

به نام خدا

# اجرای خط‌مشی عمومی و ابزارهای آن

بخش چهارم: ابزارهای خط‌مشی (۲)



## اجرای خط‌مشی عمومی و ابزارهای آن

### ابزارهای اجباری

ابزارهای اجباری اقدام افراد با شرکت‌های مورد هدف را که آزادی عمل محدودی دارند، هدایت می‌کنند. حکومت در راستای اعمال اختیارات حاکمیتی ممکن است:

- (۱) به شهروندان دستور دهد تا انجام فعالیت‌های خاصی را متقبل شوند
- (۲) رأساً شرکت‌های تحت کنترل خویش برای انجام هر گونه کارکرد مورد نظر ایجاد کند
- (۳) کالاها و خدمات مورد نظر را به طور مستقیم و از طریق بوروکراسی تأمین کند.

### مقررات

ریگان مقررات را یک فرآیند یا فعالیت می‌داند که حکومت در آن، فعالیت‌های خاصی را برای افراد و مؤسسات مجاز یا غیرمجاز می‌داند. این فعالیت‌ها عمدتاً خصوصی و گاهی عمومی هستند و حکومت کنترل بر آنها را از طریق فرآیند اداری مستمر و عموماً از طریق سازمان‌های انتظامی خاص انجام می‌دهند. اغلب مقررات، احکام اداری هستند و در جهت اجرای قوانین کلی تدوین می‌شوند و به شکل مستمر به وسیله یک واحد دولتی یا سازمان خاصی اداره می‌شوند که از نظر اداری مستقل از دولت است. ماهیت مقررات بر اساس اقتصادی یا اجتماعی بودن تا حدی متفاوت است. هدف مقررات غالباً اصلاح عدم تعادل‌هایی است که ممکن است در نتیجه عملکرد نیروهای بازار حاصل شود. مقررات اجتماعی بیشتر با رفاه فیزیکی و روانی سروکار دارند تا مسائل اداری. مقررات اجتماعی مانند مقررات اقتصادی، بر صنعت خاصی تأکید ندارند، بلکه محور توجه آنها مشکلات یا کارکردهای وسیع‌تر مثل آلودگی، ایمنی یا امور اخلاقی است.

مقررات به عنوان ابزار خط‌مشی چندین مزیت دارند:

- (۱) اطلاعات مورد نیاز برای تدوین مقررات، در مقایسه با ابزارهای داوطلبانه و مختلط کمتر است و دولت نیاز ندارد که پیشاپیش از اولویت‌های عوامل ذی‌ربط اطلاع داشته باشد.

## اجرای خط‌مشی عمومی و ابزارهای آن

۲) زمانی که اقدام خاصی کاملاً نامطلوب تشخیص داده شود تدوین مقررات در مورد آنها آسان‌تر از یافتن روش‌هایی برای ترتیب به عدم انجام آنهاست.

۳) اگر دولت همه اطلاعات مربوط را در اختیار داشته باشد مقررات، از نظر اداری در مقیاس با سایر ابزارها اثربخش‌تر است.

۴) مقررات به دلیل قابلیت پیش‌بینی بیشتر، امکان هماهنگی بهتر تلاش‌ها و برنامه‌ریزی را فراهم می‌سازند.

۵) قابلیت پیش‌بینی آنها باعث می‌شود که در مواقع بحرانی که عکس‌العمل مؤثری مورد نیاز است، ابزار سودمندی باشند.

۶) مقررات در مقایسه با دیگر ابزارها مانند یارانه، و انگیزه‌های مالیات کم‌هزینه‌تر هستند.

۷) زمانی که عامه مردم یا نظام‌های فرعی خط‌مشی، خواهان اقدام سریع و مشخص از سوی حکومت باشند، مقررات می‌توانند ابزارهای سودمندی تلقی شوند.

مقررات در عین حال نارسایی‌هایی نیز دارند:

۱) مقررات غالباً فعالیت‌های داوطلبانه یا بخش خصوصی را منحرف می‌کنند و باعث کاهش کارایی اقتصاد می‌شوند. مثلاً محدودیت در زمینه ورود به بخش‌های صنعتی یا خروج آنها می‌تواند باعث کاهش رقابت شود و بر قیمت‌ها تأثیر منفی بگذارد.

۲) گاهی مقررات برای تأمین امنیت بازار برای شرکت‌های موجود و محدود ساختن فرصت برای آزمون بازار از سوی دیگر شرکت‌ها، مانع از نوآوری و پیشرفت‌های فنی می‌شوند.

۳) مقررات اغلب انعطاف ناپذیرند و امکان در نظر گرفتن شرایط خاص را نمی‌دهند. به عنوان مثال به کارگیری عبارت‌هایی مانند داروهای سالم و مؤثر با ابهام فراوانی همراه است.

۴) از نظر اداری، وضع مقررات برای کلیه فعالیت‌های نامطلوب امکان‌پذیر نیست. به عنوان مثال در جهان میلیون‌ها آلوده‌کننده وجود دارد.

## اجرای خط‌مشی عمومی و ابزارهای آن

(۵) ممکن است هزینه اعمال این ابزار به وسیله کمیسیون‌های انتظامی زیاد باشد. هزینه‌های اطلاعات، تحقیق، بررسی و تعقیب ممکن است خط‌مشی‌گذاری را بی‌جهت به امری قانونی و خصمانه تبدیل کند.

### شرکت‌های دولتی

شرکت‌های دولتی را می‌توان به عنوان حالت افراطی مقررات قلمداد کرد. زیرا در این حالت مقررات و رویه‌های خاصی تدوین می‌شود که کلیه فعالیت‌ها را در برمی‌گیرد و به عنوان دستورالعمل داخلی مدیریت سازمان تلقی می‌شود. این کار شرکت‌های دولتی را نسبت به رعایت مقررات، به ابزار اجباری تبدیل می‌کند. زیرا دولت می‌تواند به دلیل مالکیت هر آنچه را که مدنظر دارد، انجام دهد.

در مورد شرکت‌های دولتی سه ویژگی عمده مشترک قابل بحث است. نخست درجه‌ای از مالکیت این شرکت‌ها متعلق به دولت است که می‌تواند ۱۰۰ درصد یا کمتر از نصف باشد. تحلیل‌گران اغلب معتقدند که هر شرکتی که ۵۱ درصد از سهامش متعلق به دولت باشد، شرکت دولتی نامیده می‌شود. دوم کنترل یا مدیریت مستقیم در شرکت‌های دولتی تا اندازه‌ای در اختیار دولت است. سوم شرکت‌های دولتی کالاها و خدماتی تولید می‌کنند که بتوانند آنها را بفروشند، برخلاف کالاهای عمومی که از مصرف‌کنندگان به طور مستقیم هزینه‌ای دریافت نمی‌شود. شرکت‌های دولتی به عنوان یکی از ابزارهای خط‌مشی برای دولت مزایایی دارند.

(۱) در موقعیت‌هایی که کالاها یا خدمات مورد نیاز جامعه به وسیله بخش خصوصی تولید نمی‌شود، این شرکت‌ها ابزار اقتصادی کارآمدی در جهت اهداف خط‌مشی هستند.

(۲) میزان اطلاعات لازم برای ایجاد شرکت‌های دولتی در مقایسه با ابزارهای داوطلبانه و مقررات، از جهات مختلف بسیار کمتر است.

(۳) از نظر اداری شرکت‌های دولتی می‌توانند در صورت گسترده بودن مقررات از مدیریتی ساده استفاده کنند.

(۴) منافع حاصل از فعالیت شرکت‌های دولتی را می‌توان به خزانه عمومی واریز و از آن برای پرداخت هزینه‌های عمومی استفاده کرد.

## اجرای خط‌مشی عمومی و ابزارهای آن

نارسایی‌های شرکت دولتی از مزایای آن کمتر نیست.

(۱) کنترل این شرکت‌ها از نظر دولت‌ها دشوار است. زیرا مدیران شرکت‌های دولتی می‌توانند اقدامات خلاف قانون فراوانی انجام دهند. افزون بر آن ذی‌نفعان بسیار پراکنده‌اند و منافع فردی آنها چنان کم است که تمایلی به اعمال کنترل مؤثر بر شرکت دولتی ندارند.

(۲) چون زیان مستمر شرکت‌های دولتی به ورشکستگی آنها منجر نمی‌شود، عملیات شرکت‌های دولتی می‌تواند غیر اثربخش باشد.

(۳) بسیاری از شرکت‌های دولتی حالت انحصاری دارند و بدین ترتیب هزینه‌های ناشی از ناکارآمدی خود را به مصرف‌کنندگان منتقل می‌سازند.

### تأمین مستقیم

به جای انتظار کشیدن برای بخش خصوصی یا نظم بخشیدن به عملکرد این بخش در مورد کار مشخص یا انجام آن کار با استفاده از شرکت‌های دولتی نیمه مستقل دولت می‌تواند آن کار را رأساً انجام دهد. یعنی با استفاده از کارکنان دولت، خود اقدام به تأمین کالا و خدمات کند و هزینه آن را نیز از خزانه عمومی فراهم سازد. اکثر کارهای دولت با استفاده از این ابزار صورت می‌گیرد. دفاع ملی، روابط سیاسی، تأمین پلیس، آتش‌نشانی، تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش، مدیریت اراضی عمومی و...

تأمین مستقیم به عنوان یک ابزار مزایایی در بردارد:

(۱) همانند سایر ابزارهای اجباری به دلیل نیاز به اطلاعات کم به کارگیری این ابزار آسان است.

(۲) به دلیل نیاز به سازمان‌های بزرگ برای ارائه مستقیم، تأمین منافع، مهارت‌ها و اطلاعات ضروری برای عملکرد اثربخش وظایف امکان‌پذیر می‌شود.

(۳) تأمین مستقیم عاری از مشکلات ارائه غیرمستقیم است که در آنها به قراردادهای و مقررات بیشتر توجه می‌شود تا نتیجه.

## اجرای خط‌مشی عمومی و ابزارهای آن

۴) تأمین مستقیم امکان درونی کردن معاملات را فراهم می‌سازد.

نارسایی‌های تأمین مستقیم نیز اهمیت ویژه‌ای دارند:

۱) اجرای برنامه‌ها توسط بوروکراسی که اغلب با ویژگی عدم انعطاف، مشخص می‌شود، در جوامع لیبرال دموکرات

که برای رعایت قانون ارزش خاصی قائلند امری اجتناب‌ناپذیر است.

۲) کنترل سیاسی بر سازمان‌ها و کارکنان درگیر در تأمین کالاها و خدمات اغلب باعث دخالت سیاسی جهت

تقویت دولت به منظور انتخاب مجدد آن می‌شود و دیگر خدمت به عموم در اولویت قرار نخواهد گرفت.

۳) چون سازمان‌های بوروکراتیک در معرض رقابت قرار ندارند، اغلب توجهی به هزینه‌ها نمی‌کنند و در نتیجه

مالیات‌دهندگان باید این هزینه‌ها را بپردازند.

۴) این احتمال وجود دارد که تعارض‌های بین سازمانی و درون سازمان، اجرای برنامه‌ها را با دشواری مواجه سازد.