



سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

درک دموکراسی

رویکردی بر انتخاب عمومی
(تحلیل اقتصادی نهادهای سیاسی)

نویسنده: جیمز پاتریک کانینگ

مترجمان: دکتر محسن رنائی - دکتر محمد خضری

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مجموعه برنامه و بودجه - ۴۰

درک دموکراسی

رویکردی بر انتخاب عمومی

(تحلیل اقتصادی نهادهای سیاسی)

درک دموکراسی

رویکردی بر انتخاب عمومی

(تحلیل اقتصادی نهادهای سیاسی)

نویسنده: جیمز پاتریک گانینگ

دکتر محسن رنانی

مترجمان:

دکتر محمد خضری

Gunning, James Patrick

گانینگ، جیمز پاتریک

درک دموکراسی: رویکردی بر انتخاب عمومی (تحلیل اقتصادی نهادهای

سیاسی) / نویسنده جیمز پاتریک گانینگ؛ مترجمان محسن رنانی، محمد خضری. - تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، ۱۳۸۴.

۵۱۰ ص: جدول. - (مجموعه برنامه و بودجه؛ ۴۰) (انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور؛

۸۵/۰۰/۱۳

ISBN 964-425-743-X

عنوان اصلی: Understanding democracy: an introduction to public choice\2000

۱. دموکراسی. ۲. دموکراسی - ایالات متحده. ۳. ایالات متحده - سیاست و حکومت. الف. رنانی، محسن، مترجم. ب. خضری، محمد، مترجم. ج. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات. د. عنوان. ه. فروست.

JC ۴۲۳ / ۱۳۸۵ ۱۳۸۵

ISBN 964-425-743-X

شابک X-۷۴۳ - ۴۲۵-۹۶۴

درک دموکراسی: رویکردی بر انتخاب عمومی (تحلیل اقتصادی نهادهای سیاسی)

ناشر: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات

چاپ اول، ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۲۵۰۰۰ ریال

تاریخ انتشار: سال ۱۳۸۵

لیتوگرافی: قاسملو

چاپ و صحافی: نیکا چاپ

همه حقوق برای ناشر محفوظ است.

مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به منظور انعکاس مناسب نتایج پژوهش‌های داخلی و تجارب علمی و عملی پژوهشگران خارجی در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه و نیز برای تدارک منابع و متون علمی مورد نیاز کارشناسان، دانشگاهیان و سایر دانشوران اقدام به انتشار کتاب می‌نماید.

از همه صاحب‌نظران، کارشناسان و پژوهشگران دعوت می‌شود دیدگاه‌ها، پیشنهادها و تجارب تألیفی و ترجمه‌ای خود را به منظور گسترش مناسب این فعالیت‌ها در موضوعاتی چون فرآیند برنامه‌ریزی، ارزشیابی و نظارت، شیوه‌ها و تجارب و سیاست‌های برنامه‌ریزی و توسعه، برنامه‌ریزی بخشی و منطقه‌ای، برنامه‌ریزی بلندمدت (آینده پژوهی)، بودجه‌ریزی و نیز پژوهش‌های کاربردی و موردی در مسائل اقتصادی و اجتماعی ایران، در اختیار این مرکز قرار دهند. گفتنی است آثار منتشر شده لزوماً دربرگیرنده دیدگاه‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیست و صرفاً برای کمک به تجربه اندوزی و دانش پژوهشی کارشناسان و دانشوران، انتشار یافته است.

مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات

مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از افراد ذیل به خاطر تلاش و کوششی که در آماده‌سازی و انتشار کتاب "درک دموکراسی، رویکردی بر انتخاب عمومی (تحلیل اقتصادی نهادهای سیاسی)" به کار بسته‌اند، صمیمانه سپاسگزاری می‌کند:

- | | |
|---|----------------------------|
| ۱. آقای علی کفاشیان | کنترل نهایی |
| ۲. آقای مجتبی امیرحسینی | کارشناس فنی امور چاپ |
| ۳. آقای حمید خادمی و خانم مرجان ذکائی
(دفتر نشر معانی) | ویراستاری |
| ۴. خانم زهرا کاشانی | ویراستاری فنی، نسخه‌پردازی |
| ۵. خانم معزز پرنیان | کنترل ویراستاری |
| ۶. آقای شهرام عظیمی | طراحی جلد |
| ۷. خانم مرضیه پورشه | صفحه آرایی |
| ۸. خانم فرح فرهادی | حروفچینی |
| ۹. خانم فاطمه عسگری ولوجردی | حروفچینی |

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
پیش‌گفتار مترجمان	۱۳
مقدمه	۱۹
فصل ۱. حوزه انتخاب عمومی	۲۵
۱. انتخاب عمومی و حوزه‌های مرتبط با آن	۲۷
۲. اخلاق در سلوک سیاسی	۳۷
۳. معنا و تاریخ دموکراسی	۳۹
۴. ناکارایی دموکراسی	۴۹
۵. طرح این کتاب	۵۲
فصل ۲. بازار یا دولت؟	۵۵
۱. نفع شخصی در زندگی و سیاست	۵۸
۲. شکست بازار	۶۱
۳. مقایسه دولت و بازار	۶۳
فصل ۳. نظام مالکیت، کالاهای عمومی و شکست بازار	۶۹
۱. ظرفیت ثروت‌زایی نظام مالکیت خصوصی	۷۱
۲. مسئله کالاهای عمومی	۷۸
۳. کالاهای قابل مصرف مشترکی که استثنایند	۸۷
۴. سایر موارد شکست بازار	۹۱
۵. مقایسه خریدن کالاهای خصوصی و کالاهای عمومی	۹۹
فصل ۴. سیاستمداران و قانون اساسی	۱۰۳
۱. قانون اساسی به مثابه قرارداد	۱۰۶

عنوان

صفحه

۲. انتخاب سیاستمداران ۱۱۵

۳. هزینه‌های تدارک کالاهاى عمومى از طريق فرایند تصمیم‌گیرى جمعى ۱۳۰

فصل ۵. حفاظت از قانون اساسى در برابر هزینه‌هاى بیرونى تصمیم و

هزینه‌هاى سوء استفاده از قدرت ۱۳۳

۱. تفکیک شاخه‌هاى دولت ۱۳۴

۲. آزادى اطلاعات و حقوق بهره‌مند شدن از آن ۱۴۴

۳. قوانین مقابله با خرید آرا ۱۴۷

۴. قوانین بر ضد سودجویى ۱۵۰

۵. سایر مواد قانون اساسى ۱۵۲

۶. رویکرد حفاظتى یک قانون اساسى ۱۵۵

فصل ۶. روش‌هاى انتخاب قانونگذاران ۱۵۹

۱. نظام‌هاى نمایندگى ۱۶۰

۲. کمیسیون انتخاباتى و شرایط داوطلبان ۱۶۲

۳. به‌حساب آوردن رجحان‌هاى رأى‌دهندگان ۱۶۳

۴. اقدام راهبردى به وسیله احزاب سیاسى ۱۶۸

فصل ۷. رأى‌گیرى و انتخابات: برخى از ایده‌هاى ساده ۱۷۵

۱. فرضیه رأى‌دهنده عقلايى ۱۷۶

۲. قضیه رأى‌دهنده میانى ۱۸۴

فصل ۸. بحث بیشتر راجع به رأى‌گیرى و انتخابات ۱۹۷

۱. تعدد مقولات و تمایل به سوى مرکز افکار عمومى ۱۹۸

۲. مخارج مبارزات انتخاباتى ۲۰۳

عنوان

صفحه

۲۰۸.....	۳. تناقض رأی.....
۲۱۶.....	۴. نتیجه‌گیری.....
۲۱۹.....	فصل ۹. ناکارآمدی قاعده اکثریت.....
۲۲۰.....	۱. کارایی و رضایت در عرضه کالاهای عمومی.....
۲۲۶.....	۲. کارایی و رضایتمندی تحت قاعده تقسیم مساوی بار مالیات.....
۲۳۱.....	۳. کارایی و رضایتمندی تحت قاعده مالیات بر درآمد.....
۲۳۵.....	۴. ممکن است قاعده اکثریت ساده به زیان جمع تمام شود.....
۲۳۷.....	۵. قاعده فرا اکثریت.....
۲۴۱.....	۶. تصمیم‌گیری راجع به کالاهای عمومی در دموکراسی‌های دنیای واقعی.....
۲۴۲.....	۷. نتیجه‌گیری.....
۲۴۳.....	فصل ۱۰. مبادله رأی و کارایی.....
۲۴۳.....	۱. مقدمه.....
۲۴۶.....	۲. انگیزه خرید و فروش آرا در رأی‌گیری تک مقوله‌ای.....
۲۵۳.....	۳. داد و ستد رأی به عنوان یکی از علل کاهش کارایی.....
۲۵۶.....	۴. داد و ستد رأی در قوه مقننه.....
۲۵۸.....	۵. مبادله رأی در دموکراسی‌های دنیای واقعی.....
۲۶۳.....	فصل ۱۱. قانونگذاران و قانونگذاری.....
۲۶۳.....	۱. مقدمه.....
۲۶۸.....	۲. درک قانونگذاران.....
۲۷۵.....	۳. فشارهای متناقض روی قانونگذاران.....

عنوان

صفحه

فصل ۱۲. احزاب سیاسی و گروه‌های فشار..... ۲۹۹

۱. احزاب سیاسی ۲۹۹

۲. گروه‌های فشار ۳۱۱

فصل ۱۳. دموکراسی و بوروکراسی: برخی جنبه‌های تاریخی ۳۲۹

۱. مقدمه ۳۲۹

۲. بوروکراسی ایده‌آل ۳۳۳

۳. تاریخ مدیریت دولتی در ایالات متحد آمریکا ۳۴۲

۴. تجزیه و تحلیل دستگاه‌های اداری: مقوله‌ای پیچیده ۳۵۹

فصل ۱۴. ناکارایی بوروکراسی ۳۶۱

۱. محیط دستگاه اداری ۳۶۲

۲. رئیس دستگاه اداری ۳۷۱

۳. الگوی عرضه و تقاضای بوروکراتیک ۳۷۷

۴. چرا بودجه‌ها رو بدین سو دارند که بالاتر از «بهینه» باشند ۳۷۹

۵. توصیف پیامد بودجه‌ریزی ۳۸۷

۶. دستگاه‌های اداری و نفع شخصی ۳۹۷

فصل ۱۵. پیشرفت‌ها و اصلاحات ۴۰۱

۱. تولید اطلاعات مورد نیاز برای کارایی قضاوت ۴۰۲

۲. هزینه‌های کاربری ۴۰۸

فصل ۱۶. رانت‌جویی ۴۱۹

۱. مفهوم‌شناسی رانت‌جویی ۴۲۲

عنوان	صفحه
۲. طبقه‌بندی رانت‌جویان: مثالی از تاکسی‌رانان.....	۴۳۴
۳. مثالی پیچیده‌تر.....	۴۴۰
۴. رانت‌جویی باز توزیعی.....	۴۴۲
فصل ۱۷. خصوصی‌سازی از طریق انحلال یک دستگاه اداری.....	۴۴۷
۱. مقدمه.....	۴۴۷
۲. تمایل در به تأخیر انداختن خصوصی‌سازی.....	۴۵۰
۳. بهبود احتمال خصوصی‌سازی.....	۴۶۱
۴. مدیریت.....	۴۶۵
فصل ۱۸. شکل‌های دیگر خصوصی‌سازی.....	۴۶۹
۱. بیمانکاری.....	۴۷۰
۲. نظام کوپنی.....	۴۸۲
۳. انحلال انحصارات دولتی.....	۴۸۸
ضمیمه. شکل‌ها و بحث مربوط به رانت‌جویی.....	۴۹۹
۱. انحصار محض.....	۴۹۹
۲. تعرفه وارداتی.....	۵۰۰
منابع.....	۵۰۳

پیش‌گفتار مترجمان

ما انسان‌ها نیازهایی داریم که بدون برآورده شدن آنها احساس رضایت و سعادت در زندگی نخواهیم داشت. نیاز به خوراک و پوشاک، امنیت و سرپناه، محبت و کمال، نظم و مقررات و نظایر آنها نیازهایی هستند که برای برآورده شدن آنها، در هر جامعه‌ای، باید هزاران نوع کالا و خدمت، تولید و عرضه شود. چگونه برای تولید و عرضه این همه کالا و خدمت در جامعه تصمیم می‌گیریم و چگونه تولید و مصرف هزاران کالا و خدمت را با توانایی‌ها و امکانات موجود در جامعه هماهنگ می‌کنیم؟ تجربه تاریخی بشر نشان از آن دارد که مدیریت اجتماعی برای سازگار و هماهنگ کردن انبوه نیازهای هر جامعه با توانایی‌ها و امکاناتش، در طول تاریخ با سه شیوه یا سازوکار انجام گرفته است: سنت، بازار و دولت.

از سنت - به عنوان یک شیوه منسوخ تاریخی برای برآورده‌سازی نیازها - که بگذریم، حداقل در قرن بیستم مسئله اساسی در تمامی کشورها این است که کدامیک از کالاها و خدمات مورد نیاز جامعه به وسیله دولت و کدامیک با سازوکار بازار تولید و عرضه شود. اقتصاددانان با برشمردن محدودیت‌ها و نیز قابلیت‌های این دو سازوکار، جوامع را از تکیه بیش از حد بر یکی از آنها، برای برآوردن نیازهایشان، زنهار داده‌اند. آنها با استدلال و ذکر شواهد تجربی نشان می‌دهند که هریک از این دو نهاد در مواردی صلاحیت لازم را برای تدارک برخی کالاها و خدمات ندارند. شکست بازار و شکست دولت دو مفهومی هستند که اقتصاددانان آنها را برای بیان ناتوانی‌های این دو نهاد، در تدارک کالاها و خدمات با کمترین هزینه، به کار می‌برند.

هر چند که دولت‌ها معمولاً به بهانه شکست بازار به تدارک برخی کالاها و خدمات می‌پردازند، چه بسا هنگامی که برای اصلاح موارد شکست بازار سیاست‌هایی اتخاذ می‌کنند، خود نیز دچار شکست شوند. افزون بر این، موارد زیادی وجود دارد که تصحیح شکست بازار در آنها، تنها در صلاحیت یک دولت دموکراتیک است، و گرنه هیچ دلیلی وجود ندارد که اعتقاد داشته باشیم که در همه موارد شکست بازار، نتایج حاصل از اقدامات دولت‌های غیردموکراتیک، بهتر از نتایج کارکرد بازار باشد.

از دیدگاه علم اقتصاد، در عالم خاکی که ما آدمیان مُخطی بر آن حکومت می‌رانیم، هیچ گامی نمی‌توان برداشت مگر آنکه هزینه آن را بپردازیم. گرچه ممکن است همه ما نتوانیم همه پیامدهای تصمیمات و اقداماتمان را به شماره آوریم، ندیدن غیر از نبودن است. اگر قانون بقای انرژی بر این عالم حاکم است، مگر می‌توان کاری کرد که از شمول این قانون بیرون باشد؟ هزینه، چیزی نیست جز بیان دیگری از صرف انرژی. بی‌گمان ما آدمیان هر چه کسب می‌کنیم، حداقل برابر آن، انرژی صرف خواهد شد. اما این صرف انرژی می‌تواند به صورت مصرف نفت یا پول یا استهلاک تن و جان و نظایر آن باشد - که از نگاه ما آدمیان، کسب همه آنها از ما یا از گذشتگانمان انرژی برده است. پس همه خواستن‌های ما، پسندیده یا ناپسند، خودخواهانه یا دگرخواهانه، شخصی یا اجتماعی، مادی یا معنوی و... هزینه می‌برد. تمام سخن علم اقتصاد این است که چه کنیم تا برای اقداماتمان هزینه کمتری بپردازیم، نه اینکه چه کنیم تا هزینه‌ای نپردازیم. آنجا که گمان می‌کنیم برای انجام اقدامی یا کسب چیزی هزینه‌ای نپرداخته‌ایم، در واقع هزینه‌های آن را به فرد یا جامعه دیگری تحمیل کرده‌ایم. به زبان اقتصادی، برای مجموعه آدمیان ساکن خاک، همه آثار، درونی است. سخن از آثار برونی (برون‌دادها) زمانی است که آدمی در برابر آدمی یا جامعه‌ای در برابر جامعه‌ای قرار می‌گیرد.

اعضای هر جامعه بسان بازیگران یک بازی فوتبال هستند که دو تیم خودی در آن به رقابت مشغولند. گرچه هر یک از دو تیم تلاش، انرژی و هزینه‌ای صرف می‌کند تا به حریف گل بیشتری بزند، همه این هزینه‌ها را یک جامعه می‌پردازد - و البته مجموعه ساکنان آن جامعه نیز از رقابت دو تیم داخلی خود رضایت، شادمانی و نشاط (به عنوان تولید یا دستاورد بازی) کسب می‌کنند. اکنون جامعه می‌تواند قواعد بازی فوتبال را به گونه‌ای برقرار کند که همان نشاط با انرژی کمتر یا بیشتر به دست آید. هنر جوامع در این است که بازی‌های اقتصادی و اجتماعی خود را به گونه‌ای ساماندهی کنند که در عین آنکه اصل بازی متوقف نمی‌شود و جامعه به نتایج مورد نظر خود می‌رسد، هزینه کمتری نیز برای آن پرداخت شود.

دموکراسی طراحی یک روش بازی است، که اندازه منافع و هزینه‌های آن به توان بازیگران و عادات و خلق و خوی آنان، تماشاگران و رفتار آنان، داور و نحوه مدیریت او و در نهایت زمین، امکانات مادی و تجهیزات اقتصادی بازی بستگی دارد. گرچه تجربه بشری نشان داده است که دموکراسی در بین روش‌های موجود و در دسترس بشر برای ساماندهی جوامع، حداقل در بلندمدت،

کم هزینه‌ترین راه‌حل است، الزاماً بهترین راه ممکن نیست. همچنین تجربه نشان داده که بازی دموکراسی در جوامع مختلف عملکردها و هزینه‌های مختلف داشته است.

در واقع، دموکراسی نیز مانند همه خواسته‌های آدمیان، هزینه‌ها و منافع دارد و همانند همه ساخته‌های آدمیان، کاستی‌ها و خطاهایی. دموکراسی نیز زاد و رشد و تکامل دارد و همانند هر موجود بیویایی، در هر دوره از زندگی خود نیازمند شرایط، مقدمات و لوازمی است. دموکراسی هدف نیست، ابزار است و کارامدی آن، همانند هر ابزاری، بستگی به کیفیت تولید و نیز فرهنگ استفاده‌کنندگان آن دارد. دموکراسی نیز تکامل می‌یابد و رشد و تکامل آن از یک سو تابع نیاز کاربران و از سوی دیگر وابسته به فناوری مورد استفاده آن است.

دموکراسی به رأی دادن خلاصه نمی‌شود، همان‌گونه که مدنیت، تنها با شهرنشینی تحقق نمی‌یابد. اگر باسواد شدن شرط لازم فرهیختگی است، رأی دادن نیز تنها، شرط لازم دموکراسی است اما نه همه آن. اگر شهرنشین کردن اجباری و زود هنگام روستاییانی که هنوز اقتضات زندگی شهری را نمی‌دانند یا باور ندارند، تنها به بی‌هنجاری و درهم ریختگی و در نتیجه پرهزینه کردن زندگی آنان می‌انجامد؛ رأی دادن مردمی که هنوز آزادی اندیشه و بیان، رواداری، تکرر و تحزب را نه می‌شناسند و نه باور دارند چه حاصلی دارد جز بی‌ثباتی‌های پی در پی سیاسی و اقتصادی؟ در واقع دموکراسی یک پدیده ذهنی است نه فقط یک قاعده عینی. دموکراسی یک رفتار است نه فقط یک ساختار. دموکراسی، خلق و خو است نه فقط گفت و گو.

دموکراسی نه الهه‌رهایی است و نه آخرین راه‌حل. دموکراسی یکی از ابزارها و روش‌های تجربه شده بشری برای مدیریت جامعه است و البته به تجربه دریافته‌ایم که - در بلندمدت و برای جوامعی که تجربه دیرپایی از دموکراسی را دارند - کم هزینه‌تر از سایر ابزارها و روش‌هاست. اما همان‌گونه که اگر کودکان دبستانی، که ارزش و هدف نهایی تحصیل را نمی‌دانند، قدرت و اختیار انتخاب درس‌ها و معلمان را داشته باشند، آنان تنها به معلمان خندان و درس‌های بازی‌گون رأی خواهند داد، حق رأی و انجام انتخابات در میان مردمی که ارزش و غایت دموکراسی را نمی‌دانند، می‌تواند به برآمدن فریبکاران و انتخاب سیاست‌های بی‌محتوا بینجامد. شاید این سخن احمد بابامیسکه پُر بیراه نباشد که درباره مردم جهان سوم گفته است که بیش از دموکراسی، به خو گرفتن به گفت‌وگوی فراگیر و ملی درباره مسائلشان نیاز دارند، وگرنه دموکراسی نیز ابزاری برای فرییشان خواهد شد.^۱

۱. نامه سرگشاده به سرآمدان جهان سوم، ترجمه جلال ستاری، انتشارات توس، ۱۳۶۳، ص ۱۱۸-۱۳۶.

با این همه نمی‌توان نشست و دست روی دست نهاد تا جامعه‌ای رشد کند و قامتش برآزنده دموکراسی شود. همان‌گونه که نمی‌توان صبر کرد تا بازیگران فوتبال، نخست قواعد و اخلاق بازی را بیاموزند و سپس برای آنها میدان بازی مهیا کنیم. اخلاق بازی را نیز در بازی باید آموخت. و همان‌گونه که در گسترش اخلاق بازی در میان بازیکنان، نقش مربیان، داوران و تماشاگران بسیار سازنده است، در پدیداری اخلاق و رفتارهای دموکراتیک در جامعه نیز نقش گروه‌های مرجع اجتماعی (مربیان، دولت (داور) و خارجیان (تماشاگران) غیر قابل چشم‌پوشی است. پس نه باید دموکراسی را به عنوان یک هدف مقدس، تنها ستایش کرد و چشم بر همه کاستی‌ها و ناراستی‌های آن بست و نه می‌توان حکم به بی‌ثمری آن داد و راه تحقق آن را مسدود ساخت.

در دنیای جدید، ورود جوامع به دموکراسی، همچون ورود افراد به مرحله بلوغ زیستی‌شان است. نه پوشاندن یا مبارزه با بلوغ ثمری دارد، که سرانجام رخ خواهد نمود و نقش خود را در زندگی فرد بازی خواهد کرد، و نه پیش انداختن آن الزاماً مفید خواهد بود، که می‌تواند به اختلالات رفتاری و تجارب ناخوشایندی بینجامد و زندگی فرد را پر هزینه سازد. در دنیای جدید، دموکراسی نیز در وقت خویش رخ خواهد نمود. دولت‌های مخالف دموکراسی، عرض خود می‌برند و زحمت مردم می‌دارند. آنان تنها می‌توانند زمان تحقق و تکامل دموکراسی را طولانی کنند. اما تزریق مصنوعی و سریع دموکراسی نیز می‌تواند سیر تکامل تاریخی جوامع را پر هزینه سازد.

"درک دموکراسی" تلاشی است برای معرفی زوایای مثبت و منفی دموکراسی. البته کتاب عمدتاً به شکست‌های نسبی دموکراسی (یا دولت دموکراتیک) در تدارک کالاها و خدماتی می‌پردازد که تصور می‌شود بازار در عرضه کارای آنها شکست می‌خورد. تصور عمومی، اغلب بر این است که دموکراسی می‌تواند بسیاری از کالاها و خدمات را به طور کارآمدتری، نسبت به سازوکار بازار، به مردم عرضه کند. این کتاب در پی آن است تا محدودیت‌هایی که دولت‌های دموکراتیک در نیل به این هدف دارند، برای ما توضیح دهد. نویسنده برای این هدف "رویکرد انتخاب عمومی به سیاست" را در دستور کار تحلیلی خود قرار داده است.

نظریه انتخاب عمومی، مطالعه اقتصادی سیاست است که نحوه اتخاذ تصمیمات جمعی را در نظام‌های دموکراسی تحلیل می‌کند. این نظریه، نهادها و ساختارهای سیاسی را با این هدف بررسی می‌کند که مشاهده کند این ساختارها چگونه می‌توانند نیازهای واقعی مردم را به بهترین شیوه محقق سازند. در واقع، هدف نهایی "انتخاب عمومی" این است که جامعه را در به دست آوردن هرچه بیشتر و بهتر چیزهایی که تمایل دارد، یاری رساند. همچنین این درک را به ما می‌دهد که چرا سیاست

نمی‌تواند بیش از حد محدودی در امور زندگی مردم مداخله کند و نشان می‌دهد که کارایی حضور دولت در اقتصاد با محدودیت‌های جدی مواجه است. بنابراین درست نیست که هر جا بازار با شکست مواجه شد، بی‌درنگ سراغ دولت برویم. باید شکست دولت را نیز سنجید و سپس از میان آن دو نهادی را برگزید که شکست کمتری دارد - یا ترکیبی از آن دو نهاد را. این نظریه کمک می‌کند تا درک روشن‌تری از دموکراسی و عملکرد دولت در آن داشته باشیم. این شناخت به ما امکان می‌دهد تا مطمئن‌تر به جلو حرکت کنیم. هر چند که تصمیم‌گیری جمعی براساس دموکراسی ممکن است به عرضه کالاها و خدماتی بینجامد که بخشی از جامعه را منتفع می‌سازد، زیان زیادی هم برای دیگران در پی دارد. پرسش اصلی این است که چه کنیم تا زیان‌های جانبی حاصل از دموکراسی به حداقل خود برسد.

بر خلاف تصور رایج، درک عموم مردم و حتی فعالان سیاسی از دموکراسی اندک است. هر چند کوشش‌های فکری زیادی برای شناساندن دموکراسی انجام شده است، اما بیشتر آن کوشش‌ها با رویکرد سیاسی و از زاویه تحلیل قدرت به تحلیل دموکراسی پرداخته‌اند و در واقع، بیشتر درصدد توصیف جنبه‌های مثبت و نقاط قوت آن برآمده‌اند. این در حالی است که درک درست دموکراسی مستلزم شناخت همزمان نقاط قوت و ضعف آن است.

این کتاب بیشتر در پی آن است که نقاط ضعف دموکراسی و آسیب‌های آن را بنمایاند و استدلال می‌کند که دموکراسی در تدارک یک زندگی بسامان ناکارایی‌هایی نیز دارد، اما به خوبی نشان می‌دهد که بدیل‌های دموکراسی - یعنی دیکتاتوری، استبداد و اقتدارگرایی - ناکارایی‌های به مراتب بیشتری دارند.

گرچه هدف نخست نویسنده کتاب، تدوین کتاب درسی برای دانشجویان اقتصاد بوده است، تنوع و گستردگی مطالب و روانی و سادگی بیان، مباحث آن را برای هر علاقه‌مندی دست‌یافتنی و دلپذیر ساخته است. نویسنده که تجربه زندگی و تدریس در کشورهای مختلف - به ویژه دموکراسی‌های نوپای شرقی - را داشته، توانسته است تحلیل موضوعات نظری را به خوبی با مثال‌های عینی در آمیزد و با این روش، فهم مطالب را برای خواننده ساده سازد. "درک دموکراسی" گرچه یک کتاب درسی است، برای همه آنانی که در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی ایران فعالیت اندیشگی دارند - و گاه آشفته‌گی‌های سیاسی حاصل از دموکراسی ایرانی آنان را پریشان می‌سازد - حرف‌های خواندنی دارد. در واقع، رویکرد این کتاب به مطالعه و تحلیل دموکراسی، رویکردی بین‌رشته‌ای است و بنابراین می‌تواند برای تمامی دانشجویان و دانش‌آموختگان حوزه علوم انسانی - به ویژه اقتصاد،

سیاست و حقوق - آموزه‌های مفیدی در بر داشته باشد. مطالب کتاب به گونه‌ای است که فصول منتخب آن می‌تواند در مقاطع تحصیلی رشته‌های اقتصاد، علوم سیاسی و حقوق (و البته با عمقی متفاوت که از سوی استاد درس تنظیم می‌شود) تدریس شود.

اهمیت کتاب برای جامعه ایران از آن جهت است که به رغم کوشش‌های بی‌وقفه و سابقه طولانی مبارزه برای استقرار دموکراسی در این مرز و بوم، هنوز ساکنان آن در حسرت دستیابی به این کالای خواستنی و دلپذیر مانده‌اند. به نظر می‌رسد ایرانیانی که نخستین مجلس قانونگذاری را در آسیا داشته‌اند و پیش‌تاز استقرار دموکراسی در این بخش از عالم بوده‌اند، هنوز در درک دموکراسی، درگیر مفاهیم اولیه‌اند. بسیاری از ما هنوز گمان می‌کنیم که دموکراسی موهبتی است که از حکومت به جامعه می‌رسد یا حکومت می‌تواند از استقرار آن در جامعه مانع کند. حتی گاهی نخبگان اجتماعی و سیاسی ایران براساس این باور کوشیده‌اند تا از راه‌های غیردموکراتیک، به بسط دموکراسی در ایران یاری رسانند. باید بیاموزیم که شناخت غلط و استفاده نادرست از یک ابزار خوب، گاهی به مراتب هزینه‌ای بیشتر از شناخت و کاربرد آگاهانه و درست یک ابزار بد دارد. آموزه‌های سودمند این کتاب در مورد دموکراسی می‌تواند در شناخت درست و هموار کردن مسیری که به سوی دموکراسی می‌رود ما را یاری کند و بر استواری گام‌هایمان بیفزاید.

مترجمان امید آن دارند که ترجمه این کتاب گامی باشد برای درک عمیق‌تر دموکراسی از سوی دانشجویان، اندیشمندان و فعالان سیاسی در ایران. باشد که با اصلاح درک خویش از دموکراسی، رفتارها و ساختارهای آینده را بهبود بخشیم. چنین باد.

در خاتمه مترجمان از سرکار خانم دکتر ناهید پوررستمی مدیر کل محترم مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات به خاطر فراهم آوردن زمینه انتشار این کتاب، از آقای محمد زارع معاونت محترم انتشارات برای انجام پیگیری لازم، از آقای علی کفاشیان مسئول گروه آماده‌سازی و آقای محمدرضا منصورنیا مسئول دبیرخانه شورای انتشارات و آقای مجتبی امیرحسینی مسئول گروه طراحی، چاپ و توزیع و همکاران محترم آنان که زحمت آماده‌سازی و چاپ این کتاب را به دوش کشیده‌اند تشکر و قدردانی می‌نمایند.

مقدمه

«ارزش و تعالی نهادهای قانونی، دموکراسی و حکومت مردم در واقع به این است که آنها امکان تغییر مسالمت‌آمیز روش‌های حکومت کردن و نیز حکومت‌کنندگان را فراهم می‌آورند. جایی که حکومت منتخبی وجود داشته باشد، برای برکناری یک حاکم غیرمردمی و نظام او دیگر نیازی به انتصاب و جنگ‌های داخلی نخواهد بود. اگر دولتمردانی که در رأس امور هستند دیگر مورد رضایت اکثریت مردم نباشند، در این صورت خود آنها و نظام‌شان از جنس دیگری خواهد بود» (برگرفته از کتاب نظریه و تاریخ لودویک فون میسز^۱، ۱۹۷۵، ص ۳۷۲).

هدفی که در ابتدا دنبال می‌کردم و سپس به تألیف کتاب حاضر انجامید، بازنویسی مقاله‌ای بود که حدود بیست سال پیش گوردون تولاک به قصد معرفی انتخاب عمومی به جماعتی از روشنفکران بریتانیایی به رشته تحریر در آورد. چندی پیش شغل تدریس در یکی از دانشگاه‌های تایوان - به عنوان نخستین تجربه دموکراسی واقعی چینی‌ها - را پذیرفتم و وظیفه اصلی من آموزش انتخاب عمومی بود. از آنجا که انگلیسی معمولاً زبان دوم یا سوم تایوانی‌هاست، لذا لازم بود موضوع را با واژه‌های ساده‌ای تبیین کنم و چون انتخاب عمومی مشخصاً یک مقوله غربی است، از این رو نیاز به مقدمه‌ای بود که بر تفاوت در میان نظام‌های سیاسی و چه بسا فرهنگ‌ها صحه بگذارد. در ابتدا در نظر داشتم مقاله گوردون را بازنویسی کنم و سپس آن را به زبان چینی برگردانم و در صورت امکان نسخه بازنویسی‌شده را به انگلیسی نیز منتشر کنم؛ و برای این کار نظر گوردون را تا حدودی جلب کردم. در حین کار، انگیزه یافتم که بخش‌های دیگری چون ماهیت کالاهای عمومی و شکست بازار، اقتصاد قانون‌مداری، گروه‌های با منافع خاص، بوروکراسی، رانت‌جویی و خصوصی‌سازی را نیز بر آن بیفزایم. این موارد همگی مقولاتی در انتخاب عمومی هستند که بیشتر از مقاله اصلی تولاک پروراند شده‌اند و خود او نیز بر آنها افزوده است. نتیجه کار دستنویسی شد که بیش از هشت برابر طول مقاله اصلی بود و نه تنها بسیاری از ایده‌هایی که در مقاله اصلی تولاک از قلم افتاده بودند را در برگرفت،

بلکه بسیاری از ایده‌هایی که در مقاله او وجود داشت را نیز حذف کرد. اکنون بعد از چندین بار بازنگری، دستنویس کار مستقلی شده است، هر چند که بخش‌هایی از آن هنوز هم ایده‌های گوردون و سبک و سیاق او را در خود دارند. این کار از دین من به گوردون نمی‌کاهد و چه‌بسا اگر تشویق‌های او نبود این کتاب به سرانجامی نمی‌رسید. البته، نباید او را به‌خاطر دگردیسی که در ایده‌هایش داده شده است مقصر دانست.

هدف اصلی من این است تا دانشجویانی که شناخت اندکی از کارکرد دموکراسی دارند یا هیچ‌گونه شناختی در این زمینه ندارند - یا حتی درک نادرستی از آن دارند - را با اصول بنیادی انتخاب عمومی آشنا کنم. این کار آن‌گونه که در ابتدا فکر می‌کردم آسان نبود. انتخاب عمومی حرفه‌ای قویاً مسیر علم اقتصاد حرفه‌ای را دنبال می‌کند. قضایای ساده‌ای که در زمان‌های مختلف به ایجاد یک رشته علمی و گستراندن افق‌های آن انجامیده‌اند بعضاً در داخل الگوهای پیچیده ریاضی ریخته می‌شوند و با زبان غامض حرفه‌ای به ظاهر علمی آراسته می‌گردند. من بر این باورم که الگوسازی رسمی و به‌کار بردن زبان حرفه‌ای پیچیده نه تنها لازم نیست، بلکه فکر می‌کنم گمراه‌کننده نیز باشد. این مسئله به ویژه در مورد دانشجویانی که زبان اصلی‌شان انگلیسی نیست و تجربه‌چندانی از دموکراسی ندارند، مصداق دارد. چنین دانشجویانی بیشتر تمایل به یادگیری الگوها و زبان حرفه‌ای دارند تا ایده‌های دموکراتیک.

دانشجویانی که علاقه‌مند به مطالعه حرفه‌ای انتخاب عمومی هستند می‌توانند به دو کتاب پژوهشی خوب، که هر کدام پیچیدگی خاص خود را دارند، مراجعه کنند. یکی از آن دو کتاب *اقتصاد انتخاب جمعی جوی بی*. استیونز^۱ می‌باشد که در ۱۹۹۳ نوشته شده است. این کتاب می‌تواند مورد استفاده دانشجویان کارشناسی ارشد و حتی دانشجویان کارشناسی که پیش‌زمینه‌ای در اقتصاد دارند، قرار بگیرد. دومی کتاب انتخاب عمومی II دنیس مولر^۲ است که در ۱۹۸۹ نوشته شده است. این کتاب برای استادان و دانشجویان دکتری مناسب می‌باشد. برای مطالعه این کتاب یک پیش‌زمینه قوی در اقتصاد و روش‌های آماری توصیف‌کننده گروه‌های اجتماعی لازم است. همچنین، مجموعه

1. Joe B. Stevens
2. Dennis Mueller

سه جلدی مطالعات کلاسیک در نظریه انتخاب عمومی چارلز کی. راولی^۱ نیز برای دانشجویان حرفه‌ای مناسب می‌باشد. بیشتر آثاری که اخیراً منتشر شده‌اند مجموعه مقالاتی از حوزه‌های متعدد داخل انتخاب عمومی هستند که توسط نویسندگانی که خودشان را در داخل حوزه انتخاب عمومی جا می‌دهند نوشته شده‌اند. این مجموعه مقالات توسط مولر (۱۹۹۷) ویرایش شده‌اند. کتاب دیگری که برای دانشجویان لیسانس مفید می‌باشد کتاب انتخاب عمومی دیوید جانسون^۲ (۱۹۹۱) است که در مقایسه با سایر کتاب‌ها کمتر فنی است و نسبت به کتاب حاضر اطلاعات بیشتری راجع به نهادها دارد. با وجود این، جهت مطالعه کلیه این کتاب‌ها داشتن شناختی از اصول بنیادی تبیین شده در کتاب حاضر لازم است. همچنین، کلیه این کتاب‌ها فرض را بر این گذاشته‌اند که خوانندگان‌شان نظام‌های مردمسالار را به خوبی تجربه کرده‌اند.

هدف کتاب حاضر این است که به دانشجویان کمک کند تا آنچه را که از دموکراسی و نهادهای دموکراتیک انتظار دارند یاد بگیرند تا ارزیابی بهتری از نهادهایی که با آن مواجه می‌شوند داشته باشند و در صورت امکان تغییراتی در آنها را توصیه کنند. کتاب حاضر به سؤالی که در ادامه می‌آید می‌پردازد. *فرض کنید اعضای جامعه‌ای که از پتانسیل ثروت‌زایی اقتصاد بازار آگاهند بخواهند نظام دموکراتیکی نیز برای عرضه خدماتی با ویژگی‌های کالاهای عمومی برقرار کنند. حال سؤال این است که آنها چه نوع ساختاری را ایجاد خواهند کرد و تا چه اندازه باید انتظار داشته باشند آن ساختار اهدافی که آنها به دنبالش هستند را تحقق می‌بخشد؟*

باور عمومی بر این است که حکومت دموکراتیک می‌تواند شکست‌های بازار، از جمله عرضه کارآمد کالاهای عمومی، را اصلاح کند. من امیدوارم که این کتاب خوانندگان را قادر سازد تا محدودیت‌های دولت در نیل به این هدف را بهتر درک کنند. با ارائه استدلال‌های دقیق و سنجیده می‌توان خواننده را متقاعد کرد که احتمال «شکست دولت»^۳ نیز به اندازه‌ای بالا هست که نسبت به توانایی حکومت دموکراتیک در تصحیح بسیاری از موارد عملی شکست بازار^۴ در سطح ملی یک دموکراسی بزرگ تردیدهای جدی داشت. این احتمال در سطح محلی روشن‌تر است.

1. Charles K. Rowley
2. David Johnson
3. Government Failure
4. Market Failure

زمانی می‌توان دموکراسی را درک کرد که از نقاط قوت و ضعف آن آگاه باشیم. مهم‌ترین نقطه قوت آن توانایی کنترلش روی رهبران است. دموکراسی می‌تواند رهبران را از حذف کردن اقتصاد بازار یا - بدتر از آن - تصاحب ثروت عمومی، به بردگی گرفتن مردم یا درگیر جنگ کردن آنها باز دارد. رهبران هر نوع حکومتی می‌توانند یک اقتصاد بازار را راه بیندازند. برای این کار تنها لازم است که یک نظام حقوق مالکیت خصوصی برقرار کنند که افراد را قادر سازد تا به یکدیگر این انگیزه را بدهند تا آنچه را که از نظر آنها ثروت محسوب می‌شود تولید کنند. با این همه، بدون یک دموکراسی قانون‌مدار «درست»، ثروت افراد پیوسته با مصادره یا فرسایش ناشی از تغییرات هر لحظه‌ای سیاستگذاری دولت تهدید می‌گردد. به عنوان مثال، در یک نظام دیکتاتوری، دیکتاتوری که بر یک اقتصاد بازار موفق نظارت دارد ممکن است به نیروهای مسلح دستور دهد تا تمام ثروت افراد را بستانند و هر کسی را که اعتراض کرد بکشند. همچنین، رویه جانشینی قدرت به احتمال زیاد در نهایت به دیکتاتوری می‌انجامد که توانایی خلاق «سازوکار بازار» و محدودیت‌های برنامه‌ریزی مرکزی را درک نمی‌کند. او از طریق وضع مقررات نسنجیده، فساد خزننده، ماجراجویی‌های بی‌ملاحظه اقتصادی یا نظامی در حقوق مالکیت مداخله می‌کند و بنابراین انگیزه تولید جهت انتفاع افراد را سلب می‌کند.

نقطه ضعف دموکراسی این است که ارتباط بین درآمد فرد و اقداماتی که او برای انتفاع دیگران انجام می‌دهد را تضعیف می‌کند. موقعی که فردی در مقام یک شهروند رأی می‌دهد، در مقام یک سیاستمدار سیاستی را انتخاب می‌کند و یا در مقام یک بوروکرات سیاستی را اجرا می‌کند، انگیزه ضعیفی برای عمل کردن به طریقی که از نظر دیگران سودمند است، دارد.

این ضعف انگیزه دلیلی برای این است که چرا شکست‌های یک دولت نسبتاً بزرگ ممکن است مدتی طولانی طول بکشد. با وجود این، این واقعیت که یک دموکراسی واقعی ابزاری در اختیار افراد است تا به طور جمعی از سیاست‌ها و مقامات ناکارآمد خلاص شوند دلیلی برای خوش‌بینی می‌باشد. به نظر معقول می‌آید که انتظار داشته باشیم در یک دموکراسی بالغ، شکست‌های دولت نمایش داده شوند و اگر زیادی بزرگ شدند حذف گردند.

دموکراسی واقعی به این معناست که بیش از یک جناح رأی بدهد و اینکه هر جناحی به وسیله یک سیاستمدار منتخب نمایندگی شود. دموکراسی واقعی شامل حق آزاد بودن از اقدامات بوالهوسانه سیاستمداران و بوروکرات‌ها می‌باشد. به عبارت دیگر، شامل آنچه که فلاسفه سیاسی آن را «حکومت قانون» می‌نامند و نقطه مقابل حکومت افراد است، می‌شود. همراه حکومت قانون، حق اعتراض کردن نیز فراهم می‌شود و ملاک قضاوت آن، اصول رفتاری درست و عادلانه مورد پذیرش عموم خواهد بود. به بیانی دیگر، حکومت قانون شامل حق توسل به اصول و نه افراد می‌باشد. دموکراسی واقعی شامل آزادی انتقاد کردن از سیاستمداران و بوروکرات‌ها بدون ترس می‌باشد. دموکراسی واقعی ویژگی‌های دیگری نیز دارد که آنها را در این کتاب بحث می‌کنیم و موارد بالا صرفاً نمونه‌های عمده آن هستند. در دنیای کنونی، برخی از حکومت‌ها در قیاس با دیگران به این ایده‌آل‌ها نزدیک‌تر می‌باشند.

دموکراسی شکل جدیدی از سازمان در تاریخ بشری است. نمی‌توان مطمئن شد که آن قدرت بالقوه مخربی که علم مدرن ایجاد کرده است را مهار خواهد کرد. در واقع، کفایت توان دموکراسی در مواجهه با چالش نظامی یک متجاوز ضد دموکراسی اثبات نشده است. همچنین، ممکن است دموکراسی زیر بار مشکلات فرایندهای تصمیم‌گیری، گروه‌های با منافع خاص، بوروکراسی، امتیازجویی و اعطای امتیازات له شود. هیچ قانونی وجود ندارد مبنی بر اینکه حوادث اجتماعی آتی باید همچون موارد گذشته باشند. فرایند سیاسی اساساً از تعامل اتم‌ها و مولکول‌ها متمایز است و این پیش‌بینی‌ناپذیری آینده دموکراسی است که درک آن را به بهترین شیوه ممکن ضروری می‌سازد.

برخی از نویسندگان، انتخاب عمومی را «اقتصاد سیاسی جدید» می‌نامند تا آن را در تقابل با اقتصاد سیاسی مارکسیستی قرار دهند. یک پیامد ناخوشایند این امر این است که افرادی که اطلاعات اندکی راجع به تاریخ علم اقتصاد دارند تمایل پیدا می‌کنند تا انتخاب عمومی را به عنوان آنتی‌تز اخلاقی مارکسیسم ملاحظه کنند. از آنجا که مارکسیسم یک چپ رادیکال و ایدئولوژی لیبرال نامیده می‌شود، لذا انتخاب عمومی نیز یک راست رادیکال و ایدئولوژی محافظه‌کاری تلقی خواهد شد. البته نمی‌توان گفت که این انگاره‌ها کاملاً اشتباه هستند. در وهله نخست، مارکسیسم اطلاعاتی راجع به اقتصاد بازار یا تقاضا برای کالاهای عمومی به ما نمی‌دهد. مارکس پیش‌بینی کرد که اقتصاد بازار

ناپدید خواهد شد. اما این تصور او از اقتصاد بازار کاملاً مردود شده است و این کار نه توسط محافظه کاران رادیکال، بلکه توسط اقتصاددانان طراز اول اواخر قرن نوزدهم، که به عنوان اصلاح طلبان لیبرال شناخته می‌شوند، صورت گرفته است.

امروزه اقتصاددانان زیادی وجود دارند که خود را مارکسیست می‌نامند. با وجود این، اگر آنها را پیروان واقعی مارکس بدانیم، وجه مشخصه آنها این است که از قدرت بازدارندگی اقتصاد بازار آگاهی ندارند. اگر فردی این موضوع را درک نکند، در این صورت نباید از او انتظار داشت که خواهان یک حکومت دموکراتیک برای حفاظت از اقتصاد بازار باشد و در صورت امکان به شکست بازار بپردازد.

در وهله دوم، این واقعیت که فردی قدرت ثروت‌زایی و بازدارندگی اقتصاد بازار را درک کند او را یک محافظه کار رادیکال نمی‌سازد. محافظه کاران زیادی وجود دارند که علی‌رغم طرفداری‌شان از اقتصاد بازار، ولی چیزی از علم اقتصاد نمی‌دانند. بنابراین، کاملاً جاهلانه خواهد بود که این‌گونه افراد را با نظریه پردازان جدید انتخاب عمومی خلط کنیم. نظریه پردازان انتخاب عمومی با اقتصاد بازار و محدودیت‌های آن آشنا هستند. در عین حال، آنها از یک حکومت دموکراتیک و محدودیت‌هایش نیز اطلاع دارند.

در اینجا جا دارد از دانشجویانم که زحمت مطالعه نسخه‌های اولیه این متن را بر خود هموار کردند سپاسگزارى کنم. سوالات و واکنش‌های آنها ارزشمند بوده است. همچنین، از گوردون تولاک، لئون فلکینز^۱، رادی رومل^۲ و ماندی چانگ^۳ به خاطر ارائه پیشنهادهاى مفیدی که در رابطه طرح‌های اولیه این کتاب داشته‌اند تشکر می‌کنم.

1. Leon Felkins
2. Rudy Rummel
3. Mandy Chang

فصل ۱

حوزه انتخاب عمومی

قبل از پدیداری نظریه انتخاب عمومی در دهه ۱۹۶۰ اکثر اقتصاددانانی که علاقه‌مند به امور عمومی بودند همت خود را صرف یافتن سیاست‌های بهینه دولت، با عنایت به مجموعه‌ای از اهداف مشخص می‌کردند. از جمله اینکه در جست و جوی راه‌های نیل به بیکاری پایین، تورم معتدل، یا عرضه دفاع ملی با پایین‌ترین هزینه بودند، یا اینکه به دنبال روش‌های کارآمد احداث جاده‌ها یا پرداختن به معضل آلودگی و ازدحام بودند. این اقتصاددانان پژوهش خود را بدون پرداختن به اینکه دولت خودکامه^۱ است یا دموکراتیک [مردم سالار] دنبال می‌کردند. آنها تلویحاً اصل را بر این می‌گذاشتند که دولت، خودکامه‌ای خیرخواه است. علت اینکه ایشان دولت را خودکامه‌ای خیرخواه تلقی می‌کردند این بود که دولت سیاست‌های توصیه شده از جانب اقتصاددانان را می‌پذیرد و صادقانه آنها را اجرا می‌کند.

امروزه، اقتصاددانان حرفه‌ای در دموکراسی‌های آمریکا و اروپا، تا این پایه ساده انگار نیستند. آنها می‌دانند که تصمیمات سیاستی در کشورهایشان از طریق ابزارهای فرایند تصمیم‌گیری جمعی گرفته می‌شود که در آن معمولاً کارایی هدف فرعی است. آنها می‌دانند که در واقع قوه مقننه منتخب و تا حدی رئیس قوه مجریه منتخب، تصمیم‌گیری‌ها را انجام می‌دهند. آینده سیاسی و اقتصادی این سیاستمداران به توانایی‌شان در راضی کردن ترکیبی از رأی‌دهندگان مستقل، گروه‌های فشار و احزاب سیاسی بستگی دارد. کلبه این افراد و گروه‌ها معمولاً بیشتر به فکر منافع شخصی‌شان هستند تا

اجرای سیاست بهینه‌ای که از سوی اقتصاددانان توصیه شده است. دیگر اینکه، اقتصاددانان حرفه‌ای مدرن نقش بوروکراسی [دیوان سالاری] را بسیار مهم می‌دانند. همچنین، حتی اگر توصیه اقتصادی هم صادقانه از تصویب قانون بگذرد، بوروکرات‌هایی که مسئولیت اجرای آن را دارند، معمولاً در برآوردن خواسته‌های حامیان‌شان چندان کارآمد عمل نمی‌کنند.

اقتصاددانان تنها کسانی نیستند که به واقعیت تصمیم‌گیری در نظام دموکراسی پی برده‌اند. در اواخر دهه ۱۹۶۰، بعضی از دانشمندان علوم سیاسی در تشکیل «جامعه انتخاب عمومی ایالات متحد آمریکا»^۱ به اقتصاددانان پیوستند. دانشمندان علوم سیاسی به این دلیل به اقتصاددانان ملحق شدند که فکر می‌کردند رویکرد اقتصادی به مطالعه دولت دموکراتیک بر دیگر رویکردها برتری دارد.

این محققان مدرن دموکراسی دریافته‌اند که دولت به دست انسان‌ها ایجاد شده است تا آنها را در نیل به اهداف‌شان یاری کند. در این دیدگاه، دولت دموکراتیک در واقع نوعی ابزار است. البته این ابزار همچون چکش نجاران نیست. موقعی که نجاری می‌خواهد به میخی چکش بزند، به راحتی می‌تواند چکش را بردارد و با چرخش بازو آن را هدایت کند تا کارش را انجام دهد. اما هیچ‌کسی به تنهایی نمی‌تواند دولت دموکراتیک را به انجام کاری وادارد. قبل از اینکه دولت دموکراتیک برای برآوردن هدفی به کار گرفته شود، اعضای جامعه یا نمایندگان‌شان بایستی مجموعه‌ای از تصمیمات جمعی را اتخاذ کنند. هر عضوی از جامعه هدف شخصی خود را دنبال می‌کند که به احتمال زیاد اهداف اعضای مختلف کاملاً با یکدیگر متفاوت است. براین اساس دانشجویان انتخاب عمومی سعی می‌کنند تعاملی را که به تصمیمات جمعی می‌انجامد درک کنند، و برای این کار خودشان را به جای اعضای جامعه، سیاستمداران و بوروکرات‌هایی که برای اجرای تصمیمات جمعی به کار گرفته شده‌اند، می‌گذارند.

مسلماً محققان حوزه انتخاب عمومی فراموش نمی‌کنند که هدف آنها یافتن سیاست‌های بهینه و توصیه آنها به دولت است. اما آنها به سیاست‌های خاص نسبت به فرایند سیاست‌گذاری و اجرای آن توجه کمتری نشان می‌دهند.

انتخاب عمومی حاصل گسترش منطقی توجه اقتصاددانان به بهبود کارایی است. با وجود این، نظریه مذکور در مقایسه با علائق اکثر اقتصاددانان حرفه‌ای در طول قرن بیستم، حرکتی بنیادی یا

1. The U.S. – Based Public Choice Society

ریشه‌های قلمداد می‌شود. تا قبل از اواخر دهه ۱۹۵۰، هیچ اقتصاددان حرفه‌ای علاقه‌ای به اشکال دولت، نظام‌های رأی‌گیری، و بوروکراسی دولتی نداشت. در واقع تا پیش از آن زمان، اقتصاددانان در مورد امکان بکارگیری ابزارهای اقتصادی برای تحلیل چنین نهادهایی مردد بوده‌اند.

بخش اول این فصل ارتباط بین انتخاب عمومی و انواع حوزه‌های متعدد مرتبط با آن را نشان می‌دهد. بخش دوم با طرح موضوع اخلاق در سیاست زمینه را برای برخورد تحلیلی‌تر با دموکراسی ارائه می‌کند. بخش سوم دموکراسی را تعریف می‌کند و تاریخ مختصری از آن به دست می‌دهد. بخش چهارم به طور خلاصه انواع ناکارایی‌های دولت را که در این کتاب بحث خواهند شد، توصیف می‌کند. در نهایت بخش پنجم طرحی کلی برای بقیه کتاب به دست می‌دهد.

۱. انتخاب عمومی و حوزه‌های مرتبط با آن

حوزه انتخاب عمومی در اواسط دهه ۱۹۶۰ در اندیشه اقتصاددانان حرفه‌ای متولد شد. تا آن زمان (و حتی تا دوره‌های طولانی بعد از آن) اکثر روشنفکران، دیدگاه اقتصادی به سیاست را به تفکر کارل مارکس و پیروان اقتصاددان رادیکال‌ش نسبت می‌دادند. با ظهور [نظریه] انتخاب عمومی، این وضعیت تغییر کرد و بسیاری از «اقتصاددانان نئوکلاسیکی» اواخر قرن نوزدهم، به مطالعه سیاست پرداختند. با این کار، مفهوم دیدگاه اقتصادی به سیاست از اندیشه‌های رادیکال فاصله گرفت. این تحولات آن اندازه پیچیده‌اند که نمی‌توان آنها را به طور کامل در اینجا مورد بحث قرار داد. با وجود این، بحث مختصری راجع به آنها ضروری به نظر می‌رسد.

اقتصاد سیاسی اولیه

مشهورترین مطالعه اولیه اقتصاد بازار مربوط به اقتصاددان اسکاتلندی آدام اسمیت (۱۷۷۶) است، که معمولاً اقتصاددانان او را بنیانگذار اقتصاد جدید می‌دانند. اسمیت فیلسوفی اجتماعی بود که به موضوعات متعددی علاقه داشت. هر چند که بزرگ‌ترین دستاورد او تفهیم دقیق اقتصاد بازار بود، اما موضوعات دیگری از جمله نقش دولت و اخلاق را نیز مورد توجه قرار داد.

تا قبل از آدام اسمیت، رهبران مذهبی و دیگر فیلسوفان اخلاقی اقتصاد بازار را به عنوان بهشتی برای خودخواهی و رقابت قلمداد می‌کردند. آنها مطرح می‌ساختند که خریداران و فروشندگان به صورت بی‌عاطفه^۱ و بدون ملاحظه دیگران عمل می‌کنند؛ و چون خریداران و فروشندگان مراقب همنوعان‌شان نیستند، لذا نمی‌توانند عادل و مهربان باشند. بنابراین، فیلسوفان اخلاقی اقتصاد بازار را چونان تهدیدی برای همکاری اجتماعی و آنچه که آنان به عنوان فضیلت ریشه‌دار و مورد احترام نوع دوستی برمی‌شمردند، می‌دیدند.

اسمیت سعی کرد این دیدگاه را تغییر دهد. او در پی این بود که به معاصرانش تفهیم کند که تحت شرایط مشخصی، نفع شخصی قابلیت ایجاد منافع زیادی را برای اعضای جامعه دارد. این شرایط عبارت‌اند از نظام مالکیت خصوصی و انحصار محدود شده. تحت این شرایط، حتی اگر فردی صرفاً به فکر سود شخصی‌اش هم باشد، درخواهد یافت که می‌تواند با تولید کالاها یا خدماتی برای مبادله، سود بیشتری به دست آورد. او برای اینکه در این کار موفق شود، بایستی کالا یا خدمتی تولید کند که نزد دیگران ارزشی بیشتر از آنچه که قبلاً داشتند - یا می‌توانستند برای خود تولید کنند - داشته باشد. از آنجا که او برای به دست آوردن آنچه که می‌خواهد بایستی چیزی با ارزش بالاتر را با شریک تجاری‌اش مبادله کند، لذا موقعی که فردی در مسیر نفع شخصی‌اش عمل می‌کند دیگران را نیز منتفع خواهد کرد. تلاش برای ثروتمند شدن در بازار از طریق مبادله به دیگران نیز ثروت ارزانی می‌دارد. این تلاش همچنین افراد را به تخصص‌گرایی تشویق می‌کند. مبادله و تخصص‌گرایی امکان تولید مقادیر زیادی از کالاها را با هزینه‌هایی به مراتب پایین‌تر از آنچه در جامعه‌ای غیرمبادله‌ای تولید می‌شود، فراهم می‌کند.

افرادی که امکان بقا در جامعه غیرمبادله‌ای را ندارند می‌توانند در جامعه‌ای مبادله‌ای زنده بمانند؛ و آنهایی که قادر به ادامه حیات باشند می‌توانند به خاطر اقدامات منفعت‌جویانه سایر تولیدکننده‌ها و مبادله‌کنندگان منافع بیشتری به دست آورند. برعکس آموزه‌های فیلسوفان اخلاقی، اقدام برپایه خودخواهی در اقتصاد بازار به همکاری اجتماعی در مقیاس گسترده‌ای می‌انجامد.

هرچند که ممکن است اقتصاد بازار نوعی تهدید برای فضیلت‌های دیرینه و مورد احترام به شمار آید، ولی تأکید بیش از حد بر روی این فضیلت‌ها ممکن است ملت را فقیر کند. همچنین، فردی که از طریق تولید و مبادله‌اش ثروتمند می‌شود ممکن است از ثروتش در راه کمک به دیگران استفاده کند. بین تلاش برای کسب درآمد در اقتصاد بازار و بی‌انصافی، نامهربانی، یا خودخواهی لزوماً ارتباطی وجود ندارد.

اسمیت در زمینه رقابت نیز آموزه‌هایی دارد. او معتقد است که رقابت کردن تحت شرایط اقتصاد بازار عمل پلیدی نیست. رقابت وضعیتی اجتماعی است که رفتار تولیدکنندگان را به گونه‌ای محدود می‌کند که اقدامات‌شان مصرف‌کنندگان را نیز منتفع سازد. نقطه مقابل رقابت در اقتصاد بازار همکاری نیست، بلکه انحصار سازشکارانه است. موقعی که فروشندگان برای شکل دادن انحصار با یکدیگر تباری می‌کنند، هدف‌شان این است که از طریق افزایش قیمت‌ها خریداران را متضرر سازند.

از دیدگاه اسمیت دو شرط اصلی لازم است تا جامعه مبادله‌ای مدرن بتواند فایده‌های زیادی به دست آورد: (۱) اجرای حقوق مالکیت خصوصی و (۲) جلوگیری از تباری‌هایی که هدف‌شان تشکیل انحصار است؛ از جمله تباری‌ها و انحصارهایی که به واسطه اعطای امتیازات خاص دولتی ایجاد می‌شوند. اسمیت می‌گفت ممکن است بتوان یا نتوان تمایل انسان را در دنبال کردن نفع شخصی‌اش عوض کرد، ولی اگر نهادهای درستی طراحی گردند، می‌توان آن تمایل را در جهت کمک به انتفاع نوع بشر سامان داد.

در طول قرن نوزدهم، اکثر نویسندگان اقتصاد بازار از اسمیت تبعیت می‌کردند. آنها نه تنها اقتصاد بازار بلکه دولت و جامعه را نیز مورد بررسی قرار می‌دادند و مطالعات‌شان را اقتصاد سیاسی می‌نامیدند. اکثریت بزرگی از مهم‌ترین نویسندگان، دولت کوچک و غیر مداخله‌گر را مکمل مفیدی برای اقتصاد بازار تلقی می‌کردند. آنها بر این باور بودند که دولت بزرگ به اعطای امتیازات خاص گرایش دارد و به این ترتیب فایده‌های اقتصاد بازار را کاهش می‌دهد.

این اقتصاددانان سیاسی اولیه طرفدار دولت حداقل، با کارکرد برقراری قانون و نظم، نبودند. آنها بر این باور بودند که دولت بایستی بعضی کالاها و خدمات را نیز عرضه کند. برای مثال، اعتقاد داشتند که جاده‌ها، آموزش، فاضلاب‌ها و کمک به افراد خیلی فقیر از مواردی نیست که بتوان آنها را به طور

کارآمد از طریق بازار عرضه کرد. بنابراین، این اقتصاددان‌ها پیشنهادهایی راجع به اینکه دولت چگونه می‌بایست وجوه لازم را برای تأمین مالی این خدمات و سایر کالاها تدارک ببیند، ارائه کردند. کار این اقتصاددانان بعدها پایه و اساسی برای *مالیه عمومی* به عنوان زیر مجموعه‌ای از اقتصاد حرفه‌ای شد.

مارکس

یکی از نویسندگان اولیه اقتصاد بازار که در جایگاه متفاوتی از بقیه قرار می‌گیرد کارل مارکس است. عمده نوشته‌های او در اواسط قرن نوزدهم پدید آمد. مارکس نوشت که نهاد مالکیت خصوصی به سوی خود تخریبی می‌رود. از نظر او، اقتصاد بازار در بردارنده نوعی تضاد طبیعی بین سرمایه‌داران و کارگران است. هرچند در واقع کارگران هستند که منابع را به کالاهای مادی تبدیل می‌کنند، ولی سرمایه‌دارانی که سرمایه‌شان را به مخاطره می‌اندازند بیشترین سود را می‌برند. این نابرابری، که مارکس معتقد بود به مرور زمان افزایش خواهد یافت، در نهایت منجر به گسترش طبقه کارگر و نارضایتی شدید آنها خواهد شد؛ و هنگامی که زمان آن فرا برسد، این طبقه بر ضد ستمگری طبقه کارفرمای سرمایه‌دار انقلاب خواهد کرد و سرانجام از این تضاد سیاسی جامعه جدید سوسیالیسم سر بیرون خواهد آورد.

واکنش نئوکلاسیک‌ها به مارکس

مارکس و سایر هواداران سوسیالیسم تأثیر عمده‌ای بر اقتصاد سیاسی داشته‌اند. آنها اقتصاددانان سیاسی را مجبور کردند که دیدگاه‌شان را راجع به اقتصاد بازار پالایش کنند. قبل از مارکس، اقتصاددانان سیاسی مطالعات مربوط به سرمایه‌داری را براساس آنچه معتقد بودند که در مورد تقسیم طبیعی منابع وجود دارد، دسته‌بندی می‌کردند. بنابراین مواردی که اینان مطالعه می‌کردند عبارت بود از: زمین و اجاره [رانت] زمین؛ نیروی کار و دستمزد؛ کالاهای سرمایه‌ای و درآمد دریافتی از آنها (بهره)؛ مدیریت یا هماهنگی، و سود. بنابراین آنها اقتصاد را برحسب (۱) طبقات مردم و (۲) درآمدهای‌شان دسته‌بندی می‌کردند. طبقات مردم شامل زمین‌داران، کارگران، سرمایه‌داران، و

مدیران فعالیت‌های کارخانه‌ای بودند. قصد اقتصاددانان از جدا کردن مردم و درآمدشان براساس این طبقات صرفاً راحتی کار بوده است، نه اینکه قائل به چنین طبقات اجتماعی مشخصی باشند.

استدلال مارکس براساس این فرض استوار بود که بین عرضه‌کنندگان کار و عرضه‌کنندگان سرمایه و مدیریت مرز مشخصی وجود دارد. متفکران هوشمند با ارزیابی برهان مارکس، آشکارا درمی‌یابند که تفکیک مردم به طبقات خاص در اقتصاد بازار امری موقتی است. در واقع این کار روشی است که اقتصاددانان سیاسی از آن طریق می‌توانند نمونه‌های مناسبی از تعامل را در اقتصاد بازار ارائه کنند. چه بسا هدف اقتصاددانان سیاسی از تفکیک مردم به طبقات اجتماعی، همان هدف قصدی نباشد که در نظام سخت [سختگیر] "کاست" ^۱ی ممکن است وجود داشته باشد. در اقتصاد بازار، در عمل هر فردی تا حدودی تأمین‌کننده سرمایه، تا حدودی کارفرما و تا حدودی نیز کارگر است. هرکسی می‌تواند مالک زمین و کالاهای سرمایه‌ای که از آنها درآمد به دست می‌آورد، باشد و اغلب هم این‌گونه است.

گذشته از اینها، متفکران باهوش‌تر توجه مارکسیست‌ها را به خصوصیت آزادی عمل تعاملات در اقتصاد بازار نیز معطوف می‌دارند. به عنوان مثال اگر کارگر کارخانه‌ای نخواهد که او را کارگر صدا کنند، در این صورت می‌تواند پولش را پس‌انداز کند و آن را در فعالیت‌های بازرگانی به کار بیندازد. یا می‌تواند به کمک سایر کارگران نوعی فعالیت بازرگانی را شروع کند. در اقتصاد بازار افراد زیادی از طریق کارآموزی و توسعه مهارت‌های‌شان خود را از کارگر بودن رهانیده‌اند. حضور فراوان نیروی کار با درجات متفاوت مهارت و تخصص در اقتصاد بازار شاهدهی متقن بر این ادعاست که هیچ‌کسی در یک «طبقه کاری» گرفتار نمی‌آید. اندیشمندان هوشمندتر استدلال می‌کنند که مارکس راجع به اقتصاد بازار - آن‌گونه که اقتصاددانان کلاسیک آن را دریافته بودند - در اشتباه بود، چرا که او به نادرست چنین فرض می‌کرد که مردم در اقتصاد بازار در طبقات مختلف گرفتار می‌آیند.

۱. کاست (cast) به تقسیمات طبقاتی جامعه گفته می‌شود که براساس نژاد، نسب، حرفه و جز اینها پدید آمده باشد و انتقال از یک طبقه به طبقه دیگر، برای اعضای هر طبقه، ممنوع باشد. نظام کاستی، نظامی اجتماعی است که روابط اجتماعی براساس همین مناسبات و محدودیت‌های طبقاتی پایه‌ریزی شده باشد. یکی از مهم‌ترین نظام‌های کاستی در هند قدیم (و البته هنوز هم به صورت پنهان و غیررسمی) وجود داشته است (م).

ظهور اقتصاد حرفه‌ای

سطح استدلال مورد نیاز برای درک دیدگاه جدید در مورد اقتصاد بازار بالاتر از آن چیزی است که برای درک دیدگاه اسمیت لازم بود. دستیابی به سطح بالاتر استدلال مستلزم آموزش و پرورش فکری بود. در اواخر قرن نوزدهم، آنهایی که به این سطح از استدلال دست یافتند خود را به عنوان بخشی از یک گروه حرفه‌ای نخبه تلقی کردند؛ و برای اینکه میان خود و پیشینیان‌شان که اقتصاد بازار را مطالعه کرده بودند تمایز قائل شوند، رفته رفته خود را «اقتصاددان» نامیدند و در واقع خود را به عنوان متخصص اقتصاد متمایز ساختند. رشد آموزش رسمی دانشگاهی فرصتی را برای این گروه از نخبگان فراهم آورد تا بتوانند منابع مالی دولتی و یا نوع‌دوستانه را به وزارتخانه‌ها و مؤسسات مشخصی که حرفه اقتصاد جدید می‌توانست در آنها آموزش داده شود سوق دهند. اصطلاح «اقتصاد سیاسی» به تدریج کنار گذاشته شد، و با ظهور حرفه اقتصاد تمایلات دانشجویان اقتصاد بازار نیز محدود گردید. البته هواداران مارکس به بحث راجع به ارتباط بین دولت و اقتصاد بازار ادامه دادند و در ساده‌ترین نظریات‌شان دولت را به عنوان ابزاری در اختیار طبقه سرمایه‌دار - در واقع ابزاری برای سرکوب طبقه کارگر - به شمار آوردند. برعکس، اقتصاددانان حرفه‌ای فرض دیدگاه حاکم خیرخواه را در مورد دولت^۱ پذیرفتند و آن را به عنوان ابزاری که می‌توانست برای بهبود - و حتی تنظیم - اقتصاد بازار به کار گرفته شود، قلمداد کردند. آنها در نوشته‌های تخصصی‌شان معمولاً دولت را به عنوان ابزاری برای انتفاع گروه‌هایی به زیان سایر گروه‌ها در نظر نمی‌گرفتند.

بررسی شکست بازار^۲

نمونه‌ای از دیدگاه حاکم خیرخواه را می‌توان در مورد شکست بازار مشاهده کرد. در طول قرن بیستم، اقتصاددانان سرگرم یافتن و تعدیل استثناهای قضیه آدام اسمیت در مورد منافع بازار آزاد بودند. ایشان موارد خاصی را پیدا کردند که در آنها تولید و مبادله در اقتصاد بازار مصرف‌کنندگان را در وضعیت بدتری قرار می‌دهد و یا آن‌گونه که مورد انتظار است منتفع نخواهد کرد. چنین استثناهای و موارد

1. Benevolent Despot View Assumption about Government
2. Market Failure

خاصی شکست بازار نامیده می‌شود. موردی را در نظر بگیرید که قرار است شهر جدیدی در طبیعت دست‌نخورده شکل بگیرد. نیاز مردم به ساخت مسکن و تولید غذا منجر به این می‌شود که ساکنان شهر درختان مجاورشان را قطع کنند. با رشد جمعیت، شهر توسعه می‌یابد و جاده‌ها و مزارع جدیدی نیز ایجاد می‌شوند. برای این کار بایستی درختان بیشتری قطع شوند و بدین ترتیب اقلیم آن منطقه عوض خواهد شد. آب شدیداً کمیاب می‌شود و دود کارخانه‌ها و ماشین‌ها هوای منطقه را آلوده می‌سازد. همه می‌دانند که اگر از ابتدا از درختان با تدبیر و درایت استفاده می‌شد مردم در وضعیت بهتری قرار می‌گرفتند. با وجود این، بازار این واقعیت را نادیده می‌گیرد که قطع درختان تأثیرات زیانباری بر محیط زیست دارد. حتی اگر همین الان هم مردم توافق کنند که درختانی را در مناطق خالی از درخت بکارند، عملاً وضعیت تک تک افراد بهبود خواهد یافت. اما بازار این انگیزه را به افراد نمی‌دهد که منافع برون‌دادی^۱ را به حساب آورند. افراد زمانی به کاشتن درختان تن می‌دهند که منافع شخصی‌شان بیش از هزینه‌های شخصی‌شان باشد.

از توسعه شهر عملاً هر فردی منتفع خواهد شد؛ ولو اینکه مردم از قطع تدریجی درختان و افزایش آلودگی زیان ببینند. در هر صورت بعید است که افراد بخواهند به موقعیتی قبل از توسعه شهر برگردند. با وجود این، چه بسا اوضاع می‌توانست بهتر از این هم پیش برود.

مثال دیگری را در نظر بگیرید. در نظام بازار، افراد از هزینه کردن برای کاهش پشه‌ها و واکسیناسیون در برابر بیماری‌های مسری سود می‌برند. اما سودهای شخصی‌شان به طور جدی از سود کل جامعه کمتر است. اگر مردم متقاعد شوند که سود دیگران را هم در محاسبات‌شان وارد کنند، آن‌گاه اقدامات و ابداعات‌شان را برای مقابله با بیماری‌های مسری افزایش خواهند داد و در عمل همه سود خواهند برد.

اینها مثال‌هایی از شکست بازارند. در این‌گونه موارد بازار کمتر از آنچه می‌توان تصور کرد کارآمد است. متخصصان جدید اقتصاد درصدد یافتن روش‌هایی برای تصحیح ناکارایی اقتصاد بازار برآمدند. آنها در تلاش‌های‌شان فرض را بر این گذاشتند که کارشان یافتن راه‌حلی برای این نارسایی و ارائه آن

به دولت است. تصور بر این بود که دولت (حاکم خیرخواه) این راه حل را قبول خواهد کرد و در نتیجه ناکارایی تصحیح خواهد شد.

اقتصاد کلان

نگرش «حاکم خیرخواه» را در اقتصاد کلان مدرن نیز می توان دید. امروزه اغلب غیراقتصاددانان علم اقتصاد را با آنچه که به عنوان اقتصاد کلان - یعنی مطالعه بیکاری، تورم، و رشد در مقیاس ملی - شناخته شده است، خلط می کنند. اقتصاددانان نیز از همان ابتدای شکل گیری اقتصاد سیاسی، بیشتر به اقتصاد کلان علاقه داشته اند. با وجود این، بعد از بحران بزرگ دهه ۱۹۳۰ افزایش عظیمی در تعداد اقتصاددانانی که سیاست های اقتصاد کلان را مطالعه می کردند به وجود آمد. این اقتصاددانان بر این اعتقاد صحنه گذاشتند که دولت بایستی «اقتصاد را هدایت کند»، همان گونه که ناخدا کشتی اش را هدایت می کند.

به راحتی نمی توان از روی آمارها قضاوت کرد که آیا سیاست های اقتصاد کلان چهار دهه گذشته به اقتصادهای ملی کمک کرده اند یا به آنها لطمه زده اند. معیارهایی که برای این کار انتخاب شده اند اغلب خام اند و در این ارزیابی طیفی از فرضیه های رقیب و متضاد به کار رفته است. به هر حال اقتصاد کلان به عنوان زیر مجموعه ای مهم از علم اقتصاد مطرح بوده است. اقتصاددانان این حوزه نیز همچون هم تیان اقتصادی شان که شکست بازار را مطالعه می کردند، بر این باور بودند که وظیفه شان - دست کم تا اواخر دهه ۱۹۶۰ - یافتن راه حل هایی برای این شکست ها و ارائه آن به دولت (حاکم خیرخواه) بوده است. ایشان دست کم تا پیش از ظهور نظریه انتخاب عمومی این گونه می اندیشیدند.

ظهور انتخاب عمومی

برای اینکه سیاستی اقتصادی در نظام دموکراسی اجرا شود، به چیزی فراتر از مجاب کردن صرف رهبر دولت به اینکه آن سیاست اقتصادی معقول است، نیاز است. بایستی تعداد رأی دهندگانی که بر این باورند که این سیاست به نفع شان است، آن قدر باشد که آن را از طریق شکلی از فرایند تصمیم گیری جمعی تصویب کنند. این فرایندهای تصمیم گیری جمعی چگونه اجرا می شوند؟ آیا

شیوه‌هایی برای کارآمدتر کردنشان وجود دارد؟ چنانچه گروهی از مردم بخواهند نوعی نظام تصمیم‌گیری جمعی را طراحی کنند که افراد را قادر سازد چنین تصمیماتی را به طور کارآمد بگیرند، برای حداقل کردن هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی و نیز اتخاذ تصمیمات سودمند چه نوع نظامی مورد تقاضا خواهد بود؟ اقتصاددانان با طرح این‌گونه سؤالات زمینه را برای تجزیه و تحلیل مقولاتی چون قانون اساسی، قوه مقننه، احزاب سیاسی، و گروه‌های فشار فراهم آوردند.

بعدها این گروه به مطالعه تشکیلات و نهادهای دائمی‌تر دولت رسمی پرداختند. خودتان را به جای رئیس اداره‌ای دولتی بگذارید که وظیفه‌تان انجام مجموعه‌ای از تصمیمات جمعی است. در این صورت شباهت‌ها و تفاوت‌های شما با کارآفرینان اقتصادی در چیست؟ مشتریان و عرضه‌کنندگان منابع شما با آنهایی که در اقتصاد بازار هستند چه تفاوتی دارند؟

بعدها، اقتصاددانان به مطالعه راه‌هایی پرداختند که افراد می‌توانند از طریق آنها فرایند تصمیم‌گیری جمعی را برای باز توزیع ثروت از نزد دیگران به سمت خودشان به کار گیرند. به زبان تخصصی اقتصاد، آنها «رانت‌جویی»^۱ را بررسی کردند. از جمله مثال‌ها، کارخانه‌داری است که به مبارزات سیاسی کاندیدایی که طرفدار برقراری محدودیت‌های بیشتر بر کالاهای وارداتی رقیب است کمک می‌کند. مثال دیگری که در این زمینه می‌توان عنوان کرد کارکنان نظام مدارس دولتی است که به اتحادیه‌ای می‌پیوندند. هدف معمول هر دو گروه، افزایش درآمد و سایر مزایای استخدامی خود، از طریق فشار آوردن به دولت‌هایی است که آنها را با باز توزیع ثروت دیگران منتفع می‌کنند.

علوم سیاسی

نظریه انتخاب عمومی از درون فضایی پدیدار شد که در آن اقتصاددانان به‌گونه‌ای فزاینده احساس می‌کردند که در به حساب آوردن واقعیت‌های سیاسی در توصیه‌های سیاستی‌شان شکست خورده‌اند. بعدها این حوزه توجه اندیشمندان علوم سیاسی را نیز که از تخصص‌شان راضی نبودند به سوی خود جلب کرد. اشاعه‌دهندگان دموکراسی برای دوره‌ای طولانی رفتار سیاستمداران، بوروکرات‌ها و

رأی‌دهندگان را از نظر اخلاقی، خوب می‌انگاشتند. بسیاری از اندیشمندان علوم سیاسی نیز این شیوه را دنبال می‌کردند. با وجود این، اغلب‌شان رویکرد توصیفی یا تاریخی‌تری را پذیرفتند. هدف آنها به جای قضاوت در مورد رفتار افراد صرفاً توصیف حوادث سیاسی‌ای بود که در گذشته اتفاق افتاده بودند. بسیاری از این اندیشمندان در تلاش برای «علمی» ساختن توصیف‌های‌شان، رویکرد «رفتارگرایی»^۱ را پذیرفتند. رفتارگرایی، در حالت حدی آن، دلالت بر موشکافی رفتار قابل مشاهده افراد بدون هیچ اشاره‌ای به انگیزه‌های‌شان دارد. برای مثال، رفتارگرایان در روان‌شناسی، واکنش‌های فیزیکی نسبت به محرک‌های گوناگون را بررسی می‌کنند. در وضعیت ایده‌آل، روان‌شناسان می‌توانند این محرک‌ها را کاملاً کنترل کنند، همان‌گونه که شیمیدان می‌تواند مقدار اکسیژنی را که به مخلوطی اضافه می‌کند کنترل کند. رفتارگرایان در روان‌شناسی تجربی، غالباً اندام‌های حسی را به قسمت‌های متعددی از بدن انسان مرتبط می‌سازند تا واکنش‌های فیزیکی را که از چشم غیرمسلح پنهان می‌ماند ثبت کنند.

در حوزه پیچیده‌ای چون سیاست، رفتارگرایان نمی‌توانند تا این حد دقیق باشند؛ لذا سعی می‌کنند تا رفتار سیاسی را با جمع‌آوری آمار و اطلاعات ثبت و مجسم کنند. با ماهرتر شدن آنها در استفاده از تحلیل و بررسی‌های آماری، حجم عظیمی از داده‌های توصیفی برای محققان تازه وارد در دسترس خواهد بود.

اندیشمندان سیاسی که تنها رفتارگرایی را ملاک عمل قرار می‌دادند، هیچ ابزاری برای درک رفتار افراد نداشتند. درک رفتار اشاره به وضعیتی دارد که هر کس خود را به جای دیگری قرار می‌دهد و از خود می‌پرسد: «اگر من جای او بودم، چه اهدافی را تعیین می‌کردم و چگونه می‌توانستم به بهترین شیوه به آنها دست یابم؟» هرچند که بسیاری از اندیشمندان علوم سیاسی اطلاعات آماری مفصلی را راجع به رفتار سیاستمداران، بوروکرات‌ها و رأی‌دهندگان جمع‌آوری و توصیف کرده‌اند؛ ولی غالباً از درک این واقعیت ناتوان بوده‌اند که به منظور درک رفتار بازیگران یاد شده، به ناچار باید به دو کار پردازند. نخست، مجبورند فرض کنند که این بازیگران نفع‌پرستانند. دوم، باید تعیین کنند که این بازیگران چگونه می‌توانند به بهترین وجه ممکن به اهداف شخصی‌شان نائل شوند. از آنجا که این فرض‌ها در انتخاب عمومی وجود دارند، لذا در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به تدریج اندیشمندان جوان علوم سیاسی به این حوزه جذب شدند.

امروزه دشوار بتوان تعیین کرد که آیا نویسندگان مقاله‌ای که ابزارهای اقتصادی را برای تجزیه و تحلیل جنبه‌ای از دموکراسی به کار گرفته است در اصل اقتصاددان است یا اندیشمند علوم سیاسی. با وجود این، بیشتر طرفداران انتخاب عمومی محققانی‌اند که کار را از یکی از این دو حوزه شروع کرده‌اند. آنها به این دلیل به کار بین رشته‌ای [انتخاب عمومی] جذب شدند که تبیین‌های آن را از سیاست در مقایسه با آنچه علوم اقتصادی و سیاسی مرسوم ارائه می‌دهد، بهتر یافته‌اند.

۲. اخلاق در سلوک سیاسی

انتخاب عمومی و کنش درست اخلاقی

رویکرد اقتصادی به سیاست، برخی مباحث اخلاقی را نیز به میان می‌آورد، چرا که این رویکرد آموزه‌های مطالعات سنتی سیاست را به چالش می‌کشد. علوم سیاسی سنتی عمدتاً به یافتن سیاست‌های به لحاظ اخلاقی درست - به منظور پیروی کردن از آنها - اختصاص یافته است. اما این موضوعات در این کتاب بحث نخواهد شد. مردم دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به آنچه که به لحاظ اخلاقی درست است، دارند. تاریخ هم حاکی از این است که بعید به نظر می‌رسد مردم در آینده‌ای نزدیک به اجماعی عمومی در مورد اخلاقی بودن سیاست‌های مساوات‌طلبانه، مجازات مرگ برای قتل، جنگ «عادلان» در برابر صلح‌طلبی و نظایر اینها دست پیدا کنند. هدف انتخاب عمومی، به جای تلاش برای یافتن آنچه که به لحاظ اخلاقی صحیح است، اشاعه دموکراسی به عنوان ابزاری برای نیل به اهدافی است که اغلب مردم می‌خواهند از طریق دولت به آنها دست یابند.

بعضی از مردم، اقتصاد - و بنابراین انتخاب عمومی - را «فاقد جهت‌گیری اخلاقی»^۱ می‌دانند، چرا که موضع اخلاقی خاصی را بر نمی‌گزینند. دفاع انتخاب عمومی در برابر اخلاق‌گرایان این است که اتخاذ موضع غیراخلاقی، ویژگی نگرش علمی به موضوع است. برای درک دموکراسی بایستی از این دیدگاه آغاز کرد که اطمینانی وجود ندارد که آیا دموکراسی به دستیابی به هدف مشخصی کمک خواهد کرد یا نه.

این مطالعه درصدد حمایت و طرفداری از دموکراسی، دولت کوچک، یا ایدئولوژی دیگری نیست. بلکه هدف این است که خودمان را به جای آنهایی که در نظام دموکراسی عمل می‌کنند بگذاریم و از این طریق دموکراسی را درک کنیم.

جانبداری از اقتصاد بازار

انتخاب عمومی با این فرض شروع می‌شود که مردم در نوعی نظام حقوق مالکیت خصوصی زندگی می‌کنند و پیشاپیش دارای اقتصاد بازار هستند. این فرض باعث شده است که برخی از منتقدان ادعا کنند که انتخاب عمومی جانبدارانه است، چرا که نظریه‌پردازان انتخاب عمومی از اقتصاد بازار حمایت می‌کنند. انتخاب عمومی برای این حمایت خود دلیل مهمی دارد، که عبارت است از اعتقاد به اینکه شهروندان آگاه، اقتصاد بازار را تقاضا خواهند کرد. مردم آگاه و مطلع براساس تجربه می‌دانند در کشورهایی که نظام سرمایه‌داری داشته‌اند نسبت به هم‌تایان غیرسرمایه‌داری‌شان، شهروندان توانسته‌اند به مقادیر ثروت بیشتری دست یابند. آنها دریافته‌اند که جایگزینی برنامه‌ریزی متمرکز با برنامه‌ریزی غیرمتمرکز، که در نظام سرمایه‌داری وجود دارد، عملکرد بدی داشته است. با قرار دادن خودمان به جای کنشگرانی که اقتصاد بازار را تجربه کرده‌اند، می‌توان پذیرفت که شهروندان می‌خواهند جامعه‌شان دارای اقتصاد بازار باشد. دلایل اینکه چرا اقتصاد بازار درآمیخته با چیزی است که مردم عادی آن را ثروت می‌انگارند، در فصل سوم کتاب آمده است.

بسیاری از دموکراسی‌های تازه تأسیس جهان، قبل از اینکه شهروندان‌شان از اقتصاد بازار بهره‌مند گردند، تشکیل شده‌اند. بعضی از آنها نیز به دست طرف پیروز جنگ، دیکتاتور قبلی، یا یک حزب سیاسی برقرار شده‌اند؛ و در نتیجه، مردم در وضعیتی نبوده‌اند که اقتصاد بازار را تقاضا کنند. مردم در این دموکراسی‌ها چه بسا نیازمند درس‌های اقتصادی بیشتری باشند، حتی بیشتر از آنچه که در انتخاب عمومی لازم دارند.

انگاشتن فروض درباره «آنچه مردم می‌خواهند»

نظریه‌پردازان انتخاب عمومی نیز همانند اقتصاددانانی که به مطالعه اقتصاد بازار می‌پردازند، ساختارهای سیاسی و دموکراتیک را با این هدف بررسی می‌کنند که ببینند این ساختارها چگونه

می‌توانند خواسته‌های واقعی مردم را محقق سازند. می‌توان گفت هدف نهایی انتخاب عمومی این است که مردم را در هر چه بیشتر به دست آوردن چیزهایی که تمایل دارند، یاری رساند. برای دستیابی به چنین هدفی، بایستی مجموعه‌ای از فروض را در مورد چیزهایی که مردم می‌خواهند بینگاریم؛ سپس ببینیم تحت چه شرایطی احتمال دارد قواعد و نهادهای متعدد دموکراتیک به برآوردن این خواسته‌های فرضی کمک کنند. اگر فروض ما راجع به خواسته‌ها درست باشند، تجزیه و تحلیل‌های مان نیز بجا خواهند بود، و در غیر این صورت نه. در هر حال، هر محقق انتخاب عمومی فروض خود را بیان می‌کند تا همه آنها را ببینند و در صورت امکان در موردشان داوری کنند.

۳. معنا و تاریخ دموکراسی

تعریف دموکراسی

دموکراسی نوعی حکومت است، و منظور از حکومت نیز کاربرد انحصاری زور فیزیکی است. حکومت عبارت است از مجموعه‌ای از قوانین و اجرای آنها از طریق اعمال زور انحصاری. در کلیه دولت‌های بزرگ، وظیفه وضع و اجرای قوانین برعهده کارگزارانی است که برای این کار استخدام شده‌اند. این کارگزاران انحصار زور را مدیریت می‌کنند. در نظام دیکتاتوری، کلیه کارگزاران را خود دیکتاتور انتخاب می‌کند و او مجموعه‌ای از رهنمون‌های کلی را در مورد قوانینی که مورد نظرش است و نیز روش‌های اجرای این قوانین، به کارگزارانش اعلام می‌کند. از ویژگی‌های مهم دموکراسی این است که مردم از طریق انتخابات دوره‌ای بر اکثر کارگزاران مهم و برجسته نظارت می‌کنند. این نظارت به طور مستقیم از طریق برگزاری همه‌پرسی و یا به طور غیرمستقیم از طریق انتخاب تعدادی نماینده اعمال می‌گردد. در این معنا دموکراسی «از مردم، به‌وسیله مردم، و برای مردم» قلمداد می‌شود.

دموکراسی در عمل دو ویژگی اساسی دارد: (۱) نمایندگی و (۲) حکومت قانون. در حالت ایده‌آل، نمایندگی به این مفهوم است که رجحان‌های هر شهروندی در وضع و اجرای قانون نمود پیدا می‌کند. در دموکراسی‌های بزرگ، این کار بایستی از طریق رأی دادن صورت گیرد. حکومت قانون هم به این

معناست که تصمیم‌گیری در مورد اینکه آیا افراد قانون را نقض کرده‌اند یا نه و نیز نحوه مجازات‌شان براساس اصول عمومی صورت گیرد. اصول عمومی^۱ اصولی هستند که به طور یکسان در مورد هر فرد، بدون در نظر گرفتن ظاهر یا مرام^۲ او، اعمال می‌شوند. در حالت ایده‌آل، کلیه شهروندان مشمول قوانین، رویه‌های اجرایی و مجازات‌های یکسانی هستند و هیچ‌گونه تبعیضی براساس پایگاه اجتماعی، شغل، میراث، ثروت، جنسیت، باورهای مذهبی و مقولاتی از این دست وجود ندارد. «حکومت قانون» در شرایط ایده‌آل مستلزم این است که کارگزاران متولی وضع و اجرای قوانین، تصمیمات‌شان را با توجه به اصول عمومی تصریح کنند. با موجود بودن این تصریح‌ها اعضای جامعه بهتر قادر خواهند بود که تصمیمات آتی این کارگزاران را در موقعیت‌های مشابه پیش‌بینی کنند. برای اطمینان از معقول بودن چنین تصریح‌هایی لازم است کارگزاران خودشان را در معرض قانون بالاتری قرار دهند. در دموکراسی‌های بالغ مدرن، حق استیناف و دادخواهی برضد کارگزارانی که اصل عدم تبعیض را نقض می‌کنند با توسل به این قانون بالاتر صورت می‌گیرد.

چون در دنیای واقعی هیچ یک از این دو ویژگی دموکراسی به شکل ایده‌آل‌شان وجود ندارد، لذا کشورهایی که به ایده‌آل نزدیک‌ترند «دموکراتیک‌تر» و آنهایی که دورترند «کمتر دموکراتیک» نامیده می‌شوند.

با عنایت به این ویژگی‌ها، تاریخ دموکراسی در واقع تاریخ شکل‌گیری و توسعه این دو ویژگی همزاد است: (۱) نمایندگی، از طریق حق رأی دادن و (۲) حکومت قانون به انضمام یک قانون مصرح مدون و مجمعی برای استیناف^۳. تاریخ حکومت قانون به یونان باستان برمی‌گردد که پادشاه برای مدتی استاندارد و عیار قانونی‌ای را تعیین می‌کرد که قوانین بایستی سازگار با آن در مورد کلیه شهروندان اجرا می‌شدند. نمایندگی پدیده تازه‌تری است. به نظر می‌رسد که این ویژگی‌ها ابتدا در انگلستان و در طول دوره‌ای تقریباً ۹۰۰ ساله شکل گرفته‌اند. بنابراین، تاریخ دموکراسی تا حدود

1. General Principles
2. Appearance or Creed
3. Appeals Forum

زیادی در بردارنده تاریخ انگلستان است. در اینجا میسر نیست که تاریخ کاملی از دموکراسی بریتانیایی ارائه گردد اما برای به دست دادن دورنمایی از دموکراسی ذکر بخش‌هایی از آن تاریخ، ارزشمند می‌نماید.

تاریخ دموکراسی

سال ۱۰۶۶ م. زمانی را نشان می‌دهد که در آن بذر دموکراسی به تدریج شروع به رشد و بالندگی کرد. در خلال این سال، نورمن‌ها^۱ فتوحات‌شان در انگلستان را کامل کردند. نورمن‌ها، که اعقاب وایکینگ‌ها^۲ یا نورسمن^۳ بودند، نورماندی^۴ را در فرانسه حاکم کردند. آنها قدرت و تشکیلات نظامی بی‌سابقه‌ای را برای انگلستان فراهم آوردند که برای مدت طولانی امنیت نسبی در برابر تاخت و تاز را تضمین می‌کرد. افزون بر این، آنها بنیادهای نظام حقوق مالکیتی را نهادند که از یک طرف به ارتقای رشد اقتصادی انجامید و از طرف دیگر به برقراری دموکراسی.

نظام فئودالی

نظام حقوق مالکیتی که نورمن‌ها تدارک دیده بودند، با عنوان نظام فئودالی شناخته می‌شود. این نظام اگرچه نظام کنترل متمرکز بود اما اختیارات تصمیم‌گیری را تفویض می‌کرد. پادشاه، زمین‌دار اعظم بود و مالک اصلی کلیه دارایی‌های حقیقی. اما چون پادشاه خودش نمی‌توانست زمین‌ها را کنترل کند، لذا آنها را به بارون‌ها^۵ می‌سپرد، که آنها نیز به نوبه خود زمین‌ها را به مباشران یا واسال‌های‌شان می‌سپردند. بنابراین، گرچه پادشاه مالک اصلی بود، ولی زمین‌هایش را به بارون‌ها اجاره می‌داد و بارون‌ها نیز آنها را به واسال‌های‌شان اجاره می‌دادند. بعدها واسال‌ها در عمل زمین‌دار شدند و بر مردمی که از فتوحات نورمن‌ها جان به در برده بودند، حکومت کردند.

1. Normans

2. Vikings

3. Norseman (م) از مردم اسکاندیناوی قدیم

4. Normandy

5. Barons

6. Vassals

جنبه اقتصادی غالب نظام فئودالی، شبکه تیول^۱ های روستایی اش بود که بعضاً به وسیله قلعه مستحکم نورمن‌ها حفاظت می‌شد. تیول اساساً یک واحد کشاورزی خود بسنده بزرگ و بنگاه امنیتی^۲ بود که به دست یک و اسال که لرد^۳ نامیده می‌شد، اداره می‌گردید. قلعه لرد، کارکرد امنیتی مهمی داشت. موقعی که کشاورزان، که معمولاً نزدیک مزرعه‌های شان در روستا زندگی می‌کردند، مورد تهاجم واقع می‌شدند، می‌توانستند به آن قلعه پناه ببرند. معمولاً لرد حجم بزرگی از غذا را ذخیره می‌کرد و آن را برای تغذیه کشاورزان در مواقع اضطراری مورد استفاده قرار می‌داد. با توجه به فناوری جنگ در آن زمان، تنها راه شکست قلعه محاصره طولانی و پرهزینه آن بود. معمولاً هزینه چنین محاصره‌ای و احتمال رهایی قلعه به دست ارتش پادشاه و نیز وجود دریای بین انگلستان و بقیه اروپا، مانع از تهاجم متجاوزان می‌شد.

لرد دیکتاتور محلی در حوزه تیول خود بود. او یا گماشته‌هایش قوانین را وضع و آنها را اجرا هم می‌کردند، و به حل و فصل کلیه اختلافات میان دهقانان و صنعتگران نیز می‌پرداختند. در نتیجه، شرایط زندگی دهقانان در نقاط مختلف فرق می‌کرد و به منش لردهای شان بستگی داشت.

حکومت قانون

در اوایل قرن سیزدهم، قراردادی بین پادشاه و بارون‌ها منعقد شد. این قرارداد که فرمان یا منشور کبیر^۴ نامیده می‌شد، اقدامی برای جایگزین کردن یک نظام حقوق عمومی - یا قانون پادشاه - به جای نظام‌های متعدد محلی و قوانین ساخته و پرداخته بارون‌ها و واسال‌ها در کل کشور بود. به دنبال آن تعدادی قضاات سلطنتی منصوب شدند تا تقریباً هر هفت سال یک بار از دادگاه‌های محلی بازدید کنند. آنها در بازدیدشان از هر تیول، شکایات زیادی را از جمله علیه لرد محلی می‌شنیدند. در شرایط معمولی، اقتدار پادشاه پشتوانه این قضاات به شمار می‌آمد. در نتیجه اگر مردم فکر می‌کردند که رفتار دادگاه و قوانین محلی شان با آنها نامناسب بوده است می‌توانستند تقاضای استیناف کنند. بنابراین، قضاات دادگاه سلطنتی، نخستین گردانندگان دادگاه واقعی استیناف برای مردم عادی تلقی شدند. قبلاً

1. Manor
2. Security Enterprise
3. Lord
4. Magna Carta

یگانه تصور اغلب مردم عادی از «قانون عالی» همان «قانون خدا» بود. اما اکنون یک قانون ملی وجود داشت، که دولت‌های محلی مجبور بودند دست کم تا اندازه‌ای از آن تبعیت کنند؛ و به این ترتیب ایده حکومت قانون در اذهان طبقات پایین‌تر مردم عادی شکل گرفت.

اما برای رسیدن به حکومت واقعی قانون به چیزی فراتر از نظام سلسله مراتبی دادگاه‌ها یا دادگاه‌های استیناف صرف نیاز است. دادگاه‌های استیناف بایستی مطابق یک مجموعه اصول کلی، که می‌توانند هم از سوی دادگاه‌های پایین‌تر و هم از سوی مردم عادی تحت حاکمیت قانون پذیرفته و به کار گرفته شوند، عمل کنند. این اصول بایستی آن قدر عام باشند که بتوان آنها را برای دامنه وسیعی از مقولات به کار گرفت و در عین حال نباید چندان با سنت‌های محلی مغایرت داشته باشند. این اصول باید چنان روشن و ساده باشند که مردم عادی نیز بتوانند آنها را درک کنند. وظیفه بسط و پروراندن این اصول را قضات دادگاه سلطنتی به عهده گرفتند. آنها برای این کار قضاوت‌های خود را ثبت می‌کردند و سپس می‌کوشیدند تا اصولی را که در قضاوت‌های اولیه‌شان به کار گرفته بودند، برای قضاوت در موارد مشابه هم به کار بگیرند. تا قرن شانزدهم، مجموعه‌ای از آرای قضایی منتشر شدند که راهنمای قضات و وکلا در تصمیمات‌شان قرار گرفتند.

این نظام، که در آن اصول به کار گرفته شده برای قضاوت و تصمیم‌گیری دربارهٔ موارد مناقشه قبلی برای موارد آتی نیز استفاده می‌شود، عرف یا *قانون عرفی*^۱ نامیده می‌شود. قانون عرفی، به نوعی قانون منتج از داوری^۲ است که از تلاش برای برطرف کردن مناقشات بین مردم به روشی سازگار با سنت‌های جامعه به وسیلهٔ قضات استخراج می‌شود. این قانون با *قانون مدنی*^۳، که به دست رهبران و زعمای وضع می‌شود، متفاوت است. انگلستان با گسترش امپراتوری‌اش به آمریکا، آسیا، آفریقا و اقیانوس آرام قانون عرفی را نیز به آن مناطق برد. امروزه از بین بسیاری از مستعمرات سابق بریتانیا، کشورهای ایالات متحد آمریکا، هند، آفریقای جنوبی، استرالیا، کانادا و نیوزلند و برخی دیگر از قانون عرفی استفاده می‌کنند.

از این بحث بایستی روشن شده باشد که قانون عرفی شکل اولیه‌ای است از آنچه که «حکومت قانون» نامیده می‌شود و نقطه مقابل حکومت به وسیله رهبران است. این خود دلیلی بر این مدعای ماست که دموکراسی در ابتدا در انگلستان پا گرفته است.

1. Common Law
2. Judge- Made Law
3. Civil Law

نمایندگی

ویژگی دیگر دموکراسی، یعنی نمایندگی نیز خارج از نظام فئودالی ساخته و پرداخته شده است. اما پیدایش این ویژگی بیشتر ناشی از تضعیف پادشاه بوده است و نه تقویت او. در طول تاریخ پادشاهان زیادی وجود داشته‌اند که بعضی از آنها قوی و بعضی هم ضعیف بوده‌اند. ضعف یک پادشاه ممکن بود ناشی از فقدان اراده یا ناتوانی‌اش در اداره امور باشد. این ضعف به چند صورت نمود می‌یافت. نخست، در نظام فئودالی، پادشاه ضعیف بخشی از قدرتش را به بارون‌ها تفویض می‌کرد. در بدترین حالت هم ضعف پادشاه به جنگ داخلی می‌انجامید. دوم اینکه، ممکن بود پادشاه ضعیف در ماجراجویی‌های نظامی درگیر شود و یا اینکه در پیمان‌های نابخردانه‌ای که ملت را تهدید می‌کردند وارد گردد. سوم اینکه، ممکن بود او به ارتش دستور دهد که خود را در انظار دشمنان‌شان ضعیف نشان دهند و از این راه آنها را به تهاجم و جنگ دعوت کند. بارون‌ها در مواجهه با پادشاه ضعیف هیچ انتخابی نداشتند ولی سعی می‌کردند خودشان اداره امور را به دست بگیرند.

اولین مورد مهم تضعیف پادشاه در سال ۱۲۱۵ م. بود که بارون‌ها در قبال خاتمه جنگ داخلی، امتیازاتی را از کینگ جان^۱ در قالب منشور کبیر گرفتند. منشور کبیر نوعی قرارداد توافقی بین پادشاه و بارون‌ها بود که به موجب آن پادشاه قبول می‌کرد که بدون موافقت «نمایندگان» حوزه پادشاهی‌اش [بارون‌ها]، مالیاتی را وضع نکند. او همچنین آزادی مذهب و آزادی‌های دیگری را به شهروندان اعطا کرد. در عوض، بارون‌ها نیز توافق کردند که اجازه دهند قانون پادشاه گسترش پیدا کند، مشروط بر اینکه طرح موضوعات آن فرایند درخوری بیابد. بنابراین، منشور کبیر نه تنها گامی مهم در گسترش حکومت قانون بود، بلکه در تصمیم‌گیری‌های دولتی نیز به بارون‌ها نمایندگی اعطا می‌کرد. اما کینگ جان قرارداد را نقض کرد و جنگ داخلی از سر گرفته شد. به همین خاطر احتمال شکست منشور کبیر وجود داشت. اما با خاتمه جنگ داخلی، جانشین کینگ جان قرارداد را دوباره احیا کرد و این نظام رواج یافت.

در اواخر قرن سیزدهم، در پی نمونه دیگری از ضعف پادشاه در جنگ با بارون‌ها، رهبر بارون‌ها، نشست یا پارلمانی^۲ را تدارک دید که نه تنها بارون‌ها در آن شرکت داشتند بلکه اشراف محلی، افراد

1. King John

2. Meeting or Parliament

طبقه متوسط از شهرهای اصلی، و جامعه روحانیان نیز در آن حاضر شدند. هدف رهبر بارون‌ها مشخصاً این بود که کلیه جناح‌های مهم در کشور برای پایان دادن به جنگ، در آن نشست حضور داشته باشند. این نشست نه تنها به برقراری صلح کمک کرد، بلکه تبدیل به رویه و سنت نیز شد. متعاقب این اقدام، پادشاهان در مواقع اضطراری ملی، مثلاً هنگام جنگ یا آشوب‌های بالقوه، فراخوان تشکیل نشست یا پارلمان را می‌دادند. دعوت برای حضور در پارلمان به ویژه زمانی اهمیت پیدا می‌کرد که پادشاه می‌خواست مخالفت علیه وضع مالیات‌های جدیدی را که فکر می‌کرد برای تأمین مالی اقدامات اضطراری لازم بودند، کاهش دهد.

نتیجه جنگ‌های مذهبی طاقت‌فرسای قرن هفدهم، روی کار آمدن نظامی دیکتاتوری به رهبری یک رهبر مقتدر نظامی، یعنی اولیور کرامول^۱، بود. هر چند که کرامول برای فرونشاندن اختلافات عمیق مذهبی که در جمهوری آن زمان (یعنی ویلز، اسکاتلند، و ایرلند کنونی) گسترش یافته بود، قدرت و تدبیر نظامی داشت، ولی به نظر نمی‌رسید که جانشین او هم چنان قدرت و درایتی داشته باشد. برای اجتناب از سرگیری یک جنگ داخلی، توافقی دال بر ایجاد یک پارلمان دائمی حاصل شد. پس از کرامول، پادشاه جدید نیز می‌بایست قبل از هر اقدامی با پارلمان مشورت کند. در اواخر قرن هفدهم، یکی از پادشاهان درصدد برآمد تا کارهایش را بدون مشورت پارلمان انجام دهد. ولی چون در آن زمان پارلمان حمایت کافی بارون‌ها - و مهم‌تر از آن - جماعت در حال رشد تجار ثروتمند را با خود به همراه داشت، لذا پادشاه را عوض کردند. پارلمان با این کار، به‌عنوان نخستین تشکیلات نمایندگی انگلستان، به طور دائمی تثبیت گردید.

از آن زمان به بعد، دموکراسی انگلستان در دو جهت توسعه پیدا کرد. نخست اینکه با افزایش تجربه اعضای پارلمان در زمینه تصمیم‌گیری‌های جمعی، قواعد عملی تصمیم‌گیری جمعی نیز برای جلوگیری از اختلافات و انجام گرفتن بهتر کارها شکل گرفتند. دوم اینکه اعضای پارلمان به‌عنوان نمایندگان منتخب از سوی مردم انتخاب شدند و حق رأی نیز به کلیه شهروندان عادی بزرگسال تعمیم یافت.

گونه‌های دموکراسی

دموکراسی، آن گونه که در اینجا تعریف شد، ویژگی‌های مشخص و محدودی دارد. اما این ویژگی‌ها در کشورهای دموکراتیک دارای اشکال مختلفی‌اند و با درجات متفاوتی ظاهر می‌شوند. چند دلیل برای این تفاوت‌ها وجود دارد. نخست اینکه کشورهای دارای دموکراسی در آغاز، سنت‌های متفاوتی داشته‌اند. دموکراسی‌ای که با همکاری استعمارگران در ایالات متحد آمریکا ایجاد گردید، با کمترین توجه نسبت به سنت شروع شد. شاید بانیان این کشور دولت آن را به‌عنوان تجربه‌ای دموکراتیک می‌دیدند. ولی بنیادگذاران دموکراسی‌های اروپایی مجبور بودند به سنت‌ها احترام بگذارند، چرا که اساس قدرت سیاسی‌شان از آن سنت‌ها بود و نادیده گرفتن‌شان به شورش، جنگ داخلی و یا امکان برگشت به شرایط غیردموکراتیک پیشین می‌انجامید. دموکراسی‌های اخیر نیز از میان سنت‌های مختلفی سر برآورده‌اند که بانیان‌شان مجبور بودند به آنها احترام بگذارند.

تفاوت بین هند و فیلیپین، که هر دو بعد از جنگ جهانی دوم استقلال یافتند، در خور تأمل است. انشقاق و اختلافات بین هندوها و مسلمانان در هند به جدایی کشورهای هند و پاکستان انجامید. بعد از جدا شدن این دو کشور، بیشتر دولت‌های وقت هندوستان [هندوها] دارای سنت کاستی بودند. این سنت بستر ایده‌آلی را برای ظهور نوعی نظام دموکراسی سوسیالیستی فراهم آورد که به وسیلهٔ بوروکرات‌ها اداره می‌شد و خود آنها نیز از سوی رهبران کاریزما یا مقامات سنتی طبقات مختلف، که به آسانی در انتخابات برنده می‌شدند، منصوب می‌گردیدند. اما این سوسیالیسم به اقتصاد راکدی انجامید که در آن خلاقیت از طریق تنظیم اقتصاد عقیم ماند و موانعی بر سر راه بازرگانی آزاد ایجاد شد. تحت شرایط دیگری می‌شد انتظار داشت که دولت جدیدی انتخاب شود که بیشتر طرفدار توسعه اقتصادی و به ویژه اقتصاد بازار آزاد باشد. اما اکثریت اعضای جامعه چیز زیادی راجع به اقتصاد بازار آزاد نمی‌دانستند و در واقع اقتصاد بازار بخشی اساسی از سنت‌شان نبود. از سویی شرایط انقلاب هم فراهم نبود. تجربه ۱۶۰ ساله هندوستان به عنوان مستعمره بریتانیا، امکان برقراری نظام قانونی‌ای را به این کشور داد که رهبران منتخب را قادر می‌ساخت ارتش و پلیس را کنترل کنند. به دنبال آن استمرار دموکراسی تضمین شد، حکومت قانون گسترش یافت و تحت این شرایط ویژه، تقویت گردید. حال این کشور را با فیلیپین مقایسه کنید. به جای دولت استعماری بریتانیا، که بر کارایی و حکومت قانون تأکید می‌کرد، فیلیپین مستعمره دیکتاتوری اسپانیا بود. اسپانیا تا حدود سال

۱۹۰۰ م. بر این کشور حکومت کرد و بعد از آن ایالات متحد آمریکا کنترل کشور را به عهده گرفت. نظام اسپانیایی عمدتاً حامی پرور و مبتنی بر تبارگماری^۱ بود و در آن حکومت بر ساکنان محلی به دست فرمانداران و زمین‌دارانی صورت می‌گرفت که از سوی پادشاه اسپانیا منصوب می‌شدند. قانون به زور سلاح اجرا می‌شد. زمین‌دارانی که اسلحه داشتند بر دهقانان و کارگران حکومت می‌کردند. اسپانیا در اصل یک نظام فئودالی را برقرار کرد. این افراد بودند که بر فیلیپینی‌ها حکومت می‌کردند، نه قانون. افزون بر این، مبلغان مذهبی به کشاورزان و کارگران یاد می‌دادند که متواضع باشند. آمریکایی‌هایی که جایگزین اسپانیایی‌ها شدند، تجربه چندانی از سلطه استعماری نداشتند و عمدتاً به استقلال آن کشور کمک کردند. در هنگام استقلال فیلیپین، این کشور در واقع مجموعه‌ای از استان‌ها و دولت‌های محلی گوناگون بود که بسیاری‌شان سنت‌های کاملاً متفاوتی داشتند. اکثر این دولت‌های محلی زیر نفوذ خانواده‌های مقتدر و ثروتمند محلی، که عملکردشان خیلی شبیه به لردهای فئودالی بود، قرار داشتند. این خانواده‌ها مناصبی را که پس از پیروزی آمریکا بر اسپانیا از حامیان اسپانیایی بر جای مانده بود، عهده‌دار شدند. جنگ جهانی دوم فیلیپینی‌ها را با نظامی دموکراسی و ارتشی مقتدر - که چه بسا رهبرشان قدرتمندتر از زمین‌داران قبلی بود- مواجه ساخت. تنوع سنت‌ها، ماهیت پراکنده استان‌ها و مناطق و قدرت پلیس مرکزی بعد از جنگ این امکان را به رهبری مقتدر چون فردیناند مارکوس^۲ می‌داد که دموکراسی تازه شکل گرفته را به دیکتاتوری برگرداند. به این ترتیب در شرایطی که مشکلات هندوستان عمدتاً اقتصادی بود، مشکلات فیلیپینی‌ها عمدتاً سیاسی بود. اما به هر حال با فائق آمدن هر دوی این کشورها بر مشکلات‌شان در اوایل دهه ۱۹۹۰، هر دو در ابتدای جاده رشد اقتصادی و ثبات سیاسی تحت دموکراسی ظاهر شدند و به نظر می‌رسد که هر دوی آنها آماده گسترش تدریجی اقتصاد بازار آزاد باشند.

دلیل دوم تفاوت میان دموکراسی‌ها این است که دموکراسی‌های مختلف در زمان‌های متفاوتی از تاریخ، و از این رو، با فناوری‌های متفاوتی شروع شده‌اند. برگه‌های رأی که به دست خود رأی‌دهندگان درست می‌شدند، صندوق‌های رأی و شمارش دستی آرا در دوران قدیم ایالات متحد آمریکا، کاملاً با سیستم‌های کامپیوتری پیشرفته امروزی فرق می‌کنند. همچنین، سخنرانی‌هایی که

1. Patronage System
2. Ferdinand Marcos

قبلاً روی کرسی‌های خطابه ایراد می‌شدند با تبلیغات سیاسی و پرهزینه امروز تلویزیون ملی متفاوت است. به‌خاطر این تفاوت‌ها، موقعیت بانیان دموکراسی‌های اخیر به‌گونه‌ای بوده است که توانسته‌اند از بعضی مشکلات در سایر دموکراسی‌ها - از جمله تقلب در رأی‌دهی و هزینه‌های بالای اطلاع‌رسانی به رأی‌دهندگان دربارهٔ کاندیداهای‌شان - اجتناب ورزند.

سوم، دموکراسی‌ها در نقطهٔ آغاز، نظام‌های سیاسی متفاوتی داشته‌اند. برخی همانند انگلستان به تدریج و همزمان با اینکه پادشاهان حقوق سنتی‌شان را در قبال کمک نظامی و امنیت مبادله می‌کردند، توسعه یافتند. ایالات متحد آمریکا به صورت کنفدراسیونی از ایالات سابقاً جدا از هم، شکل گرفت. دموکراسی‌های ژاپن و آلمان به دست فاتحان جنگ ایجاد شدند. دموکراسی‌های هند، کانادا و استرالیا در پی استقلال‌شان از انگلستان پدیدار شدند. اکثر دموکراسی‌های اخیر نیز از درون دولت‌های دیکتاتوری سابق خود - یا معمولاً دیکتاتوری‌های تک حزبی - سر برآورده‌اند. در مواردی نیز، تا زمانی که قانون اساسی‌ای نوشته نمی‌شد یا توافق‌هایی مبنی بر عفو عمومی اعضای دولت‌های پیشین - صرف نظر از شرارت‌های‌شان - حاصل نمی‌شد، این دموکراسی‌ها شکل نمی‌گرفتند.

چهارم، در نقطه شروع دموکراسی‌ها، نظام‌های اقتصادی مختلفی وجود داشته‌اند. مثلاً کشورهای کره جنوبی و تایوان در هنگام انتقال از دیکتاتوری‌هایی نظامی به دموکراسی، در داخل خود اقتصادهای بازاری بسیار پیشرفته‌ای داشته‌اند و روابط تجاری‌شان با بقیه کشورهای جهان نیز بسیار خوب بوده است. اما دموکراسی‌های جدید اروپای شرقی و آسیا که بعد از فروپاشی شوروی ظاهر شدند، بهره‌چندانی از نظام بازار نداشتند و روابط تجاری‌شان هم با سایر کشورها اندک بود. مشکل اصلی دموکراسی‌های کره و تایوان، فساد مقامات دولتی بود. این مقامات، اقتدار تصمیم‌گیری در برخی مقولات را به ارث برده بودند؛ از جمله اینکه قراردادهای دولتی با چه کسی بسته شود، مجوزهای فعالیت بازرگانی به چه کسی داده شود، و اینکه چه کسی را می‌توان متعاقب نقض مقررات بازرگانی تحت پیگرد قرار داد. مشکلات اصلی دموکراسی‌های جدید اروپای شرقی و آسیا، گانگستریسم^۱ (باند بازی‌های) رهبران سیاسی و فرماندهان نظامی سابق به همراه فقدان «روحیه کارآفرینی» بوده است.

پنجم اینکه، دموکراسی‌های امروزی نظام‌های مختلفی برای تصمیم‌گیری‌های جمعی دارند. بدیهی‌ترین تفاوت همانا تفاوت بین نظام پارلمانی (که در اکثر کشورها برقرار است) و نظام جمهوری است. همچنین قواعد مربوط به احزاب سیاسی و گروه‌های فشار و نیز حقوق قانونی شهروندان در استفاده از این تشکیلات و سازمان‌ها، شدیداً با یکدیگر متفاوت است.

این تفاوت‌ها حاکی از این‌اند که هیچ‌گونه طرح روشنی برای ایجاد نظام دموکراسی ایده‌آل وجود ندارد. اگرچه به باور ما، «حکومت قانون» و «نمایندگی» ویژگی‌های عمومی و لازم دموکراسی‌اند، ولی اشکال مختلف دموکراسی‌ها فضای احتیاط و گمان زیادی را در این مورد که آیا فلان ویژگی دموکراسی ضروری یا خواستنی هست یا نه، باقی می‌گذارند.

۴. ناکارایی دموکراسی

این کتاب دلایل زیادی را برای ناکارآمدی دموکراسی برمی‌شمارد که بد نیست قبل از ادامه، به اختصار ذکر شوند. نخست، در نظام دموکراسی، موقعی که از افراد خواسته می‌شود تا در تصمیم‌گیری جمعی شرکت کنند، آنها انگیزه چندانی برای آشکار کردن تقاضاها و رجحان‌های واقعی‌شان ندارند و به همین ترتیب انگیزه چندانی برای مشارکت فعال و آگاهانه هم ندارند. دوم، افراد انگیزه دارند که از سیاستمداران و بوروکرات‌هایی که دولت را اداره می‌کنند، در جهت منافع شخصی‌شان استفاده کنند، ولو اینکه این انتفاع به زیان دیگران تمام شود. سوم، مقامات منتخب (نمایندگان) نیز اغلب این انگیزه را دارند که برخلاف منافع رأی‌دهندگان عمل کنند؛ مثلاً ممکن است از زیر وظایف‌شان شانه خالی کنند و یا دست به کلاهبرداری و فساد آشکار بزنند. چهارم، ناکارایی‌هایی وجود دارند که ناشی از دموکراسی نمایندگی است. دموکراسی نمایندگی به این معناست که وضع قوانین و اجرای آنها به جای اینکه مستقیماً به دست مردم صورت گیرد به نمایندگان منتخب واگذار می‌شود. به نظر می‌رسد که این رویه، بهترین شیوه استفاده از اطلاعات رأی‌دهندگان (در مورد کاندیدها) برای اداره امور باشد. با این حال، این رویه وضعیتی را به بار می‌آورد که در آن هر نماینده انگیزه خواهد داشت تا منافع مردم حوزه رأی‌گیری‌اش را به زیان مردم دیگر حوزه‌های رأی‌گیری افزایش دهد. پنجم، در نظام دموکراسی، گروه‌های فشار فعال خواهند شد. از آنجا که هزینه‌های تشکیل گروه‌های فشار مختلف با یکدیگر متفاوت است، لذا آنهایی که مزیت هزینه‌ای داشته باشند مایل به تشکیل گروه خواهند بود و

دیگرانی که چنین مزیتی نداشته باشند از تشکیل آن منصرف خواهند شد. اعضای گروه‌های فشار می‌توانند موجب وضع برخی قوانین و سیاست‌هایی شوند که حتی به نظر می‌آید فایده‌شان از هزینه‌شان کمتر است. ششم، عرضه دولتی اغلب به مفهوم عرضه به وسیله نظام بوروکراسی است. رؤسای وزارتخانه‌ها و ادارات، و بوروکرات‌ها در عرضه کالاها و خدمات، انگیزه‌ای را که صاحب و کارکنان بنگاه‌های خصوصی برای راضی کردن مصرف‌کنندگان دارند (انگیزه سود)، ندارند. در ادامه شرح داده می‌شود که چه بسا انگیزه‌های آنها حتی به ضایع شدن منافع بالقوه نیز بینجامد. هفتم، اقدام دولت برای ایفای نقش فعال در اقتصاد بازار، برخی افراد را تحریک می‌کند تا امتیازاتی را از دولت بگیرند و نسبت به سایر رقبای‌شان مزیت پیدا کنند (رانت‌جویی). هشتم، همین که دولت عرضه کالاهایی را آغاز کند، عرضه‌کنندگان آن کالا از ادامه عرضه انتظار منافی خواهند داشت، حتی موقعی که دلیل ادامه عرضه آن نیز منتفی شود. البته این وضعیت به مقاومت سیاسی گروه‌های خاص در برابر خصوصی‌سازی می‌انجامد.

بعضی از این ناکارایی‌ها، همانند بوروکراسی و رانت‌جویی، در نظام دیکتاتوری هم وجود دارند. ولی سایر ناکارایی‌ها منحصر به نظام دموکراسی هستند. بنابراین، شاید به نظر رسد که رویکرد اقتصادی به دموکراسی بیانگر این نتیجه است که دموکراسی ایده بدی است. ولی به‌خاطر داشته باشید که دموکراسی - صرف‌نظر از اینکه در تصحیح یا تکمیل اقتصاد بازار کارآمد هست یا نه - چونان ابزاری است در اختیار شهروندان که از طریق آن می‌توانند انحصار دولت بر زور فیزیکی را کنترل کنند. البته این انحصار می‌تواند از جهات مختلفی مفید باشد.

نخست، در اقتصاد مدرن، برای ایجاد نظام مالکیت خصوصی و سپس اجرای آن، زور لازم است. عملاً برای جلوگیری از دزدی و اخاذی همواره به قوه قهریه انحصاری دولت نیاز است. اگر مردم بخواهند از ثمره اقتصاد بازار بهره‌مند شوند، برقراری نظام مالکیت خصوصی اساسی است. دوم، در زمان جنگ، دولت باید از شهروندان در برابر تجاوز و مصادره اموال‌شان به وسیله قدرت‌های خارجی، حفاظت کند. سوم، انحصار زور می‌تواند برای اجرای قراردادهایی که مبادله قول و قرارها را تسهیل می‌کنند به کار برده شود. این کار تخصص‌گرایی و تقسیم کار در اقتصاد بازار را افزایش می‌دهد. چهارم، دولت ملی می‌تواند زور انحصاری‌اش را برای کمک به اجرای قوانین دولت محلی به کار ببرد. این کار از این جهت مهم است که ممکن است دزدان و زورگویان محلی فناوری‌ای را به کار

ببرند که مقابله با آن برای دولت محلی خیلی پرهزینه باشد. پنجم، دولت ملی می‌تواند از زور انحصاری‌اش برای توسعه ایالات و در نتیجه گسترش اقتصاد بازار در آنها استفاده کند. دولت ملی می‌تواند این کار را از طریق کنترل و هدایت درخواست‌های مبنی بر تغییر در اندازه، محل، و تعداد دولت‌های محلی انجام دهد. دولت ملی همچنین می‌تواند درخواست‌های اعضای جدید (ایالات دیگر) و نیز درخواست‌هایی مبنی بر برقراری ایالات مستقل را مدیریت کند.

هر چند که دولت دموکراتیک می‌تواند ناکارآمد باشد، ولی بدیل آن یعنی دیکتاتوری احتمالاً بدتر و ناکارآمدتر است. اگرچه امروزه برای حفاظت از نظام مالکیت خصوصی در برابر غارتگران به دولت مقتدر نیاز است، ولی ممکن است از قدرت دولت سوء استفاده هم بشود. دیکتاتورها ممکن است قدرت را مستقیماً علیه فرمانبرداران خود، از طریق گرفتن مالکیت و سایر حقوق آنها، به کار برند و یا ممکن است با بی‌پروایی و بی‌دقتی از قدرت‌شان در امور بین‌الملل و انتقام‌جویی‌های فاجعه‌آمیز استفاده کنند. دموکراسی در عمل سازوکاری حفاظتی را در برابر بدترین سوء استفاده‌ها از قدرت فراهم می‌کند.

به نظر می‌رسد که هایدک در اظهار نظر زیر، در برشمردن ناکارایی دموکراسی غلو کرده باشد: تا موقعی که قدرت بی‌اندازه و سرکوبگرانه دموکراسی قادر به درهم شکستن هر گونه مقاومتی از جانب اقلیت باشد، دموکراسی نمی‌تواند مجموعه‌ای از اقدامات سازگار را پی بگیرد و در واقع همانند غلتک جاده صاف‌کنی که مردی مست آن را می‌راند، تلو تلخوران حرکت خواهد کرد. (۱۹۷۹: ۱۱)

مطمئناً ناکارایی از جنبه‌های منفی دموکراسی است، اما این جنبه منفی بایستی در برابر جنبه مثبت آن قرار داده شود، همان‌گونه که هایدک نیز آن را چنین تصدیق کرده است:

[دموکراسی] ایده‌آلی است که ارزش مبارزه تا آخرین حد ممکن را دارد، چرا که یگانه محافظ ما در برابر استبداد است. اگرچه دموکراسی، آزادی نیست ... ولی یکی از مهم‌ترین محافظ‌های آن است. دموکراسی یگانه روش تغییر مسالمت‌آمیز دولت است که تا به حال کشف شده است؛ و همین یک ارزش آن قدر مهم است که بر ارزش‌های منفی دموکراسی می‌چربد. این ارزش همپای اقدامات پیشگیرانه بهداشتی در برابر طاعون است که اگرچه به ندرت از آنها خبری می‌شود ولی بسیار مؤثرند و فقدان‌شان می‌تواند مرگبار باشد. (همان: ۵)

۵. طرح این کتاب

می‌توان انتخاب عمومی را به‌عنوان مطالعه دموکراسی از رویکرد اقتصادی تعریف کرد. به این مفهوم که در آن، نهادها و تعاملات دموکراتیک به روش خاصی توصیف می‌شوند. پرسش این است که آیا این نهادها و تعاملات بهتر از بدیل‌های شان به برآورده ساختن خواسته‌های اعضای جامعه کمک می‌کنند یا خیر. به عبارت دیگر، سؤال این است که آیا دموکراسی از دیدگاه فعالانی که فرض می‌شود در نهایت مسئول ایجاد و حفظ نهادهای آن هستند، کارآمد هست یا نه. این «دیدگاه اقتصادی» به فرضی اشاره دارد که ما درباره مردمی که با یکدیگر تعامل می‌کنند و نهادها را برپا می‌دارند، می‌سازیم. فرض می‌شود که کلیه فعالان جامعه - یا همان رأی‌دهندگان، سیاستمداران و بوروکرات‌ها - در جهت نفع شخصی‌شان عمل می‌کنند، به این مفهوم که از یک اصل اخلاقی عمومی تبعیت ندارند و مطابق با «منفعت جمعی» هم عمل نمی‌کنند. فصل دوم، فرض نفع شخصی را توصیف می‌کند. در این فصل شکست بازار مطرح می‌گردد و امکان شکست دولت نیز، موقعی که می‌خواهد سیاست‌هایی برای تصحیح شکست بازار اتخاذ کند، بررسی خواهد شد.

فصل سوم، فایده‌های اقتصاد بازار را برمی‌شمرد و ایده شکست بازار را عمیق‌تر بررسی می‌کند. در این فصل توجه ویژه‌ای به کالاهایی که ویژگی‌های «کالاهای عمومی» را دارند شده است. فصول چهار و پنج به قانون اساسی به‌عنوان توافق بنیادی میان اعضای یک جامعه برای ایجاد دولت می‌پردازد. فصل چهارم، تقاضا برای دولت را به مثابه تقاضای اعضای یک جامعه برای توافق یا قراردادی در نظر می‌گیرد که آنها را قادر به کسب کارآمدتر کالاهایی که ویژگی‌های کالاهای عمومی را دارند، می‌کند. قانون اساسی توافقی است که به استخدام کارگزاران عمومی و کنترل اقدامات‌شان مربوط می‌شود. اعضای هر جامعه می‌خواهند روشی پیدا کنند که از طریق آن بتوانند مناسب‌ترین کارگزاران را برای عرضه کالاهای عمومی به کار بگیرند. لذا قواعدی را برای انتخاب سیاستمداران و استخدام بوروکرات‌ها طراحی می‌کنند. این فصل با بررسی ماهیت چنین قواعدی ادامه می‌یابد.

مقامات دولتی‌ای که برای چنین کاری [عرضه کالاهای عمومی]، انتخاب یا به کار گرفته می‌شوند بایستی مجاز به کنترل زور انحصاری باشند، که این کار بالقوه برای اعضای جامعه زیان‌آور است. فصل پنجم در این زمینه دو خطر اصلی را گوشزد می‌کند: یکی اینکه احتمال دارد تصمیمات جمعی به زیان بعضی از اعضای جامعه تمام شوند و دیگری احتمال اینکه مقامات منتخب یا به

کارگرفته شده، از قدرت‌شان سوء استفاده کنند. این فصل سپس حفاظ‌های امنیتی‌ای را برمی‌شمارد که می‌توان آنها را برای حفاظت در برابر چنین مخاطراتی در قانون اساسی گنجانید. این حفاظ‌ها دربرگیرنده تفکیک دولت به بخش‌های مختلف [تفکیک قوا]، تعریف حقوق دریافت و انتشار اطلاعات و وضع قواعد برضد خریدن رأی هستند.

پس از بحث دربارهٔ بنیادی‌ترین بخش نظام دموکراسی، بقیه این کتاب به توصیف تعاملات و نهادهای خاص دموکراتیک می‌پردازد. فصل ششم، روش‌های مختلف انتخاب نمایندگان مجلس را تبیین می‌کند. این فصل همچنین نشان می‌دهد که چگونه روش انتخاب نمایندگان می‌تواند راهبردهایی را که احزاب سیاسی برای برنده شدن در انتخابات تدوین می‌کنند، تحت تأثیر قرار دهد. فصل هفتم، الگوهای اقتصادی ساده‌ای را در زمینه رأی‌دهی، انتخابات و راهبردهای انتخاب ارائه می‌کند. این فصل فرضیه رأی‌دهنده عقلایی و فرضیه رأی‌دهنده میانی را مطرح می‌سازد. در فصل هشت نیز همین موضوع دنبال می‌گردد. در این فصل، راهبرد مرکز افکار عمومی، به مثابه اصلی برای انتخاب یک خط مشی سیاسی توصیف می‌شود؛ به علاوه الگوی ساده‌ای برای تأمین مخارج مبارزات انتخاباتی مطرح می‌گردد و توصیفی از پارادوکس رأی‌دهندگان نیز ارائه می‌شود. فصل نهم این استدلال را مطرح می‌سازد که قاعده اکثریت، تحت هر نظام مالیاتی انعطاف‌ناپذیری، لزوماً به کارآمدترین عرضه کالایی عمومی نمی‌انجامد. در این فصل همچنین به نارضایتی رأی‌دهندگان از تصمیم مبتنی بر قاعده اکثریت پرداخته می‌شود. فصل دهم به مبادله رأی، یا زد و بند پارلمانی^۱ می‌پردازد. در این فصل نشان داده می‌شود که مبادله رأی تحت بعضی شرایط می‌تواند کارایی را بهبود بخشد و در شرایطی نیز ممکن است منجر به کاهش آن گردد.

فصل یازدهم به بررسی قوه مقننه می‌پردازد. این ایده که سیاستمداران بایستی در جهت منافع عمومی کار کنند در متون مربوط به رفتار قانونگذاران اهمیت خاصی دارد. بنابراین، فصل یازدهم این فرض را که قانونگذاران در جهت منافع شخصی‌شان عمل می‌کنند، به بحث می‌گذارد. موضوع این فصل با بررسی انواع متعدد تصمیماتی که قانونگذاران باید اتخاذ کنند و اینکه چگونه افراد متعددی درصدد برخواهند آمد تا بر آن تصمیمات تأثیر بگذارند، ادامه می‌یابد. فصل دوازدهم احزاب سیاسی و گروه‌های فشار را معرفی می‌کند. همچنین تاریخ مختصری از احزاب سیاسی ایالات متحد آمریکا

ارائه می‌دهد و وظایف متعددی را که به وسیله احزاب سیاسی انجام می‌شود توصیف می‌کند. این فصل با تعریف گروه‌های فشار و ارائه مشهورترین الگوی اقتصادی چنین گروه‌هایی ادامه می‌یابد. فصول سیزده، چهارده و پانزده در مورد بوروکراسی هستند. فصل سیزده موضوع بوروکراسی را با توصیف نخستین نظریه‌های بوروکراسی و ارائه تاریخ مختصری از بوروکراسی ایالات متحد آمریکا مطرح می‌کند. فصل چهارده به موضوع کارایی بوروکراتیک می‌پردازد. در این فصل فرایند بودجه‌ریزی، که ابزار سیاستی اصلی تحت تأثیر قرار دادن بوروکراسی در نظام دموکراسی بالغ به شمار می‌آید، توصیف می‌شود. سپس مشهورترین الگوی اقتصادی بوروکراسی ارائه می‌گردد. فصل پانزدهم امکان اصلاحات، از جمله شرط تحلیل هزینه - فایده، تمرکززدایی، و مطالبه حق استفاده را شرح می‌دهد.

فصل شانزدهم، ایده اقتصادی رانت‌جویی را دنبال می‌کند. رانت‌جویی زمانی رخ می‌دهد که دولت، قدرت وضع قوانینی را که سود و زیان افراد را در اقتصاد بازار تحت تأثیر قرار می‌دهد، داشته باشد. در رانت‌جویی فرض بر این است که افراد انگیزه دارند به مقامات دولتی فشار آورند که قوانینی در جهت منافع‌شان ایجاد کنند، ولو اینکه این قوانین به ناکارایی اقتصادی بینجامند. در این فصل، دو مثال از رانت‌جویی آورده شده و سپس روشی که اقتصاددانان براساس آن سلسله مراتبی از رانت‌جویان را مشخص می‌کنند، تبیین گردیده است.

فصول هفده و هیجده ایده بسیار معروف خصوصی‌سازی را مطرح می‌کنند. فصل هفدهم بر مسئله انحلال^۱ یک وزارتخانه یا اداره تمرکز می‌کند و نشان می‌دهد که چرا انحلال [خصوصی‌سازی] معمولاً در زمان بهینه انجام نمی‌گیرد. فصل هیجدهم اشکال خصوصی‌سازی ناقص را - که جانشین‌هایی برای تدارک خدمات از سوی ادارات دولتی‌اند - معرفی می‌کند. موضوعاتی که در این زمینه مطرح می‌شوند عبارت‌اند از: بستن قرارداد، عرضه خدمات اداری از سوی بنگاه‌های خصوصی، متوقف کردن انحصاراتی که به وسیله دولت ایجاد شده‌اند و یارانه‌ای کردن تقاضا از طریق نظام کوپنی^۲.

فصل ۲

بازار یا دولت؟

بسیاری از افراد باهوش و دارای احساس مسئولیت در دنیای امروز دید خوش‌بینانه‌ای نسبت به دولت‌های دموکراتیک‌شان دارند. این افراد انتظار دارند که دولت‌های‌شان آنها را به سوی شکوفایی رهنمون سازند. آنها از دولت به مثابه فراهم‌کننده کالاها و خدمات، بیش از بازار طرفداری می‌کنند و نظر مساعدی به برنامه‌ریزی اقتصادی مرکزی، شبیه به آنچه که در اتحاد جماهیر شوروی سابق وجود داشت، دارند. مشکل اصلی، همان‌گونه که این گروه نیز به آن توجه کردند، انتخاب و انتصاب مقامات دولتی لایق و مورد اعتماد است.

با وجود این، برخی از مردم دیدگاهی مخالف با این دارند. طرفداران افراطی نظام بازار آزاد بر این باورند که دولت نمی‌تواند کالاها و خدمات بهتری به آنها ارائه کند. آنها طرفدار نقش حداقلی برای دولت هستند و انتظارشان از بازار آزاد این است که کالاها و خدمات را تا حد ممکن به صورت کارآمدتری ارائه دهد.

نظریه انتخاب عمومی هیچ یک از این دو دیدگاه افراطی را نمی‌پذیرد. این دیدگاه، هم دولت و هم بازار را به‌عنوان ابزارهایی می‌شناسد که به افراد کمک می‌کنند تا آنچه را که می‌خواهند، به‌دست آورند. بنابراین، می‌بایست آنها را به مانند هر ابزار دیگری با در نظر گرفتن کارکرد مورد انتظارشان مقایسه کرد.

می‌توان گروه‌بندی‌های متعددی از خواسته‌هایی را که مردم دوست دارند برآورده شود، مشخص کرد. نخست، افراد خواسته‌هایی دارند که به طور معمول انتظار ندارند چه دولت و چه بازار، آنها را برآورده کنند. این خواسته‌ها شامل تعهدات شخصی در موارد عاطفی، مذهب یا دیگر تعهدات درونی و روحی است. این کتاب قصد پرداختن به چنین خواسته‌هایی را ندارد. سایر خواسته‌ها را می‌توان به دو طبقه گسترده تقسیم کرد: امنیت و کالاهای مادی. در اینجا هر یک از این دو مورد به نوبت مطرح می‌شوند.

نیاز به امنیت مشخصاً هنگامی که وجود ندارد، کاملاً محرز است. موقعی که افراد احتمال می‌دهند مورد ظلم واقع شوند، نیاز شدیدی به امنیت احساس می‌کنند. هیچ فردی نمی‌خواهد کشته شود یا از سوی متجاوزان یا زورگویان مورد بی‌حرمتی قرار گیرد. مشکل می‌توان تصور کرد که بازار چگونه می‌تواند امنیت را به مفهوم گسترده‌اش فراهم سازد. افراد می‌توانند قفل بخرند، دیوار بسازند، و گارد امنیتی برای حفاظت از کالاهای بادوام‌شان استخدام کنند. با وجود این، اگر آنها در تولید سلاح‌های تخریبی یا دیگر ادوات کشتار آزاد می‌بودند، ترس و وحشت همه جا را فرا می‌گرفت. مردم از این نگران‌اند که ادوات تخریبی برای دزدی و اخاذی یا برای کمک به برپایی انقلاب یا تجاوز خارجی به کارگرفته شوند. در دوران مدرن، نیاز به امنیت تنها به وسیله دولت به طور کامل برطرف می‌گردد.

کالاهای مادی مواردی چون غذا، سرپناه، پوشاک، جاده، پل، وسایط نقلیه برای حمل و نقل و تفریح، آب و هوای پاک، آموزش، بهداشت کافی، بیمه، سرگرمی، تعطیلات، و کالاهای بی‌شمار دیگری را که لازمه زندگی در دنیای امروزند، دربرمی‌گیرند. تمامی مناقشات بین دولت و بازار بر سر عرضه همین کالاهاست. خوشبختانه اقتصاددانان به میزان زیادی به این مسئله پرداخته‌اند. آنها الگویی از یک اقتصاد بازار محض را ارائه کردند که فقط کالاهایی را در برمی‌گیرد که مشخص گردیده است که بخش خصوصی در عرضه آنها از طریق بازار سرآمد است. سپس انواع دیگر کالاها و موقعیت‌هایی را طبقه‌بندی کردند که بخش خصوصی در عرضه‌شان از طریق بازار، کارآمدی ندارد یا

بهبود نیست و امکان عرضه کارآمدتر آنها وجود دارد. آنها این موارد را شکست بازار نامیده‌اند؛ و این خود جایی است که انتخاب عمومی شروع می‌شود.

در انتخاب عمومی عرضه بازاری کالاها و خدمات با عرضه دولتی آنها - به طریقی که خواهد آمد - مورد مقایسه قرار می‌گیرد. در ابتدا برخی از انواع شکست بازار معرفی می‌گردد و سپس این پرسش مطرح می‌شود که آیا بهتر است آنها را از طریق دولت تصحیح کنیم یا بگذاریم این نارسایی‌ها ادامه یابند. قضاوت ما بایستی براساس هزینه‌ها و فایده‌های این تصحیح استوار باشد. در این کتاب مشخصاً بر هزینه‌های مربوط به ائتلاف و ناکارایی استفاده از نهادهای دموکراتیک تأکید می‌شود. در مواقعی که داوری ما این است که چنین هزینه‌هایی بالا هستند، اصطلاحاً می‌گوییم شکست دولت وجود دارد. اگر به نظر می‌رسد که دولت در عرضه برخی از کالاها و خدمات نارسایی دارد، چه بسا بهتر باشد که شکست بازار را بپذیریم. همچنین ممکن است دل‌مان بخواهد در دنیایی زندگی کنیم که اصلاً شکست بازار وجود نداشته باشد، ولی به مانند هنگامی که چشم‌مان از نگاه کردن بیش از حد به تلویزیون خسته می‌شود، چه بسا بهترین راه‌حل این است که به صورت انفرادی از خودمان محافظت کنیم. کل این کتاب به ایجاد چارچوبی اختصاص یافته است که بتوان در داخل آن قضاوت‌های آگاهانه‌ای در این مورد که آیا مداخله دولت در عرضه کالاهای مادی، رفاه مادی افراد را بهبود می‌بخشد یا آن را بدتر می‌کند، به دست آورد. هدف این فصل پرداختن به مشکل مقایسه است.

برای مقایسه بازار با دولت، بسیاری از دانش‌آموختگان بایستی بر تعصبی دیرینه فائق آیند. در طول سالیان، اخلاق‌گرایان یاد داده‌اند که رفتار در دنیای سیاست تحت تأثیر انگیزه‌هایی قرار می‌گیرند - یا بایستی قرار گیرند - که به لحاظ اخلاقی برتر از آنهاست هستند که رفتار عادی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. رفتار عادی افراد تحت تأثیر نفع شخصی‌شان است. اما اخلاق‌گرایان می‌گویند که در دنیای سیاست، افراد بایستی در جهت نفع عمومی کار کنند. شاید اخلاق‌گرایان در مورد روشی که مردم باید عمل کنند درست بگویند، اما چنانچه بخواهیم قضاوت‌هایی راجع به احتمال شکست دولت به دست آوریم، بایستی ببینیم که مردم چگونه عمل می‌کنند.

بخش نخست این فصل با بحث دربارهٔ فرض نفع شخصی شروع می‌گردد. در بخش دوم، ایده شکست بازار معرفی می‌شود. در بخش سوم، مسئله مقایسه عرضه بازاری کالاهای مادی با عرضه دولتی آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. نفع شخصی در زندگی و سیاست

فرض نفع شخصی

بیاید خودمان را تقریباً به ۲۵۰ سال پیش برگردانیم؛ یعنی قبل از اینکه مطالعه اقتصاد سیاسی آغاز شود. در آن زمان، بسیاری از مباحث تولید و توزیع بر وظیفه اجتماعی تأکید می‌کردند. فرض بر این بود که بازرگانان «قیمت عادلانه‌ای» را مطالبه می‌کنند، بهره‌ای در مقابل وام‌ها درخواست نمی‌کنند و وظایف اجتماعی متعدد دیگری را نیز چون مراقبت از فقرا و افراد ناتوان انجام می‌دهند. بازرگانان پول دوست و سودجو به خاطر اینکه منافع شخصی‌شان را بر منافع دیگران و همچنین بر مذهب‌شان ترجیح می‌دادند، مورد سرزنش قرار می‌گرفتند. یکی از دستاوردهای بزرگ جنبش روشنگری انگلستان (به ویژه آدام اسمیت)، تغییر این دیدگاه بود. بنیانگذاران علم اقتصاد جدید با استدلال‌های کاملاً معقولی نشان دادند که حتی اگر بازرگانان نفع‌پرست هم باشند، اقدامات‌شان غالباً دیگران را نیز منتفع می‌سازد. این موضوع به عنوان قضیه دست نامرئی شناخته شده است. این ایده بیان می‌کند که در نظام مالکیت خصوصی، اقدامات افراد، گویی به وسیله دستی نامرئی، به افزایش منافع دیگران می‌انجامد ولو اینکه آنها برای نفع شخصی‌شان هم کار کنند.

برخی از افراد، نفع شخصی را با خودخواهی^۱ خلط می‌کنند. این دو مقوله کاملاً با یکدیگر متفاوت‌اند. ممکن است فردی بدون اینکه خودخواه باشد برای نفع شخصی‌اش کار کند. در نقطه مقابل خودخواهی، دیگرخواهی و میل کمک به دیگران قرار دارد. برای درک تفاوت بین نفع شخصی و خودخواهی، بد نیست دو فرد نوع‌دوست را با یکدیگر مقایسه کنیم. معقول است فرض کنیم که نوع‌دوست‌ها دیدگاه‌های متفاوتی در این مورد که چه کسی مستحق دریافت کمک‌شان است، دارند.

یکی ممکن است بخواهد گروهی از مردم را منتفع کند، درحالی که دیگری ممکن است بخواهد گروه دیگری را منتفع سازد. حتی اگر هر دو هم بخواهند گروه یکسانی را منتفع سازند، احتمال دارد در منافی که معتقدند اعضای مختلف گروه بایستی دریافت کنند، با یکدیگر اختلاف داشته باشند. مثلاً، شما ممکن است مقداری از پولتان را به باشگاه پسران بدهید، درحالی که دوستتان پولش را به باشگاه دختران اهدا کند. هر دوی شما نوع دوست و دیگرخواه هستید، اما دیدگاهتان در این مورد که به چه کسی بایستی کمک شود، با یکدیگر فرق می‌کند. احتمالاً شما از دوستتان خواهید خواست که مقداری از پولش را به باشگاه پسران بدهد و او نیز از شما درخواست خواهد کرد که مقداری از پولتان را در اختیار باشگاه دختران بگذارید.

افزون بر این، هر چند که هر دوی شما، نوع دوست هستید، ولی بعید به نظر می‌رسد که نوع دوستی‌تان را به مبادلات بازرگانی‌تان تعمیم دهید. همچنین بعید به نظر می‌رسد که یکی از شما بخواهد به صاحب سوپرمارکتی بیشتر از قیمت برچسب‌های خواربار پرداخت کند. هر دوی شما به احتمال زیاد بر این باورید که احسان دلخواه‌تان (که برای شما لذت یا نفع شخصی دارد) از نفع صاحب سوپرمارکت مهم‌تر است.

بنابراین، حتی اگر شما نوع دوست هم باشید، باز هم در جهت نفع شخصی‌تان عمل خواهید کرد. منظور از عمل کردن در جهت نفع شخصی این است که شما انتخاب‌های‌تان را صرفاً براساس علائق، خواسته‌ها یا آرزوهایی که دارید، می‌سازید. اگر شما میل کمک به دیگران دارید، در این صورت انتخاب‌تان برای کمک به دیگران همسو با نفع شخصی‌تان است. خودخواهی به این معناست که فردی در کارهایش فقط به فکر خودش باشد و نه دیگران.

فرض نفع شخصی در علم اقتصاد و سیاست

در نظریه انتخاب عمومی، فرض بر این است که افراد نفع‌پرست‌اند، خواه مصرف‌کنندگانی در بازار باشند، یا رأی‌دهنده، معلم، صاحبان حرفه‌ها، کارکنان شرکت‌های خصوصی، و یا از مقامات دولتی. همچنین فرض می‌شود که خواسته‌های هر فرد با حرکت از نقشی به نقش دیگر عوض نمی‌شود. فرض کنید بازرگانی که در تصدی ریاست یک بنگاه بزرگ خیلی موفق بوده است، شغلش را به

ریاست اداره‌ای دولتی تغییر بدهد. آیا هیچ دلیلی وجود دارد که فکر کنیم وی منش خود را نیز تغییر خواهد داد؟ اگرچه شرایطی که او تحت آنها فعالیت می‌کند عوض شده‌اند و همین امر بایستی به تغییراتی در رفتار او منجر شود، اما او اساساً همان فرد قبلی است.

اینکه رفتار افراد در سیاست تحت تأثیر همان انگیزه‌هایی قرار می‌گیرد که در بازرگانی وجود دارد، ایده‌ای ساده است و عقل متعارف هم آن را می‌پذیرد. با وجود این، می‌تواند مبنایی برای عدول جدی و ریشه‌ای از نظریه دموکراسی را، که تا پیش از مطرح شدن انتخاب عمومی بیشتر اندیشمندان حوزه سیاست به آن معتقد بودند، فراهم سازد.

احسان^۱ و نیکوکاری

این عبارت که مردم در عرصه سیاست همان‌گونه عمل می‌کنند که در عرصه تجارت به فعالیت می‌پردازند، به منزله این نیست که آنها نیکوکار نیستند. گوردون تولاک^۲ زمانی چنین برآورد کرد که افراد عادی تقریباً در ۹۵ درصد رفتارشان خودخواه – به مفهوم لغوی کلمه – هستند. افرادی که در بازرگانی کار می‌کنند، همانند مردم هر جای دیگری، در موارد بسیاری رفاه‌شان را برای انتفاع دیگران فدا می‌کنند، البته نه مقدار خیلی زیادی از آن را. می‌توان انتظار داشت که افراد در مجموعه دولت نیز همین‌گونه رفتار کنند.

با وجود این، نکته مهم این نیست که آیا مردم – آن‌گونه که خاطر نشان شد – نیکوکارند یا نه. حتی اگر مردم تنها ۵۰ درصد هم خودخواه می‌بودند، باز هم هر یک از آنها دیدگاه‌های متفاوتی راجع به اینکه چه کسی و به چه میزان باید کمک و احسان‌شان را دریافت کند، می‌داشتند. این استدلال، هم در مورد مقامات دولتی و هم در مورد افراد خصوصی و بازرگانان مصداق می‌یابد.

نگرش علمی

نگرش علمی اشاره به رویکردی نسبت به درک پدیده‌ها دارد که به عمد درستی یا نادرستی پدیده‌ها را در مفهوم اخلاقی یا مذهبی‌شان در نظر نمی‌آورد. چون اقتصاددانان سیاسی اولیه فرض می‌کردند که

1. Charity

2. Gordon Tullock

مردم در جهت نفع شخصی‌شان عمل می‌کنند لذا برتری مهمی نسبت به دیگر دانش‌آموختگان اجتماعی هم‌عصرشان داشتند. آنها می‌توانستند مطالعات‌شان را با بررسی اینکه مردم چگونه عمل می‌کنند، شروع کنند نه اینکه مردم چگونه بایستی عمل کنند. با پیشرفت اقتصاد سیاسی، اقتصاددانان سیاسی جدید تمرکزشان را به جای فلسفه اخلاقی، شدیداً بر اقدامات و انتخاب‌ها گذاشتند. این تمرکز بنیادین روی رفتار واقع‌گرایانه افراد دلیلی است بر گسترش سریع‌تر نگرش علمی در علم اقتصاد نسبت به سایر شاخه‌های علوم اجتماعی. جای تعجب ندارد که اقتصاددانان نخستین کسانی بودند که نگرش علمی را برای مطالعه نظام‌های سیاسی دموکراتیک فراهم آوردند.

۲. شکست بازار

شکست بازار اشاره به موقعیتی دارد که می‌توان تصور کرد در آن موقعیت اگر آزادی تولید و یا مبادله - که مردم در اقتصاد بازار دارند - به طریقی از سوی دولت بازداشته شود، افراد به وضع بهتری دست خواهند یافت. وقتی گفته می‌شود شکست بازار وجود دارد، این باور حاکم است که چه بسا مالیات‌بندی، یارانه دادن، یا تنظیم برخی فعالیت‌ها باعث شود که منافع شخصی افراد مختلف بهتر تأمین گردد.

سرآغاز اندیشه شکست بازار

دیوید هیوم^۱، با ارائه مقاله‌ای در اواسط قرن هیجدهم، یکی از نخستین نویسندگان شکست بازار محسوب می‌گردد. او مرتعی را مثال می‌آورد که آبراه طبیعی ضعیفی دارد. بهبود آبراه ارزش مرتع را به مراتب بیش از هزینه این کار افزایش می‌دهد. اگر فقط یک نفر مالک مرتع باشد هیچ مشکلی به وجود نخواهد آمد. در این صورت او آبراه را بهبود می‌بخشد و ارزش کامل اقداماتش را به صورت سود به دست می‌آورد. اگر مرتع تحت مالکیت دو نفر باشد، ممکن است آنها بر سر طرح آبراه به توافق برسند. هنوز هم مشکل چندانی وجود نخواهد داشت. اما اگر افراد زیادی حق استفاده از مرتع را داشته

باشند، در این صورت رسیدن به توافق مشکل است. هر فرد می‌داند که اگر به بهبود بخشیدن آبراه کمک نکند، این امتناع امکان دسترسی او به آبراه را چندان کاهش نمی‌دهد. به هر حال او سهم خود را از منافع آبراه به دست خواهد آورد، چرا که نمی‌توان در این کار استثنای قائل شد. براین اساس، او می‌تواند تصمیم بگیرد که کمک نکند و به یک «سواری گیرنده مجانی»^۱ تبدیل شود و یا اینکه درگیر فرایند چانه‌زنی سخت شود. اما اگر هر فردی این کار را بکند هیچ توافقی حاصل نخواهد شد و مشکل آبراه همچنان ادامه خواهد یافت.

هیوم در چنین شرایطی استفاده از دولت را توصیه می‌کند. با عنایت به مسئله «سواری مجانی» ممکن است کشاورزان به این توافق برسند که تصمیم‌گیری در مورد آبراه را به کارگزاری که به نظرشان «بی‌طرف» است واگذار کنند. در حالت ایده‌آل این کارگزار مالیات‌هایی را براساس میزان انتفاع کشاورزان وضع می‌کند و سپس از پول مالیات برای تأمین مالی مرمت و بهبود بخشیدن آبراه استفاده می‌کند. اما کارگزار مذکور اطلاعات کاملی از میزان انتفاع افراد ندارد؛ در نتیجه، تصمیمات او به نتیجه‌ای با مطلوبیت کمتر از آنچه که انتظارش می‌رفت خواهد انجامید. اما به هر حال این احتمال وجود دارد که کشاورزان در شرایط بهتری از وضع موجود قرار بگیرند.

در مثال مرتع هیوم حدود ۲۰ نفر وجود دارند؛ ولی در فعالیت‌های دولت مدرن ممکن است میلیون‌ها نفر وجود داشته باشند. آلودگی هوا از مشکلات بسیار جدی شهرهای به شدت آلوده و در حال رشد کشورهای آسیایی و آمریکای لاتین است. یکی از علل عمده آلودگی هوا دودی است که از آگزوز موتورهای بنزینی متصاعد می‌شود. مسلماً اگر افراد بنزین بدون سرب یا بنزین تمیزتری را جانشین سوخت‌شان کنند و نیز اگر وسایط نقلیه موتورهایشان را به خوبی تعمیر کنند، در عمل همه افراد منتفع خواهند شد. با وجود این، هیچ‌کس نمی‌تواند سود چندان زیادی از تعویض سوخت ببرد، چرا که کاهش در مقدار کل هوای آلوده‌ای که به واسطه اقدام فرد ایجاد می‌شود، هیچ تأثیری بر او نمی‌گذارد و این در حالی است که باید هزینه کامل تعویض سوخت را پرداخت کند. رسیدن به یک توافق خصوصی که براساس آن هر فردی سوخت خود را تغییر دهد، ناممکن است. بنابراین، بایستی این کار به عهده کارگزار دولتی گذاشته شود. در این صورت این کارگزار مسئول وضع مالیات و ترتیبات دیگر کاهش آلودگی هوا خواهد بود.

۳. مقایسه دولت و بازار

تا مدت‌ها، اقتصاددانان بر این عقیده بودند که رسیدن به راه‌حل‌های کامل در مورد شکست بازار، شدنی نیست. تا قبل از مطرح شدن نظریه انتخاب عمومی، معمولاً اقتصاددانان استدلال می‌کردند که جایی که بازار ناقص است، دولت بایستی به حل مسئله بپردازد. هرچند که به سختی پذیرفته می‌شد که دولت بتواند به راه‌حل کاملی برسد، اما این اقتصاددانان معمولاً اقدام دولت را بدون در نظر گرفتن امکان شکست دولت توصیه می‌کردند. واضح است که چنین رویکردی اشتباه است؛ و در مقایسه دولت و بازار می‌بایست نهادی به کار گرفته شود که انتظار می‌رود به ناکارایی کمتری بینجامد. تصور و پیش‌بینی ما بر این است که در جایی که برون‌دادهای^۱ زیادی وجود داشته باشد، بازار خصوصی خوب کار نمی‌کند. در این صورت باید دید که آیا دولت در این مورد بهتر کار می‌کند، و یا اینکه کمتر ناقص است یا خیر.

در افسانه‌ای از یک امپراتور رومی چنین آمده است که از وی خواسته می‌شود تا مسابقه بین دو خواننده را داوری کند. او فقط به آوازه‌خوان اولی گوش می‌سپارد و سپس جایزه مسابقه را با - این فرض که دومی نمی‌تواند بدترین باشد - به دومی می‌داد. البته چنین رویکردی مناسب انتخاب بهینه نیست. باید پرسید که این دو در عمل چه نواقصی دارند و دولت و بازار را با ملاحظه دقیق کلیه تأثیرات خوب و بدشان مقایسه کرد. «انتخاب عمومی»، نحوه اتخاذ تصمیمات جمعی در نظام دموکراسی را بررسی می‌کند و هدفش از این کار آن است که به محاسبه آسان‌تر، کامل‌تر و دقیق‌تر این تأثیرات کمک کند.

افرادی که دولت و بازار را با یکدیگر مقایسه می‌کنند، اغلب محتمل است دچار خطا گردند. در ادامه، پنج مورد از این خطاها مطرح می‌شود.

خطای اول: دست کم گرفتن راه‌حل‌های بازار

بازار شبکه گسترده‌ای از افراد مرتبط به یکدیگر است که در آن هر فردی به دنبال یافتن روش‌هایی برای کسب پول از طریق تولید کالاها و خدماتی است که فکر می‌کند دیگران آنها را خواهند خرید.

۱. در ادبیات اقتصادی فارسی، برابرهای متعددی برای Externalities نهاده شده است، نظیر: آثار خارجی، آثار بیرونی، پیامدهای خارجی و جز اینها. در این کتاب مترجمان اصطلاح «برون‌دادها» را برای آن به کار برده‌اند. برون‌داد به معنای آثار غیرمستقیم (مثبت یا منفی) است که فعالیت یک فرد یا نگاه بر دیگران یا محیط اطراف دارد.

غالباً توانایی‌های افراد برای رسیدن به موفقیت بسیار متفاوت است. بعضی از افراد کم‌هوش‌ترند و برای یافتن شغل، سرمایه‌گذاری پس‌انداز و حتی صرف پول‌شان به مشاوره‌های دیگران متوسل می‌شوند. برخی نیز خیلی زرنگ و باهوش‌اند. برخی از افراد، آن‌قدر با هوش و زرنگ‌اند که در عمل کسی - حتی اقتصاددانان - نمی‌تواند بفهمد که آنها چگونه قادر به یافتن راه‌حل‌های عملی برای مسائل هستند. همواره بعد از یافتن راه‌حل‌ها، درک آنها آسان می‌شود؛ اگرچه همین راه‌حل‌ها پیشتر ناممکن به نظر می‌رسیدند. دویست سال پیش، فقط ماجراجوترین افراد سفر بین سیاره‌ای را پیش‌بینی می‌کردند؛ هیچ‌کسی فکر تلفن، تلویزیون، کامپیوتر، و بسیاری از وسایل الکترونیکی و موتوری را هم نمی‌کرد.

هنگام بروز آنچه که مایه شکست بازار می‌شود - مانند مثال‌های مرتع یا آلودگی - نباید زود قضاوت کرد. هرچند که ممکن است نتوان راه‌حلی بازاری ارائه داد، ولی چه بسا یک بازرگان باهوش، راه‌حلی بیابد. به همین ترتیب، هرچند شاید کسی در آینده نزدیک راه‌حلی نداشته باشد، ولی امکان یافتن راه‌حلی در آینده دورتر وجود دارد. اگر کسی در این مدعا تردید ورزد، حتماً باید چند ساعتی را صرف مطالعه تاریخ بازرگانی کند.

خطای دوم: دست بالا گرفتن راه‌حل دولت

مسئله آلودگی هوا را در نظر بگیرید. در این خصوص گزینه‌های دولتی متعددی برای سیاست‌گذاری وجود دارند. نخست، دولت می‌تواند مقرراتی را برای جلوگیری یا کاهش انتشار گازهای سمی از ماشین‌ها، کارخانه‌ها و خانه‌هایی که زباله خود را می‌سوزانند، وضع کند. دوم، دولت می‌تواند مالیات‌هایی بر آلوده‌کننده‌ها یا تولیدکننده‌هایی که تولیدات‌شان موجب آلودگی می‌شود وضع کند. سوم، دولت می‌تواند مقدار بهینه آلوده‌کننده‌های مختلف را پیدا کند و سپس حقوق انتشار آنها را به مزایده بگذارد. اقتصاددانان به احتمال زیاد بهترین گزینه را انتخاب و توصیه خواهند کرد. اما برای دولت دموکراتیک انتخاب چندان آسان نیست. سیاستمداران واقعی معمولاً سیاستی را می‌خواهند که به انتخاب آنها کمک کند، نه سیاستی که به لحاظ اقتصادی کارآمدترین است. سیاستی که آنها انتخاب می‌کنند ممکن است مورد رضایت اکثریت واقع گردد و یا اینکه برای گروه‌های فشار نفوذی

جذاب باشد. اما هیچ دلیلی وجود ندارد که این سیاست کارآمدترین نیز باشد. همچنین، به محض انتخاب شدن یک سیاست هیچ دلیلی وجود ندارد که مقامات دولتی مجری آن سیاست به صورت کارآمد یا عادلانه‌ای عمل کنند. در حقیقت، بوروکرات‌های دولتی به ناکارایی، جانبداری و فساد معروف‌اند؛ هرچند که ابزارهایی برای ممانعت از این مشکلات در سطوح پذیرفتنی وجود دارند.

خطای سوم: نادیده گرفتن انحراف تصمیمات دولتی از توافق عمومی

بسیاری از نواقص عرضه دولتی کالاها و خدمات، به تفصیل در فصل بعدی این کتاب ارائه می‌گردد. اما می‌توان آشکارترین آنها را همین‌جا مطرح کرد؛ و آن این است که دولت ضرورتاً برای همه، کالاها یا خدمات یکسانی می‌خرد یا تولید می‌کند. موقعی که افراد در بازار خصوصی خرید می‌کنند، می‌توانند تصمیم بگیرند که چه مقدار از هر چیز را درخواست کنند و کیفیت و سبک آن را نیز انتخاب می‌کنند. موقعی که افراد با همسایگان‌شان برای تصحیح یکی از شکست‌های بازار به صورت دموکراتیک جمع می‌شوند، ناچارند تصمیم اکثریت را بپذیرند.

در دموکراسی نمایندگی، ممکن است فردی ترجیح دهد که مالیات‌های بالاتری پرداخت کند و نیروی پلیس بزرگ‌تری داشته باشد، به امید اینکه درصد جرم و جنایت پایین‌تر بیاید. در مقابل ممکن است فرد دیگری نرخ مالیات پایین‌تر، نیروی پلیس کوچک‌تر و درصد جرم و جنایت بالاتری را ترجیح بدهد. اگر امکان خرید کارآمد خدمات پلیس در بازار خصوصی وجود می‌داشت، هرکسی می‌توانست مقدار بهینه خود را داشته باشد. یکی ممکن است از پلیس بخواهد که دزدی را کاهش دهد، دیگری کاهش تجاوز به عفت و فرد دیگری نیز کاهش استفاده از مواد مخدر را از پلیس بخواهد. با وجود این، اگر مردم این خدمات را به صورت جمعی بخرند، ناچارند به اجماع و توافق برسند. توافق ممکن است بهینه یک نفر، بهینه نفر دیگر، یا مابین آنها باشد. در اینجا هر فرد نمی‌تواند بهینه خودش را - آن‌گونه که اگر این خدمات را در بازار خصوصی می‌خرید - داشته باشد.

خطای چهارم: نادیده گرفتن سوء استفاده بالقوه از قوه قهریه

ممکن است در تفویض وظیفه به دولت، تردیدی مهم‌تر از ناکارایی دولت وجود داشته باشد. مزیت اصلی دولت در تصحیح شکست بازار این است که می‌تواند افراد را مجبور کند که از راهبردهای

چانه‌زنی خصوصی‌شان دست بردارند و راه‌حلی تحمیلی [به نفع عموم] را بپذیرند. با عنایت به اعمال قوه قهریه به دست کارگزاران، ممکن است عدم مزیتی در عملکرد دولت پدیدار شود. برای مثال، به منظور اینکه یک کارگزار دولتی قادر به جمع‌آوری وجوه لازم برای زهکشی یک مرتع باشد، بایستی شهروندان قدرت زندانی کردن مردم و یا مصادره دارایی‌ها را به او بدهند. اما او ممکن است از این قدرت برای تحت انقیاد درآوردن افراد یا اخاذی از مردمی که این قدرت را به او داده‌اند، استفاده کند. روش‌هایی برای حداقل کردن احتمال این‌گونه مخاطره‌ها وجود دارند که در فصول چهارم و پنجم مطرح می‌گردند. به هر حال نمی‌توان چنین خطری را به طور کامل حذف کرد.

خطای پنجم: نادیده گرفتن فناوری و تحولات دیگر

هیچ دلیلی وجود ندارد که انتخاب بین دولت و بازار، انتخابی دائمی و بدون تغییر باشد. تحولات فناورانه ساختنی ممکن است برون‌دادهایی را که قبلاً پایین بوده‌اند، افزایش دهند یا شاید ارائه یک راه‌حل خوب را برای دولت آسان‌تر سازند. در حالت دیگر، ممکن است بخواهیم خدمتی را که قبلاً از طریق بازار فراهم می‌شد به دولت انتقال دهیم. از طرف دیگر، اگر کاهش شدیدی در برون‌دادهای موجود آید، یا تحولی ایجاد شود که اتخاذ تصمیمی بهینه را برای دولت مشکل‌تر سازد، ممکن است بخواهیم فعالیت را از دولت به بازار انتقال دهیم. در یک واحد سیاسی دارای عملکرد خوب، فعالیت‌هایی که ۱۰۰ سال پیش خصوصی بوده‌اند لزوماً امروز خصوصی نیستند و فعالیت‌هایی که ۱۰۰ سال پیش به دست دولت انجام می‌شده‌اند لزوماً هنوز هم دولتی نیستند.

اگر اندازه و بنیه کلی تمدن بشری در محیط و فضای معین با فناوری فیزیکی مفروضی رشد کند، در این صورت می‌توان انتظار داشت که افراد تأثیرات بیرونی مخاطره‌آمیز بیشتری را بر یکدیگر اعمال کنند. اعضای جامعه کوچکی که با بیابانی احاطه شده است، می‌توانند کلیه فضولات‌شان را به داخل رودخانه بریزند، و در عین حال تمام آب آشامیدنی‌شان را از بالای رودخانه بگیرند. با افزایش جمعیت در اطراف رودخانه، این رویه پرهزینه می‌شود. چون روش دولتی پرداختن به این مسئله بی‌نقص نخواهد بود؛ لذا تا زمانی که آلودگی در رودخانه جدی نشود، مداخله دولت عاقلانه نیست. در مرحله‌ای از این فرایند رشد فرضی، هزینه‌های مورد انتظار فعلی آلودگی ممکن است بزرگ‌تر از هزینه‌های مورد

انتظار یک دولت حجیم گردد. در این صورت مداخله دولت پذیرفتنی خواهد شد. اعضای این جامعه، هزینه‌های نسبتاً پایین‌تر برون‌داد را تا مدتی تحمل خواهند کرد.

فرض کنید فردی یک روش بی‌هزینه و جمع و جور را برای دفع فضولات صنعتی و خانوادگی اختراع کند که کلیه این فضولات را با هزینه خیلی پایینی تبدیل به کود قابل فروش می‌کند. چون این روش نسبت به رویه‌های قبلی برتر است، لذا خانواده‌ها و بازرگانان سعی می‌کنند روش‌های سنتی و متعارف دفع زباله را عوض کنند. با افزایش تعداد افرادی که این تغییر را در زندگی‌شان وارد می‌سازند، ممکن است زمانی فرا رسد که هزینه مداخله دولت در دفع زباله بیش از منافع آن شود. در آن زمان، این فعالیت بایستی به بازار انتقال داده شود.

کهنه شدن نهادهای دولتی

هر چند که ممکن است چنین روش دفع زباله‌ای هرگز تولید نشود، اما پیشرفت‌های فن‌شناختی، نیاز به کنترل دولتی زباله را کاهش داده‌اند. بعد از جنگ جهانی دوم، موقعی که ایستگاه‌های تلویزیونی جدید شرکت‌های خصوصی در ایالات متحد آمریکا شروع به کار کردند، احتمال زیادی می‌رفت که با یکدیگر تداخل پیدا کنند. این امر بدین خاطر بود که مناطق بیننده‌ای‌شان در طول موج‌های یکسان با یکدیگر همپوشانی داشتند. نهاد تنظیمی که برای پرداختن به این مسئله انتخاب شده بود، کمیسیون ارتباطات فدرال^۱ (FCC) بود که همین وظیفه را برای رادیو نیز داشت. این سیاست در ابتدا موفق بود و تداخل کاهش پیدا کرد. اما به مرور زمان، FCC از قوه قهریه‌اش برای محدود کردن ورود به صنعت تلویزیون و نیز محدود کردن برنامه‌سازی استفاده کرد. در نتیجه آمریکایی‌ها انتخاب بسیار کمتری از آنچه که پیشتر می‌توانستند درخصوص برنامه‌های تلویزیونی داشته باشند، پیدا کردند.

روش دیگر انتقال سیگنال‌های تلویزیونی به خانه‌های مردم، استفاده از کابل است. هیچ دلیلی ندارد که سیگنال‌های کابلی به صورت سراسری تنظیم شوند؛ اما تا زمانی که تلویزیون کابلی به رقیب عمده تلویزیون شبکه‌ای تبدیل نشده است، کارگزاران FCC احساس نوعی تعهد نسبت به حفاظت شبکه‌های موجود در مقابل رقبای جدید می‌کنند. هیچ شکی وجود ندارد که این رویکرد

1. Federal Communications Commission

حمایت گرایانه، شدیداً مانع از گسترش فرصت‌های تماشای تلویزیون می‌شود. به نظر می‌رسد که تنظیم ریشه‌ای تخصیص طول موج‌های تلویزیون، اگر نه بهینه، ولی معقول شده باشد. با پیشرفت فناوری کابلی جدید، بازار بایستی جایگزین دولت شود.

سیاستمداران اغلب نهادی را که قدیمی و کهنه می‌شود، با اکراه حذف می‌کنند. این بی‌میلی در فصل شانزدهم در مورد رانت‌جویی و در فصل هفدهم در مورد خصوصی‌سازی شرح داده شده است.

نهادهای دولتی بدون داشتن هدف اقتصادی

چه بسا نهادهای دولتی‌ای وجود داشته باشند، بدون اینکه هرگز برای‌شان هدف اقتصادی تعریف شده باشد. دموکراسی‌های جدید آسیایی معمولاً نهادهای موروثی بسیاری دارند که فقط می‌توانست برای دیکتاتور قبلی یا حزب سیاسی مسلط مفید باشد. بهترین مثال‌هایی که در این خصوص وجود دارند، شرکت‌ها و کارگزاری‌های دولتی هستند که برای محدود کردن تجارت و مسافرت ایجاد شده‌اند. برای این مؤسسات بازرگانی و کارگزاری‌ها هیچ کاربردی نمی‌توان متصور شد؛ خصوصاً با عنایت به اینکه شرایط لازم برای توسعه بازارها نیز وجود دارد. در چنین مواردی مسئله انتخاب بین بازار و دولت مطرح نیست بلکه مسئله این است که چگونه می‌توان از بقایای غیربازاری یک دیکتاتوری خلاص شد. به عبارتی، در واقع مسئله این است که چگونه می‌توان خصوصی‌سازی کرد.

فصل ۳

نظام مالکیت، کالاهای عمومی و شکست بازار

ویژگی اساسی نظام مالکیت خصوصی این است که تضمین می‌کند هر فردی که کالایی را تولید کند، مالک آن نیز خواهد بود. ممکن است فردی حقوق مالکیت خود را پیشاپیش واگذار کند. مثلاً می‌تواند حقوق مربوط به تولید برنامه‌ریزی شده کالایی را به دیگری بفروشد. این مورد اساساً هنگامی رخ می‌دهد که کارگران تولید کالایی را به‌عهده می‌گیرند. آنها حقوق‌شان در مورد تولید را، که انتظار دارند به تولید کالایی کمک کند، به کارفرما واگذار می‌کنند. می‌توان بین نظام مالکیت خصوصی و نظام مالکیت عمومی تفکیک قائل شد. در نظام مالکیت عمومی، کالا متعلق به فردی نیست که آن را تولید کرده است، بلکه کالا از آن «جمع» است. در نظام مالکیت عمومی لازم است ابزارهایی تعریف شوند که براساس آنها بتوان تصمیم گرفت که منظور از مالکیت جمعی کالایی دقیقاً چیست. یک شق این است که مقامات دولتی در این باره تصمیم بگیرند. نظامی که در آن مقامات دولتی تصمیم می‌گیرند که چه کسی مالک کالاها و منابع باشد، معمولاً سوسیالیسم نامیده می‌شود؛ هر چند که این اصطلاح در محاوره‌های روزمره بار معنایی گسترده‌ای دارد.

به نظر می‌رسد بیشتر مردم در دنیای امروز پذیرفته‌اند که نظام مالکیت خصوصی بر سوسیالیسم - به معنای محدود آن - برتری دارد. دلیل این پذیرش هم آن است که نظام مالکیت خصوصی پیش‌شرط اقتصاد بازار است و اقتصاد بازار این انگیزه را به مردم می‌دهد تا هر آنچه را که ثروت زیاد

تلقی می‌کنند تولید کنند. با وجود این، مردم بر این باور نیستند که نظام مالکیت خصوصی کامل است. آنها بر این باورند که «بازارها می‌توانند شکست بخورند». در اقتصاد، شکست بازار دلالت بر موقعیتی دارد که مردم عادی نتیجه حاصل از آن را بر نتیجه‌ای که انتظار می‌رفت در اقتصاد بازار «محض» به دست آید ترجیح خواهند داد. موقعی که اقتصاددانان مدرن موقعیتی از شکست بازار را مشاهده می‌کنند، هرگز درصدد یافتن توجیهی برای سوسیالیسم یا مداخله دولت بر نمی‌آیند. این موارد صرفاً نشان می‌دهند که نتیجه بازار آن گونه که تصورش را می‌کردند نیست.

قبلاً مثال مرتع هیوم را به‌عنوان موردی از شکست بازار به کار بردیم. موارد دیگر شکست بازار شامل کالاهای عمومی و انحصار هستند. هدف این فصل دو وجهی است. نخست می‌خواهیم نشان دهیم که چرا نظام مالکیت خصوصی به تولید آن چیزی می‌پردازد که مردم آن را به عنوان ثروت کلان تلقی می‌کنند. سپس به شناسایی منابع شکست بازار می‌پردازیم. بخش اول، نظام مالکیت خصوصی را توصیف می‌کند. بخش دوم، مسئله کالاهای عمومی را مطرح می‌سازد. بخش سوم، عمدتاً به نوع خاصی از شکست بازار، که مربوط به خرید قطعه‌های بزرگ از مالکیت همجوار است، می‌پردازد. بخش چهارم، سایر گونه‌های شکست بازار را مشخص می‌کند. بخش پنجم، مشکل خاص مربوط به نظارت کارگزاران را مطرح می‌کند، که هنگامی رخ می‌نماید که کارگزاران برای تصمیم‌گیری در مورد عرضه کالاهای عمومی استخدام می‌شوند.

شاید کمی احتیاط در اینجا بد نباشد. متون اقتصادی در بردارنده مباحث زیادی راجع به ایده شکست بازارند. از بعد نظری نسبتاً آسان می‌توان استدلال کرد که احتمال وقوع کدام یک از انواع مشخص شکست بازار در گذشته وجود داشته است. می‌دانیم که اگر مردم این شکست‌ها را پیش‌بینی می‌کردند و اقدامات لازم را هم انجام می‌دادند، وضعیت بهتری پیدا می‌کردند؛ اما نمی‌توان راجع به آینده چندان مطمئن بود. مسئله این است که در این قضیه سروکار با آدم‌هاست؛ آدم‌هایی که خلاق‌اند. آنها می‌توانند مشکلات را کشف کنند و راه‌حلهایی برای‌شان بیابند که بیرونی‌ها حتی نمی‌توانند تصورش را هم بکنند. برای تصمیم‌گیری راجع به اینکه آیا بازاری در آینده شکست خواهد خورد یا نه، بایستی تخیل و قضاوت‌مان را به کار ببندیم. باید بتوان راه‌هایی را تصور کرد که افراد

بتوانند سودهای بالقوه ناشی از تجارت را بیابند و در عین حال از آن منتفع شوند. سپس بایستی قضاوت کنیم که آیا افراد واقعاً می‌توانند آن راه‌ها یا راه‌های دیگری را، که خارج از توانایی یا تصور فعلی ما باشد، بیابند. در اینجا نااطمینانی زیادی وجود دارد. لذا جای تعجب است اگر افراد باهوش با این موضوع مخالف باشند. اکنون، تصور بیشتر اقتصاددانان حرفه‌ای بر این است که شکست‌های بازار مهم‌اند و افراد در اقتصاد بازار نمی‌توانند راه‌هایی برای حل آن بیابند و دولت در مواردی بهتر عمل می‌کند. به هر حال، این عقیده همگانی نیست و ممکن است در آینده کاملاً دگرگون شود.

این کتاب دربارهٔ امکان تغییر عقاید اقتصاددانان حرفه‌ای نیست، بلکه در مورد دورنمایی است که دولت‌های دموکراتیک خواهند توانست به طور کارآمد خدماتی را عرضه کنند که مردم منافع و فایده‌های آن را بیشتر از هزینه‌هایش بیابند. چون بیشتر مردم بر این باورند که چنین خدماتی در مقوله تصحیح شکست بازار جای می‌گیرند، لذا در ابتدا باید انواع شکست بازار را مشخص کنیم. در واقع، اگر این شکست‌ها اساسی نباشند، یعنی محتمل باشد که افراد در اقتصاد آزاد بتوانند ابزارهایی برای غلبه بر آنها بیابند، در این صورت نیاز به دولت صرفاً محدود به نیاز به دفاع ملی و ضمانت اجرایی نظام مالکیت خصوصی خواهد بود.

۱. ظرفیت ثروت‌زایی نظام مالکیت خصوصی

اقتصاد سرمایه‌داری کنونی در عمل نظام مالکیت خصوصی محض نیست، بلکه حقوق عمومی متعددی را دربرمی‌گیرد. بخشی از دلیل آن این است که هزینه‌های برقراری و ضمانت اجرایی انواع مختلف حقوق مالکیت خصوصی متفاوت است. اگر برقراری و اجرای حقوق مالکیت خصوصی برای اعضای جامعه‌ای خیلی گران تمام شود، حاضر نخواهند بود هزینه‌های آن را تحمل کنند. به رغم واقعیت اقتصادهای کنونی سرمایه‌داری، بهترین روش درک نظام مالکیت خصوصی در نظر آوردن اقتصادی است که در آن صرفاً حقوق مالکیت خصوصی وجود دارد. تصور آنچه که اقتصاد بازار محض نامیده می‌شود با این توصیف همخوانی دارد. برای به تصور درآوردن اقتصاد بازار محض، فرض می‌کنیم جامعه مسالمت‌آمیزی وجود داشته باشد که در آن نظام قضایی، قوانین اکید علیه دزدی و اخاذی را بدون هزینه اجرا می‌کند.

همچنین فرض می‌کنیم که هیچ کالایی با خصوصیت کالاهای عمومی وجود نداشته باشد. این خصوصیات در بخش دوم تشریح شده است. نادیده گرفتن این خصوصیات برای چند لحظه مهم نیست. اقتصاددانان همگی اقتصاد بازار محض کاملاً تخیلی را مطالعه کرده‌اند. اقتصاد جدید نیز با مطالعه چنین جامعه‌ای شروع می‌شود. مهم‌ترین کمک چنین مطالعه‌ای به دانش بشر این بوده که نشان داده است چه بسا نظام مالکیت خصوصی این انگیزه را به مردم می‌دهد تا مقدار بیشتری از آنچه که مردم عادی ثروت می‌نامند، تولید کنند. در ادامه، بررسی کار دو تن از مهم‌ترین مؤلفان ارائه می‌شود.

آدام اسمیت: تمایل به تخصص‌گرایی و مبادله

روش‌هایی که مؤلفان برای نشان دادن قدرت ثروت‌زایی نظام مالکیت خصوصی به کار برده‌اند، در گذر زمان تغییر کرده است. آدام اسمیت در سال ۱۷۷۶م. خاطرنشان کرد که اگر فردی بخواهد در نظام مالکیت خصوصی پول بیشتری از طریق مبادله برای خودش کسب کند، بایستی در ابتدا چیزی را تولید کند یا خدمتی را تدارک ببیند که فرد دیگری متقاضی آن است. در ابتدا فرض کنید که مردم در یک نظام مبتنی بر حقوق اشتراکی و عمومی زندگی می‌کنند، که در آن مالکیت مشترک است. حال، در نظر بگیرید که جامعه می‌خواهد به سوی نظام مالکیت خصوصی حرکت کند. مردم فوراً درخواهند یافت که دیگر نمی‌توانند در کالاهایی که دیگران تولید کرده‌اند سهم داشته باشند، و از سویی کالاهایی که تولید می‌کنند نیز انحصاراً متعلق به خودشان خواهد بود. این ادراک، انگیزه تخصص‌گرایی و مبادله را به آنها خواهد داد. نظام مالکیت خصوصی موقعیتی است که در آن عملاً هر فردی سعی می‌کند پول بیشتری به دست آورد، و برای این کار در رشته‌ای تخصص می‌یابد که دیگران را از طریق مبادله منتفع می‌کند. نتیجه این کار، نسبت به نظام مالکیت عمومی، عایدی بیشتری از آنچه که مردم عادی ثروت می‌نامند، خواهد بود.

نایت^۱: تمایل به پس انداز کردن و شرطبندی^۲ روی قضاوت

فرانک نایت (۱۹۲۱) اقتصاددان آمریکایی قرن بیستم، عمیق‌تر از آدام اسمیت به این مسئله می‌پردازد. او دریافت که دو امکان لازم است تا مردم وارد یک فعالیت بازرگانی شوند و کالاهایی را برای دیگران تولید کنند: (۱) پس انداز کردن و (۲) شرطبندی کردن روی قضاوت شخصی راجع به کسب و کار. نخست، برای اینکه فردی بخواهد وارد کسب و کار تولید و فروش کالاها شود، بایستی کالاها یا پولی را - که اگر وارد این کار نمی‌شد می‌توانست برای مصرف بلاواسطه استفاده کند - پس انداز کند یا کنار بگذارد. در این شرایط یا بازرگان باید خودش کالاها یا پول را پس انداز کند و یا این‌که فرد دیگری می‌بایست این کار را انجام دهد و بعد پس اندازهایش را به او قرض دهد. دوم، این فرد بایستی روی باورش راجع به آینده شرطبندی کند. او باید شرطبندی کند که قیمت‌هایی که می‌تواند در آینده برای کالاها یا خدماتش دریافت کند، از هزینه‌های تولیدش بالاتر خواهد بود. با این حال، بازرگان شبیه قماربازان بازی رولت نیست. او روی احتمالات شرطبندی نمی‌کند، بلکه روی قضاوتش راجع به مردم شرطبندی می‌کند. او فکر می‌کند که از تقاضاهای آتی برای کالاهایش، قیمت‌هایی که صاحبان منابع برای آنها مطالبه خواهند کرد و نیز وضعیت رقیبانش مطلع است. او فکر می‌کند کاملاً واقف است که سود می‌کند. نایت خاطرنشان می‌کند که نظام مالکیت خصوصی به افراد انگیزه می‌دهد که پس انداز کنند و روی قضاوت‌هایشان در مورد کسب و کار - به منظور افزایش ثروت شخصی‌شان - شرطبندی کنند.

شرطبندی می‌تواند مخاطره‌آمیز باشد و آنهایی که شرطبندی می‌کنند در معرض خطاها و بی‌دقتی‌هایی قرار خواهند گرفت. با وجود این، نایت خاطرنشان می‌سازد که نظام مالکیت خصوصی افراد را مجبور می‌کند که مسئول اشتباهات و بی‌دقتی‌هایشان باشند، و در عین حال درستکار بودن را به آنها اعطا می‌کند. از این‌رو، چنین نظامی مردم را تشویق می‌کند که قضاوت‌های درستی بکنند. بنابراین، پس انداز کردن و خطرپذیری کارآمدتر از زمان نظام مالکیت عمومی خواهد بود، چرا که در آن نظام، مسئولیت اشتباهات و فایده‌های ناشی از درستکار بودن می‌بایست به مشارکت گذاشته می‌شد.

1. Frank Knight

2. Bet On

نایت اظهار می‌دارد که نظام مالکیت خصوصی این انگیزه را به افراد می‌دهد که چهار نوع انتخاب را در نظر بگیرند: (۱) خود افراد، براساس بهترین قضاوت‌شان در مورد مهارت‌هایی که دارند و نیز براساس تقاضا برای مهارت‌های‌شان انتخاب می‌کنند که به چه مشاغلی وارد شوند؛ (۲) افرادی که فکر می‌کنند آینده‌نگری^۱ قوی‌تری دارند خود را برای مناصبی برمی‌گزینند که آینده‌نگری در آنها مهم‌ترین نقش را در برآوردن خواسته‌ها ایفا می‌کند؛ (۳) افراد براساس قضاوتی که درباره آینده‌نگری‌شان دارند و نیز براساس قضاوت در مورد ظرفیت اداره کردن دیگران، خود را برای مناصب کارفرمایی و کارگری انتخاب می‌کنند؛ و (۴) افرادی که از پشتوانه پولی‌شان مطمئن‌اند، خود را برای تخصص‌هایی که بیشترین خطرپذیری را دارند، برمی‌گزینند.

برای درک بهتر استدلال نایت، تصور کنید که شما ایده تولید جدیدی را در سر می‌پرورانید. احتمال می‌دهید که اگر بتوانید پولی را برای استخدام منابع قرض کنید، می‌توانید محصول را در هزینه‌ای پایین‌تر از قیمتی که مصرف‌کنندگان برای آن خواهند پرداخت، تولید کنید. اما به هر حال از انجام این کار بسیار نامطمئن هستید. برای بهبود قضاوت‌تان سعی خواهید کرد چند واحد محصول را تولید و آن را به مصرف‌کنندگان اهدا کنید تا از تقاضاهای‌شان بیشتر مطلع شوید. برای این کار بایستی مبلغی پول سرمایه‌گذاری کنید.

فرض کنید سرمایه‌گذاری اولیه شما منجر به این شود که اعتماد بیشتری نسبت به قضاوت‌تان به‌دست آورید. با بهره‌مندی از اطلاعات جدید، تصمیم می‌گیرید که تولید را با ظرفیت کامل شروع کنید. اما در ابتدا بایستی وجوه‌تان را افزایش دهید. از آنجا که به نتیجه کارتان خوش‌بین هستید، لذا در وهله اول به آنهایی که ممکن است وام بدهند، مراجعه می‌کنید. یکی از آنها می‌گوید که برای سرمایه‌گذاری خوب به شما وام خواهد داد، مشروط بر اینکه وثیقه‌ای نزد او بگذارید. شما قبول می‌کنید که اگر وام‌ها را بازپرداخت نکردید، قطعه بازرشی از مالکیت‌تان را - مثلاً ماشین یا خانه - در عوض گرو به او بدهید. شما زمانی به این توافق تن می‌دهید که از قضاوت‌تان اطمینان کامل داشته باشید. در واقع، با تن دادن به این توافق، خودتان را در مقام فرد خطرپذیر قرار می‌دهید. همچنین، وام‌دهندگانی که قبول می‌کنند به شما پول وام دهند، خودشان را به عنوان پس‌اندازکننده انتخاب

می‌کنند. افزون بر این، چون هیچ وام کاملاً بدون مخاطره‌ای وجود ندارد، لذا وام‌دهندگان می‌پذیرند که مقداری از مخاطره را تحمل کنند. به عبارت دیگر، آنها روی قضاوتی که از قضاوت شما کرده‌اند شرط‌بندی می‌کنند.

اکنون فرض کنید که چون شما به اندازه کفایت وثیقه ندارید، وام‌دهندگان نپذیرند که به شما وام دهند. در این صورت شما می‌توانید سراغ آنهایی بروید که در سرمایه‌گذاری با شما مشارکت می‌کنند. می‌توانید به یک سرمایه‌گذار مشارکتی بگویید که اگر او بخشی از مسئولیت تأمین مالی تولید با ظرفیت کامل را به عهده بگیرد، هر سودی که از سرمایه‌گذاری به دست خواهید آورد با او تقسیم می‌کنید.

طبیعتاً، سرمایه‌گذار احتمالی می‌خواهد چیزهای زیادی راجع به احتمالات سود بداند. ممکن است بخواهد از محصول بازرسی کند و توصیف مفصلی از طرح تولید و نیز برآورد دقیقی از هزینه‌ها و عواید انتظاری به دست آورد. او حتی ممکن است بخواهد با مشتریان احتمالی نیز صحبت کند. توجه کنید که هر سرمایه‌گذار بایستی (۱) پس‌انداز کند و (۲) روی قضاوت بازرگانی‌اش شرط‌بندی کند. احتمال سود، انگیزه انجام این کار را فراهم می‌آورد. اگر قضاوت‌تان درست باشد، سود به دست خواهید آورد، و اگر نادرست از آب درآمد، زیان خواهید کرد.

نایت تصدیق می‌کند که ویژگی اساسی نظام مالکیت خصوصی این است که مردم را قادر می‌سازد که مطمئن باشند اگر پولی را از وام دادن یا سرمایه‌گذاری در یک فعالیت بازرگانی به دست آوردند، خواهند توانست آن را برای خود نگه دارند (مالک آن باشند)؛ و اگر پول‌شان را برای خرید کالاها استفاده کردند، می‌توانند مالک آن کالاها باشند. بنابراین، افراد این انگیزه را دارند که روی قضاوت‌هایشان راجع به اینکه چگونه اقدامات‌شان می‌تواند با تولید ثروت برای دیگران درآمد ایجاد کند، شرط‌بندی کنند.

ایرادهای وارد شده به نظام مالکیت خصوصی

کمتر کسی توانسته است خصوصیات بنیادی نظام مالکیت خصوصی را به مهارت نایت توصیف کند. با وجود این، امروزه هر اقتصاددانی در عمل قبول دارد که نظام مالکیت خصوصی، نسبت به دیگر

نظام‌ها، به ایجاد مقدار ثروت بیشتری از آنچه که نظام سوسیالیستی برنامه‌ریزی متمرکز تولید می‌کند منجر خواهد شد. اما به رغم این موضوع، بعضی‌ها به نظام مالکیت خصوصی ایراد دارند. ممکن است فردی این اعتراض را به نظام مالکیت خصوصی داشته باشد که نظام مذکور آزادی‌هایی را برای مردم قائل است که - به اعتقاد او - مردم نایستی آن آزادی‌ها را داشته باشند. مثلاً ممکن است افراد محافظه‌کار (سنت‌گرای) مذهبی به بعضی از کالاها یا به تبلیغات قانونی برای محصولات مشخصی اعتراض کنند. حتی ممکن است بخواهند چنین کالاها و تبلیغاتی قدغن گردند. طرح‌های ممنوع کردن محصولات یا تبلیغات باید به دقت ارزیابی شوند. چه بسا از دیدگاه محافظه‌کاران مذهبی حتی زبان آنها بیش از فایده‌هایشان باشد. تقبیح عرضه و استفاده از مواد مخدر از این جمله است. شاید دل‌مان بخواهد جامعه‌ای عاری از مواد مخدر - یا در حداقل آن - وجود داشته باشد، به گونه‌ای که آنهایی که ناچار به استفاده از مواد مخدر نیستند قطعاً نتوانند آن را به‌دست آورند. با وجود این، موقعی که حق تولید، مبادله و استفاده از مواد مخدر برداشته می‌شود، انگیزه‌هایی برای تبهکاری گروهی، فساد پلیس و جرایمی که معتادان برای به‌دست آوردن پول به منظور پرداخت قیمت‌های بالاتر مواد مخدر (که وضع قانون موجب افزایش قیمت آن شده است) مرتکب می‌شوند، ایجاد می‌گردد. استعمال مواد مخدر به وسیله افرادی که قادر به ارزیابی تأثیرات آن نیستند، در مقایسه با قتل‌های خیابانی، پلیس غیرقابل اعتماد، جرایمی که معتادان برای به‌دست آوردن پول مواد مخدر مرتکب می‌شوند، برای جامعه کم هزینه‌تر است.

ایراد دیگری که به نظام مالکیت خصوصی وارد می‌گردد این است که مردم را در معرض مخاطرات زیادی قرار می‌دهد. در نظام مالکیت خصوصی، افرادی که نمی‌دانند چگونه از پول‌شان در برابر کلاهبرداران و سرمایه‌گذاری‌های ضعیف حمایت کنند، متحمل شکست‌های دور از انتظاری خواهند شد. هرچند که چنین مخاطراتی بخشی از واقعیت نظام مالکیت خصوصی است، ولی احتمال دارد که محدود کردن آنها به محدود کردن تولید ثروت بینجامد. کسانی که می‌خواهند ثروت تولید کنند، بایستی انگیزه داشته باشند که تغییرات و تحولات مستمری را که در زندگی‌شان اتفاق می‌افتد کشف و شناسایی کنند. نخست اینکه تغییرات در خواسته‌های افراد، کالاها و خدماتی را که آنها ثروت

تلقی می‌کنند، تغییر خواهد داد. دوم اینکه، محیطی که تحت آن ثروت تولید می‌شود مرتباً در حال تغییر است. سوم اینکه افراد می‌توانند راه‌هایی کشف کنند که از طریق آن ثروت را نسبت به موقعی که جز این می‌بود، افزایش دهند. افرادی که می‌خواهند خواسته‌ها، تغییرات محیطی و بهبود در روش‌های تولیدی را کشف کنند، بایستی انگیزه انجام این کار را نیز داشته باشند. این انگیزه شامل انگیزه منفی برای قبول مسئولیت در قبال خطاها و انتخاب‌های نادرست هم می‌شود. با وجود این، ممکن نیست که چنین انگیزه‌هایی بدون در معرض مخاطره قرار دادن مردم فراهم شوند.

ایراد سوم این است که کسانی که ذاتاً در مهارت پول‌سازی ضعف دارند، نسبت به رقیبان ماهرترشان در موقعیت بدی قرار خواهند داشت. این موضوع با آنکه حقیقت دارد، اما به این معنا نیست که نظام مالکیت عمومی یا سوسیالیسم برنامه‌ریزی متمرکز بهتر باشد. در هر نظامی که مردم براساس استعدادشان پاداش می‌گیرند، افرادی که ماهرترند پاداش‌های بالاتری به‌دست خواهند آورد. افزون بر این، باید به یاد داشته باشیم که مردم، مهربان و دلسوزند. کسانی که به فقدان شدید استعداد دچارند، خوب است که مورد شفقت و احسان دیگران قرار گیرند. همچنین، در جوامع مرفه، احسان هزینه پایین‌تری نسبت به آنچه که احسان‌کننده بایستی از دست بدهد، دارد. برخی از نظاره‌گران نظام مالکیت خصوصی را با گانگستریسم خلط می‌کنند. آنها شاهد گروه‌های جدیدی از دزدان و اخاذی‌کنندگان هستند که در کشورهایی که از سوسیالیسم به کاپیتالیسم روی آورده‌اند وجود دارند؛ و اینها را خصوصیات واقعی نظام مالکیت خصوصی می‌دانند. آنها مطلع نیستند که چنین اقداماتی در واقع نظام مالکیت خصوصی را نقض می‌کنند. گانگستریسم نتیجه نظام مالکیت خصوصی نیست، بلکه ناشی از این واقعیت است که حقوق مالکیت خصوصی به طور کامل برقرار نشده است و انتقال از سوسیالیسم به کاپیتالیسم ناقص است. البته، نظام مالکیت خصوصی کامل هرگز ممکن نیست و به واسطه هزینه بالای اجرای کلیه حقوق مالکیت خصوصی ضروری، این کار مطلوب هم نیست. آنچه در اینجا بررسی می‌شود، درجه‌ای از آن است.

برخی دیگر از نظاره‌گران نیز نظام مالکیت خصوصی را با امپریالیسم و استعمارگرایی خلط می‌کنند. امپریالیسم و استعمارگرایی دلالت بر اهداف امپراتوران و رهبران حکومتی‌ای دارد که می‌خواهند حقوق استفاده از منابعی را به‌دست آورند که یا دیگران مالک آنها هستند یا اینکه حقوق

مالکیت‌شان هنوز برقرار نشده است. در ابتدا می‌پردازیم به بررسی تلاش برای به‌دست آوردن حقوقی که متعلق به دیگران است.

موقعی که فردی حقوق فرد دیگری را با زور یا دزدی می‌گیرد، این اقدام نه تنها بخشی از نظام مالکیت خصوصی نیست، بلکه در واقع نقض آن به شمار می‌آید. اخاذی و دزدی آنتی‌تز اقدامات مربوط به نظام مالکیت خصوصی‌اند. پادشاهان یا سیاستمدارانی که مالکیت یا کار دیگر افراد را تصاحب می‌کنند زورگو یا دزدند. در ادامه، به بررسی تلاش برای کسب حقوقی که هنوز برقرار نشده‌اند، پرداخته می‌شود. از آنجا که هنوز حقوق برقرار نشده‌اند، لذا چنین تلاش‌هایی بخشی از نظام مالکیت خصوصی نیستند. با وجود این، چون آنچه حاصل می‌گردد نظام مالکیت خصوصی است، لذا نتیجه نهایی همانا تولید مقدار ثروت بیشتری از آن چیزی است که در نظام‌های بدیل به دست خواهد آمد.

۲. مسئله کالاهای عمومی

تا اینجا صرفاً به کالاهای خصوصی پرداخته شد. اکنون «کالاهای عمومی» مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نظام مالکیت خصوصی، انگیزه‌های افراد برای تدارک ثروت از طریق کالاهای عمومی متفاوت از کالاهای خصوصی است. برای درک علت این امر، ابتدا بایستی خصوصیات کالاهای عمومی شناخته شوند.

خصوصیات کالاهای عمومی

کالاهای عمومی دو ویژگی دارند که آنها را از کالاهای خصوصی متمایز می‌کنند. نخست اینکه دارای خاصیت قابلیت مصرف مشترک - یا غیررقابتی - هستند. قابلیت مصرف مشترک به این معناست که چنانچه فردی کالایی را مصرف کرد، فرد دیگری نیز می‌تواند همزمان آن را مصرف کند، بدون اینکه تغییر چندانی در رضایتمندی فرد اول ایجاد شود. مثلاً اگر فردی به تماشای اپرا برود، فرد دومی نیز می‌تواند آن را ببیند بدون اینکه رضایتمندی اولی را چندان مختل کند. برای درک تأثیرات حدی مصرف مشترک، اقتصاددانان یک کالای عمومی محض را تصور می‌کنند. کالای عمومی محض، کالایی فرضی است که می‌تواند مورد بهره‌برداری [مصرف] مشترک هر فردی در جامعه با هزینه

یکسان قرار بگیرد، و اگر فقط یک نفر آن را مصرف کند مایه نارضایتی دیگری است که آن را عرضه خواهند کرد، فراهم می‌شود. چنین کالایی اساساً وجود ندارد. با وجود این، اگر آن را به‌دقت تجزیه و تحلیل کنیم، مسائل خاص ناشی از قابلیت مصرف مشترک را بهتر می‌توان درک کرد.

خاصیت دوم کالاهای عمومی، استثنانپذیر بودنشان است. به این مفهوم که اگر فردی در حال مصرف کردن کالایی باشد، نمی‌توان فرد دیگری را از مصرف آن مستثنی کرد. افرادی که بلیت اپرا را تهیه نمی‌کنند، از ورود به سالن نمایش مستثنی می‌شوند. با وجود این، یک فانوس دریایی را در نظر بگیرید که برای آگاهی دادن کشتی‌ها از مخاطرات ساحل به کار گرفته می‌شود. اگر یک شرکت کشتیرانی، یک فانوس دریایی برای کشتی‌های خودش بسازد، به آسانی نمی‌تواند صاحبان سایر کشتی‌ها را از فایده‌های آن مستثنی کند، چرا که نمی‌تواند مالک دریا باشد. کالای عمومی محض فرضی، کالایی است که هزینه مستثنی‌سازی آن کمرشکن است و در واقع ناممکن است بتوان کسی را از مصرف آن مستثنی کرد.

نظام مالکیت خصوصی نمی‌تواند همان انگیزه‌ای را که برای تدارک کالاهای خصوصی در افراد ایجاد می‌کرد برای تدارک کالاهای عمومی محض ایجاد کند. برای پی بردن به علت این امر، هر دو خصوصیات کالاهای عمومی محض به طور مفصل‌تر در ادامه تشریح می‌گردند.

قابلیت مصرف مشترک

مشکل اصلی در زمینه ویژگی قابلیت مصرف مشترک کالاهای عمومی این است که مصرف‌کنندگان انگیزه چندانی برای آشکار کردن رجحان‌هایشان ندارند. برای پی بردن به این موضوع، بحث را با نشان دادن انگیزه افراد برای آشکار کردن رجحان‌هایشان در مورد کالاهای خصوصی شروع می‌کنیم. خودتان را به جای فردی بگذارید که در حال فکر کردن راجع به کالای خصوصی‌ای است که هنوز تولید نشده است. شما بر این باورید که مایلید قیمت بالاتری نسبت به هزینه‌های تولید یک تولیدکننده بپردازید. با وجود این، چون شما تولیدکننده بالقوه نیستید از هزینه‌های تولید اطمینان ندارید. لذا سراغ تولیدکننده‌ای می‌روید و از او در مورد هزینه‌های تولید سؤال می‌کنید - البته در صورتی که او مایل به معامله کردن با شما باشد. به احتمال زیاد شما حداکثر قیمتی را که مایلید

پرداخت کنید، به او نخواهید گفت. از طرف دیگر، برای اینکه او را متقاعد کنید که بررسی لازم برای تعیین هزینه‌هایش را انجام دهد، بایستی او را مجاب کنید که احتمالاً مایل به پرداخت قیمتی بالاتر از هزینه‌های تولیدی‌اش نیز خواهید بود. بنابراین، شما ناچارید تمایل‌تان را برای خرید آن کالا تا حدودی آشکار کنید. به عبارت دیگر، بایستی تا حدودی رجحان‌های‌تان را آشکار سازید. شما برای این کار انگیزه کافی دارید، چرا که انتظار دارید از مبادله منتفع شوید.

می‌توانستیم ابتدا با تولیدکننده آغاز کنیم، اما تأثیری روی نتایج نمی‌گذاشت. برای مثال، اگر در آغاز تولیدکننده بر این باور می‌بود که می‌تواند مبادله متقابل سودآوری را شکل بدهد، ممکن بود ابتدا او سراغ شما بیاید و از شما بپرسد که چه مقدار مایل به پرداخت هستید. باز هم به احتمال زیاد شما حداکثر قیمت پرداختی‌تان را آشکار نمی‌کردید ولی این انگیزه را داشتید که برای جلب نظر او قیمت کاملاً بالایی را اعلام کنید.

اکنون کالایی با خصوصیت قابلیت مصرف مشترک را در نظر بگیرید. فرض کنید که شما مصرف‌کننده بالقوه و احتمالی این کالا باشید. شما بر این باورید که منافع جمعی این کالا از هزینه‌های تولید آن بیشتر است. با این حال، چندان لزومی نمی‌بینید که به تولیدکننده‌ای مراجعه کنید و این موضوع را به او بگویید. شما در ابتدا می‌خواهید سایر مصرف‌کنندگان را متقاعد کنید که رجحان‌های‌شان را آشکار سازند. شانس موفقیت شما در این کار چندان زیاد نیست. با کسب نظر مصرف‌کننده دیگری این امر روشن می‌شود.

فرض کنید که شما از مصرف‌کننده دیگری - مثلاً من - می‌خواهید که به شما بپیوندد. شما طرح‌تان را به من می‌گویید. طرح شما عبارت از این است که از دیگران بخواهیم به ما بپیوندند، به گونه‌ای که بتوانیم رجحان جمعی‌ای را برای یک تولیدکننده آشکار سازیم. شما امیدوارید که با هم بتوانیم تولیدکننده را متقاعد سازیم که عرضه کالا در قیمت جمعی مورد پذیرش‌مان سودآور است. حال اگر من پیشنهاد شما را بپذیرم، مجبور خواهیم شد که هزینه کالا در هنگام عرضه آن را تعهد کنم. ممکن است من لازم ندانم مقداری را که پرداخت خواهیم کرد دقیقاً به شما بگوییم؛ اما می‌بایست شما را متقاعد سازم که مایلم مقداری را پرداخت کنم. بدین ترتیب من با دو شق مواجه خواهم بود. نخست اینکه خرید کالا را تعهد کنم؛ لذا در صورت عرضه آن مجبور خواهم بود حتماً

هزینه‌اش را پرداخت کنم. دوم اینکه خود را متعهد به خرید کالا نکنم و در این صورت مجبور نخواهم بود هزینه‌ای را نیز پرداخت کنم - خواه کالا عرضه شود و خواه نه. با ارزیابی از آینده، به این نتیجه می‌رسم که اگر مصرف‌کنندگان حجم زیادی از خرید کالا را تعهد کنند، شانس خوبی در متقاعد کردن تولیدکننده برای عرضه آن خواهند داشت. با وجود این، ممکن است شما به همراه دیگران - و بدون من - تولیدکننده را متقاعد کنید. در این صورت، من از فایده‌های آن کالا منتفع می‌شوم، بدون اینکه چیزی پرداخت کرده باشم. البته می‌دانم که تعهد من می‌تواند احتمال متقاعد کردن تولیدکننده را افزایش دهد، ولی تأثیر آن چندان زیاد نخواهد بود. با این شرایط، ممکن است تصمیم بگیرم که تعهد نکنم.

مسلم است که اگر هر مصرف‌کننده‌ای این گونه تصمیم بگیرد، کالایی هم فراهم نخواهد شد. لذا تصمیم من بعضاً براساس پیش‌بینی‌ام از تصمیمات دیگران استوار خواهد شد. نکته‌ای که می‌خواهم به آن اشاره کنم این است که تقریباً در مقابل هر مجموعه تصمیماتی که فرض کنم دیگران خواهند گرفت، بهترین راهبرد من این است که به شما نیوندم.

طریق دیگر درک این موضوع این است که ببینیم چه کسی فایده‌ها را می‌برد و چه کسی هزینه‌های آشکار کردن رجحان‌هایش را می‌پردازد. اگر شما آشکار کنید که چه مقدار می‌خواهید برای یک کالای عمومی پرداخت کنید، بایستی هزینه عرضه آن را به تولیدکننده بپردازید. اما بیشترین فایده‌ها را دیگران می‌برند. آنها «سواری‌گیرندگان مجانی» اند؛ و اقتصاددانان این را شبیه به همان سواری مجانی گرفتن می‌دانند. انگیزه آشکار کردن رجحان‌ها در مورد کالاهای عمومی به این دلیل پایین‌تر است که هر فردی این انگیزه را دارد که در مقام سواری‌گیرنده مجانی باشد.

اگر مشکل، فقدان دانش و اطلاعات نسبت به رجحان‌های یکدیگر است، آیا مصرف‌کنندگان نمی‌توانند - مثلاً از طریق حضور در یک نشست - شناخت بهتری نسبت به رجحان‌های یکدیگر پیدا کنند؟ گاهی اوقات این کار امکان‌پذیر است. با وجود این، مسئله سواری مجانی گرفتن در سازماندهی چنین نشستی هم وجود دارد. فرض کنید که شما نشستی را برای بحث در مورد رجحان‌های افراد برای یک کالای عمومی سامان می‌دهید. شما مجبور خواهید بود هزینه‌هایی را برای اعلام نشست، یافتن مکانی برای برگزاری نشست، تعیین دستور نشست، و موارد دیگری از این قبیل متحمل شوید.

اما چنانچه نشست تدارک دیده شود، بیشترین فایده‌های آن نصیب دیگران خواهد شد و در این صورت آنها سواری‌گیرنده مجانی خواهند بود. البته امکان دارد که به ویژه مصرف‌کنندگان پراشتیاق علائق‌شان را به دیگران منتقل کنند و هزینه‌های نشست را متحمل شوند. همچنین گاهی اوقات، مصرف‌کنندگان یک کالای عمومی خاص، عضو باشگاهی هستند که قبلاً وجود داشته است. در این صورت، ممکن است پیشنهاد استفاده از وجوه باشگاه برای تأمین مالی یک کالای عمومی مطرح گردد و سپس با هزینه نسبتاً پایینی به رأی گذاشته شود. اما این گونه موارد استثنا هستند، شاید راه‌حل نسبی‌تر این باشد که تولیدکننده‌ای که فکر می‌کند می‌تواند سود به‌دست آورد انگیزه داشته باشد که امکان ملاقات مصرف‌کنندگان بالقوه را ساده‌تر فراهم کند. اگر او خیلی خوش‌بین باشد، حتی ممکن است تأمین مالی یک نشست را نیز قبول کند. او چه بسا مشاوره را استخدام کند تا موضوع سواری مجانی را برای مصرف‌کنندگان تبیین کند و شیوه‌های احتراز از آن را به آنها پیشنهاد کند.

اگر اصطلاح سواری‌گیرنده مجانی را بپذیریم، می‌توان گفت که تمایز بین کالای خصوصی و کالای قابل مصرف مشترک در همین است. مصرف‌کننده یک کالای خصوصی، این انگیزه را دارد که رجحان‌هایش را برای کالاهایی که فکر می‌کند فایده‌شان از هزینه‌های‌شان بیشتر است آشکار کند؛ و این در حالی است که مصرف‌کنندگان یک کالای قابل مصرف مشترک با مسئله سواری مجانی مواجه‌اند.

مشکل استثنای پذیري

اکنون خاصیت استثنای‌پذیری را در نظر بگیرید. با فرض گرفتن کالایی که امکان مصرف مشترک آن وجود ندارد اما دارای خاصیت استثنای‌پذیری است، می‌توان بینشی نسبت به این مشکل پیدا کرد. برای این کار سبب را در نظر بگیرید و فرض کنید که سبب دارای خاصیت استثنای‌پذیری باشد. در این صورت اگر شما آن را تولید می‌کردید، هر کسی قادر بود و حق داشت که آن را بخورد. ممکن است در ابتدا فکر کنید که با این شرایط، انگیزه شما برای تولید سبب خیلی پایین خواهد بود. اگر نمی‌توانستید مصرف‌کنندگان را از خوردن سبب‌های‌تان بازدارید، چگونه می‌توانستید از تولیدشان سود ببرید؟ پاسخ این سؤال چندان ساده نیست.

یکی از راه‌های حل مشکل انگیزشی شما این است که تصمیم بگیرید هیچ سببی تولید نکنید، مگر مصرف‌کنندگان پیشاپیش بپذیرند که برای اقدام شما هزینه کنند. اثربخشی این کار بستگی به این دارد که بعد از تولید سیب‌ها چه تعداد از مردم ممکن است بخواهند آنها را بخرند. فرض کنید که تنها یک نفر سیب دوست داشته باشد. در این صورت اگر انتظار شما بر این باشد که ده سیب تولید کنید و یک نفر که عاشق سیب است آنها را از شما بخرد، می‌توانید به اطلاع او برسانید تا زمانی که او پیشاپیش برای سیب‌ها پرداخت نکند، شما تولید را شروع نخواهید کرد. شما نیز به او قول می‌دهید که پس از تولید، سیب‌ها را به او تحویل دهید. مادامی که او به شما اعتماد کند و قرارداد نیز قابل اجرا باشد، می‌توانید قراردادی ببندید که به شما انگیزه تولید بدهد.

اگر افراد زیادی سیب دوست داشته باشند، وضع فرق می‌کند. در این صورت، شما نمی‌توانید قبل از تحویل سیب‌ها روی قول تحویل‌شان به هیچ یک از آنها حساب کنید، چرا که ممکن است دیگری آنها را از شما بخرد. یک راه غلبه بر این مشکل آن است که کلیه گیرندگان احتمالی سیب‌ها توافق کنند که شما سیب‌های تولیدی‌تان را تا زمان تحویل به افرادی که آنها را سفارش داده‌اند، نزد خود نگه دارید. این راه‌حل به مثابه آن است که تصمیم جمعی در مورد سیب‌ها، نوعی حقوق مالکیت خصوصی را ایجاد کرده باشد. براین اساس، این سناریو به ذهن متبادر می‌شود که تصمیمات جمعی، نوعی نظام حقوق مالکیت خصوصی را برای سیب‌ها ایجاد می‌کند. با عنایت به این موضوع می‌توان پی برد که اگر مشکل استثنانپذیری در مورد کالاهایی که مصرف مشترک ندارند وجود داشته باشد، این مشکل به واسطه فقدان حقوق مالکیت خصوصی است.

خوب است این مورد را با موردی که در آن مستثنی‌سازی امکان‌پذیر است، مقایسه کنیم. اگر می‌توانستید هر فردی را مستثنی کنید، در این صورت تنها مالک سیب‌هایی که تولید می‌کردید، می‌بودید. برای به دست آوردن سیب‌ها، یک نفر می‌توانست پیشاپیش هزینه سیب‌ها را بپردازد تا بعد از تولید تحویل وی گردند، یا اینکه می‌توانست منتظر بماند تا سیب‌ها تولید شوند و سپس برای فروش عرضه گردند. اگر او منتظر می‌شد، می‌توانست از نااطمینانی به واسطه تغییر احتمالی در خواسته‌هایش و نیز تغییر در شرایط تولید اجتناب کند. موقعی که مشکل استثنانپذیری وجود دارد و حقوق مالکیت خصوصی برای غلبه بر مشکل نیز نمی‌تواند از طریق قرارداد ایجاد شود، نمی‌توان

انتظار تولید داشت. تنها چیزی که می‌تواند انگیزه تولید را فراهم کند این است که پیشاپیش به شما پرداخت شود. در این صورت با اینکه مصرف‌کننده می‌تواند از ناطمینانی به واسطه تغییر شرایط تولید اجتناب ورزد، اما نمی‌تواند مانع بروز ناطمینانی بر اثر تغییر احتمالی در خواسته‌هایش گردد. او می‌تواند این کار را با انعقاد قراردادی با شما به انجام برساند. این قرارداد تضمین می‌کند که در صورتی که نتوانید به قول‌تان عمل کنید بپذیرید که زیان وی را جبران کنید. افزون بر این، پیش پرداخت معمولاً راه پرهزینه‌تری برای ترتیب دادن فروش است. از آنجا که مصرف‌کننده نمی‌تواند مطمئن باشد که شما سر قول‌تان خواهید بود، لذا بر اقدامات شما نظارت خواهد کرد. گذشته از این، اگر شما نتوانستید سیب‌ها را به او تحویل دهید، او مجبور خواهد بود قضیه جبران را به دادگاه بکشاند. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که فرق بین موقعیت‌های استثناپذیری و استثناناپذیری، در شرایطی که امکان مصرف مشترک وجود ندارد، این است که در شرایط استثناپذیری، خریداران مجبور خواهند بود که ناطمینانی اضافی و نیز هزینه‌های نظارت و دادگاه را بپذیرند.

اکنون به موضوع کالای قابل مصرف مشترک، مانند فانوس دریایی، برگردیم. در اینجا نیز استدلال مشابهی کاربرد می‌یابد. نگرانی تولیدکننده یک فانوس دریایی این است که آیا بعد از ساختن فانوس دریایی کشتیرانان بدون پرداخت از خدمات آن استفاده خواهند کرد. همانند مورد سیب، او نیز می‌تواند به این صورت از مشکل اجتناب کند که تا زمانی که تعداد کافی از کشتیرانان پیشاپیش قرارداد خرید را با او منعقد نکنند، تصمیم به ساخت آن نگیرد. با وجود این، در حالی که برای مصرف‌کننده سیب‌ها ساده است که پیشاپیش قراردادی ببندد، ولی هنگامی که تعداد کشتیرانان زیاد است، قضیه متفاوت است. آنها با هزینه‌های بالای تصمیم‌گیری جمعی مواجه خواهند بود. علاوه بر این، آنها مجبور خواهند بود ناطمینانی بعد از حصول توافق، تغییر در خواسته‌هایشان و نیز تغییر شرایط تولید را نیز تحمل کنند. آنها می‌توانند از ناطمینانی تولید به این صورت اجتناب کنند که قراردادی با تولیدکننده ببندند، مبنی بر اینکه او در صورت کوتاهی در تحویل خدمات، زیان آنها را جبران کند. با وجود این، هنوز هم با مسئله سواری مجانی در نظارت بر اینکه آیا فانوس دریایی ساخته شده کیفیت مورد نظر را داراست یا نه، مواجه خواهند بود؛ و اگر این مورد هم وجود نداشته باشد، با مسئله سواری مجانی در کشاندن تولیدکننده به دادگاه مواجه خواهند بود. بنابراین می‌توان

گفت که استثناپذیری در شرایطی که قابلیت مصرف مشترک هم وجود دارد، به سه دلیل ممکن است به ناکارایی بینجامد: (۱) هزینه‌های بالای تصمیم‌گیری جمعی؛ (۲) مسئله سواری مجانی در نظارت؛ و (۳) مسئله سواری مجانی در اجرای قراردادهای فروش از پیش بسته شده.

انگیزه‌های لازم برای کشف کالاهای عمومی و ابزارهای تولید آنها

پی بردن به این نکته مهم است که خصوصیات کالاهای عمومی به گونه‌ای است که انگیزه افراد را برای کشف این کالاها و ابزارهای تولیدشان کاهش می‌دهد. فرض کنید که شما در ابتدا تصور روشنی از اینکه فایده‌های جمعی تولید یک کالای خاص می‌تواند بیشتر از هزینه‌های آن باشد نداشته باشید. اما چون می‌دانید که آن کالا دارای خصوصیات قابلیت مصرف مشترک و استثناپذیری است، لذا تصمیم می‌گیرید که به باورتان اهمیت ندهید. به طور کلی، شما در ابتدا از فایده‌های خالصی که ممکن است از تولید کالاهای عمومی حاصل شود، آگاه نیستید.

کالاهای عمومی قلابی

در میان غیراقتصاددانان، تمایلی برای دست کم گرفتن توانایی افراد در ابداع روش‌های حل مشکلات قابلیت مصرف مشترک و استثناپذیری وجود دارد. مورد مرتع هیوم را در نظر بگیرید. هیوم به طور ضمنی فرض می‌کرد که مرتع، نوعی دارایی و مالکیت مشترک است. به عبارت دیگر، هر فردی (یا هیچ کسی) مالک آن است. او همچنین فرض می‌کرد که استفاده‌کنندگان مرتع قادر خواهند بود از یک مرتع تازه زهکشی شده، بدون پرداخت حق استفاده، بهره‌برداری کنند. در نظام مالکیت خصوصی، این فروض بایستی تغییر کنند. اگر یک نفر می‌توانست حق مالکیت شخصی نسبت به مرتع به دست آورد، آن گاه می‌توانست رأساً در زهکشی سرمایه‌گذاری کند و سپس در قبال استفاده دیگران از آن، مبلغی را مطالبه کند. برای انتقال چنین مالکیتی از جمع به فرد، دولت مجبور خواهد بود از حق مالک خصوصی در برابر مستثنی کردن دیگران در برابر استفاده از زمین آن فرد حفاظت کند. به همین ترتیب، مالک خصوصی نیز مجبور خواهد بود با سطح هزینه‌ای که مورد قبولش است، بر استفاده از مرتع نظارت کند. تنها زمانی نظارت استفاده از مرتع لازم نخواهد بود که توافقی جمعی برای زهکشی آن حاصل شده باشد.

ابزارهای دیگر فائق آمدن بر مشکلات کالاها عمومی

حتی اگر کسی نتواند مالک مرتع شود، هنوز هم این امکان برای طرف خصوصی وجود دارد که از زهکشی آن سود به دست آورد. در نظام مالکیت خصوصی، بعد از اینکه مرتع زهکشی شد، ارزش مالکیت‌های نزدیک مرتع هم افزایش می‌یابد. یک بازرگان زرنگ می‌تواند پول‌هایش را روی هم بگذارد و کلیه زمین‌های دور و بر مرتع را قبل از زهکشی بخرد. سپس می‌تواند مرتع را زهکشی کند و زمین‌ها را مجدداً بفروشد. بعضی از پل‌ها، سدها و جاده‌ها به دست بساز و بفروش‌های خصوصی زمین ساخته شده‌اند، به این هدف که حق مالکیت بیشتری از زمینی که مردم بایستی برای منتفع شدن از این امکانات از آن استفاده کنند به دست آوردند. آنها بعد از اینکه این چیزها را ساختند، مالکیت را به زمین‌داران خصوصی می‌فروشند؛ و هنگامی که به میزانی که انتظار داشتند از مالکیت فروخته شد، آن‌گاه پل‌ها، سدها و جاده‌ها را به یک انجمن محلی یا یک دولت محلی تحویل می‌دهند.

اگر فکر می‌کنید که خرید کلیه زمین‌های دور و بر مرتع پول زیادی می‌خواهد، بدیل آن را در نظر بگیرید. ممکن است سفته باز زمینی سراغ هر یک از زمین‌داران برود و به جای سهمی از سودهای آتی سرمایه (زمین)، مبلغی را به آنها پیشنهاد کند. مثلاً می‌گوید: «من می‌پذیرم که هرگونه کاهشی در ارزش زمین‌تان را جبران کنم، به شرطی که شما قبول کنید که پولی در ازای هر مقدار افزایشی در ارزش زمین‌تان به من پرداخت کنید». فرض کنید که شما یک زمین دارید. با فرض اینکه هیچ دلیلی برای انتظار افزایش یا کاهش ارزش زمین‌تان نداشته باشید، این پیشنهاد را بدون زیان می‌یابید. این پیشنهاد شبیه به بیمه رایگان زمین‌تان در برابر کاهش ارزش است؛ و اگر افزایشی در زمین‌تان وجود داشته باشد، آن وقت مجبور خواهید بود که مبلغی را به سفته‌باز پرداخت کنید. اما شما به آسانی می‌توانید ثروت‌تان را افزایش دهید.

همچنین حقیقت دارد که بسیاری از کالاها و خدماتی که دارای فایده‌های همگانی هستند، به این دلیل عرضه می‌شوند که ارزش زیادی برای افراد خاص دارند. مثلاً ممکن است فرد پولداری پارکی بسازد و به دیگران نیز اجازه استفاده از آن را برای تفریح بدهد، چرا که از زندگی کردن نزدیک پارک یا خوشحال کردن مردم لذت می‌برد. منبع دیگر تأمین مالی عرضه خصوصی کالاها عمومی تبلیغات است. روزنامه‌ها نوشته می‌شوند و به قیمت پایینی به فروش می‌روند و در مواردی اهدا

می‌شوند، چرا که تبلیغ‌کنندگان می‌خواهند با تعداد زیادی از مشتریان بالقوه‌شان ارتباط برقرار کنند. انتشاراتی‌ها بیشتر یا تمام هزینه‌شان را، به جای خوانندگان یا افراد آبونمان‌شان، از تبلیغات‌کنندگان جمع‌آوری می‌کنند.

حتی اگر فکر کنیم که افراد خصوصی انگیزه چندانی برای عرضه کالایی عمومی ندارند، بعداً در این کتاب خواهیم دید که دولت‌ها بدیل کارآمدی در این مورد نیستند. هرچند که ممکن است بازار در این مورد ناکارآمد باشد، ولی چه بسا دولت ناکارآمدتر از آب درآید. نکته‌ای که در اینجا یادآوری می‌گردد این است هر یک از آنها را باید براساس شایستگی‌شان مورد توجه قرار داد. بدون رسیدن به درک کاملی از انگیزه تدارک کالاهای عمومی در نظام مالکیت خصوصی، ماهیت کالای تحت بررسی، و نیز شکست احتمالی دولت، نایستی به سرعت نتیجه‌گیری کرد.

۳. کالاهای قابل مصرف مشترکی که استثناپذیرند

کالاهای زیادی وجود دارند که خصوصیت مصرف مشترک دارند اما مستثنی‌سازی در آنها مشکلی جدی نیست. تئاترها، بزرگراه‌های طولانی، پل‌ها و فرودگاه‌های بین‌المللی از این جمله‌اند. چنین کالاهایی می‌توانند با درجه بالایی از کارایی به‌وسیله شرکت‌های خصوصی عرضه شوند. صاحبان خصوصی این کالاها می‌توانند از افراد حق استفاده مطالبه کنند، و این حق استفاده آن‌قدر درآمد ایجاد می‌کند که صرف تولید و حفظ آن کالاها بشود. برای مثال، یک تئاتر را در نظر بگیرید. چون هزینه‌های مستثنی کردن آن کم است (یعنی فقط لازم است که دور و بر صحنه را حصار بکشیم و ورود افراد را محدود سازیم)، لذا اقتصاددانان مزیتی در عرضه دولتی آن نمی‌بینند.

با وجود این، نمی‌توان به کارایی کامل دست یافت. دلیل آن هم این است که کارایی کامل مستلزم آن است که تولیدکننده کالای عمومی قیمت‌های متفاوتی از مصرف‌کنندگان مختلف بگیرد (یعنی تبعیض قیمت کند). فرض کنید که عرضه‌کننده خدمات استخر شنا قادر به تبعیض قیمت نباشد؛ در این صورت از هر کسی که از استخر استفاده می‌کند، حق یکسانی می‌گیرد. مصرف‌کنندگان دارای تقاضاهای بالا مایل خواهند بود که قیمت بالاتری برای استخر شنا بپردازند. با وجود این، اگر عرضه‌کننده، قیمت خدمت را افزایش دهد، بسیاری از خریداران با تقاضای متوسط را از دست خواهد داد. در این صورت درآمدش پایین‌تر از موقعی خواهد بود که قیمت پایین‌تری مطالبه می‌کرد.

همچنین ناتوانی در تبعیض قیمت، یکی از دلایل ناکارایی در خصوص خریداران با تقاضای پایین است. یعنی چون نمی‌تواند تبعیض قیمتی قائل شود، لذا خریداران با تقاضای پایین را مستثنی می‌کند؛ و این در حالی است که چه بسا آنها مایل به خرید مقداری از کالای عمومی باشند. اگر او می‌توانست درآمدی از این مصرف‌کنندگان به دست آورد، قادر می‌بود که کمیت یا کیفیت خدمتش را افزایش دهد. در این صورت کلیه مصرف‌کنندگان، از جمله دارندگان تقاضای پایین - که در شرایط دیگری مستثنی شده بودند - سود خواهند برد.

اگر تقاضاهای استفاده از خدمت برای زمان‌های مختلف روز یا هفته یا سال متفاوت باشد، مشکل دیگری در زمان‌های «اوج تقاضا» به وجود می‌آید. فرض کنید که تنها یک قیمت برای استفاده از کالا مطالبه گردد و مهم نباشد که چه موقع کالا مصرف می‌شود. در این حالت ممکن است مشکل ازدحام یا تراکم به وجود آید. کارایی می‌طلبد که صاحب کالا برای به حساب آوردن هزینه ازدحامی که هر فرد به دیگران وارد می‌کند، قیمت اضافی‌ای مطالبه کند. این حرف بدان معناست که قیمت کالا در زمان‌های اوج ازدحام بایستی بالاتر از سایر زمان‌ها باشد. از طرف دیگر، در زمان‌های غیراوج اضافه ظرفیتی وجود دارد، به گونه‌ای که هزینه عرضه به مصرف‌کنندگان اضافی نزدیک به صفر است. در این صورت، بایستی قیمت پایین‌تری از مصرف‌کنندگان اضافی مطالبه گردد تا آنها نیز به افزودن بر کل عایدی استخر کمک کرده باشند.

معمولاً عرضه‌کننده یک کالای قابل مصرف مشترک می‌تواند تا حدودی تبعیض قیمتی روا دارد. برای مثال صاحب یک استخر شنا می‌تواند زمان‌های خاصی را برای گروه‌های مختلف به منظور استفاده از این خدمت در نظر بگیرد. او می‌تواند زمان‌هایی را تعیین کند که در آنها استخر انحصاراً به تعداد محدودی از گروه‌های دارای تقاضای بالا اجاره داده شود. به همین منوال، می‌تواند زمان‌های غیراوج را به گروه‌های دارای تقاضای پایین اختصاص دهد، که قیمت خاص و نسبتاً پایینی دارد. در مورد تئاتر، صاحب آن می‌تواند به دانش‌آموزان و بزرگسالان تخفیف قیمتی بدهد. با وجود این، امکان تبعیض قائل شدن برایش محدود است، چرا که به آسانی نمی‌تواند بین دارندگان تقاضاهای بالا و پایین تفکیک قائل شود. بنابراین، نتیجه می‌گیریم که عرضه‌کننده یک کالای قابل مصرف مشترک و استثنای پذیر می‌تواند تا حدودی تبعیض قیمتی قائل شود. اما تبعیض قیمت کامل - و بنابراین کارایی کامل - ناممکن است.

مشکل مالکیت‌های همجوار

بزرگراه‌هایی که مسیرشان طولانی است، پل‌ها و فرودگاه‌ها از یک نظر شبیه تآثرها هستند و آن اینکه با هزینه نسبتاً کمی می‌توان کاربران‌شان را مستثنی کرد؛ اما در عین حال از یک جهت عمده با یکدیگر فرق می‌کنند. یک سالن نمایش می‌تواند در هر جایی و با هر اندازه‌ای ساخته شود. اما احداث بزرگراه‌ها، فرودگاه‌ها، و پل‌ها اغلب مستلزم این است که قطعه‌های بزرگی از زمین‌های مجاور آنها نیز از مالکان مختلف خریداری شوند. فرض کنید که احداث یک جاده ۱۰۰ هکتار زمین لازم داشته باشد. آن‌گاه فقط این نیست که سرمایه‌گذار به‌سادگی هر زمین ۱۰۰ هکتاری‌ای را بخرد. او بایستی زمین‌های مجاور را هم خریداری کند. اگر در زمان حاضر افرادی مالک قطعات این زمین باشند و این قطعات برای مقاصد مختلفی استفاده شوند، مسئله سواری مجانی برای خرید آنها وجود خواهد داشت.

فرض کنید که شما یک کارفرمای خصوصی در اقتصاد بازار محض هستید و اندیشه احداث چنین بزرگراهی را در سردارید. شما در نظر دارید که از محل عوارض دریافتی از استفاده‌کنندگان، درآمد کسب کنید. ارزیابی‌تان این است که مجموع قیمت بازاری فعلی زمین‌ها، هزینه‌های ساخت و سایر هزینه‌ها آن قدری پایین هستند که عوارض دریافتی برای‌تان سود ایجاد کند. لذا شروع به خریدن زمین لازم برای احداث بزرگراه می‌کنید. به مرور که زمین هرچه بیشتری می‌خرید، بقیه زمین‌داران به برنامه‌ریزی‌تان پی می‌برند. چون شما قبلاً مقداری از زمین را خریده‌اید، لذا آنها محاسبه می‌کنند که زمین‌شان برای شما ارزش بیشتری دارد؛ و از این رو وارد چانه‌زنی سختی خواهند شد. ممکن است چانه‌زنی‌شان به اندازه‌ای شدید و مشکل باشد که شما در سرمایه‌گذاری‌تان با زیان مواجه گردید. اگر چنین واکنشی را پیش‌بینی کنید، تصمیم خواهید گرفت که در وهله نخست دست به کار پروژه نشوید.

به‌کارگیری کارگزاران برای ارزیابی ارزش زمین

شما به عنوان سرمایه‌گذار بزرگراه، ممکن است درصدد برآیید که با پیشنهاد مبلغ ثابتی پول برای کلیه زمین‌ها، از این مشکل جلوگیری کنید. این کار زمین‌داران را تشویق خواهد کرد تا در نشستنی با هم، سعی کنند مشکلات چانه‌زنی را به صورت جمعی حل کنند. با وجود این، هیچ دلیلی ندارد که فکر

کنیم آنها می‌توانند به توافق برسند. حتی اگر چنین توافقی هم حاصل شود، هزینه‌های آن خیلی زیاد خواهد بود.

یک راه‌حل برای زمین‌داران این است که به صورت جمعی کارگزار قابل اعتمادی را استخدام کنند و توافق کنند که به تصمیمات او در خصوص ارزشیابی مالکیت گردن نهند. جماعتی از زمین‌داران را تصور کنید که زمین‌شان همجوار زمینی است که قرار است تبدیل به بزرگراه شود. یک خریدار احتمالی اعلام می‌کند که مایل است قیمت خوبی برای کلیه زمین‌ها بپردازد و نمی‌خواهد خطر خرید یک قطعه زمین را در زمان دیگری پذیرا شود. او به زمین‌داران می‌گوید که اگر بتوانند روی یک قیمت برای کلیه زمین‌ها توافق کنند، او آن را برآورده می‌کند. اعضای جمع ممکن است به انتظار تحصیل سود، توافق کنند که کارگزار مورد احترام و قابل اعتمادی را استخدام کنند. آنها به کارگزار می‌گویند که زمین را ارزشیابی کند و سپس، مثلاً بیست درصد به هر یک از ارزیابی‌ها بیفزاید. هر یک از آنها نیز از قبل توافق می‌کنند که زمین‌شان را در قیمت ارزشیابی شده (به علاوه ۲۰ درصد) بفروشند.

در عمل در کلیه کشورها، کارگزاران دولتی قدرت مصادره زمین‌هایی که می‌خواهند برای احداث بزرگراه‌ها، پل‌ها و نظایر اینها استفاده کنند، دارند و خود آنها نیز ارزش زمین‌ها را تعیین می‌کنند. آنها معمولاً جبرانی برای زمین‌هایی که از زمین‌داران خصوصی گرفته‌اند، پرداخت می‌کنند. در بسیاری از موارد، شبیه ایالات متحد، پرداخت جبران به وسیله قانون اساسی حکم شده است. با عنایت به هزینه‌های حصول توافق، ممکن است چنین سیستمی بهتر از منتظر ماندن برای رسیدن به توافق در بازار خصوصی باشد. با وجود این، ممکن است بعضی از اعضای جامعه نخواهند قدرت تصمیم‌گیری در مورد زمین‌شان را به کس دیگری واگذار کنند، زیرا نگران‌اند که قدرت بر ضد منافع‌شان به کار برده شود.

آیا حضور مالکیت‌های همجوار، عرضه دولتی خدمات را توجیه نمی‌کند؟

مسئله مالکیت‌های همجوار صرفاً توجیه اقتصادی برای خرید مالکیت را فراهم می‌سازد. اما احداث دولتی بزرگراه، پل، فرودگاه، و نظایر اینها یا مالکیت و عملیات دولتی این فعالیت‌های بازرگانی را

توجیه نمی‌کند. انحصار طبیعی - یا خدمات عمومی - توجیه معمول مالکیت یا عملیات دولت است. این موارد در بخش بعدی به صورت مفصل‌تری ارائه شده است.

۴. سایر موارد شکست بازار

تا اینجا فقط مواردی از شکست بازار مطرح شد که ناشی از استثناپذیری و قابل مصرف مشترک بودن کالاهاست. در این بخش، انواع دیگر شکست بازار مطرح می‌گردد و نشان داده می‌شود که اگر یک سیاست دولت بتواند بر این شکست‌ها غلبه کند چه تعداد از مردم منتفع خواهند شد.

انحصار سازشکارانه^۱ (تبانی‌گرایانه)

ممکن است عرضه‌کنندگان یک کالای مشخص، توان‌شان را روی هم بگذارند و در نتیجه وضعیت مصرف‌کنندگان را بدتر از موقعی کنند که اگر با یکدیگر رقابت می‌کردند، می‌داشتند. تولیدکنندگان نفت که تبانی می‌کنند تا عرضه آن را محدود سازند و در نتیجه قیمت را افزایش دهند، از این جمله‌اند. موقعیتی که به دنبال این تبانی ایجاد می‌شود، انحصار سازشکارانه نامیده می‌شود. انحصار سازشکارانه، اغلب مشکلی است موقتی و زودگذر. در کشوری که واقعاً دارای اقتصاد بازار است، هر فردی آزاد است که با تبانی‌کنندگان رقابت کند. به همین خاطر، انحصار سازشکارانه تنها زمانی می‌تواند در بلندمدت موفق شود که تبانی‌کنندگان، قابلیت یا منابع متفاوتی نسبت به رقبای بالقوه‌شان داشته باشند. اما قابلیت‌ها می‌توانند تولید گردند و منابع نیز می‌توانند کشف شوند. برای مثال، اگر در دهکده کوچکی تنها دو پزشک رقیب وجود داشته باشند و آنها برای افزایش دادن قیمت با هم تبانی کنند، فرد دیگری از آن دهکده می‌تواند پزشکی بخواند. با فرض اینکه او نیز قابلیت پزشکی را به دست آورد، در نهایت می‌تواند تبانی‌کنندگان را مجبور کند که یا بر سر قیمت با او رقابت کنند و یا اینکه او را به عنوان عضو جدیدی بپذیرند و سود انحصاری‌شان را با او تقسیم کنند. در مورد تبانی برای افزایش قیمت نفت، قیمت بالای نفت این موارد را تشویق می‌کند: (۱) اکتشاف حوزه‌های جدید

نفتی، (۲) استخراج نفتی که قبلاً استخراجش خیلی پرهزینه بود، (۳) روش‌های جدید اکتشاف و استخراج، و (۴) یافتن جانشین‌هایی برای آن.

معنای متعارف انحصار این است که انحصارگر انگیزه دارد قیمت انحصاری‌ای را مطالبه کند که بالاتر از هزینه‌های نهایی عرضه‌اش باشد. برای درک بهتر ناکارآمدی انحصار، بهتر است یک مورد افراطی و حدی را مثال بزنیم. فرض کنید که تنها دو نفر مالک قطعات زمینی‌اند که یک نوع گیاه خاص در آن وجود دارد. امکان تولید گیاه در جای دیگر و همچنین امکان تکثیر مصنوعی خواص آن وجود ندارد. قطعات زمین مربوط به این گیاه در جایی قرار گرفته‌اند که برای هر استفاده دیگری بی‌ارزش است. حال روزی برحسب اتفاق فردی کشف می‌کند که این گیاه می‌تواند برای معالجه مردمی که فلج‌اند به کار رود. مقدار این گیاه که فعلاً در دو قطعه زمین وجود دارد آن‌قدر زیاد هست که بتواند افراد مبتلا به این بیماری را مداوا کند. ولی چون دو زمین‌دار می‌دانند که رقابت به قیمت پایی برای گیاه می‌انجامد، لذا سعی می‌کنند به منظور حداکثر کردن سود مشترک‌شان به یکدیگر ملحق شوند.

در این شرایط، افراد پولدارتری که به این ناخوشی مبتلا هستند تمایل خواهند داشت که قیمت‌های بالاتری بپردازند، در حالی که افراد فقیرتر استطاعت پرداخت قیمت‌های پایی را ندارند. ممکن است زمین‌داران بتوانند در میان مصرف‌کنندگان تبعیض قیمت اعمال کنند، وگرنه تنها کاری که می‌توانند بکنند این است که سود مشترک‌شان را با مطالبه قیمتی که مصرف‌کنندگان دارای تقاضای پایین (یعنی افراد فقیر) را مستثنی می‌کند، حداکثر سازند. ولی اگر آنها این کار را نکنند، گیاه مورد نظر به صورت ناکارآمدی مورد استفاده قرار خواهد گرفت. در اینجا فرض شده است که هزینه عرضه گیاه خیلی پایین است. با وجود این، زمین‌داران قیمتی را مطالبه می‌کنند که بسیاری از افرادی را که مایل به پرداخت هزینه پایین عرضه اضافی خواهند بود، مستثنی می‌کند.

یک راه‌حل ممکن مسئله این است که دولت این گیاه را از زمین‌داران بخرد و سپس آن را به قیمت پایی عرضه کند. راه‌حل دیگر این است که حقوق عمومی‌ای نسبت به گیاه ایجاد گردد، یعنی حقوق مالکیت خصوصی گیاه از صاحبان آن گرفته شود. به همین ترتیب، دولت ممکن است فقط بخشی از حقوق زمین‌داران را با درخواست از آنها برای فروش گیاه به «قیمت در حد توان افراد» بگیرد.

سیاست دولت برای تصحیح شکست بازار ناشی از انحصار سازشکارانه این است که به فروشندگان تباری کننده فشار آورد تا اقدامشان را متوقف کنند و جریمه یا جبرانی به مصرف‌کنندگانی که زیان دیده‌اند بپردازند. اگر این سیاست بتواند موفق شود، کلیه مصرف‌کنندگان محصول از کاهش قیمت و یا جبران منتفع خواهند شد. علاوه بر این، انگیزه مطالبه قیمت انحصاری هم کاهش خواهد یافت.

تباری در برابر همکاری در سرمایه‌گذاری و پژوهش

پروژه‌های سرمایه‌گذاری یا پژوهشی بزرگ اغلب نیازمند همکاری بنگاه‌های رقابتی هستند. در صورتی که این پروژه‌ها موفق از کار درآیند، حاصل کار، سودهای انحصاری و همچنین ارتفاع مصرف‌کنندگان خواهد بود. با وجود این، اغلب مشکل می‌توان تعیین کرد که آیا انحصار به واسطه همکاری و به قصد سرمایه‌گذاری یا پژوهش پدید می‌آید و یا اینکه به واسطه تباری و به قصد افزایش قیمت‌ها ایجاد می‌شود. اگر کارگزاران دولت در قضاوت‌شان دچار اشتباه شوند، مصرف‌کنندگان منافی را که در غیر این صورت می‌داشتند از دست خواهند داد.

شانس در برابر خلاقیت

در شرایط اقتصاد بازار محض، انحصارهای نسبتاً پایدار و دائمی همواره به خاطر این واقعیت شکل می‌گیرند که انحصارگران دارای منابع یا قابلیت‌های تخصصی‌ای هستند که رقیبان بالقوه‌شان از آنها بهره‌مند نیستند. در غیر این صورت، رقابت وجود خواهد داشت. پرسشی که مطرح می‌شود این است که فرد انحصارگر چگونه دارای آن منابع یا قابلیت‌ها می‌شود. در اقتصاد بازار محض، سه گزینه برای این وضعیت وجود دارد: تباری، شانس و خلاقیت. یک نفر ممکن است خلاقیتش را با کشف یا تولید یک قابلیت فوق‌العاده یا از طریق کشف یک کالا یا روش تولیدی جدید نشان دهد. مورد تباری قبلاً مطرح شد. در اینجا به دو موضوع شانس و خلاقیت پرداخته می‌شود.

اگر انحصاری به واسطه شانس باشد، طیف متنوعی از سیاست‌های ممکن را می‌توان برای غلبه بر مشکل انحصار ارائه کرد. اما اگر انحصار به واسطه خلاقیت باشد، در این صورت این انحصار حقیقتاً

پاداشی برای خلاقیت و نوآوری است و جلوگیری از آن انگیزه نوآوری را از بین خواهد برد. هدف سیاستی نیز بایستی این باشد که سودهای انحصاری از این محل را از رقابت کسانی که می‌خواهند این نوآوری را تقلید کنند، محفوظ بدارد. قضاوت کردن در مورد منبع انحصار اغلب آسان نیست. اگر وظیفه چنین قضاوتی به کارگزاران دولتی واگذار شود، انتظار آنکه دست‌کم اشتباهاتی رخ دهد، طبیعی است. در نتیجه، در مقایسه با دولت ایده‌آلی که همواره تصمیمات درستی می‌گیرد، در عمل مداخله دولت‌های واقعی می‌تواند مانع از سرمایه‌گذاری در خلاقیت‌ها و کشفیاتی شود که مصرف‌کنندگان را منتفع می‌کند.

همین امر در مورد انحصاری که منبع آن کشفی همانند کشف ذخایر طبیعی جدیدی از یک فلز نادر است مصداق دارد. به همین ترتیب، چنین استدلالی در شرایطی که انحصار به واسطه ابداع یک تولید یا روش تولیدی جدیدی باشد کاربرد دارد. مبدع یک تولید جدید در ابتدا صرفاً فروشنده‌گی آن را برعهده خواهد داشت. اگرچه موقعیت انحصاری‌اش به او امکان می‌دهد که تولید خود را در قیمت بالایی بفروشد، اما چنین امکانی پاداش خلاقیت و نوآوری اوست. با این حال، چه بسا چنین پاداشی ناکافی باشد.

حق ثبت اختراعات، کپی‌رایت‌ها، و مارک‌های تجاری

حتی اگر دولت به فردی که از طریق نوآوری به یک انحصار دست پیدا می‌کند، اجازه دهد که سود انحصاری‌اش را حفظ کند، ممکن است چنین انگیزه‌ای برای خلاقیت و نوآوری ناکافی باشد. دلیل این امر آن است که احتمال رقابت از ناحیه کپی‌برداران موجب می‌شود که سهم بزرگی از آنچه در غیر این صورت پاداش مبتکر می‌بود، با قیمت‌های پایین‌تر نصیب کپی‌برداران و نیز مصرف‌کنندگان شود. سیاستی که دولت می‌تواند برای افزایش این انگیزه در پیش بگیرد این است که امتیازات انحصاری ویژه‌ای به مبتکران اعطا کند. یکی از روش‌هایی که پژوهش در زمینه تولید جدیدی را تشویق می‌کند، اعطای حق ثبت اختراع به مبتکران است. حق ثبت اختراع، استفاده هر بنگاه دیگری از آن پژوهش را بدون اجازه تولیدکننده‌اش غیرقانونی می‌کند. این حق معمولاً به چند سال محدود می‌شود (در ایالات متحد این حق برای ۱۷ سال محفوظ است). حق ثبت اختراع به کلیه مصرف‌کنندگانی که

مایل و قادرند محصول جدید را خریداری کنند امکان می‌دهد که از آن منتفع شوند، چرا که در صورت فقدان آن هیچ کسی اقدام به تولید آن محصول نمی‌کرد.

چنین مشکلاتی در حوزه پژوهش و ابداعات در عرضه مقالات آموزشی، امکان نسخه‌برداری از یک پژوهش، برنامه‌های تفریحی و سرگرمی، یا کارهای هنری نیز وجود دارند. در این موارد، دولت می‌تواند حق کپی‌رایت اعطا کند. کپی‌رایت هم شبیه حق ثبت اختراع است که در آن به تولیدکننده یک محصول برای چند سال حق انحصاری داده می‌شود. کپی‌رایت همچنین شبیه به حق عرضه یک محصول با خصوصیتی است که آن محصول را از محصولات رقبایش متمایز می‌کند. دولت برای دادن این حق به یک تولیدکننده می‌تواند او را مجاز به استفاده از یک نشانه یا نام تجاری انحصاری کند.

انحصار طبیعی

در برخی از فعالیت‌های بازرگانی، رقابت در بلندمدت ممکن نیست. خدمات عمومی چون عرضه آب، برق، فاضلاب، متروی شهری و نظایر اینها از این جمله‌اند. چنین مواردی انحصار طبیعی نامیده می‌شوند، چرا که فرض می‌گردد در رقابت اولیه تنها یک عرضه‌کننده موفق از رقابت بیرون خواهد آمد و بنابراین قدرت انحصاری خواهد داشت. به محض اینکه انحصارگری قدرت انحصاری به دست آورد، انگیزه می‌یابد که عرضه این خدمات را به منظور مطالبه قیمتی که بالاتر از هزینه‌هایش است، محدود کند. در این شرایط بی‌آنکه تباری صورت گیرد، ناکارآمدی ناشی از انحصار ظاهر خواهد شد.

پی بردن به این نکته مهم است که مسئله اساسی در انحصار این نیست که تنها یک فروشنده وجود دارد، بلکه این است که این فروشنده قیمتی را مطالبه می‌کند که بالاتر از هزینه‌های عرضه خدمتش به خریداران دارای تقاضای پایین است. برای مثال خدمت حمل و نقل عمومی را در نظر بگیرید. صاحب یک شرکت خصوصی که خدمت حمل و نقل عمومی را عرضه می‌کند به احتمال زیاد می‌تواند تا حدودی تبعیض قیمتی کند. برای مثال او می‌تواند تخفیف‌هایی برای دانش‌آموزان و جز آنها قائل شود و برای این کار می‌تواند کارت‌های شناسایی آنها را چک کند و یا اینکه بلیت‌های ویژه‌ای برای شناسایی افراد صادر کند. همچنین او می‌تواند برای اوقاتی از روز، هفته و فصلی از سال

تبعیض قیمتی قائل شود. اما نمی‌تواند تبعیض قیمتی کاملی را اجرا کند. در نتیجه او گاهی اوقات خریداران دارای تقاضای پایینی را که مایل به پرداخت مبلغ بیشتری از هزینه عرضه خدمتش هستند، مستثنی می‌کند.

بنابراین، انحصارگر طبیعی قیمتی را مطالبه می‌کند که بالاتر از هزینه‌های اضافی عرضه خدمتش به مشتری است. اگر او بتواند کاملاً تبعیض قیمت کند، در این صورت او خدمت را به هر کس که بیشتر از هزینه نهایی‌اش برای آن ارزش قائل باشد، ارائه خواهد کرد. اما او نمی‌تواند کاملاً تبعیض قیمتی روا دارد.

ناکارایی انحصار طبیعی نه فقط در انحصارهای طبیعی‌ای که قبلاً وجود داشته‌اند، بلکه برای انحصارهای طبیعی‌ای که به تازگی ایجاد شده‌اند نیز مصداق دارد. برای مثال، چنین ناکارایی ممکن است برای ساختن یک سیستم حمل و نقل عمومی کارآمد، به مفهوم اقتصادی آن، باشد. ولی چون شرکت‌های خصوصی نمی‌توانند از تبعیض قیمتی استفاده کنند، لذا ممکن است قضاوت شود که عواید آتی آن از هزینه‌های آتی‌اش کمتر خواهد بود. بنابراین، ممکن است ناتوانی در تبعیض قیمت به ساختن سیستم حمل و نقل عمومی خارج از کارآمدترین زمان آن بینجامد.

در مورد انحصار طبیعی‌ای که از قبل وجود داشته است، اقتصاددانان اغلب توصیه می‌کنند که دولت، انحصارگر را مجبور کند تا قیمت را تا حدی کاهش دهد که بتواند صرفاً سود متعارفی به دست آورد. راه‌حل ممکن دیگر این است که دولت خودش تصدی انحصار طبیعی را به دست بگیرد.

اگر دنیای واقعی نیز همانند الگوهای اقتصادی می‌بود، در این صورت چه بسا این سیاست‌ها معقول به نظر می‌رسیدند. اما معمولاً این‌گونه نیست. نخست اینکه چه بسا آنچه در ابتدا به صورت صنعت انحصاری ظاهر می‌شود، هرگز این‌گونه نباشد. خدمات ترابری شبیه قطارها، اتوبوس‌های خط واحد، خدمات ترابری دریایی، جاده‌ها و پل‌ها از این جمله‌اند. هرچند که شاید فقط یک شرکت راه‌آهن وجود داشته باشد، ولی این شرکت ممکن است در بلندمدت با رقابت شدیدی از ناحیه سایر اشکال ترابری مواجه شود. تنظیم سودهای نوعی از ترابری ممکن است نوع دیگری از آن را با عدم مزیت مواجه سازد. چنین تنظیمی می‌تواند جلوی ترکیب کارآمدتری از خدمات ترابری را نیز بگیرد. اگر یک

شرکت ترابری خاص را به عنوان بنگاهی در صنعت ترابری در نظر بگیریم، در این صورت می‌توان این صنعت را به عنوان نوعی صنعت رقابتی توصیف کرد.

دوم اینکه انحصاری بودن برخی از خدمات، به دلیل انحصار طبیعی نیست، بلکه به این خاطر است که عرضه‌کنندگان‌شان امتیازات ویژه‌ای دارند. مثلاً ممکن است قانون تنها به یک شرکت برق اجازه استفاده از سیم‌های برق، به یک شرکت آب اجازه استفاده از خطوط لوله، به یک شرکت تلویزیون اجازه استفاده از کابل، به یک شرکت تلفن اجازه استفاده از سیم‌های تلفن، و به یک شرکت فاضلاب اجازه استفاده از سیستم فاضلاب را بدهد. در گذشته چنین قوانینی برای تشویق سرمایه‌گذاری اولیه مفید بوده‌اند. اما امروزه مانع از این می‌شوند که سایر شرکت‌ها از مالکیت سیم‌ها یا شبکه‌هایی که مستقر شده‌اند، بهره‌مند گردند و یا اینکه خودشان شبکه‌های شخصی ایجاد کنند. حال اگر مالکیت عمومی را حذف کنیم و حضور استفاده‌کنندگان متعدد از خدمات را مجاز بدانیم، یا حق استفاده را به مزایده بگذاریم، در این صورت یا ممکن است انحصار از بین برود و یا اینکه تنظیم ضروری نباشد.

برای درک اینکه چگونه ممکن است حق استفاده از خدمات به مزایده گذاشته شود، بهتر است به مورد بزرگراه دارای مسیر طولانی برگردیم. تصور کنید که دولت زمین لازم برای بزرگراه را از صاحبان فعلی با پرداخت ارزش ارزیابی شده زمین به علاوه درصدی به دست آورده باشد. سپس احداث بزرگراه روی زمین را به مناقصه رقابتی می‌گذارد. قرارداد با پایین‌ترین مناقصه‌کننده بسته می‌شود و اختیار احداث بزرگراه به او داده می‌شود. دولت هزینه‌های خرید زمین و احداث بزرگراه را از طریق انتشار اوراق قرضه بلندمدت دولتی تأمین می‌کند. سرانجام اینکه، دولت به جای اینکه خودش روی بزرگراه کار کند می‌تواند حق بهره‌برداری از آن را به مدت ۱۰ سال به مزایده بگذارد. در این صورت خریدار چنین حقی مجاز خواهد بود هر استفاده‌کننده‌ای را که قیمت‌های مورد نظر او را نپردازد، مستثنی کند. با فرض اینکه تقاضا برای خدمات بزرگراه نسبت به هزینه اداره آن بالا باشد، قیمت مزایده نیز بالا خواهد بود. پول دریافت شده از مزایده را می‌توان برای پرداخت بازده اوراق قرضه بلندمدت استفاده کرد و اگر پولی باقی بماند، می‌توان آن را به استفاده‌کنندگان از بزرگراه - متناسب با عوارضی که می‌پردازند - به صورت یارانه برگشت داد. مثلاً اگر شما برای استفاده از

بزرگراه سالی ۵۰۰ دلار خرج کنید، ممکن است یارانه‌ای معادل ۲۰۰ دلار از دولت دریافت کنید که در کل هزینه خالص شما را به ۳۰۰ دلار می‌رساند. این کار ناکارایی انحصار را به طور کامل حذف نخواهد کرد. با وجود این، در بررسی ناکارآمدی دولت - که بعداً در این کتاب خواهد آمد - ممکن است این نتیجه حاصل گردد که این روش بهترین گزینه است.

اصل پایه‌ای که در ملاحظه انحصار طبیعی اقامه می‌شود نسبتاً ساده است. قبل از استدلال در مورد اینکه X یک انحصار طبیعی است، بایستی ارزیابی دقیقی در این زمینه انجام دهیم، چرا که هر یک از موارد آن با یکدیگر فرق می‌کنند. بحث بیشتر راجع به انحصار طبیعی با تکیه خاص روی خدمات عمومی در فصل هیجدهم آمده است.

برون‌دادها

برون‌داد دلالت بر زیان یا نفعی دارد که یک نفر به دیگران می‌رساند. در اینجا به موردی که در آن تنها یک نفر قربانی (برون‌داد منفی) یا ذی‌نفع (برون‌داد مثبت) است پرداخته نمی‌شود. در این گونه موارد مشکلات به بهترین شیوه از طریق مذاکره یا توسل به روش‌های مرسوم حل مناقشات، همچون دادگاه‌های مدنی، حل خواهند شد. همچنین، در اینجا به برون‌دادهای جمعی مثبت هم پرداخته نمی‌شود، چرا که آنها ویژگی‌های کالاهای عمومی را دارند. آنچه در اینجا مطرح می‌گردد، برون‌دادهای جمعی منفی است.

آلودگی و ازدحام مثال‌های معمول برون‌دادهای جمعی منفی هستند. بی‌بردن به این نکته مهم است که وجود سطحی از آلودگی و ازدحام به لحاظ اقتصادی کارآمد است، چون فایده‌های اقداماتی که در مورد آنها صورت می‌گیرد، بزرگ‌تر از مجموع زیان افراد است. زمانی برون‌دادهای جمعی منفی منابع ناکارایی خواهند بود که مجموع زیان افراد از محل آنها، بیش از فواید اقدامی باشند که در موردشان انجام خواهد گرفت. در مورد آلودگی این امر به این دلیل اتفاق می‌افتد که منابع کمیاب مشخصی چون هوای پاک و آب کوه دارای مالکیت عمومی هستند. ازدحام جاده‌ها، پارک‌ها و نظایر اینها نیز به واسطه خصوصیات مالکیت عمومی‌شان است. موقعی که مالکیت جمعی وجود دارد، شکست بازار به خاطر هزینه‌های بالای حصول یک توافق کارآمد - که در آن هر فردی در مورد استفاده مقدار کمی از مالکیت عمومی کمیاب توافق می‌کند - اتفاق می‌افتد.

مشکل برون داد جمعی منفی را اغلب می توان از طریق تغییر مالکیت دارایی حل کرد. برای مثال، می توان یک دریاچه ماهیگیری تحت مالکیت جمعی را به بالاترین مزایده کننده واگذار کرد. در این صورت برنده مزایده انگیزه خواهد داشت که برای نیل به درآمد بهینه ماهیگیری را محدود کند. چنین راه حلی می تواند برای اجتناب از تخریب بیش از حد جنگل (یعنی قطع درختان جوان برای ساختن محصولات چوبی) نیز کاربرد داشته باشد. ولی نمی توان این راه حل را برای حل کامل مسئله تغییر آب و هوا یا معضل جهانی لایه اوزون به کار برد، چرا که با فناوری فعلی نمی توان این منابع عمومی را تبدیل به مالکیت خصوصی کرد.

۵. مقایسه خریدن کالاهای خصوصی و کالاهای عمومی

نظریه اقتصادی دولت در این کتاب همانا نظریه عرضه و تقاضای کارگزاران برای تصمیم گیری در مورد عرضه کالاهای عمومی و تصحیح انواع شکست بازار است. موقعی که کارگزاران برای این امر به کار گرفته می شوند، معقول است انتظار داشته باشیم که اعضای جامعه نگران لیاقت و صداقت آنها باشند. نگرانی درباره لیاقت و صداقت در مواردی که متقاضیان کالاهای خصوصی، عاملانی را برای خرید یا عرضه کالاها به کار می گیرند امری عادی است. اما نگرانی می بایست در جایی بیشتر باشد که این عاملان برای عرضه کالاهای عمومی به کار گرفته شوند. برای پی بردن به علت این امر، در این بخش استفاده از عاملان در دو مورد با یکدیگر مقایسه می شوند: در مورد اول، یک نفر خانه ای را در بازار خصوصی می خرد و در مورد دوم، جمعی، دفاع ملی می خرد.

خرید مسکن

فرض کنید شما می خواهید مسکنی را بخرید. شما می توانید کلیه ترتیبات مربوط به خرید را خودتان انجام دهید یا کارگزاری را برای این کار استخدام کنید. اگر توان پیدا کردن یک فروشنده، تعیین کیفیت مسکن، یا قضاوت در مورد تمایل یک فروشنده به فروش مسکن را ندارید، می توانید از بنگاه معاملاتی املاک کمک بگیرید. برای این کار لازم است مبلغی را بپردازید. ولی باور شما بر این است

که فایده‌های این کار بیش از هزینه‌هایش است. (در بعضی جاها، بازار بنگاه‌های معاملات مسکن شدیداً تنظیم می‌شوند. اگر فرض کنیم که یک بازار خصوصی محض وجود دارد، امکان مقایسه بهتر خواهد بود. لذا در اینجا فرض می‌شود که هیچ‌گونه مقرراتی وجود ندارد.)

چون شما اطلاعات چندانی در مورد مسکن‌ها ندارید، بایستی به عامل‌تان بسپارید که اطلاعات درست و مفیدی از مسکن‌هایی که امکان خریدشان برای شما وجود دارد، در اختیارتان بگذارد. بنابراین، ممکن است سراغ فردی بروید که از قبل او را می‌شناسید؛ یا ممکن است از دوستی بخواهید که شما را به فردی که مورد اعتماد اوست معرفی کند. ولی حتی اگر عاملی را انتخاب کنید که هیچ شناختی از او ندارید، باز هم دلیلی برای اعتماد کردن به او وجود دارد. در اقتصاد بازار، او با رقابت مواجه خواهد شد. اگر کارش را خوب انجام ندهد سر شما کلاه بگذارد، الزاماً دلواپس این خواهد بود که دیگران هم از این امر مطلع شوند. حال اگر دیگران هم از خدمات بد او اطلاع حاصل کنند، سودهای آتی‌اش کاهش خواهند یافت. کارگزاران برای اینکه بتوانند در بازار معاملات مسکن آزاد به مرور زمان موفق شوند، بایستی فعالیت‌شان را براساس شهرت و نیکنامی‌شان استوار کنند.

البته، هنوز هم احتمال اینکه سر شما کلاه گذاشته شود وجود دارد. بعضی افراد مهارت خاصی در فریب دادن خریداران غافل و بی‌ملاحظه دارند. کارگزارانی که بی‌صلاحیت و متقلب باشند تنها به صورت موقت می‌توانند فعالیت کنند. اگر شما فرد باتدبیری باشید، سعی خواهید کرد که فروشنده خوش‌طینتی را انتخاب کنید که برای به‌دست آوردن شهرت خوب خیلی سرمایه‌گذاری کرده است، چرا که چنین فروشنده‌ای بیشترین زیان را از فریب دادن شما خواهد برد. همچنین شما می‌توانید به کارگزاری که استخدام کرده‌اید اطمینان دهید که رفتارش را زیرنظر دارید و در مورد خدمات او با دوستان‌تان گفت و گو خواهید کرد.

خریداران دفاع ملی

خرید مسکن را با خرید جمعی یک خدمت مشابه از طریق قوه مقننه مقایسه کنید. در این مورد دفاع ملی را در نظر بگیرید. راهبردهای نظامی بسیار پیچیده‌اند. اکثر مردم اطلاعات مشخصی در مورد سلاح‌هایی که دشمنان ممکن است برای حمله به کشورشان استفاده کنند و نیز در مورد سلاح‌هایی

که آنان می‌توانند برای دفع آن حمله‌ها به کار گیرند، ندارند. اینان در عین حال اطلاعات مشخصی از احتمال حمله کشورهای مختلف نیز ندارند. حتی اگر چنین مواردی را هم بدانند، توانایی دفاع در برابر حمله‌ها، به رازداری بستگی دارد. مردم نمی‌توانند استراتژیست‌ها و محققان دفاعی‌شان را ملزم به آشکار کردن راهبردها و پژوهش‌های‌شان کنند، بدون توجه به اینکه با این کار مزیت بالقوه‌ای نصیب دشمنان‌شان خواهد شد. مصرف‌کنندگان نهایی خدمات دفاع ملی نیز شباهت زیادی به خریداران معمولی مسکن دارند، چرا که آنها هم نمی‌توانند کیفیت دفاع ملی را خوب اندازه‌گیری کنند؛ و به مانند خریدار مسکن، نمی‌توانند قیمت مناسبی برای آن بپردازند. بنابراین آنها نیاز به عاملانی دارند که به آنها مشاوره بدهند و تصمیمات راجع به عرضه آن را بگیرند. اما استفاده از عاملان برای چنین وظیفه‌ای از یک جنبه مهم متفاوت از خرید خدمات عامل در اقتصاد بازار است، چرا که در اینجا مسئله نظارت جمعی به میان می‌آید.

مسئله نظارت جمعی

هرچند که خریدار مسکن نمی‌تواند اطمینان حاصل کند که آیا کارگزار املاک، خدمتی را که قرارداد کرده‌اند برای او تدارک می‌بیند یا نه، ولی به هر حال این انگیزه را دارد که کارگزاری خوشنام را انتخاب کند، رفتارش را زیر نظر بگیرد، و او را در صورت تخلف جریمه کند. به زبان اقتصادی، خریدار مسکن انگیزه دارد که منابعش را تا جایی صرف نظارت کند که معتقد است فایده‌نهایی حاصل از نظارت اضافی، بیش از هزینه‌نهایی‌اش نخواهد بود. با این حال حتی در صورت صرف بهینه منابع روی نظارت، امکان بی‌کفایتی و فریب دادن وجود دارد. اما این کار بهترین گزینه‌ای است که خریدار می‌تواند با این شرایط انتخاب کند.

مردمی که خدمات دفاع ملی را می‌خرند سعی می‌کنند به طور دسته‌جمعی بهترین گزینه را انتخاب کنند؛ اما حتی بهترین گزینه هم بی‌عیب نیست. خدمات دفاع ملی معمولاً از سوی قانونگذاران خریداری می‌شود، و برای این کار بخشی از بودجه سالانه تخصیص می‌یابد. فایده حاصل از نظارت کردن بر رفتار قانونگذار، فایده‌ای جمعی است. به عبارت دیگر، منافع حاصل از نظارت بایستی با سایر مالیات‌دهندگان تقسیم شود. این منافع شبیه فایده‌های حاصل از زهکشی مرتع هیوم است. در نتیجه،

نمی‌توان انتظار نظارت جمعی کارآمدی را داشت. کارایی در عرضه نظارت مستلزم آن است که منابع تا جایی صرف نظارت شوند که فایده‌های نهایی جمعی آن برابر هزینه‌های نهایی آن باشند. با وجود این، هر عضوی از جامعه انگیزه دارد فقط تا جایی نظارت کند که فایده نهایی شخصی‌اش برابر هزینه نهایی‌اش باشد.

اعضای جامعه به مشکل نظارت جمعی واقف‌اند. در نتیجه موادی را در قانون اساسی‌شان می‌گنجانند که آنها را در پرداختن به این امر کمک کنند. در فصل پنجم خواهیم دید که آزادی بیان، آزادی رسانه‌ها، حقوق بازبینی اسناد و مدارک دولتی و نیز حضور در نشست‌های دولتی برای غلبه بر این مشکل مؤثرند. اما انتظار نمی‌رود همان نوع کارایی که در بازار خصوصی وجود دارد به دست آید.

بنابراین انتظار بر این است که کارگزاران در به کارگیری پیمانکاران عرضه دفاع ملی و نیز در عرضه سایر خدمات ناکارآمد باشند. انتظار می‌رود که به محض استخدام پیمانکاران، ناکارآمدی در عملکردشان رخ دهد، چرا که نظارت برایشان به طور ناکارآمدی صورت خواهد گرفت و انتظار می‌رود که حتی در صورت کشف سوء استفاده، مجازات عرضه‌کنندگان به طور کامل اعمال نگردد.

فصل ۴

سیاستمداران و قانون اساسی

دموکراسی به معنای حکومت مردم است و در ضدیت با حکومت یک فرد خاص یا زیرمجموعه‌ای از مردم قرار دارد. با این همه، اگر مفهوم «مردم» را در لغت در نظر بگیریم، آن‌گاه دموکراسی به مفهوم حکومت همگان - از جمله کودکان و معلولان فکری نیز - خواهد بود. دموکراسی در واقع محدود به مشارکت بزرگسالان عادی است، هرچند در اینکه چه کسی عادی به شمار می‌آید و در چه سنی فرد بزرگسال محسوب می‌گردد، اختلاف نظر وجود دارد.

منظور از اینکه دموکراسی عبارت است از حکومت بزرگسالان عادی، این است که روشی وجود دارد که «مردم» می‌توانند افراد را بر آن دارند تا خواسته‌های مستقل‌شان را در اقداماتی که آنها را دولتی می‌نامیم به مرحله اجرا درآورند. وقتی می‌گوییم «درختی کاشته‌ایم»، منظورمان این است که رفتاری انجام داده‌ایم که «درخت کاشتن» نام دارد و به صورت تلویحی منظورمان این است که انجام این کار مبتنی بر تصمیمی آگاهانه بوده است. اما موقعی که می‌گوییم «دولت درختی را کاشته است»، منظورمان این است که یک مقام دولتی این کار را کرده و تصمیم آگاهانه‌ای نیز بوده است. همچنین موقعی که می‌گوییم دولت دموکراتیک است، منظورمان این است که آن مقام دولتی «همراه با تصمیم جمعی مردم» و در پیوند با آن اقدام می‌کند. اما اصطلاح «تصمیم جمعی» نوعی استعاره است. تصمیمات فقط می‌توانند از سوی افراد اتخاذ شوند. منظور ما از به کار گرفتن این استعاره این است که مردم برای تبدیل تصمیمات مستقل و مجزای‌شان به تصمیم واحدی که به‌وسلیه کارگزار اجرا می‌شود، رویه‌ای را به کار می‌برند. اصطلاح «تصمیم جمعی» به ذهن متبادر می‌سازد که به این رویه فکر کنیم.

اهالی یک روستای کوچک ممکن است از رویه‌ای استفاده کنند که دربردارنده این سه قاعده باشد. نخست، هر عضوی از روستا تنها در صورتی می‌تواند تصمیم یا لایحه‌ای را مطرح سازد که موافقت اولیه پنج درصد رأی‌دهندگان واجد شرایط را کسب کند. هر لایحه، اقدامی را توصیف می‌کند که یک کارگزار منتخب به اجرای آن مأمور می‌شود. هر عضو با اعلام لایحه به سایر اعضا، آن را مطرح می‌کند. دوم، در زمان مشخص نشست ویژه‌ای را تدارک دیده می‌شود و تصویب یا عدم تصویب لایحه به رأی گذاشته می‌شود. اگر اکثریت حاضران در نشست به لایحه رأی موافق بدهند، تصویب خواهد شد. سوم، در لایحه، کارگزار دولت به اجرای اقدام مشخصی مأمور می‌شود.

در دموکراسی‌های وسیع ملی، رویه‌ای که برای جمع کردن تصمیمات مردم به کار گرفته می‌شود معمولاً در قانون اساسی مکتوب مشخص می‌گردد. در دنیای امروز تقریباً هر دموکراسی ملی، یک قانون اساسی نوشته شده دارد. استثنایی که در این مورد وجود دارد انگلستان است که قانون اساسی‌اش براساس سنت است. قانون اساسی نوشته شده معمولاً قواعدی را بیان می‌کند که براساس آن مهم‌ترین کارگزاران دولتی برگزیده می‌شوند و وظایف‌شان و نیز مجازاتی که در صورت عدم اجرای درست آنها اعمال خواهند شد، مشخص می‌گردد. این قانون همچنین بیان می‌کند که چگونه رأی‌دهندگان و یا نمایندگان منتخب می‌توانند لوایحی را مطرح و تصویب کنند.

قانون اساسی را می‌توان با قوانین عادی^۱ مقایسه کرد. قوانین عادی نیز می‌توانند برای مشخص کردن قواعد، وظایف و مواردی از این دست به کار برده شوند. با این همه، قوانین عادی ممکن است به سادگی عوض شوند، در حالی که تغییر قانون اساسی یا اصلاح آن به مراتب مشکل‌تر است. برای مثال، تغییرات در قوانین عادی ممکن است با اکثریت ساده $۱ + ۵۰$ (بیش از ۵۰) درصدی مجلس نمایندگان شکل بگیرد، در حالی که تغییرات در قانون اساسی اکثریت دو سوم یا سه چهارم را می‌طلبد. کلیه دموکراسی‌هایی که امروزه وجود دارند در اصل به دست گروه کوچکی از نخبگان که دارای انحصار زور بودند تأسیس شده‌اند. دموکراسی ژاپنی به دست نیروی نظامی خارجی بعد از جنگ برقرار گردید. دموکراسی آمریکا، به عنوان اتحادی از ایالات - که در غیر این صورت مجزا می‌بودند - یکی از معدود مواردی است که به صورت دموکراتیک تأسیس شد. پیش‌نویس قانون اساسی مکتوب ایالات

متحد به دست گروه کوچکی از انقلابیون باسواد تهیه شده است. اما زمانی نهایی و رسمی شد که از سوی مقامات منتخب مردمی در هر یک از سیزده مستعمره به تصویب رسید. برای جلب چنین موافقتی، نویسندگان قانون اساسی مجبور شدند ۱۰ مورد اصلاحیه در آن اعمال کنند، که تحت عنوان لایحه حقوق بشر شناخته شده است.^۱ هر چند که دموکراسی ایالات متحد نسبت به سایر کشورها به شیوه دموکراتیک‌تری تأسیس شد، ولی واقعیت این است که هنوز هم تنها درصد کوچکی از مردم نگرش‌هایشان از طریق دموکراسی ارائه و اعمال می‌شود. در اکثر مستعمرات تنها مردان صاحب دارایی، مجاز به دادن رأی بودند.

اگر بخواهیم بدانیم که چرا مثلاً فلان کشور دارای دموکراسی است، بایستی تاریخ منحصر به فرد آن کشور را - از جمله جنگ‌ها و کشمکش‌های غیرنظامی - مطالعه کنیم. هر چند که اقتصاددانان می‌توانند به تفسیر تاریخ کمک کنند، اما تخصص‌شان در مبادله^۲ است. آنها توافق‌های ارادی را با فرض مبادله صلح‌آمیز مطالعه و بررسی می‌کنند. اقتصاددانان در پاسخ دادن به پرسش‌هایی که متعاقب حضور دموکراسی مطرح می‌گردند، مهارت دارند. از جمله اینکه «اگر افراد در اقتصاد بازار بخواهند دولتی را برای تولید «کالاهای عمومی» یا تصحیح شکست بازار برپا دارند، انتظار دارند قانون اساسی‌شان حاوی چه موادی باشد؟»؛ به عبارت دیگر، آنها به چه نوع قراردادی حاضرند تن دهند؟ پاسخ به این سؤال ما را قادر نمی‌سازد که همه چیز را در مورد دموکراسی‌ها و قانون‌های اساسی دریابیم؛ اما از سه طریق می‌تواند به ما کمک کند. نخست، در مواردی که تدوین‌کنندگان واقعاً خواستار کالاهای عمومی بودند، چنین پاسخی می‌تواند در درک بخشی از یک قانون اساسی دموکراتیک واقعی به ما کمک کند. دوم، در مواردی که یک قانون اساسی اولیه با هدف ارتقای عرضه کالاهای عمومی اصلاح می‌شود، این پاسخ می‌تواند در درک اصلاحیه‌ها و نهادها و تعاملات منتج از آن به ما کمک کند. سرانجام اینکه این پاسخ می‌تواند در هر دو دموکراسی تازه‌تر و قدیمی‌تر به مردم کمک کند که بفهمند آیا تغییر مسالمت‌آمیز قانون اساسی می‌تواند به تولید آنچه که مردم عادی ثروت ناشی از کالاهای عمومی می‌نامند، کمک کند یا نه؛ و این کار از چه طریقی صورت می‌گیرد.

1. Bill of Rights

2. Exchange

بخش اول این فصل ایده پیشنهاد شده به وسیله نظریه‌پردازان انتخاب عمومی را استخراج می‌کند که براساس آن، قانون اساسی دموکراتیک می‌بایست به عنوان وسیله نیل به اهداف، یا به طور مشخص‌تر به مثابه قرارداد مورد نظر قرار گیرد. بخش دوم به توصیف مسئله انتخاب کارگزاران برای کمک به ایجاد و اجرای تصمیمات جمعی می‌پردازد. در این بخش همچنین نشان داده می‌شود که چگونه مواد متعدد قانون اساسی به این کارکرد کمک می‌کنند. بخش سوم دو نوع هزینه را که اعضای یک جامعه، هنگام شکل‌گیری قرارداد قانون اساسی پیش‌بینی خواهند کرد، معرفی می‌کند: الف) هزینه‌های مربوط به گزینه‌ای که در آن تصمیمات جمعی نتایجی برخلاف منافع‌شان ایجاد می‌کند و ب) هزینه‌های مربوط به سوء استفاده از قدرت به وسیله کارگزاران استخدام شده. اینکه مردم چگونه می‌توانند به لحاظ قانونی از چنین هزینه‌هایی اجتناب کنند یا آنها را کاهش دهند، موضوع فصل پنج خواهد بود.

۱. قانون اساسی به مثابه قرارداد

انتخاب عمومی، قانون اساسی را به مثابه توافقی میان مردم در نظام دموکراسی در نظر می‌گیرد. چنین توافقی به مردم کمک می‌کند که به سه نوع هدف ناآل آیند. نخست، در ایجاد و کنترل نظام دفاع ملی کمک می‌کند. دوم، در کنترل انحصار زور، که برای تعریف و اجرای نظام حقوق مالکیت خصوصی لازم است کمک می‌کند. چنین حقوقی برای اقتصاد بازار ضروری است. سوم، در عرضه کالاهای عمومی و پرداختن به شکست‌های بازار به مردم کمک می‌کند. مورد سوم بیشتر در اینجا بررسی گردید. چون بیشتر مطالب این کتاب راجع به این نوع هدف است، بد نیست به اختصار به دو مورد نخست بپردازیم.

دفاع ملی و حقوق مالکیت خصوصی

ممکن است مردم هنگام مواجه شدن با یک تهدید خارجی، لازم بدانند که در یک اقدام مشترک به یکدیگر ببیوندند. چه بسا ایشان بر این باور باشند که هیچ نوع دولتی، حتی خود زندگی هم، بدون

دفاع مشترک ممکن نخواهد شد. همین که تهدید بقا پایان یافت، ممکن است مردم با تهدید جدیدی از جانب نیروهای تا دندان مسلحی که خودشان ایجاد کرده‌اند، روبه‌رو شوند. انتخاب عمومی، قانون اساسی دموکراتیک را بعضاً به مثابه ابزاری برای انتخاب و کنترل کارگزاری که در ابتدا برای تدارک این‌گونه دفاع کنترل شده جمعی استخدام می‌شوند، تلقی می‌کند. قانون اساسی، رویه‌هایی را که اعضای جامعه باید برای به اقدام واداشتن ارتش دنبال کنند، مشخص می‌سازد. این قانون همچنین اقداماتی را که ارتش می‌تواند انجام دهد تا به موجب آن قدرت نیروهای مسلح برای صدمه زدن به شهروندان محدود می‌شود، تعیین می‌کند.

با عنایت به اینکه اعضای یک جامعه از جانب نیرویی خارجی - که هدفش ضربه‌زدن و مصادره اموال مردم است- در معرض تهدیدند، لذا شکل‌گیری دفاع ملی مشترک لازم است. با وجود این، دفاع ملی خصوصیات فنی کالای عمومی محض را ندارد. هرچند که منافع این کالا دارای خصوصیت مصرف مشترک است، ولی هزینه مستثنی کردن (کسانی که به دفاع ملی کمک نمی‌کنند) از منافع یک راهبرد دفاع ملی موفق، زیاد نیست. شهروندی را که به دفاع ملی کمک نمی‌کند می‌توان با هزینه نسبتاً پایینی جریمه، زندانی یا تبعید کرد. ماهیت کالای عمومی محض دفاع ملی، به خاطر ماهیت تکنیکی خدمت دفاع عمومی نیست بلکه از فرضی ضمنی ناشی می‌شود. فرض مذکور این است که اعضای جامعه قبلاً با یکدیگر توافق کرده‌اند که هیچ شهروندی نباید از مصرف دفاع ملی مستثنی شود.

برای حفظ اقتصاد بازار، باید حقوق مالکیت خصوصی تعریف و اجرا گردد. این کار نیازمند حضور یک کارگزار دولتی دارای انحصار زور است. قانون اساسی دموکراتیک به معنای حمایت از برپا داشتن انحصار زور و نیز کنترل کارگزاری است که برای اداره آن به کار گرفته می‌شوند.

خود تعریف و اجرای حقوق مالکیت نیز نوعی کالای عمومی محسوب می‌گردد. یک دلیل این امر این است که کلیه افراد، همچون تاجران، منافی را از نظام مالکیت خصوصی انتظار دارند (ن.ک. فصل ۳). دلیل دوم این است که به محض ایجاد انحصار زور، هزینه‌های به‌کارگیری آن برای حفاظت از حقوق مالکیت، در بسیاری موارد پایین‌تر از هزینه‌های استخدام پلیس و محافظان خصوصی و دیگر تدابیر حفاظتی است. بدون اجرای دولتی حقوق مالکیت، مردم مجبور خواهند بود هزینه‌های بالای برای امنیت خصوصی‌شان بپردازند و سرقت و دستبرد در سطوح محلی و منطقه‌ای رواج خواهد یافت.

از طرف دیگر، حتی با فرض کاربست انحصار زور به عنوان آخرین راه چاره، باز هم حفاظت از بعضی از حقوق مالکیت می‌تواند با هزینه‌های پایین‌تری به وسیله صاحبان مالکیت انجام شود. بنابراین، کسی قصد ندارد با درخواست اجرای تمام و کمال حقوق مالکیت از طریق دولت، منابع را به هدر دهد.

همانند مورد دفاع ملی، ماهیت کالای عمومی محض اجرای حقوق مالکیت خصوصی، به خاطر ماهیت تکنیکی آن نیست، چرا که به‌سادگی می‌توان فردی را از اغلب خدمات اجرایی آن مستثنی کرد. ماهیت کالای عمومی مذکور به خاطر این فرض ضمنی است که اعضای جامعه پیشاپیش تعیین کرده‌اند که هیچ‌کس نباید از مصرف آنها مستثنی گردد.

قرارداد

خاطر نشان شد که در انتخاب عمومی، قانون اساسی به مثابه نوعی قرارداد تلقی می‌گردد. به طور کلی، امروزه هیچ قانون اساسی‌ای، شرایط قرارداد را در معنای انتخاب عمومی آن ندارد. با این همه، بعضی از آنها نسبت به دیگران به مفهوم قرارداد نزدیک‌ترند. این ایده را می‌توان با مقایسه قانون‌های اساسی دو واحد سیاسی مجاور بهتر دریافت: سرزمین اصلی چین^۱ و تایوان. جمهوری خلق چین (PRC)^۲ سندی دارد که رهبران PRC آن را قانون اساسی می‌نامند. این سند به وسیله حزب کمونیست در سال ۱۹۵۴ تدوین و وضع شد. مواد ذکر شده در این سند عبارت‌اند از: بهره‌مندی برابر از حقوق؛ آزادی بیان، مطبوعات، اجتماعات، راهپیمایی و مذهب؛ حق پنهان‌داری مکاتبات؛ و حق رأی دادن. حزب کمونیست بین سال‌های ۱۹۵۴ و ۱۹۸۲ چهار قانون اساسی نوشت. سند ۱۹۸۲ شامل همان آزادی‌هایی بود که در سند اولیه نوشته شده بود.

علاوه بر حقوق تصریح شده، «قانون اساسی» PRC در بردارنده تبصره‌ای است که بیان می‌دارد «اعمال آزادی‌ها و حقوق از سوی شهروندان نایستی منافع دولت، جامعه، جماعات یا آزادی‌ها و حقوق قانونی سایر شهروندان را نقض کند». این تبصره چه مفهومی می‌تواند داشته باشد؟ قبلاً ذکر

1. Mainland China

2. The Peoples Republic of China

شد که جماعت نمی‌تواند تصمیم‌گیری کند، همچنین نمی‌تواند منافعی داشته باشد. این امر در مورد «دولت» و «جامعه» نیز صدق می‌کند. تنها افراد می‌توانند منافعی داشته باشند. ایده تصمیم جمعی نوعی استعاره است. بنابراین ما باید هر گزاره‌ای راجع به تصمیمات جمعی را با توصیف اینکه تصمیمات جمعی چگونه ساخته می‌شوند، دنبال کنیم. در نتیجه، مفهوم عملیاتی اصطلاح «منافع دولت، جامعه و جماعات» در این زمینه به رویه‌های تصمیم‌گیری جمعی بستگی دارد که برای تصمیم‌گیری راجع به شرایطی که تحت آنها آزادی‌ها و حقوق پیش‌گفته اجرا خواهند شد، به‌کار می‌روند.

از نظر کسانی که هدفشان استخدام کارگزاران به منظور عرضه کالاهای عمومی است، مهم‌ترین خصوصیت تصمیم‌گیری جمعی دموکراتیک این است که اعضای جامعه اعمال کنترل روی کارگزاری را که قوانین عادی را وضع می‌کنند و به اجرا درمی‌آورند، برای خود حفظ کنند. بر این اساس، در ادامه به بررسی این خصوصیت می‌پردازیم. آیا قواعد تصمیم‌گیری جمعی PRC به گونه‌ای هست که شهروندان را تا اندازه‌ای قادر به اعمال کنترل روی مقامات دولتی کند که در مورد اینکه آیا اقدامات انجام شده «منافع دولت، جامعه، و جماعات، یا آزادی‌ها و حقوق قانونی سایر شهروندان» را نقض می‌کند یا نه، قضاوت کنند؟ قواعد تصمیم‌گیری جمعی PRC را در نظر بگیرید. پیشتر ذکر شد که قانون اساسی PRC به مردم حق رأی می‌دهد. به ویژه، به کلیه شهروندان حق رأی دادن به نمایندگان کنگره خلق ملی، که برای دوره‌ای پنج ساله انتخاب می‌شوند، داده شده است. کنگره خلق ملی با زوی قانونگذاری دولت است. بنابراین، در قانون اساسی تصریح شده است که شهروندان می‌توانند به قانونگذاران PRC رأی بدهند. اکنون به قواعد حاکم بر انتخابات می‌پردازیم. قانون اساسی اختیار هدایت انتخابات را به «کمیسیون دائمی^۱ کنگره خلق چین» داده است. کمیسیون دائمی، «تشکیلات دائمی^۲» کنگره است. بر مبنای قانون اساسی، اعضای کمیسیون دائمی را اعضای کنگره انتخاب می‌کنند. بنابراین، فرض بر این است که کمیسیون دائمی انتخاباتی را که در آن شهروندان به اعضای کنگره رأی می‌دهند، هدایت کند؛ و نیز فرض بر این است که اعضای کنگره کمیسیون دائمی را برگزینند. با وجود این، کمیسیون دائمی با دو سوم آرا می‌تواند تصمیم بگیرد که در «شرایط استثنایی» انتخابات کنگره برگزار نشود.

1. Standing Committee
2. Permanent Body

در خصوص این قواعد، دو مشکل ایجاد می‌گردد. نخست اینکه قانون اساسی «شرایط استثنایی» را تعریف نمی‌کند و روشی را برای تعیین اینکه چه موقع این شرایط به وجود می‌آیند در نظر نمی‌گیرد. در نتیجه، در واقع این کمیسیون دائمی است که تصمیم می‌گیرد چه موقع شرایط استثنایی وجود دارد. این کمیسیون به راحتی می‌تواند تصمیم بگیرد که چنین شرایطی همواره وجود دارد. در این صورت، می‌تواند تضمین کند که نمایندگان فعلی برای همیشه در قدرت بمانند. دوم، قانون اساسی مشخص نمی‌کند که نمایندگان چگونه باید برگزیده شوند. قانون اساسی اظهار می‌دارد که تعداد و شیوه انتخاب نمایندگان «در قانون مقرر شده است». بنابراین، روشی که در آن شهروندان می‌توانند از حق رأی دادن‌شان به نمایندگان استفاده کنند، به قانون بستگی دارد. اما قانون را به هر حال نمایندگان وضع می‌کنند. واضح است که نمایندگان ممکن است قوانین انتخاباتی را به گونه‌ای وضع کنند که کم و بیش در بردارنده این تضمین باشد که در نهایت خودشان تصمیم بگیرند که آیا نمایندگان جدید انتخاب شوند یا نه؛ و چه کسی از آنها انتخاب گردد. برای مثال، قانون می‌تواند اعلام کند که تنها اعضای حزب کمونیست مجاز به رأی دادن هستند و یا اینکه بگوید درصدی از کرسی‌های کنگره بایستی برای اعضای حزب کمونیست رزرو شوند.

معقول است نتیجه بگیریم که «قانون اساسی» PRC، قانون اساسی به مفهوم نظریه انتخاب عمومی نیست، چرا که نمی‌تواند به مثابه قرارداد مطرح شود. عملاً باور کردنی نیست که مردمی آزاد، قراردادی ایجاد کنند که به واسطه آن رهبران دولت (یعنی کارگزاران استخدامی‌شان) حق تصمیم‌گیری در این مورد را بیابند که آیا مردم حق بیان عقایدشان را دارند یا نه؛ و اینکه آیا حق دارند تعیین کنند که رهبران آینده‌شان چه کسانی باشند (یا حق ادامه این کار را خواهند داشت).

قانون اساسی جمهوری چین (ROC = تایوان) به شیوه نسبتاً متفاوتی وضع شد. این قانون به وسیله اقلیت اندکی از نمایندگان استان‌ها و دولت‌های محلی چین اصلی در سال ۱۹۴۷ به تصویب رسید. این افراد ظاهراً انتخاب شده بودند. انتخابات در چین اصلی برگزار گردید، نه در تایوان. در آن زمان (۱۹۴۶)، چین اصلی درگیر جنگ داخلی بود و کمونیست‌های مخالف، در انتخابات شرکت نمی‌کردند. از این رو تنها اقلیت کوچکی از رأی‌دهندگان به پای صندوق‌های رأی رفتند. حزب

کومینگ‌تانگ^۱ مدعی تقریباً تمامی کرسی‌ها بود و گفته می‌شد که حدود چهار درصد از کل جمعیت رأی داده است. با وجود این، یکی از نویسندگان به این نتیجه رسید که در بیان این گزاره، به احتمال زیاد مبالغه‌گویی شده است. شواهد بعدی نیز حاکی از «نابسامانی‌ها و تخلفات گسترده انتخاباتی» بودند. از موقعی که نمایندگان قانون مارشال را اعلام کردند و براساس آن یک نفر را برای ریاست دولت منصوب کردند، اجرای واقعی قانون اساسی چهار ماه به طول انجامید. سپس حزب کومینگ‌تانگ در جنگ داخلی مغلوب کمونیست‌ها شد و با دولت، قانون مارشال، و قانون اساسی‌اش به تایوان عقب‌نشینی کرد. بیش از ۴۰ سال بعد از آن در ۱۹۸۷ پذیرفته شد که همین قانون اساسی در تایوان به طور یک جانبه به دست کومینگ‌تانگ حاکم به اجرا درآید.

قانون اساسی تایوان نیز همانند قانون اساسی چین، برای مردم آزادی در حوزه‌های بیان، آموزش، نوشتن، چاپ، اعتقاد مذهبی، اجتماعات و انجمن؛ حق پنهان‌داری مکاتبات؛ و حق رأی دادن را قائل شده است. البته این قانون نیز همانند قانون اساسی چین، در مورد «نفع جمعی» گزاره مبهمی را بیان کرده است: «آزادی‌ها و حقوق برشمرده شده در ماده‌های پیشین نبایستی به‌وسیله قانون محدود شوند، مگر در مواردی که برای جلوگیری از نقض آزادی‌های سایر افراد، پیشگیری از یک بحران قریب‌الوقوع، حفظ نظم اجتماعی، یا گسترش رفاه عمومی لازم باشد». اما مفهوم «نظم اجتماعی» و «رفاه عمومی» چیست؟ هر یک از ما مفهوم «نظم» را در زندگی شخصی‌مان می‌دانیم و تصویری نیز از رفاه شخصی خود داریم. با این همه، در مورد «نظم اجتماعی» و «رفاه عمومی» توافق کاملی نداریم. همانند مورد چین اصلی، این اصطلاحات تنها می‌توانند به این مفهوم باشند که این رهبران هستند که تصمیم می‌گیرند چه موقع این حقوق متعدد مجاز شمرده شوند و چه موقع انکار گردند. با وجود این، شاخه اجرایی دولت تایوان، برخلاف چین، تضمین‌هایی را برای آزادی‌های مذکور برقرار کرده است. بعد از ده سال انتخابات، روشن است که همه مقامات مهم، با استثنای جزئی، در انتخابات همگانی و مطابق فرمول هر فرد یک رأی برگزیده می‌شوند. اگرچه موارد متعددی از تهدید باندهای جنایی و پرداخت پول یا سایر مساعدت‌ها در مبادله برای آرای شهروندان وجود داشته است،

ولی تمامی انتخابات، نسبتاً آزاد برگزار شده‌اند. قانون اساسی همچنین شامل مجموعه مبسوطی از قواعد انتخاباتی و رویه‌های انجام اصلاحیه‌هاست. قواعد انتخاباتی در سال ۱۹۹۱ اصلاح شدند تا این امر را منعکس کنند که دولت باید در تایوان مستقر گردد، نه در چین. به نظر می‌رسد که انتخابات آزاد شرایطی را فراهم می‌کند که اگر حزب حاکم برخلاف خواسته‌های مردم عمل کند، اکثریت مردم از وفاداری‌شان دست می‌کشند و حزب رقیب را برمی‌گزینند. بنابراین، هرچند که قانون اساسی تایوان عمده‌تاً تحمیلی بوده، ولی به مفهوم «انتخاب عمومی» نزدیک‌تر است تا به مفهوم قرارداد. دلیلش هم این است که شهروندان عادی می‌توانند رأی به برکناری (از صدارت) رهبرانی بدهند که می‌کوشند حقوقی را که مردم فکر می‌کنند باید داشته باشند، از آنها بگیرند.

پیش‌کسوتان انگاره قانون اساسی به مثابه قرارداد اجتماعی

نظریه‌پردازان انتخاب عمومی، نخستین یا تنها کسانی نبودند که تلقی قراردادگونه‌ای از قوای دولت داشته‌اند. توماس هابز (۱۶۵۱) از نخستین نظریه‌پردازانی بود که اعتقاد داشت اگر هیچ دولتی وجود نداشته باشد (آناشسی) هر فردی در بدبختی و ترس همیشگی از مرگ ددمنشانه از سوی سایر افراد به سر خواهد برد. همان‌گونه که هابز گفته است، وظیفه دولت - که در زمان او پادشاهی بود - توقف ددمنشی و قتل عام است. برای تعیین وظایف پادشاه و نیز حقوق و وظایف شهروندان بایستی یک قرارداد اجتماعی ضمنی را در نظر آوریم. مردم زمانی چنین قراردادی را ایجاد خواهند کرد که از موقعیت‌شان کاملاً باخبر باشند و نیز براساس آگاهی‌شان اقدام کنند. ترس زیاد مردم از مرگ ددمنشانه منجر به این خواهد شد که تن به قراردادی بدهند که براساس آن تقریباً اختیار تصمیم‌گیری‌ها را تمام و کمال به پادشاه واگذارند. هیچ کسی حق نافرمانی نخواهد داشت، مگر اینکه پادشاه حیات او را تهدید کند. با در نظر گرفتن این استثناء، به منظور حفاظت از نظام پادشاهی و همچنین محافظت از مردم عادی، بایستی به‌شدت با شورشیان برخورد شود.

ایده هابز در مورد قرارداد اجتماعی، از ایده قرارداد مورد استفاده در «انتخاب عمومی» کاملاً متفاوت است. هابز علاقه‌مند به داوری کردن اعمال پادشاهان و شورشیان بود. او می‌خواست تعیین

کند که آیا پادشاه خوب است یا بد. او نگران درک این نبود که چرا در یک نظام دموکراسی (و اقتصاد بازار پشتیبان آن)، مردم خواهان قانون اساسی نوشته شده - که ماده‌های مشخصی دارد - هستند. جان لاک نیز بعدها در سال ۱۶۹۰ استدلال کرد که مردم عادی دارای حقوق طبیعی زندگی، آزادی و مالکیت هستند و وظیفه اخلاقی دولت حفاظت از این حقوق است. اگر پادشاه یا کارگزار دولتی دیگری این حقوق را نقض کند، درست مثل این است که قراردادی اجتماعی نقض شده باشد. به این ترتیب مردم حق طبیعی دیگری نیز می‌یابند که همانا شورش برضد دولت است. جان لاک همچنین علاقه‌مند به پیگیری توافقی نبود که به دست افراد مستقلی حاصل می‌شود که به دنبال بهبود موقعیت‌های‌شان هستند (آن گونه که خود تصور می‌کنند). ایده قرارداد اجتماعی جان لاک نیز - به مانند هابز - ابزاری برای قضاوت کردن در مورد اعمال دولت‌ها و شورشیان بود.

ژان ژاک روسو نیز در سال ۱۷۶۲ دولت را به عنوان نشانه و تجلی «اراده عمومی» معرفی کرد. او اراده همگانی را با نوعی «باید» اخلاقی پیوند زد، به این ترتیب که دولت می‌بایست آزادی، برابری، و عدالت را تضمین می‌کرد. حال اگر دولت خلاف این امر اخلاقی عمل می‌کرد، افراد هیچ‌گونه تعهد اخلاقی نسبت به اطاعت از رهنمون‌های دولت نمی‌داشتند. از به کارگیری اصطلاحاتی چون «آزادی»، «برابری»، و «عدالت» چنین برمی‌آید که به اجرا درآوردن ایده همگانی روسو مشکل باشد. به هر حال او نیز همچون هابز و لاک، ایده قرارداد اجتماعی را به عنوان تدبیری برای بیان دیدگاه‌های خود راجع به هدایت درست دولت و شورشیان به کار گرفت.

انتخاب عمومی، ایده قرارداد را به روش متفاوتی به کار می‌برد. در اینجا فرض نمی‌شود که حقوق طبیعی یا اراده‌ای همگانی وجود دارند، بلکه روی اهداف مردم عادی تمرکز می‌شود و فرض بر این است که اهداف آنها در برگیرنده این موارد است: (۱) امنیت، که در تقاضای مردم برای دفاع ملی نمود می‌یابد؛ (۲) ثروت، که در تقاضا برای حقوق مالکیت خصوصی و اقتصاد بازار نمایان می‌گردد؛ و (۳) کالاهای عمومی، از جمله تصحیح شکست‌های بازار. انتخاب عمومی، دموکراسی و قانون اساسی را به عنوان ابزار ممکن برای نیل به این اهداف در نظر می‌گیرد و بدین منظور به بررسی خصوصیات متعدد قوانین اساسی و دموکراسی‌ها می‌پردازد تا تعیین کند که آیا این ابزارها مناسب‌اند یا نه.

تعریف قانون اساسی

در مورد جامعه کوچکی که اعضایش صرفاً می‌خواهند یک کالای عمومی عرضه شود، می‌توان تصور کرد که بعضی از اعضای جامعه نشستی برگزار کنند و: در مورد تخصیص مقداری پول برای خرید آن کالا به توافق برسند، به صورت جمعی با عرضه‌کننده آن کالا معامله کنند، به طور جمعی بر عرضه آن نظارت کنند و همچنین در صورت نقض قرارداد از سوی عرضه‌کننده، به طور جمعی علیه او به اقامه دعوی بپردازند. به همین ترتیب، متقاضیان می‌توانند کارگزار مورد اعتمادی را برای انجام این وظایف استخدام کنند. حال فرض کنید که اعضای جامعه‌ای انتظار کالاهای عمومی زیادی را داشته باشند، یا کالای عمومی‌ای که آنها می‌خواهند عرضه شود نسبت زیادی از نیروی انسانی جامعه را برای دوره‌ای طولانی طلب کند. در این صورت آنها متقاضی خواهند بود که کارگزاران زیادی را براساس یک معیار دائمی به کار بگیرند.

می‌توان قانون اساسی را به مثابه ابزاری تعریف کرد که اعضای جامعه‌ای بزرگ به وسیله آن، (۱) به صورت دسته‌جمعی کارگرانی را برای انجام مجموعه مشخصی از خدمات در دوره‌ای طولانی استخدام می‌کنند؛ و (۲) کارگرانی را که استخدام کرده‌اند کنترل می‌کنند. در ادامه هر یک از این موارد به نوبت بررسی می‌گردند. کادر زیر شامل لیستی از خدماتی است که در دسته اول می‌گنجد.

- (۱) تصمیم در مورد اینکه آیا منافع جمعی در هر مورد از کالای عمومی مورد ادعا، از جمله یک مورد مشخص از دفاع ملی و اجرای حقوق مالکیت شخصی بیشتر از قیمت آن خواهد بود.
- (۲) مذاکره با عرضه‌کننده کالای عمومی در مورد قیمت آن.
- (۳) تصمیم‌گیری در مورد شرایط عرضه کالای عمومی.
- (۴) نظارت بر عرضه کالای عمومی.
- (۵) مجازات عرضه‌کننده‌ای که کالای عمومی را مطابق با قرارداد عرضه نمی‌کند.
- (۶) وضع مالیات‌هایی به منظور تأمین مالی هر یک از کالاهای عمومی.
- (۷) تمهید ضمانت اجرایی برای جمع‌آوری مالیات‌ها.
- (۸) تخصیص عواید مالیاتی به منظور پرداخت به عرضه‌کنندگان کالاهای عمومی.

این وظایف کاملاً بدیهی‌اند و نیازی به توضیح ندارند. درخصوص دسته دوم، کنترل کارگزاران به کار گرفته شده دو قسمت دارد. قسمت نخست انتخاب روشی برای انتخاب کارگزاران، و قسمت دوم مشخص کردن اقدامات ناپسندیده و مجازات کسانی است که آن کارها را انجام می‌دهند. برای درک قانون اساسی هر جامعه می‌بایست خود را به جای کلیه اعضای آن جامعه قرار داد، و مواردی از قانون اساسی را که به منظور دستیابی به اهدافشان وضع کرده‌اند، مدنظر قرار داد.

۲. انتخاب سیاستمداران

سیاستمداران و بوروکرات‌ها

فرض کنید که اعضای جامعه بخواهند کارگزاران زیادی را به کار بگیرند. اگر آنها بخواهند هر یک از کارگزاران را به طور جداگانه‌ای به کار گیرند، مجبور خواهند بود که سلسله نشست‌های دوره‌ای ترتیب دهند، اطلاعاتی در مورد هر یک از کاندیداها و برای هر شغل جمع‌آوری کنند، در این مورد که چه کارگزاری را به کار گیرند به توافق جمعی برسند، و این توافق را با نظارت کردن بر کارگزاران و کسب اختیار مجازات کارگزاران خاطی اجرا کنند. مجموع هزینه‌های افرادی که در کلیه این اقدامات مشارکت می‌کنند بالاست. معقول است فرض کنیم که اعضای جامعه بخواهند کار استخدام بعضی کارگزاران را به گروه ویژه‌ای از کارگزاران دیگر بسپارند. به عبارت دیگر، اعضای جامعه کارگزاران را به دو دسته تقسیم می‌کنند: (۱) کارگزارانی که مستقیماً به کار گرفته می‌شوند و (۲) کارگزارانی که از سوی آنهایی که مستقیماً به کار گرفته شده‌اند، به کار گرفته می‌شوند. در این کتاب برای اعضای گروه نخست، اصطلاح سیاستمداران و برای اعضای گروه دوم اصطلاح بوروکرات‌ها به کار رفته است. بنابراین، اعضای جامعه می‌خواهند سیاستمداران را برای استخدام بوروکرات‌ها به کار بگیرند.

ممکن است اعضای جامعه روشی مبتنی بر قانون اساسی را برای مدیریت نحوه استخدام بوروکرات‌ها تدارک ببینند. مثلاً قانون اساسی تایوان شعبه ویژه‌ای از دولت را برای اداره آزمون‌های استخدام کشوری ایجاد کرده است که مشخص می‌کند هر شهروندی حق امتحان دادن دارد، و امتحان‌دهندگانی که در هر دسته مشخص بالاترین امتیاز را کسب کنند بایستی برگزیده شوند - البته

با در نظر گرفتن استثناهایی. سایر دولت‌های دموکراتیک نیز بخش استخدام کشوری دارند که وظیفه‌اش استخدام بوروکرات‌هاست.

منصوب‌شدگان^۱ و بوروکرات‌های بلندمدت

بوروکرات‌ها را می‌توان به دو نوع تقسیم کرد: منصوب‌شدگان و کارمندان^۲ بلندمدت. منصوب‌شدگان از سوی سیاستمداران حاکم استخدام می‌شوند، به گونه‌ای که اگر مجموعه جدیدی از سیاستمداران انتخاب گردند، این حق را دارند که افراد دیگری را جایگزین منصوب‌شدگان کنند. کارمندان بلندمدت از حقوق اشتغال بلندمدت بهره‌مند هستند و سیاستمداران نمی‌توانند آنها را عوض کنند، مگر اینکه متهم به رفتار و کردار نادرست شده باشند و یا قانونگذاران شغلی را که اینان در آن به کار گرفته شده‌اند ملغی سازند.

گرایش به محافظه‌کاری

استخدام بوروکرات‌های ثابت و بلندمدت [کارمندان] دو نوع گرایش را در تصمیم‌گیری جمعی مطرح می‌کند: محافظه‌کاری و دولت بزرگ. در اینجا گرایش به محافظه‌کاری بررسی می‌شود و گرایش به دولت بزرگ در زیر بخش بعدی مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

استخدام بلندمدت بوروکرات‌ها موجب استقلال مدیریت دولتی و به احتمال زیاد گرایش به محافظه‌کاری خواهد شد. نفع بوروکرات‌ها در حفظ نظام موجود کم و بیش به همان وضع فعلی است (به استثنای افزایش پرداختی و سایر مزایای شغلی‌شان - که در زیر بخش بعدی بحث می‌شود). بنابراین، آنها در برابر سیاستمدارانی که از تغییرات ریشه‌ای (رادیکال) هواداری می‌کنند مقاومت خواهند کرد. مثال کاملاً افراطی‌ای را در نظر بگیرید که در آن گروهی از سیاستمداران منتخب بخواهند دولت دموکراتیک را برکنار کنند و یک دیکتاتور را بر سرکار بیاورند. سیاستمداران برای جلب همکاری بوروکرات‌های بلندمدت، مجبور خواهند بود که با پیشنهاد مزایای بیشتر نظر بوروکرات‌ها را

1. Appointees
2. Employees

تأمین کنند. اگر بوروکرات‌ها احتمال بدهند که سیاستمداران افراد دیگری را جایگزین‌شان خواهند کرد، از در ناسازگاری با انقلابیون در خواهند آمد. بنابراین، حضور بوروکرات‌های بلندمدت، هزینه‌های انقلابیون برانداز دولت را افزایش می‌دهد. در فقدان بوروکرات‌های بلندمدت، مقاومت در برابر تغییر کمتر خواهد بود.

از طرف دیگر، فرض کنید که تغییری در سیاست سودمند باشد. در این صورت نیز، وجود بوروکرات‌های بلندمدت به اجرا درآوردن این تغییر را برای سیاستمداران مشکل‌تر می‌سازد. شاید این استدلال‌ها پاسخی باشد به اینکه چرا در دهه ۱۹۳۰ دموکراسی‌ها به کندی به تهدیدهای نازی‌ها و ژاپن‌ها پاسخ دادند.

مثالی که اغلب مورد مناقشه است، کاهش ارتش بعد از جنگ است. بوروکرات‌های بلندمدت در نیروهای مسلح، خواهان این هستند که نیروی ارتش همچنان بزرگ باقی بماند، در حالی که فراخوانده‌شدگان به ارتش و مالیات‌دهندگان اغلب می‌خواهند که نیروی ارتش شدیداً کاهش پیدا کند. در این وضعیت، تعصب و گرایش محافظه‌کارانه منجر به این می‌شود که نیروی ارتش بزرگ‌تر از حالتی باشد که این تعصب وجود نمی‌داشت. شهروندانی که تقاضای بالایی برای خدمات دفاع ملی دارند از چنین تعصبی احساس رضایت می‌کنند؛ و در مقابل، شهروندانی که تقاضای پایینی برای خدمات دفاع ملی دارند از آن خشنود نیستند.

گرایش به سوی دولت بزرگ

بوروکرات‌های ثابت و بلندمدت انگیزه و قدرت این را دارند که قانونگذاران را تحت تأثیر قرار بدهند تا به قوانینی که آنها را منتفع می‌سازد رأی بدهند. این امر گرایش به سوی دولت بزرگ را مطرح می‌کند. قدرت بوروکرات‌ها از جایگاه‌شان به عنوان رأی‌دهنده و نیز از دانش و کار تخصصی‌شان ناشی می‌شود. در ابتدا جایگاه بوروکرات‌ها را به عنوان رأی‌دهنده در نظر بگیرید. همه رأی‌دهندگان تمایل دارند به قانونگذارانی رأی بدهند که از لویحی که منافع خالصی برای‌شان فراهم می‌آورد، هواداری کنند. اگر اکثریت رأی‌دهندگان انتظار دریافت منافع خالصی را از تهیه دولتی یک کالای عمومی داشته باشند، در این صورت قانونگذارانی که هدف‌شان جلب رضایت رأی‌دهندگان است، به لایحه‌های

که آن کالا را تدارک می‌بیند رأی خواهند داد. با وجود این، چه‌بسا بوروکراتی که در اداره عرضه‌کننده یک کالای عمومی کار می‌کند، اما به عنوان مصرف‌کننده، از خدماتی که آن اداره عرضه می‌کند، اصلاً منتفع نشود. با این همه، او طرفدار قانونگذاری خواهد بود که به لایحه‌ای رأی می‌دهد که خدمات اداره‌اش را گسترش می‌دهد، چرا که چنین گسترشی به احتمال زیاد موجب افزایش حوزه نفوذ و نیز پرداخت‌ها یا مزایای وی خواهد شد. واکنش این قانونگذار به فشار رأی بوروکرات‌هایی که می‌خواهند ادارات‌شان گسترش یابد، نخستین منبع گرایش و سوگیری به شمار می‌آید.

دومین منبع سوگیری، به واسطه دانش تخصصی بوروکرات‌ها و نیز کاری است که انجام می‌دهند. بوروکرات‌ها اغلب می‌توانند به یک کاندیدای انتخاباتی کمک کنند یا ضربه بزنند. برای مثال، آنها می‌توانند با کاندیداهایی که می‌خواهند برای یک مناظره سیاسی در مورد نمایندگی‌شان خود را آماده کنند، همکاری کنند یا مخالفت ورزند. همچنین آنها می‌توانند ارائه خدمات ویژه به کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی را تسریع کنند یا به تأخیر بیندازند.

گرایش و سوگیری به سمت یک دولت بزرگ به واسطه (۱) رأی جانبدارانه بوروکرات‌ها به‌عنوان عرضه‌کنندگان خدمات دولتی و (۲) امتیازهایی است که بوروکرات‌ها در قالب بودجه‌های اداری بزرگ‌تر از قانونگذاران دریافت می‌کنند. گرفتن امتیاز از قانونگذاران از یک طرف به خاطر توانایی آنها در کمک به کاندیداهایی است که رأی‌دهندگان را تحت تأثیر قرار می‌دهند و از طرف دیگر به خاطر توانایی‌شان در منتفع کردن افرادی است که قانونگذاران می‌خواهند به آنها کمک شود.

بخش‌های تخصصی

به نظر معقول می‌آید که اعضای جامعه بخواهند بخش‌های تخصصی ایجاد کنند. برای مثال آنها نیازمند چنین بخش‌هایی هستند: بخش قانونگذاری برای تصمیم‌گیری در مورد اینکه کدام یک از پروژه‌های کالاهای عمومی ارزشمندند، بخش خرید برای اینکه بر سر قیمت کالاهای عمومی با عرضه‌کنندگان آنها مذاکره کند، بخش نظارتی برای قضاوت در مورد اینکه آیا عرضه‌کنندگان کالاهای عمومی از قراردادهای‌شان تبعیت می‌کنند، و بخش جمع‌آوری مالیات. آنها همچنین به بخش‌های قضایی و تعزیرات برای رسیدگی به مالیات‌دهندگان خلافکار، افرادی که حقوق مالکیت را

نقض می‌کنند، افرادی که تعهدات مربوط به قراردادشان را زیرپا می‌گذارند و کارگزارانی که از قدرت‌شان سوء استفاده می‌کنند نیز احتیاج دارند. افزون بر این، بسته به کالاهای عمومی مورد تقاضا، آنها ممکن است بخش‌های تخصصی برای نظارت بر عرضه‌شان را نیز فراهم آورند. وزارت راه و ترابری، وزارت ارتباطات، وزارت اکتشاف، و وزارت دفاع ملی مواردی از این جمله‌اند.

احتمال دارد جامعه تصمیم بگیرد که قبل از هر چیزی بعضی از این بخش‌ها را ایجاد کند. بخش‌های قانونگذاری، خرید، نظارت، جمع‌آوری مالیات، اجرای قوانین، و قضایی - صرف نظر از کالاهای عمومی مورد تقاضا - لازم‌اند. اینکه آیا بخش‌های دیگری نیز لازم‌اند به شرایط بستگی دارد. بنابراین، از یک طرف احتمال دارد قانون اساسی حکم کند که بخش‌هایی ایجاد شوند، و از طرف دیگر احتمال دارد بیان کند که دیگر بخش‌ها به وسیله سیاستمداران منتخب، ایجاد گردند.

مسئله انتخاب سیاستمداران

اکنون مسئله انتخاب سیاستمداران را در نظر بگیرید. یک تصمیم جمعی در مورد استخدام سیاستمداران، دو قسمت دارد: (۱) انتخاب کاندیداها و (۲) چه کاندیدایی استخدام خواهد شد. در این فصل صرفاً به این مقوله‌ها پرداخته می‌شود و بحث دقیق‌تر در مورد آنها به فصل ۶ در قسمت اشکال انتخاب موکول می‌گردد.

انتخاب کاندیداها

کاندیداها می‌توانند از طریق آزمون انتخاب شوند. اما مشکل می‌توان مهارت‌های مورد تقاضا را آزمون کرد. اعضای جامعه می‌خواهند کارگزارانی را برای عرضه کالاهای عمومی استخدام کنند. چه نوع آزمونی می‌تواند تعیین کند که چه کسی برای تصمیم‌گیری راجع به اینکه آیا منافع جمعی یک کالای عمومی از هزینه آن بیشتر است، و در عین حال برای چانه‌زنی با عرضه‌کنندگان کالاهای عمومی در استخدام بوروکرات‌ها، و برای نظارت بر بوروکرات‌ها و عرضه‌کنندگان از همه بهتر است؟ همچنین مشکل است که بتوان آزمونی راجع به صداقت به عمل آورد. بنابراین، بعید به نظر می‌رسد که آزمون کاندیداها ابزار نهایی مفیدی برای انتخاب‌شان باشد. روش معقول‌تر برای این کار ایجاد مجموعه‌ای از

قواعد انتخاباتی است. بخش نخست این قواعد می‌توانند مشخص کنند که کاندیدها چگونه انتخاب شوند. لازم است در آن قید گردد که هر عضوی از جامعه حق دارد فردی را به‌عنوان کاندیدا انتخاب کند. به منظور محدود کردن تعداد کاندیدها، باید در قاعده انتخاباتی ذکر شود که کاندیدای پیشنهادی می‌بایست تأییدیه یا امضاهای درصد حداقلی از اعضای جامعه را به‌دست آورد.

هر چند که آزمون نمی‌تواند به خوبی مهارت‌های مطلوب کارگزاران کالاهای عمومی را بسنجد، ولی ممکن است اعضای جامعه بخواهند آزمون پایه‌ای در مورد چیزهایی چون زبان و سابقه به‌عمل آورند. چنین آزمونی می‌تواند کمک کند تا کاندیدهایی که عموماً موافق خواسته‌های اعضای جامعه نیستند، حذف شوند. به طور مشابه، ممکن است خصوصیات شخصی چون سن، آموزش، و مدت اقامت در جامعه بخشی از حداقل شرایط مورد نظر باشند.

قواعد راجع به آزمون‌ها و صلاحیت‌های لازم برای کاندیدا شدن، به وسیلهٔ یک کمیسیون انتخاباتی مدیریت خواهند شد. این کمیسیون همچنین وظیفه اجرای قواعد انتخاباتی و آگاه کردن اعضای جامعه از نقض قواعد را به‌عهده دارد. چون کمیسیون انتخاباتی می‌تواند روی نتیجه انتخابات تأثیر بگذارد، لذا گروه‌های فشار، احزاب سیاسی و سایر افراد انگیزه پیدا می‌کنند که تصمیمات چنین کمیسویی را تحت تأثیر قرار دهند. برای اجتناب از سوگیری و ائتلاف، اعضای جامعه خواهان این هستند که کمیسیون انتخابات تا جایی که ممکن است از چنین نفوذهایی مستقل باشد.

تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه کاندیدایی برنده می‌شود

فرض می‌کنیم تعداد کاندیداهای پیشنهادی اعضای جامعه پنج نفر باشند. روشی مورد نیاز است تا تعیین کند که کدام یک از این پنج کاندیدا برگزیده خواهند شد. یک روش قاعده اکثریت نسبی^۱ است، که براساس آن کاندیدایی که بیشترین آرا را در یک انتخابات عمومی به‌دست می‌آورد، برنده انتخابات خواهد شد. تغییر این قاعده مستلزم انجام مجموعه‌ای از انتخابات پشت سرهم است که در هر یک از آنها بدترین کاندیدا حذف می‌شود تا یک کاندیدا اکثریت بیش از ۵۰ درصدی را به‌دست آورد. روش‌های تغییر دیگری نیز وجود دارند، اما همه آنها درصدد یافتن راهی هستند که

(الف) هزینه‌های انتخاب برنده را حداقل کند، و (ب) تضمین کند که رأی‌دهندگان به برنده علاقه‌مندند. بعضی از این روش‌ها در فصل ۶ بحث شده است.

هزینه‌های رقابت در میان کاندیداها

فرض کنید که شما مدیر بخش نیروی انسانی یک شرکت سهامی بزرگ هستید که وظیفه‌تان ایجاد قواعدی برای استخدام کارمندان جدید است. نظر شما بر این است که بعضی از روش‌های انتخاب، هزینه‌های بالایی بر متقاضیان تحمیل می‌کنند. با این حال اگر چنین روشی را انتخاب کنید، بعضی از کاندیداهای احتمالی تصمیم به انصراف خواهند گرفت. آنها در جای دیگری - و شاید در یک شرکت رقیب - به کار گرفته خواهند شد. به منظور کاهش هزینه‌های کاریابی متقاضیان، شما می‌بایست سیاستی مبنی بر جبران بعضی از هزینه‌های شان را به آنها پیشنهاد کنید. مثال مرتبط با این، جبران هزینه‌های رفت‌وآمد آنهاست. براین اساس، باید انتظار داشته باشیم که اعضای جامعه نیز نظامی را بخواهند که بعضی از هزینه‌هایی را که کاندیداها در جریان رقابت برای شغل سیاستمداری متحمل می‌شوند، جبران کند.

اما همان‌گونه که براساس تجربه می‌دانیم، بسیاری از کاندیداها بدون اینکه هزینه‌های شان جبران گردد، برای مقام سیاسی رقابت می‌کنند و در اغلب موارد، حقوقی که در قبال انجام کار انتظار دریافتش را دارند، کمتر از پولی است که او (یا هوادارانش) صرف مبارزه انتخاباتی کرده‌اند. چگونه می‌توان این امر را تبیین کرد؟ افرادی که به دنبال پست سیاسی‌اند لزوماً بیشتر از آنهایی که به دنبال آن نیستند، علاقه‌ای برای کمک به جامعه از خود نشان نمی‌دهند؛ با این فرض تنها یک جواب برای این مورد نوعی باقی می‌ماند؛ و آن این است که کاندیداها و حامیان مالی‌شان براین باورند که ایشان احتمالاً از تصمیماتی که به وسیله کاندیداهای برگزیده شده اتخاذ می‌گردد - در مقایسه با تصمیمات نزدیک‌ترین رقیب - منتفع خواهند شد (یا کمتر زیان می‌بینند). این مقوله در فصل ۱۱ بیشتر بحث شده است.

حوزه‌های رأی‌گیری

یک اقدام معمول در دموکراسی‌های بزرگ، تقسیم کشور به حوزه‌های رأی‌گیری است. در این صورت، به شهروندان هر حوزه‌ای مسئولیت انتخاب یک نماینده از آن حوزه داده می‌شود. اما سلسله تغییراتی نیز در این خصوص وجود دارد. در مواردی، ممکن است بیش از یک نماینده از یک حوزه مشخص انتخاب شود، اما اصل اساسی این است که وظیفه بزرگ انتخاب کارگزاران بین حوزه‌های رأی‌گیری تقسیم گردد.

چرا در نظام‌های دموکراسی، کشور به حوزه‌های رأی‌گیری تقسیم می‌شود؟ ممکن است حوزه‌های رأی‌گیری محصول شرایط تاریخی باشند. برای مثال کشور ایالات متحد با سیزده مستعمره مجزا شکل گرفت. همچنین ممکن است شهروندان برخی از این مستعمرات از ترس اینکه مبدا هیئت انتخاب‌کننده حداقلی از افراد مستعمره‌شان را انتخاب نکند، اقدام به این کار کرده باشند.

در این بخش می‌خواهیم ببینیم که آیا دلیل کارایی محوری‌ای وجود دارد که براساس آن اعضای جامعه بخواهند حوزه‌های رأی‌گیری مجزایی در قانون اساسی‌شان ایجاد کنند. برای پی بردن به این امر می‌توان به آزمونی ذهنی متوسل شد. فرض کنید جمعیت یک میلیون نفری‌ای وجود داشته باشد، که می‌خواهند ۱۰۰ نفر قانونگذار را انتخاب کنند. یکی از شیوه‌های عملی شدن این کار، آن است که رأی‌دهندگان به ۱۰۰ حوزه انتخاباتی با پوشش ده هزار نفر در هر حوزه تقسیم گردند. در این صورت اعضای هر حوزه مسئول انتخاب یک قانونگذار خواهند بود. برای مثال، ممکن است رأی‌دهندگان هر حوزه، پنج کاندیدا را اسم‌نویسی کنند و سپس از میان آنها یکی را برگزینند. روش دوم این است که یک انتخابات ملی برای انتخاب مثلاً ۵۰۰ کاندیدا صورت بگیرد. در این صورت هر رأی‌دهنده‌ای می‌تواند به ۱۰۰ نفر کاندیدای مورد علاقه‌اش رأی بدهد.

اکنون فرض کنید که شما رأی‌دهنده‌ای از یکی از حوزه‌های فرضی انتخاباتی هستید. اگر روش نخست به کار گرفته شود، در این صورت تنها لازم است که یکی از پنج کاندیدا را انتخاب کنید. اما اگر روش دوم به کار برده شود می‌بایست ۱۰۰ نفر از ۵۰۰ نفر کاندیدا را انتخاب کنید. هزینه کسب اطلاعات لازم برای گرفتن تصمیم آگاهانه در مورد دوم برای شما بیشتر است، چرا که باید دست کم در مورد ۱۰۰ کاندیدا تحقیق کنید.

رای‌دهندگان که در یک حوزه مشخص زندگی می‌کنند به احتمال زیاد اطلاعات بیشتری نسبت به رای‌دهندگان دیگر حوزه‌ها در مورد کاندیداهای انتخاباتی حوزه‌شان دارند، و بنابراین، با آگاهی بیشتری به کاندیداها رأی می‌دهند. از این‌رو، به نظر می‌رسد که تفکیک جامعه به حوزه‌های رأی‌گیری مستقل، رای‌دهندگان را قادر می‌سازد که از اطلاعات موجود در مورد کاندیداها بهترین استفاده را بکنند.

افزون بر این، چنین تفکیکی انگیزه بیشتری برای تولید اطلاعات بیشتر به رای‌دهندگان می‌دهد. احتمال اینکه رأی یک رای‌دهنده سرنوشت انتخابات را رقم بزند، بیشتر در مواردی وجود دارد که تعداد رای‌دهندگان کم باشند. در نتیجه، در صورت برابری سایر شرایط، این رأی ارزشمندتر خواهد بود. موقعی که رأی ارزشمندتر می‌شود، بهبود اطلاعات فرد رای‌دهنده در مورد کاندیداها، عایدی بزرگ‌تری را نیز به دنبال دارد (ن.ک. فصل ۷)

تولید و توزیع اطلاعات در مورد کاندیداها اهمیت ویژه‌ای دارد، چرا که چنین اطلاعاتی به میزان زیادی نوعی کالای عمومی به شمار می‌آید، به این مفهوم که احتمال دارد عرضه آن به خاطر مسئله سواری مجانی کمتر از حد صورت بگیرد (ن.ک. فصل ۳).

حجمی از اطلاعات راجع به کاندیداها، به احتمال زیاد از سوی رسانه‌های خبری در دسترس قرار می‌گیرند. صاحبان روزنامه‌ها، ایستگاه‌های تلویزیونی و رسانه‌های دیگر قادرند هزینه‌های انتشار اخبار کاندیداها را از طریق فروش تبلیغات تأمین مالی کنند. با وجود این، رسانه‌های تبلیغاتی تنها تا حدودی بر مسئله سواری مجانی فائق می‌آیند.

برای یک کارگزار ویژه دولتی این امکان وجود دارد که اطلاعاتی در مورد کاندیداها تولید کند. ولی دو مسئله در این خصوص پدید می‌آید: نخست اینکه هیچ روش مشخصی برای انتخاب تولیدکنندگان بیطرف این اطلاعات (کسانی که به طرفداری از هیچ کاندیدایی موضع‌گیری نکنند)، وجود ندارد. دوم اینکه حتی اگر تولیدکنندگان بیطرفی نیز پیدا شوند، چگونه می‌توانند بفهمند که چه اطلاعاتی برای رای‌دهندگان ارزشمندترین است؟ در نظام بازار تولیدکنندگان اطلاعات دربارهٔ ستاندها، انگیزه لازم برای یافتن نوع اطلاعات درخواستی مصرف‌کنندگان را دارند؛ چرا که اگر در این کار موفق نشوند فروش کمتری خواهند داشت و سودشان نیز کمتر خواهد شد. اما کارگزاران دولت به

هر حال نمی‌توانند سودی به‌دست آورند. هر چند ممکن است کارگزارانی که برای چنین وظیفه‌ای به کار گرفته می‌شوند، انگیزه یافتن نوع اطلاعات درخواستی رأی‌دهندگان را داشته باشند، ولی واقعی نخواهد بود اگر فرض کنیم که همه آنها می‌توانند چنین انگیزه‌ای داشته باشند. شرح بیشتر دربارهٔ حوزه‌های رأی‌گیری در فصل ۶ آمده است.

گنجاندن قواعد انتخابات در قانون اساسی

اعضای جامعه معمولاً تمایل دارند که هر گونه توافقی در مورد روش‌گزینش کاندیداها و انتخاب سیاستمداران را در قانون اساسی بگنجانند. آنها برای این کار دو دلیل دارند. نخست، با گنجاندن آن در قانون اساسی، اعضا می‌توانند از تغییرات پرهزینه اجتناب کنند. همواره کسی هست که از اینکه قواعد انتخابات را تغییر دهد منتفع می‌شود، چرا که با این کار می‌تواند بر احتمال برنده شدن کاندیدایی که او ترجیح می‌دهد، بیفزاید. بجز در مورد قواعدی که نسبتاً پایدارند، می‌توان انتظار داشت که منابع زیادی در تلاش برای تأمین یک مزیت موقتی برای کاندیدای مرجح فردی تلف گردند. دوم، همان‌گونه که در ادامه خواهد آمد، اعضای جامعه ترجیح می‌دهند تصمیم‌گیری‌های غیر قانون اساسی (قانونی) را به خود سیاستمداران محول کنند. حال اگر قواعد انتخاباتی مشخص نباشند، قانونگذاران منتخب به راحتی می‌توانند قواعد را تغییر دهند. مجاز شمردن قانونگذاران به چنین کاری قدرت زیادی به ایشان می‌دهد و ممکن است موفقیت دموکراسی را به مخاطره اندازد. به‌خاطر بیاورید که یکی از تفاوت‌های بین قوانین اساسی چین و تایوان این بود که ایجاد قواعد انتخاباتی در چین به قوه مقننه واگذار گردیده بود، در حالی که این قواعد در تایوان در قانون اساسی مشخص شده بود.

فراوانی انتخابات، محدود کردن دوره نمایندگی، و برکناری

رأی‌دهندگان هرگز اطلاعات کاملی راجع به کاندیداها ندارند و به همین خاطر نمی‌توانند مطمئن باشند که انتخاب‌های متعاقب رأی دادن‌شان درست است. بعد از اتمام انتخابات، ممکن است رأی‌دهندگان کاندیداهای جدیدی را کشف کنند، یا اینکه کاندیدایی را که قبلاً رد شده بود، ترجیح دهند. گذشته از اینها، همین که کاندیدایی انتخاب شد، ممکن است تغییر رویه بدهد و برای افراد

مشکل یا ناممکن باشد که تغییر رفتاری او را پیش‌بینی کنند. دست آخر اینکه تقاضاهای رأی‌دهندگان نیز ممکن است عوض شوند، به گونه‌ای که سیاستمداری که برگزیده شده است از بدیلی که برایش وجود داشت، نامناسب‌تر باشد. به این دلایل، رأی‌دهندگان ممکن است از انتخاب ناشی از رأی دادن قبلی‌شان پشیمان گردند. برای اجتناب از هزینه‌های مترتب بر چنین ندامتی، اعضای جامعه تمایل دارند که طول دوره نمایندگی [زمانمداری] سیاستمداران منتخب را محدود کنند. این کار می‌تواند با برگزاری انتخابات‌های دوره‌ای انجام گیرد. به این ترتیب مبارزه‌کنندگان انتخاباتی می‌توانند با سیاستمداران منتخب قبلی بر سر پست‌شان به رقابت بپردازند.

حال سؤال این است که اعضای جامعه هر چند وقت یک‌بار می‌خواهند انتخابات برگزار کنند. برای پاسخ می‌توان از مقایسه انتخابات با استخدام عامل‌ها در اقتصاد بازار ایده گرفت. فرض کنید شما می‌خواهید عاملی را در اقتصاد بازار استخدام کنید و از او می‌خواهید خدماتی را تدارک ببیند که مشخص کردن یا اندازه‌گیری‌شان ساده نیست و این خدمات را برای دوره نامعلومی می‌خواهید. خدمات تبلیغاتی، خدمات مراقبت بهداشتی از یک پزشک خصوصی، و خدمات سرمایه‌گذاری مواردی از این جمله‌اند. در مورد این خدمات، شما نمی‌توانید دقیقاً خدماتی را که می‌خواهید توصیف کنید و یا اینکه دقیقاً تعیین کنید که آیا کارگزار مذکور آنها را تدارک دیده است یا نه. در نتیجه، شما می‌خواهید این حق را برای خودتان نگه‌دارید که اگر بعداً از آن خدمات راضی نبودید به کارگزار دیگری مراجعه کنید. با پیش‌بینی چنین شقی، تمایل ندارید که قراردادی برای دوره‌ای نامعلوم منعقد کنید. همچنین نمی‌خواهید این قرارداد آن قدر هم کوتاه مدت باشد که مجالی برای ارائه صلاحیت و لیاقت کارگزار باقی نگذارد. بنابراین، شما قرارداد را برای دوره‌ای میان مدت منعقد خواهید کرد و بعد از آن تصمیم می‌گیرید که آیا قرارداد را تجدید بکنید یا نه.

در داد و ستد، طول مدت قرارداد به طور جداگانه برای هر خدمت و به طور مشترک به وسیله کارفرما و عرضه‌کننده خدمت تعیین می‌شود، و در واقع نتیجه مذاکره این دو است. در نتیجه، می‌توان گفت که تجار خصوصی، مدت قرارداد را متناسب با خواسته‌های مشخص‌شان سفارش می‌دهند. برای جامعه مذاکره بسیار پرهزینه است و از سویی تعیین خواسته‌های جمعی نیز در وهله نخست پرهزینه خواهد بود. بر این اساس، به جای اینکه بر سر مدت یک قرارداد خاص با هر یک از سیاستمداران

مذاکره شود، به نظر معقول می‌آید که دوره تصدی مشخصی برای سیاستمداران هر رده، در قانون اساسی تعیین گردد.

نمی‌توان گفت که اعضای جامعه دقیقاً خواهان چه طول مدتی هستند. اغلب نظام‌های مردم‌سالار هر دو سال یک بار انتخابات برگزار می‌کنند؛ و البته به ندرت دوره‌های شش ساله نیز وجود دارد و در همین کشورها برخی پست‌های انتخابی از بقیه کوتاه مدت‌ترند. با وجود این، واقعیت پذیرفته شده این است که سیاستمدارانی که می‌خواهند به تصدی‌شان ادامه دهند می‌بایست بعد از چند سال مجدداً در انتخابات برنده شوند.

پرسش دیگری که در این خصوص مطرح می‌گردد، این است که آیا لازم است تعداد دفعاتی که یک سیاستمدار می‌تواند دوباره انتخاب شود، محدود گردد. گروهی که مدافع وضع محدودیت روی تعداد دفعات تصدی نمایندگی هستند، بر این باورند که سیاستمداران حاکم بخت زیادی برای دوباره انتخاب شدن دارند. آنها می‌خواهند این مزیت را کاهش دهند. چنین نظری کاملاً درست است. واقعاً ناممکن است نظامی ایجاد شود که در آن سیاستمداران حاکم نتوانند از برخی از منابع تحت کنترل‌شان برای کمک به مبارزات انتخاباتی‌شان استفاده کنند. برای پرهیز از استفاده سیاستمداران حاکم از چنین مزیتی نسبت به رقبای‌شان، هواداران وضع محدودیت روی تعداد دفعات تصدی نمایندگی، پیشنهاد می‌کنند که هر سیاستمدار باید یک یا دو دفعه روی کار باشد. دوره ریاست جمهوری در ایالات متحد، به دوبار محدود است و رئیس‌جمهور صرفاً برای یک دوره دیگر می‌تواند انتخاب شود. با وجود این، قانون اساسی ایالات متحد دوره تصدی قانونگذاران را محدود نکرده است؛ هر چند که برخی از ایالات چنین محدودیت‌هایی را وضع می‌کنند.

روش دیگر برخورد با سیاستمدارانی که از نظر انتخاب‌کنندگان‌شان عملکرد بدی دارند، استفاده از قاعده عزل در قانون اساسی است. این قاعده بیان می‌کند که تحت چه شرایطی یک سیاستمدار بایستی استعفا دهد. قانون اساسی ممکن است امکان عزل را از طریق رفراندوم میسر سازد. اگر تعدادی از مردم - که به حد نصاب برسد - درخواست عزل کنند، امکان برگزاری رفراندوم عمومی فراهم می‌شود. اگر دوم سوم رأی‌دهندگان در رفراندوم به عزل یا برکناری سیاستمداری رأی بدهند، او بایستی کنار برود؛ و سپس می‌توان برای پیدا کردن جانشین، انتخابات جدیدی برگزار کرد.

به علاوه، قانون اساسی ممکن است ابزار برکناری را نیز مشخص کند. این قانون می‌تواند شرایطی را بیان کند که تحت آن مجلس قانونگذاری این اختیار را دارد که رئیس جمهور و یا دیگر سیاستمداران را قبل از اتمام دوره‌شان مجبور به برکناری کند.

رؤسای جمهور و نخست‌وزیران

ایالات متحد، تایوان و فیلیپین دارای نظامی برای انتخاب رئیس‌جمهور هستند. در تایوان و فیلیپین رأی‌گیری همگانی برگزار می‌شود و کاندیدایی که بیشترین آرا را کسب کند، انتخاب می‌گردد. در ایالات متحد نیز اگرچه رأی‌گیری همگانی برگزار می‌شود اما رأی‌دهندگان مستقیماً رئیس‌جمهور را انتخاب نمی‌کنند. در این کشور رئیس‌جمهور مستقیماً از سوی نمایندگان هر ایالت انتخاب می‌شود. اما چگونگی انتخاب این نمایندگان در ایالات مختلف، متفاوت است. در عمل این گونه است که نمایندگان معمولاً براین اساس که کدام یک از کاندیدها اکثریت آرا را در هر ایالت کسب کرده است، رأی می‌دهند. یک انتخابات دو حزبی در تگزاس را در نظر بگیرید. اگر کاندیدای جمهوری خواهان پنجاه و یک درصد رأی مردم تگزاس را به دست آورد، همه نمایندگان آن ایالت به کاندیدای جمهوری خواهان رأی خواهند داد. در این نظام، حتی اگر کاندیدایی اکثریت آرا در کشور را نیز به دست آورد، ممکن است از سوی نمایندگان انتخاب نشود. دلیلش هم این است که کاندیدای محبوب‌تر در کشور می‌تواند در اقلیتی از ایالات، قاطعانه برنده شود؛ در حالی که کاندیدای با محبوبیت کمتر به ندرت در اکثریت ایالات برنده می‌شود. کاندیداهای ریاست‌جمهوری با آرای کمتر از اکثریت ملی، سه بار در تاریخ ایالات متحد انتخاب شده‌اند، که تازه‌ترین آنها در سال ۲۰۰۰ بود.

برگزاری انتخابات ویژه برای رئیس قوه مجریه ابزاری جدا کردن، یا پراکندن قوای کارگزاران منتخب است. نظامی که در آن قدرت قانونگذاری از آن قوه مقننه و قدرت اجرایی از آن رئیس‌جمهور منتخب مردم است، نظام جمهوری نامیده می‌شود.

می‌توان سه رویه عمومی رأی‌گیری را برای انتخاب رئیس‌جمهور تصور کرد. در رویه نخست، رأی‌دهندگان مستقیماً به کاندیداهای رئیس‌جمهوری رأی می‌دهند. در این صورت کاندیدایی که اکثریت نسبی یا ساده آرا را کسب می‌کند برنده می‌شود. در رویه دوم، رأی‌دهندگان به حوزه‌های

رأی‌گیری تقسیم می‌شوند و در هر یک از آنها یک انتخابات برگزار می‌گردد. کاندیدایی که اکثریت نسبی یا اکثریت ساده را در هر حوزه به‌دست می‌آورد، برنده آن حوزه اعلام می‌شود، و کاندیدایی که اکثریت نسبی یا اکثریت ساده حوزه‌ها را کسب می‌کند به‌عنوان رئیس جمهور تعیین می‌گردد. در رویه سوم نیز رأی‌دهندگان به حوزه‌های رأی‌گیری تقسیم می‌شوند. با وجود این، رأی‌دهندگان در هر حوزه به کاندیدای ریاست جمهوری رأی نمی‌دهند، بلکه به نمایندگانی رأی می‌دهند که در انتخابات بعدی (که در آن کاندیدای ریاست جمهوری انتخاب می‌شود) شرکت می‌کنند. نمایندگان این قدرت را دارند که به هر کاندیدای ریاست جمهوری که مد نظرشان است، رأی بدهند. رویه ایالات متحد آمیزه‌ای از این دو رویه آخر است.

نوع دوم نظام دموکراتیک، نظام پارلمانی است. کشورهای انگلستان، ژاپن، کانادا و هند نظام‌های پارلمانی دارند. در نظام پارلمانی، رأی‌دهندگان قانونگذاران را انتخاب می‌کنند و آنها نیز دو وظیفه دارند: (۱) قانونگذاری و (۲) برگزیدن مجریان قوانین. آنها وظیفه دوم‌شان را با انتخاب یکی از قانونگذاران به عنوان رئیس قوه مجریه یا نخست وزیر انجام می‌دهند. کاندیدای نخست‌وزیری باید اکثریت (۵۰ + درصدی) آرای قانونگذاران منتخب را به‌دست آورد. سپس نخست‌وزیر تعدادی از قانونگذاران را به عنوان وزیر یا اعضای کابینه انتخاب می‌کند. وزرای کابینه نیز وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اداری متعددی را که در آنها بوروکرات‌ها به عرضه خدمات متنوع می‌پردازند سرپرستی خواهند کرد.

در برخی موارد، اکثریت قوه مقننه فقط از یک حزب است. در این صورت، اکثر قانونگذاران معمولاً رئیس حزب را به عنوان نخست وزیر انتخاب خواهند کرد؛ و نخست‌وزیر نیز اعضای حزب خودش را به عنوان وزرای کابینه انتخاب می‌کند. در مواردی نیز که بیش از دو حزب در قوه مقننه وجود دارند، ممکن است هیچ حزبی اکثریت نداشته باشد. در این صورت احزاب باید با هم وارد چانه‌زنی شوند. رهبران احزاب با هم ملاقات می‌کنند و می‌کوشند به یک تصمیم اکثریت برسند. نتیجه نهایی روی کار آمدن دولت ائتلافی (نخست وزیر و شاید وزرا نیز) است که به وسیله ائتلافی از احزاب انتخاب می‌شوند. به احتمال زیاد، وزرای دولت ائتلافی از احزاب مختلف خواهند بود. دولت‌های ائتلافی ممکن است هر آن عوض شوند، اگر یکی از احزاب - یا بیشتر - از ائتلاف خارج گردند، ائتلاف جدید

می‌تواند نخست وزیر و کابینه را مجبور به استعفا کند. بنابراین پیش‌بینی هویت‌های آتی رهبران سیاسی در نظام پارلمانی با دولت ائتلافی دشوارتر از نظام ریاست جمهوری است. با وجود این، تفاوت مهم‌تر در این است که در نظام ریاست جمهوری شاخه‌های قانونگذاری و اجرایی از یکدیگر مجزا هستند، در حالی که در نظام پارلمانی یک کاسه می‌شوند. این تفاوت سبب می‌شود که در نظام پارلمانی یک حزب به تنهایی بتواند بر کل دولت مسلط گردد.

به نظر می‌رسد که تدوین‌کنندگان قانون اساسی ایالات متحد، عمداً سعی کرده‌اند که قوه مقننه را از رئیس‌جمهور جدا کنند. ایشان در کتاب فدرالیست^۱، استدلال می‌کنند که با این کارشان خواسته‌اند «مانع از این شوند که اعضای کنگره یا قوه مجریه فدرال بر رویه توالی و جانشینی برای رسیدن به ریاست جمهوری مسلط شوند» (Vincent Ostrom 1986:165-6)، اما تدوین‌کنندگان قانون اساسی ریاست جمهوری ضعیفی را پیش‌بینی کرده بودند. در حالی که طی قرن بیستم، قدرت ریاست جمهوری به طور فزاینده‌ای نسبت به قدرت مجلس رشد یافته است. بنابراین، ممکن است زمینه‌های نگرانی در این خصوص ایجاد شود که آیا قوا می‌توانند آن گونه که پدران مؤسس پیش‌بینی می‌کردند به حالت تعادل باقی بمانند. (همان، ۱۹۷-۲۰۱)

احزاب سیاسی

اکثر دموکراسی‌های تازه شکل گرفته، از یک نظام دیکتاتوری تک حزبی پدیدار شده‌اند. در نتیجه، معمولاً کاندیدایی که می‌خواهد نام‌نویسی کند از حزب سیاسی مورد تأیید دولت خواهد بود. با وجود این، در یک دموکراسی مشخص لزومی ندارد فردی که می‌خواهد کاندیدا شود عضو یک حزب سیاسی هم باشد. اعضای یک جامعه را در نظر بگیرید که در حال ایجاد قانون اساسی به منظور استخدام کارگزاری برای عرضه کالاهای عمومی هستند. مشکل می‌تواند دلیلی برای این کار تصور کرد که چرا آنها ماده‌های ویژه‌ای را در طرفداری از احزاب سیاسی در قانون اساسی می‌گنجانند. در واقع ممکن است آنها حتی انتظار شکل‌گیری احزاب سیاسی را هم نداشته باشند. به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان قانون اساسی ایالات متحد احتمال تشکیل احزاب سیاسی را پیش‌بینی نکرده باشند، هرچند که مطمئناً از امکان ائتلاف یا جناح‌بندی‌ها باخبر بوده‌اند.

فرض کنید بعضی از اعضای جامعه که در حال تدوین قانون اساسی‌اند، قبلاً در احزاب سیاسی بوده‌اند؛ یا فرض کنید که از اعضای ائتلاف‌ها باشند. در این صورت کسانی که عضو احزاب یا ائتلاف‌ها نیستند از اینکه وارد توافق قانون اساسی شوند؛ می‌پرهیزند، چرا که واهمه دارند در تصمیم‌گیری جمعی با عدم مزیت مواجه شوند.

۳. هزینه‌های تدارک کالاهای عمومی از طریق فرایند تصمیم‌گیری جمعی

در ابتدای این فصل، دو مسئله ویژه که اعضای جامعه در تدارک جمعی کالاهای عمومی با آن مواجه می‌شوند، مطرح گردید. نخست نگرانی در مورد این مسئله بود که ممکن است هزینه‌های مالیاتی یک فرد مشخص بیش از منافع وی از کالاهای عمومی باشد. این مسئله را احتمال هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری جمعی نامیدیم. موضوع دوم، سوء استفاده بالقوه کارگزاران استخدام شده، از قدرت بود که آن را احتمال پیدایش هزینه‌های سوء استفاده از قدرت نامیدیم. این موضوع به طور مفصل در فصل پنجم مطرح شده است. در ادامه به اختصار به طرح هر دو مسئله پرداخته می‌شود.

هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری جمعی

در یکی از نخستین کتاب‌های راجع به نظریه اقتصادی دموکراسی، بوکانان و تولاک (۱۹۶۲) احتمال مشارکت در یک فرایند تصمیم‌گیری جمعی را بررسی کرده‌اند. برای درک این مبحث، خودتان را به جای یک عضو مشخص جامعه بگذارید. از یک طرف، شما نیز همچون دیگر اعضای جامعه، می‌خواهید با معلومات‌ترین و درستکارترین سیاستمداران را انتخاب کنید، چرا که مایلید آنها تصمیماتی به نفع شما بگیرند. از طرف دیگر، سیاستمدارانی را می‌خواهید که داورهای‌شان باب میل شما باشد، حتی اگر به زیان دیگران تمام شود. فرض کنید که شما صاحب حرفه‌ای در یک محل خاص هستید. ممکن است شما متقاضی این باشید که جاده‌ای نزدیک محل کارتان ساخته شود، چرا که چنین کاری حرفه‌تان را برای مشتریان بالقوه مناسب‌تر می‌سازد. در این صورت، شما طرفدار کاندیدایی خواهید بود که بر این باور باشد که ایجاد جاده در نزدیکی محل کار شما به عنوان کالایی عمومی ارزش تأمین

مالی دارد. معمولاً برای شما مهم نخواهد بود اگر دیگران هم بخشی از هزینه آن را پرداخت کنند، ولو اینکه از آن منتفع نگردند. یا اینکه فرض کنید این امکان برای شما وجود دارد که سهم کوچک‌تری نسبت به افراد دیگر از کل یک لایحه مالیاتی پرداخت کنید. در این صورت طرفدار کاندیدایی خواهید بود که به شما قول می‌دهد مالیات پایین‌تری از شما مطالبه شود، ولو اینکه دیگران سهم بالاتری پرداخت کنند. می‌توان موارد زیادی از این دست ذکر کرد. شما طرفدار کاندیدایی هستید که قول می‌دهد پول یا دارایی‌ای را از دیگر اعضای جامعه (مثلاً داراها) بگیرد و به شما بدهد.

هر یک از این اقدامات شما را به زیان دیگران منتفع خواهد کرد. اینها مثال‌های خوبی از نوع خسارت، یا «هزینه‌های خارجی» هستند که در صورت گنجانده نشدن قواعد محکمی در قانون اساسی، ظاهر خواهند شد. بوکانان و تولاک از چنین خساراتی تحت عنوان هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری جمعی یاد می‌کنند. این هزینه‌ها صدماتی‌اند که به واسطه تصمیمات جمعی به افرادی که آن تصمیمات به نفع‌شان نیست، وارد می‌گردند. بوکانان و تولاک خاطرنشان می‌کنند که وقتی در مورد کلیه اعضای جامعه به صورت یکجا تصمیم‌گیری می‌شود، ممکن است در فقدان قواعد مسلم مجموع هزینه‌های ایجاد شده بر منافع حاصل از کالاهای عمومی بچربند.

بوکانان و تولاک روی اندازه اکثریت لازم برای تصمیم‌گیری جمعی تمرکز می‌کنند. آنها برای کاهش «هزینه‌های خارجی» پیشنهاد می‌کنند اعضای جامعه قانون اساسی‌ای ایجاد کنند که تصویب قوانین را به اکثریت بزرگ‌تر از ۵۰ درصد (مثلاً ۶۷ درصد) ملتزم سازد. در حالت حدی التزام به اجماع (اکثریت ۱۰۰ درصدی)، هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری جمعی صفر خواهد بود. اگر نظر شما این است که فلان قانون پیشنهادی به شما آسیب می‌رساند، می‌توانید بر ضد آن رأی بدهید. یگانه رأی شما به اندازه‌ای اثربخش است که می‌تواند پیشنهاد را از تصویب ببیندازد. البته، خیلی مشکل است که بتوان در یک جمع بزرگ به توافق اجماع در مورد چنین مقوله‌هایی رسید.

بوکانان و تولاک نخستین نویسندگان جدیدی بودند که مشکل مرتبط با عقاید اعضای جامعه را توصیف کردند؛ به این مفهوم که ممکن است تصمیمات جمعی برخلاف منافع افراد اتخاذ گردند. آنها این مشکل را مربوط به کارگزاران ندانستند، بلکه بر واقعیت بنیادی‌تری تمرکز کردند و آن اینکه در تصمیم‌گیری جمعی، هر فردی بایستی بخشی از استقلالش را از دست بدهد. بجز در مواردی که

توافق و اجماع وجود دارد، هر فردی در جامعه بایستی مقداری نااطمینانی را، از این رو که تصمیم جمعی برخلاف منافع‌اش باشد، تحمل کند.

هزینه‌های سوء استفاده از قدرت

سیاستمداران بایستی برای تدارک دفاع ملی، اجرای حقوق مالکیت، و جمع‌آوری مالیات‌ها قوه قهریه داشته باشند. در بهترین سناریو، سیاستمداران این قدرت را تماماً برای انتفاع اعضای جامعه به کار خواهند گرفت. اما ممکن است قدرت برای مقاصد دیگری نیز به کار برده شود. مثلاً ممکن است مستقیماً برای افزایش ثروت خود سیاستمداران استفاده شود. برای مثال، ممکن است یک رئیس‌جمهور منتخب دارایی فردی را برای استفاده خودش توقیف کند؛ یا ممکن است از قدرت مستقیماً برای افزایش ثروت استفاده شود؛ همان‌گونه که اگر گروه همسود^۱ خاصی یا فرد ثروتمندی به سیاستمداری رشوه بدهد چنین می‌شود. این‌گونه اقدامات سوء استفاده از قدرت نامیده می‌شوند، زیرا: (۱) آنها در بردارنده استفاده از قدرت در جهاتی برخلاف خواسته‌های رأی‌دهندگان هستند؛ و (۲) آنها به وسیله اعضای جامعه اصلی و اولیه تصویب نشده‌اند. با استفاده از این اصطلاح می‌خواهیم بگوییم که اعضای جامعه با هزینه‌های بالقوه سوء استفاده از قدرت مواجه‌اند. ابزارهای کنترل این هزینه‌ها به صورت کامل‌تر در فصل بعد مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱. در حدود گروه‌های همسود (Interest Groups) در فصل دوازدهم کتاب حاضر به طور مفصل بحث شده است.

فصل ۵

حفاظت از قانون اساسی

در برابر هزینه‌های بیرونی تصمیم و

هزینه‌های سوء استفاده از قدرت

در این فصل، بحث در مورد قانون اساسی را با بررسی مواد^۱ی کامل می‌کنیم که در درک مقوله هزینه‌های بیرونی تصمیم‌گیری جمعی و هزینه‌های سوء استفاده از قدرت به ما کمک خواهند کرد. بخش نخست، تفکیک شاخه‌های دولت را توصیف می‌کند. بخش دوم شرایط مربوط به اطلاعات راجع به فعالیت‌های دولت را مطرح می‌سازد. بخش سوم قواعد حاکم بر خرید رأی را تحلیل می‌کند. بخش چهارم به بررسی قواعد بر ضد سودجویی می‌پردازد. مواد دیگری از قانون اساسی، از جمله آنهایی که تغییر قانون اساسی را مجاز می‌شمارند، در بخش پنجم توصیف شده‌اند. بخش ششم به اختصار گزینه‌ای را بررسی می‌کند که می‌تواند ثابت کند اقتدار قانون اساسی در حفاظت در مقابل هزینه‌های خارجی و نیز هزینه‌های سوء استفاده از قدرت از آنچه که جامعه انتظارش را دارد می‌تواند کمتر باشد.

۱. تفکیک شاخه‌های دولت

تفکیک شاخه‌های دولت یکی از ویژگی‌های نظام ریاست جمهوری است. همان‌گونه که در فصل چهارم ذکر شد، در نظام پارلمانی، نخست وزیر از میان قانونگذاران قوه مقننه انتخاب می‌گردد و زمانی عوض می‌شود که اکثریت قانونگذاران تصمیم به چنین کاری بگیرند. براین اساس، بحث ما در این قسمت عمدتاً راجع به نظام ریاست جمهوری است. خواهیم دید که مزیت عمده تفکیک شاخه‌های دولت توازن قدرتی است که این تفکیک به دنبال دارد. در انتهای این قسمت آمده است که چگونه توازن قدرت معمولاً در نظام پارلمانی به دست می‌آید.

در نظام‌های ریاست جمهوری، قوانین اساسی دموکراتیک قوه مقننه را از شاخه اجرایی دولت [قوه مجریه] تفکیک می‌کنند. هر دوی این قوا به طور مجزا انتخاب می‌گردند و انتخابات‌شان نیز اشکال متفاوتی دارد یا در زمان‌های متفاوتی برگزار می‌شود. ایالات متحد نیز شاخه قضایی دولتی مجزایی دارد، که وظیفه‌اش قضاوت کردن در این موارد است: (۱) آیا قانونی که وضع می‌شود با اصول قانون اساسی سازگار است؛ و (۲) آیا اجرای قوانین، حقوق تعیین شده در قانون اساسی را نقض می‌کنند؟ در این بخش، بحث را با توصیف سه شاخه دولت پی می‌گیریم.

سه شاخه سنتی دولت

سه شاخه سنتی دولت عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه، و قوه قضائیه. در ادامه هر یک از این شاخه‌ها بررسی می‌گردند.

قوه مقننه

اولین شاخه دولت قوه مقننه است. این قوه معمولاً مرکب از نمایندگان منتخبی است که حوزه‌های مختلف رأی‌گیری را نمایندگی می‌کنند، وظیفه این قوه قانونگذاری است. در دولت‌های ملی بزرگ، مجموعه‌ای از دستیاران به هر قانونگذار کمک می‌کنند. اکثر نظام‌های ریاست جمهوری تنها یک مجلس نمایندگی دارند. ایالات متحد دو مجلس نمایندگی دارد. مجلس نخست که سنا نام دارد از هر

ایالت دو نماینده دارد که از طریق انتخابات سراسری ایالات متحد برگزیده می‌شوند. مجلس دوم که مجلس نمایندگان نام دارد، مرکب از نمایندگان حوزه‌های رأی‌گیری است. حوزه‌های رأی‌گیری به گونه‌ای ترتیب یافته‌اند که کلیه آنها جمعیت رأی‌دهنده تقریباً برابر داشته باشند.

وظیفه اصلی قوه مقننه قانونگذاری است. این وظیفه در نشست‌های منظم و زمان‌بندی شده، که از رویه‌های کاملاً تعریف شده تبعیت می‌کند، انجام می‌گیرد. قوه مقننه قوانین و مقررات حفظ نظم و ترتیب را وضع می‌کند و فرد مورد احترامی را برای اجرای این قوانین و مقررات برمی‌گزیند. هر قانونگذار منتخبی می‌تواند لایحه‌ای را مطرح کند. این لایحه می‌تواند فوراً به رأی گذاشته شود، از سوی موافقان و مخالفان به مدت بیشتری مورد بحث قرار گیرد، برای مطالعه و توصیه‌های بیشتر به کمیسیون ویژه ارجاع داده شود، و یا برای بحث و بررسی بیشتر در زمان دیگر کنار گذاشته شود. اگر اکثریت قانونگذاران به طرفداری از این لایحه رأی بدهند، لایحه مذکور تصویب خواهد شد. در ایالات متحد که دو مجلس قانونگذاری دارد، هر لایحه زمانی از تصویب خواهد گذشت که اکثریت قانونگذاران در هر یک از دو مجلس به آن رأی دهند. ویژگی‌های لوایح متفاوت‌اند، و این امر بدان معناست که کمیسیون‌های مشترک ویژه باید قبل از آن که لایحه‌ای بتواند تصویب شود، به توافق برسند.

وظیفه دوم قوه مقننه نظارت کردن بر دستگاه‌های اداری است. قوه مقننه این کار را معمولاً از طریق کمیسیون‌های خاص انجام می‌دهد، همچون کمیسیون ترابری و نظایر آن. چنین کمیسیون‌هایی ممکن است نشست‌های منظمی برای بحث در مورد فعالیت‌های دستگاه‌های اداری دولتی مرتبطشان داشته باشند. همچنین کمیسیون‌ها ممکن است رؤسای دستگاه‌های اداری را احضار کنند تا اطلاعاتی را در خصوص فعالیت‌شان در اختیار ایشان قرار دهند.

وظیفه سومی که قوه مقننه گاه انجام می‌دهد، نظارت بر عملکرد رئیس‌جمهور است. اگر قضاوت قوه مقننه این باشد که رئیس‌جمهور در جهاتی عمل می‌کند که ایشان تصویب نکرده‌اند، در این صورت می‌توانند در برابر او اعلام جرم کنند. اما چون اعلام جرم کردن بر ضد رئیس‌جمهور زمانی کارگر می‌افتد که اکثریت خیلی زیادی (گفته می‌شود ۷۵ درصد) از قوه مقننه با آن موافقت کنند، لذا این گونه موارد خیلی نادر است.

شاخه اجرایی

دومین شاخه دولت، قوه مجریه است. رئیس قوه مجریه، یا رئیس‌جمهور، یا مستقیماً از سوی شهروندان برگزیده می‌شود و یا به صورت غیرمستقیم از طریق نمایندگان‌شان انتخاب می‌گردد. رئیس‌جمهور معمولاً از سوی یک معاون اول (نایب رئیس)، که به عنوان یار انتخاباتی^۱ قبل از انتخابات به وسیله کاندیدای ریاست جمهوری برگزیده می‌شود، پشتیبانی می‌گردد.

رئیس قوه مجریه، یا رئیس‌جمهور، سه نوع وظیفه دارد: (۱) نمایندگی کردن ملت در امور خارجی، (۲) اجرای قوانین، و (۳) تحت تأثیر قرار دادن قانونگذاری. در خصوص امور خارجی، رئیس‌جمهور در مواردی چون اقدامات نظامی، اتحادهای بین‌المللی و موافقت‌نامه‌های تجاری اختیار نمایندگی کشور را دارد. با وجود این، تصمیمات او در نهایت منوط به تصویب مجلس است. رئیس‌جمهور معمولاً با احتیاط و هوشیارانه عمل می‌کند، چرا که دوست ندارد اتحاد یا توافقی را به هم رساند که بعداً از سوی قوه مقننه فسخ شود. با وجود این، برخی موقعیت‌های فوق‌العاده نیز وجود دارند. رئیس‌جمهور در عمل همواره این قدرت را دارد که در مواقع اضطراری سریع و قاطعانه اقدام کند. این کار زمانی لازم است که کشور تهدید به جنگ می‌شود. با وجود این، حتی در این موارد هم، تصمیمات او می‌تواند (بعد از ۳۰ روز) از سوی قوه مقننه فسخ گردد. برای مثال، رئیس‌جمهور ایالات متحد این اختیار را دارد که به نیروهای نظامی دستور حمله و تهاجم به کشوری خارجی را صادر کند، اما اگر بعد از ۳۰ روز قوه مقننه این کار را تصویب نکرد این نیروها باید عقب‌نشینی کنند.

وظیفه دوم رئیس‌جمهور، اجرا یا اداره قوانین است. در واقع قوانین دستوراتی هستند که از سوی قوه مقننه به رئیس‌جمهور فرستاده می‌شوند تا یک اداره موجود را برای اجرای مجموعه‌ای از اقدامات به کار گیرد و یا اداره جدیدی را برای این کار تأسیس کند. مثلاً ممکن است یک قانون جدید این باشد که خارجی‌ها برای شهروند شدن باید الزامات سخت‌تری را برآورده کنند. حال وظیفه رئیس‌جمهور این است که به اداره ذی‌ربط دستور دهد تا قوانین جدید را در مورد مهاجران اجرا کند.

وظیفه سوم رئیس‌جمهور تحت تأثیر قرار دادن قانونگذاری است. رئیس‌جمهور این کار را با بهره‌گیری از قدرت و توانش انجام می‌دهد. فرض کنید رئیس‌جمهور پیش‌بینی می‌کند قوه مقننه

لایحه‌ای را از تصویب خواهد گذراند که مورد تأیید او نیست؛ که در این صورت می‌تواند آن را تهدید به وتو کند. برای اجتناب از مناقشه بالقوه، وی می‌تواند نماینده‌ای را برای بحث بر سر مقوله موردنظر به مجلس بفرستد، یا ممکن است قوه مقننه این کار را انجام دهد. نتیجه این کار می‌تواند توافق بر سر لایحه‌ای باشد که رئیس جمهور قصد وتوی آن را نداشته باشد. رئیس‌جمهور همچنین می‌تواند قانونی را پیشنهاد کند و از یکی از قانونگذاران که با او آشناست بخواهد که آن را به قوه مقننه ارائه کند.

شاخه اجرایی همه اجزایی را که درگیر اجرا و اداره قوانین هستند، در برمی‌گیرد. بنابراین، شامل کلیه دستگاه‌های اداری و کارگزاری‌های دولتی به استثنای قوه مقننه و قوه قضائیه است. بدون احتساب رئیس‌جمهور و معاون اول او، اعضای شاخه اجرایی اینها هستند: وزرا (رؤسای دستگاه‌های اداری) که از طریق رئیس‌جمهور و معاون اول او، تصویب قوه مقننه منصوب می‌شوند؛ معاونان آنها و بوروکرات‌هایی که از طریق نظام استخدام کشوری برای دوره‌ای بلند مدت استخدام می‌شوند. نظام استخدام کشوری مجموعه‌ای از قوانین و آیین‌نامه‌های عمومی مربوط به استخدام، ارتقا و اخراج است که به منظور حمایت افراد در برابر اقدامات جانبدارانه طراحی می‌گردد. این قواعد و آیین‌نامه‌ها معمولاً به وسیله قوه مقننه تدوین می‌شوند.

قوه قضائیه

شاخه سوم دولت، شاخه قضایی است. شاخه قضایی در بردارنده سلسله مراتبی از قضات دادگاه است که در بالاترین رده آن قضات دیوان عالی قرار دارند. این قضات معمولاً به وسیله رئیس‌جمهور و با تصویب مجلس منصوب می‌گردند.

قوه قضائیه دو نوع وظیفه دارد. وظیفه نخست آن قضاوت نهایی در مورد محکومیت قانون‌شکنان مظنون است. چون قوه قضائیه دادگاه استیناف نهایی است، لذا درست است بگوییم که قوه مجریه و شاخه قضایی مشترکاً مسئول اجرای قوانین هستند. شاخه اجرایی مراکز احتمالی اقدام جنایی را تحت نظر می‌گیرد، در مورد جنایت‌های گزارش شده تحقیق می‌کند، شواهدی را ارائه می‌کند، مجرمان مظنون را تحت پیگرد قرار می‌دهد، و کسانی را که محکوم شناخته شوند مجازات می‌کند. قوه قضائیه

در مورد محکومیت و جرم تصمیم می‌گیرد و مجازات را تعیین می‌کند. دومین وظیفه قوه قضائیه اطمینان دادن از این است که هم قوانین شاخه قوه مقننه و هم اقدامات شاخه اجرایی مطابق با مواد قانون اساسی هستند. قوه قضائیه شبیه به یک ناظر است. هر شهروندی که متهم به نقض قانونی می‌شود این حق را دارد که با استناد به این ادعا که شیوه‌های مورد استفاده شاخه اجرایی یا خود قانون با قانون اساسی ضدیت دارند، در دادگاه اعتراض کند. حال اگر دادگاه یا قاضی با اعتراض او موافقت کند، فرد متهم می‌تواند آزاد شود و اقدام قوه مجریه یا قانون کان لم یکن تلقی می‌گردد. اگر قانون اساسی مبهم یا غیرشفاف باشد، در این صورت وظیفه قوه قضائیه تعیین نحوه تفسیر آن خواهد بود. این وظیفه دوم قوه قضائیه معمولاً به این صورت خلاصه می‌شود که قوه قضائیه باید قانون اساسی را تفسیر کند و قضاوت‌های قابل اجرایی در خصوص اینکه آیا فردی آن را نقض کرده است یا نه ارائه دهد. قوه قضائیه تمایل دارد که در انجام دادن وظایفش از همان رویه‌هایی پیروی کند که در بریتانیای قدیم معمول و عرف بوده‌اند؛ به این مفهوم که لازم است تصمیماتش را با استدلال‌های مکتوبی که در دسترس عموم قرار می‌گیرند، توجیه کند. این استدلال‌ها می‌توانند به عنوان رویه‌های قضایی^۱ در موارد مشابه مورد استفاده دادگاه‌های آتی قرار گیرند. الزام به مکتوب کردن استدلال‌ها و اظهارنظرها سه فایده دارد. نخست، این کار پتانسیل صرفه‌جویی کردن^۲ [اقتصادی کردن] در به کارگیری قضاوت را دارد. مجرب‌ترین و فصیح‌ترین مفسران قانون در رأس یک نظام سلسله مراتبی قرار می‌گیرند و کسانی که کمتر مجرب‌اند می‌توانند در دادگاه‌های پایین‌تر به کار مشغول شوند. از طریق سلسله مراتب، تصمیمات بالاترین دادگاه، یا دیوان عالی، می‌تواند در دادگاه‌های پایین‌تر به کار گرفته شود. این کار به نظام قضایی امکان می‌دهد که بسیاری از تصمیمات و موارد قضایی را به صورت اقتصادی بررسی کند. دوم، این کار در آینده به دیوان‌های عالی نقطه شروعی می‌دهد که در بررسی موارد مشابه با گذشته، با شیوه‌ای متفاوت آن را به کار گیرند. سوم، همچنین به اعضای جامعه و متصدیان متعدد امور دولتی یاد می‌دهد که چگونه در آینده قوانین را تفسیر کنند. این کار نااطمینانی مردم و پتانسیل‌شان در نقض غیرعمدی قانون را کاهش می‌دهد.

1. Precedents

2. Economizing

نظام دادگاه سلسله مراتبی، استیناف از دادگاه‌های پایین‌تر را مجاز می‌شمارد. دیوان عالی ایالات متحد، دادگاه نهایی استیناف است. به خاطر فرایند استیناف سلسله مراتبی و نیز سنت دادگاهی قضاوت کردن براساس رویه قضایی، می‌توان نتیجه گرفت که ایالات متحد، کشوری مبتنی بر قانون است (ن.ک. فصل ۱).

قانونگذاران و رئیس‌جمهور برای دوره‌های کوتاهی، معمولاً بین دو تا شش سال، روی کار خواهند بود؛ لیکن قضاوت دیوان عالی برای دوره‌های طولانی، و حتی ممکن است برای تمام عمرشان، سرکار باشند. تمایل به احراز دوره‌های طولانی، استقلال قوه قضائیه را بیشتر می‌کند. تدوین‌کنندگان قانون اساسی امید دارند که دوره‌های طولانی تصدی این احتمال را که قضاوت تصمیماتی به نفع یک حزب سیاسی یا گروه فشار مشخص اتخاذ کنند، کاهش خواهد داد. در واقع هدف از این کار اتخاذ تصمیمات غیرجانبدارانه است.

مبانی عقلی تفکیک قوا

چرا اعضای جامعه که متقاضی کالاهای عمومی هستند، چنین تفکیک قوایی را برای کارگزاران‌شان می‌پسندند؟ یک دلیل آشکار این کار تخصص‌گرایی است. اعضای یک جامعه احتمالاً از کارگزاران‌شان درخواست دارند که تصمیماتی در مورد عرضه بسیاری از انواع کالاهای مختلف بگیرند. تصمیمات مربوط به عرضه در بردارنده سه قسمت است: تصمیم‌گیری در این مورد که چه کالاهایی باید عرضه شوند و چگونه، اجرای تصمیمات، و نظارت بر آنها. براین اساس، معقول است که یک قوه مقننه برای تصمیم در این مورد که کدام یک از قوانین تصویب شوند، یک شاخه اجرایی برای اجرای قوانین و یک شاخه نظارتی برای رسیدگی و مراقبت از اینکه قراردادهای عرضه برآورده گردد، وجود داشته باشد. هرچند که نظام دموکراسی مبتنی بر قانون اساسی دارای یک قوه مقننه و یک قوه مجریه است، ولی امروزه هیچ نظام دموکراسی مبتنی بر قانون اساسی دارای شاخه نظارتی مستقل نیست. دموکراسی‌های مدرن متکی به نظارت عمومی‌اند. این نظارت از پشتوانه حقوق شهروندی برخوردار است. این حقوق عبارت‌اند از: (الف) حق ارتباط برقرار کردن بدون مداخله (ن.ک. بخش دوم این فصل)؛ و (ب) حق اقامه دعوا در برابر مقامات دولتی که حقوق متعدد دیگری، از جمله حقوق

مظنونین در موارد جنایی را نقض می‌کنند. هرچند که نظارت به وسیله شهروندان انجام می‌شود، ولی انگیزه نظارت برای یک شاخه قضایی مستقل، که مسئول داوری کردن شکایات شهروندانی است که حقوق‌شان نقض شده است، به شدت بالا خواهد بود. بدون چنین حفاظتی، ممکن است قوه مقننه منتقدان را با تصویب قوانین تبعیض مجازات کند؛ و مدیران شاخه اجرایی نیز ممکن است قوانین را به شیوه تبعیض‌گونه به اجرا درآورند.

توازن قدرت

دومین فایده یا مبنای عقلی تفکیک قوا این است که این کار مانع از آن می‌شود که یکی از شاخه‌ها به تنهایی قدرت زیادی به دست آورد؛ و به عبارت دیگر به ایجاد *توازن قدرت* کمک می‌کند. اگر شاخه‌ای قدرت خیلی زیادی داشته باشد، نتیجه‌اش هزینه‌های خارجی بالای تصمیم‌گیری جمعی و یا هزینه‌های بالای سوء استفاده از قدرت خواهد بود. ابتدا نشان می‌دهیم که چگونه تفکیک قوا به توازن قدرت می‌انجامد. سپس می‌توان فایده‌های این کار را به بحث گذاشت. در ادامه یک نظام سه بخشی را فرض خواهیم کرد.

ابتدا فرض می‌شود که قدرت قوه مقننه بیش از قوه مجریه باشد. فرض کنید رئیس‌جمهور قانونی را اجرا نکند. در این صورت قوه مقننه دو انتخاب دارد. نخست اینکه می‌تواند از قوه قضائیه بخواهد که به رئیس‌جمهور دستور اجرای آن را بدهد. در نظام سنتی، رئیس‌جمهور بنا به قانون اساسی حق وتو کردن قانون را دارد. با وجود این، به مجرد باطل شدن وتو از سوی قوه مقننه، او بایستی آن را اجرا کند. دوم اینکه قوه مقننه می‌تواند رأی به متهم کردن رئیس قوه مجریه‌ای که وظایفش را نقض کرده است، بدهد.

قدرت قوه مقننه از قوه قضائیه نیز بیشتر است، چرا که می‌تواند تغییراتی را در قانون اساسی پیشنهاد کند و قوانین را به تصویب برساند. اگر قوه مقننه تفاسیر خاص دیوان‌عالی را نپسندد، می‌تواند قانون اساسی را به منظور روشن شدن معنای آن اصلاح کند. در ایالات متحد قوه مقننه همچنین این قدرت را دارد که قاضی احتمالی دیوان عالی را که رئیس‌جمهور معرفی کرده است، نپذیرد.

قضات قدرتی بیش از قوه مقننه دارند، چرا که وظیفه‌شان درخصوص تفسیر قانون اساسی، این قدرت را به آنها می‌دهد که اظهار دارند قوانین خلاف قانون اساسی‌اند. در این صورت، آنها به شاخه مجریه دستور می‌دهند که آن قوانین را اجرا نکند. فزونی قدرت قضات نسبت به شاخه اجرایی، از حقوق شهروندی که معمولاً در قانون اساسی تصریح شده است، ناشی می‌شود. این حقوق مشتمل است بر حق شهروندان برای دیدن یک متهم جنایی، حق محاکمه سریع، حق آگاهی از ماهیت جرمی که براساس آن اتهامی ساخته می‌شود و حق آزاد شدن به قید ضمانت. این حقوق اساساً برای حفاظت شهروندان در برابر استفاده خودسرانه شاخه اجرایی از اختیار، طراحی شده‌اند. فرض کنید که یک مقام شاخه اجرایی از قدرتش برای دستگیری فردی که متهم به جرمی نشده است استفاده کند. چون مظنونان جنایی حقوق ذکر شده را دارند، لذا قوه قضائیه می‌تواند به رئیس جمهور و کارکنانش دستور دهد که فرد بازداشت شده را آزاد کنند.

قدرت رئیس جمهور روی قوه مقننه به واسطه قدرت حق وتوی اوست. وی می‌تواند با وتو کردن یک قانون، قوانینی را از اعتبار بیندازد و تصویب دیگر قوانین را تحت تأثیر قرار دهد. همچنین قدرتش روی قوه قضائیه به واسطه قدرت او در معرفی قضات به هنگام استعفا یا مرگ یک قاضی است. قدرت وی همچنین به واسطه کنترل مستقیم روی انحصار زور است. هرچند که قوه مقننه قوانین عادی را با $\frac{2}{3}$ آرا تصویب می‌کند و قوه قضائیه نیز از رئیس جمهور می‌خواهد که قانون را اجرا کند، ولی او می‌تواند توان و کارایی اجرایی آن را تغییر دهد.

فایده توازن قدرت چیست؟ یک روش جواب دادن به این پرسش این است که تصور کنیم اگر تمام قدرت در اختیار قوه مقننه می‌بود چه اتفاقی می‌افتاد. در این حالت، قانون اساسی هیچ معنایی نمی‌داشت و قانونگذاران تفسیر و اجرای آن را کنترل می‌کردند. در این صورت حقوق اساسی، از جمله حق رأی (!) تنها زمانی معنا پیدا می‌کرد که اکثریت قانونگذاران به آنها رأی می‌دادند. اما اگر قانونگذاران نتوانند با اکثریت آرا قانون اساسی را عوض کنند و اگر قوه قضائیه مستقلی برای تفسیر قانون اساسی وجود داشته باشد، در این صورت حقوق اساسی و حکومت قانون می‌توانند حفظ شوند. به‌علاوه، کارگزاران اجرایی ممکن است روش‌هایی را برای اجرای قوانین به کار گیرند که قانون

اساسی را نقض می‌کنند. مثلاً ممکن است پلیس متهمی را برای اعتراف به جرم، شکنجه کند. وجود سیاهه حقوق همراه با قوه قضائیه مستقل می‌تواند چنین اقداماتی را محدود سازد. قدرت وتوی شاخه اجرایی می‌تواند فایده دیگری نیز در برداشته باشد. تفکیک قوه مقننه و شاخه اجرایی به مثابه الزام به اکثریت بیش از ۵۰ درصدی قوه مقننه برای قوانینی است که رئیس قوه مجریه تصویب نمی‌کند. اعضای جامعه ممکن است این امر را به منظور اجتناب از هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری جمعی - همان‌گونه که در فصل چهارم بررسی شد - مطلوب تلقی کنند. آنها می‌توانند با ماده‌ای از قانون اساسی که اکثریت دو سومی قوه مقننه را برای قانونی شدن یک لایحه ضروری می‌شمرد، به نتیجه مشابهی برسند.

تفکیک قوا در یک نظام پارلمانی

همان‌گونه که در فصل چهارم ذکر گردید، دو نوع نظام دموکراتیک وجود دارد: نظام رئیس‌جمهوری و نظام پارلمانی. در نظام پارلمانی قوه مقننه نخست وزیر را انتخاب می‌کند و در نتیجه هیچ‌گونه تفکیکی بین وظیفه قانونگذاری و وظیفه اجرایی وجود ندارد. به این خاطر، این پرسش مطرح می‌شود که چگونه شهروندان در یک نظام سیاسی در مقابل هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری جمعی و سوء استفاده از قدرت حفاظت می‌شوند. اگر یک دولت ائتلافی وجود داشته باشد، نخست‌وزیر باید کلیه احزاب در ائتلاف را نمایندگی کند؛ در غیر این صورت بعضی از احزاب ممکن است از بیعت‌شان دست بردارند و انتخابات جدیدی را به اجرا بگذارند، که به موجب آن نخست‌وزیر از کار برکنار گردد. با وجود این، اگر یک حزب به تنهایی پارلمان را قبضه کند خطر سوء استفاده از قدرت وجود دارد. بدین ترتیب اینکه آیا نظام پارلمانی می‌تواند در برابر هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری جمعی و هزینه‌های سوء استفاده از قدرت حفاظت شود، به عواملی غیر از تفکیک قوا بستگی دارد. دموکراسی‌های پارلمانی سه گزینه حفاظتی در برابر چنین خطری دارند. این گزینه‌ها می‌توانند در نظام‌های جمهوری نیز به کار گرفته شوند، اما چون در این نظام‌ها شاخه‌های قانونگذاری و اجرایی دولت از یکدیگر جدا هستند، لذا به کار نمی‌آیند.

نخستین گزینه حفاظتی، نظام استخدام کشوری بوروکراتیک است. استخدام کشوری مشتمل است بر ارتش، پلیس و سایر دستگاه‌های اداری دولتی که وظیفه‌شان کمک به نخست‌وزیر در اجرای قانون است. اگر تعداد زیادی از این بوروکرات‌ها از دستورات تبعیت نکنند، در این صورت نخست‌وزیر و حزب او قادر نخواهند بود آنچه را که می‌خواهند، به‌دست آورند. مثلاً، نخست‌وزیری که در صدد برمی‌آید تا مالیات‌ها را به منظور کمک مالی به حزب سیاسی‌اش شدیداً افزایش دهد، بعید به نظر می‌رسد که همکاری اداره مالیات را به‌دست آورد.

دومین گزینه حفاظتی، به واسطه قدرت رأی دادن شهروندان است. اگر نخست‌وزیری از دولت به منظور انتفاع خود یا حزب سیاسی‌اش استفاده کند، در این صورت اعضای جامعه می‌توانند او را ملتفت سازند که در انتخابات بعدی یا به احزاب مخالف رأی خواهند داد و یا به کاندیداهایی از حزب (یا ائتلاف) حاکم که از بیعت‌شان دست بردارند. این کار می‌تواند قانونگذاران را تحریک کند که دولت را به رأی علیه آن ترغیب کند.

سومین گزینه حفاظتی، احترام به حکومت قانون است. چنین احترامی زمانی در بالاترین سطح خود خواهد بود که ادعاهای نخست‌وزیر یا دیگر وزرای که قانون را نقض کرده‌اند، از سوی قوه قضائیه مستقل دآوری شوند. فرض کنید دولتی حقوق شهروندان را به این صورت نقض کند که به پلیس دستور دهد تا متهمان را بدون محاکمه بازداشت و آنها را شکنجه کند تا اعتراف کنند یا بمیرند. حال فرض کنید که قضاوت قوه قضائیه مستقل دیگری این باشد که چنین اعمالی نقض حقوق شهروندان است. این کار ممکن است شهروندان را به قدری ناراحت کند که خواهان برکناری نخست‌وزیر و یا دیگر مقامات دولتی، که مسئول این سوء استفاده‌ها بوده‌اند، گردند. اگر نخست‌وزیر از استعفا امتناع ورزد یا دیگران را مجبور به استعفا کند، در این صورت به احتمال زیاد اعضای برخی از احزاب از ترس اینکه مبدا انتخابات بعدی را از دست بدهند، از بیعت‌شان دست خواهند کشید.

بوروکراسی در نظام‌های پارلمانی، همانند انگلستان، احتمالاً نقش توازن قدرت را بازی می‌کند. در ایالات متحد که اخیراً در آن بوروکراسی استخدام کشوری توسعه یافته است (ن.ک. فصل ۱۳)، تفکیک قوا نقش معنادارتری پیدا می‌کند. در این میان رأی‌دهندگان و قوه قضائیه مستقل نقش مهمی در هر دوی اینها دارند.

محدود کردن به کارگیری زور شاخه اجرایی

پرسش اساسی این است که چه کسی مواد قانون اساسی و قوانین عادی علیه رئیس قوه مجریه را اجرا خواهد کرد. رئیس قوه مجریه متصدی انحصاری زور (یعنی ارتش و پلیس ملی) است. فرض کنید که او از قدرتش به این صورت سوء استفاده کند که درآمد حاصل از مالیات را برای ساختن کاخ‌های شخصی به کار گیرد. چگونه می‌توان او را از این کار باز داشت؟ در تحلیل نهایی، محدودیت‌های به کارگیری زور رئیس قوه مجریه، باید به وسیله احساس وفاداری^۱ بوروکرات‌های رئیس قوه مجریه، از جمله افسران ارتش و پلیس، اجرا گردد. اگر رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر از اطاعت از قانون اساسی یا قوانین پارلمان امتناع ورزد، در این صورت این بوروکرات‌ها باید به اجبار او را برکنار کنند. برای این کار، می‌بایست وفاداری به قانون اساسی را بر وفاداری به یک رئیس دولتی خاص ترجیح دهند.

۲. آزادی اطلاعات و حقوق بهره‌مند شدن از آن

کارگزارانی که جامعه آنها را به خدمت می‌گیرد، بالقوه توانایی وارد آوردن زیان بزرگی را از طریق سوءاستفاده از قدرت‌شان دارند. به علاوه، آنها نیز همچون دیگر کارگران انگیزه شانه خالی کردن^۲ از وظایف‌شان را دارند. اعضای جامعه که قانون اساسی را ایجاد می‌کنند، برای پی بردن به آنچه که کارگزاران انجام می‌دهند، در شرایط عادی حق نظارت بر فعالیت دولت، حضور در نشست‌ها و بازرسی اسناد دولت را تقاضا خواهند کرد. آنها همچنین از کارگزاران می‌خواهند که اسناد و سوابق اقدامات‌شان را نگاه‌دارند. با وجود این، در برخی شرایط اعضای جامعه از این حقوق چشم می‌پوشند. نیاز به امنیت و دفاع ملی از این جمله است. لذا بیش از این در مورد آن بحث نمی‌کنیم. تجسس جنایی تاکتیکی است که برای تعیین محل تبهکاران به کار برده می‌شود. ممکن است پلیس برای کشف اتومبیل‌هایی که با سرعت بالا حرکت می‌کنند، مثلاً از رادار استفاده کند. در این مورد عاقلانه نخواهد بود شهروندان مطلع شوند که رادارها دقیقاً در کجای بزرگراه قرار گرفته‌اند. این مسئله در

1. Sentiment

2. Shirk

مورد تحت نظرگیری و شبیخون‌های برنامه‌ریزی شده پلیس^۱ هم مصداق دارد. در این گونه موارد، ممکن است اعضای جامعه بخواهند که دستیابی به پیام‌های مخابراتی دولت محدود شود و برای این کار کارگزاری بسیار امین (شاید شاخه قضایی) را منصوب کنند که تصمیم بگیرد تحت چه شرایطی باید حق دستیابی به اطلاعات دولتی به آنها اعطا شود. در سایر موارد، اعضای جامعه خواهان آن‌اند که دستیابی عموم مردم به این اطلاعات آزاد باشد. آنها همچنین نمی‌خواهند از نشست‌هایی که مقامات دولتی در آنها شرکت می‌کنند، مستثنی شوند.

از طرف دیگر، اعضای جامعه می‌خواهند که در بررسی‌های شخصی‌شان از عملکرد کارگزاران مطلع شوند. استدلالی که برای این کار وجود دارد، نظارت کارآمدتر بر عملکرد کارگزاران است. به رغم مسئله سواری مجانی، برخی از اعضای جامعه علاقه خاصی به آگاه بودن از فعالیت‌های کارگزاران دارند. در این حیطة، نخست دست‌اندرکاران رسانه‌ها می‌توانند با فروش اخبار سود ببرند. دوم، افرادی که فکر می‌کنند رفتار ناعادلانه‌ای خلاف قانون اساسی یا قوانین رسمی دیگر با آنها می‌شود ممکن است درصدد برآیند تا عقایدشان را به منظور افشای موارد نقض قانون و تدارک اتهاماتی (یا درخواست دادخواهی قانونی) برضد کارگزاران متهم به اثبات برسانند. سوم اینکه برخی از مردم ممکن است احساس کنند که یکی از وظایف مدنی‌شان نظارت بر عملکرد سیاستمداران و بوروکرات‌هاست. چهارم، افرادی چون تاریخ‌دانان دانشگاهی ممکن است فقط از روی کنجکاوی این کار را بکنند.

افرادی که می‌خواهند حساب کار سیاستمداران و بوروکرات‌ها را نگاه‌دارند، اغلب سوءظن‌ها یا یافته‌های‌شان را برای کاهش هزینه‌های کارشان یادداشت می‌کنند. یادداشت کردن ابزاری است که آنها در بازی بین خودشان و کارگزارانی که سعی می‌کنند اقدامات‌شان را پوشیده نگه‌دارند به کار می‌برند. اعضای جامعه می‌خواهند که هموطنان‌شان در این بازی مزیت داشته باشند. بنابراین، به یادداشت‌های محققان برای در امان ماندن از توقیف کارگزاران نیاز دارند.

ابزارهای افزایش اعتماد

سیاستمداران، کارگزاران اجرایی و قوه قضائیه در پست‌هایی هستند که مورد اعتماد عموم مردم‌اند. چون هیچ‌گونه آزمون پذیرفتنی برای سنجش اعتماد وجود ندارد، لذا ممکن است اعضای جامعه مانع

از سیاستمدار یا بوروکرات شدن فردی شوند که از نظر آنها قابل اعتماد نیست - مثلاً تبهکاران سرشناس. الزام کاندیداهای سیاسی و بوروکرات‌ها به برآوردن حداقل شرایط، نوعی اقدام حفاظتی را - اما نه خیلی زیاد - منعکس می‌کند. یک اقدام دیگر این است که اعضای جامعه گذشته کاندیداهای سیاسی و بوروکرات‌ها را در معرض نهایت موشکافی قرار دهند. در حالتی حدی، آنها می‌توانند یک تشکیلات تحقیقی ویژه تأسیس کنند که وظیفه‌اش بررسی سوابق کاندیداها و ارائه گزارش‌های ویژه در این زمینه باشد؛ و در کمترین حالت، آنها می‌توانند از هر کاندیدای پست دولتی، بخواهند که خلاصه‌ای از سوابق خود را - از جمله تاریخ اشتغال و نوع کارش - ارائه کند. افزون بر این، آنها می‌توانند از کاندیداها بخواهند که مقدار درآمد و دارایی‌های گذشته‌شان را به طور کامل افشا سازند. چنین گزارش‌هایی از گذشته کاندیداها، خلاصه سوابق و افشای درآمد و دارایی بایستی در اختیار عموم مردم قرار گیرد. به علاوه، اعضای جامعه می‌توانند فردی کارگزار را ملزم کنند که دارایی‌های فعلی‌اش را در طبق اخلاص بگذارد تا به این طریق حق انتفاع شخصی‌اش را از تصمیم او به عنوان کارگزار جدا کنند. البته چنین الزاماتی باید اعمال شوند و متخلفان نیز می‌بایست جریمه‌های سنگین بپردازند. به ویژه مهم است که فرد امین مستقل باشد.

آزادی بیان و مطبوعات

یکی از روش‌هایی که می‌تواند در کسب اطلاعات راجع به کاندیداها به مردم کمک کند، مجاز شمردن آزادی مطبوعات یا به‌طور کلی آزادی بیان است. گزارشگران رسانه‌ها انگیزه دارند که اطلاعاتی در مورد کاندیداها کسب کنند، چرا که اعضای جامعه چنین اطلاعاتی را مفید می‌دانند. در نتیجه رسانه‌ها می‌توانند حقوق مربوط به چاپ اخبار و نیز تبلیغات حمایت از تحقیقات و بررسی‌های‌شان را بفروشند.

مهم است که آزادی مطبوعات به‌گونه‌ای گسترش یابد که رسانه‌های فراگیر را نیز شامل شود. بسیاری از کشورها سعی در کنترل شدید رادیو، تلویزیون و سینماهای‌شان دارند. آنها معمولاً در دفاع از این کار می‌گویند که می‌خواهند سنت‌ها، ارزش‌ها یا فرهنگ‌شان از نفوذهای خارجی یا ناپسندیده در امان بماند. چنین محدودیت‌هایی با افزایش هزینه انتقاد برای منتقدان، دولت بر سر کار را از انتقادگرایی دور نگه می‌دارد. حال اگر هزینه‌های دسترسی به رسانه‌های فراگیر بالا باشد، در این

صورت فردی که معتقد است یک مقام دولتی متهم به خلافکاری است، احتمالش کم است که چندان در این زمینه تحقیق کند و یا اینکه اطلاعاتش را در اختیار دیگران هم قرار دهد. محدود کردن آزادی رسانه‌ها به هر دلیلی، هزینه‌های کشف از زیر کار در رفتن، رشوه‌خواری و فساد را افزایش می‌دهد؛ و بدین ترتیب چنین محدودیتی، این‌گونه کارها را تشویق می‌کند.

۳. قوانین مقابله با خرید آرا

ضروری است که بین دو نوع بازار رأی تمییز قائل شویم: بازار برای آرای قانونگذاران و بازار برای آرای رأی‌دهندگان. اولی به رأی قانونگذار برای یک قانون اشاره دارد. رأی یک قانونگذار می‌تواند برای فردی که از قانونی متضرر یا منتفع می‌گردد، ارزشمند باشد. مورد دومی به رأی یکی از رأی‌دهندگان به یک کاندیدای سیاسی اشاره دارد. این رأی می‌تواند برای خود آن کاندیدا یا دیگرانی که فکر می‌کنند در صورت انتخاب کاندیدای مشخص منتفع خواهند شد، ارزشمند باشد. بحث را با بررسی بازار برای آرای قانونگذاران شروع می‌کنیم، چرا که این بازار عمومی‌تر است.

بازار برای آرای قانونگذاران

اعضای یک جامعه با خرید و فروش آرای قانونگذاران مخالفت خواهند کرد. دلیل این کار پیچیده‌تر از آن است که به نظر می‌رسد. در واقع، برخی از اعضای جامعه ممکن است از مجاز دانستن خرید رأی قانونگذاران انتظار سودهایی داشته باشند، از جمله اینکه انتظار دارند وضعیت‌شان بهتر شود. لایحه‌ای در قوه مقننه را در نظر بگیرید که در بردارنده پرداخت‌هایی نقدی برای گروه خاصی از مردم - مثلاً سربازان قدیمی ارتش - است. این پرداخت‌های نقدی از طریق وضع مالیات‌هایی برای مردم تأمین مالی می‌گردند. فرض کنید انتظار این سربازان بر این است که می‌توانند با خرید رأی برخی از قانونگذاران موجبات تصویب لایحه مذکور را فراهم آورند. در این صورت چه بسا آنها طرفدار نظامی باشند که خرید و فروش آرای قانونگذاران را میسر می‌سازد.

این نوع خرید رأی در بردارنده ائتلاف شدید منابع است. اثر خالص آن گرفتن پول از یک گروه و دادن آن به گروه دیگر است؛ لذا هیچ‌گونه سود خالص پولی وجود ندارد. ولی به احتمال زیاد منابعی در این میان به هدر می‌رود - چه از جانب هواداران لایحه انتفاع سربازان قدیمی ارتش و چه از جانب مخالفان آن. با وجود این، ممکن است ائتلاف منابع ناشی از خرید رأی قانونگذاران چندان آشکار نباشد. این لایحه می‌تواند به منظور حمایت از تأمین مالی یک برنامه پاکسازی زیست محیطی و نیز محیط در معرض خطری باشد که آب زیرزمینی تمیز را تهدید می‌کند و یا ممکن است به صورت مکانی برای بیماری‌های کشنده و مسری درآید.

برای پی بردن به اینکه چرا اکثر مردم می‌خواهند خرید رأی غیرقانونی شود، باید خودمان را به جای کسانی قرار دهیم که احتمالاً در اثر خرید رأی دیگران متضرر خواهند شد. فرض کنید که شما عضوی از گروه پرداخت‌کننده مالیات در یکی از موارد گفته شده هستید. گروه شما برای دفاع از خودتان در برابر گرفتن ثروت‌تان، قیمت بالاتری از دیگران را برای آرای قانونگذاران پیشنهاد خواهد کرد.

لوايح زیادی وجود دارند که می‌توانند گروه‌هایی را به زیان دیگران منتفع کنند. حال اگر خرید رأی مجاز شمرده شود، بسیاری از مردم می‌خواهند آرای حمایت‌کننده این لوايح را بخرند. متضرران احتمالی، به منظور دفاع از خود در برابر از دست دادن ثروت‌شان، مجبور خواهند بود در مخالفت با چنین لوايجی مبالغی را پیشنهاد کنند. براین اساس می‌توان فرایند مزایده رقابتی برای آرای قانونگذاران را روی هزاران لایحه تصور کرد. نتیجه این کار ائتلاف غیرضروری منابع در جریان فرایند مزایده و البته پیدایش منافع جدی برای قانونگذاران خواهد بود.

اگر دلیلی وجود داشته باشد که منافع قوانین حاصل از چنین مزایده‌هایی بیش از زیان‌های‌شان خواهند بود، در این صورت می‌توان تحقیق بیشتری در این خصوص انجام داد. با وجود این، به نظر می‌رسد اثر عمده این باشد که قانونگذاران به هزینه اعضای جامعه غنی خواهند شد.

به طور خلاصه، مجاز شمردن قانونگذاران به فروش آراء، امنیت شهروندان را در برابر هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری جمعی کاهش می‌دهد. اعضای جامعه، قانونگذاران را برای کمک به کنترل انحصار زور به کار می‌گیرند. آنها انتظار دارند و می‌خواهند که انحصار زور فقط برای کمک به عرضه

کالاهای عمومی مورد استفاده قرار گیرد. مجاز شمردن قانونگذاران به فروش آرای‌شان انگیزه‌ای بیشتر از آنچه که در غیر این صورت وجود می‌داشت، به قانونگذاران می‌دهد که از انحصار زور برای مقاصد دیگری استفاده کنند.

در برخی از کشورها، خرید رأی در قانون اساسی غیرقانونی اعلام نشده است، بلکه این کار از طریق قانونگذاری‌های عادی‌شان صورت می‌گیرد. هرچند که قانونگذاران ظاهراً ترجیح خواهند داد که خرید رأی مجاز باشد، ولی آنها قوانینی دال بر غیرقانونی کردن آن تصویب می‌کنند. دلیل آشکار تناقض مذکور این است که اگر آنها این کار را نکنند، رأی‌دهندگان رأی به برکناری خود آنها خواهند داد.

بازار برای آرای رأی‌دهندگان

تقریباً هر دموکراسی یک ورقه رأی مخفی برای انتخاب سیاستمداران دارد. چنین می‌نماید که دلیل اصلی این کار اعتقاد به این باشد که در فقدان چنین چیزی، برخی رأی‌دهندگان تحت تأثیر دیگرانی که ثروت و یا قدرت بیشتری دارند، قرار خواهند گرفت؛ و البته آرای‌شان مستقل و عاری از اجبار نخواهند بود. هر دلیلی برای رأی مخفی وجود داشته باشد، این کار منافع خرید رأی و تهدید قانونگذاران احتمالی و نیز حامیان مالی‌شان را شدیداً کاهش خواهد داد. در فقدان رأی مخفی، قانونگذاری که در قبال رأی قول داده شده مبلغی را پرداخت می‌کرد، به‌سادگی می‌توانست دریابد که آیا آن قول برقرار خواهد ماند یا نه.

به رغم داشتن رأی مخفی، خرید رأی در بعضی از دموکراسی‌های جدیدتر نامعمول نیست. دلیل این امر آن است که فروشندگان رأی در چنین دموکراسی‌هایی اغلب با ارزش‌های اخلاقی، رسوم و سنت‌ها تحریک می‌شوند. چنین ارزش‌ها و رسوم و سنت‌هایی به ویژه در کشورهایی که دموکراسی‌شان جایگزین نظام‌های تبارگماری یا حامی‌پرور^۱ (که در آنها زیردستان از مقامات ارشد انتظار لطف و حمایت دارند) می‌شود، رایج است. در نظام حامی‌پرور، زیردستی که هدیه‌ای از حامی‌اش دریافت می‌کند به احتمال زیاد احساس می‌کند که وظیفه‌ای در قبال جبران آن دارد.

خرید رأی از ویژگی‌های اساسی سیاست‌های اولیه آمریکا نیز بود. این امر به این دلیل بود که قوانین انتخاباتی به احزاب سیاسی اجازه می‌دادند که اوراق رأی خودشان را چاپ کنند و انداختن ورقه رأی افراد رأی‌دهنده به صندوق، در معرض دید عموم قرار می‌گرفت. یک حزب سیاسی با استفاده از رنگ ورقه رأی و نیز قرار دادن ناظرانی بر سر صندوق‌های رأی، می‌توانست رأی‌دهندگانی را که به قول خود وفا می‌کردند مشخص کند.

اگر هیچ‌گونه ورقه رأی مخفی پاراف شده و نیز قانونی برضد خرید این نوع رأی وجود نمی‌داشت، بسیار احتمال داشت که قانونگذاران اولی یا دومی را وضع کنند، یا هر دو را. این کار بدین خاطر نیست که نفع شخصی قانونگذاران را به همراه داشته باشد. اگر قانونگذاری بر این باور باشد که مزیتش در خرید رأی است، در این صورت او رأی مخفی را نخواهد خواست. او تنها زمانی طرفدار رأی مخفی خواهد بود که بر این باور باشد که رقیب مزیت خواهد داشت. با وجود این، چون احزاب سیاسی هر دوی قانونگذاران (در رأس کار) و رقبا را معرفی می‌کنند، لذا رهبران کلیه احزاب در حمایت‌شان برای رأی مخفی برای کاهش هزینه‌های رقابت بر سر آراء، به یکدیگر ملحق خواهند شد.

۴. قوانین بر ضد سودجویی^۱

استدلال مشابهی می‌تواند راجع به سودجویی قانونگذاران مطرح گردد. سودجویی را می‌توان به عنوان استفاده از موقعیت فردی برای منتفع شدن در یک فعالیت بازرگانی تعریف کرد. می‌توان سودجویی را به دو نوع تقسیم کرد: مالکیتی^۲ و سوداگرانه^۳. سودجویی مالکیتی عبارت است از رأی دادن به تصویب یا اجرای قوانینی که به منظور افزایش مالکیت شخصی یا ارزش آن صورت می‌گیرد. برای مثال، قانونگذاری که مالک یک شرکت صادراتی است ممکن است به پرداخت یارانه برای صادرات رأی بدهد.

سودجویی سوداگرانه (یا سفته‌بازانه) عبارت از رأی دادن به تصویب یا اجرای قوانین به منظور سود بردن در بازار سهام، اوراق قرضه یا دارایی است. فرض کنید قانونگذاری می‌داند که رأی او

1. Profiteering
2. Proprietary
3. Speculative

تصمیم‌گیری روی قانونی است که موجب افزایش یا کاهش قیمت سهامی نسبت به سهام دیگر می‌شود. در این صورت او می‌تواند سهام بخرد و سپس به قانونی رأی بدهد که موجب افزایش قیمت آن می‌شود. یا او ممکن است در کوتاه‌مدت سهامش را بفروشد و سپس به قانونی رأی دهد که موجب کاهش قیمت آن سهام می‌شود.

برخی از مردم مخالف سودجویی‌اند، چرا که این امر به کسب درآمد سیاستمداران یا بوروکرات‌ها منجر می‌گردد. با وجود این، اعضای جامعه پی خواهند برد که این مقامات بایستی درآمد معقولی به‌دست آورند. نگرانی آنها این است که آیا چنین روش اعطای درآمدی به آنها کارآمدتر از سایر گزینه‌ها هست یا نه. با ملاحظه یک مثال می‌توان دریافت که چگونه این روش می‌تواند ناکارآمد باشد. مالکان دو شرکت جاده‌سازی «الف» و «ب» را در نظر بگیرید؛ و فرض کنید که مالک «الف» شهروندی عادی و مالک «ب» قانونگذار باشد. همچنین فرض کنید که شرکت «الف» کارآمدتر باشد، به این مفهوم که کیفیت مشخصی از جاده را به هزینه کمتری تولید کند. حال اگر مناقصه آزادی برای قراردادهای جاده وجود داشته باشد و با مناقصه‌کنندگان یکسان برخورد شود، در این صورت «الف» پایین‌ترین قیمت را برای یک کیفیت مشخص جاده پیشنهاد خواهد کرد و در قرارداد برنده خواهد شد.

اما اکنون فرض کنید که با بنگاه‌ها یکسان رفتار نشود. برای مثال فرض کنید که وزارت راه اقتدار پذیرفتن پیشنهاد پایین‌تر را داشته باشد؛ اگر در قضاوت خود به این نتیجه برسد که مردم با این کار او بهتر خدمات‌رسانی خواهند شد. با فرض اینکه «ب» بتواند قضاوت وزارت راه را تحت تأثیر قرار دهد، او می‌تواند موجبات برنده شدن شرکتش در مناقصه را فراهم آورد، ولو اینکه پیشنهاد آن بالاتر باشد. چنین نتیجه‌ای مشخصاً ناکارآمد است.

گذشته از ناکارآمدی در تولید جاده‌ها، به احتمال زیاد موقعی که تولیدکنندگان برای به دست آوردن رفتارهای جانبدارانه به مقامات دولتی رشوه می‌دهند و یا به مبارزات سیاسی‌شان در انتخابات کمک می‌کنند، منابعی نیز تلف می‌شوند. بحث بیشتر در زمینه رانت‌جویی را در فصل شانزدهم پی می‌گیریم.

می‌توان سودجویی را از طریق ماده‌ای از قانون اساسی یا قانونی که مقامات دولتی را ملزم به افشا و رو کردن کلیه دارایی‌ها و درآمدها می‌کند، به میزان بسیار زیادی کاهش داد. مقامات منتخبی

که می‌دانند رأی‌دهندگان نگران بالاخره از درآمد و دارایی‌شان سر در خواهند آورد، به احتمال زیاد کمتر سودجویی می‌کنند، چرا که این کار شانس انتخاب مجددشان را کاهش خواهد داد و ممکن است به حزب سیاسی‌شان هم صدمه بزند.

روش دیگر کاهش سودجویی این است که چنین کاری نوعی جرم تلقی گردد. با وجود این، بایستی هشدار داده شود که جرم برشمردن سودجویی قانونگذاران این قدرت را به شاخه‌های اجرایی و قضایی دولت می‌دهد که اعضای شاخه اجرایی را نظارت و مجازات کنند. اگر از قدرت سوء استفاده شود، ممکن است توازن قدرت به هم بخورد. بنابراین، اگر سودجویی جرم تلقی شود، در این صورت مجریان و قضات بایستی بالاترین استانداردهای پاسخگویی را برای اجتناب از به مخاطره افتادن توازن قوا برقرار کنند.

۵. سایر مواد قانون اساسی

قوانین حفظ اقتصاد بازار

اقتصاد بازار به تعامل مردم با یکدیگر اشاره دارد؛ مردمی که دارای حقوق مالکیت خصوصی، آزادی متخصص شدن و مبادله کالاها و منابع‌اند. در فصل سوم اشاره شد که این حقوق و آزادی‌ها به افراد انگیزه می‌دهند تا آنچه را که به عنوان ثروت در نظر می‌گیرند، تولید کنند. همچنین دیدیم موقعیت‌هایی وجود دارند که در آنها ثروت تولید شده بیش از هزینه‌های لازم برای تولید آن نیست. یکی از این موارد آثار خارجی است، که موقعی مطرح خواهند شد که تعریف و اجرای حقوق بعضی منابع خیلی گران یا ناممکن باشد. آلودگی و ازدحام از این جمله‌اند. به علاوه، بعضی از منابع چنان حیاتی به نظر می‌رسند که اعضای جامعه نمی‌خواهند مالکیت آنها را به طرف‌های خصوصی واگذار کنند. ما نمی‌توانیم دقیقاً مشخص کنیم که چه نوع منابعی در این مقوله، در هر زمان مشخص، جای می‌گیرند. با این حال، به نظر می‌رسد که امروزه مقولاتی چون نیروگاه‌های هسته‌ای، سلاح‌های کشتار جمعی، بمب‌ها، و عرضه آب در شهرهای بزرگ این شرایط را داشته باشند. با وجود این، استثناهایی نیز وجود دارند. برای اکثر کالاها و منابع، مالکیت خصوصی و آزادی مبادله و متخصص شدن برای رسیدن به شأن اقتصادهای توسعه یافته لازم‌اند.

با عنایت به اهمیت حقوق مالکیت، معقول است فرض کنیم که اعضای جامعه آن دسته از قوانین مبتنی بر قانون اساسی را می‌خواهند که تضمین‌کننده تقویت و حفظ اقتصاد بازار است. موادی از قانون اساسی که کارگزاران را ملزم به اجرای حقوق مالکیت خصوصی می‌کند و تصاحب مالکیت‌شان را بجز در شرایط حدی محدود می‌سازد، به این کار کمک خواهند کرد. به‌علاوه، اعضای جامعه می‌خواهند که کارگزاران نتوانند از طریق کاربست‌هایی چون کنترل‌های قیمتی در مبادله آزاد دخالت کنند. آنها همچنین ممکن است ماده‌ای از قانون اساسی را بخواهند که قراردادهای تسهیل‌کننده را مانع قائل شدن نقشی برای شاخه قضایی دولت در داوری کردن مناقشات قراردادهای.

به عنوان قاعده‌ای کلی، جامعه نایستی زمین را مالک شود؛ البته بجز در مواردی که تسخیر آن را به کارگزاران، به منظور انجام دادن کارشان، واگذار می‌کند. باز هم استثناهایی در این میان وجود دارند. هرچند که در دوران مدرن زمین نمی‌تواند کالای عمومی محض باشد، چرا که مردم می‌توانند به آسانی از آن مستثنی شوند، ولی یک قطعه زمین مشخص می‌تواند برای دفاع از یک ملت حیاتی باشد. یا یک قطعه زمین ممکن است شامل کالایی حیاتی باشد که اگر مالکیت آن خصوصی باشد انحصاری خواهد شد. سرانجام اینکه، ممکن است اعضای یک جامعه بخواهند یک قطعه زمین مشخص در فرم فعلی‌اش حفظ شود (یا به فرم قبلی‌اش برگردانده شود) و این کار شاید به‌خاطر یک نوع سبک زندگی ارزشی و یا به‌خاطر منافع برون‌دادی آن برای یک محیط‌زیست محلی یا جهانی باشد. اما چنین استثنائاتی قاعده عمومی را از اعتبار نمی‌اندازند. به همین ترتیب، نه تنها بایستی هر مورد به طور مفصل بحث شود، بلکه بایستی به اتلاف بالقوه ناشی از تلاش گروه‌های ویژه برای تحت تأثیر قرار دادن نحوه استفاده از زمین نیز اذعان کنیم (ن.ک. فصل ۱۱ و ۱۲).

در اکثر دموکراسی‌های جدید دولت‌ها منابع زیادی را از اسلاف دیکتاتورشان به ارث برده‌اند. این منابع از جمله عبارت‌اند از: زمین، کارخانجات، حقوق مربوط به منابع تازه کشف شده، و صنایع کلان (همچون حمل و نقل، ارتباطات، و نفت). اگر این دولت‌ها واقعاً به عنوان کارگزاران اعضای جامعه عمل می‌کردند، می‌بایست اکثر این چیزها را می‌فروختند؛ یا به عبارت دیگر، آنها را خصوصی می‌کردند (ن.ک. فصل ۱۷ و ۱۸).

تغییر قانون اساسی

چون هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی سنگین‌اند، لذا اعضای جامعه در بیشتر اوقات ترجیح می‌دهند که قدرت تصمیم‌گیری‌شان را به کارگزاران تفویض کنند، مشروط بر اینکه قوانین مشخصی وجود داشته باشند که آنها را از هزینه‌های بیرونی تصمیم‌گیری جمعی و نیز سوء استفاده کارگزاران از قدرت مصون بدارند. همچنین اعضای جامعه‌ای که قانون اساسی را ساخته‌اند ممکن است بخواهند که قدرت تغییرات در قانون اساسی را نیز به نمایندگان منتخب واگذار کنند؛ البته در صورتی که تمهیدات حفاظتی^۱ خیلی قوی وجود داشته باشد. یکی از این حفاظها لزوم اکثریت بسیار بالایی برای تغییر قانون اساسی است. برای مثال، آنها ممکن است این الزام را به وجود آورند که برای ایجاد اصلاحیه‌ای در قانون اساسی بایستی اکثریتی ۸۰ درصدی وجود داشته باشد. در ایالات متحد قوه مقننه ملی می‌تواند اصلاح قانون اساسی را پیشنهاد کند. با وجود این، اصلاح زمانی پذیرفته می‌شود که سه چهارم ایالات آن را تأیید یا تصویب کنند. این کار می‌تواند از طریق رأی قوای مقننه ایالتی یا از طریق فراندوم صورت گیرد.

فراندوم

برای اصلاح قانون اساسی می‌توان مستقیماً از فراندوم استفاده کرد. برای مثال، ممکن است در قانون اساسی تصریح شده باشد که هر عضوی از جامعه می‌تواند پیشنهاد اصلاح قانون اساسی را مطرح کند. حال اگر اکثریت کافی (مثلاً ۶۷ یا ۷۵ درصد آرا) از طریق فراندوم آن را تصویب کرد، قانون اساسی بایستی عوض شود. به منظور اجتناب از پیشنهادهای بی‌اهمیت و تکراری، ممکن است قانون اساسی هر عضوی از جامعه را ملزم سازد که قبل از ارائه پیشنهاد اصلاحی حمایت تعداد حداقلی از دیگر اعضا را به دست آورد. همچنین اعضای جامعه می‌توانند از فراندوم به عنوان روشی برای تصدیق اصلاحیه قانون اساسی که قبلاً به تصویب اکثریت مورد نیاز قانونگذاران رسیده است، استفاده کنند. موقعی که فراندوم به این طریق استفاده می‌شود، فراندوم تصویبی^۲ یا تأییدی نام دارد.

1. Safeguards

2. Referendum an Approval

به علاوه، فراندوم می‌تواند برای قانونگذاری مستقیم استفاده شود که بدین وسیله از قوه مقننه احتراز می‌گردد. در این حالت، قانون اساسی تصریح خواهد کرد که قانون پیشنهادی در صورتی می‌تواند به رأی گذاشته شود که حداقل - یا درصدی - از رأی‌دهندگان با آن موافق باشند. چنین چیزی همچنین درصد آرای لازم برای تصویب قانون پیشنهادی را نیز تصریح خواهد کرد. برای مثال، ممکن است قانون اساسی تصریح کند که یک لایحه زمانی به رأی گذاشته شود که ده درصد رأی‌دهندگان از آن حمایت کنند. سپس ممکن است تصریح کند که حداقل پنجاه درصد جمعیت بایستی در فراندوم رأی بدهند؛ و اینکه حداقل پنجاه درصد رأی‌دهندگان نیز برای قانونی شدن پیشنهاد بایستی رأی «آری» بدهند. تغییرات محتمل زیادی در این شرایط وجود دارند. موقعی که فراندوم برای مقاصد قانونگذاری به کار می‌رود، فراندوم اصلاح یا وضع قانون^۱ نامیده می‌شود. امروزه، از فراندوم برای تصمیم‌گیری در مورد اینکه آیا ساکنان یک مکان مشخص دوست دارند که به اتحادیه‌ای سیاسی با ساکنان جاهای دیگر ملحق شوند، یا اینکه آیا می‌خواهند از اتحادیه‌ای جدا شوند، به کار برده می‌شود. چنین فراندومی برای تعیین سقف‌های مالیاتی نیز استفاده می‌شود. فراندوم همچنین ممکن است به عنوان ابزاری برای پی بردن به افکار عمومی استفاده شود. فرض کنید بعضی افراد معتقد باشند که سیاستمداران به طور متفاوتی از آنچه که رأی‌دهندگان می‌خواهند، عمل می‌کنند. آنها ممکن است فراندومی را برپا دارند تا نشان دهند که درست می‌گویند؛ یا ممکن است مخالفان تقاضای فراندوم کنند تا نشان دهند که آنها در اشتباه‌اند. سرانجام اینکه، ممکن است فراندوم به قصد برکنار کردن سیاستمداری منتخب استفاده شود. این استفاده از فراندوم را عزلی^۲ می‌نامند.

۶. رویکرد حفاظتی یک قانون اساسی

به رغم خواسته‌ها و تلاش‌های زیاد اعضای جامعه‌ای برای حفاظت از خودشان در برابر هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری جمعی و سوء استفاده از قدرت، ممکن است آنان در این کار ناتوان باشند. به

1. Initiative
2. Recall

مرور زمان ممکن است حفاظتهایی که آنها سعی در ایجادشان دارند فرسایش یابند. روش‌های متعددی برای رخ دادن چنین چیزی وجود دارند. نخست، افرادی که وظیفه اصلاح قانون اساسی به آنها تفویض شده است ممکن است به گونه‌ای غیرقابل پیش‌بینی، عمل کنند. برای مثال، قانون اساسی ایالات متحد از قانونی که در آن فقط صاحبان دارایی حق رأی داشتند، به قانونی که در آن حق رأی همگانی وجود داشت، تغییر یافت. تدوین‌کنندگان قانون اساسی ایالات متحد هرگز قصد نداشتند که به هر کسی حق رأی داده شود. زمانی که آنها قانون اساسی را می‌نوشتند، برای باور بودند که مجاز شمردن مردم عادی به رأی دادن مانع توسعه اقتصادی خواهد شد. آنها امیدوار بودند که با گذر زمان و توسعه کشور، جمعیت بالقوه رأی‌دهنده متنوع‌تر، فرهیخته‌تر و برابرتر از نظر ثروت خواهند شد. اگر آن زمان فرا می‌رسید، امتیازات رأی دادن نیز چه بسا گسترش می‌یافت. با وجود این، فرایندی که از طریق آن این توسعه و پیشرفت‌ها اتفاق خواهد افتاد مشخص نیست و تدوین‌کنندگان قانون اساسی چندان به آن توجه نکرده‌اند. با وجود این، یک سری اصلاحات در قانون اساسی حق رأی همگانی را به دنبال داشت و به نظر می‌رسد در همین جا متوقف شود.

دوم، اگر وظیفه تفسیر قانون اساسی به قوه قضائیه واگذار شود، در این صورت ممکن است این قوه روش تفسیر عبارات را عوض کند. چون فهمیدن آنچه که در پس اذهان مؤسسان وجود داشته مشکل است، لذا هر مثالی در این خصوص نیز نسبتاً ناکافی خواهد بود. با وجود این، مثال‌های زیر در مورد ایالات متحد ذکر شده‌اند.

ماده‌ای در قانون اساسی ایالات متحد وجود دارد که می‌گوید نیابستی مالکیت خصوصی برای استفاده عمومی، بدون جبران کامل، تصاحب شود. این ماده در ابتدا به‌وسیله دیوان عالی این کشور و به عنوان مبنایی برای صدور این حکم که قوانین حداقل دستمزد و حداکثر ساعات کار خلاف قانون اساسی‌اند، به کار گرفته شد. قانونی که کارفرما را ملزم به پرداخت مبلغ بیشتری از میزان توافق شده به کارگر می‌کرد نوعی سلب غیرمنصفانه مالکیت خصوصی از کارفرما، بدون جبران، تصور می‌شد. همین استدلال در مورد سایر قوانینی که هدف‌شان بازتوزیع ثروت و درآمد بود کاربرد داشت. با وجود این، بعدها مجموعه متفاوتی از قضات دیوان عالی قانون اساسی را تفسیر کردند، به این معنا که

قوانین بازتوزیعی براین اساس که در حدود مشروع قدرت دولت قرار می‌گیرند، پذیرفتنی‌اند. این تفسیر خلاف نیات مؤسسان قانون اساسی بود، اما قوه قضائیه چنین نظری نداشت.

سخن اصلی قانون ضد تراست ۱۸۹۰ شرمین^۱ این است که می‌خواهد جلوی پیشرفت انحصار را بگیرد و رقابت را تقویت کند. این قانون برای توجیه یک رشته محدودیت‌های بازرگانی از جمله وضع جریمه‌ای یک میلیون دلاری در هر روز برای شرکت مایکرو سافت، به خاطر قصور و کوتاهی‌اش در تدارک روش ساده‌ای برای کاربران نرم‌افزار مشهور ویندوز ۹۵ (اش) برای انتخاب بین مرورگر^۲ اینترنتی مایکروسافت و مرورگر اینترنتی سایر رقبایش، استفاده شده است. مشخصاً برای پدران مؤسس ناممکن بوده است پیش‌بینی کنند که دادن قدرت «تنظیم فعالیت‌های تجاری ... در ایالات مختلف» (ماده ۱، بند ۸ قانون اساسی ایالات متحد) به کنگره، به صورت مجاز شمردن دولت به استفاده از قوایش در این زمینه تفسیر خواهد شد.

مثال دیگر قانون اشتغال ۱۹۴۶ است. براساس این قانون شورای مشاوران اقتصادی رئیس‌جمهور تأسیس شد که وظیفه‌اش کمک به تدوین سیاست‌های اقتصادی بود که «به حداکثر اشتغال، تولید، و قدرت خرید می‌انجامیدند.» پدران مؤسس براین باور بودند که مالکیت و تجارت آزاد به توسعه اقتصادی می‌انجامد؛ اما آنها نمی‌توانستند پیش‌بینی کنند که اقتصاد کینزی و افکار عمومی طرفدار استفاده از قوای دولت برای توجیه سیاست مالی ضد ادواری باشد.

دورنماها و واقعیت‌هایی از این دست منجر به آن شد که بعضی از نویسندگان بدبین بودند به اینکه بتوان جلوی حرکت از یک دولت جمع و جور طرفدار سرمایه‌داری را به یک دولت مداخله‌گر، که هدف اصلی‌اش باز توزیع ثروت و درآمد است، گرفت (de Jasay 1985, Hayek 1979). نویسندگانی که در این چارچوب فکری قرار داشتند، بازرگاری در قانون اساسی را توصیه می‌کردند، به‌گونه‌ای که در برگیرنده الزاماتی چون بودجه متوازن هم بشود (Brennan and Buchanan 1980; Buchanan 1981). پیشنهادهای مناقشه‌برانگیزتری نیز همچون جایگزین کردن مالیات بر درآمد با مالیات یکنواخت، دادن حق وتوی بخشی از لایحه یا مصوبه به رئیس‌جمهور، و تعیین محدودیت‌هایی در مورد دوره تصدی سیاستمداران منتخب در کنگره مطرح شدند (Mitchell and Simmons 1994: 190).

1. Sherman

2. Browser

اگر قانون اساسی لزوماً دموکراسی پایداری را تضمین نمی‌کند، پس چه چیزی تضمین‌کننده آن است؟ بسیاری از نویسندگان استدلال می‌کنند که موفقیت دموکراسی در نهایت به نوعی اجماع در میان شهروندان بستگی دارد. شهروندان ممکن است هزینه‌های خارجی و گهگاهی سوء استفاده از قدرت را مجاز بشمارند. با وجود این، آنها بایستی با اقدامات هر سیاستمدار یا بوروکراتی که دو پایه دموکراسی - یعنی نمایندگی و حکومت قانون - را تهدید می‌کنند شدیداً مخالفت ورزند. براساس این دیدگاه، اقداماتی که این پایه‌ها را تهدید می‌کنند، واکنش شهروندانی را که اگر لازم باشد انقلابی خواهند بود، تحریک خواهد کرد. خلاصه بحث این است که «قدرت مردم»، که مبتنی بر احساسات دموکراتیک است، حکم حفاظ نهایی را خواهد داشت.

فصل ۶

روش‌های انتخاب قانونگذاران

نظام‌های ریاست جمهوری و پارلمانی معمولاً هر دو دارای قوه مقننه‌ای هستند که نمایندگان از حوزه‌های رأی‌گیری مختلف انتخاب می‌شوند. هدف این فصل، مطالعه قواعد متعدد انتخاب این قانونگذاران است. اعضای جامعه می‌بایست دو تصمیم اساسی بگیرند: (۱) چه تعداد قانونگذار داشته باشند و (۲) آنها را چگونه انتخاب کنند. تعداد قانونگذاران به نظر عدد سحرآمیزی نمی‌آید. از این رو ما نیز چندان به آن نمی‌پردازیم. دغدغه اصلی اعضای جامعه این است که تعداد نمایندگان به اندازه‌ای باشد که بتوانند توطئه‌های قانونگذاران منتحبی را که ممکن است برخلاف منافع اعضای جامعه عمل کنند، خنثی سازند. از طرف دیگر، اگر تعداد قانونگذاران خیلی زیاد باشد، هزینه نگهداری قوه مقننه نیز خیلی بالا خواهد بود. با در نظر گرفتن این محدودیت‌ها یک سری گزینه‌های انتخاب وجود دارند.

موضوع اصلی این فصل، روش‌های مختلفی است که اعضای جامعه می‌توانند برای انتخاب نمایندگان به کار ببرند. در ادامه سپس سه خصوصیت چنین روش‌هایی را بررسی می‌کنیم. اولین خصوصیت این است که چگونه اعضای جامعه به عنوان نماینده در قوه مقننه انتخاب خواهند شد. آیا می‌بایست حوزه‌های رأی‌گیری وجود داشته باشند، و اگر چنین است، چه تعداد از آنها باید وجود داشته باشند؟ و اینکه هر حوزه رأی‌گیری چند نماینده باید داشته باشد؟ این سؤالات در بخش نخست بررسی می‌شوند.

خصوصیت دوم در مورد قواعد واجد شرایط بودن کاندیداهای قوه مقننه است. آیا هر فردی واجد شرایط است، یا اینکه لازم است کاندیداها به منظور به‌دست آوردن آرا، شرایط حداقلی را برآورده سازند؟ بخش دوم به این پرسش‌ها می‌پردازد.

خصوصیت سوم راجع به این است که چگونه رجحان‌های رأی‌دهندگان را در جدول‌بندی واقعی آرا به حساب آوریم. آیا هر فردی صرفاً باید مجاز به دادن یک رأی باشد یا بیشتر؟ اگر مجاز به بیشتر از یک رأی باشد، چگونه باید آرای خود را اولویت‌بندی کند؟ چه وزنی می‌بایست به آنها نسبت دهد؟ این مقولات در بخش سوم بررسی می‌گردند.

گزینش از میان روش‌های انتخابات، باید ائتلاف بالقوه منابع را به حساب آورد. بخش چهار ائتلاف بالقوه ناشی از راهبردهای پذیرفته شده از سوی احزاب سیاسی را که به آنها نسبت به رقبای‌شان برتری می‌دهد، بررسی می‌کند. دو منبع ائتلاف معرفی می‌گردد: دستکاری غیرعادلانه حوزه‌های رأی‌گیری به نفع یک حزب^۱ و اقدام راهبردی احزاب سیاسی در انتخاب‌های با حوزه‌های چند نماینده‌ای.

در نظام‌های دموکراسی دنیای مدرن، تنوع بسیاری در تعداد تشکیلات قانونگذاری وجود دارد. پیش‌تر ذکر گردید که اگرچه اکثر دموکراسی‌ها قوه مقننه دارند، ولی ایالات متحد دو مجلس نمایندگی دارد. افزون بر این، ممکن است تعدادی قوای مقننه استانی، ایالتی، بخشی، شهری و دیگر موارد محلی آن نیز وجود داشته باشد. برای درک مشکلات انتخاب یک نظام نمایندگی در ابتدایی‌ترین سطح آن، می‌توان با موردی ساده آغاز کرد. لذا فرض می‌کنیم که تدوین‌کنندگان قانون اساسی تصمیم به تشکیل فقط یک مجلس نمایندگی گرفته باشند. قوای مقننه استانی، ایالتی، شهری و محلی را نیز لحاظ نمی‌کنیم. بنابراین، تحلیل ما صرفاً به یک قوه مقننه ملی با یک مجلس (ساختمان) محدود می‌شود. همچنین فرض می‌کنیم که اعضای جامعه قبلاً در مورد تعداد نمایندگانی که می‌خواهند در قوه مقننه باشند، تصمیم گرفته باشند.

۱. نظام‌های نمایندگی

می‌توان سه نظام نمایندگی جدا از هم را در نظر گرفت: (۱) نظام یک نماینده از هر حوزه^۲،

1. Gerrymandering

2. The Single – Representative - District

(۲) نظام چند نماینده از یک حوزه^۱، و (۳) نظام یک حوزه انتخابیه در سراسر کشور. برای درک مورد نخست، فرض می‌کنیم اعضای جامعه تصمیم بگیرند که یک قوه مقننه ۲۰۰ نفری داشته باشند. در این صورت کل جامعه را به ۲۰۰ حوزه، با جمعیت‌های تقریباً برابر، تقسیم می‌کنند و رأی‌دهندگان در هر حوزه یک قانونگذار را برمی‌گزینند. این نظام، نظام یک نماینده از هر حوزه نام دارد. در نظام چند نماینده از هر حوزه، در هر حوزه‌ای بیش از یک نماینده انتخاب می‌گردند. برای مثال، ممکن است اعضای جامعه تصمیم بگیرند که کل جامعه را به ۱۰ حوزه انتخابیه تقسیم کنند و از هر یک از آنها ۲۰ قانونگذار انتخاب شود.

در بعضی از نظام‌های دموکراسی، کلیه قانونگذاران از یک حوزه انتخابیه سراسری انتخاب می‌شوند. کشور هلند و اسرائیل این‌گونه‌اند، چنان‌که گویی یک حوزه انتخابیه با چند نماینده وجود دارد. در این روش قانونگذاران انتخاب شده، رأی‌دهندگان حوزه مشخصی را نمایندگی نمی‌کنند، بلکه تدوین‌کنندگان قانون اساسی از آنها انتظار دارند که کلیه حوزه‌ها را با هم نمایندگی کنند. ملت‌های دیگر، بخشی از قانونگذاران‌شان را این‌گونه انتخاب می‌کنند. برای مثال، در تایوان تقریباً یک پنجم اعضای قوه مقننه به این صورت انتخاب می‌شوند. در فصل چهار ذکر شد که چرا انتخاب سراسری قانونگذاران ایده خوبی نیست. در این روش از اطلاعات رأی‌دهنده‌ها راجع به کاندیداها، استفاده بهینه نمی‌شود و آنها را برای کسب اطلاعات بیشتر ترغیب نمی‌کند. نمایندگان منتخب به احتمال زیاد کمتر رجحان‌های رأی‌دهندگان را منعکس می‌کنند و مشکل نظارت قانونگذاران بزرگ‌تر خواهد شد. با این همه، حوزه انتخابیه سراسری یک مزیت نیز دارد. در این روش قانونگذاران منتخب انگیزه کمتری برای طرفداری از سیاست‌هایی دارند که ساکنان یک حوزه رأی‌گیری مشخص را به هزینه بیشتر حوزه‌های دیگر منتفع خواهند کرد. با در نظر گرفتن دیدگاه‌های موافق و مخالفی که وجود دارند، نمی‌توان اطمینان حاصل کرد که در یک موقعیت مشخص کدام یک از این سه نظام بهترین خواهند بود.

۲. کمیسیون انتخاباتی و شرایط داوطلبان

اعضای یک حوزه رأی‌گیری قبل از انتخابات، باید کاندیداها را انتخاب کنند. در حالت حدی، می‌توان نظامی را تصور کرد که هر رأی‌دهنده بتواند به هر فردی در جامعه رأی بدهد. اگر شما بخواهید در چنین نظامی رأی بدهید باید اسامی کلیه افرادی را که می‌خواهید قانونگذار شوند، بنویسید. شما می‌توانید نام هر کسی را بنویسید. سایر رأی‌دهندگان نیز می‌توانند همین کار را بکنند. می‌دانیم که در زمان حاضر هیچ دموکراسی‌ای از چنین نظامی استفاده نمی‌کند. استدلالی که برای کشورهای به لحاظ فن‌شناختی پیشرفته‌تر می‌توان ذکر کرد، این است که چنین سیستمی در گذشته پرهزینه و مشمول اشتباهات بسیاری بوده است؛ چرا که مستلزم به‌کارگیری افراد زیادی برای شمارش آرا بوده است. در عصر جدید با حضور رایانه‌ها، بسیاری از کشورها توانایی استفاده از این روش را با هزینه‌های نسبتاً پایین دارند. لذا چه بسا در آینده شاهد آن باشیم.

روش عمومی‌تر برای کاندیداها این است که در کمیسیون انتخابات نام‌نویسی کنند. روش انتخاب اعضای کمیسیون انتخابات و قواعد آن باید در قانون اساسی مشخص شده باشد یا در اولین نشست قوه مقننه تعیین گردد. وظیفه تصمیم‌گیری در این مورد که آیا کاندیداها شرایط لازم را احراز می‌کنند یا نه، به کمیسیون تفویض می‌شود. بعضی از شرایط ممکن است ساده باشند و مناقشه‌برانگیز نباشند، مثلاً الزام به اینکه فرد شهروندی باشد که به سن مشخصی رسیده باشد و اینکه قبل از تاریخ مشخصی کاندیداتوری‌اش را اعلام کند. محدودیت‌های مبهم‌تر، قواعدی هستند که کاندیدا را ملزم به داشتن چنین شرایطی می‌کند؛ همچون کسب حمایت حداقل درصدی از جمعیت، سپردن وثیقه نقدی، یا اینکه از سوی یک حزب سیاسی کاندیدا شده باشد. دو توجیه اقتصادی برای محدود کردن تعداد کاندیداها وجود دارد. نخست اینکه اسامی بیشتر مستلزم صرف هزینه‌های بیشتر برای مدیریت انتخابات خواهد بود. مهم‌تر اینکه، اگر اسامی زیادی وجود داشته باشد، هزینه‌های رأی‌دهندگان برای یافتن کاندیدای مرجح و مورد نظرشان از لیست کاندیداها ممکن است بالا باشد. بنابراین، مطالبه حق نام‌نویسی یا وضع هزینه‌ای دیگر روی کاندیداها ابزاری برای کاهش دادن برون‌دادهای منفی ازدحام پای صندوق‌های رأی خواهد بود.

قواعد صلاحیت ممکن است به بعضی افراد مزیتی در کاندیدا شدن بدهد. پرداخت حق نام‌نویسی و سپردن وجه‌الضمان ممکن است کاندیداهای مشهوری را که حمایت و پشتیبانی ثروتمندان و بازرگانان را با خود به همراه ندارند مستثنی کند. همچنین الزام به وابستگی به یک حزب سیاسی، رقابت از ناحیه کاندیداهایی را که نمی‌خواهند با یک حزب موجود همکاری کنند مستثنی می‌سازد مگر اینکه شکل‌گیری احزاب سیاسی جدید نسبتاً ساده باشد.

۳. به حساب آوردن رجحان‌های رأی‌دهندگان

از آنجا که به هر حال روی روش انتخاب کاندیداها توافق حاصل می‌شود، تدوین‌کنندگان قانون اساسی باید تدابیری بیندیشند که رجحان‌های رأی‌دهندگان را به حساب آورند. در این زیربخش روش‌های متعددی بررسی می‌گردد که هر کدام مزایا و معایبی دارند.

روش یک رأی‌دهنده - یک رأی^۱

یکی از تدابیر در نظر گرفتن رجحان‌های رأی‌دهندگان این است که هر رأی‌دهنده فقط مجاز به رأی دادن به یک کرسی مجلس، که به حوزه رأی‌گیری‌اش اختصاص داده می‌شود، باشد. مثلاً اگر به حوزه‌ای پنج کرسی اختصاص داده شود (یعنی پنج نماینده برای مجلس داشته باشد)، در این صورت یک رأی‌دهنده از آن حوزه می‌تواند فقط به پنج کاندیدا رأی بدهد. فرض کنید که شما نیز یک رأی‌دهنده باشید. در این صورت هنگام رأی دادن با لیستی از کاندیداها مواجه خواهید شد که باید از بین آنها تنها پنج نفر را انتخاب کنید. در یک حوزه تک‌نماینده‌ای، هر رأی‌دهنده فقط می‌تواند به یک نفر رأی بدهد. می‌توان این روش را روش یک رأی‌دهنده - یک رأی نامید. این روش ساده‌ترین تدبیر برای در نظر گرفتن رجحان‌های رأی‌دهندگان است.

روش یک رأی‌دهنده - یک رأی می‌تواند به نتایج گمراه‌کننده‌ای منتهی شود. در نظامی که فرض می‌شود هر حوزه یک نماینده داشته باشد، درک چنین مشکلی ساده است. مثلاً، فرض کنید که

پنج کاندیدا برای شغل نمایندگی وجود داشته باشند و بخواهیم یکی از آنها را انتخاب کنیم. هر رأی‌دهنده‌ای فقط می‌تواند به یک کاندیدا رأی بدهد. فرض کنید رجحان‌های رأی‌دهندگان به این صورت باشد که اگر هر رأی‌دهنده‌ای به انتخاب اول خود رأی دهد، چهار کاندیدا هر کدام تقریباً ۲۵ درصد آرا را به دست خواهند آورد و پنجمین کاندیدا هیچ رأی کسب نخواهد کرد. اما اکنون انتخاب دوم رأی‌دهندگان را در نظر بگیرید. فرض کنید که دومین انتخاب مرجح رأی‌دهندگان کاندیدای پنجم باشد. با عنایت به این رجحان‌ها، کاندیدای پنجم می‌تواند بهترین فرد مرجح برای رأی‌دهندگان باشد، ولو اینکه در مرحله نخست هیچ آرای کسب نکرده باشد. روش یک رأی‌دهنده - یک رأی به این دلیل گمراه‌کننده است که رجحان‌های رأی‌دهندگان را برای کاندیداهایی که در مرحله نخست انتخاب نشده‌اند، نشان نمی‌دهد. این روش انتخاب کاندیدایی را که در انتخاب نخست رأی‌دهندگان نباشد مجاز نمی‌شمارد، ولو چه بسا محبوب‌ترین کاندیداها هم باشد.

استدلال مشابهی در مورد نظام چند نماینده از یک حوزه کاربرد دارد. فرض کنید که پنج نماینده از یک حوزه انتخاب شوند. ممکن است یک کاندیدای محبوب وجود داشته باشد که با در نظر گرفتن معیار اکثر رأی‌دهندگان در میان پنج گزینه نخست رتبه‌بندی نشده باشد. چنین کاندیدایی انتخاب نخواهد شد، ولو قبول داشته باشیم که او در کل نسبت به بعضی از کاندیداها یا همه پنج کاندیدایی که بیشترین آرای مرحله نخست رأی‌دهندگان را کسب کرده‌اند، گزینه مرجح رأی‌دهندگان باشد. چه بسا می‌توان گفت که روش یک رأی‌دهنده - یک رأی، پتانسیل تبعیض قائل شدن علیه کاندیداهایی را که هر چند محبوب‌اند اما در رأس مرجح‌ترین رتبه‌بندی رأی‌دهندگان قرار نمی‌گیرند، در خود دارد.

روش یک رأی‌دهنده - چند رأی

روش دوم انتخاب کاندیداها این است که هر رأی‌دهنده مجاز به رأی دادن به چند کاندیدا برای یک کرسی باشد. این شیوه را می‌توان روش یک رأی‌دهنده - چند رأی نامید. در این روش، تصمیم‌گیری براساس تعداد کاندیداهایی که یک رأی‌دهنده می‌تواند به آنها رأی بدهد و اینکه چگونه برگه‌های رأی به وسیله کمیسیون انتخابات مرتب می‌شوند، صورت می‌گیرد. بهتر است باز هم به نظام یک نماینده از هر حوزه رجوع کنیم. فرض کنید که پنج کاندیدا وجود داشته باشند. همچنین فرض کنید

که قاعده انتخابات بیان می‌کند که هر رأی‌دهنده می‌تواند به سه نفر رأی بدهد؛ و سرانجام فرض کنید که کمیسیون تصمیم می‌گیرد به هر رأی، وزن برابری نسبت دهد. در این صورت هر یک از سه کاندیدایی که شما به آنها رأی می‌دهید، یک امتیاز از شما دریافت می‌کنند و دو کاندیدای دیگر هیچ امتیازی نخواهند گرفت. کاندیدایی که بیشترین تعداد آرا را از کلیه رأی‌دهندگان می‌گیرد، برنده خواهد شد. می‌توان این روش جدول‌بندی و مرتب کردن برگه‌های رأی را روش امتیاز برابر نامید.

روش دیگر جدول‌بندی برگه‌های رأی این است که به هر کاندیدایی براساس رتبه اولویتی رأی‌دهندگان وزن بدهیم. براساس این روش، ممکن است کمیسیون انتخابات به انتخاب نخست شما ۳ امتیاز، به انتخاب دوم ۲ امتیاز، و به انتخاب سوم‌تان ۱ امتیاز بدهد. در جدول‌بندی آرا، تعداد امتیازهای هر یک از کاندیداها حساب می‌شود. همانند قبل، کاندیدای دارای بالاترین امتیاز برنده خواهد شد. این روش جدول‌بندی آرا را می‌توان روش امتیاز وزن داده شده نامید. در صورت استفاده از این روش، ممکن است ترجیح دهیم که هر رأی‌دهنده‌ای به همه پنج کاندیدا رأی بدهد. در این صورت، به نخستین انتخاب هر رأی‌دهنده ۵ امتیاز، به دومین انتخابش ۴ امتیاز و همین‌طور الی آخر.

روش دیگر جدول‌بندی آرا را می‌توان روش نسبت دادن امتیازها به وسیله رأی‌دهنده نامید. براساس این روش، کمیسیون انتخابات به هر رأی‌دهنده تعدادی امتیاز می‌دهد و از او می‌خواهد که آنها را در میان کاندیداها تقسیم کند. مثلاً در انتخابات پنج کاندیدایی از یک حوزه تک‌نماینده‌ای، ممکن است ۱۰۰ امتیاز به شما داده شود. در این صورت شما باید امتیازات‌تان را میان کاندیداها به‌گونه‌ای تقسیم کنید که تعداد کل آنها از ۱۰۰ تجاوز نکند. اگر شما دو کاندیدا را به یک اندازه برای انتخاب در نظر داشته باشید و دیگر کاندیداها مورد نظرتان نباشد، باید به هر یک از آن دو ۵۰ امتیاز نسبت دهید. یا اگر یکی از آن دو را بیشتر دوست داشته باشید، ممکن است به او ۹۰ امتیاز و به دیگری ۱۰ امتیاز بدهید. این روش می‌تواند شامل امتیازات منفی نیز باشد. مثلاً ممکن است مجاز باشید که حداکثر امتیاز ۱۰۰- (منفی صد) را به کاندیدایی که نمی‌خواهید برنده شود بدهید.

رای‌گیری تأییدی^۱

روش سوم انتخاب کاندیداها که در سال‌های اخیر - به‌ویژه در میان نظریه‌پردازان انتخاب عمومی - مقبولیت یافته است، روش رای‌گیری تأییدی نامیده می‌شود. در این روش، شما از میان کاندیداها بر این اساس که آیا آنها را تأیید می‌کنید یا نه انتخاب خواهید کرد. در مورد پنج کاندیدا در یک حوزه تک نماینده‌ای، ممکن است دو کاندیدا را تأیید کنید و سه نفر دیگر را تأیید نکنید. در این صورت شما به دو کاندیدای مورد تأییدتان رای خواهید داد. کمیسیون انتخابات، آرا را با نسبت دادن یک امتیاز به هر یک از دو کاندیدا جدول‌بندی خواهد کرد. اگر شما فقط یکی از آن دو را تأیید کنید، در این صورت فقط به یکی از آنها نیز رای خواهید داد. شما می‌توانید به کلیه کاندیداهایی که مورد تأییدتان است رای بدهید و در این صورت هر یک از آنها یک امتیاز دریافت خواهند کرد.

نسبی‌ها و اکثریت‌ها

اکثریت ساده به معنی بیش از ۵۰ درصد است. سایر اکثریت‌ها به معنی اکثریت دو سوم و اکثریت سه چهارمی‌اند. همان‌گونه که در فصل ۴ خاطرنشان شد، اکثریت نسبی به بیشترین تعداد آرا اشاره دارد، صرف‌نظر از اینکه اکثریت باشد یا نه. نظامی را در نظر بگیرید که در آن هر حوزه‌ای یک نماینده دارد و روش جدول‌بندی آرا براساس یک رای‌دهنده - یک رای استوار است. برخی از قواعد انتخاباتی برنده شدن یک کاندیدا را صرفاً به کسب اکثریت نسبی آرا مشروط می‌سازند. برخی دیگر، اکثریت ساده را ملاک برنده شدن یک کاندیدا قرار می‌دهند. اگر فقط دو کاندیدا وجود داشته باشد، برنده شدن کاندیدایی که اکثریت ساده‌ای از آرا را کسب می‌کند، تقریباً حتمی است. در غیر این صورت آرای هر دو برابر خواهد بود. اما در انتخابات چند کاندیدایی، آن کاندیدایی که بیشترین آرا را کسب می‌کند، ممکن نیست با به دست آوردن اکثریت ساده برنده شود. اگر برنده‌ای وجود نداشته باشد، در این صورت نظامی که برنده شدن یک کاندیدا در انتخابات را به کسب اکثریت ملزم می‌کند، باید یکی از این دو کار را انجام دهد. نخست اینکه دست‌کم یک انتخابات دیگر برگزار کند تا کاندیداهایی که

در مرحله اول انتخابات کمترین آرا را کسب کرده‌اند مستثنی شوند. چنین انتخاباتی را انتخابات دور دوم^۱ می‌نامند. دوم اینکه از نوعی نظام جدول‌بندی آرا استفاده کند که اجازه می‌دهد تصمیمات براساس یک انتخابات اضافی فرضی^۲ گرفته شوند. در ادامه، هر یک از این دو مورد به نوبت بررسی می‌گردند.

دور دوم انتخابات

یک کشور می‌تواند فقط یک انتخابات دور دوم داشته باشد یا از مجموعه‌ای از آنها استفاده کند. اگر انتخابات دور دوم یک بار برگزار شود، دو کاندیدایی که بیشترین آرا را کسب کرده‌اند در دور دوم با یکدیگر به رقابت می‌پردازند. اگر مجموعه‌ای از انتخابات‌های دور دوم استفاد شود، کاندیدا یا کاندیداهایی که کمترین آرا را کسب کرده‌اند حذف می‌شوند و انتخابات دومی میان بقیه کاندیداها برگزار می‌گردد. در انتخابات مرحله دوم، اگر هیچ کاندیدایی اکثریت را کسب نکند، کاندیدا یا کاندیداهای دیگر کنار می‌روند و انتخابات سومی برگزار می‌شود. این فرایند تا جایی ادامه پیدا می‌کند که کاندیدایی اکثریت آرا را به دست آورد.

انتخابات اضافی فرضی

کشورها می‌توانند به جای انتخابات واقعی از انتخابات فرضی استفاده کنند. این کار هنگامی امکان‌پذیر است که آن کشور نظام یک رأی‌دهنده - چند رأی را به کار می‌برد. فرض کنید بعد از اینکه آرا شمارش شد و امتیازات تعیین گردید، هیچ کاندیدایی اکثریت ساده آرا را به‌دست نیاورده باشد. در این صورت کمیسیون انتخابات باید یکی از کاندیداها یا چند کاندیدایی را که آرای کمی به‌دست آورده‌اند حذف کند و سپس آرا را یک بار دیگر با این فرض که کاندیدا یا کاندیداهایی که آرای پایین کسب کرده‌اند جزو شرکت‌کنندگان نباشند، جدول‌بندی کند؛ یا به عبارت دیگر، امتیازات را به صورت تناسبی نسبت دهد، با این فرض که کاندیدا یا کاندیداهایی که آرای پایینی کسب کرده‌اند

1. Runoff Election

2. Hypothetical Additional Election

بخشی از انتخابات مرحله نخست نبوده باشند. اگر باز هم کاندیدایی اکثریت را کسب نکرد، فرایند با از دور خارج کردن یک یا بیش از یک کاندیدا تکرار می‌شود. فرایند تا جایی ادامه پیدا می‌کند که بالاخره یکی از کاندیداها اکثریتی را به دست آورد.

۴. اقدام راهبردی به وسیله احزاب سیاسی

دستکاری غیر عادلانه انتخابات به نفع یک حزب یا گروه

می‌توان فرض کرد که تدوین‌کنندگان قانون اساسی، حوزه‌های جغرافیایی رأی‌گیری را چنان انتخاب کرده باشند که تعداد رأی‌دهندگان هر یک از آنها تقریباً یکسان باشد. برای تسهیل، فرض کنید که هر حوزه یک نماینده داشته باشد. اولین انتخابات برگزار می‌گردد و از هر حوزه‌ای یک نماینده انتخاب می‌شود. هر چند سال یک بار انتخابات جدیدی برگزار خواهد شد که در آن یا سیاستمداران فعلی دوباره انتخاب می‌شوند، یا اینکه سیاستمداران جدیدی جای‌شان را می‌گیرند. به مرور زمان، جمعیت بعضی حوزه‌ها افزایش می‌یابد، در حالی که ممکن است جمعیت دیگر حوزه‌ها کاهش یابد و یا اینکه رشد آن شتابان نباشد. بنابراین چه بسا به مرور زمان تفاوت‌های خیلی زیادی به لحاظ جمعیتی بین حوزه‌های رأی‌گیری به وجود آید. اگر اعضای جامعه بخواهند هدف اولیه تعداد نمایندگان تقریباً برابر از هر حوزه را حفظ کنند، به ناچار باید مرزها و حدود حوزه‌های رأی‌گیری را از نو ترسیم کنند.

روش مشخصی که آنها برای ترسیم دوباره مرزها انتخاب می‌کنند، می‌تواند نتیجه انتخابات‌های بعدی را تحت تأثیر قرار دهد. دلیل اصلی این امر آن است که محبوبیت و کار این احزاب سیاسی در کسب آرا برای کاندیداهاشان در حوزه‌های مختلف متفاوت است. بهتر است مثال ساده‌ای بزنیم. فرض کنید ۳۰۰ رأی‌دهنده وجود دارد که به ۳ حوزه تک نماینده‌ای تقسیم می‌شوند. همچنین فرض کنید که دو حزب محافظه‌کار و لیبرال وجود دارند. محافظه‌کاران در کل کشور مزیت ۴۰ الی ۶۰ درصدی نسبت به لیبرال‌ها دارند. در ضمن رأی‌دهندگان مستقل هم وجود ندارند. بدین ترتیب یکی از حوزه‌ها خیلی بزرگ می‌شود و حوزه دیگر خیلی کوچک. لذا مرزبندی جدید مطرح می‌گردد. پرسش این است که مرزبندی جدید چگونه صورت می‌گیرد.

هر حزبی می‌خواهد مرزبندی جدید به‌گونه‌ای صورت گیرد که بتواند تا آنجا که ممکن است کرسی‌های بیشتری به‌دست آورد. از این‌رو، محافظه‌کاران می‌خواهند طرحی را پیشنهاد کنند که اکثریت رأی هر حوزه را از آن ایشان کند. طرح «الف» در جدول ۱ طرح پیشنهادی حوزه‌بندی جدید را نشان می‌دهد که همسو با برآوردن هدف محافظه‌کاران است. چنین طرحی تضمین می‌کند که محافظه‌کاران هر ۳ کرسی را به‌دست آورند. با وجود این، لیبرال‌ها طرحی مانند «ب» را پیشنهاد می‌دهند که تضمین می‌کند حزب‌شان ۲ کرسی را به‌دست آورد.

جدول ۱. توزیع آرا در نتیجه دستکاری کردن حوزه‌های انتخابیه به نفع یک حزب

طرح «الف» پیشنهادی محافظه‌کاران			
تعداد رأی‌دهندگان در			
	حوزه ۱	حوزه ۲	حوزه ۳
حزب			
محافظه‌کار	۶۰	۶۰	۶۰
لیبرال	۴۰	۴۰	۴۰

طرح «ب» پیشنهادی لیبرال‌ها			
تعداد رأی‌دهندگان در			
	حوزه ۱	حوزه ۲	حوزه ۳
حزب			
محافظه‌کار	۱۰۰	۴۰	۴۰
لیبرال	۰	۶۰	۶۰

"Gerrymandering" (دستکاری ناعادلانه حوزه‌های رأی‌گیری به نفع یک حزب) اشاره به تلاش‌های یک حزب برای مرزبندی حوزه‌ها به نفع خودش دارد. این اصطلاح ترکیبی از "Gerry" و "Salamander" است، که اولی نام‌خانوادگی یکی از فرمانداران اوایل قرن ۱۹ ماساچوست است و

دومی شکل جغرافیایی یکی از حوزه‌های رأی‌گیری را بعد از آنکه حزبش موفق شد با مرزبندی جدید یک حوزه رأی‌گیری را به نفع خودش رقم بزند، توصیف می‌کند. با رجوع به مثالی که ذکر شد، فرض کنید تصمیم‌گیری در مورد مرزبندی حوزه‌های رأی‌گیری به‌وسیله اکثریت ساده آرا در قوه مقننه صورت گیرد. اگر اکثریت با محافظه‌کاران باشد، طرحی شبیه «الف» را انتخاب خواهند کرد؛ و اگر لیبرال‌ها در قدرت باشند، طرحی شبیه «ب» را پیشنهاد خواهند کرد. با گذر زمان، که هم قدرت جابه‌جا می‌شود و هم افراد از حوزه‌ای به حوزه دیگر حرکت می‌کنند، مزیت‌های مرزبندی‌های جغرافیایی نیز عوض می‌شوند. اما در هر حال، حزبی که قدرت را به‌دست می‌گیرد انگیزه خواهد داشت مرزهای جغرافیایی را به‌گونه‌ای تعیین کند که تعداد کرسی‌هایی را که در انتخابات به‌دست خواهد آورد، حداکثر سازد.

درک اینکه چگونه نظامی که به‌سادگی مرزبندی جدید حوزه‌ها به دست قوه مقننه را مجاز می‌شمارد به اتلاف منابع منجر خواهد شد، دشوار نیست. هر حزب جدیدی که روی کار می‌آید سعی خواهد کرد قانونی مبنی بر مرزبندی جدید حوزه‌های رأی‌گیری را از تصویب بگذرانند. یکی از ابزارهای اجتناب از این اتلاف، ایجاد قاعده‌ای در قانون اساسی است. راه دیگر، ایجاد یک کارگزاری غیرجانبدارانه - شبیه به یک شاخه قضایی مستقل دولتی - است، که بتواند تصمیمات مربوط به مرزبندی حوزه‌ها را در صورت لزوم سامان دهد. در مورد اخیر، تصمیم مرزبندی جدید باید براساس اصول عمومی استوار گردد. از جمله این اصل که منابع مورد استفاده احزاب سیاسی برای ایجاد هر گونه تغییر باید حداقل شوند.

توجه به این مسئله مهم است که حتی اگر «دستکاری ناعادلانه حوزه‌های رأی‌گیری به نفع یک حزب» نیز متوقف گردد، رأی‌دهندگان خودشان می‌توانند با حرکت از حوزه‌ای به حوزه دیگر به همین نتیجه دست یابند. البته هزینه حرکت برای هر رأی‌دهنده معمولاً پایین نیست و منفعتی که هر رأی‌دهنده به تنهایی می‌برد هم چندان بالا نیست. لذا انتظار بر این است که این اقدام مشاهده نشود.

راهبردهای انتخابات حزبی در یک نظام چند نماینده از یک حوزه

هر نظام دموکراسی دارای احزاب سیاسی است. به همین خاطر، معمولاً کاندیدها در انتخابات مجازند که وابستگی‌های حزبی‌شان را نشان دهند. به عبارت دیگر، در برگه‌های رأی نه تنها نام کاندیدا بلکه

حزب متبوعش نیز درج می‌شود. این کار به ویژه برای رأی‌دهندگان که چیزی در مورد کاندیداها نمی‌دانند مفید است، چرا که ممکن است رجحان مشخصی در مورد حزب کاندیدا یا اصولی که فکر می‌کنند آن حزب از آنها طرفداری می‌کند، داشته باشند.

نظام انتخاباتی مورد استفاده در بسیاری از کشورهایی که حوزه‌های چند نماینده‌ای دارند، نظام فهرست حزبی^۱ است. در این نظام رهبران احزاب سیاسی کاندیداها را انتخاب می‌کنند. در ساده‌ترین حالت، حزب حتی ترتیب کاندیداها را هم تعیین می‌کند. برای درک نحوه کار نظام فهرست حزبی ساده، فرض کنید که سه حزب وجود داشته باشند: محافظه‌کار، لیبرال، و ترقی‌خواه^۲. فرض کنید که رأی‌دهندگان یک حوزه انتخابیه مشخص بخواهند ۱۰ نماینده انتخاب کنند. در این صورت هر یک از احزاب یک فهرست ۱۰ نفری از کاندیداها را معرفی می‌کنند. در محل رأی‌گیری، رأی‌دهندگان به فهرست معرفی شده از سوی احزاب نگاه می‌کنند و سپس به یکی از سه حزب رأی می‌دهند. آنها فقط به حزب رأی خواهند داد، و نه به کاندیداها. بعد از شمارش آراء، کرسی‌ها براساس نسبت آرای که هر حزب کسب کرده است، تخصیص خواهند یافت. برای مثال، فرض کنید که ۱۰۰۰ رأی‌دهنده وجود داشته باشند که ۵۰۰ نفر به حزب محافظه‌کار، ۳۰۰ نفر به حزب لیبرال و ۲۰۰ نفرشان به حزب ترقی‌خواه رأی بدهند. در این صورت از حزب محافظه‌کار پنج کاندیدا، از حزب لیبرال سه کاندیدا و از حزب ترقی‌خواه هم دو کاندیدایی که در رأس هر یک از فهرست‌ها قرار دارند انتخاب خواهند شد. افراد مستقل هم می‌توانند کاندیدا شوند، اما با هر یک از آنها به مثابه یک حزب سیاسی رفتار می‌شود. هر کاندیدای مستقل، برای انتخاب شدن باید حداقل ۱۰ درصد آرا را به دست آورد.

نظام فهرست حزبی به مثابه ابزاری برای کاهش اقدام راهبردی

نظام فهرست حزبی یکی از ابزارهای حل مسئله بغرنج اقدام راهبردی ائتلاف‌آمیز است. برای پی بردن به این موضوع، فرض کنید که یک حوزه رأی‌گیری چند نماینده‌ای نظام فهرست حزبی را به کار نبرد

۱. party list system؛ نظام انتخاباتی که در آن هر حزبی فهرستی از کاندیداهای خود تهیه می‌کند و مردم به احزاب رأی می‌دهند، نه کاندیداها. مجلس نیز از کاندیداهای احزاب به نسبت آرای که هر حزب به دست آورده است، تشکیل خواهد شد.

و هر رأی‌دهنده فقط بتواند به یک کاندیدا رأی بدهد. فرض کنید که یکی از کاندیداهای حزب محافظه‌کار به اندازه‌ای محبوب است که ۹۰ درصد اعضای حزب محافظه‌کار به او رأی بدهند و بقیه آرای حزب محافظه‌کار به طور یکسان بین سایر کاندیداها تقسیم شوند و در دو حزب دیگر آرا به طور مساوی میان کلیه کاندیداها تقسیم گردند. جدول ۲ کاندیداهایی را نشان می‌دهد که با در نظر گرفتن فروض گفته شده، انتخاب خواهند شد. کاندیداهای حزب محافظه‌کار فقط یک کرسی و کاندیداهای حزب لیبرال ۹ کرسی به دست می‌آورند و حزب ترقی‌خواه هم هیچ یک از کرسی‌ها را کسب نخواهد کرد.

جدول ۲. نتیجه آرا در یک حوزه چند نماینده‌ای فرضی

کاندیداها		
حزب محافظه‌کار	حزب لیبرال	حزب ترقی‌خواه
$C_1(450)$	$L_1(30)$	$P_1(20)$
$C_2(6)$	$L_2(30)$	$P_2(20)$
$C_3(6)$	$L_3(30)$	$P_3(20)$
$C_4(6)$	$L_4(30)$	$P_4(20)$
$C_5(6)$	$L_5(30)$	$P_5(20)$
$C_6(6)$	$L_6(30)$	$P_6(20)$
$C_7(5)$	$L_7(30)$	$P_7(20)$
$C_8(5)$	$L_8(30)$	$P_8(20)$
$C_9(5)$	$L_9(30)$	$P_9(20)$
$C_{10}(5)$	$L_{10}(30)$	$P_{10}(20)$

آشکار است که حزب محافظه‌کار از این نتیجه راضی نخواهد بود. اگر رهبران این حزب چنین نتیجه‌ای را پیش‌بینی کنند، از رأی‌دهندگان‌شان خواهند خواست که آرای‌شان را عوض کنند. برای مثال، آنها ممکن است در ابتدا یک سری اعدادی به کاندیداها نسبت دهند و سپس از اعضای حزب

بخواهند که به کاندیدایی رأی بدهند که عددش با رقم آخر شماره تلفن یا کارت هویتی رأی‌دهندگان یکی باشد. اگر رأی‌دهندگان آموزه‌های‌شان را دنبال کنند و رهبران احزاب دیگر کاری نکنند، در این صورت هر کاندیدای حزب محافظه‌کار تقریباً ۵۰ رأی دریافت خواهد کرد.

البته احزاب دیگر نیز از این نتیجه راضی نخواهند بود. اگر آنها بفهمند که رهبران حزب محافظه‌کار از اعضای‌شان خواسته‌اند که آرای‌شان را به طور مساوی تقسیم کنند، آنها نیز از اعضای‌شان خواهند خواست که آرای‌شان را تغییر دهند. آن‌گاه راهبرد یا استراتژی متعاقب چنین خواهد بود: رهبران حزب لیبرال می‌توانند از اعضای‌شان بخواهند که تنها به پنج کاندیدای رأس فهرست رأی بدهند و آرای‌شان را به طور مساوی بین آنها تقسیم کنند. فرض کنید که رهبران حزب ترقی‌خواه هم تدبیر مشابهی بیندیشند و از اعضای‌شان بخواهند که فقط به سه کاندیدای رأس فهرست رأی بدهند. در این صورت نتیجه به‌گونه‌ای خواهد بود که در جدول ۳ نشان داده شده است. حزب محافظه‌کار فقط دو کرسی، حزب لیبرال پنج کرسی، و حزب ترقی‌خواه هم سه کرسی به‌دست خواهند آورد.

جدول ۳. نتیجه آرا در یک حوزه چند نماینده‌ای فرضی

کاندیداها		
حزب محافظه‌کار	حزب لیبرال	حزب ترقی‌خواه
$C_1(50)$	$L_1(60)$	$P_1(67)$
$C_2(50)$	$L_2(60)$	$P_2(67)$
$C_3(50)$	$L_3(60)$	$P_3(66)$
$C_4(50)$	$L_4(60)$	$P_4(0)$
$C_5(50)$	$L_5(60)$	$P_5(0)$
$C_6(50)$	$L_6(0)$	$P_6(0)$
$C_7(50)$	$L_7(0)$	$P_7(0)$
$C_8(50)$	$L_8(0)$	$P_8(0)$
$C_9(50)$	$L_9(0)$	$P_9(0)$
$C_{10}(50)$	$L_{10}(0)$	$P_{10}(0)$

می‌توان شماری از چنین مثال‌هایی را در نظر آورد. نکته اساسی این است که در فقدان نظام فهرست‌حزبی، هیچ راهی برای اجتناب از انگیزه رهبران احزاب سیاسی برای اقدام راهبردی وجود

نخواهد داشت. احزاب سیاسی در تلاش برای انتخاب بیشترین تعداد کاندیداهای شان منابعی را برای پیش‌بینی استراتژی‌های دیگر احزاب و اتخاذ استراتژی‌های مقتضی مخالف آنها تلف خواهند کرد. استفاده از نظام فهرست حزبی از این ائتلاف جلوگیری می‌کند.

گاهی اوقات در مخالفت با نظام فهرست حزبی چنین استدلال می‌شود که چون رتبه‌بندی کاندیداها را رهبران حزب انجام می‌دهند، رأی‌دهندگان انتخاب کمتری از موقعی که آنها می‌توانستند مستقیماً به کاندیداها رأی بدهند، خواهند داشت. با برگزاری انتخابات مقدماتی در داخل حزب می‌توان از این مسئله اجتناب کرد. انتخابات مقدماتی به رهبران حزب کمک خواهد کرد تا فهرست کاندیداهایی را که به احتمال زیاد بیشتر آرای حزب را به دست می‌آورند، تعیین کنند؛ اما این‌گونه انتخابات مقدماتی پرهزینه‌اند. نکته مهم‌تر این است که معمولاً این قبیل انتخابات مقدماتی ضروری نیستند، چرا که رهبران حزب انگیزه‌ای قوی برای انتخاب کاندیداهای محبوب دارند. اگر رهبران حزب کاندیداهای غیرمحبوب را انتخاب کنند، محبوبیت حزب کاهش خواهد یافت و رأی‌دهندگان به حزبی دیگر یا کاندیدایی مستقل رأی خواهند داد. به خاطر سپردن این نکته مهم است که در نظام‌های سیاسی رقابتی، هدف اصلی رهبران حزب برنده شدن در انتخابات است.

فصل ۷

رای‌گیری و انتخابات: برخی از

ایده‌های ساده

هدف این فصل و فصل بعدی، بحث راجع به انتخابات است. نظریه انتخاب عمومی سه بینش خیلی ساده اما مهم راجع به انتخابات را به وجود آورد. بینش نخست مربوط به عمل رأی دادن است. نظریه پردازان انتخاب عمومی خاطر نشان می‌کنند که معمولاً استفاده افراد رأی‌دهنده از حق رأی‌شان برای تحت تأثیر قرار دادن دولت سودآور نیست. این بدان مفهوم است که ارزش پولی منافی که فرد رأی‌دهنده به واسطه رأی خود از کالاهای عمومی - یا سایر اقدامات دولت - انتظار دارد، بیشتر از ارزش پولی منافی نیست که او بایستی برای رأی دادن از دست بدهد. این مشاهده منجر به این شده است که نظریه‌پردازان پرسش‌های عمیق‌تری را درباره اینکه چرا مردم رأی می‌دهند و اینکه چرا اطلاعاتی راجع به کاندیداها و مقولات مورد تصمیم‌گیری به دست می‌آورند، مطرح کنند. بینش دوم مربوط به نحوه کسب آرا به وسیله کاندیداها یا احزاب سیاسی است. نظریه‌پردازان انتخاب عمومی کشف کردند که اگر فروض ساده‌ای را درباره رجحان‌های رأی‌دهندگان و نیز کاندیداها و احزاب سیاسی مطرح سازند، می‌توانند نشان دهند که اگر احزاب سیاسی و کاندیداها هدف‌شان برنده شدن در انتخابات باشد، معمولاً از اتخاذ مواضع افراطی در مقولات مورد تصمیم‌گیری پرهیز خواهند کرد. این ایده قضیه رأی‌دهنده میانی نامیده می‌شود. این قضیه در تبیین این موضوع که چرا اغلب کاندیداهای

رقیب و مخالف، مواضع بسیار نزدیک به هم اتخاذ می‌کنند به ما یاری می‌رساند. بینش سوم در مورد رأی‌گیری اکثریت است. نظریه‌پردازان انتخاب عمومی نشان می‌دهند که تحت شرایط رأی‌گیری نسبتاً عادلانه، کاندیدا یا سیاستی که انتخاب می‌شود ممکن است لزوماً از بهترین گزینه‌های مورد نظر مردم نباشد. این بینش اساسی تناقض رأی‌دهندگان نامیده می‌شود.

در این فصل دو مورد نخست این بینش‌ها بررسی می‌گردند. قسمت نخست آن تصمیم به رأی دادن و بهبود اطلاعات را مورد بحث قرار می‌دهد. قسمت دوم فصل، مورد ساده قضیه رأی‌دهنده میانی را برای دموکراسی مستقیم - که در آن رأی‌دهندگان مستقیماً به مقولات مورد تصمیم‌گیری رأی می‌دهند - معرفی می‌کند. بسط این ایده‌های ساده و توصیف بینش سوم، به فصل هشت موکول می‌گردد.

۱. فرضیه رأی‌دهنده عقلایی

هنگامی که نظریه‌پردازان انتخاب عمومی تصمیم به رأی دادن را بررسی می‌کنند، به تمرکز روی سه واقعیت کاملاً آشکار، که اغلب نادیده گرفته شده است، می‌پردازند. واقعیت نخست این است که سود یک فرد از انتخابات در واقع سودی مقایسه‌ای است. یک رقابت انتخاباتی را بین دو کاندیدای A و B در نظر بگیرید. اگر A برگزیده شود، رأی‌دهنده مذکور منافع و هزینه‌های مالیاتی مسلمی را انتظار دارد. همین امر در مورد انتخاب B نیز مصداق می‌یابد. سود حاصل از یک انتخابات، برابر است با تفاوت بین آن دو. فرض کنید انتظار شما بر این باشد که کاندیدای A پارک جدیدی در نزدیکی خانه شما بسازد و کاندیدای B نیز جاده‌ای را که شما اغلب از آن استفاده می‌کنید تعمیر کند. از نظر سایر شرایط دو کاندیدا مثل هم‌اند. سود شما از انتخابات عبارت است از تفاوت بین: (۱) منفعت‌تان منهای هزینه مالیاتی‌تان اگر پارک احداث شود؛ و (۲) منفعت‌تان منهای هزینه مالیات‌تان، در صورتی که جاده تعمیر شود.

واقعیت دوم این است که سود حاصل از انتخابات همان سود حاصل از رأی دادن نیست. سود حاصل از رأی دادن سودی است که شما از اقدام ضروری انداختن رأی‌تان به صندوق انتظار دارید.

فرض کنید که سود شما از یک رقابت انتخاباتی دو نفره ۱۰۰۰ دلار باشد. در مثال مذکور، احداث پارک ۱۰۰۰ دلار بیشتر از تعمیر جاده برای شما ارزش دارد. اگر A برنده شود، شما انتظار دارید که ۱۰۰۰ دلار بیشتر سود کنید یا ۱۰۰۰ دلار کمتر زیان ببینید تا اینکه B برنده شود. سود شما از رأی دادن خیلی پایین تر است و برابر است با ۱۰۰۰ دلار ضرب در احتمال اینکه رأی شما نتیجه انتخابات را تحت تأثیر قرار دهد. فرض کنید که یک میلیون نفر رأی بدهند، و اینکه شما چیزی راجع به نحوه رأی دادن ۹۹۹,۹۹۹ نفر دیگر نمی دانید. در این صورت احتمال اینکه رأی شما به تنهایی به برنده شدن A بینجامد تقریباً $\frac{1}{1,000,000}$ است. در نتیجه سود شما از رأی دادن تنها یک دهم یک پنی (دلار ۰/۰۰۱ = $\frac{1,000}{1,000,000}$ دلار) خواهد بود. بنابراین، حتی اگر فردی واقعاً از یک انتخابات سود ببرد (یا زیان کند)، سود او از رأی دادن ممکن است بسیار ناچیز باشد.

واقعیت سومی که اغلب نادیده گرفته شده این است که زمان استفاده‌های بدیلی دارد. نوعی هزینه فرصت در استفاده از زمان تان برای رأی دادن وجود دارد. اگر رأی دادن تان یک ساعت طول بکشد، این یک ساعت به هزینه اضافه کاری تان، کار منزل، یک ساعت تفریح و مواردی از این قبیل تمام می شود. فرض کنید که یک ساعت وقت تان ۱۰ دلار می ارزد. همچنین فرض کنید که یک میلیون رأی دهنده وجود دارد و شما از آرای شان خبر ندارید. در این صورت شما به ناگزیر انتظار دارید که انتخاب A، ۱۰ میلیون دلار بیشتر از انتخاب B برای شما بیارزد، تا رأی دادن تان ارزشمند باشد. مشخصاً مردمی که انتظار چنین سود بزرگی را از یک انتخابات دارند زیاد نیستند.

نظریه پردازان انتخاب عمومی این واقعیت‌ها را با هم در مدل صوری تصمیم به رأی دادن قرار می دهند. فرض کنید V_1 - V_2 ارزش پولی تفاوت بین دو کاندیدا، P احتمال اینکه رأی فرد رأی دهنده نتیجه انتخابات را تحت تأثیر قرار دهد، و C هزینه فرصت رأی دادن باشد. در این صورت فرد زمانی رأی خواهد داد که:

$$P(V_2 - V_1) > C \quad (1)$$

این رابطه فرضیه رأی دهنده عقلایی نامیده می شود. این فرضیه بیان می کند که یک فرد «رأی دهنده عقلایی» زمانی رأی خواهد داد که ارزش پولی انتظاری تفاوت بین انتخاب کاندیداها

ضرب در احتمال اینکه رأی او انتخابات را تحت تأثیر قرار دهد، بیشتر از هزینه فرصت رأی دادن باشد.

اگر سود حاصل از رأی دادن را با π نشان دهیم، در این صورت خواهیم داشت:

$$\pi = P(V_2 - V_1) - C \quad (2)$$

که اگر $\pi > 0$ باشد، رأی‌دهنده عقلایی اقدام به رأی دادن می‌کند.

نظریه‌پردازان انتخاب عمومی هنگام مواجهه با منطق فرضیه رأی‌دهنده عقلایی طبیعتاً می‌پرسند که پس چرا هر فردی رأی می‌دهد. اگر چنین سود بالایی از انتخابات مورد انتظار است، پس چرا برخی از انواع انتخابات رأی‌دهنده ندارند؟ یکی از جواب‌های این سؤال را بایستی در عوامل «جامعه‌شناختی» همچون ارزش‌های اخلاقی، تلقین، یا فشار اجتماعی جست و جو کرد - که اقتصاددانان معمولاً آنها را به حساب نمی‌آورند. فرض کنید که S بیانگر ارزیابی یک رأی‌دهنده از عوامل «جامعه‌شناختی» باشد. نظریه‌پردازان انتخاب عمومی خاطر نشان می‌کنند که نفوذ این عوامل تا چه اندازه بایستی قوی باشد تا فردی را به رأی دادن برانگیزاند. برحسب یک رابطه نابرابری، «رأی‌دهنده عقلایی» زمانی رأی خواهد داد که:

$$S > C - P(V_2 - V_1) \quad (3)$$

چون به احتمال زیاد $P(V_2 - V_1)$ برای اکثر رأی‌دهندگان کوچک است، لذا آنچه که در این میان اهمیت دارد این است که آیا S از C بزرگ‌تر هست یا نه.

بیایید برای تشریح موضوع، چند مورد از مثال‌های قبلی را ذکر کنیم.

فرض کنید که اگر پارک احداث شود، شما مبلغ ۹۹۵ دلار سود می‌برید و اگر با پول مالیات شما جاده تعمیر شود ۵ دلار زیان می‌کنید. بنابراین، اگر کاندیدای A انتخابات را ببرد شما ۱۰۰۰ دلار به‌دست خواهید آورد. همانند قبل فرض کنید که یک میلیون رأی‌دهنده وجود دارد و هزینه فرصت رأی دادن شما ۱۰ دلار است در این صورت:

$$C - P(V_2 - V_1) = 10 - 0.000001(1000) = 9/99 \text{ دلار} \quad (4)$$

حال اگر شما عوامل جامعه‌شناختی را بیشتر از ۹/۹۹ دلار ارزشیابی کنید، اقدام به رأی دادن خواهید کرد. دلیل دومی نیز برای اینکه چرا همواره بعضی از رأی‌دهندگان در انتخابات شرکت

می‌کنند وجود دارد. کم شدن تعداد افرادی که رأی می‌دهند، این احتمال را که رأی فرد به تنهایی نتیجه انتخابات را تحت تأثیر قرار دهد افزایش می‌دهد. مادامی که بعضی از رأی‌دهندگان تفاوت عمده‌ای بین کاندیداها می‌بینند، می‌توان از رأی دادن آنها اطمینان حاصل کرد. فرض کنید که در انتخاباتی یک میلیون نفری، ۹۹۹,۹۸۹ نفر تصمیم بگیرند که رأی ندهند. در این صورت احتمال اینکه رأی یک فرد نتیجه انتخابات را تحت تأثیر قرار دهد، از تقریباً یک میلیونم به تقریباً یک دهم افزایش خواهد یافت. اگر سود شما از انتخابات ۱۰۰۰ دلار باشد، سودتان از رأی دادن تقریباً ۱۰۰ دلار خواهد بود.

انتخاب رأی‌دهنده به منظور بهبود تصمیم‌گیری‌اش

نظریه‌پردازان انتخاب عمومی به منظور بهبود تصمیم‌گیری افراد رأی‌دهنده، روی انتخاب آنها تمرکز می‌کنند. تا چه اندازه می‌توان انتظار داشت که رأی‌دهندگان وقت و انرژی‌شان را به یادگیری درباره تفاوت بین کاندیداها اختصاص دهند؟ انگیزه فرد رأی‌دهنده برای بهبود اطلاعات خود، بستگی دارد به سودی که از رأی دادن برآورد می‌کند یعنی $C - (V_2 - V_1)P$ ، بعد از اینکه یادگیری اتفاق افتاد. اگر این مقدار منفی باشد، رأی‌دهنده درصدد بهبود دانش خود برنخواهد آمد. قبلاً دیدیم که اندازه P به تعداد افرادی که رأی‌دهنده انتظار دارد رأی بدهند بستگی دارد. در صورت برابری سایر چیزها، این امر دلالت بر این دارد که در یک انتخابات بزرگ فرد رأی‌دهنده وقت و انرژی کمتری، نسبت به زمانی که انتخابات کوچک است، برای بهبود دانش خود راجع به کاندیداها تخصیص خواهد داد.

دقت کنید که حتی اگر فردی راجع به کاندیداها شناختی نیز نداشته باشد ممکن است باز هم تصمیم به رأی دادن بگیرد؛ به این مفهوم که ممکن است عوامل جامعه‌شناختی برای او بر زیان وی از رأی دادن بچربد. مثلاً ممکن است او از جانب اجتماع برای رأی دادن تحت فشار باشد. با وجود این، بعید به نظر می‌رسد که او برای کسب اطلاعاتی راجع به مقولات مورد تصمیم‌گیری یا کاندیداها، با چنین فشار اجتماعی شدیدی مواجه باشد.

نکته جالب دیگر اینکه ناکارآمدی مقدار منابعی که برای افزایش شناخت افراد تخصیص داده می‌شود به احتمال زیاد ناچیز خواهد بود؛ و این به واسطه ماهیت کالای عمومی دانش است. حال،

دانش را به دو نوع تقسیم می‌کنیم: دانشی که به تنهایی برای فرد رأی‌دهنده مفید است، و دانشی که برای سایر رأی‌دهندگان نیز فایده دارد. در اینجا فرد انگیزه لازم را برای تولید مقدار بهینه دانش نوع اول دارد، اما به‌خاطر مشکل فروش آن انگیزه لازم برای تولید مقدار بهینه نوع دوم را ندارد. چنین دانشی کالای عمومی است؛ و این به‌خاطر (۱) قابلیت مصرف مشترک آن و (۲) هزینه‌های جلوگیری از کسب اطلاعات - بدون پرداخت برای آن - به‌وسیله دیگران است. مثالی که در این زمینه می‌توان عنوان کرد دانش راجع به خلافاکاری‌های پیشین یک نماینده است. بسیاری از رأی‌دهندگان از چنین دانشی منتفع خواهند شد. با وجود این، در تصمیم به اینکه آیا باید آن را تولید کرد یا نه (یعنی برعهده گرفتن هزینه‌های انجام تحقیق و انتشار نتایج آن) هر فرد تنها منافع خودش را به حساب می‌آورد. این مسئله در فصل پنج بررسی گردید. در آنجا چنین بحث کردیم که آزادی بیان و مطبوعات و نیز سایر حقوق شهروندی، عرضه اطلاعات را به وسیله کسانی که به تحقیق راجع به آن تحریک می‌شوند، تشویق خواهد کرد. با این حال، حتی با وجود چنین تمهیداتی نمی‌بایست انتظار داشت که کارآمدترین مقادیر دانش تولید شوند.

فقدان دانش برای رأی‌دادن آگاهانه، به واسطه پایین بودن سود فرد از رأی‌دادن، جهل عقلایی^۱ نامیده می‌شود. رأی‌دهندگان در نظامی دموکراتیک گاهی به این دلیل نسبت به کاندیدها و مواضع‌شان راجع به مقولات مورد تصمیم‌گیری، جاهل باقی می‌مانند که این کار به نفع‌شان است (عقلایی است).

بررسی بیشتر در مورد نفوذ عوامل جامعه‌شناختی

اگر عوامل جامعه‌شناختی در رهنمون شدن افراد به رأی‌دادن بسیار مهم باشند، در این صورت افراد ممکن است صرف‌نظر از نااطمینانی یا تصورشان نسبت به تفاوت بین کاندیدها، رأی بدهند. فردی را در نظر بگیرید که اطلاعات خیلی اندکی راجع به کاندیدهایی دارد که $V_2 - V_1$ بسیار پایینی دارند. همچنین محاسبات او نشان می‌دهند که بهبود اطلاعاتش نیز چندان ارزش ندارد؛ و با وجود این هنوز هم ممکن است رأی بدهد، چرا که عوامل جامعه‌شناختی بر هزینه‌های رأی‌دادن می‌چربند. اما او چگونه تصمیم خواهد گرفت که به چه کاندیدایی رأی بدهد؟ وی ممکن است معیار دیگری را غیر از

سود شخصی، که از انتخاب کاندیدای مشخصی انتظار دارد، به کار ببرد. برای مثال فرض کنید که فرد رأی‌دهنده فرضی عضوی از یک گروه کلیسایی باشد و رهبر گروه از اعضا بخواهد به کاندیدایی رأی بدهند که عضوی از آن گروه است. در این صورت او به کاندیدای مذکور رأی خواهد داد، ولو نداند که این رأی او را منتفع خواهد کرد یا نه. چون اطلاعات رأی‌دهنده راجع به کاندیداهای مختلف خیلی اندک است، لذا برای تحت تأثیر قرار دادن قطعی رأی او نیازی نیست که اشتیاق به رهبر گروه کلیسا زیاد هم باشد.

همان‌گونه که ذکر شد، عوامل جامعه‌شناختی در تصمیم به کسب اطلاعات کمتر اهمیت دارند. در نتیجه، حتی اگر رأی‌دهندگان از اقدامات سیاستمداری مشخص زیان جدی هم ببینند، ممکن است به دنبال واقعیتی که موجب زیان‌شان شده است نروند. برای مثال، ممکن است یک رأی‌دهنده به کاندیدایی رأی بدهد که تعهد می‌کند در مقوله مواد مخدر، با وضع جریمه‌هایی در برابر عرضه‌کنندگان این مواد سخت‌گیری نشان دهد. برای این کار، او آموزه‌های رهبران کلیسا یا رهبران اجتماعی دیگری را سرمشق قرار می‌دهد. اما چون انگیزه‌ای نسبت به دانستن پیامدهای قوانین ندارد، لذا از این واقعیت غافل می‌ماند که قوانین سختگیرانه در زمینه مواد مخدر موجب می‌شود که تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان آن، نوجوانان را بدین منظور به کار گیرند؛ که با این کارشان مرتکب جنایات بیشتری خواهند شد. او مثلاً ممکن است عوامل دیگری را در افزایش خشونت خیابانی مؤثر بداند، و از توجه به این واقعیت ناتوان باشد که برخی بچه‌های پایبند به قانون، به طریق دیگری به سمت فعالیت جنایی خشونت‌آمیز هدایت می‌گردند.

پیامدها

همان‌گونه که آمد، دلیل اصلی اینکه چرا افراد رأی می‌دهند ممکن است این باشد که آنها احساس تعهد اخلاقی یا اجتماعی می‌کنند. همچنین ذکر شد که چنین تعهدی تأثیر بس ناچیزی روی تصمیم به کسب اطلاعات راجع به کاندیداها و مقولات مورد تصمیم‌گیری دارد. در آخر نیز خاطر نشان گردید که به دلیل مسئله سواری مجانی، مقدار بهینه اطلاعات راجع به یک شکل کالای عمومی عرضه نخواهد شد، هرچند که ممکن است رسانه‌ها باعث گردند که این مسئله چندان جدی گرفته نشود.

حال سؤال این است که این مشاهدات چه چیزی را درباره کارایی انتخابات به عنوان ابزاری برای مشخص کردن بهترین کارگزاران عرضه کالاهای عمومی به ما می‌گویند؟ در ادامه، هر یک از این موارد به نوبت مورد بررسی قرار می‌گیرند.

نخست، تعهدات اخلاقی یا اجتماعی مربوط به رأی دادن چگونه کارایی انتخابات را تحت تأثیر قرار می‌دهند؟ برای پاسخ دادن به این سؤال، بایستی اذعان کنیم که افراد احساسات اخلاقی یا اجتماعی متفاوتی دارند و همین احساسات، افراد مختلف را به طرق مختلفی تحت تأثیر قرار می‌دهند. بعضی از مردم آشکارا نسبت به عقاید دیگران خیلی حساس‌اند، بعضی دیگر حساسیت کمتری دارند، برخی نیز اصلاً حساس نیستند، و اقلیت کوچکی نیز در این میان آشکارا با عقاید دیگران مخالفت می‌ورزند. آنها برخلاف رسوم اجتماعی عمل می‌کنند و چون دیگران می‌گویند آنها بایستی رأی بدهند، رأی نخواهند داد. برای برخی از مردم نیز عمل رأی دادن عادت شده است. آنها همواره رأی می‌دهند، چرا که آن را «درست» می‌دانند. بعضی از این اخلاق‌گرایان مجازات‌های اجتماعی^۱ برای دیگران تعیین می‌کنند. اگر شما برنامه‌ریزی کرده باشید که رأی ندهید، در این صورت احتمال دارد که مثلاً فرد اخلاق‌گرای شدیداً درصدد برآید تا شما را متقاعد سازد که رأی ندادن کار آدم‌های خوب نیست. سایر رأی‌دهندگان عادتاً کاری به اینکه دیگران چکار می‌کنند ندارند و همسایه‌هایی را که تصمیم به رأی ندادن می‌گیرند تحریم نمی‌کنند. بعضی از رأی‌دهندگان نیز احتمالاً تنها زمانی رأی می‌دهند که منافع شخصی‌شان از هزینه‌های شخصی‌شان بیشتر باشد. با این حال افرادی هم وجود دارند که نه رأی می‌دهند و نه راجع به رأی دادن فکر می‌کنند. بدین ترتیب، ملاحظه می‌گردد که عوامل اخلاقی یا اجتماعی در میان افراد متفاوت‌اند و آنها را از طرق مختلفی تحت تأثیر قرار می‌دهند. اکنون، انتخاباتی دو کاندیدایی را در نظر می‌گیریم که در آن کلیه رأی‌دهندگان رأی می‌دهند. اکنون نتیجه این انتخابات را با موردی که در آن تنها رأی‌دهندگانی رأی می‌دهند که S شان بزرگ‌تر از $C-P(V_7-V_1)$ باشد مقایسه کنید. دلیل خوبی برای اینکه انتظار داشته باشیم که نتیجه دو انتخابات متفاوت باشد، در دست داریم. برای درک ساده‌تر این امر فرض کنید که دو کاندیدای A و B وجود داشته باشند، و اینکه A به زحمت در انتخابات برنده می‌شود. همچنین

فرض کنید کلیه آرای A مربوط به رأی دهندگانی باشد که احساس نوعی تعهد اجتماعی برای رأی دادن می‌کنند، ولو اینکه اطلاعات کمتری نسبت به دیگر رأی دهندگان و نیز غیررأی دهندگان داشته باشند. از طرف دیگر، کاندیدای B کلیه آرای رأی دهندگانی را که توجهی به عوامل جامعه‌شناختی نمی‌کنند به دست می‌آورد. افزون بر این، بررسی فقط از غیر رأی دهندگان نشان می‌دهد که B محبوبیت قاطعی نزد آنها دارد. در این صورت مطمئناً اگر نتیجه بگیریم که انتخاب کاندیدای A رجحان‌های کل جامعه را به بهترین شکل نشان می‌دهد، نادرست خواهد بود. درست این است که بگوییم رأی دادن ابزار کارآمدی برای نشان دادن رجحان‌های رأی دهندگان برای کاندیداها نیست.

دوم، ملاحظه کنید که چگونه اقدام به بهبودی توانایی تصمیم‌گیری، نگرش‌ها را از کارایی فرایند انتخابات تحت تأثیر قرار می‌دهد. به‌خاطر انگیزه محدودی که افراد برای بهبود تصمیم‌گیری‌شان - سوای انتخابات از میان کاندیداهای سیاسی - دارند، انتظار بر این است که در انتخاب جمعی یک کاندیدا نسبت به دیگری خطاهای بیشتری وجود داشته باشد، تا آنچه که در دنیای واقعی در مورد انتخاب یک خریدار خانه از یک بنگاه معاملات ملکی نسبت به دیگری وجود دارد. در موقعیت‌های قابل مقایسه، رأی دهندگان به احتمال زیاد از انتخاب قبلی‌شان تأسف خواهند خورد. آنها به احتمال زیاد خواهند گفت: «اگر من اطلاعات بیشتری راجع به آن کاندیداها می‌داشتم، می‌توانستم بهتر انتخاب کنم». صرفاً با ملاحظه این عامل، ناامیدی و دلسردی رأی دهندگان از مقامات منتخب جای تعجب نخواهد داشت. بازندگان انتخابات نیز ممکن است باخت‌شان را نه به ناکارآمدی خودشان به عنوان کارمندان دولت بلکه به جهل رأی دهندگان نسبت دهند.

سرتاجام، مسئله سواری مجانی را در عرضه اطلاعات در نظر بگیرید. اطلاعاتی که مردم می‌خواهند (۱) راجع به آثار فیزیکی عرضه کالایی عمومی و (۲) در مورد هزینه‌های شخصی مالیات است. اطلاعات در مورد تأثیرات فیزیکی دارای ویژگی قابلیت مصرف مشترک است. افزون بر این، اگر A اطلاعاتی را کشف کند و آن را به B بگوید، برای A خیلی مشکل است که B را از انتقال آن به C باز دارد. در عین حال چنین اطلاعاتی دارای ویژگی استثنانپذیری نیز هست. اطلاعات راجع به هزینه‌های مالیات معمولاً مشترک‌اند، چرا که مالیات‌ها همواره در عمل تقسیم می‌شوند؛ و این به همان دلیلی که برای اطلاعات مربوط به تأثیرات فیزیکی ارائه شده، دارای ویژگی استثنانپذیری است.

با عنایت به ویژگی کالای عمومی این اطلاعات، انتظار بر این است که اطلاعات عرضه شده کمتر از مقدار کارآمدشان باشند. همانند قبل، ممکن است شکایت یک کاندیدا از چهل رأی‌دهنده و نیز ادعایش مبنی بر ناکارآمدی فرایند انتخابات درست باشد.

موقعی که در این سطور از ناکارآمدی فرایند انتخابات سخن به میان می‌آید، منظور این نیست که فرایندی بهتر از آن وجود دارد که می‌توان در مورد آن فکر کرد. در عوض صرفاً خاطرنشان می‌گردد که نادرست است استدلال کنیم که فرایند انتخابات، در انتخاب از میان کاندیداها به همان اندازه کارآمد است که می‌توان تصورش را داشت. این موضوع چیزی است که معمولاً در مورد شکست بازار به آن اشاره می‌کنیم. دقیقاً همان‌گونه که بازارها در تدارک انگیزه‌ها برای عرضه کالاهای عمومی چندان که می‌توانند کارآمد نیستند، انتخابات مختلف نیز در انتخاب نمایندگان برای عرضه کالاهای عمومی چندان که باید، کارآمد نیستند.

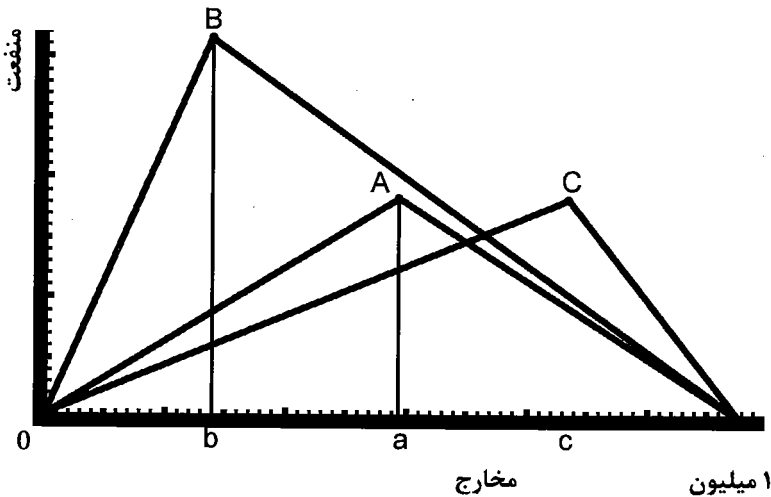
۲. قضیه رأی‌دهنده میانی

واضح است که تصمیمات جمعی نمی‌توانند به هر فردی آنچه را که می‌خواهد، بدهند. افرادی که رجحان‌های غیرعادی و نامعمول دارند به اندازه‌آنهايي که رجحان‌های شان عادی‌تر و معمول‌تر است، راضی و خشنود نیستند. نظریه‌پردازان انتخاب عمومی این مشاهده را با ابداع قضیه رأی‌دهنده میانی فرمول‌بندی کرده‌اند. برای درک این قضیه، بایستی الگویی را از وضعیت یک رأی‌گیری فرضی و غیرواقعی مدنظر قرار داد.

فرض می‌کنیم ساده‌ترین الگوی رأی‌گیری، نظام دموکراسی مستقیم باشد. دموکراسی مستقیم نوعی نظام حکومتی است که در آن رأی‌دهندگان مستقیماً به مقولات مورد تصمیم‌گیری رأی می‌دهند. قوانین به‌وسیله رأی‌دهندگان - و نه نمایندگان‌شان - در یک قوه مقننه ساخته می‌شوند. شاید بهترین مثال در این زمینه، گردهمایی‌های شهری درخصوص مقوله‌ای خاص باشد. دموکراسی مستقیم در اکثر دولت - شهرهای یونان باستان به کار می‌رفت. این روش هنوز هم در بعضی از ایالت‌های سوئیس و نیز برخی از دولت‌های محلی در ایالات متحد به کار گرفته می‌شود. با این همه، امروزه در اکثر کشورهای دموکراتیک، دموکراسی نمایندگی جایگزین آن شده است.

الگوی ساده برای تشریح قضیه رأی‌دهنده میانی

بحث را با کمترین تعداد افراد - یعنی سه نفر - که قاعده اکثریت در موردشان اعمال‌شدنی باشد، شروع می‌کنیم. فرض کنید که این سه نفر تصمیم جمعی‌شان را از طریق رأی مستقیم می‌گیرند. یک مقوله ممکن برای تصمیم‌گیری مقدار خدمات پلیس است. در شکل ۷-۱ محور افقی شقوق متعدد هزینه خدمات پلیس را نشان می‌دهد که از صفر تا یک میلیون تعیین شده است. هر رأی‌دهنده در تصمیم‌گیری راجع به اینکه می‌خواهد جامعه چه مقدار روی خدمات پلیس هزینه کند، دو چیز را مدنظر قرار می‌دهد: (۱) منفعتی که او از آن خدمات انتظار دارد؛ و (۲) هزینه مالیات شخصی‌اش. در مورد منفعت، چنین فرض می‌کنیم که مقدار بیشتر خدمات پلیس، منفعت بیشتری را نیز نصیب فرد می‌کند. راجع به هزینه مالیات نیز فرض می‌کنیم که هر فردی برای داشتن نیروی پلیس بزرگ‌تر بایستی مالیات بیشتری پرداخت کند. ممکن است توافق‌نامه‌ای مبنی بر پرداخت سهم مالیاتی یکسان و یا اینکه نظام مالیاتی‌ای که پرداخت سهم‌های متفاوتی را برای افراد مختلف مجاز شمارد، وجود داشته باشد.



شکل ۷-۱. رجحان‌های سه رأی‌دهنده

همچنین فرض می‌کنیم که هیچ کسی جامعه بدون پلیس را نمی‌خواهد. بنابراین، در سطوح خیلی پایین خدمات پلیس، افزایشی یک دلاری در خدمت پلیس برای هر فرد یک دلار بیشتر از هزینه آن می‌ارزد. به مرور که سطوح عرضه خدمت پلیس بیشتر می‌شود، وضعیت فرق می‌کند. در یک سطحی، ارزش یک دلار اضافی که صرف خدمت پلیس می‌شود، برای هر یک از رأی‌دهندگان از هزینه مالیات اضافی آن کمتر می‌شود. از نظر هر یک از رأی‌دهندگان، اکنون نیروی پلیس بیش از حد رشد یافته است. طریق دیگر بیان مطلب مذکور این است که برای هر یک از رأی‌دهندگان مقدار مخارج رأی‌دهنده میانی بهینه است. در این صورت اگر مخارجی که روی پلیس صرف می‌شود کمتر یا بیشتر از آن مقدار بهینه باشد، رجحان‌های رأی‌دهنده میانی نیز به خوبی برآورده نمی‌شوند؛ و دور شدن از انتخاب اکثریت که به منزله دور شدن از مخارج بهینه او نیز هست، وی را کمتر بهره‌مند می‌سازد. سرانجام اینکه، فرض می‌کنیم رجحان‌های سه فرد مذکور با یکدیگر متفاوت باشند.

شکل ۷-۱ بهینه ممکن سه رأی‌دهنده A، B و C را نشان می‌دهد. رجحان‌های B به وسیله خط bB ، رجحان‌های A به وسیله خط aA و رجحان C به وسیله خط cC نشان داده شده‌اند. بدین ترتیب نمودار مورد بحث این امکان را به ما می‌دهد که سه مخارج بهینه را نسبت به یکدیگر ببینیم. رأی‌دهنده میانی، آنی است که بهینه‌اش در میانه گروه قرار دارد. در این مثال، A رأی‌دهنده میانی است، چرا که بهینه‌اش - یعنی مخارج a - بین مخارج بهینه B و C قرار دارد.

با نگاه به شکل ۷-۱، فرض کنید که رأی‌دهندگان براساس قاعده اکثریت ساده به «اندازه بودجه پلیس» رأی بدهند. افزون بر این، فرض کنید که رأی‌دهندگان مستقل از یکدیگر رأی می‌دهند؛ به این مفهوم که هیچ رأی‌دهنده‌ای به دیگری اجازه نمی‌دهد که رأی او را تحت تأثیر قرار دهد؛ و ممکن است در فروش رأی خود نیز این رویکرد را دنبال کند. همچنین فرض کنید که در برابر هر اندازه ممکن بودجه، اندازه دیگری نیز وجود داشته باشد. به عبارت دیگر، اندازه‌های ممکن بودجه صفر یا ۱ دلار، ۱ یا ۱ میلیون دلار، ۵۰۰۰۰۰ یا ۵۰۰۰۰۰۱ دلار، و همین‌طور تا جایی که کلیه شقوق ممکن بودجه تمام می‌شوند، به رأی گذاشته می‌شوند. چنین موردی را رأی‌گیری جامع^۱ می‌نامیم. سرانجام اینکه، فرض کنید هزینه رأی‌گیری برای هر رأی‌دهنده خیلی کوچک باشد.

با این شرایط نتیجه رأی‌گیری بودجه a خواهد بود. اندازه مخارج a می‌تواند هر اندازه دیگر مخارج را از اعتبار بیندازد. فرض کنید که بخواهیم دو شق بودجه a و بودجه‌ای را که بیش از مقدار a و در نقطه‌ای در سمت راست آن قرار دارد، به رأی بگذاریم. هر دوی A و B بودجه a را ترجیح می‌دهند و تنها رأی‌دهنده C است که بودجه بزرگ‌تر را ترجیح خواهد داد. از طرف دیگر، فرض کنید بخواهیم بین دو شق بودجه a و بودجه کمتری از آن که در سمت چپ a واقع شده است، رأی‌گیری کنیم. هر دوی A و C بودجه a را ترجیح می‌دهند. در نتیجه، اکثریت رأی‌دهندگان، به جای هر بودجه دیگری، به بودجه a رأی خواهند داد. بنابراین، در صورت برقراری قاعده اکثریت ساده و رأی‌گیری جامع، بودجه بهینه رأی‌دهنده میانی انتخاب خواهد شد.

این قضیه ساده قضیه رأی‌دهنده میانی است. قضیه رأی‌دهنده میانی بیان می‌کند که در شرایط مشخص، نتیجه یک رأی‌گیری جامع درباره یک مقوله، بهینه رأی‌دهنده میانی خواهد بود. این شرایط شامل اینهاست: (۱) همه رأی‌دهندگان رأی می‌دهند؛ (۲) رأی‌دهندگان براساس رجحان‌های واقعی‌شان رأی خواهند داد؛ (۳) رأی‌دهندگان دیدگاه‌های متفاوتی دارند؛ (۴) تعداد رأی‌دهندگان فرد است؛ (۵) هزینه‌های رأی‌گیری وجود ندارد؛ و (۶) رجحان‌های هر رأی‌دهنده تک‌قله‌ای هستند.

این قضیه می‌تواند برای هر تعداد فرد [غیر زوج] از رأی‌دهندگان به کار رود. فرض کنید یکصد و یک رأی‌دهنده که هر یک از آنها بهینه متفاوتی دارند، وجود داشته باشد. اکنون آرایشی از بهینه رأی‌دهندگان به همان صورتی که در شکل ۷-۱ انجام داده شد، در نظر بگیرید. به عبارت دیگر، رأی‌دهنده‌ای که بهینه‌اش پایین‌ترین مقدار خدمات پلیس است در سمت چپ کلیه رأی‌دهندگان قرار دارد. در این صورت می‌توان او را اولین رأی‌دهنده نامید. بهینه رأی‌دهنده دوم کمی در سمت راست او، اما در سمت چپ رأی‌دهنده سوم قرار دارد؛ و همین‌طور الی آخر. بهینه یکصد و یکمین رأی‌دهنده در انتهای سمت راست قرار دارد. در این آرایش، رأی‌دهنده میانی پنجاه و یکمین خواهد بود و بهینه او در میانه دیگر رأی‌دهندگان قرار خواهد داشت. با برقراری دیگر فروض نیز، بودجه مرجح به‌وسیله رأی‌دهنده پنجاه و یکم در یک رأی‌گیری اکثریت انتخاب خواهد شد.

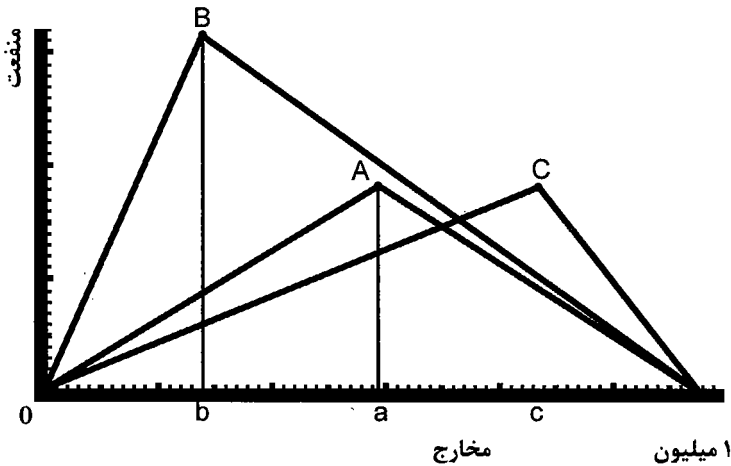
پژوهش تجربی خوبی براساس این الگو صورت گرفته است. این الگو در پیش‌بینی اندازه بودجه مدارس، سیاست‌های دولت در خصوص حفاظت [از محیط زیست] و نظایر اینها مفید واقع شده است.

متعاقباً خواهیم دید که این الگو درعین حال می‌تواند در تبیین اینکه چرا احزاب سیاسی سعی می‌کنند خط‌مشی و مواضع مشابهی در پیش گیرند، به کار می‌رود.

تا چه اندازه نتیجه رأی‌دهنده میانی مورد پسند است؟

ساخت الگوی تصمیم‌گیری جمعی، بدون بیان خوبی‌ها یا بدی‌های نتایج آن، دشوار است. در این مثال، قاعده رأی‌گیری اکثریت ساده را فرض کردیم؛ که در نتیجه آن، رجحان رأی‌دهنده میانی غالب می‌شد. آیا انتخاب بهینه رأی‌دهنده میانی «بهترین» سیاست برای این جامعه فرضی است؟ برای پاسخ به این سؤال، بایستی منافع افراد با یکدیگر مقایسه گردند. به عبارت دیگر، بایستی قادر باشیم بگوییم که سود یک نفر از رأی‌گیری تا چه اندازه به سود فرد دیگری از آن بستگی دارد. فرض کنید حداکثر شدن منفعت جمعی را ملاک قضاوت قرار دهیم. در این صورت می‌توان گفت که بهینه رأی‌دهنده میانی در صورتی «بهترین» خواهد بود که دو شرط برقرار باشند: (۱) شدت رجحان‌های رأی‌دهندگان تقریباً یکسان باشند، یا رأی‌دهندگان سمت چپ نقطه میانی همان شدت احساسی را داشته باشند که رأی‌دهندگان سمت راست دارند، و (۲) مواضع رأی‌دهندگان سمت چپ و راست تقریباً متقارن باشند. این نکته به طور شهودی برای الگوی سه رأی‌دهنده در شکل ۷-۱ آشکار است. برای مثال، با حرکت به سمت چپ از نقطه a ، منفعت B افزایش پیدا می‌کند. اما منفعت هر دوی A و C کاهش می‌یابد. با عنایت به اینکه در این مثال منفعت هر فردی را برابر گرفته‌ایم و بهینه‌ها متقارن‌اند، این حرکت به منزله کاهش منفعت کل گروه است.

فرض کنید که شدت رجحان‌های افراد اساساً با یکدیگر فرق کنند. در مثال سه رأی‌دهنده، ممکن است شدت رجحانی رأی‌دهنده B نسبت به مقوله‌ای خاص از A یا C بیشتر باشد. این موضوع را می‌توان با بلندتر رسم کردن اوج B نسبت به اوج‌های A و C نشان داد. در این صورت، ممکن است قضاوت کنیم که نقطه‌ای بین a و b از نقطه a بهتر خواهد بود. نیز ممکن است قضاوت کنیم که نتیجه رأی‌دهنده میانی مورد پسند نیست. این وضعیت در شکل ۷-۲ تشریح شده است.

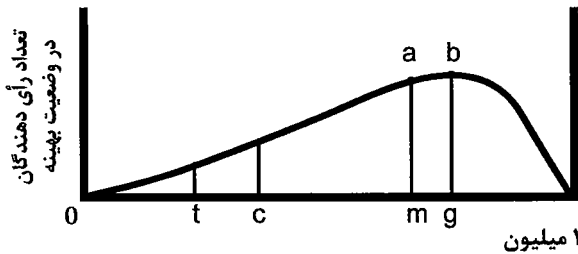


شکل ۷-۲. شدت رجحان‌ها

رجحان‌های نامتقارن و رقابت دو کاندیدایی در شرایط نااطمینانی

موقتاً خوبی یا بدی نتیجه را نادیده می‌گیریم و آنچه را که می‌توان از الگوی رأی‌دهنده میانی راجع به سیاست‌های دموکراتیک دنیای واقعی استنتاج کرد، مدنظر قرار می‌دهیم. به منظور ساده‌تر شدن بحث راجع به مسائل واقع‌گرایانه‌تر، شکل مان را به صورت دیگری درمی‌آوریم و فروض مان راجع به رجحان‌ها را عوض می‌کنیم. در شکل ۷-۳ فرض می‌کنیم که تعداد زیادی رأی‌دهنده وجود دارند. محور عمودی تعداد رأی‌دهندگانی را که بهینه‌شان در سطوح متعدد خدمات پلیس قرار دارد نشان می‌دهد. فرض می‌کنیم که اوج رأی‌دهنده میانی در سطح مخارج m باشد. تعداد رأی‌دهندگانی که این اوج را شکل می‌دهند، با فاصله am نشان داده شده است. توجه کنید که بیشتر رأی‌دهندگان (یعنی gb رأی‌دهنده) سطح مخارج g را بر هر سطح مخارج دیگری ترجیح می‌دهند. بنابراین توزیع رجحان‌های رأی‌دهندگان متقارن نیست. خاصیت منحصر به فرد m این است که تعداد رأی‌دهندگانی که مخارج بزرگ‌تری از این مقدار را ترجیح می‌دهند، برابر تعداد رأی‌دهندگانی است که ترجیح‌شان مخارج کمتر است. یعنی در واقع تعداد رأی‌دهندگانی که مخارجی در سمت چپ رأی‌دهنده میانی را ترجیح می‌دهند با تعداد رأی‌دهندگانی که مخارجی در سمت راست آن را ترجیح می‌دهند برابر است. این موضوع با این امر نشان داده می‌شود که مساحت زیر منحنی در سمت چپ m برابر مساحت زیر

منحنی در سمت راست آن است. چون مساحت سمت چپ g از مساحت سمت راست g بزرگ‌تر است، لذا می‌توان نتیجه گرفت که رأی‌دهندگان بیشتری بودجه سمت چپ g را به بودجه سمت راست آن ترجیح می‌دهند.



شکل ۷-۳. توزیع رجحان‌های رأی‌دهنده‌ها

بیاید انتخاباتی را در نظر بگیریم که در آن شهروندان به یکی از دو کاندیدا صرفاً براساس موضوعی که آنها راجع به مقوله جداگانه‌ای از سطح خدمات پلیس می‌گیرند، رأی می‌دهند. برای مثال، تصور کنید که شهردار منتخب قبلی برای انتخاب مجدد، با رقیب خود به رقابت می‌پردازد. همچنین فرض کنید که رجحان‌های رأی‌دهندگان به همان صورتی باشند که در شکل ۷-۳ نشان داده شده‌اند و اینکه تمام افراد رأی می‌دهند.

می‌دانیم بهترین راهبرد شهردار این است که از بودجه‌ای طرفداری کند که منطبق با بالاترین یا اوج رجحان رأی‌دهنده میانی است. این مورد را راهبرد رأی‌دهنده میانی می‌نامیم. چون شهردار دقیقاً رجحان‌های رأی‌دهندگان را نمی‌داند، لذا بایستی در این زمینه حدس بزند. فرض کنید که حدس او اشتباه از کار در می‌آید و تصمیم می‌گیرد که برای یک سطح بودجه «خیلی پایین» برای پلیس مبارزه کند. انتخاب او را با موضعی مانند t در شکل ۷-۳ نشان می‌دهیم. اگر رقیب او بر این باور باشد که موضع شهردار در سمت چپ بهینه رأی‌دهنده میانی است، او موضعی نزدیک به t ولی در سمت راست آن را انتخاب خواهد کرد. او این موضع را به دلیل نااطمینانی در مورد رجحان‌های رأی‌دهندگان بر موضع m ترجیح خواهد داد. درست است که اگر او m یا حتی موضعی را که کمی در سمت راست m قرار دارد انتخاب کند، باز هم برنده خواهد شد؛ اما او این را نمی‌داند. یک انتخاب

ممکن موضع c است. در این صورت، هر دو کاندیدا با عرضه حفاظت پلیسی کمتر به شهروندان و درصد جرم و جنایت بالاتری از آنچه که رأی‌دهنده می‌خواهد، با یکدیگر رقابت خواهند کرد. البته، این نتیجه منوط به این فرض است که شهردار در حدس خود اشتباه کند. مسلماً به نفع شهردار است که سعی کند m را بیابد و آن موضع را اختیار کند. اگر او موضع m را انتخاب کند، رقیبش نمی‌تواند با انتخاب موضع دیگری مانع از انتخاب او شود.

هنگامی که رأی‌دهندگان رأی نمی‌دهند و دچار سردرگمی می‌شوند

در این تجزیه و تحلیل، فرض شد که رأی‌دهندگان همواره به گزینه‌ای رأی می‌دهند که نزدیک‌ترین گزینه به بهینه‌شان باشد. اگر رأی‌دهندگان گاهی اوقات رأی ندهند و یا موقعی که گزینه‌ها به شدت به یکدیگر نزدیک‌اند و رأی‌دهندگان را دچار سردرگمی می‌کنند، گرایش به کاندیدایی که اوج رأی‌دهنده میانی را نیز برآورده می‌کند کمتر می‌شود. در این صورت توزیع رأی‌دهندگان (اینکه چه تعداد از آنها در دو طرف رأی‌دهنده میانی قرار دارند و تا چه اندازه به او نزدیک‌اند) اهمیت پیدا می‌کند. برای تعیین راهبرد بهینه کاندیداها در این شرایط، به تحلیل مفصل‌تری نیاز است. با وجود این، محتوای عمومی اصل رأی‌دهنده میانی در اینجا کارگر نخواهد بود.

اعتبار تغییر در رجحان‌ها و عقاید رأی‌دهندگان

خاطر نشان کردیم که اتخاذ موضع بهینه برای یک کاندیدا جایی است که خیلی نزدیک به موضع رقیبش باشد، ولو اینکه رقیب او از رجحان رأی‌دهنده میانی دور باشد. بیایید فرض کنیم که چنین چیزی اتفاق بیفتد - همان‌گونه که در مثال شکل ۷-۳ وجود دارد. مشخصاً فرض کنید که یک کاندیدا موضع t را انتخاب کند و رقیب او نیز با انتخاب موضع c به او واکنش نشان دهد. در این صورت کاندیدای رقیب برنده خواهد شد. اما آیا بعد از اینکه او انتخاب شد، واقعاً سیاستی مرتبط با موضع c را اجرا خواهد کرد؟

با فرض اینکه تدابیر هر کاندیدایی با هدف انتخاب مجدد خودش و یا افزایش انتخاب حزب سیاسی‌اش شکل می‌گیرد، دو ملاحظه وجود دارند. نخست اینکه، اگر او موضع c را اتخاذ نکرد،

رأی‌دهندگان ممکن است در انتخابات بعدی دیگر به وعده‌های او اعتماد نکنند. دوم اینکه، اگر او c را اتخاذ کرد، ممکن است رأی‌دهندگان بر این باور بمانند که او پس از انتخابات بعدی باز هم c را خواهد پذیرفت. حال اگر آنها چنین اعتقادی داشته باشند - و فرض کنیم که رجحان‌های رأی‌دهندگان عوض نشوند - در این صورت رقیب جدید فرصت خوبی خواهد داشت که جایگزین او گردد. این رقیب جدید تنها لازم است که موضعی در سمت راست c ولی در سمت چپ رأی‌دهنده‌های میانی انتخاب کند. حتی اگر شهردار فعلی با انتخاب موضعی نزدیک‌تر از رقیب به مرکز واکنش نشان دهد، ممکن است رأی‌دهندگان به او اعتماد نکنند.

هیچ راه‌حل روشنی برای این مشکل وجود ندارد، چرا که چنین راه‌حلی به واسطه انتظار رأی‌دهندگان از اقدام کاندیداست. این‌گونه انتظارات به عوامل متعددی بستگی دارند که نظریه‌پردازان انتخاب عمومی معمولاً آنها را بررسی نمی‌کنند. جا دارد خاطر نشان کنیم که انتخاب رأی‌دهنده به سیاست‌هایی بستگی دارد که او انتظار دارد کاندیدا بعد از انتخاب شدن اتخاذ کند و نه سیاست‌هایی که یک کاندیدا صرفاً از اتخاذشان سخن می‌گوید. سیاستمداران هوشمند نه تنها این موضوع را می‌دانند و آن را در محاسبات‌شان وارد می‌کنند، بلکه سعی خواهند کرد تغییرات در رجحان‌ها و عقاید رأی‌دهندگان را نیز با در نظر گرفتن اعتبارشان پیش‌بینی کنند.

رأی‌گیری و انتخابات در هنگامی که بیش از دو کاندیدا وجود دارند

قضیه رأی‌دهنده میانی در شکل صریح آن تنها زمانی کاربرد دارد که دو کاندیدا وجود داشته باشد. فرض کنید که سه کاندیدا وجود دارد و قاعده انتخابات به این صورت است که کاندیدای با بیشترین تعداد آرا برنده می‌شود. در این صورت الگوهایی از نوعی که بررسی کردیم نتیجه باثباتی را به دست نمی‌دهند. با فرض اینکه دو کاندیدا مواضع مشخصی را اتخاذ کنند، می‌توان راهبردی بهینه را برای کاندیدای سوم حساب کرد. به عبارت دیگر، فرض کنید که شما یکی از این کاندیداها هستید و دقیقاً می‌دانید که دو کاندیدای دیگر چه موضعی را اتخاذ خواهند کرد. همچنین فرض کنید که دو کاندیدای دیگر نمی‌توانند مواضع‌شان را بعد از اینکه آنها را اتخاذ کردند تغییر دهند. در این صورت می‌توان موضعی را پیدا کرد که آرای دریافتی شما را حداکثر کند؛ یعنی می‌توان راهبرد بهینه شما را دقیقاً مشخص کرد. اما مشکل این است که معمولاً برای هیچ کاندیدایی سودآور نیست که دقیقاً در

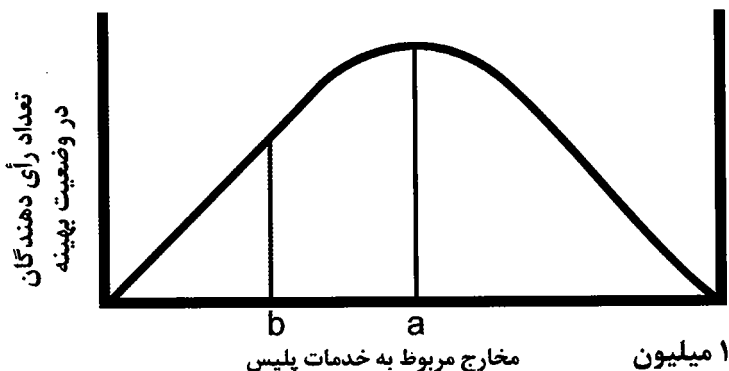
موضوع پیشاپیش اعلام شده‌اش باقی بماند. کاندیداهایی که در صدد حداکثر کردن آرای‌شان هستند سعی می‌کنند خودشان را نسبت به تازه‌ترین تغییر در موضع رقیب تعدیل کنند.

قبل از بررسی نمونه‌ای در این زمینه، بایستی از فصل شش به‌خاطر بیابوریم که روش‌های تعیین برنده موقعی که بیش از دو کاندیدا یا حزب وجود دارند در کشورهای مختلف با یکدیگر فرق می‌کنند. در بعضی کشورها، موقعی که آرا شمارش شدند، کاندیدای دارای بیشترین تعداد آرا (اکثریت نسبی) خود به خود برنده می‌شود. در برخی کشورها نیز، اگر کاندیدای برنده، اکثریت ساده (یعنی بیش از ۵۰ درصد) را نداشته باشد، مرحله دیگری از انتخابات در بین کاندیداهایی که به لحاظ کسب آرا در صدر قرار دارند به عمل می‌آید. برای راحتی کار فرض خواهیم کرد که کاندیدای دارای بیشترین آرا، سواى اینکه آیا اکثریت را دارد یا نه، به هر حال برنده شود. چنین نظامی در ایالات متحد، بریتانیا، و تایوان وجود دارد.

پنداشت اولیه ما ممکن است این باشد که سه کاندیدا به منظور جذب بیشترین آرا در مرکز توزیع رجحانی گرد خواهند آمد؛ درست مانند دو کاندیدا که تمایل دارند خیلی به هم نزدیک شوند. اما چنین نخواهد شد. شکل ۷-۴ رجحان‌ها را به همان صورتی که در شکل ۷-۳ آمده نشان می‌دهد. تفاوت در این است که در شکل ۷-۴ فرض می‌کنیم که رجحان‌های رأی‌دهنده میانی متقارن‌اند. این بار سه کاندیدا وجود دارند: C (محافظه‌کار)، S (سوسیالیست)، و L (لیبرال). در ابتدا فرض کنید که آنها خیلی نزدیک به هم و حول نقطه a تجمع کرده باشند؛ به این صورت که همگی مقدار مخارج میانه روی خدمات پلیس را وعده می‌دهند. انتظار بر این خواهد بود که رأی‌دهندگان کم و بیش به طور برابر در میان سه کاندیدا تقسیم شوند. این بدان مفهوم است که هر یک از کاندیداها تقریباً یک سوم آرا را به‌دست خواهند آورد. اکنون ملاحظه کنید که اگر یکی از کاندیداها ذره‌ای دورتر شود چه اتفاقی خواهد افتاد.

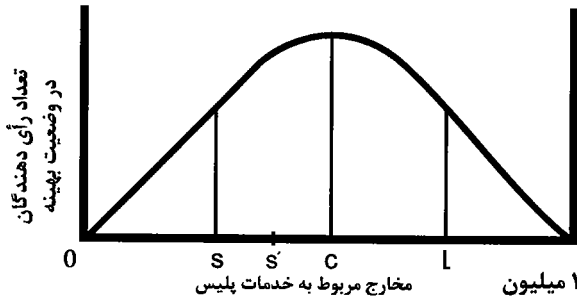
فرض کنید که کاندیدای S به موضع b برود، در حالی که دو کاندیدای دیگر کماکان در a باقی بمانند. اکنون می‌توان تعداد رأی‌دهندگانی را که به b نزدیک‌تر از دو کاندیدای دیگر هستند را تعیین کنیم. خط نقطه‌چین رأی‌دهندگان را به دو گروه تقسیم می‌کند: آنهایی که به S رأی می‌دهند و آنهایی که به یکی از دو کاندیدای دیگر رأی می‌دهند. کاندیدای S در نتیجه حرکتش بخشی از آرا را

در مرکز توزیع از دست می‌دهد، و در عوض آرای را در سمت چپ خط نقطه چین به دست می‌آورد. واضح است که کاندیدای S مواضع خود را نسبت به دو کاندیدای دیگر بهبود داده است.



شکل ۷-۴. رجحان‌های متقارن رأی‌دهنده

البته، هیچ کاندیدایی نمی‌خواهد موضعی خیلی افراطی اتخاذ کند. اگر کاندیدایی از بهینه رأی‌دهنده میانی خیلی دور شود، کمتر از یک سوم آرای رأی‌دهندگان را به دست خواهد آورد. حال فرض می‌کنیم که دو نفر از سه کاندیدا از مرکز توزیع به گونه‌ای دور شوند که هر سه کاندیدا سهم برابری را از آرا به دست آورند. شکل ۷-۵ چنین حرکتی را نشان می‌دهد. کاندیدای S موضع s، کاندیدای C موضع c در مرکز و کاندیدای L موضع l را اختیار می‌کند. در این صورت، هر دوی S و L می‌توانند با حرکت به طرف مرکز، رأی به دست آورند. برای مثال، واضح است که اگر S به s برود، آرای بیشتری کسب خواهد کرد. این نتیجه نشان می‌دهد که در انتخابات چند کاندیدایی، موضعی که کاندیداها انتخاب می‌کنند به احتمال زیاد به یکدیگر وابسته‌اند. در نظام دوکاندیدایی، هر کاندیدایی درصدد است تا موضع خودش را در نقطه رأی‌دهنده میانی قرار دهد (بجز در مواردی که انتظار دارد رقیبش دچار اشتباه شود). در انتخابات چند کاندیدایی هر کاندیدایی بایستی نسبت به موضع‌گیری رقبایش حساس‌تر باشد.



شکل ۷-۵. وابستگی متقابل سه کاندیدا

در انتخابات چند کاندیدایی اینکه هر کاندیدایی چه موضعی را اتخاذ کند به مهارتش بستگی دارد؛ و در چنین انتخاباتی اشتباهات محتمل‌ترند. در انتخابات دو کاندیدایی، قاعده عملیاتی ساده‌ای برای سیاستمداران وجود دارد؛ و آن این است که هر کاندیدایی باید سعی کند آنچه را که کاندیدای دیگر انجام می‌دهد پیدا کند و موضعی را اختیار کند که خیلی نزدیک به موضع او - اما به طرف رأی‌دهنده میانی - باشد. در نظام سه کاندیدایی چنین قاعده ساده‌ای وجود ندارد. کاندیداها بایستی تصمیمات دشواری بگیرند و انتظار می‌رود که خطاهای زیادی نیز وجود داشته باشد.

فصل ۸

بحث بیشتر راجع به رأی‌گیری و انتخابات

رأی‌گیری و انتخابات واقعی به مراتب پیچیده‌تر از آن چیزی هستند که از الگوهای ساده ما برمی‌آید. دلایل بسیاری برای این امر وجود دارند که بعضی از آنها در فصول آتی بحث می‌شوند. دو عامل مهم در این زمینه احزاب سیاسی و گروه‌های فشارند. احزاب سیاسی در گرفتن آرا به کاندیداها کمک می‌کنند؛ و بعضی از کاندیداها نیز به احزاب کمک می‌کنند تا آرایه برای دیگر کاندیداهای حزب به‌دست آورند. احزاب در عین حال در انتخاب اینکه چه افرادی برای چه کرسی‌هایی کاندیدا شوند نیز مفید هستند. گروه‌های فشار همانند باشگاه‌ها هستند، و انواع مختلفی از آنها وجود دارند. کار اصلی بعضی از گروه‌های فشار این است که رأی‌دهندگان را در قالب دسته‌های رأی‌دهی جمع کنند؛ بعضی از آنها وجوه لازم را برای تحت تأثیر قرار دادن انتخابات یا تصمیمات سیاستمداران تأمین می‌کنند و برخی دیگر نیز به احزاب سیاسی فشار می‌آورند تا کاندیداهای مورد نظر آنها را قبول یا حمایت کنند. احزاب سیاسی و گروه‌های فشار در فصل دوازدهم مورد بررسی قرار می‌گیرند.

هدف این فصل معرفی سه نوع پیچیدگی دیگر است که در درک رأی‌گیری در زندگی روزمره کمک می‌کنند. نخست اینکه، در انتخابات واقعی، کاندیداها بایستی راجع به مقولات بسیاری موضع بگیرند. نشان می‌دهیم که اتخاذ موضع میانه‌رو در هر مقوله ممکن است راهبرد کمتر بهینه‌ای باشد تا اینکه نسبت به بعضی مقولات مواضع افراطی اتخاذ گردد. دوم اینکه انتخاب‌های رأی‌دهندگان می‌توانند تحت تأثیر تبلیغات باشند؛ در نتیجه کسب پول یا منابع دیگر برای مبارزه انتخاباتی بخش

مهم اهداف کاندیداها از به‌دست آوردن آراست. سوم اینکه، بعضی از انواع انتخابات در چندین مرحله دنبال می‌شوند. در این صورت آنچه در انتخاب عمومی تناقض رأی‌دهندگان نامیده می‌شود، وجود خواهد داشت. افزون بر این، ممکن است که دو نوع رفتار راهبردی (حساب شده) نیز سودآور شوند. اولی دستکاری کردن برنامه رأی‌گیری است. این رفتار هنگامی اتفاق می‌افتد که رهبران احزاب سیاسی به قصد افزایش شانس انتخاب کاندیداهای موردنظرشان درصدد برمی‌آیند تا توالی مراحل انتخابات - یا ترتیب رأی‌گیری - را دستکاری کنند. دومی رأی راهبردی یا حساب شده است. هنگامی که گفته می‌شود رأی‌دهندگان به طور راهبردی رأی می‌دهند، یعنی آنها به کاندیدایی رأی می‌دهند که لزوماً بهترین گزینه از بین کاندیداهای مرجح‌شان نیست.

قسمت اول این فصل، تحلیل رأی‌دهنده میانی را به موقعیت‌هایی بسط می‌دهد که در آنها رأی‌دهندگان نمایندگان را به‌منظور انتخاب از بین مقولات متعدد انتخاب می‌کنند. قسمت دوم نوعی الگوی مخارج مبارزات انتخاباتی را ارائه می‌دهد که در آن اقناع نقشی تعیین‌کننده دارد. در قسمت سوم، تناقض رأی‌دهندگان، دستکاری برنامه رأی‌گیری و انتخابات، و رأی‌دهی راهبردی بیان می‌گردد. برای سادگی، بحث را با فرض دموکراسی مستقیم ادامه می‌دهیم.

۱. تعدد مقولات و تمایل به سوی مرکز افکار عمومی

تا اینجای بحث‌مان از رأی‌گیری و انتخابات، فرض کردیم که کاندیداهای انتخاباتی براساس موضع‌گیری‌شان راجع به مقوله‌ای خاص انتخاب می‌شوند. مشخصاً رأی‌دهندگان در دموکراسی‌های مدرن به مقولات بسیاری علاقه‌مند هستند. آیا می‌توان الگوی ساده رأی‌دهنده میانی را به مواردی تعمیم داد که در آنها کاندیداها بایستی نسبت به مقولات متعدد موضع‌گیری کنند؟ آیا در این گونه موارد، باز هم کاندیداها بایستی مواضع رأی‌دهنده میانی را درمورد آن مقولات بپذیرند؟ جواب هم مثبت است و هم منفی. در انتخابات دو کاندیدایی، کاندیدای حداکثرکننده آرا بایستی موضعی را اتخاذ کند که در «مرکز افکار عمومی» قرار دارد.

«مرکز افکار عمومی» همان اوج رجحان رأی‌دهنده میانی روی یک مقوله نیست؛ بلکه دلالت بر نوعی از متوسط مقولات متعدد دارد. برای درک این مفهوم می‌توان مقولات متعددی را تصور کرد که

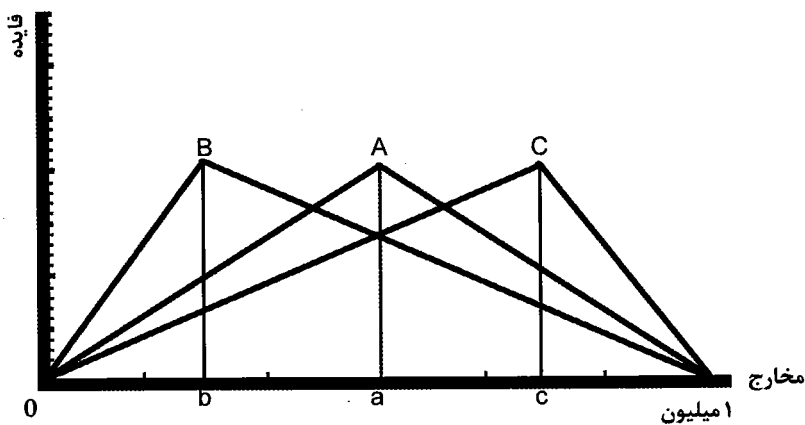
هر یک از آنها یک رأی‌دهنده میانی داشته باشند. مشخصاً بسیار بعید به نظر می‌رسد که رأی‌دهنده میانی کلیه این مقولات یک نفر باشد. فرض کنید که شما رأی‌دهنده میانی مقوله بودجه پلیس باشید. در این صورت دیگران مقادیر بودجه‌ای کمتر یا بیشتر از شما را ترجیح می‌دهند. همچنین ممکن است شما بودجه آموزشی نسبتاً بزرگ و بودجه آزادراه نسبتاً کوچکی را بخواهید. در این صورت رأی‌دهنده میانی بودجه آموزشی و نیز رأی‌دهنده میانی بودجه آزادراه، با شما متفاوت خواهند بود.

اکنون دیدگاه‌مان را روی یکی از کاندیداها متمرکز می‌سازیم. مجموعه مواضعی را که نسبت به مقولات مختلف اتخاذ می‌شوند، خط‌مشی^۱ می‌نامیم. هدف کاندیداها ساختن خط‌مشی است که احتمال انتخاب شدن‌شان را حداکثر خواهد کرد. هر کاندیدایی می‌تواند این کار را با موضع‌گیری روی هر مقوله‌ای که فکر می‌کند آرای بیشتری از گزینه‌های دیگر به دست خواهد آورد انجام دهد. فرض کنید که او خط‌مشی خود را صرفاً براساس موضع شما استوار کند. در این صورت او از بودجه متوسط برای پلیس، بودجه آموزشی بزرگ، و بودجه کم برای آزادراه حمایت خواهد کرد. بدیهی است که او ممکن است در برابر کاندیدایی با خط‌مشی متفاوت - مثلاً فردی که به رأی‌دهندگانی توسل می‌جوید که مقدار کوچک‌تر مخارج آموزشی و مقدار بزرگ‌تر مخارج آزادراه را ترجیح می‌دهند - در انتخابات شکست بخورد. خط‌مشی مرکز افکار عمومی خط‌مشی فرضی است که، وقتی در یک رأی‌گیری جامع در برابر کلیه خط‌مشی‌های دیگر قرار می‌گیرد، آنها را از اعتبار بیندازد. در این صورت می‌توان اصطلاح استراتژی مرکز افکار عمومی را برای دلالت بر تلاش کاندیدایی که خط‌مشی مرکز افکار عمومی را می‌سازد، به کار برد. همچنین می‌توان گفت که هدف کاندیدا توسل جستن به مرکز افکار عمومی است.

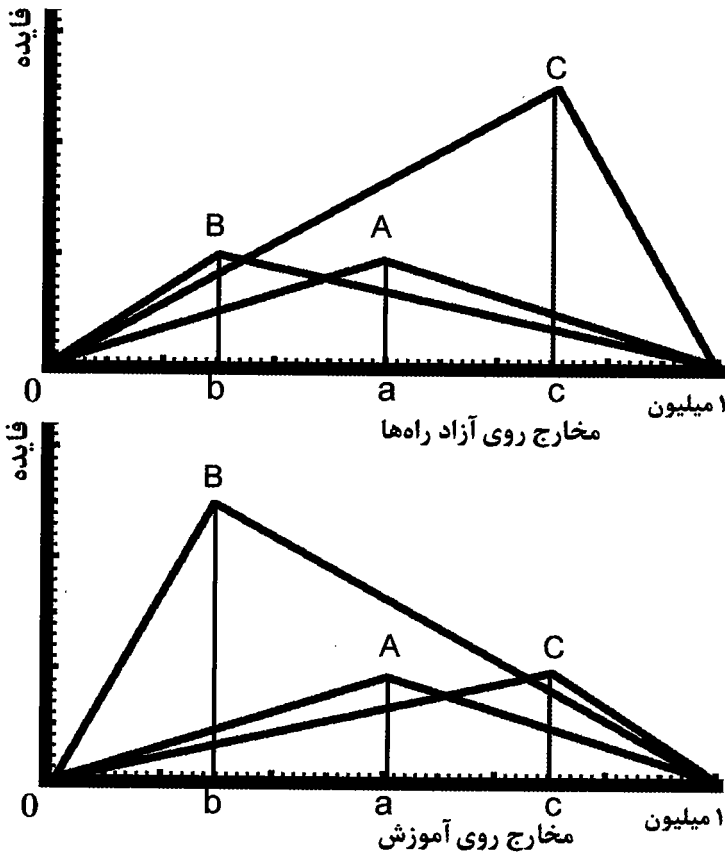
به دو دلیل گفته می‌شود که مرکز افکار عمومی فرضی است: نخست اینکه، هیچ کاندیدایی دقیقاً از آن آگاهی ندارد؛ دوم، خط‌مشی‌های بسیاری (مکان هندسی خط‌مشی‌ها) می‌توانند وجود داشته باشند که به یک اندازه توان از اعتبار انداختن دیگر خط‌مشی‌ها را دارند، اما در عین حال قادر نیستند که دائماً یکدیگر را از اعتبار بیندازند.

شرایطی که در آنها راهبرد رأی‌دهنده میانی بهینه نیست

برای کمک به درک راهبرد مرکز افکار عمومی، بیایید راهبرد دیگری را تعریف کنیم، که می‌توان آن را راهبرد رأی‌دهنده میانی نامید. در این صورت کاندیدایی که راهبرد مذکور را به کار می‌برد، سعی خواهد کرد که موضعی میانی در هر مقوله‌ای اتخاذ کند. او خط‌مشی رأی‌دهنده میانی اکید را خواهد پذیرفت. برای پی بردن به اینکه چگونه راهبرد مرکز افکار عمومی از این راهبرد متفاوت است، می‌توان مجموعه‌ای از رجحان‌های رأی‌دهندگان را تصور کرد که در آن توسل به مواضع افراطی، راهبرد بهینه باشد. به مورد ساده سه رأی‌دهنده و سه مقوله توجه کنید: مخارج مربوط به پلیس، مخارج مربوط به آزادراه‌ها، و مخارج مربوط به آموزش. فرض کنید که شکل ۸-۱ رجحان‌های سه رأی‌دهنده را در مورد مخارج مربوط به پلیس نشان دهد. این شکل همان شکل ۷-۱ است. شکل ۸-۲ به ترتیب رجحان‌های رأی‌دهندگان را در مورد صرف بودجه برای آزادراه‌ها و آموزش نشان می‌دهد. شکل مربوط به آزادراه مشخص می‌سازد که رأی‌دهنده C رجحان شدیدی برای اختصاص بودجه بزرگ به آزادراه‌ها دارد، در حالی که دو رأی‌دهنده دیگر رجحان‌های متوسط و ملایمی برای مقادیر بهینه‌شان دارند. شکل مربوط به آموزش نیز نشان می‌دهد که فرد B رجحان‌های شدیدی برای بودجه آموزشی اندک دارد، در حالی که رجحان‌های دو رأی‌دهنده دیگر برای مقادیر بهینه‌شان متوسط و ملایم است. رأی‌دهنده میانی در هر سه مقوله فرد A است.



شکل ۸-۱. رجحان‌های سه رأی‌دهنده



شکل ۸-۱. رجحان‌های سه رأی دهنده

با فروض پیش گفته، فرض کنید که کاندیدایی خط‌مشی رأی‌دهنده میانی را بپذیرد. در این صورت، اگر رقیب او مواضع افراطی مناسبی در مورد بودجه آزادراه‌ها و آموزش اتخاذ کند، او انتخابات از دست خواهد داد. فرض کنید که رقیب وی خط‌مشی بودجه بزرگ آزادراه، بودجه اندک آموزشی و دجه متوسط برای پلیس را انتخاب کند. در این صورت او رأی C را به خاطر موضعش در مورد ادراه‌ها و رأی B را به خاطر موضعش در مورد آموزش به دست می‌آورد. او رأی A را به کاندیدایی که هبرد رأی‌دهنده میانی را دنبال می‌کند می‌بازد؛ اما انتخابات را خواهد برد.

این مثال بیانگر آن است که خط‌مشیی که براساس توسل به مواضع افراطی روی مقولات مختلف طراحی می‌شود، می‌تواند اقلیت‌های رأی‌دهندگان را که رجحان‌های شدیدی دارند جذب کند. موقعی که آرای اقلیت‌های مختلف با یکدیگر جمع می‌شوند، کل آرا می‌توانند بزرگ‌تر از آنچه که از طریق خط‌مشی رأی‌دهنده میانی به دست می‌آید باشد. این موضوع بیانگر آن است که برای اتخاذ استراتژی مرکز افکار عمومی، کاندیدایی ممکن است مواضعی افراطی نسبت به بعضی مقولات بگیرد. بنابراین، راهبرد مرکز افکار عمومی می‌تواند کاملاً از راهبرد رأی‌دهنده میانی متفاوت باشد. البته، کاندیداها نمی‌توانند تشخیص دهند که چه راهبردی مشخصاً راهبرد «مرکز افکار عمومی» است، چرا که رجحان‌های واقعی رأی‌دهندگان را دقیقاً نمی‌دانند.

حال سؤال این است که آیا نتیجه مرتبط با راهبرد مرکز افکار عمومی مطلوب است یا نه. برای قضاوت در این زمینه، همانند مورد دو مقوله‌ای (ن.ک. فصل ۷)، بایستی منافع و فایده‌های آن در میان افراد با یکدیگر مقایسه گردند. یک تفاوت مهم این است که وقتی مقولات زیادی وجود دارند، کاندیدایی که راهبرد مرکز افکار عمومی را می‌پذیرد، می‌کوشد در مقولات خاص به مواضع افراط‌گرایان، البته اگر تقاضاهای‌شان شدید باشد، توسل جوید. در این صورت، دشوار بتوان تشخیص داد که آیا این کار مطلوب است یا نه؛ و چنین چیزی در واقع به دیدگاه‌های فردی بستگی می‌یابد.

تعدد کاندیداها

تحلیل موردی که در آن چندین کاندیدا و چندین مقوله وجود دارد، خیلی مشکل است. بهترین کاری که در اینجا می‌توان انجام داد، این است که اشاراتی را براساس الگوهای ساده‌مان تدارک ببینیم. نخست، می‌توان موردی خیلی ساده اما غیرواقعی را در نظر گرفت که در آن رأی‌دهنده میانی هر مقوله یک نفر باشد. از قبل به یاد داریم که در مورد انتخابات دو کاندیدایی، راهبرد مرکز افکار عمومی همان راهبرد رأی‌دهنده میانی است؛ یعنی هر کاندیدایی مایل به قبول آن است. اما در اینجا فرض کنید که بیشتر از دو کاندیدا وجود دارند. تحلیل‌مان از مورد سه کاندیدا و دو مقوله در فصل هفتم نشان می‌دهد که اگر کلیه کاندیداها در اطراف مرکز تجمع کنند، در این صورت یک کاندیدا می‌تواند با فاصله گرفتن از مرکز - البته نه چندان زیاد - سود ببرد.

سپس، فرض کنید که کلیه کاندیداها از مرکز دور شوند و در نتیجه هر یک از آنها تعداد آرای مساوی به دست آورند. در این صورت، و براساس بحث‌مان در فصل هفتم، کاندیدایی که موضع چپ افراطی یا راست افراطی اتخاذ می‌کند، می‌تواند با نزدیک‌تر شدن به مرکز، آرا را از رقیب بگیرد. در این صورت، گزاشی به سوی مرکز افکار عمومی - حتی در مورد چندین کاندیدایی نیز - وجود خواهد داشت.

دوم، می‌توان موردی را ملاحظه کرد که در آن رأی‌دهندگان مختلف مواضع افراطی متفاوتی راجع به مقولات مختلف اتخاذ می‌کنند و اینکه رجحان‌های‌شان نسبت به آن مواضع افراطی نسبتاً شدید باشد. در این مورد، تحلیل صرفاً منطقی چندان به کارمان نمی‌آید. برای مشخص کردن خط‌مشی بهینه، کاندیداها نه تنها مجبور خواهند بود که از رجحان‌ها و توزیع رأی‌دهندگان آگاهی بیابند، بلکه بایستی شدت رجحان‌های‌شان را نیز نسبت به مقولات مختلف پیدا کنند.

۲. مخارج مبارزات انتخاباتی

در ساده‌ترین نظریه اقتصادی، که از متون درسی اقتصاد می‌توان آموخت، چنین فرض می‌شود که مصرف‌کنندگان تقاضاهای ثابتی برای کالاها دارند، و تولیدکنندگان و کارفرمایان نیز سعی می‌کنند با تولید کالاهایی که از آنها سود به دست می‌آورند به آن تقاضاها پاسخ دهند. اما در واقع مصرف‌کنندگان تقاضاهای ثابتی ندارند؛ مثلاً موقعی که مشتری‌ای از سوپر مارکتی دیدن می‌کند، محصولات جدیدی را می‌بیند و این قضاوت در ذهنش شکل می‌گیرد که آیا آنها را بخرد یا نه. اما او به تنهایی در مورد این محصولات قضاوت نمی‌کند. او ممکن است به مشورت با دیگران بپردازد، روزنامه‌ها را بخواند و نظایر اینها. او به هر حال گوش به زنگ تبلیغات است؛ هرچند که اذعان می‌دارد چه بسا این تبلیغات‌ها مغرضانه و فریبنده باشند و در این زمینه ممکن است دچار خطاهایی نیز بشود. تبلیغ‌کنندگان هم می‌دانند که مصرف‌کننده‌ها گوش به زنگ و هوشیارند؛ لذا تولیدات‌شان را در بسته‌بندی‌های مشخصی قرار می‌دهند و گاه مبالغ زیادی را نیز برای هرچه جذاب‌تر کردن بسته‌بندی‌ها سرمایه‌گذاری می‌کنند. همچنین معمول است که فروشندگان بعضی نمونه‌های محصولات‌شان را به صورت رایگان یا با تخفیف ارائه کنند تا فرصت امتحان کردن محصولات جدید

را به مصرف‌کنندگان بدهند. افزون بر این، تبلیغ‌کنندگان اذعان دارند که مصرف‌کنندگان دچار اشتباهاتی در خریدهای‌شان می‌شوند؛ در نتیجه خود روش‌های پیچیده و پیشرفته‌ای را برای زیاد کردن اشتباهات خریداران و بهره‌برداری از آنها در پیش می‌گیرند. مثلاً، فروشندگان ممکن است به خرده‌فروشان پول بدهند تا محصولات‌شان را در مکان‌های خاصی به نمایش بگذارند تا مصرف‌کنندگان را از ملاحظه و خرید محصول رقیب بازدارند. گاهی اوقات مصرف‌کننده‌ها حقه‌های فروشندگان را کشف می‌کنند و گاهی هم نه. چون مقوله تبلیغات و فریبکاری مستلزم داشتن تخصص و کارشناسی در زمینه روان‌شناسی و جامعه‌شناسی است، لذا اقتصاددانان کمتر به این شقوق می‌پردازند. با این حال، در این بخش به منظور درک بهتر انتخاب‌های مختلف در زندگی روزمره، آنها را در مدل وارد خواهیم کرد.

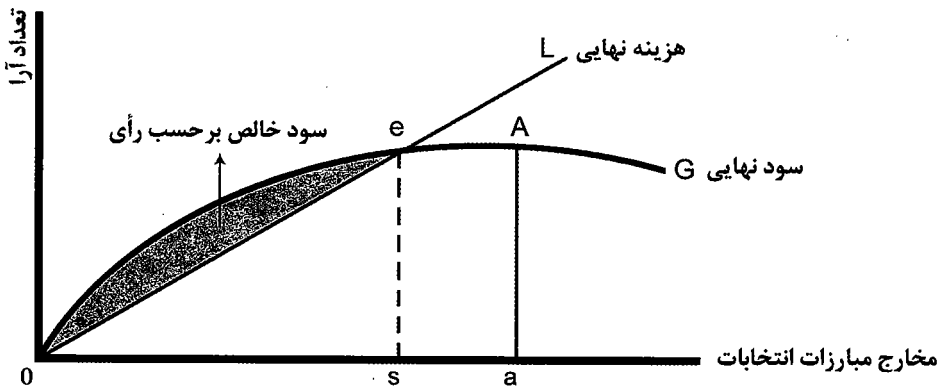
رفتار کاندیداها برای تصدی یک پست سیاسی تا حدودی شبیه به عرضه‌کنندگان کالاهای خصوصی است. آنها می‌دانند که رأی‌دهندگان راجع به اینکه چه کاندیدایی به بهترین شیوه منافع‌شان را برآورده می‌کند مطمئن نیستند. لذا آنها اطلاعاتی به رأی‌دهندگان می‌دهند تا آنها را از دیگر کاندیداها متمایز کنند و خودشان را به گونه‌ای که فکر می‌کنند جذاب‌ترین است، به نمایش می‌گذارند. همچنین کاندیداها، با آگاهی و اشراف به ناقص بودن قضاوت‌های بسیاری از رأی‌دهندگان، روش‌های پیچیده و پیشرفته‌ای را برای فریفتن و بهره‌برداری از نواقص تصمیم‌گیری‌های رأی‌دهندگان به کار می‌برند. آنها از نطق‌هایی که ایراد می‌شوند درس می‌آموزند؛ نویسندگان متخصص را به کار می‌گیرند؛ تبلیغات می‌کنند؛ تأییدیه‌هایی از اعضای انجمن‌های مورد احترام، گروه‌های فشار، یا احزاب سیاسی می‌گیرند؛ و دست‌اندرکاران متخصص مطبوعات را استخدام می‌کنند. آنان در این اقدامات‌شان همچنین سعی می‌کنند تا عوامل جامعه‌شناختی را که تصمیمات رأی‌دهندگان را در مورد رأی دادن تحت تأثیر قرار می‌دهند، کشف و از آنها بهره‌برداری کنند، همه این کارها پول می‌خواهد. در نتیجه، کاندیداها و احزاب سیاسی علاوه بر اینکه از وجوه شخصی‌شان در انتخابات استفاده می‌کنند، می‌کوشند وجوه دیگری نیز به دست آورند.

از روش‌های معمول تأمین وجوه مبارزات انتخاباتی، توسل به گروه‌های ذی‌نفع یا همسود است. بازرگانان، صاحبان ثروت و دارایی، شرکت‌ها، شوراهای صنفی، اتحادیه‌های کارگری، و گروهی از مصرف‌کنندگان یا مؤدیان مالیاتی نمونه‌هایی از گروه‌های همسود هستند. در مورد مقام‌های اجرایی

ارشد، گروه‌های همسود معمولاً به این دلیل به مبارزات انتخاباتی امثال آنها کمک می‌کنند که انتظار دارند دفتر دولتی تحت تصدی‌شان رفتار جانبدارانه‌ای با آنها بکند. در مورد قانونگذاران، گروه‌های همسود معمولاً در عوض قول فرد کاندیدا به رأی موافق یا مخالف دادن برای طرح‌ها و لوایح مشخص، مبارزات انتخاباتی او را تأمین مالی می‌کنند. البته لزومی ندارد که کمک‌های مبارزات انتخاباتی حتماً پول باشد. این کمک‌ها می‌تواند به صورت خدماتی چون همکاری در تشکیل راهپیمایی و اجتماعات، تولید و توزیع اعلامیه و بروشور، و مواردی از این دست باشد.

یک الگو

شکل ۸-۳ الگوی ساده‌ای است که هزینه‌ها و فایده‌های یک کاندیدای سیاسی را از مبادله تصمیمات اجرایی‌اش یا رأی دادن به یک قانون برای دریافت کمک‌های انتخاباتی، نشان می‌دهد. در این شکل دو خصوصیت کمک‌های مبارزات انتخاباتی نشان داده شده است. یکی از این خصوصیت‌ها مثبت است و دیگری منفی. نخست، بعد از اینکه کاندیدایی چنین کمک‌هایی را به دست آورد، می‌تواند آنها را برای تحت تأثیر قرار دادن عقاید رأی‌دهندگان به کار بگیرد. دوم اینکه، یک کاندیدا برای جلب وجوه گروه‌های همسود برای مبارزات انتخاباتی‌اش، بایستی آرای رأی‌دهندگانی را قربانی کند که ترجیح می‌دهند او سیاست‌هایی غیر از آنچه که مورد نظر گروه‌های همسود است دنبال کند.



شکل ۸-۳. رأی‌دهی به قصد دریافت کمک‌های مبارزات انتخاباتی

هزینه‌ها و فایده‌ها در شکل برحسب تعداد آرای که به دست می‌آید و از دست می‌رود، تعریف شده‌اند. محور افقی مقدار مخارج مبارزات انتخاباتی را اندازه‌گیری می‌کند؛ که برای سادگی فرض می‌کنیم بر حسب پول اندازه‌گیری شود. محور عمودی نیز تعداد آرا را مشخص می‌سازد. فرض می‌کنیم با صرف پول بیشتر در مبارزات انتخاباتی کاندیدایی خاص، تعداد آرای بیشتری به دست می‌آید اما با نرخ کاهنده. منحنی G این فرض را نمایش می‌دهد. بیش از مقدار oa در شکل، هیچ فایده اضافی از مخارج انتخاباتی به دست نمی‌آید. در واقع در این نقطه تأمین مبارزات انتخاباتی کاندیدا برای رأی‌دهندگان اشباع می‌شود (نقطه اشباع).

همچنین خط L در شکل، نوعی زیان (برحسب آرا) است که احتمالاً کمک‌های مبارزات انتخاباتی به بار می‌آورند. نحوه وقوع چنین زیانی دقیقاً به ماهیت قوانینی بستگی دارد که کمک‌های مبارزات انتخاباتی را تنظیم می‌کنند. در یک حالت حدی فرض کنید که کمک به مبارزات انتخاباتی قانونی و آزاد باشد. به عبارت دیگر، فرض کنید که هیچ قانونی بر ضد دریافت کمک‌های مبارزات انتخاباتی به هر مقداری وجود نداشته باشد، مشروط بر اینکه کمک‌کننده یا کاندیدا مقدار و هویت کمک‌کننده را اعلام کند. در ایالات متحد، کمک به مبارزات انتخاباتی بایستی در منظر عموم قرار گیرد؛ در نتیجه، روزنامه‌نگاران می‌توانند آنها را پیدا کنند و به اطلاع عموم برسانند. همچنین در این کشور ممکن است کمک‌های مبارزات انتخاباتی به طرق متعددی تنظیم گردند، از جمله اینکه ممکن است محدودیت‌هایی روی مقادیر کمک افراد یا سازمان‌های خصوصی قرار داده شود. در این صورت، رأی‌دهندگان هوشمند می‌دانند که به احتمال زیاد سیاستمداران منتخب در تصمیمات اجرایی‌شان یا در رأی دادن به قوانین، جانب کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی‌شان را خواهند داشت. حال چون منافع بسیاری از رأی‌دهندگان، متفاوت از کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی کاندیداهای مشخصی است، لذا این رأی‌دهندگان تمایل خواهند داشت که - در صورت برابری سایر چیزها - از کاندیدای دیگری حمایت کنند و یا ممکن است تصمیم بگیرند که اصلاً رأی ندهند.

در حالت حدی دیگر، فرض کنید که کمک به مبارزات انتخاباتی غیرقانونی باشد و این کمک‌ها از رأی‌دهندگان مخفی نگه‌داشته شوند. در این صورت، زیان احتمالی برحسب رأی، به واسطه انتقال آرای رأی‌دهندگان به سایر کاندیداها متعاقب احتمال کشف این کمک‌ها خواهد بود. به علاوه، چون

ممکن است مسئولان برگزاری انتخابات این کمک‌های غیرقانونی را کشف کنند، لذا کاندیداها یا کمک‌کنندگان ممکن است با این زیان نیز مواجه شوند که مبالغی را به صورت جریمه پرداخت کنند. در شکل ۸-۳، خط L با این فرض رسم شده است که مجموع آرای که از دست می‌روند و دیگر هزینه‌ها، تابع ثابتی از مقدار کمک‌های مبارزات انتخاباتی باشند. چنین ساده‌سازی‌هایی این امکان را فراهم می‌کنند که بتوان محل حداکثرکننده‌ای را برای مبادله بین این موارد مشخص کرد: (۱) آرای که بایستی برای جلب کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی و نیز دیگر هزینه‌ها از دست بروند؛ و (۲) آرای که از کاربست این کمک‌ها به‌منظور تحت تأثیر قراردادان عقاید رأی‌دهندگان به‌دست می‌آیند. در الگوی مذکور، سود خالص از قبول کمک‌های مبارزات انتخاباتی تا نقطه e - یعنی جایی که در آن سود نهایی و هزینه نهایی برابرند - وجود دارد؛ و کل این سود برابر است با ناحیه هاشور خورده بین منحنی‌های G و L از مبدأ تا مقدار OS .

در نقطه e ، کماکان مخارج اضافی مبارزات انتخاباتی سبب جذب آرای رأی‌دهندگان می‌شود. اما هیچ‌گونه سود خالصی برای کاندیدا وجود ندارد، چون آرای که به‌خاطر برآوردن خواسته‌های گروه‌های همسود در لوائح یا اقدامات اجرایی‌اش از دست خواهد داد، بیشتر از تعداد آرای است که او از اقناع رأی‌دهندگان به‌دست خواهد آورد.

در این الگو فرض می‌شود که کاندیدا به‌منظور به‌دست آوردن کمک‌ها و منابع لازم برای مبارزات انتخاباتی‌اش، بایستی کمک‌کنندگان و فراهم‌کنندگان منابع مبارزات انتخاباتی را با قبول خط‌مشی راضی کند که متفاوت از خط‌مشی است که او در غیر این صورت می‌پذیرفت. فرض کنید که کمک‌های مبارزات انتخاباتی فقط به یک کاندیدا داده شوند. در این صورت، این کاندیدا هیچ تعهدی برای تغییر خط‌مشی خود به‌منظور برآوردن خواسته‌های گروه‌های همسود نخواهد داشت. در این صورت، او با خوشحالی این وجوه و کمک‌ها را قبول می‌کند، چرا که می‌تواند آنها را برای اقناع رأی‌دهندگان دیگر بدون تغییر خط‌مشی خود به کار بگیرد. کاندیدایی را در نظر بگیرید که خیلی ثروتمند است. در این صورت او می‌تواند ثروت خود را برای کسب آرا در تأمین مخارج مبارزات انتخاباتی به کار بگیرد، بدون اینکه مجبور باشد آرای را به واسطه توسل خود به گروه‌های همسود از دست بدهد. این موضوع توضیح می‌دهد که چرا، در صورت برابری سایر چیزها، افراد ثروتمند در برخی انتخابات مزیت دارند.

راهبرد مرکز افکار عمومی و تأمین مخارج مبارزات انتخاباتی

در نظریه رقابت بین کاندیدها، که در فصل هفتم و نیز قسمت اول این فصل ارائه گردید، فرض می‌شود که رجحان‌های رأی‌دهندگان برای مقولات مورد تصمیم‌گیری (کالاهای عمومی) ثابت‌اند. برای رقابت کارآمد در انتخابات، کاندیدها سعی می‌کنند که آن رجحان‌ها را شناسایی و خط‌مشی را که به مرکز افکار عمومی نزدیک‌ترین است ارائه کنند. برعکس، در نظریه تأمین مخارج مبارزات انتخاباتی ارائه شده در این بخش، فرض می‌شود که رأی‌دهندگان به طور کامل از رجحان‌های‌شان برای کالاهای عمومی و یا اینکه چگونه کاندیدایی می‌تواند آنها را به بهترین شیوه برآورده کند، آگاه نیستند. کاندیدها سعی می‌کنند رأی‌دهندگان را متقاعد سازند که آنها در مقایسه با رقبای‌شان، بهتر می‌توانند کالاهای عمومی مورد نیازشان را عرضه کنند. حال سؤال این است که کدام نظریه درست است. جواب این است که هر دو درست‌اند. در بعضی موارد، رأی‌دهندگان رجحان‌های نسبتاً ثابتی نسبت به مقولات مورد تصمیم‌گیری دارند؛ و در مواردی نیز این‌گونه نیستند. بنابراین، کاندیدها نه تنها سعی می‌کنند که رجحان‌های رأی‌دهندگان را شناسایی و آنها را برآورده سازند، بلکه آنها را متقاعد نیز می‌کنند.

۳. تناقض رأی

برای درک تناقض رأی، جامعه‌ای را با سه رأی‌دهنده A، B و C در نظر بگیرید. همچنین فرض کنید که فرد ثروتمندی بمیرد و وصیت کرده باشد که یک میلیون دلار از ثروتش را به جامعه مذکور بدهند، مشروط بر اینکه این پول تنها برای یکی از سه پروژه ایجاد پارک، ساخت جاده یا احداث پل به کار برده شود. محل احداث و دیگر جزئیات هر یک از این پروژه‌ها نیز در وصیت‌نامه وی آمده‌اند. اگر در مورد نحوه استفاده از این پول توافقی وجود نداشته باشد، تصمیم باید براساس قاعده اکثریت گرفته شود.

فرض کنید که رجحان‌های سه رأی‌دهنده مذکور همانند آنچه که در جدول ۸-۱ آمده‌اند، باشند. انتخاب نخست A احداث پارک، انتخاب نخست B احداث جاده و انتخاب نخست C نیز ساختن پل است. انتخاب‌های دوم و سوم این سه فرد در جدول ۸-۱ درج گردیده است.

جدول ۸-۱. تناقض رأی

C	B	A	رأی‌دهندگان / اولویت
پل	جاده	پارک	۱
پارک	پل	جاده	۲
جاده	پارک	پل	۳

اکنون فرض کنید که وظیفه برگزاری رأی‌گیری به شما سپرده شود. همچنین فرض کنید که رأی‌دهندگان صادقانه رأی بدهند. اگر شما هر سه گزینه را روی تعرفه رأی یادداشت کنید و از رأی‌دهندگان بخواهید که به انتخاب نخست‌شان رأی بدهند، هر گزینه‌ای یک رأی می‌آورد و هیچ تصمیمی هم گرفته نمی‌شود. اما اکنون فرض کنید که شما از رأی‌دهندگان می‌خواهید که به گزینه‌ها رأی دهند، و هر جفت از آنها در یک زمان به رأی گذاشته شوند. می‌توان رأی‌گیری را با انتخاب از بین پارک یا جاده شروع کرد. در این صورت، با فرض اینکه رأی‌دهندگان براساس رجحان‌های‌شان رأی بدهند (یعنی به صورت راهبردی عمل نکنند)، A پارک، B جاده و C نیز پارک را انتخاب خواهد کرد؛ و در نتیجه پارک نسبت به جاده برنده می‌شود. اگر بخواهیم دو گزینه پارک و پل را به رأی بگذاریم، رأی‌دهنده A پارک را انتخاب می‌کند و B و C نیز پل را. حال چون پل گزینه پارک را به کنار می‌زند، و پارک نیز گزینه جاده را، لذا به نظر می‌رسد که بهترین انتخاب جمعی پل باشد. اما اکنون فرض کنید که بخواهیم دو گزینه پل و جاده را در میان رأی‌دهندگان به رأی بگذاریم. در این مورد، A و B به احداث جاده و C نیز به ساختن پل رأی خواهد داد، و در نتیجه گزینه احداث جاده گزینه ساختن پل را کنار می‌زند. این نتیجه به هر حال تناقض است؛ گو اینکه در مقایسه‌های دوبه‌دو، پارک جاده را کنار می‌زند، پل پارک را و جاده نیز پل را.

می‌توان ترتیب دیگری را انتخاب کرد؛ لیکن نتایج در هر صورت مشابه خواهند بود. برای مثال، می‌توان در ابتدا انتخاب از میان جاده و پل را بین رأی‌دهندگان به رأی گذاشت. در این صورت جاده برنده خواهد شد. همچنین می‌توان در ابتدا بین دو گزینه جاده و پارک، رأی‌گیری کرد، که در این مورد نیز پارک برنده خواهد شد. اما اگر بخواهیم نتیجه را با قرار دادن پارک در برابر پل بررسی کنیم، پل برنده خواهد شد.

تناقض رأی نشان می‌دهد موقعی که بیش از دو گزینه وجود دارد، نبایستی مقایسه‌های دو به دو انجام داد تا مبادا به اشتباه گمان کنیم که گزینه انتخاب شده بر گزینه انتخاب نشده مرجح است.^۱ در واقع می‌بایست کلیه گزینه‌ها با هم در نظر گرفته شوند. در مثال پیشین، اگر در مورد همه گزینه‌ها به طور همزمان رأی‌گیری کنیم، در می‌یابیم که جامعه مذکور ترجیحات روشنی ندارد.

نظریه‌پردازان انتخاب عمومی تحقیقات زیادی در خصوص تناقض رأی انجام داده‌اند تا بهتر بفهمند که آیا تصمیم‌های جمعی واقعاً رجحان‌های رأی‌دهندگان را منعکس می‌کنند یا نه. این تحقیقات به رأی‌دهندگان و قانونگذاران نیز مربوط می‌شوند. چرا که این تحقیقات ممکن است آنها را قادر سازد که نتیجه انتخابات را در همان جهت انتفاع‌شان تحت تأثیر قرار دهند. به ویژه این تحقیقات با دستکاری برنامه انتخابات و رأی‌دهی راهبردی ارتباط می‌یابند. در بیشتر کارهایی که در این حوزه‌ها انجام می‌گیرد، از ریاضیات عالی استفاده می‌شود و بسیار هم پیچیده‌اند. با وجود این، ذکر چند مثال ساده می‌تواند ایده این مقولات مورد تصمیم‌گیری را روشن‌تر سازد.

دستکاری برنامه انتخابات

تنظیم برنامه کاری در انتخاب عمومی به معنای تصمیم‌گیری راجع به ترتیبی است که در آن مقولات مورد تصمیم‌گیری مختلف یا کاندیداها با یکدیگر مقایسه خواهند شد. در مثال ما، فرض می‌کنیم که رأی‌دهندگان در مورد سه گزینه احداث پارک یا جاده یا پل با مقایسه دو به دو آنها تصمیم بگیرند. فرض کنید که رأی‌دهندگان از امکان ایجاد تناقض باخبر نباشند. در نتیجه، آنها تنها دو بار مقایسه دو

۱. البته باید توجه کرد که اگر جامعه دارای ترجیحات روشنی باشد، رأی‌گیری دو به دو نیز به انتخاب گزینه مرجح می‌انجامد (م).

به دو انجام می‌دهند. به عبارت دیگر، مقایسه‌های دو به دوی‌شان را چک نمی‌کنند. اکنون خودتان را به جای کارگزاری دولتی که مأمور تعیین و تنظیم دستور برنامه رأی‌دهی است بگذارید. فرض کنید که رجحان شما برای یکی از گزینه‌ها مشخص باشد. شما پارک را ترجیح می‌دهید و رجحان‌های‌تان همانند رجحان‌های رأی‌دهنده A در جدول ۸-۱ است. در این شرایط، اگر از رجحان‌های سه رأی‌دهنده باخبر باشید، می‌توانید برنامه رأی‌دهی را به‌گونه‌ای تنظیم کنید که پارک انتخاب شود. برای این کار، باید ترتیبی بدهید که در ابتدا بین جاده و پل رأی‌گیری شود و سپس برنده آنها با گزینه پارک به رأی گذشته شود. در این صورت، همان‌گونه که مشاهده گردید، گزینه احداث پارک برنده خواهد شد. اگر ترتیب دیگری را انتخاب کنید، نتیجه رأی‌گیری نیز عوض خواهد شد. در واقع شما می‌بایست کاری کنید که رأی‌دهندگان مستقیماً دو گزینه پارک و پل را با یکدیگر مقایسه نکنند.

این نتیجه بیان می‌کند که برای افراد باهوش و زرنگی که مأمور تنظیم برنامه کاری انتخابات یا نشست‌هایی می‌شوند که در آنها مقایسه‌های دو به دو به صورت ناقص انجام می‌گیرند، یک مزیت ممکن وجود دارد. اگر رجحان‌های رأی‌دهندگان به‌گونه‌ای باشد که امکان ایجاد تناقض رأی وجود داشته باشد، آنها می‌توانند برنامه کاری را به گونه‌ای دستکاری کنند که نتیجه مورد نظرشان حاصل شود. دستکاری برنامه کاری یک انتخابات یا نشست به معنای تنظیم برنامه کاری با هدف نیل به نتیجه مورد نظری است که در غیر این صورت حاصل نمی‌شد.

روش‌های مختلفی برای اجتناب از این مشکل وجود دارد. برای مثال، رأی‌دهندگان می‌توانند تقاضای رأی‌دهی کامل را بکنند؛ یا اینکه نوعی نظام امتیازدهی را بپذیرند که در آن به انتخاب نخست‌شان ۳ امتیاز، به انتخاب دوم‌شان ۲ امتیاز، و به انتخاب سوم‌شان ۱ امتیاز داده می‌شود.

دستکاری برنامه رأی‌دهی در انتخابات اتفاق نمی‌افتد، چرا که در انتخابات امکان مقایسه‌های دوبه‌دوی متوالی وجود ندارد؛ ولی چنین چیزی ممکن است در مورد قانونگذاری و نیز در کمیته‌های کوچک اتفاق بیفتد. نکته ارزشمند دیگر این است که برای افرادی که در این زمینه تجربیاتی دارند، امکان دستکاری برنامه رأی‌دهی چیز متعارفی است و با عقل عملی نیز سازگار است. اگر شما بدانید که جامعه‌ای در حال انجام دادن مقایسه‌های دو به دو است و رجحان‌های شما برای یکی از این

گزینه‌ها مشخص باشد، در این صورت مطمئناً دل‌تان می‌خواهد مقایسه‌ای که در بردارنده انتخاب مرجح شماست به تأخیر بیفتد تا سایر گزینه‌ها با یکدیگر مقایسه شوند و برخی‌شان از فهرست حذف گردند؛ چرا که به هر حال هر چه تعداد رقبایی که بایستی شکست بدهید کمتر باشند، بهتر است.

شرایطی که تحت آنها دستکاری برنامه انتخابات مجاز است، در نظام انتخابات مقدماتی ریاست‌جمهوری (بین احزاب سیاسی) در ایالات متحد مشخص شده‌اند. انتخابات مقدماتی حزبی برای انتخاب از بین دو کاندیدای رقیب برگزار می‌شود. کاندیدای ریاست‌جمهوری که بالاترین تعداد آرا را در سرتاسر ایالات به‌دست می‌آورد، معمولاً برنده انتخابات مقدماتی حزبی است. ولی ایالت‌های مختلف، انتخابات مقدماتی‌شان را در زمان‌های متفاوتی برگزار می‌کنند. طبیعتاً، کاندیداهایی که در یک انتخابات مقدماتی مشخص آرای بالایی کسب می‌کنند بیشتر از آنهایی که آرای کمتری به‌دست آورده‌اند مورد توجه رسانه‌ها قرار خواهند گرفت. به این مفهوم که یک برنده انتخابات مقدماتی مثلاً در ایالت نیوهمپشایر شهرت بیشتری از یک بازنده به‌دست خواهد آورد. حال اگر فرض کنیم که شهرت چیز خوبی باشد، به فرد کمک می‌کند تا آرای ایالت‌هایی را که هنوز انتخابات مقدماتی‌شان را برگزار نکرده‌اند تحت تأثیر قرار دهد. بدین ترتیب شهرت در واقع احتمال برنده شدن او را افزایش می‌دهد. به همین خاطر، ممکن است تصور کنیم که راهبرد معقول برای کاندیداها این باشد که بودجه‌شان را به‌گونه‌ای هزینه کنند که احتمال برنده شدن‌شان در مرحله نخست انتخابات حداکثر گردد. با وجود این، ممکن است مزیتی نیز در به تأخیر انداختن این وجوه وجود داشته باشد. اگر کاندیدایی بر این باور باشد که اصلی‌ترین رقیب او در همان ابتدای انتخابات شکست می‌خورد و او می‌تواند برنده انتخابات مقدماتی را شکست بدهد، ممکن است خرج کردن پول خود را تا زمانی که رقیب او حسابی شکست می‌خورد یا ظرفیت افزایش بودجه‌اش را به طور اساسی از دست می‌دهد، به تعویق بیندازد.

مطرح کردن موضوعات جدید برای برنامه کاری

تاکنون، قاعده اکثریت ساده را تحت فرض مشخص بودن تعداد موضوعات برنامه کاری بررسی کرده‌ایم. با این فرض، رأی‌دهندگان تنها از دو طریق می‌توانستند نتایجی متفاوت با آنچه را که از

رای دادن براساس رجحان‌های‌شان حاصل می‌شود، به‌دست آورند: یکی از طریق دستکاری کردن برنامه رأی‌دهی و دیگری از طریق رأی‌دهی راهبردی. ولی ممکن است موضوع جدیدی نیز برای برنامه کاری مطرح شود. مثلاً ممکن است در مورد سه گزینه پارک، جاده و پل بخواهید تعادل را با اضافه کردن قلم دیگری مانند سد به نفع خودتان به هم بزنید. معرفی کردن گزینه سد به عنوان بدیل می‌تواند رأی‌دهندگان را چندان از دیگر بدیل‌ها منصرف سازد، که گزینه مرجح شما برنده شود.

موقعی که توجه‌مان را به امکان تحت تأثیر قرار دادن رأی‌دهی از طریق مطرح کردن موضوعی جدید برای برنامه کاری معطوف می‌کنیم، در واقع داریم فرایند تصمیم‌گیری جمعی را به شیوه کاملاً متفاوتی می‌بینیم. فردی که صرفاً به‌خاطر برنده شدن گزینه مرجح خود موضوع جدیدی را برای برنامه کاری مطرح می‌کند، می‌خواهد فرایند تصمیم‌گیری را منحرف سازد. اقدام او اجازه انتخاب گزینه‌ای را که در غیر این صورت برنده می‌شد، نمی‌دهد. برای پی بردن به اهمیت این موضوع، فرض کنید فردی مبلغی پول اهدا کند ولی نحوه استفاده از آن را مشخص نسازد. فرض کنید که در ابتدا فرایند رأی‌دهی ساده دو مقوله‌ای وجود داشته باشد و اینکه ۱۰۰ رأی‌دهنده بخواهند در مورد کاربرد این هبه بین احداث پارک یا جاده تصمیم‌گیری کنند. فرض کنید که ۹۸ نفر از آنها پارک و تنها دو نفرشان جاده را ترجیح دهند. حال اگر این دو نفر بتوانند به طور حساب شده مینیمم ۹۷ کاربرد دیگر وجوه وقفی را به لیست گزینه‌ها اضافه کنند، می‌توانند مطمئن شوند که گزینه جاده نسبت به هر گزینه دیگری آزادی بیشتری کسب خواهد کرد.

این نتیجه به ویژه در تریبون رأی‌دهی آزادی همچون مجلس، که در آن همواره امکان اضافه کردن موضوعات به برنامه کاری - یا به یک لایحه قانونی - وجود دارد، مهم است. بنابراین، به‌خاطر امکان دستکاری برنامه کاری، هیچ دلیلی ندارد معتقد باشیم پروژه یا لایحه‌ای که در نهایت از طریق قاعده اکثریت انتخاب می‌شود، لزوماً مرجح‌ترین گزینه کل گروه یا جامعه هم باشد.

رای‌دهی راهبردی

رای‌دهی راهبردی (یا حساب شده) بر نوعی رأی‌دهی دلالت می‌کند که در آن، فرد رأی‌دهنده متفاوت از رجحان‌های خود رأی می‌دهد تا احتمال انتخاب گزینه‌ای مرجح را افزایش دهد. رجحان‌های نشان داده شده در جدول ۸-۲ را در نظر بگیرید.

جدول ۸-۲. تناقض رأی

C	B	A	رأی‌دهندگان اولویت
پل	جاده	پارک	۱
پارک	پارک	جاده	۲
جاده	پل	پل	۳

فرض کنید که شما رأی‌دهنده B باشید، و اینکه دستور برنامه نخست مقایسه بین پارک و پل باشند، و برنده آن دو با جاده به رأی گذاشته می‌شود. فرض کنید که سایر رأی‌دهندگان همواره براساس رجحان‌های شان رأی بدهند. اگر شما هم براساس رجحان‌های تان رأی بدهید در مقایسه نخست بین پارک و پل، به گزینه پارک رأی می‌دهید و پارک برنده خواهد شد. در مرحله دوم رأی‌دهی بین پارک و جاده، پارک گزینه جاده را - که انتخاب مرجح شماست - شکست می‌دهد. شما از این نتیجه چندان هم ناراضی نخواهید بود، چرا که حداقل گزینه دوم تان انتخاب شده است. ولی شما می‌توانستید نتیجه بهتری بگیرید. فرض کنید که شما در مرحله نخست رأی‌دهی برخلاف رجحان‌های تان رأی می‌دادید. اگر شما به پل رأی می‌دادید، پل برنده می‌شد. در مرحله دوم رأی‌دهی، گزینه جاده، پل را شکست می‌داد و انتخاب نخست شما پذیرفته می‌شد.

اگر شما این کار را از روی آگاهی انجام دهید، معنایش این است که به صورت راهبردی رأی داده‌اید و یا اینکه در نوعی رأی‌دهی راهبردی وارد شده‌اید. دلیل استفاده از این اصطلاح آن است که هدف از رأی‌دهی نه نشان دادن رجحان‌ها، بلکه انتخاب گزینه مرجحی است که در غیر این صورت رأی نمی‌آورد. طریق دیگر بیان این مطلب این است که بگوییم شما در رأی‌دهی به عنوان نوعی بازی به‌گونه‌ای رفتار می‌کنید که برنده شوید.

در عمل همواره پتانسیلی برای رأی‌دهی راهبردی وجود دارد. با در نظر گرفتن مثال نخست تناقض رأی، باز هم به جدول ۸-۱ توجه کنید. همانند مثال اول، فرض کنید که دستور برنامه نخست مقایسه بین پارک و جاده تعیین شده باشد، و برنده آنها با پل به رأی گذاشته شود. فرض کنید که شما

رأی‌دهنده A هستیید. اگر شما از رجحان‌های سایر رأی‌دهندگان اطلاع داشته باشید، انتظار خواهید داشت که پایین‌ترین گزینه روی مقیاس رجحان‌های تان انتخاب شود. اما شما می‌توانید موقعیت تان را با تغییر رأی تان در دور اول رأی‌دهی بهبود ببخشید. مثلاً در عوض رأی دادن به پارک در برابر جاده، می‌توانید به جای پارک به جاده رأی بدهید. با فرض اینکه دیگر رأی‌تان را تغییر ندهید، در مرحله دوم رأی‌دهی گزینه جاده، پل را کنار می‌زند. این راهبرد قادر نخواهد بود که شما را به انتخاب نخست‌تان ناقل کند، اما به شما امکان می‌دهد که گزینه‌ای مرجح‌تر از پل انتخاب شود.

رأی‌دهی راهبردی ممکن است در انتخابات‌های متوالی که در آنها مرحله دوم انتخابات نیز وجود دارد، اتفاق بیفتد. فرض کنید که در یک نظام انتخاباتی یک نماینده از هر حوزه، دو شق برای پنج کاندیدای A، B، C، D و E وجود داشته باشد. در شق نخست، دو کاندیدایی که بالاترین آرا را به دست می‌آورند به دور دوم انتخابات می‌روند و برنده دور دوم نیز انتخابات را می‌برد. در این مورد، فرض کنید که کاندیدای مورد پسند شما A باشد. شما بر این باورید که اگر هر فردی صادقانه رأی بدهد، A و B به دور دوم راه خواهند یافت؛ ولی اگر بر این باور باشید که B کاندیدای A را شکست خواهد داد، سعی می‌کنید که B را از راه یافتن به مرحله دوم انتخابات باز دارید. اگر گمان می‌کنید که رأی دادن به C در مرحله اول انتخابات به شکست B می‌انجامد، در این صورت شما با رأی دادن به C در مرحله اول انتخابات چیزی را از دست نمی‌دهید. اگر مردم به اندازه کافی این کار را انجام دهند، در این صورت ممکن است انتخابات مرحله دومی نیز بین A و C وجود داشته باشد، که در این صورت برطبق تصور شما A برنده خواهد شد.

شق دوم نظامی است که در آن یک سری انتخابات برگزار می‌شوند و در هر انتخاباتی کاندیدایی که کمترین آرا را کسب می‌کند حذف می‌گردد. اگر مرحله اول انتخابات اکثریتی نداشته باشد، یکی از پنج کاندیدا حذف خواهد شد. در این صورت انتخابات دیگری برگزار می‌شود، و اگر باز هم هیچ کاندیدایی اکثریت را به دست نیاورد، کاندیدایی که کمترین آرا را به دست آورده است حذف خواهد شد. این فرایند تا جایی ادامه می‌یابد که بالاخره یکی از کاندیداها اکثریت را به دست آورد. برای مثال، اگر E حداقل آرا را در مرحله نخست انتخابات به دست آورد و هیچ کاندیدای دیگری اکثریت را کسب نکند، از فهرست کاندیداها حذف خواهد شد. در این صورت، با فرض اینکه هیچ اکثریتی وجود نداشته

باشد، انتخابات دوم بین A، B، C و D برگزار می‌شود. اگر D حداقل آرا را کسب کند و کماکان هیچ فردی اکثریت را به دست نیاورد، انتخابات سومی نیز بین A، B و C برگزار خواهد شد. چنین نظامی فرصت‌های زیادی را برای رأی‌دهنده پیش می‌آورد تا به صورت راهبردی عمل کند.

رأی‌دهی راهبردی می‌تواند تهدیدی بس جدی برای نظامی باشد که در آن انتخابات مقدماتی حزبی وجود دارند. در این قبیل انتخابات، اعضای یک حزب ثالث یا رأی‌دهندگان مستقلی که می‌خواهند به کاندیدای آن حزب رأی بدهند می‌توانند انتخاب کاندیدایی حزب شما را تحت تأثیر قرار دهند. آنها برای نیل به هدف‌شان، به کاندیدایی رأی خواهند داد که احتمال شکست او در انتخابات همگانی بالاترین مقدار را دارد. بر این اساس، رهبران احزاب سیاسی در این قبیل انتخابات مقدماتی بایستی مواظب افرادی باشند که می‌خواهند در انتخابات مقدماتی رأی بدهند اما در عین حال به عنوان هواداران حزبی شناخته نشده‌اند.

توانایی سود بردن از رأی‌دهی راهبردی بستگی به شناخت رأی‌دهنده از آرایه‌ای که دیگران می‌دهند، دارد. کسی که شناختی راجع به نحوه رأی دادن دیگران ندارد، بایستی انتظار سود بردن از رأی‌دهی راهبردی را داشته باشد. بر این اساس، آنهایی که زمان و انرژی‌شان را صرف کسب آگاهی در مورد رجحان‌های رأی‌دیگران می‌کنند، نسبت به آنهایی که این کار را نمی‌کنند مزیت خواهند داشت.

۴. نتیجه‌گیری

در انتخاب عمومی، دموکراسی به عنوان ابزاری در نظر گرفته می‌شود که اعضای جوامع از طریق آن کالاهای عمومی‌شان را تدارک می‌بینند. چنین کالاهایی در فصل سوم مورد بررسی قرار گرفتند. از جمله دلایل عرضه جمعی چنین کالاهایی این است که برای تولیدکنندگان در اقتصاد بازار مشکل است که بتوانند به تقاضاهای افراد جامعه راجع به کالاهایی که دارای خصوصیت قابلیت مصرف مشترک‌اند پی‌برند. چون مصرف‌کنندگان تمایل دارند با دریغ کردن اطلاعات‌شان از دیگر مصرف‌کنندگان به صورت راهبردی عمل کنند، لذا تولیدکنندگان کمتر قادرند خواسته‌های مصرف‌کنندگان را، آن‌گونه که در مورد کالاهای خصوصی می‌توانند، تعیین کنند. بنابراین در مورد

این‌گونه کالاها شکست بازار وجود دارد. دولت‌های دموکراتیک این امکان را به مصرف‌کنندگان می‌دهند که خواسته‌های‌شان را از طریق رأی دادن به یکدیگر منتقل کنند؛ اما امکان شکست دولت‌های دموکراتیک نیز وجود دارد.

در این فصل دیدیم که سیاستمداران به منظور انتخاب شدن، انگیزه دارند که رجحان‌های افراد برای کالاهای عمومی را شناسایی کنند و درصدد برآورد کردن‌شان برآیند. ولی شناسایی خطامشی بهینه مشکل است؛ و هر چند که می‌توان انتظار داشت سیاستمداران درخصوص بسیاری از مقوله‌ها موضعی معتدل (میان‌ه) اتخاذ کنند، ولی در مواردی که رجحان‌های بعضی از رأی‌دهندگان شدید باشند ممکن است به این نتیجه برسند که برای حداکثر کردن آرای دریافتی‌شان لازم است نسبت به بعضی از مقوله‌ها مواضع افراطی در پیش بگیرند. همچنین در این فصل اذعان گردید که به منظور جذب کمک‌های مبارزات انتخاباتی، سیاستمداران بایستی نسبت به مقوله‌ها موضعی بگیرند که از خطامشی بهینه‌شان انحراف دارند. سرانجام اینکه، دیدیم چگونه رأی‌دهی راهبردی و دستکاری دستور برنامه می‌توانند نتیجه انتخابات یا فرایند قانون‌سازی را متفاوت از آنچه که در غیر این صورت می‌بود، سازند. کلیه این عوامل تردیدها را در مورد توانایی دموکراسی نمایندگی برای دستیابی به نتایجی بهتر از آنچه که در اقتصاد بازار حاصل می‌شوند، افزایش می‌دهند. به عبارت دیگر، آنها به ما کمک می‌کنند تا گذشته از شکست بازار به شکست دولت نیز در تدارک کالاهای عمومی واقف شویم.

فصل ۹

ناکارآمدی قاعده اکثریت

در این فصل، دلیل دیگری برای اینکه چرا احتمال دارد تدارک کالاهای عمومی از طریق دولت دموکراتیک ناکارآمد باشد ارائه می‌گردد. چنین چیزی خود دال بر این است که در نظام دموکراسی نیز می‌توان انتظار شکست دولت را داشت. یعنی عملاً غیرممکن است که رأی‌گیری اکثریت به عرضه بهینه کالایی عمومی بینجامد. این نکته را می‌توان با استفاده از الگوهای ساده دموکراسی مستقیم نشان داد. همچنین بررسی خواهیم کرد که احتمال دارد بیشتر رأی‌دهندگان از عرضه جمعی هر مقدار مشخصی از یک کالایی عمومی ناراضی باشند. مسئله این است که آنها مقادیر متفاوتی از کالایی عمومی را ترجیح می‌دهند.

قسمت اول این فصل ایده کارایی اقتصادی در عرضه کالایی عمومی را مطرح می‌کند. قسمت دوم، کارایی عرضه کالاهای عمومی را موقعی که با استفاده از قاعده اکثریت در مورد مقدار عرضه آنها تصمیم گرفته می‌شود، و همین‌طور موقعیتی را که مالیات یک کالای عمومی به طور برابر تقسیم می‌گردد، بررسی می‌کند. قسمت سوم نیز به همین موضوع اختصاص یافته است؛ اما فرض می‌کند که مالیات پرداختی هر فردی متناسب با درآمدش باشد. قسمت چهارم نشان می‌دهد که تصمیم‌گیری براساس قاعده اکثریت ساده ممکن است به عرضه کالایی منجر شود که بعضی از مردم را منتفع سازد ولی زیان زیادی هم به دیگران برساند. قسمت پنجم به اختصار توضیح می‌دهد که چگونه نتایج به دست آمده در شرایط قاعده فرا اکثریت تعدیل خواهند شد. همان‌گونه که در فصل پنج ذکر شد، قاعده تصمیم‌گیری جمعی اکثریت بیش از ۵۰+ درصدی را برای عرضه کالایی عمومی می‌طلبد.

در الگوهای این فصل، فرض می‌شود که تصمیم به عرضه هر کالای عمومی از تصمیم به عرضه کالاهای عمومی دیگر مستقل است. در دموکراسی‌های دنیای واقعی چنین چیزی وجود ندارد. قسمت ششم، این امر را همراه با چگونگی ارتباط آن با نتایج به‌دست آمده در بخش‌های قبلی مطرح می‌کند. این فصل با نتیجه‌گیری کوتاهی خاتمه می‌یابد.

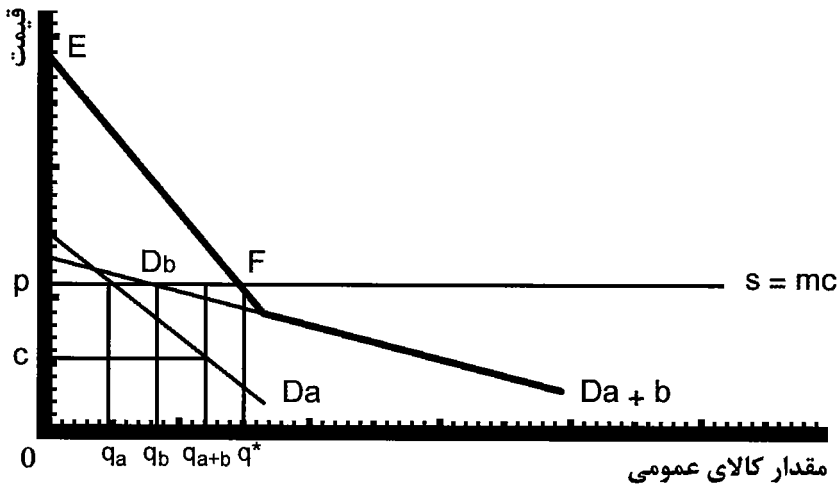
۱. کارایی و رضایت در عرضه کالاهای عمومی

مقدار کارآمد

نظریه اقتصادی کالایی عمومی با این فرض که آن کالا از نوع کالای عمومی محض است شروع می‌شود (ن.ک. فصل ۳). اقتصاددانان می‌گویند تولید کالای عمومی محض زمانی کارآمد است که منافع جمعی آن از هزینه‌هایش بیشتر باشند. با فرض اینکه بتوان این کالا را به واحدهای کوچک‌تری تقسیم کرد، این گزاره بیان می‌کند که کالای عمومی می‌بایست تا جایی عرضه شود که مجموع فایده‌های جمعی نهایی آن با هزینه نهایی عرضه‌اش برابر باشد.

شکل ۹-۱ این موضوع را برای موردی که در آن هزینه تولید ثابت است و دو نفر وجود دارند، نشان می‌دهد. تقاضاهای مصرف‌کنندگان A و B برای کالاهای عمومی به ترتیب برابر D_a و D_b است. مقدار بهینه کالای عمومی q^* است؛ یعنی جایی که مجموع عمودی دو تقاضا (D_{a+b}) با MC برابر است. چنانچه تعداد اعضای جامعه زیاد باشد برای نشان دادن کارایی، تعداد منحنی‌های تقاضا را بیشتر می‌کنیم.

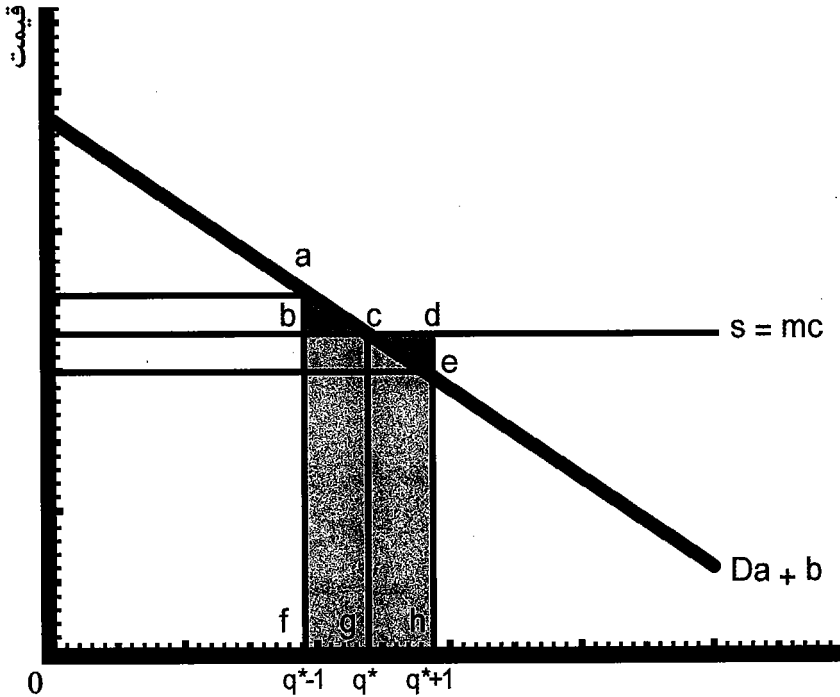
قبل از ادامه بحث، جا دارد بررسی کنیم که چرا مقدار q^* تحت فروض معمول اقتصاد کارآمد است. کارایی دلالت بر این دارد که غیرممکن است بتوان منابع را از یک کاربست به کاربست دیگرشان انتقال داد بی‌آنکه ارزش پولی مازاد تولید و توزیع کاهش یابد. بنابراین موقعی که گفته می‌شود q^* کارآمد است، منظور این است که منابع مورد استفاده برای تولید q^* واحد از کالایی مشخص مازاد بیشتری از هرگونه کاربست دیگر این منابع به دست می‌دهد. چون فرض شده است که هزینه‌های تولید ثابت‌اند، لذا این مازاد شامل کل مازاد مصرف‌کنندگان می‌شود. مساحت مثلث EFP در شکل ۹-۱ مازاد مصرف‌کنندگان را نشان می‌دهد.



شکل ۹-۱. کارایی در عرضه کالای عمومی

از مقایسه کارایی با ناکارایی می‌توان درک بهتری از آن به دست آورد. در شکل ۹-۱ منابع مورد نیاز برای تولید واحد آخر - یعنی واحد q^* ام - را در نظر بگیرید. مثلاً اگر مقدار کارآمد ۱۰۰ واحد باشد، در این صورت واحد q^* ام واحد صدم خواهد بود. می‌توان منابع مورد نیاز برای تولید این واحد را برای تولید سایر کالاها نیز به کار برد. فرض کنید که این منابع به صنایع دیگری انتقال داده شوند. در این صورت تعداد واحدهای کالای عمومی تولید شده، همان گونه که در شکل ۹-۲ نشان داده شده است، $q^* - ۱$ خواهد بود. موقعی که می‌گوییم q^* مقدار کارآمد است، منظور این است که اگر منابع مورد نیاز برای تولید واحد q^* ام (یعنی واحد صدم) - با فرض اینکه $q^* - ۱$ (۹۹) واحد قبلاً تولید شده باشد - برای همین مقدار تولید به کار رود، ارزش بیشتری ایجاد می‌کند، تا اینکه از این منابع در تولید سایر کالاها استفاده گردد. در شکل ۹-۲، ارزش منابع مورد نیاز برای تولید واحد q^* ام در دیگر صنایع (یعنی هزینه‌های فرصت آن) برابر مساحت $bcgf$ است و ارزش آن در صورتی که در تولید واحد q^* ام به کار گرفته شود برابر ناحیه $acgf$ است. در این صورت مازاد خالصی به اندازه مساحت abc برای مصرف‌کنندگان وجود می‌داشت. به طور مشابه، ارزش تولید واحد $q^* + ۱$ ام برای جامعه کمتر از ارزش کالاهای دیگری است که با همان منابع می‌توانستند تولید شوند. در این صورت

هزینه‌های فرصتی تولید واحد q^*+1 ام برابر $cdhg$ خواهند بود. ارزش منابع برای جامعه در صورتی که در تولید واحد q^*+1 ام به کار گرفته می‌شدند برابر مساحت $cehg$ و زیان خالص جامعه مصرف‌کنندگان cde می‌شد.



شکل ۹-۲. کارایی و ناکارایی

تعامل در میان متقاضیان کالاهاى عمومى

شکل ۹-۱ را می‌توان برای بررسی تعامل بین دو نفر به کار گرفت. فرض کنید که A و B هر دو در اقتصاد بازار رقابتی زندگی می‌کنند. همچنین فرض کنید که کالای مشخصی فقط برای A و B کالای عمومی است و تولید آن به لحاظ اقتصادی تأثیری روی دیگران ندارد و سرانجام فرض کنید که A و B در ابتدا مستقل از یکدیگر عمل کنند و هیچ کدام از آنها نسبت به انتفاع دیگری از آن کالا

واقف نباشد. به عبارت دیگر، هرچند که ما به عنوان نظاره‌گر بیرونی این کالا را کالای عمومی می‌دانیم، ولی هر دوی A و B آن را به عنوان کالای خصوصی تلقی می‌کنند. با این فروض، آنها راجع به مقدار خرید آن کالا به عنوان کالای خصوصی تصمیم می‌گیرند.

ابتدا فرض می‌کنیم که A و B تصمیمات راجع به خریدشان را دقیقاً در یک زمان بگیرند. فرد A برای حداکثر کردن رضایتش، مقدار q_a را از عرضه‌کنندگان رقیب می‌خرد؛ یعنی مقداری را می‌خرد که فایده‌نهایی آن برحسب پول با قیمتی که می‌بایست برای آن بپردازد، کاملاً برابر است. B نیز مقدار q_b را می‌خرد و کل مقدار خرید A و B برابر مقدار q_{a+b} خواهد شد.

فرد A خشنودی بیشتری نسبت به آنچه که انتظارش را می‌کشید به دست خواهد آورد، چرا که خرید B را پیش‌بینی نمی‌کرد؛ و در نتیجه از این بابت بسیار خوشحال خواهد شد. اما هیچ‌یک از آنها از این نتیجه راضی نخواهند بود. برای پی بردن به علت این امر بایستی خودمان را به ترتیب به جای A و B بگذاریم. ابتدا از A شروع می‌کنیم. A تصمیم گرفته است که مقدار q_a را بخرد، اما قادر خواهد بود که مقدار q_{a+b} را مصرف کند. به خاطر مقادیر اضافی خریداری شده به وسیله B، فایده‌نهایی A از خرید فقط برابر مقدار C است، اما او قیمت p را برای آن پرداخت می‌کند؛ لذا تصمیم می‌گیرد که خریدهایش را کاهش دهد. در عمل A خریدهایش را به صفر تقلیل خواهد داد، چرا که در q_b قیمتی که باید برای یک واحد اضافی پرداخت کند - یعنی $-p$ - بزرگ‌تر از فایده‌نهایی‌اش است. لذا A تصمیم می‌گیرد که سواری‌گیرنده مجانی کامل باشد.

اکنون خودمان را به جای B می‌گذاریم. او تصمیم می‌گیرد که مقدار q_b را بخرد، اما همانند مورد A، می‌تواند مقدار q_{a+b} را مصرف کند. البته او به رضایت کامل نمی‌رسد، اما برخلاف A، نمی‌خواهد خریدهایش را به صفر تقلیل دهد بلکه آن را تنها به $q_b - q_a$ کاهش می‌دهد. یعنی می‌خواهد سواری‌گیرنده مجانی جزئی باشد.

اکنون فرض می‌کنیم که A خریدهایش را به صفر و B نیز خریدهایش را به $q_b - q_a$ تقلیل دهد. اما هیچ‌یک از آنها از نتیجه دیگری کاملاً راضی نخواهد بود. B می‌خواهد بیشتر مصرف کند و امیدوار است که A نیز بیشتر بخرد.

نیازی نیست که در مورد این مثال کاملاً غیرواقعی گرایانه بیشتر بحث کنیم. کافی است خاطر نشان گردد برای اینکه A و B به وضعیتی برسند که در آن تحت شرایط عرضه و تقاضای مفروض به رضایت دائمی نائل گردند، مجبور خواهند شد تعدیلات بی‌شماری انجام دهند. مدتی بعد از این اتفاق، فرد A پی می‌برد که فرد دیگری مثل خودش وجود دارد که انتخاب‌هایی در مورد خرید انجام می‌دهد. با عنایت به اینکه آنها در جامعه مسالمت‌آمیزی زندگی می‌کنند، فرد A به دنبال مذاکره با فرد B خواهد بود تا مانع بسیاری از خطاهای آتی در قضاوت‌هایش شود.

مذاکره می‌تواند نتایج زیادی داشته باشد. همان‌گونه که بیان کردیم، q^* مقدار کارآمد است. با وجود این، هیچ دلیلی ندارد که فکر کنیم دو نفر الزاماً روی نتیجه q^* به توافق می‌رسند. A این انگیزه را دارد که رجحان‌هایش را از B پنهان کند تا در فرایند چانه‌زنی مزیت به دست آورد. شکل ۹-۱ خیلی شبیه شکل عرضه و تقاضای معمولی بازارهای خصوصی است، که در متون درسی اقتصاد به چشم می‌خورند. ولی نباید فریب خورد. این شکل به دلیل خیلی مهمی متفاوت از آن است. شکل معمولی بازاری رقابتی برای کالایی خصوصی دو چیز را نشان می‌دهد. نخست، نشان‌دهنده کارآمدترین مقدار و قیمت کالای خصوصی است. دوم، مقدار و قیمتی را نشان می‌دهد که خریداران و فروشندگان مایل‌اند تحت شرایط فرضی رقابت در میان عرضه‌کنندگان و مصرف‌کنندگان پذیرنده قیمت، به آن نائل شوند. گزاره آخر به زبان تخصصی اقتصاد تعادل نامیده می‌شود. شکل عرضه کالاهای عمومی صرفاً کارایی را نشان می‌دهد. چون هیچ‌گونه رقابتی میان عرضه‌کنندگان کالاهای عمومی وجود ندارد و چون افراد تمایل دارند که تقاضاهای‌شان را برای کالاهای عمومی پنهان نگه‌دارند، لذا این شکل، تعادلی را که در آن تمایل وجود داشته باشد، نشان نمی‌دهد.

کارایی، انصاف، و انصراف دادن

q^* مقداری است که در آن سودهای خالص مصرف‌کنندگان برحسب پول خیلی زیاد است. با توجه به اینکه هزینه نهایی MC است، اگر مقدار کمتر یا بیشتری تولید گردد، سود یا مازاد مصرف‌کنندگان کاهش خواهد یافت. اگر q^* عرضه شود، مازاد مصرف‌کنندگان در شکل ۹-۱ مساحت مثلث EFP خواهد بود. این مازاد می‌تواند به هر طریق ممکن تقسیم شود، و در عین حال کارایی به مفهوم اقتصادی همچنان برقرار باشد.

اقتصاد کارآمدترین مقدار را مشخص می‌کند، نه کارآمدترین توزیع سود را. هیچ توصیه‌ای هم در این مورد که چه کسی باید سود را دریافت کند ندارد، مگر تا آن مقداری که توزیع، مقدار مازادی را که تولید می‌شود تحت تأثیر قرار می‌دهد. با وجود این، عامه مردم نگران توزیع‌اند. توزیع بار هزینه‌ای کالاهای عمومی در بین مردم به میزان زیادی بر این اساس صورت می‌گیرد که آیا آنها از عرضه کالاهای عمومی راضی هستند یا نه. در تعامل ساده بین دو نفر، اگر یکی از آنها ناراضی باشد به‌سادگی می‌تواند از توافق دست بکشد. به عبارت دیگر، او می‌تواند از همکاری با دیگری منصرف شود. برای مثال، اگر A از عرضه مقدار مشخص کالای عمومی ناراضی باشد، می‌تواند از توافق دست بکشد و صرف‌نظر از اینکه B چه کار می‌خواهد بکند مقدار بهینه مورد نظرش - یعنی q_a - را بخرد. البته بدترین نتیجه زمانی اتفاق خواهد افتاد که B با تصمیم به تولید نکردن واکنش نشان دهد.

موردی که در آن مصرف‌کنندگان کالاهای عمومی زیاد باشند

در جامعه‌ای بزرگ، که در آن کالاهای عمومی از طریق دولت ملی مبتنی بر دموکراسی نمایندگی، عرضه می‌شوند، بار هزینه به صورت مالیات‌های اجباری است. اینکه این بار هزینه‌ای چگونه در میان اعضای جامعه تقسیم شود، به وسیله قانونگذاران منتخب تعیین می‌گردد. فرض کنید که قوه مقننه تصمیم به تولید مقدار بهینه یک کالای عمومی محض بگیرد؛ ولی بار مالیاتی ناشی از این تصمیم به گونه‌ای توزیع شود که بسیاری از مردم به میزان کمتری از مالیات‌شان منتفع گردند. در این صورت آن دسته از مردم ناراضی خواهند بود و ممکن است بخواهند حوزه مالیاتی را ترک کنند.

تا اینجا صرفاً کالاهای عمومی محض مورد بررسی قرار گرفتند. چنین کالاهای عمومی‌ای همه را منتفع می‌کنند. در زندگی روزمره هیچ کالای عمومی محضی وجود ندارد. کلیه کالاهای عمومی حقیقی دارای محدودیت دامنه‌اند. یک کالای عمومی محلی^۱ را در نظر بگیرید که تنها کسانی را منتفع می‌کند که در همان منطقه جغرافیایی که آن کالا عرضه می‌شود، زندگی می‌کنند. چنین کالایی می‌تواند در حوزه‌های مالیاتی مختلف، مقادیر و قیمت‌های مالیاتی مختلفی داشته باشد. در این

صورت، افراد ناراضی در یک منطقه ممکن است بخواهند که به محله دیگری، که در آن ترکیب قیمت مالیات و مقدار کالای عمومی به رجحان‌های فردی‌شان نزدیک‌تر است، بروند.

۲. کارایی و رضایتمندی تحت قاعده تقسیم مساوی بار مالیات

اگر اعضای جامعه‌ای تصمیمات راجع به تولید کالاهای عمومی‌شان را با استفاده از قاعده اکثریت ساده بگیرند، آیا تصمیمات‌شان به عرضه مقدار کارآمد (به مفهوم اقتصادی آن) از آن کالاها می‌انجامد؟ آیا اعضای آن جامعه از نتیجه راضی خواهند بود؟ هدف این بخش آن است که ما را در یافتن پاسخ این پرسش‌ها کمک کند. بحث را با فهرستی از پیشنهادهای بدیل عرضه یک کالای عمومی شروع می‌کنیم. سپس، با عنایت به اینکه هر رأی‌دهنده مطابق رجحان‌هایش رأی می‌دهد، سعی می‌کنیم پیش‌بینی کنیم که چه پیشنهادی انتخاب خواهد شد.

پیشنهاد‌های بدیلی که در زندگی روزمره افراد یک جامعه مطرح می‌شوند، بسیار پیچیده‌اند. بهترین کاری که در اینجا می‌توان انجام داد این است که پیشنهادهای ساده‌ای را در نظر بگیریم که بتوان آنها را به الگوی دو نفره نشان داده شده در شکل ۹-۱ مرتبط کرد. فرض می‌کنیم که هر پیشنهاد شامل دو بخش است: (۱) مقدار تعیین شده‌ای از کالایی عمومی با کیفیت ثابت و (۲) طرح تقسیم قیمت مالیات. پیشنهادهای زندگی روزمره از سه جنبه پیچیده‌ترند. نخست اینکه کالاهای عمومی به لحاظ «کیفیت» با یکدیگر فرق می‌کنند. در نتیجه، اعضای جامعه دامنه‌ای از انتخاب‌های کیفیتی را پیش‌رو دارند. دوم اینکه هیچ‌گونه محدودیتی در خصوص تعداد طرح‌های مالیاتی که می‌تواند برای تأمین مالی کالایی عمومی به کار رود وجود ندارد. سوم اینکه پیشنهادهای راجع به عرضه یک کالای عمومی اغلب همراه با پیشنهادهای عرضه دیگر کالاهای عمومی در نظر گرفته می‌شوند. این پیچیدگی‌ها در بخش ششم بررسی می‌گردند.

با اقتباس از شکل ۹-۱، فرض می‌کنیم که افراد زیادی در جامعه زندگی می‌کنند که هر یک از آنها تقاضاهای مختلفی برای یک کالای عمومی دارند. همچنین فرض می‌کنیم که هر عضوی از جامعه توافق کند که هزینه عرضه هر مقدار از کالا را - که به صورت جمعی روی آن تصمیم گرفته

می‌شود - به صورت یکسان بپردازد. در این شرایط، تصمیم‌گیری در مورد مقدار عرضه کالا براساس رأی اکثریت انجام خواهد شد. چون افراد تقاضاهای متفاوتی دارند، لذا بعضی از آنها مقدار زیاد و بعضی دیگر نیز مقدار کمی را ترجیح خواهند داد. تحت قاعده اکثریت ساده، مقدار مورد نظر رأی‌دهنده میانی انتخاب خواهد شد. در این خصوص تحلیل فصل هفتم در خصوص رأی‌دهنده میانی مصداق می‌یابد.

با عنایت به فروض واقع‌گرایانه این الگو، کارایی و رضایتمندی کامل از مقدار عرضه شده - جز برحسب اتفاق - وجود نخواهد داشت. در این بخش نشان می‌دهیم که این مسئله در وضعیت ساده قاعده تقسیم برابر مالیات نیز مصداق دارد. روش کار به این صورت است که در ابتدا صورت‌بندی تقاضاهایی را که باید برای نیل به کارایی و رضایتمندی کامل وجود داشته باشند مشخص می‌کنیم و سپس این استدلال را مطرح می‌سازیم که چنین صورت‌بندی‌ای در حقیقت وجود ندارد. در بخش بعدی، مالیات بر درآمد تناسبی را به عنوان نوعی قاعده تقسیم مطرح می‌کنیم.

شرایطی که تحت آنها کارایی حاصل خواهد شد

تحت قاعده تقسیم مساوی مالیات، اندازه مالیات هر عضو با مقدار عرضه کالای عمومی افزایش

می‌یابد. همچنین سهم مالیات هر فرد برابر با $\frac{1}{n}$ ام مقدار کل مالیات است، که در آن n تعداد اعضای

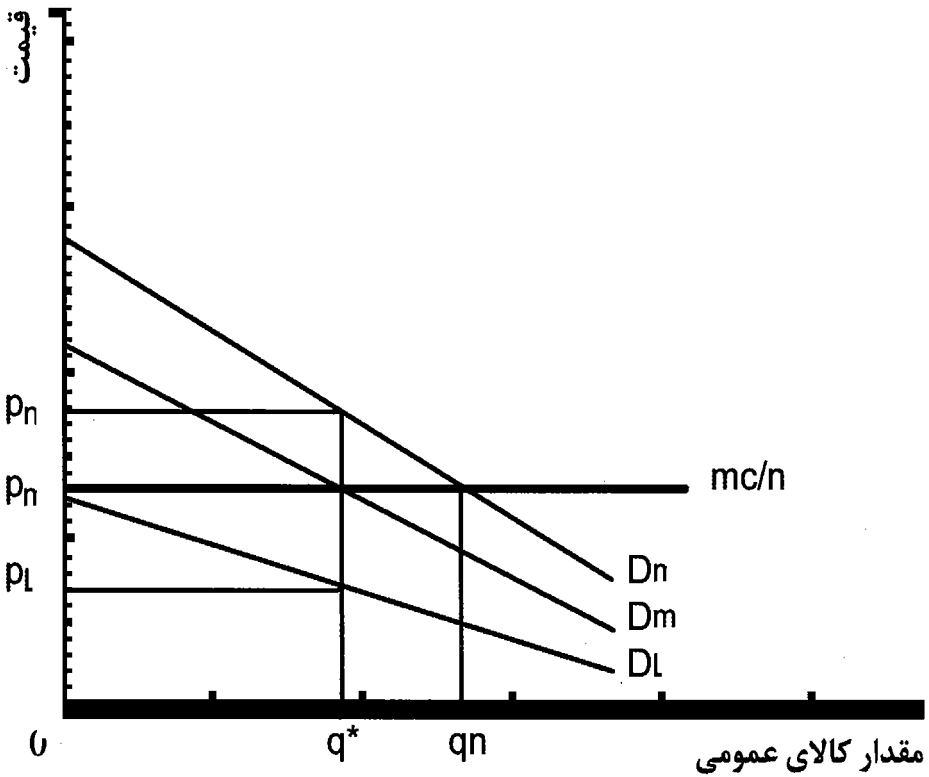
جامعه است. اگر همانند شکل ۹-۱، هزینه‌های نهایی عرضه ثابت فرض شود، تصمیم جمعی مبنی بر

عرضه دو واحد کالای عمومی مستلزم این است که هر فردی دو برابر یک واحد مالیات بپردازد. قیمت

مالیات هر فرد برای یک واحد معادل $\frac{MC}{n}$ و کل هزینه مالیاتی‌اش برابر

$q \times \frac{MC}{n}$ خواهد بود، که در آن q مقدار عرضه کالای عمومی است. قیمت نهایی مالیات برای هر

شهروند به صورت خط عمودی، $\frac{MC}{n}$ ، در شکل ۹-۳ نشان داده شده است.



شکل ۹-۳. فردی که با قاعده سهم برابر مواجه است

مصرف‌کنندگان تقاضاهای یکسان دارند

کارایی و رضایتمندی کامل زمانی حاصل خواهند شد که کلیه تقاضاها یکسان باشند. در این صورت، تقاضای هر مصرف‌کننده (رای‌دهنده) معادل $\frac{1}{n}$ ام تقاضای جمعی خواهد بود. در شکل ۹-۳ مشخص می‌گردد که منحنی تقاضای هر یک از رای‌دهندگان D_m است، که همان منحنی رای‌دهنده با تقاضای متوسط است. چون همه رای‌دهندگان یکسان‌اند، لذا هر یک از آنها رای‌دهنده میانی خواهند بود. بهینه رای‌دهنده میانی (یعنی بهینه هر رای‌دهنده‌ای) q^* است، چرا که در این مقدار، منحنی

تقاضای هر رأی‌دهنده خط قیمت مالیاتی‌اش را قطع می‌کند. البته مقدار q^* همان مقدار کارآمد جمعی نیز هست. بنابراین کارایی مقداری وجود خواهد داشت.

به علاوه، با توجه به قیمت مالیات، هر رأی‌دهنده از مقدار q^* کاملاً راضی خواهد بود؛ یعنی هیچ کدام از افراد مقدار کمتر یا بیشتری نمی‌خواهند.

مصرف‌کنندگان تقاضاهای متفاوتی دارند

در حقیقت، تقاضاهای افراد جامعه برای کالاهای عمومی با یکدیگر متفاوت است. لذا بهتر است مثال را کمی تغییر دهیم و فرض کنیم که مصرف‌کنندگان تقاضاهای متفاوتی داشته باشند. فرض کنید که مجموع تقاضاها و بنابراین تقاضای متوسط همانند شکل ۹-۳ است. اگر رأی‌دهنده میانی تقاضای متوسطی (معادل D_m) داشته باشد، باز هم مقدار کارآمدی عرضه خواهد شد، چرا که رأی‌دهنده میانی طرفدار آن است و بدین ترتیب کارایی مقداری وجود خواهد داشت.

ناکارایی مقداری تحت قاعده تقسیم یکسان مالیات

در یک جامعه n عضوی نه تنها به احتمال زیاد تقاضاهای مصرف‌کنندگان با یکدیگر فرق می‌کند، بلکه باز هم به احتمال خیلی زیاد تقاضای رأی‌دهنده میانی نیز معادل $\frac{1}{n}$ ام تقاضای جمعی نخواهد بود. حال فرض کنید که تقاضای رأی‌دهنده میانی کوچک‌تر از $\frac{1}{n}$ ام تقاضای جمعی باشد. در این صورت، او به مقداری کوچک‌تر از q^* رأی خواهد داد و اگر تقاضایش بالاتر باشد، به مقداری بیش از q^* رأی خواهد داد. در هر حال، رأی‌دهی اکثریت به تولید مقدار ناکارآمدی از کالای عمومی می‌انجامد.

ناراضایتمندی از نتیجه

در زندگی معمولی، تقاضاهای رأی‌دهندگان با یکدیگر فرق می‌کند. به همین خاطر، اگر قیمت مالیات هر فردی یکسان باشد، اکثر رأی‌دهندگان از انتخاب رأی‌دهنده میانی ناراضی خواهند بود. برای

پی بردن به این مسئله، همانند قبل فرض کنید که تقاضای رأی دهنده میانی برابر تقاضای رأی دهنده با تقاضای متوسط باشد. در شکل ۹-۳، تقاضاهای رأی دهندگان با تقاضای بالا (H) و تقاضای پایین (L) به ترتیب با D_h و D_l نشان داده شده است. مقدار مرجح H عبارت است از q_h و L نیز صفر مقدار از کالا را ترجیح می دهد. بنابراین هر دو رأی دهنده ناراضی خواهند بود. اگر از افراد قیمت های مالیاتی متفاوتی مطالبه گردد، رضایت کامل در مقدار q^* حاصل خواهد شد. برای مثال، H و L در صورتی از q^* راضی خواهند بود که قیمت های مالیات مربوطشان p_l و p_h باشد.

موقعی که گفته می شود افراد از نتیجه ناراضی اند، منظور این است که مقدار بیشتر یا کمتری از یک کالای عمومی را ترجیح می دهند. حتی اگر به این معنا هم نارضایت مندی وجود داشته باشد، باز هم کل انتفاع هر فرد بیش از هزینه های مالیاتی اش خواهد بود. به عبارت دیگر، اگرچه یک نفر مقدار کمتر یا بیشتری را مطالبه می کند، ولی نمی خواهد که دولت عرضه آن کالا را متوقف سازد. به همین ترتیب، حتی اگر اکثریتی از مصرف کنندگان ترجیح دهند که دولت عرضه کالای عمومی مشخصی را متوقف کند، در کل باز هم از عرضه دولتی کالاهای عمومی منتفع خواهند شد؛ به این مفهوم که ممکن است سایر کالاهای عمومی آنها را بیشتر از هزینه های مالیاتی شان منتفع سازد.

در مورد کالاهای عمومی محلی، این امکان برای افراد وجود دارد که با رفتن به محله های دیگر سودشان را افزایش - یا زیان شان را کاهش - دهند. توجه کنید که اگر بعضی از رأی دهندگان دارای تقاضای پایین با حرکت به محله دیگری از سیستم حذف شوند، بقیه اعضای جمع مجبور خواهند بود سهم مالیات بالاتری بپردازند.

هرچند این بحث را به قاعده سهم مساوی مالیات محدود کردیم، ولی نتایج آن برای هر قاعده تقسیم مالیات انعطاف ناپذیر دیگر نیز کاربرد دارند. به مجرد برقراری قاعده ای مالیاتی، مقدار کالا به وسیله رأی دهنده میانی انتخاب می شود. یگانه روش نیل به رضایت کامل براساس تصمیم جمعی این است که قیمت مالیاتی بر این اساس که آیا تقاضای رأی دهنده پایین است یا بالا متفاوت باشد. بنا به تعریف، این کار برطبق قاعده تقسیم مالیات انعطاف ناپذیر، مجاز نیست.

۳. کارایی و رضایتمندی تحت قاعده مالیات بر درآمد

در این بخش، مورد پیچیده‌تری از مالیات بر درآمد بررسی می‌گردد. هدف مالیات بر درآمد این است که مالیات را از کسانی بگیرد که درآمدهای بالایی در اقتصاد بازار به دست می‌آورند، به گونه‌ای که مقدار مالیات‌شان بالاتر از مالیاتی باشد که از افراد با درآمدهای پایین‌تر مطالبه می‌گردد. به عبارت دیگر، هدف این است که اندازه مالیات براساس درآمدی که افراد به دست می‌آورند تعیین و مطالبه گردد. نظام‌های مالیاتی دنیای واقع نمی‌توانند کاملاً به این ایده آل دست یابند، چون به محض اینکه مردم بدانند بر درآمدهای‌شان مالیات بسته می‌شود، دنبال راه‌های اجتناب از آن می‌گردند.

می‌توان سه مشکل مرتبط با تلاش برای نیل به این هدف را شناسایی کرد. نخست مشکل تعریف درآمد است. اگر قوه مقننه، یا رئیس قوه مجریه (دولت) صرفاً درآمد پولی را به عنوان درآمد در نظر بگیرد، بعضی از افراد به آسانی می‌توانند به فعالیت‌های خودکفا پردازند و از طریق داد و ستد پایاپای درآمدهای غیرپولی (خدمات متقابل) به دست آورند. می‌توان جلوی چنین تمایلی را با تعریف درآمد به عنوان جریانی از رضایتمندی افراد، گرفت؛ چرا که افراد می‌توانند خدماتی را ارائه کنند و سرمایه‌گذاری‌هایی را انجام دهند. با این تعریف، درآمدهای غیرپولی نیز مشمول مالیات خواهند شد. ولی در این حالت دولت با مشکلات جدی در خصوص مقایسه درآمدها مواجه خواهد شد. کارگزاران دولتی مجبور خواهند بود که روشی را برای مقایسه رضایتمندی‌های دریافت شده از خدمات متقابل مختلف پیدا کنند. مسئله‌ای که کارگزاران دولت با آن مواجه می‌شوند کشف ابزارهای متعدد اختفا و تعیین جریمه‌های مناسب برای آن است. به این دلیل، مالیات بر درآمد نمی‌تواند کاملاً کارگر افتد؛ یعنی نمی‌تواند به طور کامل به هدفش نائل گردد. مشکل دوم این است که چنین مالیاتی فعالیت‌های غیرقانونی را نسبت به فعالیت‌های قانونی تشویق می‌کند، چرا که نمی‌توان از فعالیت‌های غیرقانونی مالیات گرفت. مشکل سوم این است که افراد توانایی‌های متفاوتی برای دفاع از خودشان در برابر اتهام فرار مالیاتی دارند. معمولاً برای افراد دارای درآمد بالا سودآور است که وکلای بسیار مجربی را برای استدلال کردن موافق با ادعاهای‌شان در دادگاه استخدام کنند. افزون بر این، ایشان برای پرداخت رشوه به مأموران مالیات و همچنین قضات، موقعیت بهتری دارند. گذشته از اینکه در

نظام‌های مالیاتی دنیای واقعی نمی‌توان به ایده‌آل‌های مالیات بر درآمد نائل شد، دولت‌های دموکراتیک دنیای واقعی نیز معمولاً نظام‌های مالیاتی‌شان را برای مقاصد دیگری به کار می‌برند. مثلاً ممکن است قانونگذاران، مالیات بر درآمدهای پایین‌تری برای سرپرست‌های خانواده‌ها نسبت به افراد مجرد تعیین کنند، چرا که رأی‌دهندگان خانواده‌ها نیروی سیاسی قوی‌تری را تشکیل می‌دهند. همچنین ممکن است برای برخی گروه‌ها تخفیف‌های مالیاتی قائل شوند؛ از جمله افرادی که درآمدهای‌شان را صرف بهبود آموزش می‌کنند، آنهایی که سرمایه‌گذاری‌های اشتغال‌زا انجام می‌دهند، کسانی که گواهی‌های پزشکی فوق‌العاده دارند، افرادی که احسان می‌کنند، آنهایی که خدمات مراقبت از بچه را انجام می‌دهند و موارد دیگری از این قبیل. واضح است که نمی‌توان همه گزینه‌ها را بررسی کرد. از این رو، بحث‌مان را به مالیات بر درآمد تناسبی اکید محدود می‌کنیم که در آن هیچ کاهش یا معافیتی وجود ندارد. همچنین فرض می‌کنیم که هیچ‌گونه اجتناب از مالیاتی امکان‌پذیر نیست.

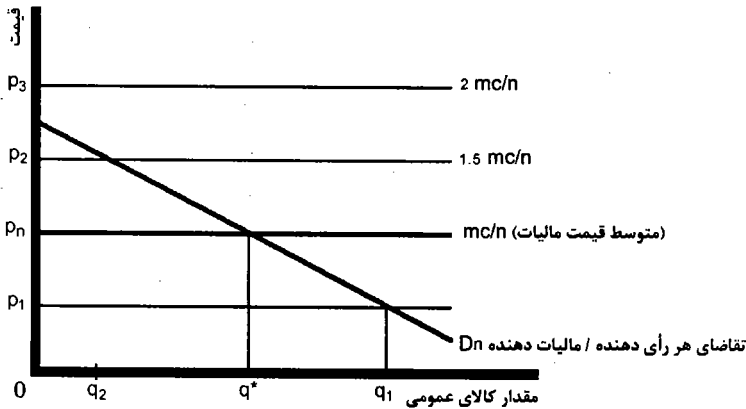
ناکارایی

همانند قبل q^* را به عنوان کارآمدترین مقدار تعریف می‌کنیم. برای اینکه مالیات بر درآمد تناسبی بتواند تحت فروض الگوی شکل ۹-۳ به q^* بینجامد، باید q^* مرجح‌ترین مقدار رأی‌دهنده میانی باشد. این امر تا حد زیادی غیرممکن است. برای درک علت آن، دو مورد را بررسی می‌کنیم. در مورد نخست، فرض می‌کنیم که همه افراد تقاضای یکسانی دارند؛ و در مورد دوم، فرض می‌کنیم که تقاضاهای افراد با یکدیگر فرق می‌کند.

موردی که در آن همه افراد تقاضاهای یکسانی برای کالاهای عمومی دارند

برای درک موقعیت یک مالیات‌دهنده، شکل ۹-۴ را در نظر می‌گیریم. فرض می‌کنیم که جماعت n نفره‌ای وجود دارد که در آن همه مالیات‌دهندگان تقاضای یکسانی برای کالای عمومی (D_n) دارند. ضمناً فرض می‌کنیم که رأی‌دهنده میانی درآمد متوسطی دریافت کند. با این شرایط، جماعت مورد نظر مقدار q^* را انتخاب خواهد کرد. اکنون خودتان را به جای مالیات‌دهنده نشان داده شده در شکل ۹-۴ بگذارید. اگر شما درآمدی معادل متوسط جمع به‌دست آورید، مجبور خواهید بود که

مالیات $\frac{MC}{n} = P_n$ را پرداخت کنید. در این صورت، ستانده مرجح شما q^* خواهد بود که مقدار کارآمدی است.



شکل ۹-۴. ناکارایی مقداری در شرایط یکسان بودن تقاضاها برای کالاهای عمومی

برای مثال، فرض کنید که جامعه‌ای ۶۰ عضو داشته باشد و هزینه هر واحد کالای عمومی ۶۰۰ دلار باشد. در این صورت مالیات شما برای هر واحد ۱۰ دلار خواهد بود. $(p_n=10)$. شما q^* واحد را ترجیح خواهید داد و به جماعتی رأی می‌دهید که آن مقدار را بخرد. اگر شما رأی‌دهنده میانی می‌بودید، جامعه نیز مقدار q^* را انتخاب می‌کرد. اکنون فرض کنید که شما درآمدی کسب می‌کنید که دو برابر درآمد متوسط است. با همان شرایط، قیمت مالیاتی شما برای هر واحد ۲۰ دلار خواهد بود. در شکل ۹-۴، $p_n = 20$ دلار است. در این صورت، شما عرضه هیچ مقداری از کالای عمومی را ترجیح نخواهید داد، چرا که p_n بالاتر از منحنی تقاضای تان است. اما رأی‌دهنده میانی مسلط خواهد بود. اگر شما نصف درآمد متوسط را به‌دست آورید، مالیات تان (p_n) معادل ۵ دلار خواهد شد. در این صورت مقدار بزرگ‌تر q_1 را ترجیح خواهید داد، چرا که خط $\frac{MC}{n} \times \frac{1}{5}$ خط تقاضای تان را در آن نقطه قطع می‌کند. برای پی بردن به اینکه چرا بعید است که تحت شرایط مالیات بر درآمد تناسبی، رأی‌دهنده میانی مقدار کارآمد را انتخاب کند، باید توزیع درآمد را بررسی کنیم. بحث را با دو توزیع افراطی آغاز می‌کنیم. فرض کنید که یک نفر درآمد خیلی بیشتری نسبت به سایر افراد کسب می‌کند

و نصف کل مالیات‌ها را نیز می‌پردازد؛ و فرض کنید که بقیه درآمد به‌طور برابر توزیع شود. در این صورت، مقدار مالیات هر فرد دیگری، از جمله خود رأی‌دهنده میانی، کمتر از نصف هزینه نهایی خواهد بود. در شکل ۹-۴، مقدار این مالیات کمتر از $p_1 = 5$ دلار خواهد بود. بنابراین، رأی‌دهنده میانی مقداری را تقاضا می‌کند که بزرگ‌تر از q_1 است. این مقدار به طریقی ناکارآمد بزرگ است.

در توزیع افراطی دیگر، فرض کنید که ۴۹ درصد رأی‌دهندگان هیچ درآمدی نداشته باشند. همچنین فرض کنید که کل درآمد به‌طور یکنواختی در میان ۵۱ درصد بقیه رأی‌دهندگان توزیع می‌شود. در این صورت، مالیات رأی‌دهنده میانی اندکی کمتر از دو برابر p_n ، یا $p_3 = 20$ دلار خواهد بود. مقدار کالای عمومی تقاضا شده هم صفر خواهد بود. این مقدار مشخصاً کارآمد نیست.

در نظام‌های سرمایه‌داری واقعی، رأی‌دهنده میانی معمولاً درآمدی کمتر از متوسط $(\frac{1}{n}m)$ کل درآمد اعضای جامعه به‌دست می‌آورد. با این شرایط، به نظر می‌رسد که اگر رجحان‌های تمامی رأی‌دهندگان یکسان می‌بود، مقدار کالای عمومی تقاضا شده به‌وسیله رأی‌دهنده میانی به طریقی ناکارآمد بزرگ می‌شد.

تقاضاهای متفاوت

در دنیای واقعی تقاضاهای افراد برای یک کالای عمومی مشخص، آن‌گونه که فرض کردیم، یکسان نیستند. این تقاضاها به چند دلیل با یکدیگر فرق می‌کنند. در اینجا دو مثال حدی را بررسی می‌کنیم. نخست، می‌توان فرض کرد که مجموع^۱ تقاضا برای آن کالای عمومی مستقیماً و متناسب با درآمد تغییر می‌کند. در این صورت، مالیات بر درآمد مناسبی که شامل هیچ‌گونه معافیت و تخفیفی نباشد و افراد نمی‌کوشند تا از پرداخت مالیات اجتناب کنند منجر به این خواهد شد که رأی‌دهنده میانی درآمد میانی داشته باشد. با این شرایط فرضی، مقدار کارآمد کالای عمومی انتخاب خواهد شد و هر رأی‌دهنده نیز از ستانده به دست‌آمده کاملاً راضی خواهد بود. رأی‌دهندگان دارای درآمد بالا مالیات بالایی خواهند پرداخت و در نتیجه مقدار متوسطی از آن کالا را تقاضا می‌کنند. همچنین رأی‌دهندگان دارای تقاضای پایین مالیات پایینی می‌پردازند و مقدار متوسطی از کالا را نیز درخواست خواهند کرد.

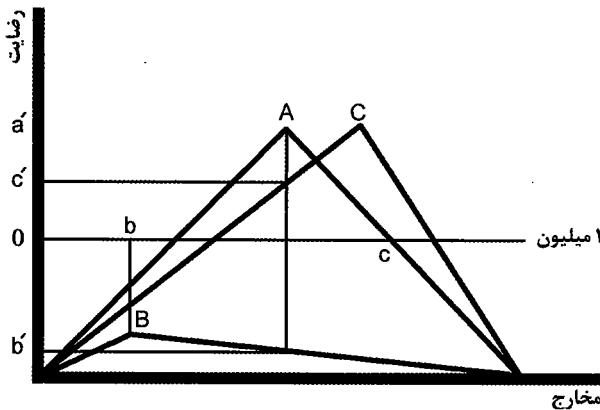
مورد حدی دیگر این است که مجموع تقاضا برای آن کالای عمومی به صورت معکوس و متناسب با تقاضا تغییر کند. در این صورت، مالیات تناسبی به مقدار بهینه کالای عمومی می‌انجامد. با وجود این، قیمت‌های مالیاتی کاملاً خلاف آن چیزی هستند که برای راضی شدن افراد از نتیجه جمعی لازم‌اند. دارندگان درآمدهای بالا که تقاضاهای پایینی دارند، شدیداً ناراضی خواهند بود و اگر می‌توانستند از سیستم خارج می‌شدند یا علیه آن شورش می‌کردند و از این رو شدیداً تحت فشار خواهند بود. دارندگان درآمد پایین نیز که تقاضاهای بالایی دارند برای رسیدن به مقداری بزرگ‌تر فشار خواهند آورد.

هیچ یک از این مثال‌های حدی با واقعیت مطابقت ندارند. ارائه آنها صرفاً به منظور درک بهتر اینکه چگونه توزیع درآمد مقدار کالای عمومی انتخاب شده را تحت تأثیر قرار می‌دهد و اینکه چرا ممکن است ناراضی‌هایی راجع به انتخاب جمعی وجود داشته باشد، صورت گرفته است.

۴. ممکن است قاعده اکثریت ساده به زیان جمع تمام شود

در فصل ۴ «هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری» را بررسی کردیم و نشان دادیم که افراد نگران مشارکت در رویه تصمیم‌گیری جمعی مبتنی بر قاعده اکثریت هستند. آنها می‌خواهند مطمئن شوند که تصمیمات دیگران آنقدر خلاف منافع‌شان نخواهد بود که مشارکت‌شان را اشتباه از آب در بیاورد. در واقع، ممکن است تصمیم‌گیری اکثریت به عرضه کالاهایی بینجامد که کل هزینه‌های پولی‌شان از فایده‌های پولی‌شان بزرگ‌تر باشد. می‌توان این مشکل بالقوه را با استفاده از الگوی رأی‌دهنده میانی بسط داده شده در فصل هفتم تشریح کرد. شکل ۹-۵ از دو جهت با الگوی رأی‌دهنده میانی شکل ۷-۱ فرق می‌کند. نخست اینکه محور مخارج به بالا انتقال داده شده است، به گونه‌ای که برای هر رأی‌دهنده دامنه‌ای وجود دارد که در آن مخارج کاملاً مثبت و زیان‌آورند. این مطلب بازتاب این فرض است که هر رأی‌دهنده می‌بایست سهم برابری از مالیات را بپردازد. دوم اینکه رجحان‌ها متقارن نیستند. B از هر سطح ممکن مخارج زیان می‌بیند. بهینه او در نقطه b است؛ سطح مخارج Ob او را کمتر از هر سطح مخارج دیگری (بزرگ‌تر یا کوچک‌تر) متضرر می‌سازد. با این همه، کلیه سطوح

مخارج برای او زیان آورند. اگر A یا C بتواند به بهینه‌اش دست یابد، هر دوی آنها از آن مقدار سود خالص به دست می‌آورند.



شکل ۹-۵. تصمیم زیان‌آور اکثریت

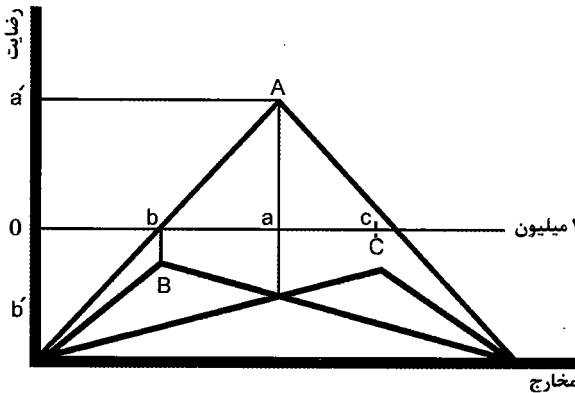
در اینجا قضیه رأی‌دهنده میانی، همان‌گونه که در فصل ۶ نشان داده شد، کاربرد خواهد داشت. بنابراین سطح مخارج $0a$ انتخاب خواهد شد. به منظور تشریح بهتر، می‌توان خطوط را برای اندازه‌گیری رضایت مطلق برحسب پول به کار گرفت. در این صورت اگر a انتخاب شود، A به اندازه $0a$ سود خواهد کرد، B به اندازه $0b$ زیان خواهد دید، و C نیز $0c$ را به دست خواهد آورد. زیان فرد B بیش از مجموع سودهای A و C خواهد بود. ما از سودها و زیان‌های افراد در هر مورد مشخص اطلاعاتی نداریم. هدف ما در اینجا صرفاً این است که نشان دهیم حتی اگر روی یک اکثریتی هم توافق شود و منافعی نیز از تصمیم اکثریت ساده به دست آید، ممکن است قضاوت شود که نتیجه به دست آمده بدتر از موقعی است که هیچ‌گونه تصمیمی گرفته نمی‌شد.

در صورت امکان، B اجازه نخواهد داد که صرف مخارج روی این کالا در دستور کار قرار بگیرد. به عبارت دیگر، او سعی خواهد کرد که زمینه به رأی گذاشتن موضوع را بلوکه کند. با وجود این، با فرض اینکه تولید کالای مشخصی بتواند در صورت تصویب اکثریت به برنامه کاری اضافه گردد، این قلم نیز به دستور کار اضافه خواهد شد، چرا که A و C آن را تصویب خواهند کرد.

جا دارد خاطر نشان شود که هرچند این کالا یک کالای عمومی محض است، ولی هیچ مقداری از این کالای عمومی وجود ندارد که مجموع فایده‌های آن بیش از هزینه‌های تولیدش باشد. بنابراین

چه بسا آن را «غیرکالای» عمومی یا «بد^۱» عمومی بنامیم. نکته اساسی این است که زیان و فایده‌های کالای مذکور برای دیگران مشترک‌اند. همچنین، بنا به فرض، هیچ‌کسی نمی‌تواند از تأثیرات آن مستثنی شود.

ممکن است یک اکثریتی مخارج روی کالای خاصی را تصویب نکنند ولو اینکه مجموع فایده‌هایش بر هزینه‌هایش بچربد. برای نشان دادن این وضعیت می‌توان الگوی مشابهی را به کار برد. رجحان‌های نشان داده شده در شکل ۹-۶ را در نظر بگیرید. فایده‌های A که از انتخاب مقدار a به دست آمده برابر $0a$ ، و زیان B و C روی هم برابر $2 \times 0b$ است. چون $0a$ بزرگ‌تر از $2 \times 0b$ است، لذا کارایی ایجاب می‌کند که کالا عرضه شود. با وجود این، اکثریت بر ضد عرضه هر مقداری از آن رأی خواهند داد. چنانچه برای در دستور کار قرار گرفتن تولید کالایی نیاز به اکثریت باشد، در این صورت B و C از شکل‌گیری آن جلوگیری خواهند کرد.



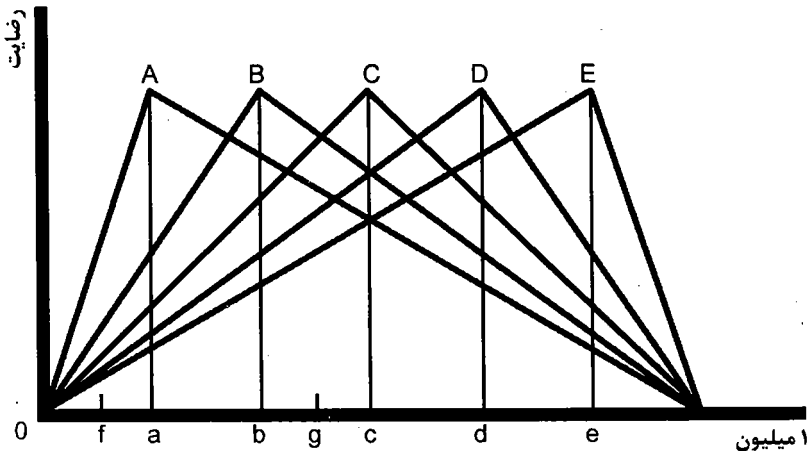
شکل ۹-۶. اکثریت تصمیم سودآور نمی‌گیرد

۵. قاعده فرا اکثریت

تا اینجا در مورد قاعده اکثریت ساده بیش از ۵۰ درصد بحث شد. حال به اختصار بررسی می‌کنیم که اگر برای تصویب لایحه‌ای نیاز به اکثریت بزرگ‌تری باشد، چگونه نتایج گفته شده تغییر می‌کند.

1. Non - good
2. Bad

موردی را در نظر بگیرید که در آن پنج رأی دهنده وجود دارند که شدت رجحان‌های‌شان برابر است و این رجحان‌ها به طور یکنواخت حول رأی دهنده میانی توزیع شده است. شکل ۷-۹ چنین موردی را نشان می‌دهد. فرض کنید که برای اتخاذ تصمیمی جمعی به دو سوم اکثریت نیاز باشد.



شکل ۷-۹. تصمیم‌گیری براساس قاعده فرا اکثریت در شرایط یکسان بودن شدت رجحان‌ها

مشکلات ناشی از اکثریت دوسوم ($\frac{2}{3}$) را می‌توان با مقایسه دو به دوی بدیل‌های مهم تا حدودی درک کرد. بهتر است خودمان را به جای رأی‌دهندگان بگذاریم و بررسی کنیم که آنها چگونه به بعضی از این گزینه‌ها رأی خواهند داد. این مقایسه را در دامنه بین 0 و a در نظر بگیرید. نقطه f را در میانه 0 و a انتخاب می‌کنیم و آن را با نقطه‌ای در داخل همان دامنه در سمت راست f مقایسه می‌کنیم. براساس رجحان‌های شکل، هر فردی به مخارج سمت راست f رأی خواهد داد. با انجام مقایسه‌های مشابه، می‌توان استنتاج کرد که رأی‌دهندگان نقطه a را به هر نقطه‌ای در سمت چپ آن ترجیح می‌دهند. بنابراین، در مقایسه دو به دوی گزینه‌ها مخارج a هر گزینه‌ای در سمت چپ آن را با بیش از

$\frac{2}{3}$ اکثریت شکست خواهد داد.

حال مخارج را در دامنه بین a و b در نظر بگیرید. در این صورت چهار نفر از پنج رأی‌دهنده b را بر هر سطح مخارجی در سمت چپ آن ترجیح می‌دهند، و تنها A مخارج سمت چپ b را ترجیح می‌دهد. بنابراین b نیز می‌تواند هر بدیلی در سمت چپش را با بیش از $\frac{2}{3}$ اکثریت شکست دهد. اکنون مقایسه را در سر دیگر طیف، یعنی در سطح مخارج یک میلیون دلار انجام می‌دهیم. در این وضعیت، کلیه رأی‌دهندگان مخارج e را بر هر سطح مخارج دیگری در سمت راست آن ترجیح خواهند داد، و چهار پنجم رأی‌دهندگان به d در مقایسه با هر نقطه دیگری در سمت راست آن رأی خواهند داد. بنابراین d می‌تواند کلیه نقاط سمت راستش را با بیش از $\frac{2}{3}$ اکثریت کنار بزند.

این تجزیه و تحلیل نشان می‌دهد که نقاط سمت چپ b و نیز سمت راست d در مقایسه با هر نقطه دیگری بین b و d همواره با $\frac{2}{3}$ اکثریت آرا شکست خواهند خورد. بنابراین با اطمینان می‌توان گفت که در رأی‌گیری جامع، $\frac{2}{3}$ اکثریت رأی‌دهندگان هیچ یک از نقاط سمت چپ b یا سمت راست d را انتخاب نخواهند کرد. اما در مورد نقاط بین b و d چه می‌توان گفت؟

اگر هر دو نقطه دلخواهی را در داخل این دامنه با یکدیگر مقایسه کنیم، می‌بینیم که هیچ یک نمی‌تواند نسبت به دیگری $\frac{2}{3}$ اکثریت را به دست آورد. برای مثال، نقطه g را در نظر بگیرید. در مقایسه بین b و g ، $\frac{3}{5}$ رأی‌دهندگان g را ترجیح خواهند داد. اما این تعداد برای رسیدن به $\frac{2}{3}$ اکثریت کافی نیست. همین امر نیز در مورد مقایسه بین b و c مصداق دارد. مقایسه بین g و h را در نظر بگیرید. دو رأی‌دهنده به g و دو رأی‌دهنده نیز به h رأی خواهند داد و یکی از رأی‌دهندگان نیز نسبت به آنها بی‌تفاوت خواهد بود.

چون این تحلیل براساس ساده‌ترین مورد با تعداد کم رأی‌دهندگان انجام شده است، لذا نمی‌تواند به طور اکید برای هر قاعده فرا اکثریتی کاربرد داشته باشد. با وجود این، نتیجه بحث عموماً برای موقعی که تعداد رأی‌دهندگان زیاد هم باشد کاربرد دارد.

اکنون این نتیجه را در مورد یک رأی‌گیری جامع که در آن تعداد رأی‌دهندگان زیادند و تصمیم جمعی براساس قاعده فرا اکثریت گرفته می‌شود، بیان می‌کنیم. با این شرایط هر تصمیم جمعی صرفاً می‌تواند از طریق نوعی توافق بین رأی‌دهندگان گرفته شود. این امکان در مثال شکل ۹-۷ وجود دارد، چون برای هر یک از رأی‌دهندگان هر تصمیمی بهتر از این است که هیچ تصمیمی گرفته نشود (وضع موجود). البته دقیقاً مشخص نیست که روی چه چیزی توافق حاصل می‌شود. اگر خرید رأی مجاز باشد، شاید بعضی از رأی‌دهندگان بخواهند که آرای دیگران را بخرند و اگر خرید رأی مجاز نباشد، ممکن است مبادله رأی صورت گیرد. فرض کنید که جامعه تولید بیش از یک کالا را در نظر داشته باشد. در این وضعیت، رأی‌دهندگانی که پیش‌تر بر ضد پروژه‌ای مشخص رأی می‌دادند ممکن است قبول کنند که آرای‌شان را تغییر دهند، مشروط بر اینکه سایر رأی‌دهندگان نیز بپذیرند بر ضد پروژه‌ای که آنها طرفدارش هستند رأی ندهند. نتیجه هرچه می‌خواهد باشد، ولی باید از مذاکره به دست آید و نه از رأی‌گیری دو به دو روی مقولات. مبادله رأی را در فصل بعد مطرح می‌کنیم.

قاعده فرا اکثریت را از منظر دیگری هم می‌توان بررسی کرد. می‌توان گفت که در قاعده فرا اکثریت، تنها اقلیتی لازم است تا جلوی پذیرفته شدن هر سطح مشخص از مخارج را بگیرد. این مسئله موجب شده است که بعضی از نویسندگان استدلال کنند که قاعده فرا اکثریت به مثابه نوعی جبر بالقوه اقلیت است. این نویسندگان در مورد مثال ساده‌ای که در اینجا بحث شد درست می‌گویند. در موارد پیچیده‌تر، راه‌های متعددی برای حل این مسئله وجود دارد. نخست، طرح‌های مالیاتی می‌توانند به گونه‌ای طراحی شوند که مردم را متقاعد سازند که در غیر این صورت اعضای به اصطلاح یک اقلیت به طرفداری از مقوله‌ای رأی خواهند داد. دوم، می‌توان مقولات تصمیم‌گیری را با هم ترکیب کرد و مجموع آنها را به عنوان یک مقوله به رأی گذاشت. سوم، ممکن است ابعاد متعددی از کیفیت خدمت وجود داشته باشد. در این صورت شاید این امکان وجود داشته باشد که رجحان‌های مربوط به یک بعد کیفیت با رجحان‌های بعد دیگر کیفیت مبادله شوند. در فصل بعد بینشی راجع به این گزینه‌ها به دست خواهیم آورد.

۶. تصمیم‌گیری راجع به کالاهای عمومی در دموکراسی‌های دنیای واقعی

در دموکراسی‌های دنیای واقعی، تصمیمات جمعی مستقیماً به وسیله رأی‌دهندگان گرفته نمی‌شوند، بلکه به‌طور غیرمستقیم و از طریق نمایندگان قوه مقننه اتخاذ می‌گردند. کالاهای عمومی که این نمایندگان به آنها رأی می‌دهند اغلب کیفیت‌های گوناگونی دارند. در مثال تصمیم‌گیری برای انجام تعمیر خیابان‌های عمومی شهر، کیفیت ممکن است دلالت بر دوام تعمیرات، وضعیت سطح خیابان بعد از تعمیرات (درجات متفاوت صافی و نرمی)، خدمات مکملی چون زهکشی خوب و زیرسازی‌های مستحکم، و سرانجام انتخاب میان مکان‌های (سطوح) ممکن تقریباً بی‌شماری که می‌توان تعمیر کرد، داشته باشد. برای اتخاذ تصمیم جمعی در دنیای واقعی در مورد خیابان‌های عمومی شهر قوه مقننه باید روی هر یک از این ابعاد تصمیم بگیرد.

افزون بر این، نمایندگان مجلس اغلب به‌طور همزمان پیشنهادهایی در مورد کالاهای عمومی مختلف را بررسی می‌کنند. یک لایحه قانونی راجع به ترابری ممکن است پیشنهادهایی در مورد جاده‌ها، پل‌ها، شبکه‌های راه‌آهن و فرودگاه‌ها را نیز در برداشته باشد.

گذشته از اینها، مالیات‌های مورد نیاز برای تأمین مخارج این طرح‌ها به‌طور یکسان تقسیم نمی‌شوند. طرح‌های مالیاتی می‌توانند خیلی پیچیده باشند. خاطرنشان کردیم که بسیاری از نظام‌های مالیاتی مقدار مالیات را روی میزان درآمد افراد می‌بندند. همچنین گفته شد که سهم بار مالیاتی یک فرد ممکن است بر این اساس که آیا خانواده بزرگ دارد، در آموزش یا فعالیت‌های اشتغال‌زا سرمایه‌گذاری می‌کند، احسان می‌کند، و یا اینکه خدمات مراقبت از کودکان را انجام می‌دهد یا نه، تعدیل گردد. ممکن است تعیین گردد که نصف درآمد مالیاتی از مالیات بر درآمد به دست آید، یک چهارم آن از مالیات بر فروش و یک چهارم آن نیز از مالیات بر املاک و مستغلات حاصل شود. واضح است که نظام تأمین مالی کالاهای عمومی می‌تواند خیلی پیچیده باشد. در واقع، حتی نمی‌توان شقوق آن را هم به‌طور کامل توصیف کرد. به همین خاطر، نمی‌توان یک برگه رأی را طراحی کرد که در برگرفته کلیه طرح‌های مالیاتی ممکن باشد.

سرانجام اینکه، قوای مقننه، در دنیای واقعی، مالیات مجزایی را برای هر یک از کالاهای عمومی وضع نمی‌کنند. در بیشتر موارد، کالاهای عمومی از محل مالیات‌های عمومی تأمین مالی می‌شوند. در نتیجه، هنگامی که مؤدی مالیاتی می‌خواهد قیمت مالیات کالای عمومی مشخصی را (به صورت تقریبی) حساب کند باید کل مخارج روی آن کالا را بر سهم آن از کل مالیات تقسیم کند. برای مثال، فرض کنید که یکصد مایل جاده به هزینه ۱۰ میلیون دلار ساخته شود؛ که در این صورت هزینه ساخت هر مایل جاده ۱۰۰ هزار دلار خواهد بود. اگر شما یک میلیونیم کل مالیات را بپردازید، در این صورت قیمت مالیات شما برای هر مایل برابر $\frac{1}{10}$ دلار می‌شود. برای انجام چنین محاسبه‌ای، به ناچار باید هزینه هر واحد جاده و سهم‌تان از کل مالیات را بدانید.

بیشتر افراد چنین محاسباتی را انجام نمی‌دهند و بنابراین از قیمت‌های مالیاتی‌شان بی‌اطلاع‌اند. چه بسا این کار به این دلیل باشد که در انتخابات بزرگ اغلب برای افراد غیرسودآور است که توانایی تصمیم‌گیری‌شان را بهبود بخشند. آنها جهل عقلایی را اختیار می‌کنند (ن.ک. فصل ۷). جالب توجه اینکه اعضای جامعه حتی از قانونگذاران‌شان هم نمی‌خواهند که قیمت مالیات شخصی تأمین مخارج طرح‌های متعدد را برآورد کنند. به نظر می‌رسد که وارد کردن چنین برآوردی به هنگام تأمین مالی هر پیشنهاد جدید ایده خوبی است، چرا که رأی‌دهندگان را قادر می‌سازد بدانند که آیا از قانونگذاران‌شان چیز زیادی به دست می‌آورند یا نه.

۷. نتیجه‌گیری

در این فصل موارد نسبتاً ساده‌ای را بررسی کردیم تا تصویری کلی از ناکارایی قاعده اکثریت به دست آوریم. موقعی که می‌خواهیم الگوی نظری‌مان را در دنیای واقعی راجع به رجحان‌های افراد، توزیع درآمدشان، و نظام‌های واقعی مالیات به کار ببریم، می‌بایست به این نتیجه برسیم که مشخصاً دلیلی وجود ندارد اعتقاد داشته باشیم که مقدار انتخابی کالایی عمومی در نظام دموکراسی مستقیم مبتنی بر قاعده اکثریت، به آنچه از لحاظ نظری کارآمد است نیز نزدیک خواهد بود. هیچ دلیلی هم وجود ندارد که معتقد باشیم اکثریت رأی‌دهندگان از عرضه هر مقداری از کالای عمومی مفروض راضی خواهند بود.

فصل ۱۰

مبادله رأی و کارایی

۱. مقدمه

الگوهای فصل ۹ نشان داد که تصمیمات جمعی مبتنی بر اکثریت ساده در خصوص عرضه تنها یک کالای عمومی، و نیز در دموکراسی مستقیم، همواره در عمل ناکارآمد هستند. طرح‌های تقسیم و مشارکت در مالیات، که به صورت جمعی در موردشان تصمیم‌گیری می‌شود، هرگز در عمل منجر به این نخواهند شد که رأی‌دهنده میانی مقدار بهینه کالای عمومی را انتخاب کند. توزیع رجحان‌ها در بین رأی‌دهندگان و همچنین توزیع درآمد، هر دو کمابیش مشخص می‌سازند که ناکارایی به مفهوم اقتصادی آن وجود دارد. به علاوه، احتمال دارد که رأی‌دهندگان از نتیجه تصمیمات راضی نباشند. در پایان نیز نشان داده شد که تصمیم‌گیری جمعی مبتنی بر قاعده اکثریت می‌تواند به عرضه کالاهای بینجامد، ولو اینکه بعضی از مردم - و حتی اکثریت - از ترتیبات تأمین مالی عرضه‌شان زیان ببینند. همچنین ممکن است قضاوت کنیم که هزینه‌های این تصمیمات از منافع آنها بیشترند. به نظر می‌رسد که قاعده فرا اکثریت^۱ به تصمیمات زیان‌آور کمتری بینجامد. اما چنین قاعده‌ای به مذاکرات بیشتری خواهد انجامید و در نتیجه هزینه‌های اضافی تصمیم‌گیری جمعی را به دنبال خواهد داشت.

ناکارایی و انگیزه خرید و فروش آرا

اکنون بیایید قدم بعدی را برداریم. فرض کنید که قاعده اکثریت ساده در دموکراسی مستقیم مقدار کارایی نظری کالای عمومی محض را به دست ندهد. حال اگر اعضای جامعه انتظار چنین اتفاقی را

1. Supra - majority

داشته باشند، آیا می‌توانند تریباتی را برقرار کنند که این ناکارایی را کاهش دهد؟ علم اقتصاد درس مهمی را دربارهٔ چنین موقعیت‌هایی یاد می‌دهد؛ و آن این است که سودهای بالقوه‌ای از مبادله رأی وجود دارند، و موقعی که سودهای بالقوه‌ای از مبادله وجود داشته باشند، مردم سعی خواهند کرد برای برطرف کردن ناکارایی با یکدیگر وارد معامله شوند.

اکنون موضع رأی‌دهندگان میانی را، که در الگوهای فصول ۸ و ۹ بررسی شد، در نظر بگیرید. رأی این افراد مشخص می‌کند که چه مقدار کالا عرضه خواهد شد. حال فرض کنید که آنها رأی‌شان را تغییر دهند. در این صورت رأی‌دهنده دیگری رأی‌دهنده میانی خواهد بود و مقدار کالای عمومی انتخاب شده به وسیله جمع کمی بالاتر یا پایین‌تر خواهد بود. از نظر رأی‌دهنده میانی، این موقعیت نامطلوب است. با این حال، در شرایط عادی، زیان او چندان زیاد نخواهد بود. اکنون به دیدگاه رأی‌دهندگان دیگری که مقدار خیلی بیشتر یا خیلی کمتری از کالای عمومی می‌خواهند، توجه کنید. برای بعضی از آنها، ممکن است تغییری کوچک در مقدار کالای عمومی عرضه شده بسیار ارزشمند باشد. مهم‌تر اینکه بسیاری از مردم نیز از چنین انتقالی منتفع خواهند شد. تحت این شرایط، منتفع‌شوندگان انگیزه خواهند داشت که رأی رأی‌دهنده میانی را بخرند. فرض کنید که مقدار مرجح رأی‌دهنده میانی به طور ناکارآمدی پایین باشد. در این صورت خرید رأی به وسیله آنهایی که مقدار بیشتری را ترجیح می‌دهند منجر به این خواهد شد که مقدار انتخاب شده از طریق رأی اکثریت ناکارآمدتر شود. البته، بسیاری از مردم نیز به احتمال زیاد از تغییر در رأی رأی‌دهنده میانی زیان خواهند دید. لذا زیان دیدگان احتمالی نیز انگیزه خواهند داشت که جلوی چنین خرید و فروشی را بگیرند؛ و چه بسا این کار را با مطرح کردن پیشنهادی متقابلی به رأی‌دهنده میانی یا به دیگر رأی‌دهندگان، انجام دهند.

همچنین ممکن است خرید رأی به وسیله رأی‌دهندگان دارای تقاضای بالا به ناکارایی بینجامد. این مورد زمانی خواهد بود که مقدار مرجح رأی‌دهنده میانی از قبل به طور ناکارآمدی بزرگ بوده باشد.

مبادله رأی قانونگذاران

کلیه دموکراسی‌ها قوانینی بر ضد خرید و فروش رأی دارند. در انتخابات همگانی، به‌خاطر رأی مخفی ممکن است چنین قوانینی لازم به نظر نرسند. چرا بایستی A قول رأی B را بخرد، وقتی که نمی‌تواند

مطمئن شود که B سر قولش خواهد ماند؟ اگر قوانین ضد خرید رأی وجود داشته باشند، چگونه می‌توان تحلیل را به دموکراسی‌های واقعی ربط داد؟ پاسخ این است که اگرچه افراد در دموکراسی‌های بالغ انگیزه‌ای برای خرید رأی دهنندگان عادی ندارند، ولی به هر حال انگیزه خرید رأی نمایندگان‌شان را دارند. در فصل چهارم دیدیم که رأی‌دهندگان تصمیمات مستقیم‌چندانی راجع به قوانین نمی‌گیرند. آنها خودشان را به حوزه‌های رأی‌گیری تقسیم می‌کنند و اختیار تصمیم‌گیری‌شان را به نمایندگان منتخبی که قوه مقننه را شکل می‌دهند واگذار می‌کنند. در قوه مقننه، هیچ رأی مخفی‌ای وجود ندارد، چرا که رأی‌دهندگان می‌خواهند بدانند که نمایندگان منتخب‌شان چگونه رأی می‌دهند. در نتیجه، اختیار خرید و فروش رأی، بالقوه بخشیده می‌شود.^۱

اگر قوانینی بر ضد خرید و فروش آشکار رأی قانونگذاران وجود نمی‌داشت، انتظار بر این بود که قانونگذاران خیلی پولدار شوند. به این خاطر، خرید و فروش علنی آرا به وسیله قانونگذاران معمولاً غیرقانونی است؛ گو اینکه به هر حال قدرت و ضمانت اجرایی قوانین ضد خرید و فروش رأی از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند.

فرض کنید که جلوی خرید و فروش علنی رأی از طریق قانون و اجرای سفت و سخت آن گرفته شود. در این صورت خرید و فروش غیرمستقیم رأی می‌تواند اتفاق افتد. در فصل هشت دیدیم که کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی کاندیداها می‌توانند به انتخاب آنها کمک کنند. در نتیجه، متقاضیان کالاهای عمومی می‌توانند از طریق کمک‌های پولی یا خدماتی برای انتخاب دوباره یک قانونگذار یا حزب سیاسی او، قانونگذاری را تحت تأثیر قرار دهند.

قانونگذار به دو صورت می‌تواند فرایند قانونگذاری را تحت تأثیر قرار دهد: (۱) با رأی دادن به یک لایحه؛ و (۲) از طریق مبادله آرای خود بر سر برخی از طرح‌ها در عوض آرای دیگر قانونگذاران بر سر دیگر طرح‌ها. روش نخست مستقیم است و روش دوم غیرمستقیم. در روش دوم، قانونگذار رأی خود را روی قوانین دیگر برای آرای سایر قانونگذاران روی قانون مورد پرسش تهاتر می‌کند. تهاتر کردن آرا در قوه مقننه اصطلاحاً بده بستان رأی یا نان قرض دادن به یکدیگر^۲ نامیده می‌شود.

۱. خرید و فروش رأی وقتی ممکن است که خریدار بتواند کنترل کند که آیا فروشنده به قول خود پایبند بوده است یا نه، و این وقتی شدنی است که رأی‌دهی آشکار باشد (م).

طرح این فصل

هدف این فصل استفاده از نمونه‌ها یا مثال‌های ساده برای نشان دادن انگیزه خرید و فروش آرا و نیز پیامد مبادله رأی است. ساده‌ترین روش مطرح کردن موضوع این است که فرض کنیم دموکراسی مستقیم و رأی علنی (یعنی غیرسزی) وجود دارد. بعد از درک انگیزه خرید و فروش آرا در این وضعیت، در موقعیتی بهتر برای درک مبادله رأی قانونگذاران و نیز سایر اقداماتی که آرای قانونگذاران را تحت تأثیر قرار می‌دهند، قرار خواهیم گرفت. قسمت دوم این فصل، انگیزه مبادله آرا در یک دموکراسی مستقیم را نشان می‌دهد. این قسمت برای نشان دادن اینکه ممکن است مبادله رأی به افزایش یا کاهش کارایی بینجامد، با الگویی سه نفره شروع می‌کند و سپس به منظور نشان دادن نقش هزینه‌های معاملاتی در کمک به تعیین نتیجه مبادله رأی، بحث را به موردی که در آن افراد زیادی وجود دارند، گسترش می‌دهد. قسمت سوم الگوی عرضه و تقاضای کالاهای عمومی را برای بحث راجع به مقوله کارایی به کار می‌برد. قسمت چهارم ایده‌های آموخته شده در قسمت‌های اولیه را برای مبادله رأی در قوه مقننه مورد استفاده قرار می‌دهد. قسمت پنجم درباره خرید رأی در دموکراسی‌های جدیدی بحث می‌کند که در کشورهایی که قبلاً نظام سنتی حامی‌پروری^۱ داشته‌اند، شروع شده است.

۲. انگیزه خرید و فروش آرا در رأی‌گیری تک مقوله‌ای

بحث را با ساده‌ترین مورد ممکن خرید و فروش رأی شروع می‌کنیم؛ و آن موردی از رأی دادن به یک مقوله تنهاست. برای نشان دادن انگیزه کامل، فرض می‌کنیم که دموکراسی مستقیم با رأی علنی وجود دارد و اینکه هیچ قانونی بر ضد خرید و فروش رأی وجود ندارد. در ابتدا انگیزه خرید و فروش رأی را در یک مورد ساده سه نفری نشان می‌دهیم و سپس بحث را به مدلی با تعداد زیاد رأی‌دهندگان گسترش می‌دهیم.

انگیزه خرید و فروش رأی در یک مورد ساده

فرض کنید که جامعه سه نفره A، B و C بایستی در مورد ساختن یا نساختن یک سد تصمیم بگیرد. فرض کنید که هزینه‌های احداث سد ۳۰۰ دلار باشد و اینکه آنها تصمیم بگیرند هزینه‌های ساخت

۱. Patronage System؛ نظامی که در آن پاداش و مشاغل دولتی به حامیان و هواداران تیم سیاسی حاکم داده می‌شود (م).

سد را به طور مساوی پرداخت کنند؛ یعنی هر فردی بایستی ۱۰۰ دلار بپردازد. منفعت A از احداث سد ۱۰۲ دلار، منفعت B برابر ۱۰۱ دلار و منفعت C نیز ۱ دلار است. بنابراین احداث سد ناکارآمد است؛ یعنی منجر به زیان خالص ۹۶ دلاری (۱-۱۰۱-۱۰۲-۳۰۰ دلار) خواهد شد. تحت قاعده اکثریت و بدون امکان خرید و فروش رأی، سد ساخته خواهد شد چرا که رأی‌دهنده میانی - یعنی فرد B- به احداث آن رأی خواهد داد.

این ناکارایی را می‌توان به آسانی با قائل شدن به امکان خرید و فروش رأی برطرف کرد. برای این کار تنها لازم است که C رأی B را بخرد؛ چون تمایل به پرداخت C تا سقف ۹۹ دلار است و B نیز مایل به قبول حداقل ۱ دلار است. لذا چنین مبادله‌ای امکان‌پذیر هست. A نیز می‌تواند با C رقابت کند اما چون او تنها مایل است که تا ۲ دلار به B پیشنهاد کند، لذا قادر به تغییر رأی او نخواهد بود.

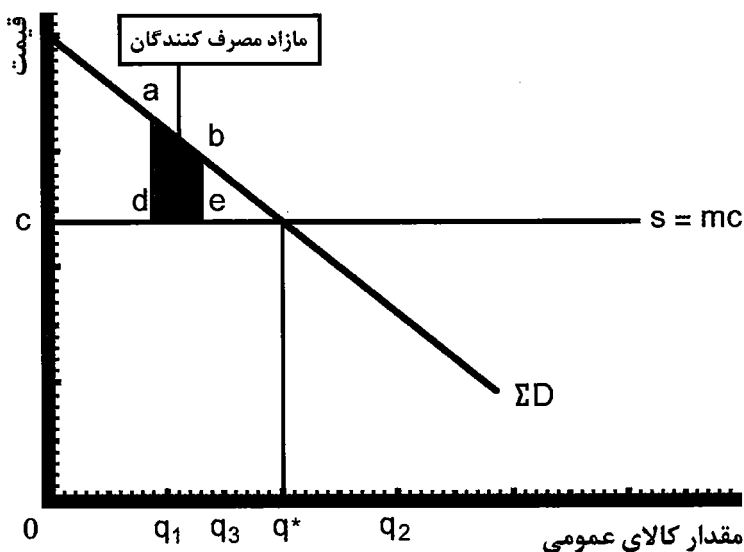
می‌توان از مثال مشابهی برای نشان دادن تقلیل کارایی ناشی از خرید و فروش رأی استفاده کرد. همانند قبل فرض می‌کنیم که هزینه طرح ۳۰۰ دلار باشد، و اینکه قاعده تقسیم برابر هزینه‌های آن پذیرفته شده باشد. اما این بار فرض کنید که منافع افراد A، B و C از اجرای طرح به ترتیب برابر ۲۰۱، ۲ و ۱ دلار باشد. در این صورت و تحت قاعده اکثریت این طرح تصویب نخواهد شد، چرا که رأی‌دهنده میانی B به آن رأی نخواهد داد. اما این تصمیم در صورت توافق A و B به خرید و فروش رأی می‌تواند عوض شود. A مایل است تا سقف ۱۰۱ دلار برای رأی B بپردازد و B نیز مایل به قبول حداقل ۹۸ دلار است. فرض کنید که آنها روی قیمت ۱۰۰ دلار توافق کنند. در این صورت طرح اجرا خواهد شد، ولو اینکه زیان خالص ۹۶ دلاری نیز داشته باشد. در این صورت ناکارایی وجود خواهد داشت.

موقعی که هزینه‌های انجام معاملات اندک باشند، چنین نتیجه ناکارآمدی، نامعقول می‌نماید. در این مثال، C به سادگی می‌توانست برای رأی B قیمت بالاتری، و بنابراین منافع بیشتری نسبت به پیشنهاد A ارائه کند. تمایل به پرداخت او تا سقف ۹۹ دلار خواهد بود [چون اگر ساخت سد رأی بیاورد، ۹۹ دلار زیان می‌کند]. با فرض اینکه B قبلاً پیشنهادی ۱۰۰ دلاری از A برای دادن رأی موافق به سد دارد، تمایل خواهد داشت که حداقل ۲ دلار برای دادن رأی مخالف به احداث سد قبول کند [زیرا با رأی موافق به ساخت سد، ۲ دلار منفعت خالص می‌برد]. بنابراین، هر چند که ناکارایی

پیامدی ممکن در مثال سه رأی‌دهنده به شمار می‌آید، اما در اینجا بعید به نظر می‌رسد. احتمالاً A به این امر پی خواهد برد که اگر او پیشنهادی برای رأی B ارائه دهد، C نیز می‌تواند مقدار بالاتری را پیشنهاد کند؛ لذا A انرژی‌اش را هدر نخواهد داد. اما اگر تعداد زیادی رأی‌دهنده وجود داشته باشند وضعیت فرق می‌کند.

موردی که در آن تعداد رأی‌دهنده‌ها زیاد باشند

در بررسی موردی از خرید و فروش رأی، که در آن تعداد رأی‌دهندگان زیاد هستند، بایستی روشی برای جمع زدن سودها و زیان‌های مجزای رأی‌دهندگان مختلف وجود داشته باشد. اقتصاددانان این کار را با ایجاد الگوی کارایی برای کالاهای عمومی، شبیه به آنچه که در شکل ۹-۱۰ بود، انجام داده‌اند. شکل ۱۰-۱ آن الگو را به موردی که در آن افراد زیادی وجود دارند تعمیم می‌دهد. در شکل ۱۰-۱، مقدار کارایی کالای عمومی q^* است، یعنی نقطه‌ای که در آن $\sum D = MC$ است. همانند الگوی اولیه فرض می‌کنیم که هزینه‌ها ثابت‌اند و قاعده تقسیم یکسان هزینه‌ها صدق می‌کند.



شکل ۱۰-۱. افزایش کارایی از طریق خریدن رأی

فرض کنید که قاعده اکثریت ساده منجر به انتخاب ناکارآمد مقدار کوچکتر q_1 شود. اگر از این مقدار یک واحد بیشتر تولید شود، مجموع منافع ($\sum D$) تقریباً برابر فاصله aq_1 و هزینه اضافی (MC) تولید آن واحد پایین تر و در سطح $0c$ یا dq_1 خواهد بود. با یادآوری بحث اولیه مان در فصل ۹ راجع به معنای ناکارایی، این ناکارایی را گاه می توان با انتقال منابع از دیگر کاربردهای شان به تولید یک واحد بیشتر از این کالای عمومی برطرف کرد. تولید یک واحد کالای عمومی بیشتر نوعی «سود اجتماعی»، تقریباً معادل ad ، ایجاد خواهد کرد. این سود از طریق رأی گیری اکثریت عادی به دست نمی آید، چرا که ذی نفع های چنین انتقالی در اقلیت اند (به خاطر بیاورید برای اینکه q_1 انتخاب شود، بایستی ترجیح رأی دهنده میانی بر آن قرار گرفته باشد. در این صورت تعداد رأی دهندگانی که بیشتر را ترجیح می دهند با تعداد رأی دهندگانی که کمتر را مرجح می دانند برابر می شود). با این حال، این مقدار می تواند از طریق خرید و فروش رأی به دست آید.

چون در q_1 ، $\sum D > MC$ است، لذا رأی دهندگانی که مقدار بزرگتری را ترجیح می دهند، برحسب پول تقاضاهای شدیدتری هم دارند. نیز برحسب پول، آنها از افزایش در مقدار کالای عمومی بیشتر از زیان آنهایی که مقدار کمتری از کالای عمومی را ترجیح خواهند داد منتفع خواهند شد. بنابراین اگر امکان مبادله بدون هزینه می بود، منتفع شوندگان می توانستند پول بیشتری از زیان دیدگان پیشنهاد کنند.

برای بسط مثال، اکنون بیایید امکان خرید و فروش آرا را به منظور افزایش مقدار به q_3 ملاحظه کنیم. هر چند که مقدار q_3 کارآمدترین نیست، اما از مقدار q_1 کارآمدتر است. برای درک انتفاع طرف های متعدد، بایستی رأی دهندگان را به دو گروه تقسیم کرد. گروه نخست یا گروه A شامل آنهایی است که مقدار q_1 - یا بیشتر - را در نرخ مالیاتی از قبل تعیین شده ترجیح می دهند. گروه دوم یا گروه B مرکب از آنهایی است که مقداری کم از q_1 را ترجیح می دهند. تعداد افراد گروه A و B با یکدیگر برابرند.

اکنون سودها و زیان های ناشی از حرکت به q_3 را در نظر بگیرید. در این صورت هر عضوی از گروه B زیان خواهد دید. بعضی از اعضای گروه A نیز زیان خواهند دید، چرا که آنها q_1 را بر q_3 ترجیح می دهند. با وجود این، آنها به صورت گروهی منتفع می شوند و سود گروهی شان از زیان

اعضای گروه B بزرگ‌تر است. نمودار دقیقاً نشان می‌دهد که سود گروه A چه مقدار از زیان اعضای B بیشتر است. این مقدار برابر ناحیه هاشورخورده چهارضلعی abed است. این مقدار مازاد مصرف‌کنندگان است.

این منطق نشان می‌دهد انتفاع افرادی که از حرکت به q_3 منتفع می‌شوند به اندازه‌ای هست که کلیه زیان‌دیده‌ها را جبران کنند. آنها می‌توانند زیان کلیه اعضای گروه B و نیز آنهایی را که از گروه A مقدار q_1 را ترجیح می‌دهند، جبران کنند. برای درک ساده‌تر این موضوع، بیایید گروه A را به دو زیرگروه دیگر A_1 و A_2 تقسیم کنیم. A_1 مرکب از آن اعضای از گروه A است که q_3 را بر q_1 ترجیح می‌دهند، و A_2 نیز اعضای از گروه A هستند که q_1 را بر q_3 ترجیح می‌دهند. اکنون مثالی عددی را ملاحظه کنید. فرض کنید مساحت چهارضلعی abde برابر ۱۰۰۰ دلار باشد. این بدان معناست که اگر مقدار کالای عمومی عرضه شده به q_3 افزایش یابد، در این صورت در هزینه هر واحد MC و تحت توافق تقسیم برابر هزینه‌ها، گروه A و B روی هم رفته ۱۰۰۰ دلار سود خواهند برد.

اکنون می‌دانیم که کلیه اعضای B از حرکت به q_3 زیان خواهند دید. بیایید فرض کنیم که آنها ۶۰۰ دلار زیان کنند. چون سود گروه‌های A و B روی هم رفته ۱۰۰۰ دلار است، لذا نتیجه می‌گیریم که سود اعضای گروه A به تنهایی بایستی ۱۶۰۰ دلار باشد.

خاطر نشان کردیم که حتی بعضی از اعضای گروه A به‌خاطر اینکه q_1 را بر q_3 ترجیح می‌دهند زیان خواهند دید - به ویژه اعضای زیرگروه A_2 . حال فرض می‌کنیم که زیان اعضای A_2 در مجموع برابر ۲۰۰ دلار باشد. در این صورت سود اعضای A_1 بایستی ۱۸۰۰ دلار باشد. اعضای زیرگروه A_1 به آسانی می‌توانند ۲۰۰ دلار زیان اعضای A_2 را جبران کنند و رأی‌شان را به مقدار q_3 انتقال دهند. اما فرض کنید که اعضای A_1 با رقابتی پیشنهادی از جانب اعضای گروه B مواجه باشند. بزرگ‌ترین مقداری که اعضای گروه B مایل به پرداخت آن خواهند بود ۶۰۰ دلار است؛ ولی چون گروه A_1 مقدار ۱۸۰۰ دلار سود می‌برند، لذا اعضایش به آسانی می‌توانند پیشنهادی بالاتر از گروه B را مطرح کنند.

می‌توان چنین استدلالی را برای واحدهای بیشتر از q_3 نیز به کار برد. با شروع از q_3 تصور کنید که همین فرایند پیشنهاد جبران دوباره اتفاق افتد. باز هم مقدار انتخابی رأی‌دهنده میانی به طرف

راست انتقال خواهد یافت. برای هر یک از واحدهای بعدی تا q^* ، قیمت پیشنهادی برای رأی یک رأی‌دهنده با تقاضای متوسط آنهایی که مقدار کالای عمومی بزرگ‌تری را ترجیح می‌دهند بزرگ‌تر از قیمت پیشنهادی آنهایی خواهد بود که مقدار کمتری را ترجیح می‌دهند. تنها زمانی که مقدار به q^* می‌رسد مقدار تمایل به پیشنهاد دو گروه با یکدیگر برابر خواهد شد.

می‌توان استدلالی مشابه اما برعکس برای مقادیر بزرگ‌تر از q^* ، مثلاً q_2 ، در شکل ۱-۱۰ به کار گرفت. اگر رأی‌دهنده میانی تحت رأی‌گیری اکثریت ساده و بدون امکان خرید و فروش رأی مقدار q_2 را ترجیح دهد، نتیجه رأی اکثریت q_2 خواهد بود. در این صورت، در فرایند پیشنهادی بدون هزینه، رأی‌دهندگانی که مقدار کمتری را ترجیح می‌دهند می‌توانند برای آرای رأی‌دهندگان با تقاضای متوسط بیش از مقدار رأی‌دهندگان طرفدار مقدار بالا پیشنهاد کنند، و نتیجه حرکت به طرف مقدار پایین‌تر خواهد بود. بدین ترتیب براین اساس می‌توان گفت که برای کاهش ناکارایی ناشی از تصمیم‌گیری جمعی دموکراتیک اکثریت تمایلی به خرید و فروش آرا وجود دارد.

هزینه‌های معاملات

تاکنون فرض کرده‌ایم که هیچ‌گونه هزینه‌ای برای مبادله آرا وجود ندارد. اکنون بیایید این هزینه‌ها را در نظر بگیریم. فرض کنید شما عضوی از گروه A_1 هستید. اگر شما خودتان اقدام به خرید رأی کنید، سودتان تنها نسبت کوچکی از کل سود اعضای گروه‌تان خواهد بود. با وجود این، شما مجبور خواهید بود کل هزینه را پرداخت کنید. موضوع این است که عمل خریدن رأی، کالای عمومی محسوب می‌شود و در نتیجه مسئله سواری مجانی وجود دارد.

برای حل مسئله سواری مجانی، اعضای گروه A_1 مجبور خواهند بود که به توافق مشترکی برسند. حال هزینه‌های دستیابی به چنین توافقی را مدنظر قرار می‌دهیم. برای اینکه مشکل به طور کامل حل شود، یکی از افراد بایستی پیشنهاد یک نشست مشترک را بدهد. سپس اعضا مجبور خواهند بود که در آن نشست حضور یابند و در مورد مسئله سواری مجانی بحث کنند و همچنین بر سر نحوه تأمین وجوه لازم برای خرید رأی به توافق برسند. این وجوه برای تغییر آرای اعضای گروه B و یا A_2 به کار گرفته خواهند شد. فرض کنید که یکی از حاضران از کمک برای خرید رأی امتناع ورزد. در این

صورت بار پرداختی روی دیگر اعضا می‌افتد. تجربه و درک شهودی نشان از آن دارند که توافق ممکن است حاصل نشود. اگر توافقی هم حاصل آید، طرف‌های توافق‌کننده مجبور خواهند بود که هزینه‌های معاملاتی کلانی را متحمل شوند.

در واقع، در این مورد پنج نوع هزینه‌های معاملاتی وجود دارند. نخست (۱) هزینه‌های دستیابی به توافق بین خود اعضای A_1 است. دوم و سوم شامل هزینه‌های کامل کردن معامله با فروشندگان رأی است. باید فروشندگان رأی شناسایی شده و به آنها پرداخت انجام شود. اگر فروشندگان بخواهند بر سر قیمتی بالاتر از آنچه که اعضای A_1 می‌خواهند بپردازند چانه‌زنی کنند، ممکن است هزینه‌های مذاکره با فروشندگان هم وجود داشته باشد. بنابراین نوع دوم و سوم هزینه‌های معاملاتی به ترتیب شامل (۲) هزینه‌های یافتن فروشندگان رأی و (۳) هزینه‌های مذاکره کردن با آنهاست. معمولاً برای چنین کاری یک کارگزار انتخاب می‌شود. لذا نوع بعدی هزینه‌ها، (۴) هزینه‌های نظارت هستند. این هزینه‌ها عبارت از ارزش منابعی‌اند که بایستی به کار گرفته شوند تا از پایبندی فروشندگان رأی به قراردادهای اطمینان حاصل شود. به احتمال زیاد کارگزارانی برای چنین کار نظارتی به کار گرفته می‌شوند. دست آخر اینکه، اگر فروشندگان رأی یا کارگزاران قراردادهای‌شان را نقض کردند، مجبور خواهند بود به طریقی مجازات‌شان کنند. روش‌های مجازات شامل بازداشتن نقض‌کننده قرارداد از شرکت در یک موقعیت فروش رأی آتی و الزام به جبران یا زندانی شدن است. هزینه‌های اضافی را که بایستی برای مجازات نقض‌کنندگان قرارداد تحمل کرد، می‌توان (۵) هزینه‌های ضمانت اجرایی نامید. بدین ترتیب به‌خاطر هزینه‌های معاملاتی مربوط به خرید آراء، بسیاری از سودهای بالقوه حاصل از خرید رأی تحقق نخواهند یافت.

مواردی وجود دارند که در آنها هزینه‌های معاملاتی تا این اندازه که در الگوی ساده ما مطرح شده‌اند، زیاد نیستند. نخست، بسیاری از ذی‌نفع‌های تغییر رأی ممکن است عضوی از باشگاهی باشند که برای اهداف دیگری تشکیل شده است. برای مثال، کشاورزان اغلب برای در میان گذاشتن اطلاعات و استفاده مشترک از آن، در قالب تعاونی به یکدیگر می‌پیوندند. فرض کنید که اکثر اعضای تعاونی فعلی از صرف مخارج بالای دولت روی تحقیقات کنترل آفت منتفع خواهند شد. در این صورت هزینه‌های معاملاتی‌شان در صورت مطرح شدن ضرورت تأمین وجوه برای خرید آراء، نسبتاً کوچک

خواهد بود. اگر کشاورزان در یک دموکراسی نمایندگی زندگی می‌کردند، که در آن تعداد خیلی از نمایندگان قوانین را تصویب می‌کنند، آن‌گاه هزینه‌های معاملاتی حتی کوچک‌تر هم می‌بودند، چرا که تنها لازم بود کشاورزان با تعداد اندکی از قانونگذاران فروشنده رأی وارد معامله شوند. سرانجام اینکه، اگر قانونگذاران ملزم به آشکار کردن آرای‌شان می‌شدند، همان‌گونه که در دموکراسی‌های جدید مبتنی بر قانون اساسی چنین کاری را می‌کنند، هزینه‌های ضمانت اجرا پایین‌تر هم می‌بودند. خرید آرای قانونگذاران در بخش چهارم این فصل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

نتیجه‌گیری

خرید و فروش رأی پرهزینه است، ولو افراد انگیزه داشته باشند که روش‌هایی را برای کاهش این هزینه‌ها کشف کنند. حال چون این کار پرهزینه است، لذا هیچ دلیلی ندارد انتظار داشته باشیم که چنین کاری، حتی اگر مجاز هم می‌بود، افراد را قادر به دستیابی به کارایی کامل در عرضه کالاهای عمومی کند. با وجود این، پی بردن به این نکته مهم است که در کارایی ناشی از خرید و فروش رأی، سود بالقوه‌ای هم وجود دارد.

۳. داد و ستد رأی به عنوان یکی از علل کاهش کارایی

اگر مردم همواره انتظار داشته باشند که خرید و فروش آرا کارایی را افزایش دهد، در این صورت هیچ دلیلی نخواهند داشت که در دموکراسی مستقیم، این کار را غیرقانونی کنند. با وجود این، ممکن است که خرید و فروش رأی به ناکارایی هم منجر شود. شقی از این ناکارایی در الگوی سه نفره مذکور نشان داده شد، و خاطر نشان گردید که به دلیل کوچک بودن هزینه‌های معاملاتی در مواردی که تعداد افراد کم است، این ناکارایی نادر خواهد بود. اما چون در مورد تعداد افراد زیاد هزینه‌های معاملاتی به احتمال زیاد بزرگ خواهند بود، لذا احتمال نتیجه ناکارآمد نیز بیشتر است. برای پی بردن به این موضوع، باز هم به مثال نشان داده شده در شکل ۱۰-۱ رجوع می‌کنیم. این بار، فرض کنید که مقدار انتخابی به وسیله رأی‌دهنده میانی q^* باشد. در این صورت کارایی کامل وجود خواهد داشت. با

وجود این، هم آنهایی که مقدار کمتر را ترجیح می‌دهند و هم افرادی که مقدار بیشتر را، انگیزه خواهند داشت که رأی رأی‌دهنده میانی را بخرند. با آنکه هزینه‌های معاملاتی مانع از این کار خواهد شد، اما افراد ابزارهایی برای غلبه بر هزینه‌های معاملاتی دارند.

اگر هزینه‌های معاملاتی گروه‌های دو طرف q^* یکسان می‌بود، در این صورت ممکن بود پیشنهاد‌های شان متعادل شود. اگر هیچ یک از طرفین نتوانند در ارائه پیشنهاد قیمت بالاتر موفق شوند، ممکن است در نهایت دو طرف به این نتیجه برسند که پیشنهاد ندهند. در این صورت کماکان، مقدار کارآمد q^* انتخاب می‌شود. با وجود این، تا زمانی که دو طرف به بی‌فایده‌گی پیشنهاد دادن پی نبرده‌اند، ممکن است هزینه‌های معاملاتی زیادی بر آنها تحمیل گردد.

هیچ دلیلی وجود ندارد که فرض کنیم هزینه‌های معاملاتی دو طرف یکسان خواهند بود. یکی از دلایل این امر نیز تعداد افراد است. در شرایط برابری سایر چیزها، هزینه‌های معاملاتی در موردی که تعداد افراد زیاد است از موردی که تعداد افراد کمتر است، بیشتر می‌شود. این موضوع به ویژه بدین خاطر اهمیت دارد که دولت‌های دموکراتیک معمولاً مقادیر اضافی یک کالای عمومی را از طریق افزایش سطوح مالیات‌های همگانی تأمین مالی می‌کنند؛ هر چند که ممکن است فایده‌های نهایی عرضه یک کالای عمومی از هزینه‌های آن به مراتب پایین‌تر باشد. در عین حال، ممکن است تعداد نسبتاً کمی از افراد از منافع این کالای عمومی منتفع شوند در حالی که مالیات‌های افزایش یافته را همه افراد تأمین کرده‌اند. در این صورت، ممکن است مزیت هزینه‌های معاملاتی مقدار عرضه شده را به سطحی خارج از مقدار کارآمد آن براند.

دلیل دوم برای هزینه‌های معاملاتی متفاوت این است که چه بسا توزیع فایده‌ها با توزیع هزینه‌ها فرق کند. در این مورد مثالی را در نظر بگیرید: فرض کنید ۱۰۱ نفر رأی‌دهنده وجود داشته باشند که ۵۰ نفر آنها مقداری کمتر از q^* ("گروه پایین") و ۵۰ نفر دیگر نیز مقداری بالاتر از q^* ("گروه بالا") را ترجیح می‌دهند. همچنین فرض کنید که رأی‌دهنده میانی مطرح می‌سازد رأی خود را به گروهی که بالاترین مبلغ پول را پیشنهاد کند عرضه خواهد کرد. برای سادگی فرض کنید که رأی‌دهنده میانی ارزشی معادل ۵۰۰ دلار برای رأی خود قائل شود. همچنین فرض کنید که ارزش رأی او برای دو گروه در کل یکسان باشد. اگر او رأی خود را به گروه پایین بفروشد، مجموع فایده‌های شان ۲۰۰۰

دلار می‌شود؛ و اگر به گروه بالا بفروشد، مجموع فایده‌های آنها هم ۲۰۰۰ دلار می‌شود. فرض می‌کنیم که اختلاف در توزیع فایده‌ها باشد.

برای گروه بالا توزیع کاملاً برابری را فرض می‌کنیم. فایده‌های هر عضو این گروه یکسان هستند (یعنی ۴۰ دلار برای هر یک). بنابراین اگر رأی‌دهنده میانی به مقدار بالاتر رأی بدهد، هر عضوی از گروه بالا ۴۰ دلار سود خواهد کرد. با وجود این، در گروه پایین فرض می‌کنیم که نصف فایده‌ها را تنها یک نفر دریافت کند. بدین ترتیب اگر رأی‌دهنده میانی به مقدار پایین‌تر رأی دهد، یک عضو گروه پایین ۱۰۰۰ دلار سود خواهد بود، در حالی که هر یک از اعضای دیگر تقریباً ۲۰/۴۱ دلار سود می‌برند.

در این شرایط، یکی از اعضای گروه پایین شخصاً مایل به پرداخت ۱۰۰۰ دلار برای رأی‌دهنده میانی خواهد بود. اعضای گروه بالا نمی‌توانند پیشنهاد بالاتری را مطرح کنند، مگر اینکه به تصمیمی جمعی تن دهند و هزینه‌های معاملاتی انجام چنین کاری را نیز تحمل کنند. دست کم لازم است که نصف اعضا به هم بپیوندند تا هزینه خرید رأی تأمین گردد.

با درک این نکته که جوامع در حال دموکراتیک شدن دارای سازمان‌ها و گروه‌های فشاری هستند که قبلاً شکل گرفته‌اند، مسئله هزینه‌های معاملاتی پیچیده‌تر می‌شود. اگر اعضای این گروه‌ها بخواهند ذی‌نفع‌های کالایی عمومی باشند، یا اگر آنها مالیات‌دهندگان اصلی باشند، در این صورت کارایی مؤثر واقع خواهد شد. موقعی که بحث را از دموکراسی مستقیم به دموکراسی نمایندگی می‌بریم، پیچیدگی موضوع حتی بیشتر هم می‌شود. در مورد اخیر، پرداخت‌ها برای تغییر یک رأی بایستی به قانونگذاران - و نه رأی‌دهندگان - داده شوند؛ و این پرداخت‌ها اغلب به شکل کمک به مبارزات انتخاباتی یا سایر مساعدت‌هایی از این دست صورت می‌گیرد، نه پول.

واقعاً نمی‌توان چیز خیلی زیادی راجع به هزینه‌های معاملاتی به طور کلی بیان کرد، چرا که هر مورد آن متفاوت است. تنها نکته‌ای که می‌خواهیم مطرح کنیم، این است که به‌خاطر هزینه‌های معاملاتی، ممکن است خرید و فروش رأی به ناکارایی بینجامد.

با توجه به این نتیجه، درک اینکه چرا تدوین‌کنندگان با درایت قانون اساسی بایستی بخواهند خرید و فروش رأی قانونگذاران را در دموکراسی مستقیم غیرقانونی کنند، ساده است. هدف آنها از

حذف خرید و فروش رأی قانونی این است که هزینه‌های خیلی زیاد - و در بسیاری موارد زائد - انجام معاملات را به میزان زیادی کاهش دهند. با این حال، آنها بایستی این موضوع را با این امر بسنجند که یک قانون کارآمد بر ضد خرید و فروش رأی، هزینه‌های افزایش ناکارایی را مطرح خواهد کرد.

۴. داد و ستد رأی در قوه مقننه

مثالی از بده بستان رأی را به وسیله قانونگذاران، تحت قاعده اکثریت ساده در نظر بگیرید. برای سادگی، فرض کنید که رجحان‌های قانونگذاران تک‌قله‌ای باشند و اینکه رأی‌گیری جامع وجود داشته باشد (ن.ک. فصل ۷). افزون بر این، در ابتدا فرض کنید که هر قانونگذاری مطابق خواسته‌های اکثریت رأی‌دهندگان حوزه‌اش رأی بدهد. بیایید بحث را روی دو قانونگذار متمرکز کنیم. اولی نماینده رأی‌دهندگانی است که خواهان مقدار متوسط خدمات پلیس هستند، اما مقدار پایینی از خدمات آموزشی را می‌خواهند. فرض کنید که رأی‌دهندگان حوزه نماینده مذکور حساسیت شدیدی نسبت به خدمات پلیس نداشته، اما حساسیت خیلی زیادی نسبت به داشتن بودجه آموزشی اندک داشته باشند. به عبارت دیگر، اگر قانونی تصویب شود که به موجب آن خدمات پلیس کمتر یا بیشتر از یک مقدار متوسط باشد، اعتراض چندانی نخواهند کرد. اما آنها به قانونی که خدمات آموزشی را بالای یک سطح کم افزایش می‌دهد شدیداً اعتراض خواهند کرد. قانونگذار دوم هم نماینده رأی‌دهندگانی است که مقدار اندک خدمات پلیس و مقدار متوسط خدمات آموزشی را می‌خواهند. شدت رجحان‌های این رأی‌دهندگان دقیقاً مخالف گروه نخست رأی‌دهندگان است. آنها شدیداً احساس می‌کنند که خدمات پلیس بایستی پایین باشد، در حالی که احساس شدیدی نسبت به داشتن بودجه متوسط برای آموزش ندارند.

تحت این شرایط، دو قانونگذار می‌توانند حوزه‌های انتخابیه‌شان را با مبادله آرای‌شان خشنود سازند. در این صورت اولی می‌تواند قبول کند که به مقدار کمتر خدمات پلیس رأی بدهد، به شرطی که دومی نیز قول بدهد که به مقدار کمتر خدمات آموزشی رأی بدهد. اگر قانونگذاران در موقعیت‌های نسبتاً مشابهی می‌بودند، نتیجه عرضه هر دو خدمت کمتر از موقعی می‌بود که مبادله رأی اتفاق

نمی‌افتاد. چون بده بستان رأی، قانونگذاران را مجاز به مذاکره و وارد معامله شدن می‌کند، لذا این کار آنها را قادر می‌سازد که شدت رجحانی حوزه‌های انتخابیه‌شان را به طور کارآمدتری نمایندگی کنند.

بده بستان سیاسی نیز می‌تواند همان گونه که در مورد دموکراسی مستقیم نیز وجود داشت، به ناکارایی بینجامد؛ و این به خاطر هزینه‌های معاملاتی است که مبادله آرا می‌طلبد. قانونگذارانی که حوزه‌های رأی‌گیری‌ای را نمایندگی می‌کنند که اعضای‌شان خواستار مقادیری از کالاهای عمومی هستند که از نظر کل جامعه ناکارآمدند، ممکن است با هزینه‌های معاملاتی خرید یا مبادله آرای کمتری مواجه شوند، تا قانونگذارانی که حوزه‌های طرف مقابل را نمایندگی می‌کنند.

قانونگذاران ممکن است گذشته از هدف نمایندگی حوزه‌های انتخابیه‌شان انگیزه‌های دیگری نیز از مبادله آرا داشته باشند. در فصل هشتم دیدیم که قانونگذاران ممکن است تحت تأثیر کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی قرار گیرند. اگر قانونگذاری عضو یک حزب سیاسی باشد، در این صورت حزب او را تحت تأثیر قرار خواهد داد. سرانجام اینکه، بعضی از قانونگذاران ممکن است تحت تأثیر رشوه یا آنهایی که ممکن است در سودجویی سیاسی وارد شوند، قرار بگیرند (ن.ک. فصل ۵). بدین ترتیب در واقع انگیزه بده بستان سیاسی ممکن است از منابع متعددی سرچشمه بگیرد.

داد و ستد آشکار و ضمنی رأی (ترکیب کردن مقولات)^۱

نویسندگان انتخاب عمومی بین دو نوع بده بستان سیاسی - که عبارت‌اند از ضمنی و آشکار-تفکیک قائل می‌شوند. بده بستان آشکار رأی در بند آخر موضوع قبلی تبیین شد. برای درک بده بستان ضمنی رأی، فرض کنید هیچ‌گونه بده بستان آشکاری وجود نداشته باشد؛ و این کار چه بسا به خاطر وجود قوانین بر ضد آن باشد. انگلستان چنین قانونی دارد، ولی آمریکا ندارد. تحت این قانون، دو قانونگذار پیش‌گفته می‌توانند پیشنهاد کنند که در عوض رأی‌گیری مستقل درباره خدمات پلیس و آموزش، قوه مقننه بایستی به آن دو مقوله، با هم رأی بدهد. آنها می‌توانند لایحه‌ای را پیشنهاد کنند که مرکب از بودجه‌ای نسبتاً کم برای پلیس و بودجه‌ای نسبتاً کم برای آموزش باشد. این مورد نوع

ضمنی بده بستان رأی است. هر دوی آنها این لایحه را بر مقادیر متوسط خدمات پلیس و آموزش، که اگر دو مقوله مورد بحث به طور مستقل به رأی گذاشته می‌شدند به تصویب می‌رسیدند، ترجیح خواهند داد.

توجه کنید که بده بستان ضمنی رأی در بردارنده مبادله رأی واقعی نیست. بنابراین، چه بسا اصطلاح بهتر برای آن ترکیب کردن مقوله‌ها باشد.

۵. مبادله رأی در دموکراسی‌های دنیای واقعی

موقعی که راجع به مبادله رأی در سراسر جهان فکر می‌کنیم، مهم است که دیدگاه خاص اقتصاددانان را در تحلیل دموکراسی به‌خاطر بیاوریم. چون اقتصاددانان علاقه‌مند به کارایی و تولید کالاها هستند، لذا فرض می‌کنند قبل از اینکه جماعتی برای تصمیم‌گیری راجع به کالاهای عمومی شکل بگیرد، اقتصادی بازاری برای عرضه کالاهای خصوصی وجود دارد. در اقتصاد بازار، هر عامل یا دست‌اندرکار اقتصادی در انتخاب بین شغل‌های جایگزین یا اشتغالی که برای دیگر منابعش ایجاد می‌شود آزاد است. او حتی می‌تواند خودش یک فعالیت بازرگانی را شروع کند و دیگران را به کار گیرد. با آغاز فعالیت در اقتصاد بازار، این افراد آزاد تصمیم می‌گیرند و چه بسا بتوانند عرضه کالاهای عمومی را بهبود بخشند. لذا آنها در قالب جماعتی به قصد ایجاد قواعدی برای ساختن تصمیمات جمعی راجع به عرضه کالاهای عمومی دور هم جمع می‌شوند. در چنین شرایطی، درک اینکه چرا این قواعد ممکن است در برگیرنده بخش‌هایی بر ضد خرید و فروش رأی باشند، آسان است.

در واقع، مردم در اکثر دموکراسی‌هایی که بعد از جنگ جهانی دوم شکل گرفته‌اند، اقتصاد بازار ندارند؛ و در عوض اینکه در جست و جوی اشتغال‌شان آزاد باشند، بسیاری از آنها برای اشتغال به دیگران متکی‌اند - از جمله به مقامات دولتی. اگر بپذیریم که مردم در مبادلات اقتصادی‌شان آزاد نیستند، هیچ دلیلی ندارد معتقد باشیم که آنها در مبادلات سیاسی‌شان احساس آزادی خواهند کرد. در نتیجه، آنها ممکن است نخواهند که قوانین اساسی‌شان شامل ماده‌های مشخص آشکاری راجع به مبادله رأی باشند.

گذر از نظام حامی‌گری

سناریوی جا افتاده‌ای را که به نظر می‌رسد با بعضی از دموکراسی‌های تازه تناسب داشته باشد، در نظر بگیرید. فرض کنید که در زمانی بلافاصله قبل از دموکراسی، مردم نظام حامی‌گری را پذیرفته باشند. در نظام حامی‌گری، فردی که می‌خواهد مقام و طبقه‌اش را حفظ کند بایستی حامی پیدا کند؛ و برای اینکه حمایت و طرفداری حامی را جلب کند باید خدماتی برای او تدارک ببیند. حامی نیز به نوبه خود، خدماتی را برای آنهایی که حامی بودنش را می‌پذیرند تدارک می‌بیند. بعضی از اقتصاددانان به نظام حامی‌گری به عنوان نوعی نظام مبادله‌ای می‌نگرند. با وجود این، روابط دائمی‌ترند و پایه‌های‌شان نیز کاملاً متفاوت از مبادلات بازاریاند. طولانی شدن سنت حامی‌گری منجر به این می‌شود که حامی و پیروان (حمایت‌شدگان) اخلاقاً خود را موظف به انجام وظایفی مرتبط با مقام یا نقش سنتی‌شان بدانند. برای مردمی که به این نظام عادت کرده‌اند، حرکت به سوی انتخابات دموکراتیک نه به عنوان ابزاری برای عرضه کالاهای عمومی بلکه به عنوان ابزاری برای به کار بردن سنت‌های‌شان در محیطی جدید است. اگر حامی‌ها کاندیدای تصدی‌های سیاسی شوند، در ابتدا رأی‌دهندگان فکر می‌کنند که وظیفه دارند به حامیان‌شان رأی بدهند. حامیان نیز در ابتدا فکر می‌کنند وظیفه دارند مشاغل دولتی را به پیروان‌شان اعطا کنند. در چنین شرایطی، جای تعجب ندارد اگر ببینیم فردی حامی، پول یا هدایایی به رأی‌دهندگان بدهد، ولو نتواند تشخیص دهد که آیا رأی‌دهندگان به او رأی خواهند داد یا نه. باز هم جای تعجب ندارد اگر ببینیم که دریافت‌کنندگان آن پول‌ها و هدایا احساس تعهد به رأی دادن به حامی‌ها کنند.

ممکن است که حامی‌ها از حوزه‌های رأی‌گیری مختلف در قالب یک حزب سیاسی به یکدیگر ملحق شوند. قدرت چنین حزبی می‌تواند برای رقیبانش خطرناک باشد. اما این بدان خاطر نیست که این حزب فایده‌هایی بیشتر از رقیبانش برای رأی‌دهندگان به وجود می‌آورد؛ هرچند که این کار امکان‌پذیر است، لیکن در عین حال بدین دلیل است که رأی‌دهندگان احساس نوعی تعهد به رأی دادن برای حامی‌ها و همکاران‌شان می‌کنند.

نظام حامی‌گری پتانسیل محدود کردن آزادی لازم را برای عملکرد کامل اقتصاد بازار، در خود دارد. حامی‌ها ممکن است از قدرت‌شان به منظور دادن امتیازات خاص به بازرگانان مشخص استفاده

کنند، و بدین وسیله فرصت‌ها یا مزیت‌های رقابتی را از رقیبان بالقوه‌شان بگیرند. حامی‌ها گذشته از محدود کردن اقتصاد بازار، ممکن است کالاهای عمومی را به صورت ناکارآمد عرضه کنند. در نظام سیاسی رقابتی، کاندیدایی که از دید رأی‌دهندگان کارایی نداشته باشد، سریعاً رأی به برکناری‌اش داده خواهد شد. با وجود این، در نظام حامی‌گری وفاداری به عنوان معیاری برای تصمیم‌گیری راجع به نحوه رأی‌دهی، رتبه‌ای بالاتر از کارایی دارد. بنابراین، حامی‌هایی که اقتصاد بازار را محدود می‌سازند و کالاهای عمومی را به طور ناکارآمدی عرضه می‌کنند، می‌توانند برای مدت طولانی در قدرت بمانند.

دیکتاتورهای تک حزبی که قبلاً در اکثر دموکراسی‌های جدید آسیای غربی و اروپای شرقی حکومت می‌کردند، نظام‌های کاملاً حامی‌پرور بودند. در این کشورها حامی‌ها رهبران ارشد حزب کمونیست و نیز نمایندگان متعدد حزب بودند که مناطق، حوزه‌ها و روستاهای متعدد را مدیریت می‌کردند.

پی بردن تدریجی به ناکارایی نظام حامی‌پروری

ممکن است نسل‌ها طول بکشد تا چنین سنت‌هایی تغییر کنند. حامیان قدیمی و اخلاف‌شان ممکن است سال‌های زیادی از روی وفاداری‌شان برای تصدی امور انتخاب شوند. با وجود این، به تدریج کاندیداهای رقیب قادر خواهند بود که ناکارایی - و امکان فساد - بسیاری از حامی‌ها را آشکار کنند. تغییر عمده زمانی اتفاق می‌افتد که ابتدا حزب حامی‌ها به خاطر نقض سنت حامی‌پروری از تصدی‌های ملی برکنار شود. در این صورت حزب مخالف بلافاصله به اسناد دولتی دست پیدا می‌کند و سریعاً از اقدامات پیشینیناش آگاهی می‌یابد؛ و نتیجه هم معمولاً آشکار کردن ناکارایی و فساد خواهد بود. به مرور که رأی‌دهندگان از ناکارایی و یا فساد باخبر می‌شوند، بسیاری‌شان چه بسا کل فلسفه نظام حامی‌پروری را مورد تردید قرار دهند. موقعی که این امر اتفاق می‌افتد، آنها ممکن است وفاداری‌شان را از حامی‌های مشخص به احزاب سیاسی انتقال دهند و به کاندیدایی رأی بدهند که برای نمایندگی منافع‌شان بهترین کاندیدا به نظر می‌رسد.

تحکیم حامی‌پروری در برابر تحکیم دموکراسی

بسیاری از کشورهای به لحاظ اقتصادی توسعه یافته‌تر، کمک‌های مالی برای رهبران منتخب دموکراسی‌های جدید تدارک دیده‌اند. در مواردی، این کمک‌ها برای برداشتن موانع تجاری، ادغام

شدن در اقتصاد جهانی، یا گسترش دموکراسی اعطا شده‌اند. با وجود این، در بسیاری از موارد نیز کمک‌های مذکور به صورت پول و بی‌هیچ محدودیتی در اختیار رهبران این کشورها قرار گرفته‌اند. اغلب این رهبران همان‌هایی هستند که تحت دیکتاتوری تک حزبی در این کشورها حاکم بوده‌اند. با این‌گونه کمک‌های مالی مبالغ نسبتاً زیادی پول و منابع در اختیار رهبران این کشورها قرار می‌گیرد؛ ولی در غیر این صورت آنها این مبالغ را در دست نمی‌داشتند. این نوع سیاست کمک، به طولانی‌تر کردن نظام حامی‌پروری گرایش دارد. حامی‌هایی که این کمک‌ها را دریافت می‌کنند می‌توانند شیوه‌های معمول و دموکراتیک خلاص شدن از حامی‌های ناکارآمد و فاسد را به تأخیر بیندازند. اگر افراد حاکم چنین کمک‌هایی را دریافت نمی‌کردند، کاندیداهای سیاسی رقیب چه بسا سریع‌تر ناکارایی‌ها و فسادها را آشکار می‌ساختند.

به نظر می‌رسد که در نظام‌های حامی‌پرور پیشین، کمک‌های توسعه‌ای، که امروزه مدیریت می‌شوند، احتمالاً از توسعه دموکراسی بالغ جلو افتاده باشند. با وجود این، در صورتی که نهادهای کمک‌دهی بتوانند جلوی فساد و ناکارایی‌شان را بگیرند، سیاست معقول‌تر این خواهد بود که کمک مستقیم به شکل پلیس و قضات، به‌منظور تقویت حکومت قانون و نظارت بر انتخابات، تدارک دیده شود. به عبارت دیگر، دموکراسی‌های اصلی در نظام سرمایه‌داری بایستی افراد ماهر و مجربی را برای این امور به کار گیرند و آنها را به عنوان جانشین‌هایی برای قضات و پلیس محلی پیشنهاد کنند. شق دیگری که هم‌تراز رویکرد مذکور است، این است که این دموکراسی‌ها می‌توانند آن کشور - یا بخش‌هایی از آن - را به عنوان ایالت یا استانی جدید بپذیرند، مشروط بر اینکه آن کشور نیز قوانین و رویه‌های فعلی این دموکراسی‌ها را قبول کند.

افزایش و تحکیم ملی حامی‌پروری محلی

همین اصل می‌تواند برای کشورهای دموکراتیکی که در آنها دولت مرکزی بخش عمده - یا کلیه - مالیات‌ها را جمع‌آوری می‌کند و سپس آنها را به مقامات دولتی که به صورت محلی انتخاب می‌شوند می‌دهد نیز کاربرد داشته باشد. به نظر می‌رسد که بیشتر دموکراسی‌های جدیدتر به این صورت عمل کنند. نتیجه این کار طولانی‌تر شدن نظام حامی‌پروری در سطح محلی است. برای کمک به خلاص

شدن از نظام حامی‌پروری محلی، دولت‌های مرکزی بایستی قدرت مالیات‌گیری و هزینه کردن آنها را به دولت‌های محلی بدهند. اگر رهبری که به صورت محلی انتخاب می‌شود پول‌های مالیاتی‌اش را به صورت نامعقول استفاده کند، رأی‌دهندگان می‌توانند در انتخابات بعدی از شر او خلاص شوند. اگر یک دولت مرکزی بخواهد به دولت‌های محلی کمک کند، بایستی این کار را از طریق افزایش امکان انتخابات آزاد و عادلانه و نیز از طریق تضمین حقوق شهروندان در جمع‌آوری و توزیع اطلاعات راجع به سیاستمداران محلی منتخب‌شان انجام دهد. همچنین می‌بایست شهروندان را از سرکوب‌ها و ارباب محلی حفاظت کند و موانع قانونی بر سر تحرک و تجارت را نیز بردارد.

امروزه بیشتر پولی که دولت‌های مرکزی به دولت‌های محلی می‌دهند صرف عرضه کالاهای عمومی محلی می‌شود. این روش عرضه کالاهای عمومی محلی نه تنها حامی‌پروری را تحکیم می‌کند و گسترش می‌دهد، بلکه بر ناکارایی در عرضه کالاهای عمومی محلی نیز می‌افزاید. فصل ۱۱ به همین بحث می‌پردازد.

فصل ۱۱

قانونگذاران و قانونگذاری

۱. مقدمه

قوه قانونگذاری در دموکراسی‌ها دلالت بر مجموعه‌ای از افراد منتخب (قانونگذاران) دارد که براساس رویه‌ای که در قانون اساسی مشخص شده است قانونگذاری می‌کنند. اکنون نحوه قانونگذاری را در یک قوه مقننه نوعی در نظر بگیرید. در ابتدا قانونگذاران نشستی را به ریاست فردی - که با رأی اکثریت خودشان برگزیده شده است - برگزار خواهند کرد. در این نشست، قانونگذار می‌تواند قانونی را با تسلیم لایحه‌ای به رئیس پیشنهاد کند. پس از دریافت لایحه، رئیس قوه مقننه وقتی را تخصیص می‌دهد تا موافقان و مخالفان لایحه پیشنهادی برله و یا برعلیه آن اظهارنظر کنند. مذاکرات تا زمان مقرر ادامه می‌یابد یا در صورت لزوم با رأی قانونگذاران متوقف می‌شود. سپس برای تصویب لایحه، رأی‌گیری می‌شود. اگر تعداد آرای موافق تصویب لایحه بیشتر از آنی باشد که در قانون اساسی و یا آیین‌نامه قوه مقننه مشخص شده است، لایحه از تصویب خواهد گذشت. رویه معمول برای تصویب یک لایحه مبتنی بر اکثریت ساده - یعنی بیش از ۵۰ درصد - است.

ایالات متحد آمریکا دو مجلس قانونگذاری دارد، و برای تصویب هر لایحه لازم است که در هر دو مجلس نمایندگان و سنا اکثریت آرا کسب شود. البته ریاست جمهوری می‌تواند لایحه‌ای را وتو کند، ولو از تصویب هر دو مجلس هم گذشته باشد. قوه مقننه می‌تواند با دو سوم اکثریت در هر یک از مجالس قانونگذاری وتوی ریاست جمهوری را رد کند.

هر قانون جدیدی بایستی با قانون اساسی سازگار باشد. قوه قضائیه تنها زمانی می‌تواند قانونی را نپذیرد که اکثریت قضاات دیوان عالی بر این باور باشند که آن قانون موادی از قانون اساسی را نقض می‌کند. در ایالات متحد آمریکا، مالیات بر درآمد دولت فدرال خلاف قانون اساسی تشخیص داده شد، چرا که این سیستم مالیات بر درآمد شامل مالیات بر مالکیت فردی و مالیات بر مستغلات^۱ نیز - که مالیات‌های «مستقیمی» بودند - می‌شد. بنا به قانون اساسی، مالیات‌های مستقیم بایستی براساس جمعیت ایالات تعیین می‌شدند. این ماده به این دلیل در قانون اساسی گنجانده شده تا از تبعیض علیه ایالات مرفه و ثروتمند جلوگیری شود.

کالاهای عمومی و ناکارایی قانونگذاری

مطالعه قوه مقننه یکی از نکات جدی در دستور کار نظریه انتخاب عمومی به شمار می‌آید. نظریه اقتصاد حاکی از این است که بازار در بسیاری موارد با شکست مواجه می‌گردد؛ که از آنها با عنوان شکست‌های بازار یاد می‌شود. نه تنها بسیاری از کالاها خصوصیات کالاهای عمومی را دارند، بلکه برخی اقدامات مقتضی برای اصلاح شکست‌های بازار نیز - همچون انحصار طبیعی و برون‌دادها - دارای خصوصیات کالاهای عمومی‌اند. بر این اساس، آموزه‌های علم اقتصاد دال بر این است که قوه مقننه نقش بالقوه مهمی در دموکراسی‌ها دارد. با وجود این، موقعی که این نقش به قانونگذاران واقعی و مجریان دولت واگذار می‌گردد، اینان اغلب در اجرای آن با شکست مواجه می‌شوند.

مثالی که در این خصوص می‌توان ارائه کرد مخارج دفاع ملی است. شواهد حاکی از این‌اند که هزینه‌های دفاع ملی هرز رفته‌اند؛ به این مفهوم که اقلامی که سفارش داده شده‌اند، غیرضروری بوده‌اند و یا به زیان دفاع ملی بوده‌اند. پیمانکاران صنایع دفاعی نوعاً قادر بوده‌اند که سودهای بالاتری از صاحبان بنگاه‌ها در سایر صنایع به دست آورند. قراردادهای اغلب با آنتهایی بسته می‌شود که به میزان زیادی به مبارزات انتخاباتی کمک کرده‌اند، و یا با بنگاه‌هایی که در حوزه‌های انتخاباتی که گروه‌های فشار یا سیاستمداران قدرتمند نمایندگی‌شان را به عهده گرفته‌اند، واقع شده‌اند. همچنین اطلاعات مربوط به تسلیحات سرتی نیز به وسیله بوروکرات‌ها و پیمانکاران صنایع دفاعی به دول خارجی و دشمنان بالقوه فروخته می‌شود.

مثال دیگری که می‌توان در این زمینه عنوان کرده، تنظیم اقتصاد بازار است. قانونگذاران مجوز انحصارات را صادر می‌کنند؛ آنها قوانینی را از تصویب می‌گذرانند که در عوض کاهش برون‌دادها، آنها را دامن می‌زنند؛ آنها مانع از این می‌شوند که خریداران و فروشندگان آزادانه قیمت کالاها و خدمات تجاری را تعیین کنند؛ آنها کیفیت و خصوصیت تولیدات را تنظیم می‌کنند؛ آنها در تجارت ملی و بین‌المللی مداخله می‌کنند؛ و اینکه با اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی پیش‌بینی ناشدنی‌شان فرایند اقتصاد بازار را مختل می‌سازند. نظریه اقتصاد نشان می‌دهد که گاهی اوقات بهتر است دولت برای اجتناب از شکست بازار در اقتصاد بازار مداخله کند. اما سیاست‌های دولت اغلب در تناقض با آنچه که اقتصاددانان توصیه می‌کنند، خواهند بود. به عبارت دیگر، سیاست‌های دولت اغلب منجر به این می‌شوند تا ثروت یک اقتصاد - از نگاه یک فرد معمولی - کمتر از آن چیزی باشد که در غیر این صورت می‌بود.

قوانین عادی و نفع شخصی

چگونه می‌توان به تبیین این واقعیت پرداخت که قانونگذاران قوانینی را ایجاد می‌کنند که موجب شکست بازار می‌شود، یا به جای کاهش، شکست بازار را افزایش می‌دهند؟ قبلاً با تبیین مقوله‌هایی بنیادی در این زمینه، همچون کمک به مبارزات انتخاباتی، ناکارایی احتمالی قاعده اکثریت و مبادله رأی به طور غیرمستقیم به این مسئله پرداخته شد. هدف ما در این فصل این است که به طور مستقیم به تبیین این مسئله بپردازیم. برای این کار خودمان را در جای قانونگذاران قرار می‌دهیم. سعی خواهیم کرد تا تعیین کنیم که رفتار قانونگذاران همسو با نفع شخصی‌شان است. فرض می‌کنیم که اگر قانونگذاران قوانینی را از تصویب بگذرانند که در عوض کاهش شکست بازار به افزایش آن بینجامد، این اقدام آنها به خاطر منافع‌شان است. هدف ما این است تا شیوه‌هایی را که قانونگذاران می‌توانند با تقدیم لوایح کاهنده کارایی^۱ و رأی دادن به آنها منتفع شوند، شناسایی کنیم.

فرض کنید شما مالک یک کمپانی بزرگ فولاد هستید و اخیراً به دلیل واردات خارجی ارزان‌تر، مشتریان‌تان را از دست داده‌اید. همچنین فرض کنید معتقدید که اگر قانونگذار شوید، می‌توانید به

احتمال زیاد قانونی را از تصویب بگذرانید که به موجب آن تعرفه‌ای روی واردات فولاد خارجی وضع شود، و یا اینکه واردات آن کاملاً ممنوع گردد. در این صورت به نفع شما خواهد بود که کاندیدا شوید، چرا که اگر انتخاب شوید می‌توانید رأی مجلس را تحت تأثیر قرار دهید. یا اینکه فرض کنید شما سفته‌باز مجرب بازار سهام هستید و می‌دانید که قیمت‌های سهام از تصمیمات دولت متأثر می‌شوند. بنابراین اگر قانونگذار می‌بودید می‌توانستید با تأثیر گذاشتن روی آرای قانونگذاران، قیمت سهامی را که مالک آن هستید افزایش دهید. یا اینکه با اطلاع از نحوه رأی‌دادن سایر قانونگذاران می‌توانید اطلاعات محرمانه‌تان^۱ را با هدف سودآور ساختن سرمایه‌گذاری‌های بازار سهام به کار بگیرید.

اعضای آگاه جامعه سعی خواهند کرد تا قانون اساسی - یا قوانینی - داشته باشند که برای مردم دشوار (پرهزینه) باشد که مستقیماً از قانونگذاری سود ببرند. با وجود این، قانونگذار می‌تواند نماینده دیگران باشد. فرد قانونگذار با توافق روی اینکه به قانونی رأی بدهد که افراد یا گروه‌های خاصی را منتفع سازد، می‌تواند به میزان زیادی از کمک‌های آنها در مبارزات انتخاباتی بهره‌مند گردد و بنابراین در انتخابات برنده شود. او همچنین می‌تواند مساعدت ذی‌نفع‌ها را به نفع خود و خانواده‌اش به‌دست آورد. تعطیلات رایگان^۲، پول گرفتن بابت سخنرانی‌ها، اشتغال عضوی از خانواده، هدایایی به صورت ملک، سهام هدیه^۳ و جز اینها، نمونه‌هایی از این دست‌اند. او حتی می‌تواند رشوه هم بگیرد.

بنابراین، همان گونه که نظریه انتخاب عمومی بر آن واقف است، قوانینی از تصویب می‌گذرند ولو اینکه کارایی را کاهش دهند و یا به شکست بازار بینجامند. این امر بدین دلیل است که قانونگذاران تصویب چنین قوانینی را همسو با نفع شخصی‌شان می‌بینند. آنها این کار را به شکل مستقیم یا غیرمستقیم از طریق تأمین منافع دیگرانی که آنها را در مبارزات انتخاباتی کمک می‌کنند و یا به آنها مساعده یا رشوه می‌دهند به انجام می‌رسانند. مسئله‌ای که با آن مواجه هستیم این است که نحوه عملکرد این فرایند چگونه است.

1. Inside Information

2. Free Vacations

3. Stock Tips

ذی نفع‌های «ویژه»، گروه‌های فشار، و نفوذ

قبل از ادامه بحث بهتر است به تبیین برخی از اصطلاحات بپردازیم. نویسندگان در تبیین اینکه چگونه قانونگذاران تحت تأثیر دیگران قرار می‌گیرند، اصطلاحاتی از این دست را به کار می‌برند: «ذی نفع‌های ویژه»، «گروه‌های همسود^۲»، یا «گروه‌های فشار» و نظایر اینها. براین اساس هر فردی که درصدد تحت تأثیر قرار دادن قانونگذاری است، «نفعی» در آن دارد. این نفع برای آن فرد نفع ویژه‌ای است. بدین ترتیب در واقع اصطلاح «ویژه» زائد است (و در نتیجه بایستی از به کار بردن اصطلاح «نفع ویژه» اجتناب کرد). نویسندگانی که اصطلاحاتی چون «گروه همسود» و «گروه فشار» را به کار می‌برند می‌خواهند خوانندگان روی این موضوع تمرکز کنند که فرایند نفوذ روی قانونگذاری از جانب تعدادی از افراد - و نه به صورت فردی - شکل می‌گیرد. با وجود این، چون مقدار ثروت افراد با یکدیگر فرق می‌کند و نیز افراد موقعیت‌های مختلفی در اقتصاد بازار دارند، بنابراین امکان دارد که فردی ثروتمند نفوذ بیشتری از نفوذ مرکب اعضای گروهی داشته باشد. بحث از گروه را در فصل دوازدهم با بررسی گروه‌های فشار دنبال خواهیم کرد. در این فصل تمایزی بین نفوذی که از جانب افراد و یا گروه‌ها روی قانون اعمال می‌شود قائل نمی‌شویم.

در ادامه بحث اصطلاح «فشار» را برای دلالت بر تاکتیک‌های گوناگونی به کار می‌گیریم که می‌توانند از جانب افراد برای تغییر رفتار قانونگذاران به کار آیند. عمومی‌ترین این تاکتیک‌ها، اول: پیشنهاد رأی موافق (و نیز تهدیدهای ضمنی به دادن رأی مخالف) به یک قانونگذار و یا حزب متبوع او در انتخابات بعدی، دوم: کمک‌های مبارزات انتخاباتی، و سوم: قول رشوه یا مساعدت، و نظایر اینهاست.

طرح این فصل

برای درک اینکه چرا قانونگذاران قوانینی را از تصویب می‌گذرانند که معیار کارایی اقتصادی را برآورده نمی‌کنند - یا اینکه چرا هر نوع قانونی را برای آن مقوله از تصویب می‌گذرانند - بایستی خودمان را

1. Special Interests
2. Interest Groups

به جای قانونگذاران و آنهایی که سعی می‌کنند قانونگذاری را تحت تأثیر قرار دهند، بگذاریم. اولین گام برای چنین درکی، آگاهی از اهداف و ابزارهای آنها برای رسیدن به اهدافشان است. قسمت دوم این فصل به بررسی اهداف قانونگذاران، از جمله هدف «منفعت جمعی»^۱، می‌پردازد. این قسمت همچنین روش تحلیلی نظریه انتخاب عمومی را برای بحث درباره رفتار قانونگذاران به عنوان کارگزاران، معرفی می‌کند. قدم بعدی این است که فشارهایی را که از جانب منتفع‌شوندگان و زیان‌دیدگان بالقوه تصویب یک قانون روی قانونگذاران وارد می‌شود، مشخص کنیم. برای درک چنین فشارهایی بایستی نشان دهیم که چگونه مردم ممکن است از قوانینی که به وسیله قانونگذاران ایجاد می‌گردند منتفع و یا متضرر شوند. این کار در قسمت سوم این فصل انجام شده است. فصل دوازدهم به روش‌های نفوذ روی قانونگذاران می‌پردازد.

۲. درک قانونگذاران

برای درک قانونگذاران سعی می‌کنیم خودمان را به جای آنها بگذاریم؛ و برای این کار بایستی انگیزه‌ها، کارویژه‌شان^۲ و نیز نفوذهای بیرونی روی آنها را بشناسیم. در این بخش انگیزه‌ها و کار ویژه آنها را بررسی خواهیم کرد.

انگیزه‌های قانونگذاران

نویسندگان علوم سیاسی فرض را بر این می‌گذارند که قانونگذاران برای «منفعت جمعی» عمل می‌کنند - یا اینکه بایستی عمل کنند. بعضی از قانونگذاران، دست کم گاهی اوقات، به گونه‌ای عمل می‌کنند که گویی به دنبال منفعت جمعی‌اند. با وجود این، انگیزه آنها هر چه که باشد، موقعیت‌شان ایجاد می‌کند برای رسیدن به اهدافشان در مرحله نخست انتخاب شوند. در این صورت، آنها بعد از اینکه به عنوان قانونگذار انتخاب شدند، بایستی درصدد انتخاب مجدد خود و یا کمک به انتخاب جانشینی از حزب‌شان برآیند. براین اساس، نظریه‌پردازان انتخاب عمومی نه روی اهداف یا

1. Collective Interest
2. Functions

رجحان‌های اولیه قانونگذاران، بلکه روی هدف ثانویه انتخاب مجدد آنها و یا کمک به حزب سیاسی‌شان تمرکز می‌کنند.

برای درک اینکه چرا نظریه‌پردازان انتخاب عمومی روی هدف ثانویه قانونگذاران متمرکز می‌شوند، این بخش سه هدف را - که عینی‌ترند - مد نظر قرار می‌دهد: درآمد، پایگاه اجتماعی^۱ و قدرت. سپس به این گزاره پرداخته می‌شود که قانونگذاران با هدف منفعت جمعی عمل می‌کنند و یا اینکه بایستی چنین کنند.

درآمد

کاملاً ممکن است که فرد قانونگذار همان اهدافی را داشته باشد که جویندگان شغل دارند. براین اساس، بیاپید فرض کنیم که هدف عمده افراد از قانونگذار شدن حقوق مرتبط با آن است. بنا به این فرض، فردی که درصدد قانونگذار شدن است بایستی درآمد حاصل از این شق را با بهترین شق درآمدزای بالقوه دیگر مقایسه کند. او زمانی شق قانونگذار شدن را انتخاب خواهد کرد که انتظار داشته باشد درآمد حاصل از این کار، از درآمدی که می‌توانست از گزینه‌های دیگرش به دست آورد، به‌علاوه هزینه‌های انتخاب شدنش، بیشتر باشد.

درآمد فرد قانونگذار صرفاً به حقوق وی محدود نمی‌شود. موقعیت او به‌عنوان قانونگذار فرصت‌های کسب درآمد وی را به‌عنوان سخنران، نویسنده و جز اینها افزایش می‌دهد. همچنین اگر او مجاز باشد که به فعالیت‌های بازرگانی بپردازد و یا مالک دارایی‌هایی باشد، قدرت قانونگذاری به او امکان می‌دهد که درآمدش را از فعالیت‌های بازرگانی و یا مقدار دارایی‌هایش را از طریق سودجویی^۲ افزایش دهد (ن.ک. فصل ۵). سرانجام اینکه او می‌تواند هدایا، دعوت‌های مسافرتی و یا رشوه‌هایی را از آنانی که انتظار دارند از قانونگذاری منتفع شوند، به دست آورد. افرادی که از چنین منافع آگاه باشند درصدد برخوردند آمد تا قانونگذار شوند.

1. Status

2. Profiteering

ملاحظه دیگر، درآمدی است که قانونگذار انتظار دارد در آینده به دست آورد؛ یعنی در واقع قانونگذار شدن می‌تواند سرآغاز^۱ شغلی جذاب‌تر یا با پرداخت‌های بالاتر در آینده باشد. قبلاً به درآمد ناشی از سخنرانی و نویسندگی اشاره کردیم. برخی از این درآمدها ممکن است در جریان دوره قانونگذاری به دست آیند و برخی از آنها نیز بعداً کسب شوند. قانونگذاران می‌توانند بعد از پایان دوره قانونگذاری‌شان به عنوان مشاوران بازرگانی و نیز رابطه‌گر مورد تقاضا باشند (ن.ک. فصل ۱۰). فرد قانونگذار در جریان فعالیت خود با دیگر قانونگذاران و روش‌های قانونگذاری آشنا می‌شود. این آشنایی‌ها و نیز داشتن اطلاعات از نحوه قانونگذاری برای آنهایی که می‌خواهند به قانونگذاران فشار آورند و قوانین آتی را پیش‌بینی کنند ارزشمندند.

اکنون هزینه‌های انتخاب شدن را در نظر بگیرید. بدیهی است که هزینه‌های جمع‌آوری آرای لازم برای برنده شدن در انتخابات برای افراد مختلف، متفاوت است. این بدان مفهوم است که این هزینه‌ها برای افرادی که با مهارت خاصی می‌توانند کانون افکار عمومی را شناسایی کنند، برای افراد دارای شخصیتی دلپذیر، هنرپیشه‌ها و ستاره‌های ورزشی بسیار پایین‌تر از سایر افراد تمام می‌شود.

سرانجام اینکه ما بایستی نااطمینانی در مورد درآمد پست قانونگذاری را نیز بپذیریم؛ به این مفهوم که اولاً موقعی که قانونگذار بالقوه نوعی برای رسیدن به این پست فعالیت می‌کند مطمئن نیست که آیا انتخاب خواهد شد یا نه، و ثانیاً اگر انتخاب شد مطمئن نیست که آیا دوباره انتخاب خواهد شد یا نه، و یا اینکه چه مدت زمان طول می‌کشد تا مجدداً برگزیده شود. با فرض اینکه این فرد گزینه‌های مطمئن‌تری نیز دارد، زمانی درصدد قانونگذار شدن برخواهد آمد که فرد خطرپذیری باشد. البته گزینه‌های دیگر چون پرداختن به کسب و کار نیز می‌توانند خطر داشته باشند. به هر حال او بایستی این خطرها را با یکدیگر مقایسه کند.

پایگاه اجتماعی و قدرت

اندیشمندان علوم سیاسی امروزه - در تجزیه و تحلیل رفتار کاندیداهای انتخاباتی - بیشتر روی اهداف پایگاه اجتماعی و قدرت تمرکز می‌کنند. پایگاه اجتماعی را به سادگی نمی‌توان به صورت عینی

تعریف کرد. اگر پایگاه و منزلت اجتماعی به عنوان دلیلی برای انتخاب شغل در نظر گرفته شود، در این صورت می‌توان پایگاه اجتماعی افراد را به عنوان نگرش و تلقی افراد دیگر از او در این موقعیت تعریف کرد. ممکن است برخی افراد معتقد باشند که پایگاه و منزلت اجتماعی که قانونگذار شدن به دنبال دارد از سایر مشاغل بیشتر است؛ در حالی که دیگران ممکن است معتقد باشند که مشاغل چون معلمی، مغازه‌داری، کارمندی، تعمیرکاری ماشین و یا هر آنچه از این دست که مد نظر قرار گیرد می‌تواند پایگاه و منزلت اجتماعی بالایی داشته باشد. اگر از منظر فردی، منزلت اجتماعی مهم باشد و آن را در قانونگذار شدن ببیند، شق قانونگذار شدن را بخواهد گزید، ولو اینکه پرداختی و مزایای آن از سایر گزینه‌ها کمتر باشد.

توسل به زور در انحصار دولت است. بنا به تعریف، فرد قانونگذار روی استفاده و به کارگیری این انحصار زور کنترل دارد. بنابراین فردی که می‌خواهد کنترلی جزئی روی توسل به زور داشته باشد، به احتمال زیاد دلش می‌خواهد قانونگذار بشود. از طرفی قدرت هر قانونگذاری به تنهایی محدود است، چرا که او صرفاً عضوی از گروهی بزرگ است. براین اساس اشتیاق به قدرت در فردی که به دنبال ریاست قوه مجریه است از فردی که می‌خواهد قانونگذار شود به مراتب بیشتر است.

منفعت جمعی

بسیاری از مردم بر این باورند که قانونگذاران در جهت منفعت جمعی عمل می‌کنند، و یا اینکه بایستی این‌گونه باشند. حال اگر دانش‌آموختگان دموکراسی نیز چنین اعتقادی داشته باشند، در اشتباه‌اند. دست کم سه دلیل برای این ادعا وجود دارد. نخست اینکه اصطلاح «منفعت جمعی» به دست دادن تعریفی از آن را مشکل - و چه بسا ناممکن - می‌سازد. برخی از مفسران منفعت عمومی را به عنوان متوسط مجموع منفعت‌های فردی تعریف می‌کنند. این تعریف فرض را بر این می‌گذارد که هم منفعت‌های افراد را می‌توان شناسایی کرد و هم اینکه روشی برای جمع زدن این منفعت‌های فردی وجود دارد، به گونه‌ای که قانونگذار می‌تواند بگوید که آیا فعالیت‌هایش همسو با منفعت عموم هست یا نه. اگر منافع افراد نسبتاً همگن می‌بودند، همان‌گونه که به نظر می‌رسد در بعضی از جوامع سنتی این‌گونه باشد، در این صورت افراد به میزان بسیار کمی با یکدیگر فرق می‌کردند و آن هم شاید صرفاً

در برخی زمینه‌ها، در این صورت آنها به نوعی اجماع دست می‌یافتند و روی آن توافق می‌کردند. اما ویژگی عمده جوامع دموکراتیک و سرمایه‌داری امروز، تنوع^۱ است.

دوم اینکه، قانونگذارانی که می‌خواهند مجدداً انتخاب شوند، معمولاً بایستی نیازهای رأی‌دهندگان میانی حوزه انتخابی‌شان را برآورده سازد. قانونگذاری که نیازهای رأی‌دهندگان سایر حوزه‌ها را برآورده می‌کند بعید است که مجدداً رأی بیاورد. افزون بر این، همان‌گونه که در فصل ۸ دیدیم، ممکن است راهبرد بهینه برای انتخاب مجدد قانونگذاران مستلزم وجود شرکای انتخاباتی^۲ خوشنام باشد. بنابراین، حتی اگر منفعت جمعی شناخته شده نیز می‌بود، افرادی که در آن مسیر عمل می‌کردند دشوار می‌توانستند به‌عنوان قانونگذار برگزیده شوند.

دست آخر اینکه، حتی در داخل حوزه رأی‌گیری مشخصی نیز، قانونگذاران بایستی برای انتخاب مجدد رقابت کنند و یا اینکه بایستی به انتخاب فردی از حزب خود کمک کنند. جاهایی که بیش از دو کاندیدا یا حزب وجود داشته باشند، ممکن است برای یک کاندیدا ارزشمند باشد که از طیف میانه‌روها^۳ فاصله بگیرد - همان‌گونه که در فصل هفتم دیده شد. این مورد به ویژه زمانی مصداق می‌یابد که اعضای جامعه رجحان‌های بسیار ناهمسان داشته باشند - همانند وضعیتی که در یک جامعه ناهمگون^۴ وجود دارد. بنابراین قانونگذاران اغلب تمایل دارند که نیازهای دیدگاه‌های حدی^۵ را برآورده سازند.

قانونگذار در مقام کارگزار^۶

از کشفیات مهم علم اقتصاد این است که برای کمک به درک ما از تعامل بین افراد فرض می‌کند افراد نقش‌های متفاوتی به خود می‌گیرند و کارویژه‌های مختلفی متناسب با این نقش‌ها دارند. اقتصاددانان از کارویژه‌هایی چون مصرف‌کننده، تولیدکننده و عرضه‌کننده منابع و نقش کارآفرین سخن به میان می‌آورند. تولیدکننده در مقام کارگزار نسبت به نوع ستانده‌ای که تولید می‌کند و نیز

1. Diversity
2. Campaign Contributors
3. The Center
4. Heterogeneous
5. Extreme
6. Functionary

اینکه آیا این تولید به لحاظ اخلاقی خوب است یا بد، بی تفاوت است. او هدف ساده‌ای دارد که همانا حداکثر کردن سود است و این هدف را با تبدیل منابع تحت کنترل خود به ستاده‌ای قابل فروش دنبال خواهد کرد. او هیچ‌گونه فایده‌های مصرفی از ستانده تولیدی‌اش به دست نمی‌آورد و در عین حال مالک هیچ‌گونه منابعی هم نیست. این تجرید می‌تواند برای مقاصد متعددی به کار گرفته شود. در اینجا این تجرید می‌تواند به ما کمک کند تا کارویژه‌ای را که موجب می‌شود تقاضاهای مصرف‌کنندگان برآورده شود، از این کارویژه‌ها تفکیک کنیم: (۱) خریدن و مصرف کالاها برای ارضای خواسته‌ها؛ و (۲) عرضه منابع مورد نیاز برای تولید. این تجرید همچنین به نوبه خود به ما کمک می‌کند تا روی تولیدکننده به عنوان کارگزار و یا کارآفرین تمرکز کنیم، تا اینکه آن را به‌عنوان فرد خاصی که می‌خواهد تولیدکننده شود در نظر بگیریم. به عبارت دیگر، چنین چیزی به ما کمک می‌کند تا روی کارگزاری^۱ تولید تمرکز کنیم. هدف ما از این کار آن است که این کارگزاری را به هدف نهایی مصرف (یعنی ارضای خواسته‌ها) و نیز ابزارهای تولید یا منابعی که به وسیله کارگزاران به کار گرفته می‌شود (مواد خام گوناگون، ماشین‌آلات نیروی کار و موارد دیگر) مرتبط کنیم.

می‌دانیم که تولیدکنندگان در زندگی روزمره‌شان نه تنها به معنای کارگزار تولیدکننده‌اند، بلکه مصرف‌کنندگان و عرضه‌کنندگان منابع نیز هستند. آنها ممکن است از تولیدشان فایده‌های مصرفی نیز به دست آورند. آنها همچنین ممکن است از نوع کاری که انجام می‌دهند لذت ببرند و یا اینکه کارشان را دوست نداشته باشند. آنها می‌توانند از نیروی کار، مهارت‌های تخصصی و دارایی‌شان در تولید استفاده کنند. با وجود این، با بحث از تولیدکننده به عنوان یک کارگزار می‌توانیم قضاوت‌های مان را دربارهٔ افراد خاص از تأییراتی که آن افراد روی دیگران دارند جدا کنیم. ما ممکن است به دلایلی تولیدکننده خاصی را نپسندیم. با وجود این، می‌توانیم در نظر بگیریم که او با انجام کار ویژه خود باعث می‌گردد که تقاضاهای مصرف‌کنندگان برای کالای تولیدی او ارضا شود. به همین ترتیب ما ممکن است بازرگانان را خوش نداشته باشیم؛ اما ناچاریم بر فایده‌های مصرفی و اشتغال ناشی از بازرگانی صحه بگذاریم.

می‌توان به طریق مشابهی از قانونگذار در مقام کارگزار نیز صحبت به میان آورد. قانونگذار، کارویژه‌ای را که موجب تولید کالاها عمومی می‌شود با پول مالیاتی که روی شهروندان

(رای‌دهندگان) وضع می‌گردد، انجام می‌دهد. در ساده‌ترین انگاره از کارویژه قانونگذار، شاخه‌های دیگر دولت را نادیده می‌گیریم. دو کارگزار مکمل قانونگذاران وجود دارند. نخست رای‌دهندگان و آنهایی که نسبت به قانونگذاران اعمال فشار می‌کنند، که کارویژه‌شان این است که قانونگذاران را برگزینند و از هزینه‌ها و فایده‌های کنش‌های قانونگذاران آگاه باشند. کارگزاران دوم بوروکرات‌ها هستند که کارویژه‌شان اجرای رهنمون‌های قانونگذاران است.

قانونگذار عادی می‌تواند از تصویب قانونی که به موجب آن کالای عمومی خاصی عرضه می‌شود، انتظار فایده‌های مصرفی داشته باشد. مثلاً او ممکن است از اینکه به تصویب قانونی بر ضد سقط جنین کمک می‌کند، خشنود باشد؛ و این کار او می‌تواند ناشی از احساس همدردی نسبت به نوزادانی باشد که هنوز متولد نشده‌اند. یا اینکه ممکن است از موقعیت اجتماعی و قدرت و نیز از اینکه فرد مشهوری است که مردم از او تقاضای کمک می‌کنند، لذت ببرد. یا اینکه ممکن است احساس کند که تصمیم‌گیری‌های خاص به لحاظ اخلاقی «حق فرد» است. با وجود این، موقعی که تصویری کارگزاری از قانونگذار می‌سازیم، فرض را بر این می‌گذاریم که او هیچ‌گونه توجهی به این چیزها نمی‌کند. درست همان‌گونه که فرض کردیم تنها هدف تولیدکننده کارگزار، حداکثر سود است؛ در اینجا نیز فرض را بر این می‌گذاریم که تنها هدف قانونگذار در مقام کارگزار این است که مجدداً برگزیده شود (و یا اینکه به انتخاب عضوی از حزبش در انتخابات بعدی کمک کند).

همانند مورد تولیدکننده اقتصادی، هدف از ساختن چنین تجربیدی در اینجا نیز آن است که دستگاه قانونگذاری در یک دموکراسی را از خواسته‌های خاصی که هر فرد حقیقی ممکن است در نقش قانونگذار دموکراتیک داشته باشد، تفکیک کنیم. چنین چیزی در عین حال کمک می‌کند بپذیریم که صرف‌نظر از پیشداوری‌های فردی‌مان، قانونگذار می‌بایست به منظور تحقق بخشیدن به اهدافش، رای‌دهندگان و کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی را راضی کند.

اما قانونگذار از جنبه‌ای مهم با تولیدکننده فرق می‌کند؛ به این مفهوم که اقتصاددانان می‌توانند کارویژه تولیدکنندگان را تنها به عنوان یکی از فراهم‌کنندگان فایده (برای متقاضیان کالای تولیدی و عرضه‌کنندگان منابع مورد استفاده آنها) معرفی کنند. با این حال، هنگامی که نظریه‌پردازان انتخاب عمومی می‌گویند که قانونگذار تقاضاهای اعضای از جامعه را برآورده می‌کند، می‌بایست بیفزایند که

او ممکن است با این کارش به منافع سایر اعضای جامعه صدمه بزند. این خود بدان دلیل است که (۱) آنها نماینده حوزه‌های رأی‌گیری مختلفی هستند؛ (۲) آنها در مورد کالاهای عمومی تصمیم‌گیری می‌کنند؛ و (۳) آنها به صورت جمعی قدرت وضع مالیات دارند. از جمله اهداف مهم نظریه انتخاب عمومی این است که پی‌برد قانونگذاران در مواجهه با این فشارهای متناقض چگونه عمل می‌کنند.

۳. فشارهای متناقض روی قانونگذاران

اگر امکان می‌داشت، قانونگذاران همواره لویجی را از تصویب می‌گذراندند که معتقد بودند همه را منتفع خواهند کرد، بدون اینکه به زیان کسی تمام شوند. با وجود این، در عمل هر لایحه‌ای بعضی‌ها را منتفع می‌سازد و دیگران را متضرر می‌کند. هر قانونگذاری در تصمیم به اینکه از لایحه‌ای حمایت کند یا نه، بایستی محاسبه کند که آیا خالص منافع رأی‌دهندگان و حامیان انتخاباتی‌اش به اندازه‌ای هست که او یا حزب متبوع وی را از موقعیت بهتری در انتخابات بعدی بهره‌مند سازد. قانونگذار در مسیر حساسی گام می‌گذارد؛ او ممکن است با هدف منتفع کردن یک گروه به لایحه‌ای رأی ندهد؛ در حالی که با این کار به منافع گروه دیگری صدمه می‌زند.

قانونگذاران زیادی وجود دارند و هر یک نیز می‌خواهند لویجی را به نفع رأی‌دهندگان و یاریگران مبارزات انتخاباتی‌شان از تصویب بگذرانند. در اینجا برای دلالت بر رأی‌دهندگان و کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی که تعیین می‌کنند آیا قانونگذار خاصی یا حزب متبوع وی برگزیده شود یا نه، اصطلاح «موکلان»^۱ را به کار می‌بریم. چون قانونگذاران مختلف موکلان مختلفی نیز دارند، لذا هر لایحه‌ای که از جانب قانونگذاری حمایت می‌گردد ممکن است کاملاً به زیان موکلان قانونگذار دیگر تمام شود. از این رو قانونگذار بایستی پیوسته گوش به زنگ باشد که مبادا به طور غیرعمدی از لایحه‌ای جانبداری کند که به زیان موکلانش تمام شود.

چون قوانین از جهات مختلفی افراد گوناگون را تحت تأثیر قرار می‌دهند، لذا قانونگذاران با فشارهای متناقضی مواجه خواهند بود. طبیعتاً ذی‌نفع‌های بالقوه به قانونگذاران برای رأی دادن به لویجی که آنها را منتفع می‌کند فشار می‌آورند؛ در حالی که کسانی که فکر می‌کنند از تصویب این

لوايح متضرر خواهند شد قانونگذاران را براي مخالفت با تصويب آنها تحت فشار مي گذارند. هدف اين قسمت مشخص کردن مجموعه دلایلی است مبنی بر اینکه چرا لوايح گوناگون بعضی را منتفع می سازند و به برخی دیگر زیان می رسانند. اين مجموعه دلايل را می توان از ماهيت کالاهای عمومی و ساير شکست های بازار به دست آورد. شناسایی اين مجموعه دلايل در فهم انواع فشارهایی که روی قانونگذاران وارد می شود، مفيد خواهد بود.

قانونگذاران به مثابه توزیع کنندگان بار مالیاتی

مخارج برنامه های دولت می تواند از طریق طرح های مالیاتی مختلفی تأمین مالی شود. در مقایسه دو طرح مالیاتی، برخی از مالیات دهندگان تحت طرح نخست مالیات بیشتری - نسبت به طرح دوم - پرداخت می کنند، درحالی که دیگران تحت طرح نخست مالیات کمتری می پردازند. بنابراین در هر طرح مالیات مشخص همواره این انگیزه در افراد وجود خواهد داشت که به منظور کاهش بار مالیاتی شان روی قانونگذاران فشار وارد کنند تا طرح مالیات دیگری را بپذیرند.

ابزارهای مختلف تأمین مالی

مجموعه روش های تأمین مالی مخارج عمومی دولت را می توان به سه طبقه تقسیم کرد: (۱) مالیات ستانی؛ (۲) استقراض از بازارهای معمول اعتبار؛ و (۳) خلق پول. مالیات ستانی می تواند اشکال گوناگون مالیات را شامل شود: مالیات بر درآمد، فروش، دارایی، تعرفه و جز اینها. اقتصاددانان نشان داده اند که هر کدام از این نوع مالیات ستانی ها تأثیرات متفاوتی روی افراد مختلف دارند.

استقراض دولت از بازارهای معمول اعتبار باعث می شود تا نرخ بهره به سطحی بالاتر از آنچه که در غیر این صورت می بود، افزایش یابد. این امر موجب خواهد شد تا افرادی که می خواهند برای تأمین مخارج شان استقراض کنند متضرر شوند؛ و در عوض آنهایی که تصمیم به وام دادن دارند منتفع گردند. مهم ترین پیامد این نوع روش تأمین مالی انتقال بار مالیاتی به مالیات دهندگان آتی است. اگر قوه مقننه متعهد به برگرداندن پول بعد از یک سال باشد، در این صورت مالیات دهندگان سال بعد بایستی آن را پرداخت کنند؛ لیکن اگر متعهد به برگرداندن پول در طی دوره ای ۲۰ ساله - به صورت

اقساط - باشد، مالیات‌دهندگان بایستی اقساط را در طول این ۲۰ سال پرداخت کنند. اگر قوه مقننه بازپرداخت اصل وام را به طور نامحدود به تعویق بیندازد و تنها خودش را متعهد به پرداخت بهره وام کند، در این صورت مالیات‌دهندگان در هر سال - در سرتاسر آینده نامحدود - بایستی مطالبات بهره را پرداخت کنند.

روش دیگر تأمین مالی، که خلق پول است، با توسل به بانک مرکزی صورت می‌گیرد. مقامات دولتی معمولاً نمی‌توانند بانک مرکزی را مجبور کنند که پول چاپ کند و آن را تحویل دولت دهد. رویه معمول‌تر این است که بانک مرکزی چک‌هایی را به حساب خودش منظور می‌کند. چون بانک‌های مرکزی به بانک‌های تجاری اجازه می‌دهند که چنین چک‌هایی را به‌عنوان ذخیره در برابر برداشت‌های مشتریان نگه‌دارند، لذا بانک‌ها آنها را به‌عنوان سپرده قبول می‌کنند. در نتیجه، کارگزاران خریدهای دولت می‌توانند از این چک‌ها برای خرید کالاها و خدمات استفاده کنند. خلق پول موجب می‌شود تا متوسط سطح قیمت‌ها به بالاتر از آنچه که در غیر این صورت می‌بود، افزایش یابد. بار این خلق پول - و به تبع آن افزایش سطح عمومی قیمت‌ها - بر دوش آنها می‌افتد که با فرض ثبات قیمت‌ها و یا افزایش اندک آنها برنامه‌ریزی کرده‌اند. دیگر اینکه درجات متفاوت تغییر قیمت‌ها پیامدهای متفاوتی روی افراد خواهد داشت.

اختیارات قانونی محدود و گسترده در توزیع بار مالیات

قانون اساسی می‌تواند اختیارات محدود و یا گسترده‌ای را به قوه مقننه در توزیع بار مالیات بدهد. در جایی که اختیارات محدود است، جامعه ممکن است محدودیت‌های قانونی اکیدی را وضع کند، همچون الزام به اینکه هر عضوی از جامعه می‌بایست سهم یکسانی از هزینه برنامه‌های گوناگون دولت را بپردازد - صرف‌نظر از دارایی، درآمد و نظایر اینها. لیکن در جایی که اختیارات گسترده است، قانون اساسی می‌تواند قانونگذاران را مجاز شمارد که در مورد اینکه چه نوع مالیات‌هایی و نیز روی چه کسانی وضع کنند، تصمیم بگیرند. در این سر طیف (با اختیارات گسترده)، قانونگذاران می‌توانند هر مقدار مالیاتی را روی هر فردی مطابق با هر معیاری وضع کنند. برای مثال، آنها می‌توانند روی

دارایی، درآمد، فروش، ستانده، واردات و یا ترکیبی از اینها مالیات ببندند. همچنین می‌توانند براساس هر معیاری که انتخاب می‌کنند - مانند نژاد، جنسیت، ملیت و جز آن - در وضع مالیات روی افراد تبعیض قائل شوند.

قانونگذاران در اکثر کشورهای دموکراتیک اختیارات نسبتاً گسترده‌ای دارند. برای مثال، در ایالات متحد آمریکا آنها عملاً می‌توانند روی هر چیزی و یا هر فعالیتی مالیات ببندند. به همین ترتیب آنها می‌توانند بخشودگی‌ها یا معافیت‌هایی را برای افراد مسن و ناتوانان قائل شوند؛ پرداخت‌هایی برای خدمات مراقبت از کودکان یا آموزش و جز آن تخصیص دهند؛ بهره‌هایی روی قرضه‌های دولتی تعیین کنند و به مؤسسات خیریه، سرمایه‌گذاری روی مسکن، اشتغال نیروی کار اقلیت، و مخارج پزشکی و نظایر آن کمک‌کنند. محدودیت اصلی این است که در مالیات‌ستانی نایستی مستقیماً براساس نژاد، جنسیت، مذهب و یا سایر خصوصیات فردی تبعیض قائل شد. در جایی که قوه مقننه اختیارات گسترده‌ای در توزیع بار مالیاتی دارد، انگیزه قوی در افراد وجود خواهد داشت تا قانونگذاران را تحت فشار قرار دهند.

در حالی که اگر قانون اساسی کشوری تنها اختیارات محدودی در زمینه مالیات‌بندی به قانونگذاران داده باشد، در این صورت انگیزه چندانی در افراد برای تحت تأثیر قرار دادن آنها وجود نخواهد داشت. مثلاً، اگر قانون اساسی تصریح کرده باشد که هر فردی بایستی سهم برابری از یک لایحه مالیاتی بپردازد، در این صورت افراد هیچ گونه انگیزه‌ای برای کاهش سهم مالیاتی‌شان از طریق فشار آوردن روی قانونگذاران نخواهند داشت. با این حال، آنها می‌توانند به تغییر در قانون اساسی کمک کنند.

قانونگذاران به مثابه کارگزارانی برای عرضه کالاهای عمومی غیرمحض^۱

تا اینجا در کلیه بحث‌های مان در مورد رأی‌گیری و قوه مقننه و احزاب سیاسی، فرض را بر وجود کالاهای عمومی محض گذاشته‌ایم. هر چند که چنین فرضی به میزان نسبتاً زیادی در درک ما از

دولت‌های دموکراتیک کمک می‌کند، ولی تنها زیر مجموعه کوچکی از تصمیمات قانونگذاری به کالاهایی مربوط می‌شوند که به کالاهای عمومی محض نزدیک‌اند. در واقع دقیقاً سه نوع خدمات دولتی وجود دارند که ممکن است شرایط کالاهای عمومی محض را داشته باشند: (۱) دفاع ملی به مفهوم محدود آن؛ (۲) صیانت از جان و آزادی افراد در برابر تعدی در داخل مرزهای ملی؛ و (۳) اجرای حقوق مالکیت خصوصی، از جمله قراردادها. حتی این خدمات نیز کالاهای عمومی اکیداً محض نیستند. در واقع قانونگذاران بیشتر وقت و انرژی‌شان را صرف پرداختن به کالاهای عمومی غیرمحض می‌کنند - یعنی کالاهایی که ممکن است زیرمجموعه‌ای از شهروندان را منتفع سازد و نه همه آنها را. در حقیقت، بسیاری از خدماتی که عرضه می‌شوند برای بعضی افراد زیان‌آورند. به نظر می‌رسد این حقیقت که قانونگذاران قوانینی را در مورد کالاهای عمومی غیرمحض از تصویب می‌گذرانند، مهم‌ترین دلیل برای تحت تأثیر قرار دادن‌شان باشد.

کالاهای عمومی محلی و دولت‌های محلی

بسیاری از کالاهای عمومی، کالاهای عمومی محلی‌اند. کالای عمومی محلی، کالایی است که دامنه جغرافیایی‌اش محدود است. آتش‌نشانی‌ها، اکثر خدمات پلیس، آموزش، پارک‌ها، جاده‌ها، پل‌ها، و اقدامات بهداشتی همچون زهکشی‌های فاضلاب مواردی از کالاهای عمومی محلی‌اند. کالاهای عمومی محلی افرادی را که در یک محل خاصی هستند - و نه سایر افراد در محل‌های دیگر - منتفع خواهد کرد. اگر اعضای جامعه‌ای می‌خواهند منابعی را که صرف تحت فشار قرار دادن قانونگذار می‌شوند به حداقل برسانند، بایستی وظیفه تصمیم‌گیری در مورد کالاهای عمومی محلی را به دولت‌های محلی بسپارند. در واقع بایستی مسئولیت تصمیم‌گیری در مورد اینکه آیا چنین کالاهایی به صورت عمومی عرضه شوند یا نه، و همچنین جمع‌آوری مالیات و تخصیص وجوه، به سیاستمداران محلی سپرده شود. در این صورت قانونگذاران محلی تنها تحت فشار متقاضیان و مالیات‌دهندگان محلی قرار می‌گیرند. اگر عرضه کالاهای عمومی محلی به وسیله دولت ملی صورت گیرد، در این صورت حتی افرادی که ذی‌نفع هم نیستند بایستی سهمی در پرداخت داشته باشند. این امر انگیزه

بیشتری را در شهروندان محلی - به عنوان سواری گیرندگان مجانی - ایجاد می کند تا برای تصویب قوانین مربوط به عرضه چنین کالاهایی (به وسیله دولت ملی) به قانونگذاران فشار آورند. از سوی دیگر، اگر شهروندان محلی قرار است هزینه این کالاها را بپردازند، در این صورت آنها انگیزه بیشتری برای کنترل قانونگذاران و بوروکرات‌هایی که متصدی عرضه چنین کالاهایی هستند، خواهند داشت.

برخی کالاهای عمومی محلی واقعاً بعضی از مردم را متضرر می کنند. آشکارترین مثال در این زمینه بازداشتن از آن چیزی است که «جرم‌های بدون قربانی»^۱ نامیده می شوند- مانند استعمال دارو، هرزه‌نگاری^۲، قمار و نظایر اینها. هر چند که چنین بازداشتن‌هایی منافی را ایجاد می کنند که دارای دو ویژگی قابلیت مصرف مشترک و استثنانپذیری برای آنهاست که چنین فعالیت‌هایی را خوش نمی دارند، ولی این کار مصرف کنندگان و تولیدکنندگان چنین فعالیت‌هایی را متضرر می کند. از این رو به خاطر تقاضاهایی که در تقابل با هم قرار می گیرند، تمایل به تحت فشار قرار دادن قانونگذاران از هر دو طرف شدید خواهد بود.

کالاهای عمومی محلی در فقدان دولت‌های محلی

گاهی اوقات دولت محلی وجود ندارد؛ و این هنگامی است که دولت ملی موانعی بر سر راه شکل‌گیری آن قرار می دهد. در این صورت، موانع می بایست برداشته شوند. فرض کنید که هیچ‌گونه دولت محلی وجود نداشته باشد و چشم‌اندازی هم دال بر شکل‌گیری آن، موجود نیست. حال اگر قرار باشد یک کالای عمومی محلی ارائه شود، عرضه آن می بایست به وسیله دولت ملی صورت گیرد. برای اینکه عرضه کالای عمومی محلی کارا باشد، قوه مقننه بایستی مقدار آن را به گونه‌ای تعیین کند که هزینه نهایی آن برای جامعه برابر فایده نهایی‌اش باشد. روشن است که هیچ دلیلی دال بر اینکه مقدار عرضه این کالا به وسیله قوه مقننه بهینه باشد - حتی در صورت وجود مقدار بهینه - وجود ندارد.

فقدان یا کمبود شناخت قانونگذاران، زمینه را برای تحت تأثیر قرار دادن قانونگذاری فراهم می کند. هر کالای عمومی محلی ذی‌نفع‌هایی دارد که می خواهند قانونگذاران ملی را متقاعد کنند تا

1. Victimless Crimes
2. Pornography

قوانینی را در جهت عرضه آن از تصویب بگذرانند. افراد غیر ذی‌نفع نیز برای اجتناب از بار مالیاتی بالاتر با آن مخالفت می‌کنند. یکی از روش‌های محدود کردن تلاش‌های ذی‌نفع‌ها برای متأثر کردن قانونگذاری و استفاده متناسب از منابع، این است که ساکنان محلی مجبور گردند تا مالیات‌های اضافی لازم را برای کالای عمومی محلی تأمین کنند.

قانونگذاران ممکن است تحت فشار عرضه‌کنندگانی قرار گیرند که از عرضه کالای عمومی محلی منتفع می‌شوند. برای اینکه مطمئن شویم ساکنانی که کالاهای عمومی محلی را نمی‌خواهند مجبور به پرداخت برای آن نیستند، لازم است آنها قبل از اجرای چنین تصمیمی، از طریق همه‌پرسی به آن رأی موافق بدهند.

به طور خلاصه، عرضه کالای عمومی محلی به‌وسیله دولت ملی می‌تواند با توجه به دو محدودیت صورت گیرد: (۱) مالیات‌دهندگان محلی بایستی کالاهای عمومی محلی را کاملاً از طریق مالیات‌های خاص^۱ تأمین مالی کنند؛ و (۲) مالیات‌های خاص تنها در صورتی وضع می‌شوند که مالیات‌دهندگان از طریق همه‌پرسی به آن رأی داده باشند.

سرریزها^۲

فرض کنید که کلیه کالاهای عمومی محلی را دولت‌های محلی عرضه کنند. ممکن است که دامنه کالای عمومی مشخصی بزرگ‌تر از حوزه اختیارات دولت محلی باشد، یا اینکه عرضه کالایی عمومی در قلمروی خاص به ساکنان قلمرو مجاور صدمه بزند. به زبان اقتصادی می‌گوییم که مورد اول کالای عمومی محلی با سرریز مثبت است و دومی کالای عمومی محلی با سرریز منفی. در چنین مواردی، دولت ملی می‌تواند با ارائه طرح همکاری یا جبران خسارت بین دولت‌های محلی و یا بین دولت‌ها و شهروندان به عنوان واسطه ایفای نقش کند. دولت ملی می‌تواند دستور دهد تا خسارت ناشی از سرریزهای منفی نقداً پرداخت شود و یا اینکه مالیات‌هایی وضع کند و خودش یارانه بپردازد.

1. Special Taxes

2. Spillovers

سرانجام اینکه، ممکن است خودش عرضه کالا را برعهده بگیرد. هر کدام از این موارد با یکدیگر فرق می‌کند و تصمیم‌گیری در مورد آنها بایستی براساس شایستگی^۱ و ارزشمندی‌شان صورت گیرد.

با فرض اینکه قوه مقننه وظیفه پرداختن به سرریزها را برعهده می‌گیرد، این انگیزه در افراد به وجود خواهد آمد تا به قانونگذاران فشار وارد کنند. فرض کنید حوزه شما موجب سرریزهای منفی به حوزه همجوار شده باشد. برای مثال، فرض کنید استفاده‌کنندگان از رودخانه‌ای در حوزه شما با دور ریختن زباله‌های‌شان به رودخانه باعث آلوده شدن آب ساکنان حوزه مجاور پایین رودخانه شوند. در تحلیل معمول اقتصادی دولت ملی بایستی سعی کند تا این ناکارایی را با روش‌های متعدد تصحیح کند. نخست اینکه دولت ملی می‌تواند حوزه شما را مجبور به پرداخت مالیات براساس ارزیابی‌اش از مقدار سرریز کند. دوم اینکه می‌تواند حوزه شما را مجبور به جبران خسارت ساکنان حوزه همجوار کند. سوم اینکه، می‌تواند به منظور کاهش سرریزها مبلغی را به حوزه شما بپردازد تا روش تولیدی را قطع کنید یا آن را تغییر دهید. چهارم اینکه دولت ملی می‌تواند هیچ‌گونه اقدامی انجام ندهد، به این امید که حوزه مجاور با حوزه شما به توافق برسد. با عنایت به این شق‌ها، افراد حوزه شما انگیزه پیدا خواهند کرد تا به قانونگذاران فشار آورند که یا شق اصلاحی سوم را بپذیرند و یا اینکه هیچ اقدامی انجام ندهند. ساکنان حوزه مجاور نیز انگیزه خواهند یافت که به قانونگذاران فشار وارد کنند تا حوزه شما را مجبور به پرداخت خسارت کنند و یا اینکه از آلودگی جلوگیری کنند.

ممکن است در قانون اساسی تصریح شده باشد که به جای قوه مقننه، قوه قضائیه مسئولیت پرداختن به مسائل سرریزها را به‌عهده داشته باشد. قوه قضائیه می‌تواند از قواعد عرفی^۲ و یا قواعد عمومی که به شکل قانون مدنی بیان می‌شوند استفاده کند. وظیفه قوه قضائیه این است که افرادی را که در نتیجه سرریزهای منفی صدمه دیده‌اند، شناسایی کند؛ و اینکه آیا بایستی آنها در قبال این صدمات جبران شوند و اندازه جبران چقدر باید باشد؛ و اینکه آیا بایستی تولیدکننده این سرریز منفی را مجبور ساخت تا عملی را که منجر به تولید آن شده است متوقف کند. در مورد مثال مذکور، این موضوع بدان معناست که شق اصلی موجود برای استفاده‌کنندگان آب پایین رودخانه این است که در

1. Merit

2. Common Law

برابر آلوده‌کنندگان بالای رودخانه اقامه دعوا کنند و خواستار صدور حکمی مبنی بر بلوکه کردن اقدامات آلوده‌کننده شوند. چنین تصریح قانونی‌ای انگیزه تحت تأثیر قرار دادن قانونگذاران را در این مورد از بین خواهد برد.

کالاهای باشگاهی^۱

تمایز قائل شدن بین کالاهای عمومی که دامنه محدودی دارند با کالاهای باشگاهی، مهم است. سینما، سرویس‌های استخر شنا، بزرگراه‌های پرمسافت، پل‌ها، فرودگاه‌های بین‌المللی، تأسیسات برق و نظایر اینها مثال‌های نوعی از کالاهای باشگاهی‌اند. کالاهای باشگاهی کالاهایی هستند که خصوصیت مصرف مشترک دارند ولی استثناپذیر هم هستند. ذی‌نفع‌ها می‌توانند با هزینه نسبتاً پایینی در این میان مستثنی شوند، چه در مورد کالای عمومی محلی چه کالای باشگاهی. برخی از مردم به دلیل اینکه در مکان‌های به مراتب دورتری زندگی می‌کنند، مستثنی می‌شوند. با وجود این، در مورد کالاهای باشگاهی حتی می‌توان ساکنان محلی را نیز در صورتی که حق عضویت و یا حق استفاده از کالای باشگاهی را پرداخت نکنند با هزینه‌های پایینی مستثنی کرد. هزینه‌های مستثنی کردن مصرف‌کنندگان از کالاهای عمومی محلی، هزینه‌های بالایی هستند.

کالاهای باشگاهی در اقتصاد بازار

بسیاری از کالاهای باشگاهی بدون مداخله دولت عرضه می‌شوند. تماشاخانه‌ها، استخرهای شنا، پارک‌های تفریحی، مدارس و نظایر اینها نمونه‌هایی از کالاهای باشگاهی‌اند که افراد خصوصی می‌توانند از فروش خدمات آنها به مصرف‌کنندگان سود ببرند. آنها می‌توانند دسترسی افراد را به آن کالاها محدود سازند و یا اینکه حق عضویت یا ورودیه‌ای از آنها مطالبه کنند. همچنین افراد برای بهره‌مند شدن از چنین کالاهایی بایستی به مکان مشخصی بروند؛ و چون بازدید در برخی اوقات بهتر و مطلوب‌تر است، لذا گاهی اوقات مسئله ازدحام^۲ یا تراکم^۳ به وجود می‌آید. از طرف دیگر، گاهی

1. Club Goods

2. Crowding

3. Congestion

اوقات نیز از این خدمات زیر ظرفیت استفاده می‌شود. بر این اساس، مدیران باشگاه برای پرهیز از ازدحام، ورود افراد را محدود می‌کنند و یا اینکه حق عضویت خیلی زیادی مطالبه می‌کنند، و تخفیف‌های ویژه‌ای را نیز در ساعات خلوت^۱ قائل می‌شوند.

عرضه‌کنندگان برای نیل به کارایی کامل در عرضه کالاهای باشگاهی، می‌بایست باشگاه‌هایی را تأسیس کنند که فایده‌های جمعی آنها از هزینه‌های‌شان بیشتر باشد. افزون بر این، چون فایده‌های باشگاه‌ها مشترک‌اند، لذا اعضای مختلف آنها مجبورند قیمت‌های حاشیه متفاوتی بپردازند. به علاوه، جدول حق عضویت و حق استفاده نیز بایستی سطوح تقاضای متفاوتی را در اوقات مختلف منعکس کند. نیل به چنین کارایی کاملی ناممکن است، زیرا مستلزم این است که مدیران باشگاه‌ها شناخت کاملی از تقاضاها داشته باشند. در اینجا نیز همانند مورد کالاهای عمومی محض، کاربرانی که تقاضای بالایی دارند، اگر بر این باور باشند که آشکارسازی رجحان‌های‌شان باعث خواهد شد که مدیران باشگاه‌ها حق استفاده بالاتری را از آنها مطالبه کنند، معمولاً نمی‌خواهند که تقاضای بالایی‌شان را آشکار سازند.

اکنون چون کارایی کامل ممکن نیست، چه بسا تصور شود که دولت‌های محلی بایستی عرضه کالای باشگاهی را به عهده بگیرند. با وجود این، دو دلیل برای پرهیز کردن از چنین پنداشتی وجود دارد. نخست اینکه احتمال دارد انگیزه کارآفرین خصوصی برای عرضه کارآمد کالاهای باشگاهی از مدیر دولتی بیشتر باشد. چون هزینه‌های مستثنی کردن مصرف‌کنندگان نسبتاً پایین است، لذا عرضه‌کننده کالای باشگاهی انگیزه کشف و مطالبه قیمت‌های کارآمد را دارد. انگیزه او از اینجا ناشی می‌شود که می‌داند اگر موفق گردد سود به دست می‌آورد. به همین ترتیب کارآفرینان خصوصی انگیزه دارند که کالاهای باشگاهی جدیدی را شناسایی کنند و عرضه کالاهای باشگاهی موجود را که تقاضای‌شان کاهش یافته است متوقف سازند. چنین انگیزه‌هایی نمی‌توانند برای مقامات دولتی که حقوق ثابت می‌گیرند وجود داشته باشند.

دوم اینکه ممکن است قانون اساسی، قوانین عادی یا فشار سیاسی تبعیض قیمت را برای مدیران دولتی، ناممکن یا نامعقول سازند، ولو اینکه خود آنها بخواهند چنین کاری را نیز انجام دهند. موقعی که کالای باشگاهی به وسیله کارگزاری دولتی عرضه شود، در این صورت سیاست قیمت‌گذاری را تا

حد زیادی سیاستمداران تعیین می‌کنند؛ یعنی در واقع این کارگزاری در معرض انواع فشارها برای قیمت‌گذاری قرار می‌گیرد، که البته ربطی به کارایی ندارند.

افراد می‌توانند با ملحق شدن به اعضای باشگاه از پرداخت به کارآفرین خصوصی برای کالاهای باشگاهی معاف شوند. باشگاه‌ها شبیه به نوعی خرده دولت‌اند. اعضای باشگاه‌ها عامل یا عاملانی را برمی‌گزینند تا به نیابت از آنها عمل کنند. تنها فرقی که اینها با هم دارند، این است که دولت معمولی برای تأمین هزینه‌های رتق و فتق امور به شیوه‌های قهریه متوسل می‌شود، در حالی که در باشگاه‌ها چنین کاری با توافق صورت می‌گیرد، که این توافق نیز ممکن است به صورت قراردادی نوشته شده باشد (همان‌گونه که هنگام ملحق شدن فردی به انجمن دارندگان خانه^۲ به چشم می‌خورد، و یا اینکه به صورت نانوشته و غیررسمی باشد مانند باشگاه مسافرت محلی).

کارایی، فشار، و مرز بین کالاهای باشگاهی و کالاهای عمومی محلی

معمولاً، کالاهای باشگاهی بایستی در بازار و به وسیله کارآفرینان خصوصی یا باشگاه‌های غیردولتی عرضه شوند. کالاهای عمومی محلی نیز بایستی به وسیله دولت (معمولاً از نوع محلی آن)، اگر در انجام چنین کاری کارآمد است، عرضه شوند. اما به سادگی نمی‌توان گفت که آیا کالایی، کالای باشگاهی است یا کالای عمومی محلی. چون هزینه‌های مستثنی‌سازی متقاضیان بسیار متغیر است، از هزینه‌های خیلی پایین در یک سر طیف گرفته تا هزینه‌های نسبتاً بالا در سر دیگر طیف؛ لذا هیچ‌گونه حد فاصل روشنی بین آنها وجود ندارد. هیچ‌گونه مرز سحرآمیزی نیز بین پایین و بالا وجود ندارد. در نتیجه، قانونگذاران با مسئله داور در مورد اوج^۳ هزینه‌های مستثنی‌سازی - و یا به بیانی ساده‌تر، اینکه آیا دولت محلی بایستی کنترل و عرضه کالا را به‌عهده بگیرد یا نه - مواجه‌اند.

دشواری تعیین اوج هزینه‌های مستثنی‌سازی به این معناست که قانونگذاران دولت‌های دموکراتیک محلی همواره از جانب مصرف‌کنندگان کالاهای باشگاهی که می‌خواهند خود را در طبقه‌ای جای دهند که دولت‌های محلی کالاهای‌شان را عرضه می‌کنند، تحت فشار قرار می‌گیرند. افرادی که در غیر این صورت مجبور می‌شوند برای کالایی باشگاهی هزینه پرداخت کنند انگیزه

1. Mini - Government

2. Homeowners Association

3. Hieght

می‌یابند تا به قانونگذاران فشار آورند که به عرضه این کالا به‌وسیله دولت رأی دهند؛ البته به شرط اینکه مالیات‌های‌شان (برای تأمین مالی عرضه این کالا به‌وسیله دولت) به اندازه‌ای افزایش پیدا نکند که بر منافع مورد انتظارشان از عرضه این کالا به‌وسیله دولت بچربد. از طرف دیگر، افرادی که در عرضه خصوصی کالای باشگاهی نیز تخصص دارند، انگیزه پیدا می‌کنند که به قانونگذاران فشار آورند تا از عرضه دولتی چنین کالاهایی خودداری ورزند، مگر اینکه خودشان از جانب دولت برای عرضه چنین کالاهایی به کار گرفته شوند.

هنگام برخورد با بدهستان بین عرضه خصوصی و دولتی کالاهای باشگاهی، بایستی دو عامل دیگر را نیز در نظر گرفت. نخست اینکه اوج هزینه‌های مستثنی‌سازی ثابت نیست؛ به این مفهوم که فناوری می‌تواند کالایی را که قبلاً کالای عمومی محلی بوده است به کالایی باشگاهی تغییر دهد و برعکس. دوم اینکه احتمال دارد عرضه چنین کالاهایی به‌وسیله دولت مانع از توسعه فناوری‌های مستثنی‌سازی گردد، چرا که عرضه دولتی چنین کالاهایی انگیزه کارآفرینان خصوصی را برای توسعه چنین فناوری‌هایی کاهش می‌دهد.

قانونگذاران به عنوان باز توزیع‌کنندگان ثروت

قانونگذاران می‌توانند با توجه به اختیاراتی که قانون اساسی به آنها داده است، توزیع ثروت را تغییر دهند. آنها می‌توانند بر بعضی از مردم مالیات ببندند و به برخی نیز عوایدی بدهند. این کار افراد را تشویق می‌کند تا به هزینه اهداکنندگان^۱، منافع باز توزیعی به‌دست آورند. تمثیلی که در پی می‌آید، برگرفته از کتابی از دیوید فریدمن^۲ است، که توصیف جالبی را از این فرایند به‌دست می‌دهد:

سیاست‌های انتفاع ویژه به بازی‌ای ساده می‌مانند. فرض کنید که صد نفر با جیب‌های پر از پنی داخل دایره‌ای نشسته باشند؛ و اینکه سیاستمداری دایره را دور می‌زند و از هر یک از این افراد یک پنی می‌گیرد. هیچ یک از آنها دادن یک پنی را چندان جدی نمی‌گیرد؛ چون یک پنی اصولاً جای نگرانی ندارد. بعد از اینکه دور دایره کامل شد، سیاستمدار پنجاه سنت جلوی یکی از این افراد می‌گذارد و او از این ثروت بادآورده غیرمنتظره بسیار مسرور خواهد شد. حال فرض کنید که این

1. Donors
2. David Friedman

فرایند تکرار شود و بعد از مدتی خاتمه یابد. بعد از یکصد دور، هر فردی یکصد سنت از دست داده و در عوض پنجاه سنت هم به دست آورده و از این نتیجه هم خوشنود است (فریدمن ۱۹۸۹: ۷۰، نقل شده به وسیله میشل^۱ و سیمونز^۲ ۱۹۹۴: ۷۰)

در ایالات متحد آمریکا، وسیع‌ترین برنامه باز توزیعی زمان حاضر سیستم تأمین اجتماعی به همراه مزایای پزشکی آن است. به طور کلی، جوانان مالیات پرداخت می‌کنند و افراد مسن‌تر نیز مزایای اجتماعی دریافت می‌دارند. بر این اساس است که انجمن بازنشستگان آمریکا تشکیل شده است. چنین انجمنی ذی‌نفع‌های برنامه باز توزیعی را قادر می‌سازد که به قانونگذاران فشار بیشتری وارد آورند.

برنامه باز توزیعی دیگری که در بسیاری از کشورها رواج دارد برنامه حمایت قیمتی از کشاورزان است. در این مورد مزایای کشاورزان از مالیات‌دهندگان تأمین نمی‌شود بلکه از مصرف‌کنندگانی که بایستی قیمت‌های بالاتری برای مواد غذایی بپردازند تأمین می‌گردد. طبیعی است که کشاورزان انگیزه خواهند یافت تا به قانونگذاران برای تصویب برنامه‌های حمایتی قیمت و نیز افزایش مقدار حمایت فشار آورند. مصرف‌کنندگان نیز انگیزه پیدا می‌کنند تا جلوی تصویب چنین قوانینی را بگیرند.

دارایی مشترک

دارایی مشترک دلالت بر آن نوع دارایی دارد که در تملک کسی نیست. مرتع نمونه‌ای از این نوع دارایی است. مسئله‌ای که در اینجا وجود دارد این است که انگیزه بهبودی و آبادانی مرتع نسبت به فایده‌های جمعی آبادانی آن ضعیف است. مثال دیگری که در این باره می‌توان عنوان کرد، هوای «پاک» است. اغلب منابع کمیاب، که مالکیت‌شان نیز مشترک است، بیش از حد مورد استفاده قرار می‌گیرند. موقعی که افراد از منابع دارای مالکیت مشترک استفاده می‌کنند تنها هزینه - فایده‌های خودشان را در نظر می‌گیرند؛ و کاهش در منافع افراد دیگر را - که ممکن است به واسطه استفاده آنها ایجاد شود - مدنظر قرار نمی‌دهند. خلیج یا دریای دارای ماهی بدون مالکیت، و ساحل یا پارک‌های

1. Mitchell
2. Simmons

عمومی شهرها با مالکیت دولت، که حق ورودی و یا مقررات ویژه‌ای برای ورود ندارند، موارد دیگری از دارایی‌های مشترک به شمار می‌آیند.

حال بیابید هوای پاک را در نظر بگیریم. قانونگذاران می‌توانند از ابزارهای متنوعی برای بهبود کیفیت هوای شهری که هواپیش آلوده شده است، بهره بگیرند. آنها می‌توانند قوانین ویژه‌ای را از تصویب بگذرانند که به موجب آنها از انواع آلودگی جلوگیری شود و یا اینکه دامنه‌شان کاهش یابد. مثلاً آنها می‌توانند مالیات‌هایی برای وسایط نقلیه، سوخت‌ها و کسب و کارهایی که هوا را به میزان زیادی آلوده می‌سازند، وضع کنند، حتی می‌توانند حقوق ویژه‌ای را هم در مورد آلودگی ایجاد کنند که به صاحبان وسایل آلوده‌کننده اجازه دهد آنها را در بازار خرید و فروش کنند. اتخاذ هر یک از چنین روش‌هایی در بردارنده فایده‌هایی برای برخی افراد و در عوض هزینه‌هایی برای سایر افراد است. چون قانونگذاران قادر به شناسایی تقاضاهای واقعی نیستند، لذا اعضای جامعه که انتظار دارند از اجرای هر یک از این روش‌ها منتفع و یا متضرر شوند، انگیزه خواهند یافت که قانونگذاران را تحت فشار قرار دهند.

منابع با مالکیت دولتی

سیاست دولت اغلب این‌گونه است که هم منبع ناکارایی است و هم منبع تحت فشار قرار دادن قانونگذاران. ساحل با مالکیت دولتی نمونه‌ای از این مورد است. اگر این ساحل در تملک یک شرکت خصوصی می‌بود، در این صورت صاحبان آن برای پرهیز از ناکارایی و تراکم یا ازدحام بیش از حد، از متقاضیان ورودیه دریافت می‌کردند. مثلاً آنها در ایام تعطیل و آخر هفته قیمت بالایی مطالبه می‌کنند و در سایر اوقات قیمت پایین، با وجود این، مقامات دولتی احتمالاً قیمت یکسانی را در کلیه اوقات مطالبه می‌کنند و یا اینکه دست کم در سیاست‌گذاری‌شان انعطاف‌پذیری را در نظر نمی‌گیرند. نتیجه چنین چیزی ناکارایی ناشی از پدیده تراکم است. جنبه دیگر کارایی انتخاب نحوه بهره‌برداری از منابع است. چون مالکیت خصوصی قابل فروش است، لذا مالک خصوصی انگیزه دارد که مالکیت را در کارآمدترین کاربرد بازاری‌اش به کار بگیرد. اگر مصرف‌کنندگان ترجیح دهند که از ساحل به عنوان مرکزی برای پارک تفریحی استفاده شود، و نه جایی برای شنا کردن و حمام آفتاب گرفتن، آنگاه

شرکت‌های خصوصی انگیزه خواهند یافت که یا خودشان آن را تبدیل به پارک کنند و یا اینکه زمین را به سازندگان پارک تفریحی بفروشند. از نظر مصرف‌کنندگان، مقامات دولتی انگیزه چندانی برای بهره‌برداری کارآمد از منابع تحت مالکیت دولت ندارند.

با عنایت به انگیزه‌های تحت فشار قرار دادن قانونگذاران، اگر یک ساحل در تملک دولت باشد، در این صورت شهروندان انگیزه خواهند یافت تا قانونگذاران را برای پذیرش سیاست‌های خاصی که کیفیت و قلمرو خدمات ساحلی را متأثر می‌سازند، تحت فشار بگذارند. برای مثال، ممکن است گروهی بخواهند که در این ساحل چند مغازه ایجاد شود و گروه دیگری با چنین کاری موافق نباشند. بنابراین هر گروه انگیزه پیدا خواهد کرد تا برای تحمیل سیاست‌های مدنظر خود به قانونگذاران فشار آورد.

انتخاب روش‌های عرضه کالای عمومی

به مجرد اینکه تصمیمی درباره عرضه کالایی عمومی گرفته شد، قانونگذاران بایستی نحوه عرضه آن را نیز انتخاب کنند. شق‌های متعددی برای اجرای چنین کاری وجود دارد. آنها می‌توانند یک کارگزار اجرایی موجود را برای این کار انتخاب کنند و یا اینکه نوع جدیدی از آن را به وجود آورند. به هر حال، در لایحه قانونی تمهیدات پولی لازم برای کارگزاری اندیشیده شده است. لایحه قانونی می‌تواند تعیین کند که کارگزار باید عرضه خدمات را برعهده بگیرد، یا اینکه وجوه را به صورت یارانه در اختیار متقاضیان قرار دهد. اگر لایحه، اختیار عرضه خدمات را به خود کارگزار واگذار کرده باشد، می‌تواند او را ملزم کند که این شرایط را در نظر داشته باشد: در استخدام نیروی کار قشرهای مختلف جمعیت^۱ را مدنظر داشته باشد؛ آنها بایستی آزمون‌های واجد شرایط بودن را گذرانده باشند؛ باید دارای مدرک رسمی از کارگزاری‌ای دولتی یا غیردولتی شبیه به دانشگاه باشند؛ ترجیحاً از طبقات محروم جامعه باشند؛ و نظایر اینها. هر کدام از این شق‌ها تأثیرات خاصی روی افراد دارد و بنابراین این انگیزه را در افراد ایجاد می‌کند تا با فشار آوردن به قانونگذاران، آن را به تصویب برسانند و یا مانع از تصویب آن شوند.

دارایی‌های همجوار^۱

دارایی همجوار اشاره به دارایی‌هایی دارد که برای ساختن بزرگراه‌ها، پل‌ها و فرودگاه‌های دارای مسافت طولانی مورد نیاز است. این مورد در فصل سوم بررسی گردید. در چنین مواردی برخی از صاحبان دارایی انگیزه خواهند یافت که به منظور دستیابی به قیمت بالاتر عمداً در رسیدن به توافق تعلل به خرج دهند. چنین رفتاری در نهایت هزینه‌های تحصیل دارایی مورد نیاز را افزایش می‌دهد. در این گونه موارد، دولت می‌تواند یک ارزیاب را منصوب کند و مقدار ارزیابی شده را به‌علاوه پاداشی اضافی^۲ به صاحبان دارایی پرداخت کند. صاحبان چنین دارایی انگیزه خواهند یافت تا قیمتی را که در نهایت روی آن توافق می‌شود تحت تأثیر قرار دهند. اگر قوه مقننه در مورد قیمت نهایی تصمیم بگیرد، در این صورت آنها سعی خواهند کرد تا قانونگذاران را متقاعد سازند که ارزیابی را برای این کار تعیین کنند که هوای آنها را بیشتر داشته باشد.

پرداختن به سایر موارد شکست بازار

در ادامه سه نمونه دیگر از موارد شکست بازار مورد بررسی قرار می‌گیرند، که عبارت‌اند از: انحصار، انحصار طبیعی، و برون‌دادها. انواع سیاست‌هایی که اقتصاددانان برای تصحیح هر یک از موارد شکست بازار پیشنهاد می‌کنند در فصل سوم بررسی گردید. دانشجویی که دانش اقتصادی‌اش محدود است چه بسا تمایل داشته باشد که قبل از ادامه بحث برخی از مقولات را مرور کند. نیازی به بحث در مورد مسئله برون‌دادها وجود ندارد، چرا که همان‌گونه که در فصل سوم خاطر نشان شد، مقولات مرتبط با آن در عناوینی چون دارایی مشترک - که بیشتر بررسی گردید - پوشش داده شده‌اند. با وجود این، گاهی اوقات نمونه خاصی از ناتوانی افراد، از تمایز بین برون‌دادهای واقعی و برون‌دادهای پولی^۳ ناشی می‌شود. بدین لحاظ، این موضوع را بررسی خواهیم کرد. همچنین به موردی می‌پردازیم که در آن برون‌دادها نه به وسیله افراد در اقتصاد بازار بلکه از جانب کارگزاری‌های دولتی ایجاد می‌شوند.

1. Contiguous Property

2. Premium

3. Pecuniary

انحصار

مسئله انحصار عادی زمانی به وجود می‌آید که صاحبان منبع یا توانایی خاصی، برای افزایش قیمت‌ها با یکدیگر تبانی کنند. راه‌حل چنین مسئله‌ای شکستن تبانی است. روشن است که از اتخاذ چنین سیاستی بنگاه‌های تبانی‌کننده متضرر می‌گردند و مصرف‌کنندگان منتفع می‌شوند. از این رو، هم بنگاه‌ها و هم مصرف‌کنندگان انگیزه پیدا خواهند کرد که به قانونگذاران فشار آورند تا قوانینی را به نفع آنها از تصویب بگذرانند.

قوه مقننه در ایالات متحد آمریکا قوانینی را بر ضد تبانی و روش‌های انحصارگرانه به تصویب رسانده است. به علاوه، واحد ویژه‌ای را نیز (اداره ضد تراست، به عنوان بخشی از وزارت دادگستری) ایجاد کرده است که ناقضان^۱ مضمون این قوانین را در دادگاه مورد پیگرد قانونی قرار می‌دهد و این حق را به افراد می‌دهد که در قبال زیان ناشی از تبانی و سایر روش‌های انحصارگرایانه‌ای که دادگاه در مورد آنها حکم صادر کرده است جبران شوند. چنین قوانینی این انگیزه را در بنگاه‌های کوچک ایجاد می‌کنند که به منظور جلوگیری از کاربست شگردهای معمول در رقابت بازار به‌وسیله بنگاه‌های بزرگ‌تر، به اداره ضدتراست فشار آورند. بر این اساس بنگاه‌های بزرگ‌تر از ترس اینکه مبادا بزرگ‌شدن‌شان از جانب اداره ضدتراست - و یا حتی احزاب خصوصی - مورد شکایت و اعتراض قرار گیرد، با بی‌میلی کامل رعایت حال بنگاه‌های کوچک‌تر را خواهند کرد. چون قانونگذاران و رئیس قوه مجریه می‌توانند بر تصمیمات اداره ضدتراست تأثیر بگذارند، آنها می‌توانند با کاربست تهدید اجرا کمبک‌های مالی بنگاه‌های بزرگ‌تر را - که روش‌های انحصارگرانه‌شان قابل پیگرد است - جلب کنند.

انحصار حق ثبت اختراع راه‌حلی برای تمهید انگیزه‌های بنگاه‌های اقتصادی برای کشف تولیدات و روش‌های تولیدی جدید است. در این صورت افراد و بنگاه‌های پژوهش‌محور^۲ انگیزه خواهند یافت تا قانونگذاران را متقاعد سازند که قانون حق ثبت را تصویب کنند و اینکه مدت زمان اعتبار این حق انحصاری را افزایش دهند. از طرف دیگر، بعد از اینکه کشف صورت گرفت، مصرف‌کنندگان و رقبای

1. Violators

2. Research-Oriented

بالقوه انگیزه خواهند یافت که تلاش کنند تا قانون حق ثبت اختراع ملغی گردد، یا عمر قانونی آن کاهش یابد. همچنین بنگاه‌هایی که در تقلید و کپی‌برداری از روش‌ها و تولیدات جدید ثبت شده در کشورهای دیگر مهارت دارند، انگیزه خواهند یافت که قانونگذاران را تحت تأثیر قرار دهند تا حمایت‌شان را از سایر بنگاه‌ها - به ویژه خارجی‌ان - در تقلید تولیدات و روش‌های تولیدی ثبت شده در کشورهای دیگر دریغ دارند.

انحصار طبیعی

شرکت‌های خصوصی عرضه آب و برق، نمونه‌های معمول انحصار طبیعی‌اند. انحصارگران طبیعی قیمت بالایی بابت چنین عرضه‌هایی مطالبه می‌کنند، به گونه‌ای که برخی از مصرف‌کنندگان با سطح تقاضای پایین را مستثنی می‌سازند، ولو آنها حاضر باشند قیمتی بیش از هزینه‌های اضافی لازم برای عرضه آنها پرداخت کنند. آنچه که معمولاً به عنوان راه‌حلی برای این مسئله پیشنهاد می‌شود، این است که قوه مقننه دستگاهی سیاستگذار^۱ را مأمور می‌کند تا در مورد قیمت عرضه این‌گونه کالاها و خدمات و اینکه سود انحصارگر چقدر باشد تصمیم بگیرد. چنین سیاستی در واقع نوعی دعوت از افراد است برای اینکه دستگاه سیاستگذار یا خود قانونگذاران را تحت تأثیر قرار دهند. از یک طرف انحصارگر انگیزه خواهد یافت تا برای تعیین قیمت در سطوح بالاتر - و در نتیجه سود بیشتر - فشار وارد آورد. از طرف دیگر، مصرف‌کنندگان چنین کالاها و خدماتی نیز قیمت‌های پایین‌تری را می‌خواهند؛ و بنابراین آنها انگیزه خواهند داشت که به قانونگذاران یا اداره تنظیمی فشار آورند تا اقداماتی را در پیش گیرند که به کاهش قیمت‌ها بینجامد.

عملاً کلیه کشورها سعی می‌کنند که قیمت انواع خدمات مربوط به صنایع حمل و نقل و ارتباطات‌شان را تنظیم کنند. عرضه‌کنندگان این‌گونه خدمات اغلب انحصارگران طبیعی نیستند. اگر کلیه عرضه‌کنندگان در فرایندی رقابتی به عرضه چنین خدماتی می‌پرداختند، در این صورت تصمیم مبنی بر تنظیم قیمت‌شان کارا نمی‌بود؛ و در واقع چنین تصمیمی کارایی را کاهش می‌داد. به‌علاوه، در این حالت بنگاه‌های رقیب انگیزه پیدا می‌کردند که به یکدیگر ملحق شوند تا برای افزایش قیمت به

قانونگذاران فشار آورند. حال اگر بنگاه‌ها در انجام این کار موفق می‌شوند، اقدام آنها موجب می‌گردد قیمت‌ها بالاتر از سطحی باشند که در صورت فقدان تنظیم وجود می‌داشتند. گذشته از درخواست قیمت بالاتر، ممکن است بنگاه‌های فعلی بخواهند به‌منظور کاهش فشار روی کیفیت خدمات‌شان، از ورود رقیبان جدید جلوگیری کنند.

تحت سیستم تنظیم قیمت، مصرف‌کنندگان نیز انگیزه خواهند یافت که به یکدیگر ملحق شوند و برای کاهش قیمت عرضه چنین کالاها و خدماتی به قانونگذاران یا کارگزاری تنظیمی فشار آورند. با این حال جالب اینجاست که اگر آنها نیز در کاهش دادن قیمت به زیر آنچه که در بازار رقابتی وجود می‌داشت موفق شوند، در این صورت یا عرضه خدمت با کمبود مواجه می‌گردد و یا اینکه عرضه‌کنندگان، کیفیت خدمت را کاهش می‌دهند. اگر قیمت پایین‌تر از هزینه نهایی تحمیل شود، در این صورت عرضه‌کننده انحصاری تولیدش را متوقف خواهد کرد.

برای مثال فرض کنید که تنظیم قیمت موجب شود که قیمت اتوبوس‌های خصوصی، قطارها، زیرگذرها، جاده‌ها، پل‌ها، خطوط تلفن و نظایر اینها به سطحی زیر نرخ‌های رقابتی‌شان کاهش یابد. نتیجه این امر کمبود در عرضه این کالاها و خدمات، ازدحام بیش از حد، صف‌های طولانی، و حتی شاید رشوه دادن به عرضه‌کنندگان خدمت برای قانون‌شکنی خواهد بود.

برون‌دادهای پولی^۱

هر کنشی در اقتصاد بازار موجب زیان دیدن یک فرد می‌شود؛ از این جهت که دست کم او را از فرصت‌هایی که در غیر این صورت می‌داشت محروم می‌کند. این امر به دلیل وابستگی‌های متقابل متعددی است که در اقتصاد بازار وجود دارد. فرض کنید که شرکتی کالای جدیدی را ابداع می‌کند و آن را به طور موفقیت‌آمیزی به بازار عرضه می‌کند. عرضه کالای جدید به‌وسیله این شرکت باعث می‌شود که مشتریان سراغ سایر شرکت‌ها نروند و بدین ترتیب شرکت موردنظر از این طریق سود می‌برد. سایر شرکت‌ها نیز یا مجبور می‌شوند که خود نیز کالاهای جدیدی را عرضه کنند و یا اینکه

مقیاس تولیدشان را با تقاضای کاهش یافته برای محصولاتشان هماهنگ سازند. اگر شما کارگر این شرکت‌ها می‌بودید به احتمال زیاد به دنبال کاهش مقیاس تولید، از کار برکنار می‌شدید. آنگاه می‌توانستید ادعا کنید که ابداع کالای جدید موجب نوعی زیان برون‌دادی^۱ به شما شده است.

می‌توان گفت که این زیان نوعی زیان پولی است، چرا که در اقتصاد بازار آزاد، شما را از طریق تغییرات قیمت تحت تأثیر قرار می‌دهد. اگر شما می‌توانستید نرخ دستمزدها (قیمت کارتان) را کاهش دهید، در این صورت به احتمال زیاد سعی می‌کردید با پیشنهاد کار کردن در سطح دستمزد پایین‌تر شغل فعلی‌تان را حفظ کنید. برون‌داد پولی در واقع میزان زبانی است که به واسطه ابداع جدید از طریق کاهش در دستمزدی که می‌توانستید در شغل کنونی‌تان به‌دست آورید، به شما وارد می‌شود. اگر نتوانید تقاضای دستمزدتان را کاهش دهید، و یا اینکه نخواهید این کار را بکنید، برون‌داد پولی شما به صورت برکناری از شغل‌تان خواهد بود. برون‌داد پولی مشابهی نیز برای صاحبان شرکت وجود دارد.

قانونگذاران می‌توانند قوانینی را ایجاد کنند که از آسیب‌پذیری برون‌دادهای پولی بکاهند. قوانین جبران خسارت ناشی از بیکاری، ایجاد محدودیت‌هایی روی برکناری کارکنان و استفاده از وجوه مالیات‌دهندگان برای یارانه دادن به فعالیت‌های بازرگانی که با خطر ورشکست شدن مواجه می‌شوند، مواردی از این قبیل‌اند. احتمال تصویب شدن چنین قوانینی در واقع نوعی دعوت از افراد برای تحت‌تأثیر قرار دادن قانونگذاران است.

اقتصاددانان استدلال می‌کنند که چنین قوانینی موجب تصحیح شکست بازار نمی‌شوند بلکه خود به شکست بازار می‌انجامند. به عبارت دیگر، چنین قوانینی باعث ناکارایی می‌شوند، چرا که انگیزه‌های افراد برای سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهند (به‌خاطر مالیات لازم برای تأمین مالی برنامه‌های سرمایه‌گذاری) و یا اینکه در سرعت تعدیلات نسبت به تغییر تعادل ایجاد می‌کنند و یا حتی مانع از صورت گرفتن چنین تعدیلاتی می‌شوند. نظریه انتخاب عمومی اضافه می‌کند که چنین قوانینی موجب می‌شوند که منابع در جهت فشار بر قانونگذاران به کار برده شوند.

برون‌دادهای دولت

برنامه‌های دولت اغلب آثار برون‌داد حقیقی (یا غیرپولی) را به دنبال دارند. ساختار و عملکرد سیستم‌های حمل و نقل - همانند جاده‌ها، راه‌آهن و فرودگاه‌ها - را در نظر بگیرید. بسیاری از افراد در معرض انواع مختلف آلودگی و ازدحام قرار دارند. تعیین محلی برای دور ریختن آشغال و یا دفع زباله‌های مخاطره‌آمیز مثال‌هایی از این موضوع‌اند.

قانونگذاران در چنین مواردی نوعاً با سه مسئله مواجه می‌شوند. نخست اینکه به‌خاطر برون‌دادهای آنها بایستی قلم دیگری را نیز به طرف هزینه‌های صورت‌حساب ترانزنامه‌شان اضافه کنند. بنابراین، بایستی هزینه‌های برون‌دادی تراکم و آلودگی را برآورد کنند. دوم اینکه می‌بایست محلی را که قرار است خدمت در آنجا موجب پدید آمدن برون‌دادهای شود انتخاب کنند. سوم اینکه بایستی سطح جبران را برای کسانی که زیان می‌بینند نیز انتخاب کنند (البته می‌توانند چیزی را هم انتخاب نکنند). هر یک از این عناصر می‌توانند منبعی برای تحت فشار قرار دادن قانونگذاران باشند. اگر افراد بدانند که خسارت به آنها داده می‌شود (یعنی جبران می‌شوند)، انگیزه خواهند یافت که به قانونگذاران فشار آورند تا آن مقدار جبران پرداخت شود و اینکه برآورد بالایی از هزینه‌های برون‌دادی انجام دهند، دست کم تا آنجا که این برآورد بالا این احتمال را که خدمت در منطقه آنها واقع خواهد شد به مخاطره نیندازد. از طرف دیگر، آنهایی که از عرضه چنین خدمتی منتفع می‌شوند، و همچنین مالیات‌دهندگان، ممکن است به قانونگذاران فشار آورند که هزینه‌های برون‌دادهای را در نظر نگیرند، چرا که در غیر این صورت مجبور خواهند شد میزان جبران را به صورت مالیات‌های بالاتر پرداخت کنند.

سیاست اقتصاد کلان

امروزه رهبران و شهروندان اکثر کشورهای جهان فرض را بر این می‌گذارند که یکی از مهم‌ترین وظایف دولت سیاست اقتصاد کلان است. یکی از دلایل مهم این انگاره آن است که تحصیلات دانشگاهی در حوزه علم اقتصاد مستلزم گذراندن دوره‌هایی در اقتصاد کلان و سیاست اقتصاد کلان

است. این بخش از تحصیلات اقتصاد کلان در دهه ۱۹۵۰ به وجود آمد. در آن زمان، اعتقاد عمومی بر این بود که بیکاری گسترده و بحران اقتصادی تناوبی لزوماً با رشد و توسعه اقتصادی تحت شرایط اقتصاد بازار همراه خواهد بود. در ایالات متحد آمریکا، در سال ۱۹۴۶ قانونی - به نام قانون اشتغال - از تصویب قوه مقننه گذشت که به موجب آن ریاست جمهوری می‌توانست با حفظ سطحی پایین از بیکاری، ثبات و رشد اقتصادی را دنبال کند. واضعان این قانون بر این باور بودند که ریاست جمهوری برای دستیابی به اهداف این قانون دو ابزار در اختیار دارد. ابزار نخست سیاست مالی است که از طریق کسری و مازاد مالیات‌ها نسبت به مخارج دولت به کار گرفته می‌شود؛ و دیگری سیاست پولی است که از طریق تغییر در مقدار پول تحت کنترل دولت به مرحله اجرا درمی‌آید. رئیس‌جمهور به دلیل نفوذش روی بانک مرکزی قدرت تغییر مقدار پول را دارد. متون درسی اقتصاد کلان و اقتصاددانانی که آنها را می‌نویسند و از روی آنها تدریس می‌کنند، می‌کوشند ببینند که چگونه بایستی این ابزارها به کار برده شوند. بر این اساس آنها مدل‌هایی را طراحی کردند تا براساس این مدل‌ها درباره سیاست‌های مختلف، به داوری بپردازند و با استفاده از داده‌های عددی مربوط به مقدار پول، مقدار مالیات‌ها، مقدار مخارج دولت، مصرف کل، پس‌انداز کل، سرمایه‌گذاری کل، حجم تولید ناخالص داخلی، نرخ بیکاری، متوسط سطح قیمت‌ها و متغیرهای دیگری از این قبیل، آنها را مبنایی برای آزمون فرضیات قرار دهند.

به رغم استمرار برنامه‌های دانشگاهی در حوزه اقتصاد کلان، امروزه شبهه‌هایی جدی درباره معقول بودن رویکرد مذکور وجود دارد؛ که از این دست‌اند: آیا می‌توان اقتصاد حقیقی را به صورت مدل درآورد، و آیا استفاده از چنین داده‌هایی برای آزمون فرضیه‌هایی که از این مدل‌ها مشتق شده‌اند، درست است (Brenner, 1994). محققان انتخاب عمومی اهداف دیگری را نیز از دنبال کردن سیاست‌های پولی و مالی خاطر نشان کرده‌اند (بوکانان و واگنر ۱۹۷۷؛ و واگنر ۱۹۸۰). با وجود این، کوچک‌نمایی^۱ خواهد بود اگر بگوییم که امروزه اکثر اقتصاددانان اصیل با دنبال کردن سیاست‌های

اقتصاد کلان مناسب موافق نیستند. کافی است خاطرنشان کنیم رئیس‌جمهوری که قدرت کنترل مقدار پول و به بار آوردن کسری‌های بودجه را دارد، در موقعیتی قرار دارد که اقسام منافع را برای حزب سیاسی‌اش و نیز گروه‌های همسود خاص تمهید کند. از طرف دیگر، قانونگذاران اپوزیسیون نیز فشارهایی را برای محدود کردن این قدرت و اعمال آن - و در حقیقت کنترل آن در مسیر مقاصد خودشان - احساس خواهند کرد.

فصل ۱۲

احزاب سیاسی و گروه‌های فشار

هدف این فصل پرداختن به دو شکل سازمانی است که قانونگذاری را تحت تأثیر قرار می‌دهند. اولی حزب سیاسی است. بخش اول فصل تعریفی کارکردی از حزب سیاسی ارائه می‌دهد. در این بخش نشان داده می‌شود که احزاب سیاسی آمریکا چگونه به انتخابات کمک می‌کنند، چگونه به قانونگذاران کمک می‌کنند تا قوانینی را از تصویب بگذرانند، و چگونه به عنوان واسطه اعضای جامعه در قانونگذاری نفوذ می‌کنند. علاوه بر حزب سیاسی، سازمان دیگری که به افراد کمک می‌کند تا در قوانین نفوذ کنند گروه فشار است. بخش دوم این فصل نشان می‌دهد که چگونه رأی‌دهندگان در ایالات متحد آمریکا با سازماندهی خودشان در قالب گروه‌های فشار، قانونگذاران و احزاب سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

۱. احزاب سیاسی

تعریف

حزب سیاسی را می‌توان به عنوان سازمانی تعریف کرد که سه نوع خدمت عرضه می‌کند: (۱) کمک به انتخاب کاندیداهای مجلس؛ (۲) کمک به قانونگذاران بدین منظور که لویجی را از تصویب بگذرانند؛ و (۳) کمک به اعضای جامعه که در قانونگذاری نفوذ کنند. این تعریف از حزب سیاسی تعریفی کارکردی است، و مبتنی بر خدمات و یا وظایفی است که احزاب در هر نظام سیاسی

دموکراتیک برای طبقات عمده مردم انجام می‌دهند. در زندگی روزمره، بعضی افراد با دلایل مختلفی به احزاب سیاسی می‌پیوندند، از جمله اینکه: از تعامل اجتماعی خوششان می‌آید، یا دلایل اخلاقی دارند، یا با این هدف که تماس‌های بازرگانی برقرار کنند، و به طور کلی به دلایل غیرسیاسی چنین می‌کنند. این دلایل برای ملحق شدن به حزب سیاسی، چندان مهم به نظر نمی‌رسند. لذا در اینجا هم آنها را به حساب نمی‌آوریم. با وجود این، اگر اهمیت‌شان احساس شود، به ناچار آنها را در نظر خواهیم گرفت.

در رویکرد انتخاب عمومی، حزب سیاسی نوعی بنگاه غیرانتفاعی است. به بعضی از کارکنان این بنگاه حقوق پرداخت می‌شود، به برخی مشاغلی در بخش‌های دولتی اعطا می‌گردد، و برخی نیز به طرق دیگری پاداش داده می‌شوند. هدف این بخش آن است که به شکل تفصیلی‌تر به سه خدمتی که حزب عرضه می‌کند، پرداخته شود.

کمک به انتخاب کاندیداها

مقوله انتخابات در فصل هشت بررسی گردید. در آنجا خاطر نشان کردیم که کاندیداها در تلاش برای انتخاب شدن مجبورند که براساس یک خط‌مشی تصمیم بگیرند و آن را برای رأی‌دهندگان تشریح کنند و بکوشند اعتباری برای قول‌های‌شان دست و پا کنند. همچنین خاطر نشان کردیم که آنها بایستی بتوانند با متقاعد کردن رأی‌دهندگان به تغییر رأی‌شان از طریق مخارجی که برای مبارزات انتخاباتی صرف می‌کنند سود ببرند. با وجود این به روش‌هایی که کاندیداها باید برای سازماندهی فعالیت‌شان به کار بگیرند، نپرداختیم. در حقیقت با نپرداختن به این مسئله، تلویحاً فرض را بر این گذاشته بودیم که کاندیداها مستقلاً برای انتخاب شدن‌شان فعالیت می‌کنند. با وجود این، بدیهی است که آنها برای این کار بایستی عامل‌هایی را استخدام کنند. کاندیداهای مستقل - یعنی آنهایی که عضو هیچ حزب سیاسی نیستند - نوعاً این عامل‌ها را به کار نمی‌گیرند. در هر حال، اکثر کاندیداها عضوی از یک حزب سیاسی‌اند. در این زیر بخش، نخست نقش حزب سیاسی در کمک به انتخاب کاندیداها مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس تاریخ حزب سیاسی در انتخابات ایالات متحد بررسی می‌گردد.

چگونه حزب سیاسی به انتخاب کاندیداها کمک می کند

امروزه، اکثر دانش آموختگان نظام دموکراسی، حزب سیاسی را مسلم می‌انگارند و آن را مبنای استدلال قرار می‌دهند. با وجود این، برای درک کارکرد کمک به انتخاب کاندیداها، داستانی درباره نحوه ظهور حزب سیاسی می‌سازیم و بحث را از جایی شروع می‌کنیم که هیچ‌گونه حزبی وجود نداشته است. پس تصور کنید که احزاب سیاسی وجود نداشته باشند و کاندیداها هم مستقل باشند. در ابتدا فرض کنید که نظام انتخاباتی مورد استفاده برای انتخاب قانونگذاران، فقط یک حوزه انتخابی را در سراسر کشور تعیین کند - همان‌گونه که در فصل شش توصیف شد. برای مثال، فرض کنید که ۱۰۰ قانونگذار باید در انتخاباتی ملی انتخاب شوند. حوزه‌های رأی‌گیری جدا وجود ندارند و هر رأی‌دهنده ۱۰۰ رأی با وزن برابر دارد که می‌بایست برای انتخاب ۱۰۰ کاندیدای مورد نظرش به صندوق بیندازد. فرض کنید که کلاً ۵۰۰ کاندیدا وجود داشته باشند.

از یک طرف، هر کاندیدایی با این شرایط به رقابت با کاندیداهای دیگر می‌پردازد. بنابراین بعضی از کاندیداها می‌خواهند برای حداکثر کردن آرای‌شان خود را از دیگران متمایز سازند. از طرف دیگر، صرفه‌های مقیاس در تبلیغ کردن وجود دارد. این امر به منزله آن است که با افزایش مقدار کالا یا خدمت تولید شده، هزینه هر واحد آن کاهش می‌یابد. اگر دو کاندیدا به یکدیگر ملحق شوند، می‌توانند منابع‌شان را روی هم بگذارند. برای مثال آنها می‌توانند دو برابر حالت قبل برای رأی‌دهندگان نامه بفرستند و یا می‌توانند نامه‌های بزرگ‌تر یا جذاب‌تری به همان تعداد افراد بفرستند. به همین ترتیب، آنها پول بیشتری برای بررسی دیدگاه‌های رأی‌دهندگان به منظور شناسایی خط‌مشی مورد تقاضای‌شان، در اختیار خواهند داشت. آنها همچنین می‌توانند منابع بیشتری را برای شناسایی کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی تخصیص دهند و سرانجام اینکه می‌توانند عامل‌های بیشتری را برای کمک به خودشان استخدام کنند.

درست همان‌گونه که دو کاندیدا بر یک کاندیدا مزیت دارند، سه کاندیدا نیز بر دو کاندیدا مزیت دارند، و به همین ترتیب این روند ادامه می‌یابد. بنابراین، بجز در مواردی که رأی‌دهندگان نسبت به کاندیداهای احزاب تعصب داشته باشند، کاندیداهایی که به یکدیگر ملحق می‌شوند نسبت به آنهایی که این کار را نمی‌کنند مزیت خواهند داشت. در نتیجه، در یک حوزه انتخابی واحد در سراسر کشور تمایل به تشکیل احزاب سیاسی وجود خواهد داشت، چرا که صرفه‌های مقیاس در فعالیت‌های مشترک، احتمال انتخاب کاندیداها را افزایش می‌دهد.

اکنون فرض کنید که جامعه به حوزه‌های رأی‌گیری متعدد که در هر کدام یک نماینده انتخاب خواهد شد، تقسیم شده باشد. بنابراین در هر یک از ۱۰۰ حوزه گفته شده تنها یک کاندیدا انتخاب خواهد شد. هر کاندیدایی سعی خواهد کرد تا موفق‌ترین راهبرد انتخاباتی را به کار بگیرد، و بر این اساس مایل خواهد بود تا بهترین عامل‌ها را برای کمک به این کار استخدام کند. اکنون خودتان را به‌جای عاملی که راهبرد موفقی را ابداع کرده است، قرار دهید. با فرض اینکه این راهبرد نمی‌تواند بدون هزینه تقلید شود، در این صورت تقاضای بالایی برای ابتکارات شما در حوزه‌های مختلف وجود خواهد داشت. لذا شما انگیزه خواهید یافت که راهبردتان را به‌گونه‌ای بسط دهید که بتواند همزمان تقاضاهای بسیاری از کاندیداها را در حوزه‌های مختلف جواب دهد. چنانچه در این کار موفق شدید، شبیه به حزبی سیاسی خواهید بود. بنابراین، تمایل به شکل‌گیری احزاب سیاسی، به‌خاطر صرفه‌های مقیاس در تدارک راهبردهای انتخاباتی است.

این عوامل - یعنی (۱) صرفه‌های مقیاس در تبلیغ و (۲) صرفه‌های مقیاس در تمهید راهبردهای انتخاباتی - دلایل اصلی هستند که چرا احزاب به انتخاب کاندیداها کمک می‌کنند. البته منظور ما تلویحاً این نیست که غیرممکن است کاندیداها بدون ملحق شدن به حزبی سیاسی انتخاب شوند. به ویژه در نظام انتخاباتی‌ای که تنها یک حوزه انتخابیه وجود دارد، تفاوت‌های عمده‌ای در میان حوزه‌ها وجود خواهد داشت. بنابراین راهبردهای انتخاباتی که در بعضی از حوزه‌ها موفق از آب درآمدند، ممکن است در سایر حوزه‌ها جواب ندهند. همچنین، ممکن است که بسیاری از رأی‌دهندگان به خط‌مشی‌های احزاب و یا به ایده‌ای که با تبلیغات و راهبردهای انتخاباتی دستکاری شده‌اند، اعتراض داشته باشند. با وجود این، چنین استثناهایی نیز با ایده اصلی که در آن صرفه‌های مقیاس در تبلیغ کردن و در تمهید راهبردهای انتخاباتی، ملحق شدن به حزب سیاسی را از منظر اکثر کاندیداها پسندیده می‌سازد، تناقض ندارند.

کاندیدای ریاست جمهوری یا نخست‌وزیری می‌تواند نوعی فراخوان برای یک حزب سیاسی باشد. نخست نظام ریاست جمهوری را در نظر بگیرید. برای سادگی فرض کنید که قوه مقننه از نمایندگان حوزه‌های مختلف (هرکدام یک نماینده) انتخاب شده باشد. با وجود این، رئیس‌جمهور با انتخابات عمومی برگزیده می‌شود. در این صورت رئیس‌جمهور به مثابه نماینده کلیه حوزه‌ها خواهد بود. اگر

نمایندگان هر حوزه با یک کاندیدای ریاست جمهوری در یک حزب سیاسی گرد هم آیند، در این صورت می‌توانند صرفه‌های مقیاس را در تبلیغ کردن و نیز در راهبردهای سیاسی جامه عمل بپوشانند. اکنون فرض کنید نظامی پارلمانی وجود دارد که در آن نخست‌وزیر را نمایندگان منتخب برمی‌گزینند. در این صورت، رأی فرد رأی‌دهنده به نماینده‌ای مشخص نه تنها می‌تواند رأی به او باشد بلکه نوعی رأی دادن به کاندیدای نخست‌وزیری است، که نماینده مذکور قول داده است از او حمایت کند. در این مورد صرفه‌های مقیاس از طریق ملحق شدن نمایندگان به نخست‌وزیر فعلی (حاکم) و یا رقیبی سرشناس در یک حزب تحقق می‌یابد.

بایستی به افرادی که در حزب به انتخاب کاندیداها کمک می‌کنند پاداش داده شود. این کار می‌تواند به دو روش صورت گیرد: نخست اینکه کاندیداها را برگزیده، آنها را در پست‌های دولتی منصوب کنند؛ و دوم اینکه به آنها دستمزد پرداخت شود. این پول معمولاً از کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی که از قانونگذاری یا تصمیمات اجرایی که به نفع‌شان ساخته می‌شوند، سود می‌برند - جمع‌آوری می‌گردد.

با این اوصاف از حزب سیاسی، اکنون به نقش احزاب سیاسی در پیشینه انتخابات ایالات متحد پرداخته می‌شود.

گرد آوردن رأی‌دهندگان به وسیله حزب سیاسی؛ همه‌پرسی‌های اولیه ایالات متحد آمریکا

در همه‌پرسی‌های قرن نوزدهم ایالات متحد آمریکا، غیرمعمول نبود اگر در همه‌پرسی‌های محلی کاندیداهایی مشاهده شوند که در روز انتخابات با بساطی از جعبه‌های سیگار، نوشیدنی، و یا حتی مبالغ اندکی پول در مکان‌های عمومی ظاهر شوند و این چیزها را به رأی‌دهندگانی بدهند که حاضر باشند به آنها رأی دهند. به عبارت دیگر، کاندیداها تلاش می‌کردند تا رأی‌دهندگان را جمع کنند و آنها را به محل رأی‌گیری ببرند؛ درست مانند گاوچرانی که گله را در محل موردنظرش جمع می‌کند. به مرور زمان، در همه‌پرسی‌های ملی، و نیز در همه‌پرسی‌های بزرگ‌تر محلی، احزاب سیاسی جایگزین کاندیداها در این نوع جمع‌کردن‌ها شدند. در واقع کاندیدای نوعی، به حزب سیاسی پول می‌داد تا رأی‌دهندگان را جمع کند و آنها را به محل رأی‌گیری براند.

متعاقب چهاردهمین اصلاحیه قانون اساسی در سال ۱۸۶۸، خدمات مربوط به این‌گونه گردآوری رأی مهم‌تر شد. از جمله، این اصلاحیه، حق رأی دادن را از تنها مالکان مذكر دارایی و سایر مردان ثروتمند، به کلیه شهروندان مذكر بسط داد. تا قبل از آن زمان، امتیازات طبقاتی رأی دادن به نحوی ترس سازندگان چارچوب^۱ قانون اساسی آن زمان را از حق رأی همگانی منعکس می‌کرد. واضعان چارچوب قانون اساسی بر این باور بودند که اگر به شهروندان فقیر نیز حق رأی دادن داده شود، آنها به سیاستمدارانی رأی خواهند داد که به ایشان قول باز توزیع ثروت را داده‌اند، و اینکه به نفع فقرا در تجارت و بازرگانی مداخله خواهند کرد. آنها که نسبتاً ثروتمند بودند و نوعاً برای کسب درآمدشان به بازارهای نسبتاً آزاد متکی بودند، با حق رأی همگانی مخالفت می‌کردند. به علاوه، اکثر مؤسسان ذی‌نفوذ با عقیده آدام اسمیت موافق بودند که تجارت آزاد عملاً هر فردی را منتفع می‌سازد. حق رأی همگانی منجر به وضع قوانینی می‌شود که مانع تجارت خواهند بود. برخی از سازندگان چارچوب قانون اساسی، خود را نه تنها ارتقا دهنده منافع شخصی‌شان بلکه سازندگان اقتصاد بازار و دموکراسی جدید نیز برمی‌شمردند.

بعد از سال ۱۸۶۸، احزاب نه تنها رأی‌دهندگان جدید را به شکلی که ذکر شد گرد می‌آوردند بلکه به فعالیت‌های تبلیغاتی چون انتشار پوسترها، پلاکاردها، اخبار جانبدارانه، و شایعه‌پراکنی نیز می‌پرداختند. آنها همچنین به مهاجران کمک می‌کردند که در زمره رأی‌دهندگان قرار گیرند؛ و از اعضای‌شان می‌خواستند که با اسامی مختلف دو بار رأی بدهند، و این‌گونه در انتخابات تقلب^۲ می‌کردند، و در عین حال مخالفان و افرادی را که به احزاب دیگر رأی می‌دادند تهدید به زیان می‌کردند. به طور کلی، آنها به هر نوع تاکتیکی - چه قانونی و چه غیرقانونی - که معتقد بودند به انتخاب کاندیدای مورد نظرشان کمک می‌کند، متوسل می‌شدند.

احزاب سیاسی کارآمدتر، در اکثر حوزه‌های رأی‌گیری مهم، شاخه‌های محلی ایجاد کردند، و به این طریق توانستند در همه‌پرسی‌های بزرگ محلی و به ویژه در همه‌پرسی‌های ملی و ایالتی، خدماتی را به کاندیداها ارائه کنند.

1. Framework
2. Stuffed Ballot Boxes

به هنگام اندیشیدن درباره آن ایام، بایستی به خاطر داشت که در آن زمان هیچ رادیو یا تلویزیونی وجود نداشت، بسیاری از رأی دهندگان روزنامه‌ها را نمی‌خواندند (و یا نمی‌توانستند بخوانند)، و اینکه روزنامه‌ها نیز نوعاً پرترفدارتر از آنچه که امروز هستند بودند. حتی اگر رأی دهندگان می‌خواستند اطلاعاتی در مورد کاندیداها کسب کنند، بسیاری‌شان هیچ روش کارآمدی برای این کار نداشتند.

سرنوشت کردن کاندیداها^۱

بسیاری از رأی دهندگان را نمی‌توان از طریق سیگار، نوشیدنی و یا تهدید و ارعاب تحت تأثیر قرار داد. افزون بر این، احزاب سیاسی نیز در حوزه‌های رقابتی‌تر به تهدید و ارعاب و سایر روش‌های پرهزینه رقابت متوسل نمی‌شوند. در چنین مواردی، احزاب برای کشاندن رأی دهندگان به سمت کاندیداها نسبتاً ناشناخته، سعی می‌کنند تا حمایت و پشتیبانی سایر کاندیداهایی که قبلاً کاملاً شناخته شده و مشهور بوده‌اند، کسب کنند. برای این کار آنها تخفیف‌هایی برای کاندیداهای مشهوری که به حزب می‌پیوندند قائل می‌شوند. در واقع، رهبران حزب حتی ممکن است پاداشی به آنها برای ملحق شدن به حزب‌شان بدهند. رهبران حزب دریافته‌اند که اگر آنها بتوانند کاندیداهای مشهور را جذب کنند، بهره‌وری‌شان در تولید آرا برای کاندیداهای دیگر افزایش می‌یابد. همچنین حزب می‌تواند منافع بیشتری را برای اعضایش از کاندیداها تقاضا کند. با دنبال کردن این کار حزب در واقع عمل بررسی و سرنوشت کردن را انجام داده است، و به همان اندازه که در پیش‌بینی‌هایش از کاندیداها درست‌تر عمل کند در سرنوشت کردن کاندیداهایی که چندان مشهور نیستند و در نتیجه احتمال برنده شدن آنها کم است، موفق‌تر خواهد بود.

نظام تقسیم غنایمی^۲ و کمک‌های مالی به مبارزات انتخاباتی^۳

کاندیداهای مجلس چگونه زحمات احزاب سیاسی را (منظور کمک‌هایی است که برای انتخاب‌شدن‌شان کرده‌اند) جبران می‌کنند؟ یکی از جواب‌های این سؤال رویه «تقسیم غنایم» است

1. The Screening Service

۲. The Spoils System: نظامی که در آن مناصب و پست‌های دولتی در اختیار اطرافیان و اعضای حزب برنده قرار می‌گیرند. در چنین نظامی رویه توجه به روابط در امور استخدامی معمول است. این‌گونه نظام‌ها عناوین دیگری نیز دارند، همچون نظام تاراج، نظام فاسد و نظایر اینها (م.۰).

3. Campaign Contributions

که در جنگ معمول بوده است؛ به این مفهوم که «به منظور پیروزی بایستی غنایم را تقسیم کرد». در آن زمان، حزب برنده این حق را داشت که اکثر کارمندان دولت را با اعضای خودش جایگزین کند. بنابراین مجلسی که تازه انتخاب می‌شد می‌توانست اقدامات حزب سیاسی را با انتصاب اعضای آن در مشاغل دولت جدید پاداش دهد. چنین سیستمی در سال ۱۸۲۸ در سطح ملی ایجاد شد و بانی آن نیز رئیس‌جمهور وقت اندرو جکسون^۱ بود. این نظام جای نظام قبلی را، که در آن مشاغل دولتی تقریباً در انحصار نخبگان و زمین‌داران بودند، گرفت.

هرچند که این سیستم را یک رئیس‌جمهور ایجاد کرده بود، ولی تخصیص مشاغل دولتی [غنایم] در سراسر قرن نوزدهم به وسیله مجلس و از طریق کمیته‌ها کنترل می‌شد. این کمیته‌ها به منظور نظارت و تعیین بودجه دستگاه‌های اصلی دولت تشکیل شده بودند. تا اوایل قرن بیستم رؤسای جمهور اختیارات نسبتاً ضعیفی نسبت به مجلس داشتند. بنابراین اعضای کمیته‌های حزب اکثریت مجلس می‌توانستند با دستور دادن به دستگاه‌های اداری دولتی مبنی بر استخدام افرادی که به حزب کمک کرده‌اند، به آنها پاداش دهند. برای مثال کمیته‌ای که بر اداره مهاجرت نظارت می‌کرد می‌توانست از اداره مذکور بخواهد اعضای جدیدی را که به حزب در مبارزات انتخاباتی کمک کرده‌اند، جایگزین کارگران موجود کند. اهمیت نظام تقسیم غنایم به مرور زمان کاهش پیدا کرد اما هنوز هم آنقدری قوی بود که به رئیس‌جمهور وقت فرانکلین روزولت اجازه دهد که در ۱۹۳۲ تعداد زیادی از مقامات دولتی را برای اجرای سیاست‌های نیو دیل^۲ در جریان بحران بزرگ منصوب کند.

از دیگر روش‌های پاداش دادن به کمک‌کنندگان مبارزات انتخاباتی، کمک‌هایی است که به مبارزات انتخاباتی می‌شود. دیدیم که سیاست‌های اقتصادی می‌توانند تأثیرات عمده‌ای روی درآمدهای افراد خاص داشته باشد. چنین سیاست‌هایی شامل اینهاست: تصویب قوانینی که بازرگانان را در مقابل رقابت حمایت می‌کنند، انتخاب روش تأمین مالی دولت (اینکه می‌خواهد از طریق استقراض صورت گیرد یا مالیات، و همچنین نوع مالیاتی که وضع می‌شود)، اعطای حقوق ویژه انحصاری، و نیز انتخاب بنگاه‌هایی که قراردادهای دولتی با آنها منعقد می‌گردد. به علاوه، قانونگذاران در موقعیتی قرار دارند که از سیاست‌هایی که در آینده اتخاذ خواهند شد، مطلع‌اند. برای مثال، آنها با فاش کردن اطلاعات

1. Andrew Jackson
2. New Deal

مربوط به محل و ماهیت پروژه‌های بزرگ دولتی در آینده، می‌توانند سودهای زیادی به سفته‌بازان برسانند. طبیعی است که در چنین شرایطی ذی‌نفع‌های احتمالی تمایل خواهند داشت که به آنها پول بدهند و یا اینکه مساعدت‌هایی برای آنها تدارک ببینند. به عبارت دیگر، آنها تمایل خواهند داشت که به مبارزات انتخاباتی کمک کنند، که این کمک‌ها می‌توانند به احزاب سیاسی پرداخت شوند.

مبارزات انتخاباتی در دوران جدید

در سراسر این قرن، حوادث متعددی دست به دست هم داده و توانایی احزاب سیاسی را در کمک به انتخاب‌کاندیداها کاهش داده‌اند. نخست، تعرفه رأی مخفی و سایر محدودیت‌های سفت و سختی است که روی دستکاری صندوق رأی وجود دارد، و این امر فرصت‌های احزاب را برای کمک به فرایند انتخابات محدود ساخته است. دوم اینکه، کنگره قانونی را در تقویت استخدام کشوری^۱ و ایجاد نوعی نظام شایسته‌سالاری از تصویب گذرانند. این اقدام غنایمی را که می‌بایست بعد از انتخابات تقسیم می‌شدند، و در نتیجه اختیارات احزاب سیاسی را، کاهش دادند. سوم اینکه، افزایش گروه‌های فشار این فرصت را به کاندیداها می‌داد که خارج از کانال‌های حزبی، کمک‌های انتخاباتی بگیرند. چهارم اینکه رسانه‌ها، به ویژه در انتخابات ریاست جمهوری، اهمیت بیشتری پیدا کردند. بخشی از این امر به واسطه پیشرفت در فناوری ارتباطات و بخشی نیز به واسطه افزایش جمعیت رأی‌دهنده بود. این تحولات احتمال انتخاب کاندیدای ریاست جمهوری کاریزماتیک^۲ (پرجذبه) را شدیداً افزایش دادند، در حالی که از وابستگی کاندیداها به یک حزب مشخص، کاستند. در حقیقت، این تحولات موفقیت یک حزب خاص را شدیداً به انتخاب آن به‌وسیله کاندیدایی که مورد پسند رسانه‌ها بود، وابسته می‌ساخت.

در دموکراسی‌های مدرن، گردآوری رأی‌دهندگان کماکان به نحوی صورت می‌گیرد. هرچند که امروزه پرداخت‌های مستقیم پول یا دادن هدایا به رأی‌دهندگان به‌خاطر تعرفه رأی مخفی و احساسات عمومی بر ضد آن نادر است، ولی احزاب سیاسی و کاندیداها خودشان بیشتر پول‌شان را صرف این می‌کنند که در مورد شخصیت‌ها و سیاست‌های‌شان (در تقابل با رقبا) به مردم توضیح بدهند. مدت‌ها

1. The Civil Service

2. Charismatic

قبل از روز انتخابات، کاندیداها سخنرانی‌هایی برای باشگاه‌ها و سایر سازمان‌ها ایراد می‌کنند. آنها نامه‌هایی در توصیف خودشان به رأی‌دهندگان می‌فرستند و از آنها تقاضای حمایت می‌کنند. همچنین سعی می‌کنند تأییدیه‌هایی به دست آورند و فعالیت‌های‌شان را از طریق روزنامه‌ها و نشریات عمومی پوشش دهند. نیز می‌کوشند که به رادیو و تلویزیون عمومی دعوت شوند تا صحبت‌های‌شان پخش گردد. از رادیو و تلویزیون، فرصت یا زمانی را برای تبلیغ کردن خودشان می‌خرند و افرادی را برای ارتباط برقرار کردن با رأی‌دهندگان از طریق رایانه استخدام می‌کنند. هدف آنها از این کار آن است که با یک پیغام، تعداد بیشتری از رأی‌دهندگان را به همراه طرفداری بیشتر آنها - در مقایسه با آنچه که در مورد رقیب وجود دارد - به دست آورند.

با کاسته شدن از اهمیت گرد آوردن رأی‌دهندگان، بر اهمیت جنبه سرند کردن احزاب سیاسی افزون شده است. مخصوصاً رهبران احزاب سیاسی می‌خواهند مطمئن شوند که آیا دیدگاه‌های فلان کاندیدای خاص موافق با دیدگاه‌های سایر قانونگذارانی که حزب معمولاً از آنها حمایت می‌کند، هست یا نه. با این کار، رهبران سیاسی برخی از هزینه‌هایی را که رأی‌دهندگان برای پی‌بردن به دیدگاه‌های کاندیداها در مورد مقولات و نیز سایر رقبا بایستی بپردازند، پس‌انداز می‌کنند.

احزاب و ایدئولوژی

در فصل هشت، خطمشی به عنوان مجموعه‌ای از دیدگاه‌ها درباره مجموعه‌ای از مقولات مختلف تعریف گردید. برای مثال، خطمشی یک کاندیدا می‌تواند شامل اندازه بودجه مرجع او برای هر یک از بخش‌های دولتی باشد. چون مشکل است که دیدگاه‌های احزاب را راجع به مقولات متعدد به خاطر سپرد، لذا حزب برای خودش ایدئولوژی‌ای دست و پا می‌کند. برای مثال، حزب محافظه‌کار، ممکن است خطمشی را ارائه دهد که در آن بودجه‌های زیادی برای دفاع ملی و پلیس و بودجه‌های ناچیزی برای برنامه‌های رفاهی در نظر گرفته شده باشد. ایدئولوژی سنت‌های گذشته را حفظ خواهد کرد. به‌خاطر سپردن دیدگاه‌های کاندیدی که مثلاً خود را با حزب محافظه‌کار و ایدئولوژی آن مشخص می‌کند، مسلماً برای رأی‌دهندگان ساده‌تر است.

احزاب سیاسی به مثابه مراکزی برای داد و ستد رأی^۱

بعد از اینکه کاندیدایی انتخاب شد، خدماتی که به وسیله حزب سیاسی اش ارائه می شوند تغییر می کنند. حزب مورد نظر بدین ترتیب نوعی باشگاه غیررسمی می شود که مزیتی در تصویب لوایح به کاندیدا می دهد. قانونگذاران احزاب شبیه به تیم یا نوعی ائتلاف اند. بعد از اینکه کاندیدایی انتخاب شد، عضو حزب در واقع عضو تیم مذکور خواهد شد و در خرید و فروش رأی و سایر معامله سازی^۲ هایی که موجب می شوند تا لایحه ای آرای کافی را برای تصویب به دست آورد، مشارکت می کند.

تصور کنید که شما برای اولین بار برای مجلس نمایندگان ایالات متحد آمریکا برگزیده شده اید و اینکه شما عضوی از حزبی سیاسی هم هستید. یکی از نخستین اقدامات شما بعد از رفتن به شغل جدیدتان این خواهد بود که در ضیافتی که برای اعضای تازه انتخاب شده حزب تدارک دیده شده است، حضور یابید. اغلب در همین جاست که مذاکرات و چانه زدن^۳ ها شروع می شوند. قانونگذاران ارشد خودشان را معرفی می کنند و به توصیف پایگاه ویژه شان به عنوان اعضای کمیته های مهم که می توانند شما را در تصویب لوایح کمک کنند، می پردازند. مثلاً یک قانونگذار ارشد چنین خواهد گفت که «اگر کمک یا اطلاعاتی راجع به کشاورزی، دفاع ملی، آموزش، بهداشت و مانند اینها خواستید، می توانید به من تلفن بزنید، بدون وقت قبلی به محل کار من بیایید، و یا اینکه قرار ملاقاتی در موقع ناهار بگذاریم. من مطمئنم که با هم کنار خواهیم آمد». او و سایر اعضای حزب سعی خواهند کرد و انمود کنند که چگونه همکاری حزبی به قانونگذاران جدید در تصویب قانون کمک می کند.

با گذشت زمان و سرشناس تر شدن شما، اعضای ارشد حزب به مناسبت هایی با شما دیدار می کنند و می خواهند که حمایت های لازم را از لوایح پیشنهادی شان به عمل آورید و نیز خاطرنشان می کنند که از لوایح پیشنهادی شما حمایت خواهند کرد. آنها همچنین ممکن است خاطرنشان سازند که فرصت هایی برای بهره مند شدن از کمک های مالی افراد ثروتمند و گروه های فشار در مبارزات انتخاباتی دست خواهد داد و آنها با شما ملاقات خواهند کرد. ممکن است شما به عنوان قانونگذاری که اولین بار است انتخاب شده اید، از این همه توجه شگفت زده شوید. اما این کار، بخش متعارفی از

1. Logrolling
2. Deal - Making
3. Wheeling and Dealing

نظام سیاسی حزبی است، و در واقع بیانگر ارزشمندی حق رأی شما در حیطه قانونگذاری است. عضو حزب سیاسی بودن ارزش رأی شما را از طریق ارائه فرصت‌های خرید و فروش رأی افزایش می‌دهد. چنین فرصت‌هایی برای قانونگذاران مستقل فراهم نیستند.

اکنون مثالی عملی را در مورد خرید و فروش رأی در نظر بگیرید. فرض کنید که شما قانونگذار هستید و اینکه فردی لایحه‌ای را مبنی بر کار گذاشتن ماهواره هواشناسی جدیدی پیشنهاد می‌کند. نیز فرض کنید که حوزه رأی‌گیری شما مشتمل بر تعداد زیادی کشاورز [به طور نامتناسب] و همچنین شرکت‌های ترابری و حمل و نقل است. رأی‌دهندگان حوزه شما، در مقایسه با رأی‌دهندگان سایر حوزه‌ها، انتظار خواهند داشت که به میزان بیشتری از این ماهواره منتفع شوند. بنابراین، با فشاری که از حوزه انتخابیه‌تان بر شما وارد خواهد شد، قصد خواهید کرد که به آن لایحه رأی بدهید. اگر تحقیق و بررسی‌های شما نشان دهند که آرای کافی برای از تصویب گذشتن چنین لایحه‌ای وجود ندارد، در این صورت شما به دنبال خرید و فروش رأی با هم حزبی‌های‌تان خواهید رفت. برای مثال، ممکن است قانونگذاری را پیدا کنید که از شما بخواهد طرح گسترش پایگاه نظامی در حوزه انتخابیه‌اش را مورد حمایت قرار دهد.

همان‌گونه که در فصل ده خاطر نشان شد، همین آثار می‌تواند از طریق خرید و فروش ضمنی رأی، یا ترکیب کردن مقولات، به دست آید؛ یعنی در عوض رأی دادن به دو لایحه مجزا - ماهواره و پایگاه نظامی - قانونگذاران می‌توانند دو مقوله مذکور را در لایحه‌ای واحد ترکیب کنند.

احزاب به عنوان کانال‌های نفوذ

حال احزاب سیاسی را از منظر آنهایی که به مبارزات انتخاباتی کمک می‌کنند، مدنظر قرار می‌دهیم. کمک‌کننده‌های احتمالی مبارزات انتخاباتی انتظار دارند از قانونی که قانونگذاران به رأی می‌گذارند منتفع شوند. چون تصویب هر قانون مستلزم ائتلاف قانونگذاران است، لذا فرد مذکور برای اینکه مطمئن شود لایحه مدنظر او از تصویب خواهد گذشت، سعی خواهد کرد که به مبارزات انتخاباتی شماری از قانونگذاران مختلف کمک مالی کند. اما او به این نتیجه می‌رسد که کمک کردن به حزب، ساده‌تر است. دبیر حزب نیز در ازای چنین کمکی موافقت می‌کند که خرید و فروش رأی و سایر

تعاملاتی را که برای تصویب لایحه مورد نظر لازم‌اند، تسهیل کند. با ارائه چنین خدماتی به کمک‌کنندگان مبارزات انتخاباتی، حزب مذکور از صرفه‌های مقیاس در به هم زدن تباری‌ها و سازش‌های میان اعضای حزب سود خواهد برد.

البته کمک مالی به حزب، مستقیم نیست. فرض کنید که یک کمک‌کننده مبارزات انتخاباتی می‌بایست بین دو شق کمک ۱۰۰ هزار دلاری به مبارزات انتخاباتی ده قانونگذار مختلف و یا یک کمک یک میلیون دلاری به حزب، یکی را انتخاب کند. این فرد با تهدید به انتقال صد هزار دلارش به یک کاندیدای مخالف می‌تواند مستقیماً یکی از کاندیداهای حزب را تحت تأثیر قرار دهد. اما با تهدید به انتقال یک میلیون دلار به حزب دیگر، او تنها می‌تواند رهبران حزب را تحت تأثیر قرار دهد. از طرف دیگر، تأثیرگذاری غیرمستقیم می‌تواند نوعی مزیت باشد. در وهله نخست، ممکن است یک کاندیدا نخواهد که رأی‌دهندگان از منبع کمک‌های مالی باخبر شوند. در وهله دوم، کاندیدایی ممکن است ترجیح دهد کمک‌های مالی به حزب داده شوند تا بدین‌وسیله به شکل مؤثرتری به افرادی از حزب که به انتخاب او کمک می‌کنند، داده شود.

۲. گروه‌های فشار

گروه فشار، جماعتی است که می‌خواهد قوانین را تحت تأثیر قرار دهد. مثال‌هایی که در این مورد می‌توان ذکر کرد شامل شرکت‌های خصوصی (تولیدکنندگان فولاد و شیر)، اتحادیه‌های کارگری (کارگران صنعت خودرو، کارگران معدن)، صنعتگران (لوله‌کش‌ها، برق‌کارها)، متخصصان (پزشکان، حقوق‌دانان)، پیمانکاران دولتی (شرکت‌های ساختمانی)، دستگاه‌های اداری دولتی (مدارس عمومی، دوایر پلیس)، ایدئولوگ‌ها (طرفداران محیط‌زیست، مخالفان سقط جنین، بنیادگرایان مذهبی)، مالیات‌دهنده‌ها، مصرف‌کنندگان، دریافت‌کنندگان کالاهای عمومی، و مواردی از این قبیل می‌شوند. تشکیل گروه فشار افراد را قادر می‌کند که منابع‌شان را روی هم بگذارند.

گروه فشار می‌تواند از روش‌های گوناگونی برای تحت تأثیر قرار دادن قوانین استفاده کند. نخست می‌تواند صرفاً قانونگذاران را از رجحان‌های اعضایش مطلع سازد. دوم، می‌تواند منابعی را به صورت

پول و یا زمان برای کمک به مبارزات انتخاباتی کنار بگذارد (و یا شاید رشوه بدهد). سوم، اعضای گروه فشار می‌توانند تهدید کنند که به صورت گروهی رأی می‌دهند. در به کار بستن این روش، گروه فشار به مثابه شمشیری دو لبه عمل می‌کند. از یک سو قول می‌دهد به قانونگذاری که به آنها کمک کند رأی دهد، و از سوی دیگر تهدید می‌کند به قانونگذاری که آنها را کمک نکند رأی ندهد. چهارم، گروه فشار می‌تواند از طریق نوشتن لوایح و کمک به قانونگذاران در خرید و فروش رأی، قانونگذاری را تسهیل کند. سرانجام اینکه، گروه فشار می‌تواند اعضای قوه مجریه را، که برخی از نهادهای لازم را برای قانونگذاری (به‌خاطر تهدید به وتو و قدرت معرفی لوایح از طریق حزب سیاسی) دارند و می‌توانند تا اندازه‌ای در تقویت و اثربخشی اجرای قوانین مؤثر باشند، تحت تأثیر قرار دهد.

در دموکراسی‌های توسعه‌یافته‌تر گروه‌های فشار از منابع عمده کمک‌های مبارزات انتخاباتی قانونگذاران هستند. گروه‌های فشار در ایالات متحد آمریکا، استقلال قانونگذاران را از احزاب سیاسی افزایش می‌دهند. همچنین در این کشور اغلب گروه‌های فشار، کمیته‌های اقدام سیاسی یا PAC‌ها را شکل می‌دهند. بنا به قانون، چنین کمیته‌هایی غیرانتفاعی‌اند و بنابراین بازرگانانی که هدف اصلی‌شان تأمین مالی مبارزات انتخاباتی کاندیدهاست مشمول مالیات قرار نمی‌گیرند. PAC‌ها می‌توانند به وسیله افراد منفرد شکل بگیرند؛ و در نتیجه آنها لزوماً گروه فشار نخواهند بود. در نظام‌های پارلمانی، گروه‌های فشار نوعاً خودشان را با حزب خاصی - و نه کاندیداهای خاصی - متحد می‌کنند.

هدف این بخش آن است که گروه‌های فشار را به طور مفصل‌تری توصیف کند. در این خصوص، رابطه بین گروه‌های فشار و گروه‌های همسود نشان داده می‌شود، انواع مختلف گروه‌های فشار مشخص می‌گردد، و نشان داده می‌شود که چرا افراد انگیزه دارند در قالب گروه‌های فشار به یکدیگر ملحق شوند. به علاوه دلایل این امر نیز که چرا برخی از گروه‌های فشار موفق می‌شوند و برخی دیگر نه، مورد بررسی قرار می‌گیرد و سرانجام بعضی از فرضیه‌های مقدماتی درباره آثار گروه‌های فشار روی کارایی قانونگذاری مطرح می‌گردد.

گروه‌های فشار و گروه‌های همسود

تمیز بین گروه‌های فشار و گروه‌های همسود، مهم است. جوامع آزاد نوعاً در برگیرنده گروه‌های همسود زیادی است که گروه فشار به شمار نمی‌آیند. باشگاه‌های کتاب‌خوانان، لیگ‌های بولینگ، باشگاه‌های شنا، کلیساها، باشگاه‌های تازه واردان، و انجمن‌های خانه‌داران طبیعتاً سعی نمی‌کنند که قانونگذاران، احزاب سیاسی و یا کاندیداها را تحت تأثیر قرار دهند. با وجود این، گاه گروه همسود نیز حکم گروه فشار را پیدا می‌کند. گاهی اوقات گروهی صرفاً با انگیزه گروه همسود تشکیل می‌شود ولی سپس به گروه فشار بدل می‌شود؛ و گاهی نیز گروه فشار خدمات گروه همسود را ارائه می‌کند. به‌خاطر این رابطه بالقوه، تحلیل‌مان از گروه فشار را با بحث درباره گروه همسود ادامه می‌دهیم.

گروه‌های همسود در برابر بازرگانانی که کالاهای باشگاهی عرضه می‌دارند

کلیه گروه‌های همسود غیرفشار جانشین‌هایی برای بازرگانان سودطلبی^۱ هستند که کالاهای باشگاهی را عرضه می‌کنند. کالاهای باشگاهی در فصل یازده مورد بررسی قرار گرفتند. این کالاها از این جهت دارای خصوصیت مصرف مشترک‌اند که افراد اضافی می‌توانند تا حدی با هزینه‌ای پایین و چشم‌پوشیدنی از چنین خدماتی بهره‌مند شوند. برخلاف مورد فرضی کالاهای عمومی محض، مصرف‌کنندگان کالاهای باشگاهی را می‌توان مستثنی کرد. بنابراین کالاهای باشگاهی می‌توانند به‌وسیله بازرگانان فعال بخش خصوصی نیز ارائه شوند، حتی اگر ناکارایی‌هایی به واسطه قابلیت مصرف مشترک آن کالاها وجود داشته باشد. مثال‌هایی از کالاهای باشگاهی که می‌توانند یا به وسیله گروه‌های همسود یا به وسیله بازرگانان عرضه شوند، شامل مواردی چون تأسیسات ورزشی، تدریس، دارو و الکل درمانی، اطلاعات رایانه‌ای و ویدیوکلپ‌هاست.

چرا کلیه کالاهای باشگاهی را بازرگانان عرضه نمی‌کنند؟ به عبارت دیگر، چرا گروه‌های همسود برای عرضه کالاهای باشگاهی پدیدار می‌شوند؟ یکی از دلایل چنین امری اعتماد^۲ است. فرض کنید

1. Profit - Seeking
2. Trust

گروهی از همسایه‌ها به یکدیگر ملحق شوند و برای نگهداشت خیابان^۱، انجمن خانه‌داران را تشکیل دهند. چون آنها همسایه یکدیگرند، لذا پیشاپیش این پنداشت نیک را دارند که اعضای انجمن افرادی قابل اعتماد هستند و صلاحیت تصمیم‌گیری برای گروه را دارند. در نتیجه آنها می‌توانند با اطمینان یکی از همسایه‌ها را برگزینند و قدرت و اختیار تصمیمات الزام‌آور را در مورد حقوق اعضا و خدماتی که بایستی تدارک دیده شوند، به او بسپارند. البته، آنها محدودیت‌هایی نیز روی قدرت او اعمال می‌کنند. در این صورت حتی اگر بنگاهی در صدد برآید که همان خدمت را با قیمت دیگری عرضه کند، مصرف‌کنندگان اعتمادی به اینکه بنگاه مذکور خدمتی با کیفیت بالا و پایین‌ترین قیمت عرضه کند، نخواهند داشت. به خاطر داشته باشید موقعی که عامل‌ها در مورد تصمیماتی که پیامدهای مشترکی دارند تصمیم‌گیری می‌کنند، هر ذی‌نفع چنین تصمیمی انگیزه خواهد داشت که تنها به مقدار کمی [آن هم به شکلی ناکارآمد] اعمال نظارت کند. بنابراین، یکی از دلایل اینکه چرا باشگاه (کلوب)ها برای عرضه کالاهای باشگاهی پدیدار می‌شوند، این است که نظارت بر عملکرد یک همسایه چندان لزومی ندارد و یا کم هزینه‌تر از نظارت بر عملکرد بنگاهی بیرونی است.

دلیل دوم این است که گروه همسود بهتر می‌تواند تبعیض قیمت کند و بنابراین عوایدی بیشتر از یک بازرگان به دست آورد. در مثال انجمن خانه‌داران، اعضای انجمن می‌توانند چندان از تقاضاها و خواسته‌های یکدیگر آگاه شوند تا آسان‌تر بتوانند مالیات تبعیضی روی اعضا وضع کنند.

دلیل سوم این است که یک بازرگان نوعاً مشمول مالیات بر سود است، در حالی که کلوب چنین نیست. در باشگاه یا کلوب کلیه سودها به صورت حق عضویت‌های پایین‌تر و یا مقدار یا کیفیت بالاتر خدمات به خود اعضا برمی‌گردد؛ در حالی که فرد بازرگان بایستی بخشی از سودش را به گردآورنده مالیات بدهد. تشکیل باشگاه ابزاری برای اجتناب از پرداخت مالیات است.

مؤسسات غیرانتفاعی

برخی از گروه‌های همسود، مؤسسات غیرانتفاعی می‌شوند. هرچند که چنین مؤسساتی درآمدی [از مطالبه حق عضویت‌ها] مازاد بر هزینه‌های‌شان به دست می‌آورند، اما چون آنها الزامات و شرایط

قانونی مسلمی را برآورده می‌کنند که از مالیات معاف می‌شوند، چنین عنوانی به آنها اطلاق می‌گردد. به لحاظ نظری درآمدی که آنها کسب می‌کنند برای کاهش حق عضویت‌ها و یا تدارک بیشتر و یا کیفیت بالاتر خدمت مورد استفاده قرار می‌گیرد. در عمل، این درآمد برای پرداخت به مدیران و کارگران به مقداری بیشتر از آنچه که در غیر این صورت می‌توانستند کسب کنند، به کار گرفته می‌شود. مؤسسه‌های غیرانتفاعی هیچ‌گونه سهامدار و یا سودی ندارند؛ لیکن هیئت مدیره‌ای دارند که وظیفه‌اش انتخاب مدیر (اجرایی)، تصمیم در مورد پرداخت به او، و به طور کلی نظارت بر عملکرد مدیر و مؤسسه است.

برای پی بردن به انگیزه شکل‌گیری مؤسسات غیرانتفاعی، خود را در مقام کارفرمایی تصور کنید که معتقد است تقاضای زیادی برای خدمتی چون مشاوره روان‌شناسی دادن به آنهایی که در ازدواج‌شان با مسائلی مواجه‌اند وجود دارد. شما می‌توانید یک روان‌شناس استخدام کنید و شرکت مشاوره‌ای‌تان را شکل بدهید. با این حال اگر مالک شخصی باشید مسئول کلیه دیونی خواهید بود که شرکت متحمل می‌شود. اگر شرکت نتواند بدهی‌هایش را پرداخت کند، اعتباردهندگان می‌توانند تا زمانی که بدهی‌های‌تان را تسویه نکنید به شما اجازه فروش دارایی شخصی‌تان را ندهند. اگر شما نخواهید چنین خطری را بپذیرید، می‌توانید مؤسسه‌ای با مسئولیت محدود تشکیل بدهید. مشکلی که در چنین ترتیبی وجود دارد، این است که در اکثر کشورها شما مجبور خواهید بود که مالیات بر درآمد شرکت پرداخت کنید. برای اجتناب از چنین مالیاتی می‌توان مؤسسه غیرانتفاعی تشکیل داد و به کمک هیئت مدیره‌ای ملتزم، مدیری اجرایی را با حقوق مناسبی بر آن منصوب کرد. البته زبانی هم در این حیطة وجود دارد. اگر کسی شرکت خصوصی ایجاد کند، مستقیماً از افزایش در هر سودی که به وجود می‌آید منتفع خواهد شد؛ درحالی‌که برای منتفع شدن در مؤسسه‌ای غیرانتفاعی وی مجبور است که در ابتدا هیئت مدیره را متقاعد کند که استحقاق افزایش حقوق را دارد.

گروه‌های همسود، وقتی که گروه فشار نیز هستند

نظریه‌پردازان انتخاب عمومی تنها تا آن حد به گروه‌های همسود می‌پردازند که به مثابه گروه فشار نیز تلقی می‌گردند. بسیاری از گروه‌های همسود، گروه فشار نیز هستند، زیرا برای افرادی که قبلاً عضو

گروه همسود بوده‌اند نوعاً کم‌هزینه‌تر است که به عنوان گروه فشار نیز عمل کنند. برای مثال، کارگران می‌توانند برای متقاعد کردن کارفرما به افزایش دستمزدهای‌شان، گروه همسود تشکیل دهند (نوعی اتحادیه)؛ اما بعد از آنکه حقوق‌شان افزایش یافت کارفرما با زیان مواجه خواهد شد. اعضای گروه همسود برای کمک به افزایش درآمد کارفرما به گونه‌ای که بتواند دستمزدهای بالاتر را پردازد، می‌توانند از منابع گروهی‌شان به منظور متقاعد کردن قانونگذاران به تصویب قانونی که رقابت را در زمینه تولیدات کارفرمای‌شان کاهش دهد، بهره بگیرند. قوانینی که منجر به وضع تعرفه بالا روی واردات و یا الزام رقابت‌کنندگان به پرداخت هزینه‌های بالاتر می‌شوند، از این جمله‌اند.

همچنین ممکن است در ابتدا گروه فشاری شکل بگیرد که بعداً تبدیل به گروه همسود شود. برای مثال، پزشکان جامعه می‌توانند برای جلوگیری از رقابت تازه واردان به یکدیگر ملحق شوند تا سیاستمداران را تحت فشار قرار دهند که مجوز برقراری برخی استانداردهای جواز حرفه‌ای را به آنها بدهند. آنان چه بسا بعد از موفقیت در این کار، تشخیص دهند که نفع مشترکی در آموزش، در نظر گرفتن تسهیلات کارآموزی برای دستیاران، و یا در خرید جمعی منابع دارند. آنها می‌توانند به مثابه گروه فشار به فعالیت‌شان ادامه دهند و سایر خدماتی را نیز که انجام آن ربطی به قوانین ندارد، فراهم کنند.

منطق گروه‌های فشار

دلیل اینکه چرا مردم منافی در شکل‌گیری گروه فشار می‌بینند، این است که در عمل کلیه تصمیمات دولتی راجع به مداخله در اقتصاد بازار منافی برای برخی افراد دارد، در حالی که به منافع سایر افراد صدمه می‌زند. همان‌گونه که در فصل ۱۱ خاطرنشان گردید، وظیفه قوه مقننه ایجاد قوانینی در مورد (۱) کالاهای عمومی و (۲) سایر شکست‌های بازار است. در عمل کلیه قوانینی از این دست حامیان و مخالفان زیادی دارد، چرا که برخی از مردم را در موقعیت بهتر قرار می‌دهد (آنها را منتفع می‌کند) و برخی را در موقعیت بدتر (آنها را متضرر می‌کند). براین اساس هم‌آهنگی‌هایی که انتظار دارند منتفع شوند و هم‌آهنگی‌هایی که انتظار دارند متضرر گردند، انگیزه خواهند یافت با افرادی که دارای وضعیت مشابهی هستند به هم بپیوندند. فرض کنید که قوه مقننه فقط در مورد مقداری از یک کالای عمومی، که

بایستی براساس یک طرح مالیات ثابت عرضه شود، تصمیم بگیرد. در ساده‌ترین حالت، اگر هیچ‌گونه هزینه تبلیغاتی و یا فعالیت گروه فشاری وجود نداشته باشد، پیامد انتخابات صرفاً به محل و موقعیت رأی‌دهنده میانی بستگی خواهد داشت. با وجود این، اگر شهروندان نتیجه رأی‌دهنده میانی را پیش‌بینی کنند، آنهایی که در دو طرف رأی‌دهنده میانی قرار دارند انگیزه می‌یابند که گروه فشار تشکیل دهند. در فصل ده نشان داده شد که اگر هزینه‌های مبادلات صفر باشد، در این صورت برای فراهم کردن پیامدی کارآمدتر تمایل به خرید رأی وجود خواهد داشت. اما خرید آرای قانونگذاران غیرقانونی است، در حالی که فعالیت‌های گروه‌های فشار غیرقانونی نیست. اگر برای رأی‌دهندگانی که در یک طرف رأی‌دهنده میانی قرار گرفته‌اند، آسان‌تر و یا کم‌هزینه‌تر از رأی‌دهندگان طرف دیگر رأی‌دهنده میانی باشد که گروه فشار تشکیل دهند، آنها در صورت برابری سایر شرایط مزیتی نیز خواهند داشت. بنابراین، اگر گروه‌های فشار وجود داشته باشند، مقدار واقعی کالای عمومی که از طریق رأی‌گیری قانونگذاران انتخاب می‌شود بعضاً به هزینه نسبی سازماندهی یک گروه فشار بستگی خواهد داشت.

گذشته از تصمیم‌گیری روی عرضه کالاهای عمومی و تصحیح شکست بازار، قانونگذاران در مورد توزیع بار مالیات نیز تصمیم می‌گیرند؛ نیز موجب می‌شوند که کالاهای عمومی غیرمحض عرضه شوند، از میان روش‌های بدیل عرضه انتخاب می‌کنند، به باز توزیع ثروت می‌پردازند، به برون‌دادهای می‌پردازند، و مالکیت‌های همجوار^۱ را نیز می‌خرند. لذا افرادی که انتظار دارند از هر یک از این تصمیمات تأثیر بپذیرند، انگیزه پیدا می‌کنند که گروه فشار تشکیل دهند.

با وجود اینکه دلایل بسیاری مبنی بر تشکیل گروه‌های فشار وجود دارد، جای تعجب نیست که نظریه‌پردازان انتخاب عمومی نظریه جامعی از تأثیر گروه‌های فشار روی قانونگذاری ارائه نکرده‌اند. دلایلی که برای فقدان نظریه جامع در این خصوص وجود دارد، این است که بعضی از گروه‌های فشار خود گروه‌های همسود و مؤسسات غیرانتفاعی‌اند، و تجزیه و تحلیل چنین گروه‌هایی مشکل است.

نظریه‌های نظریه‌پردازان انتخاب عمومی عمدتاً به موفقیت نسبی تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان و اتحادیه‌های کارگری در متأثر ساختن قانونگذاری می‌پردازند. توزیع بار مالیات، کالاهای عمومی

محلی، باز توزیع ثروت، برون‌داده‌ها و نظایر اینها کمتر مورد توجه بوده‌اند و به صورت جداگانه به آنها پرداخته شده است. چون موضوع این کتاب گروه‌های فشار نیست، لذا نمی‌توان به کلیه جنبه‌های آنها پرداخت. با وجود این، می‌توان درک پایه‌ای از مسائلی که افراد در تشکیل گروه فشار با آن مواجه می‌شوند، به دست داد. این مقوله، خود به موضوع یکی از کتاب‌های اولیه کلاسیک در مورد انتخاب عمومی - یعنی کتاب منطق کنش جمعی اولسون^۱ (۱۹۶۵) - بدل گردید.

الگوی کنش جمعی اولسون

کتاب اولسون یکی از نخستین و شناخته شده‌ترین کتاب‌هایی است که کمک فراوانی به نظریه گروه فشار در انتخاب عمومی کرده است. روشی مؤثر برای درک اینکه چگونه نظریه اولسون به قانونگذاری مربوط می‌شود، این است که در ابتدا تصور کنیم قانونگذاری عمدتاً ابزاری است که افراد از طریق آن می‌توانند یکدیگر را استثمار کنند. نمونه‌های زیادی در این خصوص وجود دارند. تولیدکنندگان داخلی صنعت مشخصی ممکن است بخواهند که قانون تعرفه‌ای را روی واردات وضع کند. اگر آنها در این کار موفق شوند، منافع‌شان معمولاً به زیان مصرف‌کنندگانی که کالاهای وارداتی را مصرف می‌کنند افزایش می‌یابد. همچنین اعضای اتحادیه‌های کارگری ممکن است بخواهند که قوانین مانع از این شوند که کارفرمایان در جریان یک اعتصاب، کارگران دیگری را جایگزین سازند. معلمان مدرسه‌ای عمومی نیز ممکن است بودجه‌های آموزشی بیشتری در جهت حمایت از شغل‌شان و نیز پرداخت حقوق بیشتر تقاضا کنند. شهروندان مسن ممکن است کمک‌های بلاعوض و یا مراقبت‌های پزشکی بیشتری را به هزینه مالیات‌دهندگان جوان مطالبه کنند، و شهروندان یک شهر چه بسا از دولت بخواهند که یک پایگاه نظامی به هزینه مالیات‌دهندگان در آن شهر ایجاد کند. در هر حال، گروه نسبتاً کوچکی وجود دارند که از قانون منتفع می‌گردند، ولی منافع به هزینه سایر افراد جامعه به دست می‌آید. بر این اساس قانون را استثمارگرانه می‌دانیم.

در بحث از گروه‌های فشار، که ممکن است در حمایت و یا مخالفت با قوانین استثماری شکل گیرند، اولسون خاطرنشان می‌سازد که چون منافی که به اعضای گروه فشار احتمالی می‌رسد

مشترک است، مسئله سواری گیرنده مجانی مطرح می‌گردد. مجموعه‌ای از بنگاه‌های یک صنعت مشخص را در نظر بگیرید که صاحبان‌شان براین باورند که می‌توانند از تعرفه بالاتری منتفع شوند. فرض کنید که برخی از این بنگاه‌ها به منظور تشکیل گروه فشار به یکدیگر پیوندند تا بدین وسیله به قوه مقننه فشار آورند که لایحه وضع تعرفه را از تصویب بگذرانند. بعد از تصویب لایحه، حتی بنگاه‌هایی که به گروه فشار هم ملحق نشده باشند منتفع خواهند شد. در این صورت آنها سواری گیرندگان مجانی خواهند بود (ن.ک. فصل ۳). با توجه به این مسئله، بنگاه‌ها انگیزه چندانی برای ملحق شدن به گروه فشار نخواهند داشت.

هنگامی که تعداد ذی‌نفع‌های قانون کم باشند، مسئله سواری مجانی نیز چندان جدی نخواهد بود. در نتیجه موقعی که تعداد دریافت‌کنندگان مقدار کل منافع کم باشد احتمال تشکیل گروه فشار بیشتر از هنگامی خواهد بود که تعداد آنها زیاد باشد. این امر توضیح می‌دهد که چرا انجمن‌های صنایع انحصار چند جانبه فروش^۱ عمومی‌ترین گروه‌های فشار بازرگانی در دموکراسی مدرن به شمار می‌آیند.

چگونه انجمن بازنشستگان آمریکا بر مشکل سواری مجانی فائق می‌آید

به هنگام مواجهه منطق سواری مجانی با واقعیت‌ها، از اینکه چرا بعضی گروه‌های فشار بزرگ وجود دارند تعجب می‌کنیم. چگونه می‌توان گروه‌های فشاری چون انجمن بازنشستگان آمریکا (AARP)^۲، اتحادیه‌های کارگری بزرگی چون AFL-CIO و یا انجمن پزشکان آمریکا را توضیح داد؟ برای این سؤال، دو جواب وجود دارد. نخست اینکه کارآفرینان چه بسا بتوانند عرضه فعالیت گروه فشار را با عرضه کالاها یا خدمات دیگری که دارای ویژگی مصرف مشترک و استثنایذیری‌اند، ترکیب کند. برای مثال AARP را در نظر بگیرید که به عنوان سازمانی محلی، اطلاعات، قدرت خرید جمعی و سایر خدمات محلی را برای شهروندان مسن تدارک می‌بیند. چنین خدماتی دارای ویژگی مصرف مشترک‌اند، اما می‌توان شهروندان مسنی را که به AARP ملحق نشوند از دریافت آنها مستثنی کرد. در این مرحله سازمان مذکور نوعی گروه همسود محلی خواهد بود.

1. Oligopolistic

2. American Association for Retired Persons

تحت فشار قرار دادن قانونگذاران نیز کالایی با خصوصیات مصرف مشترک است. با عرضه چنین خدماتی، مدیران AARP قادر خواهند بود که اعضا را به پرداخت حق عضویت بالاتر متقاعد کنند. آنها همچنین می‌توانند افراد غیر عضو را نیز متقاعد سازند که به آنها ملحق شوند. این کار از آن جهت اهمیت دارد که مدیران را قادر می‌سازد تا درآمدها را نسبت به هزاران نفر افرادی که هر روز کاندیدای عضویت می‌شوند افزایش دهند.

پی بردن به این امر نیز مهم است که چون قانونگذاری کلیه افراد مسن را منتفع خواهد کرد، لذا هر شهروند مسنی از منافع فعالیت گروه فشار بهره‌مند خواهند شد، خواه عضوی از AARP باشد و خواه نه. با وجود این، اگر او عضو AARP نباشد (و حق عضویتی نیز پرداخت نکند) نمی‌تواند از سایر خدمات گروه همسود - همچون اطلاعات و قدرت خرید جمعی - منتفع شود. بنابراین بسیار مهم بود که AARP خدمات گروه همسودش را ارائه کند. به همین ترتیب، چون سازمان‌های دیگری نیز می‌توانند گروه همسود را عرضه دارند، لذا AARP مجبور است خدماتی را عرضه کند که از خدمات سایر گروه‌های همسود رقیب، بالقوه بهتر باشد. دستیابی به این امر مشخصاً مستلزم کسب اعتباری در ارائه اطلاعات و مشاوره با کیفیت عالی و قابل اعتماد است.

چون AARP مؤسسه‌ای غیرانتفاعی است، چه چیزی مدیران آن را به تبدیل گروه همسودشان به گروه فشار تحریک می‌کند؟ درست است که حق عضویت‌های بالاتر و عضویت بیشتر افراد می‌تواند عواید بیشتری را حاصل کند، ولی مدیران نمی‌توانند این پول‌های اضافی را به جیب بزنند. شاید استدلال آنها این باشد که با افزایش عضویت و نیز حق عضویت‌ها می‌توانند هیئت مدیره را به افزایش حقوق خودشان متقاعد کنند. شاید هم بر این باورند که موفقیت‌شان در AARP فرصت‌های شغلی‌شان را در جاهای دیگر افزایش خواهد داد.

اتحادیه‌ها

دومین تبیین برای گروه‌های فشار بزرگ این است که مدیران می‌توانند برای تصویب قوانینی که آنها را قادر به مستثنی کردن سواری‌گیرندگان مجانی از منافع فعالیت‌های گروه فشارشان می‌کند، به قانونگذاران فشار آورند. برای مثال، یک اتحادیه تجاری را در نظر بگیرید. این اتحادیه در واقع گروه

همسودی است مشتمل بر کارگرانی که برای یک کارفرما یا یک شرکت کار می‌کنند. هدف اصلی اتحادیه افزایش دستمزد کارگران شرکت است، و امیدوار است که با تهدید صاحبان شرکت به اعتصاب عمومی کارگران به این هدف برسد. اتحادیه مذکور برای موفق شدن در این کار، نه تنها بایستی حمایت اکثر کارگران را به دست آورد، بلکه با احتمال کمی مبنی بر اینکه شرکت کارگران دیگر را استخدام کند نیز مواجه است.

اتحادیه‌های اولیه در زمان خود برای دریافت کمک به دولت متوسل شدند و اعضای‌شان درصدد برآمدند تا قانونگذاران ایالتی را متقاعد به تصویب قوانین کار کنند. آنها قوانینی با دو ویژگی می‌خواستند: نخست اینکه آنها حق وضع حق عضویت روی کلیه مستخدمان را می‌خواستند، خواه عضو اتحادیه می‌بودند و خواه نه. آنان برای به دست آوردن چنین حقی، قاعده اکثریت ساده را پذیرفتند. اگر اکثریت ساده‌ای از کارگران با مجموعه قواعد اتحادیه موافق می‌بود کلیه کارگران می‌بایست مشمول آن قواعد می‌شدند، خواه اتحادیه را قبول می‌داشتند و خواه نه. با چنین قانونی، آنها می‌توانستند به نیروی پلیس متوسل شوند تا حتی آنهایی را هم که نمی‌خواستند به اتحادیه ملحق شوند، مجبور به پرداخت حق عضویت کنند. دوم اینکه آنها حق انحصاری عرضه خدمات کار به یک شرکت مشخص را می‌خواستند. به عبارت دیگر، می‌خواستند کارفرما را از استخدام کارگران جایگزینی که به وسیله اتحادیه معرفی نشده بودند منع کنند.

انان بعد از اینکه در تصویب قوانینی با این ویژگی‌ها موفق شدند، توانستند صاحبان شرکت را در صورت نپذیرفتن شرایطشان به اعتصاب تهدید کنند، هرچند که هنوز هم اتحادیه نیاز به این داشت که از جانب اکثریت تأیید شود. چون صاحبان شرکت از جان‌نشین کردن کارگران منع شده بودند، لذا تنها گزینه‌های آنها این بود که یا به شرایط اتحادیه تن دهند و یا اینکه فعالیت‌شان را تعطیل کنند. در چنین شرایطی به احتمال قوی شرکت به قرارداد اتحادیه تن می‌داد. بعد از این توافق، کلیه کارگرانی که حق عضویت پرداخت می‌کردند (چه عضو اتحادیه می‌بودند و چه نه)، از پرداخت‌های بالاتری بهره‌مند می‌شدند؛ و هر فردی که حق عضویت را پرداخت نمی‌کرد مستثنی می‌شد، چرا که تحت این قانون نمی‌توانست برای شرکت کار کند. عوایدی که از حق عضویت‌ها به دست می‌آمد به منظور حمایت از کارگران در جریان اعتصاب به کار گرفته می‌شد.

بیشترین موفقیت اقدامات این چنین کارگران در ایالات شمالی آمریکا حاصل شد، چرا که قانونگذاران ایالات جنوبی - که برچسب ایالت‌های دارای «حق اشتغال»^۱ را داشتند - در برابر رهبران اتحادیه مقاومت می‌کردند. کارگران ایالت‌های جنوبی، در صورتی که از اتحادیه شرکت حمایت نمی‌کردند و حق عضویتی هم نمی‌پرداختند از مشاغل‌شان محروم نمی‌شدند و سایر کارگران نیز این حق را داشتند که جایگزین اعتصاب‌کنندگان شوند.

به مرور زمان که اتحادیه‌های هر چه بیشتری ایجاد شدند، کارگران به منافع بالقوه حاصل از فعالیت‌های گروه فشار در سطح ملی بیشتر واقف گشتند. یک مثال خوب در این زمینه، قانون حداقل دستمزد در سطح ملی است. رئیس اتحادیه‌ای را در نظر بگیرید که پیشاپیش قادر به مذاکره به منظور سطح دستمزد نسبتاً بالایی برای اعضایش بوده باشد. اکنون فرض کنید که صاحبان شرکت با رقابت از جانب سایر شرکت‌های غیراتحادیه‌ای، که دستمزدهای پایین‌تری برای کار همسان می‌پردازند، مواجه باشند. حال اگر رئیس اتحادیه بتواند در تصویب قانونی که رقبا را مجبور به افزایش دستمزدهای‌شان می‌کند مؤثر باشد، در این صورت اعضای اتحادیه‌اش منتفع خواهند شد، چرا که فشار رقابتی روی شرکت‌شان را کاهش خواهند داد. با فرض اینکه شرکت با هیچ‌گونه رقابت بین‌المللی مواجه نباشد، چنین قانونی نوعی قانون جدید برای حداقل دستمزد است یا به عبارتی قانونی است که حداقل دستمزد را افزایش می‌دهد. اگر رقبا دستمزدی پایین‌تر از آنچه که براساس قانون جدید تعیین شده است پرداخت کنند، در این صورت قانون جدید رقابت‌پذیری‌شان را کاهش خواهد داد. اثر قانون حداقل دستمزد، افزایش هزینه‌های تولید رقبای شرکت اتحادیه خواهد بود.

با صحنه گذاشتن به منافع قانون حداقل دستمزد ملی، رهبران اتحادیه‌های محلی که در مذاکره برای دستمزدهای بالاتر در قانون کار ایالت‌ها موفق می‌شوند، سعی می‌کنند که در یک اتحادیه فراگیر ملی به یکدیگر ملحق شوند. هدف آنها از این کار تحت فشار قرار دادن قانونگذاران برای افزایش حداقل دستمزد در کل کشور است. نتیجه این امر هزینه‌های بالاتر و سودهای پایین‌تر برای شرکت‌های واقع در ایالت‌های جنوبی (ایالت‌های دارای حق اشتغال) و سودهای بالاتر برای

شرکت‌های واقع در ایالت‌های قانون کار است. سوده‌های بالاتر در ایالت‌های مذکور این امکان را به اتحادیه‌ها می‌دهد که دستمزدهایی بالاتر از سایر جاها برای کارگران‌شان درخواست کنند.

کارگزاران اتحادیه گذشته از تحت فشار قرار دادن قانونگذاران به افزایش حداقل دستمزد، آنها را برای محدود کردن رقابت از جانب شرکت‌های خارجی نیز تحت فشار قرار می‌دهند. یعنی در واقع آنها از کاندیداهایی حمایت می‌کنند که به تعرفه‌های بالا، سهمیه‌های وارداتی، و آنچه که اصطلاحاً قوانین ضد دامپینگ نامیده می‌شوند، رأی بدهند.

لازم به یادآوری است که تا زمانی که درصد زیادی از کارگران با دستمزد بالا با یکدیگر متحد شده باشند، گروه‌های فشار اتحادیه با مسئله سواری‌گیرنده مجانی مواجه خواهند بود. در حالت حداقل دستمزد، تعداد نسبتاً زیادی از کارگران دارای دستمزد بالا که کارفرماهای‌شان با رقابت از ناحیه بنگاه‌های دستمزد پایین مواجه‌اند، مجبورند که به صورت اتحادیه درآیند. در حالتی که رقابت خارجی محدود شده است، تعداد نسبتاً زیادی از کارگران همان صنعت و صنایع وابسته مجبورند که به شکل اتحادیه درآیند.

کارگزاران اتحادیه چه انگیزه‌ای برای تحت تأثیر قرار دادن قوانین دارند؟ شاید استدلال آنها این باشد که اگر بتوانند نشان دهند که اقدامات تحت تأثیر قرار دادن قوانین به وسیله آنها ثروت اعضای‌شان را افزایش می‌دهد، اعضا به پرداخت حقوق بالاتر و سایر مزایا به آنها رأی خواهند داد. شاید هم آنها از این ترس داشته باشند که مبادا شرکت، رقابت‌پذیری نسبی‌اش را افزایش دهد و آنها قادر به درخواست دستمزدهای بالاتر نباشند و در نتیجه به وسیله اعضای ناخرسند اتحادیه، از شغل‌شان برکنار شوند.

انجمن‌های حرفه‌ای

انجمن پزشکان نیز توان حل مسئله سواری‌گیرنده مجانی را دارد. تا قبل از ۱۸۷۳ هیچ‌گونه مقرراتی در مورد عرضه خدمات بهداشتی در ایالات متحد آمریکا، چه در سطح ملی و چه در سطح محلی وجود نداشت. ممکن است بگوییم که در آن زمان پزشک به معنای قانونی امروزی‌اش وجود نداشت، و تنها عده‌ای به عنوان درمانگران تجربی وجود داشتند. از ابتدای سال ۱۸۷۳ درمانگران تجربی در قالب

انجمن‌های پزشکی ایالتی به یکدیگر ملحق شدند تا قانونگذاران را برای حمایت از خودشان در برابر رقابت تازه واردان به آن ایالت تحت فشار قرار دهند. هدف اصلی آنها این بود که با برقراری استانداردهایی برای پروانه طبابت، ورود درمانگران تجربی تازه وارد را محدود کنند و در نتیجه قیمت خدمات بهداشتی‌شان را افزایش دهند. همین که آنها به این هدف‌شان نائل شدند، در موقعیتی قرار گرفتند که می‌توانستند تصمیم بگیرند آیا مجوز فعالیت به یک درمانگر تازه وارد در آن ایالت داده شود یا نه. انجمن پزشکی، عضو در هیئت صدور پروانه‌های پزشکی ایالت را برای اعضای خودش نگه می‌داشت. در نتیجه، چون چنین انجمنی می‌توانست برای درمانگران تجربی تقاضای مجوز کند و یا مانع از گرفتن مجوز شود، آنان مجبور بودند که به انجمن ایالتی ملحق شوند و از قواعد آن تبعیت کنند، چرا که در غیر این صورت پروانه طبابت نیز به آنها داده نمی‌شد. حال اگر بدون داشتن مجوز به طبابت می‌پرداختند با اقدام پلیس مواجه می‌شدند. بنابراین اگر فردی می‌خواست بدون دغدغه و مشکل به فعالیت پزشکی بپردازد، مجبور بود که به انجمن بپیوندد. با رشد انجمن‌های پزشکی ایالتی، اعضای انجمن کارگزارانی را برای اداره آنها استخدام کردند. این کارگزاران به تقویت قوانین صدور پروانه کمک می‌کردند و توان این را داشتند که در این فرایند، حق عضویت‌ها (و نیز حقوق خودشان) را حفظ کنند یا افزایش دهند.

اگر رویه‌های انجمن‌های پزشکی در ایالتی با موفقیت دنبال می‌شد، درمانگران تجربی آن را در سایر ایالت‌ها نیز تقلید می‌کردند. مدتی نگذشت که هر ایالتی یک انجمن پزشکان جمع‌کننده حق عضویت‌ها و یک هیئت گواهی پزشکی داشت. سرانجام انجمن‌های ایالتی در سازمانی ملی تحت عنوان انجمن پزشکی آمریکا (AMA)^۱ که با کمک‌های انجمن‌های محلی و نیز حق عضویت‌های اعضا تأمین مالی می‌شد، به یکدیگر ملحق شدند. هدف اصلی AMA این بود که بر قوانین و سیاست‌های بهداشتی دولت ملی تأثیر بگذارند. هدف فرعی‌شان نیز این بود که به پزشکان انفرادی و انجمن‌های‌شان خدمات متنوعی چون اطلاعات در مورد داروها و معالجات جدید عرضه کنند.

امروزه پزشکان به سه دلیل به AMA حق عضویت می‌پردازند: نخست اینکه آنها خدمات متنوع گروه همسود را می‌خواهند؛ دوم، آنها می‌خواهند مطمئن شوند که انجمن‌های پزشکی ایالتی معالجات

بدیل با قیمت پایین را مستثنی می‌کنند؛ سوم، آنها خدمات گروه فشار را می‌خواهند. مثال مذکور، نمونه‌ای از گروه‌های فشار محلی است که اخیراً رشد یافته و به گروه فشار ملی و نیز گروه‌های همسود محلی و ملی تبدیل شده‌اند.

رابطه‌گری^۱

شکل‌گیری اصطلاح «رابطه‌گری» به روزهای اولیه کنگره ایالات متحد آمریکا برمی‌گردد. در جریان تعطیلی موقت کنگره و یا قبل از اینکه نشست‌های قانونگذاران شروع شود، مردمی که انتظار داشتند از لایحه خاصی منتفع گردند و یا متضرر شوند، از راهروهای ساختمان‌هایی که دو بخش کنگره را به یکدیگر متصل می‌ساختند برای دیدن نمایندگان استفاده می‌کردند. هدف آنها این بود که قانونگذاران را تحت تأثیر قرار دهند. به مرور زمان، این افراد برخی متخصصان (افراد حرفه‌ای در این کار) را برای انجام چنین کاری استخدام می‌کردند. این افراد حرفه‌ای در این کار «رابطه‌گر» و فعالیت آنها نیز «رابطه‌گری» نامیده شد. امروزه واشنگتن دی. سی. هزاران رابطه‌گر دارد. تقریباً سه چهارم آنها حقوق‌دان‌اند و بسیاری‌شان نیز قانونگذاران قبلی هستند.

رابطه‌گران فعالیت‌شان را صرفاً به ساختمان‌هایی که قانونگذاران یکدیگر را در آنجا ملاقات می‌کنند محدود نمی‌سازند. آنها قانونگذاران را در دفاترشان می‌بینند، و یا آنها را به شام و تعطیلات دعوت می‌کنند و به خاطر سخنرانی‌شان مبالغی نیز به آنها می‌پردازند. امروزه شرکت‌های رابطه‌گری زیادی در واشنگتن وجود دارند که خدمات‌شان را به طیف متنوعی از مشتریان و ارباب‌رجوع ارائه می‌کنند.

گروه‌های فشار و احزاب سیاسی

افزایش گروه‌های فشار در ایالات متحد آمریکا

گروه‌های فشار پدیده نسبتاً تازه‌ای در ایالات متحد آمریکاست. تا قبل از اوایل قرن بیستم، تنها گروه فشار عمده، از سربازان قدیمی جنگ داخلی^۲ تشکیل می‌شد. حال در طول قرن بیستم گروه‌های فشار

1. Lobbying

2. Civil War Veterans

متعددی پدیدار شدند. دو دلیل عمده برای این گسترش وجود داشت. نخست، رشد شتابان رأی‌دهندگان (ن.ک. فصل ۱۳) در اواخر قرن نوزدهم بود که منجر به افزایش شدیدی در تقاضا برای کالاهای عمومی محلی شد. دولت‌های محلی که کارکنان‌شان را براساس نظام غنایمی و وابستگی‌شان به دولت انتخاب می‌کردند، برای برآوردن چنین تقاضاهایی ناکافی بودند. بنابراین گروه‌های فشار کوچک با ابزارهای تخصصی‌تر در عرضه کالاهای عمومی محلی، جایگزین نظام‌های غنایمی ایالتی و محلی شدند. موفقیت گروه‌های فشار در تحت تأثیر قرار دادن قوانین، نظر افرادی را که می‌خواستند قوانینی از تصویب بگذرد که آنها را صرف‌نظر از زیان دیگران منتفع کند؛ جلب کرد. این افراد خودشان نیز گروه‌های فشار را تشکیل دادند. این گروه‌های فشار عمدتاً رانت‌جو (ن.ک. فصل ۱۶) بودند. اصلاح‌کنندگان و رانت‌جویان ایالت‌های مختلف، به دنبال موفقیتی که در سطوح محلی و ایالتی کسب کرده بودند، با هدف تحت تأثیر قرار دادن قانونگذاری و سیاست ملی در قالب سازمان‌های ملی به یکدیگر ملحق شدند. بنابراین سازمان‌های تجاری و حرفه‌ای که به صورت گروه‌های فشار در سطح محلی تشکیل شده بودند به داخل گروه‌های فشار ملی گسترش یافتند. این گروه‌ها شامل اتحادیه‌های کارگری و انجمن پزشکان پیش گفته و نیز انجمن حقوق‌دانان بود.

دوم اینکه، کنگره درصدد ایجاد دفاتری برآمد که این انگیزه را در افراد ایجاد می‌کرد تا برای تحت تأثیر قرار دادن قانونگذاری ملی در حیطه کاری این دفاتر، تشکیل گروه فشار دهند و یا اینکه از گروه‌های فشار موجود برای این کار استفاده کنند. برای مثال، یک دفتر کشاورزی تأسیس شد که از طریق فراهم کردن آموزش و اطلاعات به کشاورزان کمک می‌کرد. این کار نه تنها امکان تشکیل گروه‌های همسود را برای کشاورزان ساده‌تر می‌ساخت بلکه ابزارهایی اضافی نیز در اختیار این گروه‌ها قرار می‌داد تا تقاضاهای‌شان را برای قوانین جدید، با در نظر گرفتن انتفاع خودشان مطرح کنند. به مرور زمان، گروه‌های همسود به صورت گروه‌های فشار درآمدند و دفاتر مذکور نیز حامیان اهداف گروه‌های فشار شدند. این فرایند در بخش‌های بازرگانی و کار نیز بین سال‌های ۱۸۹۰ و ۱۹۲۰ اتفاق افتاد. بعدها، اجرای سیاست‌های «طرح جدید»^۱ در دهه ۱۹۳۰ به گروه‌های فشار کمک کرد. مخارج

۱. طرح جدید (New Deal) نام برنامه اقتصادی فرانکلین روزولت در سال‌های پس از بحران اقتصادی بزرگ (۱۹۲۹-۱۹۳۰) بود که برای رونق اقتصاد آمریکا طراحی و اجرا شد (م).

انبوه دولت فدرال برای کمک به طبقات مشخصی از مردم این انگیزه را در آنها ایجاد می‌کرد که برای افزایش منافع‌شان و یا امکان تداوم برنامه‌شان در انتهای دوره، گروه فشار تشکیل دهند. بوروکرات‌های دولتی اغلب به این دلیل به گروه‌های فشار کمک می‌کردند که خودشان نیز از تداوم چنین برنامه‌هایی سهم می‌بردند. انگیزه‌های مشابهی نیز با سیاست‌های روزولت رئیس‌جمهور وقت ایجاد شد که به موجب آن از رهبران صنایع و بازرگانی دعوت به عمل آمد تا در ایجاد قوانین جدید با آنها مشورت کنند. برای مثال، در تصمیمات مربوط به سیاست‌های کشاورزی، روزولت از نمایندگان کشاورزان دعوت کرد؛ در تصمیماتی که به کارخانه‌داران مربوط می‌شد از رؤسای شرکت‌های بزرگ صنعتی دعوت به عمل آورد؛ و در تصمیم دربارهٔ سیاست بانکداری از مشاوره‌های بانکداران خبره استقبال کرد. چنین اقداماتی در واقع دعوت از افرادی بود که قبلاً گروه‌های فشاری برای افزایش فشارشان داشتند، و نیز افرادی که هیچ گروه فشاری نداشتند که سریعاً آنها را سازماندهی کنند.

تشکیل گروه‌های فشار به میزان زیادی مرهون بهبودها و پیشرفت‌هایی بود که در اواسط و اواخر قرن در حیطه ارتباطات ایجاد شده بود. تلگراف، تلفن، رادیو، تلویزیون و اکنون رسانه‌های الکترونیکی هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی و نیز هزینه‌های شناسایی نفع عمومی را کاهش داده‌اند.

روابط متقابل بین گروه‌های فشار و احزاب سیاسی

افزایش گروه‌های فشار، قدرت احزاب سیاسی را کاهش و این امکان را به کاندیداها می‌دهد که بدون کمک احزاب در انتخابات برنده شوند. به علاوه، وفاداری حزبی و اتکای قانونگذاران جدید را نیز به قانونگذاران قدیمی کاهش می‌دهد. تحولات مذکور این انگیزه را در قانونگذارانی که قدرت کمتری در حزب دارند به وجود می‌آورد که در انتصاب‌های دولتی به کزات مخالفت خود را با رهبران حزب نشان دهند. گروه‌های فشار و احزاب سیاسی، هم می‌توانند جانشین یکدیگر باشند و هم مکمل یکدیگر. یک کاندیدای قوه مقننه ممکن است فکر کند که بهترین شیوه انتخاب شدن این است که با یک حزب سیاسی متحد شود. در شق دیگر، وی ممکن است متحد شدن با یک گروه فشار خاص و یا مجموعه‌ای از آنها را سودمند تشخیص دهد. همچنین ممکن است آن دو را به عنوان مکمل یکدیگر تلقی کند و با هر دو متحد شود. فردی که می‌خواهد قانونگذاری را تحت تأثیر قرار دهد نیز می‌تواند چنین رویه‌ای را دنبال کند. او می‌تواند حزب تشکیل دهد، یا به حزب سیاسی بپیوندد، تشکیل گروه فشار دهد و یا به یک گروه فشار بپیوندد، و یا اینکه هر دو شق را برگزیند.

گروه‌های فشار و کارایی تصمیم‌گیری جمعی

توجه ما به گروه‌های فشار عمدتاً از این لحاظ بوده است که چگونه این گروه‌ها به افراد امکان تحمیل هزینه‌های برونی تصمیم‌گیری جمعی روی دیگران را می‌دهند. فرض کنید افراد به این دلیل به چنین گروه‌هایی می‌پیوندند که قانونگذاران را متقاعد کنند به آنها اجازه دهند تا مالیات‌های کمتری به زیان دیگران بپردازند؛ و یا اینکه از کالاهای عمومی غیرمحض به هزینه دیگران بهره‌مند شوند؛ و یا به دلایل دیگری که در این بخش به آنها پرداخته شد. به عبارت دیگر، فرض کنید که آنها به منظور از تصویب گذراندن قوانین استثماری به گروه‌های فشار بپیوندند. در این صورت چنین گروه‌هایی زائد خواهند بود، و اگر هدف ما کارایی تصمیم‌گیری جمعی باشد، بایستی جلوی شکل‌گیری آنها را بگیریم. دلایل متعددی مبنی بر اینکه چرا توقیف گروه‌های فشار عاقلانه نیست، وجود دارند. نخست اینکه، گروه فشار سازمانی است مسالمت‌آمیز که مظهر آزادی بیان است. دشوار بتوان چنین مظهري را بدون کاهش آزادی بیان در سایر حوزه‌ها توقیف کرد. اهمیت آزادی بیان در فصل پنج بررسی شد. به علاوه، گروه‌های فشار می‌توانند کارایی تصمیم‌گیری جمعی را از طریق مرتبط کردن رجحان‌های رأی‌دهندگان به سیاستمداران و نیز با آگاهی دادن به رأی‌دهندگان در مورد کاندیداها، به طور کارآمدی افزایش دهند.

در نهایت اینکه، بایستی امیدوار بود که آزادی‌های متعدد قانون اساسی از جمله آزادی بیان، آزادی مطبوعات، آزادی اجتماع، آزادی انتخابات و سایر آزادی‌های مرتبط جلوی موارد جدی استثمار گروه‌های فشار را خواهند گرفت. اگر موارد زیادی از این استثمار اتفاق بیفتد، در این صورت اعضای جامعه، که انتظار می‌رود کاملاً آگاه و حساس باشند، تقاضای تغییر قانون اساسی را مطرح خواهند کرد. آنها نیازمند فرا اکثریت و در واقع اکثریت فوق‌العاده بالایی برای تصویب قانون جدید هستند. آنها بایستی مالیات‌بندی و مواردی را که باعث افزایش قدرت دولت می‌شوند محدود سازند و یا اینکه بایستی برخی از انواع قانونگذاری را توقیف کنند.

نکته دیگری که می‌بایست به خاطر سپرد، این است که بدون گروه‌های فشار، افرادی که می‌خواهند قانونگذاران را تحت تأثیر قرار دهند، می‌توانند سراغ احزاب سیاسی را بگیرند. آنها خود می‌توانند جناح‌هایی در داخل احزاب سیاسی شوند و یا اینکه خودشان احزاب مدنظرشان را ایجاد کنند.

فصل ۱۳

دموکراسی و بوروکراسی:

برخی جنبه‌های تاریخی

۱. مقدمه

بوروکراسی - که می‌توان آن را به اختصار دستگاه اداری^۱ خواند - دلالت بر سازمان سلسله مراتبی دارد؛ یعنی سازمانی که دارای بخش‌ها و زیربخش‌هایی است. بجز در بالاترین و پایین‌ترین سطوح، هر کارمندی در یک بخش خاص زیردست‌هایی دارد و خودش نیز زیردست مقامات بالاتر در دستگاه بوروکراسی است. نمونه کلاسیک بوروکراسی، بوروکراسی نظامی است. افرادی که در نظام بوروکراسی کار می‌کنند بوروکرات نامیده می‌شوند. بجز رئیس دستگاه اداری، هر بوروکراتی دارای مافوقی است که او نیز به نوبه خود مافوق دارد.

رئیس دستگاه اداری، مدیر بوروکراسی است. معمولاً اوست که تصمیم می‌گیرد اداره چه منابعی را به کار بگیرد و چه روش‌هایی برای تدارک خدمات اداره مورد استفاده قرار گیرند. او همچنین عهده‌دار تهیه بودجه اداره است. البته رئیس دستگاه اداری کاملاً آزاد نیست تا هر آنچه را که می‌خواهد، انجام

۱. bureau که در فارسی معادل‌های «هیئت»، «دیوان»، «اداره» و نظایر اینها برای آن به کار رفته است، در این متن به معنای هر یک از بخش‌های اصلی حکومت است که دارای سلسله مراتب سازمانی مستقل است و بالاترین مدیر آن، توسط سیاستمداران (ملی یا محلی) تعیین می‌شود. شاید بهترین معادل برای آن در فارسی امروزی، واژه «دستگاه» باشد. با وجود این، مترجمان ترجیح دادند واژه «دستگاه اداری» را به کار ببرند که معنای قانونی و سازمانی مشخصی دارد، گرچه دستگاه اداری می‌تواند به بخشی از بوروکراسی نیز اطلاق شود.

دهد. جزئیات دقیق کار و محدودیت‌های رفتار وی به وسیله فردی که او را به کار گرفته یا منصوب کرده است دیکته می‌شوند.

بوروکراسی‌ها در دادوستد و نیز در دولت وجود دارند. توجه ما در اینجا به بوروکراسی‌های دولت دموکراتیک است. در این نوع بوروکراسی‌ها رئیس دستگاه اداری از سوی سیاستمداران استخدام و نظارت می‌شود. او از رویه‌ای تبعیت می‌کند که به وسیله قانون مشخص می‌گردد و یا در قانون اساسی آمده است. به علاوه، رئیس دستگاه اداری می‌تواند از طریق قانون محدود شود.

در انتخاب عمومی، اصطلاح حامی یا اسپانسر^۱ برای دلالت بر سیاستمدارانی که رئیس دستگاه اداری را استخدام می‌کنند به کار گرفته می‌شود. بنابراین، کنش‌های رئیس دستگاه اداری به وسیله کنش‌هایی که انتظار می‌رود از جانب حامی او در واکنش به رفتارش اتخاذ گردند، محدود می‌شود. دومین منبع محدودیت‌ها بر روی کنش‌های رؤسای دستگاه‌های اداری، قوانینی هستند که کنش‌های دستگاه‌های اداری و یا رؤسای آنها را تنظیم می‌کنند. این قوانین برای دستگاه‌های اداری مختلف، متفاوت است ولی قانونی که در کلیه دستگاه‌های اداری عمومیت دارد قانون استخدام کشوری است. این قانون توانایی و اختیار رئیس دستگاه اداری و سایر بوروکرات‌های رده بالا را در استخدام، برکناری و ارتقای بوروکرات‌های رده پایین‌تر محدود می‌کند.

دولت‌های مدرن، دستگاه‌های اداری یا بخش‌های زیادی دارند. وزارت دفاع، وزارت آموزش و پرورش و وزارت راه و ترابری نمونه‌هایی از این دستگاه‌های اداری هستند. دولت‌های ایالتی یا استانی و حتی دولت‌های محلی نیز اداراتی دارند. در نظام پارلمانی، دستگاه‌های اداری [بخش‌های اصلی بوروکراسی] تحت عنوان وزارت خوانده می‌شوند.

فرض کارآمدی دستگاه‌های اداری دموکراتیک

برخی از مردم چنین می‌انگارند که اگر دولت‌ها امروز خدمات مشخصی را عرضه کردند، در این صورت مردم می‌بایست خواهان آن باشند. به همین ترتیب، اگر دولت‌های اداری را به منظور عرضه این خدمات به کار گرفت، عرضه بوروکراتیک بایستی کارآمد باشد. درک اینکه چرا چنین دیدگاهی در

دموکراسی‌های جدید رایج است آسان است. دیکتاتورها و احزاب حاکم همواره فضیلت‌های رژیم‌های‌شان را ستایش می‌کنند. آنها این کار را از طریق تعلیماتی که در مدارس به دانش‌آموزان می‌دهند و همچنین دستکاری نظام‌مند واقعیت‌ها انجام می‌دهند. بعد از انتقال به دموکراسی، آنها به ندرت تغییرات بنیادی در نظام آموزشی‌شان خواهند داد. این کشورها مشخصاً «وزارت اطلاعات» و «وزارت کشور» را به هدف «حمایت» از مردم در مقابل «نفوذهای نامطلوب» و نامشخص ننگه می‌دارند، و برای اطمینان، برخی آزادی‌های بیان و مطبوعات ایجاد می‌شود، اما چنین آزادی‌هایی نیز صرفاً در چارچوب دولت قیّم‌مآبانه که مردم به آن عادت کرده‌اند وجود خواهند داشت. شواهد زیادی از ناکارایی بوروکراتیک وجود دارد، و مردم نیز از آن باخبرند. اما آنها بوروکرات‌های بی‌کفایت یا فاسد و رشوه‌خوار را مقصر می‌دانند. اینان می‌گویند که «دموکراسی در گذر است»، بالاخره روزی ملت ما بوروکرات‌های با کفایت و درستکاری خواهد داشت و دستگاه‌های اداری ما نیز دقیقاً به اندازه دموکراسی‌های بالغ کارآمد خواهند بود. آنها این تصور را به خود راه نمی‌دهند که در نظام دموکراسی، بوروکراسی خود نوعی ابزار عرضه ناکارآمد به شمار می‌آید. بسیاری از شهروندان دموکراسی‌های بالغ نیز دیدگاه‌های مشابهی دارند. آنها یا ناکارآمدی دستگاه‌های اداری‌شان را درک نمی‌کنند، یا اینکه معتقدند مشکلات ناکارایی بوروکراتیک را می‌توان با به‌کار گرفتن رؤسای دستگاه‌های اداری و بوروکرات‌های با کفایت‌تر، و شاید درستکارتر، حل کرد. آنها همچنین درباره ماهیت عرضه بوروکراتیک در چارچوب نظام دموکراسی فکر نمی‌کنند.

واقعیت غریب دیگر در مورد دیدگاه‌های مردم از بوروکراسی در نظام دموکراسی این است که مردم اغلب تلقی نادرستی از واقعیت‌های تاریخی دارند، و یا اینکه از آنها چشم‌پوشی می‌کنند. مردم اغلب موفقیت اقتصادی کشورهای دموکراتیکی چون ایالات متحده آمریکا را خاطر نشان می‌کنند که در آنجا قوه مقننه بوروکراسی‌هایی را برای اجرای قوانینی که از تصویب می‌گذرانند ایجاد کرده است. حال اگر مردم ایالات متحده مرفه‌اند و اگر دستگاه‌های اداری آن شماری از «خدمات عمومی» را عرضه می‌کنند، پس لزوماً عرضه بوروکراتیک آن خدمات کارآمد است. آنها غافل‌اند که عرضه بوروکراتیک و دولت جدید تا چه اندازه در ایالات متحده تازه‌اند. تقریباً تا ۷۵ سال پیش بوروکراسی در ایالات متحده آمریکا، بجز در بخش نظامی، وجود نداشت. در آن زمان، بعضی دولت‌های ایالتی و محلی این ترتیبات را پذیرفتند. با وجود این، ساختار رسمی بوروکراتیکی که ما امروزه می‌شناسیم در

نیمه دوم قرن بیستم و در واقع چهل سالی است که در سطح دولت ملی در ایالات متحد نهادینه شده است.

همچنین مهم است که بدانیم پیدایش این ساختار بوروکراتیک به این خاطر نبود که رأی‌دهندگان آن را تقاضا کرده بودند، بلکه حاصل منازعه سیاسی بر سر این بود که کدام یک از شاخه‌های دولت ملی می‌بایست حق نظارت بر کارمندان دولتی را داشته باشند. بعداً در همین فصل شواهدی در این زمینه ارائه خواهد شد. نکته‌ای که در اینجا می‌خواهیم روی آن تأکید کنیم این است که اشتباه است اگر فکر کنیم عرضه بوروکراتیک نتیجه تصمیماتی بود که به وسیله سیاستمداران باکفایت، آگاه و مطلع اتخاذ می‌شد.

واقعیتی که اغلب نادیده گرفته می‌شود این است که دوره اخیر رشد بوروکراسی ایالات متحد آمریکا با نرخ رشد اقتصادی پایین‌تری نسبت به دوره‌های قبلی در کل اقتصاد ایالات متحد همراه بوده است. هر چند که به‌سادگی نمی‌توان در مورد معناداری آمارهای نرخ‌های رشد ارائه شده به وسیله اقتصاددانان قضاوت کرد، ولی دست کم می‌توان پذیرفت که رشد عرضه بوروکراتیک «خدمات عمومی» ممکن است مانع رشد بنگاه‌های خصوصی شده باشد.

این واقعیت که در دموکراسی‌های بالغ دنیای امروز برای عرضه خدمات متعدد دولتی، از بوروکراسی استفاده می‌شود ضرورتاً دال بر این نیست که بوروکراسی در برآوردن خواسته‌های شهروندان کارآمد است. برای تعیین کارایی بوروکراسی باید بکوشیم با درک عرضه بوروکراتیک و محیط کلی آن به تجزیه و تحلیل بوروکراسی بپردازیم. تجزیه و تحلیل بوروکراسی باید به همان شیوه دموکراسی صورت بگیرد، یعنی باید فرض کنیم که رؤسای دستگاه‌های اداری، بوروکرات‌ها و حامیان آنها همسو با نفع شخصی‌شان و با توجه به محدودیت‌هایی که به وسیله قوانین و مقررات قانونی وضع می‌شوند، اقدام می‌کنند.

چرا بوروکراسی را مطالعه می‌کنیم؟

چرا بوروکراسی را مطالعه می‌کنیم؟ می‌دانیم بوروکراسی روشی است که امروزه مردم در نظام‌های دموکراسی به منظور عرضه کالاها و خدمات آن را انتخاب می‌کنند. بعضی از خدمات مانند پلیس و چه بسا ارتش برای استمرار حیات اقتصاد بازار و دموکراسی ملت‌ها ضروری‌اند. حتی اگر این خدمات

به طور ناکارآمدی هم - نسبت به حالت ایده‌آل - تدارک دیده شوند، نمی‌توان بدون آنها کاری از پیش برد. با این حال سایر خدمات ضروری نیستند. اگر فکر می‌کنیم اداراتی که عرضه چنین خدماتی را به‌عهده می‌گیرند شرشان از خیرشان بیشتر است، ناچاریم آنها را اصلاح کنیم و یا از شرشان خلاص شویم. اگر خدمتی هنوز به وسیله دولت ارائه نشده است، مطالعه به ما کمک می‌کند در مورد اینکه آیا این خدمت بایستی عرضه شود یا نه قضاوت کنیم. به طور خلاصه، مطالعه بوروکراسی به ما کمک می‌کند تعیین کنیم که آیا بوروکراسی یکی از عوامل شکست دولت هست یا نه.

طرح این فصل

هدف این فصل معرفی بوروکراسی است. این کار در دو مرحله انجام می‌شود. ابتدا در بخش دوم الگوی جامعه‌شناسی کلاسیک بوروکراسی را که ماکس وبر ارائه کرده است مرور می‌کنیم. سپس در بخش سوم، تاریخ مختصری از مدیریت دولت در ایالات متحد ارائه می‌گردد. انتخاب دولت ایالات متحد عمدتاً به‌خاطر اندازه آن است و اینکه بوروکراسی در آنجا مدت‌ها بعد از استقرار دموکراسی استقرار یافته است. با مقایسه دورانی که بوروکراسی وجود نداشت با دوران امروز که بوروکراسی عمومیت یافته است، بهتر می‌توان نحوه تحول و گسترش آن را درک کرد. همچنین می‌توان فهمید که آیا چنین تحولی از نظر کارایی خوب است یا بد. موضوع بوروکراسی در فصول چهارده و پانزده نیز ادامه می‌یابد. فصل چهارده به ارائه و ارزیابی الگوی معروف ویلیام نیسکانن در خصوص بوروکراسی آمریکا می‌پردازد. فصل پانزده نیز توصیه‌هایی برای بهبود عرضه بوروکراتیک کالاهای عمومی، موقعی که دستگاه‌های اداری لازم باشند، ارائه می‌کند.

۲. بوروکراسی ایده‌آل

در علوم اجتماعی معمولاً بحث درباره بوروکراسی با مراجعه به جامعه‌شناس آلمانی ماکس وبر^۱ آغاز می‌شود. براساس نوشته‌ای در سال ۱۹۲۲، وبر بر این باور بود که دولت مدرن باید - برخلاف اسلافش - بی‌طرف باشد؛ یعنی می‌بایست قوانین را به طور عادلانه و بدون تبعیض در مورد همه اجرا

1. Max Weber

کند. برای نیل به چنین هدفی، دولت نیازمند یک نظام اداری است که در آن مقامات پایگاه خاص یا موقعیت اقتصادی افرادی را که از اقدامات دولت متضرر یا منتفع می‌شوند نادیده بگیرند. او معتقد بود که این امر می‌تواند با استفاده از یک نظام اداری بوروکراتیک تحقق یابد.

کارکرد مدیریت دولتی

مفهوم وبری مدیریت مفهومی کارکردی بود. در اینجا کارکرد قانونگذاران دموکراتیک را قانونگذاری تعریف می‌کنیم. براساس ایده وبر، کارکرد مدیران دولتی نیز همان‌گونه که دیدیم اداره و اجرای بی‌طرفانه قوانین است.

چگونه می‌توان مطمئن شد که مدیران وظیفه‌شان را انجام می‌دهند

در مورد قوه مقننه، اولین و مهم‌ترین پرسش این بود که چگونه اعضای جامعه می‌توانند مجموعه قوانینی را وضع کنند که آنها را از اجرای وظیفه قانونی مطمئن سازد. اکنون می‌توان سؤال مشابهی را در خصوص مدیران مطرح کرد. چگونه اعضای جامعه می‌توانند مطمئن شوند که مدیران (۱) به صورت بی‌طرفانه عمل می‌کنند و (۲) اقدامات‌شان کارآمد خواهد بود. بحث را با جواب وبر دنبال می‌کنیم. وبر سه جواب برای این سؤال ذکر می‌کند. نخست، او می‌گفت به منظور آزاد کردن مدیران از انواع نفوذهای اینان می‌بایست کارمندان بلندمدت یا مدیران ثابت^۱ [رسمی] باشند. این کار می‌تواند از طریق مانع ایجاد کردن بر سر راه تعویض مدیران قبلاً استخدام شده به وسیله حامیان آنها و برقراری برنامه مستمری و حقوق بازنشستگی سودآور انجام شود. دوم، به منظور نیل به نظارت، پاسخگویی و رفتار منصفانه کارآمد، مدیران می‌بایست در یک ساختار سلسله مراتبی اداری که در رأس آنها یک رئیس، مانند ارتش مدرن، وجود دارد سازماندهی گردند. آنها باید در دستگاه‌های اداری استخدام شوند و کلیه دستگاه‌های اداری نیز بایستی قواعد رفتاری مشخصی داشته باشند که روشن باشد و به طور کلی در مورد همه به کار رود. پرداخت به بوروکرات‌ها و فرصت‌های ارتقا و تنزل‌شان نیز باید بر این اساس که آیا از آن قواعد رفتاری تبعیت می‌کنند یا نه، تعیین گردد.

جواب سوم وبر در بردارنده خدماتی است که به متخصصان سطوح پایین تر نیاز دارند. نیاز به متخصصان این مشکل را به وجود می آورد که ممکن است ساختار سلسله مراتبی برای نظارت بر عملکرد آنها مناسب نباشد؛ به این مفهوم که به احتمال قوی متخصصان بهتر از مافوق های شان قادر به تعیین این هستند که آیا عملکردشان در هر موقعیت مشخص کارآمد است یا نه. برای نیل به کارایی، رئیس و سایر مافوق ها باید به متخصصان اجازه دهند که در انجام کارشان آزادی عمل داشته باشند. به خاطر هزینه زیاد یا ناتوانی مافوق ها در قضاوت اینکه آیا متخصصان کارشان را به درستی انجام می دهند یا نه، نمی توان قواعد اکیدی را در موردشان به کار برد. در این شرایط، ساختار بوروکراتیک چگونه به متخصصان انگیزه می دهد تا کاری را که برای آن استخدام شده اند انجام دهند؟ راه حل وبر برای این مسئله اصول اخلاقی بود. هر عرضه کننده تخصصی خدمات دولتی باید واجد خصوصیات اخلاقی باشد، و یا اینکه به او القا شود که همسو با منافع مردمی که به آنها خدمت می کند، اقدام کند.

بوروکراسی ایده آل وبر، در نظام دموکراسی تحقق ناپذیر است

موقعی که تلقی وبر از بوروکراسی را برای درک بوروکراسی هایی که در دموکراسی های مدرن وجود دارند به کار می بریم، با مشکلات عمده ای مواجه می شویم. در اینجا به دو مورد از این مشکلات اشاره می کنیم. نخست اینکه به نظر می آید وبر ماهیت سیاسی دموکراسی را مد نظر قرار نمی دهد. دوم، این فرض که نفع شخصی یک بوروکرات را می توان تغییر داد و یا می توان او را به گونه ای تربیت کرد که برخلاف نفع شخصی اش اقدام کند، به نظر غیرواقعی می آید.

ماهیت سیاسی بوروکراسی

وبر تمایزی بین بوروکراسی نظام های دیکتاتوری و بوروکراسی نظام های دموکراسی قائل نمی شود. این تمایز از این نظر مهم است که یک دیکتاتور - بنا به تعریف - با هیچ گونه محدودیت قانونی یا قانون اساسی درخصوص رهنمودهایی که به رئیس دستگاه اداری می دهد و یا در مورد ابزارهایی که برای کنترل و نظارت بر رئیس دستگاه اداری و بوروکرات ها به کار می گیرد، مواجه نمی شود. بنابراین،

به احتمال زیاد او نسبت به سیاستمداران نظام دموکراسی هم انگیزه بیشتر - و قدرت بیشتری نیز - برای کارآمد کردن یک اداره دارد. اکنون هر دو مورد در ادامه به نوبت بررسی می‌گردند.

انگیزه بیشتر یک دیکتاتور برای کنترل بوروکرات‌ها به واسطه این واقعیت است که او نوعاً ذی‌نفع اصلی خدمات است. در نظام دموکراسی، سیاستمداران انگیزه کمتری برای کارآمد کردن دستگاه‌های اداری دارند. انگیزه آنها این است که در انتخابات برنده شوند و یا اینکه به احزاب سیاسی‌شان کمک کنند. اما بین انتفاع فردی یک قانونگذار در نتیجه بهبود کارایی و انتفاع کل شهروندان، رابطه‌ای قوی وجود ندارد. بعضی از شهروندان که می‌خواهند کارایی را بهبود بخشند با مسئله سواری مجانی مواجه خواهند شد. رسانه‌ها نیز اخباری درخصوص ناکارایی منتشر می‌کنند، اما انگیزه‌شان برای انجام چنین کاری معمولاً به اندازه یک دیکتاتور نیست.

البته یک دیکتاتور ممکن نیست آن قدر زیرک باشد که بوروکراسی‌اش را کارآمد - آن‌گونه که خود تعریف می‌کند - سازد. برخی دیکتاتورها عاقل و برخی دیگر کودن‌اند. به همین ترتیب چه بسا کارایی‌ای که مد نظر یک دیکتاتور است، با تصورات شهروندان از کارایی کاملاً متفاوت باشد. به‌عنوان مثال، ممکن است یک دیکتاتور کارایی را بر این اساس تعریف کند که آیا دستگاه‌های اداریش قادر بوده‌اند مقادیر بیشتری مالیات از شهروندان برای تأمین مالی کاخ‌هایی که به طور افراطی تزئین شده‌اند بگیرند یا نه.

قدرت بیشتر رهبر دیکتاتور برای کارآمد ساختن یک اداره، به واسطه کنترل او روی انحصار زور است. بنا به تعریف، او حق مجازات بوروکرات‌ها را به سخت‌ترین شیوه‌ها دارد. اگر او بر این باور باشد که رئیس یک دستگاه اداری و یا بوروکرات‌های رده پایین‌تر فاسدند و یا اینکه از زیر کار در رفته‌اند، می‌تواند آنها را شکنجه کند و یا حتی بکشد.

چنین مداخله مستقیم و شدیدی در نظام دموکراسی امکان‌پذیر نیست. ابتدا اعمال نظارت سیاستمداران بر رؤسای دستگاه‌های اداری را در نظر بگیرید. رؤسای دستگاه‌های اداری از سوی سیاستمداران انتخاب می‌شوند. روش انتخاب نیز در نظام ریاست جمهوری با آنچه در یک نظام پارلمانی وجود دارد، متفاوت است. در نظام ریاست جمهوری، رؤسای دستگاه‌های اداری نوعاً به وسیله رئیس جمهور و با تصویب قوه مقننه انتخاب می‌شوند. در نظام پارلمانی، انتخاب همان موقعی صورت

می‌گیرد که قوه مقننه نخست‌وزیر را انتخاب می‌کند. بنابراین وقتی می‌گوییم حزب حاکم یا ائتلافی از احزاب موجب تشکیل دولت می‌شوند منظورمان این است که آنها نخست‌وزیر و کابینه و رؤسای وزارتخانه‌ها را انتخاب می‌کنند. رئیس‌جمهور و یا پارلمان می‌توانند خواستار استعفا و وزیران خطاکار شوند و این تنها کاری است که از دست‌شان برمی‌آید. جز در مواردی که وزیر مرتکب جرمی شده باشد، آنها نمی‌توانند از انحصار زور برای مجازات او استفاده کنند. وزیر نیز درست مانند هر فرد دیگری در نظام دموکراسی از حمایت‌های قانونی علیه مجازات ناعادلانه یا شدید بهره‌مند است.

هر چند که توانایی سیاستمداران در مجازات رؤسای دستگاه‌های اداری محدود است، ولی آنها قدرت عزل و نصب دارند. حال سؤال این است که سیاستمداران چگونه این قدرت‌شان را اعمال می‌کنند؟ همانند دانش‌آموختگان انتخاب عمومی، جواب این پرسش را می‌توان با مراجعه به فرض نفع شخصی جست‌وجو کرد. هدف اصلی سیاستمداران این است که مجدداً انتخاب شوند و یا به انتخاب فردی از حزب‌شان کمک کنند. وزیر می‌تواند با خدمات دادن به گروه‌های فشار یا سایر کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی و نیز با ارائه برخی خدمات به حوزه‌های انتخابیه سیاستمداران، به این امر کمک کند. در مورد نمایندگان حوزه‌های رأی‌گیری، این کار به منزله خشنود کردن گروه‌های مشخصی در حوزه‌های خاص است. وزیر همچنین می‌تواند با تلاش در جهت متقاعد کردن بوروکرات‌های رده پایین‌تر و ارباب‌رجوع‌شان برای اینکه به رئیس‌جمهور و یا حزب متبوع وی رأی بدهند یا مبارزه انتخاباتی کنند، در این حوزه فعالیت کند. اگر جایز باشد، حتی رئیس دستگاه اداری ممکن است به بوروکرات‌ها دستور دهد که به طرفداری از کاندیداها دست به مبارزه انتخاباتی بزنند و یا اینکه کمک‌های مالی به مبارزات انتخاباتی بکنند. در ایالات متحد آمریکا، این کار بست به تدریج حذف شده است، چرا که این خدمات‌دهی امروزه می‌تواند از سوی سیاستمداران، احزاب سیاسی و گروه‌های فشار انجام گیرد؛ موقعی که حزب جدیدی بر سر کار می‌آید، تقریباً همواره افراد جدیدی را جایگزین رؤسای فعلی دستگاه‌های اداری می‌کند.

رؤسای دستگاه‌های اداری ایده‌آل و بری، خواسته‌های سیاستمداران، احزاب سیاسی و گروه‌های فشار را به استثنای مواردی که آن خواسته‌ها از طریق قانونگذاری معمولی ابلاغ می‌شوند، نادیده می‌گیرند. با وجود این اگر پیش فرض سیاستمداران این باشد که رؤسای دستگاه‌های اداری خواسته‌های‌شان را نادیده می‌گیرند، از همان اول کار آنها را منصوب نمی‌کنند.

شاید فکر کنیم که اعضای جامعه زمانی می‌توانند به ایده‌آل وبری نائل گردند و از نفوذ سیاستمداران روی رؤسای دستگاه‌های اداری اجتناب کنند که مستقل باشند؛ مانند قضات دیوان عالی در ایالات متحد. این قضات از سوی رئیس جمهور و با تصویب قوه مقننه، به طور مادام‌العمر انتخاب می‌گردند. چون آنها نیز منصوب می‌شوند، لذا عوامل سیاسی انتخاب قضات را تحت تأثیر قرار می‌دهند. تاریخ ایالات متحد آمریکا نشان می‌دهد که رؤسای جمهور تمایل دارند قضاتی را انتخاب کنند که دیدگاه‌های‌شان با حزب متبوع آنها هماهنگ باشد. با وجود این، چون قضات به صورت مادام‌العمر منصوب می‌گردند، سیاستمداران نمی‌توانند آنها را بعد از اینکه انتخاب شدند به لحاظ قانونی کنترل کنند. شاید رؤسای دستگاه‌های اداری نیز بتوانند به همین طریق انتخاب شوند.

البته به نظر می‌آید که این ایده، ایده خوبی نباشد. اعضای جامعه قانونگذاران و رئیس قوه مجریه را انتخاب می‌کنند تا به نیابت از آنها تصمیمات مربوط به مالیات و مخارج را سامان دهند. آنها می‌خواهند این مقامات منتخب در مورد اینکه چه خدمتی و چگونه ارائه شود تصمیم بگیرند. اگر آنها چنین اختیار تصمیم‌گیری را به رؤسای مستقل دستگاه‌های اداری بدهند، در واقع قدرت [ناشی از رأی] را به آنها می‌دهند که به وسیله آن می‌توانند هزینه‌های برونی تصمیم‌گیری جمعی و سوءاستفاده از قدرت را کنترل کنند (ن.ک. فصل ۵۴).

فرض کنید قانون اساسی، وزیر اداره راه و ترابری را همانند قاضی دیوان عالی مستقل تعیین کرده باشد. اعضای جامعه می‌توانند این کار را با مجاز شمردن سیاستمداران بر اینکه او را به صورت دائمی منصوب کنند و افزایش دستمزد سالانه‌ای متناسب با تورم به او بپردازند، انجام دهند. یا اگر اعتمادی به اینکه یک نفر وزارت راه و ترابری را هدایت کند نداریم، می‌توانیم از سیاستمداران بخواهیم که هیئت مدیره ۹ نفره‌ای را - همانند دیوان عالی ایالات متحد آمریکا - منصوب کنند. البته با این کار نه تنها سیاستمداران بلکه اعضای جامعه نیز کنترل و نظارت روی وزارت راه و ترابری را از دست خواهند داد. سیاستمداران نمی‌توانند به رئیس یا هیئت مدیره دستور بدهند که مثلاً مخارج جاده‌های دو بانده را به بزرگراه‌ها و یا به کمک برای راه‌اندازی یک سیستم ترانزیت عمومی تخصیص دهند. به هر حال رئیس دستگاه اداری (یا هیئت مدیره) تصمیم‌گیرنده نهایی خواهد بود. خواسته‌های مردم تنها زمانی موضوعیت پیدا می‌کند که رئیس (یا هیئت مدیره) آنها را مهم تلقی کند.

خدمتی که قضات دیوان عالی ارائه می‌کنند، مورد ویژه‌ای است. قدرت سیاستمداران و بوروکرات‌ها را می‌توان به میزان زیادی با قضاوت کردن درباره اینکه آیا اقدامات‌شان مفاد قانون اساسی را نقض می‌کند و نیز با علنی ساختن قضاوت‌های‌شان، مورد ارزیابی قرار داد. خدمتی که قضات دیوان عالی ارائه می‌کنند اکیداً تعریف شده و محدود و دائمی است. موقعی که اعضای جامعه قانون اساسی را تهیه می‌کنند، هیچ دلیلی برای اینکه پیش‌بینی کنند خدمت تغییر می‌یابد ندارند. دشوار می‌توان پذیرفت که قضات زمانی که به وسیله سیاستمداران کنترل شوند این خدمت را عرضه می‌کنند.

قدرت کمتر رؤسای دستگاه‌های اداری برای کنترل بوروکرات‌های رده پایین‌تر در نظام دموکراسی در نهایت از موارد تصمیم‌گیری جمعی ناشی می‌شود. اعضای جامعه اذعان دارند که رؤسای دستگاه‌های اداری احتمالاً با هدف کمک به حزب حاکم و انتخاب مجدد سیاستمداران به کار گرفته می‌شوند. آنها این امر را به این دلیل تحمل می‌کنند که به سیاستمداران قدرت اداره دولت را آن‌گونه که مناسب می‌دانند، بدهند. با وجود این اعضای جامعه نمی‌خواهند به نظام تقسیم مناصب براساس روابط برگردند (ن.ک. فصل ۱۲ و آنچه که متعاقباً در این فصل می‌آید)؛ بنابراین خواهان نظامی هستند که از بوروکرات‌های رده پایین‌تر در مقابل اقدامات خودسرانه رؤسای دستگاه‌های اداری حمایت کند.

نادیده گرفتن نفع شخصی بوروکرات‌ها

و بر معتقد بود که می‌توان دو سازوکار را برای اطمینان از اینکه یک بوروکراسی همسو با منافع مردم اقدام خواهد کرد به کار گرفت. در مورد غیرمتخصص‌ها، او به نظام بوروکراسی سلسله‌مراتبی اعتقاد دارد که در آن بوروکرات‌ها از نیروهای سیاسی به وسیله چیزی شبیه سیستم استخدام کشوری جدا می‌شوند؛ و در مورد افراد متخصص، پذیرش یک اصل اخلاقی^۱ را پیشنهاد می‌کند. ابتدا مورد غیرمتخصص‌ها را بررسی می‌کنیم. و بر در این خصوص پیشنهاد می‌کند که افراد بایستی از طریق

آزمون استخدام کشوری براساس نوع خدمت انتخاب شوند و می‌گویند برای اجتناب از پارتی‌بازی باید قواعد ثابتی برای استخدام، ارتقا، تنزل و حقوق بازنشستگی وجود داشته باشد.

اکنون خودتان را در جای فردی غیرمتخصص بگذارید که آزمون استخدام کشوری را گذرانده و در آستانه بوروکرات شدن برای دوره‌های بلندمدت است. با عنایت به ماهیت عمومی آزمون‌های استخدام کشوری، احتمال دارد که شما به لحاظ آموزشی با همکاران اداره‌ای که در آن استخدام شده‌اید، همسطح باشید؛ و همچنین ممکن است مهارت‌های شغلی یکسانی داشته باشید - هر چند که بعید به نظر می‌رسد که دارای مهارت‌های خیلی خاصی باشید. بعد از اینکه استخدام شدید به زودی پی می‌برید که امنیت شغلی‌تان به طور غیرمعمول بالاست. رئیس‌تان می‌تواند رضایت شغلی شما را کاهش دهد و پیشنهاد تنزل بدهد. اما به محض اینکه دوره محاکمه را گذرانید، او نمی‌تواند بدون انجام یک بررسی داخلی پرهزینه شما را عزل کند. حتی شما می‌توانید در دادگاه اقامه دعوا کنید و اگر قضاوت شد که با شما رفتار متفاوتی از سایر کارمندی که در موقعیت مشابهی بوده‌اند شده است، در پست‌تان ابقا می‌شوید و برای جبران خسارت مبلغی نیز به شما پرداخت می‌گردد.

به مرور زمان پی می‌برید که به خاطر نظام مستمری و مزایای نفع‌تان در این است که به شغل‌تان بچسبید، تا اینکه دوران بازنشستگی فرا برسد. به همین خاطر شدیداً رفاهتان را به امکانات رفاهی دستگاه اداری پیوند می‌دهید. ملموس‌تر اینکه، شما رفاهتان را به اندازه بودجه دستگاه اداری مرتبط می‌کنید. چرا که بودجه‌های بالاتر نوعاً به معنای توانایی بیشتری شما در نیل به اهداف‌تان است - بدون آنکه بستگی به محتوای اهداف‌تان داشته باشد. فرض کنید که هدف شما تدارک خدمت بیشتر برای مصرف‌کنندگان باشد. در این صورت بودجه بالاتر به احتمال زیاد توانایی شما را برای این کار افزایش می‌دهد. لذا شما طرفدار آن خواهید بود. این مورد همواره درست است؛ خواه اینکه تصور شما از خدمت بیشتر همان تلقی شهروندان باشد و خواه نه.

بودجه بالاتر، توانایی سفارش شما برای تجهیزات را نیز افزایش می‌دهد. بعضی از این تجهیزات می‌توانند در فراهم کردن یک خدمت دیگر مفید باشند و برخی دیگر نیز فقط برای خوشایندتر کردن محیط کاری شما سودمندند. همچنین بودجه بالاتر به شما کمک خواهد کرد که تعدادی کارمندان جدید رده‌های پایین را استخدام کنید و جایگاه خودتان را در نظام سلسله‌مراتبی به نسبت بالاتر ببرید.

این کار ممکن است کارایی را افزایش دهد (شاید هم ندهد) اما در هر حال فرصت‌هایی برای ارتقا یا انتقال به موقعیتی بالاتر را پیش روی شما می‌گشاید.

اکنون تلقی‌تان از رئیس دستگاه اداری را در نظر بگیرید. اگر تلقی شما این باشد که رئیس شدیداً به دنبال این است که سیاستمداران را به افزایش بودجه متقاعد کند، در این صورت تمایل خواهید داشت که با او همکاری کنید. اگر تلقی شما غیر از این باشد همکاری نخواهید کرد؛ حداقل تا آنجا که فرار کردن شما از دست او احتمال پیشرفت‌تان را کاهش ندهد.

با قرار دادن خودمان به جای یک بوروکرات نوعی رده پایین‌تر، می‌بینیم هر هدفی که او در زمینه شغلش دنبال کند، معمولاً در جهت حمایت از نوع فعالیتی است که به نظر او دستگاه اداری را در به دست آوردن بودجه‌ای بالاتر یاری می‌رساند. او به این خاطر خواهان استمرار حیات و امکانات رفاهی دستگاه اداری است که خودش نیز در آنجا کار می‌کند. آیا اداره‌ای که شامل چنین افرادی است کارآمد است؟ به سادگی می‌توان استدلال کرد که این دستگاه اداری کارآمد نخواهد بود. بوروکرات‌های رده پایین‌تر با هر سیاستی که کارایی را بهبود بخشد، ولی همزمان امنیت شغلی یا بودجه دستگاه اداری را کاهش دهد، مخالفت خواهند کرد. یعنی رئیس اداره‌ای که در صدد اجرای سیاستی است که امنیت شغلی بوروکرات‌های رده پایین‌تر و بودجه دستگاه اداری را کاهش خواهد داد، ناپستی انتظار همکاری چندانی از بوروکرات‌های رده پایین‌تر داشته باشد.

اکنون به مورد افراد متخصص برمی‌گردیم. چون قواعد بوروکراتیک سفت و سخت مانع از فعالیت‌های چنین افرادی خواهد شد، لذا وبر توصیه می‌کند که آنها از اصول اخلاقی تبعیت کنند. می‌خواهیم ببینیم که آیا چنین توصیه‌ای با در نظر گرفتن نفع شخصی، واقع‌گرایانه است. متخصص ارشد همان رئیس دستگاه اداری است. او بالاترین مقام هدفگذار، قاعده‌ساز و اجراکننده قواعد در اداره است. چنین جایگاهی از این دیدگاه وبر شکل می‌گیرد که او بایستی به یک اصل اخلاقی متعهد باشد. با وجود این، هدف اصلی سیاستمداران از انتصاب رئیس دستگاه اداری، انتخاب مجدد خودشان است. در نتیجه، آنها معمولاً رؤسای احتمالی دستگاه‌های اداری را براساس دو ویژگی محک می‌زنند: (۱) کمک‌های انتظاری‌شان تا چه اندازه در انتخابات آتی موفقیت‌آمیز خواهد بود و (۲) کمک‌های‌شان تا چه اندازه در انتخابات قبلی کارگر شده است. بدیهی است رئیس دستگاه اداری یا وزیر می‌تواند که منش

اخلاقی خوبی از خود نشان می‌دهد می‌تواند این ویژگی را به عنوان نوعی دارایی در انتخابات آتی به حساب آورد، البته به شرطی که رأی‌دهندگان نیز از این رویکرد مطلع باشند و دیدگاه‌های‌شان را با انداختن رأی در صندوق‌های رأی‌گیری اظهار دارند. با وجود این، غیر از منش اخلاقی کیفیت‌های اخذ رأی نیز در بازی اخذ رأی مهم است و حتی ممکن است بر آن غلبه داشته باشد. بر این اساس، هیچ دلیلی ندارد که انتظار داشته باشیم رئیس اداره‌ای که منصوب می‌شود متخصص باشد یا اینکه اگر متخصص است به اصل اخلاقی وبری تن بدهد.

اکنون متخصص‌ها را در بوروکراسی در نظر بگیرید. همان‌گونه که خاطر نشان شد، بوروکرات‌های رده پایین‌تر از طریق نظام استخدام کشوری استخدام می‌شوند. در نتیجه، برای رئیس یک دستگاه اداری خیلی مشکل است که هم متخصص‌ها را استخدام کند و هم اطمینان حاصل کند که افراد استخدام شده به لحاظ اخلاقی همسو با منافع شهروندان هستند. آزمون‌های استخدام کشوری نمی‌توانند به اندازه کافی مهارت‌های تخصصی را آزمون کنند. مهارت تخصصی باید در حین کار آموخته شود و گاهی اوقات تا اتفاقی غیرمعمول رخ ندهد واقعاً آزمون نمی‌گردد. آزمون‌های استخدام کشوری نیز نمی‌توانند افراد را به لحاظ منش اخلاقی بیازمایند - یعنی اینکه آیا یک بوروکرات احتمالی همسو با نفع جمعی کار خواهد کرد یا نه. واقعیت این است که نظام استخدام کشوری برای انتخاب و گزینش افراد متخصص مناسب نیست، چون افرادی که آن را همسو با منافع‌شان می‌بینند، به زیان شهروندان از آن استفاده می‌کنند. با وجود این، نظام استخدام کشوری برای حداقل کردن هزینه‌های برونی و هزینه‌های سوء استفاده از قدرت لازم است.

۳. تاریخ مدیریت دولتی در ایالات متحد آمریکا

تقریباً می‌توان تاریخ اداره امور دولتی را در ایالات متحد آمریکا به چهار دوره تقسیم کرد: نظام طبقاتی (۱۷۸۸-۱۸۲۸م.)، نظام تقسیم مناصب دولتی (غنایم) براساس وابستگی به هیئت حاکم (۱۸۲۸-۱۹۱۲م.)، دوره گذار (۱۹۱۲-۱۹۷۸م.)، و نظام جدید. در ادامه هر یک از این نظام‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

نظام طبقاتی

به دنبال شکل‌گیری ایالات متحد آمریکا و تصویب قانون اساسی از سوی ۱۳ ایالت اصلی، برنامه‌های دولت تقریباً به طور انحصاری به دست تعداد نسبتاً کوچکی از زمین‌داران و بازرگانان مرفه، یا به دست عوامل‌شان مدیریت می‌شد. در آن زمان دولت فدرال خیلی کوچک بود.

امروزه به نظر عجیب می‌آید شرایطی را تصور کنیم که در آن اقلیت کوچکی از زمین‌داران و بازرگانان مرفه در مورد استخدام کلیه کارکنان بخش‌های عمده دولت ایالات متحد تصمیم بگیرند. اما مهم است که به واقعیت‌هایی درباره آن روزهای اولیه پی ببریم. موقعی که ایالات متحد آمریکا شکل گرفت، هر ایالتی یک دولت مجزا با قوه مقننه منتخب خود را داشت. همچنین اکثر ایالات قانون اساسی مخصوص به خودشان را داشتند. قانونگذاران ایالتی منتخب، تمایلی به واگذاری قدرت به دولت ملی تازه شکل گرفته نداشتند. براین اساس، آنها خواستار این بودند که خودشان حق انتخاب نمایندگان سنای ایالات متحد را داشته باشند. لذا واقعیت نخست که می‌بایست مدنظر قرار داد، این است که دو نماینده‌ای که از هر ایالت برای سنا انتخاب می‌شدند از سوی قانونگذاران هر ایالت گزینش می‌شدند، نه به وسیله رأی‌دهندگان. واقعیت دوم این است که قانونگذاران هر ایالت را نیز صرفاً اقلیت کوچکی از کل شهروندان آن ایالت انتخاب می‌کردند. قانون اساسی ایالت‌ها غالباً فقط زمین‌داران و نخبگان اقتصادی را مجاز به رأی دادن به قانونگذاران ایالتی کرده بودند. کاندیداهای مجلس نمایندگان را هم مستقیماً رأی‌دهندگان ایالات انتخاب می‌کردند. اما باز هم تنها زمین‌داران و طبقه تجار بودند که می‌توانستند رأی بدهند. واقعیت سوم این است که رئیس‌جمهور به وسیله نمایندگان منتخب هر ایالت انتخاب می‌شد. چون در واقع قانونگذاران و فرمانداران ایالتی قدرت را در ایالات تحت نمایندگی‌شان در اختیار داشتند، لذا در مورد نحوه انتصاب‌ها نیز همان‌ها تصمیم می‌گرفتند؛ و چون تنها زمین‌داران و طبقه بازرگانان می‌توانستند به این مقامات منتخب ایالتی رأی بدهند، لذا در نهایت باز آنها بودند که قدرت را در مقابل سایر شهروندانی که حق رأی دادن نداشتند، در اختیار می‌گرفتند.

بنابراین همه کسانی که برای دفاتر دولت فدرال انتخاب می‌شدند، به وسیله سیاستمداران ایالتی، و خود آنها نیز از سوی اقلیت کوچکی از ساکنان آن ایالات برگزیده می‌شدند. بنابراین جای شگفتی

نیست که مقامات دولت فدرال انتصاب‌های‌شان را تقریباً به طور کامل براساس توصیه‌های زمین‌داران و طبقه بازرگانان صورت می‌دادند. معمولاً اگر قانونگذار یا رئیس‌جمهور می‌خواست انتخاب شود، مجبور بود رأی‌دهندگان [زمین‌داران و نخبگان اقتصادی] یا عوامل‌شان را در پست‌های محدود دولتی موجود منصوب کند.

به تدریج هر ایالتی نظام رأی‌گیری‌اش را به گونه‌ای لیبرال کرد که همواره تعداد ساکنان غیرنخبه و یا بدون مالکیت بیشتری می‌توانستند برای تعیین قانونگذاران و نمایندگان ایالتی رأی بدهند. افزون بر این، افراد بیشتری نیز صاحب زمین و بازرگان شدند؛ و سرانجام با رشد تعداد رأی‌دهندگان، سودآوری تشکیل احزاب سیاسی بین ایالتی نیز مطرح گردید.

اندرو جکسون^۱ نخستین رئیس‌جمهوری بود که در سال ۱۸۲۸ م. با پیوستن به یک حزب فراگیر برگزیده شد. در دوره تصدی وی بود که کاربست استخدام نخبگان در خدمات گمرکی و پستی جای خود را به کاربست استخدام براساس وفاداری حزبی داد.

نظام تقسیم مناصب دولتی براساس وفاداری به حزب حاکم (نظام غنایمی^۲)

نظام غنایمی، که در فصل ۱۲ توصیف شد، نتیجه مستقیم مطرح شدن حزب سیاسی بود. تا قبل از انتخابات سال ۱۸۲۷، کسب آرای کافی به منظور انتخاب شدن برای پستی در دولت ملی امر پیچیده‌ای بود. همراه با افزایش تعداد زمین‌داران و ایالت‌ها کم‌کم حق رأی دادن از طبقات زمین‌دار و مالک به افراد طبقه متوسط گسترش یافت. بنابراین خیلی مشکل بود که کاندیدای ریاست‌جمهوری یا کنگره صرفاً با توسل به نخبگان برنده شود. بجز در مواردی که کاندیدایی شرایط خاصی داشت، هر کاندیدایی مجبور بود که با یک حزب سیاسی معامله کند. او دو روش اصلی برای چانه‌زنی داشت. نخست اینکه می‌توانست در قبال کمک حزب سیاسی مبلغی به آن پرداخت کند؛ و دوم اینکه می‌توانست به حزب قول دهد که بعد از انتخاب شدنش مشاغل دولتی را به هواداران حزب و یا افرادی که رهبران حزب در نظر دارند بدهد. در عوض، حزب سیاسی نیز نظر رأی‌دهندگان جدید را

1. Andrew Jackson
2. The Spoils System

جلب می‌کند، رأی‌دهندگان موجود را گردهم می‌آورد، در انتخابات تقلب می‌کند، و رأی‌دهندگان و اعضای حزب مخالف را مرعوب می‌سازد.

در نظام تقسیم مناصب دولتی براساس وابستگی حزبی، انتصاب در مشاغل دولتی به‌وسیله کنگره انجام می‌شود (هر چند که رئیس‌جمهور دارای اختیارات انتصاب است، اما معمولاً این اختیاراتش را به کنگره تفویض می‌کند). فرض کنید که حزب محافظه‌کار در انتخابات برنده شود و حزب لیبرال حاکم را مغلوب کند. در این صورت محافظه‌کاران عملاً همه انتصاب‌های پست‌های دولتی را کنترل خواهند کرد.

در این دوره، دولت کماکان نسبتاً کوچک بود و مشاغل به خاطر فقدان نظارت دولت مرکزی، ساده بودند. در عین حال بعضی از مشاغل می‌توانستند ارزش مشخصی داشته باشند.

برای اینکه ببینیم نظام غنایمی چگونه عمل می‌کند، مورد خدمت گمرکی را بررسی می‌کنیم. مأمور گمرک مسئول جمع‌آوری تعرفه‌ها، یعنی منبع اصلی عواید دولت فدرال در قرن نخست ایالات متحد، بود. به خاطر تعداد زیاد بنادر ورودی، هر ایالت بندری مأمور یا رئیس گمرک خاص خودش را داشت. هر چند که قانون، حقوق و گمرکی‌ای را که می‌بایست روی کالاهای وارداتی وضع شود دقیقاً مشخص کرده بود، اما رئیس گمرک مسئول اداره امور گمرکی بود. او می‌توانست برخی از واردکنندگان را نادیده بگیرد و یا اینکه حقوق گمرکی کمتری از آنچه که قانون ملزم کرده بود روی کالاهای شان وضع کند؛ و در عین حال می‌توانست از سایر واردکنندگان بخواهد که حقوق گمرکی‌شان را به طور کامل پرداخت کنند. به علاوه می‌توانست محموله‌های وارداتی را به تأخیر بیندازد و یا ورودشان را تسریع کند. چنین اقداماتی می‌توانست روی سود واردکنندگان خاص و بازرگانانی که به واردات وابسته بودند تأثیر زیادی بگذارد. در نتیجه بعضی از واردکنندگان محلی انگیزه خیلی زیادی داشتند تا از انتصاب فردی هماهنگ با جایگاه سرپرست گمرک مطمئن شوند. آنها با این کار می‌توانستند هزینه‌های‌شان را کاهش دهند و چه بسا باعث شوند که هزینه‌های رقبای‌شان بالاتر باشد. برای نیل به چنین هدفی، آنها به حزب محلی کمک می‌کردند تا اعضایی را به کنگره بفرستد که انتصاب‌های مدنظر آنها را انجام دهد.

حال توجه‌مان را از سرپرست گمرک به طرف کارگران معمولی گمرک معطوف می‌داریم. شاید بهترین روش درک اینکه چگونه نظام غنایمی کارگران رده پایین‌تر را تحت تأثیر قرار می‌دهد، این باشد که مشاغل دولتی به عنوان هدایایی تلقی گردد که قانونگذاران در قبال تلاشی که افراد برای انتخاب ایشان به عمل می‌آورند، به آنها می‌دهند. اکنون خودتان را به‌جای فردی بگذارید که خواستار یک شغل دولتی است. یکی از روش‌های نیل به هدف‌تان این است که با کمک پولی به کاندیدا، کمک به حزب سیاسی او و یا به فردی که از سوی کاندیدا یا حزب برای تخصیص مشاغل تعیین شده است، آن شغل را بخرید. روش دوم این است که ابتدا به یک حزب سیاسی ملحق شوید و سپس به خوبی برای حزب کار کنید و یا به تعداد کافی دوستانی به‌دست آورید که اگر کاندیدای حزب در انتخابات برنده شد به شما پاداش داده شود.

طبیعی است که در چنین شرایطی، سیاست‌های دولت شدیداً تبعیض‌آمیز می‌شوند. در اکثر برنامه‌ها بوروکرات‌ها حتی وانمود هم نمی‌کنند که نگران «نفع جمعی» اند. هدف آنها پرداختن به منافع خودشان است. برای این کار، آنها گاهی اوقات به منافع کسانی که به انتخاب او کمک کرده‌اند، کسانی که ممکن است در آینده کمک کنند و یا کسانی که به او پول پرداخته‌اند نیز توجه نشان می‌دهند. با وجود این، آنها به طور معمول، مشخصاً چندان سخت کار نمی‌کنند، و یا اگر در موقعیتی قرار بگیرند که این کار را بکنند، امتیاز را در ازای رشوه مبادله می‌کنند. در این مرحله تاریخی هیچ‌گونه بوروکراسی وجود نداشت و انتظار نمی‌رفت که مدیران به عرضه کالاهای عمومی کمک کنند، هر چند انتظار بر این بود که مأموران گمرک برای حمایت دولت، آن قدری که لازم است پول جمع کنند.

بعد از سال ۱۹۲۸ اهمیت حزب سیاسی به واسطه سه عامل که به افزایش جمعیت رأی‌دهنده کمک می‌کردند بیشتر شد. عامل نخست جریان پایدار شهروندان جدیدی بود که به واسطه سیاست‌های عملی مهاجرت آزاد به وجود آمده بود. عامل دوم اصلاح قانون اساسی فدرال در سال ۱۸۷۰ بود که براساس آن حق رأی دادن به همه شهروندان مذکر داده می‌شد. عامل سوم پایان جنگ داخلی بود که به موجب آن به بسیاری از شهروندان آمریکایی آفریقایی تبار مذکر که قبلاً حق رأی دادن نداشتند، حق رأی داده شد.

نظام تقسیم مناصب دولتی براساس وابستگی حزبی، به عنوان نظام فراگیر استخدام کارکنان دولتی، تا سال ۱۹۷۸ هنوز کاملاً پایان نیافته بود. در سال ۱۸۸۳ نظام استخدام کشوری محدودی پذیرفته شد و تا سال ۱۹۰۰ سهم مناصب دولتی که کارگران از طریق نظام استخدام کشوری برای آنها استخدام می‌شدند به ۴۶ درصد رسید. با وجود این، بقیه مناصب همچنان بخشی از نظام غنایمی باقی ماندند.

گذار به دوران مدرن

اگر توجه خود را صرفاً به رئیس قوه مجریه معطوف کنیم، می‌توان گفت که ایده‌های پشتیبان بوروکراسی مدرن در ایالات متحد به وسیله وودراو ویلسن^۱ - که در سال ۱۹۱۲ به ریاست‌جمهوری برگزیده شد - بنا نهاده شدند. نوشته‌های وی تا پیش از انتخاب، اندیشه مدیریت کارآمدی را ارائه می‌داد که خیلی شبیه به اندیشه‌های وبر جامعه‌شناس بود. او معتقد بود که نظام تقسیم مناصب دولتی براساس وفاداری حزبی می‌بایست به وسیله مجموعه‌ای از سازمان‌ها و تشکیلات سلسله مراتبی، که شامل متخصصان غیرطرفدار نیز می‌شد، جایگزین گردد. او بر این باور بود که این کار از طریق انتصاب کارشناسان غیرطرفدار به سرپرستی دستگاه‌های اداری و نیز با به‌کارگیری نظام استخدام کشوری در استخدام بوروکرات‌های رده پایین عملی خواهد شد.

اولین قانون استخدام کشوری

با وجود این، ویلسن نتوانست قوانینی را از تصویب بگذراند. فشار برای بوروکراتی کردن نیز می‌بایست از جانب کنگره وارد می‌شد. اما اعضای حزب اکثریت در کنگره هیچ انگیزه‌ای برای تصویب قانون استخدام کشوری نداشتند، چرا که می‌توانستند با کنترل روی استخدام بوروکرات‌ها مزیت اولیه خود را نسبت به سایر رقبا افزایش دهند. تا پایان نظام تقسیم مناصب دولتی براساس وابستگی حزبی، هم کسانی که بر سر کار بودند و هم رقابت‌کنندگان می‌توانستند به هواداران حزب‌شان، که به انتخاب آنها کمک می‌کردند، قول اعطای مشاغل دولتی را بدهند. با وجود این، اعضای حزب حاکم همواره یک

مزیت اولیه داشتند. لذا کمک‌کنندگان احتمالی به مبارزات انتخاباتی طبیعتاً به وعده‌های حزب حاکم ارزش بالاتری دادند تا به سایر رقبا. در نتیجه، نظام غنایمی نوعاً اعضای حزب حاکم را قادر می‌کرد که مزیت اولیه‌شان را افزایش دهند.

در سال ۱۸۸۳ حوادث جالبی رخ داد. رقابت‌کنندگان حزب اقلیت با درک احساسات عمومی علیه نظام تقسیم غنایمی دولتی براساس وفاداری به حزب، قول دادند که اگر انتخاب شدند این نظام را اصلاح کنند. اعضای حزب حاکم واکنش کندی از خود نشان دادند و در نتیجه اعضای حزب اقلیت توانستند در پای صندوق‌های رأی مزیتی به‌دست آورند. پیش‌بینی حزب حاکم این بود که انتخابات را می‌بازند. آنان همچنین می‌ترسیدند که اعضای حزب اقلیت به وعده‌های‌شان جامه‌عمل نپوشانند و بنابراین در انتخابات بعدی از همان مزیتی بهره‌مند شوند که اعضای حزب حاکم معمولاً داشتند. آنها با ترس از اینکه انتخابات فعلی را خواهند باخت و در انتخابات بعدی نیز با عدم مزیت بزرگی مواجه خواهند بود، تصمیم گرفتند تا درست قبل از اینکه اداره امور را واگذار کنند، قانون استخدام کشوری را از تصویب بگذرانند. اعضای حزب حاکم می‌دانستند که اگر انتخابات را ببازند، رقبای‌شان به آسانی می‌توانند قانون استخدام کشوری را با رأی اکثریت برگردانند. با وجود این، آنها با هوشیاری پیش‌بینی کردند که رقبای‌شان با این کار اعتبار آتی‌شان را نزد رأی‌دهندگان به مخاطره نمی‌اندازند. رقبا پی برده بودند که اگر اقدام به برگرداندن قانون کنند، رأی‌دهندگان آنها را به عنوان افراد غیرقابل اعتمادی که به وعده‌های‌شان عمل نمی‌کنند خواهند شناخت و از انتخاب مجدد آنها در انتخابات آتی حمایت نخواهند کرد.

بنابراین نخستین قانون استخدام کشوری از تصویب گذشت؛ و بر این اساس نگرانی عمومی از برگشتن به نظام تقسیم غنایمی دولتی براساس وفاداری به حزب حاکم برطرف شد. در عین حال هیچ حزب حاکمی نیز نمی‌توانست در آینده از طریق وارونه کردن قانون قبلی (اولیه) منتفع شود. با وجود این، قانون مذکور فقط تعداد اندکی از مشاغل اداری رده پایین‌تر و کم و بیش دائمی را در برمی‌گرفت. به این ترتیب نظام غنایمی همچنان در رده‌های بالاتر و مشخصاً در دستگاه‌های اداری دولتی کوچک‌تر که مشاغل آن چندان هم دائمی نیستند استمرار یافت، و برای مدت زیادی هیچ حزبی انگیزه بازبینی کامل آن نظام را نداشت.

تمرکززدایی از قدرت کنگره در انتصاب‌های اداری

در فضای این دوره از احزاب سیاسی قدرتمند، اعضای حزب اکثریت در کنگره نفع مشترکی در استفاده از حزب به عنوان ابزاری برای دوباره انتخاب شدن داشتند. اما برخی از منافع دیگرشان چندان مشترک نبود. هر عضوی رأی‌دهندگان حوزه رأی‌گیری خود و همچنین سایر افرادی را که می‌خواست به آنها خدمات بدهد، داشت. قانونگذاران همان حزب اغلب مخالف این بودند که برای پست‌های متعدد دولت ملی منصوب گردند. برای اجتناب از هزینه‌های معاملاتی جر و بحث کردن در مورد انتصاب‌ها، حزب حاکم قدرت انتصاب را به‌گونه‌ای که هم اکنون توضیح خواهیم داد متمرکز کرد.

با رأی اکثریت، مجلس نمایندگان به تعدادی کمیته‌های خاص تقسیم گردید. هر کمیته‌ای وظیفه نظارت بر اداره دولتی خاصی را داشت. هر کمیته رئیسی داشت که بنا به آیین‌نامه‌های داخلی مجلس باید عضوی از حزب اکثریت می‌بود. رئیس کمیته این حق را داشت که کلیه انتصاب‌های خارج از قانون استخدام کشوری را خودش انجام دهد. برای مثال، رئیس کمیته کشاورزی کلیه انتصاب‌های وزارت کشاورزی را که تحت پوشش قانون استخدام کشوری نبودند خودش تعیین می‌کرد.

حال پرسش این است که رهبران حزب چگونه می‌توانستند مطمئن شوند که رئیس هر کمیته کاندیداهای مورد نظر آنها را منصوب خواهد کرد. این کار به‌وسیله آیین‌نامه دیگری که حق انتصاب رؤسای کمیته‌ها را به رهبر منتخب مجلس نمایندگان می‌داد، انجام می‌شد. در آغاز هر نشست مجلس (به عبارت دیگر، بلافاصله بعد از انتخابات)، حزب اکثریت انتخاباتی برای تعیین رهبر اکثریت مجلس، یا ناظم حزب در مجلس^۱، به عمل می‌آورد. از بعد نظری، او یگانه قانونگذاری است که منافع حزب را مطرح می‌کند. چون رهبر اکثریت حق انتصاب رؤسای کمیته‌ها را دارد، لذا بسیار قدرتمند است. وی فقط قانونگذارانی را به ریاست کمیته‌ها منصوب خواهد کرد که قول وفاداری به حزب - یعنی به او - را بدهند. وفادار بودن به این معنا است که آنها تنها افرادی را در دستگاه‌های اداری دولتی منصوب کنند که او توصیه کرده است. با این کار رهبر اکثریت - و بنابراین حزب - کلیه انتصاب‌ها را کنترل می‌کند.

این نظام در سال ۱۹۱۰ عوض شد. مجلس نمایندگان با گرفتن حق انتصاب رؤسای کمیته‌ها از رهبری اکثریت، قدرت کنترل انتصاب‌ها را غیرمتمرکز (و پخش) کرد؛ ولی هنوز هم رؤسای کمیته‌ها

می‌بایست عضو حزب اکثریت می‌بودند. با وجود این، به جای انتصاب رؤسای کمیته‌ها به وسیله رهبری اکثریت، اکنون می‌بایست با رأی اکثریت در میان اعضای کمیته انتخاب می‌شدند.

رشد قدرت ریاست جمهوری، با توجه به انتصاب‌های اداری

تمرکززدایی از قدرت کمیته آغاز دوره‌ای بود که در آن قدرت رئیس‌جمهور روی انتصاب‌ها گسترش یافت. این گسترش در دوران ریاست جمهوری فرانکلین روزولت، که در ۱۹۳۳ آغاز شد، به اوج خود رسید. روزولت به عنوان یک دموکرات از منافع کنگره دموکراتیک بهره‌مند شد. وی به مرور زمان چنان در حوزه‌های انتخابی مشهور شد که توانست بر حزب دموکرات مسلط گردد. کاندیداهای دموکرات‌ها دریافتند که عاقلانه است برای انتخاب مجدد از سیاست‌های او حمایت کنند. در نتیجه او قادر شد دستگاه‌های اداری جدید بسیاری ایجاد کند. وی به‌خاطر شهرت و قدرتش و همچنین به این دلیل که قانون استخدام کشوری این مشاغل جدید را پوشش نمی‌داد، قادر بود که کلیه انتصاب‌ها را خودش انجام دهد. این کار به افزایش قدرت او کمک کرد و احتمال انتخاب مجددش را بالا برد، چرا که به این ترتیب می‌توانست به کسانی که به او کمک کرده بودند قول انتصاب بدهد. همچنین، چون او می‌توانست از قدرت انتصابش برای کمک به قانونگذاران هم استفاده کند، لذا این امر به او کمک کرد تا توازن قدرت را از حزب سیاسی و قوه مقننه به رئیس‌جمهوری (قوه مجریه) انتقال دهد.

گذر از قانون استخدام کشوری

در زمان دیگری از تاریخ، یعنی هنگامی که رئیس‌جمهور و اکثریت کنگره از احزاب مختلف بودند (۱۹۷۸)، کنگره درصد درآمد تا قدرت جدید ریاست جمهوری را درخصوص انتصاب‌ها از او بگیرد. این کار با تغییر قانون استخدام کشوری به گونه‌ای که عملاً کلیه کارکنان بجز رئیس دستگاه اداری را در برگیرد، انجام شد. بنابراین ممکن است استدلال شود که استخدام کشوری امروز ایالات متحد آمریکا حاصل کشمکش قدرت بین قوه مجریه و قوه مقننه بوده است. اما این تبیین خیلی ساده‌انگارانه است.

عوامل اساسی

در نگاهی سطحی به نظر می‌رسد که کاهش نظام غنایمی و افزایش استخدام کشوری مدرن نتیجه کشمکش قدرت، نخست بین احزاب سیاسی و سپس بین شاخه‌های مختلف دولت بوده است. اگر این

یگانه تبیین از گذر به یک نظام استخدام کشوری باشد، در این صورت هیچ دلیلی برای این فکر وجود ندارد که این گذر از هر نظر به نفع رأی‌دهندگان باشد. اما به دو دلیل می‌توان گفت که گذار به عرضه بوروکراتیک در نظام استخدام کشوری، با خواسته‌های اکثر رأی‌دهندگان دست کم ناسازگار نبوده است. به نظر می‌رسد که دو عامل اساسی جمعیت رأی‌دهنده در هدایت سیاستمداران به حذف نظام غنایمی مهم بوده‌اند: (۱) افزایش تقاضا برای کالاهای عمومی محلی که با جمعیت در حال رشد رأی‌دهندگان همراه بوده است و (۲) افزایش توانایی رأی‌دهندگان برای درک پیامدهای سیاست‌های دولت روی خودشان و تلاش برای فشار آوردن به سیاستمداران [از طریق گروه‌های فشار] به منظور تغییر آن سیاست‌ها. عامل دوم عمدتاً به واسطه پیشرفت در فناوری ارتباطات و حمل و نقل بوده است. در ادامه، هر دوی این عوامل به ترتیب بررسی می‌گردند.

جمعیت رأی‌دهندگان در طول این دوره به شدت افزایش یافت. نخست، ترکیبی از نرخ زاد و ولد و مهاجرت نسبتاً آزاد باعث شد که جمعیت ایالات متحد آمریکا تقریباً هر سی سال دو برابر شود. دوم، حق رأی دادن نیز متناسب با افزایش جمعیت گسترش یافته بود. همان‌گونه که قبلاً خاطرنشان شد، در سرتاسر قرن نوزدهم دولت‌های ایالتی به مرور بر تعداد و گروه‌هایی از مردم که می‌توانستند رأی بدهند افزودند. دولت ملی نیز اقدام به گسترش حق رأی دادن کرده بود. در دهه ۱۸۶۰ برده‌ها آزاد شدند و دو اصلاحیه قانون اساسی از تصویب گذشت. یکی از آن اصلاحیه‌ها در سال ۱۸۶۸ حق رأی را به کلیه مردان داد و اصلاحیه سال ۱۹۲۰ همان حق را به کلیه زنان اعطا کرد.

افزایش در جمعیت رأی‌دهنده همراه با تراکم جمعیت در شهرها، تقاضا برای کالاهای عمومی محلی را به شدت افزایش داد. این کالاها از طریق دولت‌های ایالتی و محلی عرضه می‌شدند. هر چند که تقاضا برای چنین کالاهایی افزایش یافت، اما روش استخدام افراد برای عرضه آنها کم و بیش مانند قبل باقی ماند. دولت‌های ایالتی و محلی کم و بیش همان نوع نظام غنایمی را که در دولت ملی بود داشتند. اما همان‌گونه که گفته شد، نظام غنایمی ناکارآمد بود. افرادی که برای عرضه کالاهای عمومی محلی در نظام غنایمی به کار گرفته می‌شدند معمولاً غیرماهر بودند. به علاوه آنها طرفدار حزب حاکم بودند، چندان سخت کار نمی‌کردند و به‌سادگی رشوه می‌گرفتند. بنابراین رأی‌دهندگان محلی خواستار تغییر شدند. بعد از انجام تغییرات، شهروندان دیدند که

بهبودهایی در عرضه خدمات دولت محلی به وجود آمده است و از این رو خواستار اصلاحات مشابهی در سطح ملی شدند.

بهبودهایی که در ارتباطات و حمل و نقل اتفاق افتاده بود این امکان را برای رأی‌دهندگان حوزه‌هایی که هنوز در آنها اصلاحاتی انجام نشده بود فراهم می‌کرد که از موفقیت‌های اصلاحات جاهای دیگر اطلاع حاصل کنند. این امر تقاضا برای اصلاحات محلی را تقویت کرد. به علاوه، چنین بهبودهایی به رأی‌دهندگان کمک می‌کرد تا ناکارایی‌های نظام غنایمی در عرضه کالاهای عمومی ملی را کشف کنند. بر این اساس، بسیاری از مردم خواستار تغییر در سطح ملی شدند. سیاستمدارانی چون ویلسن، که همانند وبر از اصلاحات بوروکراتیک حمایت می‌کردند، می‌توانستند روی آرای چنین افرادی حساب کنند. رأی‌دهندگان نیز از چنین اصلاحاتی - با برابر بودن سایر چیزها - حمایت می‌کردند، زیرا بر این باور بودند که اصلاحات، کارایی عرضه کالاهای عمومی محلی و ملی را که در دست دولت ملی بود افزایش خواهد داد.

بهبودهای حاصل شده در ارتباطات و حمل و نقل به پدیدار شدن گروه‌های فشار ملی، که در فصل ۱۲ مطرح شد، کمک کرد. اکثر این گروه‌های فشار آن اندازه که علاقه‌مند به کسب امتیاز ویژه برای اعضای‌شان بودند، تمایلی به اصلاح بوروکراسی ملی نداشتند. با وجود این، آنها برای نیل به اهداف‌شان در سطح ملی، نیاز داشتند که سیاستمداران را تحت تأثیر قرار دهند. در بازی نفوذ، آنها با رقابت شدیدی از جانب احزاب سیاسی سنتی قدرتمند مواجه بودند. لذا ابتدا به دنبال این بودند که نفوذ حزب را کاهش دهند و این کار را با کاهش دادن قدرت رهبران حزب در اعطای مشاغل دولتی به کارگران - یعنی با خلاص شدن از شر نظام غنایمی - انجام دادند. بدین ترتیب آنان از اقلیت کوچکی از سیاستمداران که قول کاهش غنایم دولتی را می‌دادند حمایت می‌کردند.

بنابراین، نظام استخدام کشوری و در نظر نگرفتن جانب‌داری در انتصاب برای مناصب دولتی شدیداً از سوی دو دسته مهم از مردم درخواست می‌شد: (۱) رأی‌دهندگانی که عرضه کارآمد کالاهای عمومی محلی و سایر خدمات را از دولت ملی می‌خواستند و (۲) گروه‌های فشاری که می‌خواستند نفوذ روی سیاستمداران را از چنگ احزاب سیاسی درآورند. کاندیداهای پست سیاسی طبیعتاً این تقاضاها را درک می‌کردند؛ لذا شروع به گنجاندن اصلاح بوروکراتیک در خط‌مشی‌های‌شان کردند.

خلاصه

نظام تقسیم مناصب دولتی براساس وابستگی و وفاداری به حزب، قدرت احزاب سیاسی را افزایش داد. وجود چنین نظامی احزاب سیاسی را قادر می‌ساخت که کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی‌شان را با انتصاب در مشاغل دولتی پاداش دهند. این کار این قدرت را به احزاب می‌داد که به انتخاب کاندیداها به طور جدی کمک کنند. کاندیداها بی که به حزب سیاسی وابسته نبودند و یا هوادار هیچ حزبی نبودند، دشوار می‌توانستند در انتخابات برنده شوند. با وجود این، تغییرات در جمعیت رأی‌دهندگان، تراکم جمعیت و بهبودی در ارتباطات منجر به افزایش تقاضا برای عرضه کارآمد کالاهای عمومی محلی و ملی شد. رأی‌دهندگان شدیداً نگران ناکارآمدی دستگاه‌های اداری دولت ملی شدند. به علاوه، گروه‌های فشار ملی جدید به دنبال امتیازات خاصی بودند که به خاطر نفوذ احزاب سیاسی روی سیاستمداران، به دست آوردن‌شان مشکل بود. ترکیبی از فشار رأی‌دهندگان و گروه‌های فشار منجر به افزایش بوروکراتیک شدن دستگاه‌های اداری دولتی و کاهش منطبق با آن در نفوذ احزاب سیاسی شد. یکی از نتایج کاهش نفوذ احزاب سیاسی، افزایش قدرت رئیس‌جمهور نسبت به قانونگذاران بود.

این تغییر و تحولات به‌وسیله رقابت مستمر در میان سیاستمداران شدت می‌گرفت. در ابتدا رقابت بین احزاب وجود داشت. این رقابت به برداشتن مزیت اضافی اعضای حزب حاکم که ناشی از قدرت انتصاب هواداران‌شان به مشاغل دولتی بود، کمک کرد. بعد رقابت بین ریاست جمهوری و کنگره به وجود آمد، که منجر به گسترش نظام استخدام کشوری به شکل فعلی آن شد.

نظام امروز

هیچ نام مناسبی برای دلالت بر نظام امروز وجود ندارد. زمانی می‌توانیم بهترین درک را از آن به دست آوریم که خود را به‌جای کنشگران متعددی که این نظام بیشترین ارتباط را با آنها دارد - یعنی بوروکرات‌های استخدام شده، رئیس دستگاه اداری، اعضای کنگره که کمیته‌ها را نظارت می‌کنند، و نیز رئیس‌جمهور - قرار دهیم.

بوروکرات‌های استخدام شده

قاعدتاً کلیه کارمندان دولت مرکزی از طریق نظام استخدام کشوری به استخدام درمی‌آیند. این بدان معناست که فرد واجد شرایط باید آزمونی را که در این زمینه به‌عمل می‌آید پشت سر بگذارد. و یا

موفق به گذراندن سطحی از آموزش در مدرسه‌ای معتبر شده باشد. دستگاه اداری مورد نظر در انتخاب از میان متقاضیان واجد شرایط تا حدی آزادی عمل دارد. هر چند که هر اداره‌ای می‌بایست از نظام ترفیع مبتنی بر ضوابط تبعیت کند، ولی قواعد رفتاری هر دستگاه اداری در داخل خود آن دستگاه اداری تعیین می‌گردند.

نخستین مانعی که هر کارمند جدید با آن مواجه می‌شود دوره کارآموزی و رفتارسنجی^۱ است. در این دوره، کارمندان جدید نوعاً ملزم به متعهد شدن در قبال هدف کلی دستگاه اداری ارائه‌کننده خدمات عمومی هستند. یعنی در واقع انتظار بر این است که کارمندان دارای اصل اخلاقی‌ای که از سوی دستگاه اداری تعیین می‌گردد، باشند. برای مثال، انتظار بر این است که یک کارآموز دستگاه اداری مرکزی تحقیق و تفحص (FBI)^۲ تمایلش را به اجرای بی‌طرفانه و غیرجانبدارانه قوانین اظهار دارد. بعد از سپری شدن این دوره، کارمند از سوی مافوق‌هایش ارزیابی می‌شود. اگر این ارزیابی مثبت بود، جزو کارمندان دائمی درخواهد آمد. وی در این مرحله، حق کار مداوم در دستگاه اداری را به دست می‌آورد، مگر در مواردی که مرتکب تخلفات جدی از قواعد شده باشد، یا بودجه دستگاه اداری کاهش یابد و یا اینکه دستگاه اداری منحل گردد. افزون بر این، او حقوق^۳ دیگری نیز کسب می‌کند. با طولانی شدن مدت خدمتش، حتی در صورت کاهش بودجه هم حقوق او درخصوص مدت زمان مرخصی، حقوق بازنشستگی و ارشدیت^۴، همچنان محفوظ خواهد بود. چون با طولانی شدن مدت خدمت یک کارمند ارزش حقوق او نیز افزایش می‌یابد، لذا او شدیداً پیرو قوه مقننه و اعمال زور رئیس اداره‌اش در جست‌وجوی بودجه‌ای بالا خواهد بود. بنابراین او تمایل دارد که از قانونگذاران و رؤسای دستگاه‌های اداری‌ای که اداره‌اش را حمایت می‌کنند، طرفداری کند. این وابستگی با طولانی‌تر شدن مدت خدمت وی افزایش می‌یابد. به همان اندازه که طول مدت خدمت این فرد بیشتر می‌شود، به همان اندازه هم فرصت‌های اشتغال او در جاهای دیگر کاهش می‌یابد؛ چرا که سایر مهارت‌های شغلی‌اش کم‌کم قدیمی می‌شوند. ضمناً همان‌گونه که توصیف شد، وفاداری‌اش در حمایت از انجام مأموریت دستگاه اداری به حمایت از بودجه دستگاه اداری تبدیل می‌گردد.

1. Probationary

2. Federal Bureau of Investigation

3. Rights

4. Seniority

مزایای شغلی^۱

مزایای شغلی در نظام استخدام کشوری از آنچه که در اقتصاد بازار آزاد وجود دارند، کاملاً متفاوت‌اند. در اقتصاد بازار، تعداد زیادی توافق‌های مربوط به کار وجود دارند که هر یک مرتبط با تخصصی ویژه، خواسته‌های کارگر، و تقاضا برای خدمات او هستند. برای مثال مکانیک‌های اتومبیل، اپراتورهای ماشین، واژه‌پردازها^۲، سرکارگراها، دفتردارهای مختلف و دیگران هر کدام قراردادهای ساعات کار، شرایط کاری و به طور کلی تعهدات و مزایای متفاوتی دارند. برخی از کارگران قراردادهایی با مشخصات تفصیلی درخصوص شرایط کاری - شامل برکناری، حقوق بازنشستگی، بیمه، مزایای درمانی، مزایای بازنشستگی و نظایر اینها - دارند. برخی نیز هیچ‌گونه قراردادی ندارند، اما در عوض پرداخت‌های بالاتری را دریافت می‌کنند. چون کارفرمایان و کارمندان بر سر معاملات مرجح با یکدیگر مذاکره می‌کنند، لذا شرایط کاری و ترتیبات جبرانی افراد شدیداً با یکدیگر متفاوت است.

وضعیت در اشتغال دولتی به گونه‌ای دیگر است. در اکثر موارد و در کلیه دموکراسی‌های بالغ، برای کارگران دولتی در هر رده مشخص، قرارداد یکسانی وجود دارد، و به همه کارگران براساس اِشل یکسانی پرداخت می‌شود؛ آنها حقوق، مزایای درمانی، مدت زمان مرخصی و مزایای بازنشستگی یکسانی را دریافت می‌کنند؛ و درخصوص اخراج نیز مشمول سیاست‌های یکسانی هستند. آنها همچنین حق مسکن، معافیت‌های مالیاتی و یارانه‌های مادام‌العمر دارند.

دلیلی که برای این یکنواختی در نظام استخدام کشوری وجود دارد این است که افراد را در برابر سوء استفاده از اختیار اداری بوروکرات‌های بالاتر مصون نگه‌دارند. برای مثال، اگر رئیس بخشی در یک دستگاه اداری مجاز باشد خودش در مورد حقوق کارگری تصمیم بگیرد، در این صورت می‌تواند پرداخت حقوق کارگر را مشروط کند به اینکه خدمات شخصی برای او تدارک ببیند و یا به مبارزات انتخاباتی سیاستمدار مورد نظر او کمک کند.

رئیس دستگاه اداری

چون وزیر از سوی رئیس‌جمهور منصوب می‌شود، لذا دوره تصدی‌اش فقط تا زمانی خواهد بود که رئیس‌جمهور تصمیم به جایگزینی او نگرفته باشد. اگر حزب رئیس‌جمهور در انتخابات بعدی هم برنده

شود، او ممکن است در پست خود باقی بماند، هرچند که تضمینی نیز برای این کار وجود ندارد. بنابراین او این انگیزه را دارد که با رئیس جمهور یا حزب او همکاری کند. توانایی او در نیل به اهدافش به حجم بودجه‌اش بستگی دارد. بر این اساس، او قاعدتاً انگیزه خواهد داشت که قوه مقننه را به افزایش بودجه وی متقاعد کند. استثناً زمانی وجود خواهد داشت که رئیس‌جمهوری (یا حزبش) بر این باور باشند که می‌توانند با کاهش حجم بودجه آرای بیشتری کسب کنند. این مورد در ایالات متحد نادر بوده است.

امروزه، رؤسای دستگاه‌های اداری به لحاظ قانونی نمی‌توانند کارمندان را وادار کنند که به یک کاندیدای سیاسی خاص رأی بدهند و یا به مبارزات انتخاباتی‌اش کمک کنند. با وجود این، آنها می‌توانند کنترل بر روی منابع را به روش تورش‌داری به لحاظ سیاسی به کار بگیرند. برای مثال، رؤسای دستگاه‌های اداری دولتی در نطق‌های عمومی، همواره اظهار می‌دارند که سیاست‌های رئیس‌جمهور خوب است و سیاست‌های حزب مخالف گمراه‌کننده است. با وجود این، سایر بوروکرات‌ها نیز از سیاست‌هایی حمایت می‌کنند که امنیت ایشان را تضمین کند یا پرداخت‌ها و سایر مزایای‌شان را افزایش دهند. بنابراین، به احتمال زیاد آنها شدیداً مخالف رئیسی خواهند بود که طرفدار کاهش بودجه یا انحلال یک دستگاه اداری است. چنین رئیسی از حمایت چندانی از ناحیه بوروکرات‌های رده پایین‌تر بهره‌مند نخواهد بود. بنابراین رئیس‌جمهوری هم از جانب بوروکرات‌های رده پایین‌تر و هم از سوی اکثر رؤسای دستگاه‌های اداری برای حفظ بودجه‌های بالاتر تحت فشار قرار خواهد گرفت.

نظارت به‌وسیله رئیس‌جمهور

رئیس‌جمهور قدرت انتصاب رؤسای کلیه دستگاه‌های اداری را دارد، مشروط بر اینکه در هر دو مجلس کنگره تصویب شوند؛ و می‌تواند رئیس اداره‌ای را به خواست خودش برکنار کند. وی برای اطمینان از اینکه آیا رؤسای منصوب شده از دستوراتش پیروی می‌کنند و یا مطابق خواسته‌های او اقدام می‌کنند یا نه، نوعاً تعدادی مشاور دقیق را برمی‌گزیند تا بر رؤسای دستگاه‌های اداری و فعالیت‌های دستگاه‌های اداری نظارت داشته باشند. رئیس‌جمهور براساس گزارش‌های مشاورانش یا افراد دیگری را برای نظارت بر رؤسای دستگاه‌های اداری برمی‌گزیند و یا اینکه خودش بر آنها نظارت می‌کند.

قدرت‌رئیس‌جمهور روی یک دستگاه اداری عمدتاً ناشی از قدرت‌وی درخصوص برکناری رئیس‌دستگاه اداری است. اگر ارزیابی او این باشد که آنها از جهتی ناکارآمدند، خیلی ساده آنها را برکنار می‌کند.

نظارت کنگره

کنگره نیز نظارتی را در این میان اعمال می‌کند. از یک طرف، کنگره قدرت دارد تا کلیه انتصاب‌های ریاست‌جمهوری به شغل رئیس‌اداری‌ای را تصویب کند و از طرف دیگر، دستگاه‌های اداری در برابر کنگره پاسخگو هستند و کنگره می‌تواند با اکثریت آرا بوروکرات‌ها را برای شهادت دادن به مجلس احضار کند. بجز دستگاه‌های اداری‌ای که درگیر امنیت ملی و یا امور جنایی هستند، در سایر موارد بازرسان کنگره معمولاً چنین شهادتی را به اطلاع عموم مردم می‌رسانند. دروغ گفتن به کنگره جرم محسوب می‌شود. این امر این قدرت را به هر دو مجالس کنگره - نمایندگان و سنا - می‌دهد که از رؤسای دستگاه‌های اداری و سایر بوروکرات‌ها بخواهند که اطلاعات صادقانه‌ای از فعالیت‌های دستگاه اداری به آنها بدهند.

به‌منظور تصمیم‌گیری در مورد اینکه آیا بوروکراتی را برای شهادت دادن احضار کنند یا نه، هر دو مجالس کنگره تعدادی کمیته‌های نظارت برپا داشته‌اند. وظیفه این کمیته‌ها نظارت کردن بر فعالیت‌های دستگاه‌های اداری اصلی است. در سال ۱۹۷۴، مجلس نمایندگان دارای ۱۸ نوع و مجلس سنا دارای ۱۷ نوع از این کمیته‌ها بوده‌اند. این کمیته‌ها در واقع دو وظیفه دارند: (۱) دستگاه‌های اداری را زیر نظر داشته باشند و (۲) توصیه‌ها و دیدگاه‌های کارشناسی درخصوص بودجه را به سنا یا مجلس نمایندگان عرضه کنند. وظیفه دوم قدرت آنها را، به ویژه در جریان فرایند بررسی بودجه سالیانه، افزایش می‌دهد. در این فرایند، رئیس‌جمهور بودجه پیشنهادی سالیانه را که شامل پیشنهادهای بودجه جداگانه هر یک از دستگاه‌های اداری است، به کنگره تقدیم می‌کند. کنگره آزاد است که تغییراتی در بودجه بدهد؛ و آنچه که سرانجام تصویب می‌شود نتیجه توافق بین رئیس‌جمهور و دو مجلس کنگره است.

کمیسیون‌ها کنترلی بر توصیه‌های هیئت‌های قانونی ندارند. آنها صرفاً توصیه می‌کنند، اما کلیه اعضای قوه مقننه روی توصیه‌های کمیسیون‌ها حساب می‌کنند. افزون بر این، هر عضو کمیسیون دارای قدرت رأی روی لایحه‌ای است که می‌تواند آن را در مورد یک رئیس‌دستگاه اداری متمرّد به

کار بگیرد. بنابراین اگر عضو کمیسیونی از رئیس دستگاه اداری یا فعالیت‌های اداره‌ای راضی نباشد، می‌تواند رئیس دستگاه اداری را در صورتی که نسبت به تقاضاهای او برای تغییر واکنش نشان ندهد، به کاهش بودجه دستگاه اداری تهدید کند. اینکه عضو کمیسیونی دقیقاً چگونه قدرتش را به کار می‌گیرد، به عوامل متعددی بستگی دارد. اعضای کمیسیون‌ها می‌خواهند کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی‌شان، گروه‌های فشار، و رأی‌دهندگان حوزه‌های انتخابی‌شان را خشنود سازند. اهمیت نسبی این عوامل میان قانونگذاران، متفاوت است. با وجود این، یک عامل مشترک این است که اعضای کمیته‌ها معمولاً به اندازه رئیس دستگاه اداری اطلاعات کافی از عملکرد روزانه هر دستگاه اداری ندارند. بنابراین موقعی که آنان شهادت رئیس اداره‌ای را ارزیابی می‌کنند معمولاً عدم مزیت اطلاعاتی دارند. در فصل ۱۴ به این موضوع تحت عنوان عدم تقارن اطلاعات پرداخته خواهد شد.

کارمندان رسمی دولت

بحث ما در اینجا عمدتاً درباره کنترل رؤسای منصوب شده دستگاه‌های اداری است. رئیس‌جمهور و کنگره هیچ کدام کنترل چندانی روی کارمندان رسمی دولت ندارند. قدرت واقعی آنها تنها تغییر مأموریت یک دستگاه اداری یا بودجه آن است. برای این کار بایستی دو شاخه دولت با یکدیگر همکاری کنند. این وضعیت ترومن را واداشت که در اواخر دهه ۱۹۴۰ اظهار دارد که تلاش برای وادار کردن بوروکرات‌ها به اعمال کردن دستوری اجرایی شبیه به تلاش برای هل دادن یک قطار است. نیکسون در حول و حوش ۱۹۷۰ به این بوروکراسی اعتراض کرد و اظهار داشت که در این بوروکراسی نظمی وجود ندارد؛ نمی‌توان کسی را اخراج کرد، تویخ رسمی کرد، و یا تنزل پست داد.

نظارت در نظام پارلمانی

در نظام پارلمانی، رؤسای دستگاه‌های اداری از جانب قوه مقننه منصوب می‌شوند، که معمولاً هم از اعضای حزب حاکم یا ائتلاف حاکم‌اند. رهبر حزب، نوعاً نخست‌وزیر، مستقیماً بر رؤسای دستگاه‌های اداری نظارت می‌کند و یا مشاوران دقیقی را برای این کار می‌گمارد. حزب (یا احزاب) مخالف نیز در فرایند نظارت مشارکت می‌کند، چرا که اعضای آنها انتظار دارند با استفاده از دانشی که به دست می‌آورند بتوانند در انتخابات بعدی دوباره انتخاب شوند و یا حزب حاکم یا ائتلاف حاکم را در انتخابات

بعدی شکست دهند. هیچ‌گونه کمیسیونی وجود ندارد، البته ممکن است حزب (یا احزاب) مخالف، اعضای متخصصی از حزب را تعیین کنند که حساب دستگاه‌های اداری را داشته باشند. وزرا (یعنی رؤسای دستگاه‌های اداری) مستقیماً در برابر پارلمان (قوه مقننه) مسئول‌اند و باید به پرسش‌هایی که در جریان نشست‌های پارلمانی از ایشان پرسیده می‌شود پاسخ دهند. اما حزب (یا احزاب) مخالف، در وضعیت عدم مزیت اطلاعاتی شدیدی عمل می‌کنند.

۴. تجزیه و تحلیل دستگاه‌های اداری: مقوله‌ای پیچیده

این ترکیب، خصوصیات تجزیه و تحلیل هر دستگاه اداری مشخص را مشکل می‌کند. حق انتصاب رئیس دستگاه اداری به‌وسیله رئیس‌جمهور بیانگر اختیار او روی منابعی است که می‌تواند برای انتفاع سیاسی به کار بگیرد. رئیس‌جمهور انگیزه دارد تا از این قدرت برای برآورد مرکز ثقل افکار عمومی استفاده کند، هرچند که یکی از اهداف او نیز خشنود ساختن کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی‌اش است. اینکه یکی از قانونگذاران از رئیس اداره‌ای حمایت کند یا نه، بستگی دارد به اینکه (۱) آیا او از همان حزب رئیس‌جمهور است و (۲) آیا حوزه انتخابی‌اش، کمک‌کنندگان به مبارزات انتخابی، و گروه‌های فشار می‌توانند از اقدامات رئیس دستگاه اداری منتفع یا متضرر شوند. رئیس دستگاه اداری در کنترل اداره‌اش به‌وسیله نظام استخدام کشوری محدود می‌شود. بوروکرات‌های تحت کنترل او به احتمال زیاد از بودجه‌های بزرگ‌تری حمایت می‌کنند. اگر این بودجه بزرگ‌تر به خاطر انتفاع خودشان به کار گرفته شود، از رئیس دستگاه اداری حمایت خواهند کرد. چون رئیس دستگاه اداری به‌سادگی نمی‌تواند آنها را منضبط کند، آنها به‌سادگی می‌توانند از تلاش‌های وی برای تغییر اساسی دستگاه اداری جلوگیری به‌عمل آورند. تجزیه و تحلیل اقدامات هر دستگاه اداری مفروض به‌خاطر شمار کنشگرانی که اقدامات‌شان دستگاه اداری را تحت تأثیر قرار می‌دهد، پیچیده است.

پیچیدگی تجزیه و تحلیل هر دستگاه اداری مفروض منجر به این شده است که اقتصاددانان تجزیه و تحلیل‌شان را از بوروکراسی‌ها با استفاده از الگویی ساده انجام دهند. این الگو در فصل ۱۴ مطرح می‌گردد.

فصل ۱۴

ناکارایی بوروکراسی

مباحث جدید بوروکراسی در انتخاب عمومی با الگوی پیشنهادی ویلیام نیسکانن^۱ در ۱۹۷۱ شروع شد. در این مدل فرض می‌شود که دستگاه‌های اداری دولتی عرضه‌کنندگان کالا یا خدمتی هستند، و سیاستمداران منتخب، متقاضیان آن. هدف رئیس دستگاه اداری به عنوان مدیر عرضه، حداکثر کردن اندازه بودجه دستگاه اداری است. مدل فرض می‌کند که او می‌تواند در مقیاس وسیعی به این هدف نائل آید، چرا که سیاستمداران انگیزه چندانی برای بهبود کارایی ندارند و از سویی توانایی‌شان هم در تعیین اینکه آیا بودجه خاصی زیاد بالا یا زیاد پایین است، اندک است.

هدف اصلی این فصل ارائه مدل نیسکانن و استدلال‌های این مدل است. بخش اول محیط دستگاه اداری موردنظر نیسکانن را توصیف می‌کند. به عبارت دیگر، در این بخش به رابطه اداره با سیاستمداران پرداخته می‌شود. بخش دوم فروزی را که می‌توان درخصوص رئیس دستگاه اداری [وزیر] قائل شد، توصیف می‌کند. بخش سوم، مدل را به ساده‌ترین شکل آن ارائه می‌کند. بخش چهارم بیان استدلالاتی است درخصوص اینکه چرا سیاستمداران بودجه‌های بالاتری از اندازه بهینه آن تقاضا خواهند کرد. بخش پنجم چارچوب ساده‌ای را به‌دست می‌دهد که می‌توان به اشکال اصلی تعامل بین رؤسای دستگاه‌های اداری [وزرا] و سیاستمداران دست یافت. در نهایت نیز به این نتیجه می‌رسیم که از منظر رأی‌دهندگان [به احتمال زیاد] بودجه نهایی از اندازه بهینه آن بسیار بالاتر است. مدل نیسکانن مشخصاً برای نظام دولتی [مبتنی بر ریاست جمهوری] ایالات متحد آمریکا مطرح شده بود. بخش‌هایی از این مدل می‌توانند در نظام پارلمانی نیز کاربرد داشته باشند و بخش‌هایی نیز

1. William Niskanen

شاید کمتر به کار آیند. با عنایت به این موضوع، قسمت ویژه‌ای از اواخر بخش ۵ به نظام پارلمانی اختصاص یافته است.

همچون اکثر مدل‌های اقتصادی، در مدلی که در این فصل به کار برده می‌شود نیز فرض بر این است که افراد منفعت‌جو هستند. فرض می‌کنیم که رئیس دستگاه اداری [وزیر]، دیگر کارکنان اداره و نیز سیاستمداران هدف‌شان برآورده کردن خواسته‌های شخصی‌شان باشد. این فرض در تناقض با انتظار بسیاری از مردم از آن چیزی است که می‌پندارند باید هدف بوروکرات‌ها باشد. بخش ۶ این فرض را که بوروکرات‌ها همسو با نفع شخصی‌شان عمل می‌کنند، بررسی می‌کند و نشان می‌دهد که چرا این فرض در نظام دموکراسی، فرضی واقع‌گرایانه است.

۱. محیط دستگاه اداری

همان‌گونه که قبلاً خاطر نشان گردید، دو شکل عمده دولت دموکراتیک وجود دارد: نظام پارلمانی و نظام ریاست‌جمهوری. تفاوت اصلی بین این دو نظام در روش انتخاب رئیس قوه مجریه (نخست‌وزیر، رئیس‌جمهور) است. در نظام پارلمانی، نخست‌وزیر را نمایندگان انتخاب می‌کنند که خودشان نیز از سوی شهروندان انتخاب می‌شوند. بنابراین اگر شهروندی بخواهد آقای فلانی نخست‌وزیر شود، در این صورت او فقط می‌تواند رجحانش را به صورت غیرمستقیم و از طریق رأی دادن به قانونگذاران نشان دهد. در نظام اکید ریاست‌جمهوری، هر شهروند می‌تواند مستقیماً و از طریق انتخابات مستقل ریاست‌جمهوری به رئیس‌جمهور رأی بدهد.

تفاوت دوم در انتصاب رؤسای دستگاه‌های اداری یا وزارت است. در نظام پارلمانی، این رؤسا به وسیله قانونگذاران انتخاب می‌شوند و انتخاب‌شان نیز در هنگام انتخاب نخست‌وزیر خواهد بود. در نظام ریاست‌جمهوری، رؤسای دستگاه‌های اداری یا وزرا بعد از انتخابات ریاست‌جمهوری انتخاب می‌شوند. رئیس‌جمهور یا وزیری را به مجلس معرفی می‌کند و مجلس نیز در مورد او به تحقیق و بررسی می‌پردازد و اگر مجلس فرد معرفی شده از سوی رئیس‌جمهور را تصویب کرد، انتصاب او تأیید می‌شود.

در نظام پارلمانی هر وقت که لازم باشد می‌توان نخست‌وزیر را عوض کرد. اگر اکثریت پارلمان تصمیم به عوض کردن نخست‌وزیر بگیرند، مشخصاً به جایگزین کردن او رأی می‌دهند و نخست‌وزیر

باید کنار برود. معمولاً این گونه است که انتخابات تازه‌ای برای کلیه قانونگذاران خواسته می‌شود و بعد از اینکه قوه مقننه جدید انتخاب شد، نخست‌وزیر جدید جایگزین نخست‌وزیر فعلی می‌شود. در نظام ریاست‌جمهوری نمی‌توان رئیس‌جمهور را تا انتخابات عمومی زمان‌بندی شده بعدی عوض کرد، مگر اینکه زمینه‌های اتهام^۱ و اعلام جرم علیه او به وجود آمده باشد. اگر قرار باشد این اتهام به برکناری او بینجامد بایستی اکثریت قاطعی^۲ به آن رأی بدهند.

به‌خاطر این گونه تمایزات، تفاوتی نیز بین دو نظام به لحاظ قدرت قوه مقننه روی رؤسای دستگاه‌های اداری یا وزیران وجود دارد. در نظام ریاست‌جمهوری، به محض اینکه رئیس دستگاه اداری [یا وزیری] به‌وسیله رئیس‌جمهور منصوب و از جانب قوه مقننه تصویب شد، اکثریت ساده قانونی نمی‌تواند او را برکنار کند. با وجود این، در نظام پارلمانی اگر اکثریتی در پارلمان از اقدام یکی از وزرا ناراضی باشند، می‌توانند تقاضای استعفای او را بکنند. اگر او از این کار امتناع ورزد، آنها می‌توانند با اکثریت ساده آراء، دولت جدیدی را تشکیل دهند. آنها می‌توانند دولت جدید را با همان وزیران قبلی و صرفاً با جایگزین کردن فرد دیگری به جای وزیر برکنار شده، تشکیل دهند. در وضعیت افراطی و حدی، آنها می‌توانند کلیه وزیران را عوض کنند.

تعامل بودجه‌ریزی

مسئولیت تعیین بودجه هر دستگاه اداری [وزارتخانه] ای در نهایت به عهده قوه مقننه است. قوه مقننه این مسئولیت را از طریق تصویب لایحه بودجه سالیانه انجام می‌دهد. لایحه بودجه، طرح پیشنهادی‌ای است که براساس آن پول هر دستگاه اداری [وزارتخانه] تخصیص داده می‌شود. همچنین ممکن است در لایحه [سند] بودجه رهنمودهایی درخصوص نحوه صرف بودجه و یا نحوه سازماندهی هر دستگاه اداری [وزارتخانه] آمده باشد. با وجود این، لایحه بودجه آخرین مرحله بودجه‌ریزی است و در واقع بعد از انجام برخی تعاملات به انجام می‌رسد. حال این فرایند را از ابتدا بررسی می‌کنیم.

1. Impeachment
2. Supra – Majority

از دستگاه اداری تا قوه مقننه

اگر بودجه‌ریزی را به عنوان مجموعه اقداماتی که در طول زمان صورت می‌گیرند بینگاریم، می‌توان گفت که تعامل بودجه‌ریزی از دستگاه‌های اداری [وزارتخانه‌ها] شروع می‌شود. بخشی از کار رئیس هر دستگاه اداری [وزارتخانه] این است که بودجه پیشنهادی برای اداره‌اش را به رئیس قوه مجریه (یا کمیسیونی از پارلمان) بفرستد. بنابراین، رئیس دستگاه اداری هر سال اعلام می‌کند که اداره‌اش در سال آینده برای تدارک مقدار و کیفیتی از کالاها و خدمات به فلان مقدار پول [بودجه] نیاز دارد، رؤسای دستگاه اداری ترابری، دستگاه اداری پلیس، دستگاه اداری آموزش و دستگاه‌های اداری دیگر، پیشنهادهای‌شان را تسلیم می‌کنند، همان‌گونه که یک پیمانکار بایستی برای اضافه کردن بخش جدیدی به مسکن شما پیشنهاد ساخت را تسلیم کند.

آنگاه وظیفه رئیس قوه مجریه (یا کمیسیون خاصی از پارلمان) این است که این پیشنهادهای مجزا را به صورت یک مجموعه دسته‌بندی کند. برای این کار، او باید هر یک از این پیشنهادهای را براساس اعتقاداتش درخصوص خدماتی که می‌بایست عرضه شوند، بررسی و ارزیابی کند. ارزیابی پیشنهادهای کلیه دستگاه‌های اداری، کاری مشکل و زمان‌بر است. در نتیجه بایستی کارشناسان زیادی برای دسته‌بندی و تحلیل آنها به کار گرفته شوند. این کارشناسان ممکن است از رؤسای دستگاه‌های اداری توضیح و اطلاعات اضافی بخواهند، و نیز ممکن است که تغییراتی را به آنها پیشنهاد کنند.

در پایان فرایند ارزیابی، رئیس قوه مجریه (یا کمیسیونی) سند بودجه را به قوه مقننه می‌فرستد. در این مرحله فرایند ارزیابی دشوار دیگری شکل می‌گیرد. قانونگذاران سند بودجه را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند و در پیشنهاد تغییرات آزاد هستند؛ و ممکن است برای انجام تغییرات رأی‌گیری به عمل آید. بیشتر این بحث و بررسی‌ها و نیز پیشنهاد تغییرات به صورت غیرعلنی و در واقع «پشت درهای بسته» صورت می‌گیرند. مباحثه فرصت‌های زیادی را برای داد و ستد رأی^۱ فراهم می‌کند.

نظام کمیسیونی

قوه مقننه ایالات متحد آمریکا برای ارزیابی سند بودجه، آن را به بخش‌های مختلفی - معمولاً براساس اسامی دستگاه‌های اداری‌ای که پیشنهادهای بودجه‌ای به رئیس قوه مجریه از آنجا آمده

است - تفکیک می‌کند. سپس هر بخش را به کمیته خاصی از قوه مقننه می‌فرستد. بنابراین، بخش ترابری بودجه از بخش‌های دفاع و آموزش جدا می‌گردد و به کمیسیون ترابری فرستاده می‌شود. هر کمیسیونی مرکب از اعضای از قوه مقننه است که قبلاً براساس آیین‌نامه‌های داخلی قوه مقننه به آن کمیسیون منصوب یا برگزیده شده‌اند. اینها همان کمیسیون‌های نظارتی‌اند که در فصل ۱۳ بحث شدند. اگر نظام کمیسیونی برای مدتی کار کرده باشد، در این صورت به احتمال زیاد هر کمیسیون از قانونگذارانی که نفع خاصی در دستگاه اداری مشخصی دارند پر می‌شود. برای مثال، اکثر اعضای کمیسیون کشاورزی مجلس نمایندگان ایالات متحد به احتمال زیاد در حوزه‌های رأی‌گیری ای سکونت دارند که در آن بازرگانان زیادی به فعالیت‌های کشاورزی مشغول هستند. بنابراین موقعی که قوه مقننه روی آن بخش از بودجه رأی می‌دهد، تعداد آرا یا کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی چنین افرادی بیشتر در مخاطره خواهند بود. بر این اساس، آنها از قدرت خرید و فروش رأی‌شان برای نیل به موقعیت‌های حساسی که می‌توانند توصیه‌های آن کمیسیون را تحت تأثیر قرار دهند، استفاده می‌کنند.

اعضای یک کمیسیون می‌توانند تعدادی دستیار استخدام کنند که در مرور و بررسی سند بودجه به آنها کمک کنند. به استثنای برخی مقولات امنیت ملی که به طور جداگانه بررسی می‌شوند، سایر کمیسیون‌ها معمولاً این اختیار را دارند که رئیس یک دستگاه اداری [وزیر] و معاونان او را به مجلس فرا بخوانند تا درخصوص پیشنهادهای بودجه‌ای‌شان توضیح دهند و اسناد و گواهی‌های حمایتی تسلیم کنند. بدیهی است که برخی از دستگاه‌های اداری نسبت به برخی دیگر توجه بیشتری را به خود جلب می‌کنند.

کمیسیون‌های تخصصی بعد از بررسی و ملاحظه بودجه‌های احتمالی دستگاه‌های اداری‌شان، توصیه‌ها و دیدگاه‌های‌شان را به قوه مقننه ارائه می‌دهند. سپس قانونگذاران همدیگر را به صورت گروهی ملاقات می‌کنند تا درخصوص توصیه‌های ارائه شده به بحث و گفت‌وگو بپردازند؛ و سرانجام در مورد بودجه رأی‌گیری به عمل می‌آید. رأی‌گیری با پیشنهاد پذیرش یا رد هر یک از توصیه‌های یک کمیسیون شروع می‌شود. وقتی توصیه‌ای رد می‌شود بحث و نظر بیشتر به میان می‌آید و کمیسیون مذکور می‌تواند درخواست نشست مجددی را برای تجدیدنظر در توصیه‌اش بکند. به همین ترتیب، تغییرات در توصیه‌ها هم می‌تواند به رأی گذاشته شود و تصویب گردد.

چرا کمیسیون‌ها وجود دارند؟

در نظام کمیسیونی، تعدادی قانونگذار مشخص به هر کمیسیون تخصیص داده می‌شوند. این کار حقوق قانونی مسلمی برای تعامل با بوروکرات‌ها به آنها می‌دهد، اما دیگر قانونگذارانی که عضویت آن کمیسیون را ندارند از آن حقوق بهره‌مند نیستند. البته این کار مانع از آن نمی‌شود که اعضای دیگری غیر از اعضای آن کمیسیون اطلاعاتی را در آن زمینه تدارک بینند - گرچه جمع‌آوری اطلاعات درباره آن دستگاه اداری برای‌شان بسیار پرهزینه خواهد بود. البته آنها نمی‌توانند موافق یا مخالف توصیه کمیسیونی رأی بدهند. با وجود این، چنین محدودیتی چندان مهم نیست، چرا که توصیه کمیسیون در نهایت بایستی از سوی قوه مقننه تصویب شود. لذا همه قانونگذاران فرصت‌های کافی دارند که داده‌شان را در روند نشست‌های قانونی ارائه دهند. بدیهی است که اگر قانونگذاری عضو یک حزب اقلیت باشد و اکثریت قوی نیز در مجلس وجود داشته باشد، ممکن است داده او کارگر نشود، و این نتیجه همواره برقرار است - خواه او عضو یک کمیسیون تخصصی باشد و خواه نه. به هر حال یادآوری این نکته مهم است که این قوه مقننه است که در نهایت راجع به سند بودجه تصمیم می‌گیرد.

حال پرسشی که مطرح می‌شود این است که چرا کمیسیون‌ها وجود دارند. به عبارت دیگر، چرا اعضای خاصی از قوه مقننه دارای حقوق ویژه در خصوص کسب اطلاعات راجع به دستگاه‌های اداری هستند؟ اولین پاسخی که می‌توان به این سؤال داد این است که نظام کمیسیونی می‌تواند نظارت را کم هزینه‌تر کند. یکی از وظایف قوه مقننه، که اعضای جامعه در هنگام تشکیل قانون اساسی‌شان نیز آن را در نظر دارند، نظارت بر عرضه کالاهای عمومی است. با فرض اینکه بسیاری از کالاهای عمومی به وسیله دستگاه‌های اداری مختلف عرضه می‌شوند، به نظر کارآمد می‌رسد که نظارت کردن بر کلیه دستگاه‌های اداری به بخش‌هایی تقسیم گردد، به گونه‌ای که نظارت بر هر بخش به وسیله کارشناسانی صورت گیرد که دانش لازم را درباره هر دستگاه اداری مشخص دارند. با وجود این، مسئله مهمی که در خصوص نظارت کارگزاران دولتی وجود دارد این است که بر خود نظارت‌کننده، چه کسی نظارت خواهد کرد.

برای درک این مسئله، خودتان را به جای سیاستمدارانی بگذارید که برای کمیسیون مشخصی تعیین می‌شوند تا بر دستگاه اداری خاصی نظارت کنند. به تبع این انتصاب شما می‌توانید اسناد و

پرونده‌های متعددی را بازرسی کنید که امکان آن برای سایر قانونگذاران و شهروندان عادی وجود ندارد و می‌توانید رفتارهایی را مشاهده کنید که به دیگران نشان داده نمی‌شود. فرض کنید که شما یک تخلف جدی از قانون را مشاهده می‌کنید. اگر هدف‌تان صرفاً این باشد که به عنوان یک عامل نظارتی برای جامعه کار کنید، بلافاصله مراتب را به قوه مقننه و نیز عموم مردم گزارش خواهید کرد. با وجود این، ممکن است نفع شخصی‌تان شما را به اقدام کاملاً متفاوتی رهنمون سازد. برای مثال، ممکن است تصور کنید که آگاهی و شناخت جدیدتان می‌تواند به انتخاب مجدد شما یا حزب‌تان در انتخابات بعدی کمک کند.

به همین ترتیب، ممکن است معتقد باشید که تحول و تغییر در خدمات آن دستگاه اداری به نفع «مردم» تمام خواهد شد. در این صورت چه بسا با کسانی که مسئول آن تخلف‌اند وارد مذاکره شوید. اگر آنها تغییرات مورد نظر شما را بپذیرند، در اجتناب از عواقب مجازات شدید به آنها کمک می‌کنید و تخلف را از نظر مردم دور نگه می‌دارید. برای اینکه نشان دهید به وظیفه نظارتی‌تان عمل کرده‌اید، ممکن است از آن دستگاه اداری بخواهید که گام‌های مثبت و آشکاری را تحت نظر شما برای متوقف کردن تخلف مذکور بردارند. در این حالت، شما به هدف‌تان یعنی خدمات‌دهی به نفع مردم، به بهای هدف نظارت کردن می‌رسید. البته دیدگاه شما در خصوص آنچه که به نفع مردم است می‌تواند از دیدگاه سایرین کاملاً متفاوت باشد.

شق دیگر این است که شما در قبال گزارش نکردن اینکه عملکرد آن دستگاه اداری منطبق با رهنمودهایش نبوده است، رشوه یا مساعده‌های دیگری را درخواست کنید.

به نظر می‌رسد که محول کردن وظیفه نظارتی به کمیسیون‌های سیاستمداران متخصص، فرصت‌هایی را به آنها خواهد داد که دستگاه‌های اداری را همسو با اهداف و مقاصد خودشان به کار بگیرند. این کار ممکن است به هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی منجر شود. چون اعضای جامعه می‌خواهند که کالاهای عمومی به طور کارآمدی به وسیله دستگاه‌های اداری عرضه شوند، لذا احتمالاً مخالف این نوع واگذاری و محول کردن وظیفه - اگر از پیامدهای آن آگاه باشند - خواهند بود. آنها از هزینه‌های خارجی تصمیم‌گیری جمعی هراس خواهند داشت (ن.ک. فصل ۴). لذا به نظر می‌رسد که می‌توان تبیین نخست را رد کرد.

اگر به غلط معتقد باشیم که نظارت کمیسیون‌های تخصصی کارا خواهد بود، در این صورت چه بسا آنها کارکرد دیگری نیز داشته باشند. دومین تبیین ممکن برای چنین کمیسیون‌هایی کارایی آنها در جمع‌آوری اطلاعات برای تصمیم‌گیری در مورد بودجه است.

برای کمک به پیدا کردن جوابی برای این سؤال، باید بررسی کنیم که جمع‌آوری اطلاعات در فقدان این حقوق قانونی چگونه صورت خواهد گرفت. حتی بدون کمیسیون‌ها هم بعضی از قانونگذاران در جمع‌آوری اطلاعات راجع به دستگاه‌های اداری خاص، در مقایسه با سایر قانونگذاران، متخصص خواهند بود. سایر قانونگذاران نیز برای کسب اطلاعات و مشاوره درخصوص دستگاه‌های اداری و مقولاتی که خودشان شناختی از آنها ندارند، به این «متخصصان» متکی خواهند بود. بنابراین شبکه‌های غیررسمی اطلاعات توسعه و گسترش خواهند یافت. مزیت شبکه‌های غیررسمی در انعطاف‌پذیری‌شان است. فرض کنید که شما قانونگذار هستید و ناگهان متوجه می‌شوید که قانونگذار دیگری که برای اطلاعات و مشاوره به او استناد کرده‌اید، غیرقابل اعتماد است. اگر شبکه اطلاعاتی غیررسمی باشد، شما سریعاً به قانونگذار دیگری مراجعه می‌کنید. با وجود این، در نظام کمیسیونی، این اعضای کمیسیون هستند که حقوق ویژه جمع‌آوری اطلاعات را دارند. این کار شمار قانونگذاران دیگری را که هر عضو غیرکمیسیون باید برای کسب اطلاعات انتخاب کند، محدود می‌سازد. در مقام قانونگذار، شما باید به یک عضو کمیسیون تکیه کنید. اگر عضوی که به آن استناد می‌کنید از نظر شما فرد قابل اعتمادی نباشد، نمی‌توانید او را عوض کنید. در نتیجه، ممکن است برای‌تان مشکل باشد که به اطلاعات محرمانه قابل اعتمادی دست پیدا کنید. بدین ترتیب به نظر می‌رسد که نظام کمیسیونی در جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز برای تصمیم‌گیری در مورد بودجه، کارایی را بهبود نمی‌بخشد.

سومین تبیین ممکن برای کمیسیون‌های قانونی متخصص این است که آنها خودشان نیز قانونگذاران را منتفع می‌سازند. این کار با افزایش احتمال انتخاب مجدد آنها و نیز احزاب سیاسی‌شان و همچنین به منظور دستیابی آسان به مساعده‌ها و رشوه انجام می‌گیرد. برای درک این تبیین، بایستی دو واقعیت را درخصوص نظام کمیسیونی پذیرفت. نخست اینکه قانونگذاران از طریق سازماندهی خودشان به صورت گروه‌ها [کمیسیون‌ها] می‌توانند برای رابطه‌گران، گروه‌های فشار و

سایر گروه‌های همسود ویژه امکان مبادله را ساده‌تر کنند. نظام کمیسیون‌های هزینه‌های معاملاتی را کاهش می‌دهد، و برای کسانی که می‌خواهند از طریق کمک به مبارزات انتخاباتی، وعده رأی گروهی^۱، و دادن رشوه و مساعده، به قانونگذاران فشار آورند، زمینه را ساده‌تر می‌کند. برای تسهیل در این فرایند، قانونگذاران می‌توانند از اعضای ارشد قوه مقننه بخواهند که رؤسای کمیسیون‌ها باشند. اعضای ارشد پیشاپیش تجربه جدی در مبادله با رابطه‌گران، گروه‌های فشار و گروه‌های همسود ویژه دارند. این قانونگذاران از طریق دستیابی به انتصاب‌های کمیسیون رسمی می‌توانند موقعیت‌شان را تحکیم کنند.

دومین واقعیت این است که کمیسیون روی دستور جلسه قانونی کنترل دارد. از فصل هشتم به خاطر بیاورید که در مقایسه‌های دو به دو در قاعده اکثریت، فردی که می‌تواند دستور جلسه را کنترل کند اغلب می‌تواند نمایش بدیل‌های رأی‌گیری را به گونه‌ای دستکاری کند که گزینه مرجح او برنده شدن باشد. با عنایت به اینکه قوه مقننه برای توصیه کمیسیون نظارتی راجع به دستور جلسه احترام قائل است، کمیسیون می‌تواند رأی‌گیری را دستکاری کند. کمیسیون همچنین می‌تواند آنچه را که در غیر این صورت به عنوان گزینه‌های بدیل معرفی می‌شدند از رأی قانونی مستثنی سازد. براساس این تبیین، قدرت تعیین دستور جلسه از سوی کمیسیون لازمه ابزاری بودن آن برای کاهش هزینه‌های معاملاتی رابطه‌گران، گروه‌های فشار، و گروه‌های همسود ویژه است.

به تصویب رسیدن لایحه بودجه

در نظام پارلمانی، حزب حاکم به تنهایی می‌تواند لایحه بودجه را بدون مطرح کردن در مجلس از تصویب بگذراند. اعضای حزب می‌توانند در نشست غیرعلنی حزب در مورد بودجه تصمیم بگیرند. با فرض وفاداری اعضای حزب، حتی اگر برخی از آنها با بخش‌هایی از لایحه موافق نباشند، همگی به لایحه رأی خواهند داد. اگر دولت ائتلافی وجود داشته باشد، احزاب سیاسی مختلف مجبور خواهند بود که قبل از تصویب لایحه بودجه موافقت خود را با لایحه اعلام کنند. با وجود این، هنوز هم لایحه ممکن است بدون بحث در مجلس تصویب شود، چرا که ائتلاف مذکور می‌تواند در نشست‌های

خصوصی در مورد آن به توافق برسد. به هر حال در نظام ریاست‌جمهوری، معمولاً اعضا وفاداری کمتری به احزاب‌شان دارند. در چنین نظامی، حتی اگر فقط یک حزب هم حاکم شود، باز هم قوه مقننه قواعد و آیین‌نامه‌هایی دارد که به قانونگذار اجازه می‌دهند درخواست بحث کند. در نتیجه، قانونگذاران می‌توانند قبل از تصویب لایحه بودجه به مباحثات طولانی و پیچیده‌ای بپردازند.

بعد از اینکه قانونگذاران تغییرات مورد نظرشان را در لایحه بودجه اعمال کردند، آن را به رأی می‌گذارند. اگر به اندازه کافی رأی آورد، لایحه تصویب می‌شود. در غیر این صورت، تغییرات بیشتری پیشنهاد می‌گردد و لایحه بودجه به رأی گذاشته می‌شود. این ترکیب بازنگری لایحه بودجه و به رأی گذاشتن آن تا زمانی ادامه می‌یابد که سند نهایی با اکثریت ساده آرا تصویب شود.

با فرض اینکه رئیس قوه مجریه قدرت وتو دارد - همانند ایالات متحد آمریکا - سند مذکور برای تصویب نزد رئیس قوه مجریه فرستاده می‌شود. اگر رئیس قوه مجریه آن را تصویب کند، سند قانونی می‌شود؛ و اگر تصویب نکند، سند به مجلس برگشت داده می‌شود. قوه مقننه می‌تواند با دوم سوم آرا وتو را نپذیرد و یا اینکه در سند بازنگری کند و آن را مجدداً برای تصویب نزد رئیس قوه مجریه بفرستد. معمولاً در عمل، قوه مقننه و قوه مجریه سعی می‌کنند عدم توافقات‌شان را به صورت غیررسمی حل کنند.

مقایسه عرضه و تقاضای کالاهای عمومی و خصوصی

آنچه گفته شد طرح گسترده‌ای از فرایند بودجه‌ریزی بود - به معنی یکی از ابزارهایی که سیاستمداران به وسیله آنها مقدار و کیفیت خدمات مورد تقاضا را تعیین می‌کنند. دقت کنید که این فرایند تا چه اندازه از تحلیل معمول اقتصادی عرضه و تقاضای کالاها در بازارها متفاوت است. در مورد اخیر، معمولاً فرض می‌کنیم که متقاضیان زیادی در بازار وجود دارند و در عرضه نیز رقابت وجود دارد. در تحلیل اقتصادی بوروکراسی، فرض می‌کنیم که دولت (از طریق تعامل شاخه‌های قوه مجریه و قوه مقننه) تنها متقاضی است و مجموعه‌ای از بوروکراسی‌های انحصارگرایانه تخصصی تنها عرضه‌کنندگان هستند. همچنین فرض می‌کنیم که دولت سالی یک بار مقدار زیادی خرید می‌کند. این مورد را با حالتی مقایسه کنید که در آن مصرف‌کنندگان مستقل در بازارها، کالاها را در مواقعی می‌خرند که نسبتاً مناسب‌ترین زمان است.

۲. رئیس دستگاه اداری

الگوهای معمول عرضه در اقتصاد، الگوهای بنگاه‌های خصوصی‌اند. از این رو بحث را با توصیف تفاوت بین مدیر یک بنگاه خصوصی در اقتصاد بازار و رئیس دستگاه اداری شروع می‌کنیم.

مدیران برجسته اقتصادی و رؤسای دستگاه‌های اداری: فرض حقوق ثابت

مدیر یک بنگاه خصوصی می‌تواند (۱) خودش مالک باشد، (۲) از سوی مالک به استخدام درآمده باشد، یا (۳) به وسیله هیئت مدیره یک شرکت سهامی استخدام شده باشد. در مورد نخست، مدیر حق تصرف هرگونه سودی را که از اداره کارآمد فعالیت بازرگانی‌اش به‌دست می‌آورد، دارد. بنابراین در این مورد انگیزه سود، کارایی را برمی‌انگیزاند. در مورد دوم، حق مدیر درخصوص هرگونه سود اضافی، از سوی مالک تعیین می‌گردد. در نتیجه، اگر مالک بر این باور باشد که چنین انتقال حقوقی بهترین روش افزایش سودش است، این انگیزه را خواهد داشت که حقوق سود را به مدیر انتقال دهد. گاهی اوقات مالک یک فعالیت بازرگانی این کار را می‌کند و گاهی اوقات هم نه. نکته مهم در اینجا آن است که مالک یک شرکت این انگیزه را دارد که کارآمدترین روش تولیدی را پیدا کند و برای این کار مدیری را که کارآمد است به کار بگیرد. به احتمال زیاد مدیری که ناکارآمد باشد قادر به حفظ شغل خود نخواهد بود. همانند مورد نخست، در اینجا هم این انگیزه سود است که کارایی را، هر چند که کمتر به طور مستقیم، برمی‌انگیزاند. در مورد سوم، قوانین شرکت سهامی این الزام را به وجود می‌آورند که تصمیم استخدام مدیر به‌وسیله اکثریت سهامداران گرفته شود.

گاهی اوقات ممکن است شرکت‌های سهامی خیلی ناکارآمد شوند، چرا که جماعت سهامداران معمولاً انگیزه چندانی برای به‌کارگیری مدیر کارآمد ندارند. مسئله این است که سهامداران بایستی در سود سهم داشته باشند. حال فرض می‌کنیم که شما مالک ۱۰ درصد سهام یک شرکت هستید. در این صورت حق ۱۰ درصد سود شرکت را دارید. همچنین حق رأی دادن‌تان نیز ۱۰ درصد است. فرض کنید که شما می‌دانید عوض کردن مدیر فعلی سود را تا ۱ میلیون دلار افزایش خواهد داد. برای اینکه مدیر عوض شود، شما بایستی دارندگان حداقل بالای ۴۰ درصد سهام باقی‌مانده را متقاعد کنید

که حق با شماست. فرض کنید که برآورد شما این باشد که هزینه شخصی این کار ۱۵۰ هزار دلار می‌شود. چون سهم شما از سود فقط ۱۰۰ هزار دلار است، پس به نفع شماست که وقت و انرژی‌تان را در جای دیگری به کار بگیرید. در نتیجه شرکت سهامی به صورت ناکارآمدی مدیریت خواهد شد.

این نوع مشکل انگیزشی درخصوص همه تلاش‌هایی که هر سهامدار به طور جداگانه برای نظارت و بهبود شرکت سهامی اعمال می‌کند وجود دارد. منافع جمعی سهامداران در مجموع بیش از منافع خصوصی هر سهامدار مستقل است. در نتیجه، هر فردی مقدار کمی اطلاعات را به طور ناکارآمد تولید خواهد کرد. بدین ترتیب ممکن است ناکارایی در شرکت سهامی تداوم داشته باشد.

بازار سهام می‌تواند اصلاحی جزئی برای این مسئله انگیزشی اعمال کند. اگر یک شرکت سهامی به صورت ناکارآمدی اداره شود، به احتمال زیاد قیمت سهامش نسبت به وضعیتی که اداره آن کارآمد می‌بود، پایین خواهد بود. اگر شما پول داشته باشید، می‌توانید بیش از ۴۰ درصد سهام شرکت را بخرید و خودتان مدیر را عوض کنید. بعداً موقعی که شرکت کارآمدتر شد و قیمت سهام افزایش یافت، می‌توانید سهام را بفروشید. در این مورد اگر سفته‌بازان سهام ارزیابی درستی از سهام داشته باشند، شما می‌توانید حدود ۵۰۰ هزار دلار سود در بازار سهام به دست آورید. افزون بر آن، در این صورت مجبور نخواهید بود که کسی را برای عوض کردن مدیر فعلی متقاعد کنید. شما می‌توانید خودتان به تنهایی مدیر را عوض کنید، چرا که بیش از ۵۰ درصد حق رأی متعلق به شماست.

این واقعیت که فرد می‌تواند سهام شرکت سهامی ناکارآمدی را بخرد به مدیر فعلی انگیزه می‌دهد که کارآمد باشد. اگر او ناکارآمد باشد، با احتمال از دست دادن شغلش در نتیجه پیشنهاد تحویل گرفتن آن به وسیله یک سفته‌باز گوش به زنگ مواجه خواهد بود. بنابراین، هر چند که در دو مورد نخست انگیزه سود کارایی را برمی‌انگیزاند، ولی در مورد شرکت سهامی این ارتباط کمتر مستقیم است.

رئیس یک دستگاه اداری نمی‌تواند سود پولی به دست آورد. در وهله نخست، دستگاه‌های اداری زیادی کالاهای عمومی را عرضه می‌کنند که به خاطر مسئله استثنانپذیری نمی‌توانند قیمتی بابت آنها مطالبه کنند. با وجود این، بعضی از خدماتی که دولت عرضه می‌کند استثنانپذیرند و دستگاه‌های اداری می‌توانند حق الزحمه‌ای بابت استفاده‌شان مطالبه کنند. در این موارد، این دستگاه‌های اداری هستند که پول دریافت می‌کنند و رئیس دستگاه اداری نمی‌تواند این پول را نگه‌دارد. او یا باید آن را به دولت

تحويل دهد و یا اینکه مطابق قواعد و آیین‌نامه‌هایی که قوه مقننه یا رئیس قوه مجریه تعیین می‌کنند از آن استفاده کند. در هر دو مورد، تنها پولی که رئیس دستگاه اداری مطابق قانون مجاز به دریافت آن است حقوق‌اش است. این حقوق ثابت است و سیاستمداران نمی‌توانند همانند صاحبان بنگاه‌های خصوصی، آن را زیاد یا کم کنند. چرا؟ چون اعضای جامعه می‌خواهند سوء استفاده بالقوه از قدرت را کنترل کنند. آنها به این دلیل قدرت سیاستمداران را در افزایش و کاهش پرداختی رؤسای دستگاه‌های اداری محدود می‌کنند که سیاستمداران نتوانند دستگاه‌های اداری را در مسیر منافع و اهداف خودشان به کار بگیرند.

سیاستمداران می‌توانند گاهی اوقات به رئیس دستگاه اداری مورد نظرشان پاداش جدید، پرداختی بالاتر و یا انتصاب‌های مطلوب‌تری را اعطا کنند. برعکس، همچنین می‌توانند رئیس دستگاه اداری را به خاطر چیزی که آن را ناکارآمدی تلقی می‌کنند، با برکنار کردن از پستش تنبیه کنند. همچنین رؤسای دستگاه‌های اداری مشروط بر اینکه کارایی دستگاه اداری را بهبود بخشند، در عمل می‌توانند پاداش‌هایی را از مشتریان یا بوروکرات‌های رده پایین‌تر دریافت کنند. اما این پاداش‌ها کوچک‌اند و آنها اغلب می‌توانند این پاداش‌ها را با کاهش - و نه افزایش - کارایی به دست آورند. به نظر می‌رسد که فرض حقوق ثابت کاملاً واقع‌گرایانه باشد. چنین فرضی وظیفه الگوسازی کارایی بوروکراتیک را نیز به میزان زیادی ساده می‌کند.

رئیس دستگاه اداری در مقام حداکثرساز بودجه

اگر رئیس دستگاه اداری سود را حداکثر نمی‌کند، پس هدفش چیست؟ نیسکانن فرض می‌کند که هدف اصلی رئیس دستگاه اداری این است که اداره مربوطه‌اش را تا آنجا که می‌تواند بزرگ کند. به عبارت دیگر، رئیس دستگاه اداری درصدد حداکثر کردن بودجه دستگاه اداری است. دو دلیل می‌توان برای این فرض برشمرد. نخست اینکه در نظر گرفتن تنها یک «هدف حداکثر شونده»^۱ به میزان زیادی کار ساختن الگوی بوروکراسی دولتی را تسهیل می‌کند. دوم اینکه به نظر نمی‌آید این فرض چندان غیرواقع‌گرایانه باشد.

این فرض چندان غیرواقع‌گرایانه به نظر نمی‌آید، چرا که به دست آوردن بودجه بالاتر روش خوبی برای برآورده ساختن سایر خواسته‌هایی است که رئیس دستگاه اداری می‌تواند داشته باشد. بعضی از

خواسته‌های رئیس دستگاه اداری کاملاً شخصی و منحصر به خود وی هستند. برای مثال، رئیس بوروکراسی ترابری ممکن است با ساختن جاده‌های جذاب‌تر، اهداف شخصی خود را دنبال کند. رئیس هر دستگاه اداری گذشته از اهداف شخصی به احتمال زیاد اهداف دیگری نیز دارد که با رؤسای سایر دستگاه‌های اداری مشترک‌اند. این اهداف می‌تواند شامل اینها باشد: پرستیژ، منتقل شدن به دستگاه اداری بزرگ‌تر یا بهتر یا منصب دولتی دیگری در آینده، برگزیده شدن برای یک پست سیاسی، و به دست آوردن شغل خوبی در بخش خصوصی بعد از ترک دستگاه اداری. با بودجه‌ای بالاتر تقریباً می‌توان به کلیه این اهداف شخصی و عمومی - البته با ثابت‌بودن سایر شرایط - نائل شد. تنها استثنایی که وجود دارد هدف کاهش اندازه دستگاه اداری و کارآمدتر کردن هزینه است. اگر رئیس اداره‌ای چنین هدفی داشته باشد، مطمئناً درصدد حداکثر کردن بودجه برخواهد آمد.

حداکثر کردن بودجه برای به دست آوردن اعتبارات تجاری

دست‌آورد رئیس اداره‌ای از اهداف شخصی‌اش می‌تواند کمک به کسانی باشد که او مرتباً با آنها در تعامل است. وی معمولاً با سیاستمداران، بوروکرات‌های رده پایین‌تر، مصرف‌کنندگان، و عرضه‌کنندگان منابع در تعامل است. اگر او به آنها کمک کند، می‌تواند کمک بیشتری از آنها بگیرد. همچنین چون آنها معمولاً بودجه‌های بالاتری می‌خواهند، رئیس دستگاه اداری هم انگیزه بیشتری برای رسیدن به بودجه بالا را خواهد داشت. به عبارت دیگر، انگیزه رئیس هر دستگاه اداری برای حداکثر کردن بودجه این است که اعتبارات تجاری‌ای به دست آورد تا بتواند آن را در مبادله با کسانی که نفع خاصی در دستگاه اداری دارند به کار بگیرد. در ادامه، هر یک از این گروه‌ها، که رئیس دستگاه اداری با آنها در تعامل است، به نوبت توضیح داده می‌شوند.

سیاستمداران

معمولاً هدف سیاستمداران این است که دوباره انتخاب شوند یا اینکه به حزب سیاسی‌شان کمک کنند. رئیس هر دستگاه اداری با بهره‌مندی از بودجه‌ای که آن قدر زیاد هست که بتواند به حوزه‌های انتخابیه یا کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی سیاستمداران خدمات ویژه‌ای را عرضه دارد، می‌تواند به سیاستمداران یاری رساند. در این خصوص اپوزیسیون مجلس نیز به احتمال زیاد با به کارگیری وجوه

از سوی رئیس یک دستگاه اداری برای کمک به حزب حاکم مخالفت خواهد کرد. با وجود این، در نظام پارلمانی دو حزبی، اپوزیسیون قدرتی ندارد؛ لذا دیدگاه‌های اپوزیسیون مهم نیستند. در نظام ریاست‌جمهوری، قوه مقننه و رئیس‌جمهور ممکن است از احزاب مختلفی باشند. در این صورت، ممکن است دستگاه‌های اداری علائم مختلفی را دریافت کنند. با ثابت بودن سایر شرایط، انگیزه حداکثر کردن بودجه چندان قوی نخواهد بود. منافع سیاستمداران بعداً در همین فصل به طور دقیق‌تر مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

بوروکرات‌های رده پایین‌تر

بوروکرات‌های رده پایین‌تر همواره بودجه بالاتری را می‌خواهند. بودجه بالاتر دستگاه اداری را قادر می‌سازد که اندازه نیروی کارش را افزایش دهد. این افزایش نیروی کار فرصت‌های بوروکرات‌های رده پایین‌تر را برای ارتقای رتبه، نسبت به فرصت‌هایی که در سایر دستگاه‌های اداری وجود دارند، افزایش می‌دهد، چرا که کارکنان بیشتر معمولاً ناظران بیشتری را نیز می‌طلبند. همچنین بودجه بالاتر به این معناست که امکان به‌کارگیری منابع دیگر بیشتری - ماشین‌های بیشتر، ساختمان‌های بزرگ‌تر و مدرن‌تر، و نظایر اینها - نیز فراهم می‌شود. این کار می‌تواند به بوروکرات‌های رده پایین‌تر در دستیابی به برخی اهداف شخصی، از جمله راحت‌تر کردن کارشان، کمک کند. اگر یک بوروکرات رده پایین بر این باور باشد که رئیس اداره‌اش برای حفظ بودجه بالا شدیداً تلاش می‌کند، احتمال اینکه با او همکاری کند بیشتر از زمانی است که فکر می‌کند هدف رئیسش کاهش بودجه است. بنابراین اگر از موضع رئیس دستگاه اداری به موقعیت نگاه کنیم، او درمی‌یابد که اگر بخواهد به بالاترین سطح همکاری از ناحیه بوروکرات‌های رده پایین‌تر نائل شود، بایستی طرفداری‌اش را از بودجه بالا نشان دهد.

مصرف‌کنندگان

اکثر دستگاه‌های اداری ارباب‌رجوع خاص خودشان را دارند. مثلاً وزارت آموزش و پرورش معمولاً به مدیران مدارس، آموزگاران، والدین و دانش‌آموزان خدمات می‌دهد. افراد این گروه‌ها معمولاً بودجه بالاتر را با مقادیر بیشتر خدمت برای خودشان مرتبط می‌دانند. حال اگر هدف رئیس اداره‌ای خشنود

ساختن مصرف‌کنندگان از خدمتی که تدارک می‌بیند باشد، در این صورت می‌تواند این کار را با دستیابی به بودجه‌ای بالاتر انجام دهد.

عرضه‌کنندگان منابع

عرضه‌کنندگان منابع در واقع عرضه‌کنندگان تجهیزات و سایر اقلام، پیمانکارانی که ساختمان‌های جدید می‌سازند، و عرضه‌کنندگان خدمات را در برمی‌گیرد. هر یک از این گروه‌ها از بودجه بالاتر دستگاه‌های اداری - با برابری سایر شرایط - سود می‌برند. بر این اساس، رئیس اداره‌ای که می‌خواهد افراد این طبقات را منتفع سازد، می‌تواند این کار را با طرفداری از بودجه‌ای بالاتر انجام دهد.

فراغت به مثابه هدف

عامل بازدارنده مهمی در خصوص حداکثرسازی بودجه وجود دارد. رئیس اداره‌ای ممکن است همچون سایر افراد دوست نداشته باشد که سخت کار کند! وظیفه خاصی را در نظر بگیرید، که رئیس قوه مجریه ممکن است آن را به اداره‌ای واگذار کند. فرض کنید که رئیس قوه مجریه از رئیس اداره‌ای بخواهد تا روشی را که براساس آن پیمانکاران خصوصی برای ساختن جاده‌ها انتخاب می‌شوند، بهبود بخشد. رئیس دستگاه اداری مذکور بخشی از وقت خود را صرف انجام این وظیفه خواهد کرد. او همچنین بخشی از وقت خود را برای گسترش اندازه اداره‌اش - و به دنبال آن بهبود امکان ارتقا، پرستیژ و موارد دیگر - صرف خواهد کرد. با وجود این، ممکن است که وی برای نیل به هر یک از این اهداف چندان سخت تلاش نکند. به جای اینها، او ممکن است ساعت‌هایی را در نشست‌های ضیافت ناهار صرف کند، به مسافرت‌های پرهزینه برود، کتاب بخواند، پژوهش شخصی‌اش را انجام دهد، و نظایر اینها. به طور خلاصه، او ممکن است فراغت را جانشین سایر منافع کند.

با در نظر گرفتن هدف فراغت، تمایز معناداری بین رئیس دستگاه اداری و رئیس یک مؤسسه بازرگانی حداکثرکننده سود به وجود می‌آید. اگر رئیس مؤسسه بازرگانی فراغت را جانشین سود کند، مستقیماً سودی را که شرکتش می‌توانست به دست آورد کاهش می‌دهد. اگر خودش مالک شرکت نیز باشد، در این صورت سود شخصی‌اش را قربانی می‌کند. اگر هم برای فرد دیگری کار می‌کند، با خطر

برکنار شدن به وسیله مالکانی که مواظب سودشان هستند مواجه خواهد شد؛ در حالی که اگر رئیس اداره‌ای فراغت را جایگزین گسترش اداره کند، به طور مستقیم پولی را از دست نخواهد داد. او غالباً در این گونه موارد چیز کم بهایی را از دست می‌دهد.

۳. الگوی عرضه و تقاضای بوروکراتیک

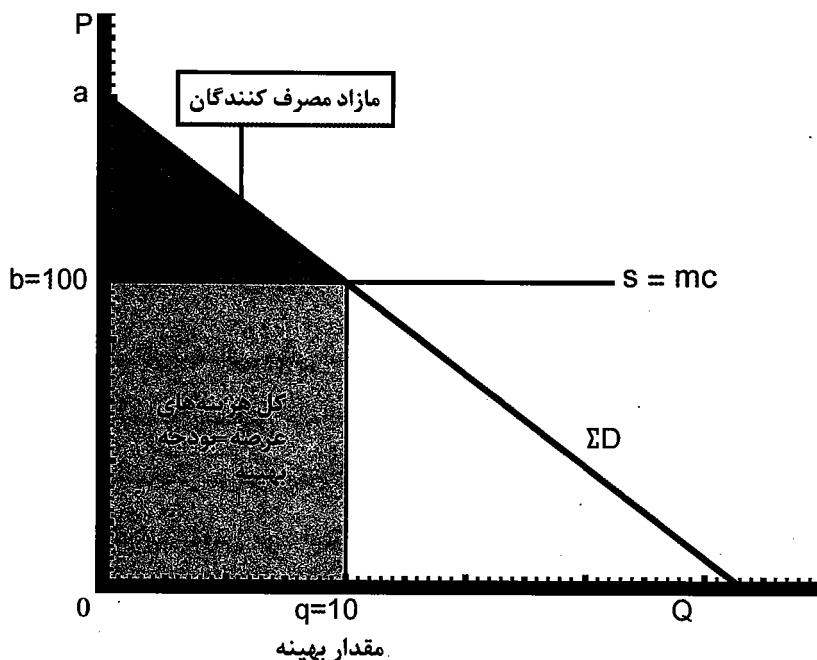
الگوی عرضه و تقاضای نیسکانن چیزی است که اقتصاددانان آن را انحصار دوجانبه می‌نامند. گفته می‌شود که اداره فروشنده انحصاری خدمات دولتی و ترکیب قوه مجریه و قوه مقننه، که از طریق فرایند بودجه‌ریزی مشخص می‌شود، خریدار انحصاری آن خدمات است. چون الگوی نیسکانن به میزان وسیعی در انتخاب عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد، و نیز چون به نشان دادن فشار عمومی برای حداکثر کردن بودجه کمک می‌کند، در اینجا هم نقطه کانونی و مهم بحث ما خواهد بود.

بودجه بهینه از دیدگاه مصرف‌کنندگان

بیا باید بحث را با بررسی بودجه بهینه از دیدگاه مصرف‌کنندگان برای عرضه بوروکراتیک یک کالای عمومی محض شروع کنیم. فرض کنید که از تقاضاهای مصرف‌کنندگان و هزینه‌های تولید خدمات بوروکراتیک تا حدودی اطلاع داریم. بنابراین، می‌توان بودجه بهینه را محاسبه کنیم. شکل ۱۴-۱، منحنی تقاضای فرضی برای کالای عمومی محض و خط هزینه نهایی آن را - مانند آنچه که در فصل ۹ وجود داشت - نشان می‌دهد. برای سادگی فرض کنید که هزینه‌های نهایی ثابت باشند. در واقع، هزینه تولید هر واحد کالا یکسان است. در فصل ۹ خاطر نشان شد که خالص سود مصرف‌کنندگان در نقطه $D=MC$ بیشترین مقدار است. در شکل ۱۴-۱، این امر در مقدار ۱۰ واحد (یعنی $q=10$) اتفاق می‌افتد. یعنی از دیدگاه مصرف‌کنندگان ۱۰ واحد مقدار بهینه است. بودجه بهینه نیز برابر است با:

$b \times q = 100 \times 10 = 1000\$$. خالص سود، یا مازاد مصرف‌کنندگان، تقریباً برابر خواهد شد با ناحیه

abc؛ چیزی که در فصل ۹ هم داشتیم.

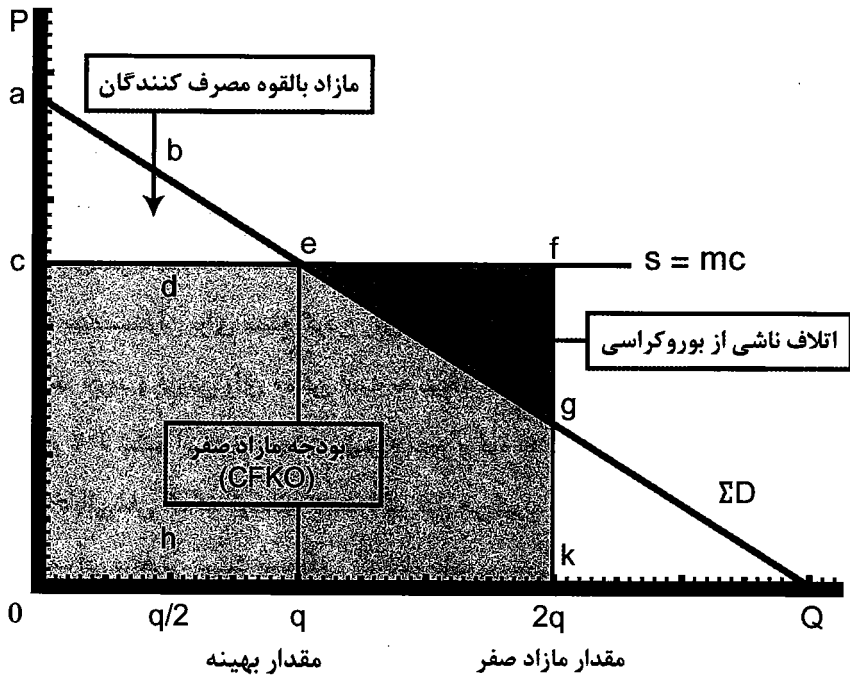


شکل ۱۴-۱. بودجه بهینه و مازاد مصرف‌کنندگان (دیدگاه مصرف‌کنندگان)

بودجه با مازاد صفر

حال ویژگی‌های دیگر بودجه را، غیر از بهینه بودن آن، استخراج می‌کنیم. موقتاً، فرض می‌شود که اداره در عرضه کالاهایش به صورت کارآمدی عمل می‌کند. به عبارت دیگر، فرض می‌کنیم که اداره مذکور کل بودجه‌اش را برای تولید کالای عمومی به کارآمدترین شیوه آن به کار می‌گیرد. متعاقباً خواهیم دید که دلایل خوبی وجود دارند برای اینکه معتقد باشیم که دستگاه‌های اداری کارآمد نخواهند بود.

شکل ۱۴-۲ نشان می‌دهد که بودجه بهینه مساحت مستطیل ceq_0 است. مازاد تقریبی مصرف‌کنندگان در آن سطح بودجه مثلث ace خواهد بود. فرض کنید بودجه نصف این مقدار یعنی cdh_0 باشد. در این صورت هنوز هم مازاد مصرف‌کنندگان وجود خواهد داشت و تقریباً برابر ناحیه $abdc$ خواهد بود.



شکل ۱۴-۲. بودجه مازاد صفر (دیدگاه مصرف کنندگان)

اکنون فرض کنید که بودجه دو برابر، یعنی به اندازه $cfk0$ باشد. در این صورت دستگاه اداری مقدار $2q$ را تولید می‌کند و زیان مصرفی روی هر واحد بیش از q وجود خواهد داشت. در این الگو، مازاد ace به وسیله کسری معادل آن یعنی efg حذف خواهد شد. به طور کلی، مصرف کنندگان نسبت به حالتی که هیچ کالایی تولید نمی‌شد، در وضعیت بهتری قرار نخواهند گرفت.

۴. چرا بودجه‌ها رو بدین سو دارند که بالاتر از «بهینه» باشند

قبلاً دلایل زیادی را مبنی بر اینکه چرا نایستی انتظار داشته باشیم که از نظر مصرف کنندگان بودجه‌های دستگاه‌های اداری بهینه باشند، ملاحظه کردیم. نخست اینکه احتمال دارد بعضی از رأی‌دهندگان به سیاستمداران رأی ندهند (فصل ۷). دوم اینکه نامحتمل است که رأی‌دهندگان

اطلاعات بهینه‌ای از تأثیرات اقدامات یک اداره داشته باشند (فصل ۷). سوم اینکه سیاستمداران معمولاً سعی می‌کنند کاری را انجام بدهند که برای رأی‌دهندگان حوزه‌های رأی‌گیری و نیز کمک‌کنندگان به مبارزات انتخاباتی‌شان بهترین است، و نه برای کل مصرف‌کنندگان (فصل ۱۱). چهارم اینکه تصمیمات بودجه‌بایستی از طریق قاعده اکثریت اتخاذ شوند، که همان‌گونه که دیدیم این قاعده برای هر قاعده مشارکت در مالیات^۱ مشخص ناکارآمد است (فصل ۹، بخش‌های ۲-۴). پنجم اینکه سیاستمداران برای منتفع کردن رأی‌دهندگان‌شان، به احتمال زیاد اقدام به خرید و فروش رأی می‌کنند. خرید و فروش رأی ممکن است به نتیجه کارآمدتری منجر شود، یا اینکه برعکس (فصل ۱۰ و ۱۲). ششم اینکه تصمیمات رئیس‌جمهور و قوه مقننه به وسیله گروه‌های فشاری که به مبارزات انتخاباتی‌شان کمک کرده‌اند، تحت تأثیر قرار می‌گیرد. در نتیجه، بعضی از رأی‌دهندگان اغوا می‌شوند که رأی متفاوتی نسبت به موقعی که اطلاعات درستی از کاندیداها و مقولات می‌داشتند، بدهند.

مشکل است بگوییم که چگونه این عوامل با یکدیگر ترکیب می‌شوند و تصمیمات واقعی بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهند. اما دلایل متعددی وجود دارند مبنی بر اینکه معتقد باشیم بودجه‌های تقاضا شده از سوی سیاستمداران بالاتر از چیزی است که از نظر مصرف‌کنندگان بهینه است. دلیل نخست این است که سیاستمداران فعلی معمولاً از بودجه‌های بالاتر طرفداری می‌کنند، چون این بودجه‌ها بعضاً می‌توانند برای کمک به خودشان یا احزاب مربوط به آنها در مبارزات انتخاباتی مورد استفاده قرار بگیرند. دوم اینکه چون مالیات‌های ملی برای عرضه کالاهای عمومی محلی مورد استفاده قرار می‌گیرند، منافع بودجه‌های بزرگ‌تری که برای عرضه چنین کالاهایی به کار گرفته می‌شوند فقط به گروه نسبتاً کوچکی تعلق خواهد گرفت، در حالی که هزینه‌های آن بر تمام پرداخت‌کنندگان مالیات در سراسر کشور تحمیل خواهد شد. با برابری سایر چیزها، منافع انتظاری حاصل از شکل‌گیری گروه‌های فشار برای منتفع‌شوندگان بزرگ‌تر از زیان‌دیدگان است. در نتیجه فشار نامتقارنی روی سیاستمداران وجود دارد تا از بودجه‌های بالاتر در مقابل بودجه بهینه طرفداری کنند. سوم اینکه اعضای جامعه می‌توانند مشخصاً در مورد بار مالیاتی که بایستی برای تأمین بودجه‌های دستگاه‌های اداری متحمل شوند، فریب بخورند. چهارم اینکه یک تعصب و جانبداری در

میان رأی‌دهندگان که منابع را عرضه می‌کنند وجود دارد. کسانی که منابع را به دستگاه‌های اداری عرضه می‌دارند به احتمال زیاد بهتر می‌دانند که چگونه از بودجه بالاتر دستگاه اداری منتفع خواهند شد تا کسانی که منابع را به بنگاه‌های خصوصی عرضه می‌کنند و به احتمال زیاد آگاه‌اند که چگونه از مالیات‌های بالاتر زیان خواهند دید. هدف این قسمت آن است که به طور مفصل‌تری به این دلایل بپردازد.

تقاضاهای سیاستمداران برای بودجه‌های اداری بالاتر

خاطر نشان کردیم که سیاستمداران حزب حاکم انگیزه دارند که از بودجه‌های بالاتر برای دستگاه اداری حمایت کنند. استدلال آنها برای چنین حمایتی این است که می‌دانند اگر رؤسای دستگاه‌های اداری منابع بیشتری در اختیار داشته باشند می‌توانند به سیاستمداران و حزب روی کار بهتر کمک کنند.

بدیهی است که قانونگذاران حزب مخالف نیز دوست خواهند داشت که استفاده از دستگاه‌های اداری را برای کمک به انتخاب مجدد کاندیداهای حزب حاکم، به حداقل برسانند. براین اساس آنها با بودجه‌های بالا برای دستگاه‌های اداری مخالفت خواهند کرد. با وجود این، آنها نیز می‌خواهند که به حوزه‌های انتخابیه‌شان خدمات دهند. آنها گاهی اوقات می‌توانند این کار را با طرفداری از بودجه‌های بالاتر برای دستگاه‌های اداری مشخصی به بهترین نحو انجام دهند. این مورد به ویژه در نظام ریاست‌جمهوری، که در آن قانونگذاران وفاداری کمتری به یک حزب سیاسی دارند، وجود دارد. بنابراین نتیجه می‌گیریم که چون (۱) حزب مخالف الزاماً از حزب حاکم ضعیف‌تر است، و (۲) چون بعضی از سیاستمداران مخالف نیز ممکن است طرفدار گسترش و توسعه دستگاه‌های اداری خاصی باشند، لذا تورش و جانبداری‌ای از طرف سیاستمداران به سمت بودجه‌ای که بالاتر از مقدار بهینه است وجود خواهد داشت.

استفاده از مالیات‌های ملی برای تأمین مالی کالاهای عمومی محلی

در فصل یازدهم ذکر شد که کالاهای عمومی محلی در صورت امکان باید به وسیله دولت‌های محلی ارائه شوند. در صورتی که چنین امکانی وجود نداشته باشد، فقط ذی‌نفع‌های کالاهای عمومی محلی

می‌بایست برای ارائه آن کالاها مالیات پرداخت کنند. اما در اکثر نظام‌های مالیاتی، بار تأمین مالی بسیاری از کالاهای عمومی محلی بر کلیه پرداخت‌کنندگان مالیاتی در سطح ملی سرشکن می‌شود. در نتیجه، ذی‌نفع‌های این‌گونه کالاها انگیزه خواهند داشت به منظور افزایش مقادیر کالاهای عمومی محلی به اندازه بیش از مقادیر بهینه آنها، تشکیل گروه فشار دهند. البته، قانونگذاران حوزه‌های رأی‌گیری محلی انگیزه خواهند یافت که با قانونگذاران حوزه‌های دیگر که کالاهای عمومی محلی دیگری در آن عرضه شده‌اند وارد خرید و فروش رأی گردند.

به طور کلی مالیات‌دهندگان انگیزه دارند که با تأمین مالی ملی عرضه کالاهای عمومی محلی مخالفت بورزند. با وجود این، دو دلیل وجود دارد که چرا متقاضیان کالاهای عمومی محلی به احتمال زیاد در افزایش عرضه این کالاها به مقداری فراتر از مقدار بهینه آنها، به لحاظ سیاسی موفق می‌شوند. نخست اینکه تعداد افرادی که باید برای تشکیل گروه فشار کالای عمومی محلی به یکدیگر ببیوندند کوچک‌تر از تعداد مالیات‌دهندگانی است که می‌بایست صورتحساب این کالاها را پرداخت کنند. دوم، نفعی که از پیوستن به گروه فشار برای افزایش مخارج بالاتر روی کالا نصیب یک متقاضی کالای عمومی محلی می‌شود به مراتب بزرگ‌تر از نفعی است که مالیات‌دهندگان ملی از ملحق شدن به گروه مخالف با گروه متقاضیان به‌دست خواهند آورد.

فرض کنید که مجموع منافع حاصل از یک واحد اضافی کالای عمومی محلی برابر یک میلیون دلار و تعداد ذی‌نفع‌ها ۱۰ هزار نفر باشند. در این صورت متوسط نفع هر فرد ۱۰۰ دلار خواهد بود. این مقدار منفعت می‌تواند به اندازه کافی برانگیزاننده باشد که موجب گردد ذی‌نفع متوسط به یک گروه فشار ملحق شود. همچنین فرض کنید که هزینه اضافی کالای عمومی محلی یک میلیون و یکصد هزار دلار باشد که بر روی ۱۱ میلیون نفر سرشکن می‌شود. در این صورت هزینه متوسط مالیات‌دهندگان در تأمین مالی پروژه معادل ۱۰ دلار خواهد بود. چه بسا فرد مالیات‌دهنده به چنین هزینه‌ای توجه نکند. حتی اگر مالیات‌دهنده‌ای هزینه‌های مالیاتی‌اش را دقیقاً تحت نظر داشته باشد، باز هم به احتمال زیاد کل هزینه‌هایش از محل ملحق شدن به یک گروه مخالف به مراتب بالاتر از زیان‌های مالیاتی‌اش خواهند بود.

هنری والیج^۱ این فرایند را با استعاره‌ای ساده چنین توصیف می‌کند:

موقعی که پای گرفتن منافع به میان می‌آید، شهروندان مالیات‌دهنده همچون افرادی عمل می‌کنند که در رستورانی دور میز ناهارخوری نشسته‌اند و می‌دانند که سرانجام صورت‌حساب را به صورت مساوی تقسیم خواهند کرد. در چنین موقعیتی هر فردی با دست و دلبازی غذا سفارش می‌دهد؛ او به سهم خودش، اندکی به صورت‌حساب اضافه می‌کند ولی مجبور خواهد بود که هزینه ریخت و پاش دوستانش را هم بپردازد. آنچه که در میز ناهارخوری رستوران اتفاق می‌افتد، واقعیتی را که در عرصه عمومی رخ می‌دهد تبیین می‌کند (والیج، ۱۹۶۵: ۵۳، به نقل از میشل^۲ و سیمونز^۳ ۱۹۹۴: ۷۰).

چگونه روش تأمین مالی بودجه می‌تواند مالیات‌دهندگان را فریب دهد

روش تأمین مالی می‌تواند تعیین مقداری را که رأی‌دهندگان بایستی برای بودجه از دست بدهند مشکل سازد. برای اینکه ببینیم چرا این‌گونه است، باید سه روش تأمین مالی خدمات دولتی را بررسی کنیم: مالیات‌ها، استقراض و تورم. این موارد در فصل یازدهم بررسی گردیدند.

مالیات‌ها

موقعی که مخارج بالاتر دولت از طریق مالیات‌های بالاتر تأمین مالی می‌شوند، معمولاً هزینه‌های مالیات کتمان می‌مانند. مثال خوبی که می‌توان در این خصوص عنوان کرد، مالیات بر فروش است. فرض کنید که دولت به منظور افزایش عواید مورد نیاز برای ارائه یک کالای عمومی، روی کالاهای خصوصی، مالیات بر فروش وضع کند. وضع چنین مالیاتی باعث افزایش قیمت کالاها خواهد شد. این افزایش در قیمت‌ها روی ترکیبی از مصرف‌کنندگان کالاهای خصوصی و نیز صاحبان منابع تخصصی که این منابع را در عرضه آن کالاها به کار می‌گیرند اعمال می‌شود. با وجود این، ممکن است هیچ گروهی پی نبرد که این افزایش در قیمت کالاهای خصوصی، به واسطه افزایش مالیات است. در چنین شرایطی آنها ممکن است تصور کنند که عرضه خدمات دولت رایگان است. البته اقتصاددانان گول نمی‌خورند، اما شهروندان عادی ممکن است گول بخورند. این نتیجه در خصوص مالیات بر

1. Henry Wallich

2. Mitchell

3. Simmons

دارایی و مالیات روی بازرگانان نیز مصداق دارد. حتی مالیات بر درآمد شخص نیز می‌تواند فریبنده باشد، به‌ویژه اگر از حقوق [ماهانه] فرد کسر شود. مالیات‌دهندگان معمولاً به مقداری که از حقوق‌شان کسر می‌شود توجه نمی‌کنند. در عوض، روی مقدار بعد از مالیات، که برای مصرف و سرمایه‌گذاری در دسترس خواهد بود، متمرکز می‌شوند. در بسیاری از کشورها، اکثر مالیات‌دهندگان مالیات بر درآمدشان را سالی یک بار محاسبه می‌کنند. مردمی که این کار را می‌کنند، دست کم این فرصت را دارند که ببینند چه مقدار پول از آنها دریغ شده است. اما کسانی که این محاسبات را انجام می‌دهند عمدتاً می‌خواهند بفهمند که آیا به دولت بدهکارند و یا مستحق استرداد آن هستند. آنها می‌ترسند که کل مقدار حقوق‌شان کسر شود. این مشکل باید به وسیله قانون کاهش یابد، که خود مستلزم آن است که برای هر پیشنهاد جدید بودجه، برآوردی از هزینه مالیاتی یک مالیات‌دهنده متوسط به عمل آید.

استقراض

اکنون فرض کنید که بودجه دستگاه‌های اداری با استقراض از بازارهای وام خصوصی تأمین مالی شوند. دولت از طریق استقراض می‌تواند بار پرداخت را به نسل‌های آتی انتقال دهد [بازپرداخت وام‌ها، در آینده و با تحمیل مالیات بیشتر بر نسل‌های آتی صورت می‌گیرد]. اگر رأی‌دهندگان فعلی بچه‌های‌شان را در نظر بگیرند و نیز اگر آنها از انتقال بار پرداخت آگاه باشند، در این صورت به این شکل تأمین مالی رأی مخالف خواهند داد. آنها نمی‌خواهند که بچه‌های‌شان بار پرداخت وام‌ها را به دوش بکشند. با وجود این بسیاری از رأی‌دهندگان از چنین انتقالی آگاه نیستند. برخی از آنها می‌گویند که این انتقال را تشخیص می‌دهند بچه ندارند، و به احتمال زیاد چندان هم نگران بچه‌های دیگران نیستند.

خلق و انتشار پول جدید

سرانجام فرض کنید که دولت بودجه‌اش را از طریق انتشار پول جدید تأمین مالی کند. درک کامل این فرایند نیازمند تجزیه و تحلیل کامل نظریه پولی است. اصول این نظریه پولی بسیار ساده‌اند. اکثر کشورهای دموکراتیک یک بانک مرکزی دارند که تحت کنترل دولت است. بانک مرکزی قدرت خلق پول کاغذی یا انتشار پول کاغذی جدید و یا صدور چک‌هایی را که قابل پرداخت به پول کاغذی هستند دارد. چون سیاستمداران نظام بانکی را کنترل می‌کنند، لذا سیاست‌های وام دادن آن را نیز

کنترل می‌کنند. بنابراین آنها توانایی تأمین مالی بودجه از طریق خلق پول جدید را نیز دارند. از روش‌های معمول این کار آن است که سیاستمداران بانک مرکزی را مجاز می‌کنند تا به دولت وام دهد. اما آنها هرگز خیال افزایش پول مورد نیاز برای بازپرداخت وام را ندارند.

نتیجه چنین فرایندی تورم قیمت‌هاست. موقعی که دولت پول تازه خلق شده را به عرضه‌کنندگان منابع دستگاه‌های اداری پرداخت می‌کند، هزینه‌کنندگان^۱ پول جدید با هزینه‌کنندگان پول قبلی رقابت می‌کنند و در نتیجه سطح متوسط قیمت بالاتر از سطحی خواهد بود که در غیر این صورت می‌بود. خریداران و فروشندگان معمولی به پرداخت برای بودجه بالاتر خاتمه می‌دهند، چرا که ارزش پول‌شان کاهش می‌یابد. اقتصاددانان گاهی اوقات این فرایند را مالیات تورمی^۲ می‌نامند. بجز در مواردی که احساسات ضدتورمی قوی وجود دارد - که ممکن است متعاقب یک دوره تورم فزاینده باشد - سیاستمداران حاکم معمولاً مالیات تورمی را ترجیح می‌دهند، چرا که هزینه برنامه‌های دولت نصیب تعداد بیشتری از شهروندان - و نه فقط استقراض‌کنندگان - می‌شود. در نتیجه احتمال دارد که مخالفت علیه برنامه‌های دولت کاهش یابد.

مالیات تورمی صرفاً نوعی بار نیست. در نظام اقتصادی بعضی از مردم تورم را پیش‌بینی می‌کنند و نسبتاً هم خوب عمل می‌کنند، اما بعضی دیگر ضعیف عمل می‌کنند. موقعی که مردم خودشان را متناسب با تورم قیمت تعدیل می‌کنند، در واقع منابع غیرلازمی را سرمایه‌گذاری می‌کنند تا پیش‌بینی کنند که قیمت‌ها به چه میزان افزایش خواهند یافت. یا اینکه اقدامات پرهزینه‌ای را برای جلوگیری از زیان‌های ناشی از تورم غیرانتظاری قیمت‌ها می‌پذیرند (مثلاً خریدن طلا). این ائتلاف منابع نوعی بار اضافی است. گذشته از این هزینه‌ها، همواره احتمال این وجود دارد که تورم به بی‌نظمی اقتصادی عمده‌ای بینجامد (واگنر ۱۹۸۰، صص ۲۵۲ - ۲۵۹).

اکثر شهروندان در دموکراسی‌های بالغ آنقدر آگاه هستند که کنترل مستقیم بانک مرکزی را در اختیار سیاستمداران قرار ندهند. آنها به تجربه آموخته‌اند که سیاستمدارانی که می‌توانند آزادانه استقراض کنند، به تورم قیمت دامن خواهند زد؛ و در نتیجه از سیاستمدارانی که تورم را دامن می‌زنند حمایت نخواهند کرد. در چنین کشورهایی، اگر سیاستمداران از طریق استقراض بی‌حساب و کتاب از

1. Spenders

2. Inflation Tax

بانک مرکزی تورم شوند انتخابات بعدی را از دست خواهند داد، چرا که رقبای آنها به رأی‌دهندگان درس‌هایی را که از تورم‌های گذشته آموخته‌اند یادآوری می‌کنند. با وجود این، در بعضی از دموکراسی‌های جدیدتر، هنوز درسی آموخته نشده است. با بالغ‌تر شدن دموکراسی، می‌توان انتظار داشت که ناکارایی توصیف شده در اینجا کم اهمیت‌تر شود.

تورش رأی‌دهنده به واسطه عدم تقارن شناخت در میان عرضه‌کنندگان منابع

آخرین دلیل بودجه‌های بالاتر به جای بودجه‌های بهینه، عدم تقارن شناخت از جانب عرضه‌کنندگان منابع است. خودتان را به‌جای یک مغازه‌دار قرار دهید و فرض کنید که نیمی از کاغذ و سایر اقلام‌تان را به اداره‌ای دولتی و نصف بقیه‌اش را نیز به شرکتی خصوصی می‌فروشید. اگر بودجه دستگاه اداری افزایش یابد، تقاضای آن برای کالاهای شما نیز افزایش خواهد یافت. با وجود این، چون پول مورد نیاز برای آن بودجه باید از مالیات‌ها تأمین شود لذا تقاضای مصرفی برای کالاها و خدمات شرکت‌های خصوصی به همان مقدار کاهش خواهد یافت. با کاهش تقاضای مصرفی، شرکت‌های خصوصی نیز تقاضای‌شان را برای کالاهای شما کاهش خواهند داد.

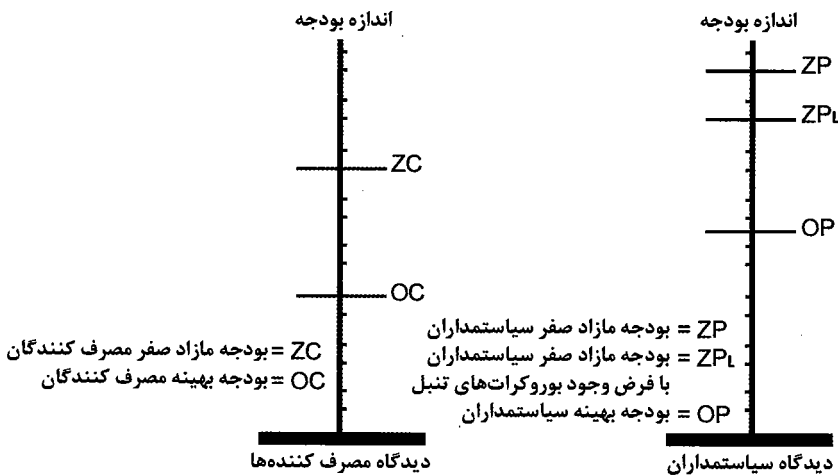
اکنون فرض کنید که شما ناگزیر هستید بین سیاستمداری که از لایحه‌ای طرفداری می‌کند که هم به افزایش بودجه دستگاه‌های اداری می‌انجامد و هم به افزایش مالیات بر درآمد، و سیاستمداری که با این لایحه مخالف است، دست به انتخاب بزنید. شما به این امر کاملاً واقف خواهید بود که اگر لایحه تصویب شود، تقاضای دستگاه اداری برای عرضه‌های شما نیز افزایش خواهد یافت. انعکاس افزایش در بودجه دستگاه اداری، افزایش مستقیم در تقاضا خواهد بود. از طرف دیگر، تأثیرات مالیات‌های بالاتر غیرمستقیم‌اند. موقعی که مالیات‌دهندگان تقاضا برای کالاهای خصوصی را کاهش می‌دهند، شرکت‌هایی که آن کالاها را عرضه می‌کنند تقاضا برای عرضه‌های شما را دیرتر کاهش خواهند داد. شما ممکن است به این اثر پی نبرید و یا آن را به طور کامل به حساب نیاورید، ولو اینکه کاهش در تقاضای خصوصی بیش از افزایش در تقاضای دستگاه اداری باشد. در این صورت شما تمایل خواهید داشت به سیاستمداری رأی بدهید که موافق این لایحه است و نه سیاستمداری که مخالف آن است.

البته، اگر اقتصاد خوانده باشید، متوجه خواهید شد که افزایش در تقاضای دستگاه اداری خنثی

خواهد شد. با این حال عرضه‌کنندگان منابع کمتر مانند دانش‌آموختگان اقتصاد فکر می‌کنند.

۵. توصیف پیامد بودجه‌ریزی

در بخش چهار دلایلی مبنی بر اینکه چرا سیاستمداران معمولاً ترجیح می‌دهند بودجه‌ای داشته باشند که بالاتر از بودجه بهینه‌ای است که در اقتصاد تعریف می‌شود، ارائه شد. حال این ایده‌ها را در قالب شکلی ساده نمایش می‌دهیم. شکل ۱۴-۳ مقیاس بودجه فرضی‌ای را برای یک کالای عمومی محض نشان می‌دهد. فرض می‌کنیم که بودجه بهینه از نظر مصرف‌کنندگان OC است و بودجه مازاد صفر ZC در سمت چپ شکل قرار می‌گیرد. در این صورت بودجه بهینه از نظر سیاستمداران ممکن است OP در سمت راست شکل باشد. به احتمال زیاد سیاستمداران بودجه‌ای را ترجیح می‌دهند که بالاتر از مقدار بهینه آن است ولی آنها هنوز هم می‌خواهند که مصرف‌کنندگان منافعی از کالاهای عمومی دریافت کنند.



شکل ۱۴-۳. کدام بودجه؟

حداکثرسازی بودجه و عدم تقارن اطلاعات

پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که بودجه واقعی در کجای مقیاس خواهد بود. آیا تعامل بین سیاستمداران و رؤسای دستگاه‌های اداری به بودجه بهینه OC می‌انجامد؟ از بحث قبلی بایستی

روشن باشد که OC هدف گروهی سیاستمداران نخواهد بود. به طور کلی، آنها تنها تا آنجا دغدغه‌کاری را دارند که آرای‌شان را برنده کند. از نظر آنها بودجه بهینه OP است. بنابراین، جواب ما بایستی «نه» باشد. بودجه واقعی بالاتر از OC خواهد بود.

با وجود این، طبق الگوی نیسکانن احتمال دارد که بودجه واقعی OP نباشد، و این به دلیل حداکثرسازی بودجه بوروکراتیک است. رئیس دستگاه اداری بودجه‌ای را می‌خواهد که به مراتب بالاتر از بودجه‌ای باشد که می‌تواند به دست آورد. اما سؤال این است که: او قوه مقننه را به دادن چه میزان بودجه‌ای می‌تواند متقاعد کند؟

نیسکانن برای پاسخ دادن به این سؤال روی عدم تقارن اطلاعات بین سیاستمداران و بوروکرات‌ها تمرکز می‌کند. در موقعیت چانه‌زنی، دو نوع اطلاعات مقتضی وجود دارند: اطلاعات در مورد هزینه‌های عرضه، و اطلاعات مربوط به تقاضا. موقعیتی را در نظر بگیرید که تا حدودی شبیه به رابطه بین رئیس دستگاه اداری و سیاستمداران است: فروش یک ماشین جدید. فروشنده نمی‌خواهد که خریدار هزینه‌های واقعی‌اش را بداند و خریدار نیز نمی‌خواهد فروشنده تقاضای واقعی او را بداند. همین موقعیت ممکن است در مذاکرات بودجه نیز وجود داشته باشد. رئیس اداره‌ای که می‌خواهد بودجه‌اش را حداکثر کند نمی‌خواهد سیاستمداران هزینه‌های واقعی‌اش را بدانند؛ و سیاستمداران نیز نمی‌خواهند رئیس دستگاه اداری از تقاضای واقعی‌شان باخبر شود. اما رئیس اداره یک مزیت دارد. نخست اطلاعات مربوط به هزینه‌های یک اداره را در نظر بگیرید. رئیس دستگاه اداری و دیگر بوروکرات‌ها بهتر از هر فرد دیگری می‌دانند که آیا هزینه کردن برای یک نوع میز، وسیله نقلیه، محل اداری، محیط کاری، کارمند مشخص، و سایر موارد نسبت به سایر گزینه‌ها می‌آزرد یا نه. سیاستمداران در این زمینه در نوعی عدم مزیت هستند. توانایی آنها برای پی بردن به اینکه آیا دستگاه اداری پول را هدر می‌دهد یا نه محدود است. حتی «کارشناسانی» هم که به سیاستمداران مشاوره می‌دهند معمولاً به اندازه رئیس دستگاه اداری و سایر بوروکرات‌ها از فناوری و هزینه‌های منابع اطلاعات ندارند.

نیسکانن همچنین تمایل رؤسای دستگاه‌های اداری و دیگر بوروکرات‌ها را به رازداری^۱ مطرح می‌کند. این افراد عمداً تلاش می‌کنند تا عدم تقارن اطلاعات را به بیش از آنچه که در غیر این

صورت می‌بود برسانند، تا از این طریق فرایند نظارت را مشکل‌تر سازند. رازداری به عنوان ویژگی دیرینه بوروکراسی قلمداد شده است.

اکنون می‌خواهیم فرایند اطلاعات را در خصوص تقاضا بررسی کنیم. رئیس دستگاه اداری به آسانی می‌تواند از تقاضاهای سیاستمداران برای خدمات اداری آگاه شود، چرا که نشست‌های قوه مقننه و سیاست رئیس قوه مجریه معمولاً در معرض دید عموم قرار دارند. رئیس دستگاه اداری به روزنامه‌ها، تلویزیون و منابع دیگر دسترسی دارد. در دموکراسی نوعی مبتنی بر قانون اساسی، سیاستمداران نمی‌توانند تقاضاهای‌شان را پوشیده نگه‌دارند.

با در نظر گرفتن این عوامل، عدم تقارن اطلاعات آشکار می‌شود. رئیس دستگاه اداری، اطلاعاتی در خصوص تقاضاهای سیاستمداران دارد اما سیاستمداران فاقد اطلاعاتی در مورد هزینه‌های آن اداره هستند.

دولت حجیم و متورم^۱

با فرض حداکثرسازی بودجه و عدم تقارن اطلاعات، می‌توان به نتیجه مشخص‌تری در مورد اندازه بودجه‌ای که رئیس دستگاه اداری می‌تواند سیاستمداران را به تخصیص آن متقاعد کند دست یافت. فرض کنید که رئیس دستگاه اداری به دلیل عدم تقارن اطلاعات قادر به سوء استفاده کامل از موقعیت خود باشد. در این صورت او می‌تواند سیاستمداران را به تصویب بودجه‌ای که سود یا مازادشان را صفر خواهد کرد، متقاعد سازد.

نیسکانن فرض کرد که نتیجه این کار بودجه مازاد صفر برای مصرف‌کنندگان - یا ZC در شکل ۱۴-۳ - خواهد بود؛ یعنی مصرف‌کنندگانی که با ناکارایی جدی در اطلاعات مواجه می‌شوند در نهایت بودجه را کنترل خواهند کرد. با وجود این، خاطرنشان کردیم که سیاستمداران بودجه را کنترل می‌کنند، و دلایلی ارائه کردیم مبنی بر اینکه چرا تقاضای بودجه‌ای سیاستمداران بالاتر از آن چیزی است که مصرف‌کنندگان کالاهای عمومی تقاضا می‌کنند. بنابراین، واقع‌گرایانه‌تر می‌نماید که به بودجه مازاد صفر از دید سیاستمداران - و نه مصرف‌کنندگان - نگریسته شود. در شکل ۱۴-۳ این

شق با بودجه ZP، که آن را بودجه مازاد صفر سیاستمداران می‌نامیم، نشان داده شده است. بودجه مازاد صفر، بودجه‌ای است که در آن سیاستمداران مازاد صفر به دست خواهند آورد. فرض وجود بودجه مازاد صفر برای سیاستمداران، تضمین می‌کند که حتی اگر مصرف‌کنندگان از آن بودجه هم متضرر شوند - یعنی حتی اگر بودجه بالاتر از ZC باشد - باز هم سیاستمداران ممکن است آن را تصویب کنند.

فرض کنید عدم تقارن اطلاعات بین سیاستمداران و بوروکرات‌ها به اندازه‌ای باشد که رئیس دستگاه اداری بتواند سیاستمداران را به تصویب بالاترین بودجه ممکن متقاعد کند. در این صورت در شکل ۱۴-۳ بودجه به ZP بسیار نزدیک خواهد شد.

رابطه بین ZC و ZP را می‌توان به صورتی که در ادامه خواهد آمد تبیین کرد. لحظه‌ای فرض کنید که رئیس دستگاه اداری هم بودجه مازاد صفر برای مصرف‌کنندگان را عرضه کند و هم همه منابعش را در تولید کارآمد کالای عمومی به کار بگیرد. او می‌توانست بعضی از منابعش را از تولید کالای عمومی به تولید کمک‌های مالی برای مبارزات انتخاباتی یک حزب سیاسی انتقال دهد. مصرف‌کنندگان به صورت گروهی از این کار زیان خواهند دید و حزب سیاسی نیز ممکن است به ناچار آرای خود را در نتیجه این کار از دست بدهد. با وجود این، کمک‌های مالی اضافی در مبارزات انتخاباتی می‌توانند برای کسب تعداد بیشتری از آرای اضافی نسبت به آنچه که از دست خواهند رفت، به کار گرفته شوند (ن.ک. فصل ۸). افزون بر این، سیاستمداران می‌توانند آرای را نیز از متقاضیان کالای عمومی محلی و عرضه‌کنندگان منابع دستگاه اداری کسب کنند. همچنین چون روش تأمین، هزینه‌های انبساط بودجه را کتمان می‌کند، لذا مصرف‌کنندگان از زیان‌شان آگاه نخواهند شد.

به سادگی می‌توان تصور کرد که اگر کلیه دستگاه‌های اداری بتوانند در این کار موفق شوند چه اتفاقی خواهد افتاد. رؤسای دستگاه‌های اداری برای موقعیت، پرستیژ، ارتقا و یا هر آنچه که دستگاه‌های اداری‌شان را به بالاترین حد ممکن گسترش می‌دهد با یکدیگر رقابت می‌کنند. اگر آن دستگاه‌های اداری وجود نداشته باشند به احتمال زیاد رأی‌دهندگان و مالیات‌دهندگان در وضعیت بدتری قرار خواهند گرفت و مقادیر عظیمی از منابع از بخش خصوصی به یک بخش عمومی بادکرده منحرف خواهند شد. البته میزان زیادی از خدمات دولتی نیز وجود خواهند داشت، اما این امر از نظر کل مصرف‌کنندگان خوب نخواهد بود.

محدودیت‌های الگوی حداکثرسازی بودجه

دلایلی در مورد اینکه چرا دستگاه‌های اداری بودجه‌شان را تا ZP گسترش نخواهند داد وجود دارد. نخست اینکه سیاستمداران معمولاً اطلاعاتی - ولو حداقل - راجع به هزینه‌های اداره دارند. دوم، حتی اگر سیاستمداران فاقد اطلاعات هم باشند، باز هم می‌توانند تا زمانی که رئیس دستگاه اداری اطلاعاتی را که فکر می‌کنند مفید است در اختیارشان قرار ندهد از تصویب بودجه امتناع ورزند. برای مثال، اکثر مردم در جریان خرید سهام یک شرکت استخراج طلا اسیر اطلاعات نامتقارن اند. اما آنها به اندازه کافی آگاه‌اند که قبل از سرمایه‌گذاری اطلاعاتی از آن شرکت بخواهند و یا اینکه بخواهند قول‌های اجرا شدنی به آنها بدهند، و مواردی از این دست. سیاستمداران نیز چنین گزینه‌هایی را در دسترس دارند. سوم اینکه رئیس اداره به وسیله سیاستمداران منصوب می‌شود. او ممکن است احساس وفاداری خاصی بکند یا علاقه خاصی به خدمت کردن به رئیس قوه مجریه، اکثریتی از مجلس، یا کمیسیون نظارت داشته باشد. چهارم اینکه رئیس دستگاه اداری ممکن است اقداماتی انجام دهد که به موجب آن هزینه‌های دستگاه اداری بالاتر از آنچه که در غیر این صورت می‌بود، شود. او می‌تواند با ارائه خدمات خاصی به مصرف‌کنندگان ویژه منتفع گردد؛ یا اینکه با پرداخت‌های بالاتر از حد لازم به عوامل تولید موافقت کند. او می‌تواند هزینه‌های لازم برای انجام یک معامله خوب را متقبل نشود، ممکن است از عرضه‌کنندگان رشوه یا مساعده قبول کند، یا اینکه چه بسا برای خوشایندتر کردن محیط کار و یا کمک به زندگی شخصی‌اش خریدهایی را انجام دهد. مثلاً شاید اجازه خرید یک دستگاه وسیله نقلیه مجلل غیرضروری را برای استفاده شخصی‌اش در دستگاه اداری صادر کند و یا از کارکنان دستگاه اداری بخواهد که کارهای شخصی‌اش را انجام دهند. چنین اقداماتی مقدار خدمتی را که او می‌تواند در ازای یک دلار بودجه عرضه کند، کاهش می‌دهند. این کار تمایل مالیات‌دهندگان را برای تأمین مالی بودجه اداره کاهش خواهد داد.

دلیل پنجم مبنی بر اینکه چرا نایبستی بودجه به سطح ZP برسد، این است که رئیس دستگاه اداری نیز فراغت می‌خواهد. اگر او فراغت بخواهد بعید به نظر می‌رسد که تمرکز و سختکوشی لازم برای بهره‌گیری از جامعه را تا حداکثر سطحی که به لحاظ نظری درست است، تخصیص دهد. به شوخی می‌توان گفت که تمایل به فراغت، یا آنچه که معمولاً تبدیلی نامیده می‌شود، ممکن است برای

مصرف کنندگان کالای عمومی مفروض نیز منافع خالصی داشته باشد. برای مثال فرض کنید که رئیس دستگاه اداری فقط ۸۰ درصد سختکوشی‌اش را ارائه کند. آنگاه تقاضای فراغت او دارای دو پیامد خواهد بود. نخست اینکه هزینه‌ها را افزایش یا خدمت را کاهش می‌دهد، چرا که مراقبت او از اقدامات زیردستانش کمتر می‌شود. دوم اینکه او انرژی کمتری را برای بهره‌گیری از مزیت اطلاعاتی‌اش تخصیص خواهد داد. او مازادی را برای سیاستمداران به‌جا می‌گذارد. چون دستگاه اداری بودجه کمتری دریافت خواهد کرد، لذا منابع کمتری را نسبت به سایر بخش‌های اقتصاد برداشت می‌کند. این ترکیب پیامدها احتمالاً شهروند مالیات‌دهنده متوسط را نسبت به موقعی که رئیس دستگاه اداری تنبل نباشد، در موقعیت بهتری قرار می‌دهد. این مورد زمانی وجود خواهد داشت که تنبلی نوعی فضیلت به شمار آید. در شکل ۱۴-۳، فقط برای شوخی بودجه ZP_L را اضافه کرده‌ایم که بودجه مازاد صفر سیاستمداران را هنگامی که رئیس دستگاه اداری تنبل است، نشان می‌دهد.

دست آخر اینکه، الگوی حداکثرسازی بودجه چندان کلی است که نمی‌تواند برای کلیه اداراتی که در یک دولت مدرن نوعی وجود دارند به کار گرفته شود. پاتریک دانلوی^۱ در الگوی خود دست کم هشت گونه دستگاه اداری را معرفی می‌کند: دستگاه‌های اداری توزیع، دستگاه‌های اداری سیاستگذار، دستگاه‌های اداری حمل و نقل، کارگزاری‌های پیمانکاری، کارگزاری‌های کنترل، کارگزاری‌های مالیات‌ستانی، کارگزاری‌های تجاری، و کارگزاری‌های خدماتی (دانلوی ۱۹۹۱، صص ۱۸۳-۱۸۶). با قائل شدن انواع بسیار متفاوتی از دستگاه‌های اداری، دست کم باید اداراتی نیز وجود داشته باشند که برای حداکثر کردن بودجه‌های‌شان در موقعیت خوبی نباشند. دانلوی پیشنهاد می‌کند که برای داشتن نظریه‌ای عمومی که کلیه دستگاه‌های اداری را در برگیرد بایستی هدف متفاوتی، یا مجموعه اهدافی را در نظر گرفت که او آنها را «شکل‌دهنده دستگاه اداری»^۲ می‌نامد. در دیدگاه او، هدف بوروکرات‌های ارشد کسب خدمات مرتبط با کارشان است. چه بسا آنها این کار را در صورت امکان از طریق حداکثرسازی بودجه انجام دهند. با وجود این، اگر این کار ممکن نباشد، یا اگر برای‌شان خیلی گران تمام شود، آنها سعی خواهند کرد فضایی ایجاد کنند که در آن بوروکرات‌های سطوح متعدد برای بروز خلاقیت و نیز گسترش حوزه علائق‌شان تا جایی که اقداماتشان از مذاقه عمومی در امان بمانند دارای اختیار جدی باشند.

1. Patrick Dunleavy

2. Bureau - Shaping

الگوی دانلوی عمدتاً رفتاری را در برمی‌گیرد که الگوی حداکثرسازی بودجه و در واقع اکثر الگوهای اقتصادی آن را وارد الگو نمی‌کنند. با این حال الگوی مذکور تجزیه و تحلیل دستگاه‌های اداری را چنان پیچیده می‌سازد که مخاطب را با خطر از دست دادن بینش اصلی، که ما در وهله اول از بررسی دستگاه‌های اداری دنبال می‌کنیم، مواجه می‌کند. هدف ما این است که با مطالعه بوروکراسی درک کامل‌تری از دموکراسی به دست دهیم. در راه نیل به چنین هدفی، سادگی نوعی مزیت به شمار می‌آید.

هدف دانلوی در توصیف نقش بوروکراسی در دولت دموکراتیک کمی متفاوت از هدف ماست. دانلوی علاقه‌مند به تعامل میان بوروکرات‌ها در داخل دستگاه اداری است. چنین گرایشی در کتاب جدید دیگری درخصوص بوروکراسی به وسیله آلبرت برتون^۱ و رونالد وینتروب^۲ (۱۹۸۲) نیز نشان داده شده است. برتون و وینتروب روی روابط صادقانه در میان بوروکرات‌ها، انتخاب‌های مشخصی که افراد در دستگاه‌های اداری تحت شرایطی که با آنها مواجه می‌شوند صورت می‌دهند، رقابت در میان بوروکرات‌ها در یک دستگاه اداری، و رقابت بین دستگاه‌های اداری برای وجوه و سایر امتیازات دولتی، تأکید می‌ورزند. این کتاب برای مطالعه بیشتر درخصوص تعامل در داخل دستگاه اداری توصیه می‌شود.

دستگاه‌های اداری به عنوان نتیجه فرایندی سیاسی: نظام‌های ریاست جمهوری در برابر پارلمانی

یکی از دلایل وجود این همه تنوع در دستگاه‌های اداری دولتی این است که بنیان یک دستگاه اداری الزاماً تمایلی به عرضه کارآمد خدمات آن دستگاه اداری ندارند. برای درک این نکته باید در نظر داشته باشیم که هم ایجاد دستگاه اداری و هم حفظ آن نتیجه فرایندی سیاسی است که در بردارنده رقابت بر سر منافع است. ماهیت این منافع به نوع نظام سیاسی بستگی دارد. در آغاز، نظام ریاست جمهوری را در نظر بگیرید. در این نظام، قوه مقننه قانون تأسیس دستگاه اداری را از تصویب می‌گذراند. به علاوه، این قوه مقننه است که در مورد بودجه با توجه به وتوی رئیس جمهور تصمیم می‌گیرد و

1. Albert Breton

2. Ronald Wintrobe

محدودیت‌هایی را روی بایدها و نبایدهای دستگاه اداری قرار می‌دهد. از طرف دیگر، رئیس جمهور نیز قدرت انتصاب رئیس دستگاه اداری و مهم‌تر از آن، سمت و سوی امور روزمره دستگاه اداری را دارد. هر چند که رئیس جمهور و رئیس اداره‌اش بایستی در چارچوب محدودیت‌های قوه مقننه عمل کنند، ولی در اقدامات‌شان تا حدی آزادی عمل دارند.

به‌خاطر تفکیک قوا می‌توان دستگاه‌های اداری را همچون نوعی فوتبال سیاسی فرض کرد، که در آن سیاستمداران متعدد تلاش می‌کنند در راستای هدف خودشان و در خلاف جهت اهداف دیگران حرکت کنند. آزادی عمل بیشتر دستگاه‌های اداری فرصت بیشتری به رئیس جمهور می‌دهد تا دستگاه‌های اداری را در مسیر تدارک خدمات ویژه برای گروه‌های فشار و نیز رأی‌دهندگانی که قول می‌دهند از طریق تأمین مالی و آرا از او حمایت کنند، به کار گیرد. آزادی عمل بیشتر در داخل دستگاه اداری او را قادر می‌سازد که به هدفش نزدیک‌تر شود. در نتیجه، قوه مقننه موقعیت کمتری برای استفاده از دستگاه‌های اداری و در نتیجه فرصت کمتری نیز برای جذب وجوه و حمایت از گروه‌های فشار و سایر گروه‌ها خواهد داشت. آزادی عمل بیشتر دستگاه اداری اقدام و حرکت قانونگذاران را به سوی اهداف‌شان به تأخیر می‌اندازد. اگر قوه مقننه و رئیس‌جمهور را به عنوان دو جناح مخالف تصور کنیم، در این صورت باید کنترل روی بوروکراسی را به عنوان نوعی بازی مجموع صفر، یا حتی مجموع منفی، در نظر بگیریم. حمایت از منافع رئیس‌جمهور از طریق آزادی عمل بوروکراتیک به زیان حمایت از قوه مقننه تمام می‌شود. ممکن است منابعی هم در روند بازی به کار گرفته شوند.

البته، برخی از اعضای قوه مقننه عضو همان حزبی هستند که رئیس‌جمهور از آن است. اگر رئیس‌جمهور به حزب وفادار باشد، حمایتش را تقسیم خواهد کرد. براین اساس، لازم نیست که برخی از این قانونگذاران از سودی که در نتیجه حمایت از ریاست جمهوری نصیب‌شان می‌شود به امید سودی که در نتیجه حمایت قوه مقننه از گروه‌های فشار و رأی‌دهندگان به آنها می‌رسد، دست بردارند. با وجود این، حتی گروه قانونگذارانی که در حزب رئیس‌جمهور هم هستند احتمال دارد در مورد مشخصی، حمایت‌شان را از دست بدهند و یا دست کم حمایت چندانی را به دست نیاورند.

با عنایت به این انگیزه‌ها، معقول است نتیجه بگیریم که به طور کلی قانونگذاران مخالف آزادی عمل زیاد برای دستگاه‌های اداری هستند و از محدودیت‌های جدی بر روی این آزادی عمل حمایت می‌کنند. به عبارت دیگر، موقعی که آنها اداره‌ای را ایجاد می‌کنند و درخصوص محدودیت‌های آن (از

جمله بودجه) تصمیم می‌گیرند، در واقع هدف‌شان محدود کردن آزادی عمل آن دستگاه اداری، به منظور محدود کردن قدرت رئیس‌جمهور در استفاده از پستش جهت کسب حمایت از گروه‌های فشار و رأی‌دهندگان، است. از طرف دیگر، هدف رئیس‌جمهور و نیز رئیس دستگاه اداری، گسترش دامنه اختیارشان است. نتیجه این بازی سهم هر یک از آنها را از حمایت گروه فشار و رأی‌دهندگان تعیین می‌کند.

موقعی که آزادی عمل دستگاه‌های اداری از طرف قانونگذاران محدود می‌شود، کارایی و حتی عرضه خدمت مورد تقاضای گروه‌های فشار و رأی‌دهندگان، در مرحله دوم اهمیت قرار می‌گیرند. هر چند که اعطای آزادی عمل بیشتر به دستگاه اداری، کارایی را افزایش خواهد داد و موجب می‌شود که خدمت ارزشمندتری عرضه گردد، ولی قانونگذاران مخالف چنین آزادی عملی هستند؛ چرا که معتقدند این کار قدرت آنها را در مقابل رئیس‌جمهور کاهش خواهد داد. بر همین اساس، رئیس‌جمهور نیز از آزادی عمل بیشتر حمایت خواهد کرد، ولو اینکه می‌داند این کار کارایی و خدمت دستگاه اداری را کاهش خواهد داد.

در محیطی که به وسیله قوه مقننه و رئیس‌جمهور ایجاد شده است، هنوز هم انگیزه رئیس دستگاه اداری حداکثر کردن بودجه خواهد بود. با وجود این، چه بسا این منبع ناکارایی کم‌اهمیت‌تر از ناکارایی‌ای باشد که به واسطه این واقعیت ایجاد می‌شود که سیاستمداران همواره با بده بستانی بین کارایی و کسب حمایت از گروه‌های فشار و رأی‌دهندگان مواجه هستند.

این مورد را با نظام پارلمانی مقایسه کنید. به‌خاطر بیاورید که در فقدان تفکیک قوا، رأی‌دهندگان با تهدید بزرگ‌تری ناشی از هزینه‌های خارجی و نیز هزینه‌های سوء استفاده از قدرت مواجه هستند. برای اینکه نظام پارلمانی همیشه تداوم یابد، بایستی برای کاهش این هزینه‌ها روش‌هایی غیر از تفکیک قوا به کار گرفته شود. اگر چنین روش‌هایی بنیان نهاده نشوند، نظام پارلمانی با کودتاهای ادواری از جانب شهروندان ناراضی تهدید خواهد شد. در این صورت اقتصاد بازار و نظام مالکیت حامی آن توسعه نخواهد یافت. بنابراین، در نظام‌های پارلمانی‌ای که به رشد و توسعه اقتصادی پایدار دست یافته‌اند، باید پیش‌فرض این باشد که چنین ابزارهایی احتمالاً بنا نهاده شده‌اند. اما این ابزارها چه هستند؟ برای شناخت این ابزارها باید ببینیم که در نظام پارلمانی، بوروکراسی ابزاری است که از طریق آن حزب حاکم سیاست‌های خود را اجرا می‌کند. در نظام پارلمانی موفق، بوروکراسی ابزاری است که

از طریق آن حزب می‌تواند به گروه‌های فشار و رأی‌دهندگان خدمات دهد. بوروکراسی همچنین ابزاری در دست حزب حاکم است که به وسیله آن رقابت سیاسی را محدود می‌کند و در حالت حدی و افراطی آن دموکراسی را برمی‌اندازد. از یک طرف، بوروکراسی قوی و کارآمد که دنباله‌رو دستورات حزب حاکم است ابزاری است که حزب را قادر می‌سازد خدمات کارآمدی را به هوادارانش ارائه کند و از طرف دیگر تهدید بالقوه‌ای برای دموکراسی است. برای جلوگیری از برچیده شدن دموکراسی، یا بایستی قدرت حزب حاکم برای اعمال ابزار تضعیف گردد و یا اینکه خود ابزار کند^۱ شود.

مسئله‌ای که نظام پارلمانی بایستی آن را به منظور تداوم حیات خود حل کند، این است که ترس رأی‌دهندگان را از حزبی که در آینده سر کار می‌آید و قاعدتاً دستگاه‌های اداری را به زیان آنها به کار خواهد گرفت کاهش دهد. موی^۲ و کالدول^۳ برای حل این مسئله دو روش را پیشنهاد می‌کنند. نخست طراحی دستگاه‌های اداری جدید به طریقی که «دستکاری کردن آنها واکنش‌های سیاسی تندی را ایجاد کند» (همان: ص ۱۸۱-۱۸۲). این کار می‌تواند با مطمئن کردن موکلان از حق بهره‌مند شدن از مزایا در آینده انجام شود. به عبارت دیگر، موقعی که دستگاه اداری ایجاد شود، دولت می‌تواند بسیاری از اعضای گروه‌های فشار و رأی‌دهندگان را مطمئن سازد که حقوق معتبری نسبت به دریافت خدمات در آینده خواهند داشت. اگر حزب حاکم به طریقی رفتار کند که این مزایا را کاهش دهد، موکلانی که انتظار دارند آنها را دریافت کنند بلافاصله به عنوان نیرویی سیاسی به مخالفت با حزب برخوانند خاست. از این رو قدرت نخست‌وزیر تهدید می‌شود و توانایی حزب برای پیروز شدن در انتخابات بعدی کاهش می‌یابد. روش دوم حل مسئله این است که اعضای از حزب مخالف در میان تدارک‌دهندگان خدمات و همچنین تعدادی از هواداران حزب مخالف نیز در میان دریافت‌کنندگان حقوق بهره‌مندی از آن خدمات، به طور همیشگی گنجانده شوند. موی و کالدول از این فرایند تحت عنوان شرکت سهامی یاد می‌کنند.

چرا حزب حاکم می‌پذیرد ابزار اداره، که در غیر این صورت تند می‌بود، به این دو شیوه کند شود؟ یک پاسخ به این پرسش - که قبلاً نیز آن را توصیف کردیم - این است که در غیر این صورت حیات نظام پارلمانی استمرار نخواهد یافت. هر فردی، از جمله اعضای حزب حاکم، منافعی در تداوم

1. Blunted

2. Moe

3. Caldwell

حیات نظام برای بهبود رشد و توسعه اقتصادی دارد. کلیه احزاب حاکم بالقوه ممکن است از طریق فرایند آزمون و خطا^۱ یاد بگیرند که می‌بایست بوروکراسی‌هایی داشته باشند که در قبال خواسته‌های هواداران حزب حاکم چندان پاسخگو نباشند. برای یک دستگاه اداری خوب است که در قبال خواسته‌های مجموعه گسترده‌ای از گروه‌های فشار و رأی‌دهندگان، بسیار حساس و پاسخگو باشد. اما اگر آن دستگاه اداری در قبال خواسته‌های هواداران حزب حاکم نیز به همان اندازه حساس و پاسخگو باشد، در این صورت دموکراسی تهدید خواهد شد و رشد و توسعه اقتصادی نیز عقیم خواهد ماند. در نتیجه هنجارهای اجتماعی و شهرت و نیکنامی‌ها از طریق فرایند تکراری بازی قدرت در میان احزاب سیاسی گسترش خواهند یافت. یکی از این هنجارها منطبق با انتظارات رأی‌دهندگان است که براساس آن رئیس دستگاه اداری به نفع عموم اقدام خواهد کرد. در هماهنگی با این انتظارات، رئیس دستگاه اداری باید شهرتی برای معامله عادلانه (بی‌طرفانه) و کارایی عملکرد اداره دست و پا کند و آن را افزایش دهد.

از نظر موی و کالدول این تفاوت‌ها کمک می‌کنند تا تبیین کنیم که چرا اداره‌ای که در ایالات متحد آمریکا آلودگی را تنظیم می‌کند «انعطاف‌ناپذیر و قاعده‌گراست و آزادی عمل چندانی برای تنظیم‌کنندگان باقی نمی‌گذارد». از طرف دیگر، در بریتانیا، تنظیم آلودگی به میزان زیادی انعطاف‌پذیر است، و تنظیم‌کنندگان آزادی عمل بیشتری در پرداختن به موارد انفرادی دارند و دستگاه‌های اداری تنظیمی نیز انواع منافع متنوع را از آن خود می‌سازند (همان: ص ۱۸۴).

۶. دستگاه‌های اداری و نفع شخصی

ممکن است این فرض که رؤسای دستگاه‌های اداری درصدد هستند تا اندازه بودجه دستگاه اداری را حداکثر کنند، برای بعضی از محققان بوروکراسی عجیب به نظر آید. قبل از انتخاب عمومی، اکثر نویسندگان دانشگاهی در مورد دستگاه‌های اداری دولتی فرض می‌کردند که بوروکرات‌ها خدمتگزاران مردم‌اند. آنها بر این باور بودند که اگر رئیس اداره‌ای آزادی عملش را به کار ببندد، مطابق نفع جمعی اقدام خواهد کرد (یا اینکه بایستی اقدام کند)، خواه شخصاً منتفع شود و خواه نه. در دیکتاتورهای دیرپایی چون چین، عقاید سنتی در این راستا هستند. مدارس چینی و خانواده‌های سنتی چینی یاد

می‌دهند که وظیفه هر کارمند این است که منافع خودش را برای منافع بزرگ‌تر مردم قربانی کند. در نتیجه انتظار بر این است که رؤسای دستگاه‌های اداری تصمیماتی به نفع مردم بگیرند. به‌خاطر این دیدگاه‌های رایج، به نظر سودمند می‌آید که فرض نفع شخصی انتخاب عمومی به طور مفصل‌تری بحث شود.

در ابتدا به طور روشن‌تری منظورمان را از اینکه می‌گوییم رئیس دستگاه اداری همسو با نفع شخصی‌اش کار می‌کند بیان می‌کنیم. اگر معنای معمول نفع شخصی را به کار بگیریم، معنای فرض گفته شده این است که رئیس اداره فردی عادی است؛ و بنابراین معمولاً تصمیماتی براساس آنچه به نظرش او را منتفع می‌سازند اتخاذ می‌کند. او در ابتدا به فکر خودش و کسانی است که به او نزدیک هستند و نه حامیانش یا موکلانی که او آنها را به خدمت گرفته است. او ممکن است به میزان زیادی نگران خانواده و دوستان نزدیک خود باشد؛ اما دیگران و از جمله عموم مردم چندان مهم نیستند. او ممکن است گاهی اوقات رفاه خودش را برای آنچه که فکر می‌کند خیر بزرگ‌تری است فدا کند، اما اعتقاد ما بر این است که چنین اقداماتی استثنایی هستند.

موقعی که می‌گوییم رئیس دستگاه اداری همسو با نفع شخصی‌اش اقدام می‌کند، منظورمان این نیست که در کارش دیگران را نادیده می‌گیرد. او بایستی به موکلان و حامیانش تا اندازه‌ای خدمت کند؛ و اگر جز این باشد ممکن است از کار برکنار شود. بازرگانان نیز همین کار را می‌کنند. تفاوت در این است که معمولاً رابطه مستقیم‌تری بین خدمت ارائه شده به موکلان و نفع شخصی بازرگان وجود دارد. انگیزه کسب سود این انگیزه را به بازرگان می‌دهد که کالاهایی را عرضه کند که مصرف‌کنندگان می‌خواهند و رقابت ایجاب می‌کند که کالاهایش را در قیمت معقولی ارائه کند. چون رئیس دستگاه اداری سودی به دست نمی‌آورد و معمولاً با رقابتی نیز مواجه نیست، لذا انگیزه چندان قوی‌ای نیز نخواهد داشت.

حتی اگر رئیس اداره نگران «خیر بزرگ‌تر» یا «نفع عمومی» باشد، چگونه می‌تواند به آن پی ببرد؟ در اقتصاد، نفع جمعی با مراجعه به کارایی و مازاد مصرف‌کنندگان تعریف می‌شود. فرض می‌کنیم که عرضه کالاهای عمومی پتانسیل ایجاد مازاد مصرف‌کنندگان را - که مشابه رقابت در اقتصاد بازار است - داشته باشد. با وجود این، فرض نمی‌کنیم که رئیس دستگاه اداری هیچ روشی برای پیدا کردن مقدار به لحاظ نظری کارآمد در اختیار داشته باشد.

کمرنگ شدن ایده بوروکرات علاقه‌مند به نفع عمومی

منشأ ایده بوروکرات علاقه‌مند به نفع عمومی احتمالاً این ایده است که دولت باید همسو با نفع مردم عمل کند. در نظام دیکتاتوری، خود دیکتاتور این تلقی را به بوروکرات‌هایش تلقین می‌کند و ممکن است آن را از طریق نظام آموزشی و رسانه‌ها نیز تقویت کند. چون نظام دیکتاتوری هزاران سال قبل از دموکراسی حاکم بوده است، لذا جای تعجب نیست که این ایده هنوز هم رواج داشته باشد. با وجود این، با رشد دموکراسی انتظار خواهیم داشت که این ایده کم‌اهمیت‌تر شود. دو دلیل برای این امر می‌توان ارائه کرد.

در وهله نخست، جایی که دیکتاتور می‌تواند آموزش و رسانه‌ها - هر دو - را کنترل کند، قانون اساسی دموکراتیک آزادی بیان را تقویت خواهد کرد. هر تلاشی از سوی دولت برای «آموزش ارزش‌ها» مشمول رقابت از ناحیه سایر آموزه‌ها خواهد بود.

در وهله دوم، سیاستمداران دولتی معمولاً خودشان علاقه‌مند به نفع عمومی نیستند. هدف آنها این است که دوباره برگزیده شوند و به حزب‌شان کمک کنند. بنابراین، به نظر معقول می‌آید انتظار داشته باشیم که ملاک اصلی آنها در تصمیم به استخدام رئیس یک دستگاه اداری خاص این باشد که این رئیس تا چه اندازه می‌تواند در به دست آوردن آرا به آنها کمک کند، و نه اینکه نگران «نفع عمومی» باشد.

البته، اگر رأی‌دهندگان عادی از ناکارایی دستگاه اداری باخبر شوند، این ناکارایی را به عنوان امتیازی منفی در ارزیابی سیاستمدارانی که رئیس آن دستگاه اداری را منصوب کرده‌اند در نظر خواهند داشت. این وضعیت روی سیاستمداران فشار می‌آورد که از رؤسای دستگاه‌های اداری بخواهند تا «نفع عمومی» را به حساب آورند. با وجود این، چنین فشاری ضعیف است، چرا که به‌دست آوردن اطلاعات راجع به کارایی اداره، کالایی عمومی است (ن.ک. فصل ۷).

بدین ترتیب این ایده که هر بوروکرات بایستی همسو با نفع عمومی اقدام کند کمرنگ خواهد شد، ولو کماکان در بعضی از دموکراسی‌های جدیدتر قوی باشد.

فصل ۱۵

بهبودها و اصلاحات

در کشورهای دموکراتیک مدرن، کالاهای عمومی از طریق بوروکراسی عرضه می‌شوند. تاریخ بوروکراسی ایالات متحد آمریکا حاکی از آن است که این نظام نسبت به نظام طبقاتی و نظام تقسیم مناصب دولتی در مورد استخدام و حفظ کارمندان دستگاه‌های اداری اولویت دارد. از طرفی دیگر دیدیم که بوروکراسی دولتی می‌تواند کاملاً ناکارآمد باشد. چون رؤسای دستگاه‌های اداری برای انتصاب خود به سیاستمداران متکی‌اند، لذا ممکن است بودجه ادارات‌شان را در تلاش‌های انتخاباتی خود برای کمک به سیاستمداران یا احزاب سیاسی به کار بگیرند. افزون بر این، آنها می‌توانند از عدم تقارن اطلاعات به منظور دستیابی به اهداف شخصی‌شان بهره بگیرند - خواه اعضای جامعه منتفع شوند و خواه نه. آنها همچنین ممکن است درصدد حداکثر کردن بودجه‌های خود برآیند، و از این طریق موجبات رشد دستگاه‌های اداری را به فراتر از اندازه کارای آنها فراهم آورند. اداره‌ای حتی ممکن است چندان بزرگ شود که شهروندان بدون آن در وضعیت بهتری قرار بگیرند.

با وجود این، همان‌گونه که دیدیم، خدمات زیادی وجود دارند که لازم نیست دولت‌ها آنها را عرضه کنند. مثلاً دولت‌های ملی معمولاً نیابستی کالاهای عمومی محلی یا کالاهای باشگاهی را عرضه کنند، و اگر اداره‌ای برای عرضه چنین کالاهایی وجود داشته باشد، توصیه می‌کنیم که بسته شود. در موارد دیگری نیز ممکن است روش‌های ارزان‌تری از بوروکراسی برای عرضه چنین خدماتی وجود داشته باشند. مجاز شمردن بنگاه‌های خصوصی برای انعقاد قراردادها ممکن است از نگهداری

اداره‌ای دولتی کارآمدتر باشد. به علاوه، در مواردی پرداخت یارانه به متقاضیان به شکل بن^۱، ممکن است از تصمیم به تأمین مالی یک اداره دولتی کارآمدتر باشد. این شقوق در فصل هیجدهم مورد بحث قرار می‌گیرند. با فرض اینکه حفظ و نگهداری اداره ارزشمند باشد، هدف این فصل بررسی شیوه‌های بهبود و اصلاح آن است.

ابتدا دو ابزار ممکن بهبود و اصلاح را بررسی خواهیم کرد: تولید اطلاعات راجع به دستگاه‌های اداری، و مطالبه مبالغی از کسانی که از خدمات اداره استفاده می‌کنند. در بخش نخست، شیوه‌هایی بررسی می‌گردند که از طریق آنها بتوان اطلاعات شهروندان و قانونگذاران را به گونه‌ای افزایش داد که به طور کارآمدتری داوری کنند. در بخش دوم نیز، منافع کارایی ناشی از مطالبه مبالغی از استفاده‌کنندگان خدمات اداره استخراج می‌گردند.

۱. تولید اطلاعات مورد نیاز برای کارایی قضاوت

یکی از دلایل اصلی ناکارایی نظام بوروکراتیک این است که رأی‌دهندگان و قانونگذاران مشخصاً اطلاعات کافی برای قضاوت درباره کارایی یک دستگاه اداری را ندارند. برای غلبه بر این ناکارایی اطلاعاتی، اعضای جامعه می‌توانند تقاضا کنند که اطلاعاتی راجع به کارایی به طور منظم تهیه شود. یکی از روش‌های الزام بوروکرات‌ها به این کار این است که تحلیل‌های هزینه - فایده را قبل از اینکه سیاستمداران به بودجه رأی بدهند، در اختیار عموم مردم بگذارند. راه‌های متقالبانه محاسبه هزینه‌ها را می‌توان از طریق ایجاد دستگاه حسابداری مستقلی که این تحلیل‌ها را پالایش کند و یا از طریق فعال کردن یک ناظر حرفه‌ای، به حداقل رساند. روش دوم این است که سیاستمداران عرضه خدمات را در مکان‌های مختلف با یکدیگر مقایسه کنند. این کار زمانی ممکن است که خدماتی که دستگاه‌های اداری دولتی عرضه می‌کنند، به وسیله دستگاه‌های اداری دیگر یا بنگاه‌های خصوصی نیز عرضه شوند. در ادامه هر یک از این شق‌ها به نوبت بررسی می‌گردند.

الزام سیاستمداران و بوروکرات‌ها به ارائه تحلیل‌های هزینه - فایده به

عموم مردم

موقعی که قانونگذاران پیشنهاد ایجاد دستگاه اداری جدیدی را می‌دهند و یا اداره‌ای پیشنهاد ارائه خدمات جدیدی را مطرح می‌سازد، لازم است که طرح‌های پیشنهادی‌شان را با تحلیل‌های هزینه - فایده‌ای که در اختیار عموم مردم قرار می‌گیرند توجیه کنند. درخصوص ایجاد اداره‌ای جدید، تحلیل هزینه - فایده اطلاعاتی به رأی‌دهندگان می‌دهد. رأی‌دهندگان به‌خاطر مسئله سواری مجانی هیچ انگیزه‌ای برای به‌دست آوردن چنین اطلاعاتی ندارند. اما اگر تحلیل‌های هزینه - فایده در اختیار عموم مردم قرار داده شوند، هر فردی می‌تواند آنها را بررسی کند. مثلاً، یک روزنامه‌نگار می‌تواند از طریق چاپ اطلاعات در قالب داستانی خبری سود ببرد، یا ممکن است یک کاندیدای مخالف یا یک حزب احتمال انتخاب خود را با به چالش کشیدن برآوردهای بوروکرات‌ها بهبود بخشد.

ترکیب این شرط با استانداردهای یکنواخت حسابداری و نیز جریمه‌هایی برای کسانی که این استانداردها را برآورده نمی‌کنند و یا اظهارات نادرستی ارائه می‌دهند بسیار مهم است. در غیراین‌صورت، الزام به ارائه گزارش‌های هزینه - فایده به احتمال زیاد هزینه‌های عرضه دستگاه اداری را بی‌تناسب با فایده‌های آن افزایش می‌دهد.

غالباً رئیس دستگاه اداری برای ارائه خدمات جدید، آزادی عمل دارد. این آزادی عمل از این نظر مفید است که به رئیس دستگاه اداری اجازه می‌دهد نسبت به تغییر شرایط سریعاً واکنش نشان دهد. در این موارد، تحلیل هزینه - فایده بایستی قبل از تصمیم به عرضه خدمات جدید صورت پذیرد. با این حال، این تحلیل بایستی در روند کار نیز صورت گیرد، چون نتایج آن نشان می‌دهند که آیا رئیس دستگاه اداری آزادی عمل خود را به خوبی به کار گرفته است یا نه.

اکثر دستگاه‌های اداری خدماتی را به طور پیوسته عرضه می‌کنند و انتظار دارند که این خدمات را تا آینده نامشخص نیز استمرار بخشند. با وجود این، شرایط تقاضا برای خدمات و هزینه ارائه آنها مرتباً تغییر می‌کنند. در چنین مواردی، لازم است که تحلیل‌های پیشین نیز مرتباً به‌نگام شوند. چون دستگاه‌های اداری باید بودجه‌های سالیانه‌شان را تقدیم کنند، به‌نگام کردن نیز باید بخشی از فرایند بودجه سالیانه را تشکیل دهد. به عبارت دیگر، تحلیل هزینه - فایده جدید یا تجدیدنظر شده باید هر سال به عنوان بخشی از فرایند بودجه‌ریزی صورت گیرد.

دستگاه حسابرسی مستقل و غیرجانبدار^۱

حتی اگر گزارش هزینه - فایده دستگاه اداری، استانداردهای یکنواختی را که به وسیله حسابداران خبره تعیین می‌شوند نیز برآورده کند، هنوز هم چنین تحلیلی نوعی سند پیچیده حسابداری است که نیاز به تفسیر دارد. رأی دهندگان و سیاستمداران ممکن است قادر نباشند یا تمایلی نداشته باشند که از جزئیات سر درآورند. البته احزاب و روزنامه‌نگاران علاقه‌مند ممکن است برای این کار انگیزه‌ای داشته باشند. با وجود این، یکی از روش‌های پرداختن به پیچیدگی گزارش، ایجاد اداره‌ای مستقل و غیرجانبدار است که تحلیل‌های هزینه - فایده را ارزیابی کند. استقلال و غیرجانبداری ممکن است از طریق انتصاب مثلاً یک هیئت مدیره هفت نفره، که از طریق انتصاب فرا اکثریتی برای هر چهار سال تعیین می‌شوند، به دست آید.

به منظور بررسی هزینه‌ها و فایده‌های گزارش شده در تحلیل هزینه - فایده، بایستی دستگاه حسابرسی حق بازرسی اسناد کلیه دستگاه‌های اداری را (به استثنای برخی از فعالیت‌های پلیس و ارتش) بدون اخطار داشته باشد. لازم است جریمه‌های سنگینی برای سیاستمداران، رؤسای دستگاه‌های اداری، یا بوروکرات‌هایی که با دستگاه حسابرسی کارشکنی می‌کنند یا کسانی که سعی می‌کنند آن را در جهت انتفاع خودشان دستکاری کنند مقرر شود.

دستگاه حسابرسی نیز، دقیقاً همانند سایر دستگاه‌های اداری، تمایل به مخارج بیشتری خواهد داشت. این دستگاه اداری همچنین گرایش به نهانکاری دارد، ویژگی‌ای که کلیه دستگاه‌های اداری دیگر نیز دارند. می‌توان از مسئله نهانکاری بالقوه دستگاه حسابرسی، با الزام عاملان آن به مطلع کردن عموم مردم از ارزیابی‌های‌شان، همانند قضاتی که متصدی تفسیر قانون اساسی‌اند، جلوگیری کرد.

گماشتن ناظران حرفه‌ای

تأیید گزارش‌های دستگاه‌های اداری راجع به هزینه‌ها و فعالیت‌های‌شان به طور کلی می‌تواند از طریق گماشتن ناظران حرفه‌ای دائمی به عنوان کارمندان آن دستگاه‌های اداری صورت گیرد. به منظور نیل به حداکثر استقلال، ناظران حرفه‌ای بایستی با دستگاه حسابرسی مستقل یا دادگاه قانونی

مرتبط باشند. افزون بر این، آنها می‌بایست ملزم باشند که کلیه گزارش‌ها را در اختیار عموم قرار دهند. احتمال دارد که رؤسای دستگاه‌های اداری و حتی سیاستمداران نیز در مقابل چنین نظارتی مقاومت کنند. در عین حال ممکن است ناظر نیز به همکاری فراخوانده شود. مثلاً ممکن است دستگاه اداری تحت نظارت به ناظر رشوه دهد که از ارائه گزارش‌هایی درباره این دستگاه اداری اجتناب ورزد. سرانجام اینکه، اشتغال پرسنل اضافی [به عنوان ناظر دائمی] به هزینه‌ها اضافه می‌کند.

ترتیب دادن مقایسه‌ها

در بازار، مصرف‌کنندگان درصدد برنخواهند آمد که از ساختار هزینه شرکت‌هایی که محصولات یا خدمت‌شان را می‌خرند سر در بیاورند. آنها فقط قیمت‌ها و خدماتی را که به وسیله بنگاه‌های رقابتی ارائه می‌شوند با یکدیگر مقایسه می‌کنند و آنچه را که فکر می‌کنند برای‌شان بهترین است برمی‌گزینند. هنگامی که احتمال زیاد می‌دهیم که اداره‌ای ناکارآمد است، در صورت امکان از سیاستمداران و حتی دستگاه‌های اداری می‌خواهیم که خودشان دستگاه اداری را با دستگاه‌های اداری مشابه دیگر مقایسه کنند. مسئله پیدا کردن دستگاه اداری کارآمدی است که می‌خواهیم سایر دستگاه‌های اداری را با آن مقایسه کنیم.

اگر خدمتی که اداره‌ای دولتی ارائه می‌کند کالای عمومی محض باشد، هیچ روشی برای مقایسه کردن وجود نخواهد داشت. با وجود این، همان‌گونه که خاطرنشان کردیم، هیچ کالای عمومی محضی وجود ندارد. اکثر کالاهای عمومی محلی هستند و محدودیت دامنه دارند، و این امر دلیلی است برای اینکه دولت‌های محلی زیادی وجود داشته باشند و اینکه بعضی از این دولت‌ها دستگاه‌های اداری کارآمدتری از دیگران داشته باشند. در مواردی، رئیس دستگاه اداری از موقعیت خود به مراتب بیش از آنچه که می‌تواند بهره‌برداری خواهد کرد؛ و در مواردی هم به هیچ وجه ممکن نیست که از آن بهره‌برداری کند. اگر شهروندان از خدماتی که در حوزه‌های دیگر ارائه می‌شوند و نیز از هزینه‌های‌شان اطلاع داشته باشند، می‌توانند از طریق قدرت رأی‌شان بخواهند که رئیس اداره‌ای عملکردش را بهبود بخشند و یا عوض شود.

توجه کنید که شهروندان برای تعیین ناکارآمدی یک دستگاه اداری نیازی به دانستن کارایی مطلق آن دستگاه اداری ندارند. فقط کافی است که آنها از مشاهده دستگاه‌های اداری مشابه در جای

دیگری دریابند که دستگاه اداری دیگری می‌تواند خدمت بیشتری در ازای همان مبلغ ارائه کند. عقل سلیم حکم می‌کند که متقاضیان خدمات در یک حوزه باید جست و جو کنند که همان خدمات یا خدمات مشابه در حوزه‌های دیگر چگونه عرضه می‌شوند.

در ایالات متحد آمریکا و بریتانیا، نیروهای پلیس به صورت انحصارات محلی - و نه به صورت خدمت ملی - سازماندهی شده‌اند. در نتیجه رئیس‌جمهور، قانونگذاران و حتی رأی‌دهندگان یک حوزه می‌توانند از طریق مشاهده خدمات پلیس حوزه‌های دیگر به کارایی آن دستگاه اداری مشخص پی ببرند. همین مسئله در مورد آتش‌نشانی، کمک به فقرا، آموزش، بهداشت و حمل و نقل نیز مصداق دارد.

همچنین شاید بتوان در مورد برخی خدمات، عرضه دولتی را با عرضه خصوصی آن مقایسه کرد، چرا که بعضی از خدماتی که دستگاه‌های اداری دولتی عرضه می‌کنند، به‌وسیله شرکت‌های خصوصی نیز عرضه می‌شوند. دفع زباله را در نظر بگیرید. در بعضی از جوامع ایالات متحد آمریکا این خدمت را مستقیماً دولت محلی عرضه می‌کند. در برخی محله‌ها نیز خانوارها باید این خدمت را از پیمانکار خصوصی بخرند. در این صورت شهروندان خدمتی را که از یک دستگاه اداری دولتی می‌گیرند با خدمتی که از بازار به‌دست می‌آورند، مقایسه خواهند کرد. نتایج این مقایسه‌ها که به وسیله اقتصاددانان انجام شده است، نشان می‌دهد که دستگاه‌های اداری دولتی تقریباً هرگز کارآمدتر (با مقایسه قیمت و خدمت سنجیده می‌شود) از بنگاه‌های خصوصی نخواهند بود.

در بسیاری از دولت‌های ملی، به‌ویژه در دموکراسی‌های تازه‌تر، دستگاه‌های اداری که عرضه کالاهای عمومی محلی را برعهده دارند، به صورت ملی تأمین مالی می‌شود. پلیس، پارک‌ها، جاده‌ها، آموزش، مراقبت‌های بهداشتی، رفاه عمومی، امنیت اجتماعی، بیمه بیکاری، ارتباطات و کنترل زیست‌محیطی مواردی از این قبیل‌اند. همچنین بعضی از این دستگاه‌های اداری آنچه را که کالاهای عمومی «ملی» می‌نامیم به این دلیل عرضه می‌کنند که چنین کالاهایی منافع مشترکی برای کسانی که در بخش‌های مختلف کشور زندگی می‌کنند به همراه دارند. مثلاً دستگاه اداری پلیس ملی اغلب خدمات ضدجرم و جنایات سازمان‌یافته، نگه‌داری پرونده‌های جنایی، و خدمات ضدتروریستی را عرضه می‌دارد. با وجود این، آنها خدمات دیگری را که عمدتاً کالاهای عمومی محلی هستند نیز فراهم می‌کنند. مثلاً دستگاه اداری کشف جنایت و بازداشت افراد مورد سوء ظن خدماتی را تدارک می‌بیند

که خاص ساکنان یک محله است و عرضه آنها تأثیر چندانی - و یا هیچ گونه تأثیری - روی مردم سایر محله‌ها ندارد. چه بسا بهتر باشد که چنین خدماتی به صورت محلی تأمین مالی شوند. با وجود این، تا جایی که این کار شدنی یا کارآمد نباشد، رؤسای دستگاه‌های اداری که عرضه ملی را هدایت می‌کنند می‌توانند عرضه در یک محل را با عرضه در محله دیگر مقایسه کنند. با وجود این، آنها به ندرت ملزم به این کار می‌شوند و یا انگیزه‌ای برای آن پیدا می‌کنند.

تمرکز زدایی

تمرکززدایی به مفهوم انتقال عرضه کالاهای عمومی از دولت بزرگ‌تر به دولت کوچک‌تر است. اگر کالاهای عمومی محلی به وسیله دولت ملی عرضه شوند، عرضه آن کالاها ناکارآمد خواهد بود. یکی از روش‌های افزایش کارایی تمرکززدایی از طریق سپردن اختیارات مالیات‌ستانی و هزینه کردن به دولت‌های محلی است. قانونگذاران محلی، سیاستمداران و شهروندان برای تعیین مقادیر انواع مختلفی از خدماتی که برای حوزه‌شان بهینه هستند در موقعیت به مراتب بهتری قرار می‌گیرند و انگیزه بیشتری نیز برای نظارت بر اقدامات یک دستگاه اداری دارند. اصل کلی این است که اگر هیچ دلیل خوبی برای اینکه معتقد باشیم خدمتی ویژگی مصرف مشترک ملی دارد، وجود نداشته باشد، در این صورت آن خدمت نیابستی به وسیله دولت ملی عرضه شود.

تأکید بر این نکته اهمیت دارد که تمرکززدایی مستلزم این است که دولت‌های محلی هم کنترل اداره‌ای را که خدمتی را عرضه می‌کند برعهده بگیرد، و هم تأمین مالی آن را. اگر دولت ملی به تأمین مالی آن خدمت ادامه دهد، در این صورت مصرف‌کنندگان محلی انگیزه خواهند داشت که تقاضاهای شان را به مراتب بیشتر از موقعی که آن خدمت از سوی دولت محلی تأمین مالی می‌شد بیان کنند؛ چرا که سهم‌شان از بار مالیات اضافی کوچک است.

به مجرد حصول تمرکززدایی، شهروندان محلی انگیزه خواهند یافت که از سیاستمداران منتخب‌شان بخواهند که در صورت امکان مقایسه‌هایی را با سایر حوزه‌ها و نیز با بخش خصوصی انجام دهند.

۲. هزینه‌های کاربری^۱

هزینه کاربری، نوعی قیمت است. مطالبه هزینه‌های کاربری در بردارنده انتقال بخشی از بار تأمین مالی از مالیات‌دهندگان به مصرف‌کنندگان است. البته این کار تنها موقعی شدنی است که بتوان مصرف‌کنندگان را در صورت عدم پرداخت هزینه‌های کاربری خود مستثنی کرد. پارک‌ها، آتش‌نشانی، واکسیناسیون در برابر بیماری، آموزش، جاده‌ها، و پل‌ها مواردی هستند که عرضه‌کنندگان دولتی می‌توانند افراد را از مصرف آنها مستثنی کنند. یکی از مزیت‌های مطالبه هزینه‌های کاربری برای چنین خدماتی، سیاسی است. این کار اتلاف منابعی را که ناشی از تشکیل گروه‌های فشار است کاهش می‌دهد. اگر استفاده‌کنندگان چنین خدماتی ملزم به پرداخت شوند، انگیزه کمتری خواهند داشت تا برای افزایش عرضه آن خدمات به میزانی فراتر از مقدار بهینه‌شان، به گروه‌های فشار ملحق شوند. آنچه که به عنوان قاعده کلی کارایی در یک نظام دموکراسی باید مدنظر داشت این است که باید آن پروژه‌هایی که به وسیله تعداد زیادی از مالیات‌دهندگان تأمین مالی می‌شوند، اما تنها گروهی از افراد از آنها منتفع می‌شوند، کاهش یابند.

از دیگر مزیت‌های مطالبه هزینه‌های کاربری مزیت اقتصادی است. هزینه‌های کاربری معمولاً علائمی را فراهم می‌کنند که با توجه به آنها می‌توان منابع را به طور کارآمدتری بین کاربری‌های رقابتی تخصیص داد. نخست اینکه آنها به شهروندان، قانونگذاران، و دستگاه‌های اداری کمک می‌کنند تعیین کنند که آیا منابع بیشتر یا کمتری بایستی از بخش خصوصی به بخش عمومی منتقل شود یا نه. دوم اینکه این علائم می‌توانند به منظور تشویق کاربران برای به حساب آوردن هزینه‌های برون‌دادی ازدحام به کار برده شوند. سوم، موقعی که هزینه‌های کاربری برای کاهش ازدحام - یا به طور کلی اضافه تقاضا - به کار برده نشوند به احتمال زیاد نتیجه آن جیره‌بندی دولتی خواهد بود. جیره‌بندی نیز دو نوع ناکارایی جدید را به بار می‌آورد: هزینه‌های معاملاتی اضافی و ناکارایی توزیعی.

توجه اصلی ما در این بخش به کارایی اقتصادی است. در ابتدا نشان می‌دهیم که چگونه هزینه کاربری می‌تواند کارایی تخصیص منابع را بین کالایی که به وسیله یک دستگاه اداری عرضه می‌شود و سایر کالاها افزایش دهد. سپس نشان می‌دهیم که چگونه می‌تواند ناکارایی ناشی از ازدحام را

کاهش دهد. در عین حال ناکارایی به بار آمده به‌وسیله جیره‌بندی دولتی را نیز مورد بررسی قرار می‌دهیم. در آخر نیز به روش‌های غلبه بر مقاومت مصرف‌کنندگان نسبت به هزینه‌های کاربری می‌پردازیم.

تخصیص کارای منابع به دستگاه‌های اداری

مطالبه هزینه کاربری، ابزاری است برای کسب اطلاعات درباره اینکه آیا کالایی که به‌وسیله دستگاه اداری عرضه می‌شود، ارزش عرضه کردن دارد یا نه. اگر کاربران مجاز باشند که کالا یا خدمت را بدون پرداخت هزینه استفاده کنند، هیچ روشی برای تعیین اینکه آیا ارزش دارد برای عرضه آن هزینه کرد وجود نخواهد داشت. فرض کنید که هزینه کاربری مختصری روی خدمتی وضع گردد که سبب شود مصرف‌کنندگان در صدد استفاده از آن برنمایند. این امر حاکی از آن است که تقاضا برای آن خدمت پایین است، و در صورتی که هزینه‌های عرضه پایین نباشد نباید به عرضه ادامه داد. از طرف دیگر، اگر هزینه کاربری زیادی روی خدمتی وضع شود، ولی اکثر مصرف‌کنندگان به استفاده از آن خدمت ادامه دهند، به این معناست که با فرض اینکه هزینه‌های عرضه چندان بالا نباشد، عرضه آن خدمت بایستی گسترش یابد. روش‌های دیگر تعیین تقاضا، نظرخواهی از افراد و رأی‌گیری است. سنجش افکار عمومی به گونه‌ای که افراد منافع واقعی‌شان را از عرضه رایگان یک خدمت به‌وسیله دستگاه اداری آشکار سازند، اگر ناممکن نباشد، دست‌کم بسیار دشوار است. همان‌گونه که دیدیم، رأی‌گیری نیز روشی ناکارآمد برای کسب اطلاعات راجع به تقاضای افراد برای کالاهای عمومی است.

منافع برون‌دادی

خدماتی که دستگاه‌های اداری دولتی ارائه می‌کنند هم از نظر مصرف‌کنندگانی که از استفاده آنها مستثنی می‌شوند و هم از نظر کسانی که مستثنی نمی‌شوند، نفع برون‌دادی دیگری دارد. در غیر این صورت، این خدمات چونان کالاهای عمومی نیستند و دولت بایستی آنها را عرضه کند. مثلاً، با فناوری فعلی، حفظ یک جنگل یا پارک ملی ممکن است تأثیرات زیست‌محیطی‌ای داشته باشد که با هزینه‌های فرصتی پایینی دست‌یافتنی باشد و بسیاری از مردمی که از پارک استفاده نمی‌کنند نیز از

آن منتفع گردند. در چنین مواردی، انتظار بر این نیست که مطالبه قیمت از استفاده‌کنندگان کل هزینه‌های لازم برای حفظ پارک را پوشش دهد. با وجود این، دستگاه اداری مسئول عرضه این خدمت باید منافع برون‌دادی آن را برآورد کند. اگر مجموع مبالغی که مصرف‌کنندگان برای استفاده از پارک می‌پردازند، منافع برون‌دادی برآورد شده، و مزاد مصرف‌کنندگان در نتیجه استفاده از پارک، برای پوشش دادن هزینه‌های حفاظت از آن و نیز سایر هزینه‌ها - همچون هزینه فرصت زمین - کفایت نکند، در این صورت بایستی جنگل فروخته شود.

ممکن است منافع برون‌دادی عرضه یک خدمت استثنایپذیر به اندازه‌ای زیاد باشد که در دسترس بودن خود منبع برای استفاده عمومی فرآورده‌ای فرعی به شمار آید. مثلاً ناحیه‌ای تفریحی که به‌خاطر تأثیرات زیست محیطی فراوانش حفاظت شده است، از این جمله است. در چنین موردی، هیچ‌گونه هزینه کاربری نمی‌بایست مطالبه شود، مگر اینکه ازدحام وجود داشته باشد.

مهم است به‌خاطر بسپاریم که صرف دانستن اینکه منافع برون‌دادی وجود دارند کافی نیست. برای تعیین اینکه آیا هزینه کاربری باید مطالبه شود یا نه، یا اینکه به چه میزان مطالبه شود، لازم است اندازه منافع آن برآورد شود و سایر ابزارهای بالقوه ارزان‌تری که برای حصول آن منافع می‌توانند به کار گرفته شوند مشخص گردند.

هزینه‌های حفظ و نظارت

در عرضه کالاهایی که دارای ویژگی قابلیت مصرف مشترک هستند، همواره هزینه عرضه‌ای برای مصرف‌کننده اضافی وجود دارد. یک نوع هزینه، هزینه سرکشی یا حفاظت است - همان‌گونه که در آزادراه‌های طولانی مسافت وجود دارد. نوع دوم، هزینه نظارت است که به منظور کاهش بی‌دقتی و تخریب عمدی انجام می‌شود. مثلاً استفاده از جنگل ملی ممکن است به نظارت تعداد پلیس بیشتری نیاز داشته باشد تا از وقوع آتش‌سوزی‌هایی که به واسطه بی‌ملاحظه بودن یا بی‌دقتی اردوهای که در آنجا چادر می‌زنند صورت می‌گیرند اجتناب شود؛ و هر چه تعداد چادرها بیشتر شود به تعداد پلیس بیشتری هم نیاز خواهد بود.

هزینه‌های فرصت زمین

هزینه‌ای که اغلب نادیده گرفته می‌شود هزینه فرصت زمین است. یک دولت دموکراتیک ممکن است مالک زمینی باشد که از دولت قبلی به ارث رسیده، یا به این دولت اهدا شده و یا به منظور دیگری خریداری شده است. چون این زمین قبلاً مالک داشته است، لذا اغلب حسابداران دولت این واقعیت را که این زمین می‌تواند اجاره داده شود و یا فروخته شود، نادیده می‌گیرند. با وجود این حسابداری درست اقتصادی فرصت فراموش شده برای کسب درآمد از زمین را به عنوان هزینه تلقی می‌کند؛ چرا که آن فرصت منفعتی را نشان می‌دهد که به خاطر استفاده از زمین به شیوه‌ای خاص، از دست رفته است.

برای مثال، سالن کنسرتی را در شهر در نظر بگیرید که دولت مالک آن است. این سالن ممکن است فروخته شود و از آن برای ساختن یک ساختمان اداری یا یک مجتمع مسکونی پرقیمت استفاده گردد. اگر هزینه فرصت زمین را به عنوان بخشی از هزینه عرضه آن خدمت وارد نکنیم، ممکن نیست بدانیم که چه موقع باید سالن کنسرت را خراب کنیم و زمین آن را بفروشیم.

مثال‌های زیادی از این دست وجود دارند که در آنها هزینه فرصت زمین در نظر گرفته نمی‌شود. مثلاً چه بسا ارزشمندتر باشد یک ساحل دولتی به بخش خصوصی واگذار گردد تا اینکه از آن به عنوان مرکزی برای نمایش زیست دریایی^۱ استفاده شود. همچنین ممکن است ارزشمندتر باشد که از جاده‌ای در کشور به عنوان زمین کشاورزی، از یک خیابان شهری به عنوان معبری برای خریداران، و از پارکی ملی برای الوار یا سایر منابع معدنی‌اش استفاده گردد. بدون محاسبه هزینه فرصت زمین، در بسیاری موارد ناممکن خواهد بود بگوییم که آیا استفاده فعلی از آن کارآمد است یا نه.

کارایی و ازدحام

هزینه‌ای که استحقاق توجه خاص دارد، هزینه ازدحام است. بیا بید فرض کنیم که مقامات دولتی در ازای عرضه یک خدمت دولتی، حق استفاده صفر - یا خیلی پایینی - مطالبه کنند. پل مثالی در این

خصوص است. اگر پلی در ناحیه‌ای پرجمعیت باشد، نتیجه آن تراکم یا ازدحام خواهد بود که کیفیت در دسترس برای هر فرد را کاهش می‌دهد. در این صورت کارایی مستلزم این است که حق استفاده آنقدر بالا باشد که موجب شود مصرف‌کننده نه تنها هزینه کامل عرضه آن خدمت را برای خودش محاسبه کند بلکه هزینه‌های خارجی را که او روی سایر استفاده‌کنندگان وضع می‌کند نیز به حساب آورد. در مورد خدمات پل، هر استفاده‌کننده باید هم هزینه خدمت و هم هزینه‌های ازدحامی را که روی دیگران وضع می‌کند به حساب آورد.

توجه کنید که مطالبه هزینه ازدحام حتی در یک موقعیت فرضی که در آن عرضه یک کالا یا خدمت به وسیله دولت دارای هزینه صفر است نیز می‌تواند کارایی را افزایش دهد. برای مثال، اگر پلی طبیعی در معرض ازدحام باشد، ممکن است مطالبه عوارض عبور از پل برای کاهش هزینه‌های ازدحام کارآمد باشد.

دولت‌های دموکراتیک اغلب تمایلی به مطالبه قیمت‌هایی ندارند که با هزینه‌هایی که مصرف‌کنندگان می‌توانند فوراً از آنها سر در بیاورند هماهنگ نیستند. برای مثال، بعید به نظر می‌رسد شهرداری که می‌خواهد قیمت مدیریت یک پل دولتی را به منظور به حساب آوردن هزینه‌های ازدحام در روزهای تعطیل افزایش دهد، درصدد افزایش معروفیتش نیز باشد. برای اجتناب از چنین پیامدی، می‌بایست مبانی عقلی افزایش قیمت کاملاً برای مردم تبیین گردد. افزون بر این، عواید حاصل از افزایش قیمت خدمات پل باید به روش مشخصی به شهروندان برگشت داده شود. از ایده‌های خوب این است که افزایش قیمت در ایام تعطیل با کاهش در سایر روزها ترکیب شود.

همچنین قیمت‌های ازدحام باید برای اوقات روز نیز تعدیل گردند. اگر ازدحام عمدتاً مشکل ساعات شلوغ است، در این صورت بایستی قیمت آن در ساعات شلوغ افزایش پیدا کند و در ساعات دیگر کاهش یابد. اگر هم مشکل ازدحام در کل ساعات وجود دارد، همان‌گونه که در آزادراه‌های شهرهای آسیایی، جدیداً در حال توسعه به چشم می‌خورد، در این صورت باید آزادراه‌های جدیدی ایجاد شوند و آزادراه‌های موجود نیز بهبود یابند.

بهبودی در فناوری مطالبه هزینه‌های استفاده، این هزینه‌ها را ارزان کرده است. هنگ‌کنگ دست به تجربه‌ای زد، که در آن رانندگان از قیمت‌های استفاده از خیابان‌های شهر در

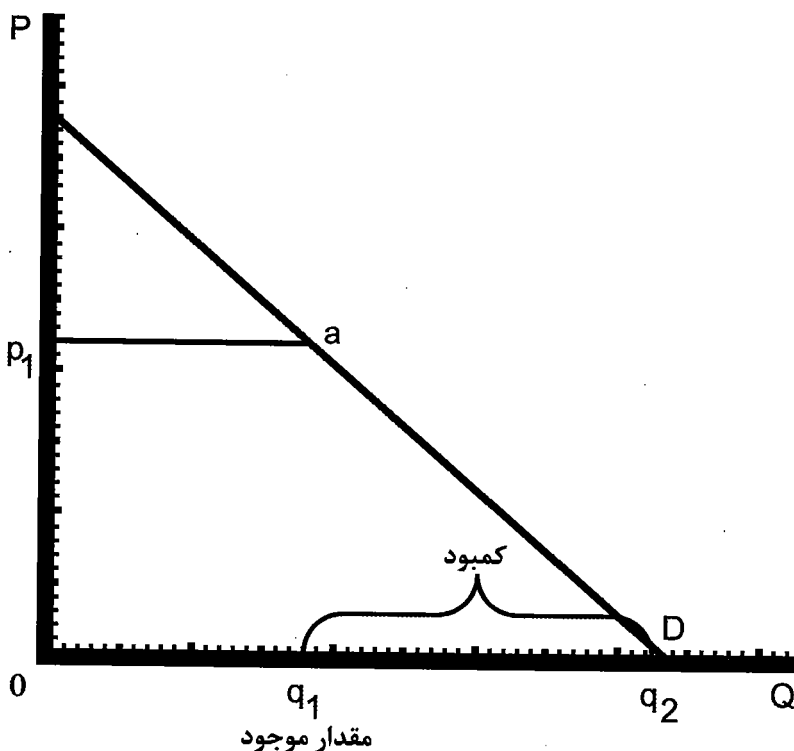
ساعات مشخصی مطلع شدند. از فناوری اسکنر و رایانه برای نظارت بر استفاده از خیابان‌ها استفاده شده بود. رانندگان می‌توانستند به همان صورتی که برای استفاده از آب پول می‌پردازند، بابت استفاده از جاده نیز پول پرداخت کنند. در ایالات متحد آمریکا نیز سیستم مشابهی برای بعضی از آزادراه‌های طولانی مسیر و نیز آزادراه‌هایی با دستیابی محدود در شهرهای بزرگ به کار گرفته شد. عوارض به‌وسیله اسکنرهایی که کارت اعتباری به اندازه برچسب‌های جلوی ماشین‌ها را می‌خواندند ثبت می‌شدند و استفاده‌کنندگان نیز صورتحساب ماهیانه‌ای که شبیه صورتحساب تلفن یا سایر خدمات بود دریافت می‌کردند.

ناکارایی ناشی از جیره‌بندی بوروکراتیک

فرض کنید که اداره‌ای درصدد اجتناب از ازدحام برآید ولی حق استفاده را مطالبه نکند. در عوض، خدمت در دسترس را بر این اساس که هرکس اول آمد در ابتدا به او خدمات داده شود جیره‌بندی کند. ساحل تحت مالکیت دولت در یک روز داغ تابستان مثالی از این مورد است. در ابتدا استفاده‌کنندگانی که موفق به دریافت بلیت می‌شوند از آن استفاده می‌کنند، و کسانی که دیر می‌آیند باید در صف منتظر باشند. یکی از نتایج این نوع سیاست جیره‌بندی، هزینه‌های اضافی زمانی یا ناراحتی^۱ برای بعضی مصرف‌کنندگان است. آنها برای اطمینان از اینکه بتوانند بلیت بگیرند، تصمیم خواهند گرفت که زودتر از دیگران به آنجا بیایند. آنها حتی ممکن است در صف منتظر بمانند. چون استفاده‌کنندگان از ساحل باید برای استفاده از آن معاملاتی را انجام دهند. این هزینه‌ها، بدین خاطر هزینه‌های معاملاتی گفته می‌شوند. برای برآورد درست کل هزینه‌های جیره‌بندی، می‌بایست هزینه‌های معاملاتی نیز در این هزینه‌ها وارد شوند.

افزون بر این، یکی دیگر از هزینه‌های جیره‌بندی، ناکارایی در توزیع است. کارایی توزیع دلالت بر ایده‌ای دارد که براساس آن به منظور حداکثر کردن ارزش پولی منفعت برای جامعه، یک کالا باید بین مصرف‌کنندگانی توزیع شود که بالاترین ارزش را به آن می‌دهند. برای درک این نکته می‌توان به منحنی تقاضای شکل ۱۵-۱ رجوع کرد. منحنی تقاضا ابزاری را برای طبقه‌بندی متقاضیان براساس

ارزش پولی که به مصرف آن کالا می‌پردازند، به دست می‌دهد. مثال نقطه a را در نظر بگیرید. این نقطه نشان می‌دهد که اگر قیمت بازاری کالایی p_1 باشد، مقدار تقاضا شده از آن q_1 خواهد بود. هر متقاضی که یکی از واحدهای بین 0 و q_1 را تقاضا کند مقدار پولی معادل p_1 - یا بالاتر از آن - را برای آن قائل است. چون سایر متقاضیان تمایلی به پرداخت p_1 ندارند، لذا آنها مقادیر پولی کمتری از p_1 برای آن قائل هستند.



شکل ۱۵-۱. کارایی توزیعی

فرض کنید که دولت فقط q_1 واحد برای توزیع دارد. اگر دولت بخواهد به کارایی توزیع دست یابد بایستی آنها را بین مصرف‌کنندگانی که تقاضای بالایی دارند - یعنی مصرف‌کنندگانی که تمایل به پرداخت قیمت p_1 یا بالاتر را دارند - توزیع کند.

حال اگر دولت تصمیم بگیرد این کالا را به صورت رایگان توزیع کند، چه اتفاقی می‌افتد؟ در این صورت مقدار تقاضا شده q_2 خواهد بود، در حالی که مقدار در دسترس فقط q_1 است. در نتیجه در قیمت صفر کمبود وجود خواهد داشت. این امر بدان معناست که عاملان دولتی مجبور خواهند بود برای توزیع یا جیره‌بندی مقدار کالای در دسترس، معیار و ملاکی را انتخاب کنند. فرض کنید که ملاک توزیع آنها بر این اساس باشد که اولویت خدمات‌دهی از آن کسانی است که نخستین متقاضیان‌اند. چون خریداران با تقاضای بالا ارزش پولی بالاتری برای آن کالا قائل‌اند، لذا تمایل خواهند داشت که اول از همه برسند. با وجود این، ممکن است هزینه فرصت زمان و ناراحتی برای بعضی از این مصرف‌کنندگان نسبتاً بالا باشد. در این صورت، بعضی از آنها ترجیح می‌دهند که زمان‌شان را برای انتظار در صف یا رسیدن در زمانی نامناسب تخصیص ندهند. این کار به دیگر مصرف‌کنندگان، یعنی کسانی که دارای تقاضا و هزینه‌های فرصتی پایینی هستند، اجازه می‌دهد که کالای رایگان را به‌دست آورند؛ و در نتیجه ناکارایی توزیعی وجود خواهد داشت؛ یعنی کالا یا خدمت بین متقاضیانی که بالاترین ارزش را به آنها نسبت می‌دهند، توزیع نخواهد شد.

مردم تمایل دارند که این ناکارایی توزیعی را از طریق مبادله مجدد^۱ برطرف کنند. در این مورد، خریداران با تقاضای پایین و هزینه فرصتی بالایی ناشی از انتظار یا ناراحتی ممکن است پیشنهاد خرید کالاها یا خدمات را به افرادی که هزینه‌های فرصتی پایینی دارند بدهند. در واقع، خریداران دارای هزینه فرصتی بالا بایستی افراد با هزینه فرصت پایین را برای انتظار در صف به جای خودشان اجازه کنند. این کار هزینه‌های معاملاتی مربوط به تحصیل کالا را کاهش خواهد داد. با وجود این، هنوز هم بعضی هزینه‌های معاملاتی وجود خواهند داشت، چرا که اجازه‌شوندگان می‌توانند از وقت‌شان به طور کارآمدتری استفاده کنند و همچنین هزینه‌های معاملاتی درخصوص مکان‌یابی و معامله کردن با اجازه‌شوندگان نیز وجود دارند. نتیجه مبادله مجدد این است که کل هزینه‌ای که مصرف‌کنندگان با تقاضای بالا پرداخت می‌کنند ممکن است برای هر واحد آن نزدیک به p_1 باشد. تفاوت در این است که (۱) دولت پولی دریافت نخواهد کرد و (۲) منابعی که صرف صورت گرفتن معاملات می‌شوند، تلف خواهند شد. اگر دولت در وهله نخست قیمت p_1 را مطالبه می‌کرد، می‌شد از این اتلاف منابع اجتناب

گردد. یا اگر عاملان دولتی ندانند که مطالبه قیمت p_1 درست است، در این صورت می‌توانستند قیمت آن را به مزایده بگذارند.

یک مثال

دولت تایوان آزادراه‌های پرمسافت، سیستم راه‌آهن سراسری، و بخش وسیعی از سیستم اتوبوسرانی سراسری‌اش را مدیریت می‌کند. دولت حق استفاده را مطالبه می‌کند ولی این هزینه‌ها پایین‌اند و بجز در برخی موارد، حق استفاده را مطابق با اوقات روز، هفته، یا سال تغییر نمی‌دهند. در نتیجه، می‌بینیم که در تعطیلات آخر هفته هزاران نفر برای خرید بلیت‌های حمل و نقل در صف منتظر می‌مانند. جاده‌ها با وسایط نقلیه بند می‌آیند و قطارها بیش از حد، حتی با مسافرانی که سرپا ایستاده‌اند، پر می‌شوند. علت این امر آن است که قیمت این‌گونه خدمات در اوقات اوج و غیراوج تقاضا تغییری نمی‌کند. اداره آزادراه‌ها در تعطیلات عرفی می‌تواند سیاست جالبی را مبنی بر برداشتن عوارض روی آزادراه‌های طولانی مسافت اعمال کند، که حکم نوعی هدیه را دارد. البته این کار مسئله ازدحام را بدتر از موقعی می‌کند که این تعطیلات وجود ندارند.

مقاومت در برابر حق استفاده و سیاست‌های غلبه بر آن

طبیعتاً، استفاده‌کنندگان خدمات دولتی نسبت به سیاست جدیدی که براساس آن حق استفاده‌ای مطالبه می‌شود و یا حق استفاده قبلی افزایش می‌یابد، مقاومت بیشتری از خود نشان می‌دهند. با وجود این، می‌توان نوعی حس مقاومت نکردن را نیز برانگیخت. یک روش این کار آن است که به مالیات‌دهندگان، به ویژه آنهایی که از خدمت استفاده نمی‌کنند، نشان داده شود که در صورت مطالبه حق استفاده آنها چقدر پس‌انداز خواهند کرد.

ممکن است بسیاری از کسانی که بایستی حق استفاده را بپردازند جزو طبقه خاصی از مردم باشند که اکثریت اعضای جامعه در نظر دارند به دلایلی به آنها کمک کنند. برای مثال، ممکن است یک پارک به ویژه برای افراد مسن یا کودکان مفید باشد. طرفداران مطالبه حق استفاده برای پارک از جانب رأی‌دهندگانی که معتقدند این گروه‌ها استحقاق مزایای ویژه را دارند، با مخالفت مواجه خواهند شد. این مسئله ممکن است بعضاً از طریق دادن بن یا بلیت‌های ورود به پارک به اعضای این

گروه‌های ویژه حل شود. متصدی پارک نیز می‌تواند بن‌های دریافت کرده را در ازای پول یا اعتبارات مالی برای مقاصد حسابداری با اداره مالی دولت عوض کند. سایر استفاده‌کنندگان از پارک، که عضو گروه خاصی نباشند، مجبور خواهند بود که حق استفاده کامل را بپردازند. این روش نوعی نظام کوپنی جزئی است. نظام کوپنی به طور کامل‌تر در فصل هیجدهم مورد بررسی قرار می‌گیرد.

حق استفاده نیز می‌تواند به صورت تدریجی معرفی شود. در قدم اول بایستی حق استفاده تنها در دوره‌های اوج تقاضا به منظور کاهش ازدحام مطالبه شود. همین که مصرف‌کنندگان به پرداخت حق استفاده در اوقات اوج عادت کردند، به احتمال زیاد نظامی را که آنها را ملزم می‌کند تا حق استفاده را در دوره‌های عادی و غیراوج نیز بپردازند، آسان‌تر می‌پذیرند.

فصل ۱۶

رانت‌جویی^۱

نظریه انتخاب عمومی با دو فرض شروع می‌شود: (۱) اعضای جامعه متقاضی کالاهای عمومی‌اند و (۲) آنها بر این باورند که با ایجاد توافق جمعی بهتر می‌توانند تقاضاهای‌شان را برآورده سازند. اما در این صورت بلافاصله با هزینه‌های بالای تصمیمات جمعی مواجه می‌شوند. برای حذف یا کاهش این هزینه‌ها، آنها برای وضع قوانین روی قاعده‌ای که به اندازه اجماع فراگیر نیست توافق می‌کنند. افزون بر این، آنها برخی عامل‌ها (قانونگذاران) را برای وضع قوانین، به نیابت از خودشان، برمی‌گزینند. این امر به آنها انگیزه می‌دهد که کنش‌های قانونگذاران و نیز مجریان قانون را تحت تأثیر قرار دهند. گاهی اوقات مردم درصدد برمی‌آیند که سیاستمداران را برای وضع قوانینی که تجارت را تسهیل می‌کنند و در نتیجه برای عموم سودمند خواهند بود (و یا مجریان امور را برای اجرای آنها) تحت تأثیر قرار دهند. با این حال، مردم همچنین قوانین و نحوه اداره اموری را ترویج و اشاعه می‌دهند که انتظار دارند آنها را به زیان دیگر افراد جامعه منتفع سازد. اقدامات و کنش‌هایی از این دست را رانت‌جویی می‌گویند.

رانت‌جویی در حیطه قوانین و اقدامات اجرایی پدید می‌آید که مردم آنها را در مجموع (به طور خالص) به عنوان اقدامی زیان‌بار و مسرفانه قلمداد می‌کنند. به طور کلی دو نوع رانت‌جویی وجود دارد: نوع اول در مورد قوانین یا تدابیر اجرایی است که در آن امتیازهای بازاری خاصی به بعضی افراد داده

می‌شود، در حالی که امتیازاتی نیز از دیگران گرفته می‌شود. نوع دوم رانت‌جویی، مربوط به قوانین یا تدابیری است که منجر به توزیع مجدد ثروت در جامعه خواهند شد.

تلاش در جهت تحت تأثیر قرار دادن قوانین و اجرای آنها بخشی از فعالیت‌های معمول در هر نظام دموکراسی است. موقعی که شما رأی می‌دهید، امیدوارید نماینده‌ای برگزیده شود که به قوانینی همسو با منافع شما رأی بدهد. رأی‌دهی معمولی رانت‌جویی نیست. رانت‌جویی، اقدامات مشروع و قانونی است (غیر از رأی دادن) که درصددند قوانین یا اجرای آن را به گونه‌ای تغییر دهند که فرد یا گروهی را به زیان فرد یا گروه دیگر بیشتر منتفع سازند.

اکنون مثالی از دنیای واقعی را در نظر بگیرید. فرض کنید یک شرکت فولاد آمریکایی به خاطر رقابت از جانب شرکت‌های فولاد آسیایی یا اروپایی با زیان مواجه باشد. همچنین در نظر بگیرید که رؤسای شرکت بر این باورند که می‌توانند این زیان را به دو طریق از بین ببرند. نخست اینکه، آنها می‌توانند با راه‌اندازی کارخانه‌ای جدید مدرنیزه شوند. دوم اینکه، می‌توانند یک مؤسسه رابطه‌گر^۱ را استخدام کنند تا از طریق پیشنهاد کمک‌های مالی به قانونگذاران در مبارزات انتخاباتی‌شان، آنها را متقاعد سازد که قوانینی را برای محدود کردن واردات فولاد خارجی از تصویب بگذرانند. حال اگر هزینه رابطه‌گری و کمک‌های مالی برای تأمین هزینه‌های مبارزات انتخاباتی قانونگذاران از هزینه ساخت کارخانه جدید کمتر باشد، در این صورت شرکت رابطه‌گری انتخاب خواهد شد.

اگر رابطه‌گر موفق شود، افراد جامعه به دو دلیل در وضع بدتری قرار خواهند گرفت. اول اینکه، قیمت فولاد افزایش خواهد یافت و این کار در الگوی معمول اقتصادی به منزله ناکارایی است؛ چرا که منابع از تولید کالاهای فولادی (کالاهایی که در تولید آنها فولاد به کار می‌رود) به تولید کالاهایی اختصاص می‌یابند که مصرف‌کنندگان ارزش کمتری برای آنها قائل‌اند. دوم، منابعی که می‌توانستند در تولید کالاهای سودمند به کار گرفته شوند، در فعالیت‌هایی به کار گرفته شده‌اند که درصدد وضع قانونی بوده‌اند که هیچ ارزش بازاری ندارند. به عبارتی دیگر، منابعی که برای تولید و اشاعه قانون استفاده شده‌اند، هرز خواهند رفت.

۱. Lobby به معنای راهرو و سالن است. در علوم سیاسی، Lobby مجازاً برای عمل چانه‌زنی و گفتگو با قانونگذاران جهت تصویب قوانین جانبدارانه به کار می‌رود. این واژه قبلاً به همین صورت (لابی کردن و لابی‌گری) در زبان فارسی به کار رفته است. در این متن، مترجمان اصطلاح «رابطه‌گری» را برای Lobby و Lobbying و «رابطه‌گر» را برای Lobbyist به کار برده‌اند.

امروزه در دموکراسی‌های توسعه یافته‌تر شرکت‌های زیادی با این نوع انتخاب مواجه‌اند. در نتیجه صنعت رابطه‌گری بزرگی ایجاد شده است. صنعت رابطه‌گر به مراتب بزرگ‌تر از چیزی است که می‌توان آن را رابطه‌گری تدافعی^۱ نامید. هدف رابطه‌گری تدافعی اجتناب از زیانی است که احتمالاً در نتیجه رابطه‌گری افراد دیگر به وجود می‌آید.

در ایالات متحد آمریکا بسیاری از بنگاه‌های بزرگ، قراردادی با یک بنگاه حرفه‌ای رابطه‌گری منعقد می‌کنند، یا اینکه مستقیماً افرادی را برای تحت تأثیر قرار دادن قانونگذاران، رئیس‌جمهور و رأی‌دهندگان به کار می‌گیرند. در دموکراسی‌های جدیدتر، ارتباط بین سیاستمداران و بنگاه‌ها مستقیم‌تر است. شرکت‌ها به آسانی به سیاستمداران رشوه می‌دهند، یا اینکه آنها را مطمئن می‌سازند که هزینه‌های مالی مبارزات انتخاباتی‌شان را به‌گونه‌ای تأمین خواهند کرد که مجدداً برگزیده شوند، و هوای خانواده‌شان را هم خواهند داشت و مواردی از این دست.

رانت‌جویی در اینجا به عنوان اقدام و کنشی که می‌بایست قانونی باشد تعریف شد. بر این اساس، اگر رشوه اقدامی غیرقانونی باشد، در این صورت رشوه‌ستانی یک قانونگذار برای رأی دادن به یک قانون رانت‌جویی نخواهد بود. با این حال، تمایز بین رشوه قانونی و غیرقانونی در بعضی از جوامع روشن نیست. لذا، جایی که قوانین رشوه وجود نداشته باشند یا به اجرا در نیایند، و یا اینکه سفت‌وسخت گرفته نشوند، مرز بین اقدامات قانونی و غیرقانونی نیز مشخص نخواهد بود. در این صورت تمایز بین اقدامات رانت‌جویانه قانونی و فساد آسان نخواهد بود.

در الگوهای اقتصادی به این دلیل می‌توان رانت‌جویی را دقیق تعریف کرد که می‌توانیم کارایی را به طور دقیق تعریف کنیم. در عمل نمی‌توان به‌سادگی بین رانت‌جویی و دیگر اقداماتی که هدف‌شان تحت تأثیر قرار دادن قوانین است تمایز قائل شد.

در زندگی روزمره، رانت‌جویی می‌تواند خیلی پیچیده و دارای موارد مختلفی باشد. در اینجا رانت‌جویی را به طور کامل بحث نمی‌کنیم. هدف ما در این فصل توصیف ایده اساسی رانت‌جویی و ارائه مثال‌هایی ساده از آن است. در بخش‌های اول و دوم این فصل رانت‌جویی به عنوان تلاش برای دستیابی به امتیازهای بازاری مورد بررسی قرار می‌گیرد. محققان انتخاب عمومی بیشتر به این نوع

رانت‌جویی پرداخته‌اند. بخش اول دو شکل رانت‌جویی از نوع امتیاز بازاری را معرفی می‌کند: در مورد اول یک بنگاه داخلی به دنبال امتیاز انحصاری است و در مورد دوم یک بنگاه داخلی می‌خواهد با وضع تعرفه در برابر رقابت خارجی حمایت شود. بخش دوم مثال «خدمت تاکسی» بوکانان را برای تشریح سطوح متفاوت رانت‌جویی از نوع امتیاز بازاری آن به کار می‌گیرد. دنبال کردن چنین رویه‌ای برای تحلیل موارد پیچیده‌تر رانت‌جویی لازم است. بخش سوم نیز مثالی از رانت‌جویی از نوع امتیاز بازاری را ارائه می‌کند و بخش چهارم به توصیف رانت‌جویی باز توزیعی می‌پردازد.

۱. مفهوم‌شناسی^۱ رانت‌جویی

اصطلاح رانت‌جویی از مفهوم «رانت انحصاری» علم اقتصاد سرچشمه می‌گیرد. رانت انحصاری، درآمد به دست آمده به وسیله یک فرد از مطالبه قیمت انحصاری است. اکثر مردم بر این باورند که انحصار چیز بدی است. اکثر کشورهای توسعه یافته قوانینی دارند که مانع می‌شود بنگاه‌ها به صورت انحصاری عمل کنند. با وجود این، اقتصاددانان مدت زیادی به آموزش این ایده پرداخته‌اند که انحصار می‌تواند مصرف‌کنندگان را منتفع سازد. انحصار می‌تواند پاداشی در قبال کارآفرینی باشد. بدون دورنمای قیمت انحصاری، ممکن است کسی تصمیم به ساخت کالایی خاص برای فروش یا سرمایه‌گذاری در نوعی پژوهش خاص نگیرد. بر این اساس، اعضای جامعه معمولاً می‌خواهند که دولت به کسانی که تولیدات یا روش تولیدی جدیدی را ابداع می‌کنند، حق ثبت (اختراع) انحصاری بدهد.

موقعی که اقتصاددانان به پیامدهای منفی انحصار اشاره می‌کنند، منظورشان اعطای حق انحصاری به فعالیت‌های کارآفرینی نیست. آنها توجه‌شان را به شقی از انحصار معطوف می‌دارند که در آن انحصارگر کالایی را به رغم اینکه هزینه نهایی آن از تمایل به پرداخت مصرف‌کننده پایین‌تر باشد، نفروشد. شرکتی که سهم رقبایش از بازار را صرفاً به هدف افزایش قیمت می‌خرد، مثالی در این حیطة است.

شهر کوچکی را تصور کنید که در آن تنها دو نفر متخصص تعمیر اتومبیل ساکن‌اند. همچنین فرض کنید که آنها کارآمدی یکسانی در ارائه خدمات دارند. در وهله نخست آنها رقیب هم‌اند و هر دریافت‌کننده خدمتی نیز از این رقابت منتفع خواهد شد. حال اگر یکی از این ارائه‌کنندگان خدمت، قیمت بالاتری از هزینه‌اش مطالبه کند، مصرف‌کنندگان می‌توانند با رقیب او وارد معامله شوند. رقابت‌کننده نیز معامله را قبول خواهد کرد، چرا که (۱) فرض را بر رقابت گذاشتیم و (۲) رقابت‌کننده می‌تواند با این کار سودش را افزایش دهد. در الگوی رقابتی اقتصاد، هر تولیدکننده‌ای مجبور خواهد شد قیمت عرضه‌اش را تا سطح هزینه نهایی تولید پایین بیاورد.

اما اکنون فرض کنید که یکی از بنگاه‌ها، حق کسب و کار، و در واقع سهم بازار دیگری را بخرد. در این صورت او یگانه فروشنده خواهد شد (انحصار) و می‌تواند قیمت تولیداتش را در بالای هزینه نهایی‌اش قرار دهد. در نتیجه برخی از مصرف‌کنندگان احتمالی خدمت تعمیر ماشین از خرید خدمات تعمیر اتومبیل منصرف می‌شوند، حتی اگر تمایل به پرداخت قیمت بالاتری از هزینه نهایی انحصارگر داشته باشند. به این مفهوم که خرید سهم بازار به‌وسیله انحصارگر به ناکارایی می‌انجامد.

در عمل، دورنمای سود ناشی از خرید سهم رقبا و در نتیجه انحصار معمولاً به کوتاه‌مدت محدود می‌شود، مگر اینکه دولت با تحمیل محدودیت‌هایی ویژه روی رقبا و یا جلوگیری از رقابت، در ایجاد چنین موقعیتی دست داشته باشد. مادامی‌که افراد آزاد باشند که کار و کسب جدیدی را شروع کنند و با رقبای قدیمی به رقابت بپردازند، قیمت انحصاری علامتی خواهد بود مبنی بر اینکه کار و کسب جدید سودمند است. در مورد مثال مذکور، بعد از اینکه یکی از تعمیرکاران از فعالیت خود دست می‌کشد و تعمیرکار باقی‌مانده در صنعت قیمت خدمت را افزایش می‌دهد، شخص دیگری انگیزه پیدا می‌کند که مهارت لازم برای تعمیرکاری را کسب کند. در اقتصاد بازار محض، که در آن هر فردی مجاز به شروع فعالیت جدیدی است، دیری نمی‌پاید که سود انحصاری حذف می‌شود.

بایستی تأکید کرد که انحصار به معنای فروشنده منفرد است، و رانت انحصاری نیز به سود کسب شده به وسیله چنین فروشنده‌ای اشاره دارد. با وجود این، حتی اگر بیش از یک فروشنده هم وجود داشته باشد، ممکن است قیمتی مشابه قیمت انحصاری برقرار گردد. موقعی که کشاورزان در متقاعد کردن قوه مقننه به وضع مالیاتی خاص روی واردات (ارزان‌تر) موفق می‌شوند، قیمت کالاهای‌شان

افزایش می‌یابد. کشاورزان ممکن است در داخل کشور با یکدیگر رقابت کنند. با وجود این، قانون عرضه‌کنندگان خارجی را در عدم مزیت قرار داده است و این امکان را به عرضه‌کنندگان داخلی می‌دهد که قیمت بالاتری برای کالاهای شان مطالبه کنند. در رویکرد انتخاب عمومی، سود اضافی کشاورزان، به عنوان رانت انحصاری تلقی خواهد شد. این وجه تشابه موجب شده است که نویسندگان انتخاب عمومی، تلاش‌های کشاورزان برای محدود کردن واردات را تحت عنوان رانت جویی طبقه‌بندی کنند.

مثال ۱: انحصار محض

اقتصاددانان معمولاً الگوهای ریاضی را برای تشریح انحصار محض و رانت انحصاری به کار می‌گیرند. با وجود این، ایده مربوط به انحصار و رانت انحصاری آنقدر ساده است که ما را از به کارگیری ریاضیات بی‌نیاز می‌کند. فرض کنید که در یک روز سرد زمستان چند فروشنده رقابتگر چای داغ در یک پارک عمومی وجود داشته باشند. انتظار بر این است که قیمت چای نسبتاً پایین باشد. در واقع، با فرض رقابت واقعی، احتمال خواهد داشت قیمت چای کمی از هزینه مواد اولیه و منابع مورد نیاز برای عرضه چای بالاتر باشد. اگر قیمت چای به میزان زیادی از هزینه عرضه آن بیشتر باشد، فروشندگان دیگری به این شغل جذب می‌شوند. از طرف دیگر، اگر قانونی وجود داشته باشد که انحصار چای را فقط به یک شرکت بدهد و اگر شرکت نیز آزاد باشد تا هر قیمتی که می‌خواهد وضع کند، در این صورت انتظار بر این است که قیمت چای نسبتاً بالا باشد.

با مقایسه این دو مورد می‌توان پیامدهای انحصار را روی مصرف‌کنندگان استنتاج کرد. برای این کار بهتر است مصرف‌کنندگان به دو گروه تفکیک گردند. گروه اول، مصرف‌کنندگانی که به رغم بالا بودن قیمت انحصاری اقدام به خرید می‌کنند. در این مورد، و در مقایسه با حالت رقابتی، انحصار موجب انتقال ثروت از این مصرف‌کنندگان به فروشنده چای می‌شود؛ یعنی پولی که آنها می‌توانستند خودشان هزینه کنند، اکنون به فروشنده چای منتقل شده است. اقتصاددانان این مقوله را تحت عنوان «بازتوزیع ثروت» می‌نامند.

گروه دوم مصرف‌کنندگانی‌اند که تصمیم می‌گیرند خرید نکنند. آنها با این کار ظاهراً پولی را از دست نمی‌دهند ولی فرصت خرید را از دست می‌دهند. منابعی که در غیر این صورت در تولید چای به

کار گرفته می‌شدند اکنون در جای دیگری از اقتصاد استفاده می‌شوند. انحصارگر با امتناع از فروش چای در قیمت پایین، مانع از این می‌شود که منابع به صنعت چای، جایی که سودمندترند، انتقال داده شوند. این مقدار زیان را می‌توان «زیان کارایی» نامید.

به طور خلاصه، انحصارگرایی و متعاقب آن مطالبه قیمت انحصاری، در بردارنده دو پیامد است: پیامد اول به صورت باز توزیع ثروت از برخی مصرف‌کنندگان به انحصارگر است و پیامد دوم زیان کارایی ناشی از انتقال منابع از کاربردی پرارزش به کاربردی کم ارزش است.

رانت‌جویی

همان‌گونه که در ابتدای فصل خاطرنشان گردید، ممکن است فردی با خرید سهم بازار رقابیش به موقعیتی انحصاری نائل شود. هر چند که چنین مواردی نیز مورد توجه اقتصاددانان است، ولی انتخاب عمومی به آنها نمی‌پردازد. انتخاب عمومی تنها به مواردی می‌پردازد که در آنها انحصارگر با کسب امتیازات ویژه از کارگزاران دولتی به موقعیتی انحصاری دست می‌یابد. در این موارد می‌گوییم فرد به دنبال امتیازی است که او را قادر به تحصیل رانت انحصاری از کارگزار دولتی می‌کند. انحصارهای ناشی از کمک‌های مالی به مبارزات انتخاباتی قانونگذاران، رابطه‌گری با قانونگذاران، و پرداخت رشوه از این دست‌اند.

در این مثال‌ها، رانت‌جویی دلالت بر کنش‌هایی دارد که در سایه آنها بنگاه رقابتی به امتیازی خاص نائل می‌شود. مثلاً ممکن است یکی از فروشندگان چای در پارک عمومی یکی از سیاستمداران قبلی را به کار بگیرد تا نمایندگان را متقاعد سازد که رقابت در فروش چای به فریب دادن مشتریان، عرضه چای نامرغوب و بنجل و نیز بی‌ثباتی قیمت‌ها و حضور فروشندگان بدقلق می‌انجامد. برای حل این مشکلات، دولت می‌بایست به خاطر اعتبار و سابقه شرکت، به او حق انحصاری اعطا کند.

سرمایه‌گذاری‌های رانت‌جویانه انحصارگران بالقوه در شرایط اطمینان کامل

اگر احتمال نیل به یک رانت انحصاری وجود داشته باشد، دریافت‌کنندگان احتمالی رانت انگیزه می‌یابند که منابعی را در رانت‌جویی سرمایه‌گذاری کنند. این سرمایه‌گذاری جزو اتلاف منابع محسوب می‌شود و باید به مجموع زیان کارایی افزوده گردد. پولی را که مردم در تلاش برای تحصیل امتیازی

انحصاری خاص سرمایه‌گذاری می‌کنند و انتظار دارند آنها را قادر به کسب رانت انحصاری کند، هزینه سرمایه‌گذاری می‌نامیم.

به منظور ایده گرفتن از موقعیتی که رانت‌جویان بالقوه با آن مواجه خواهند شد، بایستی رانت انحصاری را به عنوان جایزه تلقی کنیم، به گونه‌ای که اگر بنگاهی توانست به موقعیتی انحصاری نائل شود جایزه را دریافت خواهد کرد. این جایزه به زبان دو گروه تمام می‌شود: (۱) مصرف‌کنندگانی که قیمت بالاتری در آینده پرداخت می‌کنند و (۲) عرضه‌کنندگان رقیبی که فرصت‌های فروش را از دست خواهند داد. هر بنگاه برای دستیابی به این جایزه، تا جایی منابعش را سرمایه‌گذاری می‌کند که هزینه نهایی سرمایه‌گذاری از منفعت نهایی انتظاری بزرگ‌تر نباشد.

صاحب بنگاهی را در نظر بگیرید که در صنعتی بسیار رقابتی فعالیت می‌کند. او دقیقاً در نقطه سر به سر قرار دارد. اکنون فرض کنید که او یک فرصت رانت‌جویی پیدا کند. اگر او در رانت‌جویی‌اش موفق شود، انتظار دارد رانت انحصاری مبلغ ثابتی - مثلاً M دلار - در هر ماه باشد. در ابتدا فرض کنید که این صاحب بنگاه به واسطه کمکش به مبارزات انتخاباتی تنی چند از قانونگذاران، از دستیابی به موقعیت انحصاری کاملاً مطمئن باشد. بنابراین حداکثر تمایل او به سرمایه‌گذاری معادل ارزش سرمایه‌ای M^1 دلار - مثلاً CM دلار - خواهد بود. اگر شرایط او را ملزم به سرمایه‌گذاری نسبتاً کمتری از CM دلار - مثلاً X دلار - کند، این کار را انجام خواهد داد.

اتلاف منابع ناشی از سرمایه‌گذاری رانت‌جویانه در این مثال به نحوه استفاده انحصارگر از این X دلار بستگی دارد. فرض کنید که او این مقدار را صرف متقاعد کردن رأی‌دهندگان به رأی دادن به تنی چند از قانونگذاران منتخب در انتخابات بعدی کند. بنابراین، این انحصارگر نیروی کار و کارگران حرفه‌ای را در مبارزات انتخاباتی به کار می‌گیرد و آنها را از فعالیت در مشاغل دیگری که می‌توانستند کالاهایی را برای مصرف‌کنندگان تولید کنند باز می‌دارد. در این مورد، اتلاف ناشی از رانت‌جویی تقریباً برابر کل مقدار X دلار خواهد بود، چرا که به دلیل سرمایه‌گذاری در رانت‌جویی، مقدار کالاهای مصرفی به ارزش X دلار تولید نخواهند شد.

براین اساس، زیان خالص رانت‌جویی معادل مجموع (۱) زیان کارایی، (۲) هزینه سرمایه‌گذاری، (۳) هزینه‌هایی که دولت برای محدود کردن رقابت متحمل می‌شود، (۴) هر نوع هزینه‌ای که افراد یا

بنگاه‌ها برای رانت‌جویی تدافعی متحمل می‌شوند، منهای بخشی از سرمایه‌گذاری که به‌وسیله مقامات دولتی دریافت می‌شود، خواهد بود.

در این مثال، زیان خالص رانت‌جویی تقریباً برابر خواهد شد با X دلار هزینه سرمایه‌گذاری، به علاوه زیان کارایی ماهانه تحمیلی به مصرف‌کنندگانی که به واسطه قیمت‌های انحصاری بالاتر کالایی را نمی‌خرند. افزون بر این، ممکن است بخشی از منابع پلیسی نیز برای محدود کردن رقابت به کار گرفته شود. علت این است که برای تهدید رقابت‌کنندگان به مجازات نیروی پلیس مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این مثال، هیچ‌گونه هزینه رانت‌جویی تدافعی وجود ندارند، و هیچ پولی نیز از سوی مقامات دولتی دریافت نمی‌شود. به طور خلاصه، زیان خالص رانت‌جویی برابر مجموع موارد (۱)، (۲) و (۳) در فهرست پیش گفته است.

اکنون فرض کنید که X دلار برای پرداخت رشوه به بالاترین مقام اجرایی استفاده شود. در نتیجه، مقام اجرایی مورد بحث - یعنی رئیس - به نیروی پلیس تحت امرش دستور می‌دهد که مانع از رقابت بنگاه‌های دیگر شوند. فرض کنید که این اقدام رئیس غیرقانونی نباشد. در این صورت هزینه خالص رانت‌جویی تقریباً معادل مجموع (۱) و (۳) خواهد بود. مقدار پولی که بنگاه در رانت‌جویی سرمایه‌گذاری می‌کند و صرف خرید منابع نخواهد شد به وسیله بخشی از سرمایه‌گذاری که به وسیله مقامات دولتی دریافت می‌شود حذف می‌گردد و منابع از سایر کاربردشان منحرف نمی‌شوند. پول صرفاً به مقام اجرایی منتقل می‌شود و زیان اضافی اندکی به واسطه هزینه‌های انجام معامله بین انحصارگر و مقام اجرایی وجود خواهد داشت. ممکن است بخواهیم این زیان را به حساب زیان سرمایه‌گذاری بگذاریم که به وسیله پول دریافت شده از سوی مقامات دولتی جبران نمی‌شود و یا اینکه حساب دیگری برای آن باز کنیم که زیان‌های ناشی از هزینه‌های معاملاتی را شامل شود. در این مورد نیز هزینه‌های رانت‌جویی تدافعی وجود نخواهند داشت.

مثال‌های زیادی در تاریخ نظام پلیس در دموکراسی‌های قدیمی‌تر وجود دارند که در آنها پلیس در ازای حمایت بنگاهی از رقابت، درخواست رشوه کرده است. در دموکراسی‌های بالغ امروزی از چنین اقداماتی، بجز در مورد خدمات غیرقانونی چون مواد مخدر و روسپی‌گری چندان خبری نیست. چنین اقداماتی در دموکراسی‌های جدیدتر که در آنها پلیس تحت نظر دموکراتیک نیست، شایع‌تر است.

نا اطمینانی و رانت‌جویان

در مثال پیش‌گفته، فرض کردیم که رانت‌جو از رسیدن به هدفش - یعنی نیل به انحصار - مطمئن است. حال فرض کنید که شانس موفقیت انحصارگر در متقاعد کردن قانونگذاران به اعطای امتیاز انحصاری به او تنها یک دهم باشد. در این صورت او بایستی فقط $CM/10$ دلار را، صرف‌نظر از خطرگریزی یا خطرطلبی‌اش، صرف کند. اگر او موفق نشود، مصرف‌کنندگان یک ستانده چیزی را از دست نخواهند داد و بنابراین هیچ‌گونه زیان‌کاری وجود نخواهد داشت. با وجود این، اگر $CM/10$ دلار برای رابطه‌گری و یا به کارگرفتن کارگران برای مبارزات انتخاباتی صرف شود این مبلغ تلف خواهد شد، و هنوز هم مقداری زیان خالص رانت‌جویی به صورت زیان سرمایه‌گذاری وجود خواهد داشت.

ممکن است بیش از یک بنگاه برای رسیدن به منافع حاصل از رانت‌جویی به رقابت پردازند. برای مثال، فرض کنید که دولت در حال بررسی درخواست ده بنگاه مختلف برای موقعیت‌های انحصاری است. در این صورت احتمال موفقیت هر بنگاه در کسب مجوز انحصاری یک دهم خواهد بود. بنابراین تمایل به هزینه هر یک از این بنگاه‌ها $CM/10$ دلار است. در این حالت کل مخارج می‌تواند نزدیک به CM باشد و اگر یک و یا بیش از یکی از این بنگاه‌ها اشتباه کند یا شانس موفقیتش را بیش از حد برآورد کند، کل مخارج می‌تواند از CM دلار نیز بالاتر رود. لذا ممکن است زیان سرمایه‌گذاری بیش از CM دلار باشد.

واکنش مصرف‌کنندگان به رانت‌جویی

تاکنون فرض را بر این گذاشتیم که مصرف‌کنندگان تماشاچیان منفعلی هستند که هیچ‌گونه نگرانی راجع به نحوه رأی دادن قانونگذاران ندارند. واقعیت امر این طور نیست. مصرف‌کنندگانی که به دنبال قیمت‌های پایین‌تری هستند، انگیزه می‌یابند برای متقاعد کردن قانونگذاران جهت ممانعت از شکل‌گیری انحصار به یکدیگر ملحق شوند. اگر در این کار موفق شوند رانت انحصاری مدنظر رانت‌جویان کاهش می‌یابد. این کار به نوبه خود سرمایه‌گذاری انحصارگر احتمالی را نیز در رانت‌جویی کاهش خواهد داد. با وجود این، بایستی توجه کرد که این کار زمانی امکان‌پذیر است که

مصرف‌کنندگان خودشان نیز منابعی را سرمایه‌گذاری کنند. حال اگر این منابع همسو با متقاعد کردن قانونگذاران به کار گرفته شوند باید آنها را به عنوان بخشی از زیان رانت‌جویی در نظر گرفت. بر این اساس، به مجموعه اقداماتی که افراد یا بنگاه‌ها برای پرهیز از زیان رانت‌جویی دیگران انجام می‌دهند رانت‌جویی تدافعی گفته می‌شود. رانت‌جویی تدافعی با رابطه‌گری تدافعی که در مقدمه به آن اشاره شد مطابقت دارد. هزینه‌های رانت‌جویی تدافعی همانا اتلاف منابع ناشی از رانت‌جویی تدافعی است. این هزینه‌ها با هزینه‌های سرمایه‌گذاری، که پیش‌تر توصیف شدند، قابل مقایسه‌اند؛ مگر اینکه فرض می‌کنیم اگر آنها برای رانت‌جویی هم به کار نمی‌رفتند مورد نیاز نمی‌بودند.

نکته دیگری که باید مدنظر قرار داد هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی‌اند. معمولاً مصرف‌کنندگان زیادی هستند که هر یک از آنها به تنهایی از بلوکه کردن رانت‌جویی به مقدار بسیار کمی منتفع خواهند شد. بنابراین، مصرف‌کنندگان با مسئله سواری مجانی مواجه می‌شوند. اما (در این مثال) تنها یک انحصارگر وجود دارد. لذا مسئله سواری مجانی از جانب فروشنده وجود نخواهد داشت. با عنایت به درسی که در فصل ۱۲ از گروه‌های فشار آموختیم، در این مورد مزیت معمولاً به رانت‌جو می‌رسد. در واقع، ممکن است هر مصرف‌کننده‌ای منافع شخصی‌اش را چنان کم برآورد کند که نگرانش نباشد. از این رو ممکن است هیچ‌گونه رانت‌جویی تدافعی به وجود نیاید.

مثال ۲: تعرفه واردات

اکنون مورد پیچیده‌تری را در نظر بگیرید که در آن هیچ‌گونه انحصار بالفعلی وجود ندارد ولی به دلیل ایجاد محدودیت روی رقابت‌کنندگان بالقوه، افزایش قیمت وجود دارد. به ویژه مورد تعرفه وارداتی را در نظر بگیرید. فرض کنید قیمت جهانی کالایی - مثلاً نوع خاصی برنج - W باشد. در این صورت اگر هیچ‌گونه تعرفه یا محدودیت دیگری روی توزیع یا فروش تولیدات خارجی وجود نداشته باشد، قیمت بازار داخلی نیز نزدیک به W خواهد بود. اما فرض کنید قیمت W آنقدر پایین باشد که فقط برای برخی شالیکاران داخلی صرف کند که تولید کنند و محصول‌شان را در بازار داخلی بفروشند. فرض کنید این تعداد کشاورز مقدار q_h را تولید کنند و بقیه نیاز داخلی، مثلاً q_f ، به‌وسیله تولیدکنندگان خارجی برنج ارائه شود. برای سادگی تحلیل فرض کنید که هیچ‌گونه صادرات برنجی از کشور صورت نمی‌گیرد و کیفیت برنج‌ها نیز یکسان است.

حال فرض کنید که شالیکاران برای متقاعد کردن قانونگذاران به وضع تعرفه‌ای روی هر کیلو برنج وارداتی، تشکیل گروه فشار بدهند. فرض کنید که تعرفه کاملاً کارگر شود و قاچاق کالاهای غیرتعرفه‌ای ممکن نباشد. در این صورت قیمت داخلی کلیه برنج‌ها تا سطح مجموع قیمت جهانی و تعرفه افزایش خواهد یافت. با فرض یکسان بودن سایر چیزها، قیمت داخلی بالاتر برنج مقدار خرید و فروش آن را در داخل کشور کاهش خواهد داد، چرا که بعضی از مصرف‌کنندگان توانایی خرید همان مقدار قبلی را نخواهند داشت و برخی نیز به سراغ جانشین‌های برنج خواهند رفت.

هر چند که مقدار کل برنج فروخته شده در بازار داخلی کاهش خواهد یافت، ولی مقدار تولید به فروش رفته تولیدکنندگان داخلی برنج افزایش خواهد یافت. به طور خلاصه، $q_h + q_f$ به این ترتیب کاهش می‌یابد که q_h افزایش پیدا خواهد کرد ولی q_f به میزان بیشتری از افزایش q_h کاهش خواهد یافت. مصرف‌کنندگان نیز به واسطه افزایش قیمت در وضعیت بدتری قرار خواهند گرفت.

به منظور استنتاج پیامدهای رانت‌جویی در این مورد، مانند مورد انحصار محض مصرف‌کنندگان را به دو گروه تفکیک کنیم. افزون بر این، بایستی آن گروه از مصرف‌کنندگان را که به رغم قیمت‌های بالاتر تصمیم به خرید می‌گیرند نیز به دو زیرگروه تفکیک کنیم: آنهایی که از تولیدکنندگان داخلی می‌خرند و آنهایی که از تولیدکنندگان خارجی خرید می‌کنند. بحث را با پرداختن به مصرف‌کنندگانی که از تولیدکنندگان داخلی می‌خرند، ادامه می‌دهیم.

برای این مصرف‌کنندگان نیز همانند انحصار محض، باز توزیع ثروتی از ایشان به تولیدکنندگان داخلی وجود دارد. با این حال، این باز توزیع ثروت کامل نیست. چون کشاورزان در تولید برنج داخلی انحصاری نیستند، لذا قیمت بالاتر برنج داخلی منجر به رقابت بیشتر در داخل می‌شود و در نتیجه قیمت منابعی را که تولیدکنندگان داخلی برنج از آنها استفاده می‌کنند، افزایش خواهد داد. به واسطه هزینه‌های بالاتر، سود تولیدکنندگان برنج از زیان مصرف‌کنندگان کمتر خواهد بود. این خود نوعی زیان‌کاری است، چرا که منابع از مواردی که مصرف‌کنندگان ارزش بالاتری برای آنها قائل‌اند به موارد دیگر انتقال داده می‌شوند. به عبارتی دیگر، پولی که این زیرگروه نخست مصرف‌کنندگان از دست می‌دهند بخشی از آن به کشاورزان داخلی باز توزیع می‌شود و بخشی از آن نیز هدر می‌رود، چرا که منابعی که در غیر این صورت صرف کالاهای ارزشمندتری می‌شدند اکنون صرف برنج‌کاری شده‌اند.

اکنون زیر گروه دوم را در نظر بگیرید. این گروه مصرف‌کنندگانی‌اند که در قیمت‌های بالاتر از خارجیان می‌خرند. تولیدکنندگان خارجی نیز همان قیمت W را برای محصول برنج‌شان دریافت می‌کنند. با وجود این، مصرف‌کنندگان مقدار بیشتری می‌پردازند. این مابه‌التفاوت درآمد تعرفه‌ای است. بنابراین، پولی نیز از مصرف‌کنندگان به دستگاه اداری مالیات دولتی باز توزیع می‌شود. هویت افرادی که واقعاً از این درآمد منتفع می‌شوند بستگی به نحوه استفاده از آن دارد. دو شق برای استفاده از درآمد تعرفه‌ای وجود دارد: (۱) برای کاهش سایر مالیات‌ها به کار گرفته شود، یا (۲) صرف دیگر برنامه‌های دولت شود.

گروه سوم مصرف‌کنندگانی‌اند که به دلیل بالا بودن قیمت‌ها تصمیم به خرید نمی‌گیرند. در این صورت زیان آنها، زیان کارایی خواهد بود. منابع کشورهای صادرکننده برنج که می‌شد برای ارضای خواسته‌های برنج‌شان به کاربرده شوند برای ارضای خواسته‌های دیگران در جایی استفاده می‌شوند که ارزش پولی کمتری برای آنها قائل‌اند.

در این مورد، دو نوع زیان کارایی وجود دارد: (۱) منابعی که می‌توانستند به صورت ارزشمندتری در جاهای دیگر اقتصاد داخلی به کار گرفته شوند به سوی تولید برنج می‌روند؛ و (۲) فرصت برای خرید برنج خارجی ارزان از مصرف‌کنندگان دریغ می‌شود، چرا که به دلیل بالا بودن قیمت‌ها آنها از خرید منصرف می‌گردند.

دو مجموعه از رانت‌جویان

برخلاف مثال نخست، دو مجموعه از منتفع‌شوندگان تعرفه وجود دارند: (۱) تولیدکنندگان برنج و (۲) ذی‌نفع‌های عواید اضافی دولت. ممکن است افراد مختلفی از عواید اضافی دولت منتفع شوند. مثلاً قانونگذاران ممکن است رأی دهند که درآمد حاصل از تعرفه جایگزین درآمدهای مالیاتی شود. بنابراین، کاهش در مالیات بر درآمد، پرداخت‌کنندگان مالیات را قادر می‌سازد که از این تعرفه منتفع گردند. یا اینکه ممکن است قانونگذاران تصویب کنند که عواید تعرفه به پروژه خاصی، مثلاً احداث پارک‌های شهرداری، اختصاص یابد. در این صورت عرضه‌کنندگان و متقاضیان خدمات پارک منتفع خواهند شد. شق سوم این است که جمع‌کنندگان تعرفه، بوروکرات‌ها یا سیاستمداران مستقیماً این

عواید تعرفه‌ای را به جیب بزنند و یا اینکه به صورت غیرمستقیم آن را برای افزایش ثروت و بهبود رفاه خودشان به کار گیرند. در این حالت، این مقامات دولتی‌اند که از تعرفه منتفع خواهند شد.

جالب اینکه تعرفه به تولیدکنندگان خارجی برنج زیان می‌رساند. حال اگر دولت‌های خارجی از این کار مطلع شوند، ممکن است با وضع تعرفه تلافی کنند. تعرفه‌های خارجی، تولیدکنندگان داخلی کالاهای دیگری را متضرر خواهد کرد.

باید تأکید کرد که شالیکاران انحصاری نیستند. اما مادامی که، قانونگذاران را در مبارزات انتخاباتی تأمین مالی می‌کنند، یا آنها را متقاعد می‌سازند و یا به منظور محدود کردن رقابت به آنها رشوه می‌دهند جزو رانت‌جویان خواهند بود، و سودی که به واسطه تعرفه کسب می‌کنند رانت انحصاری خواهد بود.

همانند بنگاهی که در مثال نخست به دنبال انحصار بود، در اینجا نیز برنج‌کاران انگیزه می‌یابند که سیاستمداران را متقاعد به مستثنی کردن رقیبان‌شان کنند. اگر این کشاورزان با هیچ‌گونه هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی مواجه نباشند تمایل به سرمایه‌گذاری‌شان تا مقداری خواهد بود که این مقدار از رانت انحصاری انتظاری ناشی از قیمت بالاتر برنج اندکی کمتر باشد. می‌توان گزاره مشابهی را نیز درخصوص افرادی که انتظار دارند از درآمد تعرفه منتفع شوند ساخت. آنها همچنین انگیزه خواهند یافت که در رانت‌جویی سرمایه‌گذاری کنند.

هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی

تمایز مهمی بین این مورد و مورد انحصاری وجود دارد. هر انحصارگر در واقع تصمیم‌گیرنده منفردی است. او ممکن است هزینه‌های تصمیم‌گیری را متحمل شود ولی هزینه‌هایش شخصی‌اند. موقعی که کشاورزان برنج به صورت جمعی اقدام می‌کنند نه تنها متحمل هزینه‌های شخصی می‌شوند بلکه برخی هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی را نیز متحمل می‌گردند. هنگامی که تصمیمات جمعی اتخاذ می‌گردند، مسئله سواری مجانی پیش می‌آید. بنابراین ممکن است برخی از کشاورزان برنج درصدد برآیند که برای تشکیل گروه فشار به دیگران نبیوندند.

بسیاری از کشورها قوانینی دارند که به کشاورزان تولیدات مشخصی انگیزه می‌دهند تا به منظور بهره‌مند شدن از اطلاعات مربوط به فناوری و سایر چیزهایی که منفعت مشترک ایجاد می‌کنند دور

هم جمع شوند. مثالی که در این خصوص می‌توان عنوان کرد این است که دولت دانشگاهی را عهده‌دار انجام یک پژوهش کشاورزی کند و سپس نتایج و یافته‌های تحقیق را در سمیناری به اطلاع کشاورزان برساند. چنین برنامه‌هایی هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی را برای کشاورزان کاهش می‌دهند. همین که آنها در سمیناری جمع شوند می‌توانند راجع به مزیت فشار آوردن روی قانونگذاران یا مجریان با هم بحث کنند.

واکنش مصرف‌کنندگان

رانت‌جویی کشاورزان می‌تواند با مخالفت‌هایی مواجه شود؛ چرا که مصرف‌کنندگان برنج با حضور آنها زیان می‌بینند. اینکه آیا آنها می‌توانند تشکیل یک گروه فشار مخالف مؤثر دهند یا نه، به هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی‌شان بستگی دارد. فرض کنید شمار مصرف‌کنندگان زیاد باشد و سودی که هر یک از آنها کسب می‌کنند اندک باشد. همچنین فرض کنید که شمار تولیدکنندگان برنج کم باشد و منافعی که به دست می‌آورند زیاد باشد. در این صورت مصرف‌کنندگان ممکن است نتوانند یک گروه فشار مؤثر و کارآمد را تشکیل دهند، در حالی که تولیدکنندگان قادر به تشکیل گروه فشار خواهند بود.

زیان خالص رانت‌جویی

اکنون زیان خالص رانت‌جویی بررسی می‌گردد. نخست اینکه این زیان شامل دو نوع زیان‌کاری است که پیش‌تر توصیف شد. دوم اینکه، کشاورزان برنج ممکن است تصمیم به اجاره کردن یک سازمان رابطه‌گری بگیرند و یا اینکه منابع خودشان را در تلاش برای متقاعد کردن سیاستمداران به حمایت از تعرفه به کار بگیرند. در این صورت منابعی که صرف این تلاش‌ها می‌شوند هدر خواهند رفت. سرمایه‌گذاری در رانت‌جویی بخشی از زیان رانت‌جویی است. سوم، اگر ذی‌نفع‌های عواید تعرفه منابع‌شان را برای تحت تأثیر قرار دادن سیاستمداران به کار گیرند، آن منابع تلف خواهند شد. از طرف دیگر، اگر کشاورزان یا ذی‌نفع‌های تعرفه رشوه پرداخت کنند، ائتلاف منابعی در کار نخواهد بود و تنها نوعی باز توزیع قدرت خرید وجود خواهد داشت. مؤلفه‌های دوم و سوم زیان خالص رانت‌جویی، هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی را نیز در برمی‌گیرد. چهارم، اگر مصرف‌کنندگان در رانت‌جویی تدافعی

سرمایه‌گذاری کنند، منابعی که سرمایه‌گذاری می‌شوند ممکن است هدر روند و سرانجام اینکه منابع اضافی‌ای می‌بایست برای به اجرا گذاشتن تعرفه، از طریق جلوگیری از قاچاق کالاها، به کار گرفته شوند که این منابع نیز بخشی از زیان رانت‌جویی خواهند بود.

۲. طبقه‌بندی رانت‌جویان: مثالی از تاکسی‌رانان

در اینجا برای طبقه‌بندی رانت‌جویان از مقاله بوکانان استفاده می‌کنیم. بوکانان شهری را تصور می‌کند که در آن دولت اقتدار اعطای مجوزهای تاکسی را دارد. او همچنین فرض می‌کند که قانون ضد تاکسی‌رانی بدون مجوز اکیداً بدون هزینه اجرا می‌شود. ما می‌توانیم فهم‌مان از رانت‌جویی را با دنبال کردن منطق او افزایش دهیم.

تاکسی‌رانان رانت‌جو

برای درک مثال، فرض می‌کنیم شورای شهری وجود دارد که مجوزها را به هر کسی که حداقل شرایط لازمی را برآورده کند و نیز حق جواز ناچیزی برای پوشش دادن هزینه‌های اداری بپردازد، اعطا می‌کند. با فرض اینکه تقاضا برای خدمت تاکسی بالا باشد و هزینه عرضه آن پایین، مجوزهای زیادی وجود خواهند داشت. در این صورت رقابت و قیمت‌های رقابتی حاکم خواهند بود. فرض کنید با گسترش شهر هر سال تقاضای خدمت تاکسی از سوی تاکسی‌رانان بیشتری برآورده شود. حال فرض کنید در جایی، تاکسی‌رانانی که اخیراً مجوز دریافت کرده‌اند برای تشکیل یک گروه فشار به یکدیگر بپیوندند. با این کار آنها قادر خواهند بود تا دولت را متقاعد به تصویب لایحه‌ای کنند که براساس آن شمار مجوزها در سطح فعلی‌شان محدود شوند. در این صورت مجوزهای بیشتری صادر نخواهد شد. با گذشت سال‌ها و به مرور زمان، تقاضا برای خدمت تاکسی افزایش می‌یابد، و به خاطر محدودیت عرضه قیمت خدمت تاکسی بیش از آنچه که قبل از تصویب لایحه بود افزایش می‌یابد. در چنین شرایطی، رانندگانی که قبلاً مجوز گرفته بودند از قیمت‌های بالای خدمت تاکسی رانت انحصاری به دست می‌آورند. رانت انحصاری تاکسی‌رانان چیزی شبیه به تولیدکنندگان برنج است که در مثال دوم بررسی شد. همچنین ممکن است فرض کنیم که چون رانندگان پیر می‌شوند و یا ممکن است

بخواهند تخصص و مهارت‌شان را به دیگران انتقال دهند، بنابراین شورای شهر تاکسی‌رانان بازنشسته را مجاز کند که مجوزهای‌شان را به تازه‌واردان واگذار کنند، مشروط بر اینکه حداقل شرایط را برآورده سازند.

هنگامی که شورای شهر لایحه تاکسی‌رانی را از تصویب می‌گذرانند، در واقع دارایی ارزشمندی - تعیین مجوز تاکسی‌رانی - را ایجاد می‌کند. برای پی بردن به اهمیت چنین دارایی‌ای، راننده بازنشسته‌ای را در نظر بگیرید که تصمیم به فروش مجوزش می‌گیرد. او با این کار، از سهم رانت انحصاری‌اش در کل دوره نامعین آینده دست می‌شوید. با وجود این، او می‌تواند مطمئن باشد که یکی از خریداران زیان او را جبران خواهد کرد. خریدار نیز درآمد ناشی از جریان یک رانت انحصاری [مجوز تاکسی] را پیش‌بینی خواهد کرد. در این وضعیت خریداران احتمالی زیادی وجود خواهند داشت، چرا که مردم زیادی می‌توانند رانندگی کنند. چون این افراد مجوزها را درخواست می‌کنند، لذا انتظار بر این است که قیمت مجوزها از ارزش سرمایه‌ای رانت انحصاری ماهانه مورد انتظار رانندگان جدید، تنها کمی پایین‌تر باشد.

بیاید فرض کنیم که رانندگان اولیه تاکسی پیش‌بینی کنند قانونی که مجوزهای تاکسی را به سطح فعلی رانندگان محدود می‌کند، دارایی ارزشمندی را برای آنها ایجاد خواهد کرد. بنابراین آنها انگیزه خواهند یافت که به منظور از تصویب گذراندن این قانون تشکیل گروه فشار دهند. حال اگر آنها چنین گروهی را شکل دهند، جزو رانت‌جویان تلقی خواهند شد. اگر هیچ‌گونه هزینه تصمیم‌گیری جمعی وجود نداشته باشد و برای آنها محرز باشد که در تلاش برای رانت‌جویی موفق خواهند شد، تمایل پیدا خواهند کرد مقداری - که اندکی از ارزش سرمایه‌ای کل مجوزها کمتر است - سرمایه‌گذاری کنند.

اکنون می‌خواهیم گروه دیگری از رانت‌جویان را معرفی کنیم. برای این کار بایستی مرحله دومی را نیز اضافه کنیم. فرض کنید بعد از چند سال قانونگذاران درصدد برآیند که فرایند اعطای مجوزها را کنترل کنند. برای این کار آنها لایحه جدیدی را تصویب خواهند کرد. البته این لایحه کماکان تاکسی‌رانان را ملزم به داشتن مجوز می‌کند، اما براساس آن کمیسیون تاکسی‌رانی شهری تأسیس می‌شود که تصمیم می‌گیرد کدام یک از درخواست‌های مجوز تصویب شوند. به عبارت دیگر، لایحه

کلیه مجوزهای موجود را ملغی می‌کند. کمیسیون ممکن است مجوزی را به یکی از دارندگان مجوز قدیمی اعطا کند و یا ممکن است او را با تاکسی‌ران جدیدی عوض کند. به طور خلاصه، قانون به اعضای کمیسیون جهت می‌دهد که مجوزها را به چه کسانی اعطا کنند. هدف لایحه این است که حقوق مربوط به مجوزها را از صاحبان فعلی‌شان به اعضای کمیسیون تاکسی‌رانان انتقال دهد. شورای شهر انتظار دارد که اعضای کمیسیون حقوق را به متقاضیان «مستحق» مجوزها اعطا کنند. فرض کنید شمار مجوزهای اعطا شده در همان سطح باقی بماند.

در موارد واقعی که کمیسیون‌های تاکسی‌رانی منصوب می‌شوند، معمولاً اقتدار کنترل قیمت مسافت‌های تاکسی را نیز خواهند داشت. به منظور تمرکز روی رانت‌جویی، فرض می‌کنیم که کمیسیون‌های تاکسی‌رانی اجازه می‌دهند قیمت تاکسی‌ها از سوی تاکسی‌رانان و براساس عرضه و تقاضا تعیین شود. در این مورد، رانت انحصاری تداوم خواهد یافت. به خاطر این رانت انحصاری، در شرایطی که حق مجوز ناچیز باشد، شمار جوازهای تقاضا شده بیش از شمار جوازهایی خواهد بود که به وسیله قانون مجاز شمرده شده‌اند. متقاضیان جدید در تحصیل مجوزها با دارندگان قبلی آنها رقابت خواهند کرد. در نتیجه، کمیسیون مجبور خواهد شد که به روش سهمیه‌بندی در اعطای جوازهای محدود متوسل گردد.

تحت این شرایط جدید، تاکسی‌رانان احتمالی باز هم به عنوان رانت‌جویان قلمداد می‌شوند. برای پی بردن به اینکه چگونه چنین چیزی ممکن است، فرض کنید که کمیسیون به کسانی که درخواست‌شان نشان از صلاحیت‌شان دارد گوش فرا دهد. ممکن است برای بعضی از رانندگان از همان ابتدا محرز باشد که افراد واجد شرایط تلقی شوند و برخی دیگر نیز فاقد صلاحیت؛ اما در میان آنهایی که نامطمئن‌اند رقابت وجود خواهد داشت. هر کدام از آنان این انگیزه را خواهند داشت که منابعی را برای متقاعد کردن کمیسیون‌ها به اینکه از دیگران شایسته‌ترند سرمایه‌گذاری کنند. البته مشخص نیست که آنها دقیقاً چه مقدار سرمایه‌گذاری خواهند کرد، و این بعضاً بدان دلیل است که معلوم نیست نااطمینانی تا چه اندازه در بین متقاضیان فرق می‌کند. در حالت افراطی، اگر کلیه افراد نامطمئن باشند، مقدار سرمایه‌گذاری شده به ارزش سرمایه‌ای فعلی رانت انحصاری مورد انتظار نزدیک خواهد بود. در هر حال، باز هم تاکسی‌رانان به عنوان رانت‌جویان قلمداد خواهند شد و زمان و

پول‌شان را برای دستیابی به مجوزها سرمایه‌گذاری خواهند کرد. بنابراین هزینه سرمایه‌گذاری رانت‌جویی وجود خواهد داشت.

اعضای کمیسیون به عنوان رانت‌جویان

فرض کنید شورای شهر به کمیسیون اجازه می‌دهد که در مورد مقدار حق مجوز تصمیم بگیرد. همچنین فرض کنید که شورای شهر اعضای کمیسیون را مجاز می‌شمارد هر مقدار پولی را که از فروش مجوزها به دست می‌آورند برای خودشان نگاه دارند. البته شورای شهری که منطقی و آگاه باشد هرگز چنین کاری نمی‌کند، چرا که در این صورت رأی‌دهندگان مطلع به افرادی غیر از کسانی که بر سر کارند، در انتخابات بعدی رأی خواهند داد. اما می‌توان با در نظر گرفتن این فرض، چیزهایی راجع به رانت‌جویی آموخت.

تحت این فروض، اعضای کمیسیون انگیزه خواهند یافت که مجوزهای تاکسی را به بالاترین پیشنهادکنندگان واگذار کنند. با فرض اینکه تاکسی‌رانان برای تقلب در مزایده دست به یکی نشوند، مقدار پیشنهادی برای هر مجوز خیلی نزدیک به ارزش سرمایه‌ای آن خواهد بود، و مجموع بالاترین پیشنهادها برای کلیه مجوزها نزدیک به مقدار کل رانت انحصاری خواهد بود. البته مقداری از منابع در مزایده به کار گرفته خواهد شد. برای مثال، تاکسی‌رانان مجبور خواهند شد تلاش‌هایی را صرف محاسبه قیمتی کنند که بایستی پیشنهاد دهند. بنابراین، مجموع بالاترین پیشنهادها تا حدودی از رانت انحصاری کمتر خواهد بود.

افرادی که مزایده را می‌برند مجوزها را به دست خواهند آورد و قیمت‌های بازاری بالا را برای سوار کردن مسافران مطالبه خواهند کرد. با وجود این، سود آنها چندان بالاتر از آنچه که در صورت عدم تصویب لایحه می‌بود، نخواهد شد؛ چرا که آنها مجبورند برای تحصیل مجوزها قیمت مزایده بالایی را پرداخت کنند. آنها رانت انحصاری را به دست خواهند آورد، اما پیشاپیش تقریباً همان مقدار را برای خرید مجوزهای‌شان به اعضای کمیسیون پرداخت می‌کنند.

در این حالت، دریافت‌کنندگان رانت انحصاری اعضای کمیسیون هستند و در واقع پول مزایده در بین آنها توزیع می‌شود. بر این اساس، می‌توان انتظار داشت که رانت‌جویی در میان اعضای احتمالی کمیسیون، قبل از اینکه منصوب شوند، اتفاق افتد. برای مثال، فرض کنید شورای شهر اعضای

کمیسیون را براساس رأی اکثریت انتخاب کند. شورای شهر در میان اعضایش و کاندیداهای کمیسیون رأی گیری می کند و فردی برنده می شود که بیشترین آرا را کسب کند. در این صورت فردی که برای به دست آوردن پول مزایده می خواهد عضو کمیسیون شود، تمایل خواهد داشت به مبارزات انتخاباتی اعضای شورا کمک کند و یا به آنها رشوه دهد. اگر رقابت شدیدی میان اعضای احتمالی کمیسیون وجود داشته باشد، آنها تمایل خواهند داشت که در مجموع مقدار منابع نسبتاً کمتری از ارزش سرمایه ای رانت انحصاری ای که انتظار دارند از تاکسی رانان به آنها منتقل شود، سرمایه گذاری کنند.

همان گونه که خاطرنشان شد، شورای شهری که آگاه و منطقی باشد به اعضای کمیسیون اجازه نخواهد داد که مجوزها را به مزایده بگذارند و از این بابت درآمد کسب کنند. با وجود این، خیلی ساده انگارانه خواهد بود که بپذیریم اعضای کمیسیون انگیزه دریافت رشوه از دارندگان احتمالی مجوز تاکسی را ندارند. برای پرهیز از این مسئله، شورای شهر می تواند دریافت چنین رشوه هایی را به وسیله شهرداران غیرقانونی اعلام کند. با این حال، به خاطر سندهای احتمالی بالا، نیاز است که قانون مبارزه با رشوه گیری به صورت سفت و سخت به اجرا درآید. در این صورت هزینه های اجرایی چنین قانونی نوعی از هزینه های رانت جویی خواهند بود.

این تحلیل ها کمک می کنند دریابیم که چرا قانونگذاران و بوروکرات های منصوب شده ممکن است طرفدار قوانین خاصی باشند. فرض کنید هیچ محدودیتی درخصوص شمار مجوزهای تاکسی رانی وجود نداشته باشد و مجوزها آزادانه به هر کس که شرایط حداقل را برآورده کند واگذار شوند. همچنین فرض کنید شورای شهر در حال بررسی و از تصویب گذراندن قانونی باشد که براساس آن شمار مجوزهای اعطایی محدود می شوند. این شورا طرحی را می ریزد که براساس آن کمیسینی برای تخصیص مجوزها ایجاد می شود. سرانجام اینکه، فرض کنید شما می دانید عضوی از کمیسیون خواهید بود و می توانید از تاکسی رانان رشوه دریافت کنید. در این صورت، شما احتمالاً طرفدار چنین قانونی خواهید بود، چرا که انتظار دارید دریافت کننده رانت انحصاری باشید. تاکسی رانانی که انتظار دارند مجوزهایی بدون پرداخت حق مجوز حداکثر دریافت کنند نیز ممکن است طرفدار چنین قانونی باشند. به علاوه، سیاستمدارانی هم که انتظارشان بر این است که در زمره دریافت کنندگان کمک های

مالی برای مبارزات انتخاباتی و یا رشوه باشند طرفدار آن خواهند بود. گستره این انگیزه‌ها نه تنها به رانت انتظاری افراد بلکه به سرمایه‌گذاری انتظاری فرد در اقدامات رانت‌جویانه‌اش نیز بستگی دارد.

سیاستمداران رانت‌جو

برای پی بردن به اینکه چگونه ممکن است سیاستمداران رانت‌جو شوند، فرض کنید اعضای جامعه این اجازه را به سیاستمداران می‌دهند که در قبال انتصاب اعضای کمیسیون‌ها، رشوه بگیرند. در این صورت انتظار بر این است که سیاستمداران حقوق تاکسی‌رانی را برای اعضای کمیسیون به مزایده بگذارند. در این حالت تاکسی‌رانان تقریباً قیمت رانت انحصاری را مطالبه خواهند کرد، اعضای کمیسیون هم مجوزهای تاکسی را تقریباً در قیمت رانت انحصاری به مزایده می‌گذارند و سیاستمداران نیز تقریباً قیمت رانت انحصاری را از افرادی که می‌خواهند اعضای کمیسیون شوند مطالبه خواهند کرد. نامزدهای شورای شهر نیز، همچون رانت‌جویان، در تلاش برای پیروز شدن در مبارزات انتخاباتی به گونه‌ای سرمایه‌گذاری می‌کنند که بتوانند از رانت انحصاری بهره‌مند شوند. رأی‌دهندگان آگاه و مطلع به شورای شهر اجازه نمی‌دهند که از طریق فروش حقوق‌شان به افرادی که می‌خواهند اعضای کمیسیون شوند پول کسب کنند. با این حال، این مثال ما را از سودهای بالقوه‌ای که سیاستمداران می‌توانند از فساد کسب کنند آگاه می‌کند.

دریافت‌کنندگان خدمات و گروه‌های پرداخت‌کننده مالیات به مثابه رانت‌جویان

سرانجام اینکه فرض کنید تاکسی‌رانان، اعضای کمیسیون و سیاستمداران قادر نباشند عواید مجوزهای تاکسی را به جیب بزنند؛ به این مفهوم که پولی که از مزایده مجوزهای تاکسی جمع‌آوری می‌کنند بایستی به خزانه دولت واریز شود. در این صورت ممکن است از سوی پرداخت‌کنندگان مالیات یا دریافت‌کنندگان خدمات رانت‌جویی صورت گیرد.

برای پی بردن به اینکه چگونه ممکن است یک گروه پرداخت‌کننده مالیات رانت‌جو باشد، تصور کنید شورای شهر تصمیم می‌گیرد که پول جمع‌آوری شده از محل مزایده مجوزهای تاکسی را برای کاهش مالیات به کار ببرد، ولی هنوز تصمیم نگرفته است که چگونه این کار را انجام دهد. در این

صورت، گروه‌های رقیب پرداخت‌کننده مالیات می‌توانند منابعی را سرمایه‌گذاری کنند تا اعضای شورا را متقاعد سازند که روی طرحی توافق نظر داشته باشند که کاهش مالیات‌ها متوجه‌شان شود. مثلاً، ممکن است گروهی طرفدار افزایش معافیت‌های مالیاتی برای خانواده‌های دارای درآمد پایین باشند، گروه دیگری ممکن است طرفدار معاف کردن سود سرمایه یا بهره از مالیات باشند، ممکن است گروهی نیز بخواهند مالیات روی دارایی کاهش یابد، در حالی که گروه دیگری بخواهند مالیات روی فروش کاهش یابد.

برای پی بردن به اینکه چگونه ممکن است دریافت‌کنندگان خدمات رانت‌جو شوند، تصور کنید عواید حاصل از حق مجوزها به ساختن پارک‌های عمومی اختصاص یابد - نمونه‌ای که قبلاً به آن اشاره شد. فرض کنید شورای شهر هنوز تصمیم نگرفته باشد که پارک‌های جدید را در کجا ایجاد کند. در این صورت گروه‌های محلی و اجتماعی رقیب ممکن است منابعی را سرمایه‌گذاری کنند تا اعضای شورای شهر را به ساخت پارکی در محله خودشان متقاعد سازند.

به دلیل وجود رانت‌جویی نسبتاً بالا، اتلاف ناشی از معاملات (یعنی هزینه‌های معاملاتی) نیز بالا خواهد بود، و دشوار بتوان کلیه این هزینه‌ها را از رأی‌دهندگان مخفی نگه داشت. با فرض اینکه رأی‌دهندگان افرادی آگاه و حساس باشند، اجازه چنین کاری را نخواهند داد. با این حال، این مثال نیز می‌خواهد اشکال مختلف و سطوح پیچیدگی رانت‌جویی را به ما نشان دهد.

۳. مثالی پیچیده‌تر

واقعیت رانت‌جویی انحصاری در موارد مختلف فرق می‌کند. همین که نظریه درک گردید، بهترین روش پیشرفت بررسی چند مورد خاص است. موارد خاص می‌توانند خیلی پیچیده باشند. هر چند که در اینجا صرفاً مجال بررسی یکی از آنها وجود دارد، لیکن این بررسی بایستی این ایده را به ما بدهد که چگونه نظریه را برای موارد دیگر نیز به کار ببریم.

شرکتی شیمیایی را در ایالات متحده آمریکا در نظر بگیرید که می‌خواهد در مقابل رقبای خارجی حمایت شود. برای اینکه شرکت به بهترین نحو به هدفش برسد یک رابطه‌گر استخدام می‌کند. رابطه‌گر با تنی چند از قانونگذاران ملاقات می‌کند تا از دیدگاه‌های آنها مطلع شود. سپس گزارش

مذاکرات را به اطلاع شرکت می‌رساند و خاطرنشان می‌کند که قادر به کسب آرای لازم نیست، چرا که بعضی از قانونگذاران حاضر به طرفداری از لایحه نیستند. اینکه چگونه حوزه انتخاباتی قانونگذاران می‌توانند منتفع شوند مدنظر قانونگذاران نیست و آنها از این می‌ترسند که اگر به طرفداری از آن لایحه رأی دادند چه بسا در انتخابات دوره بعد آرای‌شان را از دست بدهند، چرا که گروه پر و پا قرص طرفداران محیط‌زیست مخالف این طرح است. بر این اساس، مدیر عامل شرکت و رابطه‌گر راجع به گزینه‌های‌شان به بحث می‌نشینند.

در جریان بحث، مدیر عامل شرکت خاطرنشان می‌کند که می‌خواهد در آینده‌ای نزدیک، سه کارخانه جدید احداث کند و برنامه‌ریزی کرده است که این کارخانه‌ها در سه ایالت مختلف با دستمزد پایین واقع شوند. هدف او منتفع شدن از هزینه‌های تولید پایین‌تر است. رابطه‌گر پاسخ می‌دهد که نمایندگان دو ایالت با دستمزد پایین هرگز نمی‌توانند به حمایت از لایحه متقاعد شوند و نماینده ایالت سوم نیز قبلاً به لایحه متعهد شده است. با وجود این، او ادامه می‌دهد «اگر من بتوانم به سه قانونگذار مخالف قول دهم که شما یک کارخانه در ایالات‌شان خواهید ساخت، معتقدم که می‌توانم اکثریت لازم را برای حمایت از لایحه به‌دست آورم». بر این اساس مدیر عامل شرکت با این طرح موافقت می‌کند، قول و قرارها نیز شکل می‌گیرند و لایحه از تصویب خواهد گذشت.

در این مثال شرکت شیمیایی یک رانت‌جو خواهد بود. قانونگذاران نیز ممکن است رانت‌جو باشند. هرچند که فرض کردیم آنها هیچ پولی از شرکت شیمیایی نمی‌گیرند ولی اگر تصمیم شرکت به احداث کارخانه‌های جدید به دوباره انتخاب شدن آنها کمک کند، آنان قادر خواهند بود رانت‌های دیگری را به واسطه قدرت سیاسی‌شان، به‌دست آورند. همچنین آنها ممکن است رشوه یا مساعده‌هایی را از سازندگان محلی و یا سایر ذی‌نفع‌های طرح شرکت دریافت کنند. شهروندان عادی ایالات قانونگذاران ذی‌نفع‌های منفعل این طرح هستند و معمولاً به عنوان رانت‌جو در نظر گرفته نمی‌شوند. با وجود این، می‌توان وضعیتی را تصور کرد که آنها نیز جزو رانت‌جویان درآیند. فرض کنید یک کارخانه زیر نظر اتحادیه کارگری از قبل تعطیل شده باشد و به بیکاری بسیاری از کارگران انجامیده باشد. نمایندگان اتحادیه به منظور کمک به کارگران بیکار شده ممکن است تصمیم به لابی‌کردن با قانونگذاران بگیرند. اتحادیه از آنها می‌خواهد طرحی را تصویب کنند که براساس آن

شرکت شیمیایی از رقابت خارجی در امان بماند، مشروط بر اینکه شرکت موافقت کند کارخانه‌ها را در محلی که اتحادیه مشخص خواهد کرد تأسیس کند. در این مورد اعضای اتحادیه رانت‌جو خواهند بود. رانت اتحادیه به این هزینه‌ها به دست می‌آید: (۱) کارگران ایالت‌های دارای دستمزد پایین‌تر، که در غیر این صورت شرکت شیمیایی آنها را به کار می‌گرفت؛ و (۲) مصرف‌کنندگانی که اکنون تولیداتی را که در فرایند تولیدشان مواد شیمیایی به کار رفته است با قیمت‌های بالاتری می‌خرند. نکته مهم این است که از دیدگاه اقتصاددانان این رویه منجر به اتلاف منابع خواهد شد. به‌جای استفاده از روش تولیدی که مدیر شرکت معتقد است از رویکرد اقتصادی کارآمدترین روش هزینه کردن است، مجریان شرکت روشی را برمی‌گزینند که از نظر سیاسی کارآمدترین است. نتیجه این کار زیان‌کاری در صنعت شیمیایی است. افزون بر این، انتخاب عمومی خاطرنشان می‌سازد که زیان سرمایه‌گذاری ناشی از رابطه‌گری و نیز هزینه‌های ناشی از اجرا و رانت‌جویی تدافعی نیز وجود خواهند داشت.

از این بحث نبایستی به این نتیجه رسید که کلیه اشکال رابطه‌گری به ناکارایی می‌انجامند. در وهله نخست، همان‌گونه که قبلاً نیز خاطرنشان شد، گرچه پروژه‌ای در نتیجه رابطه‌گری پذیرفته شده باشد ولی ممکن است بسیاری از مردم منافع آن را بیش از هزینه‌هایش ببینند. در گام دوم، رابطه‌گر می‌تواند وظیفه آگاه کردن سیاستمداران را از تقاضاهای رأی‌دهندگان انجام دهد. با فرض اینکه از این تقاضاها درس گرفته شود، سیاستمدار بهتر می‌تواند ستانده‌ای از کالاهای عمومی را که اکثریت جامعه ترجیح می‌دهند انتخاب کند. به هر حال هر چند که رابطه‌گری یکی از دلایل اتلاف منابع ناشی از رانت‌جویی است، ولی ممکن است رابطه‌گری به دلایل دیگری غیر از رانت‌جویی انجام گیرد.

۴. رانت‌جویی باز توزیعی

خالص‌ترین شکل باز توزیع، انتقال پول از فرد یا گروهی به فرد یا گروه دیگر است. تصور کنید افراد یک گروه خاص احساس کنند مستحق مقدار پولی‌اند که در غیر این صورت به افراد گروه دیگری تعلق می‌گرفت. مثالی که در این خصوص می‌توان ذکر کرد، راجع به بومیانی است که معتقدند مستحق دریافت مقداری از درآمد ثروتمندانی هستند که زمین‌نیاکان‌شان را به دنبال تجاوزی خونی تصاحب کرده‌اند. مثال دیگری که می‌توان در این باره عنوان کرد گروه‌های اقلیت متمایز مانند

سیاهان یا زنانند که معتقدند مستحق مقدار پولی هستند که آنها را برای تبعیض در برابر نیاکان‌شان یا برای تعصب و تبعیض‌های منتسب به نهادها و فرهنگ به ارث رسیده از آنها جبران کند. علاوه بر پول، ممکن است باز توزیع شامل انتقال حق استفاده از منابع هم باشد. مثلاً، به منظور توجیه گرفتن سرزمینی که بومیان اشغال کرده بودند، قانونگذاری‌های دموکراتیک در دموکراسی‌های اولیه ایالات متحد و استرالیا قوانینی را از تصویب گذراندند که براساس آن زمین به مهاجران اروپایی اختصاص می‌یافت. این قانون به مهاجران اروپایی این حق را می‌داد که از زمین استفاده کنند و نظامیان و پلیس را برای بیرون راندن بومیان از سرزمین‌شان به کار بگیرند. به طریق مشابه، به منظور محروم کردن سیاهان از حاصل کارشان بسیاری از قانونگذاری‌های ایالتی دموکراتیک اولیه در ایالات متحد آمریکا قوانینی را از تصویب گذراندند که براساس آن با برده‌های سیاه به عنوان نوعی دارایی رفتار می‌شد.

مهاجران اروپایی، بومیان، سیاهان، زنان و گروه‌هایی از این دست اغلب خواسته‌اند مقادیر زیادی از زمان و پول را برای تحصیل پول، مالکیت یا حقوقی که در غیر این صورت به دیگران تعلق می‌گرفت، سرمایه‌گذاری کنند. به همین ترتیب، امروزه نیز چنین گروه‌هایی می‌توانند انتظار داشته باشند که با سرمایه‌گذاری تدافعی شدیدی از جانب آنهایی که زیان می‌بینند مواجه شوند. موقعی که قوانین باز توزیع ثروت از گروهی به گروه دیگر تصویب می‌شوند، هیچ‌گونه زیان‌کارایی ناشی از رانت‌جویی وجود نخواهد داشت. با وجود این هزینه‌های سرمایه‌گذاری وجود دارند، چرا که منتفع‌شوندگان و زیان‌دیدگان احتمالی انگیزه می‌یابند که قانونگذاران را تحت تأثیر قرار دهند. افزون بر این، هزینه‌های اداری و اجرایی باز توزیع نیز وجود دارند. این هزینه‌ها نوعاً شامل هزینه‌های مرتبط با جمع‌آوری مالیات‌های اضافی مورد نیاز برای انتقال پول، مالکیت یا حقوق و نیز هزینه‌های توزیع آن بین ذی‌نفع‌هاست.

یک نوع هزینه مربوط به باز توزیع، که اغلب نادیده گرفته می‌شود، هزینه شایستگی^۱ است. قانونی که موجب باز توزیع ثروت می‌شود بایستی ویژگی‌های افراد واجد شرایط دریافت اقلامی را که

بازتوزیع شده‌اند بازگو کند. به عبارت دیگر، بایستی شرایط شایستگی دریافت‌کنندگان را مشخص سازد. چون افراد می‌توانند خصوصیات‌شان را تغییر دهند، لذا خواهند توانست شایستگی‌شان را نیز عوض کنند. مثلاً ممکن است طرح جبران بومیان منجر به این شود که افراد دارای نژاد مختلط برای اثبات واجد شرایط بودن‌شان - یعنی اینکه به عنوان بومی طبقه‌بندی شوند تا بتوانند سهم جبران‌شان را دریافت کنند - هزینه‌هایی را متحمل شوند. اگر فردی منابعی را استفاده کند یا آرامش خود را برای دستیابی به واجد شرایط بودن فدا کند (که در غیر این صورت می‌توانست داشته باشد) هزینه‌هایی که متحمل می‌شود زیان ناشی از رانت‌جویی خواهند بود. خاطرنشان شد که تلاش برای به تصویب رساندن قانونی که به بازتوزیع می‌انجامد دربردارنده زیان کارایی نیست. به همین خاطر نیز تصمیم ما به طبقه‌بندی چنین اقدامی تحت عنوان رانت‌جویی ممکن است سؤال‌برانگیز به نظر رسد. توجیه این مدعا آن است که این اقدامات خیلی شبیه به آنهایی‌اند که رانت‌جویان انجام می‌دهند.

به منظور ایده گرفتن از اشکال متعددی که رانت‌جویی باز توزیعی می‌تواند به خود بگیرد، چند مثال دیگر را در نظر می‌گیریم. (۱) مالیات‌دهندگان دارای درآمد پایین ممکن است برای انتقال بخشی از بار مالیاتی به مالیات‌دهندگان دارای درآمد بالا به یکدیگر ملحق شوند؛ (۲) مصرف‌کنندگان یک کالای عمومی محلی ممکن است به منظور متقاعد کردن قانونگذاران به انتقال مخارج از یک کالای عمومی محلی متمایز به یکدیگر ببینوند، ولو انجام چنین کاری کارآمدتر نباشد؛ (۳) اعضای یک اتحادیه کارکنان دولتی ممکن است در تلاش برای به دست آوردن پرداخت‌هایی بالاتر یا مزایای بیشتر اعتصاب کنند؛ (۴) قانونگذاران ممکن است قوانینی را از تصویب بگذرانند که به موجب آن دریافتی یا امتیازات خودشان افزایش پیدا کند و یا اینکه مزیت بیشتری به حاکمان فعلی نسبت به رقیبان‌شان بدهند، ولو اینکه منافع جامعه در این کار نباشد؛ (۵) ممکن است کارکنان یک دیوان سالاری دولتی به یکدیگر ببینوند تا قانونگذاران را متقاعد به بزرگ کردن اندازه اداره‌شان به حدی فراتر از اندازه کارآمد آن کنند؛ (۶) رئیس اداره‌ای ممکن است هزینه‌های اداره یا تقاضا برای خدمات اداره‌اش را به منظور گسترش اندازه آن به حدی فراتر از اندازه کارآمد آن تحریف کند و یا در نشان دادن آنها مبالغه ورزد؛ و سرانجام (۷) عرضه‌کنندگان کالاهای عمومی ممکن است به مبارزات انتخاباتی قانونگذاری کمک کنند تا در صورت برنده شدن او حمایت لازم را برای استمرار و یا افزایش

وجوه کسب کنند، ولو اینکه تأمین مالی بیشتر ناکارآمد باشد. در هر یک از این مثال‌ها، افرادی درصددند تا به تصویب شدن قوانینی کمک کنند که به دنبال آنها پول یا مزایایی به دست می‌آورند که در غیر این صورت نصیب فرد دیگری می‌شد. برای موفقیت در این کار، آنها زمان یا منابع‌شان را سرمایه‌گذاری می‌کنند و بنابراین موجب زیان سرمایه‌گذاری می‌شوند.

فصل ۱۷

خصوصی سازی از طریق انحلال یک دستگاه اداری

۱. مقدمه

در دموکراسی‌های بالغ دستگاه‌های اداری زیادی وجود دارند. بعضی از دستگاه‌های اداری به ارائه کالاها یا خدمات مشخصی چون دفاع ملی، پلیس، آتش‌نشانی، و دفع زباله می‌پردازند. برخی نیز فقط برای خرید، یا تدارک دیدن کالاها و خدمات تشکیل شده‌اند. چنین اداراتی در مورد اینکه کدام‌یک از پیمانکاران خصوصی برای تدارک خدمات به کار گرفته شوند تصمیم می‌گیرند. آنها می‌توانند خدمات را نظارت کنند و چه‌بسا پرداخت‌ها را نیز اداره کنند. تأمین مالی خدمات و کالاهای برخی از دستگاه‌های اداری، مانند دفاع ملی، کاملاً برعهده دولت است. برخی دیگر نیز مانند خدمات پستی، ترانزیت عمومی، خطوط هوایی ملی، و پارک‌ها، حق استفاده‌ای را برای خدمات‌شان مطالبه می‌کنند. اداراتی چون خدمات پستی و ترانزیت عمومی معمولاً در مقابل رقابت، حمایت شده‌اند. آنها انحصاری قانونی دارند، یارانه‌ها یا تخفیف‌های مالیاتی دریافت می‌کنند و یا از طریق امتیازات خاص یا محدودیت‌های دیگری که روی رقابت وضع می‌شود، مورد حمایت قرار می‌گیرند.

در مورد برخی خدماتی که از طریق دولت فراهم می‌شوند، بالاخره زمانی فرا می‌رسد که قوه‌مقننه تصمیم می‌گیرد که آنها را عرضه نکند، یا اینکه نقش دولت را در عرضه آنها کاهش دهد. این کار

هنگامی صورت می گیرد که یا شرایط عوض می شوند، یا اینکه قوه مقننه تصمیم اولیه اش را در مورد عرضه آنها اقدامی نادرست برمی شمارد. به این تصمیم جدید، خصوصی سازی گفته می شود. نقطه مقابل خصوصی کردن، عمومی سازی^۱ است. عمومی سازی زمانی اتفاق می افتد که قوه مقننه مردم را برای تدارک کالا یا خدمتی که قبلاً به طور خصوصی عرضه شده است به کار بگیرد، یا نقش دولت را در عرضه آنها افزایش دهد. عمومی سازی در اوایل قرن بیستم رواج یافت. به نظر می رسد سوسیالیست ترین جوامع امروز - یعنی جوامعی که در آنها عرضه خدمات از طریق دستگاه های اداری دولتی در بالاترین سطح خود قرار دارد - کوبا و کره شمالی باشند.

در سال های اخیر، روند گسترده ای به سوی خصوصی سازی وجود داشته است. کشورهای چین و هند با بیشترین جمعیت، از عمومی سازی در عرضه کالاها و خدمات به خصوصی سازی حرکت کرده اند. بسیاری از دموکراسی های جدیدتر در اتحاد جماهیر شوروی سابق در حال خصوصی کردن شرکت های دولتی به ارث رسیده از دولت سوسیالیست اند. کشورهای دیگری نیز در آسیا، آمریکای جنوبی و آفریقا از طریق آژانس های کمکی بین المللی متقاعد به این کار می شوند، یا از جانب شهروندان برای خصوصی سازی بعضی دستگاه های اداری تحت فشار قرار می گیرند. سرانجام اینکه، دموکراسی های قدیمی تر غربی چون انگلستان و ایالات متحد آمریکا در حال خصوصی کردن خدماتی هستند که قبلاً به وسیله دستگاه های اداری دولتی عرضه می شدند.

اشکال خصوصی سازی

دامنه خصوصی سازی از آنچه که ممکن است خصوصی سازی کامل نام بگیرد، تا اشکال مختلف خصوصی سازی ناکامل تغییر می کند. خصوصی سازی کامل بدین معناست که دولت تصمیم بگیرد کلیه کارکنان دولتی را که کالا یا خدمتی را عرضه می کنند، به قصد اینکه انتخاب عرضه آنها را به اقتصاد بازار واگذار کند، از کار برکنار سازد. در نتیجه، اگر قرار باشد کالا یا خدمتی عرضه شود، یا به وسیله بخش خصوصی و به انگیزه سود عرضه می گردد و یا اینکه به دست افراد نیکوکار و خیر ارائه می شود.

خصوصی سازی کامل به مفهوم دست کشیدن، فروش و یا انحلال یک دستگاه اداری است. در این صورت قوه مقننه نیز مسئولیت تدارک کالا یا خدمت را کاملاً کنار می گذارد. تصمیم دولت به دست کشیدن از عرضه خدمات مسافرت هوایی مثالی در این مورد است. دولت ایالات متحد آمریکا هرگز خودش مالک یک شرکت تجاری خطوط هوایی نبوده است. با وجود این، دولت های بسیاری از کشورهای دیگر یا خودشان مالک خطوط هوایی بوده اند و یا اینکه به میزان زیادی به یک خط هوایی خصوصی یارانه می دهند. به ویژه رهبران کشورهای در حال توسعه ترجیح می دهند که خط هوایی شخصی یا «Flag Carrier» داشته باشند. چون این کشورها در ابتدا فاقد فناوری و کارآموزی اند، آنها معمولاً به یک شرکت خارجی پول می پردازند، یا اینکه دولت کمک هایی را برای شروع فعالیت شان در اختیار آنها قرار می دهد. خارجیان به خرید صنایع هوایمایی کمک می کنند؛ خلبانان، مکانیک ها، کارکنان و سایر پرسنل را تربیت و استخدام می کنند؛ به طراحی فرودگاه ها می پردازند؛ برنامه حرکت هواپیماها را سامان می دهند؛ در مورد نرخ بلیت ها تصمیم می گیرند؛ و مواردی از این قبیل. در جریان کمک خارجیان به خطوط هوایی، دولت نیز یارانه های زیادی به آنها می پردازد.

موقعی که خارجیان شرکت را رها می کنند، دولت به امید اینکه روزی شرکت هوایمایی سودآور شود، به پرداخت یارانه ها ادامه می دهد. با وجود این، شرکت مذکور در مواردی هرگز مستقلاً سودآور نمی شود و دولت بالاخره تصمیم می گیرد که از اتلاف منابع جلوگیری کند. در این صورت دولت تصمیم می گیرد شرکت را از طریق فروش دارایی هایش منحل کند.

خصوصی سازی ناقص شکل های متعددی دارد. مهم ترین شکل این نوع خصوصی سازی، واگذاری دستگاه های اداری دولتی به پیمانکاران خصوصی است؛ یعنی به جای اینکه دستگاه های اداری دولتی کالاها یا خدماتی را تولید کنند، این کالاها و خدمات از پیمانکاران خریداری می شود. این شکل خصوصی سازی ممکن است در سطوح مختلف اتفاق افتد. در پایین ترین سطح آن، زیر بخشی از یک دستگاه اداری ممکن است بخشی از خدماتش را به پیمانکاران واگذار کند و بقیه را خودش تدارک ببیند. در بالاترین سطح آن نیز، ممکن است قوه مقننه دستور دهد که کلیه خدمات دستگاه اداری حسابداری، که قبلاً آن را دستگاه اداری ارائه می کرد به پیمانکاران واگذار شود. دولت ممکن است علاوه بر واگذاری عرضه کالا و خدمات اداری به پیمانکاران، تصمیم بگیرد که حق استفاده را از

متقاضیان مطالبه کند (ن.ک. فصل ۱۵)؛ نیز ممکن است تقاضا را از طریق سیستم کوپنی یارانه‌ای کند، و یا ممکن است انحصارات تحت حمایت خودش را با مجاز شمردن رقابت آزاد از جانب عرضه‌کنندگان خصوصی بشکند.

طرح این فصل

این اشکال دیگر خصوصی سازی در فصل بعدی مورد بررسی قرار می‌گیرند. هدف این فصل بررسی نوعی از خصوصی سازی کامل است که از طریق «فروش یک دستگاه اداری» صورت می‌گیرد. در اینجا به هنگام بررسی این مقوله، روی دو موضوع اصلی تمرکز می‌گردد. نخست اینکه آیا خصوصی سازی کامل درست در کارآمدترین زمان آن اتفاق خواهد افتاد یا نه. در نظام دموکراسی، تصمیم به خصوصی سازی کامل را سیاستمداران منتخب می‌گیرند. در این کتاب دیدیم که تصمیمات سیاسی اغلب به ناکارایی می‌انجامند. منابع مهم این ناکارایی همانا بوروکراسی و رانت‌جویی‌های گروه‌های فشارند. خواهیم دید موقعی که خدمتی قبلاً عرضه شده باشد، همواره افرادی وجود دارند که منافع خاصی در به تأخیر افتادن یا کند گشتن روند انحلال دستگاه‌های اداری دارند؛ به ویژه آنهایی که در نتیجهٔ چنین خصوصی سازی‌ای شغل یا منافع‌شان را احتمالاً از دست خواهند داد.

موضوع دوم، راجع به نحوه مدیریت انحلال دستگاه اداری است؛ به این مفهوم که، با فرض اینکه قوه مقننه تصمیم به انحلال یک دستگاه اداری بگیرد، کارآمدترین روش انجام این کار کدام است؟ نیز اینکه: دولت بایستی چه رویه‌ای را برای انحلال یک دستگاه اداری در پیش بگیرد؟

بخش دوم این فصل نشان می‌دهد که چرا تمایل در به تأخیر انداختن انحلال یک دستگاه اداری به میزانی بیش از زمان بهینه انجام آن وجود دارد. بخش سوم نشان می‌دهد که چگونه خصوصی سازی می‌تواند جذاب‌تر شود تا رأی‌دهندگان و گروه‌های فشار، به اجرای سریع‌تر آن متقاعد گردند. بخش چهار جنبه‌های متنوع مدیریت خصوصی سازی اداره‌ها را توصیف می‌کند.

۲. تمایل در به تأخیر انداختن خصوصی سازی

در بعد نظری، انحلال اداره‌ها اقدام ساده‌ای است. یک دستگاه اداری دولتی یا گروهی از محققان، بررسی‌ای را به عمل می‌آورند و تعیین می‌کنند که هزینه‌های فلان دستگاه اداری از منافع آن بیشتر

است. این مطالعه نشان می‌دهد که یا یک شرکت خصوصی می‌تواند خدمتی را در بازار کارآمدتر عرضه کند، یا اینکه منابعی که برای عرضه آن خدمت به کار گرفته می‌شوند، می‌توانند در جای دیگری از اقتصاد به کار گرفته شوند و رضایتمندی بیشتری را برای مصرف‌کنندگان در برداشته باشند. سپس مطالعه مذکور به قوه مقننه فرستاده می‌شود، و به دنبال دستور رئیس قوه مقننه مبنی بر بستن دستگاه اداری، مثلاً، بعد از یک ماه لایحه‌ای از تصویب می‌گذرد. در آخر یک ماه، کلیه کارکنان از کار برکنار می‌شوند، دارایی‌های دستگاه اداری به بالاترین پیشنهاددهنده فروخته می‌شوند، و کلیه دیون دستگاه اداری نیز پرداخت می‌گردند. مازاد بر دیون نیز برای تأمین مالی پروژه‌های دیگر، و یا برای کاهش مالیات به کار برده می‌شود. کسری‌ها می‌توانند از طریق استقراض تأمین مالی شوند و وام‌های اداره هم می‌توانند به مرور زمان بازپرداخت شوند.

این رویه در بعد نظری وجود دارد؛ اما مرحله عمل با حیطة نظری متفاوت است. مهم‌ترین تفاوت آن هم ظاهراً این است که قوه مقننه اغلب خصوصی‌سازی را به مراتب دیرتر از کارآمدترین زمان آن انجام می‌دهد. دو دلیل برای این کار وجود دارد. نخست اینکه، افرادی که انتظار دارند از خصوصی‌سازی متضرر شوند معمولاً با هزینه‌هایی پایین‌تر از آنهایی که انتظار دارند منتفع شوند، تشکیل گروه فشار می‌دهند. دوم اینکه، رأی‌دهندگان اغلب از ناکارایی کامل اقتصادی آن خدمت آگاه نیستند. بعضی از هزینه‌های استمرار فعالیت دستگاه‌های اداری از چشم رأی‌دهندگان مخفی می‌مانند و آنها نیز انگیزه کافی برای پی بردن و کشف آنها ندارند؛ به ویژه اینکه، پس‌اندازهایی که به واسطه به تأخیر افتادن هزینه‌های خدمت مدنی (استخدام کشوری) - مانند حقوق بازنشستگی و سایر مزایایی که کارگران فعلی تا زمانی در آینده نخواهند گرفت - به وجود می‌آیند، مهم‌اند. رأی‌دهندگان اغلب خبر ندارند که خصوصی‌سازی، چنین پس‌اندازهایی را امکان‌پذیر می‌سازد. در این بخش، این علل به تأخیر افتادن، مفصل‌تر بررسی می‌گردند.

فشار از جانب منتفع‌شوندگان و زیان‌دیدگان

خاطر نشان کردیم که انحلال اداره‌ها مستلزم فروش دارایی‌های آنهاست. حال فرض می‌کنیم میزان فروش دارایی‌های اداره‌ای خاص دقیقاً به اندازه دیون آن باشد. در این صورت هیچ‌گونه بدهی‌ای

وجود نخواهد داشت و بولی نیز باقی نمی ماند. پیچیدگی های ناشی از بدهی در بخش چهار مورد بحث قرار می گیرد. در اینجا می خواهیم افرادی را که تحت تأثیر خصوصی سازی قرار می گیرند، و در نتیجه آنهایی را که انگیزه خواهند داشت روی سیاستمداران فشار آورند، مشخص کنیم. قدم نخست مشخص کردن منتفع شوندگان و زیان دیدگان است.

می توان چهار طبقه ممکن منتفع شوندگان مستقیم خصوصی سازی یک اداره را مشخص کرد. این چهار طبقه عبارت اند از: (۱) مالیات دهندگان؛ (۲) دریافت کنندگان سایر خدمات دولت؛ (۳) افرادی که منصب های مناسبی برای خرید دارایی های به مزایده گذاشته شده دارند؛ و (۴) مزایده گرها. افراد این طبقات ممکن است انگیزه داشته باشند که یا به طور انفرادی یا از طریق تشکیل گروه های فشار قانونگذاران را تحت تأثیر قرار دهند. از طرف دیگر سه طبقه ممکن زیان دیدگان مستقیم وجود دارند: (۱) مدیران و کارمندان برکنار شده یک دستگاه اداری؛ (۲) عرضه کنندگان منابع به آن دستگاه اداری؛ و (۳) افرادی که دیگر خدمات آن دستگاه اداری را دریافت نخواهند کرد. افراد در این گروه ها نیز ممکن است انگیزه داشته باشند که قانونگذاران را تحت تأثیر قرار دهند. هر یک از این موارد در ادامه به نوبت بررسی می گردند و در این فرایند نشان داده می شود که چرا زیان دیده ها معمولاً نفوذهای شدیدتری را اعمال خواهند کرد.

مالیات دهندگان

مالیات دهندگان معمولاً انگیزه چندانی برای تحت فشار قرار دادن سیاستمداران به انحلال اداره ها ندارند. دلیل این امر آن است که منافع آنان معمولاً غیرقطعی و کوچک است. قانونگذاران به ندرت مشخص می کنند که می خواهند با وجوه پس انداز شده چه کنند. مالیات ها نیز اغلب مخفی می مانند. مثلاً، اگر بودجه اداره ای از طریق مالیات روی بازرگانان تأمین مالی شود، کاهش مالیات باعث خواهد شد که قیمت کالاها و مصرفی کمتر از آنچه که در غیر این صورت می بود باشد. با وجود این، شهروندان معمولی ممکن است قادر نباشند بگویند که آیا کاهش در قیمت ها به واسطه مالیات پایین تر است یا به واسطه تغییر در دیگر شرایط بازار.

با این حال، فرض کنید که آنها خودشان را به کاهش مالیات ها متعهد سازند. در این صورت اگر تعداد مالیات دهندگان زیاد باشد، پس انداز مالیاتی هر فردی احتمالاً کوچک خواهد بود و

مالیات‌دهندگان چندان به آن توجه نخواهند کرد. آنها ممکن است جهل عقلایی را اختیار کنند. چون مالیات‌دهندگان منافع بس ناچیزی از خصوصی‌سازی خواهند داشت، لذا انگیزه چندان هم برای تشکیل گروه فشار در تلاش برای تشویق به خصوصی‌سازی نخواهند داشت.

خدمت دولتی و ملی نسبتاً کوچکی چون موزه هنرهای ملی را در نظر بگیرید. پس‌اندازهای مالیاتی ناشی از انحلال موزه ممکن است چندان زیاد نباشند. لذا مالیات‌دهندگان انگیزه چندان برای توجه کردن به مقوله خصوصی‌سازی - و در نتیجه تشکیل گروه فشار - نخواهند داشت. آنها ممکن است در مشاغل مختلفی کار کنند، در نواحی مختلف کشور زندگی کنند، اعضای احزاب سیاسی و سازمان‌های متفاوتی باشند، و دیدگاه‌های سیاسی و اجتماعی متفاوتی داشته باشند. به همین خاطر است که تمایل برای به تأخیر افتادن خصوصی‌سازی وجود دارد.

ما نمی‌خواهیم این امر را به همه جا تعمیم دهیم. مالیات‌دهندگان در قلمرو دولت‌های محلی اغلب انگیزه دارند دولت‌های محلی را به خصوصی‌سازی وا دارند. جمع‌آوری زباله مثالی در این زمینه است. فرض کنید که یک دولت محلی اداره‌ای را مأمور جمع‌آوری آشغال و دفع آن در جایی بیرون از شهر کرده باشد. یک پیشنهاد در این خصوص آن است که دستگاه اداری مذکور منحل گردد و در قالب پس‌اندازهای بودجه به مردم برگردانده شود. چون سیاستمداران دولت محلی بایستی اندازه بودجه جمع‌آوری زباله را مشخص کنند، لذا مالیات‌دهندگان ممکن است قادر به تعیین سهم تقریبی‌شان از لایحه مالیات باشند. او این مقدار را با قیمتی که انتظار دارد شرکت خصوصی برای عرضه همان خدمت مطالبه کند مقایسه می‌کند. او برای پیدا کردن قیمت خدمت شرکت خصوصی، شهر یا محله‌اش را با شهر مشابهی که در آن شرکت‌های خصوصی خدمات جمع‌آوری زباله را ارائه می‌کنند مقایسه می‌کند. با فرض اینکه خدمت خصوصی ارزان‌تر تمام شود، او به سیاستمداری رأی خواهد داد که لایحه متوقف کردن عرضه دولتی خدمت را ارائه می‌کند. به علاوه ممکن است به گروه فشار نیز بپیوندد. البته بعید به نظر می‌رسد که هر کدام از مالیات‌دهندگان چنین حساب و کتاب‌هایی بکنند. اما روزنامه‌نگار یا کاندیدای مخالف ممکن است سود بالقوه متوسط مالیات‌دهنده را محاسبه کند و آن را به عموم مردم اطلاع دهد. در اینجا به خاطر تعداد اندک مالیات‌دهنده‌ها و ماهیت محلی پس‌انداز مالیاتی، تشکیل گروه فشار کم هزینه برتر خواهد بود.

از این بحث چنین نتیجه می گیریم که هر چند ممکن است مالیات دهندگان (رای دهندگان) زیادی از خصوصی کردن عرضه خدمات دولتی منتفع شوند، اما موارد زیادی نیز وجود دارند که در آنها انتفاع هر فرد اندک و نامشخص است. همچنین، هزینه های ذی نفع هایی که در قالب گروه فشار به هم می پیوندند، اغلب بالا خواهد بود. با این شرایط، تلاش برای فشار آوردن به قانونگذاران به منظور متوقف کردن یک خدمت ناکارآمد کمتر در لیست اولویت روش های آنها برای بهبود رفاهشان خواهد آمد.

مصرف کنندگان دیگر خدمات دولتی

طبقه دوم منتفع شوندگان ممکن، مصرف کنندگان دیگر خدمات دولتی اند. این افراد زمانی منتفع خواهند شد که قوه مقننه بپذیرد پولی که از فروش اداره به دست می آید برای افزایش عرضه خدمات دیگر دستگاه های اداری به کار گرفته شود. با وجود این، قانونگذاران به ندرت خدماتی را که احتمالاً افزایش خواهند داد مشخص می کنند. در نتیجه، رای دهندگان معمولاً مطمئن نیستند که آیا قانونگذاران همان خدمت مشخصی را که آنها مصرف می کنند افزایش خواهند داد یا نه. تصمیم به افزایش یک خدمت مشترکاً به وسیله سیاستمداران در جریان بررسی بودجه گرفته می شود. هر سیاستمداری احتمالاً فهرستی از اولویت ها را دارد، اما تصمیم واقعی باید به وسیله جمع گرفته شود. بنابراین، حتی اگر قانونگذاری قول دهد که به افزایش خدمات مشخصی رای خواهد داد، ولی به هر حال قادر نخواهد بود که قولش را نگه دارد، مگر اینکه قانونگذاران دیگر نیز با او همکاری کنند. با این شرایط، نااطمینانی مصرف کنندگان راجع به اینکه کدامیک از خدمات دیگر دولتی افزایش خواهند یافت انگیزه تشکیل گروه های فشار خصوصی سازی را کاهش می دهد.

ذی نفع های مزایده

اگر فروش دارایی ها به تعویق افتد و در واقع دارایی ها به مزایده گذاشته شوند، دو مجموعه ممکن از ذی نفع های مستقیم وجود خواهند داشت: خریداران دارایی های به مزایده گذاشته شده و مزایده گر. با ملاحظه خریداران دارایی، اگر برای مزایده در سطح گسترده ای تبلیغ شود و نیز اگر دارایی ها به طور

عادلانه‌ای به مزایده گذاشته شوند، در این صورت احتمال دارد سود هر خریدار مشخص اندک و نامطمئن باشد. منافع مزایده‌گر، بستگی به نحوه مدیریت و رسیدگی دولت به مزایده دارد. فرض کنید دولت مزایده‌گری را با مطالبه پایین‌ترین پیشنهاد از میان متقاضیان مزایده‌گری که واجد شرایط هستند استخدام کند. در این صورت سود مزایده‌گری که در به دست آوردن شغل موفق می‌شود اندک خواهد بود. به علاوه هیچ مزایده‌گر تنهایی نیز مطمئن نخواهد بود که پیشنهاد را خواهد برد. بنابراین اگر مزایده به درستی مدیریت شود، فشار روی قانونگذاران به احتمال زیاد کوچک خواهد بود.

مدیران و کارکنان

اکنون به زبان دیدگان احتمالی برمی‌گردیم. در طبقه نخست، مدیران و کارکنان وجود دارند، چرا که در رخداد خصوصی‌سازی اداره، آنها قطعاً شغل‌شان را از دست خواهند داد. ممکن است که بعد از خصوصی‌سازی، خدمت خصوصی جایگزین خدمت دولتی شود. در واقع، مدیران و کارمندان ممکن است در شرکت خودشان شروع به کار کنند. اگر آنها انتظار چنین کاری را داشته باشند، در این صورت می‌توان انتظار داشت که زیان‌شان خیلی پایین‌تر باشد. با وجود این، اگر تقاضا برای خود خدمت پایین باشد، در این صورت عرضه خصوصی نیز سودآور نخواهد بود. با این حال، حتی اگر تقاضای آن خدمت بالا هم باشد، ممکن نیست که کارکنان یک دستگاه اداری دولتی به اندازه کافی صلاحیت داشته باشند که شغلی در شرکت خصوصی‌ای که آن خدمت را عرضه می‌کند برای خود دست و پا کنند. سال‌های زیاد ناکارایی بوروکراتیک ممکن است مهارت‌ها و عادات کاری آنها را به گونه‌ای کند و عقیم کرده باشد که نسبت به کارگرانی که به شرایط بازار رقابتی عادت کرده‌اند در نوعی عدم مزیت قرار بگیرند. در این حالت، آنها مجبور خواهند بود که مهارت‌ها و عادات کاری‌جدید را قبل از اختیار کردن شغل مناسب‌شان کسب کنند. گذشته از این، موفقیت بازرگانی در اقتصاد بازار همواره نامطمئن است.

شمار مدیران و کارکنانی که انتظار دارند شغل‌شان را از دست بدهند احتمالاً پایین است؛ ولی با وجود این، زیان هر یک نسبتاً بالا خواهد بود. همچنین، مدیران و کارکنان قطعاً از زیان‌های احتمالی‌شان باخبر خواهند بود. افزون بر این، آنها ممکن است بخشی از گروهی متحد و صمیمی باشند. مدیران و کارمندان یک اداره اغلب روزانه رو در روی هم قرار می‌گیرند. آنها ممکن است

پیک‌نیک‌ها یا دیگر برنامه‌های اجتماعی سالیانه را نیز داشته باشند. کارمندان ممکن است دارای اتحادیه یا انجمن مشابهی باشند. در این صورت، هزینه‌های گرد هم آمدن به منظور توقف خصوصی سازی نسبتاً پایین خواهند بود. به عبارت دیگر، هزینه تشکیل گروه فشار یا تبدیل سازمانی موجود به گروه فشار، احتمالاً پایین است. همین شرایط نیز به احتمال زیاد برای مدیران - که معمولاً سلسله دیدارهای منظمی دارند - وجود دارد.

دیگر عرضه کنندگان منابع

اگر شرکت‌های خصوصی جایگزین اداره‌ای که منحل شده گردند، آن‌گاه نمی‌توان مطمئن بود که آیا افرادی که منابع را به آن دستگاه اداری عرضه می‌کردند در کل (به طور خالص) زیان می‌بینند یا منتفع خواهند شد. مطمئناً آنها فرصت‌های عرضه‌شان به دستگاه اداری را از دست خواهند داد. با وجود این، شرکت‌های خصوصی نیز منابع را تقاضا می‌کنند. لیکن ممکن نیست برای شرکت‌های خصوصی سودآور باشد که خدمات یک دستگاه اداری را جایگزین کنند. در عین حال، حتی اگر شرکت‌های خصوصی هم پدیدار شوند، باز هم چه بسا از عرضه کنندگان متفاوتی خرید کنند. مثلاً ممکن است عرضه کنندگان منابع یک دستگاه اداری مورد توجه خاص اداره دولتی بوده باشند و اینکه کیفیت خدمات‌شان پایین‌تر از آنچه که شرکت‌های خصوصی می‌توانند در همان قیمت به دست آورند، باشد.

اگر عرضه کنندگان منابع زیان‌شان را پیش‌بینی کنند، در این صورت انگیزه خواهند داشت که در مخالفت با خصوصی سازی به قوه مقننه فشار آورند. دانشگاهی دولتی که در شهری نسبتاً کوچک واقع شده است نمونه‌ای در این مورد است. اگر دولت تصمیم به خصوصی کردن آن دانشگاه بگیرد، دانشگاه‌های خصوصی که در آن محل ایجاد خواهند شد ممکن است تصمیم بگیرند که در جای دیگری واقع شوند. در نتیجه بسیاری از صاحبان مشاغل محلی که به دانشگاه دولتی خدمات می‌دادند، منبع اصلی درآمدشان را از دست خواهند داد. برای پرهیز از این کار، آنها ممکن است به منظور متقاعد کردن قوه مقننه به خصوصی نکردن دانشگاه دولتی، به یکدیگر ملحق شوند.

دریافت کنندگان خدمت

دریافت کنندگان خدمت احتمالاً پراکنده‌ترند. با وجود این ممکن است در مواردی برای مدیران و کارکنان آسان باشد که آنها را شناسایی و به صورت نیرویی سیاسی سازماندهی کنند. کارکنان

دستگاه‌های اداری اغلب با دریافت‌کنندگان خدمت تماس مستقیم دارند، و این کار جلب حمایت و هواداری آنها را برای‌شان نسبتاً آسان می‌کند.

دو عامل باعث می‌شوند نتیجه بگیریم که فشار زیان‌دیدگان از خصوصی‌سازی روی سیاستمداران به مراتب بیشتر از منتفع‌شوندگان است: (۱) به احتمال زیاد اشراف آنها به زیان‌شان بیشتر است؛ و (۲) احتمالاً هزینه تشکیل گروه فشار برای آنها پایین‌تر است. براین اساس، می‌توان پیشنهاد کرد که در بسیاری از موارد توازن فشار سیاسی به نفع زیان‌دیدگان خواهد بود، ولو اینکه منافع خصوصی‌سازی بیش از زیان‌های آن باشد.

عوامل دیگر

در این میان بایستی بر نقش رسانه‌ها نیز صحنه گذاشت. برای رسانه‌ها ساده است که زیان‌دیدگان مشخصی از خصوصی‌سازی را برای مصاحبه و تهیه گزارش‌های دلسوزانه برگزینند. معمولاً تنها شمار اندکی از آنها وجود دارند که یا کارمندان اداره‌اند و یا دریافت‌کنندگان خدمت اداری. آنها خود به زیان‌شان اشراف دارند و از آن اظهار نارضایتی می‌کنند. رسانه‌ها حتی ممکن است به‌وسیله گروه‌های فشار نیز دستکاری شوند. شناسایی ذی‌نفع‌های خصوصی‌سازی مشکل‌تر است؛ هر چند که معمولاً شمار زیادی از آنها وجود دارند، اما آنها اغلب نسبت به میزان انتفاع‌شان نامطمئن‌اند و یا راجع به آن اشراف ندارند. البته این امکان وجود دارد که بتوان در این زمینه با متخصصانی چون اقتصاددانان مصاحبه کرد. با وجود این، اظهارات اقتصاددانان اغلب پیچیده‌تر از آن است که بیننده، شنونده یا خواننده حاضر به پرداختن به آن شود؛ و به همین خاطر آنها کمتر به رسانه‌ها متوسل می‌شوند. بر این اساس، رسانه‌ها معمولاً زیان‌ها را گزارش می‌دهند و سودها را نادیده می‌گیرند.

قانونگذاران نیز در این زمینه نقش بازی می‌کنند. آنها می‌توانستند نااطمینانی را با مشخص کردن اینکه پس‌اندازها به چه طریق مشخصی استفاده خواهند شد کاهش دهند؛ اما معمولاً چنین کاری را نمی‌کنند.

دیدگاه سیاستمدار

از منظر کارایی، خصوصی سازی بایستی موقعی اتفاق بیفتد که منافع انتظاری آتی یک خدمت بیش از هزینه های انتظاری آن نباشند. با وجود این، سیاستمداران نوعی (یعنی کارکردی^۱) و احزاب سیاسی، موقعیت را برحسب انتخابات نگاه می کنند؛ به این مفهوم که از نظر ایشان خصوصی سازی بایستی موقعی اتفاق افتد که منجر به افزایش آرای ایشان شود. فرض کنید که حزب لیبرال از خصوصی سازی در کارآمدترین زمان آن حمایت کند، در حالی که حزب محافظه کار مخالف خصوصی سازی باشد، یا اینکه قول دهد که آن را به تأخیر بیندازد. در این صورت محافظه کاران قطعاً آرای زیان دیدگان احتمالی را از آن خود خواهند کرد، و چه بسا بسیاری از آرای منتفع شوندگان احتمالی را نیز از دست ندهند؛ زیرا (۱) بعید به نظر می رسد منتفع شوندگان دریابند که آنها منتفع خواهند شد؛ و (۲) بعید به نظر می رسد که در قالب گروه های فشار سازماندهی شوند. در نتیجه تحت شرایط معمولی، خصوصی سازی تا زمانی که منافع حاصل از آن به میزان زیادی بر زیان های آن بچربند اتفاق نخواهد افتاد. خصوصی سازی در نظام دموکراسی به احتمال زیاد تا زمان بهینه آن به تأخیر می افتد.

منافع به تعویق افتاده کارگران استخدام کشوری

یکی از دلایل اینکه خصوصی سازی به تأخیر انداخته می شود، این است که بعضی از هزینه های مدیریت اداره معوق اند. در نتیجه، مالیات دهندگان فعلی مجبور نیستند که کل هزینه های یک خدمت خاص را پرداخت کنند. موقعی که دولتی تصمیم به خصوصی کردن اداره ای می گیرد، بایستی کلیه دیون آن دستگاه اداری را پرداخت کند. دستگاه های اداری دولتی معمولاً پولی را بدهکار نیستند، چرا که معمولاً اجازه استقراض ندارند. با این حال آنها دیون دیگری هم دارند. برای درک این دیون، در ابتدا بایستی استخدام کشوری را مد نظر قرار داد.

استخدام کشوری

استخدام کشوری در فصل سیزدهم مورد بررسی قرار گرفت. این نوع استخدام در برگیرنده کلیه کارکنان بلند مدت دستگاه‌های اداری دولتی است. قراردادهای استخدام کشوری امکان مطالبه دریافت پول و خدمات را در آینده به کارمندان می‌دهد. چون مطالبات کارمندان در دادگاه قابل اجراست، لذا دولت به پرداخت آنها متعهد است. مطالبات کارمندان در برابر استخدام کشوری بخشی از بدهی دولت است و این بدان معناست که شهروندان می‌بایست تا حدودی آن را پرداخت کنند. با این حال، این بدهی را دستگاه اداری دولتی مشخصی متحمل می‌شود. فرض کنید که وزارت آموزش یک مدیر رده متوسط تازه را استخدام می‌کند و بعد از دوره‌ای آزمایشی صلاحیت او را تأیید می‌کند. در نتیجه، بیاید فرض کنیم، که او حق دریافت مزایای بعد از اشتغال یا حقوق بازنشستگی معادل نصف درآمدهای معمولی‌اش را کسب کند. در این صورت تأییدیه او نیز به بدهی دولت اضافه می‌شود. اصطلاح بدهی استخدام کشوری را می‌توان برای دلالت بر مطالبات در برابر دولت به کار برد؛ که در نتیجه مطالبات کارمندان استخدام کشوری برای حقوق بازنشستگی و سایر مزایایی که تا آینده به درد نخواهند خورد، به وجود می‌آیند.

چرا دولت بدهی استخدام کشوری را برعهده می‌گیرد؟ دلیل اصلی این است که سیاستمداران سریعاً پی می‌برند که بدهی دولت در واقع وسیله‌ای برای به تعویق انداختن و پنهان کردن هزینه‌های یک اداره است. این را می‌توان با مثالی ساده درک کرد. فرض کنید شهردار یک شهر کوچک بخواهد سه افسر جدید را به منظور افزایش وجهه خودش به عنوان مبارزه‌کننده با بزهکاری و در نتیجه بهبود شانس دوباره انتخاب شدنش استخدام کند. همچنین فرض کنید که اگر او حقوق آنها را کلاً به صورت پول پرداخت کند، هزینه استخدامشان ۱۲۰ هزار دلار باشد. با این حال، نیازی نیست که او کل پرداختی‌شان را به صورت پول پرداخت کند. او می‌تواند به افسران پیشنهاد ترکیبی از پول و سبب مطالبات از مالیات‌دهندگان آتی را به آنها بدهد. حال فرض کنیم که او بتواند سببی از مطالبات به ارزش ۳۰ هزار دلار را ارائه کند. در این صورت می‌تواند هزینه فعلی را به ۹۰ هزار دلار کاهش دهد. وی با این مقدار پس‌انداز می‌تواند یا بار مالیات‌دهندگان فعلی را کاهش دهد و یا اینکه افسر دیگری را استخدام کند. این امر به تعویق افتادن هزینه است. موقعی که افسران جدید شروع به دریافت حقوق

بازنشستگی و سایر مزایای شان می کنند، این مالیات دهندگان آتی هستند که مجبور خواهند بود صورتحساب خدمات را پرداخت کنند.

کارگران دولتی اغلب در مذاکرات شان با دولت درخواست منافع به تعویق افتاده را می کنند. برای مثال، پلیس، رانندگان اتوبوس، اپراتورهای مترو، یا جمع کنندگان زباله ممکن است بدانند که اگر شهردار و قوه مقننه با افزایش منافع معوق شان موافقت کنند تا اینکه حقوق شان را افزایش دهند، زیان آنها کمتر خواهد بود. سیاستمداران با تقاضای افزایش در پرداخت کارگران موافقت نخواهند کرد، زیرا آنها از این می ترسند که مالیات دهندگان ناراضی آنها را در انتخابات آتی عوض کنند. سیاستمداران بر سرکار و احزاب سیاسی شان با انتقال بار مالیاتی به مالیات دهندگان آتی و بعضاً پنهان کردن آن، ممکن است از ناخشنودی مالیات دهندگان رأی دهنده اجتناب کنند.

روش دیگر تأمین مالی برای مخارج اضافی خدمات دولتی در دوره جاری، انتشار اوراق قرضه دولتی است. چرا دولت ها به جای اینکه منافع کارمندان دولتی را به تعویق بیندازند، پول قرض نمی کنند؟ یکی از جواب های این سؤال آن است که ممکن است قوانین یا محدودیت های قانونی بر ضد آن وجود داشته باشند. دولت های محلی و ایالتی در ایالات متحد آمریکا از استقراض منع شده اند؛ یا اینکه استقراض شان به پروژه های خاصی چون پل ها و جاده ها، که به عنوان سرمایه گذاری های بلند مدت در نظر گرفته می شوند، محدود شده است. حتی دولت های ملی نیز ممکن است با محدودیت های استقراض یا نوعی الزام بودجه متوازن مواجه باشند.

با وجود این، دلیلی سیاسی نیز برای این کار وجود دارد. هر دو روش - یعنی استقراض برای تأمین مالی پرداخت بالاتر و نیز به تعویق انداختن پرداخت - باعث افزایش نرخ های بهره خواهند شد؛ و این به دلیل افزایش تقاضا برای وام - در هر دو مورد - است. استقراض دولت تقاضا برای وام را مستقیماً افزایش می دهد، در حالی که به تعویق انداختن پرداخت ها به طور غیرمستقیم آن را افزایش می دهد. موقعی که کارمندان در می یابند که درآمد فعلی کمتر است اما امنیت آتی بیشتری دارند، به منظور تأمین مالی خریدهای ماشین، خانه، آموزش بچه، تعطیلات و سایر اقلام مورد نظرشان استقراض می کنند. ممکن نیست که دو روش تأمین مالی دقیقاً اثر یکسانی روی نرخ های بهره داشته باشند، ولی تفاوت شان نیز احتمالاً زیاد نیست.

برای پی بردن به دلیل سیاسی استقراض نکردن، خود را به جای فردی قرار دهید که از نرخ‌های بهره بالاتر زیان می‌بیند. اگر دولت استقراض خود را افزایش دهد، در این صورت می‌توان بلافاصله - و به درستی - سیاستمداران را مقصر نرخ‌های بالاتر دانست. با وجود این، اگر افزایش در نرخ‌ها به واسطه افزایش در استقراض کارمندان دولت باشد، در این صورت مشخص نیست که چه کسی مقصر است. این استدلال مشخص می‌سازد که چرا گفته می‌شود بدهی هزینه‌ها را کتمان می‌کند.

چگونه مزایای معوق، خصوصی‌سازی را به تأخیر می‌اندازد

ماهیت تعویقی مزایای استخدام کشوری ممکن است خصوصی‌سازی را به زمانی فراتر از زمان کارآمد آن به تأخیر اندازد. بیاپید فرض کنیم که قانونگذاران در مورد انحلال اداره‌ای تصمیم می‌گیرند. آنها حساب می‌کنند که منافع مصرف‌کنندگان از خدمت آن دستگاه اداری اندکی کمتر از هزینه‌های فعلی، به علاوه هزینه‌های معوق است. با وجود این، رأی‌دهندگان به احتمال زیاد از هزینه‌های معوق آگاه نیستند. همچنین، ممکن است بسیاری از رأی‌دهندگان چندان نگران این هزینه‌ها نباشند. آنها ممکن است انتظار داشته باشند که نسل‌های آتی آنها را پرداخت کنند. سیاستمداری که از خصوصی‌سازی در زمان بهینه آن حمایت می‌کند، با این کارش آرایایی به دست نخواهد آورد، چرا که رأی‌دهندگان یا از کارایی آگاه نیستند و یا اینکه دغدغه‌اش را ندارند. به احتمال زیاد خصوصی‌سازی تا زمانی که زیان‌هایش به میزان زیادی بیشتر از مقداری نباشد که به لحاظ اقتصادی برای توجیه خصوصی‌سازی لازم‌اند، به تأخیر انداخته می‌شود.

۳. بهبود احتمال خصوصی‌سازی

دست کم دو روش برای کاهش تأخیر ناکارآمد در خصوصی کردن اداره‌ها وجود دارند. هر دو روش نیز در بردارنده پرداخت جبرانی‌اند. نخست، جبران می‌تواند به کارگرانی که شغل‌شان را در نتیجه خصوصی‌سازی از دست می‌دهند پرداخت شود. دوم، جبران می‌تواند به ذی‌نفع‌های پیشین خدمت دولتی پرداخت شود. در ادامه، هر دو مورد مذکور به نوبت مورد بررسی قرار می‌گیرند.

پاداش پایان خدمت^۱ به منظور جبران کارگران

از روش‌های کاهش مقاومت سیاسی در برابر خصوصی سازی، ارائه پاداش پایان خدمت است. پاداش پایان خدمت پولی است که در هنگام برکناری یک کارگر به او داده می‌شود. این پاداش نه تنها از مخالفت کارگر با خصوصی سازی می‌کاهد، بلکه همدلی رأی‌دهنده را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. با آگاهی از اینکه کارگران جبران خواهند شد، رأی‌دهنده نوعی نیز احساس وظیفه اجتماعی کمتری برای تداوم بقای یک دستگاه اداری به منظور تدارک امنیت برای کارگر آن دستگاه اداری می‌کند. همچنین، چون پاداش پایان خدمت خیلی محسوس است، لذا احتمال دارد که رسانه‌ها نیز آن را گزارش کنند.

با وجود این، پاداش پایان خدمت بایستی با احتیاط استفاده شود، چرا که ابزاری برای به تعویق انداختن هزینه‌ها نیز هست. برای پی بردن به این امر، خود را به جای فردی قرار دهید که در حال تصمیم‌گرفتن راجع به این است که آیا در یک دستگاه اداری موجود دولتی شاغل شود یا نه. انتظار بر این است که اداره احتمالاً در آینده‌ای نزدیک خصوصی می‌شود، اما اطمینانی وجود ندارد که آیا این کار اتفاق خواهد افتاد یا نه؛ و اینکه دستگاه اداری چه موقع خصوصی خواهد شد. با برابری سایر موارد، اگر انتظار داشته باشید که در زمان خصوصی سازی پاداش پایان خدمت را دریافت کنید، در این صورت شما شغل دستگاه اداری را پسندیده‌تر خواهید انگاشت. به این خاطر، قول دادن پاداش پایان خدمت در صورت خصوصی سازی ابزاری در دست سیاستمداران است که از طریق آن کارمندان بیشتری را با پول فعلی کمتر استخدام کنند. این امر، نوعی منفعت معوق برای کارمندان است و تفاوت عمده آن با دیگر منافع معوق در عدم قطعیت آن است.

در اوایل این فصل، که پرداخت معوق بررسی گردید، نشان داده شد که چنین چیزی ابزاری برای کتمان کردن هزینه‌های واقعی استخدام کارگران است. اگر مالیات‌دهندگان رأی‌دهنده نسبت به این هزینه‌ها اشرف نداشته باشند، فشاری روی سیاستمداران برای متوقف کردن عرضه یک خدمت خاص نمی‌آورند، ولو اینکه چنین کاری کارآمد نیز باشد. مالیات‌دهندگان رأی‌دهنده نسبت به هزینه‌های واقعی عاقلانه جاهل می‌مانند [رویکرد چهل عقلایی را انتخاب می‌کنند]. در نتیجه استفاده از پاداش پایان خدمت، با این حساب، ممکن است به تأخیر در زمان خصوصی سازی کمک کند.

از روش‌های اجتناب از بخشی از هزینه معوق پاداش پایان خدمت این است که مقدار آن با طول مدت خدمت فرق کند. براساس این طرح، کارمندان نسبتاً جدید تنها مقدار اندکی خواهند گرفت، در حالی که کارمندان ارشد مقدار بزرگی را دریافت خواهند کرد.

اگر دولتی خواست از پاداش پایان خدمت استفاده کند، بهتر است این تصمیم را در هنگام استخدام کردن اتخاذ کند و آن را برای کلیه کارمندان دولتی تعمیم دهد [به کار بگیرد]. مثلاً ممکن است قوه مقننه سیاستی کلی اتخاذ کند که به موجب آن درصد مشخصی از کل حقوق دوران خدمت به صورت پاداش پایان خدمت به کارگری که در جریان خصوصی‌سازی از کار برکنار می‌شود، داده شود.

از نظر بوروکرات‌ها، پاداش پایان خدمت نوعی بیمه زیان شغلی است؛ اما از نظر مالیات‌دهندگان رأی‌دهنده، ابزاری برای کاستن از انگیزه تشکیل گروه‌های فشار در مواردی است که نتیجه فشار تأخیر در خصوصی‌سازی به زمانی فراتر از زمان بهینه آن خواهد بود.

جبران ذی‌نفع‌های سابق خدمات دولتی

ذی‌نفع‌های پیشین خدمات دولتی نیز همانند مورد کارگران، ممکن است احساس همدردی رأی‌دهندگان و مطبوعات را تحریک کنند. چنین احساس همدردی‌ای می‌تواند خصوصی‌سازی را به تأخیر بیندازد. همچنین ذی‌نفع‌ها ممکن است تشکیل گروه فشار دهند و یا به گروه‌های فشار دیگر ملحق شوند. اگر آنها در برابر خصوصی‌سازی جبران شوند، در این صورت احساس همدردی و انگیزه تشکیل گروه فشار کاهش خواهد یافت. مقدار جبران لازم بایستی دقیقاً برای هر مورد جداگانه تعیین گردد. برای مثال، ممکن است قوه مقننه تصمیم بگیرد که به هر ذی‌نفع سابق مقدار پولی معادل سهم وی از کل هزینه‌های دستگاه اداری در یک دوره زمانی خاص بدهد. فرض کنید که بودجه سه ماه خدمت به طور متوسط ۳ میلیون دلار باشد؛ و همچنین فرض کنید که ۱۰ هزار ذی‌نفع وجود داشته باشند. در این صورت قوه مقننه ممکن است قانونی را از تصویب بگذراند که به موجب آن به هر ذی‌نفع ۳۰۰ دلار جبران بدهد.

جبران اتکایی^۱

جبران اتکایی به عنوان مزایایی خاص برای مصرف کنندگانی که روی دریافت مستمر خدمات اداره‌ای خصوصی شده تکیه می‌کنند، تعریف می‌شود. از اظهار نظرهایی که می‌توان مطرح کرد، این است که خصوصی سازی بایستی ملزم کند که چنین مصرف کنندگانی این جبران را دریافت خواهند کرد. این موضوع جنبه‌ای از نحوه تخصیص تحمل نااطمینانی است. با در نظر گرفتن یک شرکت خصوصی می‌توان نکاتی را درباره این موضوع آموخت. موقعی که یک شرکت خصوصی از یک فعالیت بازرگانی بیرون می‌رود، مشتریان باقی مانده‌اش فرصت خریداری را از دست می‌دهند. مشتریان بلند مدت ممکن است روی این فرصت تکیه کرده باشند. با این حال، طرفین خصوصی می‌توانند از تحمل این نااطمینانی اجتناب کنند. از دلایل این امر آن است که مشتری می‌تواند تقاضای قرارداد کند، که مشخص سازد شرکت بایستی در صورت خصوصی سازی او را جبران کند. اگر انتظار او بر این است که زیان‌ها به اندازه‌ای زیاد خواهند بود که جبران ناممکن است، در این صورت می‌تواند گارانتی بخواهد. یا مشتری می‌تواند از شرکتی خرید کند که به ثبات و دیرپایی شهرت دارد. معمولاً او بایستی قیمت بالاتری بپردازد یا خدمت کمتری را بپذیرد تا از نااطمینانی اجتناب کند؛ اما به هر حال این فرصت را دارد که این کار را هر وقت که دلش خواست، انجام دهد.

البته، بسیاری از مصرف کنندگان حاضر به پرداخت قیمت بالاتر برای کاهش نااطمینانی نیستند. با فرض اینکه آنها تجربه بازار را نیز داشته باشند، بایستی استنتاج کرد که وقتی آنها قیمت پایین‌تر را انتخاب می‌کنند، نااطمینانی را نیز خودشان تحمل خواهند کرد. به طور کلی فرض می‌کنیم که مصرف کنندگان در بازارهای خصوصی می‌توانند سطح اتکای شان^۲ را انتخاب کنند.

دستگاه‌های اداری دولتی فرق می‌کنند. دریافت کنندگان خدمات دولتی معمولاً نمی‌توانند به منظور اجتناب از تحمل نااطمینانی متعاقب عرضه نشدن خدمات، با دولت قرارداد ببندند. شهروندان نیز معمولاً به نمایندگان شان و بوروکرات‌ها این اختیار را نمی‌دهند که متعهد به منابع آتی برای این هدف شوند. دریافت کنندگان خدمات نیز نمی‌توانند سطح اتکای شان را از میان شرکت‌های رقابتی

1. Reliance Compensation

2. Level of Reliance

انتخاب کنند. دولت معمولاً یگانه فراهم‌کننده خدمت است. در نتیجه، مصرف‌کنندگان خدمات یک دستگاه اداری معمولاً نمی‌توانند سطح اتکای‌شان را انتخاب کنند. بنابراین، جبران اتکایی می‌تواند سیاست معقولی باشد.

شاید لازم به یادآوری نباشد که اگر بنگاه‌های خصوصی برای عرضه خدمتی که قبلاً به وسیله اداره‌ای عرضه می‌شد پدیدار شوند، جبران اتکایی نایستی پرداخت شود. در این مورد عرضه خدمت تداوم می‌یابد؛ و تنها فرقی که وجود دارد این است که در این حالت مصرف‌کننده بایستی برای آن پرداخت کند.

۴. مدیریت

اقدامات مورد نیاز برای مدیریت یک خصوصی‌سازی عبارت‌اند از (۱) متوقف کردن استخدام و خرید منابع؛ (۲) پرداخت جبران؛ و (۳) فروش دارایی‌ها. در ادامه، هر یک از این موارد به نوبت بررسی می‌گردند.

برکناری عوامل

معمولاً توقف خرید منابع غیرانسانی ساده است. منابع انسانی مانند مدیران، کارگران و کارمندان سطوح مختلف مقوله متفاوتی است. اگر افراد مذکور متخصص نیستند می‌توانند به سایر دستگاه‌های اداری انتقال داده شوند، و می‌توانند جانشین منابعی شوند که سایر دستگاه‌های اداری استخدام خواهند کرد. با وجود این انتقال منابع محدود است و به جابه‌جایی، رشد، و تقاضای سایر دستگاه‌های اداری برای نیروی کار مشخص بستگی دارد. اگر کارگران استعفا ندهند یا از سایر دستگاه‌های اداری بازنشسته نشوند و نیز اگر دستگاه‌های اداری دیگر رشد نکنند، در این صورت فرصت‌های انتقال نیز وجود نخواهند داشت.

اکثر منابع انسانی تا اندازه‌ای متخصص‌اند. هر شغلی تا حدی از سایر مشاغل متفاوت است و هر کارمند نوعی نیز تجربه و شایستگی مختلفی دارد. انتقال متخصصان احتمالاً از منظر کارایی دستگاه اداری هدف نابخردانه‌ای است. ملزم کردن رئیس اداره‌ای که آماج خصوصی‌سازی است، به پذیرفتن کارمندان انتقالی توانایی او را در انتخاب مناسب‌ترین کارگران برای مشاغل مختلف، تحلیل می‌برد.

ممکن است تصور شود که دستگاه اداری متصدی خصوصی سازی بایستی بوروکرات‌های کمتر متخصص را انتقال دهد، و آنهایی را که بیشتر متخصص‌اند برکنار کند. با وجود این، بوروکرات‌های دستگاه اداری خصوصی سازی احتمالاً آن اندازه مهارت ندارند که در مورد سطح تخصص نیروی کار اداره‌ای که آنها می‌خواهند خصوصی‌اش کنند، تصمیم بگیرند. همچنین آنها ممکن است انگیزه لازم را برای انجام کارآمد این کار نداشته باشند. با وجود این، اداره خصوصی سازی خودش نیز همان خصوصیات بوروکراتیک سایر دستگاه‌های اداری را دارد و با همان فشارهای سیاسی مواجه است که آنها با آن رو در رویند.

معمولاً بهترین سیاست، اخراج کلیه کارگران و جبران آنها با پاداش پایان خدمت است. اگر کارگری واقعاً واجد شرایط یک شغل دولتی دیگر است، می‌تواند به کار گرفته شود و آن را به دست آورد.

افزایش وجوه برای پرداخت جبران

فرض کنید پول دریافت شده از فروش دارایی‌های یک دستگاه اداری چندان پایین باشد که کفاف پرداخت جبران کارگران و ذی‌نفع‌ها را نکند. حال سؤال این است که این کسری را چگونه بایستی تأمین کرد. فرض کنید که کسری پرداخت دستگاه اداری از طریق وجوه مالیات عمومی تأمین شود. در این صورت وجوه مالیات عمومی می‌بایست به منظور پرداخت برای خصوصی سازی استفاده شود. با وجود این، اگر مقدار کسری زیاد است دلیلی ندارد که کلیه بار آن روی مالیات‌دهندگان فعلی قرار گیرد. می‌توان این کسری را به مرور زمان پرداخت کرد. فرض کنید که بودجه سالیانه اداره‌ای ۱ میلیون دلار و میزان کسری پرداخت آن ۱۲ میلیون دلار باشد. در این صورت می‌توان این ۱۲ میلیون دلار را از بازارهای خصوصی برای یک دوره زمانی استقراض کرد، به گونه‌ای که هر سال ۱ میلیون دلار از وام بازپرداخت گردد. با در نظر گرفتن نرخ بهره ۸ درصد، این وام تقریباً در مدت ۱۳ سال می‌تواند پرداخت شود.

فروش دارایی‌ها

موقعی که دولت دارایی‌ها را می‌فروشد، می‌بایست در صورت امکان از فرایند پیشنهاد رقابتی استفاده کند. برای به‌دست آوردن بالاترین قیمت، بهتر است که این کار به مزایده‌گر خصوصی، که حق کمیسیون روی عواید دریافت می‌کند، سپرده شود. یک هدف بایستی اطمینان از این باشد که پیشنهاددهندگان بالقوه افرادی پراطلاع، با داشتن هزینه مطلع کردن آنها، هستند. بنابراین، عامل دولتی که متصدی انتخاب مزایده‌گراهاست می‌بایست مزایده‌گری را انتخاب کند که قول تبلیغات در سطح گسترده را می‌دهد. یک مشکل بالقوه این است که دولت بایستی به مزایده‌گر انگیزه هدایت مزایده‌ای عادلانه را بدهد. مگر اینکه مزایده‌گر مورد نظارت قرار گیرد و تهدید به مجازات شود، وگرنه ممکن است انگیزه داشته باشد که بعضی از دارایی‌ها را در ازای رشوه به قیمتی پایین‌تر از قیمت بازار بفروشد.

چه کسی بایستی مدیریت کند؟

مسئولیت برنامه خصوصی‌سازی نیز همچون کلیه برنامه‌های دولتی در نهایت بایستی به عهده دولت باشد. با وجود این، برخلاف اکثر برنامه‌های دولت، تقاضا برای خدمت خصوصی کردن موقتی است. چون دستگاه اداری خصوصی‌سازی دائمی لازم نیست، لذا قوه مقننه بایستی مهلتی را برای نیل به هدف خصوصی‌سازی معین سازد و بعد از آن تأمین وجوه اداره خصوصی‌سازی را قطع کند.

چند روش بدیل مدیریت خصوصی‌سازی وجود دارد. این روش‌ها شامل ایجاد اداره‌ای جدید، تفویض وظیفه به یک دستگاه اداری موجود، و همچنین پیمانکاری است. نمی‌توان قاعده‌ای را برشمرد که براساس آن تصمیم گرفت کدام روش بهترین است. با وجود این می‌توان دو چیز را بیان کرد. نخست، این وظیفه نبایستی به اداره‌ای واگذار شود که سابقه طولانی دارد؛ به ویژه اگر آن دستگاه اداری به تحت فشار قرار گرفتن گروه‌های فشار شناخته شده باشد. برای چنین اداره‌ای، شبکه‌های نفوذ و متخصصان رانت‌جویی برای تسهیل رانت‌جویی و سایر فشارها پیشاپیش پدیدار خواهند شد. برای شبکه موجود و متخصصان طولی نخواهد کشید که با گروه‌هایی از مردم که انتظار

دارند در نتیجه خصوصی سازی زیان ببینند ارتباط برقرار کنند. دوم، اگر فردی که به روحیه غیرجانبدارانه^۱ شناخته شده است برای ریاست اداره‌ای برگزیده شود، در این صورت آن اداره مشمول حداقل فشارهای رانت‌جویانه خواهد بود. آنچه که اهمیت دارد، انتخاب فردی است که به ضرورت جبران متضررها حساس باشد و فردی که بخواید از تحت تأثیر قرار گرفتن بی‌مورد از جانب گروه‌های فشار اجتناب کند. البته، چنین فردی بایستی در انجام دادن کار خصوصی سازی نیز متبحر باشد. دلیلی ندارد معتقد باشیم که بهترین فرد برای این کار بایستی لزوماً در داخل کشور باشد. بازار متخصصان خصوصی سازی، بین‌المللی است؛ لذا ممکن است بهتر باشد که برای مدیریت خصوصی سازی، فردی خارجی استخدام گردد.

ممکن است قوه مقننه یک دولت سوسیالیست سابق تصمیم بگیرد که بسیاری از فعالیت‌های بازرگانی‌اش را به یکباره خصوصی کند. خطری که وجود دارد این است که قوه مقننه اداره خصوصی سازی جدیدی را برای خصوصی کردن فعالیتی خاص در زمانی برای دوره‌ای طولانی ایجاد خواهد کرد. اداره مذکور نه تنها در معرض همان فشارهایی خواهد بود که سایر دستگاه‌های اداری با آن مواجه‌اند، بلکه برنامه نامنسجم^۲ برای خصوصی سازی فرصت‌هایی به گروه‌های فشار می‌دهد تا با درس گرفتن از عملکرد تلاش‌های اولیه خصوصی سازی تلاش‌های بعدی را با تأخیر بیندازند. این کار آنها را قادر می‌کند که راهبردهای کارآمدتری را برای به تأخیر انداختن خصوصی سازی به کار بگیرند و ائتلاف بیشتری را نیز موجب شوند. مهم است دریابیم که اگر خصوصی سازی ائتلاف را کاهش دهد، این کاهش بلافاصله شروع شود. هر گونه تأخیر در خصوصی سازی برنامه‌ریزی شده به منزله دعوت از گروه‌های فشار است تا اقداماتی انجام دهند که به ائتلاف بیشتر بینجامد.

1. Non- Partisan

2. Staggered

فصل ۱۸

شکل‌های دیگر خصوصی‌سازی

در فصل ۱۷ بین خصوصی‌سازی کامل - یا فروش کامل - و خصوصی‌سازی ناقص تفکیک قائل شدیم. اشکال متعددی از خصوصی‌سازی ناقص وجود دارند. در این فصل به بررسی سه نمونه از آنها می‌پردازیم. در دو مورد نخست از خصوصی‌سازی ناقص، دولت کماکان مسئولیت عرضه کالا یا خدمت را به عهده دارد ولی برای این کار از دستگاه‌های اجرایی بهره نمی‌گیرد. در مورد نخست، دفتر بودجه قراردادهای عرضه کالاها و خدمات را با بنگاه‌های خصوصی تنظیم می‌کند. این مورد، پیمانکاری^۱ نامیده می‌شود. در مورد دوم، دفتر بودجه به متقاضیان واجد شرایط یارانه‌هایی به صورت کوپن‌های خرید اعطا می‌کند. متقاضیان از این کوپن‌ها برای خرید کالاها و خدمات از عرضه‌کنندگان استفاده می‌کنند. سپس عرضه‌کنندگان این کوپن‌ها را در ازای دریافت مبلغ پولی مشخص مجدداً تحویل دفتر بودجه می‌دهند. این مورد نظام کوپنی^۲ نام دارد. افزون بر اینها، موردی را بررسی می‌کنیم که در آن حمایت‌های انحصاری از بنگاه‌ها قطع می‌گردد. این مورد نیز نوعی خصوصی‌سازی است، چرا که دولت از مسئولیت تصمیم‌گیری در مورد نحوه به کارگیری منابع به وسیله افراد و بنگاه‌های خصوصی، دست برمی‌دارد.

1. Contracting Out
2. Voucher System

۱. پیمانکاری

در خصوصی‌سازی به روش پیمانکاری، دولت از استخدام و مدیریت منابع دست برمی‌دارد ولی کماکان مسئولیت عرضه خدمت را برعهده دارد. در این روش دولت خدمت را از یک شرکت خصوصی بر طبق مفاد قرارداد تعیین شده، می‌خرد. در روش مورد بحث دولت به‌جای استخدام کارگران، خرید تجهیزات و نظایر اینها، یک یا چند شرکت خصوصی را استخدام می‌کند. در این خصوص می‌توان به «اداره جمع‌آوری زباله شهر» اشاره کرد که سابقاً متولی جمع‌آوری زباله‌ها بود و برای این کار کامیون‌های جمع‌آوری زباله و محل‌های از بین بردن آن را خریداری می‌کرد، یا کارکنانی را به استخدام درمی‌آورد، و یا موارد دیگری از این دست انجام می‌داد. پیمانکاری به معنای فروش کامل این فعالیت و خرید خدمات جمع‌آوری زباله از یک یا چند شرکت خصوصی جمع‌آوری زباله است. مثال دیگری که در این زمینه می‌توان ذکر کرد دستگاه اداری حمل و نقل دولتی است که در ابتدا مسئول تعمیر جاده‌ها بود. ممکن است قوه مقننه کشوری تصمیم بگیرد که وظیفه تعمیر جاده‌ها را به شرکت‌های خصوصی واگذار کند، چرا که دریافته است هزینه تعمیر هر مایل جاده در ایالات یا کشورهای دیگری که از پیمانکار خصوصی برای این کار استفاده می‌کنند پایین‌تر است.

خصوصی‌سازی کامل شامل یک مرحله است: فروش کامل اداره‌ای که عرضه خدمت مشخصی را برعهده داشته است. پیمانکاری شامل دو مرحله است: فروش کامل دستگاه اداری مذکور، به علاوه پیدا کردن پیمانکاری خصوصی برای عرضه خدمت مشخص طبق مفاد قرارداد.

پیمانکاری رقابتی

در بسیاری از دموکراسی‌های تازه تأسیس، دولت خدمات مورد نیاز را از پیمانکاران می‌خرد، اما در این زمینه رقابتی وجود ندارد - یا ضعیف است. خدمات به صورت کنتراست به اعضای حزب سیاسی حاکم، به دوستان یا خانواده آنها، یا به بنگاهی که بالاترین رشوه را پرداخت می‌کند داده می‌شود. این نوع پیمانکاری، ابزاری برای اعطای امتیازات ویژه به افراد خاص است. در این فصل هر جا که از پیمانکاری صحبت شود، منظور موقعیتی است که در آن عرضه‌کنندگان براساس فرایندی رقابتی و

بیطرفانه انتخاب شده‌اند. این حالت پیمانکاری رقابتی نامیده می‌شود. در پیمانکاری رقابتی، دفتر بودجه دولت شرح کاملی از خدماتی را که می‌خواهد عرضه شوند ارائه می‌دهد. سپس از عرضه‌کنندگان محلی درخواست می‌کند تا پیشنهادهای‌شان را مطرح سازند. پیمانکاران نیز پیشنهادهای خود را با اعلام مبلغی که از دفتر بودجه می‌خواهند مطرح می‌کنند. برای پرهیز از احتمال اطلاع پیشنهاددهندگان از پیشنهادهای یکدیگر - و در نتیجه تبانی آنها به جای رقابت - دفتر بودجه باید در چنین مواقعی با الزام بنگاه‌ها به ارائه پیشنهادهای مهر و موم شده، فرایند مناقصه را مخفی نگه دارد. دفتر بودجه باید پیمانکاران را مطمئن سازد که پیشنهادهای مهر و موم شده آنها به طور همزمان در معرض عموم قرار می‌گیرد و پایین‌ترین پیشنهاد پذیرفته خواهد شد.

در کشورهای دارای نظام متمرکز، غالباً برای شهروندان عجیب است که خدماتی چون تلفن، تلگراف، رادیو و تلویزیون، آب، دفع فاضلاب، برق و گاز در کشورهای دیگر گاهی اوقات به وسیله شرکت‌های خصوصی فراهم می‌شود. آنها فکر نمی‌کنند که تدارک خصوصی این قبیل کالاها و خدمات اغلب می‌تواند اقتصادی‌تر باشد. برای نمونه، آتش‌نشانی را در نظر بگیرید. در نگاه اول، ممکن است فکر کنیم که آتش‌نشانی از جمله خدماتی است که عرضه کارآمد آن تنها از طریق دستگاه اداری دولتی امکان‌پذیر است. با وجود این، در ایالت آریزونا صنعت آتش‌نشانی به صورت خصوصی شکل گرفته است. شرکت‌های خصوصی با شهرهای کوچک‌تر برای عرضه خدمت آتش‌نشانی به آنها قرارداد می‌بندند. آنها همچنین خدمات‌شان را به افراد خصوصی‌ای که در قلمروشان آتش‌نشانی عرضه نمی‌شود ارائه می‌دهند. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهند که شرکت‌های خصوصی، خدمت آتش‌نشانی را با هزینه‌ای تقریباً نصف ادارات آتش‌نشانی دولتی - که به مناطق مشابه آنها خدمات‌رسانی می‌کنند - عرضه می‌دارند. افزون بر این، شرکت‌های خصوصی به‌رغم کوچکی‌شان، در عرصه پیشرفت علمی در صنعت آتش‌نشانی پیشرو بوده‌اند. آنها فناوری کاملاً جدیدی را اختراع کرده‌اند، که در قیاس با بودجه اندکی که صرف پژوهش کرده‌اند دستاوردی عمده و شاخص به شماره می‌آید. این مثال نشان می‌دهد موقعی که شرکت‌های خصوصی ببینند دولت‌های محلی از پیمانکاری‌های خصوصی استقبال می‌کنند، این انگیزه را دارند که نظر آنها را نیز همانند دیگر مشتری‌های‌شان جلب کنند و به فناوری‌هایی که از طریق آنها بتوان به بهترین شیوه به تقاضاهای دولت‌ها برای ارائه خدمات پاسخ گفت دست یابند.

در بعضی موارد، خدمتی که دولت از طریق قرارداد تقاضا می‌کند به طور دقیق مشخص نیست. چنین مواردی بعداً در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرند. با وجود این، موقتاً برخی از اصول کلی که برای کلیه موارد کاربرد داشته باشند در اینجا ذکر می‌گردند. لذا فرض می‌کنیم که به آسانی بتوان خدمت مورد تقاضا را به طور دقیق شناسایی کرد. بحث را با بررسی امکان تثبیت قیمت در میان رقابت‌کنندگان شروع می‌کنیم.

تثبیت قیمت

تثبیت قیمت اشاره به موقعیتی از بازار دارد که در آن فروشندگانی که در غیر این صورت با هم رقابت می‌کردند، به یکدیگر ملحق می‌شوند تا قیمتی را که برای یک کالا مطالبه می‌کنند به منظور محدود کردن انتخاب خریدار تثبیت کنند. به عنوان مثال، می‌توان تصور کرد که فروشندگان نمک در یک بازار محلی کشاورزی با یکدیگر ملاقات کنند و بر سر مطالبه قیمت یکسانی برای کالای‌شان به توافق برسند. تثبیت قیمت در اقتصاد بازاری محض، نمونه‌ای از انحصار سازشکارانه^۱ است (ن.ک. فصل ۳). در مورد خدماتی که هزینه آنها براساس قرارداد دولتی پرداخت می‌شود، تثبیت قیمت اشاره به اقداماتی از جانب عرضه‌کنندگان دارد که از طریق آن می‌خواهند مطمئن شوند که بنگاه مشخص برنده قرارداد دولتی خواهد بود و اینکه بنگاه مذکور نسبت به موقعی که تباری حاصل نمی‌شد، قیمت بالاتری را دریافت خواهد کرد. بنگاه‌های متضرر ممکن است پیشنهادهایی را ارائه دهند که جذابیت چندانی ندارند؛ و حتی ممکن است از ارائه پیشنهاد منصرف شوند.

تثبیت قیمت در قراردادهای دولتی در برابر تثبیت قیمت در بازار

تثبیت قیمت در قراردادهای دولتی کاملاً متفاوت از تثبیت قیمت در اقتصاد بازاری است. در اقتصاد بازاری، خریدار انگیزه شخصی دارد برای اینکه ببیند آیا از تباری عرضه‌کنندگان مغبون می‌شود یا نه. حال اگر خریدار بر این باور باشد که از تباری عرضه‌کنندگان کلاه سرش می‌رود، می‌تواند

عرضه‌کنندگان را تهدید به انصراف از خرید کند یا اینکه سعی کند با پیشنهاد یک معامله مخفی با یکی از تباری‌کنندگان، تباری گروه را به هم بزند. در قراردادهایی که در دولت دموکراتیک بسته می‌شوند، دشوار بتوان قواعدی را ایجاد کرد - یا به گونه‌ای به اجرا درآورد - که به یک کارگزار دولتی انگیزه مشابهی بدهند.

پاداش دادن به عرضه‌کنندگانی که مناقصه را از دست می‌دهند

معمولاً به بنگاه‌هایی که می‌پذیرند مناقصه را از دست بدهند یا از فرایند مناقصه کنار بروند باید به خاطر خویش‌داری‌شان پاداش داده شود. این پاداش‌ها می‌تواند به صورت پرداخت نقدی یا امتیازات دیگر باشد. به عنوان مثال، ممکن است برنده مناقصه بپذیرد که به زیان‌دیدگان خرده قراردادهای پرسود بدهد؛ یا ممکن است برنده قبول کند که برای قراردادهایی از همین نوع در آینده و یا در بازارهایی که رقابت شدید است رقابت نکند. گزینه دیگر این است که چه بسا رقابت‌کنندگان بپذیرند سهم‌هایی از سهام را در قیمت‌های بازار - که قبل از مناقصه وجود داشته‌اند - با یکدیگر معاوضه کنند.

تثبیت قیمت به مثابه ابزار باز توزیع

گام نخست در فهم تأثیرات تثبیت قیمت درک این نکته است که این کار موجب می‌شود تا قیمت بالاتر از حدی باشد که در غیر این صورت می‌بود. بازندگان، همان مالیات‌دهندگان‌اند و برندگان نیز بنگاه‌های تثبیت‌کننده قیمت هستند. پولی که مالیات‌دهندگان ممکن بود به شیوه دیگری صرف کنند اکنون به پیمانکاران تثبیت‌کننده قیمت منتقل می‌شود. بنابراین توزیع مجدد ثروت از مالیات‌دهندگان به عرضه‌کنندگان شکل می‌گیرد. در این صورت مالیات‌دهندگان فکر می‌کنند که سرشان کلاه رفته است.

اتلاف منابع ناشی از تثبیت قیمت

گام دوم، شناسایی اتلاف ناشی از طرح تثبیت قیمت است. دو نوع اتلاف وجود دارد. اتلاف نخست هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی است که تثبیت‌کنندگان قیمت با آن مواجه می‌شوند. برای طراحی

موافقتنامه تثبیت قیمت، لازم است که بنگاه‌ها با یکدیگر ملاقات کنند، تصمیم جمعی بگیرند و آن را به اجرا درآورند. ائتلاف دوم همانا هزینه‌های مخفی‌کاری است. با فرض اینکه تثبیت قیمت اقدامی غیرقانونی است، تثبیت‌کنندگان قیمت باید تلاش کنند تا اقدامات‌شان را مخفی نگه دارند. حتی اگر کارگزاران دولتی تثبیت قیمت را مجاز بدانند. این کار باز هم باید از رأی‌دهندگان مخفی نگه‌داشته شود. در این صورت منابعی که صرف این قبیل فعالیت‌ها می‌شود هدر می‌روند، چرا که اگر امکان تثبیت قیمت وجود نمی‌داشت، این منابع صرف کمک به تولید کالاهایی می‌شد که برای آنها تقاضا وجود داشت. این زیان شبیه زیان سرمایه‌گذاری در رانت‌جویی است (ن.ک. فصل ۱۷).

جلوگیری از تثبیت قیمت

برای جلوگیری از بازتوزیع‌های ناخواسته (کلاهبرداری) و ناکارایی بالقوه در پیمانکاری دولتی، قوه مقننه باید قوانینی را از تصویب بگذرانند که در بردارنده مجازات‌های شدیدی برای کسانی که متهم به این کار می‌شوند، باشد. بدیهی است که مجازات‌ها باید ضمانت اجرایی کافی داشته باشند. به رغم این امر که جلوگیری از تثبیت قیمت کاری نسبتاً آسان و بدون هزینه است، ولی در نظام دموکراسی غالباً چنین چیزی اتفاق می‌افتد. این مسئله را می‌توان از دو جهت تبیین کرد. نخست، ممکن است قانونگذاران یا بوروکرات‌هایی که مسئول مدیریت مناقصه رقابتی هستند، افرادی تنبل یا بی‌حال باشند. نیز ممکن است از پتانسیل موجود برای این کار اطلاع نداشته باشند. دوم، ممکن است قانونگذاران، بوروکرات‌ها و مجریان قانون رشوه یا مساعدت‌های دیگری دریافت کنند و بدین ترتیب مانع از افشای آن شوند. این مورد زمانی امکان‌پذیر است که فعالیت‌های دستگاه اداری مدیریت‌کننده پیمانکاری مخفی باشد. به منظور اجتناب از تثبیت قیمت در هر دوی این موارد، باید اعضای جامعه، دستگاه اداری مذکور را ملزم به علنی کردن کلیه اقدامات‌شان سازند. این کار می‌تواند از طریق گنجانیدن ماده‌ای در قانون اساسی صورت گیرد.

زیان‌کنندگان از تثبیت قیمت، در برابر زیان‌کنندگان عرضه دولتی

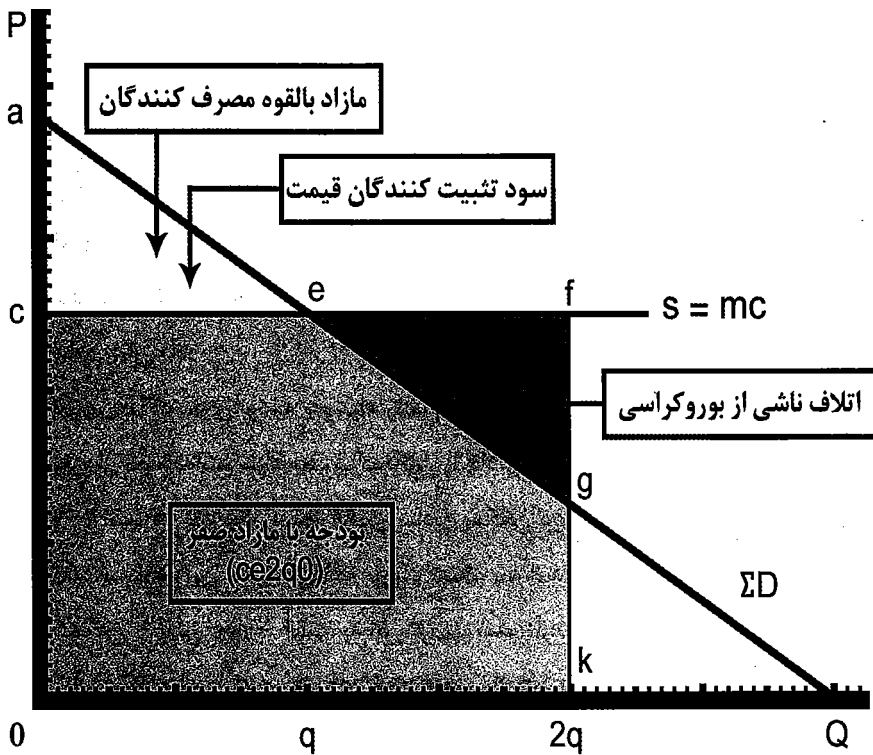
اگر نویسندگان حوزه مدیریت عمومی طرفدار عرضه دولتی یک خدمت باشند، و نه عرضه آن از طریق پیمانکاری، چیز غیرمتعارفی نیست. علت این است که آنها بر این باورند که اگر دولت عرضه

خدمت را به مناقصه رقابتی بگذارد، نتیجه آن تثبیت قیمت خواهد بود. همان گونه که دیدیم روش‌های مختلفی برای جلوگیری از تثبیت قیمت وجود دارد؛ اما حتی در صورت وجود تثبیت قیمت هم، منطق حکم می‌کند که از منظر کارایی پیمانکاری بر عرضه بوروکراتیک اولویت داشته باشد. برای نشان دادن این موضوع از الگوی ساده تثبیت قیمت استفاده می‌کنیم. اگرچه در قیاس با عرضه بازاری یک کالای خصوصی هر دوی آنها ناکارآمدند، اما به نظر می‌رسد که عرضه بوروکراتیک منابع بیشتری را هدر می‌دهد. علت این امر را باید در انگیزه‌های مدیران جست و جو کرد. می‌توان این نکته را در قالب الگوی ساده نشان داد.

در الگوی حداکثرسازی بودجه به‌وسیله رئیس اداره در فصل ۱۴ دیدیم که بوروکرات‌ها می‌توانند با عرضه بیش از حد خدمات، مازاد مصرف‌کنندگان را کلاً از آنها بگیرند. شکل ۱۸-۱ را که ساده شده شکل ۱۴-۲ است در نظر بگیرید. در الگوی ساده نیسکان دیدیم که رئیس دستگاه اداری دنبال بودجه cfk_0 است. در این حالت، ائتلاف بوروکراتیک به اندازه efg وجود دارد که برابر با مازاد مصرف‌کنندگان - یعنی aec - است. به این ترتیب تمام مازاد بالقوه مصرف‌کنندگان از دست می‌رود. علت این است که منابعی که در غیر این صورت می‌توانستند برای تولید سایر کالاها در اقتصاد به کار روند، به وسیله رئیس اداره در تولید کالاهای دیگری به کار برده می‌شوند که کمتر از هزینه‌های نهایی‌شان می‌ارزند.

همین شکل را می‌توان برای تبیین تثبیت قیمت به کار گرفت. هدف تثبیت‌کنندگان قیمت این است که به کنترات عرضه مقدار q در ازای دریافت مبلغ aeq_0 دست یابند. در واقع هدف آنها این است که به اندازه aec سود ببرند. تثبیت‌کنندگان قیمت نیز همچون رئیس دستگاه اداری علاقه‌ای به انتفاع مشتریان ندارند. اما برخلاف رئیس دستگاه اداری دنبال ائتلاف منابع نیستند. آنها صرفاً می‌خواهند که مازاد مصرف‌کنندگان را به خودشان انتقال دهند. بنابراین، در شکل ۱۸-۱، ناحیه aec هم «مازاد بالقوه مصرف‌کنندگان» و هم «سود تثبیت‌کنندگان قیمت» را نشان می‌دهد.

در قراردادهای تثبیت قیمت، اگر تثبیت‌کنندگان قیمت به هدف‌شان یعنی حداکثرسازی سود بالقوه دست یابند، در این صورت بودجه بیشتر از مقدار لازم برای عرضه خواهد بود و مصرف‌کنندگان به هیچ وجه از عرضه خدمت منتفع نخواهند شد. با وجود این، بجز هزینه‌های تصمیم‌گیری جمعی تثبیت‌کنندگان قیمت و هزینه‌های ناشی از مخفی کردن تثبیت قیمت از دولت، ائتلاف منابعی وجود نخواهد داشت.



شکل ۱۸. تثبیت قیمت در برابر عرضه بوروکراتیک

موقعی که از الگوی ساده بوروکراتیک نیسکان برای مقایسه استفاده می‌کنیم، شایسته است از فصل ۱۴ به‌خاطر بیاوریم که پیش‌فرض‌های ساده‌کننده‌ای^۱ وجود دارد که می‌تواند این الگو را غیرواقعی سازد. با این همه، گرایش عمومی دستگاه‌های اداری دولتی به افزایش ناکارآمد اندازه‌شان حاکی از این است که عرضه دولتی ممکن است اسرافکارانه‌تر از عرضه پیمانکاری باشد، ولو اینکه تثبیت قیمت هم وجود داشته باشد.

1. Mitigating Circumstances

گانگستریسم^۱

فرایند رقابت بر سر قراردادهای عرضه خدمات به دولت، غالباً با کاربرد غیرقانونی زور مسدود می‌شود. باندهای جنایی می‌توانند رقابت‌کنندگان بالقوه را مجبور سازند که یا هیچ پیشنهادی ارائه نکنند و یا مبالغه پیشنهادی زیادی را مطرح سازند. چنین اقداماتی در دموکراسی‌های جدید کاملاً معمول است. در بعضی از این کشورها، گانگسترها بدون ترس و با مصونیت کار می‌کنند. علت این است که یا دولت در دست آنهاست و یا اینکه می‌توانند به کارگزاران دولت رشوه بدهند. شهروندان این کشورها به رأی دادن به سیاستمدارانی که این کار را خارج از اداره‌شان مجاز می‌شمارند، هنوز عادت نکرده‌اند. در کشورهای دیگر نیز یا سیاستمداران کنترل کافی روی پلیس ندارند و یا اینکه پلیس از قدرت کافی برای برخورد با باندهای جنایی بهره‌مند نیست.

هدف گانگستریسم این است که عرضه‌کنندگانی را که در غیر این صورت برای برآوردن خواسته‌های مصرف‌کنندگان با یکدیگر به رقابت می‌پرداختند، مجبور به مطالبه قیمتی انحصاری کند و سپس از آنها بخواهد که سود انحصاری‌شان را به گانگسترها تحویل دهند. نتیجه این فرایند خیلی شبیه به تثبیت قیمت است؛ و تنها تفاوت در آن است که در این مورد منابع بیشتری صرف مصادره سود به‌وسیله گانگسترها و نیز صرف جلوگیری از انتقال آن به گانگسترها از سوی قربانیان خواهد شد. این ائتلاف منابع به ویژه در جاهایی که باندهای رقیب وجود داشته باشند زیاد خواهد بود، چون احتمال دارد که رقابت بین آنها به خشونت نیز منجر شود. با وجود این، به نظر می‌رسد که گانگستریسم نسبت به تثبیت معمولی قیمت به صرفه‌جویی در منابع نیز بینجامد. گانگسترها به علت داشتن قدرت قهریه راحت‌تر می‌توانند بنگاه‌ها را به قبول موافقتنامه‌های تثبیت قیمت‌شان وادارند؛ و این برای شرکت‌های خصوصی نوعی مشکل به شمار می‌آید.

در برخی موارد، و در فقدان خصوصی‌سازی نیز، کاملاً محتمل است که سیاستمداران و بوروکرات‌هایی که عرضه خدمتی را برعهده دارند بیشتر همسو با انتفاع مصرف‌کنندگان کار کنند، و نه

۱. Gangsterism در فارسی برای کلمه گانگستریسم می‌توان معادل «زورگیری» را نهاد. اما در این متن منظور از گانگستریسم، فعالیت گروه‌ها و باندهای آشکار و مخفی قدرت است که با انواع اعمال فشارها مانع اقدامات آزاد فعالان اقتصادی می‌شوند و منابع اقتصادی را به طرق غیرقانونی به سوی خود جلب می‌کنند. بنابراین مترجمان ترجیح دادند همان کلمه اصلی را به کار برند.

به نفع گانگسترهایی که آنها را تعویض می‌کنند. ممکن است خصوصی‌سازی نتواند ناکارایی را کاهش دهد؛ و این امر چه بسا دلیل اقتصادی نداشته باشد بلکه می‌تواند بدین علت باشد که (الف) بوروکرات‌های سابق به اندازه‌ای که الگوی نیسکانن عنوان می‌کند ناکارآمد نبوده باشند و (ب) گانگستریسم در بردارنده هزینه‌های معاملاتی زیادی باشد. تا زمانی که ملتی حقوق قانونی مورد نیاز برای بهره‌مندی از اقتصاد بازار رقابتی را فراهم نکند، خصوصی‌سازی نمی‌تواند جایگزین خوبی برای عرضه بوروکراتیک باشد.

نظارت بر عرضه

برای برآورده شدن مفاد هر قرارداد، نظارت امری ضروری است. کالاها یا خدماتی که تحویل داده می‌شوند یا عرضه می‌گردند باید بازرسی شوند. در مورد خدمات، به بازرسی‌های تصادفی و از قبل اعلام نشده نیاز است. احتمالاً مهم‌ترین چیزی که می‌توان راجع به نظارت گفت این است که قوانین باید بر آشکار بودن فرایند نظارت صحه بگذارند. معمولاً، باید هر شهروند یا گزارشگر رسانه‌ای، مجاز باشد که بداند آیا کالا یا خدمتی که قرار است پیمانکار ارائه کند طبق مفاد قرارداد عرضه می‌گردد یا نه.

اداره رسیدگی به شکایات

باید به شهروندان فرصت گزارش یافته‌های‌شان را داد. دستگاه اداری رسیدگی به شکایات می‌تواند چنین فرصتی را در اختیار آنان قرار دهد. در زندگی روزمره، دستگاه‌های اداری دولتی رسیدگی به شکایات نیز همچون سایر دستگاه‌های اداری فعالیت‌های‌شان را اغلب به صورت مخفی انجام می‌دهند. واضح است برای اینکه چنین اداراتی کارآمد باشند باید شکایت‌هایی را که دریافت می‌کنند در معرض اطلاع عموم قرار دهند، درصدی از آنها را بررسی کنند و نتایج‌شان را نیز در دسترس همگان بگذارند.

بازرسی‌های دوره‌ای

در مورد کالاهای مادی با دوام، همچون پل، ممکن است لازم باشد که قبل از اتمام پل به صورت دوره‌ای بازرسی‌هایی صورت گیرد، زیرا به هر حال بخش‌هایی از محصول ساخته شده از نظر مخفی

خواهند ماند. همچنین، شاید لازم باشد که کارشناسانی برای انجام چنین بازرسی‌هایی استخدام شوند. گزارش‌های بازرسی نیز باید در اختیار عموم قرار گیرند. همچنین باید مراقب تعامل بین بازرسان و پیمانکاران نیز بود، چرا که ممکن است پیمانکاران به بازرسان رشوه بدهند تا آنها گزارش‌های نادرست ارائه کنند.

پاداش بابت لو دادن

سازوکار دیگری که باید به آن پرداخته شود پاداش دادن به کارمندی است که پیمانکار کلاهبرداری را لو می‌دهند. برای شرکت‌ها بسیار مشکل است که بتوانند بدون کمک کارمندان دولتی سر دولت کلاه بگذارند. حال اگر دولت برای کارمندی که چنین کلاهبرداری‌ای را گزارش می‌دهد پاداش در نظر بگیرد، می‌تواند مقدار آن را کاهش دهد. منطقی است که اندازه این پاداش در دادگاهی مستقل و براساس برآورد منفعت لو دادن برای مالیات‌دهندگان تعیین شود.

قراردادهایی که در آنها خدمت مورد تقاضا دقیقاً مشخص نیست

در بسیاری موارد برای قوه مقننه یا دستگاه اداری متولی خرید کالا یا خدمت، ممکن است خدمت مورد تقاضای دولت به دقت مشخص شده باشد. مثالی که در این خصوص می‌توان عنوان کرد خرید لوازم اداری چون کاغذ سفید استاندارد و سنجاق‌های منگنه است. در این موارد، کارآمدترین روش خرید خدمت، برگزاری مناقصه رقابتی است. دولت باید آنچه را که می‌خواهد بخرد، در رسانه‌ها به صورت آگهی اعلان کند؛ سپس باید پیشنهادهایی از شرکت‌های رقیب بپذیرد. برای حداقل کردن احتمال تبانی در میان پیشنهاددهندگان، لازم است که دولت مناقصه‌ای رقابتی برگزار کند و قانونی را از تصویب بگذراند که براساس آن جریمه‌های سنگینی برای شرکت‌هایی که اقدام به تثبیت قیمت قراردادهای دولتی می‌کنند وضع کند. همچنین لازم است که قوانین به دقت اجرا شوند، و رقابت نیز آزاد باشد. جریمه‌های سنگین برای سوءاستفاده از قدرت و اجرای بی‌چون و چرای قوانین باید در مورد کارگزاران دولتی متولی مدیریت قراردادها و حتی کسانی که آنها را اجرا می‌کنند و راجع به موارد نقض آنها به قضاوت می‌پردازند نیز به کار برده شود.

در بعضی موارد، خدمتی را که مورد تقاضای دولت است نمی‌توان به دقت مشخص کرد و باید به اداره‌ای که متولی خرید خدمت مشخصی است اختیار قرارداد بستن برای عرضه کالا یا خدمت را، به روشی که او فکر می‌کند تقاضاهای قوه مقننه را برآورده می‌سازد، داد. در اینجا هم باید فرایند مناقصه رقابتی باشد. با وجود این، برای رأی‌دهنده نوعی به مراتب مشکل‌تر است که بگوید آیا قوه مقننه یا دستگاه اداری مورد نظر بهترین معامله را انجام می‌دهند یا نه. نمونه‌هایی که در این خصوص می‌توان مثال آورد شامل قراردادهای گسترش سیستم‌های جنگ‌افزاری جدید و قراردادهای پژوهشی است. مهم‌ترین قواعد برای این گونه قراردادهای عبارت‌اند از اینکه (۱) به استثنای برخی از جنبه‌های دفاع ملی، باید ارتباط بین کارگزاران دولتی و شرکت‌های پیمانکار در معرض عموم و بازرسی رسانه‌ای باشد؛ و (۲) انگیزه‌های متورم کردن قیمت‌ها و گرفتن رشوه باید در حداقل ممکن قرار بگیرند.

تخصیص نااطمینانی

هر قرارداد اساساً ماهیت خدمتی را که باید عرضه گردد، و همچنین زمان تحویل و شرایط پرداخت را مشخص می‌کند. از همه مهم‌تر اینکه در قرارداد نحوه جریمه کردن یا پاداش‌دهی در صورت برآورده نشدن مفاد قرارداد مشخص می‌شود. این قسمت آخری نحوه تخصیص نااطمینانی را تعیین خواهد کرد. فرض کنید که قراردادی برای ساختن پل بسته شود. قرارداد مذکور مشخص می‌کند که مثلاً پلی از نوع مشخص تا اول ژانویه ۲۰۱۰ باید به پایان برسد. اگر پل در موعد مقرر تمام نشد، بند جریمه یا پاداش قرارداد تعیین می‌کند که پیمانکار چه مقدار باید به خریدار بپردازد. اگر جریمه آنقدر بزرگ باشد که خریدار را - که روی اتمام پل در موعد مقرر حساب باز کرده بود - جبران کند، در این صورت تولیدکننده باید تمام نااطمینانی مربوط به تاریخ تکمیل را تحمل کند. اگر جریمه‌ای در کار نباشد، در این صورت خریدار باید تمام این نااطمینانی را تحمل کند؛ و اگر جریمه اندک باشد، نااطمینانی سرشکن می‌شود.

چه کسی باید نااطمینانی قراردادهای دولتی را تحمل کند؟

به عنوان قاعده‌ای کلی، می‌بایست نااطمینانی مربوط به تکمیل قراردادهای بین کارگزاران یک دولت دموکراتیک و پیمانکاران خصوصی را پیمانکاران تحمل کنند. دلیل این امر ارتباط ضعیف بین

رأی‌دهندگان (مالیات‌دهندگان) و کارگزاران دولتی است. برای شهروندان، در پیش گرفتن اقدامات مناسب به منظور حداقل کردن نااطمینانی همراه با معاملات، پرهزینه است. برای نمونه فرض کنید که اداره حمل و نقل قراردادی را با یک شرکت خصوصی برای ساختن پل می‌بندد. در قرارداد تاریخی نیز برای تکمیل کار مشخص می‌شود اما هیچ جریمه‌ای برای عدم تکمیل کار تعیین نمی‌گردد. فرض کنید که ساخت پل در موعد مقرر تمام نشود و دلیلی وجود داشته باشد که براساس آن بتواند آماده نشدن پل را به اهمال پیمانکار نسبت داد. در این شرایط دولت می‌تواند در دادگاه‌هایی که تعیین می‌کنند آیا مفاد قرارداد نقض شده است یا نه اقامه دعوی کند. با وجود این، در چنین مواقعی دولت باید در دادگاه ثابت کند که شرکت مذکور تلاش جدی نکرده است. می‌توان این نوع قرارداد را در برابر قرارداد دومی قرار داد که براساس آن بجز در شرایط فوق‌العاده، اگر پل تا تاریخ مورد نظر تمام نشود پیمانکار باید جریمه‌ای یک میلیون دلاری برای هر روز تا تکمیل پل بپردازد.

در قرارداد نخست، تعیین اینکه آیا کارگزاران دولتی در صورت برآورده نشدن مفاد قرارداد در دادگاه اقامه دعوی می‌کنند یا نه عملاً برای شهروندان ناممکن است؛ و حتی اگر این کار را هم بکنند باز مشخص نیست که آنها از وجوه دولتی در پرداختن به این مقوله به طور خردمندانه استفاده کنند. اما در قرارداد دوم، تعیین چنین چیزهایی ساده‌تر است. تنها نااطمینانی راجع به این است که آیا شرایط فوق‌العاده به وجود می‌آید یا نه. چون بار اثبات چنین شرایطی روی سازنده پل می‌افتد، لذا در هنگام مناقشه روی قرارداد نخست، کارگزار دولتی نسبت به پیمانکار در هر مناقشه قضایی نقش کم‌فعال‌تری به خود خواهد گرفت. بنابراین، در جایی که سازنده پل احتمال تحمل نااطمینانی را می‌دهد قیمتی که برای مناقصه پل پیشنهاد خواهد کرد به احتمال زیاد، بیشتر خواهد بود. با وجود این، به احتمال قوی افزایش قیمت در قیاس با صرفه‌جویی‌های ناشی از کارایی، کم خواهد بود. به نظر می‌رسد بتوان این قاعده کلی را به کلیه موارد بجز دفاع ملی و پژوهش تعمیم داد.

قراردادهای پژوهشی

اکنون قراردادهای پژوهشی را در نظر بگیرید. شرکتی که برای انجام یک کار پژوهشی پایه به کار گرفته می‌شود از قبل نمی‌تواند نتیجه کار را مشخص کند. با چنین خدماتی باید به طور ویژه برخورد

کرد. یکی از روش‌های پذیرش عدم اطمینان از سوی شرکت این است که از آن تقاضا شود که قولی راجع به ارزش پژوهش بدهد؛ به این مفهوم که مبلغ کل قرارداد تنها زمانی به شرکت پرداخت گردد که ارزش پژوهش حداقل به اندازه ارزشی که قولش را داده است تعیین شود. این ارزیابی را می‌تواند داور خصوصی معتبر، یا کمیسیونی که به لحاظ سیاسی مستقل است، و یا شاید یکی از اعضای یک هیئت قضایی مستقل انجام دهد. البته، چه بسا این رویه برای پژوهش راجع به یک سلاح جدید یا سیستم جنگ‌افزارها مفید نباشد، چرا که در این قبیل موارد پنهان‌کاری ضرورت می‌یابد. اما در سایر موارد پژوهشی - چون پزشکی - این روش سودمند است.

۲. نظام کوپنی^۱

نظام کوپنی اشاره به یارانه‌ای دولتی دارد که به صورت کوپن یا بلیت به متقاضیان خرید خدماتی که به صورت خصوصی عرضه می‌گردند داده می‌شود. کوپن‌ها را یک کارگزار دولتی، مانند دفتر بودجه، صادر می‌کند. بعد از اینکه متقاضیان از کوپن‌ها استفاده کردند، دفتر بودجه آنها را از عرضه‌کنندگان خصوصی بازپس می‌گیرد و در برابر آنها به نرخی که از قبل تعیین شده است پول پرداخت می‌کند؛ به‌گونه‌ای که گویی کوپن‌ها نوع به خصوصی از پول دولتی هستند که دولت به فروشندگان خصوصی قول می‌دهد آنها را تبدیل به پول واقعی کند. گاهی اوقات از کوپن برای کمک مالی به خانواده‌های فقیر استفاده می‌شود. به عنوان مثال، ممکن است دفتر بودجه به سرپرستان خانوار خانواده‌های فقیر ماهیانه صد دلار به صورت کوپن غذایی بدهد. آنها کوپن‌ها را به سوپر مارکتی که می‌تواند با آنها مواد غذایی به ارزش ۱۰۰ دلار بخرد می‌برند. سپس سوپرمارکت کوپن‌های ۱۰۰ دلاری را به دفتر بودجه انتقال می‌دهد و در عوض از دفتر بودجه ۱۰۰ دلار به صورت نقدی می‌گیرد.

البته دفتر بودجه می‌توانست این مبلغ را به صورت نقدی به خانواده‌های فقیر بدهد. تفاوت در این است که کوپن‌ها باید صرف خرید کالاها و خدماتی شوند که در کوپن‌ها مشخص شده‌اند. به عنوان

مثال، سوپرمارکت فقط می‌تواند کوپن‌های خرید مواد غذایی را بپذیرد؛ یعنی مثلاً نمی‌تواند کوپن‌ها را در عوض خرید اسباب‌بازی، وسایل منزل یا نوشابه قبول کند. البته می‌شود قانون را نقض کرد. به عنوان مثال، متصدی سوپر مارکت می‌تواند به دارنده کوپن اجازه دهد در عوض پرداخت کوپن ۱۰۰ دلاری به ارزش ۹۰ دلار نوشابه بخرد. سپس متصدی سوپر مارکت می‌تواند ۱۰ دلار اضافی کوپن را مجدداً بفروشد یا صرف خرید مواد غذایی برای خودش کند. به خاطر امکان کلاهبرداری، لازم است مبادلات کوپنی تحت نظارت باشد و کلاهبرداران به مجازات تهدید شوند. در هر حال، اجرای برنامه کوپنی هزینه‌بر است.

برای کمک به فهم نظام کوپنی، در اینجا مثالی از نظام کوپنی درخصوص آموزش ذکر می‌گردد. فرض کنید که قوه مقننه رویه فعلی عرضه خدمات آموزشی از طریق به کارگیری بوروکرات‌ها در مدارس عمومی را متوقف کند. به بیانی دیگر، مدارس دولتی را به طور کامل واگذار کند و به جای آن به والدین کوپن‌هایی بدهد که بتوانند برای خرید خدمات آموزشی از آنها استفاده کنند. به این ترتیب خدمات آموزشی در مدارس خصوصی و مدارس جدیدی که به وسیله کارفرمایان به امید کسب سود ایجاد شده‌اند، ارائه می‌گردد.

گام نخست در تنظیم نظام کوپنی در خصوص آموزش انتصاب کمیسیونی آموزشی است تا انواع خدمات آموزشی را که والدین می‌توانند با کوپن خریداری کنند تعریف کند. به عنوان مثال، ممکن است کمیسیون تصمیم بگیرد که تنها به خدمات آموزشی‌ای یارانه بدهد که استانداردهای معینی را در خصوص داشتن معلمان دارای حداقل شرایط معلمی و حداقل تعداد ساعاتی که باید صرف مطالعه موضوعاتی چون زبان، علوم، ریاضیات و تاریخ شود برآورده می‌سازند. کمیسیون ممکن است مدارسی را که نژادپرستی، افراط‌گرایی مذهبی، تعصب و ناروا داری، چگونگی ارتکاب به جرم، موسیقی پاپ و نحوه شروع یک انقلاب را آموزش می‌دهند و دامن می‌زنند از لیست واجدان شرایط حذف کند. همین که روی حداقل شرایط لازم تصمیم گرفته شد، به والدین اجازه داده می‌شود تا آموزش را از هر کسی که می‌خواهد عرضه خدمات آموزشی مصوب را به عهده بگیرد خریداری کنند. این خرید می‌تواند از معلمان خصوصی، آموزشگاه‌های یک اتاقه، مؤسسات انتفاعی، مؤسسات غیرانتفاعی، و خود اولیا انجام شود؛ یعنی بدین ترتیب حق رقابت در بازار آموزش برای همه وجود خواهد داشت. والدین نیز در انتخاب برنامه‌های آموزشی دارای شرایط آزاد خواهند بود.

موقعی که ولی یک دانش‌آموز واجد شرایط فرزندش را در برنامه آموزشی معتبری ثبت‌نام می‌کند، کوپنی را که کمیسیون آموزش صادره کرده است به معلم یا مدیر مدرسه تحویل می‌دهد. سپس معلم یا مدیر کوپن را در عوض پول معاوضه می‌کنند.

اکنون می‌خواهیم ببینیم که چنین نظامی چگونه مدیر مدرسه‌ای خصوصی نوعی را تحت تأثیر قرار خواهد داد. فرض کنید هزینه متوسط سالیانه یک دانش‌آموز کلاس نهم ۱۰ هزار دلار باشد و دولت در هر سال به اولیای بچه‌های کلاس نهمی، کوپنی به ارزش ۱۰ هزار دلار برای خرید آموزش بدهد. حال اگر ولی یک دانش‌آموز، مدرسه A، به جای مدرسه B برای آموزش انتخاب کند، کوپن را به مدیر مدرسه A خواهد داد. مدیر نیز می‌تواند این کوپن را با پول معاوضه کند.

مهم‌ترین مزیت نظام کوپنی، رقابت همراه آن است. چون دولت کوپن‌ها را تعیین می‌کند، لذا مدارس بر سر کیفیت آموزش با یکدیگر رقابت خواهند کرد. مدرسی که بالاترین کیفیت آموزشی را از نظر والدین (که کیفیت را ارزیابی می‌کنند) عرضه کنند کوپن‌ها را دریافت خواهند کرد. مدرسی که کیفیت پایینی را از نظر والدین ارائه می‌کنند به سرعت از دور خارج خواهند شد، چرا که اولیا به مدارس دیگری روی می‌آورند. برای مدرسه‌ای که می‌تواند خدمت پرکیفیتی را در سطح قیمت مشخصی عرضه دارد امکان توسعه وجود دارد. همچنین، سود انگیزه‌ای قوی برای مدیران به منظور حداقل کردن هزینه‌هاست. مدیران نه به ازدحام بیش از حد تن می‌دهند و نه به ظرفیت مازاد؛ چون هر دوی این موارد سود آنها را نسبت به آنچه که امکان‌پذیر است، کاهش می‌دهند. رقابت در میان مدارس تضمین می‌کند که چنانچه مدرسه‌ای بیش از حد ناکارآمد شود از بازار خارج گردد. آزادی ورود نیز تضمین می‌کند که اگر یک ناظر بیرونی ایده جدیدی برای بهبود کیفیت یا کاهش هزینه‌های آموزش داشته باشد، انگیزه بهره‌برداری از آن و معرفی آن به بازار را داشته باشد. خلاصه اینکه، تا جایی که والدین می‌توانند راجع به کیفیت آموزش قضاوت کنند، رقابت هم کیفیت را بهبود می‌بخشد و هم کارایی را.

همچنین دولت می‌تواند با استفاده از نظام کوپنی، بخشی از وظایف نظارت را به والدین انتقال دهد. در نظام کوپنی والدین انگیزه بیشتری برای نظارت دارند، چون می‌دانند اگر کیفیت ضعیف را شناسایی کنند می‌توانند با انتقال بچه‌هایشان به مدرسه‌های دیگر منتفع شوند. در رقابت بر سر

قیمت‌ها لزومی ندارد که دولت بر عرضه کارآمد خدمت نظارت داشته باشد، چون مدارس کارآمدتر قیمت‌های پایین‌تری را درخواست می‌کنند.

در نظام کوپنی نیاز به نظارت دولت از بین نخواهد رفت. دولت هنوز هم نیاز به کمیسیون‌هایی دارد که راجع به اینکه آیا مدرسه‌ای که پول کوپنی دریافت می‌کند دارای حداقل شرایط مورد نیاز هست یا نه، نظر بدهد. همچنین، مجبور است که بر مبادلات کوپن‌ها نظارت داشته باشد و کلاهبرداران را تهدید به مجازات کند. با این حال، این نظام نظارت دولت را به طور جدی کاهش خواهد داد. جانشین ضعیف برای نظام کوپنی، نظام تخفیف‌های مالیاتی برای والدینی است که بچه‌هایشان را به مدارس خصوصی معتبر می‌فرستند. از جمله موارد دیگری که می‌شود نظام کوپنی را در مورد آن به کار گرفت مراقبت بهداشتی است. نظام کوپنی جانشینی برای مراقبت پزشکی عرضه شده به وسیله پزشکان در استخدام دولت و بیمارستان‌های دولتی است.

مقاومت در برابر نظام کوپنی و راه‌های کاهش آن

تلاش برای به کارگیری نظام کوپنی در آموزش و پرورش ایالات متحد آمریکا با مقاومت‌های شدیدی مواجه بوده است. عمده مقاومت از جانب اتحادیه‌ها و سازمان‌های نماینده معلمان مدارس عمومی و سایر کارکنان مدارس عمومی صورت گرفته است. این موضوع جای تعجب ندارد، چون تضمین تأمین مالی این گروه‌ها از جانب دولت از بین خواهد رفت. از طرف دیگر، افرادی که قادر به عرضه کارآمد خدمات آموزشی مورد تقاضای والدین هستند، بعد از پذیرش برنامه کوپنی به راحتی می‌توانند برای خود فرصت‌های کار و کسب در بخش خصوصی پیدا کنند. در واقع، تدارک آموزش از طریق نظام کوپنی نتیجه بهتری را به دست می‌دهد، مگر اینکه عرضه آموزش از روش متعارف به کارگیری جماعت زیادی از معلمان، مدیران و دستیاران، به روش دیگری تغییر یابد. با این حال، این امکان هست که روش تدارک آموزش عوض شود.

پیش‌بینی تأثیر تغییر روش تدارک آموزش از نظام عمده فروشی به نظام کوپنی مشکل است. یک علت این است که ما امروزه نمی‌دانیم چه نوع فناوری آموزشی کارآمدترین و جذاب‌ترین خدمت را به

دست می‌دهد. امروزه در اکثر جاها آموزش از طریق کلاس‌های درس، معلمان و کتاب‌های درسی عرضه می‌شود. اما این روش تدارک خیلی قدیمی شده است. در سال‌های اخیر، بسیاری از دست‌اندرکاران آموزش استدلال کرده‌اند که فناوری تلویزیون، روش سنتی آموزش از طریق کلاس‌های درس را برای بسیاری از دانش‌آموزان از جذابیت انداخته است. امروزه حتی با پیشرفت‌های اخیر در فناوری رایانه دوسویه و اینترنت، رسانه پیشرفته‌تری پدیدار شده است. با عنایت به این پیشرفت‌ها، این امکان وجود دارد که نظام کوپنی، تقاضا برای معلمان و مدیران سنتی را به شدت کاهش دهد. شاید فهم اندک افراد و گروه‌های مذکور از این امکان علت اصلی مقاومت آنها در برابر تغییر باشد.

یکی از روش‌های کاهش مقاومت مدیران و معلمان فعلی این است که به آنها پرداخت‌های جبرانی داده شود. برخی از روش‌های ممکن این کار در فصل هفدهم مطرح شد. یک روش دیگر این است که به مدیران و معلمان فعلی مدارس دولتی امکان داده شود که دارایی‌های مدرسه‌شان را در قیمت پایین‌تری، به قصد راه‌اندازی مدرسه‌ای خصوصی، بخرند.

از بررسی عرضه خدمت از طریق نظام کوپنی می‌توان درس مهمی گرفت. فرض کنید درخواست یارانه کردن برای آموزش و سایر خدمات معقول باشد. اگرچه این قبیل خدمات جزو کالاهای عمومی محض محسوب نمی‌شوند، اما برون‌دادهای مثبت بسیاری به همراه دارند که دارای دو ویژگی استثنائناپذیری و قابلیت مصرف مشترک هستند. با وجود این، امکان انتخاب از میان روش‌ها برای هر جامعه وجود دارد. جامعه می‌تواند خودش خدمات را ارائه کند یا به عرضه بازاری آنها یارانه بدهد. به عنوان مثال، اکثر جوامع تمایل دارند که خدمت آموزش را از طریق دولت ارائه دهند. اما از مطالعه بوروکراسی می‌دانیم که عرضه دولتی در بیشتر موارد ناکارآمد است. معمولاً بوروکرات‌هایی که به عرضه خدمتی اشتغال دارند همواره انگیزه دارند که برای تداوم عرضه بوروکراتیک، صرف نظر از ناکارایی آن، بر سیاستمداران فشار آورند. بنابراین، بوروکرات‌ها تمایل دارند تعطیل عرضه دولتی یک خدمت را به زمانی فراتر از سطح بهینه آن موکول کنند. افزون بر این، حتی خود سیاستمداران نیز اگر تشخیص بدهند که بوروکرات‌ها می‌توانند به انتخاب مجدد آنها یا حزب سیاسی‌شان کمک کنند،

تلاش خواهند کرد که آنها را به کار بگیرند. ممکن است برنامه بهتر برای عرضه خدمات، یارانه دادن به تقاضای بازاری از طریق نظام کوپنی باشد.

فشار آوردن برای کنترل شرایط برنامه کوپنی

هنگام تفکر درباره نظام کوپنی، باید به یاد داشت که این برنامه نیز در اصل یک برنامه دولتی است. اقدامات کمیسیون آموزش نیز همچون سایر دستگاه‌های اداری دولتی در معرض ناکارایی بالقوه، فشار سیاسی و رانت‌جویی قرار دارد. اولیاء، مدیران مدارس، و سایر عرضه‌کنندگان خدمات آموزشی ممکن است به منظور انتفاع خودشان تصمیمات سیاستمداران و کمیسیون آموزش را تحت تأثیر قرار دهند، حتی اگر این کارشان به زیان سایر افراد جامعه تمام شود. این امر می‌تواند به راحتی رقابت بر سر کیفیت را مختل کند. به عنوان مثال، کمیسیون آموزش، حتی در نظام کوپنی نیز می‌تواند فرایند رقابت را با ملزم کردن مدارس به تأمین حداقل حقوق معلمان یا مزایای دیگر، تعیین حداکثر نسبت دانش‌آموز به معلم، به کارگیری فناوری مشخص یا منع فناوری دیگر، و مواردی از این قبیل مختل سازد. واضح است موقعی که به مدارس امکان فعالیت آزاد در بازار داده نمی‌شود، رقابت واقعی وجود نخواهد داشت. وقتی این شقوق را در نظر می‌آوریم نیاز به یک توصیه سیاستی پیدا می‌شود. اگرچه لازم است که کمیسیون آموزش استانداردهای ستانده آموزش را تعیین کند، اما در شرایط متعارف این کمیسیون نباید روش‌های عرضه را به مدارس دیکته کند. مدرسه‌ای که قادر به برآوردن استانداردهای مدنظر کمیسیون آموزش درخصوص سطح ستانده آموزش نباشد نباید جزو واجدان شرایط شرکت در برنامه کوپنی قرار گیرد. اما مدرسه‌ای که از روش‌های غیرمتعارف برای آموزش دانش‌آموزان استفاده می‌کند و در عین حال استانداردهای آموزشی را برآورده می‌سازد باید جزو وجدان شرایط قرار بگیرد. بجز در شرایط فوق‌العاده، کمیسیون آموزش نباید به کارگیری سیاستی را که تأثیر محدودکننده‌ای روی رقابت دارد، مجاز بشمارد.

۳. انحلال انحصارات دولتی

بسیاری از دولت‌های دموکراتیک در عرضه بسیاری از کالاها و خدمات به صورت انحصاری عمل می‌کنند. به عنوان مثال، در برخی کشورها، ارائه خدمات تلفنی، تحویل پست درجه یک^۱، بازگشایی یک مدرسه جدید، راه‌اندازی یک شرکت اتوبوس‌رانی خصوصی، فروش آب‌نمان تلویزیون کابلی، راه‌اندازی یک خط هواپیمایی، واردات و فروش شکر، فروش بنزین و نظایر اینها به وسیله بخش غیردولتی جرم محسوب می‌شود. در این کشورها دولت به جای اینکه رقابت را اقدامی جنایی اعلام کند کمک‌های مالی زیادی را در اختیار دستگاه‌های اداری دولتی قرار دهد یا ممکن است رقابت‌کنندگان خصوصی را به چنان مقررات سفت و سختی محدود کند که رقابت را برای افراد و شرکت‌ها غیرسودآور سازد.

دموکراسی‌های تازه تأسیس انحصارات‌شان را از رژیم‌های دیکتاتوری سابق به ارث برده‌اند. معمولاً این انحصارات زیان‌های بسیاری در پی دارند و لازم است که به طور کامل واگذار شوند. با وجود این، در بعضی موارد این انحصارات دولتی قادر به استمرار سوددهی‌شان هستند. خدماتی که این انحصارات عرضه می‌کنند کالاهای عمومی محض نیستند، چون می‌توان بابت عرضه آنها قیمتی را مطالبه کرد و افرادی را که حاضر به پرداخت هزینه‌های عرضه نباشند مستثنی ساخت. در غیر این صورت، دستگاه‌های اداری انحصاری قادر به تحصیل سود نمی‌بودند.

ممکن است دستگاه‌های اداری دولتی کالاهایی را عرضه کنند که بازار هم در تدارک آنها شکست نداشته باشند. بسیار بعید به نظر می‌رسد که این دستگاه‌های اداری قادر به رقابت با بنگاه‌های خصوصی باشند، مگر اینکه دولت به صورت ویژه با آنها برخورد کند. دولت‌ها اغلب با غیرقانونی کردن عرضه خصوصی از این دستگاه‌های اداری حمایت می‌کنند. در این گونه موارد، این دستگاه‌های اداری باید به صورتی که در فصل هفدهم توصیف شد به بخش خصوصی واگذار شوند. خصوصی کردن این دستگاه‌های اداری و جایگزین کردن یک مالیات عمومی چون مالیات بر درآمد یا مالیات بر فروش کلی به جای سود آن - اگر سودی داشته باشند - کارآمدتر است. این کار به دولت امکان می‌دهد که

از دو نوع زیان جلوگیری کند. اولی زیان کارایی ناشی از قیمت انحصاری بالاتر (ن.ک. فصل ۱۶)؛ و دومی زیان کارایی تولید ناشی از ماهیت بوروکراتیک بنگاه دولتی است.

رؤسای دستگاه‌های اداری دولتی نمی‌توانند سود به‌دست آورند و توانایی آنها برای پاداش دادن و تنبیه کردن بوروکرات‌های دون پایه‌تر به وسیله مقررات دولتی محدود می‌شود. لذا رؤسای دستگاه‌های اداری و بوروکرات‌های دون پایه به ندرت کارآمد (به مفهوم بازاری آن) هستند.

افزون بر همه این موارد، سه منبع ممکن دیگر اتلاف منابع ناشی از فعالیت رانت‌جویی یا گروه فشار وجود دارند. نخست، فشاری از جانب نمایندگان طبقات به‌خصوصی از عرضه‌کنندگان منابع وجود دارد. از یک طرف ممکن است که کارکنان، از طریق اتحادیه‌ای شبیه اتحادیه کارکنان دولتی، تقاضای حقوق یا مزایای جنبی بالایی را بکنند. در فصل‌های قبل بیان شد که قانونگذاران ممکن است در برابر فشار کارکنان برای مزایای جنبی تسلیم شوند، چون رأی‌دهندگان نگران پرداخت‌های معوق نیستند یا از آن اطلاع ندارند. از طرف دیگر نمایندگان طبقاتی که ادعا می‌کنند سابقاً محروم بوده‌اند ممکن است درخواست کنند که انحصار دولتی براساس «اصول عدالت» عمل کند، و نه اصول حداکثرسازی سود. در نظر گرفتن سهمیه‌ای برای اقلیت‌ها یا کارگران معلول در استخدام‌ها نمونه‌هایی در این زمینه‌اند. دوم، ممکن است فشاری از جانب مصرف‌کنندگان برای کاهش قیمت‌ها وجود داشته باشد. ممکن است مصرف‌کنندگان برای دیکته کردن قیمت پایین‌تر به قانونگذاران فشار بیاورند. اما به‌خاطر مواجه شدن با هزینه‌های بالای تصمیم‌گیری، اغلب در این کار موفق نمی‌شوند. با وجود این، چنانچه در این کار موفق شوند نتیجه این خواهد بود که یا دولت باید برای تشویق عرضه، یارانه پرداخت کند و یا اینکه کمبود عرضه و در نتیجه نیاز به جیره‌بندی پیش می‌آید، چرا که قانونگذاران نمی‌توانند «قانون عرضه و تقاضا» را لغو کنند. بدیهی است که این یارانه‌ها یا باید از طریق وضع مالیات‌های بالاتر پرداخت شوند و یا اینکه فعالیت دولت در جاهای دیگر کم شود. سوم، ممکن است طبقه‌ای از خریداران قادر باشند به قانونگذاران فشار بیاورند تا به خاطر انتفاع خودشان و به زیان طبقه دیگری از خریداران، دستگاه‌های اداری دولتی را مجبور به پذیرش سیاست‌های قیمت‌گذاری کنند. به عنوان مثال، ممکن است ساکنان مناطق فقیر به قانونگذاران فشار بیاورند که عرضه‌کننده انحصاری بنزین را ملزم کنند که این کالا را به قیمتی زیر هزینه به آنها بفروشد. زیان

ناشی از این سیاست نیز باید از طریق مطالبه قیمت‌های بالاتر از سایر مصرف‌کنندگان جبران شود. در علم اقتصاد چنین سیاست قیمت‌گذاری‌ای یارانه دادن متقاطع^۱ نامیده می‌شود. یارانه دادن متقاطع به این معناست که از اضافه درآمد حاصل از مطالبه قیمتی بالاتر از هزینه تولید یک کالا از طبقاتی از خریداران برای یارانه دادن به طبقات دیگری از خریداران، در قالب مطالبه قیمتی پایین‌تر از هزینه تولید کالای مذکور، استفاده شود. دستگاه اداری دولتی با دنبال کردن این سیاست، طبقه‌ای از رأی‌دهندگان را ایجاد می‌کند که قویاً مخالف هر برنامه‌ای هستند که خدمت‌شان را تهدید می‌کند. این امر به لحاظ سیاسی برای شکل‌گیری رقابت مشکل ایجاد می‌کند، چون رقابت بنگاه را به دست کشیدن از خدمات غیرسودآور مجبور خواهد کرد.

اگر انحصار موجب ناکارایی می‌شود، چرا حزب حاکم نظام مالیات کلی را جایگزین آن نمی‌کند؟ چند دلیل می‌تواند برای این امر وجود داشته باشد. نخست، اگر انحصار واقعاً سود به دست می‌دهد، در این صورت حفظ آن می‌تواند روشی برای حزب حاکم قدرتمند باشد، به گونه‌ای که افزایش عواید آن را از افکار عمومی مخفی نگه دارد. اگر رأی‌دهندگان نتوانند تشخیص دهند که زیان‌شان از محل مطالبه قیمت انحصاری بالاتر از مقداری است که آنها به صورت مالیات بر درآمد یا فروش پرداخت می‌کنند، در این صورت حزب حاکمی که نظام مالیات بر درآمد را جایگزین نظام قبلی می‌کند آرای آنها را از دست خواهد داد. اگر حزب حاکم، مالیات بر درآمد یا فروش را افزایش دهد، در این صورت بعضی از مالیات‌دهندگان به حزب مخالف گرایش پیدا می‌کنند و اگر مخارج دولتی را کاهش دهد نیز برخی از دریافت‌کنندگان خدمات و کارکنان دولتی به حزب مخالف گرایش می‌یابند. دوم، انحصار می‌تواند منبع مهمی برای پاداش دادن به حامیان و هواداران حزب باشد. همچنین، انحصار می‌تواند برای هواداران حزب، شغل، خدمات ارزشمند، یا مساعدت‌های دیگری را فراهم کند که اعطای مستقیم آنها برای حزب حاکم پرهزینه است. سوم، ممکن است حزب حاکم نتواند تشخیص دهد که بار تحصیل عواید از طریق عرضه انحصاری خدمات روی شهروندان بزرگ‌تر از بار جمع‌آوری وجوه از طریق مالیات‌ستانی عمومی است.

مقوله خدمات عمومی^۱

خدمات عمومی از قبیل برق، گاز طبیعی، آب و فاضلاب موارد خاصی هستند. امروزه با بهره‌گیری از فناوری جدید می‌توان این خدمات را از طریق بخش خصوصی ارزان‌تر تولید کرد. اقتصاددانان از این موارد تحت عنوان انحصار طبیعی یاد می‌کنند. اگر عرضه‌کننده انحصارات طبیعی در مطالبه قیمت آزاد باشد، قیمتی که مطالبه می‌کند به حدی بالا خواهد بود که مصرف‌کنندگان کم تقاضا را از خرید منصرف خواهد کرد، ولو اینکه این مصرف‌کنندگان تمایل به پرداخت قیمتی بالاتر از هزینه نهایی خدمت را داشته باشند. این امر زیان‌کاری را به بار می‌آورد. مقوله انحصار طبیعی در فصل سوم مطرح شد.

واکنش یک دولت نوعی به وضعیت انحصار طبیعی به دو صورت می‌تواند باشد. نخست اینکه خود دولت عرضه خدمت را از طریق بوروکراسی به عهده بگیرد. دوم اینکه خدمت به‌وسیله انحصارگر خصوصی عرضه شود و دولت سود و خدمت را تنظیم کند. قبلاً نشان دادیم که عرضه بوروکراتیک به احتمال زیاد ناکارآمد خواهد بود. لذا اجازه دهید بحث را روی تنظیم عرضه خدمت به‌وسیله انحصارگر خصوصی متمرکز کنیم. در ادامه خواهیم دید که این مورد نیز نمونه دیگری از شکست دولت است.

ناکارایی انحصار تنظیم شده

برای درک اینکه چرا انحصار تحت کنترل هم ناکارآمد است باید خودمان را به‌جای انحصارگر و تنظیم‌کنندگان انحصار بگذاریم. بحث را با انحصارگر شروع می‌کنیم و خاطرنشان می‌سازیم که انحصارات خدمات عمومی تقریباً همواره به صورت شرکت‌های سهامی هستند. این موضوع بدین معناست که سهامداران در هر سودی که بنگاه کسب می‌کند سهیم‌اند. برای پی‌بردن به نحوه اثرگذاری مقررات روی روابط بین سهامداران و مدیران شرکت سهامی، به‌خاطر بیاورید که در اقتصاد بازار آزاد اگر شرکت در مطالبه قیمت آزاد باشد، مقدار سود عمدتاً به این بستگی خواهد داشت که آیا مدیر، قیمت حداکثرکننده سود را به درستی انتخاب می‌کند و اینکه آیا او محصول را در پایین‌ترین

هزینه ممکن تولید می‌کند یا نه. اگر سهامداران بر این باور باشند که مدیر آدم بی‌کفایتی است یا قابل‌اعتماد نیست، او را برکنار خواهند کرد. اگر سهامداران متوجه بی‌کفایتی یا قابل‌اعتماد نبودن مدیر نشوند - که شاید این امر به‌خاطر مشکل سواری‌گیرنده مجانی باشد - در این صورت قیمت سهام سقوط خواهد کرد (ن.ک. فصل ۱۴). بنابراین کسی که بتواند مدیر را اخراج کند، توانایی کنترل شرکت سهامی را نیز خواهد داشت. وجود «تهدید اخراج» به مدیر شرکت سهامی انحصاری این انگیزه را می‌دهد که قیمت حداکثرکننده سود را مطالبه کند و هزینه تولید را کارآمد سازد.

تنظیم انحصار شرایط را عوض می‌کند. برای پی بردن به چگونگی این اتفاق توجه را به تنظیم‌کنندگان معطوف می‌کنیم. اگر تنظیم‌کنندگان در دنبال کردن هدف کارایی مصمم باشند، تلاش خواهند کرد تا انحصارگر را به کاهش قیمت و تدارک خدمت با کیفیت، بدون تحمیل هزینه‌های غیرلازم یا مداخله در سایر روش‌های سرویس‌دهی بنگاه به مشتریان، مجبور کنند. این هدف معمولاً تنظیم قیمت نامیده می‌شود. با وجود این، بعید به نظر می‌رسد که تلاش یک اداره دولتی برای تنظیم خدمت براساس این هدف به نتیجه برسد. دو دلیل برای این امر وجود دارد: (۱) ضعف انگیزه نظارت و (۲) اطلاعات نامتقارن. انگیزه نظارت به این علت ضعیف است که وظیفه نظارت باید به‌وسیله اداره‌ای دولتی انجام گیرد. رئیس اداره‌ای که متولی وظیفه تنظیم است، همچون رؤسای سایر دستگاه‌های اداری تمایل دارد که بر هزینه کارایی در تنظیم یک خدمت عمومی بیفزاید. مگر اینکه رئیس دستگاه اداری بر این باور باشد که نظارت دقیق بر انحصارگر به توسعه اداره او کمک خواهد کرد، وگرنه به احتمال زیاد کارایی در نظارت را قربانی سایر فعالیت‌های توسعه‌دهنده دستگاه اداری یا منافع کارکنانش خواهد کرد. اطلاعات نامتقارن ناشی از این واقعیت است که مدیر شرکت نسبت به بقیه اطلاعات بیشتری از هزینه‌های عرضه خدمت دارد. حتی اگر رئیس دستگاه اداری انگیزه کافی برای نظارت کارآمد هم داشته باشد باز هم فاقد اطلاعات کافی راجع به هزینه‌های عرضه خدمت به‌وسیله انحصارگر است. رئیس دستگاه اداری می‌تواند تقاضای اطلاعات درست کند اما چون نمی‌تواند به آسانی راجع به اطلاعاتی که به او داده شده است قضاوت کند، لذا تنظیم‌کننده می‌تواند اطلاعات را دستکاری کند.

مسئله اطلاعات نامتقارن، پی بردن به این مطلب را که آیا یک قیمت مشخص خیلی بالاست یا نه برای رأی‌دهندگان و حتی سیاستمداران بسیار دشوار می‌سازد. لذا تنظیم انحصار از طریق تنظیم قیمت آن هدف چندان سودمندی نیست. با عنایت به این امر، معمولاً رأی‌دهندگان، قانونگذاران و بوروکرات‌ها به هدف دومی - یعنی تنظیم سود - تمایل پیدا می‌کنند. دلیل این است که اگر قیمت خیلی بالا باشد، قاعدتاً سود نیز باید خیلی بالا باشد. بنابراین، آنها می‌توانند از طریق غیرمجاز شمردن سود بالا تمایل انحصارگر به مطالبه قیمت انحصاری را کنترل کنند. این کار در وهله نخست معقول به نظر می‌آید. سود سهام، بنا به قانون، باید به درستی گزارش شود؛ لذا اگر انحصارگر طبیعی دولتی سود بالایی به دست آورد، دستگاه اداری تنظیم انحصار می‌تواند به شرکت سهامی دستور دهد که قیمتش را تا سطحی کاهش دهد که سود حاصل از آن از نظر این اداره پذیرفتنی باشد. در حالت مطلوب، عامل تنظیم‌کننده انحصار براساس برآورد سود آتی شرکت سهامی، راجع به قیمت تصمیم خواهد گرفت. هدف او این است که شرکت سهامی را قادر به تحصیل سود کند، اما نه سودی که خیلی بالا باشد. بنابراین، تنظیم‌کنندگان انحصار طبیعی به جای دنبال کردن هدف تنظیم قیمت، معمولاً سعی می‌کنند که سود را تنظیم کنند. آنها می‌خواهند مطمئن شوند که شرکت سهامی صرفاً سود «متعارف» یا متوسط به دست می‌آورد. این هدف، تنظیم سود نامیده می‌شود.

اکنون بیایید خودمان را به جای مدیر یک انحصار طبیعی، که سودش تنظیم شده است، بگذاریم. چنین مدیری با موقعیتی مواجه است که سود شرکت، صرف‌نظر از آنچه که او انجام می‌دهد، کم‌وبیش یکسان باقی می‌ماند. اگر او کاری کند که هزینه‌ها کاهش یابند - مثلاً با توسل به پیشرفتی فن‌شناختی - اداره تنظیم‌کننده سود به احتمال زیاد در برآوردش از صعود سود آتی شرکت تجدیدنظر خواهد کرد. برای جلوگیری از سود بالاتر، دستگاه اداری تنظیم‌کننده انحصارگر را مجبور به کاهش قیمت می‌کند. از طرف دیگر، فرض کنید که مدیر هزینه‌هایش را متورم کند. در این صورت، دستگاه اداری تنظیم‌کننده به احتمال زیاد در برآوردش از نزول سود آتی شرکت تجدیدنظر خواهد کرد، و براساس آن به مدیر شرکت اجازه می‌دهد که قیمت بالاتری را برای محصول مطالبه کند. در این شرایط، مدیر حقیقتاً کنترلی روی سود بلندمدت نخواهد داشت. به همین علت، دلیلی برای نگرانی سهامداران از کفایت یا مورد اعتماد بودن یک مدیر وجود ندارد. در این چارچوب، صرف‌نظر از آنچه که مدیر انجام می‌دهد، شرکت سود متعارفی را به دست خواهد داد. چون در نتیجه اقدامات مدیر سود

شرکت سهامی زیاد و کم نمی‌شود، لذا سهامداران نیز مایل خواهند بود تا مدیر را به حال خودش بگذارند تا اهداف شخصی‌اش را دنبال کند. بنابراین مدیر از محدودیت‌های معمولی شرکت سهامی روی اقداماتش درخصوص کسب درآمد و حداقل‌سازی هزینه آزاد خواهد بود.

اگر مدیر یک شرکت سهامی با محدودیتی از جانب سهامداران مواجه نباشد، در این صورت چه خواهد کرد؟ یک گزینه این است که سهامداران را به افزایش حقوق و سایر مزایای خودش متقاعد خواهد کرد. چون این اقدامات صرفاً در هزینه‌ها منعکس می‌شوند و تنظیم‌کننده نیز این اجازه را داده است که هزینه‌ها در قالب قیمت‌های بالاتر روی مصرف‌کنندگان سرشکن شوند، لذا سهامداران چیزی را از دست نمی‌دهند. افزون بر این، مدیر می‌تواند بابت عرضه منابع به‌وسیله شرکت‌های عرضه‌کننده‌ای که شاید خودش مالک آنهاست یا شعبه‌ای از شرکت اصلی هستند و یا اینکه به او رشوه می‌دهند، قیمت‌های بالاتری پرداخت کند.

یکی از روش‌هایی که عامل تنظیم‌کننده انحصار طبیعی می‌تواند برای کاهش مشکل تورم قیمت منابع به کار بگیرد این است که شرکت عرضه‌کننده خدمت تنظیم شده را از وارد شدن در فعالیت‌های بازرگانی دیگر منع کند. با وجود این، به خاطر مسئله اطلاعات نامتقارن، تنها بخشی از تورم عمدی هزینه‌ها را می‌توان کنترل کرد.

ممکن است اهداف شخصی مدیر یک انحصار طبیعی صرفاً تحصیل پول یا مساعدت نباشد. او ممکن است درآمد حاصل از دستگاه اداری را برای اهداف انسان‌دوستانه‌ای چون کمک به افراد فقیر، کمک به حفظ محیط زیست یا تأمین مالی خدماتی که به ارتقای توسعه ملی می‌انجامد، صرف کند. اما ممکن است تلقی او از اهداف انسان‌دوستانه و روش‌های نیل به آنها با تلقی بقیه مردم یکسان نباشد. در واقع، ممکن است دیگران بر این باور باشند که روش‌های بهتری از آنچه که مدیر یک انحصار طبیعی تنظیم شده به کار گرفته است برای نیل به اهداف انسان‌دوستانه وجود دارد (البته اگر مدیر اساساً چنین اهدافی داشته باشد).

سیاست‌های تنظیمی به منظور کمک به فناوری

شاید مهم‌ترین کاستی تنظیم هر خدمت عمومی این است که مدیر بنگاه انحصاری تنظیم شده انگیزه لازم برای بهبود فناوری عرضه را ندارد. همان‌گونه که ذکر شد، اگر مدیر در بهبود فناوری موفق شود،

تنظیم‌کنندگان به بنگاه اجازه کسب سود را نمی‌دهند؛ و اگر نتواند فناوری را بهبود بخشد، خواه‌وناخواه نگران مغلوب شدن از جانب سایر رقابت‌کنندگان دارای فناوری بالا نخواهد بود، چرا که اصلاً از رقابت حفاظت می‌شود.

با عنایت به این مسئله، برخی از اقتصاددانان حوزه خدمات عمومی^۱ توصیه کرده‌اند که تنظیم‌کننده دولتی باید سیاست‌های تنظیمی‌اش را در مسیر کمک به پیشرفت فنی تنظیم کند. آنها اظهار می‌دارند که اداره تنظیم‌کننده باید به بنگاه امکان دهد که بخشی از سود اضافی حاصل از یک پیشرفت فنی را برداشت کند. این اقتصاددانان اغلب از پی بردن به دو ویژگی مهم محیط تنظیم انحصار - یعنی عدم تقارن اطلاعات و ماهیت فشار سیاسی - ناتوان هستند. در زمینه عدم تقارن اطلاعات باید خاطرنشان کرد که اطلاعاتی که بنگاه راجع به فناوری و هزینه‌های عرضه دارد در اختیار اداره تنظیم‌کننده انحصار نیستند. بنابراین، برای دستگاه اداری تنظیم‌کننده انحصار مشکل است مشخص سازد که چه مقدار از سود بنگاه به واسطه پیشرفت دانش فنی است. درخصوص موضوع دوم نیز باید اشاره کرد که دستگاه اداری مورد نظر در معرض فشار گروه‌های فشار، قانونگذاران و مدیر عالی اجرایی قرار دارد. اداره‌ای که اختیار تصمیم‌گیری را در مورد مقدار سودی که یک شرکت ارائه‌دهنده خدمت عمومی می‌تواند به‌دست آورد و نیز قیمتی که می‌تواند مطالبه کند پیدا می‌کند، در معرض فشار خود شرکت یا گروه‌های فشار و سایر گروه‌های دارای منافع ویژه خواهد بود. در این شرایط، به نظر غیرواقعی می‌آید که انتظار داشته باشیم رئیس دستگاه اداری تنظیم‌کننده انحصار صرفاً براساس منفعت عمومی تصمیم‌گیری کند.

مجاز شمردن رقابت

یک روش فائق آمدن بر مشکلاتی که اغلب از آنها چشم‌پوشی می‌شود این است که رقابت را در مناسبات تنظیم‌شده‌ای که انحصارگر با آن مواجه است نیز مجاز بشماریم. فرض کنید که عملکرد انحصار طبیعی تنظیم‌شده کارآمد باشد. در این صورت برای بنگاه به اصطلاح رقیب غیرعقلایی است

که بخواهد با شرکت فعلی رقابت کند؛ چون بعید به نظر می‌رسد که بتواند در رقابت با بنگاهی که قبلاً ایجاد شده است جان سالم به‌در برد. از طرف دیگر اگر انحصار طبیعی تنظیم‌شده خیلی ناکارآمد باشد، بنگاه رقیب می‌تواند انحصار فعلی را با مطالبه قیمت پایین، از میدان فعالیت بازرگانی به‌در کند. بنابراین، ممکن است اداره تنظیم‌کننده انحصار، بنگاه جدید را به پذیرش موقعیتی شبیه به موقعیت بنگاه قدیمی مجبور کند. با وجود این، مصرف‌کنندگان از قیمت پایین‌تر در جریان انتقال منتفع خواهند شد. به همین ترتیب، بنگاه جدید نیز می‌داند که اگر بیش از حد ناکارآمد شود، موقعیتش از سوی رقیب دیگری تهدید می‌شود.

روش دوم، که شاید مهم‌تر از مجاز شمردن رقابت باشد، دورنمای پیشرفت دانش فنی است. ممکن است بنگاهی بیرونی و ناظر، فناوری جدیدی را شناسایی کند که به کاهش قیمت یاری می‌رساند. اگر او احتمال سود انحصاری در کوتاه‌مدت و سودی پایدار در بلندمدت را بدهد، انگیزه خواهد داشت که فناوری جدیدی را شناسایی کند و آن را به کار بگیرد.

آیا بنگاه تنظیم‌شده واقعاً نوعی انحصار است؟

در واقع، ممکن است بنگاه تنظیم‌شده نوعی انحصار طبیعی نباشد. اگر فعالیتی مانند تلفن واقعاً انحصاری طبیعی است، پس مجاز شمردن رقابت نمی‌تواند مشکلات را بدتر کند. اگر فعالیت بازرگانی مذکور انحصاری طبیعی نیست، آن‌گاه وضعیت خیلی مشکل می‌شود. در این صورت، چند بنگاه رقابت‌کننده قادر خواهند بود که خدمت را در قیمت پایین‌تر یا کیفیت بهتر ارائه کنند؛ یعنی نیازی به تنظیم آن خدمت نیست.

به نظر می‌رسد که از نظر کارایی هیچ دلیلی برای محدود کردن رقابت در نظام انحصار تنظیم‌شده وجود نداشته باشد و حتی دلایل خوبی هم در مجاز شمردن آن یافت می‌شود. حتی اگر کاملاً مطمئن باشیم که صنعتی مشخص، در موقعی که قانونگذاران تصمیم به تنظیم آن می‌گیرند، انحصار طبیعی باشد، تحولات در فناوری می‌تواند وضع را عوض کند. تنها روش پی‌بردن به این موضوع مجاز شمردن رقابت است.

گاهی اوقات مجاز شمردن رقابت به لحاظ سیاسی مشکل است، به ویژه در جاهایی که سال‌های زیادی محدود شده‌اند. دو دلیل می‌توان در این خصوص ذکر کرد: (۱) کارکنان بنگاه‌های انحصاری

نمی‌خواهند شغل‌شان را از دست بدهند و (۲) بنگاه‌ها به احتمال زیاد از یارانه‌های متقاطع بهره‌مندند. در مباحث قبلی روش‌هایی برای پرداختن به این موانع پیشنهاد شد.

تشویق رقابت بعد از پرداخت هزینه‌های راه‌اندازی

در بعضی موارد، همین که بنگاهی هزینه‌های راه‌اندازی فعالیت را بر خود هموار کرد امکان رقابت فراهم می‌شود. مثالی که در این خصوص می‌توان ذکر کرد خدمات رسانه‌ای به منازل مسکونی از طریق کابل است. امروزه کابل‌ها قادرند حجم وسیعی سیگنال را با خود انتقال دهند و این سیگنال‌ها را براساس عرضه‌کننده و کارویژه‌شان از یکدیگر تفکیک کنند. دولت ممکن است برای کشیدن کابل به منازل مسکونی با یک یا چند عرضه‌کننده قرارداد ببندد. در این صورت می‌تواند سهم‌های مختلف کابل را بین عرضه‌کنندگان مختلف تخصیص دهد - درست به همان صورتی که حق استفاده از فرکانس‌های رادیو و تلویزیون را تخصیص می‌دهد.

مثال دیگری که می‌توان در این زمینه ذکر کرد برق است که می‌بایست سیم‌های برق به هر منزل مسکونی کشیده شود. دولت می‌تواند یک دستگاه اداری مرکزی برق تأسیس کند و برق تولیدی شرکت‌های خصوصی را دریافت کند و آن را به منازل مسکونی بفرستد. شرکت‌های خصوصی بر سر قرارداد بستن با مصرف‌کنندگان انفرادی با یکدیگر رقابت خواهند کرد. بعد از اینکه شرکتی قول عرضه برق را به خانواری داد، مسئول عرضه مقدار نیروی الکتریکی مورد استفاده مشتریانش به دستگاه اداری مرکزی برق خواهد بود. همین نوع توافق را می‌توان برای گاز طبیعی و آب آشامیدنی نیز صورت داد.

گاهی اوقات برای رویکرد اداره مرکزی دولتی می‌توان جایگزین خوبی پیدا کرد. لازم است انحصار تنظیم‌شده‌ای که خدمتی را در قیمتی مشخص عرضه می‌کند، همان خدمت را به همان قیمت از عرضه‌کنندگان دیگر بخرد. به عنوان مثال، وقتی شما یک آسیاب بادی می‌خرید و در نتیجه برق بیشتری از آنچه که نیاز دارید تولید می‌کنید، چنین سیاستی به شما امکان خواهد داد که برق اضافی را به یک شرکت الکتریکی محلی به همان قیمتی بفروشید که اگر برق مصرفی‌تان را از شرکت انحصاری تنظیم شده می‌خریدید می‌بایست به او پرداخت می‌کردید.

امتیاز انحصاری موقتی

باید دقت کنیم که بین انحصار طبیعی و وضعیت‌هایی که دارای منافع استثنای پذیرد هستند تفکیک قائل شویم. اگر بنگاهی تمایلی به تحمل هزینه‌های بالای راه‌اندازی نداشته باشد، علتش این است که این بنگاه نمی‌تواند رقابت‌کننده آتی را از به‌کارگیری منابعی که در فرایند راه‌اندازی تولید کرده است مستثنی سازد. به عنوان مثال، ممکن است یک شرکت برق در کشور در حال توسعه‌ای مجبور باشد که زمین‌های عمومی‌ای را که می‌خواهد در آنها کابل‌کشی کند مشخص سازد. با فرض اینکه این زمین‌ها همچنان عمومی باقی بمانند، هر رقابت‌کننده دیگری می‌تواند کابل‌های اضافی را در زمینی که قبلاً شناسایی شده است قرار دهد و برق را در هزینه کل پایین‌تری از بنگاه اولیه عرضه کند. احتمال چنین کاری می‌تواند شرکت مذکور را در تحمل هزینه‌های اولیه مردّد سازد و در نتیجه عرضه برق به عده‌ای از مردم را با تأخیر مواجه کند. در این گونه موارد، ممکن است اعطای یک امتیاز انحصاری موقتی بهترین روش برای انگیزه دادن به شرکت اولیه برای ورود به فعالیت باشد. امتیاز انحصاری، به این بنگاه حق انحصاری عرضه خدمت را می‌دهد. در وضعیت اعطای امتیاز انحصاری قصد بر این نیست که سود شرکت نخست تنظیم گردد، چون سود انحصاری پاداشی برای تشویق سرمایه‌گذاری در هزینه‌های راه‌اندازی به شمار می‌آید.

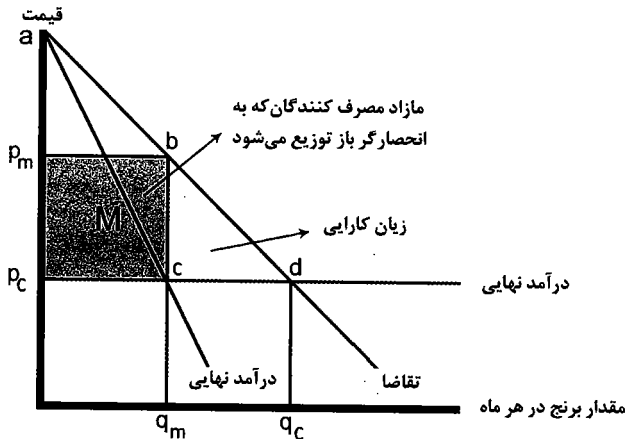
با وجود این، اهمیت دارد که امتیاز انحصاری موقتی باشد؛ و باید سعی شود که پس از مدتی کلیه محدودیت‌های روی رقابت برداشته شود.

ضمیمه

شکل‌ها و بحث مربوط به رانت‌جویی

۱. انحصار محض

شکل ۱ بازاری را در دو موقعیت ممکن و با فرض ثابت بودن هزینه هر واحد تولید نشان می‌دهد. موقعیت نخست رقابت کامل است. در این مورد بنگاه‌های رقابتی مایلند قیمت p_c را پیشنهاد کنند و مقدار ستانده q_c را در هر ماه بفروشند. ترکیب p_c و q_c اصطلاحاً تعادل رقابتی نامیده می‌شود. در تعادل رقابتی، سود ماهیانه مصرف‌کنندگان برابر مساحت مثلث adp_c می‌باشد.



شکل ۱. رانت‌جویی انحصار محض

اکنون فرض کنید که همان کالا با همان هزینه به صورت انحصاری عرضه شود. در این صورت انحصارگر قیمت بالاتر p_m را مطالبه خواهد کرد و مقدار کمتر q_m را در هر ماه تولید می‌کند و سود

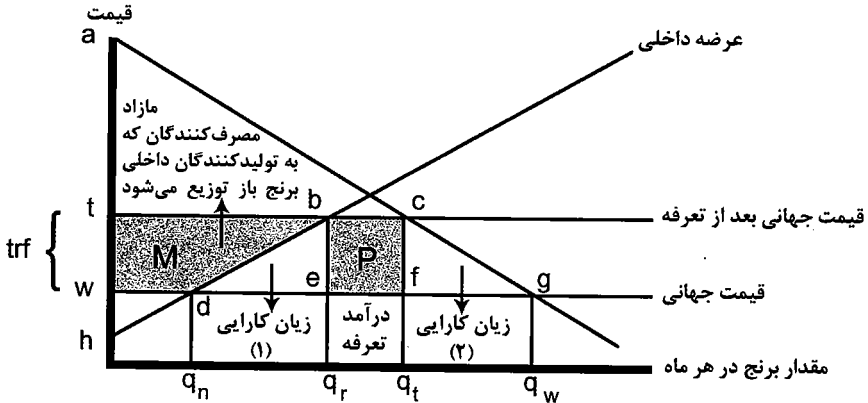
ماهانه مصرف کنندگان نیز به مثلث abp_m تقلیل می‌یابد. انحصارگر سودی برابر مستطیل $p_m b c p_c$ در هر ماه به دست خواهد آورد که بخشی از آنچه که مصرف کنندگان از دست می‌دهند می‌باشد. این مقدار به انحصارگر باز توزیع می‌شود. اجازه دهید این مستطیل را M بنامیم. همچنین، مصرف کنندگان در هر ماه مقدار bcd را نیز از دست می‌دهند. این مقدار زیان کارایی است که بر مصرف کنندگان تحمیل می‌شود و توسط کسی هم دریافت نمی‌شود. این مقدار بیانگر این واقعیت می‌باشد که منابعی که در صنعت انحصاری شده ارزشمندترند در جای دیگری به کار گرفته شده‌اند. اقتصاددانان معمولاً از وضعیت توصیف شده به وسیله شکل ۱ به عنوان موردی یاد می‌کنند که در آن انحصارگر در موضعی است که می‌تواند رانت انحصاری به دست آورد. رانت انحصاری، به بیانی ساده، همان سود انحصاری، یعنی ناحیه M ، می‌باشد. در این چارچوب، رانت‌جویی اشاره به اقداماتی دارد که در راستای نیل به موقعیت انحصاری انجام می‌گیرند.

۲. تعرفه وارداتی

فرض کنید قیمت جهانی نوعی برنج w باشد؛ آن گونه که در شکل ۲ نشان داده شده است. با عنایت به منحنی تقاضای نشان داده شده در شکل ۲ اگر هیچ‌گونه تعرفه‌ای در کار نباشد، قیمت برنج در بازار داخلی نیز در سطح w برقرار خواهد شد و مقدار q_w خرید و فروش خواهد شد. مقدار q_h در داخل تولید می‌شود و مابقی تقاضا، یعنی $q_w - q_h$ ، توسط تولیدکنندگان خارجی برنج عرضه خواهد شد. در این صورت، سود مصرف کنندگان برابر ناحیه agw و سود تولیدکنندگان داخلی برنج برابر مثلث wdh (یا به اصطلاح درست آن رانت اقتصادی) می‌باشد.

اکنون فرض کنید که تولیدکنندگان داخلی برنج در قالب یک گروه همسود ویژه به هم ملحق شوند و قانونگذاران را متقاعد سازند که بر روی هر واحد برنج وارداتی تعرفه‌ای به اندازه trf وضع کنند. فرض کنید که تعرفه کاملاً کارگر شود. به عبارت دیگر، امکان قاچاق کالاهایی که تعرفه‌ای روی آنها بسته نشده است وجود نداشته باشد. در این صورت، تحت فروض متعارف اقتصاد، قیمت به t افزایش خواهد یافت و مقداری که خرید و فروش می‌شود نیز به q_t تقلیل می‌یابد. در این حالت، مقدار

بالاتر q_r در داخل تولید و فروخته خواهد شد. بقیه عرضه، یعنی $q_t - q_r$ نیز توسط تولیدکنندگان خارجی برنج فراهم خواهد شد. سود مصرف کنندگان به act کاهش خواهد یافت و سود تولیدکنندگان داخلی برنج نیز به tbh افزایش می‌یابد. برخلاف مثال قبلی، در اینجا درآمد تعرفه‌ای $bcfe$ که از تولیدکنندگان خارجی وصول می‌گردد نصیب دولت خواهد شد.



شکل ۲. رانت جویی به وسیله تعرفه وارداتی

در این مورد، زیان کارایی ناشی از وضع تعرفه پیچیده‌تر از مثال قبلی می‌باشد. برای پی بردن به علت این امر، آثار یک چنین سیاستی را روی مصرف کنندگان ملاحظه کنید. مصرف کنندگان برنج اکنون به واسطه قیمت بالاتر برنج مقداری برابر $tcgw$ را از دست خواهند داد. اما بخشی از این زیان یک انتقال است. در اینجا، دو انتقال اتفاق می‌افتد. نخست، تولیدکنندگان داخلی برنج مقدار $tbdw$ یا M به دست می‌آورند. دوم، مقدار $bcfe$ ، یا P ، به صورت درآمد تعرفه‌ای نصیب دولت می‌شود. این درآمد تعرفه‌ای را می‌توان در جهت کاهش سایر مالیات‌ها به کار گرفت و یا آن را صرف دیگر برنامه‌ها کرد. باقی‌مانده آن، یعنی $cgf + bed$ ، زیان کارایی است.

منابع

- Ackerman, Bruce A. (1988) "Neo-federalism?" In Jon Elster and Rune Slagstad (eds.). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press: 153-193.
- Ahlbrandt, Roger. (1973) "Efficiency in the Provision of Fire Services." *Public Choice*. 16 (Fall): 1-15.
- Aranson, Peter H. (1989) "The Democratic Order and Public Choice." In Brennan, Geoffrey and Loren Lomasky (eds.). *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*. Cambridge: Cambridge University Press: 97-148.
- Arrow, Kenneth J. (1951) *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley.
- Atkinson, Anthony B. (1987) "James M. Buchanan's Contributions to Economics." *Swedish Journal of Economics*. 89 (1): 5-15.
- Bator, Francis M. (1958) "The Anatomy of Market Failure." *Quarterly Journal of Economics*. (August). Reprinted in Tyler Cowen (Ed.). (1992) *Public Goods and Market Failures: a Critical Examination*. New Brunswick, Connecticut: Transaction Publishers.
- Baumol, William. (1952) *Welfare Economics and the Theory of the State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Becker, Gary. (1983) "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence." *Quarterly Journal of Economics*. 98 (3): 371-400.
- Becker, Gary. (1985) "Public Policies, Pressure Groups and Dead-Weight Loss." *Journal of Public Economics*. 28: 330-47. Reprinted in Stigler, G. J. (1988) *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Black, Duncan. (1948) "On the Rationale of Group Decision Making." *Journal of Political Economy*. 56: 23-34.
- Black, Duncan. (1958) *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borcherding, Thomas E. (ed.). (1977) *Budgets and Bureaucrats: The Origins of Government Growth*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Borcherding, Thomas, Winston Bush, and Robert Spann. (1977) "The Effects on Public Spending of the Divisibility of Public Outputs in Consumption, Bureaucratic Power and Size of the Tax-Sharing Group." In Thomas E. Borcherding, (ed.). (1977) *Budgets and Bureaucrats: The Origins of Government Growth*. Durham, North Carolina: Duke University Press.

- Brahms, Steven and Peter C. Fishburn. (1983) *Approval Voting*. Boston: Brikhauser.
- Brennan, Geoffrey and James Buchanan. (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey and James M. Buchanan. (1985) *The Reason of Rules*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey and Loren Lomasky(eds.). (1989) *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey and Loren Lomasky. (1993) *Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brenner, Reuven. (1994) *Labyrinths of Prosperity: Economic Follies, Democratic Remedies*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Breton, Albert, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon, and Ronald Wintrobe (eds). (1997) *Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives*. Cambridge University Press.
- Buchanan, James M. (1965) "An Economic Theory of Clubs." *Economica*. 32: 1-14.
- Buchanan, James M. (1980) "Rent-Seeking and Profit-Seeking." Chapter 1 in James M. Buchanan, Robert D. Tollison, and Gordon Tullock (eds.). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas: Texas A&M University Press.
- Buchanan, James M. (1981) "Constitutional Restrictions on the Power of Government." (Frank M. Engle Lecture in Economic Security) Bryn Mawr, Pennsylvania: The American College. Reprinted in Buchanan, James M. and Robert Tollison (ed.). (1984) *The Theory of Public Choice II*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. (1987) "Public Debt." In J. Eatwell, M. Milgate, and P. Newman (ed.). *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. London: Macmillan.
- Buchanan, James M. (1989) *Explorations into Constitutional Economics*. College Station, Texas: Texas A&M University Press.
- Buchanan, James M. (1990) "The Domain of Constitutional Economics." *Constitutional Political Economy*1 (1): 1-17. Reprinted in Rowley, Charles K. (ed.). (1993) *Public Choice Theory*. Brookfield, Vermont: Edward Elgar. Volume 3.

- Buchanan, James M., Robert D. Tollison, and Gordon Tullock (eds.). (1980) *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas: Texas A&M University Press.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. and Richard E. Wagner. (1977) *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Coase, R. H. (1974) "The Lighthouse in Economics." *Journal of Law and Economics*. 17 (October): 357-376.
- Cowen, Tyler (ed.). (1992) *Public Goods and Market Failures: a Critical Examination*. New Brunswick, Connecticut: Transaction Publishers.
- Cronin, Thomas E. (1989) *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Harvard University Press.
- de Jasay, Anthony. (1985) *The State*. London: Basil Blackwell.
- de Jasay, Anthony. (1989) *Social Contract, Free Ride: A Study of the Public Goods Problem*. New York: Oxford University Press.
- Downs, Anthony. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Dunleavy, Patrick. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. New York: Harvester-Wheatsheaf.
- Fiorina, Morris P. (1989) *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press. (2nd edition)
- Foldvary, Fred. (1994) *Public Goods and Private Communities: the Market Provision of Social Services*. Brookfield, Vermont: Edward Elgar.
- Friedman, David. (1989) *The Machinery of Freedom*. LaSalle, Illinois: Open Court. 2nd ed.
- Friedman, Milton. (1971) "Government Revenue from Inflation." *Journal of Political Economy*. 79: 846-56.
- Goodman, William. (1992) "Elections." *The Software Toolworks Multimedia Encyclopedia*.
- Hamowy, Ronald. (1979) "The Early Development of Medical Licensing Laws in the United States, 1875-1900." *Journal of Libertarian Studies*. 3 (1): 73-119.
- Hayek, F. A. (1955) *The Political Ideal of the Rule of Law*. Cairo: National Bank of Egypt. (fiftieth anniversary commemorative lectures). Reprinted partly in Hayek. (1975) *The Rule of Law*. Menlo park, California: Institute for Humane Studies.

- Hayek, F. A. (1973) *Economic Freedom and Representative Government*. Westminster: the Institute for Economic Affairs.
- Hayek, F. A. (1979) *Law, Legislation, and Liberty, Vol. 3: The Political Order of a Free People*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hobbes, Thomas. (1960) *Leviathan*. Oxford: Basil Blackwell. (originally published in 1651)
- Holcombe, Randall G. (1994) *The Economic Foundations of Government*. London: Macmillan.
- Hotelling, Harold. (1929) "Stability in Competition." *Economic Journal*. (March).
- Hume, David. (1950) *A Treatise of Human Nature*. Edited by L. A. Selby-Bigge. Oxford: Clarendon Press. (originally published in 1740)
- Johnson, David B. (1991) *Public Choice: An Introduction to Political Economy*. London: Mayfield Publishing Company.
- Knott, Jack H. and Gary J. Miller. (1987) *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Knight, F. H. (1921) *Risk, Uncertainty, and Profit*. New York: Houghton Mifflin.
- Konig, David T. (1995) "Jurisprudence and Social Policy in the New Republic." Chapter 6 in Konig (ed.). *Devising Liberty: Preserving and Creating Freedom in the New American Republic*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Krueger, Anne O. (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *The American Economic Review*. 64 (3): 291-303. Reprinted in Rowley, Charles K. (ed.). (1993) *Public Choice Theory*. Brookfield, Vermont: Edward Elgar. Volume 1.
- Landes, William M. and Richard A. Posner. (1975) "The Independent Judiciary in an Interest Group Perspective." *The Journal of Law and Economics* (December): 875-901.
- Levy, Leonard. (1999) *Origins of the Bill of Rights*. New Haven: Yale University Press.
- Lindahl, Erik. (1958) *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*. Lund: Gleerup. Partial translation as "Just Taxation -- a Positive Solution." In R. A. Musgrave and A. T. Peacock. *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan.
- Locke, John. (1690) "An Essay Concerning the True Original Extent and End of Civil Government." Reprinted in Burt, A. (ed.). (1939) *The English*

- Philosophers*. New York: Random House.
- Long, Simon. (1991) *Taiwan: China's Last Frontier*. London: Macmillan Press, LTD.
- Mayhew, David. (1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale University Press.
- McGuire, Robert A. and Robert L. Ohsfeldt. (1989) "Self-Interest Theory, and Political Voting Behavior: The Ratification of the United States Constitution." *American Economic Review*. 79 (1): 219-234.
- Migue, Jean-Luc and Gerard Belanger. (1974) "Toward a General Theory of Managerial Discretion." *Public Choice*. 17: 27-43.
- Miller, Arthur Selwyn. (1976) *The Modern Corporate State: Private Governments and the American Constitution*. London: Greenwood Press.
- Mitchell, William C. and Michael C. Munger. (1991) "Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey." *American Journal of Political Science*. 35 (2): 512-46. Reprinted in Rowley, Charles K. (ed.). (1993) *Public Choice Theory*. Brookfield, Vermont: Edward Elgar. Volume 1.
- Mitchell, W. C. and R. T. Simmons. (1994) *Beyond Politics: Markets, Welfare and the Failure of Bureaucracy*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Moe, Terry M. (1997) "The Positive Theory of Public Bureaucacy." In Mueller, Dennis C. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge University Press.
- Moe, Terry M. and Michael Caldwell. (1994) "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 150 (1): 171-95.
- Moe, Terry M. and Scott A. Wilson. (1994) "Presidents and the Politics of Structure." *Law and Contemporary Problems*. 57 (2): 1-44.
- Moorehouse, John C. (1995) "Competitive Markets For Electricity Generation" *The Cato Journal*. 14 (3).
- Mosher, Frederick C. (1974) *Watergate: Implications for Responsible Government*. New York: Basic Books.
- Mueller, Dennis C. (1989) *Public Choice II*. New York: Cambridge University Press.
- Mueller, Dennis C. (1997) *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge University Press.
- Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. New

- York: Aldine-Atherton.
- Niskanen, W. A. (1987) "Bureaucracy." In Charles K. Rowley (ed.). *Democracy and Public Choice*. Oxford: Basil Blackwell.
- Niskanen, W. A. (1991) "A Reflection on Bureaucracy and Representative Government." In Andre Blais and Stephan Dion. (eds.) *The Budget-Maximizing Bureaucrat*. Pittsburg: University of Pittsburg Press: 13-32.
- Olson, M. Jr. (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ordeshook, Peter C. (1993) "The Development of Contemporary Political Theory." In William A. Barnett, Melvin J. Hinich, and Norman Schofield. *Political Economy: Institutions, Competition, and Representation*. Cambridge University Press.
- Peltzman, Sam. (1976) "Toward a More General Theory of Regulation." *Journal of Law and Economics*. 19: 211-240.
- Posner, Richard A. (1974) "Theories of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science*. 5 (2) 335-58.
- Riker, William H. (1981) "Democracy and Representation: A Reconciliation of *Ball v.s. James* and *Reynolds v. Sims*." *Supreme Court Economic Review*. 1: 39-68.
- Riker, William H. (1982) *Liberalism against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: W. H. Freeman.
- Robinson, Glen O. (1991) *American Bureaucracy: Public Choice and Public Law*. University of Michigan Press.
- Rose-Ackerman, Susan. (1978) *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press.
- Rourke, John T., Richard P. Hiskes, and Cyrus Ernesto Zirakzadeh. (1992) *Direct Democracy and International Politics: Deciding International Issues Through Referendums*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Rousseau, Jean Jacques. (1762) *The Social Contract*. Translated by Maurice Cranston, Penguin Books [1968].
- Rowley, Charles K., Robert D. Tollison, and Gordon Tullock (eds.). (1988) *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Rowley, Charles K. (ed.) (1993) *Public Choice Theory*, Brookfield, Vermont: Edward Elgar. Volume 1-3.
- Samuelson, Paul A. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure." *Review of*

- Economics and Statistics*. 36: 387-9.
- Samuelson, Paul A. (1955a) "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics*. 37: 350-6.
- Samuelson, Paul A. (1955b) *Economics: An Introductory Analysis*. McGraw-Hill, New York. (3rd edition)
- Schmidtz, David. (1991) *The Limits of Government: An Essay on the Public Goods Argument*. Boulder Colorado: Westview Press.
- Shughart, William F. II. (1990) *Antitrust Policy and Interest Group Policy*. New York: Quorum Books.
- Sorauf, Frank J. (1988) *Money in American Elections*. Glenview, Ill.: Scot, Foresman/ Little, Brown.
- Stevens, Joe B. (1993) *The Economics of Collective Choice*. Boulder: Westview Press.
- Stigler, George. (1971) "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics*. 2: 3-21.
- Stockfish, J. A. (1972) *The Political Economy of Bureaucracy*. New York: General Learning Press.
- Struthers, John and Alistair Young. (1989) *Economics of Voting: Theories and Evidence*. MCB University Press.
- Sunnstein, Cass. (1988) "Constitutions and Democracies: An Epilogue." In Jon Elster and Rune Slagstad. (eds.) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press: (327-353).
- Tiebout, C. (1956) "A Pure Theory of Local Government Expenditures." *Journal of Political Economy*. 64: 416-24.
- Tollison, Robert D. (1982) "Rent-Seeking: A Survey." *Kyklos*. 35:4.
- Tullock, Gordon. (1967) "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft." *Western Economic Journal*. 5: 224-32.
- Tullock, Gordon. (1976) *The Vote Motive: An Essay on the Economics of Politics, with Applications to the British Economy*. London: Institute of Economic Affairs.
- Tullock, Gordon. (1980) "Efficient Rent-Seeking." In J. M. Buchanan, R. D. Tollison, and G. Tullock (eds.). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas: Texas A&M University Press (97-112).
- Tullock, Gordon. (1983) *The Economics of Income Redistribution*. London: Wheatsheaf Press.
- Tullock, Gordon. (1986) *The Economics of Wealth and Poverty*. London:

- Wheatsheaf Press.
- Wagner, Richard. (1980) "Boom and Bust: The Political Economy of Economic Disorder." *Journal of Libertarian Studies*. 4 (1). Reprinted in Buchanan, James M. and Robert Tollison (eds.). (1984) *The Theory of Public Choice II*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Wallich, Henry C. (1965) "Public Versus Private: Could Galbraith Be Wrong?" In Edmund S. Phelps (ed.). *Private Wants and Public Needs*. New York: W. W. Norton.
- Weber, Max. (1922) "Bureaucracy." In H. H. Gerth and C. Wright Mills. (1946) *Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press.
- Weingast, Barry R. (1981) "Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships." *Law and Contemporary Problems*. 44 (1): 147-77. Reprinted in Rowley, Charles K. (ed.). (1993) *Public Choice Theory*. Brookfield, Vermont: Edward Elgar. (Volume 2).
- Weingast, Barry R. (1997) "Democratic Stability as a Self-Enforcing Equilibrium." Chapter 1 in Albert Breton, et. al. (eds). *Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives*. Cambridge University Press.
- Weingast, Barry R. and Mark J. Moran. (1983) "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy-Making by the Federal Trade Commission." *Journal of Political Economy* 91: 765-800. Reprinted in Rowley, Charles K. (ed.) (1993) *Public Choice Theory*. Brookfield, Vermont: Edward Elgar. Volume 3.
- Williams, Robert F. (1988) "Evolving State Legislative and Executive Power in the Founding Decade." *Annals, AAPSS*. 496: 43-53.
- Wilson, James Q. (1975) "The Rise of the Bureaucratic State." *Public Interest*. The Public Interest. 41:77-103.
- Wooldridge, William C. (1970) *Uncle Sam, the Monopoly Man*. New Rochelle, NY: Arlington House.
- Young, H. Peyton. (1997) "Group Choice and Individual Judgments." In Dennis Mueller. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge University Press.

Understanding Democracy

An Introduction to Public Choice

معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی
مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات

ISBN: 964-425-693-X