

چرا عصر دولت بزرگ به سر نیامده؟

نویسنده: کریستوفر سی. دماث
رئیس موسسه آمریکایی پژوهشهای
سیاستگذاری عمومی
ترجمه و تلخیص: دکتر حبیب الله کمالی
گروه علوم سیاسی دانشگاه
آزاد اسلامی زنجان

Christopher C. DeMuth, "Why the Era of Big Government Isn't over," Commentary, Vol 109, No 4, April 2000, pp.23-30.

آمریکایی‌ها امروز ثروتمندترین و
آزادترین ملتی هستند که جهان تاکنون به
خود دیده است. آنها از سلامت فردی،
تحرك، امنیت، آموزش و پرورش و سازگاری
اجتماعی بی سابقه‌ای برخوردارند.
خطرناکترین دشمنان خارجیشان مغلوب
شده‌اند و در حال حاضر، امکان وقوع جنگ،
بعید به نظر می‌رسد. در مورد اختلافات
داخلی نیز همین پیش‌بینی به عمل می‌آید،
زیرا بسیاری از خصومت‌های کهنه و غالباً
شدید نژادی، طبقاتی و تضاد منافع
اقتصادی در حال از میان رفتن است.
مؤسسات سنجش افکار عمومی از سطح
بالای رضایتمندی عمومی گزارش می‌دهند.

آزادی و ثروت نیز در ایالات متحده به
وسعت تسهیم شده و در میان جوامع
پیشرفته، ما را سعادتمندترین و
برابری خواه‌ترین همه آنها ساخته است.
درست است که توزیع درآمد، قدری نابرابر
صورت گرفته، اما در جامعه‌ای که در آن
میانگین درآمد چنان بالاست و بسیاری از
چیزها که زمانی تجملی و لوکس محسوب
می‌شدند - مانند غذا و لباس خوب،
اتومبیل، خانه، وسایل ارتباطی پیشرفته،
هنر، جشن و سرور، سفر به خارج از
کشور - امروزه پدیده‌هایی رایج هستند. در
آمد سرانه، مقیاسی ناقص از شرایط زندگی
واقعی است. مقیاسهای واقعی رفاه مادی،
مانند مصرف، تندرستی و طول عمر،
افزایش قابل توجهی را در برابری حقیقی
افراد نشان می‌دهد.

بسیاری از مشکلات سیاسی که
امروزه غالباً درباره آنها گفتگو
می‌شود - کاستن آلودگی محیط، از میان
برداشتن تراکم وسایط نقلیه، فراهم کردن
مواظبت‌های پزشکی بهتر برای مردم نسبتاً
کم درآمد - به ندرت از مشکلات منابع مالی
محسوب می‌شوند و وسایل فراوانی را برای

اصلاح آنها در اختیار داریم. موانع موجود در حل آنها مادی نیستند، بلکه سیاسی اند. توانایی نظام سیاسی مان در آشتی دادن اختلاف علاقه و نظر و چاره ناپذیری که در میانمان وجود دارد، مورد بحث و گفتگو است.

مهمتر این که، آزادی و رفاه موجب ایجاد بسیاری از مشکلات در جامعه ما گردیده است: از جمله، به وجود آمدن یک جامعه توده ای بالاتر از طبقه متوسط، همچنین، گسترانیدن دانش، عادات و نهادهای موجد آزادی در میان کسانی که به زندگی در شرایط فقر و مشقت ادامه می دهند دشوار است. دیگری، مشکل همگانی کردن خوشبختی و رفاه در درون این جامعه پهناور است. زندگی در دنیایی که ثروت، آزادی و فن آوری، تواناییهای بشر را برای بدی و خوبی تقویت و تشدید کرده نیز مشکل است.

این دو مشکل، اکنون در کانون مباحثات سیاسی- ملی قرار دارد و مسایلی را به وجود می آورد که کاملاً از سیاست عمومی- آن طور که به طور سنتی درک می شود- فراتر می رود. مسایل مربوط به

رفتار فردی، هنجارهای اجتماعی، نهادهای مدنی و فرهنگی و بویژه وضع خانواده، پرورش کودکان و روابط جنسی، از این سنخ است. به تازگی، مباحثات سیاسی درباره این مسایل به نحوی روز افزون دو حزبی شده است. اگر در خلال مباحثات بر سر حقوق مدنی و فقر شهری در دهه ۱۹۶۰، محافظه کاران، نادیده گرفته می شدند، از سال ۱۹۸۴، آنها در بیان و اجرای رهیافتهای جدید برای مسئله فقر- مخصوصاً در زمینه های رفاه و اصلاح مدارس- رهبری را در دست گرفته اند. و اگر گاهی اوقات به نظر می رسد که مباحثات درباره فرهنگ، ازدواج و خانواده در میان جناح «راست»- یعنی، بین محافظه کاران اجتماعی و طرفداران آزادی فردی- بیشتر از دیگران بالا گرفته، برای این است که جناح «چپ» نیز به شدت درگیر این مباحثات شده است.

۲

دولت مدرن با آنچه که به وسیله متفکران هوادار آزادی فردی مانند «فردریک هایک» (Friedrich Hayek)

پیش بینی می شد، تفاوت کرده است. «هایک» در جدل بزرگش، «راهی به سوی بردگی» (*The Road to Serfdom*) - که در سال ۱۹۴۴ انتشار یافت - هشدار داد که این دولت رفاه، تحت فشارهای ناشی از تضاد طبقاتی و رنجش اقتصادی و برتری «برنامه ریزی مرکزی منطقی» (*Rational Central Planning*)، می تواند به یک سوسیالیسم تمام عیار تبدیل شود. «هایک» برای شهروندان برده وار، اقتصادهای فرومانده و جوامع غیر پویا چنین راهی را نشان می دهد. اما هراس او ناشی از دوره ای است که اکنون دیگر متروک شده است. امروزه به ندرت کسی برنامه ریزی دولتی را می پسندد و لاقفل در آمریکا، تضاد طبقاتی و اقتصادی، نه تنها رشد نکرده، بلکه کاهش یافته است. بازار آزاد از نظر عملی و در افکار عمومی پیروز شده؛ «هایک» - برنده جایزه نوبل - معتقد است که میلیاردرها می توانند قهرمانان مردم باشند و حتی در رقابتهای انتخاباتی برای رسیدن به مقام ریاست جمهوری شرکت کنند.

با این حال، دولت به نحوی شگفت انگیز، توسعه یافته است. در سال

۱۹۴۷، اولین سال کامل زمان صلح بعد از نوشتن کتاب، «هایک»؛ هزینه های دولتی (فدرال، ایالتی و محلی) ۲۱ درصد از تولید ناخالص داخلی بود. در سال ۱۹۹۹، این هزینه ها ۳۱ درصد بودند. با در نظر گرفتن رشد ساماندهی به کشور از طریق وضع مقررات و آیین نامه ها که در این آمارها منظور نشده، به طور کلی، دولت بیش از ۵۰ درصد سریعتر از اقتصاد رشد کرده و اکنون بیش از یک سوم منابع اقتصادی آمریکا را مطالبه می کند. دولت فدرال، مالک یک سوم از زمینهای بزرگ آمریکاست، ۴۰ درصد هزینه مواظبتهای پزشکی را می پردازد، تقریباً ۵۰ درصد از پس اندازهای بازنشستگی اشخاص را پرداخت می کند و بسیاری از صنایع عمده را اداره می نماید. حکومتهای ایالتی، توزیع و فروش اتومبیل، نوشابه های الکلی، بیمه و سایر کالاها و خدمات مهم را به شدت کنترل می کنند.

البته، این تمام ماجرا نیست. حتی هنگامی که دولت از همه جوانب در حال رشد بود، بسیاری از سیاستها و طرحها، شامل حمل و نقل، انرژی و مالیه،

کمک هزینه های کشاورزی، کنترل شدید خرید و فروش دارو، اجرای شیوه های مردم پسند و محدودیتهای تجارتي بیشتر را اصلاح یا لغو می کرد. همه اینها به همان اندازه اهمیت دارد که ما از خیلی از کشورهای دیگر مضر مرسوم در سایر دموکراسیها، مانند ملی کردن مواظبتهای پزشکی و محدود نمودن تغییر ساخت تولیدات صنعتی و «کوچک کردن اندازه آنها»، پرهیز کرده ایم. دولت آمریکا در مقایسه با دیگر اقتصادهای غربی، هنوز کوچک است و دیگر اقتصادها کمتر از اقتصاد ما شکوفا و پویا هستند.

با این وجود، ما خود را با یک دولت فعال مواجه می بینیم که نقشی بزرگتر و مستقیمتر از گذشته تاکنون در زندگیمان ایفای می کند. هر آمریکایی که مالیات می دهد، مالک املاک و یا مستخدم نوعی مؤسسه بزرگ یا کوچک است، اکنون با یک یا چند کارگزار دولتی که دستورات و مقررات آنها تحت ضمانت اجرایی پلیس است، در تماس مداوم است. رؤسای تجارتخانه ها، مدیران کارخانجات، مدیران ادارات، کارگزاران مستغلات، پزشکان، حسابداران،

و رؤسای دانشگاهها، اکنون به طور عادی کارهایی را تحت نفوذ و تأثیر قوانین دولتی یا قواعد ناشی از رویه دادگاهها، انجام می دهند. که بر طبق تعریف حرفه ای خودشان موظف به انجام آن نیستند.

تصور می شود که این قوانین و قواعد، به پیشبرد هدف مهمتری، چون حمایت از مصرف کننده یا بهبود کیفیت محیط زیست، کمک می کنند، اما برخی نیز با این ادعا غالباً با بی اعتنایی و استهزا برخورد می کنند.

افزون بر این، شکاف میان سیاست عمومی و رفتار خصوصی شهروندان در حال گسترش است. «تأمین اجتماعی» (Social Security) شاخص ترین نمونه است. هنگامی که این برنامه در دهه ۱۹۳۰، به اجرا درآمد، بسیاری از آمریکایی های میانه حال - اگر نگوئیم هیچ - بندرت فرصتهای قابل استفاده ای برای پس انداز شخصی و سرمایه گذاری در اختیار داشتند. امروز، اکثر آمریکایی ها، سهامدارند و بهای یک بلیط مسابقه بسکتبال حرفه ای، شما را وارد یک شرکت سرمایه گذاری یا صندوق تعاونی می کند که

به نحوی عالی اداره می شود. با این وجود، «تأمین اجتماعی» بخش عمده‌ای از درآمدهای ما و تعهد به بازپرداختی نسبتاً ناچیز به اغلب کارگران کنونی را می پوشاند.

۳

برای این که بدانیم چرا برنامه های دولتی تا مدت‌ها بعد از آن که متروک یا از نظر عقلی بی اعتبار شدند، کماکان باقی می ماندند، یک دلیل مورد قبول عموم وجود دارد و آن نظریه گروه‌های ذینفوذ است: گروه‌های به خوبی سازمان یافته با منافع سرشار در یک طرح بزرگ (مانند یک صنعت یا حرفه یا گروه تفریحی که کمک هزینه دریافت می کنند) به طور مداوم از گروه‌های پراکنده با سرمایه های کوچک فردی، مانند مالیات دهندگان که در تأمین هر پنس این کمک هزینه، یک به یک مشارکت دارند، با زرنگی پیشی می گیرد. این، نظریه ای قوی است با ریشه معتبر آکادمیک که اخیراً در مبارزات انتخاباتی با نشاط ریاست جمهوری سناتور «جان مک کین» (Sen. John McCain)، نیروی حرکت دوباره ای یافت. اما پرسش حساس این

است: همان طور که رشد بازارهای خصوصی، فراوانی کالاها و فن آوری، دلایل رسمی برای بسیاری از برنامه های دولتی را می فرساید، آیا ممکن نیست که آنها نیروهای سیاسی عملی را نیز که همان برنامه ها را حفظ و حمایت می کنند، بفرساید؟

دلایل متعددی وجود دارد که فکر کنیم قضیه ممکن است همین طور باشد. جهانی شدن - افزایش تحرک سرمایه، کالا و خدمات در سرتاسر مرزهای سیاسی - قدرت مؤثر یکایک دولت‌ها را برای وضع مالیات و تنظیم بازار تضعیف کرده است؛ سریعتر شدن آهنگ تغییر فن آوری می تواند دولت‌های توسعه نیافته را در فضایی تاریک باقی بگذارد.

از دهه ۱۹۷۰، دولت فدرال بیهوده می کوشیده تا صنعت کامپیوتر را تحت نظم درآورد؛ و اگر چه این دولت ممکن است کارخانه ای مانند «مایکروسافت» (Microsoft) را بدست آورد، اما هیچ امیدی به کنترل تمام این صنعت - آن طور که وسایل حمل و نقل و خطوط آهن را در قرن پیش کنترل نمود - ندارد. رشد یکنواخت

فرصتهایی که برای استفاده بازار به وجود آمده، شکافی را که بین دولت و بخش خصوصی در حال ایجاد است، افزایش می دهد. به نظر می رسد که این عاملی مهم در فرسایش پشتیبانی سیاسی برای ساماندهی وضعیت انرژی و خطوط هوایمایی بوده است و نیز به نظر می رسد امروز جنبشی برای اصلاح «تامین اجتماعی» در حرکت باشد.

با این وجود، روی دیگر سکه هم وجود دارد. دولتها، نه با طرفداری و تمرکز، بلکه با به هم پیوستن نیروهایشان، ممکن است در مقابل جهانی شدن واکنش نشان دهند. تلاشهای اتحادیه اروپا برای هماهنگ ساختن مالیات بندی و خرج آن در میان ملل اروپایی، «قراردادهای جنبی» (Side-agreements) درباره موازین زیست محیطی و کارگری که پیمانهای تجاری مانند «نفتا» را همراهی می کند و پیشنهاد قانونگذاری ایالات متحده برای قدرت دادن به آن، جهت مالیات بندی بر فروش اینترنت، همگی نمونه هایی از تشکیل کارتل‌های سیاستگذاری به وسیله دولتها برای حفظ قدرتشان است.

همچنین، اثرات سیاسی شدن تخصص را تصور کنید، همان طور که «آدام اسمیت» در فصل اول کتابش «ثروت ملل» تأکید می کند، هم علت و هم نتیجه پیشرفت اقتصادی است. در جامعه ای به پیشرفتگی و پیچیدگی جامعه ما، اکثر ما، هر قدر هم که درباره یک جایا مقام خاص از جهان پهناور بزرگ مطلع و آگاه باشیم، درباره بقیه آن، اطلاعی ناچیز داریم. ما ممکن است درباره حقوق ورزشکستگی، یا تعمیر اتومبیل، یا طراحی و تزئین داخلی ساختمان، اطلاعات بسیار زیادی داشته باشیم، اما ممکن است درباره غذاهای تهیه شده به وسیله مهندسی علوم زیستی، گرم شدن جهان، یا مدیریت بیمه تندرستی، اطلاعات اندک باشد.

از همه مهمتر، فن آوری بهتر و بازارهای کارآمدتر، چیزهایی هستند که دولتها سعی می کنند تا از آنها به نحو احسن استفاده کنند. همچنین اقتصاددانانی مانند «گری بکر» (Gary Becker) و «کیسی مولیگن» (Casey Mulligan) در تحقیق اخیرشان معتقدند که عامل کلیدی در رشد دولت در دوره بعد از جنگ جهانی دوم،

افزایش کارایی مالیات بندی بوده، که اجازه توزیع مجدد سودهای بالاتر را به بهره‌وران خاصی و با هزینه کمتر برای مالیات دهندگان می‌دهد.

۴

در واقع، دلیل موجهی برای نگرانی وجود دارد، به این دلیل که دولت، در حال سلطه بر فنون مربوط به کارایی و شکوفایی ذاتی «اقتصاد جدید» است. افزون بر این، این مشکل، ابعاد قانونی به خود گرفته، زیرا قوه مجریه که «قانون اساسی» و وظایف آن را تا حد زیادی بدون تعریف باقی می‌گذارد، برای نوآوری و ابداع، با همه ناکارآمدیهای ساختاری اش - مانند دو مجلسی بودن و تصمیم‌گیری به وسیله کمیته و رأی‌گیری - بسیار آزادتر از قوه مقننه است.

خلاصه‌ای چند از آنچه می‌توان دولت اجرایی جدید نامید، اینها هستند:

● از مدتها پیش، یعنی از اوایل دهه ۱۹۸۰، به وسیله «آر. شپ ملنیک» (R. Shep Melnick) اثبات شد که «قانون هوای پاک» (Clean Air Act)، یکی از پیچیده‌ترین قوانین فدرال ما، اصولاً به

وسیله EPA، دادگاهها و گروهی از متخصصان زیست محیطی نوشته شده است. بنابراین نقش کنگره در این زمینه محدود شده است.

در سالهای دخالت دولت، این پویایی، بسیار پیشرفته‌تر بود. امروز، EPA این اختیار را یافته که قوانینی را تدوین کرده و به مورد اجرا بگذارد که میلیاردها دلار هزینه در بر دارد. صرفاً برای نشان دادن این که قدری - حتی نسبتاً ناچیز - از نظر تامین سلامتی، مفید خواهد بود. معیار جدید دولت برای لایه اوزن که اکنون در دست بررسی و تصمیم‌گیری است، اگر کاملاً به مورد اجرا گذاشته شود، حدود ۱۰۰ میلیارد دلار در سال هزینه دارد. در مقابل، میزان سلامتی عمومی را در حدود صفر تأمین می‌کند.

● آژانسها به طور روزافزون با هدایت غیر رسمی و مذاکرات رودررو با صاحبان امتیاز یا انتقال گیرندگان و کنترل شونده‌گان اداره می‌شوند. رویه‌ای که اخیراً OSHA «ایمنی شغلی و حرفه‌ای و مدیریت تندرستی» کوشید مقررات محل کارش را - به منزلی که مبادلات و پرداختهای خود را

از راه دور انجام می‌دهند اعمال کند و تبلیغات کمی روی آن صورت گرفت. یکی از فنون به خوبی پیشرفته، ایجاد معیاری است که عموماً نشدنی است (مانند قواعد EPA برای حفظ لایه اوزن که بدیهی است هرگز آن طور که نوشته شده به مورد اجرا گذارده نخواهد شد)؛ بدین وسیله، کارخانجات و اهالی محل را مجبور می‌کنند که در صدد چشم‌پوشی از حقوق خود برآیند.

از میان اینها و سایر وسایل «سامان‌بخشی معنوی» (Virtual Regulation)، قواعدی که منشاء آنها نامعلوم است و فقط برای آنهایی که مستقیماً از آن بهره می‌برند، معلوم است. در مقررات رسمی و منتشر شده اهمیت می‌یابد. مدیران ورزش دانشکده می‌دانند که آنها هدفشان باید این باشد که در همه رشته‌های ورزشی به طور مساوی هزینه کنند و در ورزشهای مردان و زنان به یک اندازه مشارکت نمایند و برای انجام این کار، در صورت لزوم، بعضی از رشته‌های ورزشی مردان را لغو کنند، اما شما این سیاست را در «بخش نهم قانون اصلاحی آموزش و پرورش، ۱۹۷۲» یا در آیین‌نامه‌های «وزارت

آموزش و پرورش» که به موجب این قانون تهیه شده، نمی‌یابید و اگر شما از مسؤلان این وزارتخانه بپرسید که چنین سیاستی در عمل وجود دارد یا نه، آنها به شما خواهند گفت که این، چیزی جز یک شایعه پوچ و بی‌اساس نیست و آنها واقعاً می‌خواهند که همکارانی مفید برای مدیران ورزش کشور باشند. به همین نحو، مدیران اجرایی تجارتخانه‌ها که برای ادغام یک شرکت یا معامله‌ای عمده، نیاز به تصویب «کمیسیون ارتباطات فدرال» FCC یا «هیئت سرپرستی حمل و نقل زمینی» (Surface Transportation Board) دارند، می‌دانند که با یک لیست پرهزینه که موظف به اجرای آن هستند، مواجه خواهند شد که با ارزش اقتصادی آن معامله، هیچ یا کمترین ارتباطی ندارد؛ اما آنها باید آن را به عنوان شرایط تصویب، «داوطلبانه» بپذیرند.

● قوه مجریه، در حال آموختن روش مالیات بندی و خرج کردن یکجانبه است. برنامه خدمات جهانی FCC که چند سال پیش به موجب مقررات مصوب از طرف قوه مجریه به وجود آمد، اکنون از مالیات بر خدمات تلفنی راه دور، سالانه درآمدهای

بیش از ۵ میلیارد دلار بدست می‌آورد. این درآمد صرف خرید و نگهداری کامپیوتر مدارس و کتابخانه‌ها و سایر طرحها می‌شود. خود این کمیسیون، نرخ مالیات را معین می‌کند. (فعلاً ۵٫۹ درصد و دوبرابر مالیات «قانونی» برای همان خدمت است) و برای این که درآمدها را منطبق با مخارجش سازد، هر سه ماه یک بار آن را تعدیل می‌سازد.

● آخرین نوآوری در مالیات بندی قوه مجریه که ایالتها در آن پیشقدم شدند، «دعوی خودداری از پرداخت دیون» است که در آن، دولت گروهی از شهروندان را انتخاب می‌کند که باید بخشی از مخارج دولت را، تحت این عنوان که به جامعه بدهکار هستند و یا نسبت به جامعه مسئول هستند، بپذیرند. این دعاوی که با اجیر کردن وکلای خصوصی که به خاطر درصدی از عواید حاصله کار می‌کنند، تأمین مالی می‌شود، نه تنها خواستار پرداخت برای برنامه‌ها و طرحهای دولت است، بلکه خواستار تغییر در مشاغل تجارتي بخش خصوصی هم هست («مقررات غیر رسمی» تر). دعوی دولت ایالتی علیه

تولیدکنندگان سیگار و تفنگ، دعوی دولت فدرال برای تنباکو و دعوی طراحی شده‌اش برای تفنگ، دعوی «رُدایلند» (Rhode Island) علیه تولیدکنندگان رنگهای ساخته شده از سرب [رنگهای سربی]، از نمونه‌های پیشرفته این مرحله است.

به عنوان یک موضوع حقوقی، این موارد چندان وجهه‌ای ندارد. دولت پیش از این از مالیاتهای تنباکو بیشتر تحصیل درآمد می‌کرد تا از پرداخت مخارج پزشکی ناشی از زیانهای اعتیاد به سیگار. «آندرو کومو» (Andrew Cuomo) «وزیر مسکن و توسعه شهری» (Secretary of Housing and Urban Development) در تهدید دعوی تفنگ، این مطلب را روشن ساخت که وظیفه واقعی اش دفاع قانونی نیست، بلکه وظیفه اش این است که تولیدکنندگان موافقت کنند که در یک میلیارد دلار مخارج سالیانه طرح تأمین مسکن مشارکت کنند. آسیب‌رسانی این موارد به روند دموکراتیک، هم به وسیله «رابرت بورک» (Robert Bork) محافظه‌کار و هم به وسیله «رابرت ریک»

(Robert Reich) لیبرال محکوم شده است. با این وجود، دعاوی ایالتی تنباکو که به کلی دو حزبی بودند، یک موفقیت مالی عظیم بود.

● رشد حقوق بین الملل و سازمانهای بین المللی، باز هم راههای بیشتر و وسیعتری را برای وضع مصوبات و آیین نامه های بدون مانع از سوی قوه مجریه باز می گذارد. پاییز گذشته، به دنبال رد «پیمان جامع منع آزمایشهای هسته ای» (Comprehensive Test Ban Treaty) به وسیله سنا، مقامات قوه مجریه گفتند که در هر حال، ایالات متحده، پای این پیمان خواهد ایستاد. (یعنی، به خودداری از آزمایش سلاحهای هسته ای ادامه خواهد داد). این، از امتیازات ویژه رییس جمهور به عنوان فرمانده کل قوا به حساب می آید. اما مقامات مسئول، از این فراتر رفته، اظهار می کنند که علی رغم اقدام سنا، ما «قانوناً ملزم» به پیروی از این پیمان هستیم.

منشاء این الزام، ادعای پیمان دیگری است، «کنوانسیون وین» که بر پیمانهایی که مورد مذاکره قرار گرفته، ولی هنوز به تصویب نرسیده اند، به طور موقت حاکم

است؛ کنوانسیون که بسیاری از کشورها آن را تصویب کرده اند، اما ایالات متحده تصویب نکرده است. دقیقاً برای این که در صورت تصویب، اختیارات سنا را در عقیدیمان به خطر می انداخت! یا به عبارت دیگر، وجه المصلحه قراز می داد! استفاده از یک پیمان تصویب نشده به عنوان بنایی قانونی برای موافقت با یک پیمان رد شده، گامی زیرکانه به جلو برای پذیرش نظریه جدید «حقوق بین الملل عرفی» (Customary International law) است که اکنون منبایی در حقوق جراید و در سازمان ملل است، دولتها و شهروندان بر طبق آن، وظیفه قانونی دارند که از رویه های بین المللی رایج - صرفنظر از آنچه نهادهای سیاسی شان تصمیم گرفته باشند پیروی کنند.

● مشکل دیگری به وسیله «پروتکل کیوتو» به وجود آمده است. این توافق، محدودیتهای شدیدی را بر صدور گازهای گلخانه ای - که دولت کلینتون مورد مذاکره قرار داده، اما گفته است که آن را در شکل کنونی به سنا تسلیم نخواهد کرد - وضع و تحمیل می کند. تلاشهای این دولت

برای شروع به اجرای این پروتکل با وضع تصویب نامه و آیین نامه و تلاشهای کنگره برای جلوگیری از اجرای آن تا اقدام سنا، مشکل اساسیتری را در پرده ابهام قرار داده است. اگر این پروتکل یا چیزی شبیه به آن، تصویب شود، ایالات متحده مجبور به هزینه های زیست محیطی، تحت نظارت مستمر یک یا چند سازمان بین المللی، خواهد بود. موافقت، احتمالاً منوط به قانونگذاری داخلی و رویه های اداری ما خواهد بود. یعنی، به صورتی که در قانون اساسی، آمده است. اما بار دیگر قوه مجریه در تهیه و تنظیم و تکمیل سیاست مربوط و قراردادن کنگره در مقابل عمل سیاسی انجام شده، ابتکار عمل خواهد داشت.

در نظریه، کنگره می تواند هر یا تمام پیشامدهای شرح داده شده را مورد تجدید نظر قرار دهد یا لغو کند، خواه با وضع قانون یا با اعمال اختیاری که در امور مالی دارد. دستگاههای وابسته به قوه مجریه، همواره تحت شرایط و قیود قانون کم و بیش عمل می کنند و کنگره به طور مداوم مشغول

نظارت و تطبیق آنها با قانون است. اغلب سیاستهای مورد سؤال نیز مشمول تجدید نظر قضایی هستند. با این وجود، نکته مهم، این است که پویایی و رشد قوه مجریه، موازنه بین سه قوه مذکور در قانون اساسی را تضعیف می کند و حتی کنگره و دادگاهها را در این قضیه دخیل می سازد.

اولاً، کنگره با تفویض قدری از اختیار قانونگذاری اش به قوه مجریه که اساساً دارای توانایی نامحدودی برای به عهده گرفتن برنامه های اضافی است، فشارهای سیاسی را برای وضع مخارج و آیین نامه های جدید، مساعد و هماهنگ کرده است.

ثانیاً، این تفویض وظایف قانونگذاری - در عمل - شامل نه فقط وظیفه رسمی تصمیم گیری است، بلکه وظایف سیاسی نمایندگی، مشاوره و بررسی و ایجاد ائتلاف را نیز شامل است. هر یک از سازمانهای مشمول، دارای انگیزه های قوی برای محاسبه امور و حل و فصل آنها، حفظ اختلافات و دعاوی در بیرون از دادگاه و ارایه یک جبهه متحد در برابر کنگره، در مواقعی که تصویب یک قانون به نحوی

مطلوب صورت می گیرد، می باشند.

ثالثاً، برنامه های قوه مجریه، مشمول همان فشارهایی نیست که معمولاً برنامه ها و طرحهای قوه مقننه برای مصالحه و تعدیل با آن روبه رو می شوند. هر سازمان، قادر است که اهداف خود را که فقط به تبیین منافع در داخل ائتلافش محدود می شود دنبال کند، نه با منافع بزرگ و متباینتر آنهایی که در بیرون از ائتلاف هستند. در این روش، ساز و کارهای دولت، بیشتر روبه جلو می رود تا این که تحت کنترل قوه مقننه در آید. آنچه که «تامس سوول» (Thomas Sowell) «در جستجوی عدالت جهانی» (The Quest for Cosmic Justice) می نامد - این اندیشه است که هر اصلاح اجتماعی قابل تصویری، صرفنظر از هزینه آن، باید دنبال شود. بدین ترتیب، فشار سیاسی برای اجرای طرحها و کار سازمانها بیش از پیش تداوم یابد.

این پویایی با رقابت سیاسی مرسوم بین کنگره و رییس جمهور تفاوت دارد، که در آن مزیت نوسانات میان یکی (مانند عصر واترگیت) و دیگری (مانند دوره اول ریاست جمهوری رونالد ریگان) وجود دارد.

رشد دولت اجرایی از مزایای خاص سیاسی - و بنابراین وظایف نمایندگی دموکراتیک - هم رییس جمهور «و» هم کنگره می کاهد.

با این حال، این اثرات در قوه مقننه بیشتر وجود داشت. در سال ۱۹۹۶، کنگره در کوششی برای تثبیت مجدد اقتدارش بر قانونگذاری قوه مجریه، «قانون بررسی پارلمانی» (Congressional Review Act) را گذراند و روشهای خاصی را برای عدم تصویب قانونی اعمال معین سازمانها پیش بینی و مقرر نمود. این قانون به عنوان یک پیروزی بر «کپیتل هیل» (Capitol Hill) تلقی شد و جدایی حزبی شدیدی بین کنگره و پرزیدنت کلینتون افکند. در سالهایی که از تصویب این قانون می گذرد، قوه مجریه بیش از هزاران تصویب نامه یا آیین نامه صادر کرده است. جمعاً هشت مصوبه نامطلوب و خطا به مورد اجرا گذاشته شده، هیچکدام از آنها از نظر هیچیک از دو مجلس نگذشته است.

ما همه می دانیم که ساختار قانون اساسی ما نیاز به پاره ای تغییرات در روابط بین سه قوه دارد تا بر پا و پایدار بماند؛ اما

به خویش، به طوری مردم پسند، بینش دولت فعال را ناگزیر به یک مقصود و هدف مشترک ملی پیوند دادند. این بینش، به وسیله «فرانکلین روزولت»، که مشکل بزرگی در پیش داشت و برای آزمودن هر وسیله‌ای نیز جهت تثبیت آن از حمایت مردمی برخوردار بود، ادامه یافت. اما بخش عمده دولت، امروز هیچ درونمایه یا نظریه‌ای ندارد، بلکه فقط عزم و نیروی حرکت دارد.

۶

بعد از آن چه باید کرد؟ یک راه حل مهم را می‌توان در اصل رقابت یافت. در هر حالت از طیف سیاسی، آمریکایی‌ها، فرد باور، طرفدار انتخاب آزاد و ضد انحصار طلبی هستند؛ آنها طرفدار آزادی عمل وسیع برای رجحان فردی هستند و می‌دانند که رقابت - حتی اگر رقابتی شدید و مهارش دشوار باشد - نه تنها انتخاب از جهت تقاضا را تشویق و ترویج می‌کند، بلکه کیفیت انتظام و درستی و بی‌نقصی را از طریق عرضه، کنترل می‌نماید. آن احساسات قوی و بادوام، نخستین سنگ

آن، درست همان چیزی است که با شکلی که دولتمان یعنی قوه مجریه به خود می‌گیرد، در معرض تهدید قرار دارد. یک دسته از پیامدهای بالقوه جدی - حتی در کشوری به ثروتمندی کشور ما - اقتصادی است. بخش اجرایی دولت که هیچ کنترل و ممانعتی را در برابر خود نمی‌بیند، مایل است بی‌سروصدا سازش و سوء استفاده نماید که هزینه‌های فزاینده آن، تنها زمانی آشکار می‌شود که یک ضربه سخت خارجی، تمام بازی را به پایانی مصیبت آمیز برساند. آن درس، شکست کامل سیاست پس انداز و وام ایالات متحده در دهه ۱۹۸۰ است.

فوری‌ترین پیامد، سرخوردگی عمومی از دولت و سیاست است. ماهمه تا میزان معینی از بلندپروازیه‌ها و گزافه‌گوییهای سیاستمدارانمان لذت می‌بریم؛ اما این، بسیار نادرست است که سیاست عمومی و سیاست بخش خصوصی، آن طور که امروز در ایالات متحده عمل می‌کنند، از هم دور باشند.

عصر آمریکا به عنوان یک کشور بزرگ با «تئودور روزولت» و «ودرو ویلسن» شروع شد. آنها هریک با راه مستقیم و صریح مربوط

بنای اصلاح آموزش و رفاه است که مبتنی بر انحصار زدایی خدمات دولتی و دادن حیات دوباره به بنیادهای گوناگون جامعه است. رقابت، همچنین در نبرد بر سر معیارها و بنیادهای فرهنگی با کمال قدرت در جریان است؛ نبردهایی که ناشی از فراوانی نشریات، موزه‌ها، مؤسسات تحقیقاتی و جوامع دانشگاهی، هنری و حرفه‌ای جدید است.

رقابت، همچنین باید اصل نیروبخش کسانی باشد که خود را وقف محدود نمودن وظایف دولت خواهند نمود. رقابت سیاسی «پیش بینی کمک» (auxiliary precaution) مدیسن (Madison) بود، که در ورای موانع نامحدود و محدودیتهای موجود در قانون اساسی، برای رشد و توسعه دولت ایستادگی می‌کرد. شکل‌های رقابتی که «مدیسن» در نظر داشت، کم‌اثرتر شده‌اند. «جامعه گسترده شده» او که شامل منافع گوناگون منطقه‌ای بود، دیگر وجود ندارد، اما سایر اشکال رشد کرده‌اند و هنگامی که به این راهبرد استراتژیک اساسی تمسک شود می‌توان همان نحو از آنها استفاده نمود.

چیزی که قبلاً بسیاری سیاستهای

داخلی را محدود یا اصلاح نموده، رشد بازارهای بین ایالتی و بین‌المللی است. فقط از مقامات «وزارت غذا و دارو» (Food and Drug Administration) بپرسید چه کسانی کوشش می‌کنند تا آمریکایی‌ها را از استفاده از اینترنت به منظور یادگیری درباره داروهای خارجی باز دارند. به جهانی شدن باید اجازه داده شود تا بدون قید و بند برنامه‌های دیپلماتیک برای «عقلایی کردن» سیاستهای گوناگون ملی، به کارش ادامه دهد. طرح‌های آزادسازی تجاری، خود نیاز به این دارند که محتاطانه به عمل درآیند. تحقیق بعدی به وسیله «جدیش باگواتی» (Jadish Bhagwati) اقتصاددان و همکارانش پیشنهاد می‌کند که رشد بازارهای جهانی در حال ایجاد ائتلاف سیاسی مؤثری برای تجارت آزادتر در میان ملل است. بدان وسیله نیاز به آزاد کردن پیمانهای متقابل، مانند «نفتا» و «سازمان تجارت جهانی» (NAFTA and WTO) را کاهش می‌دهد. برای مثال، اقدامات اخیر برای برداشتن موانع تجارت و سرمایه‌گذاری در شیلی و جایی دیگر در

آمریکای لاتین، در کره جنوبی و آسیا و حتی در چین، براساس منافع ملی یکجانبه، انجام گرفته، نه به عنوان بخشی از توافقهایی بین‌المللی. همه اینها، دلایلی است برای مقاومت در برابر توافقهایی جدید که باز کردن تجارت را به انتخاب دموکراتیک در یکایک جوامع مشروط می‌کند.

در داخل ایالات متحده، احیای مجدد نظریه‌های فدرالیستی در دادگاهها، می‌تواند راه را برای یک رقابت «مدیسنی» (Madisonian) باز کند. در این جا رمز کار، درک این موضوع است که هدف فدرالیسم جدید فقط اختیار دادن به ایالت نیست - که از پیش منشاء بعضی از شاخصترین سیاستها بوده است - بلکه مشاهده این است که سیاست عمومی (دولتی) تحت شرایط رقابت سنگینتر اعمال می‌شود. تنها بخش قوانین سامان بخش ایالات متحده، قانون شرکتهاست و این، همان طور که «رابرتارومانو» (Roberta Romano) استاد دانشکده حقوق «ییل» نشان داده، تا حد زیادی به خاطر این است که شرکتهای در انتخاب شرایط ثبت خود آزادند. اصل «رومانو» در عملی بودنش،

ارزشمند است. برای مثال، اگر این اصل، ثابت کند که مدیریت فروش آزاد از طریق مالیات اینترنت غیر ممکن است، در این صورت، مالیات بر فروش ایالتی باید نسبت به فروشندگان اعمال شود، نه خریداران. بنابراین، ایالت «واشنگتن» آزاد است که بر فروش کلیه وسایل ارتباطی «آمازون» (Amazon.com) و همچنین آنهایی که متعلق به کتابفروشیهای محلی است، مالیات ببندد. اما «آمازون» آزاد خواهد بود که به ایالت دیگری که مالیاتی کمتر دریافت می‌کند نقل مکان نماید.

۷

اصلاحاتی نظیر اینها، مستلزم نوآوری در بیان مطالب و رهبری سیاسی، مخصوصاً در سطح ریاست جمهوری است. زبان آوری می‌تواند ابزاری قوی برای دولت محدود باشد، همان طور که «رونالد ریگان» با استفاده ماهرانه اش از بیان، از نحوه ارایه کاهش مالیات برای پیشبرد یک دولت کوچکتر (آن طور که او برای «کاهش بودجه دولتی بیان کرده») و همچنین اقتصاد قویتر دفاع نمود. استراتژی «ریگان» که اعتباری

تقریباً اسطوره ای به دست آورد، در عصر بسیار سعادتمندتر امروزی هم وجهه سیاسی اش را حفظ کرده، کماکان به وسیله جمهوریخواهان به کار گرفته می شود. در هر برهه ای نیازمند روشهای جدید سخنوری و رهیافتهای دقیقتر و استوارتری برای اصلاح دولت می شویم.

بازارها، انتخاب وفدرالیزم رقابتی می توانند ابزار را فراهم آورند. اما مسئله دولت اجرایی نامحدود نیز مستلزم این است که رؤسای جمهور، از لحاظ قانون اساسی شخصیتی قویتر و مطمئنتر از خود نشان دهند. رییس جمهور علاوه بر سایر چیزها، یکی از سه قوه هم‌رتبه دولت فدرال است. او به اندازه دیوان عالی فدرال، شایستگی و اختیار دارد که در برابر موادی که با قانون اساسی هم‌نو او یا متباین است، موضع بگیرد و زیر دستان خود را به انجام یا عدم انجام آن مواضع ملزم سازد. امروز، نوآوریهای قوه مجریه، مانند آنهایی که اغلب شرح داده شد، در موارد مربوط به قانون اساسی، یا سایر مبانی قانونی، اغلب بدون چالش پیش می رود و هنگامی که مورد چالش قرار می گیرند، وکلای سازمان ذیربط قوه مجریه

متقابلاً، با تمام منابعی که برای دادخواهی و سازش مورد به مورد در اختیارشان قرار دارد از آنها دفاع می کنند. رییس جمهور می تواند با دستور دادن به مقامات اجرایی-مبنی بر اینکه قوانین وضع شده را که وی معایر باقانون اساسی می داند به مورد اجرا نگذارند و قوانین مبهم یا دوپهلوی را (مانند قوانینی که براساس آنها برنامه مالیاتی FCC و «میعارهای کیفی هوایی» EPA مبتنی شده اند) تفسیر نکنند، به طرقی که بر مسئولیتهای کنگره دست اندازی کند-شروع به معکوس نمودن این روند نماید.

چنین گامهایی در میان بسیاری از حقوقدانان دانشگاهی و حرفه ای مانند وکلا و قضات، در میان مقامات قوه مجریه که همواره مشتاقند کنگره را از سر راه خود دور کنند و همچنین در خود کنگره که بسیار بحث انگیز خواهد بود، برداشته شده است. این مباحثات، اگر با احتیاط و دقت انتخاب شوند و در راهی اساسی پیش بروند، نیروبخش و با نتیجه خواهند بود.

تذکر داده‌ام که، علی‌رغم رشد دولت، آمریکایی‌ها به رعایای «هایک» تبدیل نشده‌اند. اما بعضی از منتقدان اجتماعی اعتقاد دارند، ما به چیزی تقریباً به همان بدی در آمده‌ایم؛ به صورت مردمی که در یک گذرگاه مشهور و تاریک در «دموکراسی آمریکا»ی «الکسی دوتوکویل» تصویر شده‌اند، در یک سطح فن‌آوری بالا، در «دنیای باشکوه جدید» اینها مردمی هستند که - همان‌طور که توکوویل بیان کرده - کودکانه، در خود فرورفته، و از نظر سیاسی بی‌حس شده، به وسیله «لذات کوچک و مبتذل» تحت اداره دولتی که «با خرسندی برای خوشبختی آنها کار می‌کند، اما می‌خواهد که تنها عامل و داور یا حکم آن باشد» قرار دارند.

اما آن نیز کاملاً درست نیست. اعتراف می‌کنم که آمریکایی‌ها مردمی دوستدار خوشگذرانی‌اند و دارای منابعی سرشار برای خشنود ساختن و راضی کردن دیگران. اما ما هنوز شکاک، متکی به خود و در زمانهایی به شدت فردباور، از لحاظ اخلاقی جدی و گاهی نیز بسیار اخلاقی و با حس میهن‌پرستی قوی و وابسته به یک «شیوه زندگی» تابه یک دولت هستیم. این اوصاف استثنایی و پایدار از سرشت آمریکایی است که سرچشمه‌های آزادی و شکوفایی اقتصادی هستند و ما امروز در حال بهره‌مندی از آن هستیم.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی