

شکست دولت: مبانی نظری، شواهد تجربی و دلالت‌های سیاستی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۳/۲۰

شماره مسلسل:

۲۱۶۰۳



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

شکست دولت: مبانی نظری، شواهد تجربی و دلالت‌های سیاستی

نوع گزارش: طرح / لایحه ، راهبردی ، نظارتی ، پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه اقتصاد امور عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسین حاجی میرزا، فاطمه تیمورا

مدیر مطالعه:

فاطمه تیمورا

ناظران علمی:

سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی

ناظر علمی خارج از مرکز:

علی سرزیم (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)

اظهارنظرکننده خارج از مرکز:

علی نصیری اقدم (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)

اظهارنظرکنندگان داخل مرکز:

فاطمه سادات صفائیان، توفیق حسین‌زاده (دفتر مطالعات اقتصادی)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

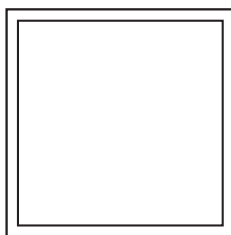
سعید احمدعلیزاده

واژه‌های کلیدی:

- انتخاب عمومی
- شکست بازار
- شکست دولت

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۳/۰۵



فهرست مطالب

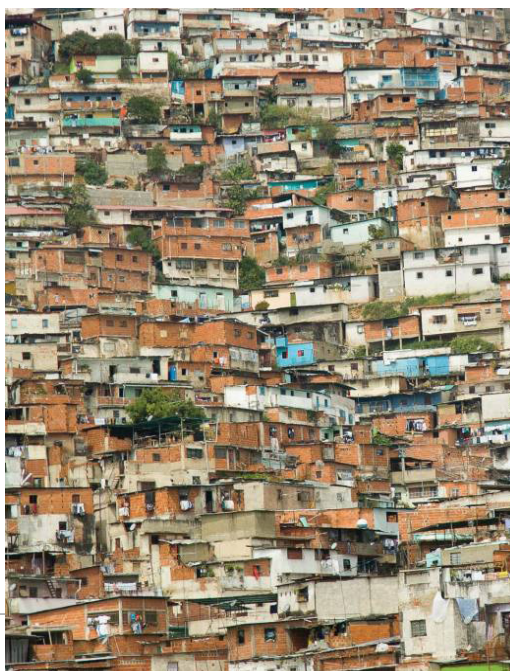
۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۱۰	۱. مقدمه
۱۴	۲. پیشینه
۱۴	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۱۵	۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی
۱۵	۳. مبانی نظری شکست دولت: تعریف‌ها، معیارها و ریشه‌ها
۱۵	۳-۱. تعریف‌ها و معیارهای نظری
۱۸	۳-۲. ریشه‌های شکل‌گیری شکست دولت
۳۳	۴. شواهد تجربی شکست دولت
۳۴	۴-۱. شکست دولت: سنجش
۳۸	۴-۲. مصادیق شکست دولت
۴۹	۵. دلالت‌های سیاستی
۵۰	۵-۱. شناسایی گلوگاه‌های فرایند تدوین و اجرای سیاست
۵۲	۵-۲. دلالت‌های سیاستی از منظر الگوی تحول اجتماعی (پارادایم دولت توسعه‌گرا)
۵۴	۵-۳. غلبه بر تله قابلیت و ارتقای ظرفیت دولت
۵۸	۵-۴. افزایش کیفیت سیاست‌های دولت
۵۹	۵-۵. بازطراحی قواعد بازی برای هم‌راستسازی نهادها با مسائل واقعی
۶۱	۶. جمع‌بندی
۶۴	پیوست
۷۶	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۱۴	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۳۷	جدول ۲. تعداد سال‌های لازم برای رسیدن به سطوح بالای قابلیت دولت (سطح کنونی سنگاپور)
۳۸	جدول ۳. سال‌های دستیابی کشورها به کیفیت بوروکراسی بالا یا سطوح پایین فساد (سطح سنگاپور)
۴۶	جدول ۴. مثال‌هایی از شکست دولت براساس معیار شکاف میان اهداف و برون‌دادهای سیاست
۴۸	جدول ۵. مثال‌هایی از شکست دولت براساس معیار پیامدهای منفی اقدامات دولت
۵۳	جدول ۶. نهادها و مداخلات لازم در کشورهای در حال تحول (پیشاصنعتی)
۶۰	جدول ۷. راه‌حل‌های نهادی برای شکست بازار و شکست دولت
۶۲	جدول ۸. خلاصه مهم‌ترین علل شکست و دلالت‌های سیاستی

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار وضعیت شاخص اثربخشی دولت برای کشورهای ، کشورهای منا و ایران.....	۱۳
شکل ۲. صورت‌بندی کلی از دلایل شکست دولت.....	۱۸
شکل ۳. منشأ شکست دولت براساس الگوی دولت ارائه‌دهنده خدمات (اجماع بازارگرای لیبرال).....	۲۰
شکل ۴. دولت توسعه‌گرا و منشأ وقوع شکست دولت.....	۲۴
شکل ۵. رابطه بین رشد تولید ناخالص داخلی و شاخص حقوق مالکیت و الگوهای مطرح در هر پارادایم.....	۲۵
شکل ۶. فشار زودرس و فروپاشی قابلیت دولت.....	۲۸
شکل ۷. واگرایی میان اهداف و برون‌داد یک سیاست (از طریق تقلید و فشار زود هنگام و وقوع تله قابلیت).....	۲۹
شکل ۸. نمودار روند تغییرات ظرفیت دولت در ایران براساس شاخص RPE (۲۰۱۸-۱۹۶۱).....	۳۶
شکل ۹. نمودار شکاف میان نرخ‌های رسمی و نرخ تحقق یافته عوارض گمرکی.....	۴۱
شکل ۱۰. نمودار افزایش تعداد اصلاحات تنظیم‌گری در هر کشور.....	۴۲
شکل ۱۱. نمودار کاهش تعرفه گمرکی (میزان پیشرفت در آزادسازی تجاری، سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۷).....	۴۲
شکل ۱۲. نمودار مقاطع زمانی اصلاحات و واکنش سرمایه‌گذاری خصوصی (درصد GDP).....	۴۳
شکل ۱۳. نمودار واکنش سرمایه‌گذاری خصوصی (درصدی از GDP).....	۴۳
شکل ۱۴. شکل ساده فرایند رفت و برگشتی.....	۵۷
شکل ۱۵. گسترش حوزه گزینه‌های سیاستی ممکن و مطلوب.....	۵۹
شکل ۱۶. اقدامات پیشنهادی برای کاهش احتمال شکست دولت.....	۶۳
شکل ۱ پیوست. جنبه‌های مختلف تعاملات اجتماعی.....	۶۶
شکل ۲ پیوست. ناکارایی پارتو و شکست‌های توزیعی.....	۷۳
شکل ۳ پیوست. رویه تحلیلی انتخاب گزینه بهینه (پارتو).....	۷۴
شکل ۴ پیوست. شکست و یکسلی و ناکارایی پارتو.....	۷۵



شکست دولت: مبانی نظری، شواهد تجربی و دلالت‌های سیاستی

DOI: [10.22034/mrc.report.21603](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21603)

چکیده



مفهوم شکست دولت در چارچوب ادبیات اقتصاد بخش عمومی و اقتصاد سیاسی متعارف ناظر بر ناتوانی دولت در تأمین مقادیر بهینه کالاهای عمومی و اجرای مؤثر سیاست‌هاست. پدیده‌ای نظام‌مند که ریشه در فساد و رانت‌جویی، ضعف ظرفیت دولت، محدودیت‌های اطلاعاتی دولت و رأی‌دهندگان و عدم تطابق نهادها با مسائل دارد و موجب تخصیص نادرست منابع، گسترش فساد، تضعیف ظرفیت دولت و کاهش رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی می‌شود. مسائلی که در کشورهای در حال توسعه، با شدت و دامنه بیشتری مشاهده می‌شود. مطابق با این چارچوب نظری، راهکارهای سیاستی مواجهه با مسئله شکست دولت حسب منشأ وقوع آن و نوع نگاه به نقش دولت و بستر تاریخی-نهادی هر کشور متفاوت است. به طوری که توصیه‌های سیاستی ملهم از رویکرد متعارف با تکیه بر نقش محدود دولت، عموماً ناظر بر باز طراحی نهادی در جهت افزایش کیفیت حکمرانی و کاهش زمینه‌های رانت‌جویی و فساد است و بر اصلاح رویه‌های حکمرانی، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی اشاره دارد. در حالی که رویکرد دولت توسعه‌گرا با تأکید بر ضرورت نقش‌آفرینی فعالانه دولت در فرایند توسعه، نقطه شروع را در تقویت ظرفیت نهادی-سیاسی جهت غلبه بر مقاومت گروه‌های نامولد، خلق و هدایت رانت‌های مولد ترسیم می‌کند. با این وصف، انتظار بر این است که مطالعه حاضر به‌عنوان مقدمه‌ای بر اتخاذ این نوع نگاه بر اقدامات دولت مورد توجه قرار گیرد و دقت نظر در شناسایی و کنترل علل شکست دولت طی فرایند انتخاب، تدوین و اجرای سیاست‌ها تبدیل به رویه‌ای مرسوم در فرایند سیاست‌گذاری شود.



بیان / شرح مسئله

نظریه انتخاب عمومی با بهره‌گیری از ابزارهای تحلیلی علم اقتصاد، رفتار کنشگران در بازارهای سیاسی را بررسی می‌کند و این پیش‌فرض را که دولت‌ها همواره راه‌حل‌های ایدئالی برای رفع شکست‌های بازار ارائه می‌دهند، به چالش می‌کشد. البته ناکامی و شکست دولت در انجام برخی وظایف لزوماً به این معنا نیست که بازارهای آزاد بدون مداخله همیشه عملکرد بهتری دارند. از این رو، مسئله اصلی انتخاب بین دو نظام ناکامل - دولت و بازار - براساس میزان کارآمدی آنها و تلاش برای شناسایی علل شکست‌ها و رفع آن با بهترین روش ممکن است. به یک معنا، هدف عبور از دوگانه دولت / بازار و دستیابی به ترکیب بهینه این دو نظام است. علاوه بر این شواهد تجربی نیز نشان‌دهنده روند نزولی عملکرد دولت‌ها به ویژه در کشورهای در حال توسعه، طی دو دهه اخیر است؛ وضعیتی که لزوم توجه به مسئله شکست دولت را بیش از پیش آشکار می‌سازد.

بر این اساس، گزارش حاضر به عنوان بخشی از سلسله مطالعات مرتبط با نظریه انتخاب عمومی و اقتصاد سیاسی مسائل بخش عمومی، با تمرکز بر مفهوم شکست دولت، به بررسی تعاریف، ابعاد مختلف این پدیده، ریشه‌های وقوع آن، معیارهای ارزیابی و راهکارهای سیاستی برای مواجهه با آن می‌پردازد تا ضمن ارتقای دانش عمومی از مفهوم شکست دولت و کاربردهای عملی آن، زمینه‌ساز تدوین سیاست‌های مؤثر و کارآمد در عرصه سیاست‌گذاری عمومی و متعاقباً ارتقای ثروت و بهبود رفاه اجتماعی باشد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

عمومی‌ترین تعریف از شکست دولت به ناتوانی دولت در تأمین مقادیر بهینه کالاهای عمومی اشاره دارد. در تعریفی عملیاتی‌تر، شکست دولت به عنوان ترکیبی از خطای سهل‌انگاری و خطای اقدام معرفی می‌شود. خطای سهل‌انگاری ناظر بر ناتوانی دولت از انجام اقداماتی است که می‌تواند عملکرد اقتصادی را بهبود بخشد. خطای اقدام نیز در شرایطی رخ می‌دهد که دولت با اقدامات خود موجب افول عملکرد اقتصادی می‌شود.

در صورت‌بندی ریشه‌های شکست دولت، نقش دولت در فرایند توسعه اقتصادی جایگاهی محوری و تعیین‌کننده دارد. وجود دو رویکرد نظری غالب نسبت به کارکردهای دولت در فرایند توسعه، موجب شکل‌گیری اختلاف نظرهایی جدی درباره ریشه‌های اصلی شکست دولت و تعیین اولویت‌های سیاستی در کشورهای در حال توسعه شده است. به طوری که از منظر پارادایم دولت‌ارائه‌دهنده خدمات، مسئله سوءاستفاده از نفوذ شخصی - رانت‌جویی و فساد - نقشی محوری در بروز شکست دولت ایفا می‌کند. این مسئله ناظر بر رد فرض مستتر در الگوهای اقتصادی مبنی بر خیرخواهی همیشگی / ذاتی سیاست‌مداران و تأثیر گروه‌های ذی‌نفع بر سیاست‌هاست.

در حالی که پارادایم دولت توسعه‌گرا بر ایفای نقش فعال دولت در تحول و پیشرفت جوامع اصرار می‌ورزد و شکست دولت را از منظر فقدان ظرفیت سیاسی در جهت ایفای نقش برای خلق و هدایت رانت‌های مولد و تغییرات هدفمند در حقوق مالکیت تحلیل می‌کند.

از سایر علل شکست دولت نیز می‌توان به ناآگاهی (فقدان وجود اطلاعات کامل نزد مقام سیاستگذار و رأی‌دهندگان)، کیفیت پایین سیاستگذار (تأثیر ویژگی‌هایی فردی) و فقدان ظرفیت مالی - اجرایی و قابلیت دولت اشاره داشت که مورد اخیر عموماً به دلیل تقلید و اتخاذ سیاست‌ها بدون توجه به ظرفیت‌های موجود و فشار بیش از حد و اقدام زود هنگام ناشی می‌شود که متعاقباً واگرایی شدید بین برون‌داد نظری و عملی سیاست‌ها را در پی دارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

باتوجه به اینکه پژوهش حاضر مسئله شکست دولت را در مفهوم عام آن بررسی می‌کند و بر سیاست مشخصی تمرکز ندارد؛ فاقد توصیه‌های جزئی و تقنینی است. ضمن اینکه کاربست اقدامات پیشنهاد شده نیازمند توجه به بستر تاریخی-نهادی مسائل است. بااین حال رویکردها و دلالت‌های سیاستی ذکر شده، به‌لحاظ شناسایی و پیشنهاد رویکردهای کلی در جهت کاهش شکست‌های دولت روشنگر است. این رویکردها و دلالت‌های سیاستی براساس علل شکل‌گیری شکست متفاوت است. به‌طوری‌که مطابق با پارادایم دولت ارائه‌دهنده خدمات، توجه اصلی بر کاهش فساد و رانت جویی است. که این مهم از طریق پیگیری توصیه‌های مرتبط به ایده حکمرانی خوب نظیر اصلاح ساختارها و قواعد سیاستگذاری براساس واقعیت‌های موجود، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی و گسترش رویه‌های دموکراتیک به‌دست می‌آید.

اما از منظر پارادایم دولت توسعه‌گرا نقطه شروع، نه حرکت در جهت کاهش رانت‌ها و تقویت دموکراسی، بلکه با تأکید بر نقش مهم دولت در فرایند توسعه، ارتقای ظرفیت نهادی دولت در جهت امحای رانت‌های نامولد، خلق رانت‌های مولد و تقویت گروه‌های مولد است تا از این طریق اهداف رشد و توسعه محقق و سپس وجوه حکمرانی خوب به‌مثابه نتیجه و محصول این فرایند پدیدار گردد. این رویکرد شامل خنثی‌سازی گروه‌های غیرمولد، سازمان‌دهی گروه‌های مولد و همراه‌سازی برخی گروه‌های غیرمولد می‌شود. درواقع طبق این دیدگاه آغاز مسیر غلبه بر مسئله شکست دولت در کشورهای در حال توسعه، نه با کاهش حدود مداخله دولت، بلکه با قبول نقش فعال دولت در فرایند توسعه تبیین می‌شود.

از این منظر توجه به اقتصاد سیاسی دولت‌سازی و فرایند توسعه ظرفیت‌های دولت قابل طرح است. به‌طوری‌که ساخت ظرفیت دولت به‌صورت یک فرایند و نه یک رویداد مشخص شناسایی شده؛ از این رو، تعهد میان‌مدت و درک محدودیت‌ها و شرایط محیطی مؤثر در بلندمدت برای ساخت و تقویت آن مهم تلقی می‌شود. این فرایند با عبور از نسخه‌های جهان‌شمول، با تشخیص یک مکان و هدف خاص آغاز و شامل یک فرایند مداوم، با سازگاری و یادگیری سیستمی است که عوامل توانمندساز، اعتماد شهروندان به دولت و بهبودهای مکرر به‌مثابه اجزای کلیدی آن شناخته می‌شود. در این شرایط افزایش ظرفیت دولت نه تنها نیازمند راه‌حل‌های فنی، بلکه مستلزم توجه به مسائل از درجه اقتصاد سیاسی نظیر همسویی انگیزه‌های ذی‌نفعان نیز خواهد بود.

در بعد ظرفیت اجرایی دولت نیز ارتقای قابلیت از طریق رویکرد انطباق رفت و برگشتی مسئله‌محور PDIA توصیه می‌شود که در دل خود توجه به ظرفیت نهادی موجود، اجتناب از تقلید و آرمان‌گرایی در انتخاب سیاست‌ها را دارد (به‌مثابه یک رویکرد مدیریتی کوتاه‌مدت که ناظر بر اتخاذ گزینه‌های سیاستی است که صرفاً بر نتایج تمرکز دارد). در این روش به‌جای اعمال راه‌حل‌های کپی‌برداری شده، ابتدا مسئله به‌صورت دقیق تعریف و تحلیل می‌شود تا راه‌حل‌ها متناسب با شرایط خاص و نیازهای واقعی محلی طراحی شوند. سپس به‌جای اجرای یک طرح بزرگ، راه‌حل‌های کوچک و قابل آزمایش اجرا می‌شوند و در طول این فرایند خروجی آزمایش‌ها بررسی شده و در صورت نیاز اصلاح می‌شوند.

در نهایت باید توجه داشت که گزارش حاضر، ضمن احصا و تبیین چارچوب شکست دولت از ادبیات، بر این نکته نیز تأکید دارد که چارچوب‌های تحلیلی مورد اشاره در بسترهای تاریخی و نهادی مشخصی تکوین یافته‌اند و ارزیابی کاربست آنها در مورد ایران، مستلزم توجه به محدودیت‌های تبیینی، شرایط و امکان تاریخی آن‌هاست.



۱. مقدمه

با وجود پیچیدگی‌ها و پویایی‌های روزافزون مسائل اقتصادی و سیاسی؛ مفاهیم شکست بازار و شکست دولت^۱ به‌مثابه دو محور اصلی تحلیل عملکرد اقتصادی و اجتماعی جوامع و کشورها شناخته می‌شود. به‌طوری‌که درک همه جانبه این مفاهیم به فهم چگونگی تخصیص منابع و ارائه خدمات عمومی کمک می‌کند و زمینه‌ساز تدوین سیاست‌های^۲ مؤثر برای ارتقای ثروت و بهبود رفاه اجتماعی خواهد بود.

مسئله شکست بازار که به‌طور وسیعی در ادبیات مورد توجه قرار گرفته است؛ ناظر بر موقعیت‌هایی است که طی آن پیگیری نفع شخصی در بستر مبادلات بازار به برون‌دادی منتهی گردد که مطابق با نظر اکثریت جامعه نامطلوب تلقی می‌شود [۱]. به‌عبارتی سازوکار بازار به‌تنهایی قادر به تخصیص بهینه منابع نیست. در این بین از انحصار، آثار خارجی، کالاهای عمومی و اطلاعات نامتقارن به‌عنوان علل و زمینه‌های عمده وقوع شکست بازار یاد شده است [۲] [۳] [۴].

با این حال، ورود دولت برای حل مسئله شکست بازار و فرایند سیاسی حاکم بر رویه‌های دولتی نیز کاستی‌هایی دارد که تحت مفهوم «شکست دولت» صورت‌بندی می‌شود.^۴ بر این اساس، شکست دولت به‌عنوان ناتوانی دولت‌ها در سنجش ارزش‌گذاری افراد برای کالاهای عمومی و تأمین سطوح غیرمطلوب کالای عمومی تعریف می‌شود که از ساختار انگیزشی حاکم بر تصمیم‌گیرندگان سیاسی و محدودیت‌های پیش‌روی دولت در فرایند انتخاب، طراحی و اعمال سیاست‌ها منتج می‌شود. به یک معنا این فرایند بستری برای وقوع فساد و رانت‌جویی، تصمیمات ناآگاهانه و ناکارآمدی بوروکراتیک فراهم آورده و زمینه‌ساز تخصیص نادرست منابع، بروز شکاف میان اهداف و نتایج سیاست‌ها و وقوع پیامدهای نامطلوب است [۵] [۶].

این نکته شایان توجه است که شکست دولت، به‌عنوان چیزی بیش از اتخاذ سیاست‌هایی ضعیف و از نظر اقتصادی ناکارآمد در نظر گرفته شود (برای مثال کنترل نابجای قیمت‌ها، محدودیت‌های ورود یا معافیت‌های مالیاتی برای شرکت‌های بزرگ). زیرا شکست‌های دولت همانند شکست بازار پدیده‌ای نظام‌مند بوده که منعکس‌کننده ساختار

۱. مفهوم شکست دولت در ادبیات در قالب دو کلیدواژه Government Failure و State Failure قابل شناسایی است. Government Failure به موقعیت‌هایی اطلاق می‌شود که مداخله دولت برون‌دادی ناکارآمد ایجاد می‌کند و در دستیابی به اهداف مورد نظر ناکام می‌ماند یا سطوح بالایی از پیامدهای منفی ناخواسته را ایجاد می‌کند. این پدیده معمولاً محدودتر است و بر سیاست‌ها، برنامه‌ها یا مداخلات خاص تمرکز دارد. لزوماً به معنای فروپاشی دولت یا نهاد‌های مرتبط با آن نیست. از طرفی State Failure ناظر بر وضعیت گسترده‌تر و شدیدتری است که در آن یک دولت قادر به انجام وظایف اصلی خود مانند حفظ امنیت، تأمین کالاهای عمومی، اجرای قوانین یا اعمال اقتدار مشروع بر قلمرو خود نیست. لذا State Failure بر رویکرد گسترده‌تری دلالت دارد. به نحوی که بر ظرفیت کلی دولت برای حکمرانی اشاره دارد و اغلب مترادف با ضعف نهاد‌های دولتی است. با این حال به علت وجود همپوشانی و ارتباط نزدیک این مفاهیم با یکدیگر و مطابق با مطالعاتی نظیر خان (۲۰۰۳) و بولز (۲۰۰۶)؛ در پژوهش حاضر هر دو مفهوم تا حدود زیادی به صورت مترادف استفاده شده است.

۲. در مطالعه حاضر سیاست و خط‌مشی (Policy) به صورت مترادف استفاده شده است.

۳. کاربرد واژه «شکست بازار» به معنای امروزی آن نسبتاً جدید است، این اصطلاح به فرانسیس باتور (Francis Bator)، نسبت داده می‌شود که در مقاله‌اش با عنوان تشریح شکست بازار (۱۹۵۸) به تعریف آن پرداخته است. طبقه‌بندی وی از علل وقوع شکست بازار حول مسئله آثار خارجی صورت‌بندی شده است. اما پدیده‌های اقتصادی عمومی‌تری که این واژه قصد توصیف آنها را دارد قدمتی به بلندای تاریخ اندیشه اقتصادی دارند. پیش از جنگ جهانی دوم تصور غالب از شکست بازار ناظر بر مفهومی کلی بود که به عملکرد کل نظام اقتصادی مربوط می‌شد (به‌مثابه شکست نظام سرمایه‌داری). در حالی که این مفهوم در عصر حاضر بیشتر جنبه فنی پیدا کرده است. در واقع پس از جنگ جهانی دوم، زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی به‌شدت تغییر کرد و تحلیل‌های اقتصادی نیز با متناسب با آن حال و هوا تغییر کرد. با شروع دوران بازسازی و برنامه‌ریزی پس از جنگ و تنش‌های جنگ سرد؛ پیش‌بینی اینکه افراد مقیم در بلوک دیگر چگونه رفتار خواهند کرد، بسیار حیاتی به‌نظر می‌رسید و این پیش‌بینی نیاز به مدل‌های رسمی، بدیهی و ریاضی داشت [۶].

۴. هرچند مفاهیم شکست بازار و شکست دولت در ادبیات اقتصاد متعارف اغلب در کنار یکدیگر به‌کار می‌روند، این دو مفهوم از حیث پیش‌فرض‌های نظری و نسبت آن‌ها با تاریخ و قدرت، واجد جایگاه‌های متفاوتی هستند. در حالی که شکست بازار عمدتاً به ناکارآمدی سازوکارهای تخصیص در یک چارچوب تحلیلی مشخص اشاره دارد، مفهوم شکست دولت به‌طور ضمنی بر تصویری معین از نقش، کارکرد و حدود دولت استوار است که خود نیازمند تصریح و احتیاط تحلیلی است. تعریف مرسوم از شکست بازار، مبتنی بر یک چارچوب تحلیلی خاص از کارکرد بازار است که خود بر فرضی درباره رفتار کنشگران، اطلاعات و نهادها استوار است و تعمیم آن به همه زمینه‌های نهادی و تاریخی، نیازمند احتیاط تحلیلی است. در حالی که بحث از شکست دولت در ادبیات اقتصادی اغلب در امتداد تحلیل شکست بازار طرح می‌شود، باید توجه داشت که مفهوم دولت، برخلاف بازار، واجد تاریخ، منطق قدرت و صورت‌بندی نهادی متفاوتی است که نمی‌توان آن را صرفاً به‌عنوان یک سازوکار تخصیص جایگزین تلقی کرد (بیان مفصل‌تر دلالت‌های وجودی دولت در بخش الف پیوست ارائه شده است).

انگیزشی حاکم بر رفتار تصمیم‌گیرندگان سیاسی است. به نحوی که آنها را به انجام اقداماتی مغایر با استفاده کارا از منابع سوق می‌دهد. در این شرایط بیرون راندن افراد ناکارآمد از این فرایند لزوماً به حل مسئله نمی‌انجامد، همان‌طور که شکست بازار با تغییر در ترکیب مصرف‌کنندگان یا مدیران بنگاه‌ها اصلاح نمی‌شود [۷].

بنابراین با عبور از ایده دولت بی‌طرف، خیر خواه و دانای کل،^۱ توجه و نظریه پردازی اندیشمندان و پژوهشگران در باب موضوعات و مصائب از این دست، به شکل‌گیری شاخه «انتخاب عمومی»^۲ منجر شد که به‌مثابه نخله‌ای فکری برای استفاده از ابزارهای علم اقتصاد در تحلیل چگونگی تخصیص منابع طی فرایندهای سیاسی و تأثیر آن بر فعالیت اقتصادی مطرح گشته است. حوزه‌ای از علم اقتصاد که با آثار اندیشمندانی نظیر دانکن بلک^۳، جیمز بوکانن^۴، گوردون تولاک^۵، منسر اولسون^۶ و غیره قوام یافت و با گسترش مجموعه ادبیات آن در طول دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم، تحت عنوان انقلاب «انتخاب عمومی»^۷ از آن یاد می‌شود. در نهایت رشد حوزه «انتخاب عمومی» با اعطای جایزه نوبل اقتصاد در سال ۱۹۸۶ به جیمز بوکانن به‌خاطر سهمش در این حوزه به اوج خود رسید [۷].

این درحالی است که تا قبل از وقوع انقلاب «انتخاب عمومی»، نظریه بازارهای ناقص به‌طور معمول دولت را به‌عنوان یک عامل خارجی در نظر می‌گرفت که می‌تواند اقداماتی مثبت برای اصلاح نقص‌های بازار انجام دهد. در مقابل اقتصاددانان «انتخاب عمومی» به‌جای فرض وجود دولت‌های ایدئال که وظایف مالیات‌ستانی، تنظیم‌گری و اجرای سیاست‌های اصلاحی را به‌خوبی انجام می‌دهند، انگیزه‌های عاملان دولتی را با فرض تقارن رفتاری^۸ مورد تحلیل قرار دادند. به این معنا که دولت متشکل از افرادی است که خود تحت تأثیر مسائل انگیزشی شخصی و اطلاعاتی هستند. از این رو صرف اتخاذ سیاست‌هایی برای افزایش رفاه اجتماعی، تحقق نتیجه مذکور را تضمین نمی‌کند [۸]. بنابراین باید پذیرفت که در دل فرایندهای حاکم بر اقدامات دولت نیز مانند هر شکلی از مبادله (کنش‌های اقتصادی)، افراد به‌دنبال منافع خصوصی خود هستند^۹ [۹].

درواقع توجه به ماهیت بازارهای سیاسی^{۱۰} می‌تواند حاوی روشن‌گری‌های بسیاری باشد. یعنی شرایطی که طی آن قانونگذاری توسط کارگزارانی با تابع مطلوبیت فردی مشخص، اعمال و اجرا می‌شود و بر برون داد نهایی سیاست اثر گذار است. در کنار این مسئله، عواملی نظیر ناتوانی نهادی برای اخذ تعهد معتبر بین کارفرما - کارگزار^{۱۱}، عدم تقارن اطلاعات و هزینه بالای کسب اطلاعات و پاداش ناچیز به فرد رأی‌دهنده برای کسب اطلاعات، همگی در کنار

1. Impartial, Benevolent and Omniscient Governments

2. Public Choice

3. Duncan Black

4. James Buchanan

5. Gordon Tullock

6. Mancur Olson

7. Public Choice Revolution

8. Behavioral Symmetry

۹. در این شرایط پیگیری اهدافی که با منافع شهروندان هم‌راستا باشد منوط به انطباق این اهداف با منفعت شخصی سیاستمداران است. البته تقدم منفعت خصوصی با این مشاهده که اغلب افراد افزون بر پیگیری منافع شخصی از انگیزه‌های نوع‌دوستانه برخوردارند، گرایش به یاری رساندن به دیگران دارند و در فعالیت‌هایی مشارکت می‌کنند که از منظر اخلاقی درست تلقی می‌شوند، در تعارض نیست. زیرا برحسب برخی شواهد تجربی، پیگیری این قبیل انگیزه‌های نوع‌دوستانه و اخلاقی مبتنی قابل اتکایی برای دستیابی به عملکرد کارآمد و مستمر در بلندمدت فراهم نمی‌آورد [۹].

۱۰. Political Markets: بازارهای سیاسی حاوی مفهوم ساز و کارهایی است که از طریق آن‌ها قوانین ایجاد، اجرا یا تغییر می‌یابند. برخلاف بازارهای اقتصادی که در آن کالاها و خدمات معامله می‌شوند، بازارهای سیاسی ناظر بر تبادل قدرت سیاسی است. بازارهای سیاسی شامل بازیگران مختلفی از جمله سیاستمداران و مقامات دولتی، گروه‌های ذی‌نفع (مانند کسب و کارها، اتحادیه‌های کارگری) و رأی‌دهندگان است که هر بازیگر به دنبال حداکثر کردن منافع خود، مانند قدرت، ثروت، رأی یا ترجیحات سیاستی است در نتیجه قوانین و سیاست‌هایی (نهادهای) که از بازارهای سیاسی به وجود می‌آیند، نتیجه چانه‌زنی و مذاکره بین این بازیگران هستند که با تعیین هزینه‌های مبادله و مشوق‌ها، عملکرد اقتصادی را شکل می‌دهند. بازارهای سیاسی به دلیل هزینه‌های بالای معامله، اطلاعات نامتقارن و عدم تعادل قدرت، دچار ناکارآمدی می‌شوند. در نهایت این کارایی و ماهیت بازارهای سیاسی است که کیفیت نهادها را تعیین می‌کنند و به نوبه خود بر برون‌دادهای اقتصادی تأثیر می‌گذارند. در واقع بازارهای سیاسی ناکارآمد - که با فساد، رانت‌جویی یا حذف بازیگران کلیدی مشخص می‌شوند - می‌توانند به نهادهایی منجر شوند که رشد اقتصادی را مختل می‌کند. در مقابل، بازارهای سیاسی با عملکرد خوب می‌توانند نهادهایی ایجاد کنند که هزینه‌های معامله را کاهش داده و موجب گسترش رفاه می‌شوند.

۱۱. Agency Problem (Principal-Agent Problem): در اینجا رأی‌دهنده و قانونگذار، قانونگذار و مجری سیاست.



هم، بازارهای سیاسی را ذاتاً معیوب و ناقص می‌کند [۱۰].

چنین نگرشی نسبت به دولت، تأثیرات عمده‌ای بر دیدگاه‌ها درباره سیاست‌هایی که دولت باید انجام دهد یا می‌تواند انجام دهد، دارد و از بلندپروازی‌ها در باب اتکا به دولت برای ارائه خدمات می‌کاهد. بنابراین الگوی تحلیلی منتج از این رویکرد که وجود نقایص در فرایند مداخله دولت را به رسمیت می‌شناسد، دو پیامد زیر را به همراه دارد [۹]:

۱- نقایص حاکم بر بازار آزاد لزوماً نیاز به مداخله دولت ندارند.

۲- افزایش تمایل به بررسی و تحلیل موشکافانه فرایندهای دولتی در کنار تلاش جهت دستیابی به راه‌حل‌های ممکن برای بهبود کارایی مداخله دولت.

اما ضعف دولت در انجام برخی امور، لزوماً به معنای عملکرد بهتر بازار آزاد بدون مداخله نیست و نقش تنظیم‌گری دولت در بسیاری از زمینه‌ها، جهت تکمیل فعالیت بازار غیرقابل کتمان است. بنابراین مقایسه گزینه‌های مداخله دولت و فعالیت بازار آزاد بر اساس یک معیار مشترک، از نقاط قوت نظریه «انتخاب عمومی» محسوب می‌شود؛ زیرا بازار و دولت، هر دو فاقد عملکرد کامل هستند^۱ و مسئله اساسی انتخاب بین دو دستگاه عملی ناقص^۲ بر اساس نسبت کمال آنها است.^۳

علاوه بر دلالت‌های نظری فوق مبنی بر اهمیت مسئله شکست دولت، شواهد تجربی نیز حاکی از وجود اهمیت و حتی نگرانی‌هایی در این مورد است.^۴ یکی از وجوه تجربی مسئله شکست دولت در فقدان ظرفیت^۵، توانمندی^۶ و اضمحلال اثربخشی^۷ دولت‌ها نمود می‌یابد که به معنای کاهش توان اجرای سیاست‌ها و ظرفیت انجام وظایف اساسی مانند تأمین امنیت، تنظیم‌گری و ارائه خدمات و متعاقباً گسترش دامنه شکست‌های دولت است.^۸ [۱۱]. به‌طور طبیعی می‌توان انتظار داشت که این مسئله در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه حادتر باشد. این وضعیت در شکل ۱ به نمایش درآمده است؛ جایی که مقادیر شاخص اثربخشی دولت برای ایران و کشورهای منطقه منافع منفی بوده و در بازه زمانی ۲۰۲۳-۲۰۰۲ روندی نزولی دارد. از طرفی کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۹ نیز علی‌رغم وجود مقادیر مثبت شاخص، روندی نزولی - هر چند با شیب کم - را تجربه کرده‌اند.^{۱۱}

1. Market Imperfection and Government Imperfections

2. Imperfect Operational Devices

۳. برای مطالعه شرحی عمیق‌تر از منطق نقش‌آفرینی دولت و سیر تکامل نظریه «انتخاب عمومی» به پیوست (الف و ب) مراجعه کنید.

۴. باید توجه داشت که این شواهد، عمدتاً بر پایه شاخص‌های بین‌المللی عملکرد دولت استوارند که خود مبتنی بر تعاریف خاصی از کارآمدی، حکمرانی و نقش دولت هستند.

5. Capacity

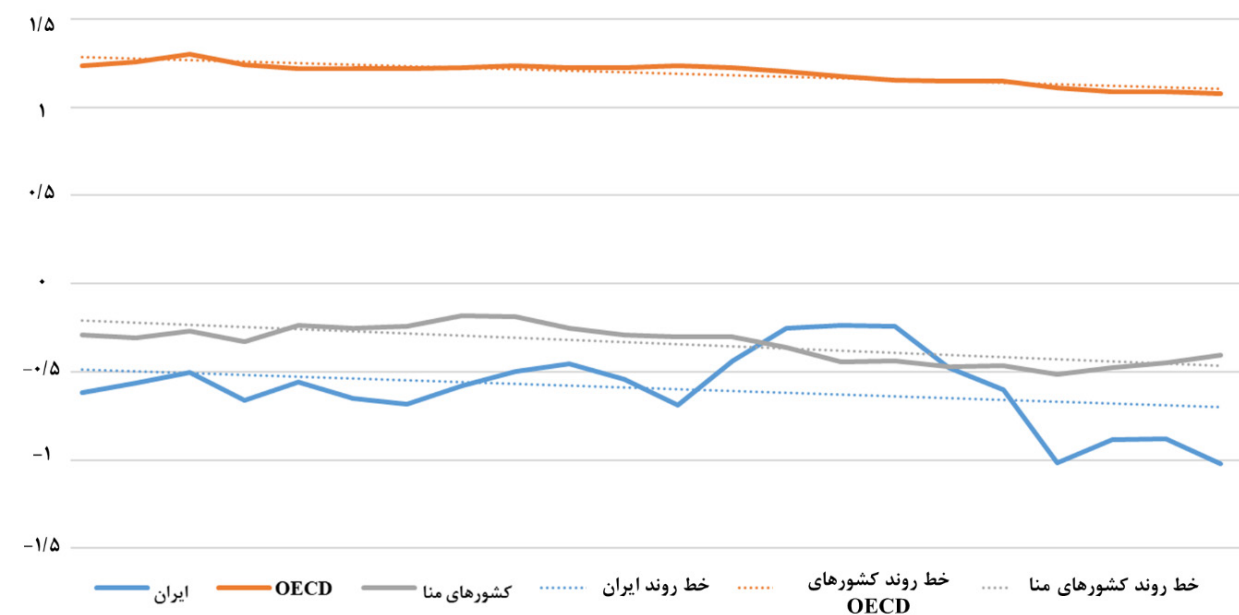
6. Capability

7. Effectiveness

۸. در مفهومی چندبعدی و گسترده‌تر، شکست در بعد نهادی یا به تعبیری شکست نهادی دولت (دولت شکننده) به‌مثابه ترکیبی از قرار گرفتن در معرض ریسک و تاب‌آوری ناکافی یک دولت، سیستم یا جامعه برای مدیریت، جذب (Absorb) یا کاهش این ریسک‌ها در ابعاد اقتصادی، محیط زیستی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی و انسانی تعریف می‌شود [۸۰]. این مفهوم خود دارای ادبیات مستقلی است که توجه و مطالعه مبسوطی را می‌طلبد. بنابراین در ادامه پژوهش حاضر از پرداختن به آن خودداری می‌شود و بحث در مورد آن به گزارش دیگری موکول می‌گردد.

۹. شامل کشورهای امارات متحده عربی، بحرین، الجزایر، مصر، عراق، اردن، کویت، لبنان، لیبی، مراکش، عمان، قطر، عربستان سعودی، سودان، سوریه، تونس و یمن.
۱۰. (The Organization for Economic Co-operation and Development) (شامل کشورهای استرالیا، اتریش، بلژیک، کانادا، سوئیس، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، آلمان، دانمارک، اسپانیا، استونی، فنلاند، فرانسه، بریتانیا، یونان، مجارستان، ایرلند، ایسلند، رژیم صهیونیستی، ایتالیا، ژاپن، کره جنوبی، لیتوانی، لوکزامبورگ، لتونی، مکزیک، هلند، نروژ، نیوزیلند، لهستان، پرتغال، جمهوری اسلواکی، اسلوانی، سوئد، ترکیه و ایالات متحده آمریکا).
۱۱. بعد از حذف کشورهایی که طی دو دهه اخیر به این سازمان پیوسته‌اند، باز هم نتیجه مذکور مشاهده شد.

شکل ۱. نمودار وضعیت شاخص اثربخشی دولت برای کشورهای، کشورهای منا و ایران (۲۰۲۳-۲۰۲۲) [۱۲]



در این شرایط نادیده انگاشتن مسئله «شکست دولت»، خطر تکرار و تداوم سیاست‌های ناکارآمدی را به دنبال خواهد داشت که موجب هدر رفت منابع، اضمحلال هر چه بیشتر ظرفیت و اثربخشی دولت، کاهش رشد اقتصادی و در نهایت آسیب به رفاه اجتماعی می‌شود.

بنابراین با وجود دلالت‌های نظری و تجربی در باب اهمیت مسئله شکست دولت، مطالعه حاضر به‌عنوان اولین گزارش از مجموعه گزارشاتی است که به بررسی مسائل عرصه سیاست و اقتصاد از منظر نظریه «انتخاب عمومی» و اقتصاد سیاسی^۱ می‌پردازد و با رویکردی مروری و کتابخانه‌ای اقدام به شناسایی و احصای ابعاد این مسئله، ریشه‌های وقوع، معیارهای ارزیابی و راهکارهای مواجهه و دلالت‌های سیاستی جهت رفع و تعدیل آن می‌کند. هدف از این تلاش ضمن پر کردن خلأ مطالعات داخلی، ارائه دیدگاهی منسجم و چندبعدی از مسئله شکست دولت است به نحوی که یاری‌رسان سیاستگذاران، پژوهشگران و علاقه‌مندان به حوزه اقتصاد سیاسی در شناخت بهتر این مفاهیم و کاربرد آنها در عرصه عمل باشد.

همان‌طور که در سطور پیشین اشاره شد، فهم این موضوع می‌تواند به بهبود عملکرد نهادهای دولتی و کاهش ناکارآمدی‌ها در فرایند انتخاب، تدوین و اجرای سیاست‌ها کمک کند. به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که وقوع پدیده شکست دولت متداول‌تر است و این شکست اغلب به شکل فساد گسترده، ناکارآمدی در ارائه خدمات عمومی و فقدان ظرفیت دولت برای اجرای سیاست‌ها بروز می‌یابد، این کمک نمایان‌تر است.

البته گزارش حاضر بیش از آنکه مدعی ارائه پاسخی قطعی به مسئله شکست دولت باشد، می‌کوشد با مرور

۱. در حالی که پیوند سیاست و اقتصاد و کاربرد در پیچه تحلیلی اقتصاد سیاسی در بررسی سیاست‌ها به طور گسترده‌ای پذیرفته شده است، مکاتب مختلف دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به تحلیل اقتصاد سیاسی دارند. دیدگاه مارکسیستی حول محور مبارزه طبقاتی و مسئله استثمار قرار دارد، در حالی که دیدگاه‌های بازارگرا (مبتنی بر فردگرایی روش‌شناختی و نظریه انتخاب عقلایی) بر حداکثرسازی سود، تضمین حقوق مالکیت و کاهش هزینه‌های مبادله و بر مفاهیمی همچون حکمرانی خوب تمرکز دارند. چارچوب تحلیلی ادبیات دولت توسعه‌گرا نیز عمدتاً بر تعهد ایدئولوژیک، ماهیت نخبگان حاکم و توافق سیاسی تأکید دارد و ویژگی‌هایی مانند تعادل قدرت بین نخبگان، ویژگی‌های نهادها و گفت‌وگوها و ایده‌های غالب را ملحوظ می‌دارد (۵۱). از این منظر تحلیل‌های اقتصاد سیاسی گزارش حاضر عمدتاً از ادبیات جریان متعارف (بازارگرا) و دولت توسعه‌گرا احصا شده است.



چارچوب‌های نظری و شواهد تجربی، سهمی در پر کردن شکاف مطالعات داخلی در این زمینه داشته باشد. به طوری که آغازگر مسیری باشد که طی آن امکان بهبود اثربخشی سیاست‌های انتخابی از دریچه مسئله شکست دولت نگرین می‌شود. همچنین با جلب توجه پژوهشگران به بررسی هر چه بیشتر کاستی‌ها و محدودیت‌های تبیینی این ادبیات در توضیح عملکرد دولت‌ها - به ویژه در کشورهای در حال توسعه - روشنگر شکل‌گیری ایده‌هایی متناسب با وضعیت تاریخی - نهادی کشور باشد.

بر این اساس، چارچوب گزارش حاضر به این صورت است که در بخش دوم به بررسی سوابق مطالعاتی و تقنینی مرتبط با موضوع پژوهش در مرکز پژوهش‌های مجلس می‌پردازد. در بخش سوم مبانی نظری شکست دولت، اعم از تعاریف، معیارها و ریشه‌های آن مورد بررسی واقع می‌شود. در بخش چهارم نیز شواهد تجربی شکست دولت شامل شاخص‌های مرتبط و مصادیق آن مورد بحث و مذاقه قرار می‌گیرد. تبیین دلالت‌های سیاستی برای مواجهه با این مسئله نیز در بخش پنجم صورت می‌پذیرد. در نهایت بخش پایانی گزارش حاضر به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری اختصاص یافته است.

۲. پیشنهاد

۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز

تاکنون در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گزارشی که مستقیماً به موضوع «شکست دولت» بپردازد و تحت این عنوان یا کلید واژه‌های مرتبط منتشر شده باشد، به رشته تحریر در نیامده است. این فقدان پژوهشی، ضرورت توجه به موضوع شکست دولت را به عنوان یک مسئله کلیدی در تحلیل سیاستگذاری عمومی بیش از پیش برجسته می‌سازد.

در این بین می‌توان به مواردی اشاره داشت که از منظر نظریه انتخاب عمومی به تحلیل مسائل پرداخته‌اند:

جدول ۱. تحلیل پیشنهادی پژوهشی [۱۲] [۱۳] [۱۴]

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	کاربرد نظریه انتخاب عمومی در طراحی فرم نظرسنجی ارزیابی در انتخابات مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۸	۱۲۲۹۶	دفتر برنامه و بودجه	تبیین سازوکارهای تصمیم‌گیری فعالان سیاسی و پیش‌بینی عملکرد آنها از منظر نظریه انتخاب عمومی
۲	درباره انتخاب عمومی (نظریه اقتصادی رفتار سیاسی) انسان‌شناسی و بوروکراسی	۱۳۷۹	۱۲۴۱۲	دفتر برنامه و بودجه	معرفی و تحلیل نظریه انتخاب عمومی و کاربرد آن در حوزه‌هایی نظیر کارکرد دستگاه بوروکراسی و نظام بودجه‌ریزی
۳	درباره انتخاب عمومی (نظریه اقتصادی رفتار سیاسی) بازار سیاسی	۱۳۷۹	۱۳۶۴۸	دفتر برنامه و بودجه	معرفی و تحلیل نظریه انتخاب عمومی و کاربرد آن در تحلیل رفتار رأی‌دهندگان

۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

موضوع مورد بررسی در گزارش حاضر فاقد سوابق تقنینی است.

۳. مبانی نظری شکست دولت: تعریف‌ها، معیارها و ریشه‌ها

درک عمیق مسئله «شکست دولت»، منوط به فهم لازم از مفاهیم و مبانی نظری کلیدی مرتبط با این موضوع است. این مفاهیم شامل تعاریف مصطلح در ادبیات، معیارهای نظری شناسایی «شکست دولت» و منشأ شکل‌گیری آن است. اهمیت مبانی نظری از این جهت نمود می‌یابد که پایه و چارچوبی برای تحلیل تجربی عملکرد دولت فراهم می‌کند. بنابراین در ادامه این بخش هر یک از ابعاد نام‌برده مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۱. تعریف‌ها و معیارهای نظری

تعریف مفهوم شکست دولت در ادبیات متعارف در دو بعد نهادی^۱ و بعد عملکرد قابل صورت‌بندی است. شکست در بعد عملکرد دولت ناظر بر شرایطی است که دولت قادر به ارائه مقادیر بهینه کالاهای عمومی نباشد [۱۵] [۱۶]. در واقع دلایل نظام‌مندی مبنی بر ناتوانی دولت در ارائه خدمات ایدئال به شهروندان وجود دارد. چنان‌که پیش از این نیز مورد بحث واقع گشت، این امر به‌عنوان دلیلی برای تردید در مفید بودن توصیه‌های استانداردارد اقتصاد رفاه مورد توجه قرار می‌گیرد.

در یک تعریف عمومی، «شکست دولت» به مصائبی که توسط دولت در عرصه اقتصاد ایجاد می‌شود، اشاره دارد. براساس مطالعه کلارک^۲ (۱۹۷۱) و گرووز^۳ (۱۹۷۳)؛ ناتوانی دولت‌ها در اندازه‌گیری دقیق ارزشی که افراد برای کالاهای عمومی قائل می‌شوند ممکن است به سطحی غیر مطلوب از تأمین کالای عمومی توسط دولت منجر شود. این مسئله در بستر کارکرد دولت عمومیت دارد و احتمالاً در مورد هر دولتی اعم از دولت‌های کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه مصداق مربوط به خود را دارد. مسئله «شکست سیاسی»^۴ نیز ذیل مفهوم شکست دولت مطرح می‌گردد که بر ایده‌ای محدودتر شامل معضلات مرتبط با توزیع قدرت در سیستم‌های سیاسی دمکراتیک اشاره دارد. در این شرایط قانونگذار قدرت تنظیم سیاست خاصی را در اختیار یک فرد قرار می‌دهد و دیگران می‌توانند به پیشنهادات وی رأی دهند. در صورتی که این فرد دارای تعلق خاطر به یک منطقه جغرافیایی خاص باشد؛ با لحاظ منافع شخصی، نمی‌تواند به‌خوبی اثری را که هزینه‌های منطقه مطبوع وی بر سایر مناطق دارد در تصمیم‌گیری خود لحاظ کند. این امر به شکل‌گیری الگوی غیر بهینه تخصیص منابع منجر می‌شود. از این رو، نقص در عملکرد نهادهای قانونگذار می‌تواند به شکست سیاسی منجر شود. در واقع شکست دولت ممکن است به این دلیل رخ دهد که سیاست‌های انتخاب شده ضعیف هستند (برای مثال از ناحیه نقص اطلاعات)^۵ یا سازوکارهای انتخاب یک سیاست کارکرد صحیحی ندارد. البته در مقام عمل، اغلب مهم نیست که آیا مصائب ناشی از کارکرد دولت منجر به شکست دولت شده است یا این مسئله با تخصیص منابع در فرایند سیاسی

۱. شکست نهادی دولت ناظر بر ابعاد وسیع‌تری از شکست دولت است و به وضعیتی اطلاق می‌شود که طی آن از هم پاشیدگی شدید اقتدار عمومی رخ داده است. در این شرایط امکان انجام وظایف اساسی توسط دولت ناممکن می‌گردد. جایی که ساختار، اقتدار (قدرت مشروع)، قانون و نظم سیاسی از هم پاشیده و باید بازسازی شود [۱۶] [۱۵]. در واقع مسئله شکست نهادی دولت، عمدتاً در بستر عملکرد دولت‌های ضعیف (Weak State) مورد توجه و بحث واقع می‌گردد. مسئله‌ای که ناظر بر فقدان ظرفیت (State Capacity) یا اراده لازم جهت انجام مؤثر وظایف اصلی دولت است و با مجموعه‌ای از اصطلاحات نظیر شکننده (Fragile State)، شکست‌خورده (Failed State) و فروپاشیده (Collapsed) توصیف می‌شود. به عبارت دیگر، امکان ارائه خدمات عمومی ضروری از سوی دولت‌های ضعیف و شکننده در سطوح نازلی قرار دارد. این مسئله شامل تقویت رشد اقتصادی - به منزله ایجاد محیطی مناسب برای رشد اقتصادی پایدار و عادلانه - حاکمیت قانون، تأسیس و حفظ نهادهای سیاسی مشروع، شفاف و پاسخگو، تضمین امنیت - همچون حفاظت از جمعیت تحت پوشش در برابر خشونت - کنترل قلمرو و ارائه خدمات اساسی می‌شود [۱۷]. با توجه به اهمیت بررسی مسئله شکست دولت از منظر شکست نهادی و غنای ادبیات این حوزه، بررسی عمیق‌تر این موضوع به گزارش مستقلی موکول می‌شود.

2. Clarke
3. Groves
4. Political Failure
5. Imperfect Information



دمکراتیک) مرتبط است. با این حال، دو دلیل برای علاقه‌مندی ویژه به مسئله شکست سیاسی وجود دارد. مطالعه شکست سیاسی می‌تواند به درک معایب احتمالی دمکراسی کمک نموده و از سوی دیگر بینش مشخصی در مورد نحوه بهبود نظام‌های دمکراتیک به دست دهد [۵]. کروگر^۱ (۱۹۹۰) شکست دولت را به عنوان ترکیبی از خطای سهل‌انگاری^۲ و خطای اقدام^۳ تعریف می‌کند. خطای سهل‌انگاری به موقعیتی اطلاق می‌شود که طی آن دولت از انجام اقداماتی که می‌توانست عملکرد اقتصادی را بهبود بخشد، قاصر است. خطای اقدام نیز ناظر بر موقعیتی است که دولت با اقدامات خود موجب تنزل عملکرد اقتصادی می‌شود [۱۷].

کیچ و مونگر^۴ (۲۰۱۵) نیز شکست دولت را به دو نوع ماهوی^۵ و رویه‌ای^۶ تقسیم نمودند. بر این اساس شکست‌های ماهوی شامل ناتوانی یا عدم تمایل به حفظ نظم، حفظ سیاست‌های مالی و پولی سالم و کاهش ریسک هزینه‌های مبادله نظیر فساد و رانت جویی است. شکست‌های رویه‌ای نیز مشتمل بر ناکارآمدی منتج از سازوکارهای انتخاب اجتماعی^۷ موجود هستند که باعث می‌شوند تصمیمات جمعی برون‌داد نامطلوبی داشته باشند. به عبارتی ضعف ذاتی سازوکارهای انتخاب جمعی به برون‌دادی غیربهبوده‌کننده منتج می‌شود [۱۸]. در نهایت این نکته شایان توجه است که تعریف شکست دولت به چگونگی درک ماهیت دولت بستگی دارد. بنابراین، در رویکردی نظیر قرارداد اجتماعی^۸، رابطه دولت-جامعه در تعریف شکست دولت نقش محوری پیدا می‌کند. لذا شرایطی که مقامات دولتی قادر یا مایل به انجام وظایف خود در قبال قرارداد اجتماعی نیستند نیز می‌تواند به عنوان «شکست دولت» در نظر گرفته شود [۱۶].

بعد از بیان تعاریف «شکست دولت»، نوبت به بررسی معیارهای نظری شناسایی شکست دولت می‌رسد. این معیارها از آن جهت مهم است که از تفسیر دل‌خواهانه شکست دولت جلوگیری نموده و مبنای نظری برای قضاوت فراهم می‌آورد. همچنین امکان مقایسه برون‌داد سیاست‌های دولت با برون‌داد بازار را مقدور می‌سازد. به طور کلی سه معیار اساسی برای درک مسئله شکست دولت در ادبیات نظری به قرار زیر قابل شناسایی است^۹ [۵]:

۱ کارایی پارتو؛^{۱۰}

۲ شکست توزیع؛^{۱۱}

۳ شکست ویکسلی.^{۱۲}

واضح‌ترین معیار شکست دولت، مبتنی بر معیار کارایی پارتو است. این معیار که در مبحث شکست بازار نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد به عنوان وضعیتی تعریف می‌شود که طی آن تخصیص بازار نتواند حضور در مرز پارتو را ایجاد کند. حال این معیار در مورد شکست دولت نیز استفاده می‌شود و به معنای ناکامی سیاست‌های اتخاذی از دستیابی به بهینه-مرز-پارتو است. مرز پارتو بیانگر مجموعه‌ای از سیاست‌ها-تصمیمات مربوط به تخصیص منابع برای بخش خصوصی-دولت است که در آن بدون بدتر شدن وضعیت دیگری امکان بهبود وضعیت فرد وجود ندارد. در این بین ناکارایی پارتو^{۱۳} به معنای فعالیت در داخل این مرز است [۵].

البته رویکردهای عملی در طراحی سیاست‌های دولت به معیاری موسوم به بهبود پارتو^{۱۴} متمایل اند. بهبود پارتو بیانگر امکان اتخاذ

1. Krueger

2. Errors of Omission

3. Errors of Commission

4. Keech and Munger

5. Substantive

6. Procedural

۷. شامل: ۱. انتخابات یا رأی‌گیری دمکراتیک (Elections or democratic voting)، ۲. کثرت‌گرایی گروه‌های ذی‌نفع (Interest Group Pluralism)، ۳. فرآیندهای بازاری غیرمتمرکز، با استفاده از نظام قیمت‌ها (Decentralized Market Processes, Using Prices)، ۴. چانه‌زنی (Bargaining) و ۵. تحلیل هزینه-فایده (Cost Benefit Analysis).

8. Social Contract Approach

۹. باید توجه داشت که هر یک از این معیارها، حامل مفروضات هنجاری مشخصی درباره رفاه اجتماعی، مشروعیت تصمیمات جمعی و نقش دولت هستند؛ از این رو، اختلاف در تشخیص شکست دولت، اغلب ریشه در اختلاف در همین مفروضات دارد، نه صرفاً تفاوت در داده‌ها یا شواهد تجربی.

10. Pareto Efficiency

11. Distributional Failures

12. Wicksellian Failures

13. Pareto Inefficiency

14. Pareto Improvement

سیاست‌هایی است که تحت آنها وضع کسی بدتر نشده اما حداقل وضع یک نفر بهبود یافته است. بر این مبنا ملاک عملی ارزیابی سیاست‌ها در نهایت قاعده جبران است که طبق آن اگر برندگان یک سیاست بتوانند در اصل بازندگان را جبران کنند و هنوز از وضعیت بهتری برخوردار بهتر باشند، آن سیاست از نظر رفاهی مطلوب است.^۱

اما قضاوت بر اساس معیار پار تو خالی از اشکال نیست و حتی از جهاتی معیاری ضعیف برای شناسایی شکست دولت محسوب می‌شود. برای مثال در تعادلی که یک دیکتاتور کل منابع جامعه را به خود و معدودی از حامیان اختصاص می‌دهد، هر تغییری بدون بدتر شدن وضعیت فرد دیگری، از منظر معیار پار تو کارا محسوب می‌شود. با این حال، افراد کمی این وضعیت را رضایت‌بخش می‌دانند و بسیاری آن را به‌عنوان مصداق شکست دولت، طبقه‌بندی می‌کنند [۵].

راه‌حل این مشکل در توجه به مسئله توزیع^۲ و قضاوت بر اساس محتوای سیاست و روند اجرای آن و به‌طور کلی آگاهی از شکست‌های توزیعی نمود می‌یابد. بر این اساس برای بهبود سازوکار تحلیل پار تو به‌نوعی معیار توزیع یا همان تابع رفاه اجتماعی^۳ نیاز است [۵].

بنابراین رویکرد دیگر برای اندیشیدن به شکست دولت توجه به عنصر توزیع و مازاد اجتماعی^۴ است. در این شرایط اگر سیاست‌ها در جهت تأمین منافع گروهی از نخبگان سیاسی منحرف شود و مازاد اجتماعی کمتری به‌دنبال داشته‌باشد، معیار مازاد اجتماعی مفید خواهد بود، زیرا نشان دهنده این است که گروه کوچکی به هزینه گروه بزرگی سود می‌برند. در این صورت یکی از معیارهای شکست دولت بر اساس پاسخ به این پرسش شکل می‌گیرد: آیا امکان دستیابی به پیامدی یکسان با سطوح پایین‌تر رانت وجود دارد یا خیر. از این رو ایجاد رانت در این رویکرد به‌منزله شکست دولت تلقی می‌شود [۵].

در نهایت سومین معیار از شکست دولت، برگرفته از نوشته‌های ویکسل^۵ (۱۸۹۶) و موسوم به شکست ویکسلی است. رویکرد وی متفاوت از الگوی استاندارد اقتصاد رفاه بوده و بیشتر بر حقوق مستخرج از لیبرالیسم کلاسیک تکیه می‌کند. وی این‌گونه اظهار می‌دارد که برون‌داد سیاست‌ها و تصمیمات سیاسی باید به‌گونه‌ای رقم بخورد تا از منظر معیار پار تو بر آنچه بدون دخالت دولت به‌دست می‌آید، برتری داشته‌باشد. به این معنا که مداخله دولت وضعیت بهتری برای همگان ایجاد نماید. در غیر این صورت هر برون‌دادی به‌عنوان شکست دولت تلقی می‌گردد. بنابراین طی رویکرد حاضر ایجاد هزینه‌های عمومی صرفاً در راستای فعالیت‌های مفید برای کل جامعه مشروع است و تصویب هزینه عمومی مستلزم به رسمیت شناختن همه طبقات جامعه بدون هیچ استثنایی است. بر اساس این ایده، مشارکت اجباری فرد در هزینه‌های یک پروژه خاص بدون افزایش منافع وی به‌منزله بی‌عدالتی و شکست تلقی می‌شود. در حقیقت طی این رویکرد شهروندان به‌عنوان امضاکنندگان قرارداد در نظر گرفته می‌شوند که اقدامات مجاز دولت را تعیین می‌نمایند. همچنین هر شهروند دارای حق و تو در این قرارداد است. رویکرد ویکسلی محدودکننده روند سیاستگذاری در زمینه توزیع مجدد منابع بین شهروندان است. با این توضیح که توزیع مجدد محض تنها در صورت وجود حس نوع‌دوستی میان بازندگان و ذی‌نفعان به‌منزله افزایش مطلوبیت اهداکنندگان نوع‌دوست از توزیع مجدد به نفع دیگران، قابل پذیرش است. به همین دلیل، این رویکرد اغلب به‌عنوان یک روش محافظه‌کارانه برای قضاوت درباره مشروعیت مداخله دولت مطرح می‌شود و به‌نوعی در تضاد با سنت اقتصاد رفاه جریبان اصلی است [۵].

۱. البته پرداخت این غرامت‌ها و جبران‌ها خود نیازمند وجود ظرفیت و مجموعه‌ای از ابزارهای مالیات‌ستانی است که وجود آن در برخی کشورهای در حال توسعه مورد سؤال است [۵] [۳۰].

2. Distributional Failures
3. Social Welfare Function
4. Social Surplus
5. Wicksell

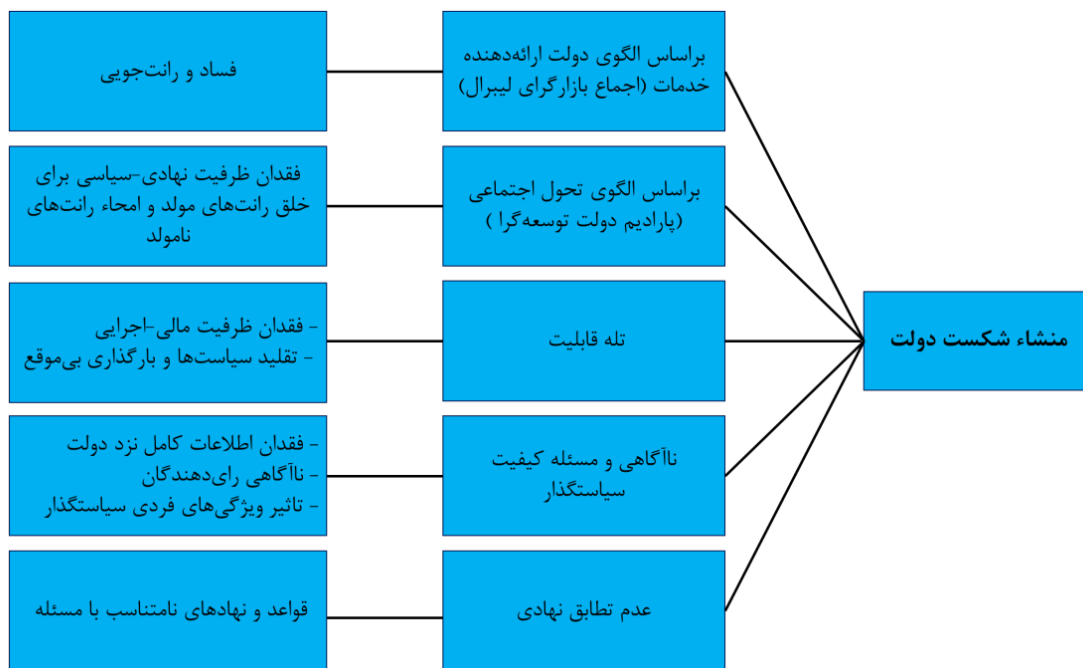
۶. برخلاف اقتصاد رفاه نئوکلاسیک که به کارایی تخصیص منابع و تعادل‌های بهینه اجتماعی از طریق معیارهایی مثل پار تو یا کالدور-هیگس توجه دارد، ویکسل به دنبال مشروعیت اخلاقی و سیاسی تصمیمات دولت است. او معتقد بود که اگر دولت بخواهد مالیاتی بگیرد یا خدمات عمومی ارائه دهد، باید این کار با رضایت جمعی انجام شود، مفهومی که ریشه در سنت لیبرالیسم کلاسیک دارد.
۷. از آنجایی که معیارهای نظری فوق حاوی دلالت‌های عملی کمی است، از توضیح بیشتر آن در این بخش خودداری می‌گردد و بیان شرح عمیق‌تر آن به بخش «ج» پیوست موکول می‌شود.

۲-۳. ریشه‌های شکل‌گیری شکست دولت

«شکست دولت» می‌تواند حاصل تلاقی عوامل مختلفی از نارسایی‌ها، ضعف‌های نهادی، خطاهای شناختی یا ناکامی در تطبیق نقش دولت با اقتضانات محلی باشد. لذا در این بخش، تلاش می‌شود تا به برخی از مهم‌ترین منشأهای «شکست دولت» پرداخته شود. این منشأها از زاویه‌های مختلفی همچون نوع پارادایم حاکم بر نحوه نقش‌آفرینی دولت، ظرفیت و توانمندی دولت، آگاهی و کیفیت سیاستگذاران و میزان تطابق نهادی قابل واکاوی‌اند.

گفتنی است که چنین تقسیم‌بندی به صورت صریح در ادبیات موضوع وجود ندارد، اما تمرکز بر ابعاد گوناگون مفهوم «شکست دولت»، به تفاوتی ضمنی در تبیین علل شکست منجر شده است. بنابراین وجود برخی هم‌پوشانی‌ها در زیربخش‌های پیش‌رو ناگزیر است. ضمن اینکه ریشه‌هایی که در این بخش برای شکست دولت معرفی می‌شوند، بیش از آنکه علل نهایی یا تبیین‌های جامع تلقی شوند، بازتاب چارچوب‌های نظری متفاوتی‌اند که هر یک از زاویه‌ای خاص به ماهیت دولت و مفهوم توسعه می‌نگرند. نمای کلی این صورت‌بندی در شکل ۲ قابل مشاهده است.

شکل ۲. صورت‌بندی کلی از دلایل شکست دولت [۵] [۸] [۱۹] [۲۰] [۲۱]



بر این اساس از منظر الگوی دولت ارائه‌دهنده خدمات^۱ (پارادایم جریان متعارف) اعمال نفوذ شخصی^۲ به‌عنوان منشأ اساسی «شکست دولت» شناسایی و مورد توجه قرار می‌گیرد. در مقابل پارادایم دولت توسعه‌گرا بر نقش فعال دولت در فرایند توسعه تأکید دارد و برخلاف پارادایم متعارف که بر کاهش مداخله دولت و توصیه‌های منتج از ایده حکمرانی خوب تمرکز دارد، این دیدگاه معتقد است که دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه باید نقش فعال و هدایت‌کننده‌ای در تغییرات اقتصادی و اجتماعی ایفا کنند. در این شرایط موفقیت دولت و گریز از شکست به توانایی دولت در خلق و هدایت رانت‌ها و غلبه بر گروه‌های نامولد بستگی دارد. این امر نیازمند ظرفیت نهادی و سیاسی برای غلبه بر مقاومت گروه‌های اجتماعی است؛ زیرا فقدان ظرفیت نهادی و مقاومت اجتماعی می‌تواند اجرای سیاست‌ها را دشوار کند. بنابراین مطابق با این دیدگاه دولت‌های موفق به‌طور فعال رانت‌ها و حقوق مالکیت را مدیریت کرده و جامعه را به سمت تحول و پیشرفت هدایت می‌کنند، در حالی که

1. The Service Delivery Model
2. Private Influence

دولت‌های شکست خورده در این امر ناکام می‌مانند.

«تله قابلیت» نیز به ناتوانی و شکست سازمان‌ها در اجرای مؤثر سیاست‌ها به دلیل فقدان ظرفیت و قابلیت اشاره دارد. این شکست از دو علت اصلی تقلید و فشار بیش از حد ناشی می‌شود که متعاقباً واگرایی بین برون داد نظری و واقعی سیاست‌ها را در پی دارد. فقدان ظرفیت فنی و انعطاف‌ناپذیری و تصلب قوانین و مقررات نیز از دیگر موانعی هستند که در این بخش به آن اشاره شده است. در این بین مسئله ناآگاهی به فقدان اطلاعات کامل سیاستگذاران و رأی‌دهندگان در فرایند سیاستگذاری اشاره دارد. همچنین کیفیت سیاستگذار، تأثیر ویژگی‌هایی فردی را مورد توجه قرار می‌دهد.

در نهایت شکست به مثابه عدم تطابق نهادی^۱ نیز شکست‌های بازار و دولت را از دریچه مسائل نهادی تحلیل می‌کند؛ یعنی شرایطی که قواعد حاکم بر تعاملات با نیازهای واقعی همخوانی ندارند.

بنابراین همان گونه که مفهوم «شکست دولت» با تعاریف و ابعاد گوناگون قابل تحلیل است؛ از جنبه علل وقوع نیز وجود عوامل مختلفی می‌تواند متصور باشد. با این توضیح در ادامه هر یک از عوامل پیش گفته به طور مفصل مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۲-۳. منشأ شکست از منظر پارادایم دولت ارائه‌دهنده خدمات

در صورت‌بندی ریشه‌های شکست دولت، نقش دولت در فرایند توسعه اقتصادی جایگاهی محوری و تعیین‌کننده دارد. در واقع، وجود دو رویکرد نظری غالب نسبت به کارکردهای دولت در فرایند توسعه، موجب شکل‌گیری اختلاف‌نظرهایی جدی درباره منشأهای اصلی شکست دولت و تعیین اولویت‌های اصلاحات نهادی در کشورهای در حال توسعه شده است. این دو دیدگاه، با تأکید بر ابعاد متفاوتی از نقش دولت، مبنای تحلیل‌های متفاوتی از علل ناکارآمدی‌ها و نحوه مداخله اصلاحی در ساختارهای حکمرانی را فراهم کرده‌اند. الگوی اول ناظر بر دولت‌های ارائه‌دهنده خدمات (ملهم از ایده‌های اجماع لیبرال^۲ بازارگرا یا همان رویکرد متعارف مورد بحث در این بخش) است که بر مجموعه خدماتی که دولت باید ارائه دهد، تمرکز دارد (به‌ویژه کالاهای عمومی مانند نظم و قانون، تأمین اجتماعی، تنظیم بازار و طراحی و پیاده‌سازی بازارهای رقابتی برای تأمین سایر کالاها و خدمات). در مقابل الگوی تحول اجتماعی^۳ (پارادایم دولت توسعه‌گرا) بر نقش دولت در تحول جوامع به سمت رشد و توسعه اشاره دارد [۱۷] [۱۹].

زیربنای الگوی دولت ارائه‌دهنده خدمات مجموعه‌ای از نظریه‌ها در مورد چگونگی کارکرد اقتصاد بازار لیبرال است. این الگو دارای سه مؤلفه نظری است که در ترکیب با هم زیربنای دیدگاه فوق را ایجاد می‌کنند [۱۷]:

۱ بازارهای کارا فاقد رانت و دارای حقوق مالکیت پایدارند.

۲ بر نقش فعالیت‌های رانت‌جویانه در خلق رانت و بی‌ثباتی حقوق مالکیت اشاره دارد. در واقع تداوم رانت‌های مخرب^۴ و بی‌ثباتی حقوق مالکیت با انگیزه‌های رانت‌جویی توضیح داده می‌شود.^۵

۳ فقدان دموکراسی و بوروکراسی ضعیف را موجب تداوم رانت‌جویی می‌داند؛ زیرا این فقدان، شانس گروه‌های ذی‌نفع برای ادامه فعالیت‌های رانت‌جویانه را افزایش می‌دهد. همچنین، دستمزدهای پایین بخش اداری، بوروکراسی انتصابی و دارای چشم‌انداز کوتاه‌مدت (سیاسی) و قوه قضائیه ضعیف، همگی می‌توانند هزینه‌های انتظاری مقامات دولتی برای دریافت رشوه را کاهش دهند و در نتیجه احتمال رانت‌جویی را تقویت کنند.

1. Institutional Mismatch

۲. این پارادایم، که ریشه در سنت اقتصاد سیاسی لیبرال دارد، دولت را نهادی بالقوه ناکارآمد می‌بیند که همواره در معرض تسخیر منافع خاص قرار دارد. با این حال، این تصویر از دولت، خود می‌تواند محصول تجربه تاریخی خاصی از شکل‌گیری دولت مدرن در جوامع غربی - مشخصاً انگلوساکسون - باشد. بنابراین تعمیم آن به سایر زمینه‌های تاریخی، امری بدیهی تلقی نمی‌شود.

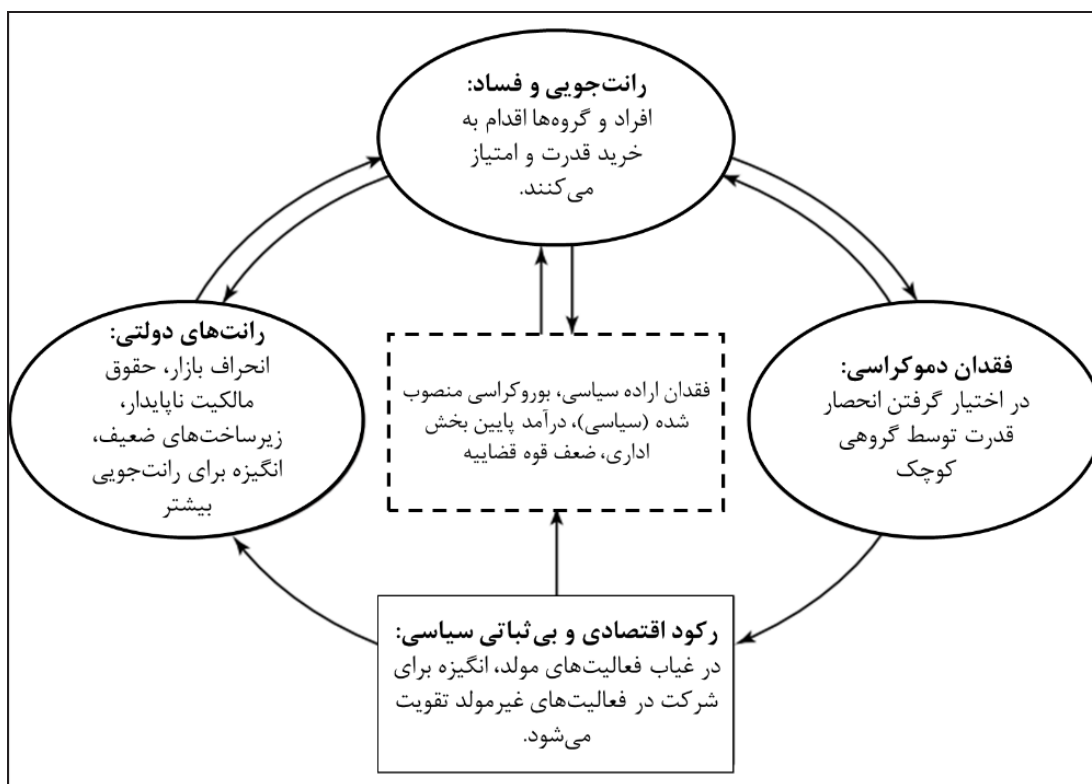
3. Social Transformation Model

4. Damaging Rents

۵. مطابق با الگوی مذکور، یکی از مخرب‌ترین آثار رانت‌جویی، بی‌ثباتی حقوق مالکیت است، زیرا ایجاد یا تخصیص مجدد رانت همواره مستلزم تغییرات متناسب در حقوق مالکیت است.

این عناصر و مؤلفه‌ها و ارتباط میان آنها، در شکل ۳ به نمایش درآمده است؛ به طوری که نحوه تعامل سه مؤلفه اصلی الگوی اجماع بازار گرای لیبرال و چگونگی «شکست دولت» در کشورهای در حال توسعه را توضیح می‌دهد [۱۷].

شکل ۳. منشأ شکست دولت بر اساس الگوی دولت ارائه‌دهنده خدمات (اجماع بازار گرای لیبرال) [۱۷]



بر این اساس، ارائه خدمات ضعیف در زمینه‌های کلیدی مانند حفاظت از حقوق مالکیت و تأمین زیرساخت، به نوبه خود رشد اقتصادی را متأثر می‌سازد. علیت دوطرفه بین اکثر عوامل شناسایی شده جریان دارد. به نحوی که فقدان دموکراسی بستر رانت‌جویی را فراهم می‌کند، رانت‌جویی نیز با تقویت قدرت گروه‌های ذی‌نفع، زمینه رانت‌جویی بیشتر را فراهم می‌سازد. از طرفی ظرفیت اداری ضعیف و درآمد پایین بخش اداری محملی برای وقوع فساد بیشتر خواهد بود. متعاقباً فساد نیز کسب اراده سیاسی برای اصلاح بوروکراسی را دشوار ساخته و می‌تواند قوه قضائیه را آلوده کند. این وابستگی متقابل بدان معنی است که امکان گرفتار شدن جوامع در تعادل‌های غیردمکراتیک، به شدت فاسد و به شدت مخدوش وجود دارد [۱۷].

در این شرایط عدم کنترل معضل رانت‌جویی نه تنها مستقیماً به برون داد اقتصادی ضعیف منجر می‌شود، بلکه بر اعتبار سیاست‌های مورد نظر خدشه وارد می‌سازد. این مسئله به نوبه خود می‌تواند شکاف‌هایی را در جامعه ایجاد یا تشدید کند و اعتماد عمومی را از بین ببرد. اعتبار پایین سیاست‌ها نیز به گسترش رانت‌جویی و تنزل اعتماد عمومی منتهی می‌شود. در ادامه فقدان اعتماد عمومی اعتبار سیاست‌ها را تضعیف می‌کند. در نهایت مداخلات سیاستی ناسازگار با شرایط محلی، ضمن ناکامی در رفع شکست‌های بازار، بر گسترش اقتصاد غیررسمی و رانت‌جویی دامن می‌زند و اعتبار و اعتماد عمومی را تضعیف می‌کند [۲۲].

چنان که از این توضیحات برمی‌آید، مطابق با دیدگاه دولت ارائه‌دهنده خدمات، مسئله رانت‌جویی و فساد نقشی محوری در بروز «شکست دولت» ایفا می‌کند. در ادبیات موضوع، مسئله فساد و رانت‌جویی تحت عنوان استفاده از نفوذ شخصی صورت‌بندی شده است. این مسئله به نبود خیرخواهی سیاست‌مداران اشاره دارد که در عرصه عمل پدیده‌ای استثنایی و دور از ذهن نیست. لذا این احتمال وجود دارد که فرایند انتخاب سیاست همواره از مسئله اعمال نفوذ^۱ تأثیر پذیرد. دولت‌ها در هر دو حالت دمکراتیک و غیر دمکراتیک، تحت تأثیر گروه‌های قدرتمند سازمان یافته هستند. این امر به طور کلی منجر به بروز تعارضات منافع و انحراف منافع یک سیاست به سمت گروه‌های منافع خاص می‌شود. همچنین اگر افراد صرفاً با هدف کسب منافع شخصی وارد بخش عمومی شوند، در کنار عدم تخصیص بهینه منابع، تخصیص مناسب استعدادها نیز دچار خدشه می‌شود [۵].

در این بین فساد محض^۲ و رانت‌جویی به عنوان دو شکل عمده استفاده از نفوذ شخصی مورد بحث قرار گرفته است. به طوری که فساد محض ناظر بر نوعی توزیع مجدد است که عمدتاً شامل پرداخت‌های پولی مستقیم (مانند رشوه) به سیاستمداران برای جهت‌دهی به سیاست‌ها می‌شود و به نوبه خود می‌تواند عواقب منفی داشته باشد. این نوع فساد به عنوان یک مبادله داوطلبانه بین پرداخت‌کننده (مثلاً یک گروه ذی‌نفع) و گیرنده (سیاست‌مدار) توصیف می‌شود و ویژگی اصلی آن بازتوزیع منابع است [۵].

در واقع فساد محض به عملی اطلاق می‌شود که طی آن با هدف تغییر برون‌داد یک سیاست مشخص، به مقام سیاستگذار (یا مقام اجرایی) مبلغی (رشوه) پرداخت می‌شود. در چنین شرایطی، فساد می‌تواند همسویی ترجیحات شهروندان و رهبران را تغییر دهد. در این بین یک نکته مهم این است که هیچ فرض پیشینی مبنی بر اثر کاهش دهنده یا فزاینده رشوه بر رفاه اجتماعی وجود ندارد. اما به طور کلی فساد زمانی رفاه را کاهش می‌دهد که معیار پایه بر خیرخواهی دولت استوار باشد. بنابراین، اگر عمل سیاستگذار در ابتدا همسو با حداکثرسازی رفاه اجتماعی باشد و رشوه بر این همسویی خدشه وارد سازد، به وضوح می‌تواند اوضاع را بدتر کند. اما از منظر تعریف و یکسلی، فساد تنها با افزایش احتمال اجرای یک پروژه عمومی، به «شکست دولت» منجر می‌شود. ولی اگر پرداخت رشوه به مقاماتی که خواهان عدم اقدام از سوی دولت هستند صورت گیرد، وقوع شکست دولت منتفی می‌گردد. فارغ از چنین استدلال‌هایی، دیدگاه عموم جامعه از انتقال منابع در قالب رشوه به سیاست‌مداران استقبال نمی‌کند [۵].

مفهوم رانت‌جویی اولین بار توسط کروگر (۱۹۷۴) و برای اشاره به هزینه تخصیص منابع در راستای تأمین منافع خصوصی و به هزینه دیگران، استفاده شده است [۸]. این مفهوم به استفاده از منابع ناسالم در فرایند سیاستگذاری اشاره دارد^۴ و به عنوان تلاش برای کسب رانت (اعم از قدرت، ثروت یا سایر امتیازات) از طریق تأثیر بر سیاست‌ها تعریف می‌شود. اقدامی که اغلب با هزینه‌های هنگفت برای جامعه همراه است [۵]. وجه تمایز تعاریف فوق از فساد و رانت‌جویی در این است که فساد محض عمدتاً محدود به پرداخت‌های پولی مستقیم (رشوه) می‌شود، در حالی که رانت‌جویی مفهوم گسترده‌تری است و شامل افعالی نظیر لابی‌گری نیز می‌شود. همچنین در بعد پیامدها، فساد محض مشروعیت دولت را تضعیف می‌کند، اما رانت‌جویی چرخه‌های مالی یا انتخاب ضعیف سیاستمداران را تشدید می‌کند. بنابراین رانت‌جویی در مفهومی گسترده‌تر نسبت به فساد محض تعریف می‌شود و ناظر بر رفتاری است که طی آن افراد منابع و انرژی خود را جهت تأمین امتیازات سیاسی و کسب رانت صرف می‌کنند. در این بین، پیامدهای رفاهی رانت‌جویی با توجه به سیاست انتخاب شده و میزان منابع صرف شده برای تأثیرگذاری بر تصمیمات سیاستی، تعیین می‌شود [۵].

1. External Influence
2. Pure Corruption

۳. منشاء فساد را می‌توان به ترکیبی از سه عامل اساسی نسبت داد. قدرت انحصاری، اختیاردهی و عدم پاسخ‌گویی کافی نسبت به اختیار اعطا شده. همان‌طور که کلیتگارد بیان کرده است: فساد یک جرم محاسباتی است، نه احساسی. درست است که افراد در دستکاری وجود دارند که در برابر تمام وسوسه‌ها مقاومت می‌کنند و مقامات صالحی در برابر بیشتر وسوسه‌ها ایستادگی می‌کنند. اما وقتی که مبلغ رشوه چشمگیر، احتمال دستگیر شدن کم و مقدار مجازات ناچیز باشد، بسیاری از مقامات تسلیم خواهند شد [۲۲].

۴. با توجه به گستردگی ادبیات مرتبط با موضوع فساد و رانت‌جویی؛ تعاریف متعددی برای این مفاهیم تصریح گشته است که بسته به اهداف مطالعه می‌تواند مورد استفاده و ارجاع قرار بگیرد. برای مثال در یکی از تعاریف متداول از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل؛ فساد به معنای سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب منفعت شخصی تعریف شده است. با این حال در واژه‌نامه ضدفساد که توسط این نهاد منتشر شده، حدود ۶۰ مدخل مختلف با ذکر مصادیق متعدد از این مفهوم دیده می‌شود که حاکی از گستردگی برداشت‌ها از این مفهوم است [۸۲].



رانت جویی به مثابه رایج‌ترین علت شکست دولت مطرح می‌شود. تا آنجا که می‌توان آثار سوء این پدیده را حتی در بازار کار، مبنی بر خروج افراد از مشاغل مولد مشاهده کرد. این پدیده شباهت زیادی به مسئله جست‌وجوی سود توسط افراد در بازارها دارد که در اینجا در بستر نهادهای سیاسی هدایت می‌شود [۱۸].

باید توجه داشت مسئله رانت جویی، علاوه بر آثار و پیامدهای منفی آشکاری که بر رشد اقتصادی، بهره‌وری و سایر شاخص‌های توسعه دارد، از ویژگی بازدهی فزاینده نیز برخوردار است. به این معنا که هرچه میزان رانت جویی افزایش یابد، زمینه گسترش و تداوم آن بیشتر می‌شود. بنابراین هنگامی که چنین تبادلاتی در ساختار اقتصادی یا اداری نهادینه و رایج شوند، حذف آنها بسیار دشوار خواهد بود؛ چراکه بهره‌برداران از رانت انگیزه بالایی دارند تا از تداوم منافع خود اطمینان حاصل کرده و مانع از دستیابی دیگران به این مزایا شوند [۸].

همان‌طور که در سطور پیشین مورد تأکید واقع شد، مطابق با الگوی دولت ارائه‌دهنده خدمات، فساد و رانت جویی به‌عنوان مهم‌ترین دلیل شکست دولت شناسایی می‌شود. بنابراین دلالت‌های سیاستی منتج از الگوی دولت ارائه‌دهنده خدمات برای جلوگیری از شکست‌های دولت، عمدتاً مبتنی بر کاهش حدود مداخله دولت و پیگیری اهداف حکمرانی خوب جهت کاهش زمینه‌های بروز فساد و رانت جویی است.

هم‌راستا با این دیدگاه، بانک جهانی و سایر نهادهایی بین‌المللی از برنامه‌های حکمرانی خوب و الگوی دولت ارائه‌دهنده خدمات حمایت می‌کنند و با وجود پذیرش نقش بسیار فعال و خالق رانت دولت در کشورهای توسعه‌یافته موفق (به‌عنوان مثال، بانک جهانی ۱۹۹۳)، استدلال کرده‌اند که این کشورها تعدادشان اندک و دارای ظرفیت دولت استثنایی بوده‌اند. در ادامه استدلال می‌کنند که در غیاب ظرفیت بالای دولت، تمرکز دولت بر ارائه خدمات اصلی و اتکا به اصلاحات مبتنی بر ایده حکمرانی خوب گزینه بهتری است. این در حالی است که حسب شواهد تجربی، ظرفیت‌های دولتی که برای جلوگیری از شکست دولت حیاتی شناخته می‌شوند، ارتباط چندانی با ویژگی‌های حکمرانی خوب ندارند. در واقع نه تنها هیچ کدام از این ویژگی‌ها به‌عنوان پیش شرطی اساسی برای رشد سریع محسوب نمی‌شود. بلکه تفسیری منسجم‌تر از شواهد تاریخی نشان می‌دهد که حکمرانی خوب - به‌معنای فساد کمتر و دموکراسی عمیق‌تر - معمولاً برون داد توسعه اقتصادی موفق است [۱۹] [۱۷].

با این توضیح مقدماتی به نظر می‌رسد که نباید به تبیین الگوی دولت ارائه‌دهنده خدمات از علل شکست دولت اکتفا کرد. توجه به دلالت‌های سیاستی و نتایج تجربی اتخاذ چنین رویکردی می‌تواند پاسخ‌های بیشتری در باب منشأ شکست فراهم آورد. بنابراین لزوم توجه به پارادایم جایگزین مطرح می‌شود. مبحثی که در بخش بعد به آن پرداخته شده است.

۲-۳. منشأ شکست از منظر الگوی تحول اجتماعی (پارادایم دولت توسعه‌گرا)

در مقام پاسخ به رویکرد اشاره‌شده در بخش پیشین، الگوی تحول اجتماعی (پارادایم دولت توسعه‌گرا) بر این نکته اشاره دارد که اگرچه کشورهای توسعه‌یافته موفق تعدادشان اندک است و ظرفیت دولت آنها استثنایی بوده، اما هیچ نمونه‌ای از دولت‌های شکست‌خورده یا در حال شکست که سیاست‌های مبتنی بر حکمرانی خوب را اتخاذ کرده و سپس از یک تحول پایدار و موفق برای دستیابی به رفاه برخوردار شده باشند، وجود ندارد. حسب این تجارب چنین نتیجه‌گیری می‌شود که باید درس‌هایی در مورد بهترین روش‌های توسعه ظرفیت دولت آموخت [۱۷]. در واقع دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه، خواه ناخواه نقش بسیار مهم‌تری نسبت به الگوی دولت ارائه‌دهنده خدمات ایفا می‌کنند. زیرا جوامع در این دست کشورها در حال تجربه تغییرات اجتماعی و اقتصادی بی‌سابقه‌ای هستند که دولت‌ها را در استفاده از قوای اقتصادی و قهری

۱. اشکال دیگر رانت‌جویی تحت عناوینی نظیر غارت (Predation)، تسخیر دولت (State Capture) و حامی‌پروری (Patron-Clientelism) مورد بحث واقع گشته است. حالت افراطی مسئله غارت ناظر بر وجود یک دولت غارتگر است که با ادارات دولتی همچون دارایی‌هایی برای کسب درآمد رفتار نموده و حجم بالایی از مازاد اقتصاد را مصرف می‌کند. چنین رفتاری در قبایل رانت‌های حاصل از منابع طبیعی به‌طور چشمگیری بروز می‌کند. مفهوم تسخیر دولت نیز برای توصیف چگونگی شکل‌گیری قوانین و سیاست‌ها توسط شرکت‌ها و سایر گروه‌ها از طریق کانال‌های غیررسمی و غیرشفاف نفوذ استفاده شده است. به‌طوری که با کنترل دستور کار سیاست یا با تغییر ماهیت اساسی نمایندگی و طراحی قوانین اساسی همراه است. در واقع گروه‌های مختلف می‌توانند با لابی‌گری رسمی یا غیررسمی، کنترل دسترسی به اطلاعات یا انواع استراتژی‌های دیگر، سیاست‌ها را به نفع خود تغییر دهند. برای مثال سازمان‌های نظارتی در معرض تسخیر توسط صنایعی هستند که وظیفه تنظیم‌گری آن‌ها را برعهده دارند و بنابراین منافع صنعت را به جای منافع عموم مردم ملحوظ می‌دارند. در نهایت روابط مراد و مریدی به روابط ناسالم میان سیاست‌گذار، شهروندان و یا گروه‌های منافع خاص اشاره دارد [۲۲].

۲. از آنجا که هیچ الگوی واحدی از مداخلات در کشورهای با رشد بالا مشترک نیست، آنچه استنباط می‌شود، اصول کلی است که باید با توجه به واقعیت‌های سیاسی و شرایط اولیه کشورهای مختلف به نهادهای مخصوص هر کشور ترجمه شود [۱۷]. در واقع در این چارچوب نیز، دولت توسعه‌گرا نه به‌عنوان نقطه مقابل شکست، بلکه به‌مثابه الگویی خاص از سازمان‌یافتگی قدرت و ظرفیت نهادی قابل طرح است که خود، واجد شرایط امکان تاریخی، ائتلاف‌های اجتماعی خاص و محدودیت‌های ساختاری است. بر این اساس، فرض توانایی دولت در خلق و هدایت رانت‌های مولد، خود مستلزم وجود ظرفیت‌های سیاسی، بوروکراتیک و ائتلاف‌های اجتماعی خاصی است که تحقق آنها نه پیشینی، بلکه محصول یک مسیر تاریخی پیچیده است.

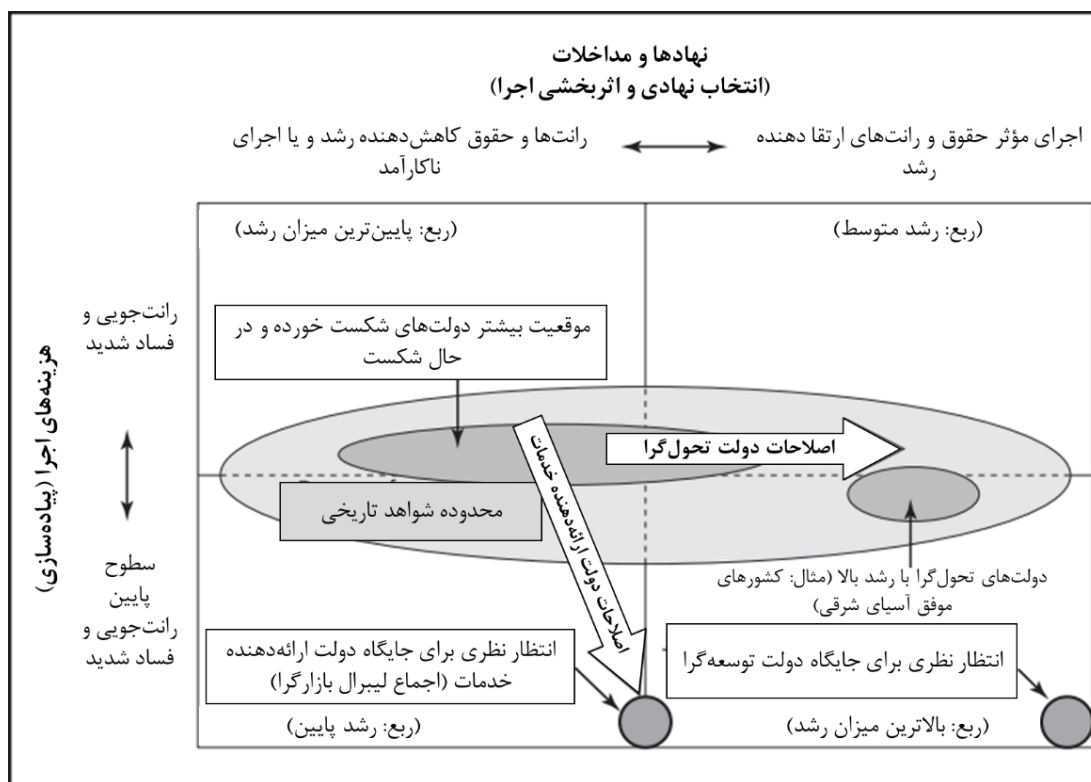
برای هدایت امور ناگزیر می‌سازد. با افزایش انتظارات و جنبش‌های اجتماعی که قابلیت سیاسی و اقتصادی جوامع سنتی را تخریب می‌کند، بی‌عملی و فقدان تأثیرگذاری ممکن نیست. در این شرایط دولت می‌تواند به‌ایزاری در دست طبقات، گروه‌ها و کارآفرینان سیاسی^۱ متخاصم تبدیل شود که هر کدام برای کسب منابع و هدایت جریان تحولات در تلاش‌اند. نهادها و سیاست‌های دولتی نیز نتیجه تضاد و مذاکره بین نیروهای متخاصم هستند، اما در کشورهای صنعتی پیشرفته که از قبل دارای بخش‌های مولد مسلط و بالغ هستند، سیاست‌های دموکراتیک معمولاً حول طیف نسبتاً محدودی از گزینه‌ها در نوسان است که در نهایت با حفظ پویایی اقتصاد منافاتی ندارند. در فقدان غلبه چنین بخشی، نبود یک حلقه بازخورد از عملکرد اقتصاد به فرایند سیاستگذاری موجب وسعت دامنه سیاست‌ها و نهادها در کشورهای در حال توسعه می‌شود. این مسئله امکان بروز تداوم «شکست دولت» در سازمان‌دهی تحولات به‌سمت اهداف توسعه‌ای را فراهم می‌آورد [۱۷].

لذا در کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه، موفقیت یا شکست دولت به بی‌طرفی آن در حمایت از حقوق مالکیت موجود یا عدم مداخله در اقتصاد یا منازعات اجتماعی ارتباط ندارد. بلکه چهار بعد متفاوت در ارتباط با منشأ بالقوه شکست دولت، شناسایی می‌شود. این چهار بعد شامل نهادها و سیاست‌های متفاوت، میزان اثربخشی در اجرای^۲ (پیاده‌سازی) این نهادها، هزینه‌های اجرا و در نهایت فرایندهای هدایت تغییرات نهادی است. در این شرایط اجرای مؤثر، نیازمند وجود ظرفیت نهادی کافی و نهادهایی است که با منافع گروه‌های اجتماعی قدرتمند سازگار باشد. زمانی که دولت درگیر مدیریت رانت‌ها و مداخله در حقوق مالکیت برای ارتقای سطوح اقتصادی جامعه است، فرایند اجرا دشواری‌های بیشتری نسبت به یک اقتصاد توسعه‌یافته دربر خواهد داشت. این دشواری‌ها هم از منظر ظرفیت نهادی - زیرا دولت باید ظرفیت انجام کارهای مناسب را داشته باشد - و هم از ناحیه مقاومت اجتماعی و رانت‌جویی شدیدتر شناسایی می‌شود [۱۷]. در این شرایط لزوم توجه مضاعف به اهمیت ظرفیت نهادی بدیهی به‌نظر می‌رسد. زیرا اعمال یا تغییر سیستم حقوق مالکیت بدون ظرفیت اداری مناسب غیرممکن است. در عین حال، ظرفیت نهادی بدون ظرفیت سیاسی مؤثر^۳ برای غلبه بر مقاومت گروه‌های اجتماعی قدرتمندی که با دگرگونی‌های حقوق مالکیت یا پیامدهای راهبردهای خاص مدیریت رانت مخالف هستند، کافی نخواهد بود. در واقع رشد سریع نیازمند مجموعه‌ای قوی از نهادها و ظرفیت نظارتی برای تمایز بین انواع مختلف رانت‌هاست. بنابراین برای خلق، امحا یا مدیریت رانت‌ها جهت تحقق رشد، وجود ظرفیت سیاسی، ضروری است. زیرا براساس شواهد تجربی موجود، دولت در تمام کشورهای در حال توسعه موفق، به‌طور فعال در بازارها مداخله کرده و رانت‌ها و حقوق مالکیت را خلق و مدیریت کرده است [۱۷].

۱. Political Entrepreneurs: کارآفرینان سیاسی به افراد یا گروه‌هایی اطلاق می‌شود که اصول کارآفرینی مانند نوآوری، ریسک‌پذیری و بسیج منابع را در عرصه سیاسی به کار می‌برند. آنها اغلب با تأسیس احزاب جدید، ترویج سیاست‌های نوآورانه یا بهره‌برداری از نفوذ سیاسی برای کسب منافع اقتصادی، بر سیاست‌ها، نهادها و پویایی‌های ساختار قدرت تأثیر می‌گذارند.

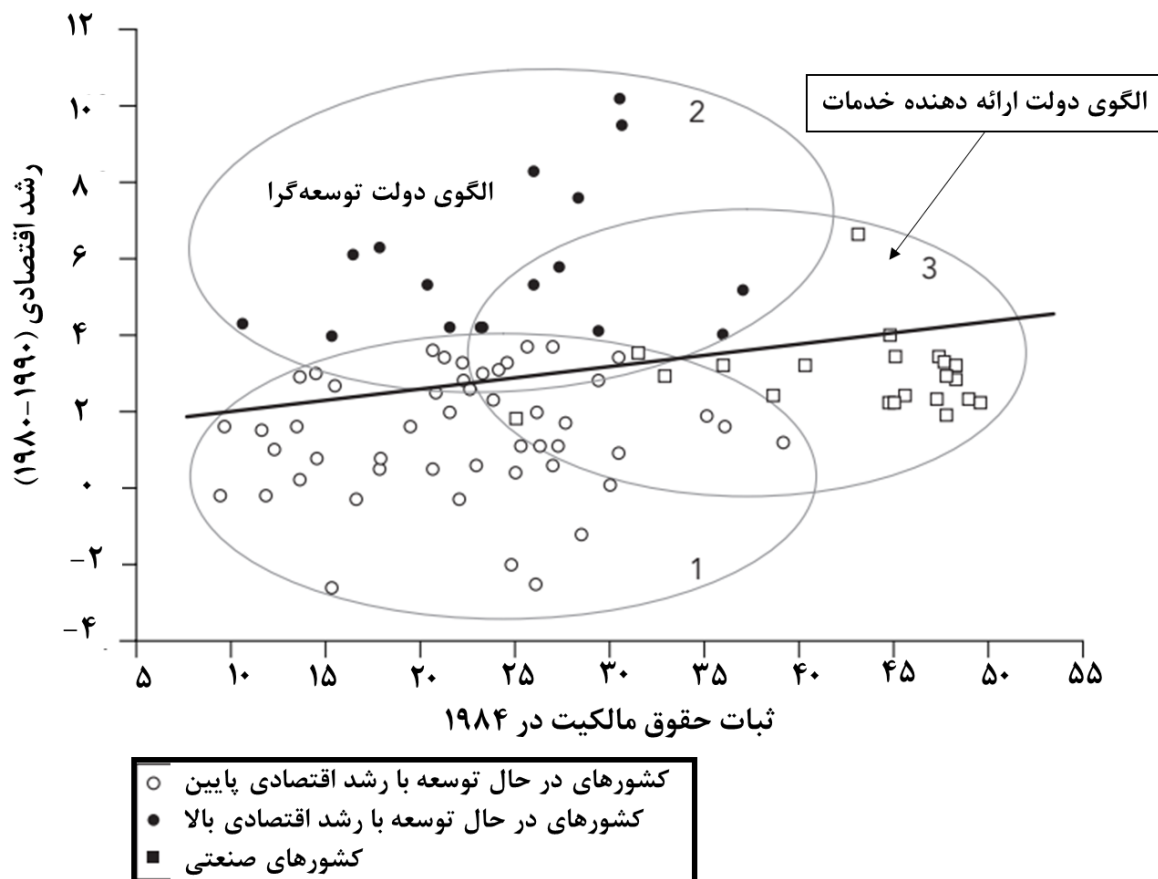
2. Enforced
3. Effective Political Capacity

شکل ۴. دولت توسعه‌گرا و منشأ وقوع شکست دولت [۱۷]



براساس شکل ۴، جوامع می‌توانند از نظر خلق و هدایت رانت‌ها، حقوقی که به‌طور مؤثر اجرا می‌کنند و هزینه‌های اجرایی، متفاوت باشند. دولت‌های ارائه‌دهنده خدمات براساس الگوی حکمرانی خوب با پیگیری حذف همه رانت‌ها به‌عنوان راهی برای کاهش هزینه‌های اجرایی، تقویت و حمایت ویژه از حقوق مالکیت، استراتژی‌های ضد فساد را به‌عنوان راهی برای مقابله با شکست دولت پیشنهاد می‌کنند که عملاً کاهش ظرفیت دولت و قدرت خلق رانت توسط دولت را در پی دارد. چنین اصلاحاتی تلاش می‌کند به هدفی دست‌نیافتنی که هیچ سابقه تاریخی قانع‌کننده‌ای ندارد، دست یابد. این در حالی است که دولت‌های موفق با شدت زیادی در حقوق مالکیت و خلق و هدایت رانت‌ها مداخله کرده‌اند. در حالی که مجموع هزینه‌های رانت‌جویی و اجرایی بالا بوده، وضعیت قدرت سیاسی به آنها اجازه داده است که به‌طور مؤثر به اعمال تغییرات اساسی در حقوق و رانت‌های ضروری برای تحقق رشد بپردازند [۱۷]. نمود تجربی این صورت‌بندی از منشأ «شکست دولت» در شکل ۵ قابل مشاهده است.

شکل ۵. رابطه بین رشد تولید ناخالص داخلی و شاخص حقوق مالکیت و الگوهای مطرح در هر پارادایم [۱۹]



در شکل ۵، شاخص ثبات حقوق مالکیت (شامل فساد، حاکمیت قانون، کیفیت بوروکراتیک، ابطال قراردادهای دولتی و ریسک سلب مالکیت) در سال ۱۹۸۴ در برابر نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۸۰ رسم شده است. در حالی که خط رگرسیون شیب مثبت مورد انتظار را دارد (اگرچه R^2 تنها ۰/۰۳ است)، کشورها به سه گروه مجزا تقسیم می‌شوند. اکثر کشورها به گروه یک یعنی کشورهای در حال توسعه با رشد پایین (نرخ رشد کمتر از میانگین کشورهای پیشرفته) یا گروه کشورهای صنعتی پیشرفته و با درآمد سرانه بالا (گروه سه) تعلق دارند. کشورهای گروه یک با رشد کم و حکمرانی ضعیف شناخته می‌شوند و با شکست‌های زیادی مواجه‌اند، در حالی که کشورهای گروه سوم از رشد بالا برخوردارند و بهترین ویژگی‌های حکمرانی را دارند. در این بین جالب‌ترین گروه کشورها که برخلاف توصیه‌های رویکرد جریان متعارف باید به عنوان الگو مورد توجه و مطالعه قرار گیرند، در گروه دوم قرار دارند. یعنی کشورهای در حال توسعه‌ای که به دلیل داشتن نرخ رشد بالاتر از کشورهای پیشرفته، در حال جبران عقب‌ماندگی خود هستند. نکته مهم در مورد این قبیل کشورها رشد قابل توجهی است که با وجود حقوق مالکیت و حکمرانی مشابه با میانگین سایر کشورهای در حال توسعه یعنی کشورهای گروه یک محقق شده است [۱۹].

با این توضیحات، مبنی بر تأکید رویکرد دولت توسعه‌گرا بر اهمیت ظرفیت دولت لزوم توجه به این مفهوم و شناسایی ابعاد گوناگون آن، دوچندان می‌شود. بنابراین در ادامه سایر ابعاد ظرفیت دولت با جزئیات بیشتری بررسی می‌شود.



۳-۲-۳. فقدان ظرفیت دولت و تله قابلیت

بر اساس تعاریف مصطلح در ادبیات، ظرفیت دولت همچون روی دیگر سکه «شکست دولت» و به مثابه یک دوگان برای آن مطرح می‌شود. چه این شکست به صورت جزئی و در اجرای یک سیاست خاص تعریف شود و یا به صورت نهادی و به معنای ضعف در انجام وظایف عمومی دولت مدنظر قرار گیرد. این مفهوم با نام‌های مختلفی، از جمله اثربخشی دولت^۱، کیفیت حکمرانی^۲، کیفیت نهادی^۳، ظرفیت سیاسی^۴، عملکرد سیاسی^۵، حاکمیت قانون^۶، شکنندگی دولت، قدرت دولت^۷ و بسیاری عناوین دیگر در ادبیات اقتصادی و سیاسی موضوع بحث بوده است [۱۱].

تنوع دیدگاه‌ها در مورد مفهوم و مؤلفه‌های ظرفیت دولت، علاوه بر انتزاع نظری و عملیاتی این مفهوم، ارائه یک تعریف واحد را برای پژوهشگران دشوار می‌سازد.^۸ برخی از پژوهشگران - برای مثال هانتینگتون^۹ (۱۹۶۸) و مان^{۱۰} (۱۹۹۳) - در راستای تعریف وبر^{۱۱}، بر توانایی دولت‌ها برای حفظ و تأمین نظم و ثبات تمرکز نموده‌اند. سایر پژوهشگران - مانند دویچ^{۱۲} (۱۹۶۱) - بر اهمیت روابط دولت و جامعه اشاره داشته و بر مهارت دولت‌ها در افزایش رفاه جمعیت تأکید داشته‌اند. طبق استدلال برخی دیگر از اندیشمندان این حوزه نظیر اسکوپول^{۱۳} (۱۹۸۵)؛ ظرفیت دولت به معنای ظرفیت اجرای اهداف رسمی، به ویژه در برابر مخالفت بالفعل یا بالقوه گروه‌های اجتماعی قدرتمند یا در مواجهه با شرایط سخت اجتماعی - اقتصادی تعریف می‌شود. اوانز^{۱۴} (۱۹۸۶، ۱۹۹۵) محور کلیدی ظرفیت دولت را استقلال درون‌ساختاری می‌داند و بر ترکیبی از قدرت اداری در لفافه و سطح معینی از حضور دولت در ساختار تولیدی اشاره دارد. فوکویاما^{۱۵} (۲۰۰۴) ظرفیت دولت را به عنوان توانایی دولت‌ها برای تدوین و اجرای سیاست‌ها و اجرای قوانین به طور واضح و شفاف تعریف می‌کند. بزلی و پرسون^{۱۶} (۲۰۰۸) بر توانایی وضع مالیات برای تأمین مالی کالاهای عمومی و پرداخت‌های انتقالی تأکید دارند و در نهایت بر اساس دیدگاه نوتسن^{۱۷} (۲۰۱۲) ظرفیت دولت به عنوان اجرای موفق سیاست‌های عمومی از طریق یک بوروکراسی کارآمد که به قوانین پایبند است، درک می‌شود [۲۳] [۱۱].

همچنین ظرفیت دولت در برگیرنده مفهوم «ظرفیت سخت»^{۱۸} و «ظرفیت نرم»^{۱۹} است. ظرفیت سخت شامل مهارت‌های ملموس، مهارت‌ها و دانش فنی و ظرفیت نرم حاوی مفاهیم چون نظام‌های مدیریتی، انگیزه و جهت‌گیری بوروکرات‌ها، توانایی‌های پیمانکاران خصوصی یا غیرانتفاعی - و همچنین روابط آنها با دولت - و روابط دولت با شهروندان است. که مورد آخر شامل اعتماد شهروندان و کارگزاران دولتی به یکدیگر و پاسخ‌گویی یا انطباق شهروندان با درخواست‌های دولت می‌شود [۲۴].

مطابق با ادبیات تجربی نیز توانایی افزایش درآمد از طریق سیستم‌های مالیاتی پیشرفته - یا ظرفیت مالی دولت - به مقدار زیادی با توانایی حمایت از بازارها، توانایی اجرای سیاست‌ها و در نتیجه سطح توسعه اقتصادی مرتبط است؛ از این رو وجود این ظرفیت به عنوان عنصری

1. Government Effectiveness
2. Governance Quality
3. Institutional Quality
4. Political Capacity
5. Political Performance
6. Rule of Law
7. State Strength and State Power

۸. سینگلانی (۲۰۱۳) در یک بررسی گسترده از ادبیات این حوزه، فهرستی از ابعاد و تعاریف متعدد ظرفیت دولت را به تصویر می‌کشد. بر این اساس، ظرفیت دولت ابعاد قهری/نظامی (Coercive capacity)، مالی (Fiscal capacity)، اداری/اجرایی (Administrative/Implementation)، تحول‌آفرینی یا صنعتی‌سازی (Transformative or Industrializing)، پوشش رابط‌های/سرزمینی (Relational/Territorial coverage)، قانونی (Legal) و سیاسی (Political) را در برمی‌گیرد [۲۳]. شایان توجه است که این ظرفیت‌ها نه تنها در کشورهای مختلف، بلکه در داخل یک دولت مشخص و حتی در یک بخش مشخص نیز متفاوت هستند. بر این اساس، بررسی ظرفیت یک دولت مشخص، در قالب «ظرفیت‌های» آن دولت درک بهتری از میزان توانایی آن ایجاد می‌کند (شامل توانایی‌ها، منابع، گرایش‌ها و استراتژی‌های مختلف در خدمت اهداف مختلف). بر این اساس، بهبود ظرفیت دولت مستلزم پرداختن به جزئیات و تفکر در مورد چالش‌ها و زمینه‌های خاص، از جمله ابزارهای موجود برای دولت جهت القای رفتارهای خاص توسط بوروکرات‌ها، شرکت‌ها و شهروندان است [۲۴]. این ظرفیت‌ها نه تنها در کشورهای مختلف، بلکه در داخل یک دولت مشخص و حتی در یک بخش مشخص نیز متفاوت هستند.

9. Huntington
10. Mann

۱۱. دولت به مثابه انحصارگر استفاده مشروع از قوای قهری در یک مکان معین.

12. Deutsch
13. Skocpol
14. Evans
15. Fukuyama
16. Knutsen
17. Hard Capacity
18. Soft Capacity

ضروری برای توسعه اقتصادی و مشخصه متمایز کننده کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته مطرح می‌شود [۲۵] [۲۶] [۲۷]. در واقع حسب این شواهد، دولت‌ها در اقتصادهای نسبتاً پیشرفته درآمدهای مالیاتی بالاتر کسب نموده و نقش مهم‌تری در اقتصاد ایفا می‌کنند. در نقطه مقابل، فقدان این ظرفیت (دولت ضعیف) توسط دانشمندان علوم سیاسی به‌عنوان منشأ شکست در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته ذکر شده است. برای مثال هر بست^۱ شکست اقتصادی کشورهای آفریقایی را به‌طور مستقیم با ناتوانی دولت‌های آنها در تسلط و استخراج منابع از جامعه مرتبط می‌داند. وی این مسئله را با موفقیت در کره جنوبی و تایوان مقایسه می‌کند، جایی که دولت از هر دو نظر سیاسی و اقتصادی قوی‌تر است [۲۵]. بر این اساس، اخذ مالیات به‌مثابه یکی از حیاتی‌ترین کارکردهای دولت و یک بعد مهم از ظرفیت دولت و مرتبط با مسئله شکست دولت در نظر گرفته می‌شود [۲۸] [۲۹] [۳۰] [۳۱].

البته باید توجه داشت که توانایی دولت‌های مدرن برای مالیات‌ستانی از آحاد جامعه و ارائه طیف وسیعی از خدمات مورد نیاز در یک دولت رفاه، به تدریج و با تغییرات ساختاری در اقتصاد، سیاست و توسعه نظام‌های اطلاعات محور و گزارش‌دهی شخص ثالث^۲ ایجاد شده است. توسعه ظرفیت اجرایی دولت نیز با افزایش انطباق شهروندان همراه بوده است. لذا از این منظر ظرفیت دولت تا حدودی تابعی از میراث تاریخی است که شکل‌دهی به آن در کوتاه‌مدت ممکن است فراتر از خواست و توانایی رهبران باشد.^۳ به‌نحوی که ظرفیت دولت در طول زمان انباشته و در برخی موارد تضعیف می‌شود، زیرا سرمایه‌گذاری در دستیابی به چنین ظرفیت‌هایی، بازدهی بلندمدت دارد [۲۴]. با این تفاسیر آنچه در عصر حاضر در بسیاری از کشورها مشاهده می‌شود، دلالت بر وجود نقصان در توانایی دولت‌ها برای انجام وظایف اساسی مانند تأمین امنیت، مقررات‌گذاری و غیره دارد. در حالی که پیاده‌سازی و اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های دولتی مستلزم برخورداری از ظرفیت و وجود سازمان‌های توانمندی^۴ است که فعالیت‌های مولد تعداد زیادی از افراد را تشویق و حمایت کنند. در واقع قابلیت اجرایی^۵ دولت برای پیاده‌سازی و اجرای سیاست‌ها جزء متمایز هر تعریفی از توسعه ملی است. در حالی که ضعف و شکست سازمان‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه خود را به‌صورت فساد فراگیر مقامات دولتی، شکاف بین قانون و عملکرد واقعی، عدم حضور کارگران و کارمندان در محل کار نشان می‌دهد و برون‌داد حوزه‌هایی مانند بودجه‌بندی و تدارکات بخش عمومی، سیستم قضایی و آموزش را متأثر می‌سازد [۲۰]. این وضعیت که به‌مثابه شکست دولت تلقی می‌گردد، توسط پریچت و همکاران^۶ (۲۰۱۳) و چند روز، پریچت و وولکاک^۷ (۲۰۱۷) تحت عنوان «تله قابلیت»^۸ نام‌گذاری و صورت‌بندی شده است [۲۰] [۳۲].

«تله قابلیت» ناظر بر منشأ و چگونگی «شکست دولت» است؛ یعنی رویه‌هایی که اتخاذ آنها، به «شکست دولت» منتهی می‌شود. این رویه‌ها تحت عناوین تقلید مشابه^۹ و فشار زود هنگام^{۱۰} نام‌گذاری شده است. تقلید مشابه به توانایی سازمان‌ها برای حفظ مشروعیت از طریق تقلید از اشکال نهادی مدرن اما بدون کارکرد اشاره دارد که علی‌رغم صورت ظاهری توسعه یافته، فاقد کارکرد مناسب هستند. فشار زود هنگام نیز به وضعیتی اطلاق می‌شود که سطوح وظایف محوله به سازمان‌ها و نهادها بیش از توانایی آنهاست. سازوکار عمل و تأثیر فشار زود هنگام در شکل^۶ تصریح شده است [۲۰] [۳۲].

1. Herbst

2. Information and Third-Party Reporting Systems

۳. در واقع با فرو کاستن مفهوم ظرفیت دولت به شاخص‌های اجرایی، منابع انسانی یا توان مالی بیم آن می‌رود که این مفهوم به متغیری کمتی و قابل انباشت تقلیل یابد؛ حال آنکه ظرفیت، در عمل، برآیند تاریخی رابطه دولت و جامعه، منطق اعمال قدرت و سازوکارهای مشروعیت‌بخشی و غیره است.

4. Capable Organizations

5. State Administrative Capability

6. Pritchett et al.

7. Andrews, Pritchett and Woolcock

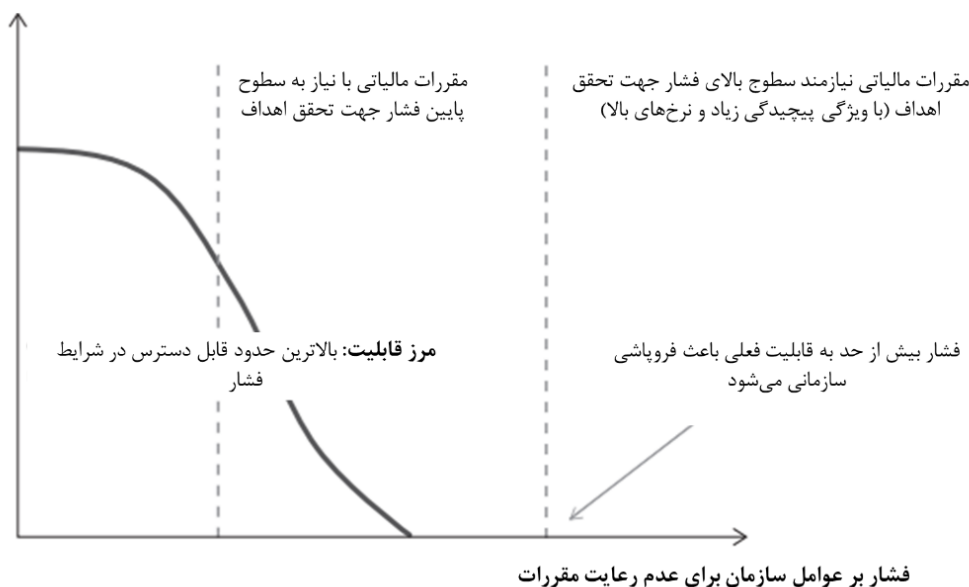
۸. Capability Trap: مفهوم این عبارت ناظر بر فقدان ظرفیت اجرایی لازم و سازوکارهای تحکیم ظرفیت پایین است. این مفهوم عمدتاً ناظر بر فقدان ظرفیت اجرایی دولت است و از این منظر می‌تواند ذیل مفهوم وسیع‌تر ظرفیت دولت طبقه‌بندی شود.

۹. Isomorphic Mimicry: خیرخواهان و درودی (۱۳۹۸) از عبارت «تقلید طوطی‌وار» برای ترجمه این عبارت استفاده کرده‌اند.

۱۰. Pre-Mature Load: خیرخواهان و درودی (۱۳۹۸) از عبارت «بارگذاری بی‌موقع» برای ترجمه این عبارت استفاده کرده‌اند.

شکل ۶. فشار زودرس و فروپاشی قابلیت دولت [۲۱]

قابلیت سازمانی برای اعمال مقررات مالیاتی



درواقع ملزم ساختن سازمان‌ها و نهادها به انجام برخی وظایف، پیش از آنکه واقعاً قابلیت انجامش را داشته باشند، فشار عظیمی به تشکیلات و کارگزارانش وارد می‌آورد و حتی به فروپاشی قابلیت فعلی می‌انجامد. تکرار مستمر بارگذاری بی‌موقع (فشار زودهنگام) باعث تقویت «تله قابلیت» می‌شود؛ تقاضای بیش از اندازه زیاد، بیش از اندازه کم، بیش از اندازه زود و بیش از اندازه مداوم^۱ (چهار بیش از اندازه)، امکان و مشروعیت اصلاحات و توانمندسازی را از بین می‌برد [۳۲].

با وجود تلاش‌های آگاهانه و مبتنی بر نیت خیر بازیگران داخلی (پیشگامان اصلاحات) و خارجی برای شتاب بخشیدن به نوسازی، نیروهای دوگانه تقلید طوطی‌وار (تقلید مشابه) و بارگذاری بی‌موقع می‌تواند باعث گیر کردن کشورها در تله‌های قابلیت شوند. با این پیش‌فرض که سطح عملکرد و سرعت تغییر حاصل شده در دیگر کشورها در هر جایی عملی است، وارد کردن بهترین سرمشق‌ها از خارج و داشتن توقعات غیر واقعی برای دست اندرکاران، وسوسه‌انگیز است [۳۲].

این در حالی است که به کارگیری بهترین سرمشق‌ها در محیط‌های کم‌قابلیت به فرایند جدا شدن یا واگرایی بین سرمشق خیالی (دوژور)^۲ و مشق واقعی (دو فاکتور)^۳ می‌انجامد. به‌مرور زمان استمرار این فرایند نهایتاً به نقطه‌ای خواهد رسید که اهداف روی کاغذ (امر دوژور) هیچ‌گونه کشش هنجاری^۴ بر آنچه در عمل روی می‌دهد (امر دو فاکتور)، نخواهد داشت (شکل ۷) و هر گونه تغییری در سطوح نظری سیاست اثری واقعی در پی ندارد؛ زیرا ارتباط بین این دو قلمرو کاملاً قطع شده است. بنابراین آرزوآندیشی در مورد سرعت بهبود قابلیت، باعث فشارهای اجرایی می‌شود که قابلیت را تضعیف می‌کنند و تله قابلیت را تداوم می‌بخشند [۳۲].

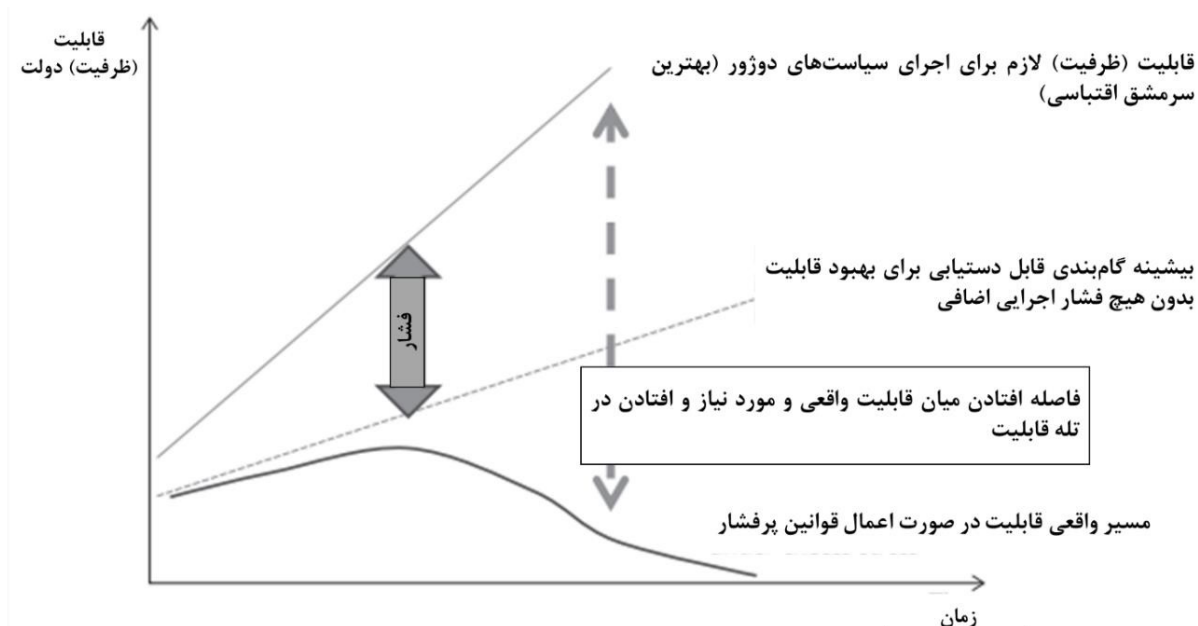
1. Too Much of Too Little Too Soon Too Often (the "Four Toos")

2. De Jure

3. De Facto

۴. Normative Traction: یک استعاره برای نشان دادن این مفهوم بالا بردن آجر با کش لاستیکی است. به‌صورتی که می‌توانیم آجر را به‌طور ناگهانی بلند کنیم، اما کش برای بلند کردن آن خیلی ضعیف است و اگر بیش از اندازه به آن فشار وارد بیاید، در نهایت پاره خواهد شد [۳۲].

شکل ۷. واگرایی میان اهداف و برون‌داد یک سیاست (از طریق تقلید و فشار زود هنگام و وقوع تله قابلیت) [۲۱]



اهمیت توجه به مسئله عدم تقلید تحت عناوینی دیگر، توسط اندیشمندان مورد بحث قرار گرفته است. برای مثال، نورث^۱ (۲۰۰۵) با اشاره به اهمیت ساختار انگیزشی ملهم از نهادها، بر عدم تقلید و کپی برداری (تقلید برده‌وار)^۲ نهادهای دنیای غرب (نظیر حقوق مالکیت و نظام‌های قضایی) توسط کشورهای در حال توسعه تأکید می‌کند. برای مثال چین در آغاز مسیر رشد خود، از طریق نظام مسئولیت خانوار^۳ ساختار انگیزشی را پدید آورد که بدون هرگونه تقلید از دستورالعمل استاندارد غربی توسعه اقتصادی سریع را مدیریت نمود [۱۰].

مثالی مرتبط در این زمینه، مربوط به ارتقای کیفیت حکمرانی و بهبود وجه دموکراتیک حاکمیت جهت مقابله با مسئله شکنندگی و تقویت ظرفیت دولت است. در این زمینه، طرح‌های زیادی برای ارتقای حکمرانی وجود دارد که منعکس‌کننده جاه‌طلبی‌های کشورهای کمک‌کننده و نهادهای بین‌المللی است. این در شرایطی است که احتمال پایداری بیشتری برای بهبود تدریجی ملهم از درون جامعه، نسبت به برنامه‌هایی که از تجربه کشورهای توسعه‌یافته تقلید می‌کنند، متصور است. در واقع با تمرکز صرف بر معیارهای تعیین شده توسط بازیگران بین‌المللی، دولت به صحنه نمایشی تبدیل می‌شود که تا حدود زیادی مستعد تشدید بدبینی و نارضایتی است. برای مثال بازیگران بین‌المللی اغلب برای برگزاری سریع انتخابات چند حزبی فشار می‌آورند. اگرچه این امر به‌عنوان یک هدف بلندمدت مطلوب است، وقتی خیلی زود اعمال شود، به خلط شکل با محتوا منجر می‌شود. زیرا برای دست یافتن به دموکراسی انتخاباتی چندحزبی ابتدا باید طی یک فرآیند تدریجی، کنترل‌ها و توازن‌های مؤثر و اهداف مشترکی ایجاد شود. در جوامعی که هنجارهای قوی برای مدیریت مسالمت‌آمیز اختلافات وجود ندارد، چنین ترتیبات قانونی اغلب صوری هستند تا واقعی. بنابراین نه تنها نهادها، بلکه هنجارها و رویه‌ها نیز باید تغییر کنند. برای ایجاد تأثیر مناسب، تغییر قانون اساسی باید در هنجارهای محلی شهروندان ریشه داشته باشد. از آنجایی که تغییر هنجارها امری تدریجی است، اشکال حکومت که براساس آنها ساخته می‌شوند نیز به تدریج توسعه (تغییر) می‌یابند [۳۳].

1. North
2. Slavish Imitation

۳. Household Responsibility System: به‌مثابه یک تغییر نهادی درون‌زا (Induced Institutional Innovation)، شامل تغییر از نظام تولید اشتراکی به نظام کشاورزی مبتنی بر خانوار بود. جایی که مالکیت همچنان به صورت اشتراکی، اما حق استفاده در اختیار خانوارها قرار می‌گرفت و آنها پس از تأمین سهمیه‌های تعیین شده توسط دولت، مازاد تولید را نزد خود نگاه می‌داشتند. این رویه که مشکلات نظام تولید اشتراکی نظیر دشواری نظارت بر نیروی کار در تیم‌های جمعی و نقصان در انگیزه‌های تولید را مرتفع می‌ساخت، از اواخر ۱۹۷۸ به طور خودجوش توسط دهقانان مناطق فقیر مانند آنهویی آغاز شد؛ ابتدا ممنوع بود، اما به دلیل نتایج اثبات‌شده‌اش مبنی بر افزایش بازده (۳۵-۳۷ درصد غلات بیشتر) گسترش یافت. به‌نحوی که تا سال ۱۹۸۳ بیش از ۹۴ خانوار آن را پذیرفتند [۸۳].



به‌طور کلی عدم توجه کافی به شرایط نهادی محلی، ضمن ناکام گذاشتن اقدامات و سیاست‌ها در رفع شکست‌های بازار، می‌تواند بر وخامت اوضاع بیفزاید. برای مثال، سیاست‌هایی که به ظرفیت اجرایی فراتر از ظرفیت موجود نیاز دارند، نه تنها در دستیابی به هدف اجتماعی مورد نظر دچار شکست می‌شوند، بلکه به گسترش رویه‌هایی غیررسمی و فساد دامن می‌زنند و اعتبار دولت را نیز تضعیف می‌کنند. به‌طور مشابه، در غیاب ضمانت‌های مؤثر، رویکردهایی که شامل اختیاردهی قابل توجهی به افراد درگیر در فرایند اجرا هستند، ممکن است به شکل‌گیری محملی برای اخذ رشوه یا قرار دادن عوامل اقتصادی در معرض ریسک (غیرضروری) منجر شود [۲۲].

از آنجا که شرایط در کشورهای مختلف متفاوت است، در غیاب یک بررسی موشکافانه، انتقال سیاست‌ها از یک کشور به کشور دیگر اغلب به برون‌داد ضعیفی منجر می‌شود. از نظر تاریخی، بسیاری از سیستم‌های نظارتی در کشورهای در حال توسعه از قدرت‌های استعماری یا اشغالگر و با کمترین توجه به نحوه عملکرد آنها در یک محیط بسیار متفاوت، منتقل شده‌اند. این در حالی است که تمایل به انتقال بی‌چون و چرای رویکردها و سیاست‌ها از یک کشور به کشور دیگر تا به امروز ادامه دارد. از آنجایی که این سیستم‌ها ارتباط کمی با محیط محلی داشتند، اغلب نادیده گرفته شده یا به‌صورت گزینشی اجرا می‌شدند (برای درخواست رشوه). در حالی که قوانین در کشور مبدأ روند مداوم نوسازی و ارتقاراً طی می‌کردند، رژیم‌های تأثیر پذیرفته از کشور استعمارگر اغلب فاقد این سازوکار بودند [۲۲] [۳۲].

در این بین مسئله انعطاف‌ناپذیری^۲ و ساختار ایستای مقررات نیز قابل بحث و بررسی است. ساختاری که توان تطبیق با تحولات سریع فناوری، تغییر الگوهای کسب‌وکار یا نیازهای نوظهور را ندارد. این پدیده که از آن با عنوان «اینرسی نهادی»^۳ نیز یاد می‌شود، موجب می‌شود مقرراتی که در دوره‌ای خاص تدوین شده‌اند، برای سال‌ها یا حتی دهه‌ها بدون بازنگری باقی بمانند، در حالی که شرایط محیطی و مقتضیات اجتماعی و اقتصادی به‌طور اساسی تغییر کرده‌اند. در چنین شرایطی، گروه‌های ذی‌نفع - از جمله برخی شرکت‌ها، مقامات اجرایی یا سایر بازیگران ذی‌ربط - که از بقای مقررات موجود منتفع می‌شوند، حتی در صورت ناکارآمد بودن آنها برای منافع عمومی، انگیزه‌های قوی برای مقاومت در برابر اصلاحات و تغییر ساختار دارند. این مقاومت نهادی و فنی، یکی از مهم‌ترین موانع نوسازی و ارتقای نظام سیاستگذاری در بسیاری از کشورها به‌شمار می‌رود [۲۲].

۴-۲-۳. ناآگاهی و مسئله کیفیت سیاستگذار

وجود ناآگاهی^۴ ناظر بر این واقعیت است که دولت‌ها معمولاً فاقد همه آن دانایی هستند که مدل‌های ساده‌سازی شده مورد استفاده در فرایند سیاستگذاری مفروض می‌انگارند. مسئله‌ای که اساس انتقاد هایک^۵ از برنامه‌ریزی دولتی بوده است. نبود آگاهی می‌تواند به اتخاذ تصمیمات اجتماعی ناقص معیارهای رفاه منجر شود و شرایطی را ایجاد کند که سیاست‌ها، به‌بهینه - کارایی - پارتو منجر نشوند. در حالی که فقدان آگاهی بدون شک یکی از ویژگی‌های فراگیر عرصه سیاست است، جالب‌ترین موضوعات مربوط به موقعیت‌هایی است که کمیت اطلاعات درون‌زا^۶ و هنگامی که افراد مختلف اطلاعات متفاوتی در مورد سیاست‌ها در اختیار دارند. مطمئناً کیفیت برون‌داد سیاست‌ها در این شرایط از آنچه با دانش کامل اتفاق می‌افتد کمتر خواهد بود [۵]. بنابراین در عرصه عمل دولت‌ها با مشکلات شدید اطلاعاتی در فرایند طراحی و اجرای مداخلات مواجه‌اند و به‌اندازه بازیگران خصوصی از تأثیر مداخلات‌شان بر هزینه‌ها یا مشوق‌ها اطلاع نخواهند داشت [۲۲].

در این بین تفاوتی اساسی میان نظام‌های دمکراتیک و غیردمکراتیک در نحوه جمع‌آوری و استفاده از اطلاعات طی فرایند سیاستگذاری وجود دارد. مسئله‌ای که می‌تواند احتمال «شکست دولت» را تا حدودی تقلیل دهد. زیرا رأی‌گیری مستقیم در باب انتخاب یک سیاست

۱. اندروز، پرچت و وولکاک (۲۰۱۷) به‌صورت‌بندی این مسئله تحت عنوان قلمه‌زنی نهادی (Transplantation) می‌پردازند که به‌معنای تقلید محض از صورت ظاهری نهادی کشورهای توسعه‌یافته است. اما انتقال شکل ظاهری نهادها، لزوماً به کارکرد مشابه با مبدأ منجر نمی‌شود.

2. Rigidity
3. Inertia
4. Ignorance
5. Hayek

۶. اشاره به موقعیت‌هایی دارد که مقدار اطلاعات در دسترس درون‌زا (Endogenous) است. یعنی میزان اطلاعات موجود نه ثابت و داده‌شده، بلکه وابسته به تصمیمات، اقدامات و فرایندهای درون سیستم (مانند رفتار سیاستگذاران، شهروندان یا نهادها) است. برای مثال، اگر دولت تصمیم بگیرد با تحقیقات بیشتر اطلاعات افزون‌تری جمع‌آوری کند، مقدار اطلاعات افزایش می‌یابد. این وضعیت برخلاف موقعیت‌هایی است که اطلاعات به‌طور طبیعی و بدون دخالت در دسترس است.

توسط شهروندان با سطوح اطلاعاتی متفاوت، می‌تواند راه خوبی برای آشکارسازی ارزش‌های مشترک باشد. بر این اساس می‌توان گفت شکلی که در آن تصمیمات اجتماعی اتخاذ می‌شود، بر نحوه استفاده از اطلاعات در فرایند سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارد [۵]. البته وقوع شکست از ناحیه تصمیمات اشتباه منتج از فرایندهای دموکراتیک نیز به‌طور وسیعی در ادبیات مورد بحث واقع شده‌است. در واقع ناآگاهی رأی‌دهندگان خود می‌تواند به انتخاب سیاست‌های اشتباه و «شکست دولت» تسری یابد. برای مثال، مسئله غفلت عقلایی^۱ ناظر بر شرایطی است که فرد تصمیم می‌گیرد در مورد برخی از ابعاد سیاست عمومی اطلاعاتی جمع‌آوری نکند. به زبان آماری غفلت عقلایی به این معنی است که فرد می‌داند یک متغیر یا بُعد وجود دارد، اما تصمیم می‌گیرد هیچ داده یا نمونه‌ای از آن متغیر یا بُعد خاص (مرتبط یا غیر مرتبط) جمع‌آوری نکند. به‌عنوان مثال، با وجود چنین غفلت، افراد تمایل دارند به سطوحی از خدمات دولتی رأی دهند که به‌طور نظام‌مند با سطوحی که مطلوبیت‌شان را به حداکثر می‌رساند، متفاوت است. در واقع وجود غفلت نسبت به برخی از مزایای یک سیاست می‌تواند رأی‌دهندگان را به‌طور سیستماتیک در مورد ارزش سیاست‌های پیشنهادی دچار اشتباه کند. بنابراین ممکن است جهل رأی‌دهندگان به وسیله رقابت انتخاباتی کاهش یابد، اما از بین نمی‌رود. لذا می‌توان گفت با وجود غفلت عقلایی، انتخاب افراد تحت تأثیر انگیزه‌های اقتصادی قرار می‌گیرد و منعکس‌کننده رفتار بهینه افراد با توجه به محدودیت‌های مختلف در پردازش و کسب اطلاعات است [۳۴]. به‌ادعان منسر اولسون (۱۴۰۳)، کسب اطلاعات درباره یک کالای جمعی و ارزیابی آن غالباً خود یک کالای جمعی است. برای مثال عضو عادی سازمانی بزرگ، به تعیین زمان لازم جهت بررسی سیاست‌ها و یا رهبری سازمان اقدام می‌کند. او هر قدر زمان بیشتری به این کار اختصاص دهد، احتمال آنکه رأی و هواداری‌اش به نفع سیاست‌ها و رهبران کارآمدتر تمام شود افزایش می‌یابد. ولی این عضو، از سیاست‌ها و رهبری کارآمدتر فقط سهمی کوچک به‌دست می‌آورد. در کل بقیه اعضا هستند که تقریباً همه عواید را کسب می‌کنند، به‌صورتی که عضو منفرد انگیزه نخواهد داشت و قوتش را به اندازه‌ای که منافع گروه اقتضا دارد به کشف شواهد و تأمل در مورد تشکیلات اختصاص دهد. این در حالی است که خیر جمعی به تخصیص چنین وقتی از سوی تک‌تک اعضا منوط است. این مسئله در مورد رأی‌دهنده نوعی در یک انتخابات نیز صادق است. در این صورت عواید یک رأی‌دهنده از مطالعه روی موضوعات و نامزدها جهت رسیدن با رأیی که حقیقتاً به نفع اوست بر اساس تفاوت در ارزش نتیجه درست انتخابات برای فرد در مقایسه با نتیجه نادرست، ضرب در این احتمال که تغییر در رأی فرد نتیجه انتخابات را عوض کند به‌دست می‌آید. چون احتمال تغییر نتیجه انتخابات بر اثر اقدام یک رأی‌دهنده نوعی بسیار ناچیز است؛ شهروند عادی انتخاب می‌کند که نسبت به امور عمومی غافل عقلایی^۲ بماند [۳۵].

در باب اهمیت کیفیت سیاستگذار^۳ نیز دو دلیل عمده وجود دارد که نشان می‌دهد نوع سیاستگذار می‌تواند در کیفیت سیاست‌گذاری تأثیرگذار باشد: نخست آنکه، ویژگی‌های فردی و حرفه‌ای سیاستگذاران در محتوای سیاست‌ها منعکس می‌شود. برای مثال، برخی افراد ممکن است توانایی اجرای کم‌هزینه‌تر سیاست‌ها را داشته باشند یا درک دقیق‌تری از سازوکارهای اجرایی و پیامدهای آن ارائه دهند. در چنین شرایطی، تنها راه بهبود سیاست‌ها، تغییر افرادی است که مسئولیت سیاست‌گذاری را بر عهده دارند [۵].

1. Rational Ignorance

۲. وجود انتخابات در صورتی می‌تواند بهبود عملکرد دولت را در پی داشته باشد که موجب پاسخگویی دولت به رأی‌دهندگان عقلایی شود. اما در عمل انتخابات خود می‌تواند منشأ آثار چرخه‌ای و ساختاری (Cyclical and Structural Effects) باشد. اثر چرخه‌ای که با مدل‌های اقتصاد سیاسی سازگار است، اشاره به وضعیتی دارد که برخی از سیاست‌های خوب هزینه‌های اولیه‌ای (در کوتاه‌مدت) ایجاد می‌نماید که مزایای آنها در بلندمدت حاصل می‌شود، برخی از سیاست‌های بد نیز ویژگی‌های معکوسی دارند، بنابراین با نزدیک شدن به انتخابات، دولت انگیزه فراینده‌ای برای اتخاذ سیاست‌های بد دارد که این رفتار به شکست دولت منتهی می‌شود. اثر ساختاری انتخابات نیز معمولاً با الگوی پاسخ‌گویی سازگار است. به‌صورتی که انتظار می‌رود هر چه تعداد انتخابات بیشتر باشد، سیاست‌ها و حکمرانی بهتر باشد، اما با تکرر بسیار بالا اثر نامطلوب شکل‌گیری افق‌های کوتاه‌مدت غالب می‌گردد. از طرفی، با وجود دولت‌ها/جوامعی که از بعد نهادی دچار شکست هستند و با مسئله شکست نهادی دولت دست و پنجه نرم می‌کنند. ممکن است مسئله نقض اطلاعات رأی‌دهندگان جدی‌تر باشد و سیاستمداران نیز بدون ترس از پیگرد قانونی، از موقعیت خود سوءاستفاده کنند. تحلیل پیامدهای این ویژگی‌ها نشان می‌دهد که نقطه‌ای وجود دارد که در آن انتخابات نمی‌تواند سیاستمدارانی را که منافعشان با منافع رأی‌دهندگان متفاوت است، منضبط کند. فراتر از این نقطه، این نوع سیاستمدار قدرت را بسیار جذاب می‌داند و این امر مجموعه نامزدهایی (گزینه‌ها) را که رأی‌دهندگان با آنها روبه‌رو هستند، تغییر می‌دهد. در حالت افراطی، رأی‌دهندگان ممکن است با هیچ گزینه واقعی روبه‌رو نباشند، زیرا کل مجموعه نامزدها متشکل از افرادی است که از قدرت سوءاستفاده خواهند کرد. ضمن اینکه امکان بروز و ظهور مصائبی نظیر خرید رأی، ارباب رأی‌دهندگان و تقلب در انتخابات وجود دارد. در این بین برخی متغیرهای میانجی نیز می‌تواند تأثیر مثبت دموکراسی را کاهش و یا حتی وارونه سازد. برای مثال وجود تنوع زیاد قومی و ایجاد قطبیت از این ناحیه می‌تواند همکاری را دشوارتر کند و اثر بخشی انتخابات را کاهش دهد. همچنین وجود مقادیر قابل توجه رانت منابع طبیعی نیز می‌تواند عملکرد دموکراسی‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. در نهایت باید به مسئله پرو کسی انتخاب شده برای دموکراسی نیز توجه داشت. زیرا دموکراسی به‌مثابه کنترل و توازن (Checks and Balance) با احتمال بالاتری عملکرد دولت را بهبود می‌بخشد، در حالی که رقابت انتخاباتی حداقل در سطوح اولیه و پایین دموکراسی می‌تواند آن را کاهش می‌دهد [۸۴] [۸۵] [۸۶].

3. Quality of Leadership

دلیل دوم آن است که برخی سیاستگذاران در برآورده ساختن مطالبات عمومی و ترجیحات شهروندان عملکرد بهتری دارند. البته این امر بیش از هر چیز، به نوع مشوق‌هایی بستگی دارد که برای هدایت رفتار سیاستگذاران طراحی می‌شود. در واقع، طراحی صحیح نظام مشوق‌ها می‌تواند بدون وابستگی به نوع افراد، به اتخاذ سیاست‌های مطلوب منجر شود. با این حال، روشن است که وجود سازوکارهایی برای انتخاب سیاستگذاران شایسته و متعهد، نقش اساسی در ارتقای کیفیت حکمرانی ایفا می‌کند [۵].

به یک معنا اگر «شکست دولت» به عنوان پدیده‌ای که ساخته دست بشر است شناسایی شود (نه تصادفی)؛ علی‌رغم نقش شکست‌های نهادی و نقص‌های ساختاری، از تصمیمات و اقدامات افراد شکست‌های بسیاری منتج می‌گردد. چنان که در طول تاریخ بسیاری از این اشتباهات، به شکست و اضمحلال دولت‌ها منجر شده است [۳۶].

۵-۲-۳. شکست به مثابه عدم تطابق نهادی (اجتناب از مغالطه نیروانا)

گفتمان عمومی در باب شکست‌های بازار و شکست‌های دولت اغلب به یک دوگانگی کاذب (دولت در مقابل بازارها) منتهی می‌شود که خواه ناخواه تحت تأثیر ایدئولوژی و ارزش‌های سیاسی قرار می‌گیرد. به عنوان مثال، توافق کمی در مورد اینکه آیا بحران مالی سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۰۷ شکست دولت بود یا شکست بازار، حاصل شده است. در حالی که به نظر می‌رسد این واقعه یک شکست سیستمی و با عنصری از هر دو بوده است، اما در صورت اعتبار این ادعا که دولت قوانینی را که بازارها تحت آن عمل می‌کنند، تعریف می‌کند، پس شکست دولت از نظر علی مقدم است. بنابراین سؤال اساسی درباره بیشتر یا کمتر بودن مقررات و حدود اقدامات دولت نیست، بلکه مسئله اساسی این است که چگونه قواعد بازی باید از نظر انگیزه‌ها، حقوق مالکیت و محدودیت‌ها ساختار بندی شوند [۱۸].

این در حالی است که دیدگاه غالب در حوزه اقتصاد سیاستگذاری عمومی، مسئله شکست را با مقایسه اهداف آرمانی و برون‌داد یک ساختار نهادی ناقص^۲ که در عمل اتفاق می‌افتد، تعریف می‌کند. این رویکرد که مغالطه نیروانا^۳ نامیده شده است، به طور قابل توجهی با رویکرد مقایسه نهادی متفاوت است. در واقع استفاده از اصطلاح شکست برای موقعیتی مناسب است که برون‌داد نهادها در دسترس با وضعیت ایدئال مقایسه شود. اما در مقام عمل، ترتیبات نهادی ایدئال و قابل اجرا برای حصول برون‌داد آرمانی لزوماً در دسترس نیست. در این شرایط استفاده از واژه عدم تطابق به جای شکست بر اجتناب از مغالطه نیروانا دلالت دارد. کسانی که در دام مغالطه نیروانا گرفتار می‌شوند؛ بر اساس اختلاف بین موقعیت و برون‌داد آرمانی و آنچه در مقام عمل حاصل می‌شود، تصمیم می‌گیرند. به طوری که اگر تفاوتی بین این دو وضعیت مشاهده کنند، نتیجه می‌گیرند که آنچه در واقعیت نمود یافته، ناکارآمد است. در حالی که رویکرد تطبیق نهادی به دنبال ارزیابی بهترین ساختار نهادی جایگزین برای حل مسئله اقتصادی است [۱۸].

بنابراین مطابق با رویکرد تطبیق نهادی انتخاب مربوطه بین جایگزین‌های نهادی مختلف صورت می‌پذیرد. در این شرایط ساختار نهادی انتخاب شده کاملاً واقع‌گرایانه خواهد بود. البته ممکن است از معیار آرمانی برای فراهم آوردن استانداردهایی جهت ارزیابی و مقایسه گزینه‌های نهادی در دسترس استفاده شود. به نحوی که نهاد جایگزینی که بیشترین احتمال برای کاهش انحراف با معیار آرمانی برای آن متصور است به عنوان نهاد کارآمد و راه‌حل مسئله اقتصادی مورد نظر انتخاب شود [۱۸].

بر این اساس چنین رویکردی جهت حل مسائل اقتصادی، با عنوان رویکرد تطابق نهادی صورت‌بندی می‌شود. این مفهوم با ماهیتی خنثی و انعطاف‌پذیر، منشأ شکست را قواعد و نهادها اشتباه می‌داند. این قواعد ممکن است نتیجه انتخاب‌های خصوصی، انتخاب‌های عمومی یا در بیشتر موارد ترکیبی از هر دو باشد. لذا به جای اعلام شکست بازار / دولت، شکست قوانین خاص حاکم بر تعاملات بازار / دولت را شناسایی می‌کند [۸]. در این شرایط عدم تطابق نهادی زمانی رخ می‌دهد که قواعد حاکم بر یک مسئله اقتصادی از مجموعه قواعد جایگزین قابل

۱. در اینجا ذکر این نکته شایان توجه است که حسب شواهد تاریخی برخی از سهمگین‌ترین شکست‌های دولت (اعم از کارکردی یا نهادی) در کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه‌یافته به دلیل مداخلات سیاسی جهت حفظ منافع ژئوپلیتیکی - امپریالیستی - یا القای سیاست‌های نادرست از سوی قدرت‌های جهانی بوده است [۱۶].

2. Imperfect

۳. Nirvana Fallacy: مغالطه نیروانا - ملهم از آرا دمستز (Demsetz) - بر مغالطه‌ای اشاره دارد که در آن وضعیت واقعی با جایگزین‌های غیر واقعی و ایدئال مقایسه می‌شوند. همچنین می‌تواند ناظر بر تمایل به فرض وجود یک راه‌حل بی‌نقص برای یک مسئله خاص اشاره داشته باشد.

پذیرش، ضعیف‌تر باشند (به عبارتی قواعد حاکم بر یک تعامل، با مسائلی که افراد با آن مواجه‌اند در تناسب نیست). از آنجایی که نهادها الگوهای تعارض و همکاری^۱ را شکل می‌دهند؛ تغییر در قواعد، تغییر در شیوه بازی بازیگران (عوامل اقتصادی) را به دنبال دارد که این مسئله نیز تغییر در الگوهای مشاهده شده و برون داده‌ها را در پی خواهد داشت [۸].

برای مثال، کوز^۲ (۱۹۷۴) با بررسی ترتیبات نهادی ارائه خدمات و نگهداری فانوس‌های دریایی نشان می‌دهد که گرچه فانوس‌های دریایی متعلق به بخش خصوصی نبودند، حسب برخی قوانین تطور یافته و تطبیق داده شده در طول زمان، احداث می‌شدند و به خوبی کار می‌کردند. لذا مسئله اساسی در اینجا نه نوع مالکیت، بلکه ترتیبات نهادی ناظر بر نحوه اداره فانوس‌های دریایی بوده است [۸].

به‌طور مشابه، ویتمن^۳ (۱۹۹۵) استدلال فوق یعنی توجه به اهمیت و نحوه کارکرد ترتیبات نهادی را برای شکست دولت به کار می‌برد. بنابراین «شکست دولت» نیز همانند «شکست بازار» می‌تواند تا حدود زیادی از نظر نهادی مشروط باشد. برای مثال در انگلستان قرن هفدهم، تغییراتی در قوانین اساسی^۴ به کاهش رانت‌جویی منتهی شد. به نحوی که تغییر محوریت قدرت از پادشاهان به پارلمان، هزینه‌های بالقوه مبادله رانت‌جویان را افزایش داده و متعاقباً موجب تنزل رانت‌جویی شده است. هیلمن و اورسپرونک^۵ (۲۰۰۰) نیز با بررسی اثر فرهنگ بر رفتار رانت‌جویانه، تعدادی راه‌حل برای تغییر هنجارهای رانت‌جویی، از جمله محدودیت‌های قانونی و تغییر آداب و رسوم از طریق آموزش را پیشنهاد نمودند. ویتمن (۱۹۸۹، ۱۹۹۵) وجود احزاب سیاسی را در یک نظام دمکراتیک کاهش‌دهنده مقدار اطلاعات لازم برای دستیابی به نتایج کارآمد می‌داند.^۶ همچنین اذعان می‌دارد که نیروهای مستتر در پس رقابت سیاسی ممکن است سیاستمداران را به اندازه کافی پاسخ‌گو و برای دستیابی به استانداردهای تعریف شده واقع‌بین کند [۸].

مثال‌های فوق حاکی از آن است که تغییرات در قوانین اغلب می‌تواند شکست‌های بالقوه بازار و دولت را مرتفع سازد. بنابراین به علت درهم‌تنیدگی عمیق بازارها و فعالیت‌های سیاسی، نمونه‌های شکست در دنیای واقعی به ندرت می‌توانند منشأ کاملاً خصوصی یا کاملاً عمومی داشته باشند. بر این اساس می‌توان هر دو پدیده «شکست بازار» و «شکست دولت» را از دریچه عدم تطابق نهادی تحلیل و صورت‌بندی نمود [۸].

۴. شواهد تجربی شکست دولت

شکست دولت در بعد عملکردی، تا حدود زیادی خاصیت مورد محور دارد و برآورد شاخصی که این بعد از شکست دولت را به صورت مستقیم اندازه‌گیری کند، متداول نیست. لذا مصادیق تجربی آن با تکیه بر ادبیات تجربی و براساس تجربیات کشورها احصا می‌شود (زیربخش ۲، ۴). برای رفع این نقیصه شاخص‌های مرتبط با ظرفیت و قابلیت دولت بررسی می‌شود که مطابق با ادبیات، پیوند وثیقی با شکست دولت دارند و به‌مثابه دوگان آنها قابل تفسیرند.

گفتنی است که شواهد تجربی ارائه شده در ادامه گزارش، نه به‌منزله آزمون‌نهایی و بی‌طرف نظریه‌ها، بلکه در چارچوب مفروضات نظری پیش‌گفته قابل فهم‌اند. لذا داده‌ها همان قدر که می‌توانند روشن‌گر باشند، بازتاب‌دهنده تعاریف، معیارها و صورت‌بندی‌های نظری پیشینی نیز هستند.

1. Conflict and Cooperation
2. Coase
3. Wittman
4. Constitutional Changes
5. Hillman and Ursprung

۶. این بهبود از طریق تعدیل مسئله ناآگاهی رأی‌دهنده که به‌مثابه یکی از علل شکست دولت مطرح شد، صورت می‌پذیرد. به‌طور کلی اعتقاد بر این است که رأی‌دهندگان در عرصه سیاسی به‌طور عقلانی ناآگاه (Rationally Ignorant) هستند، زیرا احتمال آن‌دی وجود دارد که یک رأی خاص تعیین‌کننده نتیجه در یک فرایند تصمیم‌دمکراتیک باشد. این مسئله به‌طور مفصل در بخش ۳، ۲، ۴ مورد بحث واقع شده است.



۴-۱. شکست دولت: سنجش

■ **شاخص ظرفیت دولت:** بر اساس ادبیات موضوع یکی از ابعاد مهم ظرفیت دولت، ظرفیت مالی و توانایی دولت برای افزایش درآمد از طریق مالیات است که ارتباط نزدیکی با ظهور ظرفیت اداری و بوروکراتیک- و جلوگیری از شکست- دارد. به طوری که در بسیاری از مطالعات ظرفیت مالی دولت معادل با ظرفیت دولت و پروکسی‌های مرتبط با آن به عنوان شاخص ظرفیت دولت استفاده شده است [۳۰] [۳۷] [۳۸]. یک مثال مرتبط از اندازه‌گیری عینی^۱ این ظرفیت، استفاده از درآمد دولت به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی، به عنوان نماینده ظرفیت مالی دولت است [۳۹].

اما یکی از مهم‌ترین معضلات در مسیر سنجش ظرفیت دولت همبستگی بالای آن با موفقیت اقتصادی است. استدلال‌ها در این زمینه اغلب در یک بحث دایره‌ای^۲ گرفتار می‌شود. به این معنا که سطوح بالاتر کارآمدی در کشورهای ثروتمندتر، به وجود ثروت بیشتر مربوط می‌شود. برای اجتناب از این مشکل و جهت دستیابی به یک معیار جهان شمول، ظرفیت دولت باید مستقل از نوع حکومت، سطح بهره‌وری اقتصادی، حقوق بشر و ثروت جامعه سنجیده شود. از طرفی دستیابی به حجم نمونه به اندازه کافی گسترده برای انجام تحلیل سری‌های زمانی و مطالعات بین‌کشوری از اهمیت بالایی برخوردار است. زیرا ظرفیت دولت نیازمند زمان برای تغییرات است و مسائل توسعه نیز عموماً موضوعاتی مشمول زمان و تغییرات آهسته‌اند. مسئله بعدی بی‌طرفی سیاسی است. به نحوی که ظرفیت دولت فارغ از سطوح دموکراسی و آزادی سنجیده شود [۱۱].

از جمله شاخص‌هایی که این ویژگی‌ها را تأمین می‌کند، شاخص ظرفیت سیاسی نسبی^۳ است که توسط آرتمن و کوگلر^۴ (۱۹۹۷) و ارگانسکی و کوگلر^۵ (۱۹۸۰) تصریح و برآورد گشته است. این شاخص با ارائه معیاری بی‌طرفانه، انعطاف‌پذیر و شفاف؛ ابعاد مختلف ظرفیت دولت را با تعریفی روشن، پوشش جغرافیایی گسترده و مدت زمان طولانی و سطوح بالایی از اعتبار و قابلیت اطمینان در برمی‌گیرد [۱۱].

RPC با پوشش ۱۶۸ کشور از سال ۱۹۶۰ تا ۲۰۱۸، اندازه‌گیری جامعی از ظرفیت دولت ارائه می‌دهد؛ به نحوی که امکان مقایسه مستقیم بین کشورها با سطوح توسعه مختلف را فراهم آورده و به پژوهشگران در کشف ابعاد مختلف ظرفیت و قدرت دولت کمک می‌کند. این در حالی است که معیارهای جایگزین ظرفیت دولت اغلب ابعاد مختلف ظرفیت دولت، به ویژه ظرفیت اداری و بوروکراتیک را با استفاده از نظر سنجی‌ها یا مصاحبه‌های کارشناسان ارزیابی می‌کند، اغلب دارای بازه زمانی و محدوده جغرافیایی کوتاهی هستند و از مسئله تجمیع و سوگیری رنج می‌برند [۱۱]. برای مثال شاخص‌های کیفیت حکمرانی به صورت ذهنی^۶ برآورد می‌شوند. بنابراین پاسخ‌دهندگان در کشورهای با عملکرد خوب، احتمالاً رتبه‌های بالایی را صرفاً به این دلیل که همه چیز خوب پیش می‌رود، ارائه می‌دهند^۷ [۱۷].

مجموعه داده RPC از چهار شاخص تشکیل شده است: اولین مورد، شاخص ظرفیت درآمدزایی نسبی دولت^۸ است که توانایی دولت‌ها در اخذ منابع (درآمد) از اقتصاد جهت تأمین منابع لازم برای پیگیری سیاست‌ها را اندازه‌گیری می‌کند. دومین مورد، نفوذ سیاسی نسبی^۹ است که توانایی دولت‌ها در بسیج جمعیت^{۱۰} را می‌سنجد. مورد سوم کارایی تخصیص نسبی^{۱۱} است که تلاش می‌کند اثربخشی هزینه‌های دولت

1. Objective

2. Circular Argument

3. Relative Political Capacity (RPC)

4. Arbetman and Kugler

5. Organski and Kugler

6. Subjective

۷. یک طبقه‌بندی رایج شاخص‌های حکمرانی را به معیارهای عینی (Objective) و ذهنی (Subjective) تقسیم می‌کند. معیارهای ذهنی مبتنی بر ادراک (برای مثال نظر کارشناسان) هستند [۳۹]. شاخص‌های اندازه‌گیری کیفیت حکمرانی نیز ذهنی هستند. در این صورت پاسخ‌دهندگان در کشورهای با عملکرد خوب، احتمالاً امتیازات بالایی را صرفاً به این دلیل که امور خوب پیش می‌رود، بیان می‌کنند. به عنوان مثال، چین در شاخص‌های حاکمیت قانون امتیاز بالایی نسبت به هند دارد. اما آیا می‌توانیم مطمئن باشیم که رتبه بالاتر واقعاً نشان‌دهنده اجرای بهتر حاکمیت قانون در چین است؟ یا ممکن است این رتبه‌بندی صرفاً نشان‌دهنده این باشد که نظام حقوقی چین در ارائه مواردی مورد نیاز سرمایه‌گذاران است، بهتر عمل می‌کند و ممکن است حقوق قانونی سایر گروه‌ها را نادیده بگیرد [۱۹]. در مقابل معیارهای عینی به محاسبه شاخص مدنظر از طریق شاخص‌های ناظر بر عملکرد اقدام می‌کنند (برای مثال رشد اقتصادی یا میزان درآمد مالیاتی) [۳۹].

8. Relative Political Extraction (RPE)

9. Relative Political Reach (RPR)

10. Mobilize the Population

11. Relative Political Allocation (RPA)

را نشان دهد. چهارمین متغیر معرفی شده در این مجموعه، ظرفیت سیاسی مطلق^۱ است که حداکثر درآمد ممکن را با ویژگی‌های جمعیتی ترکیب می‌کند [۱۱].

عناصر مختلف RPC بر توانایی دولت‌ها برای بسیج جمعیت تحت پوشش خود، اخذ منابع از آنها و تخصیص مؤثر این منابع انسانی و مادی برای رسیدن به اهداف سیاستی تمرکز می‌کند. برای دستیابی به این اهداف، دولت‌ها باید از ظرفیت‌های اداری، بوروکراتیک، قهری و قانونی کافی برخوردار باشند [۴۰].

در مقام برآورد RPE، با پیروی از منطق اهمیت مالیات‌ستانی در تعیین سطوح ظرفیت دولت، به جای استفاده از درآمدهای مالیاتی به عنوان معیار مستقیم عملکرد مالی، با یک روش دومر حله‌ای نسبت مالیات بالقوه به بالفعل را می‌سنجد. به نحوی که در مرحله اول، درآمدهای مالیاتی مورد انتظار برآورد شده و درآمد مالیاتی پیش‌بینی شده^۲ برای هر کشور در هر سال به دست می‌آید.^۳ در مرحله دوم فرایند محاسبه RPE، نسبت کل درآمد مالیات تحقق یافته (بالفعل) به مالیات برآورد شده (بالقوه) محاسبه می‌شود^۴ [۴۱].

نتیجه به دست آمده مبین شاخص استخراج درآمد نسبی است. به عنوان مثال، در سال ۲۰۱۰، درآمد مالیاتی ایالات متحده تقریباً معادل ۲۴ درصد از تولید ناخالص داخلی بود. طبق الگوی مورد بحث، انتظار می‌رود این رقم در کشوری با سطح رفاه اقتصادی، کشاورزی، منابع طبیعی و صادرات مشابه، معادل ۳۰ درصد باشد. بنابراین، IRPE ایالات متحده برای سال ۲۰۱۰ برابر با ۰/۸ خواهد بود (۲۴ تقسیم بر ۳۰). از سوی دیگر، اگر برآورد درآمد بالقوه - مورد انتظار - برابر با ۳۶ درصد بود، RPE مقداری برابر با ۱/۲ اختیار می‌کرد (۳۶ تقسیم بر ۳۰)^۵ [۴۱]. بر این اساس، میانگین شاخص ظرفیت درآمدزایی نسبی دولت و میانگین شاخص درآمدزایی سیاسی نسبی بدون لحاظ منابع طبیعی برای ایران طی دوره ۲۰۱۸-۱۹۶۱ به ترتیب برابر با ۱/۰۱ و ۰/۷۴۴ است. بر اساس این اختلاف، می‌توان این گونه استنباط کرد که درآمدهای حاصل از منابع طبیعی سهم عمده‌ای در شکل‌گیری ظرفیت دولت در ایران داشته است. از طرفی روند تغییرات ظرفیت دولت (RPE) طی دوره مذکور حاکی از وجود روندی نزولی که از سال ۲۰۰۹ به بعد شدت بیشتری یافته است (شکل ۸).

1. Absolute Political Capacity (APC)

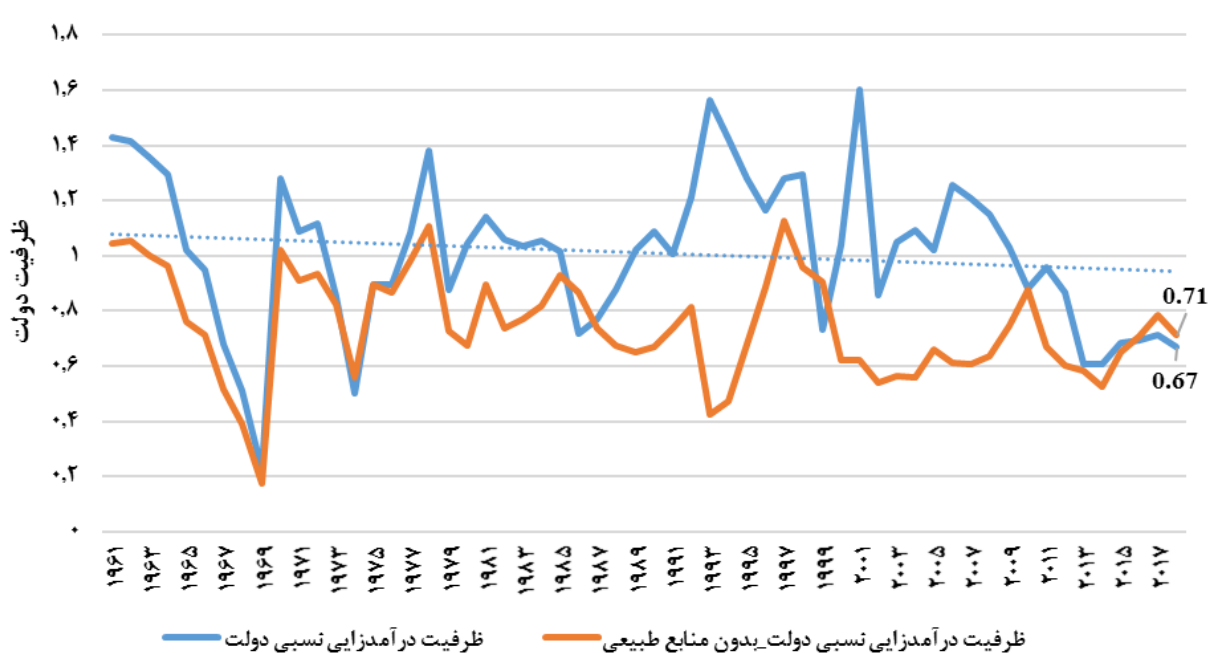
$$\frac{\text{Tax}}{\text{GDP}} = \alpha + \beta_1(\text{time}) + \beta_2\left(\frac{\text{Mining}}{\text{GDP}}\right) + \beta_3\left(\frac{\text{Exports}}{\text{GDP}}\right) + \beta_4(\text{GDP per capita}) + \beta_5(\text{OECD Dummy}) + \beta_6(\text{Inclusion Dummy}) + \varepsilon$$

۳. RPE خود دارای زیر مجموعه‌هایی است (RPE_AGRICULTURE و RPE_GDP_NONRESOURCE) که در اینجا صرفاً به بیان الگوی جامع (RPE_GDP) اکتفا شده است. الگوی RPE_AGRICULTURE برای استفاده در شرایطی است که تجزیه و تحلیل شامل جوامع کم‌درآمد با درجه بالاتری از اتکا به سیستم‌های اقتصادی سنتی نظیر کشاورزی و کشاورزی معیشتی باشد. مدل (RPE_GDP) الگویی کلی است که برای استفاده در همه شرایط پیشنهاد شده است. مدل RPE_GDP_NONRESOURCE دارای کنترل‌های اضافی برای منابع معدنی است و در صورتی که تحلیل شامل کشورهایی باشد که در آن منابع طبیعی بخش بزرگی از درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهد، مناسب‌تر است [۴۱].

$$\text{Relative Political Extraction} = \frac{\text{Actual Tax Revenues}}{\text{predicted Tax Revenues}}$$

۴. باید به این نکته توجه داشت که مقادیر بالاتر همیشه به برون‌داد اقتصادی بهتری منجر نمی‌شود و بسته به زمینه، تعدد مقررات و استخراج درآمد مالیاتی بیش از حد می‌تواند در فعالیت‌های اقتصادی اختلال ایجاد کند [۱۱].

شکل ۸. نمودار روند تغییرات ظرفیت دولت در ایران بر اساس شاخص RPE (۲۰۱۸-۱۹۶۱) [۴۲]



■ **شاخص قابلیت دولت:** از دیگر شاخص‌هایی که به ارزیابی ظرفیت اجرایی دولت‌ها می‌پردازد، شاخص قابلیت دولت است. این شاخص که فاقد رویکرد هنجاری در باب درست^۱ بودن یا نبودن سیاست‌های اجرایی است، عملکرد کلی قابلیت دولت را بر اساس شاخص‌های ذهنی می‌سنجد. به نحوی که با استفاده از سه شاخص اثربخشی دولت^۲، شاخص تحول برترمن^۳ و شاخص دولت شکست‌خورده^۴ (زیر شاخص: وخامت تدریجی خدمات عمومی)^۵ اقدام به برآورد حداکثر نرخ رشد (پیشرفت) طولانی‌مدت شاخص از زمان استقلال سیاسی یک کشور خاص می‌کند. این برآورد با محاسبه شکاف بین قابلیت دولت حال حاضر کشور و قابلیت دولت در زمان صفر (زمان استقلال) و سپس تقسیم بر تعداد سال‌هایی که از استقلال آن کشور گذشته، به دست می‌آید (نرخ متوسط تغییر در کل دوره).^۶ این محاسبه بر این مفهوم استوار است که سطح کنونی قابلیت دولت برون داد کل فرایند تاریخی است. در حالی که جهت و سرعت تغییرات می‌تواند مثبت و منفی یا خیلی سریع و سپس خیلی کند باشد، نرخ متوسط تغییر در کل دوره نمی‌تواند سریع‌تر از نرخ تغییری باشد که آن کشور را از قابلیت صفر به سطح کنونی رسانده است (با فرض قابلیت صفر در زمان استقلال). در نهایت مقدار زمانی که هر کشور نیاز دارد تا به سطوح قابلیت سنگاپور (به‌مثابه دولتی با سطوح قابلیت بالا) برسد، محاسبه می‌شود. این رویه امکان مقایسه‌پذیری شاخص‌های مذکور را فراهم می‌کند [۲۰] [۲۱]. مشروح نتایج این محاسبات در جدول ۲ ذکر شده است.

1. Right
2. Government Effectiveness

۳. Bertelsmann Transformation Index: شاخصی که کارایی منابع (Resource Efficiency) دولت را اندازه‌گیری می‌کند.

4. Failed State Index
5. Progressive Deterioration in Public Services

۶. هدف برآورد تعداد سال‌ها پیش‌بینی و پیش‌گویی نیست، بلکه این روش مبتنی بر محاسبه ریاضی برای حل یک مسئله فرضی است، مبنی بر اینکه با حفظ سرعت رشد تجربه‌شده، چند سال برای رسیدن به سطوح با قابلیت بالا نیاز است [۲۲]. همچنین انتخاب سنگاپور به‌عنوان سطح مرجع، خود مبتنی بر این فرض است که مسیر طی شده توسط این کشور، معیار مناسبی برای سنجش قابلیت دولت در سایر زمینه‌های تاریخی است؛ فرضی که نیازمند احتیاط تحلیلی و تصریح محدودیت‌های تعمیم است.

جدول ۲. تعداد سال‌های لازم برای رسیدن به سطوح بالای قابلیت دولت (سطح کنونی سنگاپور) [۲۰]

کشور	بر اساس شاخص اثر بخشی دولت (سال)	بر اساس شاخص تحول بر ترمز (سال)	بر اساس شاخص دولت شکست‌خورده (سال)	میانگین سه شاخص (سال)
افغانستان	۸۳۴	۱۵۰۱	۱۹۳۱	۱۴۲۲
پاکستان	۱۱۲	۱۰۴	۱۵۳	۱۲۳
نپال	۱۵۹	۱۷۰	۲۰۱	۱۷۷
هائیتی	۶۴۰	۵۸۳	۴۰۸۰	۱۷۶۸
بولیوی	۳۵۷	۳۶۴	۵۱۳	۴۱۱
نیکاراگوئه	۳۸۴	۱۸۳	۵۱۰	۳۵۹
کامو	۱۰۸	۱۹۳	۱۷۶	۱۵۹
میانمار	۳۰۲	۷۵۰	۵۰۰	۵۱۷
نیجریه	۱۱۱	۸۲	۴۰۰	۱۹۸
ساحل عاج	۱۶۸	۶۰۰	۱۶۴	۳۱۱
سیرالئون	۱۲۴	۱۳۴	۲۸۲	۱۸۰

جدول ۲ حاوی تصویر واضحی از مفهوم تله قابلیت و شکست دولت در فرایند توسعه است. بر این اساس، در صورت عدم تغییر روند گذشته، ده‌ها و صدها سال زمان لازم است تا کشورهایی که در حال حاضر توانایی پایینی دارند به توانمندی و ظرفیت بالا دست یابند. این مدت‌زمان اگر به معنای رکود کامل نباشد، روندی نیست که بتوان آن را به‌عنوان مدرنیزاسیون شتاب‌یافته^۱ تصور کرد. زیرا تفکر توسعه ملهم از نظریه مدرنیزاسیون، معتقد بود که به محض امکان و شروع حرکت در این مسیر، قابلیت‌های بالا شکل گرفته و گسترش خواهند یافت [۲۰]. به یک معنا وجود و ظهور قابلیت و ظرفیت دولت را مفروض می‌انگاشت و به‌سادگی از کنار آن عبور می‌کرد.

در ادامه پریچت و همکاران (۲۰۱۳)، با استفاده از داده‌های سری زمانی شاخص‌های کیفیت بوروکراتیک^۲ و فساد به‌عنوان شاخص‌های قابلیت دولت، به محاسبه نرخ بهبود و متعاقباً تعداد سال‌های لازم برای رسیدن به سطوح بالای ظرفیت و محیطی عاری از فساد اقدام نمودند. بر این اساس، جدول ۳ مدت‌زمانی را نشان می‌دهد که سی کشور انتهایی (به‌لحاظ کیفیت بوروکراسی و فساد) به سطح کیفیت بوروکراسی اندازه‌گیری شده سنگاپور یا وضعیت عاری از فساد می‌رسند. نکته قابل توجه این است که تقریباً تمام سی کشور دارای نرخ منفی تغییر کیفیت بوروکراسی و فساد بوده‌اند. از این‌رو زمان تخمینی بی‌نهایت است (اگر در جهت مخالف بروید، برای همیشه طول می‌کشد تا به منزل مقصود برسید). اما حتی اگر این سی کشور با سرعت متوسط بهبود در سایر کشورها ارتقا یابند، باز هم صدها سال طول می‌کشد تا به سطوح بالای قابلیت دولت برسند [۲۰].

1. Accelerated Modernization
2. Bureaucratic Quality



جدول ۳. سال‌های دستیابی کشورها به کیفیت بوروکراسی بالا یا سطوح پایین فساد (سطح سنگاپور) [۲۰]

فساد			کیفیت بوروکراسی		
بر اساس نرخ متوسط تغییر برای همه کشورها، (۱۹۸۵-۲۰۰۹)	بر اساس نرخ تغییر هر کشور	کشور	بر اساس نرخ متوسط تغییر برای همه کشورها، (۱۹۸۵-۲۰۰۹)	بر اساس تغییرات هر کشور	کشور
بی‌نهایت	بی‌نهایت	زیمباوه	۵۰۳	بی‌نهایت	ساحل عاج
بی‌نهایت	بی‌نهایت	کنیا	۵۰۳	بی‌نهایت	کره شمالی
بی‌نهایت	بی‌نهایت	کره شمالی	۵۰۳	بی‌نهایت	سیرالئون
بی‌نهایت	بی‌نهایت	سومالی	۵۰۳	بی‌نهایت	سومالی
بی‌نهایت	بی‌نهایت	لبنان	۵۰۳	بی‌نهایت	توگو
بی‌نهایت	۸۴	هائیتی	۳۷۷	بی‌نهایت	روسیه
بی‌نهایت	بی‌نهایت	عراق	۳۷۷	بی‌نهایت	یمن
بی‌نهایت	بی‌نهایت	لیبی	۳۷۷	بی‌نهایت	ونزوئلا
بی‌نهایت	بی‌نهایت	غنا	۳۷۷	بی‌نهایت	کنگو
بی‌نهایت	بی‌نهایت	جامائیکا	۳۷۷	بی‌نهایت	لیبی
بی‌نهایت	بی‌نهایت	میانمار	۳۷۷	بی‌نهایت	نیجریه
بی‌نهایت	بی‌نهایت	نیجریه	۳۷۷	بی‌نهایت	نیکاراگوئه
بی‌نهایت	بی‌نهایت	کاستاریکا	۳۷۷	۷۲	پاراگوئه
بی‌نهایت	بی‌نهایت	روسیه	۳۷۷	۷۲	رومانی
بی‌نهایت	بی‌نهایت	بورکینافاسو	۳۷۷	۷۲	سودان
بی‌نهایت	بی‌نهایت	بلغارستان	۳۷۷	۷۲	تانزانیا
بی‌نهایت	بی‌نهایت	یونان	۳۱۴	بی‌نهایت	کامرون
بی‌نهایت	بی‌نهایت	یمن	۳۱۴	بی‌نهایت	نیجر
بی‌نهایت	۶۵	ج. د. کنگو	۳۱۴	بی‌نهایت	زیمباوه

مطابق با روش‌شناسی مذکور، ایران نیز علی‌رغم در اختیار داشتن سطوح متوسط قابلیت (محاسبه در سال ۲۰۰۸) همانند کشورهای نظیر آرژانتین، مراکش، فیلیپین و تایلند، با مسئله افول قابلیت دولت مواجه است [۳۲].

۲-۴. مصادیق شکست دولت ۱

همان‌طور که از مباحث پیشین استنباط می‌شود، «شکست دولت» صرفاً به معنای اتخاذ سیاست‌هایی ضعیف یا از منظر اقتصادی ناکارآمد نیست، بلکه همانند «شکست بازار»، پدیده‌ای نظام‌مند و نهادی به‌شمار می‌رود. در واقع، شکست دولت بازتاب‌دهنده وجود ساختارهای

۱. مصادیق ارائه‌شده در این بخش، نه به‌عنوان شواهدی مستقل از چارچوب نظری، بلکه به‌عنوان مثال‌هایی تفسیر شده در پرتو معیارهای پیش‌گفته مطرح می‌شوند؛ از این رو، نسبت آنها با مفهوم شکست دولت، همواره تفسیری و وابسته به چارچوب تحلیلی است.

معیوب‌انگیزی در نظام تصمیم‌گیری عمومی است. ساختارهایی که سیاستگذاران و مقامات اجرایی را به اتخاذ تصمیماتی سوق می‌دهد که با تخصیص بهینه منابع و حداکثرسازی منافع عمومی در تعارض قرار دارند [۷]. این دلایل نظام‌مند به‌طور مفصل در بخش ۳،۲ مورد بحث و واکاوی قرار گرفته است. باین حال نمود بیرونی و شهودی چنین شکست‌هایی همچنان محل بحث است.

به‌غیر از بلایای طبیعی مانند گردباد، سیل و زلزله، برخی از بزرگ‌ترین فجایع تاریخ بشر، شکست‌های نهادی بوده‌اند که دولت یا حکومت، مسئولیت اصلی را در شکل‌گیری آن ایفا نموده است. چنین فجایعی را می‌توان ذیل مسئله شکست‌های دولت تصریح نمود. به‌عنوان مثال، جنگ جهانی اول و برنامه جهش بزرگ مائو^۱، هر دو به‌عنوان شکست دولت طبقه‌بندی می‌شود، زیرا پیامدها کلی و جانبی آنها (به‌طور قابل‌پیش‌بینی) نامطلوب بود، اما به‌هر حال توسط حکومت‌ها آغاز شدند و به‌ویرانی و از دست رفتن جان بسیاری منجر شدند [۱۸].

در موارد متداول‌تر، می‌توان از تمرکز قدرت (سیاسی) در دست عده‌ای معدود، بوروکراسی حجیم^۲ و ظهور دولتی غیرپاسخ‌گو به‌عنوان تبلوری از شکست دولت بر اثر تدوین قوانین نامناسب یاد کرد [۴۳]. چند روز، پریچت و وولکاک (۲۰۱۷) نیز برای شکست دولت سناریوهای احتمالی متنوعی ترسیم نمودند. به‌طوری که دولت‌های گوناگون و حتی وزارتخانه‌های مختلف درون دولت‌ها ممکن است، وضعیت‌های خاص و متفاوتی پیدا کنند. در این شرایط کارکرد دولت ممکن است کاملاً فروپاشد (همچون سومالی) یا دولت به‌صورت اسمی وجود داشته باشد، اما هیچ‌کاری انجام ندهد (همچون هائیتی)^۳ یا دولت می‌تواند به‌دولتی بهره‌کش تبدیل شود که در آن رانت‌خواری و قبضه قدرت توسط افراد امری عادی یا ضروری به‌نظر بیاید (همچون بسیاری از کشورهای آفریقایی) یا کارگزاران دولت به مطالبات جامعه به‌عنوان یک کل واکنش نشان بدهند و اقدامات خود را بر مبنای هنجاری جامعه به‌عنوان یک کل استوار سازند (بدون حل مسئله). در این شرایط دولت به‌طور نمادین نسبت به درخواست‌های مردم واکنش نشان می‌دهد، اما این اقدامات معمولاً پایدار نیستند و در نهایت به حل مسئله مورد درخواست منتهی نمی‌شود [۳۲].

به‌طور کلی با الهام از رویه‌های حاکم بر مطالعات مرتبط، دورویکرد عمده در توصیف و شناسایی تجربی شکست دولت قابل مشاهده است که این رویکردها عبارت‌اند از:

۱ شکست دولت براساس شکاف میان اهداف و برون‌دادهای یک سیاست مشخص.

۲ شکست دولت براساس اثرهای خارجی منفی و پیامدهای ناخواسته قابل ملاحظه اقدامات دولت.

شایان ذکر است که در برخی موارد نتایج تجربی سیاست‌ها می‌تواند دربردارنده هر دو رویکرد فوق باشد. برای مثال دور از تصور نیست که یک سیاست به‌صورت هم‌زمان از رسیدن به اهداف نظری بازماند، پیامدهای ناخواسته داشته باشد و حتی زمینه‌ساز وقوع بحران‌های بعدی، اضمحلال هر چه بیشتر ظرفیت دولت و شکست نهادی دولت شود. بنابراین ملاک ذکر مثال‌ها ذیل هر بخش، رویکرد مورد استفاده مطالعه مرجع بوده است. برای مثال اگر تأکید نویسندگان بر آثار و پیامدهای نامطلوب بوده، آن مثال در قسمت دوم بیان شده است. از طرفی مباحث این بخش عموماً ناظر بر ارائه شواهد و آثار تجربی شکست دولت است و مسئله علت‌یابی و چاره‌جویی برای آن کمتر مورد توجه قرار گرفته است. همچنین شکست‌های توصیف شده، لزوماً به‌معنای ماهیت نادرست سیاست‌ها نیست. بلکه با شناسایی منشأ شکست و رفع نواقص، امکان پیگیری سیاست مورد بحث وجود خواهد داشت. ضمن اینکه صرف بروز برخی آثار منفی در فرایند اجرای یک سیاست نمی‌تواند به‌صورت قطعی بیانگر شکست باشد و حدودی از این آثار طبیعی است.^۴ در واقع شکست زمانی قطعی به‌نظر می‌رسد که این آثار منفی بر آثار مثبت سیاست مورد بحث غلبه کند و تأثیر اقدامات انجام شده در تضاد با اهداف اولیه سیاست باشد [۴۴] همچنین لیست شکست‌های دولت

1. Mao's Great Leap Forward

2. Overly Bureaucratic Administration

3. Haiti

۴. پیامد ناخواسته (Unintended Consequence) در سیاست به‌نتایجی گفته می‌شود که سیاستگذار یا تصمیم‌گیر عمداً قصد به‌وجود آوردن آنها را ندارد، اما در اثر اجرای سیاست، به‌طور غیرمستقیم یا پیش‌بینی نشده رخ می‌دهند. این مفهوم در علوم سیاسی، اقتصاد و جامعه‌شناسی بسیار به‌کار می‌رود و اغلب نشان می‌دهد که یک سیاست مشخص چگونه می‌تواند آثاری فراتر از اهداف اولیه ایجاد کند [۴۴].



محدود به مثال‌های ذیل نخواهد بود و امکان برشمردن مواردی فراتر از این وجود دارد. در مورد مصادیق داخلی نیز به غیر از مثال عدم تحقق اهداف بودجه‌های محیط زیستی ایران که مستقیماً از ادبیات احصا شد، باید به گزارشات و مشاهدات غیر مستقیم و شواهد کیفی اکتفا کرد. یکی از دلایل اتخاذ چنین رویه‌ای به فقدان ادبیات تجربی شکست دولت در ایران و عدم وجود گزارش‌هایی که اقدامات و سیاست‌های دولت را از این دریچه تحلیل کنند، مربوط می‌شود. با این توضیحات، در ادامه برای کسب بینشی عملیاتی‌تر نسبت به مسئله شکست دولت، مثال‌هایی از تجربیات کشورهای مختلف – از جمله ایران – در قالب این چارچوب بیان می‌گردد.

۱-۲-۴. شکست دولت: شکاف میان اهداف و برون‌دادهای یک سیاست

دقت نظر بر فاصله میان اهداف نظری و نتایج عملی یک سیاست احتمالاً واضح‌ترین و شهودی‌ترین رویکرد برای شناسایی شکست دولت باشد. ضمن اینکه امکان استفاده در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری برای آن متصور است. از این رو در بخش حاضر، سیاست‌های مختلفی که در کشورهای گوناگون دچار این عارضه شده‌اند مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.^۱ برخی از این سیاست‌ها عبارت‌اند از:

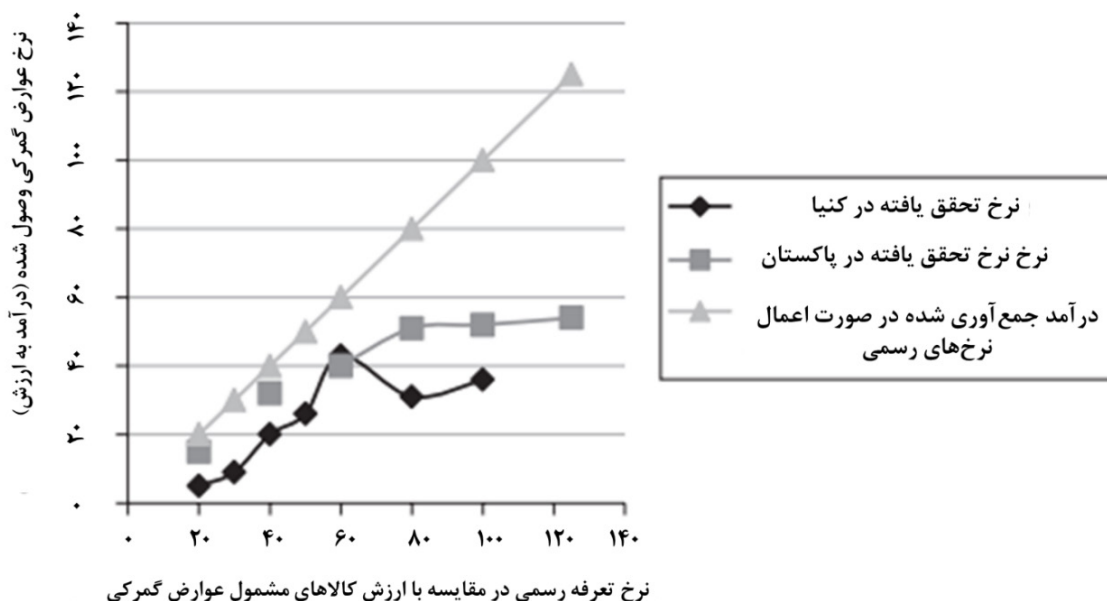
- سیاست افزایش نرخ‌های رسمی عوارض گمرکی در پاکستان و کنیا؛
- سیاست‌های اصلاح محیط سرمایه‌گذاری کشورهای منطقه منا؛
- عدم تحقق اهداف بودجه‌های آموزشی در ایالات متحده؛
- شکست مداخلات دولت در کشورهای در حال توسعه؛
- عدم تحقق اهداف بودجه‌های محیط زیستی ایران.

■ سیاست افزایش نرخ‌های رسمی عوارض گمرکی در پاکستان و کنیا

یک مثال تجربی در باب فاصله میان اهداف نظری و عملی یک سیاست، مربوط به شکاف میان نرخ‌های تعرفه گمرکی و نرخ‌های عملاً وصول شده در دو کشور پاکستان و کنیا است. بر این اساس، در شکل ۹ ارزش کالاهای موضوع عوارض با نرخ‌های رسمی و نرخ‌های عملاً وصول شده مقایسه می‌شود (نسبت عوارض جمع‌آوری شده به ارزش واردات). مطابق با این شکل در کنیا و پاکستان، عوارض تحصیلی به موازات افزایش نرخ رسمی تا یک نقطه حدوداً ۶۰ درصدی افزایش یافت (نه به صورت یک به یک). از آن نقطه به بعد، میزان وصول دیگر بالا نرفت، بلکه افزایش بیشتر نرخ تعرفه به تعمیق ناهمخوانی میان نرخ رسمی و نرخ وصولی (حتی در داده‌های رسمی گزارش شده) انجامید. اگر میزان تخلفات در اظهار، صورت حساب‌های صوری و قاچاق نیز در نظر گرفته شود، وخیم‌تر شدن نرخ وصول حتی بیشتر از این خواهد بود. در این مورد وجود فشار واضح است؛ زیرا با افزایش نرخ تعرفه، مبلغی که واردکننده (به صورت زیرمیزی) برای فرار از عوارض گمرکی خواهد پرداخت بیشتر شده، و سوسه‌مأموران گمرک هم برای تخلف شدیدتر می‌شود. بنابراین هنگامی که نرخ تعرفه رسمی از مقادیر آستانه بیشتر شود، درآمد گمرکی لزوماً افزایش نمی‌یابد [۳۲].

۱. البته باید توجه داشت که تشخیص شکاف میان اهداف و برون‌دادهای سیاست، مستلزم فرض ثبات و شفافیت اهداف سیاستی است؛ حال آنکه در عمل، اهداف سیاست‌ها اغلب متکثر، متعارض و محصول سازش‌های نهادی و سیاسی هستند. لذا از این منظر اعلام نظر متقن درباره هر یک از مثال‌های طرح شده نیازمند مطالعه مستقلی است که در چارچوب گزارش حاضر نمی‌گنجد. لذا ذکر این مثال‌ها برای ایجاد شهود اولیه‌ای از نمود تجربی شکست دولت صورت پذیرفته است.

شکل ۹. نمودار شکاف میان نرخ‌های رسمی و نرخ تحقق‌یافته عوارض گمرکی [۲۱]



نکته قابل توجه در مثال فوق این است که شکست از منظر اجرای ناموفق سیاست افزایش نرخ‌های عوارض گمرکی - عدم وصول عوارض گمرکی متناسب با افزایش نرخ - مورد بحث واقع گشته و در مورد مفید بودن چنین سیاستی به لحاظ آثار اقتصادی کلان بحثی صورت نگرفته است. در غیر این صورت اتخاذ چنین سیاستی خود می‌تواند به عنوان موضوع مستقلی برای بررسی مسئله شکست دولت تلقی گردد.

■ سیاست‌های اصلاح محیط سرمایه‌گذاری کشورهای منطقه منا^۱

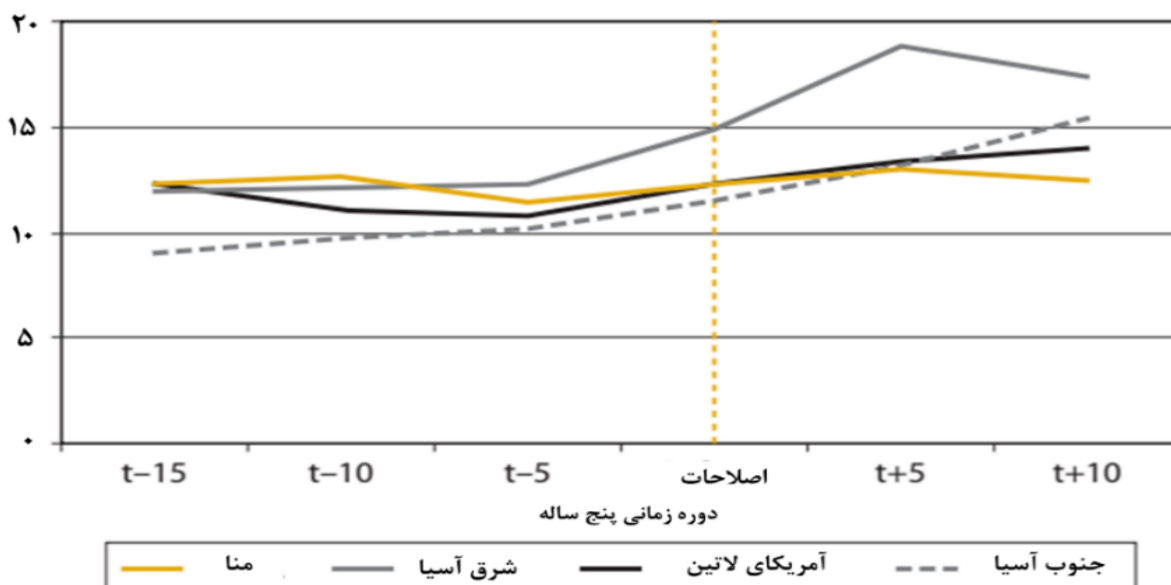
مسئله شکست دولت از ناحیه واگرایی اهداف و برون‌دادهای سیاست در سطوح کلان‌تری نیز قابل رؤیت است. برای مثال، آنچه در سیاست‌های اصلاح محیط کسب و کار در کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا (منا) مشاهده شده است، می‌تواند مبین وقوع شکست دولت باشد. جایی که تعداد اصلاحات در این زمینه کمتر از سایر مناطق جهان بوده، اما برون‌داد مورد انتظار در افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را در پی نداشته است [۴۵].

به‌طور کلی اصلاحات اقتصادی در دو دهه منتهی به سال ۲۰۱۰ در منطقه «منا» پرشتاب بوده است.^۲ بیشتر دولت‌ها با ساده‌سازی مقررات کسب و کار، آزادسازی بخش مالی و کاهش محدودیت‌ها بر تجارت و سرمایه‌گذاری، محیط کسب و کار را بهبود بخشیده‌اند. چنان که در شکل ۱۰ مشخص است، تمام شاخص‌های بین‌المللی محیط کسب و کار صراحتاً به بهبود اشاره دارند. برای مثال در حوزه مقررات کسب و کار، میانگین تعداد اصلاحات تنظیم‌گری از امتیاز ۰/۶۵ در سال ۲۰۰۴ به ۱/۹۵ در سال ۲۰۰۹ افزایش یافته و دومین منطقه با بیشترین اصلاحات پس از اروپا و آسیای مرکزی بوده است^۳ [۴۵].

۱. شامل کشورهای امارات متحده عربی، بحرین، الجزایر، مصر، عراق، اردن، کویت، لبنان، لیبی، مراکش، عمان، قطر، عربستان سعودی، سودان، سوریه، تونس و یمن و ایران.
۲. میانگین تعداد اصلاحات در حوزه تنظیم‌گری در هر کشور و در هر منطقه که با گزارش انجام کسب و کار (Doing Business) سنجیده شده است [۴۵].

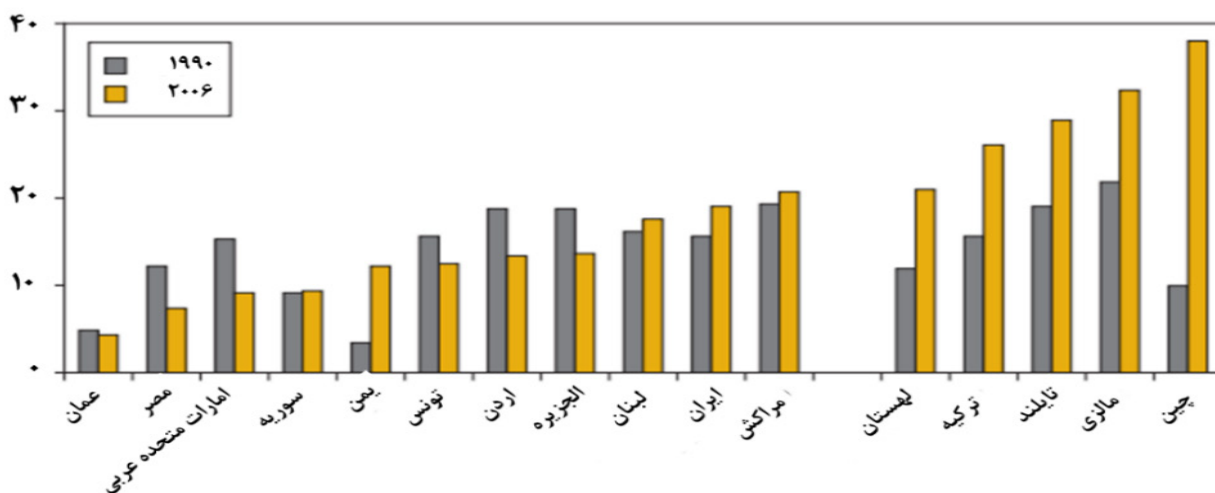
۳. حتی اگر اصلاحاتی که با گزارش انجام کسب و کار سنجیده شده است، تمام حوزه‌های فضای سرمایه‌گذاری را پوشش ندهد، متغیر جانشین خوبی برای روند اصلاحات است. در مقایسه با دیگر نماگرهای جهانی که از سنجش‌های ادراکی استفاده می‌کنند، شاخص انجام کسب و کار (Doing Business Index) احتمالاً نزدیک‌ترین وضعیت را به آنچه بنگاه‌ها به‌ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط واقعاً با آن مواجه می‌شوند، فراهم می‌کند. زیرا بر پیچیدگی موانع تنظیم‌گری در حوزه‌های مختلف محیط کسب و کار تمرکز دارد. در عین حال تأخیرهای واقعی و عدم قطعیتی که انواع مختلف بنگاه‌ها با آن روبه‌رو می‌شوند یا ناسازگاری‌ها و صلاحیت‌های مربوط به پیاده‌سازی و اجرای واقعی قوانین را اندازه‌گیری نمی‌کند [۴۵].

شکل ۱۲. نمودار مقاطع زمانی اصلاحات و واکنش سرمایه‌گذاری خصوصی (در صد GDP) [۴۶]



بر اساس شکل ۱۳، نرخ‌های سرمایه‌گذاری خصوصی در برخی کشورهای منابین سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۶ اندکی افزایش (از جمله ایران) و در برخی کشورها کاهش یافته است. اما به هر ترتیب واکنش سرمایه‌گذاری خصوصی به بیش از یک دهه اصلاحات نسبتاً ضعیف بوده است [۴۵].

شکل ۱۳. نمودار واکنش سرمایه‌گذاری خصوصی (درصدی از GDP) [۴۶]



یک تبیین^۱ برای علت این واکنش ضعیف از سوی بخش خصوصی (و در واقع عدم تحقق اهداف اصلاحات) می‌تواند به اجرای ضعیف اصلاحات مربوط باشد. در بسیاری از کشورهای منطقه، مشکل عمده شفاف نبودن و غیرقابل پیش‌بینی بودن قوانین و مقررات مؤثر بر سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها، بهره‌برداری و اشتغال است. اگر مدیریت عمومی ضعیف باشد، امکان ندارد بهبود سیاست‌هایی که در متون علمی تصریح شده است بتواند بر به‌کارگیری بی‌منطق، ناکافی و صلاح‌دید سیاست‌ها غلبه کند. بیشتر نماگرها، در ارزیابی سیاست‌ها در زمان تدوین نسبت به مرحله

۱. تبیین دیگر می‌تواند ناظر بر نقد خان (۲۰۰۳، ۲۰۰۴) باشد که در بخش پارادایم دولت توسعه‌گرا (۲، ۲، ۲) به آن اشاره شد. به طوری که اساساً چنین سیاست‌هایی برای تقویت رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه مناسب نیستند و اقدامات دیگری ملهم از تجربه دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا لازم است. لذا از این منظر نیز قبول و انتخاب چنین سیاست‌هایی و عدم دستیابی به اهداف رشد به مثابه شکست دولت شناخته می‌شود.



اجرا، بهتر عمل می‌کنند. پاسخ‌ها به پیمایش‌ها نشان می‌دهد که کاربرد قوانین می‌تواند برای بنگاه‌ها ضد و نقیض باشد. در واقع طبق روایت‌ها، نمونه‌های بی‌شماری از ضعف نظام اداری، اعم از تفسیر متناقض و غیرقابل پیش‌بینی از قوانین و مقررات تا فساد جزئی (و نه چندان جزئی) وجود دارد (به عبارتی همان عواملی که به‌عنوان منشأ شکست دولت معرفی شد). چنین ادراکاتی مهم‌اند، زیرا می‌توانند بر تصمیم‌های هریک از سرمایه‌گذاران تأثیر بگذارند. نسبت بزرگ کارآفرینانی که معتقدند قوانین و مقررات به‌طور سازگار و قابل پیش‌بینی اعمال نخواهند شد، تبیین می‌کند که چرا اصلاحات سیاستی ممکن است واکنش قوی در سرمایه‌گذاران ایجاد نکند. در هر حوزه‌ای که کاربرد سیاست‌ها به رفتار دل‌خواهی و صلاح‌دیدی ادارات دولتی مجری این سیاست‌ها بستگی داشته باشد، وقوع همین نتیجه مورد انتظار است [۴۵].

منشأ دیگر عدم قطعیت سیاست‌گذاری مربوط به شیوه تدوین و اعلام سیاست‌ها توسط دولت است. ابهام در طراحی اصلاحات و عدم مشورت، به‌غیرقابل پیش‌بینی و غیرقابل رؤیت بودن شرایط برای سرمایه‌گذاران منجر می‌شود. برگشت و عقبگرد از سیاست‌ها نیز اقدامی رایج است که باورپذیری اصلاحات را کاهش می‌دهد. تغییر سیاست‌ها که اغلب اعلام نشده اجرا می‌شوند، به عدم شفافیت، هم برای سرمایه‌گذاران و هم برای ادارات مجری قوانین تازه وضع شده، منجر می‌شود. در این شرایط ابهام قانونی فضا را برای اعمال صلاح‌دید در ادارات دولتی، که یک عنصر کلیدی در نوسان‌پذیری عملکرد بنگاه است، گسترش می‌دهد. از طرفی قوانین مبهم باعث می‌شود دست‌وپای طرفین خصوصی در دادخواهی بسته شود [۴۵].

چنین تبیینی از شکاف میان نتایج سیاست‌های اعمال شده با اهداف نظری و علل وقوع آن، قرابت زیادی با مباحث گزارش حاضر در باب علت‌ها و ریشه‌های وقوع شکست دولت در گزارش حاضر دارد، بنابراین می‌تواند به‌عنوان مصداق شکست دولت برای دولت‌های منطقه منا تفسیر شود.^۱

■ عدم تحقق اهداف بودجه‌های آموزشی در ایالات متحده

به اذعان هانوشک^۲ (۱۹۹۶)، با وجود افزایش ۷۰ درصدی مخارج حقیقی سرانه آموزش بین سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰، عملکرد دانش‌آموزان (بر اساس آزمون‌های استاندارد مانند NAEP^۳) ثابت مانده یا کاهش یافته است (به‌عنوان مثال: نمرات ریاضی بهبود اندک در دهه ۱۹۸۰؛ خواندن بدون تغییر و علوم کاهش عملکرد داشته است). این در حالی است که طی همین بازه زمانی عملکرد دانش‌آموزان آمریکایی در مقایسه با کشورهای دیگر (مانند ژاپن و کره) ضعیف‌تر بوده و در آزمون‌های بین‌المللی ریاضیات و علوم، ایالات متحده پایین‌تر از میانگین سی کشور قرار داشته است. بر این اساس به‌نظر می‌رسد که صرف افزایش منابع به سیستم به بهبود عملکرد دانش‌آموزان منجر نمی‌شود. بنابراین استفاده از متغیر سطح مخارج به‌عنوان شاخص کیفیت آموزش و تعیین اهداف سیاستی بر اساس آن گمراه‌کننده است، زیرا ناکارآمدی در تبدیل منابع به نتایج آموزشی وجود دارد. بر اساس این نتایج، صرف افزایش منابع مالی در سیستم آموزشی، بدون اصلاحات ساختاری و تعیین مشوق‌های مبتنی بر عملکرد، تأثیر محدودی بر بهبود نتایج آموزشی دارد [۴۷] و نهایتاً موجب شکست در تحقق اهداف و به یک معنا شکست دولت در حوزه مورد بحث می‌شود.

■ شکست مداخلات در کشورهای در حال توسعه

مداخلات گسترده دولت از طریق سیاست‌های توسعه صنعتی در کشورهای در حال توسعه که با هدف جبران شکست بازار انجام شده‌اند، گاهی شکست دولت را در پی داشته‌اند. به‌نحوی که نمود این شکست‌ها در ظهور شرکت‌های دولتی پرهزینه، هیئت‌های ناکارآمد دولتی (مانند هیئت بازاریابی کاکائو در غنا که به‌دلیل هزینه‌های بالا، بازده واقعی کشاورزان را کاهش دادند)، کنترل‌های هزینه‌بر دولتی (مانند صدور مجوز واردات، سرمایه‌گذاری و قیمت‌گذاری) و کسری بودجه دولت (کسری‌های ناشی از ناکارآمدی شرکت‌های دولتی، برنامه‌های سرمایه‌گذاری

۱. اگر وقوع موج انقلاب در کشورهای شمال آفریقا - موسوم به بهار عربی - طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۲ با چنین شکست‌هایی قابل توضیح باشد، می‌توان شکست دولت در حوزه‌ای حیاتی همچون سطوح سرمایه‌گذاری را به‌عنوان مقدمه‌ای بر شکست نهادی دولت و بحران‌های بعدی ناشی از پدیده دولت‌شکننده شناسایی کرد.

۲. Hanushek

۳. National Association of Educational Procurement (NAEP)

بلند پروازانه و نمایشی و تخصیص نادرست منابع) مشاهده می‌شود. همچنین در بسیاری از کشورهای آفریقایی، درآمد سرانه در دوره‌های مداخله فعال دولت (پس از سال ۱۹۵۰) کاهش یافته است (به‌عنوان مثال، درآمد سرانه در کشور غنا بین سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۲ به‌طور متوسط سالیانه ۱/۵ درصد کاهش یافته است) [۴۸].

البته باید توجه داشت که صرف تجارب ناموفق در صنعتی‌سازی برخی کشورهای در حال توسعه، بیانگر ماهیت نادرست سیاست‌های توسعه صنعتی نیست. بررسی شواهد تجربی کشورهای موفق در این زمینه حاکی از آن است که طراحی صحیح این سیاست‌ها و پیش‌بینی تمهیداتی برای مسائلی که از ناحیه اقتصاد سیاسی سیاست‌های توسعه صنعتی حادث می‌شود، می‌تواند تا حدود زیادی از وقوع شکست جلوگیری کند. در این بین نقش متغیرهای میانجی نظیر ظرفیت دولت شایان توجه است [۴۹]. ظرفیتی که ثابت و برون‌زانیست و خود نتیجه سرمایه‌گذاری‌ها- و پویایی‌های سازوکارهای- سیاسی است [۵۰]. بنابراین چنان‌که از بررسی شواهد برمی‌آید، تضاد شدید بین موفقیت سیاست صنعتی در شرق آسیا و عملکرد ضعیف در آمریکای لاتین و آفریقا از منظر اقتصاد سیاسی و متغیر ظرفیت دولت- به‌مثابه یکی از ریشه‌های شکست دولت- قابل تبیین است [۵۱].

■ عدم تحقق اهداف بودجه‌های محیط‌زیستی ایران

مسئله واگرایی میان اهداف و برون‌دادهای سیاست در حوزه مسائل محیط‌زیستی نیز قابل مشاهده است. وقتی به علت وجود آثار خارجی، سیستم‌های حقوق مالکیت به درستی تعریف نشده است (مانند منابع با دسترسی آزاد و کالاهای عمومی)، تخصیص بازار ناکارآمد است و حداکثر مازاد را در پی ندارد [۵۲]، احتمالاً گزینه ورود و دخالت دولت به‌عنوان جذاب‌ترین و کارا ترین روش برای حل مشکلات مطرح می‌شود. به طوری که کلید غلبه بر شکست بازار در حفاظت از محیط زیست، افزایش بودجه تخصیصی به این حوزه دیده می‌شود. با این حال، میزان اثربخشی سیاست‌های محیط‌زیستی مالی همچون سایر سیاست‌ها محل سؤال خواهد بود. زیرا رابطه مورد انتظار بین هزینه‌های دولت و کیفیت محیط زیست ممکن است به دلیل اثر بخشی ضعیف حکمرانی محیط‌زیستی^۱ تحقق نیابد. این مسئله به‌ویژه در سیاست‌گذاری محیط‌زیستی کشورهای در حال توسعه نقش اساسی و مهمی ایفا می‌کند. به عبارتی علاوه بر هزینه‌های تخصیصی دولت، اینکه آیا دولت تلاش^۲ کافی برای جلوگیری از تخریب محیط‌زیست می‌کند نیز مهم است [۵۳].

مشخصاً این مسئله می‌تواند در مورد بودجه‌های محیط‌زیستی ایران مصداق داشته باشد. جایی که از سال ۱۹۹۰، تولید ناخالص داخلی به‌طور متوسط در حدود ۵ درصد در سال در حال رشد بوده و جمعیت از ۵۲ میلیون به بیش از ۸۰ میلیون (حدود ۶۰ درصد رشد) و نرخ شهرنشینی از ۵۵ درصد به ۷۴ درصد افزایش یافته است. با این حال، با وجود قوانین مرتبط در مورد حفاظت از محیط زیست^۳ و افزایش مخارج دولت در این زمینه، کیفیت محیط زیست به‌طور قابل توجهی رو به زوال بوده است. به نحوی که آسیب محیط‌زیستی اندازه‌گیری شده توسط شاخص ردپای اکولوژیکی^۴ (EF) به‌ازای هر نفر، از ۱/۴ در سال ۱۹۷۶ به ۲/۸ در ۲۰۱۴ رسیده است [۵۳].

بر این اساس، عدم تأثیر قابل توجه مخارج دولت بر شاخص ردپای اکولوژیکی (متغیر وابسته در الگوی برآوردی مطالعه مورد بحث) می‌تواند ناشی از آن باشد که مخارج دولت به دلیل حکمرانی ضعیف فاقد اثر بخشی کافی است. در واقع مطابق با مباحث بخش‌های قبل، وقتی کیفیت نهادی پایین باشد، رویکردهای استاندارد اصلاحات اقتصادی، لزوماً به نتیجه مورد انتظار منجر نمی‌شوند [۵۳]. یکی از مثال‌های مشهودی که می‌توان ذیل عدم تحقق اهداف محیط‌زیستی در ایران به آن اشاره داشت، مسئله احیای دریاچه ارومیه است که علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته از سوی دولت‌های مختلف تاکنون با شکست مواجه بوده است. در پایان این بخش، جزئیات مثال‌های فوق در قالب جدول ۴ جمع‌بندی می‌شود.

1. Effectiveness of Environmental Governance

2. Efforts

۳. به‌عنوان مثال، براساس اصل (۵۰) قانون اساسی ایران: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط‌زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.»

4. Ecological Footprint



جدول ۴. مثال‌هایی از شکست دولت بر اساس معیار شکاف میان اهداف و برون‌دادهای سیاست [۳۲] [۴۵] [۴۷] [۴۸] [۵۳]

کشور / منطقه	حوزه سیاست	هدف سیاست	پیامدها / نتایج	تحلیل نهایی / درس سیاستی
پاکستان و کنیا	تعرفه‌های گمرکی	افزایش درآمدهای گمرکی	کاهش اثربخشی سیاست، فساد سیستمی، افزایش انگیزه فرار مالیاتی	فشار بیش از حد بدون لحاظ ظرفیت نهادی و سازمانی به شکست منجر می‌شود.
کشورهای منطقه منا (از جمله ایران)	اصلاح محیط کسب‌وکار	رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	نرخ پایین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی علی‌رغم اصلاحات رسمی	اجرای ضعیف، فقدان حاکمیت قانون و نوسان‌پذیری مقررات علت شکست‌اند. به عبارتی فرایند اجرا به اندازه مرحله تدوین سیاست مهم است.
ایالات متحده آمریکا	بودجه آموزشی	افزایش عملکرد تحصیلی دانش‌آموزان در قالب نمرات بهتر	افزایش شدید هزینه‌ها / عدم بهبود نتایج آموزشی، ناکارآمدی در تبدیل منابع به عملکرد آموزشی	تزریق منابع بدون انجام سایر اصلاحات ساختاری به بهبود منجر نمی‌شود.
کشورهای درحال توسعه (غنا، هند، نیجریه و غیره)	مداخلات توسعه‌گرایی دولت	توسعه صنعتی	زیان‌دهی شرکت‌های دولتی، کنترل‌های پرهزینه، کسری بودجه مزمن، کاهش رشد، بهره‌وری پایین، عقبگرد درآمدی	مداخله دولت، بدون ظرفیت اجرایی و ساختار نهادی متناسب، به آسیب جدی منجر شده است.
ایران	بودجه بخش محیط زیست	بهبود کیفیت محیط زیست	عدم تحقق اهداف محیط زیستی	لزوم توجه به ظرفیت نهادی و تناسب بودجه تخصیصی با اهداف.

۲-۲-۴. شکست دولت: آثار خارجی منفی اقدامات دولت

گاهی فقدان وجود اطلاعات مناسب به اتخاذ سیاست‌هایی از سوی دولت‌ها منجر می‌شود که در نهایت پیامدهای جانبی نامطلوبی در پی دارد (به‌طور غیر قابل پیش‌بینی). برای مثال افزودن ماده شیمیایی ^۱ MTBE به بنزین، در پی اتخاذ راهبرد مبتنی بر تکنولوژی توسط دولت برای کنترل آلودگی وسایل نقلیه موتوری، آثار ناخواسته‌ای ایجاد نمود که مغایر با هدف اولیه، یعنی کنترل آلودگی بود. این افزودنی که برای حصول احتراق تمیزتر طراحی شده بود، به آلودگی آب‌های زیرزمینی منجر می‌شود و در واقع خود به‌عنوان منبع جدیدی از ناکارآمدی محیط زیستی عمل می‌کند. این مثال بیانگر وجود یک چالش جدی برای این فرض است که مداخله بیشتر توسط دولت به کارایی یا پایداری بیشتر در حوزه مسائل محیط زیستی منتهی می‌شود. همچنین پیگیری اهداف اجتماعی از سوی دولت‌ها ممکن است در بردارنده اثرهای جانبی منفی محیط زیستی باشد. به‌عنوان مثال، پرداخت یارانه در جهت مصالح ملی به تولید فولاد باعث افزایش تولید، کاهش قیمت و آلودگی بیشتر می‌شود. بنابراین این سیاست اجتماعی دارای عوارض جانبی و افزایش ناکارآمدی محیط زیستی است [۵۲].

طبیعتاً این مسئله در حوزه‌های مختلف قابل مشاهده است. برخی از این مثال‌ها که در بخش حاضر به آنها پرداخته شده، عبارت‌اند از:

- سیاست منطقه‌بندی^۲ و کنترل کاربری زمین‌های شهری در ایالات متحده آمریکا (ایالت کالیفرنیا)؛
- سیاست کنترل اجاره‌بهای مسکن در ایالات متحده آمریکا (نیویورک)؛
- سیاست حمایت از توسعه سوخت‌های زیستی^۳.

۱. Methyl Tertiary Butyl Ether: ماده افزودنی در سوخت موتورهای بنزینی. استفاده آن از سال ۱۹۴۹ شروع شد تا جایگزینی برای سرب باشد. اما استفاده گسترده از آن در دهه ۱۹۷۰ در ایتالیا و سپس ایالات متحده آمریکا صورت پذیرفت.

2. Zoning
3. Biofuel

■ سیاست منطقه‌بندی و کنترل کاربری زمین‌های شهری

به اذعان گلیرز و گیورکو^۱ (۲۰۰۲)، سیاست منطقه‌بندی و کنترل کاربری زمین در مناطقی مانند کالیفرنیا آثار و پیامدهای منفی زیادی بر بازار مسکن در این مناطق داشته است. به نحوی که این قوانین به‌عنوان یکی از عوامل اصلی گران شدن مسکن شناخته می‌شود. در واقع این سیاست‌ها ارزش ضمنی زمین را بسیار فراتر از ارزش ذاتی آن افزایش می‌دهند و محدودیت‌های مصنوعی بر ساخت‌وساز جدید ایجاد نموده و مانع از گسترش عرضه مسکن برای پاسخ‌گویی به تقاضا می‌شوند. این محدودیت به شکاف قابل توجهی بین قیمت مسکن و هزینه‌های فیزیکی ساخت‌وساز منجر می‌شود [۵۴]. از طرفی سیاست فوق‌الذکر اغلب شامل فرایندهای پیچیده‌ای است که هزینه و زمان مورد نیاز برای توسعه و عرضه مسکن جدید را افزایش می‌دهد و این زمان طولانی‌تر صدور مجوز در مناطق پرهزینه مانند کالیفرنیا با قیمت‌های بالاتر مسکن همبستگی دارد. بنابراین عرضه مسکن در مناطقی با چنین محدودیت‌های نظارتی (یا جغرافیایی) از کشش کمتری برخوردار بوده و حباب‌ها به افزایش قیمت‌های بزرگ‌تر و واکنش ساخت‌وسازی کوچک‌تر منجر می‌شوند [۵۵].

ضمن اینکه سیاست مذکور از طریق حفظ (وارتقای) ارزش املاک، منافع مالکان فعلی مسکن را تأمین می‌کند. لذا یک هدف ضمنی سیاست منطقه‌بندی ممکن است حفظ وضعیت اقتصادی موجود برای مالکان املاک در مناطق نام‌برده باشد [۵۴].

• سیاست کنترل اجاره‌بهای مسکن در ایالات متحده آمریکا (نیویورک)

سیاست کنترل اجاره مسکن با هدف محدود ساختن اجاره‌ها در نرخ‌های پایین‌تر از قیمت بازار؛ کنترل هزینه‌های مسکن برای مستأجران و کاهش فشار مالی بر مستأجران (به‌ویژه خانوارهای کم‌درآمد)، جلوگیری از جابه‌جایی اجباری به دلیل افزایش اجاره‌بها و دسترسی عادلانه‌تر به مسکن - علی‌الخصوص در شهرهای گران‌قیمت مانند نیویورک - طراحی و اجرا می‌شود. اما چنین سیاستی پیامدهای نامطلوبی نیز در پی دارد. به نحوی که از منظر تخصیص نادرست مسکن می‌تواند به تحمیل هزینه‌های قابل توجهی منجر شود. زیرا با وجود چنین قانونی، امکان تخصیص اشتباه خانه‌ها محتمل است، به نحوی که آپارتمان‌ها به خانوارهایی اختصاص می‌یابند که با نیازها یا ترجیحات آن‌ها همخوانی نداشته باشند. به‌ویژه در مناطقی مانند نیویورک که محدودیت‌های عرضه شدید است. در واقع کنترل اجاره مسکن باعث می‌شود آپارتمان‌ها به‌صورت تصادفی یا براساس عواملی غیر از ارزش‌گذاری مصرف‌کننده تخصیص یابند (نه به کسانی که بیشترین ارزش را برای آنها قائل‌اند). این تخصیص تصادفی به زبان‌های رفاهی منجر می‌شود، زیرا آپارتمان‌ها ممکن است به خانوارهایی اختصاص یابند که تقاضای کمتری برای ویژگی‌های خاص مسکن (مانند اندازه یا تعداد اتاق‌ها) دارند، در حالی که خانوارهایی با تقاضای بالاتر نمی‌توانند به این واحدها دسترسی پیدا کنند. این در حالی است که به لحاظ نظری در یک بازار آزاد، آپارتمان‌ها به کسانی اختصاص می‌یابند که بالاترین پیشنهاد را ارائه می‌دهند، اما سیاست کنترل اجاره این سازوکار را مختل و ایجاد ناکارآمدی می‌کند. از طرفی سیاست مذکور می‌تواند به کاهش عرضه مسکن و تنزل کیفیت نگهداری مسکن از سوی مستأجر منتهی شود [۵۶].

نتایج تجربی در این زمینه مؤید آن است که حدود ۲۰/۹ درصد از واحدهای اجاره‌ای در نیویورک به خانوارهایی اختصاص می‌یابند که با نیازهایشان مطابقت ندارد. این تخصیص نادرست به دلیل تخصیص تصادفی یا غیربازاری واحدهای تحت کنترل اجاره است که مانع از تخصیص آپارتمان‌ها به کسانی می‌شود که بیشترین ارزش را برای آنها قائل‌اند. بر این اساس بیشترین تخصیص نادرست در نیویورک مشاهده شد که به‌طور قابل توجهی بالاتر از شهرهایی مانند شیکاگو و هارتفورد است. در بین مناطق شهری نیز بیشترین میزان تخصیص نادرست مربوط به منهتن است که با شدت کنترل اجاره در این منطقه همخوانی دارد [۵۶].

■ سیاست‌های حمایت از توسعه سوخت‌های زیستی

این قبیل سیاست‌ها، اغلب اهداف چندگانه کاهش وابستگی به سوخت‌های فسیلی، بهبود محیط زیست و حمایت از بخش کشاورزی را به‌طور

1. Glaeser and Gyourko

۲. حفظ ویژگی‌های محله، کنترل گسترش مناطق شهری و اطمینان از کفایت زیرساخت‌ها می‌تواند به‌عنوان آثار مثبت این سیاست مطرح شود. اما محققان این موارد را در تحلیل خود ملحوظ نداشته‌اند.



هم‌زمان دنبال می‌کنند، اما به دلیل طراحی ضعیف، گاهی به پیامدهای منفی و در برخی موارد انحراف کامل از نتایج مورد انتظار منتهی می‌شوند. برای مثال، برنامه «Splash & Dash» در ایالات متحده علی‌رغم هزینه‌های مالیاتی صدها میلیون دلاری جهت تأمین یارانه تولید سوخت زیستی، تأثیر متناسبی بر تحقق اهداف محیط زیستی یا انرژی سبز نداشت. همچنین سیاست مالیات بر سوخت مبتنی بر حجم (به جای مسافت پیموده‌شده) به نفع بنزین عمل می‌کند، زیرا با استفاده از سوخت اتانول مسافت کمتری به‌ازای هر گالن می‌توان پیمود. از طرفی سیاست‌های حمایت از سوخت زیستی تأثیر قابل توجهی بر افزایش قیمت ذرت دارند. این افزایش قیمت به مصرف‌کنندگان، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و کشاورزانی که از ذرت به‌عنوان خوراک دام استفاده می‌کنند، آسیب می‌رساند. در نهایت برخلاف هدف کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، این نوع سیاست‌ها ممکن است به افزایش خالص انتشار دی‌اکسید کربن (CO₂) منجر شوند. برای مثال تغییرات غیرمستقیم کاربری زمین، مانند تبدیل جنگل‌ها به زمین‌های کشاورزی برای تولید ذرت می‌تواند انتشار گازهای گلخانه‌ای را افزایش دهد. اتفاقی که در تناقض کامل با اهداف محیط زیستی اولیه است. بنابراین به‌نظر می‌رسد به‌جای یارانه‌ها و مالیات‌های اختلال‌زا، استفاده از ابزارهای هدفمندتر نظیر مالیات کربن و تدوین بسته‌های سیاستی جهت تصحیح پیامدهای منفی یک سیاست مشخص، در دستیابی به اهداف محیط زیستی و تأمین انرژی سبز؛ مؤثرتر باشد [۵۷].

در پایان این بخش نیز خلاصه‌ای از عناصر مهم مثال‌های فوق در قالب جدول ۵ تصریح می‌گردد.

جدول ۵. مثال‌هایی از شکست دولت بر اساس معیار پیامدهای منفی اقدامات دولت [۵۲] [۵۴] [۵۶] [۵۵] [۵۷] [۱۴]

کشور / منطقه	حوزه سیاست	هدف سیاست	پیامدهای شکست	تحلیل نهایی / درس سیاستی
ایالات متحده آمریکا	کنترل آلاینده‌های خودروها	بهبود کیفیت هوا با احتراق پاک‌تر	آلودگی منابع آب، ایجاد منبع جدید ناکارآمدی محیط زیستی	سیاست‌های مبتنی بر تکنولوژی جدید بدون پیش‌بینی کامل و استفاده از رویکرد میان‌رشته‌ای، به غافل‌گیری و انحراف نتایج منجر می‌شود.
کشورهای مختلف	یارانه برای افزایش تولید فولاد	توسعه صنعتی و ایجاد اشتغال (پیگیری اهداف اجتماعی)	آثار جانبی منفی بر محیط زیست	ضرورت توجه به تمام پیامدهای ممکن و اتخاذ دیدگاه چندبعدی به مسائل اجتماعی
ایالات متحده آمریکا (کالیفرنیا)	منطقه‌بندی زمین‌های شهری	حفظ ویژگی‌های محله، کنترل گسترش مناطق شهری و اطمینان از کفایت زیرساخت‌ها	محدودیت در عرضه / افزایش قیمت مسکن	توجه به آثار سیاست منطقه‌بندی بر قیمت مسکن و ملحوظ داشتن منافع همه ساکنین شهر
ایالات متحده آمریکا (نیویورک)	کنترل اجاره مسکن	حمایت از مستأجران، مهار هزینه مسکن	عدم تناسب میان نیاز و تخصیص، افت کیفیت نگهداری	دخالیت قیمتی بدون سازوکارهای مکمل به اتلاف رفاه منجر می‌شود.
کشورهای مختلف	توسعه سوخت‌های زیستی	کاهش وابستگی به سوخت فسیلی، بهبود کیفیت محیط زیست و حمایت از بخش کشاورزی	افزایش قیمت ذرت، تشدید انتشار گازهای گلخانه‌ای	طراحی بسته‌های سیاستی با در نظر گرفتن همه جوانب امور در کنار استفاده از ابزارهای هدفمند نظیر مالیات کربن

البته شواهد تجربی ارائه شده در این بخش، نه اثبات‌کننده یک وضعیت شکست از پیش تعریف شده، بلکه نشان‌دهنده تنش‌ها، ناهمخوانی‌ها و محدودیت‌های نهادی در عملکرد دولت هستند که فهم آنها مستلزم تحلیل در بستر تاریخی و منطق درونی شکل‌گیری دولت در هر کشور است. بنابراین بیش از آنکه مستقیماً دلالت‌های سیاستی مشخصی را ایجاد کنند، ضرورت بازاندیشی در شیوه صورت‌بندی مسئله شکست دولت، معیارهای سنجش آن و نسبت شاخص‌ها با زمینه تاریخی و نهادی کشور را برجسته می‌سازند.

۵. دلالت‌های سیاستی

با وجود تمام مصائب متصور از ناحیه اقدامات دولت؛ این ادعا که اقدامات دولت همواره به شکست منتهی می‌گردد نیز با شواهد تجربی همخوانی ندارد. در واقع دولت‌ها به‌مانند هر نهاد بشری دیگر خطاپذیرند و امکان اصلاح برون‌دادهای اقتصادی (منتج از بازارها) از سوی آنها وجود دارد [۲]. از طرفی انحراف و ناکارآمدی بازارهای رقابتی بدون حضور دولت نیز - یا به عبارتی عدم امکان دستیابی به چنین بازارهایی در عرصه عمل از ناحیه کنش گروه‌های ذی‌نفع - از پشتیبانی شواهد تجربی برخوردار است [۳۵]. بنابراین گرچه در مقام عمل جلوگیری کامل از وقوع شکست دولت ناممکن است، حسب برخی تجارب^۱ تلاش‌های هماهنگ برای بهبود کارایی و پاسخ‌گویی دولت می‌تواند کارگشا باشد [۴]. در مواجهه با پدیده شکست دولت، اتخاذ سیاست‌های اصلاحی مستلزم رویکردی چندوجهی و نظام‌مند است. بنابراین دلالت‌های سیاستی مؤثر، نه تنها باید به ابزارهای تحلیلی برای شناسایی و ارزیابی سیاست‌ها توجه داشته باشند، بلکه لازم است در پاسخ به منشأهای متنوع شکست دولت، راهکارهایی متناسب طراحی کند. علاوه بر این، به‌منظور اثربخشی اقدامات اصلاحی، ملاحظات اجرایی و زمانی سیاستگذاری نیز باید مورد توجه قرار گیرد. در این بین برخی اقدامات جنبه عمومی و کلی دارد و می‌تواند به‌عنوان رویه عمومی دولت‌ها برای کاهش احتمال شکست‌های دولت در دستور قرار گیرد.

به‌طور کلی طراحی یک سیاست خوب، مستلزم شناسایی دقیق علل و ابعاد شکست بازار و سپس ارائه بهترین راهکار ممکن برای مواجهه با آن است. در واقع باید به این پرسش پاسخ داد که کدام یک از شکست‌های بازار را می‌توان با کارآمدتر کردن بازار (به‌ویژه کاهش موانع تحمیلی دولت برای کارکرد مؤثر بازارها) رفع نمود و کدام یک را نمی‌توان. شناسایی نهادهای غیربازاری و بهبود شکست‌های بازار از این طریق نیز به‌مثابه یکی دیگر از گزینه‌ها، باید مورد توجه قرار گیرد (دولت می‌تواند نقش مهمی در ایجاد این نهادهای غیربازاری داشته باشد). لذا پیش از هر اقدامی برای اصلاح شکست‌های بازار، کسب شناخت دقیق نسبت به محدودیت‌ها و نقاط قوت بازارها و مداخلات دولت، حیاتی است [۳]. به‌عبارتی به‌جای پرسش در باب مداخله یا عدم مداخله، باید بر بهترین شیوه نقش‌آفرینی دولت در مورد هر مسئله تمرکز نمود.

بعد از شناسایی این ابعاد و راهکارهای مختلف، تحلیل هزینه - فایده این اقدامات می‌تواند مفید واقع شود. زیرا مداخلات سیاستی تنها زمانی منطقی است که مزایای مورد انتظار از هزینه‌های احتمالی بیشتر باشد. بنابراین پیش از هر اقدامی، دولت‌ها باید هزینه‌ها و منافع سیاست مدنظر خود و رویکردهای جایگزین را به‌دقت بسنجند. در مواردی که مداخله موجه باشد، می‌توان با کاهش ابهام غیرضروری در سیاست‌ها و مقررات دولتی، انتشار سریع مقررات اجرایی و ترویج پایبندی به رویه قضایی از طریق انتشار تصمیمات و احکام اداری دامنه اختیارات بوروکراتیک را محدود کرد [۲۲].

از طرفی برخی از اصلاحاتی که در بخش خصوصی انجام می‌شوند، در بخش عمومی و برای کاهش دامنه شکست‌های دولت نیز قابل استفاده است. به‌صورتی که با افزایش رقابت‌پذیری و شفافیت و بهبود ساختارهای تشویقی، برون‌دادهایی که به‌خوبی تعریف و به افراد خاصی نسبت داده شوند؛ می‌توان به این مهم دست یافت. با وجود شفافیت و رقابت کافی، مسئله اعتبار و مشروعیت دولت موضوعیت یافته و امکان فعال شدن سازوکارهای اصلاحی میسر می‌گردد. بنابراین امکان تغییر و جایگزینی دولت‌های شکست‌خورده تا حدود زیادی فراهم می‌شود [۴]. بعد از برشمردن اقدامات عمومی دولت در جهت رفع و تعدیل شکست‌ها، در ادامه بخش حاضر مطابق با رویه حاکم بر بخش‌های پیشین، رویکردهای متداول در ادبیات موضوع جهت جلوگیری، تعدیل و رفع مسئله شکست دولت شناسایی و احصا گردید. طبیعتاً هر یک از این رویکردها و راه‌حل‌های منتج از آنها، به‌نحوی با منشأ شناسایی شده برای شکست دولت (بخش ۳، ۲) ارتباط می‌یابد، گرچه بروز برخی

۱. برای مثال تجربه بازآفرینی دولت (Reinventing Government Initiative) در ایالات متحده: در مارس ۱۹۹۳، بیل کلینتون اظهار داشت که قصد دارد «دولت را از نو بسازد» و بر این اساس اعلام داشت: «هدف ما این است که کل دولت فدرال را کم‌هزینه‌تر و کارآمدتر کنیم و فرهنگ بوروکراسی ملی خود را از همواره محق دانستن به‌سمت ابتکار عمل و توانمندسازی تغییر دهیم».



هم‌پوشانی‌ها اجتناب‌ناپذیر است. همچنین دلالت‌های سیاستی این گزارش، نه به‌مثابه نسخه‌های اجرایی آماده، بلکه به‌عنوان چارچوب‌هایی تحلیلی برای بازاندیشی در شیوه صورت‌بندی مسائل و انتخاب گزینه‌های سیاستی ارائه می‌شوند. بدیهی است که هر توصیه سیاستی، تنها در نسبت با زمینه نهادی، تاریخی و ظرفیت‌های بالفعل دولت قابل ارزیابی است. با این توضیحات و ملاحظات، در ادامه بحث ابتدا چگونگی رفع و تعدیل گلوگاه‌های فرایند سیاستگذاری، اعم از فساد و رانت‌جویی، اعتبار و اعتماد و مشروعیت دولت بررسی می‌شود. شایان ذکر است که ظرفیت دولت نیز می‌تواند به‌مثابه یک قید گلوگاهی در عرصه سیاستگذاری مطرح شود؛ اما از آنجا که بحث مفصلی می‌طلبید در بخش ۳،۵ بدان پرداخته شده است. بعد از ذکر این موارد چگونگی افزایش کیفیت سیاست‌های دولت مورد توجه قرار گرفته است. در ادامه مشروحاتی از دلالت‌های سیاستی پارادایم دولت توسعه‌گرا بیان می‌گردد. در پایان نیز به تعدادی از راه‌حل‌های نهادی برای غلبه بر شکست بازار / دولت اشاره می‌شود.

۱-۵. شناسایی گلوگاه‌های فرایند تدوین و اجرای سیاست

هنگام طراحی سیاست‌ها چالش‌هایی نظیر مهار فساد و رانت‌جویی (شامل غارت، تسخیر دولت و روابط مبتنی بر حامی‌پروری)، ایجاد اعتبار، اعتماد و مشروعیت عمومی به‌مثابه قیود گلوگاهی این فرایند عمل می‌کند. بنابراین در این مسیر دولت‌ها باید با این قیود یا همان منابع بالقوه شکست سیاست‌ها دست‌وپنجه نرم کنند [۲۲].

این چالش‌های جداگانه اما مرتبط با هم، می‌توانند بستر ساز ایجاد دورهای باطلی باشند که بدتر شدن وضعیت حکمرانی و رکود فضای اقتصادی را در پی دارد. شکلی از این چرخه‌ها در بخش ۳، ۲، ۱ (شکل ۲) مورد بحث واقع شد. در مقابل، امکان حرکت این چرخه‌ها در جهت مثبت نیز متصور است. به‌نحوی که ارتقای یک حوزه به پیشرفت در حوزه‌های دیگر منتهی می‌شود [۲۲].

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، یک استراتژی مشترک برای مواجهه با چالش‌های فوق، افزایش شفافیت در ساختار و فرایندهای حاکم بر نهاد دولت است. این امر می‌تواند نقش مهمی در مهار رانت‌جویی^۱، کمک به اعتبار سیاست‌ها و ایجاد حمایت عمومی از سیاست‌ها ایفا کند [۲۲]. اما تغییرات اصلاح‌کننده در این زمینه معمولاً زمانی رخ می‌دهد که عامل یا مجموعه عواملی انگیزه‌های حفظ وضع موجود را تغییر دهند. حسب تجربه بین‌المللی طیف متنوعی از عوامل می‌توانند باعث چنین تغییراتی شوند و در برخی موارد به‌مثابه کاتالیزور^۲ عمل کنند. این عوامل شامل شوک‌ها و بحران‌های خارجی، تغییرات تکنولوژیکی، فرصت‌های جدید، اطلاعات جدید و رقابت نهادی، تغییرات سیاسی و ابتکار عمل کارآفرینان سیاسی است^۳ [۲۲].

در برخی مواقع شوک‌ها یا بحران‌های خارجی موقعیت چانه‌زنی کسانی را که با یک سیاست مخالف هستند، تضعیف می‌کند. تغییرات فناورانه نیز ساختار هزینه‌ها و منافع سیاستگذاران را برای حفظ سیاست‌های فعلی تغییر می‌دهد. این قبیل تغییرات می‌تواند منافع کسانی را که با فناوری‌های فعلی پیوند دارند، تهدید کند و مقاومت شدیدی را برانگیزد. برای مثال می‌توان به شورش لودیت‌ها^۴ در اوایل قرن نوزدهم انگلستان علیه پیشرفت فناوری در صنعت نساجی اشاره داشت [۲۲].

خلق و وقوع فرصت‌های جدید نیز مانند دسترسی به بازارهای جدید، می‌تواند تغییرات را تسریع کند. به‌عنوان مثال، جذابیت پیوستن به اتحادیه

۱. مسئله فساد و رانت‌جویی و روش‌های پیشگیری و مبارزه با آن خود دارای ادبیاتی موسع است که می‌تواند به‌صورت مستقل مورد توجه واقع شود. اما به‌طور خلاصه رویکرد کلی ناظر بر اصلاحاتی است که نظام انگیزشی افراد را از طریق کاهش مزایا و افزایش هزینه عمل خلاف دچار تغییر کند. ضمن اینکه بسته به سطوح فساد و جایگاه گلوگاهی آن (فساد در سطح کلان و مقامات بلندپایه، فساد اداری، رشوه و غیره) شیوه‌های مقابله متفاوتی پیشنهاد می‌شود. امکانات اصلاحی مطرح در این زمینه ناظر بر اقداماتی نظیر حذف برنامه‌های دولتی با پتانسیل فساد بالا، خصوصی‌سازی، اصلاح نظام اداری، تدوین قوانین ضدفساد و اصلاح سیستم‌های تدارکات دولتی است. اما هر یک از این اقدامات خود حاوی جزئیات بسیاری است که عدم توجه به آنها می‌تواند به ایجاد شرایط پیچیده‌تری منتهی شود. از آن جمله می‌توان به آثار فسادافزای خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه و دستاویز قرار دادن شعارهای ضدفساد در رقابت‌های سیاسی اشاره داشت [۱۸۸] [۱۷].

2. Catalyzing Change

۳. تغییر تعادل سیاسی از طریق پیگیری سیاست‌های توسعه صنعتی نیز امکان‌پذیر است. این دست سیاست‌ها با تغییر تعادل سیاسی در آینده (ایجاد ذی‌نفعان جدید) زمینه را برای اجرای موفق برخی سیاست‌ها فراهم می‌کند. برای مثال می‌توان به سیاست قیمت‌گذاری کربن اشاره داشت که با وجود بهینه بودن از منظر اقتصادی، در عمل با مقاومت شدید سیاسی روبرو می‌شود. درحالی که سیاست صنعتی سبز ذی‌نفعان جدیدی ایجاد می‌کند و می‌تواند زمینه سیاسی قیمت‌گذاری کربن در آینده را فراهم کند [۵۰].

4. Luddites

اروپا، برنامه‌های اصلاحات دولت‌ها در اروپای شرقی و مرکزی را تغییر داد و پیوستن به نفتا^۱ نیز همین کار را برای مکزیک انجام داد [۲۲]. از طرفی دسترسی و کسب اطلاعات جدید فرضیات مربوط به مطلوبیت وضع موجود را متزلزل کرده و هزینه‌های رکود سیاستگذاری را برجسته می‌سازد. در واقع اطلاعاتی که عملکرد یک حوزه قضایی را در مقایسه با سایر حوزه‌های قضایی از نظر هزینه‌ها، بهره‌وری یا سایر معیارها ارزیابی می‌کند، می‌تواند از طریق تأثیر آن بر اعتبار و اعتماد به دولت و نگرانی‌ها در مورد استانداردهای زندگی در آینده، باعث ایجاد تغییر شود. برای مثال، رقابت بین استان‌ها برای سرمایه‌گذاری در چین، باعث ایجاد تغییرات در طیف وسیعی از حوزه‌های سیاستگذاری این کشور شده است [۲۲].

در نهایت کار آفرینان سیاسی می‌توانند تغییرات سیاستی مناسب را شناسایی و ترویج کنند. این افراد اغلب در درون دولت (و یا در نهادهای واسط بین دولت و عموم مردم) حضور دارند. برای مثال در پرو، تلاش برای اصلاح اسناد مالکیت زمین را می‌توان تا حدودی به تلاش مؤسسه آزادی و دموکراسی در متقاعد کردن دولت و جامعه نسبت به ارزش اصلاحات نسبت داد. همچنین اطلاع‌رسانی در مورد هزینه‌ها و منافع رویکردهای سیاستی، یکی از ویژگی‌های اصلی سیاستگذاری موفق در اکثر کشورها بوده است. در این زمینه یافتن مؤثرترین شکل تعامل؛ به موضوع سیاست، جامعه و گروه‌هایی که باید به آنها دسترسی پیدا کرد، بستگی دارد [۲۲].

علاوه بر موارد فوق اتخاذ رویکرد اطلاع‌رسانی در باب سیاست برای جلب حمایت جامعه، مشارکت ذی‌نفعان در فرایند سیاستگذاری و حفظ سرعت فرایند سیاستگذاری می‌تواند در دستیابی به اهداف مدنظر مفید باشد. با توجه به گستردگی اقدامات و نیاز به بررسی و دریافت بازخورد منظم، ایجاد نهادهای حمایتی برای این منظور ضروری به نظر می‌رسد. این نهادها اشکال مختلفی دارند، اما یک یا ترکیبی از چهار کارکرد اصلی تسهیل گفتگوهای مداوم با نمایندگان ذی‌نفعان، تسهیل و تقویت هماهنگی بین سازمان‌های مجری، بررسی قوانین و سیاست‌های موجود و بررسی قوانین و سیاست‌های جدید را انجام می‌دهند [۲۲].

توجه به نگرانی‌ها در مورد عدم حتمیت و اعتبار سیاست‌ها موضوعی محوری در اجرای موفق یک سیاست است. عدم اطمینان در مورد آینده بر میزان و نحوه واکنش بازیگران تأثیر می‌گذارد. نگرانی‌ها در مورد عدم حتمیت سیاست‌ها می‌تواند ناشی از وجود ابهام یا دوپهلوی بودن سیاست‌ها و قوانین باشد. اما رویکردهایی که فاقد اعتبار باشند، صرف‌نظر از اینکه قانون چقدر خوب تدوین شده باشد یا پیگیری سیاست اعلامی چقدر صادقانه باشد، در ایجاد واکنش مثبت از سوی بازیگران حاضر در فرایند سیاستگذاری شکست خواهد خورد. در واقع افراد صرفاً بر اساس محتوای رسمی قوانین و مقررات یا سیاست‌ها تصمیم نمی‌گیرند. از آنجا که تصمیمات بعضاً دارای ماهیت آینده‌نگرانه است، احتمال اجرا و پایداری این سیاست‌ها همواره مورد ارزیابی افراد ذی‌نفع قرار می‌گیرد (نگرانی‌هایی در مورد چگونگی اجرا یا تطور آنها در طول زمان). چنین نگرانی‌هایی، منعکس‌کننده اعتبار دولت‌ها و سیاست‌های آنها، از جمله توانایی دولت‌ها در تحقق وعده‌های داده شده است [۲۲].

بازیگران در گیر در این عرصه (اعم از دولت و عوامل خصوصی) به‌طور مداوم با هم در تعامل اند. لذا اعتماد بین فعالان، تعاملات مولد را تقویت می‌کند و بار مقررات و هزینه اجرای قراردادها را کاهش می‌دهد. وجود اعتماد و اطمینان عمومی نه تنها بر امکان سنجی سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد، بلکه از طریق تأثیر آنها بر پایداری سیاست‌ها و در نتیجه ایجاد اعتبار برای سیاست مذکور، واکنش عوامل اقتصادی را برمی‌انگیزد. انسجام و اعتماد اجتماعی می‌تواند هزینه‌های تنظیم و اجرای قرارداد را کاهش دهد. اعتماد و ارزش‌ها و انتظارات مشترک (سرمایه اجتماعی) روابط مبتنی بر مشارکت را تسهیل می‌کند [۲۲].

در پایان باید توجه داشت که گلوگاه‌های فرایند سیاستگذاری، صرفاً موانع فنی یا اجرایی نیستند، بلکه اغلب بازتاب‌دهنده تعارض منافع، ناهمخوانی نهادی و محدودیت‌های ساختاری در رابطه دولت و جامعه‌اند؛ از این رو، شناسایی آنها بدون تحلیل منطقی شکل‌گیری این تعارض‌ها، به اصلاحات سطحی و ناپایدار منجر خواهد شد.

1. North American Free Trade Agreement (NAFTA)



۲-۵. دلالت‌های سیاستی از منظر الگوی تحول اجتماعی (پارادایم دولت توسعه‌گرا)

با ملحوظ داشتن تجربه تاریخی کشورها، اصلاحات پیشنهادی برای اجتناب از شکست دولت می‌تواند متفاوت از توصیه‌های اجماع بازار گرای لیبرال (دولت خدمات‌محور) باشد. اگرچه توصیه‌هایی مبنی بر دستیابی به دموکراسی، فضای باز، پاسخ‌گویی بیشتر و پیگیری کمپین‌های ضدفساد برای جامعه دارای ارزش و اهمیتی ذاتی است؛ اما فقدان شواهد تجربی و عدم ارتباط با محور اصلی تحول اجتماعی که جزء ضروری هر راهبرد تسریع رشد است، در مفید بودن آنها شک و تردید ایجاد می‌کند [۱۷] [۱۹].

چنان‌که پیش از این نیز مورد بحث واقع گشت (بخش‌های ۳، ۲، ۱ و ۵)، در حال حاضر دلالت سیاستی الگوی اجماع بازار گرای لیبرال برای مقابله با «شکست دولت» ناظر بر اصلاحات موازی در حوزه حکمرانی خوب است. در حالی‌که پیش از این تمرکز اصلی آن بر اصلاحاتی بود که به افزایش رقابت و رانت‌زدایی از بازارها منجر شود. اما اکنون استدلال می‌کنند که این دست سیاست‌ها در غیاب اصلاحات سیاسی و نهادی هم‌زمان تداوم نخواهند یافت. اصلاحات سیاسی به‌عنوان حرکت به سمت دموکراسی و گاهی تمرکززدایی، همراه با تشویق مشارکت جامعه مدنی، همگی با هدف محدود ساختن آزادی دولت برای ایجاد رانت‌ها درک می‌شود. اصلاحات نهادی شامل حرکت به سمت «اندازه مناسب»^۱ دولت با تمرکز بر ارائه خدمات، کاهش امکان نهادی دولت برای ایجاد رانت و مستقل‌تر کردن قوه قضائیه است. مبارزه با فساد نیز با این اصلاحات هم‌پوشانی دارد و تضمینی است بر کاهش انگیزه ایجاد رانت بیشتر. طبق دیدگاه اجماع بازار لیبرال، اصلاح «شکست دولت» مستلزم حرکت توأمان در همه این عرصه‌هاست، زیرا به‌مثابه پیش‌شرط‌هایی در جهت بهبود ظرفیت دولت برای ارائه خدماتی مانند کالاهای عمومی حیاتی و حقوق مالکیت پایدار مطرح می‌شود [۱۷].

در این شرایط بحث بر سر این نیست که فساد هزینه‌ای در بر ندارد یا دموکراسی از حقوق اساسی مردم کشورهای در حال توسعه محسوب نمی‌شود. بلکه سؤال اساسی این است که آیا کاهش پایدار در فساد یا بهبود در دموکراسی قبل از دستیابی به رشد و رفاه اقتصادی گسترده قابل تحقق است یا خیر؟ حتی مهم‌تر از آن، آیا اصلاحاتی از این دست، می‌تواند رشد اقتصادی را به‌اندازه کافی تسریع کند و متعاقباً اثر قابل توجهی بر فقر داشته باشد؟

آن‌طور که به نظر می‌رسد عنصر حیاتی ظرفیت دولت ارتباط چندانی با ویژگی‌های حکمرانی خوب منتج از پارادایم دولت لیبرال - دموکراتیک مشاهده شده در کشورهای توسعه‌یافته ندارد. در عوض تفسیری منسجم‌تر از شواهد تاریخی حاکی از آن است که حکمرانی خوب (به‌معنای فساد کمتر و دموکراسی عمیق‌تر) معمولاً نتیجه رشد و توسعه اقتصادی موفق است [۱۷]. در نتیجه، اگر آژانس‌های بین‌المللی و مصلحان داخلی مروج این تصور باشند که این قبیل اصلاحات ابزارهایی برای غلبه بر «شکست دولت» هستند و تسریع و تقویت رشد اقتصادی را در پی دارند، احتمالاً به‌زودی با سد بحران انتظارات، سرقت منابع توسط طبقات غیرمولد و هرج‌ومرج بیشتر مواجه خواهند شد. زیرا اصلاحات نهادی دیدگاه اجماع بازار گرای لیبرال مستقیماً به این دست چالش‌های اساسی پیش‌روی کشورهای در حال توسعه یا شناسایی ظرفیت‌های دولتی مورد نیاز برای تسریع دوران گذار نمی‌پردازد. در عوض، برخی از نشانه‌های دوره دگرگونی (رواج فساد و ضعف دموکراسی) را هدف قرار می‌دهد و در جهت ساخت نهادهایی تلاش می‌کند که ممکن است برای پرداختن به مسائلی که مشخصه این دوره است، مناسب نباشد [۱۷].

بنابراین برخلاف اصلاحات پیشنهاد شده توسط اجماع بازار گرای لیبرال، موفقیت اقتصادهای در حال توسعه نیازمند دولت‌های با ظرفیت بالا و اتخاذ رویکرد مداخله‌گرانه‌تر است. در واقع دولت‌ها باید با کمک گروه‌های مولد جدید و اطمینان از موفقیت این گروه‌ها در دستیابی به فناوری و ظرفیت کارآفرینی، در فرایند دگرگونی اقتصاد و جوامع خود مشارکت فعالی داشته باشند. همان‌طور که در جدول ۶ مشاهده می‌گردد این رویکرد شامل استفاده از طیف وسیعی از سیاست‌ها، از جمله مداخلات فعال در حقوق مالکیت و مدیریت رانت‌های افزایش‌دهنده رشد است [۱۷].

جدول ۶. نهادها و مداخلات لازم در کشورهای در حال تحول (پیشاصنعتی) [۱۷]

نوع تحول	حقوق مالکیت	سیاست‌ها در مورد رانت و رقابت	ارائه خدمات
دولت توسعه‌گرا (تحول‌گرای پویا)	- حفاظت، ایجاد و انتقال حقوق مالکیت برای گروه‌های مولد - تخریب حقوق مالکیت گروه‌های غیرمولد	- سیاست نظارتی و صنعتی برای مدیریت رانت‌های افزایش‌دهنده رشد - سیاست نظارتی و رقابتی برای حذف رانت‌های کاهش‌دهنده رشد	- تأمین کارآمد زیرساخت‌ها توسط نهادهای انحصاری ^۵ - نقل و انتقالات انحصاری برای حفظ ثبات
دولت بی‌عمل (ناموفق)	- حمایت، ایجاد و انتقال حقوق مالکیت برای گروه‌های غیرمولد - تخریب حقوق مالکیت گروه‌های مولد	- حمایت از رانت‌های کاهش‌دهنده رشد	- سیستم ارائه خدمات به تسخیر گروه‌های ممتاز درآمده‌است. - نقل و انتقالات نامحدود برای حفظ ثبات سیاسی

البته ایفای نقش تحول‌آفرین دولت در کشورهای در حال توسعه، بدون چالش نخواهد بود. زیرا به‌رغم تلاش‌های مکرر؛ بیشتر دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه از دستیابی به این هدف قاصر بوده‌اند [۱۷].

جنبه مهمی از شکست دولت در طول این دوران گذار، به عدم توانایی در پیاده‌سازی نهادها مربوط می‌شود. مسئله‌ای که پیش از این مورد توجه میردال^۱ (۱۹۶۸) قرار گرفته است. بر این اساس توزیع قدرت سیاسی^۲ به‌مثابه یک عامل تعیین‌کننده برای موفقیت در پیاده‌سازی و اجرای تصمیمات مطرح می‌شود. حسب شواهد، پایدارترین انواع شکست دولت از ناحیه شکست نهادهایی رخ می‌دهد که از عدم تطابق^۳ توافقات سیاسی داخلی^۴ و مداخلات دولت منتج می‌شود. با این وصف، آنچه که باید در فرایند تدوین سیاست‌ها لحاظ شود، توجه به فقدان شرایط سیاسی مناسب دولت‌ها و اثر مخرب آن بر ظرفیت‌های لازم برای ایجاد تحول است. در چنین وضعیتی، تصمیم‌گیرندگان باید نگران چگونگی تغییر ساختار و ترتیبات قدرت سیاسی در طول زمان باشند. در حالی که تصور (نادرست) کفایت دموکراسی برای تقویت گروه‌های مولد و تضعیف گروه‌های غیرمولد متداول است [۱۷].

بنابراین رشد سریع نیازمند مجموعه‌ای از نهادها با ظرفیت نظارتی کافی برای تمایز بین انواع مختلف رانت‌ها و ظرفیت سیاسی برای خلق، امحا یا مدیریت رانت به‌منظور افزایش تولید، رشد و دگرگونی سریع است. رانت‌هایی که باید مدیریت شوند، بسته به منابع اولیه، سطح توسعه و فناوری‌های مورد استفاده و ترتیبات سیاسی داخلی در کشورهای در حال توسعه، به‌طور گسترده‌ای متفاوت است. به همین دلیل، نهادهای مدیریت رانت و ترتیبات سیاسی که به آنها امکان تأثیرگذاری می‌دهد، در میان کشورهای موفق به‌طور قابل توجهی متفاوت بوده است. با این حال، در همه این کشورها، دولت به‌طور فعال در بازارها مداخله کرده و رانت‌ها و حقوق مالکیت را تعریف و مدیریت کرده‌اند [۱۷].

گام نخست برای حرکت در این مسیر، از ایجاد تشکیک اصلاح‌گران کشورهای در حال توسعه و مشاوران آنها در ادعاهای مطرح‌شده توسط سیاست‌های اصلاحی منتج از الگوهای دولت ارائه‌دهنده خدمات و حکمرانی خوب آغاز می‌گردد. زیرا شواهد تاریخی مبنی بر پیش‌نیازی این نوع اصلاحات برای رشد و یا امکان اجرای مؤثر آنها در اقتصادهای در حال توسعه، از غنای کافی برخوردار نبوده و می‌تواند محل سؤال واقع شود. همچنین محورهای نظیر مبارزه با فساد خود می‌تواند به‌مثابه

1. Myrdal

2. Distribution and Disposition of Political

3. Inappropriate Match

5. Ring-Fenced Institutions

۴. به‌مثابه توزیع قدرت سازمانی و سیاسی بین گروه‌ها و طبقات رقیب تعریف می‌شود.



محمولی برای درگیری‌های جناحی بیشتر عمل کند؛ مانند استفاده از شعارهای سیاسی ضد فساد علیه رقبا [۱۷].

در گام بعدی، بر اهمیت شناسایی ظرفیت‌های مهم دولت برای مدیریت و تنظیم رانت‌ها و سازمان‌دهی تغییرات در سیستم‌های حقوق مالکیت تأکید می‌شود. بر اساس تجربه اقتصادهای با رشد بالا، در صورتی که رشد و کاهش فقر پایدار هدف باشد، این ظرفیت‌ها باید به کانون اصلاحات نهادی و سیاسی تبدیل شوند. مشارکت در تجدید ساختار سیاسی سازمان قدرت^۱ در داخل کشورها به‌طور رسمی خارج از صلاحیت آژانس‌های بین‌المللی است، اما آنها می‌توانند با تمرکز بر ساده‌ترین و کم‌مناقشه‌ترین ظرفیت‌های نظارتی آغاز شوند.^۲ البته این ظرفیت‌ها به‌طور عمومی به رسمیت شناخته نشده‌اند. به این معنا که ظرفیت‌های حیاتی مورد بحث که باید روی آنها تمرکز شود، از کشوری به کشور دیگر متفاوت خواهد بود، اما به هر تقدیر این مسئله واقعیتی است که باید آن را پذیرفت [۱۷].

در پایان باید توجه داشت که عوامل نهادی و سیاسی از درهم تنیدگی بالایی برخوردارند، زیرا شکست سیاسی در پیاده‌سازی حقوق و هدایت رانت‌های مولد می‌تواند به از دست دادن روحیه و پرسنل حاضر در بوروکراسی منجر شود و مقامات دولتی باقی‌مانده را متقاعد کند که رانت‌های غیرمولد را به‌عنوان راهبرد دومین بهینه^۳ در دستور کار قرار دهند [۱۷].

چنان‌که پیش از این نیز بارها اشاره شد؛ یکی از روندهای نگران‌کننده در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بدتر شدن ظرفیت نهادی دولت و کیفیت مقامات دولتی بوده است. در مقابل، دستیابی به ظرفیت اجرایی بهتر اغلب می‌تواند سیاستمداران سوءاستفاده‌گرا از موقعیت^۴ را نیز متعهد به راهبردهای تحول‌خواه و توسعه‌گرا کند. زیرا در هر صورت اجرا و پیاده‌سازی این راهبردها منجر به عواید شخصی بالاتری می‌شود. در این مورد مثال چیانگ کای شک^۵ قبل و بعد از سال ۱۹۴۹ قابل توجه است. در چین قبل از ۱۹۴۹، ضعف نسبی کومینتانگ^۶ و شکست آن در کنترل جنگ سالاران رقیب، رژیم چیانگ کای شک را به سمت سیاست‌های غارتگرانه سوق داد، اما در تایوان پس از ۱۹۴۹، همان حزب و رهبر، اقدام به سازمان‌دهی یک دولت توسعه‌گرا نمود، عمدتاً به این دلیل که تعادل قدرت بین دولت و جامعه در تایوان به دولت اجازه می‌داد تا در اجرای مؤثر راهبردهای تحول مشارکت کند [۱۷].

بر همین اساس مطالعات موردی دولت‌های توسعه‌گرای موفق (با رشد بالا) نشان می‌دهد که بهبود ظرفیت اجرایی مبتنی بر طیفی از راهبردهای سیاسی، از جمله خنثی‌سازی گروه‌های غیرمولد، ایجاد سازمان‌های سیاسی گروه‌های مولد در جهت مقابله با قدرت گروه‌های غیرمولد، یا حتی همراه‌سازی برخی از گروه‌های غیرمولد از طریق رانت‌های کمتر نامولد بوده است [۱۷].

۳-۵. غلبه بر تله قابلیت و ارتقای ظرفیت دولت

در کشورهای دارای سطوح بالای قابلیت، بیشتر بحث‌ها در این باره است که حکومت به‌طور آرمانی چه کارهایی باید انجام دهد. این مسئله گاهی به طیف‌های آشنای راست و چپ تعبیر می‌شود. اما مسئله اصلی دولت‌های شکننده این است که دولت تا چه میزان می‌تواند از پس مأموریت‌های خود برآید. در این شرایط افزودن بر نقش‌ها و مسئولیت‌ها، هر چقدر هم که به لحاظ اصولی و در بلندمدت جذاب به نظر برسد، ممکن است عملاً بی‌فایده باشد یا حتی اوضاع را بدتر کند. ضمن اینکه وقوع هر شکست، کسب موفقیت بعدی در همان موضوع را دشوارتر می‌کند، زیرا وقتی دور جدید راه‌حل‌ها اعلام می‌شود، به بی‌اعتمادی میان بازیگران داخلی و خارجی، سوءظن شهروندان و بی‌عملی در میان کارگزاران دولتی دامن می‌زند.^۷ همچنین سوء عملکرد دولت معمولاً با فساد همراه است و چنین شرایطی به شکل‌گیری گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند در بخش خصوصی برای تداوم وضعیت موجود می‌انجامد [۳۲].

1. Organization of Power

۲. بانک‌های مرکزی و بازارهای اوراق بهادار توجه زیادی را به خود جلب کرده‌اند، اما ظرفیت‌های تحول، ظرفیت‌های نظارتی گسترده‌تری هستند که دولت‌ها در این دوره به آن نیاز دارند.

3. Second-Best Strategy

4. Predatory Leaders

5. Chiang Kai Shek

6. Kuomintang

۷. سیاستگذاری در حوزه قیمت حامل‌های انرژی در ایران می‌تواند مثالی از این اتفاق باشد.

در این مسیر، وقتی سیاست‌ها یا طرح‌ها به دلیل ناتوانی در اجرا شکست می‌خورند، گزینه‌های ظاهراً خوب فراوانی مطرح می‌شوند که در واقع گزینه‌های بدی هستند. زیرا به مسئله شکست سیستمی^۱ نمی‌پردازند و حتی ممکن است باعث تداوم چنین شکست‌هایی شوند. این گزینه‌ها شامل: ۱. سیاست بهتری اتخاذ کنید؛ ۲. مشغول ظرفیت‌سازی از طریق آموزش تک‌تک عاملان اجرایی شوید؛ ۳. برای پروژه‌ها / بخش‌ها / طرح‌های خاص پوشش حمایتی به وجود بیاورید؛ ۴. منابع بیشتر تزریق کنید. این در شرایطی است که راه‌حل‌ها و گزینه‌های بهتری وجود دارد [۳۲]:

۱ سازگار ساختن مقیاس سیاست‌ها با قابلیت اجرایی در دسترس؛

۲ افزایش قابلیت با شیوه‌هایی که تناسب بیشتری با وضعیت نهادی حاکم دارند و احتمال موفقیت بالاتری برای آنها متصور است و به دنبال دستیابی به اهداف آرمانی و دور از دسترس نیستند (استفاده از نهادها و رویه‌های محلی)؛
۳ رسیدگی به مسئله شکست سازمانی.

بنابراین همان‌طور که بارها در طول گزارش مورد تأکید واقع شد؛ سیاست‌ها از نظر نیاز به منابع، تخصص و اطلاعات متفاوت هستند، لذا دولت‌های ضعیف باید از مواجهه و انتخاب رویه‌های پیچیده اتخاذ شده در کشورهای توسعه‌یافته اجتناب و به جای آن رویکردهای عمل‌گرایانه‌تری اتخاذ کنند. از آن جمله می‌توان به اقداماتی اشاره داشت که از پتانسیل فناوری اطلاعات بهره‌برداری می‌کنند و از این طریق فرصت‌هایی را برای جلوگیری از شکست دولت‌ها ایجاد می‌کنند. راهبرد متناسب‌سازی سیاست‌ها با شرایط محلی نیز بسته به حوزه مداخله سیاستی می‌تواند راهگشا باشد. زیرا موفقیت هرگونه مداخله سیاستی به میزان تناسب رویکرد انتخاب شده با شرایط نهادی محلی (تناسب نهادی)^۲ بستگی دارد. این راهبردها ممکن است شامل تدوین قوانین ساده‌تر با اختیاردهی کمتر و تقویت نهادهای محلی و استمداد از آنها باشد [۲۲]. در عین حال این راهبردها باید با تلاش‌هایی برای تقویت قابلیت‌ها و ظرفیت دولت تکمیل شوند. به طوری که برخی از اقدامات بار بودجه‌ای کمی دارند و بهبود رشد اقتصادی متعاقب آنها می‌تواند درآمدهای مالیاتی دولت‌ها و ظرفیت مالی دولت را افزایش دهد [۲۲]. از طرفی دولت‌ها باید کیفیت ظرفیت اداری^۳ موجود را برای هدایت و اجرای سیاست‌های هدف بهبود بخشند. ایجاد و بهره‌گیری از بدنه کارمندان ماهر، حرفه‌ای و پاسخ‌گو می‌تواند به نفع همه حوزه‌های سیاستگذاری باشد. مهارت‌ها، اعتبار و اثربخشی کارکنان می‌تواند تأثیر زیادی بر فضای سیاستگذاری داشته باشد. برای آسان‌تر ساختن استخدام و حفظ کارکنان با مهارت‌های لازم، بسیاری از کشورها در حال ایجاد ساختارهای اداری مستقل‌تر برای این وظایف هستند. البته در برخی از حوزه‌های سیاستی، نیاز به استفاده از سطوحی از تخصص وجود دارد که در بسیاری از کشورها کمیاب است [۲۲].

در این بین یک رویکرد عمل‌گرایانه برای غلبه بر مسئله شکست در فرایند اجرا و ارتقای قابلیت اجرایی دولت، روش انطباق رفت و برگشتی مسئله‌محور^۴ است که توسط چند روز، پریچت و وولکاک (۱۳۹۸) تصریح شده است. این روش مبتنی بر شکافتن مسائل پیچیده به مسائل بعد از تبیین مسئله، فرایندی مبتنی بر رویکرد تدریج‌گرایی^۵ آغاز می‌شود. به این معنا که سیاستگذاری به مثابه فرایند «راست و ریست کردن»^۶ امور تلقی شود. در واقع گروه‌های درگیر در فرایند مذکور، راه‌حل‌های مناسب را از طریق یک رشته گام یا اقدامات تدریجی پیدا می‌کنند. راه‌حل‌هایی که به تدریج برای رسیدگی به بخش‌های مشخص و هدف‌گذاری شده از یک مسئله به کار بسته خواهند شد. همان‌گونه

۱. همان‌طور که تا اینجای گزارش بحث شده است؛ شکست دولت همانند شکست بازار پدیده‌ای نظام‌مند بوده که منعکس‌کننده ساختار انگیزشی حاکم بر رفتار تصمیم‌گیرندگان سیاسی و ساختار نهادی دولت است. به نحوی که دولت را به انجام اقداماتی مغایر با استفاده کارا از منابع، سوق می‌دهد. در این شرایط تقلیل مسئله شکست به صرف ناکارآمدی افراد می‌تواند گمراه‌کننده باشد.

2. Institutional Fit

۳. Civil Service: خدمات مدنی به بدنه کارمندان دولتی اطلاق می‌شود که به دلیل تخصص و تجربه خود و نه وابستگی سیاسی استخدام می‌شوند و سمت‌های آنها عموماً با تغییرات در رهبری سیاسی تغییر نمی‌کند. این افراد در ادارات و سازمان‌های مختلف دولتی کار می‌کنند و نقش مهمی در تدوین سیاست‌ها، اجرا و عملیات روزمره دولت ایفا می‌کنند.

4. Problem-Driven Iterative Adaption (PDIA)

5. Incrementalism

۶. رویکرد تدریجی‌گرایی حاوی پیام جست‌وجوی حقیقت از دل واقعیات در فرایند اجرای یک سیاست مشخص است. چنان‌که عبور از رودخانه‌ای عریض نیازمند یافتن سنگ‌های مطمئن برای حرکت بدون شتاب و گام به گام است [۷۱].

7. Muddling Through



که لیندبلوم^۱ (۱۹۵۹) توضیح می‌دهد: «هر سیاست متوجه یک مسئله است، سیاست امتحان می‌شود، تغییر می‌کند، به شکل تغییر یافته آزموده می‌شود، دوباره تغییر می‌کند و کار همین طور پیش می‌رود». این فرایند تا حصول نتیجه مدنظر به همین شیوه ادامه می‌یابد. با توجه به عدم قطعیت‌هایی موجود در این مسیر، فرایند مذکور کاملاً خطی نخواهد بود و هر گام با توجه به آموخته‌های گام پیشین طراحی خواهد شد. شکل ۱۴ مبتنی صورت ساده‌ای از فرایند رفت و برگشتی تا حصول نتیجه نهایی است. اتخاذ این رویه با یافتن و متناسب ساختن سیاست‌ها برای حل مسائل، زمینه‌های شکست در فرایند انتخاب و اجرای سیاست را تا حدود زیادی محدود می‌سازد [۳۲]. جزئی‌تری است که از قابلیت مدیریت بالاتری برخوردارند [۳۲].

بر این اساس در گام نخست، بر ساختن مسئله اساسی - که باید در جهت حل آن اقدام نمود - انجام می‌شود. یعنی بر ساختن مسائل از درون شرایط حال حاضر، جلب توجه نسبت به ضرورت تغییر و وارد کردن چنین تغییری به دستور کار اجتماعی، سیاسی و اداری. فرایند بر ساخت مسئله مستلزم گرد هم آمدن عوامل اصلی تغییر به منظور پاسخ به پنج پرسش است [۳۲]:

- ۱ مسئله چیست؟ (و چگونه آن را می‌سنجیم یا درباره‌اش روایت می‌سازیم؟)
- ۲ چرا این مسئله اهمیت دارد؟ (و چگونه آن را اندازه می‌گیریم یا درباره آن روایت تعریف می‌کنیم؟)
- ۳ این مسئله برای چه کسانی مهم است؟
- ۴ چه کسانی باید اهمیت بیشتری برای آن قائل باشند؟
- ۵ چه کار کنیم تا آنها توجه بیشتری به مسئله داشته باشند؟
- ۶ هنگامی که مسئله مذکور حل شد، چگونه به نظر خواهد رسید؟ آیا می‌توانیم تصور کنیم طی یک سال یا ۶ ماه بعد پیشرفت چگونه به نظر خواهد آمد؟

بعد از تبیین مسئله، فرایندی مبتنی بر رویکرد تدریج‌گرایی^۳ آغاز می‌شود^۴. به این معنا که سیاستگذاری به مثابه فرایند «راست و ریست کردن»^۵ امور تلقی شود. در واقع گروه‌های درگیر در فرایند مذکور، راه‌حل‌های مناسب را از طریق یک رشته گام یا اقدامات تدریجی پیدا میکنند. راه‌حلی که به تدریج برای رسیدگی به بخش‌های مشخص و هدفگذاری شده از یک مسئله به کار بسته خواهند شد. همانگونه که لیندبلوم^۶ (۱۹۵۹) توضیح می‌دهد: «هر سیاست متوجه یک مسئله است، سیاست امتحان میشود، تغییر میکند، به شکل تغییر یافته آزموده می‌شود، دوباره تغییر میکند و کار همین طور پیش می‌رود». این فرایند تا حصول نتیجه مدنظر به همین شیوه ادامه می‌یابد. با توجه به عدم قطعیت‌هایی موجود در این مسیر، فرایند مذکور کاملاً خطی نخواهد بود و هر گام با توجه به آموخته‌های گام پیشین طراحی خواهد شد. شکل ۱۴ مبتنی صورت ساده‌ای از فرایند رفت و برگشتی تا حصول نتیجه نهایی است. اتخاذ این رویه با یافتن و متناسب ساختن سیاست‌ها برای حل مسائل، زمینه‌های شکست در فرایند انتخاب و اجرای سیاست را تا حدود زیادی محدود می‌سازد [۳۲].

1. Lindblom

۲. رویکرد PDIA، هر چند با پرهیز از تقلید و توجه به ظرفیت‌های موجود هم‌راستا است، اما خود نیز مبتنی بر مفروضاتی درباره یادگیری نهادی، ثبات حداقلی ساخت قدرت و امکان باز خورد مستمر است که تحقق آنها در همه زمینه‌ها بدیهی نیست.

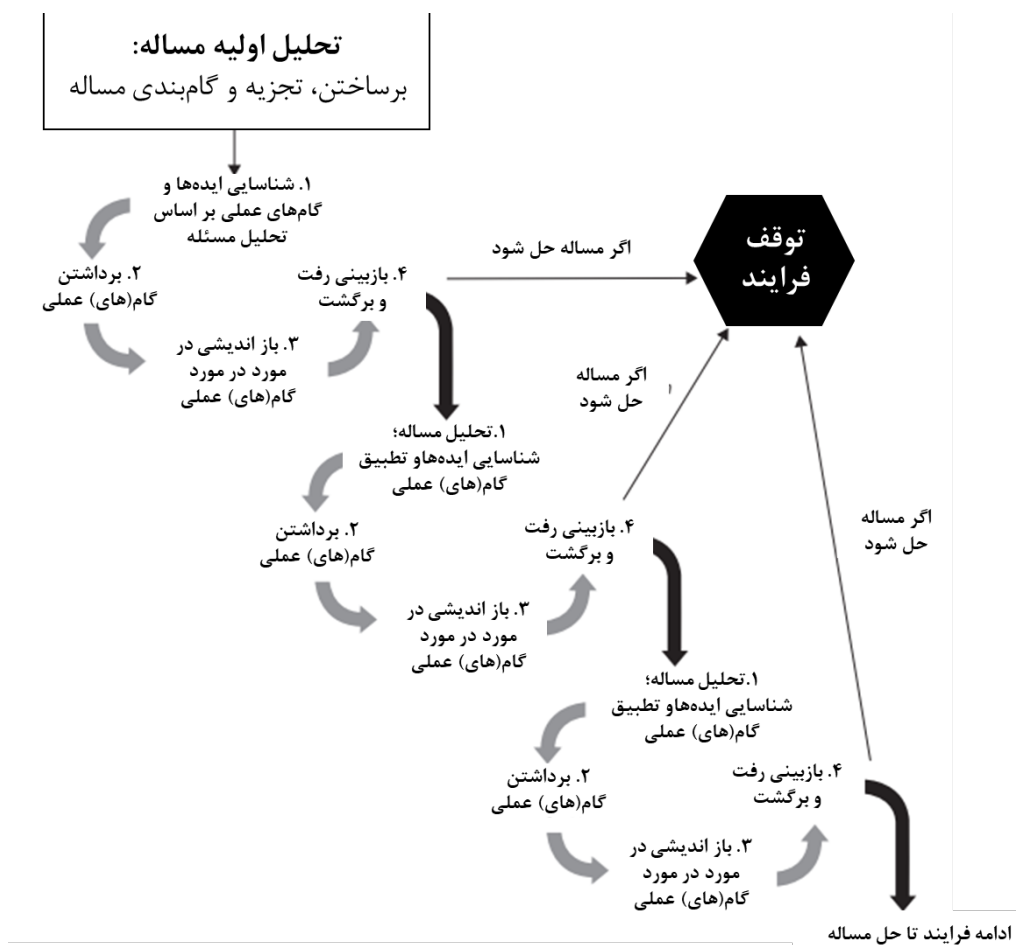
3. Incrementalism

۴. رویکرد تدریجی‌گرایی حاوی پیام جست‌وجوی حقیقت از دل واقعیات در فرایند اجرای یک سیاست مشخص است. چنان که عبور از رودخانه‌ای عریض نیازمند یافتن سنگ‌های مطمئن برای حرکت بدون شتاب و گام به گام است [۷۱].

5. Muddling Through

6. Lindblom

شکل ۱۴. شکل ساده فرایند رفت و برگشتی [۳۲] [۲۱]



بر این اساس، گام نخست روش PDIA با شناسایی یک مسئله خاص که در اولویت بازیگران قرار دارد (مانند بهبود ارائه خدمات عمومی یا کاهش فساد)، آغاز می‌شود و به جای تقلید بهترین شیوه‌ها از کشورهای دیگر، بازیگران را تشویق می‌کند تا با استفاده از دانش و منابع محلی، راه‌حل‌های متناسب با شرایط را طراحی کنند. در طول فرایند حل مسئله مداخلات کوچک و قابل مدیریت به‌عنوان آزمایش اجرا می‌شوند. این دست مداخلات اصلاحاتی در مقیاس بزرگ نیستند، بلکه اقدامات هدفمندی هستند که می‌توانند به سرعت آزمایش و ارزیابی شوند. بازخورد حاصل از این آزمایش‌ها، مراحل بعدی را مشخص می‌کند و به تیم درگیر در پروژه اجازه می‌دهد تا راه‌حل‌ها را براساس آنچه در عمل مؤثر است، تطبیق دهند [۳۲].

این رویکرد موجبات پیشرفت تدریجی را فراهم می‌آورد، زیرا پیروزی‌های کوچک باعث ایجاد انگیزه و اعتماد در بین ذی‌نفعان می‌شود. همچنین با ایجاد بستر مشارکت طیف وسیعی از بازیگران، تضمین می‌کند که اصلاحات از نظر سیاسی امکان‌پذیر و پایدارند [۳۲]. روش مذکور برای حل مسائل پیچیده مانند ارتقای نظام بیمه سلامت در کشورهای در حال توسعه که با چالش‌هایی مانند پوشش ناکافی جمعیت آسیب‌پذیر، هزینه‌های بالا، مشکلات اداری و عدم پایداری مالی روبه‌رو است، مناسب خواهد بود. در این شرایط فرایند گام‌به‌گام، با تمرکز بر اصول کلیدی PDIA به این صورت قابل تصور است که در گام نخست شناسایی و تعریف مسئله براساس شرایط محلی انجام می‌شود. در یک کشور در حال توسعه، مشکل کلی ممکن است ناکارآمدی نظام بیمه سلامت باشد، اما باید آن را به صورت جزئی‌تری تعریف کرد. در

این فرایند ذی نفعان کلیدی (مانند مسئولان وزارت بهداشت، مدیران بیمه، نمایندگان جوامع محلی و کارشناسان مالی) شناسایی می‌شوند. همچنین اقدامات لازم با تکیه بر شواهد و آمارهایی است که یا از قبل موجودند یا باید بر تهیه آنها مبادرت نمود.

در گام دوم علل اصلی مشکلات شناسایی می‌شود (برای مثال موانع مالی (هزینه‌های ثبت نام بالا)، موانع اداری (ثبت نام حضوری پیچیده و ناکارآمد)، ناآگاهی (جمعیت روستایی از مزایای بی اطلاع هستند) و پوشش ناکافی بخش غیررسمی (به دلیل درآمدهای نامنظم)). همچنین فضای تغییر، تحلیل و ارزیابی می‌شود. اینکه آیا مقامات (مانند وزارت بهداشت) مجوز لازم برای اقدامات پیشنهادی را دارند، آیا پذیرش عمومی وجود دارد (مثلاً حمایت جوامع محلی) و آیا ظرفیت (منابع مالی و انسانی) کافی است. در نهایت خروجی مورد انتظار به همراه یک نقشه از علل و زیرعلل، با اولویت بندی اجزایی که امکان تغییرات مثبت بیشتری را فراهم می‌آورند (مانند بهبود ثبت نام برای شروع) تعیین می‌شود. گام سوم به طراحی و آزمایش راه حل های کوچک می پردازد. به طوری که به جای اجرای یک برنامه بزرگ، راه حل های کوچک و قابل آزمایش طراحی می‌شود. این گام بر آزمایش و تکرار تمرکز دارد. در این گام راه حل های ممکن از تجربیات موجود الهام می‌گیرند (برای مثال آزمایش ثبت نام آنلاین با کمک جامعه محلی در یک استان کوچک، برای کاهش موانع اداری. آزمایش ۲. کمپین آگاه سازی با پیامک و جلسات با جوامع محلی برای افزایش پذیرش)، آزمایش ۳. ادغام بیمه با خدمات مراقبت اولیه برای کاهش هزینه های پرداخت از جیب). در ادامه آزمایش مورد نظر در مقیاس زمانی و مکانی کوچک اجرا و داده ها جمع آوری می‌شود (مانند نرخ ثبت نام، رضایت کاربران).

در گام چهارم که به عنوان محور اصلی رویکرد PDIA شناخته می‌شود، ارزیابی، یادگیری و تطبیق صورت می‌پذیرد. به نحوی که نتایج آزمایش‌ها بررسی و فرایند بازخورد (مانند جلسات ماهیانه با ذی نفعان برای تحلیل داده‌ها) و یادگیری از تجربیات انجام می‌شود. اگر آزمایش موفق بود (برای مثال افزایش ۱۸/۶ درصدی ثبت نام با اصلاح رویه ثبت نام)، اقدام آزمایش شده گسترش می‌یابد. اگر شکست خورد (برای مثال به دلیل مشکلات در فرایند اداری)، اصلاح در این نقطه صورت می‌پذیرد. فرایند مذکور تکرار می‌شود و هر بار راه حل پیشنهاد شده بهبود می‌یابد تا خروجی هدف گذاری شده در ابتدای برنامه حاصل گردد (بهبودهای تدریجی، مانند افزایش پوشش از ۷۲ درصد به ۸۵ درصد در طی دو سال). در پایان باید توجه داشت که ظرفیت دولت و چگونگی شکل گیری و تطور آن خود حاوی نکات و جزئیات بسیاری است که پوشش آنها نیازمند مطالعه مستقلی است. باین حال اهم ملاحظات مربوط به این متغیر در قالب محورهای زیر قابل بسط و پیگیری است [۲۴]:

- ساخت ظرفیت دولت عموماً به مثابه یک فرایند - و نه یک رویداد مشخص - قابل شناسایی است. از این رو در بعد زمانی میان مدت و بلندمدت وجود تعهد و اقدام با درک محدودیت‌ها و شرایط محیطی (بستر نهادی) بسیار مهم است.
- نباید از چرخه‌های یادگیری، بهبود و تکرار غافل بود. زیرا برابعد است که اولین تلاش بی نقص باشد، بنابراین طراحی فرایندی برای یادگیری از اقدامات مطلوب ضروری است (برای بهبود مستمر در طول زمان که تعاملات سطح سیستم را در بر می‌گیرد).
- هر تلاشی برای ایجاد ظرفیت باید با تشخیص و فهم عمیق مسئله، سازمان‌ها، کارگزاران دولتی، شهروندان و بستر نهادی آغاز شود - و تنها پس از آن ابزارهای بهبود تجویز شود.
- کلید بهبود ظرفیت دولت نه تنها در اقدام، بلکه در عاملیت نهفته است. اینکه چه کسی باید بر چه چیزی قدرت داشته باشد، سؤال است که باید پرسیده شود. این نکته نه تنها درباره اجرای برنامه‌ها، بلکه در مورد تنظیم و تدوین آنها نیز صدق می‌کند.
- ظرفیت دولت را می‌توان به عنوان توانایی دولت در ارائه خدمات به شهروندان - بلکه همچنین توانایی آن در فعال کردن بازارها و همکاری با شهروندان برای تحقق و حمایت از اهداف شهروندان - درک کرد.

۴-۵. افزایش کیفیت سیاست‌های دولت

برای افزایش کیفیت سیاست‌های مدنظر دولت، فرایندی شامل سه آزمون پیشنهاد می‌شود [۲۲]:

۱ واضح است که سیاست‌های پیشنهادی باید مطلوب باشد، به این معنا که موجب ارتقای رفاه عمومی شود.^۱

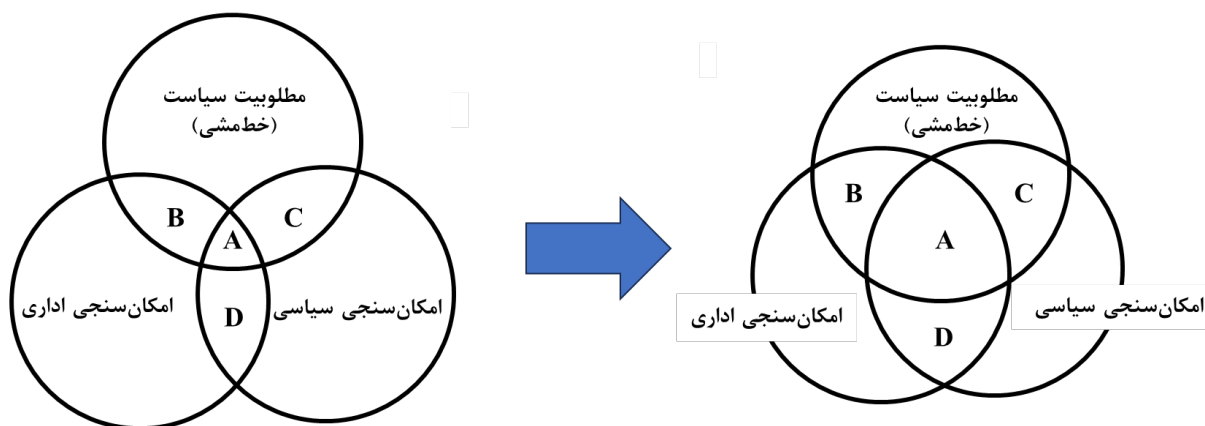
۲ باید از نظر اداری ممکن باشد، به این معنا که دولت منابع مالی و تخصص فنی لازم برای اجرای آن را داشته باشد.^۲

۳ در نهایت باید از نظر سیاسی ممکن باشد، به نحوی که دولت بتواند حمایت کافی را برای غلبه بر مقاومت کسانی که وضع موجود را ترجیح می‌دهند، به دست آورد.^۳

طبیعتاً گزینه سیاستی که هر سه مورد مذکور را تأمین نماید به عنوان گزینه مطلوب شناخته شده و احتمال وقوع شکست آن تا حدودی زیادی منتفی می‌شود (همان‌طور که در ناحیه A در شکل ۱۵ نشان داده شده است). گزینه‌های مطرح در ناحیه D از نظر فنی و سیاسی امکان‌پذیرند اما مطلوب نیستند. زیرا به تحریف‌های بیشتر در بازار یا مشکلات بیشتری نسبت به حالت اولیه و قبل از اجرای سیاست منجر می‌شوند. گزینه‌های مطرح در نواحی B یا C سیاست‌های مناسبی خواهند بود، اما امکان اتخاذ آنها در کوتاه‌مدت میسر نیست، بنابراین تلاش‌ها در این ناحیه‌ها یا ناموفق خواهد بود یا در صورت اجرا، از فقدان اعتبار رنج می‌برد [۲۲].

باید توجه داشت که هدف بلندمدت گسترش «ناحیه مطلوب»^۴ از طریق افزایش همخوانی سه عنصر مذکور است. حوزه سیاست‌های مطلوب از طریق نوآوری و یادگیری در سیاست گسترش می‌یابد. امکان‌پذیری و ظرفیت اداری را می‌توان با بسیج منابع و تخصص افزایش داد. ارتقای امکان‌پذیری سیاسی نیز از طریق مدیریت فرایند تغییر، از جمله اتخاذ راهبردهایی برای ایجاد حمایت عمومی میسر می‌شود [۲۲].

شکل ۱۵. گسترش حوزه گزینه‌های سیاستی ممکن و مطلوب [۲۲]



۵-۵. بازطراحی قواعد بازی برای هم‌راستاسازی نهادها با مسائل واقعی

همان‌طور که در بخش ۳، ۲، ۶ بیان شد، مفهوم عدم تطابق نهادی به‌عنوان راهی برای ترکیب بینش‌های حاصل از «انتخاب عمومی» و اقتصاد نهادی جدید مطرح می‌شود که ضمن سازگاری با مفاهیم متعارف «شکست بازار» و «شکست دولت»، بینش سازنده‌تری در پی دارد. این مفهوم با ماهیتی خنثی و انعطاف‌پذیر، منشأ شکست را در قواعد اشتباه می‌داند. این قواعد ممکن است نتیجه انتخاب‌های خصوصی، انتخاب‌های عمومی یا در بیشتر موارد ترکیبی از هر دو باشد. لذا به‌جای اعلام شکست بازار / دولت باید در نظر داشت که قوانین خاص حاکم بر تعاملات در بازار / دولت شکست‌خورده است. بنابراین ممکن است قوانین جایگزین، بهتر عمل کنند [۸]. بنابراین نهادهای مؤثر می‌توانند احتمال وقوع اقدامات مناسب را تغییر دهند. به‌جای این که یک اقدام خوب به یک تصمیم خوب وابسته باشد، به رفتاری معمول تبدیل می‌شود که توسط قوانین تعیین می‌شود [۳۳].

1. Policy Desirability
2. Administrative Feasibility
3. Political Feasibility
4. Sweet Spot



البته باید توجه داشت که نهادهای مورد بحث در این بخش، ابزارهایی خنثی و قابل طراحی از بیرون نیستند، بلکه در دل مناسبات قدرت و تجربه تاریخی شکل گرفته‌اند و بازطراحی آنها، مستلزم فهم این منطق درونی است. بنابراین هرگونه اقدام برای تغییر آنها مستلزم درک و فهم نسبت به تاریخ تکوین آنها در بستر اجتماعی است. لذا راه‌حل‌های مطرح شده لزوماً جهان‌شمول نبوده و در فرایند اتخاذ و اعمال آنها باید به تمام محدودیت‌هایی که تا به اینجای گزارش به آنها اشاره شده است، توجه شود. از این منظر دلالت‌های سیاستی مطرح شده، بیش از آنکه ناظر بر «چه باید کرد» باشند، معطوف به «چگونه باید مسئله را فهمید» هستند؛ فهمی که تنها در نسبت با تاریخ، نهادها و مسیر تکوین دولت در هر جامعه معنا پیدا می‌کند.

با این ملاحظات، در ادامه برخی از این راه‌حل‌های نهادی برای رفع مسئله شکست بازار و شکست دولت در قالب جدول ۷ ارائه شده است.

جدول ۷. راه‌حل‌های نهادی برای شکست بازار و شکست دولت [۸]

نوع شکست	مسئله	راه‌حل	مثال
شکست بازار	آثار خارجی	داخلی‌سازی هزینه‌ها / منافع	- قاعده مبادله کوز - قراردادهای پیشینی ^۱
	کالای عمومی	ایجاد سازوکارهای حذف‌پذیری ^۲	- دسته‌بندی ^۳ - قرارداد با واسطه - اخذ هزینه‌های کاربری
	اطلاعات نامتقارن / کژگزینی	- تکرار معاملات - ضمانت	- نام‌های تجاری - فرانشیز - گارانتی‌ها
	منابع مشاع	قوانین وضع‌شده توسط جامعه با اجرا و نظارت توسط بخش خصوصی	سیستم‌های سنتی مالکیت مشاعات
	وابستگی به مسیر	کاهش هزینه‌های سونچینگ	قرار گرفتن آموزش در کنار محصول
شکست دولت	ناآگاهی رأی‌دهندگان	افزایش سهم / دانش رأی‌دهندگان	برندسازی از طریق حزب سیاسی
	رانت‌جویی	محدودیت‌های قانونی	تقسیم قوا
	مبادله حمایت سیاسی ^۴	تغییر و تعدیل قانون اساسی	قوه مقننه دو مجلسی با نمایندگی غیرتناسبی ^۵
	ارائه بیش از حد / کمتر از حد خدمات عمومی	تمرکززدایی دولت ^۶	دولت فدرال

1. Ex ante Contracts
2. Exclusion
3. Bundling
4. Logrolling
5. Disproportionate Representation
6. Polycentricity

۶. جمع‌بندی

پدیده «شکست دولت» به‌عنوان ناتوانی دولت در تأمین مقادیر بهینه کالاهای عمومی و اجرای مؤثر سیاست‌ها، یکی از بنیادی‌ترین چالش‌های حکمرانی در جوامع معاصر است. وضعیتی که تکرار و تداوم آن می‌تواند به تخصیص نادرست منابع، گسترش فساد، اضمحلال ظرفیت دولت، کاهش اعتماد عمومی و در نهایت افول رفاه اجتماعی منجر شود. از این‌رو بررسی و واکاوی مسئله شکست دولت نه تنها به‌لحاظ نظری بلکه از منظر سیاست‌گذاری عمومی نیز ضرورتی انکارناپذیر است. درک ابعاد نظری و تجربی این مسئله به سیاست‌گذاران کمک می‌کند تا مسیر طراحی سیاست‌هایی را بیابند که مانع بازتولید شکست‌ها در سطوح مختلف می‌شود. براساس شاخص‌های بین‌المللی مانند ظرفیت و اثربخشی دولت نیز عملکرد دولت‌ها به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، طی دهه‌های اخیر روندی نزولی داشته که این مسئله خود بر ضرورت توجه به این پدیده حکایت دارد.

براساس یافته‌های پژوهش حاضر، ریشه‌های شکل‌گیری «شکست دولت» را می‌توان در چند محور عمده خلاصه کرد. به‌طوری‌که از منظر دولت ارائه‌دهنده خدمات تمرکز اصلی بر اثر فساد و رانت‌جویی و نقایص نظام انگیزشی تصمیم‌گیران سیاسی قرار دارد. در نقطه مقابل پارادایم دولت توسعه‌گرا با تکیه بر نقش فعال دولت در هدایت جوامع به سمت تحول و توسعه، منشأ شکست را در عدم پذیرش این نقش و فقدان ظرفیت سیاسی برای خلق و هدایت رانت‌های مولد، تقویت گروه‌های مولد و امحای رانت‌های نامولد جست‌وجو می‌کند. سایر عوامل نیز در مواردی نظیر فقدان قابلیت اجرایی (تله قابلیت)، ناآگاهی و کیفیت پایین سیاست‌گذاران و عدم تطابق نهادی میان قواعد رسمی و نیازهای واقعی جامعه قابل شناسایی است.

دلالت‌های سیاستی نیز براساس علل شکل‌گیری شکست در چند بعد قابل تبیین و پیگیری است. مطابق با پارادایم دولت ارائه‌دهنده خدمات، توجه اصلی بر کاهش فساد و رانت‌جویی است. این مهم از طریق پیگیری توصیه‌های مرتبط به ایده حکمرانی خوب نظیر اصلاح ساختارها و قواعد سیاست‌گذاری براساس واقعیت‌های موجود، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی و گسترش رویه‌های دموکراتیک به‌دست می‌آید. اما از منظر پارادایم دولت توسعه‌گرا نقطه شروع، نه حرکت در جهت کاهش رانت‌ها و تقویت دموکراسی، بلکه با تأکید بر نقش مهم دولت در فرایند توسعه، ارتقای ظرفیت نهادی دولت در جهت امحای رانت‌های نامولد، خلق رانت‌های مولد و تقویت گروه‌های مولد است. تا از این طریق اهداف رشد و توسعه محقق و سپس وجوه حکمرانی خوب به‌مثابه نتیجه و محصول این فرایند پدیدار گردد.

در بعد ظرفیت دولت، ارتقای قابلیت اجرایی از طریق رویکرد انطباق رفت و برگشتی مسئله‌محور PDIA توصیه می‌شود که در دل خود توجه به ظرفیت نهادی موجود، اجتناب از تقلید و آرمان‌گرایی در انتخاب سیاست‌ها را دارد. تقویت منابع انسانی و مالی پایدار و ایجاد نظام ارزیابی عملکرد نهادهای دولتی و سیاست‌گذاری براساس شواهد نیز سایر اقدامات قابل توصیه در این زمینه است.

در پایان خلاصه دلالت‌های سیاستی و برخی اقدامات متصور در جدول ذیل ارائه شده است (با این قید که دلالت‌های سیاستی مطرح شده، بیش از آن که ناظر بر «چه باید کرد» باشند، معطوف به «چگونه باید مسئله را فهمید» هستند؛ فهمی که تنها در نسبت با تاریخ، نهادها و مسیر تکوین دولت در هر جامعه معنا پیدا می‌کند):



جدول ۸. خلاصه مهم‌ترین علل شکست و دلالت‌های سیاستی

منشأ	دلالت سیاستی	اقدامات پیشنهادی
فساد و رانت‌جویی (براساس پارادایم دولت ارائه‌دهنده خدمات)	<ul style="list-style-type: none"> افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در فرایندهای سیاست‌گذاری. غلبه بر مقاومت گروه‌های منافع خاص. 	<ul style="list-style-type: none"> توسعه سامانه‌های برخط شفافیت مالی دولت و نهادهای عمومی. الزام ارائه گزارش‌های دوره‌ای از عملکرد دستگاه‌ها در سامانه ملی پاسخ‌گویی. تدوین «چارچوب شفافیت حکمرانی» شامل ثبت عمومی تصمیمات و منافع ذی‌نفعان. تصویب قوانین حمایت از افشاگران فساد. استفاده از ظرفیت کاتالیزورها برای غلبه بر مقاومت گروه‌های ذی‌نفع. تقویت نقش نهادهای مدنی و رسانه‌ها در نظارت بر سیاست‌های عمومی.
فقدان ظرفیت خلق و توزیع رانت مولد و تغییر حقوق مالکیت (پارادایم دولت توسعه‌گرا)	<ul style="list-style-type: none"> تغییر پارادایم از دولت خدمات‌محور به دولت توسعه‌گرا. شناسایی و ارتقای ظرفیت‌های دولت برای مدیریت و تنظیم رانت‌ها و سازمان‌دهی سیستم‌های حقوق مالکیت. 	<ul style="list-style-type: none"> ایجاد ائتلاف‌های سیاسی حامی اصلاحات (گروه‌های مولد). مدیریت فعال رانت‌ها برای جهت‌دهی به بخش‌های مولد در غالب یک برنامه توسعه صنعتی.
تله قابلیت و فقدان ظرفیت دولت	<ul style="list-style-type: none"> سازگار ساختن مقیاس سیاست‌ها با قابلیت اجرایی در دسترس (بهبود فرایند اجرا). ارتقای کیفیت ظرفیت اداری. بهبود کیفیت سیاست‌ها. 	<ul style="list-style-type: none"> طراحی نظام شایسته‌سالاری در انتصابات مدیریتی. برگزاری دوره‌های آموزشی در حوزه سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد.^۱ اصلاح نظام حقوق و دستمزد برای افزایش انگیزه و کاهش فساد (تغییر رویکرد سرکوب دستمزد). اجرای رویکرد PDIA در طراحی و آزمون تدریجی سیاست‌ها. تشکیل تیم‌های یادگیرنده بین‌بخشی برای بازنگری مداوم سیاست‌ها. نهادینه‌سازی نظام ارزیابی عملکرد مبتنی بر شاخص‌های کمی. ساخت بانک داده‌های قابل اعتماد و کامل مبتنی بر منابع داده عینی و منسجم. اعمال «سه آزمون سیاست» (مطلوبیت، قابلیت اجرا، پذیرش سیاسی) قبل از تصویب. الزام دستگاه‌ها به انتشار گزارش توجیهی سیاست‌ها (مبتنی بر داده‌های کمی و قابل راستی‌آزمایی). بازنگری در فرایند تصویب سیاست‌ها با لحاظ ارزیابی‌های پیشینی^۲ و پسینی.^۳ ایجاد «مرکز ارزیابی آثار سیاستی» در نهادهای تصمیم‌گیر.
ناآگاهی سیاستگذار / رأی‌دهنده	<ul style="list-style-type: none"> اصلاح رویه‌های انتخاب. 	<ul style="list-style-type: none"> تقویت احزاب سیاسی (برندسازی از طریق حزب سیاسی).

مأخذ: یافته‌های پژوهش

1. Evidence-Based Policy
2. Ex-Ante
3. Ex-Post

براساس آنچه از ادبیات احصا شد، به لحاظ اولویت زمانی اقدامات - با تمرکز بر ویژگی‌های کشورهای در حال توسعه - پیگیری مسیری همانند شکل ۱۶ متصور است. به طوری که سیاست‌ها متناسب با ظرفیت موجود انتخاب شود و در پی حل مسائل ملهم از نیازهای جامعه هدف - و نه کپی برداری صرف از کشورهای توسعه یافته - باشد. همچنین برای کاهش ریسک شکست در مرحله اجرا از رویکرد تدریجی گرا و مبتنی بر باز خورد - برای مثال روش PDIA - استفاده شود. بسته‌های الحاقی پیش‌بینی و مقابله با مجاری و وقوع فساد نیز می‌تواند به صورت مکمل برای رویه فوق استفاده شود.

راهبرد بلندمدت این قبیل کشورها نیز می‌تواند مطابق با ادبیات دولت توسعه‌گرا (بخش‌های ۲،۳ و ۵،۲) تنظیم شود. به طوری که با پذیرش این پارادایم، ابتدا ضرورت نقش‌آفرینی مؤثر دولت در فرایند توسعه جوامع در حال تحول درک شود و سپس ایجاد و تقویت ظرفیت‌های نهادی لازم در جهت خلق و هدایت رانتهای مولد و مقابله با گروه‌های نامولد در دستور کار قرار بگیرد. به طور طبیعی این مسیر حاوی خود جزئیات، دلالت‌های اقتصاد سیاسی و متغیرهای میانجی مؤثری است که بررسی عمیق آن مطالعه مستقلی را می‌طلبد.

شکل ۱۶. اقدامات پیشنهادی برای کاهش احتمال شکست دولت



مأخذ: یافته‌های پژوهش

در مجموع می‌توان اذعان داشت که راه مواجهه مؤثر با شکست دولت نه در حذف مداخله دولت، بلکه در بازسازی تدریجی ظرفیت‌ها، اصلاح قواعد نهادی و یادگیری مستمر - با ملحوظ داشتن شرایط محلی و توجه به بستر تاریخی - نهادی مسائل و ابزارهای سیاستی - در فرایند سیاستگذاری نهفته است. چنین نگاهی مستلزم تعهد بلندمدت به اصلاح ساختارها، افزایش توانمندی و تقویت اعتماد میان دولت و جامعه است. مسیری که بدون ایجاد ارتباط متقابل میان ابعاد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی قابل تحقق نخواهد بود.

در این خصوص مسیر پژوهش‌های آینده می‌تواند بر طراحی مدل‌های بومی سنجش شکست دولت متناسب با ساختار سیاسی و اقتصادی ایران، مطالعه تطبیقی تجربه‌های کشورهایی که از چرخه‌های باطل شکست دولت عبور کرده‌اند، بررسی رابطه میان فساد، ظرفیت نهادی و مشروعیت سیاسی و بررسی تأثیر فناوری (هوش مصنوعی) و دولت هوشمند در کاهش شکست‌های سیاستی تمرکز کند. همچنین، بررسی امکان و تبیین چارچوب اجرایی رویکرد PDIA برای سیاست‌های مشخص (نظیر اصلاح نظام بیمه سلامت) می‌تواند به اصلاح تدریجی و ارتقای کیفیت سیاستگذاری منجر شود.



الف) منطق نقش آفرینی دولت

تحلیل اقتصادی مدرن عمدتاً از بینش‌های آدام اسمیت^۱ در کتاب ثروت ملل (۱۷۷۶) نشئت می‌گیرد. مطابق با دیدگاه اسمیت، پیگیری رفتار خودخواهانه^۲ توسط مشارکت‌کنندگان در روابط بازار آزاد منجر به استفاده عقلایی از منابع کمیاب می‌شود. این بینش که تحت عنوان دکترین دست نامرئی^۳ شناخته می‌شود، دلیل محکمی برای محدود شدن حوزه عمل دولت فراهم آورده است [۶] [۴]. این در حالی است که پیش از آن یعنی در حد فاصل قرن‌های شانزدهم تا هجدهم، اروپا تحت سیطره تفکر مرکانتیلیسم^۴ قرار داشت. این تفکر به زعم مورخان متمرکز بر نظام قدرت یا دولت‌سازی^۵، سازوکار اعطای سیستماتیک مزایای دولتی^۶ به‌ویژه در محدود ساختن واردات یا اعطای یارانه به صادرات، یا مجموعه‌ای از نظریه‌های اقتصادی شامل حمایت‌گرایی^۷ و ضرورت انباشت شمش طلا در کشور بود. در واقع، مرکانتیلیسم یک نظام جامع دولت‌سازی و امتیازدهی دولتی بود که می‌توان آن را «سرمایه‌داری انحصاری دولتی»^۸ نیز نامید [۵۸]. به عبارتی، دولت به مثابه یک نهاد مداخله‌گر تلقی می‌گردید که بانی تمهیداتی برای تکاثر ثروت در جامعه است [۵۹]. در چنین بستری قوانین ملهم از تفکرات مرکانتیلیستی محملی برای نقش آفرینی و کارکرد منافع متضاد بود. به نحوی که هر گروه اقتصادی، اجتماعی یا مذهبی، دائماً برای قانونگذاری مطابق با منافع خاص خود تلاش می‌کرد. نیازهای مالی پادشاه^۹ همیشه تأثیر مهم و عموماً تعیین‌کننده‌ای بر روند قانونگذاری تجاری داشت و ملاحظات دیپلماتیک نیز بر قانونگذاری مؤثر واقع می‌شد [۵۸].

در این شرایط نبوغ آدام اسمیت این بود که نشان دهد چگونه تحت شرایطی مشخص، پیگیری منافع شخصی به افزایش رفاه عمومی منتهی می‌شود یا به عبارتی ثروت ملی ارتقا می‌یابد. از این زاویه، پیام اسمیت در مقابل سنت تحلیل ناکامی بازارها ایستاده بود و نظریه‌ای در باب موفقیت بازار ارائه می‌داد. تحت این شرایط، دولت به مثابه دشمن خوبی‌ها تلقی می‌شد و صرفاً وظیفه ایجاد چارچوب مناسب برای عملکرد مؤثر بازارها و ایفای وظایفی که بازار از انجام آن قاصر است، برای آن ملحوظ می‌شد. در واقع طبق این دیدگاه دولت نباید در جریان طبیعی تخصیص منابع دخالت کند. زیرا پیگیری منفعت شخصی از طریق دست نامرئی، ثروت ملت را افزایش می‌دهد و آن ثروت را به نسبت کافی در میان پایین‌ترین طبقات جامعه توزیع می‌کند [۶۰]. هر چند که شرایط مشخص مدنظر اسمیت عموماً توسط مفسران نظریه اسمیت نادیده انگاشته شد. زیرا تحت شرایط نهادی مناسب است که افراد با پیگیری نفع شخصی، توسط دست نامرئی به سوی برون‌داد مطلوب اجتماعی هدایت می‌شوند [۱].

نفوذ عظیم پیام اسمیت نیاز به توضیح بیشتری ندارد. اما با وجود نقش محوری این ایده در شکل‌گیری ادبیات اقتصادی قرن نوزدهم و واداشتن برخی به ارائه دفاعیات حتی پرشورتر از آزادی فردی و نظام بازار، گذشت زمان شناخت فزاینده‌ای از نارسایی‌های نظام مدنظر اسمیت در پی داشت. مسائل دنیای واقع و فهم بشر از فاصله وضعیت موجود با تصور آرمانی از کارایی بازار^{۱۰}، سبب توجه به مسئله شکست بازار و نظریه‌پردازی

1. Adam Smith
2. Self-Interested Behavior
3. Doctrine of the "Invisible Hand"
4. Mercantilism
5. System of Power or State-Building
6. System of Systematic State Privilege
7. Protectionism
8. State Monopoly Capitalism

۹. از آنجایی که در عصر مرکانتیلیسم ساختار حکومت‌ها مبتنی بر نظام سلطنتی بوده، طبیعتاً پادشاه در رأس هرم قدرت (دولت) قرار داشته است.
 ۱۰. نگرانی‌های مربوط به افزایش جمعیت توسط تی. آر. مالتوس (T.R. Malthus)، تبیین اقتصادی و توصیف ادبی شرایط زاغه‌های صنعتی توسط نویسندگانی نظیر جین مارست (Jane Marcet) و چارلز دیکنز (Charles Dickens)، کشف برخی نقاط ضعف در آرایش نظری مذکور توسط افرادی چون دیوید ریکاردو (David Ricardo)، ناسو سنیور (Nassau Senior) و جان استوارت میل (John Stuart Mill) و نظریه استثمار کارل مارکس (Karl Marx's Theory of Exploitation)، ظهور بارون‌های دزد (Robber Barons)، نگرانی‌ها برای محدود ساختن قدرت اقتصادی متمرکز و ارائه حمایت از کارگران در برابر کارفرمایان و تأثیر نوسانات صنعتی بر اقتصاد ملی و معیشت فردی ضرورت توجه به مسئله شکست بازار را مطرح ساخت [۶۰].

در باب بازارهای ناقص^۱ در حوزه علوم اقتصادی و اقتصاد سیاسی شد [۶۰]. این در حالی است که زمانی نقص بازار به‌عنوان یک پدیده استثنایی در نظر گرفته می‌شد، اما اکنون ناقص بودن بازار امری غریب یا بدوی تلقی نمی‌شود و برآورده نشدن فروض مرتبط با بازارهای کامل به‌طور گسترده‌ای توسط اندیشمندان این حوزه به رسمیت شناخته شده است [۱].

به اذعان استیگلیتز^۲ (۲۰۰۹) نیز این تصور که بازارها به‌تنهایی به نتایج کارا منجر می‌شوند، فاقد توجیه نظری است؛ زیرا نقص فروض لازم برای کارکرد صحیح بازار، متداول و فراگیر است. همچنین شکل‌گیری ائتلاف‌های توزیعی و فشار گروه‌های منافع خاص می‌تواند دستیابی به کارایی مدنظر شارحان ایدئولوژی لسه‌فر^۳ را تا حدود زیادی مخدوش سازد. در واقع ایدئولوژی لسه‌فر با تمرکز صرف بر شرارت‌های دولت، آشکارا تأثیر منفی ائتلاف‌های توزیعی بر شکل‌گیری بازارهای رقابتی و سایر مصائب محتمل از این ناحیه را از قلم می‌اندازد [۳۵].

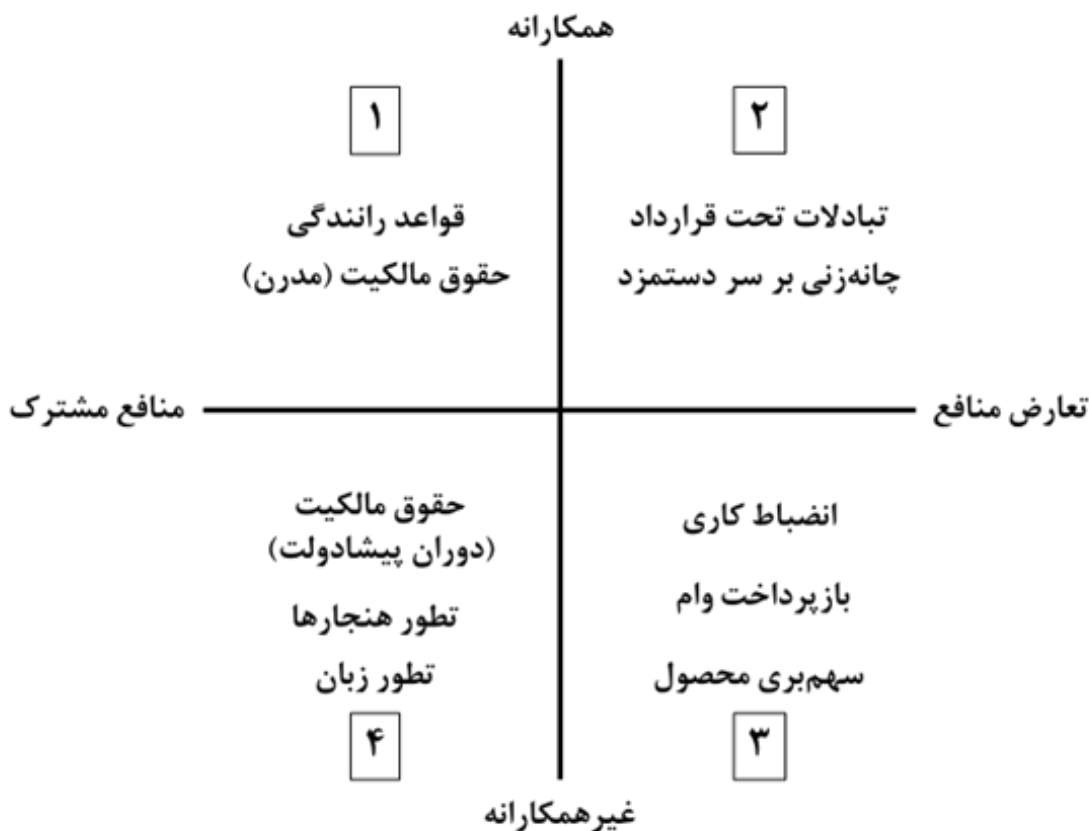
بنابراین حسب شواهد تجربی می‌توان انتظار داشت که پیچیدگی‌های تعاملات اجتماعی^۴ به شکاف در برون‌داد اعمال فرد و برون‌داد اجتماعی - خروجی سطح جمعیت - منجر شود. به‌نحوی که پیگیری رفتار خودخواهانه لزوماً بهینه اجتماعی را در پی نداشته باشد. از این منظر روش‌های تعامل افراد با یکدیگر را می‌توان براساس ساختار نهادی حاکم بر آن به دو دسته همکارانه و غیرهمکارانه^۵ و براساس جهت منافع به دو دسته منافع مشترک و تعارض منافع^۶ در بین بازیگران حاضر در یک مبادله طبقه‌بندی نمود [۱].

در یک تعامل همکارانه هر آنچه به وسیله اقدامات افراد تحت تأثیر قرار می‌گیرد و برای طرفین مهم است، مشمول توافق الزام‌آور و فاقد هزینه اجرایی خواهد بود. این اصطلاح به احساسات طرفین در مورد یکدیگر اشاره نمی‌کند، بلکه به ترتیبات نهادی حاکم بر تعاملات آن‌ها اشاره دارد. در واقع گاهی تعاملات همکارانه ممکن است دارای تعارض منافع بالایی باشد. مانند وجود تعارض منافع میان خریدار و فروشنده در تنظیم قرارداد و معامله یک ملک که عایدی بیشتر برای یکی از طرفین به‌منزله منفعت کمتر برای دیگری است. در نقطه مقابل عدم وجود چنین توافقی الزام‌آوری تحت عنوان تعاملات غیر همکارانه صورت‌بندی می‌شود. قول صادقانه به یک دوست برای انجام یک فعل ذیل این دسته قابل اشاره است. باید توجه نمود که در برخی موقعیت‌ها می‌توان شاهد وقوع هر دو وجه بود. برای مثال در قرارداد بین کارگر و کارفرما بخشی از نیازهای طرفین در قالب **قراردادهای الزام‌آور** و به‌صورت همکارانه و مسائلی مانند تلاش کاری که فاقد قابلیت قراردادپذیری است، به‌صورت غیر همکارانه مطرح می‌شود [۱].

به‌لحاظ وجود منافع مشترک و متعارض نیز می‌توان به مسئله ترافیک معابر عمومی اشاره داشت که به‌مثابه برآیند رفتار رانندگی تک‌تک شهروندان نمود می‌یابد. مدیریت این مسئله نامطلوب مشترکاً در جهت منافع همگان بوده و جمع عواید مثبت است. در حالی که در موقعیت‌های دارای تعارض منافع نظیر تعیین قیمت در فرایند مبادله کالا، قیمت بالاتر برای یک طرف معامله به‌منزله سود کمتر برای گروه دیگر است، به همین سبب در این فرایند جمع عواید برابر با صفر خواهد بود. با توجه به توضیحات اشاره‌شده، شکل پیوست ۱ بیانگر طبقه‌بندی ذیل هر دو وجه همکارانه - غیر همکارانه و وجه تعارض منافع - منافع مشترک و ارائه مثال‌هایی متناسب با هر گروه است [۱].

1. Incomplete
2. Stiglitz
3. Laissez-Faire
4. Social Interactions
5. Cooperative and Noncooperative Games
6. Common Interest and Conflict Games

شکل ۱ پیوست. جنبه‌های مختلف تعاملات اجتماعی [۱]



مطابق با صورت‌بندی اشاره شده در شکل ۱ پیوست، وقوع نتایج مورد انتظار آدام اسمیت در همه ابعاد این طبقه‌بندی نامحتمل به نظر می‌رسد. از این رو می‌توان چنین بیان نمود که اگر چه هدایت تعاملات اجتماعی توسط دست نامرئی، برون‌داد اجتماعی مطلوب را در پی دارد، بسیاری از تعاملات روزمره به دلیل شکست فرض کامل بودن بازار، فاقد چنین ویژگی‌هایی است و بروز برون‌دادی متفاوت از آنچه خیر فردی مترادف و همسو با خیر جمعی شود، همه‌گیر و متداول است [۱].

بنابراین شکست فرض کامل بودن بازار و متعاقباً شکست بازار به مثابه شکست هماهنگی^۱ مطرح می‌گردد که به منزله بروز نتایجی خارج از انتخاب همه افراد است. این پیامدهای نامطلوب و ناخواسته زمانی رخ می‌دهند که تعامل غیر همکارانه دو یا چند نفر به نتایج غیر بهینه و ناکارای پار تو منجر شود. از علل وقوع شکست هماهنگی می‌توان به وجود پیامدهای خارجی^۲ و بازده فزاینده تعمیم‌یافته^۳ اشاره داشت. در

۱. Coordination Failures: استفاده از اصطلاح گسترده‌تر شکست هماهنگی (به جای شکست بازار) به مسئله وقوع شکست در همه ساختارهای نهادی و وقوع نتایج ناکارای پار تو در آنها اشاره دارد. در واقع شکست هماهنگی مفهوم گسترده‌تری شامل همه انواع تعاملات غیر همکارانه، در بسترهای غیربازاری است. رقابت تسلیحاتی میان کشورها و ترافیک خیابان‌های شهری نمونه‌هایی از شکست هماهنگی هستند [۱].

۲. Externalities: به طور کلی زمانی ایجاد می‌شود که تولید یا مصرف یک محصول باعث تحمیل هزینه (آثار خارجی منفی) یا ایجاد منافع (آثار خارجی مثبت) به دیگران می‌شود. جایی که آسیب وارد شده (آثار خارجی منفی) به دیگری در بازده فرد منعکس نمی‌شود و با توجه به ترجیحات مشخص طرفین، حقوق مالکیت و سایر جنبه‌های انگیزشی که بر تصمیمات آنها مؤثر واقع می‌شود. تشدید آلاینده‌های محیطی به عنوان پیامدهای منفی کارخانه‌های صنعتی تولیدی و بهبود کیفیت عمومی هوای زیستی در نتیجه پرورش گل و گیاه به عنوان یکی از مثال‌های متداول پیامد مثبت در ادبیات قابل ذکر است [۱][۲].

۳. Generalized Increasing Returns: تعاملات اقتصادی و اجتماعی اغلب منجر به الگوی بازخوردی مثبت (Positive Feedbacks) یا آن طور که گونار میردال (۱۹۵۶) می‌نامد، پدیده علیت انباشته (Cumulative Causation) می‌شود. بازخوردی مثبت مسئله صرفه‌جویی نسبت به مقیاس در فرایند تولید را نیز در بر دارد، اما به طور کلی این اصطلاح به هر موقعیتی اطلاق می‌گردد که در اثر افزایش تعداد افراد درگیر، برون‌داد یک اقدام فزونی یابد. برای مثال، بازده یادگیری یک زبان خارجی به تعداد سخنوران آن بستگی دارد و یا بازده شرکت در یک عمل جمعی به تعداد شرکت‌کنندگان بستگی دارد. لذا برای تمایز پدیده بازخورد مثبت از زیرمجموعه آن یعنی افزایش بازده نسبت به مقیاس در فرایند تولید، از اصطلاح بازده فزاینده تعمیم‌یافته استفاده می‌شود. در این میان هم‌افزایی‌های نهادی (Institutional Synergies) نیز ممکن است بازده فزاینده ایجاد کند. به عنوان مثال، مالکیت خصوصی دارایی، بازارهای رقابتی و حاکمیت قانون اغلب راه‌حل‌های بسیار کارآمدی برای مشکلات تخصیصی هستند، اما تنها در صورتی که هر سه مؤلفه وجود داشته و تقریباً همه اعضای جامعه به این اصول پایبند باشند، برون‌داد کارآمد حاصل می‌شود. باید توجه داشت که در حضور بازده‌های فزاینده تعمیم‌یافته، انحرافات کوچک اصلاح می‌گردد و معمولاً بیش از یک برون‌داد ثابت وجود دارد. این تعادل‌های پایدار چندگانه ممکن است با شوک‌های برون‌زا، جهش‌ها و غیره جابه‌جا شوند، اما در دنیای واقعی به شکل جنگ‌ها، تغییرات اقلیمی، اعتصاب‌ها یا سایر رویدادها نمود می‌یابند. ضمناً هیچ دلیلی وجود ندارد که نهادها و رفتارهای ناشی از فرایندهای حاوی بازده فزاینده تعمیم‌یافته، بهینه تلقی شوند [۱].

این شرایط بسیاری از تعاملات اساسی برای عملکرد صحیح هر اقتصاد مدرن همچون استخدام نیروی کار، وام‌دهی و تولید و توزیع اطلاعات محتملی برای شکست خواهد بود [۱].

ریشه‌های شکست بازار به‌طور گسترده‌ای در ادبیات مورد بحث واقع گشته است. سه مورد از رایج‌ترین آنها پیامدهای خارجی، مسائل اطلاعاتی^۱ (اطلاعات ناقص) و انحصار^۲ هستند. اما به‌طور کلی می‌توان از مسئله تأمین کالاهای عمومی، بازارهای ریسک ناقص (فقدان بیمه در قبال خطرپذیری‌های مهم)، بازار سرمایه ناقص (جیره‌بندی اعتبار و دشواری‌ها در اخذ وام با جلب سرمایه)، نوسانات اقتصاد کلان (پیامدهای خارجی اقتصاد کلان مانند تقبل بدهی افراطی از سوی بنگاه‌ها که منجر به بی‌ثباتی می‌شود)، تورم کلان، فقدان رقابت و نابرابری شدید مهم‌ترین آثار و زمینه‌های شکست بازار یاد کرد [۲۲] [۶۱] [۲]. لذا با توجه به گستردگی زمینه وقوع این پدیده، در عصر حاضر مصادیق متعددی حتی در اقتصادهای پیشرفته شناسایی شده است. هر چند که پدیده شکست بازار در کشورهای در حال توسعه از شیوع بیشتری برخوردار بوده و نهادهای غیربازاری^۳ که عواقب آن را التیام می‌بخشند نیز در بسیاری موارد از موفقیت کمتری برخوردارند^۴ [۳].

پذیرش پارادایم شکست بازار توسط جریان اصلی اقتصاد، سبب تعمیق بحث‌های مربوط به سیاست‌های عمومی بهینه شد و پشتوانه قابل توجهی برای استدلال به نفع نقش آفرینی بیشتر دولت در اقتصادهای مدرن جهت تعدیل شکست‌های بازار فراهم آورد. اما علاوه بر استدلال‌های منتج از نظریه شکست بازار، اقتصاددانان به دنبال توجیه فعالیت بیشتر بخش عمومی بر اساس ملاحظات توزیعی نیز بوده‌اند [۶]. همچنین می‌توان از دستیابی به بهینه دوم^۵ با توجه به پیشرفت کند امور در جهت نیل به اهداف و تسریع رشد از طریق پرورش صنایع خاص نیز به‌عنوان منشأ استدلال‌ها در جهت مداخله بیشتر دولت یاد کرد [۲۲]. نورث (۱۳۹۷) نیز ارتباطات درونی ضروری برای ترکیب مؤثر دانش پراکنده^۶ را مستلزم وجود چیزی بیش از یک نظام قیمتی کارآمد می‌دانست. به اذعان وی اگرچه نظام قیمتی کارا، پیش شرطی ضروری است. مسئله کالاهای عمومی ضروری، عدم تقارن اطلاعاتی و پیامدهای خارجی فراگیر دلالت است بر وجود نهادها و سازمان‌هایی که این دانش پراکنده را با هزینه مبادلاتی اندک تلفیق کنند [۱۰].

در واقع وجود دولت به‌مثابه پیش‌نیازی برای کارکرد بازارها و شکل‌گیری همکاری اجتماعی مطرح می‌شود. زیرا بازارها، که بر مبنای مبادله داوطلبانه عمل می‌کنند، به یک توافق اجتماعی اولیه نیاز دارند تا از بروز درگیری و خشونت جلوگیری شود (مثلاً توافق برای عدم آسیب به یکدیگر). این توافق‌ها، چه صریح باشند و چه ضمنی، برای کارکرد بازارها ضروری هستند، زیرا هزینه‌های مبادله را کاهش می‌دهند و به نوعی باعث ایجاد اعتماد بین عوامل اقتصادی می‌شوند. این مسئله به دلیل هزینه‌های بالای مذاکره و اجرا (ضمانت اجرا) در مقیاس‌های بزرگ یا دوره‌های طولانی، از ضرورت بیشتری برخوردار است. بنابراین، وجود نهادهای جمعی یا همان دولت برای اجرای این توافق‌ها الزامی است. به بیانی دیگر، هم‌راستا با دیدگاه هابز^۷، وجود نهاد دولت به‌عنوان بهبودهای پارتو نسبت به «وضعیت طبیعی»،^۸ یعنی وضعیتی که درگیری‌های کنترل نشده غالب است، توجیه می‌شود. در این شرایط دولت نظم را برقرار می‌کند و جامعه را در مقایسه با نبود حاکمیت در وضعیت بهتری قرار می‌دهد [۱۸].

حتی فردریش هایک^۹، که مخالف تمهید قدرت گسترده برای دولت بود، بر لزوم وجود اجبار برای اطاعت از برخی قوانین اذعان می‌داشت و

۱. Information Problems: زمانی که طرفین قرارداد دسترسی نابرابر به اطلاعات مربوط به کالا یا خدمات مورد نظر دارند [۲۲].

۲. Monopoly: زمانی پدیده می‌آید که یک شرکت (یا گروهی از شرکت‌هایی که به‌صورت هماهنگ عمل می‌کنند) قدرت بازار کافی برای بالا بردن قیمت‌ها را بالاتر از سطح رقابتی داشته باشد و در نتیجه سود بیشتری را به قیمت کاهش رفاه مصرف‌کنندگان و کارایی اقتصادی به‌دست آورد [۲۲].

3. Nonmarket Institutions

۴. برای مثال مقیاس بزرگ اقتصادهای توسعه‌یافته و شرکت‌های فعال در این کشورها، این امکان را فراهم می‌سازد که از انجام اقداماتی برای کسب اطلاعات اضافی (Overhead Information Acquisition Activities)، منافع کافی به دست آورند. به نحوی که منافع خصوصی ناشی از انجام این تحقیقات به قدری بزرگ است که هزینه‌ها را توجیه می‌کند، حتی اگر به وضوح کمتر از منافع اجتماعی باشد. برای مثال شرکت AT&T با درک سودآوری تحقیقاتی که منجر به توسعه لیزر و ترانزیستور می‌شد، به حمایت از آن پرداخت [۳]. این در حالی است که مخارج تحقیق و توسعه در کشورهای در حال توسعه می‌تواند جنبه عمومی پیدا کند. از آن جمله می‌توان به مخارج تحقیق و توسعه بخش کشاورزی در کشورهای در حال توسعه اشاره داشت [۷۲] [۷۰].

5. Second Best

۶. این نوع دانش در مقابل دانش علمی مطرح می‌شود و اشاره به دانش غیرعلمی، غیرمتمم‌کننده و سازمان‌نیافته دارد که تحت شرایط زمانی و مکانی خاصی متبلور می‌گردد. این نوع دانش به شکل پاره‌های پراکنده دانش ناکامل، نزد همگان قرار دارد و هرگز به شکل کامل به هیچ فرد واحدی داده نمی‌شود [۶۶].

7. Hobbes

8. State of Nature

9. F.A. Hayek



نقش حداقلی برای دولت جهت اجرای آنها قائل بود. به اذعان هایک (۱۹۷۳)، «برخی از این قوانین توسط همه افراد یک جامعه اطاعت خواهد شد؛ زیرا... بخشی از سنت فرهنگی مشترک افراد است. اما قوانین دیگری وجود خواهد داشت که ممکن است مجبور به اطاعت از آنها شوند، زیرا اگر چه نفع هر یک در نادیده گرفت این دست قوانین تجلی می‌یابد، اما نظم کلی که موفقیت اعمال افراد به آن بستگی دارد تنها در صورتی ایجاد می‌شود که این قوانین توسط همگان رعایت شود» [۱۸].

به اذعان اولسون (۱۴۰۳) نیز دولت تنها منبع جباریت یا فشار اجتماعی نیست و حتی بدون مداخله دولت نیز امکان کار تلی شدن بسیاری از بازارها وجود خواهد داشت. در این شرایط حذف بعضی مداخلات دولتی و آزادسازی تجارت و عوامل تولید، کارتل‌ها را تضعیف خواهد کرد، ولی چنین اقداماتی لزوماً به حذف بسیاری از آنها نمی‌انجامد. بنابراین با توجه به وجود لابی‌گری گروه‌های منافع خاص، عدم مداخله دولت امکان‌پذیر نیست، مگر آنکه در غیاب مداخله دولت، شری عظیم‌تر به نام بی‌ثباتی مستمر نادیده انگاشته شود [۳۵]. طبق استدلال پیگو^۱ نیز وجود دولت برای رفع شکست‌های بازار همچون جلوگیری از دزدی، کلاهبرداری و نظارت بر اجرای قراردادها ضروری است. با این حال هشدار می‌دهد که توانایی دولت برای اقدام مؤثر به دلیل ناآگاهی، فشارهای گروه‌های مختلف و فساد، محدود است. پیگو تأکید می‌کند که تمایز بین دولت و بازار گمراه‌کننده است، زیرا بازارها برای عملکرد به وجود دولت وابسته‌اند. دولت چارچوب قانونی و اجتماعی (مثلاً اجرای قراردادها) را فراهم می‌کند که موفقیت بازار را ممکن می‌سازد [۱۸].

بنابراین وجود دولت به‌مثابه یک نهاد ضروری برای برقراری نظم، کنترل قوه قهریه و امکان فعالیت بازارها از طریق ضمانت اجرای توافق افراد، توجیه می‌شود. این استدلال دولت را به‌عنوان پیش‌نیازی برای برقراری نظم اجتماعی و اقتصادی مطرح می‌سازد [۱۸].

اما توجیه وجود دولت براساس دیدگاه‌های فوق، به معنای تأیید هر نوع اقدام دولتی نیست. دولت‌ها باید برای حفظ مشروعیت خود، شکست‌های بازار همانند فقدان نظم، سوءاستفاده از قدرت یا هزینه‌های بالای مبادله را برطرف کنند. ناکامی دولت در این زمینه سبب تضعیف جایگاه دولت و افزایش آسیب‌پذیری در مقابل تهدیدات داخلی و خارجی می‌گردد و بر فلسفه وجودی آن حمله وارد می‌نماید. بنابراین مشروعیت دولت به انتخاب ساختارهای حاکمیتی‌ای بستگی دارد که به نتایج بهینه دست یابد و از شکست و ناکارآمدی اجتناب کند [۱۸]. در واقع تمام اقدامات دولت باید به سلامت از میان درخواست‌های متنوع و خودمحور عاملین اقتصادی، فشارهای رانت‌جویی^۲ و دیگر منابع احتمالی شکست‌های سیاستی^۳ عبور کند [۲۲]. عوامل تعیین‌کننده سیاست‌های دولت خود دارای پیچیدگی‌های زیادی است. گروه‌های متعددی از جمله رأی‌دهندگان، گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی، بوروکراسی‌های عمومی و رسانه‌ها در تدوین و اجرای سیاست‌ها دخیل‌اند. بنابراین، سیاست‌های عمومی در محیطی تعیین می‌شود که مشخصه آن رقابت شدید گروه‌های فشار - ائتلاف‌های توزیعی یا منافع خاص - است. به دلیل امکان وجود تضاد بنیادین میان خواسته‌های این گروه‌ها و پراکندگی قدرت آنها، عمدتاً تصمیمات سیاسی طی فرایند چانه‌زنی این مسائل و نواقص سبب اشاعه و بسط شاخه علمی «انتخاب عمومی» جهت مطالعه و تبیین رفتار دولت از یک سو و تحلیل رفتار افراد در ارتباط با دولت گردید. این رویکرد تحلیلی، لزوماً حاوی توصیه سیاستی نیست و عمدتاً به جنبه تبیینی و اثباتی مسائل اشاره دارد، اما در مواردی که انجام یک سیاست خاص، غیرممکن یا دسترسی به اهداف آن کاملاً بعید به نظر برسد، حاوی روشنگری قابل توجهی است [۹]. در واقع وقتی از این دریچه به مسائل نگریده شده شود، کمتر کسی فکر می‌کند که کشوری مانند هائیتی بتواند سیاست‌های ایالات متحده در حوزه هوافضا را اجرا کند یا کشور بوروندی^۴ توانایی اعمال مقررات مالی مشابهی نظیر آلمان را داشته باشد. بنابراین بروز مشکلاتی در مسیر اجرای سیاست‌های پیچیده اقتصادی و اجتماعی و تقلیل مجموعه سیاست‌های انتخابی پیش‌روی دولت‌ها - علی‌الخصوص در کشورهای در حال توسعه - امری غیرمعمول نخواهد بود [۶۲].

1. Pigou
2. Rent-Seeking
3. Policy Failure
4. Burundi

به‌طور کلی «انتخاب عمومی» یا علم اقتصاد سیاست^۱ به‌عنوان یک حوزه نسبتاً جدید مطرح و به‌عنوان رابط میان اقتصاد و سیاست شناخته و به‌عنوان کاربرد روش‌شناسی علم اقتصاد در مطالعه سیاست تعریف می‌شود [۶۳]. لذا می‌توان گفت انتخاب عمومی با تمرکز بر نهاد دولت، مدعی ارائه چارچوبی نظری برای تحلیل پیامدهای اقتصادی، سیاسی، حقوقی و اخلاقی این نهاد است. این رویکرد با توجه دقیق بر تعاملات موجود در نهاد دولت، به فرایند تصمیم‌گیری عمومی و سیاستگذاری این حوزه توجه می‌کند. رویکرد انتخاب عمومی در تصمیم‌گیری‌های غیربازاری در حقیقت الف) همان فروض رفتاری مورد استفاده در علم اقتصاد را داراست، ب) غالباً فرایندهای آشکار ساز ترجیحات را همانند آن چیزی که در بازار وجود دارد، بررسی می‌کند و ج) همان سؤالاتی را که نظریه سنتی قیمت در پی آن است (مسائلی نظیر وجود تعادل، پایداری آن و کارایی آن به‌لحاظ معیار پارتو) مطرح می‌سازد [۶۴].

ب) شکست دولت، مقدمه‌ای بر نظریه «انتخاب عمومی»

از زمان افلاطون^۲ (۳۴۷-۴۲۸ قبل از میلاد) و ارسطو^۳ (۳۲۲-۳۸۴ قبل از میلاد) موضوع اصلی علوم سیاسی تدوین سیاست‌هایی بود که ماهیتاً اخلاقی تلقی می‌شدند. ادعای لئو اشتراوس^۴ (۱۸۹۹-۱۹۷۳) مبنی بر اینکه علوم سیاسی علم عمل درست^۵ است، اگر چه افراطی به‌نظر می‌رسید، اما غیر معمول نبود. در این شرایط نظریه رسمی در مورد نحوه عملکرد دولت خارج از چنین مبانی اخلاقی وجود نداشت. تا زمان آدام اسمیت^۶ (۱۷۲۳-۱۷۹۰) نیز بیشتر بحث‌های اجتماعی ماهیتی اخلاقی داشتند. در واقع اعتقاد بر این بود که عمدتاً انتخاب و عمل افراد از نظر اخلاقی درست است. همچنین فرض بر این بود که افراد به‌طور ضمنی اقدام به حداکثرسازی منافع عمومی می‌نمایند. تا این زمان تنها ماکیاوول^۷ (۱۴۶۹-۱۵۲۷) و هابز^۸ (۱۵۸۸-۱۶۷۹) با توصیف اعمال حاکمان و منطق حاکم بر اقدامات و رویه‌های دولت استثنای اصلی این قاعده و تا حدودی نامتداول بودند. به‌نحوی که رویکرد آن‌ها از سوی مخاطبان عمدتاً غیر اخلاقی تلقی می‌شد. در ادامه نیز این دیوید هیوم^۹ (۱۷۱۱-۱۷۷۶) بود که در قرن هجدهم نگاه اخلاقی متداول به اقدامات دولت را با این ادعا که بیشتر مردم به‌جای منفعت عمومی جمعی به دنبال کسب منافع خود هستند، زیر سؤال برد [۹]. و توافق^{۱۰} صورت می‌پذیرد. بر این اساس، فرایند شکل‌گیری سیاست را نمی‌توان لزوماً عقلایی، هماهنگ^{۱۱} یا کارآمد^{۱۲} در نظر گرفت [۶]. به بیانی دیگر دولت نه لزوماً به‌عنوان نماینده همه مردم، بلکه از طرف برخی از مردم و به‌عنوان نماینده فعالان سیاسی تصمیم می‌گیرد. علاوه بر این مسئله، مخاطرات مرتبط با زمان صحیح انجام سیاست یا شدت مداخله سبب می‌شود اقدامات دولت الزاماً در زمان مناسبی آغاز نگردد، بیشتر از نیاز انجام شود و برای دوره طولانی (برای سال‌ها و دهه‌ها پس از بروز مسئله) ادامه یابد [۹]. به‌لحاظ ماهیت قوانین نیز بروز شکست^{۱۳} از ناحیه قوانین بیش از حد جزئی‌نگر، خاص^{۱۴} و انعطاف‌ناپذیر، بیش از حد گسترده^{۱۵} و پرابهام، خودسرانه^{۱۶} و در تناقض^{۱۷} با سایر قوانین محتمل است [۴۳]. با این تفاسیر، شکست دولت نیز به‌مثابه دسته مهمی از شکست‌های هماهنگی قابل طرح است. به‌نحوی که اقدامات مقامات دولتی به برون‌دادی زیر بهینه پارتو منجر می‌شود [۱].

1. Economics of Politics

2. Plato

3. Aristotle

4. Leo Strauss

5. The Science of Right Action

۶. اسمیت در کتاب ماهیت و علل ثروت ملل (۱۷۷۶)، سه فصل را به دولت اختصاص داد، در حالی که الگوی حاکم بر رفتار دولت را اخلاقی و در جهت حفظ منافع عمومی در نظر می‌گرفت.

7. Machiavelli

8. Hobbes

9. David Hume

10. Bargaining and Compromise

11. Well-Coordinated

12. Efficient

۱۳. این استدلال با فرض همگنی نهاد دولت بیان شده است و سه‌گانه سیاسی قوای مقننه، مجریه و قضائیه و به‌ویژه سطوح مختلفی را که سازمان‌های دولتی در آن فعالیت می‌کنند نادیده می‌گیرد. اگر دولت یک نهاد همگن نباشد، دولت‌ها بیشتر مستعد شکست خواهند بود. به‌ویژه شکست دولت به دلیل تضاد قوانین بیشتر خواهد شد.

14. Too Specific

15. Too Broad

16. Arbitrary

17. Conflict



از طرفی هنگامی که آلفرد مارشال^۱ اقتصاد را مطابق با شیوه نئوکلاسیک به‌عنوان یک رشته مرزبندی شده (محدود) و اثباتی^۲ تعریف کرد؛ اقتصاد، علوم سیاسی و فلسفه اخلاق به‌مثابه حوزه‌های مجزا شناخته شده و اقتصاددانان نقش خود را به‌عنوان متخصص فنی بی‌طرف^۳ بازتعریف کردند. به‌نحوی که اطلاعات فنی اقتصادی را به‌عنوان نهاده‌ای برای بهبود عملکرد دولت‌های بی‌طرف، خیرخواه و دانای کل ارائه می‌دادند، تا تلاش آن‌ها در جهت ارتقای منافع عمومی را تقویت کنند. این رویه تبدیل به دیدگاه غالب در علم اقتصادی شد که پس از پایان جنگ جهانی دوم تحت سیطره جان مینارد کینز^۴ و پل ساموئلسون^۵ قرار داشت. اما در این عصر کم‌فروغ برای حوزه اقتصاد سیاسی، یک اسکاتلندی به نام دانکن بلک بذره‌های رنسانس را کاشت که امکان اتحاد مجدد بین علم اقتصاد و علوم سیاسی را فراهم می‌کرد. بلک برنامه تحقیقاتی «انتخاب عمومی» را در سال ۱۹۴۸ با مقاله‌ای در مورد منطق تصمیم‌گیری جمعی^۶ آغاز کرد و با انجام این کار بعدها به‌عنوان بنیان‌گذار «انتخاب عمومی» شهرت یافت [۶۳].

قبل از وقوع انقلاب «انتخاب عمومی»، نظریه بازارهای ناقص به‌طور معمول دولت را به‌عنوان یک عامل خارجی در نظر می‌گرفت که می‌تواند اقداماتی مثبت برای اصلاح نقص‌های بازار انجام دهد. در مقابل اقتصاددانان «انتخاب عمومی» به‌جای فرض وجود دولت‌های ایدئال که وظایف مالیات‌ستانی، تنظیم‌گری و اجرای سیاست‌های اصلاحی را به‌خوبی انجام می‌دهند، انگیزه‌های عاملان دولتی را تحت فرض تقارن رفتاری^۷ مورد تحلیل قرار دادند. به این معنا که دولت متشکل از افرادی است که خود تحت تأثیر مسائل انگیزشی و اطلاعاتی هستند. از این رو صرف اتخاذ سیاست‌هایی برای افزایش رفاه اجتماعی، دسترسی به نتیجه مذکور را تضمین نمی‌کند [۸]. بنابراین باید پذیرفت که در دل فرایندهای حاکم بر اقدامات دولت نیز مانند هر شکلی از مبادله، افراد به‌دنبال منافع خصوصی خود هستند [۹].

درواقع توجه به ماهیت بازارهای سیاسی می‌تواند حاوی روشنگری‌های بسیاری باشد. یعنی شرایطی که طی آن قانونگذاری توسط کارگزارانی با تابع مطلوبیت فردی مشخص اعمال و اجرا می‌شود و بر برون‌داد نهایی سیاست اثرگذار است. در کنار این مسئله، عواملی نظیر ناتوانی نهادی برای اخذ تعهد معتبر بین کارفرما - کارگزار^۸، عدم تقارن اطلاعات و هزینه بالای کسب اطلاعات و پاداش ناچیز به فرد رأی‌دهنده برای کسب اطلاعات، همگی در کنار هم، بازارهای سیاسی را ذاتاً معیوب و ناقص می‌کند [۱۰].

چنین نگرشی نسبت به دولت، تأثیرات عمده‌ای بر دیدگاه‌ها درباره سیاست‌هایی که دولت باید انجام دهد یا می‌تواند انجام دهد، دارد و از بلندپروازی‌ها در باب اتکا به دولت برای ارائه خدمات می‌کاهد. بنابراین الگوی تحلیلی منتج از این رویکرد که وجود نقایص در فرایند مداخله دولت را به رسمیت می‌شناسد، دو پیامد زیر را به‌همراه دارد [۹]:

۱) نقایص حاکم بر بازار آزاد لزوماً نیاز به مداخله دولت ندارند.

۲) افزایش تمایل به بررسی و تحلیل موشکافانه فرایندهای دولتی در کنار تلاش جهت دستیابی به راه‌حل‌های ممکن برای بهبود کارایی مداخله دولت.

با رونق نظریه «انتخاب عمومی» دیدگاهی که دولت را حامل راه‌حل‌های ایدئال و خودکار برای مشکلات بی‌شماری می‌داند، اکنون تا حدود زیادی فاقد طرفدار است. از طرفی ضعف دولت در انجام برخی امور، به‌تنهایی مبین عملکرد بهتر بازار آزاد بدون مداخله نیست. همچنین نقش تنظیم‌گری دولت در بسیاری از زمینه‌ها، جهت تکمیل فعالیت بازار قابل انکار نیست. لذا مقایسه گزینه‌های مداخله دولت و فعالیت بازار آزاد براساس یک معیار مشترک، از نقاط قوت نظریه «انتخاب عمومی» محسوب می‌شود. باید به این نکته توجه داشت که بازار و دولت، هر

1. Alfred Marshall
2. Narrow Positive Discipline
3. The humble Dentist
4. John Maynard Keynes
5. Paul Samuelson
6. Rationale of Group Decision-Making
7. Behavioral Symmetry

۸. Agency Problem (Principal-Agent Problem): در اینجا رأی‌دهنده و قانونگذار، قانونگذار و مجری سیاست.

دو به‌طور کامل عمل نمی‌کنند^۱، لذا مسئله اصلی انتخاب بین دو دستگاه عملی ناقص^۲ براساس نسبت کمال آن‌ها و برخی نقش‌های ارزشی (مانند تأثیر توزیعی برنامه‌های دولتی) است [۹].

ج) معیارهای نظری شناسایی شکست دولت

همان‌طور که در بخش ۳ به‌صورت گذرا اشاره شد، سه معیار نظری کارایی پارتو^۳، شکست توزیع^۴ و شکست ویکسلی^۵ برای شناسایی شکست دولت قابل شناسایی است که در بخش حاضر به‌بیان شرح هر یک پرداخته خواهد شد:

■ کارایی پارتو

واضح‌ترین معیار شکست دولت، مبتنی بر معیار کارایی پارتو است. این معیار که در مبحث شکست بازار نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد، به‌عنوان وضعیتی تعریف می‌شود که طی آن تخصیص بازار نتواند حضور در مرز پارتو را ایجاد کند. حال این معیار در مورد شکست دولت نیز استفاده می‌شود و به‌معنای ناکامی سیاست‌های اتخاذی از دستیابی به بهینه -مرز- پارتو است. مرز پارتو بیانگر مجموعه‌ای از سیاست‌ها -تصمیمات مربوط به تخصیص منابع برای بخش خصوصی- دولت است که در آن بدون بدتر شدن وضعیت دیگری امکان بهبود وضعیت فرد وجود ندارد. در این بین ناکارایی پارتو^۶ به‌معنای فعالیت در داخل این مرز است. [۵].

با مقایسه دو گزینه، یعنی وضعیت موجود Q و یک وضعیت اجتماعی جدید و امکان‌پذیر مانند S، گفته می‌شود S به‌لحاظ پارتو از Q برتر است، اگر همه در جامعه S را به Q ترجیح دهند (صورت قوی) یا اگر حداقل یک نفر S را به Q ترجیح دهد و هیچ‌کس Q را به S ترجیح ندهد (صورت ضعیف). در واقع معیار کارایی پارتو مبتنی بر مقایسه بین وضعیت موجود Q و هر گزینه دیگری مانند S است. در این صورت Q بهینه پارتو است اگر هیچ گزینه در دسترس S وجود نداشته باشد که بهبود پارتو نسبت به Q باشد [۱۸].

مقایسه براساس معیار پارتو دارای سه عنصر کلیدی استقلال^۷، اجماع و اتفاق آرا^۸ و جبران خسارت^۹ است. عنصر استقلال اشاره به این مسئله دارد که این فرایند تابع قضاوت‌های ذهنی فرد در مورد بهتر یا بدتر بودن است. اگر فرد معتقد باشد که وضعیت بهتری دارد، پس وضعیت بهتری دارد و در غیاب سایر حقایق قانع‌کننده، به این باور احترام گذاشته می‌شود. بنابراین هیچ‌کس مجبور نیست به چرایی انتخاب خود پاسخ دهد یا دلیلی برای آن بیاورد. بلکه قضاوت براساس تابع مطلوبیت فرد است. از نظر عملی، خودمختاری مستلزم رضایت واقعی و متوجه پیشنهادهایی است که رفاه فرد را بهبود می‌بخشد. اتفاق آرا نیز وسیله‌ای برای کسب رضایت در مورد تصمیمات عمومی یا جمعی است. شکل قوی آن مستلزم آن است که همه افراد جامعه موافق باشند که وضعیتشان بهتر شده است. شکل ضعیف نیز مستلزم آن است که هیچ‌کس در وضعیت بدتری قرار نگیرد (مطابق با اصل زیان‌میل).^{۱۰} در نهایت مقایسه گزینه‌ها براساس معیار پارتو دارای این نقطه ضعف است که هیچ‌کس نباید آسیب ببیند. اما در بسیاری از موارد، مزایای کل با وجود برخی هزینه‌ها بیشتر است. این مسئله حاکی از آن است که باید مقایسه‌های پارتو را با پرداخت‌های جانبی یا جبران خسارت تقویت کرد. نکته مهم این است که این مسئله ابزاری برای قضاوت در مورد بهینه‌های پارتو ارائه می‌دهد، زیرا برخی از بهینه‌های پارتو مشخصاً به وضعیت بهتری منتهی می‌شوند و ارزش کل بیشتری نسبت به سایر گزینه‌ها ایجاد می‌کنند. یعنی، اگر مزایای انتخاب S (برای برندگان) به اندازه کافی بزرگ باشد و ارزش اضافی که ایجاد می‌کند امکان جبران خسارت کسانی را که Q را ترجیح می‌دهند (که در واقع آنچه با حرکت از Q به S از دست می‌دهند) فراهم آورد؛ هنوز هم می‌توان به اتفاق آرا دست یافت. در این شرایط برندگان، زیان‌بازندگان را جبران نموده و در نتیجه، حرکت به سمت نقطه جدید بهبود پارتو است. زیرا -پس از پرداخت غرامت- همه S

1. Market Imperfection and Government Imperfections
2. Imperfect Operational Devices
3. Pareto Efficiency
4. Distributional Failures
5. Wicksellian Failures
6. Pareto Inefficiency
7. Autonomy
8. Unanimity
9. Compensation
10. Harm Principle



را به Q ترجیح می‌دهند. این مقایسه پار تو تقویت شده با جبران خسارت^۱ نشان‌دهنده وجود حداقل یک بهینه پار تو^۲ (OPO) است. OPO همان نقطه بهینه پار تویی است که در مقایسه با آن هیچ بهبود پار تویی امکان‌پذیر نیست، حتی با در نظر گرفتن جبران خسارت [۱۸]. اما قضاوت بر اساس معیار پار تو خالی از اشکال نیست و حتی از جهاتی معیاری ضعیف برای شناسایی شکست دولت محسوب می‌شود. برای مثال در تعادلی که یک دیکتاتور کل منابع جامعه را به خود و معدودی از حامیانش اختصاص می‌دهد، هر تغییری بدون بدتر شدن وضعیت فرد دیگری، از منظر معیار پار تو، کارا محسوب می‌شود. با این حال، افراد کمی این وضعیت را رضایت‌بخش می‌دانند و بسیاری آن را به‌عنوان مصداقی از شکست دولت شناسایی می‌کنند. در واقع توافق گسترده‌ای وجود دارد مبنی بر این که یک دولت شایسته باید میزان استفاده مقامات دولتی از منابع دولت برای کسب ثروت شخصی را محدود سازد. در این شرایط سایر نقل و انتقالات نیز می‌تواند مورد سوءظن واقع شود، به طوری که اگر چنین انتقال‌هایی به‌طور ناکارآمد انجام شود می‌تواند به‌عنوان شکست دولت تلقی شود. برای مثال برخی پژوهشگران همچون مولر^۴ (۱۹۹۶)، انتقال منابع در قالب اعطای یارانه به کشاورزان در کشورهای ثروتمند، پروژه‌های عمومی با یارانه دریافتی هنگفت - مانند توسعه پروژه هواپیمای کنکور^۵ - یا هدف‌گذاری جغرافیایی کالاهای عمومی برای مناطق خاص را به‌عنوان شواهد اولیه‌ای از شکست دولت در نظر می‌گیرند [۵].

بنابراین، وجود این مصائب به شناسایی و تصریح معیار دیگری برای شکست دولت رهنمون می‌شود که در ادامه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

■ شکست توزیع

راه حل رفع مشکلات پیش گفته، توجه به مسئله توزیع^۶ و قضاوت بر اساس محتوای سیاست و روند اجرای آن و به‌طور کلی آگاهی از شکست‌های توزیعی است. بر این اساس برای بهبود ساز و کار تحلیل پار تو به‌نوعی معیار توزیع یا همان تابع رفاه اجتماعی^۷ نیاز است. هر چند که چنین رویکردی نیز به‌واسطه فقدان اجماع در مورد ترجیحات اجتماعی مورد مناقشه است. زیرا در هر نوع فرایند سیاسی نظیر رویه‌های دموکراتیک که منجر به حداکثرسازی تابع رفاه اجتماعی می‌شود، احتمال انتخاب سیاستی که به شکست دولت منجر شود وجود دارد [۵].

بنابراین رویکرد دیگر برای اندیشیدن به شکست دولت که به عنصر توزیع استناد می‌کند، مازاد اجتماعی^۸ است. در این شرایط اگر سیاست‌ها در جهت تأمین منافع گروهی از نخبگان سیاسی منحرف شود و مازاد اجتماعی کمتری به‌دنبال داشته باشد، معیار مازاد اجتماعی مفید خواهد بود، زیرا نشان‌دهنده این است که گروه کوچکی به هزینه گروه بزرگی سود می‌برند. بنابراین می‌توان انتظار داشت در کاهش مزایای سیاسی این گروه‌ها به سود گروه وسیع‌تری از شهروندان، همدلی بیشتری به وجود آید. در این صورت یکی از معیارهای شکست دولت پاسخ به این پرسش است: آیا امکان دستیابی به پیامدی یکسان اما بارانت کمتر وجود دارد یا خیر. از این رو ایجاد رانت در این رویکرد به‌منزله شکست دولت تلقی می‌شود. بنابراین معیار حداکثرسازی مازاد اجتماعی به‌واسطه انعکاس اثر سوء تحمیل هزینه به رأی‌دهندگان در نتیجه انتفاع سیاست‌مدار مؤثر قلمداد می‌شود [۵].

نحوه استناد به این معیار در شکل پیوست ۲ به نمایش درآمده است. مطابق با تابع ترجیحات اجتماعی تصریح شده، نقطه A مبین بهینه کامل^۹ است. زیرا حداکثر مطلوبیت ممکن برای هر دو شهروند مفروض حاصل گشته و مرز مطلوبیت در دسترس و تابع رفاه اجتماعی در این نقطه

1. Compensation-Augmented Pareto Comparison

2. OPO: Optimal Pareto Optimum

۳. البته باید توجه داشت که در مقام عمل، پرداخت غرامت تنها با مجموعه‌ای از اهرم‌های بسیار قوی از جمله مالیات‌ستانی و نقل و انتقالات می‌تواند انجام شود [۵].

4. Mueller

۵. مثال پروژه هواپیمای کنکور (Concorde Project) در اینجا به‌عنوان یکی از نمونه‌های کلاسیک شکست دولت آورده شده و منظور نویسنده ارجاع به پدیده‌ای است که در ادبیات اقتصادی با عنوان سوگیری هزینه انجام شده (Sunk Cost Fallacy) یا پدیده کنکور (Concorde Fallacy) شناخته می‌شود. پروژه کنکور یک هواپیمای مسافربری مافوق صوت بود که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ توسط دولت‌های بریتانیا و فرانسه با صرف هزینه‌های هنگفت توسعه یافت. این پروژه از همان مراحل اولیه، نشانه‌هایی از عدم توجیه اقتصادی، هزینه‌های بسیار بالا و بازار محدود داشت، اما دولت‌ها به دلایل سیاسی، حیثیتی و وابستگی به هزینه‌هایی که قبلاً انجام شده بود، همچنان آن را ادامه دادند.

6. Distributional Failures

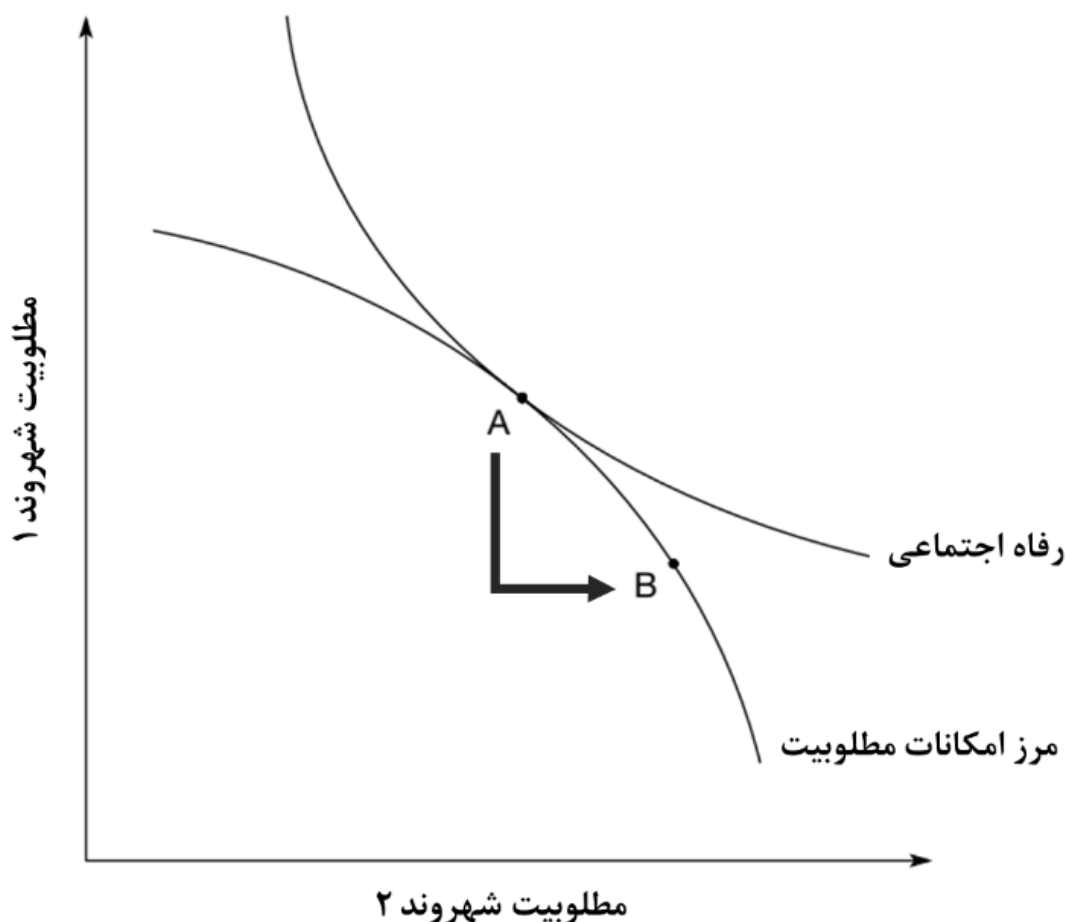
7. Social Welfare Function

8. Social Surplus

9. Full Optimum

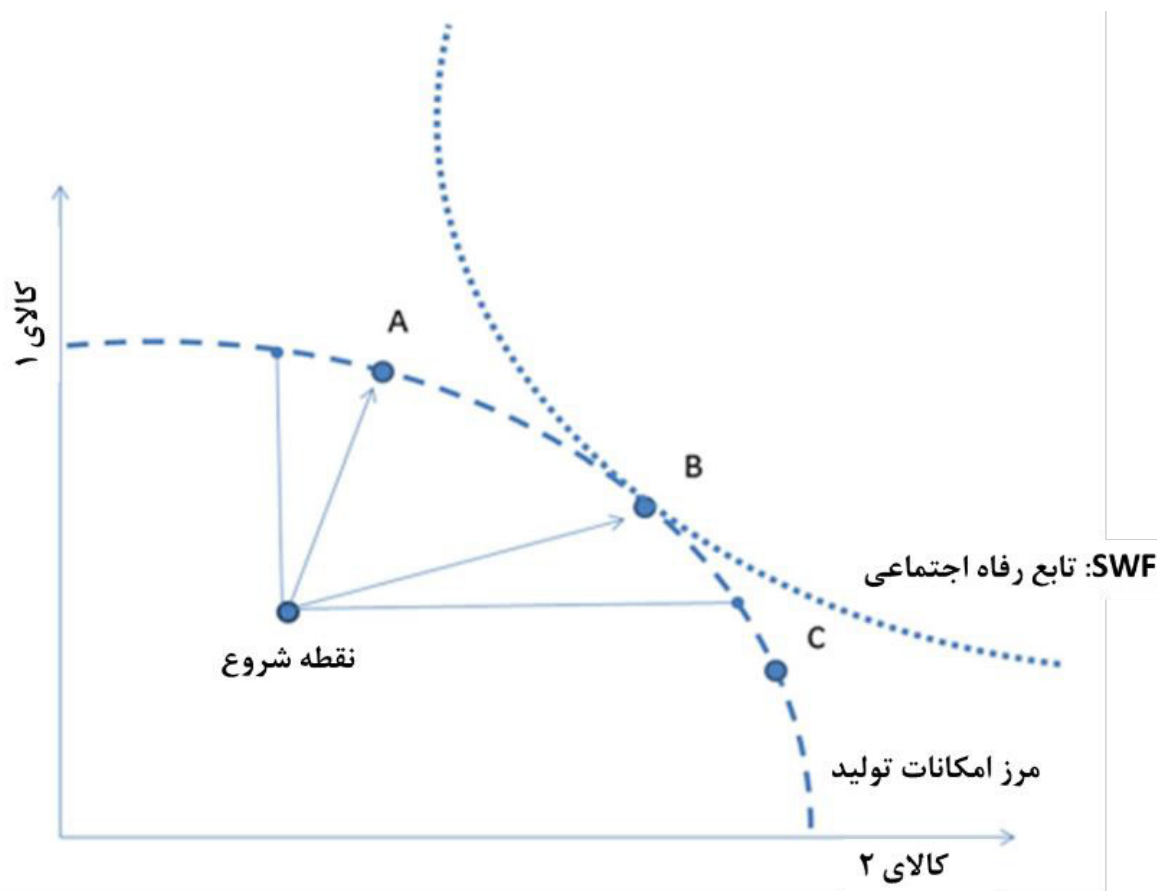
بر هم مماس شده است. بر این اساس حصول نقطه B از طریق اتخاذ یک سیاست خاص توسط دولت به مثابه شکست دولت تلقی می‌شود (هر نقطه‌ای که از A فاصله داشته باشد، بیانگر شکست دولت است). در حالی که بر اساس معیار پارتو، نقطه B غیر بهینه نیست و شکست محسوب نمی‌شود. این امر به وضوح نشان از گستردگی شکست‌های دولت بر اساس معیار ترجیحات توزیعی دارد [۵].

شکل ۲ پیوست. ناکارایی پارتو و شکست‌های توزیعی [۵]



برای درک بهتر دو رویکرد اخیر، فرض می‌شود نقطه شروع بهینه پارتو نبوده و گروهی از افراد باید بین دو گزینه بهینه (پارتو)، که هر کدام طبق تعریف بهتر از نقطه شروع هستند، یکی را انتخاب کند. شکل پیوست ۳ چنین شرایطی را به تصویر می‌کشد. در شکل ۳ پیوست، محور افقی مبین مقدار کالای دو و محور عمودی بیانگر مقدار کالای یک است و مرز امکانات تولید^۱ نیز با خط چین مشخص شده است. این شکل نشان می‌دهد که هر دو گزینه - نقاط A و B- برای همگان، به وضوح بهتر از نقطه شروع است. همچنین گزینه سوم (C) ممکن است مبتنی بر نحوه ایجاد تعادل افراد میان دو کالای اول و دوم، از نقطه شروع بهتر باشد. بدین شرح که برخی افراد ممکن است ترجیحات بیشتری در خصوص کالای دوم داشته و برای دستیابی به واحد بیشتر از این کالا حاضر به صرف نظر از مقداری از کالای یک جهت حرکت از A یا B به C باشند. اما برخی دیگر ممکن است چنین ترجیحی نداشته باشند [۱۸].

شکل ۳ پیوست. رویه تحلیلی انتخاب گزینه بهینه (پار تو) [۱۸]



در این شرایط تابع رفاه اجتماعی (منحنی SWF) مبین انتخاب جامعه خواهد بود، زیرا مبنایی برای مقایسه مطلوبیت افراد فراهم می‌آورد. بنابراین SWF تمام بده‌بستان‌های فردی را که هر عضو جامعه با آن مواجه است خلاصه می‌کند، تمام کالاها و مطلوبیت‌ها را جمع می‌کند و نشان می‌دهد که گزینه B بهترین بهینه پار تو است. اگر چه گزینه A نیز از منظر معیار پار تو برتر از نقطه شروع است، اما گزینه B از نظر اجتماعی به A ترجیح داده می‌شود^۱ [۱۸].

■ شکست و یکسلی

در نهایت سومین معیار از شکست دولت برگرفته از نوشته‌های ویکسل^۲ (۱۸۹۶) موسوم به شکست ویکسلی است. رویکرد وی متفاوت از الگوی استاندارد اقتصاد رفاه بوده و بیشتر بر حقوق مستخرج از لیبرالیسم کلاسیک تکیه می‌کند.^۳ وی این گونه اظهار می‌دارد که برون داد سیاست‌ها و تصمیمات سیاسی باید به گونه‌ای رقم بخورد تا از منظر معیار پار تو بر آنچه بدون دخالت دولت به دست می‌آید، برتری داشته باشد. به این معنا که مداخله دولت وضعیت بهتری برای همگان ایجاد نماید. در غیر این صورت هر برون دادی به عنوان شکست دولت تلقی می‌گردد. در واقع طی رویکرد حاضر تنها فعالیت‌های مفید برای کل جامعه می‌تواند هزینه عمومی ایجاد نماید و تصویب هزینه عمومی مستلزم به رسمیت شناختن همه طبقات جامعه بدون هیچ استثنایی است. براساس این ایده، مشارکت اجباری فرد در هزینه‌های یک پروژه خاص بدون افزایش منافع وی به منزله بی‌عدالتی تلقی می‌گردد. در حقیقت طی این رویکرد شهروندان به عنوان امضاکنندگان قراردادی هستند که اقدامات

۱. در این جا یک مسئله همچنان باقی است و آن هم غیرقابل مشاهده بودن SWF است. در واقع کسب اطلاعات برای شناخت SWF همچنان محل سؤال است.

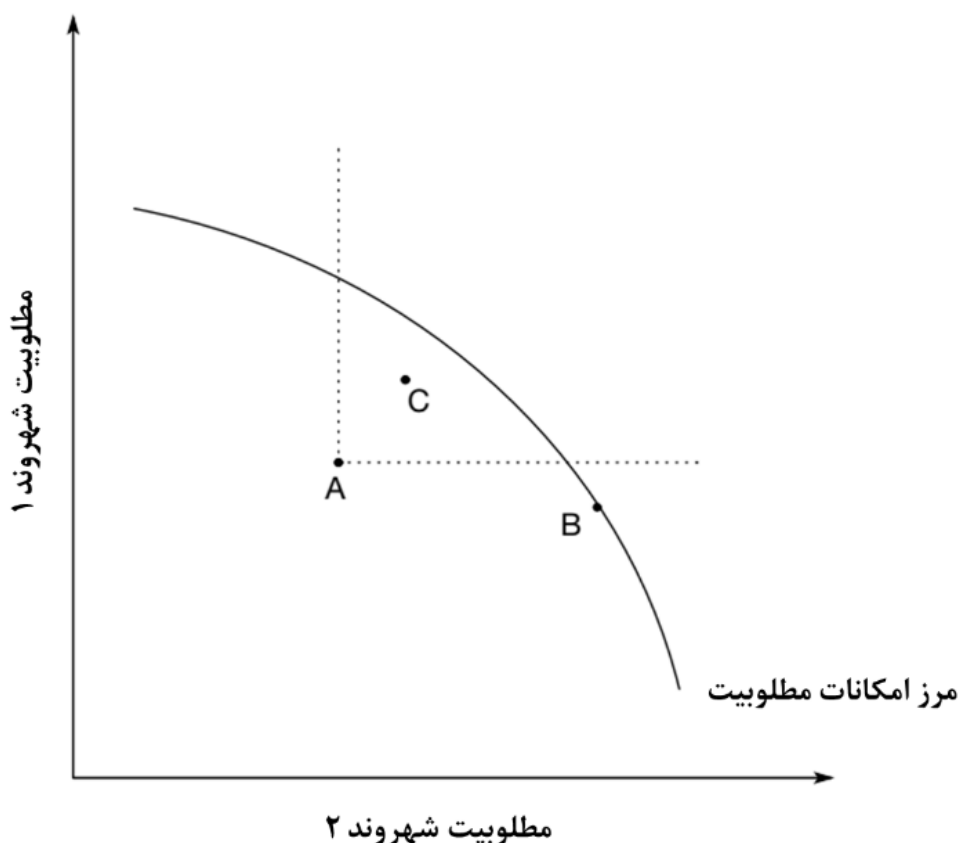
2. Wicksell

۳. برخلاف اقتصاد رفاه نئو کلاسیک که به کارایی تخصیص منابع و تعادل‌های بهینه اجتماعی از طریق معیارهایی مثل پار تو یا کالدور-هیکس توجه دارد، ویکسل به دنبال مشروعیت اخلاقی و سیاسی تصمیمات دولت است. او معتقد بود که اگر دولت بخواهد مالیاتی بگیرد یا خدمات عمومی ارائه دهد، باید این کار با رضایت جمعی انجام شود، مفهومی که ریشه در لیبرالیسم کلاسیک دارد.

مجاز دولت را تعیین می‌نمایند. هم‌چنین هر شهروند دارای حق و تو در این قرارداد است. رویکرد ویکسلی محدود‌کننده روند سیاست‌گذاری در زمینه توزیع مجدد منابع بین شهروندان است. با این توضیح که توزیع مجدد محض تنها در صورت وجود حس نوع‌دوستی میان بازندگان و ذی‌نفعان به‌منزله افزایش مطلوبیت اهداکنندگان نوع‌دوست از توزیع مجدد به نفع دیگران، قابل پذیرش است. به همین دلیل، این رویکرد اغلب به‌عنوان یک روش محافظه‌کارانه برای قضاوت درباره مشروعیت مداخله دولت مطرح می‌شود و به‌نوعی در تضاد با سنت اقتصاد رفاه جریان اصلی است. هم‌چنین یکی از نگرانی‌های رویکرد ویکسلی این واقعیت است که تخصیص ناعادلانه منابع در طول تاریخ تداوم می‌یابد و به‌طور قانونی توسط دولت قابل تغییر نیست [۵].

رویه تحلیلی فوق در شکل ۴ پیوست، تصریح شده است. در وضعیت اولیه (بدون دخالت دولت)، اقتصاد در نقطه‌ای مانند A قرار دارد. این نقطه در داخل مرز بهینه پارتو واقع شده است و این احتمال را نشان می‌دهد که دولت با رفع شکست بازار، می‌تواند وضعیت همگان را بهبود بخشد. در ادامه نقطه B پس از مداخله دولت حاصل می‌گردد. نقطه B در مرز بهینه پارتو قرار دارد و از این رو کار است. با این حال، این یک بهبود پارتو نسبت به نقطه A نیست، زیرا وضعیت شهروند ۱ بدتر شده است. بنابراین اگر این گزینه (B) توسط دولت انتخاب شود، یک شکست ویکسلی محسوب می‌شود [۵].

شکل ۴ پیوست. شکست ویکسلی و ناکارایی پارتو [۵]



از طرفی طبق معیار پارتو، این تغییر شکست محسوب نمی‌گردد، زیرا زمینه‌ای برای بهبود کارایی دولت وجود ندارد (هر تغییر در نقطه B بدون بدتر شدن وضع یک نفر ممکن نیست). در مقابل نقطه C طبق تعریف ویکسلی، شکست دولت محسوب نمی‌شود، زیرا نسبت به نقطه A بهبود پارتو رخ داده و وضع هر دو شهروند بهتر شده است. در حالی که براساس تعریف مبتنی بر کارایی پارتو ذیل مرز امکانات واقع گشته و به‌عنوان شکست دولت تلقی می‌گردد. بنابراین طبق تعریف ویکسل، دخالت مؤثر دولت براساس مفاهیم اقتصاد رفاه متعارف، عموماً به شکست دولت منتهی می‌شود [۵].

- [1]. S. Bowles, *Microeconomics: behavior, institutions, and evolution*, Princeton University Press, 2006.
- [3]. J. E. Stiglitz, “Markets, market failures, and development,” *The American economic review*, vol. 79, no. 2, pp. 197-203, 1989.
- [4]. J. E. Stiglitz, “Paper work: Government failure vs. market failure: Principles of regulation,” 2009.
- [5]. T. Besley, *Principled agents?: The political economy of good government*, Oxford University Press, 2006.
- [6]. Dollery, B. E. & Wallis, J. L., “Market failure, government failure, leadership and public policy,” *Journal of Interdisciplinary Economics*, vol. 8, no. 2, pp. 113-126, 1997.
- [7]. Fike, R. & Gwartney, J., “Public choice, market failure, and government failure in principles textbooks.,” *The Journal of Economic Education*, vol. 46, no. 2, pp. 207-218., 2015.
- [8]. G. Furton and A. & Martin, “Beyond market failure and government failure,” *Public Choice*, vol. 178, no. 1, pp. 197-216, 2019.
- [9]. Tullock, G; Brady, G. L; & Seldon, A., *Government failure: a primer in public choice*, Cato Institute, 2002.
- [11]. Fisunoglu, A; Kang, K; Kugler, T; & Arbetman-Rabinowitz, M., “Relative political capacity: A dataset to evaluate the performance of nations (1960–2018),” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 40, no. 30, pp. 325-345, 2023.
- [15]. Milliken, Jennifer, and Keith Krause, “State failure, state collapse, and state reconstruction: Concepts, lessons and strategies,” *Development & Change*, vol. 33, no. 5, 2002.
- [16]. A. A. Ismail, “The political economy of state failure: a social contract approach.,” *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 10, no. 4, pp. 513-529, 2016.
- [17]. M. Khan, “State failure in developing countries and institutional reform strategies,” *In Annual World Bank Conference on Development Economics—Europe*, 2003.
- [18]. Keech, W. R; & Munger, M. C., “The anatomy of government failure,” *Public choice*, vol. 164, pp. 1-42, 2015.
- [19]. M. Khan, “What is a “Good Investment Climate”?,” 2004.
- [20]. Pritchett, L; Woolcock, M. & Andrews, M., “Looking like a state: techniques of persistent failure in state capability for implementation.,” *The Journal of Development Studies*, vol. 49, no. 1, pp. 1-18, 2013.
- [21]. Andrews, M; Pritchett, L; & Woolcock, M., *Building state capability: Evidence, analysis, action*, Oxford University Press, 2017.
- [22]. Clarke, George; Desai, Raj M; Hallward-Driemeier, Mary C; Irwin, Timothy; Messick, Richard E; Scarpetta, Stefano; Smith, Warrick P; Tata, Gaiv Maneck; Vostroknutova, Ekaterina., “World development report 2005 : a better investment climate for everyone,” *worldbank*, Washington, DC, 2005.
- [23]. L. Cingolani, “The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.,” *French Development Agency [1(AFD) and the Maastricht Graduate School of Governance (Maastricht University - UNUMerit).*, 2013.
- [24]. Honig, Dan, Khan, Adnan and Naritomi, Joana, “State capacity, in: Besley, Tim, Bucelli, Irene and Velasco, Andrés (eds),” *in The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century*, vol. 189, London, LSE Press, 2025, p. 573-614.

- [25]. D. Acemoglu, "Politics and economics in weak and strong states," *Journal of monetary Economics*, vol. 52, no. 7, pp. 1199-1226., 2005.
- [26]. T. Besley and T. Persson, "State capacity, conflict, and development," *Econometrica*, vol. 78, no. 1, pp. 1-34, 2010.
- [27]. Di Maro, Vincenzo; Evans, David K; Khemani, Stuti; Scot, Thiago., "Building State Capacity: What Is the Impact of Development Projects?. Policy Research Working Paper," World Bank, Washington, 2021.
- [28]. Brautigam, D; Fjeldstad, O. H; & Moore, M. (Eds.), *Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent.*, Cambridge University Press, 2008.
- [29]. Besley, T; & Persson, T., "The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics," *American economic review*, vol. 99, no. 4, pp. 1218-1244, 2009.
- [30]. Besley, T; & Persson, T., "Taxation and development.," In *Handbook of public economics*, vol. 5, pp. 51-110, 2013.
- [31]. D. Acemoglu, "Political economy lecture notes," 2013.
- [33]. "Escaping the fragility trap," The International Growth Centre (IGC), London, 2018.
- [34]. R. D. Congleton, "Rational ignorance, rational voter expectations, and public policy: A discrete informational foundation for fiscal illusion," *Public choice*, vol. 107, no. 1, pp. 35-64, 2001.
- [36]. R. Rotberg, "Failed States. Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," *Foreign Affairs*, 2003.
- [37]. Ward, Hugh, Xun Cao, and Bumba Mukherjee, "State capacity and the environmental investment gap in authoritarian states," *Comparative Political Studies*, vol. 47, no. 3, pp. 309-343, 2014.
- [38]. C. G. Thies, "War, rivalry, and state building in Latin America," *American Journal of Political Science*, vol. 49, no. 3, pp. 451-465, 2005.
- [39]. Savoia, A; & Sen, K., "Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: A review of recent research," *Journal of economic surveys*, vol. 29, no. 3, pp. 441-458, 2015.
- [40]. Pomeranz, D; & Vila-Belda, J., "Taking state-capacity research to the field: Insights from collaborations with tax authorities," *Annual Review of Economics*, vol. 11, pp. 755-781, 2019.
- [41]. Fisunoglu, A; Kang, K; Arbetman-Rabinowitz, M; & Kugler, J., "Relative political capacity dataset," *Harvard Dataverse*, 2020.
- [42]. Relative Political Capacity Dataset, "Harvard Dataverse," Harvard, 2020. [Online]. Available: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/NRR7MB>. [Accessed 2025].
- [43]. W. Dolfsma, "Government failure—Four types," *Journal of Economic Issues*, vol. 45, no. 3, pp. 593-604, 2011.
- [44]. T. E. Hall, *Aftermath: The unintended consequences of public policies*, Cato Institute, 2014.
- [46]. Benhassine, N; Saadani Hassani, Y; Keefer, P. E; Stone, A. H. & Wahba, S. N., "From privilege to competition: unlocking private-led growth in the Middle East and North Africa.," World Bank, Washington, 2009.
- [47]. E. A. Hanushek, "Measuring investment in education," *Journal of economic perspectives*, vol. 10, no. 4, pp. 9-30, 1996.
- [48]. A. O. Krueger, "Government failures in development," *Journal of Economic perspectives*, vol. 4, no. 3, pp. 9-23, 1990.
- [49]. Besley, Tim and Velasco, Andrés, "Towards a London Economic Consensus: an introduction, in: Besley, Tim, Buccelli, Irene and Velasco, Andrés (eds)," in *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century.*, London,

LSE Press, 2025, p. 1-38.

[50]. Juhász, Réka, and Nathan Lane, “The political economy of industrial policy,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 38, no. 4, pp. 27-54, 2024.

[51]. A. Oqubay, “The theory and practice of industrial policy,” *Industrial Policy and Economic Development*, pp. 7-58, 2025.

[52]. Tietenberg, T; & Lewis, L., *Environmental and natural resource economics*, Routledge, 2011.

[53]. Moshiri, S; & Daneshmand, A., “How effective is government spending on environmental protection in a developing country? An empirical evidence from Iran,” *Journal of Economic Studies*, 2020.

[54]. Glaeser, E. L; & Gyourko, J., “The impact of zoning on housing affordability.,” 2002.

[55]. Glaeser, E. L; Gyourko, J; & Saiz, A., “Housing supply and housing bubbles,” *Journal of urban Economics*, vol. 64, no. 2, pp. 198-217, 2008.

[56]. E. L. Glaeser and E. F. P. & Luttmer, “The misallocation of housing under rent control,” *American economic review*, vol. 93, no. 4, pp. 1027-1046, 2003.

[57]. De Gorter, H; & Just, D. R., “The social costs and benefits of biofuels: the intersection of environmental, energy and agricultural policy,” *Applied Economic Perspectives and Policy*, vol. 32, no. 1, pp. 4-32, 2010.

[58]. M. N. Rothbard, *An Austrian perspective on the history of economic thought*, vol. 1, Ludwig von Mises Institute, 1995.

[60]. Marciano, A. & Medema, S. G., “Market failure in context: introduction,” *History of Political Economy*, vol. 47, pp. 1-19, 2015.

[61]. Mogues, T; Fan, S; and Benin, S., “Public investments in and for agriculture,” *The European Journal of Development Research*, vol. 27, no. 3, pp. 337-352, 2015.

[62]. Chuaire, F, M; Scartascini, C; & Tommasi, M., “State capacity and the quality of policies: Revisiting the [63].

C. K. Rowley, *Public choice and constitutional political economy*, Springer US, 2004.

[65]. F. A. Hayek, “The Use of Knowledge in Society,” *The American Economic Review*, vol. 35, no. 4, pp. 519-530, 1945.

[66]. Mogues, T; Yu, B; Fan, S; & McBride, L., “The impacts of public investment in and for agriculture: Synthesis of the existing evidence.,” 2012.

[68]. L. Zepeda, “Agricultural investment, production capacity and productivity,” *FAO economic and social development paper*, 2001.

[69]. Rice, S. E; & Patrick, S., “Index of state weakness in the developing world,” *Brookings Institution*, Washington, DC, 2008.

[71]. J. Y. Lin, “The household responsibility system reform in China: a peasant’s institutional choice,” *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 69, no. 2, pp. 410-415, 1987.

[72]. P. Collier, “The political economy of state failure,” *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, no. 2, pp. 219-240, 2009.

[73]. Collier, Paul, and Anke Hoeffler, “Testing the neocon agenda: Democracy in resource-rich societies,” *European Economic Review*, vol. 53, no. 3, pp. 293-308, 2009.

[74]. Bäck, Hanna, and Axel Hadenius, "Democracy and state capacity: exploring a J-shaped relationship," *Governance*, vol. 21, no. 1, pp. 1-24, 2008.

[76]. "States of Fragility," Publishing, Paris, 2018. relationship between openness and government size.," *Economics & Politics*, vol. 29, no. 2, pp. 133-156, 2017.

[۲]. استیگلیتز، جوزف، ای. (۱۴۰۳). علم اقتصاد و جامعه خوب: آن آزادی که هایک نمی‌شناخت، ترجمه سیدعلیرضا بهشتی شیرازی. تهران: انتشارات روزنه (۲۰۲۴).

[۱۰]. نورث، داگلاس سیسیل، (۱۳۹۷). فهم فرایند تحول اقتصادی، ترجمه میرسعید مهاجرانی، زهرا فرضی زاده. ترجمه تهران: نشر نهادگرا (۲۰۰۵).

[۱۲]. دفتر برنامه و بودجه (گروه انتخاب عمومی)، (۱۳۷۸). کاربرد نظریه انتخاب عمومی در طراحی فرم نظرسنجی ارزیابی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۷۹.

[۱۳]. دفتر برنامه و بودجه، (۱۳۷۹). درباره انتخاب عمومی (نظریه اقتصادی رفتار سیاسی): انسان‌شناسی و بوروکراسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۷۹.

[۱۴]. دفتر برنامه و بودجه، (۱۳۷۹). درباره انتخاب عمومی (نظریه اقتصادی رفتار سیاسی) بازار سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۷۹.

[۳۲]. اندروز، مایکل؛ پریچت، مت؛ وولکاک، لنت. (۱۳۹۸) توسعه به مثابه توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان، مسعود درودی. تهران: انتشارات روزنه (۲۰۱۷).

[۳۵]. اولسون، منسر. (۱۴۰۳). فراز و فرود ملت‌ها: رشد اقتصادی، رکود تورمی و تصلب‌های اجتماعی، ترجمه محمد فاضلی و جعفر خیرخواهان. تهران: انتشارات روزنه (۲۰۲۲).

[۴۵]. ناجی، بن‌حسین. (۱۴۰۲). از رانت به رقابت: گشودن قفل رشد با رهبری بخش خصوصی در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا، ترجمه جعفر خیرخواهان، فاطمه عرفانی جهانشاهی، تهران: لوح فکر (۲۰۰۹).

[۵۹]. انصاری، حمید. (۱۳۷۲). جایگاه دولت و برنامه‌ریزی از مرز کانتلیسم تا حال، نامه علوم اجتماعی، جلد ۶، صص. ۱۵۳-۱۷۸.

[۶۴]. رضائی، محمدجواد؛ موحدی بک‌نظر، مهدی، (۱۳۹۶). تبیین و ارزیابی نظریه انتخاب عمومی، بررسی مسائل اقتصاد ایران، جلد ۱، شماره ۷، صص ۸۹-۱۱۴.

[۶۷]. وبر، ایزابل‌ام، (۱۴۰۱). چین چگونه از شوک درمانی گریخت: بحث اصلاحات بازاری. ترجمه فرزانه چهاربند. تهران: نشر نهادگرا (۲۰۲۱).

[۷۰]. رز، ریچارد؛ پیفر، گرین، (۱۴۰۰). حکمرانی بد و فساد، ترجمه هدایت کارگر شورکی و سعید عطار. تهران: نشر روزنه (۲۰۱۹).

[۷۵]. آکرمن، سوزان رز؛ (۱۳۹۷). فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح، ترجمه منوچهر صبوری. تهران: شیرازه (۱۹۹۹).

گزیده سیاستی

شکست دولت همانند شکست بازار پدیده‌ای نظام‌مند است که به نوبه خود نیازمند توجه و اقداماتی در جهت رفع و تعدیل است. گزارش حاضر با بررسی ادبیات نظری و تجربی مرتبط، خلاصه‌ای از این اقدامات را احصا و بسته به منشأ وقوع پیشنهاد می‌کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir