



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۶، صفحات ۲۰۰-۱۸۷

سیاست‌پژوهی

## مالیه عمومی و سیاست‌گذاری عمومی: مسئولیت‌ها و محدودیت‌های دولت\*

محمدجواد رضائی<sup>۱</sup>

دکتری علوم اقتصادی دانشگاه امام صادق (ع)

(تاریخ دریافت: ۹۶/۲/۵ - تاریخ پذیرش: ۹۶/۶/۲۶)

### چکیده

«مالیه عمومی و سیاست‌گذاری عمومی: مسئولیت‌ها و محدودیت‌های دولت» تلاش دارد با بهره‌گیری از دستاوردهای علم اقتصاد، به تحلیل ابعاد سیاست‌گذاری عمومی بپردازد. این کتاب با تمرکز بر اصول نظری حاکم بر رفتار عوامل اقتصادی، شامل مدل‌های مبتنی بر نظریه انتخاب عمومی و بدون درگیر شدن با جزئیات کاربردی، ارائه‌دهنده بینشی نسبت به فرایندهای تصمیم‌گیری عمومی است. از جمله مشخصات این اثر، اتکای آن به برخی موضوعات و مدل‌های نظریه‌بازی‌ها، اقتصاد اطلاعات، اقتصاد رفتاری، عدالت اجتماعی و فلسفه سیاسی است.

**واژگان کلیدی:** سیاست‌گذاری عمومی، نظریه انتخاب عمومی، شکست بازار، شکست دولت، کالای عمومی

\* این مقاله به معرفی و بررسی کتاب زیر می‌پردازد:

*Public Finance And Public Policy: Responsibilities And Limitations Of Government, Hillman, Arye L., 2nd Ed., Published By Cambridge University Press, Cambridge, 2009.*  
1 - Email: Rezaee.Mj@Gmail.Com

نهاد دولت به‌عنوان یکی از تخصیص‌دهندگان مهم منابع در همه اقتصادهای دنیا به ایفای نقش می‌پردازد. اقتصاد بخش عمومی و سیاستگذاری عمومی به کنکاش حول خاستگاه این نهاد مهم، پیامدهای تصمیم‌گیری‌های عمومی و الزامات تمسک به آن می‌پردازد؛ بر این اساس موضوعاتی چون شکست بازار و قرارداد اجتماعی، ذیل مقوله خاستگاه دولت قرار می‌گیرند. تغییر حجم فعالیت‌های اقتصاد غیررسمی، تغییر سطح رفاه اجتماعی در اثر اتخاذ سیاست‌های مالیاتی و حتی خرید و فروش آراء در فرایند قانون‌گذاری از جمله پیامدها و ملاحظات حوزه‌های تصمیم‌گیری عمومی و سیاستگذاری عمومی هستند. یکی از آثار نسبتاً جدید که در این حوزه منتشر شده است، کتاب *مالیه عمومی و سیاستگذاری عمومی؛ مسئولیت‌ها و محدودیت‌های دولت*، تألیف آری ال هیلمن<sup>۱</sup> است که انتشارات دانشگاه کمبریج آن را در سال ۲۰۰۹ میلادی در ۸۲۴ صفحه منتشر کرده است. این اثر، ویرایش دوم کتابی با همین عنوان از نویسنده است که در سال ۲۰۰۳ میلادی توسط همین انتشارات منتشر شده است.

هدف این مقاله، تحلیل و نقد کتاب پیش‌گفته است. بدین منظور، ابتدا به معرفی محتوایی اثر به ترتیب فصول تنظیم شده و مزایا و نقدهای وارده بر هر یک از این فصول پرداخته شده است. سپس به بررسی جامعیت اثر، رویکرد حاکم بر محتوای کتاب، جایگاه این اثر و مقایسه تطبیقی آن با آثار مشابه توجه شده است.

کتاب *مالیه عمومی و سیاستگذاری عمومی؛ مسئولیت‌ها و محدودیت‌های دولت* در ۱۰ فصل سامان یافته است. فصل نخست کتاب با تبیین ماهیت بازار رقابتی به عنوان ابزاری برای تخصیص منابع آغاز شده است. ایده اساسی فصل آن است که نشان دهد امکان بروز ناکارایی در تخصیص‌های برآمده از تعاملات بازاری وجود دارد. یکی از ویژگی‌های قابل توجه در این کتاب، توجه دادن به تلقی ما از معنای برخی اصطلاحات مهم است. نمونه جالب آن، تدقیق در مفهوم عدالت اجتماعی است. در بخش دوم فصل نخست با عنوان کارایی و عدالت اجتماعی، دو معنا از عدالت اجتماعی را تبیین می‌کند و پس از آن در پی تبیین رابطه آن معانی با کارایی می‌رود. بر اساس یکی از تلقی‌های ارائه شده از عدالت، نتیجه یک تعامل اقتصادی به لحاظ اجتماعی عادلانه است اگر حق طبیعی مالکیت در فرایند ایجاد آن نتیجه محترم شمرده شده باشد (p. 28, 2009). بر اساس این تلقی از عدالت، بازار رقابت کامل به هر دو نتیجه کارایی و عدالت اجتماعی دست می‌یابد (p. 29, 2009). تلقی دیگر از عدالت اجتماعی که کتاب به ارائه آن می‌پردازد، مبتنی بر مفهوم برابری است. مؤلف پس از ایجاد تفکیکی مهم میان دو نوع برابری، اظهار می‌دارد که پافشاری بر برابری پسینی<sup>۲</sup> به نوعی مخالف با ایده کارایی است.

1- Arye L. Hillman

2- Ex-Post Equality

تسامحاً می‌توان دو تلقی ارائه شده در این‌جا از عدالت را به ترتیب تلقی‌های لیبرترینسم و مساوات‌گراها دانست.

البته در همین‌جا می‌توان این نقص را متذکر شد که در این کتاب مهم‌ترین تلقی از عدالت در علم اقتصاد، یعنی عمل بر اساس سرجمع فواید ایجاد شده به واسطه یک سیاست، مغفول انگاشته شده است. بر اساس ایده جان استوارت میل که البته تاکنون نیز در مطالعات علم اقتصاد حفظ شده است، فایده‌گرایی یا همان مطلوبیت‌گرایی<sup>۱</sup>، راهنمایی برای عمل عادلانه است. استوارت میل در فصل پنجم کتاب مهم خویش با عنوان فایده‌گرایی در تلاش برای آن است که نشان دهد عمل بر اساس معیار فایده، همان عمل عادلانه است ( *Mill et al., 2003*, pp. 216-235)؛ بالتبع زمینه‌سازی برای تخصیص منابع بر اساس این معیار، تعیین‌کننده سیاست‌گذاری عادلانه خواهد بود.

یکی از مشخصات نوآورانه این اثر، اتکای ویژه آن به رویکردها و مدل‌های نظریه بازی‌ها و اقتصاد اطلاعات است؛ این توجه از مطالب فصل نخست، آغاز می‌شود و در مطالب آتی کتاب حفظ می‌شود. موقعیت‌های تعاملی از مهم‌ترین بسترهای مورد توجه سیاست‌گذاران است. مدل‌های مبتنی بر نظریه بازی‌ها، تحلیل چنین بسترهایی را میسر می‌سازند. تحلیل یک تعامل بر اساس رویکرد نظریه بازی‌ها، متضمن تعریف بازیگران، استراتژی‌های پیش‌روی ایشان و پیامدهای ناظر به شرایط مختلف است. در ادبیات نظریه بازی‌ها، برخی موقعیت‌های تعاملی به عنوان نمونه‌هایی برای تحلیل در نظر گرفته می‌شوند که گاهی از کاربرد استعاری نیز برخوردارند. نمونه‌های قابل توجهی از بازی‌های ابزاری<sup>۲</sup> چون؛ معمای زندانی<sup>۳</sup> (۲۰۰۹، ۳۹، ۸۶، ۷۱۹، ۷۶۴)، بازی جوجه<sup>۴</sup> (۲۰۰۹، ۱۶۴-۱۶۵، pp.) و بازی دهنده-گیرنده (۲۰۰۹، ۵۵۰، p.) برای تبیین سیر استدلالی مدنظر مؤلف به کار گرفته شده که برخی از این موارد در این نوشتار مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

فصل دوم با عنوان نهادها و حکمرانی به تبیین ایده شکست دولت و اهمیت مقوله انگیزه<sup>۵</sup> در این ساختار تصمیم‌گیری می‌پردازد. تبیین مقوله شکست دولت در قالب مسئله اصیل-عامل<sup>۶</sup> و گرایش نتایج تصمیم‌گیری‌های عمومی به توزیع رانت و ایجاد فساد از مهم‌ترین موضوعات موردنظر در این فصل است. همانند فصل پیشین، در این فصل نیز بر مباحث اقتصاد اطلاعات تاکید شده است؛ بخش اول فصل دوم را می‌توان به خوبی درآمدی بر مسئله اصیل عامل در

1- Utilitarianism

2- Toy Games

3- Prisoner's Dilemma

4- Chicken Game

5- Incentive

6- Principal-Agent

اقتصاد بخش عمومی دانست. این مسئله که به عنوان مهم‌ترین دشواری در فضای تعامل انسانی قابل تلقی است، مبنایی برای تبیین موضوعات متفاوتی در کتاب قرار گرفته است. به‌عنوان نمونه‌ای از بهره‌گیری‌های کتاب از مدل‌ها یا بازی‌های ابزاری، می‌توان به تبیین پدیده رانت‌جویی اشاره نمود. به بیان کتاب، فعالیت‌های رانت‌جویانه کنش‌گران در فرایندهای تأمین مالی عمومی و نیز اتخاذ خط‌مشی‌های عمومی، قابلیت بازنمایی و تحلیل به مثابه موقعیت معمای زندانی را دارند. بنابر آن چه در جدول ۱ قابل مشاهده است، اگر هر دو بازیکن مدنظر در فرایند تصمیم‌گیری برای اتخاذ خط‌مشی عمومی، هیچ‌گونه منبعی را صرف کسب رانت نکنند، هر دوی آن‌ها با عایدی به میزان ۳ مواجه خواهند شد.

جدول ۱- ماتریس پیامدی بازی معمای زندانی برای تبیین فعالیت رانت‌جویانه (Hillman, 2009, p. 86)

	فرد ۲ در پی رانت‌جویی نرود.	فرد ۲ درگیر فعالیت رانت‌جویانه شود.
فرد ۱ در پی رانت‌جویی نرود.	۳ و ۳	۴ و ۱
فرد ۱ درگیر فعالیت رانت‌جویانه شود.	۱ و ۴	۲ و ۲

براساس این جدول پیامدی، اگر هر دو فرد ۱ و ۲ در پی فعالیت‌های رانت‌جویانه رفته و زمان و منابع مالی خویش را صرف کسب رانت‌هایی به نفع خود یا گروه‌ها و طبقات مدنظر خویش کنند، پیامد نهایی کسب شده برای هر دو، معادل ۲ بوده و البته احتمال کسب آن رانت برای هر دو فرد نیز یکسان خواهد بود. اگر هم یکی از طرفین در پی اتخاذ رفتارهای رانت‌جویانه نرود و در مقابل فردی با رفتاری رانت‌جویانه دست به فعالیت بزند، براساس الگوی موقعیت معمای زندانی، فرد رانت‌جو برخوردار از عایدی ۴ و فرد غیررانت‌جو، پیامد به میزان ۱ را کسب خواهد کرد.

همان‌طور که از تحلیل مربوط به معمای زندانی آشکار است، در چنین وضعیتی، تعادل نش<sup>۱</sup> هنگامی ظاهر می‌شود که هر دو فرد در پی فعالیت‌های رانت‌جویانه بروند (سلول چهارم در جدول ۱). بروز چنین تعادلی بدان معناست که در چنین موقعیت‌هایی، آنچه روی می‌دهد به لحاظ اجتماعی ناکارا و به لحاظ فردی واجد ویژگی عقلانیت است. دیگر دلالت تحلیل رانت‌جویی در قالب معمای زندانی آن است که نشان می‌دهد اعلام هرگونه تعهد یا وعده‌ای از جانب هر یک از این دو بازیکن، تعهدی باورپذیر (معتبر)<sup>۲</sup> نیست، چرا که اساساً (۳ و ۳) تعادل نش نبوده و رفتار عقلانی هر یک از بازیکنان، آن‌ها را به اتخاذ استراتژی انجام فعالیت رانت‌جویانه رهنمون می‌کند.

1 - Nash equilibrium

2- Credible

فصل سوم حول ماهیت کالاهای مورد توجه اقتصاد بخش عمومی، یعنی کالاهای عمومی<sup>۱</sup> قرار دارد؛ تعریف کالاهای عمومی، تدارک خصوصی کالای عمومی، مسئله سواری مجانی و مالیات کلارک موضوعات مهم مطروحه در بخش‌های اول و دوم این فصل هستند. بهره‌گیری از مطالعات اقتصاد رفتاری و ارجاع به انواع تجربیات آزمایشگاهی از مشخصات ناظر به - روزآمدی این کتاب است. نمونه‌ای از توجه به شواهد تجربی، در موضوع تدارک کالای عمومی، با استفاده از بازی کالای عمومی است که در بخش اول فصل مورد توجه قرار گرفته است (۲۰۰۹، pp. 154-156). شایان ذکر است که در این مورد، هر چند مؤلف از تجربیات آزمایشگاهی یاد کرده اما به نوعی گستره اتکا به این نتایج را نیز گوشزد می‌نماید؛ پس از اشاره به تجربیات آزمایشگاهی مربوط به تدارک خصوصی کالای عمومی، تصریح می‌کند که «هرچند تجربیات آزمایشگاهی مربوط به کالای عمومی بیانگر آن است که معمولاً افراد [در تدارک کالای عمومی] دست به همکاری می‌زنند، جوامع بر مشارکت داوطلبانه برای تأمین مالی مخارج کالاهای عمومی اتکا نمی‌کنند (۲۰۰۹، p. 158)». بخش سوم فصل سوم نیز به تحلیل هزینه - فایده اختصاص یافته است.

فصل چهارم نیز در ادامه مطالب فصل سوم به موضوع کالای عمومی از منظر تأمین مالی می‌پردازد. از نظر نویسنده دولت به واسطه وجود سواری مجانی، در قبال تولید کالای عمومی مسئولیت داشته که تأمل حول این مسئولیت نیازمند توجه به مقولاتی چون بار مالیاتی، فرار مالیاتی و تأمین مالی از طریق اوراق قرضه است. در همین فصل راجع به مبنای مورد نظر کتاب که می‌تواند توسط سیاستگذاران در موضوع فرار مالیاتی مورد استفاده قرار گیرد، توضیحاتی ارائه شده است. به بیان کتاب، «فرار مالیاتی، سواری مجانی غیرقانونی است (2009، p. 280)» و این دولت است که در ازای تدارک کالاهای عمومی، مطالبه مالیات نموده و مانع از بروز پدیده فرار مالیاتی شود. بر این اساس «سیاست‌گذاری عمومی [در این حوزه] شامل تعیین احتمال کشف [فرار مالیاتی] و جریمه است (2009، p. 280)». بر این پایه، جریمه انتظاری، برای فرار مالیاتی برابر است با [(جریمه در صورت کشف فرار مالیاتی) × (احتمال کشف جرم)]. این تحلیل که اساساً براساس رویکرد اقتصادی به رفتارهای انسانی است، به این نتیجه منجر می‌شود که برای بروز تمکین مالیاتی، جریمه‌های وضع شده، باید به شدت بالا در نظر گرفته شود؛ چرا که افزایش احتمال کشف فرار مالیاتی اقدامی هزینه‌بر است در حالی که تعیین جریمه‌های قابل توجه، هزینه‌ای در بر ندارد.

فصل پنجم با تمرکز بر موضوع آثار خارجی آغاز می‌شود. ابتدا بر راه‌حل‌های خصوصی درونی کردن آثار خارجی و دستیابی به تخصیص بهینه اجتماعی تمرکز شده است. «قضیه

کوز» نیز به نحو تفصیلی در این فصل مورد توجه قرار گرفته است. پس از آن نیز به انواع سیاستگذاری‌های عمومی برای در نظر گرفتن آثار خارجی، همچون أخذ مالیات، پرداخت یارانه و به حراج‌گذاری سهمیه تولید آلودگی، پرداخته شده است. بخش سوم فصل نیز به تبیین و توجیه سیاستگذاری‌های قیم‌مآبانه<sup>۱</sup> پرداخته است. یکی از مباحث مطروحه در کتاب که آن را ممتاز ساخته است، همین موضوع (توجه به مقوله سیاستگذاری قیم‌مآبانه و توجیهات نظری تمسک به آن) است. مجموعه مباحث بخش سوم فصل پنجم ذیل چهار عنوان کلی تقسیم‌بندی شده است: (۱) مواردی از قیم‌مآبی و تنزیل هایپربولیک/هذلولی<sup>۲</sup>، (۲) محدودیت‌های شهود [فردی]: [اثر] قالب‌بندی و عقلانیت کراندار<sup>۳</sup> و (۳) ارزش‌های اجتماع و انتخاب مکان و (۴) وابستگی به یکدیگر و ممیزی<sup>۴</sup>. افزون بر اینکه موارد مطروحه ذیل این عناوین از جامعیت برخوردارند، سعی شده است که از ابعاد مختلف به موضوعات نگریسته شود. با توجه به اهمیت این موضوع، به نحو تفصیلی بدان می‌پردازیم.

با توجه به اینکه این کتاب متکی بر فضای مطالعات اقتصادی است، مؤلف به صراحت به خاستگاه سیاستگذاری‌های عمومی قیم‌مآبانه و تفاوت ماهوی آن با تحلیل اقتصادی اشاره می‌کند: «سیاستگذاری‌های عمومی قیم‌مآبانه با این انگاره اصلی تحلیل اقتصادی که افراد بهترین قاضی راجع به رفاه خویش هستند، در تعارض است. (۲۰۰۹، p. 367)». افزون بر مواردی که در کتب و مطالعات متعارف اقتصادی و سیاستگذاری عمومی به عنوان عرصه‌های بهره‌گیری از رویکرد قیم‌مآبانه یاد شده است - همچون الزام به استفاده از تجهیزات ایمنی، تسهیل خانه‌دارشدن افراد، آموزش عمومی، ممنوعیت خرید و فروش اعضای بدن و خون، پرخوری و امراض مربوط به چاقی - این کتاب بر پدیده مهم (نرخ تنزیل هایپربولیک) به عنوان مبنایی برای سیاستگذاری عمومی قیم‌مآبانه تأکید کرده است؛ ملاحظه‌ای که اگر این کتاب را منحصر به فرد نکرده باشد، کم‌نظیر نموده است. به طور سنتی و در تحلیل‌های تصمیم‌گیری‌های عقلانی، افراد فواید حال را به فواید آتی ترجیح می‌دهند. شدت این ترجیح با نرخ تنزیل بیان می‌شود. به عنوان نمونه یکی از عناصر مهم در ارزیابی اقتصادی پروژه‌ها، نرخ تنزیل به کار رفته در محاسبات تحلیل هزینه - فایده آن است. انتظار بر آن است که یک فرد بر اساس یک نرخ تنزیل مشخص تمام هزینه‌ها و فواید کنونی و آتی تصمیم‌های خویش را محاسبه و در نهایت به انجام آن مبادرت ورزد یا از آن صرف‌نظر کند؛ به بیان دیگر «رفتار عقلانی متضمن آن است که فرد از یک نرخ تنزیل مشخص برای مقایسه هزینه‌ها و فواید در طی زمان استفاده نماید (۲۰۰۹، p. 374)». اما آنچه در واقعیت و از رفتارهای بسیاری از افراد می‌توان مشاهده

1- Paternalistic Policies  
2- Hyperbolic Discounting  
3- Bounded Rationality  
4- Censorships

نمود آن است که افراد در این حوزه به نحوی غیرعقلانی تصمیم‌گیری می‌کنند؛ نرخ تنزیل نه تنها در طی زمان ثابت نیست بلکه حتی با جابه‌جایی زمان تصمیم‌گیری، هذلولی مربوطه نیز جابه‌جا می‌شود؛ نمایش واضحی از این موضوع در نمودار ۵،۱۴ در کتاب ارائه شده است (۲۰۰۹، p. 375). دیگر مشکل برآمده از رفتار تنزیل‌کنندگان هایپربولیک، به تعویق انداختن<sup>۱</sup> تصمیمات هزینه‌بر برای آینده است که البته تأثیر مهمی در تصمیم‌گیری‌های فردی دارد. پرسش اصلی پیش آمده از این قبیل یافته‌ها در حوزه سیاست‌گذاری نیز آن خواهد بود که آیا دولت‌ها می‌بایست برای تغییر رفتار تنزیل‌کنندگان هایپربولیک، از سیاست‌گذاری‌های عمومی قیم‌مآبانه استفاده کنند؟ (۲۰۰۹، p. 378)»

مطالب ارائه شده حول اثر قالب‌بندی و عقلانیت کراندار نیز نوعی نوآوری نسبت به کتب مشابه تلقی شده و البته بیانگر روزآمد بودن و اتکای این بخش از کتاب بر مطالعات اقتصاد رفتاری و روان‌شناسی است. مؤلف با تبیین پارادوکس آلی<sup>۲</sup> محدودیت‌های شهود افراد را گوشزد کرده و پس از آن مخاطب را با اثر قالب‌بندی و عقلانیت کراندار انسان‌ها آشنا می‌کند. هرچند مؤلف بر آن بوده که از مفاهیم و ابزارهای جدید استفاده کند اما پیشنهادی مربوط به مطالب فصل پنجم، برای بهبود مفاهیم مورد استفاده در کتاب نیز قابل ارائه است. در فصل پنجم، از برخی بازارهایی که تشکیل‌شان به نحوی غیراخلاقی یا به نوعی خلاف عرف است، یاد می‌شود: بازار برده‌ها، بازار مربوط به خرید و فروش اعضای بدن یا بازار مربوط به فعالیت‌های ربوی. این در حالی است که در مطالعات اقتصادی که مؤلف به شدت از آن متأثر است، مفهوم بازارهای مشمئزکننده<sup>۳</sup> وجود داشته و تبیین همه انواع این بازارها بر اساس این شیوه تحلیلی مناسب‌تر و به روزتر به نظر می‌رسد.<sup>۴</sup>

فصل ششم به تبیین شفاف‌تر فرایند تصمیم‌گیری عمومی در دموکراسی‌های رایج می‌پردازد. این فصل به رأی‌دهی و مباحث نظری و کاربردی مربوطه همچون مدل رأی‌دهنده میانه و خرید و فروش آراء اشاره دارد. دو سؤال اصلی این فصل که در ابتدا به آن اشاره شده آن است که (۱) اگر بازارها در دستیابی به کارایی<sup>۵</sup> در موقعیت کالاهای عمومی و آثار خارجی با شکست مواجه می‌شوند، آیا رأی‌گیری موجب دستیابی به کارایی خواهد شد؟ و (۲) آیا رأی‌گیری عدالت اجتماعی را تحصیل می‌نماید؟ (۲۰۰۹، p. 407). بر اساس مجموعه مباحث و

1- Procrastination

2- Allais Paradox

3- Repugnant Market

۴- توضیح راجع به تفاوت (تمسک به این مفهوم و دلالت‌های مربوط به آن) با (رویه برگزیده در کتاب) در این مجال قابل اشاره نیست. مهم‌ترین منبع راجع به بازارهای مشمئزکننده و دلالت‌های التزامی آن در عرصه سیاست‌گذاری اقتصادی، مقاله زیر از الوین راث است:

Roth, A. E. (2007). *Repugnance As A Constraint On Markets*. *The Journal Of Economic Perspectives*, 21(3), 37-58.

5- Efficiency

استدلال‌های ارائه شده در این فصل، در نهایت پاسخ نهایی به این پرسش این‌گونه عنوان شده است که تجمیع تصمیم‌های شخصی از طریق رأی‌گیری تضمین‌گر کارایی و نیز عدالت اجتماعی نیست چرا که تصمیمات جمعی بر اساس رأی‌دهی اکثریت صورت گرفته که در خود متضمن نوعی تحمیل<sup>۱</sup> است (p. 478, ۲۰۰۹).

یکی از نمونه‌های بسط‌دهی مدل‌های نظری در این فصل، ارائه تبیین‌هایی حول مدل رأی-دهنده میانه است. براساس مدل رأی‌دهنده میانه؛ «تعادل نش منحصر به فرد برای کاندیداهای سیاسی بر سر یک موضوع آن است که هر کاندیدا سیاست مطلوب از نظر رأی‌دهنده میانه را [به عنوان سیاست انتخابی خویش] اعلام نماید (2009, p. 442)». کتاب تنها به تبیین این دلالت مهم مدل پیش‌گفته نپرداخته و در پی بسط و ارائه پاسخ نسبت به حالات دیگری که می‌تواند به نحوی مرتبط با این مدل باشد، رفته است؛ کتاب به تحلیل وضعیت در شرایطی که (۱) رقابت انتخاباتی بر سر یک سیاست مشخص است، اما تعداد کاندیداها بیش از دو نفر است و نیز (۲) هنگامی که رقابت انتخاباتی بر سر دو موضوع به اعلام نظر می‌پردازند، پرداخته است. براساس تحلیل‌های مبتنی بر نمودار و استنتاجات ریاضیاتی به کار گرفته شده برای موقعیت (۲) پیش‌گفته، به طور کلی هنگامی که دو کاندیدای انتخاباتی سیاسی راجع به دو موضوع، موضع‌گیری می‌کنند، هیچ تعادل نشی وجود ندارد (2009, p. 449).

فصل هفتم با عنوان عدالت اجتماعی، حول پاسخ به این دو پرسش هنجاری سامان‌یافته است: (۱) انتقال‌های غیرداوطلبانه درآمد چگونه توجیه می‌شود؟ و (۲) چه میزان از درآمد باید میان مردم توزیع شود؟ (p. 491, ۲۰۰۹) در این فصل با تمسک به تابع رفاه اجتماعی و ایده بیمه اجتماعی در پس پرده تغافل<sup>۲</sup> سعی در تدارک نظریه‌ای برای بازتوزیع درآمد شده است. بخش سوم فصل نیز در پی این پرسش می‌رود که با توجه به شکست بازارهای بیمه خصوصی به دلیل مخاطرات اخلاقی موجود، آیا امکان دستیابی به عدالت اجتماعی بدون تمسک به دولت وجود دارد؟ (p. 543, ۲۰۰۹) در این مورد نیز بر موضوعاتی چون دوستی و هنجارهای ناظر به انصاف تمرکز شده است؛ در این بخش با بسط مدل انسان اقتصادی و استفاده از مطلوبیت‌های به هم وابسته به تبیین صوری وجود رفتار نوع‌دوستانه در انسان‌ها پرداخته است؛ در این تحلیل‌ها، منافع دیگر افراد در تابع مطلوبیت فرد وارد شده و عملاً سطحی از مشارکت در انجام امور خیریه، نتیجه بهینه‌سازی و رفتار عقلانی وی است.

فصول هشتم و نهم کتاب نیز به ترتیب به مباحث تکمیلی در باب تأمین اجتماعی و مالیات‌ستانی پرداخته که شامل برخی مباحث و تحلیل‌های متعارف اقتصادی در این حوزه است. یکی دیگر از نمونه‌هایی بازسازی موقعیت تعاملی براساس بازی‌های ابزاری، در بحث

1- Coercion

2- Veil Of Ignorance



رقابت مالیاتی ارائه شده است (2009, p. 719-720). اگر جدول ۲ را - که همانند جدول ۱ بیانگر موقعیت معمای زندانی است- ماتریس پیامدی مربوط به رفتار دو دولت در ارتباط با سیاست‌گذاری مالیاتی بدانیم، موقعیت تعادلی نش پیش‌بینی اتخاذ نرخ مالیاتی اندک توسط هر دو بازیکن (هر دو دولت) است.

جدول ۲- ماتریس پیامدی بازی معمای زندانی برای تبیین اتخاذ نرخ مالیات توسط دولت‌ها یا ایالت‌ها (Hillman, 2009, p. 720)

	دولت ۲ نرخ بالای مالیاتی را برمی‌گزیند.	دولت ۲ نرخ اندک مالیاتی را برمی‌گزیند.
دولت ۱ نرخ بالای مالیاتی را برمی‌گزیند.	۳ و ۳	۴ و ۱
دولت ۱ نرخ اندک مالیاتی را برمی‌گزیند.	۴ و ۱	۲ و ۲

موضوع اصلی در این تحلیل، تأثیرگذاری نرخ مالیات بر تحرک سرمایه و انتقال آن به یک کشور (یک قلمرو قانونی مشخص) است؛ در چنین وضعیتی، اگر هر دو دولت استراتژی نرخ بالای مالیاتی را برگزینند، همکاری مالیاتی<sup>۱</sup> میانشان روی داده و در مجموع به نفع هر دو دولت است (با عایدی ۳ برای هر یک). اما براساس تحلیل نظریه بازی‌ها، موقعیت تعادلی در چنین تعاملی، بروز «رقابت مالیاتی»<sup>۲</sup> میان دولت‌ها و کسب پیامد ۲ برای هر یک از بازیگران است.

فصل آخر کتاب نیز به تبیین رویکردهای مختلف در خصوص نیاز به دولت پرداخته است. یکی از ابزارهای مفید برای آشکار نمودن فلسفه وجودی و ابعاد برخی نظریات، توجه به خاستگاه تاریخی آن است. به بیان ساده، آشنایی با نزاع‌ها یا زمینه‌های طرح موضوعات بنیادین، کمک شایانی در درک دلالت‌های نظریات مختلف می‌کند. نمونه‌ای جالب از این شیوه تفهیمی در فصل انتهایی کتاب که تقسیم‌بندی مبنایی جالبی راجع به ماهیت دولت به شمار می‌رود، پیشنهاد شده است. در بخش اول از فصل دهم، به تبیین ماهیت دولت از منظر هابز<sup>۳</sup> و لاک<sup>۴</sup> می‌پردازد. در آنجا اشاره می‌شود که منشاء تفاوت این دو فیلسوف سیاسی، تفاوت نظرشان در باب ماهیت انسان است (۲۰۰۹, p. 756). بر اساس تحلیل ارائه شده در کتاب، چون ماهیت انسان برپایه بیدادگری و تجاوز است، صلح به واسطه حسن نیت انسان‌ها به وجود نیامده و نیازمند دولتی هستیم تا مانع هرج و مرج و محافظ امنیت شود (۲۰۰۹, pp. 556-557). برخلاف هابز، لاک مدافع وجود حق آزادی برای انسان‌ها بوده و اساساً احترام به یکدیگر به

1- Tax Coordination

2- Tax competition

3- Thomas Hobbes

4- John Lock

واسطه توانایی‌های عقلی و استدلالی ایشان است. از نظر لاک، دولت‌ها اساساً باید به مردم پاسخ‌گو باشند و حق طبیعی حذف سیاست‌مداران برای مردم وجود دارد (۲۰۰۹، pp. 757-758).

یکی دیگر از نوآوری‌های قابل توجه کتاب در بخش انتهایی فصل پایانی آن رقم زده شده است. مؤلف برای پاسخ به این پرسش که چرا اتکای به دولت تا به این میزان مجادله برانگیز است، با طبقه‌بندی نو و نسبتاً جالبی به این موضوع می‌پردازد. به نظر مؤلف، دیدگاه‌های چپ‌گرایانه برخوردار از سه گزاره مهم در توجیه پیشنهاد خویش هستند: (۱) وجود مسئله اصیل-عامل، (۲) رأی‌گیری و گزینش مکان و (۳) دشواری مربوط به کارایی و عدالت اجتماعی (۲۰۰۹، p. 774). دیدگاه‌های راست‌گرایانه که مدافع کارایی و مخالف برابری پسینی هستند، از مناظر مختلفی به توجیه ایده خویش می‌پردازند. رویکردهایی همچون: (۱) بروز مسئله اصیل-عامل، (۲) اطلاعات نامتقارن، (۳) رأی‌گیری، (۴) مقوله انگیزه و بازتوزیع درآمد، (۵) فواید ساختارهای مبتنی بر فدرالیسم مالی و (۶) امکان بروز حسادت (۲۰۰۹، pp. 775-776). این طبقه‌بندی پیشنهادی، راهنمای مفیدی برای دقت‌ورزی در موضوع فوق بوده که حتی به عنوان مبنایی برای جمع‌بندی ادبیات موضوع یا حتی تدوین کتاب قابل استفاده است.

حال که معرفی و بررسی کتاب به ترتیب فصول آن به پایان رسید، نوبت به بررسی جامع کتاب، ارائه برخی نکات پیشنهادی و درک جایگاه اثر در میان کتب مشابه می‌رسد. اظهار نظر درباره جامعیت یک اثر امری دشوار است؛ مخصوصاً آنکه بخواهیم راجع به جامعیت یک اثر در حوزه سیاستگذاری عمومی نظر دهیم. حوزه سیاستگذاری عمومی اساساً مقوله‌ای میان‌رشته‌ای بوده و عملاً محققان بسیاری از رشته‌های تعلیمی متنوع علوم اقتصادی، علوم سیاسی، حقوق، روان‌شناسی و حتی فلسفه در نضج و نمو ادبیات علمی آن نقش داشته‌اند. با این تفصیل، حالت مطلوب یک اثر از نظر جامعیت، مستلزم برخورداری آن از رویکردها و موضوعات متنوع است؛ گاهی ناظر به یک موضوع، امکان تحلیل بر اساس چارچوب‌ها و رویکردهای مختلف وجود دارد. تنوع رویکردها و موضوعات در حوزه سیاستگذاری عمومی و محدودیت حجمی آثار علمی هر مؤلفی را مقید می‌کند. این کتاب نیز از این قاعده کلی مستثنی نیست. با لحاظ نمودن این نکته، اگر بخواهیم ناظر به جامعیت رویکردهای مورد استفاده در کتاب اظهار نظر کنیم، نقدی اساسی بر کتاب وارد است. این اثر اساساً بر پایه رویکرد اقتصادی و به طور خاص مبتنی بر نظریه انتخاب عمومی نگاشته شده است. بسیار طبیعی به نظر می‌رسد که با تمرکز مؤلف بر دانش اقتصاد، سایر رویکردها و رشته‌ها مورد غفلت واقع شوند. کتاب فاقد تبیین‌های برآمده از دانش سیاسی، روان‌شناسی اجتماعی و مدیریت دولتی بوده و اگر هم به برخی رهیافت‌های غیراقتصادی توجه کرده است، بر سبیل

استثناء و فاقد ویژگی نظام‌مندی است. به‌عنوان یک نمونه البته جالب، مؤلف به نقش تربیتی یا آموزشی وجود بازارهای غیرقانونی بر جوانان اشاره کرده است: افرادی که از طریق فعالیت در بازارهای غیرقانونی کسب ثروت می‌کنند، تبدیل به الگوهایی برای تنظیم تمایلات و خواسته‌های جوانان می‌شوند (۲۰۰۹، p. 381)؛ امری که باید در مواجهه با بازارهای غیرقانونی بدان توجه نمود.

اگر منظور از جامعیت، تبیین ابعاد مختلف مسئله برای دست‌یابی به راه‌حل یا پاسخی برای مواجهه است، باز با دشواری دیگری مواجهیم. در برخی موارد و شاید بتوان گفت در بسیاری از موارد ما با معماهایی مواجه می‌شویم که ارائه نظری قاطع و حتی معیارهایی برای تعیین تکلیف نهایی در آن موارد دشوار است. عرصه‌ای که به‌عنوان نمونه که مؤلف به خوبی از آن به‌عنوان یک معما یاد می‌کند و حتی موضع‌گیری نهایی نیز راجع به آن ندارد، عرصه سیاست‌گذاری در حوزه بازارهای غیرقانونی است. بنا بر تحلیل متعارف که البته به نوعی برخوردار از توجیهات اخلاقی نیز هست، می‌بایست بازاری چون بازار موادمخدر غیرقانونی باشد؛ چرا که بسیاری از افراد جامعه در معرض خطر استفاده از این مواد قرار خواهند گرفت. با این وجود می‌توان این‌گونه تصور نمود که اگر بازار مواد مخدر قانونی شود، قیمت کالاها در این بازار کاهش یافته و بالتبع دزدی و اعمال غیراخلاقی برای تأمین مالی خرید در این بازارها کاهش می‌یابد (۲۰۰۹، p. 382).

اگر بپذیریم که جامعیت نه به معنای اشاره گذرا به همه رویکردها بلکه اتقان در تحلیل از منظر لااقل یک رهیافت - در این جا یعنی رهیافت اقتصادی - است، باید در پی نواقص تحلیلی از منظر مطالعات اقتصادی باشیم. از این منظر یکی از انتقادات وارد بر این اثر عدم ملاحظه یکی از نظریات مهم و تأثیرگذار اقتصادی، یعنی نظریه بهینه دوم است؛ تنها اشاره کتاب به این قضیه، در پاورقی صفحه ۳۴۷ و ذیل موضوع انحصار است. این انتقاد وقتی جدی به نظر می‌رسد که رویکرد کتاب اساساً مبتنی بر مطالعات اقتصادی است؛ شاید از سایر آثار موجود در حوزه سیاست‌گذاری عمومی - که مبتنی بر سایر رهیافت‌ها یا از منظر سایر رشته‌ها تدوین یافته است - مغفول‌گذاشتن این ایده پذیرفته باشد، اما نادیده‌انگاشتن این نظریه، کتاب را دچار نقص مهمی کرده است.

قیودی را در نظر بگیرید که تحقق هم‌زمان آن قیود یا شرایط، منجر به دست‌یابی به کاراترین نتیجه خواهد شد. حال اگر بدانیم که به هر دلیلی یکی از شرایط پیش‌گفته محقق نخواهد شد، سوالی که پیش خواهد آمد آن است که آیا باید بر تحقق سایر شرایط اصرار ورزید؟ پاسخ نظریه بهینه دوم آن است که در این شرایط، لزوماً پیگیری تحقق سایر قیود منجر

به دستیابی وضعیتی نزدیک به وضعیت بهینه نخواهد شد.<sup>۱</sup> به دیگر بیان فرض کنید که در تحقق یکی از شرایط پنج‌گانه لازم برای رسیدن به وضعیت مطلوب، مشکلی مشاهده می‌شود؛ یعنی قطعاً می‌دانیم که شرط اول قابل تحقق نیست. در این وضعیت معمولاً انتخاب پیش روی ما آن است که برای تحقق شروط دوم تا پنجم تلاش خود را انجام دهیم. نظریه بهینه دوم تأکید دارد که رسیدن به وضعیتی نزدیک به وضع مطلوب اولیه ممکن است مستلزم تخطی از برخی شرایط دوم تا پنجم باشد.

در درک جایگاه این کتاب در مقایسه با کتب مشابه و نیز تحلیل آن بر اساس اهداف عنوان شده برای کتاب دو نکته‌ای اساسی قابل تأکید است. این کتاب تاحدی برخلاف عنوان اصلی‌اش که باید شامل سیاستگذاری عمومی باشد، بیشتر در رابطه با مباحث نظری حوزه سیاستگذاری عمومی است. انتظار بر آن است که یک کتاب آموزشی در این حوزه، بر مباحث کاربردی‌تر و مطالعات موردی متعددی تمرکز داشته باشد. هنگامی که به کتب آموزشی متعارف سیاستگذاری عمومی مراجعه کنیم همچون *Dye, 2013; Knoepfel et al., 2007; Parsons, 1995*، با موضوعات و مقولات مبنایی و کاربردی چون مدل سیاستگذاری<sup>۲</sup>، فرایندهای سیاستگذاری، ارزیابی سیاست<sup>۳</sup>، قواعد نهادی<sup>۴</sup> یا قدرت رسانه<sup>۵</sup> مواجهیم؛ مقولاتی که شاید بتوان اعلام نمود بدون آن‌ها گام برداشتن در مسیر سیاستگذاری عمومی بسیار دشوار است.

افزون بر موضوع کاربردی بودن، تمرکز بر مطالعات موردی نیز از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. کتب متعارف سیاستگذاری عمومی، سرشار از مطالعات موردی و به طور خاص دلایل تصویب قوانین و مقررات متنوع برای مواجهه با مشکلات بروز یافته در عرصه‌های رفاه اجتماعی، سیاست‌های انرژی، سیاست‌های آموزشی و... است؛ این در حالی است که این کتاب از این نظر از فقر قابل توجهی در رنج است. شایان ذکر است که مؤلف به نوعی به این دشواری توجه داشته و اعلام نموده است که ما نباید بر روی یک دولت خاص تمرکز کنیم؛ «توصیفات مربوط به بودجه و سیاستگذاری‌های عمومی یک دولت خاص با تغییر دولت و سیاستگذاری‌ها منسوخ می‌شود (۲۰۰۹، ۳ p)». به بیان وی، بودجه امروز، لزوماً بودجه آتی نخواهد بود و همچنین سیاستگذاری‌های جاری، سیاستگذاری‌های مفیدی برای آینده نیست. از این رو باید در پی معارف دیرپاتر و درک اصول عمومی همه‌زمانی و همه

۱- نظریه بهینه دوم توسط لیبسی و لنکستر (۱۹۵۶) ارائه شد، که البته موجب پیگیری مباحث و مجادلات فراوانی در عرصه مطالعات اقتصادی گردید. جالب آنکه به بیان دیویس و وینستون که در این مباحثه‌ها شرکت داشته‌اند، «شکی در این نیست که نظریه بهینه دوم ناظر به مسئله سیاست/سیاستگذاری (Policy) است (۱۹۶۷، ۳۲۳ P)».

2- Model Of Policymaking

3- Policy Evaluation

4- Institutional Rule

5- Media Power

مکانی برویم (۲۰۰۹، ۳ p). به نظر می‌رسد که علی‌رغم صحت سطحی از ادعای مؤلف در این زمینه، باید ضمن همراهی با یک متن آموزشی، تمرین سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در موقعیت‌های مختلف صورت گیرد. به هر حال می‌توان از سطح نظری یک اثر کاسته و ناظر به برخی کاربردها، بر روش سیاست‌گذاری و نه نتیجه تصمیم‌گیری‌ها تمرکز نمود.

هرچند تمرکز کتاب بر رویکرد انتقادی و نظریه انتخاب عمومی موجب عدم کسب جایگاهی مناسب در مجموعه آثار حوزه سیاست‌گذاری عمومی می‌شود اما به نظر می‌رسد موجبات جلب نظر محققان اقتصادی برای وارد شدن به حوزه سیاست‌گذاری عمومی را فراهم می‌آورد. طبیعی به نظر می‌رسد که تحلیل‌گران و پژوهشگرانی که در فضای علوم اقتصادی تنفس می‌کنند به راحتی با متون متعارف مدیریت دولتی و سیاست‌گذاری عمومی ارتباط برقرار نکنند. از این رو این کتاب در میان آثاری که مورد توجه محققان حوزه اقتصاد است، حلقه واسط مناسبی برای آشنایی با حوزه سیاست‌گذاری عمومی است.

به نظر می‌رسد این کتاب از نظر بهره‌گیری از قالب آموزشی، از جمله کتب پرفایده باشد. نخست آن‌که بر اساس قالب ارائه شده، همه فصول از سه بخش تشکیل شده‌اند که به نوعی همراه با وزن‌دهی مناسب مطالب در هر فصل است. دوم آن‌که بخش آخر هر فصل که خلاصه مطالب تبیین شده در فصل است، به نحوی تفصیلی به ارائه مطالب پرداخته است. تقریباً تمام بخش‌های خلاصه ارائه شده در کتاب جامع و برخوردار از سیر منطقی داخلی نسبت به فصل مربوطه هستند. سوم آن‌که به فراخور موضوعات مطروحه در کتاب، پرسش‌ها و گزاره‌هایی با عناوین پرسش اثباتی و پرسش هنجاری ترتیب داده شده که موجب دقیق شدن مخاطب نسبت به ابعاد و لوازم موضوع مورد نظر می‌شود. در نهایت آن‌که بخش انتهایی کتاب با عنوان موضوعاتی برای بحث و گفتگو<sup>۱</sup> برخوردار از پرسش‌ها و موضوعاتی است که به فعال شدن ذهن مخاطب در عرصه کاربردی نمودن مطالب فصول مختلف کمک می‌کند. اگر این کتاب به عنوان متن آموزشی یا کمک آموزشی در نظر گرفته شود، موضوعات طرح شده در این بخش کمک شایانی به تعمیم دانسته‌های کسب‌شده خواهد نمود.

با توجه به مجموعه بررسی‌های صورت گرفته و ناظر به امکان بهره‌گیری از این اثر در حوزه پژوهش‌های سیاست‌گذاری عمومی، این کتاب به عنوان مدخلی مفید برای برخی تحلیل‌هایی که به نوعی جنبه اقتصادی دارند، پیشنهاد می‌شود؛ حوزه‌های مطالعاتی ناظر به بهره‌گیری از اقتصاد اطلاعات در سیاست‌گذاری عمومی و تأثیرپذیری سیاست‌گذاری عمومی از یافته‌های اقتصاد رفتاری، از جمله عرصه‌های مغفول در پژوهش‌های سیاست‌گذاری عمومی وطنی است که در این کتاب به خوبی به آن‌ها اشاره شده است.

## منابع

- 1- Davis, O.A. and Whinston, A.B. (1967). "Piecemeal Policy in the Theory of Second Best", *The Review of Economic Studies*, Vol. 34 No. 3, pp. 323-331.
- 2- Dye, T.R. (2013). *Understanding public policy*, 14th, Pearson, Boston.
- 3- Hillman, A.L. (2009). *Public finance and public policy: Responsibilities and limitations of government*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge.
- 4- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. and Hill, M. (2007). *Public policy analysis*, Policy Press, Bristol.
- 5- Lipsey, R.G. and Lancaster, K. (1956). "The General Theory of Second Best", *The Review of Economic Studies*, Vol. 24 No. 1, pp. 11-32.
- 6- Mill, J.S., Bentham, J., Austin, J. and Warnock, M. (2003). *Utilitarianism and On Liberty: Including Mill's "Essay on Bentham" and selections from the writings of Jeremy Bentham and John Austin*, Edited with an Introduction by Mary Warnock, 2nd ed, Blackwell Publishing Ltd, Malden (MA), Oxford.
- 7- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar, Aldershot.