حكومات حرة وسياسات سليمة

طابور من الناخبين فى ترانسكي في أول انتخابات تجري في جنوب أفريقيا في عام ١٩٩٤ بعد انتهاء نظام التفرقة العنصرية.

باولو غيليانو، وبراشي ميشرا، وأنتونيو سبيليمبرغو
Paola Giuliano, Prachi Mishra, and Antonio Spilimbergo

قد تكون الإصلاحات الاقتصادية أمرا مفزعا بالنسبة للساسة، لكن الديمقراطية والتحرر الاقتصادي عادة ما يمضيان يدا بيد

أبرزت الأزمة المالية العالمية الحاجة إلى اضطلاع البلدان بإصلاحات هيكلية لزيادة الدخل ولجعل اقتصاداتها أكثر استقرارا. وتنجح البلدان في زيادة الناتج المحتمل وتحقق المنفعة للجميع على المدى الطويل بإزالة العقبات التي تعترض النمو، وتنفيذ الإصلاحات الهيكلية بشكل سليم – مثل تحرير التجارة، والخصخصة، وتنظيم الاحتكارات.

حتى على الرغم من ذلك، فإن الإصلاحات الهيكلية كثيرا ما تؤثر على المصالح القوية ويمكن أن تكون صعبة التنفيذ. وكما قال جون كلود جانكر رئيس وزراء لكسمبرغ: «إننا جميعا نعرف ماذا يتعين عمله، ولكننا لا نعرف كيف ننجح في إعادة انتخابنا بعد أن نكون فعلنا ذلك» (مجلة الإيكونومست، ٢٠٠٧). وما هو السبب وراء هذا الحال؟ هل هناك أوضاع مؤسسية تؤدي إلى الإصلاحات أكثر من غيرها؟ والمؤكد أن أحد أقدم الأسئلة التي لم تجد إجابة بعد في علوم الاقتصاد والسياسة هو ما إذا كانت الحرية السياسية مكوِّنا أساسيا من مكونات الإصلاحات الهيكلية أم عائقا أمامها. فهناك حجج نظرية جيدة وأمثلة عديدة تؤيد كل المواقف من هذا السؤال.

ويستطيع من يعتقدون أن الأنظمة الأقل ديمقراطية ملائمة للتحرر الاقتصادي أن يستشهدوا بالإصلاحات المهمة التي اضطلعت بها تشيلي في ظل الديكتاتورية الفعلية تحت حكم أوغستو بينوشيه في فترة السبعينات والثمانينات من القرن الماضي وكوريا الجنوبية في ظل الحكم الاستبدادي لبارك تشونغ–هي في فترة الستينات والسبعينات من القرن الماضي. ولم يكن كثير من البلدان الصناعية الحديثة ديمقراطيا وقت انطلاقه. ففي شرق آسيا، على سبيل المثال، تحقق قدر كبير من التنمية في ظل أنظمة غير ديمقراطية.

ومن الناحية النظرية، هناك أيضا مبررات مقنعة للرأي القائل بأن الأنظمة الاستبدادية قد تساند الإصلاحات والنمو؛ ذلك أن نظاما ديمقراطيا كاملا قد يسقط فريسة

لجماعات المصالح التي تضع أهدافها قبل تحقيق الرفاه العام للمجتمع. وأحيانا يكون الرأسماليون المتحصنون في مواقعهم التي تمكنهم من الحصول على الريع، هم المعارضون الرئيسيون للإصلاحات الاقتصادية. وفي بلد مستقل حديثا، قد يقتضي الأمر وجود «دكتاتور خيِّر» ليحمي المؤسسات ويمنع الحكومة من الوقوع فريسة لجماعات المصالح ويسمح للدولة بالعمل بكفاءة. وتستطيع جماعات المصالح بصفة خاصة أن تعيق الإصلاحات إذا ساد شعور بعدم اليقين حول توزيع المنافع (دراسة Fernandez & Rodrik، ١٩٩١). ويمكن أن تؤدي الديمقراطية أيضا إلى الاستهلاك المفرط في القطاعين العام والخاص وعدم كفاية الاستثمارات (دراسة Huntington، ١٩١٨) بينما تستطيع الأنظمة الدكتاتورية أن ترفع معدل الادخار المحلي من خلال التقييد المالي. وعادة ما تصل الأجور إلى مستويات أعلى في ظل الديمقراطية (دراسة Rodrik، ١٩٩٩). وقد زادت المدخرات في بلدان عديدة بما فيها بلدان الاتحاد السوفيتي السابق وكثير من بلدان شرق آسيا ، فحققت في النهاية نموا اقتصاديا عاليا بفضل النظام السياسي القمعي والنظام المالي المنظم بإحكام المصاحب له.

فهل تشكل هذه الأمثلة التاريخية والحجج النظرية مبررا مقنعا لرفض دور الديمقراطية في الإصلاح الاقتصادي؟ كلا. ذلك أن هناك حججا نظرية وأدلة تطبيقية راسخة تدعم الرأي القائل بأن الديمقراطية عادة ما تصاحب الإصلاحات الاقتصادية. وهذه بعض الحجج النظرية:

- ربما يفضل الديكتاتوريون أمورا قد تتغير بمرور الوقت. ونظرا لأن هذا التغير في التفضيلات لا يمكن أن يقيده القانون، فالتزام الديكتاتوريين بالإصلاحات لا يمكن أن يتسم بالمصداقية (دراسة McGuire and Olson، ١٩٦٦).
- يميل الحكام المستبدون إلى النهب وإشاعة الاضطراب في النشاط الاقتصادي مما يجعل جهود الإصلاح بلا معنى.
- إن للأنظمة الاستبدادية مصلحة في تأجيل الإصلاحات والحد من الأنشطة التي تولد الريع لمن يساندونها. وعلى العكس من ذلك، فإن الحكام الديمقراطيين أكثر إحساسا بمصالح العامة وأكثر استعدادا لتنفيذ الإصلاحات التي تفكك الاحتكارات لتحقيق المصلحة العامة.
- إن حقوق الملكية المصونة التي تضمنها الديمقراطية مطلب أساسي للتنمية الاقتصادية.

وهناك أيضا الكثير من الأدلة التجريبية على أن الإصلاحات والديمقراطية تمضيان يدا بيد. فالارتباط بين الديمقراطية والإصلاحات الاقتصادية قوي جدا، عبر الزمن وبين البلدان على حد سواء. ويوضح الشكل ١ علاقة الارتباط بين مؤشرات الحرية السياسية ومؤشرات الإصلاح بمرور الوقت. وتستند مؤشرات الحرية السياسية إلى معايير أنشأتها قاعدة بيانات النظام السياسي الرابع (دراسة Marshall and Jaggers، ٢٠٠٩) التي تمنح درجة صفر لأكثر الحكومات استبدادا، وواحد صحيح لأكثرها ديمقراطية. وتقاس الإصلاحات بمرور الوقت في ستة مجالات – الأسواق المالية المحلية، وحساب رأس المال، وأسواق المنتجات (الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية) والزراعة، والتجارة، ومعاملات الحساب الجاري (راجع الإطار). ومرة أخرى يتراوح المؤشر بين صفر وواحد، وتُمنح درجة صفر للأقل إصلاحا وتُمنح درجة الواحد الصحيح للأكثر إصلاحا. وتبين الإصلاحات في المجالات الستة كلها وجود علاقة ارتباط قوية بالديمقراطية، وعادة ما تسبق الديمقراطية عملية رفع القيود. ويوضح الشكل ٢ هذا الارتباط القوي في قطاع مستعرض من البلدان.

هناك علاقة ارتباط قوية بين الديمقراطية والإصلاحات الاقتصادية

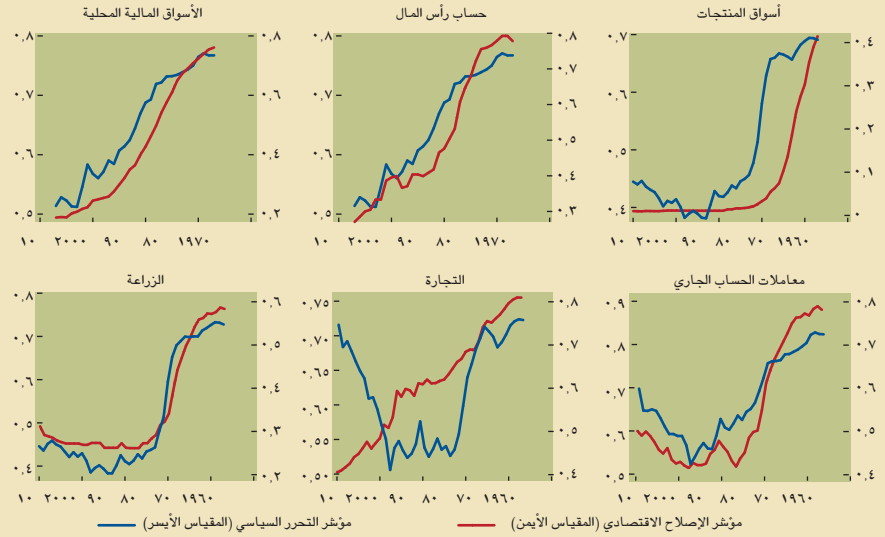
والبلدان الأكثر ديمقراطية هي أيضا التي تُجرى إصلاحات أكبر، ولكن الارتباط لا يدل على أن الديمقراطية هي بالضرورة سبب الإصلاح الاقتصادي. ويمكن للعلاقة المتبادلة أن تسير في الاتجاه المعاكس أو قد يحرك عامل ثالث مشترك كلا من الديمقراطية والإصلاح الاقتصادي. ولا يزال السؤال عن تأثير الديمقراطية على الإصلاح الاقتصادي دون إجابة إلى حد كبير حتى الآن.

ولتقرير ما إذا كانت الديمقراطية هي سبب الإصلاح، استخدمنا مجموعة بيانات جديدة تغطي تقريبا ١٥٠ بلدا وستة قطاعات وتمتد على مدى أكثر من ٤٠ عاما (دراسة Giuliano, Mishra, Spilimbergo، ٢٠٠٩). وقد وجدنا أن هناك علاقة ارتباط وثيق بين التحسن في المؤسسات الديمقراطية (إذا ما قيس بمؤشر النظام السياسي الرابع) واعتماد الإصلاحات الاقتصادية. ويرتبط الانتقال من نظام استبدادي مطلق إلى ديمقراطية كاملة بحدوث زيادة

الشكل ١

الأول يأتي أولا

التحرير السياسي يسبق الإصلاحات الاقتصادية بوجه عام.



المصادر: قاعدة بيانات النظام السياسي الرابع (دراسة Marshall, Janggers, 2009) وحسابات المؤلفين (دراسة Giuliano, Mishra, Spilimbergo, 2009).

ملاحظة: يبين هذا الرسم علاقة الارتباط بمرور الوقت بين مؤشرات الديمقراطية (مقيسة بمؤشر النظام السياسي الرابع ويُستعدل ليتراوح بين صفر وواحد) والإصلاحات في القطاعات أو المجالات الستة الآتية: ١– الأسواق المالية المحلية، ٢– حساب رأس المال، ٣– أسواق المنتجات (الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية)، ٤– الزراعة، ٥– التجارة (استنادا إلى الرسوم الجمركية)، ٦– معاملات الحساب الجاري. ويُحسب مؤشر الديمقراطية على أساس متوسط بلدان العينة التي لديها مؤشر لهذا الإصلاح بعينه لذلك فهي تختلف (اختلافا بسيطا) من لوحة إلى أخرى. وتُستعدل كل المؤشرات لتتراوح بين صفر وواحد، فيشير الصفر إلى الأقل إصلاحا والواحد إلى الأكثر إصلاحا.

مجموعة بيانات الإصلاح الهيكلي

يستند تحليلنا إلى مجموعة بيانات جديدة وواسعة، جمعتها إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي، والتي تصف درجة التنظيم في ١٥٠ بلدا صناعيا ونامياً (راجع دراسة Ostry, Prati, and Spilimbergo, 2009) . فهناك ستة مؤشرات للإصلاح تغطي كلا من القطاع المالي والقطاع العيني. وتشمل مؤشرات القطاع المالي إصلاحات تتعلق بالأسواق المالية المحلية وحساب رأس المال الخارجي. وتشمل مؤشرات الإصلاح الهيكلي في القطاع العيني مقاييس لأسواق المنتجات وللأسواق الزراعية، والتجارة، وإصلاحات الحساب الجاري.

ويحتوي كل مؤشر على مؤشرات فرعية تلخص أبعاد المناخ التنظيمي في كل قطاع. والمؤشرات الفرعية مجمعة في مؤشرات ومبنية بحيث تقع كل مقاييس الإصلاح بين صفر وواحد، على أن تمثل القيم الأعلى تحررا أكبر.

قدرها ٢٥٪ في مؤشر الإصلاح. ولم نجد أيضا أي تأثير مرتد – أي أن التحرير الاقتصادي لا يطلق شرارة التحرير السياسي. وهذه النتيجة ستخيب آمال من يعتقدون أن ارتباط العمل الاقتصادي بالأنظمة الاستبدادية يحرك التغيير السياسي.

وكيف نوازن بين اكتشاف دور الديمقراطية المفيد في الإصلاح وبين ملاحظة جانكر بأن الناخبين يميلون إلى معاقبة السياسيين الذين ينفذون الإصلاحات؟ يتضح أن الأدلة المتوافرة لا تؤيد مخاوف جانكر. وتشير دراسة (Buti, Turrini, and van den Noord 2008) إلى أن السياسيين الذين ينفذون الإصلاحات لا يخسرون الانتخابات التالية، خاصة في البلدان ذات المستوى العالي من التطور المالي. ويصدق الأمر نفسه على العواقب السياسية لتخفيض عجوزات الميزانية الضخمة. ولا تجد دراسة (Alesina, Carloni, and Lecce ٢٠١٠) في عينة من ١٩ بلدا من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في الفترة من ١٩٧٥ إلى ٢٠٠٨ – أي دليل على إسقاط الحكومات بشكل منهجي في الانتخابات بعد إجراء تخفيضات سريعة لعجوزات الميزانية.

وخلاصة القول: إن الديمقراطية تساعد على إجراء الإصلاحات الهيكلية، ولكن العكس ليس صحيحا – فالتحرر الاقتصادي الذي تطبقه الأنظمة الاستبدادية لا ينتج عنه تحرك نحو الديمقراطية. وعلاوة على ذلك، لا يوجد أساس لمخاوف السياسيين من معاقبة الناخبين لصناع السياسة الذين ينفذون إصلاحات في القطاع المالي أو يخفضون العجوزات المالية. ■

الشكل ٢

السير يدا بيد

كلما كان البلد ديمقراطيا، زادت احتمالات إصلاحه اقتصاديا.

المصادر: قاعدة بيانات النظام السياسي الرابع (دراسة MarshaL., Jaggers, 2009) وحسابات المؤلفين (دراسة Giuliano, Mishra, Spilimbergo, 2009).
ملاحظة: يبين هذا الرسم علاقة الارتباط في عام ٢٠٠٠ بين مؤشرات الديمقراطية المقيسة طبقا لقاعدة بيانات النظام السياسي الرابع (صفر يعني أقل ديمقراطية وواحد صحيح يعني أكثر إصلاحا) ومؤشرات الإصلاح الاقتصادي (يشير صفر إلى الإصلاح الأقل، ويشير الواحد الصحيح إلى الإصلاح الأكثر) في ستة قطاعات اقتصادية.

باولا غيليانو، أستاذ مساعد في كلية أندرسون للإدارة في جامعة كاليفورنيا، لوس أنجلوس؛ وبراشي ميشرا خبير اقتصادي في إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي؛ وأنتونيو سبيليمبرغو مستشار في الإدارة الأوروبية في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

Alesina, Alberto, Dorian Carloni, and Giampaolo Lecce, 2010, "The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments" (unpublished).

Buti, Marco, Alessandro Turrini, and Paul van den Noord, 2008, "Can Governments Implement Structural Reforms and Yet Be Re-elected?" Available at www.voxeu.org/index.php?q=node/1235

Giuliano, Paola, Prachi Mishra, and Antonio Spilimbergo, 2009, "Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset," CEPR Working Paper 7194 *(London: Centre for Economic Policy Research).*

Fernandez, Raquel, and Dani Rodrik, 1991, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty," American Economic Review, *Vol. 81, No. 5, pp. 1146–55.*

Huntington, Samuel P., 1968, Political Order in Changing Societies *(New Haven, Connecticut: Yale University Press).*

Marshall, Monty G., and Keith Jaggers, 2009, Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2007—Dataset Users' Manual *(Arlington, Virginia: Polity IV Project).*

McGuire, Martin C., and Mancur Olson, Jr., 1996, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force," Journal of Economic Literature, *Vol. 34, No. 1, pp. 72–96.*

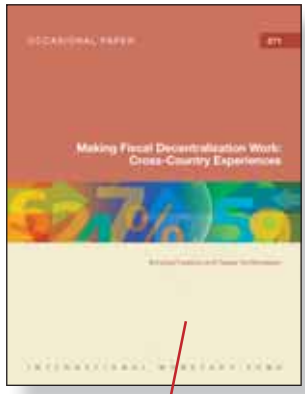
Ostry, Jonathan, Alessandro Prati, and Antonio Spilimbergo, 2009, Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries, *IMF Occasional Paper 268 (Washington: International Monetary Fund).*

Rodrik, Dani, 1999, "Democracies Pay Higher Wages," The Quarterly Journal of Economics, *Vol. 114, No. 3, pp. 707–38.*

The Economist, *2007, "The Quest for Prosperity," March 15.*

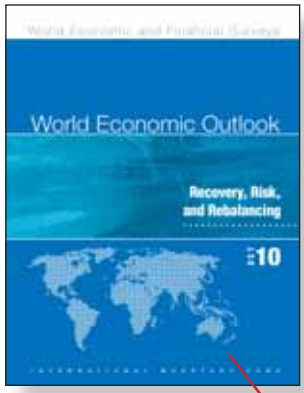
وسع نطاق خبرتك العالمية
تفضل بزيارة مكتبة صندوق النقد الدولي

إنجاح لامركزية المالية العامة: تجارب عبر البلدان

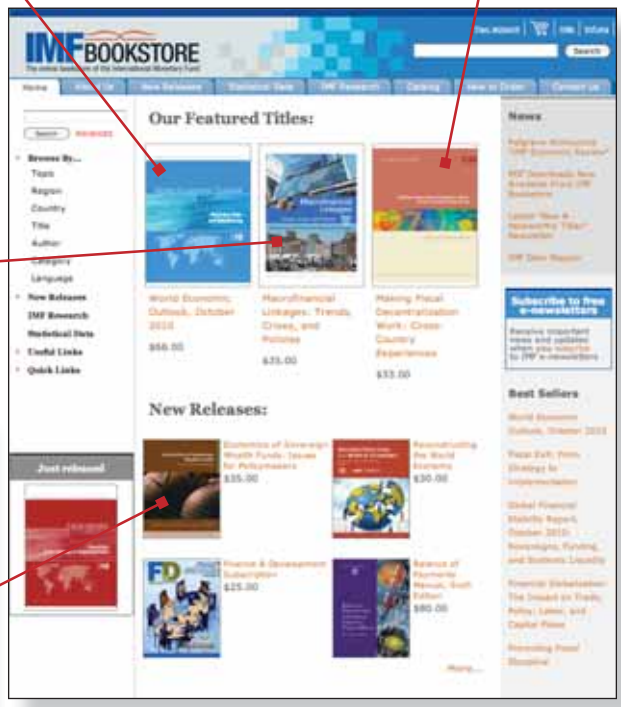


يستند هذا الكتاب إلى الدراسات الاقتصادية ذات الصلة وسياسة صندوق النقد الدولي ومشورته الفنية في مناقشة العوامل التي تسهم في استمرارية اللامركزية وكفاءتها وإنصافها من منظور الاقتصاد الكلي.

آفاق الاقتصاد العالمي



مطبوعة زاخرة بالحقائق والأرقام القُطْرية والتوقعات العالمية، وتعرض آفاق النمو والتضخم والتجارة وغيرها من التطورات الاقتصادية بشكل عملي وواضح.



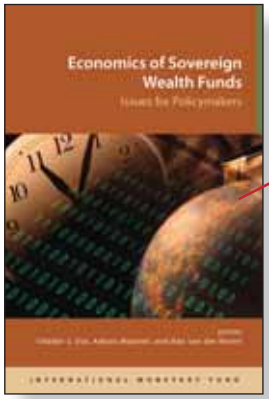
اطلب الآن: قم بزيارة مكتبة صندوق النقد الدولي اليوم وتصفحه للعثور على أحدث التقارير والمطبوعات والبيانات.

صدر حديثا

الروابط المالية الكلية: اتجاهات، وأزمات، وسياسات

يعرض هذا المجلد بحوث خبراء صندوق الدولي الاقتصادي حول التفاعل بين سلوك القطاع المالي وقضايا الاقتصاد الكلي. ويسلط الضوء على المناهج والقضايا التي تكمن في لب اختصاص صندوق النقد الدولي.

اقتصاديات صناديق الثروة السيادية: قضايا أمام صانعي السياسات



يتأمل خبراء مشهورون دور صناديق الثروة السيادية في النظام النقدي والمالي الدولي، ويفسرون ظاهرة صناديق الثروة السيادية التي صارت جزءا من المشهد الاقتصادي العالمي.

IMF BOOKSTORE www.imfbookstore.org