اصلاح دولت در کشورهای صنعتی

وظیفهء دولتها چیست و قدرت آن‏ها تا چه اندازه باید باشد؟در مورد این پرسش‏ها سال‏هاست که بحث می‏شود، ولی هنوز نتیجهء مشخصی دربارهء روند درازمدت دخالت‏ اقتصادی دولت یا ترکیب هزینهء آن به‏دست نیامده است.

و مهم‏تر آنکه شواهد(یا حتی بحث‏های)اندکی در مورد منابع اقتصادی-اجتماعی حاصل از افزایش دخالت‏ دولت در اقتصادی وجود دارد.این مسائل در تعیین این‏ موضوع اهمیت ویژه‏ای دارند که آیا(و چگونه)دولت باید اصلاح شود؟،و از تجربیات کشورهایی که چنین کاری‏ کرده‏اند چه می‏توان آموخت؟.

در قرن گذشته،اندازهء دولت‏ها در کشورهای صنعتی به‏ سرعت گسترش یافته است.و در دهه‏های اخیر این‏ گسترش تا حد زیادی به خاطر هزینه‏هایی بوده که به‏ طور عادی‏"دولت رفاه‏"1خواستار آن بوده است.در طول‏ سال‏ها،در برداشت‏ها و همچنین نهادهای سیاسی‏ تغییراتی مبنی بر نیاز به مشارکت بیشتر دولت در اقتصاد به‏ وجود آمده است.این روند در کنار منافع سیاسی موجب‏ افزایش هزینه‏هایی شده که نسبت به اهداف اجتماعی‏ و اقتصادی از بهره‏دهی کمتری برخوردار بوده است.

از مبحث اصلاح دولت چه نتیجه‏ای می‏توان گرفت؟

برای کاهش فعالیت‏های دولت بدون آسیب به هدف‏های‏ اجتماعی و اقتصادی چشم‏انداز قابل ملاحظه‏ای وجود دارد.درواقع،نیازی نیست تا دولت‏ها بزرگتر از 30-40 سال‏ پیش باشند.با این حال،برای کوچکتر کردن آن‏ها باید در مورد نقش آنان تجدیدنظر کرد و کنترل‏های قانونی‏ و نهادی روی هزینه‏ها اعمال نمود.کشورهایی که‏ دولت‏های تقریبا بزرگ دارند باید از اصلاحات نهادین‏ جسوارنه و اساسی برای کاهش فعالیت‏های غیرمولّد دولتی‏ استفاده کنند.اگر چنین کاری انجام شود،در آینده می‏توان‏ شاهد بخش‏های عمومی کوچکتر بود،بدون آنکه آسیب‏ جدّی به رفاه اجتماعی وارد آید.

چگونگی رشد دولت

دوران پیش از جنگ جهانی دوم

در طول دو قرن گذشته،طرز فکرها نسبت به نقش دولت‏ تغییر چشمگیری کرده است.در قرن نوزدهم،اقتصاددانان‏ کلاسیک و فلاسفهء سیاسی عموما طرفدار دولت کوچک‏ بودند-در نظر آن‏ها،نقش دولت به دفاع ملی،انتظامات‏ و امور اداری محدود می‏شد.در سال 1870 میلادی، مشارکت دولت در اقتصاد چند کشور صنعتی در واقع بسیار اندک بود(به نمودار نگاه کنید)،و میانگین هزینهء عمومی‏ تنها به 3/8 درصد از تولید ناخالص داخلی بالغ شد.

افزایش هزینه‏های دولت‏ (به درصد تولید ناخالص داخلی)

ترکیب هزینه‏های دولت‏ (به درصد تولید ناخالص داخلی)

منبع:صندوق بین المللی پول

با این حال،در اواخر قرن نوزدهم،اقتصاددانان کلاسیک‏ با طرز فکر مارکسیستی و سوسیالیستی روبرو شدند.توزیع‏ مجدد به وظایف مشروع دولت اضافه شد،که انجام این‏ کار تا حدی مستلزم انتقال ثروت از افراد غنی به ضعیف‏تر بود.تا آن زمان،آموزش ابتدایی عمومی رایج بود، و نخستین نظام تامین اجتماعی-گرچه دارای کارایی‏ و مزایای اندکی بود-در دههء 1880 در آلمان به کار گرفته‏ شد.معهذا،نقش دولت محدود باقی ماند.

در طول جنگ جهانی اول،که هزینه‏های جنگی منجر به‏ افزایش نرخ مالیاتها شده بود،نخستین افزایش‏ هزینه‏های عمومی به وجود آمد.پس از جنگ،درآمدهای‏ حاصل از افزایش مالیات عمدتا به مصرف مخارج‏ غیرنظامی رسید.تا اواخر دههء 1920،بسیاری از کشورهای‏ اروپایی سیستمهای تامین اجتماعی ابتدایی را به کار گرفته‏ بودند،و در دههء 1930،"رکود بزرگ‏"منجر به پیدایش‏ چشمگیر سیاستهای انبساطی هزینه‏های دولتی شد.

تا سال 1937،دولت کوچک دیگر مفهوم نداشت.

دورهء پس از جنگ جهانی دوم

در دوران پس از جنگ جهانی دوم،بویژه،بین سالهای‏ 1960 تا 1980،شور و اشتیاق چشمگیری برای سیاستهای‏ افراطی هزینه‏ای به چشم می‏خورد.عوامل گوناگونی مانند اصول اقتصادی کینز،مکتب سوسیالیسم،و نظریهء کالاهای‏ عمومی و تاثیرات بیرونی‏2به این شور و اشتیاق دامن می‏زد.

بدبینی نسبت به نقش دولت در اواخر دههء 1960 به وجود آمد و در دههء 1970 شدت گرفت.ولی تنها چند کشور نظام‏ سیاسی خود را به واقع تغییر دادند.سطح هزینه‏های‏ عمومی،با توجه به اختیارات و قدرت گروههای ذینفع،به‏ طور متوسط همچنان روبه افزایش می‏رفت،البته از سرعت آن اندکی کاسته شده بود.میانگین هزینه‏های‏ عمومی در سال 1990 در کشورهای صنعتی به 8/44 از تولید ناخالص داخلی رسید،و تا سال 1994 به 2/47 درصد افزایش یافته بود.

چه منافعی حاصل شد؟

آیا پیشرفت در اهداف اجتماعی و اقتصادی این مسئله را توجیه می‏کند که دولتها هم اینک می‏توانند بین یک سوم‏ تا دو سوم از منابع و امکانات اقتصاد کشورشان را تخصیص‏ داده و مجددا توزیع کنند؟امروزه،بسیاری از افراد ممکن‏ است به این پرسش پاسخ منفی بدهند.هم اکنون، بسیاری استدلال می‏کنند که تولید عمومی کالا و خدمات‏ کارایی ندارد و اهداف اجتماعی حاصل نمی‏شود،یا دست‏ کم از لحاظ کارایی در هزینه اهداف مذبور به نتیجه‏ نمی‏رسد.تولید کالا و خدمات دولتی نسبت به تولید بخش‏ خصوصی غالبا از کیفیت پایین‏تر و پرهزینه‏تر مشاهده‏ شده است.با توجه به‏"دولت رفاه‏"و انتقال درآمدها، شبکه‏های تامین اجتماعی اغلب به صورت سیستم‏ حمایت از درآمد خودنمایی کرده‏اند،که به‏خاطر منافع‏ ویژه‏شان انجام هرگونه اصلاحات مؤثر دشوار می‏شود.

برای روشن‏تر شدن این ادعاها،بهتر است به پیشرفتهای‏ تاریخی در برخی از شاخصهای اجتماعی و اقتصادی نظری‏ بیفکنیم تا ببینیم که چگونه این شاخصها نسبت به رشد هزینه‏های عمومی ممکن است تغییر کرده باشند.

در طول دورهء منتهی به سال 1960،از لحاظ منطقی‏ می‏توان چنین ادعا کرد که افزایش هزینه‏های عمومی‏ آموزش و پرورش،بهداشت،تربیت و سایر برنامه‏های‏ اجتماعی موجب بهبود چشمگیر شاخصهای اجتماعی‏ شده است.اگرچه شواهد کافی نیست،ولی شاخصهای‏ گوناگون عملکرد دولتها نشان می‏دهد که رشد هزینه‏ها پس از سال 1960 تأثیر چندانی در عملکرد اقتصادی یا پیشرفت اجتماعی نداشته است.به عبارتی،پس از سال‏ 1960،رشد هزینه‏ها از لحاظ اجتماعی از کارایی کمتری‏ نسبته به قبل برخوردار بود و به نظر نمی‏رسد که میزان‏ هزینه کردن دولتها می‏توانسته تاثیری در آن داشته باشد.

برای مثال،عملکردآن دسته از کشورها که دارای دولت‏ بزرگ بودند(یعنی دولتهایی که بیش از 50 درصد از تولید ناخالص داخلی خود را خرج می‏کنند)بهتر از عملکرد کشورهای با دولت کوچک(یعنی دولتهایی که کمتر از 40 درصد از تولید ناخالص داخلی خود را هزینه می‏کنند)نبوده‏ است.

با توجه به ترکیب مخارج،هزینه‏های عمومی مربوط به‏ سوبسیدها و کمکهای نقدی بیشترین افزایش را داشته‏ است.تا سال 1990،میزان سوبسیدها و کمکهای نقدی‏ بالغ بر 55 درصد از مجموع مخارج دولتهای بزرگ،50 درصد از مخارج دولتهای متوسط و حدود 40 درصد از مخارج دولتهای کوچک را دربر می‏گرفت.سایر مخارج از جمله سرمایه‏گذاری،آموزش و پرورش و بهداشت در میان‏ گروههای کشورها تفاوت چندانی نداشته است.

بهبود شاخصهای اقتصادی و اجتماعی پس از سال 1960 کاملا جزیی بود و کشورهایی که دولت کوچک داشتند عموما نسبت به آنهایی که دولتشان بزرگ بود وضعیت‏ بدتری نداشته‏اند.رشد واقعی اقتصادی بین سالهای‏ 1960 تا 1990 تا حدودی کاهش یافت.با این حال، میانگین رشد برای دورهء 5 سالهء بعد در کشورهای با دولت‏ کوچک بیشتر بود.نرخ بیکاری،سهم اقتصاد سایه،و تعداد حق امتیارهای ثبت شده نشان می‏دهد که دولتهای‏ کوچک از کارایی کنترل شده‏تر،آزادی بیشتر در زمینهء عملکرد بازار کار،مشارکت در اقتصاد سایه،مشارکت‏ در اقتصاد رسمی،و بخش خصوصی فعّال و خلاّقه‏ برخوردارند.

شاخصهای اجتماعی مانند توزیع درآمد،باسوادی،ثبت‏ نام در دبیرستان،امید به زندگ و مرگ‏ومیر نوزادان بین‏ سالهای 1960 و 1990 در تمام 3 گروه کشورها با بهبود نسبی همراه بود.تا سال 1990،تفاوت بین گروه کشورها جزیی بود.تنها برخی شاخصهای اجتماعی مانند تعداد زندانیان و طلاق،در کشورهای با دولت کوچک،زیاد مطلوب‏ نبودند،از طرفی توزیع درآمد در کشورهای با دولت بزرگ‏ تعادل بیشتری داشت.شواهد موجود(اگرچه اندک هستند) نشان می‏دهند که شاخصهای اجتماعی دولتهای کوچک‏ نسبت به دولتهای بزرگ زیاد نامطلوب نیستند.بعلاوه، شاخصهای کارایی اقتصادی و کنترلی دولذتهای کوچک‏ وضعیت بهتری داشته است.

اصلاح دولت

چشم‏انداز اصلاح

اگر این جمعبندی را بپذیریم که 1)تا سال 1960 بیشتر کشورهای صنعتی به سطح مطلوبی از رفاه اجتماعی دست‏ یافته بودند،2)رشد دولتها در طول 35 سال گذشته کمک‏ زیادی در رسیدن به هدفهای اجتماعی و اقتصادی نکرده‏ بود،و 3)شاخصهای اجتماعی کشورهای با دولت کوچک به‏ رغم هزینه‏های عمومی پایین از وضعیت مطلوبی‏ برخوردار بودند،در آن صورت ممکن است برای کوچک‏ کردن اندازهء دولت چشم‏انداز قابل ملاحظه‏ای وجود داشته‏ باشد.

یکی از معیارهای آسان برای ارزیابی چشم‏انداز کاهش‏ دولت عبارت است از سطح هزینهء عمومی در سال 1960.

بدین‏ترتیب،می‏توان ممجموع مخارج عمومی را در درازمدت تا 30 درصد از تولید ناخالص داخلی کاهش داد، بدون آنکه به هدفهای اجتماعی یا اقتصادی آسیب جدی‏ وارد آید.

ولی ترکیب مخارج دولت چگونه باید تغییر کند تا با کاهش‏ مجموع مخارج عمومی سازگاری داشته باشد؟.از آنجا که‏ بیشتر افزایش مخارج ناشی از سوبسیدها و کمکهای نقدی‏ است،پس بیشتر کاهش مخارج باید در این مقوله انجام‏ پذیرد.کاهش‏"دولت رفاه‏"با شیوهء دقیق و برنامه‏ریزی‏ شده،که هدفهای اصلی اجتماعی و اقتصادی را حفظ کند، می‏تون باعث صرفه‏جویی چشمگیری در بودجه شود و در عین حال به ایجاد شبکه‏های ضروری تامین اجتماعی‏ و بیمهء بینجامد بدین ترتیب،تجدید نظر کلی در مورد سیاستهای هزینه‏ای دولت ضروری به نظر می‏رسد.

برای اصلاح دولت راه مشخص و دقیقی وجود ندارد،ولی‏ کوچک کردن‏"دولت رفاه‏"از اهمیت اولیه برخوردار است.در درازمدت،اصلاح نظام بازنشستگی و بهداشت باعث‏ صرفه‏جویی چشمگیر بودجه‏ای در بیشتر کشورها خواهد شد.با انجام اصلاحات مناسب،بخش خصوصی می‏تواند بسیاری از نیازهای مستمری،بهداشت و بیمهء اجتماعی‏ را برطرف کند.با این حال،این تحول چشمگیر،مستلزم‏ تغییر اساسی در شیوهء کنونی است.

البته،فعالیتهای دولت و بخش خصوصی را نمی‏توان‏ در یک چهارچوب کلی و جهانی مشخص کرد-زیرا در هر کشور و هر لحظه یا یکدیگر متفاوت است.هر چقدر بازار بهتر کار کند،نقش بخش عمومی کمتر می‏شود.بعلاوه‏ یکی از وظایف مهم بخش عمومی کاراتر کردن سیستم‏ اداری و کاهش فعالیتهای سودجویی است.برای مشخص‏ کردن وظایف هر سازمان در اقتصاد کشور،تجزیه‏ و تحلیلهای فنی باید در کنار فرایند سیاسی قرار بگیرد.

ایجاد نهادهایی که بتوانند چنین تجزیه و تحلیلهایی‏ را ارائه دهند بسیار اهمیت دارد.

اجرای اصلاحات

با بحث در مورد کاهش نقش دولت چندین سئوال مطرح‏ می‏شود:از لحاظ سیاسی چگونه می‏توان به اجرای‏ اصلاحات پرداخت؟و چه مدتی را برای آن باید انتظار کشید؟باز هم هیچ پاسخ قاطعی نمی‏توان در این‏ مورد داد.این واقعیت را نمی‏توان از نظر دور داشت که‏ با انجام اصلاحات اقتصادی برخی از گروهها در کوتاه‏مدت‏ آسیب خواهند دید.در نتیجه،مخالفت سیاسی باعث‏ می‏شود تا اجرای اصلاحات به جای چند سال چندین دهه‏ به درازا بکشد.

اصلاح دولت و کاهش هزینه‏های عمومی-در صورتی‏که‏ موجب افزایش رشد اقتصادی شود-می‏تواند مزایای‏ چشمگیری در درازمدت داشته باشد.با این حال،اصلاحات‏ تنها زمانی چنین حاصلی خواهد داشت که انتظارات بخش‏ خصوصی را تغییر دهد.

منافع درازمدت ناشی از کاهش نقش دولت برای تضمین‏ حمایت سیاسی جهت تغییرات کافی نیست.اصلاحات، بویژه در کوتاه‏مدت،برای گروههایی که از هزینه‏های‏ اصلاحات دشوار می‏شود.به همین خاطر برای جبران‏ خسارتهای سنگین و بیمه در برابر وقایع غیرمترقبه باید حمایت سیاسی را به عنوان یک اصل در نظر گرفت.

جمعبندی

جوامع نوین این نظریه را پذیرفته‏اند که دولتها باید نقش‏ بیشتری در اقتصاد ایفا کنند و باید هدفهایی مانند توزیع‏ درآمد و حفظ آن را پیگیری نمایند.زمان به عقب‏ بازنمی‏گردد،و در حقیقت،نباید هم چنین باشد.

در نظر بیشتر مردم،دنیای امروز،نسبت به یک قرن پیش، محل خوشایندتری است.با این حال،استدلال شده است‏ که بیشتر منافع اجتماعی و اقتصادی را می‏توان با کاهش‏ هزینه‏های عمومی(بیشتر از میزان فعلی)به دست آورد.

شاید لازم نباشد که سطح هزینه‏های مذبور بیشتر از 30 درصد تولید ناخالص داخلی باشد.برای دستیابی به این‏ هدف،انجام اصلاحات اساسی،بازار خصوصی با عملکرد درست،و نقش کنترل کارامد برای دولت ضروری است.

هدف از اصلاحات اساسی باید حفظ هدفهای بخش‏ عمومی و در عین حال کاهش هزینه‏ها باشد.انجام این کار به خصوصی‏سازی گستردهء آموزش عالی،و خدمات‏ درمانی،خصوصی‏سازی برخی مستمریها،و بسیاری‏ تغییرات دیگر نیاز دارد.در این فرایند،نقش دولت از تامین‏کننده به نظارت‏کننده یا کنترل‏کنندهء فعالیتها تغییر خواهد یافت.این استدلال که انجام اصلاحات در درازمدت وضع بیشتر مردم را بهتر خواهد کرد.نگرانیهای‏ مربوط به کوتاه‏مدت را از بین نمی‏برد.بعلاوه،همیشه این‏ تردید وجود دارد که،با کاهش هزینه‏ها،عده‏ای بیشتر از سایرین خسارت می‏بینند.از این گذشته هنوز عده‏ای‏ تردید دارند که دولت بتواند نقش جدید خود را مبنی‏ بر افزایش کارایی و کاهش چشمگیر هزینه‏ها به خوبی ایفا کند.

مأخذ:نشریهء فایننس اند دیولوپمنت،سپتامبر 1996

(1)- Welfare Start

(2)- Externalities