



## نقش اقتصادی دولت\*

نویسنده: ژاک لوکایون

مترجم: مسعود محمدی

اگر در ادبیات اقتصادی سالهای اخیر، پدیده‌ای هست که از آن فراوان بحث شده است، موضوع رشد مخارج عمومی و برداشت اجباری (از منابع) نسبت به محصول ناخالص داخلی است.<sup>(۱)</sup> با این حال، اطلاعات آماری، تنها دیدی تنگ و غیرشامل را از گستردگی نقش دولت، بین ملتهای پیشرفته، ارائه می‌دهند. ریچارد ماسگریو (Richard Musgrave)<sup>(۲)</sup>، در اثر کلاسیک خود دربارهٔ مالیه عمومی، برای دولت نقشی سه‌گانه قایل شده است: ایجاد ثبات (حفظ اقتصاد در وضعیت اشتغال کامل)؛ تخصیص منابع؛ بازتوزیع یا توزیع دوباره.

به طور کلی، دولت بر تولید بخش خصوصی تأثیر می‌گذارد و به عبارتی، مستقیماً در تولید دخالت می‌کند. دولت، از طریق وضع قوانین و شیوه‌های تنظیم، مالیات و سوبسید، اعطای وام و تضمین وام، در تولید تأثیر می‌گذارد. دولت، مستقیماً برخی از خدمات را نیز، به ویژه در زمینهٔ دفاع، آموزش یا ارتباطات دور، ارائه می‌دهد و در زمینهٔ زیرساخت حمل و نقل، مسئولیتهای اساسی را به دوش می‌کشد.

معمولاً، بین مخارج عمومی که صرف بازتوزیع درآمد می‌شود<sup>(۳)</sup> و مخارج آن که متناظر با

\* Jacques Lecaillon, "Economie Publique, Le rôle économique de L'Etat", *Problèmes économiques*, n° 2.319-2-320, 31 Mars-7Avrill, 1993, pp. 46-50.

خریدهای مستقیم کالا و خدمات است، تکنیک قایل می‌شوند. بین این گروه اخیر مخارج، باید بین آن دسته از مخارج که مورد مصرف جمعی دارد (برای مثال، دفاع ملی) و به همین علت، کالاهای عمومی صرف هستند، و کالاهای خدماتی که از سوی دولت ارائه می‌شوند، اما به مصرف خصوصی می‌رسند (برای مثال، آموزش یا خدمات بهداشتی) قایل به تکنیک شد. به این ترتیب، پرشر نقش اقتصادی دولت، تنها به دامنه و وسعت آن (وزن بخش عمومی در اقتصاد)، مربوط نمی‌شود، بلکه شیوه و چگونگی اعمال این نقش نیز، در حیطه این پرشر قرار می‌گیرد.

در دورانی که این نقش به بحث گذارده شده، تأیید شده یا مورد انتقاد قرار گرفته است، طرح این پرشر که دولت واقعاً در زمینه عملکرد فعالیت اقتصادی، چه سهمی می‌تواند داشته باشد، می‌تواند مفید واقع شود. این پرشر، موضوع بحث یکی از آخرین آثار متخصص شهر اقتصاد عمومی، پروفیسور استیگلیتز (J.E. Stiglitz)، با عنوان «درباره نقش اقتصادی دولت»<sup>(۱)</sup> است. باید خاطر نشان کرد که متن استیگلیتز، با هفت حاشیه همراه است که در جهت تأیید نژهای ارائه شده توسط نویسنده، مکملهای تاریخی یا ظرایف فنی عرضه کرده و همچنین، فهرست کتاب‌شناختی متعددی را ارائه می‌دهند. پنهان ملاحظات عملی، این تحلیل تنها به متن استیگلیتز محدود می‌شود.

### ویژگیهای خاص دولت

دولت یکی از سازمانهای متعددی است که در فعالیتهای اقتصادی، دخالت دارد. تفاوت دولت با سایر سازمانها در چیست؟ استیگلیتز، بر آن است که دولت دو ویژگی خاص دارد: از یک حق قانونی فراگیر برخوردار است و قدرت تحمیل‌کننده‌ای دارد که هیچ سازمان دیگری از آن برخوردار نیست.

افراد می‌توانند عضویت در باشگاه یا انجمنی را بپذیرند یا نپذیرند، در این بنگاه کار بکنند یا نکنند، از فلان بازرگان خرید بکنند یا نکنند؛ اما، اغلب (بجز در حالت مهاجرت) کشوری را که در

آن زندگی می‌کنند، انتخاب نمی‌کنند و اگر هم انتخاب کرده باشند، به شهروندان این کشور تبدیل شده و از آحاد آن دولت به شمار می‌روند. این پدیده تعلق اجباری، به دولت قدرت تحمیل کننده می‌دهد؛ در حالی که اغلب مبادلاتی که بین عاملهای اقتصادی صورت می‌گیرد، به دلخواه است و به همین مناسبت، برای دو طرف سودآور است. مبادلات بین دولت و فرد، می‌تواند برای طرف اخیر متضمن نفعی نباشد، زیرا این مبادلات، دقیقاً می‌تواند به او تحمیل شده باشد. در این مورد، مثال فراوان است، مهمترین تحمیل دولتی، قدرت برداشت مالیات است: شهروندان به آزادی نمی‌توانند در مورد مبلغ کمک و سهم خود در تأمین هزینه‌های اجتماع، تصمیم بگیرند. همین طور، هیچ کس در اتخاذ تصمیم و انتخاب، در زمینه شرکت یا عدم شرکت در نظام تأمین اجتماعی، اختیاری ندارد. و باز همچنین، دولت از قدرت منع برخی از فعالیتها (تجارت اسلحه، قاچاق مواد مخدر، ...) برخوردار است.

از این ویژگیهای خاص، دو نتیجه مهم حاصل می‌شود:

اولین آن، مربوط به انتخاب رهبران است. با توجه به صلاحیت فراگیر دولت (قدرت تحمیل کننده آن، ساختار سازمان سیاسی، عمده و اساسی است.

در جوامع دموکراتیک، نمایندگان برگزیده می‌شوند و انتخابی هستند، این نمایندگان آنها را که در مواضع اخذ تصمیم هستند برمی‌گمارند (و آنها را کنترل می‌کنند). و این خود نوع مسئله را مطرح می‌کند:

- از یک سو، انتخاب کنندگان، رهبرانی را انتخاب می‌کنند و این رهبران می‌توانند ویژگیهای متفاوتی داشته باشند و صلاحیت نصب مدیران با کفایت اقتصادی، تنها یکی از این ویژگیهاست. اگر ریاست جمهور در این زمینه توانایی اندکی داشته باشد، به لطف سایر ویژگیهای خود می‌تواند انتخاب شده یا دوباره انتخاب شود. به علاوه، از آنجا که انتخاب کنندگان به یک فرد یا یک حزب رأی می‌دهند، این رأی اطلاع چندانی درباره برداشت آنها از نحوه اداره و گرداندن چرخ اقتصاد کشور به دست نمی‌دهد.

- از سوی دیگر، انتخاب کنندگان، معمولاً اطلاعات چندانی از مسائل اقتصادی ندارند و برای داشتن چنین اطلاعی دلیلی نیز وجود ندارد. اداره و پرخاندن اقتصاد کشور یک غیر عمومی است

و اگر بنگاههای عمومی به خوبی اداره شوند، همه از آن بهره‌مند خواهند شد؛ ولی انگیزه‌های فردی، برای جمع‌آوری اطلاعات در زمینه صلاحیت مسئولان اقتصادی و پیگردنگی مدیریت آنها، وجود ندارد. این فقدان اطلاعات، دارای اثرات زیان‌آوری است، از این جهت، که انتخاب‌کنندگان می‌توانند اختیار خود را در اعمال حق رأی خود، به آیدئولوژی و نه به خود، بسپارند.

نتیجه دوم ویژگیهای خاص دولت، این است که، از آنجا که برداشتهای عمومی (از منابع) اجباری است، دولت از یک مسوولیت اعتباری برخوردار است که بر او نیدهایی را تحمیل می‌کند. قبل از هر چیز، قیدهایی در زمینه اشتغال؛ دولت در زمینه دستمزد و حقوق با محدودیتهایی مواجه است؛ و پرداخت حقوق بالا، اسراف و اتلاف و جهوات عمومی است. کفه مقابل این محدودیت، این است که، دولت همیشه نمی‌تواند بهترین پرسنل را استخدام کند و انگیزه‌ها و مشوقهای مناسب را در اختیار او قرار دهد.

همچنین، ضرورت اجتناب از استندهای تبعیضی از بین دوستان سیاسی، جلوگیری از امکان گوناگون فساد و رشوه و توزیع "رانت‌های عمومی" قواعد استخدای بخش عمومی، ایجاب می‌کند تا آنجا که امکانپذیر است، استخدام بر اساس صلاحیت و شایستگی صورت پذیرد.

- و سرانجام، قیدهای ناشی از رعایت عدالت به برنامه‌ها و مخارج عمومی، برای آنکه صورت قابل قبولی داشته باشند، باید، به شیوه "عادلانه" ای اداره شوند یا ظاهری عادلانه داشته باشند.

البته، تعریف عادلانه همیشه کار ساده‌ای نیست. اگر تمام افراد هم‌ارز و معادل بودند، برخورد واحد با آنها کفایت می‌کرد؛ ولی از آنجا که افراد با یکدیگر تفاوت دارند، اتخاذ برخورد مناسب با اشخاص مختلف در تمام شرایط، دشوار است، به علاوه، خواست عدالت، نظارتها و رویه‌هایی را ایجاب می‌کند که خود علنی اضافی و مضاعف بر "کاغذبازی" است و به تقویت بوروکراسی که باعث چنین شهرت غم‌انگیزی برای ادارات دولتی شده است، می‌انجامد.

جدول ۱. منابع جاری و اشتغال کل ادارات دولتی (عمومی)  
(برحسب درصدی از محصول ناخالص داخلی)

۱۹۹۰	۱۹۸۷	۱۹۸۲	۱۹۷۹	۱۹۷۳		
						ایالات متحده
۳۱/۸ <sup>(۱)</sup>	۳۱	۳۰/۶	۳۰/۵	۲۹/۶	منابع	آمریکا
۳۱/۱ <sup>(۱)</sup>	۳۶/۸	۲۶/۹	۳۱/۷	۳۰/۶	اشتغال	
۳۴/۶	۲۲/۶	۲۹/۶	۲۶/۳	۲۲/۵	منابع	ژاپن
۳۲/۳	۳۲/۸	۳۲/۹	۳۱/۶	۲۲/۴	اشتغال	
۴۳/۴	۴۴/۷	۱۵/۱	۴۴/۵	۴۲/۲	منابع	آلمان
۴۶	۴۷/۳	۴۸/۳	۴۷/۷	۴۱/۵	اشتغال	
۴۶/۵	۴۷/۳	۴۶/۶	۴۲/۷	۳۷/۸	منابع	فرانسه
۴۹/۹	۵۰/۹	۵۱/۱	۴۵	۳۸/۳	اشتغال	
۴۰/۰	۴۰/۷	۴۲/۱	۳۸	۳۵/۷	منابع	بریتانیا
۴۲/۱	۴۳/۱	۴۶/۱	۴۲/۶	۴۰/۴	اشتغال	
						جامعه
۴۳/۹	۴۳/۹	۴۳/۷	۴۱/۳	۳۷/۲	منبع	اقتصادی
۴۸/۷	۴۸/۷	۴۹/۶	۴۵/۵	۳۸/۷	اشتغال	
۴۱/۲	۳۷/۳	۳۵/۵	۳۵	۳۲/۱	منبع	آی.سی.دی.*
۴۳/۴	۴۰/۹	۴۱/۵	۳۸/۱	۳۲/۹	اشتغال	

\* سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (Organization for Economic Cooperation and Development)

(۱) منابع جاری ادارات دولتی، عمدتاً شامل مالیاتهای مستقیم و غیرمستقیم و پرداخت مستخدمان کارفرمایان به تأمین اجتناعی می‌شود؛ مصرفها، عمدتاً از مصرفهای جاری و تشکیل سرمایه ناخالص ثابت، تشکیل می‌شود.

منابع: d'après comptes nationaux (Publication annuelle de l'OCED).

جدول ۲. رشد حجم مصرف ادارات عمومی<sup>(۱)</sup>

(نرخ متوسط رشد سالانه)

۱۹۹۱	۱۹۹۰	۱۹۹۱-۱۹۸۵	۱۹۸۴-۱۹۸۰	۱۹۷۹-۱۹۷۳	
					ایالات متحده
۱/۲	۲/۸	۳	۲/۲	۰/۸	آمریکا
۳/۴	۱/۹	۲/۳	۳/۲	۴/۹	ژاپن
۰/۵	۲/۴	۱/۳	۱/۲	۳/۳	آلمان
۲/۹	۱/۹	۲/۲	۲/۵	۳/۴	فرانسه
۲/۸	۳/۲	۱/۵	۱/۱	۲/۲	بریتانیا
۱/۹	۲/۱	۲	۱/۹	۳/۴	بازار مشترک
۱/۹	۲/۵	۲/۵	۲/۳	۲/۸	ا.ای.سی.دی

(۱) ارقام، براساس مقدار محصول ناخالص داخلی سال ۱۹۸۷، به دلار محاسب شده است.

منبع: OCDE, calculs P.E.

جدول ۳. نیازهای تأمین مالی ادارات دولتی (عمومی)<sup>(۱)</sup>

(ظرفیت + یا نیاز -) تأمین مالی بر حسب درصدی از محصول ناخالص داخلی اسمی)

۱۹۹۳ <sup>(۳)</sup>	۱۹۹۰	۱۹۸۷	۱۹۸۳	۱۹۷۹	۱۹۷۳	
-۴/۳	-۲/۵	-۲/۵	-۴/۱	۰۰/۴	۰۰/۵	ایالات متحده آمریکا
۰۰/۴	۰۳/۱	۰۰/۵	-۳/۶	-۴/۷	۰۰/۵	ژاپن <sup>(۱)</sup>
-۳/۲	-۱/۸	-۱/۹	-۲/۵	-۲/۶	+۱/۲	آلمان
-۳	-۱/۴	-۱/۹	-۳/۲	-۰/۸	۰۰/۶	فرانسه
-۷/۶	-۰/۷	-۱/۲	-۳/۳	-۳/۲	-۲/۷	بریتانیا

(۱) بر مبنای SCN، جز دو مورد بریتانیا و ایالات متحده آمریکا، که بروشهای ملی استوار است.

(۲) نسبت به محصول ناخالص ملی، به درصد.

(۳) بیش بینی.

منبع: OCED.

جدول ۴. نسبت بدهی خالص ادارات دولتی (عمومی)، به محصول ناخالص داخلی به درصد

	۱۹۹۴	۱۹۹۲	۱۹۸۹	۱۹۷۹	۱۹۷۴
ایالات متحده					
آمریکا	۴۱/۱	۳۷/۹	۳۰/۴	۱۹/۱	۲۱/۷
بریتانیا	۴۵/۳	۳۵/۶	۳۰/۴	۴۷/۸	۵۹/۹
فرانسه	۳۲/۲	۲۸/۸	۲۴/۸	۱۳/۸	۸/۱
آلمان	۲۵/۱	۲۲/۷	۲۲/۵	۱۱/۵	۴/۷
ژاپن	۴/۸	۶/۱	۱۴/۷	۱۴/۱	۵/۳

تعهدات (+) یا داراییها (-).

مأخذ: OECD.

### امتیازها و زیانهای دخالت دولت

خصلت فراگیر و تحمیل کننده سازمان دولتی چگونه در نقش اقتصادی آن متجلی می‌شود، و بر این نقش اقتصادی تأثیر می‌گذارد؟

یکی از راههای بررسی این مسئله، این است که بررسییم: چه زمانی است که یک ملزما اختیاری نمی‌تواند فعالیت کند؟

این پرسش، بر حسب نسبت، در مرکز نظریه رفاه قرار دارد، آن‌گاه که این نظریه، به تعریف شرایطی می‌پردازد که در آن، اقتصاد بازار، به تخصیص کارآمد و مؤثر منابع رهنمون می‌شود. این تحلیل، شرایطی را که در آن بازار به طور کامل عمل نمی‌کند، شناسایی می‌نماید (وجود کالاهای عمومی، اثرات برگشتی به غیر، انحصارهای طبیعی)؛ و این شرایط، که شکست بازار نامیده می‌شود، زمینه بالقوه‌ای را برای دخالت دولت فراهم می‌آورد. با این حال، اگرچه این روش، نقطه آغازی را به دست می‌دهد، کارآمد بودن آن به راههای مختلف، در معرض پرسش قرار گرفته است:

- قبل از هر چیز، وقتی اطلاعات ناکافی است و با بازارها ناقص هستند (یعنی تقریباً همیشه)،

بازارها نمی‌توانند کارآمد باشند و به وضع بهینه‌ای برسند. در حالی که ادبیات سنتی، شکست بازار را استثنا تلقی می‌کند و دخالت دولت را توجیه می‌نماید، در واقعیت امر، قراین بازگوه و برعکس است: بازارها کارآمد نیستند، مگر در موارد استثنایی. و این امر، مطالعه نقش دولت را بسیار پیچیده می‌کند. مسئله دیگر این نیست که شکستهای بازار ردیابی شود، که خود در هر اقتصادی جنبه عمومی دارد، بلکه تحلیل به ردیابی شکستهای مهم برمی‌گردد، که مرزبندی مداخله دولت را مشخص می‌کند.

- از سوی دیگر، وقتی اغلب بازارها نمی‌توانند به طرز کامل عمل کنند و دولت نیز می‌تواند نقش بالقوه‌ای را ایفا نماید، در اختیار داشتن یک نظریه دولت الزامی می‌شود تا رفتار آن و نقاط قوت و ضعف آن روشن شود؛ و به ویژه، اگر بازارها ناقص هستند، چگونه است که بخش عمومی، می‌تواند مطلقتر بوده و در موقعیتی قرار داشته باشد که این کمبودها را چاره کند؟

- سرانجام، اگر هم شکست بازاری وجود نداشته باشد، دولت باز هم می‌تواند با توزیع دوباره درآمد یا از طریق تدارک و تأمین کالاهای حمایتی و پشتیبانی (بهداشت، آموزش)، که عرضه آن به فراخور حال صورت نمی‌گیرد، تنشی ایفا کند. اگر توزیع درآمد غیرقابل قبول تلقی شده باشد، توزیع مجدد می‌تواند چارچوبی را که بازارها برآورد در آن، از تو به نتایج مؤثری دست یابند، اصلاح کرده و تغییر دهند. ولی این امر، مستلزم این فرض است، که بین توزیع و کارایی، دیناری عزیق وجود داشته باشد، چیزی که البته به ندرت می‌تواند واقعیت داشته باشد؛ باز توزیع یا توزیع مجدد، اختلالهایی را به دنبال می‌آورد، که نمی‌توان از آنها غفلت کرد با آنها را ندیده گرفت.

جنبه دوم مسئله، این است که معلوم شود دولت برای اصلاح شکستهای بازار، از چه امتیازهایی برخوردار است.

فیل از هر چیز، توجه داشته باشیم که وجود شکست بازار، الزاماً، تولید عمومی را ایجاب نمی‌کند. می‌توان با مراجعه به تولیدکنندگان حقوقی، به هدفهای توسعه عمومی دست یافت، مشروط به آنکه بین تولیدکنندگان خصوصی، رقابت وجود داشته باشد، عدم تعارض اطلاعات وجود نداشته باشد و برای انجام تعهد، صلاحیت کامل وجود داشته باشد و نسبت به ریسک و خطر کردن، کراهت خاصی وجود نداشته باشد. وانگهی، ماهیت دولت به گونه‌ای است، که برگزین برنده ویژه‌ای در اختیار آن می‌گذارد و برخی از فعالیتها را، ممنوع می‌کند و مجازاتهایی را وضع



می‌نماید. علاوه بر آن، دولت در زمینه هزینه مبادلات، از امتیازهایی برخوردار است. وقتی برای حل شکست بازار، دولت بتواند دخالت کند، ایجاد یک سازمان اختیاری ضرورتی ندارد. تنوع محصولات که از رقابت خصوصی برمی‌خیزد، می‌تواند تقلیل یابد، هزینه‌های ناشی از مسائل انتخاب حریف، به ویژه در زمینه بیمه، از پیش پا برداشته می‌شوند.

### شکستهای دولت

ادبیاتی که به شکستهای بازار پرداخته است، در مقام مقایسه با ادبیاتی که به شکست دولت اختصاص یافته است، به مراتب گسترده‌تر و پیشرفته‌تر است. با این حال، نمی‌توان گفت که ادبیات اخیر (شکست دولت)، قابل اغماض است.

برخی از علل شکست بازار، ریشه‌ها و منابع بالقوه شکست دولت به شمار می‌روند. خاطر نشان کردیم که وقتی اطلاعات ناقص است و بازارها غیرکامل هستند، تخصیص منابع تولیدی، کارآ نیست. برای مثال، وقتی حقوق و دستمزد کارگران تابعی از عملکرد آنها نباشد، انگیزه برای کار، ممکن است به قدر کافی نباشد، و این نکته، به ویژه در بخش خصوصی، مصداق دارد.

به طور کلی، در امر تخصیص منابع، قیمت‌ها نقش راهنما را ایفا می‌کنند؛ در حالتی که بازار نافع باشد، ایضای این نقش به شکلی درست، غیرممکن است. به هر صورت، در فعالیتهای غیرقابل خرید و فروش، قیمت به هیچ وجه وجود ندارد. شمار قابل توجهی از موارد شکست دولت را با نبود اطلاعات می‌توان توضیح داد؛ به این دلیل است که مالیاتها و انتقالهای عمومی، اجزای اقتصادی متعددی را به دنبال می‌آورد.

حیطه توزیع مجدد بخش مزجج مداخله عمومی، یکی از آن بخشهایی است که جدی‌ترین مسائل را مطرح می‌کند. قدرت توزیع دوباره، با واسطه مالیات و انتقالها، نه آنهایی را که از این بازتوزیع سود می‌برند، نه آنهایی را که زیان می‌بینند و نه شیوه اکتساب حقوق و تعهدات، هیچ یک را تعریف نمی‌کند. توزیع مجدد، به سود مرفه‌ترین گروهها، یا گروههای ذی‌نفع، کم نبوده و رویه‌هایی که به کار گرفته می‌شوند، همواره شفاف نیستند. تکیه دیگر، نه تنها در تخصیصهای نادرست منابع و بی‌عدالتیهای است که توزیع مجدد به آن می‌انجامد، بلکه همچنین، بر رفتارهای "راتت جویانه" ای است، که توزیع مجدد موجب آن است. همچنین، بر این نکته تکیه می‌شود که

نتایج توزیع مجدد را به دشواری می‌توان برای غیر ارزیابی کرد؛ برای مثال، حمایت از قیمت‌های موجه به خاطر طبیعت خاص بازارهای کشاورزی، در واقع نوعی برنامه توزیع مجدد است، که در غالب موارد، به نفع بهره‌برداران بزرگ تمام می‌شود.

مسئله کالاهای بسمومیتی اجتماعی، در مباحث مربوط به نقش دولت، مشکلاتی به وجود آورده است. براساس کدام اصل فلسفی، دولت خود را به جای افراد می‌نشانند و رفتاری پدران به خود می‌گیرد؟

مسئله اعتبار تعهدات عمومی نیز، کمتر از آن جدی نیست؛ از آنجا که هر دولتی حاکمیت ملی را اعمال می‌کند، نمی‌تواند تعهدات دولتهای پیش از خود را مگر داوطلبانه، قبیل نماید. بنابراین، دولت می‌تواند بی‌آنکه شهروندان از حق استیناف برخوردار باشند، خود را بری الذمه بداند. و حتی اگر دولت، برای پایان دادن و فسخ قرارداد، غرامتی را در نظر بگیرد، همیشه اجزای جنبی و غیرمستقیم در اختیار دارد (به ویژه مالیات)، تارلتهای حاصل از قرارداد را بازتوزیع کند. اهمیت حقوق مالکیت به عنوان ابزار ایجاد انگیزه، بسیار شناخته شده است: مستأجران، یا اجاره کاران، به اندازه مالکان در نگاهداری مناسب مکان مورد اجاره یا زمین، انگیزه ندارند. رؤسای بنگاهها، امور بنگاه را به نحوی می‌پرورانند که از بهره‌برداری خود، اگر بنا باشد آن را انتقال دهند، امتیاز کسب کنند. برعکس، مدیران بنگاههای عمومی، از هیچ انگیزه‌ای، به شکل منافع سرمایه، برخوردار نیستند.

دولت، به علت خصصتهای ویژه‌اش، در واقع بک انحصار طبیعی است. و به این دلیل، وقتی دولت به یک فعالیت اقتصادی مبادرت می‌ورزد، گرایش دارد که این فعالیت را به شکل انحصاری انجام دهد، ولو آنکه چنین انحصاری ضرورت نداشته باشد. به این ترتیب است که انحصار در ارتباطات دور، اغلب حفظ شده است، اگرچه این فعالیت، با رقابت سازگار است؛ همین‌طور است در زمینه رادیو و تلویزیون، که مدت‌ها چنین بوده است.

دلیلی که عموماً برای توجیه انحصار عمومی (دولت) مورد استفاده قرار می‌گیرد، این است که سازمانهای رقابتی، گلهای سرسید بازار را مدنظر قرار می‌دهند و به شهرهای کوچک یا محلات دورافتاده، خدماتی ارائه نمی‌کنند و یا به قیمت‌های گزاف، خدمات خود را ارائه می‌دهند. سیاست خدمات عمومی، نوعی تعرفه واحد، یعنی، بازتوزیع بین مصرف‌کنندگان را اعمال می‌کند. چنین

سیاست بازتوزیمی، خود منشأ عدم کارایی و انواع اوجاجهاست، زیرا رعایت تنوع قیمت‌ها در آن نمی‌شود؛ شفافیت ایجاد می‌کند که قیمت‌ها متفاوت بوده و در صورت لزوم، احتمالاً با پرداخت سوبید به مصرف‌کنندگان و استفاده‌کنندگان، همراه باشد.

دلیل دیگری که ارائه می‌شود، این است که رقابت، منشأ اسراف و اشتغال مضاعف است. در واقع، اگر بازده مقیاس وجود داشته باشد، اگر خدمات عمومی از کزایی برخوردار باشند، و اگر قیمت‌ها در سطح هزینه‌های متوسط باشند، هیچ رقیب و حریفی با به بازار نمی‌گذارد. رقابت وقتی پیدا می‌شود که خدمات عمومی، از کارایی برخوردار نباشند.

رقابت بنا بر دلایل متعددی، از اهمیت برخوردار است:

- رقابت، خود مبنایی برای سنجش ارائه می‌دهد: اگر رقابت وجود نداشته باشد، به دشواری می‌توان گفت که یک بنگاه از کارایی برخوردار است یا خیر؟

- رقابت خود سرچشمه ایجاد انگیزه‌هاست: نظامی است که در آن کارآمدترین سازمان، به بیشترین منافع دست می‌یابد و بیشترین انگیزه را دارد.

و اما بخش عمومی، نه تنها چنین انگیزه‌هایی ندارد، بلکه نگرانی از دست دادن مشتریان را نیز، به خود راه نمی‌دهد؛ بخش عمومی، به اوقات تلف شده استفاده‌کنندگان در صفهای انتظار، توجهی ندارد، و اگر هزینه‌های پرستل برای ارائه خدمات بهتر افزایش یابد، این هزینه‌ها در بودجه منعکس می‌شود، و منافع حاصل از این خدمات بهتر، وارد حسابداری اقلام نمی‌شود.

این ایده، که رقابت، کارایی ادارات عمومی را بهبود می‌بخشد و آنها را نسبت به نیازهای استفاده‌کنندگان، حساستر می‌کند، نقطه آغاز نهضتی به نفع حواله‌های تحصیلی، در بخش آموزشی بوده است: در این نظام، خانواده‌ها، اعتباری دریافت می‌دارند، که می‌تواند آن را در هر سه مورد انتخاب خود، مورد استفاده قرار دهند؛ رقابت بین مؤسسات متعدد حاکم است.

بسیاری از خدمات عمومی را می‌توان به شیوه‌ای به مراتب رقابتی‌تر، نسبت به وضع امروزی آنها، اداره کرد.

یکی از موارد اتهام دولت، اغلب این است که رویه‌هایی که مورد استفاده آن قرار دارد، بساز کند است، و با صرف وقت بسیار، تصمیم می‌گیرد و کاغذبازی را به حد افراط می‌رساند.

برخی از این مسائل، از قبیل اعتمادی ناشی می‌شود که بر قدرتهای عمومی تحمیل شده است و

برخی دیگر از آنها، لازمه کنترل "توليدات" ادارات بوده و برای این است که تصمیمهای انتخابی طبق ضوابط بوده و منصفانه باشد، و سرانجام، مسئولان ادارات، متحمل هزینه‌های تحمیلی، از بابت این اتلاف وقتها به مردم، نمی‌شوند؛ همین مسئولان، تنها بخشی از هزینه اشتباهات خود را متقبل می‌شوند؛ بنابراین، نظام انگیزشهایی که آنها آن را سرپا نگاه می‌دارند، مشوق سنگینی بوروکراتیک می‌شود.

آنچه معمداً گونه به نظر می‌رسد، این است که رهبران بخش عمومی، از فقدان قدرت در سطح فردی شکوه دارند، حال آنکه افکار عمومی، دولت را سرزنش می‌کند که از پایان دادن به نارساییهای جامعه، ناتوان است.

در واقع، ویژگیهای متمیزه قدرت دولت (عمومی)، یعنی برخورداری از حق قانونی فراگیر و قدرت تحمیلی، در عین حال، بافت مسئولیت آن را نیز تشکیل می‌دهند. اطلاع محدود، همیشه منشاء اشتباهات است.

ولی اشتباهاتی که توسط یک قدرت متمرکز صورت می‌گیرد، می‌تواند از اشتباهات صورت گرفته در یک جامعه غیرمتمرکز، به مراتب مخربتر باشد. هر چه اهمیت یک تصمیم بیشتر باشد، اتخاذ یک تصمیم بد ساده‌تر است، و هر چه نتایج چنین تصمیم بدی سنگینتر باشد، قدرت تفویضی به یک فرد، محدودتر خواهد بود. تصمیم، توسط یک مجمع تصمیم‌گیرنده، وسیع اتخاذ خواهد شد و به سطح بالایی از تفاهم نیاز خواهد داشت. وانگهی، آنهایی که تصمیم می‌گیرند، می‌کوشند تصمیمهای خود را برگشت ناپذیر کنند، تا تعهدهای اتخاذ شده، همچنان پابرجا بماند. کندی، سنگینی و محافظه کاری نهادهای عمومی را و احساس ضعف کسانی که قدرت را اعمال می‌کنند، عمدتاً با همین نکته می‌توان توضیح داد.

این محافظه کاری، متضمن هزینه‌هایی است که همان "استخوانی شدن بافتها" است، که از فشارهای رقابتی گریزان هستند. این تغییر است که تجدیدنظر در عاداتها و روشها را الزامی نموده و تحمیل می‌کند.

این تحلیل، نقطه نظر نویسنده را درباره مسئله خصوصی کردن، روشن می‌نماید: خصوصی کردن، الزاماً خودبه‌خود بانی خیر نیست، بلکه فرایند تغییر است که ایجاد می‌کند، به وجود آورنده خیر است.

## سیاست اقتصادی

اگر شکستهای بازار قابل توجه و مهم باشد، مداخله عمومی می تواند مطلوب شود. این مداخله کامل نیست؛ در بخش عمومی نیز، مانند بخش خصوصی، وقوع اشتباهات ممکن است؛ تنها تفاوت این است که ما همگی و نه تنها مسئولان، باید غرامت خطاهای عمومی را بپردازیم؛ در نتیجه، در بخش عمومی در مقایسه با بخش خصوصی، برای دوری جستن از خطا و اشتباه، انگیزه کمتری وجود دارد.

بنابراین، مسئله واقعی، وجود اشتباه، عدم صلاحیت، یا اسرافها و تبذیرها نیست، مسئله واقعی، تأثیر واقعی آنهاست؛ در برخی از شرایط و اوضاع و احوال، هزینه مداخله عمومی، ممکن است از فواید ناشی از اصلاح شکستهای بازار کمتر باشد. برای نیل به این مقصود، رعایت برخی از اصول الزامی است.

در مرحله اول، دولت باید از اعمال قدرت انحصار یا تضمین حقوق انحصار، دست بردارد. مواردی هست که وجود یک انحصار طبیعی، می تواند وضع ضوابط و قواعد را مطلوب کند؛ اگر بنگاه کزآمد باشد، خود سدی طبیعی است که برای ورود وجود دارد؛ دولت نباید با پروانه های انحصاری بهره برداری، بر این سد بیفزاید.

برعکس، دولت باید هر زمانی که امکان آن فراهم باشد، رقابت در بخش عمومی را تشویق کند؛ امتیازهای حاصل از رقابت، تقریباً همیشه، بر هزینه های ناشی از اشغال مضاعف یا حیف و میل ناشی از فقدان هماهنگی، برتری دارد.

همچنین، هر بار که امکان آن فراهم باشد، وظایف اقتصادی دولت باید غیرمتمرکز باشد. عدم تمرکز، امکان مقایسه عملکردها را فراهم می کند، به نیازها و رجحانات محلی، پاسخ بهتری می دهد و انگیزه ای برای نوآوری می شود.

برای مثال، این امکان وجود دارد که عدم تمرکز آموزش، شرکت اولیا و آموزگاران را در نهاد آموزشی تحکیم کند، کیفیت آموزش را بهبود بخشد و هزینه های اداری را کاهش دهد. این امتیازها، نابرابری حقوق و دستمزدها را که از کنار گذاشتن نظام بکنواخت متمرکز، می تواند ناشی شود، به طور گسترده ای جبران می کند.

در مرحله بعد، فید برابری و رعایت عدالت عموماً برای توجیه بازتوزیعهای به کار می رود، که

با این اصل انطباق ندارند و بیشتر نتیجه فشارهای اعمال شده توسط گروههای ذی نفع هستند. این توزیعهای دوباره غیرمنصفانه، به علت مخارج جستجوی رانت یا رانت طلبی - گروههایی که در جستجوی برخوردهای ممتاز هستند، مسبب آنها - غیرکارآ نیز هستند. در یک جامعه دموکراتیک، امکان و وسیله‌ای برای جلوگیری از چنین فعالیتهایی وجود ندارد. البته، از اینجا این نتیجه حاصل نمی‌شود که برنامه‌های دولتی، الزاماً باید حذف شوند، ولی این اعوجاجها، هزینه‌های اضافی هستند، که در ستون بدهکار آن ضبط می‌شوند. قابل درک است که اگر اثرات این انواع بازتوزیع، متفاوت باشد و استفاده‌کنندگان از آنها دقیقتر تعیین شوند، اهمیت خود را از دست می‌دهد.

این امر، مسئله عمومیت اطلاعات را درباره فعالیتهای عمومی، مطرح می‌کند. یکی از امتیازهای مالیات بردارنده، در مقایسه با مالیاتهای غیرمستقیم، این است که شهروندان از طریق پرداخت مالیات بردارنده، درمی‌یابند که خدمات عمومی، برای آنها چقدر تمام می‌شود. اینگیلتز، از روشهای مورد استفاده دولتها برای به حداقل رساندن مخارج و کسریهای عمومی، به شدت انتقاد می‌کند؛ روشهایی که اگر بعهده بنگاههای خصوصی بود، تحمل نمی‌کردند. در پناه بخش رسمی، چه دولتهای دموکراتیکی که نمی‌کوشند در برابر نشر اطلاعات درباره مدیریت خود، ایستادگی کنند؟ بنابراین، مسئله نه تنها تبیین بهتر تعادل بین فعالیتهای خصوصی و مداخله عمومی است، بلکه به زیر سؤال بردن ساختار اقتصادی دولت نیز مطرح است.

### یادداشتها

۱. نگاه کنید به: رشد گریزناپذیر بخش عمومی، *Analyses de la SEDEIS*، شماره ۶۵، سپتامبر ۱۹۸۸، 'برداشتهای اجباری، در *Chroniques de la SEDEIS*'، ژوئن ۱۹۹۰، صفحه ۲۰۲ و صفحات بعد.

2. A. Masgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill, 1959.
3. "L'Etat redistributeur", *Analyses de la SEDEIS*, n°76, Juillet 1990.
4. Ja AHeertje (sous la dir.de), *The Economic Role of the State*, Basil Black well, Oxford, 1990, 178 Pages.