



فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۹، صفحات ۲۱۱-۲۲۳

مقاله مروری

تحلیلی بر پیامدهای ناخواسته سیاست‌های عمومی*

محمدجواد حق شناس^۱

دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۹/۴/۴ - تاریخ پذیرش: ۹۹/۶/۱۷)

چکیده

کتاب پیامدهای ناخواسته سیاست‌های عمومی توسط توماس هال به رشته تحریر درآمده و در سال ۲۰۱۴ توسط انتشارات موسسه کاتو به چاپ رسیده است. این کتاب به بررسی چهار مطالعه موردی در خصوص پیامدهای ناخواسته سیاست‌های عمومی اختصاص دارد و در شش فصل تنظیم شده است. پیامدهای ناخواسته سیاست‌های عمومی موضوع مهمی است که اغلب مورد غفلت سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد. نویسنده در این اثر، با مقایسه اهداف و عواقب برخی از قوانین مهم در ایالات متحده شامل قوانین مالیات بر درآمد، مالیات بر سیگار، حداقل دستمزد و ممنوعیت مصرف مشروبات الکلی به این نتیجه رسیده است که عدم توجه سیاست‌گذاران به پیامدهای منفی این قوانین باعث شده قوانین مذکور یا به طور کامل از اهداف خود دور شوند و یا اثرات مخرب آنها از فوایدشان بیشتر باشد. بنابراین توصیه می‌شود که مراقب نتایج ناخواسته سیاست‌ها باشند چرا که این نتایج می‌تواند اهداف هر سیاست را از بین ببرد.

واژگان کلیدی: سیاست، دولت، مالیات، پیامدهای ناخواسته، ایالات متحده آمریکا.

*- این مقاله به معرفی کتاب زیر می‌پردازد:

Aftermath: the unintended consequences of public policies, Thomas E.Hall, Published by the Cato Institute, 2014

Email: Haghshenass@ut.ac.ir - نویسنده مسئول - ۱

مقدمه

کتاب پیامدهای ناخواسته سیاست‌های عمومی توسط توماس هال به رشته تحریر درآمده و در سال ۲۰۱۴ توسط انتشارات موسسه کاتو به چاپ رسیده است. این کتاب به بررسی چهار مطالعه موردی در خصوص پیامدهای ناخواسته سیاست‌های عمومی اختصاص دارد و در شش فصل تنظیم شده است. در فصل اول که به مقدمه اختصاص یافته، نویسنده ضمن اشاره به اهمیت پیامدهای سیاست‌های عمومی به مثال‌هایی در این مورد مبادرت نموده است. وی رکود بزرگ اقتصادی در سال ۲۰۰۸ را محصول سیاستگذاری نادرست دولت آمریکا در جهت خانه‌دار نمودن شهروندان آمریکایی می‌داند. لذا از نظر وی در صورتی که نتایج یک سیاست به درستی برآورد نشود می‌تواند پیامدهای ناخواسته‌ای به همراه داشته باشد که سیاستگذاران را از اهداف واقعی آن سیاست دور نماید. مثال دیگر، نصب دوربین‌های ثبت تخلف در چهارراه‌ها به منظور افزایش ایمنی رانندگان و افزایش درآمد دولت است. این در حالی که آمار، نشان می‌دهد بسیاری از تصادفات رانندگی در پشت دوربین‌های ثبت تخلف اتفاق افتاده است زیرا راننده به محض قرمز شدن چراغ راهنمایی اقدام به ترمز ناگهانی نموده و در نتیجه باعث برخورد وسیله نقلیه عقب، با وی شده است. فصل دوم تا پنجم به بررسی عواقب برخی قوانین مهم در ایالات متحده می‌پردازد. در فصل دوم به نتایج ناخواسته قانون مالیات بر درآمد در سطح فدرال اشاره شده است؛ این طرح دو هدف داشت که شامل کاهش فرار مالیاتی از سوی ثروتمندان و کاهش وابستگی مالی دولت به مالیات وضع شده بر چند قلم کالای خاص بود. اما هدف اصلی آن، تغییر بار مالیاتی از طبقه متوسط و ضعیف به طبقه مرفه بود. با این حال نتیجه این سیاست، بزرگ شدن بیش از حد دولت فدرال و سیل عظیم مالیات بر درآمد بود که هدف اصلی طرح را نقض می‌کرد. در فصل سوم نویسنده به موضوع مالیات بر تولید و توزیع سیگار و نتایج ناخواسته آن پرداخته است. وی با بیان اینکه هرچند تا قبل از دهه ۱۹۶۰ مالیات بر سیگار در ایالات مختلف آمریکا جمع‌آوری می‌شد اما از دهه ۱۹۶۰ به بعد با ثابت شدن اثرات زیان‌بار سیگار بر سلامتی، دولت به بهانه افزایش سلامت مردم، مالیات بر سیگار را افزایش داد. این سیاست پیامدهای منفی زیادی از جمله افزایش قاچاق و شکل‌گیری باندهای تبهکار به همراه داشت به طوری که موضوع قاچاق سیگار به عنوان یکی از جرایم فراگیر به عنوان معضلی جدی در اقتصاد آمریکا ایجاد شد که تاکنون نیز ادامه دارد. در فصل چهارم، پیامدهای ناخواسته قانون حداقل دستمزد مورد بررسی قرار گرفته است. این قانون که در دهه ۱۹۳۰ تصویب شد با هدف کسب درآمد استاندارد برای افراد و بازگشت کودکان به مدارس، مردان بزرگسال را جایگزین زنان و کودکان در بنگاه‌های تولیدی می‌نمود. اجرای این قانون نیز پیامدهای منفی زیادی به بار آورد زیرا افزایش دستمزد کارگران باعث شد کارفرمایان اقدام به تعدیل نیروی کار کرده و در صورت امکان از ماشین به جای انسان استفاده کنند. در نتیجه متضرران این قانون بیشتر از منتفعان آن بودند. نویسنده در فصل پنجم، به پیامدهای قانون ممنوعیت الکل در ایالات متحده پرداخته

است. این قانون با هدف کاهش آسیب‌های ناشی از مصرف الکل و افزایش میزان سلامت شهروندان تدوین و تصویب شد اما به دلیل وجود تقاضا در جامعه و در نتیجه دور زدن قانون توسط مجرمان و باندهای تبهکار، معضلی با عنوان الکل تقلبی و مسموم شکل گرفت که منجر به نقص عضو و فوت بسیاری از مصرف‌کنندگان شد. ضمن آنکه برخورد با پدیده توزیع الکل تقلبی خود معضلی بزرگ برای نظام قضایی آمریکا به وجود آورد. در نتیجه پس از مدتی، سیاستگذاران آمریکایی به این نتیجه رسیدند که اجرای این قانون را متوقف کنند. در پایان، نویسنده با اشاره به پیامدهای ناخواسته سیاست‌های مذکور، به قانونگذاران و سیاستگذاران توصیه می‌کند در هنگام تدوین و تصویب قوانین و سیاست‌ها مراقب نتایج و پیامدهای ناخواسته آنها باشند.

۱- مالیات بر درآمد در سطح دولت فدرال: تامین مالی دولت رفاه

تا قبل از سال ۱۸۹۴، ایالات متحده فاقد قانون دائمی مالیات بر درآمد بود و تنها در سال ۱۸۶۱ برای مدت کوتاهی با هدف تامین هزینه‌های جنگ داخلی، قانون موقت مالیات بر درآمد تصویب و اجرا شد. در این سال کنگره برای نخستین بار مالیات ۲ درصدی بر درآمد بالای ۴۰۰۰ دلار وضع نمود. با این حال، دیوانعالی ایالات متحده این قانون را خلاف قانون اساسی تشخیص داد و اجرای آن را به دولت‌های محلی ارجاع نمود. با اصلاحیه قانون اساسی در اوایل ۱۹۰۰، قانون مالیات بر درآمد در سال ۱۹۱۳ نیز به تصویب رسید و جنبه اجرائی پیدا کرد. هرچند مالیات بر درآمد از زمان تصویب آن تاکنون از ابزارهای مهم تامین مالی دیوانسالاری دولتی در آمریکا بوده اما این موضوع همواره مورد شکایت بسیاری از شهروندان آمریکایی بوده است. بر اساس قانون مالیات بر درآمد مصوب سال ۱۹۱۳ که در دولت ویلسون به تصویب رسید از اقشار دارای درآمدهای کلان، مالیات گرفته می‌شد. جدول زیر میزان درآمد و درصد مالیات پرداختی هر گروه درآمدی را نشان می‌دهد:

جدول ۱- میزان درآمد و درصد مالیات پرداختی اقشار دارای درآمدهای کلان در آمریکا (۱۹۱۳)

درآمد	نرخ مالیات
تا ۳۹۹۹ دلار در سال	۰ درصد
۴۰۰۰ تا ۲۰۰۰۰ دلار در سال	۱ درصد
۲۰۰۰۱ تا ۵۰۰۰۰ دلار در سال	۲ درصد
۵۰۰۰۱ تا ۷۵۰۰۰ دلار در سال	۳ درصد
۷۵۰۰۱ تا ۱۰۰۰۰۰ دلار در سال	۴ درصد
۱۰۰۰۰۱ تا ۲۵۰۰۰۰ دلار در سال	۵ درصد
۲۵۰۰۰۱ تا ۵۰۰۰۰۰ دلار در سال	۶ درصد
بیش از ۵۰۰ هزار دلار در سال	۷ درصد

نکته حائز اهمیت این است که در آن زمان میزان درآمد سالیانه یک خانواده متوسط در آمریکا بین ۵۰۰ تا ۷۰۰ دلار بود و بر همین اساس جمعیت بسیار زیادی از پرداخت مالیات بر درآمد معاف بودند. لذا اکثر قریب به اتفاق شهروندان از این طرح استقبال کردند. ورود آمریکا به جنگ جهانی اول و متعاقب آن افزایش هزینه‌های دولت باعث افزایش نرخ مالیات بر درآمد در سال ۱۹۱۶ شد. این روند در سال‌های بعد نیز ادامه یافت به طوری که علاوه بر افزایش میزان مالیات بر درآمد دایره افراد مشمول در این طرح نیز گسترش یافت. افزایش نرخ‌های مالیاتی همراه با رشد اقتصاد در دوران جنگ باعث افزایش شدید درآمدهای فدرالی شد به نحوی که درآمدهای دولت فدرال از ۶۸۳ میلیون دلار در سال ۱۹۱۵ به ۶۶۴۸ میلیون دلار در سال ۱۹۲۰ (یعنی در ۵ سال بیش از نه برابر) رسید. از مجموع کل درآمدهای دولت بیش از دو سوم آن مربوط به درآمدهای مالیات بر درآمد افراد و شرکت‌ها بود. نرخ‌های بالای مالیاتی باعث کاهش انگیزه افراد در کسب درآمد می‌شدند و به نوعی جنبه تنبیهی داشتند. هرچند دولت ویلسون این موضوع را تشخیص داد اما قبل از آنکه دست به اقدامی بزند در انتخابات کنگره شکست خورد و در سال ۱۹۲۱ ریاست جمهوری را هم به جمهوری خواهان واگذار کرد. با روی کار آمدن جمهوری خواهان، آندرو ملون به عنوان خزانه‌دار کل طی سال‌های ۱۹۲۱ تا ۱۹۳۲ فعالیت نمود. وی نه تنها با نظر ویلسون در این باره که مالیات زیاد باعث کاهش انگیزه افراد برای کسب درآمدهای مشمول مالیات می‌شود، موافق بود بلکه از آن فراتر رفته و معتقد بود کاهش مالیات باعث افزایش انگیزه افراد برای کسب درآمد شده و در نتیجه مالیات بیشتری را عاید دولت می‌کند. بنابراین سیاست‌هایی در طول این دهه اتخاذ شد که نرخ حداکثری مالیات بر درآمد را از ۷۳ به ۲۴ درصد کاهش داد. در عین حال با کاهش میزان درآمد مشمولان مالیات از ۴۰۰۰ به ۲۵۰۰ دلار، درصد افراد مشمول پرداخت مالیات افزایش یافت و لذا دایره شمول پرداخت‌کنندگان مالیات نیز بیشتر شد. رکود بزرگ اقتصادی در فاصله سال‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۴۱ نظرات ملون را به حاشیه برد چرا که منجر به کسری بودجه زیاد دولت آمریکا شد. لذا رئیس‌جمهور بعدی ایالات متحده، هربرت هوور، در سال ۱۹۳۲ نرخ مالیات‌ها را افزایش داد. با این حال به دلیل شدت رکود، افزایش مالیات‌ها منجر به رفع کسری بودجه نشد و طی یک دهه مالیات‌ها به صورت صعودی افزایش یافت و این موضوع تا پایان جنگ جهانی دوم ادامه پیدا کرد. در دولت روزولت سه بار میزان درآمد مشمول مالیات کاهش یافت. ابتدا در سال ۱۹۴۰ از ۲۵۰۰ دلار به ۲۰۰۰ دلار و در سال ۱۹۴۱ از ۲۰۰۰ به ۱۵۰۰ دلار کاهش یافت. با ورود آمریکا به جنگ جهانی دوم و افزایش هزینه‌های دولت این مقدار به ۱۲۰۰ دلار رسید. این برای نخستین بار بود که طبقه متوسط مشمول پرداخت مالیات بر درآمد شد. در طول جنگ جهانی دوم ۴۵ درصد هزینه‌های دولت فدرال از طریق درآمدهای مالیاتی تأمین شد. با توسعه دولت رفاهی بعد از جنگ جهانی دوم، خدمات رفاهی دولتی بهبود قابل توجهی یافت. این موضوع باعث شد مخارج دولت به تدریج افزایش یابد به طوری که در سال ۲۰۱۰ به ازای هر دلار درآمد، دولت ۱۶ سنت آن را در قالب

مالیات دریافت می‌کرد در حالی که هزینه‌های دولت ۲۵ سنت بود. در سال ۲۰۱۰، نظام مالیاتی در سطح فدرال، ۹۰ درصد درآمدهای خود را از انواع خاصی از مالیات بر درآمد کسب می‌نمود که از این بین، مالیات بر درآمد اشخاص با ۴۱ درصد در رتبه نخست قرار داشت، مالیات بر مراقبت بهداشتی و تامین اجتماعی با ۴۰ درصد در رتبه دوم قرار گرفت و مالیات بر درآمد شرکت‌ها با ۹ درصد سوم بود. در سال ۲۰۱۰ حداقل درآمد مشمول مالیات برای یک زوج آمریکایی ۱۸۷۰۰ دلار در سال بود. بر این اساس مقدار زیادی از مالیات جمع‌آوری شده توسط دولت به طبقات بالای جامعه آمریکا اختصاص داشت به نحوی که بالاترین طبقه اقتصادی که شامل ۱ درصد جامعه بودند ۳۸ درصد کل مالیات بر درآمد جمع‌آوری شده از سوی دولت را پرداخت می‌کردند. نقطه ضعف این نوع نظام مالیاتی آن است که می‌تواند منجر به استبداد اکثریت شود زیرا طبقه بالای جامعه که با پرداخت مالیات بیشتر، دولت را تامین مالی می‌کنند این حق را به خود می‌دهند که در تنظیم سیاست‌های مالیاتی دولت دخالت کنند. نویسنده در پایان این بخش با بیان اینکه قانون مالیات بر درآمد که از سال ۱۹۱۳ اجرا شد یک هدف اصلی داشت که شامل انتقال بار مالی هزینه‌های دولت از قشر کارگر به طبقات بالای درآمدی جامعه آمریکا و کاهش بار تامین مالی دولت از تعرفه‌های گمرکی و مالیات بر الکل و تنباکو به مالیات بر درآمد بود. هرچند این هدف تامین شد اما این قانون پیامد ناخواسته‌ای داشت که بزرگ شدن دولت، مهمترین آن بود. به اعتقاد نویسنده بزرگ شدن دولت در دهه‌های گذشته به صورت مستمر به افزایش هزینه‌های دولت و در نتیجه طلب بیشتر مالیات از مردم منجر شده است. این موضوع نه تنها در سطح فدرال بلکه در تمامی سطوح از دولت‌های محلی گرفته تا دولت مرکزی جریان داشته است. حتی در دوره‌هایی که دولت کسری بودجه نداشته و به اصطلاح مازاد بودجه داشته نیز روند افزایش درآمدهای مالیاتی دولت متوقف نشده و آخرین مرتبه‌ای که مالیات بر درآمد کاهش یافته در دهه ۱۹۴۰ بوده است. در واقع جمع‌آوری مالیات از یک گروه و توزیع آن بین گروه‌های دیگر در جامعه آمریکا برای سیاستمداران مستمسک خوبی بوده است زیرا از این راه می‌توانند رای بخرند. این روند توقف‌ناپذیر به نظر می‌رسد چرا که گروه‌های مشمول پرداخت مالیات اقلیتی هستند که توانایی جمع‌آوری آرا برای متوقف کردن این طرح را ندارند.

۲- سیگار: افزایش جرم با وضع مالیات

فصل دوم به موضوع وضع مالیات بر سیگار و پیامدهای ناخواسته آن اشاره دارد. نویسنده در ابتدا وضعیت تولید و توزیع تنباکو در دو ایالت آمریکا شامل اوهایو و کنتاکی را مورد بررسی قرار داده است. کنتاکی تولیدکننده اصلی تنباکو در ایالات متحده است در حالی که اوهایو تنها مصرف‌کننده این محصول است. مقامات محلی کنتاکی در جهت حمایت از تولیدکنندگان این محصول، مالیات اندکی بر تنباکو در این ایالت تصویب کردند در حالی که مقامات اوهایو در جهت حمایت از سلامت شهروندان خود مالیات بر مصرف این محصول را افزایش دادند. در

واقع مقامات هر دو ایالت از این وضعیت منتفع می‌شدند چرا که مقامات ایالت کنتاکی به دلیل فروش بیشتر تنباکو درآمد مالیاتی بیشتری داشتند و مقامات اوهایو نیز به دلیل مالیات بیشتر بر تنباکو می‌توانستند درآمد بیشتری کسب نمایند. اما این وضع بیش از همه به سود قاچاقچیان بود. آنها حجم زیادی سیگار را در کنتاکی خریداری کرده روی هر بسته برچسب‌های جعلی چسبانده و آنها را وارد ایالت اوهایو کرده و به فروش می‌رساندند. در سال ۲۰۱۱ سود حاصل از قاچاق یک کامیون ۴۸ هزار بسته‌ای سیگار بین این دو ایالت بالغ بر ۳۱۲ هزار دلار بود. این مبلغ تنها گوشه‌ای از حجم قاچاق سیگار در ایالات متحده را نشان می‌دهد؛ بنابراین در صورتی که قاچاق بین تمامی ایالت‌ها را در نظر بگیریم به حجم گسترده قاچاق سیگار در این کشور پی خواهیم برد. مقامات دولتی تخمین می‌زنند سازمان‌های تبهکار سالانه از قاچاق سیگار میلیاردها دلار کسب سود می‌کنند. هرچند افزایش مالیات سیگار باعث کاهش مصرف آن شد اما مشکل دیگری ایجاد کرد و آن افزایش جرم و خشونت بود. سود هنگفت حاصل از قاچاق سیگار به تامین مالی تروریسم کمک شایانی کرده است. پرونده‌های مستندی وجود دارد که نشان می‌دهد سازمان‌های تروریستی از قاچاق سیگار برای تامین مالی خود استفاده کرده‌اند. دولت فدرال در جنگ داخلی آمریکا به یک اصل طلایی در خصوص افزایش مالیات‌ها پی برد. این اصل طلایی این بود که افزایش نرخ مالیات بر سیگار هیچ‌گاه باعث کاهش آن به همان میزان افزایش نمی‌شود. در واقع سناریوهای مختلف افزایش مالیات بر سیگار نشان می‌دهد افزایش بهای سیگار به میزان ۱۰ درصد تنها باعث کاهش ۴ درصدی مصرف آن در کوتاه‌مدت و ۷٫۵ درصدی آن در بلندمدت می‌شود بنابراین به سود دولت‌ها است که مالیات بر سیگار را افزایش دهند زیرا افزایش قیمت آن هیچ وقت باعث کاهش مصرف آن به همان میزان نمی‌شود. علاوه بر این به دلیل آنکه تعداد کمی از بزرگسالان سیگاری هستند افزایش این مالیات تبعات سیاسی برای وضع‌کنندگان آن ندارد. تا قبل از دهه ۱۹۶۰ به دلیل پایین بودن مالیات بر سیگار و منافع حداقلی آن، میزان قاچاق سیگار محدود و غیر سازمان‌یافته بود اما از اواسط دهه ۱۹۶۰ با افزایش نرخ مالیات در برخی از ایالت‌ها که به دنبال تحقیقات معتبر وزارت بهداشت آمریکا در خصوص تاثیر مصرف سیگار بر سلامتی شهروندان انجام گرفت، میزان قاچاق آن در میان ایالت‌های مختلف افزایش زیادی یافت. این موضوع به گسترش شبکه باندهای مافیایی و جرایم سازمان‌یافته منجر شد. در واکنش به این موضوع برخی ایالت‌ها همچون نیویورک مجازات قاچاق سیگار را افزایش دادند اما این تلاش‌ها به جایی نرسید. در اواسط دهه ۷۰ میزان مالیات‌ها کاهش یافت اما در اوایل دهه ۱۹۹۰ به دلیل ایجاد رکود و افزایش هزینه‌های مراقبت بهداشتی دولت، بسیاری از ایالت‌ها مجبور شدند نرخ مالیات بر سیگار را افزایش دهند. این افزایش به حدی بود که در حدود دو دهه یعنی تا سال ۲۰۱۱ نرخ مالیات بر سیگار در بسیاری از ایالت‌ها تا حدود ۱۰ برابر افزایش یافت (به جدول ۲ مراجعه کنید).

جدول ۲- نرخ مالیات بر سیگار در چند ایالت منتخب آمریکا (سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۱۱)

نرخ مالیات در سال ۲۰۱۱ (به ازای هر بسته سیگار)	نرخ مالیات در سال ۱۹۹۰ (به ازای هر بسته سیگار)	نام ایالت
۲۰۰ سنت	۲۹ سنت	آلاسکا
۲۰۰	۱۵	آریزونا
۳۴۰	۴۰	کنتیکت
۲۰۰	۱۳	مریلند
۲۰۰	۲۵	میشیگان
۲۷۰	۲۷	نیوجرسی
۴۳۵	۳۳	نیویورک
۱۲۵	۱۸	اوهاйо
۳۴۶	۳۷	رود آیلند
۱۴۱	۲۶	تگزاس
۲۶۲	۱۷	ورمونت
۳۰۲	۳۴	واشنگتن
۶۰	۳	کنتاکی
۱۷	۱۳	میسوری
۴۵	۲	کارولینای شمالی
۵۷	۷	کارولینای جنوبی
۳۰	۲,۵	ویرجینیا

به باور نویسندگان در ایالات متحده هیچ‌کس نمی‌داند هر ساله چه میزان سیگار بدون پرداخت مالیات جابجا و فروخته می‌شود اما مشخص است که حجم آن بزرگ بوده و مدام در حال بزرگ‌تر شدن است. در حالی که از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۷ درصد افراد سیگاری کمتر از سه درصد یعنی از ۲۲,۷ به ۱۹,۸ کاهش پیدا کرده است اما فروش سرانه سیگار برحسب مالیات دولتی از ۱۲۱ بسته به ۷۸ بسته کاهش یافته که نشان‌دهنده کاهش ۳۵ درصدی است. از این آمار می‌توان متوجه شد که حجم قاچاق سیگار بسیار گسترده است. نویسندگان مالیات بر سیگار را هم مشابه قانون ممنوعیت مصرف مشروبات الکلی دانسته و معتقد است قاچاق گسترده سیگار محصول وضع مالیات بر آن و تفاوت این مالیات در ایالت‌های مختلف است. در پایان این بخش نویسندگان معتقد است تا زمانی که دولت‌ها مالیات بر سیگار را به صورت صعودی افزایش می‌دهند جرایم مرتبط با آن افزایش خواهد یافت. هیچ راهی برای متوقف کردن این جرایم وجود ندارد مگر آنکه نمایندگان مردم تصمیم بگیرند منابع قابل توجهی را برای اجرای این قانون اختصاص دهند، مجازات‌های بسیار شدیدی وضع کنند و تعداد بیشتری از فراریان مالیاتی را بازداشت کنند.

افزایش مالیات سیگار با هدف افزایش درآمد دولت و کاهش مصرف سیگار انجام شد اما تبعات منفی آن قاچاق گسترده سیگار و واردات گسترده سیگار معاف از مالیات از کانادا به ایالات متحده بود به طوری که از سال ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳ میزان واردات این محصول ۱۱ برابر شد. علاوه بر این، افزایش مالیات سیگار باعث افزایش خرید این محصول به صورت ارزان تر در بازار قاچاق توسط مصرف کنندگان گردید که نتیجه آن کاهش درآمد دولت بود. در واقع وضع یک سیاست، نتیجه معکوسی برای دولت به همراه داشت.

۳- حداقل دستمزد: افزایش بی‌کاری نوجوانان

قانون حداقل دستمزد در ایالات متحده با هدف افزایش درآمد کارگران فقیر، تصویب و اجرا شد. با این حال، موفقیت این قانون در دستیابی به هدف تعریف شده جای تردید دارد. در واقع این قانون یکی دیگر از قوانینی است که با هدف خاصی تصویب شده اما پیامدهای ناخواسته‌ای به بار آورده است. افزایش دستمزدها بر اساس این قانون هرچند باعث افزایش دستمزد برخی کارگران دارای مهارت پایین می‌شود با این حال به کاهش دستمزد افراد جویای کاری منجر شده که حاضر بودند با دستمزدی کمتر از آن کار کنند. علاوه بر این، قانون حداقل دستمزد به دلیل حقوق کمتری که کارگران غیرماهر دریافت می‌کنند باعث افزایش ارزش آنها نزد کارفرمایان شده و به این طریق تبعیض قائل شدن کارفرمایان بین کارگران را افزایش می‌دهد. ضمن آنکه مانع از کسب تجربه نوجوانان در جهت افزایش بهره‌وری آنها در بخش تولید در آینده می‌شود. پیشینه قانون حداقل دستمزد به گذشته‌های بسیار دور یعنی دوره حکومت کلیسا باز می‌گردد که روحانیت مسیحی اعتقاد داشت کارگران از حق طبیعی برای داشتن حداقل درآمد برخوردار هستند. با این حال اقدام جدی از سوی حکومت در این زمینه انجام نشد. گذر زمان و تحولات عمده‌ای که در نتیجه رنسانس و انقلاب صنعتی در غرب اتفاق افتاد باعث افزایش قابل توجه تعداد کارگران و همچنین شدید شکاف طبقاتی بین کارگران و کارفرمایان شد. به این دلیل، جنبش‌های گسترده در این کشورها در حمایت از حقوق کارگران و بهبود وضعیت معیشتی آنها شکل گرفت که یکی از خواسته‌های آنها تعیین میزان حداقل حقوق و کاهش ساعت کاری کارگران بود. در ایالات متحده آمریکا، اولین قانون حداقل حقوق و دستمزد در سال ۱۹۱۲ در ایالت ماساچوست به تصویب رسید و تا سال ۱۹۲۳، ۱۷ ایالت این قانون را تصویب کردند. با این حال دیوان عالی آمریکا این قوانین را بر خلاف اصل آزادی قرارداد مندرج در قانون اساسی می‌دانست و بسیاری از این قراردادها را ابطال نمود. اوج‌گیری جنبش حمایت از حداقل دستمزد به دوره رکود اقتصادی در خلال سال‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۴۱ برمی‌گردد. از سال ۱۹۲۹ تا سال ۱۹۳۳ در اثر برخی سیاست‌های نادرست، نرخ بیکاری در ایالات متحده از ۳ به ۲۵ درصد رسید؛ به طوری که تخمین زده می‌شود حدود ۱۳ میلیون کارگر شغل خود را از دست دادند. افزایش بیکاری با کاهش دستمزدهای بالا همراه شد به نحوی که بسیاری تصور می‌کردند اخراج کارگران

به دلیل همین دستمزدهای بالا بوده است. اما بسیاری چنین تصویری نداشتند و در عوض فکر می‌کردند دولت باید از طریق قانون حداقل دستمزد از کارگران حمایت کند. هوور و روزولت دو رئیس جمهور آمریکا در این دوره هر دو از طرح حداقل دستمزد حمایت کردند. در سال ۱۹۳۳ قانون حداقل دستمزد ذیل قانون کار تعریف شد و بر اساس آن حداقل دستمزد ۲۵٪ دلار به ازای هر ساعت کار تعیین شد. این مقدار در سال ۱۹۳۹ به ۳۰٪ دلار و در سال ۱۹۴۵ به ۴۰٪ دلار در هر ساعت افزایش یافت. با این حال قانون حداقل دستمزد در چندین سال اول اجرای آن تاثیر عمده‌ای بر شرایط بازار کار در ایالات متحده نداشت و به همین دلیل تا سال ۱۹۵۰ دولت مجبور شد سه بار این نرخ را افزایش دهد. با این حال برای اولین بار در سال ۱۹۵۶ بود که این قانون اثرات خود را نشان داد؛ زمانی که حداقل دستمزد به ازای هر ساعت از ۷۵٪ دلار به ۱ دلار افزایش یافت. افزایش حداقل دستمزد در دهه ۵۰ و ۶۰ به طور قابل توجهی افزایش یافت به طوری که در اواخر دهه ۱۹۶۰ با در نظر گرفتن میزان تورم تا سال ۲۰۱۰ نرخ حداقل دستمزد به ۱۰ دلار در هر ساعت رسید. اما با روی کار آمدن ریگان سیاست افزایش حداقل دستمزد متوقف شد زیرا وی معتقد بود افزایش حداقل دستمزد باعث کاهش میزان اشتغال می‌شود. ادر دهه ۱۹۹۰ نرخ حداقل دستمزد سه بار افزایش یافت هر چند این افزایش‌ها نیز همانند دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به دلیل افزایش تورم اثر خود را از دست داد. در دهه اول قرن ۲۰۰۰ نیز تا سال ۲۰۰۷ نرخ حداقل دستمزد ثابت ماند اما پس از آن طی سه مرحله در حدود ۳۲ درصد افزایش یافت و به ۷/۲۵ دلار در هر ساعت رسید. اما این دوره بدترین موقع برای چنین سیاستی بود زیرا کشور دچار بدترین رکود اقتصادی پس از رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ شد. در حالی که نرخ بیکاری نوجوانان قبل از رکود، ۱۵/۵ درصد بود در سال ۲۰۰۹ این میزان به ۲۷/۱ درصد رسید که بالاترین نرخ از سال ۱۹۴۸ بود. تخمین زده می‌شود که در فاصله سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹ حدود ۱۱۴ هزار شغل از دست رفت؛ به عبارت دیگر میزان اشتغال ۲/۵ درصد کاهش یافت. نویسنده در پایان این بخش با بیان اینکه بسیاری از تحقیقات منتشر شده در دهه‌های اخیر قائل به رابطه معکوس بین افزایش حداقل دستمزد و سطح اشتغال هستند این سوال را مطرح می‌کند که در صورتی که قانون حداقل دستمزد منجر به کاهش اشتغال می‌شود اصولاً چرا چنین قانونی وجود دارد؟ در پاسخ به این سوال، معتقد است قانون حداقل دستمزد در واقع طرح دولتی برای تثبیت قیمت‌ها است که برندگان و بازندگان دارد. برندگان آن کارگران غیرماهری هستند که دستمزد آنها نزدیک به حداقل حقوق است و بازندگان، شاغلان دارای مشاغل صنعتی با دستمزد بالا هستند. بنابراین عمده مطالبات اتحادیه‌های کارگری درباره افزایش حداقل حقوق به نفع کارگران غیرماهری بود که در سنین پایین مشغول به کار می‌شدند. با این حال افزایش نرخ اشتغال این گروه را نباید بی‌اهمیت دانست چرا که اشتغال این گروه باعث می‌شد با فضای کار، مهارت‌های مربوط و ارتباطات با مدیران آشنا شوند و در آینده بتوانند به یک کارگر ماهر تبدیل شوند. در عین حال یکی از نتایج مضر سیاست حداقل دستمزد این است که این سیاست باعث

شده تعداد زیادی از نوجوانان مدرسه و تحصیل را رها کرده و به دنبال کسب شغل باشند. علاوه بر این مطالعات نشان می‌دهد جوانان بی‌کاری که تحصیل را رها کرده‌اند احتمال بیشتری دارد که درگیر جرم و جنایت شوند و این باعث هزینه اضافه بر جامعه و نظام قضایی آمریکا می‌شود. در مجموع می‌توان گفت پیامدهای ناخواسته قانون حداقل دستمزد افزایش بیکاری، گسترش تبعیض نژادی در محل کار، افزایش نرخ ترک تحصیل در مدارس و بیشتر شدن وقوع جرم توسط جوانان است. بنابراین باز این سوال مطرح می‌شود که آیا قانون حداقل دستمزد به تحقق اهداف ارائه شده برای آن منجر می‌شود؟

۴- نتایج ممنوعیت مصرف الکل: مشروبات سمی، جرم و فساد

فصل چهارم به یکی دیگر از قوانینی پرداخته شده که پیامدهای زیانبار فراوانی برای جامعه آمریکا به همراه داشته است یعنی قانون ممنوعیت مصرف مشروبات الکلی. به نظر نویسنده داستان تغییر فرهنگ شهروندان آمریکا از مهاجرانی صبح تا شب، مشروبات الکلی مصرف می‌کردند به شهروندانی که به دنبال منع مصرف مشروبات بودند داستانی حیرت‌آور است. این قانون در سال ۱۹۱۹ تصویب شد و با مشخص شدن تبعات آن در کمتر از ۱۴ سال، لغو گردید. شواهد نشان می‌دهد مصرف مشروبات الکلی در ایالات متحده تا قبل از قرن نوزدهم، گسترده بوده و هرچند معدودی از پزشکان مضرات استفاده از آن بر سلامتی را ثابت کرده بودند اما افکار عمومی پذیرای دیدگاه این افراد نبود. بعد از انقلاب صنعتی و رشد علوم پزشکی به تدریج بر تعداد پزشکیانی که مضرات استفاده از مشروبات الکلی را ثابت کردند افزوده شد. به مرور زمان جنبش‌هایی در اعتراض به گسترش تولید و توزیع مشروبات الکلی در میان بخش‌هایی از مردم شکل گرفت که این جنبش‌ها در دهه ۱۸۷۰ و ۱۸۸۰ به تصویب قوانین محدودکننده بر فروش الکل در برخی از ایالت‌ها منجر شد. افزایش اعتراضات به تولید و فروش الکل در آمریکا در نهایت به تصویب قانون ممنوعیت فروش مشروبات الکلی^۲ توسط کنگره در سال ۱۹۱۹ منجر گردید. به رغم حمایت‌های گسترده مردمی از تصویب این قانون، مخالفان آن نیز به ویژه در میان مهاجران و جوانان ساکن شهرهای بزرگ کم نبودند. مخالفان معتقد بودند این قانون باید در سطح محلی تصویب می‌شد و دولت فدرال از ورود به آن اجتناب می‌کرد. تصویب این قانون، میزان تقاضای مشروبات الکلی را از بین نبرد بلکه باعث کاهش عرضه و در نتیجه افزایش قیمت آن شد. هرچند افزایش قیمت به نوبه خود منجر به کاهش تقاضا شد اما مشکلی که این قانون ایجاد کرد تولید خانگی و غیرقانونی این محصول بود. همین مساله به افت کیفیت آن نیز منجر شد. در واقع صنعت مشروبات الکلی که تا پیش از این دارای استانداردها و کیفیت مشخصی بود تبدیل به کسب و کاری غیرقانونی شد که این استانداردها در آن رعایت نمی‌شد. با توجه به

سود وسیع حاصل از تولید و فروش غیرقانونی مشروبات الکلی، افزایش جرم و تشکیل شبکه‌های گانگستری مربوط به توزیع و فروش این مشروبات از جمله نتایج منع فروش قانونی آن بود. بنابراین تبهکاران و مجرمان برای عملیات پرسود خود حاضر به پرداخت وجوه کلان به قضات، دادستان‌ها، پلیس و سایر مقامات دولتی بودند تا بتوانند کسب و کار خود را ادامه دهند. از آنجا که تعداد زیادی از شهروندان آمریکایی بعد از تصویب قانون ممنوعیت همچنان به مصرف مشروبات الکلی ادامه می‌دادند طبق این افراد مجرم محسوب می‌شدند و در نتیجه آمار مجرمان و جرایم افزایش بسیاری یافت. علاوه بر این قاچاق مشروبات از کشورهای همسایه به ایالات متحده را افزایش داد. از زمان اجرای قانون منع مصرف مشروبات الکلی، مصرف‌کنندگان این ماده از این روش‌ها برای تامین نیاز خود استفاده کردند: تولید خانگی، واردات غیرقانونی از کشورهای همسایه، تولید مشروبات به روش‌های ابتکاری و قاچاق شبانه. حجم الکل مسمومی که توسط قاچاق‌چیان در بازار فروخته شد مشخص نیست اما تخمین زده می‌شود که ده‌ها هزار نفر در اثر استفاده از این نوع مشروبات جان باخته‌اند. نویسنده در ادامه آمار مرگ و میر ناشی از مصرف مشروبات الکلی بعد از اجرای قانون ممنوعیت را ارائه کرده و نشان داده این میزان تا چه حد افزایش پیدا کرده است. همچنین نرخ بازداشت افراد مست بعد از اجرای قانون را مورد بررسی قرار داده و نشان داده این میزان افزایش قابل توجهی نسبت به قبل از ممنوعیت پیدا کرده است. علاوه بر این هزینه‌های تخصیص یافته برای اجرای طرح توسط دولت از سال ۱۹۲۰ تا ۱۹۳۰ بالغ بر ۱۱۲ میلیون دلار برآورد شده است. اجرای قانون منع مصرف مشروبات الکلی باعث شد میزان پرداخت رشوه از سوی خریداران و فروشندگان به پلیس و مجریان قانون نیز افزایش قابل توجهی پیدا کند. این در حالی است که یکی از وعده‌های حامیان ممنوعیت، کاهش میزان جرم در جامعه آمریکا بود. هرچند این قانون باعث کاهش برخی از جرایم مانند مستی در انظار عمومی شد اما بسیاری از جرایم افزایش یافتند که از دلایل آن می‌توان به این موارد اشاره کرد: شکل‌گیری برخی جرایم که قبلاً وجود نداشت مانند تولید، توزیع و مصرف غیرقانونی الکل، پرداخت‌های ناشی از واردات غیرقانونی و در نتیجه شکل‌گیری باندهای تبهکار، افزایش میزان رشوه دریافتی در میان نیروهای پلیس. یکی از پیامدهای مهم قانون ممنوعیت، افزایش قابل توجه میزان قتل در ایالات متحده بود به طوری که این نرخ از حدود ۷ نفر در هر ۱۰۰ هزار نفر در سال ۱۹۲۰ به ۱۰ نفر در سال ۱۹۳۳ رسید. در ۱۰ سال اول اجرای این طرح حدود ۵۵۰ هزار نفر به جرم توزیع و مصرف غیرقانونی مشروبات الکلی بازداشت شدند که منجر به ۳۴۳ هزار محکومیت شد و جریمه‌ای بالغ بر ۵۷ میلیون دلار از آنها اخذ شد. تعداد زندانیان نیز که در سال ۱۹۱۰، ۱۱٫۸ به ازای هر یک میلیون نفر بود در سال ۱۹۲۹ به ۶۴ نفر در هر میلیون نفر رسید. مخالفان قانون ممنوعیت مصرف الکل با مشخص شدن نتایج این قانون به تدریج قوی‌تر شدند. استدلال آنها در رد قانون ممنوعیت شامل این موارد بود: ممنوعیت مصرف الکل غیرقابل اجرا است و مصرف‌کنندگان از طریق بازار سیاه نیاز خود را تامین می‌کنند، مشروبات الکلی موجود

در بازار اغلب مسموم بوده و باعث زیان‌های جسمی عمده‌ای به مصرف‌کنندگان می‌شود، این قانون آمریکا از یک ملت مصرف‌کننده مشروبات سالم به ملت مصرف‌کننده مشروبات ناسالم تبدیل کرد، ممنوعیت باعث کاهش سن مصرف مشروبات و افزایش تعداد زنان مصرف‌کننده شد، این قانون علاوه بر محدود کردن آزادی افراد باعث افزایش گرایش به جرم در میان شهروندان آمریکا شد، قانون مذکور باعث افزایش گسترده فساد در میان مقامات دولتی شد، قانون ممنوعیت اثرات بدی برای اقتصاد آمریکا داشت و بسیاری از افراد شغل خود را از دست دادند، علاوه بر این پول حاصل از تولید و فروش مشروبات را به جیب خارجی‌ها ریخت و نهایتاً این قانون باعث شد قدرت دولت فدرال به زیان ایالت‌ها افزایش پیدا کند. شروع رکود بزرگ اقتصادی در سال ۱۹۲۹ و تشدید آن یکی از عوامل تجدیدنظر در قانون ممنوعیت مصرف مشروبات الکلی بود. زیرا تولید این محصول به اشتغال بیشتر افراد و در نتیجه کاهش اثرات رکود منجر می‌شد. سرانجام در سال ۱۹۳۳ این قانون توسط کنگره لغو شد. نویسنده در پایان این بخش معتقد است تجربه قانون ممنوعیت مصرف مشروبات الکلی نشان می‌دهد قانون مبارزه با مواد مخدر نیز نادرست است چرا که شباهت‌های بسیاری بین این دو وجود دارد بنابراین لازم است سیاستگذاران هر چه زودتر نسبت به لغو این قانون اقدام نمایند.

فرجام سخن

در بخش پایانی کتاب، نویسنده علت بسیاری از سیاست‌های نادرست دولتی را در بزرگ شدن دولت می‌داند و معتقد است بزرگ شدن دولت خود محصول نارضایتی عمومی از شرایط اقتصادی و اجتماعی پس از جنگ داخلی آمریکا و درخواست شهروندان برای مداخله دولت بوده است. قوانین مهمی همچون مالیات بر درآمد و ممنوعیت مصرف مشروبات الکلی در اوایل قرن بیستم در این کشور به تصویب رسید. با آنکه حامیان این قوانین اهداف خوبی داشتند و معتقد بودند این سیاست‌ها منجر به نتایج مفیدی خواهد شد اما پیامدهای ناخواسته این قوانین منجر به نتایج کمتر از حد انتظار شد. هدف قانون مالیات بر درآمد تغییر بار مالیاتی از طبقه کارگر به طبقه بالای جامعه بود. هر چند این نتیجه حاصل شد اما پیامد ناخواسته آن کاهش انگیزه افراد برای کسب درآمدهای مشمول مالیات بود. قانون مالیات بر سیگار نیز که با هدف افزایش درآمد دولت تصویب شد مشکلی با عنوان قاچاق سیگار ایجاد کرد که با گذشت چند دهه همچنان به عنوان یکی از مسائل مهم در این کشور مطرح است. هدف قانون حداقل دستمزد افزایش درآمد کارگران فقیر بود که نتیجه آن جایگزینی مردان بزرگسال به جای زنان و نوجوانان بود. این سیاست نتایج متفاوتی داشت یعنی در حالی که دستمزد کارگران غیرماهر افزایش یافت اما بسیاری از افراد، بیکار شدند. هدف قانون ممنوعیت مصرف مشروبات الکلی کاهش مصرف آن بود اما این قانون هزینه‌های سنگینی را بر جامعه در قالب الکل سمی، جرم و فساد تحمیل کرد. قانون حمایت از بیماران و توانمندسازی بهداشتی از نظر نویسنده، نمونه‌ای از قوانین جدید

است که می‌تواند پیامدهای ناخواسته زیادی به همراه داشته باشد. هدف اصلی این قانون، افزایش افراد تحت پوشش بیمه سلامت است. تنها یک پیامد ناخواسته این قانون، تاثیر آن بر اشتغال به ویژه در شرکت‌های کوچک است. بر اساس این قانون کارفرمایانی که کارکنان خود را بیمه سلامت نکنند مشمول مالیات اضافه می‌شوند. این مالیات اضافه ۲۰۰۰ دلار به ازای هر کارگر است. با این حال بنگاه‌های دارای کمتر از ۵۰ کارگر از این قانون مستثنا هستند. این قانون باعث شده نه تنها بنگاه‌های دارای کمتر از ۵۰ کارگر تمایلی به استخدام کارگر بیشتر نداشته باشند بلکه بنگاه‌های دارای بیش از ۵۰ کارگر با هدف عدم پرداخت مالیات تشویق به اخراج کارگران خود شوند. علاوه بر این، بنگاه‌ها تشویق می‌شدند کارگران تمام‌وقت خود را به نیمه‌وقت تغییر وضعیت دهند. لایحه اصلاحات مالی داد-فرانک نیز مثال دیگری از قوانینی است که دارای نتایج ناخواسته است. نویسنده در پایان معتقد است دو قانون مذکور تنها بخشی از سیاست‌های جدید هستند که دارای پیامدهای ناخواسته می‌باشند. درسی که می‌توان از این موضوع گرفت این است که سیاستگذاران باید مراقب باشند از یک سیاست چه می‌خواهند زیرا سیاست‌ها می‌توانند پیامدهای ناخواسته‌ای داشته باشند که اهداف اصلی آن سیاست را از بین ببرد. در بررسی دیدگاه‌های نویسنده در خصوص پیامدهای سیاست‌های عمومی می‌توان گفت هرچند نویسنده به درستی بر نتایج ناخواسته به عنوان یکی از عوامل مهم شکست سیاست‌ها انگشت تاکید گذاشته اما واقعیت این است که بررسی تمامی پیامدهای سیاست‌ها عملاً امکان‌پذیر نیست و بر اساس نظریه عقلانیت محدود در سیاستگذاری، امکان سنجش تمامی پیامدهای یک سیاست وجود ندارد. در بین مطالعات موردی که نویسنده در خلال اثر خود به آنها اشاره کرده برخی همچون قانون ممنوعیت مصرف مشروبات الکلی دارای پیامدهای آنچنان گسترده‌ای بوده که سیاستگذاران پس از مدتی مجبور به پس گرفتن آن شده‌اند اما برخی دیگر همچون قانون مالیات بر مصرف سیگار به رغم برخی پیامدهای منفی اهداف سیاستگذاران را تا حد زیادی محقق کرده‌اند به طوری که به رغم گذشت چندین دهه همچنان در حال اجرا است. بنابراین نمی‌توان به صرف داشتن برخی پیامدهای منفی یک سیاست را از دستور کار خارج نمود. علاوه بر این، موضوع مهمی که در موفقیت یا شکست یک سیاست نقش دارد توجه به ارزش‌های اجتماعی هنگام تدوین و طراحی سیاست است؛ اهمیت این موضوع به حدی است که بسیاری از سیاست‌ها تنها به دلیل عدم توجه به این موضوع و به رغم توجه به ابعاد علمی آن شکست خورده‌اند. نمونه این سیاست‌ها را می‌توان در قانون ممنوعیت مصرف مشروبات الکلی مشاهده کرد. هر چند جامعه آمریکا به واسطه سابقه فرهنگی خود قادر به پذیرش این قانون نبود اما به دلیل اثبات شواهد علمی در خصوص مضرات مصرف مشروبات الکلی به تصویب این قانون رضایت داد. با این حال گذر زمان و روشن شدن پیامدهای این قانون، سیاستگذاران را ناچار به پس گرفتن آن نمود.