فنی جهت ساختن و ایجاد چیزها است؛ ولو اینکه غیرکامل و از راه تجربی باشند. برای این منظور، باید بر «جزئیات» متمرکز شد و نگران تصویر کلان نبود [۳].

مارک استبیل^۱ یکی از اساتید اقتصاد دانشگاه اینسیاد، ضمن تأیید نظریه دوفلو می‌نویسد می‌توان فهرست بلندبالایی از سیاست‌های صحیح اقتصادی تهیه کرد که در مقام اجرا عقیم مانده‌اند. او نظر دوفلو را تأیید می‌کند که اقتصاددان صرف‌نظر از طراحی ماشین سیاست‌گذاری باید بر نصب دستگاه در دنیای واقعی تمرکز کند و سپس عملکرد دستگاه را به دقت مورد توجه قرار دهد تا ایرادات احتمالی آن را برطرف نماید. چیزی که دوفلو با وارد کردن روش «سنجش تصادفی کنترل‌شده»^۲ در اقتصاد به آن پی می‌برد، فقدان توجه به قدم نهایی سیاست‌گذاری‌های اقتصادی یعنی اجرای سیاست است. دوفلو با استفاده از استعاره «اقتصاددان به مثابه لوله‌کش» این‌گونه استدلال می‌کند که ملاحظات حیاتی برای کار اقتصاددان را می‌توان به طور استعاری در دو مسئولیت اصلی خلاصه کرد: نخست، «طراحی شیر» و دوم، «چیدمان و استقرار لوله‌ها» اقبال اقتصاددانان

¹ Mark Stabile

² Randomized Controlled Trials (RCT)

رفتاری همچون ریچارد تیلر^۱ و کاس سانستین^۲ به مفاهیمی چون «سقلمه» یا «تلنگر» و معماری انتخاب گویای همین اصل است که اقتصاددانان سعی دارند با تغییر گزینه‌های ارائه‌شده، بدون سلب آزادی انتخاب افراد روی تصمیم‌گیری آنها تأثیر بگذارند. این بخش، همان «طراحی شیر» است. اما «استقرار لوله‌ها» به طور صحیح، بخش دومی است که به اعتقاد دوفلو، اقتصاددان باید از طریق سنجش تصادفی کنترل‌شده انجام دهد. در این روش، افراد به صورت تصادفی به دو گروه یکسان تقسیم می‌شوند. یکی، گروه شاهد (کنترل) و دیگری، گروه آزمایش که در آن، گروه آزمایش متغیر مورد نظر را دریافت می‌کند و نتایج آن با گروه شاهد که متغیری دریافت نکرده است مورد مقایسه قرار می‌گیرد. دوفلو با استفاده از این روش در کشورهای در حال توسعه راه‌هایی برای مؤثرسازی برنامه واکسیناسیون کودکان، کاهش شیوع مالاریا و افزایش مدرسه‌روی کودکان پیدا می‌کند.

دوفلو از سوی دیگر، به طرح‌هایی اشاره می‌کند که ظرایف و ابعاد پیچیده آنها از چشم سیاست‌گذار دور مانده است و به همین دلیل به تجاربی ناموفق تبدیل شده‌اند. تجربه توزیع برنج یارانه‌ای در اندونزی، ابعاد اقتصاد سیاسی و فساد پنهان در این سیاست را که از چشم سیاست‌گذار پنهان مانده بود به خوبی نشان می‌دهد. دوفلو همچنین، از تجربه خود در جلسه‌ای با مسؤولین دولتی بهداشت و درمان ایالت کرالا می‌نویسد که در آن مسؤولین در مورد مؤلفه‌هایی که باید در یک سیاست اصلاحی گنجانده شود یا نشود سردرگم بودند و طرح پیشنهادی آنها از تصاویر آرمانی و غیرواقعی از نیروهای بهداشت و درمان فراتر نمی‌رفت. تصمیم یک‌شبه نارندرا مودی، نخست وزیر هند برای تعویض اسکناس‌های قدیمی و حذف ۸۶ درصد از پول رسمی این کشور از چرخه پولی نمونه دیگری است که به نظر دوفلو بدون تأمل در جزئیات اجرایی سیاست، در عمل زمینه‌ساز مشکلات اقتصادی و اجتماعی فراوانی شده است. در نمونه‌ای دیگر، دوفلو درمی‌یابد اگر فقرا تورهای پشه‌بند را مجانی دریافت کنند از آنها استفاده نمی‌کنند اما وقتی بهایی هرچند بسیار ناچیز بابت آنها بپردازند، از آن استفاده می‌کنند.

دوفلو برای تشریح نظرات خود، به نتایج مشابه مطالعات همکارش بنرجی استناد می‌کند. بنرجی، معضل بی‌توجهی سیاست‌گذاران به جزئیات را با یک مثال تشریح می‌کند. به اعتقاد او این بی‌توجهی ناشی از عدم توجه به متغیرهای محیطی مهم است. بنرجی و گروهش در اندونزی آزمایشی را انجام دادند که نتیجه آن بیانگر توجه گزینشی کشاورزان جلبک دریایی به متغیرهای محیطی کشت بود. نتیجه این آزمایش در مورد چالش‌های سیاست‌گذاران نیز صادق است. کشاورزان اندونزیایی برای کشت جلبک دریایی از اتصال عمودهایی

¹ Richard Thaler

² Cass Sunstein



به موازات جلبک‌ها در اقیانوس استفاده می‌کنند. مؤلفه‌های بسیاری بر نتیجه این کار اثرگذار است از جمله: طول عمود، فاصله مطلوب بین عمودها، طول مطلوب جلبک و عمود، و قطر عمود. کشاورزان به تمامی این متغیرها توجه ندارند و تنها تعداد محدودی از آنها را رعایت می‌کنند. حلقه بازخوردی این سنجش حاکی از آن بود که اگر کشاورزان کار را با این باور شروع کنند که یکی از مؤلفه‌ها مهم نیست، اصلاً بدان توجه نخواهند کرد و ممکن است هرگز به اهمیت آن پی نبرند [۲].

۱- مقدمه

به اعتقاد دوفلو، به موازات افزایش حضور اقتصاددانان در کنار دولت‌ها در امر تدوین مقررات و سیاست‌های جدید، تصمیمات اقتصاددانان باید بیش از پیش به «چگونگی اجرای» سیاست‌ها معطوف گردد تا «چیستی امور» [۴]. به طور کلی، تصمیمات سیاست‌گذار طیف وسیعی از مردم را تحت الشعاع قرار می‌دهد و میلیون‌ها دلار هزینه دربر دارد. به همین دلیل ریسک عدم تحقق آنها بالا است. دوفلو معتقد است اقتصاددانان به دو دلیل باید به جزئیات تصمیمات سیاستی توجه نمایند:

- ۱) سیاست‌گذاران به ندرت زمان کافی یا تمایلی برای بررسی جزئیات تصمیمات خود دارند. به همین دلیل، وظیفه اقتصاددانان تنها ارائه گزارش و واگذاری باقی محاسبات به سیاست‌گذار نیست. اقتصاددان باید علاوه بر ارائه تجویزهای کلی، به جزئیات تصمیم‌گیری‌ها نیز بپردازد.
- ۲) جزئیات به ظاهر بی‌اهمیت در نظر اقتصاددانان، می‌توانند در تأثیر نهایی یک سیاست یا مقرره فوق‌العاده مهم باشند. حتی شاید برخی از ملاحظات نظری که اقتصاددانان نگران آن هستند تا این اندازه مهم نباشند.

دوفلو با هدف تأکید بر اهمیت جزئیات اجرایی در طراحی عملی سیاست‌ها سؤال‌های زیر را مطرح می‌کند:

- آیا هنگام استخدام کارگر برای انجام یک برنامه، تأکید بر دستمزد و چشم‌انداز شغلی موجب جذب افرادی می‌شود که ذهنیت دولتی دارند یا مستعدترین افراد را جذب می‌کند؟

- آیا در مورد سیاست‌های واکسیناسیون و ایمن‌سازی، سیاست‌گذار باید با این پیش‌فرض شروع کند که والدین به طور کامل از هزینه و فایده طرح آگاه هستند یا فرض را بر این بگذارد که شاید اطلاعات ناکافی یا مغرضانه به آنها داده شده باشد؟

- آیا در تدوین سازوکارهای بیمه‌ای در طرح بیمه درمانی اوباما (اوباما کر) یا همان قانون خدمات درمانی مقرون به صرفه^۱، بهتر است برای معرفی گزینه‌های مختلف پوشش بیمه‌ای از اسامی فلزات گرانبها (مانند پلاتین، طلا یا برنز) استفاده شود یا این نوع برجسب‌گذاری موجب سوگیری غیرارادی شهروندان به سمت یکی از گزینه‌ها بیش از دیگری می‌شود؟

پاسخ دادن به این سؤالات در آغاز کار و به‌ویژه در مورد مسائل سیاستی جدید دشوار است. دوفلو به طور استعاری می‌نویسد که اقتصاددانان می‌توانند لوله‌کش‌های خوبی باشند، زیرا توجه به علوم رفتاری، مباحث انگیزش، رفتار بنگاه و فهمیدن دولت به آنها آموزش داده شده است. همه اینها بر بار مسؤولیت اقتصاددانان

¹ Affordable Care Act

می‌افزاید. دوفلو برای پی بردن به مشکلات اجرایی سیاست‌های صحیحی که در مقام عمل ناکام مانده‌اند، برای نخستین بار سنجش تصادفی کنترل‌شده را وارد اقتصاد کرد. دوفلو این سبک آزمایش را که به کمک گروه‌های شاهد (کنترل) و آزمایش انجام می‌شود، با هدف پیمایش جزئیات سیاست‌گذاری‌های اقتصادی به کار می‌گیرد. به اعتقاد او وقتی سیاستی به اجرا درمی‌آید، راه دیگری وجود ندارد تا بتوان سایر روش‌های پیاده‌سازی آن را امتحان کرد، مگر با استفاده از آزمایش‌های تصادفی کنترل‌شده. مزیت دیگر استفاده از سنجش تصادفی کنترل‌شده در اقتصاد، تقید زمانی این گونه آزمایش‌ها است که باید در یک بازه زمانی مشخص از شروع کار تا تهیه گزارش نهایی انجام شود [۲].

پیتر کلاین^۱، اقتصاددان مکتب اتریشی، رویکرد دوفلو در سنجش تصادفی کنترل‌شده را در اقتصاد ارج می‌نهد. اما معتقد است از آنجاکه این روش آزمایش به طور عمده در زیست‌پزشکی و مطالعات بالینی کاربرد دارد؛ آیا می‌توان از آن در اقتصاد بهره برد؟ به عکس دوفلو، کلاین معتقد است این روش سنجش در اقتصاد نمی‌تواند جایگزین نظریه اقتصادی یا شکل‌های متعارف اقتصاد کاربردی شود، زیرا به مشکلات بسیار خرد می‌پردازد. البته، منظور کلاین از خرد، بی‌اهمیت نیست. منظور او این است که این مشکلات به ندرت در اقتصاد راه چاره‌ای فراتر از تجویز مشوق‌ها پیدا می‌کنند [۳].

۲- مثال لوله‌کش و اهمیت پرداختن به جزئیات در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی

در تمامی شهرها سیاست معمول برای افزایش دسترسی شهروندان به آب شرب، ابتدا ایجاد زیرساخت‌های لازم و سپس، نصب شیرهای آب برای دسترسی به آب لوله‌کشی است. اقتصادهای در حال توسعه برای افزایش این دسترسی از پرداخت یارانه نیز استفاده می‌کنند. اما مثال طنجه^۲ چیز دیگری را نشان می‌دهد. در این شهر که سومین شهر مهم مراکش است، در سال ۲۰۰۷ شرکتی که مسؤلیت ایجاد شبکه آب و فاضلاب را بر عهده داشت، با اختصاص منابع قابل توجه به ساخت و نصب لوله‌های بزرگ پرداخت و با همکاری سایر نهادها به خانوارهای فقیر وام‌های بدون بهره پرداخت کرد تا هزینه نهایی استفاده از شبکه جدید آب‌رسانی را برای شهروندان فقیر پوشش دهد. اما در کمال تعجب، ضریب دریافت وام بسیار پائین بود (زیر ۱۰ درصد). شهروندان برای درخواست وام باید پس از تهیه اسناد لازم، سفر کوتاهی به اداره شهرداری می‌کردند که در عمل به مانع بزرگی تبدیل شده بود. برای بررسی این مسئله یک تیم تحقیقاتی توسط دوفلو به طنجه اعزام شد و به طور تصادفی به برخی از خانوارها مراجعه شد. اعضای تیم در زمینه رویه‌های اجرایی مثل کپی مدارک و ارسال آنها به شهرداری به خانوارها کمک کردند. پس از این اقدام، درخواست وام و نصب انشعابات به ۶۹ درصد افزایش

^۱ پیتر کلاین (Peter G. Klein)، اقتصاددان مکتب اتریش؛ استاد استراتژی و مدیریت در دانشکده اقتصاد و مدیریت بازرگانی نروژ و همکار پژوهشی کارل منگر (Carl Menger) در مؤسسه میزس (Mises Institute) است.

^۲ Tangier

یافت. در واقع، پس از این تغییرات خانوارهای فقیر توانستند به آب سالم دسترسی پیدا کنند و زمان بیشتری را به کارهای دیگر اختصاص دهند؛ هرچند باید مبلغ بیشتری را در قبض آب خود پرداخت می‌کردند [۲].

۳- چرا اقتصاددانان می‌توانند لوله‌کش‌های موفق باشند؟

به اعتقاد دوفلو، فردی زیرک باید به جزئیات اجرایی سیاست‌گذاری‌ها (آنچه در این مقاله از آن به امور لوله‌کشی تعبیر شده است) بپردازد. قرار نیست تمام اقتصاددانان درگیر جزئیات سیاست‌گذاری‌ها شوند. سیاست‌گذار به مهندس نرم‌افزار، وکیل یا کارشناس حوزه‌های دیگر نیز نیاز دارد. اما اقتصاد تخصص موردنیاز برای پاره‌ای از مسائل بنیادین سیاست‌گذاری‌های عمومی را فراهم می‌کند و بسیاری از جزئیات طرح‌ها اساساً به کار اقتصاددان بازمی‌گردند. سیاست‌گذار به دو دلیل باید در سیاست‌گذاری‌های عمومی به جزئیات طرح‌ها توجه نماید که هر سه این موارد به اقتصاد و اقتصاددانان مربوط می‌شوند [۲].

۳-۱- لزوم توجه به شهروندان: استعاره «طراحی شیر»

ذی‌نفعان احتمالی سیاست‌ها شهروندان هستند که اهدافی متضاد دارند و اطلاعات و قدرت اراده آنها محدود است. اما بیشترین تأثیر سیاست‌ها بر شهروندان جامعه است. بنابراین، هنگام وضع سیاست جدید، لازم است در مورد جزئیات آن در ارتباط با شهروندان فکر شود. برای نمونه، اگر قرار است به خانوارها پول نقد داده شود، باید توجه نمود که پول باید به زن خانوار داده شود یا مرد خانوار. آیا این پول تحت عنوان کمک‌هزینه فرستادن کودکان به مدرسه داده شود یا اینکه خانوارها می‌توانند آن را پس‌انداز کنند. در ادبیات اقتصاددانان رفتاری، این پرسش‌ها در قالب «معماری انتخاب» پاسخ داده شده است. دوفلو از این مباحث تحت عنوان «طراحی شیر» یاد می‌کند که در زیر یکی از نمونه‌های آن تشریح شده است [۲].

۳-۱-۱- اهمیت معماری انتخاب شهروندان: طرح بیمه درمانی اواما

اقبال اقتصاددانان رفتاری همچون ریچارد تیلر و کاس سانستین به مفاهیمی چون «سقلمه» یا «تلنگر» و «معماری انتخاب» گویای این اصل است که اقتصاددانان سعی دارند با تغییر گزینه‌های ارائه‌شده، بدون سلب آزادی انتخاب شهروندان روی تصمیم‌گیری آنها تأثیر بگذارند. سیاست‌گذاران باید به تمام گزینه‌های پیش‌رو فکر کنند. در جعبه‌ابزار لوله‌کش، ابزارهای مختلف برای مشکلات مختلف به کار می‌رود. سیاست‌گذار نیز باید از توسل به راه‌حل واحد برای مشکلات مختلف پرهیز کند. جزئیات یک طرح بیمه درمانی (مانند اواما کر) با همه پیچیدگی‌هایش می‌تواند از طریق تحلیل‌های اقتصادی حل و فصل شود.

در طرح بیمه درمانی اوباما (اوباما کر) یا همان قانون خدمات درمانی مقرون به صرفه، انواع پوشش های بیمه های با نام های فلزات گرانبها مانند پلاتین، طلا و برنز معرفی شده اند. به اعتقاد اقتصاددانان رفتاری، این نوع برچسب گذاری به طور غیرارادی موجب سوگیری شهروندان به سمت یکی از گزینه ها می شود. بنابراین، سیاست گذار باید در طراحی سازوکارهای تبادلات بیمه ای به جزئیاتی از این دست که در نهایت بر نتیجه طرح اثرگذار هستند توجه نماید. چنین جزئیاتی که دوفلو از آن تحت عنوان «طراحی شیر» یاد می کند، به اعتقاد او از طریق تعامل سیاست گذاران با اقتصاددانان قابل احصاء است [۲].

۲-۳- لزوم توجه به اجراکنندگان سیاست ها: استعاره «چیدمان و استقرار لوله ها»

مسئول اجرای سیاست های دولت، کارمندان دولت هستند. خود این کارمندان به عنوان ذی نفعان نهایی سیاست ها، محدودیتهایی دارند و ممکن است انگیزه لازم برای تلاش حداکثری در اجرای سیاست ها را نداشته باشند. بر همین اساس، مسئله «معماری انگیزشی» برای اجراکنندگان سیاست ها مطرح می شود. نحوه استخدام، اخراج و پاداش دهی به کارکنان دولت موارد اساسی در این حوزه هستند. اجرای هر سیاستی الزاماً در یک سازمان صورت می گیرد که این سازمان دارای ساختارهای قدرت و فرهنگ سازمانی مخصوص خود است و این عوامل نحوه اجرای سیاست ها را متأثر می سازد. نحوه نگارش سیاست و حتی عدم تخصیص مشوق به صورت رسمی، میزان عملیاتی شدن آن سیاست را تحت الشعاع قرار می دهد. دوفلو از این مباحث تحت عنوان «چیدمان و استقرار لوله ها» یاد می کند که در زیر یکی از نمونه های آن تشریح شده است [۲].

۱-۲-۳- اهمیت معماری انگیزشی اجراکنندگان سیاست ها: طرح آموزشی سازمان خیریه غیردولتی هند

بین سال های ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۴، بنرجی و گروهی از همکاران دوفلو به معماری انگیزشی معلمان در قالب یک برنامه آموزشی اصلاح شده در نظام آموزشی دولتی پرداختند. ایده اصلی مداخله آموزشی آنها این بود که کودکان متناسب با سطحی که دارند آموزش داده شوند، نه سطوح تعیین شده در چارچوب برنامه آموزشی. سنجش های مختلف حاکی از موفقیت اجرای این طرح توسط داوطلبان یا سازمان های مردم نهاد بود. سازمان خیریه غیردولتی هند، پراتام^۱، که در حوزه آموزش باکیفیت و ارزان قیمت فعالیت می کند تصمیم گرفت از این شیوه آموزشی استفاده کند. مؤسسه ابتدا به آموزش معلمان برای برنامه مورد نظر پرداخت. این برنامه، به عنوان بخش مهمی از سیاست آموزشی هند در ایالت های بیهار^۲ و اوتارخند^۳ اجرا شد و گروه بنرجی به پایش آن طی سال های تحصیلی ۲۰۰۸-۲۰۰۹ و ۲۰۰۹-۲۰۱۰ پرداختند. نتایج پایش مایوس کننده بود. علیرغم التزام

¹ Pratham

² Bihar

³ Uttarakhand

معلمان به استفاده از روش جدید، آنها این روش را در کلاس‌های خود به کار نمی‌گرفتند و نمرات دانش‌آموزان نیز افزایش پیدا نکرد. گروه بنرجی با انجام مصاحبه‌های کیفی دریافت که معماری انگیزشی برنامه دچار مشکل است. در واقع، التزام برنامه در سطح کلان، هیچ تأثیری در سطوح اجرایی برای معلمان نداشت. معلمان موظف بودند برنامه آموزشی خود را به اتمام برسانند و انجام فعالیت‌های اصلاحی نظام آموزشی اساساً برای آنها هدررفت زمان تلقی می‌شد.

پراتام برنامه را در ایالت هاریانا^۱ با دو تغییر کلیدی اجرا کرد. نخست، این برنامه به ساعات فوق‌برنامه منتقل شد که از حیث تخصیص زمان جداگانه، کاملاً مسؤلیت معلمان را در قبال اجرای برنامه برجسته می‌کرد. تغییر دوم، استخدام تعدادی نیروی آموزش‌دیده از میان نیروهای دولت بود که باید بر اجرای برنامه توسط معلمان نظارت می‌کردند. با وجود آنکه هیچ تغییری در دستمزد معلمان یا نقش رسمی آنها داده نشد، این دو تغییر موجب شد رویکرد معلمان نسبت به اجرای برنامه به عنوان یک گزینه اختیاری یا بخشی از وظایف آموزشی آنها تغییر کند. آزمایش تصادفی کنترل‌شده این برنامه در ۴۰۰ مدرسه در هند (۲۰۰ گروه شاهد و ۲۰۰ گروه سنجش) مؤید ارتقاء نمره دانش‌آموزان بود [۲].

۴- لزوم توجه به جزئیات اجرایی سیاست‌ها: کاربرد سنجش تصادفی کنترل‌شده در اقتصاد

دوفلو که برای نخستین بار از روش سنجش تصادفی کنترل‌شده در اقتصاد بهره برده است، با کاربرد این روش در کشورهای در حال توسعه به راه‌هایی برای مؤثرسازی برنامه واکسیناسیون کودکان، کاهش ابتلا به مالاریا و افزایش مدرسه‌روی کودکان دست یافته است.

(۱) دوفلو در طرح **افزایش واکسیناسیون کودکان فقیر**، سه نوع اردوگاه ایمن‌سازی را راه‌اندازی کرد. یکی، با جلسات واکسیناسیون ماهانه و قابلیت دسترسی آسان؛ دیگری، با جلسات واکسیناسیون ماهانه با ارائه یک کیلو عدس به ازای هر کودک واجد شرایط؛ و گروه سوم به عنوان گروه شاهد (یا کنترل) که برای مقایسه نتایج سنجش به کار می‌رفت. نتیجه مطالعه دوفلو نشان داد دادن یک کیلو عدس رایگان به والدین، بهترین مشوق برای ایمن‌سازی کودکان در بخش‌های فقیرنشین است.

(۲) **کاهش شیوع مالاریا** طرح دیگری بود که دوفلو با استفاده از سنجش تصادفی کنترل‌شده قصد داشت پی برد آیا مردم فقیر حاضرند برای خرید پشه‌بند پول پرداخت کنند تا از مالاریا در امان باشند یا باید پشه‌بندهای رایگان در اختیار آنها قرار داده شود. آیا توزیع رایگان پشه‌بند، ممکن است مردم را از خرید آن در آینده بازدارد

^۱ Haryana

یا بالعکس، استفاده از آن را در آینده بیشتر می‌کند. آیا بهترین کار برای افزایش استفاده مردم از پشه‌بند و کاهش ابتلا به مالاریا، تخصیص تخفیف‌هایی در قالب اعانه خرید پشه‌بند است؟ نتایج پژوهش حاکی از آن بود که اجبار مردم به خرید پشه‌بند (با هر قمیتی)، به شدت استفاده از آن را کاهش می‌داد. اما اگر به طور رایگان به آنها پشه‌بند داده می‌شد از آن استفاده می‌کردند. در نتیجه، کسانی که پشه‌بندهای رایگان دریافت کرده بودند یک سال بعد نیز مایل به خرید پشه‌بند بودند؛ اما کسانی که مجبور شده بودند حتی به صورت تخفیف‌خورده پشه‌بند خریداری کنند، سال بعد مایل به خرید آن نبودند. در واقع، مردم به دریافت اعانه عادت نکرده بودند، اما به پشه‌بند عادت کرده بودند. در درجه دوم، این فرضیه که توزیع رایگان پشه‌بند مردم را به دریافت رایگان آن برای همیشه عادت می‌دهد تأیید نشد.

۳) در مورد **ترغیب والدین فقیر به فرستادن فرزندان به مدرسه**، دوفلو متوجه شد که توضیح دادن مزایای تحصیل به والدین، مؤثرتر از استخدام معلمان بیشتر، توزیع یونیفرم رایگان، حذف شهریه مدرسه یا غذا دادن به بچه‌ها در مدرسه است [۴].

۵- عدم توجه به جزئیات اجرایی سیاست‌ها: تجربه چند شکست سیاستی

۵-۱- عدم توجه به جزئیات: تجربه توزیع برنج یارانه‌ای در اندونزی

توزیع برنج یارانه‌ای تحت برنامه برنج برای فقرا (یا «راسکین»)^۱ در اندونزی یکی از مطالعاتی است که بنرچی^۲ و گروهش انجام داده‌اند. این برنامه در بُعد نظری به‌گونه‌ای طراحی شده بود که به خانوارهای فقیر واجد شرایط، ماهانه ۱۵ کیلوگرم برنج یارانه‌ای بدهد. این طرح با ۱.۵ میلیارد دلار بودجه سالانه و جمعیت هدف ۱۷.۵ میلیون خانوار، بزرگترین برنامه توزیع یارانه‌ای اندونزی است. اما طرح در اجرا با مشکل فساد روبه‌رو شد. داده‌های مطالعه نشان می‌دهد که خانوارهای مشمول طرح، بیش از چیزی که موظف بودند می‌پرداختند و از سهمیه برنج اختصاص‌یافته نیز کمتر دریافت می‌کردند. تیم تحقیقاتی طی پژوهش‌های میدانی خود تصمیم گرفت با همکاری دولت اندونزی به طور شفاف و مستقیم، اطلاعاتی را به خانوارهای مشمول طرح بدهد. در ۳۷۸ روستا (که به طور تصادفی از میان ۵۷۲ روستا در سه استان انتخاب شده بودند)، دولت مرکزی کارت‌های شناسایی دریافت یارانه همراه با اطلاعات مربوطه را به خانوارهای واجد شرایط ارسال کرد تا آنها را از واجد شرایط بودن و میزان برنجی که حق داشتند دریافت کنند آگاه سازد. تیم تحقیقاتی همچنین، شیوه طراحی کارت‌ها را تغییر داد. جزئیات دیگری در کارت‌ها نیز مورد بررسی قرار گرفت: آیا هزینه پرداختی از طرف دولت

¹ Raskin (Rice for the Poor)

² Banerjee

باید روی کارت ثبت شود؟ آیا کارت‌ها به تمام خانواده‌های واجد شرایط ارسال شود یا تنها به زیرگروهی از آنها؟ و آیا همراه با کارت‌های شناسایی باید کالابرها هم تأیید دریافت برنج ارسال شود؟

جزئیات فوق که از نظر دوفلو در نتیجه‌بخش بودن اجرای سیاست‌های اقتصادی بسیار اثرگذار هستند، همان ظرایفی است که او با استعاره «لوله‌کشی» از آن یاد می‌کند. به اعتقاد او، به جای آنکه در مورد نحوه درج اطلاعات روی کارت‌ها، اقتصاددانان تصمیم‌گیری کنند؛ این تصمیمات مهم در مرحله طراحی کارت بر عهده گرافیست یا طراح مربوطه قرار می‌گیرد. نحوه توزیع کارت‌ها نیز به متصدی آن در هر استان واگذار می‌شود و این چیزی است که به اعتقاد او می‌تواند نتایج اجرای طرح را تغییر دهد. در نمونه فوق، قیمت برنج روی کارت‌ها درج نمی‌شد و مضمولان طرح از قیمت آن بی‌خبر بودند. بنابراین، مسؤولان توزیع می‌توانستند به راحتی مبلغ بیشتری از مردم دریافت کنند. حتی به دلیل اطلاع‌رسانی عمومی در مورد مضمولین طرح نیازی به صدور و ارسال کارت شناسایی برای آنها نبود. اما صدور کارت موجب افزایش دریافت یارانه از طرف خانوارهای واجد شرایط شد. در روستایی که جزئیات درج قیمت‌ها روی کارت‌های شناسایی به طور آزمایشی رعایت شده بود، دریافت یارانه ۲۶ درصد در میان خانوارهای واجد شرایط افزایش یافت، زیرا امکان دریافت اضافه‌بها روی برنج‌ها از بین رفت. نتایج نشان می‌داد این گروه در مقایسه با گروهی که به صورت عمومی و آشکار اطلاعات دریافت نکرده بودند، ۳۰ درصد بیشتر کارت شناسایی دریافت کرده بود. به همین دلیل، دولت اندونزی تصمیم گرفت در تمام طرح‌های پرداخت یارانه از کارت‌های شناسایی استفاده نماید [۲].

۲-۵- عدم توجه به جزئیات: طرح تضمین اشتغال روستایی در هند^۱

طرح ماهاتما گاندی با عنوان طرح ملی تضمین اشتغال ملی در مناطق روستایی (MGNREGA) بزرگترین برنامه اشتغال هند به شمار می‌رود که برای کاهش فقر از طریق ایجاد اشتغال روستایی طراحی شده است. تأمین مالی این برنامه بر عهده دولت فدرال بود، اما اجرای آن در سطح روستا صورت می‌گرفت. سانتاش ماتئو، اقتصاددان و دکترای مطالعات توسعه، در رأس تیم تحقیقاتی خود به مطالعه این طرح در ایالت بیهار^۳ هند پرداخت؛ جایی که امکان انتقال پول به طور مستقیم از بانک مرکزی به دولت محلی قابل انجام بود. پس، نیمی از مشکل که مربوط به نحوه انتقال پول بود برطرف شد. اما نیم دیگر مشکل در خصوص اطلاعات افرادی که باید پول را دریافت می‌کردند، به قوت خود باقی بود. در سیستم سنتی و مرسوم هند، نحوه انتقال پول به مردم ابتدا با درخواست آنها از سطح دولت محلی آغاز می‌شد. دولت، درخواست‌ها را به سطح بالاتر یعنی ولایت

¹ Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA)

² Santhosh Mathew

³ Bihar

انتقال می‌داد که پس از تصویب، وارد سامانه مدیریت مالی می‌شد و سپس فاکتور آن به بانک مرکزی هند ارسال می‌گشت.

ماتئو سیستم سنتی را به این ترتیب اصلاح کرد که دولت محلی بتواند به طور مستقیم وارد سامانه مدیریت مالی شود و با ثبت فعالیت انجام‌شده (برای نمونه، آقای X به مدت ۱۴ روز کار کرده است)، در یک حساب با مانده صفر، مبلغ مربوطه را دریافت نماید. ماتئو و گروهش برای سنجش تغییر جدید، ۱۲۰ ولایت را مشتمل بر ۱۰۰۰ دولت در گروه تحت سنجش (دریافت‌کننده متغیرهای جدید در سیستم) و ۲۰۰۰ دولت در گروه شاهد (بدون دریافت متغیرهای جدید)، با پوشش جمعیتی ۳۰ میلیون نفر مورد مطالعه قرار دادند.

شفافیت سیستم اصلاح شده از وضع موجود هند بیشتر بود. در خصوص هر استخدام، دولت محلی امضای خود را پای سند آن قرار می‌داد. این امر پیگیری را برای حساب‌رسان آسان می‌کرد و در صورت استخدام نیروهای صوری، مقامات دولتی مجازات می‌شدند. در سیستم سنتی، بسیاری از نیروها به صورت صوری در فهرست شاغلان قرار می‌گرفتند. اما با افزودن متغیرهای جدید در سیستم، رفتار مقامات محلی تغییر کرد و فساد به طور چشمگیری کاهش یافت. هزینه اجرای طرح در سامانه جدید، بدون تغییر آشکار در تعداد روزهای کاری افراد، حدود ۲۲ درصد کاهش پیدا کرد که این کاهش ناشی از کاهش فساد بود. همچنین، در دارایی‌های اظهارشده دولت‌های محلی کاهش قابل ملاحظه‌ای دیده شد. در این خصوص می‌توان گفت که اکثر شیوه‌های مبارزه با فساد، بر ابزارهای مبارزه با فساد (مانند ممیزی) یا بر انگیزه‌های فساد تمرکز دارند و کمتر به ساختار خود طرح اجرایی می‌پردازند. اما تجربه ایالت بیهار نشان می‌دهد که اصلاح فنی و مدیریتی در اجرای طرح‌ها می‌تواند تفاوت قابل ملاحظه‌ای ایجاد کند [۲].

۳-۵- عدم توجه به جزئیات: کشت جلبک دریایی در اندونزی

بنرجی، معضل بی‌توجهی سیاست‌گذاران به جزئیات را با یک مثال تشریح می‌کند. به اعتقاد او این بی‌توجهی ناشی از عدم توجه به متغیرهای محیطی مهم است. بنرجی و گروهش در اندونزی آزمایشی را انجام دادند که نتیجه آن بیانگر توجه گزینشی کشاورزان جلبک دریایی به متغیرهای محیطی کشت بود. به اعتقاد او، نتیجه این آزمایش در مورد چالش‌های سیاست‌گذاران نیز صدق می‌کند. کشاورزان اندونزیایی برای کشت جلبک دریایی از اتصال عمودهایی به موازات جلبک‌ها در اقیانوس استفاده می‌کنند. مؤلفه‌های بسیاری بر نتیجه این کار اثرگذار است از جمله: طول عمود، فاصله مطلوب بین عمودها، طول مطلوب جلبک و عمود، و قطر عمود. کشاورزان به همه این متغیرها توجه ندارند و تنها تعداد محدودی از آنها را رعایت می‌کنند. حلقه بازخوردی این سنجش حاکی از آن بود که اگر کشاورزان کار را با این باور شروع کنند که یکی از مؤلفه‌ها مهم نیست، اصلاً بدان توجه نخواهند کرد و ممکن است هرگز به اهمیت آن پی نبرند.

بر اساس شواهد تجربی بنرجی و گروهش، تا زمانی که اهمیت مؤلفه‌های پیرامونی به طور خیلی واضح به کشاورزان گوشزد نشده بود آنها متوجه اهمیت این مؤلفه‌ها نشده بودند. حتی انتشار داده‌هایی در خصوص اهمیت این مؤلفه‌ها نتوانسته بود توجه آنها را به اهمیت موضوع جلب کند. بدین ترتیب، تیم پژوهشی بنرجی توانست بی‌توجهی کشاورزان نسبت به قطر عمودها را از بین ببرد. تا پیش از آزمایش آنها، حتی کشاورزان کارکننده نیز از تأثیر سایر عوامل محیطی بر محصول نهایی غافل بودند. همان‌گونه که سیاست‌گذاران مجرب از اهمیت عوامل پیرامونی در سیاست‌های خود غافل هستند. اقتصاددانان و سیاستمداران در مقایسه با کشاورزان به مراتب بیشتر به جزئیات بی‌توجه هستند. هنر مدل‌سازی در اقتصاد، ساده‌سازی واقعیات به منظور پیاده‌سازی منطق پشت فروض اصلی است. سیاست‌گذاران و بوروکرات‌ها نیز به دنبال ساده‌سازی مشکلات هستند [۲].

۶- چرا سیاست‌گذار به لوله‌کش نیازمند است؟

کاملاً طبیعی است که سیاست‌مداران برای طراحی سیاست‌ها و نهادهای پیچیده به اقتصاددانان و مهندسان متکی باشند. طراحی سازوکار انتخاب مدرسه، طراحی یک مزایده یا بازار خرید و فروش کلیه، نمونه‌هایی هستند که اطلاعات شفافی را می‌طلبند. نظریه اقتصادی، ابزاری برای اندیشیدن به این سؤالات را فراهم می‌کند و منطقی به نظر می‌رسد که سیاست‌گذاران از اقتصاددانان بخواهند در خصوص سیاست‌های اقتصاد کلان به آنها مشاوره بدهند [۲].

۱-۶- طرح اصلاح سیستم بهداشت و درمان دولتی در ایالت کرالا

ایالت کرالا در جنوب هند، یکی از موفق‌ترین ایالت‌های این کشور حداقل در حوزه رفاه اجتماعی است. اما این ایالت در حال حاضر با مشکلات کشورهای پیشرفته مثل پیر شدن جمعیت، شیوع فشار خون بالا، دیابت و چاقی دست‌وپنجه نرم می‌کند. این امر ایجاب می‌کند که مقامات ایالت درباره افزایش هزینه مراقبت‌های بهداشتی و پیشگیری از بیماری‌های غیر قابل پیشگیری اقداماتی اتخاذ کنند. بهترین ایده آنها اصلاح سیستم مراقبت‌های بهداشتی دولتی به منظور ارتقاء خدمات پیشگیری، درمان و مدیریت و همچنین، افزایش جذابیت آن برای مشتریانی بود که بیشتر به دنبال مراقبت‌های بهداشتی در بخش خصوصی بودند (همان‌طور که در دیگر نقاط هند نیز مرسوم بود). این ایالت سازمان خدمات بهداشتی جدیدی احداث نمود. پرستاران، پزشکان و داوطلبانی از دولت‌های محلی به طور یکپارچه در قالب یک تیم سلامت که مسئولیت حفظ سلامت مردم را بر عهده داشت شروع به کار کردند. تمرکز گروه بر تغییر شیوه زندگی مردم و پیشبرد فعالیت‌های پیشگیرانه بود. آنها این برنامه را در ۱۵۲ مرکز خدمات بهداشتی در پیش گرفتند.

دوفلو در جلسه‌ای به همراه دو اقتصاددان دیگر، ابهیجیت بنرجی^۱ و گیتا گوپی‌ناث^۲ به بحث و بررسی این سیاست‌ها با مسؤولان وزارت بهداشت ایالات کرالا می‌پردازد. آنچه در این جلسه مورد توجه دوفلو قرار می‌گیرد عدم اطلاع سیاست‌گذاران اصلی برنامه از جزئیات نحوه اجرای طرح است. زیرا جزئیات اجرای برنامه‌های سیاستی اغلب به کارشناسان تفویض می‌شد.

دوفلو و همکارانش این سؤالات را از مسؤولان حاضر در جلسه پرسیدند: چرا وقتی تنها پزشکان در سیستم بهداشت و درمان جدی گرفته می‌شوند، بیماران باید به توصیه‌های پرستاران توجه کنند؟ آیا در جایی که پرستاران فشار خون بیماران را می‌گیرند و برگه‌های شرح حال بیمار را پر می‌کنند، می‌توان گفت پرستاران در جایگاهی هستند که بیمار تجویزهای آنها را بپذیرد؟ آیا پزشکان در سیستم سلسله مراتبی بیمارستان هیچ‌وقت خواسته‌اند که پرستاران مورد احترام باشند؟ در شرایطی که به ازای هر ۳۰,۰۰۰ نفر تنها دو پزشک وجود دارد، آیا برای متخصصان بهداشت و درمان مقدور است زمان بیشتری را صرف سلامت عمومی و پیشگیری کنند؟ در کمال تعجب دوفلو و همکارانش، گروه نه جوابی برای این سؤال‌ها داشت و نه علاقه‌ای به آن نشان می‌داد. هر بار از آنها سؤال می‌شد درباره اهرم سیاستی خود (در مقابل آرزوها و منویات) توضیح دهند این پاسخ کلیشه‌ای داده می‌شد که نمی‌توان دولت‌های محلی و پزشکان را مجبور به کاری کرد. آنها به جای آموزش دولت‌های محلی در این حوزه، این مسائل را به شوراهای روستایی واگذار می‌کردند که نظرات بعضاً متناقضی در آنجا مطرح می‌شد.

به نظر می‌رسید زنجیره علی سیاست‌ها از طراحی تا پیاده‌سازی و حصول نتیجه نهایی درک نشده بود. موقعیت مسؤولان بین دو توهم برخورداری از سیستم بی‌نقص و توهم ناتوانی کامل، علیرغم در اختیار داشتن قدرت و برنامه در نوسان بود. گروه دوفلو نتوانست طی ساعت‌ها بحث در مورد جزئیات طرح، نظرات خود را پیش ببرد. پس از چندین ساعت، مسؤولان کرالا پاورپوینتی را به نمایش درآوردند که اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد و فهرستی از پیشنهادات برای تحقق آنها را در کرالا نشان می‌داد. ارائه آنها یک فهرست بلندبالا و کاملاً توخالی بود، شبیه به فهرست آرزوها (مانند ۳۰ دقیقه تمرین روزانه در تمام مدارس به صورت اجباری، آگاهی عمومی جامعه در مورد چاقی و غیره). جالب آنکه این برنامه‌ها هیچ ارتباطی با اصلاح نظام سلامت که در ابتدای جلسه بحث شده بود نداشتند. جزئیات طرح در این برنامه‌ها هیچ جایی نداشت. دوفلو تصمیم می‌گیرد دیگر در جلساتی از این دست شرکت نکند و معتقد است بروکرات‌ها و سیاست‌گذاران نمی‌توانند لوله‌کش‌های خوبی باشند [۲].

¹ Abhijit Banerjee

² Gita Gopinath

۲-۶- طرح ابطال اسکناس های قدیمی در هند

یک نمونه اخیر و دور از انتظار از بی توجهی سیاست گذاران به جزئیات اجرایی طرح ها، در سال ۲۰۱۶ در هند اتفاق افتاد. نارندرا مودی، نخست وزیر هند در ۸ نوامبر ۲۰۱۶ با وضع قانون جدیدی اسکناس های ۵۰۰ و ۱۰۰۰ روپیه ای این کشور را از درجه اعتبار ساقط اعلام کرد و تا ۳۰ دسامبر به مردم مهلت داد تا با مراجعه به شعب بانک ها اسکناس های قدیمی خود را تعویض کنند. وی دلیل این اقدام را مبارزه با فساد حاکم بر جامعه از طریق کنترل پول های فاسد و سیاهی عنوان کرد که از عملیات تروویستی، قاچاق مواد مخدر یا فساد دولتی به دست آمده اند. او می خواست با قطع نقدینگی، تأمین مالی گروه های تروریستی را از بین ببرد و پول های کثیف را از چرخه پولی کشور حذف کند. این در حالی بود که بانک مرکزی هند از قبل به میزان کافی اسکناس جدید چاپ نکرده بود و مردم برای پول گرفتن باید در صف های طویل بانک می ایستادند. سائز پول های جدید با اسکناس های قدیمی متفاوت بود و دستگاه های خودپرداز باید جایگزین می شدند. ثروتمندان که بیم از دست دادن سپرده های عظیم خود را داشتند در ازای پرداخت کمیسیون، پول سیاه خود را در حساب بانکی فقرا پس انداز می کردند. در نتیجه، میزان سپرده های نقدی در حساب های طبقه فقیر به سرعت افزایش می یافت.

دولت از زمان اعلام رسمی این قانون تا پایان مهلت قانونی تعویض اسکناس ها، بیش از ۱۰۰ نوع قانون متفاوت با مضامینی از این قبیل وضع کرد: افراد چه زمانی می توانند پول نقد خود را به بانک بسپارند، چقدر می توانند سپرده گذاری کنند، چه دلایلی برای سپرده گذاری مورد نیاز است، چه زمانی می توانند پول خود را برداشت کنند، چه مقدار جریمه می شوند اگر نتوانند اثبات کنند که مالیات خود را پرداخت کرده اند و غیره. نتیجه این تصمیمات، ترکیبی از تحیر عمومی، اختلال عظیم در اقتصاد و در نهایت، سردرگمی کامل بود.

دولت هند با این اقدام، ۸۶ درصد پول در گردش کشور را حذف کرد. به اعتقاد دوفلو نمی توان ۸۶ درصد از پول نقد را در اقتصاد بدون در نظر گرفتن تدارکات لازم، از جمله آنچه باید جایگزین پول قدیمی شود (اعم از کارت های اعتباری و انتقال حساب به حساب) حذف کرد؛ به ویژه در کشوری که در این حوزه ها خیلی توسعه یافته نیست. این نوع اقدامات، بیانگر گرایش بسیاری از دولت ها به نوعی تفکر جادویی است که اگر یک ایده انتزاعی معقولی دارند، گمان می کنند جزئیات آن نیز به طور خودکار حل می شود. سیاست گذاران اغلب بر اساس ایدئولوژی زمان خود طرح می دهند و این کار با بی توجهی کامل به واقعیات آن حوزه صورت می گیرد [۲].

۳-۶- سیستم نظارت ثالث بر آلاینده‌های صنعتی ایالت گجرات

دادگاه عالی گجرات با اجباری ساختن نظارت یک نهاد ثالث بر آلاینده‌های صنعتی قصد داشت آلودگی صنعتی را در این ایالت کاهش دهد. طبق این طرح، شرکت‌هایی که آلودگی بالایی تولید می‌کردند موظف بودند از یک شرکت خصوصی به عنوان نهاد ثالث بخواهند در خصوص وضعیت آلاینده‌های آنها به نهاد نظارتی این ایالت، یعنی هیئت کنترل آلودگی گجرات گزارش نظارتی بدهند. بدین ترتیب، بازرسان شرکت‌ها سه بازدید انجام دادند و نتیجه گزارش خود را به هیئت کنترل آلودگی گجرات ارائه دادند. در این طرح، قوانینی برای اطمینان از کیفیت کار و کاهش بروز فساد در نظر گرفته شده بود. برای نمونه، تیم‌های بازرسی نمی‌توانستند از تعداد معینی بیشتر مشتری داشته باشند. اعضای تیم‌ها باید واجد صلاحیت اخلاقی می‌بودند و عدم صداقت موجب سلب صلاحیت و ابطال مجوز آنها برای نظارت می‌شد.

دوفلو و دستیارانش به منظور ارزیابی نتایج این طرح به روش تصادفی کنترل‌شده، بلافاصله پس از بازدید شرکت‌های بازرسی‌کننده، یک تیم مستقل را برای اندازه‌گیری آلودگی به محل اعزام کردند. نتایج در مورد یکی از آلاینده‌ها (ذرات معلق) برخلاف نتایج گزارش بازرسان که میزان این ذرات را زیر آستانه قابل قبول نشان می‌داد، کاملاً حاکی از چیز دیگری بود. حتی آلاینده‌هایی که میزان آنها در ارزیابی تصادفی تیم دوفلو پایین گزارش شده بود، در گزارش بازرسان دیده نمی‌شد. به نظر می‌رسید بازرسان حتی از شرکت‌ها بازدید نکرده بودند. قیمت گزارش‌های بازرسان نیز از حداقل هزینه لازم برای انجام سنجش آلودگی کمتر بود و این نشان می‌داد که در عمل، هیچ سنجشی صورت نگرفته است. دلیل شکست این طرح تضاد منافع صاحبان کسب‌وکار با متولیان طرح بود. از آنجاکه خود شرکت‌ها اقدام به انتخاب بازرسان و پرداخت هزینه‌های آنها می‌کردند، بازرسان گزارش خود را مطابق با خواسته شرکت تنظیم می‌کردند و حتی با دریافت پول بسیار کم نیز حاضر به انجام این کار می‌شدند. پیاده‌سازی این طرح نشان داد با وجود آنکه اصول کلی حاکم بر طرح از منظر قضاوت ذهنی ارزشمند بود، اما در مقام اجرا کاملاً دچار نقص بود.

از منظر اقتصادی، کافی بود سیاست‌گذار وابستگی مالی شرکت‌های نظارتی ثالث را به صنایع آلاینده قطع می‌کرد و شرکت‌های نظارتی را ملزم می‌ساخت به نهاد نظارتی مرجع پاسخگو باشند، نهادی که می‌توانست در ازای صحت و سقم گزارش‌ها به شرکت‌های ثالث پاداش دهد. به پیشنهاد تیم اقتصادی دوفلو، هیئت کنترل آلودگی هوای گجرات، سیستم نظارتی‌اش را تغییر داد و بازرسان به صورت تصادفی به شرکت‌ها معرفی شدند. دستمزد بازرسان نیز از طریق یک سیستم مرکزی و مستقل پرداخت می‌شد. نتایج این آزمایش در ۴۷۳ بنگاه حاکی از افزایش دقت گزارش‌ها و به دنبال آن، کاهش میزان آلودگی صنایع بود [۲].

۷- موانع اجرای سیاست‌های صحیح اقتصادی چیست؟

استبیل ضمن تأیید نظرات دوفلو می‌نویسد، صرف‌نظر از طراحی و پایش سیاست‌ها، اقتصاددان باید در نظر داشته باشد که سیاست‌گذار نه تنها دارای محدودیت‌هایی است، بلکه خود او نیز می‌تواند از طریق مشوق‌ها تحت تأثیر قرار گیرد. بدین معنا، طراحی معماری «انتخاب» برای مصرف‌کننده نهایی ممکن است مستلزم معماری «انگیزه» برای کارکنان دولت باشد. در مجموع، در اجرای سیاست‌های اقتصادی موانع بالقوه متعددی وجود دارد که می‌توان آنها را این‌گونه خلاصه کرد:

(۱) اکثر بوروکرات‌ها عملگرایان خیلی خوبی نیستند. حتی زمانی که اقتصاد را درک می‌کنند و متوجه مزایای یک طرح می‌شوند، مایل به اجرای راهکار توصیه‌شده به شیوه‌ای که خواسته شده است نیستند.

(۲) ملاحظات ایدئولوژیک و سیاسی نیز ملاحظات مهمی در اجرای سیاست‌های اقتصادی هستند. تجربه نشان می‌دهد سیاست‌گذاران و دولت‌ها نسبت به مدیران اجرایی ریسک‌گریزی بیشتری دارند. سیاست‌گذاران که با وعده تصویب سیاست‌های مشخصی به کرسی ریاست می‌رسند، نگران هستند که در صورت بازگشت به عقب یا اصلاح سیاست‌ها نتوانند به‌سادگی رأی دهندگان خود را توجیه کنند.

با این وجود، به نظر می‌رسد گرایش خوبی به سمت نظرات دوفلو شکل گرفته است. اساتید رشته اقتصاد به طور فزاینده‌ای به دنبال عملیاتی ساختن نظریه‌ها هستند. بسیاری به روش دوفلو و استفاده از سنجش‌های تصادفی کنترل‌شده روی آورده‌اند و بسیاری دیگر دوشادوش دولت‌ها به جمع‌آوری داده‌ها اشتغال دارند و از ابتدا تا انتها درگیر فرآیندهای اجرایی سیاست‌ها هستند [۴].

۸- جمع‌بندی

دوفلو از اقتصاددانان می‌خواهد با ذهن باز به پردازش نحوه اجرایی شدن سیاست‌های اقتصادی بپردازند. این امر مستلزم توجه اقتصاددانان به جزئیات اجرایی طرح‌های سیاستی و افزایش ارتباط سیاست‌گذاران با اقتصاددانان است. آنچه سیاست‌گذار تصویب می‌کند عموماً کلیاتی است که جزئیات اجرایی آن یا در نظر گرفته نشده یا فاقد ظرافتی است که می‌تواند بر نتیجه‌بخشی طرح بسیار اثرگذار باشد. از این منظر، دوفلو با بکارگیری واژه استعاری «لوله‌کش»، توجه اقتصاددانان را به این مهم جلب می‌کند که ارزش تصمیمات صحیح اقتصادی زمانی به منصف ظهور می‌رسد که تمام فرآیندهای لازم برای موفقیت طرح در دنیای واقعی جوابگو باشند. همان‌گونه که تمام تصمیمات یک لوله‌کش بر اساس استفاده از ابزارهای مختلف برای مشکلات مختلف به «چگونگی» انجام کار معطوف می‌گردد و او یک لحظه از پایش فرآیند عملیاتی کار غافل نمی‌شود، اقتصاددان باید از چابکی تصمیمات عبور کند و بر چگونگی اجرای سیاست‌ها متمرکز شود. شواهدی که در این مقاله به



آنها اشاره شد، ناظر بر بی توجهی سیاست گذار به جنبه‌هایی است که هنگام اجرا چالش برانگیز می‌شوند و ابعاد دیگری از فساد، رانت و عدم شفافیت را شکل می‌دهند.

۹- منابع

- [1] Dizikes, P. (2010). *Esther Duflo Wins Clark Medal*. Retrieved from MIT News: <http://news.mit.edu/2010/duflo-clark-0423>
- [2] Duflo, E. (2017). *The Economist as Plumber*. Retrieved from MIT Economics: <https://economics.mit.edu/files/12569>
- [3] Klein, P. G. (2017). *Economists Are Not Plumbers*. Retrieved from Mises Institute: Austrian Economics, Freedom, and Peace: <https://mises.org/wire/economists-are-not-plumbers>
- [4] Stabile, M. (2018). *Why Economists Should Think Like Plumbers*. Retrieved from INSEAD: The Business School for the World: <https://knowledge.insead.edu/economics-finance/why-economists-should-think-like-plumbers-8301>