

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی

دوره جدید، سال هفتم، شماره ۲۶، تابستان ۱۳۹۰

صاحب امتیاز: معاونت حقوقی ریاست جمهوری

مدیر مسئول: دکتر سیامک کرم‌زاده

سردبیر: دکتر باقر انصاری

دستیار سردبیر: دکتر محسن قاسمی

مدیر اجرایی: حجت‌الله ایمانی‌زاده

هیئت تحریریه:

آیت‌الله هاشم هاشم‌زاده هریسی، دکتر سیدحسین صفایی، دکتر عزت‌الله عراقی،
دکتر محمدرضا ضیایی بیگدلی، دکتر ابراهیم بیگ‌زاده، دکتر عباسعلی کدخدایی،
دکتر محمدحسین زارعی، دکتر سیامک کرم‌زاده، دکتر ولی‌الله رستمی، دکتر محسن
نجفی‌خواه، دکتر باقر انصاری، دکتر محسن قاسمی

مندرجات فصلنامه، لزوماً بیان‌کننده دیدگاه معاونت حقوقی نیست.



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

شرایط پذیرش مقالات

۱. مقالاتی در این نشریه چاپ می‌شوند که دارای محتوای علمی، محصول تحقیق نویسندگان و متضمن دستاورد علمی جدید باشند.
 ۲. مقاله باید مشتمل بر: چکیده فارسی (حداکثر ۲۵۰ کلمه) و انگلیسی باشد؛ واژه‌های کلیدی (حداکثر ۶ واژه)، مقدمه، متن، مشخصات نویسنده یا نویسندگان (نام و نام خانوادگی، رتبه علمی)، نتیجه، فهرست منابع و در فرمت word باشد.
 ۳. مقالات ارائه شده نباید از ۳۰ صفحه (۷۵۰۰ کلمه) تایپ شده تجاوز نمایند.
 ۴. عنوان مقاله، نام نویسنده یا نویسندگان و یا سازمان وابسته، رتبه علمی به همراه آدرس نویسنده مسئول به همراه تلفن و نشانی پست الکترونیکی در صفحه اول مقاله نوشته شود.
 ۵. ارجاعات باید در پاورقی و به صورت زیر تنظیم شود:
الف) کتاب: نام و نام خانوادگی مؤلف، عنوان اثر، عنوان مترجم (نام و نام خانوادگی)، تعداد جلد، چاپ، محل انتشار، ناشر، سال انتشار، صفحه.
تبصره: در صورت تکرار بدون فاصله از عبارت «پیشین» و در صورت تکرار با فاصله از عبارت «نام خانوادگی، نام، پیشین، صفحه» استفاده شود.
ب) مقاله: نام و نام خانوادگی نویسنده، عنوان مقاله، نام و نام خانوادگی مترجم، عنوان مجموعه، شماره انتشار، سال انتشار، صفحه.
تبصره: در صورت تکرار ارجاع، همانند ذیل بند الف اقدام شود.
 ۶. قلم‌های به کار رفته در مقاله باید به شرح زیر باشد:
مطالب فارسی (متن) 14 Zar 2 و مطالب لاتین (داخل متن) Times New Roman 11 باشد. و در پاورقی‌ها، مطالب فارسی B lotus 11 و مطالب لاتین Times New Roman 9 تایپ شوند.
 ۷. در صورت استفاده از اسامی، اصطلاحات و علائم اختصاری خارجی، معادل آن به زبان اصلی در پاورقی عیناً آورده شود.
 ۸. در مورد مقالات ترجمه شده، اصل مقاله به ضمیمه ترجمه ارسال شود.
 ۹. مقاله ارائه شده نباید در نشریه دیگری چاپ و یا همزمان به نشریه دیگری ارسال شده باشد.
 ۱۰. مقالات ارائه شده به هیچ وجه بازگشت داده نمی‌شود.
- نویسندگان می‌توانند مقالات خود را از طریق پست به آدرس دفتر نشریه: تهران، خیابان فلسطین شمالی، بن بست شمشاد، پلاک ۹، طبقه پنجم، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، دفتر فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی و یا به نشانی پست الکترونیکی نشریه info@lri.ir ارسال نمایند.



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

فهرست مطالب

تألیف

- ۹ ■ ملاحظات سیاسی ناظر بر انتخاب ابزار مقررات گذاری
عرفان شمس
- ۲۷ ■ موانع و راهکارهای تعامل میان قوه مجریه و مقننه
آیت الله هاشم هاشم‌زاده هریسی
- ۵۷ ■ وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه در جمهوری اسلامی ایران
خدیدجه شجاعیان
- ۸۱ ■ تروریسم و قانون اساسی
دکتر علی اکبر گرجی‌ازندریانی-فاطمه مرآتی فشی
- ۱۰۹ ■ ساختارگرایی در تفاسیر شورای نگهبان از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران...
دکتر غلام‌حسن مزارعی
- ۱۴۵ ■ بازداشت موقت از منظر اصول دادرسی عادلانه
دکتر محمود صابر
- ترجمه
- ۱۶۱ ■ مالکیت‌های فکری و امنیت غذایی
مریم فرضی

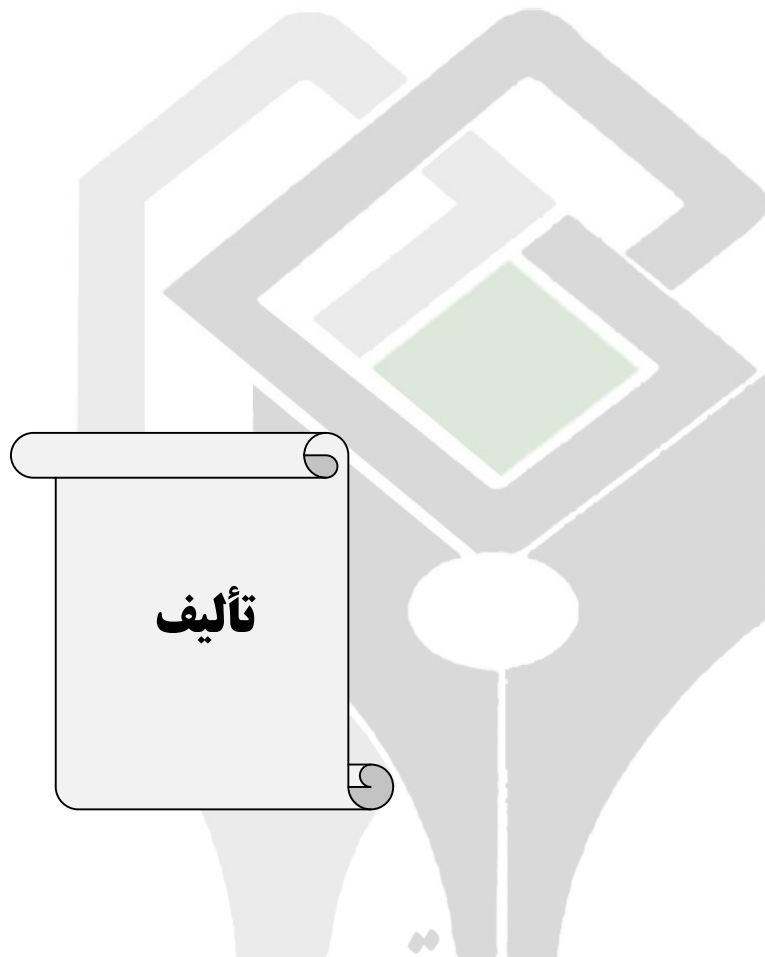
معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

ملاحظات سیاسی ناظر بر انتخاب ابزار مقررات گذاری*

عرفان شمس**

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۹/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۱/۲۲

چکیده

در این مقاله، ملاحظات سیاسی ناظر بر انتخاب ابزار مقررات گذاری در کانون توجه قرار گرفته و در پی پاسخ به این پرسش هستیم که چه عوامل سیاسی بر انتخاب ابزار مقررات گذاری تأثیر می‌گذارد؟ از ملاحظات اقتصادی ناظر بر انتخاب ابزار، مانند کارآیی اقتصادی، بسیار سخن گفته شده است، با این حال، تا کنون در نوشته‌های مختلف به ملاحظات سیاسی ناظر بر انتخاب ابزار مقررات گذاری توجه کمتری شده است. از جمله دلایل این امر می‌توان به ملموس تر بودن عوامل اقتصادی در انتخاب ابزار مقررات گذاری و عدم تمایل نهادهای مسئول مقررات گذاری به بیان ملاحظات سیاسی ناظر بر انتخاب ابزار اشاره نمود. این نوشتار پس از بررسی ملاحظات و رویکردهای مختلف ناظر بر انتخاب ابزار مقررات گذاری، پنج عامل سیاسی مؤثر در این فرآیند را به بحث می‌گذارد.

کلیدواژگان: مقررات گذاری، ابزار مقررات گذاری، ملاحظات سیاسی ناظر بر انتخاب ابزار، رویکردهای انتخاب ابزار.

معاونت تحقیقات،

آموزش و حقوق شهروندی

*. Political Considerations of Choosing Regulatory Tool

** دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

Email: shams.erfan@gmail.com

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

مقدمه

پرسش اصلی این نوشتار این است که دولت در انتخاب ابزار مقررات گذاری چه ملاحظات سیاسی ای را در نظر می گیرد؟ در واقع، ملاحظات گوناگونی بر انتخاب ابزار مقررات گذاری حاکم است که یکی از مهمترین آنها، ملاحظات سیاسی است. ادعا شده است که انتخاب نوع ابزار، خود مبتنی بر یک نوع سیاست است. به دیگر سخن، ابزارهای مقررات گذاری از حیث سیاسی بی طرف نیستند. از این رو، اینکه چه ابزاری و برای چه هدفی انتخاب شود، اهمیت زیادی دارد. ابزار می تواند به افزایش مشروعیت نظام کمک کند یا منجر به بحران در نظام سیاسی شود. به همین دلیل است که گفته می شود انتخاب ابزار خود یک سیاست است.^۱ در این مقاله، نخست ملاحظات ناظر بر انتخاب ابزار مورد توجه قرار می گیرد و پس از آن، به مهمترین رویکردهای انتخاب ابزار مقررات گذاری اشاره می شود و در نهایت، ملاحظات سیاسی ناظر بر انتخاب ابزار مقررات گذاری بررسی خواهد شد.

الف) ملاحظات ناظر بر انتخاب ابزار

تحلیل و انتخاب ابزارهای مقررات گذاری، به خصوص در ادبیات موجود اقتصادی، اغلب به مثابه فعالیتی منطقی، تک بعدی و فنی توصیف شده است. این دیدگاه، اساساً مبتنی بر سه فرض عمده است. نخست، فرض می شود که ابزارها ویژگی های عینی مشخصی را برای همه اشخاص درگیر در فرآیند تنظیمی به دنبال دارد. فرض دیگر آن است که بر سر ماهیت ابزارها و ویژگی های آنها، در میان عاملانی که در فرآیند مقررات گذاری مشارکت دارند مناقشه ای وجود ندارد. فرض سوم نیز این است که هر مشکل در نظام مقررات گذاری موجود می تواند به روشی نسبتاً روشن توضیح داده شود، به نحوی که بتوان ارتباطی میان ابزار مناسب مقررات گذاری و آن مشکل برقرار کرد. این مجموعه از مفروضات، می تواند روشی قوی برای فهم سیاست های تنظیمی فراهم کند، زیرا این مجموعه از مفروضات، انتخاب ابزار را تنها به انتخاب فنی ابزاری که برای یک مشکل خط مشی، بسته به نوع آن،

۱. محمدحسین زارعی، تقریرات درس حقوق عمومی اقتصادی، دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، نیمسال دوم سال تحصیلی ۸۹-۱۳۸۸.

مناسب‌ترین است، فرو می‌کاهد. با این حال، اشکال اصلی مجموعه مزبور این است که تأکید صرف بر ویژگی فنی انتخاب ابزار، این فرآیند را تا حد زیادی ساده می‌انگارد، زیرا عوامل مهم سیاسی درگیر در فرآیند مقررات گذاری را نادیده می‌گیرد. شاید نخستین بار «تئودور لوی»^۱ بود که این استدلال را مطرح کرد که "خط‌مشی، موجد امر سیاسی است".

دسته مشابهی از استدلال‌ها می‌تواند در انتخاب و ارزیابی ابزارهای خط‌مشی کاربرد داشته باشد. همان طور که گفته شد ابزارهای مقررات گذاری از لحاظ سیاسی بی طرف نیستند و انتخاب این یا آن ابزار برای مقررات گذاری، هم موجب فعالیت سیاسی می‌شود و هم تبعات و پیامدهای سیاسی دارد. مهم‌ترین که عوامل سیاسی و بسیج سیاسی، انتخاب اولیه ابزار و اجرای نهایی ابزار مقررات گذاری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین، تلاش برای ارزیابی نتایج سیاست‌های تنظیمی بدون در نظر گرفتن ابزار و وسایلی که برای رسیدن به آن اهداف به کار گرفته می‌شوند و همین‌طور بدون در نظر گرفتن سیاست‌هایی که بر انتخاب ابزار تأثیر می‌گذارند، منجر به اتخاذ تصمیمات تنظیمی ناقص می‌شود.^۲ غالباً تفکیک ارزیابی‌های سیاسی در مورد ابزارهای اجرایی سیاست‌های تنظیمی از ارزیابی ماهوی سیاست‌هایی که با آنها در ارتباطند- هر چند که از نظر تحلیلی متفاوت هستند- دشوار است. برای مثال، در برخی محافل و حوزه‌های سیاسی، مقررات گذاری اقتصادی طرفداری ندارد. اما آیا این به دلیل خود ابزار است یا به دلیل تبعات سیاسی مسلم از این مداخله دولت؟ به همین ترتیب، آیا این که از حیث سیاسی با مخارج مالیاتی مخالفت (یا حمایت)، به این دلیل است که ابزارهای کمتر ملموسی هستند و از این رو فشار واقعی بخش دولتی را مخفی نگاه می‌دارند یا به این دلیل است که تبعات توزیعی آنها به این سمت تمایل دارد که طبقات اقتصادی متوسط و بالا را منتفع کنند یا به هر دو دلیل؟^۳ این سؤالات و سؤالاتی از این دست، ضرورت چارچوب‌بندی ابزارهای مقررات گذاری و تعیین منطق ناظر بر انتخاب آنها را نمایان می‌کند. با این حال، مشکلات تنظیمی و ابزارهای مقررات گذاری، در سیستم‌های سیاسی ای که از پیش مفهوم‌سازی و تعریف شده‌اند، ظاهر نمی‌شود. در واقع، فرآیند سیاسی تا اندازه‌ای محل تعارض‌ها در خصوص مناسب‌ترین تعریف از مشکلات، آن

1. Theodore Lowi

2. B. Guy Peters, 'The Politics of Tool Choice', in Lester M. Salamon and Odus V. Elliott- (eds.), **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**, New York: Oxford University Press, 2002, p. 552.

3. Ibid.

هم معمولاً در مرحله تعیین دستور کار است. از این رو ابزارها خود می‌توانند به طور جداگانه بررسی شوند و این خطری است که باید به آن توجه داشت، زیرا در غیر این صورت، انتخاب ابزار در فضایی مجرد و انتزاعی صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر، همان گونه که برخی نویسندگان متذکر شده‌اند، انتخاب ابزار بدون توجه به عوامل سیاسی و بستر اجرای آن و سایر ملاحظات، می‌تواند کل یک سیاست تنظیمی را با شکست مواجه کند.^۱ با اینکه ادعا شده است که اکثر ابزارها از نظر فنی قابلیت جایگزینی با یکدیگر را دارند، در عمل تفاوت‌هایی با هم دارند که انتخاب ابزار را موضوعی پیچیده می‌کند.^۲ برای مثال، «سالامون»^۳ و «لوند»^۴ معتقدند که ابزارهای مختلف، درجات مختلفی از اثربخشی، کارآیی، برابری، مشروعیت و حمایت سیاسی دارند که مناسب بودن آنها برای موقعیت‌های خاص را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین، برخی از ابزارها از نظر اجرای یک خط‌مشی، مؤثرتر از ابزارهای دیگر هستند و برخی دیگر از نظر هزینه‌های پرسنلی اثربخش‌ترند که با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای در زمان حاضر اهمیت زیادی دارند.^۵

توانایی جلب حمایت مردم به طور اعم و گروه‌هایی که مستقیماً در نظام‌های فرعی خط‌مشی درگیرند، به شکل اخص، از دیگر مواردی است که باید مورد توجه باشد. برای مثال، برخی نهادها یا سازمان‌های دولتی و مقررات‌گذار، ممکن است ابزارهای مشخصی مانند پرداخت یارانه یا اقدام مستقیم را ترجیح دهند، زیرا در این حالت سازمان اداری، تحت کنترل آنها خواهد ماند. افزون بر این، ممکن است هنجارهای فرهنگی و ساختارهای سازمانی به گونه‌ای باشند که مشروعیت بیشتری را برای برخی ابزارها قائل شوند. بنابراین احتمال دارد که در دموکراسی‌های لیبرال، شهروندان و خط‌مشی‌گذاران، ابزارهایی با اجبار کمتر مانند خودتنظیمی را بر ابزارهای مشابه از نظر اثربخشی و کارآیی ترجیح دهند. در چنین جوامعی انتظار می‌رود که ابزارهای جایگزین در قیاس با ابزارهای اجباری دستور و نظارت، اولویت بیشتری داشته باشند. افزون بر این، تأثیرات توزیعی ابزارها متفاوت است و بر این اساس،

1. Bronwen Morgan and Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 85.

۲. مایکل هاوالت و ام رامش، مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۱۳۴.

3. Salamon

4. Lund

۵. همان.

سیاستگذاران و نهادهای مقررات گذار باید ابزارهایی را انتخاب کنند که امکان توزیع برابر را فراهم سازد. به عنوان مثال، ابزارهای مالیاتی ذاتاً موجد نابرابری هستند، زیرا هیچ نفعی برای افراد با درآمد پایین ندارند.^۱

ب) انواع رویکردهای انتخاب ابزار

رویکرد انتخاب ابزار در اجرای سیاستهای تنظیمی، تا حدود زیادی به کاربرد یک یا چند روش اصلی دولتی برای مواجهه با مسائل تنظیمی وابسته است. اجرای سیاستها و خطمشی دولت همیشه با انتخاب یک یا چند ابزار از ابزارهای موجود دولت انجام می گیرد. مطالعه این رویکردها نشان می دهد که چرا یک دولت، ابزارهای خاصی را از میان ابزارهای موجود انتخاب می کند و چرا نمی توان الگو یا سبک مشخصی را برای انتخاب ابزار تعیین کرد. تا امروز دو گروه مختلف از پژوهشگران در زمینه انتخاب ابزار فعالیت کرده اند. راه حل هایی که آنها برای پاسخ به این پرسشها ارائه کرده اند به کلی با یکدیگر متفاوت است. از یک سو، اقتصاددانان انتخاب ابزار را نوعی عمل فنی قلمداد می کنند و از سوی دیگر، دانشمندان علوم سیاسی معتقدند که این ابزارها کم و بیش به شیوه ای کاملاً فنی قابل جایگزین شدن هستند و در مقابل به نیروهای سیاسی توجه می کنند که به زعم آنها بر انتخاب ابزارها تأثیر دارند.^۲

۱. رویکردهای اقتصادی

رویکردهای اقتصادی به انتخاب ابزار، در واقع تابعی از نظریات اقتصاد سیاسی رقیب در خصوص نسبت دولت و بازار هستند و مطالعات اقتصاددانان، تحت تأثیر بحثهای نظری اقتصاددانان رفاه و اقتصاددانان کلاسیک جدید در مورد نقش مناسب دولت در اقتصاد قرار دارد. اگر چه هر دو گروه استفاده از ابزارهای کم تر مداخله جویانه را ترجیح می دهند، ولی اقتصاددانان رفاه برای استفاده از ابزارهای اجباری به منظور رفع کاستیهای بازار، میدان وسیع تری را مجاز می دانند. بر خلاف اقتصاددانان رفاه، نظریه پردازان اقتصاد کلاسیک جدید، استفاده از چنین ابزارهایی را تنها برای تولید کالاهای عمومی صرف تأیید می کنند. از نظر اقتصاددانان کلاسیک، استفاده از هر نوع ابزار دیگر باعث تغییر شکل فرآیند طبیعی بازار

۱. همان، صص ۱۳۵-۱۳۴.

2. See Stephen H. Linder & B. Guy Peters, 'The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments', *Knowledge in Society*, Vol 4, 1991, pp. 121-125.

می‌شود و نتایج کمتر از حد بهینه حاصل خواهد شد.^۱ این استقبال نظری وسیع تر اقتصاددانان رفاه، آنها را به مطالعه و تحلیل نظام‌مند ابزارها رهنمون ساخته است. به هر حال از منظر اقتصاددانان، ملاحظات زیر در انتخاب ابزارها در نظر گرفته می‌شود: متناظر ساختن آنها با انواع ضعف‌های موجود در بازار، برآورد هزینه‌های نسبی آنها و انتخاب ابزاری که به کارآمدترین شیوه بتواند بر ضعفهای بازار غلبه کند. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که در این رویکردها، اساساً تأکید بر ایجاد کارآیی در اقتصاد و بازار و همچنین مؤثر بودن ابزار است. اقتصاددانان کلاسیک جدید در کل به نظریه انتخاب عمومی اتکا دارند و الگوهای کاربرد ابزارها را با آن نظریه تبیین می‌کنند. آنها مدعی هستند که در یک نظام مردمسالار، انگیزه حفظ منافع شخصی، رأی‌دهندگان، سیاستمداران، و دیوانسالاران را به حمایت روزافزون از ابزارهای مالیات و مخارج (دریافت هزینه‌ها)، وضع مقررات و ملی کردن فعالیت‌های بخش خصوصی تشویق می‌کند. مطابق این نظریه، سیاست‌های دموکراتیک دولت‌ها را به انتخاب ابزاری وامی دارد که منابع جمع‌آوری شده را در اختیار رأی‌دهندگان نهایی قرار دهند، در حالی که هزینه‌ها را بین کل اعضای جامعه سرشکن می‌کنند. دولت‌ها به دلیل مسائل انتخاباتی می‌کوشند ابزارهایی انتخاب کنند که هزینه‌های واقعی را از دید رأی‌دهندگانی که در نهایت پرداخت‌کننده آن هزینه‌ها هستند، پنهان نگاه دارند.^۲

۲. رویکردهای سیاسی

رویکردی که معمولاً از آن به عنوان رویکرد علوم سیاسی نام برده می‌شود، توسط «بروس دوئرن»^۳ و همکاران کانادایی وی، برای تبیین نظری چگونگی انتخاب ابزار تدوین شده است. آنها با فرض این که همه ابزارهای مقررات‌گذاری از نظر فنی قابلیت جایگزینی دارند، مدعی‌اند که در جوامع لیبرال، دولت‌ها ترجیح می‌دهند از ابزارهای قهری موجود کمترین استفاده را بنمایند و شاخص‌ها را تا حد ممکن کلی بگیرند تا مقاومت در مقابل اقدامات تنظیمی را از میان بردارند. بدین معنی که به‌طور نظری، از هر ابزاری می‌توان برای تحقق هر هدف استفاده کرد، ولی دولت‌ها ترجیح می‌دهند کمتر از ابزارهای اجباری و

1. Stephen G. Breyer, 'Analyzing Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform', *Harvard Law Review*, 92(3), 1979, pp. 549-609.

۲. مایکل هاوالت و ام رامش، پیشین، ص ۲۵۴.

3. Bruce Doern

دستور و نظارت استفاده کنند، مگر آنکه از جانب نیروهای ذریبط با مخالفت شدید روبرو شوند یا تحت تأثیر فشارهای مداوم اجتماعی برای جایگزینی و استفاده از ابزارهای قهرآمیزتر به این کار وادار شود. به نظر آنها، دولت‌ها همواره با نوعی الگوی ابزاری شروع می‌کنند که حداقل اقدام (نظیر توصیه و درخواست) را اقتضا می‌کند و به آرامی آن را تغییر می‌دهند و در صورت لزوم، به وضع و اعمال مستقیم مقررات روی می‌آورند.^۱

ج) ملاحظات سیاسی ناظر بر انتخاب ابزار مقررات گذاری

پس از ذکر ملاحظات ناظر بر انتخاب ابزار و رویکردهای مختلف آن، عوامل مؤثر در انتخاب ابزار مورد توجه قرار می‌گیرند. این عوامل عبارت‌اند از: منافع، افکار و اندیشه‌ها، اشخاص، نهادها و محیط بین‌المللی.

۱. منافع

شاید روش مرسوم و متداول تفکر درباره امر سیاسی، تلقی آن به مثابه تعقیب منافع فردی و جمعی است. گرایش رایج انتخاب عقلانی به عنوان رویکردی به علوم سیاسی، بر این فرض بنا شده است که اشخاص از طریق فعالیت سیاسی، به دنبال حداکثر سود خود هستند. به همین ترتیب، تا حدی روشهای قدیمی‌تر تحلیل سیاسی مانند نظریه منفعت گروهی و نظریه نخبه‌گرا همگی بر نمایندگی جمعی‌تر منافع بنا شده‌اند. هم برای گونه فردی و هم برای گونه جمعی ثنوری منفعت‌محور، منطق پایه‌ای این است که سیاست از منافع واقعی یا محسوس عاملان و خواست عاملان درگیر در به‌کارگیری فرآیند سیاسی برای دستیابی به اهداف خود ناشی می‌شود.^۲

رویکرد منفعت‌محور برای کسانی که با سیاست آشنایی دارند امر جدیدی نیست، اما کاربرد آن در تحلیل انتخاب ابزار به اندازه کافی توسعه نیافته است. با وجود این، نمونه‌های روشنی وجود دارند که در آنها منافع سیاسی تا حد زیادی به انتخاب ابزار معطوف شده است، زیرا منافع سیاسی معطوف به ماهیت تصمیمات است. به عبارت دیگر، می‌توان گفت از آن جا که منافع سیاسی تابع ماهیت تصمیمات است، تا حد زیادی به انتخاب ابزار معطوف شده است. سالامون استدلال کرده است که در انتخاب ابزار، اغلب عوامل سیاسی

۱. همان، صص. ۲۵۶-۲۵۵.

2. B. Guy Peters, op.cit, p. 553.

بر دیگر ملاحظات غلبه می‌کنند و «تناقض در مدیریت عمومی»^۱ ایجاد می‌شود که در آن امکان انتخاب ابزارهای تنظیمی‌ای که برای اجرا سخت‌ترین هستند (مانند ابزارهای غیرمستقیم) بیشتر است، زیرا حمایت گروه‌های تولیدکننده ثالث را نیز جلب می‌کنند. برای مثال، باید دید دولت چگونه با مشکل استاندارد نبودن یا غلط بودن مراقبت‌های بهداشتی برخورد می‌کند؟ تعجب آور نیست که وکلای دادگستری، به عنوان یکی از گروه‌های ذینفع ترجیح می‌دهند که از ابزار حق‌ها و مسئولیت در این باره استفاده شود، در حالی که اکثر پزشکان مایل‌اند که عمدتاً ابزارهای خود تنظیمی که بیشتر در کشورهای اروپایی وجود دارد اعمال شوند. بر این اساس، هیئت‌های تخصصی پزشکی رأی لازم را صادر می‌کنند. به همین ترتیب، بانک‌ها به جای اعطای وام‌های مستقیم توسط دولت، از اعطای وام‌های تضمینی از طریق بانک حمایت می‌کنند و شرکت‌های داروسازی نیز مقررات گذاری افشای اطلاعات در قالب الصاق برچسب‌های حاوی اطلاعات دارویی را ترجیح می‌دهند.

با این حال، باید توجه داشت که ارتباط بین ابزارهای مقررات گذاری و منافع فردی و جمعی، با توجه به اهمیت منافع در توضیح انتخاب ابزار، به اندازه‌ای که تصور می‌شود روشن و مستقیم نیست. سیاست‌های منفعت‌محور در مورد سازوکارهای مقررات گذاری، اغلب حول محور تبعات و پیامدهای درجه دوم یا سوم ابزارهای مورد بحث می‌چرخد. به این معنی که به‌طور کلی، ابزارها برای این ایجاد می‌شوند که نتایج مشخصی را بین گروه‌های هدف مورد نظر در جامعه ایجاد کنند. صرف نظر از این که آیا ابزاری در دستیابی به هدف تعیین شده موفق است یا نه، ابزار می‌تواند منافع مهمی را برای دیگر گروه‌های اجتماعی و اقتصادی به بار بیاورد و موجب حمایت آنها از آن ابزار شود. برای مثال، می‌توان اعطای یارانه‌های غذایی در قالب بن‌های غذا را در نظر گرفت. هدف این ابزار، کاهش هزینه‌های غذا برای افراد فقیر است. با وجود این، این ابزار به نفع کشاورزان و فروشندگان مواد غذایی نیز هست، چرا که با هدایت این نوع یارانه‌ها به سمت استفاده از آنها در فروشگاه‌های مواد غذایی، انتخاب این ابزار حمایت کشاورزان و فروشندگان مواد غذایی را نیز به دست می‌آورد. موارد بسیار زیادی وجود دارد که در آن، حمایت از این ذینفعان درجه دوم یا درجه سوم برای موفقیت سیاسی یک برنامه حیاتی است و این امر می‌تواند برنامه را تداوم

1. Public Management Paradox

ببخشد، حتی هنگامی که برنامه به هدف حمایت از ذینفعان اولیه مورد نظر دست نمی‌یابد و آن ذینفعان از برنامه حمایت نمی‌کنند.^۱

علاوه بر منافع سازماندهی شده خارج از قدرت، سیاستمداران نیز در انتخاب ابزارها منافع عینی و ملموس دارند. در دوره‌ای که بسیاری از مردم جامعه به دولت به دیده تردید می‌نگرند و می‌خواهند که تا جایی که ممکن است، دولت در زندگی اجتماعی و اقتصادی کوچک باشد، انتخاب ابزارهای جایگزین مقررات گذاری دستور و نظارت و کمتر تحمیلی، می‌تواند جاذبه زیادی برای سیاستمداران داشته باشد. برخی محققان به نحو کلی تری استدلال کرده‌اند که ابزارهایی که درجه اجبار کمتری دارند، می‌توانند بر ابزارهایی که درجه اجبار بیشتری دارند ترجیح داده شوند، اما به نظر می‌رسد که امروزه این استدلال نسبت به گذشته اعتبار بیشتری یافته است. در این استدلال فرض می‌شود که نفع سیاستمداران در این است که ابزارهایی را انتخاب کنند که کمترین حد از ملموس و عینی بودن را دارد.^۲

همچنین انتخابی که سیاستمداران از میان ابزارها انجام می‌دهند می‌تواند به تفکیک منافع مرتبط با ابزار نیز کمک کند. هر چند به طور کلی تصور می‌شود که انتخاب ابزار، متعلق به مرحله تدوین سیاست‌های تنظیمی است، سیاست‌های ابزار اغلب در مرحله اجرا ظاهر می‌شوند. برای مثال، در صورتی که در مرحله اجرا، قلمرو زیادی برای صلاحدید و صلاحیت اختیاری نهادهای مقررات‌گذار وجود داشته باشد، برنامه‌ها می‌توانند به روشی مدیریت و اجرا شوند که منافع گروه‌های معینی را برآورده سازند. به همین ترتیب، گرایش به ایجاد برنامه‌های دولتی که برای تصویب‌کنندگان آن نفع مادی دارد یا هزینه کردن برای پروژه‌های محلی برای جذب رأی، سیاستمداران را قادر می‌سازد که با خدمت به حوزه‌های انتخابیه خود، شانس خود را برای انتخاب مجدد تقویت کنند. در واقع، همان طور که سالامون استدلال کرده است، فرصتی که ابزار در فرآیند اجرا برای منتفع ساختن گروه‌های خاصی فراهم می‌کند، انتخاب ابزارها را از لحاظ سیاسی مناقشه برانگیز می‌سازد.^۳

به طور خلاصه، بررسی منافع درگیر در انتخاب ابزار مقررات گذاری، نقطه عزیمت خوبی برای تحلیل سیاست‌های تنظیمی و مقررات گذاری است. اغلب سیاست‌ها می‌توانند به

1. Ibid, p. 554.

2. Stephen Breyer, op.cit, p. 559.

3. Lester M. Salamon, 'Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action', *Public Policy*, Vol 29(3), 1981, pp. 255-275.

یک سؤال ساده تجزیه شوند: انتخاب یک ابزار چه افراد و گروه‌هایی را منتفع یا چه افراد و گروه‌هایی را متضرر می‌کند؟ با این حال، واقعیت تأثیر منافع بر انتخاب ابزار مقررات گذاری می‌تواند در ظاهر تجملی‌تر عقاید و همچنین تحت پوشش منفعت عمومی بهتر جلوه داده شود، اما این سؤال که چه کسی منتفع می‌شود، غالباً سؤالی سودمند برای یک توضیح حداقلی و محدود است.

۲. افکار و اندیشه‌ها

علاوه بر تأثیر منافع که بیان شد، افکار، اندیشه‌ها و ایدئولوژی‌ها هم بر انتخاب ابزار تأثیر دارند. این استدلال که ایده‌ها تأثیر مستقلى بر سیاست‌های تنظیمی دارند، در خلال دهه گذشته رواج بیشتری یافته است. همان طور که در گفتار اول توضیح داده شد، به‌طور منطقی، این امر واکنشی به تئوری‌های منفعت‌محور بوده که در چند دهه اخیر بر علوم اجتماعی و نظریه مقررات گذاری حاکم بوده‌اند. با وجود این، در عمل تلاش‌هایی برای به چالش کشیدن اجماع حاکم «لیبرال» صورت گرفته است. بخش مهمی از نتیجه حمله «محافظه‌کار» به برداشت آمریکایی از دولت رفاه، تقاضا برای تغییر در ابزارهای اقدام عمومی از ابزارهای مستقیم به غیرمستقیم و از ابزارهای اجباری به ابزارهای غیراجباری و جایگزین بوده است. از این رو، کمک‌های غیرمستمر و انعقاد قرارداد بر مداخله مستقیم دولت و مشوق‌ها و بازدارنده‌های اقتصادی بر وضع مقررات ترجیح داده شده‌اند.^۱ به عبارت دیگر، نحوه تفکر یک جامعه درباره دولت و کارکردهای آن، تأثیر مهمی بر انتخاب ابزار مقررات گذاری دارد. برای مثال، حمله محافظه‌کاران در بستر دشمنی تاریخی آمریکاییان نسبت به دولت و به‌خصوص مداخله مستقیم دولت در زندگی اجتماعی و اقتصادی اتفاق افتاده است. ابزارهای مداخله که در سایر بسترهای ملی می‌توانستند نسبتاً مشروع تلقی شوند، در آمریکا (و به‌خصوص در سطح فدرال) مورد تردید و بدگمانی قرار می‌گیرند. از این رو، دولت آمریکا به جای مالکیت و مداخله مستقیم دولتی در اقتصاد، از طریق مقررات گذاری دخالت کرده و گونه‌ای از دولت رفاه است که بیشتر مبتنی بر بیمه به جای یارانه‌های همگانی است. این مثال‌ها می‌توانند بسط یابند، اما نکته پایه‌ای این است که تفکر ضد دولتی آمریکاییان به ریشه‌های تاریخی برمی‌گردد و این امر، تأثیر بسیاری بر انتخاب ابزار مقررات گذاری دارد.^۲

1. B. Guy Peters, op.cit, p. 555.

2. Ibid.

حتی در صورتی که هیچ‌گونه جهان‌بینی خاصی وجود نداشته باشد که گفتمان سیاسی در خصوص مقررات‌گذاری را هدایت کند، ممکن است اندیشه‌های خاص‌تر و عملیاتی‌تری درباره اینکه چه چیزی سیاست تنظیمی مطلوب و ابزارهای مقررات‌گذاری مطلوب را تشکیل می‌دهد، وجود داشته باشند. در برخی موارد، این ایده‌ها برخی از ایدئولوژی‌های جامع‌تر سیاسی را از طریق تأکید بر نتایج توزیعی ابزارها و خط‌مشی‌ها نزدیک خواهد کرد. برای مثال، ابزاری که بر بخش‌های فقیرتر جامعه تأثیر منفی دارد، می‌تواند از نظر بسیاری از مردم به جای استناد به ظرفیت ابزار برای دستیابی به اهدافی که برای نیل به آنها طراحی شده، بر اساس ارزش‌های سیاسی آنها غیر قابل قبول تلقی شود. روش دیگر برای بیان تأثیر افکار و اندیشه‌ها بر انتخاب ابزار مقررات‌گذاری، سخن گفتن از برخی مضامین نمادین است. تا جایی که یک برنامه بتواند خود را با یک سمبل یا نماد مثبت همراه کند، احتمال بیشتری خواهد داشت که از لحاظ سیاسی موفق شود. بنابراین، توانایی ابزارهای غیرمستقیم و غیراجباری برای پیوند دادن خود با مضامین و نمادهایی مانند «آزادی»، نوعی برتری بر سازوکارهای دستورمحمور است که اجازه انتخاب واقعی به اشخاص نمی‌دهد. از سوی دیگر، برنامه‌هایی که از ابزارهای غیرمستقیم استفاده می‌کنند می‌توانند با آرمان‌هایی مانند «عدالت» یا «برابری» مورد انتقاد قرار گیرند، بر این اساس که به نظر می‌رسد عدالت و برابری با استفاده از ابزارهای مستقیم و دستورمحمور بهتر تأمین می‌شود. قدرت این آرمان‌ها و کارآیی آنها، اغلب می‌تواند تعیین کند که چه ابزاری انتخاب شود.^۱ افکار و اندیشه‌ها در خصوص سیاست‌ها و ابزارهای مطلوب، از منابع مختلفی نشئت می‌گیرند. علاوه بر اندیشه‌های ایدئولوژیک وسیع، آموزش‌های تخصصی و حرفه‌ای، ایده‌ها و افکار خاصی را تلقین می‌کنند و این افکار از طریق انجمن‌ها و دیگر نهادهای تخصصی تداوم می‌یابند.

خدمت عمومی خود یک رشته و حرفه تخصصی با ایده‌هایی درباره بهترین ابزارها برای دستیابی به اهداف سیاست‌های تنظیمی است. با در نظر گرفتن این موضوع، اعضای جامعه سیاسی (برای مثال افراد دانشگاهی و کارآموزان)، افکار روشنی در مورد ابزارها دارند و اغلب به روش‌های خاصی از مداخله معتقدند. تعجب آور نیست که در فرض تساوی شرایط، خدمت عمومی گرایش دارد از ابزارهایی حمایت کند که مستلزم اجرای مستقیم‌تر از طریق بخش

1. Ibid, p. 556.

عمومی هستند. البته ممکن است این دیدگاه، عنصر نفع شخصی را هم در بر داشته باشد، زیرا فرض این است که ابزارهای مداخله‌جویانه‌تر و مستقیم‌تر، مستلزم استخدام بیشتر افراد در بخش‌های عمومی و دولتی است. عناصر نفع شخصی این وضعیت هنگامی که مورد حمایت اتحادیه‌های بخش عمومی مانند اتحادیه معلمان قرار می‌گیرند، به نحو بارزتری مشخص می‌شود.^۱ همچنین «شبکه‌ها» یا «جوامعی» که در محدوده یا حول محور سیاست واحد وجود دارند، اغلب مجموعه‌ای از ایده‌هایی را که به انتخاب ابزار جهت می‌دهند، فراهم می‌کنند. هر چند این ساختارها به روشهای متفاوتی تصور می‌شوند، مفهوم «جامعه معرفتی»^۲ به بهترین وجه نقش افکار و اندیشه‌ها را در گفتمان سیاستگذاری مشخص می‌کند. در جامعه معرفتی، مفهوم و برداشت سیاستگذاری و تغییر سیاست، به جای این که از طریق تعارض منافع توضیح داده شود، اساساً از طریق آموزش و استدلال در مورد ایده‌هایی که انتخاب‌های خط مشی را جهت می‌دهند، تبیین می‌شود. در مباحثات سیاسی کشورهای مختلف، قانون اساسی نمایانگر بخشی از ایدئولوژی حاکم است، چنان که استدلال برای مطابق بودن یک سیاست با قانون اساسی، عناصری شبیه به استدلال ایدئولوژیک در دیگر سنت‌های سیاسی دارد. این استدلال‌های مربوط به قانون اساسی به انتخاب ابزارها نیز توسعه می‌یابد. شاید قوی‌ترین مثال از این دست، تأکیدی است که در قانون اساسی آمریکا بر فدرالیسم و گرایش به سمت کمک‌های بلاعوض به ایالات برای اجرای سیاست‌های داخلی‌شان شده است. به‌طور خلاصه، افکار و اندیشه‌ها، به تصمیمات راجع به ابزارهای مقررات‌گذاری جهت می‌دهند، هر چند ارتباط بین انتخاب ابزارها و افکار و اندیشه‌ها به اندازه توضیحات منفعت‌محور روشن نیست. این بدان دلیل است که مدافعان ابزار، اغلب ترجیح می‌دهند که دفاع منفعت‌محورشان از ابزارها را پشت نقاب‌های فکری قوی مخفی کنند.^۳

۳. اشخاص

نه تنها اندیشه‌ها و منافع، بلکه اشخاص هم می‌توانند بر انتخاب ابزارهای مقررات‌گذاری تأثیر داشته باشند. این عامل، شاید ضعیف‌ترین عامل در میان پنج روش جایگزین توضیح داده شده باشد، با در نظر گرفتن این که به نظر می‌رسد اشخاص، کمتر به ابزارهای

1. Stephen H. Linder & B. Guy Peters, 'Instruments of Government: Perceptions and Contexts', *Journal of Public Policy*, Vol 9(1), 1989, pp. 35-58.

2. Epistemic Community

3. B. Guy Peters, op.cit, pp. 556-557.

مقررات گذاری نسبت به اعتقادشان به پیامدهای خاصی از ابزار مطلوب خود معتقد باشند. نکته مهم در این جا این است که تعیین این که تا چه حد تصمیم در مورد یک ابزار، ناشی از عملکرد اشخاص است تا نتیجه منافع یا اندیشه‌های آنان، اگر نگویم غیرممکن، لاقلاً دشوار است. با این حال، اشخاص در فشار آوردن یا مقاومت در برابر انواع خاصی از مداخلات و ابزارهای مقررات گذاری، نقش دارند. بنابراین، برای مثال، شاید مارتین لوتر کینگ، در مورد دستیابی واقعی به هدف برابری و تساوی، به انتخاب ابزار مورد استفاده توجه زیادی کرد. به طور کلی، یکی از عوامل مؤثر برای کسب موافقت و تأیید یک ابزار، رهبر یا پیشگام یک سیاست و نوع عملکرد او است. هر چند دانشمندان سیاسی فرآیندهای سیاسی را به گونه‌ای توصیف می‌کنند که مسائل و موضوعات به آسانی از یک مرحله به مرحله بعد منتقل می‌شوند، در عمل اگر مدافعان یک سیاست بخواهند که سیاست مورد نظرشان موفق شود، نیازمند فعالیت سیاسی بیشتر است. هر مرحله از فرآیند، نیازمند رهبری و اعتقاد و التزام به آن سیاست و حتی اعتقاد به نوع خاصی از خط مشی است. بسیاری از عوامل نیرومند وجود دارند که می‌توانند حرکت سیاست تنظیمی را تغییر یا آن را به طور کامل پایان دهند. بنابراین، به نظر می‌رسد که اشخاص ذینفع کار راهبری سیاست را نیز انجام می‌دهند. بدین ترتیب روشن می‌شود که انتخاب و طراحی ابزارها می‌تواند یک بخش حساس از فرآیند سیاسی باشد و از این رو، بخشی حساس از نقش پیشگام و رهبر سیاست به شمار آید. بنابراین، رهبر یک سیاست، تبدیل به واسطه‌ای می‌شود که ابزاری را که باید به کار گرفته شود به گونه‌ای تنظیم می‌کند که تعادل مطلوبی میان کارآیی و امکان سیاسی حاصل شود.^۱

۴. نهادها

چهارمین عامل که بر انتخاب ابزارهای خط مشی تأثیر می‌گذارد، عامل نهادی یا سازمانی است. بر اساس این استدلال که اخیراً رواج فکری یافته است، انتخاب‌های سیاسی از طریق نهادهایی که در حوزه آن عمل می‌کنند، تنظیم می‌شوند و شکل می‌گیرند. به عبارت دیگر، نهادها در مورد ابزارهای مقررات گذاری ترجیحاتی دارند. برای مثال، قانونگذاران تمایل دارند از ابزارهایی استفاده کنند که با آن آشنا هستند. آنها می‌دانند که از ابزارهایی که با آن

1. Ibid, p. 557.

آشنا هستند چه انتظاری باید داشته باشند و معتقدند که آن ابزارها می‌توانند به انواع اهداف سیاست‌های تنظیمی دست یابند. همچنین ممکن است قانونگذاران در مورد ابزارهایی که کنترل و نظارت بیشتری روی آنها دارند ترجیحاتی داشته باشند. بنابراین، برخی مخالفت‌های مجلس با اعطای کمک‌های مالی و یارانه‌ها را می‌توان بدین گونه تعبیر کرد که باعث تضعیف نظارت مجلس بر بودجه می‌شود.^۱

این که نهادها در مقابله با موضوعات تنظیمی روش‌های ترجیحی خود را دارند، می‌تواند از پیشینه نهادها و موفقیت‌ها و شکست‌های آنها ناشی شود و این عوامل، تجربه یادگیری نهادها را در مورد مطلوبیت ابزارهای مقررات‌گذاری شکل می‌دهد. همچنین ترجیح ابزارها می‌تواند ناشی از آموزش‌های تخصصی ضمن خدمت افرادی که سازمان را تشکیل می‌دهند و گرایش سازمانها به افزایش اعضای خود باشد. سرانجام، ترجیح ابزارها می‌تواند از نفع شخصی نهادها و نیز از تمایل به استمرار روشهای انجام فعالیت تجاری که آن نهاد و مشتریان را منتفع می‌کند، ناشی شود.^۲ تدوین رویکرد نهادی واقعی است که مخصوصاً در آمریکا نشان می‌دهد تعدادی از نهادها در انتخاب خط‌مشی‌ها، کنش یا تأثیر متقابل دارند. ما با استدلال‌های مشروطه‌گرایی در خصوص تفکیک قوا آشنا هستیم، اما باید توجه داشت که تأثیر و کنش متقابل نهادها از سه نهاد اصلی فراتر می‌رود. برای تصمیم‌گیری در خصوص جزئیات ابزارهای مقررات‌گذاری، نهادهای دیوانسالار نیز نقش قابل توجهی دارند.^۳

به‌طور خلاصه، نهادها دقیقاً همانند اشخاص عامل سیاسی هستند. آنها می‌توانند از فرآیند سیاسی برای دستیابی به اهداف جمعی خود استفاده کنند. هر چند که نباید در خصوص نقش و تأثیر نهادها در انتخاب ابزار مقررات‌گذاری اغراق کرد، اما غفلت از این تأثیر، به منزله چشم‌پوشی از یک واقعیت بزرگ سیاسی است. به‌طور خاص، نهادها کمک می‌کنند که اصرار و پافشاری بر گروهی از ابزارهای خاص (حتی در مواقعی که شکست‌ظاهری در سیاست‌ها وجود دارد) و این را که چرا انتخاب ابزارها در ورای طیف وسیعی از مشکلات خط‌مشی مشابه است، توضیح دهیم.

1. Ibid.
2. Ibid, p. 558.
3. Ibid.

۵. محیط بین‌المللی

آخرین عامل سیاسی که می‌تواند انتخاب ابزار مقررات‌گذاری را توضیح دهد، محیط بین‌المللی است. با توسعه سریع ارتباطات، اندیشه‌های سیاسی (افکار و ایدئولوژی‌های سیاسی) به‌طور فزاینده‌ای در ورای مرزهای بین‌المللی جریان می‌یابند و با خود رویکردهای جدیدی به حل مشکلات عمومی و در پی آن، ابزارهای جدیدی برای اقدام را به همراه می‌آورند. به عنوان مثال، «ریگان‌یسم» و «تاچریسم»، از لحاظ بین‌المللی رواج قابل توجهی یافتند، به نحوی که رویکردها به سیاست‌گذاری عمومی برای حل مشکلات عمومی در سایر کشورها، خصوصی‌سازی و رویکردهای بازارمحور شد که بر اساس این دو ایده توسعه یافته بود. این رویکردها همچنین از طریق سیاست‌های «تعدیل ساختاری»^۱ بانک جهانی ترغیب شده‌اند. بر این اساس، بانک جهانی، به دولت‌هایی که به‌طور ضروری اقدامات و ابزارهای سیاست‌گذاری را موافق سیاست بازار اتخاذ می‌کنند، کمک‌هایی اعطا می‌کند. محیط بین‌المللی همچنین می‌تواند انتخاب ابزار را به‌طور عینی‌تر و محکم‌تر تحت تأثیر قرار دهد.

برای مثال، جهانی‌سازی می‌تواند بر انتخاب ابزارهای مقررات‌گذاری در کشورها تأثیرگذار باشد و جذابیت‌هایی را برای اشخاص و بنگاه‌ها ایجاد کند. به عبارت دیگر، در صورتی که به دلیل تأثیرات و سیاست‌های جهانی‌سازی، سرمایه بتواند راحت‌تر حرکت و جابه‌جایی داشته باشد، آن‌گاه هر ابزاری که در سطح ملی باعث فشار بر بنگاه‌ها شود یا موجب شود که منابع بنگاه‌ها از آنها گرفته شود، می‌تواند سبب شود که بنگاه به سادگی کشور متبوع خود را ترک کند و جذب کشورهای می‌شود که ابزارهای کم‌تر محدودکننده‌تری را اتخاذ می‌کنند. این که این استدلال تا چه حد واقعی است، محل بحث دیگری است، اما باید اذعان کرد که پذیرش قابلیت جابه‌جایی بنگاه‌ها و سرمایه، طیف ابزارهای مقررات‌گذاری مورد استفاده دولت‌ها را محدود کرده است.^۲ هر چند که تفسیر معمول از محیط بین‌المللی این است که این محیط، ابزارهای مقررات‌گذاری داخلی، به خصوص ابزارهای با مبنای اقتصادی را تضعیف می‌کند و به‌طور کلی آزادی عمل دولت‌های ملی را محدود می‌سازد، اما استدلال مخالف هم می‌توان آورد: محیط بین‌المللی می‌تواند وسیله‌ای باشد برای تقویت

1. Structural Adjustment

2. Ibid, p. 559.

دولت‌های ملی و برای آنها ابزارهایی فراهم کند که در حالت عادی نمی‌توانستند در سیاست‌های معمول داخلی، پذیرفته شوند. علاوه بر این، ابزارهای بین‌المللی به سیاستمداران امکان می‌دهد که دشواری‌های ایجادشده برای افراد و بنگاه‌ها در اجرای ابزارهای بین‌المللی را به الزامات بین‌المللی منتسب کنند و این امر حجم انتقادات را کاهش می‌دهد. برای مثال، سازمان تجارت جهانی برای رئیس‌جمهور مجموعه‌ای از ابزارها را فراهم می‌کند که می‌توانند برای مقررات‌گذاری داخلی و نیز تنظیم تجارت بین‌المللی مورد استناد و استفاده قرار گیرند. به همین ترتیب، مذاکرات و توافقات بین‌المللی این امر را ممکن می‌سازد که از برخی صنایع مانند صنایع الکترونیکی حمایت شود. مذاکرات و چانه‌زنی‌ها در توافقات تنظیمی بین‌المللی می‌تواند حمایت از صنایع را با هزینه کم‌تری نسبت به استفاده از یارانه‌های داخلی ممکن سازد.^۱

نتیجه

در این نوشتار بر اهمیت عوامل سیاسی در فهم چگونگی انتخاب ابزار مقررات‌گذاری تأکید شد. با این حال، باید توجه داشت که عوامل و ملاحظات سیاسی تنها یکی از معیارهایی است که باید در هنگام سنجش مطلوبیت انتخاب ابزار مورد توجه باشد. از این رو مسئله انتخاب ابزار، ایجاد توازن میان ملاحظات سیاسی با سایر عواملی است که به اندازه ملاحظات سیاسی مهم هستند، مانند کارآیی ابزار، قابل اعتماد بودن یا قطعیت در به بار آوردن نتایج مورد نظر. همه این عوامل در ارزیابی انتخاب ابزار در نظام‌های تنظیمی اهمیت خاص خود را دارند.

توجه به عوامل سیاسی در انتخاب ابزار، ویژگی مثبت و منفی تصمیم‌گیری در حوزه عمومی است. از یک سو، توجه به عوامل سیاسی واقعیت را منعکس و تضمین می‌کند که ابزارهای مقررات‌گذاری مطابق با ارزش‌های سیاسی حاکم انتخاب شده‌اند. از سوی دیگر، ملاحظات متعدد دیگری - غیر از ملاحظات صرفاً سیاسی - در مورد ابزارها وجود دارند که باید به طور عینی به آنها توجه شود. با این اوصاف، مشکل عملی در تحلیل سیاسی ابزارها، ایجاد توازن میان ملاحظات سیاسی و سایر ملاحظات مانند ملاحظات اقتصادی، اخلاقی و اثربخشی در تصمیم‌گیری‌ها در مورد انتخاب ابزار است. هر ابزاری متضمن مفروضاتی

1. Ibid.

درباره اشخاص یا رفتار نهادی است و به نظر می‌رسد که این مفروضات، روش‌هایی برای نتایج در حال تغییر برای اقتصاد و جامعه فراهم می‌کند. بنابراین، انتخاب ابزار برای حل یک مشکل عمومی تنها عمل فنی ساده نیست، بلکه ایجاد توازنی پیچیده میان ارزش‌هایی است که به طور ذاتی در فرآیند سیاسی وجود دارند. هدف این نوشتار تنها معرفی ملاحظات سیاسی ناظر بر انتخاب ابزار بود، اما چگونگی ایجاد این توازن پیچیده میان ملاحظات سیاسی و سایر ملاحظات، موضوعی است که خود می‌تواند موضوع نوشتاری دیگر باشد.

منابع

- زارعی، محمد حسین، **تقریرات درس حقوق عمومی اقتصادی**، دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، نیمسال دوم سال تحصیلی ۸۹-۱۳۸۸.
- هاوالت، مایکل و ام رامش، **مطالعه خط مشی عمومی**، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۸۰.
- Breyer, Stephen G., 'Analyzing Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform', **Harvard Law Review**, 92(3), 1979.
- Linder, Stephen H. & B. Guy Peters, 'The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments', **Knowledge in Society**, Vol 4, 1991.
- Linder, Stephen H. & B. Guy Peters, 'Instruments of Government: Perceptions and Contexts', **Journal of Public Policy**, Vol 9(1), 1989.
- Morgan, Bronwen and Karen Yeung, **An Introduction to Law and Regulation**, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Peters, B. Guy, 'The Politics of Tool Choice', in Lester M. Salamon and Odus V. Elliott(eds.), **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**, New York: Oxford University Press, 2002.
- Salamon, Lester M., 'Rethinking Public Management: Third Party Government and th Changing Forms of Government Action', **Public Policy**, Vol 29(3), 1981.



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی