

تخت بی بخت؛

باز اندیشی مفهومی نظریه انتخاب عمومی

دکتر حمیدرضا ملک محمدی*

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

چکیده فارسی :

نظریه انتخاب عمومی از جمله نظریه های حوزه اقتصاد سیاسی است که بحث از دولت را نه در عرصه جست و جوی خاستگاه این نهاد و ریشه های آن، بلکه در میدان عملکردهای دولت و توان آن از دو نگاه واقعی و صوری، مورد کند و کاو قرار می دهد. نقطه تمرکز این بحث، انسان اقتصادی یعنی انسانی از منظر دانش اقتصادی است که موجودی منطقی و ناظر به منافع خویش بر پایه تحلیل هزینه - فایده می باشد نظریه انتخاب عمومی نگاهی به کارکردهای این انسان در چارچوبی دولتی - دیوانی دارد .

واژگان کلیدی :

اقتصاد سیاسی - سیاست - دولت - دیوانسالاری - انتخاب عمومی

E mail: Malekgl@yahoo.com

* فاکس : ۶۶۴۰۹۵۹۵

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:
«نگاهی به پدیده دولت قانونمند در متون سیاسی - حقوقی اروپایی»، سال ۷۶، شماره ۳۸؛ «دولت قانونمند و دولت رفاه، چالش ها و نظریه در عرصه سیاسی - حقوقی اروپا»، سال ۷۷، شماره ۴۲؛ «رویکردهای نو در سیاست گذاری عمومی؛ از منطق سامان گریزی تا راهکارهای سامانمند»، سال ۷۸، شماره ۴۵؛ «بر لبه بسامانی و سامان گریزی اجتماعی»، سال ۷۹، شماره ۴۷؛ «بررسی مبانی و برخی مدل های تغییر و اصلاحات در سیاست گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا»، سال ۷۹، شماره ۴۷؛ «بررسی مبانی و برخی مدل های تغییر و اصلاحات در سیاست گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا»، سال ۸۰، شماره ۵۴؛ «بازخوانی نظریه جوامع منشوری ریگز و مسالهیایی سیاست گذاری عمومی در ایران»، سال ۸۲، شماره ۵۹؛ «باز مهندسی دولت در قالب دولت الکترونیکی؛ راهی نو به سوی تولید و اجرای سیاست ها»، سال ۸۳، شماره ۶۵؛ «رویکردی تلفیقی از مثلث های اتزیونی و هیرشمن در اجرا و ارزیابی سیاست ها»، سال ۸۴، شماره ۶۷؛ «بر شانه های لاسول تا مرز بی مرزی در سیاست گذاری»، سال ۸۵، شماره ۷۱.

آغاز سخن

آدمی به هر داعیه‌ای که زیستن اجتماعی را تجربه می‌کند به ضرورت چنین زیستنی، گاه به کمند آزمودن پدیده‌هایی گرفتار می‌آید که یا پرسش از آنها بواسطه کثرت و تداوم تماس، جایی برای شکل‌گیری و طرح نمی‌یابند یا به سبب گریزناپذیریشان، مهر کم خاصیتی یا بیهودگی بر جبین پرسشها می‌زند تا آنکه یا جایی برای پرسشها نباشد یا پاسخ آن، تاثیری کم بها و بی‌رمق در حیات علمی انسان‌ها داشته باشد. از میان پدیده‌هایی که این ویژگی را در دوران حاضر به خوبی از خود به نمایش می‌گذارند، پدیده دولت است. سازه‌ای غریب در دل تاریخ که از آغاز و انجامش بسیار گفته‌اند. در دل آن زندگی می‌کنیم، بایدها و نبایدهایش را هر دم می‌آزماییم، به او لبخند می‌زنیم، براو خرده می‌گیریم، به نزاع با او برمی‌خیزیم، بالایش می‌بریم تا شعاعی از عقلانیت بشری باشد، سررشته امور را به دستانش می‌سپاریم، روز دیگر از او رنجیده خاطر می‌شویم، به توان مشکوکش بی‌اعتماد شده و مهرش را از دل خارج می‌کنیم و همگان را به نبودنش، مژده سعادت می‌دهیم. اما هر چه می‌کنیم و نمی‌کنیم، دولت‌ها همواره هستند و در اختیار صاحب منصبانی بی‌بدیل که با قدرت خویش، زمام امور را در دست گرفته و هدایت آن را بدان سو که می‌خواهند به انجام می‌رسانند. اما این محور اقتدار در شناخت نیازهای جامعه، تشخیص راهکارهای صواب، وضع سیاست‌های مناسب و اجرای بهینه آنها بر چه مبنایی عمل می‌نماید؟ آنچه از پی خواهد آمد، تلاشی برای پاسخ به این پرسش‌ها در چارچوب نظریه انتخاب عمومی (Public choice Theory) است.

یکم: دولت؛ هزار دستانی هزارداستان

آن کلیت متمایز و مستقل که موضوعی از موضوعات حقوق عمومی در عرصه داخلی یا بین‌المللی شمرده می‌شود یا مفهومی از فرمانروایان را در مقابل فرمانبرداران

به نمایش می‌گذارد یا سر شاخه قوه مجریه که در راس تصمیم‌گیری‌های عالی قرار می‌گیرد یا از زبانی دیگر، نهادی با قدرت مشروع در قلمرویی خاص با جمعیتی به نام اجتماع (بانک جهانی ۱۳۷۸)، همانی است که از ارسطو تا پروردن و از هگل تا مارکس، هر کدام بر بود و نبودش، مثنوی‌های سیاسی سروده‌اند و شاه بیت آن را به تمجید و تحسین این وسیله سعادت همگانی یا تحمل این شر گریز ناپذیر یا مقابله با این مخدوم در لباس خادم اختصاص داده‌اند.

بی‌آنکه قلم قصد فرسایش دریافتن منشاء دولت را در سر داشته باشد و از زبان آگوستین و بوعلی سینا گرفته تا هابز و روسو و کانت و مارکس، هزار سخن بگوید بر این موجز بسنده می‌کند که با تشکیل حکومت‌های مدرن و ملی و ایجاد واحدهای سیاسی مستقل با الگوی ملت - دولت بر ویرانه‌های حکومت‌های فئودالی، خانوادگی و طایفه‌ای و به دنبال آن، حرکت از دولتی ساده به سوی دولتی پیچیده و از اقتداری نامعین به اقتداری روشن و ملموس به تدریج دامنه وظایف گستره نقش‌های دولت، تفاوتی معنادار را می‌آموزد.

دولت‌ها به‌گونه‌ای سنتی، وظایفی چند گانه را بر عهده داشته‌اند. امنیت، نظم و عدالت سه مقوله بنیادین هستند که در این ساختار سنتی وظایف، بیشترین جا را به خود اختصاص می‌دهند. اهمیت سه پایه یاد شده تا آنجاست که گاه از آنها به عنوان دلایل قوام دولت‌ها یاد می‌شود. اما با گذشت زمان، بروز تحولات بزرگ در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، توسعه زندگی شهری و افزایش جمعیت، گسترش دامنه وظایف دولت به پدیده‌ای ضروری و گریز ناپذیر تبدیل شد. دولت به هزاردستانی تبدیل شد که با هر دست باید باری را برمی‌داشت و بر هر دست، چشمی می‌گماشت تا بر آن کار نظارت نماید. راثو بر این باور است که ایجاد امنیت در عرصه داخلی و خارجی، گسترش عدالت، حفاظت از محیط زیست، توسعه متوازن در ابعاد اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و سرانجام نگرهبانی‌های بهداشتی در زمره فعالیت‌ها و وظایف اصلی دولت‌ها محسوب می‌شوند که حاصل آنها، ایجاد زندگی بهتر برای

شهروندان می‌شود (رائو ۱۹۹۶ ص ۳۴۴). اما در میان آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند شاید هیچکدام چالش برانگیز تر از ورود آنها به عرصه اقتصادی نباشد. نقش اقتصادی دولت در سه دهه گذشته که با تحولات صنعتی قرن هجدهم آغاز گردید و دوره دخالت محدود دولت در امور اقتصادی نام گرفت، تا نیمه اول قرن بیستم یعنی تا بروز انقلاب روسیه و بحران بزرگ اقتصادی اروپا ادامه یافت اما از این زمان، ضرباهنگ دخالت دولت در اقتصاد، شتابی بیشتر به خود گرفت. در سه دهه گذشته نیز با ظهور ناتوانی دولت سوسیالیستی در برآوردن خواسته‌های عمومی و ناکامی دولت‌های رفاه در حل بحران رکورد تورمی، رویکردهای نئولیبرالیستی به عنوان قالب‌های فکری و عملی جدید مطرح شد.

تحول دوران، تحول نقش‌ها را برای دولت‌ها از پی‌آورد. آنها برای دستیابی به اهداف خود، نقش‌هایی تخصیصی، تثبیتی، توزیعی و قانونی را در عرصه اقتصادی برای خود تعریف کردند که منظور از ایفای آنها به ترتیب، تخصیص بهینه عوامل تولید، جلوگیری از بروز نوسان‌های شدید اقتصادی و تثبیت وضعیت، توزیع عادلانه درآمدها و سرانجام، ایجاد بسترهای حقوقی مناسب برای فعالیت‌های سالم اقتصادی بوده است. اما این هزار دستانی دولت در اقتصاد، از منطقی خاص پیروی می‌کند و همین منطقی است که دخالت‌ها در این عرصه توجیه می‌نماید.

دولت‌ها به داعیه نارسایی بازار و با ادعای توان جهت‌دار خویش در تخصیص بهینه منابع، عرصه اقتصاد را مقهور گامهای خویش می‌کنند. از سوی دیگر، دولت‌ها ادعا دارند که در عرضه کالاهای عمومی، نمی‌توان برای بخش خصوصی، انگیزه‌های کافی دخالت را یافت و لذا خود باید وارد میدان گردند. به علاوه، دولت‌ها بیم آن دارند که با کاستن از میزان حضور خود در برخی بخش‌ها، راه را برای سیطره تمام و کمال بخش خصوصی باز کنند که در این صورت، دلمشغولی پیدایش انحصار از سوی آنها و به چالش کشاندن دولت و قدرت دولتی به عنوان پی‌آیند این افزایش قدرت اقتصادی حاصل از انحصار، دولت را به محدود کردن عرصه بر بخش خصوصی،

موجب می‌نمایند. سیاست‌های رفاهی، تعدیلی، ضد فقر و عدالت محور، دولت‌های همه دان و همه توان را بر آن می‌دارد تا به داعیه بسط عدل و انصاف برای فرادستان فرودست و لایه‌های کم برخوردار جامعه، راه را بر حضور بخش‌های غیردولتی در بسیاری عرصه‌ها، سد کنند. با توسل به این دلایل و دلایلی دیگر از این دست است که دولت‌ها ابتدا در وادی اندیشه و نظر، خود را شایسته ایستادن بر سکوی قهرمانی مسابقه‌ای تک نفره می‌یابند و سپس در عرصه عمل، این شایستگی را با وضع قوانین، مقررات و رویه‌های آشکار و پنهان به اجرا می‌گذارند.

آنچه در عرصه دخالت اقتصادی دولت روی می‌دهد در کنار دلایلی که پیشتر شرح آنها رفت، به پشتوانه سه ویژگی ناگفته درباره دولت یعنی بصیرت، خیر خواهی و توانایی (توکل ۱۳۸۰ ص ۳۰۲) او، توجیهی دو چندان می‌یابد و حضور دولت را تداومی بیش از پیش می‌دهد تا آنکه این حضور، به ظهوری بی‌بدیل و بدون جایگزین تبدیل گردد. اما در همین چینش مقدمات و برداشت نتایج است که نظریه‌هایی همچون انتخاب عمومی، مقدمات این استنتاج را به چالش می‌کشاند.

دوم: نظریه انتخاب عمومی: تخت بی‌بخت

نظریه انتخاب عمومی یکی از نظریات و شاخه‌های علم اقتصاد است که در دهه ۱۹۵۰ دیده به جهان گشود و در اواخر دهه ۱۹۸۰ مورد توجه دوباره قرار گرفت. ادبیات این شاخه از طریق افرادی همچون آرو^۱ (انتخاب اجتماعی و ارزشهای فردی ۱۹۵۱)، داونز^۲ (نظریه اقتصادی دموکراسی ۱۹۵۷)، اولسن^۳ و بوکانان و تولک^۴ (محاسبه رضایتمندی ۱۹۶۲) قابل پیگیری است.

^۱ - Kenneth Arrow

^۲ - Anthony Downs

^۳ - Mancur Olson

^۴ - James Buchanan & Gordon Tullock

نظریه انتخاب عمومی در واقع، مطالعه سیاست بر پایه اصول اقتصادی است. این نظریه از همان اصولی پیروی می‌کند که اقتصاددانان از آن برای تحلیل کنش‌های مردم در بازار استفاده می‌کنند. پیشتر اشاره شد که سه ویژگی ناگفته در باره دولت به عنوان اصولی پذیرفته شده در رویکردهای سنتی بخش عمومی قابل واریسی است که عبارت‌اند از بصیرت دولت، خیرخواهی او و توانایی‌اش در انجام کارها. به بیانی دیگر، دولت‌ها در تشخیص نارسایی‌های اقتصادی و بازار، بصیرت دارند، در تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌های اقتصادی خویش، خیرخواهانه عمل می‌کنند و منافع جمعی را بر بالا دست منافع شخصی قرار می‌دهند و در اجرای سیاست‌هایی که طراحی نموده‌اند، از توان کافی برخوردارند. بدین ترتیب، بصیرت، خیرخواهی و توانایی که کوتاه شده آن را با واژه "بخت" می‌توان به نمایش گذارد، آن چیزی است که "تخت" اقتدار دولتی، بدان مزین می‌گردد. اما نظریه انتخاب عمومی، بخت این تخت را به چالش می‌کشد.

اقتصاددانان بر این باورند که مردم در بازارهای خصوصی، تنها بر اساس منافع شخصی خویش انگیزه‌مند هستند. اقتصاد دانان نظریه انتخاب عمومی نیز چنین مفروضه‌ای را می‌پذیرند اما آن را به جمع دیوانسالاران تعمیم می‌دهند. در واقع، رفتار دیوانسالاران بخش عمومی، در قلب نظریه انتخاب عمومی جای دارد. در حالیکه چنین گمان می‌رود که دیوانسالاران و سیاستگذاران باید با پیشرانه منافع عمومی عمل کنند و در اجرای سیاست‌ها، نهایت کارآمدی و اثربخشی را مدنظر داشته باشند، نظریه انتخاب عمومی بر این باور است که آنها نیز مانند دیگر مردم، براساس خواسته‌ها و نیازهای خویش عمل می‌کنند. نیکانن بر این باور است که بوروکرات‌ها، منافع و ترجیحات شخصی خود را تعقیب می‌کنند و در افزایش بودجه و توسعه سازمانهای خویش، منافع خود را در نظر دارند (نیکانن ۱۹۷۳). به بیان دیگر، نظریه انتخاب عمومی در بحث از پیشرانه‌های دیوانسالاران، انگیزه‌های فردی را بر بالا دست انگیزه‌های جمعی قرار می‌دهد (بوکانان ۲۰۰۰) و افراد، چه در بخش عمومی و چه در بخش خصوصی، در واقع با پیشرانه نفع شخصی کار می‌کنند که گاه پررنگ تر و گاه کم رنگ تر ظاهر می‌گردد

(داونز ۱۹۶۷). گانینگ، کارگزاران دستگاه دیوانی را به چشم مصرف‌کننده می‌نگرد و بر آن است که هر آنچه در اقتصاد برای رفتار مصرف‌کنندگان وجود دارد، در مورد کارگزاران دستگاه دیوانی نیز صدق می‌نماید (گانینگ ۱۹۹۳).

پیش از ظهور نظریه انتخاب عمومی، بسیاری از اقتصاددانان در پی آن بودند تا دولت را به عنوان عاملی خارج از دیدگاه نظریه‌های اقتصادی بنگرند به گونه‌ای که کنش‌های او به ملاحظاتی گوناگون در فراسوی عوامل هدایت‌کننده اقتصاد، ارتباط داشت. اما نظریه انتخاب عمومی در پی آن است تا به دولت‌ها از زاویه دیوانسالارانی که آن را تشکیل می‌دهند بنگرد و این مفروضه را بنا نهند که آنان در بازار ترجیح منافع فردی و جمعی، به سوی منافع دسته اول کشیده می‌شوند. بوکانان در راستای تشریح این نظریه، نگاه آکنده از شک خود را پنهان نمی‌کند و بر این باور است که در راستای سیاست‌گذاری‌ها، اگرچه توجه به منافع عمومی^۱ باید در ردیف نخست جای گیرد اما چنین نیست (بوکانان و تولک ۱۹۶۲). بدین ترتیب، چنانکه افراد در بازار به عرضه و تقاضای کالاها و خدمات اقتصادی مشغول هستند و فعالیت‌هایشان در سایه سودخواهی فردی و رفع نیازمندی‌هایشان شکل می‌گیرد، انگیزه‌های افراد در فضای سیاست نیز مشابه رفتار بازار، حساب‌گرانه می‌باشد و در هر دو عرصه یاد شده، کنش‌ها تحت تاثیر بیشینه‌سازی سود صورت می‌گیرد. در یک دموکراسی غربی، سیاستگذاران و رای‌دهندگان به مثابه تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان در بازار هستند. اگر یکی کاری را برای دیگری به انجام می‌رساند، از آن روست که برایش نوید منافی دور و نزدیک را داراست. اما تفاوتی مهم و دغدغه برانگیز در مقایسه میان این دو حوزه در آن است که بخش عمومی در راستای سیاست‌گذاری‌ها و اجرای سیاست‌ها، نه از منابع خود بلکه از منابع عمومی استفاده می‌کند و بدین ترتیب، ضریب ریسک‌پذیری و به دنبال آن احتمال ناصوابی سیاست‌ها نیز افزایش می‌یابد در حالی که بخش خصوصی به دلیل استفاده از

^۱ -Public Interests

منابع خویش با خطرپذیری اندک تر و احتیاطی افزون تر در چنین میدان‌هایی وارد می‌شود.

نظریه انتخاب عمومی، بخت دولتها یعنی بصیرت، خیرخواهی و توانایی آنها را به چالش می‌کشد و از موارد گوناگون کنش‌های سیاستگذاران بدون وجود یک یا چند عامل از مجموعه عوامل پیش گفته سخن می‌گوید و بدین ترتیب راه را برای شیوه‌های جدیدتری از اداره جامعه باز می‌کند.

فرجام

نظریه انتخاب عمومی که با به چالش کشیدن الگوی "بخت" دستگاه سیاستگذاری و دیوانی در تلاش است تا جنبه‌های گوناگون رفتار سیاسی را از منظر اقتصادی مورد توجه قرار دهد و بازیگران این عرصه را به چشم تولیدکنندگان بنگرد، نظریه‌ای به تمام و کمال خوش تراش و بیانگر تمامی زوایای زندگی جمعی آدمی نیست و به دنبال آن، راه‌حلی را که ارائه می‌نماید نیز در گذر زمان با فراز و فرودهایی همراه است. با این همه، سابقه کنش‌های دولت‌ها در طول تاریخ و خارج شدن‌های سهوی و عمدی آنها از مسیر منافع عمومی، لغزش‌های آنها در بزنگاه تصمیم‌گیری‌های حساس و سرانجام، ناتوانایی‌های این پدیده همه توان از برآورد شرایط پیش روی، نظریه انتخاب عمومی را به یکی از نظریه‌های قابل توجه تبدیل می‌کند و زمینه اندیشیدن در ایجاد شرایط جدید فعالیت بخش عمومی و خصوصی را فراهم می‌آورد. انتخاب عمومی اگر چه از "تخت بی‌بخت" سخن می‌گوید و در پی کوچک‌سازی حوزه‌های فعالیت دولتی است اما آنچه صواب به نظر می‌رسد نه کوچک سازی بلکه اندازه‌سازی دولت^۱ و فعالیت‌های آن به-ویژه در عرصه اقتصادی است. تخت با بخت، نتیجه تعامل مثبت دولتی با اندازه مناسب و معتقد به اصل رقابت با بخش‌های غیردولتی مبسوط الیه و تواناست.

^۱ - Right sizing not Down sizing

منابع و مأخذ:**الف - فارسی**

۱-بانک جهانی؛ نقش دولت در جهان در حال تحول، ترجمه برادران شرکاء، تهران، موسسه مطالعات بازرگانی،

۱۳۷۸

۲- توکلی، احمد؛ بازار - دولت، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۰

ب- انگلیسی

1-Buchanan J, Tallok G ., *The calculus of consent : Logical Foundations of Constitutional democracy*, university of michigan , 1962

2-Buchanan J , *Politics as Public choice* , Indianapolis , IN : liberty Fund , 2000.

3-Downs A ., *Insid bureaucracy* , Boston , Little , Brown and company , 1967.

4-Gunning J.P. , *Enterpreneurists and Fir mists : Knight vs.the Modern theory of the Firm* , *Journal of history of economic Thought* , march 1993 .

5-Rao V.b.& Arvind s . , *Public Administration* , Vikas Publishing house , 1997.

6- Niskanen W.A. , *bureaucracy : servant or master ??*, London, institute of Economic affairs , 1973 .

اگر در اولین قدم موفقیت نصیب ما می‌شد سعی و عمل دیگر معنی و

مفهوم نداشت.

(موریس مترلینگ)